

핀란드의 고령화 정책

Robert Arnkil

(Arnkil Dialogues Co., 소장)

세계화와 고령화에 따른 경제·사회적 난관은 세계적인 이슈로 부각되고 있다. 청년층의 고용기회 확대를 위해 조기퇴직을 권해오던 정책의 방향은 고령자들의 고용을 늘리고, 퇴직연령을 늦추기 위한 노력으로 변했다.

고령화로 인한 노동력 축소가 우려되고 있고, 현재 55~64세 고령자들의 고용을 유지하는 것뿐 아니라 현재 40대 또는 50대 초반 연령층의 고용 가능성을 증진시키는 것도 함께 해결해야 할 문제로 인식하고, 유럽연합 국가들은 2010년까지 고령자 고용을 50%까지 늘린다는 목표를 세우고 고령자들의 고용을 유지하도록 기업에 세금혜택 등의 인센티브를 제공하는 방법부터 연금수급 관련 제도를 개정해서 근로자의 조기퇴직에 대한 인센티브를 줄이고 전연령층의 직업훈련 기회를 확대하면서 직업훈련 기회가 상대적으로 적었던 고령층을 위한 평생교육제도를 개발하는 등 다양한 노력들을 벌이고 있다.

특집에서는 핀란드에서 1998년부터 2002년까지 시행되어 성공적이라는 평가를 받고 있는 포괄적인 고령화 정책인 고령 근로자를 위한 국가계획(FINPAW)과 영국에서의 고령화 정책의 시행 사례를 소개한다.

■ 국가 긴급 의제

다른 유럽연합 국가들 및 다른 지역 국가들과 마찬가지로, 핀란드도 인구 고령화, 노동인구의 대대적인 세대교체, 노동력 부족 위협, 임금 소득자 대비 부양인의 비율 악화를 경험하고 있으며, 이 모든 요인들이 핀란드의 경제·사회에 큰 영향을 미치고 있다. 유럽은 전 세계에서 고령화가 가장 잘 진행된 지역 중 하나이며, 그 중 핀란드는 2015년까지 노동인구(20~60세) 대비 부양인(0~19세, 60세 이상) 비율이 최악이다. 따라서, 이 문제는 핀란드에게 극히 중요한 사안이다.

바로 이러한 배경에서, 핀란드는 1998년부터 고령 근로자를 위한 국가계획(Finnish National Programme for Ageing Workers, 이하 FINPAW¹⁾라 부름)이라는 독특한 프로

그램을 개발하게 된다.

■ 변화의 바람

핀란드는 1990년 대 중반까지, 오늘날과는 반대되는 조기퇴직을 장려하고 젊은 세대에게 근로 기회를 주는 정책을 시행했다. 이런 정책들은 1990년 대 초 핀란드는 역사상 최고로 심각한 불황을 경험하면서 더욱 강조되었다. 그러나 새천년을 맞이하여, 핀란드에는 완전한 탈바꿈을 위한 변화의 바람이 불었다. 핀란드는, 특히 정보통신기술(ICT)분야를 발전시키는 데 성공하였고, 경제 전망은 더 밝아 보였다. 그와 동시에 직장개발, 평생교육, 노동시장 활성화 방안 및 고용서비스 향상을 강조하는 정책적 변화가 시도되었다. 뿐만 아니라, 조기퇴직을 장려하던 것과는 반대되는 정책이 마련되어서, 근로자들의 근로기간을 좀 더 연장할 수 있는 방법 및 이를 지원하기 위한 법, 제도, 사고방식, 인센티브 측면의 체제 구축을 모색하게 되었다.

바로 이러한 배경에서, FINPAW가 마련된 것이다. 다시 말해서, 이 프로그램은 핀란드가 '고령화 문제'의 해결이라는 공동의 목표를 이루기 위하여 필요한 포괄적인 정책 변화를 이끌어 내기 위하여 일련의 방안을 추진하는 데에 그 취지가 있다. 그러나, 사회 구조는 하루 아침에 바뀌는 것은 아니다. 예

를 들어, 수 십년 동안 장려되었던 조기퇴직에 대한 사람들과 기업들의 태도를 바꾸는 것은 결코 쉬운 일이 아니며, 모든 구성 요소가 제자리에 갖추어져야만 이루어질 수 있다.

그런데, 핀란드에서 적어도 초기에는 그와 같은 변화를 이루기 위한 요소들이 순조롭게 갖춰지는 것 같았고, 이렇게 될 수 있었던 데는 FINPAW만이 작용한 것은 아니지만, 여러 국내 및 유럽의 보고서는 이 프로그램이 긍정적이었다고 평가했다.

