

OECD 국가의 연령차별 완화대책 및 프로그램 비교연구*

노동시장에서의 연령차별금지법을 중심으로

한 혜 경

(호남대학교)

[요 약]

본 연구의 목적은 OECD 국가 중 노동시장내 연령차별 금지 혹은 완화를 위한 법령을 가지고 실천하고 있는 호주, 캐나다, 핀란드, 아일랜드, 미국 등의 국가를 중심으로 연령차별 금지를 위한 구체적인 법의 내용을 비교분석함으로써 우리나라 연령차별 관련정책에 필요한 기초자료를 제시하고 함의점을 모색하려는 것이다.

위의 목적을 달성하기 위해 본 연구에서는 연령차별의 개념을 정의하고, 노동시장 내 연령차별 문제가 사회문제화 되는 과정과 OECD 국가의 연령차별 금지법 현황에 대해 살펴보았다. 그리고 주요 OECD 국가별 노동시장 내 연령차별금지법의 내용을 보호대상자 범위 및 적용집단, 보호연령의 범위를 중심으로 하는 적용대상, 강제 정년퇴직 허용 여부와 세부 보호항목, 예외조항을 중심으로 하는 보호의 내용, 집행기관과 과정을 중심으로 하는 집행체제로 나누어 비교분석하고, 그리고 법의 효과성에 대한 논의를 분석하였다.

위의 분석결과를 토대로 하여 우리나라에서 연령차별금지법이 제정될 경우의 시사점을 5가지 차원에서 논의하였다. 1) 연령차별의 문제를 독립적으로 다루는 법과 제도가 요구된다. 2) 법에는 구체적인 보호의 내용과 고용자의 의무와 권리가 명시적으로 규정되어야 한다. 3) 연령차별을 받지 않을 개인의 권리를 강조하기 위해서는 예외조항이 지나치게 많지 않아야 한다. 4) 일할 용의와 능력을 가진 고령 노동자의 차별받지 않을 권리를 위해서는 강제 정년퇴직제도를 명시하지 않아야 한다. 5) 법의 집행기관은 강력한 조사 및 기업 교육과 제재의 권한을 가져야 한다는 점을 제시하였다.

주제어: 연령차별, 연령차별금지법, OECD 국가, 탐색적 비교연구

* 이 논문은 한국학술진흥재단의 2002년도 선도연구자지원으로 연구되었음(2002-041-B00338).

1. 서론

2002년에 개최된 제2차 세계고령화회의(The Second World Assembly on Ageing) 결과는 한국의 노인복지 연구자에게도 많은 것을 시사해 준다. 이 회의에서는 노인문제가 노인을 대상으로 한 복지 서비스를 강화하는 것만으로는 부족하며, 각 정부가 인구고령화 현상에 대한 대책을 국가발전틀(national development frameworks) 내에 통합시켜야 한다는 점을 강조하면서, 무엇보다도 노인의 사회적 기여를 증대시키기 위한 '연령통합적 사회'가 필요하다는 점을 지적하였다. 즉 연령에 따라서 사회발전에 참여할 기회가 제한되는 경직된 '연령차별적 사회'로는 고령화에 효과적으로 대응할 수 없다는 점을 분명히 보여주는 것이다.

그런데, 이러한 연령차별 문제는 우리 사회에서도 심각하게 대두되고 있다. 불과 몇 년 전만 해도 외환위기로 인해 50대의 조기퇴직을 불가피하게 여겼던 우리 사회에서도 2002년경부터는 정년제 폐지에 대한 논란이 이루어지고 있으며(조선일보, 2002. 7. 10), 정부는 기업체 채용을 위한 응시연령을 제한할 수 없고, 나이가 많다는 이유로 근로자를 해고할 수 없으며, 65세 이상 노인을 채용할 경우 신규 고용장려금을 지급하고, 노인창업에 자금을 지원하는 내용의 노인보건복지종합대책을 발표했다.

또한 OECD의 고령화 프로젝트팀은 우리나라에 대해 정년퇴직 연령을 상향조정할 것, 연공서열임금제를 개혁하여 임금피크제 등을 도입할 것, 연령차별금지법을 제정할 것 등을 골자로 하는 고령근로자의 고용안정방안을 권고한 바 있다. 즉 우리 사회에 만연되어 있는 연령차별 문제를 지적하고 해결할 것을 권고한 것이다.

그러나 우리나라에서는 아직 노인(혹은 예비노인)의 연령차별 문제에 대한 체계적인 연구가 매우 부족한 실정이다. 이에 대한 기초자료조차 부족한 상태여서 장기적인 안목과 발전계획을 가지지 못한 채 문제가 발생할 때마다 주먹구구식으로 대처하는 듯한 인상마저 주고 있다. 국민들은 연령에 따른 확실적인 인원 감축이라는 현실과 노인 노동력을 적극적으로 활용해야 한다는 상반된 주장 사이에서 갈피를 잡지 못하고 있다. 따라서 우리는 연령차별 문제와 이 문제를 해결하기 위한 방안에 대한 보다 심층적이고 체계적인 연구가 필요한 시점에 있다.

그렇다면 연령차별 문제를 어떻게 해결하여 연령통합적 사회를 이룰 수 있을 것인가? 이에 대한 연구는 여러 차원에서 이루어져야 할 것이지만, 우리보다 먼저 고령화를 경험한 선진국에 대한 심층적인 비교연구를 하는 것도 중요한 방법 중의 하나이다. 특히 OECD 국가들이 연령통합적 사회를 만들기 위해 어떻게 노력하였고, 노력의 결과는 무엇인지에 대해 연구하는 것은 급격한 고령화를 겪는 우리 사회에 매우 중요한 시사점을 제공할 것이다.

실제로 연금재정 위기에 당면하고 있는 OECD 국가들은 노동시장에 남고 싶어하는 50대 이상 인구가 노동시장에 남을 수 있도록 지원하는 다양한 정책을 가지고 있으며, 노화에 대한 긍정적인 이미지 향상을 위한 교육훈련프로그램 등 고령인구를 포괄하기 위한 다양한 대책과 프로그램을 가지고 있는 것으로 알려지고 있다(AARP, 1996).

특히 OECD 국가 중에서도 노동시장에서의 연령차별 금지 혹은 완화를 위한 중앙정부 차원의 법령을 가지고, 연령차별 완화를 위해 적극적으로 개입하고 있는 호주, 캐나다, 핀란드, 아일랜드, 미국 등의 연령차별 금지법의 적용대상, 보호내용, 집행체계, 법의 효과성 등을 자세히 분석할 필요가 있다.

따라서 본 연구의 목적은 OECD 국가 중 노동시장에서의 연령차별 금지 혹은 완화를 위한 법령을 가지고 실천하고 있는 호주, 캐나다, 핀란드, 아일랜드, 미국 등의 국가를 중심으로 연령차별 금지를 위한 구체적인 법의 내용을 적용대상, 보호내용, 집행체계의 차원에서 비교분석함으로써 우리나라 연령차별 금지정책에 필요한 기초자료를 제시하고 함의점을 모색하려는 것이다.

본 연구의 구체적인 연구문제는 다음과 같다.

- 1) 연령차별 금지법의 주요 대상은 누구인가? 특히 보호대상자의 범위와 적용집단, 보호연령의 범위는 어떠한가?
- 2) 연령차별 금지법에 의한 보호의 내용은 어떠한가? 강제 정년퇴직 허용여부와 세부적인 보호항목은 어떠한가? 그리고 어느 정도의 예외를 인정하고 있는가?
- 3) 연령차별 금지법의 집행체계는 어떠한가? 법을 집행하는 기관은 어디이며, 집행과정은 어떠한가?
- 4) 연령차별 금지법의 효과성은 어떠한가?
- 5) 위의 비교결과가 우리 사회에 주는 함의는 무엇인가?

