

네덜란드의 고령자 고용가능성 제고를 위한 정책적 노력*

이다미 (한국보건사회연구원 부연구위원)

■ 머리말

네덜란드는 “선진 자본주의 국가 중 가장 심각한 고용실패를 볼 수 있는 곳”이라는 비판이 제기될 만큼¹⁾ 조기은퇴가 만연한 국가였다. 실업급여, 장애급여와 같은 사회보장급여의 관대성을 낮추고, 활성화를 촉진하는 방식으로 실시된 복지개혁의 결과, 과거 네덜란드 복지국가를 규정하던 “노동 없는 복지(welfare without work)”는 “복지를 넘어선 노동(work above welfare)”으로 점차 변화하기 시작하였다.²⁾ 양질의 시간제 일자리 확대, 노동시간 조정, 사회보장급여 삭감 등 전면적 재조정 결과, 이른바 “네덜란드의 기적(The Dutch Miracle)”을 달성할 수 있었다.

지난 20여 년간 네덜란드의 고용률 변화를 살펴보면 55~64세 남성에게서 상승 폭이 두드

* 이 글은 한국노동연구원이 발간한 이승호·박명준·김근주·주은선·이다미·손동영(2021), 『고령자 고용지원정책의 국가 비교 연구』 중 제4장의 내용을 요약·보완한 것이다.

- 1) Therborn, G.(1986), *Why Some People Are More Unemployed than Others*, London: Verso; Visser, J.(1998), “Two cheers for corporatism, one for the market: industrial relations, wage moderation and job growth in the Netherlands”, *British Journal of Industrial Relations*, 36(2), pp.269~292에서 재인용.
- 2) van Gerven, M.(2019), “The Dutch participatory state: Shift from a welfare system of collective solidarity towards individual responsibility in a participatory society”, *Handbook of European Welfare Systems*, Routledge.

러진다. 1980년대 중반까지 계속 하락하던 고용률은 1980년대 중반을 기점으로 점차 상승하여 2019년에는 1970년대 초반 수준을 거의 회복하였다.³⁾ 같은 기간에 남녀를 모두 포함한 55~64세 연령대 고용률은 70%를 훌쩍 넘어섰다. 이에 이 글에서는 네덜란드가 고령자 고용에 있어서 성과를 거둘 수 있게 한 정책들을 살펴보았다.

■ 고령 노동자에 대한 연령차별적 인식 개선

네덜란드는 고령자 고용을 촉진하기 위해 노동시장에서 연령, 특히 고령자라는 이유로 발생할 수 있는 차별 방지를 위해 다양한 노력들을 기울여 왔다. 사회경제위원회(SER)는 “차별은 통하지 않는다(Discrimination doesn't work)”라는 보고서(2014)⁴⁾에서 직장 내 차별금지 및 평등처우, 다양성 증진을 강조하였고, The Age & Society Expertise Centre와 평등처우 위원회(Equal Treatment Commission)는 “연령 제한 없는 일자리(Vacancies for all ages)”를 내세워 채용공고 작성 시 사용자가 반드시 유의해야 할 체크리스트를 제시하였다. 그에 따라 사용자는 채용공고를 내기 전, 연령차별적 사항이 포함되어 있는지를 반드시 확인해야 하고, 노동자 연령을 특정해야 하는 경우 그 이유를 명확하게 설명해야 할 의무를 갖게 되었다. 아울러 네덜란드 정부는 2017년부터 약 2년 간 고령 노동자의 지위 향상을 위한 캠페인에서 연령이 더 이상 노동자의 생산성이나 고용가능성(employability)을 판단하는 지표가 될 수 없음을 강조하였다.⁵⁾

3) OECD, “Employment Database”, <https://www.oecd.org/> (2022.11.18).

4) SER(2014), *Discriminatie werkt niet! Advies over het tegengaan van discriminatie bij de arbeid*, (*Discrimination doesn't work! Advice on combating discrimination on the labour market*), The Hague, April.

