

이슈페이퍼

---

# 고령인력 활성화를 위한 직업능력개발 정책 개선 방안

최지희

---

# 고령인력 활성화를 위한 직업능력개발 정책 개선 방안

최지희



## 고령인력 활성화를 위한 직업능력개발 정책 개선 방안

최지희<sup>1)</sup>

### 〈목 차〉

I. 배경 및 문제점 .....	2
II. 조사 및 분석 결과 .....	4
III. 중·고령자 능력개발 정책 해외사례 .....	15
IV. 정책 제언 .....	21
참고문헌 .....	26
[부록] .....	28

우리나라의 고령화 속도는 세계 최고수준으로 고령사회 도달을 눈앞에 두고 있으나, 체계적 고령자 능력개발 정책 수립은 미비한 상태임. 급속한 고령화에 대한 대책마련을 위해서는 고령자가 처한 현황을 체계적으로 파악하고, 우리나라 고령자의 직업능력개발에 대한 요구의 특성을 분석할 필요가 있음. 특히 고령화로 인한 중고령 집단의 확대에 따라 이들의 다양한 수요를 파악하여 정책에 반영하는 것은 증거에 기초한(evidence-based) 정책수립의 기초라 할 수 있음. 본 원고는 고령화에 따른 고령자 직업능력개발 정책 수립을 위한 개선 방안을 제시하기 위해 우리나라 고령화 추이를 살펴보고 국내 고령인력 활용 현황과 문제점을 제시한 후, 고령자 능력개발에 대한 요구를 이들의 직업능력과 경제적 위치에 기준하여 살펴보고, 해외 선진국의 고령자 직업능력개발 정책 사례를 소개함으로써 국내 고령자 능력개발 정책에 주는 시사점을 찾고자 함.

- 주제어: 고령화, 능력개발 정책, 제도 개선, 공공-민간 협력 모델

1) 한국직업능력개발원 연구위원(E-mail: jhchoi@krivet.re.kr)

## I. 배경 및 문제점

우리나라의 고령화 속도는 세계 최고수준으로 2030년에 이르러서는 한국인의 평균 기대수명이 100세에 근접할 것으로 전망되고 있다. 우리나라 인구 고령화의 시작은 경제발전을 먼저 이룩한 선진국들에 비해 늦게 이뤄졌으나 한국이 고령사회로 진입하는 속도는 세계에서 가장 빠른 것으로 알려진 일본보다 더욱 빠를 것으로 예측된다. 1960년도에 전체 인구의 2.9%에 불과했던 65세 이상 노인 인구 비중은 1990년 5.1%, 2012년 현재 11.8%에 이르고 있으며, 2018년 14%를 초과하여 고령사회에 도달하게 될 것이다.

한편 인구의 고령화는 우리나라의 문제만이 아니다. 독일, 프랑스, 일본 등 선진국 대부분이 우리보다 일찍 고령사회에 진입하고 있으며 인도, 중국 등 최근에 경제적으로 부상하고 있는 신흥국들도 급속한 경제발전 속도에 상응하는 빠른 고령화의 진행에 대해 우려를 나타내고 있다.(이철선, 2011; 한국직업능력개발원, 2011)

인구고령화는 노동시장과 개인 근로자 측면에서 다음과 같은 중요한 문제들을 야기한다. 첫째, 노동시장 공급 측면에서 노동력 감소와 노동력의 고령화로 인한 노동력의 질의 문제를 야기하는 한편, 개인 근로자 측면에서 볼 때 개인 수명의 연장, 노년기의 장기화로 인한 노후 소득보장의 문제를 심화시킨다고 볼 수 있다. 노년기의 장기화에 따른 개인의 소득보장 문제의 해결을 위해서는 연금 등 소득보장체계를 강화하는 한편, 고령자의 경제활동참여를 촉진할 수 있는 지원체계를 갖추는 것이 필요하다. 인구고령화에 따른 ‘활동적 고령화’는 연금과 재산소득만으로 노후를 유지하기가 힘들어지는 현실에서 고령자의 경제활동참여를 높이는 동시에 고령자가 축적한 경력과 능력을 개인과 사회가 동시에 활용할 수 있다는 긍정적 측면에서 평가될 수 있다.

이러한 문제들을 해결하기 위해 우리보다 먼저 고령화가 이뤄진 국가들의 경우 고령자를 위한 종합적 체제 개편을 서두르고 있다. 고령자의 증가에 따른 연금체계 개혁, 은퇴 연령의 조정이 이뤄지고 있으며 고령자의 소득보전을 위한 고령자 고용의 증대와 함께 고령자 직업능력개발에 대한 정책적 관심이 높아지고 있다. 유럽연합(EU)은 2012년을 활동적 고령화의 해로 정하고 EU 회원국들이 고령자 고용 및 능력개발 정책의 체계화에 보다 전력을 기울일 것을 권장하고 있다. EU 회원국 27개국 절반이 1990년에 독립을 이룩한 신흥국들로 이뤄진 점을 감안할 때 고령자의 능력개발은 이제 선진국과 신흥국의 공통적 이슈라 할 수 있다.(European Commission, 2011)

우리나라의 고령화 현상이 특별한 정책적 관심을 요하는 이유는 우리나라 고령화 현상의 특성에 있다고 볼 수 있다. 오랜 세월에 걸쳐 비교적 완만하게 이뤄진 선진국의 고령화에 비해 우리나라의 고령화는 빠른 속도와 함께 급격한 경제사회적 변화를 동반하고 있다는 것이 특징이다. 급속한 고령화 만큼이나 빠른 세대간 학력 상승은 고령자의 노동시장에서의 위치를 상대적으로 더욱 열악한 것으로 만들어 놓았다. 사회보장제도와 연금제도 등 고령자를 위한 사회적 안전망이 제대로 확충되지 못한 상황에서 이뤄진 급속한 고령화는 지식기반 사회의 도래와 함께 우리나라 고령층을 제대로 직업능력을 갖추지 못한 채 노동시장에서 퇴장하지도 못하는 상황에 처하게 만들고 있다.

의학의 발달과 경제사회적 수준이 향상으로 수명은 더욱 더 길어질 전망이다. 이에 대처하여 우리나라 실정에 맞는 체계적 고령자 능력개발 정책 수립이 시급한 실정이다. 이를 위해서는 고령화의 추이와 문제점을 파악하고, 고령인력 활용을 고려하며, 고령자 능력개발 요구를 파악하는 것이 필요하다. 특히 향후 다가오는 고령 시대에 대비할 뿐 아니라, 변화하는 고령 인력의 능력개발 수요를 파악하여 체계적으로 접근할 필요가 있다.

이러한 시점에서 본고는 우리나라 고령화 실태와 인구 고령화가 노동시장에 주는 함의를 살펴보고, 우리나라 고령인력 활용의 현황과 문제점을 세기한 후, 이를 기초로 우리나라 고령자의 능력개발에 대한 요구의 특성을 제시함으로써 고령자 능력개발 정책 개선방안 수립의 기초로 삼고자 한다. 특히 정책방안 제시를 위해 우리보다 일찍부터 심각한 고령화 문제에 직면하고 있는 선진국들이 이를 해결하기 위해 국가와 민간 차원에서 어떠한 해결책을 모색하고 있는가에 대한 제도적 사례들을 제시함으로써 우리나라의 향후 본격적 고령 사회에 대비한 고령자 능력개발정책 수립에 대한 시사점을 찾고자 한다. 독일, 프랑스의 기업사례와 일본의 고령자 직업능력개발 지원 정책사례들을 통해 고령자 능력개발 정책이 실효를 거두기 위해서는 정부의 지원과 함께, 기업의 HRD 관행의 변화, 그리고 지역단위 전달구조의 개선 등이 조화를 이루어 추진될 필요가 있음을 제시하고 고령자 능력개발 제도 개선을 위한 정책 제안의 기초로 삼고자 한다.

## II. 조사 및 분석결과<sup>2)</sup>

### 1. 인구 고령화 현황 및 효과

우리나라의 고령화의 특징은 우리나라의 빠른 경제발전 속도에 비례하여 매우 빠르게 진행되고 있다는 점이다. 아래 <표 1>은 우리나라에서 고령화가 매우 빠르게 진행되고 있음을 보여준다. 1990년까지 고령화 척도의 주요 기준이 되는 65세 이상 인구 비중은 5.1%에 불과하였으나 2010년 11.1%로 두 배 이상 증가하였으며, 오는 2018년에는 14.5%, 2030년 24.3%로 빠르게 증가할 것으로 예측된다. 이러한 고령화는 기대수명의 연장과 저출산에 인한 것으로 인구구조의 변화를 동반하는 고령화는 총인구와 노동력 공급 규모에도 영향을 미치게 된다. 노동력의 주축이 되는 16~64세 생산가능인구는 2018년을 정점으로 감소할 전망이며, 총인구수는 2030년까지 느리게나마 지속적으로 증가하다가 2030년을 기점으로 줄어들 것으로 나타난다. 이처럼 고령화가 인력의 공급과 인력의 활용에 미치는 영향은 중대한 것으로 고령화에 대한 대처가 필요한 실정이다.

<표 1> 인구 고령화 추이와 전망(1990~2050)

(단위 천 명, %)

연령별	1990	2000	2005	2010	2018	2030	2050
총인구	42,869	47,008	48,138	49,410	51,141	52,160	48,121
0~14세	10,974	9,911	9,241	7,975	6,814	6,575	4,783
15~64세	29,701	33,702	34,530	35,983	36,931	32,893	25,347
65세 이상	2,195	3,878	5,043	6,431	9,138	15,583	25,193
구성비	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
0~14세	25.6	21.1	19.2	16.1	13.3	12.6	10.0
15~64세	69.3	71.7	71.7	72.8	72.2	63.1	52.7
65세 이상	5.1	7.2	9.1	11.4	14.5	24.3	37.4
노년부양비	7.4	10.1	12.6	15.2	18.5	38.6	71.0

주: 1. 노년부양비=(65세이상인구)/(15~64세인구)\*100

2. 2010 이후 자료는 2010 인구조사에 의한 전망치임. 전망은 중위 출산율 기준

자료: 통계청 사회통계국 「장래인구추계」 2011.12

2) 관련 자세한 통계자료는 <부록 1> 참조 요망

<표 2>에는 우리나라와 주요국의 고령화 속도에 대한 비교자료가 제시되어 있다. 표에 제시된 국가들의 1990~2010년 기간 동안의 인구 고령화 추이를 살펴보면 이미 1960년대에 고령자 비중 10% 이상의 고령화를 경험한 프랑스, 영국, 핀란드 등은 해당 기간 동안 고령자 인구 비중에 커다란 변화가 없는 반면, 한국과 일본은 각각 고령자 비중이 두 배 이상 증가하고 있음을 알 수 있다. 노년부양비도 한국과 일본의 경우 영국, 프랑스 등 국가에 비해 두 배 이상 증가하고 있어 한국은 노동력 인구의 노년부양 부담이 가장 빠르게 증가하고 있는 나라임을 입증해 준다. 한편 이러한 고령화 추세는 앞으로도 더욱 가속화될 것으로 예상되며, 과거에는 일본이 고령화 속도가 가장 빠른 국가였으나 머지 않아 한국의 고령화 속도는 일본의 그것을 능가할 것으로 전문가들은 예측하고 있다.

<표 2> 인구 고령화 추이의 국제비교(1990~2010)

	국가	1990	1995	2000	2010	2015
65세 이상 인구(%)	한국	5.1	5.9	7.2	11.0	13.1
	일본	11.9	14.4	17.2	22.7	26.3
	미국	12.5	12.6	12.4	13.1	14.5
	프랑스	14.0	15.2	16.1	16.8	18.6
	독일	14.9	15.4	16.3	20.4	21.5
	영국	15.7	15.8	15.8	16.6	18.0
	핀란드	13.4	14.2	14.9	17.2	20.3
노년부양비 (%)	한국	7	8	10	15	18
	일본	17	21	25	35	43
	미국	19	19	19	20	22
	프랑스	21	23	25	26	30
	독일	22	23	24	31	33
	영국	24	24	24	25	28
	핀란드	20	21	22	26	32

주: 1. 한국자료는 2006 장래인구추계에 의한 전망치로 <표 1>의 2010년 인구센서스 기준 전망치와 격차 존재

2. 노년부양비=(65세이상인구)/(15~64세인구)\*100

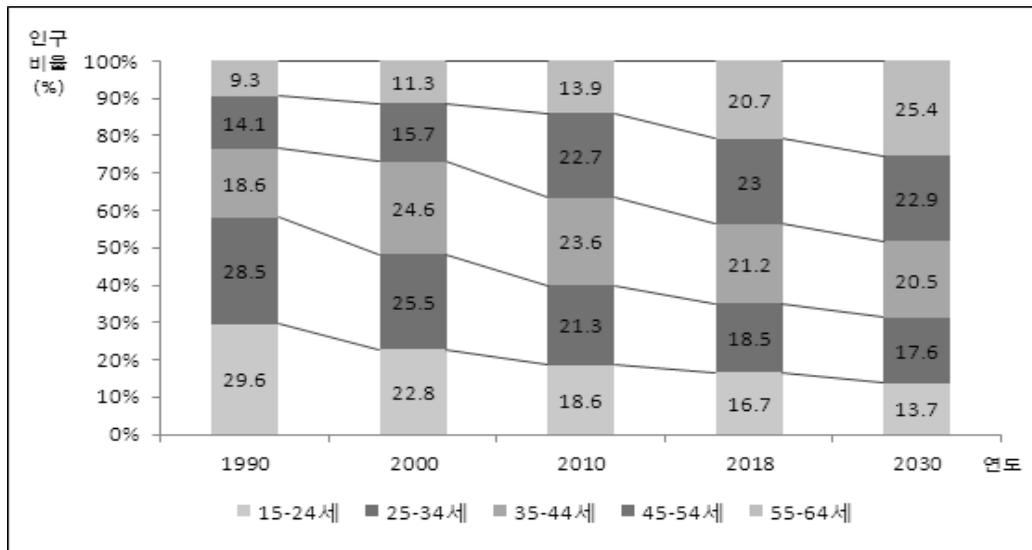
자료: 통계청 「장래인구추계」

인구 고령화는 노동력의 양뿐 아니라 노동력의 질에도 영향을 미칠 것으로 예상된다. <그림 1>에 제시된 바에 의하면, 1990년에서 2010년에 이르는 동안 전체 15~64세 노동력 인구 중 15~34세의 인구 비중은 58.1%에서 39.9%로 크게 줄어든 반면, 45세~64세 인구 비중은 23.4%에서 36.7%로 크게 늘어난 것을 알 수 있다. 이처럼 노동력 인구 내에서의 고

령화는 앞으로도 지속되어 2030년에 이르러서는 55~64세 중고령층이 노동력 인구에서 차지하는 비중은 25.4%로 증가하게 되고, 35세 이상 장년층이 전체 노동력 인구에서 차지하는 비중이 70%에 육박하게 된다. 이는 또한 전체 노동력 인구 4명 중 1명이 55~64세 이를 것임을 예측해 준다.

