

영국의 중·고령자 고용지원정책*

손동영 (영국 요크대학교 사회정책 및 사회사업학 박사과정)

■ 머리말

1990년대부터 영국의 중·고령자 고용지원정책은 적극적으로 중·고령자의 근속과 재고용을 장려하는 방향으로 변화해왔다. 조기은퇴를 유도하던 사회정책적 요소들은 제거되고, 정년제 폐지, 유연근무 청구권 보장, 연금수급 개시연령의 상향조정과 같이 중·고령자의 노동공급 확대를 유도하는 정책들이 특히 발달해왔다. 그 결과 1990년대 중순 이후부터 양적·질적 측면에서 중·고령 노동시장의 긍정적인 변화들이 관찰된다. 일례로 여성 60~64세 집단의 경우 1990년 초중순까지는 20%대에 머물던 고용률이 2019년에 이르러서는 50%를 초과하는 수치를 기록하기까지 했다(그림 1 참조). 노동공급 인센티브 확대와 연령차별에 초점을 두는 뚜렷한 기조하에 정책을 집행하고 있고, 가시적인 정책성과를 거두고 있다는 점에서 영국 사례는 확실히 주목할 만하다.

1990년대와 최근의 수치들을 비교해보면 영국은 최근 30년 동안 중·고령자 노동시장 참여를 독려하는 데 성공한 것처럼 보인다. 하지만 후술할 긍정적 성과에도 불구하고 영국 학계와 정계 그리고 시민사회에서는 주요 법령과 정책이 도입된 이후, 적절한 후속조치가 부재하여 의도한 정책효과가 충분히 구현되지 않고 있다는 비판도 제기되고 있다. 또한 정책목표가

* 이 글은 한국노동연구원이 발간한 이승호·박명준·김근주·주은선·이다미·손동영(2021), 『고령자 고용지원정책의 국가 비교 연구』 중 제5장의 내용을 요약·보완한 것이다.

노동시장 공급 확대와 연령차별 제거로 설정된 가운데, 중·고령자의 인적자본 향상 및 유지를 돕는 정책은 부재하거나 퇴조의 길을 걷고 있다는 점도 많이 지적되고 있다. 필자는 이에 유의하여 영국의 중·고령자 고용정책에 대해서 소개하면서 주요 성과들에 대해 언급함과 더불어, 관련된 영국 학계·정계·시민사회의 비판에 대해서도 함께 소개하고자 한다.

글의 순서는 다음과 같다. 먼저 시계열 자료들을 활용하여 영국 중·고령 노동시장의 특성과 변화 양상에 대해서 살펴볼 것이다. 이어서 영국 중·고령자의 노동시장 참여 활성화를 이끈 핵심적인 사회정책들을 다섯 가지 항목으로 나누어서 소개할 것이다. 맺음말에서는 본문의 내용을 요약·정리하고 영국의 사례에 대한 전반적인 평가를 내려보고자 한다.

