

핀란드의 고령자 고용지원정책*

주은선 (경기대학교 사회복지학과 교수)

■ 머리말

핀란드의 고령자 고용지원정책을 의미 있는 사례로 살펴보는 이유는 무엇일까? 우선, 핀란드는 다른 유럽국가보다 이른 고령화와 비교적 낮은 복지국가 출발, 고령자의 낮은 교육수준 등 정책 조건 면에서 참고할 만하다. 핀란드는 사민주의 복지국가에 속하지만 한국과의 사회정책 시차가 상대적으로 크지 않다. 동시에 “고령화만큼은 다른 유럽 국가보다도 약 15년 정도 이르게 시작되었고, 그 속도 역시 매우 빨랐다.”¹⁾ 핀란드는 1990년대에 이미 고령화에 대한 준비를 시작해야 했지만 관련 사회정책은 미비했고, 고령 노동자 교육수준은 젊은 세대에 비해 현격하게 낮은 반면, 일에서는 첨단기술에 대한 신속한 적응이 요구되었다.²⁾ 이는 현재 한국 사회가 빠른 고령화 속에서 맞닥뜨리고 있는 정책 요구 및 정책 환경과도 중첩된다.

둘째, 핀란드는 고령자 고용률 등 양적 측면에서 주목할 만한 성과를 거두었다. 핀란드는 1998~2002년에 FINPAW(Finnish National Programme on Ageing Workers)라는 대규모 고령자 고용지원 프로그램을 실시하였고, 만 55~64세 고용률이 1997년 35.8%에서 2003년

* 이 글은 한국노동연구원이 발간한 이승호·박명준·김근주·주은선·이다미·손동영(2021), 『고령자 고용지원정책의 국가 비교 연구』 중 제3장의 내용을 요약·보완한 것이다.

1) Piekkola, H.(2004), “Active Ageing Policies in Finland”, The Research Institute of the Finnish Economy(ETLA), ETLA Discussion Papers, No. 898.

2) *Ibid.*

49.6%로 불과 6년 사이에 약 14%p 증가한 바 있다. 이는 2020년 기준 67.5%로 증가세가 꾸준히 이어졌다.³⁾ 어떻게 이러한 변화가 가능했는지, 어떠한 정책적 노력이 핀란드 사회의 무엇을 바꾸어 놓았는지 살펴보는 것은 한국 사회에도 유용할 것이다.

셋째, 핀란드 고령자 고용지원정책은 양적 변화만을 추구하는 단기적 고용정책을 나열하는 것이 아니라, 사회 자체를 바꾸내는 질적 변화를 추구했다.⁴⁾ 양적 성과에 치중하기 쉬운 고령자 고용지원정책을 삶의 질을 중심으로 재정립하고자 할 때, 핀란드 사례는 정책방향, 내용, 집행방식 등 다양한 면에서 참고할 만하다. 예를 들면 핀란드에서 해당 정책의 기반인 고령자의 작업능력(workability)과 고용가능성(employability)은 특수한 방식으로 개념화되었다. 이에 고용의 양과 질 모두를 놓치지 않은 사례로서 핀란드는 한국 고령자 고용지원정책의 비전을 제시하는 데 의미가 있을 것이다.

요컨대 핀란드 사례 검토는 한국에서 고령자 고용지원정책의 궁극적인 정책 비전을 설정하고 효과적인 정책 내용을 발전시키는 데 기여할 것으로 기대된다.

■ 고령자 고용지원정책의 배경

핀란드의 대표적인 고령자 고용지원 프로그램 FINPAW는 1990년대 후반과 2000년대 초에 실시되었고, 이후에도 다양한 프로그램들이 계속 등장하였다. 그 배경은 무엇일까?