■ FINPAW의 주요 내용

위원회의 제안을 바탕으로, 핀란드 정부는 1997년 고령 근로자의 고용상황을 개선하기 위해 필요한 조치에 대해 결정하여 FINPAW의 기초를 마련하였다. 이 프로그램의 시행 기간은 1998~2002년이며, 정부 결의안에 명시된 40개 세부 조치들의 시행을 목표로 하고 있다. 2002년 이후에는 추가적인 프로그램의 시행을 통하여, 고령 근로자 문제를 해결하기 위한 노력이 계속될 것이다.

FINPAW와 그 후에 있을 추가적인 조치들은 이 프로그램 참여자들 사이의 협조를 통해서 이루어질 목표 및 조치와 또한 그 대상 및 수준을 명시하고 있다. FINPAW는 매우 포괄적인 프로그램으로서 법률, 연구·개발 프로젝트, 연수 및 커뮤니케이션을 통해 실행되었으며, 이러한 방안들은 FINPAW의 시행기간 동안 그 중요도에 따라 역점을 달리 두었다. 우선, 입법적 수정조치가 마련되었으며, 홍보활동이 이루어졌다. 동 프로그램 시행 중기에는(1999~2000년) 연구개발에 초점을 두었고, 시행 말기에는(2000~

1) 핀란드 및 유럽의 독립 연구진들이 수 차례 이 프로그램을 평가한 바 있으며, 자세한 평가 내용은, 이 프로그램에 대한 타유럽 국가의 평가의 주요 결과가 나타나 있는 웹사이트 <http://www.peerreview-employment.org/en>에서, 기업 및 기관의 사례와 함께 실제적인 시행과정 및 정책에 대한 내용을 볼 수 있다.

2001년) 경영진과 종업원의 직무능력 유지를 위한 교육에 역점을 두었다.

FINPAW는 고령 근로자들의 직무능력을 유지하기 위한 작업장 보건 증진(Workplace Health Promotion: WHP)과 고령화와 관련된 사안들에 관한 인식제고를 목적으로 하여, 다양한 대상 그룹들(직장보건안전요원, 지역고용안전요원, 노동행정요원, 직장, 개인)을 위한 광범위한 정보 보급 및 훈련 프로그램들로 이루어져 있었다. 또한, 이 프로그램은 회사 및 기관 차원에서 포괄적이며 실용적인 직장 보건 증진 업무, 고령 근로자와 관련된 고용문제에 대한 연구 및 고령 근로자를 위해 좀 더 효과적인 공적 고용 서비스를 개발하기 위한 조치를 포함하고 있다.

또한, FINPAW는 일시해고 또는 고용 종료와 관련된 고령 근로자의 지위, 성인교육을 위한 재정지원 시스템의 개혁, 장애 및 실업연금에 있어서의 피보험인 본인의 리스크 문제, 연령별 고용연금 분담액의 차등화, 직장과 분리된 사회보장 분담금의 철폐 등에 대한 법률적 변화를 이끌어 내기 위한 연구 및 준비작업을 포함하고 있다. 기업 내 공동결정에 관한 특별법에 “인사 및 연수계획은 고령 근로자 및 공무원들의 특수한 실정에 관심을 쏟도록 노력해야 한다.”라는 신규 조항이 추가되었으며, 고용안정 특별법에도 또한 수정조항이 마련되었다. 전자는 나이, 성별, 직무능력 이외에 고령화를 고용주가 고려해야 할 의제에 포함시켰으며, 후자는 고용주들이 고용안정 및 직장보건의 증진을 위하여 고용주가 시행해야 되는 프로그램에 직장보건 증진 문제를 포함시켰다.

이 프로그램의 주요 대상그룹은 45~64세

에 해당하는 고령 근로자와 실업자들로 이루어져 있으며, 여타 대상그룹은 직장보건 및 고용안정 요원, 노동행정 요원, 교육 행정 요원, 고용주와 직장을 포함하였고, 이들을 위해 연구, 교육 및 정보가 제공되었다. 마지막으로, 일반대중 또한 고령화에 대한 정보보급 대상이었다. FINPAW를 위하여 국가 예산에서 총 4백2십만 유로가 지원되었다. 프로그램의 시행을 담당하고 있는 주기관은 사회보건부(Ministry of Social Affairs and Health)이며, 또한 노동부 및 교육부도 프로그램의 시행에 참여했다.

FINPAW를 위하여 위에 언급된 부들 이외에도 재무부, 통상산업부, 노동시장 관련 기관, 핀란드 지역청, 직장보건협회, 사회보협연구원(KELA), 고용연금단체연맹, 핀란드 기업연맹, 농업생산자 및 산림 소유자 중앙연합의 대표들로 구성된 고문협의회가 구성되었다.

