

정책연구  
2021-05

# 고령자 고용지원 정책의 국가 비교 연구

이승호·박명준·김근주·주은선·이다미·손동영

정책연구  
2021-05

# 고령자 고용지원 정책의 국가 비교 연구

이승호·박명준·김근주·주은선·이다미·손동영



# 목 차

요 약 .....	i
제1장 서 론 .....	(이승호) ..... 1
제1절 연구의 배경 .....	1
제2절 비교 대상 국가의 선정 .....	4
제3절 정책 비교 분석틀 .....	6
제2장 독일의 고령자 고용지원 정책 .....	(박명준) ..... 9
제1절 도입 .....	9
제2절 고령자 노동시장의 구조적 특성과 제도적 배경 .....	11
1. 고령자 노동시장의 구조적 특성 .....	11
2. 유관 제도 현황: 연금 및 차별금지 제도 .....	21
제3절 고령 노동자 보호 및 고용촉진을 위한 정책들 .....	32
1. 노령연금 수급 이전 고령자 고용촉진 정책 .....	32
2. 노령연금 수급자를 위한 고용촉진책: 유연연금제도 .....	46
제4절 시사점 .....	51
제3장 핀란드의 고령자 고용지원 정책 .....	(주은선) ..... 55
제1절 서 론 .....	55
제2절 고령자 고용지원 정책의 배경 .....	57
1. 핀란드 인구구조의 변화 .....	58

2. 핀란드의 경제구조 .....	60
3. 핀란드 고령 노동시장 특성 .....	62
4. 노사정 3자 협의 .....	70
제3절 고령자 고용촉진과 사회보장제도 .....	73
1. 노령연금 .....	73
2. 실업에 대한 소득보장 .....	85
제4절 핀란드의 고령자 고용지원 프로그램 .....	89
1. 정책 방향 .....	89
2. 고령자 고용지원을 위한 대표 프로그램 .....	91
3. 중고령자 고용과 직업교육 및 직업훈련 .....	99
4. 재정적 유인: 기업에 대한 고령자 고용보조금 .....	104
5. 기 타 .....	107
제5절 소 결 .....	109
제4장 네덜란드의 고령자 고용지원 정책 .....	(이다미) 114
제1절 서 론 .....	114
제2절 제도적 배경 검토 .....	115
1. 네덜란드의 고령 노동시장 특성 .....	115
2. 고령자 대상 사회보장제도 현황 .....	125
제3절 고령자 고용지원을 위한 노동시장 정책 .....	137
1. 고령 근로자의 계속고용 및 채용 촉진 .....	137
2. 단체협약과 기업 차원의 고령인력 관리 .....	140
3. 고령 근로자의 고용가능성(employability) 제고 .....	142
제4절 소 결 .....	148
제5장 영국의 고령자 고용지원 정책 .....	(김근주 · 손동영) 151
제1절 서 론 .....	151
제2절 제도적 배경 검토 .....	152

1. 고령 노동시장 특성 .....	152
2. 고령자 대상 사회보장제도 현황 .....	167
제3절 고령자의 고용지원 정책 .....	179
1. 노령연금 수급 전 고령자 대상 고용지원 정책 .....	180
2. 보조적 소득지원 목적의 노동참여 지원 정책 .....	189
제4절 소 결 .....	191
제6장 일본의 고령자 고용지원 정책 .....	(이승호) 194
제1절 서 론 .....	194
제2절 제도적 배경 검토 .....	196
1. 고령 노동시장의 특성 .....	196
2. 고령자 대상 사회보장제도 현황 .....	205
제3절 고령자 고용지원 정책 .....	214
1. 주된 일자리에서의 퇴직을 늦추는 정책 .....	214
2. 고령자의 고용을 지원하는 보조금 정책 .....	218
3. 고령자 고용지원 서비스 .....	222
4. 사회보장제도 개선 .....	226
제4절 소 결 .....	228
제7장 결 론 .....	(이승호) 233
제1절 분석결과 요약 .....	233
제2절 정책 제언 .....	236
참고문헌 .....	241

## 표 목 차

<표 1- 1> 정책 비교 분석틀 .....	6
<표 2- 1> 독일의 연령집단별 경제활동인구 및 경제활동참가인구 비율(2008, 2017, 2018년 3개년도) .....	14
<표 2- 2> 독일의 사회보험의무가입 고령노동자 수(1999~2019년) .....	15
<표 2- 3> 독일의 평균 법정연금수급 현황(2019년 현재, 60세 이상) .....	27
<표 2- 4> 독일 실업보험 납부기간 및 연령에 따른 수급기간 .....	28
<표 2- 5> 독일 55세 이상 사회보장혜택 가능성 .....	30
<표 2- 6> 독일 조기연금수급자의 추가소득구간 유연화 .....	47
<표 2- 7> 부분연금제도와 유연연금제도 .....	48
<표 3- 1> 핀란드의 연령대별 인구구조와 부양비 변화 추이(1990~ 2020년) .....	58
<표 3- 2> 전체 인구 중 65세 이상 인구 비율 전망(2019~2070년) .....	59
<표 3- 3> 핀란드의 소득비례연금수급자의 실질은퇴연령 .....	63
<표 3- 4> 실질은퇴연령 현황과 전망(2019~2070년) .....	63
<표 3- 5> 핀란드 고령노동자의 실업률 추이 I(만 55~64세) .....	66
<표 3- 6> 노르딕 국가의 중고령자 경제활동 참여율 예측치 .....	68
<표 3- 7> 연령대별 풀타임 임금소득자의 총소득 중위값과 변량 .....	69
<표 3- 8> 핀란드의 노조조직률 변화 추이(2002~2019년) .....	71
<표 3- 9> 노르딕 국가의 공적소득비례연금의 총소득대체율: 신규 수급자 .....	83
<표 3-10> 공적연금 지출: GDP 대비 비율(Gross) .....	84
<표 3-11> 다차원적 작업능력(workability) 모형: 적응, 통제력, 참여 .....	90

<표 4- 1> 연령대별 인구 비중의 변화 .....	116
<표 4- 2> 네덜란드의 남녀 법정은퇴연령과 평균유효은퇴연령 예측치 .....	117
<표 4- 3> 네덜란드의 연령대별 고용률 .....	118
<표 4- 4> 네덜란드의 연령대별 근로형태 비율 .....	119
<표 4- 5> 연령대별 노조조직률(2020년) .....	121
<표 4- 6> 사회협약 체결에 따른 비정규직 사용에서의 변화 .....	124
<표 4- 7> 네덜란드의 연금지급단계에 적용되는 소득세(2020년) .....	128
<표 4- 8> 네덜란드 의무가입 연금제도의 소득수준별 총소득대체율 ..	130
<표 4- 9> IOAW 급여 기준금액 .....	133
<표 4-10> 네덜란드 실업자 및 실업 관련 소득보장급여 수급자 수 변화 .....	134
<표 4-11> 네덜란드의 사회보장 항목별 지출규모의 변화 .....	135
<표 4-12> WAO와 WIA의 비교 .....	136
<표 4-13> 해고수당과 전환수당의 비교 .....	139
<표 5- 1> 영국의 인구구성 분포 변화(1976~2046년 전망) .....	153
<표 5- 2> 연금수급개시연령 이상의 고령자의 수와 근로가능인구의 수 대비 .....	153
<표 5- 3> 연령대별 시간당(명목) 임금(2004, 2019년) .....	164
<표 5- 4> 연령대별 주당 유급 노동 시간(2004, 2012, 2019년) .....	166
<표 5- 5> 국가기초연금의 평균 수급액 .....	172
<표 5- 6> 기존 국가기초연금과 신국가연금의 비교 .....	172
<표 5- 7> 연금 크레딧 수급 현황(2020년 8월) .....	175
<표 5- 8> 연금 크레딧의 수급 규모 .....	175
<표 6- 1> 일본의 산업별 종사자 분포 변화 .....	199
<표 6- 2> 일본 고령 근로자의 종사상 지위 .....	203
<표 6- 3> 일본 고령 임금근로자의 정규직, 비정규직 비중 .....	203
<표 6- 4> 일반피보험자와 고연령피보험자의 구직자급부 수급기간	

비교 .....	211
<표 6- 5> 특정 구직자 고용개발조성금 지급액과 지원기간 .....	218
<표 6- 6> 65세 이상 고용촉진조성금 지급액(65세 이상 계속고용촉진 코스) .....	220

## 그림목차

[그림 1- 1] 연구모형 .....	7
[그림 2- 1] 1960~2060년 연령별 인구구조의 변화 추이 .....	11
[그림 2- 2] 20~64세 연령집단별 경제활동참가율(1991~2019년) .....	13
[그림 2- 3] 연령대별 사회보험가입의무 노동자 수(2000년, 2018년 비교) .....	14
[그림 2- 4] 고령실업자(55~64세)가 전체 실업자에서 차지하는 비율 (2005~2020년) .....	16
[그림 2- 5] 2008~2018년도 전체 실업률과 고령실업자 실업률(55~ 64세) .....	17
[그림 2- 6] 실업기간별 실업자 비율(2018년) .....	18
[그림 2- 7] 60~64세 사회보험가입의무 전체 노동자 수와 전일근로자 및 부분근로자 수(1999, 2019년 비교) .....	20
[그림 2- 8] 독일의 노령연금 시스템 .....	24
[그림 2- 9] 독일의 고령자 파트타임근로자 수 추이(1996~2019년) .....	34
[그림 2-10] 독일의 평균 연금수급연령(1993~2020년) .....	39
[그림 2-11] 55~59세, 60~64세 사회보험가입의무 노동자 수와 고용률 (2000~2019년) .....	39
[그림 2-12] 독일의 (주된 일자리) 저임금 근로자(2003~2020년) .....	42
[그림 2-13] 독일의 65세 이상 저임금 근로자(2000~2020년) .....	43
[그림 2-14] 독일의 법정연금수급연령 이상 연령대 직종별 분포 (2018년) .....	44
[그림 2-15] 독일의 총근로자 중 55~65세 근로자가 차지하는 업종별 비율(2018년) .....	44
[그림 2-16] 독일의 법정연금수급연령 이후 고용된 고령근로자들의	

직무(Position) 분포(2018년) .....	45
[그림 3- 1] 전체 인구 중 15~64세 인구 비중 전망(2000~2030년) .....	59
[그림 3- 2] 핀란드의 GDP 변화율(전년 대비): Change in Value .....	61
[그림 3- 3] 핀란드 고령노동자의 고용률 추이 I(만 55~64세): 1995~ 2020년 .....	65
[그림 3- 4] 핀란드의 고령자 고용률 추이 II(만 65~74세): 1995~ 2020년 .....	67
[그림 3- 5] 소득수준에 따른 핀란드의 공적연금제도 구성 .....	75
[그림 3- 6] 2017년 개혁 이후 출생연도에 따라 조정된 핀란드 공적연금 수급연령 .....	77
[그림 3- 7] 핀란드 공적연금 실질소득대체율(평균임금 대비, 2000~ 2018년) .....	83
[그림 3- 8] 효과적이고 균형잡힌 FINPAW 실행 .....	92
[그림 4- 1] 네덜란드 노인부양비 변화 추이 및 전망 .....	116
[그림 4- 2] 전체 산업별 종사자 수(2020년) .....	117
[그림 4- 3] 네덜란드의 연령대별 고용률 변화(1971~2019년) .....	118
[그림 4- 4] 연령대별 시간당 평균임금의 변화 .....	120
[그림 4- 5] 단체협상 적용범위의 변화 .....	121
[그림 4- 6] OECD 국가의 정규직에 대한 개인적, 집단적 해고보호 수준 .....	122
[그림 4- 7] 비정규직에 대한 고용보호의 엄격성: OECD 주요국과의 비교 .....	124
[그림 4- 8] 네덜란드의 연금체계 .....	126
[그림 4- 9] 네덜란드의 연령대별 빈곤율 비교 .....	127
[그림 4-10] 전체 노후소득에서 각 연금제도가 차지하는 비중 .....	130
[그림 4-11] 네덜란드 실업급여의 소득대체율 및 적용범위(coverage) 변화 .....	131
[그림 4-12] 장애급여 수급자 수 및 급여지출의 변화 .....	137

[그림 4-13] Certificate of experience·EVC .....	143
[그림 4-14] UWV에서 제공하는 Work Profiler를 통한 실업 위험의 진단(예시) .....	144
[그림 5- 1] 영국 남성의 평균 노동시장 은퇴 연령의 변화 추이 .....	154
[그림 5- 2] 영국 여성의 평균 노동시장 은퇴 연령의 변화 추이 .....	155
[그림 5- 3] 성별 및 연령별 1990·2007·2019년의 고용률 변화: 1975년의 해당 성별/연령의 고용률을 비교기준점으로 .....	156
[그림 5- 4] 연령집단별/성별 고용률의 변화 추이 .....	156
[그림 5- 5] 2019·2020년 기준 연령별 시간제 종사자, 저임금(주당 임금/시간당 임금) 일자리 종사자, 자영업자, 임시·계약직 근로자의 비율 .....	160
[그림 5- 6] 55~70세 인구의 고용 형태(특성)의 시기별 구성 .....	160
[그림 5- 7] 50~64세 중고령 근로자 집단 및 35~49세 중년층 근로자 집단의 산업별 고용비율 .....	162
[그림 5- 8] 2016년 이전 영국의 노후소득보장체계 .....	169
[그림 5- 9] 영국의 현행 노후소득보장체계(2016년 4월 이후) .....	170
[그림 5-10] 직역연금이 있는 직원 비율: 연금종류별, 1997~2017년, 영국 .....	173
[그림 5-11] 기업연금 가입자 수 .....	174
[그림 5-12] 연금 크레딧 수급자 수 변화 추이 .....	176
[그림 5-13] 정년제 폐지 후 연령대별 고용률의 변화(2011년 1분기~ 2016년 1분기) .....	181
[그림 5-14] 영국 65세 이상 인구의 고용률(2002~2016년) .....	182
[그림 6- 1] 일본의 연령단위별 인구추계(1950~2065년) .....	197
[그림 6- 2] 한국과 일본의 고령화 비율 변화 추이(1990~2065년) .....	198
[그림 6- 3] 일본 고령자의 고용률 변화 추이 .....	200
[그림 6- 4] 일본의 공적연금 체계 .....	205
[그림 6- 5] 일본의 공적연금 수급개시연령 변화 .....	206

[그림 6- 6] 65세 이상 근로자의 고용보험 피보험자 전환 .....	209
[그림 6- 7] 일본의 고용보험제도 .....	210
[그림 6- 8] 고령자 고용확보조치 이행 실태 .....	215
[그림 6- 9] 고령자 고용어드바이저의 상담과정 .....	222
[그림 6-10] 취업의식 향상 교육과정 개요 .....	223
[그림 6-11] 실버인재센터 운영체계 .....	224
[그림 6-12] 실버인재센터 수탁사업 개요 .....	225

## 요약

### 1. 서론

이 연구에서는 주요 국가들을 대상으로, 고령자 고용촉진 정책의 사례를 검토하였다. 비교 대상 국가로는 독일, 핀란드, 영국, 네덜란드, 일본을 선정하였다. 독일과 일본은 한국보다 먼저 초고령사회를 경험하고 있는 국가이고, 핀란드와 네덜란드, 영국은 최근에 고령자 고용과 관련하여 주목할 만한 성과를 보인 국가이다. 복지국가 체제(welfare regime)를 기준으로 보면, 보수주의 국가로 독일을, 사민주의 국가로 핀란드를, 자유주의 국가로 영국을 포함하고, 유연안정성(flexicurity)을 강조하는 국가로 네덜란드, 우리나라와 사회문화적, 제도적 특성이 비슷한 일본의 고령자 고용정책을 비교한다는 의미가 있다.

### 2. 독일의 고령자 고용지원 정책

#### 가. 점진적 퇴직제도의 활용

독일은 2000년대 초반부터 고령자 파트타임근로 정책을 실시해 왔다. 55세부터 연금수급개시연령 전까지 근로시간을 1/2로 단축하고, 단축된 근로시간이 18시간 이상인 경우 감소 전 순수임금의 20%를 연방고용공단이 지원하여 이전 임금의 70% 수령을 보장하는 제도이다. 근로시간을 점진적으로 단축하는 방식(단축모형)과 근로단축 기간 동안 절반을 전일제로 일한 후에 절반 기간 동안 일하지 않는 방식(블록모형) 두 가지로 운영되었다. 제도를 활용하는 고

령자 대다수는 후자인 블록모형을 선호하였고, 결과적으로 이 제도는 고령자의 퇴직시기를 앞당기는 결과를 초래하였다. 연방고용공단은 2010년부터 지원금을 폐지하였고, 고령자 파트타임근로 정책을 활용하는 고령자의 수도 2009년 67만 명 수준에서 급격히 감소하여 2015년 이후로는 24만 명 내외에 머물고 있다. 제도가 유지되고 있으므로 현재도 블록모형을 활용하면 63세 이전에 조기퇴직이 가능하다.

#### 나. 이니셔티브 50 플러스 정책

하르츠 개혁이 한창이던 2007년 중반 독일 정부는 ‘이니셔티브 50 플러스’ 정책으로 대표되는 「고령자 고용기회 개선법」을 입안하였다. 이는 고령자의 노동시장 진입을 촉진하기 위해 이전까지 취업취약 집단 또는 저소득 고령자에게 집중되던 정책을 확대 개편한 것으로, 크게 4가지의 핵심적인 정책수단으로 구성되었다. 첫째, 기간제 근로계약 조건의 완화가 가능한 연령 기준을 58세에서 52세로 낮추어 노동시장 진입이 어려운 고령자들이 기간제 근로로 진입할 수 있도록 유도했다. 둘째, 120일 이상 실업급여 청구권을 지닌 근로자가 이전 직장에서보다 임금이 낮은 일자리로 취업하는 경우 임금차액을 2년 동안 보전해 주는 임금보전금(이른바 ‘결합임금’)을 시행하였다(현재는 폐지). 셋째, 특정 조건(6개월 실업, 단시간 근로수당 수급, 공공근로 참여 등)의 고령근로자를 1년 이상 고용하는 경우, 12~36개월 동안 임금의 30~50%를 고령자고용장려금으로 지급하였다. 한시적 제도로 도입되었으나 최근에도 지침 개정으로 보조금 지급기간을 2023년까지로 다시 연장하였다. 넷째, 연방고용공단이 직업능력개발 요건을 완화하고, 재교육을 확충하도록 하였다. 서비스 대상을 기존 100인 미만 사업장의 50세 이상 근로자에서 250인 미만 사업장 45세 이상 근로자로 확대하였다. 전반적으로 ‘이니셔티브 50 플러스’ 정책은 실업률을 낮추는 등의 성과가 인정되지만, 고용

된 일자리의 질을 보장하지 못하였다는 비판이 제기된 바 있다.

#### 다. 미니잡의 활용

미니잡은 단시간 및 기간제 근로에 관한 법률에서 정의되는 시간제 일자리의 형태를 취한다. 독일 고용유연화 정책의 상징적 도구로 인식되는 미니잡은 실업을 줄이고 저소득, 저숙련 근로자의 고용기회를 창출하는 효과적인 정책수단으로 여겨졌다. 제도실행 초기인 2003년 3월에 560만 개 수준이었다가 2018년에는 790만 개까지 그 수가 증가했다. 미니잡에 종사하는 근로자의 2/3가 여성이며, 해당 여성은 전일제로 일하는 가장을 둔 경우가 많다. 남성은 주업이 따로 있으면서 부업으로 활용하는 경우가 많다.

미니잡 종사자의 22.4%는 고령의 연금수급자들이고 노령연금 수급 개시연령 이후에 노동시장에 취업하는 고령자의 다수가 미니잡에 종사하고 있다. 2020년 현재 미니잡에 종사하는 연금수급자는 73만 명이고 이는 2012년 대비 25% 증가한 규모이다. 일각에서는 노동시장 구조 변화가 초래한 노령연금의 축소를 개인이 부담하게끔 하는 수단으로 미니잡이 활용되는 것이라 비판한다. 생산연령대에서의 소득 감소가 노후의 연금 축소로 이어지면 노후의 빈곤이 고착화될 수 있다는 우려도 제기되고 있다.

#### 라. 연금제도의 조정

독일은 1992년부터 운영해 온 ‘부분연금’ 제도를 2017년부터 ‘유연연금’ 제도로 개편하였다. 부분연금에서는 조기수급하는 연금의 비중을 1/3, 1/2, 2/3 중에 선택해야 했지만, 유연연금에서는 최소 10%에서 99%까지 개인이 정할 수 있도록 했다. 추가 근로소득을 제한하는 상한선도 월 525유로(연 6,300유로)까지 완화하였다. 그 이상의 소득에 대해서는 40%를 연금에서 감액한다. 법정연금수급연

령 이후에는 제한 없이 근로소득을 취할 수 있으며, 노령연금의 수급시점을 늦추는 것 외에도 연금을 수급하면서 보험료 추가 납부를 통해 연금급여를 높이는 것이 가능해졌다. 이는 독일의 연금재정난과 고령자들의 연금수급액 정체상태를 동시에 타개하기 위한 자구책으로 볼 수 있다.

### 3. 핀란드의 고령자 고용지원 정책

#### 가. 고령자 고용지원을 위한 프로그램

가장 대표적인 FINPAW는 조기퇴직 경향을 역전시키기 위한 프로그램으로 1998~2002년에 전국적으로 실행되었다. 주요 정책 목표로는 첫째, 고령 노동자 고용률 높이기, 둘째, 평균 연금수급연령 높이기, 셋째, 노동행정에서 고령화 이슈 비중 높이기, 넷째, 고령 노동자의 노동능력 유지, 다섯째, 노동시간 유연화 향상, 여섯째, 연령 차별 감소 및 고령에 대한 호의적 태도 확산 등을 추구하였다.

Noste Programme(2003~2009)의 목적은 노동시장에서 취약한 대표적인 집단인 저학력, 혹은 직업교육을 받지 못한 성인에게 교육 기회를 제공하여 이들의 노동 참여와 경력 발전을 지원하는 것이었다. 주로 저학력의 중년(30~59세) 근로자에게 교육과 훈련 서비스를 제공하여, 자격증을 획득하도록 지원하였고, 2004년 참여자의 35%가 만 50세 이상이었다.

#### 나. 고령자 직업교육 및 훈련

2014년부터 고용주는 법령에 따라 직원들의 직업훈련계획 수립 의무를 갖고 있다. 「사업장 내 협력에 관한 법률」에서는 피용자 20명 이상 사업장에서는 고용주가 매년 직원들의 직업훈련 계획을 수립하도록 하였다. 행정감찰관이 직업훈련 계획을 수립·이행하지 않

는 사용자를 발견하면, 시정될 때까지 이행강제금을 부과한다. 직업 훈련 계획은 사용자와 직원 대표의 협상을 통해 수립된다.

Noste 프로그램에서는 중고령 근로자의 참여율을 높이기 위해 교육 및 훈련 안내서비스를 강화하였고, 이후에도 접근성 강화를 위한 노력을 지속하였다. 2011년 교육문화부는 평생경력관리 안내를 위한 TF를 만들어서 교육·훈련 안내시스템 발전을 도모하였다. 또한, 현장 등에서의 비공식 교육과 훈련의 가치도 인정받을 수 있도록 기술 인정/인증 메커니즘을 변경하는 법안이 시행되었다. 사용자에게는 직업훈련에 참여한 직원 수와 훈련 참여시간에 비례하여 세 금공제 혜택이 부여되었다.

취업(또는 창업) 중에 자발적으로 학습을 하는 성인에게 수당을 지급하는 성인교육수당제도를 도입하였다. 대부분의 근로자는 교육 휴가 기간에도 임금이 지급되지만, 학습기간 동안 임금을 받지 못하거나, 임금이 일정 수준 이하인 경우에 소득을 보장하기 위한 목적이다.

#### 다. 고령자 고용보조금

2006~2010년에 한시적으로 고령자 대상 임금보조금제도를 운영하였다. 사용자가 55세 이상의 저임금 근로자를 전일제로 고용하면 세전 임금의 16%(또는 총인건비의 13%)를 보조금으로 지급하였다. 그러나 고용효과가 미미하다고 평가되어 2010년에 폐지되었다. 현재는 TE-Office(고용센터)의 재량에 따라 나이와 상관없이 고용보조금이 필요하다고 판단되는 모든 구직자에게 보조금을 지급한다. TE-Office에 구직자로 등록된 사람이 다음의 두 가지 조건을 충족하면 임금보조금을 신청할 수 있다. 우선, 직업적 역량 부족으로 인한 실업이어야 하고, 동시에 고용기회 제공이 직업능력을 향상시켜 향후 노동시장의 채용기회를 높일 것으로 예상되는 근로자여야 한다. 보조금 규모는 필요 인건비의 30, 40, 50%로 높은 편이며, 정확

한 액수는 TE-Office가 판단한다.

#### 라. 사회보장제도의 변화

2005년 연금개혁에서는 63~68세 사이에 퇴직을 선택할 수 있도록 기준수급연령을 변경하였고, 2017년에는 연금기여기간을 늘리고, 수급기간을 줄이기 위한 연금개혁을 시행하였다. 기준수급연령은 매년 3개월씩 연장되어 2027년에는 65세로 조정되고, 2030년 이후에는 기대여명에 연동하여 조정하기로 하였다.

노령연금의 급여수준도 조정되었다. 2005년 이전에는 소득비례연금의 목표소득대체율이 생애최고소득의 60% 수준이었으나, 2005년 연금개혁으로 기존의 은퇴 직전소득 기준을 평생 평균소득으로 변경하였다.

조기연금제도도 개편되었다. 1987년 도입된 파트타임연금은 조기 은퇴 경로로 활용되던 장애연금의 대안으로 제시된 것이다. 그러나 파트타임연금 도입은 고령자들이 시간제 일자리 선택을 촉진하는 기제로 작동하였다. 전일제 근로소득과 시간제 근로소득 차액의 50%를 파트타임연금 급여로 지급했는데, 보험원리에 부합하지 않는다는 비판을 받았다. 이에, 2017년 파트타임연금이 파트연금으로 대체되었다. 수급요건에서 노동요건이 삭제되었고, 급여는 연금수급권에 기반하되, 노령연금의 50%와 25% 중에 선택할 수 있게 되었다. 파트연금의 주 수급자는 자영업자와 실업자이다.

실업보험에서는 2012년 사회적 합의를 통해 연장실업수당의 하한 연령을 1957년 이하 출생자부터 기존 60세에서 61세로 상향 조정하였다. 또한, 직무대체급여제도를 활용할 수 있는 대상을 노령연금수급까지 3년 이상 남은 경우로 제한하여, 이 제도가 조기퇴직 경로로 활용되지 않도록 조정하였다.

## 4. 네덜란드의 고령자 고용지원 정책

### 가. 연령차별 금지 및 고령 근로자 보호 수준 완화

네덜란드는 동등처우법을 통해서 연령, 고용계약 형태, 근로시간에 따른 직/간접적 차별을 엄격히 금지하고 있다. 연령을 이유로 해고, 근로조건, 채용 등에 대한 차별을 할 수 없게 규정하였다.

2015년에는, 연금수급개시연령 이후에 임금근로자로 고령 근로자를 계속 고용하면, 질병 발생 시 사용자가 임금을 지급해야 하는 기간을 기존 최대 24개월에서 13주로 단축하여 사용자의 부담을 줄여 주었다. 임시근로계약은 근로자 1인당 최대 6건에 한해 최대 4년까지 연장할 수 있다. 그 밖에, 다수의 단체협약에서 고령 근로자를 야근, 주말근무 등 특정 유형 업무에서 제외하도록 규정하고 있지만, 최근에는 생산연령대의 고용가능성 제고 차원에서 고령 근로자를 대상으로 한 추가 지원을 단계적으로 폐지하는 추세이다.

### 나. 직업훈련 및 고용서비스 개선

2016년 1월에는 구직과 채용과정에서 직무역량을 검증하기 위해 APL-EVC를 활용하기 시작하였다. APL은 사전학습을 공식적으로 검증하는 것을 의미하며, 검증은 이전까지 경험한 교육 및 직무 프로그램, 학위, 자격 등을 주어진 절차에 따라 이루어진다. EVC는 국가공인자격뿐만 아니라 무형식(non-formal), 비형식(informal) 교육에 대해서도 체계적인 절차에 따라 전문가들이 검증하고 있으며, EVC 취득까지는 약 3개월이 소요된다.

네덜란드의 취업지원 프로그램은 특정 연령대가 아닌 모든 연령 구직자의 활성화에 초점을 두고 있다. 모든 실업급여 수급자는 workprofiler를 작성해야 하며, 이에 기초하여 장기실업 위험이 낮은 집단과 높은 집단을 구분한다. 위험이 낮은 집단은 온라인 취업지원이 제공되

고, 위험이 높은 집단은 caseworker와 가능한 신속하게 구직 장애 요인을 분석하고, 구직자가 수행할 의무와 UWV가 제공하는 지원 의무를 상호 규정하는 실행계획을 완성한다.

고령 실업자들에게는 추가적인 지원이 제공된다. 2007~2009년 시행된 Talent 45+는 45세 이상의 실업급여, 사회부조 수급자를 줄이기 위한 목적이었고, 2010년 이후에는 대상자를 55세 이상으로 축소한 Talent 55+가 시행되고 있다. 고령 구직자의 작업역량, 프레젠테이션 능력, 네트워킹 능력 등을 강화하기 위한 교육을 시행하고 있다.

고용주는 산업안전보건법규를 준수하고, 보호장비 사용 여부나 위험 상황을 보고해야 하는 의무를 지닌다. 2000년 도입된 근로시간 조정법에 의하면, 근로자는 근로시간 조정, 근로공간 조정 등을 요청할 수 있고, 사용자는 특별한 사유를 제외하면 반드시 그 요구를 수용해야 한다.

#### 다. 고령자 고용보조금 지급 및 세액공제

2014년까지는 50세 이상 고령 실업자를 정규직으로 채용하는 고용주에게 최대 3년간 연간 최대 7,000유로까지 사회보장기여금 부담을 완화해 주는 mobility bonus를 운영하였고, 2015년부터는 지급대상 연령을 56세로 높이고, 5인 미만 영세 사업장의 보조금 상한을 6,000유로로 낮추었다. 2018년에는 임금보조(Loonkostenvoordeel, LKV)로 대체하였는데, LKV에서는 56세 이상 고령자를 정규직으로 고용하는 경우, 시간당 3.05유로, 연간 최대 6,000유로를 최대 3년간 보조금으로 지급하고 있다. 사회보장기여금 수준과 무관하게 정액의 임금보조를 지급하기 때문에, 임금수준이 낮은 소규모 사업장에서 더 많은 보조금을 받을 수 있다는 차이가 있다.

임금근로자 또는 자영업을 하는 61~65세 고령자는 최대 3년간 연 1,750유로의 추가 세액공제를 받을 수 있다. 단, 근로시간이 주 35시간 미만인 경우에는 공제액이 감소한다. 2015년부터는 세액공

제 대상을 신규 채용된 고령자로 제한하였다.

#### 라. 사회보장제도의 조정

네덜란드는 연금급여에 세제혜택을 부여해왔다. 연금급여에 대한 세제혜택은 소득수준이 낮을수록, 수급개시연령과 은퇴시점이 늦춰질수록 낮아진다. 2005년부터는 65세 이전에 은퇴하는 경우에는 기초연금과 기업연금 모두에서 세제혜택을 적용하지 않고 있다. 기초 연금을 수급하는 중에 유급노동을 계속해도 연금급여를 계속 받을 수 있으며, 세율이 더 낮아지도록 인센티브를 부여하고 있다.

### 5. 영국의 고령자 고용지원 정책

#### 가. 법정 정년제 폐지

영국은 1971년 노동관계법에서 남성 65세, 여성 60세로 정년을 규정했지만, 강제은퇴 시점이라기보다 연성법(soft law)에 가까운 권고 규정이었다. 2006년 고용평등(연령)규칙이 제정되면서 채용부터 계약 종료까지의 전 과정에서 연령차별을 금지하였다. 65세를 기본 정년연령으로 규정하며, 그 이전의 정년을 엄격히 규제하였고, 근로자가 희망하는 경우에는 계속근로요구권을 보장하였다. 2010년 평등법 제정을 통해, 예외가 인정되는 경우가 아니면 기본정년연령을 두는 것이 금지되었다.

#### 나. 연령차별 금지

형식적으로는 2006년 고용평등(연령)규칙 제정, 2010년 평등법 제정으로 채용부터 고용계약 종료까지의 모든 단계에서 연령차별이 금지되었다. 그러나 여전히 채용과정에서 연령차별을 호소하는 사례

가 많으며, 고령자의 재취업을 방해하는 가장 큰 요소로 연령차별이 꼽히고 있다.

#### 다. 유연근무제(flexible working) 확대

영국은 2003년부터 유연근무제를 도입하였다. 초기에는 육아와 관련된 유연근무 청구권으로 출발했지만, 2010년부터 중고령자를 포함한 모든 근로자에게 적용되는 일반적인 권리로 확대되었다. 영국의 유연근무제는 근로시간 단축뿐만 아니라, 근로장소 변경 등 전반적인 근로조건 변경을 사용자에게 요구할 수 있다는 점, 확정적 권리가 아니라 절차적인 사항에 초점을 두고 있다는 특징을 지닌다. 사용자의 거부권이 비교적 광범위하게 규정되어 있지만, 실제 승인률은 높은 편이다. 고령자의 경우, 근로시간 단축부터 재택근로까지 넓게 활용할 수 있다는 점에서, 여러 기업에서 유연근무제를 활용한 고령자 고용 모델을 논의하고 있다.

관련해서, 고령 근로자가 충분히 일할 수 있는 고용환경 조성을 위한 고령자 고용활성화 조치로 Fuller Working Lives 프로그램이 도입되어 운영 중이다. 기본퇴직연령제도의 폐지 이후, 유연근무제도를 활용하여 최대한 고령자에 맞게 일하는 방식을 도입하기 위한 것으로, 기존의 고용유지는 물론, 고령자 맞춤형 사업장으로서의 재고용을 촉진하며, 고령자 유연근무제 컨설팅을 통한 고령자 친화 일하는 방식의 구축을 도모한다. 최근에는 명칭을 “50 PLUS : Choices”로 변경하였다.

#### 라. 사회보장제도의 조정

2010년의 공적연금 수급개시연령은 남성 65세, 여성 60세였으나, 2018년 성별 연령대를 통일하였고, 2021년 현재는 남녀 모두 66세이다. 2028년까지 67세, 2046년까지 68세로 상향 조정될 예정이다. 5

년마다 인구변화를 고려하여 연금수급연령을 검토하는 작업이 진행되고 있다.

0층의 연금크레딧 수급개시연령은 여성의 연금 수급개시연령(기존 60세)과 연동되어 운영되어왔다. 이에 2018년 이전까지는 60세 이후의 남성 고령 실직자들이 연금크레딧을 수급했지만, 2018년에 연금수급연령이 조정되면서 조기은퇴 경로가 차단되었다. 그 밖에, 기존의 장애 관련 급여들이 고용지원 수당(Employment Support Allowance)으로 대체되면서, 대상자 선정 기준이 엄격해졌고, 장애 정도가 심각하지 않은 경우에는 수급자에게 구직활동 의무를 부과되었다.

1989년 국가연금 소득 제한을 폐지한 후부터, 국가연금 수급자들은 급여수준의 감액 없이 유급노동에 참여할 수 있게 되었다. 기업 연금의 경우에는 2006년부터 기업연금을 수급하면서도 기존의 고용 상태를 유지할 수 있게 되었다. 2015년 4월부터는 연금 자유화 조치(pension freedom)를 시행하였다. 연금수급개시연령에 도달한 근로자는 일시불 수령, 간헐적 인출, 연금 수급 등을 선택할 수 있게 되었는데, 연금을 수급하면서도 근로를 지속할 수 있도록 지원하는 정책이다.

## 6. 일본의 고령자 고용지원 정책

### 가. 고령자 고용확보조치

일본은 1998년부터 60세 이상의 법정 정년 기준을 유지하고 있으며, 2013년에는 65세 이상 고용확보조치를 의무화하였다. 고령자 고용확보조치는 정년이 지난 고령 근로자들을 계속 고용하도록 사용자를 규제하는 정책이다. 사용자는 65세로 정년을 연장하거나, 65세까지 계속고용제도를 도입하거나, 정년을 폐지하는 선택지 가운데 한 가지를 시행해야 한다. 2000년에 이미 노력의무가 부과되었고,

2004년부터 의무화가 시행되었으나 예외 사례들이 인정되었다. 2013년에는 예외 인정을 2025년까지만 두기로 하는 법이 시행되었고, 이에 2025년부터는 65세까지 전면적으로 고령자의 고용확보조치가 시행될 예정이다.

2019년 기준으로, 전체 기업의 99.9%가 65세까지 고용확보조치를 이행하고 있다. 이 중에서 정년을 65세 이상으로 두고 있는 기업이 20.8%, 정년을 폐지한 기업이 2.7%이다. 대다수에 해당하는 76.4%의 기업은 계속고용제도를 통한 재고용 방식을 사용하고 있으며, 재고용된 고령 근로자의 임금은 이전에 비해 30% 정도 감소하는 것으로 알려져 있다.

2021년 4월에는 고령 근로자의 일자리를 보장하는 연령을 70세까지로 연장하였고, 고령자의 취업기회를 확대하기 위해 사용자에게 다음의 선택지에 대한 노력의무를 부과하였다. 기존의 선택지였던 정년연장, 정년폐지, 계속고용제도의 기준 시점이 70세로 조정되었고, 추가로 70세까지 업무위탁계약제도를 도입하거나, 70세까지 사회공헌 일자리에 종사할 수 있는 제도를 도입(직접 또는 위탁 가능)하는 선택지가 추가되었다.

최근에는 공무원의 정년을 연장하는 계획이 발표되었다. 2023년부터 2031년까지 2년에 1세씩 공무원의 정년을 연장할 계획이다. 법정 정년(60세) 이후로는 관리직을 맡지 못하는 직책정년제를 도입하고, 정년 이후로는 임금을 기존의 70% 수준으로 감액한다.

#### 나. 고령자 고용보조금

헬로워크, 민간 직업소개소 등의 경로로 60세 이상 고령자를 고용 보험 피보험자로 1년 이상 계속 고용하는 사업주에게 보조금을 지급하는 특정 구직자 고용개발조성금을 운영하고 있다. 60세부터 65세 미만의 고령자를 대상으로 단시간 근로자에게 40만 엔, 그 외의 근로자에게 60만 엔을 1년간 지급하는 특정취업곤란자 코스와 65세

이상 고령자를 대상으로 단시간 근로자에게 50만 엔, 그 외의 근로자에게 70만 엔을 지급하는 평생현역 코스로 구성된다.

사업주가 근로자를 65세 이상의 연령까지 고용하는 경우에는 65세 이상 고용촉진조성금을 지급한다. 65세 이상으로 정년을 연장하거나, 65세 이상까지 계속고용제도를 도입하거나, 정년을 폐지한 경우에 보조금을 지급하는 65세 이상 계속고용촉진 코스, 직업능력평가, 인사제도, 단시간 근무제도, 재택근무제도, 연수·훈련 제도, 건강관리제도 등을 도입하거나 개선하는 경우에 비용의 일부(45~75%)를 지원하는 고용관리개선 코스, 50세 이상 정년 미만의 계약직 고령자를 무기계약으로 전환한 사업자에게 보조금(중소기업 48~60만 엔, 대기업 38~48만 엔)을 지원하는 고령자 무기고용전환 코스로 구성된다.

그 밖에, 고령 근로자의 처우개선을 위한 보조금을 운영한다. 60~64세 고령 근로자의 임금수준을 개선하여 고연령고용계속기본급 부급의 수급액이 감소한 사업주에게 보조금을 지급한다.

#### 다. 고령자 고용지원 서비스

JEED가 인정한 전문가(고령자고용어드바이저)가 고령자 고용관리 개선을 원하는 기업에게 상담과 조언을 무상으로 제공하고, 고령자 고용환경 정비 지원을 위한 기업진단시스템도 무상 지원하고 있다. 고령자고용어드바이저의 조언에 따라 구체적인 개선책을 기획하거나, 중고령 근로자의 취업의식 향상을 위한 연수를 실시하는 비용의 절반을 보조한다.

주요 헬로워크에는 평생현역지원창구를 설치하여, 65세 이상의 고령 구직자를 대상으로 재취업을 지원하고 일자리를 개척하는 업무를 수행한다. 정년퇴직 후 임시적이고 단기적인 취업을 희망하는 고령자에게 지역의 일상생활에 밀착된 일자리를 제공하고, 활력 있는 지역사회 조성을 위해 실버인재센터를 운영하고, 60세 이상의 취업

의욕이 높은 고령자를 구직자로 등록하고, 고령자의 능력을 활용하려는 사업자에게 소개하는 경력인재뱅크사업을 시행하고 있다.

#### 라. 사회보장제도 개선

2022년 4월부터 60~64세 노령연금 수급자의 연금급여 감액 기준을 65세 이상 수급자와 동일하게 47만 엔으로 상향 조정할 예정이다. 조기노령연금 수급자의 노동시장 참여를 높이기 위한 정책 변화로 볼 수 있다. 노령연금의 수급개시시점을 연기할 수 있는 제도도 조정되었다. 보험자가 원하는 경우, 75세까지 노령연금의 수급을 미룰 수 있게 되었다.

고용보험에서는 2017년부터 65세 이후에 새로 취업을 한 고령자에게도 이직 시에 실업급여를 수급할 수 있도록 한 변화가 주목된다. 2016년까지는 65세 이전에 취업한 경우에 한하여 실업급여를 지급하였는데, 1984년부터 해당 기준을 적용해 왔다. 당시에는 65세 이상의 고령 이직자가 퇴직 후에 대부분 은퇴를 선택했고, 다시 취업하는 경우에도 단시간 일자리 등으로 제한되었을 수 있다. 그러나 이후 고령자의 고용률이 높아지고, 주된 일자리에서 퇴직한 고령자가 노동시장에서 완전히 이탈하는 시점이 늦춰지면서 고령 실직자의 재취업을 지원할 필요성도 증가한 것을 반영한 제도 변화로 해석할 수 있다.

## 7. 결론

결론에서는 주요 국가들의 고령자 고용촉진 정책들을 비교 검토한 결과에 기초하여, 한국 사회에 대한 정책적 시사점을 제시하였다.

첫째, 정년 이후 노령연금 수급까지의 소득 단절 기간을 줄이기 위해서는 일본에서 시행한 고령자 고용확보조치를 참고할 수 있다. 일본은 60세의 법정 정년을 유지하면서, 60대 초반 고령자의 고용률

을 큰 폭으로 개선하였다. 2000년부터 단계적으로 사업주에게 노력 의무 부과, 제한적인 의무화를 시행했고, 2025년 전면적 의무화를 앞두고 있다. 단, 한국은 고령화 속도가 일본보다 빠르다는 점, 이미 소득 단절 기간이 시작되었고 2033년에는 최대 5년까지 연장될 예정이라는 점 등을 고려하면 정책의 확대가 더 시급하다고 볼 수 있다.

둘째, 정년이 지난 고령 근로자의 점진적 퇴직을 지원하기 위해, 유연근로제를 활용하는 방식이 도움이 될 수 있다. 근로시간 단축을 적극 활용한 독일의 점진적 퇴직제도, 전반적인 근로조건 조정을 요청할 수 있는 영국의 유연근무제 확대가 좋은 사례이고, 네덜란드의 근로시간조정법도 참고할 만하다. 근로시간 단축을 동반한 유연근로제의 확대는 사업주의 인건비 부담을 줄이고, 근로자의 생산성을 높여주며, 근로자에게 퇴직 이후를 준비할 시간을 확보해주는 등의 장점이 있다.

셋째, 고령 근로자가 종사하는 일자리의 질을 보장하기 위한 정책 검토가 필요하다. 노동시장에서 고령 근로자 수요가 감소하는 조건에서, 고령 노동력의 공급 증가는 임금을 포함한 근로조건을 낮추는 요인으로 작용할 수 있다. 취업역량이 낮은 고령 근로자의 장기고용을 지원하는 독일, 법으로 시간제 일자리의 질을 보장한 네덜란드, 65세 이상 실업자에게도 실업급여를 지급하는 일본의 정책이 좋은 참고사례가 될 수 있다.

넷째, 고령자의 생산성을 높이고, 재취업을 지원하기 위한 교육·훈련 제도 및 고용지원 서비스 개편이 요구된다. 현재의 고령자 훈련제도는 이직 전후의 기간에 한정되어 실질적인 효과를 보기 어렵다. 네덜란드와 핀란드에서는 비공식적으로 습득한 숙련 수준을 인증하는 제도를 갖추고 있다. caseworker를 활용한 맞춤형 고용서비스 지원(네덜란드)과 학습기간의 생계유지를 지원하는 성인교육수당제도(핀란드)도 검토가 필요하다.

다섯째, 장기적으로 고령자의 고용기간 연장이 자리를 잡기 위해서는 직무와 성과에 따라 보상하는 합리적인 임금체계로의 개편이

요구된다. 과도한 연공성을 단계적으로 줄여 나가는 기본방향을 설정하고, 산업과 업종별 특성을 고려하여 세부적인 모델을 조정하면서 시행해야 한다. 일본의 제도개선비용 지원 보조금제도가 도움이 될 수 있다.

여섯째, 장기적으로는 노동시장 참여와 연금수급의 이분법적 구분을 넘어서기 위한 연금제도의 개편을 검토할 필요가 있다. 현재의 연금제도에서는 정년 이후 근로소득이 감소하여 추가적인 소득이 필요한 경우에, 조기 노령연금을 수급하는 것 외에는 연금을 활용할 수 없다. 핀란드의 파트연금처럼 필요한 만큼만 조기 수급하거나, 독일의 유연연금과 같이 연금수급 중에도 보험료 납부가 가능하도록 하는 등의 제도 개선을 검토할 필요가 있다.

# 제 1 장 서 론

## 제1절 연구의 배경

한국은 인구고령화 속도가 매우 빠르게 진행되고 있고, 2025년 초고령 사회로의 진입을 목전에 두고 있다. 인구구조 변화에 대한 대응으로 고령 근로자의 노동시장 활동기간을 연장하고, 고령자가 종사하는 일자리의 질을 개선해야 한다는 사회적 요구가 증가하고 있다.

고령자의 고용기간 연장은 장기적으로 생산가능인구 감소의 충격에 대응하고(Lee, 2010), 정부의 재정지출 부담을 줄이며(Blau and Goodstein, 2010), 고령자 개인의 삶의 질 향상에도 기여할 수 있는 정책 대안으로 여겨진다(Calvo, 2006; 이승호 외, 2019에서 재인용). 이에 각국 정부는 주된 일자리에 종사하는 고령 근로자의 퇴직 시점을 늦추고, 퇴직 후에는 재고용과 재취업을 지원하며, 노동시장에서 일자리를 얻지 못한 고령자에게는 정부가 직접 재정을 투입하여 일자리를 창출하는 등의 고령자 고용지원 정책을 시행하고 있다.

그러나 2016년 도입된 60세 이상 정년 의무화 조치는 정책 효과에 대한 의견이 분분하다. 주된 일자리에서 계속 근로하는 고령자의 비율 증가가 관측되고 있지만, 조기퇴직이 증가하는 경향, 청년이나 준고령자 일자리 축소 등에 대한 우려가 제기되고 있다(이병희 외, 2020; 정진호 외, 2020).

은퇴 이후 노령연금 수급까지의 소득 단절에 대비하여 추가적인 정년 연장이 필요하다는 요구도 있지만, 60세 이상의 정년이 의무화된 지 얼마 되지 않았다는 점을 고려하면, 단시간 내에 추가적인 제도 변화를 기대하기는 쉽지 않아 보인다.

고령자의 고용을 지원하는 보조금 정책의 경우, 2016년 고령자 고용연장지원금, 2018년 임금피크제 지원금, 2019년 장년 근로시간단축지원금이 순차적으로 폐지되었다. 2020년에는 60세 이상 고령자고용지원금이 폐지되고, 고령자 계속고용장려금이 도입되었다. 고령자 대상 고용보조금의 폐지와 신설이 이어지는 상황은 고령자 고용정책의 장기적인 개선 방향이 분명하지 않은 현실을 반증한다.

정부 재정을 통한 직접일자리 사업은 외환위기 이후 지속적인 확대 추이를 보여왔다. 다양한 직접일자리 사업 중에서 신중년 대상 일자리사업과 노인일자리 사업을 포함한 고령자 대상 직접일자리 사업은 예산과 참여자 규모 면에서 핵심적인 위치에 있다. 직접일자리 사업은 고용 창출에 있어서 직접적인 효과가 있지만, 여러 사업들 사이의 대상 중복과 반복 참여 문제, 낮은 일자리의 질에 대한 논란이 여전히 지속되고 있다.

그 밖에, 고령자의 생산성을 높이고 재취업을 지원하는 각종 고용서비스와 교육, 훈련 프로그램도 지속적으로 확대되어 왔다. 하지만 대상자들의 저조한 참여율과 낮은 성과가 개선되지 않으면, 가시적인 정책 효과를 기대하기는 어려워 보인다.

2033년까지 노령연금의 수급연령 상향 조정이 예정되어 있는 제도적 조건에서 고령자의 고용지원 정책을 확대할 필요성에 대해서는 사회적인 공감대가 형성된 것으로 볼 수 있다. 다만, 개별 정책의 개선 방향, 여러 정책들의 조합 방식에 대해서는 다양한 시각에서 구체적인 논의가 더 진행될 필요가 있다.

주요 선진국들은 고령화 추이에 맞춰서 기존의 고령자 고용지원 정책을 지속적으로 개선하고 있다. 이 연구는 한국보다 먼저 초고령사회를 경험했거나, 인구고령화 수준이 비슷한 국가들을 대상으로, 최근의 고령자 고용정책 현황 및 변화 추이를 살펴보는 것이 이후의 정책 설계에 도움이 될 것이라는 판단에서 출발하였다.

서구의 복지국가들은 1990년대 중반 이후, 고령자 대상 소득보장제도를 확대해 온 이전까지의 전략을 수정하여, 고령자의 취업을 장려하는 방향으로 정책 목표를 전환하였다. 고령 근로자의 조기은퇴를 유도하는 제도적 장치들을 줄이거나 폐지하였고, 건강하면서 일할 의욕이 있는 고령자가 더 오래 노동시장에 참여할 수 있도록 제도적 환경을 정비하고 있다. 고령 근로자가 종사하는 일자리의 질적 향상을 위해서도 다양한 노력을 기울이고 있다.

인구고령화로 인한 사회경제적 영향은 개별 국가의 제도적 환경에 따라 차이를 보이므로, 그에 대한 정책적 대응 역시 노후소득보장제도와 고용안전망을 비롯한 해당 국가의 제도 여건을 고려해서 이해해야 한다. 또한, 주요 국가들의 고령자 고용지원 정책은 활동적 노화(active ageing)를 강조하기 시작한 이후로도 반복적인 평가를 통해 관련 제도들을 개선·보완하고 있으므로, 최근까지의 정책 동향을 지속해서 추적하는 연구가 요구된다.

한국의 고령자들은 서구 국가들에 비해 더 많이, 더 오래 일하고 있지만, 고령 근로자 가운데 저임금 불안정 일자리에 종사하는 비중이 높다. 주된 일자리의 퇴직 시점과 노령연금 수급연령 사이에 소득이 단절되는 기간이 존재하고, 이후에도 노후소득보장제도의 보장 수준이 생계유지에 충분하지 않다. 또한, 고령자의 노동시장 활동기간을 연장하기 위한 정책 중 상당수는 고령자가 종사하는 일자리의 질적 저하를 수반하는 경우가 많다는 점에서, 다른 국가들의 정책 사례를 한국 사회에 적용하는 것은 신중할 필요가 있다. 이 연구는 우리보다 먼저 초고령사회를 경험했거나, 비슷한 수준의 변화를 겪고 있는 국가들 가운데, 각기 다른 방식으로 고령자 고용과 관련하여 성과를 보여준 국가들의 고령자 고용지원 정책을 분석하고, 그에 기초하여 한국 사회 고령자 고용지원 정책의 개선 방향에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

## 제2절 비교 대상 국가의 선정

이 연구에서는 주요 국가들의 인구고령화 속도와 수준, 고령 노동시장 현황, 사회보장제도의 특성 등을 고려하여, 비교 대상 국가로 독일, 핀란드, 네덜란드, 영국, 일본을 선정하였다.

독일과 일본은 우리보다 초고령사회를 먼저 경험하고 있는 국가이고, 핀란드, 네덜란드, 영국은 고령자 고용에 있어서 최근에 주목할 만한 성과가 관측된 바 있다. 복지국가 체제를 기준으로 보면, 보수주의(독일), 시민주의(핀란드), 자유주의(영국) 국가들을 포함하고, 유연안정성을 강조하는 네덜란드, 한국과 사회문화적, 제도적 특성이 유사한 일본을 같이 비교한다는 의미가 있다.

독일의 사례에서는 은퇴 전에 근로와 노령연금의 중복수급을 허용하는 ‘부분퇴직’과 ‘근로시간단축제도(Altersteilzeit)’를 적절히 활용하는 방식에 주목한다. 독일의 고령자 고용지원 정책은 높은 수준의 소득대체율을 보장하는 노령연금, 직종별 숙련-보상체계의 범사회적 발달과 산별교섭 중심 민주적 노사관계 활성화 등의 제도적 기반에서 이해해야 한다. 고령 노동시장에서는 2000년대 하르츠 개혁을 통해 노동시장의 적극화 노력이 시작되었고, 그 일환으로 미니잡 활성화, 파견근로 등 비정형 일자리 확대, 제조업과 서비스업으로 노동시장 이중구조화 등의 변화들이 관측되었다. 사회적 배경으로는 노령연금의 수급연령을 67세로 상향 조정하고, 급여수준을 동결하면서, 그 부족액을 미니잡으로 충당하려는 고령자가 늘어났다. 노동조합에서는 ‘좋은 일자리(Gute Arbeit) 이니셔티브’하에서 고령자들을 배려했으며, 정부에서는 ‘50 plus 이니셔티브’ 정책을 시도하였다. 이 연구에서는 이러한 정책들과 함께 독일의 고령자 고용지원 정책을 살펴본다.

핀란드는 유럽대륙과는 다른 관점에서 복지-일을 접근하여 성공적인 성과를 보여주고 있다. 핀란드는 1990년대 중반 이후 기존의 조기은퇴 촉진 정책을 고령자 고용촉진 정책으로 방향을 전환하였다. 특히, FINPAW

(Finnish National Program on Ageing Workers) 정책의 성공으로 고령자 고용률이 빠르게 증가하였고, 이후 고령자 고용의 체질 개선에도 성공한 것으로 평가된다. 핀란드의 정책은 역량 중심적이고 연령통합적이며, 거시적인 고용정책 틀, 근로자와 사업체의 업무환경을 바꿔내는 미시적인 접근 모두에서 한국에 시사하는 바가 있다. 여기서의 역량은 기업환경과의 상호작용을 내포하는 개념이며, 적정 수준의 사회보장과의 결합 등을 포함한다. 고용서비스와 직업훈련 등 ALMP의 지출 증가는 직업훈련의 활용수준을 높일 수 있고, 비전형적인 고용형태를 억제하는 고용정책은 노후에 적정 수준의 연금을 보장하는 결과로 이어진다. 시민주의 복지국가의 정책 사례 분석으로 한국 사회의 특성을 뚜렷하게 보여줄 수 있을 것으로 기대한다.

네덜란드는 지난 10년간 55~64세 고령자의 노동참여가 가장 크게 증가한 국가 중 하나이다. 과거 ‘네덜란드 병(Dutch disease)’이라 불릴 정도로 조기은퇴와 장기실업 문제가 심각한 수준이었으나, 복지개혁 과정에서 고령자를 비롯한 노동시장 취약집단의 고용가능성을 제고하기 위해 보호된 유연화에 초점을 둔 노동시장 정책을 펼친 결과이다. 또한, 노동시장 정책의 삼중통합(triple integration) 관점에서 보면, 고령자들의 경제적 생산성과 사회보장의 정합성을 높여 온 국가로 평가된다. 이 연구에서는 전직수당 등의 제도 개편 과정에서 유연안정성 개념을 적용하는 전략을 중심으로, 네덜란드의 고령자 고용지원 정책을 살펴본다. 고령자의 노동참여를 높여온 과정에서, 대륙유럽이나 북유럽과는 다른 방식으로 고용의 질을 보장하는 시도는 한국 사회에 시사하는 바가 적지 않을 것이다.

영국은 2011년 정년제(default retirement age)를 폐지하였고 노동시장 활성화에 초점을 두어 고령자의 노동참여를 유도해 왔다. 특히, 정년제의 폐지와 함께 노령연금과 기초연금의 수급연령을 단계적으로 상향 조정하는 방식으로 고령자의 노동참여 유인을 높이고 있다. 고령자의 취업을 지원하기 위한 다양한 고용프로그램(Flexible New Deal, Fuller Working Lives)을 도입하였고, 기업 내에서 유연근로시간 청구권(the right to request to flexible working)을 통해서 고령 근로자의 고용 시간과 장소의 유연화를 확대하였다. 정년제 폐지는 한국에서도 중장기적 대안의 하나로 논의

되고 있으며, 영국의 정책 사례와 그로 인한 영향을 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

일본은 고령 근로자가 기존 일자리에 계속 일할 수 있도록 사업주에게 고용의무를 부과하는 방식으로 고령자의 노동시장 활동기간을 연장하고 있다. 일본은 2020년 「고연령자 고용안정에 관한 법률」 개정을 통해서, 2021년 4월부터 희망하는 고령자는 70세까지 취업기회를 확보할 수 있도록 사업주에게 노력의무를 부과하였다. 65세까지의 고용을 의무화한 2013년의 법개정과 비교하면, 근로자의 계속 고용 의무화(정년제 폐지, 정년연장, 계속고용제도 도입) 조치 외에 다른 사업장으로서의 재취업 지원, 프리랜서 근로 지원, 창업 지원, NPO 활동 지원의 항목을 추가했다는 차이가 있다. 이 연구에서는 한국과 비슷한 사회문화적, 제도적 특성을 지닌 일본의 정책 대응과 성과 및 한계를 살펴보고자 한다.

### 제3절 정책 비교 분석틀

이 연구의 분석대상인 국가들은 인구구조, 노동시장 구조 및 제도적 조건이 상이하며, 고령자 고용지원 정책을 서로 간에 비교가 가능한 형태로 정리하려면, 가능한 유사한 틀을 사용할 필요가 있다. 또한, 이 연구가 정책 비교를 통해 한국의 고령자 고용지원 정책에 함의를 제시하고자 한다는 점도 고려해야 한다. 이에 본 연구에서는 고령자 고용지원 정책을 다음의 <표 1-1>의 기준으로 구분한다.

<표 1-1> 정책 비교 분석틀

	노령연금 수급 전(A)		노령연금 수급 후 보조적 소득지원(B)
	주된 일자리에서의 고용 연장(A1)	이직 활성화를 통한 고용 연장(A2)	
노동공급			
노동수요			
노동생산성			

자료: 저자 작성.

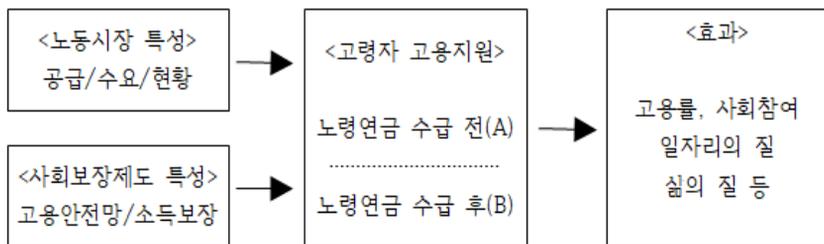
고령자의 생애주기는 노령연금의 수급연령을 기준으로, 노령연금 수급 전(A시기)과 노령연금 수급 후(B시기)로 구분한다. 노령연금 수급연령 이전 시기의 고용지원 정책은 주된 일자리에에서의 고용기간을 연장하는 정책과 주된 일자리 퇴직 이후(혹은 생애과정에서 주된 일자리가 없었던) 고령자의 재취업을 지원하는 정책으로 구분한다.

고령자의 고용지원 정책은 목표에 기초하여 세 가지로 구분한다(OECD, 2019). 노동공급을 늘리기 위한 정책은 고령자의 조기은퇴 유인을 줄이고, 일할 능력과 의지가 있는 고령자가 더 많이 노동시장에 진입하도록 유인하는 정책들을 의미한다. 노동수요 정책은 고령자가 취업할 수 있는 일자리가 확대될 수 있도록 지원하는 정책들을 말한다. 노동생산성을 높이는 정책은 고령자에게 안전한 작업환경을 보장하고, 고령자에 대한 교육·훈련을 강화하는 정책들을 지칭한다. 국가별로 주요 고용지원 정책의 효과를 다룬 기존 연구결과들을 정리한다.

분석대상 기간은 대부분의 국가에서 고령자 고용률이 감소하다가 반등하기 시작한 1990년대 후반 또는 2000년대 초반부터 최근까지이다. 고령자는 50세 이상의 연령집단을 말하고, 가능하면 79세까지로 연령 상한을 두되, 국가에 따라 상한 연령은 유연하게 적용한다.

또한, 고령자 고용지원 정책을 살펴보기에 앞서, 비교 대상 국가별로 고령 노동시장의 특성과 고령자 대상 사회보장제도 특성을 정리한다. 고령 노동시장 특성은 인구구조 및 고령자 특성 변화 추이 등 노동공급 관련 특성, 산업구조 변화를 포함한 노동수요 관련 특성, 고령자가 종사하는 일자리 관련 특성을 포함한다. 고령자 대상 사회보장제도는 국가에 따

(그림 1-1) 연구모형



자료: 저자 작성.

## 8 고령자 고용지원 정책의 국가 비교 연구

라 차이가 있지만, 노령연금, 공공부조 등 소득보장제도와 실업보험과 실업부조 등 고용안전망제도를 살펴본다.

소결에서는 고령자 대상 주요 고용지원 정책을 요약정리하고, 사회보장제도와 노동시장 정책의 제도적 상호보완성을 논의하며, 한국에 주는 시사점을 제시한다. 이상의 분석들을 그림으로 정리하면 위의 [그림 1-1]과 같다.

## 제 2 장

### 독일의 고령자 고용지원 정책

#### 제1절 도입

제2장에서는 독일의 고령자 고용촉진 정책에 대해서 살펴보고 한국적 시사점을 도출해 보고자 한다. 2020년대 초반 현재 독일의 고령자 고용촉진 정책의 내용과 결정방식을 이해하기 위해서는 삼층위의 굵은 제도-정책적 맥락이 독일 사회 내에 작동하고 있음을 인지할 필요가 있다. 그것은 ① 사회국가와 민주적 노사관계 전통의 지속, ② 21세기 초 도모된 하르츠 개혁으로 인한 근로유인적(activating) 기제들의 강화, 그리고 ③ 최근에 이루어지고 있는 고령자 고용촉진을 위한 새로운 정책적 노력 등이다.<sup>1)</sup> 이들은 시대적으로 선후관계를 지니지만, 하나가 다른 하나를 완전히 대체하는 것이 아니며 동시에 공존하고 있다.

중요한 것은 앞단의 두 가지 흐름이 형성시킨 제도-정책적 기제들이 함께 작동하는 위에서 근래에 보다 심화된 독일의 고령화를 배경으로 새로운 고령자 고용촉진 제도가 모색되고 있다는 사실이다. 본고의 주제인 독일의 고령자 고용촉진 정책 자체를 놓고 본다면 동시적 관점에서 세 번째의 가장 최근의 경향들을 표피적으로 들여다볼 수 있을 것이다. 그러나 거기에만 머물러서는 그로부터 맥락이 상이한 한국의 고령자 고용촉진 정책

1) 이 세 흐름이 보다 구체적으로 무엇을 의미하는지는 본문의 2.2절에서 다루었다.

을 어떻게 만들고 개혁해야 할지 심도 있는 정책번역(policy-translation)을 도모할 수 없다. 세 번째 흐름의 기저에 흐르는 첫 번째와 두 번째 흐름의 양상과, 그들과의 세 번째 흐름이 어떻게 섞여 작동하고 있는지 시스템적 및 맥락적으로 총체적인 이해를 도모해야 한다.

고령자 고용촉진 정책은 보편적으로 해당 사회 고령인구의 변동, 고령자에 대한 사회적 안전망과 관련 지으며 그 용도와 기능적 정체성을 규정할 수 있다. 오늘날 독일의 고령자 고용촉진 정책은 양적으로 늘고 있는 고령자들과 함께, 고령자들에 대한 노동공급과 수요의 증가세를 구조적 배경으로 하여, 그간 제도적으로 약화되어 온 사회안전망 기제들과 하르츠 개혁으로 인해 형성된 불안정 노동기회의 확산이라고 하는 맥락 위에서 펼쳐지고 있다. 그것은 전통적인 사회국가의 약화경향과 새로운 노동시장 활성화(activation) 정책의 지속, 그리고 그러한 지배적인 흐름이 초래한 부작용의 한계를 극복하려는 일정한 노력 위에서 도모되고 있는 것이다.

본 장에서는 이러한 세 가지 흐름들의 동시적 작동이라고 하는 맥락구조(contextual structure)를 전제로 하면서, 근래에 일고 있는 독일 노동시장에서의 고령자 고용촉진 기제들이 어떻게 작동하고 있는지 살펴보고 그것의 한국적 함의를 끌어내 보고자 한다. 제2절에서는 현재 나타나고 있는바, 독일의 고령자 노동시장의 구조적 특성을 양적 데이터들을 기초로 해서 살펴본다. 제3절에서는 독일의 노동시장, 노사관계, 사회복지적인 제도적 기제들 내에서 고령자들에 대하여 어떠한 보호 및 촉진의 요소들이 존재하는지, 그리고 하르츠 개혁 이후 또 최근 도입되고 있는 고령자 고용촉진을 위한 정책적 노력들을 살펴본다. 끝으로 제4절에서는 독일의 맥락 위에서 현재 도입되고 있는 정책수단들의 한국적 의미를 고려하면서 우리에게 필요한 정책적 함의를 도출해 보도록 한다.

## 제2절 고령자 노동시장의 구조적 특성과 제도적 배경

## 1. 고령자 노동시장의 구조적 특성

## 가. 인구고령화와 고령자 취업의 활성화

독일은 고령화 사회로의 인구구조적 변화를 겪어 왔다. 1960년에서 2000년 사이 인구가 약 920만 명 증가한 반면, 2010년에는 2000년에 비하여 약 50만 명가량의 인구가 감소했다. 2015~2020년 기간에는 난민들의 대거 이주, 이주여성들의 다자녀 출산 등이 주된 원인으로 1백만 명가량이 증가하여, 2020년 현재 독일의 전체 인구수는 약 8,330만 명에 달한다 (IAQ, 2019: 2, 그림 2-1 참조).

(그림 2-1) 1960~2060년 연령별 인구구조의 변화 추이

(단위: 백만 명, %)



주: 예상수치계산의 전제조건은 1) 평균수명: 남성 82.5세, 여성 86.4세, 2) 출생률: 출산가능연령 여성 1인당 아동 1.4명, 3) 독일 내 신규이주자 수: 연평균 221,000명. 연방노동청은 개별 조건의 발전상황과 변화에 따라서 다양한 예상수치를 제시함.

자료: IAQ 웹사이트 유관문서, 2021. 11. 2. 인출<sup>2)</sup>

경제활동과 관련하여 연령집단을 직업활동준비자(20세 미만), 경제활동참가자(20~64세), 은퇴자(65세 이상) 등 3개 집단으로 나누었을 때, 전체 인구 중 20세 미만 인구의 비율은 1990년도에 21.7%에서 2020년도에 18.3%로 감소했다. 그와 달리 65세 이상 은퇴자 인구의 비율은 지속적으로 증가하여 같은 기간에 14.9%에서 21.9%로 증가했다. 이는 독일이 전형적인 고령화 사회로의 길을 걸어왔음을 자명하게 보여준다. 특히 55세에서 65세 연령대 인구가 근래에 들어 계속해서 증가해 왔다. 이러한 추세는 앞으로 수년간 지속될 전망이다(그림 2-1 참조).

그러나 향후 연방통계청의 예상에 따르면 2060년도가 되었을 때, 독일 인구는 1960년도 수준으로 감소할 전망이다. 그러면서 65세 이상 인구의 비중이 전체 인구의 거의 30%를 차지하게 되고, 20세 미만 인구는 17.2%에 불과하게 될 것이다. 이는 양적 측면에서 젊은 연령층의 노동공급 감소와, 고령층 노동공급 증가의 가능성을 시사한다.

그렇다면 인구구조적 변화로 인한 청/장년층 감소와 고령자의 증가가 노동시장에서의 실질적인 고령노동자 공급증가로 이어졌을까? 이에 대한 답을 찾기 위해 그와 관련한 핵심지표라 할 수 있는 경제활동인구비율,<sup>3)</sup> 경제활동참가율<sup>4)</sup> 및 사회보험가입의무 근로자 비율 등을 살펴본다. 먼저 독일에서는 고령층일수록 동일 연령대 경제활동인구비율이 큰 폭으로 증가했다. 특히 55~64세 연령집단의 경제활동참가율은 하르츠 개혁이 단행된 2003년도 이후로 급격히 증가했다. 지난 10년간 55세에서 65세 미만의 경제활동인구비율은 15세에서 65세 미만의 그것에 비해 더 빠르게 증가했으며, 수치상 그것은 유럽의 평균을 뛰어넘은 모습이다(Bundesagentur für Arbeit, 2019: 10).<sup>5)</sup>

2) [https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/\\_Politikfelder/Bevoelkerung/Datensammlung/PDF-Dateien/abbVIII.pdf](https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Bevoelkerung/Datensammlung/PDF-Dateien/abbVIII.pdf).

3) 경제활동인구비율: 전체 인구에서 노동력(근로자와 실업자)이 차지하는 비율.

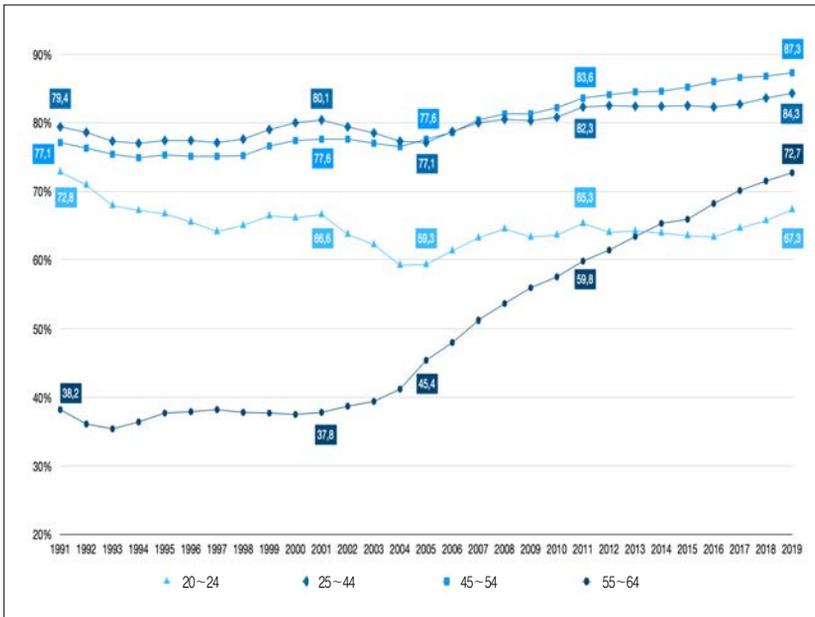
4) 경제활동참가율: 사회보험가입의무 근로자 비율을 다루는 고용률과 달리 모든 중상위직의 근로자를 포함.

5) 경제호황에 따른 전체적인 경제활동참가율이 증가한 것과 해당 세대가 특히나 출생률이 높았던 이른바 베이비붐 세대(1955~1969년생)인데, 그들이 점차 고령층이 되면서 자연스럽게 경제활동의 참가율이 높게 나타난 것도 고령층 경제활동참가율 증가의 요인으로 작용했다(Bundesagentur für Arbeit, 2019: 10).

[그림 2-2]는 연방통계청이 1991년부터 2019년까지 약 20년간 20~24세, 25~44세, 45~54세, 55~64세 4개의 연령그룹의 경제활동참가율을 조사한 결과이다. 25~44세는 약 8%의 미약한 증가세를 보이는 반면, 20~24세 그룹은 약 6%의 감소세를 나타내며 20년간 비슷한 수준의 비율을 유지했다. 55~64세 이른바 중고령층의 경제활동참가율은 이에 반해 미약적 증가를 보였다. 1991년에 38.2%였던 것이 2019년에 72.7%로 약 2배가량 증가하였고, 앞으로도 그러한 증가세를 유지할 것으로 예측된다(Bundesagentur für Arbeit, 2019: 9). 해당 세대는 특히나 출생률이 높았던 이른바 베이비붐(Babyboom) 세대들(1955~1969년생)인데, 그들이 점차 고령층이 되면서 자연스럽게 경제활동의 참가율이 높게 나타난 것이다(그림 2-3 참조).

[그림 2-2] 20~64세 연령집단별 경제활동참가율(1991~2019년)

(단위: %)

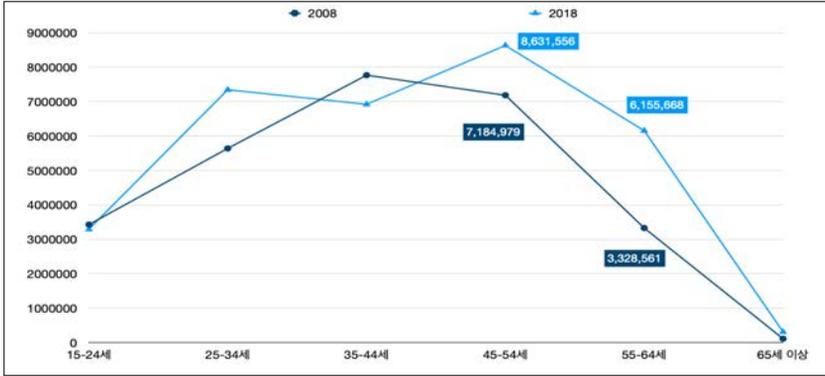


자료: IAQ 웹사이트 유관문서, 2021. 11. 2. 인출.<sup>6)</sup>

6) [https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/\\_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV15.pdf](https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV15.pdf).

14 고령자 고용지원 정책의 국가 비교 연구

[그림 2-3] 연령대별 사회보험가입의무 노동자 수(2000년, 2018년 비교)



주: 2000년 9월 기준, 독일 사회보험가입의무 노동자 수는 약 2,827만 명이며, 2018년 9월 기준, 약 3,342만 명이다.

자료: Sell(2020).

한편, 2008년부터 2018년까지 10년간 중고령층의 경제활동참가율을 세부적으로 살펴보면, 55~59세는 12.2%, 60~64세는 25.4%가 증가한 것으로 파악된다. 특히 주목할 것은 65세 이상 인구인데, 그들의 경제활동비율과 경제활동참가율은 2008년도에 비하여 2018년도에 각각 거의 두 배 정도 증가했다. 반면, 15~54세 인구의 경제활동참가율은 2008년도에 비하여 2018년도에 5.9% 증가한 것에 머물렀다(표 2-1 참조; Bundesagentur für Arbeit, 2019: 8).

<표 2-1> 독일의 연령집단별 경제활동인구 및 경제활동참가인구 비율(2008, 2017, 2018년 3개년도)

(단위: %)

	2008		2017		2018	
	경제활동 인구비율	경제활동 참가율	경제활동 인구비율	경제활동 참가율	경제활동 인구비율	경제활동 참가율
15세 이상 55세 미만	75.8	70.0	78.2	75.2	78.6	75.9
55세 이상 60세 미만	75.2	68.6	82.6	80.1	83.0	80.8
60세 이상 65세 미만	37.8	35.0	60.8	58.4	62.5	60.4
65세 이상	3.9	3.8	7.0	7.0	7.5	7.4

자료: Bundesagentur für Arbeit(2019: 8~9).

끝으로 경제활동인구비율 및 참가율의 증가와 더불어, 독일의 고령층 가운데 사회보험의무가입 근로자의 수도 현저히 증가했다. 1999년부터 2019년까지 약 20년간 전체 사회보험가입의무 노동자 수는 약 2,700만 명에서 3,300만 명으로 약 22%가량이 증가했다. 그중에서도 50~54세는 약 240만 명에서 460만 명, 55~59세는 약 220만 명에서 420만 명으로 각각 거의 두 배가량 증가했다. 60~64세는 약 54만 명에서 240만 명으로 약 4.5배, 65세 이상은 약 7만 명에서 36만 명으로 거의 5배의 폭발적인 증가를 보였다(표 2-2 참조). 이에 따라 1999년도에는 전체 사회보험가입의무 노동자 수 대비 50세 이상 고령노동자 수의 비율이 19%에 불과했던 반면, 2019년도에는 1/3이 초과하는 35%에 달하게 되었다(표 2-2 참조).

<표 2-2> 독일의 사회보험의무가입 고령노동자 수(1999~2019년)\*

(단위: 1,000명)

	전체	50~54세	55~59세	60~64세	65세 이상
1999	27,418	2,395	2,237	541	74
2000	27,842	2,560	2,142	611	84
2001	27,798	2,776	1,958	660	92
2002	27,660	2,889	1,928	712	100
2003	26,949	2,931	1,898	726	93
2004	26,548	2,946	1,920	765	92
2005	26,300	2,943	2,025	769	92
2006	26,534	3,011	2,210	734	97
2007	27,050	3,124	2,379	797	106
2008	27,695	3,262	2,542	877	116
2009	27,603	3,366	2,632	1,000	124
2010	27,967	3,517	2,720	1,130	128
2011	28,644	3,705	2,835	1,292	134
2012	29,280	3,892	2,959	1,450	153
2013	29,616	4,061	3,076	1,620	169
2014	30,175	4,235	3,232	1,786	191
2015	30,771	4,394	3,411	1,844	224
2016	31,443	4,525	3,601	1,962	255
2017	32,165	4,610	3,801	2,122	288
2018	32,870	4,653	4,009	2,284	326
2019	33,407	4,624	4,195	2,451	367

주: \* 매년 6월 30일 기준.

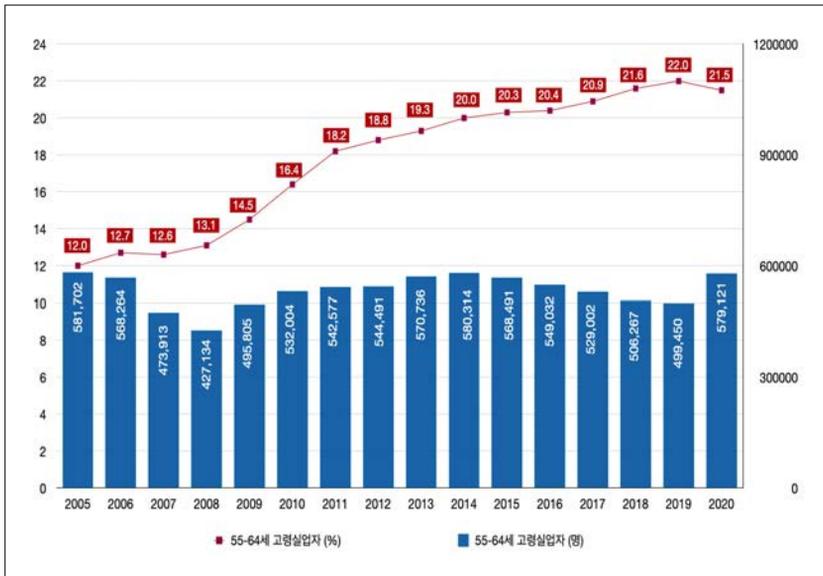
자료: Bundesagentur für Arbeit(2019).

나. 고령층 실업률의 감소 경향

고령인구의 증가 및 고령노동시장의 활성화와 더불어, 고령층 실업률의 감소세가 확인되는데, 이 또한 고령층 노동공급에 시사하는 바가 크다. 2018년부터 65세에서 75세 연령대의 독일 인구수가 증가함과 동시에 55세 이상 중고령층의 노동시장 진입 또한 꾸준히 증가했다. 자연스럽게 고령자 실업률도 2011년 이후 감소하고 있으며 고령 불안정 고용층 또한 감소세를 보이고 있다(Bundesagentur für Arbeit, 2019: 4). 허나 전체 실업자 수 대비 고령실업자 수의 비율은 2005년의 12.0%에서 지속적으로 증가하여 2019년에는 22%에 달해 거의 두 배가량 증가했다(IAQ, 2021b: 2; 그림 2-4 참조).

(그림 2-4) 고령실업자(55~64세)가 전체 실업자에서 차지하는 비율(2005~2020년)

(단위: 명, %)



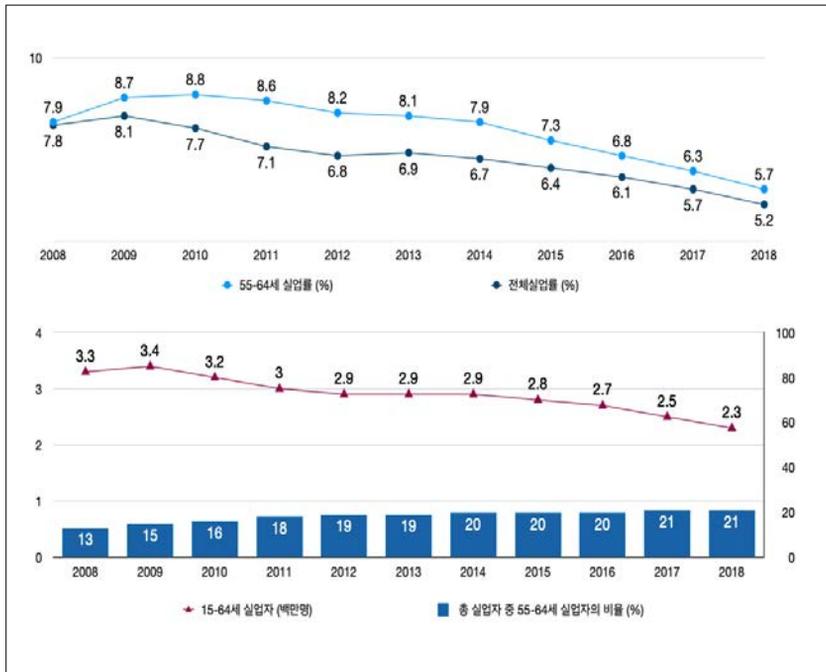
자료: IAQ 웹사이트 유관문서, 2021. 11. 2. 인출.7)

7) [https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/\\_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV77.pdf](https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV77.pdf).

그렇다고 고령층의 실업이 상대적으로 높은 것은 아니다. 실업률은 경제활동인구(취업자와 실업자) 중 실업자 수의 비율이므로 경제활동인구 연령구조의 변화에 따라 상대적이다. 2020년도의 경우 코로나19에 따른 경제적 위기와 관련하여 55세 이상 고령실업자 수는 전년도에 비하여 50만 명에서 58만 명으로 증가했다. 그럼에도 불구하고 전체 실업자 수 대비 고령실업자 수의 비율은 22.0%에서 21.5%로 다소 감소했다(그림 2-4 참조). 코로나 팬데믹으로 인해 전체 실업자 수는 증가하였으나 고령자는 장기근속에 따른 해고예고기간 연장에 따른 해고보호 때문에 상대적으로 실업 위기를 모면한 것으로 해석될 수 있다(IAQ, 2021b: 2). 실제로 고령자 실업률은 2010년 이후 점차 감소하는 추세를 보여 왔는데, 2010년에 8.8%였던 것이 2019년에는 5.4%로 감소했다(Bundesagentur für Arbeit, 2019: 18; 그림 2-5 참조).

(그림 2-5) 2008~2018년도 전체 실업률과 고령실업자 실업률(55~64세)

(단위: 백만 명, %)

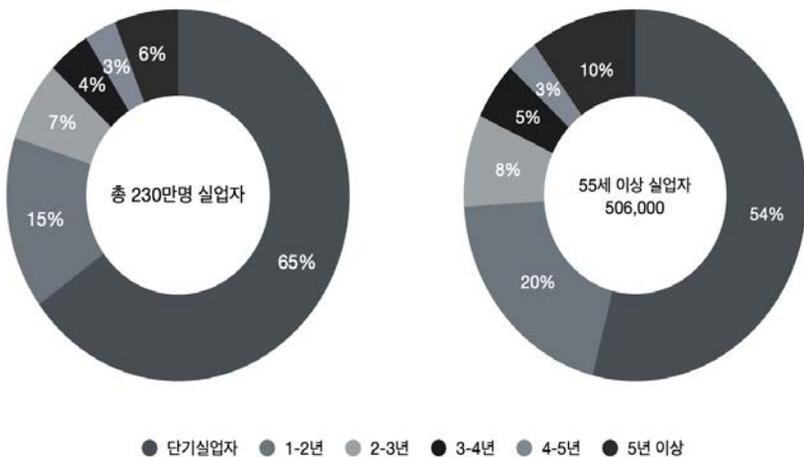


자료: Bundesagentur für Arbeit(2019: 18).

다만, 고령 노동력의 공급과 수요가 증가하는 추세임에도, 여전히 독일 고령자들의 실업률은 평균 이상이다. 특히 50~65세 노동자들은 대체로 타 연령층에 비해 실업노출의 위험이 높다. 이는 인구통계학적 변화로 인해서일 뿐만 아니라, - 뒤에서 살펴볼 - 고령자 고용촉진제도가 실행됨에 따라, 조기퇴직과 관련된 여러 규정들이 폐지된 것에도 기인한다. 2015년 까지도 고령자 실업률은 증가했으며, 2015년 이후부터 비로소 감소세로 변해 왔다. 고령자 근로자의 증가추세와 활성화정책의 효과에 반해, 고령실업자들의 노동시장 진입효과는 미미한 것으로 나타났다. 최근 몇 년간 고령층 실업자를 위한 적극적 노동시장 진입 정책에 참가하는 고령자는 매우 적었으며, 여전히 증가추세가 나타나지 않았다(Bundesagentur für Arbeit, 2019: 4).