<그림 1> 15~64세 노동력 인구의 분포 추이 및 전망

(단위 %)



주: 2010 이후 자료는 2010 센서스에 의한 전망치임. 전망은 중위 출산율 기준

자료: 통계청 사회통계국 「장래인구추계」 2011.12

이처럼 인구의 고령화는 노동력의 양과 질의 문제와 밀접한 연관을 가지고 있다. 지식 기반사회에서 지식과 기술이 빠르게 변화하면서 개인과 기업은 끊임없이 변화하는 능력에 대한 요구에 맞추어 능력을 개발하고 유지해 나가야 한다. 기업은 경쟁력 유지를 위해 일정 수준의 인력의 질을 유지해 나갈 필요가 있으며, 개인은 변화하는 직업능력에 대한 수요에 맞추어 능력을 개발해 나감으로서 고용가능성을 유지해야 할 필요에 직면해 있다. 특히 우리나라와 같이 고령화와 인구구조 변화의 속도가 빠른 경우, 급속한 고령화는 더욱이 이에 대비한 인력개발 정책의 수립이 시급함을 예견케 한다.

개인과 사회의 고령화가 직업능력의 하락을 의미하는가에 대한 구체적인 증거는 찾기 힘들다. 이는 그 결과가 개인과 사회가 고령화에 따른 직업능력개발의 문제에 대응하는 방식에 따라 달라질 수 있기 때문이다. 그러나, 최소한 고령화에 따른 직업능력개발 방식

과 정책에는 변화가 있어야 함을 여러 연구들은 지적하고 있다.

한편, 고령화에 대한 사회와 기업, 그리고 개인의 반응방식의 차이는 고령자의 고용과 능력개발에 중요한 영향을 미칠 수 있는 것으로 나타난다. 즉, 고령화에 따라 개인이 능력을 상실할 것이라는 가설은 우리나라 뿐 아니라, 해외 사례에서도 나타나는 중고령자에 대한 노동시장의 차별 관행, 기업의 중고령 근로자 능력개발 기피 등의 관행 등을 통해 간접적으로 확인된다. 고령자의 직업능력이 상대적으로 떨어질 것이라는 것과 함께 또 하나의 가설은 고령자의 능력개발의 성과가 상대적으로 낮다는 것이다. 이에 대한 연구결과는 몇몇 연구들에서 밝혀진 바 있다. 즉 고령자의 훈련가능성이 낮다는 평가로서 이로 인해 기업과 국가는 상대적으로 고령자의 직업훈련에 대한 투자를 꺼리는 경향이 있다는 것이다.

## 2. 고령인력 활용현황 및 문제점

우리나라에서 중·고령층의 노동시장 참여는 외국에 비해 상대적으로 높은 편이다. 이는 우리나라 근로자의 법적 은퇴연령이 선진국들에 비해 낮은 점을 고려할 때 은퇴이후의 경제적 활동에 대한 요구가 다른 국가들에 비해 상대적으로 높음을 의미한다. 60~65세에서 대부분 근로자의 점진적 은퇴가 이뤄지는 선진국에 비해, 55세를 전후로 대부분의 근로자가 은퇴를 경험하게 되는 우리나라의 경우 이처럼 높은 경제활동에 대한 욕구는 이들에 대한 직업능력개발에 대한 수요가 존재함을 보여주는 것이다.

<표 3>에 나타난 바와 같이 우리나라 55~64세 중고령층 인구의 고용율은 60%를 넘고 있으며 2000~2011년 기간 동안 꾸준히 증가하고 있다. 동시에 15~64세 전체 생산가능인구와의 고용율 격차도 줄어들고 있어 이들 집단의 경제활동에 대한 욕구가 지속적으로 증가하고 있음을 보여준다. 한편 65세 이상 고령자의 고용율도 30%에 육박하고 있으며 이는 국제적으로도 높은 수치이다.

<표 3> 우리나라 중·고령자의 고용율 추이

	(단위 %)				
	2000	2003	2006	2009	2011
15~64세	61.5	63.0	63.8	62.9	63.9
55~64세	57.8	57.8	59.3	60.4	62.1
65세 이상	29.5	28.6	30.3	29.7	28.9

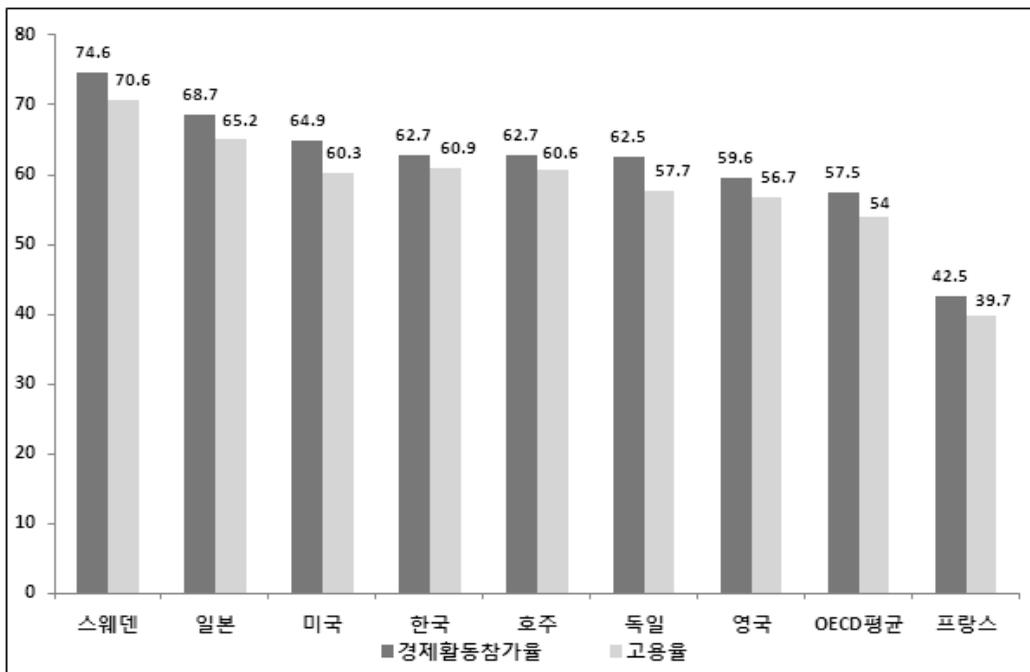
주: 인구동향과고용률=(취업자수/15세이상 생산가능인구)\*100

자료: 통계청 「경제활동인구조사」 2012

이미 언급한 바와 같이 우리나라의 중고령 인력의 활용도는 국제적으로도 높은 편이다. 2010년 기준으로 55~64세 우리나라 중고령자의 경제활동 참가율은 62.7%로 OECD 국가전체 평균(57.5%)보다 높으며, 스웨덴(74.6%), 일본(68.7%), 미국(64.9%) 보다는 낮지만, 고령화가 우리보다 일찍 진행된 프랑스(42.5%), 영국(59.6%)보다 높게 나타난다. 앞서 언급한 바와 같이 중고령자의 노동시장 참여는 중고령자의 경제적 니즈와 밀접한 관계를 갖고 있다. 미국과 같이 상대적으로 고령자를 위한 사회보장 제도가 취약한 국가의 경우 고령자 경제활동 참여가 높으며, 특히 우리나라의 경우 법적 은퇴연령이 비교 선진국에 비해 낮음에도 은퇴 후 중고령층의 노동시장 참여가 이들 선진국보다 높다는 것은 은퇴 이후의 경제적 요구를 충족하기 위한 노동시장 참여가 이뤄지고 있음을 보여준다. 이는 후에 언급하겠지만 우리나라 고령자의 연금 수령률이 매우 낮고 고령자 대부분이 사적이전 소득에 의존하는 등 고령자를 위한 복지체제가 아직까지 궤도에 이르지 못한 것과 관련이 깊다. 이는 향후 당분간은 고령화 진전에 따른 중고령자의 경제활동참여가 지속적으로 늘어날 것임을 예측해 해 준다.

<그림 2> 중·고령자(55~64세)의 경제활동참가율과 고용율의 국제비교

(단위 %)

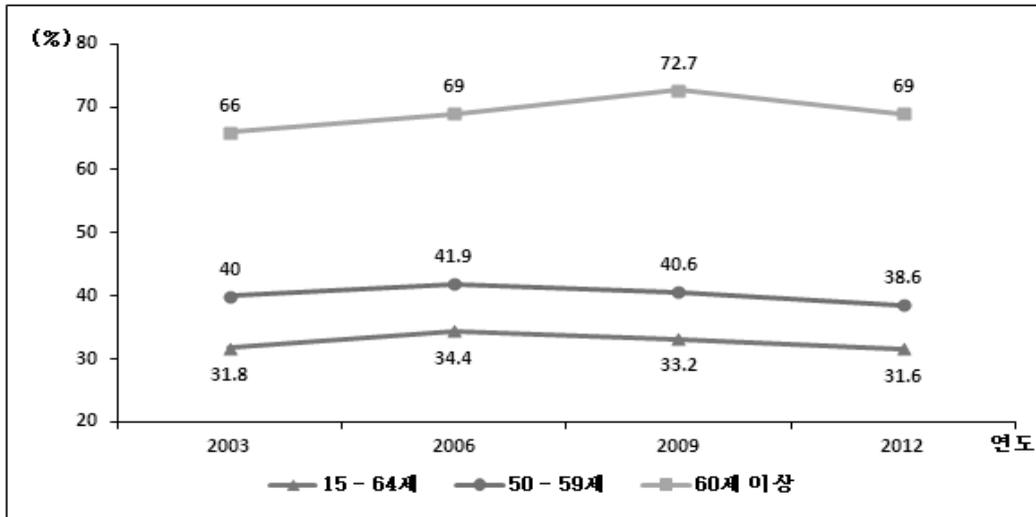


자료: OECD(2011), Employment Outlook

한편 우리나라 중고령 인력의 활용도는 높은 편이나, 이들의 고용의 안정성과 질은 낮아 개선이 필요하다. 아래의 <그림 3>에 나타난 바에 의하면 우리나라 60세 이상 임금근로자 중 비정규직 비율은 2012년 기준 69.0%로 15~64세 전체 노동력 인구의 임금근로자 중 비정규직 비율 31.6%에 비해 두 배 이상 높게 나타난다. 한편, 이들 60세 이상 임금근로자 중 비정규직 비율은 지속적으로 증가하고 있으며, 이들 고령층 중 비정규직 비율과 15~64세 전체 임금근로자 중 비정규직 비율과의 격차도 늘어나고 있다. 이는 중고령자의 노동시장 참여는 꾸준히 늘고 있으나 이에 비해 안정된 일자리는 한정되어 있어, 중고령층의 비정규직으로의 취업이 늘고 있음을 시사해 준다. 이는 중고령층의 안정된 고용을 위한 정책의 수립이 시급함과 함께 이들의 높은 경제적 수요를 감당하기 위한 능력개발 정책의 수립이 절실함을 보여주는 것이다. 또한 은퇴연령 전후의 경제활동참가자를 겨냥한 정책의 수립이 필요함을 나타내 준다.

<그림 3> 연령별 비정규직 비율 추이

(단위 %)



주: 비정규직 비율=(비정규직수/임금근로자수)\*100

자료: 통계청 「경제활동인구조사」 2012

한편 고령자의 경제활동참여 증가 추이를 반영하여 업종별 중고령자의 비율도 꾸준히 늘고 있다. <표 4>에 나타난 바와 같이, 전체 상시근로자 중 중고령자 비율은 2006년 5.5%에서, 2010년에 이르러서는 8.2%로 크게 늘었으며, 각 업종별로 중고령자의 비중도 꾸준히 늘고 있

다. 2010년 기준으로 고령자 비율이 높은 직종은 부동산 임대업(24.4%), 농림어업(22.5%), 기타서비스업(16.2%), 운수업(12.7%), 광업(10.2), 건설업(9.7%) 등이며, 도소매업(1.9), 통신업(1.7%), 금융 및 보험업(1.9%) 등 고부가가치 업종에서 고령자의 비율은 매우 낮게 나타난다.