첫째, 이른 인구고령화이다. 핀란드에서는 2차 대전 직후인 1946~1954년 베이비붐이 있었다. 그 결과 급속도의 고령화를 21세기 초부터 경험하였고, 2010~2030년 사이에 고령화 속도가 특히 빠를 수밖에 없다. 노인부양비는 1990년 20.1명이었던 것이 2020년 36.8명으로 크게 증가하였다. 만 65세 이상 노인인구는 2020년 말 기준 총인구 553만 명 대비 125만 5천 명으로 그 비중이 22.7%이다.⁵⁾

둘째, 핀란드에서는 다양한 신기술, 특히 디지털 기술이 빠르게 발전하며 적용되고 있는데,

3) Statistics Finland(2020), https://www.stat.fi/index_en.html/ (2021.8.1).

4) Ilmarinen, J.(2004), 「전문가 인터뷰」, 『국제노동브리프』 2(5), 한국노동연구원, pp.37~44.

5) Statistics Finland(2020), *op. cit.*

이는 핀란드 노동자들, 특히 고령 노동자에게도 일의 변화, 새로운 기술에 적응하는 것이 점점 더 중요한 이슈가 되고 있음을 의미한다.

셋째, 1990년대 초 경제위기로 인한 고령 노동자의 대량실업 경험이다. 핀란드의 GDP 변화율은 1980년 15.8%, 1989년 11.9%, 1990년 5.9%였던 것이 1991년 -4.5%, 1992년 -2.4%를 기록하였다. 경제위기 당시 고령 노동자는 기업의 구조조정 타깃이 되었다. 노동조합뿐만 아니라 대중도 대량실업이 개인의 능력이 아니라 거시경제 충격과 기업의 인력정책에 의해 발생한다는 것을 생생하게 경험하면서 고령자 고용지원정책에 시선을 달리하게 되었다. 경제위기 이전에는 “낭비적인 노동시장정책”이 고령 노동자를 작업장 밖으로 내몬다는 인식이 강했다면, 경제위기 이후에는 이러한 시각이 변화한 것이다. 대중의 관점 변화는 핀란드의 고령자 고용정책 방향과 내용을 재구성하는 데 상당한 영향을 미쳤다.⁶⁾

넷째, 인구 고령화로 인해 핀란드 노동시장에 발생할 가장 큰 문제로 21세기에 닥칠 노동력 공급 부족이 부각되었다. 노동력 공급 위기가 가시화되면서 실질 은퇴연령을 늦추는 것이 정책 의제로 떠오른 것이다. 기존 고용정책은 젊은 세대의 채용 촉진을 위해 조기퇴직을 권하는 것이었고, 조기퇴직은 일반화되어 일종의 권리로 여겨졌다.⁷⁾ 핀란드의 실질 은퇴연령은 1989년 58.2세에서 1997년 58.5세로 거의 변화하지 않았다.⁸⁾

다섯째, 조합주의하에서의 노동과 자본의 안정적 정책 참여와 협의 관행에 따라 고령화 대응에서도 노사의 입장이 정책에 반영될 수 있었다. 핀란드노동조합연맹 SAK는 고령자 고용지원정책에서 은퇴를 늦출 수 있는 “조건 창출”을 강조하는 입장이었다.⁹⁾ 1990년대 초 불황기에 노동의 질, 삶의 질이 사회적으로 간과된 것을 비판하며, 고령노동 이슈에서 노동환경 개선과 고용의 질, 삶의 질 향상이 중심이 되어야 한다고 주장했다. 노동조합은 또한 노동현

6) Piekkola, H.(2004), *op. cit.*

7) Gould, R., and L. Saurama(2004), “From early exit culture to the policy of active ageing: The case of Finland”, *Ageing and the Transition to Retirement*, Routledge.

8) 핀란드의 실질 은퇴연령은 2020년 기준 63.75세로 높아졌다(Statistics Finland(2020), *op. cit.*).

9) 핀란드에는 SAK(The Central Organization of Finnish Trade Unions)을 비롯한 STTK(The Finnish Confederation of Professionals), AKAVA(the Confederation of Unions for Professional and Managerial Staff)라는 3개의 주요 노동조합연맹이 있으며, 총 조직률은 2019년 기준 67%이다. 핀란드 사용자는 TT(the Confederation of Finnish Industry and Employers: Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto) 등으로 조직되어 있다.

