

## 영국의 고령자 고용정책

Colin Duncan

(University of Edinburgh, 교수)

### ■ 머리말

영국 정부는 1990년대까지는 고령 근로자의 노동시장 상황에 대해 그다지 주목하지 않았다. 제2차 세계대전 후부터 1990년대 이전까지 영국 정부가 취한 노동 시장정책은 주로 청년실업을 중심으로 한 것으로서 영국 정부가 1977~88년 기간 동안 실시한 고령 근로자 퇴직장려정책(Job Release Scheme) 등이 이에 속한다. 고령 근로자 퇴직장려정책은 청년을 대상으로 고용을 창출하고자 고령 근로자의 퇴직을 장려하기 위해 인센티브를 제공한 제도이다. 그러나, 1990년대 초까지 출산율 감소, 평균수명 연장, 인구 고령화 등과 같은 사회적 환경 변화에 따라 고령자의 노동시장 참여율 하락에 대한 우려가 증가하였다. 즉 고령자의 노동시장 참여율 하락이 복지 비용과 경제활동인구의 비경제활동인구에 대한 부담률에 대해 장기적으로 미치는 영향을 둘러싼 우려가 현실화되기 시작했던 것이다.

[표 1]에서 보여지는 바와 같이 경제활동 참여율 하락이 특히 고령자 집단에서 두드러지게 나타남을 알 수 있다. 그러나, 수치에서 나타난 바와 같이 남성-여성 간의 격차는 크지 않음을 알 수 있다. 모든 연령대 여성의 영국 노동시장 참여율이 증가하였는데 이 현상으로 인해 고령 여성 근로자가 경제활동에 미치는 정반대의 영향이 표면에 드러나지 않게 되었다. 사실 여성 고용의 증가 추세에도 불구하고 고령 여성 근로자는 타연령대의 여성 근로자와 비례하는 고용 증가세를 나타내고 있지 않다. 일정 기간대에 걸친 각 연령대의 노동시장 참여율 분석 결과에 의하면 고령 여성 근로자 역시 법정

[표 1] 1951~2000년, 남성 및 여성 고령 근로자의 경제활동 참여율

(단위: %)

	1951	1961	1971	1975	1981	1985	1990	1995	2000
남성 연령:									
55-59	95.0	97.1	95.3	93.0	89.4	82.5	81.4	73.7	74.8
60-64	87.7	91.0	86.6	82.3	69.3	55.4	54.6	50.1	50.3
65+	31.1	25.0	23.5	19.2	10.3	8.5	8.8	8.2	7.9
여성 연령:									
55-59	29.1	39.2	50.9	52.4	53.4	52.0	54.8	55.7	57.6
60-64	14.1	19.7	28.8	28.6	23.3	18.8	22.7	25.0	25.9
65+	4.1	4.6	6.3	4.9	3.7	3.0	3.4	3.2	3.4

출처: OECD, Labour Force Statistics (연도별 통계 자료), Paris, OECD

연금수령 연령에 도달하기 전에 직장을 떠나는 경향이 증가하고 있다.

물론 고령 근로자의 퇴직 장려는 지난 20~30년 동안 약간씩 정도의 차이는 있지만 대부분의 OECD 국가 전반에 영향을 미친 국제적 현상이다. 이 현상이 야기된 사유는 복잡한데 대개 ‘유인 요인(pull factor)’과 ‘배출 요인(push factor)’의 상호 작용으로 인한 것으로 해석되고 있다. 전자는 고령 근로자가 노동시장을 이탈하도록 유인하는 사회정책이나 양호한 조건의 조기퇴직제도이다. 후자는(주기적 경기침체, 경쟁심화, 기술변천, 산업 및 조직의 구조조정 등) 고령 근로자의 수요 감소를 야기하는 경제 개발 및 기업 경영주의 반응이라 할 수 있다. 반면, 영국 정부는 고령 근로자 문제의 원인을 단순화하고 범위를 좁혀서 주로 고령 근로자에 대한 고용주의 무분별한 연령차별을 정책의 대상으로 다루고 있다. 이에 따라 영국 정부는 연령차별 금지정책을 해당 상황을 해결하기 위한 해결책으로 제시하게 되었다. 이 정책이 실행되기까지는 2단계의 절차가 진행되었으며 이는 다음과 같다. 제1단계는

1990년대, 약 10년간에 걸친 자발적 단계로서 고용주를 대상으로 한 정부의 설득과 권고 프로그램이었다. 최근의 경향은 유럽연합(EU)의 ‘고용지침(Employment Directive)’ (Council Directive 2000/78/EC) 이행으로서, 영국 정부는 고용지침 이행을 위해 영국 내에서 2006년까지 연령차별금지법을 제정하는 의무를 지게 된다.