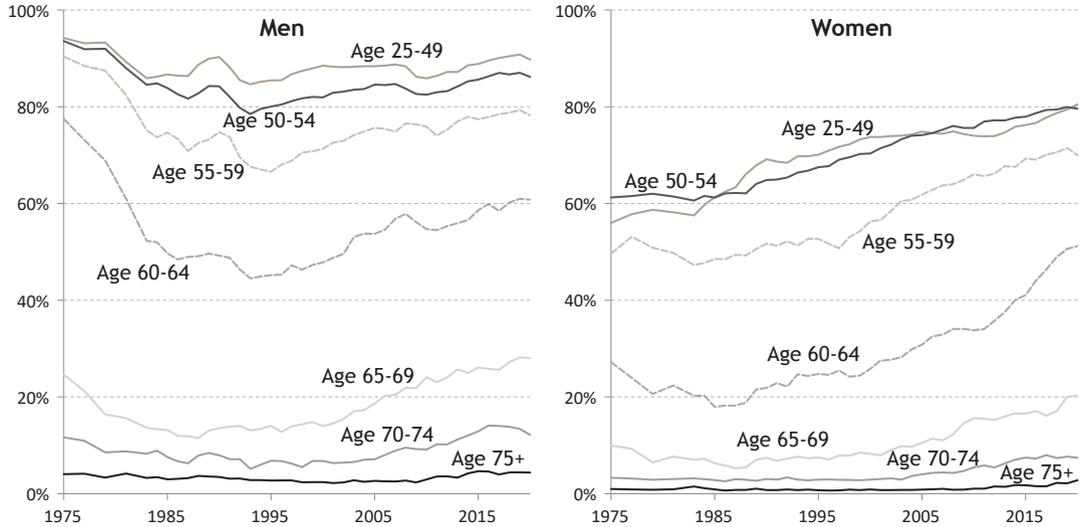
■ 중·고령자 고용정책의 기조 변화와 그 성과

1990년대 중반까지 영국 정부는 중·고령자 노동시장 상황에 큰 관심을 보이지 않았다. 오히려 고용, 복지 정책을 통해 조기은퇴를 장려하기까지 했다. 가령, 1970년대부터 제조업, 광업 등의 노동집약적 산업들이 크게 쇠퇴하고 실업 문제가 불거지자, 영국 정부에서는 중·고령 노동자의 퇴직을 장려함으로써 청년 일자리를 창출하는 정책을 펼쳤다. 실제 노동시장의 침체와 조기은퇴를 종용하는 정책적 효과가 겹쳐지면서, 1970년대부터 1990년대에 이르기까지 중·고령층의 고용률이 지속적으로 감소하였다(그림 1 참조). 가장 극적인 변화를 보인 60~64세 남성 집단의 경우, 70% 후반대(1970년대 중반)에서 40% 초반대(1990년대 초반)로 고용률이 무려 30%p 이상 하락하였다.¹⁾

하지만 1990년대 이후 인구 고령화에 따른 복지비 지출 증가 및 노동인구 감소에 대한 문제인식이 확산되자, 다른 유럽 복지자본주의 선진국과 마찬가지로 영국에서도 고령 인구의 노동시장 참여를 적극적으로 지원·유도하는 정책들이 펼쳐지기 시작했다. 특히 2000년대 이후 본격적으로 개편된 영국의 고령자 고용지원정책은 고령자의 노동공급 확대를 위한 인센

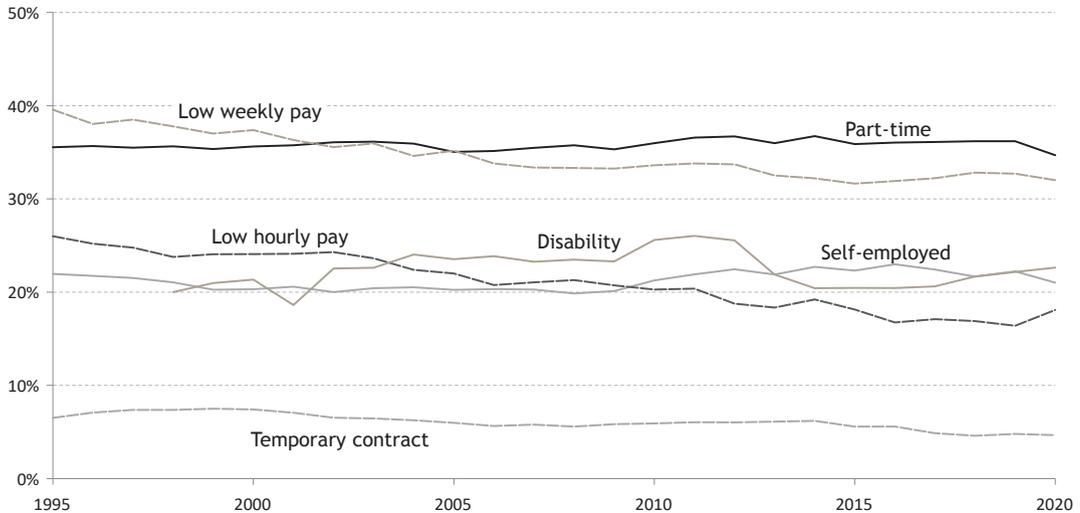
1) Cominetti, N.(2021), "A U-shaped crisis: the impact of the Covid-19 crisis on older workers", Resolution Foundation, p.5.

[그림 1] 연령집단별·성별 고용률의 변화 추이



자료: RF analysis of ONS, Labour Force Survey; Cominetti, N.(2021), "A U-shaped crisis: the impact of the Covid-19 crisis on older workers", p.7에서 재인용.

[그림 2] 55~70세 인구의 고용형태(특성)의 시기별 구성



자료: Cominetti, N.(2021), "A U-shaped crisis: the impact of the Covid-19 crisis on older workers", p.12.

