

정책연구 2005-12

주요국의 중고령층 직업능력개발 정책과 프로그램

이의규

머 리 말

인구구조의 고령화는 의료기술의 발전과 평균수명의 연장으로 범세계적으로 진행되는 현상이다. 특히 우리나라는 고령화의 진행 속도가 매우 빠르고, 출산률 저하에 따른 인구 감소가 예상되어 고령화 자체를 외생적 요인으로 받아들여야 할 필요가 있다. 따라서 고령화와 출산률 감소로 인한 인구 감소에 대비하고 국가경쟁력 제고와 양질의 노동력의 지속적인 공급을 위해 고령화가 상당히 진행된 일본, 미국, 독일, 핀란드 및 호주 등 외국 중고령자의 직업능력개발 정책과 프로그램을 연구하게 되었다.

이 연구는 한국직업능력개발원 2005년 기획과제 ‘고령화시대의 중고령층 고용특성과 직업능력개발’(기본연구 2005-6-3번)로 진행되었으며, 이의규 박사가 연구를 수행하였다. 총 3편으로 구성되어 있는데 제1편은 ‘중고령층 고용특성 및 유망직종 개발’(연구자: 나영선·이상준)이라는 주제로 연구를 수행하였으며, 제2편에서는 ‘중고령층의 전직 및 직업능력개발 실태 및 전달체계’(연구자: 김기홍·김미숙)를 연구하고 제3편에서는 ‘외국의 중고령층 직업능력개발 정책 및 프로그램’(연구자: 이의규)을 제시하고 있다.

제3편의 제1장에서는 일본의 고령자 고용을 위한 고령화 정책을, 제2장에서는 미국의 지역사회서비스고용프로그램(SCSEP)을, 제3장에서는 독일의 BiBB가 개발하여 운용하는 FESILI 등 중고령층 직업능력개발 사례를, 제4장은 핀란드의 국가계획(FINPAW)과 부처별 중고령층의 직업능력개발 프로그램(VETO)을, 제5장은 호주의 고령자를 위한 VETPPP 프로그램 등을 중심으로 제시하고 있다.

끝으로 본 보고서는 연구자의 개인 의견이며 본원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

2005년 11월

한국직업능력개발원
院長 金 章 鎬

목 차

요 약

제1장 일본의 중고령층 직업능력개발 정책 및 프로그램

제1절 일본의 고령화 현황 · 1

1. 일본의 인구동향 · 1
2. 일본의 인구 전망 · 5
3. 일본 고령화의 배경 · 6
4. 고령화의 경제적 효과 · 8

제2절 일본의 고령화 정책 · 12

1. 고령화대책 추진경위 및 주요내용 · 12
2. 저출산대책 · 14

제3절 일본의 중고령자 고용정책 · 16

1. 일본의 고령자 고용대책의 변화 · 16
2. 고령자 고용대책 · 18

제4절 시사점 · 33

제2장 미국의 중고령층 직업능력개발 정책 및 프로그램

제1절 미국의 인구고령화 추세와 고령층 고용의 특성 · 35

1. 인구고령화 및 경제활동 추세 · 35
2. 고령층 고용의 특성 · 37

제2절 노동력의 고령화에 따른 기업의 대응 · 40

ii 목차

1. 고령근로자에 대한 사회적 관심 증대 · 40
2. 기업의 고령인력활용 프로그램 · 41
3. 기업의 고령근로자 유연고용 프로그램 현황 및 평가 · 48

제3절 연방정부의 고령자고용촉진 프로그램 · 52

1. 미국의 고령자 지역사회서비스 고용프로그램(Senior Community Service Employme Program(SCSEP)', WIA, TAA 프로그램 · 52

제4절 시사점 · 62

제3장 독일 중고령층 직업능력개발 정책 및 프로그램

제1절 독일의 중고령층 직업능력개발 실태 · 63

제2절 독일의 중고령층 직업능력개발을 위한 지원 체제 · 66

1. 중고령 실업자에 대한 지원 · 66
2. 중고령 실업자의 재취업 촉진을 위한 직업능력개발 정책 방안 · 69
3. 중고령자 직업능력개발과 일자리 창출을 위한 아젠다 2010 · 70

제3절 독일의 중고령 근로자 직업능력개발 모델 사례 · 72

1. 중고령 근로자를 직업능력개발 시범 모델 · 72
2. 중고령 근로자의 실업 예방 모델 · 75
3. 중고령 근로자 자질 향상 모델 · 76

제4절 시사점 · 78

제4장 핀란드의 적극적 고령화 정책과 직업능력개발

제1절 핀란드의 중고령층 노동시장 특성 · 83

1. 인구학적 특성 · 83
2. 중고령층 근로자의 업무를 위한 신체적 역량 · 85

3. 중고령층에 대한 기업의 고용관행과 고용안정 · 87

제2절 핀란드의 적극적 고령화 정책 · 89

1. 배경(Hannu Piekola, 2004) · 89
2. 적극적 고령화(Active Ageing as a Concept)의 개념 · 91
3. 관련 기관 및 네트워크 · 94
4. 적극적 고령화 정책과 국가적 프로그램 · 97
5. 결론 · 101

제3절 중고령층 근로자를 위한 국가 계획(FINPAW) · 102

1. FINPAW의 주요내용 · 103
2. FINPAW의 주요 결과 · 105
3. FINPAW의 성공 요인 · 108
4. FINPAW 과제와 미래정책 방향 · 109

제4절 핀란드의 중고령층 직업능력개발 · 111

1. 핀란드의 교육훈련 정책 · 111
2. 중고령층의 직업능력 지표 · 117

제5절 핀란드의 중고령층 직업능력개발 프로그램(VETO) · 122

1. Veto 프로그램의 배경과 목적 · 122
2. Veto 프로그램 절차와 조직 · 124
3. Veto 프로그램의 각 부문들 · 126
4. Veto 프로그램의 각 부문별 교육훈련 · 129

제6절 시사점 · 134

제5장 호주의 고령자 정책과 고용훈련

제1절 호주의 고령자 현황 · 138

1. 호주의 고령자 정책 방향 및 원칙 · 138

2. 호주의 고령화 현황 · 140

제2절 호주의 고령자 노동시장 정책 · 145

1. 호주의 노동시장 정책 · 145

제3절 호주의 고령자 능력개발 지원 및 정책 · 153

1. 호주의 평생교육 개관 · 153

2. 호주의 고령자 직업훈련 정책 방향 · 156

3. 중고령자를 위한 조직 · 158

제4절 고령자를 위한 교육 훈련 프로그램 · 160

1. VET Priority Places Programme(VETPPP) · 160

2. Basic IT Enabling Skills(BITES) · 161

3. TWP(transition to work programme) · 162

4. WFD(Work For The Dole) · 163

제5절 시사점 · 166

SUMMARY · 169

참고문헌 · 171

<표목차>

- <표 I-1> 일본의 인구 추이 · 1
- <표 I-2> 주요국 고령화 속도 추이 · 3
- <표 I-3> 일본의 장래 생산가능인구 집계(중간추계) · 9
- <표 I-4> 고령사회대책기본법의 주요 내용 · 13
- <표 I-5> 신엔젤프로그램의 목표치 개요 · 15
- <표 I-6> 고령자고환경정비용자 I · 23
- <표 I-7> 고령자고환경정비용자 II · 24

- <표 II-1> 미국 고령근로자의 취업형태 · 36
- <표 II-2> 연령집단별 직종분포 비교 (2000) · 38
- <표 II-3> 55~64세와 65~74세 연령집단간 직종별 종사자 수 비교(2000) · 39
- <표 II-4> 고령근로자를 대상으로 기업이 운영하는 유연고용프로그램의 예 · 49
- <표 II-5> SCSEP 서비스 수혜자 분포 · 54
- <표 II-6> SCSEP, WIA, TAA 프로그램의 55세 이상 등록자 분포 · 56

- <표 III-1> 연령에 따른 폭스혹슬레 프로그램 참여 비율 · 64
- <표 III-2> 프로그램에 대한 대상별 참여 비율 · 65
- <표 III-3> 독일의 실업대책 관련 공공지출액 추이 · 68

- <표 IV-1> 1991, 1995, 1997년 표본에서 회사와 고용인 수 · 88
- <표 IV-2> 업종별, 규모별 고용변화(1990-1997) · 88
- <표 IV-3> EU 국가별 노동시장 평균퇴직 연령 · 90
- <표 IV-4> 직업 만족도와 생산성 · 99
- <표 IV-5> 연령관리 전략 · 100
- <표 IV-6> labour market training · 111

- <표 V-1> 호주의 성별 인구 분포 추이 · 141
- <표 V-2> 호주의 성별, 연령별 취업자 수 · 143
- <표 V-3> 성별 연령대별 실업률 · 145

<표 V-4> 2001년 근로자 1인당 평균훈련시간 및 비용 부담율 · 157
<표 V-5> 연령에 따른 훈련인증의 가치와 참여 가능한 시간 · 164
<표 V-6> 연령별 실업자 지원 비율 · 165
<표 V-7> 연령별 구직자의 훈련프로그램 참여비율 · 166

[그림목차]

- [그림 I-1] 일본의 연령계급별(5세) 인구분포(2005년 1월) · 4
- [그림 I-2] 일본의 장래인구 추계결과 · 5
- [그림 I-3] 잠재적 국민부담률 추이 · 10

- [그림 II-1] 55세 이상 근로자 추이, 1970-2025년 · 36
- [그림 II-2] SCSEP 수혜자 연령별 비율 · 54
- [그림 II-3] 고령자를 위한 고용 및 훈련 연방프로그램 참여분포 · 55
- [그림 II-4] SCSEP, WIA, TAA 등록 고령자에 대한 비보조금 직종 취업률 · 57

- [그림 IV-1] 노동 능력의 개념 모형 · 86
- [그림 IV-2] 직업능력참고 · 92
- [그림 IV-3] 직업안전과 건강 네트워크 · 97
- [그림 IV-4] 핀란드 성인교육 체계 · 117
- [그림 IV-5] 직업능력에 영향을 주는 요인과 상호작용 · 118
- [그림 IV-6] 신체적 작업량과 노동 요구: 문제의 개념과 해결책 · 119
- [그림 IV-7] 기능적인 능력과 직업능력의 관계 · 120
- [그림 IV-8] 고령화 동안의 직업능력 향상 활동들 · 121

- [그림 V-1] 센타링크와 부처와의 관계 · 148

【요약】

1. 일본의 중고령층 직업능력개발 정책 및 프로그램

일본 정부는 「고연령자등의고용안정등에관한법률」, 「고령자고용안정법」 및 「고령자등의직업안정대책기본방침」을 근간으로 65세까지의 고용확보, 중고령자의 재취업지원과 촉진, 그리고 고령자의 다양한 취업과 사회참가의 촉진에 중점을 두어 종합적인 고령자고용과 취업 대책을 추진하고 있다.

먼저, 65세까지의 고용유지 및 확보를 위하여 고령자 고용어드바이저 등을 통하여 정년연장과 계속고용제도 도입에 필요한 환경을 정비하고 있다. 더불어 2001년부터 고용환경을 종합적으로 정비하기 위한 점프65추진사업을 계속하여 실시하고 있으며, 지역경제단체와의 연계를 통한 고령자 직무영역개발에 힘쓰는 한편 계속고용정책추진 지원금, 고령자 고용환경 정비용자, 그리고 고령근로자에 대한 지원 등 정년연장 및 계속고용제도의 도입을 위한 촉진지원금을 마련하고 있다.

다음으로 중고령자의 재취업을 지원 및 촉진시키기 위해 정년퇴직자 및 부득이 하게 이직하는 중고령자의 재취업을 위하여 사업주에 대해 지원과 원조를 하고 있다. 또한 사업주는 고용하는 고령자 등이 퇴직에 의해 이직하는 경우 해당 고령자가 재취직을 희망할 때 이를 지원하기 위해 재취업 컨설턴트 등을 통한 상담 및 조언을 통해 필요한 조치를 취해줘야 한다. 2001년은 고용대책법을 개정함으로써 사업주가 모집 및 채용의 연령제한 완화에 대해 노력하도록 하였으며, 사업주들이 자발적으로 이직을 준비하는 중고령자의 재취업을 지

원하기 위하여 재직자구직활동지원조성금을 마련하고 있다. 또한 고령자의 이적을 받아들이는 자회사 등의 고용 사업주에게는 고용안정 지원금을 지급하고, 고령자를 계속 고용하는 사업주에 대한 특정 구직자 고용개발조성금을 마련하는 등 정부는 사업주들이 자발적으로 고령자를 고용하도록 노력하고 있다.

끝으로 정부는 고령자의 다양한 취업과 사회참가를 촉진시키기 위해 실버인재센터를 통한 지역사회에 밀착한 가정, 사업소, 관공서 등의 일자리를 제공하고 있다. 또한 고령자의 기능훈련, 합동면접회 등 시니어워크프로그램을 통해 보다 직접적으로 고령자에 대한 고용취업을 지원하고 있으며, 고령자의 장기적 경력을 살린 단기적 고용기회를 제공하기 위하여 고령자고용취업기회제공사업을 실시하고 있는 한편, 고령자들의 커리어와 기능의 향상을 위해 고령자고용취업지원센터를 운영하고 있다.

자영업을 희망하는 고령자들을 대상으로는 산업고용안정센터에서 자영상담 및 지원을 하는 한편, 3인 이상 고령자에 의한 창업지원으로 고령자 공동취업기회 창출조성금을 지원하는 등 고령자들의 취업을 통한 사회참여를 유도하기 위해 촉진지원금을 마련하고 있다.

2. 미국의 중고령층 직업능력개발 정책 및 프로그램

미국은 1차 베이비 붐 세대에 의해 2000년부터 2010년에 걸쳐 55~64세 중고령층이 급격히 증가할 것으로 예상되며 특히 65세 인구 비율은 2010년 이후 급속히 증가할 것으로 추산된다. 이렇게 고령근로자들의 수가 증가하면서 향후 전체 근로자 수에서 이들이 차지하는 비율이 높을 것으로 기대된다. 이러한 고령화 현상이 심화됨에 따라 고령근로자에 대한 사회적 관심 증대해 왔다.

미국은 이미 1967년에 '고용에 관한 연령차별금지법(Age Discrimination in Employment Act, ADEA)'을 제정, 연령을 이유로 한 고용차별을 금지하고 고령자를 위한 고용기회 보호의 기반을 마련하였다. 이어 1990년에는 변화하는 경제 환경 속에서 사회경제적 요구에 부합하도록 ADEA의 문제점을 보완한 '고령근로자 이익 보호법(Older Workers Benefit Protection Act)'을 제정하였다. 그러나 연령차별금지법은 적극적 의미에서 고령자의 고용창출을 장려한다기보다는 기업 채용 및 인사 관행에서 고령자가 겪을 수 있는 차별을 억제시키는 소극적인 장치로 활용되었다. 연령차별금지가 법제화되었음에도 불구하고 미국 노동시장의 유연성으로 인해 근로자의 채용과 해고 자유로운 환경인데다가, 동 법안이 연령차별을 금지해도 기업에 그다지 큰 부담 또는 영향을 미치지 않았다.

이러한 환경 속에서 고령근로자 활용에 적극적인 기업들은 기본적으로 중고령 인력활용이 기업경영에 유익하다는 인식을 바탕으로 1980년대 불황기부터 다수의 고령자 활용프로그램을 개발해 왔다. 주로 소매업이나 패스트푸드 업체 또는 민간기관들을 중심으로 개발된 고령근로자를 위한 전문화된 구직활동 프로그램과 고령자 능력개발 프로그램, 일부 기업을 중심으로 기존 재직자의 경험과 노하우를 재활용할 수 있는 퇴직자의 계속 또는 재고용을 위한 유연고용 프로그램을 도입, 퇴직을 앞 둔 근로자로 하여금 향후 노후설계가 가능하도록 유도하고, 해당 기업에서 퇴직 후에도 계속 근무할 수 있도록 하는 유연고용 프로그램 등을 실행하였다.

미국의 연방정부는 '고령자 지역사회서비스 고용프로그램(Senior Community Service Employment Program, SCSEP)', 인력투자법에 근거한 프로그램(Workforce Investment Act, WIA), 통상적응지원 프로그램(Trade Adjustment Assistance, TAA) 등의 프로그램을

통해 고령인력을 적극 활용할 수 있는 방안을 개발해오고 있다. WIA는 고령근로자들이 젊은 근로자들과 함께 고용 및 훈련서비스를 받을 수 있도록 원스톱 센터를 구축하였다. 이러한 통합적 시스템이 긍정적인 성과도 가져왔지만, 고령자 입장에서 볼 때 보다 밀도 있는 서비스(예컨대 고령자를 위한 특정한 목적의 직업훈련 또는 컴퓨터기술 등)를 제공받는 데 한계를 가져온 것은 문제로 지적된다. 미래의 노동인력 부족문제를 해결하고 기업의 수요를 충족시키기 위해서는 고령근로자들이 일차적으로 요구하는 훈련프로그램을 충분히 제공해야 할 것이다.

3. 독일 중고령층 사례 요약

독일의 중고령층을 위한 계속교육과 실업자를 위한 사회복지 정책 및 계속교육 사례에서 나타난 시사점을 보면, 다음과 같다.

첫째, 중고령층을 위한 계속교육에 대한 중요성에 인식이 공유되고 있기에, 관련 정부 부처별 전문성이 있는 정책 개발에 적극적이다. 연방교육연구부는 노인기의 장기화에 따른 여가시간의 활용 문제와 자조적·활동적인 노후의 삶의 방식을 향유할 수 있도록 하는 방안으로 전국적으로 체계화된 폭스호츨레(Volkshochschule)에서 중고령층이나 노인을 위한 프로그램을 확대와 참여 대상자에 지원과 계속교육 차원에서 대학에서 연장자를 위한 교육 개방 등을 적극 지원하고 있다. 연방경제노동부는 노동 인구의 고령화라는 문제에 초점을 두고, 중고령 근로자의 전문성과 능력이 변화하는 노동시장에 통용될 수 있도록 하는 직업능력향상 강화에 역점을 두고 지원하고 있다.

둘째, 독일은 중고령층 실업자에 대한 지원의 기본 대책으로 고용정책사업, 고용창출, 고용유지사업, 실업자 지원 차원에서 이루어지

고 있다는 점이다. 특히 고용유지 및 고용창출의 일환으로 산업체가 중고령 근로자를 해고하는 대신 ‘소득보전제도’와 ‘점진적 퇴직제도’를 도입하여 중고령층 근로자의 근로시간을 단축하여 고용을 유지할 경우 근로시간 단축에 따른 근로자의 소득 감소분을 정부가 수당으로 지급하고 있다. 아직 우리나라는 이와 관련한 제도를 실시하고 못하고 있으나, 중고령층에 대한 고용연장을 위한 임금피크제를 우선 도입하여 시행하고, 연차적으로 점진적 퇴직을 유도하기 위한 소득보전 제도를 도입하는 것도 바람직하다.

셋째, 중고령층 실업자의 재취업을 유도하고, 이들 인력의 효율적 활용을 위해 독일 정부는 프로파일링(Profiling) 프로젝트를 통하여 실업을 예방하고 있다. 프로파일링 프로젝트는 장기 실업의 위험에 빠질 우려가 있는 직업 집단이나 개인을 조기에 발견하는 데 있으며, 다른 하나는 이들을 제3자의 개입을 통해 장기 실업의 위험으로부터 벗어나 조기에 직업 적응을 할 수 있도록 도와주는 데 그 목적을 두고 있다.

넷째, 독일은 중고령층 근로자의 고용안정의 일환으로 평생계속교육 시스템을 구축하고 있으며, 이들의 고용안정의 효과를 극대화하기 위해 생애주기, 성별 그리고 기타의 특성별 구분에 따라 다양한 직업이나 지역 실정과 연계된 계속교육모델들(근로자 자기주도적 문제해결을 위한 모델, 경험학습지원모델, 정보화 교육모델, 중고령 근로자의 실업 예방 모델, 중고령층 근로자의 자질 향상 모델 등)을 제공하고 있다는 점이다. 여기서 중요한 점은 중고령층 근로자의 퇴직 연장과 이·전직을 돕기 위한 모델 방안에서 차별화된 관점에서 이들의 이전의 ‘경험’을 중시하고 점이다. 따라서 중고령층 근로자에 대한 계속교육에서 실제로 그들이 할 수 있는 점이 무엇이고, 어떠한 강점과 약점을 가지고 있는 것에 대한 의문들이 계속교육의 효과성을 좌우

하며, 또한 이러한 점들로 인해 중고령 근로자들이 성공적인 계속교육에 따라 그들의 일자리를 유지하거나 조기에 그만두어야만 한다는 인상을 받게 되면, 불안한 요소로 작용할 수 있다는 점이다. 이러한 중고령자들이 갖는 긍정적·부정적 경험에 대한 것을 계속교육에서 사전에 심도가 있게 다루어져야만 한다는 점이다.

4. 핀란드의 중고령층 직업능력개발 정책 및 프로그램

빠른 고령화가 진행되고 있는 핀란드는 정부가 중심이 되어 인구 고령화 문제에 대한 해결책으로서 취업률 제고, 외국인 숙련 노동력의 유입확대를 추진하고 있다. 그리고 인력부족에 대한 해결방안으로서 중고령층을 위한 교육훈련을 통해 노동력의 질적 제고를 강조하고 있다. 고령화로 인한 사회적 문제를 종합적으로 해결하기 위해 관련된 정부부처는 서로 협력하여 수행하는 정책(FINPAW)을 수행하며, 다른 한편으로는 각 부처에서 개별적 정책을 수립(VETO 프로그램)하여 이를 진행하고 있다.

이러한 핀란드의 고령화 정책 중에서 대표적인 것이 국가 고령화 프로그램(the national age programme)이다. 이것은 1997년 2월 국가위원회는 고령층 근로자의 고용향상을 위한 정책으로 이 정책의 목적은 평균 퇴직 연령을 높이는 것이다. 정책 결정은 50세 이상 근로자들 사이에서 교육 참여를 증가시키는 것을 목적으로 한다. 이 결정은 교육에서의 추가적 재원 증가를 제안하지는 않았지만 교육 참여자의 연령구조의 이동을 통하여 변화를 도모하는 것이다.

특히, 고령 근로자를 위한 국가 프로그램(FINPAW)은 모든 활동 수준에서 프로그램을 고려하여 유능한 관계자의 확장된 네트워크를 구축하는 것이다. 이 프로그램은 몇몇의 다른 관계자들 사이에 협조

에 의해 실시되어 왔다. 주요 관계자들은 보건부, 노동부, 교육부, 직업건강과 사회 파트너의 핀란드 기관이 있다. 평가방법은 BSC(The balanced scorecard)에 의해 이루어진다. 이 제도는 노동능력 향상을 통해 조직 관리와 고용인 관리에 영향을 주는 고용방법을 위해 제공된 훈련에서 노동생활에 긍정적인 영향을 가져왔으며, 다양한 부서들, 특히 보건부, 노동부, 교육부/부서들과 노동시장조직/부서들과 관련 정부 부서와 관청들/부서들, 관련 정부 관청들과 사업들 사이에서 발생하는 협조 업무를 매우 잘 수행할 수 있도록 하였다.

VETO 프로그램은 핀란드의 보건복지부가 중심이 되어 교육부, 산업통상부, 사용자와 노동자단체, 국립보건연구소가 공동참여한다. 이 프로그램의 목적은 근로자들이 생애 전반에 걸쳐 보다 오래 경제활동에 참여하여 일하도록 하며 고령자의 근로기간 연장과 복지혜택 구조를 종합적으로 설계하고자 함이다. Veto 프로그램에 대응한 교육부 정책수단으로 평생학습, 성인교육 수준 향상 프로그램, 직업자격제도, 사전훈련인정(recognizing previous training) 등이 있다.

이와 같은 핀란드의 정책들은 다른 유럽 국가에서 채택하기 위해 노력하였으며, 이를 위해 많은 벤치마크가 있었으나 핀란드만큼 성공적으로 수행되지 못하였다. 이것은 이미 언급되었다시피, 관련 부처와 기관들 사이의 사회적 협력이 부족하며, 이를 위한 네트워크가 형성되어 있지 않았기 때문이다. 따라서 고령화 사회의 도래와 함께 우리나라의 경우, 이와 같은 제도의 긍정적 측면과 아울러 이를 수용할 수 있는 사회적 인프라 구축이 선행되어야 할 필요가 있다.

5. 호주의 중고령층 직업능력개발 정책 및 프로그램

호주는 향후 10여 년 후에는 은퇴자의 비율이 증가할 뿐만 아니라

특히 65세 이상의 인구증가율이 향후 15년 후에는 50% 이상 증가할 것으로 보임에 따라 고령자 정책에 대한 논의가 활발하다. 이에 호주에서는 고령자들을 위한 국가의 정책이 효율적으로 이루어질 수 있도록 몇 가지의 원칙을 제시하고 있다. 원칙의 주요 핵심은 고령자들의 노동시장 진입 장벽을 제거하고 수명연장에 필요한 국가적 서비스의 접근을 용이하게 하는 것이다. 그러나 호주는 다른 서유럽보다는 재정적인 측면에서 다소 압박이 있는 것은 사실이나 아직 위기적인 상황이 아니라는 인식이 존재하고 있어 소극적 노동시장 정책이 주로 사용되고 있으나 취업을 원하는 고령자들에게는 언제나 일자리를 줄 수 있는 노동시장 정책과 학습 훈련 같은 적극적 노동시장정책 등이 함께 이루어지고 있다. 그러나 이러한 정책은 별도의 고령자만을 위한 정책이라기보다는 연방정부와 지역 공동체 사회에서 다른 연령대와 실업자, 구직자, 장애인등 모든 사람과 동등하게 고령자 문제를 접근하고 있는 편이다.

이러한 적극적 노동시장 정책의 한가운데 있는 것이 센터링크이다. 즉 호주는 날로 늘어가는 고령화 문제를 해결하기 위해 노동시장에서는 고령자(older people)를 위해 제도적 진입장벽을 약화시키는 정책과 해직이나 은퇴시 재취업을 위한 훈련 또는 평생교육정책을 센터링크(centrelink)를 중심으로 고령화 정책을 펼치고 있다. 고령자를 위한 호주의 정책 또는 프로그램을 보면 고령자에게 적절한 소득을 보장하기 위한 중고령자수당(MAA: Mature age allowance), 21세 이상으로써 노령연금 수급연령이하인 모든 실업자에게 지급하는 새출발 수당이 있다. 또한 호주의 모든 사람들이 근로, 교육, 부동산 구매 필요한 정보취득 등에서 어떠한 경우에도 연령의 문제로 차별할 수 없다는 연방 정부의 법률이 있으며 고령 근로자의 능력을 향상시키고 훈련의 기회를 높이는 것 외에 장애인이나 노동시장 재진

입을 원하는 사람을 위한 프로그램인 VET Priority Places 프로그램이 있다.

고령자들이 디지털시대에 맞는 기술을 가질 수 있도록 제공하는 프로그램으로 주로 정보기술 분야에서 국가적으로 승인된 훈련을 할 수 있는 기회를 고령자 훈련생에게 제공하는 역할을 하는 BITES 프로그램(Basic IT Enabling Skills), 수요자가 필요한 맞춤형 패키지 훈련을 통해 수요자의 숙련이나 기술을 발전시키고 실제 직무에 필요한 훈련이나 교육을 하는 TWP(transition to work programme)가 있다. 또한 지역내 프로젝트를 통해 구직자의 과거 작업장 경력을 지속적으로 향상시키고자하는 것으로 이 프로그램의 핵심은 개인이 소위 훈련인증을 취득하여 전국 어디서나 훈련을 구매하는 데 사용할 수 있게 하는 WFD(Work For The Dole), 참신한 아이템을 가지고 있거나 기존과는 다른 신흥 사업을 하는 고용주가 New Apprentices 출신의 취업이나 훈련의 진입장벽에 직면한 45세 이상의 고령자를 채용할 경우 근로자 1인당 825달러의 장려금을 주는 정책인 NAIP(New Apprentices Incentive Programme)가 대표적인 호주의 고령자 훈련, 학습 프로그램이라 할 수 있다.

제1장 일본의 중고령층 직업능력개발 정책 및 프로그램

제1절 일본의 고령화 현황

1. 일본의 인구동향

일본의 총인구는 1872년 3,480만 명에서 1967년 1억 명을 넘어섰으며 2004년 10월 시점에는 인구조사를 시작한 이후 최대인구인 1억 2,769만 명을 기록하고 있다(<표 I-1> 참조). 일본은 전쟁 등 특수한 상황이 있었던 기간을 제외하고는 1950년대 중반까지 거의 매 년 1% 이상 증가하였고 1970년대에 들어설 때까지도 년 1% 수준의 증가를 지속하였다. 그러나 제2차 베이비붐 시기(1971년~74년 중 평균 1.38%)이후 인구증가율이 계속 큰 폭으로 낮아져 2004년에는 0.05%에 불과하다. 일본의 인구구조의 특징을 출산률 및 인구구조로 살펴보면 다음과 같다.

<표 I-1> 일본의 인구 추이

	1872	1930	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2004
총인구(만 명)	3,480	6,445	8,320	9,342	10,372	11,706	12,361	12,693	12,769
인구증가율(%)	· ·	1.56	1.75	0.84	1.15	0.78	0.33	0.19	0.05

자료: 총무성 통계국(2005), 「人口減少經濟 到來에 따른 日本의 政策對應과 示唆点」, 韓國銀行東京事務所.

가. 저출산

일본의 저출산은 자녀를 적게 낳는 풍조에 기인하여 출생자수가 1970년대 중반 이후 감소추세를 지속하고 있다. 출생자수가 제1차 베이비붐 시기(1947~49년)에는 연평균 약 270만 명, 제2차 베이비붐 시기(1971~74년)에는 연평균 약 200만 명에 달하기도 하였으나 1975년 200만 명 이하로 떨어진 뒤 계속 감소하여 2004년에는 111만 명에 그치고 있다. 출생자수의 감소는 유년(15세 미만) 인구의 감소를 초래하여 1997년 이후 유년인구가 고령자(65세 이상) 인구를 하회하기 시작하였다. 2004년 10월에 유년인구는 1,773만 명으로 총인구 대비 13.9%를 차지하였으며, 과거와 비교했을 때 최저수준을 기록하였다.

합계출산율¹⁾을 보면 1970년대 중반 이후 인구 치환수준²⁾을 하회하고 있으며 2003년에는 1.29로 전후 최저수준을 기록하였다. 1950년대 중반부터 1970년대 중반까지의 20년 동안은 합계출산율이 대체로 치환수준에 머물렀으나 1970년대 중반을 지나면서 치환수준 이하로 떨어진 뒤 지속적으로 하락하였다. 저출산 또는 소자화를 합계출산율이 인구치환수준보다 낮아지는 상태라고 정의할 때 일본의 소자화 현상은 이미 1974년부터 시작되어 30년 이상 지속되어 온 것이다.

나. 급속한 고령화

일본은 1994년 65세 이상 노인, 즉 고령자 인구의 전체 인구에 대한 비율이 14%를 초과하여 고령사회에 진입하였으며 2004년 10월 1일 현재 19.5%까지 상승하였다. 2004년 10월 현재 고령자 인구는 2,488만 명이며 이 중

1) 합계출산율(Total fertility rate): 15~49세 여성의 연령별 출산율을 합계한 것으로 여성 1명이 평생 출산하는 자녀수의 평균을 의미함.

2) 치환수준(Replacement Level): 인구가 일정수준으로 유지되는데 필요한 출산율로 당시 사망률에 따라 달라지게됨. 사망률의 추세적인 하락에 따라 인구의 치환수준도 점차 낮아져 오다가 현재는 2.1수준에서 안정되고 있는 것으로 파악되고 있으며 이는 남녀 2명이 아이를 2명 정도 낳은 당시의 인구수준이 유지될 수 있는 것으로 해석할 수 있음.

후기고령자 또는 old-old로 불리는 75세 이상 노인의 인구도 1,107만 명으로 전체 인구의 8.7%를 차지하고 있다.

평균수명 연장에 따른 고령화 현상은 일본뿐만 아니라 전 세계적으로 나타나고 있는 현상이지만 일본의 경우 2차 세계대전 이후 여타 선진국에 비해 극히 빠른 속도로 고령화가 진행되고 있다. 일본은 2006년 세계에서 가장 먼저 초고령사회(65세 이상 인구비율이 20% 이상)에 진입할 것으로 전망하고 있다.

고령화사회에서 고령사회로 이행하는데 소요된 기간을 보면 프랑스 115년(1864~1979), 영국 47년(1929~1976), 독일 40년(1932~1972)인데 비해 일본은 24년(1970~1994)으로 가장 빠르며(<표 I-2> 참조), 2006년에 세계에서 가장 먼저 초고령사회에 진입할 것으로 전망되고 있다.

<표 I-2> 주요국 고령화 속도 추이

	도달연도			소요연도		
	7% (고령화사회)	14% (고령사회)	20% (초고령사회)	7% (고령화사회)	14% (고령사회)	20% (초고령사회)
한국	2000	2019	2026	19	7	26
일본	1970	1994	2006	24	12	36
프랑스	1864	1979	2020	115	41	156
미국	1942	2013	2028	71	15	86
독일	1932	1971	2012	39	31	81
영국	1928	1974	2020	47	45	92
이탈리아	1926	1988	2006	62	18	80

자료: 일본인구 통계자료집(2000).

다. 산아제한과 일본 특유의 인구구조

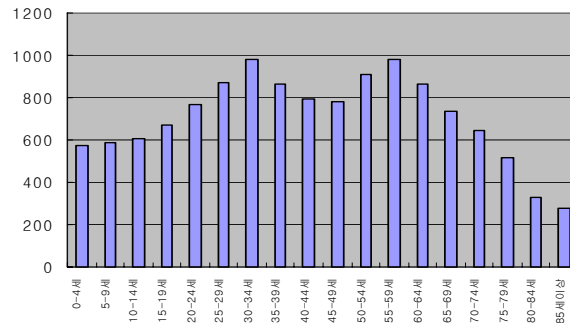
일본은 1946~49년 중의 제1차 베이비붐 직후 출생자수가 급격히 감소한 이후 1970년대 초반에 제2차 베이비붐이 나타나는 특이한 인구구조를 갖고 있다. 이는 1948년 인공 임신중절을 인정하는 우성보호법(1996년 모체보호법으로 명칭 변경)의 제정을 계기로 1950년대에 들어서면서 임신중절에 의한 산아제한이 적극적으로 행해졌기 때문이다. 베이비붐이 십수년 간 지속된

4 주요국의 중고령층 직업능력개발 정책과 프로그램

여타 선진국과는 달리 일본은 전후 첫 번째 베이비붐 기간이 3~4년 남짓으로 극히 조기에 종결되었고, 이로 인해 연령계급별 인구분포를 보면 제1차 및 제2차 베이비붐을 나타내는 두 개의 봉우리 사이에 산아제한의 영향으로 출생자수가 급격히 줄어든 모습이 확연하게 나타난다(<그림 I-1> 참조).

[그림 I-1] 일본의 연령계급별(5세) 인구분포(2005년 1월)

(단위: 만 명)



자료: 총무성 통계국(2005).

향후 일본의 고령화는 지금까지와 같은 평균수명의 상승뿐만 아니라 일본 특유의 인구구조에 기인하여 더욱 빠른 속도로 진행될 전망이다. 연령계층별 인구분포에서 첫 번째 봉우리에 속하는 연령층인 제1차 베이비붐 세대가 2010년대 중반 65세에 달하게 되는데 첫 번째 봉우리 이후의 급격한 골짜기, 즉 제1차 베이비붐 이후의 급격한 출생자수 감소로 인해 이 시기에 일본의 고령화율이 급속히 상승하였다.

그 이후 고령화 속도는 다소 완화되겠지만 2030년대에 들어서면 일본에 특징적으로 존재하는 제2차 베이비붐 세대가 65세에 달함에 따라 고령화가 다시 속도를 높여 진행될 것으로 예상된다.

2. 일본의 인구 전망

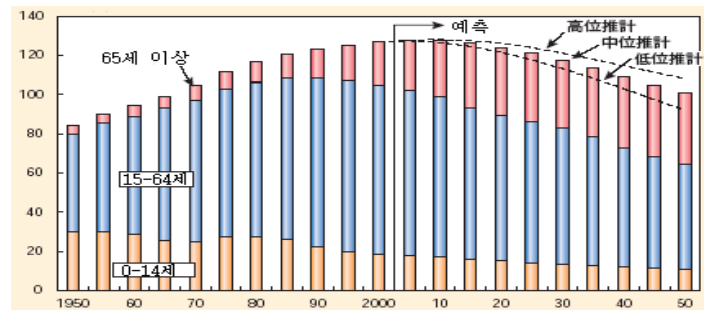
일본은 총인구가 2006년 정점에 달한 후 2007년부터 감소로 반전하게 되면서 초고령·인구감소사회라는 새로운 도전에 직면할 것으로 예상된다.

2002년 1월의 국립사회보장·인구문제연구소의 장래인구추계(중위추계)에서는 일본의 총인구가 2007년부터 감소세로 돌아서 2050년에는 2004년 현재 인구(1억 2,769만 명)보다 2,710만 명 줄어든 1억 59만 명이 될 것으로 전망하고 있다.

유년인구는 저출산 경향으로 계속 줄어들어 전체 인구에서 차지하는 비중이 2004년의 13.9%에서 2050년에는 10.8%로 낮아지는 반면 고령자 인구의 비중은 2004년의 19.5%에서 2050년에는 35.7%까지 상승하여 전체 인구에서 3명중 1명이 65세 이상 노인이 될 전망이다([그림 I-2] 참조).

[그림 I-2] 일본의 장래인구 추계결과

(단위: 백만 명)



자료: 국립사회보장·인구문제연구소, 『일본의 장래추계인구』 및 총무성 『국세조사』.

일본은 이미 1995년 이후 감소세를 지속해 온 생산가능인구(15~64세)도 전체 인구에서 차지하는 비율이 2004년 66.6%에서 2050년에는 53.6%로 낮아질 전망이다. 인구추계에서는 합계출산율이 2000년 1.36에서 2007년 1.31까지 떨어진 후 서서히 상승하여 장기적으로 1.39 수준을 유지할 것으로 보인다. 그러나 2003년 합계출산율이 1.29를 기록하여 상기 추계상의 전체치

(2003년 1.32)보다 낮아진 점을 고려할 때 향후 일본의 총인구는 추계결과보다 더 줄어들 가능성도 있다.

3. 일본 고령화의 배경

가. 출산률 하락

1) 부부출산력 저하

1960년대 이후 출생한 세대의 경우 출산이 아직 완결되지는 않았으나 과거에 비해 부부 출산력(부부의 완결 출산아수)이 크게 저하되었다. 출생 코호트별³⁾ 출산 추이를 보면 1940년대 중반부터 1950년대 말까지 태어난 세대의 경우 약 2.2명 수준을 유지하여 왔으나 1990년 전후에 결혼한 부부(1960년대 출생한 세대)의 경우 1.6명으로 나타났으며, 부부가 생각하는 이상적 자녀수와 예정 자녀수도 젊은 세대로 올수록 줄어들고 있어 출산력이 과거에 비해 낮아지고 있음을 시사한다.

2) 만혼화 경향

1970년대부터 만혼화 경향이 나타나고 만혼화에 따라 출산연령이 높아지면서 출산율 하락으로 연결되었다. 평균 초혼연령이 2003년의 경우 남자 29.4세, 여자 27.6세로 1980년의 남성 27.8세, 여성 25.2세에 비해 2년 정도 늦어지면서, 첫째 아이 출산시의 여성 평균연령이 1975년 25.7세에서 2003년 28.3세로 상승(첫째 아이를 낳은 여성의 약 30%가 30대)하였다. 연령계급별 출산율 추이를 보면 1980년대 이후 30~34세의 출산율이 다소 높아지긴 하였으나 25~29세의 출산율이 크게 낮아짐으로써 전체적으로 저출산 경향을 초래한다.

3) cohort: 어느 시기에 태어난 사람들을 1개 집단으로 간주.

3) 미혼화 경향

1980년대 이후 미혼율이 상승한 것도 출산율 저하를 초래하고 있다. 연령 계급별 미혼율을 보면 1980년~2000년의 기간 중 25~29세에서는 남성이 55.1%에서 69.3%, 여성이 24.0%에서 54.0%로, 30~34세에서는 남성이 21.5%에서 42.9%, 여성이 9.1%에서 26.6%로 나타나는 등 결혼 적령기 인구의 미혼율이 대폭 상승하였다. 생애미혼율도 1980년 남성 2.6%, 여성 4.5%에서 2000년 남성 12.6% 여성 5.8%로 상승하였다.

4) 육아의 경제적 부담 증가

육아의 경제적 부담감 증대, 일과 육아를 양립하기 어려운 환경, 여성의 고학력화에 따른 육아의 기회비용 증가, 결혼과 자녀출산에 대한 가치관 변화 등이 이러한 출산율 저하 경향의 주요 원인으로 작용하고 있다.

1980년대 이후 일하는 여성이 늘어나고 특히 젊은 여성의 노동시장 참가가 확대된 반면 일과 육아를 양립할 수 있는 환경 정비는 미흡하다. 현실적으로 자녀양육에 있어 여성의 부담이 무거운 데다 취업과 출산·육아를 양립하기 어려운 사회적 환경이 지속되고, 과거 대가족 시대와는 달리 도시화·핵가족화로 육아에 도움을 받을 수 있는 가족과 떨어져 있게 되고 보육소 등 관련 시설도 부족한 상황이다.