2. 선행연구

1) 연령차별의 개념

연령차별이란 단지 연령 때문에 사람을 다르게 대우하는 것을 의미한다(Hornstein, 2001). 즉 연령을 어떤 사람에 대한 편견과 부당한 대우의 근거로 사용하는 것을 의미하며(Age Concern, 2003), 이처럼 특정 연령층에 대한 부정적 관점이나 현실과 괴리된 편견은 연령차별주의(ageism)로 발전되기도 한다(Palmore, 1990).

연령차별은 명시적, 암묵적으로 발생할 수 있다. 명시적 차별은 지역사회의 특정 분야에서 어떤 재화나 서비스가 접근가능하지 않도록 표면적으로 진술하는 법이나 정책을 통해 이루어지며, 암묵적 차별은 특정 연령에 대한 개인이나 조직의 태도가 어떤 결정에 영향을 미치며 특정 연령을 가진 사람에 대한 서비스 제공의 우선순위가 낮거나 낮은 질의 서비스가 주어질 때 일어난다. 또한 다른 형태의 차별(예를 들면, 성, 인종 등)과 동시에 경험되는 것을 이중차별 혹은 다중차별이라고 한다.

한편 EC(European Commission)는 2000년 10월 고용과 직업에서의 평등한 처우를 위한 일반적 틀을 수립하도록 하는 지침(Directive)을 통과시키면서, 구체적으로 4가지 차원의 금지된 차별적 행위를 연령차별로 정의하였다. 첫째, 직접적 차별로서 연령 때문에 어떤 사람이 다른 사람보다 덜 호의적으

로 취급될 때, 유사한 상황에서 특정인이 덜 호의적으로 취급될 때, 둘째, 간접적 차별로서 명백한 중립적 급여나 기준 혹은 실천에 있어서 특정한 연령의 사람에게 다른 사람에 비해 특정한 불이익을 줄 때, 즉 급여나 기준, 실천이 합법적인 목표와 그 목표를 달성하기 위한 수단에 의해 객관적으로 정당화되지 않을 때, 셋째, 괴롭힘(harassment)으로서 연령과 관련하여 원하지 않은 행위가 일어날 때, 어떤 사람의 품위를 손상시키기 위한 목적이나 효과, 혹은 위협, 적의, 품위손상, 모욕감을 주거나 불쾌한 환경을 만들 때이다. 넷째, 희생시킴(victimisation)으로서 다른 연령차별 관련 불평이나 법적 절차에 대한 보복적 대응으로 고용주가 피고용자를 해고하거나 불리하게 대우하는 것. 그리고 차별을 지시하는 것 역시 차별로 인정된다.

그러나 연령차별에 대한 정의는 국가별로 다르다. 아일랜드에서는 광범위하면서도 명확하게 연령차별을 정의하고 금지하지만, 뉴질랜드에서는 괴롭힘은 법적으로 명시하지 않으며, 미국의 연방법은 연령에 따른 차별적 대우를 연령차별로 정의하고 있어서 연령차별 금지의 정의에 대한 해석상의 문제를 일으켜 결국 법정에서 결정해야 할 가능성이 크다(Neumark, 2001: 51). 특히 괴롭힘의 경우 고용주가 자신의 행동과 지시에만 책임을 지도록 하는 협의의 개념정의와 고용주가 다른 피고용자나 소비자 등의 행동에도 대리적인 책임을 지는 식의 광의의 정의가 모두 가능하다(Hornstein, 2001: 3). 아일랜드나 캐나다 온타리오의 괴롭힘 정의는 매우 광범위하다.

그러나 더 어려운 점은 이러한 정의들을 해석하고 적용하는 방법에 있다. 실제로 연령차별은 성이나 인종 차별보다 더 증거를 대기가 어려운 것으로 알려진다. 직접적이든 간접적이든, 연령차별을 증명하는 것은 접근가능하고 연령차별의 케이스임을 지지해줄 수 있는 증거에 의존할 수밖에 없다는 문제점을 가진다.

2) 연령차별 문제의 사회문제화 과정: 노동시장 내 연령차별 증식

Palmore(1990)는 미국에서 연령차별에 대한 사회적 관심이 제기된 배경을 크게 세 가지로 지적한다. 첫째, 인구고령화와 관련된다. 즉 노인인구의 증가는 퇴직 후의 소득보장, 의료보호에 대한 관심을 증가시키고, 이에 따른 연방정부의 예산부족문제를 가져왔다는 논의에서부터 연령차별 문제에 대한 관심이 시작되었다는 것이다. 둘째, 노인에 대한 연령차별이 개인적 비용(자존감 상실, 신체적, 정신적 기능의 상실 등), 경제적 비용(강제퇴직제도로 인한 노인들의 생산성과 창의성 무시 등), 그리고 사회문화적 비용(노인들의 지혜와 사회적 자원, 문화적 자원 무시 등)을 초래한다는 인식이다. 셋째, 노인에 대한 연령차별은 기본적으로 민주주의 원칙을 무시하고 윤리적, 법적 문제를 야기할 수 있다는 점이다.

연령차별은 다양한 곳에서 다양한 양상으로 일어날 수 있다. 즉 가정 안에서, 각종 제도나 프로그램을 통해서, 그리고 직장 내에서 연령차별이 이루어질 수 있다. 그러나 가장 큰 관심의 대상이 되는 것은 노동시장에서의 연령차별이다. 즉 노동시장에서의 연령차별이 근로자에게 손해를 입힌다는 증거가 광범위하게 나타나면서 연령차별 문제가 점점 심각한 사회문제가 되고 있는 것이다(Performance and Innovation Unit, 2000). 즉 아직 일할 수 있는 근로자에게 단지 연령이 높다는 이유만으로 훈련과 승

진 기회를 제한한다든지, 일하기를 원하는 근로자의 고용을 억제하는 것이 대표적인 사례이다. 실제로 연령이 많은 사람들은 부적절한 수입으로 인해 빈곤에 빠질 수 있으며, 사회적으로도 유용하고 쓸모가 있는 재능을 낭비함으로써 인적 자원과 잠재력을 낭비한다는 문제점을 가진다.

이에 대해 영국의 Walker(1997), Hirsch(2000) 등은 연령이 높은 근로자들이 자발적으로 일을 떠나는 것이 아니며, 이들은 한창 일할 나이의 젊은 근로자에 비해 직장으로 복귀하는데 더 어려움에 부딪힌다는 증거를 제시한다. 또한 고용주들은 연령이 높은 사람의 생산성과 유연성에 대해 잘못된 가정을 가지고 있고, 그래서 차별한다는 증거도 있다고 주장한다.

특히 인구의 고령화가 빨리 이루어지고 있는 사회일수록, 연령차별이 산업과 경제에 해를 입힐 수도 있다는 경제적 비용인식이 크게 작용하고 있다. 대부분의 OECD 국가들은 고령화와 함께 연령차별의 경제적 비용이 증가한다고 인식한다. 즉 노인인구의 고용률이 낮기 때문에 공적연금이나 장애급여를 받는 비율이 늘어날수록 노인인구를 지원해야 하는 경제활동인구의 부담은 증가한다는 것이다. 물론 노동시장이 연령차별을 철폐할 가능성은 희박하지만, 노령화가 심한 시기에는 노동시장에 대한 개입의 필요성도 높아진다는 것이다.