5) OECD(2018), *Key policies to promote longer working lives: Netherlands, country note 2007 to 2017*, OECD Publishing.

■ 단체협약과 기업 단위에서 이루어진 고령자 고용가능성 제고

네덜란드는 전체 단체협약의 약 67%에서 고령자를 야근, 주말근무, 별도의 팀워크 등 부담으로 작용하는 특정 유형의 업무에서 제외해야 한다고 규정하고 있다.⁶⁾ 최근 들어 사회적 파트너들은 고령자에 특정하지 않고 전 연령대의 고용가능성 제고를 강조하는 연령통합적 모습을 나타내며, 교육, 직업 이동성, 건강 유지에 더 많은 재원을 투입하고 있다.

네덜란드 노조연맹(FNV)의 “2017-2021 Plan”은 고령 노동자 대상의 유연퇴직제도, 노동시간 조정 등 연령에 따른 유연성을 고려한 인사정책들을 포함하고 있다. 그 예로, 필립스는 2017년부터 노동자가 62세에 도달하면 전일제로 일하던 당시 노동시간의 80% 이상을 시간제로 전환할 수 있게 하였고, 이때 기업연금 가입은 시간제로 전환하기 전의 노동시간을 기준으로 적용된다. 금속부문의 경우, 2017년부터 단체협약에 지속가능한 고용가능성에 관한 내용을 포함하기 시작하였다. 고령 노동자가 연금수급 개시연령까지 계속 일할 수 있도록 직무능력을 향상시키기 위한 커리어 코칭, 노동시간 조정이 대표적이다. 이 같은 내용은 다른 기업들도 고령 노동력을 효율적으로 관리할 수 있게 하는 모범사례로서 점차 확대되는 중이다.

네덜란드 노동재단은 “Policy Agenda 2020: Investing in participation and employability”에서 고령 노동자를 포함한 전 연령대의 고용가능성을 높이고, 고령 노동자에 대한 인식 개선(age-aware policies)의 필요성을 강조하였다. 사용자와 노동자 모두가 수급 개시연령까지 건강하고 진취적으로 일할 수 있어야 하며, 그 주체는 노조와 기업이여야 함을 명시하였다. 그 예로, “Diversity at Work” 프로젝트(2015)를 들 수 있다. 연령 다양성을 촉진하기 위해 기업들을 지원하고 관련 현장을 수립하였다. 시작 초기에는 네덜란드의 주요 도시⁷⁾에 있는 22개 공공 및 민간 기업들이 참여하였고, 2017년에는 100개로 참여기업의 수가 늘어났다. 네덜란드 노동사회부와 The Association of SMEs in the Netherlands(MKB Nederland)는 “Every Day Better” 프로젝트에서 취약성이 높은 중소기업장 소속 노동자의

6) Ministry of Social Affairs and Employment(2016), *Cao-afspraken 2016*, The Hague: OECD(2018), *op. cit.*에서 재인용.

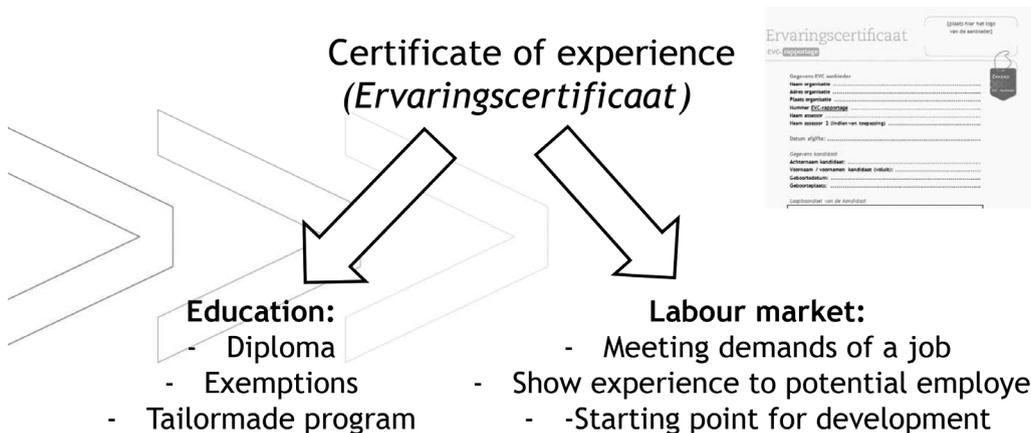
7) 암스테르담, 헤이그, 로테르담, 워트레흐트.