티브를 확대하고, 고령 노동자에 대한 연령차별을 제거하는 데 초점을 두고 진행되어 왔다.

1990년대 중반부터 중·고령자 정책 기조가 전환된 후, 영국의 50세 이상 중·고령자의 고용률은 전형적인 우상향 패턴을 보여왔으며 정점을 찍은 2019년에는 50~64세 고용률이 73%에 달했다.²⁾ 특히 50세 이상 여성 중·고령층의 고용률 증가 추세가 돋보인다. 2000년부터 2019년까지 50세 이상 남성 중·고령층의 고용률은 8%p 증가한 반면, 50세 이상 여성 중·고령층의 고용률은 15%p나 증가했다(그림 1 참조).³⁾ 65세 이상 고령층의 경우에도 남녀 두 집단 공히 고용률 증가 추세가 뚜렷하게 감지된다.

고용의 질 측면에서도 최근 고용정책의 성과는 일견 나빠 보이지 않는다. 1990년대 중반부터 중·고령층의 고용률이 크게 증가해온 가운데, 중·고령층 노동자의 고용형태는 지난 25년 동안 거의 그대로 유지되는 양상을 보인다.⁴⁾ [그림 2]에 나타나듯이 55~70세 노동자 중 시간제 종사자의 비율은 30% 중반대에서, 자영업자의 비율은 20% 초반대에서 오르내리는 패턴이 발견된다. 해당 기간 동안 중·고령 노동자가 겪는 저임금 문제는 소폭 개선된 것으로 판단된다.

■ 주요 중·고령자 고용지원정책

연령차별 금지

영국은 채용에서부터 노동조건, 나아가 노동관계 종료에 이르는 전 과정에서 연령차별을 금지하고 있다. 특히 2011년 정년 규정의 폐지를 통해, 개별 단위 기업에서 정년제를 연령차

2) 단, 코로나19 팬데믹 이후 중·고령자의 고용률 증가 추세가 반전되어 2022년 현재에 이르기까지 50세 이상 중·고령층의 고용률이 감소하고 노동시장 이탈이 증가하는 패턴이 나타나고 있음에 유의할 필요가 있다. 관련 논의는 다음의 자료들을 참고할 것. Office for National Statistics(2022), "Movement out of work for those aged over 50 years since the start of the coronavirus", <https://www.ons.gov.uk/> (2022.11.4); Boileau, B. and J. Cribb(2022), "The rise in economic inactivity among people in their 50s and 60s", Institute for Fiscal Studies, <https://ifs.org.uk/> (2022.11.3).

3) Cominetti, N.(2021), *op. cit.*, p.7.

4) *Ibid.*, p.12.

별로 규율하고 있다.

우선 연령차별 정책의 법제화와 정년제의 폐지 과정을 살펴보면 다음과 같다. 다른 차별적 사유들과 달리, 연령은 적극적인 차별금지의 대상으로 오랫동안 논의되지 않아 왔다. 그러나 1990년대 후반부터 고령화의 경향이 나타나며 2006년 유럽연합의 차별금지 지침(Directive 2000/78)을 수용하면서 고용평등(연령) 규칙이 제정되었다. 이 규칙에서는 채용에서부터 노동조건 및 노동관계 종료에 이르는 전 단계에서의 연령차별을 금지한다. 하지만 정년문제의 경우, 65세 기본정년연령을 도입하여 이를 하회하는 정년을 정한 경우에는 엄격히 규제하되, 정년 이후 노동자가 희망할 경우 사용자에게 계속근로를 요청할 수 있는 계속근로요구권을 보장하는 방식을 취하였다.

이러한 규정들은 2010년 영국의 평등법(Equality Act 2010)을 통해 예외적으로 기업 경영에 필요한 합리성이 있는 경우를 제외하고 기본정년연령을 두는 것을 금지하는 것으로 구체화되었다. 이에 따라서 “진정직업사유”⁵⁾라고 하는 연령차별 예외가 인정되는 경우가 아닌 한, 사용자가 노동자를 연령을 이유로 퇴직 조치하는 것이 불가능하게 된 것이다.

