

영국 고령자 고용의 새로운 비전: 최근 노동연금부 보고서를 중심으로

International Labor Trends

국제노동동향 ① - 영국

정민아 (영국 셰필드대학교 사회정책학 박사과정)

■ 머리말

2015년 3월 영국 노동연금부는 고령자 고용을 위한 새로운 비전에 관한 보고서를 발간했다.¹⁾ 이 보고서는 보수·자민 연립정부에 의해 2014년 7월 ‘고령노동자를 위한 사업 챔피언(Business Champion for Older Workers)’으로 지명된 로스 알트만 박사(Dr. Ros Altmann(The Baroness Altmann CBE))²⁾가 노동연금부의 의뢰를 받아 작성하였다. 2015년 5월 총선에서 보수

1) Ros Altmann(Baroness Altmann)(2015), *A New Vision for Older Workers: Retain, Retrain, Recruit*. Department for Work & Pensions.

2) 알트만은 연금 및 은퇴 정책, 투자, 저축, 연금보험, 사회부양기금 등 노후 관련 이슈에 정통한 경제학자이다. 유니버시티 칼리지 런던(University College London), 런던정치경제대학(LSE), 하버드 대학(Harvard University)에서 교수로 재직하면서 영국의 연금 정책, 퇴직연금 및 은퇴에 관해 연구했다. 이후 체이스맨하탄 국제 투자(Chase Manhattan's International Investment Operation in London), 로스차일드 자산관리(Rothschild Asset Management), 나트웨스트 투자관리(NatWest Investment Management) 등의 요직을 거치면서 중앙은행에 자문을 제공했다. 연금, 저축, 퇴직, 투자 전문 컨설턴트로 자리를 잡으면서 재무부 자문위원으로 활동했고 ‘10번가 정책 유닛(Number 10 Policy Unit: 총리를 비롯한 영국 정부 수뇌부가 있는 다우닝 10번가를 가리킴)’과 연금정책에 관한 일을 했다. 알트만은 또 수년간 캠페인 활동을 해왔다. 그녀가 대중에게 알려진 것은 전 영국 국영철강산업(former UK nationalised steel industry)의 일부인 철강연맹이 2002년 7월 법정관리에 들어가면서 수많은 근로자들이 연금을 잃을 위기에 놓이게 되자, 알트만이 ‘정상적인 연금 지급을 위한 단체(Pensionstheft Action Group)’를 조직하고 의회와 미디어, 학계 등 다양한 경로를 통해 캠페인을 벌이면서부터이다. 이 밖에도 2000년 이퀴터블생명보험(Equitable Life)의 영업정지 이후 정부에 의해 제공되던 이퀴터블라이프 퇴직연금(Equitable

당이 압승하여 단독 정부를 이루게 되면서 해당 보고서가 권고하고 있는 비전의 실행은 불투명한 것처럼 보였다. 그러나 보수당 정부가 로스 알트만을 노동연금부 내 연금부 장관(Minister of State for Pensions)으로 임명하면서 보고서의 권고 내용은 새 정부의 고령자 고용 정책의 일환으로 포함될 가능성이 커졌다. 이 글에서는 고령자 고용에 관한 최근 정부 보고서에서 알트만이 분석하고 있는 고령자 고용의 필요성과 이를 가로막는 요소들, 그리고 보고서가 담고 있는 대정부 권고 내용들을 살펴봄으로써 고령자 고용에 관한 새 정부의 잠재적 정책 방향을 짐작해 보고자 한다.

■ 고령자 고용의 필요성

영국은 1975년에 65세 이상 인구가 14%를 넘었고 2013년에는 17%를 기록하고 있다.³⁾ 비교적 일찍 고령사회(aged society)에 진입했으나 인구고령화가 점진적으로 진행됨에 따라 고령자 고용은 1999년 신노동당 정부의 ‘제3의 길’, ‘근로연계복지’ 등의 정책 기조에 힘입어⁴⁾ 2000년대 초반 이후 본격적으로 장려된다. 고령자 고용 장려 정책의 영향으로 2001년 62%이던 50세 이상 64세 이하의 고용률은 2013년에 67%로 상승되었고 65세 이상 연금수급자의 고용률 역시 같은 시기 5%에서 약 10%로 증가되었다.⁵⁾ 그러나 이 같은 향상이 점증하고 있는 고령자 부양의존율을 낮추거나 젊은 세대의 부담을 덜기에는 부족하다는 것이 영국 정부의 판단이다. 알트만 보고서는 경제적 차원과 기업적 차원에서 고령자 고용의 필요성을 강조하고 있다.