독일의 고령실업자들은 실업기간이 길다는 특징을 갖는다. 일반실업자의 실업기간이 평균 70주인 반면, 55세 이상 실업자의 실업기간은 평균 96주로 6개월 정도의 차이가 난다. 1년 이상 장기실업자 수의 비율을 보면, 일반실업자의 경우에 35%이며, 55세 이상 실업자는 46%이다. 고령자 일수록 취업이 어려워 한 번 실업자가 되면 장기실업에 놓일 확률이 높다 (Bundesagentur für Arbeit, 2019: 27; 그림 2-6 참조).

(그림 2-6) 실업기간별 실업자 비율(2018년)



자료: Bundesagentur für Arbeit(2019: 27).

#### 다. 고령자 고용의 여타 특성들

노동시장 전문 국책연구기관인 IAB의 조사와 분석에 따르면, 경제활동을 하지 않는 연금수급자 중 여성의 13%, 남성의 20%가 취업을 희망하는 것으로 조사되었다. 실제 모든 연금수급권자의 4분의 1 이상은 노령 연금으로 전환한 후 첫 3년 동안 재고용되었다. 응답자들은 취업을 한 동기를 주로 사회적, 개인적인 요인이라고 꼽았으나, 상당수는 재정적인 이유를 들기도 했다. 여기에서 그들의 추가소득(Hinzuverdienst)이 연금수급 전 영위하던 소득 수준을 확보하기 위한 역할을 하는 것인지, 아니면 생계보장(Existenzsicherung) 역할을 하는 것인지는 명확하게 구분하기 힘들다(Bundesagentur für Arbeit, 2019: 16).

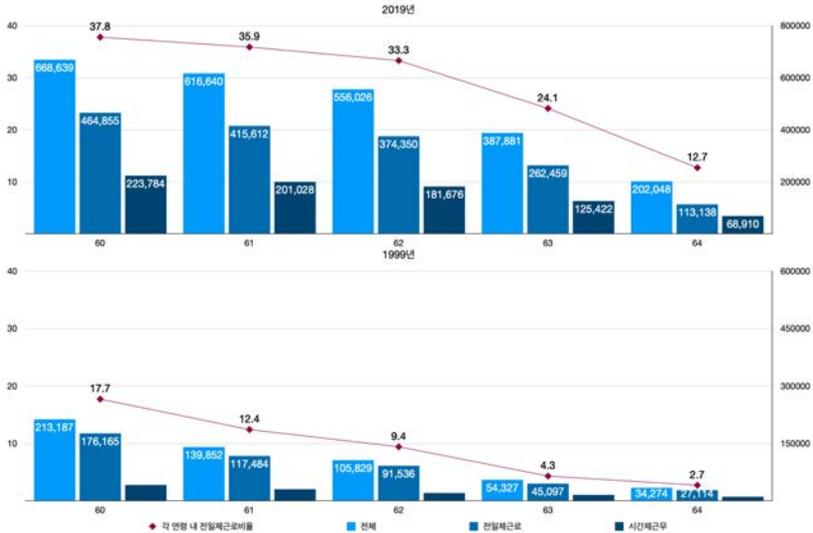
고령 근로자의 양적 증가와 더불어, 전일근로종사자 비율 또한 지속적으로 증가했다. 동일연령인구와 비교했을 때, 2019년에 60세 전일근로노동자 수의 비율은 37.8%, 62세의 경우 33.3%, 64세의 경우 12.7%에 불과한 것으로 집계되었다. 반면, 각 비율을 1999년도와 비교하면 (각각 17.7%, 9.4%, 2.7%) 2배에서 5배 이상 증가한 것을 파악할 수 있다(IAQ, 2020: 3; 그림 2-7 참조).

한편, 사회보험가입의무 노동자 중 시간제 근로에 종사하는 이들이 차지하는 비율이 고령층일수록 상대적으로 높은 것으로 파악되었다. 이는 고령자들의 높아진 고용률에 시간제 일자리가 차지하는 비중이 크다는 것을 의미한다. 2019년도의 경우 전체 사회보험가입의무 노동자 중 시간제 노동자의 비율은 29.2%였고, 60세 노동자의 경우에는 시간제 노동자의 비율이 32.5%였으며, 62세는 32.8%, 64세는 34.1%로 연령대가 높아질수록 시간제 근로자가 차지하는 비중이 컸다(그림 2-7 참조).

반면, 기간제 일자리(Zeitarbeit)에 고령자들은 상대적으로 적게 고용되어 있다. 대신 주된 일자리와 관련한 단체협약 규정상의 주당 근로시간보다 적게 일하는 것으로 나타났다(약 61%, 전체 근로자 내 비율 약 28%). 이는 - 뒤에서 살펴볼 - 고령자 파트타임 근로모델(Altersteilzeitmodelle)이 현장에서 나름 활성화되어 있음을 암시한다(Bundesagentur für Arbeit, 2019: 16).

[그림 2-7] 60~64세 사회보험가입의무 전체 노동자 수와 전일근로자 및 부분 근로자 수(1999, 2019년 비교)

(단위: 명, %)



자료: IAQ 웹사이트 유관문서, 2021. 11. 02. 인출.<sup>8)</sup>

### 라. 노동력 수요의 측면에서 고령자에 대한 선호도

고령 노동자의 공급증진과 함께 그들에 대한 수요도 계속 증가하는 추세가 관찰된다. 특히 기업 내 주된 일자리에서의 고용연장에 대한 수요가 늘어나고 있다(Czeppek et al., 2017; Westermeier & Wolf, 2020). IAB 취업실태조사 결과를 보면,<sup>9)</sup> 2015년을 기준으로 397,000개 독일 기업 내에 약 647,000명의 연금수급권자가 있었다. 이 중 약 26%에 해당하는 171,000명에 대해 기업들은 그들과의 고용연장을 희망했다. 실제로 그 가운데 약

8) [https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/\\_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV105.pdf](https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV105.pdf).

9) IAB 취업실태조사(IAB-Stellenerhebung)는 IAB의 대표적인 기업조사로 매년 4분기에는 서면으로, 다음해 1·2·3분기에는 모든 경제부문 고용주를 대상으로 전화로 실시한다. 매년 약 13,000~15,000개 기업이 서면 설문조사에 참여하며, 후속 전화 설문조사에서는 약 9,000개 기업이 무작위로 선정된다(Czeppek et al., 2017: 2).

83%인 143,000명의 노동자들과 성공적으로 고용연장을 이룬 것으로 파악되었다(Czepek et al., 2017: 1). 같은 보고서에 따르면, 2018년의 경우 고용연장희망자는 2015년에 비해 약 2배 이상 증가했다. 연금수급권자 중 58%에 해당하는 고령자들이 고용연장을 희망했고, 실제 고용연장률도 약 91%로 3년 전에 비해 10%가량 증가한 것으로 파악되었다(Westermeier & Wolf, 2020: 1).

대기업의 경우 외부인력으로서의 교체나 구조조정 방식으로 해결하는 반면(약 11%), 중소기업의 경우 전문인력의 손실과 더불어 그들의 대체가 어려운 이유로 연금수급권자의 고용연장에 대해 보다 높은 수요를 보였다(약 32%). 신규 인력의 고용을 시도할 경우 약 1/5가량은 실패로 끝나는 등 중소기업의 전문인력 보충에 어려움에 따르며, 자연스럽게 기존의 고령 노동자에 대해 수요가 증가해 왔다(Czepek et al., 2017: 2~3).

고용연장의 사례 중 어떠한 조치를 통해 성공을 거두었는지에 대한 조사결과를 살펴보자. 조사대상 기업의 60% 이상이 근로시간의 단축을 통해서라고 답했고, 약 49%의 기업은 근로시간의 유연화를 고용연장에 동반되는 주된 수단으로 들었다(Czepek et al., 2017: 3~4). 2018년 연구에서는 약 51%의 기업에서 미니잡으로의 전환이 고용연장의 성공을 위한 정책적 수단이었다고 답했다. 이 중 종업원 50~249명의 중견기업 중에서 약 65%, 250명 이상의 대기업 중에서 약 70%가 미니잡을 통한 고용연장에 압도적인 선호도를 보였다. 두 번째로 높게 선호하는 정책적 수단으로는 실업보험금 납부의무 면제를 꼽았다(약 32%). 이렇게 전반적으로 기업 내 고용연장의 성공을 위해서는 고용에 대한 사용자의 부담을 줄이는 정책이 선호됨이 확인된다(Westermeier & Wolf, 2020: 8).

## 2. 유관 제도 현황 : 연금 및 차별금지 제도

### 가. 전반적인 제도적 맥락 개관

독일은 20세기 초 비스마르크 시대에 사회복지시스템의 도입을 본격화한 이후, 이른바 ‘사회국가(Sozialstaat)’를 형성하면서 높은 사회적 안전

망을 전 인구가 향유할 수 있게 사회시스템을 구축해 온 국가다. 고령자들의 경우도 연금보험, 건강보험, 실업보험 등의 공식적인 공적사회보험 체계 속에 인간의 노화가 동반하는 각종 사회적 위험으로부터 개인들의 삶이 피폐해지지 않도록 다양한 보호기제들을 발전시켜 왔다. 그 주된 원리는 노동하는 사람들 및 그들의 노동력을 사용하는 사람들 모두의 연대나 상호부조적 원리를 기반으로 하는 사회보험(social insurance) 시스템이었다.

또 이른바 코포라티즘(corporatism)의 국가로서 노동자와 사용자를 대표하는 조직체들이 노동조합(Gewerkschaften)과 사용자협회(Arbeitgeberverbände)로 대규모로 조직화되어 초기업적 수준에서 정책행위자(policy actors)로서 역할을 하는 나라가 독일이다. 동시에 기업 내에서 직장평의회(Betriebsrat)가 설치되어 민주적으로 노사관계를 꾸려 나가는 시스템이 발전하여, 노사관계적인 제도와 관행의 틀 내에서 노동자들의 이해를 대변하는 기제들이 발전되었다. 고령화 사회가 되면서 기업 내에서나 기업 외부 산업별 수준에서나 이러한 노사관계적 영역에 있어서도 고령자들의 권익을 지키고 보호하기 위한 노력들이 이어져 왔다. 요컨대 사회국가와 민주적 노사관계는 독일에서 노동자들을 보호하는 핵심적인 시스템적 원리를 담지한 기초적인 사회적 제도로서 역할을 해 오고 있다.

그러던 것이 지난 1990년대 이후 통일과 EU 통합의 격동기를 거치면서 기존의 사회시스템과 노사관계의 작동에 있어서 적지 않은 변화를 경험했다. 여기에는 인구의 고령화와 저출산화와 같은 인구학적(demographic) 변동요인들이 함께 작용을 했다. 기존의 보호중심 노동시장제도의 개혁을 모색하면서 이른바 ‘하르츠 개혁’이 2000년대 초에 실행되어 노동시장 제도의 대대적 쇄신이 모색되었다. 많은 이들을 보호의 영역이 아니라 노동력 교환의 현장, 즉 노동시장 안으로 밀어 넣으려 했다. 자연스럽게 노동시장에 내재해 있던 강력한 보호의 기제들을 상대적으로 약화시켰다. 사회국가의 폐지(Abbau)가 아니라 재구조화(Umbau)를 지향할 것을 표방한 하르츠 개혁은 고용률을 높이고 실업자 수를 줄이는 데에는 일정하게 성공했다.

그러나 그것은 이후 독일 노동시장의 불안정화를 촉진시키는 부작용을

났었다. 장기실업자를 의미하는 하르츠 IV 수급자들은 사회적 낙인을 찍히면서 상당규모 유지되었고, 정규직이면서도 비전일제 일자리들을 취하는 이들과 함께 정규직보다 합법적으로 적은 임금을 받을 뿐 아니라 기간제 계약을 하는 파견노동자들이 늘었다. 여기에 이른바 ‘미니잡’의 활성화로 저임금-단시간 부업형 일자리들이 많아졌다. 이러한 흐름은 결국 전통적인 정규직 일자리가 아닌 일자리들이 정규직 일자리들 주변에 만연하는 기회를 만들었고, 독일 노동시장의 역동성을 증대시켰지만 안정성을 떨어뜨리는 결과를 초래했다.

하르츠 개혁에 대해서는 그것이 초래하는 노동하는 사람들의 사회적 시민권(social citizenship) 약화의 측면, 그것의 제도적 정합성의 측면 등에서 문제제기가 계속 불거져 나왔다. 지난 2008년 글로벌 금융위기 이후 형성되어 온 유럽과 독일 내에서 재차 부상한 친노동적 좌파이념과 정책주창의 흐름 등이 함께 어우러져, 지난 10여 년간 그에 대한 성찰과 비판, 그리고 제도적 수정과 정책적 보완의 노력들이 이어져 왔다. 그렇지만 하르츠 개혁의 흐름은 거스를 수 없을 정도로 심대하게 걸쳐 있었고 새로운 기획들은 그러한 흐름 자체를 크게 수정하는 정도로 이어지지 못했다.

하르츠 개혁에 대해서 여전히 그 공과 과에 대한 논란이 이어지고 있는 가운데 부분적인 영역들에서 노동시장의 안정성을 높이려는 시도들이 만들어져 왔다. 가장 대표적인 것이 법정최저임금제의 도입이며, 이는 단체교섭의 확장성을 포기하더라도 노동시장 말단의 시장임금의 하향을 막아내는 효과를 보려는 자구책이었다. 그렇지만 새로운 정책들이 하르츠 개혁의 대세를 뒤집을 정도의 새로운 흐름을 만들고 있다고 보기는 힘들며, 오히려 다양한 적응적 후속정책들이 이어지고 있는 측면도 크다. 여하튼 최근의 노동시장 정책들, 특히 고령자들의 고용과 관련한 정책들도 기존의 전통 및 근래에 진행된 하르츠 개혁과의 관련성을 염두에 두고 그 맥락을 이해해 가야 한다.

#### 나. 노령연금

독일의 고령자 고용촉진 정책의 동전의 뒷면에는 독일의 노령연금제도

가 존재한다고 할 수 있다. 해당 정책은 해당 제도를 배경으로 하면서도 그것의 한계를 극복하기 위한 시도라고 보면 된다. 일단 고령자 고용촉진 정책을 다루기에 앞서 노령연금제도와 그 특성을 개관해 보겠다.

독일의 연금체계는 오랜 시간 역사적으로 발전되어 왔다. 여기에는 가장 기본적인 법정연금보험(Gesetzliche Rentenversicherung : GRV)뿐 아니라, 농민연금, 프리랜서연금, 공무원 등의 직능별 연금체계, 그리고 기업연금, 개인연금 등까지 포함된다. 다시 말하여 수급기관, 수급대상자, 급여조건 등에 따른 다양한 각각의 연금체계가 합을 이루어 현재 독일의 노령연금 시스템을 형성하고 있다고 볼 수 있다(Bäcker & Bispinck. 2020: 964). 그것은 각각을 정의하는 법률들에 따라 4개의 층위로 구분된다.

첫 번째 층은 법정연금보험, 공무원연금, 특정 자영업자(농민, 수공업자, 예술/언론인, 전문직 프리랜서 등) 등을 위한 연금 제도이다. 두 번째 층은 기업연금으로(Betriebsaltersversorgung), 이는 민간부문 및 공공부문의 추가보장(Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst)으로 구분된다. 세

(그림 2-8) 독일의 노령연금 시스템

	고용자			자영업자			
	공무원	공무원 외 근로자		사회보장가 입의무자 (수공업자, 예술가/언론 인 등 특정 프리랜서 직종 등)	자율적 보험가입자	농민연금	직능별 보장기구 체계
1층 공적보장체계 (Gesetzliche System)	공무원 연금	법정연금보험					
2층 부가연금 (Betriebliche Zusatzsysteme)	공무원 추가노 후보장	경미고용근로 자(Knappschaft)	기업별 노후보장				
3층 사적연금 (Individuelle Altersvorsorge)	리스터-연금(Riester-Rente) 정부지원						
	개인노령연금			개인저축			
4층 기초보장 (Grundversicherung)	고령자 및 소득감소자의 기초보장/주택지원금						

자료: Bäcker & Bispinck(2020: 965).

번째 층은 사적연금(private Altersversorgung),<sup>10)</sup> 네 번째 층은 돌봄원리(Fürsorgeprinzip)에 입각해 노년기 기본보장 및 근로능력 저하를 고려한 기초보장을 가리킨다. 주택수당(Wohngeld)도 최소사회보장(Mindestsicherungsleistung) 기제로서 여기에 포함되며, 실제 주택수당 수급자의 절반은 연금수급자들이다.

독일의 연금은 2000년대에 들어서면서 기존과는 다른 방향의 개혁을 경험했다. 이때 연금개혁은 근로자와 사용자가 부담한 기여금으로 운영되는 공적연금 중심의 전형적인 비스마르크식 사회보험제도로부터의 경로이탈이라는 성격을 갖는다. 그러면서 공적연금의 축소와 자본시장에 의존하는 민간연금보험을 확대라는 새 패러다임으로의 전환을 이루었다(우승명, 2019: 75; Bäcker & Bispinck, 2020; 김원섭, 2018).

당시 독일은 고령화 사회진입에 따른 법정연금체계의 재원부담 및 연금 보험요율의 안정화라는 두 가지 상반된 과제를 안고 있었다(김원섭, 2018: 280; 우승명, 2019: 66). 이를 해결하기 위해 당시 사민당/녹색당 정부는 연금정책의 방향을 기존의 ‘지출지향적 수입정책(ausgabeorientierte Einnahmepolitik)’에서 ‘수입지향적 지출정책(einnahmeorientierte Ausgabenpolitik)’으로 전환했다(우승명, 2019: 75; Bäcker & Bispinck, 2020: 40). 구체적으로, 보험요율을 낮추는 대신 종래에 연금수급자의 생활수준을 보장하던 것에서 그들을 위한 기초보장(Mindestsicherung)을 하는 것으로 전환해 갔다.

슈뢰더 정부는 이러한 연금보장의 규모의 변화뿐만 아니라, 2001년 당시 노동사회부 장관인 발터 리스트어(Walter Riester)의 주도하에 새로운 제도를 도입했다. 낮아진 연금수급수준을 사적연금과 기업연금의 발전 및 지원을 통해 상쇄시키는 이른바 ‘리스트어-연금개혁(Riester-Rentenreform)’을 단행한 것이다. 이 제도는 공적연금수급자들 중 인증된 민간연금보험 상품에 자발적으로 가입한 가입자들이 지원금이나 세금공제 혜택의 형태로 보조금을 받게 한 것이다. 기업연금으로의 전환 시 마찬가지로 세금공제나 사회보장기여금 면제 등의 혜택을 통해 그것을 장려하도록 했다(Bäcker & Bispinck, 2020: 363).

10) 일반저축·자산축적(부동산 취득 포함) 등의 층당금 형태는 이에 포함되지 않는다.

슈뢰더 정부 2기에는 리스터-연금개혁에 이어 2003년 “어젠다 2010(Agenda 2010)”이 추진되었다. 그 근간이 된 뤼롭위원회(Rürup-Kommission)는 연금 개혁보고서를 제출했다. 여기에는 연금수급개시연령을 67세로 상향조정하는 방안이 포함되어 있었다(우승명, 2019: 77). 이 제안을 이어받은 기민당 메르켈 정부는 “67세 연금(Rente mit 67)” 정책을 폈다. 그러면서 2007년에 「연금5보험 수급개시 연령조정법」<sup>11)</sup> 제정을 통해 2011년 65세였던 연금수급연령을 2012년부터 2031년까지 67세를 목표로, 매년 1달씩 법정수령연령(Regelaltersgrenze)을 점진적으로 상향조정기로 결정했다[Deutsche Rentenversicherung(이하, DRV), 2021a]. 나아가 후술할 유연연금정책(Flexi-Rente)을 시행하여 기존의 퇴직과 연금수급의 전형적인 개념으로부터 탈피함과 동시에 고령층의 근로를 장려하는 정책을 폈다.

그런데, 이러한 공적연금 축소 및 민영화의 흐름에도 불구하고, 독일의 법적연금(GRV) 보장체계가 미약하다고 평가하기는 어렵다. 대부분의 독일인구는 법적연금의 적용을 받고 있다(Bäcker & Bispinck 2020: 966). 독일연금공단(Deutsche Rentenversicherung)에 따르면, 2019년을 기준으로 3,912만 명이 연금수급자격이 있는 피보험자(aktiv Versicherte)이다. 이는 15세 이상 65세 미만 거주인구 비율의 약 80%에 해당하는 규모이다(DRV, 2021b; Bäcker & Bispinck, 2020: 966). 뿐만 아니라, 법적연금의 급여수준 또한 노후소득에 가장 중요한 수단임을 증명한다. 평균적으로 2017년 기준 모든 연금 수급가구는 퇴직소득의 88%(서독지역) 및 99%(동독지역)에서 연금보험 혜택을 얻으며, 5%는 기업연금혜택, 10%는 민간노후보장을 통해 보장받는다(Bäcker & Bispinck, 2020: 966~967).

연방노동사회부가 2019년에 발표한 연구보고서에 따르면(표 2-3 참조), 남성의 월평균 법정연금수급액은 1,251유로(한화 약 150만 원)이고, 여성은 751유로(한화 약 100만 원)에 달한다. 성별에 따른 보장금액의 차이를 엿볼 수 있다. 남성의 경우 분포도가 높은 구간에 밀집되어 있어서, 약 72%가 1,000유로 이상, 7%가 2,000유로 이상을 수급한다. 약 10%만이 500유로 미만의 연금수입이 있다. 반면, 여성은 보장금액이 더 넓게 분산되어 있다. 약 26%가 1,000유로 이상을 수급받으며, 3분의 1가량(약 31%)은

11) RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz

〈표 2-3〉 독일의 평균 법정연금수급 현황(2019년 현재, 60세 이상)

(단위: 1천 명, %, Euro)

	연금 (Eigene Rente)		배우자 연금 <sup>1)</sup> (Abgeleitete Renten)		직접가입 및 배우자 연금 <sup>2)</sup> (Eigene und abgeleitete Rente)	
	남성	여성	남성	여성	남성	여성
수급자 수(1천 명)	7.337	9.398	555	3.589	503	3.221
100€ 미만	1	1	13	12	0	0
100€ 이상 200€ 미만	2	5	15	3	1	0
200€ 이상 300€ 미만	2	8	15	4	1	0
300€ 이상 500€ 미만	5	17	31	13	1	1
500€ 이상 700€ 미만	6	15	17	25	2	3
700€ 이상 1,000€ 미만	14	27	6	36	3	11
1,000€ 이상 1,500€ 미만	37	21	1	16	30	41
1,500€ 이상 2,000€ 미만	27	5	0	0	43	35
2,000€ 이상	8	0	0	0	19	8
평균 수급액(유로)	1,251	751	357	716	1,621	1,418

주: 1) 사망한 배우자의 연금을 수령하는 자에게 지급되는 연금.

2) 사망한 배우자 연금과 (기존의) 자기연금을 함께 수령하는 경우.

자료: BMAS(2019: 30).

500유로 미만의 연금을 받는다. 이는 500유로의 연금을 받는 남성과 3배의 차이를 보이는 모습이다[Bundesministerium für Arbeit und Soziales (이하, BMAS), 2019: 30].

#### 다. 실업급여 I, II와 사회부조

독일의 실업급여 I은 경미고용근로자(geringfügig Beschäftigte, 즉 미니잡), 공무원, 자영업자를 제외한 모든 종속적 근로자들이 의무적으로 가입하는 보험체계이다. 실업보험료는 실업보험금 지급 및 적극적 노동시장정책의 지출을 위해 사용되며, 그 지출액이 부족할 시에는 세금을 기반으로 한 특별예산을 편성하여 연방보조금을 통해 지원이 가능하다(Bäcker

et al., 2020: 455~456). 고용주와 근로자가 실업보험료를 절반씩 부담하는 식으로 운영되며, 2021년 현재 보험요율은 임금의 2.4%이다. 급부수준은 개별 임금을 대체한 수당으로, 이전 순이익을 기준으로 자녀가 존재하면 급여의 67%, 자녀가 없으면 60%이다. 세금 및 연대세, 그리고 사회보장기여금으로 21%가 공제되어 수급되기 때문에, 실업급여를 수급하는 경우도 건강 및 요양보험과 노령연금에 분담금을 납부하는 셈이라 할 수 있다(Bäcker et al., 2020: 458).

<표 2-4>에서 보듯이 실업보험의 수급조건으로는 기준기간 30개월 중 최소 12개월의 피보험기간을 충족해야 하며<sup>12)</sup>, 수급기간은 보험료 납부기간과 1:2의 비율로 산정된다. 즉, 최소 12개월의 납부기간은 최소 6개월의 수급기간을 의미한다. 다만, 고령근로자의 경우는 실업보험 납부기간에 따라 최대기간이 연장되기도 한다. 50세 이상에서 55세 미만 연령대는 납부기간이 30개월 이상일 경우, 수급기간 15개월이고, 55세 이상 58세 미만 그룹은 36개월 이상 납부기간 시 수급기간이 18개월이며, 58세 이상부터 공적연금수급연령 미만까지는 48개월 이상 납부기간을 충족했을 경우, 24개월까지 실업급여의 수급이 가능하다(SGB III § 147 (2)).

<표 2-4> 독일 실업보험 납부기간 및 연령에 따른 수급기간

(단위: 개월)

실업보험료 납부기간	연령	수급기간
12	/	6
16	/	8
20	/	10
24	/	12
30	50세 이상	15
36	55세 이상	18
48	58세 이상	24

자료: 사회법전 제3권(SGB III) 제147조 제2항.

12) 3세 이하 자녀 양육으로 인해 고용이나 실업급여 수급의 중단된 경우에도 납부기간으로(Beitragszeiten) 산정된다(Bäcker et al., 2020: 458).

<표 2-5>에서 보듯이 실업급여 수급연령은 법정노령연금 수급의 조건과 연결되어 있으며, 법정정년(gesetzliche Altersgrenze)은 연금수급 연령의 기준이 된다. 그 나이가 되면 연금수급권이 발생함과 동시에 실업급여와 관련한 의무가 없어지게 되므로, 독일에서의 실업급여 수급의 기준 연령은 법정정년 미만이라고 할 수 있다. 다만, 법정정년보다 나이가 더 많은 고령근로자를 고용할 경우, 고용자 측은 여전히 실업보험료를 납부해야 할 의무가 존재한다. 후술할 유연연금제도에서는 연금수급권자의 근로를 장려하기 위해, 2017년 1월부터 2021년 12월까지 법정정년 이후의 고령근로자를 채용한 고용주의 실업보험금을 면제한다(DRV, 2021e).

실업급여 II(Grundsicherung für Arbeitssuchende: Arbeitslosengeld II)와 사회부조(Sozialhilfe)는 앞서 언급한 실업급여 I과는 달리 기초생계보장의 목적이 포함되어 있다는 것에서 차이점을 보인다(BMAS, 2021c). 특히 고령근로자를 기준으로 두 정책은 고용가능성과 연령으로 구분되어 보장된다(BMAS, 2021c; BpB, 2021a; BpB, 2021b).

실업급여 II는 만 15세 이상부터 법정연령까지의 장기실업자나 저소득자의 생계를 보장함과 동시에 적극적 노동시장의 진입과 통합을 돕는 개념의 정책이다(Bäcker et al., 2020: 467; BpB, 2021a). 하루 3시간 이상 노동이 가능한 자를 경제활동 가능자(erwerbsfähige Leistungsberechtigte, ELB)로 구분해 보장한다. 실업급여 II의 지급기간은 기본적으로 12개월이며, 연방고용청에 연장신청(Weiterwilligungsantrag: WBA)을 할 수 있다. 반면, 법정정년 이상의 고령자이거나, 18세 이상의 고용 및 하루 3시간 이상의 노동이 불가능한 자들 중 기초생계보장이 어려운 자를 ‘고령자 및 경제활동위축자 기초보장(Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung)’을 통해 보호한다.

실업급여 II와 사회부조를 위한 생계기준(사회법전 제12권 제27a조 1, 2항, 사회법전 제2권 제20조 제1항)은 매년 1월 1일에 조정된다. 급부수준은 2021년 기준으로 주거 및 난방비를 제외하고 446유로(배우자는 401유로)로 책정되어 있다. 이는 표준육구(의/식, 위생, 문화생활 등)를 기준으로 책정된 것으로, 추가적인 필요(임산부, 편부모, 장애 등)나 일회성 혜택(이사나 추가의료비 등)을 추가로 보장받을 수 있다.

〈표 2-5〉 독일 55세 이상 사회보장혜택 가능성

	실업급여 I	실업급여 II	고령자/장애인 기초보장	법정노령연금
55세-법정 정년 미만	수급자격 조건에 부합한 실업자	기초생계보장이 어려운 장기실업자/저소득자	하루 3시간 미만의 노동만 가능한 자	수급자격 없음
법정정년 이상	납부의무 및 수급자격 없음(2021년 12월 이후, 법정정년 이상 근로자를 고용한 고용주는 실업보험료 납부 의무 있음)	수급자격 없음	기초생계보장이 어려운 자	수급가능

자료: 저자 작성.

### 라. 고령근로자 차별금지와 우대

독일에서 해고대상자를 선정함에 있어서 “연령”은 중요한 요소다. 해고제한법(제1조 제3항)에 따르면, 해고대상자 선정 시 근속기간/연령/부양가족 수/중증장애 요소를 고려하지 않은 경우, 해고는 부당하다고 판단할 수 있다. 근속기간에 따른 해고예고 기간이 길어 사실상 해고가 어렵기도 하다.<sup>13)</sup> 나아가 단체협약상에 근속연수우대원칙(Senioritätsprinzip)이 작동하여, 근속기간이 긴 고령근로자들은 높은 임금을 받도록 되어 있다(조성혜, 2009: 293~295).

이러한 고령자 해고보호 및 우대원칙 등의 기제들은 양날의 칼로 작동할 수 있다. 한편에서 그들은 고령근로자의 해고를 보호하고, 장기적인 근속기간을 통한 숙련과 경험을 높은 임금을 보장받음으로써 존중받을 수 있는 제도적 보호장치로서의 역할을 수행한다. 다른 한편, 결국 고령근로자의 고용에 대한 사용자의 비용이 증가하게 되고, 이러한 법적 기반이 오히려 고령근로자의 적극적인 고용 및 정규직으로서의 연장고용을 어렵게 만드는 요인으로 작동할 수 있다.

독일은 고령근로자에 대한 차별을 금지하고 있는데, 그 법적 근거는 2000년 유럽연합의 반차별 지침 제정에서 시작되었다. 2000년 11월 27일,

13) 이 규정은 민법(BGB) 제622조 제2항을 기반으로 한다.

유럽연합은 고용과 직업의 평등실현을 위한 일반법적 기반 마련을 위한 입법지침<sup>14)</sup>을 채택했다. 제1조 1항 목적에 “종교, 세계관, 장애, 연령, 성 정체성에 의한 고용 및 직업의 차별을 없앨 것”을 명시했다. 이를 기반으로 유럽회원국은 노동에 있어 연령에 따른 차별도 제어해 가게 되었다. 90년대 후반부터 차별금지법의 입법에 난항을 겪던 독일은 결국 이 유럽 지침에 의해 의무적으로 차별금지와 관련된 국내법을 제정해야 하는 의무를 부여받았다.

2006년 8월에는 「일반평등대우법(Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz : AGG)」<sup>15)</sup>을 제정해 유럽지침을 실현시킴으로써 차별금지법안을 입법화 하게 되었다(조성혜, 2009: 293; 이승길, 2009: 242; 황수옥, 2016: 34~35), 일반평등대우법에 기초하여 고령근로자의 차별에 대해 실질적으로 단행된 대표적 판결로 두 가지가 있다.

하나는 2009년 쾰른시립병원 이사(Geschäftsführer)인 라이티티스(Jekabs Leititis) 씨에 대한 판결이다(Welt, 2021). 그가 62세 이후 계약연장에 실패한 것은 그의 자질부족의 문제가 아니라 ‘연령’차별에 의한 것이라는 연방사법재판소(BGH)의 2심 판결이 이루어지면서, 그것은 독일 내 첫 연령차별에 대한 판결이 되었다. 쾰른시는 결국 배상금을 지급했고, 그것은 고위직 고령근로자의 연령차별 타파 사례로 남게 되었다.

다른 하나는 2005년 유럽연합재판소의 망골트(Mangold)판례이다. 그것은 단기근로계약과 관련한 것으로, 미니잡 등 경미고용계약에 있어서 고령자의 차별을 보호한 판례를 남김과 동시에, 단기근로계약 내에 연령 제한을 개정하게 만드는 계기가 되었다. 이를 통해 독일 내 고령근로자의 차별금지의 법적 기반이 더욱더 다져졌다.

법률적 기반을 토대로 독일에서 고령근로자가 채용과정 및 직장 내에

14) Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. Nov. 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:303:0016:0022:DE:PDF>

15) [https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/AGG/agg\\_gleichbehandlungsgesetz.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/AGG/agg_gleichbehandlungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile)

서의 연령차별로부터 실질적으로 보호받을 수 있는 채널들은 다음과 같다. 우선, 정부기구로부터 연방가족고령자여성청소년부 산하의 연방차별금지국(Antidiskriminierungsstelle: ADS)에서 상담 및 정보제공 등의 지원을 받을 수 있다. 직장 내 고령자 차별의 경우, 직장평의회(Betriebsrat) 또한 소통 및 해결에 있어 중요한 루트이다. 이 외에 차별반대활동단체(Antidiskriminierungsverbände) 등 비정부조직의 도움을 통해서도 고령 근로자 연령차별에 대응할 수 있다(차진아, 2011: 345~347; Welt, 2021). 연방차별금지국(ADS)은 상담의 약 16%가 연령차별에 대해 다루고 있다고 보고하고 있다. 2019년 직업 및 채용 플랫폼 ‘유리문(Glassdoor)’은 연령차별이 성차별 다음으로 직업생활에서 흔한 형태의 차별이라는 연구결과를 내놓았다. 이는 독일의 고용과 일자리에 있어서 고령자 차별문제가 여전히 존재한다는 것을 보여준다(Welt, 2021).

### 제3절 고령 노동자 보호 및 고용촉진을 위한 정책들

#### 1. 노령연금 수급 이전 고령자 고용촉진 정책

##### 가. 고령자 파트타임근로(Altersteilzeit)

독일은 2000년대 초부터 「파트타임근로 및 기간제고용 계약에 관한 법률(TzBfG: Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge)」을 통해 고령자 파트타임근로(Altersteilzeit) 정책을 실시해 왔다. 이는 55세부터 연금수급개시연령 전까지 해당 노동자가 근로시간을 풀타임에서 파트타임으로 단축할 시, 단체협약상 규정된 근로시간의 1/2로 단축하되, 단축된 근로시간이 18시간 이상이 되어 임금상채분이 과도한 경우, 감소된 순임금의 70%를 보장케 하여 20%의 급여 혜택을 받을 수 있도록<sup>16)</sup>

16) 다만, 크리스마스 보너스 등 보너스(Sonderzahlungen) 지급은 파트타임근로자에게는 지급되지 않을 수 있도록 했다(BMAS, 2021a).

한 제도이다(BMAS, 2021a). 차액 20%는 연방고용공단이 지급하며 그것에는 사회보장기여금이 면제되고 소득세도 감면된다. 더불어 임금감소로 인한 연금차액을 상쇄하기 위해 고용주로 하여금 최소 80%의 연금보험료까지는 부담하도록 했다.

고령자 파트타임근로와 관련된 규정은 대체로 업종별 노사임금협약(Tarifverträge) 및 사업장협약(Betriebsvereinbarungen)에 합의되어 있다. 다만, 이는 법적 의무사항은 아니다. 거기에는 두 가지 방안이 있는데, 하나는 근로시간을 점진적으로 단축시키는 방식(gleichmäßige Reduzierung)이고, 다른 하나는 근로단축 기간 내 절반은 전일제로 일한 후 후반은 일하지 않는 이른바 ‘블록모델(Blockmodell)’ 방식이다. 후자를 택하는 경우, 정규직의 조기은퇴를 부추긴다는 비판이 일기도 한다(조성혜, 2009: 295).

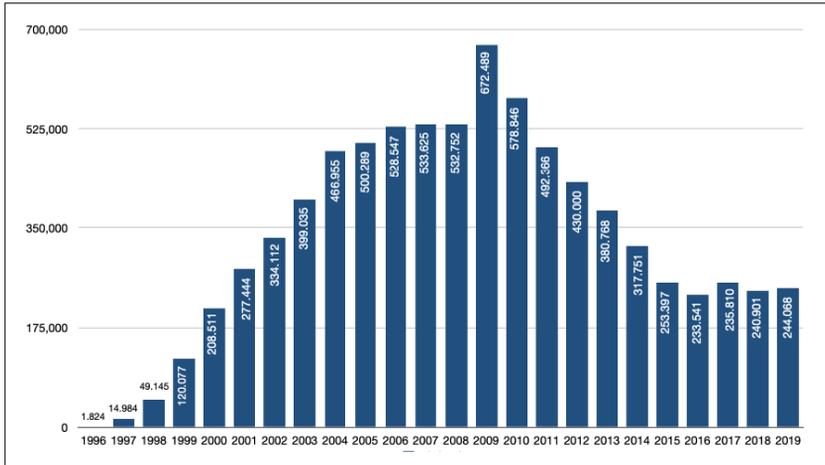
사실 이 정책은 연금수령 연령까지 고령 노동자들이 점진적으로 혹은 조기에 퇴직할 것을 장려하는 정책의 성격이 강했다. 따라서 본고에서 관심을 두고 있는 고령자 고용촉진책과 그것은 성격상 불일치한다. 다만, 근래에 이 정책에 변화가 생겼는데, 그것은 근래에 고령자 고용촉진 정책과 관련성이 없지 않다. 시대의 변화를 반영하여 연방고용공단(BA)이 지급하던 20%의 차액(Aufstockungsbetrag) 및 사용자부담 연금보험료 90%의 재정지원을 2010년부터 폐지한 것이다.<sup>17)</sup>

애당초 고령자 파트타임근로를 선택한 사람은 국가의 재정지원이 폐지되기 전, 즉 2009년까지 약 67만 명에 달했는데, 이는 제도가 막 시작되었던 2000년도에 비해 약 3배 이상 증가한 규모였다. 반면, 연방고용공단의 지원이 폐지된 2010년부터 2015년까지 참여자 수는 매해 급격히 감소해 2016년 약 23만 명까지 이르렀고, 2019년까지 비슷한 규모로 유지되어 왔다(그림 2-9 참조). 고령자파트타임제의 이러한 쇠퇴는 독일에서 고령자의 퇴직을 유도하는 정책이 점차 약화되고 있는 경향과 함께, 역으로 고령자 고용촉진이 지배적으로 되고 있음을 시사하고 있는 것으로 볼 수 있다.

17) 보조금 정책의 폐지와는 상관없이 점진적 은퇴 제도인 단축 모형과 블록 모형은 단체협약에 의해서 도입이 되었기에(개별 협약도 가능), 2021년 5월 14일 현재에도 여전히 블록모형을 통해 63세 이전에 조기 퇴직하는 것이 가능하다(BMAS, 2021d).

[그림 2-9] 독일의 고령자 파트타임근로자 수 추이(1996~2019년)\*

(단위 : 명)



주 : \* 고령자 파트타임근로자의 법정연금보험 의무가입자 수로 측정됨.  
 자료 : IAQ 웹사이트 유관문서, 2021. 11. 2. 인출.<sup>18)</sup>

### 나. 이니셔티브 50 플러스(Initiative 50 Plus) 정책

하르츠 개혁이 한창이던 2000년대 중반 독일 정부는 「고령자고용기회 개선법(Gesetz zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen)」을 입안했고, 그것을 통해 고령자들의 노동시장 진입을 촉진하는 정책을 폈다. 일명 ‘이니셔티브 50 플러스(Initiative 50 Plus)’로 불리는 이 정책은 2007년 5월 1일에 입안되었다.

당시 고령자 고용정책은 - 슈뢰더 정부가 실행했던 하르츠 개혁 및 연금개혁을 통한 - 사회보장제도의 약화(민영화) 및 고용유연화로의 패러다임 전환 가운데에서 함께 파도를 타 갔다. 일단 노동시장에서 고령자의 퇴장을 중용하던 정책들이 막을 내렸다. 슈뢰더 정부의 뒤를 이었던 메르켈 정부는 - 앞서 언급했듯이 - 연금수급연령을 67세로 상향조정했다. 연금수급도 늦추면서 고령자들이 노동시장에 더 머물러 있게 한 것이다. 당시 사회적으로 인구 고령화 추세에도 불구하고 고령층의 낮은 노동참여

18) [https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/\\_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV56.pdf](https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV56.pdf)

수준에 대한 비판이 일었고, 고령자 고용을 활성화하기 위해서는 노동시장의 통합과 확대가 필요하다는 논의가 대두했다. 그에 부응해 정부는 국가가 보조 및 지원을 선택해 55세 이상 고령 근로자가 노동시장에 더 머물거나 재진입하도록 장려했다(최홍기, 2011: 168; Kremer & Aust, 2007: 115).

이니셔티브 50 플러스 정책은 크게 네 가지의 핵심적인 정책수단들을 내용으로 했다. 그것은 ① 단시간 및 기간제 근로에 관한 법률의 조건부 적용을 통한 취업장려, ② 고령실업자의 취업 시 임금보전(Entgeltsicherung für Älterer), ③ 고령자들을 위한 채용보조금(Eingliederungszuschüsse) 지원, 그리고 ④ 직업능력개발(향상훈련: Weiterbildung) 확대 등이었다(조성혜, 2009: 302~306; 최홍기, 2011: 168~173). 이들 각각에 대해 간략히 소개하면 아래와 같다.

첫째, 단시간 및 기간제 근로에 관한 법률에서 기간제근로계약 조건의 완화가 가능하게 한 연령을 52세로 낮추면서 몇 가지 전제조건을 두었다. 그것은 예컨대, 계약 전 4개월 이상 비취업상태이거나, 전직단축근로수당(Transferkurzarbeitergeld)을 수령해 왔거나, 고용촉진훈련(Arbeitsförderung) 조치에 참여한 경우 등이다. 이는 노동시장으로의 진입이 어려웠던 고령 근로자들을 기간제 근로로 진입하게 해 노동시장에 통합될 수 있도록 유도하려 한 것이었다.

둘째, 120일 이상 실업급여 청구권을 갖는 근로자가 이전 직장보다 임금이 낮은 새 직장으로 취업할 시 임금의 차액을 2년간 보전해 주는 임금보전금(Entgeltsicherung)<sup>19)</sup> 소위 '결합임금(콤비임금: Kombilohn)' 지원을 받게 했다. 이를 통해 90%의 연금보험료도 지원받을 수 있도록 했다(조성혜, 2009: 307). 결합임금제는 타 노동시장 정책에 비해 정책활용도가 낮았다. 이에 2011년에 독일 정부는 이 제도를 폐지하고, 2012년부터 「노동시장 진입기회 개선법(Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt)」을 통해 고령자 고용장려금 제도를 개혁했다(BpB, 2021a).

셋째, 고용주에게 고령자고용장려금(Eingliederungszuschüsse)<sup>20)</sup>을 지

19) 사회법전 제3편 제421j조.

급하여 그들이 고용에 부담을 덜 갖게 하는 식으로 고령자들의 고용을 장려했다(조성혜, 2009: 306). 특히 6개월간 실업상태에 있었거나, 단시간 근로수당을 수급했거나, 공공근로에 참여했던 고령 근로자를 사용자가 1년 이상 채용할 시, 그에게 12~36개월간 임금의 30~50%까지 지원받을 수 있도록 했다(Ibid.).<sup>21)</sup>

넷째, 연방고용공단(BA)으로 하여금 직업능력개발의 요건을 완화시키고 재교육의 확충을 도모해 가도록 했다(조성혜, 2009: 305; BMAS, 2021b). 이전에 100명 미만 사업장에 50세 이상 근로자가 대상이었던 프로그램은, ‘이니셔티브 50 플러스 정책’을 통해 250명 미만 사업장에서 45세 이상 근로자가 대상이 될 수 있도록 확대시켰다. 그러면서 지역별 잡센터(Jobcenter)가 직업교육기간 동안 임금을 지급하는 식으로 지원토록 했다(Ibid.).

전반적으로 이니셔티브 50 플러스 정책의 모태라고 할 수 있는 「고령자 고용기회 개선법」은 주로 50세 이상 미취업자, 실업자, 저숙련근로자의 노동시장통합에 초점이 맞춰져 있다. 즉, 그것은 모든 계층 고령자들의 노동활동을 연장할 수 있는 체계와 조건을 마련하는 것에 중점을 둔 정책이 아니었다. 따라서 이 정책을 포괄적인 고령자 고용촉진제도라고 보기는 사실 어렵고 어디까지나 일종의 적극화(activating) 조치라고 볼 수 있다. 이는 임금보전금이나 기간제근로법을 통해, 노동시장 바깥에 있는 고령자가 기존직장보다 더 낮은 수준의 일자리로라도 진입하도록 촉진하는 제도의 성격이 강했다. 결국 ‘이니셔티브 50 플러스’는 실업률을 낮추는 데에는 효과가 있을 수 있었으나, 고령자 일자리의 질적 측면을 보장하기는 어려운 정책이었다(Kremer & Aust, 2007: 118).

#### 다. 조기은퇴지원 약화와 연금수급연령 상향조정 : 노동수요의 확대

2000년대에 독일은 고령자들의 조기퇴직을 유도해 청년고용의 기회를 늘리고, 또 고령 실업자들의 재취업 기회가 여의치 못한 상황에서 그들에

20) 사회법전 제3편 제417.

21) 연방노동사회부의 발표에 따르면, 기존에는 2019년 12월 31일까지 보장하기로 했던 정책은 2023년 12월 31일까지로 연장되었다(BMAS, 2019).

대한 실업보험기금의 지급을 피하고 대신 그들이 일찍 연금을 수급할 수 있도록 하는 취지로 조기퇴직을 장려하는 정책을 폈다. 그러나 근래에는 조기퇴직을 가능하게 하면서 지원하던 기존의 정책기조에서 선회, 조기퇴직의 효능을 약화시킴과 동시에 연금수급연령(퇴직연령)을 상향시켜 고령자들의 노동시장 잔류기회를 보편적으로 늘리는 쪽으로, 즉 고령자 노동수요를 확대하는 쪽으로 가고 있다.

구체적으로 2012년부터 고령층의 노동공급 증가를 위한 제도적 기반으로 법정연금의 수급가능연령에 변화를 두기 시작했다. 2031년에 그것이 67년이 되도록 단계적으로 상향 조정해 가고 있는 것이다. 그에 따라 법정연금수급연령에 도달한 이후에도 계속 고용되는 고령노동자가 증가하게 되었다. 나아가 법정연금보험법의 개정으로 조기연금수급(조기퇴직)의 이점이 약화되었다. 구체적으로 법정연금수급연령 도달 이전에 조기노령연금을 수급할 경우, 연금수령액이 감액되며, 감액된 액수가 법정연금수급연령에 도달한 후에도 회복되지 않도록 했다. 따라서 많은 이들이 정상적인 노령연금을 수급하기 위해 법정 연금수급연령까지 고용관계를 유지하려는 데에 이해의 일치를 보이고 있다.

먼저 독일 연방정부는 고령화로 인해 2050년까지 노년층의 연금수급기간이 남성은 5.3년, 여성은 6년 더 증가할 것이라는 연구결과에 의거, 2008년 1월 1일부터 「노령연금조정법(Altersgrenzenanpassungsgesetz)」을 제정, 법정연금수급연령을 2012~2031년 동안 순차적으로 65세에서 67세로 상향조정하기로 2007년에 결정하였다.<sup>22)</sup> 동시에 실업으로 인한 조기연금수령도 60세에서 63세로 상향조정했다(조성혜, 2009: 297). 그러면서 기존의 조기은퇴를 유도하던 법안을 폐지하였다. 그것은 12~18개월의 실업급여 수급 후 58세에 조기은퇴를 하게 하는 규정(사회법전 제3편 제482조)이었다. 앞서 조기은퇴자 지원은 1951년 7월에서 1952년 12월 사이에 태어난 피보험자에게 적용되는 제도로, 1953~1963년 출생자들의 경우 기준 퇴직 연령이 67세로 높아짐에 따라 자동적으로 진입연령도 점진적

22) 법정연금-연령조정법(RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz, Gesetz zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demographische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung).

으로 65세로 상향조정했다(Ibid.).

다음으로 현재 독일에서는 63세이면서 총 45년 이상의 기간 동안 연금보험을 납부한 자(eine Altersrente für besonders langjährig Versicherte)는 연금감액 없이(ohne Abschläge) 조기퇴직을 통한 연금수령이 가능하다. 63세이면서 35년 이상 연금보험납부자(eine Altersrente für langjährig Versicherte)의 경우는 법정연금수령연령을 기준으로 조기연금수령기간 1개월마다 0.3%, 최대 14.4%까지 감액(Abschläge)당하면서 조기노령연금수령이 가능하게 하고 있다(Westermeier & Wolf, 2020: 7).<sup>23)</sup> 1년 먼저 조기수령하는 노동자의 경우 연금액 삭감률은 3.6(=0.3x12)%에 달하고, 장애인인 경우 장애연금의 삭감률은 10.8%를 하한선으로 한다(BMAS, 2018). 질병으로 인한 조기은퇴 시에는 취업활동기간 중 평균 월임금을 산출해 이를 62세까지 지불한 것으로 간주하여 연금을 지급한다. 이에 따라 2018년 현재 전국에 약 160만 명이 매월 연금 40유로를 추가로 수급하는 상황이다. 원래는 2014년 7월부터 법정연금보험 가입기간이 45년 이상인 노동자가 조기 은퇴하는 경우 연금수령액의 삭감 없이 연금 전액을 수령하게 했다. 63세 조기은퇴 시 발생했던 연금 삭감규정도 면제해 주었고, 이로 인해 발생하는 추가비용 역시 상기와 동일한 이유로 독일연금보험공단에서 우선 부담하게 했었다.

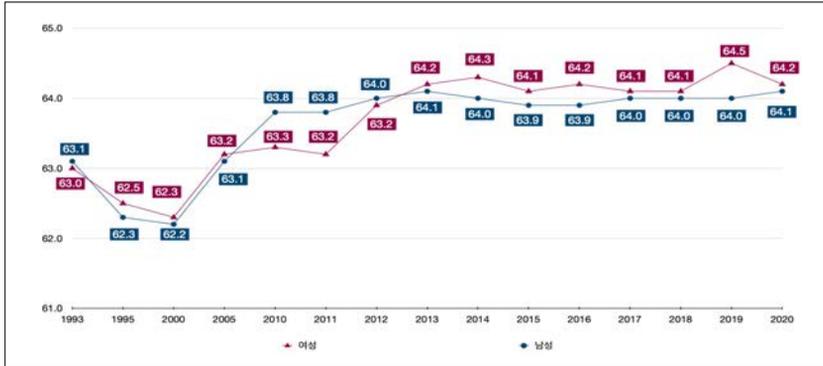
이렇게 연금수급연령의 상향조정과 조기퇴직지원의 완화에 따라 근래에 들어 독일에서는 평균 연금수급연령이 증가하는 추세에 있다.<sup>24)</sup> 2020년 기준 평균수급연령은 64.1세(남성), 64.2세(여성)로, 1997/1998년에 남성(62.0세)과 여성(62.2세)의 경우에 비하면 약 2년간량 늦춰졌다. 63세 이상의 장기(45년) 피보험자인 조기퇴직자의 연금삭감 면제가 적용되기 시작한 2014년과 2015년에는 퇴직 연령이 소폭 낮아지기도 했다. 그러나 전체적으로는 조기퇴직 제한 및 정년 상향조정 정책이 전반적으로 영향을 미친 것으로 볼 수 있다(그림 2-10 참조).

23) 장애연금(eine Altersrente für schwerbehinderte Menschen)을 조건으로 함(DRV, 2021c).

24) 하지만 실업자 및 연금수급전환의 어려움을 겪는 근로자 등을 고려하면, 연금수급연령을 퇴직연령과 동일시킬 수는 없다(IAQ, 2021d: 3).

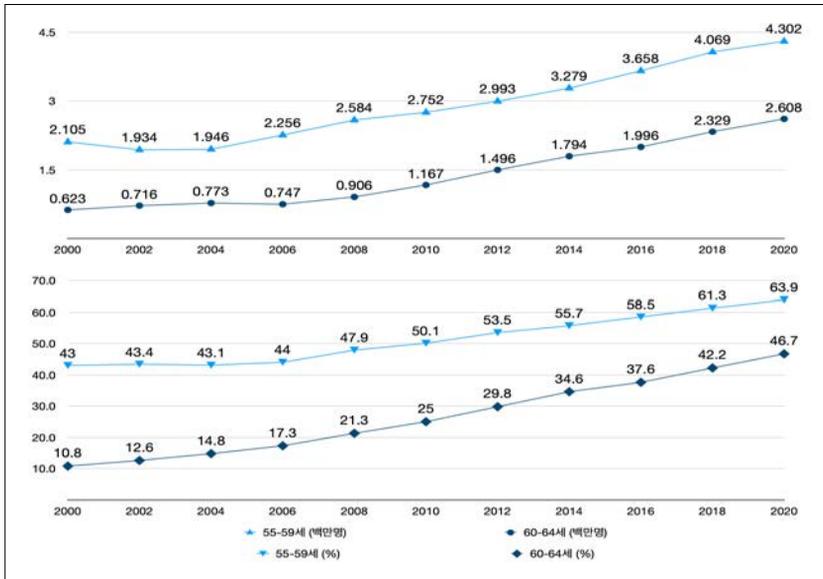
[그림 2-10] 독일의 평균 연금수급연령(1993~2020년)

(단위: %, 연)



주: 붉은색이 여성, 파란색이 남성.  
 자료: DRV(2021e: 132)의 내용을 토대로 필자 정리.

[그림 2-11] 55~59세, 60~64세 사회보험가입의무 노동자 수와 고용률(2000~2019년)\*



주: \* 매년 9월 기준.  
 자료: IAQ 웹사이트 유관문서, 2021. 11. 2. 인출.<sup>25)</sup>

25) [https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/\\_Politikfelder/Arbeits markt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV104.pdf](https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeits%20markt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV104.pdf).

또한 근래에 연금수급 직전 연령대인 60~64세 및 65세 이상 인구 가운데 고용자의 비율이 비약적으로 증가하고 있다. 여기에는 법정연금수급연령의 연장(65세에서 단계적으로 67세까지)과 조기연금수급의 이점을 약화시킨 조치가 적지 않게 영향을 끼쳤다고 볼 수 있다(IAQ, 2021a: 2; 그림 2-11 참조). 2018년 6월 기준 법정연금수급연령이 지났음에도 계속해서 사회보험에 가입되어 있는 자의 수는 약 24만 6,000명에 달한다. 이는 전체 사회보험 가입자의 약 1%를 차지하는 규모이며, 2012년과 비교해 약 77%나 증가한 수치이다(Bundesagentur für Arbeit, 2019: 16). 이러한 고령층의 노동공급 증가추세는 단순히 고령인구 증가의 결과인 것만이 아님을 보여준다.

#### 라. 미니잡과 고령자

미니잡으로 널리 알려진 독일 경미고용(geringfügige Beschäftigung)은 단시간 및 기간제근로에 관한 법률(Gesetz über Teilzeit und befristete Arbeitsverträge, TzBfG) 내 시간제일자리의 형태로 정의되는 고용형태이다(Beckmann, 2018: 65; Bäcker & Bispinck, 2020: 407). 미니잡은 고용 유연화의 상징적인 정책도구이기도 하다. 미니잡의 설계 시, 그것은 실업을 줄이고 저소득 부문의 저숙련 근로자를 위한 고용 기회를 창출하는 효과적인 수단으로 여겨졌다. 노동시장으로의 낮은 진입 기회를 통해 정규직 일자리를 향해 가는 가교역할(Brückenfunktion)을 할 수 있을 것으로 기대되었다(Beckmann, 2018: 68).

사회법전 제4권 제8조는 저임금 노동을 다음 세 가지 형태로 정의하고 있다(§ 8 SGB IV). 첫째, 근로가 정기적으로 발생하는 경우, 월 보수가 450유로를 초과하지 않아야 하며, 둘째, 1년에 최대 2개월 또는 50일을 근무하게 되어있으며, 셋째, 단기직의 경우 1년에 최대 3개월 또는 70일간 근무가 가능하다. 이 중 ‘미니잡’이 갖는 고용형태의 특징은 시간제일자리와 같이 짧은 근로시간 및 유연성을 갖지만, 동시에 월소득을 제한받는 데에 있다(이승협, 2014: 8; Beckmann, 2018: 65~66; Bäcker & Bispinck, 2020: 407).

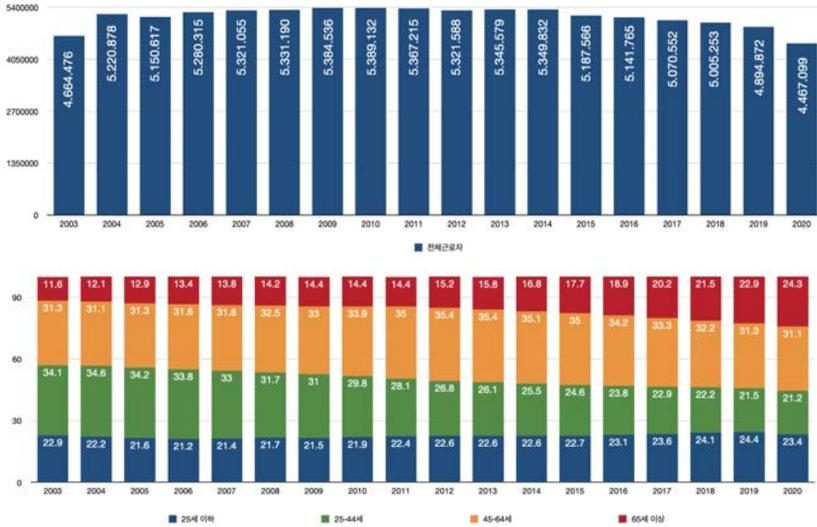
미니잡 고용에 있어 고용주는 건강보험 및 실업보험 의무가 면제되며, 미니잡 근로자가 희망할 경우 연금보험 또한 납부면제신청을 할 수 있기 때문에 고용주 측의 사회보험료 납부 부담이 현저히 줄어들어 인건비의 효과적인 활용이 가능하다. 미니잡 근로자는 월 450유로 미만의 소득은 세금을 면제받기 때문에, 월소득을 그대로 쓸 수 있다는 큰 장점이 있다. 또한 ‘미니잡 센터(Minijob-Zentrale)’를 설치하여 등록 및 관련 절차를 관리하는 중앙기관으로 지정, 미니잡 고용과 관련한 행정이 수월하게 되었다(Beckmann, 2018).

2003년 3월 약 560만 개였던 미니잡은 2018년을 기준으로 약 790만 개까지 증가했으며, 약 510만 명이 경미고용관계를 가지고 있다. 하지만 미니잡의 확대와는 반대로, 2007년 이후부터 전속근로자 수는 유지되거나 조금 감소하는 형태를 보여, 독일의 고용형태에서 시간제일자리의 비중이 커지고 있음을 알 수 있다(Ibid.). 미니잡 고용자의 약 3분의 2가량은 전일근로에 고용되어 있는 남편의 사회보장 보호를 받는 여성이며, 남성의 경우 미니잡을 주된 일자리가 아닌 부업(Nebenjob)으로 이용하는 것을 알 수 있다(Bäcker & Bispinck, 2020: 407~408).

한편, 고령 미니잡 근로자 수는 최근 10년간 급격히 증가했다. 미니잡 총근로자 중 약 22.4%가 연금수급자로, 고령층이 미니잡 근로자 중 두 번째로 높다(Ibid.). 2021년 기준 67세 이상 미니잡 근로자는 약 80만 명에 이르며, 주로 사무실 청소, 기사, 배달업, 물류 및 운송, 건설업 등에 종사하고 있다(ZDF 방송 보도). 고령 미니잡 근로자의 증가에 대해 독일 언론과 진보진영에서는 노년층 빈곤의(Altersarmut) 징후이자, 빈곤을 강화하는 고용형태라며 그 심각성을 강하게 비판하고 있다(Deutschlandfunk, 2015; Süddeutsche Zeitung, 2016; Süddeutsche Zeitung 2019; Journalismus von Links, 2021; ZDF.de, 2021). 결국, 고령층의 미니잡 활용은 사회보장제도에서의 연금 축소를 개인이 담당하는 구조로 활용되는 것이다. 또 연금수령연령에 임박한 55세 이상 고령자들의 미니잡 증가는, 소득규모의 축소로 인해 연금수급규모도 자동적으로 줄어들어 결국 노후빈곤의 경로로 고착화시키는 문제가 있다는 비판이 있다(Süddeutsche Zeitung, 2016; Süddeutsche Zeitung, 2019).

(그림 2-12) 독일의 (주된 일자리) 저임금 근로자(2003~2020년)

(단위: 명, %)



자료: IAQ 웹사이트 유관문서, 2021. 11. 2. 인출.<sup>26)</sup>

오늘날 독일에서 법정연금수급연령 이후 취업자는 대체로 미니잡 수준의 경미한 형태의 고용지위를 지닌다(2020년 6월 기준 약 730만 명). 그 규모는 2012년에 비해 약 25% 이상 증가했다. 또 전체 미니잡 고용자 중 65세 이상 연금수급연령 이후 취업자의 비율은 2012년 15%에서 2020년에 약 24%로 증가했다(Bundesagentur für Arbeit, 2019: 16; 그림 2-12 참조).

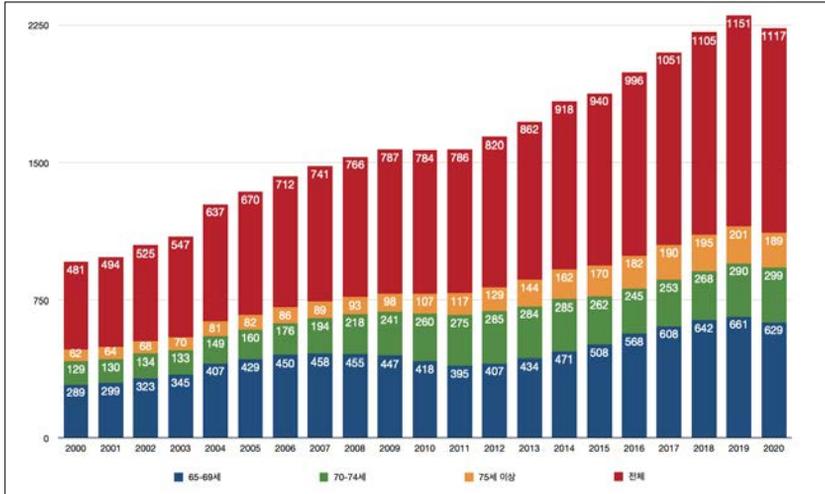
미니잡은 이제 고령자들이 취하는 일자리의 한 형태로 자리잡고 있어 보인다. 2019년도에 미니잡 종사자 수는 4,646,000명에 달한다.<sup>27)</sup> 그중 1/4은 65세 이상 종사자인데, 이들의 규모는 2003년에 비해 약 16년간 두 배 이상 증가한 것이다. 심지어 75세 이상 미니잡 종사자 수는 같은 기간 동안 거의 세 배가량 증가했다(그림 2-13 참조).

26) [https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/\\_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV6/a.pdf](https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV6/a.pdf).

27) 다른 취업(근로관계, 자영업)에는 종사하지 않고 전적으로 미니잡에만 종사하는 자의 수.

[그림 2-13] 독일의 65세 이상 저임금 근로자(2000~2020년)

(단위: 1,000명)



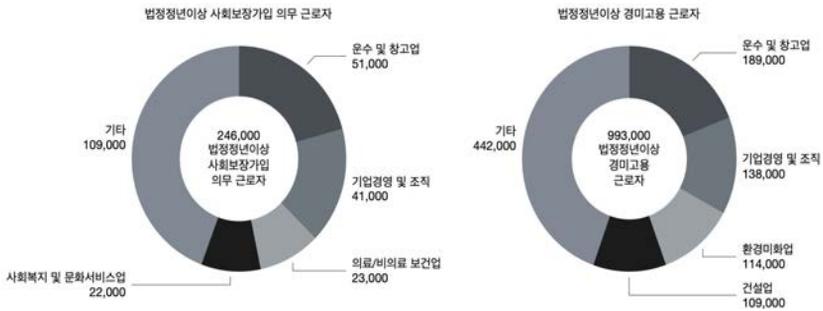
자료: IAQ(2021c).

현재 독일에서는 법정연금수급연령에 도달한 이후 연금수급자는 근로 수입액의 상한선 제한이 없이 연금액에 추가하여 근로수입을 취득할 수 있다. 그럼에도 불구하고 연금수급자들이 미니잡을 선호하는 이유를 설명하기는 어렵다(IAQ 2021c: 2). 대체로 미니잡은 세금과 사회보험 분담금을 내지 않는 사실상의 거의 순수입이라 할 수 있고, 육체적 부담이 크지 않으면서 생활비를 향상할 수 있는 장점이 있기 때문인 것으로 해석된다. 조기연금수급자이면서 미니잡에 종사하는 이들의 경우 조기연금수령으로 인한 연금액 감소(월 0.3%, 연간 3.6%)를 정기적으로 보충하기 위하여 미니잡을 택하는 것으로 보여진다. 조기연금수급자는 연간 6,300유로(월평균 525유로, 통상임금, 세금 및 사회보험료 공제 이전 금액)까지 연금액의 삭감 없이 추가소득을 올릴 수 있다. 월 525유로는 미니잡을 초과해 근로세, 의료보험, 요양보험료 등의 납부 대상이 될 뿐 아니라, 실근로 시간은 미니잡에 비하여 상대적으로 장시간이어야 하기 때문에 미니잡이 효과적이라고 생각될 수 있는 것이다(IAQ, 2021c: 2).

65세 이상 취업자는 대부분 남성이다. 취업자 중 65세 이상 여성비율은 전체 근로자 중 여성비율에 비해 현저히 낮다(IAQ, 2021c: 2). 고용형태에

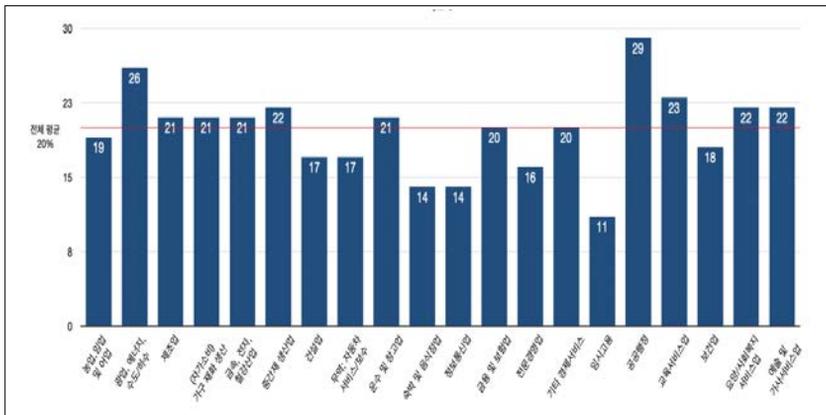
서도 불균형한 성비를 보인다. 65세 이상 사회보장가입의무 정규직 자리 중 여성의 비율은 약 1/3이며, 미니잡 고용률 중 여성의 비율은 약 47%인 것으로 나타났다(Bundesagentur für Arbeit, 2019: 4). 하지만 55세 이상에서 65세 미만 연령층의 사회보장의무가입 고용의 증가세를 들여다보면, 이 연령층의 여성 노동자들의 규모가 증가했음을 알 수 있다. 고령근로자의 업종별 분포는 대체로 모든 연령대의 분포와 일치하며, 공공/행정분야의 경우 고령자들의 고용률이 약 29%로 그중 가장 높게 나타났다(Bundesagentur für Arbeit, 2019: 15).

(그림 2-14) 독일의 법정연금수급연령 이상 연령대 직종별 분포(2018년)



자료: Bundesagentur für Arbeit(2019: 17).

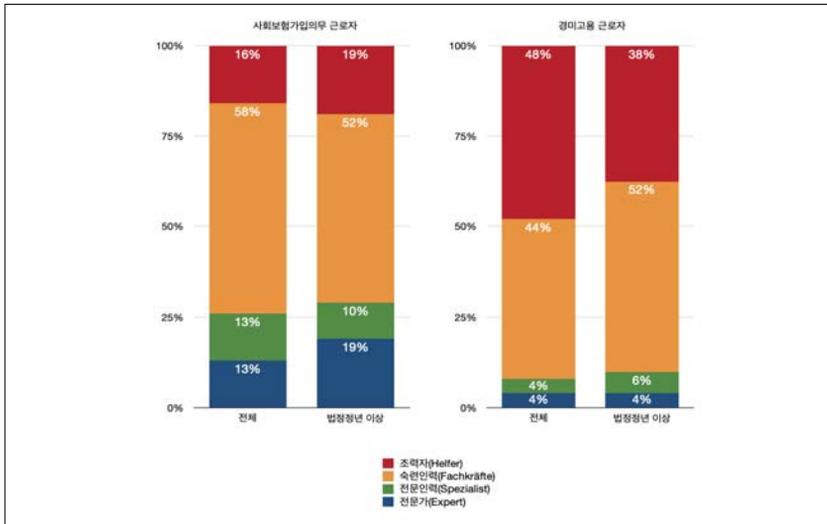
(그림 2-15) 독일의 총근로자 중 55~65세 근로자가 차지하는 업종별 비율 (2018년)



자료: Bundesagentur für Arbeit(2019: 15).

법정연금수급연령이 넘었음에도 사회보험가입의무 일자리를 취하고 있는 근로자의 경우, 전체 근로자 내에서 상대적으로 조력자(Helfer) 내지 전문가(Experte) 등의 비율이 높다.<sup>28)</sup> 연방고용공단(BA)은 고령자들 중 전문가들 비율이 높은 것이 전문가로서 업무의 성취감과 즐거움을 가진다는 것을 시사한다고 분석한다(Ibid.). 미니잡 종사자의 경우, 전체 근로자 내에서의 비율상 특수분야 전문가(Spezialist)로 더 많이 일하고, 조력자(Helfer)로서는 상대적으로 적게 일하는 것으로 나타났다(Bundesagentur für Arbeit, 2019: 16; [그림 2-16] 참조).

[그림 2-16] 독일의 법정연금수급연령 이후 고용된 고령근로자들의 직무(Position) 분포(2018년)



자료: Bundesagentur für Arbeit(2019: 16).

28) 독일은 직업에 있어 교육 및 숙련상의 요구에 따라 그 수준을 4단계로 구분한다. 1단계 조력자(Helfer)는 직업교육 0~1년 수료자로 특별한 전문지식 없이 수행할 수 있는 단순업무 수행자라 볼 수 있다. 2단계 숙련인(Fachkraft)은 최소 2년의 직업교육 수료 및 업무에 기본적인 전문지식을 갖는다. 3단계 전문인력(Spezialist)은 장인이나 기술자 수준의 직업교육이나 기술/전문대 졸업자(Fachschul- oder Hochschulabschluss)로, 높은 수준의 전문지식을 지닌다. 4단계는 전문가로(Expert) 4년 이상의 대학교육 및 그에 준하는 자격을 갖춘 채주로 석사/국가고시(Staatsexamen) 이상의 학력으로, 수행하는 업무에 있어 매우 높은 전문지식을 지녀야 한다(Bundesagentur für Arbeit, 2021).

## 2. 노령연금 수급자를 위한 고용촉진책 : 유연연금제도

기존에 독일의 사회보장체계 아래 노후보장(Alterssicherung)의 전형적 수단이던 “은퇴(Ruhestand)”는 이제 실질적으로 변화하고 있다. 연금 수급과 동시에 전일제 직업생활에서 완전 퇴직하는 것이 아니라, “연금 대신 노동하기(Arbeit statt Rente)” 혹은 “연금과 동시에 노동하기(Arbeit plus Rente)”의 개념으로 변화하고 있는 것이다. 이를 위해 독일은 노후보장의 가장 보편적인 수단인 법적노령연금 체계를 유연화하고 있다. 그것은 연금과 동시에 직업생활을 영위할 수 있는 다양한 방식을 가능케 한다. 여기에는 주된 일자리 내에서의 계속근로(Weiterführung)나 새로운 일자리로의 취업 혹은 재취업 등 모두가 포함된다(Schmitz-Kießler, 2019: 9~10). 기대수명의 연장으로 연금수급자를 포함한 고령근로자들은 자발적으로 “더 일할 수 있고”, 또 “더 일하기를 원하는” 상황이다. 연금수급권자들은 이전 세대에 비해 평균적으로 더 건강하고, 교육수준도 높고, 경제수준도 높다(Klös & Naegele, 2013: 125f; Bäcker, 1995: 376). 고령자들의 취업연장은 전문인력부족 문제를 해결하는 데에 가치있는 가능(“ein wertvolles Arbeitskräftepotenzial”)을 할 수 있다(Schmitz-Kießler, 2019: 9~10). 또한 평균 연금금액의 감소로, 고령층에게 노동이 더욱더 필요해져 가고 있는 가운데, 고령빈곤문제를 해결하는 데에 취업연장은 도움이 된다. 여기에서는 노령연금 수급자들을 대상으로 한 고용촉진 정책의 핵심인 유연연금 정책에 대해서 살펴보도록 하겠다.

### 가. 부분연금(Teilrente) 및 유연연금(Flexi-Rente) 정책

독일에서는 1992년 이래로 부분연금(Teilrente)이 도입, 실행되어 왔다. 이는 조기연금수령자나 장애연금수급자(Erwerbsminderungsrentner)<sup>29)</sup>가

29) 질병이나 (업무 외에서 일어난) 사고 등으로 인한 건강상의 이유로 일을 할 수 없거나, 부분적으로 근로가 가능한 자로, 장애연금 보장 전 5년간 연금보험 가입 및 3년간 사회보험가입의무의 고용관계 내에서 근로한 조건으로 수급가능(DRV, 2021d).

연금의 전액이 아니라 부분액수를 수령케 하는 것을 말한다. 부분연금의 수령액은 본인이 스스로 결정하는데, 연금 총액에서 최소 10%에서 최대 99%까지 가능하며, 이는 그의 추가소득한도를 설정 짓는다(DRV, 2021c). 근래에 들어 독일은 이른바 ‘유연연금(Flexi-Rente)’ 정책을 펴면서 종래의 부분연금 정책을 보다 활성화시키고 있다. 그것은 조기연금수령자들의 추가소득 구간을 유연하게 상향조정함으로써 그들의 근로연장과 재취업을 장려하는 정책이다(표 2-6 참조). 특히 조기퇴직연금수령자(Vorgezogene Altersrente)가 추가소득(Hinzuverdienst)을 얻을 수 있는 상한선을 상향조정시켜, 조기퇴직을 하되 연금소득과 노동소득을 다 같이 얻을 수 있도록 하고 있다(DRV, 2021c). 2014년 6월 연금개혁안(Rentenpaket)이 연방의회에서 통과되어 2017년 1월 및 7월에 각각 시행된 이 정책은, 조기연금수령자 중 - 부분연금이 아닌 - 완전연금수령자(Vollrente)에게 기존의 월 450유로의 추가소득제한선<sup>30)</sup>을 연간 6,300유로, 즉 월 약 525유로로 상향 조정시켜 주었다(DRV, 2021c).

〈표 2-6〉 독일 조기연금수급자의 추가소득구간 유연화

추가소득구간	연금감액률
연 0~6,300유로	연금감액 0%(Anrechnungsfrei)
연 6,300유로 초과 - 추가소득상한선 미만	연 추가소득 총액에서 추가소득제한선(6,300유로)을 초과한 금액의 40%를 연금에서 감액 예) 조기연금수령액 950. 연간 추가소득 18,120인 경우, - 추가소득제한선 이상의 금액을 월별로: $(18,120 - 6,300) / 12 = 985$ - 월별 추가금액에서의 40% 계산: 985의 40%인 394유로를 감액 - 이를 월 연금수령액에서 감액: 추가소득과 더불어 $950 - 394 = 556$ 유로의 연금을 수령
추가소득상한선 이상	연금감액 100%(volle Anrechnung)

자료: DRV(2021c: 7).

30) 추가소득제한선(Hinzuverdienstgrenze): 조기연금수령액에 영향을 주지 않는 추가소득 범위(즉, 연금수령액에서 감액이 되지 않는 범위).

또한 추가소득상한선(Hinzuverdienstdeckel) 지정해서, 감액되어 수급하고 있는 연금과 월평균 추가소득의 합이 추가소득상한선을 넘을 경우, 연금에 100% 상계되도록 했다. 즉, 조기연금수령자들이 연금을 수급하면서 많은 수입을 얻을 수 없도록 제한해 놓은 것이다. 이러한 추가소득상한선은 개인마다 다르게 정의되는데, 연금수령 전 최근 15년간의 소득 중 최고소득이 상한선으로 정해진다(DRV, 2021c).

부분연금제도는 유연연금수령자(Flexirentner)의 경제적 기회를 자극하는 효과를 지닌다. 근로시간 및 소득이 줄어도 이를 부분연금으로 채울 수 있다. 부분연금은 세금을 낼 필요가 없고, 이전의 총소득과 비교했을 때에

〈표 2-7〉 부분연금제도와 유연연금제도

	1992년 부분연금제도 (Teilrentensystem)	2017년 유연연금제도 (Flexi-Rente) 개혁
부분연금 금액	금액구간을 개인이 지정할 수 없으며, 3가지 중 택 1만 가능(1/3, 1/2, 2/3)	금액구간을 개인이 지정(10% 이상이면 가능하며, 99%까지도 가능)
추가소득제한구간 Hinzuverdienstgrenze	<p>중전 3년간 개인소득 평균 값 중 1/3 연금: 80% 1/2 연금: 60% 2/3 연금: 40%</p> <p>추가소득제한구간이 매번 변동되는 것이 독일연금공단 뿐만 아니라 기업인력운용 시 행정적 부담으로 작용</p> <p>1년에 2회까지 추가소득제한구간을 초과하는 소득활동이 가능하나, 이 경우 최고소득상한선의 두 배를 초과할 수 없도록 제한</p>	<p>개별적 계산 없이 연 추가소득 총액 6,300유로를 기준</p> <p>6,300유로 미만: 연금감액 없음 6,300유로 초과: 초과한 금액의 40%를 연금에서 감액</p> <p>추가소득제한구간을 지정해둬</p>
추가소득상한선 Hinzuverdienstdeckel	연금수령 전 최근 3년간의 소득 중 최고소득	연금수령 전 최근 15년간의 소득 중 최고소득

자료: DRV(2021c)를 참고해 필자가 정리.

감세효과가 있다. 연금감액(Abschläge)도 전체연금이 아닌 부분연금 내에서만 이루어지며, 차후 연금액에는 영향을 끼치지 않는다(DRV, 2021c).

조기퇴직연금수급자도 자율적으로 보험료를 납부하여 연금인상이 가능하게 했다. 사실 이러한 방안은 연금수급의 유연화를 가능케 하나 그 자체로 고령자의 근로촉진에 기여하는 정책은 아닐 수 있다. 2017년 이래로 이전에는 부분연금수령자(Altersteilrenter) 혹은 장애연금수급자(Erwerbsminderungsrentner)에게만 적용되던 그러한 조치를 조기퇴직연금수급자에게도 가능하게 했다(DRV, 2021c). 또 50세 이후로 자율적 보험료납부(freiwillige Sonderzahlungen)를 할 수 있도록 해 부분적 혹은 전체적 연금증액도 가능하게 했다. 이 경우 다만 환급은 불가능하다(DRV, 2021c).

유연연금제의 가장 중요한 효과는 법정연금수령연령 이후에도 제한 없이 근로를 가능하게 했다는 점이다(DRV, 2021c), 법정연금수령연령(Regelaltersgrenze)에 도달한 자는 아무 제한 없이 근로가 가능하며, 이를 연금공단에 신고할 의무도 없다. 동시에 ① 자율적 보험료 납부로 연금인상도 가능하며(환급은 불가능), ② 연금수령을 늦춰 연금을 인상시키는 것도 가능하게 되었다. 1개월 연장마다 0.5%가 인상되며, 이는 법정연금수령연령 2년 이후 연금수령 시 약 12%의 연금인상의 효과를 가져오게 된다. 2020년 코로나 팬데믹의 특수상황에서 경제적 어려움을 겪는 고령 근로자를 고려, 조기퇴직연금의 추가소득제한선(Hinzuverdienstgrenze)을 폭넓게 인상시켰다(DRV, 2021c). 2021년 6,300유로였던 추가소득 제한선을 46,060유로로 높게 인상시켜, 이 금액까지의 연간 소득은 연금 감소로 이어지지 않게 했다. 이는 예를 들어 의료부문에서 코로나 팬데믹으로 인해 발생할 수 있는 인력 부족에 대응하기 위한 것이었다(Ibid.).

이렇게 유연연금제는 조기연금수령을 제한함으로써 고령근로자가 정규직 혹은 전일근로의 일자리에서 근로를 연장할 수 있게 유도하는 정책이라기보다, (어차피 막을 수 없는) 조기연금수령자들에게 추가적으로 미니잡 등 경미고용기회(geringfügige Arbeit)를 장려하는 정책이라고 할 수 있다. 조기연금수령을 선택할 시 피할 수 없는 연금감액(Abschläge)을 본인의 추가소득을 통해 해결할 수 있게 유연성을 마련해 주고, 동시에 연금수령자임에도 연금보험료 납부를 자율적으로 선택할 수 있도록 함으

로써 역시 취업을 장려하는 것이다. 다만, 여전히 추가소득상한선을 정해둠으로써, 조기연금수령과 동시에 은퇴 전 일반적 근로를 병행할 수 없도록 하고 있다. 사실상 조기연금수령 이전과 동일하게 일하면서 연금까지 탈 수는 없도록 해둔 것이다.

#### 나. 유연연금제(Flexirente)에 대한 평가

IAB의 최근 연구에 따르면, 새로운 연금정책을 통한, 근로기간 연장으로의 패러다임 전환이 기업의 인사정책에도 영향을 끼치기 시작했다(Westermeier & Wolf, 2020: 10). 이는 인구고령화뿐 아니라 - 코로나 이전 - 독일 노동시장의 성장추세에 따른 일부 산업에서의 숙련노동자 부족을 해결하기 위해 추진된 것이었다. 코로나 이후 고령자들의 근로기간연장 추세가 보다 근본적인 변화를 나타낼 것인지도 주목할 점이다(Ibid.). 2015년 진행된 연구를 보면, 독일 기업들은 대체로 유연연금제(Flexi-Rente)를 긍정적으로 평가하고 있다. 기업 측의 실업보험금 납부의무면제(Wegfall der Arbeitslosenversicherungsbeiträge) 및 부분연금(Teilrente) 등 추가소득기회의 관대한 허용도 긍정적으로 평가한다(Czeppek et al., 2017: 4~5). 2018년 연구결과에서도 유연연금제 시행 직후 독일기업들은 그것을 매우 긍정적으로 평가했다. 고령자 고용연장을 위해 적합한 유연연금제 요소로는 조기연금수급권자의 추가소득기회의 유연화를 81%로 가장 높게 꼽았고, 74%가 주된 일자리 내에서의 미니잡 전환이라고 답한 바 있다(Westermeier & Wolf, 2020: 7).

법정연금수령연령 이후 근로가 가능해진 것은 취업연장 효과와 더불어 재취업 장려 두 가지 모두를 유도하는 정책에 따른 것이다. 이는 연금유연화와 더불어 고령근로자 공급의 적극적인 증가를 유인하는 정책이다. 다양한 연금유연화로 연금인상 혹은 연금감액 상쇄가능성을 늘렸다. 50세 이후로 자율적 보험료납부(freiwillige Sonderzahlungen), 조기연금수령 및 일반연금수령자의 자율적 보험료 납부 또한 가능한 상황이다. 이는 결국 사회보험의 근로자 자가부담 가능성만 높은 정책으로도 비판할 수 있다. 즉, 고용 및 소득이 불안정한 노동시장이 연금수령금액에 영향을 주

는 것인데, 이를 만회하는 것도 근로자 자가부담으로 귀결되는 것이다.

유연연금제도는 사회적으로 몇 가지 우려점을 지니고 있다. 첫째, 저임금 고령근로자의 선호현상을 경계해야 한다. 청년퇴직 연령의 고령자 근로자 고용에 있어 고용주의 부담이 경감되는 것이 결국 낮은 임금으로 귀결되고, 이는 상대적으로 젊은 근로자에게 불리할 수 있다(Westermeier & Wolf, 2020: 7~8). 고령근로자뿐 아니라 모든 근로자가 공정하고 신뢰할 수 있는 틀(framework)과 조건을 구축하는 것이 중요하다. 기업의 연금수급자 고용을 비판적으로 모니터링하고 신중하게 규제할 필요가 있다(Schmitz, 2018: 120).

둘째, 숙련인력 부족문제 해결은 이를 통해 어려울 수 있다. 자신의 목표를 추구하며 계속 일을 하는 퇴직자가 느끼는 노동의 필요성과 기업의 고용 선호가 일치하지 않을 수 있다. 따라서 숙련된 노동력 부족을 고령근로자를 통해 해결하기 어려울 수 있다(Schmitz, 2018: 120).

셋째, 고령층의 사회적 양극화 경향을 초래할 수 있다(Lejeune and Romeu Gordo, 2017). 감소하는 연금수준을 고령층의 고용을 통해 보상할 수 있다는 것은 지나친 낙관이다. 유능한 고령근로자만 고용되어 추가소득을 얻을 수 있는 것이다. 젊은 시기의 불연속적 고용이력을 가진 고령자들은 여전히 고용이 어렵게 되어 노년기의 사회적 불평등이 가중될 수 있다(Schmitz, 2018: 120).