3) OECD 국가의 연령차별 입법 배경과 현황

연령이 많은 근로자를 지원하는 정책이 1920년대 이전부터 있었던 것으로 미루어 볼 때, 연령차별의 문제는 사실상 오래 전부터 인식되어 왔다. 그러나 연령차별에 대한 입법이 이루어진 것은 최근이며(캐나다 1982년, 호주 1988년, 아일랜드 1998년, 핀란드 2000년), 예외적으로 미국만 38년의 역사를 가지고 있다.^{1)***} 실제로는 연령차별의 문제가 상당히 오래 전부터 인식되었음에도 불구하고, 몇 국가만이 연령차별 행위를 금지시키는 법을 도입했다는 점은 주목할 만하다. 심지어 미국, 호주, 아일랜드 같은 나라들에서도 연령차별 관련입법은 성(gender)과 인종차별을 금지하는 입법이 이루어진지 몇 년 후에 이루어졌다.

결국 현재 전 세계적으로 광범위한 연령차별 관련법이 있는 나라는 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 스페인, 핀란드, 아일랜드의 7개 OECD 국가들뿐이다. 호주는 1988년 연방법이 통과된 후에, 1996년에 의해 주 법을 도입했고, 캐나다는 1982년 권리와 자유에 관한 연방 헌장(Federal Charter of Rights and Freedom)이 헌법의 일부분으로 입법화되었으며, 1980년대 후반까지 모든 지방정부는 자체적인 법을 가지게 되었다. 핀란드는 2000년에 고용법 약정(Contract of Employment Act, 2001년 개정), Panel Code(1995)에서 연령차별을 금지하였고, 아일랜드는 고용평등법(Employment Equality Act, 1998)을 가지고 있다.

이외에 네덜란드는 제한된 연령차별법을 가지고 있고, 더 광범위한 입법을 도입하는 과정에 있다.

1) 이는 1967년 고용연령차별법으로부터의 기간을 말하며, 실제로는 더 긴 역사를 가지고 있다고도 볼 수 있다. 즉 미국의 경우 1930년대부터 주 단위의 법들이 만들어지기 시작했고, 연방수준에서 고용에서의 상한연령이 철폐된 것은 1956년이었으며, 1960년에 8개 주가 연령차별법과 집행체계를 가지고 있었다. Miller, 1966, Neumark and Stock, 1999.

연령차별의 특정 부문을 금지하는 소수의 법을 가진 나라들은 벨기에, 프랑스, 독일, 그리스, 포르투갈, 스웨덴이며, 기타 많은 국가들이 나이든 노동자를 돕기 위한 노동시장 대책들을 가지고 있는 정도이다.

OECD 국가들의 연령차별 관련법을 연령차별만을 독립적으로 다룬 법인가 혹은 다른 차별문제를 같이 다룬 통합적인 법인가, 노동시장 중심인가 아닌가로 구분해 보면 다음과 같다.

먼저 OECD 국가들의 연령차별 입법을 독립적으로 분리된 법인가, 혹은 다른 차별 관련법에 통합되어 있는가에 따라 구분하면, 미국은 독립된 연령차별법을 가지고 있지만, 호주, 캐나다, 핀란드, 아일랜드 등의 국가들은 성, 인종 차별 등을 모두 커버하는 단일한 법안에서 연령차별 문제를 다루고 있다.

통합적인 단일법의 장점은 연령차별의 문제를 이미 보편적으로 인식하고 있는 성, 인종차별의 문제와 동등한 것으로 보는 새로운 기반을 만든다는 것이다. 즉 연령차별 문제를 성차별, 인종차별의 문제만큼 심각하게 받아들인다는 것을 의미한다는 것이다. 반대로 미국을 제외한 다른 국가들의 선택은 단일법과 기관 내에서는 연령차별의 문제가 성, 인종차별과 같은 문제에 비해 상대적으로 덜 중요한 자리를 차지할 위험이 있다는 것을 보여준다(Hornstein, 2001: 9).

둘째, OECD 국가들의 연령차별 금지가 적용되는 영역이 노동시장 중심인가 혹은 다른 분야도 포함하는가의 여부에 따라 분류하면, 미국과 스페인은 주로 노동시장에 초점을 두는 반면, 호주, 뉴질랜드, 캐나다는 고용 뿐 아니라 상품과 서비스 급여에도 적용, 더 광범위한 영역을 커버하고 있음을 알 수 있다. 아일랜드에서 1998년에 만들어진 고용평등법은 고용과 직업에만 적용되었지만, 2000년의 평등지위법(the Equal Status Act)은 상품과 서비스 급여상의 차별로까지 범위를 확대하였다.

그러나 EC의 평등대우 지침(2000)은 법이 금지해야 하는 범위는 더 광범위한 연령차별일 수도 있지만, 무엇보다도 노동시장에서의 연령차별을 금지해야 한다고 명시하고 있다. 그 이유는, 호주의 NSW 법개정위원회가 지적한 바와 같이, 연령차별법을 노동시장에 국한하는 것이 더 효과적이기 때문이다. 즉 포괄적인 법은 너무 복잡할 뿐 아니라 너무 많은 예외조항을 포함한다는 점에서 효과성의 저하를 가져온다. 또한 연령차별 중에서도 노동시장에서의 연령차별 문제가 가장 심각하므로 정책의 우선적 영역이 되어야 한다는 의견도 광범위하게 제기되고 있다(Walker, 1997).

따라서 본 연구에서는 OECD 국가 중 광범위한 연령차별 금지법을 가지고 있는 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 스페인, 핀란드, 아일랜드의 7개 국가들을 일차적인 분석 대상 국가로 한다. 단 우리나라에서도 노동시장에서의 연령차별 문제가 특히 심각한 점을 고려하여 본 연구에서도 노동시장에서의 연령차별 문제를 주로 다룰 것이므로 노동시장에서의 연령차별을 금지하는 법을 가지고 있는 미국, 호주, 캐나다, 핀란드, 아일랜드의 5개국을 본 연구의 주요 분석 대상 국가가 될 것이다.

이들 5개 국가 중 독립된 연령차별법을 가지고 있는 나라는 미국뿐이고, 나머지 국가들은 성, 인종 차별 등을 모두 커버하는 단일한 법 속에서 연령차별 문제를 다루고 있다. 따라서 연령차별만을 독립적으로 다루고 있는 나라와 다른 차별과 통합적으로 다루는 나라 간의 분류는 무의미할 것으로 판단되어 본 연구에서도 그런 구분은 시도하지 않을 것이다.

결국 본 연구에서는 노동시장 내 연령차별 금지에 대한 광범위한 법을 가지고 있는 미국, 캐나다,

핀란드, 아일랜드, 호주 등 국가의 법을 분석하며, 연령차별금지법이 구체적인 서비스나 프로그램으로 전환되기 위한 선택의 차원을 법의 적용대상, 보호내용, 집행체계로 설정하며, 관련 내용들을 탐색적으로 비교함으로써 우리나라에 주는 시사점을 제시하고자 한다.

3. 주요 OECD 국가별 노동시장 내 연령차별금지법의 비교분석

1) 적용대상

(1) 보호대상자의 범위 및 적용집단

연령차별금지법의 보호대상자 범위와 적용집단의 범위는 정비례한다. 법을 통해 보호해야 할 대상자가 광범위할수록 법의 적용을 받는 집단의 범위도 광범위해지기 때문이다.

EC(2000)는 연령차별법이 공공 및 사적 부문의 모든 근로자를 보호대상자에 포함시켜야 한다는 지침을 제시하였다. 즉 법이 피고용자, 구직자, 자영업자, 훈련받는 사람, 훈련기회를 찾는 사람뿐만 아니라 훈련과 직업지도를 제공하는 조직, 모든 근로자조직, 고용주조직, 전문가조직도 보호해야 한다는 것이다. 그리고 법의 적용을 받는 집단도 모든 고용주와 기관, 조합, 협회, 직업훈련단체 등으로 광범위해야 한다고 지적하였다.