Life Payment Scheme)이 정부의 관리부실로 150만 명의 피해자가 발생하자 이들을 돕는 캠페인을 지원했으며, 더욱 최근에는 여성의 국가연금 수급연령 상승에 대한 정부의 급작스러운 고지를 반대하는 캠페인을 벌이는 한편 연금보험 시장의 불공정성을 알렸다. 알트만은 연금과 관련된 수많은 활동의 공로를 인정받아 2014년 대영제국 훈장(Commander (of the Order) of the British Empire: CBE)을 수여받았다.

3) OECD(2014), *OECD Labour Force Statistics 2004–2013*.

4) 나영선 · 임연 · 모선희(2010), 『고령자고용서비스 전달체계 실태조사 및 향후 개편방안』, 한국직업능력개발원.

5) DWP(2013), *Older Workers Statistical Information Booklet 2013–Official Statistics*, Department for Work & Pensions.

먼저, 불충분한 노년기 수입을 증가시키기 위해서는 더 오랫동안 일하는 것이 필수적이며, 이는 국가 경제에 이익을 가져온다는 것이다. 영국의 고용률은 50세 이후에 현저하게 떨어지는데, 50세의 고용률이 80%를 넘는 반면 60세의 고용률은 약 60%, 65세에 이르면 30%로 급격히 떨어진다.⁶⁾ 특히 60세에서 64세 사이의 남성 고용률은 현재 50% 정도이다. 고령자 고용이 현재 수준으로 유지된다면 고용 상태에 있지 않는 50세 이상 국가연금 수급연령 이하⁷⁾의 고령자 수는 2033년까지 290만 명에서 540만 명 이상으로 증가하게 될 것이다. 이는 비경제활동인구 250만 명이 추가로 발생한다는 것을 의미하는데, 이들 중 많은 수는 연금을 포함해 불충분한 수입을 얻을 것으로 예상된다. 특히 민간부문의 확정급여형(defined benefit) 퇴직연금이 확정기여형(defined contribution)으로 바뀐에 따라 연금지급률이 떨어지고 투자수익이 기대에 못미치게 되면서 수백만 명의 고령자들이 충분한 노후 수입을 얻을 수 없게 되었다. 한편 노동연금부를 위해 국립경제사회연구원(National Institute of Economic and Social Research: NIESR)이 수행한 연구⁸⁾는 50세 이상 전체 인구가 1년을 더 일하면 매년 1%씩 GDP가 상승할 것이고, 3년을 더 일하게 되면 2033년까지 매년 3.25%의 실질 GDP 상승을 가져올 것이라고 예측했다. 또한 현재 실업 상태이거나 비경제활동 상태이지만 일하기를 원하는 120만 명의 고령노동자들이 일자리를 얻게 되어 풀타임으로 일할 경우 연간 250억 파운드, 파트타임으로 일할 경우 연간 90억 파운드 GDP 상승을 가져올 수 있다고 분석했다.

알트만은 고령자 고용이 기업에도 이익이 된다고 주장하였다. 수년 내에 50세 이상 국가연금 수급연령 이하 인구는 370만 명이 증가하는 데 반해 16세 이상 49세 이하는 70만 명이 줄어드는데, 실질적으로 부족한 근로자를 연간 20만 명의 이민자로만 채울 수는 없다고 지적하면서, 사용자들이 고령노동자에 대한 선입견을 극복하고 인구고령화의 불가피함에 대비해야 한다고 충고하였다. 이와 더불어 알트만은 학문적 연구들이 제공하는 고령노동자들의 장점뿐만 아니라 사용자들로부터 직접 얻은 증언을 토대로 고령노동자의 장점을 소개하고 있다. 사용자들이

6) Office of National Statistics(ONS), Labour Force Survey 2014년 1사분기; Altmann에서 재인용.

7) 영국의 국가연금 수급연령은 68세까지 점진적으로 증가할 예정이다. 현재 시점까지 정부가 공식적으로 발표한 구체적인 수급연령 증가 일정은 <https://www.gov.uk/government/publications/state-pension-age-timetable>에서 확인할 수 있다.

8) Ray Barrekkm Simon Kirby and Ali Orazgani(2011), *The Macroeconomic impact from extending working lives*, DWP; Altmann에서 재인용.