## 제4절 시사점

튼튼한 공적연금 시스템을 구축하여 65세부터 연금을 수급할 수 있도록 해 온 독일사회는 인구구조의 변화와 세계화의 도전을 맞이하여 고령자들의 노동시장 퇴장방식에 대한 변화를 도모해 왔다. 독일 통일기부터 노동시간 단축과 조기은퇴를 유도하면서 전체 노동시장의 세대별 불균형을 적절히 조절해 온 경험은 지속적으로 적절히 변형되면서 활용되고 있다. 2000년대 초 중반 단행된 하르츠 개혁을 기점으로 시작된 고용의 유연화

를 계기로 미니잡의 도입을 통해 모든 계층에게 추가적인 경미고용의 기회가 확대되었으며, 이는 고령자들에게도 새로운 기회가 되었다. 특히 노동시장의 고령화와 저출산, 저성장 기조의 지속 가운데 연금인상이 동결되면서 고령자들의 연금소득액이 부족해지는 가운데 미니잡은 일정한 보충기제(Aufstockung)로서 역할을 하기 시작했다. 그렇지만 2000년대에는 여전히 고령자들에 대한 고용촉진이 사회적으로 큰 화두가 될 정도는 아니었고, 오히려 청년고용을 위해 조기퇴직을 유도하거나 고령자단축근로제(Altersteilzeit)를 실시하는 등 고령자들을 도구로 하여 노동시장의 유연성과 세대적 순환을 증진시키려는 정책이 주를 이루었다. 그러던 것이 2007년에 고령자 고용촉진 지원책으로서 이니셔티브 50 플러스(Initiative 50 Plus)를 도입하면서 점차 변화해 가기 시작했다. 그와 함께 조기퇴직 정책도 약화시켜 갔고, 특히 2010년에는 고령자단축근로제에 대한 국가의 재정지원도 폐지했다. 2014년에 이르러서는 유연연금제(Flexirente)를 도입해 조기퇴직자와 부분연금수급자들에게 연금수급과 노동소득 수입 기회를 확대시키는 등 본격적인 고령자 고용촉진책들이 도입되어 갔다.

이제는 기존에 독일의 사회보장체계하에서 노후보장(Alterssicherung)의 전형적 수단이었던 “은퇴(Ruhestand)”가 실질적으로 변화하고 있다. 연금수급과 동시에 전일제 직업생활에서 완전히 퇴직하는 것이 아니라, “연금 대신 노동하기” 혹은 “연금도 받으면서 노동하기(Arbeit statt Rente oder Arbeit plus Rente)”의 개념으로 변화하고 있는 상황인 것이다(Schmitz-Kießler, 2019: 10). 이를 위해 독일 노후보장의 가장 보편적인 수단인 법적노령연금 체계를 유연화함으로써, 연금과 동시에 직업생활을 영위할 수 있는 다양한 형태 - 주된 일자리 내 연장근로(Weiterführung), 새 일자리로의 취업 혹은 재취업 등 - 를 포괄할 수 있도록 다양한 기반들이 마련되고 있다(Schmitz-Kießler, 2019: 9).

이러한 독일의 변화를 어떻게 해석할 것인가? 그것이 우리에게 주는 시사점은 무엇인가? 주지하듯이 독일의 노동시장 제도와 정책은 지속적으로 한국에 적지 않은 시사점을 제공해 왔다. 신자유주의 시대에 독일 복지체제에 걸린 부하를 해소하고자 도입된 하르츠 개혁은 이후 우리 노동시장에도 기간제 고용을 활성화시켜야 한다는 주장을 낳게 해, 고용률

70%를 목표로 하면서 허드렛 일자리를 양산하려는 박근혜 정부하에서의 정책을 정당화시키는 데에 활용되기도 했다. 그러나 독일의 전반적으로 안정된 고용체제와 한국의 전반적으로 불안정한 고용체제에 대한 맥락적 이해가 결여된 정책수단의 부분적 도입은 오히려 전체 노동시장에 끼치는 함의가 다를 수 있다. 고령자 고용촉진과 관련한 방안도 마찬가지로 철저한 맥락적 고려를 동반한 입체적 정책번역을 하지 않을 경우 오히려 타당하지 못한 결과를 초래할 수 있다.

앞서 언급한 독일의 다양한 고령자 고용촉진 방안들은 모두 여전히 법정연금으로 약 80%의 고령층이 약 70~80%의 연금소득을 보장받고 있는 여전히 든든하고 안전한 보장체계가 굳건함을 전제로 한 정책들이다. 한국의 경우는 독일에 비해 고령자들의 빈곤문제도 훨씬 더 심각한 상황이며, 그 배후에는 부실한 연금체제와 상대적으로 불안정한 사회보장 등이 자리해 있다. 우리는 여전히 사회연대적 원리를 기초로 하는 공적연금체제의 강화와 안정화가 객관적으로 요구되는 것이 사실이다. 독일의 고령자 고용책이 부분적 보완책이라면, 우리의 경우 고령자 고용책은 그것이 아니고서는 생존할 수 없는 고령자들의 절대적 필요를 채우는 수단이 되어 있다고 하겠다.

한국도 독일 이상으로 초고령화에 진입해 있는 사회인바, 고령자들의 연금에 대한 효능감을 확대시켜야 하는 필요를 지니고 있으면서도 그와 동시에 고용기회를 촉진해서 부실한 연금의 기능적 한계를 절대적으로 보완해야 하는 방안의 구축이 더욱 절실하다. 그렇지만 고령자 고용지원 정책이 고령자 연금약화의 길로 나아가서는 곤란할 것이다. 핵심은 오히려 양자를 모두 다 강화하는 방식이 되어야 하는 것에 있다. 고령자라 하더라도 현재 고려되고 있는 주요한 연령대는 60대들이다. 70대와 80대에 달하면 대체로 자연적인 노화가 심화되어 노동을 수행할 수 있는 조건이 더욱더 약화될 수밖에 없다.

미니잡을 영위하는 연금수급자들은 어디까지나 여전히 연금소득에 자신들의 생계의 방점이 찍혀 있다. 그렇기 때문에 연금이 취약한 우리의 고령자들에게 미니잡과 같은 경미고용은 현실적인 대안이 되기 어렵다. 독일에서도 미니잡이 강화되고 강조될수록 정규고용관계와 정상연금의

의미가 희석되어질 수 있음을 경계하는 목소리가 크다.

유연연금제도의 경우도 조기은퇴자들이 겪는 연금삭감이 초래하는 소득의 부족을 메워낼 수 있는 행위공간을 연금수급자들에게 제공해 주는 것이다. 미니잡이 상대적으로 허드렛일자리의 성격이 강한 것에 비해 유연연금제도는 기존의 일자리를 유지하면서 노동시간을 줄이고 조기연금 수령으로 인한 연금삭감을 일정한 수준의 노동소득으로 보완할 수 있는 기회를 주는 성격이 강하다. 과거 노동연령과 퇴직연령의 엄격하고 경직된 구분이 있었다면, 이제는 양자 모두의 끝과 시작에 일정하게 변화를 주면서 서로가 결합될 수 있도록 해 점진적 퇴장의 기회를 열어 주는 제도가 바로 유연연금제라고 볼 수 있다.

독일의 유연연금제는 미니잡에 비해 우리의 고령자들에게 보다 더 실효성이 있다고 보여진다. 연금수급액수를 놓고 보았을 때, 우리의 연금제도의 현재 상태는 독일에서 연금액의 일부가 삭감된 조기연금수급과 유사해 보인다. 이때 연금수급을 하면서도 노동시장에 일정하게 잔류할 수 있고 두 가지 기제가 동시에 작동하는 시기가 일정하게 이어진다면, 고령자들에게 적지 않게 도움이 될 수 있다. 다만 독일과 달리 우리는 60세 정년제도가 작동하고 있으며, 연금수급연령이 점점 미뤄지는 상황이다. 그 결과 오히려 ‘소득 크레바스(공백)’의 시기가 고령자들에게 공포를 자아내고 있다. 우리의 정년제도와 연금제도의 개혁을 고민하면서, 단지 정년연장이나 아니냐를 고민하는 것을 넘어, 유연하게 연금을 조기수령하면서 노동시간을 줄여 노동시장에 잔류해 있는 독일의 60대 노동자의 상태를 떠올려 보면 어떨까? 우리의 고령자들에게 그에 준하는 조건을 마련하는 길은 불가능할까?

## 제 3 장

### 핀란드의 고령자 고용지원 정책

#### 제1절 서론

핀란드는 한국의 고령자 고용지원 정책에 대한 의미있는 시사점을 제시할 수 있는 사례로 관련 정책 내용을 체계적으로 살펴볼 필요가 있다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 핀란드 사례를 탐구하는 것은 복지레짐론의 관점에서 고령화라는 선진자본주의 국가들이 공통되게 겪어 온 문제에 대해 사민주의 복지국가의 대응이 가지는 유형적 특수성이 있는지, 특수성이 있다면 그 내용은 무엇인지를 파악하는 데 유용하다. 핀란드는 사민주의 복지국가 중 하나로 사민주의 정당과 노동조합이 강력한 정치적 힘을 가지고 노동권과 노동자의 정치사회적 참여를 중시하는 사회적 레거시를 형성하였다. 그 결과 노사정 3자 합의가 중앙, 지역, 산별 등 여러 차원에서 사회운영에 중요한 요소로 작동하였다. 핀란드에서도 경제위기, 재정문제, 신자유주의 확산 등 제약 속에서 다른 사민주의 복지국가와 마찬가지로 조합주의가 일부 약화되었지만, 고령자 고용지원 정책을 비롯한 사회정책 수립과 운영에서 여전히 중요할 수 있다. 고령자 고용지원 정책 결정과 집행에서도 노동조합과 사용자의 요구를 반영하고 합의를 이끌어내는 것이 중요할 수 있다는 것이다. 사민주의 복지국가의 하나로써 핀란드 사회가 가지는 특징을 염두에 두고 핀란드 고령자 고용지원 정

책의 방향, 내용, 운영체계 등을 살펴볼 필요가 있다.

둘째, 핀란드는 다른 유럽국가보다 이른 고령화와 비교적 낮은 복지국가 출발, 고령자의 낮은 교육수준 등 정책 조건의 불리함 면에서 참고할 만하다. 핀란드는 사민주의 복지국가로는 한국과의 사회정책 시차가 상대적으로 크지 않지만, ‘고령화만큼은 다른 유럽 국가보다도 약 15년 정도 이르게 시작되었고, 그 속도 역시 매우 빨랐다(Hannu, 2004).’ 핀란드는 1990년대에 이미 고령화에 대한 준비를 시작해야 했지만 사회정책은 수립되어 있지 않았고, 고령노동자 교육수준은 젊은 세대에 비해 현격하게 낮은 반면, 일에서는 첨단기술에 대한 신속한 적용이 요구되었다(Hannu, 2004). 이는 현재 한국 사회가 빠른 고령화 속에서 맞닥뜨리고 있는 정책 요구 및 정책 환경과도 중첩된다. 불리한 정책조건에서 고령자 고용문제에 효과적으로 대응한 핀란드 사례를 살펴보는 것은 한국에 의미있는 시사점을 제공할 것으로 기대된다.

셋째, 핀란드는 고령자 고용률 등 양적 측면에서 주목할 만한 성과를 거두었다. 핀란드는 1998~2002년에 FINPAW(Finnish National Program on Ageing Workers)라는 대규모 고령자 고용지원 프로그램을 실시하였고, 만 55~64세 고용률이 1997년 35.8%에서 2003년 49.6%로 불과 6년 사이에 약 14%p 증가한 바 있다[핀란드 통계청(이하, Statistics Finland), 2021. 8. 1]. 어떻게 이러한 변화가 가능했는지, 어떠한 정책적 노력이 핀란드 사회의 무엇을 바꾸어 놓았는지 살펴보는 것은 한국 사회에도 유용할 것이다.

넷째, 핀란드 고령자 고용지원 정책은 양적 변화만을 추구하는 단기적 고용 정책을 나열하는 것이 아니라, 사회 자체를 바꿔내는 질적 변화를 추구했다는 점에서 참고할 만하다(Ilmarinen, 2004). 양적 성과에 치중하기 쉬운 고령자 고용지원 정책을 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 질과 삶의 질 모두에서 적절성을 놓치지 않은 사례로 핀란드는 한국 고령자 고용지원 정책의 현재를 짚어 보고 비전을 제시하는 데 의미가 있

을 것이다.

다섯째, 고용지원 정책과 사회보장 정책의 연관성 측면에서 핀란드는 흥미로운 사례이다. 핀란드에서는 고령자 고용촉진 정책이 적극적으로 전개된 시기에 연금개혁이 여러 차례 이루어졌다. 구체적인 개혁 내용과 효과를 들여다봄으로써 핀란드 공적연금제도에서 고령화 대응과 사회보장 기능의 적절성 사이에서 어떤 균형이 선택되어왔는지, 어떤 해법을 추구했는지 살펴보는 것은 지금의 한국 사회에도 시사하는 바가 클 것이다.

정리하면 핀란드는 고령화 정도, 경제상황, 고령자 교육수준, 고용 관행 등이 유리하지 않은 상황에서 고령자 고용지원 정책을 다른 나라보다 이르게 실시하였다. 핀란드 고령자 고용지원 정책은 양적, 질적 측면에서 상당히 성공적이었던 것으로 평가되는데, 이를 가능하게 한 정책 방향과 내용, 실행방식은 핀란드 사회의 고유한 특성과 함께 시민주의 복지국가의 유형적 특성 또한 반영하고 있을 가능성이 높다.

이러한 핀란드 사례 검토는 한국에서 고령자 고용지원 정책의 실질적인 내용을 발전시키는 데 기여할 것으로 기대된다. 나아가 핀란드 사례는 한국의 고령자 고용지원 정책이 갖춰나가야 할 정책 기반은 무엇인지, 궁극적인 정책 목적으로 고령자의 삶의 질을 어떻게 제고할 것인지, 정책이 실효성을 갖기 위해 구체적으로 필요한 것은 무엇인지 등 더욱 중요한 질문에 대한 답을 찾아가는 데에도 단서를 제공할 것이다.

## 제2절 고령자 고용지원 정책의 배경

핀란드의 대표적인 고령자 고용지원 프로그램 FINPAW는 1990년대 후반과 2000년대 초에 실시되었고, 이후에도 그 규모와 실행 단위가 다양한 고령자 고용지원 프로그램들이 계속 등장하였다. 또한 고령노동자 채용, 교육, 작업환경, 은퇴나 실업 시 소득보장 등에 영향을 미칠 만한 여러 법이 개정되었다. 그렇다면 핀란드에서 고령자 고용에 관한 이러한 변화가 이루어진 배경은 무엇일까?

## 1. 핀란드 인구구조의 변화

핀란드의 총인구는 2020년 말 기준 553만 명이며, 이 중 만 65세 이상 인구는 125.5만 명으로 노인인구 비중은 22.7%이다.<sup>31)</sup> 이는 다른 노르딕 국가나 EU 평균보다 높은 수치이다. 핀란드에서는 2차대전 직후인 1946~1954년 베이비붐이 있었고, 그 결과 2010년대 중반에 이미 초고령사회로 진입하였다. 노인부양비는 1990년 20.1이었던 것이 2020년 36.8로 크게 증가하였다(표 3-1 참조).<sup>32)</sup>

〈표 3-1〉 핀란드의 연령대별 인구구조와 부양비 변화 추이(1990~2020년)

(단위: 천 명, %)

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
총인구	5,000	5,117	5,181	5,256	5,375	5,487	5,534
0~14세	19.3	19.0	18.1	17.3	16.5	16.3	15.6
15~64세	67.2	66.7	66.9	66.7	66.0	63.2	61.7
65세 이상	13.5	14.3	15.0	16.0	17.5	20.5	22.7
부양비	48.7	49.9	49.4	49.8	51.6	58.2	61.9
노인 부양비	20.1	21.4	22.4	24.0	26.5	32.3	36.8

자료: Statistics Finland's Database, 2021. 8. 10 추출.

이렇게 핀란드는 급속도의 고령화를 21세기 초부터 경험하였고, 베이비붐 시기를 고려하면, 2010~2030년 사이에 고령화 속도가 특히 빠를 수밖에 없다. 한때 고령화 속도는 2030년대부터는 늦춰지고 노인인구 비중은 2030년 26%에서 2060년 29%로 증가하는 데 그칠 것으로 예측된 적도 있다. 그러나 기대수명, 출산율 등 사회 변화 가운데 인구전망은 계속 수정되었다(Laine, Veli, Pekka Sinko, and Vesa Vihriälä, 2009). <표 3-2>에 따르면 노인인구 비중은 2030년 25.9%, 2040년 27%, 2050년 28.3%, 2060년 30.6%, 2070년에는 32.1%로 예측되어, 이전 전망치나 다른 나라

31) 핀란드 통계국(이하, Statistics Finland), 2021. 8. 1.추출.

32) 부양비는 만 15~64세 인구 대비 만 14세 미만과 만 65세 이상을 합산한 인구 비중을 의미한다(Statistics Finland, 2021. 8. 10 추출).

전망치보다 고령인구 증가세가 도드라진다. 이는 핀란드의 고령화 대응 정책이 21세기 진입 이전에 시작되어야 했던 이유를 설명해준다.

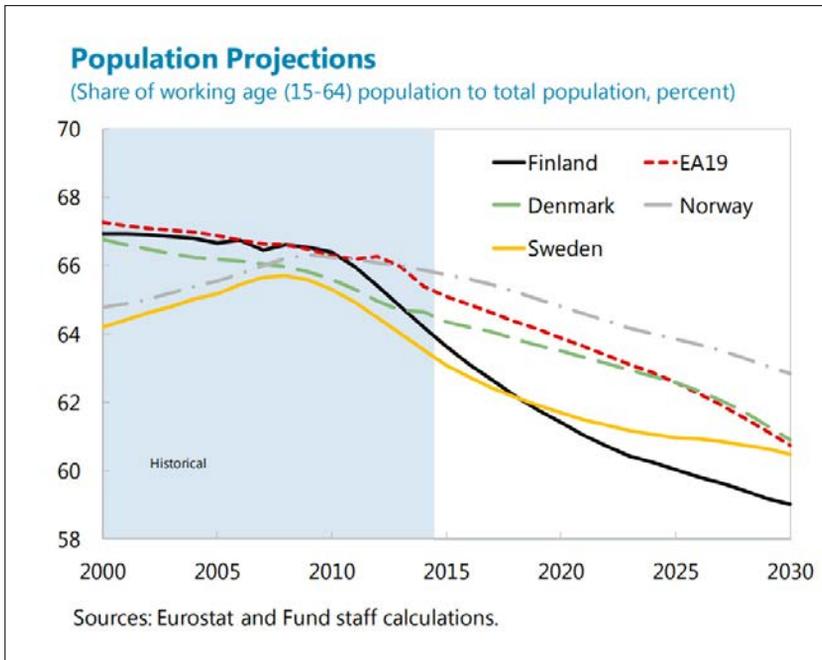
〈표 3-2〉 전체 인구 중 65세 이상 인구 비율 전망(2019~2070년)

(단위 : %)

	2019	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
덴마크	21.7	23.3	25.6	27.5	27.9	27.9	28.1	28.4	28.3	28.4	28.4
핀란드	22.1	24.3	25.9	26.9	27.0	27.5	28.3	29.3	30.6	31.4	32.1
스웨덴	20.0	20.6	21.4	22.2	22.8	23.1	23.5	24.5	25.6	25.9	26.3
노르웨이	17.4	19.2	20.6	22.1	23.3	23.8	24.5	25.4	26.3	27.1	27.8
EU	20.4	22.4	24.4	26.2	27.7	28.8	29.6	30.1	30.3	30.3	30.3

자료 : European Commission(2021a), *The 2021 Ageing Report : Economic and Budgetary Projections for the EU Member States(2019~2070)*.

〈그림 3-1〉 전체 인구 중 15~64세 인구 비중 전망(2000~2030년)



자료 : IMF(2002), "Finland : Staff Report for the 2002 Article IV Consultation," Country Report No. 02/186.

## 2. 핀란드의 경제구조<sup>33)</sup>

핀란드는 1917년 러시아로부터의 독립 이후 러시아, 독일과 계속 전쟁을 겪다가 1950년대에 와서야 본격적인 산업화를 시작하였다. 핀란드 산업화는 풍부한 삼림을 활용한 임업, 제지업을 기반으로 하며, 여기에서 파생된 화학, 기계/금속산업, 첨단 정보통신기술을 핵심으로 하는 전기/전자산업이 경제를 이끌고 있다. 특히 기계/금속산업은 2019년 매출 기준 전체 핀란드 경제의 33%를 차지하고 있다. 한편 대표 기업인 노키아는 2013년 휴대폰 사업부문을 마이크로소프트에 매각하는 등 부침을 겪으면서 전체 산업에서 차지하는 비중이 2005년 30%에서 2019년 15%로 크게 감소했다. 그럼에도 노키아는 2013년 휴대폰 사업부문 매각 이후 유무선 통신장비 분야에 집중하여 세계적인 지위와 핀란드 내 최고 매출액을 유지하고 있다. 또한 핀란드는 AI산업, 디지털 헬스케어산업에서 유럽을 선도하고 있다. 핀란드 정부는 AI산업 육성을 본격적으로 추진하고 있으며 업무 도입 또한 현실화되고 있다(오인제, 2021).<sup>34)</sup>

핀란드는 고령화에 따른 인력 부족을 해결하기 위해 특히 IT·조선·바이오산업 등에 해외 고급인력을 유치하고 스타트업을 지원하는 정책을 시행하고 있다(오인제, 2021). 또한 앞서 AI 기술 적용 확산에서 설명한 바와 같이 핀란드에서는 다양한 신기술, 특히 디지털 기술이 빠르게 발전하며 적용되고 있는데, 이는 핀란드 노동자들이 새로운 기술에 적응하는 것이 점점 더 중요한 이슈가 되고 있음을 의미한다. 특히 고령노동자들에게도 일의 변화, 그중에서도 기술 변화에 적응하는 것이 중요한 이슈가 되고 있다.

산업화 과정에서 핀란드는 소비에트연방과 서방 경제의 주요 연결고리 역할을 하였고, 이것이 1980년대까지 성장의 주요 동력이었다. 그러나 이

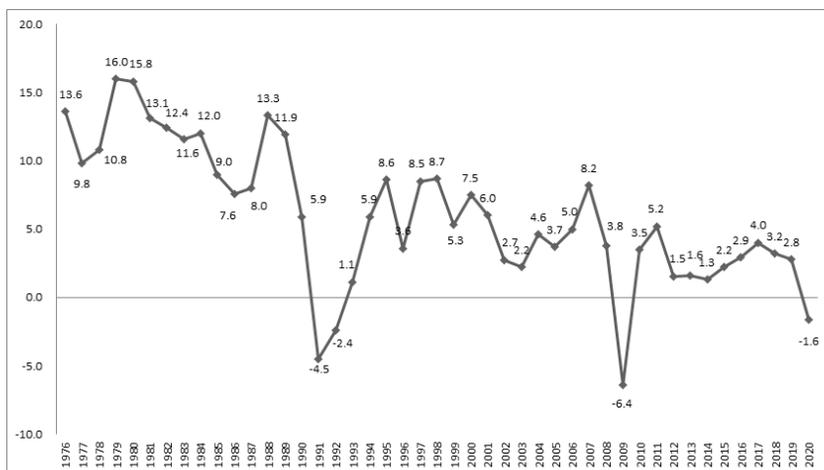
33) 경제구조 설명은 KOTRA 오인제(2021)의 핀란드 산업 개관(www.kotra.or.kr)을 요약한 것이다.

34) FAIA(Finland's AI Accelerator)에 의하면 AI 육성정책 발표 이후 인공지능 솔루션 도입 및 활용기업 숫자가 거의 3배로 늘어났으며, 5인 이상 핀란드 기업의 3%가 인공지능 기술을 일상 업무에 사용하고 있다. 맥킨지(McKinsey)가 발표한 AI readiness(2019)에서 핀란드는 최상위 그룹에 속했으며, Oxford insights가 발표한 Government AI Readiness Index(2019)에서 싱가포르, 영국, 미국, 독일 다음으로 5위에 위치하고 있다(오인제, 2021).

러한 편중은 경제의 위험 요소이기도 하였다.<sup>35)</sup> 핀란드는 다른 스칸디나비아 국가들과 함께 1990년대 초에 금융위기로 촉발된 극심한 경제위기를 겪었는데, 이는 소비에트연방 해체로 인한 대외교역 위기와의도 중첩되었다. [그림 3-2]에서와 같이 핀란드의 GDP 변화율은 1980년 15.8%, 1989년 11.9%, 1990년 5.9%였던 것이 1991년에 -4.5%, 1992년 -2.4%를 기록하였고, 1990년대 중반까지도 회복 속도는 느렸다. 1990년대 중반 이후 회복되었던 성장률은 2008년 글로벌 금융위기 당시인 2009년에는 -6.4%로 떨어졌지만 2010년에는 다시 3.5%로 올라갔고 이후 2010년대에는 경제회복기가 이어졌다. 그러나 코로나19 국면인 2020년 GDP 변화율은 다시 -1.6%를 기록하였다.

1990년대 초 경제위기는 고령자 고용 정책 방향에 커다란 영향을 미쳤다. 당시 고령노동자는 기업들의 구조조정 타깃이 되어 집중적으로 실직을 경험하였다. 또한 이 시기 불황으로 노동조건이 악화되면서 노동조합은 일터에서의 삶의 질에 대한 커다란 문제의식을 갖게 되었다. 더욱이

[그림 3-2] 핀란드의 GDP 변화율(전년 대비) : Change in Value



자료 : Statistics Finland's Database, 2021. 8. 1. 원자료 추출.<sup>36)</sup>

35) 2015년 기준 핀란드의 주요 수출국은 독일, 스웨덴, 네덜란드, 미국, 러시아 순으로 러시아는 다섯 번째이다(오인제, 2015).

36) [https://www.stat.fi/til/vtp/2020/vtp\\_2021-12-17\\_tau\\_001\\_en.html](https://www.stat.fi/til/vtp/2020/vtp_2021-12-17_tau_001_en.html)

대중도 대량실업이 개인의 능력이 아니라 거시경제 충격과 기업의 인력 정책에 의해 발생한다는 것을 생생하게 경험하면서, 고령자 고용 정책을 포함한 고용 정책에 시선을 달리하게 되었다. 경제위기 이전에는 ‘낭비적인 노동시장 정책’이 고령노동자를 작업장 밖으로 내몰고 있다는 인식이 강했다면, 경제위기 이후에는 이러한 시각이 변화한 것이다. 이러한 대중의 관점 변화는 핀란드의 고령자 고용 정책 방향과 내용을 재구성하는 데 상당한 영향을 미친 것으로 평가된다(Hannu, 2004).

### 3. 핀란드 고령 노동시장 특성

#### 가. 실질은퇴연령 추이와 특징

인구 고령화로 인해 핀란드 노동시장에 발생할 가장 큰 문제로 부각된 것은 21세기에 닥칠 노동력 공급 부족이었다. 경제활동인구 수, 피용자 수의 지속적인 감소가 이루어진다면 고령노동자가 은퇴할 때 신규 인력을 채용하는 것이 어려워진다. 이는 일터에서 노동자들에게 과도한 업무 부담 문제도 유발하지만, 사용자들에게도 위기를 가져온다.

그러나 오랫동안 핀란드의 고령자 고용 정책은 젊은 세대의 채용 촉진을 위해 조기퇴직을 권하는 것이었고, 조기퇴직연금, 실업연금, 장애연금 등이 조기은퇴를 가능하게 하는 통로로 활용되고 있었다. 핀란드에서 조기퇴직은 일반화되어 일종의 사회적 권리로 여겨지기까지 하였다(Gould and Saurama, 2004). 핀란드의 실질은퇴연령은 1989년 58.2세에서 1997년 58.5세로 거의 변화하지 않았다.<sup>37)</sup> 요컨대 오랫동안 50대 은퇴가 일반화된 상황에서, 노동력 공급 위기가 가시화되면서 비로소 실질은퇴연령을 늦추는 것이 정책 의제로 떠오른 것이다.

이후 1990년대 후반부터 2020년까지 핀란드의 실질은퇴연령은 꾸준히 높아졌다. 1997년 58.5세였던 은퇴연령은 2020년 기준 63.75세로 높아졌다. 아래 <표 3-3>과 같이 소득비례연금 수급자라면 한정하여 그 변화를 보아도 1996년 57.2세에서 2020년 60.4세로 은퇴연령은 꾸준히 높아졌

37) 핀란드 연금센터 웹사이트(www.etk.fi), 2021. 8. 1.

〈표 3-3〉 핀란드의 소득비례연금수급자의 실질은퇴연령

(단위: %)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
변화율	57.2	57.3	57.5	57.4	57.5	57.7	57.6
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
변화율	57.5	57.8	58.6	58.4	58.4	58.8	59.5
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
변화율	59.6	59.8	60.0	60.3	60.5	60.7	60.7
	2017	2018	2019	2020			
변화율	60.8	60.4	60.2	60.4			

주: 소득비례연금 수급자의 평균 실질은퇴연령으로, 전체 퇴직자 대상 평균값보다 약간 낮은 것으로 알려져 있음.

자료: Finnish Centre for Pensions, Pension Dataset, [https://tilastot.etk.fi/pxweb/en/ETK/ETK\\_130elakkeellesiirtymisika/esiirtymisika01.px/table/tableViewLayout1/](https://tilastot.etk.fi/pxweb/en/ETK/ETK_130elakkeellesiirtymisika/esiirtymisika01.px/table/tableViewLayout1/), 2021. 8. 1. 추출.

다. 2008년 세계경제위기 속에서도 은퇴연령 상승세는 멈추지 않았지만, 최근 코로나19 경제위기 상황에서 이는 주춤하고 있다.

꾸준한 상승에도 불구하고 핀란드의 은퇴연령은 아직 다른 유럽국가보다 높은 편은 아니다. 아래 <표 3-4> 국제비교를 보면 2019년 핀란드의 실질은퇴연령은 덴마크 64.6세, 스웨덴 65세, 노르웨이 65.4세 등 다른 스칸디나비아 국가들보다 낮고, EU 평균과 비슷하다.

〈표 3-4〉 실질은퇴연령 현황과 전망(2019~2070년)

(단위: %)

	2019	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
덴마크	64.6	65.2	65.5	65.5	65.5	65.5	65.5	65.5	65.5	65.5	65.5
핀란드	63.7	63.9	64.4	64.7	65.1	65.4	65.8	66.1	66.4	66.7	67.1
스웨덴	65.0	65.1	65.1	65.1	65.1	65.1	65.1	65.1	65.1	65.1	65.1
노르웨이	65.4	65.4	65.4	65.4	65.4	65.4	65.4	65.4	65.4	65.4	65.4
EU	63.8	64.5	64.8	64.9	65.1	65.2	65.3	65.4	65.5	65.6	65.6

자료: European Commission(2021a), The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States(2019~2070).

그러나 2070년까지 핀란드의 은퇴연령 상승 폭은 다른 스칸디나비아 국가 및 유럽 평균보다 클 것으로 전망된다. European Commission(2021a)에 따르면 핀란드는 2019년 63.7세에서 2050년 65.8세로, 2070년 67.1세로 계속 증가하지만 같은 기간 스웨덴은 0.1세, 노르웨이는 0세, EU평균은 1.8세만큼 증가한다. 2040년 이후에는 핀란드 노인이 EU나 스웨덴 노인보다 더 오래 일할 것이라 전망된다. 핀란드의 은퇴연령 상승에 대한 낙관적 전망은 고령자고용 환경 변화와 그동안의 고령자 고용률 상승 추세를 예측에 반영한 결과로 보인다.

#### 나. 고령자 고용률 추이와 특징

FINPAW 실시 직전인 1997년 핀란드의 만 55~64세 고용률은 35.8%였으며 만 65~74세 고용률은 3.5%에 불과하였다. 그러나 고령자 수의 빠른 증가와 코로나19 등으로 인한 경기 하강에도 불구하고 핀란드에서 고령자 고용률은 2020년까지 꾸준히 증가하였다. 그 결과 만 55~64세 고용률은 다른 연령대 고용률에 비해 크게 뒤떨어지지 않는다. 2020년 기준 핀란드의 만 15~64세 인구의 고용률은 71.6%이고, 만 55~64세 고용률은 67.5%이다(Statistics Finland, 2021). 1997년에서 2020년 사이 주요 목표집단인 만 55~64세의 고용률은 2배 가까이 높아진 것이다.

그렇다면 해당 기간 핀란드의 고령자 고용률은 어떤 형태로 증가하였는가? 핀란드 고령자 고용률 변화 추이는 [그림 3-3], [그림 3-4]와 같다. 먼저 주요 정책대상인 만 55~64세 고령자의 고용률은 1995년부터 2020년까지 한 해도 빠짐없이 꾸준히 증가했다. 특히 1990년대 후반부터 2000년대 초 사이에, 그리고 2010년대 후반에 그 증가폭이 컸다.

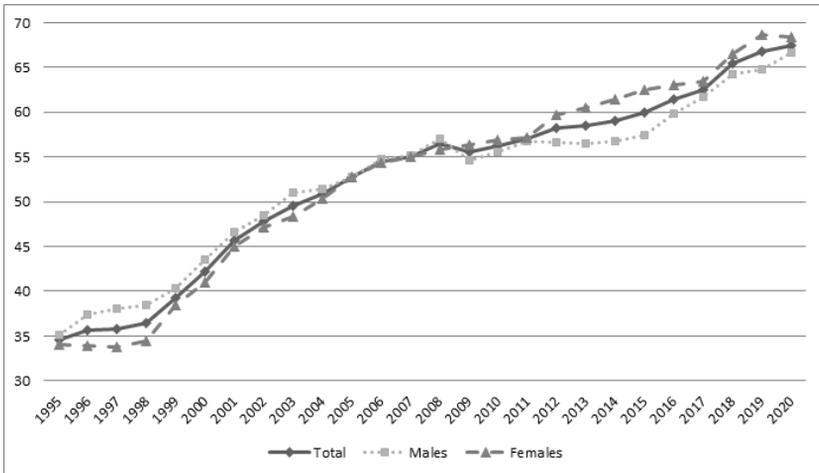
만 55~64세 인구수가 51.4만에서 72.7만으로 증가하는 가운데 고용률이 크게 높아졌다는 것은 해당 연령대 노동자 수의 증가 폭이 상당히 크다는 것을 의미한다. 1995년 만 55~64세 노동자 수는 17.8만에서 2020년 49.1만 명으로, 세 배 가까이 증가하였다. 이는 핀란드의 인구와 경제 규모에 비추어 볼 때 매우 큰 변화임이 틀림없다.

핀란드의 만 55~64세 고용률 추이를 성별로 살펴보면, 1995년에는 남

성고용률 35.1%, 여성고용률 34.1%로 남성이 약간 더 높았다. 이러한 만 55~64세 남녀 고용률 차이는 2005년부터 급격하게 좁혀지다가 세계 경제위기의 영향이 크게 나타난 2009년에는 역전되었다. 경제위기 국면에서 남성고령자의 고용률 증가는 여성에 비해 더 어려운 과제였던 것으로 보인다. 2020년 만 55~64세 여성고용률은 68.4%, 남성고용률은 66.6%로서, 중고령자 중 여성고용률 우위는 최근까지 이어지고 있다. 이는 다른 EU국가에서는 발견되지 않는 현상이며, 핀란드의 만 15~64세 인구에서 남성 고용률이 더 높은 것과는 반대된다.<sup>38)</sup>

만 55~64세 고용률의 시간에 따른 추이 역시 성별로 상당히 다른 모습을 보이는데, [그림 3-3]에 따르면 1990년대 중반까지 정체되어 있던 여성고용률은 1998년부터 2020년까지 꾸준히 증가했지만, 남성고용률은 2015년에 와서야 비로소 회복되었다. 2008년 세계 경제위기 이후의 고령자 고용률의 성별 차이는, 고령자 내에서의 성별 종사산업의 분리 및 산업 분야에 따른 경제위기 영향의 차이, 나아가 제조업 쇠퇴 및 서비스업 성장과 같은 산업구조 재편 등과 관련된 현상으로 추측된다.

[그림 3-3] 핀란드 고령노동자의 고용률 추이 I(만 55~64세) : 1995~2020년



자료: Statistics Finland's Database, 2021. 8. 1. 추출.

38) 2020년 기준 핀란드의 만 15~64세 인구의 고용률은 71.6%이고, 이 중 남성고용률은 72.5%, 여성고용률은 70.7%이다(Statistics Finland's Database, 2021. 8. 1).

〈표 3-5〉 핀란드 고령노동자의 실업률 추이 I(만 55~64세)

(단위: 천 명, %)

	1995	1997	2000	2002	2005	2007	2010	2012	2015	2017	2020
전 체	19.9	14.8	9.1	8.2	6.9	6.3	6.5	6.6	8.0	7.8	7.4
남성	21.3	14.6	9.2	8.5	7.2	6.8	7.4	8.1	9.2	8.7	8.1
여성	18.5	15.0	9.1	7.8	6.6	5.9	5.7	5.1	7.0	7.0	6.9
성별 차이	2.8	-0.4	0.1	0.7	0.6	0.9	1.7	3.0	2.2	1.7	1.2

자료: Statistics Finland's Database, 2021. 8. 1. 추출.

고령자 고용률의 증가는 해당 연령대 노동자의 실업률 감소와도 밀접하다(표 3-5 참조). 만 55~64세 실업률은 1995년 19.9%였던 것이 2020년 7.4%로 크게 떨어졌다. 만 55~64세 실업률의 한 자리 수 진입은 2000년 9.1% 실업률을 기록하면서 이루어졌고, 이후에도 계속된 것이다.<sup>39)</sup> 해당 연령대 실업률은 2008년에는 5.4%까지 떨어졌다. 이는 지난 20여 년 동안 만 55~64세 인구의 노동력과 일자리 매치가 상당히 개선되었음을 보여준다.

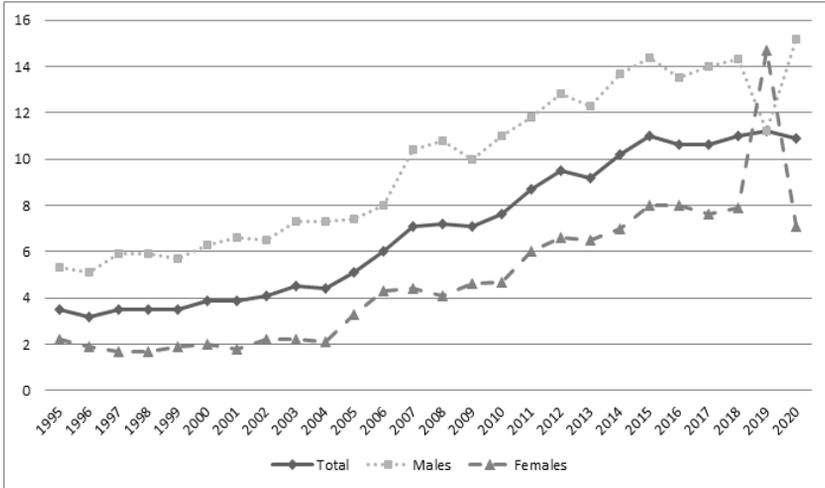
해당 연령대 실업률을 만 60~64세와 만 55~59세로 나누어 살펴보면 2019년에는 만 60~64세 실업률이 7.1%, 만 55~59세 실업률이 6.3%였고, 2020년에는 각각 8.4%, 6.8%였다(Finnish Center for Pensions, 2021). 고령자의 연령대별 실업률에는 큰 차이가 없다.

한편 은퇴연령을 뒤로 늦추고자 하는 고령자 고용 정책의 의도와 향후 고령자 개념의 변화 가능성을 고려한다면 만 65~74세 고용률 추이도 함께 살펴볼 필요가 있다.<sup>40)</sup> 1995~2000년 사이 만 65~74세 인구수는 43만에서 71.2만 명으로 늘었고, 고용률은 3.5%에서 10.9%로 높아졌다. 이 연령대 인구 증가 폭은 만 55~64세에 비해 더 컸고, 일반적으로 은퇴기로 여겨지며, 건강상태와 교육수준 면에서 고용에 더 불리할 수 있다. 즉, 이 연령대 고용률 증가는 더욱 어렵다. 그럼에도 만 65~74세 고용률은 증가하였고, 노동자 수는 15만 명에서 78만 명으로 증가하였다.

39) 2020년 기준 핀란드의 청년실업률은 16%이다(Statistics Finland's Database, 2021. 8. 1).

40) 해당 연령대의 경제활동인구의 대부분은 피용자이므로 고용률과 경제활동참여율은 유사하며, 실업률은 집계되지 않는다.

[그림 3-4] 핀란드의 고령자 고용률 추이 II(만 65~74세) : 1995~2020년



자료: Statistics Finland's Database, 2021. 8. 1. 추출.

[그림 3-4]를 보면, 만 65~74세의 경우 1995년에서 2020년 사이 남성 고용률이 여성 고용률보다 2배 이상 높았다. 고용률의 젠더 차이는 같은 시기 만 55~64세 경우와 대조된다. 이는 가치관, 교육수준 성별 격차, 노동시장 여건, 건강수준 성별 격차 등의 세대 간 차이와 관련된 것으로 보인다.

핀란드의 고령자 경제활동참여 전망은 유럽 평균에 비해 낙관적이다. <표 3-6>에 따르면 핀란드의 만 55~64세 경제활동참여율은 2019년에는 스웨덴, 노르웨이에 비해 낮았지만, 2070년 전망치는 81.4%로 예상되어 다른 스칸디나비아 국가 및 EU 평균보다 높다.

만 65~74세 경제활동참여율로 보아도 핀란드는 2019년 기준 11.5%로 스웨덴 17.8%, 노르웨이 19%에 비해 현격히 낮으며, EU 9.8%보다 약간 높은 수준에 불과하다. 그러나 역시 전망치는 다른 어느 나라보다 낙관적이다. 핀란드는 만 65~74세 경제활동참여율이 2050년 16.9%, 2070년 24.8%로 2019년에 비해 두 배 이상 높아질 것으로 예상되었다. 반면 스웨덴과 노르웨이는 2019년에 비해 약간 감소할 것으로 예상되었다. 이는 핀란드의 경우 워낙 초기값이 낮기 때문이기도 하지만, 기존 증가 추세 및 잠재력에 대한 긍정적 평가를 반영하기도 한다(표 3-6 참조).

〈표 3-6〉 노르딕 국가의 중고령자 경제활동 참여율 예측치

국가	2019	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
만 55~64세											
핀란드	71.5	69.3	69.6	73.3	74.8	75.9	77.7	78.6	79.6	80.8	81.4
스웨덴	81.7	80.1	79.4	79.0	78.9	79.1	78.9	78.0	78.9	79.2	78.9
노르웨이	73.9	73.2	71.5	70.1	70.0	70.2	70.3	70.3	70.2	70.4	70.3
덴마크	74.6	73.5	73.9	75.2	75.7	75.6	75.3	75.6	75.6	75.9	76.0
EU	62.3	66.7	68.6	69.6	69.8	70.0	70.3	70.9	71.6	72.0	71.9
만 65~74세											
핀란드	11.5	11.0	11.5	11.9	13.3	15.6	16.9	18.5	20.7	22.1	24.8
스웨덴	17.8	17.4	17.8	17.9	17.5	17.3	17.5	17.8	17.3	16.8	17.4
노르웨이	19.0	19.6	19.9	19.5	18.5	18.0	18.6	18.8	18.5	18.3	18.2
덴마크	13.9	15.7	18.3	18.0	17.1	18.7	19.0	19.1	18.3	18.6	18.5
EU	9.8	12.2	14.9	16.0	16.5	17.0	17.4	18.0	18.4	19.1	19.9

자료: European Commission(2021a), The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States(2019~2070).

#### 다. 연령대별 임금근로자 소득

풀타임임금소득자 총소득 기준, 고령노동자의 소득 수준은 다른 연령대에 비해 크게 뒤떨어지지 않는다. 만 55~64세 노동자는 다른 연령대에 비해 고용률이 낮지 않고, 총소득도 뒤떨어지지 않는다. <표 3-7>에 따르면 2017년 기준 60대 노동자도 총소득은 만 20~34세 노동자보다 더 높다. 풀타임노동자 대부분은 연금 미수급자이므로 총소득 중 대부분은 임금으로 추정된다. 만 70~74세 고령 풀타임노동자의 중위소득은 EUR 3,000 이하로 전체 노동자의 중위소득보다 약간 낮지만 그 차이는 크지 않다.

<표 3-7>의 연령대별 총소득 변량에서 보이듯이 중고령 노동자 내 총소득 격차는 다른 연령대에 비해 더 크다. 특히 만 65~69세, 만 70~74세 풀타임노동자 사이의 총소득 변량은 다른 연령대에 비해 훨씬 크다. 고령 노동자 내에서 특히 임금 격차가 더 클 수 있다.

또한 다른 나라와 마찬가지로 핀란드에서도 다양한 형태의 비표준적 고용(nonstandard work)이 증가세를 보였다.<sup>41)</sup> 시간제노동자는 2000년

41) 핀란드 통계청에서는 비표준적 노동을 시간제노동(part-time work), 계약직 노동(fixed-term contracts), 파견노동(agency work), 1인 자영노동(sole self-employee)

〈표 3-7〉 연령대별 풀타임 임금소득자의 총소득 중위값과 변량

(단위: EUR/ 월, 2017년 기준)

	총소득의 중위값	총소득의 변량 (Coefficient of variation)
전체	3,018	47.81
15~19세	2,029	30.47
20~24세	2,322	28.55
25~29세	2,641	33.85
30~34세	2,958	39.05
35~39세	3,168	43.52
40~44세	3,299	47.25
45~49세	3,225	49.58
50~54세	3,154	48.97
55~59세	3,066	48.48
60~64세	3,025	48.73
65~69세	3,143	57.65
70~74세	2,861	65.61

자료: Statistics Finland's Database. 2021. 8. 1. 추출.

대 초에 이미 13%로 증가하였고, 2015년에도 만 15~74세 노동자 중 약 14%를 차지한 것으로 집계되었다(İlsöe and Larsen eds., 2021).<sup>42)</sup> 핀란드에서는 여성노동자도 남성과 마찬가지로 풀타임노동을 하는 것이 일반적이며, 고령노동자의 시간제 노동 비중이 큰 것으로 알려져 있다. 이는 연금제도와의 관련되는데, 파트타임연금의 수급연령 하한이 1998년 만 56세로 낮아진 직후인 2001년에 만 25~54세 노동자의 8%가 시간제노동자인 반면, 만 55~64세 노동자의 16%, 만 60~64세 노동자의 31%가 시간

등으로 구분하고 있다. 시간제노동은 다시 주당 16~30시간 노동인 ‘긴 시간제노동’과 주당 1~15시간 노동인 ‘짧은 시간제노동’으로 구분된다. 자영노동은 프리랜서, 1인 기업가, 장학금 수급자 등을 포괄하여 그 구성이 매우 이질적이며 범위가 넓다. 핀란드에서 자영노동까지 모두 포함한 비표준적 노동 비율은 2015년 기준 30%를 약간 넘는다(İlsöe and Larsen eds., 2021: 98).

42) 시간제 노동자의 평균임금은 2012년 기준 18,980유로로 풀타임노동자 평균임금 37,000유로의 절반 수준이었다(Shin and Bökerman, 2020). 다만 풀타임노동자와 시간제노동자에 대한 노동조건 차이는 금지되어 있으므로 자발적 가입제도인 소득비례형 실업급여를 제외하고는 두 집단의 사회보장 가입에 차이가 없다.

제노동에 종사하였다. 핀란드에서는 풀타임노동자와 시간제노동자에 대한 노동조건 차이를 법으로 금지하고 있고, 한국 국민연금과는 다른 방식으로 연금가입 하한 연령을 정하고 있다. 따라서 고령의 시간제노동자라고 하더라도 소득비례연금 가입대상 연령에 속한다면 풀타임노동자와 사회보장제도 가입에 차이가 없다.

#### 4. 노사정 3자 협의

다른 사민주의 복지국가와 마찬가지로 핀란드 역시 높은 노조조직률(표 3-8 참조)이 노사정 3자 협의가 사회를 운영하는 데 중요한 역할을 한다.<sup>43)</sup> 단체협약은 거의 모든 노동자(2014년 기준 89.3%)에게 적용되고 있다(www.worker-participation.eu). 요컨대 임금과 연금은 물론 직업훈련, 산업보건, 고령자 고용촉진 정책 등 핀란드 사회의 주요 이슈와 정책은 대부분 3자 협의를 거쳐 수립되거나 실행된다. 특히 핀란드를 포함한 노르딕 국가에서는 노동과 자본의 참여는 고령자 고용정책의 수립뿐만 아니라 정책을 집행하는 과정에서도 작동한다. 이는 정책 효과에도 영향을 미칠 수 있다.

우선 노동조합을 보면, 핀란드에는 SAK(The Central Organization of Finnish Trade Unions), STTK(The Finnish Confederation of Professionals), AKAVA(the Confederation of Unions for Professional and Managerial Staff)라는 3개의 주요 노동조합연맹이 있으며, SAK가 가장 규모가 크다.<sup>44)</sup> 이들 3개 노조연맹은 1978년 공조협약을 맺은 이래 서로 긴밀하게

43) 핀란드는 1968년 이래 중앙수준의 협약이 산업, 지역, 기업별 협상 범위를 규정하였다. 사민주의 정치세력 약화와 신자유주의의 부상에 따라 핀란드에서도 2007~2010년 사이 전국 수준 협의 구조를 폐기하여 기업단위 협상 여지를 대폭 넓히려고 했지만, 그 직후 경제위기 발생으로 이 시도는 무산되었다(Shin and Bökerman, 2020).

44) SAK 산하 노조원의 2/3는 육체노동자이며, 산업으로 보면 민간 서비스(PAM), 금숙/목재(Teollisuusliitto), 공공/복지 서비스(JHL) 노동자 비중이 크다. 2019년 기준 노조원 수로 STTK의 최대노조는 보건의료노조 TEHY이며, AKAVA에서는 교사노조 OAJ이다. 이들 두 노조는 학생들도 다수 포괄한다(www.worker-participation.eu, 2021).

〈표 3-8〉 핀란드의 노조조직률 변화 추이(2002~2019년)

(단위: %)

	2002	2005	2010	2015	2019
전체	74	75	72	74	67
남성	73	70	69	70	60
여성	75	80	75	78	75

자료: Statistics Finland's Database, 2021. 8. 7. 추출.

협조하였고, 2015년 9월 임금삭감 시도 등 여러 사안에 입장을 같이 하여 활동하였다(www.worker-participation.eu).<sup>45)</sup> SAK는 사민당과 공식 연계를 맺고 있지 않지만 비교적 가까운 관계로 알려져 있다.<sup>46)</sup> 핀란드 노조 조직률은 2002년 74%에서 2019년 67%로 감소하였으며, 여성노동자 가입률이 남성보다 더 높다. 이는 핀란드에서 노동조합이 서비스 부문, 특히 저숙련 저임금 서비스 부문 노동자들의 조직화에 성과를 거두고 있는 상황을 일부 반영한다(www.worker-participation.eu).

핀란드 사용자 역시 TT(the Confederation of Finnish Industry and Employers: Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto) 등으로 조직되어 있고, 노조와 나란히 사회적 협의 주체로 사회정책 결정 및 집행에 참여하고 있다. 노동과 자본의 안정적인 참여와 협의는 고령화 대응 정책에 대해서도 각 주체의 서로 다른 입장이 공식적으로 조정되어, 정책 결과에 반영될 수 있음을 의미한다.

핀란드노동조합연맹 SAK는 고령자 고용지원 정책에 대해 노동자들이 은퇴를 늦출 수 있는 '조건 창출'을 강조하는 입장이었다. 특히 1990년대 초 불황 직후 노동의 질, 삶의 질이 사회적으로 간과된 것을 비판하며, 고령노동 이슈에서 노동환경 개선과 고용의 질, 삶의 질 향상이 중심이 되어야 한다고 주장했다. 이러한 SAK의 문제의식은 1990년대 초 산업보건

45) 노동조합은 은퇴자, 실업자, 학생, 자영자 등을 포괄하며, 2019 고용경제부(the Ministry of Employment and the Economy) 조사에 따르면 2017년 핀란드의 총노조원 약 204만 명 중 63만 명(30.8%)은 비비용자였다. 한편 노조연맹 외부 노조는 매우 소규모이다(www.worker-participation.eu).

46) SAK 산하 노조들은 선거에서 사민당, 좌파연합 등에 자금을 지원하기도 했다. 다른 두 노조연맹은 정당정치와 연계를 맺고 있지 않다는 것을 강조한다.

원(the Finnish Institute of Occupational Health : FIOH)이 내놓은 ‘작업능력(workability)’ 개념과도 일맥상통한다(The Calouste Gulbenkian Foundation, 2018). 이렇게 고령자 고용에서 노동현장과 사회의 실질적 변화가 중요하다는 입장에서, 노동조합은 제도의 고안 이상의 조치가 필요하다고 주장했다. 즉, 노동현장에서의 실행 자체에 역량을 투여해야 한다는 것이다.<sup>47)</sup>

핀란드의 사용자조직은 고령화로 인한 노동력 공급부족 문제를 우려하고 있었다. 노동력 공급에 대한 위기의식이 이들의 고령자 고용지원 정책 참여 동인이었다. 기업은 21세기에 심화될 노동력 공급 문제를 해결하기 위해 무엇을 해야 할 것인지, 정책 방향은 어떠해야 할지 뚜렷한 견해를 갖고 있지 못했다.

따라서 사용자를 설득하고 고령자 고용지원 정책에 대한 사회적 협의를 진행하기 위해서는 노동자의 조기은퇴가 사회적 비용뿐만 아니라 개별 기업에게도 비용을 야기하는 문제이며, 풍부한 경험을 가진 고령자들이 더 오래 일을 하도록 하는 것이 경제적으로 이익이 된다는 점을 부각시킬 필요가 있었다. 다만 사용자조직은 사회보장제도에 대한 전형적인 입장-사회보장제도의 보장성을 낮춰 그 비용을 줄여야 한다는 것-을 고수하였다. 대표적인 주장이 실업연금을 폐지하고 조기은퇴 시 연금 급여액을 대폭 삭감해야 한다는 것이었다.<sup>48)</sup>

핀란드에서 1960년대부터 시작된 중앙 노사정협약은 중단되었지만 여전히 산별 협의구조는 유지되고 있고, 다른 노르딕 국가와 마찬가지로 노사정 참여는 고령자고용정책의 수립은 물론 실행 과정에서도 작동하고 있다. 이는 정책의 방향은 물론, 실행력과 정책 효과에도 영향을 미칠 수 있다.

47) 노동조합은 고령노동자가 일에 요구되는 기술과 지식을 갖고 있을 때, 자신의 경험에 존중받는다 느낄 때, 건강이 좋을 때 노동력을 계속 공급할 것이라 주장했다. 즉, 계속 일할 사회적 조건을 창출하는 것이 중요하다는 것이다(Hannu, 2004).

48) 1998년 3월 고용주연합의 Deputy managing director인 Tapani Kahri는 1985년에 도입된 실업연금과 1993년에 도입된 조기퇴직급여가 적절하지 않으므로 법 개정이 필요하다고 주장하였다(Hietanen, 2002).

## 제3절 고령자 고용촉진과 사회보장제도

사회보장제도는 고령노동자의 은퇴와 긴밀하게 관련된다. 1990년대 초 핀란드 경제위기 당시 고령노동자가 주된 해고 대상이 된 것은 교육수준이 젊은 세대에 비해 낮아 취약했기 때문이기도 하지만, 핀란드 사회보장제도가 이른 은퇴를 촉진하는 요소를 갖고 있었기 때문이기도 하다. 1990년대 중반 이후 고령노동자 고용촉진으로 정책방향이 전환되면서, 핀란드 사회보장제도 또한 이에 발맞춘 변화가 이루어졌다. 이에 핀란드 사회보장제도를 고령노동자 고용과의 연관성을 중심으로 살펴볼 필요가 있다.

### 1. 노령연금<sup>49)</sup>

#### 가. 공적연금제도 개요

핀란드의 공적연금은 거주요건에 의해 기본생활보장을 위해 지급하는 기본연금(National Pension), 법정 연금소득 최저선 미달 시 이를 준수하기 위해 지급하는 최저보장연금(Guarantee Pension), 임금소득 일부를 노후에 유지시키는 역할을 하는 소득비례연금(earnings-related pension)으로 구성되어 있다(그림 3-5 참조). 이 중 기본연금과 최저보장연금은 조세를 재원으로 하며, Kela가 운영하고 있다. 소득비례연금은 보험료를 재원으로 하며, 주로 직역에 따라 나뉜 여러 개의 민간 연금제공자가 운영하고 있는데 핀란드연금센터(Finnish Centre for Pensions)가 전체적인 조정 및 총괄 역할을 수행한다. 소득비례연금은 민간 연금제공자가 운영하지만 법정사회보장제도의 일부로 명시되어 있다([www.etk.fi](http://www.etk.fi)).

기본연금(National Pension)은 1996년 개혁을 통해, 전체 노인을 대상으로 동일한 액수의 연금급여를 제공하는 기초연금방식에서 소득비례연

49) 본문에 기술된 핀란드 공적연금 관련 내용은 소득비례연금은 핀란드연금센터의 홈페이지([www.etk.fi](http://www.etk.fi))의 제도소개 및 이슈별 설명 자료를 참고한 것이다.

금이 없거나 낮은 사람을 주요 대상으로 하는 연금으로, 즉, 목표 최저보장수준에 따라 소득비례연금 수준을 고려하여 감액을 적용하는 연금제도로 바뀌었다. 이에 기본연금은 소득비례연금 급여액이 기본연금제도에서 규정한 수준 이하인 경우에만 만 65세부터 지급된다. 한편 기본연금은 성원권에 기초한 제도인 만큼, 거주기간이 짧은 경우 이에 비례하여 연금급여가 삭감된다.<sup>50)</sup>

최저보장연금(Guarantee Pension)은 저소득층을 대상으로 보충적인 소득보장 기능을 하기 위해 2011년에 도입되었다. 이는 2021년 기준 월 837.59유로로 규정된 법정 최저연금선을 지키도록, 저연금수급자에게 연금소득 부족분을 채워주는 제도이다. 3년 이상이란 거주요건이 있지만, 기본연금과 달리 거주기간에 따른 연금급여 조정은 이루어지지 않는다.

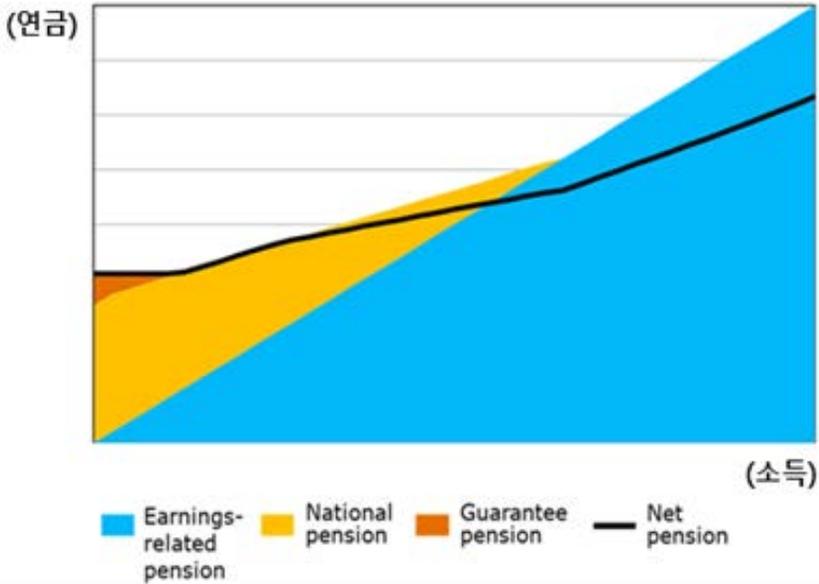
소득비례연금(earnings-related pension)에는 소득이 있는 임금근로자와 자영자가 가입하며, 가입자 및 수급자 범위가 가장 넓고 급여수준이 높은 핵심 노후소득보장제도이다. 소득비례연금은 부과방식 운영 부분과 적립방식 운영 부분이 나뉘어 있다. 부과방식으로 운영되는 부분의 매해 기여율은 익년도 예상 급여지출에 따라 달라지는데, 2020년 기준 소득비례연금의 각 연금제공기관이 설정한 보험료는 평균 24.4%이며, 이 중 피용자는 7.15~8.65%(53~62세)만큼을 부담한다.<sup>51)</sup> 한편 소득비례연금의 보험료 부과소득 및 급여수준에는 상한이 없다. 그 결과 소득비례연금 급여 편차는 상당히 크고 급여수준이 높으므로, 퇴직연금 등 사적연금이 발달할 여지는 없다(www.etk.fi).

요컨대 핀란드에서 중심적인 역할을 하는 연금제도는 기여 기반의 소득비례연금이며, 소득비례연금 급여가 미미한 노인에게는 기본연금이 최저수준을 지켜준다. 기본연금의 역할마저도 불충분한 경우에 최저보장연

50) 기본연금제도에도 소득비례연금과 마찬가지로 노령연금 외에 16~64세 대상의 장애연금, 장기실업자를 위한 노령연금(1958년 이전 출생자), 조기노령연금(1962년 이후 출생자부터 폐지) 등이 있다.

51) 피용자는 연령에 따라 기여율이 달라지는데 7.15%(53세 미만 및 63세 이후)~8.65%(53~62세)를 부담한다. 이렇게 53~62세 가입자에게 더 높은 연금보험요율을 적용하는 이유는 이 연령대에서의 연금지급률(accrual rate)이 다른 연령대에 비해 높게 설정되어 있기 때문이다.

[그림 3-5] 소득수준에 따른 핀란드의 공적연금제도 구성



주: 소득비례연금 수급자 중 중간수준급여 수급자까지만 표시.

자료: Finnish Centre for Pensions 홈페이지, <https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/pension-security/pension-income-level/>, 2021. 8. 14. 추출.

금이 보완 역할을 한다.<sup>52)</sup> 각 연금제도의 수급자 현황을 보면 이 세 가지 제도의 구성과 역할 차이가 더욱 명확하다.

2020년 말 기준 은퇴한 연금수급자 중 64%는 소득비례연금이 일정 수준(1,373.3유로) 이상이므로 소득비례연금만 받으며, 31%는 기본연금과 소득비례연금을 모두 받는다. 나머지 5%는 소득비례연금 수급요건을 갖추지 못해 기본연금만 받는다. 즉, 은퇴한 연금수급자 중 95%가 소득비례연금을 받고 있으며, 소득비례연금이 일정 수준 미만인 경우에 소득비례연금 수급액과 거주기간을 고려하여 감액된 기본연금급여(완전급여는 2021년 기준 665.29유로)를 받는다. 이 두 제도로도 연금이 불충분하여 최저보장연금을 받는 수급자 수는 2020년 말 기준 약 10만 명으로 전체 연금수급자의 약 8%이다(www.etk.fi).

52) 저소득노인에게는 여기에 주택수당 등이 추가된다.

## 나. 은퇴시점 조정과 연금제도

### 1) 연금가입 연령과 수급연령 조정

핀란드의 2005년, 2017년 연금개혁은 실질은퇴연령을 늦추어 연금제정 문제에 대응하는 것을 목표로 하였다(www.etk.fi). 연금제도에서 은퇴에 대한 가장 직접적인 영향 요인은 연금가입연령(기여종료연령)과 수급연령이다.

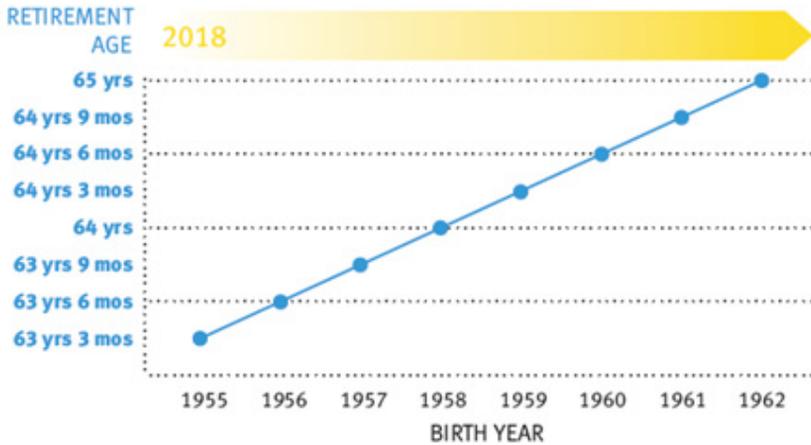
2005년 연금개혁은 63~68세 사이에 퇴직을 선택할 수 있도록 기준 수급연령을 변경하였다. 이어서 2017년 연금개혁에서 연금가입연령과 기준 수급연령을 다시 늦추어 연금기여기간을 늘리고 연금수급기간을 줄이고자 하였다(그림 3-6 참조). ‘우선 연금가입연령을 보면 2021년 현재 핀란드 소득비례연금에는 1960년과 이전 출생자는 만 68세까지, 1958~61년생은 만 69세까지, 1961년 이후 출생자부터는 만 70세까지 가입할 수 있다. 2017년 연금개혁을 통해 기준수급연령은 2027년까지 매년 3개월씩 늦춰져서 만 65세(수급연령 상한은 만 70세)로 상향 조정되며, 2030년 이후에는 기준수급연령을 기대여명에 연동하여 매년 최대 2개월 범위 안에서 다시 조정하기로 하였다. 이에 1957년 출생자의 기준수급연령은 만 63세 9개월이며, 부분연금(part pension)은 만 61세부터 받을 수 있다’(www.etk.fi).

이 조치의 목표는 수명이 연장되어도 고용기간 내 은퇴기간의 비율을 2025년 수준으로 유지하는 것이다. 물론 연금가입자는 은퇴시점을 유연하게 결정하며, 연금수급 개시시점에 따라 연금급여는 감액 혹은 증액된다. 기준 연금수급연령의 상향조정은 사실상 연금급여 감액의 의미도 담고 있다.

2017년 개혁에서 이루어진 노령연금 기준 수급연령 연장은 소득보장에서 맹점을 가진다. 이를 보완하기 위한 특별조치로 같은 해에 장기재직연금(years of service pension)이 도입되었다. 이는 소방관, 경찰 등 신체적, 정신적으로 부담이 큰 일에 38년 이상 종사한 노동자는 만 63세부터 연금수급을 허용한 것이다.<sup>53)</sup> 즉, 특정 직종에 대해 연금수급 하한연령 적용

53) 38년이란 기준은 핀란드 중고령 노동자의 재직기간을 고려한 것인데, 2011년 조사에 따르면 만 62세 재직자 중 70%가 35년 이상의 경력을, 38%는 40년 이상의

〔그림 3-6〕 2017년 개혁 이후 출생연도에 따라 조정된 핀란드 공적연금 수급연령



자료: Finnish Centre for Pensions 홈페이지, <https://www.etk.fi/wp-content/uploads/2020/05/pension-reform-2017-booklet.pdf>, 2021. 8. 14 추출.

에 예외를 두었다. 신체적, 정신적으로 부담이 큰 일이 무엇인지를 구체적으로 판정하는 것은 산업보건의(occupational doctor)의 역할이다(OECD, 2018a). 결국 장기제직연금은 일련의 노령연금을 받을 수 있는 연령 하한이 계속 올라가면서, 오래 일한 사람들의 욕구를 노후소득보장제도가 반영하기 어려워진 점을 보완한 것이라 할 수 있다.

## 2) 연금급여 수준의 조정

연금급여 수준도 연금수급시점을 선택하는 데 영향을 미칠 수 있다. 핀란드의 공적연금 급여수준은 각 연금제도의 역할에 따라 달리 설정되어 있으나, 어느 범위 안에서 연금급여를 통해 은퇴에 대한 유인과 페널티를 강화하는 전략 역시 구사되고 있다. 연금급여액 조정은 인구고령화의 영향을 연금급여에 반영하는 방식으로, 혹은 연금급여 결정 산식을 조정하는 방식 등을 통해 다양하게 이루어질 수 있다.

2005년 이전에는 연금운영기관에 따라 약간 다르지만 민간부문 피용자의 소득비례연금 목표소득대체율은 생애최고소득의 60%로 설정되어 있

경력을 갖고 있었다(www.etk.fi).

었다. 실제로도 소득비례연금 소득대체율의 중위값은 은퇴 직전 2, 3, 4번째 해, 즉 3년간 임금의 약 60%에 달하여 상당히 높은 수준이었다(www.etk.fi).

핀란드에서는 여러 방식으로 소득비례연금의 급여 수준을 조정하였다. 우선 2005년 연금개혁에서는 은퇴 직전 소득 대신 평생 평균소득으로 소득대체율 설정 기준을 바꿈으로써 연금급여를 감액하여 은퇴의 경제적 유인을 감소시켰다.

은퇴를 늦출 유인을 더욱 직접적으로 제공한 것은 연금수급 시점에 따른 연금급여의 증감 폭을 넓히는 것이다. 2005년 개혁에서도 연금수급 시작 시점에 따른 급여 감액 폭과 가산 폭을 높였다. 이는 특히 핀란드 연금수급자들이 많이 활용한 조기은퇴의 경제적 손실을 강화한 것이다.

또한 2010년 이후부터는 자동조정장치인 기대여명계수(life expectancy coefficient)가 연금급여액 결정에 일부 반영되었다. 소득비례연금의 연간 승률 1.5%(40년 가입기준 60%의 소득대체율)는 기대여명계수에 연동될 경우 2080년에 1.14%로 낮아질 것으로 전망되었다. 이에 소득비례연금급여액이 2080년에 40년 가입 기준 45%가 되어 장기적으로 소득대체율이 하락할 것으로 전망되었다.

그러나 2005년 개혁에서는 감액조치만 있었던 것은 아니다. 연금상환액(최고소득의 60%) 제도를 폐지하여 소득비례연금 급여의 증액 역시 가능해졌다. 이는 장기가입 유인을 강화한다. 이는 또한 핀란드에서 공적소득비례연금이 노후소득보장의 핵심으로 자리잡게 함으로써 사적연금 강화 필요성을 더욱 낮추는 결과를 낳았다.

이어서 2017년 연금개혁에서는 급여산식에서 직접적으로 지급률을 조정함으로써 미래 연금급여의 삭감이 이루어졌다. 급여산식에서 2016년까지 적용된 지급률(2016년까지는 만 18~52세 1.5%, 만 53~62세 1.9%, 만 63~67세 4.5% 적용)을 1.5%로 하향조정한 것이다. 다만 만 53~62세는 2017~2025년에는 1.7%의 지급률을 적용하고 2026년부터 동일하게 1.5%를 적용하기로 하는 등 과도기 조치를 실시하기로 하였다. 은퇴라는 선택지가 가지는 경제적 이점은 이렇게 다시 한번 줄어들었다.

### 3) 연금 조기수급 경로 이용방식 변화

연금 조기수급 경로를 조정함으로써 은퇴 시점에 영향을 미칠 수 있다. 1980년대에 조기퇴직은 노동자의 삶의 질을 비롯한 다양한 면에서 긍정적으로 평가되었다(Gould and Saurama, 2004). 핀란드에서 파트타임 일자리와 소득보장제도를 결합시켜 점진적 은퇴를 가능하게 하는 제도로 도입된 것이 바로 파트타임연금이었다. 1987년 파트타임연금을 도입할 때 핀란드 정부는 일하는 기간을 연장하고, 일과 연금 수급을 조합하는 제도를 통해 장애연금에 대한 대안을 제시하고자 하였다(Väänänen, 2020). 즉, 조기은퇴의 경로 중 하나로 활용되던 장애연금을 본래 보장 목적에 충실하게 기능하도록 만들고자 한 것이다. 이렇게 파트타임연금은 권장 대상이었다. 처음 파트타임연금은 만 60~64세에 적용되었으나, 1994년에 적용연령 하한이 만 58세로 낮아졌고, 1998년에는 한시적으로 4년 동안 만 56세로 낮춰졌다. 2011년에 와서 파트타임연금 수급연령 하한은 만 60세로, 2013년 만 61세로 다시 상향조정되었다(www.efk.fi).

2000년 이전 핀란드 노동시장에서는 시간제노동이 일반적이지 않았는데, 파트타임연금의 도입은 고령자들의 시간제노동 선택을 촉진한 것으로 보인다. 더욱이 파트타임연금은 풀타임노동소득에서 시간제노동으로 전환하면서 줄어든 소득의 일부를 공적연금제도에서 보상함으로써 시간제노동에 대한 직접적인 유인을 제공했다. 이에 2012년 만 55~69세 취업자 중 시간제근로자 비중은 18%에 달했다(Väänänen, 2020: 41).

그러나 파트타임연금이 노동자의 경력 연장에 효과가 없다는 비판이 제기되었다(Hannikainen, 2012; Väänänen, 2020에서 재인용). 또한 파트타임연금 급여는 풀타임노동 시기 근로소득과 시간제 근로소득 간 차액의 50%였는데, 연금급여임에도 불구하고 연금액이 노동생애에 걸친 기여로 인해 발생하는 연금권(pension rights)에 비례하지 않는다는 비판이 제기되었다. 파트타임연금은 사회보험 작동원리에 부합하지 않는다는 것이다. 그 밖에 대기업 노동자, 사무직 및 전문직 노동자 등의 활용률이 높아 이용의 불평등 문제도 제기되었다.

2017년에 시간제노동을 수급요건으로 했던 파트타임연금(part-time pension)은 파트연금(part-pension)으로 바뀌었다. 수급요건에서 노동요

건을 삭제하고, 연금급여 산정방식을 바꾼 것이다. 파트연금은 감소한 소득과 감액된 연금을 조합하여 고령노동자가 일뿐만 아니라 자원봉사, 예술활동, 정치활동, 노조활동 등 다른 다양한 활동을 선택할 수 있도록 한다는 점에서 파트타임연금보다 적극적 노화(active ageing)라는 정책 지향에 더 충실한 제도라 할 수 있다.

파트연금 급여액은 연금수급권에 기반하며, 노령연금의 50% 또는 25%를 선택할 수 있다. 다만 미리 받게 되는 연금 부분에 대해서는 조기수급 개월 수에 비례하여 0.4%씩(1년에 4.8%) 감액된다(www.etk.fi).

파트연금 도입의 잠정적인 결과를 보면, '파트타임연금과 달리 파트연금은 자영업자와 실업자에게 인기가 있으며, 2018년 상반기 수급자의 약 90%는 발생한 연금의 50% 인출을 선택하였다.' 또한 '기준연금수급연령이 계속 높아지면서 파트연금을 일찍 받아, 완전연금을 받기 전까지 파트연금을 받는 기간이 2018년 상반기 기준 24.5개월에 달하였다. 이는 은퇴시점을 늦춘다는 연금개혁의 목표에 반하는 것으로 잠재적으로 문제가 될 수 있다(Väänänen, 2020).'

장애연금 역시 여러 나라에서 조기퇴직의 대표적인 경로로 작동하고 있다고 알려져 있다. 2005년 연금개혁에는 60세 이상 고령자의 장애연금 수급의 의학적 기준을 오히려 완화시켰다. 이는 같은 연금개혁에서 고령자가 더 오래 일하고 연금 기여를 하도록 유도한 것에 반하는 조치였다. 핀란드연금센터는 2008년에 2005년 장애 판단기준 변화의 효과를 소득비례연금 제공기관의 소속 의사들에 대한 설문을 통해 분석한 바 있는데, 60세 이상 고령자의 경우 조기은퇴연금 대신 보통의 장애연금을 받게 되고, 노동시장에서 이탈하는 경향이 있다고 언급되었다(OECD, 2018a).

2017년 연금개혁에서는 고령자에 대한 장애연금 지급 기간을 더 늘렸다. 이 역시 장애연금을 통한 은퇴를 촉진할 수 있으므로 장애 진단을 엄격하게 하고 재활정책을 강화하는 조치를 필요로 하였다. 또한 2010년에 한시적 조치로(2020년 말까지 유효함) 장애연금 수급자가 일로 복귀하는 것을 촉진하는 장애연금 중단 선택제가 도입되었다. 이는 장애연금 수급자들이 일을 하기 위해 장애연금을 3개월~2년 동안 휴면상태로 두는 것을 허용한 것이다(OECD, 2018a).

#### 4) 장애연금의 사용자 기여에 대한 지출 책임 반영

핀란드 연금제도는 대규모 사용자의 장애연금 기여에 경험요율 방식을 적용하여 조기은퇴 경로 중 하나인 장애연금 수급률을 낮추고자 하였다. 사용자의 장애연금 기여에 경험요율제를 적용하는 이유는, 사용자가 장애연금을 고령노동자에 대한 구조조정 수단으로 활용하는 것에 대해 재정적 부담을 부과하는 것이다. 이는 대규모 사용자에 대해서만 적용된다. 대규모 사용자 대상 선정의 기준은 인건비 지출로, 2021년 기준 연 200만 유로 이상의 인건비 지출 여부에 따른다. 장애연금 보험료의 경험요율제는 지난 2년간 해당 기업에서 유발된 장애연금 지출과 전체 평균 지출을 비교하여 해당 기업의 장애연금 기여율을 결정하는 것이다.<sup>54)</sup> 경험요율 방식에 따른 2021년 장애연금 기여율은 0.12~6.6%로 편차가 상당히 크다. 이렇게 장애연금에 대해 지출 책임 혹은 인과성을 중심으로 대규모 사용자에게 직접적인 재정 부담을 부과하는 것은, 노동시장에서의 노동력 공급부족 위험과 함께 핀란드 기업이 고령자 고용지원 프로그램에 동의하고 그 실행에 협조하도록 하는 요인 중 하나가 되었다.

#### 다. 공적연금제도의 고령화 대응조치의 결과, 그리고 제도 전망

핀란드 공적연금개혁의 목표는 은퇴연령을 늦추어 더 많은 고령자가 일을 하도록 만드는 것이라 표명되어 있다(www.efk.fi). 물론 연금개혁을 통해 연금지출 감소도 기대하지만, 이를 넘어서서 노동력 공급부족 등 고령화로 인해 발생하는 생산, 소비, 가치와 문화 등 사회 변화에 전면적으로 대응할 수 있도록 제도를 정비하는 것이기도 했다. 핀란드에서 고령화에 대응하는 연금개혁은 지출을 줄이는 조치로 좁혀지지 않았고, 더 오래 일하도록 하는 유인을 제공하고 촉진하는 것에 초점이 맞춰져 있었다.

앞서 고령자 고용률 변화 추이에서 살펴본 바와 같이 2005년, 2017년

54) 장애연금 기여의 경험요율 계산에는 피용자의 연령 구성이 미치는 영향을 차단한다. 고령자 고용을 회피하는 이유가 될 수 있기 때문이다. 한편 사용자 보험요율 계산을 위한 지출규모 산정에 재할급여 등 재할관련 비용은 제외한다.

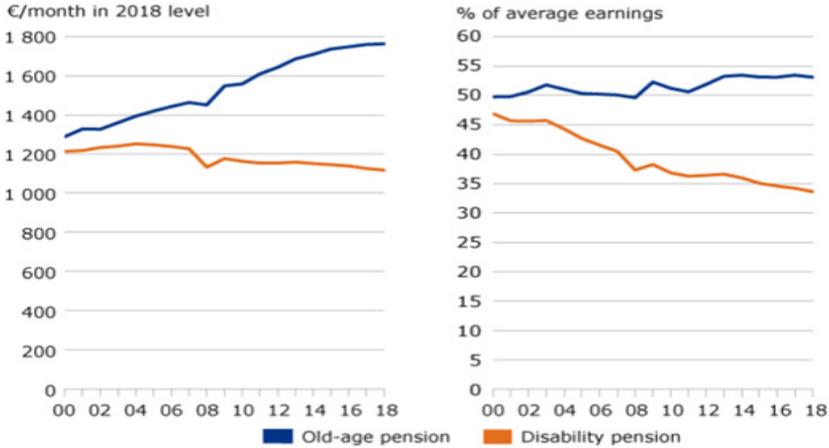
연금개혁의 핵심목표인 고령자고용률 상승은 성공적으로 이루어졌다. 연간 신규 노령연금 수급자 수, 장애연금 수급자 수도 감소하였다. 핀란드 연금센터는 2005년, 2017년 연금개혁 모두 명백히 실질은퇴연령을 높였다고 평가하였다. 특히 신규 소득비례연금 수급자 중 가장 비중이 큰 연령이 63세인데, 이 기관은 63세의 퇴직률이 하락한 것에 주목하였다. 핀란드 연금센터는 실질은퇴연령에 대한 목표를 제시한 바 있다. 2025년 기준 목표로 하는 실질은퇴연령은 62.4세이다(Finnish Centre for Pensions, 2021).

또한 여러 차례의 연금개혁을 거치면서도 핀란드 공적연금체계는 노후 보장 역할 수행에서 안정성을 유지하였다. 핀란드 소득비례연금은 1997, 2005, 2017년 개혁을 통해 결국 보장수준을 낮추었다. 하지만 개혁 이전 수급권을 유지시키는 연금개혁의 특성 등으로 인해, 2000년대 연금의 실질소득대체율은 안정적으로 유지되었고, 실질가치로 보면 노령연금 수급액은 오히려 꾸준히 높아지기까지 했다. [그림 3-7]에서와 같이 실질소득대체율은 2000년대 내내 평균임금 대비 50~55%로 유지되었고, 2019년 기준 공적연금 전체의 소득대체율은 평균임금의 56.5%로 보고되었다(OECD, 2019). 결국 연금급여 인하 조치는 보장수준을 급격히 낮추어 지출을 줄이는 것이 아니라 급여수준 상승세와 지출 증가 속도를 늦추었다고 평가할 수 있다.

베이비부머 전 세대 고령자의 낮은 교육수준과 노동시장에서의 취약한 지위를 고려할 때, 공적 사회보장제도의 핵심인 공적 소득비례연금제도가 고령화 대응을 위해 수급연령 조정, 급여 감액 조치를 실시하면서도, 이 세대에 대한 두터운 보장을 안정적으로 지속한 것은 주목할 만하다. 또한 2005년 소득비례연금의 소득대체율 상한을 폐지한 것은, 기존의 조기퇴직에 대한 페널티 강화와는 반대 방향에서 공적연금 급여수준을 끌어올려 고령자가 더 오래 일하도록 유인을 제공한 것이었다. 공적연금이 법정최저선에 따라 최저연금급여를 보장함으로써 사회보장제도가 가지는 빈곤방지 기능을 수행하는 데에는 변함없이 충실하였다.

[그림 3-7] 핀란드 공적연금 실질소득대체율(평균임금 대비, 2000~2018년)

(단위: %)



자료: <https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/pension-security/pension-income-level/average-pensions/>, 2021. 8. 14. 추출.

핀란드 연금제도의 내용과 일련의 개혁에 따른, 미래 사회보장에 대한 예측치를 보면 <표 3-9>에서와 같이, 소득비례연금의 총소득대체율은 2019년 45.9%에서 2030년 36.8%, 2040년 35.2%로 계속 낮아지다가, 급격한 고령화 시기를 지나 2065년에 이르면 다시 37%를 약간 상회할 것으로 예측되었다. 2019년에서 2070년 사이 핀란드 공적소득비례연금의 총소득대체율은 약 8.5%p 감소할 것으로 예측되었다. 각각 덴마크는 2.6%p, 스웨덴은 4.4%p 감소할 것으로 예측되었다.

〈표 3-9〉 노르딕 국가의 공적소득비례연금의 총소득대체율: 신규수급자

(단위: %)

	2019	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
덴마크	39.8	39.9	38.4	37.7	37.2	37.3	37.2	37.3	37.4	37.5	37.2
핀란드	45.9	39.6	36.8	35.9	35.2	35.2	36.4	36.3	36.0	37.0	37.3
스웨덴	34.2	34.8	35.3	33.7	33.8	33.0	32.8	32.2	31.4	30.7	29.9
노르웨이	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
EU	46.2	45.7	44.4	42.0	40.4	39.5	38.6	38.0	38.0	37.9	37.5

자료: European Commission(2021a), The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States(2019~2070).

핀란드의 소득비례연금 평균 기여기간은 2019년 기준 34.7년으로 스웨덴 40.5년, 노르웨이 38.6년에 비해 낮다. 다만 고령자 고용률 증가세가 계속될 것으로 전망되어 핀란드의 평균 기여기간은 2030년에는 35.1년, 2050년에는 35.9년, 2070년에는 37.1년으로 천천히 증가세를 이어갈 것으로 예측되었다(European Commission, 2021a). 현재 기여기간이 짧은 만큼 미래에 늘어날 여지가 있다고 판단된 것이다.

<표 3-10>의 핀란드 공적연금 지출 예측치를 보면, 그 수준은 2019년 GDP의 13%에서 2030년 13.7%로 증가하다가 이후 2050년 12.7%로 감소하고 2070년 14.4%로 다시 증가할 것으로 예측되었다. 즉, 현재 연금제도 지속 시 핀란드의 공적연금 지출은 12%대 후반에서 14%대 중반 사이를 오갈 것으로 전망된 것이다. 2019년 11.6%였던 공적연금 지출 EU 평균은, 2030년 12.3%, 2050년 12.7%, 2070년에는 13.6%를 기록할 것으로 예측되었다. 2070년까지 매 시기마다 핀란드의 공적연금 지출은 EU 평균을 상회한다. 뿐만 아니라 핀란드의 공적연금 지출은 2070년까지 내내 다른 스칸디나비아 국가의 지출 수준보다 높다. 다만 공적연금 지출 증가 폭으로 보면 2019년부터 2070년 사이 핀란드는 1.4%p로 덴마크에 비해 지출 증가 폭은 적으며, 고령인구비 추이의 차이까지 고려하면 더욱 그러하다. 특히 핀란드는 연금개혁을 통해 고령화 속도가 매우 빠른 2020년대에 연금지출 증가 폭을 적지 않게 줄일 것으로 전망되었다.