고용가능성 향상을 위해 다양한 지원들을 실시하였다.⁸⁾

■ 중고령노동자에 대한 직업훈련 참여 확대 및 검증 체계화 : 직무역량 검증 (EVC)

고령 노동자의 고용가능성을 제고하기 위한 가장 효과적인 방법은 이들로 하여금 직업과 관련한 기술 및 지식, 관련 경험을 계속 보유할 수 있게 하는 것이다. 이는 생산가능인구 전반의 노동시장 재통합을 높인다는 점에서 의미가 크다. 직업훈련 프로그램에 대한 고령자들의 낮은 참여는 이들의 고용가능성을 낮추는 원인으로 작용하기 때문에, 이를 적극 제고하기 위한 프로그램들이 실시된다. 네덜란드 정부는 2016년부터 구직과 채용과정에서 직무역량의 체계적 검증을 위해 “EVC(직무역량 검증)”를 활용하기 시작하였다. EVC는 사전학습(prior learning)을 공식적으로 검증하는 것으로 개인이 지금까지 경험해 온 교육 및 직무프로그램,

[그림 1] 네덜란드의 직무역량 검증(EVC)



자료 : Dutch Knowledge Centre for RPL(2021), “Recognition of prior learning (RPL) in the Netherlands”, <http://www.anc.edu.ro/> (2022.11.18).

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

학위, 자격 등에 대하여 주어진 절차에 따라 면밀하게 평가가 이루어진다.

EVC는 국가공인자격 외에도 무형식(non-formal), 비형식(informal) 교육에 대해서도 체계적인 절차에 따라 전문가들의 검증이 이루어지며, 취득까지 약 3개월이 소요된다. 이 같은 체계적 기술(직업능력) 검증은 그만큼 기술보유에 따른 보상 가능성을 높이기 때문에 직업 훈련과 평생학습에 대한 고령 노동자의 참여동기와 전직 가능성을 높이는 요인으로 작용한다.⁹⁾ [그림 1]과 같이, EVC는 구직활동에 있어서 취업 시 사용자들에게 해당 노동자의 관련 직무경험과 직무개발을 위해 얼마만큼 투자해 왔는지를 증명하는 객관적 기준으로 활용된다. EVC는 고령 노동자의 직무역량 검증에 국한되지 않고, 사실상 모든 노동자(구직자 포함)의 직업능력 보유 수준을 객관적으로 평가할 수 있게 한다. 다만 고령 노동자의 경우, 고령이 아닌 노동자보다 직무역량이 낮을 것이라는 편견으로 인해 채용 기피가 발생할 가능성이 큰 것이 사실이다. 이들에 대한 체계적인 직무역량 검증체계는 사용자 입장에서 객관적으로 고령자의 직무능력을 판단하여 채용 여부를 결정할 수 있게 하는 중요한 기준으로 작용한다.

■ 장기실업 위험 예측에 따른 취업지원 프로그램의 설계

네덜란드에서 구직자를 위한 취업지원은 연령을 특정하지 않고, 모든 구직자의 고용활성화에 초점을 두고 있는 것이 특징이다. 실업급여 수급자라면 누구나 UWV(실업보험공단)에서 온라인으로 제공하는 “Work Profiler”를 작성해야 하며, 이를 바탕으로 구직자가 장기실업에 처할 가능성(위험도)을 예측한다(그림 2 참조). 장기실업자가 될 위험이 낮을 것으로 예측된 구직자는 온라인을 통해 취업지원을 받으며, 실업 7개월 차에는 UWV에 소속된 사례관리자(caseworker)와의 면담을 바탕으로 추가지원 여부를 결정한다. 한편 장기실업에 처할 가능성이 높은 것으로 예측된 구직자(1년 내 고용될 확률 50% 미만)는 사례관리자와 최대한 신속하게 Work Profiler 결과에 기초하여 구직 시 장애요인을 분석한다. 이처럼 Work Profiler 분석결과에 따라 구직자에게 주어지는 의무와 UWV가 제공해야 하는 취업지원 의무를 상호