## ■ 자발적 단계

자발적 단계는 고령 인구의 경제활동참여율 감소는 대부분 고령 근로자의 고용에 대해 고용주가 부정적이고도 그릇된 믿음을 가지고 있다는 견해에 전적으로 기인하고 있다는 점에 그 근거를 두고 있다. 일련의 연구 조사 결과, 고용주는 고령 근로자의 생산성이 상대적으로 저조하고 기술 숙련도 역시 낮고 변화와 신기술의 도입을 반대하며 결근이나 병가 활용률이 높고 직업훈련이 용이하지 않다고 간주하고 있다는 점이 나타났다. 이런 견해는 학술적 연구 조사를 통해 그릇된 것으로 밝혀졌고 1990년대 초

영국 보수당 정부는 이런 고용주의 태도를 변화시키고자 하는 취지로 홍보 캠페인을 실시하였다. 이 캠페인의 핵심은 연령 차별주의에 상반되는 소위 ‘경영 사례(business case)’를 강조하는 것이었다. 이를 통해 고령 근로자의 차별은 인적자원의 준(準)최적화를 야기하게 된다는 사실을 납득시켰다. 준최적화란 인적자원 투자 수익률의 저하, 청년과 고령의 근로자의 부적절한 조화, 채용시 활용할 인력풀의 협소화 등을 포함한다. 경영 사례의 또 다른 측면은 고령 근로자의 해고는 업무 기술 부족과 조직의 ‘집합적 기억(collective memory)’의 상실을 가져옴을 나타내고, 인구의 고령화 추세 아래 고령 근로자의 활용도 증가는 기업으로 하여금 고령화 추세에 있는 소비자의 욕구에 대한 이해도를 제고하는 데 도움이 될 수 있음을 강조하고 있다.

비록 위의 캠페인 실시를 통해 가시적인 영향이 나타난 것은 아니지만, 시장 원리를 중심으로 한 영국 보수당 정부는 연령차별 금지제도를 법으로 도입해야 한다는 점증하는 요청을 수용하지 않았다. 영국 정부는 고용주를 대상으로 한 법을 추가적으로 제정하는 대신 고용주의 태도 변화를 독려하는 것이 법 제정 방안보다 더욱 효과적이라고 주장하였다. 반면 야당인 노동당은 1997년 총선에서 승리하면 포괄적인 연령차별 금지법을 제정할 것을 공약으로 내세웠다. 그러나, 취임 후 블레어 총리가 이끄는 영국 정부는 자발적 방안을 지속적으로 실시하였고 이는 연령차별과 관련된 법적 의무는 없는 시행지침(non-statutory Code of Practice)의 도입으로 정점을 이루었다(DfEE, 1999년). 이 지침은 경영 사례의 사고방식을 지지하

고 이의 전과를 독려했으며 고용주를 대상으로 연령 정책의 성공 ‘모범 사례’를 제시하였다. 영국 정부는 지침의 실행이 성공을 가져오지 못할 경우, 법 제정이 뒤따를 것임을 경고하였다. 지침의 효과를 둘러싼 향후의 평가 결과는 다소 부정적인 것으로 나타났다. 고용주간에 지침의 존재와 그 내용에 대한 인식도가 저조하였을 뿐만 아니라 이 지침이 기업의 연령 정책에 반영되거나 반영 여부가 고려된 것은 극히 낮은 수준에 불과하였던 것이다(DfEE, 2001년).

1990년대에 대두한 주요 변화는 고용 시점의 연령차별주의는 고령 근로자뿐만 아니라 모든 연령대의 근로자에게 영향을 미칠 수 있는 현상으로 간주되었다는 점이다. 이는 다음의 세가지 주요 사유에 기인한다.

- ‘고령 근로자’를 어느 연령대로 볼 것인가를 둘러싸고 기업간의 상당한 의견 차이가 대두되었다. 정보통신(IT) 분야 등의 경우 35세 연령 역시 고령으로 간주될 수 있다.
- 다수의 청년 근로자 역시 연령으로 인해 자신들이 차별받고 있다고 생각한다는 연구 조사 결과가 증가하였다.
- 연령차별주의는 다수의 직장에서 고용 평등 이슈와 동일한 사안으로 자리잡게 되었다. 고용 평등 문제를 나타내는 언어 및 논리적 표현으로 인해 고령 근로자들만을 집중적으로 고용 불평등 대상으로 삼기에는 무리가 있음이 보여진다.