<표 3-10> 공적연금 지출 : GDP 대비 비율(Gross)

(단위 : %)

	2019	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
덴마크	10.3	10.9	11.5	12.0	12.0	12.1	12.2	12.4	12.5	12.5	12.4
핀란드	13.0	13.6	13.7	13.4	12.8	12.6	12.7	13.0	13.5	14.0	14.4
스웨덴	7.6	7.7	7.4	7.2	7.0	7.0	7.0	7.3	7.4	7.4	7.5
노르웨이	65.4	65.4	65.4	65.4	65.4	65.4	65.4	65.4	65.4	65.4	65.4
EU	11.0	11.7	12.3	12.6	12.6	12.6	12.7	13.0	13.2	13.4	13.6

자료 : European Commission(2021a), The 2021 Ageing Report : Economic and Budgetary Projections for the EU Member States(2019~2070).

## 2. 실업에 대한 소득보장

### 가. 실업 대응 소득보장제도 개요<sup>55)</sup>

핀란드의 실업보장제도는 연금제도와 마찬가지로 소득비례급여를 중심으로 중층적으로 구성되어 있다. 여기에는 소득비례실업급여(earnings-related unemployment allowance), 기초실업수당(basic unemployment allowance), 실업보조금(labor market subsidy)이 있다.

가장 주요한 기능을 하는 것은 소득비례급여제도이다. 대략 전체 노동자들의 약 85%는 안정적으로 소득비례실업급여 가입을 선택하고 있다(Shin and Böckerman, 2020). 핀란드의 소득비례실업급여는 다른 스칸디나비아 국가들과 마찬가지로 겐트시스템으로 조직되어 있는데, 노동조합들이 연합하여 산별로 실업보험기금을 만들어 운영하면서 관련 서비스를 제공하는 방식이다. 즉, 노조 가입에 따라 실업보험제도 가입이 함께 이루어져 노조비와 실업보험료를 한꺼번에 낸다. 소득비례급여는 5일 대기기간 후 소득에 비례하여 최대 400일까지 지급되는데, 노동경력이 3년 미만인 경우 지급기간은 최대 300일이다. 겐트시스템은 다른 나라에서와 마찬가지로 핀란드에서도 노조 조직률을 끌어올리는 데 중요한 역할을 한 것으로 평가되는데, 달리 보면 노동조합이 실업보험기금 가입을 적극적으로 독려한 결과 대부분 노동자가 실업보험기금에 가입하게 된 것이라고 할 수 있다(Shin and Böckerman, 2020).<sup>56)</sup>

1992년에 핀란드 겐트시스템은 노조와 분리된 독립실업기금 도입이 허용됨에 따라 큰 변화를 맞이하였다. ‘비용부담으로 인해 노조/실업보험기금 가입이 어려운 노동자들, 사용자연합, 우파정치인들이 독립기금을 공식적으로 지지한 반면, 노조는 독립기금이 영향력이 없을 것이라 보고 적극적으로 대응하지 않았다. 1992년 개혁으로 독립기금이 만들어져, 전체

55) Kela의 안내자료인 “Financial support during unemployment”(www.kela.fi)에 기초하여 제도 개요를 정리하였으며, 2019년 상황을 기준으로 한다. 또한 Shin, Young K. and Petri Böckerman(2020)을 1992년 겐트시스템 개혁 내용과 그 영향을 설명하는 데 참고하였다.

56) 핀란드 실업보험기금연합회에 관한 정보는 www.tyj.fi에서 확인할 수 있다.

가입자 수 대비 가입자가 2000년 7.1%에서 2011년 17.3%로 빠르게 성장하였다. 이는 핀란드 최대 실업기금이 되었는데, 이러한 확장의 동력은 계약직 노동자의 증가와 노조기금보다 훨씬 낮은 독립기금 보험료였던 것으로 보인다'(Shin and Böckerman, 2020).<sup>57)</sup>

기초실업수당은 조세재원으로 만 18~64세 사이의 구직자가 실업보험 기금의 소득비례급여를 받지 못할 때 제공하는 급여이다. 기초실업수당은 2021년 기준 주당 168.9유로를 5일 대기기간 이후에<sup>58)</sup> 최대 400일까지(노동경력이 3년 미만인 경우에는 최대 300일까지) 보장한다. 기초실업수당은 감액 혹은 증액될 수 있는데, 우선 고용촉진 프로그램 미참여 일자에 비례하여, 월 300유로 이상의 근로소득이 있는 경우에도, 여타 사회보장소득에 대해서도 감액된다. 반대로 고용촉진 프로그램 참여 시 기초실업수당은 200일까지 증액될 수 있다(www.kela.fi).<sup>59)</sup> 대부분 실업기금의 소득대체율이 50% 이상임을 감안하면, 기초실업수당 수준은 소득비례 실업급여에 비해 훨씬 낮다. 그럼에도 계약직 노동자 등 소득비례방식 급여의 실익이 없는 저임금노동자들은 실업기금에 가입하여 보험료를 내는 것을 회피하는 경향이 있다.

57) 노조는 총소득의 1~2% 혹은 정액(연간 약 400유로)의 실업보험기금 보험료 및 회비를 부과하여 노조원에게 실업보험급여 수급권과 그 외 여행자 보험, 구직정보, 직업훈련 등을 제공한다. 반면 YTK(독립실업기금) 기여는 2019년 기준 연 110유로였다(Shin and Böckerman, 2020).

58) 기초실업수당 급여수준은 파트타임노동자에 대해서는 별도로 계산된다. 수급대기기간은 연간 1회만 적용되며, 고용촉진서비스를 받을 때에는 대기기간 중에도 실업급여를 받게 된다(www.kela.fi).

59) 기초실업수당은 실업 전 기준기간인 28개월 동안 26주 이상, 주당 18시간 이상의 노동을 했을 때, 그리고 단체협약 따른 임금을 받았거나 2021년 기준 월 1,252유로 이상이었을 때 받을 수 있다. 주당 18시간 요건은 교사, 재택노동자, 운동선수, 예술가 등의 직종에는 적용되지 않는다. 수급요건 중 '일한 기간 26주'에는 EU/EEA 및 스위스에서 일한 기간도 인정된다. 질병, 학업, 3세 미만 아동 돌봄, TE기관의 프로그램 참여 기간 등은 기준기간 연장 사유가 되며, 기준기간은 최대 7년까지 연장 가능하여 총 9년 4개월이 될 수 있다. 원칙적으로 자영자, 전업 학생은 실업급여를 받을 수 없지만, TE기관이 인정한 교육이거나 풀타임 일자리를 찾는 파트타임 자영의 경우는 급여를 받을 수 있다. 구직자는 일정 요건을 충족하는 교육을 받을 경우 6개월까지 실업급여가 중단되지 않는다. 각 사유의 구체적인 인정 요건은 TE기관이 정하고 있다. 자영자는 별도 기준을 적용한다(www.kela.fi).

소득비례실업급여와 기초실업수당을 보완하는 것이 일종의 사회부조인 실업보조금이다. 이 제도는 다른 두 실업보장제도의 수급요건을 충족하지 못하거나 수급기간을 넘긴 만 17~64세의 핀란드 국내 거주 영주권자를 대상으로 한다. 이에 수급기간 제한은 없으며, 급여액은 기초실업수당과 같은 수준에서 시작하지만 고용지원 프로그램 참여 여부, 자녀 여부, 훈련참여 여부 등에 따라 변동되며, 개인소득/가구소득 등에 따라 감액된다.<sup>60)</sup> 한편 기초실업수당과 실업보조금 이외에도 학업 중이거나 고용촉진활동에 참여하는 기간에는 조세 재원의 다양한 재정지원을 받을 수 있다(www.kela.fi).

#### 나. 실업에 대한 보장과 중고령자의 노동시장 참여

실업급여는 특정한 조건에서 고령 실업자가 은퇴에 이르도록 하는 하나의 경로가 될 수 있지만, 제도 설계 경우에 따라 은퇴를 지연시킬 수도 있다.

우선 고령자 노동시장 참여와 연관된 제도로 연장실업수당이 있다. 핀란드의 실업급여제도는 대체로 만 64세까지 소득보장을 하도록 하고 있다. 연장실업수당은 고령 실업자가 은퇴 시점까지 소득비례실업급여나 기초실업수당 수급기간을 연장받을 수 있는 제도이다. 이는 2005년 연금개혁에서 1950년생 이후 출생자에게 실업연금을 폐지함에 따라 발생할 수 있는, 고령실업자에 대한 소득보장 공백을 메우기 위해 실업급여 수급기간을 연장한 것이다. 만 58세 도달 이후 특정 노동요건을 충족하는 실업자에게는 최대 500일까지 실업수당을 제공할 수 있게 되었으며, 실업급여 수급기간이 500일 미만인 경우에는 은퇴시점까지 혹은 만 65세까지

60) 실업보조금 조정 사유를 구체적으로 설명하면 다음과 같다. 만 25세 이하의 실업보조금 수급자에게는 교육 및 고용활성화 조치 참여가 요구되며, 미참여 시 미참여 일별로 급여액이 삭감된다. 반대로 TE 기관이 동의한 활동에 참여하는 경우에는 최대 200일까지 수당이 증액된다. 한편 만 55세 미만인데 TE 기관의 프로그램 참여에 동의하지 않을 경우에는, 집세, 배당금 등 자산소득에 따라 급여액이 감액된다. 부모와 함께 거주하면서 TE 기관의 프로그램 참여에 동의하지 않을 경우에는 부모소득에 따라 실업보조금의 절반 이상이 감액되며, 월 300유로 이상의 노동소득에 대해서도 실업보조금이 감액된다(www.kela.fi).

실업급여를 받을 수 있도록 수급가능연령을 연장하였다.

이러한 소득보장 보완조치인 연장실업수당은 은퇴 통로로 작동하지 않기 위해 계속 수정되었다. 우선 직접적인 조치로 연장실업수당 수급시작 연령을 계속 뒤로 미루었다. 2012년 사회적 합의를 통해 1957년생 이하 연령에게는 연장실업수당의 최저수급연령을 만 60세에서 61세로 올리기 하였다. 즉, 만 61세가 된 사람과 실업급여를 500일 이하로 받은 사람은 연금수급(은퇴) 이전까지, 혹은 만 65세까지 실업급여를 받을 수 있도록 수정되었다. 공적연금 수급연령이 출생연도와 신청연도에 따라 계속 달라지고 있느니만큼, 연장실업수당을 몇 살까지 받을 수 있을지는 출생연도, 신청연도, 기존 실업급여 수급기간 등 여러 요소에 따라 달라진다.

또한 실업수당 신청 사유에 따라 실업급여 수급 상한연령, 즉, 실업급여에서 연금으로 넘어가는 연령이 달라진다. 즉, 실업수당은 만 64세까지의 노동자를 대상으로 하지만 만 65~67세 노동자도 한시적 해고(temporary lay-off) 상황에 처한 경우에는 실업급여를 받을 수 있다. 이때 실업급여의 기능은 고령노동자가 계속 구직자로 남아있도록 하여 노동시장 이탈을 늦추는 것이다.

또한 직무대체휴가 및 직무대체급여제도(Job Alternation Leave/Compensation) 역시 중고령자의 노동시장 참여 유지와 연관될 수 있다. 이 제도는 고용주와의 합의하에 노동자가 100~180일의 휴가를 가지고 그동안 실업 상태의 구직자가 대체근무를 하도록 하되, 해당 휴가기간 동안 노동자가 소득보장을 받는 제도이다. 직무대체급여의 재원은 각 노동자가 속한 소득비례실업급여기금, 혹은 실업보험 미가입자의 경우에는 Kela(일반 조세)이다. 이 제도는 20년 이상의 근속기간과 같은 자격요건 때문에 중고령노동자가 주로 이용할 수밖에 없다.<sup>61)</sup>

이에 직무대체휴가/급여가 은퇴 통로로 기능하지 않도록 직무대체휴가/급여 수급연령에 상한을 두어 은퇴연령에 가까운 시기에는 수급을 제한하고 있다. 1957년과 이후 출생자부터는 노령연금 수급 하한연령까지 남은 기간이 3년보다 적어지면, 해당 시점부터는 직무대체급여를 받을 수

61) 직무대체급여의 자격요건은 직무대체휴가 전 최소 20년 이상의 노동경력이 있을 것, 직전의 직무대체휴가를 마치고 5년 이상의 시간이 지났을 것 등이다.

없다. 다만 1957년 이전에 출생한, 장기근속 풀타임 노동자는 은퇴연령까지 남은 기간과 무관하게 직무대체급여를 활용할 수 있다.

## 제4절 핀란드의 고령자 고용지원 프로그램

### 1. 정책 방향

핀란드는 공공인식캠페인, 고령자 대상의 고용유지 및 채용 촉진, 작업장 안전 및 신체적 정신적 건강 증진 등에 실질적으로 상당한 노력을 기울인 국가이다(OECD, 2018a). 핀란드의 고령자 고용촉진 프로그램은 고용창출을 위해 단기적 고용정책을 파편적으로 열거하는 것이 아니라, 고령화에 대응하기 위해서는 사회가 전면적으로 바뀌어야 한다는 인식에 기초하여 만들어졌다(Ilmarinen, 2004). 특히 1990년대 초 경제위기 국면에서 대량실업을 경험함에 따라, 고용은 개인역량을 넘어서는 문제이며, 따라서 핀란드에서 고령자 고용문제를 해결하기 위해서는 노동자 개인의 역량 제고를 넘어 사회와 작업장의 변화를 도모해야 한다는 인식이 확산되었다.

핀란드 고령자 고용촉진 정책의 기반은 체계적으로 재구성된 ‘작업능력(Workability)’ 개념이다. 핀란드도 과거에는 작업능력 유지가 오로지 노동자 개인의 책임인 것처럼 여겼지만, 1990년대 초 핀란드 산업보건원(the Finnish Institute of Occupational Health : FIOH)이 작업능력개념을 조직과 사회 차원을 포함하여 ‘개인-작업조직-사회’의 상호작용을 중심으로 재구성함에 따라 다른 접근을 하게 되었다(Gould et al., 2008). 작업능력이란 것을 개인의 건강, 역량, 가치관과 함께 작업조직의 문화 및 관리방식 등과도 연관된 것으로 바라보게 된 것이다(The Calouste Gulbenkian Foundation, 2018).

작업능력은 일종의 집으로 비유되는데 이 집은 4층으로 구성되어 있다. 1층에는 ‘기능상 역량, 건강 등’이 있고, 2층에는 ‘지식, 숙련’이, 3층에는 ‘인적 자원: 가치관, 태도, 동기’가, 4층에는 ‘노동환경: 일 내용, 일의 요

구, 작업조직, 조직관리 등'이 존재한다(Gould et al., 2008). 작업능력이라는 집에서는 4층으로 구성된 요소들의 연계, 그리고 네 번째 층인 노동환경 개발이 중요하다(Ilmarinen, 2004).

작업능력 요소들 사이의 상호성은 노동자와 작업조직의 상호작용에서 잘 드러난다. <표 3-11>과 같이 노동자의 적응, 통제력, 참여 측면에서 작업능력의 내용은 개인의 역량뿐만 아니라 작업조직에서의 작업과정 및 관리/환경과 관련하여 매우 상세하게 제시되었다. 이는 핀란드 고령자 고용지원 정책이 추구하는 변화가 매우 광범위하고 구체적인 것임을 드러내준다.

따라서 1990년대부터 실시된 여러 고령자 고용 프로그램들은 개인 역량뿐만 아니라 가족, 직장, 나아가 사회 전체의 변화를 통해 고령자의 작업능력(workability)과 고용가능성(employability) 향상을 목표로 하였다.<sup>62)</sup> 이에 프로그램 내용은 개인의 역량 개발과 함께 노동환경, 작업조직의 정책과 문화, 교육인증체계, 사회 인식 변화를 위한 내용들로 구성되었다.

<표 3-11> 다차원적 작업능력(workability) 모형 : 적응, 통제력, 참여

노동자		작업 자체	작업조직과 가능상의 환경
신체적, 정신적 능력 과 인내력	작업에 대한 적응 ↔	작업과정 혹은 작업 조건에서의 신체적, 정신적 혹사 (자원과 약점)	조직에서의 직무 배 분, 작업 조건, 작업 과정
직업적 기술과 역량	작업에 대한 통제력 ↔	작업과정에 필요한 인식과 기술; 일에 영향을 미칠 수 있 는 가능성, 일로부 터 배우고 일을 통 해 성장할 가능성	직업적 역할, 인식상 의, 기술적 필요조건; 장비; 직원들이 배우 고 성장할 기회
직장생활에서의 전반 적 기술과 사고 기술; 작업에 지원하는 기술; 흥미	작업공동체에 대한 참여 ↔	작업공동체에서의 생존을 위한 전체; 사회적으로 참여할 기회; 사회적 지원; 직무 역할의 다양성	조직의 가치와 태도 (예, 다문화주의 수 용); 조직의 분위기; 채용과 승진 방식

자료: Jarvikoski et al.(2001); Gould et al.(2008)에서 재인용.

62) 1993년의 the National Productivity Programme과 1996년의 the Finnish Workplace Development Programme(TYKE)은 유사한 개념을 사용하여 관련 지표를 발전시켰다(The Calouste Gulbenkian Foundation, 2018).

## 2. 고령자 고용지원을 위한 대표 프로그램

위에 설명한 정책 방향을 따라 1990년대 초부터 핀란드 정부는 고령자 고용을 촉진하는 여러 프로그램을 운영하였다. National Productivity Programme(1993~2003), Finnish National Programme on Ageing Worker (FINPAW: 1998~2002), National Workplace Development Programme (TYKE I: 1996~99), TYKE II(1999~2003), TYKES(2004~10), The National Well-Being at Work Programme(2000~2003), Veto(2003~2007), KESTO(2004~07), Noste(2003~09) 등이 그것이다. 이 절에서는 대표 사례로 FINPAW와 Noste 프로그램에 대해 살펴보자.

### 가. 고령노동자를 위한 국가프로그램(Finnish National Programme on Ageing Worker : FINPAW) : 1998~2002<sup>63)</sup>

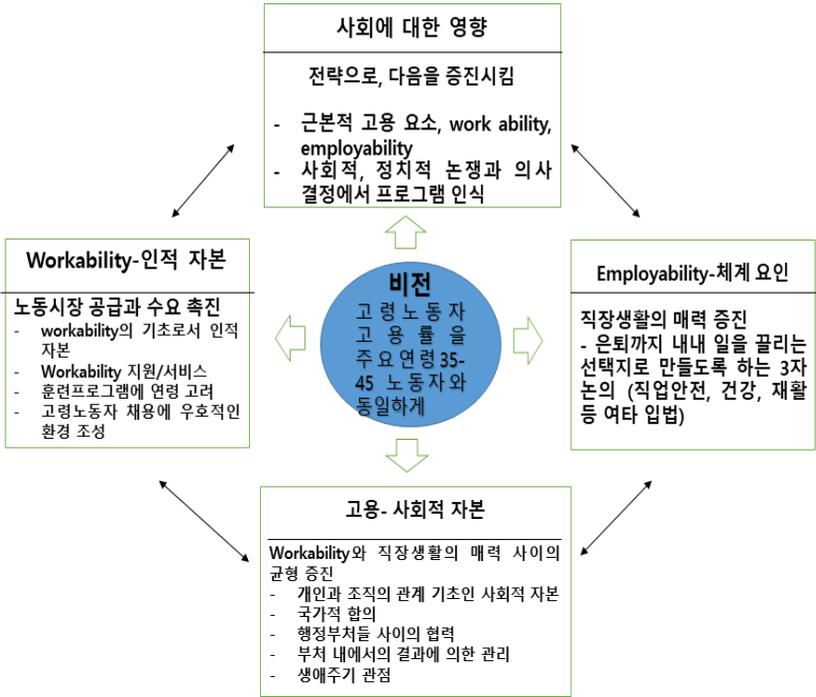
FINPAW(Finnish National Programme on Ageing Workers)는 조기퇴직 경향을 역전시키기 위한 프로그램으로 핀란드의 고령화가 유럽에서도 이르게 시작된만큼, 유럽에서도 매우 선도적인 정책 시도였다(<https://gulbenkian.pt/uk-branch/>). FINPAW는 1996년에 발족한 노동자고령화위원회(A Committee for Ageing Workers)가 제안하여, 1997년에 개발되었고, 1998~2002년에 전국적으로 실행되었다.

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

이에 FINPAW는 첫째, 고령노동자 고용률 높이기, 둘째, 평균 연금수급연령 높이기, 셋째, 노동행정에서 고령화 이슈 비중 높이기, 넷째, 고령노동자의 노동능력 유지, 다섯째, 노동시간 유연화 향상, 여섯째, 연령차

63) FINPAW 관련 내용은 대부분 Arnkil et al.(2011)과 Hannu(2004)에서 인용한 것이다.

[그림 3-8] 효과적이고 균형잡힌 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.

별 감소 및 고령에 대한 호의적 태도 확산 등을 추구하였다. 특히 Ministry of Social Affairs and Health를 비롯한 정부부처는 개인의 작업능력을 증진시키고, 일자리에 더 오래 머물도록 하는 것을 강조하였다(Ministry of Social Affairs and Health, 2002).

FINPAW는 다양한 수준에서, 노동자의 산업안전 및 건강 증진을 비롯한 노동자의 작업능력을 유지시키기 위한 조치, 여러 집단-산업안전 및 보건 스태프, 지역 산업안전 당국과 노동행정 및 교육 부문 스태프, 고용주, 작업현장, 일반대중, 개인 등-을 대상으로 하는 협동 프로젝트 입법, 연구, 개발, 훈련, 커뮤니케이션 등으로 이루어졌다. 특히 주요 타깃은 45~64세의 피용자와 실업자였다(Ministry of Social Affairs and Health, 2002).

FINPAW의 실행은 세 국면으로 나누어진다. 초기인 1999~2000년에는 법안 수정, 프로그램에 관한 정보를 제공하는 것을 강조하였다. 중기 2000~2001년에는 연구 개발을 강조하였고, 후기인 2001~2002년에는 작업능력 유지를 위한 훈련을 강조하였다(Arnkil et al., 2011).

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. 1998년, 1999년에 고령자와 장기실업자에 대한 욕구 사정이 이루어졌다(The Calouste Gulbenkian Foundation, 2018).

또한 시행기간 동안 연금법, 노동시간 관련법, 성인교육 관련 법률, 직장보건법의 등 여러 법률 개정 성과를 거두었다. 특히, 고용주가 고령노동자에게 직업훈련을 제공할 의무를 가지며, 노동자의 요청이 있을 경우에는 업무 부담을 평가할 의무가 있다는 조항이 법에 규정되었다.

또한 2002년에 발효된 산업보건법(Occupational Health Care Act)에 따르면 고용주는 인사, 직업훈련, 직업보건 등에서 젠더, 숙련도와 함께 연령을 반드시 고려해야 한다. 또한 「기업에서의 공동결정법(the Act on Codetermination in Companies)」에 “인사와 훈련계획은 고령화되는 직원들의 특별한 욕구에 주의를 기울여야 한다.”라는 조항을 포함시키자는 제안이 이루어지기도 하였다(The Calouste Gulbenkian Foundation, 2018).

산업보건원(FIOH)은 공공과 민간조직들을 아울러 직업훈련과 교육을 활발하게 실행할 수 있는 체계를 만들었다. 이에 전국, 지역, 기업 등 다양한 단위에서 고령노동자를 대상으로 하는 교육과 훈련이 실시되었다.

마지막으로 매우 중요하게 취급된 것이 다양한 주체의 변화를 위한 홍보였다. 이러한 조치들 외에 성인교육에 대한 재정지원 시스템 개혁, 연령에 따른 연금 기여 차등화가 이루어졌다.

일례로 FINPAW 프로그램에서 1998~2000년 에스푸(Espoo)시<sup>64)</sup>의 연령관리 계획 수립에 지원을 하였다. 에스푸시는 세대교체에 대처하는 연령관리 조치의 일환으로 1998년 초에 특별한 “시니어 모델(Senior Model)”

64) 에스푸시는 핀란드 제2의 도시로 시 피용자 수는 약 5,400명이었다. 에스푸시 조 직은 연령관리 실행계획을 발전시킨 선도자 중 하나였다(Arnkil et al., 2011: 49).

을 활용하였다. 그 목표는 개인과 작업현장 커뮤니티 양자의 욕구를 가장 잘 만족시키는 방식으로 파트타임 일과 파트타임 연금을 결합시키는 새로운 길을 찾는 것이었다. 시니어 모델에 따르면 파트타임연금을 받게 되면 새로운, 그리고 맞춤형으로 제작된 업무 내용 기술을 받게 된다. 에스푸시 행정조직에서는 2001년 말에 225명 피용자가 파트타임 연금을 받고 있었다. 시니어 포스트를 보유한 사람은 멘토링을 통한 경험 전수, 업무 네트워크 등에 관한 지식과 기술 및 노하우 전수, 새로운 업무 및 직장생활 수행에서 겪는 어려움에 대한 컨설팅 등을 할 것을 요구받았다. 시니어 모델은 더 큰 맥락의 연령관리의 일부일 뿐만 아니라 노동의 세대 변화를 위한 포괄적 전략의 일부였다(Arnkil et al., 2011). 그 밖에 많은 기업에서 조기은퇴에 대한 인식과 고령노동자에 대한 태도를 바꾸기 위한 교육훈련 코스를 개발하고 활용하였다. 또한 기업들은 다양한 연령대의 요구에 부합하는 노동시간과 노동환경, 작업의 조직화 등을 수행하였으며, 중고령 노동자들이 남은 경력 기간에 대한 계획을 세우도록 컨설팅을 제공하였다.

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(workability) 지표는 더욱 발전하였다.

FINPAW의 성과는 평균 은퇴연령의 상승과 같은 측정가능한 성취, 나이들에 대한 태도 변화와 같은 쉽게 측정하기 어려운 성취 두 측면을 가진다. 2002년 평가에 따르면 FINPAW는 상당히 성공적이었다. 첫째, 1998년에 FINPAW 시작 당시 평균은퇴연령은 58.8세였고, 1999년에 59세, 2000년 59.1세, 2001년에 59.3세로 계속 증가세를 유지하였다. 둘째, 평균은퇴연령이 높아지면서 고령노동자의 노동시장 참여도 증가했다. 이는 노동력 공급 전체 규모를 증가시켰다. 노동부는 FINPAW 집행기에 피용자 수가 20만 명 증가하였고, 이 중 절반 이상은 고령노동자라고 발표하였다. 1998~2001년 사이에 만 55~59세 고용률은 51%에서 63%로 크게 증가했다. 노동부는 만약 고령자 고용률이 1997년 수준으로 머물렀다면 고령노동자는 고령인구 증가의 직접적인 결과로 겨우 4.2만 명 증가했

을 것이라고 하였다(Hytti and Nio, 2004). 셋째, FINPAW 연간 예산 420만 유로의 절반이 정보제공과 홍보에 투입됨에 따라 프로그램에 대한 대중 인식은 높아지고(Arnkil et al., 2002), 고령자에 대한 태도는 더 호의적이 되고 연령차별적 태도는 약간 감소한 것으로 나타났다. 마지막으로 고령노동자의 노동능력 향상 효과가 일부 있었던 것으로 평가되었다(www.centreforpublicimpact.org).

물론 1993년부터 이러한 방향의 정책이 시작되었으므로 FINPAW의 효과만 분리하여 FINPAW가 이러한 변화에 얼마만큼을 기여했는지 평가하기 어렵다. 그러나 FINPAW가 적어도 이미 진행되고 있던 변화를 가속화시켰다는 평가는 일반적이다(www.centreforpublicimpact.org).

FINPAW 실시 당시의 경제 호황이 프로그램의 성공, 즉 고령노동자의 은퇴 연령 상승과 고용률 증가에 주요한 배경이었다는 평가도 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(pension company), 평생교육기관, 여러 사회단체, 사회과학자 등의 프로그램 참여가 활발히 이루어졌다. 일례로 장애연금 수급 억제와 재활 활성화가 과제로 대두되면서 연금제공자들은 기업에 컨설팅을 제공하여 경쟁 우위를 차지하고자 하였고, 세미나와 교육을 통해 정책을 매개하는 역할을 했다. EC(the European Commission)는 이러한 다주체접근(multi-agency approach)이 핀란드에서 작업조직 수준에서 연령관리가 잘 실행되는 데 중요한 역할을 했다고 평가하였다(European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2004). 즉, 노사를 포함한 광범위한 사회적 협력은 연령관리의 핵심단위인 기업 및 작업장 수준에서 조기 은퇴를 막고 고령노동자의 노동능력을 제고하기 위한 교육훈련프로그램이 실행될 수 있도록 만든 기반으로 강조된다.

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). 더욱이 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). 특히 노동력 고령화에 따라 고령노동자가 계속 주변화된다면 기업과 국가경제 모두에 상당한 비용을 유발할 수 있다는 점에 의견이 일치한 것이다(Hietanen, 1998). 또한 핀란드는 애초에 프로그램 지향적인 국가로 정부정책에 국민이 대체로 긍정적인 태도를 보였고(Gould and Saurama, 2004). FINPAW 프로그램이 정보제공과 홍보에 상당한 비중을 둔 결과 해당 프로그램에 대한 태도 역시 마찬가지였다. 연구들에 따르면 “기업들은 50세 이상 노동자의 훈련에 투자를 해 본 적이 없지만, 연령차별 금지 입법에 대한 고용주의 태도는 긍정적이었다”(www.centreforpublicimpact.org). 이러한 공중의 신뢰와 긍정적 태도 역시 프로그램 성공 요인이었다. 이러한 FINPAW 성공에 힘입어 이후 고령자의 교육, 훈련, 인식 변화, 은퇴 등과 관련된 여러 개의 국가 단위 프로그램이 발족되었다.

#### 나. Noste Programme 2003~2009<sup>65)</sup>

FINPAW는 물론 TYKE I, II, III, VETO, Noste, the Work Cycle Carries 등은 모두 중고령노동자에 대한 교육과 훈련에 관한 내용을 포함하는데, 이 중에서도 저학력, 주로 중년노동자에게 관련 서비스를 제공한 Noste 프로그램에 대해 살펴보자.

이 프로그램의 목적은 노동시장에서 취약한 대표적인 집단인 저학력, 혹은 직업교육을 받지 못한 성인에게 교육 기회를 제공하여 이들의 노동 참여와 경력 발전을 지원하는 것이다.<sup>66)</sup> 궁극적으로는 이를 통해 전후세

65) 이 부분 내용은 주로 Ministry of Education and Culture(2010), *Noste Programme 2003~2009 Final Report*를 인용했다.

66) 2001년 보고서에 따르면 고학력인 젊은 세대의 노동시장 참여가 증가하면서 학력이 낮은 집단의 노동시장 상황은 더욱 나빠지고 있었다.

대 은퇴로 인해 발생하는 노동력 부족문제를 완화시키고자 하는 것이다. 프로그램의 주요 내용은 30~59세 사이<sup>67)</sup> 노동자들에게 교육 및 직업훈련을 제공하여 이들이 교육과정을 이수하고 자격증을 획득하도록 지원하는 것이었다. 프로그램의 양적 목표는 목표집단의 10%가 교육이나 훈련에 참여하도록 하는 것이었다. 구체적으로는 정보 제공과 방문(outreach), 특별 재정확보, 직업교육장소 확대, 컴퓨터 자격증 훈련 등이 이루어졌다.

프로그램 재정은 주로 지역 수준 프로젝트와 지역(local/provincial/regional) 단위로 활동하는 교육기관에게 제공되었고, 학생들에게는 검사비 등 일부 비용을 제외하고는 본인 부담이 없었다.

또한 Noste decree는 프로그램 실행에서 노사와 교육제공기관 사이의 3자 협력을 요구하였다. 즉, 교육 및 훈련 제공자는 고용주, 노동자와 협력하여 작업장에 특화된 교육을 실행해야 한다는 것이다. 노사와 교육제공기관의 협력은 노사의 욕구를 반영한 교육내용을 구성하고, 작업장에서 교육을 잘 실시하도록 하는 데 실제로 중요하였다. 참여자 수에서 가장 성공적인 것으로 평가된 교육프로젝트 역시 3자 협력이 잘 이루어진 결과라 평가되었다. 또한 이는 노사정 협력뿐만 아니라 정부 부처들, 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 성인교육기관은 직장에서 가장 교육수준이 낮은 인력이 가지고 있는 교육욕구를 더 잘 파악할 수 있게 되었고, 리치아웃에 많은 예산을 투자하고 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 맥락에서 저학력 성인에 대한 교육에서 개별화된 교육, 학습기술의 강화, 안내 및 지원조치의 중요성

67) 이 프로그램의 연령 하한은 기초교육을 마치지 못한 경우 만 25세로 낮아질 수 있다. 참여연령 상한은 첫 해인 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: 21).

역시 부각되었다. 특히 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 알아차리게 되었다. 일례로 프로그램 진행 과정에서 몇몇 교육기관들은 난독증 점검 방법과 학습기술을 가르치는 과정을 발전시켰다. 물론 프로그램 참여자들은 자격증 획득이 통상 새로운 일자리나 직위 및 임금 상승으로 이어지진 않았지만 프로그램을 통해 직장에서의 자기평가 및 안정성이 개선되었다고 하였다.

1998년부터 이어진 이러한 고령자고용 관련 프로그램은 어떻게 추진될 수 있었을까? 당시 고령자 고용지원 정책의 핵심은 조기은퇴를 막아 국가적으로 연금 지출 증가 속도를 늦추는 것이었다. 고령노동자의 임금수준이 높음에도 불구하고 그들의 고용을 연장함으로써 연금 지출은 늦추고 동시에 연금 기여금은 더 받을 수 있다는 점이 고령자 지원 정책이 추진될 수 있었던 기본 논리였다. 연금 지출 규모를 통제하는 것에 대해서는 사회적인 차원에서 모든 이해당사자가 문제 해결을 위해 적극적으로 협력하는 분위기가 조성되었다(신영규, 2021).

또한 협력적인 노사정 3자 주의가 구축되어있던 핀란드에서는 더욱 효율적으로 고령자 고용지원 정책이 추진될 수 있었다. 실제로 핀란드에서는 작업효율성 증대와 작업환경 개선을 위해 노동자단체와 고용자단체 사이의 협력적 프로젝트가 매우 빈번히 이루어지고 있었다. 또한 인력 측면에서 베이비부머 이전 세대의 대학 진학률은 낮지만, 핀란드의 직업교육과 훈련은 대부분 고령 노동자들이 매우 숙련된 기술을 갖도록 만들었고, 당시 많은 기업은 숙련 노동자의 부족을 걱정하여 고령 노동자들이 조기 은퇴하는 것을 막으려는 분위기가 강했다(신영규, 2021).

그렇다면 FINPAW와 Noste를 비롯한 관련 프로그램들은 어떤 공통된 특징을 가지고 있을까? 고령자 고용지원 관련 프로그램들은 핀란드에서 특수하게 개념화된 고령자의 작업능력(workability)과 고용가능성(employability)에 기반하고 있으며, 건강증진, 교육훈련 확대, 작업환경 개선, 연령차별

폐지, 작업장에서의 세대 통합 등 다양한 내용으로 구성되었다.

또한 이들 프로그램은 정책수립과 국가 단위의 프로그램이었음에도 불구하고 정책 집행에서 중앙 단위의 하향식 접근에만 의지하지 않았다는 것 역시 특징적이었다. 시민주의 복지국가 특유의 대등한 노사관계와 협상체계, 또한 작업장 단위에서의 실행 강조 역시 정책 실행을 원활하게 만들었다.

### 3. 중고령자 고용과 직업교육 및 직업훈련<sup>68)</sup>

#### 가. 핀란드 직업교육 및 직업훈련 내용

작업능력의 요소 중 하나인 역량은 지식, 기술적 숙련을 포함하며, 핀란드에서는 기술 변화가 작업 과정에 빠른 속도로 반영되고 있기 때문에 중고령노동자 고용에서 이에 대응하는 문제는 매우 중요하다.

우선 2014년부터 핀란드에서 고용주는 법령에 따라 직원들의 직업훈련 계획 수립 의무를 갖고 있다. 「사업장 내 협력에 관한 법률(Act on Cooperation within Undertakings; Yhteistoimintalaki)」에서는 피용자 20명 이상 사업장에서는 고용주가 매년 직원들의 직업훈련 계획을 수립하도록 하고 있다.<sup>69)</sup> 법에서는 직업훈련계획을 수립할 때 구체적으로는 고령노동자의 특별한 니즈, 직원이 일과 가정의 균형을 유지할 수 있는 수단과 그 실현가능성, 장애인노동자 채용 원칙, 유연한 근무시간 조정 등을 고려하도록 요구한다. 이에 고용주는 연령을 고려하여 중고령노동자에게 직업훈련을 제공할 의무를 가진다. 「협력 행정감찰관에 관한 법률(Act on Cooperation Ombudsman; Laki yhteistoiminta-asiamiehesta)」은 행정감찰관이 적절한 직업훈련 계획을 수립·이행하지 않는 고용자를 발견했을

68) 앞의 FINPAW나 Noste 프로그램 내용 설명과 중복을 피하기 위해 이 부분에서는 이미 설명한 내용을 가능한 한 제외한다.

69) 법률에서 사업장은 노사관계를 바탕으로 사업이 영위되는 모든 곳을 의미한다. 이 조항은 2013년 법 개정을 통해 마련되어, 2014년부터 적용되었다. 또한 20명 미만의 사업장에는 이 법률이 적용되지 않지만, 소규모 사업장의 경우 산별 단체 협약 내용에 따라 고용주가 직업훈련 계획을 수립하도록 되어 있다.

때 재량으로 법원에 행정명령을 요청할 수 있도록 규정한다. 행정감찰관의 요청이 있으면 법원은 기한을 정하여 고용자가 직업훈련 관련 사항을 시정하도록 명령하고, 기한이 지나도 시정되지 않으면 시정될 때까지 이행강제금을 부과한다(신영규, 2021).

북유럽 복지국가 특유의 3자주의에 입각한 노동과 자본의 프로그램 기획 및 실행에 대한 적극적 참여는 여전히 유지되고 있는데, 이는 정부위원회 참여뿐만 아니라 단체교섭 의제에 직업훈련과 교육을 포함하는 방식으로 이루어지고 있다. 2011년 노조와 사용자단체는 합의를 통해 피용자에게 연간 3일의 훈련 참여 권리를 부여하였고, 학습휴가제도 개선 등도 교섭 대상이 되었다. 「사업장 내 협력에 관한 법률」은 사업장 운영과 사업장 단위의 단체교섭과 관련된 다양한 사안에 대하여 고용자와 직원 대표의 협상과 협력을 규정하고 있는데, 직업훈련 계획 역시 매년 고용주와 직원 대표의 협상을 통해 수립된다. 따라서 「사업장 내 협력에 관한 법률」에 의해 고용주는 경영상 직원들과의 협력을 위해 약속된 직업훈련을 제공해야 한다(신영규, 2021).

핀란드에서는 생애주기경력관리(Life Cycle Career Management)의 틀로 중고령자 교육/훈련에 체계적인 접근을 하였다. 그 결과 핀란드에서는 평생학습, 성인직업교육/훈련시스템이 고도로 발전했고, 중고령 노동자의 참여가 활발하다.

우선 핀란드 직업교육 및 훈련 실행체계의 특징을 살펴보면, 중심적인 역할을 하는 조직은 핀란드산업보건원(FIOH)이며, 공공과 민간의 다양한 기관들의 협력이 강조된다. 행정부 영역에서는 교육부처, 복지부처, 노동부처의 긴밀한 협력과 조정이 기획과정은 물론 작업현장에서의 실행에서도 유지된다.

시민사회 영역에서는 교육 관련 공공조직은 물론 노동조합과 사용자조직, 나아가 평생교육기관과 연금운영기관이 광범위한 협력체계를 구성하고 있다. 즉, 직업훈련기관은 영리를 추구하는 회사, 재단과 같은 민간 비영리조직, 지방정부가 운영하는 공공기관 등 다양하게 구성되어 있다. 2021년 1월 1일 현재 핀란드 교육문화부(Ministry of Education and Culture)가 인증한 직업훈련기관은 전국 152곳으로 이 기관들은 연간 최소 157,930

명을 교육해야 한다(신영규, 2021).

고용주가 제공하는 직업훈련은 사업장 내부조직을 활용하여 제공되는 경우도 많지만, 앞서 언급한 협력체계를 활용하여 기업 외부의 직업훈련 기관에 의뢰하여 훈련을 제공하는 경우 또한 많다. 예를 들면 반타시(City of Vantaa)가 운영하는 직업학교인 VARIA는 특정 사업장의 직원들에게 필요한 직업훈련을 제공하는데, 운전노동자를 위한 상시 직업훈련 프로그램을 운영하고 있다. 반타시에는 대규모 산업단지과 물류창고가 많은 관계로 관련 사업체와 운전노동자가 다수여서 이와 같은 프로그램을 운영하고 있는 것이다. 이에 VARIA에는 도로안전, 탱크로리 관리, 위험물질 운송 등에 관한 훈련프로그램이 1~4일 단위로 구성되어 있고, 해당 교육비는 120~365유로이다(<https://www.sivistysvantaa.fi/varia/index.html>).공공과 민간을 넘나드는 이러한 협력체계는 직업훈련/교육을 계획이나 의무에서 그치지 않고 현장에서 제대로 실행되도록 만들고 있다(신영규, 2021).

또한 직업교육 및 훈련에서 효율성과 효과성을 고려한 교육 단위 구성이 이루어졌다. 정부는 대기업의 경우 공장이 주된 교육 단위로 구성했고, 작업환경 개선이 어려운 소기업들은 네트워크를 형성하여 프로그램에 참여하도록 독려했다.

직업훈련의 내용을 보면, 직업훈련기관은 직장인을 위한 프로그램 외에도 직업학위(vocational degrees) 수여를 위해 장시간의 투여가 필요한 다양한 프로그램과 이민자들을 위한 핀란드어 교육프로그램 등 다양한 직업훈련 프로그램을 제공하고 있다.

중고령자 직업교육/훈련에서는 중고령자의 교육수준이 낮은 편이라는 제약, 고령층일수록 기술 변화에 대한 대응력이 약하며, 결국 이것이 소진을 더 자주 일으킬 수 있다는 인식을 전제로 한다. 이에 이들이 교육과정을 완료하여 기초교육 이상의 학력이나 자격증을 갖도록 하는 것, 적절한 학습 기술을 터득하게 하는 것, 계속 진행되는 기술 변화 및 업무 프로세스 변화에 대응하도록 하는 것, 즉 환경변화에 대한 대응력을 높이고 고령노동자의 소진 위험을 낮추는 것을 추구한다.

교육 내용에는 일 자체와 관련된 필요한 기술 등 자격증 확보에 필요

한 교육과정뿐만 아니라 삶에 필요한 기술 역시 포함된다. 또한 교육 내용 구성에는 조사와 욕구사정을 통해 노동자와 작업장의 요구를 반영하도록 하고 있다. 직업훈련의 형식은 강의, 세미나, 컨퍼런스, 온라인수업 등 다양하다.

고령자에 대한 교육/훈련은 작업현장에서의 전문가 컨설팅을 수반한다. 고령노동자들이 ‘일터에서의 삶의 질’을 더 잘 이해하도록 전문가들을 작업현장에 파견하도록 하는 것이다. 기업들이 전문가를 컨설턴트로 선택하고, 이들이 현장에서 교육을 실시하고 프로그램을 실행하는 데 슈퍼바이저 역할을 하도록 한다.

또한 Noste 프로그램에서 설명한 바와 같이 핀란드에서는 중고령 노동자의 교육 및 직업훈련 참여율을 높이기 위해 교육 및 훈련 안내서비스를 강화하였고 이에 상당한 자원을 투입하였다. Noste 이후에도 교육기관은 중고령 노동자의 교육 프로그램 접근성 강화를 위한 리치아웃에 상당한 노력과 자원을 투입하였다. 교육문화부(the Ministry of Education and Culture)는 2011년에 평생경력관리 안내를 위한 태스크포스를 만들었고 교육훈련 안내시스템 발전을 위한 세부적인 목표로 안내서비스 이용의 용이성 제고, 시민의 커리어계획기술 향상, 국가(national)/지방(local)/지역(regional)의 안내시스템 조정·협력의 의무화를 제시하였다.

핀란드에서는 직업훈련, 현장교육, 습득한 기술의 인정/인증 메커니즘을 현장 등에서의 비공식 교육과 훈련의 가치를 인정하는 방식으로 새로이 정립하고자 하였다. 이에 기술 인정/인증 메커니즘을 바꾸는 법안이 제정되었다. 핵심적인 메시지는 ‘비공식 학습을 인정받는 것은 개인의 권리이며 개인의 역량은 언제 어디서 획득했는지와 무관하게 인증받을 수 있어야 한다.’는 것이다. 정부의 2016 프로그램은 ‘일을 하면서 획득한 기술과 능력, 그리고 학습 기간에 수행한 일은 인정받아야 하며, 기술과 능력의 진전은 모니터링될 것’이라고 기술하였다. 이에 개인의 비공식 직업훈련, 현장교육, 기술 등을 관리하기 시작하였다.

핀란드 정부는 중고령 노동자의 업무 경험과 요구에 부합하는 교육/훈련을 제공하는 것에 역점을 두었고, 교육기관들이 저학력 중고령 노동자에게 효과적인 교육제공방법 모델을 개발하고 적용하기 위한 여러 프로

그럼들을 실행하였다. 이에 중고령 노동자의 효과적인 교육 및 학습방법에 대한 교육기관과 행정주체들의 탐구와 논의가 활발하였다. 그 결과 고령노동자의 학습 과정에서는 실제 업무경험과 새로운 교육을 적절한 방식으로 혼합할 필요가 있다는 것과 일반적 강의 형태의 수동적 교육은 효과가 별로 없었다는 것이 검증되었다(OECD, 2018a).

#### 나. 핀란드의 직업훈련 및 직업교육 지원

핀란드에서 고용주의 직업훈련 이행을 촉진하는 것으로 다음 요소들을 수 있다. 우선 「협력 행정감찰관에 관한 법률(Act on Cooperation Ombudsman; Laki yhteistoiminta-asiamiehestä)」이 있다. 이 법률에서는 행정감찰관(옴부즈맨)을 임명하여 사업장 내 협력이 법 규정에 부합하도록 이루어지고 있는지를 감시하도록 한다. 이에 따라 고용주는 수립된 직업훈련의 내용을 이행해야 할 필요가 있다. 다른 하나는 「재정지원을 통한 전문기술 개발에 관한 법률(Act on Financially-Supported Development of Professional Skills; Laki taloudellisesti tuetusta ammatillisen osaamisen kehittämisestä)」이다. 이에 따라 민간사업장의 고용주는 직업훈련에 참여한 직원 수와 훈련 참여 시간에 비례하여 세금공제 혜택을 받을 수 있다. 이는 고용주의 직업훈련 제공에 대한 재정적인 유인으로 작동한다. 다만 이 법에 따르면 직원 1명당 1년에 최대 3일까지만 세금공제 혜택의 대상이 된다(신영규, 2021).

한편 중고령 노동자의 교육, 훈련을 뒷받침하는 소득보장제도로 노동자에게 제공되는 성인교육수당(adult education allowance)이 있다. 성인교육수당이란, 고용 중이거나 창업 중에 자발적으로 학습을 하고 있는 성인학생에게 제공되는 수당을 의미한다. 핀란드에서 통상적인 것은 노동자가 교육휴가 기간에는 임금을 계속 받는 것이다. 학습기간 동안 임금을 계속 받지 못하며 임금이 일정 수준 이하인 경우에는 공적인 소득보장을 해주는 것이다. 구체적인 대상요건을 살펴보면, 연령상한은 만 64세까지로 중고령 노동자를 포함한다. 특히 연금수급연령이 계속 올라가는 상황에서 중고령자의 교육 참여 및 수당 신청은 계속 이들의 참여율을 높일

여지가 있다. 또한 제도접근성을 떨어뜨릴 수 있는 요건으로 8년 이상의 고용이력이 요구된다는 것을 들 수 있다. 그러나 이 중 2년까지는 출산휴가, 육아휴직 등의 기간도 인정기간에 산입될 수 있다. 고용이력 산정에서 고용은 연금법에 의해 해당 범주에 포괄되는 것이어야 한다. 또한 수감하는 교육은 지원대상 교육이어야 하며, 일과 연관성을 가져야 한다. 지원대상 교육의 범주에는 전문가 직업교육, 직업훈련대학에서 제공되는 직업교육, 훈련, 학사, 석사, 박사 취득 교육 등이 포함된다. 또한 학습기관은 대학, 응용과학대학, 직업대학 등으로 제한되며, 특정 조건하에서는 유학도 인정된다. 성인교육수당의 급여는 기초부분과 소득비례부분으로 구성된다. 소득비례부분은 연소득을 기준으로 하는데 2021년 기준 지급 하한액은 월 592.11유로이며, 평균 지급액은 월 1,460유로로 과세 대상 소득이다. 또한 이 수당은 풀타임 학습에 대해 지급되는 완전수당과, 파트타임 학습에 대해 주어지는 조정된 교육수당(Adjusted Adult Education Allowance)으로 나뉜다. 성인교육수당의 재원은 The Employment Fund로 2017년에는 이 기금에서 성인교육수당으로 18,800만 유로를 지급하였다(<https://minedu.fi>).

#### 4. 재정적 유인 : 기업에 대한 고령자 고용보조금<sup>70)</sup>

2006~2010년 사이 핀란드 고용주들은 저임금 고령자고용에 대한 보조금을 받을 수 있었다. 목적은 만 54세를 넘은 노동자들의 고용을 지원하는 것으로 명분은 이 연령대에서는 비용이 생산성보다 높을 수 있다는 것이었다.<sup>71)</sup> 특히 고용주가 장기실업 위험이 높은 사람과 실업자를 고용하도록 촉진하고자 하였다. 당시 정책 내용을 살펴보면 다음과 같다.

보조금제도의 대상은 만 55세 이상의 저임금노동자를 풀타임으로 고용하여 보조금을 신청한 사용자이다. 즉, 이는 풀타임 저임금 노동자 고용을 위한 보조금이라 할 수 있다. 임금보조금은 월 140시간 일하는 노동자

70) 보조금 관련 내용은 대부분 신영규(2021)을 참고하였다.

71) 임금비용의 30%, 40%, 50%를 보조하는 임금보조금은 고용주에게 부여되는데, 이를 지급하는 근거는 피용자의 기술 부족, 관련된 상해, 혹은 질병 등이다.

에게만 적용되었고, 해당 노동자의 월임금이 900~2,000유로 사이에 있을 때만 지원 가능하였다. 2006년 당시 핀란드 노동자 평균임금은 2,500유로 정도였고, 2006년 노사 단체협약에 따라 설정된 최저임금 수준은 약 1,300유로였다. 즉, 이 제도는 평균임금 이하의 저임금 고령노동자에게 초점을 맞추어 보조금을 지원함으로써 평균임금과의 격차를 줄일 수 있도록 설계된 것이다. 지원 수준을 보면, 보조금 최대 규모는 해당 노동자 세전 임금의 16% 또는 총인건비의 13%였다. 1인당 최저 보조금 규모는 월 220유로였고, 월급 가운데 1,600유로가 넘는 부분에 대해서는 보조금이 55% 감액되었다(신영규, 2021).

이 보조금제도의 작동방식을 살펴보자. 보조금은 일차적으로 노동자가 아닌 고용주에게 지급되었다. 이후 임금 전체에 소득세가 부과되었다. 해당 노동자가 아닌 고용주에게 지급된 이 보조금은 나머지 임금 부분과 합산되어 최종적으로 노동자에게 지급되었다. 노동자에게 소득세는 보조금을 포함한 전체 임금에 적용되었다. 소득세율은 강력한 누진성을 가졌는데, 월임금 1,400유로 이하 부분에 대한 소득세율은 5.2%, 월임금 1,600유로까지에 대한 소득세율은 7.2%, 월임금 2,000유로까지에 대한 소득세율은 21.0%였다(신영규, 2021).

이 제도는 고용 증대 효과 여부에 따라 지속할지 여부를 결정할 예정이었는데, 고령노동자들의 고용 증가 효과가 미미하다고 평가되어 예정대로 2010년에 폐지되었다(Huttunen, Pirttila and Uusitalo, 2013). 특히 제조업부문에서 파트타임노동자였던 사람을 전일제로 강제전환하여 노동시간을 늘리는 결과를 가져왔을 수 있다고 지적되었다.

이제 현행 임금보조금제도를 살펴보자. 임금보조금제도를 담당하는 것은 공공고용서비스센터인 TE-Office이다. TE-Office는 실업 중인 구직자를 채용하는 고용주에게 임금보조금을 지급한다. 이 보조금제도의 목표는 구직자에게 고용기회를 제공함으로써 역량을 증진시켜 향후 채용될 가능성을 높이는 것이다. 다만 실업자 채용 시 보조금 지급은 다음 두 가지 조건이 모두 충족되었을 때만 이루어진다. 첫째, 구직자의 실업이 직업적 역량 부족에 기인할 것, 둘째, 이 고용기회 제공이 구직자의 직업적 역량을 증진시켜 향후 노동시장에서의 채용기회를 높일 것으로 예상될

것, 이 두 가지이다.

현재의 보조금제도에서는 나이와 무관하게, TE-Office에 구직자로 등록된 사람은 누구나 임금보조금 신청이 가능하다. 단, 구직자가 만 60세 이상일 때에는 임금보조금을 받아 고용되기 직전까지 12개월 이상 실업상태를 유지해야 임금보조금을 신청할 수 있다. 즉, 고령자의 경우 장기 실업자인 경우에 수급이 가능하다.<sup>72)</sup>

이 제도를 활용할 수 있는 사용자 범주에는 중앙정부를 제외한 모든 고용주가 포함된다. 즉, 기업을 비롯해 재단, 종교단체, 협회, 지방정부 등 중앙정부에 속하지 않는 고용주는 누구나 임금보조금을 신청하여 실업 중인 구직자를 고용할 수 있다. 한편 보조금을 수급하기 위해서는 고용주는 해당 산업부문의 단체협약에 따라 임금을 지급해야 하며, 또한 반드시 채용을 통해 고용관계가 시작되기 전에 임금보조금을 신청해야 혜택을 받을 수 있다.

보조금 수준은 상당히 높다. 임금보조금을 신청하고 구직자를 채용한 고용주는 해당 직원에 대한 필요 인건비의 30%, 40%, 50%를 임금보조금으로 받을 수 있다. 정확한 보조금 액수는 사례별로 TE-Office의 판단에 따르며, 보조금 상한은 매년 정부 예산에 따라 달라지는데 2021년에는 월 1,400유로로 결정되었다.

보조금 지급기간은 채용 직전까지의 실업기간에 따라 달라지는데, 고용주는 최장 1년까지 임금보조금을 받을 수 있다. 실업 기간이 1년 미만 이었던 구직자를 고용한 경우에 임금보조금은 6개월까지 지급되며, 실업 기간이 1년을 넘은 장기실업자를 고용한 경우에는 12개월까지 지급될 수 있다. 특수한 경우, 즉 질병이나 상해로 인해 실업상태에 있는 실업자를 고용한 경우에는 예외적으로 24개월까지 임금보조금이 지급될 수 있다.

72) 핀란드에서 실업급여는 만 17~64세의 구직자만 받을 수 있고, 실업급여를 받기 위해서는 TE-Office에 구직자로 등록해야 한다. TE-Office 등록 연령에 대한 구체적인 규정은 없지만, 구직자로 등록하기 위해서는 경제활동, 교육, 직업훈련 등에 참가할 의지가 있어야 한다. 핀란드 복지시스템에서 연금수급자는 은퇴한 사람이기 때문에 그들은 구직자로 등록할 수 없다. 따라서 임금보조금 신청 연령 제한에 대한 구체적인 기준이 명시되어 있지는 않지만, 현실적으로 64세 이하의 연금을 받지 않는 구직자만이 임금보조금을 받을 수 있다고 볼 수 있다(신영규, 2021).

핀란드는 한때 고령노동자만을 위해 고용보조금을 지원했지만, 현재는 TE-Office의 재량에 따라 나이에 상관없이 고용보조금이 필요하다고 판단되는 모든 구직자에게 제공하고 있다. 직업훈련 역시 1990년대 후반과 2000년대 초반 ‘적극적 노화(Active Ageing)’ 기조에 따라 다양한 프로젝트를 통해 고령노동자에 초점을 맞추어 시행되었지만, 현재는 「사업장 내 협력에 관한 법률」을 바탕으로 모든 노동자에게 직업훈련을 제공하는 틀을 구축하였다. 이러한 정책 변화는 보편적 복지국가를 구축하여 평등을 추구하는 핀란드의 사회적 합의와 문화의 영향으로 보인다(신영규, 2021).<sup>73)</sup>

## 5. 기 타

### 가. 직장에서의 삶의 질 제고

고령노동자 고용의 양적 성과만큼, 혹은 고용의 양적 성과를 지속하기 위해서는 일자리 질을 높이는 것이 필요하다. 핀란드에서는 고용의 질과 관련하여 작업장 안전과 신체적·정신적 건강 등이 강조된 바 있다.<sup>74)</sup> 특히 1990년대 중반 이후 정신건강 문제로 인한 장애연금 수급 비중이 계속 증가하여, 우울로 인한 은퇴자 수가 1990년대 중반에서 2015년 사이 두 배로 늘었다. 2021년 현재, 장애연금 수급자 중 약 40%가 정신건강문제로 은퇴하는 등, 이는 장애연금 수급요인 중 가장 비중이 크다고 알려져 있다(www.kela.fi).<sup>75)</sup>

73) 북유럽 복지국가에서 보편적 복지는 조건 없이 모두에게 동일한 급여와 서비스를 제공하는 것이 아니라 동일한 위험에 처한 사람들에게 공평한 지원과 개입이 이루어져야 한다는 의미로 여겨진다. 따라서 보편주의는 선별주의가 아닌 특권주의에 대비되는 개념으로 쓰인다(신영규, 2021).

74) 핀란드연급센터는 50~64세 피용자의 노동환경과 은퇴 의도 사이의 연관성에 관한 연구결과를 내놓았는데, 작업조건이 조기은퇴연령과 함께 해당연령을 지나서도 은퇴를 미룰 의도에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 은퇴시기에 영향을 미치는 유의미한 요인들로는 유연한 노동시간, 피용자의 자신의 일에 영향을 미칠 수 있는 능력(재량), 일에서 배우고 훈련받을 기회가 있다(Järnefelt et al., 2014; OECD, 2018a에서 재인용).

핀란드에서는 ‘직장에서의 삶의 질(well-being at work)’이 정치적 의제로 동력을 얻어 상당히 중요하게 취급되기 시작하였다.<sup>75)</sup> 2012년에 제시된 the National Working Life Development Strategy에서는 핀란드 직장생활의 질을 2020년경에는 유럽 최고수준으로 만드는 것을 목표로 제시하였다. 또한 ‘직장웰빙센터’를 설립하여 개별사업장에 모범사례를 전파하였는데, 이 과정에서 “Age - Key”-작업장에서의 연령 관리를 위한 초기 사정도구-가 발달되었다.

핀란드산업보건원(FIOH)이 관리하는 ‘핀란드 직장생활의 삶의 질 네트워크(the National Network on Well-being at Work at Finnish Workplace, the tyhy 네트워크)’는 지역단위로 구성되어, 규칙적으로 연 3~4회 모임을 개최하여 연구와 모범사례를 제시하는 역할을 하였다. 또한 2008년에 노사는 “노동생활 개선-TYKES”라는 프로그램을 시작하여, 새로운 방식으로 노동조건을 개선하길 원하는 기업에게 재정적 지원을 하였다. 2013년에 발간된 『경력연장을 향하여: 작업장에서의 연령관리 준비 안내 (Towards Longer Careers-A Guide to Preparing an Age management for Workplace)』에서는 연령관리, 커리어 계획하기, 훈련과 자격증 확보, 노동시간, 노동디자인, 보건 감독, 건강한 생활방식 증진과 같은 생애 전반의 관리에 관한 내용을 담고 있었다.

#### 나. 고령노동자의 노동과 세대 간 협력에 관한 공공인식개선 캠페인

핀란드는 1990년대 이래 고령노동자와 고령자에 대한 인식개선 캠페인을 적극적으로 시행하는 전통을 갖고 있다. 2011년에 정부는 전국적인 실행안으로 “Every Age is the Right Age”를 내놓았다. 이는 세대 간 협력이 가지는 중요성에 대한 사회적 이해도를 높이는 것을 목표로 하는 프로

75) 중고령자 정신건강과 고용문제의 연관성과 실제 인식, 치료, 재활, 안전 유지 등과 관련된 것이 the Masto 프로젝트였다.

76) 2009년에 중앙정부는 사회적 파트너로 구성된 the Ahtela Group이라는 워킹그룹을 만들었는데 여기에서는 3개 정책 영역에서 정책제안을 하였다. 첫째, 노동능력 개선, 둘째, 직장에서의 삶의 질 개선, 셋째, 커리어의 초기 국면을 늘려 커리어 내내 고용가능성을 높이기 등이 그것이다.

그램이다. 실제 프로그램 실행 책임은 핀란드산업보건원(FIOH)에게 부여되었다(OECD, 2018a).

## 제5절 소 결

이 장에서는 중고령자 고용촉진과 관련하여 핀란드에서 실행된 주요 프로그램들, 특히 관련 사회보장제도 및 직업교육/훈련제도 등을 살펴보았다. 이에 기초하여 핀란드의 중고령자 고용촉진 정책이 한국에 주는 구체적인 시사점을 정리해 보자.

첫째, 핀란드 연금개혁은 주요 목표로 고령자의 노동시장 참여 확대를 전면에 내세웠다. 이를 고령화 가운데 재정안정과 노후보장 충분성을 모두 확보하는 근본적 해법으로 보았기 때문이다. 이러한 핀란드 연금개혁 방향은, 그동안 한국 연금개혁 논쟁이 재정안정과 노후보장 충분성 사이에서의 대립으로 진전을 이루지 못한 것과 대조된다.<sup>77)</sup> 고령자의 노동시장 참여를 사회보험방식 연금제도의 적정보장과 재정안정을 함께 도모할 수 있는 방안으로 설정함으로써 핀란드 연금개혁에서는 고령자의 노동시장 참여 유인, 혹은 배출 요소 조정이 이루어졌다. 개혁 목표 중 하나는 공적연금에서 가입기간과 수급기간(경제활동기 대 은퇴기)의 비율을 어느 정도 수준으로 조절해 나가는 것이었다. 이 원칙하에서 기대수명지수를 수급연령조정에 반영하는 것은 타당하게 여겨졌다.

반면 한국 연금개혁에서 가입기간과 수급기간의 문제는 충분히 논의되지 못했다. 한국 국민연금 평균가입기간이 20년을 약간 넘는 상황이기에, 이를 조정하여 연금재정과 적정보장의 문제를 조화시키는 방안을 논의할 여지는 한국도 크다. 한국 연금제도의 수급연령 조정도 이러한 원칙하에서 그 필요성을 보여줄 때 정책적 타당성과 설득력이 있을 것이다. 요컨대 핀란드 사례는 급속한 고령화 국면에서 한국 연금개혁 논의의 핵심의

77) 핀란드에서 이러한 방향 설정은 이미 연금급여의 적절성이 확보된 기반 위에서 이루어진 것이다.

제로 고령자의 일을 다룰 필요성이 있다는 것을 보여준다.

둘째, 한국 국민연금을 염두에 두고 핀란드 파트연금 적용 경험을 다각도로 검토해 볼 필요가 있다. 한국에서도 근로소득 감소(노동시간 감소)와 감액연금을 결합하는 부분연금을 도입해야 한다는 제안이 이루어진 바 있다. 더욱이 핀란드의 파트연금은 일에 국한되지 않은 활동으로 선택지를 넓혔다는 점에서 활동적 노화와 고령자의 삶의 질 측면에서 장점을 가진다. 그러나 핀란드와 한국의 정책환경 차이 역시 중요하다. 한국에서 고령자가 일하는 이유 중 압도적인 것이 ‘경제적 이유(생계)’이며, 한국 국민연금의 낮은 급여액은 정책선택에 여러 제약을 가져온다. 이는 파트연금 도입 시 연금급여 설정이 문제가 될 수 있음을 의미한다. 핀란드 파트연금과 같이 연금급여의 25% 혹은 50%를 인출할 수 있게 하고 조기수급분에 대해서는 영구적인 급여 감액을 한다면, 과연 이것으로 줄어드는 근로소득을 보완할 수 있을지 의문스럽다. 이렇게 된다면 한국에서 파트연금은 유인효과가 거의 없다. 핀란드 파트연금은 실질소득대체율이 50% 이상이며 연금급여 상한이 없어 노령연금 수급액이 높은 상황에서 도입되었다. 한국에 이를 적용하고자 한다면, 핀란드 파트타임연금 급여계산방식 - 풀타임임금과 파트타임임금 차액의 50%, 혹은 40%를 지급하되 급여상한을 두는 것 - 을 참고하는 것이 제도 확산을 위해서는 더 나을 것이다.

셋째, 핀란드 장애연금 기여제도를 통해 한국 장애연금을 돌아볼 필요가 있다. 핵심은 장애연금에 대한 피용자 기여분의 폐지와 사용자 기여분에 대한 경험요율제 적용이다.<sup>78)</sup> 연금제도 성숙 이후 장애연금을 구조조정수단으로 활용하는 현상은 많은 나라에서 발생했으며, 이는 고령자 고용촉진의 저해요인 중 하나였다. 이를 방지하기 위해, 장애 및 유족연금 보험료를 노령연금과 분리시키고, 이 부분에 대한 사용자 기여비중을 대폭 높이고, 대규모 사용자에 대해 경험요율제를 적용하는 것을 고려해볼 만하다. 달리 말하면, 사용자가 고령노동자를 내보내는 수단으로 장애연금을 오용하는 것에 명확한 경제적 페널티를 부과하는 것은 참고할 만하

78) 한국의 경우 실질은퇴연령과 1차 퇴직 사이의 시차가 크고, 신체적 기능손상에도 불구하고 생계 이유로 재취업을 하는 경우가 있으므로, 이러한 경험요율제는 장애급여중단선택제 등과 함께 도입하는 것을 고려해야 한다.

다.<sup>79)</sup> 장애연금에 대한 현재 피용자 기여분을 노령연금 기여금으로 돌리는 것은 향후 국민연금 보험료 인상에 대한 수용성을 높이는 효과도 있을 것이다.

넷째, 핀란드 사례는 중고령자 대상 직업교육/훈련제도가 제대로 작동하기 위해서는 중고령자의 참여, 교육내용 선정, 훈련장소, 사용자 의무 부과와 제재 등 제도의 구체적인 작동방식(how)에 해당되는 내용을 설계하는 것이 중요하다는 것을 보여준다. 핀란드에서 중고령노동자의 학력, 변화 대응력, 정보력의 한계를 넘어서는 데에는 전문가의 컨설팅, 교육기관의 리치아웃 등을 통한 적극적인 안내, 수요자 인터뷰와 서베이를 통해 현장의 요구와 특성을 교육/훈련 내용에 반영한 것, 작업 경험과 학습의 결합, 학습공간 지원, 성인교육수당 등 다양하고 섬세한 지원이 주효했다.

다섯째, 핀란드의 고령자 고용지원 프로그램은 현장교육과 훈련, 세대 간 의사소통, 기술적응 등이 이루어지는 단위로 '작업장'을 강조하였고, 다양한 방식으로 정책집행 단위가 작업장에 직접 개입하도록 만들었다. 작업장 수준의 정책 변화는 기업의 인력운영방침, 훈련 및 교육, 기술대응 등과 관련되고, 기업관행과 문화의 변화를 요구한다는 점에서 가장 어려운 부분이다. 그럼에도 작업장 단위의 개입은 고령자의 일에 관한 실질적인 변화를 이끌어내는 데 중요했다. 즉, 이는 핀란드에서 고령자 고용의 양적·질적 변화를 이끌어낸 핵심적인 요인으로 평가되었다. 한국에서도 정책설계와 실행의 차이를 줄이는 것이 과제라면, 작업장 단위의 개입 프로그램 기획을 모색할 필요가 있다.<sup>80)</sup> 이 밖에 작업장 단위 개입이 어려운 중소기업의 경우 네트워크를 구성하고 지역 단위로 직업훈련 등 서비스를 제공한 것도 고령자 고용지원 정책의 효율적이고 효과적인 집행체계 구성이라는 점에서 참고할 만하다.

핀란드의 고령자 고용지원 정책과 사회보장 정책의 조합과 그 성과를 통해 해당 사례가 가지는 함의를 큰 틀에서 살펴보자. 첫째, 시민주의 복

79) 이 제도를 위해서는 전체 가입자뿐만 아니라 산별, 기업별 장애연금 수급자 수, 지출 추이, 장애로 인한 노동시장 이탈 등을 정책 지표로 삼고, 장애연금 지출과 당해연도 보험료 수입을 연계시키는 작업을 할 필요가 있다.

80) 다만 중소기업들과 외국자본 소유기업, 소유구조가 불분명한 기업(a faceless ownership)은 사회적 합의와 프로그램 실행에 참여시키기 쉽지 않다.

지국가가 남긴 중요한 요소인 노사정 3자주의는 정책방향과 내용 설정에, 또한 정책의 효과적 집행에 중요했다. 일례로 핀란드의 고령자 고용지원 정책 방향이 단순히 고령자 고용률 제고를 목표로 한 것이 아니라 사회구조와 노동환경 변화, 기업과 사회의 전환을 강조한 것을 들 수 있다. 또한 노동-자본 교섭을 통한 정책 결정과 실행, 노동조합의 직업훈련 집행 참여 등은 정책이 작업장에서 활발하게 실행될 수 있었던 배경 중 하나이다. 노동조합과 기업의 동의와 참여를 계속 요구하는 3자주의와, 이를 통해 형성되는 네트워크가 일터에서의 실질적 변화를 이끌어내는 바탕이 되었다는 고령자 고용지원 프로그램에 대한 사후 평가는 주목할 만하다.

특히 직업훈련 성공의 기반이 된 것은 대등하고 협력적인 노사관계와 잘 발달된 인프라이다. 고용 중인 노동자를 위한 직업훈련은 협력을 강조하는 노사관계를 바탕으로 제공되고, 오랫동안 실행된 적극적 노동시장 정책을 바탕으로 체계적으로 구축된 작업장, 지방자치단체, 다양한 직업훈련기관의 협력을 통해 프로그램이 운영되고 있다. 이러한 핀란드 사례는 직업훈련 프로그램의 수립과 안정적인 제공이 단기간에 완성되기는 어려움을 보여준다. 단기적 정책 목표를 달성하기 위해 개별 프로젝트가 추진되더라도 궁극적으로는 노사관계의 틀을 새롭게 구축하고, 지속적인 직업훈련 제공이 가능한 인프라를 만들기 위한 노력이 필요할 것이다(신영규, 2021).

둘째, ‘일터에서의 삶의 질(well-being at work)’을 높인다는 핀란드 고령자 고용지원 정책의 방향은 고령자 고용지원 정책이 장기적으로 지속될 수 있는 바탕이 되었다. 시민주의 복지국가로서 핀란드 사례는 일과 여가, 일-삶 균형에 대한 가치가 달라지는 시대에 고령자가 더 오래 노동시장에 머물기 위해서는 고용의 질, 작업의 질, 관계의 질 등이 중요하다는 것을 보여주었다.

셋째, 핀란드 고령자 고용지원 정책의 경험은 고용, 교육, 사회보장 정책을 포괄하는 정책 패키징의 중요성을 보여준다. 개인, 기업, 사회라는 다양한 프로그램 실행 수준의 결합과 함께, 건강 증진, 작업환경 개선, 작업장에서의 세대통합 지원, 리치아웃과 캠페인, 기업의 인사정책 및 훈련에 대한 규제 도입, 노동관련법 개정, 사회보장제도 개혁 등 다양한 측면

에서 개입하는 프로그램의 결합은 기존의 고령자 고용 관행을 넘어서는 큰 폭의 사회적 변화를 가능하게 만들었다. 특히 핀란드 사례는 사회보장 제도와 노동시장제도가 일관성을 가질 때 고령화 대응 효과가 크다는 것을 보여주었다. 이에 더해 정책 집행에서 중앙 단위의 하향식 접근에만 의지하지 않는다는 운영체계의 특징 역시 정책의 효과성을 높였다.

핀란드의 고령자 고용지원 정책이 성과를 거둔 것에는 인구가 매우 적은 동질적인 사회라는 것, 핀란드가 북유럽 복지국가의 노사관계, 정치, 행정, 복지, 교육부문 특성을 상당히 유지한 것이 크게 기여하였다. 이러한 차이에도 불구하고 핀란드 사례는 여러 면에서 한국의 고령자 고용 정책에 여전히 참고할 만하다. 더욱 중요하게는 핀란드의 고령자 고용지원 정책은 고령화에 대응하는 노동의 변화가 장기적이고 전면적인사회 변화를 요구하기에 정책적 대응 역시 그러해야 한다는 것을 보여준다.

## 제 4 장

### 네덜란드의 고령자 고용지원 정책

#### 제1절 서론

네덜란드는 1980년대 중반까지 ‘유럽의 병자(sick man in Europe)’라 불릴 정도로 지나치게 관대한 수준의 복지급여를 제공해 왔다. 특히 청년 실업률 관리를 위한 노동축소(labour shedding)의 일환으로 독려되어 온 조기은퇴가 만연하였다. 과도한 수준의 사회보장 지출, 노동시장 정책과 재분배 정책이 오히려 경제를 악화시키는 당시 상황에 대하여 “선진 자본주의 국가 가운데 가장 심각한 고용실패를 볼 수 있는 곳”이라는 비판까지 제기되었다(Therborn, 1989; Visser, 1998: 269에서 재인용). 1990년대 중반부터 이때까지 네덜란드 복지국가를 규정하던 ‘노동 없는 복지(welfare without work)’는 ‘복지를 넘어선 노동(work above welfare)’의 방식으로 그 성격이 바뀌었다(van Gerven, 2019: 395). 이를 위해 양질의 시간제 일자리 확대, 실업급여와 장애급여 축소 등 노동시장 정책과 사회보장제도 모두의 측면에서 전면적 재조정(recalibration)이 이루어졌고, 그 결과 ‘네덜란드의 기적(The Dutch Miracle)’을 달성할 수 있었다.

이 같은 네덜란드의 기적은 고령자 고용률의 증가 추이를 통해 재확인할 수 있다. 1980년대 중반까지 계속 하락하던 55~64세 남성고용률은 2019년 기준, 1970년대 초반 수준을 회복하였고, 동 기간에 여성고용률 역시 계속 증가하여 55~64세 고용률이 60%대에 이른다. 남녀를 모두 포

합한 55~64세 연령대에서는 고용률이 70%를 넘어섰다. 그렇다면 네덜란드에서 높은 수준의 고령자 고용을 달성함에 있어서 어떠한 정책조합들이 효과적으로 기능하였는가? 일국의 고령자 고용은 실업급여, 연금제도 같은 고령자 관련 사회보장제도의 변화 외에도 노동시장 측면에서 고령자 고용촉진 정책들이 어떻게 구성되고 조합되어 있는지에 따라 그 성과가 크게 달라질 수 있다.

이 같은 연구질문에 대한 답을 얻기 위해 본 장에서는 네덜란드의 고령자 고용지원 정책을 주어진 비교분석의 틀 안에서 사례연구(case study) 방식으로 고찰하였다. 제2절에서는 네덜란드 노동시장과 사회보장제도의 거시적 변화를 개관하였다. 제3절에서는 고령자 고용촉진을 목표로 한 노동시장 정책들을 ① 고령자 계속고용 및 채용 촉진을 위한 정책, ② 단체협약과 기업 단위의 노력, ③ 고령자의 고용가능성을 제고하기 위한 정책으로 각각 구분하여 설명하였다. 마지막 제4절에서는 네덜란드에서 고령자 고용을 촉진할 수 있게 한 고령자 고용지원 정책의 내용을 정리하고, 시사점을 제시하는 것으로 글을 맺는다.

## 제2절 제도적 배경 검토

### 1. 네덜란드의 고령 노동시장 특성

#### 가. 고령자 인구 규모 및 특성 변화

네덜란드의 65세 이상 인구는 여느 서구 국가들과 마찬가지로 매년 증가해 왔으며, 2020년 기준 19.2%로 나타나 OECD 국가들과 비교할 때 평균에 근접한 수치이다(표 4-1 참조). [그림 4-1]과 같이, 노인부양비는 2010년 이후 본격적으로 증가하기 시작하였고, 2020년 31.2%에 도달, 이후 2040년까지 빠른 속도로 증가하다 2050년이 되면 50%에 달할 것으로 예측된다(UN, 2021).

〈표 4-1〉 연령대별 인구 비중의 변화

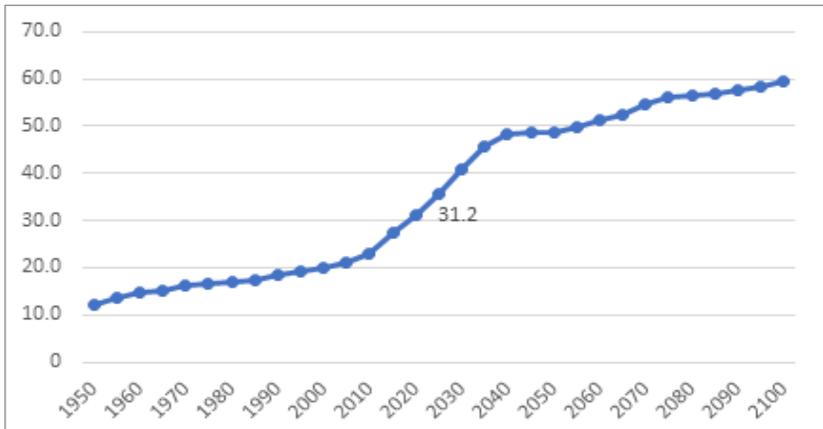
(단위: %)

	1970	1980	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
0~19세	35.9	31.5	25.7	24.4	24.4	24.5	23.7	22.7	21.7
20~39세	28.2	31.5	33.0	32.3	30.0	27.4	25.3	24.5	25.2
40~64세	25.8	25.6	28.6	30.1	32.0	34.1	35.7	35.1	33.7
65~79세	8.4	9.3	9.9	10.1	10.4	10.5	11.4	13.4	14.5
80세 이상	1.7	2.2	2.9	3.1	3.5	3.5	3.9	4.3	4.7
65세 이상	10.1	11.5	12.8	13.2	13.9	14	15.3	17.7	19.2

자료: CBS(네덜란드 통계청). <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/en/dataset/37296eng/table?ts=1626266882867>에서 2021. 6. 14. 인출.

〈그림 4-1〉 네덜란드 노인부양비 변화 추이 및 전망

(단위: %)



자료: UN World Population Prospects, 2019 Database. <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/>에서 2021. 7. 4. 인출.

이 같은 고령인구 증가는 생애 노동기간의 연장 혹은 노동력의 고령화로 이어진다는 점에서 은퇴연령의 변화 역시 중요하다. 2019년 기준, 네덜란드의 법정은퇴연령은 남녀 모두 66.3세이며, 노동시장에서 퇴장이 가능하다고 여겨지는 유효은퇴연령은 남성 65.8세, 여성 64세로 나타나 법정은퇴연령보다 오히려 1세 가까이 낮은 수준이다. 2070년에는 법정은퇴연령 69.8세, 유효은퇴연령 남성 68.5세, 여성 67세로 나타나 지금보다 3세 가까이 높아질 예정이나, 여전히 유효은퇴연령이 법정은퇴연령보다 1~2세 낮을 것으로 보인다(European Commission, 2021a 표 4-2 참조).

〈표 4-2〉 네덜란드의 남녀 법정은퇴연령과 평균유효은퇴연령 예측치

(단위: 세)

		2019	2030	2050	2070
법정 은퇴연령	남성	66.3	67.3	68.5	69.8
	여성	66.3	67.3	68.5	69.8
평균유효은퇴 연령	남성	65.8	66.6	67.6	68.5
	여성	64.0	65.0	65.9	67.0

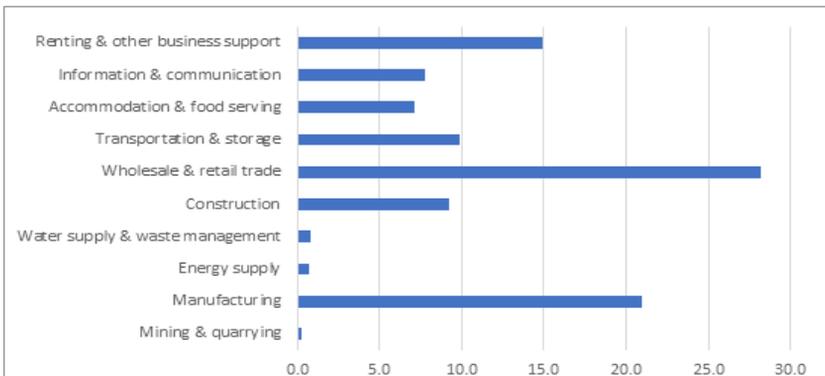
자료: European Commission(2021a), The 2021 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States(2019~2070).

#### 나. 산업구조

네덜란드는 대외의존도가 높은 개방경제 성격이 강한 특성을 나타낸다. 전체 산업 가운데 금융, 도소매, 유통, 운송과 같은 서비스업 비중이 가장 높으며, GDP의 약 77%가 서비스업에서 창출되며, 전체 노동력의 80% 가까이가 여기에 속해 있다. 이어서 제조업의 경우 GDP의 21%를 차지하며, 노동력의 18%가 여기에 속한다. 농업은 노동력의 2% 내외에 불과하지만 농산물 무역에서 발생하는 흑자가 상당하다(강신욱 외, 2018: 62). 2020년 기준, 네덜란드의 전체 산업부문별 종사자 수는 도소매업, 제조업 순으로 규모가 크다(그림 4-2 참조).

〈그림 4-2〉 전체 산업별 종사자 수(2020년)

(단위: %)



자료: CBS(네덜란드 통계청), <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/en/dataset/81156eng/table?ts=1626940891977>, 2021. 7. 6. 인출.

다. 고령자 고용률의 변화 및 특징

50세 이상 연령대별 고용률은 <표 4-3>과 같다. 먼저 고령자 고용률을 55~64세, 65세 이상으로 구분하여 살펴보면, 2019년 기준 55~64세 71%, 65세 이상은 9.1%로 나타나 65세를 기점으로 고용률이 급격하게 하락하는 것처럼 보이지만, 연령대를 상세하게 구분하면 연령 증가에 따른 고용률 하락은 점진적으로 나타난다. 고령인구에 진입하기 직전인 50~54세까지는 성별에 따른 고용률 차이가 10%p 수준에 그치지만 이후 그 차이는 커져 60~64세에는 20.6%p로 두 배 가까이 벌어진다.

1970년대부터 가장 최근까지 고령자 고용률을 장기간에 걸쳐 살펴보면 [그림 4-3]과 같다. 1970년대 초반부터 네덜란드의 고령자 고용률은 연령

<표 4-3> 네덜란드의 연령대별 고용률

(단위:%)

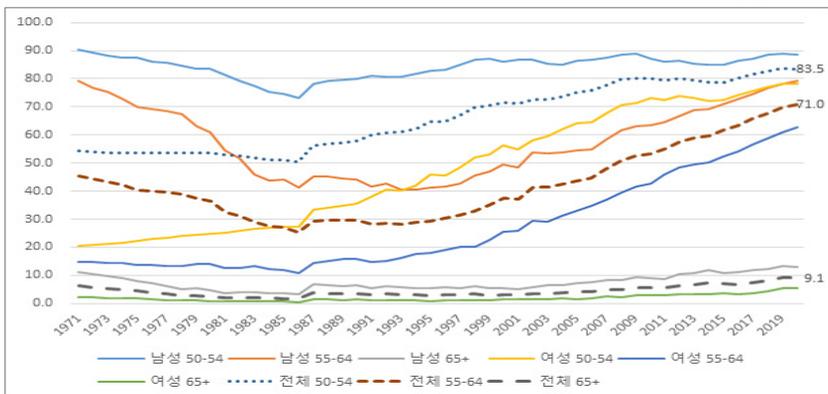
	50~64세				65세 이상			
	55~64세	50~54세	55~59세	60~64세	65세 이상	65~69세	70~74세	75세 이상
전 체	71.0	83.5	78.3	62.8	9.1	20.1	7.5	2.2
남성	79.4	88.7	84.9	73.2	13.0	26.9	10.4	4.2
여성	62.6	78.2	71.6	52.6	5.6	13.9	4.8	0.6
Gap	16.8	10.5	13.3	20.6	7.4	13	5.6	3.6

주: 모든 수치들은 2020년 기준

자료: OECD Employment Database, 2021. 7. 5. 인출.

[그림 4-3] 네덜란드의 연령대별 고용률 변화(1971~2019년)

(단위:%)



자료: OECD Employment Database: LFS by sex and age, 2021. 7. 5. 인출.

대를 막론하고 1980년대 중반까지 계속 하락하는 추이를 나타낸다. 특히 55~64세 남성 고용률은 해당 기간 40%p 가까이 큰 폭으로 하락하여 1990년대 중반에는 40%대에 그친다. 한편 1980년대 중반까지 10%대에 머무르던 55~64세 여성 고용률은 이후 빠르게 증가하여 2019년에는 60%대에 달하였다. 50~54세, 55~64세 남성 고용률의 변화는 최근으로 오면서 1970년대 초반 수준의 고용률을 거의 회복하였다는 점에서 주목할 만하다.