<표 4> 업종별 중·고령근로자 비율 추이

(단위 명, %)

	2006	2007	2008	2009	2010
전체	5.5	5.8	7.2	7.4	8.2
농림어업	5.8	8.9	1.9	6.9	22.5
광업	8.7	15.0	9.3	11.3	10.2
제조업	1.9	2.3	3.0	3.3	3.3
전기가스수도업	6.3	7.1	6.7	7.2	5.9
건설업	5.6	7.0	9.3	7.9	9.7
도매및소매업	1.2	1.3	1.7	1.5	1.9
숙박및음식점업	3.1	4.4	5.0	4.8	4.9
운수업	8.9	10.1	10.1	11.4	12.7
통신업	0.6	0.6	1.3	2.2	1.7
금융및보험업	1.2	1.4	1.5	1.6	1.9
부동산및임대업	17.0	20.5	36.2	34.9	24.4
기타서비스업	12.6	13.3	14.7	14.5	16.2

자료: 통계청 「경제활동인구조사」 2011

### 3. 고령자 능력개발 요구의 특성

고령층을 위한 직업능력개발 정책 개선방안을 제시하기에 앞서 우리나라 중고령자의 경제적 취약성에 대해 언급할 필요가 있다. 우리나라 중고령층은 청년층에 비해 상대적으로 낮은 학력, 그리고 그에 따른 경제적 위치의 취약성으로 직업능력개발에 대한 요구가 높은 집단이라 할 수 있다.

#### 가. 우리나라 고령자의 경제적 취약성

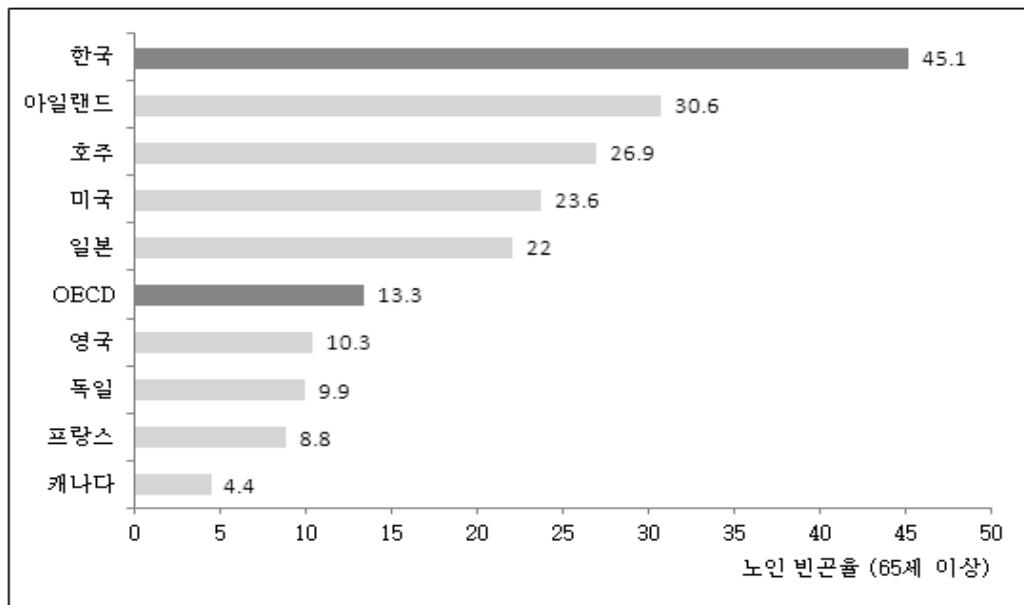
우리나라 65세 이상 노인의 빈곤율은 매우 높은 편이다. 일반적으로 15~64세 노인의 빈곤율은 26~64세 성인 노동력 인구에 비해 높게 나타나는데 이는 노인의 경제적 위치가 상대적으로 취약함을 나타내는 것이다. 특히 우리나라 노인의 빈곤율은 2005년 기준 45.1%로 OECD 평균 노인의 빈곤율 13.3%에 비해 3배 이상 높게 나타나며, 이 중 노인의 빈곤율이 가장 낮은 나라는 캐나다로 4.4% 수준에 머물고 있다. 노인의 빈곤율은 국가의

사회보장제도와 같은 노인 복지제도와 밀접한 연관을 가지며, 국가별 연금제도와도 밀접한 연관을 가지고 있다. 우리나라는 국민연금 제도 도입이 상대적으로 늦어 연금제도 개혁의 효과가 나타나기 위해서는 앞으로 상당한 시간이 소요될 것으로 보인다. 한편, 우리나라 노인의 빈곤율이 높은 원인으로서 연금제도의 미비, 사회보장 제도의 불완전성과 함께 차세대 교육에 대한 높은 사적 투자를 원인으로 보는 견해도 있다. 즉 자녀 교육에 대한 높은 투자로 인해 노후보장에 대한 개인의 준비가 미흡했다는 지적이다. 그 결과로서 세계에서 전례에 없는 세대간 학력상승이 이뤄진 반면 1세대의 상대적 빈곤이 가속화되었다는 것이다. 이러한 주장이 설득력을 갖는 만큼 이들에 대한 국가의 보상적 성격의 정책수립은 설득력을 가질 수 있을 것이다.

또 한 가지 <그림 4>로부터 알 수 있는 사실은 국가별 고령자의 빈곤율과 국가별 고용율이 상관관계를 가지고 있다는 점이다. 미국, 일본 등 빈곤율이 높은 국가들의 경우 고령자의 경제활동참가율과 고용율이 높은 것은 앞에서 살펴본 바 있다.

<그림 4> 65세 이상 노인 빈곤율 국제비교

(단위: %)



주: 2005년 수치임. 빈곤율의 기준은 국가별 소득 중위값의 50% 미만 소득자 비율

자료: OECD(2009), Pensions at a Glance: Retirement-Income Systems in OECD Countries, Fig 2.5

한편, 이처럼 우리나라 고령자의 빈곤율이 높은 것은 이들 고령자의 대부분이 주요 수입원을 자녀나 친척 등으로부터의 사적 소득이전에 의존하고 있는 데서도 드러난다. 아래의 표에 나타난 바와 같이 우리나라 65세 이상 노인의 주 수입원은 자녀, 형제, 친척 등으로부터의 사적 이전이 전체의 55.5%를 차지하고 있으며, 이러한 경향은 연령이 높아질수록 높아지고 있다. 이 중 연금소득을 주 수입원으로 응답한 이는 전체의 3.3%에 불과하다. 또한, 근로소득을 주 수입으로 응답한 이들의 비중은 연령이 낮을수록 높게 나타난다. 그러나, 자녀수의 감소와 가치관의 변화로 향후 고령자의 사적이전에 대한 의존도는 낮아질 것으로 예상되며 이에 반해 근로소득에 대한 의존도는 높아질 것으로 예상되어, 이들의 근로소득에 대한 수요증가를 충족시킬 수 있는 고용정책 및 인력개발 정책의 개선이 필요할 것으로 보인다.

<표 5> 65세 이상 노인의 연령별 주요 수입원(2008)

(단위: %)

	전체	65-69세	70-74세	75-79세	80세 이상
근로소득	22.5	32.6	22.3	16.2	6.1
자산소득	7.9	7.9	9.4	7.3	5.8
사적이전소득	55.5	46	54.1	62.2	72.6
공적이전소득	10.9	9.2	11.3	11	14
연금소득	3.3	4.3	2.8	3.3	1.5

자료: 한국보건사회연구원(2009), 「노인실태 조사 2008」

#### 나. 고령자 직업능력의 취약성

고령자의 고용유지와 재취업에서 주요 이슈가 되는 것은 고령자의 직업능력이다. 즉, 고령자의 직업능력이 부족하고 취업이 되더라도 일에 대한 적응이 늦기 때문에 고용이 어렵다는 점이다. 이는 고령자 일자리의 불안정성을 통해서도 살펴볼 수 있다. 한편, 고령자의 직업능력 외의 다른 이유로 고령자의 취업에 대한 차별관행이 존재하는 경우도 있다. 이러한 경우는 개인 차원의 능력개발 만으로는 해결이 어려울 수 있다.

학력은 근로자의 능력과 능력개발 가능성을 가늠하는 중요한 척도가 된다. 특히 우리나라와 같이 자격제도가 아직 정착되지 않는 현실에서 학력은 중요한 직업능력의 척도라 할 수 있다. 2011년 OECD ‘교육지표집(Education at a Glance)’에 따르면 우리나라 25~64세 성인 중 고졸자 비율은 80%, 전문대 이상 대졸자 비율은 39%로 OECD 국가의

평균을 상회하고 있다. 25~34세 청년층 집단을 중심으로 볼 경우 고등학교 이수율과 고등교육 이수율은 각각 98%와 63%로 OECD 국가 중 단연 1위를 차지하고 있다.

그러나 55~64세 중고령층 인구를 중심으로 볼 경우 우리나라의 고등교육 이수율은 13%에 불과하여 OECD 평균에 OECD 평균(22%), 미국(41%) 보다 낮고, 대부분의 주요국들에 비해 훨씬 더 낮은 것으로 나타난다. 이는 우리나라에서 학력신장이 OECD 다른 국가에 비해 훨씬 빠르게 이뤄졌음을 보여주는 것이다. 우리나라 25~34세 집단과 55~64세 집단을 비교할 경우 고등교육 이수율은 50%에 이르는 격차를 나타내는 반면, 두 연령 집단 간 고등교육 이수율의 OECD 평균을 비교할 경우 격차는 15%에 불과하여 우리나라에서 학력의 신장이 빠르게 이뤄졌음을 보여준다. 또한, 이는 동시에 우리나라 중고령자층 세대의 학력 및 능력수준의 상대적 취약성을 보여주는 것이다. 한편, 평균학력이 빠르게 증가하는 과정에서 고령자의 상대적으로 낮은 학력은 이들의 취업 기회와 직업능력개발 기회에서 장애물로 작용하고 있다.

<표 6> 연령별 고등교육 이수율의 국제비교(2009)

(단위: %)

구 분	25~64세 (‘45~‘84)	25~34세 (‘75~‘84)	35~44세 (‘65~‘74)	45~54세 (‘55~‘64)	55~64세 (‘45~‘54)
한 국	39	63	44	26	13
OECD평균	30	37	32	27	22
벨기에	33	42	37	30	23
캐나다	50	56	56	45	41
핀란드	37	39	44	37	29
프랑스	29	43	32	22	18
독 일	26	26	28	26	25
이탈리아	15	20	15	12	10
일 본	44	56	49	45	27
스웨덴	33	42	35	29	27
영 국	37	45	39	34	29
미 국	41	41	43	40	41

주: 1. 고등교육 이수율은 전문대 수준(ISCED 5B)이상 이수자 비율임

2. 연령 하단의 연도표시는 해당집단의 출생연도를 나타냄

자료: OECD 교육지표집(2011)

아래의 표는 우리나라 성인인구의 직업능력개발 목적의 비형식 교육훈련 참여율을 제시해 주고 있다. 우리나라의 훈련 참여는 타 OECD 국가들에 비해 낮으며, 연령이 낮을수록, 그리고 학력이 높을수록 참여율이 높아지는 성향을 보여준다. 25~34세 인구의 훈련 참여율은 23.6%에 달하는 반면, 55~64세 중고령층의 참여율은 10.4%로 이의 반에도 미치지 못하고 있다. 특히 저학력 중고령층의 참여율은 매우 낮아 이 집단의 능력개발의 필요성이 상대적으로 큼을 보여 주고 있다. 이러한 결과는 중고령층은 고용유지와 재취업을 위해 가장 능력개발이 필요한 집단이면서 실제로 능력개발 참여가 가장 취약한 집단임을 보여주는 것이다. 한편, 우리나라 성인의 평생학습 참여율 또한 OECD 국가들에 비해 낮은 편으로서, OECD 국가들 중 성인의 평균 평생학습 참여율이 높은 국가일수록 고령자의 평생학습 참여율과 직업훈련 참여율이 높은 것으로 나타난다. 이는 고령자 능력개발 정책의 개선을 위해 우리나라 직업능력개발 정책의 전반적 제고가 필요함을 시사해 준다.

<표 7> 연령별 직업관련 비형식 훈련 참여 실태

(단위: %)

연 령	중졸이하	고졸	대졸이상	전체
25~34세	5.0	16.7	28.0	23.6
35~44세	10.0	10.2	21.8	16.5
45~54세	7.5	11.1	16.8	12.1
55~64세	8.3	11.0	15.0	10.4
전체	8.0	12.0	22.8	16.0

주: 직업관련 비형식훈련은 직업능력향상 교육과정 뿐 아니라 그 외의 비형식교육 프로그램 영역을 모두 포함 해당 프로그램을 직업능력개발 목적으로 학습하였는지 조사. 비형식훈련은 정규 교육과정 외의 교육 및 훈련 참여를 지칭

자료: 교육과학기술부 「2011 국가평생교육통계조사」

이상에서 살펴 본 고령자의 직업능력 수준과, 직업능력개발 참여 현황에 관한 자료는 다음의 두 가지 측면에서 시사점을 준다고 볼 수 있다.

