



영국의 고령노동자 고용유지 방안

정민아 (영국 셰필드대학교 박사과정(사회정책학))

■ 머리말

인구고령화로 인한 여러 가지 사회문제들에 대응하기 위해 영국을 포함한 유럽연합(EU) 국가들은 고령노동자의 퇴직 연기와 조기은퇴자의 경제활동 재편입을 촉진하는 고용정책을 채택하고 있다. 이는 청년실업대책의 일환으로 고령노동자의 조기은퇴를 장려하던 2000년대 초반까지의 고용정책 방향에서 급선회한 것이다. ‘고용을 통한 복지(welfare to work)’라는 표제하에 고용전략과 복지혜택 시스템을 밀접히 연계해 온 영국 정부는 최근 고령자와 같은 특정 연령 및 계층 집단을 위한 조치들을 폐지하고, 모든 연령대의 근로자들이 더 오래 고용상태를 유지할 수 있도록 연금, 고용, 보건 및 사회보장 관련 정책들을 통합적으로 발전시켰다.¹⁾ 이 가운데 고령자 고용유지를 위한 방안들은 연령차별금지에 관한 법률, 기본정년연령의 폐지, 연령 긍정 캠페인(Age Positive Initiative), 국가연금수급 개시연령의 증가, 그리고 장애 및 질병급여로의 진입 축소 등을 들 수 있다. 이 글에서는 경제협력개발기구(OECD)가 2004년에 영국 정

1) 예를 들어, 근로를 원하는 50세 이상의 고령자에게 잡센터 플러스(Jobcentre Plus)의 지역사무소를 통해 구직과 직업훈련 및 고용보조금을 제공하는 것을 골자로 하는 영국의 대표적인 고령자 고용정책인 뉴딜 50 플러스(New Deal 50 Plus)는 2011년 6월부터 시행 중인 일자리 프로그램에 의해 대체되었다. 일자리 프로그램은 사회복지혜택 수급을 전제조건으로 장기실업자나 그럴 위기에 처한 실업자들이 일자리를 구할 수 있도록 돕는 것을 목적으로 하며, 고용촉진지역 프로그램(Employment Zones)과 뉴딜 프로그램 및 유연 뉴딜 프로그램(Flexible New Deal) 등 이전 노동당 정부하에 운영되었던 제도들을 대체한다.

부에 제안한 고령자 고용정책 개선방안과 관련하여 영국의 이후 정책 변화들에 대해 2012년에 시행한 후속 평가²⁾ 내용을 토대로 영국의 고령노동자 고용유지 방안에 대해 개괄한다.

■ 연령차별금지에 관한 법률

고용에서의 평등대우를 기본틀로 하는 유럽연합 고용지침(European Employment Directive: 2000/78/EC)의 연령차별 관련 규정에 따라 영국은 2006년 10월부터 고용평등(연령)규칙(Employment Equality(Age) Regulations)을 시행하였다. 이 규칙은 고용과 직업훈련에서의 연령차별을 금지한다. 모든 연령대를 적용대상으로 하지만, 특히 50세 이상의 고령노동자와 25세 미만의 청년 근로자에 대한 차별 완화가 규칙의 시행 초기부터 기대되었다. 특히 고령노동자는 생산성과 관계없이 고령자에 대한 부정적인 이미지 때문에 퇴직 이후 재취업에 어려움을 겪게 되는데, 이 때문에 고령계층의 낮은 고용률과 높은 잉여노동력 및 장기간의 실업이 야기된다. 또한 직업훈련과 승진에 있어서의 차별적 관행은 고령노동자에게 발전 기회를 제공하지 못하여 생산성 향상을 저해하는 것으로 평가되었다. 이에 영국 정부는 고용평등(연령)규칙을 통해 노동시장에서 연령을 이유로 차별 대상이 되고 있는 집단의 고용을 증대시키고 적재적소에 인력을 수급할 수 있게 함으로써 나아가 세금 및 국가사회보장제도에 대해서도 긍정적인 효과를 얻을 것으로 기대하였다. 이후 이 규칙은 2010년 평등법(Equality Act 2010)이라는 연령, 인종, 장애, 종교 및 신념, 성적 지향 등에 따른 차별을 금지하는 단일 법률로 통합되어 목적과 취지를 계승하고 있다.

2) 경제협력개발기구(OECD)는 2003~2005년에 걸쳐 21개 주요 회원국의 고령자 고용정책을 검토하고 이에 대한 종합보고서인 Live Longer, Work Longer를 2006년에 발간했다. 당시 경제협력개발기구는 각국 정부에 개별적으로 개선방안을 제안했는데, 이후 각국의 정책 변화들을 2012년에 후속 평가했다. 영국에 관한 평가 내용은 OECD(2012), "OECD thematic follow-up review of policies to improve labour market prospects for older workers: United Kingdom", <http://www.oecd.org/els/emp/Older%20Workers%20UK-MOD.pdf>를 참조.