증언한 고령노동자의 장점은 풍부한 경험, 충성도와 신뢰도, 압박을 이겨내는 인내심과 시간 조절 능력, 타인과의 조화 능력 및 고객 공감 능력, 그리고 젊은 직원들을 가르치고 이끌어주는 능력 등이었다. 젊은이들의 일자리 부족과 50세 이상 고령노동자의 고용 유지 간의 부정적 관련 가능성에 대해서는 관련 선행 연구들을 살펴본 학술 연구⁹⁾에 근거해 50세 이상의 고용이 실질적으로는 젊은이들의 실업 하락 및 임금 상승과 긍정적인 연관이 있다는 점을 강조했다.

■ 고령자 고용의 방해 요소

앞서 살펴본 고령자 고용의 여러 장점에도 불구하고, 고령자들은 구직 시 더 많은 불이익을 감수해야 하고, 노동시장 재진입 시 연령 장벽을 경험하며, 일·생활 균형을 유지하는 데 더 어려움을 겪는 것으로 알트만은 분석했다. 그는 고령자 고용을 방해하는 주요 요소들로 연령차별, 채용 편견, 부족한 유연근로 기회, 다양한 연령 관리에 대한 관리자의 훈련 부족, 고령자에 대한 훈련기회 제공 중요성의 간과, 정부부처 간의 협조 부족, 잡센터 플러스(Jobcentre Plus)의 잦은 지원 실패, 정부의 지나친 청년 고용 강조 등을 들었다.

연령은 고령자의 성공적인 구직을 방해하는 중요한 요소 중 하나로 꼽힌다. 연령차별을 금지하는 평등법 2010(Equality Act 2010)의 존재에도 불구하고 예를 들어 ‘정렬적인(energetic)’ 혹은 ‘최근 졸업자’와 같은 문구를 사용한 구직 광고들이 즐비하다. 이는 유니버설 잡매치(Universal Jobmatch)와 같은 정부 웹사이트에서도 발견된다. 비슷한 맥락으로 채용 과정에서 발견되는 선입견과 편견 역시 널리 퍼져 있다. 알트만이 면접한 채용대행사들의 보고에 따르면, 많은 사용자가 젊은 지원자만을 면접하고자 하는데 이 경우 고령 지원자들은 첫 단계에서 자동적으로 배제된다. 고령 지원자들은 서류심사를 통과했더라도 면접을 거절당하는 경우가 많다. 사용자들은 면접 전에 여권이나 운전면허증 사본을 요구해 이력서에 나와 있지 않은 지원자의 연령을 확인하고 면접을 거절한다.

9) Rene Boheim(2014), “The effect of early retirement schemes on youth employment: Keeping older workers in the workforce longer not only doesn’t ham the employment of younger workers, but might actually help both”, *IZA World of Labor* 70, IZA; Altmann에서 재인용.

유연근로 기회의 부족도 고령자 고용을 방해하는 중요한 요소이다. 많은 고령자들이 유연근로를 원하지만 현재 근무하고 있는 직장에서 유연근로의 기회를 얻기는 쉽지 않다. 건강상의 문제나 돌봄 책임과 같이 개인 환경의 변화로 풀타임 근로가 불가능해지기도 하고, 일부는 나이가 들면서 일과 생활의 균형을 유지하기 위해 유연근로를 원하기도 한다. 이러한 고령노동자의 욕구를 사용자가 수용하지 못한다면 고령노동자들은 노동시장을 떠날 수밖에 없을 것이다. 한편 고령노동자에게 훈련 기회를 제공할 필요가 없다는 사용자의 태도 역시 고령자 고용의 가능성을 저해한다. 많은 사용자들이 고령노동자를 곧 노동시장을 떠날 사람으로 인식하여 새 기술을 습득할 수 있는 훈련 기회를 제공하지 않고 있다. 그러나 새 기술은 모든 직원들이 새로이 습득해야 할 것으로, 특히 50대 이상 근로자들에게는 더 오래 일할 수 있도록 동기를 부여할 수 있다. 노동연금부가 50대 이상을 대상으로 실시한 고령 근로에 대한 인식 조사¹⁰⁾에 따르면, 응답자의 절반 이상이 신기술을 습득하거나 현재의 기술을 업데이트하는 훈련에 참가하고 싶다고 대답했다. 이와 더불어 근로 현장에서 고령자 고용을 방해하는 또 하나의 요소는 다양한 연령 관리에 대한 일선 관리자의 훈련 부족을 들 수 있다. 영국 공인인적자원개발연구소(Chartered Institute of Personnel and Development: CIPD)는 모든 기업의 일선 관리자 중 절반 가량이 다양한 연령 관리에 대한 훈련을 받지 않고 있으며 따라서 관련 문제들의 발생은 피할 수 없다고 말했다.

