



전문가 인터뷰

유하니 일마리넨(Juhani Ilmarinen)

핀란드 직업보건연구원(Finnish Institute of Occupational Health, FIOH),
생리학국장(Director, Department of Physiology)

소개

일마리넨 핀란드 직업보건연구원(FIOH) 생리학국장은 산업인체공학 및 산업안전 분야의 저명한 노동생리학자로, 인간의 근로능력과 사회 고령화 이슈에도 깊은 관심을 가지고 있다.

핀란드의 고령자 고용정책은 고용(employment)보다는 근본적인 고용가능성(employability)을 향상시키는 데에 중점을 둔다. 고용가능성은 개인의 근로능력(work ability)을 기반으로 사회·제도적으로 뒷받침되어야 극대화된다고 여겨지며, 1998년부터 2002년까지 핀란드 고령 근로자를 위한 국가계획(FINPAW)*이라는 포괄적 고령자 고용정책을 시행해서 중고령자의 경제활동참가율은 물론 모든 연령대의 경제활동참가율을 다른 유럽연합 회원국에 비해 높은 수준으로 유지해 성공적인 정책이었다는 평가를 받고 있다.

핀란드 직업보건연구원은 이 국가계획에서 핵심적인 개념인 근로능력 모델을 개발하였으며 관련 주요 연구를 담당했다. 이 과정에서 일마리넨 국장은 전체 연구를 조정하는 역할을 담당했다.

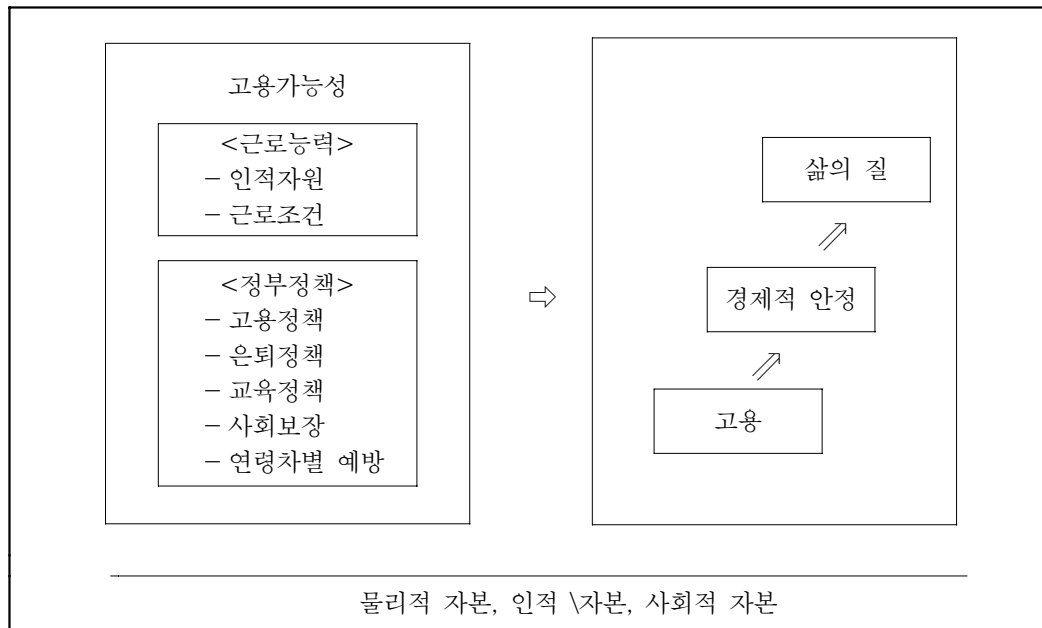
* FINPAW의 자세한 내용은 국제노동브리프 제2권 제1호 기획특집-핀란드의 고령화 정책 및 이번 호 이슈별 심층분석-EU 고령자 고용정책 국제비교(p.86) 참고

Q 핀란드의 고령 근로자를 위한 국가계획(FINPAW)의 특징은 무엇입니까?