연령차별 금지 조치 및 법정 정년제 폐지 후 고령자의 고용률은 전반적인 증가 추세를 보이고 있다(그림 1 참조). 하지만 주요 차별금지 법령이 제정되기 이전부터 고용률은 이미 1990년대 중반부터 상승추세를 보였기 때문에 법정 정년제 폐지와 연령차별금지 조치가 노동시장에 큰 영향을 미쳤다고 보는 데는 다소 무리가 있다. 나아가, 연령차별 규정의 법제화에도 불구하고 연령차별 금지조항의 실행 효과에 대해서 검토하는 기관이 여전히 부재하며, 관련 규정의 실효성에 대해서는 의문이 남는다.⁶⁾

특히 채용과정에서 생기는 연령차별 문제에 대해 비판의 목소리가 높다.⁷⁾ 가령, 최근 영국

5) 진정직업사유(Genuine occupational requirement)란 외관적 차별이 허용되는 직업상의 이유를 의미한다. 2010년 평등법은 부칙 제9조(Schedule 9)에서 이에 관하여 규정하고 있다. 차별법이 발전한 영미법계에서는 진정직업사유 내지 진정직업자격(Bona Fide Occupational Qualification: BFOQ)을 판례법리를 통해 발전하여 왔는데, 2010년 평등법에서는 판례가 사용자가 추상적으로 주장하는 진정직업사유가 인정되는 것을 방지하기 위하여 구체적인 가이드라인을 부칙에서 제시하여 차별행위의 예방적 기능을 수행하고자 한다.

6) Phillipson, C., S. Vickerstaff, and D. Lain(2016), “Achieving fuller working lives: labour market and policy issues in the United Kingdom”, *Australian Journal of Social Issues*, 51(2), p.192.

7) *Ibid.*; Altmann, R.(2015), “A New Vision for Older Workers: Retain, Retrain, Recruit”, <https://>

의 고령자 고용정책의 집행 방향에 가장 큰 영향을 미친 인물 중 한 명인 로스 알트만은 연령 차별을 중·고령자의 성공적인 구직 및 재취업을 방해하는 중요한 요소 중 하나로 꼽았다. 구직 신청자의 연령대를 제한하는 구직 광고들이 상당히 많으며, 젊은 지원자만을 선호하는 채용대행사 및 인사담당자들의 선입견 때문에 중·고령자들이 구직 과정에서 상당한 차별을 경험한다는 것이다.⁸⁾ 전문가 및 관련 이해당사자들과 논의를 바탕으로 작성된 여성평등위원회 보고서 역시, 인터뷰에 답한 거의 모든 응답자들이 연령 편견 및 차별을 중·고령자 구직에 가장 큰 장애 요인으로 지목했다고 지적한다.⁹⁾

연금수급 개시연령(SPa)의 상향조정

최근 영국 공적연금 체제가 겪은 주요 변화로는 SPa 상향조정을 꼽을 수 있다. 변화의 폭이 상대적으로 작은 남성의 경우에는 2010년 5월까지 65세이던 SPa가 2020년 10월까지 66세로 상향조정되었다. 반면 여성의 경우에는 2010년부터 2020년까지 약 11년간 SPa가 60세에서 66세로 6년이나 증가했다. 나아가 남녀 동일하게 적용되는 SPa는 2026년부터 2028년까지 67세로, 그리고 2044년부터 2046년까지 다시 68세로 상향조정될 예정이다.¹⁰⁾ 5년마다 인구변동 추세를 반영하여 SPa에 대한 검토 작업이 진행되고 있음을 고려할 때¹¹⁾ 현재 2044~2046년으로 예정된 SPa 68세 상향조정 일정 또한 앞당겨질 가능성을 배제할 수 없다.

영국의 신국가연금은 SPa 도달 전 조기수급을 불허하고 있다. 이 때문에 SPa 상향조정은 중·고령자의 경제적 노동 유인을 증가시키고 퇴직을 지연하는 효과가 더욱 더 큰 것으로 여겨진다. 일례로 앞서 [그림 1]을 통해서 살펴보았듯이 50세 이상 여성 중·고령층의 경우 동

assets.publishing.service.gov.uk/ (2022.11.6); Women and Equalities Committee(2018), "Older people and employment", Women and Equalities Committee 4th Report of Session 2017~2019, House of Commons, <https://publications.parliament.uk/> (2022.11.6).

8) Altman, R.(2015), *op. cit.*, pp.22~23.

9) Women and Equalities Committee(2018), *op. cit.*, pp.10~13.