1990년대 이후 경제의 장기침체로 인하여 젊은 세대가 자립하기 어려운 상황이 되면서 결혼 및 자녀출산에 큰 영향을 미쳤다. 2003년 현재 프리타⁴⁾의 수가 217만 명에 달해 15~34세 인구 중 10%를 점하고 있으며 니트족⁵⁾도 52만 명에 달하는 등 젊은 층의 실업률이 매우 높은 상황이다. 또한 여

4) 프리타: 숙박이 싫어 정식 직업을 포기한 젊은이들을 일컫기 위해 '프리 아르바이터'(free arbeiter)를 부르기 쉽게 줄여 만든 일본식 新造語로서 内閣府는 프리타를 '학생과 주부를 제외한 15~34세의 임시직 노동자와 일할 의욕이 있는 무직자'로 정의한다.

5) 니트(NEET)족: Not in Employment, Education or Training의 앞글자를 따서 만든 용어로 고용되지 않고 취업을 위한 교육과 훈련도 받지 않는 사람들을 지칭하며, 취업에 대한 의지나 일에 대한 의욕 상실이 이들의 특징이다.

성의 고학력화, 남녀 임금격차의 축소 등으로 육아에 수반되는 기회비용이 높아지면서 여성의 만혼화 경향으로 연결되었다.

이 밖에 결혼과 출산에 대한 가치관도 변하여 결혼이나 자녀출산이 인생에 필수적인 것이 아니라고 생각하는 젊은 층도 증가하여, 결혼을 할 예정이라는 18~34세 여성이 1987년에는 전체의 54.1%였으나 2003년에는 43.6%로 감소하였다.

나. 급속한 고령화 배경

인구의 고령화는 근본적으로 현대 의학의 발달, 식생활 개선 등에 힘입어 평균수명이 연장되고 사망률이 감소하게 되면서 자연히 진전되는 세계적으로 공통된 현상이다. 일본의 경우 2차 세계대전 후 고령화가 매우 급속하게 진행되었는데 이는 고도경제성장을 바탕으로 식량사정 및 생활환경의 개선, 의료시설 확충 등에 힘입어 평균수명이 대폭 향상되었기 때문이다. 일본의 평균수명은 1947년 남자 50.1세, 여자 54.0세에서 1970년 남자 69.3세, 여자 74.7세로 전후 23년 동안 약 20세 상승하였으며, 최근 일본인의 평균수명(2002년 기준)은 남자 78.4세, 여자 85.3세로 세계에서 가장 높은 수준이다.

지속적인 출산율 하락도 상대적으로 고령화를 급속하게 하는 요인으로 작용하였다. 평균수명이 상승하는 가운데 저출산 경향으로 출생자수가 줄어들어 따라 고령자 인구가 전체 인구에서 차지하는 비중이 급상승하였다. 특히 산아제한 정책으로 제1차 베이비붐 직후 출산율이 급속히 하락한 것도 급속한 고령화의 한 요인이다.

4. 고령화의 경제적 효과

가. 경제성장의 둔화

일반적으로 경제성장은 노동투입의 증가, 자본투입의 증가, 생산성 증가

등으로 그 요인을 나누어볼 수 있는데 인구 감소, 고령화사회가 되면 노동공급이 감소하는 데다 저축률 하락으로 투자가 위축됨으로써 경제성장이 크게 둔화될 가능성이 있다.

고령화의 진전에 따라 생산가능인구(15~64세)가 전체 인구에서 차지하는 비중이 점차 줄어들게 되어 고령자 취업률을 높이더라도 전체적으로 경제활동 참가율이 하락할 것으로 예상된다. 일본의 장래인구추계에 따르면 일본의 생산가능인구는 2004년 8,508만 명에서 2010년 8,167만 명으로 4% 감소할 것으로 예측된다.

<표 I -3> 일본의 장래 생산가능인구 집계(중간추계)

	2004	2010	2015	2020	2030
총인구	12,769	12,747 (-0.2%)	12,627 (-1.1%)	12,411 (-2.8%)	11,758 (-7.9%)
생산가능인구	8,508	8,167 (-4.0%)	7,730 (-9.1%)	7,445 (-12.5%)	6,958 (-18.2%)
비율	66.6%	64.1%	61.2%	60.0%	59.2%

주: ()내는 2004년 대비 증가율, 비율은 총인구에서 생산가능인구가 차지하는 비율임.

자료: 국립사회보장·인구문제연구소의 '일본의 장래추계인구'

韓國銀行東京事務所(2005), 「人口減少經濟 到來에 따른 日本의 政策對應과 示唆點」.

자본시장에서는 저축성향이 상대적으로 낮은 노년층의 비중이 증가하면서 총저축률이 감소하고 이에 따라 투자가 위축될 가능성이 높다. 그리고 의료, 요양 등 고령자 지원에 상당한 자원이 소요되는 데다 감소추세에 있게 되는 노동력의 일부도 노년층을 돌보는 데 투입되어야 하기 때문에 생산적인 부문에의 자원투입이 줄어드는 점도 경제성장률을 낮추는 요인이다.

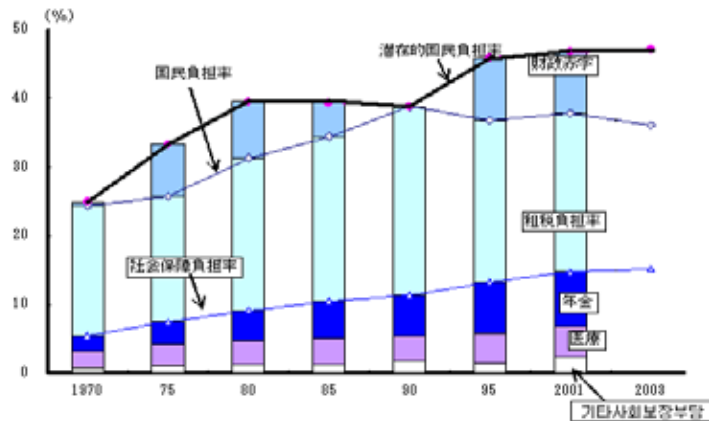
나. 사회보장비용의 증대

저출산 및 고령화 진전으로 인해 당면하게 되는 보다 직접적인 문제는 사회보장에 대한 개인과 국가의 부담 증대이다. 고령사회에 진입한 선진국의

경우 복지서비스에 대한 정부지출이 높아지는 추세인데 일본의 경우 연금, 의료보험 등 정부의 사회보장지출이 1973년 6조엔에서 2002년 84조엔으로 급증하여 GDP 대비 사회보장지출 비중이 6.5%에서 23.0%로 급상승하였다⁶⁾.

또한 1970년 24.9%였던 일본의 잠재적 국민부담률⁷⁾이 2003년에는 47.1%로 상승하였는데 이와 같은 국민의 부담 증가는 공적부문의 재정적 건전성 유지를 위협하고 있다.

[그림 I-3] 잠재적 국민부담률 추이



자료: 국립사회보장·인구문제연구소, 『일본의 장래추계인구』 및 총무성, 『국세조사』.

일본의 고령인구 부양비율(65세 이상인구/15~64세 인구)은 2000년 25.5%에서 2010년 35.2%, 2020년 46.4%로 상승할 것으로 예측되는데 이는 생산가능인구의 노인부양 부담이 커지는 것을 의미한다⁸⁾.

6) 2002년 사회보장지출의 내역을 보면 연금지급(44조엔) 및 의료보험(26조엔)이 대부분을 차지하고 있는데 1990년대 이후 연평균 각각 5.5% 및 3.5%의 급증세가 지속되고 있다.
 7) 잠재적 국민부담률이란 통상의 국민부담률에 재정적자까지 고려한 것으로 (조세부담 + 사회보장 부담 + 일반정부 재정적자) / 국민소득(NI)으로 정의한다.
 8) 2000년 생산가능인구 약 4명이 고령자 1인의 부양을 부담하던 것을 2010년에는 약 3명, 2020년에는 약 2명이 고령자 1인을 부양해야 함.

다. 기업의 경영환경 변화

인구감소경제에 진입하게 되는 경우 기업경영에 있어서는 생산설비의 합리적인 축소조정이 대단히 중요하다. 인구감소시 수요가 추세적으로 축소되기 때문에 기업이 신규투자를 하지 않고 생산능력을 현 수준으로 유지하더라도 유희설비가 발생하게 된다. 더욱이 인구감소로 고용 인력이 줄어드는 점까지 고려하면 수요 및 노동력 축소에 맞추어 생산능력을 적정하게 조정해야 하기 때문에 지금보다 훨씬 정교한 투자계획 및 생산관리가 필요하게 된다. 다만 기업은 슬림경영을 지향하되 부가가치를 분배함에 있어서는 임금을 적정하게 지급하는 것이 중요하다.

라. 산업구조의 변화

인구의 고령화 및 감소에 따라 투자가 계속 위축되면 소비주도 경제로 이행하게 될 가능성이 크며, 이에 따라 소비재 및 서비스산업의 비중이 커지는 등 산업구조에도 변화가 있을 것으로 예상된다. 일본의 경우 투자재 산업을 정점으로 하는 현재의 피라미드형 산업구조가 향후 소비재 및 서비스 산업이 확대됨에 따라 독립적이고 병렬적인 산업구조로 변할 가능성이 있다(松谷明彦, 2004). 또한 기업경영에 있어 노동력 감소에 대응한 생산설비의 축소조정이 긴요하긴 하나 장기적인 수요예측이 전제되어야 하는 등 개별 기업으로서는 상당히 어려운 과제인 점을 고려할 때 생산설비의 리스산업이 인구감소 경제의 특징적인 산업으로 부각될 수도 있다.

마. 지역간 경제력격차의 축소 가능성

인구의 감소, 고령화 진전은 장기적으로 지역별 노동력 구조의 변화를 초래하여 대도시권과 지방간의 경제력 격차를 축소시키는 요인으로 작용할 가능성이 높다. 이는 생산가능인구의 감소 및 노동력의 고령화 정도에 따라 지

역별로 경제 및 주민 생활수준에 미치는 영향이 상이하게 나타나는 가운데 대도시권이 지방에 비해 노동력 구조 변화로 인한 경제위축 정도가 심각할 것이기 때문이다.

대도시권이 경제위축 등으로 인해 도시 재정 및 사회보장여건이 악화되면 대도시에 밀집되었던 인구가 지방으로 이동하는 경향이 나타날 것으로 예상되며, 지금까지는 기업이 있는 곳으로 노동력이 이동함으로써 대도시권의 인구 과밀 및 지방의 노동력 부족 현상이 발생하였으나, 향후 인구 감소·고령화 사회에서는 노동력 부족 현상이 대도시권에서 두드러지게 나타날 것이므로 대도시권 기업들이 노동력을 찾아 지방으로 이전할 가능성이 높아, 지방의 취업기회가 확대되고 지방의 인구유출 현상이 완화됨으로써 현재 인구유출이 심한 지역의 경우 경제 및 생활수준이 크게 나아질 것으로 기대된다.

제2절 일본의 고령화 정책

일본의 고령화에 대한 정책적 대응방안을 고령화 대책과 저출산 대책으로 구분하여 살펴보도록 한다.

1. 고령화대책 추진경위 및 주요내용

일본은 1980년대 중반 이후 노인인구 특히 75세 이상의 후기고령자가 급속히 늘어나는 문제점을 인식하고 이에 대처하여 1989년 일명 골드플랜(gold plan)이라 불리는 '고령자보건복지10개년추진전략'을 수립하여 추진하기 시작하였다. 동 추진전략은 전반적인 고령사회 대책이라기보다는 노인을 위한 보건복지 서비스 제공에 필요한 각종 인프라를 확충하는 데 중점을 두었다.

일본 정부는 동 법에 의거 고령사회대책의 기본적이고 종합적인 지침으로

서 1996년 7월 최초의 고령사회대책대강을 책정하였고 그 후 5년이 지난 2001년 12월 그동안의 경제사회정세 변화를 고려하여 새로운 고령사회대책대강을 수립하였다. 고령사회대책대강에서는 고령사회대책기본법에서 규정한 5개 분야에 대하여 기본시책을 제시함과 아울러 전 분야에 걸쳐 추진되어야 할 과제도 제시하고 있다.

가. 고령화대책의 주요내용

고령화대책의 주요 추진내용을 고령사회대책기본법이 규정하고 있는 취업 및 소득, 건강 및 복지, 학습 및 사회참가, 생활환경, 조사연구의 5개 분야 별로 살펴보면 같다.

<표 I -4> 고령사회대책기본법의 주요 내용

분야	기본시책의 세부추진내용
취업 및 소득	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고령자의 고용·취업기회 확보 <ul style="list-style-type: none"> - 停年연장, 계속고용제도의 도입 등을 통한 65세까지 고용확보, 고령자의 재취직 촉진 등을 위한 법률 개정 추진 - 2003년 고연령자고용안정법 개정을 통해 2006년 4월부터 기업에 대해 단계적으로 고용을 65세까지 연장하도록 의무부여 - 정년연장, 계속고용제도 도입을 실시한 사업주에 대하여 계속고용정책조성금 지급 <ul style="list-style-type: none"> * 현재 고령자 고용촉진을 위해 지원되는 보조금으로는 계속고용정책촉진조성금, 재직자구직활동지원조성금, 이동고연령자등고용안정조성금, 고연령자등공동취업기회창출조성금 등이 있음 - 2003년부터 실버인재센터를 통해 고령자에게 사회참가·공헌 등의 기회를 제공 ○ 공적연금제도의 안정적 운영 <ul style="list-style-type: none"> - 재직노령연금제도의 개선, 차세대육성지원의 확충, 이혼시 후생연금의 분할 등을 내용으로 하는 법률 개정을 추진 - ‘공적연금제도의 개선의 일원화 추진에 대하여’(2001. 3. 각의 결정)에 의거 국가 및 지방공무원 공제조합이 재정일원화 추진 ○ 자조노력에 의한 고령기의 소득확보 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 2002년 저소득 고령자 세대에 대하여 소유 부동산을 담보로 생활자금을 대출하는 장기생활지원자금대출제도 마련

<표 계속>

분야	기본시책의 세부추진내용
건강 및 복지	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국민의 건강증진을 위한 종합적인 시책 강구 <ul style="list-style-type: none"> - 건강증진 및 질병예방을 국가 차원에서 적극 추진하기 위한 법적 기반으로서 건강증진법을 제정·시행(2003.5) ○ 개인보험제도의 착실한 실시 <ul style="list-style-type: none"> - 도입(2000.4)이후 순조롭게 실시되고 있는 개인보험제도에 대하여 채택중시, 자립지원, 서비스 향상 차원의 개선추진 ○ 고령자의료제도의 개혁 <ul style="list-style-type: none"> - 65세 이상 75세 미만의 전기고령자와 75세 이상의 후기고령자 각각의 특성을 감안한 새로운 고령자의료제도 마련을 위한 기본방침 결정(2003.3)
학습 및 사회 참가	<ul style="list-style-type: none"> ○ 평생학습기회를 제공하는 사회 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 1990년에 제정된 ‘평생학습진흥을 위한 시책추진체제 정비에 관한 법률’에 의거 평생학습사회 형성을 지속적으로 추진 ○ 자원봉사활동 등 고령자이 사회활동 참가 촉진 <ul style="list-style-type: none"> - 1998년 제정된 특정비영리활동촉진법에 의거 자원봉사 등 비영리단체(NPO) 활동을 촉진하기 위한 환경정비를 추진 - 2003년 4월 NPO인정요건 완화 등을 통해 NPO활성화 도모
생활 환경	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고령자의 안정적 주거생활 확보 <ul style="list-style-type: none"> - 고령자의 토지자산을 활용하여 양질의 임대주택을 공급함과 아울러 고령자의 안정적 수입원 확보에 도움이 되도록 주택금융공고에 의한 실버임대주택용자를 2003년에 실시 ○ 고령자 배려를 위한 공공시설 정비 촉진 <ul style="list-style-type: none"> - 고령자의 이동을 원활하게 하기 위한 역, 공항 등 공공교통시설의 정비추진 - 고령자, 신체장애자 등이 원활히 이용할 수 있는 특정건축물 건축촉진을 위한 지원조치 확대(2002년) ○ 교통사고, 범죄, 재해 등으로부터의 고령자 보호 등
조사 연구	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고령화에 수반되는 각종 과제를 해결하기 위한 조사연구 및 이에 필요한 기반 정비 <ul style="list-style-type: none"> - 장수과학종합연구사업 추진을 통해 치매, 암 등 고령기에 걸리기 쉬운 질환의 진단, 치료, 예방에 관하여 연구 - 2004년 3월 국립장수의료센터 개설

2. 저출산대책

1989년의 합계출산율 수치가 당시로서는 사상 최저치인 1.57을 기록한 것으로 발표되면서 사회에 충격을 주었으며, 이를 계기로 저출산 현상에 관심을 두기 시작하였으나 대체로 출산율 저하를 일시적 경향으로 파악하였다.

이 후 출산을 하라이 지속되자 1994년 엔젤프로그램을 수립하면서 저출산에 대한 정책 대응이 이루어지기 시작하였다. 1999년 12월 소자화대책추진관계 각료회의가 결정한 소자화대책추진기본방침을 기초로 ‘중점적으로 추진해야 할 소자화대책의 구체적 실시계획에 대하여’를 수립하였다.

신엔젤프로그램은 2004년까지 달성해야 할 목표를 제시하였으며 종전의 보육서비스 외에 고용, 모자보건, 상담, 교육 등과 관련한 시책을 추가하였다.

<표 I-5> 신엔젤프로그램의 목표치 개요

주요 시책	1999	2004년도 목표
연장보육의 추진	7,000개소	10,000개소
휴일보육의 추진	100개소	300개소
다기능 보육소 등의 정비	88개소	2,000개소
지역자녀양육지원센터 정비	1,500개소	3,000개소
취직희망등록자지원사업의 정비	22도도부현	47도도부현
아동구급의료지원사업의 추진	118개 지구	360개 지구
불임전문상담센터의 정비	24개소	47개소

2000년대 들어서도 저출산 현상이 심각해지는 가운데 그 주요 원인으로 만혼화 외에 부부출산력의 저하라는 새로운 경향이 지적됨에 따라 저출산 대책을 보다 충실화하기 위해 2002년 9월 ‘소자화대책플러스원’을 수립하였다. 중점과제로 종전의 ‘육아와 일의 양립 지원’ 외에 ‘남성을 포함한 근무방식의 개선’, ‘지역에 있어서의 육아 지원’, ‘사회보장에 있어서의 차세대 지원’, ‘어린이의 사회성 향상 및 자립 촉진’ 등 4개 과제를 추가되었다.

2003년 3월에는 육아가정을 정부, 지방공공단체, 기업 등 사회 전체가 지원하는 체제를 확립하는 한편 어린이의 성장환경 정비를 위하여 ‘차세대육성 지원에 관한 당면 대처방침’을 수립하고, 이에 따라 2003년 7월 차세대육성 지원대책추진법을 제정하였으며 차세대 지원을 위한 국가, 지방공공단체, 사업자 각각의 의무를 법에 규정하였다.

2003년 9월 소자화사회대책기본법을 제정·시행함으로써 소자화대책을 보

다 종합적이고 효과적으로 추진하기 위한 제도적 기반을 확충하였다. 동 법에서는 정부에 소자화사회대책대강 작성 및 국회에 대한 연차보고 의무를 부과하고 내각부에 소자화사회대책회의를 설치할 것을 규정하고 있으며, 2004년 6월 규정에 따라 저출산 대책의 종합지침으로 소자화사회대책대강을 책정한 데 이어 같은 해 12월 동 대강에 제시된 4개 중점과제의 구체적인 실시계획을 수립하였다.

제3절 일본의 중고령자 고용정책

일본 정부는 「고연령자등의고용안정등에관한법률」, 「고령자고용안정법」 및 「고령자등의직업안정대책기본방침」에 바탕을 두어 ① 지식과 경험을 활용한 65세까지의 고용확보, ② 중고령자의 재취업지원과 촉진, ③ 고령자의 다양한 취업과 사회참가의 촉진에 중점을 두어 종합적인 고령자고용과 취업대책을 추진하고 있다.

1. 일본의 고령자 고용대책의 변화

제2차 세계대전이후 고용정책에 있어서 연령에 착안한 대책이 명시적으로 나타나게 된 것은 1960년대이며, 당시는 우선 35세 이상자가 대상이 되어 고용상황을 파악하고 이에 대한 대안으로 재취업을 촉진할 것이 주장되었다.

그 이후 고도의 경제성장과 노동력부족이 계속되는 가운데서도 중·고령자, 특히 고령자의 재취직의 어려움은 해소되지 않았고 1973년의 제1차 오일 쇼크에 의해 일본의 고용정세는 일변하여 중·고령자의 고용문제는 점차 심화되었다. 이러한 과정에서 1963년에 직업안정법이 개정되어 중·고령 실업자 등에 대한 취업촉진조치 제도가 설치되었고, 중·고령자등이 그 능력에 적합한 직업에 종사하는 것을 목적으로 1971년의 중·고령자를 포함한 고용

촉진에 관한 특별조치법의 제정으로 연결되었다. 또 1966년에는 고용대책법이 제정되어 중·고령실업자 등의 구직활동 등을 적극적으로 원조하는 직업 전환급부금 제도가 창설되었다.

1973년 1월에 책정된 제2차 고용대책 기본계획에 있어서 계획 기간 중(1972년~1976년)에 60세를 목표로 정년연장을 추진하도록 함과 동시에 1973년에 실시된 고용대책법의 일부개정에 의해 정년연장의 원활한 실시를 촉진하기 위해 필요한 시책을 충실히 할 것이 국가정책으로서 명백해졌다. 또 법률의 시행(1948년 10월)과 함께 정년연장 장려금지급 등의 대책이 강구되어 중·고령자 대책이 재취직 촉진대책에서 실업예방을 포함한 대책으로 확장되게 되었다.

오일쇼크에 의해 일본의 고용실업정세는 일변하고 고령자의 고용확보는 고령자정책의 최우선 과제가 되어 정년연장의 추진, 중·고령자의 재취업 촉진을 위한 각종 강력한 정책이 강구되었다. 그 중 하나는 1976년의 중·고령자를 포함한 고용촉진에 관한 특별조치법의 일부 개정이 실시되고, 그 개정에 의해 이때까지의 직종별 중·고령자 고용율 제도를 대신하여 고령자 고용율 제도가 설치되었다. 고령자 고용율 제도는 사업주는 55세 이상의 고령자 비율이 6% 이상이 되도록 노력하지 않으면 안 된다는 것으로 고용율의 달성에 대한 지도를 통해 정년연장을 추진할 것을 목적으로 하고 있다.

그 이후 버블경제 수습 후 오랜 불황 속에서 악화되고 있는 고령자의 고용실업정세와 1989년의 연금제도 개정에서 해결되지 않았던 노령후생연금의 지급개시연령의 연장이 재차 제기되어 고령자고용대책을 한층 강화할 것이 요구되기 이르렀다.

이를 위해, 1993년 10월에 고용심의회 및 중앙직업안정심의회에 고령자 고용대책방법에 대한 검토가 이루어져 고용심의회와 중앙직업안정심의회에 건의를 받아 1994년도에는 고령자고용안정법의 일부개정이 이루어졌다. 60세 이상정년의 의무화(1998년도 시행)가 규정된 것 이외에 고용보험법 개정에 의해 고령자고용계속급부제도가 창설되었다. 1998년도에 60세 이상 정년 의무화가 시행되어 60세 이상 정년의 정착을 보게 되었다.

그 이후도 65세 현역사회를 실현하기 위해 여러 가지 조치가 실시되어 정년연장, 계속 고용제도의 도입 등에 의해 65세까지의 고용확보조치를 강구하도록 되었다. 더욱이 정년연장에 대한 조성금의 확충을 실시하였다. 그리고 중·고령자에 대한 재취업 지원도 포함하여 사업주는 공공직업안정 소장의 요청에 따라 정년, 해고 등에 의해 이직하는 중·고령자(45세 이상 65세 미만자)에 대해서 그 재취업원조계획을 작성하여 교부하게 되었다.

2. 고령자 고용대책

중고령자에 대한 고용대책을 고용유지 및 확보를 위한 방안과 재취업지원 방안 및 중고령자의 사회참가 촉진방안으로 나누어 살펴본다.

가. 65세까지의 고용유지 및 확보

1) 정년연장, 계속고용제도 도입을 위한 환경정비

가) 직업안정기관에 의한 사업주의 지도 상담 및 지원서비스

고령자고용안정법의 개정에 의해 사업주는 정년연장과 희망자전원을 대상으로 계속고용제도 도입 등에 의해 65세까지의 고용확보조치를 강구하기 위해 노력하지 않으면 안된다. 도도부현, 노동국, 공공직업안정소 및 고령자 관련 노동안정센터에서는 고령자의 고용확보조치에 대한 개발과 각 기업의 계약의 촉진을 도모하기 위해 임금과 인사제도의 개선에 대한 상담과 사업주 등에 대한 조언과 지도를 적극적으로 추진하고 있다.

① 고령자 고용 어드바이저에 의한 상담과 조언

고령자고용안정법을 근거로 하여 재단법인 고령자고용개발협회 및 도도부현 고용자개발협회를 각각 중앙고령자고용안정센터 및 도도부현 고령자고용안정센터를 개별기업의 계속고용촉진을 위한 환경정비를 촉진하기 위한 중심

기관으로서 지정하고 있다. 중앙협회와 도도부현협회에서는 고령자 고용어드바이저는 다음과 같은 사항에 관한 상담 및 조언을 무료로 실시하고 있다.

- a. 정년연장을 포함한 계속고용에 동반한 인사관리제도의 정비에 관한 사항
- b. 계속고용에 관련한 임금과 퇴직금제도의 정비에 관한 사항
- c. 계속고용에 관련한 직장개선과 직무범위의 개발에 관한 사항
- d. 계속고용에 관련한 능력개발에 관한 사항
- e. 계속고용에 관련한 건강관리에 관한 사항
- f. 기타 고령자 고용문제에 관한 사항

② 기획입안서비스

고령자의 고용을 위한 인사관리제도, 직장개선제도 등에 관한 구체적인 대안 작성을 희망하는 사업주에 대해서 고령자 고용어드바이저가 다음과 같은 사항에 대해서 구체적인 기획입안서를 작성하고 고령자의 계속고용을 위한 조건정비를 지원하고 있다. 이러한 서비스는 필요경비의 2분의 1을 각 도도부현협회가 지원하고 있다.

- a. 인사관리제도, 임금과 퇴직금제도에 관한 사항
- b. 직무재설계, 직장개선에 관한 사항
- c. 능력개발에 관한 사항
- d. 건강관리에 관한 사항
- e. 기타 고령자고용문제의 해결에 관한 사항

③ 기획진단시스템

기업진단시스템은 고령노동력의 활용을 위해 기업 내에서 실시해야할 과제와 방향성을 정리하기 위해 개발된 컴퓨터에 의한 간이형 진단시스템으로, 테마별로 5개의 시스템으로 구성되어 있다.

첫째, 직장개선진단시스템으로 기업의 직장환경 등의 현상을 체크하고 고

령자의 계속고용을 추진하기 위해 고령자가 일하기 편리하고, 효율적인 직장 환경을 정비하는 수단을 제공하는 시스템이다

둘째, 건강관리진단시스템으로 고령자의 건강관리상의 문제점을 정리하고 특히 고령자에게 있어서 안전하고 건강한 직장 만들기를 위한 개선책과 나아가 건강증진을 위한 지원책에 대한 단서를 제공하는 시스템이다.

셋째, 교육훈련진단시스템으로 고령화에 대응한 기업 내 교육의 필요성을 진단함과 동시에 향후 교육훈련실시의 개선방향을 제공하는 시스템이다.

넷째, 인건비와 임금분석진단시스템으로, 인건비분석진단시스템은 임금, 퇴직금, 복리후생비 등 총인건비의 장래예측과 경영지표분석과 각종경영지표를 바탕으로 한 총인건비와 경영계획과의 조정에 관한 시뮬레이션을 실시하는 시스템이다. 임금분석진단시스템 전종업원의 임금, 승급과 기본급, 초임(初任)등의 실적데이터를 근거로 하여 기업 내의 임금수준과 임금격차를 분석하는 기초 자료를 작성하고, 고령화에 대응하는 임금제도 변경에 따른 임금총액의 예측에 관한 시뮬레이션을 실시하는 시스템이다. 계속고용분석진단시스템은 계속고용제도의 도입에 따른 고용형태, 임금변동, 인원변동 등 모든 조건에 대한 계속고용대상자의 임금총액의 추이를 시뮬레이션하는 시스템이며, 진단료는 무료이다.

다섯째, 고용관리진단시스템으로 경영자, 직장관리자 및 종업원에 앙케이트를 통해 계속고용의식을 파악하여, 기업과 근로자에 보다 더 유효한 계속고용을 위한 단서를 제공하는 시스템이다.

2) 종합적 고용환경정비 추진사업(점프65추진사업)

2001년도부터 실시하고 있는 종합적 고용환경정비추진계획(점프65)를 계속하여 실시하고, 고령자 고용 어드바이저 활동을 중심으로 한 정년연장, 계속고용제도의 도입촉진, 사업주가 실시하는 채용업지원에 대한 지원사업을 실시하는 것에 의해 고령자의 취업기회확보를 목적으로 하고 있다. 나아가 정보수집사업 등을 확충하고 강화하는 것에 의해 한층 더 사업주에 대한 지

원을 충실히 하고 있다. 그 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 정년연장, 계속고용제도도입촉진지원사업이다. 정년연장과 계속고용제도도입에 의해 65세까지의 고용을 확보하려고 하는 사업주에 대해서 고령자 고용어드바이저 활동을 중심으로 하여 상담과 원조를 실시한다. 고령자 고용어드바이저에 의한 상담과 지원활동의 강화, 고령자고용추진자에 대한 강습실시 및 업계 단체를 통한 지원사업(산업별 고령자고용추진사업실시) 등이 구체적인 내용이다.

둘째, 고령자의 다양한 취업기회의 개발과 제공이다. 고령자의 다양한 취업요구에 대응하기 위한 취업기회에 대해서 기업 등을 통한 모델사업을 실시하고 그 성과를 제공한다. 구체적으로 고령자 신규취업분야개척사업의 실시, 고령자취업형개발사업 실시(고령자 취업요구에 대해서 새로운 작업방법에 대해 조사 검토함과 동시에 사업주의 시행 등에 대한 행동을 지원) 및 고령자취업형태개발지원사업이다.

셋째, 이직 예정 고령자에 대하여 재취직원조를 실시하는 사업주에 대한 지원사업이다. 정년퇴직자 및 부득이 하게 이직을 하게 된 고령자 등의 재취업지원조치를 실시하는 사업주에 대해 재취직지원컨설턴트에 의한 상담과 원조활동을 실시하는 것이다. 구체적으로는 재취직지원컨설턴트가 실시하는 상담 및 지원활동, 재취직지원컨설턴트에 대한 연수 등의 실시이다.

넷째, 사업실시체제의 정비이다. 고령자의 취업기회 확보를 위한 각종 사업의 효과적인 실시를 도모하기 위한 홍보개발활동과 정보제공체제의 확충을 꾀한다. 구체적으로 홍보개발활동, 각종 사례에 대한 수집, 고령자 노동정보센터 정비, 인터넷을 통한 정보제공의 확충 등이다.

3) 지역경제단체와의 연계를 통한 고령자직무영역개발의 추진

지역의 구직활동 지원사업의 일환으로서 지방공공단체가 책정한 지역구직자 활동지원계획 하에 국가(노동국, 공공직업안정소), 도도부현협회 및 지역의 주요 사업주단체가 연계하여 다음 중 하나의 액션플랜을 실천함과 동시에

그 효과를 지역기업에 보급시키고 있다. 액션플랜의 구체적인 예를 보면 다음과 같다.

첫째, 고령자의 직무영역개발을 위한 사업으로 사내 헬로우워크의 설치, 고령자에 대한 워크웨어링의 실시, 고령자회사의 설치 등이고, 둘째, 재직 고령자에 대한 재취직 지원체제를 정비하는 사업으로 전직지원사업, 그룹 기업에 대한 파견사업(캐리어인재은행) 등이다.

4) 정년연장, 계속고용제도의 도입을 위한 촉진지원금

정년연장, 계속고용제도의 도입을 실시한 사업주에 대한 지원은 계속고용 촉진, 고령자고용환경정비에 대한 지원이다.

① 계속고용정착촉진 지원금

계속고용 제도장려금(제1종)은 61세 이상 연령에 대한 정년연장 등을 실시한 사업주, 희망자전원을 65세 이상까지 고용하는 계속고용제도(재고용, 재출향등)의 도입, 개선을 실시한 사업주 또는 고령자사업소를 설립하여 계속고용제도를 설치한 사업주를 지원하여 계속고용제도의 도입 및 정착의 촉진을 목적으로 하고 있다.

다수계속고용조성금(제2종)은 제1종을 수급하고, 15%를 넘어 60세 전반층(60세 이상, 65세 미만)의 노동자(고용기간 1년 이상)를 고용하는 사업주를 지원하는 것으로 다수의 고령자고용촉진을 목적으로 하고 있다. 제도의 내용, 계속고용기간 및 고령자 고용수에 따라 최대 5년 간(연 1회) 지급된다.

정년연장직업적응조성금(제3종)은 제1종 수급사업자 중 정년연장을 실시하고 그 원활한 운용을 위해 강습 또는 상담을 실시한 사업주에 대해서 조성하는 것으로 정년연장제도의 원활한 운용촉진을 목적으로 하고 있다. 정년연장 등 직업적응계획에 바탕을 두고 실시한 강습 또는 상담에 관련된 경비의 3분의 2(중소기업 4분의 3)가 지급된다. 한도액은 강습 또는 상담을 수강한 대상자 1인당 연간 25만 엔(중소기업 35만 엔)이다.

② 고령자고용환경정비용자

일본정책투자은행에서는 고령자의 고용촉진을 위한 용자제도를 실시하고 있다. 60세 이상의 고령자를 5인 이상 상시고용하는 -현재 고용하고 있거나 시설정비 종료시까지 확실하게 고용할 것으로 인정되는- 사업주를 대상으로 한 정책용자제도이다. 제1종 1호는 제도의 내용, 제도의 연장기간 및 기업규모에 따라 최대 5년간(연 1회) 지급된다.

<표 I-6>고령자고용환경정비용자I

(단위: 만 엔)

제도의 내용	① 61세~64세 정년연장 등	② 65세 이상 정년연장 등	③ 정년연장 이외 계속고용제도
연장기간	1~4년	1~5년	1~5년
기업규모			
1인~9인	35×1~4년	45×1~5년	30×1~5년
10인~99인	75×1~4년	90×1~5년	60×1~5년
100인~299인	150×1~4년	180×1~5년	120×1~5년
300인~499인	185×1~4년	220×1~5년	150×1~5년
500인 이상	250×1~4년	300×1~5년	200×1~5년

※ ①과 ③의 제도를 설치하는 경우에는, ①에 관련된 지급종료 후, ③에 관련된 지급이 65세에 달할 때까지 기간동안 지급됨.

※ 제도의 연장기간은, 해당제도에 의해 고용되는 시기부터 해당제도에 의해 퇴직하는 시기까지(65세를 넘는 경우는 65세)까지의 기간임.

제1종 2호는 제도의 내용, 계속고용기간 및 고령자고용수에 따라 최대 5년간(연 1회)지급된다.

<표 I -7>고령자고환경정비용자 II

(단위: 만 엔)

제도의 내용	① 61세~64세 정년 등	② 65세 이상 정년 등	③ 정년연장 이외 계속고용제도
계속고용기간	1~4년	5년	1~5년
고령자고용수			
3인~24인	75×1~4년	90×5년	60×1~5년
25인~74인	150×1~4년	180×5년	120×1~5년
75인~124인	185×1~4년	220×5년	150×1~5년
125인 이상	250×1~4년	300×5년	200×1~5년

- * ①과 ③의 제도를 설치하는 경우에는, ①에 관련된 지급종료 후, ③에 관련된 지급이 65세에 달할 때까지 기간동안 지급됨.
- * ②의 경우 정년을 규정하지 않은 경우도 포함됨.
- * 고령자고용수의 대상은 60세 이상 65세 미만의 고령자임.

5) 고령근로자에 대한 지원

고령자를 계속하여 고용하거나, 새롭게 고용하는 경우의 고령자에 대한 지원금이다. 구체적으로는 60세 시점에 비교하여 임금액이 15%이상 삭감된 상황에서 계속 일하는 고령자에 대해서 지급되는 고령고용계속기본급부금과 60세 시점에 비교하여 임금액이 15%이상 삭감된 상태로 재취직한 고령자에게 지급되는 고연령재취업지원금이 있다.

지급한도액은 임금과 지원액의 합계가 389,115엔을 넘을 경우는 389,115엔에서 그 임금액을 뺀 금액이 지급된다. 또 지급액으로서 산정된 금액이 1,728엔 이하인 경우에는 지급되지 않는다.

나. 중고령자의 재취직에 대한 지원촉진

1) 중고령자의 재취직을 위한 환경정비

정년퇴직자 및 부득이 하게 이직하는 중고령자의 재취업에 대해 지원하는 사업주에 대한 지원과 원조이다. 사업주에 의한 이직예정 중고령자에 대한 재직 중의 지원추진 대책으로, 사업주는 고령자고용안정법에 바탕을 두고 정

년, 해고 그 외의 사업주의 사정에 의한 이직 및 계속고용제도(재고용 및 근무연장)가 있는 경우의 계속고용 제도의 규정에 의한 퇴직에 의해 이직하는 것이 예정되어 있는 45세 이상 65세 미만의 중고령자에 대해서 재취업지원 계획의 작성을 비롯해 구인 등 재취업의 원조에 관해 필요한 조치를 취하도록 노력할 필요가 있다. 유효한 재취업지원이 될 수 있도록 재취업지원계획은 이직이 결정된 단계에서 조속히 작성해야 한다.

2001년 10월 1일 개정된 고용대책법이 시행되어 사업주는 경제적 사정에 의한 사업규모의 축소 등을 실시함과 동시에 1개 사업소에서 상시고용 노동자에 대하여 1개월 이내에 30인 이상의 이직자가 있는 경우에는 동 법에 근거한 재취업지원계획을 작성하여 공공직업안정소로부터 인정을 받을 필요가 있다.

재취직계획에는 ① 취직예정자의 성명, 연령 및 성별, ② 취직예정일자, ③ 이직예정자의 직장경력 및 그 외의 경력, ④ 취직예정자가 보유한 자격 및 직업능력에 관한 사항, ⑤ 기타 이직예정자의 채용 또는 노동조건결정시에 참고가 되는 사항, ⑥ 재취직 및 재직 중의 구직활동에 관한 본인의 희망, ⑦ 사업주가 실시하려고 하는 재취업지원조치의 내용을 다룰 필요가 있다.

재취직지원조치의 구체적인 예를 보면, 구직활동을 위한 휴가급여(재취직을 위한 회사방문, 교육훈련의 수강, 자격시험의 수험 등), 재직 중의 구직활동에 대한 경제적 지원 실시(상기휴가에 대한 임금지급, 교육훈련 등에 대한 실비상당액 지급), 구인개척, 구인정보수집 및 제공, 관련기업으로의 재취업알선, 재취직에 도움이 되는 교육훈련, 카운셀링의 실시, 수강의 알선, 사업주간에 제휴하고 있는 재취직에 대한 지원체제의 정비 등이다.

재취직지원계획의 작성에 할 때 노동조합의 의견을 반영함과 동시에 이직예정자 본인의 재취직 및 재직 중의 구직활동에 관한 희망을 반영할 필요가 있다.

사업주는 재취업지원계획을 작성하면 이직예정자에 대해서 해당자에 대한 재취업지원내용을 기록한 계획서를 교부하고, 동시에 공공직업안정소의 요청에 바탕을 두고 계획을 작성한 경우에는 계획의 개요를 공공직업안정소에 보

고할 필요가 있다. 공공직업안정소에서는 재취업지원계획서를 제시하고 구직 신청을 실시한 이직예정자에 대해서 계획서의 내용을 근거로 하여 필요한 조언을 지원한다. 이때, 재직지원계획을 작성한 사업주에 대해서 필요한 협력을 요구하는 경우가 있다.

2) 공공직업안정소 등에서의 직업상담과 직업소개

사업주는 고용하는 고령자 등이 정년, 해고에 의한 경우 또는 계속고용제도가 정하는 바에 의한 퇴직에 의해 이직하는 경우 해당 고령자가 재취직을 희망할 때는 재취업의 지원을 지원하기 위한 필요한 조치를 취하도록 노력해야 한다. 각 도도부현 협회에서는 재취업 컨설턴트가 사업주의 재취업지원조치에 대한 상담 및 조언을 실시하고 있다. 이 서비스는 무료로 실시하고 있다.

그리고 지방자치단체(시정촌)와 공동운영하는 고령자직업상담실에 의한 고령자 복지 서비스와 연계한 상담과 지원이 있다. 고령자고용직업상담실은 전국의 주요 도시의 청사시설 내에 설치되어 대략 55세 이상의 고령자를 대상으로 하여 지방공공단체가 실시하는 생활상담과 밀접히 연계하여 직업상담, 직업소개 및 구인자에 대한 고용상담 등을 실시하고 있다. 또한 상담실에는 고령자직업상담원을 배치하고 섬세한 상담에 응하고 있다.

고령자 직업 상담실의 주된 사업내용은 고령자에 대한 직업상담 및 고령자를 신규채용하려고 하는 구인자에 대한 고용상담, 고령자와 관련된 구인, 구직 및 가능한 범위 내 고령자에 대한 직업 소개, 직업상담실의 소개에 의해 취직한 고령자의 취직적응에 관한 상담, 연금, 간병 기타 복지서비스와 관련된 정보제공, 관련된 모든 제도의 개발 등이다.

직업상담실은 2002년 4월 현재 전국에 288개소 설치되어있다. 각 상담실에는 고령자직업상담원이 2~4명 배치되어 있고, 공공직업안정소 담당관의 지시에 따라 업무를 수행하고 있다. 연간 구인 및 구직 상담건수는 해마다 증가하여 853,125건(2000년도)에 이르고 있다.