A 핀란드의 고령자 고용정책은 고용창출을 위해 단순히 단기적인 고용정책을 파편적으로 열거하는 것이 아니라, 사회를 고령화사회에 맞게 재편하여 고령자가 계속해서 일할 수 있는 사회적 환경을 만들어 고령자의 근로능력(work ability)과 고용가능성(employability)을 향상시키는 것을 목표로 하고 있다. 이를 위해 계획 초기 단계에서는 고령화에 대한 인식 제고를 위한 홍보활동과 법제도의 개정이 이루어졌고, 중기(1999~2000년)에는 연구개발이 이루어졌고, 말기(2000~2001년)에는 기업 경영진과 종업원의 직무능력 유지를 위한 교육훈련이 이루어졌다.

대부분의 국가에서는 고령 근로자의 고용을 장려하기 위해 고용정책, 교육정책, 은퇴정책, 사회보장인프라 확충 등의 정책을 사용하는데, 여기에는 다음 [그림 1]에 보이는 고용가능성(employability)을 구성하는 다른 한 요인인 근로능력(work ability)이라는 개념이 빠져 있다. 고령 근로자의 경우에는 근로능력 자체가 낮아지기 때문에 고용가능성이 낮을 수밖에 없다. 핀란드에서 고령층의 고용률을 높일 수 있었던 것은 '근로능력'이라는 개념을 이 모든 정책에 기본적으로 연계·통합했기 때문이다.

[그림 1] 근로능력, 고용가능성, 그리고 고용의 관계



Q 그렇다면 근로능력개발 프로그램과 고용가능성개발 프로그램을 통해 일정 단계의 고용을 유지할 수 있다면, 개인과 사회의 복지도 개선될 수 있다고 생각하십니까?

A 물론이다. [그림 1]에서 나타나듯이 근로능력이라는 개념을 활용하고 정책에 통합해서 고용이 개선되면 개인의 복지가 개선될 것이고 사회 전체적으로도 마찬가지이다.

Q 근로능력(work ability)에 대해서 좀더 구체적으로 설명을 부탁드립니다.

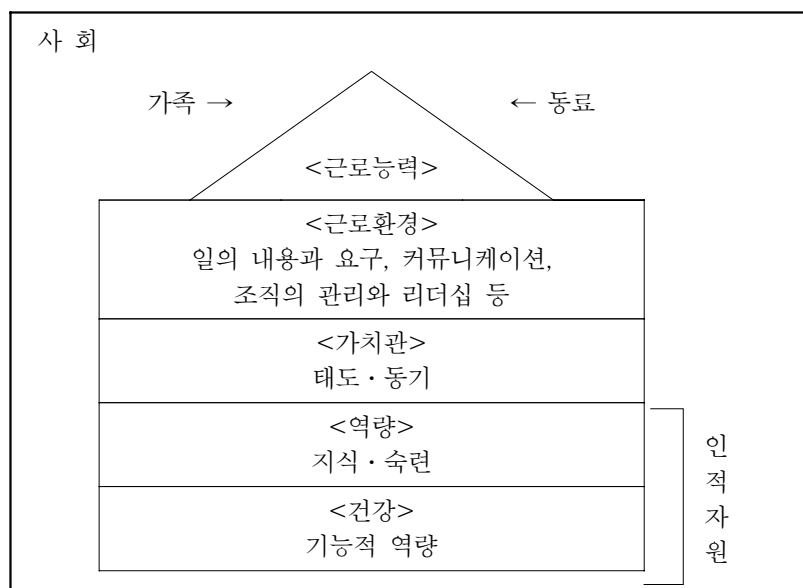
A 개인이 소유한 근로능력은 다음 [그림 2]에 보이듯이 개인이 소유한 집에 비유할 수 있다. 근로능력(work ability)중에서 우선 능력(ability)에 해당하는 부분은 기능적 역량인 건강, 역량, 가치관이라는 세 가지 인적자원으로 구성되며 아래 3층을 차지한다. 물론 이것이 다가 아니다. 근로능력(work ability)의 나머지 부분인 근로(work)가 더 중요한 요소로 작용하는데, 그것이 바로 네 번째 층인 근로환경이다. 근로환경에는 일을 처리하는 데 요구되는 육체적·정신적·사회적 수요를 비롯해 근로조

직, 조직관리, 조직문화 등이 포함된다. 그리고 근로능력은 외부의 영향을 받기도 한다. 위 그림에서 근로 능력이라는 집의 미시적인 주변환경으로, 가족과 동료들이 있는데, 이들은 외부에서 개인의 근로능력에 긍정적 또는 부정적인 영향을 줄 수 있다. 거시적으로는 사회적 차원에서는 법·제도가 근로능력에 영향을 미친다. 이 부분은 국가별로 조금씩 차이가 있고 따라서 근로능력의 활용은 국가별로 차이가 있다.

