

고령자 고용을 위한 유럽의 사회정책 변화

이승호 (한국노동연구원 부연구위원)

초고령사회로의 진입이 목전으로 다가오면서, 고령자의 경제활동 참여와 고령 근로자가 종사하는 일자리의 질, 고령자의 삶의 질 전반에 대해 사회적 관심이 더욱 커지고 있다. 고령자의 경제활동 참여를 높이면, 장기적으로 생산연령인구의 감소로 인한 노동력 부족을 완화하면서 부양비 증가로 인한 정부의 재정부담을 줄이고, 고령자의 생계유지 및 삶의 질 개선에도 기여할 것으로 기대된다.

그러나 한국에서는 서구의 다른 국가들에 비해 더 많은 고령자가 더 늦은 연령까지 노동시장에 참여하고 있으면서도, 그중 다수는 열악한 일자리에서 일하면서 경제적 빈곤에 처해 있다. 고령자의 노동시장 활동기간을 연장해야 한다는 필요성에 대해서 사회적 공감대가 높아지고 있지만, 어떤 방식으로 얼마나 확대해야 하는지에 대해서는 논란이 지속되고 있다.

대표적으로 2016년 시행된 60세 이상 정년 의무화 조치의 고용효과에 대해 의견이 분분하다. 주된 일자리에서의 퇴직연령이 높아지는 등 긍정적인 효과가 관측되고 있지만, 조기퇴직이 늘거나 청년 및 준고령자 일자리가 축소될 수 있다는 우려가 제기되고 있다. 법정 정년 이후 노령연금 수급 개시연령까지의 소득 단절에 대비하여 정년을 추가로 연장해야 한다는 요구가 제기되지만, 아직 60세의 법정 정년도 안착하지 않았고 여전히 정년제에 대해 노사 간 의견대립이 첨예하다는 점을 고려하면 단시일 내에 제도 변화를 기대하기는 쉽지 않아 보인다.

고령자의 고용을 지원하는 보조금 정책은 노동시장에 일관된 신호를 주지 못하고 있다. 2016년 고령자 고용연장지원금, 2018년 임금피크제 지원금, 2019년 장년 근로시간단축지원금이 순

차적으로 폐지되었다. 2020년에는 60세 이상 고령자고용지원금이 폐지되고 고령자 계속고용 장려금이 도입되었으며, 2022년에는 고령자 고용지원금이 신설되었다. 고령 근로자 관련 보조금의 폐지 및 신설이라는 변화는 고령자 노동시장정책의 장기적 개선 방향이 분명하지 않은 현실을 보여준다.

정부가 직접 일자리를 창출하는 사업은 외환위기 이후 지속해서 확대되는 추이를 보였다. 노인 일자리사업과 신중년 대상 일자리사업 등 고령자를 대상으로 하는 일자리사업은 예산과 참여자 규모 면에서 가장 큰 비중을 차지한다. 직접일자리사업은 직접적인 고용창출 효과가 있지만, 여러 사업 간 대상자 중복과 반복 참여, 창출된 일자리의 낮은 질에 대한 논란이 지속해서 제기되고 있다는 점에서 정책 비중을 더 늘리기는 어려워 보인다.

고령자의 근로역량과 생산성을 높이고 재취업을 지원하기 위한 고용서비스와 교육·훈련 프로그램도 꾸준히 확대되었다. 하지만 고령 근로자의 저조한 참여율과 낮은 성과가 지속되는 조건에서는 가시적인 정책 효과를 기대하기 어려울 것이다. 새로운 일에 대한 적응이 더딘 고령자의 특성을 고려할 때, 이직 시기를 전후한 단기적인 서비스 제공과 프로그램 참여로 산업구조 변화와 같은 거시적 변화에 대응하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다.

한국 사회에서는 2033년까지 노령연금의 수급 개시연령 상향조정이 예정되어 있고, 사회보장제도의 변화에 맞춰서 고령자 고용지원정책도 조정이 필요하다. 추가적인 정년 조정이 쉽지 않은 조건에서 고령자의 고용기간을 연장하고 노동시장의 고령 노동력 수요 감소를 완화하기 위한 보조금을 정비하며, 직접일자리사업의 효과성을 높이고 고령 근로자의 생산성을 증진하기 위한 변화가 필요한 것이다. 이를 위해서는 개별 정책을 개선하는 수준의 논의를 넘어 관련 정책들 사이의 연계 강화를 위한 다양한 방식의 검토가 도움이 될 수 있다.

OECD는 *Working Better with Age*(2019)라는 보고서에서 고령자의 고용지원정책을 목표에 따라 고령자의 조기은퇴 유인을 줄이는 노동공급 정책, 고령자가 취업할 일자리를 늘리는 노동수요 정책, 고령친화적 작업환경을 조성하고, 교육·훈련을 확대하는 노동생산성 정책으로 구분한 바 있다. 개별 범주의 정책은 서로 연계되어 있어서 부분적인 변화만으로는 정책목표를 달성하기는 어렵다. 우리가 처한 노동시장 현황과 제도적 조건을 고려하여 최선의 정책 조합을

향한 고민이 요구되는 시점이다.

이번 호 『국제노동브리프』 기획특집은 이러한 배경에서 기획되었다. 1990년대 중반 이후 서구의 복지자본주의 국가들은 고령기 소득보장제도를 확대해 온 이전까지의 전략을 수정하고, 고령자의 노동참여를 장려하는 방향으로 정책목표를 세웠다. 고령 근로자의 조기은퇴를 유인하는 제도적 인센티브를 줄이거나 폐지했고, 일할 능력과 의지가 있는 고령자가 더 오래 노동 시장에 참여하도록 제도적 환경을 정비하였으며, 고령자가 종사하는 일자리의 질적 향상과 노후의 삶의 질 증진을 위해서도 다양한 노력을 기울이고 있다.

기획특집에서 소개하는 영국과 독일, 핀란드, 네덜란드는 한국보다 먼저 초고령사회를 경험하고 있거나 인구고령화 수준이 비슷하면서, 고령자 고용과 관련하여 비교적 최근에 주목할 만한 정책 변화가 관측된 국가에 해당한다. 각기 다른 정책 조합으로 고령자 고용의 양적·질적 성과를 달성한 유럽 국가들의 고령자 고용지원정책 사례를 통해서, 한국에서도 고령자 고용지원 정책 개선 논의가 한걸음 더 진전될 수 있기를 기대한다. **KLI**