고령자 고용은 이를 장려하는 정부에 의해서도 방해받고 있다. 먼저 정부부처 간 협조가 부족하다. 고령자 고용 문제는 많은 정책적 문제들과 관련되고 사안에 따라 기업혁신기술부(Department for Business, Innovation and Skills), 노동연금부(Department for Work and Pensions), 보건부(Department of Health), 정부 평등성(Government Equalities Office) 등 여러 부처들의 소관이 된다. 일관된 고령자 고용 장려 정책이 실행되기 위해서는 이들 부처가 더욱 긴밀히 공조해야 한다. 이와 더불어 그동안 25세 이하의 청년 고용 정책들에 정부가 초점을 맞추면서 청년 채용을 위한 각종 인센티브들이 고령노동자를 불리하게 만든 측면이 있었다. 뿐만 아니라 잡센터 플러스는 상담자가 고령자의 구직 과정을 적절히 지원하도록 노력할 만한 인센티브 체계가 구조적으로 부재하고, 많은 경우 고령노동자가 원하는 바를 정확히, 효과

10) DWP(2015), Attitudes of the over 50s to Fuller Working Lives.

적으로 파악하지 못하며 고령노동자의 고용 실태도 적절히 파악하고 있지 못한 것으로 나타났다.

■ 고령자 고용 장려를 위한 대정부 권고사항

알트만은 고령자 고용 장려를 위한 권고사항을 ‘유지(Retain), 훈련(Retrain), 채용(Recruit)’을 의미하는 ‘3Rs’로 요약하고, 정부, 사용자, 고령노동자 각각에게 구체적인 고용 향상 방안들을 제시하고 있다. 이 글에서는 주요 대정부 권고사항들을 소개하기로 한다.

먼저, 고용 유지(Retain)와 관련하여 정부가 고령노동자의 노동시장 참여를 보장할 수 있는 충분히 검토된 경제적·기업적 조건을 사용자와 개인에게 알릴 수 있도록 주요 연구 프로젝트와 커뮤니케이션 캠페인에 자금을 지원해야 한다고 주장한다. 정부는 앞서 분석한 장애 요인들을 제거하고 해결방안을 제시하며 사용자와 근로자, 자영업자 및 실직자 모두를 지원할 수 있어야 하는데, 이를 위해 고령노동자의 필요와 이익을 대변하는 정부부처 초월 영구직의 임명과 기업의 장애인 고용을 돕기 위해 2013년 7월에 시작하여 성과를 거두고 있는 ‘Disability Confident’를 모델로 하여 고령자 고용 기업과 연계한 ‘Age Confident’ 캠페인을 포함시켜야 한다고 조언하고 있다.

둘째, 훈련(Retrain)과 관련해서 알트만은 성인의 기술 격차를 줄이고 재훈련 욕구를 충족시킬 수 있도록 노동연금부와 기업혁신기술부가 공동으로 운영하는 ‘기술 및 성인교육을 위한 국가 전략(National Strategy for Skills and Adult Learning)’의 개발이 필요하다고 주장한다. 이는 현재 청년과 실직자에게 초점을 맞춰 정부가 제공하고 있는 재훈련 기회를 고용 상태에 있는 모든 이에게도 제공함으로써 평생교육의 개념으로 확대하자는 뜻을 담고 있다. 여기에는 고령노동자 견습생제 보조금 지급, IT 기술 훈련의 확대, 성인 교육비 대출, 중년 직업경력 검토(Mid-life Career Reviews)가 포함된다. 이 가운데 고령노동자 견습생제 보조금 지급과 중년 직업경력 검토는 기존의 시행이 부족한 경우이다. 알트만이 사용자들에게 고령자와 청년의 견습생제를 권유했을 때 사용자들은 청년 견습생제에 정부가 더 많은 지원금을 주는데 고령자를 쓸 이유가 있느냐고 반문했다며 50세 이상의 고령자 견습생이 청년 견습생이 받

는 만큼 지원받는 문제에 대해 검토할 필요가 있다고 지적했다.¹¹⁾ 또한 중년 직업경력 검토는 2013년 50세가량의 노동자를 대상으로 성공적인 예비조사를 했고 전국 조사 후 실직한 고령자로 그 대상이 확대될 예정이지만 다양한 연령대의 고령자를 포괄하지 않고 있어 충분하지 않다.