이어서 50세 이상 고령자들의 연령대별 근로형태 비율을 살펴보면 <표 4-4>와 같다. 50세 이상 모든 연령대에서 여성의 시간제 근로 비율이 60% 이상인 것으로 나타나고, 연령이 높아질수록 그 비율은 더욱 커져 65세 이상 여성 근로자의 80% 이상이 시간제 일자리에 종사하고 있다. 시간당 평균임금의 경우, 59세까지 계속 상승하다가 60세에 접어들면서 하락을 경험하게 된다(그림 4-4 참조). 2009년과 2020년을 비교할 때 60~74세까지 임금곡선의 기울기가 비교적 완만해지는 것은 60세 이후 연령증가에 따른 임금하락의 정도가 과거보다 감소하였음을 의미한다.

<표 4-4> 네덜란드의 연령대별 근로형태 비율

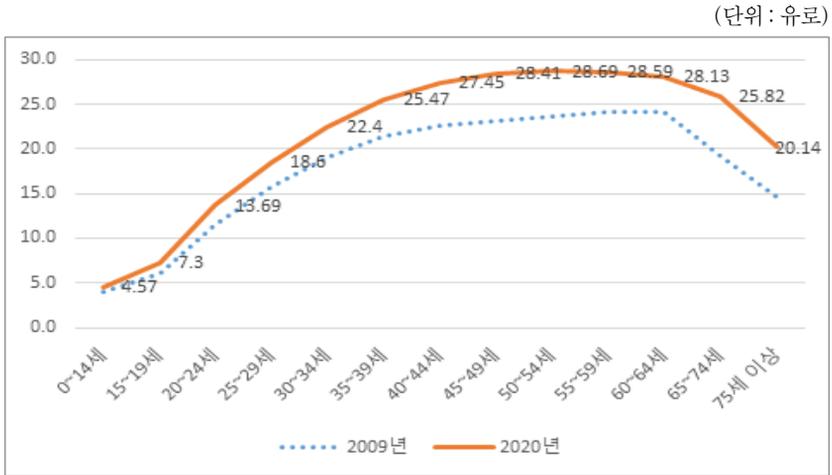
(단위:%)

		50~64세				65세 이상			
		55~64세	50~54세	55~59세	60~64세	65세 이상	65~69세	70~74세	75세 이상
전일제	전체	50.3	67.1	65.1	61.1	24.7	27.4	13.3	24.4
	남성	71.5	91.6	88.7	80.1	30.5	34.3	15.9	24.2
	여성	26.2	38.3	35.4	32.4	12.6	11.8	2.6	24.7
	Gap	45.3	53.3	53.3	47.7	17.9	22.5	13.3	-0.5
시간제	전체	49.7	32.9	34.9	38.9	75.3	72.6	86.7	75.6
	남성	28.5	8.4	11.3	19.9	69.5	65.7	84.1	75.8
	여성	73.8	61.7	64.6	67.6	87.4	88.2	97.4	75.3
	Gap	-45.3	-53.3	-53.3	-47.7	-17.9	-22.5	-13.3	0.5

주: 55~64세, 65세 이상 수치는 2020년, 나머지 5세 단위 연령대별 수치는 2015년 기준.

자료: OECD Employment Database, 2021. 7. 5. 인출.

(그림 4-4) 연령대별 시간당 평균임금의 변화



주: Per job per week including overtime.

자료: CBS(네덜란드 통계청), <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/en/dataset/81431ENG/table?dl=2BECE>에서 2021. 7. 2. 인출.

#### 라. 노조조직률 및 단체협약 적용

연령대별 노조조직률은 55~64세에서 29.2%로 가장 높게 나타나고, 전체 근로가능인구의 노조조직률은 17.5%이다(표 4-5 참조). 네덜란드의 노조조직률은 1970년 38.1%였던 것에서 1990년 24.6%, 2019년 15.4%로 계속 감소하고 있으나(OECD, 2021), 이는 네덜란드에 국한된 현상이 아니며 다른 서구 국가들의 노조조직률 역시 계속 감소하고 있다. 네덜란드의 노조조직률 감소 원인은 산업구조 변화에서 찾을 수 있다. 오래 전부터 노조조직률이 높았던 조선업, 섬유업 등 일부 제조업들이 쇠퇴하고, 유통, 금융 등 노조조직률이 낮은 서비스산업이 성장했기 때문이다. 후술하겠지만, 이 같은 노조조직률 감소는 실업보험 개혁을 가능케 한 동력으로 분석된다(장지연, 2015). 단체협상 적용률은 2000년대 초반, 90%대에 달하기도 하였으나 이후 등락을 반복하다 최근에는 70%대 중반에 머물러 과거보다 감소하였음에도 변화의 폭은 크지 않다(OECD, 2021)(그림 4-5 참조). 이 역시 후술하겠지만, 네덜란드에서 기업연금이 단체협약에 의해 기업 또는 산업 단위로 운영되고 있다는 점에서 포괄적인 단체협약

〈표 4-5〉 연령대별 노조조직률(2020년)

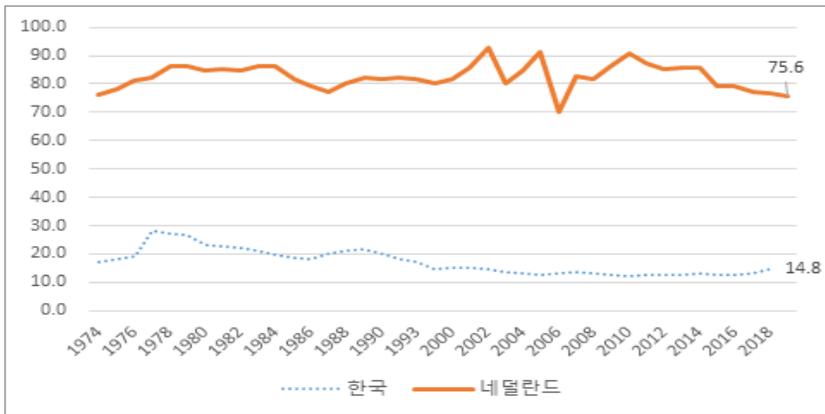
(단위: %)

	전 체	15~24세	25~54세	55~64세	65~75세
노조조직률	17.5	7.5	16.4	29.2	22.0

자료: Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2020(National Survey Working Conditions, 2020: 39)

〈그림 4-5〉 단체협상 적용범위의 변화

(단위: %)



주: 네덜란드의 경우, 1991, 1994, 1995, 1997~1999년 수치 부재.

자료: OECD Employment Database, 2021. 7. 5. 인출.

적용은 이것이 준의무적(quasi-mandatory) 공적연금으로 오랫동안 기능할 수 있게 하는 제반여건으로 작용하였다(Ebbinghaus, 2011).

## 마. 노동시장 제도 특성

### 1) 노동시장의 거시적 변화

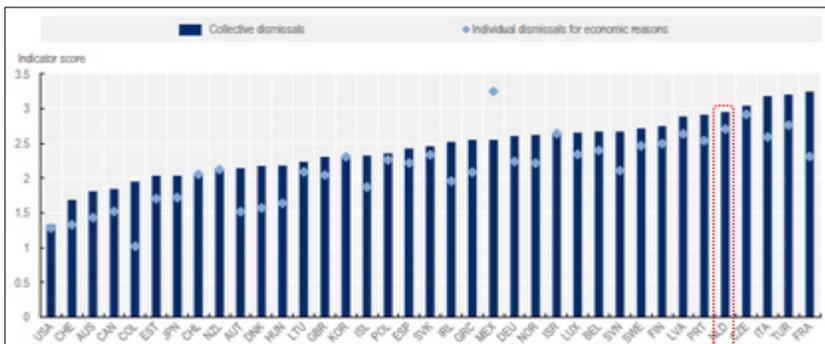
네덜란드는 오일쇼크 이후 악화된 경제상황과 노동시장을 개선하고자 1982년 바세나르 협약을 통해 임금억제정책을 실시하였다. 당시 노조는 임금인상 억제, 자본가 측은 주 40시간 이하로의 근로시간 단축에 합의하였고, 이로 인해 네덜란드 경제와 고용은 어느 정도 개선의 국면으로 접어들게 된다. 바세나르 협약으로 인해 임금이 계속 축소되는 상황에서 여전히 복지개혁은 미진했던 탓에 장애연금을 통한 우회적 해고가 만연

하였기에 1993년 신노선협약(A New Course)에서 근로시간 단축 활성화를 통한 일자리 나누기, 임금상승 억제에 대한 보상 차원의 세금감면 등을 도입하였다. 이후 1996년 유연안정성 협약, 2013년 사회협약으로 이어지는 일련의 노동시장 개혁을 통해 안정성이 담보된 노동시장 유연화, 비정규직 사용에 대한 규제 강화 등을 통해 노동과 복지의 성공적인 모델로 자리매김하였다.

## 2) 네덜란드의 유연안정성 모델

유연성과 안정성이 결합된 ‘유연안정성(flexicurity)’으로 대표되는 네덜란드는 정규직에 대한 해고규제가 매우 강한 국가로 알려져 있다. 실제로 OECD의 EPL(Employment Protection Legislation) 기준으로, 네덜란드의 정규직에 대한 고용보호는 2019년 3.61로 나타나 OECD 국가들 가운데 최상위권 수준이다(Anderson, 2012)<sup>81)</sup>(그림 4-6 참조). 네덜란드는 1996년 유연안정성 협약을 통해 노동시장 유연화(flexibility)에 관한 조치들을 계속 유지함과 동시에 시간제 근로와 같은 노동자의 권리보호(security)를 규정하였다(Schils, 2009). 네덜란드 노동시장의 유연안정성은 덴마크와 달리 ‘내부적-수량적’ 유연성을 강화하는 방식으로 이루어졌고, 이를 위해 일자리를 나누는 방식으로 (여성을 중심으로) 시간제 일자리를 증가시켰다.

[그림 4-6] OECD 국가의 정규직에 대한 개인적, 집단적 해고보호 수준



네덜란드의 시간제 일자리는 앵글로색슨 국가들과 비교할 때, 자발적(voluntary) 성격이 강한 것이 특징이다. 네덜란드의 전체 시간제 일자리 가운데 비자발적 비율<sup>82)</sup>은 2014년 이후 계속 낮아져 2020년 5.5%로 프랑스(33.3%), 이탈리아(64.5%), 독일(8.5%)<sup>83)</sup>과 비교할 때 현저히 낮은 수준이다(OECD, 2021). 네덜란드에서 시간제 일자리는 영미권 노동시장의 단기근로가 아닌, 일-가정(care)과 결합하여 노동시간을 단축하는 방식의 사실상 정규직 형태를 의미한다(Plantenga, 2002; 이승윤·남재욱, 2018 재인용). 1999년에는 「유연안정성에 관한 법률(The 1999 Flexibility & Security Act)」이 제정되어 근로자 해고 및 기간제 계약에 관한 규제를 보다 완화하였다. 다만 이 과정에서 단시간 근로자의 최저임금 권리 강화, 파견근로자 보호 등을 함께 규정함으로써 비정규직 활용에 관한 유연성은 높여지, 이들의 사회적 안정성을 한층 강화하는 방식을 함께 적용한 것이 특징이다(김학노, 2004; 한형서, 2006).

시간제 일자리는 전일제와 비교할 때 처우에서 불리하게 작용한다는 것이 일반적이나, 네덜란드 정부는 그 과정에서 이들에 대한 동등처우를 보장하기 위한 법적 장치들을 마련하였다. 그 예로, 1993년에는 전일제 노동의 1/3 미만 일자리에 적용되던 최저임금 및 최저휴가급여 배제에 관한 내용이 삭제되었고, 1996년에는 「평등대우법(Equal Treatment Act)」을 제정하여 시간제 여부와 무관하게 임금, 초과근무수당, 상여금, 교육훈련, 부가급여 등에서 차별받지 않게 하였다(전병유, 2011). 이러한 제도적 여건 속에서 네덜란드의 시간제 일자리는 일자리 수준에 따라 분포가 고른 편이고, 질적 측면에서 양호하다는 평가를 받고 있다(Wielers, 2013: 1).

이후 네덜란드는 2013년 사회협약 제정, 2014년 통과된 근로안정법에서 비정규직에 대한 보호를 강화하기 위해 기간제 사용에 관한 요건을 엄격하게 규정하고, 연속적으로 비정규직을 사용할 수 없게 하였다(경사노위, 2016)(표 4-6 참조). 그 결과, [그림 4-7]과 같이, 2010년대 초반까지 줄곧 낮아지던 비정규직에 대한 고용보호는 2015년 이후 다시 강화되는 것을 알 수 있다(OECD, 2020a).

82) Share of involuntary part-timers as % of part-time employment.

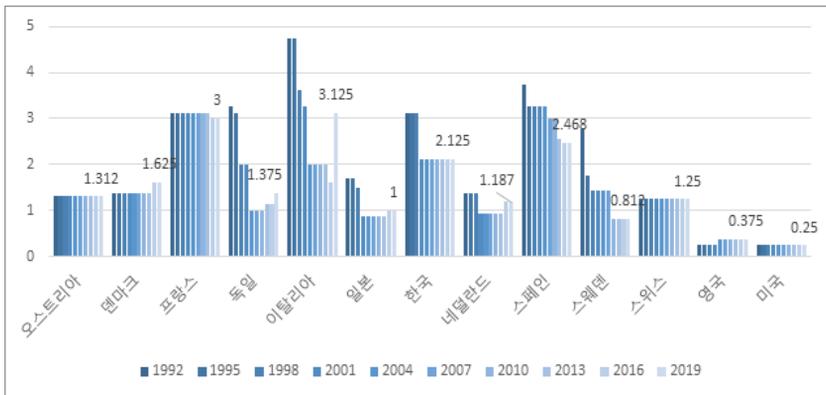
83) 독일은 2019년 수치.

〈표 4-6〉 사회협약 체결에 따른 비정규직 사용에서의 변화

		기존	변경
기간제	최장 계약기간 (갱신 포함)	3년	2년
	갱신 계약 가능횟수	3회	3회
	계약 간 유예기간	3개월	6개월
	기간만료 예고	-	1개월 전
	시범근로기간	1개월	6개월 미만 계약 불가
	유사업종 규제 조항	가능	불가능
파견	파견계약 해지 시 근로계약 자동 종료	26주 이내(단체협약으로 무기한 연장 가능)	78주 이내

자료: 경사노위(2016. 3. 30: 2), 네덜란드 노동시장 개혁.

〈그림 4-7〉 비정규직에 대한 고용보호의 엄격성 : OECD 주요국과의 비교



자료: OECD 홈페이지, [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EPL\\_T](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EPL_T), 2021. 7. 12. 인출.

### 3) 노동관계 법령에서의 고령자 보호

네덜란드는 노동관계 법령에서 고령자 보호에 관한 사항을 별도로 명시하고 있지는 않다. 다만 노동 관련 법령에서 노동시장 외부자에 대한 보호가 매우 포괄적, 구체적이기 때문에 그 안에서 일하는 고령자에 대한 보호가 충실히 이루어진다고 볼 수 있다.

먼저, 고령자에 대한 별도의 연령차별금지법은 부재하지만 앞서 언급한 「동등처우법(Equal Treatment Act, Algemene wet gelijke behandeling)」에서 연령, 고용계약 형태, 근로시간에 따른 직/간접적 차별을 엄격히 금지

하고 있다. 연령을 이유로 해고, 근로조건, 채용 등에 대한 차별을 할 수 없게 규정하였다. 1996년 도입된 「근로시간에 따른 차별금지법(Wet Verbod Onderschied Arbeidsduur: WVOA)」은 시간제 근로자에게 전일제와 동일한 대우 - 시간당 임금, 휴가, 상여금 등 - 를 제공할 것을 규정하고 있으며, 객관적이고 정당한 사유 없이는 고용주가 근로자와 고용계약을 체결하거나 연장, 해지할 때 근로시간 차이를 이유로 차별할 수 없게 하였다. 2000년 도입된 「근로시간조정법(Wet Aanpassing Arbeidsduur: WAA)」에서는 근로자로 하여금 현재 일자리에서 근로시간 단축이나 연장 등을 요구할 수 있는 권리를 명시하였고, 이를 요청하는 경우 사용자는 (특별한 사유 없이는) 반드시 그 요구를 수용해야 한다.

이처럼 고령근로자를 보호하기 위한 별도의 법이 존재하지는 않지만, 앞서 살펴본 바와 같이, 고령근로자 상당수가 시간제 일자리에 종사하고 있다는 점에서 법에서 명시한 전일제 근로와의 동등처우는 상당히 큰 의미를 갖는다. 특히 시간제 근로자에 대한 법률들은 ‘시간비례원칙(pro rata temporis-principle)’에 따르고 있어, 민법 외 사회보장법 영역에서도 기간제나 시간제 근로자에게 전일제와 동등한 처우를 반드시 보장하도록 한다는 점(이승윤·남재욱, 2018)에서 한국에 시사하는 바가 크다.

## 2. 고령자 대상 사회보장제도 현황

### 가. 조기퇴직제도(Vervroegde Uittreding, VUT)<sup>84)</sup>

1976년부터 실시된 네덜란드의 조기퇴직제도는 단체교섭을 통해 이루어지며, 관련 규정은 단체협약(VUT-cao)에 명시되어 있다. 정규직(전일제)에서 시간제로 전환하는 부분조기퇴직(deeltijd-VUT). 근로시간을 조정하는 방식의 유연조기퇴직(flexible-VUT)이 실시되는 중이다(European Commission, 2021). 근로시간 단축은 주당 1~18시간 범위 내에서 가능하며, 2018년 단체협약에는 55~60세 근로자에 대한 시간제 연금지급

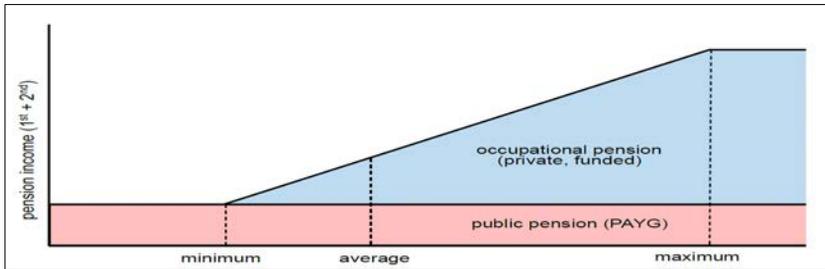
84) Eurofound, <https://www.eurofound.europa.eu/efemiredictionary/early-retirement-vut>.

(part-time pensioning)에 관한 사항<sup>85)</sup>도 포함된다(Ministry of Social Affairs, 2019; Delsen, 2020: 31에서 재인용). 다만, VUT에 대한 세제혜택은 2005년 이후 고령근로자의 노동시장 참여 촉진을 위해 중단되었다(Skriabikova, Olga J., Kuipers Cavaco, Yoline, N. & Fries-Tersch, Elena. 2016: 24).

나. 노령연금 : 기초연금과 기업연금의 조화<sup>86)</sup>

네덜란드의 공적연금체계는 시민권에 기반하여 거주요건에 따라 정액(flat-rate)으로 지급되는 노령기초연금(Algemene Ouderdomswet : AOW)<sup>87)</sup>과, 근로자의 약 95%가 가입하여 준의무적(quasi-mandatory) 연금제도로 분류되는 기업연금<sup>88)</sup>으로 이루어져 있다(그림 4-8 참조).<sup>89)</sup>

(그림 4-8) 네덜란드의 연금체계



자료 : European Commission 홈페이지, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1122&langId=en&intPageId=4990>.

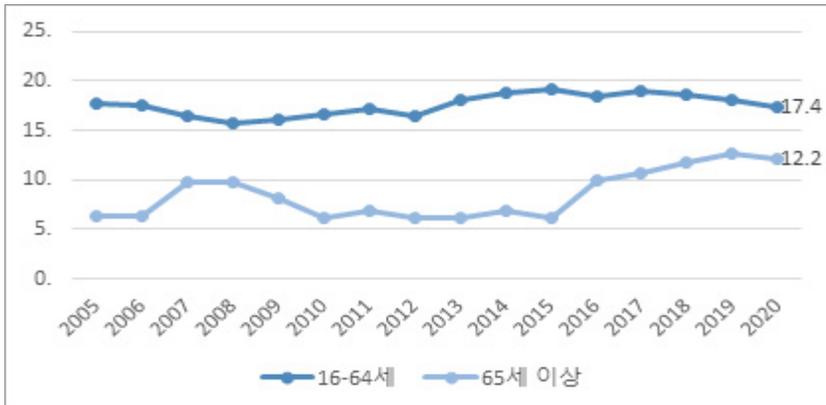
- 85) 전체 근로자의 16%가 해당되며, 이 중 공업 63%, 건설업 51%로 높은 비중을 차지한다.
- 86) 네덜란드에서 기업연금을 포함한 공적 노령연금제도는 다른 국가들과 비교할 때 개혁에 대한 사회적 압력이 덜하였다는 점에서 본 절에서 연금개혁에 따른 제도 변화는 수급개시연령 연장의 조치만을 다루었다.
- 87) 2021년 기준, AOW 보험요율은 17.9%이며, 상한선은 35,129유로이다(하한선 부재).
- 88) 기업연금의 보험료는 사용자 2/3, 근로자 1/3 비율로 부담하며, 기업(company)과 산업(industry-wide) 단위에서 가입이 이루어진다.
- 89) 네덜란드 기업연금은 1952년 연금저축법에 따라 의무가입이었으나, 2007년 조사 합의에 따라 가입을 결정할 수 있는 준의무적 제도로 바뀌었다(국민연금공단 홈페이지). 또한 European Commission(2021b)에서는 네덜란드 기업연금의 적용률을 80%로 보고 있다.

초기에는 전일제 근로자에 한하여 기업연금이 적용되었으나, 1994년부터 시간제 근로자도 기업연금에 가입할 수 있게 되었다(Eichhorst & Konle-Seidl, 2005: 20). 65세 이상 노인 가운데 소득수준이 국민최저선보다 낮은 경우, 「근로사회부조법(Wet Werk en Bijstand: WWB)」의 노인부조규정(AIO)에 따라 보충급여 형태로 사회부조 수급이 가능하다. 네덜란드는 유럽 국가들 가운데 노인빈곤율이 덴마크(10%)에 이어 두 번째로 낮은 국가로, 재분배 성격이 강한 기초연금을 통해 오래 전부터 노인빈곤율을 상당히 잘 관리해 온 국가로 손꼽힌다. 근로 당시 유연한 노동시장에서 발생할 수 있는 노후빈곤 위험을 노동시장 성과와 연계되지 않은 기초연금을 통해 예방해 온 것이다(Bannink & de Vroom, 2007). 2015년까지 노인빈곤율은 5%대를 유지해 왔으며, 2016년 이후 다시 높아졌으나 2020년 현재 65세 이상 노인빈곤율은 12.2%로 나타나 여전히 근로연령대 빈곤율에 비해 낮은 수준이다(그림 4-9 참조).

AOW에는 조기연금(early pension)과 연기연금(deferred pension)이 부재하며, 오히려 법정은퇴연령 도달 전에 은퇴하게 되면 세율에 있어서 페널티가 주어진다. 65세 이전에 은퇴하는 경우, 기초연금과 기업연금 모두에서 세제혜택을 적용하지 않게 된다(Bovenberg & Gradus, 2015: 247).

(그림 4-9) 네덜란드의 연령대별 빈곤율 비교

(단위: %)



자료: Eurostat 홈페이지, People at risk of poverty or social exclusion by age and sex, 2021. 6. 19. 인출.

네덜란드는 모든 연금급여에 EET(Exempt-Exempt-Tax) 과세원칙을 적용하고 있었으나, 2005년 이후 조기연금을 수급하게 되면<sup>90)</sup> 세제혜택이 주어지지 않는 페널티를 도입하였다. EET는 과세이연의 방식을 말하는데, 보험료 납입 시 소득공제가 적용되며(Exempt), 운용 시 발생하는 이자소득, 배당소득, 자본소득 등에 대하여 비과세(Exempt), 수급 시 축적된 적립금에 과세(Taxed)하는 것을 의미한다. EET 방식은 퇴직소득세의 납부시점을 수급 시로 연기할 수 있고, 적립금을 운용하여 얻은 수익에는 세금이 부과되지 않기 때문에 적립금이 증가하는 효과를 나타낸다(강성호 외, 2017: 45). 기업연금에서 이 같은 과세이연은 세금납부액을 감소시켜 노후소득수준을 높여주는 효과를 나타내기 때문에(Chen & Beetsma, 2015: 9), 근로자들이 조기은퇴를 선호하지 않게 하는 유인으로 작용하게 된다. 실제로, 소득수준이 낮고 수급개시연령이 늦춰질수록 소득세율은 낮아지게 설계되어 있다(강성호·류건식·김동겸, 2017: 6)(표 4-7 참조). 한편 소득비례연금인 기업연금(2층)에서는 연금급여의 조기수급과 연기가 모두 가능하다.

네덜란드 정부는 2012년 연금법 개정을 통해 기업연금의 지급연령을 AOW와 일치시켰으며, 미래에는 기대수명에 연동되게 하였다(MEA, 2014; 강신욱 외, 2018: 142에서 재인용). 65세였던 AOW의 수급개시연령은 2021년에 66세 4개월, 2024년까지 67세로 연장될 예정이며, 그 이후에는 기대수명에 자동적으로 연동되게 하였으나 이에 대한 고용주들의 반발이 강하게 나타나 연동비율을 1에서 2/3로 낮추었다. 다수의 기업연금이 단체

〈표 4-7〉 네덜란드의 연금지급단계에 적용되는 소득세(2020년)

(단위: 유로, %)

소득구간	66세 미만	66세 이상
0~20,384	36.65	18.75
20,385~34,300	38.10	20.20
34,301~68,507	38.10	38.10
68,508 이상	51.75	51.75

자료: Better Finance(2020: 440), Pension Savings: The Real Return-2020 Edition.

90) 조기연금은 조기은퇴 시에만 지급된다.

협약을 통해 부분은퇴와 완전은퇴 사이에서 급여지급을 유연하게 결정하고, 사회적 파트너들은 유연퇴직제도(flexible retirement)와 같이 시간제 근로와 부분연금(partial pension)을 연계하는 방식 - 근로와 기업연금 수급이 동시에 가능 - 을 도입하였다.

앞서 설명한 것처럼 AOW에는 조기연금이 부재하기 때문에 기업연금에서는 업무의 난이도나 위험도가 높은 직업에 한하여 예외적으로 조기은퇴를 허용하고 있다(Anderson, 2016). 법정은퇴연령인 65세 이후에도 일을 계속하는 경우, 기업연금 지급률은 매년 9%씩 높아지며, 연금수급은 최대 70세까지 연기할 수 있다. 단, 70세 이후에도 유급노동에 종사하는 경우, 더 이상의 연금급여 증액은 발생하지 않는다(SZW, 2008). 전일제에서 시간제로 근로시간이 줄어드는 경우에도 부분적으로 기업연금 수급이 가능하다. 수급개시연령 이후에 근로를 계속 하더라도 별도의 보험료 기여의무 없이 AOW 급여를 수급할 수 있으며, 이때 세율은 더 낮아지는 구조이다. 기업연금의 경우, 노동시장이 유연화되면서 통산성(portability)을 강화<sup>91)</sup>하여 정규직에서 임시직, 임금근로자에서 자영자로 종사상 지위가 바뀌더라도 기업연금을 계속 유지할 수 있으며, 실업기간에도 기업연금의 보험료 납부가 가능하다. 이 같은 기업연금에서의 제도적 장치들은 고령근로자들로 하여금 더 오래 노동시장에 머물게 하는 유인으로 작용한다(European Commission, 2021: 253).

AOW 수급자의 81%가 50년의 거주요건을 모두 충족하여 완전연금(full pension)을 받고 있으며, 1년이 부족할 때마다 2%씩 급여가 감액된다. 2018년 기준 65세 이상 고령자 총소득의 46.27%가 AOW 급여로 구성되어 있다(European Commission, 2021b: 245). 2020년 기준, 단독가구의 월평균 AOW 급여수준은 1,327.91유로<sup>92)</sup>이며, 이는 최저임금(1,680유로)의 약 70%에 해당한다.<sup>93)</sup> <표 4-8>에서처럼 네덜란드의 연금제도는 개인의 소득수준에 따른 소득대체율 차이가 거의 발생하지 않는다. 네덜란드 기업연금은 기초연금과 밀접하게 연결되어 AOW와 기업연금을 합산

91) DC형 연금제도에 적용.

92) 매년 5월 일회적으로 지급되는 휴가급여(72.04유로)가 포함된 금액.

93) 부부가구 또는 동거가구는 최저임금의 50%까지 지급.

한 총소득대체율(목표소득대체율)이 70% - AOW 30%, 기업연금 40% - 를 초과하지 않도록 설계되어 있다(Keune & Payton, 2018). [그림 4-10] 에서처럼, 다른 국가들과 달리 AOW와 기업연금이 은퇴자들의 평균소득 에서 차지하는 비중의 차이가 미미하다(Bovenberg & Gradus, 2015). AOW는 빈곤방지를, 기업연금은 은퇴 후 적정소득 유지의 역할을 충실히 수행하고 있다는 평가가 일반적이다(Anderson, 2012).

〈표 4-8〉 네덜란드 의무가입 연금제도의 소득수준별 총소득대체율

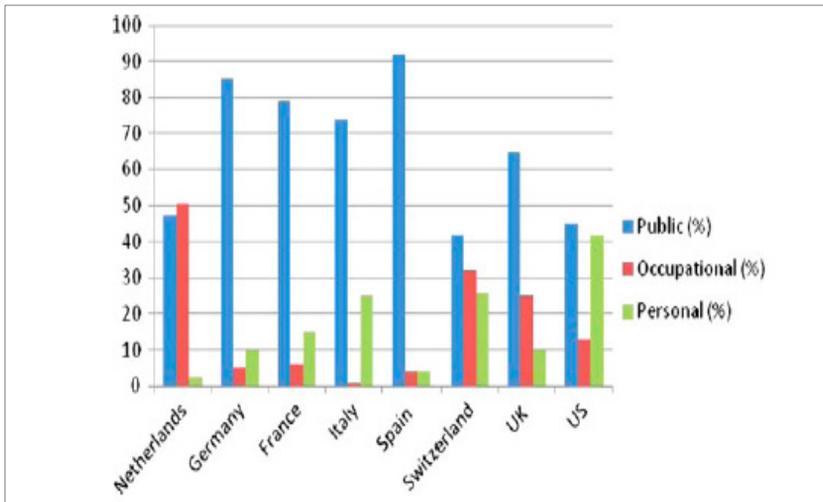
(단위 : %)

	0.5소득자	평균소득자	1.5소득자
의무가입 공적연금	57.9	29.0	19.3
의무가입 사적연금 (DB & DC형 기업연금)	15.6	42.0	50.8
합산 소득대체율	73.5	71	70.1

자료 : OECD(2019: 151), Pensions at a Glance, 2019.

[그림 4-10] 전체 노후소득에서 각 연금제도가 차지하는 비중

(단위 : %)

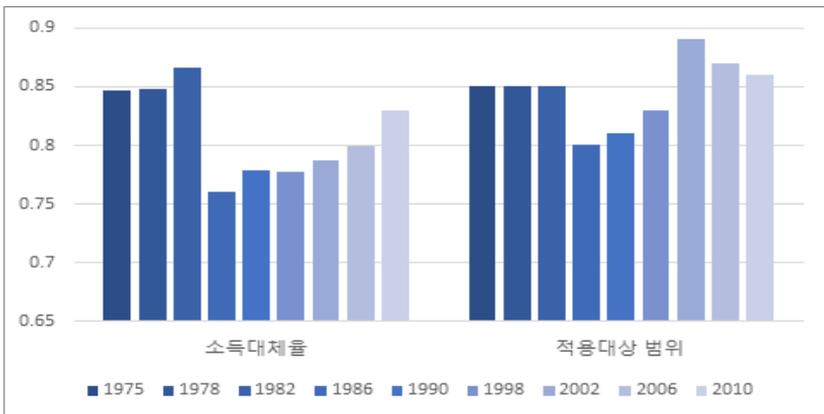


자료 : Bovenberg & Gradus(2015: 245), Reforming occupational pension schemes: the case of the Netherlands.

### 다. 실업보험

네덜란드의 실업보호는 실업보험(Werkloosheidswet, WW)과 사회복지부를 통해 이루어진다. 1980년대 중반까지 실업보험의 수급권이 없거나, 수급이 종료된 후에도 계속 실업상태인 경우에는 실업부조(WWV)의 수급이 가능하였으나, 실업부조는 기존 1987년에 사회복지부로 통합되었다. 그 이전에는 당시 실업급여가 노동시장 내부자로 대상이 제한적이며, 점차 증가하는 서비스업에 종사하고 있는 청년이나 여성이 배제되는 문제가 있었다(Hoogenboom, 2011). 실업부조 폐지는 실업급여 수급권을 안정적으로 확보하기 어려운 노동시장 외부자에게 불리하게 작용할 수 있었으나, 네덜란드는 실업보험의 포괄성을 확대하는 방식으로 제도를 개편하였다. 이로써 네덜란드 실업보호체계는 보호대상을 이중화하지 않고 보편적으로 보호하는 체계(Pfeifer, 2012; 장지연, 2015: 30에서 재인용)로 변화해 왔으며, 조합주의적 성격은 그대로 유지한 채, 과거보다 연대성에 기반한 방식으로 재편되었다는 평가를 받고 있다. 1970년대 중반 이후, 네덜란드 실업보험의 소득대체율은 개혁의 결과로 과거보다 낮아졌으나, 반대로 적용범위(coverage)는 증가하는 추이를 나타내고 있다(그림 4-11 참조).

(그림 4-11) 네덜란드 실업급여의 소득대체율 및 적용범위(coverage) 변화



주: 1) 소득대체율은 단독가구 기준.

2) 각 변수들은 실업급여 소득대체율(US100), 적용범위(UECOV)에서 추출.

자료: CWED. Ver.2017-09. <http://cwed2.org/download.php>, 2021. 7. 1. 인출.

네덜란드의 실업보험은 법정퇴직연령 미만의 모든 근로자들을 대상으로 하며, 자영자는 제외된다. 보험료 부담은 사용자에게 주어지며,<sup>94)</sup> 2020년 기준 보험요율은 2.85%이다. 다만 사용자는 기본보험료 외에 산업별, 직종별 실업 위험도에 따라 추가보험료(sectoral premium)가 차등 적용되며, 2020년 기준 추가보험료 평균은 1.37%로 이를 모두 합산한 실업보험의 평균 보험요율은 4.22% 수준이다(SSA, 2020). 실업 위험도에 따른 보험요율 차등화는 직역별 위험분산이라는 조합주의적 특성이 강하게 나타나는 부분이다(남재욱, 2017).

실업보험에서 급여를 지급하려면 법정은퇴연령 미만이어야 하고, 주당 5시간 이상의 노동시간 감소가 발생했어야 한다. 또한 실업 전 36주 간 최소 26주 동안 일을 해야 한다. 실업급여는 지급이 시작된 첫 2개월은 본인 평균임금의 75%가, 3개월부터는 70%가 지급되며, 2021년 1월 기준, 실업급여의 일 최대 지급액은 223.4유로이다(SZW, 2021). 실업보험 지급자 수는 지난 10년간 등락을 반복하고 있으며, 2018년 기준 실업급여 지급률은 75.2%로 나타난다. 실업보험은 2006년 개혁의 결과, 급여지급기간을 5년에서 3년 2개월로 단축하였으며, 이는 재고용에 목적을 두고 있다. 또한 57.5~65세의 고령 근로자도 실업급여 지급과 동시에 구직활동 의무를 갖게 된다.

보험수리원칙에 입각한 실업보험 외에도 부조 원리에 의거하여 예외적인 방식으로 고령 실업자에 대한 소득보장이 이루어지고 있다. 실업부조 폐지 후, 1965년 1월 이후 출생한 고령실업자를 대상으로 한시적 소득보장제도(Inkomensvoorziening Oudere Werklozen : IOW)가 도입되었다. IOW는 60세 이상 실업자가 실업급여 지급이 종료된 이후에도 계속 실업 상태이면 법정은퇴연령에 도달할 때까지 최저임금의 70% 수준에서 급여를 제공하는 방식이다. 도입 당시 2016년 7월에 종료될 예정이었으나, 2024년 1월까지 연장되었다(강신욱 외, 2018; MISSOC, 2021). 50세 이상 실업자를 대상으로 ‘노령 및 부분장애 실업근로자를 위한 소득보조제도(Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers : IOAW)’가 실시되고 있다. 실업에 처했을 당시 50

94) 근로자의 실업보험료 부담은 2009년에 폐지되었다.

세 이상이며, 실업급여를 3개월 이상 수급하고 수급이 종료된 후에도 재취업하지 못한 자, 만 50세에 도달한 이후 부분장애에 따른 근로복귀급여(WGA)를 수급하였으나, 재심사에서 장애율이 35% 미만으로 판정받아 급여수급이 불가능한 경우에 한하여 IOAW 급여가 지급된다. 급여 기준 금액은 <표 4-9>와 같다.

자영업을 하다 사업을 중단한 55세 이상 고령자에게는 ‘노령 및 부분장애 실업자영자를 위한 소득보조제도(Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen, IOAZ)’<sup>95)</sup>에 따라 최저소득이 보장된다. 급여수준은 IOAW와 마찬가지로 가구소득에 따라 결정되며, AOW 수급개시 전까지 지급된다. IOAW와 IOAZ 모두 1965년 1월 이전에 출생한 자에 한하여 적용된다. 이상의 실업 관련 급여 수급자 수의 변화는 <표 4-10>과 같다.

<표 4-9> IOAW 급여 기준금액

(단위: 유로)

		급여(월)	휴일수당	합계
부부 및 동거가구 (둘 다 21세 이상)		1,562.38	124.98	1,687.36
독신자 및 한부모가구	공동거주자 없음	1,232.74	98.62	1,331.36
	공동거주자 있음	781.19	62.49	843.68

주: 1) 2021년 1월 기준.

2) IOAW와 IOAZ는 급여수준이 동일함.

자료: SZW(2021:2~3). Uitkeringsbedragen per 1 januari 2021.

95) IOAZ를 받으려면 다음의 요건을 모두 충족해야 한다(강신욱 외, 2018). ① 55세 이상 자영자로 소득이 자영자 최저소득에 미치지 못해 사업을 중단한 경우, ② 신청 전 3년간 연평균소득이 21,861유로 미만으로 향후 23,115유로 미만일 것으로 예상되는 경우, ③ 사업경력이 10년 이상이거나, 과거 7년간 임금근로자로 일한 후 최소 3년 이상 자영자로 있던 경우, ④ 본인의 사업에서 연간 1,255시간 이상 일한 경우, ⑤ 2005년 12월 28일 당시 이미 IOAZ 급여를 받고 있었으나 배우자가 1971년 12월 31일 이후 출생, 12세 미만 동거 자녀가 없어서 부가급여(TW)를 받지 못하는 부분장애인의 경우

〈표 4-10〉 네덜란드 실업자 및 실업 관련 소득보장급여 수급자 수 변화

(단위: 천 명)

	실업자 수 (15~64세)	실업급여(WW)		IOW	IOAW	IOAZ
		수급자 수	수급률	수급자 수	수급자 수	수급자 수
2003	393	249.3		-	17.3	2.7
2004	463	310.1		-	14.9	2.4
2005	485	322.0		-	12.3	2.2
2006	416	297.7		-	8.4	2.0
2007	354	217.3	60.6	-	6.0	1.7
2008	314	174.6	54.7	-	6.0	1.6
2009	378	220.4	57.8	-	7.3	1.5
2010	432	267.0	61.3	0.2	9.0	1.4
2011	430	259.6	59.7	0.5	9.7	1.4
2012	510	300.3	59.6	0.9	10.5	1.4
2013	639	389.6	57.1	1.6	12.8	1.5
2014	649	437.9	60.4	2.4	15.7	1.6
2015	604	429.8	62.1	3.3	18.9	1.7
2016	530	441.1	68.8	4.4	22.3	1.8
2017	428	378.1	73.9	5.9	24.0	1.9
2018	340	296.5	75.2	6.7	23.6	1.9
2019	303	248.3		8.7	22.5	1.9
2020	349	275.5		9.7	21.0	1.8

주: 각 연도의 12월 31일 수치

자료: CBS(네덜란드 통계청). [https://opendata.cbs.nl/#/CBS/en/dataset/82309ENG/table?ts=6268592\\_43804](https://opendata.cbs.nl/#/CBS/en/dataset/82309ENG/table?ts=6268592_43804) (실업자 수), <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/en/dataset/37789eng/table?ts=1626859869799> (수급자 수)에서 2021. 7. 10. 인출; 실업급여 수급률은 OECD Social Benefit Recipients: Netherlands(<https://www.oecd.org/fr/social/soc/recipients.htm#detailed>)에서 2021. 7. 10. 인출)에서 저자 계산.

## 라. 장애연금

네덜란드는 오래전부터 상당수의 근로가능인구가 장애연금 수급자로 편입되는 문제를 개선해야 할 과제를 안고 있다(van Gerven, 2019: 388). 1980년 65,000명이었던 장애연금 - 당시 WAO - 수급자 수는 1995년 약 41만 명으로 6배 가까이 증가하였다(van Gerven, 2019: 388).<sup>96)</sup> 장애연금의 경우, 앞서 살펴본 실업급여와 비교할 때 상대적으로 수급요건이 관대

96) 질병보험과 장애연금 수급자를 모두 합치면 1990년대 초반 115만 명에 달하였다 (정희정, 2006: 81).

〈표 4-11〉 네덜란드의 사회보장 항목별 지출규모의 변화

(단위: %)

	1995	2000	2005	2010	2015
전 체	100	100	100	100	100
사회보장급여	93.91	93.69	93.17	93.36	94.14
가족/아동	4.4	4.55	4.72	3.92	3.62
실업	8.89	6.17	6.2	4.42	4.91
주거	1.27	1.41	1.22	1.2	1.51
사회적 배제	2.7	2.83	2.14	4.27	4.14
질병, 장애	39.09	38.36	38.84	41.66	40.02
노령, 유족	37.57	40.36	40.06	37.89	39.94

주: 전체 지출 대비 비율.

자료: Van Gerven(2019: 390). The Dutch participatory state.

하여 고령근로자들로 하여금 조기은퇴를 가능하게 하는 통로로 남용되었으며, 당시 59~64세 연령대의 실업자들은 근로능력 쇠퇴를 이유로 별다른 제한 없이 장애급여 수급자가 될 수 있었다(MSZW, 2011; 강신욱 외, 2018: 204에서 재인용). 실제로 1980년대 중반까지 네덜란드 근로연령대 인구의 7%가 장애급여를 받고 있었다. 이후 일련의 장애연금 개혁을 통해 수급요건을 과거보다 엄격하게 변화시켰음에도 사회보장 항목별 지출 규모에 있어서 1995년 이후 실업 관련 지출은 계속 감소하고 있는 것에 반해, 질병/장애에 대한 지출은 평균 40%대로 여전히 높게 나타난다(표 4-11 참조).

네덜란드 정부는 기존 제도(WAO)를 대체하기 위해 새로운 장애연금 제도(Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen: WIA)를 도입하였다. 근로무능력에 대한 소득보장에서 이제는 근로능력을 활성화하여 일터로 복귀하게 하는 것을 핵심 목표로 삼았다(OECD, 2007). 특히 부분장애급여의 경우, 연령에 따라 다르게 적용되던 것을 이제는 가입기간에 연동시키는 등 과거보다 기여-급여 원리를 한층 강화하는 방식으로 바꾸었다. WIA에서는 근로능력이 35% 미만으로 손실된 노동자를 재고용하거나 신규 고용한 고용주에게 ‘무손해 폴리스(no risk polis)’를 적용하였는데, 이는 근로자가 질병급여(ZW)를 수급한 뒤, 다시 일을 시작한 5년 내

에 다시 질병을 갖게 되면 고용주에 대한 질병급여 지급의 책임을 면제해주는 방식을 말한다(정희정, 2006). WAO(Wet op de Arbeidsongschiktheidsverzekering, 구 장애연금)와 WIA(신장애연금)를 비교한 내용은 <표 4-12>와 같다. 장애연금 개혁의 결과로, WAO 수급자 수는 2007년 이후 10년간 35만 명 가까이 감소하는 추이를 나타낸다(그림 4-12 참조).

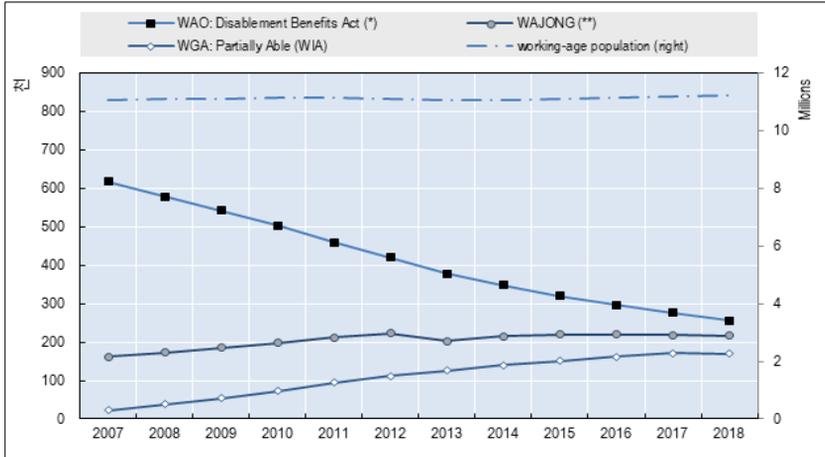
<표 4-12> WAO와 WIA의 비교

	WAO	WIA
적용대상	2004년 1월 이전, 장애가 발생한 근로자(법정은퇴연령 이전)	2004년 1월 이후, 장애가 발생한 근로자(법정은퇴연령 이전)
수급요건 및 급여수준	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 임금상실보전급여 (Loondervingsuikering)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사고나 질병으로 인해 15% 이상의 장애가 발생한 경우</li> <li>- 장애 당시 연령에 따라 수급기간 차등화(33~37세 6개월, 43~47세 18개월, 58세 이상 최대 6년)</li> <li>- 장애정도에 따라 급여수준이 달라지며, 최대 이전임금의 75% 까지 지급</li> </ul> </li> <li>· 계속급여(Vervolguittkering)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 임금상실보전급여 지급이 종료된 후, 법정은퇴연령까지 계속 지급</li> <li>- 최대액을 계산한 뒤, 장애율에 따라 차등화</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 완전장애급여(IVA)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 80% 이상의 장애가 발생한 경우(사실상 회복불가)에 한하여 법정은퇴연령까지 지급</li> <li>- 장애 직전 소득의 75%</li> </ul> </li> <li>· 부분장애급여(WGA)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 35% 이상 80% 미만의 장애가 발생한 경우(부분장애) 지급</li> <li>- 첫 2개월은 장애 직전 소득의 75%, 이후에는 70%</li> <li>- <b>근로활성화 의무 부여</b></li> </ul> </li> <li>· 임금보조급여(wage supplement benefit)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 부분장애급여 수급이 종료된 후에도 장애가 남아있는 경우 지급</li> </ul> </li> </ul>
보험료	사용자 전액 부담	사용자 전액 부담(기본보험료+차등보험료) (2021년 기준, 기본보험료 7.03%) * 상한선 연 58,311유로

주: 차등보험료는 개별사업장의 위험률과 경험률에 따라 달라짐.  
 자료: 강신욱 외(2018: 198), 『네덜란드의 사회보장제도』 중 <표 8-6>을 최근으로 업데이트하여 저자 작성.

[그림 4-12] 장애급여 수급자 수 및 급여지출의 변화

(단위: 천 명, 백만달러)



자료: OECD Social Benefit Recipients Database. <https://www.oecd.org/fr/social/soc/recipients.htm#detailed>에서 2021. 7. 10. 인출.

### 제3절 고령자 고용지원을 위한 노동시장 정책

네덜란드에서 고령자 고용촉진을 목표로 한 노동시장 차원의 접근은 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 고령근로자의 계속고용 및 신규채용 시 발생할 수 있는 장애요인 제거, 둘째, 단체협약과 기업 단위에서 실시된 고령인력의 효율적 관리방식 확산, 셋째, 고령근로자의 근로활성화를 위한 고용가능성(employability) 제고로 이루어진다.

#### 1. 고령 근로자의 계속고용 및 채용 촉진

##### 가. 연령차별적 인식 개선과 노동관계 법령에서의 고령자 보호

네덜란드사회경제위원회(SER)<sup>97</sup>는 연령차별을 비롯한 노동시장에서의 차별을 방지하기 위해 『차별은 통하지 않는다(Discrimination doesn't

work)』라는 제목의 보고서(2014)에서 직장 내 차별금지와 평등처우, 다양성 증진을 강조하였다. The Age & Society Expertise Centre와 평등처우위원회(Equal Treatment Commission)는 ‘Vacancies for all ages(모든 연령이 지원가능한 일자리)’ 프로젝트에서 채용공고 시 고용주가 확인해야 할 체크리스트를 완성하였다. 그에 따라 고용주는 신문이나 인터넷에 공개되는 채용공고에 연령차별적 내용이 포함되어 있는지를 반드시 확인해야 하고, 연령을 특정한 경우에는 그 이유를 명확하게 설명해야 할 의무를 갖는다. 노동시장에서의 차별금지에 관한 지침에 연령이 포함되며, 정부가 2017년부터 2년간 실시한 고령근로자의 노동시장 지위 향상을 위한 캠페인에도 연령은 근로자의 생산성이나 고용가능성을 판단하는 지표가 될 수 없다는 이유에서 관련 내용을 포함하였다(OECD, 2018b). 연령 차별을 따로 명시한 법률은 존재하지 않지만 「동등처우법(Equal Treatment Act)」에서 연령, 고용계약의 형태, 근로시간에 따른 차별을 엄격하게 금지하고 있다.

#### 나. 노동시장 유연화에 기반한 해고절차 및 해고수당의 변화

2013년 사회협약 체결로 2014년 「근로안정법(The Work & Security Act, Wwz)」이 도입되면서 정규직에 대한 해고 절차 및 해고수당이 바뀌었고, 비정규직에 대한 보호가 한층 강화되었다. 고용주가 경제적 이유로 정규직 근로자를 해고하려면 공공고용서비스(PES)를, 그 외 경우에는 반드시 법원에서 소송을 거치도록 해고 절차를 단순화하였다(경사노위, 2016).

해고 시 연령을 기준으로 결정되던 해고수당(severance pay)은 2015년 7월부터 전환수당(transitional allowance)으로 명칭과 그 내용이 바뀌었다. 이로 인해 해고 시 고용주는 최소 24개월간 해고직원에게 전환수당을 지급해야 한다. 전환수당은 기존 해고수당(퇴직금)을 대체하는 것으로, 24개월 미만으로 고용되었던 자는 해고수당 지급이 의무화되어 있지 않았기 때문에 전환수당 지급대상에서 제외된다. 전환수당은 입사 후 10년까지는 월 임금의 1/3, 10년 이후부터는 월 임금의 1/2이 지급된다.<sup>98)</sup> 최소

97) The Social and Economic Council of the Netherlands.

10년 이상 근속한 50세 이상 고령근로자에게 지급되며, 급여상한은 2021년 기준 84,000유로 또는 1년치 급여 가운데 낮은 금액으로 책정된다. 단, 고용주가 해고직원의 교육이나 직무재배치로 인해 지출한 비용은 전환수당에서 공제된다. 이 같은 변화는 근로자를 해고하더라도 적정 수준의 소득보장과 일자리 이동을 촉진하는 것에 가장 큰 목적이 있다. 전환수당은 일정 비율로 지급되지만 해고수당은 단체협상 등 이해당사자들의 결정에 따라 그 수준이 달라진다. 전환수당은 해고 시 특정 요건만 충족하면 받을 수 있으나, 해고수당은 고용주와 근로자의 상호 합의에 따라 해고되거나 UWV, 법원에서 해고가 인정될 때에 한하여 받을 수 있다. 또한 일시금으로 지급되어 단순히 퇴직금으로서 기능하는 해고수당과 달리, 전환수당은 재취업 때까지 직업경력을 발전시키고, 일정 소득을 보장하기 위해 가장 큰 목적이 있다(표 4-13 참조).

수급개시연령을 넘어선 고령자를 해고할 때는 고용주가 전환수당을 지급할 의무가 면제되며, 이들은 기업의 경제적 상황 악화 시 우선해고대상이 될 수 있다. PES나 법원의 허가 없이 정규직에 대한 고용계약이 합법적으로 종료되거나, 근로자가 수급개시연령을 넘기게 되면 동일 사업장에서 임시근로계약을 체결할 수 있다.<sup>99)</sup> 결국 근로안정법에 따른 해고조치들은 고령근로자가 수급개시연령 이후에도 계속 일할 수 있게 만드는

〈표 4-13〉 해고수당과 전환수당의 비교

	해고수당	전환수당
지급형태	일시금(lump-sum)	월 지급(monthly payment)
지급수준	10년 미만 근속 시 월 임금의 1/3, 10년 이상 근속 시 월 임금의 1/2	10년 미만 근속 시 월 임금의 1/3, 10년 이상 근속 시 월 임금의 1/2
급여상한	없음(주로 사회적 파트너들에 의해 결정)	연 최대 84,000유로 또는 1년치 급여 가운데 낮은 금액
지급목적	퇴직금으로서의 기능	재취업까지의 경력개발 및 소득 보장

자료: 저자 작성.

98) <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/emcc/erm/legislation/netherlands-severance-payredundancy-compensation>.

99) 단, 파일럿과 같은 특정 직업군에 대해서는 고령근로자와 국민 모두의 건강과 안전을 위하여 연령제한이 허용된다.

요인으로 작용하고 있다(OECD, 2018b). 다만, 2015 Working after Retirement Age Act에서는 수급개시연령에 도달한 고령근로자 고용 시 고용주에게 가증될 수 있는 부담을 낮추기 위한 조치들이 포함되었다. 2016년 1월 이후 체결된 임시근로계약은 1인당 최대 6건에 한해 최대 4년까지 연장이 가능하고, 질병 발생 시 고용주가 임금을 지급해야 하는 기간을 최대 24개월이었던 것에서 13주로 단축하였다(OECD, 2018b: 5).

#### 다. 사회적 파트너 중심의 고령근로자 고용촉진 및 연공급 재검토

2012년 이후 네덜란드 사회노동부는 ‘지속가능한 고용가능성(sustainable employability)’을 달성하기 위해 다양한 노력을 기울여왔다. 모든 연령대를 포괄하는 방식으로 직업능력을 강화함과 동시에, 연령을 둘러싼 여러 차별적 요인들을 제거하여 전체 근로가능인구의 생산성 제고를 목표로 하고 있다. 그 결과, 지속가능한 고용가능성을 달성해야 하는 주체는 정부에 국한되지 않고, 사회적 파트너, 특히 기업 단위로 점차 확대되었다. 지속가능한 고용가능성은 모든 연령대의 직업훈련 및 이/진직을 포함하며, 특히 저학력 고령근로자의 채용을 촉진하는 것이 핵심이다.

한편, 네덜란드는 전통적으로 사회적 파트너 간 단체협약에 기반한 근로계약의 자율성을 중요하게 여기고 있어 임금은 노조와 사용자단체 간 협상을 통해 결정된다. 대부분의 단체협약에서 임금수준은 연공성에 의하여 결정되는데, 네덜란드는 아직까지 연공급이 지배적인 상황에서 개별적 성과에 기초한 임금체계 - 성과급 중심 - 로 전환해야 하는 과제를 안고 있다(OECD, 2014; 2018b).

## 2. 단체협약과 기업 차원의 고령인력 관리

네덜란드 단체협약의 약 67%에서 고령근로자를 야근이나 주말근무, 별도의 팀워크 등 특정 유형 업무에서 제외해야 함을 규정하고 있다(The Ministry of Social Affairs & Employment, 2016; OECD, 2018b: 7에서 재인용). 최근 사회적 파트너들은 모든 연령대의 고용가능성 제고 차원에

서 교육, 직업 이동성, 건강 유지에 더 많은 재원을 투입하기 위해 고령근로자를 대상으로 제한적으로 제공되는 수단 - 예: 추가휴가 - 들을 단계적으로 폐지하는 추세이다.

특정 부문에 속한 숙련근로자들의 노동력을 유지하고, 부문 간 이동을 촉진하는 것은 고령인력 관리에 있어서 대단히 중요하다. 관련 사례들을 살펴보면, 네덜란드 노동조합연맹(FNV)의 2017~2021 계획에는 고령근로자를 대상으로 유연퇴직제도, 젊은 근로자와의 근로시간 조정과 같은 연령 인식에 기반한 인사정책들이 포함된다. 필립스는 2017년부터 근로자가 62세 도달 시 (전일제로 근로하던 당시) 근로시간의 80% 이상을 시간제로 전환하는 것을 허용하였고, 이때 기업연금 가입은 기존 근로시간을 기준으로 적용된다. 또한 금속부문은 2017~2019 계획부터 단체협약에 지속가능한 고용가능성 조항을 포함하기 시작하였다. 고령근로자가 수급개시연령까지 계속 일할 수 있도록 직무능력을 높이는 커리어 코칭과 근로시간 조정이 대표적이다. 이 같은 모범사례들은 그렇지 않은 기업들이 고령 노동력을 효율적으로 관리할 수 있게 한다는 점에서 계속 확대되는 중이다.

네덜란드 노동재단은 'Policy Agenda 2020: Investing in participation and employability'에서 고령근로자를 포함한 모든 연령대의 고용가능성을 제고하고, 고령근로자에 대한 인식 개선(age-aware policies)의 필요성을 재차 강조하였다. 특히 고용주와 근로자 모두가 수급개시연령에 도달할 때까지 건강하고 진취적으로 일할 수 있는 근로여건을 만들고, 이는 각 단체협약과 기업 단위에서 함께해야 한다는 것을 강조하였다. 그 예로, 'Diversity at Work' 프로젝트(2015)를 통해 연령 다양성(age diversity)을 촉진하기 위하여 기업들을 지원하고, 관련 헌장(charter)을 수립하였다.<sup>100)</sup> 초기에는 네덜란드의 주요 도시(암스테르담, 헤이그, 로테르담, 위트레흐트)에 있는 22개 공공/민간기업들이 참여하였고, 2017년에는 100개로 참여가 크게 확대되었다. 최근에는 고령근로자에 대한 의료적 지원, 지자체 역할 강화 등이 포함되었다. 또한 네덜란드 사회노동부와 The Association of SMEs in the Netherlands(MKB Nederland)는 'Every Day Better'라는 프로젝트를 통해 중소기업장의 근로자 고용가능성 증진

100) 당초 3개년 계획이었던 것이 2020년 3월까지 연장되었다.

을 위한 지원들을 실시하였다(OECD, 2018b).

### 3. 고령 근로자의 고용가능성(employability) 제고

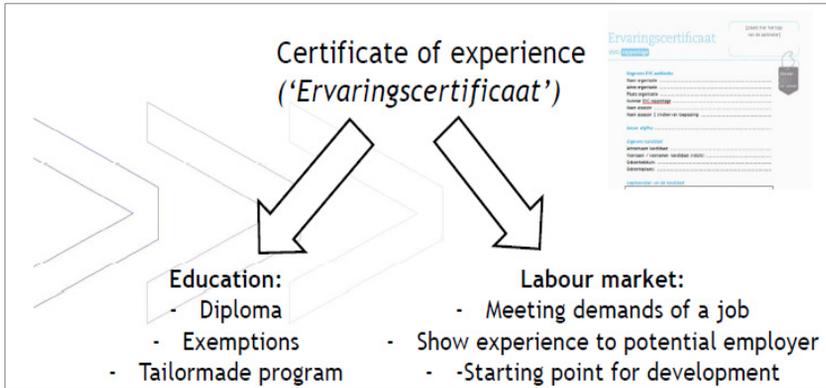
#### 가. 중고령근로자의 직업훈련 참여 강화

##### 1) 직업훈련 및 훈련 프로그램 개발과 평생학습 촉진

지속가능한 고용가능성을 달성함에 있어서 중요한 것은 고령근로자들이 잠재력, 기술 및 지식, 관련 경험을 계속 보유할 수 있게 하는 것이다. 이는 고용가능성 외에도 노동시장의 재통합 가능성을 높인다는 점에서 의미가 크다. 다만 고령자 고용률이 계속 증가하고 있음에도 고령자들의 직업훈련 프로그램 참여율이 높지 않은 것은 고용가능성을 낮추는 주요 원인으로 작용하기 때문에 이를 제고하기 위한 지원이 실시된다.<sup>101)</sup> 2016년 1월부터 구직과 채용과정에서 직무역량을 검증하기 위해 Accreditation of Prior Learning, APL - 'Ervaringscertificaat(EVC)'를 활용하기 시작하였다. APL은 사전학습을 공식적으로 검증하는 것을 의미하며, 여기서의 검증은 이전까지 경험한 교육 및 직무프로그램, 학위, 자격 등이 주어진 절차에 따라 이루어진다. EVC는 국가공인자격뿐만 아니라 무형식(non-formal), 비형식(informal) 교육에 대해서도 체계적인 절차에 따라 전문가들이 검증하고 있으며, EVC 취득까지는 약 3개월이 소요된다. 체계적인 기술(직업능력) 검증은 그만큼 기술보유에 따른 보상 가능성을 높인다는 점에서 직업훈련과 평생학습에 대한 고령근로자 참여를 증가시키고, 전직 가능성을 높이는 요인으로 작용하고 있다(OECD, 2018b). [그림 4-13]에서처럼, EVC는 주로 교육과 노동시장 측면에서 활용된다. 구직을 비롯한 노동시장 측면에서는 취업 시, 고용주들에게 해당 근로자의 관련 직무 경험, 그리고 직무개발을 위해 얼마만큼 투자해 왔는지를 증명하는 역할을 하고 있다.

101) 그 예로, 지속가능한 고용가능성 촉진의 핵심 주체 중 하나가 기업이라는 점에서 유럽사회기금(European Social Fund)은 2014~2020년에 5억 1천만 유로를 지원한 바 있다.

[그림 4-13] Certificate of experience : EVC



자료: Dutch Knowledge Centre for RPL(2021), <http://www.anc.edu.ro/wp-content/uploads/2021/09/RPL-in-the-Netherlands.pdf>에서 2021. 10. 1. 인출.

## 2) 고령 구직자 재취업에 효과적인 취업지원 프로그램 제공 : Talent 55+

네덜란드의 취업지원 프로그램은 특정 연령대가 아닌 모든 연령 구직자의 활성화에 초점을 둔 것으로, 연령보다는 구직자가 개별적으로 처한 노동시장 상황에 따라 달라진다. 실업급여 수급자는 모두 UWV가 온라인으로 제공하는 ‘Work Profiler’를 작성해야 하고, 이를 통해 구직자가 장기실업자가 될 위험도를 예측할 수 있다(그림 4-14 참조). 장기실업 위험이 낮은 구직자는 온라인 취업지원을 받고, 실업 7개월차에는 UWV에서 caseworker와의 면담을 통해 추가지원 여부를 결정하게 된다. 장기실업 위험이 높은 구직자-1년 내 고용될 확률이 50% 미만-는 caseworker와 가능한 한 신속하게 Work Profiler 결과를 바탕으로 구직시 장애요인을 분석한다(그림 4-14 참조).<sup>102)</sup> 이어서 구직자가 수행해야 하는 의무와 UWV가 제공하는 취업지원 의무를 상호적으로 규정하는 실행계획이 완성된다. 네덜란드에서 취업지원 프로그램이 모든 연령대를 포괄하고 있음에도 고령의 실업자들은 재취업 시 더 큰 어려움을 겪는다는 점에서 UWV에서는 이들을 위한 추가지원을 실시하고 있다.

102) Work Profiler 구성요소에 관한 상세한 내용은 Wijnhoven & Havinga(2014)를 참조.

[그림 4-14] UWV에서 제공하는 Work Profiler를 통한 실업 위험의 진단(예시)

Profile		Chance at work resumption	
Menu ▼		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 & Havinga(2014: 744), The Work Profiler: A digital instrument for selection and diagnosis of the unemployed.

2007~2009년 실시된 ‘Talent 45+’는 45세 이상의 실업급여, 사회부조 수급자 규모를 줄이기 위한 목적으로 실시되었으나, 현재는 UWV에서 제공하는 표준적인 취업지원 프로그램으로 자리매김하였다. 그 예로, 고령 구직자들의 의무와 기피 요인에 관한 최신 정보들이 UWV 홈페이지에 상세하게 제공된다. 2010년 이후 UWV는 45세 이상이었던 취업지원 대상자를 55세 이상(Talent 55+)으로 그 범위를 축소하였고, 고령 구직자에 대한 사회적 인식을 변화시켜 고용주들이 채용에 있어서 이들을 기피하지 않게 하는 것을 목표로 삼았다. 사회노동부와 UWV는 2013년 10월, 총 6,700만 유로를 투입하여 ‘Action Plan 55+ Works’라는 2개년 프로젝트를 실시하였으며, 고령 구직자의 네트워크 교육(Successful to Work)을 통해 역량, 프레젠테이션 능력, 고용주와의 네트워킹 능력 등을 강화하였다. Successful to Work의 순효과를 평가한 de Groot & van der Klaauw (2017)에 따르면, 교육 참여자가 비참여자와 비교할 때 구직기간이 짧았고, 비용 측면에서 효율적이며, 실제 교육의 효과는 남성 및 중등 이상의 교육수준을 가진 이들에게서 더 크게 나타났다(OECD, 2018b: 7에서 재

인용). 정부와 사회적 파트너들이 함께 참여하는 ‘55세 이상 근로자에 대한 종합실행계획 2017~2018’에서는 고령근로자에 대한 고용주들의 인식 제고, 고용주 지원, 질병 무위험 연령의 하향조정(56세), 고령 구직자의 일자리 매칭 등 다양한 지원책들이 포함되었다.

네덜란드에서 전체 자영자의 20% 이상이 45세 이상의 중장년층으로 구성됨에 따라 이들에게 적절한 교육과 창업준비를 위한 대출지원 프로그램을 제공하고 있다. 실제로 구직자가 실업 초기에 이 같은 창업지원을 받을 시 자영자로의 전환에 성공할 가능성이 높다고 평가된다. 구직자와 caseworker가 재취업에 있어서 창업이 최적의 선택이라고 판단하면 구직과는 별개로, 창업을 준비할 수 있다.

#### 나. 고령자 고용/신규채용에 대한 보조금 지급 및 세제혜택 확대

네덜란드 정부는 고령의 장기실업자 고용촉진을 위해 기업에 다양한 재정적 인센티브를 제공하고 있다. 고령의 실업자를 채용하는 고용주에게 보조금을 지급하는 ‘mobility bonus’ 역시 바뀌었다. 이전까지는 최대 3년까지 mobility bonus를 지급하여 (정규직 근로자에 대하여) 연간 최대 7,000유로까지 사회보장기여금 부담을 완화하였으나, 2015년부터는 55세 이후 재취업 가능성이 크게 낮아진다고 판단하여 mobility bonus 지급연령을 기존 50세에서 56세로 높이고, 5인 미만 영세 사업장에서는 법인세와 사회보장기여금 부담이 더 낮다는 점에서 보조금 상한을 연간 6,000유로로 낮추었다. 2018년 1월부터는 mobility bonus가 폐지되고, 「임금수당법(Wet Tegemoetkomingen loondomein: Wtl)」에서 명시하는 임금보조(Loonkostenvoordeel: LKV)<sup>103</sup>로 대체되어 사회보장기여금에 대한 지원이 중단되는 대신 더 높은 수준에서 재정지원이 이루어지고 있다. 56세 이상 고령자를 고용한 경우, 고용주는 정규직 근로자 1인에 대하여 시간당 3.05유로, 연 최대 6,000유로를 최대 3년 간 보조금으로 받을 수 있다.<sup>104</sup> LKV에서는 사회보장기여금 수준과 무관하게 임금보조가 정액으

103) LKV는 56세 이상 고령자 외에도 산재장애인을 신규 고용하거나 재배치하는 경우에도 지급된다.

로 지급되기 때문에 대체로 임금수준이 낮은 소규모 사업장의 경우, 더 높은 수준에서 임금보조를 받을 수 있다는 장점이 있다(OECD, 2018b: 11).

또한 근로자로 일하거나 자영업을 하는 61~65세 고령자에 대하여 최대 3년간, 연 1,750유로의 추가 세액공제를 실시하고 있다.<sup>104)</sup> 다만 계속 고용 상태인 이들에게 공제를 적용하면 사중손실이 발생할 수 있다는 비판으로 인해 2015년 1월부터는 신규 채용된 고령자로 그 대상을 제한하였다. 네덜란드 노동사회부와 UWV는 고령실업자들의 실업률 감소를 정책목표로 삼아 2013년 10월부터 2년간 ‘Action Plan 55 Plus Works (Actieplan 55 Plus Werk)’를 실시하였다. 총 6,700백만 유로를 투입하여 고용주와 구직자에게 교육바우처와 보너스 형태의 재정 인센티브를 제공하였다(Skriabikova et al., 2016: 28).

#### 다. 고령근로자의 근로조건 개선

##### 1) 작업장 내 안전 및 고령근로자의 건강 유지

네덜란드 사회노동부의 감독관(The Inspectorate of the Ministry of Social Affairs & Employment, Inspectie SZW)은 지난 2014년 고령근로자의 지속가능한 고용가능성 보고서(Strategy Plan for 2013~2014)에서 질병 및 장애 발생에 따른 급여수급 위험을 낮추기 위해 작업장 환경 개선이 필요함을 언급하였고, 육체노동 비중이 높은 건설업에서 특히 강조되고 있다. 고령근로자의 경우, 업무상 스트레스 누적에 따른 질병노출 위험이 크다는 점에서 직업병 리스트를 작성하고, 예방조치들을 마련하는 것이 무엇보다 중요함을 언급하였다(SER, 2014; OECD, 2018b 재인용). 사실 직업병 예방은 특정 연령대에 국한되는 개념이 아니며, 기업 차원에서 인적자원 관리를 위한 광범위한 수단으로 인식된다. 예방 차원의

104) UWV(네덜란드 실업보험공단) 홈페이지. <https://www.uwv.nl/particulieren/overige-onderwerpen/loonkostenvoordeel/detail/voorwaarden-per-doelgroep/voorwaarden-doelgroep-oudere-werknemers-56-jaar-of-ouder>

105) 주 35시간 미만 근로 시 공제액은 감소한다.

조치들은 산업보건과의 일반 보건의로 종사자들의 협력을 통해 이루어지며, 여기에는 산재근로자의 직업복귀와 사례관리(case management)도 포함된다.

고용주는 산업안전보건 법규를 준수하고, 보호장비 사용 여부나 위험한 상황을 보고해야 하는 강력한 법적 의무를 갖고 있다. 근로자가 25명 이상인 사업장은 산업안전상 발생할 수 있는 문제를 매일 관리감독하여 보고하는 예방담당자를 반드시 지정해야 한다.<sup>106)</sup> 사업장에서 발생할 수 있는 산업안전상 위험과 이에 대한 평가는 인증된 산업안전보건전문가, 노조의 동의를 얻어야 하고, 규모와 무관하게 기본적인 응급처치교육을 이수한 자가 반드시 한 명 이상 상주해야 한다(OECD, 2018b).

## 2) 근로시간과 장소의 유연성 확대

2000년 도입된 근로시간조정법에 따르면, 근로자는 현재 일자리에서의 근로시간 단축과 연장 등을 요구할 수 있으며, 고용주는 특별한 사유를 제외하면 반드시 그 요구를 수용해야 한다. 근로자는 자택이나 사업장 외 공간에서도 일할 수 있는 권리를 갖고 있으며, 근로시간과 마찬가지로 특별한 사유를 제외하면 이를 수락해야 한다(OECD, 2018b). 1996년 도입된 「근로시간에 따른 차별금지법(Equal Treatment Act)」은 시간제 근로의 경우에도 시간당 임금, 휴가, 상여금 등에서 전일제와 동일하게 대우해야 함을 규정하고 있으며(전병유, 2011), 객관적이고 정당한 사유가 없이는 고용주가 근로자와 고용계약을 체결, 연장, 해지할 때 근로시간 차이를 들어 차별할 수 없다. 근로시간의 유연성이 높은 네덜란드에서는 고령기에 접어들수록 시간제 근로에 종사하거나 근로시간을 단축하는 비중이 높아진다는 점에서 시간비례원칙에 따른 동등처우의 법적 보장은 시사하는 바가 크다.

106) 소규모 사업장에서는 고용주가 해당 역할을 수행할 수 있다.

## 제4절 소 결

지금까지 네덜란드에서 고령자 고용을 촉진하기 위한 다양한 지원정책들을 사회보장제도와 노동시장정책 양 측면에서 살펴보았다. 고령자 상당수가 조기은퇴 후 사회보장급여 수급자로 이행하던 과거와 달리, 2000년대 이후 네덜란드는 고령자 고용에 있어서 괄목한 만한 성과를 거두었다고 평가받는다. 그 이면에는 유연안정성에 기반한 노동시장 여건, 사회보장급여의 관대성 축소, 고령근로에 대한 재정적 인센티브 강화, 고령근로자의 고용가능성 제고 및 근로환경 개선을 위한 여러 생산주체들의 정책적 노력이 존재한다.

먼저, 네덜란드 복지국가를 규정하는 노동시장의 유연안정성은 근로시간에 따른 차별금지, 근로시간 및 장소의 유연성 확대 등 고령근로자들이 점차 근로시간을 줄여가며 완전은퇴 시까지 유연하게 일할 수 있게 하는 제반 여건으로 작용하고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이, 55세 이상 중고령 여성의 상당수가 시간제 일자리에 종사하고 있다. 네덜란드의 시간제 일자리는 단순히 양적 확대에 그치지 않고, 비교적 괜찮은(decent) 일자리로 기능할 수 있게 하는 제도적 환경들이 뒷받침되었기에 가능했다. 즉 유연안정성 모델의 일환이라 할 수 있는 시간제 일자리는 고령근로자들이 전일제에서 시간제로 유연하게 전환할 수 있게 하는 제도적 여건으로 기능하고 있다.

여느 국가들과 마찬가지로, 네덜란드는 장애급여, 실업급여 등 조기은퇴를 독려해 온 사회보장급여의 관대성을 대폭 축소하는 한편, 고령근로시 재정적 인센티브를 강화하는 방식으로 고령자 고용을 촉진하였다. 기업연금에 적용되는 세제혜택을 조기퇴직 시 전면중단, 수급연기 또는 수급개시연령 이후 계속 근로 시 세제혜택과 연금지급률을 높이는 방식 등은 고령자들로 하여금 더 오래 노동시장에 머무르게 하는 강력한 재정적 유인으로 작용한다. 사실상 소득비례 역할을 수행하는 기업연금제도에 고령근로에 대한 강한 재정적 인센티브를 부여할 수 있었던 이유로, 이미

단체협약의 90% 이상이 가입하고 있을 정도로 보편적 제도로 자리매김하였다는 점과 거주 기반 기초연금(AOW)을 통해 상당 부분 노인빈곤을 예방해 왔다는 점을 들 수 있다. 네덜란드는 덴마크와 더불어 매우 안정적으로 노인빈곤을 관리하고 있는 국가이다. 즉, 1차 사회안전망이라 할 수 있는 기초연금에서 이미 빈곤예방이 가능하기 때문에, 상당수 고령자들이 고령기에도 일을 계속하는 방식으로 기업연금에서 기여이력을 확보하는 것을 선호할 수 있다. 한국과 같이, 공적연금만으로는 노인빈곤을 예방할 수 없는 상황과는 대조적인 모습이다.

네덜란드에서 강력한 코포라티즘 전통하에 단체협약, 즉 사회적 파트너 단위에서 고령인력을 관리하는 방식은 그 역할을 정부에 국한하지 않고, 기업단위에서도 더 효율적으로 고령인력을 활용하고 생산성을 높이는 데 긍정적으로 작용한다. 고령근로자에게 친화적인 근로여건 조성, 직무능력에 대한 커리어 코칭 등 노조와 기업 차원에서 고령자 고용촉진을 위한 노력들이 지속적으로 이루어지고 있다.

또한 고령근로자의 고용가능성을 제고하기 위한 직업훈련 및 평생학습 강화, EVC와 같은 사전학습(prior learning)에 대한 체계적 검증은 고용주들이 고령(구직)자의 교육수준과 직무능력을 정확하게 판단할 수 있게 함으로써 이들을 채용하거나 적절한 업무에 재배치할 수 있게 하는 판단 지표로 널리 활용되고 있다. 특히 UWV에서 실시 중인 Work Profiler 방식은 고령자를 포함한 전 연령대 실업자의 장기실업 위험을 예측하고, 그 위험도에 따라 적용가능한 구직플랜을 제공하고 있다. EVC, Work Profiler와 같은 프로그램들은 연령대를 특정하지 않고, 전체 생산가능인구를 대상으로 하는 프로그램이 고령자에 대하여도 효과적으로 활용되고 있다는 것에 의미가 있다. 그 외에도 고령근로자들이 타 연령대보다 업무상 재해 발생위험이 높다는 점에서 보다 안전한 근로환경을 구축하여 이들의 질병 및 장애급여 수급 가능성을 낮추고 있다. 아울러 고령근로자의 계속고용이나 신규채용 시 고용주의 경제적 부담을 덜어주기 위한 임금보조와 다양한 세제지원은 고령근로자를 고용함으로써 발생하는 비용을 낮춰 고용촉진에 긍정적으로 작용한다. 과거 사회보험료 보조에 국한되던 것을 임금보조(LKV)로 확대하였고, 신규채용된 고령근로자와 고령자영자 개

인에 대한 세제지원 역시 새롭게 도입하였다.

이상의 네덜란드 고령자 고용지원에 관한 정책 사례연구에서 도출할 수 있는 가장 큰 시사점은 사회보장급여의 관대성을 낮추는 일방적 축소에 그치지 않고, 고령근로에 친화적인 노동시장 환경을 마련하기 위한 정책들이 병행되었다는 것에 있다. 고령근로자들이 주된 일자리에서 은퇴 후 재취업하거나 타 직무에 재배치되더라도 계속 안정적으로 일할 수 있도록 고용가능성을 제고하는 방식, 점진적으로 은퇴할 수 있도록 근로여건의 유연성을 확대하는 방식 등 일련의 정책조합들이 네덜란드 고령자 고용에 있어서 상당한 성과를 거둘 수 있게 하였다는 점에 주목해야 한다.

## 제 5 장

### 영국의 고령자 고용지원 정책

#### 제1절 서론

영국은 1990년대 이전까지 고령자에 대한 노동시장 상황에 그다지 관심이 크지 않았다. 보다 정확히는 1970년대부터 나타난 핵심 제조업과 광업 등의 주요 산업의 쇠퇴에 대응하기 위하여, 중고령자 퇴직장려정책(Job Release Scheme)이 고령자 고용정책의 핵심적인 내용이었다. 중고령자 퇴직장려정책은 1977년 제임스 캘러헌의 노동당 정부에서 청년고용장려정책의 일환으로 도입되었지만, 1979년 이후 장기 집권한 마거릿 대처의 보수당 정부의 노동시장 유연성 확보 및 민영화, 그리고 대(對)노동조합 정책과 결부하여,<sup>107)</sup> 중고령자의 고용을 크게 감소시키는 요인으로 작용하였다. 또한 영미제도에서 특징적으로 나타나는 차별금지법제가 1970년대 중반부터 발전하였지만, 성별·인종 등과 달리 연령은 전통적인 차별금지의 영역으로 포섭되어 오지 못했기에, 중고령자 퇴직장려정책은 기업들의 인건비 절감 차원에서도 적극적으로 검토되어 왔다. 그 결

107) 1980년대 노동조합을 둘러싼 정책들은 노동시장 구조 개선을 목적으로 한 것은 아니지만, 기득권 노조에 대한 권한 약화 차원에서 노동시장의 세대교체를 도모하였다는 점에서, 고령자 노동시장 이탈의 주요 요인 중 하나로 거론되고 있다. 이에 관해서는 Paul Davies and Mark Freedland(1993: 425), *Labour Legislation and Public Policy*, Clarendon Law Series 참조.

과 1990년대 중반까지 중고령층의 고용률이 지속적으로 감소하게 되었다(Cominetti, 2021).

하지만 2000년대 이후 인구 고령화에 따른 복지비 지출 증가 및 노동 인구 감소에 대한 문제인식이 확산되면서, 중고령자 고용·복지 정책에 대한 접근법이 변화하기 시작하였다. 즉, 고령 인구의 증가로 인한 문제에 대응하기 위해서는 고령자의 은퇴시기를 지연시키고 노년에서의 노동을 장려해야 한다는 인식이 정치적 스펙트럼을 초월해서 확산되고 사회 정책에도 적극적으로 반영되기 시작한 것이다(Phillipson et al., 2016: 188~189).

이에 따라 2000년대 중반부터는 고령자에 대한 적극적인 노동시장 참여 정책이 논의되기 시작하였으며, 연령차별법제의 구축과 함께 고령자 노동장려 정책이 형성되기 시작하였다. 이하에서는 영국의 고령자 노동시장 현황을 바탕으로 정책적 흐름의 변화와 요인들을 살펴보도록 한다.

## 제2절 제도적 배경 검토

### 1. 고령 노동시장 특성

#### 가. 고령자 인구규모 및 특성

2020년 기준 영국 총인구수는 약 6,708만 명으로, 이 중 65세 이상 인구는 약 1,237만 명(전체 인구의 18.7%)이다[Office for National Statistics(이하, ONS), 2021]. 또한 2020년 현재 65세 노인의 기대여명은 남성은 20.0년, 여성은 22.2년으로 나타나고 있다[Pension Policy Institute(이하, PPI), 2021a: 1].

<표 5-1>에서 나타나는 것과 같이 전체 인구 대비 65세 이상 인구의 전체 인구 대비 비중은 1970년대부터 지속적으로 증가해왔으며, 2046년에는 24.7%에 이를 것으로 전망된다.

〈표 5-1〉 영국의 인구구성 분포 변화(1976~2046년 전망)

	0~15세(%)	16~64세(%)	65세 이상(%)	영국 총인구(명)
1976년	24.5	61.2	14.2	56,216,121
1986년	20.5	64.1	15.4	56,683,835
1996년	20.7	63.5	15.9	58,164,374
2006년	19.2	64.9	15.9	60,827,067
2016년	18.9	63.1	18.0	65,648,054
2026년	18.8	60.7	20.5	69,843,515
2036년	18.0	58.2	23.9	73,360,907
2046년	17.7	57.7	24.7	76,342,235

주: ONS(2019)는 위의 추계보다 최신 인구 자료(2018년)를 바탕으로 위의 각 연령 집단별 미래 인구 비율의 추계치를 제시해주나 2028년, 2043년 예측값만 제시해주는 한계를 보여서 위의 추계를 인용함.

자료: Office for National Statistics(ONS)(2017), "Overview of the UK Population: July 2017", Newport: Office for National Statistics; 이승영(2020: 68), 「영국의 인구고령화와 노인빈곤」에서 재인용.

고령자 중에서 연금수급개시연령 이상의 고령자의 수를 생산가능인구의 수에 대비하면 <표 5-2>와 같다. 노인부양비라 칭할 수 있는 이 비율은 2021년 현재 28%이며 2030년에는 30%, 2040년에는 36%까지 증가할 것으로 전망된다(PPI, 2021a: 1). 이 같은 노인부양비의 급격한 증가 추세는 앞으로 영국의 중·고령자가 부양 및 돌봄의 대상이라기보다는, 경제적 기여자로서 역할을 해야 함을 잘 보여준다고 하겠다.

〈표 5-2〉 연금수급개시연령 이상의 고령자의 수와 근로가능인구의 수 대비

(단위: 천 명)

	Projected number of people of SPa or older (thousands)					
	2019	2020	2021	2030	2040	2050
Women	6,579	6,487	6,535	7,211	8,430	8,489
Men	5,519	5,443	5,499	6,152	7,218	7,235
Total	12,098	11,930	12,034	13,363	15,649	15,724
Total as % of working age population	29%	28%	28%	30%	36%	35%

주: 위의 수치는 Pension Act 2014에서 상정하는 다음과 같은 연금수급개시연령(SP<sub>a</sub>)의 변화를 고려한 것임. 1) 2020년까지 SP<sub>a</sub>가 65세에서 66세로 상향 조정됨, 2) 2026년부터 2028년까지 SP<sub>a</sub>가 67세로 점진적으로 상향조정될 예정, 3) 2044년부터 2046년까지 SP<sub>a</sub>가 68세로 상향 조정될 예정(PPI, 2021a: 1).

자료: Pension Policy Institute(PPI)(2021a: 1), Pension facts.

## 나. 고령자 일자리 특성

### 1) 노동시장 은퇴 연령(성별)(ONS, 2020)

영국 남성의 평균 노동시장 은퇴 연령의 변화 추이를 살펴보면 [그림 5-1]과 같다. 2020년 남성의 평균 노동시장 은퇴 연령은 65.2세이다(cf. 코로나-19 팬데믹 발발 이전인 2019년의 평균 은퇴 연령은 65.3세). 1996년에 63.0세로 최저값을 기록한 이후 은퇴 연령이 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다.

영국 여성의 평균 노동시장 은퇴 연령의 변화 추이를 살펴보면 [그림 5-2]와 같다. 1950년에 63.9세를 기록한 이래, 지속적으로 감소하여 1986년에는 60.3세로 최저치를 기록하였다. 이후 평균 은퇴연령이 다시 계속적으로 증가하는 추세를 보이는 가운데 2020년에는 그 값이 64.3세를 기록하였다(cf. 2019년 64.3세). 34년 사이에 은퇴 연령이 4.0세 증가한 것이다.

[그림 5-1] 영국 남성의 평균 노동시장 은퇴 연령의 변화 추이



주: 위의 통계 분석 결과는 매년 수집되는 the Labour Force Survey를 활용하여 영국 통계청(Office for National Statistics)에서 분석한 것이며, 2020년 자료의 수집 시기는 2020년 4월부터 동년 6월까지임(ONS, 2020).

자료: Office for National Statistics(ONS)(2020), "Economic labour market status of individuals aged 50 and over, trends over time: September 2020".