장에서 실행에 역량을 부여할 것을 강조했다. 사용자조직은 고령화로 인한 노동력 공급 부족 문제를 우려하고 있었고 이를 해결하기 위해 무엇을 해야 할 것인지 뚜렷한 견해를 갖고 있지 못했다. 따라서 고령자 고용지원정책에 대한 사회적 협의를 위해서는 노동자의 조기는 퇴가 사회적 비용뿐만 아니라 개별 기업에도 비용을 야기하며, 풍부한 경력을 가진 고령자들이 더 오래 일하는 것이 경제적으로 이익이 된다는 점을 부각할 필요가 있었다.

■ 핀란드의 고령자 고용지원 프로그램

정책방향

핀란드의 고령자 고용촉진 프로그램은 고용창출을 위해 단기적 고용정책을 파편적으로 열거하는 것이 아니라, 고령화에 대응하기 위해서는 사회가 전면적으로 바뀌어야 한다는 인식에 기초하여 만들어졌다.¹⁰⁾ 특히 1990년대 초 대량실업 경험으로 고용은 개인역량을 넘어서는 문제이므로 고령 노동자 개인의 역량 제고를 넘어 사회와 작업장의 변화를 도모해야 한다는 인식이 확산되었다.

핀란드 고령자 고용촉진정책의 기초에는 체계적으로 재구성된 “작업능력(Workability)” 개념이 있다. 핀란드도 과거에는 작업능력 유지가 오로지 노동자 개인의 책임인 것처럼 여겼지만, 1990년대 초 핀란드 산업보건원(FIOH)이 작업능력 개념을 조직과 사회 차원을 포함하여 “개인-작업조직-사회”의 상호작용 중심으로 재구성하면서 다른 접근을 하게 되었다.¹¹⁾ 작업능력을 개인의 건강, 역량, 가치관과 함께 작업조직의 문화 및 관리방식 등과도 연관된 것으로 바라보게 된 것이다.¹²⁾ 작업능력은 일종의 집으로 비유할 수 있는데, 이 경우 집은 4층으로 구성된다. 1층에는 “기능상 역량, 건강 등”이 있고, 2층에는 “지식, 숙련”이, 3층에는

10) Ilmarinen, J.(2004), *op. cit.*

11) Gould, R., J. Ilmarinen, J. Järvisalo, and S. Koskinen(2008), “Dimensions of work ability: results of the Health 2000 Survey - ETK·Kela·KTL·FIOH”.

12) The Calouste Gulbenkian Foundation, <https://gulbenkian.pt/en/> (2021.8.10).

“인적자원: 가치관, 태도, 동기”가, 4층에는 “노동환경: 일 내용, 일의 요구, 작업조직, 조직관리 등”이 존재한다.¹³⁾ 작업능력이라는 집에서는 4층으로 구성된 요소들의 연계, 그리고 네 번째 층인 노동환경 개발이 중요하다.¹⁴⁾

따라서 1990년대부터 실시된 여러 프로그램들은 개인 역량뿐만 아니라 가족, 직장, 나아가 사회 전체의 변화를 통해 고령자의 작업능력과 고용가능성을 향상시키는 것을 목표로 하였다. 이에 프로그램 내용은 개인의 역량 개발과 함께 노동환경, 작업조직의 정책과 문화, 교육 인증체계, 사회인식 변화를 위한 것들로 구성되었다.

FINPAW(Finnish National Programme on Ageing Worker) : 1998~2002¹⁵⁾

FINPAW는 조기퇴직 경향을 역전시키기 위한 프로그램으로 핀란드의 고령화가 이르게 시작된 만큼, 유럽에서도 매우 선도적인 정책 시도였다.¹⁶⁾ FINPAW는 1996년에 발족한 노동자고령화위원회(A Committee for Ageing Workers)가 제안하여, 1997년에 개발되었고 1998~2002년에 전국적으로 실행되었다.