첫째 상대적으로 학력과 직업능력이 낮은 중고령층의 취업능력을 제고하기 위해서는 이들의 능력개발 참여를 촉진시킬 필요가 있다는 점이다. 둘째, 향후에는 고령화와 함께 보다 높은 학력을 가진 세대들이 중고령 연령에 진입하게 되면서 능력개발에 대한 중고령자의 수요가 증대할 것이라는 점이다. 위의 자료를 보면 능력개발 참여가 학력과 함께

증가하는 속도가 연령과 함께 감소하는 속도를 상쇄하는 것으로 나타난다. 즉 25~34세 집단을 제외한 각 연령집단 내에서 대졸이상 학력자의 참여율이 중졸이하 학력자의 2배에 달하는 것으로 나타나는데, 이는 25~34세 연령집단의 참여율과 55~64세 연령층의 참여율간의 차이에 비견할 만한 것이다.

이러한 측면에서 볼 때 우리나라 중고령층과 청년층간의 능력개발 참여의 격차는 단순히 연령의 효과 뿐 아니라, 두 집단간 학력의 격차에서 접근할 필요가 있음을 알 수 있다. 또한, 향후 높아지는 중고령층의 학력에 따라 고령자의 능력개발에 대한 수요도 높아질 것으로 예상되어 이에 대비한 정책의 수립이 필요한 현실이다.

### III. 중고령자 능력개발 정책 해외 사례

#### 1. 논의

앞서 살펴본 바와 같이 향후 우리나라 인구 고령화에 따른 고령자 직업능력개발 수요에 대응하기 위해서는 보다 다양해지는 고령자의 수요에 맞춘 대책의 수립이 필요하다. 특히 수명 연장에 따라 고령자의 실제적 노동시장 은퇴연령이 연장 되면서 기존의 일부 고령층의 은퇴 후의 경제적 수요를 충족하기 위한 전직훈련 형태의 훈련도 중요하지만, 이에 못지 않게 일터에서의 정년연장에 대비한 기업의 근로자 능력개발 정책의 개혁과 근로자 개인의 고용을 유지하기 위한 향상훈련 및 적응훈련에도 초점을 맞출 필요가 있다.

우리보다 일찍 고령화를 경험한 국가들의 경우 근로자의 정년 연장 내지 고용연장이 실효를 거두기 위해서는 기업의 중고령자 고용과 능력개발에 대한 태도 변화가 중요한 전제조건이 된다. 특히 동일 사업장 내에서의 고용 연장을 위해서는 중고령 재직자의 배치와 능력개발 정책이 변화할 필요가 있다. 한편, 이러한 기업의 태도변화를 위해서는 정부의 적극적 홍보와 정책적 지원 그리고 권고가 매우 중요한 역할을 한다. 은퇴한 고령 근로자의 전직훈련에 대한 수요도 높아질 것으로 예상되는데, 이를 위해서는 정부와 공공기관의 지원이 중요한 역할을 하는 것으로 나타난다. 고학력 숙련 고령근로자의 경우는 직업상담, 단기 훈련 등을 통해 맞춤형 직업으로의 전환을 지원하는 한편, 저학력 미숙련 층의 경우 직업기초능력을 향상시키는 전직훈련을 통해 고용가능성을 높이고 보다

나은 일자리로의 취업이 가능해 질 수 있다.

여기서는 우리보다 먼저 고령화를 경험한 선진국들이 각국이 처한 고령화 능력개발 수요 현황에 대응하여 어떠한 방식으로 대처했는가에 대한 정책적 사례들을 소개함으로써 우리나라 고령자 능력개발 정책 개선의 시사점을 찾고자 한다. 이를 위해 고령화의 진전에 따라 중고령자 집단의 규모가 증가하면서 국가와 민간이 어떻게 협력하여 고령자 문제에 대처하고 있는가에 초점을 맞추어 사례를 선정하였다. 독일과 프랑스의 경우 가장 먼저 고령화가 이뤄진 국가 들 중 하나이며, 일본의 경우 가장 급속한 고령화를 체험한 국가들이다. 이 중 조합주의 모델에 속하는 독일과 프랑스 기업의 고령자 능력개발 프로그램 지원 사례와 기업 조합주의 모델에서 자유주의 모델로 전환하고 있는 일본의 정부와 지자체의 고령자 전직훈련 지원 사례를 통해 고령자 능력개발 정책 개선에 있어서 공공 부문과 민간부문의 사례를 제시하고자 한다.

## 2. 고령자 능력개발 정책의 선진국 사례<sup>3)</sup>

### 가. 독일 기업의 중고령자 경력개발 프로그램 지원 사례

기업은 중고령자의 능력개발에 투자하려 하지 않는다. 얼마 있지 않아 이직이 예상되므로 기업이 거둘 수 있는 투자의 효과가 상대적으로 적고, 상대적으로 훈련가능성도 낮다고 보기 때문이다. 독일의 기업도 예외는 아니다. 독일은 우리보다 일찍부터 고령화가 진행되었으나 고령화에 대한 좀 더 적극적인 민간차원의 대책이 추진된 것은 비교적 최근의 일이다. 독일정부는 고령화가 상당히 진전된 1990년대 초반부터 향후 독일의 본격적 고령화에 대비한 대책을 세울 것을 요청하였으나 실제 독일의 기업들의 협조는 매우 낮은 수준이었다.

이러한 배경에서 독일 지멘스 AG는 향후 기업 내 인력의 고령화에 대비하여 중고령자를 위한 경력개발 프로그램 사례를 개발 적용하여 성공을 거둔 기업 사례이다. 지멘스 AG의 중고령자 경력개발 프로그램 지원 사례의 특징은 중고령자가 적극적으로 경력을 개발하고 자기주도적 미래 설계를 가능하도록 지원함으로써 중고령 인력에 대한 기업의 활용도를 높이는 동시에 개인의 미래설계와 전직까지 연결이 가능하도록 한 것이라 할 수 있다.

---

3) 국가별 정책사례의 세부 내용은 부록의 <부록 2> 참조 요망

지멘스 AG는 ICT, 자동화, 전력, 수송 및 의료 등 첨단산업 분야의 회사로서 세계각처에 근로자를 보유하고 있는 다국적 기업으로 지멘스 AG의 컴파스 프로세스 프로그램 도입의 배경이 된 것은 독일 타기업의 경우와 마찬가지로 회사 인력의 고령화와 이에 따른 체계적 계획수립의 필요성이었다. 컴파스 프로세스의 대상은 자신의 능력과 현 위치를 파악하고 이에 대처에 나가기를 원하는 경력직원으로 설정되었다. 연령층으로는 40세 이상을 겨냥한 프로젝트로서 그 이전까지 지멘스 경력개발 프로그램의 주 타겟은 주로 30~40대 연령층이었다.

컴파스 프로세스가 일반 전직지원 프로그램과 달리 성공을 거둔 점은 프로그램 초기단계에서 회사 내의 중고령층 외에 젊은 연령계층이 동시에 함께 참여함으로써 고령자의 위치와 능력개발 수요에 대해 기업전체 구성원이 이해를 공유할 수 있었다는 점이다.

<그림 5> 독일 지멘스의 Compass Process

Siemens AG의 고령자 경력개발 사례- Compass Process

- 업종 및 대상: ICT 의료 등 첨단기술 분야 다국적 기업(대상: 40세 이상 경력자)
- 도입 배경 및 개요
  - 기업 내 인력 고령화에 따른 대책수립의 필요성 및 40세 이상 근로자의 소외와 능력개발 기회 부족에 대한 불만
  - 고령자가 현재 자신의 위치를 파악하고 미래 자신의 경력목표를 수립할 수 있도록 경력개발 프로그램 지원
- Compass process의 절차
  - 1단계- 자신의 경력과 인생에 대한 회고 및 상사/동료/고객으로부터 자신의 강점과 약점에 관한 전면적 피드백
  - 2단계- 컴패스 워크샷을 통해 1차 피드백 결과를 철저히분석하고, 이에 따라 개인의 구체적 경력개발 계획 수립
  - 3단계- 워크샷 후, 회사와 관련된 경력계획에 대해 경영진/인사팀과의 면담을 통해 계획의 현실성 등 검토
  - 4단계- 수개월 후 2차 워크샷 실시를 통해 개인별 프로젝트 진척정도, 문제점 등을 점검하고, 경우에 따라 추가적 방안 수립
- 효과
  - 중고령 인력의 기업내 활용도 증가 및 개인의 향후 경력계획 수립 가능

자료: Wolfgang Mai(2008), Competency Development for Ageing Employees in Siemens,

## 나. 프랑스 기업의 활동적 고령화 지원 사례

프랑스 기업의 고령자 능력개발 지원 사례 또한 기업 내 고령자에 대한 차별과 특히 능력개발 측면에서의 고령자 차별에 기업이 적극적 인력개발 정책을 통해 대처함으로써 이를 극복한 사례를 보여준다. 앞서 살펴본 바와 같이 프랑스의 중고령자의 고용율과 노동시장 참여율은 OECD 국가들 중에서도 매우 낮은 편이다. 프랑스에서 노동시장 은퇴가 빨라지게 된 배경에는 높은 실업율과 산업구조 변화에 따른 중고령층의 노동시장 배제가 주요 원인으로 지적되고 있다. 활동적 고령화는 아직까지는 프랑스 기업들에게 매력적인 정책은 아니다. 고령화와 노동력 부족으로 인해 중고령 인력에 대한 노동시장 수요는 늘고 있으나, 고령자의 취업에 대한 부정적 사회문화적 분위기로 인해 법적 은퇴연령을 채우지 못하고 조기 은퇴하는 경우가 많았다.

### <그림 6> 프랑스 France 3의 <고령자 동반 선진화> 전략

France 3의 <고령자 동반 선진화> 전략 사례

- 업종 및 대상: 프랑스 방송사, 50세 이상 경력자
- 배경 및 개요
  - 퇴직을 앞둔 중고령층은 회사의 무관심과 차별에 처하여 직무의욕 상실, 조기 이직현상이 나타남
  - 고령자에 대한 모든 차별을 철폐하고자 하는 목적으로 <고령자와의 동반 선진화: Modernizing with older workers> 프로그램을 발족
- <고령자와의 동반 선진화> 전략의 절차
  - 1단계- 50세 이상 경력사원들을 대상으로 양적 그리고 질적 설문조사르 통해 자신을 돌아보고 향후 전망에 대해 숙고할 기회 제공
  - 2단계- 2단계에서는 50세 이상 뿐 아니라 보다 젊은 사원들을 포함하여 조사 실시하고, 자신의 경력과 자신의 회사에서의 새로운 역할을 찾아내도록 함
  - 3단계- 1) 40~45세 연령집단의 경우 자신의 경력계획을 수립하고 집단 미팅을 통해 이를 공유하도록 하고 2) 50세 이상 재직자 대상으로 자신의 사내에서의 역할을 찾아내도록 유도(예: 멘토 또는 훈련교사로 활용)
- 효과
  - 중고령 인력의 기업내 활용도 증가 및 연령집단간 통합, 중고령자 경력개발 문제가 모두의 문 제임을 모든 사원이 공유

자료: Gendron, Benedicte(2008), Management of Active Ageing in Businesses in France

이에 대응하여 프랑스가 국가 수준에서 활동적 고령화를 적극적으로 홍보하기 시작한 것은 2006년 부터로서, 이에 따라 일부 기업들은 사내 조기은퇴 관행을 막아야 할 필요를 인식하고 이에 대한 해결책을 모색하고 있다.

위 그림에 제시된 바와 같이, ‘France 3’는 프랑스 방송사로서 고령자에 대한 사내 모든 종류의 차별을 철폐하겠다는 전략을 수립하고 이를 국가에 통보하였다. France 3는 <고령자와의 동반 선진화, modernising with older workers> 전략을 통해 고령 근로자를 TV 채널 개편과정 등 모든 업무와 의사결정 과정에 참여시키고, 또한 연령과 일의 의미를 재분석하여 제시함으로써 기업 내 고령자에 대한 태도와 고령자 능력개발 문화를 개혁한 사례이다.

#### 다. 일본의 지역 고령자 능력개발 정책 사례

일본은 선진국 중 산업화는 늦었지만 급속한 고령화로 인해 현재 고령화 진행 정도가 가장 앞선 국가로서 2006년 이미 65세 이상 고령자 비율이 전 인구의 20%를 초과하여 초고령사회에 진입하였다. 동시에 노동력 인구 비중도 빠르게 감소하고 있어 일본에서 중고령 인력의 활용은 국가적 관심사가 아닐 수 없다.

일본에서 기업 내 중고령자의 능력개발은 재직자의 사내 능력개발 기회가 축소되면서 더욱 더 어려운 여건이다. 1990년대까지 일본 기업의 직업훈련은 소위 ‘총체적 질관리 방식’으로 대기업이 인력을 채용한 후 내부 훈련을 통해 숙련을 형성하는 내부노동시장의 대표적인 모형이었다. 그러나 1990년대 버블경제의 붕괴로 대기업이 더 이상 현장훈련을 감당할 여력이 없어지고 2차 산업의 쇠퇴와 서비스 산업으로의 산업구조 변화로 사내훈련에 의존이 어렵게 된 것도 사내 고령자의 능력개발을 저해하는 주요한 요인 중 하나라 할 수 있다. 일본에서 65세 이상 고령자의 실업율은 매우 높으며, 고령화에 따른 연금법과 고용보험법의 개정으로 연금수령 연령이 연장되고, 법적 은퇴연령이 60세에서 62세로 연장된 것도 고령자의 능력개발 수요를 증대시키는 요인 중 하나이다.