FINPAW가 다룬 주요 사안들을 다음과 같다.

- ① 고령 근로자들의 조기퇴직과 조기퇴직을 선호하는 전반적인 경향
- ② 고령 근로자의 취업률 저조
- ③ 고령 근로자의 재취업률 저조
- ④ 고령 근로자의 직무능력 약화
- ⑤ 고령 근로자의 낮은 교육수준
- ⑥ 고령화에 대한 일반적 사회인식 부족 및 고령 근로자들의 특수한 실정
- ⑦ 연령층 차별: 고령 인구에 대한 선입견, 심지어는 차별로 인해 야기되는 심각한 사회문제

다음은 몇몇 목표 분야에서 나타난 FINPAW의 주요 결과이다.

정보전달 효과: FINPAW는 의도하는 취지를 잘 전달했는가?

이 프로그램에 대해 2002년에 시행된 평가에 따르면, 광범위한 홍보활동과 연구 지식의 보급이 긍정적인 영향을 미쳤다는 명확한 증거가 있으며, 이는 여러 민간 조사에 의해 입증되었다. 프로그램의 취지는 시행 과정에서 더디지만 명백하게 전달되었으며, 기업과 공공부문에서의 고령화 문제를 다룰 수 있는 진정한 포괄적, 실용적 조치 및 방안이 실시되었다. 아직도 시행상 미흡한 점이 많은 상태이지만, FINPAW는 중요한 시발점이었다고 볼 수 있다.

FINPAW는 성공적인 포털 사이트의 구축²⁾을 통하여, 고령화와 연령관리에 관한 정보를 제공하고 있다.

고령화에 대한 사회의 인식은 변화하였는가? 소위 말하는 '연령차별'이 줄어들고 있는가?

핀란드의 몇몇 조사에 따르면, 고령 근로자들에 대한 사회의 인식이 좀 더 긍정적으로 변화하였으며, 연령차별이 약간 줄어든 것으로 나타났다. 앞에서 언급한 것처럼, 이러한 결과가 있기까지의 FINPAW의 역할은 파악하기 어렵다. 이러한 사회 인식 변화는 FINPAW의 시행 기간 이후에도 계속되었으며, 고령 근로자와 조기퇴직에 대한 직장 내 인식에서 특히 변화가 나타나고 있다. 그러

2) 참조 웹사이트 목록

영어 포털 사이트와 자료: <http://www.stm.fi/english/current/ageprog/index.htm>

업무능력 유지에 관한 정보: http://www.vn.fi/stm/suomi/ajankohti/tyokyky/f_english.htm

FINPAW의 주요 참여자인 핀란드 직장 보건 안전 협회: <http://www.occuphealth.fi/internet/english>

나, 고령 근로자의 신규 고용, 특히 실업자에 대한 고용 상황은 변하지 않고 있다.

■ 직무능력 유지

나이가 들어감에 따라 직무능력의 유지 및 사내복지는 중요한 문제로 작용하고 있다. 직무능력 유지(MWA) 활동은 핀란드에서 FINPAW가 시행되기 이전에 이미 활발히 추진되고 있었으며, MWA활동으로부터 제공된 전문지식과 네트워크는 FINPAW활동에 있어서 정보 차원에서나 시행 차원에서, 주요한 바탕을 제공해 주었다. 지난 10년 동안 MWA활동이 상당히 확대되었고, 이러한 경향은 FINPAW의 시행 기간 및 그 이후에도 계속되었다. MWA 기준에(통상적인 포괄적 국가 조사) 따라, 근로자 2인 이상 사업장의 3분의 2가 광범위한 의미에서 MWA활동을 실행하고 있었다. 핀란드에서 MWA활동을 전혀 하지 않는 곳은 전체 작업장의 10% 미만이다. MWA활동은 광범위한 직무개발 활동을 위해 전통적으로 시행해 왔던 근로자 개개인의 보건증진을 위한 방안에서 그 근원을 찾을 수 있다. FINPAW 이후에는 특히 연령관리가 주요 문제로 다루어 졌다.

■ 평생교육

핀란드에서는 고령 인구를 위한 교육기회가 증대되었으며 더욱 알차게 되었다. 이러한 결과가 있기까지, FINPAW가 유일한 요인은 아니었지만, 고령화 문제가 좀 더 표면적으로 다루어지게 되었다. 물론 여기에서의 근본적인 문제는 고령자들의 교육수준과 참여가 낮다는 것이다. FINPAW의 성공에 힘

입어 노스토(Nosto, '추진'이라는 의미)가 30~54세의 교육을 제대로 받지 못한 성인 근로자들을 대상으로 2003~2007년 시행을 목표로 발족되었다.