FINPAW에서 다루고자 했던 주요 문제는 다음과 같다. 첫째, 고령 노동자의 조기퇴직 현상과 이를 선호하는 태도, 둘째, 고령 노동자의 낮은 고용률과 재고용률, 셋째, 고령 노동자의 노동능력 약화, 넷째, 고령 노동자의 낮은 교육수준, 다섯째, 고령화 및 고령 노동자 상황에 대한 사회 일반의 정보 부족, 여섯째, 연령차별주의, 즉 고령자에 대한 편견과 차별이었다.

이에 FINPAW는 첫째, 고령 노동자 고용률 높이기, 둘째, 평균 연금수급 연령 높이기, 셋째, 노동행정에서 고령화 이슈 비중 높이기, 넷째, 고령 노동자의 노동능력 유지, 다섯째, 노동시간 유연화 향상, 여섯째, 연령차별 감소 및 고령에 대한 호의적 태도 확산 등을 추구하였다.

13) Gould, R., J. Ilmarinen, J. Järvisalo, and S. Koskinen(2008), *op. cit.*

14) Ilmarinen, J.(2004), *op. cit.*

15) Arnkil, R., J. Nieminen, P. Rissanen, S. Pitkänen, and S. M. Lyytinen(2011), “Assessment of the Finnish National Programme on ageing workers (FINPAW)”, Social Development Company LTD Discussion Paper; Piekkola, H.(2004), *op. cit.*

16) The Calouste Gulbenkian Foundation - UK Branch, <https://gulbenkian.pt/uk-branch/> (2021.8.10).

FINPAW는 노동자의 산업안전 및 건강 증진을 비롯한 노동자의 작업능력 유지 조치, 여러 집단(산업안전 및 보건 스태프, 지역 산업안전 당국과 노동행정 및 교육 부문 스태프, 사용자, 작업현장, 일반대중, 개인 등)을 대상으로 하는 협동 프로젝트, 입법, 연구, 개발, 훈련, 커뮤니케이션 등으로 이루어졌다. 특히 주요 타깃은 45~64세의 노동자와 실업자였다.¹⁷⁾

FINPAW의 실행은 세 국면으로 나누어진다. 초기인 1999~2000년에는 법안 수정, 프로그램에 관한 정보 제공을 강조하였다. 중기인 2000~2001년에는 연구개발을 강조하였고, 후기인 2001~2002년에는 작업능력 유지를 위한 훈련을 강조하였다.¹⁸⁾

프로그램 초기에 행정부처는 우선 고령자, 장기실업자 등의 욕구 사정을 실시하였다. 1996~1997년 사이 노동부는 고령장기실업자의 서비스 욕구를 조사하기 위해 약 11,000명에 대한 인터뷰를 실시하였다.¹⁹⁾ 또한 시행기간 동안 연금법, 노동시간 관련법, 성인교육 관련 법률, 직장보건법 등 여러 법률 개정 성과를 거두었다. 특히 사용자가 고령 노동자에게 직업훈련을 제공할 의무를 가지며, 노동자의 요청이 있을 경우에는 업무 부담을 평가할 의무가 있다는 조항이 법에 규정되었다. 또한 2002년에 발효된 「산업보건법」에 따르면 사용자는 인사, 직업훈련, 직업보건 등에서 젠더, 숙련도와 함께 연령을 반드시 고려해야 한다. 또한 「기업에서의 공동결정법」에 “인사와 훈련계획은 고령화되는 직원들의 특별한 욕구에 주의를 기울여야 한다.”라는 조항을 포함시키자는 제안이 이루어지기도 하였다.²⁰⁾ 산업보건원(FIOH)은 공공과 민간조직들을 아울러 직업훈련과 교육을 활발하게 실행할 수 있는 체계를 만들었다. 이에 전국, 지역, 기업 등 다양한 단위에서 고령 노동자를 대상으로 하는 교육과 훈련이 실시되었다. 특히 기업에서 조기은퇴에 대한 인식과 고령 노동자에 대한 태도를 바꾸기 위한 교육훈련 과정을 개발하고 활용하였다. 또한 기업들은 다양한 연령대의 요구에 부합하는 노동시간과 노동환경, 작업의 조직화 등을 수행하였으며, 중고령노동자가 남은 경력 기간에 대한 계획을 세우도록 컨설팅을 제공하였다. 또한 매우 중요하게 취급된 것이 다양한 주체의 변화를 위한 홍보였다. 이러한 조치들 외에 성인교육에 대한 재정지원 시스템 개혁, 연령에 따