아래의 그림에는 일본의 지역 단위의 고령자 능력개발 체제 구축 사례를 통해 고령자의 전직과 재취업 지원의 성공적 사례를 소개되어 있다. 동경시의 고령자 능력개발 지원 체제 사례는 분권화가 이뤄진 일본에서 지방자치단체가 고령자 집단의 필요에 따라 다양한 지원체제를 구축하여 학력, 경력 측면에서 다양한 배경을 지닌 고령자의 집단별 수요를 어떻게 반영하고 있는가를 잘 나타내 주는 사례이다.

<그림 7> 일본 동경시의 대상별 고령자 직업훈련지원 제도

일본 동경시의 고령자 능력개발 정책	
■ 배경 및 개요	<ul style="list-style-type: none"><li>• 동경시 거주하는 60세 이상 인구의 40% 이상이 취업자로 거주지의 특성을 반영하여 취업과 능력개발에 대한 수요가 높고 다양</li><li>• 동경시 고령자의 다양한 직업능력개발 수요에 대응하여 정부와 지자체가 고령자를 위한 다양한 능력개발 제도 수립</li></ul>
■ 경력단절 근로자를 위한 <Tokyo Job Center>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 2004년 동경 고용대책 컨퍼런스에서 동경시가 경력단절 중고령 여성의 재취업과 베이비 붐 세대 중고령자의 직업능력개발 지원 강화 필요성 대두</li><li>• 2004년 동경취업센터를 설립하고 사설 직업안정기관과의 협력 하에 55세 이상 중고령자에 취업상담, 세미나 및 단기과정, 취업면접 대비 훈련 등 제공</li></ul>
■ 고령자 기술대학(Senior Citizens' Technical College)	<ul style="list-style-type: none"><li>• 50-65세의 중고령자 능력개발 목적으로 1997년 수립되어 주로 학력과 교육수준을 갖춘 중고령자에게 장기 훈련기회 제공</li><li>• 일정한 자격 또는 학력을 갖추어야 입학이 가능하며 동경에서 11개 기술대학 존재</li></ul>
■ 동경 고령자 인력센터	<ul style="list-style-type: none"><li>• 60세 이상의 저학력 저숙련 집단을 대상으로 취업알선과 직업능력개발의 원스톱 서비스 제공</li><li>• 고령자 인력센터는 센터가 고용주와의 계약을 통해 취업희망자를 고용하고 해당기업에 파견하는 형태로 운영</li><li>• 등록자들은 취업 외에 단기 취업지원 프로그램 기회 제공</li></ul>

자료: Osaka, Toshio & M Suzuki(2008), Lifelong learning practices for improving older workers employability: recent development and challenges in Japan

일본의 사례는 기업의 내부 능력개발에 대한 투자가 줄어들고 있는 현실에서 은퇴, 퇴직, 또는 경력단절을 경험한 중고령자를 겨냥한 직업능력개발 정책의 우수사례를 보여준다. 특히 고령자를 동일한 집단으로 보지 않고, 숙련집단과 미숙련집단 등 능력개발 가능성에 따라 구분하여 정책을 수립하고 있는 것은 우리나라에 미치는 시사점이 크다고 볼 수 있다. 일본사례의 또 하나의 시사점은 고령자의 취업과 능력개발 정책이 지역단위로 이뤄질 필요가 있다는 점이다. 지역에 따라 노동시장과 고령화의 정도가 차이가 있을 수 있으므로 이를 고려하여 정책을 수립할 필요가 있음을 시사해 준다.

## IV. 정책 제언

### 1. 논 의

고령자 능력개발의 이슈는 이제 더 이상 다른 나라, 잘사는 선진국의 이야기가 아니다. 빠른 경제성장과 그로 인한 수명의 연장, 그리고 출산율 변화 등 인구사회적 변화의 영향으로 우리나라의 고령화는 일본의 그것을 앞서는 속도로 진행되고 있다. 그러나 우리나라 고령자의 빈곤도는 OECD 어느 나라보다도 높으며, 이는 우리의 복지체계가 아직까지 고령자의 생활을 보장할 정도로 성숙하지 못한 것과 함께 이들 세대가 자신의 노후보장보다는 차세대의 교육에 집중적으로 투자한 것과도 관련이 깊다. 이러한 교육에 대한 이례가 없는 높은 민간부문 투자가 우리나라 경제발전의 밑거름이 되었음은 이미 세계적으로 알려진 사실이다.

이들 고령자 세대가 대부분의 소득을 사적 소득이전에 의존하고 있다는 것은 우리나라 복지체계의 특징을 보여준다. 한편, 노인 가구 구조의 변화와 가치관의 변화로 이러한 가족과 친지 중심의 복지체계가 어느 정도까지 연장될 수 있을 것인가에 대해서는 회의적인 견해가 지배적이다. 고령자의 복지를 지원하기 위해서는 연금제도 개혁 등을 통해 노후보장체계를 개선하는 것과 함께, 고령자의 능력개발을 통해 취업능력을 높여 노동시장 참여를 높이도록 해야 한다는 것이 사회복지학자들의 주장이다.

또한, 고령자의 직업능력개발은 고령자의 노후 소득보장을 위한 주요 단기 정책방안인 동시에, 기업과 노동시장 측면에서 볼 때에 고령화로 인해 부족한 인력을 확보하기 위한 필수적 방안이라 할 수 있다. 노동력 인구가 줄어들고 있는 현실에서 중고령 인력을 적재적소에 활용하는 것은 경제발전의 유지와 함께 사회통합에도 중요한 밑거름이 된다.

다가오는 초고령화 시대에 대응하려면 정부, 기업, 그리고 개개인이 함께 노력하여 고령자 능력개발 제도를 체계적으로 갖추어나갈 필요가 있다. 본고의 해외 사례를 통해 살펴본 바와 같이 고령자에 대한 차별은 해외 선진국의 경우에도 존재하며, 이를 극복하기 위해서는 정부와 민간부분의 노력이 함께 이뤄질 필요가 있다. 프랑스 기업의 중고령자 직업능력개발 사례에서 살펴본 바와 같이 고령자 취업에 대한 ‘차별’의 관행은 실제 고령자의 능력수준이 높고 이들의 능력에 대한 수요가 높아도 상관없이 존재할 수 있다. 이것이 고령자의 고용과 능력개발을 위한 정책적인 조정과 노력이 필요한 이유이다. 또

한 이들 해외사례의 고찰을 통해 다양한 고령자 집단에 맞춘 정책적 지원이 필요하다는 것을 알 수 있다. 본고에서는 우리나라 고령자의 처한 현실과 고령자 능력개발 수요의 특성을 살펴보고 고령화에 따른 고령자 능력개발의 이슈에 선진국들이 어떻게 접근하고 있는가를 살펴보았다. 이 결과를 다시 한 번 요약하여 제시하면 다음과 같다.

첫째, 고령화가 진행되면서 고령자의 직업능력개발에 대한 수요가 다양해지고 있다는 점이다. 즉 중고령 근로자의 수와 비중이 늘어나면서 중고령자 집단의 능력개발에 대한 수요도 더욱 다양해짐에 따라 이에 대한 체계적인 접근이 필요하다는 점이다.

둘째, 공공 부문 또는 정부의 노력만으로 다양한 집단의 수요를 충족시키기 힘들다는 점이다. 특히 정년 연장에 따른 중고령층의 고용유지를 위해서는 정부의 지원이 필요할 뿐 아니라 기업이 중고령층의 취업과 능력개발에 대한 태도가 바뀔 필요가 있다. 기업의 변화는 결국 기업의 사업주 뿐 아니라, 근로자 전반의 태도의 변화를 의미하며 이는 결국 고령자의 일과 취업에 대한 사회적 가치관의 변화까지 연결된다고 볼 수 있다.

셋째, 고령자 집단의 다양한 능력개발 수요를 반영하여 정책을 수립하되, 타겟집단을 분명히 설정하여 정책을 수립하는 것이 필요하다. 특히 우리나라의 경우 고령화의 진행 속도에 따라 55~64세 집단의 고용유지와 전직지원은 정책적 주요 관심사라 할 수 있다. 고령자를 위한 능력개발 정책 수립에서 중요한 이슈 중 하나는 재정적 지원의 문제이며 평생학습 재정 자체가 일반교육에 비해 열악한 형편이지만, 고령자 능력개발을 위한 재정적 지원의 부족은 우리나라 뿐 아니라 선진국에서도 주요 문제로 제시되고 있다.

넷째 단기적으로는 핵심 영역에 대한 집중 투자가 필요하겠지만, 고령자 능력개발 정책의 수립에 있어서는 종합적 접근이 필요하다. 고령자 능력개발의 문제는 연금정책, 은퇴정책 등 고령자의 소득수준 및 경제적 상황과 밀접한 연관을 지니며 고령자 정책은 연금제도, 소득정책, 노동시장 제도 등 관련제도들과의 연관성 하에 종합적으로 추진될 필요가 있다. 또한 고령자 능력개발을 활성화하기 위해서는 국가의 적극적 지원, 기업의 HRD 관행의 변화와 함께, 사회적으로 고령자에 대한 가치관과 태도의 변화, 고령자 개인의 자신의 경력에 대한 새로운 가치관 정립 등이 동시에 추진되어야 실효를 거둘 수 있다.

## 2. 고령자 능력개발의 정책 과제

앞의 논의결과에 기초하여 중고령자 능력개발 정책의 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

### ■ 제안 1) 기업의 인적자원개발(HRD) 관행 변화의 정책적 유도

먼저 기업의 HRD 관행의 변화가 필요하다. 향후 기업의 인력은 고령화될 것이며 기업의 인력의 고령화는 이미 상당 정도 진행되고 있다. 기업은 인력의 고령화에 따른 근로자의 능력유지와 고령 근로자를 활용하기 위한 능력개발 지원 제도를 적극적으로 운영할 필요가 있다. 이는 중고령층 근로자의 능력향상을 위해 기업의 경쟁력 유지에도 도움을 줄 뿐 아니라, 보다 젊은 층 재직근로자의 회사에 대한 헌신도와 애착을 높이는 수단이 될 수도 있다.

### ■ 제안 2) 중고령자 능력개발을 위한 공공-민간 협력모델의 개발

둘째, 중고령자 능력개발을 위한 공공과 민간 부문의 협력이 필요하다. 해외 사례를 통해 살펴본 바와 같이 정부의 노력만으로 고령자 채용과 능력개발의 관행을 철폐하기는 어렵다. 특히 고령자의 정년 연장과 고용 유지를 위해서는 기업의 적극적 협조와 인적자원개발 관행의 변화가 필요하다. 공공-민간 부문의 협력 모형은 직업능력개발 정책 수립에서 새로운 기조인 동시에, 부족한 훈련재정을 충당함에 있어 기업의 협력을 얻을 게 되므로 재정지원 분담 모형이 될 수 있다.

### ■ 제안 3) 중고령자 집단의 다양한 수요 충족을 위한 차별화된 정책 수립

셋째, 고령자 집단의 다양한 직업능력개발 수요를 충족시킬 수 있는 차별화된 정책의 수립이 필요하다. 고령자 집단을 숙련집단과 저숙련 집단으로 나누어 볼 때 이들의 직업능력개발 수요와 일자리에 대한 수요는 다를 수 있다. 학습능력을 갖춘 고숙련 집단의 경우 보다 체계적인 훈련의 제공을 통한 전직지원이 이뤄질 수 있을 것이며, 저숙련 집단의 경우 단기훈련을 통해 일자리에 배치하는 취업알선 중심의 서비스를 제공할 수 있을 것이다. 또한, 저숙련 저학력 중·고령자 집단에 대해서는 직업기초능력 개발 기회를 제공함으로써 이들의 직업능력을 향상할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 고령자 집단의 다양한 직업능력개발 수요를 만족시키기 위해 대상에 따른 차별화된 정책의 수립이 필요하다.

■ 제안 4) 고령자 능력개발 정책적 우선순위 집단을 설정하여 집중 지원

넷째, 고령자 직업능력개발 정책 수립에 있어서 단기적으로 정책적 우선순위 집단을 설정하여 투자를 집중할 필요가 있다. 우리나라에서 현재 주요 중고령자 집단은 55~64세 집단으로서 고령자 관련 제도들의 변화와 급격한 고령화에 따른 변화에 적응해야 하는 어려움을 겪고 있다. 따라서 고령자 정책수립의 주요 대상 집단을 설정하고 이들을 대상으로 고령자의 수요에 대응하는 1차적 정책 개발이 필요하다.

■ 제안 5) 고령자 능력개발 요구의 체계적 분석을 통해 증거에 입각한 (evidence-based) 정책 입안

다섯째, 고령자 직업능력개발 정책 수립을 위해서는 고령자 직업능력개발에 대한 체계적인 분석과 연구가 요구된다. 앞서 언급한 바와 같이 고령자 직업능력개발의 정책 수립은 종합적인 분석과 고려를 통해 증거에 입각한(evidence-based) 정책 입안이 이뤄져야 함에도 고령자 능력개발에 대한 연구는 아직까지 부족한 현실이다. 다각도에서 고령자 정책의 문제를 분석하여 효율적인 정책을 수립해 나갈 필요가 있다.