[그림 5-2] 영국 여성의 평균 노동시장 은퇴 연령의 변화 추이



자료: Office for National Statistics(ONS)(2020), “Economic labour market status of individuals aged 50 and over, trends over time: September 2020”.

## 2) 고용률(연령별, 성별)

Cominetti(2021)는 1970년부터 2020년까지 지난 50년간 영국의 연령집단별 고용 양상은 큰 변화를 겪어왔다고 분석한다. Cominetti(2021: 5)는 이 50년의 시기의 변화 흐름을 중고령 인구의 고용률이 지속적으로 감소한 1970년대부터 1990년대까지의 시기와 그 흐름이 반전되어 중고령층의 고용률이 다시 증가한 1990년대 중순 이후의 시기로 나누어서 보고 있다.<sup>108)</sup>

[그림 5-3]은 Cominetti(2021)가 성별/연령별로 집단을 구분하여 1990년, 2007년, 2019년의 고용률의 변화를 살펴본 것이다. 여기서 비교의 기준점으로는 1975년의 해당 성별/연령의 고용률로 설정하였다(참고로, 1975년, 1990년, 2007년 그리고 2019년 모두 각 시기별 경기 순환 사이클 중 고점에 해당됨)(Cominetti, 2021: 2).

108) Cominetti(2021: 5)의 분석내용은 앞서 노동시장 평균 은퇴연령이 1990년대 중반까지 지속적으로 하락하다가 이후 장기적인 상승 추세를 보이는 것으로 분석한 ONS(2020)의 서술내용에 부합한다.

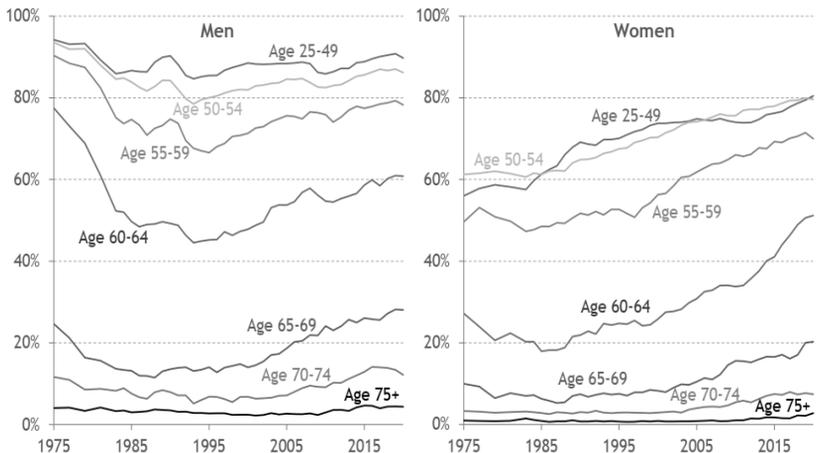
[그림 5-3] 성별 및 연령별 1990·2007·2019년의 고용률 변화: 1975년의 해당 성별/연령의 고용률을 비교기준점으로



자료: RF analysis of ONS, Labour Force Survey; Cominetti, N.(2021: 6), *A U-shaped crisis: the impact of the Covid-19 crisis on older workers*에서 재인용.

한편 [그림 5-4]는 연령집단을 5세 단위로 구분한 후, 각 연령집단별/성별 고용률의 변화 추이를 나타낸 것이다. [그림 5-3]보다 구체적인 고용률 변화 양상을 보여준다(Cominetti, 2021: 6~7).

[그림 5-4] 연령집단별/성별 고용률의 변화 추이



자료: RF analysis of ONS, Labour Force Survey; Cominetti, N.(2021: 7), *A U-shaped crisis: the impact of the Covid-19 crisis on older worker*에서 재인용.

영국은 정책 환경의 변화에 따라서 연령집단별/성별 고용률이 변화하여 왔는데, 구체적으로 시기별 고용률 변화를 살펴보면 다음과 같다.

가) 1970년대 중반~1990년 중반 시기까지의 50세 이상 중고령층의 고용률 변화

1975년과 1990년의 연령/성별 고용률을 살펴보면, 남성 중고령자의 경우 이 시기동안 고용률이 급격하게 감소한 것을 알 수 있다. 가령, 연금수급개시 연령에 근접한 60~64세 남성들의 경우에는 고용률이 70% 후반대에서 40% 초반대로 약 30%p 가까이 하락한 것을 확인할 수 있다(Cominetti, 2021: 5).

50세 이상 여성 중고령층의 경우에도 동 시기 동안 고용률이 전체적으로 감소하기는 하였으나, 이러한 감소 패턴은 60세 이상의 여성 고령자에 대해서만 나타난다. 또한, 그 감소 폭도 남성 고령자 집단에 비해 그리 크지 않다(Cominetti, 2021: 5).

나) 1970년대 중반~1990년 중반 시기에 50세 이상 중고령층의 고용률이 감소한 이유

① 중공업의 쇠퇴(중고령 노동자에 대한 노동시장 수요의 감소)

1960년대에는 노동수요가 크게 증가한 가운데 저숙련 노동자를 포함한 풍부한 인력이 노동시장으로 공급되었다.(Lain, 2016: 5) 하지만 1970년대부터 제조업을 필두로 한 노동집약적 산업들이 크게 쇠퇴하면서, 그 결과 실업 문제가 불거지기 시작하였다. 당시 중고령층 남성 근로자 중에는 1980년대 경기침체에 가장 크게 쇠락한 중공업 분야- 특히 광업, 조선업, 철강업-에서 근무하던 이들이 많았고, 이에 따라 이어진 영국에서의 산업구조 조정의 여파로 일자리를 잃은 이들이 많았다(Lain, 2016: 5; Phillipson et al., 2016: 188; Cominetti, 2021: 5).

② 정부 및 고용주들의 조기은퇴 촉진 정책

1970년대부터 이슈화된 실업 문제에 대응하기 위해 고용주들은 중고령자들에게 조기 노령연금을 지원하면서 중고령 근로자들의 정리해고를 도모했다(Cominetti, 2021: 5). 또한, 전체 인구의 고용 총량은 정해져 있다

는 전제('lump of labour' thinking)에 근거하여 정부가 중고령자의 조기 은퇴를 중용한 점도 이 시기에 중고령자의 고용률이 크게 감소한 주요 원인으로 볼 수 있다. 예를 들어, 영국 정부는 1977년부터 1988년까지 고령 근로자 퇴직 장려 정책(Job Release Scheme)을 실시하였다. 이 제도를 통해 영국 정부는 만약 고용주가 중고령 근로자를 해고한 이후 청년 실업자를 고용할 경우, 은퇴하는 중고령 근로자에게 국가 연금과 실업 수당보다도 관대한 수당을 제공했다. 즉, 당시 영국 정부는 중고령 근로자의 퇴직을 장려함으로써 청년 일자리를 만들어내고자 한 것이다. 이 외에도 영국 정부는 고령 근로자로 하여금 실업 급여 대신 장애 급여(incapacity benefits)를 받도록 유도하였다. 그럼으로써 실업한 중고령자들의 구직 활동을 하는 데 열의를 꺾고 실제로 이들 연령 집단의 고용률을 감소시키는 데 영향을 미친 것으로 파악된다. 실제, 1970년 말 약 50만 명에 불과했던 장애급여 수급자 수는 1990년대 중반에 약 120만 명으로 증가하였다(Cominetti, 2021: 5~6).

### ③ 세계화의 영향(중고령 노동자에 대한 노동시장 수요의 감소)

경제적 세계화의 확산으로 인해 영국에서 저숙련 근로자를 고용하는 기업들이 산업 경쟁력을 잃었고 관련 근로자들이 실직하였다. 관련 기업들이 저임금 국가로 이동하는 양상이 관찰된다. 이로 인해, 특히 저숙련 노동자들의 비중이 높은 중·고령층이 가장 큰 경제적 타격을 받았다(Lain, 2016: 5).

#### 다) 1990년대 중반~코로나 19팬데믹 이전까지 50세 이상 중고령층의 고용률 변화

영국의 50세 이상 중고령 남성의 고용률은 1990년대부터 2019년에 이르기까지 지속적으로 증가했으며(2019년에는 1975년 50세 이상 중고령 남성 고용률 기록을 넘어섬), 50세 이상 중고령 여성들의 경우에도 유사하게 1990년부터 2007년, 2019년에 걸쳐서 고용률이 지속적으로 상승하였다(Cominetti, 2021: 6).

구체적으로 50세 이상 고용률은 경기 회복기에 진입한 1993년을 기점으로 현재까지 안정적인 우상향 증가 패턴을 보인다. 특히, 2008년 글로벌

별 금융위기의 직접적 영향을 받은 2009, 2010년 두 해를 제외하면 1993년부터 2019년까지 50세 이상 중고령층의 고용률은 계속적으로 증가해왔다. 2019년 기준 50~64세 고용률은 73%에 달했다. 단, 2020년, 2021년에는 코로나 19 팬데믹의 영향으로 50세 이상 중고령층의 고용률이 다시 감소하였음에 유의할 필요가 있다(Cominetti, 2021: 6, 9~10).

특히, 50세 이상 여성 중고령층의 고용률 증가 추세가 돋보인다. 2000년부터 2019년까지 50세 이상 남성 중고령층의 고용률은 8%p 상승한 반면, 50세 이상 여성 중고령층의 고용률은 그 수치의 약 2배에 달하는 15%p나 증가하였다. 여성의 국가 연금수급개시연령이 상향조정된 것이 이러한 추세에 영향을 끼쳤을 것으로 추정된다(Cominetti, 2021: 7).

이처럼 중고령자의 고용률이 1990년대부터 점차적으로 증가하면서, 2020년 기준 55세 이상 중고령 근로자의 전체 근로자 대비 비율이 21%를 기록하였다(cf. 2000년 13%)(Cominetti, 2021: 7~8).

### 3) 종사상 지위

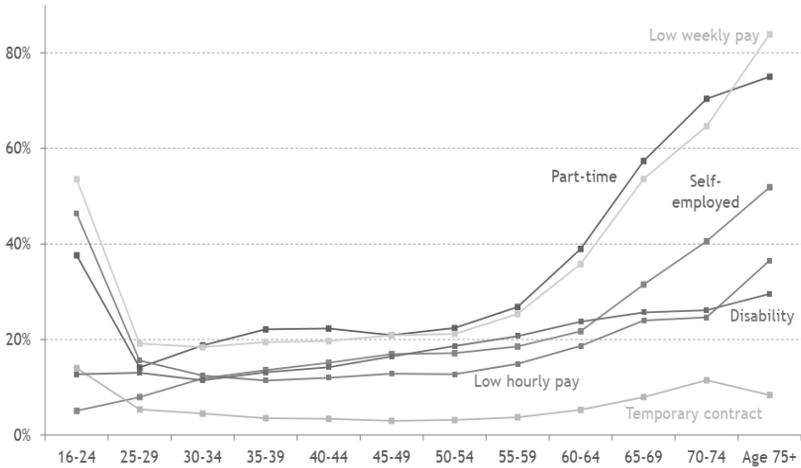
[그림 5-5]는 2019/2020년 기준 각 연령 집단별 시간제 종사자, 저임금(주당 임금 기준/시간당 임금 기준) 일자리 종사자, 자영업자, 임시·계약직 근로자(temporary contract)의 비율을 나타낸 것이다(Cominetti, 2021: 11).

SPa(65세) 이상의 연령에서는 시간제 일자리 종사자의 비율이 절반 이상을 차지한다. 또한 SPa 이상 고령자 중 저임금 근로자-주당 임금 기준, 전체 근로자 임금 중위값의 2/3 미만을 받는 근로자-의 비율 또한 매우 높게 나타난다(Cominetti, 2021: 11).

CSJ(2019: 16)와 Phillipson et al.(2016: 190)은 2000년대에 들어서 65세 이상 인구 중 자영업자의 수가 크게 늘어났다는 점을 지적한다. 전 연령대에 걸쳐서 자영업자 수가 증가한 건 사실이지만 이러한 패턴은 유독 65세 이상 고령자 그룹에서 두드러진다는 것이다. 가령, 2001년부터 2016년까지 16년간 65세 이상 자영업자 수는 15만 9천 명에서 46만 9천 명으로 약 3배 가까이 증가했다. 역사적으로 영국의 자영업자는 남성, 50세 이상, 농업과 건설업 등에 종사하는 경향을 띤다. 하지만 최근 들어 여성 자영

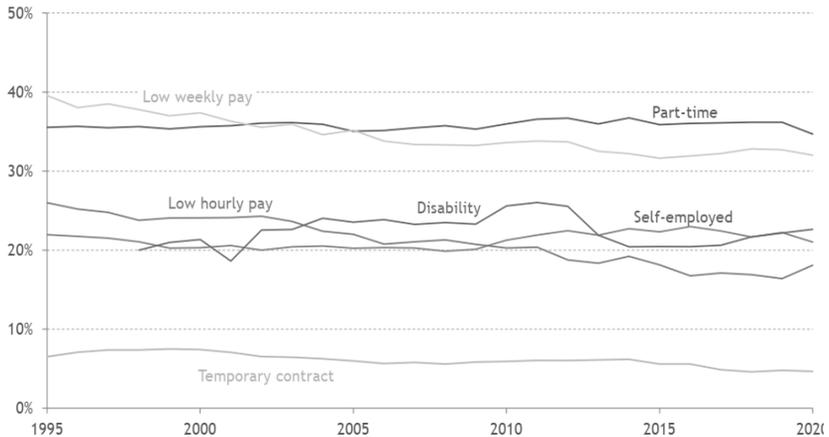
업자의 수도 늘어나고 중고령자의 자영업 진출 분야도 다양한 분야로 확대되고 있다.

(그림 5-5) 2019·2020년 기준 연령별 시간제 종사자, 저임금(주당 임금/시간당 임금) 일자리 종사자, 자영업자, 임시·계약직 근로자의 비율



자료: Coninetti, N.(2021: 11), *A U-shaped crisis: the impact of the Covid-19 crisis on older workers.*

(그림 5-6) 55~70세 인구의 고용 형태(특성)의 시기별 구성



자료: Coninetti, N.(2021: 12), *A U-shaped crisis: the impact of the Covid-19 crisis on older workers.*

주목할 점은 [그림 5-6]이 보여주듯, 90년대 중반부터 중고령층의 고용률이 크게 증가해왔음에도 불구하고 중고령층 근로자의 고용형태는 지난 25년 동안 거의 그대로 유지되어왔다는 점이다(Cominetti, 2021: 12). 이러한 이유로 Phillipson et al.(2016: 190)은 높은 비율의 중·고령자들이 시간제 일자리에 종사하는 경향성을 영국 중·고령 노동시장의 주요 특징 중 하나로 꼽았다.

이 외에도 위의 표를 통해서는 드러나지 않지만, 영국 중·고령 근로자의 종사상 지위에 대해 설명할 때 반드시 짚고 넘어가야 할 지점이 있다. 이는 중·고령 근로자 집단 내에서도 여성 중·고령 근로자들이 남성 중·고령 근로자들에 비해 시간제 일자리에 종사하는 비율이 압도적으로 높게 나타난다는 점이다. 가령, 50~54세 연령군의 경우 여성 근로자 중 시간제 일자리 종사자의 비율은 2020년 기준으로 남성 근로자 중 시간제 일자리 종사자 비율의 5배에 달한다. 또한, 60~64세 연령군의 경우, 여성 근로자 중 시간제 일자리 종사자의 비율은 비교 대상 남성의 비율에 비해 2배 정도이다. 50~54세 연령군에 비해 상대적으로 작은 수치인데, 이는 고령에 접어들면서 많은 수의 남성들이 전일제에서 시간제로 일자리를 옮겼기 때문인 것으로 추측된다(ONS, 2020).<sup>109)</sup> 그럼에도 불구하고 중·고령 남성들은 전일제로 일하는 반면, 여성들은 중·고령기에 노동시장에 참여하더라도 시간제 일자리에 종사하는 경향은 50세 이상 연령집단 전체에 걸쳐서 보편적으로 나타난다.

이러한 패턴은 영국 남성노인과 여성 노인의 근로 생애를 분석한 종단 분석에서 더 선명하게 드러난다. 가령, Van der Horst et al.(2017)은 The English Longitudinal Study of Ageing 1-6차 자료(2002/2003~2012/2013)를 활용하여 영국 남성노인과 여성노인의 진로 및 은퇴 궤적을 비교 분석하였다. 이 연구에 따르면, 영국 남성들은 <전일제 근로> 또는 <전일제 근로→은퇴>의 궤적을 두드러지게 보인다. 반면, 영국 여성들은 영국 남성들에 비해 <시간제 근로> 혹은 <시간제 근로→은퇴> 또는 <노동시장 미참여>의 궤적을 밟는 비율이 훨씬 높은 것으로 파악되었다.

109) 이 부분과 관련하여 ONS(2020)는 구체적인 통계수치나 그래프는 제시하지 않고 아래와 같은 분석만 제시한다.

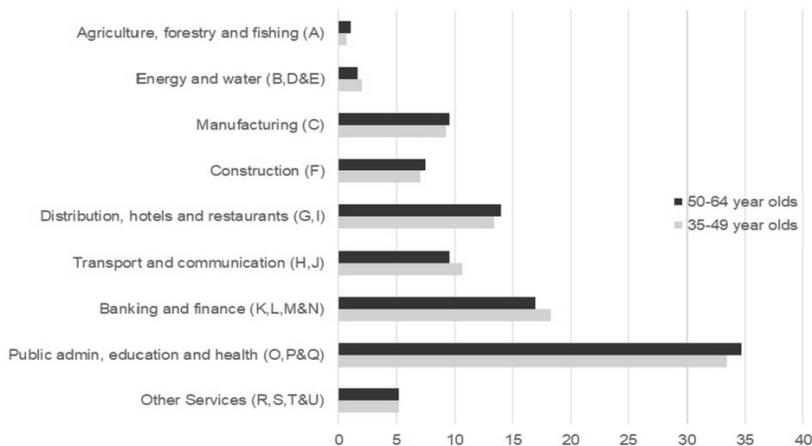
참고로 많은 선행 연구들에서 영국 남성은 은퇴 전까지 전일제로 일하는 반면, 여성들은 노동시장에 참여하더라도 가사 및 돌봄 노동을 수행하는 가운데 시간제 일자리를 전전하는 경우가 많다는 점을 지적한다(Van der Horst et al., 2017; Duberley and Carmichael, 2016; Lain, 2016). 이러한 양상을 O'Connor et al.(1999)은 ‘수정된 생계부양자 모형’이라고 요약한 바 있다(Lain, 2016: 13에서 재인용).

#### 4) 산업별 분포

[그림 5-7]은 50~64세 중고령 근로자 집단 및 35~49세 중년층 근로자 집단 각각의 산업별 고용비율을 보여준다. 50~64세 중고령 근로자들이 종사하는 분야는 35~49세 중년 근로자들이 종사하는 분야와 전반적으로 유사한 것으로 나타난다(ONS, 2020).

35~49세 중년층 근로자와 마찬가지로 공공행정, 교육 및 보건 분야 종사자의 비율이 가장 높으며, 50~64세 중고령 근로자의 1/3 이상이 이 분야에 종사하는 것으로 분석된다. 반면, 농업, 임업, 어업 분야 종사자의 비율이 가장 낮은 것으로 파악된다.

(그림 5-7) 50~64세 중고령 근로자 집단 및 35~49세 중년층 근로자 집단의 산업별 고용비율



자료: Office for National Statistics(ONS)(2020), “Economic labour market status of individuals aged 50 and over, trends over time: September 2020”.

하지만 50세 이상 중고령 근로자 내에서도 남성 근로자와 여성 근로자 집단은 업종별 고용비율 측면에서 큰 차이를 보인다. 주목할 만한 점은 50~64세 여성 중고령 근로자들의 경우 특정 분야에 집중적으로 근무하는 패턴이 발견된다는 점이다(ONS, 2020).<sup>110)</sup> 가령, 여성 중·고령 근로자 중 절반(51.4%)이 넘는 이들이 공공행정, 교육 및 보건 분야에 종사하는 것으로 분석된다. 그리고 나머지 근로자 중 30.3%도 유통(distribution), 호텔 및 식당업 혹은 은행 및 금융 분야에 종사하는 것으로 파악된다.

반면, 50~64세 남성 중·고령 근로자들은 여성 중·고령 근로자들에 비해 근무 분야가 특정 분야에 편중되는 경향성이 상당히 약하게 나타난다(ONS, 2020). 예를 들어, 50~64세 남성 중·고령 근로자들이 가장 많이 진출한 분야는 공공행정, 교육 및 보건 분야이지만 그 비중이 19.2%에 불과하다.

농림 수산업, 제조업, 건설·각 교통 및 통신업 분야에서는 50~64세 남성 중·고령 근로자들의 비율(전체 50~64세 남성 중·고령 근로자 중 해당 분야에서 근무하는 남성 중·고령 근로자의 비율)이 50~64세 여성 중·고령 근로자들의 비율(전체 50~64세 여성 중·고령 근로자 중 해당 분야에서 근무하는 여성 중·고령 근로자의 비율)에 비해 압도적으로 높은 것으로 분석된다.

ONS(2020)는 해당 시점에서 근무 중인 50~64세 중·고령자 근로자의 산업별 분포를 보여준다면, Phillipson et al.(2016: 190)은 Department for Work and Pensions(DWP)(2014)를 인용하며 SPa에 도달하기 이전에 노동시장에서 이탈하는 중·고령자의 과거 근무 분야에 대해 분석한다.

Phillipson et al.(2016)의 분석에 따르면, 50~SPa 연령대에 속하면서 비경제 활동 인구에 속한 남성 중 절반 이상이 제조업, 건설업, 운송, 소매 및 도매업 분야에 근무했던 것으로 파악된다. 문제는 관련 은퇴자들이 노동시장을 이탈한 이유로 ‘은퇴’가 아닌 건강상의 문제나 실업을 지목하는 경향이 두드러진다는 점이다(DWP, 2014: 9; Phillipson et al., 2016: 190)에서 재인용. 이는 고강도의 물리적 활동을 요하는 해당 분야 일자리

110) ONS(2020)에서 관련한 통계분석표나 그래프를 직접적으로 제시하지는 않고 해석만 제시한다.

의 특성에도 기인하지만, 적절한 건강 및 고용훈련 서비스의 부재가 이들의 조기 은퇴를 촉진한 이유였음을 짐작케 하는 부분이다.

50~SPa 연령대에 속하면서 비경제 활동 인구에 속한 여성, 즉 조기은퇴를 한 여성의 경우, 이들 중 3분의 2 이상이 교육, 보건/사회적 돌봄, 도매/소매업, 공공행정 분야에서 종사했던 것으로 파악되었다. 이 분야들에 종사했으며 조기은퇴를 한 여성 중 절반 이상도 자발적인 은퇴를 선택한 것이 아닌 것으로 분석된다(Phillipson et al., 2016: 190).

### 5) 고령자의 임금과 근로 시간

<표 5-3>은 영국 통계청에서 제공하는 “Earnings and hours worked, age group: ASHE Table 6” 자료를 활용하여, 2004년과 2019년 기준 각 연령대별 근로자들의 시간당 임금의 중앙값 및 평균값을 나타낸 것이다. <표 5-3>에 따르면 50대 근로자와, 60대 이상 근로자의 시간당 임금의 중앙값은 2019년 기준 각각 £ 14.14, £ 12.04로 나타난다. 이 값들은 동년 전체 근로자들의 임금 중위값인 £ 3.28의 106.4%(50대), 90.7%(60대 이상)에 해당되는 수치이다. 또한, 아래의 표를 통해 우리는 50대 이상 근로자는 물론 60대 이상 고령 근로자들이 평균값, 중위값 기준으로 30대 미만 근로자들보다 높은 시간당 임금을 받고 있음을 확인할 수 있다.

<표 5-3> 연령대별 시간당(명목) 임금(2004, 2019년)

(단위: £)

연령대	2019		2004	
	중앙값	평균값	중앙값	평균값
16~17세	6.00	6.30	4.36	4.72
18~21세	8.53	9.34	5.62	6.31
22~29세	11.88	13.69	8.56	9.99
30~39세	14.76	17.84	10.53	12.89
40~49세	15.50	19.74	10.51	13.42
50~59세	14.14	18.70	9.41	12.47
60세 이상	12.04	16.32	7.54	10.18
전체 근로자	13.28	17.27	9.26	12.00

자료: Office for National Statistics(ONS)(2020), “Earnings and hours worked, age group: ASHE Table 6”.

2019년 기준 50대, 60대 이상 근로자의 임금 수준을, 본격적으로 영국에서 중·고령자 고용촉진 정책이 펼쳐지기 이전인 2004년 수치와 비교해보면 다음과 같다. 2004년 기준 50대, 60대 이상 근로자들의 시간당 임금의 중위값은 각각 £ 9.41, £ 7.54인데 이는 2019년의 동 수치들과 마찬가지로 40~50대 근로자들의 시간당 임금 중앙값보다 낮지만 30대 미만 근로자들의 시간당 임금 중앙값보다는 높은 수치들이다. 하지만 50대, 60대 이상 근로자들의 시간당 임금의 중위값을 전체 근로자의 시간당 임금의 중위값(£ 9.26)과 대비해보면, 각각 101.6%(50대), 81.4%(60대 이상)로 나타나며 이는 2019년의 동 수치들에 비해 낮은 비율에 해당된다. 이를 통해 우리는 최근 영국에서 타 연령대 근로자의 임금 수준과 대비한 중·고령 근로자들의 시간당 임금 수준이 향상되었음을 유추할 수 있다.

2019년을 기준으로 각 연령별 소득 수준을 비교할 때 발견할 수 있는 점은 30대 및 40대 근로자 집단과 마찬가지로, 50~59세, 60세 이상 중고령자 집단들의 경우에도 평균 임금 수준값이 중위 임금 수준도 훨씬 높게 나타난다는 점이다. 이는 중·고령자 집단의 소득 분포 그래프가 오른쪽 꼬리분포 형태를 보임을 시사한다. 즉, 50대 근로자와 60대 이상 근로자 집단 모두 저임금을 받는 다수의 근로자와 고액의 임금을 받는 소수의 근로자로 구성되어있음을 짐작케 한다. 이 같은 임금분포는 임금의 평균값과 중앙값에 큰 차이가 없는 10~20대 근로자들의 임금 분포와 크게 대비된다.

또한, 평균값과 중앙값 어느 기준으로 살펴보아도 은퇴기에 접어든 60대 이상 근로자의 임금수준이, 새롭게 노동시장에 진입하는 연령인 22~29세 청년 근로자의 임금수준보다 높게 나타난다는 점 또한 주목할 만하다(표 5-3 참조). 대다수의 60대 이상 근로자들이 저숙련-저임금 일자리를 전전하는 한국의 상황과는 달리, 영국 고령자들의 경우에는 상대적으로 고임금 일자리에 종사하는 경향이 나타남을 확인할 수 있다.

다음으로는 영국 중·고령 근로자들의 노동시간 변화 양상에 대해 살펴보자. <표 5-4>에 따르면 2019년 기준 50~59세, 60세 이상 근로자의 평균 근로시간은 각각 주당 32.5, 28.2시간이며, 이 수치들은 전일제 근로자의 기준이 되는 주당 35시간에 다소 못 미치는 수치들이다. 흥미로운

〈표 5-4〉 연령대별 주당 유급 노동 시간(2004, 2012, 2019년)

(단위: 시간)

연령대	2019		2012		2004	
	중앙값	평균값	중앙값	평균값	중앙값	평균값
16~17세	11.3	15.7	12.0	15.9	15.1	20.6
18~21세	29.0	25.8	26.5	25.7	35.0	29.6
22~29세	37.4	33.9	37.4	34.6	37.5	35.9
30~39세	37.0	33.5	37.0	34.5	37.0	35.3
40~49세	37.0	33.0	37.0	34.0	37.0	35.1
50~59세	36.9	32.5	37.0	33.4	37.0	34.5
60세 이상	32.3	28.2	32.5	28.6	35.0	30.4
전체 근로자	36.9	32.3	37.0	33.1	37.0	34.5

주: ONS(2020)에서는 2020년 자료도 제공하나, 2020년은 코로나-19 팬데믹이 영국의 노동시장에 미친 영향이 지대했던 시기이기 때문에 해당 시점의 관찰값을 다른 시점의 관찰값과 직접적으로 비교하는 데는 무리가 있음. 이에 위의 표에서는 2019년 자료를 최신 자료로 소개함.

자료: Office for National Statistics(ONS)(2020), “Earnings and hours worked, age group: ASHE Table 6”.

점은 2012년, 2004년의 동 수치들과 비교할 때, 중·고령 근로자들의 평균 노동시간이 점차 감소하는 추세가 나타나고 있다는 점이다. 예를 들어, 60세 이상 근로자들의 경우 2004년에는 주당 유급 근로시간의 평균값이 30.4시간이었으나, 2012년에는 28.6시간으로, 그리고 2019년에는 28.2시간으로 점진적으로 감소하는 양상을 보인다.

진술했듯이 Corninetti(2021: 12)는 90년대 중반부터 2010년대 중·후반에 이르기까지 중·고령자의 고용형태, 특히 시간제 근로자의 비율에는 큰 변화가 없었다는 점을 지적했다(그림 5-6 참고). 이는 2000년대 중반부터 2019년까지 점진적으로 50대 이상 근로자들의 평균 근로시간이 줄었음을 보여주는 <표 5-4>의 분석 결과와는 일견 대비된다.

임금 수준 및 노동 시간 외에도 영국 중·고령자 근로하는 일자리의 특성을 살펴볼 수 있는 지표로는 유연근무제의 활용 현황을 꼽을 수 있다. 영국의 유연근무제는 일-가정 생활의 균형을 가져오고 일자리의 질과 노동생산성 향상을 동시에 도모할 수 있게 하는 제도로 평가받는다(Chartered Institute of Personnel and Development(CIPD)(2019: 2). 특히,

만성적인 건강 및 장애 문제를 겪을 가능성이 다른 세대보다도 높고 돌봄 노동의 부담을 많이 지는 고령자 - 특히 여성 중고령자 - 에게는 유연근무제가 그들의 (재)취업과 일자리 유지를 용이하게 해주는 제도로서 다른 어느 세대보다도 큰 의미를 지니는 것으로 파악된다. 실제로 영국 노동연금부에 따르면 50세 이상 설문 응답자 중 47%가 근무시간의 유연한 조정이 은퇴 지연을 촉진할 것이라 답했다. 이는 유연근무 청구권의 도입이 고령자의 노동시장 참여를 증진시키는 매우 효과적인 정책 수단일 수 있음을 시사한다(DWP, 2016).

아쉽게도 중·고령 근로자의 유연근무제의 활용 현황을 보여주는 자료는 2021년 10월 현재까지 생산되지 않고 있는 것으로 파악된다. 다만 우리는 CIPD(2019)를 통해 영국 내 전체 연령대 근로자들의 유연근로 활용 현황을 대신 살펴볼 수 있다. CIPD(2019: 4~5)는 Eurobarometer 470 work-life balance 서베이 조사를 활용하여 유럽 주요 국가별 유연근무제 활용 현황을 파악했는데, 이 보고서에 따르면 영국의 근로자 중 59%가 현 직장 혹은 마지막으로 근무한 직장에서 근무시간 조정(감축), 가내 근로로 전환, 집중 근로제, 특정 기간 근로제 등의 유연근무제를 사용한 적이 있다고 응답했다. 이는 조사대상 국가들의 평균인 42%보다 17%p나 높은 수치이며, 영국은 조사 대상 국가 중 스웨덴(74%)에 이어 두 번째로 높은 수치를 기록했다. 또한, 동일 조사에서 영국 응답자 중 64%(cf. 유럽 평균 53%)가 시간제 근무와 재택근무 요구가 현 직장(혹은 마지막 직장)에서 널리 수용되고 있다고 답했다. 이를 통해 우리는 영국에서 유연근무제가 대다수의 유럽국가에서보다도 일선의 노동 현장에서 폭넓게 활용되고 있으며, 영국의 중·고령자 또한 유연근무제를 다른 국가의 중·고령 근로자보다 적극적으로 활용하고 있을 것이라 추측해볼 수 있다.

## 2. 고령자 대상 사회보장제도 현황

### 가. 영국 사회보장제도와 고령자 문제

영국의 사회보장제도에서 가장 큰 특징은 국민보험(National Insurance)

에 의한 사회위험의 통합대응형 사회보험을 구축하고 있다는 점이다. 따라서 사회보험이 사회적 위험에 따라 구분되어 있는 체계보다는 통합적인 관리 및 수급권 보장(수당 지급)에 유리한 구조를 지니고 있다. 한편 의료보장에 관해서는 이를 사회보험(국민건강보험)으로 보장하는 체계와 달리 직접적인 서비스 제공(국민보건서비스, National Health Service, 이하 NHS)을 한다는 점이 특징적이다. 다만 영국의 국민보험은 보험료와 소득보장의 방식을 ‘정률기여 - 정액급여’ 방식을 추구하고 있어서, 전반적으로 사회보장(급여)의 수준이 높지 않다.

고령자의 측면에서 보면, 사회보장제도에서 중요한 부분은 실업에 대한 대응과 노후 소득, 그리고 의료적 문제에 관한 부분으로 구분될 수 있다. 이 가운데 의료적 부분에 관해서는 조세를 기반으로 하는 NHS가 대응하고 있는데, 유럽 국가들과 비교할 때 상대적으로 지출이 낮게 나타나고 있다는 점이 특징적이다.<sup>111)</sup> 그러므로 고령자의 실업과 노후보장을 중심으로 사회보장제도들이 형성되고 있으며, 실업 문제는 노동시장의 정책적 측면으로 대응하려는 경향들이 나타나고 있다. 특히 실업급여(JSA-N)와 소득기반 통합부조제도(Universal Credit, 이하 통합급여)의 경우,<sup>112)</sup> 정액급여를 원칙으로 하고 연령에 대한 특칙을 두고 있지 않기 때문에, 고령자의 사회보장제도는 주로 노령연금을 중심으로 형성된다.

111) ONS(2020)에 따르면 영국의 공공 서비스 총지출에서 NHS가 차지하는 비중은 GDP의 8%로 나타나고 있으며, 2012년(GDP 7.8%) 이후 일정 수준을 유지하고 있다. 이는 유럽연합 평균(10%)은 물론, 유럽 국가들 중에서 가장 낮은 수준에 해당된다.

112) 현재 영국의 실업급여는 New style Jobseeker's Allowance(이하 'JSA-N')라는 공식 명칭으로 사용되고 있는데, 과거의 Jobseeker's Allowance와 요건상 큰 차이는 없다. 다만 과거 소득기반 구직자수당이라고 할 수 있는 Income-based JSA가 다른 자산조사형 급여들과 통합되는 통합급여형(Universal Credit)으로 개편된 점을 고려한 것이다. 참고로 소득기반형 부조제도들은 과거 실업, 자녀, 주거, 공공 등의 사유에 따라서 Child Tax Credit, Housing Benefit, Income Support, income-related Employment and Support Allowance(ESA), Working Tax Credit 등으로 분화되어 있었지만, 현재에는 소득기반 통합부조제도인 Universal Credit으로 통합되어 있다.

## 나. 연금제도

영국에서는 공적연금과 사적연금의 역할 조정, 노후 빈곤 문제 해결을 위한 공적 연금의 기초소득보장 기능 강화, 공적 연금의 재정 건전성 강화 등의 이슈들을 중심으로 1970년대 후반부터 2010년대에 이르기까지 지속적으로 연금개혁에 대한 논의가 이루어져왔다(정인영 외, 2017).

2016년 4월 이전 영국의 연금제도는 [그림 5-8]과 같이 개인이 원할 경우, 2층 공적연금 - 국가소득비례연금(SERPS, 1978~2002) 혹은 국가이층연금(S2P, 2002~2016) - 을 특정 조건을 충족시키기는 사적연금으로 대체할 수 있도록 허용하는 적용 제외(contracting-out) 제도가 존재했다(정인영 외, 2017: 49~52).

[그림 5-8] 2016년 이전 영국의 노후소득보장체계

3층	개인연금(1998년부터, 적립식 DC)		
2층	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1978~2002: 국가 소득비례연금 (SERPS)</li> <li>· 2002~2016: 국가 이층연금(S2P)</li> </ul>	적격 (approved)	사적 연금
1층	국가기초연금(BSP)		
0층	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 2003년 - 현재: 연금크레딧(Pension Credit)</li> <li>· 1999년 - 2003년: 최저소득보장(Minimum Income Guarantee)</li> </ul>		
대상	근로자(공무원 포함)	자영자	비경활인구

자료: 정인영 외(2017), 『영국의 공·사적 연금제도 연구』.

[그림 5-9] 영국의 현행 노후소득보장체계(2016년 4월 이후)

3층	개인연금, 자유저축		
2층	자동등록(NEST, 기업연금)		
1층	신국가연금(nSP)		
0층	연금크레딧(Pension Credit)		
대상	근로자(공무원 포함)	자영자	비경활인구

주 : “신국가연금은 남성은 1951년 4월 6일, 여성은 1953년 4월 이후 출생자에게만 적용. 그 이전 출생자는 구제도에 적용됨”(정인영 외, 2017: 52).  
 자료: 정인영 외(2017), 『영국의 공·사적 연금제도 연구』.

하지만 2014년 법개정으로 인해 40년 이상 영국의 다층적 연금 체계를 특징지었던 적용 제외 제도가 폐지되었으며, [그림 5-9]와 같이 국가기초연금(BSp)과 국가이층연금(S2P)이 신국가연금(nSP)으로 통합되었다. 그 결과, 현행 영국의 노후소득보장체계는 1층의 공적연금과 2층의 기업연금으로 이원화되는 구조를 갖추게 되었다(정인영 외, 2017: 51).

이 외에도 최근 영국 공적연금 체제가 겪은 주요 변화로는 SPa 상향 조정을 꼽을 수 있다. “the Pension Act 1995”를 통해 당시 60세이던 여성의 SPa가 2010년부터 점진적으로 남성의 SPa(65세)와 동일한 수준으로 상향 조정되도록 법제화되었다. 나아가 2011년과 2014년 연금법 개정을 통해 남녀의 SPa가 모두 2028년까지 67세로 상향 조정되게 되었다. 덧붙여, “the Pension Act 2014”는 SPa의 조정 작업이 주기적으로 독립적인 위원회의 검토에 의거하여 이루어지도록 규정하고 있는데, 현재 매 5년마다 관련 위원회에서 평균 수명의 연장 추세를 고려하여 SPa의 조정을 검토하고 이를 정부에 권고하는 역할을 수행하고 있다(Phillipson et al., 2016: 193; OECD, 2018c: 2).

영국에서는 모든 사람이 국민보험에 가입되어 있어야 하므로 이들 모두가 국가연금의 가입대상이 된다고 볼 수 있다. 기여요건은 “2016년 4월

이후 수급연령에 도달하는 사람의 경우 최소가입기간 10년, 완전노령연금 수급을 위해서는 35년의 국가보험료 가입기간을 충족해야 한다. 특히 할 만한 점은 영국에서는 연금수급개시연령(2021년 8월 현재 기준 66세) 이전에 공적연금 수급을 허용되지 않는다는 점이다. 즉 연금수급개시연령 이전 노동시장을 이탈한 이들에게 조기노령연금을 제공하지 않으며, 이들은 실업보장제도와 노동시장 촉진제도의 대상이 된다.<sup>113)</sup>

신국가연금(과 기존의 국가기초연금)은 개인의 국민보험(National Insurance) 납부액 크기에 상관없이, 기여기간(qualifying years)에 의거(크레딧 포함)<sup>114)</sup>해서 급여 수준이 결정되는 정액 연금이다(PPI, 2021b: 3). “국가기초연금 급여 산식은 완전연금에 기여연수(크레딧 기간 포함)를 곱하고 여기에 다시 1/30을 곱한 급여를 받게” 된다(김원섭 외, 2019: 111). 2021/22년 기준 국가기초연금의 완전연금은 주당 £137.70이며, 신국가연금의 완전연금은 주당 £179.60이다(PPI, 2021b: 3~4). 국가기초연금 완전연금액은 평균임금액의 19.0% 수준이며, 신국가연금의 완전연금액은 평균 임금(national average earnings)의 24.8% 수준이다(PPI, 2021b: 8).

<표 5-5>를 통해 확인할 수 있듯이, 국가기초연금의 평균 수급액은

113) 또한, 영국 사례는 역사적으로 “arduous/hazardous work”에 종사하는 이들을 위한 retirement regimes를 한 번도 제공한 적이 없다는 점도 특기할 만하다(Bradshaw, 2016; OECD, 2018c: 4에서 재인용). COVID-19 팬데믹 이후 조기노령연금의 수급을 허용하자는 주장이 많다. 가령, Age UK에서는 SPa 3세 미만의 연령의 중고령자에 대해서는, 돌봄 책임, 장애, 장기 실업 등으로 다시 유급노동을 할 가능성이 낮을 것이라 판단될 경우 조기 노령 연금의 수급을 허용하자고 주장한다. 또한, ‘Fuller Working Lives’를 주창한 로스 알트만 전직(노동연금부 내) 연금부 장관도 유사 주장을 한다. 그럼에도 불구하고 영국에서 조기 노령 연금의 수급을 허용하려고 하는 정책적 시도는 아직 발견되지 않는다(Thurley, 2021: 16~17).

114) “공적연금의 가입기간은 소득에 따른 보험료 납부 기간뿐 아니라 국민보험 크레딧(National Insurance Credits)에 의해서도 축적된다. 2007년 연금개혁을 통해 2010년부터 Home Responsibility Protection이 돌봄 크레딧(Carer’s Credit)이라는 새로운 제도로 전환되면서 크레딧제도가 확대·강화되었다. 이에 따라 다른 사람을 돌보는 경우(carer), 장기질환자나 장애인 본인 또는 이들을 돌보는 경우, 자녀 양육 기간, 모성급여 수급 기간, 실업상태에서 구직에 참여하는 경우, 직업 훈련 기간 등 27개 사유에 대해 광범위한 크레딧을 제공하며, 보험료를 납부하지 않아도 신국가연금(nSP)의 가입기간으로 인정된다.”(정인영 외, 2017: 137).

〈표 5-5〉 국가기초연금의 평균 수금액

	Average amount of bSP received per week	Average amount of bSP as a % of the full BSP	Average amount of nSP received per week	Average amount of nSP as a % of the full nSP
Men	£116.56	93%	£149.02	91%
Women	£103.37	82%	£145.85	89%
All persons	£108.98	87%	£148.36	90%

자료: Pension Policy Institute(PPI)(2021a: 4), Pension Facts.

£108.98로 완전연금액의 87% 수준이며, 신국가연금의 평균수금액은 £148.36로 완전연금액의 90% 수준이다(2019년 3월 기준)(PPI, 2021a: 4). 특정 해의 연금 급여수령액은 ‘Triple Lock’ 원칙에 의거해서 “평균임금 소득증가율, 소비자물가상승률, 2.5% 중 가장 높은 것”과 연동하여 매년 상향 조정된다(정인영 외, 2017: 78).

〈표 5-6〉 기존 국가기초연금과 신국가연금의 비교

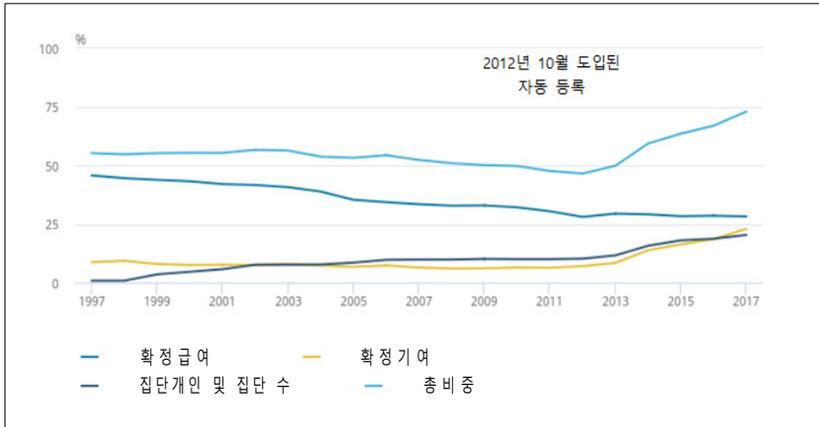
	2016년 4월 개혁 이전 수급연령에 도달한 국가기초연금	2016년 4월 개혁 이후 수급연령에 도달한 신국가연금
완전연금액	주당 £137.70(2021/22 기준)	주당 £179.60(2021/22 기준)
수급을 위한 가입기간	2010. 4. 6.~2016. 4. 5. 사이에 은퇴한 사람의 경우 완전 기초연금 수급을 위해 30년의 가입기간 필요. 최소가입기간은 필요 없음.	완전 기초연금 수급을 위해서는 35년의 국가보험료 납부 혹은 크레딧 납부 필요, 10년의 최소가입기간 필요.
연금크레딧	2016년 4월 수급연령에 도달한 사람은 수급요건을 충족하면 보장크레딧과 저축크레딧 수급 가능.	저축크레딧은 2016. 4. 6. 이후 수급연령에 도달한 사람에게는 적용되지 않음. 기존 수급자에게는 5년간의 유예기간 적용.

주: 1) 김원섭 외(2019)는 PPI(2021b)의 2018년 버전에서 해당 내용을 발췌하여 번역·인용한 것임.

2) 연금크레딧에 대해서는 후술.

자료: 김원섭 외(2019: 112), 주요국의 공적 노후소득보장제도 수급요건에 관한 연구의 표를 인용하되 PPI(2021b: 3~4)를 참고하여 최신 내용으로 업데이트함.

[그림 5-10] 직역연금에 있는 직원 비율 : 연금종류별, 1997~2017년, 영국



자료: ONS(2020).

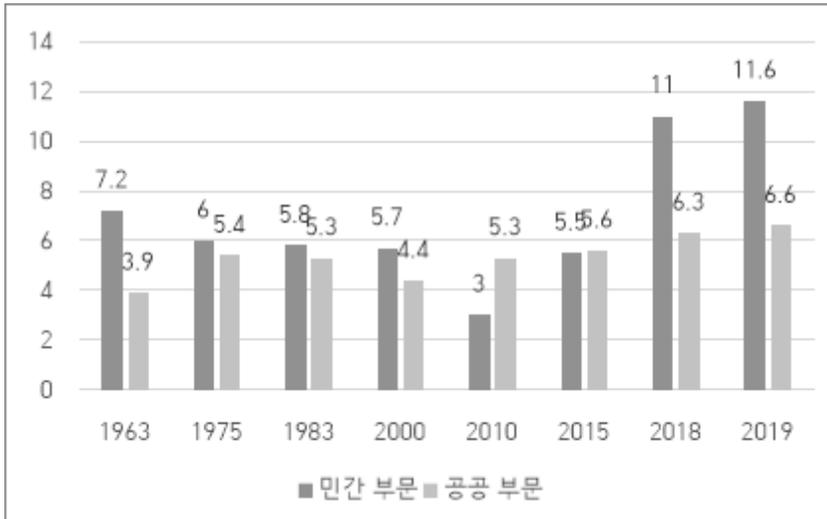
신국가연금의 도입 이후 사적연금 가입자는 증가하는 추세를 나타내고 있다. 따라서 사업장 단위의 민간 연금의 중요성이 커지고 있는데, 기업의 규모별로 차이가 크게 나타나고 있다.<sup>115)</sup>

새로운 형태의 사적연금인 NEST(National Employment Savings Trust)의 내용을 살펴보면 다음과 같다. NEST는 자동등록(automatic-enrolment)이라는 새로운 적용방식<sup>116)</sup>에 의해 적격 DB형 기업연금에 가입하는 모든 근로자들이 적용된 후 자발적으로 탈퇴(opt-out)를 원하는 경우 탈퇴할 수 있도록 하는 것이다. 이에 따라 “근로자들 입장에서는 1층에 nSP에 보편적으로 적용되고, 2층에서는 자동등록에 의해서 NEST 이상의 기여를 하는 다른 사적연금에 가입하던지, 혹은 NEST에 가입”하도록 한다(정인영 외, 2017: 50). “결과적으로 기업차원에서는 자동등록 방식의 도입으로 인해 일부 저소득 근로자들 혹은 22세 이하의 젊은 근로자들을 제

115) 노대명 외(2020)에 따르면, “350인 이상 사업장 근로자들은 90% 이상이 가입하고 있지만, 기업 사이즈가 낮아지면서 가입률이 상당히 떨어진다. 1~4인 사업장은 10% 수준이며, 5인부터 49인까지 사업장에서도 가입률은 30%가 넘지 않는다.”고 소개하고 있다.

116) 2008년 연금법(Pension Act 2008)에 따라, “2012년부터 사용자는 일정한 법적 기준을 충족하는 근로자를 반드시 퇴직연금에 가입시켜야 한다. 근로자가 탈퇴 의사를 명시적으로 밝히지 않는 한 퇴직연금 가입은 자동적으로 이루어진다.”(정민아, 2014: 61).

(그림 5-11) 기업연금 가입자 수



자료: Pension Policy Institute(PPI)(2021a: 11), Pension Facts.

외하고는 보편적으로 근로자들이 Workplace Pension - 기업연금을 지칭 - 에 적용되도록 하였다. 다만, NEST에 가입한 근로자들은 본인이 원하는 경우 탈퇴할 수 있도록 함으로써 사적연금 가입을 최종적으로는 개인의 선택권으로 남겨”둔다(정인영 외, 2017: 140).

#### 다. 연금 크레딧

노인을 위한 최초의 공공부조제도인 최저소득보장(Minimum Income Guarantee)은 1999년 4월에 도입되었으며, 이 프로그램은 2003년부터 “연금크레딧(Pension Credit)으로 대체되어 운영”되고 있다. “연금 크레딧은 보장크레딧(Guarantee Credit)과 저축크레딧(Savings Credit)으로 구분되었으나, 2016년 4월부터...저축크레딧은 폐지되어 더 이상 지급되지 않”고 있다. “다만 기존 저축 크레딧 수급자를 대상으로 5년간(2021년 4월까지) 지급”되었다(정인영 외, 2017: 129).

연금크레딧 중 보장크레딧의 구체적인 수급 요건은 다음과 같다. 2021년 8월 현재 66세 이상의 고령자(PPI, 2021a: 11)인 경우, 소득 기준의 경

우 독신은 주당 £177.10, 커플의 경우 주당 £270.30 미만의 소득을 얻는 자라야 한다(PPI, 2021a: 11). 소득기준은 곧 주당 최대 급여 수준으로 적용하지만, 수급자 본인이나 가족구성원 중 장애인이나 돌봄을 필요로 하는 자가 있을 경우 추가 급여가 제공된다. 다른 한편으로 “거주하는 집을 제외하고 £10,000를 초과하는 저축 또는 투자금이 있는 경우 감액된 급여가 지급”된다(정인영 외, 2017: 129~130). 근로시간이 주당 16시간 미만(부부는 주당 24시간 미만)이어야 한다(PPI, 2021a: 11).

〈표 5-7〉 연금 크레딧 수급 현황(2020년 8월)

	Number of claimants by component being received ('000s)			
	Guarantee Credit only	Savings Credit only	Guarantee Credit and Savings Credit	Total Pension Credit
Men	261	94	172	527
Women	495	137	333	965
Total <sup>20</sup>	756	230	505	1,492

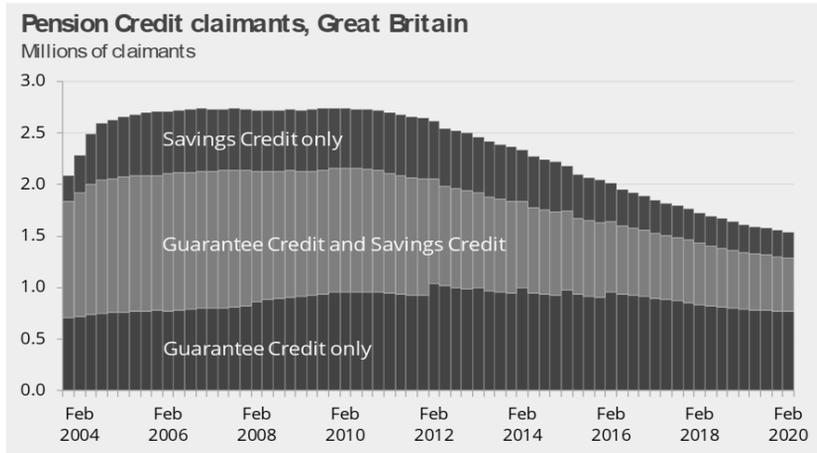
자료: Pension Policy Institute(PPI)(2021a: 7), Pension Facts.

〈표 5-8〉 연금 크레딧의 수급 규모

	Guarantee Credit only	Savings Credit only	Guarantee Credit and Saving Credit	All claimants
Aug-07	83.59	13.30	46.49	50.26
Aug-08	84.83	13.57	48.56	52.80
Aug-09	88.65	13.66	51.02	55.66
Aug-10	90.47	14.03	51.88	57.31
Aug-11	92.03	13.59	52.10	57.47
Aug-12	89.51	11.39	50.20	57.19
Aug-13	89.78	10.87	49.29	56.88
Aug-14	89.08	9.82	47.66	56.68
Aug-15	87.26	8.50	45.47	56.47
Aug-16	85.72	7.26	43.80	57.47
Aug-17	86.06	7.43	44.24	58.18
Aug-18	85.80	7.51	45.58	58.54
Aug-19	88.05	7.83	47.07	60.86
Aug-20	91.31	8.14	48.63	64.01

자료: Pension Policy Institute(PPI)(2021a: 8), Pension Facts.

[그림 5-12] 연금 크레딧 수급자 수 변화 추이



자료: DWP Stat-xplore; Thurley and McInnes(2020: 5), *Pension Credit: current issues*.

[그림 5-12]는 연금 크레딧 수급자 수의 현황과 변화 추이를 보여준다 (Thurley and McInnes, 2020: 5). 2020년 2월 기준으로 연금 크레딧의 총 수급자 수는 약 153만 명이다. 연금 크레딧의 수급자 수는 2010년부터 감소하는 추세를 보이고 있다. 가령, 65세 이상 노인 중 연금 크레딧의 수급자는 2020년 기준 14%로 이는 2013년에 해당 수치가 23%였던 것에서 크게 하락한 것이다. 연금 크레딧의 감소 원인으로는 2010년부터 진행되어 온 여성의 SPa와 연동되는 연금 크레딧 수급 자격연령의 상향 조정, 2016년 4월 이후 저축크레딧의 신규대상자 대상 지급 중단, 그리고 신국가연금의 도입으로 인한 기초연금의 보장수준 향상을 꼽을 수 있다.

#### 라. 국민보험의 실업급여제도

영국의 실업급여제도는 국민보험 가입 요건을 충족한다는 전제하에서, 실업 시 정책체의 급여를 지급하는 제도이다. 우선 실업급여(JSA-N)의 수급 요건을 살펴보면 다음과 같다.

- ① 직전 두 과세연도 동안 충분한 NI 'Class 1' 보험료(contribution)를

납부<sup>117)</sup>

- 16세 이상-국가연금(state pension) 수급 연령 이하인 근로자(employed earner)는 일차 임계치(primary threshold, 2021/22 기준 주당 184파운드) 이상의 소득에 대해 NI Class 1을 납부<sup>118)119)</sup>하는데,
  - 두 과세연도 중 최소한 한 해에는 실제로 NI Class 1 보험료를 납부해야 하고, 그 기간 중 납부했거나 납부한 것으로 취급되는<sup>120)</sup> NI Class 1 보험료의 산출 기준 소득이 당해 ‘소득 하한(lower earnings limit, 2021/22 기준 주당 120파운드)’<sup>121)</sup>의 26배이상이며,
  - 각 과세연도 중 납부했거나, 납부한 것으로 취급되거나, 혹은 적립된(credited)<sup>122)</sup>NI Class1보험료의 산출 기준 소득이 당해 소득 하한의 50배 이상이어야 함.
- ② 소득에 비례하여 수급액이 줄어들기 때문에, 수급액이 완전히 소멸되지 않을 정도로<sup>123)</sup> 소득이 낮아야 함.
  - ③ 소득보조(Income support)를 받고 있지 않아야 함.

117) JSA Act 95 제1조 제2항, 제2조 및 제35조 제1항.

118) 근로자가 부담해야 하는 NI Class 1의 보험요율은 2021/22년 기준 주당 일차 임계치초과-소득 상한(upper earnings limit, 2021/22 기준 주당 967파운드) 이하의 소득에 대해서는 12%이고 소득 상한 초과 소득에 대해서는 2%이며, 이 외에 고용주가 이차 임계치(secondary threshold, 2021/22 기준 주당 170파운드)보다 높은 소득에 대해 13.8%의 보험료를 납부해야 한다(Social Security Contributions and Benefits Act 1992 6조, 8조 및 9조, The Social Security(Contributions) (Rates, Limits and Thresholds Amendments and National Insurance Funds Payments) Regulations 2021 제6조 제2항).

119) 한편, 자영업자(self-employed earner)는 소득에 따라 NI Class 2 및 Class 4를 납부하므로 수급 대상이 될 수 없다(Social Security Contributions and Benefits Act 1992 제11조 및 제15조).

120) 소득 하한 이상-일차 임계치 이하의 임금에 대해서는 보험료를 실제로 납부하지 않지만 납부한 것으로 취급한다(Social Security Contributions and Benefits Act 1992 제6A조).

121) The Social Security(Contributions)(Rates, Limits and Thresholds Amendments and National Insurance Funds Payments) Regulations 2020 제7조(b).

122) JSA 등 각종 수당을 받는 중에 적립된다(The Social Security(Credits) Regulations 1975).

123) 1페니 이상의 수급액이 존재할 만큼을 의미한다(The Jobseeker's Allowance Regulations 2013(이하 'JSA regs 13') 제48조).

- ④ 수급자에게 요구되는 사항을 수행하겠다는 서약(Claimant commitment)<sup>124)</sup>에 동의해야 함.
- ⑤ 일을 하고 있지 않거나, 근무시간이 평균 주당 16시간 이하여야 함.<sup>125)</sup>
- ⑥ 국가연금 수급 연령 이하여야 함.

이처럼 영국은 실업급여에 있어서 고령자에 대한 별도의 특칙을 규정하고 있지 않다. 참고로 2021년 현재 국가연금의 수급 연령은 66세이며, 향후 연금수급연령은 2044~46년 사이에 68세까지 상향하는 것을 예정하고 있다.<sup>126)</sup> 한편 실업급여 지급과 관련해서는 다음과 같은 기준이 적용된다.

- ① 2021년 기준 JSA-N 상한액은 24세 이하는 주당 59.2파운드, 25세 이상은 주당 74.7파운드<sup>127)</sup>이며, 최대 182일간<sup>128)</sup><sup>129)</sup> 수급 가능.
- ② 주당 평균 16시간 이하까지는 JSA-N 수급 중 소득활동을 허용하나, 주당 5파운드 이상의 소득에 대해서는 그 금액만큼 수급액에서 차감.<sup>130)</sup>
- ③ 개인 퇴직 연금 등을 수급 중인 경우 주당 50파운드 이상에 대해서

124) 실제 JSA Act 95 제1조 제2항(b)상 명칭은 ‘구직합의서(Jobseeker’s agreement)’이나, 같은 법 제6A조 및 ADM R 제2003조에서는 UC 수급자격처럼 ‘Claimant commitment’라는 용어를 사용한다.

125) JSA Act 95 제1조 제2항(e) 및 JSA regs 13 제42조 제1항.

126) 최근 영국 정부는 이 시한을 2037~39년 안을 검토하고 있다.

(<https://www.gov.uk/government/news/proposed-new-timetable-for-state-pension-age-increases>).

127) JSA Act 95 제4조 제1항(a), JSA regs 13 제49조 제1항 및 The Social Security Benefits Up-rating Order 2021 제26조.

128) JSA Act 95 제5조.

129) 위에서 언급한 수급자격 요건 중 2번이나 3번을 충족하지 못한 경우, 즉 소득이 높아 수급액이 없는 경우나 소득 보조를 받은 경우 그 기간은 최대 수급 가능일수에 포함된다. 또한 제재로 인해 수급이 정지된 경우 그 기간도 최대 수급 가능일수에 포함된다(JSA Act 95 제5조 제3항 및 JSAREgs 제1337조 제3항).

130) JSA Act 95 제4조 제1항(a), JSA regs 13 제50조, 제54조, 제59조 및 Schedule. 단, 파트타임 소방관 등 특별한 직종에 근무하면서 받은 소득에 대해서는 주당 20파운드까지 공제 후 차감한다.

는 그 금액만큼 수급액에서 차감.<sup>131)</sup>

실업급여 지급과 관련하여, 개인 퇴직 연금을 수급 중인 경우에는 차감 규정을 도입하고 있지만, 국민보험이 연금 개시 연령을 상한으로 가입 자격을 규정하고 있으므로 공적 연금과는 별도의 충돌 문제가 발생하지 않는다.

### 제3절 고령자의 고용지원 정책

2000대 이후의 고령자 고용지원 정책은 연령 차별 금지에 따른 법정정년제의 폐지, 연금수급연령 상향 조정, 연금제도의 개혁 등으로 인하여, “적극적인 고령자의 고용촉진”이라는 정책 방향으로 나아가고 있다고 요약할 수 있다. 특히 최근에는 법정정년제 폐지 이후 고령층을 중심으로 유연근무제(Flexible Working)의 장려 정책을 통하여, 가능한 한 노동시장에서의 머무는 시간을 최대한 오래 두고자 하는 정책적 목표를 위하여, 고령 노동자의 고용활성화 조치에 초점을 맞추고 있다는 점이 특징적이다.

본 절에서는 이 보고서의 전체 구성에 맞추어서 영국의 고령자 고용지원 정책을 SPa 미만의 중·고령자를 대상으로 하는 정책과 SPa 이상의 고령자를 대상으로 하는 정책으로 나누어서 살펴볼 것이다. 하지만 유의해야 할 점은 영국 정부에서는 중·고령자 대상 지원 정책을 구상하고 집행하는 과정에서 50세 이상 집단을 하나의 연령집단으로 묶어서 접근하는 경향이 있으며, 후술한 구체적인 지원 정책들 또한 대다수가 50세 이상 인구 전체를 대상으로 한다는 점이다. 즉, 후술할 대부분의 항목들은 SPa 미만 중·고령자와 SPa 이상 고령자 양자 모두를 대상으로 포괄하는 프로그램 혹은 정책에 해당된다. 특히 “1. 노령연금 수급 전 고령자 대상 고용지원 정책”에 소개된 정책 중 대부분이 SPa 이상 연령대의 고령자도 대상으로 하는 정책 혹은 프로그램이라는 점에 유의할 필요가 있다.

131) JSA Act 95 제4조 제1항 제35조 및 JSA regs 13 제51조 제1항.

## 1. 노령연금 수급 전 고령자 대상 고용지원 정책

### 가. 법정 정년제의 폐지

영국은 2011년 정년 규정의 폐지를 통해, 개별 단위 기업에서 정년제를 연령차별로 규율하고 있다. 이러한 변화는 유럽연합의 차별에 관한 지침을 수용하는 과정에서 입법화된 것으로, 그 논의가 짧지 않았기에 노동시장에 주는 충격은 크지 않은 것으로 평가하고 있다. 다만 고령자의 고용계속을 위한 정책에서는 법정 정년제 폐지로 인하여, 연금수급자의 계속 고용 장려라고 하는 하나의 선택지가 추가되었다고 할 수 있으며, 그 연장선에서 은퇴고려 프로그램 내지 계속고용촉진 프로그램 등 다양한 프로그램을 통해서 연금수급자의 노동시장 참여를 독려하고 있는 실정이다.

우선 법정 정년제의 폐지 과정을 살펴보면 다음과 같다. 영국에서 개별적 근로관계에 관한 최초의 법령인 1971년 노동관계법(Industrial Relations Act)은 남성과 여성 정년을 각각 65세와 60세로 규정하면서 남성 기준으로 65세 퇴직이 관행으로 형성되었다. 당시의 노동관계법은 당시의 고용관행을 법제화한 것으로, 새로운 규제로 인식된 것은 아니었으며, 강제은퇴연령(mandatory retirement age)을 규정한 것이 아니므로, 당사자의 합의 내지 단체협약을 통한 변경이 가능하다는 점에서 연성법(soft law)에 가까운 권고 규정이었다.

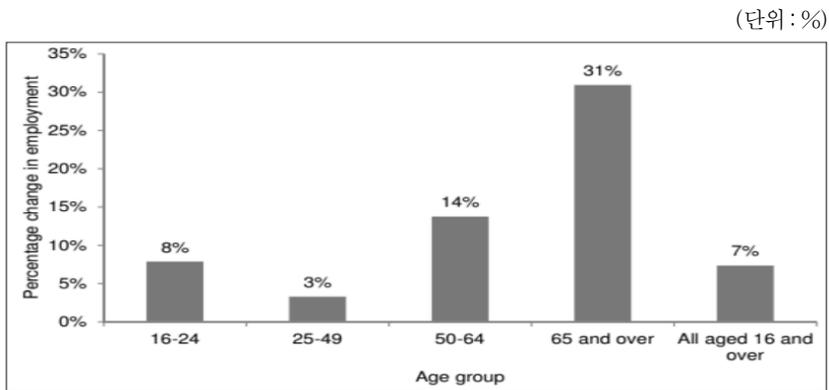
이후 다른 차별적 사유들과 달리, 연령은 적극적인 차별금지의 대상으로 논해지지 않아 왔다. 그러나 1990년대 후반부터 고령화의 경향이 나타나면서, 고용정책의 일환으로 정년제 폐지 등이 논의되기 시작하였으며, 유럽연합의 차별금지 지침(Directive 2000/78)을 수용하는 과정에서 2006년에 고용평등(연령)규칙이 제정되었다. 이 규칙에서는 근로의 전 단계(채용부터 고용종료)에서 연령차별을 금지하고 있으며, 유일한 예외로 65세 기본정년연령(default retirement age)을 두고 있다. 이에 따라 기본정년연령을 하회하는 정년을 정한 경우에는 엄격히 규제하되, 정년 이후 근로자가 희망할 경우 사용자에게 계속근로를 요청할 수 있는 계속근로요구권(statutory right to request not to retire)을 보장하는 방식을 취하였다(김

소영, 2019: 23).

이러한 규정들은 2010년 영국의 평등법(Equality Act 2010)을 통해 예외적으로 기업 경영에 필요한 합리성이 있는 경우를 제외하고 기본정년 연령을 두는 것을 금지하는 것으로 구체화되었다. 이에 따라서 ‘진정직업 사유<sup>132)</sup>’라고 하는 연령차별 예외가 인정되는 경우가 아닌 한, 연령을 이유로 한 사업주의 근로자 퇴직 조치가 불가능하게 된 것이다.

영국의 정년제 폐지는, 연령차별 금지라고 하는 규범적 정당성 이외에도 고령화시대의 노동력 확보와 함께 고령 근로자의 고용연장을 통해 연금 수령 시기를 지연하고, 재정 부담을 완화하려는 재정건전성 강화 목적이 크게 작용한 것으로 보인다. 실제로 2011년 이후 연금 수령 시기를 상향하는 연금체계 개편 일정이 논의되었으며, 이후의 연금 개혁 논의를 가능하게 한 것도 기본정년연령의 폐지라고 할 수 있다.

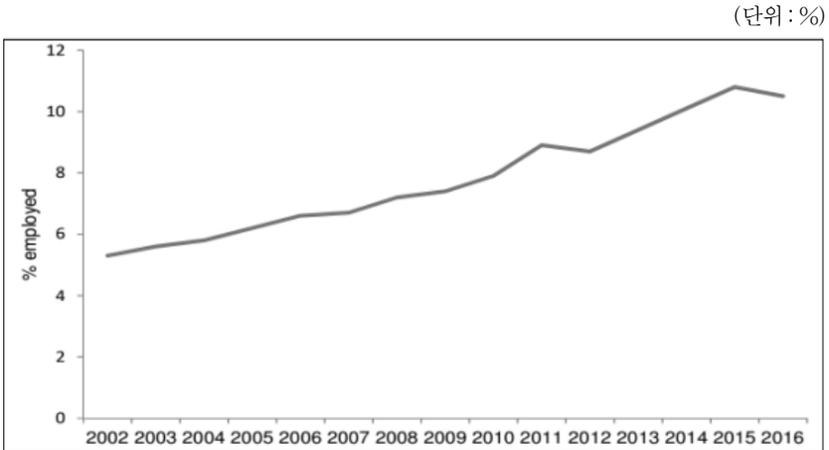
(그림 5-13) 정년제 폐지 후 연령대별 고용률의 변화(2011년 1분기~2016년 1분기)



자료: Department Business, Energy & Industrial Strategy(2018); 주무현 외(2020: 137)에서 재인용.

132) 진정직업사유(Genuine occupational requirement)란 외관적 차별이 허용되는 직업상의 이유를 의미한다. 2010년 평등법은 부칙 제9조(Schedule 9)에서 이에 관하여 규정하고 있다. 차별법이 발전한 영미법계에서는 진정직업사유 내지 진정직업자격(Bona Fide Occupational Qualification: BFOQ)이 판례법리를 통해 발전하여 왔는데, 2010년 평등법에서는 사용자가 추상적으로 주장하는 진정직업사유가 인정되는 것을 방지하기 위하여 판례가 구체적인 가이드라인을 부칙에서 제시하여 차별행위의 예방적 기능을 수행하고자 한다.

[그림 5-14] 영국 65세 이상 인구의 고용률(2002~2016년)



자료: Labour Force Survey dataBase: All aged 16 and over in the UK, "Removal of Default Retirement"(Department Business, Energy & Industrial Strategy, 2018).

법정 정년제 폐지 후 고령자의 고용 현황을 살펴보면, 65세 이상 고령 근로자가 2011년 1분기 87만 8,000명에서 2016년 1분기 114만 9,000명으로 31% 증가한 것으로 나타나고 있으며, 65세 이상 고용률 역시 2011년 9%에서 2016년 10%로 상승한 것으로 나타났다(그림 5-14 참조). 다만 2000년대 이후의 전반적인 추세로 볼 때, 법정 정년제 폐지가 노동시장에 미친 영향이 상당했다고 보기는 어려울 것이다. 2000년대의 65세 이상 인구의 고용률이 전반적으로 상승 추세에 있었기 때문이다.

#### 나. 연령차별 금지

전술했듯이 2006년 고용평등(연령)규칙 제정으로 영국에서는 채용에서부터 근로조건과 근로관계 종료에 이르기까지 전 단계에서의 연령차별이 금지되고 있다. 특히, 2010년 평등법으로 인해 정년제가 폐지되면서 중·고령자들이 SPa 이후로도 본인의 주된 일자리에서 계속 근무할 수 있는 가능성이 커지게 되었다.

문제는 이 같은 연령차별 규정의 법제화에도 불구하고, 현실에서는 여

전히 채용과정에서는 연령차별 문제가 제대로 해소되지 않고 있다는 점이다(Altmann, 2015; Phillipson et al., 2016; Women and Equalities Committee, 2018). 가령, 최근 영국의 고령자 고용정책의 집행 방향에 가장 큰 영향을 미친 인물 중 한 명으로 평가받는 로스 알트만(Ros Altmann) 전 연금부장관은 연령차별을 고령자의 성공적인 구직 및 재취업을 방해하는 가장 큰 요소 중 하나로 꼽았다. “열정적인(energetic)” 혹은 “최근 졸업자”와 같은 문구를 사용하며 사실상 구직 신청자의 연령대를 제한하는 구직 광고들이 상당히 많으며, 젊은 지원자만을 선호하는 채용대행사 및 인사담당자들의 선입견 때문에 중·고령자들이 구직 과정에서 상당한 차별을 경험한다는 것이다(Altmann, 2015: 22~23). 잉글랜드의 중·고령자 정책의 효과성을 전반적으로 검토한 2018년 영국 국회 내 여성평등위원회(Women and Equality Committee) 보고서에서도 전문가 및 관련 이해당사자들과 논의한 결과, 거의 모든 응답자들이 연령 편견 및 차별을 중·고령자 구직의 가장 큰 장애 요인으로 지목했다고 보고한다(Women and Equalities Committee, 2018: 10~13).

이와 관련하여 Phillipson et al.(2016: 192)은 연령차별 금지 조항의 실행 효과에 대해서 검토하는 기관조차 정부 내에 부재한 점을 문제로 꼽으며, 해당 법률들의 시행 효과에 대해 의문을 제기한다. 이와 동일한 맥락에서, 여성평등위원회 보고서에서는 후술할 “Fuller Working Lives”가 오늘날 영국 중·고령자 고용 정책의 핵심 요소로 기능하고 있음에도 심각한 연령차별 문제를 완화하기 위한 조치들이 정책 내용에 포함되지 않고 있음을 지적한다(Women and Equalities Committee, 2018: 12~13).

#### 다. 유연근무제의 확대

##### 1) 유연근무제의 법제화와 고령자 고용

영국의 유연근무제(Flexible working)는 2003년 도입되었다. 최초 도입 시에는 육아를 위해 유연근무 청구권을 사용하는 것에 중점을 두었지만, 이후 50세 중·고령자를 포함하는 모든 근로자에게 적용되는 일반적인 권리로 확대되었다. 엄밀히 말해, 2021년 11월 현재 시점에서는 동일한

사용자의 감독하에 6개월 이상 근무한 근로자만이 유연근무제 청구권을 행사할 수 있으나, 2021년 9월 영국 정부에서는 가까운 미래에 유연근무제 청구권의 적용범위를 신규 직원을 포함한 전체 근로자로 확대할 계획이라 발표한 상황이다(Walker, 2021).

유연근무제는 최초 노동당 정부에서 시작되었으나, 2010년 보수-자민 연립정권에서는 노동시장 정책의 일환으로 유연근로제를 활용하고자 하였다. 영국 유연근무제의 특징은 ① 근로자의 학업, 건강상태(고령 등)에 따라서도 청구할 수 있는 근로관계의 일반적 권리로 규정되어 있고, ② 근로시간 단축뿐만 아니라, 근로장소 변경 등 근로조건 변경의 전반적인 것을 사용자에게 요구할 수 있으며, ③ 확정적 권리가 아닌, 절차적 사항에 중점을 두고 있다는 점이다(권혁 외, 2019).

유연근무 청구권은 사용자의 거부권이 비교적 광범위하게 규정되어 있지만, 실제로는 사용자의 승인율이 높은 편이고, 이를 둘러싼 법적 분쟁도 많지 않은 것으로 나타난다. 특히 고령자의 경우 근로시간 단축부터 재택근로까지 넓게 활용할 수 있으므로, 이를 활용한 고령자 고용 모델이 각 기업마다 논의되고 있는 실정이다.

#### <유연근무제의 활용 사례: 캘더데일·허드즈필드 NHS 재단 트러스트>

캘더데일·허드즈필드 NHS 재단 트러스트(Calderdale and Huddersfield NHS Foundation Trust, 이하 캘더데일·허드즈필드 트러스트)는 2개의 병원-Calderdale Royal Hospital과 Huddersfield Royal Infirmary-을 운영하고 있는 지역사회 기반 협동조합으로, 캘더데일·허드즈필드 트러스트에서 고용하는 인원은 약 6천 명에 달한다(CIPD, 2019: 3).

캘더데일·허드즈필드 트러스트에서는 1) 중·고령자를 포함한 전체 연령대의 직원들이, 2) 의사, 고위 관리직, 간호사 등 본인이 맡은 직책과 일하는 부서에 상관없이 유연근무를 신청할 수 있도록 허용하고 있다. 또한, 근무시간, 근무장소 혹은 근무형태를 조정하기를 희망하는 근로자들은 인사담당자 및 일선관리자와의 조율을 거쳐 특정기간 근로제, 시간제 근로, 잡 스위어링, 일간 유연근무제, 연간 유연근무제, 주중 집중 근로제, 근무시간 감축, 출근시각 조정 등 다양한 방식으로 유연근무제를 활용하고 있는 것으로 파악된다(Ibid.).

캘더데일·허드즈필드 트러스트에서는 근로자들의 편의를 도모하기 위해 다양한 형태의 유연근무 정책을 시행하고 있는데, 그중 고령자 고용촉진 정책으로서 눈여겨볼 만한 것은 ‘은퇴 후 재복귀 프로그램(Retire and return programme)’이다. 이 프로그램을 통해 캘더데일·허드즈필드 트러스트에서는 전문지식을 갖

추었고 현장 경험이 풍부한 전직 의료종사자에게 근무시간, 근무장소, 근무 형태를 자유롭게 결정할 수 있는 재량을 상당 수준 부여하면서, 이들을 고용하고 있다. 이와 관련하여 켈터데일·허드즈필드 트러스트 관계자는 다음과 같이 말한다. “매주 하루밖에 일할 수 없다 하더라도, 병동에서 일하는 대신 교육·훈련의 역할을 맡겠다고 하더라도 [괜찮다]. 이것은 그들이 무엇을 원하는지를 확인하고, 어떤 역할이 그들의 요구 조건에 맞는지를 찾아가는 문제이다.” 가령, 최종 은퇴를 생각하며 퇴직했던 한 전직 상급 간호사(senior nurse)는 켈터데일·허드즈필드 트러스트로부터 일자리 제의를 받은 후 경제적 여유가 있음에도 불구하고 다시 유급 노동을 시작하기로 결정했다. 그녀는 가족들을 돌본 후 오후/저녁대에 근무하기를 희망했고, 그녀의 스케줄에 맞춰서 켈터데일·허드즈필드 트러스트에서는 그녀를 야간시간·주말·휴일에 집중적으로 근무하는 팀에 편성해준 것이다. 새로 소속된 팀 내에서 그녀는 팀원들과 함께 의사 및 병동 간호사의 진료 및 치료를 기다리는 환자들에게 응급 처치 및 기타 의료적 서비스를 제공하는 역할을 수행하고 있다(Ibid.: 4).

과거에는 켈터데일·허드즈필드 트러스트 직원들에게 역시 근무시간 준수를 강조하는 교대 근무제를 시행한 것으로 알려졌다. 변화의 시작은 간호 인력 부족 문제에 대응하기 위해서는 신규 채용문제와 더불어 기존 인력의 직무지속(retention) 문제 역시 중요하다는 회사 차원의 인식 변화에서 시작되었다. 퇴직하는 직원들을 대상으로 인터뷰를 수행한 결과, 회사 측에서는 유연근무 조정의 어려움이 가장 주요한 퇴직 사유로 언급됨을 확인하였다. 이에 단순히 회사 정책 차원에서 유연근무를 지향하는 것만으로는 실질적인 변화가 충분히 이루어지지 않고 있다고 판단한 켈터데일·허드즈필드 트러스트에서는 일선 병동에서 유연근무제의 적용을 가로막는 장애물들을 확인하고 이를 개선하는 적극적인 조치들을 시행하기 시작했다. 예를 들어, 유연근무제의 적용을 적극적으로 지지하는 인물을 관리자(수간호사) 직책에 채용한 것은 회사 전체의 분위기에 큰 영향을 미쳤다. 그는 회사의 인사 문제 전반에 지대한 관심을 쏟았는데, 특히 일선 관리자가 유연근무의 요청을 수락하지 않아서 퇴사를 희망하는 직원이 있을 경우 일선 관리자보다 상급자인 자신이 나서서 적절한 유연근무 형태를 해당 직원에게 제안하고 퇴사를 만류하는 역할을 수행했다. 또한, 회사 측에서는 다양한 형태로 근무하는 근로자가 늘어나면서 일선 관리자들이 직원들의 근로시간표 조정과 인사관리에 추가적인 업무부담을 안게 된다는 점을 고려하여, 일선 관리자들의 직원 및 업무 관리 부담을 줄이기 위한 다양한 조치들을 취했다. 또 다른 유연근무제 장려 정책의 예로, 켈터데일·허드즈필드 트러스트에서는 유연근무제가 성공적으로 안착된 사례들에 대해 지속적으로 소개함으로써, 유연근무제를 적용하는 것에 대한 일선관리자의 거부감과 두려움을 줄이려 지속적으로 노력했다(Ibid.: 4~9).

직원들의 유연근무제 채택을 적극적으로 장려한 이후, 켈터데일·허드즈필드 트러스트는 인사관리 측면에서 많은 긍정적인 성과를 얻어온 것으로 평가된다. 관련 조치들을 시행하기 이전인 2016년에는 퇴사자의 비율이 13.55%였지만 2018년에는 해당 수치가 7.55%로 절반 가까이 감소했다. 또한, 질병 결근의 비율 역시 2016년 5.16%에서 2018년에는 4.12%로 감소한 것으로 파악된다. 다만, 유연근무제 장려 정책과 관련하여 우려의 목소리를 내는 인사담당자도 있는데, 가령 ‘은퇴 후 재복귀 프로그램’의 시행과 관련하여 고령의 직원들이 잠재적으로 “100

살에 이르러서 업무 수행을 제대로 수행할 수 없을 때까지” 회사에 머물러도 이를 조정할 수단이 없다는 점이 지적된다(Ibid.: 7).

근무자들의 반응 역시 전반적으로 긍정적이다. 특히, 업무상의 직원으로서의 역할과 업무의 본인의 역할을 조화롭게 수행할 수 있게 된 점이 긍정적으로 평가받고 있는 것으로 보고된다. 다만, 근무시간과 근무장소와 형태가 자유롭게 조정이 가능해지는 만큼 업무 마감 시한 준수 등에 대한 요구가 커져서 업무상의 부담 자체는 늘었다는 의견이 있으며, 직장에 출근해서 일하지 않으면 제대로 일하는 것이 아니라는 인식이 회사 내에 여전히 남아있다는 지적도 제기되었다(Ibid., 8).

## 2) Fuller Working Lives 프로그램의 도입

Fuller Working Lives는 고령 근로자가 충분히 일할 수 있는 고용환경 조성을 위한 고령자 고용활성화 조치로서 추진되는 프로그램이다. 영국 노동연금부(DWP)는 Fuller Working Lives Business Strategy Group을 설립하여 고령 노동자의 고용유지, 재교육 및 채용을 개선할 방법을 검토하여 법률 지원 등 담당하도록 위탁하고 있다.

Fuller Working Lives의 핵심 사항은 기본퇴직연령제도의 폐지 이후, 유연근무제도를 활용하여 최대한 고령자에 맞는 일하는 방식을 도입하기 위한 것이다. 이를 위하여 기존의 고용유지는 물론, 고령자 맞춤형 사업장으로서의 재고용을 촉진하고자 한다. 정부 주도의 파트너십으로 이루어지는 Fuller Working Lives의 큰 축 중의 하나는 사업장 고령자 유연근무제 컨설팅을 통한 고령자 친화 일하는 방식을 구축하는 것이다. 이를 위하여 대규모 사업장을 대상으로 ‘50세 이상 유연근무제 프로그램(Flexible Working for over 50s)’을 실시하고 있다. 최근 Fuller Working Lives 의제는 명칭이 “50 PLUS: Choices”로 변경되었다. 이는 50대 이상의 고령자에 대하여 노동시장의 차별을 방지하는 한편, 50대 이상 근로자들이 동일 직장에서의 고용 가능성을 보장할 수 있는 ‘선택권’을 부여한다는 점을 더 강조한 것으로 볼 수 있다.

### 라. 연금 수급개시연령의 상향 조정

중·고령자의 노동 공급을 촉진하는 정책으로는 SPa의 상향 조정을

뎌을 수 있다. 전술했듯이, 영국에서는 2010년부터 SPa가 급격하게 상향 조정되어왔다. 그 변화의 폭이 상대적으로 남성의 경우에는 2010년 5월까지 65세이던 SPa가 2020년 11월까지 66세로 상향조정되었다. 반면, 여성의 경우에는 2010년부터 2020년까지 약 11년간 SPa가 60세에서 66세로 무려 6년이나 증가했다. 나아가 남녀 동일하게 적용되는 SPa는 2026년부터 2028년까지 67세로, 그리고 2044년부터 2046년까지 다시 68세로 상향 조정될 예정이다(PPI, 2021a: 1). 뿐만 아니라 매 5년마다 인구 변동 추세를 고려하여 SPa에 대한 검토 작업이 진행되고 있음을 고려할 때(OECD, 2018c: 2), 현재 2044~2046년으로 예정된 SPa의 68세로의 상향 조정 일정 또한 향후 앞당겨질 가능성 또한 배제할 수 없다.

신국가연금(혹은 기초연금) 외에도 영국 정부에서는 공공 부문 연금제도(Public Pension Service)의 수급개시연령을 2006년부터 2008년까지 점진적으로 5년이나 상향조정하였으며, 2015년에는 소방관, 경찰, 군인을 제외한 모든 공공 부문 연금의 가입자의 수급개시연령이 신국가연금(혹은 국가기초연금)의 SPa와 연동되도록 하였다(OECD, 2018c: 2).

이러한 정책은 고령자들의 공적 연금 수급기간을 단축시킬 수 있을 뿐만 아니라 기여 기간을 증가시킴으로써 연금 재정 이슈를 해결하는 데 큰 기여를 할 것으로 기대된다. 무엇보다도 SPa의 상향 조정은 중·고령자의 경제적 근로 유인을 증가시키고 퇴직시기를 늦출 것으로 기대된다(지은정, 2006: 143). 특히, 앞서 [그림 5-4]를 통해서 살펴보았듯이 50세 이상 여성 중·고령층의 경우 동 연령대의 남성들에 비해 2000년대부터 급격한 고용률 상승 패턴 - 2000년부터 2019년까지 14%p 상승 - 을 보이는데 이러한 양상은 해당 기간 동안 여성의 SPa가 가파르게 상승한 점과 무관하지 않아 보인다. 다만, 여성의 SPa가 상향조정되기 시작한 시점인 2010년까지도 2000년대 대비 고용률이 6%p 상승하였다는 점을 고려할 때, 최근 나타나는 중·고령자의 노동 공급 증가를 단순히 SPa의 상향 조정으로 인한 것으로 해석하는 것은 적절치 않아 보인다(Cominetti, 2021: 7).