10) Pension Policy Institute(2022), "The pensions primer: a guide to the UK pensions system", p.5, <https://www.pensionspolicyinstitute.org.uk/> (2022.11.6).

11) OECD(2018), "Key policies to promote longer working lives: United Kingdom, country note 2007 to 2017", p.2, <https://www.oecd.org/> (2022.11.6).

연령대의 남성들에 비해 2000년대부터 급격한 고용률 상승 패턴을 보이는데 이러한 양상은 해당 기간 동안 여성의 SPa가 가파르게 상승한 점과 무관하지 않아 보인다. 다만, 여성의 SPa가 상향조정되기 시작한 시점인 2010년까지도 2000년대 대비 고용률이 6%p 상승하였다는 점을 고려할 때, 최근 나타나는 중·고령자의 노동공급 증가를 단순히 SPa 상향조정의 영향이라고 해석하는 데는 신중을 기할 필요가 있다.¹²⁾

Phillipson et al.(2016)은 선행연구 결과들을 검토한 끝에, SPa 상향조정이 중산층, 저소득층 집단에 대해서 노동공급 증가가 가장 크게 나타날 것으로 보았다. 반면 소득 최하위 집단과 고소득 고령자 집단에 대해서는 해당 효과가 제한적으로 나타날 것으로 예측했다. 왜냐하면 소득 최하위 집단의 경우 낮은 교육수준으로 인해 재취업 혹은 고용유지 가능성이 낮을뿐더러, 건강 문제로 인해 노동시장 참여 자체가 제한되는 경우가 많기 때문이다. 반면 고소득자들의 경우에는 자신들의 미래 계획을 하는 데 있어서 공적연금의 중요성이 다른 소득집단에 비해 떨어지기 때문에 SPa 상향조정으로 인한 노동공급 증가 효과가 제한적으로 나타날 것으로 예측했다.¹³⁾

조기퇴직을 유도하던 복지 프로그램 개혁

영국의 노인 대상 범주형 공공부조인 연금크레딧의 수급 개시연령은 여성의 SPa와 연동되어 왔다. 문제는 2018년 이전까지 여성의 SPa가 남성의 SPa보다 낮았다는 점인데, 전술했듯이 2010년 기준으로 여성의 SPa는 60세로 남성의 SPa 65세와는 무려 5년이나 차이가 낫다.¹⁴⁾ 따라서 60세 이상 SPa 미만 남성도 연금 크레딧을 수급할 수 있었으며, 이는 해당 연령대 남성들의 노동동기를 저하시키며 조기은퇴를 촉진시키는 요소로 작용했을 가능성이 크다. 실제 중·고령 구직자 대상 직업훈련기관인 잡센터(Job centre : Job centre Plus의 전신)에서 고령의 남성들에게 구직활동을 하기보다는 연금 크레딧을 수령하라고 권유했다는 증언도 확

12) Cominetti, N.(2021), *op. cit.*, p.7.

13) Phillipson, C. et al.(2016), *op. cit.*, pp.193~194.

14) OECD(2018), *op. cit.*, p.2.

인된다.¹⁵⁾

하지만 2018년부터 남성과 여성의 SPa가 하나의 연령대로 통일되었으며, 이로 인해 남성 중·고령자들이 SPa 이전에 연금크레딧을 수급할 수 있는 가능성이 원천 차단되었다.¹⁶⁾

이 외에도 과거에 운영되던 장애 관련 급여(Incapacity Benefits, Severe Disablement Allowance, Income Support)들이 신체적·정신적 장애를 겪는 중·고령 노동자에게 상대적으로 관대한 급여를 제공함으로써 이들의 조기은퇴를 촉진한다는 비판이 있었다.¹⁷⁾ 이 제도들은 “the Welfare Reform Act 2007”를 통해 고용지원수당으로 대체되었는데, 이는 다음과 같은 이유로 중·고령자의 조기은퇴를 억제하는 개혁으로 해석될 수 있다.