■ 기본정년연령(Default Retirement Age)의 폐지³⁾

앞에서 살펴본 연령차별금지에 관한 법률은 정년제와 관련하여 연령에 의한 차별금지에 예외를 두고 있었다. 이에 따르면 65세를 기본정년연령으로 정하고 65세 미만에 퇴직을 이유로 해고하는 것은 불공정한 해고 및 차별로 규정하였다.⁴⁾ 2011년 4월부터 65세 기본정년연령의 폐지가 점진적으로 적용되어 2012년 10월부터 예외 없이 허용되면서 기업의 정년은 연령차별로 규율되기 시작했다. 그러나 기본정년연령의 폐지가 영국 내 정년제의 소멸을 의미하지는 않는다. 사용자가 기업 운영을 위한 효율성과 필요와 같은 경제적인 요소를 입증하거나 개인의 건강, 복지 및 안전상의 이유로, 혹은 직무를 수행하는 데 특정한 훈련조건이 필요한 경우 등 객관적 정당성을 갖추었을 때는 강제퇴직연령을 정할 수 있다.

기본정년연령의 폐지는 65세 이상의 고령자들이 노동시장에 참여할 수 있는 기회를 높이고, 이를 통하여 경제의 생산성을 증진시킴과 동시에 강제퇴직으로 기회를 빼앗길 수 있는 고령자들에 대한 형평성 향상을 목적으로 하고 있다. 또한 연금수급 개시연령이 단계적 상승될 것이 예상되고 있는 현실에서 기본정년연령의 폐지는 퇴직 후 연금을 수급할 때까지 발생하는 공백기를 줄일 수 있는 가능성을 높여준다는 측면에서 고령자의 고용유지를 유인할 것으로 보인다.

■ 연령 긍정 캠페인(Age Positive Initiative)

연령 긍정 캠페인은 기본정년연령 폐지의 효과를 극대화하기 위해 노동연금부(Department for Work & Pensions)가 계획한 정책 선전 활동이다. 이 캠페인은 고령노동자의 채용과 고용유지를 증대시키는 방향으로 사용자를 유인하기 위해 제조업, 교통, 건설, 보건, 소매업, 서비스업, 지방정부, 교육, 재정서비스 등 9개 산업 부문에서 80개 이상의 주요 기업조직들과 연계

3) 김근주(2013), 「영국의 기본정년제 폐지 이후 판례와 시사점」, 『국제노동브리프』 5월호; 최영준(2010), 「영국 정년제도의 변화: 배경과 함의」, 『국제노동브리프』 10월호의 내용을 참조.

4) 고용평등(연령)규칙이 포함하고 있던 이 예외는 2010년 평등법에도 그대로 유지되었다.

하여 정년제 폐지 이후의 기업운영과 유연노동 및 점진적 은퇴, 그리고 고령노동자 고용 기업 사례에 관한 사용자 지침의 개발을 지원하고 있다. 구체적인 활동은 산업부문과 이해관계자에 따라 다르며, 이해관계자뿐만 아니라 각 산업부문 역시 상시 채널을 이용하여 정보를 얻고 사용자에게 도움을 주기도 한다.

최근 연령 긍정 캠페인은 고령화되고 있는 다세대 작업장을 효과적으로 관리하기 위한 사용자 지침서인 ‘Employing older workers: an employer's guide to today’s multi-generational workforce’⁵⁾와 사례집인 ‘Employer case studies: employing older workers for an effective multi-generational workforce’⁶⁾을 발간하여 무료로 제공하고 있다. 지침서는 채용과 직무수행, 관리, 고용유지 및 기술전달, 그리고 퇴직과 관련된 사용자의 질문과 문제들을 다루고 있으며, 사용자들이 산업부문과 기업규모별로 시도해 볼 만한 해결책들을 제시하고 있다. 지침서에서 주목할 만한 내용은 고령노동자의 점진적 퇴직이 기업의 효과적인 생산성 유지에 주요한 방법이 될 수 있다는 것을 강조한 것이다. 지침서는 개인의 직무수행이 연령보다는 라이프스타일과 작업환경에 더 영향을 받으며 국가연금수급 연령 이후까지 일하고 싶어 하는 50대 이상 중 60%가량이 파트타임을 기반으로 일하고 싶어 하는바, 기업은 고령노동자를 점진적으로 퇴직하게 하는 과정 중에 새로이 고용되는 젊은 근로자에게 고령노동자의 지식과 노하우가 전달되어 생산성을 유지·향상시킬 수 있다고 안내한다. 한편 사례집에서는 각기 다른 산업부문에 속하고 다른 기업규모를 가진 사용자들이 어떻게 작업장 고령화로 인한 문제들을 효과적으로 관리해 왔는지를 보여주는 30개 이상의 실제 예를 보여준다. 이 가운데 맥도날드사가 영국 최초로 실시하고 있는 가족 및 친구 계약(Family and Friends Contract)이 흥미롭다. 이 획기적인 제도는 가족이나 친구가 함께 같은 시간, 같은 매장에서 일하거나 근로자의 교대시간을 대신해 주는 것을 허용한다. 이는 일과 개인적 삶이 균형적으로 양립될 수 있도록 돕기 위해 고안된 제도로서 여러 연령 집단에 혜택을 준다. 특히 고령노동자들은 이 제도의 도입으로 원하는 시간만큼을 일할 수 있고, 임박해서도 간단한 통보만으로 그들의 근로시간을