그러나 본 연구의 비교분석 결과에 의하면 보호대상자의 범위와 법 적용집단의 범위는 국가별로 차이가 심한 것으로 나타났다. 즉 뉴질랜드와 캐나다의 연령차별법은 계약근로자, 동업자, 자발적(voluntary) 근로자를 모두 보호하며, 특히 뉴질랜드는 직업훈련 받는 사람도 포함하는 등 가장 광범위한 보호대상자 범위를 가지고 있다(OHRC, 2000, CCH, 1998). 반면 아일랜드의 법은 직업훈련 받는 사람, 노조원, 전문직협회 회원은 보호하지만, 자영업자, 동업자, 계약근로자, 자발적 근로자를 보호하지는 않는다(Hornstein, 2001: 74). 또한 미국은 보호대상자의 범위가 피고용인과 구직자로 한정되어 있어서 가장 포괄적이지 못한 보호 범위를 기록하고 있다(Neumark, 2000).

결국 <표 1>에서 보는 바와 같이, 미국의 법 적용범위는 EC 지침에 비해 훨씬 더 제한적이다. 즉 미국의 연령차별금지법의 적용집단은 20명 이상 피고용인을 둔 고용주, 고용주의 대리자로서의 주 및 지방정부의 고용기관, 노동기관, 단체로 한정되어 있어서 20명 미만 피고용자를 가지고 있는 고용주와 직업훈련기관 등을 적용대상에서 제외하였다. 반면 뉴질랜드 법의 적용집단은 모든 고용주와 고용기관, 조합, 전문직협회나 조합, 자격증을 부여하는 단체들, 직업훈련단체 등으로 매우 광범위하다.

<표 1> 국가별 연령차별 금지법의 보호대상자 및 적용집단 범위

구분	미 국	아일랜드	뉴질랜드	캐나다
보호대상자의 범위	피고용인, 구직자	모든 노동자, 피고용인, 직업훈련 받는 사람, 노조원, 전문직협회 회원	피고용인, 구직자, 직업훈련 받는 사람, 계약근로자, 동업자, 자발적 근로자	공공 및 민간의 피고용인, 임시직원, 견습생, 독립적 계약자, 자영업자
법의 적용 집단	20명 이상 피고용인을 둔 고용주, 고용주의 대리자(관리자)로서의 주와 지방정부, 고용기관과 노동기관(단체)	고용주, 근로자 혹은 고용주조직, 각종 전문직 조직	고용주, 고용기관, 조합, 전문직 협회나 조합, 자격부여 단체들, 직업훈련단체들 (고용주의 범위에는 계약자, 대리계약자, 자선기관 등 무급근로자의 고용주가 포함됨).	고용주, 조합, 직업훈련 준비자, 고용기관, franchisors

자료: Hornstein, Zmira(ed.). 2001. Outlawing age discrimination. The Policy Press.
 CCH. 1998. Australian and New Zealand Equal Opportunity Law and Practice.
 OHRC. 2000. Discrimination and age: Human rights issues facing older persons in Ontario, Toronto.

(2) 보호연령의 범위

노동시장 내 모든 연령차별은 금지되어야 하는 것이 원칙이지만, 보호연령의 제한이 전혀 없는 호주와 핀란드를 제외하고, 대부분의 국가들은 하한연령 혹은 상한연령 제한을 두고 있다.

하한연령 제한은 일반교육을 정지하고 일이나 직업교육을 시작할 수 있는 연령을 규정하는 것으로서 하한연령을 명시하는 이유는 젊은이의 낮은 임금수준과 훈련자로서의 위치가 연령차별이라는 비난을 받을 수 있기 때문이다. 따라서 EC 지침(2000)은 특정 연령 이하 집단의 직업훈련은 예외로 인정하더라도, 적절한 노동시장 목적에 부합될 경우에는 일정 연령에 도달하지 못한 근로자에 대해서는 임금이나 다른 조건에서의 차이를 인정하고 있다. <표 2>에서 보는 바와 같이 뉴질랜드의 법이 보호하는 하한연령은 16세, 아일랜드에서는 18세이며, 직업훈련은 15세부터 인정한다. 반면 미국은 하한연령을 40세로 정하고 있다.

한편 아일랜드에서는 훈련 제한 연령을 15-65세, 고용은 18-65세로 한정하고 있다. 상한연령을 제한하는 문제는 논쟁의 여지가 많다. 65세에 보호를 중단한다면 그것은 강제퇴직을 허용하는 것이며, 나이든 근로자에 대한 차별로부터의 보호를 중단하는 것이기 때문이다. 그러나 연령제한이 없다면, 연령 때문에 퇴직을 강요하는 것이 비합법적으로 된다. 그럼에도 불구하고 미국, 호주, 뉴질랜드, 그리고 캐나다의 지방정부들은 상한연령 제한을 두지 않고 있다. 미국의 경우 1967년의 연방 ADEA는 연령 범위를 40-65세로 한정했으나, 1978년 개정에서 상한 제한연령을 70세로 연장하였고, 1986년에는 상한 연령을 아주 삭제함으로써 40세 이상의 모든 근로자들은 연령차별금지법의 보호를 받을 수 있도록 했다(Neumark, 2001).

<표 2> 국가별 보호 연령의 제한

구분	호 주	캐나다	핀란드	미 국	아일랜드	뉴질랜드
제한 연령	없음	하한연령 18-19세 상한연령 65세	없음	하한연령 40세	고용시:18-65세 훈련시:15-65세	하한연령 16세

자료: Hornstein, Zmira(ed.). 2001. Outlawing age discrimination. The Policy Press. pp.69-79의 내용을 재구성한 것임.

2) 보호의 내용

(1) 강제 정년퇴직(mandatory retirement) 허용여부

강제 정년퇴직을 제도적으로 허용하는가 금지하는가의 여부는 연령이 높은 근로자를 차별로부터 보호하는데 있어서 매우 중요한 요소이다. 정년퇴직을 제도적으로 금지하고 있는 호주와 미국의 근로자가 정년퇴직이 허용되는 캐나다나 아일랜드의 근로자에 비해 연령차별을 받을 가능성이 높기 때문이다(<표 3> 참조).

그러나 강제 정년퇴직제도에 관한 논의는 아직도 논쟁의 대상이다. 강제퇴직제도 폐지를 찬성하는 사람들은 연령이 높은 근로자의 차별받지 않을 권리를 주장한다. 즉 일을 할 용의가 있고 또 할 수 있는 사람들이 단지 연령 때문에 그만두는 것은 적절하지 않다는 것이다(Ashenfelter, 2000).

그러나 강제퇴직이 비록 차별적일지라도 허용되어야 한다는 주장의 근거는, 첫째 고용주와 피고용자로 하여금 퇴직 후의 계획을 세우도록 유도하고, 둘째 보다 젊은 노동자가 승진할 수 있는 기회를 제공할 수 있으며, 셋째 업무 수행정도가 낮아지는 데서 오는 해고의 부담 없이 품위 있게 퇴직하도록 한다는 점이다(Agarwal, 2000). 특히 Lazear(1979, 1995)는 강제퇴직제도가 폐지된다면 고용주와 피고용자 모두에게 경제적 손질을 가져오고, 생산성이 더 낮아질 것이며, 연금제도와 퇴직수당도 근본적으로 변화되어야 하는 복잡한 상황이 발생할 것이라고 지적한다.