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

[그림 2] UWV의 Work Profiler를 통한 장기실업 위험 진단(예시)

Profile Menu ▼		Chance at work resumption	
		83%	
Factor	Diagnosis	Indication	
Age		■	
Years employed in last job		■	
Problems understanding Dutch		■	
Views on return to work		■	
Feeling too ill to work		■	
Job search behaviour: contact with employers		■	
Job search intention	Hindering	■	
External variable attribution		■	
General work ability		■	
Physical work ability		■	
> Mental work ability	Hindering	■	

자료 :Wijnhoven. M. and H. Havinga(2014), “The Work Profiler: A digital instrument for selection and diagnosis of the unemployed”, *Local Economy*, 29(6-7), p.744.

규정하는 취업지원계획이 완성된다. 네덜란드 전체 자영업자의 20% 이상은 45세 이상 중고령자로 이루어져 있다. 그에 따라 이들에게 적절한 교육과 창업준비를 위한 대출지원(loan) 프로그램을 제공한다. 실제로 구직자가 실업 초기에 이 같은 창업지원을 받을 때, 자영업자로의 성공적 전환 가능성이 높다고 평가된다. 구직자와 사례관리자가 재취업에 있어 구직보다 창업이 최적의 선택이라고 판단하면 별도의 창업 준비가 가능하다.

■ 고령 구직자 재취업을 위한 취업지원 프로그램 : Talent 55+

지난 2007년부터 2년간 실시된 “Talent 45+”는 45세 이상의 실업급여, 사회부조 수급자 규모를 줄이기 위해 한시적으로 실시되었으나, 현재는 UWV에서 공식적으로 제공하는 취업지원 프로그램으로 자리매김하였다. 그 예로, 고령 구직자들의 의무, 채용기피 요인에 관한 최신 정보들이 UWV 홈페이지에 상세하게 제공된다. 2010년부터는 45세 이상이던 취업지원 대상자 범위를 55세 이상(Talent 55+)으로 축소하였다. 55세 이상 고령 구직자에 대한 사

회적 인식을 변화시켜 사용자들이 채용에 있어서 이들을 기피하지 않게 하는 것을 주된 목표로 삼았다.

네덜란드 사회노동부와 UWV는 2013년 10월 총 6,700만 유로를 투입하여 “Action Plan 55+ Works”라는 2개년 프로젝트를 실시하였고, 고령 구직자에 대한 네트워크 교육(Successful to Work)을 통해 역량, 프레젠테이션 능력, 사용자와의 네트워킹 능력 등을 강화하였다. Successful to Work의 순효과를 평가한 de Groot & van der Klaauw(2017)¹⁰⁾에 따르면, 교육에 참여하지 않은 자와 비교할 때 참여한 고령 구직자의 구직기간이 더 짧았고, 교육 효과는 남성, 중등 이상의 교육수준을 가진 이들에게서 더 크게 나타났다. 아울러 정부와 사회적 파트너가 함께 참여하는 “55세 이상 노동자에 대한 종합실행계획 2017-2018”에서는 고령 노동자에 대한 사용자의 인식 변화, 질병 무위험 연령의 조정, 고령 구직자의 일자리 매칭 등 다양한 지원방안들이 포함되었다.