■ 제안 6) 능력개발 패러다임의 변화를 유도하기 위한 정부의 적극적 홍보 정책 필요

마지막으로, 고령자 능력개발 정책이 성공을 이루기 위해서는 능력개발의 전반적 패러다임의 변화가 필요하다. 초기교육, 정규교육 중심의 기존 패러다임으로는 고령자의 능력개발의 문제를 해결할 수 없다. 연령이 높을수록 비형식, 무형식 형태의 학습에 대한 참여가 높은 것으로 나타나며, 이러한 비형식적 형태의 학습 또는 훈련결과들을 인정하려는 제도적인 노력도 필요하다. 동시에 중·고령자가 지닌 직업능력과 이들 인력의 활용에 대한 끊임없는 대국민 홍보와 인식의 전환이 필요하다. 해외 기업의 고령자 직업능력개발 사례를 통해서 살펴본 바와 같이 중고령자의 취업과 직업능력개발의 가장 큰 적은 중고령자에 대한 선입견과 차별의 관행일 수 있다. 이들 기업의 중고령자 직업능력개발 정책의 가장 큰 성과는 중고령층 근로자들의 경력개발 계획 수립이기도 하지만, 기업 내 타 연령층 근로자와 경영진의 중고령층 근로자의 능력과 역할에 대한 인식전환이었다. 이는 기업

---

의 고령자 직업능력개발 촉진을 통해 기업 내 중고령자 차별 관행을 줄이는 데 기여할 수 있음을 보여준다. 고령자에 대한 차별과 선입견은 고령자의 고용과 능력개발의 가장 큰 장애물이라 할 수 있다. 따라서 이를 개선하기 위한 지속적인 홍보가 필요하다.

장기적으로 볼 때 고령자 직업능력개발의 문제는 사회의 고령화에 따른 고령자의 경제적 요구 증가에 사회가 대응함에 있어서 일종의 지체현상에서 오는 것이라고도 볼 수 있다. 고령화의 실재에 대처하여 사회적인 대책을 세워나가는 것은 국가와 사회구성원의 의무라는 관점에서 볼 때, 고령자 능력개발 제도 개선의 문제는 정책적으로 더 이상 미룰 수 없는 우선순위를 요하는 과제라 할 수 있다.

## 참고문헌

- 교육과학기술부(2011). 「2011 국가평생교육통계조사」.
- 김기홍, 임언, 이정표(2008), 중고령자 진로전환 지원 체제 연구, 한국직업능력개발원
- 김수원, 이지연(2006), 중·고령자 능력개발을 위한 제2의 인생설계 지원프로그램 연구, 한국 직업능력개발원
- 손유미(2011), 고령자 노동시장의 특징과 시사점, 한국직업능력개발원
- 신선미(2011), 프랑스의 고령자 고용정책, 한국직업능력개발원
- 이의규, 한정란(2006), 활동적 고령화와 고등교육 :중고령자의 고등교육 참여 확대 방안, 한국 직업능력개발원
- 이지연, 정윤경, 박지윤(2011), 2011년 고령자 고용지원 서비스 역량강화 사업 :2011년 고령자 취업지원 담당자 직무교육 운영 결과 및 2종 프로그램 개발, 한국직업능력개발원
- 이철선(2011), 중·고령자 고용정책의 문제점과 산업육성을 통한 고용 창출, 한국직업능력개발원
- 최지희 외(2010), G20 국가의 직업능력개발 제도: 선진국 주요사례를 중심으로, 한국직업능력 개발원
- 정윤경(2011), 고령자 취업능력 향상 프로그램 운영 매뉴얼, 한국직업능력개발원
- 통계청(2011). 「장래인구추계」
- 통계청(2011). 「경제활동인구조사」
- 통계청(2012). 「경제활동인구조사」
- 한국보건사회연구원(2009). 「노인실태조사 2008」
- 한국직업능력개발원(2011). 「고령화시대의 이슈와 정책과제 14-16호」, e-HRD Review, (2011.10.06).
- CEDEFOP(2010), Working and Ageing: Emerging Theories and Empirical Perspectives, European Center for the Development of Vocational Training
- CEDEFOP(2008). 「Innovative Learning measures for older workers」.
- CEDEFOP(2006), Promoting Lifelong Learning for Older Workers: An International Overview, edtd. by Tarja Tikkanen and Barry Nyhan
- European Commission(2011), Employment and Social Development in Europe 2011
- Gendron, Benedicte(2008), 'Management of active Ageing in businesses in France' Innovative Learning measures for older workers, CEDEFOP

- Ohsako, Toshio & M. Suzuki(2008), 'Lifelong learning policies and practices for improving older workers employability: recent developments and challenges in Japan', 「Innovative Learning measures for older workers」, CEDEFOP
- OECD(2011). 「Education at a Glance」
- OECD(2011). 「Employment Outlook」
- OECD(2009). 「Pensions at a Glance: Retirement-Income Systems in OECD Countries,」
- Wolfgang Mai(2008), 'Competence Developemetrn for ageing employees in Siemens. The Compass proces from the point of view of the works council', Innovative Learning measures for older workers, CEDEFOP

## [부록 1]

〈부표 1〉 가정별 성비, 인구성장률, 인구구조, 부양비, 노령화지수, 중위연령, 평균연령

가정별	인구구조, 부양비별	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2018	2024	2030
중위 가정치	총인구(천명)	25,012	32,240	38,123	42,869	47,008	49,410	51,140	51,887	52,160
	성비 (여자1백명당)	100.7	102.4	101.8	101.3	101.4	100.4	99.6	99.1	98.6
	인구성장률 (%)	-	2.2	1.6	1	0.8	0.5	0.3	0.2	0.0
	구성비(%): 0~14세	42.30	42.5	34	25.6	21.1	16.14	13.32	12.99	12.61
	구성비(%): 15~64세	54.80	54.4	62.2	69.3	71.7	72.82	72.21	68.06	63.06
	구성비(%): 65세 이상	2.90	3.1	3.8	5.1	7.2	11.04	14.46	18.95	24.33
	총부양비	82.6	83.8	60.7	44.3	39.5	37.3	38.5	46.9	58.6
	노년부양비	5.3	5.7	6.1	7.4	10.1	15.2	20	27.8	38.6
	노령화지수	6.9	7.2	11.2	20	34.3	68.4	108.5	145.9	193
	평균연령(세)	23.1	23.6	25.9	29.5	33.1	37.9	41.6	44	46.2

자료: 2011.12. 장래인구추계자료

주 1: 총인구(명)는 “2010년까지는 확정인구이며, 2011년 이후는 다음 인구추계시 변경될 수 있음“

2: 인구성장률은 전년도 대비 인구증가율임

3: 총부양비는 유소년부양비와 노년부양비의 합

4: 노년부양비=(65세이상인구)/(15~64세인구)\*100

5: 노령화지수란 유소년인구(0~14세) 100명에 대한 고령인구(65세 이상 인구)의 비

## 〈부표 2〉 부양비 및 노령화지수

		한국	일본	미국	프랑스	독일	영국
1990	인구(15~64세) (%)	69.3	69.7	65.8	65.9	69.1	65.3
	인구(65세이상) (%)	5.1	11.9	12.5	14.0	14.9	15.7
	총부양비 (%)	44	43	52	52	45	53
	총부양비(노년) (%)	7	17	19	21	22	24
	노령화지수 (%)	20.0	65.2	57.5	69.8	93.2	82.5
1995	인구(15~64세) (%)	70.7	69.6	65.5	65.3	68.3	64.7
	인구(65세이상) (%)	5.9	14.4	12.6	15.2	15.4	15.8
	총부양비 (%)	41	44	53	53	46	55
	총부양비(노년) (%)	8	21	19	23	23	24
	노령화지수 (%)	25.2	89.7	57.6	77.7	94.9	81.3
2000	인구(15~64세) (%)	71.7	68.2	66.2	65.1	68.0	65.2
	인구(65세이상) (%)	7.2	17.2	12.4	16.1	16.3	15.8
	총부양비 (%)	40	47	51	54	47	53
	총부양비(노년) (%)	10	25	19	25	24	24
	노령화지수 (%)	34.3	117.5	57.9	85.3	104.0	83.1
2005	인구(15~64세) (%)	71.7	66.3	67.2	65.1	66.7	66.1
	인구(65세이상) (%)	9.1	19.9	12.3	16.4	19.1	16.0
	총부양비 (%)	39	51	49	54	50	51
	총부양비(노년) (%)	13	30	18	25	29	24
	노령화지수 (%)	47.3	143.7	60.1	89.2	134.2	89.1
2010	인구(15~64세) (%)	72.8	64.0	66.9	64.8	66.1	66.0
	인구(65세이상) (%)	11.0	22.7	13.1	16.8	20.4	16.6
	총부양비 (%)	37	56	50	54	51	51
	총부양비(노년) (%)	15	35	20	26	31	25
	노령화지수 (%)	68.4	169.8	65.0	91.4	151.2	95.5
2015	인구(15~64세) (%)	73.0	60.7	65.4	63.0	65.5	64.7
	인구(65세이상) (%)	13.1	26.3	14.5	18.6	21.5	18.0
	총부양비 (%)	37	65	53	59	53	55
	총부양비(노년) (%)	18	43	22	30	33	28
	노령화지수 (%)	94.1	202.0	72.2	101.8	165.0	103.7

자료: 통계청 「장래인구추계」 2011.12, UN, 대만통계청

주: 중위(median)자료임

## 〈부표 3〉 OECD 국가의 노인인구 및 초고령 인구비율

(단위:증가율, %)

국가	1960	2000	2040	1960~ 2000	2000~ 2040	1960	2000	2040	1960~ 2000	2000~ 2040
프랑스	11.6	16.1	26.6	4.5	10.5	17.2	23.3	34.6	6.1	11.3
독일		16.4	29.7	16.4	13.3		22.3	29.9	7.6	
그리스	8.1	17.3	28.2	9.2	10.9	16	20.5	30.1	4.6	9.6
헝가리	9	15.1	25.7	6.1	10.6	12.3	17.5	28.7	5.2	11.3
아이슬 랜드	8	11.7	22.6	3.7	10.9	14.3	24.2	31.6	10	7.3
아일 랜드	11.1	11.2	20.5	0.1	9.3	17.5	23	26.7	5.5	3.7
이태리	9.3	18.1	33.7	8.8	15.6	14.6	22.2	30.6	7.6	8.4
일본	5.7	17.4	35.3	11.7	17.9	12.6	22	41.1	9.5	19.1
한국	2.9	7.2	27.8	4.3	20.6	8.1	14.2	26.1	6.1	11.9
룩셈 부르크	10.8	14.2	24	3.4	9.8	14.7	21	26.9	6.3	5.9
멕시코	4.2	4.6	15.4	0.4	10.8	12	14	23.5	2	9.6
네덜 란드	9	13.6	25.5	4.6	11.9	15.2	23.5	30	8.3	6.8
뉴질 랜드	8.6	11.7	22.8	3.1	11.1	17.1	23.8	30.5	6.8	6.7
노르 웨이	11	15.2	26.3	4.2	11.1	18	28.3	32.7	10.4	4.4
폴란드	6	12.2	24.1	6.2	11.9	12.2	16.2	31.9	4	15.7
포르 투갈	7.9	16.3	24	8.4	7.7	14.4	20.6	25.8	6.2	5.2
슬로 바키아	6.9	11.4	23.2	4.5	11.8	14.5	16.5	28.3	2	11.8
스페인	8.2	16.9	30.7	8.7	13.8	14	22.3	27.6	8.3	5.3
스웨덴	11.7	17.3	25.2	5.6	7.9	15.9	29	31.5	13.1	2.5
스위스	10.2	15.3	33.1	5.1	17.8	15	26	34.9	11	8.9
터키	3.5	5.7	14.3	2.2	8.6	8.5	11.3	18.2	2.8	7
영국	11.7	15.9	25.4	4.2	9.5	16.4	25.4	29.1	9	3.7
미국	9.2	12.4	20.4	3.2	8	15.2	26.4	33.3	11.2	6.9
평균)	8.7	13.8	25.6	5.4	11.8	14.4	21.7	30.1	7.3	8.1

