

# 영국의 고용연령차별금지법에 관한 小考

강 유 구 한국보건사회연구원 주임연구원

## 1. 들어가며

국민이 나이 들어가면 정부는 복지지출을 걱정하기 마련이다. 복지수요가 늘어나기 때문이다. 하지만 인구고령화에 따른 근로인구 축소에 더해 노동시장에서 활동하는 것이 당연할 사람들의 상당부분이 일을 못하고 있다면, 경제성장도 기대하기 어려운 마당에 마냥 세수를 올릴 수도 없는 노릇이다. 국가의 국내총생산은 문자 그대로 풀면 노동인구의 총합에 평균근로자의 생산량을 곱한 것이니까 근로자 수의 감소는 성장잠재력의 하락을 의미할 수도 있기 때문이다. 게다가 경제세계화와 무역자유화의 물살이 거세져 세계의 모든 국가가 한결같이 국가경쟁력을 으뜸원칙으로 꼽는 지금은 복지제도의 확대 자체가 정당화되기 어려운 시대이다.

최근 유럽연합은 늦어도 2006년 12월까지 회원국들이 나이, 성별, 출신성분, 종교, 장애 등에 따른 직간접 차별을 금지하는 법을 마련해 시행해야 한다는 내용을 골자로 한 고용평등대우지침(Employment Directive on Equal Treatment)을 내놓았다<sup>1)</sup>. 50~64세 인구의 노동시장 참여율 하락을 오랫동안 보아온 유럽이 고용연령차별에 관심을 두기 시작한 것은 어제오늘 일이 아니다. 기대여명은 늘어가는데 도리어 근로자의 노동연수가 줄어들었다면 여간 큰 문제가 아닌 것이다. 1960년 이후 35년 동안 평균퇴직연령이 남성의 경우 66.2세에서 62.7세로, 여성은 62.7세에서 59.7세로 떨어졌<sup>2)</sup> 영국도 아리아드네의 실타래로 고용연령차별금지법을 택해 2006년 10월 1일부

1) "Championing benefits for young and old alike", Guardian Unlimited, <http://www.guardian.co.uk/microsite/diversityatwork/story/0,14711,1242169,00.html>

터 시행하기로 결정했다.

## 2. 영국의 고용연령차별금지법

곡절은 성장잠재력의 약화에 있다. 우선 지난 30년에 걸쳐 지속된 구조조정 탓에 50~64세 영국 남성의 경제활동참여율이 급격히 떨어졌다. 3명당 1명 꼴로 무직일 정도이다. 현재의 영국 조기퇴직자 중 3분의 2는 다운사이징이나 구조조정에 밀려 원치 않는 퇴직을 한 경우이고, 절반 가량이 소득의 절반 이상을 복지급여에 의존한다<sup>3)</sup>. 뿐만 아니라 영국인의 16% 가량을 차지하는 65세 이상 인구는 25년 후면 20퍼센트를 넘어설 것으로 보인다. 연금제정에 따른 압박만도 버거운 판에 조기퇴직자를 위한 사회보장비용까지 더해진다면 감당 못할 지경에 이를 수도 있는 것이다. 조기퇴직이 지속되면 국민연금의 조세저변도 따라서 침식될 것이다. 고용연령차별금지법은 블레어 총리가 들고나온 '활력사회(Active Society)' 이니셔티브에 따라 노동공급을 확대하기 위해 고안된 근로연계복지 이하 일련의 뉴딜(New Deal) 정책과 맥을 같이한다. 요체는 전체고용률은 높이는 한편 임금수준을 끌어내려 경제성장률을 높이고 조세저변을 확대한다는 것이다.

영국의 연령차별 담론은 오래 전에 움터 우거져왔다. '정년 연장의 필요성', '인구고령화가 국가재정에 미치는 영향', '고용의 유연성' 등은 1950년대의 사회논쟁에서도 종종 등장한 쟁점이였다. 1960년대가 시작되고는 과잉고용이나 노동인력의 비이동성이 경제성장과 기술혁신을 가로막을 수도 있다는 우려가 두드러졌다. 1965년에 도입된 정리해고보상법은 한편으로는 해고인력에 대한 일정한 수준 이상의 보상을 명령함으로써 모든 일자리에 어느 정도의 재산권을 부여했고 또 다른 한편으로는 필요를 넘어선 노동력과 기술변화에 의해 불필요해진 인력의 삭감을 어느 정도 수월하게 해주었다.