이렇게 근로능력이라는 4층짜리 집이 제대로 지어지기 위해서는 각 층간의 연계, 특히 아래의 3개 층인 인적자원개발을 바탕으로 한 네 번째 층인 근로환경을 개발하는 것이 중요하다. 그런데 지금까지는 대부분의 국가에서는 근로환경보다 인간 즉, 인적자원을 개발하는 쪽으로만 너무 신경을 써왔다.

물론 개인이 자신의 인적자원을 관리하는 과정에 적극적으로 참여하고 사용자들이 인적자원개발에 나서는 것도 중요하다. 그러나 핀란드에서는 대부분의 다른 국가에서처럼 개별 고령 근로자의 역량이나 건강을 개선하는 것이 아니라 3, 4층을 개발하는 즉, 고령사회에 적합한 근로환경과 근로문화를 개발하는 정책을 펼쳐 왔다.

[그림 2] 고령화 사회에서의 근로능력의 향상



Q

구체적으로 어떤 정책이 시행되었는지 말씀해주시겠습니까?

A 최근에는 기업의 경영진들과 작업장의 현장 관리자들을 대상으로 연령관리훈련(age management training)을 시행하고 있다. 매년 50여 차례의 세미나를 개최하고 고령화로 인해 인구구성을 비롯한 사회 전반적인 환경이 변하고 있다는 것과 개인의 근로능력 또한 역동적으로 변하고 있다는 것을 이해시키고, 근로능력을 유지하기 위해 작업장 보건증진과 근로능력 개선이 필요하다는 것에 대한 공감대를 형성한다. 현재 우리가 직면한 과제는 근로능력이라는 집을 구성하는 모든 층이 다 변하고 있는 상황에서 어떻게 균형을 찾아낼 것인가가 관건이다. 이를 위해 다양한 연구가 이루어지고 있으며, 연구 결과를 제대로 활용하기 위해 기업 경영자들의 도움을 받아 기업의 경영방식과 근로조직을 고령화 사회에 알맞도록 변화시켜 나가는 것이 중요하기 때문에 이런 연령관리훈련들이 이루어지고 있다.

당장 내년에 근로능력을 구성하는 어떤 부분에 변화가 있을지, 건강부분이 변화할지 아니면 역량부분에 변화가 있을지는 전문가인 나도 알 수가 없다. 근로능력 모델은 아주 역동이며, 과학기술 발전 같은 외부 요인에 의해서도 변한다.

Q 핀란드에서 고용이 개선된 것이 국가계획(FINPAW)의 효과라고 단정지어 말할 수 있을까요?

A 그것만이 유일한 이유라고 할 수는 없겠지만, 국가계획을 통해 연령차별을 없애기 위한 노력을 벌여왔고 이것이 사회 전반의 인식을 변화시키는 데 상당한 효과를 거두었다고 믿는다.

개선된 중고령자(45~64세) 고용상황을 고령화 프로젝트로 인과적으로 증명하기는 어렵지만, 결과적으로 보면 계획 시행 후 경제활동참가율, 실업률, 고용률이 모두 개선된 것으로 나타났다. 고령화 프로젝트 기간 동안 중고령자의 경제활동참가율(1998년 42%에서 2002년 52%)은 증가하고, 실업률은 낮아졌고(1998년 14.0%에서 2002년 8.1%), 특히 1994년 33.5%까지 떨어졌던 중고령자의 고용률은 고령화 프로젝트 기간 동안 지속적으로 늘어나 1998년 36.2%, 2002년 47.8%, 2003년에는 49.9%에 이른다.

그리고 전 세계적으로 평균 법정 퇴직연령을 63~65세 정도로 규정하고 있지만, 문제는 조기퇴직자의 비율이 커서 실제로 퇴직하는 나이는 그것보다 훨씬 더 이르다는 것인데, 핀란드의 경우에는 지속적으로 퇴직연령을 늘이는 데 성공해서 현재 핀란드의 고령 근로자의 실질 퇴직연령은 60세 정도로 늘어났다.