자료: OECD Health Data 2003 OECD 국가의 노인장기요양서비스 체계비교와 정책적 함의연구, 한국 보건사회연구원, 2005

## 〈부표 4〉 경제활동인구 및 참가율

		한국 (15+ BA)	일본 (15+ BA)	미국 (16+ BA)	프랑스 (15+ BA)	독일 (15+ BA)	스웨덴 (15-74 BA)	영국 (16+ BA)
2000	경제활동참가율 (%)	61.2	62.5	67.2	-	57.1	77.9	63.1
	- 남자 (%)	74.4	76.4		-	66.6		-
	- 여자 (%)	48.8	49.3		-	48.2		-
2001	경제활동참가율 (%)	61.4	62.0	66.9	-	57.2	78.4	63.0
	- 남자 (%)	74.3	75.7		-	66.3		-
	- 여자 (%)	49.3	49.2		-	48.8		-
2002	경제활동참가율 (%)	62.0	61.2	66.6	-	57.1	78.0	63.2
	- 남자 (%)	75.0	74.7		-	65.8		-
	- 여자 (%)	49.8	48.5		-	48.9		-
2003	경제활동참가율 (%)	61.5	60.8	66.2	55.6	57.1	78.0	62.7
	- 남자 (%)	74.7	74.1		62.6	65.4		-
	- 여자 (%)	49.0	48.4		49.2	49.3		-
2004	경제활동참가율 (%)	62.1	60.4	66.0	55.4	56.7	77.8	62.6
	- 남자 (%)	75.0	73.4		62.0	64.9		-
	- 여자 (%)	49.9	48.2		49.2	48.9		-
2005	경제활동참가율 (%)	62.0	60.4	66.0	55.7	58.0	78.5	62.9
	- 남자 (%)	74.6	73.3		62.2	65.9		-
	- 여자 (%)	50.1	48.4		49.6	50.5		-
2006	경제활동참가율 (%)	61.9	60.4	66.2	56.2	58.5	78.7	63.4
	- 남자 (%)	74.1	73.2		62.1	66.1		-
	- 여자 (%)	50.3	48.5		50.7	51.3		-
2007	경제활동참가율 (%)	61.8	60.4	66.0	56.5	58.7	71.1	63.2
	- 남자 (%)	74.0	73.1		62.2	66.0	73.9	-
	- 여자 (%)	50.2	48.4		51.2	51.7	68.3	-
2008	경제활동참가율 (%)	61.5	60.2	66.0	56.6	58.8	71.2	62.5
	- 남자 (%)	73.5	72.8		62.2	66.1	74.0	-
	- 여자 (%)	50.0	48.4		51.4	51.9	68.4	-
2009	경제활동참가율 (%)	60.8	-		-	-		-
	- 남자 (%)	73.1	-		-	-		-
	- 여자 (%)	49.2	-		-	-		-
2010	경제활동참가율 (%)	61.0	-		-	-		-
	- 남자 (%)	73.0	-		-	-		-
	- 여자 (%)	49.4	-		-	-		-
2011	경제활동참가율 (%)	61.1	-		-	-		-
	- 남자 (%)	73.1	-		-	-		-
	- 여자 (%)	49.7	-		-	-		-

자료: 통계청 「<http://kosis.kr>」 경제활동인구조사」 2012.3, ILO 「<http://laborsta.ilo.org>」 2011.8

주 1: BA는 노동력 표본통계조사(Labour Force Sample Surveys)

2: (한국15+BA)는(해당연령,조사방법)을나타냄.

3: 스웨덴(15-74 BA)는 2000~2006년 해당연령은 16-64임.

<부표 5> 고령자 고용동향

(단위: 천명, %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2011 11월	2011 12월	2012 01월	2012 02월	2012 03월
생산가능 인구 (15~64세)	39,170	39,598	35,374	35,611	35,428	35,497	35,544	35,548	35,559	35,568
고령생산가능 인구비중	11.4	11.6	13.3	14.0	15.0	15.4	15.4	15.5	15.5	15.6
고령자 경제활동참가율	62.0	61.8	61.8	62.7	63.7	65.2	62.9	60.9	61.8	63.9
고령자 고용률	60.6	60.6	60.4	60.9	62.1	63.8	61.5	59.5	60.0	62.1
고령자 실업률	2.2	2.0	2.4	2.9	2.5	2.2	2.1	2.4	3.0	2.8

자료: 통계청 「경제활동인구조사」

주1: 고령자 대상은 55세~64세(OECD기준)임.

2: '99년까지 자료는 실업통계 '구직기간 1주기준', '00년부터는 '4주기준' 적용

3: '89년 이전 자료의 고령자 대상은 55세 이상임.

4: 월별통계는 최근 6개월 자료 제공

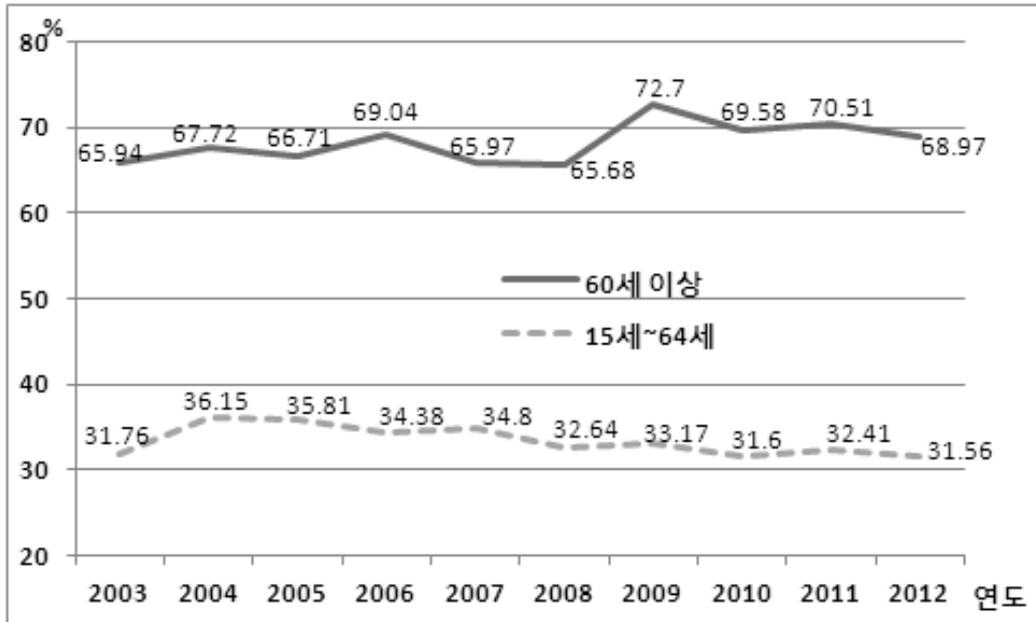
<부표 6> 55~64세 고령자의 경참율, 고용율, 실업율 국제 비교

('10년 기준,%)

	한국	미국	영국	독일	일본	호주	프랑스	스웨덴	OECD 평균
고령자 경제활동참 가율	62.7	64.9	59.6	62.5	68.7	62.7	42.5	74.6	57.5
고령자 고용률	60.9	60.3	56.7	57.7	65.2	60.6	39.7	70.6	54.0
고령자 실업률	2.9	7.1	4.9	7.7	5.0	3.3	6.7	5.3	6.1

자료:OECD, 『2010 Employment Outlook』

〈부표 7〉 연령별 비정규직 비율(%) 추이(2003~2012)



〈부표 8〉 OECD 빈곤율(소득 40% 미만 기준)

	70대 중반	80년대 중반	90년대	90년대 중반	2000년대	2000년대 중반	2000년대 후반
호주	..	..	..	4.99	5.85	4.95	7.43
캐나다	7.99	7.19	6.46	5.95	6.48	6.76	6.96
핀란드	..	2.57	..	1.65	2.12	2.49	2.98
프랑스	..	4.40	2.80	3.20	2.70	3.30	3.40
독일	..	2.59	2.75	3.63	3.78	3.75	4.20
이태리	..	..	..	9.00	7.30	6.60	6.40
일본	..	..	..	8.72	10.12	9.53	10.09
한국	..	..	..	..	..	9.56	9.90
스페인	..	..	..	..	..	8.10	8.76
스웨덴	1.33	1.55	1.71	1.99	2.47	2.45	3.94
영국	..	..	..	..	5.00	5.00	5.88
미국	10.06	11.76	11.84	10.69	10.88	11.34	11.33
OECD	..	..	..	..	..	6.17	6.00

자료:OECD Database

<부표 9> OECD 빈곤율 (소득 50% 미만 기준)

	70대 중반	80년대 중반	90년대	90년대 중반	2000년대	2000년대 중반	2000년대 후반
호주	..	..	..	11.41	12.24	13.24	14.64
캐나다	12.93	11.84	11.10	10.73	11.41	11.73	12.04
핀란드	9.89	5.20	..	4.11	5.35	6.58	8.01
프랑스	..	7.60	6.60	7.60	7.20	7.20	7.20
독일	..	5.57	5.46	7.16	7.57	8.32	8.93
이태리	..	10.30	10.70	14.20	11.80	11.40	11.40
일본	..	12.00	..	13.75	15.34	14.93	15.70
한국	..	..	..	..	..	14.39	15.00
스페인	..	14.07	10.67	11.80	13.70	14.10	14.04
스웨덴	3.76	3.34	3.56	3.69	5.27	5.34	8.35
영국	6.18	6.66	13.70	10.52	11.00	10.31	11.00
미국	15.39	17.91	17.95	16.69	16.89	17.05	17.33
OECD	..	..	..	..	..	11.09	11.06

자료:OECD Databas

<부표 10> 국민기초생활보장수급자가구-시도별, 특성별(가구수)

(단위:가구)

가구 특성별	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
세대구분: 노인세대	237,443	235,893	238,790	240,030	244,565	242,470	245,935	243,132	244,529
세대구분: 일반세대	217,462	216,645	230,827	249,393	276,227	288,945	294,872	291,680	302,202
세대구분: 장애인세대	100,313	104,009	112,987	123,418	136,892	144,747	154,066	162,527	171,330
세대구분: 모자세대	70,152	65,132	66,636	70,951	77,985	81,189	82,920	82,880	86,961
세대구분: 부자세대	19,128	17,289	17,158	17,916	19,450	19,963	19,934	19,744	21,115
세대구분: 소년소녀가정	13,613	13,638	13,932	14,387	14,823	14,713	14,475	14,276	13,533
세대구분: 미혼부모세대	-	-	-	-	-	-	-	-	291
세대구분: 조손세대	-	-	-	-	-	-	-	-	3,415
세대구분: 기타세대구성	39,964	38,412	37,531	37,586	39,803	39,665	40,218	39,966	39,549

자료: 보건복지부 사회복지정책실 기초생활보장과

<부표 11> 노인 연령별 소득수준 분포

(단위:%)

구분	65~69세	70~74세	75세 이상
20만원 미만	28.6	31.2	41.7
20~40만원 미만	25.1	37	36.2
40~60만원 미만	12.6	11.9	11.6
60~80만원 미만	8.9	7.2	3.5
80~100만원 미만	5.8	2.4	1.8
100만원 이상	19.1	10.3	5.2
계(명)	100	100	100
계(명)	1215	901	911
평균소득(만원)	64.1	43.2	33.7

자료: 『2004년도 전국 노인생활실태 및 복지욕수 조사』, 한국보건사회연구원, 2005 빈곤통계연보

<부표 12> 노인의 연령별 주요 수입원의 변화

(단위:%)

연도	주요수입원	65-69	70-74	75-79	80이상	전체
1994	근로소득	39	27.8	15.5	5.9	27.7
	자산소득	8.1	6.4	4.9	4.1	6.6
	사적이전소득	43.4	54.2	68.1	63.5	53.2
	공적이전소득	1.9	5.9	4.9	10.6	4.7
	연금소득	3.9	3	0.4	1.8	2.7
	기타	3.7	2.7	6.2	14.1	5.1
2004	근로소득	33.2	19.7	7.6	3.5	21
	자산소득	7.8	6.8	4.3	6.3	6.6
	사적이전소득	34.6	34.1	40.7	44.4	36.8
	공적이전소득	17	32.5	40.9	43.3	29.1
	연금소득	7.4	6.6	5.5	2.2	6.2
	기타	0	0.1	0.8	0.3	0.2
2008	근로소득	32.6	22.3	16.2	6.1	22.5
	자산소득	7.9	9.4	7.3	5.8	7.9
	사적이전소득	46	54.1	62.2	72.6	55.5
	공적이전소득	9.2	11.3	11	14	10.9
	연금소득	4.3	2.8	3.3	1.5	3.3
	기타	-	-	-	-	-

자료: 한국보건사회연구원, 2009

<부표 13> 노인의 교육수준별 주요 수입원의 변화

(단위:%)

연도	주요수입원	무학	초등	중고	대학	전체
1994	근로소득	23.2	36.3	34.9	42.1	27.7
	자산소득	4.7	9.8	8.3	15.8	6.6
	사적이전소득	58.6	45.2	38.5	36.8	53.2
	공적이전소득	6.1	2.8	0	0	4.7
	연금소득	1.2	3.1	12.8	5.3	2.7
	기타	6.1	2.8	5.5	0	5.1
2004	근로소득	13.5	20	26.3	23	21
	자산소득	2.4	13.3	7.1	15	6.6
	사적이전소득	39.2	13.3	37.3	31.2	36.8
	공적이전소득	42	46.7	24.7	12.2	29.1
	연금소득	2.6	6.7	4.4	18.3	6.2
	기타	0.3	0	0.2	0.2	0.2
2008	근로소득	17.6	26.3	25.6	14.4	22.5
	자산소득	3.3	7.3	12.3	19.6	7.9
	사적이전소득	66.3	54.2	46.1	40.5	55.5
	공적이전소득	11.6	10.5	11.1	8.3	10.9
	연금소득	1.2	1.7	4.8	17.2	3.3
	기타	-	-	-	-	-

자료:한국보건사회연구원, 2009

## [부록 2] 고령자 능력개발 정책 해외 사례

### 1. 독일 기업의 중고령자 경력개발 프로그램 지원사례

#### 가. 배경

지멘스는 ICT, 자동화, 전력, 수송 및 의료 등 첨단산업 분야의 회사로서 세계각처에 근로자를 보유하고 있는 다국적 기업이다. 지멘스 AG의 컴파스 프로세스 프로그램 도입의 배경이 된 것은 독일 타기업의 경우와 마찬가지로 회사 인력의 고령화와 이에 따른 체계적 계획수립의 필요성이 계기가 되었다.