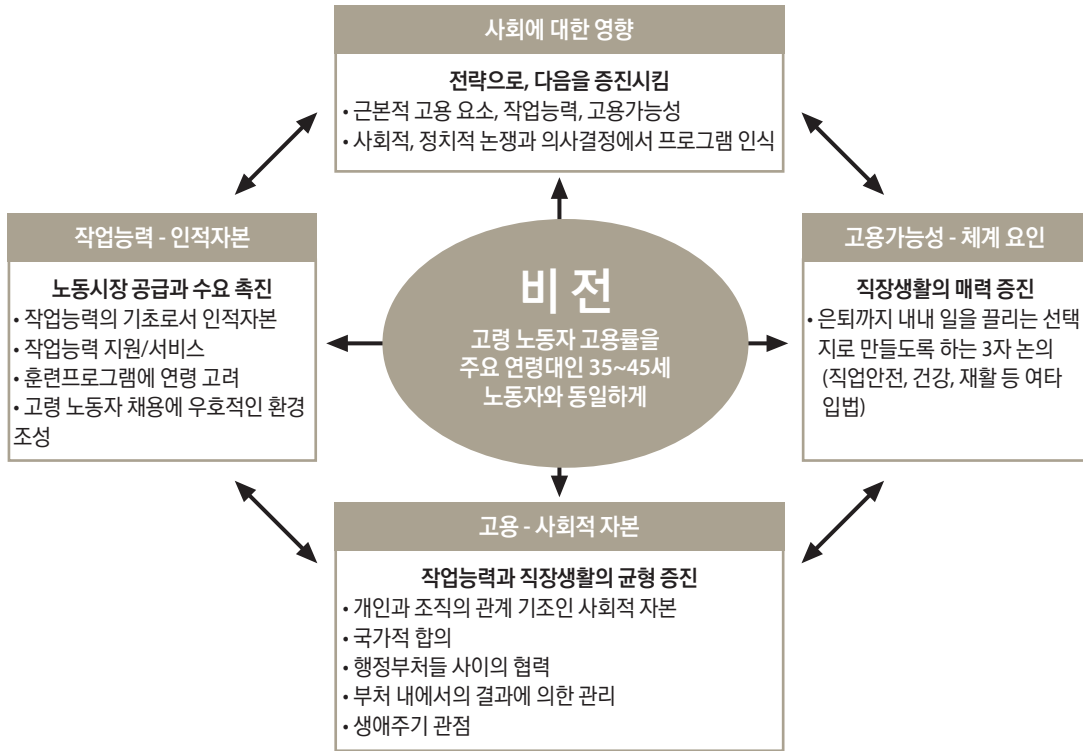
17) Ministry of Social Affairs and Health(2002: 14), “The Many Faces of the National Programme on Ageing Workers”, The Concluding Report on the Programme.

18) Arnkil, R., J. Nieminen, P. Rissanen, S. Pitkänen, and S. M. Lyytinen(2011), *op. cit.*

19) The Calouste Gulbenkian Foundation, *op. cit.*

20) *Ibid.*

[그림 1] 효과적이고 균형 잡힌 FINPAW 실행



자료 : Ministry of Social Affairs and Health(2002: 14), “The Many Faces of the National Programme on Ageing Workers”, The Concluding Report on the Programme.

른 연금 기여 차등화가 이루어졌다.

FINPAW 프로그램의 일환으로 이루어진 활동들에 대해 각 부처는 산업보건, 조기퇴직, 실업, 직장생활의 질 등 다양한 측면에서 평가집단을 지정하여 감독과 평가를 실시하였고, 이런 감독과 평가 과정에서 작업가능성 지표는 더욱 발전하였다.