고용상황이 점점 더 나아지고 있다고 생각한다. 아직도 해결되어야 할 문제가 많기는 하지만 10년 전보다 훨씬 나아졌다. 고령자들의 필요에 부응하는 방향으로 정책적으로 문제들이 해결되고 있는 중이고 긍정적으로 생각해도 좋다.

Q 고령자들의 고용을 증진하면서 청년층의 고용이 감소하는 대체효과 같은 것이 나타나지는 않습니까?

A 나는 청년 노동자들과 고령 노동자들의 고용문제가 상당히 유사한데 다만 각각 다른 이유로 유연안정성(flexicurity)이 필요하다고 생각한다.

청년층 노동자들을 가족을 형성하고 있고, 소득을 보충하기 위해 일자리를 두 개씩 가지는 문제(double work problem)가 나타나기도 하고(특히 여성들의 경우에 그런 양상이 심하다) 고령 노동자들의 경우에는 건강 문제가 있고 따라서 양자가 다른 이유들로 정책적 뒷받침이 필요하다. 따라서 고령들에게는 근로시간이나 육체적 부담을 줄여 줄 필요가 있고, 청년층에는 전혀 다른 정책, 예를 들면 임금이 좀 낮더라도 일의 내용이 발전적인 직업을 가지거나 더 나은 훈련을 받을 수 있도록 하는 면이 더 강조되어야 한다고 생각한다. 고령화 이슈를 다루는 것이 청년층의 문제들을 덮어두는 것은 아니다. 청년층도 광범위하게 고령화 문제의 고려 대상에 포함되므로 이들을 간과되는 것은 아니며 그래서 안 된다.

그리고 국가계획(FINPAW)의 시행후 중고령자들뿐 아니라 청년층(15~24세)의 고용도 개선되었다. 경제활동참가율(1998년 45.8, 2002년 49.6)이 늘어났고, 실업률(1998년 23.8%, 2002년 20.7%)은 감소한 것을 알 수 있다. 또 FINPAW 시행후 연령차별도 고령층에서뿐만 아니라 청년층에서도 감소했다는 상당히 흥미로운 결과도 있다.

Q 연령차별이 어떤 모습으로 나타나는지 설명을 해주십시오.

A 연령차별이란 연령을 이유로 개념적으로든 실질적으로든 동등하지 않은 대우를 하는 것을 의미하는데, 다양한 방법으로 연령차별이 가능하다. 청년 근로자의 경력·숙련 부족을 이유로 특정 직무를 허용하지 않으면서 그에 대한 추가적으로 이루어질 수 있는 보상을 앓는 차별을 하기도 하고, 고령 근로자의 경우 연령을 이유로 교육이나 훈련에서 불이익을 당한다던지 50세 이상의 경우 취업기회를 제공받지 못한다던지 하는 경우가 있다. 핀란드에서 이런 연령차별이 법으로 금지되어 있는데, 그럼에도 불구하고 실제로는 차별 사례들이 많이 목격된다.

Q 그렇다면 연령차별을 분명히 구분해 내는 것도 쉽지 않을 것 같은데, 위에 말씀하신 연령차별이 감소했다는 결과는 어떤 식으로 구해졌습니까?

A 물론 연령차별이 법으로 금지되어 있기 때문에 차별은 직접적인 형태가 아니라 간접적으로 이루어진다. 드러나게 나이가 많다는 이유를 내세워 구인을 하지 않는 경우는 없다. 내가 위에서 언급했던 연령차별이 감소했다는 조사결과는 사용자들과 노동자들을 대상으로 한 설문조사의 답변이었다.

Q 그런데 연령에 따른 소득분포를 보면 나이가 들수록 소득이 높아지는 것을 알 수가 있는데, 고령화되는 인구가 소득에 부응하는 생산성을 낼 수가 없다면 어떻게 해야 한다고 생각하십니까?

A 일본에서도 고령화 문제를 단순한 생산성 하락의 문제라고 여기고 있는 것으로 알고 있다. 아마 일본의 문제가 한국과 상당히 유사할 것이라고 생각되는데, 일본의 경우에는 고령화에 따라 생산성이 하락하지만 임금이 호봉제를 따라 급속히 증가해서 이 문제를 임금을 줄이는 방식으로 문제를 해결했다. 그러나 고령화와 더불어 발생하는 노동력 부족 문제와 부양비율이 악화되는 상황에서 문제를 이런 식으로 해결하는 것은 곤란하다고 생각한다.