정리해고보상법이 애초에 고령노동력의 삭감을 염두에 두고 만들어진 것은 아니다. 하지만 1970년대에는 영국의 노사정(勞使政)이 고령근로자들이 일선에서 물러나 젊은 실직자들의 앞길을 터줘 노동력의 세대교체를 이루어야 한다는 점에 합의했다. 그 결과로 특히나 철강생산이나 중공업 등의 부문에서 큰 폭의 다운사이징이 이루어져 1979년 이후의 20년 동안 전체고용 대비 제조업부

2) Working Age, Issue 1, 2004, <http://www.efa.org.uk/publications/downloads/Working%20age%20issue%201.pdf>

3) John Macnicol, "The Age Discrimination Debate in Britain: From the 1930s to the Present", Social Policy and Society 4:3, 295~302. 그 밖에도 영국의 연령차별금지법의 역사적 배경에 관한 부분은 이 글에 의존했음.

문 고용은 26%에서 17%로 줄었고, 55~64세 경제활동비율은 83.2%에서 62.9%로 감소했다.

신노동당은 집권에 들어간 1997년부터 이미 공급경제의 원리를 금과옥조로 삼은 터였다. 세계화는 어차피 불가피하니 이 일자리에서 저 일자리로 얼마든지 옮겨 다닐 수 있을 만큼 유연성 높은 숙련 근로자를 많이 제공하자는 것이었다. 블레어 정부의 뉴딜정책은 일자리를 잃은 이들의 소득을 높이고, 노동력 공급을 늘려 기업의 노동비용 부담을 낮춘다는 데 목표를 두고 있다.

### 3. 고용연령차별금지법 再考

정리해보면 이렇다. 영국정부는 고령근로자들에게 1930년대에는 조기퇴직을 종용했고, 1950년대에는 퇴직의 연기를 호소했고, 1970년대에 와서는 다시 조기퇴직을, 그리고 1990년대 이후에는 일터로의 귀환을 촉구했다. 이를테면 정책의 진자운동을 거듭한 것이다. 고령근로자들은 경제구조가 안정된 시기에는 직장에 머무는 것을 도리로 여겨야 했고, 기술혁신과 구조조정의 시대에는 비교적 많은 부양책임을 짊어진 젊은 세대에게 자리를 내주는 것을 대세로 받아들여야 했다.

블레어 정부는 고용연령차별금지법을 통해 과거 영국이 범한 ‘노동총량의 오류(lump-of-labor fallacy)’에서 완전히 벗어나겠다는 강한 의지를 보이는 듯하다. 노동총량의 오류란 일의 전체량은 정해져 있으니 기술혁신에 따라 근로자의 생산량이 늘어나면 일자리의 수가 줄어든다는 생각이다. 젊은 실직자가 일자리를 가지려면 먼저 고령근로자가 비켜나거나 기존 근로자의 노동시간이 줄어야 한다는 일자리 재분배론도 여기에서 파생한다. 처음엔 기술변화를 통해 제조와 철강 등 특정 부문에서 인 창조적 파괴의 바람(the gale of creative destruction)은 노동총량주의로 변질되어 영국사회의 전통으로 자리잡은 것이다.

블레어 정부는 보고서를 통해 노동공급이 늘면 고용경쟁이 높아져 임금수준이 낮아지고 결국은 고용총량도 커질 것이라고 가정한다<sup>4)</sup>. 심지어는 중도좌파에 속하는 경제학자 크루그먼(Paul Krugman)조차도 노동총량론이 운명주의와 보호주의를 조장한다고 주장한다<sup>5)</sup>. 예를 들면 연령을 기준으로 인력을 삭감하고 빈자리를 젊은 사람들로 채우거나 프랑스의 경우처럼 근로시간을 줄임으로써 역지로 일자리를 나누는 관행이 지속되면 국민은 새로운 일자리가 생기지 않는 것을 당연지사로 받아들여 효과적인 정책이 나와주길 기대하지도 않을 뿐더러 국가경제가 새로운 일자리를 만들어내지 못할 바에야 기존의 일자리를 다른 나라의 경쟁자들에게 빼앗기거나 말아야 하겠다는 반세계화적 사고방식에 젖는다는 것이다. 하지만 이런 관성의 질곡에서 헤어내려면 반드시 고용연

4) "Winning the Generation Game", <http://www.strategy.gov.uk/downloads/su/winning/active/01.htm>

5) "Lumps of Labor", Paul Krugman, <http://www.pkarchive.org/column/100703.html>

령차별금지법이 필요한 것일까.