<표 3> 국가별 강제 정년퇴직 허용여부

구 분	호 주	캐나다	미 국*	아일랜드
정년퇴직 허용여부	금지	허용	금지	허용

* 미국은 1986년에 폐지

자료: Hornstein, Zmira(ed.). 2001. Outlawing age discrimination. The Policy Press.

(2) 세부 보호항목

국가별 연령차별금지법을 통한 보호 항목은 아래 <표 4>에서 보는 바와 같다. 가장 상세하고 광범

위한 보호 내용을 가지고 있는 나라는 아일랜드로서 노동시장에서 이루어질 수 있는 대부분의 행위를 직접 거론하고 있다. 예를 들면, 초과시간에 대한 보호도 포함되어 있다.

<표 4> 국기별 보호항목

구 분	호 주	캐 나 다	핀 란 드	미 국	아일랜드
보호내용	채용광고, 채용, 임금, 승진, 훈련, 고용종결, 직위 이전, 고용기간 변화 등	고용의 모든 측면, 채용, 훈련, 이동, 승진, 면직, 해고, 보상, 초과수당, 노동시간, 휴가, 교대근무, 업무평가, 고용징계	모든 피고용자와 구직자의 공평한 대우, 임금과 조건	채용과 훈련기회, 광고, 채용, 고용기간, 조건, 보상과 특권, 기회나 지위, 해고에 영향 미치는 조건	고용에 대한 접근, 임금, 훈련, 승진, 초과시간, 해고를 포함하는 고용조건, 노조 회원, 전문직, 조합, 단체에 대한 차별로부터 보호

자료: Hornstein, Zmira(ed.). 2001. Outlawing age discrimination. The Policy Press.

다음으로 상세한 보호항목을 가지고 있는 나라는 캐나다로서 임금, 승진, 초과수당, 업무평가 등에 관한 사항을 포함하고 있다. 그러나 미국과 호주는 노동시장에서의 차별적 행위의 범위에 대해 명확한 지침을 제공하지 않고 있다. 즉 채용, 공석 광고, 대상자 선정, 고용의 용어와 조건, 훈련, 승진, 고용 종결과 해고를 포함하는 정도이며, 더 자세한 해석은 법정에서 하도록 위임하고 있다. 특히 핀란드는 모든 피고용자와 구직자의 공평한 대우, 임금과 조건으로만 명시하고 있어서 구체적인 보호내용에 대한 논란의 여지를 남겨두고 있다.

(3) 예외조항

연령차별법에는 다른 차별법보다 더 많은 예외가 존재한다. 연령은 어떤 직업의 성취에 영향을 주며, 모종의 제한을 가져올 수 있기 때문이다. 직업에 따라서는 명백히 특정 연령의 사람이 필요한 경우도 있다. 혹은 불리한 연령집단을 돕기 위한 긍정적 차별정책이 필요할 때도 있는 것이 사실이다.

따라서 EC 지침도 정당한 고용정책, 노동시장 혹은 직업훈련 목적을 포함하여 정당한 목적에 의해 정당화된다면, 그리고 수단이 적합하고 필요하다면, 차별적인 대우를 제공할 수 있도록 광범위한 예외와 직업별 자격기준(GOQ, genuine occupational qualification)을 통한 정당화를 허용하고 있다. 실제로 미국과 캐나다는 연령별 다른 대우를 정당화하기 위한 자격기준(BFOQ, bona fide occupational qualification)을 규정해 놓았다. 정당화의 기반은 연령 차이가 특정 직업에 따르는 합리적인 요구이거나 혹은 기업의 정상적 운영에 합당하게 필요할 때이다. 캐나다와 호주에서는 특정 직업에서의 은퇴 연령을 결정할 때 직업별 자격기준(GOQ)을 사용한다(<표 5> 참조).

구체적으로 호주에서는 젊은 노동자에 대해 임금을 적게 주고 엄격한 노동조건을 부과할 수 있으며, 가족에 대한 보호책임을 가지는 사람에 대한 차별적 대우가 가능하다. 호주와 뉴질랜드에서는 전문직 단체에 의한 최소연령 제한도 허용하고 있으며, 아일랜드는 훈련비용과 임금 보상기간에서의 기간을 예외로 허용하며, 호주, 뉴질랜드, 아일랜드에서 가정 내 고용에 대해서 예외를 인정한다. 아일랜드

랜드에서는 경찰이나 응급서비스 종사자에 대해서는 예외를 인정하기도 한다(CCH, 1998).

한편 긍정적 연령차별을 허용하기 위한 예외조항도 존재한다. 즉 캐나다, 호주, 아일랜드, 뉴질랜드, 미국에서는 유리한 수리적 조건으로 직업연금과 퇴직수당을 받을 수 있도록 긍정적 연령차별을 허용한다.

국가별 다양한 법체계와 문화를 고려할 때, 어느 정도의 예외는 인정될 수밖에 없다. 하지만 예외조항이 지나치게 많으면 법 실행상의 문제를 가져올 수 있다. 실제로 호주의 경우 법개정위원회는 법에 명시된 예외들로 인해 일반적인 금지가 어렵다는 점을 지적하였다(NSW, 1999). 법이란 예외가 적을 수록 효과적이라는 점은 이 경우에도 해당된다.

<표 5> 국가별 예외조항에 관한 규정

구 분	호 주	캐 나 다	핀 란 드	아일랜드	미 국
예외조항	GOQ에 의한 차별, 연소자 임금, 가사채용, 연금제도조건에 의한 긍정적차별, 최저연령 제한 등	BFOQ에 의한 차별, 긍정적 차별 경우	수용할만한 이유 있을 때, 긍정적 차별 경우	GOQ에 의한 차별, 연령우대 임금, 긍정적 차별, 가사채용, 경찰, 방위, 수감자 경우	BFOQ에 의한 차별, 소방관, 법집행관, 연령 우대 경우

자료: Hornstein, Zmira(ed.). 2001. Outlawing age discrimination. The Policy Press.
 CCH. 1998. Australian and New Zealand Equal Opportunity Law and Practice.
 OHRC. 2000. Discrimination and age: Human rights issues facing older persons in Ontario, Toronto.

3) 집행체계

(1) 집행기관

호주, 캐나다, 핀란드, 아일랜드 등의 국가는 연령차별 문제를 성, 인종 등의 다른 차별문제와 함께 다루기 때문에 법의 집행기관도 단일하다. 그러나 독립적인 연령차별금지법을 가지고 있는 미국에서는 연령차별 문제를 다루기 위한 독립적인 위원회를 가지고 있다. 단일화된 차별기관의 이점은 일관성이 크고, 복합적인 차별 케이스를 포함한 모든 차별에 대해 ‘one-stop shop’을 제공하기가 쉽다는 점이다. 정보제공, 실행, 관리에도 규모의 경제가 작용하며, 단일한 대규모 위원회를 통한 평등한 대우가 증진될 것이다. 그러나 단점은 연령차별이 성, 인종과 같은 다른 차별에 비해 관심을 덜 받으며 덜 중요시될 가능성이 있다는 점이다(Hornstein, 2001: 9-10). 실제로 캐나다, 호주 등에서 연령차별은 다른 차별에 비해 덜 중요한 공격의 대상이 되며, 단일 위원회는 더 중요하다고 인식되는 차별에 노력을 집중할 가능성이 크다.