생산성의 경우에는 육체적 능력이 크게 요구되는 직종이 아니라면 대부분의 직종에서 연령증가에 따른 근로능력의 하락은 크지 않다는 것을 알 수 있을 것이다. 핀란드가 취한 방식은 고령 근로자에 대한 사회구성원의 인식을 긍정적으로 변화시키고, 이와 더불어 사회제도와 기업조직을 고령화되는 근로자에 맞게 개선하면서 고령 근로자의 근로능력을 유지하기 위한 노력들을 계속하고 있다.

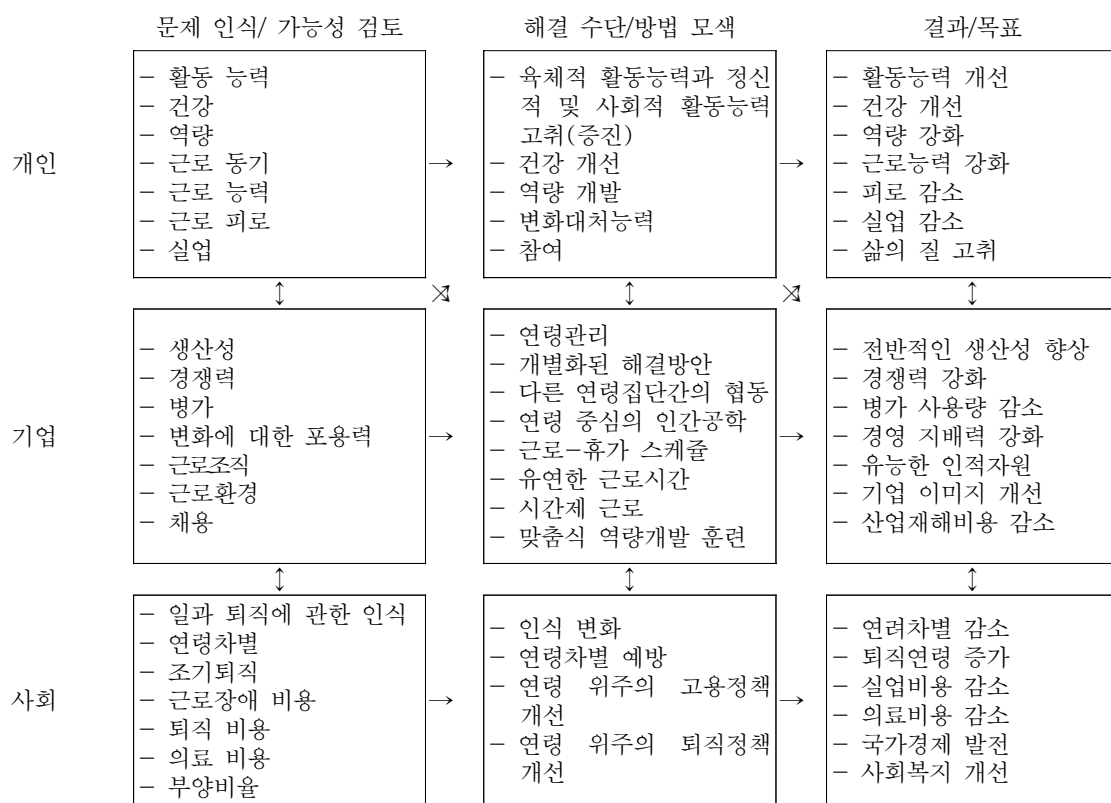
Q 핀란드 고령 근로자를 위한 국가계획(FINPAW)의 실행에 있어서 이 연구원의 역할은 어떤 것이었습니까?