5) Department of Work & Pensions(2013), 2013년 11월 1일, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/142751/employing-older-workers.pdf에서 내려받음.

6) Department of Work & Pensions(2013), 2013년 11월 1일, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/142752/employing-older-workers-case-studies.pdf에서 내려받음.

교체할 수 있을 뿐만 아니라 가족 및 친구들과 함께 보내는 시간의 혜택이 극대화된다며 환영하고 있다. 맥도날드는 이러한 유연노동이 생산성을 지속적으로 유지시키고 고객만족도 상승시키고 있다고 평가하고 있다.

■ 국가연금수급 개시연령의 증가

국가연금의 재정지속성을 높이고 고령자들의 더 오랜 노동시장 참여를 장려하는 것을 목적으로 하는 영국의 2011년 연금법(Pensions Act 2011)은 국가연금수급 개시연령을 점진적으로 상향시키는 내용을 포함하고 있다. 이에 따르면 현재 60세인 여성의 국가연금수급 개시연령은 2018년까지 65세로 높아져 남성의 수급 개시연령과 같아지며, 2020년까지 남녀 모두 66세부터 연금 수령이 가능하게 된다. 또한 아직 법으로 정해진 바는 아니지만 영국 정부는 2028년까지 국가연금수급 개시연령을 67세로 높일 것이라고 발표하였다. 뿐만 아니라 현 영국 정부는 기대여명에 국가연금 개시연령을 연계하여 새로운 연금 개시연령을 산출하고 있어 70세 까지도도 연금수급 개시연령을 연장하는 것이 가능할 것으로 전망되고 있다.

국가연금수급 개시연령의 상향은 그 자체로도 고령자의 노동시장 참여를 지속시키는 유인을 제공하지만, 국가연금수급 개시연령이 2013년부터 시행되고 있는 통합적 급여(Universal Credit)⁷⁾의 상한연령이 된다는 점에서 고령자의 근로동기를 높인다고 볼 수 있다. 현재 통합적 급여의 상한연령은 여성의 국가연금수급 개시연령과 연계되어 있으며, 2018년에는 남녀 모두의 연금수급 개시연령인 65세로 계획되어 있다. 2012년 복지개혁법(Welfare Reform Act 2012)에 따르면, 부부 중 한 사람은 연금수급이 가능한 연령이지만 다른 한 사람이 그렇지 못

7) 통합적 급여는 취업 및 소득 취약계층의 근로동기를 높이고 생활을 돕기 위해 실직 관련 지원과 근로 관련 지원을 결합한 새로운 사회급여 시스템으로, 일자리 프로그램(Work Programme)과 함께 최근 영국 복지개혁의 양대 축을 이루며, 기존의 소득기초 구직자 수당(Income-based Jobseeker's Allowance), 소득연계 고용지원수당(Income-related Employment and Support Allowance), 소득보조(Income Support), 근로세액공제(Working Tax Credit), 아동세액공제(Child Tax Credit), 주거급여(Housing Benefit)를 대체한다.

할 때 이전에는 연금과 통합적 급여 중 하나를 택할 수 있었지만 현재는 통합적 급여만을 신청할 수 있다. 부부 모두 국가연금수급 개시연령 이상이 되지 않으면 연금을 수령할 수 없다. 이와 같은 연금에의 접근 제한은 국가 지원을 받는 모든 근로연령 가구원들이 배우자의 연령과 상관없이 적극적으로 노동시장에 참여하도록 이끈다. 통합적 급여의 상한연령에 연계되어 있는 국가연금수급 개시연령의 증가로 이러한 노동시장 유인에 영향을 받는 고령노동자들이 더 많아질 것으로 보인다.