3) 구인에 있어서 연령제한 완화를 위한 지도와 개발

일본의 고용정세는 현재 어려운 상황에 있으며, 특히 중·고령자에 대해서는 다른 연령층과 비교하여 유효구인배율이 대단히 낮고 재취업이 어려운 상황에 있다. 구인에 관하여 상한연령을 설정하고 있는 기업이 9할을 넘고 또 구인의 상한연령의 평균이 41.1세로 되어있어 중·고령자의 재취업이 어려운 커다란 원인이 되고 있다(일본노동연구기구, 「구인의 연령제한에 관한 조사」).

특히, 어려운 고용환경에 놓여있는 중·고령자를 비롯한 노동자의 재취직을 촉진하기 위해 2001년 4월 고용대책법이 개정되어 사업주의 모집 및 채용의 연령제한완화에 대한 노력의무(제7조)가 규정됨과 동시에 이 노력의무 규정에 사업주가 적절하게 대응하기 위한 방침(연령지침)을 후생노동대신이 정하도록 되어있다(제12조). 이들의 규정과 연령지침은 2001년 10월 1일부터 실시되고 있다.

사업주가 근로자의 모집 및 채용시의 조치사항은 다음과 같다. 첫째, 사업주는 원칙적으로 노동자의 연령을 이유로 모집 또는 채용대상에서 해당노동자를 배제하지 않을 것이고, 둘째, 사업주가 직무에 적합한 노동자를 고용하는 동시에 노동자가 갖고 있는 능력을 유효하게 발휘할 수 있는 직업을 선택하는 것이 용이하도록 직무의 내용, 해당직무를 수행하기 위해 필요한 노동자의 적성, 능력, 경험, 기능 등의 정도와 기타 노동자가 응모하는 데에 요구되는 사항을 될 수 있는 한 명시하는 것이다.

4) 중·고령자의 재취업 지원금

이직예정 중고령자에 대한 재취업 지원을 하는 사업주에 대한 지원으로 재직자구직활동지원조성금이 있다. 정년, 해고, 기타 사업주의 사정에 의해 이직하게 되어 있는 고령자 중 이직 후 재취업을 희망하는 자에 대해 재취업지원 조치를 하는 사업주에 지원금을 지급한다.

첫째, 구직활동지원금부금으로 재취업지원기본계획서를 작성하고 재취업지원계획의 대상자에 대해 구직활동을 위한 휴가(연차유급휴가로서 주어진 사항을 제외)를 제공하는 동시에 통상임금액 이상을 지불한 사업주에 대해 1인 1일당 5천 엔(상한 1인당 30일분)이 지급된다. 재취직지원기본계획서는 재취직지원조계획대상자에 공통으로 실시하려고 하는 재취직지원조치의 내용과 대상자수, 부여하는 휴가일수 등을 기재한 계획서를 말한다. 재취업지원계획을 작성하기 전에 사업주가 작성하고, 노동조합의 동의를 받은 뒤에 공공직업안정소에 제출하여 확인을 받을 필요가 있다.

둘째, 재취직지원체제정비장려금으로 재취직상담실의 신설과 개선, 재취업처재척원의 설치 등 재취업지원계획의 대상자에 대해 실시하는 재취직지원체제의 정비와 관련된 계획을 작성하고 중앙협회의 인정을 받아 계획에 바탕을 두고 지원체제를 정비하는 중소기업 단체에 대해서 정비에 필요한 경비의 2분의 1(상한 100만 엔)을 지급한다.

셋째, 재직구직고령자 고용지원금으로 재취업지원계획 대상자를 실업기간 없이 고용하는 동시에 장기간 고용할 것으로 예상되는 사업주에 대해서 고용된 재취업지원계획의 대상자 1인당 30만 엔이 지급된다.

5) 기업그룹내의 중고령자를 고용하는 사업주에 대한 조성 조치

이동고령자 고용안정지원금은 사업재구축사업주(내보낸 사업주)로부터 고령자 등의 이적출향을 받아들이는 자회사 등의 사업주(고용한 사업주)에게 지급된다. 사업주가 실시한 고령자고용확보조치의 내용에 따라 지원액은 다음과 같이 구성되어 있다. 단, 지원금의 지급대상인 사업재구축사업주로부터 내보내어진 계획대상노동자의 신규고용수는 1000명까지로 제한되어 있다.

지급조건은 65세까지 고용하는 제도를 갖고 있는 경우 또는 정년규정이 없는 경우는 고용하는 계획대상노동자 1인당 30만 엔이 지급되고, 사업재구축사업주로부터 1년 이상 장기간 고용하는 제도가 있을 경우는 신규 고용한 계획대상노동자 1인당 10만 엔이 지급된다.

6) 공공직업안정소, 민간 직업소개 사업자의 고령자 고용촉진

특정구직자고용개발조성금은 고령자(60세 이상 65세 미만)을 계속 고용하는 사업주에 대한 조성금이다. 후생노동대신이 정한 방법에 의해 산출한 고용후 1년간에 지불된 임금의 4분의 1(중소기업의 경우 3분의 1)을 지원한다. 단, 공공직업안정소 또는 민간의 직업소개사업자의 소개에 의한 대상 노동자를 고용한 사업주이어야 한다.

다. 고령자의 다양한 취업과 사회참가의 촉진

1) 실버인재센터사업의 추진

가) 실버인재센터사업의 개요

실버인재센터는 정년퇴직후의 60세 이상의 건강하고 취업의욕이 있는 고령자를 지역사회에 밀착한 가정, 사업소, 관공서 등의 일자리를 제공하고 있다. 일본정부에서는 본격적인 고령화 사회의 도래에 대처하기 위한 중요시책으로서 1980년도부터 이를 육성하고 지원하고 있으며 2002년 3월 현재 총회원수는 70만 명에 이르고 있다. 실버인재센터에서 다루는 일자리의 예로서는 워드프로세서, 주소쓰기, 공원 관리, 자전거보관소관리, 정원수 가지치기, 창호지와 맹장지 바르기, 청소, 관광안내, 복지와 가사지원서비스, 제조 등을 들 수 있다.

나) 고령자생활지원서비스 사업의 추진

고령자의 생활을 지원하기 위해서는 간병보험서비스뿐만이 아니라 고령자 요구에 정확히 대응하는 생활지원서비스가 중요하며, 지방자치단체는 지역에 밀착한 고령자생활지원서비스의 안정적인 담당자를 확보하는 것이 중요한 과제이다.

고령자를 주체로 지역에 밀착한 사업을 실시하고 있는 실버인재센터에 있

어서 지방자치단체와 연계하여 취로의욕이 있는 고령자의 생활을 지원하기 위한 서비스(간병보험 주변 서비스 등)가 고령자 생활지원서비스 사업이다.

고령자생활지원서비스사업은 고령자의 취업기회의 확대, 고령자 스스로가 고령자 관련 서비스에 참가하는 것을 실현함과 동시에 취업을 통한 고령자의 경제적 자립, 근접한 세대간의 복지에 의한 간병을 필요로 하는 사람에 대한 안심감, 고령자간의 커뮤니케이션기회의 증대, 고령자 스스로가 지역서비스의 담당자가 되어 고령자관련시책에 대한 이해의 증진 등을 기획하고 있으며, 고령자의 취업을 통한 사회참가를 촉진하고 있다.

다) 시니어워크프로그램사업의 추진

고령자의 보다 본격적인 고용취업을 지원하기위해 실버인재센터연합을 중심으로 하여 공공직업안정기관과 사업주단체의 협력 하에 기능훈련, 합동면접회 등 시니어워크프로그램사업을 1998년도부터 실시하고 있다. 실버인재센터연합이란 실버인재센터의 상부조직이며 실버인재센터가 지방자치단체를 활동거점으로 하나의 지방자치단체에 하나의 단체가 설치되어있는 반면 실버인재센터연합은 도도부현을 단위로 하여 설치되어 있다.

둘째, 시니어워크프로그램사업의 주된 사업내용은 사업주단체에 대한 개발, 사업주단체의 기능훈련, 합동면접회의 개최, 직장체험연습(2002년도 신규) 등이다. 실시대상은 실버인재센터회원을 포함한 60대 전반층의 고령자이다. 기능훈련은 오피스크리닝, 아파트 관리, 레스토랑 어시스턴트, 수목관리, 경리실무입문, 일반사무(컴퓨터조작), 간병 등이 있다.

2) 산업고용안정센터의 자영상담 및 지원

산업고용안정센터에서는 주요지방사무소에 어드바이저를 배치하여 자영업의 개업을 희망하는 자를 대상으로 하여 개업시의 사업내용, 사업계획 및 인재확보 등에 관한 상담을 무료로 실시하고 있다.

3) 고령자의 단기 고용 추진(고령자고용취업기회제공사업)

고령자는 건강, 체력, 능력, 자산 등의 개인차가 확대되고 취업요구가 다양화되기 때문에 스스로의 커리어와 기능을 살려서 생계를 유지하기 위한 수입을 확보하고 재량적인 작업방법을 선택할 수 있는 직업형태의 보급을 도모해 나가는 것이 유효하다. 고령자고용취업기회 제공사업은 고령자가 장기간에 걸쳐서 배양해 온 커리어와 기능 등을 살려서 단기적인 고용기회를 제공하는 것이 목적이다.

사업내용은 전국고령자직업경험활용센터의 활동을 원활하게 추진하기 위해 전국고령자 직업경험센터가 실시한 각종직업에 대해 지원한다. 전국고령자직업경험활용센터는 고령자를 대상으로 하여 노동자과견사업, 무료 직업소개사업, 단기적 고용을 위해 취업에 필요한 사항에 관한 강습 등을 실시하고 있다. 구체적인 지원내용은 첫째, 전국고령자직업경험활용센터가 실시하는 고령자직업경험활용센터의 업무에 관련된 개발, 연락과 조정, 지도, 정보제공 등에 필요한 경비의 보조, 둘째, 전국고령자직업경험활용센터가 실시하는 고령자직업경험활용센터의 활동 지원에 필요한 경비의 보조, 셋째, 직장환경적응강습에 대한 사업비의 보조이다.

4) 고령자고용취업지원센터, 취업지원코너의 사업주와 이직예정인 고령자의 고용 관련 상담과 지원

고령자고용지원센터와 취업지원코너에서는 고령자가 자기능력 등에 관한 인식을 깊게 함과 동시에 고령자에 있어서도 희망과 능력에 따라 다양한 작업방법을 선택하고 실현하기 위해 필요한 커리어와 기능의 향상을 위해 직업생활설계에 관한 상담과 지원 등을 실시하고 있다.

주된 사업내용은 다음 4가지이다. 직업생활설계에 대한 지원(정보제공, 적성검사 실시, 세미나 개최 등), 개별카운셀링, 팔로우업, 직업생활설계를 실현하기 위한 직업자질의 향상지원 및 재취직지원이다. 주된 사업자는 재직자를

중심으로 한 중고령자, 중고령자를 고용하는 사업주이며 전국 47개소에 설치되어 있다. 또, 고령자고용취업지원센터와 취업지원코너의 체계는 직업안정소 취업촉진지도관 이외에 상담원을 3-6명 배치하고 있다.

5) 고령자의 다양한 취업사회참가 촉진지원금

3인 이상 고령자에 의한 창업 지원으로 고령자 공동취업기회 창출조성금을 지원한다. 평균연령 60세 이상(하한연령 55세 이상)의 고령자 3인이 스스로 취업기회를 창출하기 위해 출자하고 법인을 설립하여 운영하는 사업의 사업주에 대한 지원금이며 법인의 설립등기일 이후 6개월이내에 지불한 다음에 해당하는 경비의 총 3분의 2가 지급된다. 단, 500만 엔이 한도액이다.

구체적으로 법인설립에 관한 사업계획작성비용(경영컨설턴트 등의 상담경비 등), 직업능력개발경비(사업을 원활하게 운영하기 위해 필요한 임원 및 종업원에 대한 교육훈련경비 등), 설비, 운영경비(사업소의 공사비, 설비비품, 사업소임대료(6개월분까지), 광고 선전비 등) 등이다.

라. 연령에 관계없이 일 할 수 있는 사회실현을 위한 행동추진

급속한 소자고령화가 진행되는 가운데 일본 경제사회의 활력을 유지해 나가기 위해서는 의욕과 능력이 있는 한 연령에 관계없이 일할 수 있는 사회를 실현해 나갈 필요가 있다. 이를 위해 고령자의 고용과 취업의 촉진이라고 하는 관점을 포함해 채용에서 퇴직까지의 고용관리 전반에 대해서 검토하고 장래사회의 대책에 대해서 사회에 있어서 고용관행의 이미지와 그 경우의 조건정비의 방법을 포함하여 폭 넓게 의견교환을 실시할 것을 목적으로 국민 각계각층을 대표하는 지식층이 모여 연령에 관계없이 일 할 수 있는 사회에 관한 유식자회의를 2001년도부터 개최하고 있다.

유식자회의에서는 연령에 관계없이 일할 수 있는 사회의 모습, 지향해야 할 사회의 실현을 위한 조건정비의 방법, 모집채용, 임금인사처우제도, 퇴직

등을 검토사항으로서 대략적으로 2년 정도 논의하여 검토결과를 정리하도록 되어 있다.

제4절 시사점

우리나라 역시 인구의 고령화, 평균수명의 연장 및 고용의 불안정성 심화 경향에 따라, 장기화하는 직업생활속에서 보다 신속하고 탄력적으로 대응할 수 있는 직업능력과 중고령층의 고용안정을 위한 환경조성이 요구되고 있다. 일본의 중고령층을 위한 직업능력개발제도의 특성을 통해 우리나라에의 시사점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 중고령자의 고용안정을 위한 사업주 및 사업주 단체의 자발적 참여 환경을 정비해야 한다는 것이다. 일본은 중고령자의 재취업에 대해 지원하는 사업주에 대한 지원과 원조를 하고 있다. 구직활동을 위한 휴가급여, 재직 중의 구직활동에 대한 경제적 지원 실시, 재취업알선, 교육훈련의 알선 등을 지원하고 있다.

둘째, 일본과 같이 정년연장, 계속고용제도를 위한 사회적 합의를 조성해야 한다는 것이다. 이를 위해 중고령자에 대한 고용확보조치의 개발과 임금 및 인사제도의 개선에 대한 정부 차원의 지원을 할 필요가 있다. 일본은 도도부현 노동국, 공공직업안정소 및 고령자 관련 노동안정센터에서 근로자 및 사업주에 대한 조언과 지도를 적극적으로 추진하고 있다.

셋째, 학습 차원에서 교육훈련지원제도 등과 같이 자기주도적인 직업능력 개발이 가능하도록 능력개발지원제도를 다양화해야 할 것이다. 기업에 능력개발추진자를 두어 근로자의 평생능력개발계획의 작성이나 커리어 컨설팅을 통하여 근로자 개개인의 커리어형성을 촉진하기 위한 지원 제도가 필요한 것이다.

넷째, 실질적으로 중고령자가 다양한 취업활동에 참여할 수 있는 유인을

제공해야 한다는 것이다. 일본이 고령자의 취업기회를 촉진하기 위한 창출조성금을 지급하는 것을 고려해 볼 수 있을 것이다.

결국 일본의 정책이 우리나라에 시사하는 바는 복지국가을 지향하고 삶의 질을 향상하기 위해 고용안정 및 사회보장 차원에서 중고령자의 노동력을 확대재생산하기 위하여 직업능력개발의 환경정비와 제도적인 장치를 마련해야 한다는 것이다.

제 2 장

미국의 중고령층 직업능력개발 정책 및 프로그램

제1절 미국의 인구고령화 추세와 고령층 고용의 특성

1. 인구고령화 및 경제활동 추세

미국은 제2차 세계대전 이후에 '베이비 붐' 현상이 나타나 출생률이 급격히 상승했으며, 이후 출생률은 다소 주춤했으나 베이비 붐 세대가 1975년 전후 결혼적령기를 맞이하면서 다시 제2차 베이비 붐이 발생하였다. 1차 베이비 붐 세대에 의해 2000년부터 2010년에 걸쳐 55~64세 중고령층이 급격히 증가할 것으로 예상되는 반면, 35~44세 연령층은 감소할 전망이다. 특히, 65세 인구 비율은 2010년 이후 급속히 증가할 것으로 추산된다.

고령자 고용형태는 고연령일수록 풀타임 근무비율이 작아지는 추세이다. 즉, 고령자의 취업률은 높은 편에 속하지만 고연령자일수록 풀타임보다는 파트타임으로 고용하는 비율이 높아 기업이 고령인력을 단기간 활용하는 추세이다. 최근 인구조사에 따르면 2000년 현재 55세 이상 경제활동인구는 1,840만 명으로 파악되며, 노동통계국은 이 수치가 2015년경 3,190만 명에 이를 것으로 추산하고 있다. 55세 이상 인구의 30%가 2000년 현재 경제활동에 참여하고 있고, 이 비율은 2015년경 37%까지 증가할 것으로 예상된다.

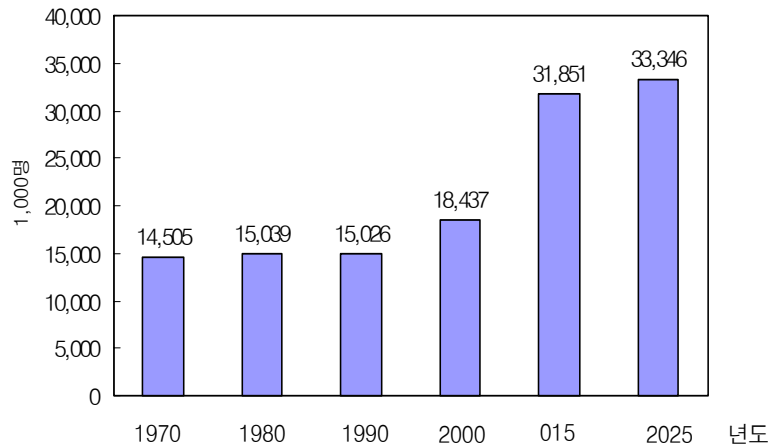
<표 II-1> 미국 고령근로자의 취업형태

	%	취업률(남자)			%	취업률(여자)		
		계	풀타임	파트타임		계	풀타임	파트타임
55~61	71.3	100.0	92.3	7.7	58.0	100.0	77.2	22.8
62~64	47.1	100.0	77.9	22.1	34.6	100.0	61.3	38.7
65~69	30.4	100.0	60.5	39.5	19.8	100.0	44.2	55.8
70세~	12.3	100.0	48.5	51.5	5.9	100.0	36.4	63.6

주: 파트타임은 주 35시간미만의 근로자를 칭함.

자료: Partick J. Purcell(2002), "Older Workers: Employment and Retirement and Retirement Trends," *Monthly Labor Review*, October, 삼성경제연구소(2005: 41)에서 재인용.

[그림 II-1] 55세 이상 근로자 추이, 1970-2025년



자료: 미국노동통계국(BLS), GAO(2001: 8)에서 인용.

이와 같이 중 고령층의 노동시장 참가율이 증가하는 현상은 여성고령인구 수 및 이들의 경제활동 참가율이 증가하는데 주된 원인이 있다. 이는 55세~64세 여성고령자들의 노동시장 참가율이 1980년대 42%에서 2000년 52%로 꾸준히 증가하고 있기 때문이며, 미국노동통계국에 따르면 2015년경 이 수치는 약 61%에 이를 것으로 전망된다. 한편, 현재 65세 이상 여성고령

자들의 경제활동참가율이 9% 정도를 차지하고 있는데 2015년이 되면 약 10%대로 증가할 것으로 예상된다.

반면, 55세 이상 남성고령자들의 경제활동 참가율은 큰 변화 없이 일정수준을 유지하다가 1990년대 중반 경기침체를 겪으면서 최저치를 기록했다. 이후 55~64세 남성고령자들의 경제활동 참가율은 대략 67%선을 유지했고, 2015년에는 69% 정도가 될 것으로 예측되고 있다. 65세 이상 남성고령자들도 1990년대 중반 17%선을 유지하였고, 2015년경에는 약 20%가 될 것으로 전망된다.

이렇게 고령근로자들의 수가 증가하면서 향후 전체 근로자 수에서 이들이 차지하는 비율이 높을 것으로 기대된다. 1960년대에 고령자들은 전체 노동인력의 18%를 차지했지만, 1960년에서 1990년 사이에 베이비 붐 세대가 노동시장에 대거 진입하면서 55세 미만 근로자 수가 늘어나자 고령자의 비율은 12%로 다소 감소했다. 그러나 현재 고령자는 전체 노동인력의 13%를 상회하며, 2015년이 되면 대략 20%가 될 것으로 전망된다.

2. 고령층 고용의 특성

고령근로자들은 젊은 층과 유사하게 두루 광범위한 직종에 종사하고 있다. <표 II-2>에서 보듯이, 40~54세, 55~64세, 65~74세 연령간 화이트칼라 직종에 있어 62% 안팎으로 거의 비슷한 비율을 나타내고 있다. 블루칼라 및 서비스 직종에서는 연령집단 간 약간의 차이를 보이는데, 연령대가 높아질수록 블루칼라 직종 종사자 수가 다소 줄어들고 있고, 서비스 직종의 경우 65~74세 근로자의 약 15%인데 반해 40~54세 근로자는 11%를 차지하고 있는 것으로 조사되었다.

<표 II-2> 연령집단별 직종분포 비교(2000)

직종	직종분포(%)			
	30~39세	40~54세	55~64세	65~74세
임원, 관리직	15.5	18.0	17.2	16.1
영업판매직	10.6	10.7	11.6	15.5
행정지원직	12.8	13.7	13.9	15.4
전문직	15.7	17.4	16.6	14.5
기술직	3.9	3.4	2.4	0.9
화이트칼라	58.5	63.2	61.7	62.4
생산, 수공업, 수리	12.5	11.7	9.9	6.5
농업, 임업, 어업	2.1	2.1	2.8	5.8
교통	4.6	4.0	4.7	5.6
기계작동, 조립	6.2	5.6	5.0	3.1
일용잡부, 보조직	3.7	2.8	2.7	2.2
블루칼라	29.1	26.2	25.1	23.2
서비스	12.5	10.8	13.2	14.5

자료: GAO(2002: 11)에서 인용.

<표 II-3>은 고연령층 중에서도 55~64세 인구가 직종 전반에 걸쳐 다수를 차지하고 있음을 나타내며, 가장 두드러지게 나타나는 직종은 임원/관리직(전체 직종의 12%)과 전문직(11%)이다. 이에 반해, 65~74세 고령근로자들은 농업, 임업, 어업을 제외하고는 대체적으로 4% 미만을 차지하고 있는 것으로 조사되었다.

<표 II-3> 55~64세와 65~74세 연령집단간 직종별 종사자 수 비교(2000)

직종	근로자 수		직종별 전체근로자 중에서 차지하는 비율	
	55~64세	65~74세	55~64세	65~74세
임원, 관리직	2,376,268	553,003	12.0	2.8
전문직	2,296,711	498,714	11.3	2.4
행정지원	1,927,958	529,227	10.5	2.9
영업판매직	1,610,556	533,841	10.5	3.5
기술직	331,563	32,138	7.4	0.7
생산, 수공업, 수리	1,367,729	223,508	9.4	1.5
기계작동, 조립	695,672	105,748	9.3	1.4
교통	653,316	193,120	11.9	3.5
농업, 임업, 어업	391,057	197,984	12.5	6.3
일용잡부, 보조직	374,737	74,724	7.2	1.4
서비스	1,829,659	499,328	10.6	2.9
직종 전체	13,855,226	3,441,334	10.6	2.6

자료: 2000년 3월 인구조사, GAO(2002: 12)에서 인용.

한편, 연령층이 높아질수록 근로자들은 육체적으로 힘든 블루칼라 직종보다는 화이트칼라 직종 및 서비스 직종에 종사하는 비율이 증가하는 경향을 보인다. 2000년에서 2008년까지 55~74세 인구 중 관리직/행정직 및 전문직/기술직 종사자 비율은 각각 2.9%, 1.6%로 증가하는 반면 블루칼라 직종 종사자 비율은 줄어들 것으로 예상된다. 이러한 변화는 근로자들이 나이가 들어가면서 점차 건강문제로 인해 업무수행에 어려움을 겪게 되고 육체적으로 덜 힘든 직종을 찾고자하는 경향에서 비롯되기도 하고, 직종에 따라 은퇴 비율이 다르게 나타나는데 기인하기도 한다(예컨대 화이트칼라 직종일수록 은퇴시기가 더 늦춰지는 경향이 있다).

또한, 베이비 붐 세대간 교육정도의 차이에서 원인을 찾을 수도 있다. 40~54세 인구의 57%가 적어도 대학교육을 받은 반면(29%는 학위소지자) 55~74세 인구 중 42%가 대학교육을 받았고(21%가 학위소지자), 전자의 11%만이 고등학교 비졸업자인 반면 후자의 22%가 고등학교 비졸업자이다. 다시

말해, 베이비 붐 세대⁹⁾는 교육수준이 더 높기 때문에 연령이 높아질수록 더 많고 다양한 고용기회를 접한다고 볼 수 있다.

제2절 노동력의 고령화에 따른 기업의 대응

1. 고령근로자에 대한 사회적 관심 증대

최근 전 세계적으로 고령화문제의 심각성에 대한 우려가 깊어지면서, 미국 내 사회각계에서 능력 있는 중 고령층의 퇴직관리 및 노후 경제활동에 대한 관심이 증대해 왔다. 더불어 신자유주의로 표방되는 글로벌 경제체제의 영향력이 가세하면서 노동시장 유연화로 인해 다양한 사회문제가 발생하였고, 특히 노동시장으로부터 고령자의 권익을 보호하기 위한 조치 마련이 요구되었다.

미국은 이미 1967년에 ‘고용에 관한 연령차별금지법(Age Discrimination in Employment Act, ADEA)’을 제정, 연령을 이유로 한 고용차별을 금지하고 고령자를 위한 고용기회 보호의 기반을 마련하였다. 이어 1990년에는 변화하는 경제 환경 속에서 사회경제적 요구에 부합하도록 ADEA의 문제점을 보완하고 가이드라인을 마련하기 위해 ‘고령근로자 이익 보호법(Older Workers Benefit Protection Act)’을 제정하였다.

그러나 연령차별금지법은 적극적 의미에서 고령자의 고용창출을 장려한다기보다는 기업 채용 및 인사 관행에서 고령자가 겪을 수 있는 차별을 억제시키는 소극적인 장치로 활용되었다. 연령차별금지가 법제화되었음에도 불구하고 미국 노동시장의 유연성으로 인해 근로자의 채용과 해고가 자유로운 환경인데다가, 동 법안이 연령차별을 금지해도 기업에 그다지 큰 부담 또는 영

9) 2000년 데이터를 기준으로 볼 때 베이비 붐 세대는 36~54세까지의 인구를 포괄한다. 그러나 여기서는 보고서 전체 내용과 일관성을 유지하기 위해 편의상 40~54세로 간주한다.

향을 미치지 않았다. 유연화된 노동시장 하에서는 연령과 상관없이 직무가치 및 능력에 따라 임금이 결정되었고, 조기퇴직을 희망하는 근로자가 많기 때문에 법으로 퇴직연령을 정하는 것을 금지했다 하더라도 기업의 부담은 적은 편이었다.

이러한 환경 속에서 고령근로자 활용에 적극적인 기업들은 기본적으로 중고령 인력활용이 기업경영에 유익하다는 인식을 바탕으로 1980년대 불황기부터 다수의 고령자 활용프로그램을 개발해 왔다. 이들은 고령인력을 비정규직 인력으로 활용하는 경우가 많았고, 정부가 재원을 제공하고 민간이 구직알선 서비스를 제공하는 비영리조직이 활발하게 운영되고 있다. 비영리조직의 경우 특정분야에서 경험이나 능력이 검증된 고령인력을 대상으로 한 전문적인 구직알선 서비스를 제공하여 성공한 사례가 많았다.

2. 기업의 고령인력활용 프로그램

가. 고령자를 위한 구직활동 프로그램

고령근로자를 위한 전문화된 구직활동 프로그램들은 특히 소매업이나 패스트푸드 업체 또는 민간기관들을 중심으로 개발되었다. 이들 민간기관들은 정부의 재정지원을 받아 고령근로자만을 대상으로 다년 간의 노하우를 축적해 온 결과 지역 노동시장에서 상당한 성과를 거둔 것으로 평가되고 있다.

사례 1: 월마트 (Wal-Mart)

- 전사차원에서 고령 근로자 활용을 지점관리자에게 장려하는 등 고령근로자 활용에 대해 적극 지원
 - 고령 근로자들이 직무몰입도가 높고, 고객에게 신뢰감을 제공한다는 데 착안하여 고령인력 활용을 현장 매장에 적극 권장하고 있음

- 고령자만을 위한 별도의 프로그램은 없지만, 채용 시 고령 근로자를 우대하는 방식으로 접근하며 동등하게 대우
 - 보상처우는 다른 종업원과 동일하게 적용하고 있으며, 능력과 성과에 따라 승진기회를 동일하게 부여(이는 고령근로자를 계약사원으로 채용, 활용하는 경우 발생할 수 있는 종업원간 위화감을 배제시키기 위한 노력의 일환임)

사례 2: Retirement Jobs, Inc.

- 비정부기관(NGO) 형태로 구직알선서비스를 제공하는 기관으로서 고령 근로자, 특히 퇴직자를 중심으로 운영
 - 캘리포니아 지역을 기반으로 지난 40년간 지역 기업에게 전문기술을 가진 고령 퇴직자들을 알선
 - 주정부 산하 구직알선기관에서 의퇴할 정도로 역사와 전통을 가진 민간전문 기관으로 성장
- 일반적인 구직알선서비스 기관이 전 연령계층을 상대하는 것과 달리 고령 퇴직자만을 전문으로 성공경험을 축적한 결과 대외적으로 공인된 사례
 - 고령 퇴직자 중심의 노동시장에 대한 이해나 네트워크가 형성
 - 고령 퇴직자 고용알선의 전문기관으로서 구직자나 구인자 모두에게 유리한 조건을 제공할 수 있는 전문성을 제공

사례 3: Green Thumb Program

1965년 설립된 Green Thumb Program은 노동부의 고용 프로그램 중 가장 규모가 큰 전국 프로그램이다. 또한 이 프로그램에서는 직업훈련협력법(JTPA)에 근거한 고령자 직업훈련 프로젝트를 함께 운영하고 있다. 동 프로

젝트는 55세 이상의 불우한 고령자들에게 일부 생활비를 지급하면서 직업훈련을 제공한 다음 적당한 일자리를 소개하고 있다. 처음에 은퇴한 농부들의 경험을 활용하여 국립공원과 고속도로를 개선하는 녹지관리사업으로 4개 주에서 작은 규모로 시작하던 사업은 고령자들이 지역사회서비스를 통해 성취감을 얻고, 새로운 기술을 익히고, 고용훈련을 받는 등 국가 전체 차원에서 유익한 영향을 미쳤다(2000, 변재관·김종민).

- 연방정부의 재정적 지원을 받는 비영리조직(NPO)으로 미국에서 가장 오래된 중장년 근로자 및 장애인 근로자에 대한 훈련, 고용알선 전담 조직
 - 2001년 현재 45개 주에서 운영하고 있으며, 매년 4만 명 이상에게 직업알선 서비스를 제공
- 정부와 민간기관의 파트너십을 통해 고령 근로자 취업을 제고한 대표적인 사례(정부는 재정지원, 민간은 전문운영)
 - 고령자 지역사회고용서비스프로그램(SCSEP)과 같이 유급으로 지역사회 봉사 서비스를 제공하는 것부터 특정기업(예. 마이크로소프트)으로의 취업을 위한 별도 정보기술 교육 실시 등을 포괄

사례 4: Home Shopping Network

- 미국 전역을 포괄하는 TV 쇼핑 프로그램 방송업체로서 고객의 전화주문 접수 업무에 55세 이상의 고령인력을 활용
 - 텔레폰 뱅크부서 내의 계약직으로 활용하고 있으나, 처우는 정규직 근로자와 동일하게 적용
 - 고령자 취업박람회나 지역 자치단체 등을 통해 고령자를 적극 채용하고 있으며, 전자상거래 시장의 발달과 더불어 고령인력활용의 가능성을 확신을 확신

사례 5: 전국 고령근로자 커리어 센터

- 워싱턴 D. C.를 거점으로 환경 분야의 40세 이상 근로자들에게 고용이나 능력개발의 기회를 제공하는 비영리조직
 - 과거 전미 퇴직자협회(AARP)의 부속기관이었으나, 환경 분야의 구직 알선지원 서비스를 전문화하면서 독립
 - 환경 분야의 고용프로그램을 통해 전문직 파견사업(ExperTemp Service)을 추진
(민간 파견회사와 달리 피파견회사에서 정규직으로 채용할 때, 별도의 수수료를 받지 않음으로써 정규직 채용가능성을 제고)

나. 고령자 능력개발 프로그램

사례 1: Days Inn

- 미 전역의 모텔 체인업체로서 1986년부터 테네시 주 녹스빌과 조지아 주 아틀랜타의 통신센터에 50세 이상 고령근로자를 활용하여 성공한 사례
 - 전화접수업무 담당자들(주로 청년층)의 잦은 이직 때문에 고민을 하던 중 고령근로자 활용을 결정하고 채용 후 컴퓨터 교육 등을 거쳐 배치
(채용된 고령자들이 예상보다 빨리 업무에 적응하고 교대근무도 실시할 수 있었으며, 청년 근로자보다 3배 이상 장기근무)

사례 2: 맥도널드의 McMaster 프로그램

- 패스트푸드점인 맥도널드는 55세 이상의 고령자들을 대상으로 한 기술 교육 (McMaster 프로그램)을 실시하고 파트타임으로 활용
 - 회사 내 고령자 교육전담 강사를 양성하여 고령근로자에게 적합한 작업방식과 급식절차에 대한 교육을 실시하여 각 점포에 필요한 인력으로 활용
 - (미국 주정부와 특별계약을 체결하여 실시하므로 신규 고용자에 대한 교육비용을 균등부담)

사례 3: 미국 은퇴자 협회(American Association of Retired People, AARP)

- 은퇴한 고령 근로자들을 회원으로 한 미국 최대규모의 비정부기관으로 지난 30여 년간 고령자만을 대상으로 교육을 실시
 - 고령자 지역사회고용서비스프로그램(SCSEP)이 대표적인데, 2001년 현재 33개 주의 102개 프로그램이 진행 중
 - (미 연방정부의 자금지원으로 운영되며, 근로자의 연령과 소득수준에 따라 평가 후 교육과 상담지원이 이루어짐)

다. 고령자 인력활용을 위한 유연고용 프로그램

일부 기업을 중심으로 기존 재직자의 경험과 노하우를 재활용 할 수 있는 퇴직자의 계속 또는 재고용을 위한 유연고용 프로그램을 도입, 퇴직을 앞 둔 근로자로 하여금 향후 노후설계가 가능하도록 유도하고, 해당 기업에서 퇴직 후에도 계속 근무할 수 있도록 한 프로그램이다.

A. 퇴직 전 프로그램

사례 1: Varian Medical Systems, Inc.의 퇴직이행 프로그램

- 동사는 퇴직이행 프로그램을 도입하여 퇴직 전 일정 시점부터 업무를 조정하면서 동시에 퇴직이후의 노후설계가 가능한 코스를 제공
 - 프로그램은 55세 이상으로서 5년 이상 근무한 근로자 중 3년 이내에 퇴직을 앞둔 사람에 대해서 모두 적용
(예를 들어 초기에는 주 4일제, 그 다음에는 주 3일제 등 서서히 근무시간을 조정해 나가면서 적합한 업무를 내외부에서 탐색할 기회를 제공)

사례 2: Towle Silver Company 프로그램

- 고령근로자가 퇴직할 때까지 근무방식을 유연하게 조정하여 소위 '퇴직의 충격'을 사전에 예방하는 프로그램
 - Towle Silver Company는 폐사하였지만 동 프로그램은 퇴직 예정일 4개월 전부터 총 40일 간의 유급휴가를 단계적으로 실시하여 근로자의 라이프스타일을 조절할 수 있는 여유를 제공한 것으로 평가됨
(첫 달은 주 1일, 두 번째 달은 주 2일, 세 번째 달은 주 3일, 마지막 달은 주3일씩 휴가를 부여하여 안정적인 퇴직을 유도)

B. 퇴직 후 프로그램

사례 1: Travelers의 퇴직자 인재은행(TraveTemps)

- 1981년부터 퇴직자 인재은행(TraveTemps)을 마련하여 고령 근로자를 필요에 따라 즉시 활용 가능한 잠재적 보충인력으로 인식하고 프로그램 도입

- 회사 경영사정에 따라 인력필요시 파견업체 인력을 활용하기보다는 별도의 교육도 필요 없고 쉽게 옛 직장에 적응할 수 있는 이점을 활용 (퇴직 근로자는 퇴직 후 회사가 필요할 때 근무할 수 있도록 향후 회사에서 수행 가능한 직무 내용을 TraveTemps에 등록, 기술변화에 대해 능동적으로 대응하기 위해 등록자들에 대한 교육 실시)

사례 2: Northrup의 고령자 재고용 프로그램

- 퇴직자와 전직근로자 등을 On-Call 근로자로 등록하여 필요시 파트타임 방식으로 활용한 사례
 - 회사가 특정 분야의 기술전문가를 필요로 할 때 해당 전문가를 쉽게 찾을 수 있도록 퇴직 면담을 통해 기술자 등록부를 관리 (당사자가 노후연금 수급자격이 유지될 수 있을 정도의 처우 수준에서 계약직 형태로 고용)

사례 3: Argonaut Insurance의 고령자 재고용 프로그램

- 동 사는 산재보상전문 보험회사로서 전문 능력을 가진 퇴직자를 재고용하는 방식으로 활용한 사례
 - 근로자가 퇴직할 시점에 지급했던 임금수준을 기본으로 재고용하는 방식으로 활용 (단, 정규 근로시간에 준하여 처우하기보다는 특정 프로젝트별로 성과에 따라 임금수준을 결정)

사례 4: CIGNA의 고령자 앵콜 프로그램

- 고령자 앵콜 프로그램을 도입한 후 2001년 현재 165명의 퇴직자를 파트타임으로 재고용하여 활용

- 연금수급 시기에 근로자가 퇴직하지만, 회사가 필요할 때 퇴직자를 이전 부서에서 활용하는 방식으로 운영
(미 국세청이 퇴직근로자가 계속 회사에서 근무하는 경우 연금수당을 받는 것을 규제하고 있기 때문)

3. 기업의 고령근로자 유연고용 프로그램 현황 및 평가

미국의 공공 및 민간 기업들은 고령근로자의 경력을 활용하고 근로활동 기간을 확대시키기 위해 노력해 왔다. 그러나 고령자들을 대상으로 한 인터뷰조사 또는 설문조사 결과를 보면, 민간 기업들은 고령자들을 위한 유연고용 프로그램을 거의 실시하지 않고 있는 것으로 나타났다. 이유는 여러 가지 있을 수 있으나, 가장 중요한 이유는 사업주들이 프로그램의 중요성은 인식하지만 실제로 시행하는 것에 대해 고려해 본 적이 거의 없기 때문이다. 노조간부들에 의하면, 사업주들의 관심 부재로 인해 고령자의 고용을 위한 프로그램 관련 의제를 노사간 단체협상시 상정하지 못한 경우가 많고, 또한 제조업체들의 경우 근무시간표를 유연하게 구성하기 어렵기 때문에 시행하는데 애로사항이 있었다고 한다. 공공기업들은 민간기업에 비해 고령자 대상의 프로그램을 상대적으로 많이 시행하는 편인데, 예를 들면 교사 수가 부족한 일부 주에서 고령근로자들을 활용하기 위한 대대적인 노력이 행해졌는데, 이러한 노력들은 주로 연금인센티브와 관련된 것으로서 고령근로자들이 일을 통해 재정적으로 혜택을 볼 수 있게 한 것이었다.

일부 사업주들과 근로자들은 고령자들이 계속 근무할 수 있는 유연고용 프로그램을 경험하고 있다. 유연고용프로그램은 다양한 형태로 운영될 수 있는데 <표 II-4>에서 제시된 바와 같이 파트타임 근무, 계절별 또는 연중 일부 기간 근무, 한시적인 컨설팅 또는 계약, 직무책임의 축소 등을 포함한다. 이와 같은 다양한 형태의 유연고용프로그램이 마련되어 있지만 민간부문에서 실제로는 널리 확산되지 못하고 있는 실정이다. 관련 전문가 및 근로자들과의 면접조사결과 위의 프로그램들이 임시적으로 특별한 경우(ad hoc basis)

에만 제공되고 근로자 중 일부 집단에게만 해당되기 때문이라고 한다. 동 프로그램에 참여할 수 있는 근로자들은 주로 기업 측에서 필요로 하는 특정 기술 및 능력을 지닌 전문기술직 근로자들이다. 이러한 프로그램들의 운영비가 비싸지만, 사업주들은 고도의 기술을 습득한 근로자들을 확보할 수만 있다면 비싼 비용도 기꺼이 지불할 의사가 있는 것으로 조사되었다.

<표 II-4> 고령근로자를 대상으로 기업이 운영하는 유연고용프로그램의 예

사업주 구분	프로그램 형태	참여자 수
공간시스템 디자인 및 시험	파트타임 근무 퇴직 전 휴가 퇴직자 재고용(파트타임 또는 계약직)	해당 없음
소매 약국	파트타임 또는 연중 일부기간 연중 다양한 지역에서 근무	근로자의 15%는 50세 이상
과일통조림공장	연중 일부기간 근무	근로자의 28%는 55세 이상
식품	퇴직자 재고용	200명(주로 운전기사)
정보서비스	퇴직자 재고용	퇴직자의 50% 가량
커뮤니케이션 서비스	퇴직자들을 해외 벤처창업에 활용	725명의 퇴직자들이 참여희망
보험	비공식적으로 퇴직자 재고용 (주로 파트타임)	50-60명
항공우주	연간 999시간까지 퇴직자 재고용	20-40명
단기서비스	고령자 채용을 위한 노력중대	고령인력의 25%
화학제조업	연간 999시간까지 퇴직자 재고용	300명
투자	기업의 특정수요충족을 위해 비공식적으로 퇴직자 재고용	해당 없음
의료장비	퇴직 전 3년 이상에 걸쳐 근무시간 축소	10명 미만
각종 산업용 바늘제조업	근로자로 하여금 근무희망일을 선택하도록 허용함	35명 근로자의 평균연령은 73세

자료: GAO(2002: 25)에서 번역, 인용.