■ 노령자 고용문제

긍정적인 신호들이 보이고 있다. 노동시장에 있어서 고령 근로자들이 차지하는 비율은 증가하고 있으나, 젊은 세대와의 격차는 아직도 크다. 이러한 경향은 계속되어 왔으나, 55~64세 연령층이 일자리를 구하는 것은 여전히 어렵다. FINPAW의 시행기간 동안 전반적인 고용률은 증가하였으며, 특히 55~59세 층과 60~64세 층에서 그러한 현상을 볼 수 있다. 핀란드의 고령인구의 취업률은 이제 유럽연합의 평균보다 높은 수준이다.

법률: 대상 분야를 지원하기 위한 법률 상의 변화가 있었는가?

FINPAW의 시행기간 동안 법률에 연령문제를 포함시키기 위한 많은 변화 조치들이 마련되고 채택되었다. 예를 들어, 특별 '연금 제도', 근무시간 조정, 성인교육에 관한 법률, 직장보건법의 부활 등이 있다. 이를 통해 실제 연금수급연령을 2~3세 높이는 것이다. 노령연금 지급이(현재 65세 수급개시) 유연화되어, 퇴직을 늦추는 것이 연금을 높일 수 있게 될 것이다. 퇴직을 늦춤으로 해서 연금 누적액이 변화하도록 해서 18세 이후의 전체 직장생활 기간(퇴직 전 몇 년이 아니라)에 대해 인센티브를 제공하도록 했으며, 그 증가 비율은 고령일수록 더 높다. 평

균 퇴직연령은 1989년에는 58세에서 2003년에는 거의 60세까지 꾸준히 확대하였다. 앞서 언급된 것처럼, 여기에는 여러가지 요인들이 작용했으며, FINPAW도 어느 정도 이에 기여를 하였다.

협조체제: '고령 문제'를 해결하기 위해서 주요 참여자들 사이에서 새로운 차원의 협조가 이루어지고 있는가?

여러 정부부처, 공무원, 전문가들 간에 FINPAW의 시행을 위하여, 상호 경계를 초월하는 새로운 차원의 협조가 이루어지고 있는 사실에 대해 만족스럽다는 평가가 많이 있었다. 이러한 상호협력은 직장보건안전협회들이 제공하는 매우 중추적인 정보와 함께 핀란드의 주요 강점으로 여겨졌다. 또한 지난 10년 동안 핀란드 정치를 특징지었던 매우 높은 수준의 정치적 합의 또한 유리한 환경을 제공했다.

교육과 연구: '고령 문제'에 대하여 새로운 차원의 교육과 연구가 진행되고 있는가?

FINPAW의 시행을 위해 매우 높은 수준의 연구가 활용되었다. 풍부한 연구 지식이 있지만, 문제는 그러한 많은 지식을 어떻게 활용하는가이다. FINPAW의 시행 취지 중 하나는 연구 및 교육 지식을 좀더 통합적인 방식으로 취합하는 것이지만, 아직 완결되지 못했다. 앞에서 언급한 포털 사이트들도 이를 위하여 도움이 될 수 있지만, 실제적인 '기초작업'이 우선 필요하다. 연령관리에 대

한 사회적인 공감대가 긍정적으로 이루어졌고, 이 문제에 대해 특별히 언급해야 할 것이다. 연령관리 문제에 대해서는 다음 장에서 사례연구를 통하여 설명했다.

■ 핀란드의 성공 요인

전체적으로 평가해 볼 때, 물론 모든 긍정적인 변화들이 FINPAW 때문이라고 말하기에는 어렵지만, FINPAW는 분명 성공한 프로그램이었고, 국제적 차원에서 볼 때 매우 독특한 사례이다. 그렇다면 핀란드의 성공 요인을 어떻게 설명할 수 있을까?

어떤 측면에서, 세계 각국은 매우 독특한 문화적, 역사적, 정치적, 구조적 배경을 가지고 있다. 따라서, 다른 배경을 가지고 있는 나라의 선진 사례를 도입하기 위해서는 이러한 각기 다른 요인들을 비롯한 여타 요인들을 고려해야 할 것이다. 그렇다면 핀란드가 처음에 그렇게 좋은 결과를 얻을 수 있었던 주요 사회적 요인은 무엇인가? 본 논문에서는 철저한 분석을 할 수 없기 때문에 필자가 생각하기에 가장 중요하다고 생각하는 요인들에 대해 지적하겠다.