고용연령차별금지법이 발효되면 당장 고용주들은 큰 어려움에 직면하게 될 것이다. 고용과 해고와 관련된 모든 절차가 복잡해지기 때문이다. 정년을 넘긴 근로자의 해고에도 까다로운 절차를 거친 설득력 있는 이유가 따라야 한다. 임금과 여타의 복리후생 수당에 있어서나 정리해고의 대상 선정에 있어서도 연령에 따른 차별을 둘 수 없게 된다. 정해진 기준 및 절차의 이행 여부는 고용법원(Employment Tribunals)의 꼼꼼한 심사에 부쳐질 공산이 크다<sup>6)</sup>. 하지만 엄격한 고용보호법을 시행하는 사회는 그렇지 않은 사회보다 훨씬 높은 실업률을 보여왔다<sup>7)</sup>. 법이 근로자의 해고를 막는다면 고용비용이 상승해 기업으로서의 일자리를 늘릴 여력은 물론 고용형태를 효율적으로 조정할 유연성도 잃게 된다. 같은 이유로, 고용에서의 연령차별이 법으로 금지된 고용시장에서 유연성을 기대하기란 어렵다. 고용주가 임의대로 임금을 조정할 수 없기 때문이다. 고령근로자의 고용조건은 엄격한 규정으로 이루어진 법보다는 시장의 자율에 맡겨져야 할 것이다.

고용연령차별금지법이 아니라면 연금수급연령을 올리는 것도 생각해볼 수 있다. 독일에서는 2035년까지 국가연금 수급연령을 67세로 올리기로 결정했다. 영국에서는 정년퇴직연령을 65세로 정한 것이 1925년이었고, 독일에서는 비스마르크가 70세로 정한 퇴직연령을 65세로 낮춘 것이 1916년의 일이었다. 다른 예로, 뉴질랜드는 1992년 이후 9년에 걸쳐 연금수급연령을 60세에서 65세로 끌어올렸다. 이 기간 동안 60대 초반 남성의 경제활동 참여율은 33%에서 64%로, 여성의 경우는 16%에서 42%로 높아졌다<sup>8)</sup>.

하지만 뉴질랜드의 경우를 제외하면 정년을 늘리는 것만으로 조기퇴직의 문제를 해결한 국가를 찾아보기는 어렵다. 대부분의 OECD 국가가 정년을 65세로 정하고 있지만 실제 퇴직연령은 그보다 2~3년을 밑돈다<sup>9)</sup>. 이렇게 된 것은 부분적으로는 복지제도를 지나치게 관대하게 운영해서이기도 하다. 이에 반해 세계 제일의 고령국가 일본에서는 남자와 여자 모두에게 동일하게 적용되는 정년이 고소득국가군에서는 가장 낮은 수준인 60세이다. 하지만 이런 일본의 55~64세 인구의 고용률은 아이슬란드를 제외하면 OECD 국가군에서 가장 높다<sup>10)</sup>. 정년퇴직 이후에 다니던 회사에서

6) The Essential Guide to Age Discrimination Legislation, The Employers Forum on Age, [http://www.efa.org.uk/publications/downloads/Last\\_Chance.pdf](http://www.efa.org.uk/publications/downloads/Last_Chance.pdf)

7) "Globalisation and the Reform of European Social Models", Andre Sapir, [http://www.bruegel.org/Repositories/Documents/publications/working\\_papers/EN\\_SapirPaper080905.pdf](http://www.bruegel.org/Repositories/Documents/publications/working_papers/EN_SapirPaper080905.pdf)

8) "65 not out", The Economist, November 26th-december 2nd, 2005

9) "Ageing Societies and the Looming Pension Crisis", OECD [http://www.oecd.org/document/59/0,2340,en\\_2649\\_201185\\_2512699\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/59/0,2340,en_2649_201185_2512699_1_1_1_1,00.html)

10) "Ageing of the Labour Force in OECD Countries: Economic and Social Consequences", ILO, 2000, <http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/older/download/ep00-2.htm>

낮아진 급여와 낮아진 직급으로 5년 정도를 일하고는 다시 다른 직장으로 옮겨가 더 낮은 임금으로 거의 70세에 이르기까지 몇 년간을 더 일하는 것이 보편화되어 있기 때문이다.