유연고용프로그램의 범위와 성격에 관한 설문조사 결과 역시 동 프로그램의 대상범위가 매우 한정적이고 확산되지 못하고 있음을 보여준다. 인적자본 컨설팅회사인 Watson Wyatt의 연구에 따르면, 설문조사에 참여한 사업주 중 16% 가량이 유연고용프로그램을 제공하고 있는 것으로 조사되었다. 그러나 대부분은 고령자들을 대상으로 제공되는 어떤 형태의 프로그램이라도 프

로그래밍의 형식으로 개인에게 제공되는 경우 이를 유연고용프로그램으로 간주하고 있었다. 미국은퇴자협회(AARP) 및 인적자원개발학회(SHRM) 역시 유연고용프로그램에 관한 조사를 실시하였고, 사업주의 약 2%가 고령자들에게 그러한 프로그램을 제공하는 것으로 나타났다. 하지만 두 기관의 조사는 전국을 대상으로 한 것이 아니므로 유의할 필요가 있다.

앞서도 언급한 바와 같이, 사안의 중요성은 인식하지만 실제 사업주들이 동 프로그램에 대한 관심이 부재하여 노사간 단체협상시 동 프로그램 관련 사항들이 대체로 반영되지 못하는 경향이 있다. 통신 산업 및 자동차, 항공 우주 등과 같은 제조산업분야 노조간부들과의 면접조사 결과에 따르면, 고령자를 위한 유연고용프로그램들은 노조 측에서도 그다지 중요한 사안이 아니라고 한다. 또한, 대부분의 생산과정 작업환경이 팀워크를 요구하고 전일제 근무형태로 이뤄져야 하는 작업들이므로 유연고용프로그램 활용이 어렵고, 노조 측에서 사업주 측에 그러한 프로그램을 제안한다 하더라도 거의 수용되지 않는다는 것이다.

Watson Wyatt의 조사결과 사업주들이 유연고용프로그램 제공을 꺼리는 이유는 동 프로그램이 기업문화에 부합하지 않고(16%), 사내 업무분장에 제약을 받거나(14%), 고용비용(13%) 또는 생산성문제(9%) 등이 제시되었다. 이렇게 사업주들은 유연고용프로그램을 제공하는 것을 꺼려하는 경향이 있지만, 그에 반해 고령근로자들은 대체적으로 이러한 프로그램을 희망하고 있으며 특히 퇴직 전 점진적으로 근무시간을 축소해가는 방안을 선호하는 편이다.¹⁰⁾

일부 공공부문 사업주들은 고령근로자들이 계속 근무할 수 있도록 광범위한 프로그램을 추진해 가는데 적극적인 지원을 아끼지 않았다. 앞서 언급한 바와 같이 공립학교의 교사 수가 부족함에 따라 주 및 지방 정부는 고령인력들을 활용할 수 있는 유연고용프로그램들을 도입했고 상당한 성과가 있었다. 이때 투입된 고령자들에게 지급된 인센티브는 연금혜택에 기반을 둔 것

10) 1996년 보건 및 퇴직관련 조사에서 수집된 데이터를 보면, 55~65세 중 고령근로자의 56%가 연령이 높아짐에 따라 근무시간을 단계적으로 축소해 줄 것을 희망하고 있는 것으로 나타났다.

으로 일을 하면서 동시에 노령연금수당도 받을 수 있도록(Deferred Retirement Option Plan, DROP) 함으로써 다수의 고령교사들이 학교에 머무르도록 장려하였다. 아칸사스, 캘리포니아, 루이지애나, 오하이오 주는 이러한 인센티브 제도를 주 차원에서 도입하여 고령근로자들이 퇴직 보다는 계속 근로활동을 할 수 있도록 지원하였다.

고령자들의 근로활동을 장려하기 위해 이러한 DROP 연금제도를 도입하거나 신중하게 고려하는 주 및 지역 공공기업들이 늘어가는 추세다. 비록 기업들이 소방관이나 경찰인력과 같은 공공근로자들을 위해 이 제도를 활용하기도 하지만, 대부분 초등 및 중등공립학교 교사들을 확보하는데 중점적으로 활용되고 있다. 교사들은 DROP 프로그램을 통해 10년까지 근무가 가능하며 네 개 분야(수학, 과학, 외국어, 특수교육 등 교사인력확보가 시급한 분야)에 근무할 경우 퇴직연금 및 급여를 100% 지급받을 수 있다.

루이지애나주의 경우 고령교사들이 계속 교사활동을 할 수 있도록 다양한 프로그램을 마련하였는데, 2001년 현재 4,300명의 교사들이 참여하였다. DROP 프로그램을 통해 교사들은 3년간 7만 달러에서 약 8만 달러까지 벌어들일 수 있기 때문에 동 프로그램이 교사들 간에 인기가 많으며, 교사들의 약 3분의 2가량이 DROP 프로그램에 참여하고 있고 최대 3년까지 참여가능하다. 루이지애나에서 퇴직교사들을 확보하기 위해 마련됐던 무수한 프로그램들은 사라져갔고, 대신 퇴직 교사들이 12개월 간의 휴지기 이후 계속 교사 생활을 하면서 동시에 퇴직연금 일체를 받을 수 있도록 한 프로그램으로 교체되어 갔다.

일부 공공사용주들은 교사를 확보하기 위해 다른 형태의 연금인센티브를 활용하기도 했다. 예컨대 캘리포니아 주는 향후 10년 안에 300,000명의 교사가 부족할 것으로 예상하고 주의 교사연금계획을 수정하는 입법을 통과시켜 고령교사들이 계속 일할 수 있도록 적극 장려하였다. 2001년을 시작으로, 퇴직한 교사들은 1년간의 실직 상태 이후 다시 교직에 복귀할 수 있고 연금을 지급받음과 동시에 100% 급여를 지급받을 수 있다. 게다가 연금혜택은 3가지 방식으로 증가했는데 첫째, 장수보너스가 매월 400달러까지 30~32년

근무자에 대해 지급됐고 둘째, 30년 이상 근무자에 대해 0.2%의 추가 연금 혜택이 부여됐으며, 셋째, 급여의 2%가 추가적 퇴직수당으로 누적되어 한꺼번에 총액으로 지급되었다.

한편, 오하이오 주 교사인력의 약 10%(교사 17,000명)은 재고용된 퇴직자들로 이루어져 있다. 오하이오의 교사들은 퇴직 후 2개월 간의 휴지기 이후 100%급여와 100% 연금혜택을 동시에 받을 수 있다. 이러한 혜택은 오하이오 주에서 다른 부문의 공공근로자가 부족할 경우에도 적용될 수 있는 것이다.

제3절 연방정부의 고령자고용촉진 프로그램

선진국들 중 많은 나라들이 이미 고령화 사회로 진입했고 고령화를 경험했다. 미국 또한 날로 증가하는 노인들의 소득보장, 보건의료서비스 등 노후 생활에 필요한 복지서비스를 제공함과 동시에, 사회부양부담을 덜기 위해 노인인력을 적극 활용할 수 있는 방안을 개발해 왔다. 연방정부의 대표적인 고령자고용촉진 프로그램으로는 '고령자 지역사회서비스 고용프로그램(Senior Community Service Employment Program, SCSEP)', 인력투자법에 근거한 프로그램(Workforce Investment Act, WIA), 통상적응지원 프로그램(Trade Adjustment Assistance, TAA) 등이 있다.

1. 미국의 고령자 지역사회서비스 고용프로그램(Senior Community Service Employment Program(SCSEP)', WIA, TAA 프로그램

가. 개관

고령자 지역사회서비스 고용프로그램은 미국노인복지법에 근거해서 55세 이상의 저소득 중 고령자를 대상으로 시간제 고용기회를 제공하는 프로그램

이다. 동 프로그램은 미국 사회 내 노인의 소득보장, 연령에 따른 고용기회의 차별을 예방하고 노인고용기회의 확대도모를 위한 사회적 관심이 증대되면서 2000년 연방정부의 노동부 고용훈련청 내 고령노동자 계획부 주관 하에 마련되었다. 고령노동자계획부는 동 프로그램 관련 지침작성, 예산배정, 모니터링, 각종 연구 활동 등을 담당하고 있으며, 수행기관으로는 노인기관, 국가지원기관 그리고 기타 기관 등을 들 수 있다.

노인기관의 경우, 주정부 또는 지역정부 노인부서가 위탁한 노인기관이며, 주정부 차원의 노인기관은 총 56개로 전국협의체가 있고, 지역정부 차원의 노인기관은 총 655개로 역시 전국협의체가 있다. 국가지원단체는 산림청이나 히스패닉, 아시안, 흑인, 인디언 노인연합 등 전국적인 조직을 갖춘 공공 또는 민간 비영리기관으로 직접 사업을 수행하며 USDA Forest Service, AARP Foundation 등 총 13개가 있다. 기타기관(Host Agencies)은 노인기관과 국가지원단체로부터 위탁을 받은 공공 또는 민간 비영리기관으로 정치적 성향이 있는 기관은 배제되며, 구세군, 적십자, 푸드뱅크, 헤드스타트, 약물중독치료센터, 주간보호센터, 문화센터, 법률지원센터, 환경보호센터, 교육기관, YMCA, YWCA 등이 있다.

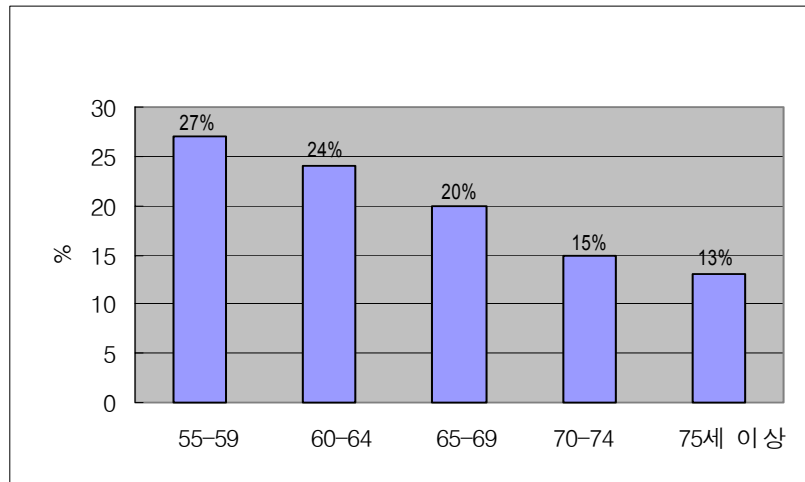
예산의 배정기준을 살펴보면 전체예산의 22%는 주정부에 78%는 국가지원단체에 배정되며, 주정부와 국가지원단체의 총예산이 정해지면 주별 1인당 국민소득 역순과 55세 이상 노인인구 순으로 할당한다. 운영되는 프로그램의 대상은 55세 이상 실업상태인 빈곤선 125% 이하의 저소득층이며, 주당 최대 20시간의 시간제 지역사회서비스에 일자리를 마련하고 필요할 경우 직업훈련을 제공하며 궁극적으로 보조금이 지급되지 않는 일자리에 고용될 수 있는 기회를 부여한다. 지역사회서비스로는 호스피스, 공원관리인, 급식제공원, 말벗도우미, 아동보호원, 주간보호원, 교사보조원, 법률보조원, 의사보조원, 행정보조원, 기록원, 문서수발원, 타이피스트, 컴퓨터자료 입력원, 경리사원, 경비원 등이 있으며, 지역사회공헌은 보조금이 없는 일자리 확보와 더불어 SCSEP의 중요한 목적이다. 또한, SCSEP는 노인들이 지역사회서비스 참여에 적합하도록 소양교육, 이론교육, 기술교육, 세미나, 현장실습 등과

같은 직업훈련도 제공하고 있다. 2004년 6월 현재 SCSEP는 총 21,838명의 고령자들에게 서비스를 제공하였고 이 수치는 전일제 및 파트타임 등록자를 모두 포함한 것이다.¹¹⁾

<표 II-5> SCSEP 서비스 수혜자 분포

구분	비율(%)
빈곤선 이하 저소득가족 수입	86
소수인종집단	58
여성	70
장애인	13
퇴역군인	11
고등학교졸업자	39
대학 재학경험자(최소한 1년 이상)	36

[그림 II-2] SCSEP 수혜자 연령별 비율



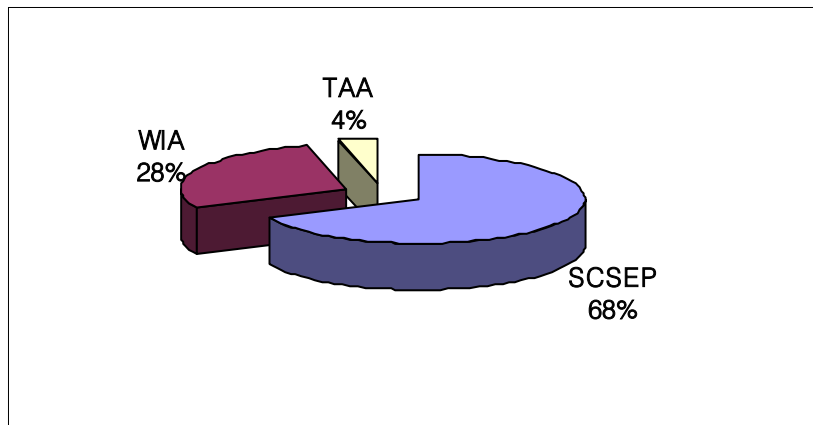
자료: GAO, SCSEP 홈페이지 자료에서 정리.

11) 관련 세부 내용은 SCSEP 홈페이지(<http://www.aarp.org>) 참조.

나. 현황

미국 통계청에 의하면, 2000년 7월~2001년 6월 현재 실업상태에 있는 고령구직자 130만 명 중 약 12%(55세 이상 156,000명)가 연방주도의 고령자 대상 고용 및 훈련 프로그램¹²⁾에 참여하고 있고, 이중 약 68%의 고령자들이 SCSEP 프로그램을 통해 보조직 일자리를 얻었다. 이러한 고령구직자들의 약 3분의 1은 인력투자법(Workforce Investment Act, WIA)과 통상적응지원(Trade Adjustment Assistance, TAA) 프로그램에 등록, 고용 및 훈련서비스를 제공받았다. [그림 II-3]에서 보듯이, 대상 고령자의 3분의 2 이상이 SCSEP에 등록되어 있고, TAA 프로그램에 비해 WIA 프로그램에 등록된 고령근로자가 더 많은 것으로 나타났다. 단, SCSEP 프로그램은 55세 이상의 고령자만을 대상으로 하지만, WIA와 TAA 프로그램은 고령자 및 젊은 층 근로자들을 대상으로 하고 있다는 점에서 차별적이고 WIA, TAA 모두 고령자 등록비율은 낮은 편이다.

[그림 II-3] 고령자를 위한 고용 및 훈련 연방프로그램 참여분포
(2000. 7~2001. 6, SCSEP, WIA, TAA 등록자 총 156,000명)



자료: GAO(2003: 11)에서 인용.

12) SCSEP, TAA 및 WIA의 성인 및 실업근로자 대상 프로그램 포함.

WIA와 TAA 프로그램은 실업자들을 위해 임시적인 서비스를 제공하는데 반해, SCSEP 프로그램은 저소득 고령자들을 위해 장기적인 고용기회를 제공해 준다. WIA와 TAA 프로그램에 등록된 고령자들 대부분은 구직지원서비스를 제공받았지만 직업훈련을 제공받은 이들의 비율은 그다지 크지 않다.

SCSEP을 통해 취업에 성공한 106,000명 고령근로자들은 비이익단체 또는 정부기관에서 파트타임으로 근무하고 대개 최저임금을 지급받는다. SCSEP은 전통적으로 고용과 훈련서비스보다는 지역사회 노인들의 사회참여기회 제공, 소득지원에 주력하는 경향을 보인다.

2000년 7월부터 2001년 6월까지 WIA와 TAA에 등록된 사람들 약 523,000명 중 약 49,600명이 55세 이상 고령자들이었다. 이들 중 대부분은 취업지원서비스를 제공받았고 일부는 직업훈련도 제공받았다. 취업지원서비스는 구인처리스트 제공, 취업에 필요한 기술에 관한 정보제공, 취업상담, 인터뷰 및 이력서 작성 워크숍 등을 포함하고, 직업훈련서비스는 보충교육강좌 및 직업기술 훈련(강의실, 현장)을 포함한다. 이중 보충교육강좌는 기본적인 교육내용 및 작업기술에 관한 것이고, 직업기술훈련강의는 특정 직종에 필요한 기술을 중점적으로 교육시킨다(예컨대 간호사, 트럭운전자 등 수료증 및 자격증 획득을 요구하는 특수직종).

SCSEP, WIA, TAA에 등록된 고령자들을 살펴보면 유사한 점들이 발견된다. 예를 들면, 세 가지 프로그램 공히 여성이 55세 이상 고령자의 다수를 차지하고 있다. <표 II-6>에서 알 수 있듯이, 각 프로그램의 고령등록자 대부분은 고등학교 학력 이상 또는 동등한 교육수준을 받은 계층이었다.

<표 II-6> SCSEP, WIA, TAA 프로그램의 55세 이상 등록자 분포

(단위: %)

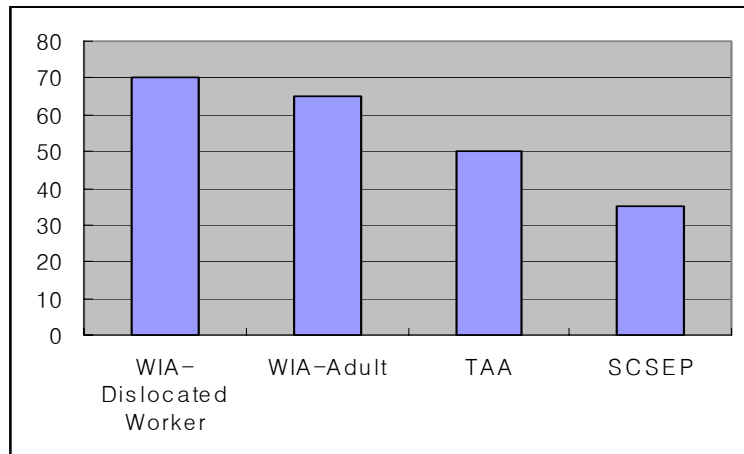
구분	65세 이상	여성등록자	고졸 이상
SCSEP	62	73	66
WIA-Adult	19	57	76
WIA-Dislocated (미취업자)	8	53	88
TAA	10	61	69

자료: GAO(2003: 15)에서 인용.

세 프로그램 등록자들간에 공통된 점과 더불어 차이점도 발견되는데, SCSEP 등록자들은 WIA 및 TAA 프로그램에 등록된 고령자들보다 더 연령이 높은 경향을 보인다. SCSEP 참여자들 다수가 65세 이상인데 반해, WIA와 TAA의 고령자 중 80~90%는 55~64세로 다소 연령대가 낮은 편이었다. 또한, [그림 II-4]에서 보듯이, WIA에 등록된 고령자들은 TAA와 SCSEP에 비해 보조금이 지급되지 않는 직종에 취업되는 경우가 더 많았다.

[그림 II-4] SCSEP, WIA, TAA 등록 고령자에 대한 비보조금 직종 취업률

(단위: %)



자료: GAO(2003: 16)에서 인용.

다. 인력투자법 프로그램(WIA Program)의 고령자 고용지원서비스 확대

미국에서는 1998년 인력투자법(Workforce Investment Act, WIA)을 제정하여 연방정부의 인력개발 서비스를 재정적으로 지원하고, 감독, 전달하는 방식에 일대 개혁을 시도하였다. 당시 70여개가 넘는 연방 고용 및 훈련프로그램을 좀더 통합된 방식 등으로 제공하고 측정가능한 성과를 중시하는 효율적인 시스템으로 이행할 수 있도록 인력투자법을 통과시켰으며, 주정부가 지역의 실정에 맞게 유연하게 인력투자법을 추진할 수 있도록 그 권한을 주

정부에 위임하였다. 과거의 직업훈련파트너쉽법(Job Training Partnership Act, JTPA)을 대치하면서 직업훈련, 성인교육, 직업재활, 고용서비스(웨그너-메이저 법)를 관할하던 각각의 독립적인 법을 통합하였는데, 법을 통해 연방프로그램은 통합하였지만 그것을 책임지고 관리하는 단일기구는 설치하지 않았다.¹³⁾

이렇게 WIA 시행 기관들은 고령근로자와 젊은 근로자들을 위한 고용서비스를 분리하기보다는 일원화되고 통합된 시스템으로 고령근로자를 포용하고자 노력하고 있으며, JTPA 프로그램에 비해 개인들로 하여금 서비스에 대한 더 많은 선택권을 가질 수 있도록 한다. 그 결과 WIA 지원기관들은 고령근로자의 니즈를 파악할 때 보다 개별 사례중심으로(case-by-case basis) 접근하며, 고령자들을 위한 서비스 시스템이 별도로 요구된다고 보지 않고 젊은층에 대한 서비스와 통합시키고자 한다.

고령자를 대상으로 한 서비스와 젊은 층 근로자를 대상으로 한 서비스 양자간의 통합 또는 분리 어느 쪽이 고령자에게 더 많은 혜택을 주는가에 대해 여러 연구결과들이 제시된 바 있다. 일부 연구자들은 고령자들이 분리된 프로그램을 통해 보다 많은 이익을 얻는다고 주장한 반면, 몇몇 연구자들은 고령근로자들이 뚜렷한 학습니즈를 갖고 있지 않아 분리된 서비스를 통해 혜택을 얻을 수 없을 것으로 보기도 하고, 고령자들을 위한 가장 효과적인 훈련방식은 젊은 근로자들을 위해서도 가장 효과적일 것이라는 주장도 제기되었다.¹⁴⁾ 그러나, 또 다른 연구결과에 의하면, 고령자들이 젊은 근로자들과 동일한 기술을 익힐 수는 있지만 고령자들은 보다 실습 지향적이고 일대일 지원이 제공되는 훈련과정이어야 혜택을 볼 수 있고 다른 이들에 비해 훈련 습득 속도도 느린 편이다. 특히, 컴퓨터관련 교육과정의 경우 고령자들이 컴퓨터에 덜 친숙한데다 습득 속도가 느리기 때문에 분리된 훈련프로그램이 더 적합하다고 보는 것이다.

WIA은 프로그램 참가자들이 직접 원하는 프로그램을 선택하게 하는 규정

13) WIA 관련 자세한 내용은 나영선(2004) 참조.

14) F.I.M. Craik and T.A. Salthouse, eds., *The Handbook of Aging and Cognition* (Mahwah, N.J.: Erlbaum Press, 2000). GAO(2003: 18)에서 재인용.

을 두어 고령근로자와 젊은 근로자간 상당한 통합을 이뤄냈다. JTPA 하에서는 지역마다 훈련공급자와 계약을 맺어 특정 집단(예를 들어 고령근로자들)을 위해 설계된 직업훈련프로그램을 운영할 수 있도록 한 반면, WIA는 일반적으로 이러한 계약을 금지하는 대신 개인이 어떤 훈련프로그램에 참가할지 선택하도록 장려한다. 현재 각 지역별로 훈련참가자들에게 영수증(voucher)을 지급하여 훈련기관 선택시 훈련비용으로 지급하도록 하였는데, 이 경우 개인이 원하는 프로그램을 취사선택할 수 있기 때문에 고령근로자라고 해서 제한을 받는 경우는 발생하지 않는다. 따라서 고령근로자와 젊은 근로자들을 위한 훈련과정이 분리되지 않고 함께 참여할 수 있는 통합시스템이 가능해졌다.

WIA 프로그램의 변화 중 고령근로자와 젊은 근로자간 통합을 가져온 또 다른 이유는 JTPA 고령자근로자 대상 별도보유예산(set aside)을 없앴기 때문이다. JTPA 하에서는 각 주가 고령근로자를 위한 기금을 일정 부분 보유할 것을 요구하였다. WIA는 주에 상당한 유연성을 부여하여 기금을 광범위한 목적으로 재량껏 활용할 수 있도록 허용했다. 주들 대부분은 고령근로자를 위한 활동기금을 별도로 배정하지 않고 고령자들을 정규 성인대상 프로그램 또는 미취업 근로자들을 위한 서비스에 포함시켜 원스톱(one stop) 센터 내에서 요구를 해결할 수 있도록 조치하였다. 그 결과 고령자들은 WIA를 통해 여전히 훈련기회를 제공받을 수 있었고, 젊은 근로자들이 받는 서비스를 동일하게 제공받을 수 있었다. 예를 들면, 매사추세츠에 있는 원스톱센터는 고령자들을 위한 별도의 프로그램을 마련하지 않고 모든 연령층이 동등하게 참가하는 프로그램(예. 구직활동 및 이력서 작성 워크숍)에 고령근로자들을 포함시켰다.

라. SCSEP 참가자 성공사례

SCSEP 참가자들은 연간 1000만 시간의 지역사회 서비스를 제공하고 있는데, 이는 모두를 위해 Win-Win 성과를 거두는 것이다. 즉, 서비스 시행기관은 서비스 확대에 따른 인력지원을 받고 프로그램 참가자들은 주요한 직업

기술을 익힐 수 있다. 이때 서비스 시행기관은 푸드뱅크, 도서관, 병원, 주간보호 프로그램, 정부기관 등 다양한 형태의 비영리 집단을 포함한다. 2004년 6월 현재 SCSEP는 21,838명을 대상으로 서비스를 제공했고 이는 전일제 및 파트타임 참여자 모두를 포함하는 것이다.

성공사례 1

딕 키피는 아이오와주 데모인에 있는 Home Depot 상점 직원으로 Home Depot과 AARP 재단간 고용파트너십 체결에 따라 처음으로 고용된 근로자 중 한 사람이다. 인사관리담당자 론 스티걸은 키피를 판매실적 초과달성을 이끌어낸 능력뿐만 아니라 동료들과 고객들에게 대하는 열성과 친절함을 두루 갖춘 “우리 가전판매부의 진정한 자산”이라고 치하했다. Home Depot은 AARP의 SCSEP 프로그램을 시행했고, 딕 키피는 가전제품수리 수요에 부합하는 기술과 경력을 갖춘 지원자들 50인 이상 중 한명이었다. 14년 경력의 Home Depot 데모인 점장 제니퍼 로세는 다양한 인력을 강조하는 것이 회사의 오랜 지침이자 목표였다고 하며, 데모인 지점은 이미 65세 이상의 고령 근로자를 두고 있고 모두 지식이나 신뢰성, 고객서비스 기술에 있어 매우 귀한 인력들이라고 자평한다. 로세는 Home Depot이 AARP의 프로그램과 연계해서 회사에 기대 이상의 성과를 부여했다고 하며, 고령근로자들의 경우 고객의 신뢰를 쉽게 얻어낼 수 있고 젊은 근로자들을 훈련시킬 수 있어 회사의 수익을 올리는데도 상당 부분 기여했다고 평가했다.

성공사례 2

뉴올리언즈 지역에서 간호사로 20년 이상 경력을 쌓아 온 조안 페레즈는 미국간호서비스협회에 소속으로서 SCSEP 프로그램을 활용해 신규간호보조사(Certified Nursing Assistants, CNA)를 고용하고 훈련시켜왔다. 페레즈의 경험에 따르면, SCSEP 프로그램을 통해 선발한 55세 이상 지원자들이

가장 신뢰감 있고 동기부여 수준이 높다고 한다. 고령자들은 항상 시간을 엄수하고 업무스케줄을 급작스럽게 변경시키는 경우가 거의 없으며, 환자의 고통을 더 잘 이해할 뿐만 아니라 업무에 있어서 보다 유연하고 긴급시 적극적으로 돕는 태도를 보인다. 몇 년 전 페레즈는 SCSEP 프로젝트 책임자와 함께 SCSEP 참여자들을 대상으로 CNA 훈련프로그램을 만들기 위한 기금마련 활동을 도운 적이 있다. SCSEP는 3개월 훈련기간동안 훈련생에게 보조금을 지급하며 주 인증시험을 통과한 사람들은 대부분 일자리가 보장되었는데 주로 사적인 업무나 가정건강지원 등에 관련된 것이었다. 이렇게 훈련과정을 마친 이들은 오랫동안 일자리가 없거나 관련분야의 경력이 없는 사람들이었지만, 페레즈는 “그들이 요구하는 것은 오직 일할 수 있는 공평한 기회를 부여받는 것일지 모른다”고 말했다.

성공사례 3

신시내티대학 의료센터의 현혈기증자들은 안내데스크의 리타 엘리스를 친구를 생각한다. 리타는 SCSEP의 직업훈련과정을 이수하기 위해 처음 흑스워드 혈액센터에 왔었다. 상사인 헬렌 윌리엄스는 리타가 외적으로 볼 때 프로답고 친절했지만 이전 직장에서 해직되고 1년 이상 쉬면서 노동시장에 재진입하는데 대한 초조함과 불안정감도 동시에 가지고 있었다고 회고했다. 윌리엄스는 리타가 안내데스크에서 현혈기증자들을 대하는데 적합한 성격을 가졌다고 판단했고 예상대로 단기간 내에 탁월한 업무성과를 보였다. 동 혈액센터는 SCSEP와 연계해서 지역사회 직업훈련거점으로 활용되고 있는데 리타같은 55세 이상의 다수 구직자들을 도와왔고 그들이 일자리를 찾을 때까지 필요한 기술과 업무능력을 익히도록 지원했다. 리타의 경우 훈련기간이 종료될 시점 그동안 그녀가 보여준 열성과 탁월한 업무성과, 고객관리 등을 인정받아 정직원으로 채용되었다.

제4절 시사점

일부 경제학자들에 의하면, 미국은 2030년경 심각한 노동인력 부족문제에 직면하게 될 것이라고 한다. 인구가 고령화되어감에 따라 고령근로자들이 이러한 부족분을 채워줄 중요한 인력들이 될 것이다. 고령근로자들은 노동시장에 재진입하기가 상당히 어렵고 대부분 연방정부의 고용 및 훈련프로그램에 의지하는 편이다. 정보기술이 발달함에 따라 고령근로자들이 노동시장에 계속 머무를 수 있도록 또는 재진입할 수 있도록 다양한 기술을 향상시킬 수 있는 훈련 프로그램도 요구되고 있다.

WIA는 고령근로자들이 젊은 근로자들과 함께 고용 및 훈련서비스를 받을 수 있도록 윈스톱 센터를 구축하였다. 이러한 통합적 시스템이 긍정적인 성과도 가져왔지만, 고령자 입장에서 볼 때 보다 밀도 있는 서비스(예컨대 고령자를 위한 특정한 목적의 직업훈련 또는 컴퓨터기술 등)를 제공받는데 한계를 가져온 것은 문제로 지적된다. 미래의 노동인력 부족문제를 해결하고 기업의 수요를 충족시키기 위해서는 고령근로자들이 일차적으로 요구하는 훈련프로그램을 충분히 제공해야 할 것이다.

제 3 장

독일 중고령층 직업능력개발 정책 및 프로그램 사례연구

제1절 독일의 중고령층 직업능력개발 실태

독일 역시 최근에 중고령층의 고용 환경은 바빠지고 있는 상태이다. 특히 기업의 인력구조 개선에 가장 먼저 대상이 되는 연령은 40~55세이다. 이들 연령에 있는 사람들의 장기실업자의 비율도 증가하고 있다. 직장을 잃은 중고령층에게는 궁극적으로는 더 이상 직업생활을 할 수 없다는 위험이 커지고 있다. 이와 동시에 전체 취업자 가운데 40세 이상의 근로자가 차지하는 비율도 증가하고 있지만, 실제로 취업하려는 과정에 있는 중고령 근로자의 불리하게 나이를 제한하는 추세이다.

그러나 이러한 추세는 기존의 사회보장 체계 전체를 흔들 수 있기 때문에, 그래서 독일은 이러한 연령구조의 변화에 대비하고 있다. 독일에서 성인의 평생교육(일반교양교육은 물론 직업교육 포함)은 우리와 달리 전국적으로 조직화되어 있는 폭스혹슐레(Volkshochschule)가 담당하고 있다. 폭스혹슐레에 주된 교육 대상자는 중고령이상의 노인들이 대다수를 차지하고 있다.

<표 III-1> 연령에 따른 폭스혹슬레 프로그램 참여 비율

(단위: %)

구분	18세 미만	18~24	25~34	35~49	50~64	65세 이상
정치/사회/환경	7.6	6.8	24.3	29.8	19.8	11.8
문화/예술	10.6	8	21.9	30.1	20.7	8.6
건강	4.5	6.6	23.6	34.4	22.9	8.0
어학	4.2	11.3	24.5	30.3	22.7	7
노동/직업	6.2	10.1	24.6	37.3	17.1	4.6
기초교육/학교졸업	24.8	39.1	19	13.2	3.1	0.7
총계	6.1	9.2	23.8	32.4	21.1	7.5

출처: Pehl, Klaus: Gehard Reitz: Volkshochschul-Statistik, 40. Folgen, Arbeitsjahr 2001, S. 34~37.
원자료 가공.

2001년 현재 폭스혹슬레에 등록하여 교육을 받은 사람의 실태를 보면, 50세 이상~ 65세 미만이 1,430,056명으로 전체 참여율의 21.1%를 차지하고 있고, 65세 이상은 506,105명으로 전체 참여율은 7.5%이며, 그 전년도에 대비하여 각각 0.7%가 증가하였다(http://www.die-bonn.de, 2004년 5월 6일). 이들 10명 중에 9명은 정규 교육훈련 프로그램에 참여하였고, 다만 1/10만이 중고령자 위해 개설된 프로그램에 참여한 것으로 나타났다(VHS, Statistische Mitteilung 2001). 폭스혹슬레에서 중고령자를 위해 제공되고 있는 계속교육은 다른 연령집단과 동일한 일반적인 성인교육의 일부로서 뿐 아니라, 동일한 연령대와 학습할 수 있는 목적집단의 활동으로서 이루어지고 있다. 연령에 따른 참여 비율을 보면, 35~49세는 32.4%이며, 25~34세는 21.1%이고, 중고령자라 볼 수 있는 50~64세는 21.1%, 65세 이상은 7.5%이다. 젊은 계층은 주로 노동/직업과 관련한 취업 프로그램에 주로 참여한 반면에, 50~64세 이상은 건강과 어학 및 문화예술 프로그램에 참여하여 여기문화교육에 대한 관심이 높았다. 대상별로 폭스혹슬레 프로그램에 참여하는 비율을 보면, 다음과 같다. 중고령자의 경우 어학 프로그램에 33%, 노동/직업 프로그램에 23.9%, 그리고 건강 프로그램에 22.8%, 또한 10.6%가 정치사회 프로그램에도 참여하여 상당한 관심을 가지고 있음을 알 수 있다.

<표 III-2> 프로그램에 대한 대상별 참여 비율

(단위: 명, %)

구분	고령자	문맹자	실업자	외국인	장애자	여성	기타	계
정치/사회/환경	1,584 (10.6)	37 (1.7)	86 (4.6)	245 (1.8)	485 (20.3)	2,403 (15.4)	2,798 (12.4)	7,638 (16.7%)
문화/예술	1,433 (9.6)	5 (0.2)	26 (1.4)	107 (0.8)	542 (22.7)	2,176 (14.0)	4,746 (21.1)	9,035 (9.7)
건강	3,401 (22.8)	3 (0.1)	25 (1.3)	94 (0.7)	584 (24.5)	6,488 (41.7)	5,138 (22.8)	15,733 (10.8)
어학	4,907 (33.0)	447 (20.9)	301 (16.2)	12,553 (94.5)	235 (9.9)	403 (2.6)	4,072 (18.1)	22,918 (14.0)
노동/직업	3,554 (23.9)	29 (1.4)	1,275 (68.7)	103 (0.8)	179 (7.5)	4,044 (26.0)	4,718 (20.9)	13,902 (13.6)
기초교육 /학교졸업	10 (0.1)	1,620 (75.7)	142 (7.7)	182 (1.4)	359 (15.1)	41 (0.3)	10,72 (4.8)	3,426 (13.6)
계	14,889 (100)	2,141 (100)	1,855 (100)	13,284 (100)	2,384 (100)	15,555 (100)	22,544 (100)	72,652 (100)

출처: Pehl, Klaus: Gehard Reitz: Volkshochschul-Statistik, 40. Folgen, Arbeitsjahr 2001, S. 38.

독일의 폭스혹슐레에서의 중고령자를 위한 계속교육은 퇴직준비교육의 의미로 제한하여 제공하지는 않고 있다. 다만, 계속교육의 교육 영역별로 구분하여 제공할 뿐이다. 퇴직 전에 있는 중고령자의 직업경력개발과 관련한 것은 기업 내에서 전적으로 이루어지고 있고, 퇴직 후, 혹은 실직 후에 재취업을 위한 계속교육은 노동이나 직업관련 프로그램에 참여 비율이 68.7% 정도로 상당히 높았으며, 부수적으로 어학은 16.2%를 나타내고 있다.

독일은 일반적으로 노동시장에 진입하기 어려운 대상 집단을 목표집단(Zielgruppen)이라고 칭한다. 이들은 대개 소외계층 혹은 문제 집단으로 분류하여 실업 대책에서 각별하게 재정적 지원과 직업훈련 방안을 마련하고 있다. 여기서 목표집단의 대상은 청소년, 노인, 외국인과 장애인 등이 속한다. 그래서 중고령 실업자도 목표집단의 범주에 들어가고 있다. 2003년 1월 현재 독일 전체 실업률은 11.1%이며, 총 실업자의 수는 4,623,084명이고, 이 중 구서독 지역은 2,898,061명으로 8.8%이고, 구동독 지역은 1,725,023명으

로 19.5%이다. 이 중에 55세 이상의 중고령 실업자는 607,751명이며, 실업률은 5.5%이다. 다른 연령 계층보다는 낮은 편이다.

제2절 독일의 중고령층 직업능력개발을 위한 지원 체제

1. 중고령 실업자에 대한 지원

독일에서 중고령 실업자에 대한 법적 지원은 사회법Ⅲ(SozialgesetzbuchⅢ)에 명시되어 있다. 이에 따라 독일의 재취업을 원하는 실업자에 대한 실업관련 대책은 기본적으로 고용정책사업과 고용창출, 고용유지사업, 실업자 지원이라는 세 가지 정책을 병행하여 실시하고 있다(Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 1998). 이의 구체적인 대책을 알아보면 다음과 같다.

첫째, 고용유지 및 고용창출 사업의 일환으로 중고령자를 위한 “소득보전제도”¹⁵⁾와 “점진적 퇴직제도”¹⁶⁾를 도입하여 고용안정을 기하고 있다. 연방고

15) 중고령 실업자의 경우 재취업의 기회는 나이에 반비례하는 것이 일반적인 현상이다. 이러한 문제에 대처하여 독일은 고용촉진법(Arbeitsförderungs-gesetz) 제421조의 규정에 기초하여 고령 실업자 소득보전제도(Entgelt-sicherung)를 도입하고 있음. 이 소득보전제도는 중고령 실업자의 재취업을 지원하기 위한 것으로 적용대상은 50세 이상이 실업자나 실업의 위험에 직면해 있는 근로자로서 적어도 180일 이상 동안의 실업급여 수급자격을 가지고 있어야 함. 이러한 요건을 충족하는 사람들이 종래의 직장보다 상대적으로 열등한 일자리를 갖게 될 경우 임금소득의 차액분을 기준으로 그 절반의 지원금과 종전 임금의 90% 및 현재 임금의 차액분에 대한 연금 보조금이 제공됨. 다만 이 지원금은 개인별로 정해진 실업급여 수급기간 동안 주어짐. 중고령 실업자의 재취업 촉진을 위해 기업에게도 별도의 지원이 되고 있음. 기업이 여기에 해당하는 사람을 채용하게 될 경우 당사자에 대한 실업보험료가 일정기간 동안 면제될 수 있도록 하고 있음. 또한 특별히 재취업이 힘든 중고령 실업자를 채용을 한 경우 해당 기업은 당사자 임금을 기준으로 그 임금의 절반을 2년 간 보조금으로 지급하고 있음.

16) 점진적 퇴직제도는 중고령 근로자들을 대상으로 그들의 작업시간을 단계적으로 줄여주고, 이로 인한 소득의 상실부분에 대해서는 사회보장제도에서 별도의 보충소득을 제공하는 제도임. 이러한 점진적 퇴직제도는 신체적 노화에 따른 작업부담을 경감해 주고, 동시에 별도의 보충소득을 제공함으로써 고령자의 장기근로를 유도하는 중요한 유인수단이 될 수 있다. 기존의 퇴직제도는 근로 또는 퇴직이 일정한 시점을 기준으로 하여 이루어지게 되는 반면, 점진적 퇴직제도의 경우 일정한 기간 동안 근로와 퇴직이 병행하여 나타나게 되는 특성을 가지고 있음. 독일은 중고령자들의 점진적 퇴직을 지원하기 위하여 두 가지의 제도를 운영하고 있음. 이는 그 운영주체에 따라 연방고용청 책임의 점진적 퇴직제도와 공적연금제도 책임의 점진적 퇴직제도임.