한편 연령차별 문제를 다루기 위해 수립된 기관에 어떤 책임과 권력을 줄 것인가 하는 것은 매우 중요한 문제로서, 특히 기업들이 연령차별정책을 실행하도록 교육하고 돕는 일²⁾과, 법을 집행하기

위한 권력 간의 균형이 필요하다. 실제로 대부분의 나라에서 연령차별위원회는 교육과 집행의 이중 역할을 가지고 있다. 하지만 양 기능간의 균형에는 차이가 있다. 호주의 인간권리와 평등기회위원회(HREOC)는 실무지침을 통해 법의 요구에 맞춰 어떤 행위를 해야 하는지를 알려주지만 법적인 구속력은 가지고 있지 못하다. 반면 아일랜드에서는 평등국(EA)이 지침을 개발하는 권한을 가지고 있고, 장관들의 승인을 통해 법적 기반을 가지게 된다.

대부분의 나라에서 법은 불평하는 개인의 문제를 다룸으로써 집행된다. 위원회는 초기에 양자를 중재하거나 조정하며, 조정이 실패하고 더 심의되어야 할 케이스라고 여겨지면 법정으로 갈 수 있다(Encel, 1998). 아일랜드는 평등국에 속해있는 평등조사과, 호주에서는 평등기회심사부, 미국에서는 재판소가 법정의 역할을 수행한다.

집행기관이 가장 강력한 권한을 가지는 나라는 아일랜드로서 평등국은 광범위한 교육적 기능, 기업의 실행 의무, 법의 목적을 이루기 위한 집행권한을 가지고 있다. 조사를 주도하고 평등 여부를 검토하며, 기업이나 산업체의 행동계획을 만들며, 계획이 만족스럽게 실행되지 않으면 주의를 주는 권한도 가진다. 그러나 호주, 캐나다, 핀란드, 미국들의 집행기관들은 대부분 개인 케이스를 조사하고 의뢰하며, 개인과 기업 사이를 중재하거나 조정함으로써 평등한 기회를 제공하고, 고용주와 노동자, 일반대중에게 권리와 책임을 교육시키는 것을 담당하는 정도로서 연령차별을 효과적으로 금지하기에는 미약한 권한만을 가지는 실정이다(Hornstein, 2001: 9-10).

<표 6> 국가별 법 집행기관과 집행내용

구 분	호 주	캐나다	핀란드	아일랜드	미 국
기관의 독립성 여부	x	x	x	x	o
집행기관	연방차원의 인간권리와 평등기회위원회 (Human Rights & Equal Opportunities Commission)	연방수준과 지방의 인간권리위원회 (Human Rights Commission)	노동자 보호기관	평등국 (Equality Authorities)	평등고용위원회 (Equal Employment Commission)
집행내용	불평조사 및 행동건의	평등증진 위한 조사, 선도, 특정 고용주 중재, 보상의뢰	모니터, 자문, 개인은 법정에 소송할 수 있음.	평등증진 조항 개발, 조사 주도, 검토, 행동 계획 요구, 개인의 불만조사, 중재와 보상, 의뢰 등	고용법내 연령차별 개입, 개인불평 조사, 조정, 보상

자료: Hornstein, Zmira(ed.). 2001. Outlawing age discrimination. The Policy Press. pp. 69-79의 내용을 재구성한 것임.

2) 기업들로 하여금 목표(훈련이나 채용)를 세우도록 하고, 목표에 대해 감사를 받도록 하며, 행동으로 옮기도록 요구하는 행위를 포함함.

(2) 집행과정

법집행 감시위원회를 가진 나라에서 불평을 다루는 과정은 국가별로 매우 유사하다. 위원회는 초기 조사를 통해 불평자와 고용주 간 중재 노력을 계속할 것인가를 결정하고, 가능한 논쟁을 해결함으로써 소수 케이스만이 다음 단계의 재판 과정을 거치도록 유도한다. 재판은 위원회가 의뢰하거나 혹은 개인이 직접 고소함으로써 이루어진다(Hornstein, 2001: 10).

법을 집행하는데 있어서 연령차별을 증명하기는 쉽지 않다. 고용주와 피고용자 간의 힘의 불균형이 심하며, 성이나 인종차별의 경우에 비해 연령차별 행위가 더 숨기기 쉽고, 고용주의 의도를 증명하거나 혹은 간접적인 연령차별을 증명하는데 필요한 단계를 통과하는 것이 어렵기 때문이다. 특히 예외와 정당화의 허용 정도가 광범위한 호주, 캐나다, 미국에서는 연령차별을 증명하는 것이 더 어렵다.

케이스가 중재될 경우 사용가능한 처방은 해고 결정을 뒤집거나 임금의 소급지급, 동의된 타협이다. 그러나 케이스가 심사기관이나 법정으로 갈 경우 노동자에 대한 보상은 매우 낮고 심지어 손해를 보기도 한다. 이러한 결과는 성이나 인종차별에서의 처벌적 보상이 상당한 것과는 매우 대조적이다.

게다가 불평을 진행시키는 과정은 복잡하다. 따라서 노동자와 고용주는 한 장소에서 필요로 하는 정보와 도움을 받지 못하는 현실 때문에 고소를 취하하기도 한다. 호주의 한 조사에 의하면, 특히 젊은이의 약 20%만이 불만을 제기하며, 아무도 초기단계 이상으로 나가지 않는 것으로 나타났다(NSW, 1999).

한편 한 국가의 복지안전망의 정도는 연령차별에 대한 문제제기에도 반영된다. Hornstein (2001)은 호주의 경우 불평의 상당 부분이 채용에 관한 것이라면, 미국에서는 해고에 관한 것인데, 이는 의료 및 소득을 포함한 복지안전망이 부족한 미국의 경우 해고에 따르는 손실이 호주에 비해 훨씬 더 크다는 현실을 반영하는 것이라고 지적한다.

4) 법의 효과성

연령차별금지법의 효과성을 분석하기 위해서는 분석이 가능할 만큼 충분한 법 시행의 역사와 경험 축적이 필요하다. 그러나 본 연구의 분석대상이 된 국가들조차 법 시행기간이 짧은 편이다. 각각 38년, 23년, 17년의 역사를 가지고 있는 미국, 캐나다, 호주를 제외하고는 채 10년도 되지 않은 시행기간을 가지고 있기 때문이다.

본 연구에서는 이들 국가 중 가장 긴 역사를 가지고 있어서 가장 포괄적인 증거를 보여주는 긴 미국의 연구결과들을 중심으로 연령차별금지법의 효과성을 네 가지 차원에서 분석하고자 한다.

첫째, 미국에서 연방 수준의 연령차별금지법이 만들어진 1967년 전과 후, 그리고 다른 수준의 법을 가지고 있는 주(states)간의 차이를 비교한 연구는 연령차별금지법이 고령 노동자의 고용률을 분명히 증가시켰음을 보여준다(Neumark, Stock, 2000, Adams, 2000). 그러나 Adams(2000)는 이러한 변화가 고령 노동자의 채용률이 증가했기 때문이라기보다는, 고령의 노동자가 더 오래 직장에 머무는데 기인한다고 주장한다. 즉 고령 노동자들이 더 많이 채용되었다기보다는 더 늦은 나이에 직장을 떠났음을

보여주기 때문이라는 것이다.

둘째, 미국의 연령차별금지법은 고용주들의 행태에 변화를 가져온 것으로 나타났다(Neumark, 2001). 특히 강제 정년퇴직을 금지하고 있는 미국에서는 고령 노동자들이 정년퇴직의 부담으로부터 벗어나도록 법의 보호를 받고 있다. 그러나 이에 대해서도 Garen 등(1996)은 강제 정년퇴직 금지조항 때문에 고용주들이 고령 노동자를 덜 채용하는 경향을 보인다고 주장한다.