첫째, 기존 장애인 대상 급여보다 급여 대상자 선정 기준이 훨씬 더 까다로워서 다수의 급여 신청자들이 고용지원수당을 수급하지 못한 것으로 파악된다.¹⁸⁾ 무엇보다 둘째, 고용지원수당은 장애인을 대상으로 하는 프로그램임에도 불구하고 급여 지급 조건으로 구직 노력을 요한다. 보다 정확하게 말하면, 급여 신청자를 대상으로 근로역량평가(Work Capability Assessment)를 실시하는데, 평가 결과에 따라 대상자들을 “근로 적합(fit for work)”, “근로 관련 활동 가능(work related activity group)”, “근로 불가능(support group)” 세 개 집단으로 분류한다. 그리고 근로 불가능 집단을 제외한 두 개 집단에 속한 급여 수급자에 대해서는 평가 결과에 따라 주당 최대 35시간까지의 구직활동의 의무를 부여한다.¹⁹⁾

유연근무의 법제화

영국은 2003년부터 유연근무제를 도입하였는데, 최초 도입 시 유연근무 청구권은 육아를 중심으로 출발했지만 이후 50세 중·고령자를 포함하는 모든 노동자에게 적용되는 일반적

15) Vickerstaff, S., W. Loretto, J. Billings, P. Brown, L. Mitton, T. Parkin, and P. White(2008), “Encouraging labour market activity among 60-64 year olds”, Department for Work and Pensions, Research Summary, Phillipson, C. et al.(2016), *op. cit.*, p.193에서 재인용.

16) OECD(2018), *op. cit.*

17) Phillipson, C. et al.(2016), *op. cit.*, p.194.

18) *Ibid.*

19) 김경환(2018), 「영국 복지의 조건부 경향과 과제」, 『국제사회보장리뷰』, 7, p.116.

인 권리로 확대되었다. 엄밀히 말해, 2022년 11월 현재 시점에서는 동일한 사용자의 감독하에 6개월 이상 근무한 노동자만이 유연근무제 청구권을 행사할 수 있으나, 2021년 10월 영국 정부에서는 머지않아 유연근무 청구권의 적용범위를 신규 직원을 포함한 전체 노동자로 확대할 계획이라고 발표한 바 있다. 실제 관련 법안은 2022년 11월 현재 영국 하원의 심의를 거치고 있다.²⁰⁾

유연근무제는 최초 노동당 정부에서 시작되었으나, 2010년 보수-자민 연립정권에서는 노동시장정책의 일환으로 유연근무제를 활용하고자 하였다. 영국 유연근무제의 특징은 ① 노동자의 학업, 건강상태(고령 등)에 따라서도 청구할 수 있는 노동관계의 일반적 권리로 규정되어 있고, ② 근로시간 단축뿐만 아니라, 근로장소 변경 등 전반적 노동조건 변경을 사용자에게 요구할 수 있으며, ③ 확정적 권리가 아닌 절차적 사항에 중점을 두고 있다는 점이다.

유연근무 청구권은 사용자의 거부권이 비교적 광범위하게 규정되어 있지만, 실제로는 사용자의 승인이율이 높게 나타나고 있으며, 이를 둘러싼 법률 분쟁도 많지 않은 것으로 나타나고 있다. 특히 고령자의 경우 노동시간 단축부터 재택근로까지 넓게 활용할 수 있으므로, 이를 활용한 고령자 고용 모델이 각 기업마다 논의되고 있는 실정이다. 가장 최근에 생산된 통계자료를 참조하면 유연근무 청구의 승인비율은 2012년 기준 61%²¹⁾로 나타난다. 이는 유연근무 청구권이 도입 후 빠른 시간 안에 일선 노동현장에서 활용되고 있음을 시사한다.²²⁾

그럼에도 불구하고 일각에서는 노동자들의 유연근무제가 충분히 확산되지 못하고 있다는 비판이 제기되고 있다. 가령, 구인광고란에 게시되는 일자리 중 여전히 10~11%만이 유연근무를 허용하고 있다는 점이 지적된다.²³⁾ 특히 비판자들은 정시 출퇴근을 고수하는 직장문화

20) Bloomberg, “It could be easier for you to request flexible working under new UK plan”, 2022.10.28.

21) Tipping S., J. Chanfreau, J. Perry and C. Tait(2013), “The Fourth Work-Life Balance Employee Survey, BIS(The Employment Relations Research Series 122)”, table 3.5.5; 권혁·김근주·황수옥·김수민(2019), 『가족돌봄 등을 위한 근로시간 단축제도 현장안착 방안』, p.17에서 재인용.