용공단은 근로시간 단축수당 지급제도(Kurzarbeitergeld)나 건설업분야에 대한 항시고용촉진책 등을 실시하고 있다. 즉, 산업체가 중고령 근로자를 해고하는 대신에 근로시간을 단축하여 고용을 유지할 경우 근로시간 단축에 따른 근로자의 소득감소분을 정부가 수당으로 지급한다. 이는 전체 종업원의 1/3 이상이 4주 이상 단축근로를 하는 기업의 근로자로서 단축시간이 정상근로시간의 10% 이상인 경우에 지급된다. 또한 연방고용공단은 임금보조, 고령자 조기퇴직제도 등에 의한 고용확대 사업을 실시하여 청소년근로자 혹은 노동시장 진입이 어려운 실업자 중 일정 요건¹⁷⁾을 충족하는 자를 고용하는 사업자에게 임금지급액의 일정비율을 보조한다. 우리의 명예퇴직자와 유사한 고령근로자에 대한 조기퇴직정책¹⁸⁾을 실시하여 청소년 근로자와 실업자에게 고용기회를 확대하고 있다.

둘째, 독일은 모든 실업자에게 실업수당을 준다. 실업보험제도는 연방고용안정공단(Bundesanstalt für Arbeit)의 주관 하에 운영하고 있으며, 실업보험은 실업수당(Arbeitslosengeld)과 실업 부조(Arbeitslosenhilfe) 등으로 구성되어 있다. 현재 실업수당은 실직 전 3년 동안 최소 12개월 간 주당 18시간 이상 취업하여 보험료를 납부한 실적이 있는 실업자에게 실직 전 임금의 68%(독신자는 63%)를 실직과 동시 연령 및 피고용기간에 따라 78~832일 동안 지급하게 된다. 이러한 실업보험기금의 재원은 주로 사용자와 근로자에 대한 보험료(근로자 임금총액의 6.5%이며 사용자와 근로자가 각각 절반씩 부담)와 연방정부 및 산업재해보상보험기관 등으로부터의 보조금으로 조성된다. 실업수당을 받을 자격이 없거나 실업수당 지급기간이 만료된 실직자들에게는 소득이나 자산을 심사한 후 실직 전 임금의 57%를 정부가 실업부조로 지급한다(Arbeitsförderungsgesetz).

17) 해당요건으로는 실업수당이나 실업부조를 최저 12개월에서 최대 18개월까지 지급 받은 경우, 실업부조 지급요건을 충족시키는 경우, 지난 6개월 동안 실업상태에 있는 경우 등임.

18) 55세 이상의 고령근로자가 종전 임금의 70% 이상을 받는 시간제 근로자로 전환할 경우 정부가 이들 임금 가운데 20%를 지원하는 고령자 파트타임근로제도를 시행하고 있음.

<표 III-3> 독일의 실업대책 관련 공공지출액 추이

(경상 GDP 대비: %)

구분	1999	2000	2001	2002
소극적 실업대책	2.13	1.88	1.94	2.12
실업급여	2.12	1.88	1.92	2.10
조기퇴직수당	0.01	0.01	0.02	0.02
적극적 실업대책	1.32	1.25	1.19	1.19
취업알선서비스	0.23	0.23	0.23	0.23
직업훈련	0.35	0.34	0.34	0.32
청소년대책	0.07	0.07	0.80	0.10
고용안정보조	0.40	0.31	0.25	0.22
장애자 지원 대책	0.27	0.27	0.29	0.30
합계	3.45	3.13	3.13	3.31

자료: OECD(2004), *Employment Outlook*,

소극적 실업대책과 관련하여 1996년에서 1999년까지를 보면, 1996년에 공공지출액은 실업수당 등에 890억 마르크(경상 GDP 대비 2.34%)로서 G-7 국가 중에 가장 높은 수준이다. 미국이나 영국에 비하여 두 배정도로 실업급여나 조기퇴직자 수당을 지급하고 있다. 그러나 이와 같은 사회보장의 일환으로 잘되어 있는 실업보험제도로 인해 독일의 실업자들은 적극적인 구직활동을 소홀히 하고 있으며, 더불어 실업대책 관련 공공지출의 증가로 재정에도 큰 부담이 되고 있다.

셋째, 고용 안정의 일환으로 연방고용안정공단은 각종 보조금을 지급하여 개별 근로자의 직업훈련을 촉진시키도록 되어 있다. 이를 위해 사업자가 실업자를 신규로 채용하여 직업훈련을 실시하는 경우 신입사원훈련보조금을 지급하며, 직업훈련을 받고 있는 소외계층이나 저소득 계층 출신의 직업훈련생에게는 직업훈련수당을, 기능향상훈련 혹은 재훈련 프로그램에 참여하고 있는 재직근로자에게는 생계보조비를 지급한다.

넷째, 연방고용공단은 실직자 혹은 실업이 예상되는 중고령 근로자의 구직을 돕기 위해 다양한 유인책을 쓰고 있다. 이를 살펴보면, 구직 활동시 6개월 동안 200마르크까지 보조금을 지원하며, 이에 수반하는 교통비 및 숙박비를 대어 또는 보조한다.

2. 중고령 실업자의 재취업 촉진을 위한 직업능력개발 정책 방안

최근 독일의 노동시장 정책은 취약계층, 특히 미숙련자와 중고령 장기실업자의 취업촉진에 초점을 맞추고 법개정을 하고 있다. 취약계층을 위한 개별적인 방안들을 살펴보면, 다음과 같다.

첫째, 고용창출방안의 일환으로 실행규정과 지원 받을 수 있는 전제조건을 완화할 수 있다. 고용창출방안의 적용을 용이하게 위해 이 업무를 실행하고 있는 주체인 자치단체 혹은 근로촉진단체 등이 독자적인 판단에 의해 실행할 수 있도록 하였다. 더불어 사회교육적인 도움이 요구되는 조치들이나 혹은 노년층과 중증장애인들을 위한 조치들이 있다. 이러한 규정이 산업체에 대해서 위임의 우위를 보완하는 것이다. 또한 고용창출방안의 혜택을 받을 수 있는 전제조건을 완화이다. 장차 고용창출방안에서 혜택을 받을 수 있는 실직기간을 지난 12개월에서 6월로 단축하여 장기실업자와 더불어 많은 근로자가 혜택을 받을 수 있도록 강화되어야 한다. 지금까지는 단지 12개월 이상 장기실업자에게만 혜택이 주어졌다.

둘째, 취약계층을 위한 구조적 적응방안들로 ‘적용영역의 확대’, ‘구동독지역 산업체의 구조적 적응조치에서 개선된 목표집단중심의 촉진정책’, ‘노년 근로자에 대한 촉진책’, ‘실업장려금의 심한 연동제 폐지’, ‘근로자에게 불리한 공제규정의 삭제’ 등이다.

셋째, 실업기금의 혜택을 받기 전에 생존을 위한 보조이다. 바로 실직상태에 빠져 실직기금을 확정 받기 전에는 임시 예산을 보조하여 집행할 수 있도록 하였다. 이전에는 실직 위협을 받고 있는 사람들을 위한 임시예산 보조는 실직기금이 실직된 날까지만 되도록 되어 있다.

넷째, 직업훈련 방안들로 ‘유럽연합 안에서의 촉진책’, ‘단기고용상태에서의 촉진책의 배제’이다. 장차 각 노동사무소들은 실직자의 적응을 쉽게 하기 위해 유럽연합 안에서 공통적인 조치를 취한다. 이러한 조치를 위해 유럽연합 위원회의 재정적인 참여가 전제가 되고 있다. 또한 기업체에서 행하는 직업훈련 촉진을 위한 지원은 고용 전 동일한 고용주에게서의 직업훈련 지원은

하지 못하도록 되어 있다.

다섯째, 근로자를 위한 지원으로 '실업약관의 연장', '실직기금신청자를 위한 연장'이다. 기본적으로 직장 적응능력이나 요구되는 기본적 지식의 부족으로 장기실업에 빠질 우려가 있는 근로자의 지원을 하도록 되어 있으며, 이러한 지원책은 2002년 말까지 연장하였다. 또한 실업기금을 신청하는 사람들에게 근로자지원을 할 수 있는 하는 지원책 역시 2002년 말까지 연장하였다.

여섯째, 나이 많은 근로자를 위한 적응지원책으로 요구되는 지원 조건의 완화이다. 나이 많은 근로자와 장기실업자들은 곧 바로 노동시장의 목표집단이다. 그래서 장기실업자로 인정 받을 수 있는 시간을 12개월에서 6개월로 단축하는 촉진책이다. 독일 정부는 위와 같은 장기실업자에 대한 지원 정책을 통하여 사회법Ⅲ에 정한 기본적인 실업정책과 더불어 유연성을 가지고 대처하고 있다.

여섯째, 1999년 12월 이래 유럽위원회와의 요청으로 독일 정부는 프로파일링(Profiling) 프로젝트를 통하여 장기실업예방을 예방하고 있다. 프로파일링 프로젝트는 두 가지 목적 하에 실시하고 있다. 그 하나는 장기실업의 위험에 빠질 우려가 있는 직업 집단이나 개인을 조기에 발견하는 데 있으며, 다른 하나는 이들을 제3자의 개입을 통해 장기실업의 위험으로부터 벗어나 조기에 직업 적응을 할 수 있도록 도와주는 것이다.

3. 중고령자 직업능력개발과 일자리 창출을 위한 아젠다 2010

독일의 평균 실업지속기간은 다른 유럽 국가들, 영국, 네덜란드, 오스트리아 등에 비해 긴 편이며, 또한, 노동시장의 역동성과 직업 소개의 복잡성 등으로 이에 병행하는 실업급여 및 사회보장급여 시스템은 고비용 대책이 중심이 되어 있다. 이러한 문제점을 해결하고 노동시장 현대화를 위해 다양한 법률을 제정하고 제도적 개혁을 추진하였다.

가. 일자리 창출을 위한 하르츠법(Hartz Gesetze)¹⁹⁾

하르츠법은 네 개의 개별 법으로 그 내용을 살펴보면, 다음과 같다.

첫째, 제1하르츠법(Hartz I)은 노동시장의 현대화된 서비스에 관한 것으로 신규 고용 기회 확대와 새로운 일자리 창출을 위해 만들어졌다. 인력알선 대행사(Personal Service Agentur)에서는 실직자를 임시직으로 일하도록 하여 이차노동시장으로 연결될 수 있는 다리를 제공하였고, 정규직 외의 비정규직인 임시직·파견직 고용이 자유화되었다. 하지만, 임시직을 위한 공정임금이 보장된다. 이와 더불어 직업소개과정이 신속하고 효율적으로 추진하기 위해“조기구직활동(해고 통지를 받는 즉시 연방고용청을 방문할 의무를 말함)이다. 이 법을 통해 고령자 취업 또한 확대하고 있다.

둘째, 제2하르츠법(Hartz II)은 사회보험지급과 미니잡(Mini Job)에 대한 과세, 개인자영업 창업(Ich-AG)을 위한 경제적 지원, 고용센터(Job Center) 설립에 관한 내용을 다루고 있다.

셋째, 제3하르츠법(Hartz III)은 현대적인 구직지원 서비스를 강화하기 위해 기존의 연방고용청(Bundesanstalt für Arbeit)의 명칭을 “Bundesagentur für Arbeit”로 개칭하였다. 이를 위한 조직 개혁과 함께 실업보험 지급 및 재원 조달에 관한 법률의 간소화도 추진하였다. 이렇게 하여 더욱 많은 직원들이 직업소개 업무에 집중할 수 있도록 하였다.

넷째, 제4하르츠법(Hartz IV)은 노동시장의 현대적 서비스의 지원이 필요한 구직자를 위해 2005년 1월 1일부터 실업부조와 사회부조를 통합한 기본적인 수입에 해당하는 실업급여 II(Arbeitslosengeld II)를 지급한다. 이와 같은 새로운 급여시스템은 연방고용청과 각 지역 당국이 공동 책임 하에 관리하며, 구직자 관리와 급여지급의 통합과 관련하여 각 잡센터와 긴밀하게 협력하여 추진한다.

19) 하르츠법(Hartz Gesetz)은 연방정부에 의해 설립된 노동시장 서비스에 관한 전문가 위원회(Hartz Kommission)에서 2002년 8월 제출된 보고서에 의거하여 실업을 줄이고 연방고용서비스를 개편하고자 하는 의도에서 만들어진 법안이다.

제3절 독일의 중고령 근로자 직업능력개발 모델 사례

독일은 근로자의 고용안정의 일환으로 평생계속교육 시스템을 구축하고 있다. 특히 이러한 고용안정의 효과를 극대화하기 위해 생애주기, 성별 그리고 기타의 특성별 구분에 따라 다양한 직업교육을 제공하고 있다. 독일 역시 인구구조의 변화를 직업계속교육에 대한 도전으로 인식하고 있다. 지난 1980년대는 직업계속교육의 특정 목표집단으로 나이든 사람들에 대한 계속교육의 기회를 제공하는 것이 가장 큰 관심이었다면(C. Alt; Ina Dinter, 1993), 1990년대 초반의 관심은 인구구조의 변화가 중·고령 직업인의 잠재능력에 대한 가치평가나 그들의 능력개발의 가능성과 관련하여 어떠한 의미가 있는지의 문제를 “일과 기술(Arbeit und Technik)”에 대한 연구와 진보프로그램의 범주에서 주로 다루었다(D. Lennart, 1996).

독일 연방직업교육연구소(Bundesinstitut für Berufsbildung)에 의해 다양한 실험적인 모델의 시도 속에서 중고령자를 위한 모델과 운영 방안들이 개발되었고, 이들 목표집단이 새로운 기술공학의 변화와 혁신에 적응할 수 있는지에 대해서 실험하였다. 1990년 중반에 들어와 논의 중심은 단지 중고령 목표집단에만 관심을 두고 있는 것이 아니라, 나이든 경영진에 대한 문제에도 관심을 두었다.

1. 중고령 근로자를 직업능력개발 시범 모델

중고령 근로자들이 계속교육에 참여 비율이 낮은 것은 일반적으로 다양한 원인에 있는 것이 사실이다. 그 하나가 계속교육에 참여한다는 것이 고용인들에게 그들의 안정적인 직업상과 미소하게 연결되었다는 점이다. 다른 하나는 기업내 인사문제나 계속교육이 대개 젊은이들을 중심(독일에서 이들 연령에 해당하는 한계 나이는 35세 정도로 보고 있음)으로 이루어졌다는 점이다. 이러한 관점 아래에 근로자나 기업의 행동은 빠른 경제적·기술공학적 변화

의 상황에서 인구구조의 추이가 함께 작용하여 부정적인 영향을 나타나고 있다. 결국 이는 중고령자를 위한 계속교육 참여의 미흡으로 나타나게 되며, 중고령자의 학습 행동은 젊은이들과는 차이가 난다는 점이다. 이 경우 중고령자에게는 경험과 지식을 연결할 수 있는 학습이 중요하다. 독일연방직업교육연구소(BiBB)는 이러한 중고령자의 경험과 지식에 기초하여 학습자 중심의 최신의 교수학습방법과 현장중심의 능력개발과 연계하여 다음과 같은 모델을 개발하여 운용하고 있다.

첫째, 근로자의 자기주도적 문제 해결 학습 모델“페질리(FESILI: Forschungs- und Entwicklungsproject Lernen von ArbeitnehmerInnen in der zweiten Lebenshälfte durch selbstgesteuertes individualisiertes Lösen komplexer arbeitsplatzbezogener Problemstellungen mittels EDV-Software)”이다. 이 모델은 컴퓨터를 가지고 일을 해야 하는 중고령 근로자를 위한 것으로 교수 자료들, 즉 주 교재, 부수적 지원 자료, 연습 정보 자료 등이 개발되었다. 또한 이 모델은 브레멘 대학교(Universität Bremen)에 의해 주도적으로 실험 적용하고 있다.

둘째, “경험지원학습(Erfahrungsgestütztes Lernen)”모델로 CNC 기계를 배우려는 중고령 근로자의 향상훈련 방안이다. 이 모델의 핵심은 학습과정에서 새로운 경험들을 상호 연결하는 것으로 직업훈련교사와 참여자간의 의사소통이 중요한 기능을 담당하게 된다. 이와 동시에 이전에 그들이 갖고 있던 부정적인 경험이나 교수과정에 대한 불안감을 해소할 수 있도록 하고 있다. 이 모델은 운터베저(Unterweser)에 있는 경제교육센터(Bildungszentrum der Wirtschaft)에 의해 실험 적용이 되고 있다. 또한 이 모델은 헤센 경제교육작업장(Bildungswerk der Hessischen Wirtschaft)에 의해 시험 적용되고 있다.

셋째, 중고령 근로자를 위한 컴퓨터 그래픽 디자인 계속교육인 “테카(Entwicklung und Evaluation von computergestützten Unterrichtsmodell für die CDA-Weiterbildung von älteren Arbeitnehmern und Arbeitnehmern)”은 기계제도분야에 종사하는 중고령 근로자에게 자기

주도적인 향상훈련을 위한 교수·방법론적인 발전 방안이다. 특수한 학습 모듈을 통한 개별적 학습과정을 지원하는 것이 이 모델의 강점이다. 이 모델 역시 브레멘 대학교가 주도적으로 시범 적용하고 있다.

넷째, “코코스(KOKOS: Kontinuierliche und kooperative Selbstqualifizierung der Ausbilder in industriellen Berufsausbildung)” 모델로 금속과 전자 직종분야에서의 직종 재분류로 인한 직업훈련교사들에 요구되는 것을 제공하는 향상훈련이다. 이 향상훈련은 주 1회 소위 팀 컴퍼런스에 참여하여 이루어지고 있다. 여기에서 직업훈련의 계획과 조직 운영에 대한 것은 물론 최신의 직업훈련 교수방법에 대한 계속교육 주제도 다루고 있다. 또한 참여하는 직업훈련교사는 하나의 팀을 형성하고 있으며, 다면적 기능을 하게 된다. 직업훈련교사의 다면적 기능이라는 것은 일년에 한 주간씩 세 번 하게 되는 세미나에 참여하여 최신의 정보를 습득하고, 배운 지식을 팀에 돌아가 다시금 전수시킨다. 최종적으로 팀과 관련하여 개별적 혹은 내용적인 측면에서 팀 세미나에 기여하도록 되어 있다. 이 모델의 실험 적용은 브레멘에 있는 클뢰크너 철강회사(Klößner Stahl GmbH)에서 시도되고 있다.

이러한 중고령 근로자의 퇴직 연장과 이·진직을 돕기 위한 모델 방안에서 차별화된 관점에서 “경험(Erfahrung)” 개념이 강조되어야 한다는 점이다. 경험이라는 그 자체가 기업내의 환경변화에 긍정적인 요소로 작용하는 것만은 아니다. 이전의 학교나 직업훈련과정 그리고 종래의 직업생활에서 습득한 중고령 근로자들의 부정적인 경험들 역시 드러나게 된다는 점이다. 실제로 이들은 새로운 변화에 대한 두려움을 갖고 있는 것과 더불어 기업내의 직업과 관련한 계속교육은 젊은이들 중심으로 되어 있어 직업생활에서 일반적으로 중고령 근로자들의 생애 전반과 관련한 능력이나 지식의 확대에 대해서는 배울 수 있는 기회가 적다는 점을 간과해서는 안 된다는 점이다. 또한 이들을 위해 제공되는 직업과 관련한 계속교육은 많은 경우 기업의 인력구조 개선을 위해 논의될 때, 인원 감축을 위한 선별 수단으로 활용하기 때문에, 중고령 근로자들은 일자리를 잃지 않기 위해 참여하게 된다는 점이다. 즉, 중고령 근로자들의 학습능력이나 학습성가에 이전의 부정적 경험과 그들이 현재 직

면하고 있는 생존 경쟁에서 살아 남을 수 있는가에 대한 의문이 함께 작용한다는 점이다. 따라서 중고령 근로자가 참여하는 계속교육에서 실제로 그들이 할 수 있는 점이 무엇이며, 어떠한 강점과 약점을 가지고 있는 것에 대한 의문들이 계속교육의 효과성을 좌우하며, 또한 이러한 점들로 인해 중고령 근로자들이 성공적인 계속교육에 따라 그들의 일자리를 유지하거나 조기에 그만두어야만 한다는 인상을 받게 되면, 불안한 요소로 작용한다는 점이다. 그래서 중고령자의 경험에 대한 것을 계속교육에서 사전에 심도가 있게 다루어져야만 한다는 점이다.

2. 중고령 근로자의 실업 예방 모델

경제적 위기와 더불어 많은 산업체가 도산하고, 문을 닫게 되고 있는 실정이다. 또한 그곳에 종사하고 있는 당사자들은 가능하면 직업과 관련하여 이전에 배운 지식과 경험을 투입할 수 있는 직장을 얻기를 바라지만, 그 기회는 크지 않다. 그래서 독일의 경우 많은 기업체들은 오래 세월 그들의 업체에서 종사한 근로자의 미래를 위해 책임감을 갖고, 조직상으로는 재정적으로 지원을 하고 있다. 이 경우 대부분 개인별 혹은 집단별로 행해지는 직업계속교육과 관련한 지원이다. 이를 위해 기업체는 개별 근로자의 자질과 능력, 연령구조 등과 관련하여 사전에 분석을 철저히 한 후 이들을 위한 추진 계획을 세워 실행하고 있다. 또한 개별 근로자를 위한 상담을 통해 개별 자질 관련 이력(Profile)을 작성하고, 미래 자신들의 직업전망에 대한 확실한 계획을 세우도록 하고 있다. 다양하게 제공하는 계속교육은 중고령 근로자에게 직업관련 새로운 자질을 향상하는 것은 물론 이전의 자질을 심화할 수 있으며, 다른 사람들과 함께 새로운 직장을 얻을 수 있는 대안을 모색할 수 있다. 이 모델 방안은 “집단아웃플레이스먼트(Groupenoutplacement)”라고 지칭하고 있으며, 최근 이 모델은 사회기업상담 단체(Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung)에 의해 개발되어 독일 베를린에 소재하고 다수의 기업들이 운용 중이다. 중고령 근로자의 계속교육이 성공을 거둘 수 있기 위

해서 일차적으로 교육훈련의 내용이 지역의 노동시장과 일치해야 하며, 또한 중고령 근로자의 학습요구에 상응해야 실업을 미연에 방지하는 데 기여할 수 있다. 그리고 “산업체에 종사하는 중고령 근로자의 자질향상 방안(Entwicklung und Erprobung von Qualifizierungskonzepten für ltere Arbeitnehmer aus der Industrie)” 모델이 기업체에서 실업을 완화하기 위한 모델로 개발되었다.

이 모델은 성인들이 갖고 있는 풍부한 현장 경험과 조직구조에 대한 지식, 신뢰성, 책임의식, 생애 경험 등을 고려한 교수법을 채택하고 있다. 교육기간동안 이론과 실습의 연계와 기업 실습단계는 중고령 근로자의 요구에 준하도록 하고 있고, 지역의 노동관서와 함께 과정을 이수한 사람들의 취업을 중개하고 있다. 이 모델은 바이런주 고용주 협회의 교육훈련센터가 주관되어 시하고 있다. 독일 바이런주(Bayern) 기업인 단체 산하 직업계속교육센터의 교육연구 분과는 연방직업교육연구소(BIBB)에 의해 개발된 “산업체에 종사하는 중고령 근로자의 자질향상 방안(Entwicklung und Erprobung von Qualifizierungskonzepten für ltere Arbeitnehmer aus der Industrie)”의 모델을 실험 적용하고 있다. 이를 위해 연방교육문교성이 재정적인 지원하고 있으며, 1993년 8월부터 지금까지 지속되고 있다. 이 실험 모델 시도는 중고령 근로자에게 직업생활에서 조기에 퇴직하는 것을 방지하는 교육훈련을 제공할 목적에서 추진되고 있다. 즉, 기업내의 교육훈련과정은 목표집단의 능력개발을 활성화시키고, 중고령 근로자의 직업적 경험들을 기업에게는 가능한 오랫동안 유지할 수 있도록 기여하는 데 있다. 또한 특히 중고령 실업자를 위해 마련된 고용촉진 방안들이 장기실업자가 되는 것을 피할 수 있도록 하는 데 있다.

3. 중고령 근로자 자질 향상 모델

“산업체에 종사하는 중고령 근로자의 자질향상 방안(Entwicklung und Erprobung von Qualifizierungskonzepten für ltere Arbeitnehmer aus

der Industrie)” 모델은 목표집단으로 분류되고 있는 실직자뿐만 아니라, 현직에 있는 중고령 근로자를 위해 다음과 같은 교수과정으로 개발되었다. ① 일자리를 위협받고 있는 중고령 근로자를 위한 256시간의 교수과정(주제: 계량, 전문계산, 전문제도, 작업도구지식, 선반 응용기술, 제강기술, 밀링머신, 제어기술, 수력학과 기체역학, 기초 CNC 등)과 중고령 판매인을 위한 160시간 정도의 컴퓨터정보기술(EDV-Lehrgang)이다. ② 중소 산업체에 근무하였던 중고령 실업자를 위한 6개월 과정이다. 이 모든 방안들은 공통적으로 성인에 적합한 교수법을 채택하고 있다. 오랜 직업생활을 경험한 사람들에게는 그들이 갖고 있는 풍부한 경험 지식을 가르치는 교수자가 알고 있고, 다음과 같이 연결하여 가르치게 되면, 좋은 학습 성과를 거둘 수 있다. ① 제공된 과정은 다양한 직업 경험들을 보완해야 한다. ② 경험을 축적할 수 있는 학습, 실제 상황과 관련된 학습, 과제관련 학습은 전문적인 이론들을 접촉할 수 있는 기회를 제공해야 한다. ③ 시각적으로 제공되는 학습들은 실습자의 학습 습관을 고려해야 한다는 점이다. ④ 언어적으로 표현은 정신적으로 물적 관계에 대해 논할 수 있는 보조수단으로 활용해야 한다. ⑤ 집단에서의 학습은 최근의 기업체 협력 형태에 도움을 주어야 한다. 이와 더불어 실업이 된 근로자를 위한 교수과정의 구조 원칙으로 첫째 비교적 짧은 교육기간이어야 한다.

중고령 실업자를 위한 향상교육은 대략 7개월에서 9개월 정도까지가 적당하며, 가능한 단시일 내 재취업할 수 있도록 그들이 원하는 것을 충분히 반영할 수 있도록 해야 한다는 점이다. 둘째, 직업과 관련된 정보에 대한 충분히 제공해야 한다. 직업과 관련한 정보들, 즉 직업 지식 정보, 구직훈련, 지역의 노동시장 상황에 대한 정보 등을 교육 단계에서 알려주어야 한다는 점이다. 셋째, 최신의 기술공학을 고려한 이론적인 기본지식을 전달하여야 한다. 이 모델에서 전문적인 자질 향상을 위한 교육의 목표는 전문적인 계량, 전문계산, 전문제도, 작업도구지식, 선반 응용기술, 제강기술, 밀링머신, 제어기술, 수력학과 기체역학, 기초 CNC 등의 분야에서 기본지식을 가르쳐야 한다. 넷째, 기업체에서 실습 단계에서는 이론과 실천을 잘 연계해야 한다.

그래서 이론교육 단계와 실습 단계를 상호 연계하여 변화를 주어야 한다는 점이다. 이를 위해 기업내에서 실습하는 동안 교수과목을 담당하는 강사에 의해 이론적인 것을 돌보아 주는 것은 실제 근로환경에서의 학습을 지원할 수 있으며, 또한 기업내 직업훈련교사의 업무를 덜어줄 수 있다. 이처럼 구체적인 행위와 관련하여 이루어진다는 것은 모든 측면에서 학습의 성과를 투명하게 할 수 있다. 다섯째, 중고령 근로자를 위한 구체적 방안들은 지역의 노동시장과 긴밀하게 연계되어야 한다는 점이다. 지역에서의 노동시장에 의사결정의 위치에 있는 사람들에게 문제인식과 이와 관련한 행위를 준비할 수 있도록 영향을 줄 수 있는 방안들은 교수과정준비의 중요한 부분이다. 이와 관련한 노동시장분석은 향상훈련이 일상화되어 있는 산업체와의 밀접한 관계를 유지할 수 있다.

또한 실험 모델은 교수과정 중에 중고령자들의 특성을 반영하도록 되어 있다. 중고령 실업자를 위한 방안에서는 과정이 시작되기 전에 설문조사를 하며, 이러한 설문조사의 결과는 지역의 필요 노동력을 파악하는 데 도움이 되며, 직업 기회를 구체화할 수 있고, 또한 개별적으로 필요한 자질 향상에 따라서 교수과정을 노동시장과 근접하게 맞출 수 있다. 특히 적합한 실습 장소를 제공하는 산업체들은 찾는 데도 도움이 된다. 설문조사지의 발송과 관련하여 선별된 기업체와 대화 상담을 한다. 이 경우에 지역 산업체 단체의 향상훈련센터는 그들의 전 조직을 활용하여 지역의 모든 산업체와 접촉할 수 있도록 해야 한다. 본 실험 모델은 유럽사회기금(Europäische Sozialfond)에 의해 지원되고 있다.

제4절 시사점

독일의 중고령자를 위한 계속교육의 가장 큰 특징은 고령사회에 적극적으로 대응하기 위한 노인인력의 직업계속교육을 실시하고 있다는 점이다. 교

육·문화를 담당하는 연방교육연구부(Bundesministerium für Bildung und Forschung), 연방가족·노인·여성·청소년부(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend), 연방경제노동부(Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit) 등과 같은 관련부처가 연계되어 중고령자를 위한 계속교육과 복지, 중고령자를 위한 노동시장에 관심을 두고 정책을 개발하여 추진하고 있다. 이는 고령사회에서 중고령자나 노인의 계속교육이 사회보장부담을 경감하고자 하는 전체적인 교육·복지 정책의 일환으로 이루어지고 있기 때문이다. 즉, 독일에서의 중고령자를 위한 계속교육은 중고령자가 자신의 자족능력을 높이도록 원조함으로써 사회적 차원에서 젊은 세대의 경제적 부담을 경감시키는 것을 목적으로 하고 있다. 이러한 맥락에서 보면, 사회적인 차원에서 중고령자를 위한 계속교육의 중요성에 대한 사회적 합의가 이루어지고 정책 이념으로 제시되어 정부 부처간의 원활한 협조가 가능한 토대가 되고 있다. 고령화 사회에 진입하고 있는 우리나라도 장기적 측면에서 볼 때, 중고령자나 노인 각 개인의 자조·자립능력의 양성을 통해 사회보장 및 복지 수요를 완화할 수 있는 전략이라 볼 수 있다. 독일의 중고령자를 위한 계속교육과 실업자를 위한 사회복지 정책 및 계속교육 사례에서 나타난 시사점을 보면, 다음과 같다.

첫째, 중고령자를 위한 계속교육에 대한 중요성에 인식이 공유되고 있기에, 관련 정부 부처별 전문성이 있는 정책 개발에 적극적이다. 연방교육연구부는 노인기의 장기화에 따른 여가시간의 활용 문제와 자조적·활동적인 노후의 삶의 방식을 향유할 수 있도록 하는 방안으로 전국적으로 체계화된 폭스훅슐레(Volkshochschule)에서 중고령자나 노인을 위한 프로그램을 확대와 참여 대상자에 지원과 계속교육 차원에서 대학에서 연장자를 위한 교육 개방 등을 적극 지원하고 있다. 연방경제노동부는 노동 인구의 고령화라는 문제에 초점을 두고, 중고령 근로자의 전문성과 능력이 변화하는 노동시장에 통용될 수 있도록 하는 직업능력향상 강화에 역점을 두고 지원하고 있다.

둘째, 독일은 중고령 실업자에 대한 지원의 기본 대책으로 고용정책사업, 고용창출, 고용유지사업, 실업자 지원 차원에서 이루어지고 있다는 점이다.

특히 고용유지 및 고용창출의 일환으로 산업체가 중고령 근로자를 해고하는 대신 '소득보전제도'와 '점진적 퇴직제도'를 도입하여 중고령 근로자의 근로시간을 단축하여 고용을 유지할 경우 근로시간 단축에 따른 근로자의 소득 감소분을 정부가 수당으로 지급하고 있다. 아직 우리나라는 이와 관련한 제도를 실시하고 못하고 있으나, 중고령자 고용연장을 위한 임금피크제를 우선 도입하여 시행하고, 연차적으로 점진적 퇴직을 유도하기 위한 소득보전제도를 도입하는 것도 바람직하다.

셋째, 중고령 실업자의 재취업을 유도하고, 이들 인력의 효율적 활용을 위해 독일 정부는 프로파일링(Profiling) 프로젝트를 통하여 실업을 예방하고 있다. 프로파일링 프로젝트는 장기 실업의 위험에 빠질 우려가 있는 직업 집단이나 개인을 조기에 발견하는 데 있으며, 다른 하나는 이들을 제3자의 개입을 통해 장기 실업의 위험으로부터 벗어나 조기에 직업 적응을 할 수 있도록 도와주는 데 그 목적으로 두고 있다. 대량 실업과 조기퇴직이 일반화되어 있는 우리나라의 상황에서 실업자 개인의 정확한 직업경력정보와 관련한 프로파일링은 이들의 직업경력개발을 위한 계속교육이나 재취업을 촉진할 중요한 정보자료가 될 수 있다.

넷째, 독일은 중고령 근로자의 고용안정의 일환으로 평생계속교육 시스템을 구축하고 있으며, 이들의 고용안정의 효과를 극대화하기 위해 생애주기, 성별 그리고 기타의 특성별 구분에 따라 다양한 직업이나 지역 실정과 연계된 계속교육모델들(근로자 자기주도적 문제해결을 위한 모델, 경험학습지원 모델, 정보화 교육모델, 중고령 근로자의 실업 예방 모델, 중고령 근로자의 자질 향상 모델 등)을 제공하고 있다는 점이다. 여기서 중요한 점은 중고령 근로자의 퇴직 연장과 이·전직을 돕기 위한 모델 방안에서 차별화된 관점에서 이들의 이전의 '경험'을 중시하고 점이다. 즉, 중고령 근로자들의 학습능력이나 학습성과에 이전의 부정적 경험과 그들이 현재 직면하고 있는 직장에서의 역할과 위치를 고수할 수 있는가에 대한 의문이 함께 작용하게 된다는 점이다. 따라서 중고령 근로자에 대한 계속교육에서 실제로 그들이 할 수 있는 점이 무엇이고, 어떠한 강점과 약점을 가지고 있는 것에 대한 의문들이

계속교육의 효과성을 좌우하며, 또한 이러한 점들로 인해 중고령 근로자들이 성공적인 계속교육에 따라 그들의 일자리를 유지하거나 조기에 그만두어야만 한다는 인상을 받게 되면, 불안한 요소로 작용할 수 있다는 점이다. 이러한 중고령자들이 갖는 긍정적·부정적 경험에 대한 것을 계속교육에서 사전에 심도가 있게 다루어져야만 한다는 점이다.

서구가 장기간에 걸쳐 고령화 문제에 대응할 수 있는 여유가 있었던 반면에, 적극적인 정부의 대처가 미흡한 상태에서 더 급속한 고령화를 경험하고 있는 우리의 경우 사회의 균형적 발전을 위해 적절한 중고령자를 위한 계속교육은 매우 중요하게 수용되어야 할 정부 정책이다. 특히 장기적으로 중고령 실업자에 대한 종합발전계획을 수립하고, 정부 관련 부처들은 이들의 계속교육의 중요성을 공유해야 한다. 이러한 중고령자의 계속교육의 중요성에 대한 인식을 공유할 때, 중고령자의 계속교육의 활성화 및 중고령자 인력자원의 효율적인 활용을 위한 연계가 가능한 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이 독일의 경우 다양한 부서가 일관성 있고, 유관한 정책을 상호 지원할 수 있는 연계가 가능하도록 되어, 정부 예산의 효율적 활용이 또한 가능한 것이다.

제 4 장 핀란드의 적극적 고령화 정책과 직업능력개발

제1절 핀란드의 중고령층 노동시장 특성

1. 인구학적 특성

핀란드는 다른 OECD국가들 보다 좀 더 급속하게 인구 중의 고령화 비율이 높아지고 있다. 1970년대 이후 낮은 출산율과 평균수명의 지속적인 증가를 반영할 때, 전체 인구비율에서 노동인구 비율은 향후 2050년까지 61%에서 53%까지 줄어들 것이다. 아울러 연금수령자의 수는 베이비붐세대(1945년에서 1955년 사이에 태어난 사람들)가 은퇴하기 시작하는 시점 이후로 급격하게 상승할 것이며, 노인 비율은 2000년 15%에서 2050년 27%까지 급격하게 증가할 것으로 추정된다²⁰⁾.

핀란드 노동시장의 가장 큰 문제는 인구 고령화로 인한 인력부족의 심화 가능성이다. 베이비붐 세대의 대거 은퇴와 출산율 저하에 따라 2015년까지 100만 명의 노동력이 줄어들 전망이며, 이는 현재 취업인구의 절반에 해당한다. 중고령층 노동의존 비율이 2000년 22%로부터 2025년 33%까지 상승

20) 서울신문 2005년 1월 24일.

할 것이라는 OECD의 일반적 예측과 달리 핀란드의 경우에는 2000년 25%로부터 2025년 43%까지 증가할 것으로 예상된다. 현재 핀란드에서는 61세 이상 연령의 30% 정도가 일하고 있으며, 51세 이상의 경우 연령집단의 증가와는 대조적으로 노동참여는 50% 이상 감소했다. 아울러 고령의 근로자들(55세에서 64세)은 EU 평균보다 낮으며 북유럽의 다른 나라보다 낮은 수치이다. 그리고 고용비율은 다른 OECD 나라들보다 55세 연령에서 급속하게 감소하고 있다. 55-59세 연령집단의 약 30%, 60-64세 연령의 약 80%가 연금수령자들이다. 그리고 은퇴연령이 1970년대와 1980년대에 낮아짐으로 인해, 1990년대 초반 노동시장상황에 한 층 더 부정적인 영향을 미쳤다. 비록 공식적인 은퇴연령은 65세이지만, 실제적인 평균 은퇴 연령은 약 60세 미만이다(Employment bulletin of the Finnish Ministry of Labour, February 1998). 핀란드 정부는 이러한 인구 고령화 문제에 대한 해결책으로서 취업률 제고, 외국인 숙련 노동력의 유입 확대를 추진하고 있다. 그리고 인력부족에 대한 해결방안으로서 중고령층을 위한 교육훈련을 통해 노동력의 질적 제고를 강조하고 있다.

핀란드 노동시장의 또 다른 문제는 구조적 실업이다. 2003년 현재 핀란드의 노동인구는 약 260만 명, 실업률은 9.1%이다. 프랑스나 그리스 등 일부 유럽국가에 비해서는 실업률이 낮지만, 미국(6.0%)이나 경제협력개발기구(OECD) 국가 평균(7.1%)보다는 높다. 장기 실업은 줄어들고 있지만 구조적 실업이 여전히 인력부족 속에서도 실업 문제가 대두되고 있다. 이에 따라 핀란드 정부는 고용증대를 경제 및 노동정책의 최우선 목표로 삼고 있다. 핀란드에서 실업은 주로 저학력층에 집중돼 있다. 실업자의 40% 이상이 기초교육과정만을 이수한 저학력층이다. 지식정보화가 빠르게 진전되는 가운데 근로자의 능력과 전문성에 대한 수요가 증가하면서 단순인력에 대한 수요는 줄어들고 있기 때문에 저학력 근로자의 실업이 높게 나타나고 있으며, 따라서 실업 해소방안으로서 교육훈련의 중요성이 강조되고 있다.

2003년 10월 핀란드 노동부는 구조적 실업의 완화와 노동공급 촉진을 위해 '노동정책전략 2003~2010'을 채택했다. 이 프로그램의 주요 목표는 구조

적 실업의 축소와 예방, 숙련노동력의 확보 및 인구구조 고령화로 인한 인력 부족에 대한 대응, 은퇴시기 지연 및 취업기간 연장 유도, 노동생산성 및 작업조직 향상과 직무만족 증대 등이다. 이러한 목표의 달성을 위해 공공 직업 안정서비스의 개혁, 노동시장 지원정책의 적극 활용, 적극적 노동정책 프로그램 및 교육훈련 강화, 취업기간 연장 등의 정책방안이 추진되고 있다. 최근의 경제성장 둔화 속에서도 실업률이 높아지지 않고 있는 것은 교육훈련과 같은 적극적 노동정책(active labor policy)에 기인하는 것으로 해석된다. 결국 실업 해소, 인력부족 완화, 노동력의 질적 제고를 통한 생산성 향상과 근로복지 증대라는 모든 과제가 교육훈련 투자의 질적 제고라는 측면으로 귀결된다.

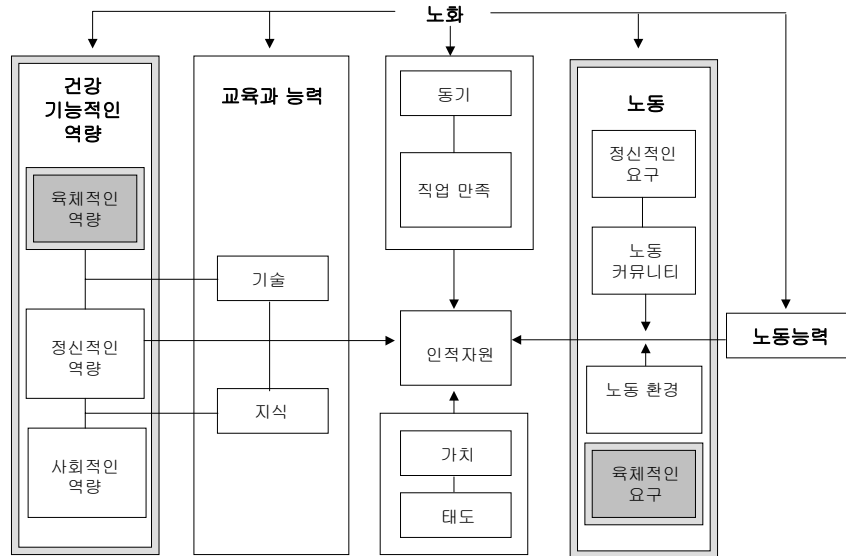
2. 중고령층 근로자의 업무를 위한 신체적 역량

최근 수십년 동안 핀란드의 노동 환경과 직업생활은 변화하여 왔다. 오늘날 노동환경의 주요 특징은 소수의 전문 기술자들이 노동시장에 영향을 미치고 있으며, 직무의 경계없이 자동화나 반자동화 시스템을 필요로 하고 있다(M. Savinainen). 이 경향은 운송, 전기, 제조 산업뿐만 아니라 건강관리 등의 서비스 분야에서도 나타난다(Bunce and Sisa 2002). Karlqvist et al.(2003b)의 연구에 의하면 육체적 측면에서도 남성의 2/3와 여성의 1/2 이상이 감소되어지거나 다소 낮아졌다. 다른 한편 많은 직업들이 비활동적이며 신체의 일부만을 사용하도록 되어 진다(Aminoff et. al. 1999). 그것은 남성의 경우 사무직이 증가하고 육체적인 노동량은 감소하고 있으며, 여성의 경우 노동의 양과 아울러 육체적 노동이 점차 증가하는 추세임을 보이고 있다(Torgen and Kilbom 2000).