한편 Phillipson et al.(2016)은 선행 연구 결과들을 검토한 끝에, SPa 상향 조정이 중산층, 저소득층 집단에 대해서 노동공급 증가가 가장 크게 나타날 것으로 보았다. 반면, 소득 최하위 집단과 고소득 고령자 집단에

대해서는 해당 효과가 제한적으로만 나타날 것으로 예측한다. 왜냐하면 소득 최하위 집단의 경우 낮은 교육수준으로 인해 재취업 혹은 고용유지 가능성이 낮을뿐더러, 건강 문제로 인해 노동시장 참여 자체가 제한되는 경우가 많기 때문이다. 반면, 고소득자들의 경우에는 그들의 미래 계획을 하는 데 있어서 공적 연금의 중요성이 다른 소득집단에 비해 떨어지기 때문에, SPa 상향 조정으로 인한 노동공급 증가 효과가 제한적으로만 나타날 것으로 예측했다(Phillipson et al., 2016: 193~194).

#### 마. 조기퇴직을 유도하던 복지 프로그램 개혁

노인 대상 범주형 공공부조인 연금크레딧의 수급개시 연령은 여성의 SPa와 연동되어왔다. 문제는 2018년 이전까지 여성의 SPa는 남성의 SPa보다 낮았다는 점인데, 가령 2010년 기준으로 여성의 SPa는 60세로 남성의 SPa 65세와는 무려 5년이나 차이가 났다(OECD, 2018c: 2).

따라서 60세 이상 SPa 미만 남성도 연금 크레딧을 수급할 수 있었으며, 이는 해당 연령대의 남성들의 노동동기를 저하시키며 조기 은퇴를 촉진시키는 요소로 작용했을 가능성이 크다. 실제 중·고령 구직자 대상 직업 훈련 기관인 잡센터(Job centre - 글쓴이 주) Job centre Plus의 전신 - 에서 고령의 남성들에게 구직 활동을 하기보다는 연금 크레딧을 수령하려고 권유했다는 증언도 확인된다(Vickerstaff et al., 2008; Phillipson et al., 2016: 193에서 재인용).

하지만 2018년부터 남성과 여성의 SPa가 하나의 연령대로 통일되었으며, 이로 인해 남성 중·고령자들이 SPa 이전에 연금크레딧을 수급할 수 있는 가능성이 원천 차단되었다(OECD, 2018c: 2).

이 외에도 과거에 운영되던 장애 관련 급여(Incapacity Benefits, Severe Disablement Allowance, 그리고 Income Support)들은 신체적·정신적 장애를 겪는 중·고령 근로자에게 상대적으로 관대한 급여를 제공함으로써 이들의 조기 은퇴를 촉진한다는 비판이 있었다(Phillipson et al., 2016: 194). 이 제도들은 “the Welfare Reform Act 2007”을 통해 고용지원 수당(Employment Support Allowance)으로 대체되었는데, 이는 다음과 같은

이유로 중·고령자의 조기은퇴를 억제하는 개혁으로 해석될 수 있다.

첫째, 기존 장애인 대상 급여보다 급여 대상자 선정 기준이 훨씬 더 까다로워서 다수의 급여 신청자들이 고용지원 수당을 수급하지 못한다(Phillipson et al., 2016: 194). 무엇보다 둘째, 고용지원수당은 장애인을 대상으로 하는 프로그램임에도 불구하고 급여 지급 조건으로 구직 노력을 요한다. 보다 정확하게 말하면, 급여 신청자를 대상으로 근로 역량 평가(Work Capability Assessment)를 실시하는데, 평가 결과에 따라 대상자들을 ‘근로 적합(fit for work)’, ‘근로 관련 활동 가능(work related activity group)’, ‘근로 불가능(support group)’, 세 개 집단으로 분류한다. 그리고 근로 불가능 집단을 제외한 두 개 집단에 속한 급여 수급자에 대해서는 평가 결과에 따라 주당 최대 35시간까지의 구직 활동의 의무를 부과한다(김경환, 2018: 116).

## 2. 보조적 소득지원 목적의 노동참여 지원 정책

### 가. 재정적 유인 개선

영국의 공적 연금과 사적 연금에는 SPa 이상의 고령자들의 노동 시장 참여를 유인하기 위한 장치들이 작동하고 있다. 일례로 1989년 국가연금 소득 제한(State Pension earnings limit)이 폐지됨에 따라, SPa 이상 고령 근로자들은 연금 수령액의 삭감 없이 본인의 유급 노동을 계속 이어갈 수 있게 되었다(Phillipson et al., 2016: 194; OECD, 2018c: 3). 단, 공무원의 경우 관련 조항이 2010년대 중반까지 유지되다가 2015년에야 관련 금액 규정이 폐지되었다(OECD, 2018c: 3). 유사 조치는 기업 연금(occupational pension)에도 적용되어, 2006년부터 영국의 피고용인은 연금수급연령 도달할 시 고용주로부터 기업연금을 지급받으면서도 고용 상태를 유지할 수 있도록 보장받고 있다(Phillipson et al., 2016, op.cit.). 이러한 개혁들은 SPa에 도달한 고령자 - 혹은 기업연금 수급개시 연령에 도달한 중·고령자 - 로 하여금 (조기) 은퇴를 할 경제적 유인동기를 제공하던 제도적 요소들을 해소한 조치들로 풀이된다.

또한, 영국 정부에서는 고령자의 노동시장 참여를 고무하기 위한 목적에서 SPa에 도달한 고령자는 본인이 희망할 경우, 신국가연금의 수급 시기를 연기할 수 있도록 허용하고 있다. 연기 기간 매 9주마다 급여액이 1%씩 단리로 증액되는데, 예를 들어 1년 수급시기를 연장할 시 급여액이 5.8% 증가한다. 또한, 증액되는 연금 수령액은 매년 소비자물가지수를 반영하여 재평가된 금액으로 지급되고 있다(PPI, 2021b: 6).

하지만 위와 같은 노동 공급을 증가시키기 위한 정부 당국의 정책적 의도와는 달리, 해당 정책들이 고령자의 노동시장 참여를 촉진하는 효과에 대해서는 회의적인 의견이 지배적이다(Lain, 2017: 479~481; Phillipson et al., 2017). 일례로 Lain and Vickerstaff(2014)는 공적연금의 수급시점 연기가 가능함에도 불구하고 대다수의 노인들이 SPa에 도달하면 그대로 연금을 수령하기 시작한다는 점을 지적한다.

정책 효과가 미미한 원인에 대해서는 크게 두 가지 이유가 거론된다. 첫째, SPa에 도달한 이후에도 계속적으로 노동시장에 참가하는 이들은 SPa 도달 이전부터 높은 성취 욕구와 노동욕구를 보이는 이들이며, 경제적 요인이 이들의 고용유지 혹은 재고용에 미치는 영향은 미미하다는 점이다. 실제 English Longitudinal Study of Ageing 자료를 활용하여 SPa 이상 연령대 근로자들의 노동 동기를 분석한 Scherger et al.,(2012: 56)은, 분석 대상 중 3분의 2 이상이 자신이 노동시장에 계속 참여하는 이유로 경제적 이유가 아닌 다른 동기를 꼽았다고 보고한다(Lain, 2017: 480에서 재인용).

둘째, 경제적 이유에서 노동시장에 참여하고자 하는 동기가 가장 큰 고령자들 집단은 건강 문제나 혹은 교육·기술 부족 등의 문제로 인해 일 자리를 가질 수 있는 역량이 부족한 경우가 많다는 점이다. 영국의 고령자 집단은 동질적인 하나의 집단이라기보다는 내부의 이질성이 크며, 오히려 이들 중 가장 경제적으로 부유한 이들이 SPa에 도달한 이후에도 계속 근로하는 경향이 있는 것으로 분석된다(Lain, 2017: 481).

#### 나. 사적연금 자유화 조치와 점진적 퇴직 촉진

영국에서는 2015년 4월부터 사적 연금 자유화 조치(pension freedoms)를 시행함으로써, 점진적 퇴직으로 인해 고령자들의 근로시간과 근로소득이 감소하더라도, 연금을 수급하면서 근로를 이어갈 수 있도록 지원하고 있다. 구체적으로 사적 연금 자유화 조치는 개인들이 기업연금 또는 개인연금의 수급연령에 도달할 시, 급여를 무조건 일시불로 수령하는 것이 아니라, 본인이 희망할 시 간헐적으로 연금 자산을 인출하거나 혹은 연금 수령권(annuity)을 구매할 수 있도록 보장하고 있다. 이처럼 기업연금 및 민간연금 수령의 선택지를 넓힘으로써, 영국 정부는 중·고령자가 자신의 은퇴 계획에 따라, 자신의 연금 자산을 유연하게 활용할 수 있도록 지원하고 있다(OECD, 2018c: 3; Thurley, 2021: 3).

### 제4절 소 결

베버리지형 복지체제로 요약되는 영국의 노후소득보장체계는 다른 유럽 국가들에 비해서 급여의 관대성은 떨어지나 98% 이상의 노인들에게 보편적으로 공적연금을 지급하고, 연금 크레딧과 국민보험 크레딧 제도와 같은 노후 빈곤을 방지하기 위한 제도적 장치들이 잘 발달해있다(정인영 외, 2017; PPI, 2021b).

청년 고용 증대를 위해 중고령자 퇴직장려정책이 시행되었으며 조기에 퇴를 하더라도 관대한 복지 급여의 혜택을 받을 수 있었던 70~80년대에는 중·고령기에 고용상태를 유지하거나 혹은 노동시장에 재진입할 경제적 유인 동기가 그리 크지 않았다. 그 결과 중고령자의 고용률이 급격하게 줄었는데, 가령 1970년 중반부터 1990년까지 SPa에 근접한 60~64세 남성의 고용률은 70%대 후반대에서 40% 초반대로 무려 30%가량 하락하였다(Cominetti, 2021: 5).

이후 인구고령화로 인한 사회지출 증가 및 노동인구 감소에 대한 문제

인식이 확산되면서 영국 정부는 2000년대에 들어서면서부터 정책 방향을 전환하여 본격적으로 중·고령기의 노동을 장려하기 시작했고 은퇴시점을 지연시키기 위한 다양한 정책들을 시행해왔다(Phillipson et al., 2016: 188~189). 본 보고서에서 살펴본 중·고령자 고용지원 정책 중 다수는 특히 노동공급을 확대하는 유인기제를 만드는 데 초점이 맞추어져 있다. 예를 들어, 연금수급연령의 상향 조정과 조기은퇴를 촉진하던 과거 복지제도들에 대한 개혁 작업은 모두 중·고령자의 경제적 동기를 자극하여 이들의 노동시장 참여를 촉진 혹은 강제하는 정책들이다. 또한, 채용에서부터 근로조건, 은퇴에 이르기까지 전 단계에서 연령차별을 금지하고, 중·고령자들이 자신의 건강상태 및 욕구에 맞추어서 근로시간을 조정하고 근로장소를 변경할 수 있도록 하는 정책들은 모두 고령자가 노동시장에 참여하고자 할 시 불리하게 작용할 수 있는 요소들을 정책적 수단으로 제거하거나 혹은 줄이고자 하는 정책이라 할 수 있다. 요컨대, 영국의 중·고령자 고용지원 정책은 고령자의 노동시장 참여 유인 및 촉진에 초점이 찍혀있다.

전반적으로 성과는 긍정적이다. 50대 중후반의 중·고령자뿐만 아니라 60대 근로자의 고용률 또한 큰 증가세를 보이고 있으며, 특히 여성 중·고령자의 고용률은 90년대부터 비약적으로 증가해왔다. 일자리의 질적 특성 측면에서도 노동시간은 일정 수준 감소했으며 시간당 임금 수준은 지속적으로 증가하는 추세를 보여왔다. 흥미로운 점은 60대 이상 근로자의 임금 수준이 20대의 임금수준보다 높은 것으로 집계된다는 점이다. 즉, 노동공급 확대 중심의 중·고령자 고용정책이 시행된 이후 영국에서는 전반적으로 고용률이 증가했을 뿐만 아니라, 중·고령자들이 양질의 일자리에 종사하는 양상이 관찰된다.

하지만 노인일자리 사업이나 보조금 정책과 같은 노동자 수요 중심의 정책의 병행 없이, 노동공급 중심의 정책이 이후로도 지속적인 성과를 거둘 수 있을지는 의문부호가 붙는 지점이다. 덧붙여서 여전히 다수의 중·고령자들이 건강상의 문제나 비자발적 실업으로 인해 SPa에 도달하기 이전에 노동시장을 은퇴하는 것으로 보고되는 가운데, 직업훈련이나 교육을 통해 중·고령자의 인적자본을 향상시키거나 의로서비스의 접근성을

높이기 위한 시도는 충분하게 이루어지지 않고 있다. 그 결과, 건강수준이 양호하고 숙련 노동자들만이 현 고용 정책의 혜택을 일반적으로 얻는 것이 아닌가 하는 의구심이 제기되기도 한다(Phillipson et al., 2016; Lain, 2016).

이처럼 영국 사례는 노동공급 중심의 고용자 고용촉진 정책의 다양한 방식과 가능성을 제시함과 동시에, 공급촉진 일변도의 정책이 보이는 한계를 동시에 드러내 보인다고 하겠다. 영국의 고령자 고용 정책은 '준비된' 고령자들이 비자발적 실직이나 각종 연령차별에 대한 걱정 없이 장기간 일할 수 있는 여건을 마련하는 데는 성공하는 모습을 보인다. 하지만 노동시장 내 약자를 보호하거나 생산성을 향상시키는 보완적 정책 없이 고령 근로와 은퇴의 지연만을 강조하는 정책은, 자칫 경쟁력이 없는 다수의 중·고령자들을 보호하던 사회적 보호 장치의 철회를 의미할 수 있음을 영국 사례는 유감없이 보여준다.

최근의 변화에 주목해보면, 법정퇴직연령이 폐지되고 65세 이상의 노동시장 참여가 증가한 현 시점에서는, 유연근무제를 통한 근로시간 단축과 일하는 방식 및 장소의 변경이 일반화된 노동제도의 변화도 큰 역할을 담당했다고 볼 수 있다. 다만 영국의 유연근무제는 근로자의 권리가 아닌 사업주와의 협의권에 그치고 있으므로, 실제 사업장에서 어떤 방식으로 이를 수용하는지 여부에 따라 고령자의 계속 고용 여부가 결정된다는 특성이 있다. 이에 영국 정부는 Fuller Working Lives와 같은 프로그램을 통하여 고령자에 친화적인 일하는 방식을 확산하기 위하여 노력하고 있는데, 이는 주로 대규모의 사업장을 중심으로 나타나고 있다. 한편 베버리지형 기초보장을 토대로 한 공적연금제도는, 현재 공적연금이 1층을 사적연금이 2층을 담당하는 구조를 취하고 있다. 사적연금 중에서는 개인연금 이외에도 기업연금이 큰 역할을 담당하는데, 기업연금은 기업의 지불능력(규모)에 따라서 가입 여부에 차이가 나타나고 있다. 결국 전반적인 고령자 고용지원 정책은, 안정적인 일자리에 종사하는 경우에 유연근무제를 통한 고용계속 가능성이 높아지며, 기업연금을 통한 노후안정화 가능성이 높아진다고 할 수 있지만, 그렇지 않은 불안정 일자리의 경우에는 고용촉진 정책의 한계를 드러낸다고 평가할 수 있다.

## 제 6 장

### 일본의 고령자 고용지원 정책

#### 제1절 서론

제6장에서는 일본의 고령자 고용지원 정책을 살펴본다. 우리가 일본의 정책 사례에 관심을 가지는 이유는 다음과 같다. 첫째, 일본은 세계적으로 인구고령화 수준이 가장 높은 국가 중 하나이고, 우리보다 먼저 초고령사회를 경험한 국가이다. 일본은 1970년에 이미 65세 이상 인구가 7%를 넘어서 고령화사회(ageing society)에 진입하였고, 노인인구 14% 기준의 고령사회(aged society)는 1994년에 진입하였다. 초고령사회(super-aged society) 진입은 2007년 이뤄졌다. 한국이 2000년에 고령화사회에, 2018년 고령사회에 도달했음을 고려하면, 일본은 우리보다 고령화사회에 30년, 고령사회에 24년 먼저 진입하였다. 한국은 2025년 초고령사회 진입을 예정하고 있는데, 일본은 2007년에 진입했으니, 두 나라 간 인구구조 변화의 시간 차이는 18년으로 좁혀졌다. 2000년 이후 일본의 고령자 고용 관련 정책 사례는 한국이 현재 경험하고 있거나 앞으로 직면하게 될 변화를 준비하는 데 좋은 참고가 될 수 있다.

둘째, 일본은 서구에 비해 우리나라와 사회문화적, 제도적으로 유사한 특성을 지니고 있다. 복지국가 유형화 논의에서 일본은 한국과 함께 동아시아의 발전주의 복지모형으로 분류된다(권순미, 2018; Goodman et al.,

1998). 발전주의 국가는 경제성장을 최우선의 가치로 두고, 사회정책은 경제발전을 위한 수단의 하나로 여겨진다. 서구 복지국가에서 사회보험과 사회서비스를 중심으로 다양한 복지정책이 발전한 것과 다르게, 발전국가에서는 기업복지, 종신고용, 고용창출과 같은 수단들이 복지정책의 재분배 기능을 대체해 온 것으로 평가되며(김도균, 2019; Estevez-Abe, 2008). 최근 들어 발전국가의 틀을 넘어서는 사회정책적 시도가 관측되고 있는 점도 비슷한 점이다(권순미, 2018). 고령자 고용과 관련해서는 노령연금의 수급개시연령이 고령 근로자의 은퇴 시점으로 기능하는 서구와 달리, 정년제를 고령자 고용보호의 수단으로 활용해 온 점, 다양한 보조금 제도를 활용해서 노동시장의 고령 노동력 수요 변화에 대응하고 있는 점 등이 유사하다. 제도적으로 유사한 특징을 지닌 일본의 고령자 고용정책 검토는 한국 사회에 더 구체적인 정책적 시사점을 제시할 수 있을 것이다.

셋째, 일본은 2000년대 이후 고령자 고용률 증가에 있어서 가시적인 변화가 관측되었다. 특히, 법정 정년인 60세 이후 연령대의 고령자 고용률이 큰 폭으로 증가한 점이 두드러진다. 60~64세 연령집단의 2000년 고용률은 51.0%였지만, 2010년에는 57.0%로 높아졌고, 2020년에는 71.0%까지 증가했다. 20년 동안의 60대 초반 고령자의 고용률 변화가 20.0%p에 달한다. 65~69세의 고용률도 2000년 36.2%에서 2020년 49.6%까지 큰 폭으로 증가했다. 같은 시기, 50대 고령자의 고용률도 50~54세 연령집단이 6.0%p, 55~59세 집단이 9.1%p 증가했다.<sup>133)</sup> 일본의 이러한 성과는 60세 법정 정년 이후 노령연금 수급시점까지의 소득 단절 기간을 해소해야 하는 한국의 상황에 시사하는 바가 크다. 더욱이, 이러한 변화가 60세의 법정 정년을 연장하지 않은 조건에서 달성되었다는 점에 주목할 필요가 있다.

제6장의 구성은 다음과 같다. 먼저, 제2절에서는 고령자 고용정책의 배경으로, 일본 고령 노동시장의 특성과 고령자 대상 사회보장제도의 현황을 살펴본다. 제3절에서는 일본의 고령자 고용지원 정책을 주된 일자리에서의 퇴직을 늦추는 정책과 고령자 대상 보조금 정책, 고용서비스 정책으

133) Statistic Bureau of Japan 홈페이지 참고, <https://www.stat.go.jp/english/data/roudou/170131/index.html>, 2021. 7. 26. 추출.

로 구분하여 살펴본다. 제4절에서는 일본의 정책 사례가 한국 사회에 주는 함의를 논의한다.

## 제2절 제도적 배경 검토

### 1. 고령 노동시장의 특성

#### 가. 인구구조 변화

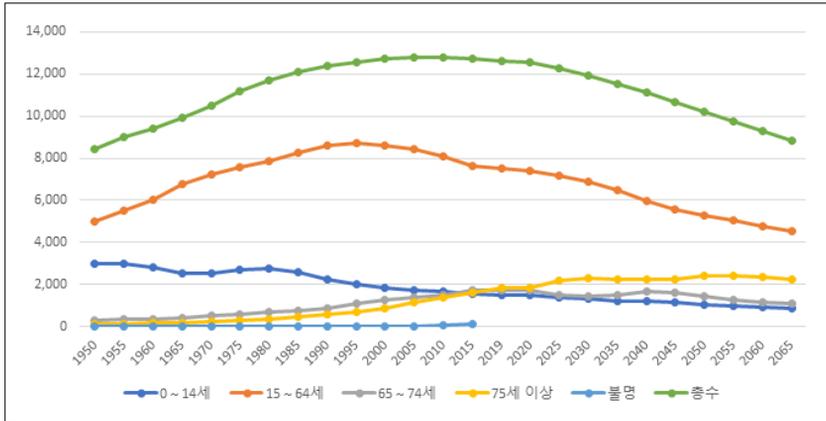
[그림 6-1]은 일본의 인구규모 및 구조 변화 추이를 보여준다. 2021년 7월 기준으로 일본의 총인구는 1억 2,535만 명이다. 지난 2009년 10월, 1억 2,800만 명을 기록한 이후 완만한 감소 추이가 지속되고 있다. 2029년 이후 1억 2,000만 명을 밑돌기 시작하고, 2053년에는 1억 명 이하로 줄어들 전망이다(內閣府, 2020: 3). 전체 인구에서 65세 이상 인구는 3,635만 명으로 2021년 전체 인구의 29.1%에 해당한다. 일본의 고령화 비율은 세계에서 가장 높은 수준이다. 50세 이상 인구 기준으로는 규모가 6,055만 명이고, 총인구에서 차지하는 비중은 48.3%에 달한다.

전체 인구의 감소 추이와 달리, 65세 이상 노인 인구의 비중은 당분간 증가 추이가 지속될 것으로 보인다. 노인 인구집단 규모는 2042년에 3,935만 명에 이른 후 감소할 것으로 전망된다(內閣府, 2020: 4). 노인 인구 증가와 출산율 감소가 같이 관측되고 있다는 점은 한국과도 유사한 특성이 다(주보혜 외, 2019). 고령화 비율은 2030년에 31.3%, 2045년에는 36.7%를 거쳐서, 2065년에는 38.4%까지 증가할 것으로 추정된다.

노인인구와 반대로, 생산연령대 인구수는 1990년대 이후부터 감소 추이를 이어가고 있다. 15~64세 인구집단의 규모는 2000년 기준으로 8,000만 명 수준이었지만, 2019년 7,507만 명 수준으로 감소했고, 2029년에는 6,951만 명, 2065년에는 4,529만 명까지 줄어들 전망이다(內閣府, 2020: 2). 2065년의 생산연령대 인구수는 2019년 규모 대비 60.3% 수준이다. 단, 경제활

〔그림 6-1〕 일본의 연령단위별 인구추계(1950~2065년)

(단위 : 만 명)



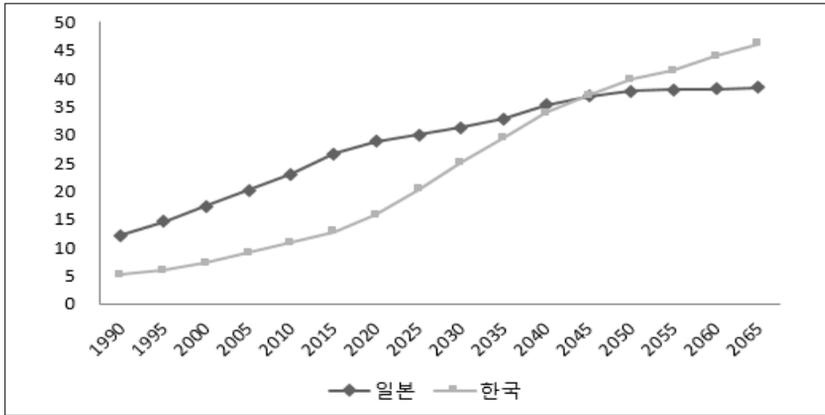
자료: 内閣府, 「令和年版高齢社会白書」. [https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2020/html/zenbun/sl1\\_1\\_1.html](https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2020/html/zenbun/sl1_1_1.html), 2021. 7. 26. 추출.

동인구에 초점을 두면, 그림이 달라질 수 있다. 고령자가 노동시장에서 이탈하는 시점을 늦출수록 생산연령대 인구 감소로 인한 영향을 상쇄할 수 있기 때문이다. OECD(2018d)에 의하면, 2030년까지 남성 고령자가 1.1년, 여성 고령자가 0.7년을 더 일하는 경우, 2017년 대비 취업자 규모의 감소는 30% 수준으로 줄어들 수 있다. 노동력 부족 문제에 직면한 일본 사회가 고령자의 고용을 지원하는 정책에 총력을 기울이는 이유이다.

일본의 고령자 고용정책을 참고하는 경우에는 한국과의 고령화 수준 차이에 유의할 필요가 있다. 한국의 2021년 노인인구 비율은 16.5%인데, 일본의 고령화 비율 29.1%과 비교하면 12.6%p 낮고, 2000년 고령화 비율(17.4%)에도 미치지 못하는 수준이다. 인구고령화로 인한 사회적 위험의 정도를 고령화 비율로만 단정하는 것은 무리가 있지만, 현재 한국 사회가 직면하고 있는 인구고령화 관련 이슈는 2021년의 일본보다는 2000년의 일본에 더 가까울 수 있다.

단, 현재의 고령화 수준 외에 앞으로의 고령화 수준, 인구고령화 속도도 같이 고려할 필요가 있다. 인구변화 관련 정책은 현재의 인구구조 이슈에 대응하고, 미래의 인구변화로 인한 문제를 준비한다. 2000년 일본의 고령자 정책이 10년 뒤인 2010년의 고령화 수준(23.0%)에 대비한 준비였

[그림 6-2] 한국과 일본의 고령화 비율 변화 추이(1990~2065년)



자료: 일본은 總務省 統計局의 人口推計 및 國立社會保障・人口問題研究所의 日本の 將來推計人口, 한국은 통계청 장래인구추계 참고.

다고 가정하면, 2021년 한국은 그 수준에 도달하는 데 7년이 걸릴 예정이다(2028년, 23.3%). 한국의 고령화속도가 일본보다 빠르게 진전되고 있기 때문이다. 한국의 고령화 비율은 2045년 37.0%로 전망되며, 일본(36.8%)을 추월할 예정이다(그림 6-2 참조). 요컨대, 일본의 정책 사례를 참고하되, 비교 시점의 선정 시에는 두 국가 간 인구고령화 수준과 속도 차이를 같이 고려해야 한다.

#### 나. 산업구조 변화

일본의 산업구조는 2018년 명목 GDP 기준으로 서비스업의 비중이 72.2%로 가장 높고, 제조업이 26.6%, 농림어업이 1.2%를 차지하고 있다. 종사자 수 분포도 이와 비슷하다. 2020년 취업자 기준으로, 서비스업 종사자가 71.5%, 제조업이 23.5%, 농림어업이 3.2%로 나타났다(표 6-1 참조).

한국은 2020년 기준으로 명목 GDP에서 제조업이 27.8%, 서비스업이 62.0%를 차지하였다. 일본이 한국에 비해 농업과 제조업의 비중이 낮고 서비스업 비중이 높은 편이지만, 2000년대 중반의 시점과 비교하면 차이가 크게 감소한다. 2005년 일본의 산업별 종사자 비중은 농림어업이 4.4%, 제조업이 27.5%, 서비스업이 66.9% 수준이었다.

〈표 6-1〉 일본의 산업별 종사자 분포 변화

(단위: 만 명, %)

	농림어업	제조업	서비스업
2005	282 (4.4)	1,748 (27.5)	4,249 (66.9)
2010	255 (4.1)	1,601 (25.4)	4,380 (69.6)
2015	229 (3.6)	1,573 (24.6)	4,498 (70.3)
2020	213 (3.2)	1,571 (23.5)	4,771 (71.5)

자료: 總務省 統計局, 産業別就業者數 勞働力調査 長期時系列データ 表5, <https://www.stat.go.jp/data/roudou/sangyo.html>, 2021. 7. 26. 추출.

단, 최근의 산업별 종사자 수 변화 추이는 한국과 일본이 비슷하다. 일본은 농림어업과 제조업 종사자의 비중이 감소하고, 서비스업 종사자의 비중이 증가하는 추이를 보였다. 한국도 농림어업의 취업자 비중이 2013년 6.0%에서 2019년 5.1%로, 제조업 취업자 비중이 같은 기간 17.0%에서 16.3%로 감소하였고, 서비스업 취업자 비중은 69.2%에서 70.3%로 증가하였다(한국노동연구원, 2020).

이와 같은 산업구조 변화는 고령자 고용에도 영향을 미친다. 2020년 기준, 일본 전체 취업자에서 50세 이상 연령집단이 차지하는 비중은 42.3%지만, 농업에서는 76.3%, 어업은 53.9%로 다른 산업에 비해 1차 산업에 종사하는 고령자 비중이 높은 수준이다. 1차 산업의 위축은 다른 연령대에 비해 고령자 고용에 더 큰 영향을 미친다. 서비스업 내에서도 산업이 확대 추이를 보이는 정보통신업이나 정보서비스업의 경우에는 50세 이상 취업자의 비중이 각각 25.0%, 23.9%에 그친다.<sup>134)</sup>

2000년대 이후 일본에서 관측되는 산업구조 변화는 고령자의 고용에 우호적이라고 보기 어렵고, 이와 같은 산업구조 변화의 영향은 이후에도 지속될 가능성이 커 보인다. 한국도 상황이 비슷하다. 고령자가 많이 종사하는 산업이 위축되는 등 산업구조 변화로 인해 노동시장에 고령 근로자에 대한 상대적 수요가 감소하고 있고, 시간에 따라 감소 정도가 커지는 것으로 추정된 바 있다(김수린 외, 2019).

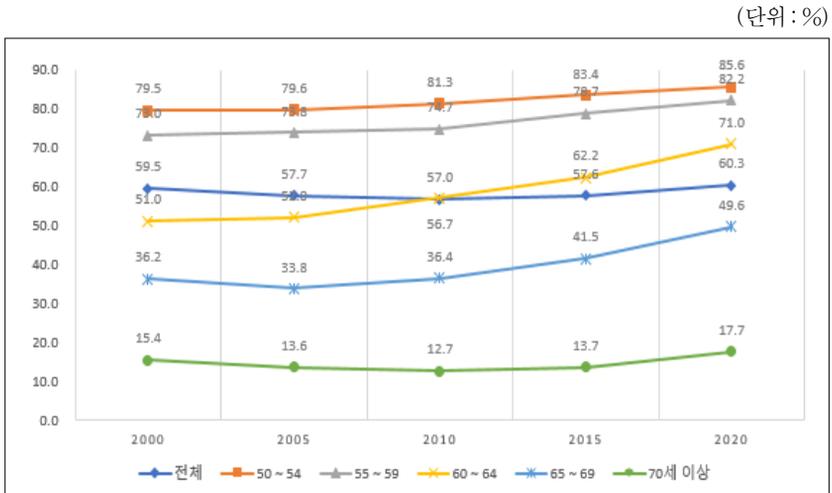
134) 總務省 統計局 홈페이지 참조, <https://www.stat.go.jp/data/roudou/report/2020/ft/zuhyou/b00500.xlsx>, I-B-第5表 年齢階級, 産業別就業者數(實數及び構成, 2021. 7. 26. 추출.

고령자가 취업할 수 있는 일자리가 시장에서 충분히 만들어지기 어려운 조건에서 고령자의 고용률을 유지하거나 높이기 위해서는, 보조금을 지급하거나 직접 일자리를 창출하는 방식으로 노동수요를 늘려야 한다. 또한, 노동수요가 충분하지 않은 상황에서 고령자의 노동공급이 늘어나는 경우, 임금을 비롯한 근로조건이 낮아지는 원인으로 작용할 수 있어 특별한 주의가 필요하다.

#### 다. 고령 근로자 일자리 특성

다음의 [그림 6-3]은 일본 고령자의 고용률 변화 추이를 보여준다. 15세 이상 인구집단의 고용률은 2000년 59.5%에서 2010년 57.0%로 감소했다가 2015년에는 57.6%로 반등한 후 2020년에는 60.3%까지 증가했다. 50세 이상 고령자의 고용률도 2000년 43.7%에서 2020년 46.9%로 3.2%p 증가하였다. 50% 후반대의 고용률을 유지하는 한국에 비해서는 다소 낮은 편이지만, OECD 다른 국가의 고령자에 비해서 고령자의 노동시장 참여율이 높은 수준이다.

[그림 6-3] 일본 고령자의 고용률 변화 추이



자료: Statistic Bureau of Japan 홈페이지, <https://www.stat.go.jp/english/data/roudou/170131/index.html>. 2021. 7. 26. 추출.

일본의 50대 이상 고령자의 고용률 수준은 연령에 따라 상당한 차이를 보였다. 2020년을 기준으로 보면, 50대 초반의 고용률이 85.6%로 가장 높았고, 50대 후반 연령대의 고용률이 그보다 약간 낮은 82.2% 수준이었다. 60대 이후의 고용률은 50대에 비해 큰 폭으로 감소했지만, 60대 초반까지는 고용률이 71.0%로 전체 고용률보다는 높았다. 60대 후반의 고용률은 49.6%로 전체 고용률보다 낮았다. 70대 이상의 고용률은 17.7%로 이전 연령대와 상당한 차이를 보였다.

연령대별 고용률 차이는 고령시기의 생애주기 특성을 보여준다. 40대 부터 50대 초반까지는 노동시장에 가장 활발하게 참여하는 시기에 해당하고, 50대 후반은 노동시장에서 이탈이 관측되기 시작한다. 다수의 고령자는 60대 초반까지 노동시장에 남아있지만, 이후 은퇴 비중이 급격히 증가한다. 일본의 법정 정년은 60세지만 65세까지 고령자를 계속 고용하도록 의무화하고 있는 제도 특성이 반영된 결과이기도 하다.

2000년 이후 고령자 고용률은 대체로 증가하는 추이를 보였지만, 고용률의 변화 정도는 연령대별로 상이하였다. 고령자 고용률은 60대 초반과 후반 연령대에서 가장 큰 변화를 보였다. 60대 초반의 고용률은 2000년 51.0%에서 2010년 57.0%를 거쳐, 2020년 71.0%로 20년 동안 19.9%p나 증가했다. 60대 후반 연령대의 고용률도 2000년 36.2%에서 2020년 49.6%로 13.4%p 높아졌다. 50대 고령자의 고용률도 증가 추이를 보였지만, 변화 정도는 50대 초반이 6.0%p, 50대 후반이 9.1%p 수준이었다. 70대 이상 연령대의 고용률은 2000년 15.4%에서 2010년 12.7%로 2.7%p 감소했다가, 이후 약간 반등하여 2020년에는 17.7% 수준을 보였다. 다른 연령대에 비해 변화 정도가 작은 편이었다.

연령대별 고용률 변화의 차이는 최근의 고령자 고용률 증가가 주로 60대의 고용률 변화에 기인하고 있음을 보여준다. 한국에서 고령자 고용률 상승이 50대 여성 고령자의 노동참여 확대에 기인하는 것과는 다소 다른 양상이다. 일본은 1998년 60세 이상으로 정년을 의무화한 이후 법정 정년을 상향 조정하지 않고 있지만, 2006년 이후 단계적으로 기업이 고령 근로자의 고용을 65세까지 유지하도록 의무화하였다. 일본 정부의 정책 대응이 고령자의 고용률에 영향을 미친 결과로 추정된다.

고령자의 고용률은 성별로도 상당한 차이를 보인다. 內閣府(2020)에 의하면, 2019년 기준 50대 후반 남성의 고용률은 91.1%에 달하지만, 같은 연령대 여성의 고용률은 73.2%로 남성 고령자에 비해 17.9%p 낮았다. 여성 고령자는 남성에 비해 60~64세 기간 노동시장에서 이탈하는 비중이 더 높아서, 60대 초반의 성별 고용률 격차는 23.7%p로 더 확대된다. 65세 이후에 남성 고령자의 다수가 주된 일자리에서 은퇴하면, 70대 초반의 성별 고용률 격차는 다시 16.9%p로 일부 좁혀진다. 일본의 여성 고령자 고용률은 한국보다 높은 편이지만, 성별 고령자 고용률 격차와 연령대별 변화 추이는 일본과 한국이 유사한 특성을 보였다.

<표 6-2>는 일본 50세 이상 고령 근로자의 종사상 지위 분포를 보여 준다. 2020년을 기준으로 보면, 50세 이상 고령 근로자의 83.1%는 임금근로자이고, 13.3%가 자영업자, 3.6%가 무급가족종사자로 일하고 있다. 고령 근로자 가운데 임금근로자 비중은 시간에 따라 증가 추이를 보였다. 2014년의 임금근로자 비중은 79.5%였고, 2020년에는 83.1%로 3.5%p 증가하였다. 같은 기간에 자영업자 비중은 15.8%에서 13.3%로 2.5%p 감소하였고, 무급가족종사자 비중도 2014년 4.7%에서 2020년 3.6%로 1.1%p 감소하였다. 이러한 변화 추이를 고려하면, 앞으로도 고령 근로자 가운데 임금근로자의 비중이 더 증가할 가능성이 높아 보인다.

임금근로자의 비중은 비교적 젊은 연령대에서 더 두드러진다. 50대 초반 고령자의 종사상 지위 분포에서는 2020년 기준으로 임금근로자 비중이 91.7%에 달했다. 임금근로자 비중은 고령자의 연령이 증가할수록 감소 추이를 보이며, 65세 이상 연령집단에서는 68.7%까지 감소하였다. 반면, 자영업자 비중은 50대 초반 7.0%에서 점차 증가하여 65세 이상 집단에서는 24.1%에 이르렀고, 무급가족종사자 비중도 50대 초반 집단의 1.4%에서 65세 이상 연령대는 7.2%까지 증가했다. 50대 초반까지 임금근로자 일자리에 종사한 고령 근로자의 다수는 시간이 지나면서 점차 노동시장에서 이탈하지만, 이들 가운데 일부는 자영업이나 무급가족종사자의 지위로 노동시장에 남아있음을 알 수 있다.

성별 종사상 지위 차이는 크지 않았다. 內閣府(2020)에 의하면, 2019년 50대 후반 남성 고령 근로자의 89.1%가 임금근로에 종사하였고, 50대 후

반 여성 고령 근로자의 임금근로자 비중은 91.8%였다. 60대 후반 연령대에서도 남성 고령자의 임금근로자 비중이 76.1%, 여성 고령자의 임금근로자 비중이 79.9%로 비슷했다. 다만, 임금근로자 내에서 임원으로 종사하는 고령자의 비중은 60대 후반 남성 고령 근로자가 12.3%에 달한 것에 비해 여성 고령 근로자에서는 6.8%로 절반 가깝게 낮았다.

〈표 6-2〉 일본 고령 근로자의 종사상 지위

(단위: 만 명)

구분 연령	임금근로자				자영업				무급가족종사자			
	50~ 54	55~ 59	60~ 64	65~	50~ 54	55~ 59	60~ 64	65~	50~ 54	55~ 59	60~ 64	65~
2014	576	522	443	405	49	57	81	200	12	16	24	64
2015	596	525	435	449	48	52	72	204	12	14	21	65
2016	602	532	430	489	48	50	66	202	10	13	19	62
2017	615	542	434	517	49	50	61	207	11	13	18	62
2018	638	552	440	561	51	49	59	213	11	12	17	65
2019	660	562	450	594	53	49	56	209	11	12	15	63
2020	672	574	452	603	51	52	53	212	10	11	15	63

자료: 總務省 統計局, 令和2年 勞働力調査年報, I-A-第5票 農林業/非農林業、從事上地位、年齢別 就業者數 재구성, <https://www.stat.go.jp/data/roudou/report/2020/index.html>, 2021. 7. 26. 추출.

〈표 6-3〉 일본 고령 임금근로자의 정규직, 비정규직 비중

(단위: %)

	50~54세		55~59세		60~64세		65~69세		70~74세		75세 이상	
	정규 직	비정 규직	정규 직	비정 규직	정규 직	비정 규직	정규 직	비정 규직	정규 직	비정 규직	정규 직	비정 규직
20 05	70.1	29.9	68.4	31.6	40.7	59.3	30.8	69.2	34.1	65.9	42.9	57.1
20 10	69.2	30.8	66.6	33.4	41.3	58.7	29.3	70.7	30.4	69.6	45.5	54.5
20 15	67.4	32.6	65.4	34.6	36.8	63.2	25.0	75.0	24.1	75.9	36.4	63.6
20 20	68.0	32.0	66.3	33.7	40.8	59.2	24.1	75.9	22.6	77.4	23.4	76.6

자료: 厚生勞働省, 令和2年 勞働力調査年報, <https://www.stat.go.jp/data/roudou/report/2020/index.html>, 2021. 7. 26. 추출.

<표 6-3>은 50세 이상 고령 임금근로자 내에서 정규직과 비정규직 비중의 변화 추이를 보여준다. 2020년을 기준으로 보면, 고령 임금근로자의 정규직 비중은 연령이 높아질수록 감소하는 추이를 확인할 수 있다. 50대 초반 임금근로자 집단에서는 68.0%가 정규직이었지만, 60대 초반에는 40.8%, 60대 후반에는 24.1%까지 감소하였다. 이후의 연령대에서는 정규직 비중에 큰 변화가 없었다. 정년 이후 재고용이 집중된 60대 초중반에 정규직의 비중이 감소하고 비정규직 비중이 증가한 것으로 추정할 수 있다.

시간에 따라 정규직의 비중이 감소하고, 비정규직의 비중이 증가하는 추이도 확인할 수 있다. 다만, 연령대에 따라 정규직 비중의 변화 정도와 변화가 나타난 시기에 차이가 있었다. 2005년에는 50대 초반 임금고령자의 70.1%가 정규직이었지만, 2020년에는 68.0%로 2.1%p 감소하였다. 50대 후반 임금근로자 집단에서도 같은 기간 정규직 비중이 2.1%p 감소하였다. 60대 초반의 임금근로자 집단에서는 2015년을 제외하면, 정규직 비중에 큰 변화가 없었고, 60대 후반 임금근로자에서는 2010년 이후에 정규직 감소 비중이 커졌다.

한편, 고령 임금근로자 집단의 정규직, 비정규직 분포는 고령자의 성별에 따라 큰 차이를 보였다. 2019년 기준, 50대 초반의 남성 임금근로자 집단에서는 정규직으로 종사하는 비중이 88.8%에 달했지만, 50대 초반 여성 임금근로자 중에서는 정규직 비중이 39.2%에 그쳤다(內閣府, 2020). 50대 후반에는 남녀 모두에서 정규직 임금근로자 비중이 크게 감소하였고, 60대 초반에는 남성 임금근로자 집단에서도 비정규직 임금근로자가 정규직보다 많아졌다. 60대 초반 남성 임금근로자의 정규직 비중은 28.8%, 여성 임금근로자의 정규직 비중은 15.6% 수준이었다. 이후 연령대에서는 정규직과 비정규직의 비중에 큰 변화가 없었다.

요컨대, 일본의 고령 근로자들은 남녀 모두에서 임금근로자 비중이 높은 수준을 보였지만, 임금근로자 내에서의 정규직, 비정규직 분포 및 변화 추이는 큰 차이를 보였다. 50대 남성 임금근로자는 같은 연령대의 여성 임금근로자에 비해 정규직으로 종사하는 비중이 훨씬 높았다. 주된 일자리에서의 재고용이 이뤄지는 60대 이후에는 남녀 임금근로자 모두에서 비정규직이 대부분을 차지하고 있다.

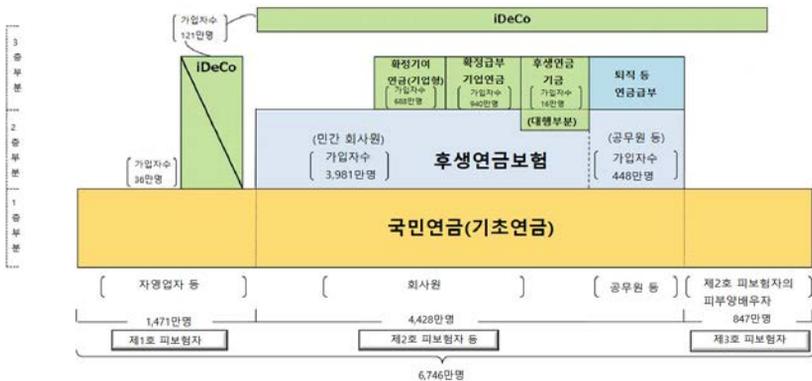
## 2. 고령자 대상 사회보장제도 현황

### 가. 공적연금

일본의 연금제도는 국민연금(기초연금), 후생연금 및 퇴직연금과 개인연금으로 구성되어 있다. 1층은 일본에 거주하는 20세 이상의 모든 사람이 가입하는 기초연금이고, 2층은 민간부문 근로자, 공무원, 사립학교 교원 등이 소득에 비례해서 납부하는 보험료로 운영하는 후생연금이다. 3층에는 퇴직연금과 개인연금 등이 있다. 이 가운데 1층과 2층이 공적연금에 해당한다.

1층의 기초연금은 재원을 가입자의 기여분에 기초한다는 점에서 일본 조세로 지원하는 한국의 기초연금과는 성격이 다르다. 1985년 연금개혁으로 후생연금이 균등 부분과 소득비례 부분으로 분할되었고, 이 중 균등 부분이 국민연금의 기초연금으로 재편되었다. 한국의 기초연금이 65세 이상 노인 중에서 소득인정액 기준 하위 70%를 대상으로 하는 공공부조 성격으로 운영되는 것과 달리, 일본의 기초연금은 전 국민이 대상이고 정액의 보험료를 일정 기간 납부하면, 소득과 관계없이 급여를 받을 수 있다. 이전까지는 25년을 납입해야 수급요건을 충족했지만, 2017년 8월부터는 수급요건이 10년 납부로 완화되었다. 한국의 기초연금보다 가입대상이 더 넓지만, 보험료를 납부하지 않으면 급여를 받을 수 없기 때문에, 실

(그림 6-4) 일본의 공적연금 체계



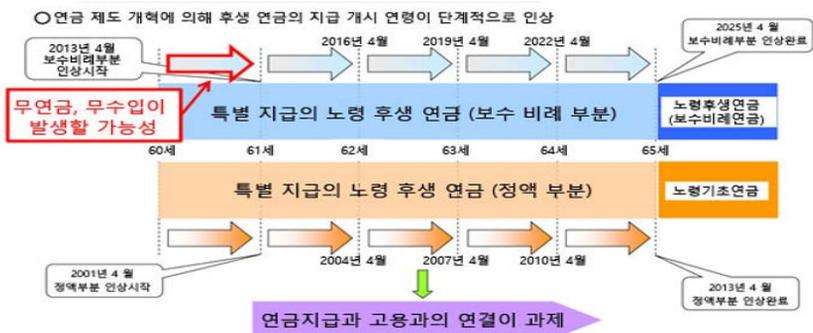
자료: 厚生労働省(2020b), 年金制度のポイント.

제로 모든 노인이 기초연금을 수급하는 것은 아니다. 2019년 기준 기초연금 수급규모는 3,355만 명이고, 노인인구 대비 수급률은 77.3% 수준이다. 평균 급여수준은 5만 6,049엔이다(厚生労働省 年金局, 2020: 20).

2층의 후생연금은 한국의 국민연금과 비슷하다. 월 급여의 일정 비율을 보험료로 지급하고(2020년 6월, 18.3%), 피보험자와 사용자가 각각 절반씩 부담한다. 단, 1942년부터 시작되어 연금제도가 충분히 성숙하였고, 2015년 공무원연금과의 통합으로 가입대상이 한국의 국민연금보다 더 넓으며, 부과방식으로 운영되는 등의 차이가 있다. 2019년 기준, 후생연금 수급자 규모는 2,936만 명이고, 노인인구 대비 수급률은 67.6%이며, 평균 급여수준은 14만 6,162엔 수준이다(厚生労働省 年金局, 2020: 8).

기초연금과 후생연금의 수급개시연령은 2021년 기준으로 둘 다 65세이다. 기초연금의 수급개시연령은 도입 당시부터 65세였지만, 후생연금은 1994년과 2000년의 법개정을 통해 초기에 55세였던 수급개시연령을 단계적으로 상향 조정하고 있다. 후생연금의 소득비례 부분의 경우, 남성은 2025년까지, 여성은 2030년까지 65세로 조정될 계획이다. 이와 같은 연금제도 개선은 「고령자 고용안정법」에서의 정년보장 및 계속고용 제도 확보 조치와 함께 추진되었다(그림 6-5 참조). 기초연금과 마찬가지로, 2017년 8월에는 노령연금 수급을 위한 최소 가입기간 요건이 기존 25년에서 10년으로 단축되었다.

(그림 6-5) 일본의 공적연금 수급개시연령 변화



자료: 厚生労働省 홈페이지, [https://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/koyou\\_roudou/koyou/koureisha/topics/dl/tp0903-gaiyou.pdf](https://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/koureisha/topics/dl/tp0903-gaiyou.pdf)에서 재구성. 2021. 8. 1. 추출.

기초연금과 후생연금 모두 피보험자가 희망하는 경우에는 60세부터 조기 수급이 가능하다. 2020년 현재 연금의 조기 수급으로 인한 감액률은 월별 0.5%이다. 연금을 1년 먼저 수급하는 경우 6%, 5년 먼저 수급하는 경우에는 30%가 감액되는 셈이다. 한국 국민연금의 조기 노령연금 감액률과 같은 수준이다. 조기노령연금을 수급하면 노령연금을 더 일찍부터 받을 수 있지만, 남은 일생 동안 감액된 연금을 받아야 한다. 그럼에도 조기노령연금의 수급은 고령 근로자가 조기퇴직을 선택하는 유인의 하나로 지적되어 왔다. 이에 다수의 국가에서는 조기노령연금을 선택하는 유인을 줄이기 위해 감액률의 상향 조정을 포함한 연금개혁을 시행한 바 있다. 그러나 일본의 공적연금에서는 2022년 4월부터 월별 연금급여 감액률을 0.4%로 하향 조정할 예정이다. 노령연금 수급개시연령 이전의 소득보전을 위해, 유럽 복지국가들이 부분연금이나 유연연금 등의 방식으로 대응하는 것과는 차이가 있다.

연금 수급자가 노동시장에 참여해서 일정 기준 이상의 근로소득이 발생하면 후생연금 급여액이 감액될 수 있다. 기초연금은 근로소득으로 인한 감액이 없다. 근로소득과 연금급여 기본월액의 합을 기준으로, 조기노령연금 수급자의 경우에는 28만 엔, 65세 이상 연금 수급자의 경우에는 47만 엔을 넘으면 급여 감액이 시작된다. 단, 여기서의 근로소득은 후생연금의 피보험자에 해당하는 소득을 의미하므로, 시간제 근로나 자영업자의 사업소득 등은 해당되지 않는다(박효숙, 2017).

2022년 4월부터는 조기노령연금의 감액이 시작되는 소득금액 기준을 65세 이상 수급자와 동일하게 47만 엔으로 상향 조정할 예정이다. 조기노령연금 신청으로 인한 연금급여 감액률의 하향 조정으로 조기노령연금 신청 규모가 늘어날 수 있지만, 조기노령연금 수급자의 노동시장 참여를 높이는 것이 더 중요하다고 판단한 결과로 해석된다.

반대로, 노령연금의 수급시점을 늦추는 연기연금의 경우에는 연금급여가 일정 비율 증액된다. 수급 연기로 인한 증액률은 월별 0.7%로, 1년을 연기하면 노령연금이 8.4% 증액된다. 이전까지는 조기노령연금과 균형을 이룬 채 최대 5년까지 연금 수급을 연기하는 것이 가능했지만, 2020년 법개정으로 2022년 4월부터는 피보험자가 원하는 경우 75세까지 노령연금의 수

급을 미룰 수 있게 되었다. 일본의 공적연금은 한국과 다르게 65세 이상의 수급자에게도 재직자 노령연금의 감액 기준을 적용하고 있다. 이에 일정 수준 이상의 근로소득 확보가 가능한 고령자의 경우에는 감액된 연금을 수급하는 것보다 노령연금의 수급 시점을 연기하는 것을 더 선호할 수 있다.

일본은 한국에 비해 공적연금의 수급률과 급여수준이 높은 편이다. 공적연금의 수급개시연령은 65세로 법정 정년 대비 5년의 차이가 있다. 일본은 한편으로 고령 근로자가 65세까지 일자리를 유지할 수 있도록 지원하고, 다른 한편에서는 조기노령연금의 감액률을 낮추고, 조기노령연금 수급자의 근로소득 허용 기준을 상향 조정하는 방식으로 대응하였다. 최근의 법개정에서는 노령연금의 수급개시 연령을 75세까지 연장할 수 있도록 조정했는데, 이는 고령자의 고용확보조치를 70세까지로 확대한 것과 관련이 있다. 일본 역시 한국과 마찬가지로 60세 정년과 65세의 연금수급연령 조정에 어려움을 겪고 있지만, 고령자의 고용기간을 연장하고 노령연금의 수급시점을 늦추기 위한 노력은 지속되는 것으로 해석할 수 있다.

#### 나. 고용보험

일본의 고용보험은 1947년 실업보험으로 시작되었다. 이후 1975년, 실업급여에 고용안정과 능력개발 등의 부대사업이 추가되면서 고용보험으로 이름을 바꾸었다(배준호 외, 2018). 현재까지도 구직자급부(실업급여)를 중심으로 한 현금급여 지급과 고용안정사업, 능력개발사업 등을 주요 사업으로 운영하고 있다.

고용보험의 피보험자는 일반피보험자, 고연령피보험자, 단기고용특례 피보험자, 일용노동피보험자로 구분한다(厚生労働省, 2020a). 고령 근로자 가운데 연령이 65세 미만인 경우에는 다른 생산가능연령대 근로자와 마찬가지로 일반피보험자에 해당한다. 일본의 고용보험은 구직자급부의 임금대체율과 상·하한액, 수급기간 등이 피보험자의 연령에 따라 다르게 적용되지만, 제공되는 급여와 서비스는 연령에 따라 큰 차이가 없다. 일반피보험자는 이직일 전 2년 가운데 피보험자 기간이 12개월 이상이면 실업급여의 기본수당을 받을 수 있으며, 임금대체율은 이직 전 임금 수준에 따라 45~80% 수준이고, 일반이직자의 경우에는 피보험기간에 따라

최소 90일에서 최대 150일 동안 구직자급부를 받을 수 있다. 보험요율은 근로자가 0.3%, 사업주가 0.6%를 납부하며, 고용보험법에 따라 재원의 일부는 국고 보조로 충당한다.

단, 65세 이상의 고령 근로자들은 고용보험의 일부 급여 및 서비스가 차등 지급된다. 2016년까지 65세 이상 고령 근로자에 대한 고용보험 적용은 고연령계속피보험자로 제한되었다. 1984년 고용보험법 개정 당시에는 대부분의 고령 근로자가 단시간 일자리에 종사했다는 점에서 일반피보험자와 같이 구직자급부를 지급하는 것이 공정하지 않다는 비판이 제기되었고, 노동시장에 고령 노동력에 대한 수요가 높지 않은 점도 고려되었다(윤문희, 2021). 65세 이상 고령 근로자는 65세 이전부터 계속 고용되었다가 실직한 경우에 한하여, 구직자급부 수급권이 한 차례만 부여되었다. 또한, 4주 단위로 지급되는 일반적인 구직자급부와 달리, 피보험기간에 따라 50일 또는 30일분의 급여가 일시금 형태로 지급되었고, 구직활동의 무가 부과되지 않았다.

그러나 2017년부터는 고령 근로자의 구직자급부 수급대상이 고연령피보험자로 조정되었다(그림 6-6 참조). 고령자의 고용률이 꾸준히 높아졌고, 주된 일자리에서 퇴직한 고령자가 노동시장에서 완전히 이탈하는 시점이 늦춰지면서 고령 실직자의 재취업을 지원할 필요성이 증가했기 때문이다.

고연령피보험자는 65세가 넘는 피보험자 가운데, 단기고용특례피보험자나 일용노동피보험자가 아닌 사람으로 정의된다.<sup>135)</sup> 이후 65세가 지나

[그림 6-6] 65세 이상 근로자의 고용보험 피보험자 전환

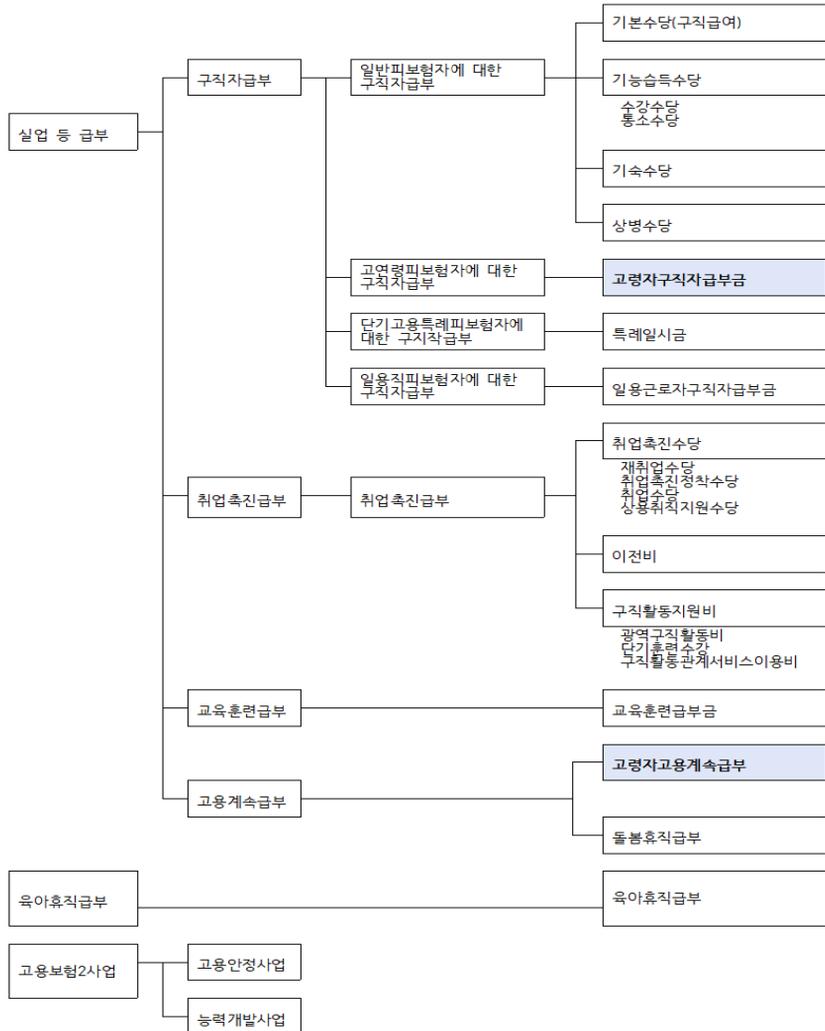
~2016년	65세	65세에 도달하기 이전부터 계속하여 동일한 사업주의 적용사업에 고용
일반피보험자	고연령계속피보험자	
2017년~	65세	일반피보험자가 65세에 도달한 경우, 또는 65세 이후 새로 취업한 경우
일반피보험자	고연령피보험자	

자료: 厚生労働省, <https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11600000-Shokugyouanteikyoku/0000123023.pdf>, 윤문희(2021: 21)를 참고해서 재구성.

135) 여기서 단기고용특례피보험자는 계절적으로 고용이 된 경우를 말하고, 일용노동피보험자는 1일 단위로 고용되었거나 30일 이내의 기간을 정하여 고용된 경우를 말한다.

고 새로 취업한 경우에도 고용보험의 피보험자가 될 수 있고, 수급요건만 충족하면 이직에 따라 고용보험에서 지급하는 급여 수급이 가능해졌다. 고연령피보험자에게 지급되는 고용보험 급여는 고연령구직자급부와 고연령고용계속급부(고연령고용계속기본급부, 고연령재취업급부)로 구성된다(그림 6-7 참조).

(그림 6-7) 일본의 고용보험제도



자료: 윤문희(2021: 15).

〈표 6-4〉 일반피보험자와 고연령피보험자의 구직자금부 수급기간 비교

일반피보험자						고연령피보험자
일반 이직자						
피보험기간	1년 미만	1년 이상 5년 미만	5년 이상 10년 미만	10년 이상 20년 미만	20년 이상	
전 연령	-	90일		120일	150일	
취직 곤란자						
피보험기간	1년 미만	1년 이상 5년 미만	5년 이상 10년 미만	10년 이상 20년 미만	20년 이상	
45세 미만	150일	300일				피보험 기간 1년 이상: 50일
45세 이상		360일				
특정수급자격자 및 특정이유이직자(파산, 해고 등에 의한 이직자)						피보험 기간 1년 미만: 30일
피보험기간	1년 미만	1년 이상 5년 미만	5년 이상 10년 미만	10년 이상 20년 미만	20년 이상	
~30세	90일	90일	120일	180일	-	
30~35세		120일	180일	210일	240일	
35~45세		150일		240일	270일	
45~60세		180일	240일	270일	330일	
60~65세		150일	180일	210일	240일	

자료: ハローワーク, [https://www.hellowork.mhlw.go.jp/insurance/insurance\\_basicbenefit.html](https://www.hellowork.mhlw.go.jp/insurance/insurance_basicbenefit.html), 2021. 7. 20 접속, [https://www.hellowork.mhlw.go.jp/insurance/insurance\\_benefitdays.html](https://www.hellowork.mhlw.go.jp/insurance/insurance_benefitdays.html), 2021. 7. 21 접속.

고연령구직자금부는 일반피보험자의 실업급여 기본수당에 비해 수급 요건과 급여수준, 수급기간 등에서 차이가 있다. 65세 미만 수급자의 기본수당은 이직일 전 2년 중에서 12개월 이상의 피보험기간이 필요하지만, 65세 이상 수급자는 이직일 전 1년 중에서 6개월의 피보험기간이 있으면 구직자금부를 받을 수 있다. 다만, 실업급여의 수급일수가 30~50일로 제한되며, 총액으로 일괄 지급받는다. 일각에서는 일반피보험자와 고연령피보험자의 경계에 위치한 고령 근로자의 경우, 더 많은 실업급여를 받기 위해 65세 이전의 이직을 선호할 수 있다고 비판을 제기한다. 주된 일자

리에 오래 근속한 근로자일수록 일반피보험자로 더 많은 실업급여를 받을 수 있기 때문에, 이러한 유인이 더 작용할 수 있다(표 6-4 참조).

수급대상이 고연령피보험자로 완화된 후에도 구직활동 의무는 부과되지 않는데, 65세 이상 고령자의 구직활동은 취업희망이나 취업경로 등이 다양하여, 공공직업안정기관에서 정기적으로 실업인정과 직업소개를 받는 방식이 적합하지 않다고 판단한 결과이다(이병희 외, 2020). 2019년 기준, 30만 3,536명의 고연령피보험자에게, 평균 22만 1,957엔의 급여가 지급되었다.<sup>136)</sup> 대부분의 수급자가 피보험기간 1년 이상을 충족하여 50일분의 급여를 수급했다. 60~64세 일반피보험 수급자 수가 18만 426명이었음을 고려하면, 고연령피보험 수급자 규모가 작다고 보기 어렵다. 고령자 고용률이 증가하는 만큼, 고연령구직자급부의 수급자 수는 시간에 따라 더 증가할 것으로 추정된다. 평균 급여수준은 2018년을 제외하면 22만 엔 내외를 안정적으로 유지 중이다.

고연령고용계속기본급부는 60세 이후 고령자의 계속 고용을 지원할 목적으로 1995년 4월부터 시행되었다. 계속고용급부는 피보험자가 실직한 것은 아니지만, 특정 원인으로 인해 고용이 중단되는 것을 막기 위한 제도이다(윤문희, 2019). 고령자 외에도 육아휴직자, 돌봄휴직자를 지원하는 고용계속급부제도가 운영되고 있으며, 일반피보험자에게는 적용되지 않는다. 정년 이후에 노동시장에 계속 참여하는 고령자가 60세의 임금에 비해 75% 미만의 임금을 받는 경우에, 현재 임금의 최대 15%를 급여로 지급한다.

일본에서는 정년 이후에 노동시장에 남아있는 고령 근로자의 대부분이 재고용 제도를 활용하고 있으며, 재고용 후의 임금 수준은 정년 전에 비해 30~40% 이상 감소하는 것으로 알려져 있다. 고연령고용계속기본급부는 60세 이후 고령 근로자의 소득감소 일부를 지원하여 고령자의 노동공급을 늘리는 의미가 있다. 지급대상은 60세 시점에 고용보험 피보험 기간이 5년 이상인 자로 제한되며, 급여는 수급자가 65세에 도달하는 월까지 매월 지급된다.

고연령재취업급부는 고용보험의 실업급여를 수급하던 중에 재취업한

136) 厚生労働省 職業安定局 雇用保険課 참고.

60세 이상 65세 미만의 일반 피보험자에게 지급하는 급여이다. 고연령고용계속급부와 마찬가지로 재취업한 일자리의 임금이 60세의 임금에 비해 75% 미만이어야 한다(이병희 외, 2020).

실업급여의 잔여 일수가 200일 이상이면 2년, 100일 이상 200일 미만이면 1년 동안 재취업한 일자리 임금의 최대 15%를 지급한다. 60세 미만 일반피보험자에게 적용되는 재취업수당이 재취업한 일자리의 임금이 아니라 실업급여의 일정 비율로 지급되는 것과는 다른 방식이다. 다만, 고령자고용계속급부는 65세까지 계속고용이 2025년부터 완전 의무화됨에 따라 2025년부터 단계적으로 축소되어 2030년에 폐지될 예정이다.

추가로, 최근 고용보험법의 개정으로 2022년 4월부터는 65세 이상 고령자의 복수 일자리 고용보험 특례 가입을 허용할 예정이다. 복수 사업장에서 고용보험에 가입한 고령자는 하나의 사업장에서 실업하면 해당 사업장의 임금에 기초하여 구직자급부를 지급받고, 두 개 이상의 사업장에서 실업하게 되면 복수의 임금을 통합하여 구직자급부를 지급받게 된다. 단, 하나의 일자리는 주당 소정근로시간이 20시간 미만이어야 하고, 취업한 모든 사업장의 소정근로시간 합이 20시간 이상이어야 한다.

일본의 고용보험은 60세 이후 고령자의 고용을 보호하기 위해 다양한 장치들을 활용하고 있다. 먼저, 법정 정년인 60세 이후에 계속 고용되거나 다른 일자리에서 재취업한 고령자의 감소한 소득을 보전하기 위해 고연령고용계속급부를 지급하고 있다. 또한, 다수의 서구 복지국가에서 실업급여와 노령연금의 중복수급을 막고 있는 것과 다르게, 공적연금의 수급자도 노동시장에서 취업하고, 실업급여를 받을 수 있도록 허용하고 있다. 2017년에는 공적연금 수급자의 실업급여 수급요건을 완화하였다. 대부분의 기업이 정년제를 운영하고 있고, 65세까지 고령자 고용확보조치가 안착되어 있는 등 노동시장의 제도적 여건이 한국과 차이가 있지만, 고용보험제도를 활용한 고령자 고용촉진 정책은 우리 사회에도 시사하는 바가 크다고 본다.

## 제3절 고령자 고용지원 정책

### 1. 주된 일자리에서의 퇴직을 늦추는 정책

#### 가. 60세 이상 정년의무화

일본의 고령자 고용지원 정책에서 가장 핵심적인 위치를 차지하는 것은 정년제와 고령자 고용확보조치이다. 정년제는 고령 임금근로자가 특정 연령에 도달하는 경우, 사업주가 해당 근로자와의 고용관계를 강제로 종료할 수 있게끔 허용하는 제도지만, 한국과 일본에서는 고령 근로자가 정년까지 안정적으로 일자리를 유지할 수 있도록 보호하는 제도로 기능하고 있다. 일본은 1986년 고령자고용안정법을 제정하면서 60세 정년에 대하여 사용자의 노력의무를 명시하였고, 1994년 법 개정을 통해서 60세 이상의 정년을 의무화하였다(1998년 4월 시행).

일본은 전체 기업의 90% 이상이 정년제를 운영하고 있고, 특히 종사자 300인 이상의 대규모 기업의 정년제 도입 비율은 99%를 상회한다(김태영·박영언, 2012). 정년제를 운영하는 사업체 비중이 22.6% 수준에 그치고, 정년 이전에 조기퇴직하는 사례가 관측되는 한국과는 다른 양상이다. 일본에서는 법정 정년이 고령 임금근로자의 실질적인 은퇴 시점으로 작용하고 있다고 볼 수 있다.

#### 나. 65세 이상 고령자 고용확보조치 의무화

1994년 법 개정으로, 2001년부터 후생연금 균등부분의 수급개시연령을 기존 60세에서 65세로 상향 조정하는 계획이 발표되면서, 일본에서도 정년퇴직 이후부터 노령연금 수급 전까지의 소득 단절 기간에 대한 정책적 대응이 요구되었다. 이에 일본 정부는 정년이 지난 고령 근로자들을 특정 연령까지 계속 고용하도록 사용자를 규제하는 고령자 고용확보조치를 시

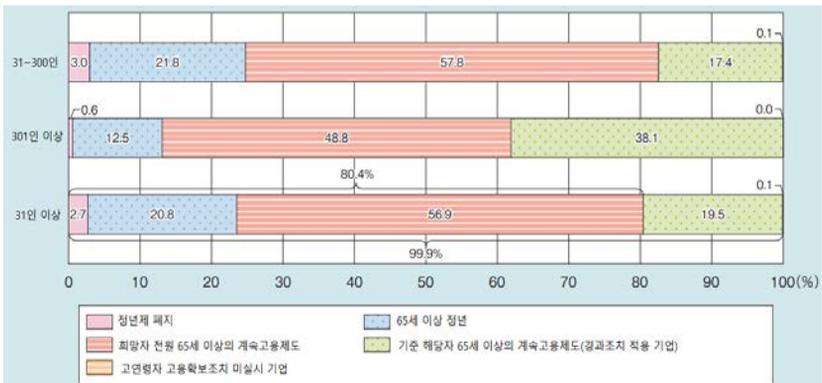
행하였다.

60세 정년 이후 65세까지의 고령자 고용확보조치는 노력의무 부여, 제한적인 의무화, 완전 의무화의 단계를 거쳐서 시행되었다. 먼저, 2000년에는 「고령자 고용안정법」 개정을 통해서, 정년 연령을 65세 미만으로 정하고 있는 사업체에서는 사업주가 고령 근로자의 고용을 65세까지 안정적으로 보장하기 위해서, ① 65세로 정년을 연장하거나, ② 65세까지 계속고용제도를 도입하거나, ③ 정년을 폐지하는 등의 필요한 조치를 시행할 노력의무가 부여되었다.

2004년의 법 개정(2006년 4월 시행)에서는 고령자 고용확보조치의 의무화가 규정되었다. 사업주는 고령 근로자의 안정적인 고용확보를 위해서, 앞의 세 가지 가운데 하나를 선택하여 실시해야 하는 의무가 부과되었다. 단, 사업주가 계속고용제도의 도입을 선택하는 경우에는 노사합의를 통해서 대상자를 선정할 수 있도록 하였고, 근로자가 계속고용을 희망하더라도 대상에서 제외될 수 있었다.

2012년 법 개정(2013년 4월 시행)에서는 노사합의를 통한 대상자 선정을 금지하였고, 고령자가 희망하는 경우에는 해당 고령자를 정년 후에도 의무적으로 계속고용하도록 제도를 개선하였다. 다만, 개정 시점에서 노사합의로 대상자를 선정하고 있는 기업은 해당 기준을 2025년까지 적용할 수 있다. 따라서 2025년부터는 65세까지 전면적으로 고령자의 고용확

(그림 6-8) 고령자 고용확보조치 이행 실태



자료: 内閣府(2021: 25), 令和3年版 高齢社會白書.

보조치가 시행될 예정이다. 고용확보조치 의무를 이행하지 않은 경우에는 기업명을 공표하는 등의 벌칙 규정도 신설되었다.

2020년을 기준으로, 31인 이상 사업체의 99.9%가 65세까지 고령 근로자의 고용확보조치를 이행하고 있다. 법에서 제시한 세 가지 선택지 중에서는, 정년을 65세 이상으로 규정한 기업이 20.8%이고, 정년제를 폐지한 기업이 2.7%이다. 76.4%의 대다수 기업은 계속고용제도를 통해서 고령 근로자를 재고용하는 방식을 활용하고 있다(그림 6-7 참조).

정년연장이나 정년폐지보다 계속고용제도가 더 활용되는 것은 재고용 시의 근로조건에 대한 규정이 없기 때문이다. 노동정책연구·연수기구의 2019년 실태조사에 의하면, 60~64세 연령집단의 고용형태는 정규직이 21.4%, 파트타임이 40.7%, 촉탁직이 15.2%, 계약직이 14.4%로 나타났다. 정년이 지난 고령 근로자의 약 80%가 비정규직으로 일하고 있음에도, 업무 내용이 그대로라는 응답이 57.2%에 달했다. 이전에 비해 임금이 감소했다는 비중이 71.5%였고, 41% 이상 감소했다는 비중이 40.5%, 61% 이상 감소했다는 응답도 10.6%에 달했다.<sup>137)</sup>

일본의 고령자 고용확보조치는 법정 정년을 유지하면서 고령 근로자의 고용기간을 연장하는 효과를 보였다. 앞에서 살펴봤듯이, 2000년 이후 60대 초반 고령자의 고용률은 이전에 비해 가파른 상승 추이를 보였다. 일본의 고용연장 조치가 가시적인 성과를 보인 것은 다음의 요인에 기인하는 것으로 생각된다. 첫째, 정년제를 운영하는 기업의 비중이 매우 높은 조건에서 시행되었다. 고용연장 조치는 정년에 도달한 근로자의 고용기간을 연장하는 것이므로, 해당 조건을 충족하는 고령 근로자의 비중이 먼저 확보되어야 한다. 정년제의 운영 비중이 낮은 한국에서는 일본과 같은 효과가 관측되기는 어려울 수 있음에 유의해야 한다.

둘째, 고령자의 고용기간 연장으로 인한 기업의 부담을 줄이기 위한 여러 가지 조치가 병행되었다. 대표적으로, 65세까지의 고용확보조치는 2000년 노력의무 부과, 2004년 단계적 의무화, 2025년 전면 의무화까지 오랜 기간에 걸쳐 점진적으로 시행되었다. 기업은 새로운 제도에 적응하기 위

137) 現代ビジネス(2021. 5. 19), <https://news.yahoo.co.jp/articles/8fd55141c089b2e89983066dc4ca488b2d406160>.

한 준비를 할 수 있었다. 세 가지 선택지 가운데 최종적인 결정을 기업이 하도록 한 점도 정치적인 반발을 줄이는 효과를 보인 것으로 추정된다.

#### 다. 법정 정년과 고용확보조치의 연장

2021년 4월, 일본은 고령 근로자의 고용을 보장하는 연령을 70세까지로 연장하였다. 고령자의 고용기간을 확대하기 위해 사용자에게 다음의 선택지에 대한 노력의무를 부과하였다. 기존의 선택지였던, ① 정년연장, ② 계속고용제도 도입, ③ 정년폐지의 기준 시점이 65세에서 70세로 조정되었고, 추가로 ④ 70세까지 업무위탁계약 제도를 도입하거나, ⑤ 70세까지 고령자가 사회공헌 일자리에 종사할 수 있는 제도를 도입(직접 또는 위탁 가능)하는 선택지가 추가되었다. 단, 사용자가 근로자를 직접 고용하지 않는 추가 선택지의 경우에는, 노동자 과반수 대표자의 동의를 얻은 후에 도입이 가능하다. 사업주가 위탁하거나 출자한 단체가 수행하는 사회공헌 일자리에 종사하는 경우에는 해당 단체에서 고령자에게 급여를 지급한다.

공무원을 대상으로 기존 60세의 정년을 65세로 연장하는 계획도 발표되었다. 일본의 공무원 정년은 1981년부터 60세를 유지하고 있다. 후생연금의 수급연령 상향 조정에 따라 2001년부터 퇴직 공무원을 재임용하는 제도를 운영하였고, 2013년에는 퇴직자가 희망하는 경우 연금수급연령까지의 재임용을 의무화하도록 법을 개정하였다.<sup>138)</sup>

일본 정부는 2023년부터 2031년까지 2년에 1세씩 공무원의 정년을 연장할 계획이다. 법정 정년 이후로는 관리직을 맡지 못하는 직책정년제를 도입하고, 정년 이후로는 임금을 기존의 70% 수준으로 감액하는 조건이 부과된다. 일본 정부는 공무원의 정년연장이 민간으로 확대되기를 기대하고 있지만, 현재까지는 민간부문을 차별한다는 비판의 목소리가 더 큰 것으로 보인다.<sup>139)</sup>

138) 人事院, <https://www.jinji.go.jp/shogai-sekkei/hatarakikata/1-2.html>, 2021. 9. 29 접속.

139) PRESIDENT online(2021. 5. 12), <https://news.yahoo.co.jp/articles/047e0f4bec5582148047ac0191927cae7c54072f>.

## 2. 고령자의 고용을 지원하는 보조금 정책

### 가. 특정 구직자 고용개발조성금

특정 구직자 고용개발조성금은 헬로워크, 민간 직업소개소 등을 경유하여 60세 이상 고령자를 고용보험의 피보험자로 1년 이상 고용하는 것이 확실하다고 인정되는 경우 사업주에게 보조금을 지급하는 제도이다. 지급되는 보조금은 특정취업곤란자 코스와 평생현역 코스로 구분된다.

특정취업곤란자 코스의 보조금 지급 대상에는 고령자 외에 장애인도 포함되지만, 여기서는 고령자를 중심으로 살펴본다. 보조금의 지급대상 연령은 60~64세로, 법정 정년이 지난 고령자가 노령연금의 수급 전에 노동시장에 취업하도록 지원하는 정책이다. 지급되는 보조금의 규모는 고령자가 취업한 일자리의 유형과 사업체 규모에 따라 달라진다(표 6-5 참조).

고령자가 중소기업의 주당 소정근로시간 20~30시간 단시간 일자리에 취업한 경우에는 40만 엔을, 단시간 외의 일자리에 취업한 경우에는 60만 엔을 지급한다. 중소기업 이외의 사업체에 취업한 경우에는 지급되는 보조금이 각각 10만 엔씩 차감된다. 고령자가 취업할 수 있는 모든 일자리를 지원하되, 상대적으로 중소기업의 전일제 일자리에 더 많은 보조금을 지급하는 셈이다.

〈표 6-5〉 특정 구직자 고용개발조성금 지급액과 지원기간

		지급액	지원기간
특정취업곤란자 코스	단시간 근로자 외	60만 엔(50만 엔)	1년(1년)
	단시간 근로자	40만 엔(30만 엔)	
평생현역 코스	단시간 근로자 외	70만 엔(60만 엔)	
	단시간 근로자	50만 엔(40만 엔)	

주: 괄호는 중소기업 외의 사업체 보조금.

자료: 厚生労働省 홈페이지, [https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou\\_roudou/koyou/kyufukin/tokutei\\_konnan.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/kyufukin/tokutei_konnan.html). 2021. 8. 30. 추출.

평생현역 코스는 사업주가 65세 이상 고령자를 고용한 경우에 지급하는 보조금이다. 특정취업곤란자 코스와 마찬가지로 주 30시간 이상의 일자리와 중소기업에 더 많은 보조금을 지급하며, 지원하는 금액은 각각 10만 엔씩이 추가된다. 특정취업곤란자 코스가 지원대상에 고령자 외에 장애인도 포함하는 것과 다르게, 평생현역 코스는 고령자만을 지원한다는 차이가 있다.

#### 나. 65세 이상 고용촉진조성금

일할 의사와 능력이 있는 고령자가 연령에 관계없이 일할 수 있도록 노동시장의 고령 노동력 수요를 늘리기 위한 제도이다. 2016년 10월 도입되었고, 65세 이상 계속고용촉진 코스, 고용관리개선 코스, 고령자 무기고용전환 코스로 구성되어 있다.

65세 이상 계속고용촉진 코스는 사업주가 ① 정년을 65세 이상으로 연장 또는 ② 폐지하거나, 근로자가 희망하는 경우 ③ 해당 기업 또는 ④ 다른 기업에서 65세가 넘어도 계속고용하는 제도를 도입하는 경우에 일시금의 형태로 지급하는 보조금이다. 사업주의 선택지에 따라 보조금을 차등 지원한다(표 6-6 참조).

고령 근로자가 다른 기업으로 이직하는 방식으로 계속고용하는 경우에는 고용이 보장된 연령에 따라 최대 5~15만 엔의 보조금을 지급한다. 본 기업에서 직접 고령 근로자를 계속고용하는 경우에는 그보다 많은 보조금을 지원한다. 고용을 보장하는 기간이 길수록, 기업이 더 많은 고령자를 고용하고 있을수록 지원되는 보조금이 증가한다.

정년을 조정하는 경우에 지원하는 보조금에도 비슷한 방식이다. 65세 이상으로 정년을 연장하되, 기존 정년에 비해 변화 정도가 5년 미만인 경우에는 비교적 적은 보조금이 지급되며, 기존 정년보다 5년 이상 연장한 경우에는 그보다 훨씬 많은 85~105만 엔의 보조금이 지급된다. 정년을 폐지했거나 70세 이상으로 연장한 경우에는 가장 많은 120~160만 엔의 보조금을 지급한다. 계속고용제도 도입과 마찬가지로, 기업이 고용하고 있는 60세 이상 고령자가 많을수록 지원되는 보조금이 증액된다.

〈표 6-6〉 65세 이상 고용촉진조성금 지급액(65세 이상 계속고용촉진 코스)

		지급액
65세 이상 정년연장	65세	25~30만 엔
	66~69세	5세 미만 5세 이상
정년폐지 또는 70세 이상 연장		120~160만 엔
본 기업에서 계속고용	66~68세	15~20만 엔
	69세	40~60만 엔
	70세 이상	80~100만 엔
다른 기업에서 계속고용	66~68세	5만 엔
	69세	10만 엔
	70세 이상	15만 엔

주: 5세 미만, 5세 이상은 정년 연령의 인상폭을 말함.

자료: JEED(2021: 3), 65歳超雇用促進助成金制度のご案内.

고용관리개선 코스는 사업주가 JEED(고령·장애·구직자 고용지원기구)의 승인을 받은 후, 고령자의 계속고용에 필요한 제도를 정비하는 경우에 경비의 일부를 보조금으로 지원한다. 고령자의 고용을 관리하는 제도의 범주에는 고령 근로자의 직업능력을 평가하는 제도, 인사제도, 단시간 근로와 재택근로 등을 포함한 유연근로제도, 고령 근로자 대상 교육·훈련제도, 건강관리제도 등이 포함된다.

지원하는 비율은 소요된 경비의 45~75% 수준이다. 기본 지원을 45%에서 중소기업과 생산성 요건을 충족한 기업에게 각각 15%의 보조금을 증액한 것이다.<sup>140)</sup> 대기업에 비해 경제적인 여유와 행정역량이 부족하지만, 상대적으로 많은 고령자가 속해 있는 중소기업에게 더 많은 보조금을 지원하는 구조이다.

고령자 무기고용전환 코스는 50세 이상이면서 법정 정년 미만인 계약직 근로자를 무기계약직으로 전환한 사업자에게 보조금을 지급한다. 무

140) 생산성(=부가가치/고용보험 피보험자 수)이 직전 3년 대비 6% 이상 상승하였을 경우 보조금이 증액된다. 또한 생산성 증가가 비록 1~6%에 그쳤더라도 보조금을 신청한 기업과 여신 거래 등이 있는 금융기관으로부터 해당 기업의 사업성(시장에서의 성장성, 경쟁우위성, 사업 특성 및 경영 자원, 강점 등)에 대한 평가를 조회하여 그 결과에 따라 보조금이 증액될 수 있다(厚生労働省, 2021).

기계약직으로 전환된 고령자는 최소 6개월 이상 계속고용되어야 한다. 지원되는 보조금은 중소기업이 48만 엔, 대기업이 38만 엔이고, 생산성 요건을 충족하는 경우에는 중소기업에 12만 엔, 대기업에 10만 엔의 보조금이 증액된다. 일본은 대부분의 기업이 정년제를 운영하고 있지만, 계약직 근로자에게는 법정 정년이 적용되지 않는다. 이 보조금 지급을 통해서, 고령자 고용확보조치의 효과를 높일 수 있다.

#### 다. 고령근로자 처우개선촉진조성금

사업주가 60~64세 고령 근로자의 임금수준을 개선하여 고용보험에서 지급하는 고령자고용계속급부의 수급액이 감소하는 경우, 고용보험 지출 감소의 일정 비율을 보조금을 지원하는 제도이다. 고령자고용계속급부는 60세 이후 기존 임금이 75% 미만의 임금을 받는 경우에 지급되므로, 사업주가 고용보험의 지출을 줄이려면 고령자의 임금 감소율을 25% 미만으로 줄여야 한다. 중소기업은 고용보험 지출 감소분의 4/5, 대기업은 2/3가 보조금으로 지급된다. 단, 2023년부터는 보조금 지급액이 고용보험 지출 감소분의 2/3(중소기업), 1/2(대기업) 수준으로 각각 조정될 예정이다.

#### 라. 기타 연령통합적 보조금

중고령자를 지급대상으로 한정하지 않는 보조금 사업에서도 고령자의 고용을 지원하는 역할을 수행하고 있다. 대표적으로, 2019년 시행된 중도채용지원보조금에서는 사업주가 중도채용계획에 따라 45세 이상 중고령자를 최초로 채용하는 경우에 60~70만 엔의 보조금을 지급하며, 해당 사업장이 3년 후에 생산성 요건을 충족하는 경우에는 30만 엔의 보조금을 추가로 지급한다.