FINPAW는 평균 은퇴연령의 상승과 같은 측정 가능한 성취, 나이들에 대한 태도 변화와 같은 측정하기 어려운 성취 두 측면을 가진다. 2002년 평가에 따르면 FINPAW는 상당히 성공적이었다. 첫째, 1998년에 FINPAW 시작 당시 평균 은퇴연령은 58.8세였고, 1999년에 59세, 2000년 59.1세, 2001년에 59.3세로 계속 증가세를 유지하였다. 둘째, 평균 은퇴연령이 높아지면서 고령 노동자의 노동시장 참여도 증가했다. 이는 노동력 공급 전체 규모를 증가시켰다.

노동부는 FINPAW 집행기에 노동자 수가 20만 명 증가하였고, 이 중 절반 이상은 고령 노동자라고 발표하였다. 1998~2001년 사이에 만 55~59세 고용률은 51%에서 63%로 크게 증가했다. 노동부는 만약 고령자 고용률이 1997년 수준으로 머물렀다면 고령 노동자는 고령인구 증가의 직접적인 결과로 겨우 4만 2천 명 증가했을 것이라고 하였다.²¹⁾ 셋째, FINPAW 연간 예산 420만 유로의 절반이 정보제공과 홍보에 투입되면서 프로그램에 대한 대중 인식은 높아지고²²⁾, 고령자에 대한 태도는 더 호의적이며 연령차별적 태도는 약간 감소한 것으로 나타났다. 마지막으로 고령 노동자의 노동능력이 일부 향상된 것으로 평가되었다.²³⁾

FINPAW 실시 당시의 경제 호황이 프로그램의 성공, 즉 고령 노동자의 은퇴연령 상승과 고용률 증가에 주요한 배경이었다는 지적도 있다. 그러나 여러 평가에서 다른 무엇보다도 FINPAW 성공의 주요 원인으로 지목된 것은 바로 “협력”이다. 정책기획과 집행에서 보건사회부, 노동부, 교육부 등 주요 부처가 다양한 수준에서 협력하고, 현장에서 통합적으로 정책을 실행했다는 것, 더 나아가 사회적 파트너인 노조와 사용자들 사이에서의 협력이 이루어졌다는 것이 성공의 주요 동력이었던 것으로 강조된다. 이에 더해 소득비례연금 운영기관, 평생교육기관, 여러 사회단체, 사회과학자 등의 프로그램 참여가 활발히 이루어졌다. 일례로 장애연금수급 억제와 재할 활성화가 과제로 대두되면서 연금운영기관들은 기업에 컨설팅을 제공하여 경쟁우위를 차지하고자 하였고, 세미나와 교육을 통해 정책을 매개하는 역할을 했다. 즉 노사를 포함한 광범위한 사회적 협력은 연령관리의 핵심단위인 기업 및 작업장 수준에서 조기은퇴를 막고 고령 노동자의 노동능력을 제고하기 위한 교육훈련프로그램이 실행될 수 있도록 만든 기반으로 강조된다.²⁴⁾

21) Helka, H. and N. Ilkka(2004), “Monitoring the employment strategy and the duration of active working life”, Ministry of Labour Social security and health research: working papers 38/2004.

22) Arnkil, R., M. Hietikko, K. Mattila, J. Nieminen, P. Rissanen, and T. Spangar(2002), “The National Programme”, Reports of the Ministry of Social Affairs and Health, 2002(2), p.5.

23) Center for Public Impact, www.centreforpublicimpact.org/ (2021.8.10).

24) 이러한 광범위한 협력의 배경에는 사회적 합의의 오랜 전통과 두 번의 무지개 정부 - 전체 정당이 참여하여 정부 내각이 구성됨 - 경험으로 대표되는 정치적 합의 문화가 있었다(Arnkil et al.(2011), *op. cit.*). 복지국가에 대한 공격이 강화되는 와중에 이 프로그램에 대해서는 정치적 반대가 없었고, 1995년에 좌파정당들의 무지개 연합이 형성되어 프로그램을 실행하는 데 정치적 안정성을 확보하였다(The Calouste Gulbenkian Foundation(2018), *op. cit.*). 특히 노동력 고령화에 따라 고령 노동자가 계속 주변화된다면 기업과 국가경제 모두에 상당한 비용을 유발할 수 있다는 점에 의견이 일