노동에 대한 1981년부터 1992년 사이의 종단적 연구는 핀란드의 직업 세계가 변화하고 있음을 보여주었다. 일에 대한 신체적이고 정신적인 요구를 구분할 때, 신체적 요구보다는 지식에 대한 사용을 더 필요로 하고 있음이 나타났다. 3개의 다른 직무 유형(신체적인 직무, 정신적인 직무, 신체적·정신적 혼합 직무)을 비교해 볼 때, 남성의 경우 다른 유형보다 정신적인 직무

유형이 증가하고 있으며, 여성의 경우 신체적인 것과 정신적인 것의 혼합된 직무유형에서 더욱 많은 육체적 능력의 필요성이 증가하는 것으로 나타났다 (Nygard et al, 1997).

[그림 IV-1] 노동 능력의 개념 모형



출처: Ilmarinen(1999).

인구의 고령화 현상은 직업생활의 변화를 가져왔다. 중고령인구의 증가와 출생률의 감소는 산업 사회의 경제활동 인구의 급격한 감소를 가져왔다 (Kumashiro, 2000). 그와 동시에 근로자들의 평균 연령은 대부분의 나라에서 높아지고 있다(Shephard, 2000). 따라서 이러한 변화에 적응하고 새로운 일의 세계를 구축하기 위해 정부는 '적극적 노동시장 정책'을 수립하였으며, 특히 중고령 근로자를 기업이 수용할 수 있도록 하기 위한 교육훈련의 중요성을 강조하게 되었다.

일반적으로 기업은 작업장에서 중고령층 근로자를 기업의 이익에 반하는 요인으로 간주하는 경향이 있다(Kumashiro, 2000). 아울러 중고령층 근로

자들은 신체적 또는 기술적으로 현재의 직무를 수행하는데 역량이 부족하다고 스스로 느낄 경우 자아실현의 저하를 가져오기도 한다. 특히 신체적인 노동을 필요로 하는 직업분야에서 육체적인 능력감소와 연령 증가는 중요한 관계가 있다(Shephard, 2000). 그러나 그들의 신체적 역량이 나이가 들면서 감소한다하더라도 중고령 근로자들의 경험과 지식은 일반적인 능력으로서의 중요한 지식과 기술이 될 수 있다. 중고령층 근로자의 경험에 의한 지식과 기술을 충분히 지원하여 퇴화되는 육체적인 능력을 보충할 수 있도록 함으로써 가능한 범위 내에서 적극적으로 활용될 수 있도록 하는 것이 더욱 중요하다(Kumashiro, 2000).

최근 인간공학의 분야는 의사, 생리학자, 육체 치료전문가, 심리학자 그리고 다른 전문가들의 협조적인 상호작용을 통해 오래된 문제들을 새로운 시각으로 검토할 수 있도록 하고 있다. 일반적으로 은퇴 연령은 기능적인 능력보다는 사회정책으로서 결정되는 경향이 있다. 사회 정책으로서 사회보장은 은퇴의 혜택이 복지사업이 아닌 근로자의 권리로 인식되고 있다(FI, Winn, 2004). 40세 이상의 연령을 중고령층 근로자로 정의할 때, 많은 국가의 경제활동 인구는 50% 이상이 중고령층으로 구성되어 있다. 따라서 중고령층 근로자들과 관련된 교육훈련은 중요한 관심분야가 되고 있다.

3. 중고령층에 대한 기업의 고용관행과 고용안정

핀란드 기업에서의 고용관행과 중고령층의 고용안정에 대한 논의가 최근 대두되고 있다. 이러한 현상을 조사한 보고서에 따르면, 1991년에 표본 회사들은 평균 6.6명을 고용했다(평균 근로자는 대기업이 921명과 SMEs가 4명임). 1995년 모든 회사들의 평균은 6.8명, 대기업은 522명, SMEs는 4.6명이었고, 1997년의 고용인력은 전체 평균 6.9명, 대기업이 659명, SMEs가 4.4명이었다.

<표 IV-1> 1991, 1995, 1997년 표본에서 회사와 고용인 수

구 분		1991	1995	1997
회사	사업체 수	185187	107266	102008
	사업체 고용인수	1216906	726942	704103
	고용인수/사업체수	6.6	6.8	6.9
	1990년 회사규모	7.3	9.0	8.3
SMEs	SMEs 수	184617	106820	101618
	SMEs 고용인수	743261	493965	447033
	고용인수/사업체수	4.0	4.6	4.4
	1990년 회사규모	3.7	4.1	4.5
대기업	대기업 수	570	446	390
	대기업 고용인 수	525051	232977	257069
	고용인수/사업체수	921	522	659
	1990년 회사규모	1054	1047	1011

출처: Ulla Hytti(2000). "Employment in Finnish SMEs". The 45th ICSB Conference Brisbane, Australia, June 2000.

업종별로 살펴보면, 소기업의 경우(9인 이하) 호텔이나 레스토랑 부문에서 직업구조변화가 나타났으며, 일자리 감소를 보이고 있다. 대규모 기업에서는 모든 업종에서 감소를 보이고 있다. 대규모 기업의 경우 거의 6,300개의 일자리가 제조업에서 사라졌고 도매업과 소매업은 거의 27,000개의 일자리가 사라졌으며 은행과 금융부문에서는 16,500개의 일자리가 사라졌다. 특히 1990-1997년 사이에 많은 업종에서 구조 조정이 나타났음을 알 수 있다.

<표 IV-2> 업종별, 규모별 고용변화(1990-1997)

구 분	1-9인	10-49인	50-249인	250인 이상
서비스업	7629	997	652	-1572
도매업과 소매업	1134	-4146	-6021	-26763
건설업	20	-5474	-4059	-9681
은행과 금융업	1863	435	-750	-16530
호텔과 레스토랑	-551	-1682	-1556	-6478
운송과 교통업	4817	1148	-864	-5097
제조업	4446	1104	-4672	-62751

출처: Ulla Hytti(2000). "Employment in Finnish SMEs". The 45th ICSB Conference Brisbane, Australia, June 2000.

중고령자들을 위한 사회보장기금 납부 비율은 중고령층 근로자의 일정 비율에 근거하여 정해진다. 따라서 중고령층 근로자들의 고용유지를 위해 사업주들은 한층 더 노력하여야 하며, 중고령층 고용 능력을 효과적으로 측정하여 엄정하게 평가하고, 이를 반영한 훈련을 설계하며 확대된 정보의 범위에 따라 적응시킬 필요가 있다. 핀란드에서 중고령층 근로자들 사이의 고용비율은 다른 EU나라들과 대조적으로 긍정적으로 증가하여 왔으며, 중고령층 고용평균율에 있어서 EU국가 고용 평균 비율이 38%인 것에 반하여 핀란드는 42%이다.

제2절 핀란드의 적극적 고령화 정책

1. 배경(Hannu Piekola, 2004)

유럽의 인구 구조는 빠른 속도로 고령화하고 있다. 통계학 측면에 영향을 미치는 세 가지 중요한 변화는 베이비 붐 세대의 퇴직, 길어진 수명, 그리고 낮은 출산율이라고 할 수 있다. 2050년까지 예상 통계치에 따르면 유럽인들은 적어도 2000년에 예상했던 것(European Commission 2002) 보다 적어도 4년에서 5년은 더 오래 살 것이지만, 유럽인들은 어느 다른 개발도상국 사람들 보다 빨리 퇴직하고 있다. EU 국가 중에서 55세에서 64세의 남성 노동자 중 40%미만이 현재 일하고 있는 것으로 나타났다. <표 IV-3>은 연금을 받을 수 있는 충분한 나이에 있는 경우를 제외한 노동시장에서의 평균 퇴직 연령 추정치이다(Scherer, 2002).

<표 IV-3> EU 국가별 노동시장 평균퇴직 연령

	남자	여자
벨기에*	59.0	58.9
덴마크	62.4	61.5
핀란드	59.8	60.0
프랑스	59.3	58.4
독일**	60.5	59.8
이태리	59.3	58.4
네덜란드**	61.6	60.1
노르웨이	64.2	64.7
포르투갈	65.3	66.5
스페인	61.1	61.1
스웨덴	63.3	61.8
영국	62.0	61.2
미국	65.1	64.2

* 1971-1976

** 1993-1998

Kotowska(2003)에 따르면 총 노동인구는 2010년 이후 줄어들 것이다. 이러한 현상은 핀란드에서 더 빠르게 일어나고 있으며, 다른 유럽 국가들(Piekkola, 2004b 참고)에서 보다 15년 정도 더 빨라지고 있다. EU 국가들에서의 인구 수는 2000년에서 2010년에는 26억 명 수준에 머무를 것이고 그 후 2010년에서 2015년 사이에는 4백만 명 정도 줄어들 것이다. 과도기에 있는 국가들은 약간 증가한 후에(약 1%까지) 2010년에서 2015년 사이에 2백 30만 명(3.2%까지)으로까지 떨어질 것이라고 가정한다. 하지만 노르웨이와 영국과 같은 국가들은 그 기간 동안 인구가 증가할 것이라는 통계치를 내놓았다. 영국은 2050년까지 6천 600백만 명의 규모를 예상하는데 이는 독일인구와 비슷하다. 인구 규모에 있어서의 이러한 차이점은 고령화 문제의 심각성에 큰 영향을 주고 있다. 사람들이 더 오래 살고 너무 빨리 퇴직하기 때문에 생기는 사회보장 연금의 재정 문제를 해결할 정책의 하나로 자연스럽게 정년 나이를 높이려는 공공 정책의 변화가 있다. 사실상, EU 국가들은 정년 나이를 높이는 것을 승인하였다(European Commission, 2002). 하지만, 베이비붐 세대는 여가생활을 선호하며, 일하는 인생은 더 이상 그 자체가 가치

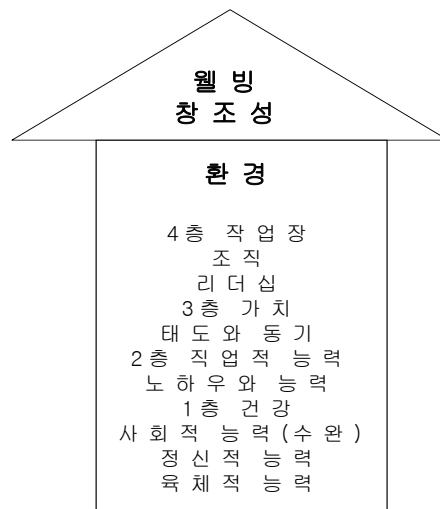
있는 것으로 여겨지거나 적극적 고령화에 필요한 구성요소로 여겨지지 않는다. 핀란드에서 자발적으로 퇴직을 선택하는 사람들은 일반적으로 재정적, 정신적, 육체적으로 웰빙을 즐기는 경향이 있다(Gould and Saurama, 20030, 30). 따라서 현업 종사기간을 길게 유지하려는 목적은 적극적 고령화 전략을 필요로 한다. 사람들이 나이가 들에 따라 고령 인구의 경제적, 사회적, 정치적 활동과 참여를 어떻게 유지할 것인가가 주요 관심사가 되고 있다. 여기서는 적극적 고령화를 위한 핀란드의 정책과 그 성과가 무엇인가를 살펴볼 것이다.

2. 적극적 고령화(Active Ageing as a Concept)의 개념

Masaharu(1978)와 Heillinen, Kuusinen과 Ruoppila(1995)를 참고하면, 적극적 고령화나 생산적인 고령화라는 단어는 이미 오랫동안 노인학에서 사용되어오고 있다. 이는 행위 이론에서 유래되었다. 세계보건기구(WHO)는 적극적 고령화(WHO 2002:12)를 ‘사람들 나이에 따른 인생의 질을 향상시키기 위한 건강, 참여, 안전에 대한 기회를 최적으로 보장하기 위한 과정’이라고 정의한다. OECD는 생산적인 측면을 보다 강조하면서 ‘적극적 고령화’는 나이가 들어감에 따라 사회와 경제 측면에서 생산적인 인생을 이끄는 사람들의 능력을 말한다. EU 프로젝트에서는 적극적 고령화를 다음과 같이 규정하였다. “일반적인 아이디어와 명확한 정책 프로그램으로서의 적극적 고령화는 나이가 들어감에 따라 자율권, 자기결정권 선택을 보존하는데 목적을 두고 있다. 집합적이든 개인적이든, 혹은 자발적이든 강제적이든 간에 적극적 고령화는 나이가 들어감에 따라 변화하는 능력의 측면에서 개인의 자율권을 보존하는데 도움을 준다. 이러한 정책과 전략들은 나이 드는 과정의 사회적인 각 단계에서 사회적, 경제적, 정치적 참여를 최대화하도록 도와준다”. 적극적 노령화를 위해 우선적으로 직업과 복지를 연계하고 있다. 직업과 복지를 연계하기 위해서는 무엇보다도 중고령층의 직업능력 수준을 측정하는 것이 중요하다. 이를 위한 도구로서 핀란드 직업안전기관이 만든 직무능력 프로그램

이 있다. 이것은 일에 있어서 능력과 복지의 서로 다른 분야를 설명하기 위해 “직업능력창고(Work Ability House)”를 사용하고 있다.

[그림 IV-2] 직업능력창고



이 직업능력 창고는 4단계로 되어있다. 가장 낮은 세 가지는 개별적인 자원과 연계되고 최고의 단계는 작업장과 같이 작업 환경을 보여준다. 각각의 단계는 건강, 직업적 능력, 가치, 조직으로 구성되어 있으며, 각 단계를 구성하는 중요한 개념은 개인, 기업, 사회이다.

개인적 측면에서는 연령에 따라 근로자로서의 직업적 승진과 개인적 능력이 중요시된다. 따라서 건강, 인적자본, 가치와 태도와 같은 개인적 자원들은 이를 추구하는데 기본이다. 기업 측면에서 볼 때, 중고령층 근로자들의 고용 유지를 위해서는 근로자의 직업적 능력과 아울러 가정과 일, 그리고 여가시간을 조화롭게 할 수 있는 조직 특성이 핵심적 이슈이다. 가사 일과 임금 근로가 균형을 갖추고 이에 맞는 임금이 지불되어지는 것은 매우 중요한 일이다. 사회적 측면에서 볼 때, 적극적인 고령화 정책의 목표를 설정하여야 한다. 이것은 법률적 제정으로 나타나며, 이를 직장 내에서 실행할 수 있도록

특 하는 것이다. 새로 제정된 법률의 대부분은 작업장에서의 사업주와 근로자 사이의 긴밀한 협력을 필요로 한다. 이는 또한 작업장 내에서 연령차별을 없애는 움직임을 가져오는 계기가 될 것이다.

이러한 4가지 단계에서 3개의 주요 개념이 결합하여 직업능력 창고를 구성한다. 첫 번째 단계인 건강은 업무 능력의 기반을 형성한다. 육체적, 정신적, 사회적 수용가능성은 업무능력을 유지하는데 있어서 핵심적인 요소이다. 두 번째 단계인 지식과 능력은 지속적으로 변화하는 직업 환경에서 중요한 숙련도, 지식, 기술과 관련된 이슈이다. 만약 근로자가 변화하는 기술적 요구에 충분히 부합하지 못한다면, 그들의 동기는 사라질 것이다. 세 번째 단계인 동기는 근로자에게 중요한 업무로서 무엇을 하고 있는지를 묻는 것이다. 종종 근로자들은 새로운 업무방법에 마지못해 적응하는 경향이 있다. 가장 성공적인 해결방식은 전체 업무가 원활하게 의사소통되며, 변화를 선도하고, 이를 도와주는 것이다. 조직은 근로자들이 직업 환경에서 필요한 존재라고 느끼고 근로자들이 스스로 그들의 기술을 더 발달시키려고 노력하도록 근무환경을 제공해야 한다. 네 번째 단계인 사회적 환경은 작업장, 집 혹은 적극적인 여가시간을 보내는 어느 곳일 수 있다. 작업장에서는 전형적으로 리더십과 일의 조직이 중요한 요소이다. 적극적 고령화는 적절한 사회적 조직과 퇴직 이후에도 작동하는 네트워크를 의미한다. 균형잡히지 않은 조직적인 변화는 위의 세 단계에서 기회의 악화를 가져올 수도 있다. 이 단계에서는 업무 시간과 업무 조정을 포함한다. 후자는 업무교대, 현장실습 훈련이나 개별적인 훈련코스를 포함한다. 업무를 재구성함으로써 압박이 없어질 수도 있고 스트레스가 경감될 수도 있다. 45세 이상의 사람들은 특히 업무에서 요구하는 신체적으로나 정신적인 요구사항과 관련한 그들의 업무능력이 떨어진다는 것을 느낀다. 이러한 경험은 그들의 일하는 시간과 직접 관련이 될 것이다. 핀란드에서 노동자들은 조기퇴직에 이르기 바로 직전인 45-54세에 가장 긴 시간 업무를 수행한다. 적극적 고령화는 개인적 삶과 직업생활의 연장을 필요로 하며, 이는 개인, 회사, 사회의 측면에서 4가지 단계를 모두 개발하는 것과 관련된다. 개인은 자신들의 자원에 책임이 있지만, 작업장에서는

사업주가 본질적으로 환경조성에 노력해야 하며, 사회적으로는 적극적 고령화 정책을 통해 개인의 목표를 실행하기 위한 새로운 사회적 환경을 조성해야 한다. 복지와 창의성은 가장 높은 단계로서 '수월한' 가치들이 '실속 있는' 결과들을 생산해 낼 때 이루어진다.

3. 관련 기관 및 네트워크

핀란드의 적극적 고령화 정책과 관련하여 정부부처, 공공기관들, 그리고 노동시장 조직 등이 있다. 정부부처로서 사회보건복지부(MHS)와 노동부(ML)는 협력 하에 고령화 인구의 복지를 위한 프로젝트를 운영 중이며 SITRA(연구개발을 위한 핀란드 국가 지원기관)와 같은 연구 기관이 이 일을 수행한다. 노동시장 관리는 주로 실업자와 직업을 매칭 시켜주는 일을 하고 있다. 적극적 고령화 문제에 있어서 세 번째로 중요한 부서는 교육부이다. 최근에 노동 시장 이사회는 2002년에 국가차원의 고령화 프로그램이 끝난 이후 중고령층 근로자를 위해 계획한 프로그램은 아직 없다. 노동부는 유용성 있는 현업 종사기간 부서, 기업 내에서 협력부서와 같은 고용 관계와 관련된 이슈들을 다루고 있다. 노동부는 또한 국가적 업무 장소 개발 프로그램에 참여하고 있으며 2000-2003년의 국가적 제품생산 프로그램과 1999-2003(<http://www.mol.fi> 참조)의 업무에 있어서의 복지 프로그램을 운영한다. 사회보건복지부 내 산업안전국에서 주로 중고령층 직업능력프로그램을 수행한다. 사회보건복지부의 견지에서 볼 때 적극적 고령화는 중고령 근로자와 그들을 고용하고 있는 사업주가 고령화의 부정적인 측면을 극복하고 긍정적인 측면의 이득을 얻는 것을 가능하게 하며 건강과 일하는 능력을 유지하도록 한다는 것이다. 이 부서는 고령화의 문제에 대해 만장일치와 상호 협력적인 견해를 가지고 있다.

두 번째로 공공 기관들이 참여하고 있다. 먼저 핀란드의 사회보험협회인 KEELA(Kansanelakelaitos)는 1937년에 설립되어 핀란드에 있는 모든 거주자들에게 기본적인 안전을 제공해왔고 그들 생활의 서로 다른 단계를 보상해왔

다. 이 조직은 연금 계획, 국가적 건강 보험, 허용되는 범위의 질병, 의료비용 환급, 그리고 산업보건을 관리한다(<http://www.kela.fi> 참조). 두 번째로 연금관리 기관이 있다. 연금을 위한 핀란드 센터(ETK)는 사립 연금 기관의 중심 부서이다. 연금관리 기관은 산업전반의 연금 펀드, 기업 연금 펀드로 운영되는 연금 보험 회사이다. 연금관리 센터는 변화하는 업무 환경의 측면에서 변화의 결과를 예상하는 필요에 따라 수익관련 연금 계획을 평가하는 연구활동을 수행한다(<http://www.etk.fi> 참조).

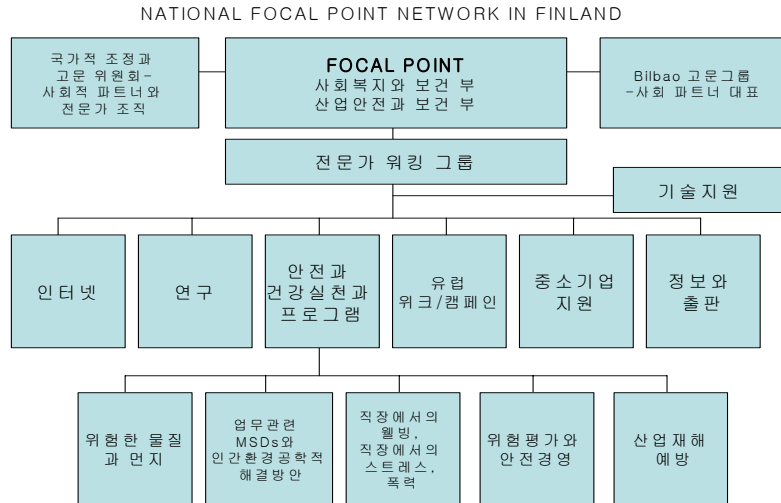
세 번째로 산업보건 기관이 있다. 핀란드 산업보건 기관(TTL)은 연구, 산업보건 훈련, 안전 직업교육, 조언 서비스, 정보 전달이 주 업무인 연구 기관이다. 이 기관은 산업 보건과 안전에 관련된 10개의 훈련들을 모두 함께 다루고 있다. 업무 상태와 사회적 복지와 건강의 범위 내에서의 개인적인 복지에 관한 보고서는 2001년 봄에 사회복지와 보건부의 고문 회의와 가을에 열린 직원 복지와 이직율에 관한 세미나에서 보고되었다(<http://www.occuphealth.fi> 참조). 핀란드 직업연구소(FIO)는 전체적인 수준에서 직업능력에 관한 연구를 수행한다. 새로운 아이디어는 단순한 유지가 아니라 직업능력의 촉진이다. 법률에 따라 근로자들은 직업능력에 대한 평가를 받는다. 핀란드 직업연구소(FIO)은 규모가 큰 편이다. 여기서는 적극적 고령화에 연계된 다른 부분들과 협력하고 있다. 핀란드의 특징은 기업 차원에서 중고령자에 대한 관리를 한다는 것이다. FIO는 작업장에서의 복지가 가능한지에 관한 정보를 다루는 정기적인 연구를 많이 시행하고 있다.

네 번째는 노동시장 조직이다. 적극적 고령화 프로그램은 노동조합 연합회와 고용자 조직이라는 행정부서들간의 협력에 의해 이루어지고 있다. 10년 전에 적극적 고령화는 이기주의 정책의 한 분야로 간주되었다. 노동조합은 어떻게 노동자들의 흥미를 최고로 유지하고 조기 퇴직의 경우에 어떻게 가장 높은 연금을 받을 수 있는지의 관점에서 이 논쟁들을 반영하였다. 그러나 현재 미시 경제학의 관점에서부터 공공 재정 문제는 폭넓게 인식되기 때문에 이들은 과거와 다르게 변화되었다. 2002-2003년의 노동조합은 현업 종사기간의 질, 전문적인 능력, 업무 능력과 일과 가정생활 사이의 양립성과 관련

하여 많은 관심을 가지고 있다. 노동조합, 고용주와 정부에 의한 현업 종사 기간 축진의 협력적 노력은 이 모든 분야에서 진보를 해왔다. 업무에서의 복지와 업무시간 유동성은 노동조합에서 1990년대 이후 포함 되어왔다. 핀란드 노동자연합 SAK(<http://www.sak.fi>)는 가장 큰 노동자 조합으로 공기업과 민간기업 노동조합원이 포함된다. 가장 많은 수의 구성원이 있는 노동조합은 KTV(시립 분야 노동자들을 위한 노동연합)와 PAM(개인적 서비스에 관한 조합)이다. 연합회 멤버들은 약 100만 명이고 조직의 대중적인 이미지는 남성적임에도 불구하고 약 반수는 여성이다. SAK는 적극적 고령화에 대한 정의가 존재하지는 않지만 노동자 조직원들은 적극적 고령화를 능력으로 간주하고 노동 시장에 적극적으로 남아있을 수 있는 가능성을 찾기 위해 노력하였다. 근로자가 직장에서 요구하는 기술과 지식을 갖고 있다면, 노동자들이 자신들의 경험이 존경받을 만 하다고 느낀다면, 그리고 건강하다면 지속적으로 경제활동을 할 수 있을 것이다. 네 번째로 고령화 학회와 같은 비영리 협회와 재단이 있다. 이 학회는 Kuntokallio 재단에 의해 유지되고 있다. 이 재단의 주요 관심사는 교육, 연구와 업무 개발에 의한 고령화의 상태를 양화하기 위한 것이다.

다섯 번째로 교육학적/자문적 기관이 있다. 지방 정부 훈련기관은 고객들에게 그들의 종업원들이 지식, 기술, 경쟁력 수준을 유지하고 증진시키는 목적 하에 훈련 서비스를 제공한다. 강조점은 새로운 정보와 기술이다(<http://www.kuntakoulutus.fi> 참조). 아울러 FEMDI 그룹(핀란드 고용주들의 경영 개발 협회)은 컨설팅 서비스뿐만 아니라 조직 개발과 훈련 프로그램을 위한 다양한 서비스를 제공하고 있으며(<http://www.jto.fi>), POHTO는 핀란드 비즈니스 경영과 리더십, 기술 경영과 조직 개발 분야의 대표적인 협회 중 하나이다(<http://www.pohto.fi> 참조). 기타 네트워크로서 직업 안전과 건강에 관한 정보를 제공하는 인터넷 사이트가 있다.

[그림 IV-3] 직업안전과 건강 네트워크



4. 적극적 고령화 정책과 국가적 프로그램

위에서 언급한 관련 기관들은 적극적 고령화 프로그램을 시행하기 위해 다양한 프로그램을 수행하였다. 국가적 수준의 정책들을 볼 때, 행정부서들 사이에서 중복적인 프로그램들을 운영해오고 있다. 국가적 프로그램들은 또한 국가적 프로그램 종류 실시 이후 행정부에서 시행된 그들 자신의 정책의 한 부분으로 시행되어오고 있다. 핀란드에서의 작업장 개발에 관한 지원은 5개의 프로그램을 구성된다. 1998년-2002년 중고령층 근로자에 대한 국가 프로그램, 2000년-2003년 국가 직업복지 프로그램, 1996년-99년과 2000년-03년의 작업장 개발 프로그램, 국가생산성 프로그램, 2003년 봄 이후에 시작된 사회보건복지부에 의한 VETO 프로그램이다. 정부는 업무 관계 증진 프로젝트를 통해 노동부의 국가적 고령화 프로그램을 지속하고 있다.

먼저 1998년-2002년 중고령층 근로자에 대한 국가 프로그램은 주로 사회 보건복지부, 노동부, 교육부와 다른 행정부서들의 지원을 받았다. 대표적인

노동시장 조직들인 핀란드 지방당국, 사회 보험 협회, 산업보건 협회와 연금 회사들과 협력하였다. 중고령층 근로자들에 대한 국가적인 프로그램을 만든 이유는 핀란드에서 향후 몇 년 내에 노동시장의 구조가 확연히 변화될 것이기 때문이다. 이 프로그램은 노동부의 다른 활동들과 매우 밀접하게 통합되었다. 이러한 측면에서 여기에서 설명된 국가적 프로그램으로서는 덜 설득력 있다고 생각되어질 수 있다. 국가적 프로그램은 5년 동안 지속되었고, 예산은 1997-2002년에 4백만 유로였다. 프로그램의 목적은 중고령층 근로자들을 위해 다음의 내용들을 포함(<http://www.ikaohjelma.net> 이전에 <http://www.ikatyo.fi> 참조)한다. 광범위한 연구개발 활동, 직업능력 유지 설명 지표(1998), 파트타임 연금, 업무 커뮤니티 증진을 위한 유동성 있는 업무 시간 배분과 측정, 사업주들이 나이든 구직자들과 종업원들에 대해 좀 더 호의를 보이는 태도를 갖도록 하기위해 특별히 그들에게 직접적으로 벌인 캠페인, 평생학습과 성인교육이다.

두 번째 직업복지 프로그램은 노동부, 사회보건복지부, 교육부는 프로그램을 직종별 노동조합, 고용주 연합과 함께 실행하였다. 직업적 복지 프로그램의 목표는 지나치게 빠른 조기 퇴직, 나이든 사람들에 대한 낮은 교육 수준, 현업 종사기간 지표에 따른 업무에 지침을 마련하는 것이다. 직업적 복지에 영향을 미치는 6가지 요소는 다음과 같다. 정신적 웰빙, 작업장 개발, 업무 환경과 업무 조건, 숙련도와 지식, 기술, 업무 시간과 업무 분배, 육체적 및 정신적 건강이다. 작업장에서의 복지는 중고령층의 학습을 필요로 한다.

적극적 고령화 정책에서 직업적 복지의 목적은 소기업을 다루기 위한 것이며, 초점은 큰 기업의 공장 수준에 맞추었다. 소기업 네트워킹은 지원에 중요한 요소이다. 한 가지 예를 들면 12개 소기업이 핀란드의 남쪽 지역에서 협력 프로젝트를 하고 있다. 직업적 복지 프로그램은 Guy Ahonen에 의한 인사 회계 연구에 의해 지원받았다. 그는 실습 연구에서 몇 가지 흥미로운 결과를 보고하는 인사 회계에 관한 책을 출판하였다. 1997-2000년의 실습 데이터 베이스는 48-54개의 조직에서의 연구에 기초하고 있으며 직무만족과 생산성에 있어서 다음과 같은 상관성을 보인다.

<표 IV-4> 직업 만족도와 생산성

내용	상관성 계수
직원 만족도와 고객 만족	+0.455
리더십 만족과 직원 만족	+0.696
학습 만족과 직원 만족	+0.813
생산성(가치 첨가/직원경비)과 직원 만족	+0.884

생산성과 직원 만족도는 강한 정의 상관관계를 가지며 상관성은 +0.884로 매우 높다. 이는 교육을 많이 받은 노동자들은 그들의 직장에 만족도가 더 높은 것으로 나타났고 생산성도 더 높은 것으로 나타났다.

세 번째로 1996-99년과 2000-03년의 작업장 개발 프로그램이다. 이 프로그램은 혁신성을 지원하는 작업방식과 핀란드 작업장에서 직원 기술을 촉진함으로써 현업 종사기간의 효과성과 질을 증진시키는 것을 목표로 하며 총 예산은 7.7 유로이다. 이 조직은 노동부의 전문 그룹, 경영그룹과 프로젝트 팀의 세 개로 구성된다.

적극적 고령화의 가장 큰 문제점은 직업생활 개선이다. 올바른 방향으로 움직일 수 있도록 일반적인 방침 결정을 제시할 수 있지만 충분하지는 않다. 핀란드 사람들은 동기화될 수 있고 국가적 프로그램과 법안은 목표에 부합하도록 개선될 수 있다. 또한 고령화 인구의 요구사항에 따라 업무생활 개선에의 필요성에 대해 사회에서의 여론이 있다. 대개의 경우 좋은 경험은 획득되고 훌륭한 실습이 개발되었음에도 불구하고, 회사 수준에서의 가치는 반면 미결의 문제이다. 외국인 소유의 회사에서 새로운 훈련은 핀란드에서 따로 처음 시행되고 다른 나라로 수출되었다. 이러한 훈련은 50인 미만의 중소기업에게는 큰 모험인 반면 큰 회사들에게는 손쉬운 일이므로 일반적으로 작은 기업에는 이 문제를 다룰 수 있는 자원이 없기 때문에 작은 기업에 배치되어야 한다.

기초적인/기본적인 교육은 필수적이다. 평생 학습은 단단한 기초 없이는 불가능하다. 이는 성인 교육 계획에 비중을 두고 전체적으로 살펴보았을 것

이다. SAK에서 Kallinen은 고령화와 관련한 정책의 적용을 방해하는 업무 문화 특징들이 남아있다고 생각한다. 고령화에 있어서 학문적 연구는 정책입안자들과 잘 맞지 않다. 연구 기관들 또한 거리가 있으며, 그들 사이의 그리고 각 분야 사이에서의 커뮤니케이션은 증진이 필요하며, 핀란드 업무환경 조직은 관련성 있고 흥미 있는 연구를 지원하지만 실제적인 이익은 작으며 이는 노동 시장의 연계가 약하기 때문이다. 하지만, 고령화 쟁점의 대부분은 인구 증가 등의 미래 측면에서의 학문적 연구를 필요로 한다.

국가적 고령화 프로그램과 업무에서의 웰빙 프로그램은 학문적 연구를 지원하여왔지만 이 연구는 항상 산업보건협회에서 이루어진 것과 같이 다른 연구와 잘 통합되는 것은 아니고 심지어는 경쟁적이고 중복된다. 국가적 고령화 프로그램은 노동부와 보건부, 사회복지부가 갖고 있는 관심을 수정하였다. Pertti Linkola는 연령관리에서 세 가지 전략 차원을 인식하였다.

<표 IV-5> 연령관리 전략

전략	대상	자원	개발
강조	월급, 연금, 업무시간, 부가이익	고용능력, 자원활용성	평생학습과 과정
수단	획득한 이익과 권리의 유지	평생 학습	연령별 리더십에 관한 가치와 동기
핵심 이슈	역할과 업무 의무	연령 프로그램	책임감과 지식
실패	약속을 이행할 수 없음	요구와 목표가 너무 높은 수준으로 설정됨	너무 이상적이고, 실제 불평등은 없음

목표는 높은 임금과 좋은 위치임. 새로운 그리고 변화하는 기업 환경에서 이는 지속성이 없다. Linkola는 나이 불평등의 가치 논쟁을 포함하여 어떻게 책임감을 정형화하는가를 포함하는 새로운 전략을 선호하며, 전형적으로 기업에는 전략적 논의가 없고 또는 연금법과 다른 쟁점들에 기반하고 있다. 국가적 고령화 프로그램은 연령관리 접근을 따라 (소위 “나이에 의한 리더십”) 중요한 사항으로 현업 종사기간을 통해 고용가능성을 획득한다. 이 조례는 업무 생활을 촉진해서 전체 업무를 수행하는 동안 고용가능성을 지속하

기 위해 채택되었다(<http://www.ikaohjelma.net/ikajohtaminen/ikajoht.htm>). 작업장에서 협력 작용은 중요하게 간주되며 작업장에서의 연령관리와 협력 노력은 다양한 차원을 가진다.

5. 결론

세 가지 중요한 적극적 고령화 프로그램-국가적 고령화 프로그램, 직업 복지 프로그램, 직업능력 프로그램-이 핀란드에서 시행되고 있다. 적극적 고령화는 인간의 존엄성, 자기결정능력과 성인으로써 선택권을 유지하기 위한 것이다. 적극적 고령화 정책은 평생 동안 사회적, 경제적, 정치적 참여를 최대화하는 것을 목적으로 한다. 적극적 고령화 정책을 실행하는데 있어서 핵심 정책 입안자들은 행정부와 다른 공공 협회이다. 여기에 속한 행정부서들은 사회보건복지부, 노동부, 교육부이다. 적극적 고령화 프로그램을 운영하는데 있어서의 참여에 덧붙여서 노동부는 현업 종사기간 지표를 실행한다. 사회 복지와 보건부 내에서 산업보건국은 중요한 역할을 함. 주요한 공공 협회들은 핀란드 연금 센터와 산업 보건 핀란드 협회(FIO)이다. FIO는 산업 건강 관련 이슈를 활발하게 연구조사하며 그 결과, 직업능력 지표를 개발하였다.

핀란드에서 적극적 고령화 정책은 행정부처와 관련 기관들의 협력에 의해 수행되며 정책의 성공은 대부분이 여기에 기반하고 있다. 사업주와 근로자대표들의 사회적 파트너십, FIO 등과 같은 연구기관들의 지속적인 고령화 연구와 지원, 작업장에 초점을 두고 기업 수준의 이슈와 작업장에 초점을 맞춘 정책적 요소 등이 정책적 성공의 중요한 요소이다. 이 4가지 요소들-정부부처 사이의 협력, 관련 단체의 사회 파트너십, 고령화에 대한 연구, 그리고 기업 수준의 적극적 활동-은 적극적 고령화 정책에 있어서 핵심적 요소이며 핀란드가 성공한 요인이기도 하다. 다른 나라에서의 국가적 프로그램이 성공적이지 못한 것은 이런 4가지 요소가 부족하기 때문이며, 정부부처 사이의 충분한 협력이 이루어지지 않는 것과 같은 일반적인 문제와 관련된다.

제3절 중고령층 근로자를 위한 국가 계획(FINPAW)

다른 유럽연합 국가들 및 다른 지역 국가들과 마찬가지로, 핀란드도 인구 고령화, 노동인구의 대대적인 세대교체, 노동력 부족 위협, 임금소득자 대비 부양인의 비율 악화를 경험하고 있으며, 이 모든 요인들이 핀란드의 경제·사회에 큰 영향을 미치고 있다. 유럽은 전 세계에서 고령화가 가장 잘 진행된 지역 중 하나이며, 그 중 핀란드는 2015년까지 노동인구(20~60세) 대비 부양인(0~19세, 60세 이상)비율이 최악이다. 따라서, 이 문제는 핀란드에게 극히 중요한 사안이다. 핀란드는 1998년부터 고령 근로자를 위한 국가계획(FINPAW: Finnish National Programme for Aging Workers)이라는 독특한 프로그램을 개발하게 된다.

핀란드는 1990년대 중반까지, 오늘날과는 반대되는 조기퇴직을 장려하고 젊은 세대에게 근로 기회를 주는 정책을 시행했다. 이런 정책들은 1990년대 초 핀란드는 역사상 최고로 심각한 불황을 경험하면서 더욱 강조되었다. 그러나 새천년을 맞이하여, 핀란드에는 완전한 탈바꿈을 위한 변화의 바람이 불었다. 핀란드는, 특히 정보통신기술(ICT)분야를 발전시키는 데 성공하였고, 경제 전망은 더 밝아 보였다. 그와 동시에 직장개발, 평생교육, 노동시장 활성화 방안 및 고용서비스 향상을 강조하는 정책적 변화가 시도되었다. 뿐만 아니라, 조기퇴직을 장려하는 것과는 반대되는 정책이 마련되어서, 근로자들의 근로기간을 좀 더 연장할 수 있는 방법 및 이를 지원하기 위한 법, 제도, 사고방식, 인센티브 측면의 체제 구축을 모색하게 되었다.

바로 이러한 배경에서, FINPAW가 마련된 것이다. 다시 말해서, 이 프로그램은 핀란드가 '고령화 문제'의 해결이라는 공동의 목표를 이루기 위하여 일련의 방안을 추진하는 데 그 취지가 있다. 그러나, 사회구조는 하루 아침에 바뀌는 것이 아니다. 예를 들어, 수 십년 동안 장려되었던 조기퇴직에 대한 사람들과 기업들의 태도를 바꾸는 것은 결코 쉬운 일이 아니며, 모든 구성요소가 제자리에 갖추어져야만 이루어질 수 있다.

그런데, 핀란드에서 적어도 초기에는 그와 같은 변화를 이루기 위한 요소들이 순조롭게 갖춰지는 것 같았고, 이렇게 될 수 있었던 데는 FINPAW만이 작용한 것은 아니지만, 여러 국내 및 유럽의 보고서는 이 프로그램이 긍정적이었다고 평가했다.

1. FINPAW의 주요 내용

위원회의 제안을 바탕으로, 핀란드 정부는 1997년 고령 근로자의 고용상황을 개선하기 위해 필요한 조치에 대해 결정하여 FINPAW의 기초를 마련하였다. 이 프로그램의 시행기간은 1998~2002년이며, 정부 결의안에 명시된 40개 세부 조치들의 시행을 목표로 하고 있다. 2002년 이후에는 추가적인 프로그램의 시행을 통하여, 고령 근로자 문제를 해결하기 위한 노력이 계속될 것이다.

FINPAW와 그 후에 있을 추가적인 조치들은 이 프로그램 참여자들 사이의 협조를 통해서 이루게 될 목표 및 조치와 또한 그 대상 및 수준을 명시하고 있다. FINPAW는 매우 포괄적인 프로그램으로서 법률, 연구·개발 프로젝트, 연수 및 커뮤니케이션을 통해 실행되었으며, 이러한 방안들은 FINPAW의 시행기간 동안 그 중요도에 따라 역점을 달리 두었다. 우선, 입법적 수정 조치가 마련되었으며, 홍보활동이 이루어졌다. 동 프로그램 시행 중기에는(1999~2000년) 연구개발에 초점을 두었고, 시행 말기에는(2000~2001년) 경영진과 종업원의 직무능력 유지를 위한 교육에 역점을 두었다.