따라서, 영국 노동당 정부가 도입한 ‘지침(Code)’과 유럽연합의 지침(Directive)에서 나타난 바와 같이 연령차별은 특정 연령 그룹뿐만 아니라 모든 연령의 근로자를 대상

으로 잠재적으로 영향을 미칠 수 있다고 광범위하게 정의되었다.

## ■ 입법 단계

유럽연합 지침(Directive)은 직장에서 연령, 종교, 장애 및 성 지향성으로 인한 차별을 불법으로 간주하고 있다. 2002년 10월 블레어 총리 정부는 지침을 비준하였고 이는 영국은 2006년 12월까지 연령차별금지법을 제정하여야 함을 의미한다. 지침의 범위는 고용과 직업훈련에 있어서의 연령 차별이며 고용 이외 부문의 차별은 적용 범위에 포함하고 있지 않다. 이 지침이 ‘규제 틀 마련/framework’을 위한 지침(Directive)이므로, 유럽연합 회원국은 각국에서 관련 입법시 자율적으로 해당 법의 내용을 조정할 수 있도록 허용된다. 이 지침의 제6조 제1항에 나타난 핵심 내용은 “회원국은 연령을 근거로 한 차별적 대우가 만일 해당 국가의 법령에 의거하여 합법적인 고용정책, 노동시장 및 직업훈련 목적 등 합법적인 목적 아래 객관적이고 합리적인 근거가 마련되거나 그러한 목적을 달성하는 방식이 적절하고 필요할 경우 차별로 간주되지 않음을 입법화할 수 있다.”고 규정하고 있다.

이 지침의 실행에 관한 협의는 아직까지도 영국에서 진행되고 있으나, 정부는 향후 시행될 것으로 보이는 일부 주요 제안을 수립한 바 있다(DTI, 2003년). 연령차별금지법은 기존의 성 차별, 인종 차별 및 장애 차별 금지법에서 발견될 수 있는 유사한 개념과 같은 맥락에서 제안되었다. 따라서, 동 법은 직간접 차별, 희롱, 희생을 적용 범위로 포함하고 있으며, 채용, 선별, 승진 및 고용조

건, 해직 및 퇴직 결정시 차별을 불법으로 규정하고 있다. 이와 관련한 클레임은 고용법원(Employment tribunal)에 제소되고 대상 직원에 대한 손해배상금액의 상한은 없다. 동 제6조 제1항에 대한 예외는 거의 제시되지 않았으며 예외가 있다 하더라도 해당 사안별로 다루되 강도 높은 정당한 사유가 요구될 예정이다. 예외적 환경 아래 차별적 대우가 가능한 합리적 근거는 다음을 포함할 수 있다.

- 작업장 보건 및 안전: 예. 청년 근로자의 보호.
- 고용 계획의 촉진: 예. 해당 사업부 내에 다수의 직원들이 동시에 퇴직연령에 도달하는 경우.
- 해당 직책과 관련하여 특정 연수 요건이 필요할 경우.
- 해당 직장의 충성도를 독려하고 이에 대한 보상이 이루어지는 경우.
- 퇴직 전 적정 기간에 해당하는 고용이 필요할 경우.
- 연령이 해당 직업의 실질적인 근무 필요 요건인 경우. 예를 들어 영화계나 연극계에서 젊은 연령의 배우가 젊은 연령의 극중 역할을 연기해야 하는 경우.

가장 논란이 되고 있는 현안 중의 하나는 의무 퇴직과 관련된다. 이 지침하에서는 객관적이고 정당한 사유가 없는 한 근로자가 의무적으로 퇴직하도록 하는 특정 퇴직연령을 정하는 행위는 불법행위가 될 것이다. 영국 정부는 현재 근로자의 퇴직이 적절하고 필요하다고 간주될 경우 고용주가 예외적으로 의무퇴직제도를 정당한 사유 아래 도입

할 수 있도록 할 것인가의 여부에 대한 견해와 의견을 수렴하고 있다. 이 외에도 영국 정부는 70세 이상의 근로자에 대해 고용주가 정당한 사유 없이도 퇴직을 강제할 수 있는 ‘강제적(default)’ 퇴직연령을 70세로 할 것인가에 대한 의견 역시 경청하고 있으나, 이 제도가 지침하에 허용될지의 여부는 분명하지 않다(현재, 영국에서 공적연금을 수령할 수 있는 연령은 남성의 경우 65세이고 여성의 경우 60세이나 많은 기업들이 근로 계약상의 퇴직연령을 65세 이하로 하고 있다.)