또한 핀란드는 애초에 프로그램 지향적인 국가로 정부정책에 국민이 대체로 긍정적인 태도를 보였다.²⁵⁾ FINPAW 프로그램이 정보 제공과 홍보에 상당한 비중을 둔 결과, 이에 대한 일반의 태도 역시 마찬가지였다. 연구들에 따르면 “기업들은 50세 이상 노동자 훈련에 투자를 해본 적이 없지만, 연령차별금지입법에 대한 사용자의 태도는 긍정적이었다.”²⁶⁾라고 평가한다. 이러한 공중의 신뢰와 긍정적 태도 역시 프로그램 성공 요인이었다. FINPAW 성공에 힘입어 이후 고령자의 교육, 훈련, 인식 변화, 은퇴 등과 관련된 여러 개의 국가 단위 프로그램이 발족되었다.

Noste Programme 2003~2009²⁷⁾

저학력, 주로 중년노동자에게 관련 서비스를 제공한 것은 Noste 프로그램이었다. 이 프로그램의 목적은 노동시장에서 취약한 대표적인 집단인 저학력, 혹은 직업교육을 받지 못한 성인에게 교육 기회를 제공하여 이들의 노동 참여와 경력 발전을 지원하는 것이다.²⁸⁾ 궁극적으로 이는 전후세대 은퇴로 인한 노동력 부족 문제를 완화시키고자 하였다.

프로그램의 주요 내용은 30~59세²⁹⁾ 노동자들에게 교육 및 직업훈련을 제공하여 이들이 교육과정을 이수하고 자격증을 획득하도록 지원하는 것이었다. 프로그램의 양적 목표는 목표 집단의 10%가 교육이나 훈련에 참여하도록 하는 것이었다. 구체적으로는 정보 제공과 방문(outreach), 특별재정 확보, 직업교육 장소 확대, 컴퓨터 자격증 훈련 등이 이루어졌다. 프로그램 재정은 주로 지역 수준 프로젝트와 지역 단위 교육기관에 제공되었고, 학생들에게는 검

치한 것이 중요하였다(Hietanen, J.(1998), “National Programme for Older Workers Launched”, EurWork).

25) Gould, R., and L. Saurama(2004), *op. cit.*

26) Center for Public Impact, *op. cit.*

27) Ministry of Education and Culture(2010), Noste Programme 2003~2009 Final Report.

28) 2001년 보고서에 따르면 고학력인 젊은 세대의 노동시장 참여가 증가하면서 학력이 낮은 집단의 노동시장 상황은 더욱 나빠지고 있었다.

29) 이 프로그램의 연령 하한은 기초교육을 마치지 못한 경우 만 25세로 낮아질 수 있다. 참여연령 상한은 첫째인 2003년에는 만 54세로 설정되었지만 두 번째 해인 2004년에는 만 59세로 변경되었다. 수강생의 연령분포를 보면 신규 학생의 35%는 만 50세 이상이며, 학생 중 만 50~54세 연령집단의 비중이 가장 컸다(Ministry of Education and Culture(2010), *op. cit.*).

사비 등 일부 비용을 제외하고는 본인 부담이 없었다.

프로그램은 노사와 교육제공기관 사이의 협력을 요구하였다. 즉 교육 및 훈련 제공자는 사용자, 노동자와 협력하여 작업장에 특화된 교육을 실행해야 한다는 것이다. 이는 노사의 욕구를 반영한 교육내용을 구성하고, 작업장에서 교육을 잘 실시하는 데 실제로 중요하였다. 이는 노사정 간 협력뿐만 아니라 정부부처들, 지방자치단체, 여러 공공기관들 사이의 협력을 요구하며, 이렇게 프로그램 진행 과정에서 작동한 광범위한 네트워크는 교육 및 훈련의 실행, 그리고 교육제공자에게도 새로운 문화를 창출했다.

