

고령화시리즈 2

고령자의 고용가능성 제고방안*

안주엽**

<시리즈의 목차>

제1부 고령화 관련 개혁의 도입과정

- 1. 퇴직유인과 새로운 정책방안
- 3. 고령자의 재정강화를 위한 방안
- 5. 노인의 건강과 장기부양
- 7. 고령화 사회의 실재적 전략틀

- 2. 고령자의 고용가능성 제고방안
- 4. 퇴직 후 소득보장을 위한 개혁
- 6. 금융시장의 개혁방안

제2부 퇴직과정과 적극적 고령화

- 8. 퇴직과정
- 9. 개인의 고령화와 사회의 고령화

- 9. 퇴직 전후의 시간활용

결론

◆ 주요 결과의 요약

○ OECD는 『고령화 사회에서의 지속적인 번영(Maintaining Prosperity in an Ageing Society)』(1998)에 표현된 ‘두번째 정책원칙’에서 고연령 근로자의 고용가능성에 역점을 두고 있음(자세한 내용은 <글상자 1>을 참조).

– 고연령 근로자가 찾는 또는 지키고자 하는 일자리에 대한 수요가 없을 경우에도 더 오래 일하는 데 저해되는 요인을 제거할 것인가에 대한 합의는 없음.

* OECD에서 발간한 『고령화 사회에서의 개혁(Reforms for an Ageing Society)』(2000)을 정리 요약한 것이다. 제2장 'Employability of Older Workers - A Workplace for All Ages'

** 한국노동연구원 동향분석실장(jyahn@kli.re.kr).

- OECD가 내세우는 고령화 사회에서의 개혁에서 정책원칙으로 내세우는 고령자 고용가능성은 전반적인 실업상황에 크게 영향받을 것

<글상자 1> 고연령자의 고용가능성 - 『고령화 사회에서의 지속적인 번영』의 정책원칙

정책원칙 2. 고연령자에게 가용한 더 많은 일자리의 기회를 보장하고 고령자들이 그러한 일자리를 잡기에 필요한 숙련(skill)과 능력(competence)을 갖추도록 보장하는 다양한 개혁이 필요하다.

- 고연령자의 고용가능성 제고정책이 수반된 노동공급 제고를 유발하는 정책수단이 필요
- 『고령화 사회에서의 지속적인 번영』에서 요구되는 정책반응으로 지적한 현안
 - 전반적인 노동수요와 특별한 요인들을 고려하여 고연령 근로자의 고용기회를 확대
 - 퇴직자들에게 사회와 경제 측면에서 일정한 역할을 할 방안을 제공할 필요
- 개혁의 일반적인 방향들
 - 인적자원투자의 기능적 수단으로서 모든 연령층에 대한 평생학습의 우선순위화로 연령이 높아짐에 따른 학습, 숙련, 생산성과 임금수준간의 연계성에 대한 보다 강한 실증적 이해가 필요
 - 더 긴 근로생애 동안의 고용가능성을 획득하기 위한 방안과 관련된 노동시장 정보의 증대
 - 경제와 사회분야에서 퇴직자가 보다 능동적으로 역할을 할 수 있도록 지원하는 정보의 제공
 - 고연령자의 새로운 일자리 탐색을 돕는 효율적인 적극적 노동시장정책(active labor market programs)을 개발
 - 채용과정에서 고연령자에 대한 연령차별의 철폐
 - 고연령자를 포함하여 전반적으로 노동시장의 건전성에 기여하는 OECD의 『고용전략 (Job Strategy)』의 제안을 유지 또는 적극적으로 반영
- 55세 이상 인구가 노동시장에 참여하는 정도와 고연령자의 고용가능성이 정책우선 순위를 점하는 정도에서 국가간에 상당한 차이가 존재
 - 고연령 근로자에 대한 개혁은 고용안정, 미취업자의 취업지원, 일반 고용프로그램에서 고령자에게 적절한 수단을 장려하는 방향이 존재
- 평균적으로 대부분의 개혁은 더 오래 일하는 데 있어서의 저해요인을 제거하는 데 역점을 두되 그들의 고용가능성 자체에 초점
 - 이는 퇴직유인책이 옳고 전반적으로 노동시장이 잘 작동된다면 고령자를 목표집단으로 하는 정책의 필요성이 낮다는 인식을 반영