## ■ 평가

법 제정은 고용과 직업 훈련만을 대상으로 이루어지겠지만, 영국의 연령차별금지법은 전세계적으로 가장 광범위한 의무적 연령차별금지 규제 제도가 될 가능성이 크다. 그러나, 이 법이 실제로 고령층의 노동시장 상황을 상당히 개선할 것인가에 대해서는 다소 불투명하다. 법은 고령 근로자를 주요 대상으로 하기보다는 일반적인 연령 차별에 대한 내용을 다루게 될 것이다. 그리고, 최근에는 직장에서 대부분 고령 근로자뿐만 아니라 젊은 근로자 역시 연령 차별 경험 있음을 나타내는 실제적 증거가 제시되고 있으며(Duncan & Loretto, 2004년), 손해배상과 관련된 제소에서 나타나는 소송 제기자의 연령 역시 반드시 고령 근로자와 관련되지 않고 있다는 점이 나타나고 있다. 전체 연령을 대상으로 동 법이 적용된다는 점은, 이 외에도 성 차별이나 인종 차별과 관련된 법과는 달리 해당 법규정이 적용되어야 할 특정한 억압 대상이 존재하지 않는다는 것

을 의미한다. 대신 모든 연령대의 모든 개인이 자신과 다른 연령대의 그 누군가와 관련한 차별을 근거로 제소할 수 있는 무한정한 근거가 있는 것처럼 보인다. 이와 같은 특징으로 인해 고용주는 고비용 유사 소송의 확산에 대해 우려하고 있다.

고용주가 우려하고 있는 다른 하나는 의무 퇴직제도의 금지이다. 기업은 근로자의 연령 70세를 의무적 퇴직연령으로 설정하고 기업이 업무 성과나 승계 계획(succession planning) 제도를 기반으로 고령 근로자의 퇴직을 모색하고자 할 경우 근로자의 요구 사항이 인건비의 급상승을 야기하지 못하도록 하는 방안으로서 의무퇴직제도를 선호하여 왔다. 고용주들 뿐만 아니라, 노동조합 역시 그릇된 견해를 가지고 있는데, 노동조합은 만일 의무퇴직제도를 폐지하거나 퇴직연령을 상향 조정할 경우 특히 주식 투자 수익률의 저조와 관련하여 향후 도래할 수 있는 연금재정 위기 등 공적연금제도나 기업연금제도의 연금 수급개시 연령이 상승할 수 있다는 것을 우려하고 있다. 이 경우, 근로자의 희망 여부와는 관계없이 경제적인 이유로 인해 근로자의 근로 기간이 장기화될 수 있는 상황이 발생할 수도 있다.

고령 근로자의 경제활동 참여율과 의무퇴직제도의 폐지의 영향과 관련하여 미국의 사례는 다소 관계가 있다고 할 수 있다. 미국의 의무적 퇴직제도는 1986년에 폐지되었는데 이로 인해 일부 고령 근로자가 노동시장에서 상대적으로 장기간 동안 근로활동을 할 수 있도록 독려되었으나 고용주들이 경향이 고령 근로자를 채용하지 않으려는 증가하고 실적을 기반으로 하여 고령 근로자를 해고하는 경향이 커졌음을 나타내는 실

증적 자료가 있다. 사실 영국과 달리 미국에서 고령 근로자를 대상으로 수 십년 동안 연령차별법이 시행되었으나 결과적으로 양국의 현재 평균 퇴직연령은 62세로서 동일하다.

일부에서는 영국 정부가 제시하는 입법 대상이 광범위하지 않다는 점을 지적하고 있으며, 연령차별금지법이 고용 측면을 넘어 상품과 서비스의 제공 부문에도 적용되어야 한다는 주장이 제기되고 있다. 사회보장제도, 건강보험제도, 운송분야 등을 해당 적용범위에 포함하고 연령차별금지법을 기존의 인종차별 및 성차별금지법과 동일한 맥락에서 운영해야 한다는 취지가 나타나 있다. 고용 부문만을 대상으로 연령차별금지법이 제정될 경우, 고용주에게 벗어날 수 없는 부담을 지우게 된다는 비판이 제기되고 있다. 그리고 연령차별의 근원과 양상이 남성과 여성 간에 상당히 차이가 있을 수 있다는 증거가 나타나면서 연령차별을 성 중립적(gender-neutral) 현상으로 다룰 경우 향후 비판의 대상이 될 수도 있다 (Duncan 및 Loretto, 2004년).