22) 2012년은 유연근무제 청구권이 중·고령 노동자를 포함한 노동자 일반에게 확대되기 이전의 시기임을 유의할 필요가 있다. 61%라는 수치는 해당 시기에 청구권을 지니던 “가족 간호 및 17세 이하의 육아 필요성이 있는 근로자” 중 유연근무 신청 후 승인을 받은 이의 비율을 가리킨다. 권혁 외(2019), 앞의 책.

23) The Centre for Social Justice(2019), “Ageing confidently: Supporting an ageing workforce”, p.37, <https://www.centreforsocialjustice.org.uk/> (2022.11.6).

와 유연근무제에 대한 일선관리자·경영인들의 부정적 태도 및 그 필요성에 대한 인식 부족을 영국에서 유연근무제가 확대 적용되지 못하도록 하는 주요 장애요인으로 지목한다. 별도의 근무조정을 청구하지 않고 정시에 출퇴근하는 노동자가 “이상적인 노동자”로 여겨지는 환경에서 인사고과의 대상이 되는 노동자들이 적극적으로 유연근무를 신청하기란 쉽지 않다는 것이다. 특히 고용지위가 상대적으로 불안정한 고령 노동자들의 경우에는 운신의 폭이 더욱 좁을 개연성이 크다.²⁴⁾

영국의 유연근무제에 대한 또 다른 주요한 비판은 공공부문 및 대기업 노동자에게만 편중된다는 점이다. 체계적인 인적관리 시스템과 관련 전문인력이 부족한 중소기업에서는 유연근무에 대한 논의가 이루어지더라도 직원 개인별 개별적인 접근이 이루어지며 기업 차원의 정책으로 발전되는 경우는 드물다고 관련 전문가들은 지적한다.²⁵⁾ 특히 중소기업 종사자 비율이 높은 중·고령자 노동자들은 소속기업의 지원 부족으로 유연근무를 청구하거나 활용하는데 더욱 어려움을 겪을 것으로 보인다.²⁶⁾

기업과의 파트너십을 통한 고용서비스 정책(Fuller Working Lives)

Fuller Working Lives는 고령 노동자가 충분히 일할 수 있는 노동환경 조성을 위한 고령자 고용활성화 조치로서 추진되는 프로그램이다. 영국 노동연금부(DWP)는 Fuller Working Lives Business Strategy Group을 설립하여 고령 노동자의 고용유지, 재교육 및 채용을 개선할 방법을 검토하여 법률 지원 등을 담당하도록 위탁하고 있다.

Fuller Working Lives의 핵심 사항은 기본퇴직연령제도의 폐지 이후 유연근무제도를 활용하여 최대한 중·고령자에게 맞는 근무방식을 도입하기 위한 것이다. 이를 위하여 기존의 고용유지는 물론, 고령자 맞춤형 사업장으로의 재고용을 촉진하고자 한다. 정부 주도의 파트너십으로 이루어지는 Fuller Working Lives의 큰 축 중 하나는 사업장 대상 중·고령자 유연근

24) Norgate, S. H. and C. L. Cooper(2020), *Flexible work: Designing our healthier future lives*, Oxon: Routledge, pp.240-241; Women and Equalities Committee(2018), *op. cit.*, pp.19~20.

25) Norgate, S. H. and C. L. Cooper(2020), *op. cit.*; Women and Equalities Committee(2018), *op. cit.*, p.26.

26) Norgate, S. H. and C. L. Cooper(2020), *op. cit.*, p.241.

무제 컨설팅을 통한 고령자 친화 근무방식을 구축하는 것이다. 이를 위하여 대규모 사업장을 대상으로 “50세 이상 유연근무제 프로그램(Flexible Working for over 50s)”을 실시하고 있다. 최근 Fuller Working Lives 의제의 명칭이 “50 PLUS: Choices”로 변경되었다. 이는 50대 이상의 중·고령자에 대하여 노동시장의 차별을 방지하는 한편, 50대 이상 노동자들에게 동일 직장에서의 고용 가능성을 보장할 수 있는 “선택권”을 부여한다는 점을 강조한 것으로 볼 수 있다.