■ 장애 및 질병급여로의 진입 축소

장애나 질병으로 인해 여러 형태로 작업장을 이탈하는 근로자의 수를 줄이고 이와 관련된 복지급여 비용을 절감하기 위해 영국 정부는 장애 및 질병급여로의 진입을 축소할 수 있는 방향으로 관련 제도를 개혁했다. 이는 전체 경제활동인구의 고용률 증가를 중심 목표로 하고 있지만, 고령자들이 장애나 질병을 이유로 고용상태를 포기하거나 중단 혹은 연기하는 경우가 많다는 점을 감안할 때, 고령노동자의 고용유지를 증진시키는 방안의 하나로 볼 수 있다.

장애 및 질병급여 신청자의 수를 줄이기 위해 고용연금부는 사용자, 노동자, 건강전문가 각각을 대상으로 하는 계획을 마련하여 보건과 고용 문제에 대해 다각적으로 접근하고 있다. 먼저, 근로자의 건강문제나 병가에 효과적으로 대처할 수 있도록 국민직업보건에 관한 조언 서비스(national occupational health advice services) 등을 통해 중소기업을 지원한다. 둘째, 개인을 위해 마련된 계획은 건강문제가 발생했을 때 근로자가 근로를 유지할 수 있도록 지원하는 것에 초점이 맞춰진 통합 서비스들을 준비하고 전달할 수 있는 지역 차원의 대처능력 개발을 목적으로 한다. 이에 속한 정책들은 근로건강 서비스(Fit for Work Service)와 보건부의 심리치료 접근 개선 프로그램(Department of Health Improving Access to Psychological Therapies programme)이 있다. 셋째, 건강노트(fit note)나 왕립일반개업의학교(Royal College of General Practitioners)에서 제공하는 건강 및 직업훈련 프로그램과 같은 정책들은 보건의료직 종사자들이 임상실무 속에서 내방자들에게 작업장으로 돌아갈 것을 반드시 권고하도록 하는 의도를 내포하고 있다.

2008년 수당신청자부터는 고용지원수당(Employment and Support Allowance)이 질병에 기반을 둔 소득보조금(Income Support)과 장애급여(Incapacity Benefit/Severe Disablement Allowance)를 대체하면서, 장·단기 질병으로 일할 수 없는 사람들을 위한 영국의 대표적인 질병 혜택이 되었다. 질병이나 장애가 발생하면 자격요건이 충족되는 한, 첫 28주 동안 법정 상 병급여(Statutory Sick Pay)가 사용자로부터 지불되고, 이후에 고용지원수당으로 넘어갈 수 있다. 법정 상 병급여에 자격이 미치지 못하면 질병 및 장애 발생 초기에 고용지원수당을 신청할 수 있다. 어느 경우든 신청자는 질병 및 장애로 인해 일할 수 있는 능력이 제한적이라는 점에 대해 의사의 의학적 소견증명서와 정부와 계약한 보건전문가의 근로능력평가서(Work Capability Assessment)를 통해 확인받아야 한다. 13주 안에 근로능력평가서는 완료되어야 하는데, 이 첫 번째 단계에서 근로능력의 제한을 인정받아야 수령 단계로 넘어갈 수 있다. 영국 정부는 2014년까지 이전시스템을 통해 장애 및 질병급여를 받는 모든 수당신청자들을 재평가 하겠다고 발표했는데, 이는 수당수령자 가운데 근로가 가능한 사람들을 급여에서 제외시키고 다시 작업장으로 돌아갈 수 있게 하는 것을 주요 목적으로 하고 있다.

■ 맺음말

지금까지 영국의 최근 정책 변화를 중심으로 고령자 고용유지를 촉진할 것으로 기대되는 부분들을 살펴보았다. 주지하는 바와 같이, 영국은 최근 전 연령대 및 전 생애주기에 걸친 고용 증대를 목적으로 통합적인 정책 변화를 꾀하고 있다. 살펴본 고용유지 방안들은 이러한 맥락에서 이해되어야 하며, 고용유지의 목적뿐만 아니라 고령노동자의 취업증진과 연금 및 사회보장 급여의 재정지속성 향상의 목적 역시 포함하고 있다. 이러한 정책 변화들은 고령자의 건강하고 적극적인 사회참여 및 노동시장 참여를 통한 삶의 질 향상을 표방하고 있지만 실질적으로는 국가경쟁력을 위한 경제적 고려만 지나치게 반영된 것이 아니냐는 우려의 목소리도 높다. **KLI**