셋째, 미국의 연령차별금지법은 피고용자와 고용주간의 관계를 강화했다는 연구결과도 있다. 고용주가 고령 노동자에게 의무조항을 어기는 행위를 할 수 없다는 것을 확실히 알고 있기 때문에 양자간의 신뢰감이 증가했다는 것이다. 미국 경제학자들은 경력직 근로자들이 젊은 시절에는 생산성에 비해 낮은 임금을 받는다는 사실, 그리고 연령이 높아질수록 임금이 높아지는 것은 충성심에 대한 보상이라는 사실에 대해 상호간의 암묵적 이해가 있다는 점을 지적한다(Adams, 2000). 또한 연령차별금지법은 특히 채용에서의 명시적인 연령차별의 정도를 감소시키는 것으로 나타났다.

넷째, 연령차별금지법이 고령 노동자에게 도움이 되었다는 증거는 상대적으로 명백했지만, 성이나 인종차별금지법이 여성과 소수인종 집단에 미친 것만큼의 효과는 나타나지 않았다는 지적이 있다(Neumark, 2001). 아울러 연령차별금지법이 사회 전체의 경제적 안녕에 미친 효과가 무엇인가에 관한 명백한 증거도 없는 것으로 지적되었다.

따라서 미국의 연구결과와 호주, 캐나다의 부분적인 증거는 다음과 같은 일반화가 가능하다는 점을 보여준다. 즉 연구자들은 연령차별을 금지하는 입법은 직접적인 형태의 차별에는 분명한 효과를 가져오며, 특히 공식 광고, 승진 심사과정, 특히 채용에서의 명시적인 차별의 정도가 명백히 감소한다고 주장한다. 그리고 법은 평등권을 증진시키는 다른 정책들과의 결합을 통해 고용주의 태도를 변화시키는데 도움이 될 수 있으며, 고용주와 노동자의 의무와 권리를 교육시키는데 도움이 된다는 것이다.

그러나 고령 노동자에 대한 고용주와 사회의 태도에 주목할 만한 변화가 있다는 명백한 증거는 없다. 그러한 변화를 가져오기 위해서는 오랜 시간과 과정이 필요하기 때문이다. 따라서 오랫동안 관련법이 실행되어온 성과 인종차별에 대한 태도와는 달리, 연령차별에 대한 태도의 변화는 아직 크지 않다.

4. 논의: 우리 사회에 주는 시사점

이 절에서는 이상에서 살펴본 주요 OECD 국가들의 연령차별금지법 내용 및 효과성에 대한 분석결과를 통해 우리 사회가 지향해야 할 연령차별 금지 및 완화 정책의 방향에 주는 시사점을 도출해보고자 한다. 특히 본 연구내용의 상당 부분이 연령차별금지법에 관한 것이므로 여기서 논의될 시사점도 우리나라에서 연령차별금지법을 제정할 경우 고려해야 할 점에 초점이 두어질 것이다.

첫째, 연령차별의 문제를 모든 종류의 차별과 함께 단일한 틀 혹은 단일 법 속에 넣은 것인가의 문제가 제기된다. 우리나라에서도 최근 들어 성차별, 장애인차별, 외국인노동자 차별에 대한 사회적 관심이 증가되고 법으로 금지되는 추세이다. 그렇다면 연령차별을 금지하기 위한 정책이나 법을 만들

경우 연령차별의 문제와 함께 성, 장애인, 외국인노동자의 차별을 커버하는 단일한 법을 만들 것인가 혹은 연령차별 문제만을 다루는 법을 만들 것인가?

본 연구의 분석결과는 단일한 차별금지법을 가지고 있는 나라들이 연령차별의 문제를 성차별이나 인종차별만큼 심각하게 받아들인다는 장점을 가지는 반면, 실제 법의 실행에 있어서는 연령차별의 문제가 다른 차별에 비해 상대적으로 덜 중요하게 다루어질 수도 있다는 점을 보여준다. 따라서 노동시장에서의 연령차별 문제가 심각하다고 인식한다면, 미국처럼 독립된 법과 제도로 만드는 것을 심각하게 고려할 필요가 있다.

둘째, 연령차별금지정책을 마련하고 관련법을 제정할 경우, 보호의 내용을 얼마나 명시적으로 규정할 것인가 혹은 다양한 예외조항을 인정하는 유연성을 보일 것인가의 문제가 제기된다. 본 연구의 분석결과에 의하면, 아일랜드처럼 고용자의 의무와 권리 등에 관한 행동지침을 자세하게 명시할 경우 법정의 판단에 의존하지 않고도 법의 준수 여부를 판단할 수 있다는 장점을 가지는 반면, 다양한 해석과 예외를 인정하는 미국의 경우에는 연령차별의 여부를 판단하기 위해서 매번 법정에 의존해야만 한다는 단점을 가지는 것으로 나타났다. 따라서 우리나라의 연령차별금지정책과 법도 노동시장의 조건 변화에 따라 유연하게 대처할 수 있을 정도의 유연성을 갖추되 보호의 내용, 그리고 고용자의 의무와 권리가 명시적으로 규정되어야 한다고 본다.

셋째, 연령차별을 받지 않을 개인의 권리와 시장경제적인 고려 간의 균형을 어떻게 맞출 것인가의 문제가 제기된다. 모든 노동자의 평등한 대우를 받을 권리에 대한 당위성에도 불구하고 시장경제의 측면에서는 합당하지 않거나 심지어 부당한 비용을 부과하는 경우도 생기기 마련이다. 따라서 본 분석결과에서도 나타난 바와 같이, 여러 국가들이 다양한 방법으로 개인의 권리와 경제적 고려 간의 균형을 맞추기 위해 노력하고 있다. EC 지침도 경제적 효율성을 위한 차별적 행위의 정당성을 어느 정도 인정하는 것이 사실이다.

그러나 미국처럼 20인 미만 피고용자를 가진 기업을 제외할 경우 열악한 노동조건을 가지는 사람들의 연령차별 문제는 더욱 심각해질 것이다. 따라서 아일랜드처럼 고령노동자의 훈련을 제외하는 것과 같은 미약한 정도의 예외조항이 아니라면, 연령차별을 받지 않을 개인의 권리는 보호되어야 하리라고 본다.

넷째, 연령차별금지정책이나 법에서 강제 정년퇴직을 명시할 것인가의 문제는 매우 중요하다. 이와 관련하여 OECD 고령화프로젝트팀은 우리나라에 대해 정년퇴직 연령을 상향조정하되 연공서열임금제를 개혁하여 임금피크제를 도입할 것을 권고함으로써 강제 정년퇴직제도에 대해서는 직접적으로 언급하지 않고 있다. 본 분석결과, 캐나다나 아일랜드는 강제 정년퇴직이 비록 차별적인 측면을 가진다는 것을 인정함에도 불구하고, 고령 노동자의 생산성 저하로 경제적인 손실을 이유로 강제 정년퇴직을 명시하는 것으로 나타났다.

그러나 우리나라처럼 정년퇴직 연령이 매우 낮고, 외환위기 이후 ‘정년’ 퇴직의 개념 자체가 흔들리는 사회에서는 일할 용의가 있고 또 일할 능력도 가지는 고령 노동자의 차별받지 않을 권리가 경제적인 고려보다 우선되어야 한다고 본다.

다섯째, 아무리 훌륭한 연령차별금지정책이나 법이라고 할지라도 실질적인 집행체계가 마련되어 있

지 못하다면 그 효과는 반감될 것이다. 따라서 연령차별금지정책과 법을 실행할 기관에 대해 어떤 권한을 부여할 것인가의 문제가 제기된다.