A FINPAW는 상당히 규모가 큰 사업으로 국가예산에서 총 4백20만 유로가 지원되었다. 그리고 FINPAW는 주요 정부 부처간 협조가 이루어진 최초의 사례로 평가되는데, 사회보건부, 노동부, 교육부 3개 정부부처가 공동으로 이 계획에 참여했다. 시행은 사회보건부가 주관했고 이 외에도 재무부, 통상산업부가 참여했다. 그리고 정부 부처 외에도 노동조합과 사용자연합을 비롯한 여러 관련 단체가 참여했으며, 그 밖에도 대학이나 다른 외부 기관에서도 여러 전문가들이 참여했다. 계획의 중기(1999~2000년)에 이루어진 연구개발을 담당할 기구가 핀란드의 최대 규모 사회과학연구소인(전체 직원 900명 규모에 8개 부처로 구성) 바로 내가 소속된 핀란드직업보건연구원(FIOH)이다. 우리 연구원이 그 과정에서 주요한 역할을 했고, 나는 전체 연구를 조정하는 역할을 맡았다.

Q 정부를 비롯해 사회 각계의 참여가 이루어졌던 것을 보니 고령자를 위한 정책 마련에 앞서 사회적 합의가 우선되어야 할 것 같은데요?

A 맞는 말이다. 노동조합과 사용자 두 당사자 이외에도 사회적 차원에서 많은 참여자들이 필요하다. 핀란드는 북유럽 복지국가의 전통과 더불어 경제, 고용, 교육, 고령화 문제에 대해서는 이례적으로 이미 오랜 기간 동안 정부와 주요 정당, 그리고 노사 당사자들간에 정치적 합의를 이루어낸 전통이 있다. 그리고 고령화 문제에 관해서는 사회 전반의 모든 것이 연관되어 있기 때문에, 문제해결을 위해서는 아래 [그림 3]의 접근법에서 나타나듯이 개인 차원, 기업 차원, 사회적 차원의 참여도 필수적이다. 각 차원에서 문제를 찾고, 해결방법을 모색한 후 이행해야 한다.

[그림 3] 고령화와 근로의 관계에 대한 3단계적 접근법



출처: Ilmarinen(1999)

아마 한국에서도 그렇겠지만 대부분의 국가에서 고령화 문제는 국가경제를 향상시키고 더 나은 복지 국가를 만들기 위해, 연령차별을 줄이고 퇴직연령을 늦추고 실업자 구제비용과 의료비용 지출을 줄이는 정책들을 통해 정부가 사회적 차원에서 해결해야 할 것으로 인식되고 있다.

정부 차원에서 제대로 된 제도와 정책을 마련하는 것도 중요하지만 그것 못지않게 각 요소들, 개인과 기업, 그리고 사회가 모두 문제를 인식하고 각각의 차원에서 해결방법을 모색한 후 해결을 위해 다함께 참여하는 것이 필수적이며, 이들 세 요소들간에 통합적인 노력이 이루어져야만 한다. 유럽연합 차원에서는 이미 4~5년 전부터 개인과 기업과 사회의 역할을 분리하지 않기 시작했다. 그러나 여전히 많은 국가들이 고령화 문제 해결을 위해 정부 정책 또는 개인의 역량 개발 두 가지에 치중하고 있는데, 그런 식으로는 고령화 문제를 해결하기가 어렵다.

이 세 요소들 중에서도 기업이 가장 핵심적인 부분이며, 그래서 우리는 앞에서 언급한 것처럼 기업을 상대로 연령관리훈련(age management training)을 하게 된 것이다.

Q 핀란드 고령 근로자를 위한 국가계획의 주체는 누구였습니까? 핀란드에서도 노사정간에 고령자 문제에 대한 사회협약을 토대로 이런 계획이 마련되었는지요?

A 80년대 말, 90년대 초 노사 당사자들이 노사 공동의 목표로 삼아서 그 필요성을 제기하고 나섰다. 사용자들은 고령화로 인한 노동력 부족을, 노동자들은 나이가 들어감에 따라 자신들의 근로 능력이 감소하는 것을 우려하게 시작했다. 이런 공동의 이해가 국가계획의 기초가 되었다고 할 수 있다.

핀란드에서도 1990년대 초에 시작해서 지금 2004년까지 10년 정도가 걸려 이런 시스템을 이루어냈고, 쉬운 일은 아니었다. 한국의 경우에도 지금부터 해야 할 일들이 많을 것이라고 생각한다. 이렇게 핀란드에서 이루어낸 것을 한국에 적용할 수 있을지는 당신들의 몫이다.

* 이 내용은 6월 29일 오전 10시부터 2시간 동안 핀란드 직업보건연구원에서 진행된 인터뷰를 정리한 것입니다.