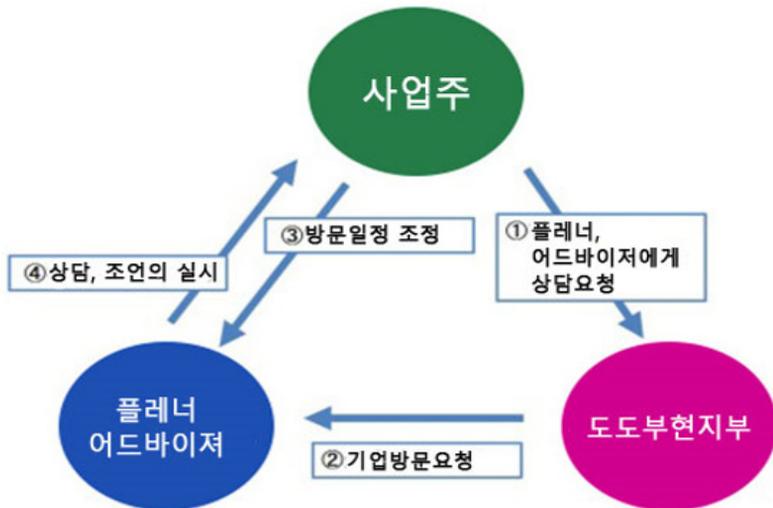
### 3. 고령자 고용지원 서비스

#### 가. 고령자 고용어드바이저 지원

일본은 1983년 도입한 정년연장어드바이저를 1986년부터 고령자고용어드바이저로 개편하였다. 고령자고용어드바이저는 JEED의 고령자고용상담사 교육과정을 이수한 전문가를 말하며, 고령자 고용확보조치, 65세 이상 고용촉진조성금의 고용관리개선 등에 참여하는 사업체의 요청에 따라 기업을 방문하여 구체적이고 전문적인 상담과 조언을 무상으로 제공한다(그림 6-9 참조).

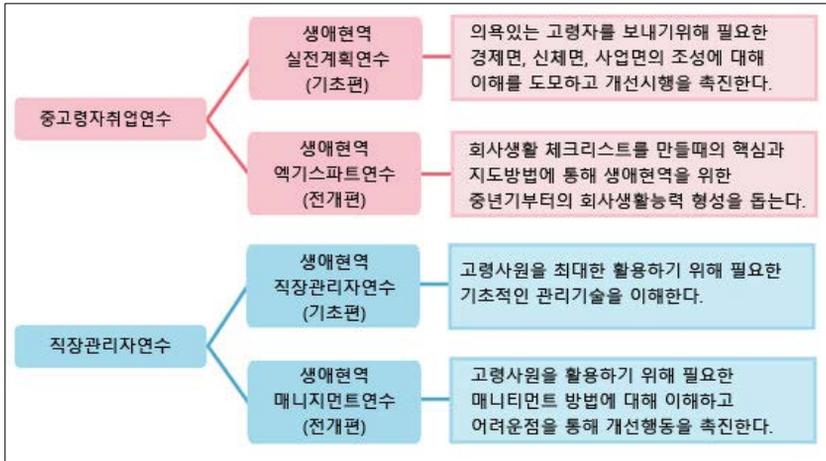
사업주가 고령자 고용을 위한 인사관리, 근로환경 개선 등을 희망하는 경우에는 기획서비스도 제공한다. 상담과 조언 과정에서 발견된 개별 과제(예컨대, 인사관리제도 정비, 임금체계 및 퇴직금 제도 정비, 근로환경 개선과 직무개발 등) 해결에 필요한 구체적인 개선안을 제공하며, 사업주는 제도 개선에 필요한 경비의 절반을 JEED로부터 지원받을 수 있다.

[그림 6-9] 고령자 고용어드바이저의 상담과정



자료: JEED 홈페이지, [https://www.jeed.go.jp/elderly/employer/advisary\\_services.html](https://www.jeed.go.jp/elderly/employer/advisary_services.html). 2021. 10. 20. 추출.

(그림 6-10) 취업의식 향상 교육과정 개요



자료: JEED 홈페이지, [https://www.jeed.go.jp/elderly/employer/startwork\\_services.html](https://www.jeed.go.jp/elderly/employer/startwork_services.html).  
2021. 10. 20. 추출.

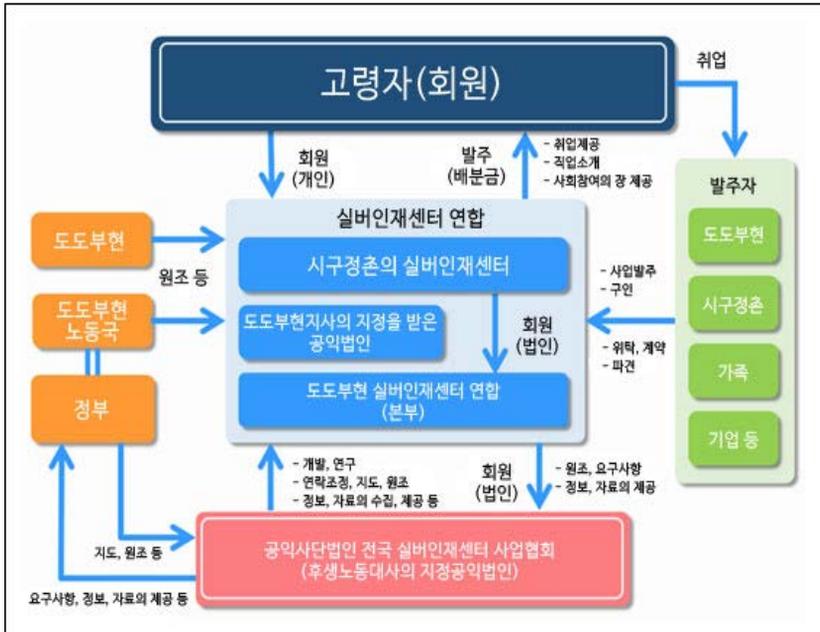
고령자 고용어드바이저는 중고령 근로자를 대상으로 취업의식 향상을 위한 교육서비스도 제공한다(그림 6-10 참조). 이 교육과정은 45세 이상의 중장년 근로자를 대상으로 하는 과정과 기업의 관리자를 대상으로 하는 과정으로 구분된다. 근로자 대상 교육은 중고령 근로자가 본인의 직업역량 수준을 인식하고, 역량 향상을 위한 동기를 부여하는 내용으로 구성된다. 관리자 대상 교육은 계속고용제도의 도입과 정착을 위해 고령 근로자의 특성을 이해하고, 관련 제도 정비와 관련된 내용을 포함한다. 기획서비스와 마찬가지로 교육 연구에 필요한 경비의 절반은 JEED가 지원한다.

그 밖에, 고령 인력의 활용을 위해 기업이 해결해야 하는 과제와 개선 방향을 진단하는 서비스도 제공한다.

#### 나. 실버인재센터 운영

실버인재센터는 정년퇴직 이후 임시적이고 단기적인 취업을 희망하는 고령자에게 지역사회에 밀착된 일자리를 제공하고 지역사회 활성화에 기여하는 사업이다. 정부와 지자체는 실버인재센터에 재정을 지원하고, 기관은 지역사회에서 고령자에게 적합한 일자리를 취합, 발굴하여 회원에

(그림 6-11) 실버인재센터 운영체계

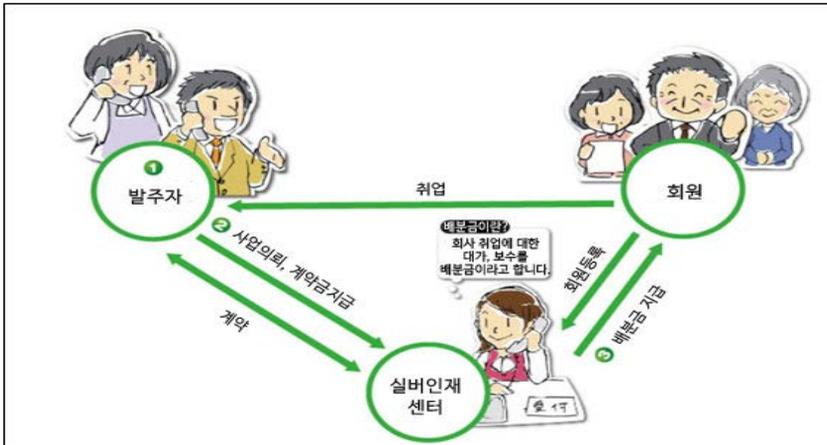


자료: 全國シルバー人材センター連合會 홈페이지, [http://www.zsjc.or.jp/about/about\\_02.html](http://www.zsjc.or.jp/about/about_02.html). 2021. 10. 20. 추출.

게 일자리를 제공한다(그림 6-11 참조). 입회 조건은 60세 이상의 미취업 고령자 중, 건강하면서 일할 의욕이 있는 사람이다. 고령자는 월 10일 또는 주 20시간 정도의 경미한 업무를 맡고, 그에 따른 배분금을 지급받는다. 전일제 또는 시간제 일자리의 취업을 알선하는 헬로워크와는 차이가 있다.

실버인재센터의 사업은 크게 다음의 세 가지로 구성된다. 첫째, 수탁사업을 수행한다(그림 6-12 참조). 실버인재센터가 지자체, 기업 등의 발주자와 특정 업무를 수탁하는 계약을 체결한 후, 회원으로 등록한 고령자에게 일자리를 제공한다. 고령자는 작업량에 따라 실버인재센터에서 배분금을 지급받지만, 센터와 회원 사이에 고용계약이 체결되는 것은 아니다. 지자체는 고령자에게 적합한 업종을 선정하여 위탁하는데, 실내외 청소, 가사원조, 아파트 관리, 수리, 일반사무, 가정교사 및 관광가이드 등의 업무들로 구성된다.

〔그림 6-12〕 실버인재센터 수탁사업 개요



자료: 静岡シルバー人材センター連合會 홈페이지, <http://www.shizuoka-ksjc.ne.jp/works.html>, 2021. 10. 20. 추출.

둘째, 실버과견사업을 수행한다. 고령자 회원이 실버인재센터 연합회와 고용계약을 맺고, 임시적이고 단기적인 일자리 또는 경미한 업무의 범위에서 과견처 기업의 업무를 수행한다. 수탁사업으로는 하기 어려운 전문적인 지식·경험이 요구되는 일도 포함될 수 있고, 회사의 다른 직원과 공동으로 일하는 것이 가능하다는 차이가 있다.

셋째, 유료직업소개사업을 수행한다. 실버인재센터 연합회는 고령자 고용안정법에 따라, 광역 지자체인 현 시사의 지정으로 실버인재센터에서 유료직업소개사업을 실시하고 있다. 직업소개 대상은 60세 이상의 정년 퇴직자 등이고, 소개하는 일자리는 임시적이고 단기적인 일자리 또는 경미한 업무로 제한된다. 주로 수탁사업으로 수행하기에 적합하지 않은 일자리가 대상이 된다.

#### 다. 평생현역촉진 지역연계사업<sup>141)</sup>

2016년에는 지자체 중심의 고령자 취업지원을 위해 평생현역촉진 지역

141) 厚生労働省 홈페이지 참고, [https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou\\_roudou/koyou/jigyounushi/page09.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/jigyounushi/page09.html). 2021. 10. 20. 접속.

연계사업이 시행되었다. 전국의 주요 헬로워크 300개소에 고령자의 재취업을 지원하는 평생현역지원창구를 설치하고, 생애경력설계와 재취업 지원 서비스를 제공한다. 특히, 65세 이상의 고령 구직자를 대상으로 신규 일자리를 발굴하고 재취업을 지원하는 업무에 초점을 두고 있다.

한편, 구직자 및 근로자의 생애경력설계를 위한 도구로 잡카드(job-card)를 활용하고 있는 점도 눈여겨볼 필요가 있다.<sup>142)</sup> 근로자가 상담원의 도움을 받아서 본인의 학력, 특성, 취업경험 및 직무경력 등을 작성하고, 이를 고용 프로그램에서 적극 활용하고 있다. 2008년 청년실업에 대한 대책으로 도입되었지만, 2015년부터는 생애 전 과정에서 활용하는 것으로 확대되었다.

#### 라. 산업고용안전센터의 커리어인재뱅크사업

산업고용안전센터는 1987년 3월 설립된, 실업이 없는 노동이동을 지원하는 전문기관이다. 센터는 다양한 사유로 인력 규모를 줄이려는 기업과, 추가 인력을 필요로 하는 기업의 정보를 수집하여 데이터베이스를 구축한다. 체계적으로 구축된 인력 및 구인정보에 기초해서 정보제공, 상담, 알선 등의 서비스를 무료로 제공한다(이호창, 2010). 커리어인재뱅크사업은 산업고용안전센터에서 60세 이상 70세 이하의 이직 또는 취업 의사가 있는 고령자를 구직자로 등록하고, 고령자의 능력을 활용하기 원하는 기업에게 소개하는 사업이다. 재직 중 또는 퇴직 후 1년 이내의 고령자가 주된 지원대상이다.

### 4. 사회보장제도 개선

#### 가. 공적연금제도의 개선

일본은 연금수급자가 노동시장에 참여해서 일정 기준 이상의 근로소득이 발생하는 경우에 연금급여를 감액하는 재직자 노령연금 제도를 운영

142) 厚生労働省 홈페이지 참고, <https://jobcard.mhlw.go.jp>. 2021. 10. 20. 접속.

하고 있다. 조기노령연금 수급자는 28만 엔, 65세 이상 연금수급자는 47만 엔을 넘으면 급여가 감액된다. 그러나 2022년 4월부터는 60~64세 노령연금 수급자의 연금급여 감액 기준을 65세 이상 수급자와 동일하게 47만 엔으로 상향 조정할 예정이다. 조기노령연금 수급자의 노동시장 참여를 높이기 위한 정책 변화로 볼 수 있다.

노령연금의 수급개시시점을 연기할 수 있는 제도도 조정되었다. 기존에는 조기노령연금과 마찬가지로 최대 5년까지만 연금수급의 연기가 가능했지만, 2020년 법개정으로 2022년 4월부터는 피보험자가 원하는 경우, 75세까지 노령연금의 수급을 미룰 수 있게 되었다. 일본은 65세 이후에도 재직자 노령연금을 감액하는 제도를 운영하고 있는데, 일정 수준 이상의 안정적인 근로소득 확보가 계획된 고령자의 경우에는 감액된 연금을 받는 것보다 노령연금의 수급시점을 연기하는 것을 선택할 수 있게 되었다.

이러한 공적연금제도의 변화는 일본에서도 서구와 비슷하게 노동시장 참여와 노령연금 수급의 경계가 모호해지고 있음을 보여준다. 고령자가 노동시장에서 은퇴하는 경로가 다양해진 것도 관련이 있다. 공적연금은 고령으로 노동시장에 참여하기 어려운 집단에게 연금급여를 지급하는 제도로 설계되었다. 조기노령연금도 연금수급개시연령 이전에 노동시장에서 은퇴하는 수단으로 사용되는 경향이 있었다. 특정 시점까지 노동시장에 참여하다가 연금수급을 기점으로 은퇴하는 것이 전형적인 경로였다.

최근에는 다른 양상이 달라졌다. 노동시장에 참여하는 고령자가 노령연금을 수급하거나, 반대로 노령연금 수급자가 추가적인 소득보전을 위해 노동시장에 참여하는 사례가 관측되고 있다. 일본은 서구의 복지국가에서 활용하는 부분연금이나 연기연금을 도입하지는 않았지만, 조기노령연금의 감액률을 낮추고, 재직자 노령연금의 감액 기준을 상향 조정하였다. 또한, 연기노령연금의 수급개시연령을 75세까지로 연기하여, 개별 고령자가 본인의 은퇴경로를 고려하여 노령연금의 수급을 조정할 수 있는 범위를 확대하였다. 이는 조기연금 수급자의 노동시장 참여를 활성화하고, 다양해진 은퇴경로를 제도적으로 반영한 변화로 해석할 수 있다.

### 나. 고용보험제도의 개선

고용보험에서는 2017년부터 65세 이후에 새로 취업한 고령자에게도 이직 시에 실업급여를 지급할 수 있도록 한 변화가 주목된다. 2016년까지는 65세 이전에 취업한 경우에 한하여 실업급여를 지급하였는데, 1984년부터 해당 기준을 적용해 왔다. 당시에는 65세 이상의 고령 이직자가 퇴직 후에 대부분 은퇴를 선택했고, 다시 노동시장에 참여하는 경우에도 단시간 일자리에 취업하는 경우가 많았다. 그러나 이후 고령자의 고용률이 높아지고, 주된 일자리에서 퇴직한 고령자가 노동시장에서 완전히 이탈하는 시점이 늦어지면서 고령 실직자의 재취업을 지원할 필요성이 증가했고, 이러한 변화를 제도에 반영한 것으로 해석할 수 있다.

최근에는 고용보험법의 개정으로 2022년 4월부터 65세 이상 고령자가 복수의 일자리에서 고용보험에 가입하는 것을 허용하기로 한 것도 중요한 변화이다. 이는 공적연금을 지급하는 고령자가 소득보전을 위해 복수의 단시간 일자리에 종사하는 경우에도 실직 후에 실업급여를 받을 수 있음을 의미한다. 연금수급자의 노동시장 참여를 활성화하기 위한 제도 변화로 볼 수 있다.

## 제4절 소 결

이 장에서는 일본의 고령 노동시장과 고령자 대상 사회보장제도 현황을 살펴본 뒤, 일본의 고령자 고용지원 정책을 고용확보조치, 보조금 사업, 고용서비스 사업으로 구분하여 검토하였다. 이에 기초하여 일본의 고령자 고용지원 정책이 한국에 주는 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 일본의 고령자 고용확보조치는 법정 정년의 추가적인 변화없이 고령 근로자의 은퇴 시점을 늦추고, 고용률을 높이는 효과를 보였다. 정년제와 고령자 고용확보조치는 일본의 고령자 고용지원 정책에서 가장 핵심에 위치한다. 65세까지의 고령자 고용확보조치는 정년제가 충분히

확산된 조건에서 시행되었고, 기업이 제도 변화에 대응할 수 있도록 충분한 시간을 두고 점진적으로 확대되었으며, 기업에게 선택권을 부여하여 정치적인 반발을 줄였다는 점 등이 긍정적인 성과의 요인으로 꼽힌다.

한국은 2016년에서야 60세 이상의 정년을 의무화했지만, 아직 60세의 법정 정년이 안착했다고 보기 어렵고, 정년연장의 효과에 대한 논란이 분분한 상황에서 정년의 추가적인 상향 조정을 논하기는 쉽지 않아 보인다. 하지만 국민연금의 수급개시연령은 이미 2013년부터 상향 조정이 시작되었고, 2033년까지 65세로 조정될 계획이다. 2021년 현재에도 정년 이후부터 노령연금의 수급까지 2년의 소득 단절 기간이 존재하고, 현재의 제도적 조건이 유지되는 경우에는 이 기간이 2033년까지 최대 5년으로 연장된다. 정년과 노령연금 수급 사이의 소득 단절 기간을 줄이기 위한 제도 개선이 시급한 상황이다. 정년을 유지하면서 고령자 고용확보조치를 활용하는 일본의 고용연장 방식은 한국이 참고할 수 있는 중요한 정책 사례이다.

다만, 고용연장을 의무화하기에 앞서 고려할 점들이 적지 않다. 먼저, 한국은 정년제를 운영하는 기업이 전체의 1/4에도 미치지 못한다. 30인 이상 기업으로 한정해도 1/4의 기업은 정년제를 운영하지 않고 있다. 65세까지 고령자 고용확보조치를 확대하는 과정에서 일본의 대다수 기업들은 정년연장이나 폐지 대신 재고용 중심의 계속고용제도 도입을 선택하였다. 정년퇴직한 고령자를 새로운 고용조건하에서 재고용하는 방식이 고령 근로자의 고용기간 연장에 효과를 보이기 위해서는, 정년퇴직하는 근로자의 비중이 확보되어야 한다. 한국에서 계속고용제도가 긍정적인 효과를 보이려면, 정년제를 운영하는 기업의 비중을 늘리거나, 정년을 운영하지 않는 기업에게 적용할 수 있는 별도의 제도를 신설하는 등의 추가적인 고민이 필요하다.

또한, 일본과 한국의 인구고령화 속도 차이를 고려해야 한다. 인구정책은 현재의 인구구조 관련 이슈에 대한 대응이면서, 미래의 인구변화로 인한 문제를 준비하는 과정이기도 하다. 2000년, 일본의 고용확보조치 노력 의무 부과를 10년 후인 2010년의 고령화수준(23.0%)에 대한 준비라고 보면, 2021년의 한국은 해당 수준에 7년 후인 2028년이면 도달하게 된다. 고

령자 고용확보조치가 성과를 낼 수 있는 조건이 갖춰져 있지 않지만, 고령자 고용기간 연장의 필요성은 더 큰 상황이라고 볼 수 있다. 제도를 단계적으로 확대한 일본의 사례를 참고하되, 보완적인 제도의 도입과 함께 보다 신속하게 확대하는 방안을 검토할 필요가 있다.

둘째, 일본은 고령자 고용확보조치를 보완하는 목적으로 다양한 보조금 제도를 활용하고 있다. 재고용 중심의 계속고용제도는 정년제를 운영하는 사업체 내에서도 정규직 근로자에 한해서만 효과가 발생하며, 계약직 근로자에게는 적용되지 않는다. 일본은 50세 이상 정년 미만의 계약직 고령자를 무기계약으로 전환하는 사업주에게 보조금을 지원하여, 고용확보조치의 대상이 되는 고령자가 늘어날 수 있도록 지원하고 있다.

고용확보조치의 보호 대상에서 제외된 고령 근로자에게도 별도의 보조금을 지원한다. 고용확보조치로 재고용 시의 근로조건은 사업주와의 협의로 결정되는데, 그에 만족하지 않는 고령자는 재고용보다 재취업을 희망할 수 있다. 계약이 종료된 고령 근로자도 노령연금의 수급시점까지의 생계유지를 위해 재취업을 필요로 한다. 일본은 60세부터 65세까지의 고령 근로자를 1년 이상 장기고용하는 사업주에게 보조금을 지급하고 있다. 사업주 대상 보조금 지급은 고령 노동력에 대한 노동시장의 수요를 늘리는 효과가 있다.

또한, 정년 이후의 재고용이나 재취업 시의 임금 감소를 완화하기 위한 제도적 지원도 운영하고 있다. 일차적으로는 고용보험제도에서 고령자 계속기본급부를 지원한다. 피보험기간 등의 요건을 충족한 고령 근로자가 60세 시점보다 임금이 75% 미만으로 감소하는 경우, 현재 임금의 최대 15%를 지원한다. 간접적으로는 사업주에게 보조금을 지원해서, 고령 근로자의 임금수준을 60세 시점의 75% 이상으로 개선하도록 유도한다.

그 밖에, 65세 이후의 고령자 고용을 높이기 위한 지원금도 운영한다. 고령자 고용확보조치로 고용을 유지한 고령자를 65세 이후에도 계속고용한 사업주에게는 65세 이상 고용촉진조성금을 지원하고, 그 외의 방식으로 65세 이상 고령자를 고용한 사업주에게는 특정 구직자 고용보조금의 평생현역 코스로 지원하고 있다.

일본이 운영하는 다양한 고령자 대상 보조금은 고령자 고용확보조치가

효과적으로 작동할 수 있도록 보조하고, 고용확보조치의 보호에서 벗어나 있는 고령 근로자들을 지원하는 역할을 수행하도록 촘촘하게 설계되어 있다.

한국이 일본과 유사한 방식으로 재고용 중심의 고용연장제도를 도입하는 경우, 고령자 관련 보조금 제도의 전면적인 재설계가 요구된다. 보조금 검토가 필요한 부분은 다음과 같다. 우선은, 계속고용제도의 대상이 되는 집단을 확보해야 한다. 고령 임금근로자들이 조기퇴직보다 정년까지의 고용을 선호할 수 있도록 인센티브를 부여하고, 사업주에게는 계약직 근로자들을 정규직으로 전환하도록 유도할 필요가 있다.

다음으로, 정년제를 운영하지 않는 사업체에 종사하는 고령 근로자의 고용안정성을 높이고, 정년 이후의 고령자 재취업을 활성화하기 위한 제도적 지원이 요구된다. 고령자의 재취업을 지원하는 보조금과 고령 근로자의 장기 고용에 대한 보조금을 차등적으로 설계하면, 재취업한 일자리의 질적인 향상을 기대할 수 있다.

마지막으로, 재정적인 여력이 된다면, 재고용 및 재취업 과정에서의 임금감소를 완화하고, 노령연금 수급 이후까지의 고용기간 연장을 지원하는 보조금 도입도 검토할 가치가 있다. 65세 이후의 실직자에게 실업급여 지급을 확대하면, 재취업 과정에서 발생하는 근로조건의 악화를 줄이는데 도움이 될 수 있다.

셋째, 일본은 고령자고용어드바이저 사업을 통해서, 고령자의 고용과 관련된 제도 개선안을 제안하고, 제시된 방안에 맞춰서 개별 기업의 제도를 개선하는 경우에 관련 비용의 일부를 지원하고 있다. 국가 차원에서 전체적인 제도 개선 방향을 제시하는 것도 의미가 있지만, 결국은 개별 사업장에서의 변화들이 뒷받침되어야 한다. 컨설팅과 비용 지원을 결합한 방식은 개별 기업에서의 실질적인 변화를 이끌어 낼 수 있다는 점에서 검토할 가치가 있다.

한국에서도 장기적으로 고령자의 고용기간 연장이 노동시장에서 자리를 잡으려면 직무와 성과에 따라 적절한 임금을 지급하는 합리적인 임금 체계로의 개편이 요구된다. 과도한 연공성을 단계적으로 줄여 나가는 기본방향을 설정하되, 산업과 업종 등 개별 사업장의 특성을 고려하여 실질

적인 변화를 창출할 수 있어야 한다. 주변 환경의 변화를 고려하여 임금 체계를 개편할 수 있는 대기업과 다르게, 중소기업에서는 개별 기업에게 적합한 방식의 제도 개선을 고민할 재정적, 인적 역량이 충분하지 않은 경우가 대부분이다. 최근 확대되고 있는 임금체계 컨설팅을 확대하고, 고령 근로자 고용 관련 제도 개선이 소요되는 비용을 지원하는 방안을 검토할 필요가 있다.

## 제7장 결론

### 제1절 분석결과 요약

이 연구에서는 주요 국가들을 대상으로, 고령자 고용촉진 정책의 사례를 검토하였다. 비교 대상 국가로는 독일, 핀란드, 영국, 네덜란드, 일본을 선정하였다. 독일과 일본은 한국보다 먼저 초고령사회를 경험하고 있는 국가이고, 핀란드와 네덜란드, 영국은 최근에 고령자 고용과 관련하여 주목할 만한 성과를 보인 국가이다. 복지국가 체제(welfare regime)를 기준으로 보면, 보수주의 국가로 독일을, 사민주의 국가로 핀란드를, 자유주의 국가로 영국을 포함하고, 유연안정성(flexicurity)을 강조하는 국가로 네덜란드, 우리나라와 사회문화적, 제도적 특성이 비슷한 일본의 고령자 고용 정책을 비교한다는 의미가 있다.

제2장에서는 독일의 고령자 고용지원 정책을 검토하였다. 독일은 전일제 임금근로 일자리에서 노령연금의 수급개시연령에 맞춰 은퇴하는 경로가 전형화된 국가였지만, 2000년대 이후에는 은퇴경로가 다양해지는 경향을 보인다. 2009년까지는 근로시간 단축을 통한 점진적 은퇴를 확대하고, 임금 감소의 일부를 보조금으로 지원하는 정책을 시도했으나, 조기퇴직이 증가하자 보조금 지원을 폐지하였다. 최근의 정책에서 가장 주목되는 시도는 기존의 부분연금제도를 유연연금으로 확대하여, 고령자가 조

기연금을 더 적극적으로 활용할 수 있도록 조치한 것이다. 조기연금 수급자에게 부과된 근로소득 제한선을 상향 조정하고, 추가 보험료 납입으로 연금급여를 다시 증액할 수 있도록 한 것도 주목할 변화이다.

한 가지 더 참고할 만한 현상은 연금수급자가 보충적인 소득 획득에 미니잡을 활용하는 사례가 증가하고 있다는 점이다. 다만, 독일에서는 공적연금제도가 충분히 성숙하였고, 급여수준도 높다는 점에서 한국과는 제도적 배경에 큰 차이가 있다는 점에 유의해야 한다. 그 외에, 52세 이후 고령자에게 다른 방식의 고용계약을 허용하는 조치도 참고할 수 있다.

제3장에서는 핀란드의 정책 사례를 살펴보았다. 핀란드는 고령자 고용 창출을 위해 단기적인 고용정책을 열거하는 것이 아니라, 고령화에 대응하기 위해 사회가 전면적으로 바뀌어야 한다는 인식에서 정책을 설계하였다. 그 중심에는 체계적으로 재구성된 작업능력(workability) 개념이 위치한다. 1990년대 이후 시행된 고령자 고용지원 프로그램들은 개인의 역량 외에 가족, 직장, 사회 전체의 변화를 통해 고령자의 작업능력과 고용가능성 향상을 목표로 하였다. 역량개발, 노동환경, 작업조직의 정책과 문화, 교육인증체계, 사회 인식 변화 등을 포함하였다.

고용보조금이나 직업훈련은 초기에 고령 근로자에게 초점을 두고 제도가 만들어졌지만, 이후에는 모든 근로자를 대상으로 하는 제도로 확대되었다. 보편적인 복지국가를 추구하는 지향이 반영된 것으로 판단할 수 있다.

제4장은 네덜란드의 고용지원 정책을 검토하였다. 네덜란드에서 최근의 고령자 고용률 증가는 시간제 일자리에 종사하는 여성 고령자 증가에 기인한다. 네덜란드의 시간제 일자리는 제도적 환경들로 인해 비교적 괜찮은(decent) 일자리로 기능하고 있다. 고령자 고용에 있어서도 유연안정성 모델이 작동하고 있다.

네덜란드는 사회보장급여의 관대성을 낮추고, 고용기간 연장 시의 재정 인센티브를 강화하였고, 이는 고령자들의 은퇴를 늦추는 데 효과적으로 작용하였다. 조기퇴직 시에 연금급여에 대한 세제 지원을 중단하고, 은퇴를 늦출수록 더 낮은 세율을 적용하는 제도 지원은 강한 제도적 유인을 제공하고 있다.

고령자의 고용가능성 제고를 위해, 직업훈련 및 평생학습 강화, EVC를

통한 체계적인 직무능력 검증을 도입한 것도 눈에 띄는 변화이다. 고령자 신규 채용 시의 보조금 지급 외에 고령자에 대한 세제혜택도 고령자 고용 촉진에 효과를 보이고 있다.

제5장은 영국의 사례를 분석하였다. 영국의 고령자 고용지원 정책은 연금수급연령으로 대상자를 구분하지 않고, 모든 고령자들을 포괄하는 연령통합적 특성을 보인다. 영국의 고령자 고용지원 정책은 고령자의 노동공급 확대를 위한 인센티브 확대, 고령 근로자에 대한 연령차별 제거에 초점을 두고 있다. 정년제가 폐지되었지만, 노동시장에 고령자의 일자리를 늘리기 위한 직접일자리 창출이나 보조금 지원 정책은 거의 관측되지 않는다는 점에서 다른 나라의 정책과는 차이가 있다.

고령자의 생산성을 높이기 위한 정책도 우선순위에서 벗어난 것으로 보인다. 2017년 기존의 적극적 노동시장 정책인 워크 프로그램(work programme)이 워크 앤드 헬스 프로그램(work and health programme)으로 대체되는 과정에서 예산이 1/10 수준으로 감소했고, 참여 대상도 장애인, 특정 취약집단(노숙인, 군 전역자 등), 장기실업자로 제한되었다.

유연근무제를 활용해서 계속고용 가능성을 높이거나, 기업연금으로 노후의 안정적인 소득을 보장받을 수 있는 집단은 안정적인 일자리에 종사하는 고령자로 제한되는 경향을 보인다는 점에 주의할 필요가 있다.

제6장은 한국과 비슷한 배경을 지닌 일본의 정책 사례를 검토하였다. 일본의 고령자 고용지원 정책은 정년을 연장하지 않은 조건에서 시간을 두고 단계적으로 추진되고 있다. 지원 제도를 도입하고, 노력의무를 부과한 이후에 의무화를 시행하는 절차, 기업에게 복수의 선택지를 제공하고 최종 판단은 기업이 직접 결정하는 절차 등은 참고할 필요가 있다고 판단한다.

일본의 고령자 고용확보 조치는 정년연장 없이 고령자의 고용기간을 연장하는 효과를 보인 것으로 평가된다. 그러나 재고용된 고령자의 임금 이 큰 폭으로 감소하는 등의 문제가 관측되고 있고, 연금수급연령이 추가로 상향 조정된 이후에도 현재의 제도가 잘 작동할 것인지에 의문이 제기되고 있다.

일본은 연공성이 강한 임금체계를 직무급 중심으로 전환하는 노력에

컨설팅을 제공하고, 비용을 지원하는 사업을 운영하고 있다. 고령자의 고용을 촉진하기 위한 다양한 보조금 사업도 한국에 좋은 참고 사례가 될 수 있다.

## 제2절 정책 제언

고령자의 고용기간 연장은 장기적인 생산가능인구 감소로 인한 충격을 완화하고, 인구고령화로 인한 정부의 재정지출 부담을 줄이며, 고령자의 삶의 질 향상에 기여할 수 있는 정책 대안으로 여겨진다. 한국에서도 고령 근로자의 주된 일자리 퇴직 시점을 늦추고, 퇴직 후에는 재고용이나 재취업을 할 수 있도록 지원하며, 노동시장에서 일자리를 찾기 어려운 고령자에게는 정부가 직접 재정을 투입하여 일자리나 사회활동 기회를 확대하고, 고령자의 생산성을 높이기 위한 다양한 정책들이 시행되고 있다.

그러나 2016년 시행된 60세 이상 정년무화 조치는 아직 시장에서 자리를 잡았다고 보기 어렵고, 정책 효과에 대한 의견이 분분하다. 주된 일자리에 계속 남아있는 고령자의 비율이 늘고 있지만, 조기퇴직 증가, 청년이나 준고령자 일자리 축소 등에 대한 우려가 제기되고 있다. 은퇴 후 노령연금 수급까지의 소득 단절에 대응하기 위해 추가적인 정년 연장이 필요하다는 요구가 있지만, 단시간 내에 제도 변화를 기대하기는 쉽지 않아 보인다.

노동시장에서의 고령 노동력 수요 감소를 완화하고, 고령자의 소득감소를 보전하는 목적을 지니는 고령자 고용지원 보조금 정책은 폐지와 신설이 반복되고 있다. 2016년에는 고령자 고용연장지원금이, 2018년에는 임금피크제지원금이 폐지되었고, 2019년에는 장년 근로시간단축지원금의 근로자지원금이 폐지되고, 사업주 지원분만 워라벨 일자리장려금에 통합되었다. 2020년에는 60세 이상 고령자고용지원금이 폐지되었고, 고령자 계속고용장려금이 도입되었다. 각종 보조금의 변화가 빈번한 상황은 고령자 고용 정책과 관련한 장기적인 플랜이 분명하지 않은 현실을 반증한다.

정부 재정을 통한 직접일자리 사업은 2000년대 이후 지속적인 확대 추이를 이어가고 있다. 현 정부에 들어서는 신중년 대상 일자리 사업과 노인일자리 사업을 포함하는 고령자 대상 일자리 사업이 큰 폭으로 확대되었다. 이러한 사업은 신규 고용의 창출, 심각한 수준의 노인 빈곤 완화에 직접적인 효과를 보이지만, 여러 사업들 사이의 대상 중복 이슈, 반복 참여의 제한 여부, 창출된 일자리의 낮은 질 등에 대한 논란이 여전히 제기되고 있다.

고령자의 작업능력과 생산성을 높이고 재취업을 지원하는 고용지원 서비스와 교육, 훈련 프로그램도 꾸준히 확대되어 왔다. 그러나 고령자들의 참여율이 저조하고, 프로그램의 낮은 성과가 개선되지 않으면, 단기적으로 가시적인 정책 효과를 기대하기는 어려워 보인다. 게다가 최근에 고령기에 진입하는 코호트는 이전의 고령자 집단에 비해 교육수준과 건강수준이 높고, 경제적으로 여유가 있는 비중이 높은 등의 차이를 보인다. 고령자 집단 내의 이질성이 커지는 조건을 고려하여 프로그램을 다양화하고 고령자의 특성에 따른 맞춤형 지원을 강화해야 한다.

요컨대, 한국은 정년의 추가연장 없이 고령자의 고용기간을 연장하고, 노동시장의 수요 감소를 완화하기 위한 보조금 정책을 정비하며, 직접일자리 사업의 효과성을 제고하고, 고령자의 생산성을 향상하기 위한 정책적 대안이 요구되는 시점에 있다. 이에 대해, 앞서 검토한 주요 국가들의 정책 사례를 중심으로 정책의 개선방안을 논의하였다.

첫째, 정년 이후 노령연금 수급까지의 소득 단절 기간을 줄이기 위해서는 일본에서 시행한 고령자 고용확보조치를 참고할 수 있다. 일본은 60세의 법정 정년을 유지하면서, 60대 초반 고령자의 고용률을 큰 폭으로 개선하였다. 2000년부터 단계적으로 사업주에게 노력의무 부과, 제한적인 의무화를 시행했고, 2025년 전면적 의무화를 앞두고 있다. 일본이 고용확보조치의 노력의무를 부과한 2000년의 고령화 비율은, 2021년의 한국과 비슷한 수준이었다. 그러나 한국의 고령화 속도가 당시 일본보다 빠르게 진척되고 있다는 점, 이미 소득 단절 기간이 시작되었고 2033년에는 최대 5년까지 연장될 예정이라는 점 등을 고려하면 정책의 확대가 더 시급하다고 볼 수 있다. 다만, 일본과 다르게 한국은 정년제를 운영하는 사업체의

비중이 크지 않다는 점에서 보완적인 정책을 같이 고민할 필요가 있다.

둘째, 정년이 지난 고령 근로자의 점진적 퇴직을 지원하기 위해, 유연근로제를 활용하는 방식이 도움이 될 수 있다. 독일에서는 고령 근로자가 근로시간을 절반으로 줄이고, 연방고용공단에서 감소한 임금의 일부를 지원하는 방식의 점진적 퇴직제도를 활용한 바 있다. 영국에서는 유연근로제 적용대상이 확대된 2010년 이후, 고령자를 위한 고용환경 조성을 위해 유연근로제를 활용하는 사례가 늘고 있다. 네덜란드에서는 2000년에 이미 근로시간조정법을 도입하였고, 근로자가 근로시간, 장소의 조정을 요청하면, 사업주는 특별한 사유가 없을 경우 그 요구를 수용해야 한다. 근로시간 단축을 동반한 유연근로제의 확대는 사업주의 인건비 부담을 줄이고, 근로자의 시간당 생산성을 높여주며, 근로자에게 퇴직 이후를 준비할 시간을 확보해주는 등의 장점이 있다.

셋째, 고령 근로자가 종사하는 일자리의 질을 보장하기 위한 정책 검토가 필요하다. 노동시장에서 고령 근로자에 대한 수요가 감소하는 조건에서, 고령 노동력의 공급 증가는 임금을 포함한 근로조건을 낮추는 요인으로 작용할 수 있다. 독일에서는 취업역량이 낮은 고령 근로자를 1년 이상 고용하는 경우, 12~36개월 동안 임금의 일부를 보조금으로 지급하는 방식으로 고령 근로자의 장기 고용에 인센티브를 부여하고 있다. 네덜란드에서는 시간제 일자리 종사자에게도 유급휴가를 보장하고, 교육훈련이나 상여금 등에서 차별을 받지 않도록 법적 장치들을 보완하였다. 근로시간과 장소 등의 조건에서 유연한 방식을 확대하되, 최소한의 일자리 질이 유지될 수 있도록 지원하는 제도가 같이 시행되어야 한다. 일본에서는 65세 이후에 새로 취업한 고령 근로자에게도 실업급여를 보장하는 방향으로 제도의 포괄범위를 확대하였다. 실업급여의 수급은 일자리를 탐색할 기간을 보장하여 재취업 일자리의 질적 향상으로 이어질 수 있다.

넷째, 고령자의 생산성을 높이고, 재취업을 지원하기 위한 교육·훈련 제도 및 고용지원 서비스 개편이 필요하다. 현재의 고령자 대상 훈련제도는 이직 전후의 기간에 한정되어 실질적인 효과를 보이기 어렵다. 네덜란드에서는 APL-EVC를 활용하여, 공식적인 교육 및 프로그램 참여로 획득한 자격 외에, 무형식(non-formal), 비형식(informal)적으로 획득한 숙

런도 전문가 검증을 통해 인정하는 절차를 도입하였다. 고령 구직자의 특성을 고려하여 맞춤형 고용서비스를 지원하도록 caseworker를 활용하고 있는 점도 주목할 만하다. 핀란드에서도 비공식적인 교육과 훈련을 인정하는 법안을 시행하였으며, 유급교육휴가가 보장되지 않더라도 근로자가 자발적으로 학습을 받을 수 있도록 성인교육수당제도를 도입하였다. 근로자가 생애과정에서 습득한 숙련을 인정받고, 취업 중에도 이후의 과정을 준비할 수 있도록 평생학습체계를 구축하며, 이직 시에는 특성에 따라 적절한 프로그램에 참여할 수 있도록 제도의 전면적인 개편이 필요하다.

다섯째, 장기적으로 고령자의 고용기간 연장이 자리를 잡기 위해서는 직무와 성과에 따라 보상하는 합리적인 임금체계의 개편이 요구된다. 과도한 연공성을 단계적으로 줄여 나가는 기본방향을 설정하고, 산업과 업종별 특성을 고려하여 세부적인 모델을 조정하면서 시행해야 한다. 일본에서는 정해진 교육과정을 이수한 전문가가 임금체계를 포함한 제도 개선 상담을 제공하고, 그에 따라 제도를 개선하는 경우에는 관련 비용의 일부를 지원하고 있다. 임금체계 개편이 장기간 지체되고 있다는 점을 고려하면, 개별 사업장에서 실질적인 변화를 가져올 수 있는 제도적 지원이 도움이 될 수 있다.

여섯째, 장기적으로는 노동시장 참여와 연금수급의 이분법적 구분을 넘어서기 위한 연금제도의 개편을 검토할 필요가 있다. 현재의 연금제도에서는 정년 이후 근로소득이 감소하여 추가적인 소득이 필요한 경우에, 조기노령연금을 수급하는 것 외에는 연금을 활용할 수 있는 방법이 없다. 핀란드에서는 연금급여의 25% 또는 50%를 선택하여 미리 수급할 수 있는 파트연금을 운영하고 있다. 이 제도를 활용하면 연금급여 전부를 조기에 수급하지 않고, 필요한 부분만 조기에 수급하는 것이 가능하다. 독일에서는 그보다 유연한 유연연금제도를 도입하였다. 연금을 수급하는 중에도 보험료 납부를 통해 다시 연금급여를 보충할 수 있다는 점에서, 근로자가 선택할 수 있는 범위가 크게 넓어졌다.

보고서에서 살펴본 국가들은 각각의 방식으로 고령자 고용에서 소기의 성과를 보여주었다. 다만, 다른 국가의 정책 사례를 한국에 그대로 적용하는 것은 무리가 있다. 국가에 따라 고령 노동시장의 특성과 사회보장제

도 배경의 차이가 상당하기 때문이다. 개별 정책의 도입배경, 설계, 효과 등을 종합적으로 검토하고, 국가별 사회문화적 차이, 제도적 차이 등을 고려해야 한다. 주요 국가들의 정책 사례가 한국의 고령자 고용촉진 정책의 발전에 기여할 수 있기를 기대한다.

## 참고문헌

- 강성호·류건식·김동겸(2017), 『퇴직연금 환경변화와 연금세제 개편 방향』, 보험연구원.
- 강신욱·강희정·고숙자·김동현·최효진(2018), 『주요국의 사회보장제도 1: 네덜란드의 사회보장제도』, 나남.
- 경사노위(2016. 3. 30), 네덜란드 노동시장 개혁, [http://www.eslc.go.kr/bbs/data/view.do?menu\\_idx=2315&bbs\\_mst\\_idx=BM0000000283&data\\_idx=BD0000000014&tabCnt=&root\\_yn=Y](http://www.eslc.go.kr/bbs/data/view.do?menu_idx=2315&bbs_mst_idx=BM0000000283&data_idx=BD0000000014&tabCnt=&root_yn=Y)에서 발췌.
- 권순미(2018), 「발전주의 복지국가에서 사회투자국가로: 일본 사례를 중심으로」, 『한국사회정책』 25 (1), pp.231~257.
- 권혁·김근주·황수옥·최홍기(2019), 『가족돌봄 등을 위한 근로시간 단축제도 현장안착 방안』, 고용노동부.
- 김경환(2018), 「영국 복지의 조건부 경향과 과제」, 『국제사회보장리뷰』 7, pp.115~120.
- 김도균(2019), 「발전국가와 복지대체수단의 발달: 한국과 일본 비교연구」, 『경제와 사회』 124, pp.357~383.
- 김소영(2019), 『고령사회에서의 정년연장의 쟁점과 외국의 입법 및 정책 동향』, 한국법제연구원.
- 김수린·이철희·변금선·이승호·신희균·김혜진·민진홍(2019), 『신노년세대 노동시장 전망과 노인일자리 수요 추계 연구』, 한국노인인력개발원.
- 김원섭·최옥금·최인덕(2019), 『주요국의 공적 노후소득보장제도 수급요건에 관한 연구』, 국회예산정책처.
- 김원섭(2018), 「독일 리스터연금제도의 평가와 시사점」, 『한국사회정책』 25 (3), pp.279~303.
- 김태영·박영언(2012), 「일본정년제도 변화와 고령자 고용창출에 관한 연

- 구: 일본기업의 고용사례를 중심으로, 『일본문화학보』 52, pp.329~350.
- 김학노(2004), 「네덜란드 모델의 성과와 한계」, 『한국정치학회보』 38 (3), pp.411~434.
- 남재욱(2017), 「노동시장 변동에 따른 실업 관련 제도의 변화와 성과 연구: 유럽 9개국 사례 비교를 중심으로」, 연세대학교 사회복지대학원 박사학위논문.
- 노대명·김상호·우해봉·최영준·Goishi Norimichi·김예슬(2020), 『각국의 고령화 단계별 대응방안 연구 및 정책방향』, 한국보건사회연구원.
- 박효숙(2017), 「일본의 고령기 소득보장제도: 고연령자에 대한 고용정책과 연금정책의 접속(관계)을 중심으로」, 『사회보장법연구』 6 (2), pp.35~60.
- 배준호·김규관·김명중·문성현·최동연(2018), 『일본의 사회보장제도』, 한국보건사회연구원·나남.
- 신영규(2021), 「핀란드의 고령자 고용 정책 - 고용보조금과 직업훈련」, 한국노동연구원 연구과제 자문원고.
- 오인제(2015), 「러시아 정세, 핀란드 경제의 발목을 잡을까?」, KOTRA, 2015. 8. 12., <https://news.kotra.or.kr>.
- 오인제(2021), 「핀란드 산업 개관」, KOTRA, 2021. 6. 10, <https://news.kotra.or.kr>.
- 우승명(2019), 「21세기 독일 연금개혁과 패러다임의 전환: ‘지출 지향’에서 ‘수입 지향’ 연금정책으로」, 『한국사회복지학』 71 (2), pp.65~90.
- 윤문희(2019), 「일본의 실업등급부와 재취업」, 『국제노동브리프』 11월호, pp.33~47.
- \_\_\_\_\_ (2021), 「65세 이상 고령자의 고용보험 적용에 관한 연구」, 한국노동연구원 자문원고.
- 이병희·이승호·김근주(2020), 『중장년 고용장려금 재정지원 방향 연구』, 고용노동부.
- 이승길(2009), 「유럽연합의 차별금지」, 『노동법논총』 15, pp.233~266.
- 이승영(2020), 「영국의 인구고령화와 노인빈곤」, 『국제사회보장리뷰』 14,

- pp.67~78.
- 이승윤·남재욱(2018), 「네덜란드 근로시간 유연화와 사회보장제에 대한 사례연구: 시간비례원칙을 중심으로」, 『사회보장연구』 34 (2), pp. 125~155.
- 이승협(2014), 「독일 미니잡의 고용 현황과 특징」, 『노동리뷰』 110, pp.5~24.
- 이승호·변금선·고혜진(2019), 『근로생애와 고령노동』, 한국노동연구원.
- 이호창(2010), 『일본기업의 출향제도연구』, 중소기업고용개선위원회.
- 장지연(2015), 『실업보험 제도개편 및 역할변화 국제비교』, 한국노동연구원.
- 전병유(2011), 「기획연구: 외국의 시간제 근로: 네덜란드에서의 시간제 근로의 현황과 정책」, 『산업노동연구』 17 (1), pp.265~292.
- 정민아(2014), 「영국의 퇴직연금 자동가입제도」, 『국제노동브리프』 12 (9), pp.61~67.
- 정인영·정창률·권혁창(2017), 『영국의 공·사적 연금제도 연구』, NPS 국민연금공단 국민연금연구원.
- 정진호·이승호·최형재(2020), 『60세 정년연장 의무화의 고용효과』, 고용노동부·한국노동연구원.
- 정희정(2006), 「네덜란드 노동시장 활성화 정책: 장애보험의 개혁」, 『국제노동브리프』 4 (2), pp.75~85.
- 조성혜(2009), 「독일의 고령자 고용촉진법제」, 『노동법학』 29, pp.289~324.
- 주무현·김준영·권태희·김은영·이정우·지은정(2020), 『기업의 고용연장 활성화를 위한 정책 방안 연구』, 한국고용정보원.
- 주보혜·임정미·노법래·신영규·임새아·정희선(2019), 『국제기구와 주요 선형 국가의 고령화 대응 정책 분석』, 한국보건사회연구원.
- 지은정(2006), 「중고령자의 퇴직전환 및 노후소득보장과 점진적 퇴직 지원」, 『한국사회복지학』 58 (3), pp.135~168.
- 차진아(2011), 「독일의 차별금지법 체계와 ‘일반적 평등대우법’의 역할」, 『공법연구』 40 (1), pp.327~356.
- 최홍기(2011), 「고령사회에서의 고령자 고용정책」, 『노동연구』 21, pp.151

~188.

한형서(2006), 「네덜란드 폴더(Polder) 모형에 관한 학습과 비판적 고찰」,  
『유럽연구』 23, pp.283~307.

황수옥(2016), 「독일 일반평등대우법상 고용에서의 간접차별과 시사점」,  
『산업관계연구』 26 (4), pp.31~56.

Altmann, R.(2015), *A New Vision for Older Workers : Retain, Retrain, Recruit*, <https://www.gov.uk/government/publications/a-new-vision-for-older-workers-retain-retrain-recruit>, 2021. 8. 2. 검색.

Anderson, K. M.(2012), “The Netherlands: Reconciling labour market flexicurity with security in old age,” in Hinrichs K., M. Jessoula (eds), *Labour Market Flexibility and Pension Reforms*. Palgrave Macmillan, London, pp.203~230.

Anderson, K. M.(2016), *ESPN Thematic Report on Retirement Regimes for Workers in Arduous or Hazardous Jobs : The Netherlands*, European Social Policy Network(ESPN), European Commission, Brussels.

Arnkil, Robert, Merja Hietikko, Kati Mattila, Jarmo Nieminen, Pekka Rissanen and Timo Spangar(2002), *The National Programme on Ageing Workers : Evaluation*, Ministry of Social Affairs and Health.

Arnkil, Robert, Jarmo Nieminen, Pekka Rissanen, Sari Pitkänen, and Sanna-Mari Lyytinen(2003), “Assessment of the Finnish National Programme on Ageing Workers(FINPAW),” Social Development Company Ltd, Discussion Paper.

Arnkil, Robert, Jarmo Nieminen, Pekka Rissanen, Sari Pitkanen and Sanna-Mari Lyytinen(2011), “Assessment of the Finnish National Programme on Ageing Workers(FINPAW) Discussion Paper”. Social Development Company LTD.

Bannink, D. and B. de Vroom(2007), “The Dutch pension system and

- social inclusion,” in Traute Meyer & Paul Bridgen & Barbara Riedmüller(eds.), *Private pensions versus social inclusion?: Non-state provision for citizens at risk in Europe*, Edward Elgar Publishing, pp.79~106.
- Better Finance(2020), *Pension Savings : The Real Return-2020 Edition*, Better Finance.
- Blau, D. M. and R. M. Goodstein(2010), “Can social security explain trends in labor force participation of older men in the United States?,” *The Journal of Human Resources* 45 (2), pp.328~363.
- 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.
- Bradshaw, J.(2016), *ESPN Thematic Report on retirement regimes for workers in arduous or hazardous jobs : United Kingdom, 2016*, European Social Policy Network (ESPN), European Commission.
- Brewer, M. and Handscomb, K.(2020), This time is different: Universal Credit’s first recession, Resolution Foundation. <https://www.resolutionfoundation.org/publications/this-time-is-different-universal-credits-first-recession/>, 2021. 7. 29. 검색
- Börsch-Supan, Axel(2005), “The 2005 Pension Reform in Finland”. Finnish Centre for Pensions Working Papers 2005 : 1.
- Calvo, E.(2006), “Does working longer make people healthier and happier?,” Centre for Retirement Research at Boston College, Issue Brief.
- Chartered Institute of Personnel and Development(CIPD)(2019), *Flexible working in the UK*, Chartered Institute of Personnel and Development. [https://www.cipd.co.uk/Images/flexible-working\\_tcm18-58746.pdf](https://www.cipd.co.uk/Images/flexible-working_tcm18-58746.pdf), 2021. 9. 13. 검색
- Cominetti, N.(2021), *A U-shaped crisis : the impact of the Covid-19 crisis on older workers*, Resolution Foundation. <https://www.>

resolutionfoundation.org/publications/a-u-shaped-crisis/#~:text=However%20the%20crisis%20has%20had,those%20age%2025%20to%2049, 2021. 7. 28. 검색.

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

Davies, P. and M. Freedland(1993), *Labour Legislation and Public Policy*, Clarendon Press.

de Groot, N. and B. van der Klaauw(2017), De resultaten van de effectmeting Succesvol naar Werk, Eindrapport voor UWV, Vrije Universiteit Amsterdam, September.

Delsen. L.(2020), 「네덜란드의 점진적 은퇴」, 『국제노동브리프』 18 (1), pp.27~38.

Department Business, Energy and Industrial Strategy(2018), “Removal of Default Retirement”, *BEIS analysis of the Labour Force Survey Base: All workers in Great Britain*.

Department for Work and Pensions(DWP)(2014), *Fuller working lives: a framework for action*, Department for Work and Pensions.

Department for Work and Pensions(DWP)(2016), *Flexible hours key to working longer, says new report*, Department for Work and Pensions. <https://www.gov.uk/government/news/flexible-hours-key-to-working-longer-says-new-report>, 2021. 10. 7. 검색

Duberley, J. and F. Carmichael(2016), “Career pathways into retirement in the UK: Linking older women’s pasts to the present,” *Gender, Work & Organization* 23 (6), pp.582~599.

Ebbinghaus. B.(2011), *The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe*, Oxford University Press.

ECO/WKP(2014), “The Economic Consequencies of Ageing: The Case of Finland,” Economic Department Working Papers No.1120. OECD.

- Eichhorst, W. and R. Konle-Seidl(2005), *The interaction of labor market regulation and labor market policies in welfare state reform*, Elgar Publishing, pp.96~118.
- Estevez-Abe, Margarita(2008), *Welfare and Capitalism in Postwar Japan: Party, Bureaucracy, and Business*, Cambridge University Press.
- European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities(2004), *Ageing and Employment: Identification of Good Practice to Increase Job Opportunities and Maintain Older Workers in Employment*, European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities
- European Commission(2021a), *The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019~2070)*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- \_\_\_\_\_ (2021b). *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.
- Finnish Centre for Pensions(2021), “Effective Retirement Age”, <http://www.etk.fi>.
- Goodman, R., G. White, and H. Kwon(1998), *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State*, Routledge.
- Gould, Raija and Laura Saurama(2004), “From Early Exit Culture to the Policy of Active Ageing: The Case of Finland,” in De Vroom et al.(eds.), *Ageing and the Transition to Retirement*, Routledge.
- Gould, Raija, Juhani Ilmarinen, Jorma Jarvisalo, Seppo Koskinen, ..., and Tuoni Kaija(2008), *Dimensions of Work Ability*, ETK · Kela · KTL · FIOH.
- Hannikainen, M.(2012). *Eläkeuudistukset 1995~2007 in Hannikainen, M. & Vauhkonen J. Ansoiden mukaan, Yksityisalojen työeläkkeiden*

Seura. Helsinki.

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

Hietanen, Juha(1998), National Programme for Older Workers Launched, 27 March 1998, EurWork.

Hietanen, Juha(2002), “leads EU’ on Older Workers Policy,” 28 April 2002, EurWork.

Hoogenboom, M.(2011), “The Netherlands: two tiers for all,” in Clasen, J. & D. Clegg(eds), *Regulating the Risk of Unemployment: National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*, Oxford University Press, pp.75~99.

Huttunen K., J. Pirttilä and R. Uusitalo(2013), “The Employment Effects of Low-Wage Subsidies”, *Journal of Public Economics* 97, pp.49~60.

Hytti, Helka and Ilkka Nio(2004), *Monitoring the Employment Strategy and the Duration of Active Working Life*, Kela - The Social Insurance Institution, Ministry of Labour.

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

Ilsöe, Anna and Trine Pernille Larsen(eds.)(2021), *Non-standard Work in the Nordics - Troubled Waters under the Still Surface*, Nordic Council of Ministers.

IMF(2002), “Finland: Staff Report for the 2002 Article IV Consultation.” Country Report No. 02/186.

Järnefelt N., R. Perhoniemi and P. Saari(2014), “Working Conditions and Retirement Intentions 2013”, Finnish Centre for Pensions (in Finnish).

Järvikoski A., K. Härkäpää and S. Mannila(2001), “Multidimensional Work Ability Concept and Maintenance of Work Ability”, *Kuntoutus*

- 2001 (3), pp.3~11.
- Keune, M. and N. Payton(2018), “The Netherlands : Occupational Welfare within state-defined limits,” *Occupational welfare in Europe Risks, opportunities and social partner involvement in pensions and unemployment protection*, Brussels : European Trade Union Institute(ETUI).
- Lain, D.(2016), *Reconstructing retirement : Work and welfare in the UK and USA*, Policy Press.
- Lain, D.(2017), “Employment of workers aged 65 and over : The importance of policy context,” in Parry, E, and J. McCarthy (eds.), *The Palgrave Handbook of age diversity and work*, Palgrave Macmillian, pp.475~497.
- Lain, D. and S. Vickerstaff(2014), *National Report : United Kingdom*, Berlin.
- Laine, Veli, Pekka Sinko, and Vesa Vihriälä(2009), Ageing Report, Overall assessment of the effects of ageing and the adequacy of preparation for demographic changes, Prime Minister’s Office Publications 4/2009.
- Lee, C.(2010), “Labor force participation of older males in Korea : 1955 ~2005,” in Ito & Rose(eds.), *The Economic Consequences of Demographic Change in East Asia*, University of Chicago Press.
- MEA(2014). *National Reform Programme 2014 The Netherlands*.
- Ministry of Education and Culture(2010), *Noste Programme 2003~2009 Final Report*.
- Ministry of Social Affairs(2019), *CAO-afspraken 2018, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, Den Haag.
- Ministry of Social Affairs and Employment(2016), *Cao-afspraken 2016*, The Hague.
- Ministry of Social Affairs and Health(2002), *The Many Faces of the National Programme on Ageing Workers : The Concluding Report*

- on the Programme*, Ministry of Social Affairs and Health.
- MSZW(2011), *The State of Affairs of Dutch Social Security, Review 1 January 2011*.
- O'Connor, J. S., A. S. Orloff, and S. Shaver(1999), *States, markets, families: Gender, liberalism and social policy in Australia, Canada, Great Britain and the United States*, Cambridge University Press.
- OECD(2007), *Sickness and Disability Schemes in the Netherlands: Country memo as a background paper for the OECD Disability Review*, OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_ (2014), *Ageing and Employment Policies: Netherlands working better with age*, OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_ (2018a), *Key Policies to Promote Longer Working Lives: Finland Country note 2007 to 2017*, OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_ (2018b), *Key policies to promote longer working lives: Netherlands, country note 2007 to 2017*, OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_ (2018c), *Key policies to promote longer working lives: United Kingdom, country note 2007 to 2017*, OECD Publishing. [https://www.oecd.org/els/emp/United%20Kingdom%20\\_Key%20policies\\_Final.pdf](https://www.oecd.org/els/emp/United%20Kingdom%20_Key%20policies_Final.pdf), 2021. 8. 12. 검색
- \_\_\_\_\_ (2018d), *Working better with age: Japan*, OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_ (2019), *Pensions at a Glance 2019*, OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_ (2020a), *OECD Employment Outlook 2020*, OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_ (2020b), *OECD Social Benefit Recipients: Netherlands*, OECD Publishing.
- Office for National Statistics(ONS)(2017), *Overview of he UK population: July 2017*, Office for National Statistics, <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/populationestimates/articles/overviewoftheukpopulation/july2017>, 2022. 2. 11. 검색.
- Office for National Statistics(ONS)(2019), *National population projections:*

- 2018-based, Office for National Statistics, <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/populationprojections/bulletins/nationalpopulationprojections/2018based>, 2021. 7. 28. 검색.
- Office for National Statistics(ONS)(2020), *Earnings and hours worked, age group: ASHE Table 6*, Office for National Statistics, <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/earningsandworkinghours/datasets/agegroupashtable6>, 2021. 10. 7. 검색
- Office for National Statistics(ONS)(2021), *Average Household income, UK: financial year 2020*, Office for National Statistics, <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/personalandhouseholdfinances/incomeandwealth/bulletins/householddisposableincomeandinequality/financialyear2020>, 2021. 8. 13. 검색.
- Pension Policy Institute(2021a), *Pension facts*, <https://www.pensionspolicyinstitute.org.uk/sponsor-research/pension-facts>, 2021. 7. 28. 검색.
- Pension Policy Institute(2021b), *The pension primer: A guide to the UK pensions system*, <https://www.pensionspolicyinstitute.org.uk/sponsor-research/pensions-primer/>, 2021. 7. 27. 검색.
- Pfeifer, M.(2012), “Comparing Unemployment Protection and Social Assistance in 14 European Countries”, *Four Worlds of Protection for People of Working Age*, *International Journal of Social Welfare* 21 (1), pp.13~25.
- Phillipson, C., S. Vickerstaff, and D. Lain(2016), “Achieving fuller working lives: labour market and policy issues in the United Kingdom”, *Australian Journal of Social Issues* 51 (2), pp.187~203.
- Plantenga, J.(2002), “Combining Work and Care in the Polder Model: An Assessment of the Dutch Part-time Strategy”, *Critical Social Policy* 22 (1), pp.53~71.

- Scherger, S., S. Hagemann, A. Hokema, and T. Lux(2012), *Between privilege and burden: Work past retirement age in Germany and the UK*. Bremen: Centre for Social policy.
- Schils, T.(2009), “The Netherlands,” in Paul de Beer and Trudie Schils(eds), *The Labour Market Triangle: Employment Protection, Unemployment Compensation and Activation in Europe*, Edward Elgar Publishing.
- 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.
- Shin, Young-Kyu and Petri Böckerman(2020), “Trade union-administered unemployment benefit and precarious workers in Finland”.
- Skriabikova, Olga J., Kuipers Cavaco, N. Yoline, and Fries-Tersch, Elena.(2016), *Safer and healthier work at any age. Country inventory: The Netherlands*, European Agency for Safety and Health at Work.
- SSA(2020), “Social Security Programs Throughout the World : Europe, 2018,” <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2018-2019/europe/netherlands.html>.
- SZW(2008), *The old age pension system in the Netherland*.
- The Calouste Gulbenkian Foundation(2018), “Finland’s National Programme for Ageing Workers,” The Case Studies, Report.
- Therborn, G.(1986), *Why Some People Are More Unemployed than Others*. London : Verso.
- Thurley, D. and R. McInnes(2020), *Pension Credit: current issues*, House of Commons Library, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8135>, 2021. 8. 11. 검색.
- Thurley, D.(2021), *Pension: early access*, House of Commons Library, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9108>

- /CBP-9108.pdf, 2021. 8. 14. 검색
- Väänänen, Niko(2020), 「핀란드의 점진적 은퇴」, 『국제노동브리프』 18 (1), pp.39~51.
- van der Horst, M., D. Lain, S. Vickerstaff, C. Clark, and B. Baumberg Geiger(2017), “Gender roles and employment pathways of older women and men in England”, *Sage Open* 7 (4), pp.1~17.
- 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.
- Vickerstaff, S., W. Loretto, J. Billings, P. Brown, L. Mitton, T. Parkin, and P. White(2008), “Encouraging labour market activity among 60 64 year olds”, Department for Work and Pensions, Research Summary.
- 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. 269~292.
- Walker, P.(2021), “UK staff to gain right to request flexible working from day one”, *The Guardian*, 20.09.2021. <https://www.theguardian.com/money/2021/sep/20/plan-to-give-uk-staff-right-to-request-flexible-working-from-day-one>, 2021. 11. 15. 검색.
- Wijnhoven, M. A. and H. Havinga(2014), “The Work Profiler: A digital instrument for selection and diagnosis of the unemployed,” *Local Economy* 29 (6-7), pp.740~749.
- Wielers. R.(2013), 「네덜란드의 시간제 고용 경제」, 『국제노동브리프』 11 (9), p.416.
- Women and Equalities Committee(2018), “Older people and employment”, *House of Commons, Women and Equalities Committee 4th Report of Session 2017~2019*, House of Commons, <https://>

publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmwomeq/359/359.pdf, 2021. 12. 26. 검색.

ADS(Antidiskriminierungsstelle des Bundes)(2021), Zusammenfassung ausgewählter EuGH- Entscheidungen zum Antidiskriminierungsrecht ab dem Jahr 2000. Berlin.

Bäcker, Gerhard(1995), Altersarmut - Frauenarmut : Dimensionen eines sozialen Problems und sozialpolitische Reformoptionen. In : Walter Hanesch (Hg.) : Sozialpolitische Strategien gegen Armut. Opladen : Westdeutscher Verlag, pp.375~404.

Bäcker, G., G. Naegele and R. Bispinck(2020), Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, Bd. II.6. grundlegend überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden : Springer VS.

Beckmann, Fabian(2018), Minijobs in Deutschland : Die subjektive Wahrnehmung von Erwerbsarbeit in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen. Wiesbaden : Springer VS.

BA(Bundesagentur für Arbeit)(2019), Situation von Älteren. Blickpunkt Arbeitsmarkt September 2019, Berichte der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.

BA(Bundesagentur für Arbeit)(2021), Anforderungsniveau eines Berufes. <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Statischer-Content/Grundlagen/Methodik-Qualitaet/Methodische-Hinweise/uebergreifend-MethHinweise/Anforderungsniveau-Berufe.html>

BMAS(Bundesministerium für Arbeit und Soziales)(2018), Rentenversicherungsbericht. 2018. 2018. 11. 28. Berlin.[https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Rente/rentenversicherungsbericht-2018.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Rente/rentenversicherungsbericht-2018.pdf?__blob=publicationFile&v=1)

BMAS(Bundesministerium für Arbeit und Soziales)(2019), Alterssicherung

in Deutschland 2019.(ADIS) Forschungsbericht 572/Z. Berlin.  
<https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Forschungsberic/hte/fb-572-alterssicherung-in-deutschland-2019.html>

BMAS(Bundesministerium für Arbeit und Soziales)(2021a), Altersteilzeit-Schrittweise in den Ruhestand. 07.10.2021. <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Arbeitsrecht/Teilzeit-flexible-Arbeitszeit/Teilzeit/altersteilzeit-artikel.html>

BMAS(Bundesministerium für Arbeit und Soziales)(2021b), Ihr Weg zur Förderung der beruflichen Weiterbildung. 04.05.2021. <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Aus-und-Weiterbildung/Weiterbildungsrepublik/Foerderung-der-beruflichen-Weiterbildung/foerderung-der-beruflichen-weiterbildung-artikel.html;jsessionid=E1566F3CDA23091800DE1D5274CE7ADD.delivery1-replication>.

BMAS(Bundesministerium für Arbeit und Soziales)(2021c), Leistungen der Sozialhilfe. 17.05.2021.<https://www.bmas.de/DE/Soziales/Sozialhilfe/Leistungen-der-Sozialhilfe/leistungen-der-sozialhilfe.html#docf437a09c-5acd-4184-8466-9308f9c11f03bodyText2>.

BMAS(Bundesministerium für Arbeit und Soziales)(2021d), Altersteilzeit - Schrittweise in den Ruhestand. 07.10.2021. <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Arbeitsrecht/Teilzeit-flexible-Arbeitszeit/Teilzeit/altersteilzeit-artikel.html>.

BpB(Bundeszentrale für politische Bildung)(2021a), Arbeitslosengeld II. Erwerbsfähige Leistungsberechtigte (ELB) in absolute Zahlen, 2005 bis 2020. <https://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/162674/arbeitslosengeld-ii>.

BpB(Bundeszentrale für politische Bildung)(2021b), Grundsicherung

für Arbeitsuchende. <https://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61760/grundsicherung-fuer-arbeitsuchende>.

Czepek, Judith, Gürtzgen, Nicole, Moczall, Andreas & Weber, Enzo. (2017), Halten rentenberechtigter Mitarbeiter in den Betrieben: Vor allem kürzere und flexiblere Arbeitszeiten kommen zum Einsatz. (IAB-Kurzbericht, 16/2017), Nürnberg.

DRV(Deutsche Rentenversicherung)(2021a), Regelaltersgrenze. [https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/LS/Service/\\_lexikon/\\_functions/glossar\\_lexikon.html?cms\\_lv2=df040272-d941-4147-8f76-7ba4b864c9d5](https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/LS/Service/_lexikon/_functions/glossar_lexikon.html?cms_lv2=df040272-d941-4147-8f76-7ba4b864c9d5)

DRV(Deutsche Rentenversicherung)(2021b), Eckzahlen 2021. Juli.2021. Berlin.

DRV(Deutsche Rentenversicherung)(2021c), Altersrenter: So viel können Sie hinzuverdienen. 2021. 7. 1. [https://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/national/altersrentner\\_hinzuverdienst.html](https://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/national/altersrentner_hinzuverdienst.html)

DRV(Deutsche Rentenversicherung)(2021d), Erwerbsminderungsrente: Das Netz für alle Fälle. [https://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/national/erwerbsminderungsrente\\_das\\_netz\\_fuer\\_alle\\_faelle.html](https://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/national/erwerbsminderungsrente_das_netz_fuer_alle_faelle.html)

DRV(Deutsche Rentenversicherung)(2021e), Rentenversicherung in Zeitreihen. DRV-Schrift. Band 22. (Sonderaufgabe der DRV). Berlin. [https://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Statistiken-und-Berichte/statistikpublikationen/rv\\_in\\_zeitreihen.html](https://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Statistiken-und-Berichte/statistikpublikationen/rv_in_zeitreihen.html)

Deutschlandfunk(2015), Immer mehr Senioren arbeiten in Minijobs.<https://www.>

deutschlandfunk.de/rente-immer-mehr-senioren-arbeiten-in-minijobs-100.html

Journalismus von Links(2021), 1, 2 Millionen Minijobbern droht Altersarmut. <https://www.nd-aktuell.de/artikel/1155764.prekaere-beschaeftigung-millionen-minijobbern-droht-altersarmut.html>

Klös, Hans-Peter; Naegele, Gerhard(2013), Alter als “Ressource” – Befunde und verteilungspolitische Implikationen, In: Michael Hüther und Gerhard Naegele (Hg.): Demografiepolitik. Herausforderungen und Handlungsfelder. Wiesbaden: Springer, S.123 ~141.

Kremer, Stefanie, Aust, Judith(2007), Arbeitsmarktpolitik im Umbruch – eine Chance für ältere Arbeitnehmer?. WSI-Mitteilungen. 03/2007. pp.115~122.

Lejeune, C., L. Romeu Gordo(2017), Vermögen und Erbschaften: Sicherung des Lebensstandards und Ungleichheit im Alter. In: Mahne K, Wolff J, Simonson J, Tesch-Römer C. (eds) Altern im Wandel. Springer VS, Wiesbaden. pp.111~124.

IAQ(Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen)(2019), Entwicklung von Bevölkerung und Altersstruktur 1960-1960, [https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/\\_Politikfelder/Bevoelkerung/Datensammlung/PDF-Dateien/abbVIII1.pdf](https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Bevoelkerung/Datensammlung/PDF-Dateien/abbVIII1.pdf)

IAQ(Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen)(2020), Sozialversicherungs Beschäftigung im rentennahen Alter 1999 und 2019, Beschäftigungszahlen und -quoten für die Alter 60 bis 64 Jahre, insgesamt Vollzeit u. Teilzeit. [https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/\\_Politikfel](https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfel)

der/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV105.pdf

IAQ(Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen)(2021a), Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, 55-60 Jahre u. 60-65 Jahre, 2000~2020. [https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/\\_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV104.pdf](https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV104.pdf)

IAQ(Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen)(2021b), Ältere Arbeitslose (55 bis unter 65 Jahre) 2005~2020. [https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/\\_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV77.pdf](https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV77.pdf)

IAQ(Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen)(2021c), Geringfügig entlohnte Beschäftigte 65 Jahre und älter, 2000~2020. [https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/\\_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV106.pdf](https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV106.pdf)

IAQ(Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen)(2021d). Durchschnittliches Zugangsalter in Altersrenten 1993~2020. [https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/\\_Politikfelder/Alter-Rente/Datensammlung/PDF-Dateien/abbVIII11.pdf](https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Alter-Rente/Datensammlung/PDF-Dateien/abbVIII11.pdf)

Schmitz J.(2018), Erwerbstätigkeit im Rentenalter - sozialpolitische Probleme und Implikationen. In: Scherger S., Vogel C. (eds) Arbeit im Alter. Altern & Gesellschaft. Springer VS, Wiesbaden. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-18199-4\\_5](https://doi.org/10.1007/978-3-658-18199-4_5)

Schmitz-Kießler, Jutta(2019), Erwerbstätigkeit trotz Rente?: Zum Bestand, den Motiven, und der sozialpolitischen Einordnung von erwerbstätigen Rentnerinnen und Rentnern. <https://doi.org/10.17185/>

duepublico/70136

Sell, Stefan.(2020), Zur Gleichzeitigkeit von Licht und Schatten auf dem Arbeitsmarkt: Ältere Menschen zwischen steigender Erwerbsbeteiligung und zunehmenden Arbeitslosigkeitsrisiken, bei denen man genauer hinschauen muss. Aktuelle Sozialpolitik. <https://aktuelle-sozialpolitik.de/2020/02/07/zur-gleichzeitigkeit-von-licht-und-schatten-auf-dem-arbeitsmarkt/>

Süddeutsche Zeitung(2016), Fast eine Million Rentner stocken mit Minijob auf. <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/altersarmut-fast-eine-million-rentner-stocken-mit-minijob-auf-1.3141327>

Süddeutsche Zeitung(2019), Immer mehr Ältere in Minijobs oder arbeitslos. <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/rente-minijob-bundesregierung-1.4326715>

Statistisches Bundesamt(2021), Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort: Deutschland, Stichtag, Geschlecht, Altersgruppen. <https://www-genesis.destatis.de/genesis//online?operation=table&code=13111-0001&bypass=true&levelindex=1&levelid=1636661318430#abreadcrumb>

Welt(2021), Am liebsten “Mitarbeiter zwischen 25 bis 45” – das müssen Sie sich nicht gefallen lassen. Am 24.06.2021. <https://www.welt.de/wirtschaft/karriere/article227636975/Altersdiskriminierung-Haeufig-bei-ueber-50-Jaehrigen-So-wehren-Sie-sich.html>

Westermeier, Christian, Wolf, Mario(2020), IAB-Stellenerhebung: Betriebe wollten 2018 deutlich mehr rentenberechtigte Mitarbeiter halten als 2015. (IAB-Kurzbericht, 18/2020), Nürnberg.

ZDF.de.(2021), Anfrage der Linkspartei: Mehr als eine Million Rentner arbeiten noch. <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/arbeiten->

rente-hohes-alter-armut-100.html

厚生労働省(2020a), 『雇用保険事務手続きの手引き』, 厚生労働省.

\_\_\_\_\_(2020b), 『年金制度のポイント』, 厚生労働省.

\_\_\_\_\_(2021), 『労働生産性を向上させた事業所は労働関係助成金が割増  
されます』, 厚生労働省.

厚生労働省 年金局(2020), 『厚生年金保険・国民年金事業の概況』, 厚生労働省 年金局.

現代ビジネス, 2021. 5. 19, <https://news.yahoo.co.jp/articles/8fd55141c089b2e89983066dc4ca488b2d406160>

内閣府(2020), 『令和2年版 高齢社会白書』, 内閣府.

\_\_\_\_\_(2021), 『令和3年版 高齢社会白書』, 内閣府.

JEED(2021), 『65歳超雇用促進助成金制度のご案内』, JEED.

PRESIDENT online, 2021. 5. 12, <https://news.yahoo.co.jp/articles/047e0f4bec5582148047ac0191927cae7c54072f>

SZW(2021), *Uitkeringsbedragen per 1 januari 2021*.

Jämfelt, Noora, Perhoniemi, Riku and Saari, Pirjo(2014), *Työolot ja eläkeajatuksset 2013*, Finnish Centre for Pensions.

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

[웹사이트]

대한무역투자진흥공사(KOTRA), <https://www.kotra.or.kr>

핀란드 교육문화부(Ministry of Education and Culture), <https://minedu.fi>.

핀란드통계청(Statistics Finland), <https://pxnet2.stat.fi>

핀란드사회보장청(KELA: The Social Insurance Institution of Finland), <http://www.kela.fi>

핀란드연금센터(Finnish Centre for Pensions), <http://www.etk.fi>

핀란드실업보험기금연합회(The Federation of Unemployment Funds in Finland), [www.tyj.fi](http://www.tyj.fi)

- Centre for Public Impact, <https://www.centreforpublicimpact.org>
- European Commission, <https://ec.europa.eu/>
- European Commission, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1122&langId=en&intPageId=4990>
- Eurofound, <https://www.eurofound.europa.eu/efemiredictionary/early-retirement-vut>
- Information Platform by European Trade Union Institute [www.worker-participation.eu](http://www.worker-participation.eu)
- KELA, “Financial support during unemployment,” [www.kela.fi](http://www.kela.fi)
- Statistic Bureau of Japan, <https://www.stat.go.jp/english/data/roudou/170131/index.html>, 2021. 7. 26. 추출
- UWV(네덜란드 실업보험공단). <https://www.uwv.nl/particulieren/overige-onderwerpen/loonkostenvoordeel/detail/voorwaarden-per-doelgroep/voorwaarden-doelgroep-oudere-werknemers-56-jaar-of-ouder>
- Vantaa, <https://www.sivistysvantaa.fi>
- 厚生労働省, <https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11600000-Shokugyouanteikyoku/0000123023.pdf>
- 厚生労働省, [https://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/koyou\\_roudou/koyou/koureisha/topics/dl/tp0903-gaiyou.pdf](https://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/koureisha/topics/dl/tp0903-gaiyou.pdf), 2021. 8. 1. 추출
- 厚生労働省, [https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou\\_roudou/koyou/kyufukin/tokutei\\_konnan.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/kyufukin/tokutei_konnan.html), 2021. 8. 30. 추출
- 厚生労働省, [https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou\\_roudou/koyou/jigyounushi/page09.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/jigyounushi/page09.html), 2021. 10. 20. 접속
- 静岡シルバー人材センター連合會, <http://www.shizuoka-ksjc.ne.jp/works.html>, 2021. 10. 20. 추출
- 人事院, <https://www.jinji.go.jp/shogai-sekkei/hatarakikata/1-2.html>, 2021. 9. 29. 접속
- 全國シルバー人材センター連合會, [http://www.zsjc.or.jp/about/about\\_02.html](http://www.zsjc.or.jp/about/about_02.html), 2021. 10. 20. 추출
- ハローワーク, [https://www.hellowork.mhlw.go.jp/insurance/insurance\\_](https://www.hellowork.mhlw.go.jp/insurance/insurance_)

basicbenefit.html, 2021. 7. 20. 접속  
ハローワーク, [https://www.hellowork.mhlw.go.jp/insurance/insurance\\_benefitdays.html](https://www.hellowork.mhlw.go.jp/insurance/insurance_benefitdays.html), 2021. 7. 21. 접속  
JEED, [https://www.jeed.go.jp/elderly/employer/advisary\\_services.html](https://www.jeed.go.jp/elderly/employer/advisary_services.html), 2021. 10. 20. 추출  
JEED, [https://www.jeed.go.jp/elderly/employer/startwork\\_services.html](https://www.jeed.go.jp/elderly/employer/startwork_services.html), 2021. 10. 20. 추출

[통계자료]

통계청, 「장래인구추계」.  
한국노동연구원(2020), 『KLI 노동통계』, 한국노동연구원.  
CBS(네덜란드 통계청), <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/en/dataset/82309ENG/table?ts=1626859243804>, 2021. 7. 10. 검색  
CBS(네덜란드 통계청), <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/en/dataset/37789eng/table?ts=1626859869799>, 2021. 7. 10. 검색  
CBS(네덜란드 통계청), <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/en/dataset/37296eng/table?ts=1626266882867> 2021. 6. 14. 검색  
CBS(네덜란드 통계청), <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/en/dataset/81156eng/table?ts=1626940891977>, 2021. 7. 6. 검색  
CBS(네덜란드 통계청), <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/en/dataset/81431ENG/table?dl=2BECE>, 2021. 7. 2. 검색  
CWED Ver.2017-09. <http://cwed2.org/download.php>, 2021. 7. 1. 검색  
Dutch Knowledge Centre for RPL. <http://www.anc.edu.ro/wp-content/uploads/2021/09/RPL-in-the-Netherlands.pdf>에서 2021. 10. 1. 검색  
Eurostat(2021), People at risk of poverty or social exclusion by age and sex, 2021. 6. 19. 검색  
MISSOC(2021), Comparative tables, <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/>, 2021. 1. 1. 기준  
OECD, Employment Database, <https://www.oecd.org/employment/emp/onlineoecdemploymentdatabase.htm>

- OECD Social Benefit Recipients : Netherlands(<https://www.oecd.org/fr/social/soc/recipients.htm#detailed>)에서 2021. 7. 10. 검색
- Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2020(National Survey Working Conditions 2020).
- UN(2021), World Population Prospects 2019. <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/>, 2021. 7. 4. 검색
- Statistisches Bundesamt(2021), Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort : Deutschland, Stichtag, Geschlecht, Altersgruppen. <https://www-genesis.destatis.de/genesis//online?operation=table&code=13111-0001&bypass=true&levelindex=1&levelid=1636661318430#abreadcrumb>
- 國立社會保障・人口問題研究所, 日本の將來推計人口, [https://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2017/pp\\_zenkoku2017.asp](https://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2017/pp_zenkoku2017.asp)
- 厚生労働省, 令和 2年 労働力調査年報, <https://www.stat.go.jp/data/roudou/report/2020/index.html>, 2021. 7. 26. 추출
- 厚生労働省 職業安定局 雇用保険課, 雇用保険事業年報, [https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00450223&tstat=000001074334&cycle=7&result\\_page=1&tclass1val=0](https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00450223&tstat=000001074334&cycle=7&result_page=1&tclass1val=0), 2021. 7. 27. 접속
- 總務省 統計局, 人口推計, <https://www.e-stat.go.jp/stat-search?page=1&toukei=00200524&survey=%E4%BA%BA%E5%8F%A3%E6%8E%A8%E8%A8%88>
- 總務省 統計局, 令和2年 労働力調査年報, I-A-第5表 農林業・非農林業, 従業上の地位, 年齢階級別就業者數, <https://www.stat.go.jp/data/roudou/report/2020/index.html>, 2021. 7. 26. 추출
- 總務省 統計局, 産業別就業者數 労働力調査 長期時系列データ 表 5, <https://www.stat.go.jp/data/roudou/sangyo.html>, 2021. 7. 26. 추출
- 內閣府, 高齢化の推移と將來推計, [https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2020/html/zenbun/s1\\_1\\_1.html](https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2020/html/zenbun/s1_1_1.html)



◆ 執筆陣

- 이승호(한국노동연구원 부연구위원)
- 박명준(한국노동연구원 선임연구위원)
- 김근주(한국노동연구원 연구위원)
- 주은선(경기대학교 교수)
- 이다미(한국보건사회연구원 부연구위원)
- 손동영(The University of York 박사과정)

고령자 고용지원 정책의 국가 비교 연구

- |           |   |
|-----------|---|
| • 발행연월일   | 2021년 12월 24일 인쇄<br>2021년 12월 30일 발행  |
| • 발 행 인   | 황 덕 순   |
| • 발 행 처   | 한국노동연구원<br>[3]0[1]4[7] 세종특별자치시 시청대로 370<br>세종국책연구단지 경제정책동<br>☎ 대표 (044) 287-6080 Fax (044) 287-6089 |
| • 조판·인쇄   | 도서출판 창보 (02) 2272-6997  |
| • 등 록 일 자 | 1988년 9월 13일  |
| • 등 록 번 호 | 제2015-000013호   |

© 한국노동연구원 2021      정가 12,000원

ISBN 979-11-260-0509-3

**KLI**  
한국노동연구원

한국노동연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 370 경제정책동  
TEL : 044-287-6083    <http://www.kli.re.kr>



9 791126 005093 93330  
ISBN 979-11-260-0509-3