- 대부분 중요한 정책수단은 전반적인 실업률을 낮추는 경제정책 또는 고용정책들을 포함하며 모든 연령층이 그 대상
- 법정퇴직연령이나 연령차별 등 고연령자를 주대상으로 하는 정책들은 그 자체가 고령자를 지지하는 수단은 되나 따르는 커다란 효과를 얻을 것 같지는 않음.
- 그런 의미에서 모든 연령층을 위한 평생학습(lifelong learning)이 오히려 중차대한 주제이며 작업장 건강과 재활 등의 현안에 새로운 관심이 쏠리고 있음.

◆ 고령자 고용가능성의 현황

- 조기퇴직 추세는 고연령자가 노동력에서 차지하는 비중이 중요한 역할
 - 노동력의 연령구조에서 국가간 상당한 차이가 존재
 - ※ 45~59세 연령층이 차지하는 비중(1998년)은 스웨덴이 30% 이상으로 가장 높고, 핀란드, 체코, 일본, 프랑스, 덴마크, 헝가리, 독일, 노르웨이가 30%를 상회하는 반면, 멕시코와 터키가 20% 미만으로 가장 낮으며 한국은 23% 정도 수준
 - ※ 60세 이상의 경우는 일본이 약 14%로 가장 높고, 이스라엘과 포르투갈이 10% 내외로 다음 순인 반면, 대부분의 국가에서 10% 미만이며 한국은 9%에 가까운 수준임. 3% 미만의 낮은 비중을 가진 국가로는 헝가리, 벨기에, 오스트리아, 룩셈부르크, 프랑스, 네덜란드 등을 들 수 있음.
- 다양한 형태로 작업장에 존재하는 연령장벽(age-related barriers)의 극복이 과제
 - 『고령화 사회에서의 지속적인 변형』에서 지적하였듯이 실증결과는 모든 연령층에게 평생학습체계가 자리를 잡을지라도 더 오래 일하게 될 것이라는 관심에 대한 어떠한 증거도 제시하지 못함.

◆ 정책도전의 규모와 이에 대한 국가반응도

- 고연령자 참여율이 저조한 국가는 고연령자의 고용가능성을 특히 중요한 정책도전으로 확인
 - 그러나 이러한 개혁이 이들 국가들에만 국한된 것은 아님.
 - 기준이 애매하여 국가간 개혁의 차이는 개략적으로만 비교가능하나 중요한 정책도전은 2010년 이후 55~64세 연령층의 고용가능성과 40대와 50대의 고용가능성 간에 유의한 차이가 없도록 고찰검토하고 개혁을 실시하는 과정을 수립하는 것