현재 영국 정부는 연령차별금지법의 제정만으로는 고령 근로자가 노동시장을 조기에 이탈하는 현상을 저지하거나 역행하도록 할 가능성이 낮음을 인정하고, 최근 보다 광범위한 추진 프로그램을 수립하였다. 이 프로그램은 근로자가 노동시장의 이탈 수단으로 연금을 활용하지 않도록 독려하는 취지의 연금 개혁과 50세 이상의 고령 근로자 등 다양한 비경제활동인구가 고용 기회를 모색하는 과정을 지원하기 위한 직업상담, 훈련 및 재정지원을 제공하는 ‘생산적 복지(Welfare to Work)’ 프로그램 등을 포함하고 있다. 그

러나 [표 2]에서 나타난 바와 같이 50세 이상의 근로자를 대상으로 한 프로그램은 다른 연령그룹 대비 자금 지원이 부진하였으며 생산적 복지 예산의 3%만을 차지하였을 뿐이다.

[표 2] 2001~04년 생산적 복지 예산 집행 현황

청년 실직자 (25세 이하)	£ 910 백만 (38%)
25-49세 실직자	£ 600 백만 (25%)
편부모 실직자	£ 530 백만 (22%)
장애인 실직자	£ 190 백만 (8%)
실직자의 배우자가 실직자인 경우	£ 80 백만 (3%)
50세 이상의 실직자	£ 60 백만 (3%)

자료 출처: 영국 하원 (2003년)

그러나, 2000년부터 시작된 고령자를 위한 ‘생산적 복지’정책의 50대 이상 실직자를 위한 고용 프로그램을 통해 지난 3년간 10만 명에 이르는 고령자들이 노동시장에 복귀했다. 물론 이런 프로그램이 없었을 경우의 노동시장 복귀율이 어느 정도인지는 알 수가 없는 상황이라 고용 증가가 이 프로그램 덕분으로 간주하기는 어렵다. 게다가 1998년 이후 50세 이상의 노동시장 참여율이 지속적으로 상당히 증가하고 있는데, 이런 고령자의 노동시장 참여율의 역전현상은 60대 보다는 50대에서 더욱 두드러지게 나타난다. 이는 최근 이루어진 한 연구에 따르면(Disney and Hawkes, 2003) 주로 1990년대 후반의 경기 호전이 원인이며, 주식시장 침체에 따라 조기퇴직 협상에서 연금을 활용하는 비중이 줄어든 것도 한 원인으로 꼽힌다고 한다. 따라서 정부의 시행지침(Code of Practice)과 50대 이상을 위한 고

용프로그램은 고용 증가에 기여한 바가 적고, 고령노동자들의 문제를 공공 아젠다에서 지속적으로 다루고 있다는 정도의 상징적인 의미를 가지는 것에 불과하다고 할 수 있겠

다.

따라서 고령 노동자들의 고용을 회복은 궁극적으로 영국의 향후 경제상황에 달려 있다고 보아야 할 것이다.

## ■ 참고문헌

- Department for Education and Employment (DfEE) (1999), *Age Diversity in Employment -Code of Practice*, London, DfEE. ([www.agepositive.gov.uk/](http://www.agepositive.gov.uk/))
- DfEE (2001), *Evaluation of the Code of Practice on Age Diversity in Employment*, London, DfEE. ([www.agepositive.gov.uk/](http://www.agepositive.gov.uk/))
- Department for Trade and Industry (DTI) (2003), *Equality and Diversity: Age Matters*, London, DTI. ([www.dti.gov.uk/er/equality/age.htm](http://www.dti.gov.uk/er/equality/age.htm))
- Duncan, C and Loretto, W (2004), “Never the Right Age? Gender and Age-Based Discrimination in Employment”, *Gender, Work and Organization*, 11:1.
- House of Commons (2003), *Employment for All: Interim Report*, Work and Pensions Committee, Fourth Report (HC 401-II), Session 2002-03, Vol II.
- Disney, R and Hawkes, D (2003), “Why Has Employment Recently Risen Among Older Workers in Britain? in Dickens, R, Gregg, P and Wadsworth, J (Eds), *The Labour Market Under New Labour: The State of Working Britain*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.(Available on [www.nottingham.ac.uk/economics/staff/details/papers/](http://www.nottingham.ac.uk/economics/staff/details/papers/))