마지막으로 채용(Recruit)과 관련해서 알트만은 크게 네 가지를 권고한다. 첫째, 정부는 연령차별에 적극 대응하고 위법 사례에 대해 벌금을 부과하는 한편 작업장 내 내부고발을 장려하는 것을 고려할 수 있다. 고령 지원자에 대한 차별을 수없이 발견할 수 있었던 채용 산업이 자발적인 자정 노력을 하지 않는다면 궁극적으로 평등인권위원회(Equality and Human Rights Commission: EHRC)의 조사가 이루어져야 한다. 둘째, 고령 구직자가 더 나은 결과를 얻을 수 있도록 잡센터 플러스의 서비스를 향상시켜야 한다. 서비스 향상에는 기존 시행책들의 효과성에 대한 자료를 수집하고 결과를 게재하는 것, 워크 프로그램(Work Programme)이 왜 고령자에게는 항상 도움이 되지 않는지에 대한 상세 분석, 좀 더 이른 잡센터 플러스의 구직 개입, 1대1 지원, IT나 이력서 작성 및 소셜미디어 훈련, 그리고 잡센터의 저녁시간 및 주말 운영 등이 포함된다. 셋째는 사회적 성과 연계 채권(Social Impact Bonds)의 활용이다. 알트만은 정부가 고령자 고용 장려를 비롯해 영국 사회가 현재 당면한 여러 과제 중 일부에 사회적 투자의 힘을 활용할 것을 제안하면서, 그 한 가지 방법으로 사회적 성과 연계 채권을 추천했다. 이것은 투자자들이 사회적 결과를 향상시키기 위한 일련의 개입 조치에 돈을 투자하는 것으로, 해당 조치의 사회적 결과가 향상되면 정부는 투자자들에게 초기 투자금과 재정적 위협에 대한 보상금을 함께 돌려주는 방식이다. 마지막으로 알트만은 최근 청년 고용을 위해 도입된 국가보험 사용자 부담금 일시 면제가 청년 고용 수준을 상당히 향상시킨 것처럼, 고령노동자 채용 사용자에 대해서도 2년간의 보험금 부담 면제가 고려되어야 한다고 조언했다.

11) 영국에서 견습생제는 16세 이상, 풀타임 학생이 아닌 잉글랜드 거주민이면 누구나 지원할 수 있다. 그러나 연령군에 따라(16~18세, 19~23세, 24세 이상) 정부 보조금 및 사용자 부담금에 차이가 있다. 이에 대해서는 <http://www.skillsforcare.org.uk/Document-library/Qualifications-and-Apprenticeships/Apprenticeships/Government%20funding%20for%20Apprenticeships.pdf>를 참고.

■ 맺음말

지금까지 고령자 고용과 관련하여 최근에 발간된 정부 보고서 내용을 살펴보았다. 보고서가 권고하고 있는 내용이 모두 새로운 보수당 정부의 고령자 정책으로 반영될지는 확실하지 않다. 다만, 권고 내용들이 청년 고용 장려를 위해 이전 보수·자민 정부가 해왔던 지원들로 인해 고령자 고용이 저해되는 일이 없도록 균형을 맞추자는 취지가 강해 보이고, 대체로 대규모의 자금 마련이 요구되지 않아 현실성이 있어 보이며, 데이비드 카메론(David Cameron) 총리가 되살리고 싶어 하는 ‘빅 소사이어티(Big Society)’의 취지를 담고 있기도 해 향후 고령자 정책에 포함될 가능성이 있어 보인다. 알트만의 권고 내용이 정책으로 반영될 것인지 그렇지 않을지와 상관없이 해당 보고서가 흥미로운 이유는, 고령자 고용이 청년 고용을 저해하지는 않지만 청년 고용 장려책이 고령자 고용을 저해할 수는 있다는 일부 증거들과 고령노동자에 대한 훈련을 평생교육의 맥락으로 확대할 수 있다는 시각, 그리고 사회적 성과 연계 채권의 활용을 제시했다는 점이다. 오랫동안 연금 전문가이자 노동자와 그 가족들의 권익을 대변해 온 사회운동가로서 활동해 온 알트만의 고령자 고용의 필요성에 대한 강한 인식과 정부 차원의 실행가능성 사이의 절충안이 아닌가 한다. **KLI**