일본의 고용시스템은 나이에 따른 생산성의 변화를 반영해 다양한 직무를 개발함으로써 임금과 업무량의 유연화를 높인 점진퇴직제이다. 고령노동자의 재고용에 선행되어야 할 직무개발은 단순히 실업률을 낮추기 위한 일자리 창출이 아니다. 마구잡이 일자리 창출과 관련해 떠돌아다니는 이야기 중에는 이런 것도 있다. 어떤 서양인 공학자가 중국의 건설현장을 둘러볼 기회를 가졌다. 거기에는 작은 댐 하나를 짓기 위해 수 백의 근로자가 삽을 들고 일하고 있었다. 서양인 공학자는 작업을 감독하던 중국인 관리에게 “삽차 한 대와 운전할 사람 하나면 족할 것을 웬 사서 고생이냐고” 물었다. 중국인 관리는, “하지만 그러면 실직자가 늘어날 것 아니요”, 라고 답했다. 그 말에 서양인 공학자는, “댐을 짓는 줄 알았는데 알고 보니 아니었구려, 일자리 창출이 목적이려면 삽 보다는 손가락이 더 낫지 않겠소”, 라고 대꾸했다고 한다. 물론 극단적인 예이긴 하지만 이 일화는 일자리 창출이 자칫하면 개별 근로자의 역량, 전체적인 작업의 효율성, 비용효과 모두를 간과할 수도 있다는 점을 잘 환기시켜준다. 고령근로자들은 건강상태나 생산성에 있어서 개인편차가 큰 만큼 업무시간 및 임금의 유연화가 절실히 요구되는 집단이다. 특히 정년이 지난 근로자의 경우라면 더욱 그렇다. 뿐만 아니라 고령근로자를 대상으로 한 일자리 창출은 단순한 일손나누기에 그쳐서도 안 된다. 젊은 근로자와 비교해 고령근로자는 직무의 내용 자체에 더 많은 관심을 가질 수도 있다. 누구도 금전적인 보상만을 바라보고 일을 하지는 않지만 고령근로자는 부양책임이 상대적으로 적은 만큼 금전적 인센티브보다는 전문성 발휘의 기회나 개인적 역할 및 기여에서 오는 성취감 등에서 더 큰 가치를 찾을 것이기 때문이다.

#### 4. 나가며

영국의 고용연령차별금지법은 분명 블레어 정부의 경제성장예의 의지에서 비롯된 것이다. 많은 사람들이 고용연령차별을 법적으로 차단하면 고령근로자층의 노동유연성이 높아져 전체고용률이 올라갈 것으로 기대한다. 하지만 고용연령차별금지법의 시행은 오히려 노동시장의 경직성을 높일 가능성이 크다. 그뿐만이 아니다. 영국의 연령차별 논쟁의 연원이 오랜 세월을 걸쳐 무르익어온 권리주의 문화인 것을 감안하면 이미 정년을 넘긴 이들이나 베이비붐 세대나 고용연령차별금지법의 시행은 꼭 환영할만한 일도 아니다. 일정한 나이가 되면 사회에 의해 부여되던 ‘일하지 않을 권리’가 연금수급연령이 지나서도 ‘일을 할 수 있는 권리’로 바뀐다는 것은 사회권에서 개인적 권리로의 전향이다. 이것은 인간다운 삶을 위해 사회에게 분배정의의 실천을 요구할 수 있는 사회

권이 개인의 능력과 수단의 범위 내에서 활동할 수 있는 자유로 변해감을 의미한다. 아쉽게도 개인적 권리에는 타인에 의해 제공되는 재화와 서비스에 대한 권리가 포함되지 않는다. 개인적 권리가 법을 통해 주어진다는 것은 소비자가 되려거든 먼저 생산자가 되라는 요구이기도 하다. 영국의 고용연령차별금지법이 따라야 할 귀감(龜鑑)이 될는지 피해야 할 전철(前轍)을 남길지는 좀 더 많은 시간이 흐른 뒤라야 알 수 있을 것이다. 