■ 맺음말

OECD(2019)에서는 중·고령자 고용지원정책을 각 정책목표별로 노동공급을 늘리기 위한 정책, 노동수요 정책, 노동생산성을 높이는 정책, 세 가지로 분류한다.²⁷⁾ 이 기준에 비추어 볼 때, 최근 영국의 중·고령자 고용지원정책은 노동공급을 확대하는 유인기제를 만드는 데만 편중되어 있다. 연금수급 연령의 상향조정과 조기은퇴를 촉진하던 과거 복지제도들에 대한 개혁 작업은 모두 중·고령자의 경제적 동기를 자극하여 이들의 노동시장 참여를 촉진 혹은 강제하는 정책들이다. 또한 채용에서부터 노동조건, 은퇴에 이르기까지 전 단계에서 연령차별을 금지하고, 중·고령자들이 자신의 건강상태 및 욕구에 맞추어서 유연근무를 신청할 수 있도록 하는 조치들은 모두 고령자가 노동시장에 참여하고자 할 때 불리하게 작용할 수 있는 요소들을 정책적 수단으로 제거하거나 줄이려는 정책적 노력에 해당된다.

1990년대의 상황과 대비해 볼 때 전반적으로 긍정적인 성과를 보인다. 50대 중후반의 중·고령자뿐만 아니라 60대 노동자의 고용률 또한 큰 증가세를 보이고 있으며, 특히 여성 중·고령자의 고용률은 1990년대부터 비약적으로 증가해왔다. 일자리의 질적 특성 측면에서도 노동시간은 일정 수준 감소했으며 시간당 임금수준은 지속적으로 증가하는 추세를 보여왔다. 즉 노동공급 확대 중심의 중·고령자 고용정책이 시행된 이후 영국에서는 전반적으로 고용률이 증가했고, 중·고령자들이 양질의 일자리에 종사하는 양상이 관찰된다.

27) OECD(2019), “Pensions at a Glance 2019”, <https://www.oecd.org/> (2022.11.6).

하지만 노인일자리사업이나 고용보조금 정책과 같은 노동자 수요 중심의 정책의 병행 없이, 노동공급 중심의 정책이 이후로도 지속적인 성과를 거둘 수 있을지는 의문이 남는 지점이다. 덧붙여 여전히 다수의 중·고령자들이 건강상의 문제나 비자발적 실업으로 인해 SPA에 도달하기 이전에 노동시장을 은퇴하는 것으로 보고되는 가운데, 직업훈련이나 교육을 통해 중·고령자의 인적자본을 향상시키거나 의료서비스의 접근성을 높이기 위한 시도는 충분하게 이루어지지 않고 있다. 2010년대 후반에 들어서는 주요 적극적 노동시장정책의 규모가 급격하게 줄어드는 모습까지 관찰된다.²⁸⁾ 그 결과, 건강수준이 양호한 숙련 노동자들만이 현 고용정책의 혜택을 일방적으로 얻는 것이 아닌가 하는 의구심이 제기되기도 한다.²⁹⁾ 노동시장을 조기에 이탈한 중·고령자들은, 신국가연금과 연금 크레딧이 조기수급이 불가능한 제도적 환경에서 연금수급 이전 시점까지 소득단절 문제를 겪을 위험이 크다.

이처럼 우리는 영국 사례를 통해 다양한 중·고령자 고용촉진 기제들을 확인해 볼 수 있지만, 동시에 공급 촉진 일변도의 정책이 보이는 한계들을 확인할 수 있다. 영국의 중·고령자 고용정책은 준비된 고령자들이 비자발적 실직이나 각종 연령차별에 대한 걱정 없이 장기간 일할 수 있는 여건을 마련하는 데는 성공하는 모습을 보인다. 하지만 노동시장 내 약자를 보호하거나 생산성을 향상시키는 보완적 정책 없이 고령 노동과 은퇴의 지연만을 강조하는 정책은, 자칫 경쟁력이 없는 다수의 중·고령자들을 보호하던 사회적 보호 장치의 철회를 의미할 수 있음을 유감없이 보여준다. <<1

28) 일례로 영국의 대표적 적극적 노동시장정책인 워크 프로그램(work programme)이 2017년 워크 앤드 헬스 프로그램(work and health programme)으로 대체되면서 관련 예산이 10분의 1 수준으로 감소하고, 참여 대상도 장애인, 특정 취약집단(노숙인, 군 전역자 등), 장기실업자로 축소되었다. Orton, M. and A. E. Green(2019), "Active labour market policy in the UK: at a (local) crossroads?", *Local Economy*, 34(1), pp.3~9; Department for Work and Pensions(2021), "Work and Health Programme statistics to February 2021", <https://www.gov.uk/> (2022.11.6).

29) Phillipson, C. et al.(2016), *op. cit.*, pp.187~203.