주목할 만한 첫번째 특징은 FINPAW가 국가 차원에서 시행되었으며, 이 프로그램에 대해 유럽 국가들은 고령문제에 관한 국가 차원의 프로그램을 시행하는 것이 유럽 내에서 특이한 경우며, 또한 전세계적으로는 더욱 그러하다고 지적했다. 통상적으로 고령문제에 관한 정책들은 좀 더 산발적이고 일관성이 없다. 핀란드의 경우가 성공할 수 있었던 것은 다음 몇 가지 주요 요인들 때문일 것이다. 우선 핀란드는 인구 5백만의 작은 나라이며, 문화적, 민족적으로 동질적인

특징을 가지고 있으며, 이와 동시에 매우 강한 북유럽 복지국가의 전통을 가지고 있다. 이러한 국가적 프로그램의 시행에 있어서 복잡한 환경보다는 좀 더 동질적 환경이 유리하다.

또한 핀란드는 직장보전 및 고용안정 문제를 다루는 기관들과 전문지식 및 네트워크를 오랫동안 보유해 왔으며, 이를 통하여 FINPAW의 주요 세부 정책의 근간을 마련할 수 있었다는 사실에 주목해야 한다. 예를 들어 핀란드 직장보전협회는(<http://www.occuphealth.fi/internet/english>) '연령관리'에 대한 새로운 개념들을 활발히 개발해 왔다. 또한 더 중요한 것은 핀란드는 경제, 고용, 교육, 혁신정책, 직장생활 및 연령문제에 대하여 아주 이례적으로 오랜 기간 동안 정부, 주요 정당, 사회 파트너들간의 정치적 합의를 이루어 왔다. 최우선 사회 프로그램들은 정부, 노조, 고용주의 삼자 합의를 통해 시행되었다. 이러한 협조체제는 다른 여타 유럽 국가들에 있어서 맹렬한 반대에 부딪힌 문제였던 퇴직연령 연장과 같은 어려운 변화를 도입하는데, 강력한 정치적 배경이 되었으며, 이는 정책시행에 있어서 정부 부처간 협력을 이루는 것은 매우 힘든 일인데도 불구하고, FINPAW가 성공적 결과를 거둘 수 있다는 사실을 보면 알 수 있다. .

■ 향후 과제와 미래 정책 방향

미래에는 고령문제에 관하여 좀 더 광범위한 접근법이 필요하다. 이를 통하여 인간생활 주기 전체와 일과 가정생활의 균형, 삶의 주기의 각기 다른 시점에서의 융통적인 제도 마련 등에 관해 좀 더 포괄적인 시각을

가지고, 지속가능하고 매력적인 조건하에서 좀 더 오랜 기간 일을 할 수 있는 긍정적인 인센티브를 좀 더 심도 있게 고려할 수 있어야 한다. 이러한 취지로 FINPAW 이후 시기에 시행하기 위하여 개발한 프로그램이 바로 VETO(직장생활의 흥미 증진과 노동인구의 직무능력을 위한 국가 프로그램의 약자)이다. 동 프로그램은 2006년까지 지속될 것이며, 사회보장부가 조정자 역할을 하게 되며, 다음 네 가지 분야에서의 노력이 이루어질 것이다.³⁾

- ① 직장생활과 고용안정의 수준
- ② 직장보건 및 사회복지
- ③ 직장생활의 다양성 및 균등한 기회
- ④ 사회보장 및 근로연수

핀란드 각 시정기관 내 세대교체는 중소기업들의 세대교체와 함께 향후 좀 더 많은 관심이 필요한 사안들이다. 각 시정기관에서 세대교체가 어떠한 방식으로 진행될지는 은퇴, 고용, 특히 여성의 고용에 큰 영향을 미칠 것이다. 그 이유는 시정기관은 단연 여성의 최대 고용주이며, 여성의 높은 취업률에 주요 요인이 되고 있기 때문이다. 중소기업들, 그 중에서도 특히 소기업들은 물론 정보를 많이 보유하고 있지 못하여, 세대교체에 있어서 적극적인 수가 없으며 이는 명시적 및 암묵적 지식 및 숙련의 손실에 큰 위협이 되고 있다.

전체적으로 볼 때 '세대교체'라는 주제는 FINPAW 시행 후에 대두되었으며, 미래지향적인 관점에서 나온 것이다. 따라서 FINPAW가

직장생활에 있어서의 직무능력을 강조한 반면, 향후 추진계획은 더욱 포괄적이라 하겠다.

3) 자세한 것은 <http://www.stm.fi/Resource.phx/eng/strag/progr/index.htm>를 참조.