■ 고령자 고용 및 신규채용에 대한 보조금 지급과 세제혜택

기존에는 고령 실업자를 채용하는 사용자에 대하여 “mobility bonus”라는 보조금이 지급되었다. 최대 3년간 mobility bonus를 지급하여 연간 최대 7,000유로까지 사회보장기여금의 부담을 낮추었고,¹¹⁾ 2015년부터는 보조금 지급연령을 50세에서 56세로 높였다. 2018년부터는 mobility bonus를 폐지하고 이것을 임금보조(LKV)로 바꾸었다. 사회보장기여금에 대한 지원을 중단하고, LKV에서 더 높은 수준의 재정지원이 발생한다. 56세 이상 고령자 고용 시, 사용자에게는 정규직 노동자 1인을 채용할 때 최대 3년간 시간당 3.05유로, 연 최대 6,000유로가 보조금으로 지급된다.¹²⁾ LKV에서는 사회보장기여금 수준과는 무관하게 임금보조가 정액으로 지급되고 있어 소규모 사업장의 경우, 과거보다 더 높은 수준에서 재정지원이 이루어

10) de Groot, N. and B. van der Klaauw(2017), *De resultaten van de effectmeting Succesvol naar Werk, Eindrapport voor UWV*, Vrije Universiteit Amsterdam, September; OECD(2018), *op. cit.*에서 재인용.

11) 정규직 노동자의 경우.

12) UWV, “Het loonkostenvoordeel (LKV)”, <https://www.uwv.nl/> (2022.11.18).

진다.¹³⁾

고령노동에 대한 재정지원은 사용자에게 국한되지 않고, 고령 노동자에 대해서도 적용된다. 노동자 또는 자영업자로 일하는 61~65세 고령자는 최대 3년간 연 1,750유로의 추가 세액공제가 이루어진다. 다만 계속 고용상태인 이들에게 공제가 적용됨으로써 사중손실이 발생할 수 있다는 지적이 제기되면서 2015년부터는 신규 채용된 고령 노동자에 대하여 추가 세액공제가 실시되고 있다.

■ 고령 노동자를 위한 노동조건 개선 및 유연성 확대

네덜란드 사회노동부 감독관(Inspectie SZW)은 “고령 노동자의 지속가능한 고용가능성 보고서(Strategy Plan for 2013-2014)”에서 질병 및 장애 발생으로 인한 사회보장급여 수급의 가능성을 낮추려면 작업장 환경의 대대적인 개선이 필요함을 언급하였다.¹⁴⁾ 고령 노동자의 경우, 업무상 스트레스 누적에 따른 질병노출의 위험이 크다는 점에서 별도의 직업병 리스트를 작성하고, 예방조치를 사전에 마련하는 것이 중요함을 강조하였다.¹⁵⁾

고령 노동자에 대한 노동조건 개선은 물리적 측면에서 작업장 환경 개선 외에도 노동시간과 장소의 유연성을 높이는 방식으로 이루어지고 있다. 일찍이 2000년 도입된 노동시간조정법(WAA)에 따르면, 노동자는 현재 일자리에서 노동시간 단축과 연장 등을 요구할 수 있고, 이때 사용자는 특별한 사유를 제외하면 그 요구를 반드시 수용해야 한다. 노동자는 자택을 비롯한 사업장 외 공간에서 일할 수 있고, 노동시간과 마찬가지로 특별한 사유를 제외하면 이를 수락해야 한다.¹⁶⁾ 이처럼 노동시간의 유연성이 높은 네덜란드 노동시장 특성상 고령기에 접어들수록 시간제 노동에 종사하거나 점차 노동시간을 단축하는 고령자들이 계속 증가하고 있다.

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

14) 특히 육체노동 비중이 높은 건설업에서 강조되었다.

15) SER(2014), *Discriminatie werkt niet! Advies over het tegengaan van discriminatie bij de arbeid*, (*Discrimination doesn't work! Advice on combating discrimination on the labour market*), The Hague, April; OECD(2018), *op. cit.*에서 재인용.