본 연구의 분석결과, 대부분의 국가는 법 집행기관에 대해 기회의 평등을 증진시키고, 고용주나 노동자, 일반 대중에게 연령차별에 대한 권리와 책임에 대해 교육하는 의무를 부여하고 있었고, 개인의 연령차별 사례를 조사하고 의뢰하는 책임을 지고 있었다. 그러나 연령차별의 문제를 보다 적극적으로 해결하기 위해서는 법 집행기관에 대해 개인이나 기업의 연령차별에 대한 보다 강력한 조사 권한이 부여되어야 하며, 기업에 대해서도 보다 강력한 교육과 제재를 가할 수 있는 권한이 주어져야 할 것이다.

5. 결론

본 연구의 목적은 OECD 국가 중 노동시장 내 연령차별 금지 혹은 완화를 위한 법령을 가지고 실천하고 있는 호주, 캐나다, 핀란드, 아일랜드, 미국 등의 국가를 중심으로 연령차별 금지를 위한 구체적인 법의 내용을 비교분석함으로써 우리나라 연령차별 관련정책에 필요한 기초자료를 제시하고 함의점을 모색하려는 것이었다.

위의 목적을 달성하기 위해 제2절에서는 연령차별의 개념을 정의하고, 노동시장 내 연령차별 문제가 사회문제화 되는 과정과 OECD 국가의 연령차별 금지법 현황에 대해 살펴보았다. 제3절에서는 주요 OECD 국가별 노동시장 내 연령차별금지법의 내용을 보호대상자 범위 및 적용집단, 보호연령의 범위를 중심으로 하는 적용대상, 강제 정년퇴직 허용 여부와 세부 보호항목, 예외조항을 중심으로 하는 보호의 내용, 집행기관과 과정을 중심으로 하는 집행체제로 나누어 비교분석하고, 그리고 법의 효과성에 대한 논의를 분석하였다.

특히 법의 효과성에 대한 분석 결과, 연령차별금지법은 직접적인 형태에 차별을 감소시키며, 평등권을 증진시키는 다른 정책들과 결합될 경우 고용주의 태도를 변화시키는 데에도 도움이 되는 것으로 나타났다. 따라서 우리나라에서도 다양한 연령차별금지정책, 특히 관련법을 통한 연령차별 금지 혹은 완화 노력이 시급히 이루어져야 할 것이다.

따라서 제4절에서는 우리나라에서 연령차별금지법이 제정될 경우의 시사점을 5가지 차원에서 논의하였다. 즉 연령차별의 문제를 독립적으로 다루는 법과 제도가 요구된다는 점, 법에는 구체적인 보호의 내용과 고용자의 의무와 권리가 명시적으로 규정되어야 한다는 점, 연령차별을 받지 않을 개인의 권리를 강조하기 위해서는 예외조항이 지나치게 많지 않아야 한다는 점, 일할 용의와 능력을 가진 고령노동자의 차별받지 않을 권리를 위해서는 강제 정년퇴직제도를 명시하지 않아야 한다는 점, 법의 집행기관은 강력한 조사 및 기업 교육과 제재의 권한을 가져야 한다는 점을 제시하였다.

본 연구결과가 점점 심각하게 대두되고 있는 연령차별 문제에 대한 기초자료로 활용됨으로써 빠른 고령화에 효과적으로 대응하기 위한 연령통합적 사회를 이룩하는데 기여할 수 있기를 기대해 본다.

참고문헌

- 김 옥. 2002. “억압의 한 형태로서의 노인차별주의(Ageism): 사회복지적 대응과 함의.” 한국사회복지정책학회, 『사회복지정책』 14: 97-118.
- 김정후·한만주. 1998. 노인인력 활용정책과 프로그램. 아산재단 연구보고서. 집문당.
- 박영숙. 2000. “노동시장의 연령차별 구조와 고연령층의 취업생활.” 한국노동경제학회, 『노동경제논집』 23: 241-263.
- 정경희. 1997. “OECD 국가의 노인소득보장정책과 그 시사점.” 『한국노년학』 17(1): 206-222.
- 조선일보. 2002년 7월 10일자
- 최성재. 2002. 생산적 노화를 위한 복지정책 방향. 한국사회복지학회 발표논문.
- 현외성. 1997. “OECD 가입과 노인복지의 추진방향.” 『한국노년학』, 17(1): 237-252.
- AARP. 1996. *Guidebook of Planning for the Retirement*.
- Adams, S.J. 2000. Three essays on the economics of ageing. PhD dissertation. Dept. of Economics. Michigan State University.
- Agarwal, N. 2000. *Mandatory retirement and the Canadian Human Rights Act*. Ottawa: CHRC.
- Ashenfelter, O. and Card, D. (eds.). 2000. How did the elimination of mandatory retirement affect faculty retirement? working paper. Princeton University.
- CCH. 1998. *Australian and New Zealand Equal Opportunity Law and Practice*. Sydney: CCH Ltd.
- EC. 2000. The European Union Council Directive for Equal Treatment in Employment and Occupation(2000/78/EC of 27 Nov. 2000, OJ L303 pp. 16-22.)
- Encel, S. and Studencki, H. 1998. *Over the hill or flying high?-An analysis of age discrimination complaints in NSW*. Sydney: NSW Committee on Ageing.
- Garen, J., Berger, M. and Scott, F. 1996. “Pensions, non-discrimination policies, and the employment of older workers.” *Quarterly Review of Economics and Finance* 36(4): 417-30.
- Hirsch, B.T., Macpherson, D.A. and Hardy, M.A. 2000. “Occupational age structure and access for older workers.” *Industrial and Labor Relations Review* 53(3): 401-18.
- Hornstein and Zmira(ed.). 2001. *Outlawing age discrimination*. The Policy Press.
- Lazear, E.P. 1979. “Why is there mandatory retirement?” *Journal of Political Economy* 87(6): 1261-84.
- Lazear, E.P. 1996. *Personnel economics*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Madrid International Plan of Action on Ageing. 2002. The 2nd World Assembly on Ageing. Madrid.
- Miller, D. 1966. “Age discrimination in employment: the problem of the older worker.” *New York University Law Review* 41: 383-424.
- Neumark, D. 2001. Age discrimination legislation in the US: assessment of the evidence. in Hornstein, Z.(ed.). *Outlawing age discrimination*. The Policy Press.
- Neumark, D. and Stock, W.A. 1999. “Age discrimination laws and labor market efficiency.” *Journal of Political Economy* 107(5): 1081-1125.
- NSW Law Reform Commission. 1999. *Review of the Anti-Discrimination Act 1977*. Sydney: NSW Law Reform Commission.
- OHRC. 2000. *Discrimination and age: Human rights issues facing older persons in Ontario*, Toronto: OHRC.

Palmore, E.B. 1990. *Ageism: Negative and Positive*. NY: Springer Publishing Co.

Performance and Innovation Unit. 2000. *Winning the generation game*. London: The Stationery Office.

Walker, A. 1997. *Combating age barriers in employment*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working conditions.

Comparative Analysis on the Measures and Programs for Age Equality of OECD Countries

Han, Hye-Kyung
(Honam University)

The purpose of this study was to bring together evidence of the operation and impact of legislation to prohibit age discrimination in those countries that have such laws. We identified 5 countries with extensive age discrimination legislation: the US, Canada, Australia, Finland and Republic of Ireland.

The objectives and cultural context of age discrimination legislation, which plays a large part in each country determining what type of legislation is deemed to be appropriate. The effectiveness or impact of the legislation, in terms of progress towards these objectives. Some key issues where choices of emphasis will need to be made in the introduction of new legislation to reduce age discrimination.

Key words: age discrimination, age discrimination legislation, OECD countries, comparative analysis

[접수일 2005. 2. 24. 게재확정일 2005. 4. 22.]