◆ 개혁의 추세

□ 고연령자의 고용안정을 위한 개혁들

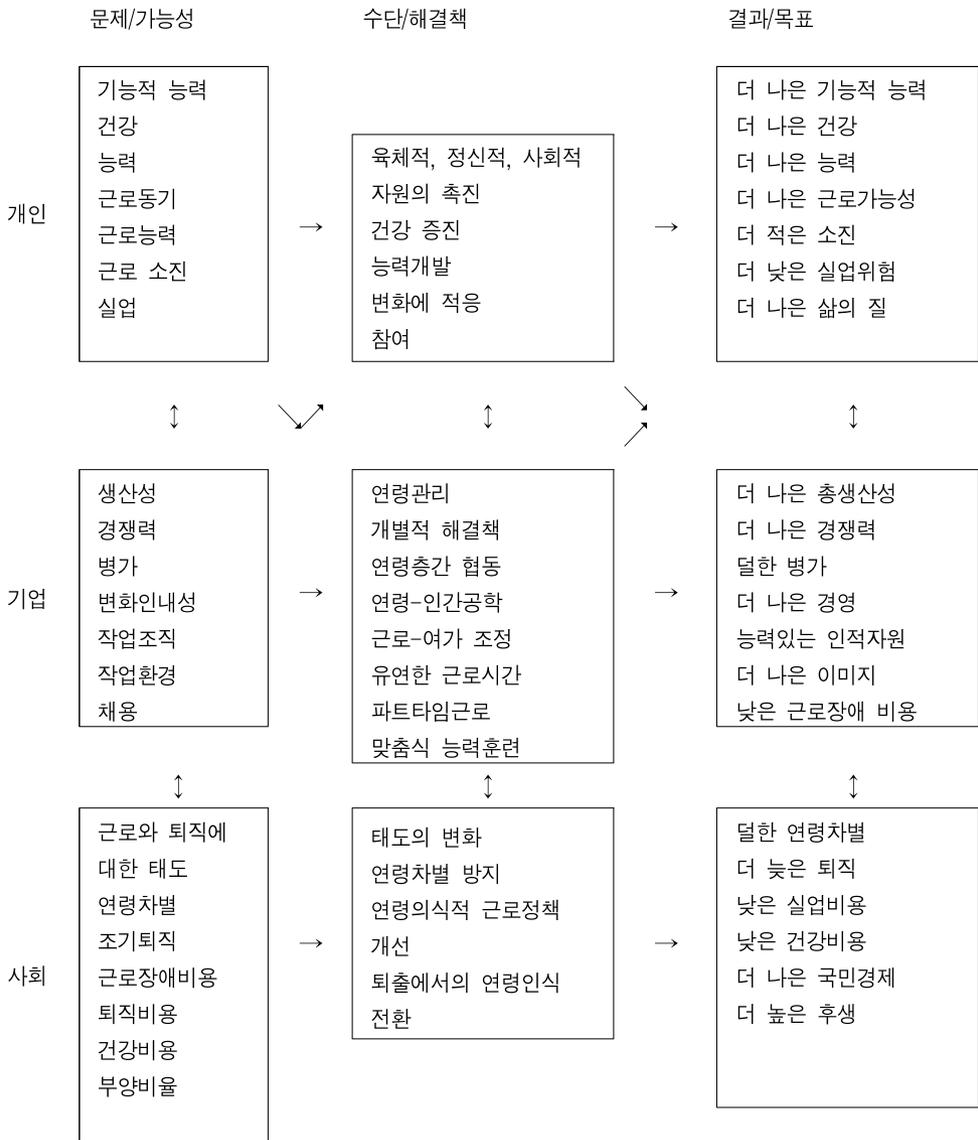
- 고용안정을 위한 개혁으로 법정퇴직연령의 철폐, 고령자 해고 또는 고연령자 차별 사업주에 대한 벌칙 부과 등을 실시
 - 더 오래 일한다는 개념을 일깨우고 사례연구 및 최선의 관행 등 근로자와 사업주에 대한 정보캠페인의 역할이 큼.
 - 유럽연합은 고용에서의 연령장벽을 타파하기 위한 많은 노력을 지속적으로 실시
- 고령자 고용안정을 위한 각국의 개혁사례
 - 뉴질랜드는 1993년 연령에 의한 퇴직을 재량으로 한 후 1994년 발효하고 1999년 실효화된 ‘인권법(The Human Rights Act)’에서 법정퇴직제도를 종식
 - 네덜란드는 조기퇴직 유인을 제거한 후 정보의 제공을 통하여 고연령 근로자에 대한 사업주의 인식에 초점을 맞추어 채용과 선발 및 교육훈련에서 연령에 의해 차별하는 경우는 법으로 정한 경우 이외에는 금지하는 차별과 훈련에 관한 개혁을 추진하며 고연령 근로자 훈련에 대해 피용자 훈련 조세감면을 실시
 - 오스트리아는 2000년 발효되는 노사협약체가 주도한 ‘고연령근로자협정(pact for older workers)’에서 고연령 근로자에게 유리한 단시간근로(파트타임 등 정상근로 시간의 4/5이었던 것을 1/5까지로 수정)에 임금보조금을 지급하는 개혁을 실시하는 한편 1996년에는 고령자 채용에는 금융지원율, 50세 이상 고연령 근로자의 해고에 대해서는 벌칙을 가하는 유인-반유인체계(incentive-disincentive system)를 도입
 - 프랑스는 1997년 신지침에서 고연령 근로자 내부 배치전환 우선원칙을 도입하는 한편 55세 이상 고연령자를 해고하는 사업장에 대해 추가의 실업보험 보험료를 징수하는 1987년 Delalande contribution을 1992년에는 50세로 확대하는 한편 1992년에는 추가요율을 인상
 - 스웨덴은 고연령 근로자를 지원하고자 ‘후입선출(last-in first-out)’ 원칙을 도입
 - 일본은 1990년대에 60세로 되어 있는 정년연령을 수차례 강화하여 정년 후 고연령 근로자의 재고용을 의무화하였으며 기업은 이를 100% 반영