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

■ 조기퇴직 시 연금급여 측면의 페널티 강화

고령자 고용촉진은 노동 활성화 외에도 조기은퇴 시 연금급여 측면에서 페널티를 강화하는 방식으로 이루어진다. 네덜란드에서는 수급 개시연령 이전에 은퇴할 경우, 기초연금(AOW)과 기업연금에 대한 세제혜택이 발생하지 않는다.¹⁷⁾ 네덜란드는 기업연금에 대하여 EET(Exempt-Exempt-Tax) 과세원칙을 적용하고 있었으나, 2005년 이후 조기연금을 수급 시¹⁸⁾ 더 이상 세제혜택이 주어지지 않는 장치를 도입하였다. 과세이연 방식의 기업연금은 총 세금납부액을 감소시켜 결과적으로는 노후 소득수준을 높여줄 수 있기 때문에,¹⁹⁾ 노동자의 조기은퇴를 방지하는 강력한 유인으로 작용한다. 적용률이 80%를 넘는 네덜란드 기업연금은 단체협약에서 규정 및 운영하고 있으며, 부분은퇴와 완전은퇴 사이에서 급여수급을 보다 유연하게 결정할 수 있다. 즉 고령기에 접어들면서 노동시간을 점차 감소시키는(전일제에서 시간제로의 전환) 방식과 부분연금을 연계하여 점진적 은퇴를 가능하게 하는 것이다. 법정 은퇴연령 이후에도 근로를 계속할 경우, 기업연금 지급률은 연 9%씩 높아지며, 최대 70세까지 연기가 가능하다.²⁰⁾ 아울러 기업연금의 통산성(portability)은 종사상 지위가 변화하더라도 기존의 기업연금 유지가 가능하며, 실업기간에도 보험료 납부가 가능한 구조이다. 이러한 기업연금의 제도적 장치들은 고령 노동자들이 더 오래 일하게 하는 유인으로 작용한다.²¹⁾

17) Bovenberg, L. and R. Gradus(2015), "Reforming occupational pension schemes: the case of the Netherlands", *Journal of Economic Policy Reform*, 18 (3), pp.244~257.

18) 기업연금의 조기연금은 조기은퇴 시에만 지급되며, 기초연금의 경우 조기연금이 존재하지 않는다.

19) Chen, D. and O. Beetsma(2015), "Mandatory Participation in Occupational Pension Schemes in the Netherlands and Other Countries: An Update", *Netspar Discussion Paper*.

20) SZW(2008), The old age pension system in the Netherland.

21) European Commission(2021), *2021 Pension Adequacy Report: Current and Future Income Adequacy in Old Age in the EU. Vol.2 Country Profiles*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

■ 맺음말

네덜란드가 고령자 고용에 있어서 성과를 나타내게 된 배경에는 유연안정성(flexicurity)에 기초한 노동시장 여건, 사회보장급여의 관대성 약화, 고령노동에 대한 재정지원 강화, 정부와 기업을 비롯한 다양한 생산주체들의 노력이 존재한다. 강력한 코포라티즘 전통하에 단체협약, 즉 사회적 파트너들이 고령인력을 효율적으로 관리하는 방식은 고령자들의 생산성을 제고하는 데 긍정적으로 작용하고 있다. 체계적으로 이루어지는 직무능력의 검증(EVC) 역시 사용자로 하여금 고령 노동자가 보유한 능력을 객관적으로 판단하고, 이들에 대한 채용기피 요인을 제거한다는 점에서 고령자 고용촉진에 기여하는 바가 크다.

지금까지 살펴본 내용을 바탕으로, 네덜란드는 조기은퇴 시 사회보장급여에 대한 일방적인 삭감에 그치지 않고, 고령자 고용에 친화적인 제도 환경을 만들기 위한 다양한 정책들이 실시되었다는 것에 주목할 필요가 있다. 고령 노동자들이 재취업, 재배치되더라도 계속 안정적으로 일할 수 있도록 이들의 고용가능성을 제고하는 방식, 그리고 점진적으로 은퇴할 수 있도록 노동여건과 기업연금의 유연성을 확대하는 방식들이 적절하게 조화됨으로써 네덜란드는 고령자 고용확대 측면에서 일련의 성과를 거둘 수 있었다. **44**