FINPAW는 고령 근로자들의 직무능력을 유지하기 위한 작업장 보건 증진(Workplace Health Promotion: WHP)과 고령화와 관련된 사안들에 관한 인식제고를 목적으로 하여, 다양한 대상 그룹들(직장보건안전요원, 지역고용안전요원, 노동행정요원, 직장, 개인)을 위한 광범위한 정보보급 및 훈련프로그램들로 이루어져 있었다. 또한, 이 프로그램은 회사 및 기관 차원에서 포괄적이며 실용적인 직장 보건 증진 업무, 고령 근로자와 관련된 고용문제에 대한 연구 및 고령 근로자를 위해 좀 더 효과적인 공적 고용서비스를 개

발하기 위한 조치를 포함하고 있다.

또한, FINPAW는 일시해고 또는 고용 종료와 관련된 고령 근로자의 지위, 성인교육을 위한 재정지원 시스템의 개혁, 장애 및 실업연금에 있어서의 피보험인 본인의 리스크 문제, 연령별 고용연금 분담액의 차등화, 직장과 분리된 사회보장 분담금의 철폐 등에 대한 법률적 변화를 이끌어 내기 위한 연구 및 준비작업을 포함하고 있다. 기업 내 공동결정에 관한 특별법에 “인사 및 연수계획은 고령 근로자 및 공무원들의 특수한 실정에 관심을 쏟도록 노력해야 한다.”라는 신규 조항이 추가되었으며, 고용안정 특별법에도 또한 수정조항이 마련되었다. 전자는 나이, 성별, 직무능력 이외에 고령화를 고용주가 고려해야 할 의제에 포함시켰으며, 후자는 고용주들이 고용안정 및 직장보건의 증진을 위하여 고용주가 시행해야 되는 프로그램에 직장보건 증진 문제를 포함시켰다.

이 프로그램의 주요 대상그룹은 45~64세에 해당되는 고령 근로자와 실업자들로 이루어져 있으며, 여타 대상그룹은 직장보건 및 고용안정 요원, 노동행정 요원, 교육 행정 요원, 고용주와 직장을 포함하였고, 이들을 위해 연구, 교육 및 정보가 제공되었다. 마지막으로 일반대중 또한 고령화에 대한 정보보급 대상이었다. FINPAW를 위하여 국가 예산에서 총 4백2십만 유로가 지원되었다. 프로그램의 시행을 담당하고 있는 주기관은 사회보건부(Ministry of Social Affairs and Health)이며, 또한 노동부 및 교육부도 프로그램의 시행에 참여했다.

FINPAW를 위하여 위에 언급된 부들 이외에도 재무부, 통상산업부, 노동시장 관련기관, 핀란드 지역청, 직장보건협회, 사회보험연구원(KELA), 고용연금단체연맹, 핀란드기업연맹, 농업생산자 및 산림 소유자 중앙연합의 대표들로 구성된 고문협회가 구성되었다. FINPAW가 다룬 주요 사안들은 다음과 같다.

- ① 고령 근로자들의 조직퇴직과 조기퇴직을 선호하는 전반적인 경향
- ② 고령 근로자의 취업률 저조
- ③ 고령 근로자의 재취업률 저조
- ④ 고령 근로자의 직무능력 약화

- ⑤ 고령 근로자의 낮은 교육수준
- ⑥ 고령화에 대한 일반적 사회인식 부족 및 고령 근로자들의 특수한 실정
- ⑦ 연령별 차별: 고령 인구에 대한 선입견, 심지어는 차별로 인해 야기되는 심각한 사회문제

2. FINPAW의 주요 결과

정보전달 효과: FINPAW는 의도하는 취지를 잘 전달했는가?

이 프로그램에 대해 2002년 시행된 평가에 따르면, 광범위한 홍보활동과 연구 지식의 보급이 긍정적인 영향을 미쳤다는 명확한 증거가 있으며, 이는 여러 민간 조사에 의해 입증되었다. 프로그램의 취지는 시행과정에서 더디지만 명백하게 전달되었으며, 기업과 공공부문에서 고령화 문제를 다룰 수 있는 진정한 포괄적, 실용적 조치 및 방안이 실시되었다. 아직도 시행상 미흡한 점이 많은 상태이지만, FINPAW는 중요한 시발점이었다고 볼 수 있다.

FINPAW는 성공적인 포털 사이트의 구축²¹⁾을 통하여 고령화와 연령관리에 관한 정보를 제공하고 있다.

고령화에 대한 사회의 인식은 변화하였는가? 소위 말하는 '연령차별'이 줄어들고 있는가?

핀란드의 몇몇 조사에 따르면, 고령 근로자들에 대한 사회의 인식이 좀 더 긍정적으로 변화하였으며, 연령차별이 약간 줄어든 것으로 나타났다. 앞에서 언급한 것처럼, 이러한 결과가 있기까지의 FINPAW의 역할은 파악하기 어렵

21) 참조 웹사이트 목록

영어 포털 사이트와 자료: <http://www.stm.fi/english/current/ageprog/index.htm>

업무능력 유지에 관한 정보 :

http://www.vn.fi/stm/suomi/ajankoht/tyokyky/f_english.htm

FINPAW의 주요 참여자인 핀란드 직장 보건 안전협회 :

<http://www.occuphealth.fi/internet/english>

다. 이러한 사회 인식 변화는 FINPAW의 시행 기간 이후에도 계속되었으며, 고령 근로자와 조기퇴직에 대한 직장 내 인식에서 특히 변화가 나타나고 있다. 그러나, 고령 근로자의 신규 고용, 특히 실업자에 대한 고용 상황은 변하지 않고 있다.

나이가 들어감에 따라 직무능력의 유지 및 사내복지는 중요한 문제로 작용하고 있다. 직무능력 유지(MWA) 활동은 핀란드에서 FINPAW가 시행되기 이전에 이미 활발히 추진되고 있었으며, MWA활동으로부터 제공된 전문지식과 네트워크는 FINPAW활동에 있어서 정보 차원에서, 주요한 바탕을 제공해주었다. 지난 10년 동안 MWA활동이 상당히 확대되었고, 이러한 경향은 FINPAW의 시행 기간 및 그 이후에도 계속되었다. MWA 기준에(통상적인 포괄적 국가 조사) 따라, 근로자 2인 이상 사업장의 3분의 2가 광범위한 의미에서 MWA활동을 실행하고 있었다. 핀란드에서 MWA활동을 전혀 하지 않는 곳은 전체 작업장의 10%미만이다. MWA활동은 광범위한 직무 개발 활동을 위해 전통적으로 시행해 왔던 근로자 개인의 보건증진을 위한 방안에서 그 근원을 찾을 수 있다. FINPAW 이후에는 특히 연령관리가 주요 문제로 다루어 졌다.

핀란드에서 고령 인구를 위한 교육기회가 증대되었으며 더욱 알차게 되었다. 이러한 결과가 있기까지, FINPAW가 유일한 요인은 아니었지만, 고령화 문제가 좀 더 표면적으로 다루어지게 되었다. 물론 여기에서의 근본적인 문제는 고령자들의 교육수준과 참여가 낮다는 것이다. FINPAW의 성공에 힘입어 노스토(Nosto, '추진'이라는 의미)가 30~54세의 교육을 제대로 받지 못한 성인 근로자들을 대상으로 2003~2007년 시행을 목표로 발족되었다.

긍정적인 신호들이 보이고 있다. 노동시장에 있어서 고령 근로자들이 차지하는 비율은 증가하고 있으나, 젊은 세대와의 격차는 아직도 크다. 이러한 경향은 계속되어 왔으나, 55~64세 연령층이 일자리를 구하는 것은 여전히 어렵다. FINPAW의 시행기간 동안 전반적인 고용률은 증가하였으며, 특히 55~59세 층과 60~64세 층에서 그러한 현상을 볼 수 있다. 핀란드의 고령 인구의 취업률은 이제 유럽연합의 평균보다 높은 수준이다.

법률: 대상 분야를 지원하기 위한 법률상의 변화가 있었는가?

FINPAW의 시행기간 동안 법률에 연령문제를 포함시키기 위한 많은 변화 조치들이 마련되고 채택되었다. 예를 들어, 특별 '연금제도', 근무시간 조정, 성인교육에 관한 법률, 직장보건법의 부활 등이 있다. 이를 통해 실제 연금 수급연령을 2~3세 높이는 것이다. 노령연금 지급이(현재 65세 수급 개시) 유연화되어, 퇴직을 늦추는 것이 연금을 높일 수 있게 될 것이다. 퇴직을 늦춤으로 해서 연금 누적액이 변화하도록 해서 18세 이후의 전체 직장생활 기간(퇴직 전 몇 년이 아니라)에 대해 인센티브를 제공하도록 했으며, 그 증가 비율은 고령일수록 더 높다. 평균 퇴직연령은 1989년에는 58세에서 2003년에는 거의 60세까지 꾸준히 확대하였다. 앞서 언급된 것처럼, 여기에는 여러가지 요인들이 작용했으며, FINPAW도 어느 정도 이에 기여를 하였다.

협조체제: '고령문제'를 해결하기 위해서 주요 참여자들 사이에서 새로운 차원의 협조가 이루어지고 있는가?

여러 정부부처, 공무원, 전문가들 간에 FINPAW의 시행을 위하여, 상호 경계를 초월하는 새로운 차원의 협조가 이루어지고 있는 사실에 대해 만족스럽다는 평가가 많이 있었다. 이러한 상호협력은 직장보건안전협회들이 제공하는 매우 중추적인 정보와 함께 핀란드의 주요 강점으로 여겨졌다. 또한 지난 10년 동안 핀란드 정치를 특징지었던 매우 높은 수준의 정치적 합의 또한 우리의 환경을 제공했다.

교육과 연구: '고령문제'에 대하여 새로운 차원의 교육과 연구가 진행되고 있는가?

FINPAW의 시행을 위해 매우 높은 수준의 연구가 활용되었다. 풍부한 연구 지식이 있지만, 문제는 그러한 많은 지식을 어떻게 활용하는가이다.

FINPAW의 시행 취지 중 하나는 연구 및 교육 지식을 좀더 통합적인 방식으로 취합하는 것이지만, 아직 완결되지 못했다. 앞에서 언급한 포털 사이트들도 이를 위하여 도움이 될 수 있지만, 실제적인 '기초작업'이 우선 필요하다. 연령관리에 대한 사회적인 공감대가 긍정적으로 이루어졌고, 이 문제에 대해 특별히 언급해야 할 것이다.

3. FINPAW의 성공 요인

전체적으로 평가해 볼 때, 물론 모든 긍정적인 변화들이 FINPAW 때문이라고 말하기에는 어렵지만, FINPAW는 분명 성공한 프로그램이었고, 국제적 차원에서 볼때 매우 독특한 사례이다. 그렇다면 핀란드의 성공요인을 어떻게 설명할 수 있을까?

어떤 측면에서, 세계 각국은 매우 독특한 문화적, 역사적, 정치적, 구조적 배경을 가지고 있다. 따라서, 다른 배경을 가지고 있는 나라의 선진 사례를 도입하기 위해서는 이러한 각각 다른 요인들을 비롯한 여타 요인들을 고려해야 할 것이다. 그렇다면 핀란드가 처음에 그렇게 좋은 결과를 얻을 수 있었던 주요 사회적 요인은 다음과 같다.

첫번째 특징은 FINPAW가 국가 차원에서 시행되었으며, 이 프로그램에 대해 유럽국가들은 고령문제에 관한 국가차원의 프로그램을 시행하는 것이 유럽 내에서 특이한 경우며, 또한 전 세계적으로는 더욱 그러하다고 지적했다. 통상적으로 고령문제에 관한 정책들은 좀 더 산발적이고 일관성이 없다. 핀란드의 경우가 성공할 수 있었던 것은 다음 몇 가지 주요 요인들 때문이다. 우선 핀란드는 인구 5백만의 작은 나라이며, 문화적, 민족적으로 동질적인 특징을 가지고 있으며, 이와 동시에 매우 강한 북유럽 복지국가의 전통을 가지고 있다. 이러한 국가적 프로그램의 시행에 있어서 복잡한 환경보다는 좀더 동질적 환경이 유리하다.

또한 핀란드는 직장보전 및 고용안정 문제를 다루는 기관들과 전문지식 및 네트워크를 오랫동안 보유해 왔으며, 이를 통하여 FINPAW의 주요 세부

정책의 근간을 마련할 수 있었다는 사실에 주목해야 한다. 예를 들어 핀란드 직장보건협회는(<http://www.occuphealth.fi/internet/english>) '연령관리'에 대한 새로운 개념들을 활발히 개발해 왔다. 또한 더 중요한 것은 핀란드는 경제, 고용, 교육, 혁신정책, 직장생활 및 연령문제에 대하여 아주 이례적으로 오랜 기간 동안 정부, 주요 정당, 사회 파트너들간의 정치적 합의를 이루어 왔다. 최우선 사회 프로그램들은 정부, 노조, 고용주의 협조체제는 다른 여타 유럽 국가들에 있어서 맹렬한 반대에 부딪힌 문제였던 퇴직연령 연장과 같은 어려운 변화를 도입하는데, 강력한 정치적 배경이 되었으며, 이는 정책시행에 있어서 정부 부처간 협력을 이루는 것은 매우 힘든 일인데도 불구하고, FINPAW가 성공적 결과를 거둘 수 있다는 사실을 보면 알 수 있다.

4. FINPAW 과제와 미래정책 방향

미래에는 고령문제에 관하여 좀 더 광범위한 접근법이 필요하다. 이를 통하여 인간생활 주기 전체와 일과 가정생활 주기 전체와 일과 가정생활의 균형, 삶의 주기의 각기 다른 시점에서의 융통적인 제도 마련 등에 관해 좀 더 포괄적인 시각을 가지고, 지속가능하고 매력적인 조건하에서 좀 더 오랜 기간 일을 할 수 있는 긍정적인 인센티브를 좀 더 심도 있게 고려할 수 있어야 한다. 이러한 취지로 FINPAW 이후 시기에 시행하기 위하여 개발한 프로그램이 바로 VETO(직장생활의 흥미 증진과 노동인구의 직무능력을 위한 국가 프로그램의 약자)이다. 동 프로그램은 2006년까지 지속될 것이며, 사회보장부가 조정자 역할을 하게 되며, 다음 네 가지 분야에서의 노력이 이루어질 것이다.²²⁾

- ① 직장생활과 고용안정의 수준
- ② 직장보건 및 사회복귀
- ③ 직장생활의 다양성 및 균등성 기회

22) 자세한 것은 <http://www.stm.fi/Resource.phx/eng/strag/prog/index.htm>를 참조.

④ 사회보장 및 근로연수

핀란드 각 시정기관 내 세대교체는 중소기업들의 세대교체와 함께 향후 좀 더 많은 관심이 필요한 사안들이다. 각 시정기관에서 세대교체가 어떠한 방식으로 진행될지는 은퇴, 고용, 특히 여성의 고용에 큰 영향을 미칠 것이다. 그 이유는 시정기관은 단연 여성의 최대 고용주이며, 여성의 높은 취업률에 주요 요인이 되고 있기 때문이다. 중소기업들, 그 중에서도 특히 중소기업들은 물론 정보를 많이 보유하고 있지 못하여, 세대교체에 있어서 적극적일 수가 없으며 이는 명시적 및 암묵적 지식 및 숙련의 손실에 큰 위협이 되고 있다.

전체적으로 볼 때 '세대교체'라는 주제는 FINPAW 시행 후에 대두되었으며, 미래지향적인 관점에서 나온 것이다. 따라서 FINPAW가 직장생활에 있어서의 직무능력을 강조한 반면, 향후 추진계획은 더욱 포괄적이라 하겠다.

빠른 고령화와 조기 퇴직 경향에 직면하여 중고령자에게 더 나은 고용 기회를 촉진시킬 필요성이 대두된다. 많은 사람들이 고령층 연금과 조기퇴직제도 개혁의 필요성에 대해 언급하였지만, 중고령층의 고용비율 증가와 향후 노동력부족의 문제에 대해서는 거의 언급하지 않았다. 정부와 기업은 고령노동인력에 대한 임금안정실행을 채택하고 다른 복지제도가 조기 퇴직 경로로서 작용하는 정도를 진술하고, 연령차별을 없애고, 고령자 근로자의 직업능력과 작업조건을 개선하기 위한 적극적 조치를 채택할 필요성을 제기함. 아울러 중고령층 근로자가 더 오랫동안 일하고 새로운 기술을 익힐 수 있도록 하기 위한 그들의 태도 변화를 필요로 한다. 핀란드에서는 중고령 근로자의 주요 장애요인, 이런 장애를 극복하기 위한 기존 조치의 효과성 평가, 그리고 향후 공공기관이나 사회적 파트너에 대한 제안 사항 등에 대한 연구를 수행한다. 1991년부터 1996년까지 labour market training을 실시하였다. 그 내용은 다음과 같다.

<표 IV-6> labour market training

년도	참여자수	평균학생수	훈련일(백만)
1991	51,800	18,400	3,9
1992	72,970	28,900	5,5
1993	20,040	27,200	6,1
1994	81,700	28,400	6,6
1995	93,090	33,900	7,1
1996	118,520	43,200	8,3

1997년부터 1999년 사이에 성인에게 제공된 초기직업교육은 4200, 계속직업교육과 훈련은 4300여 곳에서 제공되었으며 대학수준의 계속교육도 1500여 곳에서 제공하였다. 2000년 고등교육기관(폴리테크닉 포함)의 학생 수가 증가하였으며, 그중에서 성인층의 참여자가 60-65%였다. 이것은 폴리테크닉 개혁과 정부고용프로그램에 의해 제공된 훈련이 증가되었기 때문이라고 할 수 있다.

1997년 2월 국가위원회는 고령층 근로자의 고용향상을 위한 정책 결정하였다. 이 정책의 목적은 평균 퇴직 연령을 높이는 것이며, 정책 결정은 50세 이상 근로자들 사이에서 교육 참여를 증가시키는 것을 목적으로 하였다. 이 결정은 교육에서의 추가적 재원 증가를 제안하지는 않았지만 교육 참여자의 연령구조의 이동을 통하여 변화를 도모하는 것이었다

제4절 핀란드의 중고령층 직업능력개발

1. 핀란드의 교육훈련 정책

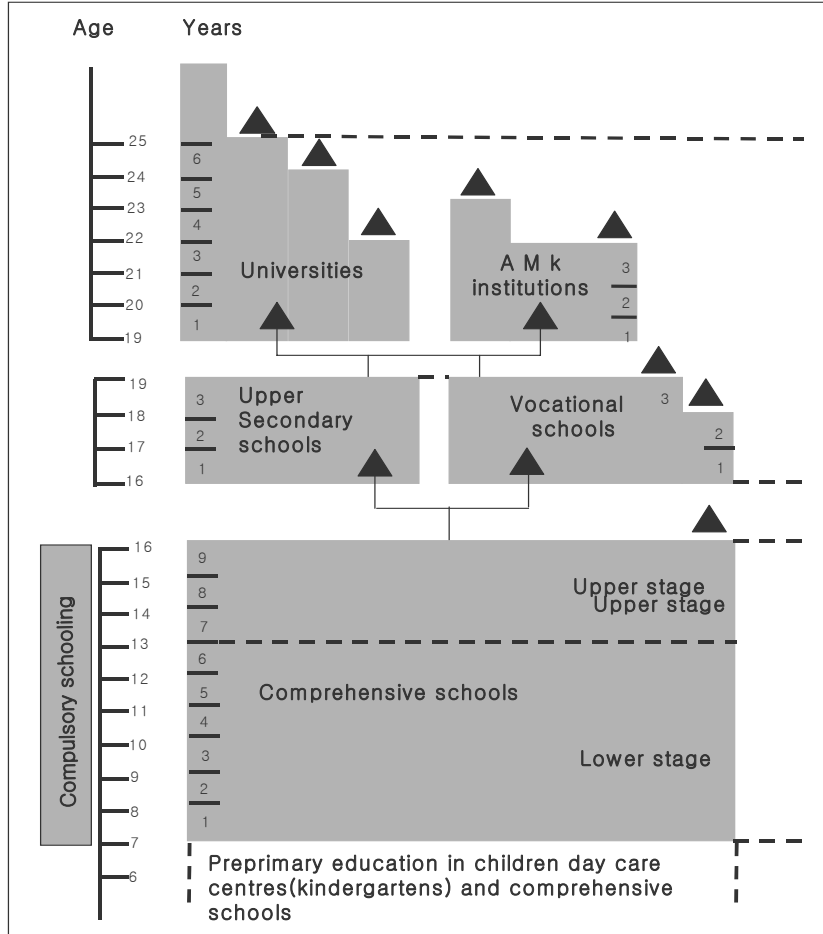
핀란드는 평생학습 시스템이 잘 구축돼 있고 성인인구의 평생학습 참여율도 매우 높다. 재직근로자에 대한 기업의 교육훈련투자가 활발하고 자기주도

적인 성인 직업훈련도 활성화돼 있다. 노동시장훈련도 적극적 노동시장정책으로서 정책의 우선순위를 차이하고 있다. 이러한 각각의 훈련시스템은 상호 유기적으로 연계되어 효율적으로 이루어지고 있다. 인적자원강국으로서 핀란드의 면모는 이러한 평생학습 시스템을 바탕으로 하고 있다.

핀란드에서 교육은 민족문화를 유지하고 발전시키는데 있어서나 국가복지와 국제 경쟁력 확보에 있어서 주요한 요인으로 간주되어진다. 핀란드의 교육특성은 교육과 훈련이 기본적으로 제도에 의해 운영되어진다는 것이며, 실무와 관련한 의무적인 프로그램이 종종 포함되긴 하지만, 직업훈련프로그램은 이론적인 면뿐만 아니라 실질적인 가르침이 제도 안에서 이루어진다.

학교를 졸업하는 90% 가량의 학생들이 중등교육과 훈련에 계속 참가하고, 이중 50%이상이 일반 상급학교를 진학하며 약 50%는 직업교육과 훈련을 계속한다. 최근 교육과 훈련이 중요함을 나타내고 있으며 급격한 기술 진보는 매우 질적인 인력을 필요로 한다. 보다 높은 수준의 고등교육은 20개의 종합대학과 전문교육기관, 예술연구기관, 그리고 28개의 지속적이고 실험적인 공예학교, 보다 높은 수준의 직업교육을 제공하는 262개의 대학도 있다.

Chart 1. Youth education system



가. 교육훈련 제공자로서의 기업의 역할 강조²³⁾

핀란드에서 성인 대상의 교육훈련은 재직근로자 훈련(PT·Personnel Training), 자기주도적 성인 직업훈련(SMT·Self-Motivated Adult Training), 노동시장 훈련(LMT·Labor Market Training)으로 구분할 수 있다.

23) 서울신문 2005년 1월 24일.

재직근로자 훈련은 평생학습 시스템 아래 기업에서 제공되는 교육훈련을 의미한다. 지식정보화 사회에서 기업의 경쟁력은 결국 인적자원의 경쟁력에 좌우된다는 점에서, 과거와 같이 교육훈련의 최종 수요자로서가 아니라 적극적인 교육훈련의 제공다로서의 기업의 역할 변화가 요구된다. 근로자의 지속적인 능력개발을 위해서는 평생학습이 중요하며, 평생학습의 장으로서의 기업 내 교육훈련이 강조되고 있는 것이다. 2004년 IMD 보고서는 핀란드를 재직근로자에 대한 기업의 교육훈련이 가장 활발히 이루어지는 국가로 꼽았다.

핀란드 수출액의 3분의 1을 담당하는 노키아(Nokia)의 경우 인적자원개발은 기업의 핵심 전략으로서 강조된다. 총 급여액의 3~4%를 교육훈련비로 투입하며, 근로자 1인당 연간 70시간 안팎의 교육훈련을 제공한다. 교육방식은 정규교육훈련과 상급자의 지도(mentoring), 현장학습(talent management system)으로 이뤄진다. 근로자와 상급자, 인사담당 관리자간의 상호 유기적인 연계에 의해 맞춤형 교육을 실시한다. 또 대학 교과과정이 산업현장의 수요를 반영할 수 있도록 주요 대학들과 다양한 산학협동 프로그램을 운영하고 있다.

그러나 핀란드에서도 중소기업의 교육훈련투자는 대기업에 비해 상대적으로 미흡하다. 따라서 핀란드 정부는 중소기업 근로자의 교육훈련 확대를 위한 별도의 지원방안을 제공한다. 중소기업은 인력부족 때문에 근로자를 생산 현장에서 빼내 교육훈련을 제공할 만한 여유가 없다는 점에서 노동부는 '직무순환(Job Rotation)' 프로그램을 통해 정부 차원에서 대체인력을 지원하고 있다. 이 프로그램은 대체근무에 대한 비용지원 프로그램으로서, 중소기업이 근로자를 외부기관에 위탁교육을 보내는 동안 정부가 실업자 풀(pool)에서 대체인력을 투입해 준다.

이와 함께 개별 중소기업에서 교육훈련을 하기 어려우므로 소규모 사업장의 훈련수요를 취합, 훈련기관에서 수요에 적합한 맞춤형의 집합적 교육훈련을 제공하고 있다.

나. 사회적 기본권으로 학습권 규정²⁴⁾

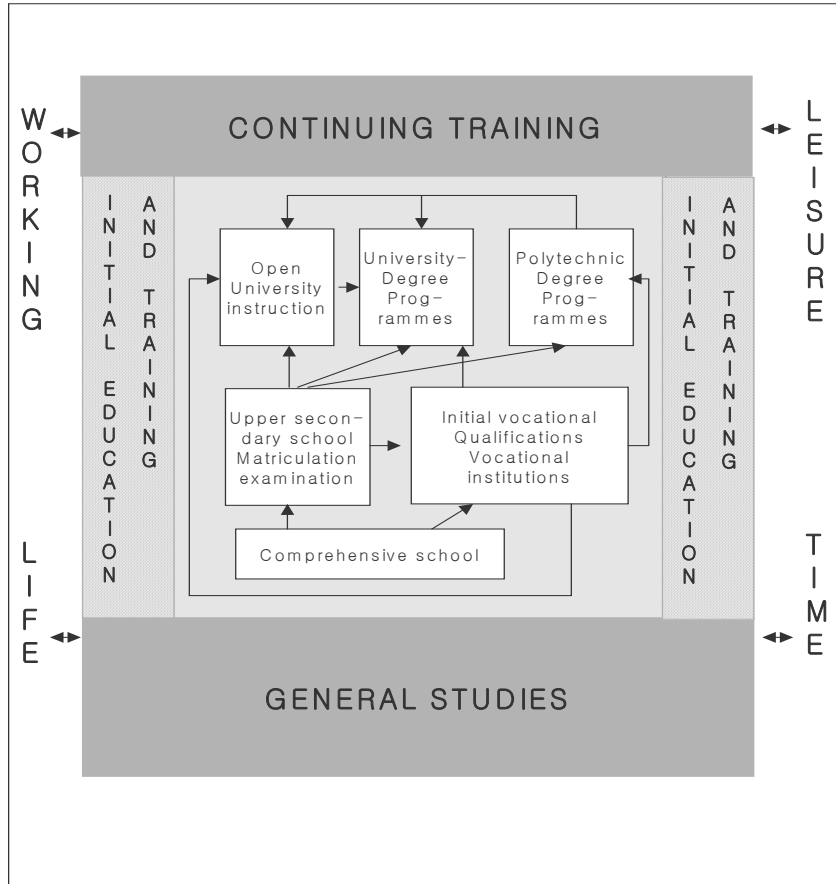
자기주도적 성인 직업훈련도 활발히 진행되고 있다. 핀란드에서는 성인단계에서도 사회적 기본권으로서의 학습권이 확립돼 있어 평생학습이 상대적으로 쉽게 이뤄질 수 있다. 재직 중인 근로자라고 하더라도 본인의 필요에 따라 '학습휴가'를 요청할 수 있으며, 원칙적으로 기업은 요청을 받아들여야 한다. 휴가기간 중 고용은 보장된다. 노동의 유연성이라는 면에서 기업에는 부담으로 작용할 수 있으나 핀란드에서는 이러한 시스템이 자연스럽게 작동되고 있다. 학습휴가 동안에는 기술직업대학인 폴리테크닉(Polytechnic)이나 대학에서 정규교육을 받거나 기타 직업교육훈련과정을 이수하기도 한다. 대학·폴리테크닉은 기업과의 산학협동이 활발해 교육훈련의 현장성이 높은 것으로 평가된다.

노동시장훈련은 적극적 노동시장정책의 일부로서 성인 인구의 직업능력 향상, 인력수급의 균형 유지 및 촉진, 실업과 인력부족 해소 등에 목적이 있다. 노동시장훈련은 근로자들이 노동시장의 양적·질적·지역적 수요변화에 신속하고 효과적으로 대응하게 함으로써 노동시장의 기능을 향상시키는 역할을 한다. 근본적으로 성인들이 노동시장에 계속 머물러 있거나 되돌아올 수 있는 기회를 향상시키려는데 목적이 있으므로 노동시장의 요구에 부합하는 맞춤형 직업훈련의 성격을 갖는다. 주로 실업자 대상의 훈련이지만 노동시장에 진입하지 않는 사람이나 제직근로자도 훈련대상이 될 수 있다.

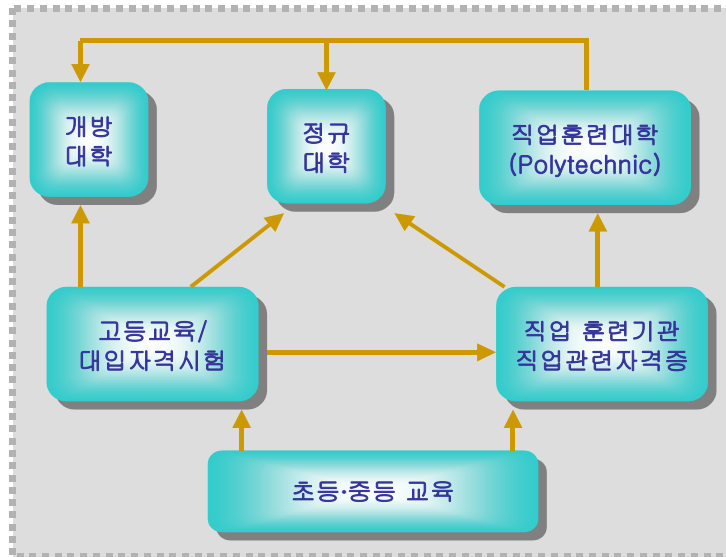
노동시장훈련은 현재 200개 이상의 다양한 직업 영역에 걸쳐 연간 400~500여개의 과정이 제공되고 있다. 노동부의 재정지원 하에 성인훈련센터나 폴리테크닉, 기타 직업교육기관 등에서 연간 6만 4000여명이 훈련에 참여하고 있다. 노동시장훈련은 숙련수요에 대한 분석을 기초로 지역 단위에서 설계되며, 훈련과정의 70%가 전적으로 혹은 부분적으로 자격제도와 연결돼 있다. 훈련 이수생들은 피드백 시스템을 통해 훈련과정을 평가하는데 3분의 2 정도가 긍정적인 평가를 하고 있다. 훈련과정 이수 3개월 뒤의 목표실업률 40%는 대체로 지켜가고 있다.

24) 서울신문 2005년 1월 24일.

Chart 2. Adult education system



[그림 IV-4] 핀란드 성인교육 체계

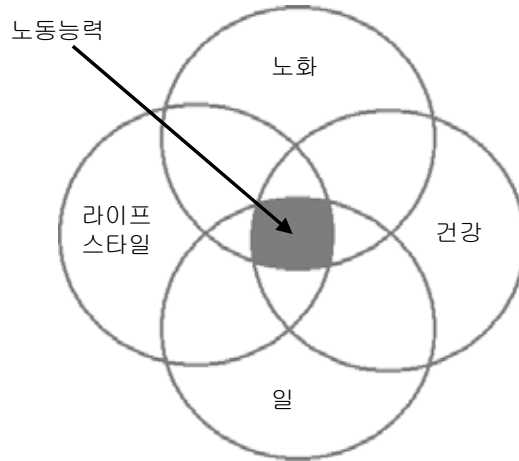


출처: OECD 자료, 서울신문 2005년 1월 24일.

2. 중고령층의 직업능력 지표

중고령기에 직업능력을 향상시키기 개념과 모델이 개발되었다(Sarjat, People and work. Research reports; pages 263-272,1999). 이것은 핀란드 고령(FinnAge) 프로그램에 의한 것으로 중고령층 근로자들의 직업능력을 향상시키기 위한 개념과 모형이다. 일반적으로 실용화 할 수 있는 모델을 만들기 위해 4개의 개념이 사용되었다. FinnAge 계획은 실제로는 행동의 필요와 실행 가능성에 따라서 개념들을 적합하게 구성하였다. 먼저, 중고령기에 직업능력에 영향을 주는 요소는 생활방식, 건강, 직업, 그리고 생물학적 특성의 상호작용으로 설명되며 이는 매우 복잡하다. [그림 IV-5]는 적어도 3개의 요인, 즉 생활방식, 건강, 연령이 직업능력에 영향을 주고 있음을 강조한다. 생활방식과 일, 그리고 고령화는 건강에도 영향을 준다. 중고령층을 위한 직무 설계 지침을 1992년에 발표하였으며, 1993년에 Ageing과 Working Capacity를 공식화하였다.

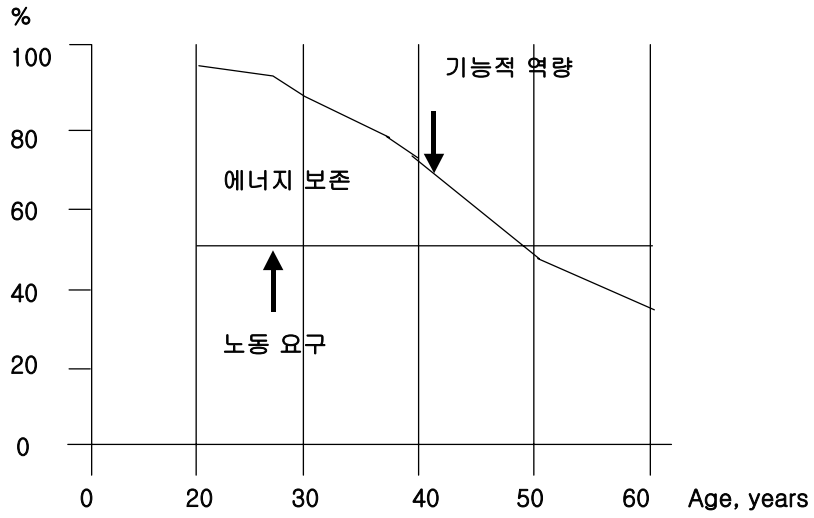
[그림 IV-5] 직업능력에 영향을 주는 요인과 상호작용



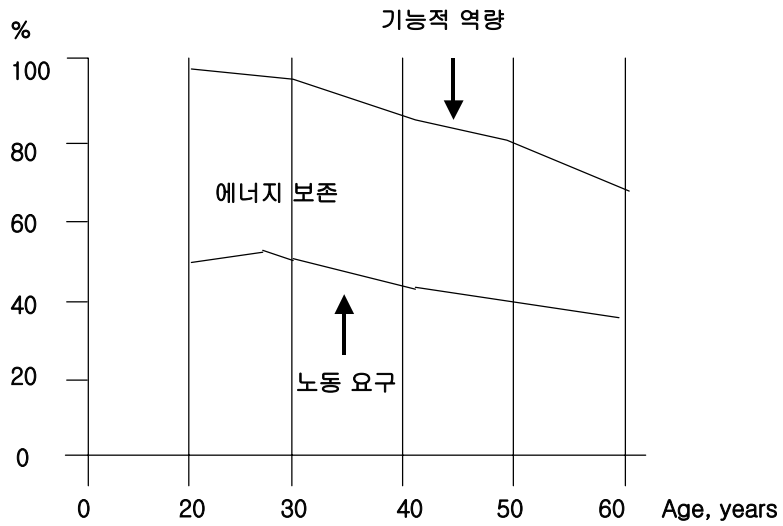
두 번째 개념은 중고령층의 연령 증가와 작업장 문제와 해결책을 설명하기 위하여 만들어졌다. [그림 IV-6]은 고령화되는 연령별 직업능력과 일에 필요한 능력에 있어서 문제점 및 해법을 제시하고 있다. 근로자가 보유한 직업능력은 40을 기점으로 40-45세 이후 급격하게 감소한다. 이런 경향은 신체적 직업능력에서 특히 분명하게 나타난다. 신체적 직업 능력의 감소와 아울러 직업에서 육체적 노동을 필요성이 변하기 때문에, 중고령층 근로자들은 직업적 부화가 걸리게 된다. 그들은 직업능력의 부족, 건강과 복지에 의한 부정적인 효과로 인해 불완전한 상태로 남아있게 된다. 해결책은 45-65세 사이에 직업능력을 유지할 수 있도록 하는 것에 바탕을 둔다. 두 가지 활동이 이것을 성취하는데 도움을 준다. 첫째는 일에 있어서 요구를 감소시키는 것이며, 다른 하나는 직업능력이 너무 이른 시기에 쇠퇴하는 것을 막는 것이다. [그림 IV-2]의 하위 단계는 신체적 직업의 요구를 해결하기 위한 방안을 제시해준다. 육체적 노동에 필요한 양은 운동을 통하여 적정 수준에서 유지될 수 있다. 정신적 직업의 요구는 일반적으로 큰 문제가 아니다. 대신 일의 양이 증가하고 있다는 것이다. 이 문제의 해결책은 FinnAge 프로그램의 계획 단계에서 구축되었다.

[그림 IV-6] 신체적 작업량과 노동 요구: 문제의 개념과 해결책

문제점

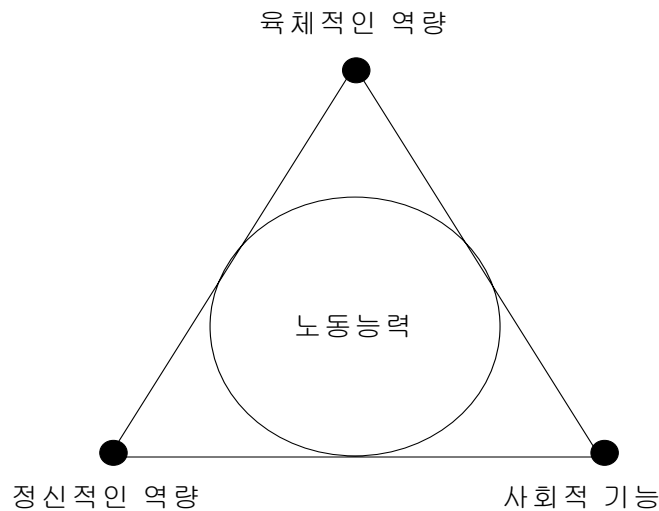


해결책



세 번째 개념은 기능적인 능력을 장려하는 것을 위하여 개인의 가용능력을 설명하고 있다. 이 개념은 개인적 수준에서 신체적·정신적·사회적 능력들을 활용하여 직업능력의 기초를 만들도록 한다. [그림 IV-7]은 도시근로자들의 고령화를 추적 조사하여 신체적, 정신적, 사회적 능력을 결합한 것이다. 한 가지 능력을 향상시키는 것은 다른 능력에도 영향을 준다. 능력들 중의 하나가 약화되면, 그것은 다른 것들에 부정적인 결과를 가지고 온다. 고령화 동안에는 신체적인 능력이 다른 능력들 보다 악화되어진다. 그러므로 정규적인 훈련을 통한 심장혈관과 근육과 골격의 능력에 영속적인 감소의 예방은 40세 이상의 연령층에서 강조되어진다. 개념은 고령화되는 근로자가 적절한 수준에서 신체적, 정신적, 사회적 기능을 유지하도록 하는 것이 개인의 책임임을 강조한다.

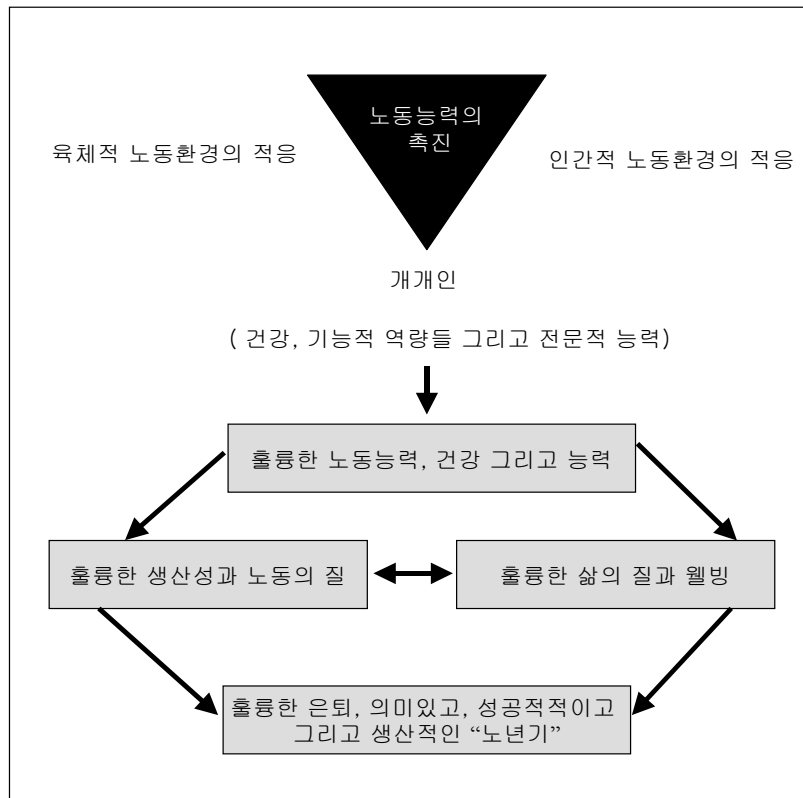
[그림 IV-7] 기능적인 능력과 직업능력의 관계



네 번째 개념은 사업주에 대한 조사와 몇 가지 FinnAge 프로젝트를 통한 장기적인 연구의 결과에 기초한 광범위한 개념으로 고령화 동안 직업능력을 향상시키고자 하는 실행가들을 위해 구성되었다. [그림 IV-8]에서 상위 단계

는 3가지 형태의 행동, 즉 직업환경에서 행동, 작업조직에서 행동, 그리고 개인적 수준에서 행동이 직업능력에 영향을 주고 있음을 보여준다. 직업 환경에 있어서 신체적 업무의 양은 인간공학 기준에 의하여 감소할 수 있다. 작업 조직에 있어서 연령에 따른 관리가 이루어질 수 있으며, 작업 시간이 더 융통성 있게 조정될 수 있다. 개인적 수준에서의 활동은 정규적인 훈련 참가에 의해 지원될 수 있다. 이러한 행동의 영향은 건강과 직업능력에 향상 시키며, 직업능력을 향상을 통해 노동생산성 증가 및 품질향상을 가지고 올 수 있다는 것이다.