지멘스는 향후 인력구조의 고령화에 대처하여 대책을 세우지 않을 수 없었다. 이 과정에서 지멘스 경력개발팀은 근로자 설문조사 실시를 통해 40대 이후 근로자가 처한 상황의 심각성을 인식하게 되었다. 그 이전까지 지멘스의 경력개발 프로그램은 주로 30~40세 연령층의 능력개발 프로그램에 초점을 두고 있었으며 40세 이후의 근로자에 대해서는 동일한 수준의 능력개발의 기회가 제공되지 않았다. 이러한 상황에 대한 40세 이후 근로자의 불만과 좌절이 대책수립을 위한 사원 설문조사에서 드러났다. 즉 이들 중견근로자에 대해서는 경력개발 기회가 부족할 뿐 아니라, 이들 중고령자 개인의 능력에 대해서도 기업이 무관심하다는 것이었다. 중고령층의 이러한 태도는 이들의 일터에서의 동기유발과 적정 배치에도 부정적으로 작용할 수 있음을 경영진이 인식하게 되었다.

컴파스 프로세스의 대상은 자신의 능력과 현 위치를 파악하고 이에 대처에 나가기 원하는 경력직원으로 설정되었다. 연령층으로는 40세 이상을 겨냥한 프로젝트이며 지멘스의 사내훈련기관인 Learning Campus가 이를 맡아 운영하였다. 컴파스 프로세스가 일반 전직지원 프로그램과 다른 점은 중고령층 외에 젊은 연령계층이 동시에 함께 참여한다는 점이다.

#### 나. 컴파스 프로세스의 절차

컴파스 프로세스의 첫 단계는 준비과정으로서 자신의 경력과 인생에 대한 회고, 상사와 동료 그리고 고객들로부터 강점과 약점에 관한 전면적 피드백을 받는다.

두 번째 단계는 워크샷으로서 앞의 준비단계에서 이뤄진 피드백의 결과를 3일에 걸친 워크샷을 통해 철저하게 분석하게 된다. 그리고 워크샷 마지막 단계에서 각 개인은 자신

의 미래에 대해 구체적 단계에 걸친 경력개발 계획을 수립하게 된다.

워크샷 후 워크샷을 통해 수립된 개인의 경력개발 계획에 대해 특히 회사와 관련된 프로젝트들의 경우 경영진과 인사팀은 수차례의 면담과 조정을 통해 계획의 현실성을 판단하고 평가하게 된다. 이 과정에서 강점은 개인이 상호 동의에 의해 도달한 계획(프로젝트)을 수행함에 있어서 스스로 책임을 진다는 점이다.

마지막으로 몇 개월 후 개인별 수립 계획의 진척정도, 문제점 등을 점검하고 경우에 따라 추가적 방안을 수립하도록 한다.

#### 다. 성과

프로그램 참여자들이 밝히는 컴파스 프로세스의 장점은 동료간의 피드백(peer review)을 통해 경력자가 자신의 능력과 위치에 대해 스스로를 재발견하는 기회를 갖게 된다는 점이다. 컴파스 프로세스를 통해 자신의 경력개발 계획을 수립하고 추진하면서 자영업에 도전하는 경우와, 새로운 직업으로 전환하는 경우가 생겨났다. 또한 이 과정에서 개인 근로자는 회사 내에서 자신이 어떠한 역할을 수행해야 할 것인가를 깨닫게 되고, 동료 근로자들도 해당 근로자의 능력과 역할에 대해 파악하게 됨으로서 이들 인력을 활용할 방안이 도출할 수 있게 되었다. 또한 개인 근로자의 향후 진로계획 수립을 통해 전직 등에 적극적으로 활용할 수 있게 되었다.

이 프로그램의 또 하나의 중요한 점은 중고령 근로자 외에 다른 연령층 근로자의 참여이다. 타 연령층도 동시에 참여함으로써 중고령자의 위치를 상호 이해하고, 이들 인력의 소중함을 인식하게 됨으로서 사내의 연령차별을 개선할 수 있는 기회가 된 것이다. 또한 이 과정 운영결과 경영진의 적극적 참여가 프로그램 성공의 중요한 열쇠임이 들어났다. 인력배치와 운용은 경영진의 결정사항이므로 프로그램 운영결과를 반영하려면 경영진의 이해와 참여가 필요하다는 점이다.

## 2. 프랑스 기업의 활동적 고령화 정책 사례

### 가. 배경

소개하고자 하는 프랑스 ‘France 3’는 프랑스 방송사로서 France 3는 고령자에 대한 사내 모든 종류의 차별을 철폐하겠다는 전략을 수립하고 이를 국가에 통보하였다. 고령

France 3는 <고령자와의 동반 선진화, modernising with older workers> 전략을 통해 고령 근로자를 TV 채널 개편과정에 참여시키는 등 모든 과정에 포함시켰으며, 또한 연령과 일의 의미를 재고찰하고, 기업 내 여러 연령층의 다양한 위치를 파악하여 분석하였다. ‘France 3’의 <고령자와의 동반선진화> 프로그램은 회사내 중고령자들의 취업능력을 높여 이들이 법적 은퇴연령까지 회사에 머물 수 있도록 근로자의 후기경력과 회사에서의 생활에 활기를 불어넣고자 하는 목적에서 시도되었다.

## 나. <고령자와의 동반 선진화> 전략의 절차

### 1) 1단계

첫 번째 단계는 50세 이상 경력사원들을 대상으로 자신을 돌아보고 자신의 향후 전망에 대해 숙고하는 설문조사이다. 설문조사는 양적조사와 함께 질적 설문조사도 진행되었다. 퇴직을 앞둔 이들이 경우 이들은 일 뿐 아니라 생애 단계에서도 이행을 경험하게 되는 연령에 처해 있었다. 회사의 무관심에 대한 이들의 반응은 이를 인내하면서 걸으며 드러내지 않거나(preservation), 아예 회사일에 관심을 보이지 않고 다른 일을 하거나, 회사를 떠나는 것으로 나타났다.

### 2) 2단계

두 번째 단계는 50세 이상 뿐 아니라, 보다 젊은 사원들까지를 포함하도록 범위를 넓혀 실시하였다. 이들을 대상으로 자신의 경력에 대한 중간점검 미팅을 실시하고, 자신의 회사에서의 새로운 역할을 찾아내도록 하였다. 이 단계의 목적은 이로 인해 이들이 회사에 좀 더 머물 수 있도록, 그리고 그러한 이유를 찾도록 하는 것이다.

### 3) 3단계

세 번째 단계는 연령집단에 따라 두 가지로 나누어졌다. 첫 번째는 40~45세 연령 집단 중심 프로그램으로, 이들이 스스로 자신의 경력계획을 수립하도록 하였으며, 그룹 미팅을 통해 근로자들이 자신의 목표와 기대치를 서로 공유하도록 하였다.

두 번째는 50세 이상 근로자들을 대상으로 한 것으로 이들이 자신의 경력에 맞추어 사내에서 새로운 역할을 찾아내도록 유도하였다. 예를 들어 이들의 전문성을 멘토나 훈련 교사로 활용하는 등이 그것이다. 이 단계는 기업 입장에서는 근로자 개개인의 특성에 맞

은 새로운 경력 경로를 수립하는 것을 의미한다.

#### 다. 성과

이 캠페인의 결과는 매우 성공적이었다. 단계에 따라 보다 폭넓은 연령층을 대상으로 하였기 때문에 우선 실제 50세 이상의 대상 집단이 아니더라도, 사원들이 회사가 자신에 대해 관심을 가지고 투자를 하려고 한다는 느낌을 받게 되었다. 또한 50세 이상 근로자의 퇴직이 이들만의 문제가 아니라 회사 전체 근로자에게 영향을 미친다는 것을 모두가 깨닫게 되었다. 또한 중고령 근로자의 문제를 이들만의 문제라고 생각하는 것 자체가 이들을 소외시키고 오명을 쓰게 된다는 것을 알게 되었다. 또한 이를 통해 고령자의 경력개발 문제가 모두의 문제이며 공동으로 해결해야 할 문제라는 것을 전체직원과 경영진이 인식하게 되었다.

### 3. 일본의 고령자 능력개발정책 사례

#### 가. 동경시 고령자 능력개발 정책의 배경

동경시의 고령자 능력개발 지원체제 사례는 분권화가 이뤄진 일본에서 지방자치단체가 고령자 집단의 필요에 따라 다양한 지원체제를 구축하여 학력, 경력 측면에서 다양한 배경을 지닌 고령자의 집단별 수요를 반영시킨 사례이다.

먼저, 일본에서는 1990년 평생학습촉진법 개정을 통해 평생학습정책의 분권화가 이뤄지고 지역단위의 정책시행이 이뤄졌다. 동경시의 고령자의 고용율은 매우 높게 나타난다. 2002년 통계자료에 의하면 동경시에 거주하는 60세 이상 인구의 40%가 취업자로서, 동경시의 특성인 다양한 취업기회와 높은 거주비용으로 동경시민 중 대부분이 상당히 고령에 이를 때까지 취업하고 있었다.

#### 나. 동경시 고령자 능력개발 제도 사례

##### □ 경력단절 고령 근로자를 위한 동경 취업센터

첫 번째 정책사례는 경력단절 고령근로자를 위한 동경 취업센터(Tokyo Job Center)의 설립 운영이다. 2004년 동경 고용대책 컨퍼런스에서는 동경시가 경력단절 중고령 여성의 재취업과, 베이비 붐 세대 및 고령자의 직업능력개발에 대한 지원을 강화할 필요가 있다

는 점이 제시되었다. 이 권고에 따라 동경시는 2004년 동경 취업센터를 설립하고, 사설 직업안정기관과의 협력 하에 55세 이상의 중고령자에게 취업상담기회와, 취업 세미나 참여의 기회를 제공하는 동시에, 경력을 쌓기 위한 지역 봉사 기회를 제공하였다.

먼저, 취업상담 서비스는 개인별로 50분씩 제공되었고 전문상담사, 법률가 및 전문인과의 상담이 이뤄졌다. 세미나 및 단기과정은 중소기업 경영자들이 주강사로 활동하고 기업에 대한 소개 등이 이뤄졌다. 또한 취업 면접에 대비한 훈련도 이뤄졌다.

#### □ 고령자 기술대학(Senior Citizens' Technical College)

다음은 1997년도 설립된 고령자 기술대학을 들 수 있다. 고령자 기술대학은 50~65세 중고령자의 능력개발 목적으로 수립되었으며, 장애인과, 취약계층 부녀, 실업급여 수혜자에게도 입학할 허용하고 있다. 동경에만 11개의 고령자 기술대학이 존재하며 과정은 무료이나 입학할 위해서는 일정한 자격 또는 학력을 갖춰야 한다. 과정도 2~3개월에서 6개월 과정으로 비교적 장기적 훈련기회를 제공하며 과정의 이수와 함께 직업자격을 획득하게 된다. 고령자 기술대학의 대상은 상대적으로 학력과 교육수준을 갖춘 고령자 집단이다. 이들에게 체계적인 교육을 통해 전직 등이 가능하도록 지원을 제공하고 있다.

#### □ 동경 고령자 인력센터(Tokyo Silver HR Center)

이 센터는 고령자 직업안정법의 일환으로 설립되었다. 고령자 기술대학이 교육수준을 갖춘 55세~65세 연령층의 사무직 중고령층 근로자를 주요 타겟으로 하는 반면, 동경 고령자 인력센터는 상대적으로 60세 이상의 학력이 낮은 저숙련 집단을 대상으로 취업알선과 함께 취업의 기회를 제공하고 있다.

고령자 인력센터는 센터가 고용주와의 계약을 통해 취업희망자를 고용하고 해당 기업에 파견하게 된다. 취업자의 실제 업무는 기업에서 이뤄지며 급여는 센터를 통해 제공된다. 쉽게 필요한 인력을 구할 수 있으므로 점점 고용주들의 수요가 늘고 있다. 이곳에서 제공되는 일자리는 임시직 또는 시간제 근로이나 고용보험 등이 적용된다. 고령자 인력센터의 등록자들에게는 능력개발 프로그램을 이수할 기회가 주어진다. 이들 등록자들은 '고령자를 위한 취업지원 프로그램' 과, '고령자 취업 프로그램' 과정을 이수할 수 있다. 고령자 대상의 능력개발과 취업의 원스톱 서비스라 할 수 있다.



□ 저자 약력

- 최지희  
- 한국직업능력개발원 연구위원

고령인력 활성화를 위한 직업능력개발 정책 개선 방안

·발행연월일	2012년 8월 12일 인쇄 2012년 8월 14일 발행
·발행인	박영범
·발행처	한국직업능력개발원 135-949, 서울특별시 강남구 삼성로 147길 46 홈페이지: <a href="http://www.krivet.re.kr">http://www.krivet.re.kr</a> 전화: (02)3485-5000, 5100 팩스: (02)3485-5200
·등록일자	1998년 6월 11일
·등록번호	제16-1681호
·ISBN	978-89-6355-366-5 93330
·인쇄처	승림디앤씨 (02)2271-2581