□ 고연령자의 재취업을 돕는 개혁들

- 호주의 일자리 탐색 난이도 지표 - 호주모형(the Australian model)

- 호주는 일자리 탐색자의 상대적 난이도를 측정하는 통계에 기반한 지표를 개발, 포괄적인 노동시장 지원체계가 용이하도록 함.
 - 호주의 경험은 고연령 일자리 탐색자들이 상당히 노동시장에서 불리함을 겪고 있음을 보여주는 예
 - 실업자에게 연령을 포함한 18개 요소별로 점수를 부과, 어떠한 지원이 어느 수준에서 제공되어야 하는가를 판단
- 각국의 재취업 지원을 위한 개혁사례들
- 일본은 고령과 준고령 근로자를 위한 훈련프로그램을 개발하여 상담을 포함한 전반적인 기획을 하는 평생인적자원센터(Lifelong Human Resources Centre)와 지역단위 일자리 재취업을 위한 고연령인적자원센터(Silver Human Resources Centres)를 운영
 - 캐나다는 실직 고연령 근로자의 소득지원정책을 개편하여 재취업을 통한 고연령 근로자의 사업장 친화를 돕는 적극적 노동시장 프로그램을 실시
- 모든 연령층의 노동공급을 장려하는 개혁들
- 호주모형을 포함한 대부분의 개혁들은 고용정책이 전체(모든 연령층의) 노동공급 제고라는 방향성을 전제
- 평생학습은 예를 들면, 모든 근로자에게 유익하고, 근로자가 고령이 될 때 최근(up-to-date) 숙련을 유지하도록 만들기 때문에 반드시 추구되어야 하는 것으로 인식
 - 고령자가 파트타임으로 일할 수 있도록 하는 등 노동공급의 유연성을 높이는 것은 역시 청년층에게도 그들의 근로시간을 조정하여 더 나은 자녀양육책무를 수행하도록 함.
- 핀란드모형은 고연령과 근로가능성(고용가능성보다 더 넓은 개념) 사이의 관계에 대한 실제적으로 더 나은 이해를 제공(도표 참조)
- 이 분야의 개혁으로는 정부가 간접적으로 정책을 펴는 작업장 관행을 포함
- 일대개혁이라기보다는 조그마한 개혁이 누적됨으로써 효과를 유발하므로 각국은 포괄적으로 근로생애개혁을 보고하지는 않음.
 - 주로 장려캠페인 같은 정책수단으로 작업장에서의 연령차별 철폐, 근로자의 연령

<핀란드 - 고연령과 근로생애 사이의 관계의 새로운 고찰>



별로 상이한 특성과 요구조건을 인식하는 정책과 관행의 수립을 목표로 함.

- 대다수 장려캠페인은 유엔이 1999년을 ‘고령자의 해(Year of Older People)’로 정한 데서 영향받은 것으로 근로를 포함한 모든 형태의 ‘연령주의(ageism)’를 제거하기 위하여 경제사회에서 고연령자의 능동적 역할을 장려하는 것

○ 최근의 개혁에서 나타나는 두 가지의 현안

- 하나는 평생학습으로 전반적인 정책결정의 주제가 되었음과 동시에 특히 고연령자에게 중요
- 또 다른 하나는 오랜 역사를 가짐과 동시에 고연령의 생산적인 근로생애를 연장하는 의미에서 각광을 받기 시작하는 일자리 건강(occupational health)과 재활수단