Noste 프로그램의 결과, 많은 성인교육기관이 직장에서 가장 교육수준이 낮은 인력이 가지고 있는 교육욕구를 더 잘 파악할 수 있게 되었다. 방문교육에 많은 예산을 투입하고 노력을 기울인 결과 학습에 두려움이 크고 흥미가 낮은 저학력자에게 동기부여를 할 수 있는 방법을 발달시켰고, 이들이 교육에 더 잘 참여함으로써 교육과정을 이수하거나 자격증을 확보할 기회를 가질 수 있게 하였다. 이러한 맥락하에 저학력 성인에 대한 교육에서 개별화된 교육, 학습기술의 강화, 안내 및 지원조치의 중요성 역시 부각되었다. Noste 프로그램은 교육기관들이 저학력 성인교육의 새로운 모델을 만들어내도록 격려했고, 특히 노동자 당사자와 작업현장의 요구를 반영한 교육내용과 교육방식, 학습방식을 개발하도록 요구하였다. 이를 통해 많은 교육기관들은 노동현장에서 저학력 성인이 원하는 교육이 무엇인지, 참여자들이 어떤 적절치 못한 학습기술을 갖고 있는지 알 수 있었다. 물론 프로그램 참여자들에게 자격증 취득이 통상 새로운 일자리나 직위 및 임금 상승으로 이어지진 않았지만 프로그램을 통해 직장에서의 자기평가 및 안정성이 개선되었다.

■ 맺음말

고령자 고용촉진과 관련하여 핀란드의 고령자 고용지원정책이 한국에 주는 시사점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 핀란드 고령자 고용지원정책의 경험은 개인, 기업, 사회라는 다양한 프로그램 실행수준의 결합과 함께 고용, 교육, 사회보장정책을 포괄하는 넓은 정책 접근의 중요성을 보여준다. 일례로 핀란드의 고령자 고용지원정책 방향이 단순히 고령자 고용률 제고

를 목표로 한 것이 아니라 사회구조와 노동환경 변화, 기업의 전환을 강조하였다. 이러한 정책 접근의 바탕이 된 것은 탈개인화되어 다층적으로 개념화된 고령자의 작업능력과 고용가능성 개념이었다. 이에 고령자 고용지원정책은 건강증진, 교육훈련 확대, 작업환경 개선, 연령차별 폐지, 작업장에서의 세대통합이라는 복합적인 과제를 수행하기 위해 리치아웃과 캠페인, 기업의 인사정책 및 훈련에 대한 규제 도입, 노동 관련법 개정, 사회보장제도 개혁 등 다양한 프로그램으로 진행되었다. 이러한 결합은 기존의 고령자고용 관행을 넘어서는 큰 폭의 사회적 변화를 만들어냈다.

둘째, 이들은 국가 단위의 프로그램이었음에도 불구하고 정책수립과 집행에서 중앙 단위의 하향식 접근에만 의지하지 않았다. 작업장, 노동조합, 지방자치단체, 직업훈련기관 등의 협력이라는 운영체계의 특징은 정책의 효과성을 높였다. 특히 사민주의 복지국가 특유의 대등한 노사관계와 협상체계는 정책 실행을 원활하게 만들었다. 노동조합과 기업의 동의와 참여를 계속 요구하는 3자주의와, 이를 통해 형성되는 네트워크, 노동조합의 직업훈련 참여 등이 일터에서의 실질적 변화를 이끌어내는 바탕이 되었다는 평가는 주목할 만하다. 작업효율성 증대와 작업환경 개선을 위해 노동자단체와 사용자단체 사이의 협력 프로젝트가 빈번히 이루어졌다.

셋째, 핀란드의 고령자 고용지원 프로그램은 현장교육과 훈련, 세대 간 의사소통, 기술적응 등이 이루어지는 단위로 “작업장”을 강조하였다. 작업장 수준의 변화는 기업의 인력운영방침, 훈련 및 교육, 기술대응 등과 관련되고, 기업관행의 변화를 요구한다는 점에서 가장 어려운 부분이다. 한국에서도 정책설계와 실행의 차이를 줄이는 것이 과제라면, 작업장 단위의 개입을 강조할 필요가 있다. **KLI**