[그림 IV-8] 고령화 동안의 직업능력 향상 활동들



제5절 핀란드의 중고령층 직업능력개발 프로그램(VETO)

핀란드의 보건복지부가 중심이 되어 교육부, 산업통상부, 사용자와 노동자 단체, 국립보건연구소가 공동참여 하였다. 이 프로그램의 목적은 근로자들이 생애 전반에 걸쳐 보다 오래 경제활동에 참여하여 일하도록 하는 것이었으며 이 프로그램은 고령자의 근로기간 연장과 복지혜택 구조를 종합적으로 설계 하였다.

고령근로자를 위한 국가프로그램(1998-2000) 고령근로자를 위한 국가프로그램(Finnish National Programme of Ageing Worker: FINPAW) 실시하였으며, Veto 프로그램에 대응한 교육부 정책수단으로 평생학습, 성인교육 수준 향상 프로그램, 직업자격제도, 사전훈련인정(recognizing previous training) 등이 있다. 다음은 사회보건복지부가 제시한 Veto 프로그램(2003-2007)을 통해 보다 상세하게 이를 살펴볼 것이다.

Veto 프로그램의 목적은 노동 유지의 유인요소를 높이고 더불어 노동생활을 좀 더 연장하는 것이다. Veto 프로그램은 현재 수행 중인 전국적 조사와 개발 프로그램과 연결되어 협력적인 작업으로 이루어질 것이다. 참여 조직들은 자발적으로 기준을 만들고 실행할 것이며, 이 기준들은 동등하게 통합하게 될 것이다. Veto 프로그램은 노동 공동체, 개인을 지원하는 운영 방법, 모형 그리고 작업장, 조직 원칙의 개발 측정에 초점이 맞추어졌다. Veto 프로그램으로 부터 발생한 연구와 개발 사업계획은 TYKE-프로그램에 의해 자금이 조달되어질 수 있다. 직업 생활에서 Veto 프로그램은 국가적으로 지속할 수 있는 개발 원칙의 경제적, 사회적 차원에 영향을 줄 것이다.

1. Veto 프로그램의 배경과 목적

근로자의 건강과 안전성을 보장해 주는 의미 있고 도전적인 직업은 삶의 질과 복지의 중심에 있다. 따라서 핀란드에서는 직업 생활의 발전과 가족 생

활이 조화를 이루는 것은 중요한 논의이다. 직업과 직업능력은 직업 상황에 의해 영향을 받으며, 고령화를 통해 오래도록 노동을 유지하도록 하는 직업 능력을 요구하는 다른 요인들은 직업 상황과 직업 공동체를 개발시키는 것에 영향을 줄 수 있다. 직업에서 평생교육은 직업 기회를 연장시키는 사회적, 정치적인 수단이다. 선진 국가에서는 이를 위해 도제제도나 자격체계를 분명하게 구축하여 이를 활용하고 있다. 아울러 능력의 부족이 신체적, 정신적, 사회적 요인에 의한 것일 수 있다는 원인 분석과 함께, 개인이 사회 활동에 참여하고 그들 스스로 능력을 개발시킬 수 있는 방법을 지원하고 있다. 실제로 노동 시장에서 사업주들은 융통성 있게 직업을 변화시키고 있다. 그러나 구조적 실업은 자주 실업을 가져오며, 부분적으로 임시고용과 파트타임고용이 일상화되어지고 있다. 장기실업은 고령화, 장애, 이민과 교육을 받지 못한 사람들에게 나타난다. 따라서 성인교육 등과 같은 적극적인 고용정책이 요구되어지고 있다.

유럽연합에서 공통적인 목표는 고용을 70% 수준으로 높이는 것이다. 그리고 핀란드의 고용수준은 현재 67.7%이다. 핀란드의 경제활동 인구는 최근 모든 연령집단에서 감소하고 있는 추세이다. 그리고 일반적인 은퇴 연령은 63-65세이지만 평균적인 은퇴연령은 59세다. 따라서 Veto프로그램의 목적에 따라 협력과 정보 공유를 촉진할 필요가 있다.

새로운 기술은 여러 가지 방법에서 작업장의 업무 방법을 변화시켰다. IT는 다른 분야에서 점차적으로 광범위하게 사용되어졌으며, 작업장, 교육과 건강 서비스 분야에서 새로운 기술사용은 고객의 요구와 지식수준을 동시에 고려하여 프로그램을 개발할 필요가 있다. 광범위하면서 구체적인 정보와 의사소통 계획은 Veto프로그램의 목표와 항목들의 광범위한 이해를 확실하게 하고, 공공의 토론, 태도와 작업환경에서 긍정적인 효과를 가질 수 있도록 보장해 주었다.

VETO 프로그램의 목표는 모든 사람이 직업 생활에 참여하고, 직업 생활 안에서 오래 머무르도록 촉진하는 것뿐만 아니라, 모든 상황에서 직업에 대한 유인력을 갖도록 하는 것이다. 이것은 삶에 대한 복지와 직업능력을 향상

시키는 것이다. 목적달성을 위해서는 직업생활과 교육, 가정생활과 여가시간이 조화를 이루어야 한다. VETO 프로그램의 구체적인 목적은 직업생활을 현재보다 더 연장하는 것이며, 질병에 의한 결근율을 15%정도 감소하는 것이며, 작업장에서의 사고 발생율이나 산업재해를 40%정도 감소시키고, 노동이 가능한 연령의 사람들의 건강을 보호하고, 포괄적인 가족 정책 프로그램을 수립하여 실천하며, 직무상의 건강 서비스의 질을 향상시키고, 사회복지서비스는 좀 더 효과적으로 하며, 최소한의 소득 보장을 위해 노동을 유지하고 노동에 복귀를 증가시키는 것이다. 이러한 목적을 달성할 수 있도록 직업환경을 개선하고, 직업생활을 유지하기 위한 기회를 증가시키며, 직업생활과 평생교육을 위해 준비 교육을 촉진하며, 작업장에서 건강과 안전 절차의 효용성을 높이고, 노동과 가족생활을 조화롭게 하며, 효용성 있는 정보와 의사소통을 하도록 하는 것이다. 프로그램의 목표는 새로운 운영방법과 체계를 설립하는 것 뿐만 아니라 현재의 것을 개발시키고 향상시키는 것으로서 직업생활의 모든 면을 개발하고 발전시키는 것이다.

2. Veto 프로그램 절차와 조직

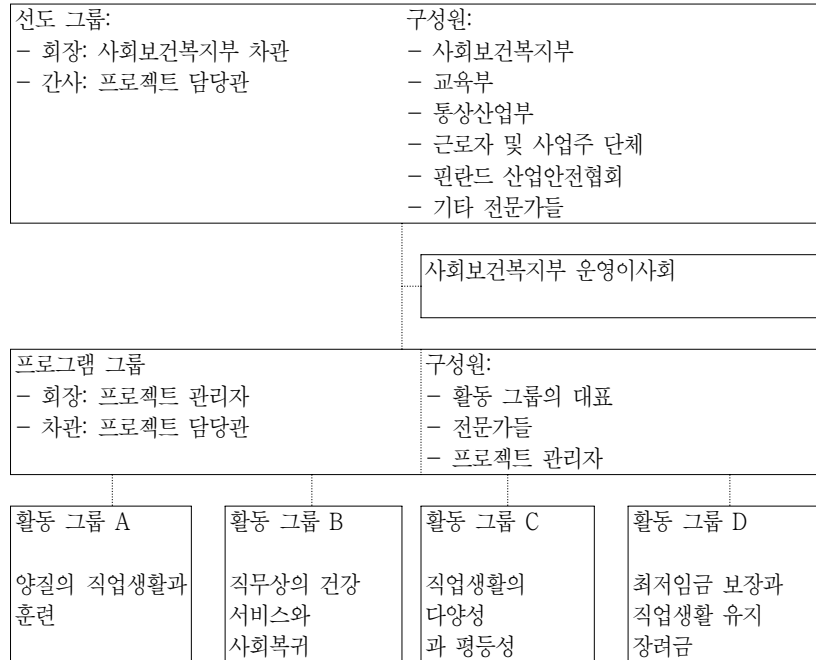
VETO 프로그램의 절차는 국가적 차원과 지역적 차원에서의 참여 연결망을 촉진하고, 각 정부부처의 기관이나 단체가 상호 협력하여 활동할 수 있도록 개발과 조정을 수행하며, 작업장 수준에서 훌륭한 실행 사례를 수집하고, 생산하고, 배포하여 작업에서 수행을 지원하며, 특히 중소기업 회사들과 다른 소규모 조직들의 요구를 고려하여 정보를 제공해 주는 것이다. VETO 프로그램은 2003년에 시작되었고, 그것은 2007년까지 지속될 것이다. 프로그램의 기간 동안 프로그램의 항목은 운영환경의 변화에 따라서 검사되어지고 평가되어진다. 목적들은 우호적인 방향의 면을 통하여 처음 년도의 성공이 평가되어지기 위하여 계획되어져 왔다. 프로그램의 절차상의 많은 효과가 해가 거듭할수록 지연된 이래로, 프로그램의 최종 효과와 결과는 프로그램이 끝나쳐진 후에 측정될 것임. 최종적으로 2010년까지 사회복지와 건강 정책

전략은 2010까지 연장하도록 2001에 승인되었다. VETO 프로그램은 다음 주제에 따르는 4가지 부분으로 구성되었다. 첫째, 양질의 직업생활과 안전한 직업 문화, 둘째, 직무상의 건강 서비스 효용성과 사회로의 복귀, 셋째, 직업생활에서의 다양성과 동등성 인정, 넷째, 최소한의 소득 보장과 직업생활 동기부여(장려금)이다.

위에서 언급한 모든 부문은 프로그램의 목적과 활동을 통해 지원될 수 있도록 만들어졌다. 그것은 사회보건복지부에 의해 조정되었으며, 각 부문마다의 개별적인 활동계획이 개발되어졌다. 각각의 계획은 구체적인 활동을 위한 필수 요소로서 책임 있는 기관, 계획, 운영과 효과측정지표를 제시하였다. 프로그램의 절차와 결과는 매년 평가되어지며, 4가지 부문에 대해 개별적인 보고가 이루어지도록 하였다. 프로그램의 효과는 매년의 보고서와 연결되어 평가되어진다. 전체 프로그램의 결과와 효과는 프로그램이 종료시점에서 행해지며, 최종 평가는 외부 전문가에 의해 수행되어진다.

VETO 프로그램은 선도그룹, 활동그룹, 프로그램 그룹에 의해 운영된다. Veto 프로그램의 선도 그룹은 매년 2-3번 소집되며, 그 집단에서는 프로그램의 과정 검토하고, 공통적인 규정을 만들고 유지하며, 프로그램에 적극적으로 참여할 수 있도록 하는 것이다. 선도 집단은 참여기관들의 태도와 프로그램 목적과 활동 효과의 모니터와 그것들의 보고를 수반하는 다른 기관들을 따른다. VETO 프로그램의 활동 그룹은 프로그램의 4개 부문 각각에서 활동하며, 사회보건복지부로부터 책임과 의무를 위탁받는다. 관련된 기관의 전문가들이 활동 그룹의 구성원이 된다. 활동 그룹은 매년 계획을 수립하고 수행할 것이고, 만약 필요하다면 새로운 활동들을 준비한다. 활동 집단은 선도 그룹에 그들의 활동들과 효과를 보고한다. 프로그램 그룹은 계획을 관리한다. 이 그룹은 프로그램의 실습 수행과 조정에 책임을 지며, 프로그램 그룹의 구성원은 각 부문의 활동 그룹의 대표를 포함한다.

VETO 프로그램 운영조직을 도표화하면 다음과 같다.



3. Veto 프로그램의 각 부문들

가. 건강한 직업생활과 양질의 교육훈련

이 부문에서의 분명한 목표는 사고 빈도율의 감소와 직무상의 질병들을 2010년까지 40%까지 감소시키는 것이다. 진행은 특별하게 사고 발생률이 높은 건설업, 제조업, 운송업 분야에 초점이 맞추어져 있다.

작업장에서의 정신건강을 높이기 위해 작업장의 활동들은 작업장 프로그램과 노령 근로자들 위한 프로그램을 개발하였으며, 이것은 내부 조직의 의사소통과 교육 체계를 포함한다. 근육 골격 장애는 감소될 것이다. 또한 신체적 건강 증진을 위해 작업장의 시설, 직무상의 건강 서비스, 사회복귀 서비스와 노동과 관련된 근육골격 장애를 예방하기 위한 노력을 기울인다.

아울러 사업주와 근로자는 기술과 활동 등 직업능력을 향상시키기 위해 노력한다. 사업주와 근로자들의 의지와 능력은 네트워킹 지원에 의해 강화될 것이다. 기업과 공공기관들은 양질의 훈련을 위해 프로그램을 개발한다. 직업적인 건강과 안전은 교육훈련을 통해 강화된다. 교육은 직업건강과 안전교육 항목을 포함하며, 직업 생활의 변화 요구에 부응하여 필요한 활동을 결정한다. Veto 프로그램은 정부부처와 관련기관, 그리고 근로자에게 매우 유익하고 중요한 정보를 제공한다(Entrepreneur's social security is discussed in chapter 4.4).

Veto프로그램은 다른 국가연구와 측정 효과를 최대화시키고 파급효과를 유용하게 하는 개발 프로그램에 거의 가깝게 일치하도록 작업할 것임. 작업장 개발 프로그램(TYKE)과 노동부에 의해 조정된 생산성 프로그램과 연계되어 진다. 이들은 근로자 단체의 정보와 의사소통을 활발히 하며, 작업장에서 웰빙을 향상시키는 요인으로 작용할 것이다.

나. 효용성 있는 직업 건강 서비스와 사회복귀

새로운 건강관리 행동의 적용과 수행은 지속될 것이고, 이를 위한 교육훈련이 이루어질 것이다. 직업건강서비스의 항목과 다양한 직업은 노동생활의 대부분의 최근 지식에 기초하여 향상될 것이다. 작업장 개발에서 직업조사, 위험 평가와 작업부하 지표의 사용과 특성(자격)은 증가한다. 직업건강서비스는 개인의 능력개발과 지식기반을 강화한다.

사회복귀 서비스는 더 효과적으로 만들어질 것이며, 직업건강서비스와 상응하여 향상될 것이다. 사회복귀 조직의 활동의 효용성은 사회복귀 효과를 운영하고 평가하는 새로운 방법을 개발하는 것에 의해 향상될 것이다. 직업 건강서비스와 사회복귀서비스는 상호 의사소통을 통하여 지원된다. Veto프로그램의 목적에 의해 정보의 효과적인 보급과 직업건강서비스와 사회복귀서비스를 지원한다.

다. 직업생활에서 다양성과 동등성

직업생활의 동등성은 모든 생활단계에서 요구된다. 이것은 직업생활, 교육, 가족생활과 여가시간의 조화를 가져오도록 하는 것이다. 남성과 여성 사이의 평등, 삶의 모든 단계에서 연령별 평등, 인종집단별 평등이 이루어져야 한다. 이주민들의 상황은 좋아질 것이고 그들의 노동생활에서의 융합은 증대될 것이다. 이를 위한 언어와 직업 훈련은 제공은 매우 중요하며, 동시에 2,3세대 이주민들의 다중적인 언어 능력의 보존을 지원하게 될 것이다. 노동협정은 심적으로 어린아이들을 가진 젊은 사람들과 가족들의 요구를 계획하고 최대한으로 활용하게 될 것이다. 어린아이들을 가진 젊은 부모들은 가족을 떠나기 위한 남성의 기회와 동기를 향상시키는 경우에 의해 지지될 것이다. 새로운 개발 프로젝트는 새로이 운영중인 훈련과 노동과 가족생활의 조화를 증진시키기 위한 노동계획을 찾는 것에서 시작될 것이다. 국가노동생활 프로그램 측정의 지속성은 승인되어질 것이고, 그들의 효과는 평가되어질 것이다. 정보와 자료는 노령 근로자들을 위한 국가 프로그램과 노동조사에서 웰빙과 행동 프로그램과 직업만족, 좀 더 긴 노동생활과 사회복귀의 필요성에 영향을 미치는 요인과 행동에 기초하는 다른 자원들로부터 수집되어질 것이며, 이 정보는 핀란드 직업건강협회의 교육기관들의 사용에 의해 노동생활 훈련으로서 만들어 질 것이다. 유사한 정보 패키지는 민간교육 기관들에게 제공 되어질 것이다. Veto프로그램은 또한 핀란드 노동 상황 연구 통계자료에 참여할 것이고 그것을 생산하는 정보는 이용할 것이다.

라. 최소임금보장과 직업생활 장려금

연금법의 수정은 계획표에 따라 민간분야에서 수행될 것이다. 공공분야의 연금개정은 준비 중이며, Veto 프로그램도 이 개정에 따라 약간 변경될 것이다. 아울러 직업건강관리 보상금 체계 개정의 필요성은 연구되어질 것이다. 직업건강관리 보상금 체계 개정의 필요성은 연구되어지고, 활동범위와

항목을 고려할 것임. 연구에 기초하여 요구되는 측정은 수행될 것이다. VETO 프로그램은 사고보험과 직업 질병에 관하여 변경된 법률의 정보를 퍼뜨릴 것이고 개정 제공자들의 기회는 그들의 노동상태를 개발시키도록 장려되는 작업장을 통하여 이용되어질 것이다. 기업의 사회안전성은 증진될 것이고 웰빙은 촉진될 것이다. Veto프로그램은 기업정신과 기업가의 웰빙에 의해 지원될 것이다. 예를 들면 기업가들의 증진과 그들 가족들의 실업 안전성, 대리인 배치와 연금 안전성 게다가 프로그램의 다른 섹션들은 세대변화와 그것의 성공적인 관리를 위한 준비를 지원할 것임. 만약 누군가 사업을 인계한다면 나이트 기업가는 더 이상 사업을 지속할 수 없을 것이고 기업가는 연금이 훌륭하게 적용시킬 수 있고 구조화 시킬 수 있다. 이를테면 고용과 경제 개발 센터는 증진된 Veto 프로그램에서 설명되어질 수 있는 세대변화를 위해 준비되어진 프로그램을 산출해 왔다.

4. Veto 프로그램의 각 부문별 교육훈련

직업생활을 연장하고 고용안정을 유지하기 위해 교육부에서는 평생교육의 개념과 정보 서비스 지원 교육을 강조하였다. 특히 청년교육과 성인교육의 개발을 포함하였다. 성인교육에서 Veto프로그램의 실행은 의회에서 제정한 성인교육과 훈련 위원회의 전략 계획에 기초하였다. 직업생활은 직업구조 뿐만 아니라 거의 모든 직업관련 영역에서 변화를 가져왔다. 빠른 변화는 교육에 의해 발전되고 요구되는 기술을 변화시켰다. 성인교육과 훈련위원회는 미래에 성인들이 그들의 지식을 짧은 개발 기간을 통하여 그리고 좀 더 확장된 교육기간 위에서 대략 10-15년간 참여에 의해 갱신할 것을 제안하였다.

Veto프로그램을 위한 핵심제안들은 평생교육 정책 수립 및 직업능력 측정과 활용, 고용안정과 취업능력제고, 성인교육의 평등한 참여와 기회제공 등을 위해 기금을 구체화하는 것이다. 성인교육과 훈련위원회는 중고령층 근로자의 활동적 직업생활을 위해 성인교육이 매우 중요하다고 강조하였다. 위원회는 충분한 성인교육 자원을 증가하도록 제안하고 모든 시민이 참여할 수 있

는 개방된 교육의 형태로서 두드러졌다.

이러한 국가적 관심은 성인들 사이의 교육수준 상승을 위한 프로그램 개발을 가져왔다. 직업생활에 있어서 저학력층 성인들이 보다 열악한 입장이다. 성인들 사이에 교육수준 향상을 위한 프로그램은 저학력 성인들의 직업생활과 경력개발을 가져왔다. 프로그램의 목표는 저학력층 30-54세 연령 사람들의 교육기회를 증가시키는 것이었다.

또한 중고령층을 위해 직업자격체계와 다른 직업기술을 제공하였다. 초기 직업자격, 고급 직업자격들과 특성화된 직업자격들은 현존하는 직업기술에서 독립적인 방법이 성취되는 능력기반자격을 통하여 성취될 수 있다. 또한 교육, 노동, 시민활동과 취미들을 통하여 획득한 기술을 이용할 수 있다. 2001년에 21,000명의 사람들은 능력기반 자격을 획득하였으며, 10,000명의 사람들은 독립적인 자격증을 획득하였다. 능력기반 자격의 예비훈련에 있는 학생들은 학생들의 현존하는 기술을 설명할 수 있는 개별화된 교육과정을 받았다.

아울러 교육부는 모든 교육수준에서 이전에 배운 기술과 지식을 인정할 수 있는 체계를 구축하였다. 1999-2004 교육과 연구개발 계획에 따르면, 평생교육은 교육발전에서 강조되어질 것이다. 이것은 다른 환경과 이전교육을 받아들이는 것에서 배우는 기술을 조합하기 위한 기회를 포함한다. 이것은 특별히 간접적으로 노동을 더 오래 유지하고 노동에서 주된 역할이 되는 교육 안에서 성인들의 동기화를 위해 중요하게 인식되었다. 현재의 지식은 획득된 기술 수단이 독립적인 자격 안에서 인식되어질 수 있다. 아울러 도제제도를 활성화하였다. 도제제도는 노동인구의 기본수준을 증가시키고 직업기술을 갱신하기 위한 핵심수단이다. 만약 사람들이 하나의 이유거나 다른 이유에서나 교육에 잘 적용하지 못한다면 노동생활에서 융통성 있고 연결된 교육개정은 직업자격을 획득하고 성취할 기회를 제공하였다. 2001년에 10,900명이 초기 직업 자격을 이끄는 도제과정에서 공부하였고 16,000명이 연례적인 직업 심화훈련을 받았다.

교육부는 또한 노동생활과 직업 만족도 분야의 활동 조사하였다. 교육부에서 과학적인 조사 프로젝트와 프로그램은 핀란드의 협회에 의해 수행되고 결

정되어졌다. 조사 프로그램은 과학 정책과 조사기금의 개발을 위한 중요한 도구이다. 협회 위원회에 의해 결정된 조사 프로그램은 임시적이고 같은 다양한 학과나 상호 학과 분야 내에서의 프로젝트로부터 형성된 실체를 조종한다. 현재 운영되거나 Veto프로그램의 목적의 중심에 건줄 수 있는 최근에 끝마친 조사 프로그램은 다음을 포함한다.

- 1) 고령화에서 조사 프로그램은 사회·건강부, 교육부와 노령 근로자들을 위한 노동부의 가입 프로그램과 Sita's 프로젝트, Esteeton maailma와 관련이 있음. 고령화 조사 프로그램은 고령화의 사회적·문화적인 차원, 사람들의 기술 능력과 기술을 유지하는 것뿐 만 아니라, 고령화의 생물학적인 기초를 연구하였음. 프로그램의 주제들은 고령화와 노동, 기능적인 환경과 노령인구의 생활환경, 고령화와 기술, 나이든 연령의 정책들과 서비스뿐 만 아니라 고령화와 경제들임. 프로그램은 12개 대학교와 조사협회로부터 21개의 프로젝트를 포함함. 프로그램을 위한 전체 예산은 3.4백만 €. 프로그램은 2002년 말에 끝났음.
- 2) 시민들의 건강과 웰빙을 증진하기 위한 조사 프로그램은 미래와 변화하는 생명수명의 문제에 대한 응답과 세계 환경을 예측함. 프로그램의 조사 목적은 인구집단의 건강행동과 인구집단들 사이에 건강 차이점을 포함함. 핵심적인 문제점들은 문화적 다양성 증가, 북부 자연과 사회적인 환경과 건강과 건강서비스에서의 과학적이고 기술적인 발전의 효과들임. 조사는 그들의 효과들의 평가와 건강을 증진시키는 방법들에 집중될 것임. 핀란드 협회는 2001-2004 건강 증진 조사 프로그램의 시작하였음. 프로그램은 또한 핀란드 노동환경 기금, 교통·통신부와 암재단에 의해 기금이 모아짐. 프로그램의 전체예산은 5백만 € 임.
- 3) 다른 연령집단들 사이에 건강상태의 차이점과 다른 웰빙의 조사 프로그램은 그들의 차이점의 원인을 연구했음. 핀란드에서 소득과 다른 복지차이

는 완전히 국제적인 비교에 의해 한정됨. 그러나 인구집단들 사이의 건강 차이점은 관계적으로 분명하고 유럽인들의 평균과 비교해 볼때 더 높음. 1990년대 경제 불경기이래로 핀란드에서의 복지 차이점은 증가했고 사회적 배제는 새로운 양식을 만들었음. 이 원인은 매우 완전히 잘 알려지지 않았음. 목표는 조사 프로그램이 인구집단들 사이에 건강과 복지 차이점 조사를 향상시키는 것, 원인 정보를 받는 것과 차이점을 예방하도록 하는 방법 설립을 도와주는 것과 현존하는 차이점을 한정하는 것임. 프로그램을 위한 전체 예산은 3백만 €였음. 그중에 핀란드 협회는 2.5백만 €를 지불하였음. 프로그램은 핀란드의 사회보험협회, 국가 공공 건강 협회, 복지와 건강을 위한 국가 조사와 개발 센터와 직업건강의 핀란드 협회에 의해 지원되었음. 프로그램은 1998-2000년에 수행되었음.

- 4) 환경적인 건강의 조사 프로그램의 목표는 환경과 인간 건강 사이에 관계를 평가하는 것 뿐만 아니라 환경적인 건강을 증진하도록 하는 방법과 기술을 개발시키는 것임. 프로그램의 핵심 주제는 실내공기, 도시공기의 훌륭한 함량과 그들의 건강효과, 마시는 물의 미생물학적과 화학적인 위험 뿐만 아니라 다이옥신과 같은 화학적인 건강 위험이었음. 게다가 프로그램은 또한 직업건강 프로젝트, UV 방사능의 건강효과, 천식과 알레르기 뿐만 아니라 음식의 미생물학적인 건강 위험 조사와 환경적인 건강의 사회적인 효과를 포함함. 프로그램은 집에서 표출되는 생물학적인 지표인 다른 것들 사이에 새로운 정보들을 상당히 많이 만들어 냄. 프로젝트에서 개발된 건축기술은 새로운 건축과 기본 슬라브의 문제점인 라돈과 습기를 예방하는 수선작업을 공급할 수 있음. 프로그램의 전체 예산은 8.1백만 €였고 핀란드의 협회는 5백만 €의 프로젝트의 기금을 조성하였음. 다른 재정가들은 국가 기술 에이전시(Tekes), 핀란드 노동 환경 기금, 교통·통신부, 농업·삼림부와 환경부였음. 조사 프로그램은 2001년 말에 끝나쳐졌음.

5) 과소평가의 조사 프로그램의 기본은 인종 관계성에서의 변화에 따르는 특별한 핀란드의 과소평가와 불평등성을 이끈 메카니즘과 절차였음. 과소평가의 절차 연구는 경제적, 사회적, 교육적인 경향과 과소평가되어지는 특별히 높은 위험의 사람들을 돕기 위한 고용 정책 지표임. 조사의 초점은 사회적인 표출과 불평등을 창조하고 유지하는 메카니즘 위에 있고, 현재의 사회적·경제적 협회와 조직들임. 과소평가와 불평등과 연결된 주요한 조사 목적은 정보 사회화 과정과 실업임. 이러한 요인들은 또한 인종집단과 인종 관계 조사에서 중요함. 인종 관계성 조사 주제들은 또한 인종차별, 외국인을 싫어하는 것, 노동시장에서의 이주자의 차별대우와 여성, 어린이와 청년들과 같은 특히 사회적인 충돌의 높은 위험이 있는 이주자 집단을 포함함. 한층 더 나아가, 이 고려되어진 문제들은 문화들, 다양한 문화적인 교육과 인종 포용력을 위한 교육 뿐만 아니라 교육구조의 분석과 과소평가의 배제와 개발과 관련된 학교 문화임. 핀란드의 협회는 4.4 백만 €을 가지고 프로그램의 기금을 조성해왔음. 프로그램은 2003년까지 지속됨.

아울러 교육부는 최소한의 소득 보장은 노동을 유지하는 것과 노동복귀를 장려하였다. 교육지표에서 목적의 실현화는 공부하는 동안 최소한의 소득 보장 체계를 통하여 보증되는 기초적인 안전성을 의미하게 될 것이고, 고용되고 비고용된 사람들이 그들의 노동시장 능력을 유지하도록 하는 개별적인 선택의 전문적인 훈련을 요구할 수 있는 그러한 수준을 채택할 것이다. 지원계획의 정보는 증대되어야만 하고 배포되는 정보를 위한 방법은 좀 더 다양하게 만들어야만 한다. 최소한의 소득 보장의 효과를 다루는 Veto 프로그램의 주제는 노동생활이 성인 교육의 매력과 가능성의 양상으로부터 충분하게 유지되는 동안 사람들의 동기를 가짐. 산업적·상업적 구조에서 변화는 노동연령의 인구가 지속적으로 재교육되고 심화훈련이 주어지도록 요구되었다. 이것은 완전히 직업훈련으로서 발생한다. 대신에 그것은 부분적으로 독립적인 직업훈련과 노동시장훈련의 한 부분을 통하여 수행될 것이다. 훈련에서 지속

적인 교육과 평생교육의 개념을 세우는 것은 경제적인 보조에 의해 지원될 것이다. 자기주도적인 학습과 지원양식의 다양성은 지속적인 모니터링과 재교육을 요구한다. 실업상태인 사람들을 위한 훈련 수당은 1998년 이래로 효력이 발생한다. 수당은 독립적인 훈련을 위해 이용이 가능하다. 그러나 그것은 광범위하게 사용할 수는 없다. 이유는 수당을 위한 적합한 지원자가 노동경력 10년을 가지기를 요구하기 때문이다. 자격기준의 완화는 수당을 사용하기 위한 의지를 상당히 증가 시켰다. 그것은 독립적인 경로를 통해 노동시장을 위한 준비성을 증진시키는 직업자격이 없거나 불충분한 기초 교육을 가진 활동적인 실업자들에게 Veto 프로그램의 목적을 위하여 필수적이다. 사회보장복지부, 노동부와 협력하여 교육부는 수당의 자격기준을 조사하기 위하여 조례를 만들었다.

훈련 보장 체계의 세 번째 형태는 성인 교육 보조금의 실행이다. 그것은 고용된 사람들과 기업인들을 위한 독립적인 직업 교육의 보조금이다. 보조금의 유인력을 증가하는 것은 특별한 주의를 가져다 준다. 교육부는 성인교육의 매력을 증가시키고 규정을 개발하는 것뿐 만 아니라 좀 더 효과적인 보조금의 정보를 만드는 것에 대한 노력을 지원하였다. 독립적인 성인교육 혜택의 매력과 사용은 증가되어야만 함. 교육부는 실업과 성인교육보조금을 위한 훈련수당의 사용이 증가할 수 있는 기준을 조사하는 것이 가능하자마자 그것의 직무집단을 설립하는 것이 중요하다. 문제의 대부분은 두개의 혜택 자격기준이 좀 더 효과적인 정보양식과 경로와 재교육을 찾는 것에 있다.

제6절 시사점

빠른 고령화가 진행되고 있는 핀란드는 정부가 중심이 되어 인구 고령화 문제에 대한 해결책으로서 취업률 제고, 외국인 숙련 노동력의 유입 확대를 추진하고 있다. 그리고 인력부족에 대한 해결방안으로서 중고령층을 위한 교

육훈련을 통해 노동력의 질적 제고를 강조하고 있다. 고령화로 인한 사회적 문제를 종합적으로 해결하기 위해 관련된 정부부처는 서로 협력하여 수행하는 정책(FINPAW)을 수행하며, 다른 한편으로는 각 부처에서 개별적 정책을 수립(VETO 프로그램)하여 이를 진행하고 있다.

이러한 핀란드의 고령화 정책 중에서 대표적인 것이 국가 고령화 프로그램(the national age programme)이다. 이것은 1997년 2월 국가위원회는 고령층 근로자의 고용향상을 위한 정책으로 이 정책의 목적은 평균 퇴직 연령을 높이는 것이다. 정책 결정은 50세 이상 근로자들 사이에서 교육 참여를 증가시키는 것을 목적으로 한다. 이 결정은 교육에서의 추가적 재원 증가를 제안하지는 않았지만 교육 참여자의 연령구조의 이동을 통하여 변화를 도모하는 것이다.

특히, 고령 근로자를 위한 국가 프로그램(FINPAW)은 모든 활동수준에서 프로그램을 고려하여 유능한 관계자의 확장된 네트워크를 구축하는 것이다. 이 프로그램은 몇몇의 다른 관계자들 사이에 협조에 의해 실시되어 왔다. 주요 관계자들은 보건부, 노동부, 교육부, 직업건강과 사회 파트너의 핀란드 기관이 있다. 평가방법은 BSC(The balanced scorecard)에 의해 이루어진다. 이 제도는 노동능력 향상을 통해 조직 관리와 고용인 관리에 영향을 주는 고용방법을 위해 제공된 훈련에서 노동생활에 긍정적인 영향을 가져왔으며, 다양한 부서들, 특히 보건부, 노동부, 교육부/부서들과 노동시장조직/부서들과 관련 정부 부서와 관청들/부서들, 관련 정부 관청들과 사업들 사이에서 발생하는 협조 업무를 매우 잘 수행 할 수 있도록 하였다.

VETO 프로그램은 핀란드의 보건복지부가 중심이 되어 교육부, 산업통상부, 사용자와 노동자단체, 국립보건연구소가 공동참여한다. 이 프로그램의 목적은 근로자들이 생애 전반에 걸쳐 보다 오래 경제활동에 차며하여 일하도록 하며 고령자의 근로기간 연장과 복지혜택 구조를 종합적으로 설계되었다. Veto 프로그램에 대응한 교육부 정책수단으로 평생학습, 성인교육 수준 향상 프로그램, 직업자격제도, 사전훈련인정(recognizing previous training) 등이 있다.

이와 같은 핀란드의 정책들은 다른 유럽 국가에서 채택하기 위해 노력하였으며, 이를 위해 많은 벤치마크가 있었으나, 핀란드만큼 성공적으로 수행되지 못하였다. 이것은 이미 언급되었다시피, 관련 부처와 기관들 사이의 사회적 협력이 부족하며, 이를 위한 네트워크가 형성되어 있지 않았기 때문이다. 따라서 고령화 사회의 도래와 함께 우리나라의 경우, 이와 같은 제도의 긍정적 측면과 아울러 이를 수용할 수 있는 사회적 인프라 구축이 선행되어야 할 필요가 있다. 이와 아울러 핀란드의 고령화 정책을 수용함에 있어서 고려되어야 할 사항을 몇 가지 기술하면 다음과 같다.

첫째, 핀란드의 고령화 정책은 사회적 합의와 이를 위한 사회보건복지부, 노동부, 교육부 등 정부부처의 공동 노력 하에서 수행되고 있으며, 특히 사회 연금제도와 정책이 연계되어 있다는 점이다.

둘째, 핀란드의 고령화 정책은 양질의 노동력 확보를 위해 기업과 정부가 협력하여 노력을 하고 있다는 점이다. 작업장 혁신을 위해 공동 노력을 하고 있으며, 고령층 근로자의 신체적, 정신적 특징을 감안한 작업장 혁신을 위해 노력함으로써 기업의 환경변화를 주도하고 있다. 특히 고령층 근로자의 가정생활과 여가생활, 그리고 직업생활의 조화를 통해 지속적 노동을 수행할 수 있도록 노력하고 있다는 점은 근로자의 건강과 안정, 직업삶을 통한 복지 체계 구축에 매우 중요하다. 즉, 핀란드에서는 직업 생활의 발전과 가족 생활이 조화를 이루는 것은 중요한 논의이다.

셋째, 고령층의 노동 능력 향상을 직업능력지표를 개발하고 고령자가 자신의 직업능력을 측정하여 이에 맞는 직업을 선택할 수 있도록 할 뿐만 아니라 근로자의 직업능력개발을 위해 사용하고 있다는 점이다. 이러한 직업능력 지표(work ability index)는 고령층의 노동력 정도를 확인하는데 매우 중요하며, 기업과 정부, 관련 교육기관이 객관적 자료에 근거하여 방향을 수립할 수 있도록 해주는 매우 중요한 잣대이다.

마지막으로 핀란드는 정책의 성공을 위해 지속적인 평가와 점검을 실시하고 있다는 점이다. 사업주에 대한 조사와 FinnAge 프로젝트를 통한 장기적인 연구를 수행하고 있으며, 이 결과에 기초한 광범위한 고령화 정책을 수

행하고 있다. 특히, 직업능력개발과 관련하여 정책 평가를 다양하게 실시하고 있으며 이러한 정책 평가 결과는 이를 수행하기 위한 전략과 방법에 적극적으로 활용될 수 있도록 하고 있다는 점이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 핀란드의 고령화 정책으로서 직업능력개발 정책은 우리나라의 고령화 정책에 많은 도움을 줄 수 있으며, 특히 핀란드의 정책을 도입하여 적용하는데 있어서 선행되어야 할 인프라와 협력이 무엇인지를 보여주는 좋은 사례라 할 것이다.

제 5 장

호주의 고령자 정책과 교육훈련

제1절 호주의 고령자 현황

1. 호주의 고령자 정책 방향 및 원칙

호주는 다른 OECD 국가와는 다르게 은퇴 후 소득 시스템이나 퇴직수당, 개인저축의 축적 등이 잘되어 있기 때문에 고령자들이 은퇴후에도 미래에도 소득이나 의료보호 서비스 등에 커다란 문제를 발생시키지 않을 것으로 보고 있다. 그럼에도 불구하고 호주 또한 다른 선진국들과 마찬가지로 전체 인구 중에서 고령자들의 비율이 점점 증가하는 추세에 있기 때문에 전체 인구의 고령화와 연계되어 발생할 수 있는 문제에 정책적으로 중요한 관심을 가질 수밖에 없다. 향후 10여년 후에는 은퇴자의 비율이 증가 할뿐만 아니라 특히 65세 이상의 인구증가율이 향후 15년 후에는 50% 이상 증가할 것으로 보인다. 이에 따라 노동시장에서 일할 수 있는 연령대의 비율은 하락할 것으로 보이기 때문이다. 이러한 전망이 경제성장이나 공공지출의 부담 측면에서 다른 OECD 국가들에 비해 다소 상황이 나은 편이라 하더라도 결코 소홀히 할 수 있는 문제는 아니라고 판단된다.

호주는 날로 늘어가는 고령화 문제를 해결하기 위해 노동시장에서는 고령

자(older people)를 이해 제도적 진입장벽을 약화시키는 정책과 해직이나 은퇴시 재취업을 위한 훈련 또는 평생교육정책을 센터링크(centrelink)를 중심으로 고령화 정책을 펼치고 있다. 이하에서는 먼저 고령자정책에 대한 국가의 기본적인 정책 방향과 원칙을 살펴보고 호주의 인구변화에 따른 고령화 추세와 노동시장 내에 있는 고령자들의 취업비중, 은퇴나 해직시 이들을 위한 훈련이나 평생학습 정책을 살펴보고자 한다.

최근 호주는 21세기 초반에 들어와 유례를 알 수 없는 인구의 노령화가 일어나고 있다. 이러한 인구의 노령화는 사회적 경제적 삶의 변화를 일으키게 될 것이고 이와 함께 공동체 내에서 고령화비율을 증가시키는 현상을 야기시키고 있다. 이에 호주에서 인구의 고령화로 야기 되는 문제점을 보면 노동시장내에서 고령자의 비율이 증가함에 따라 청년층 노동시장 진입이 급속히 감소하는 문제가 있다. 둘째 은퇴 후 생활을 지원하기 위한 지속적이고 안정적인 수준의 은퇴재원마련, 셋째 고령화에 대비한 긍정적인 개인과 공동체 생활에 필요한 태도들의 변화, 넷째, 고령자들이 지속적으로 사회와 연결되어 살 수 있는 지원과 친 고령적인 인프라 구축, 다섯째, 고령자를 위한 질 높은 의료보호와 건강의 중요성이 대두되고 있다.

호주에서는 고령자들을 위한 국가의 정책이 효율적으로 이루어질 수 있도록 몇 가지의 원칙을 제시하고 있다. 원칙의 주요 핵심은 고령자들의 노동시장 진입 장벽을 제거하고 수명연장에 필요한 국가적 서비스의 접근을 용이하게 하는 것이다. 이를 자세히 살펴보면 호주의 고령자는 정부나 기업, 공동체 사회에 의해 실행되는 모든 일에 하나의 정식 일원으로 자리 매김하며 모든 호주인은 연령에 상관없이 적합한 직장과 훈련, 교육, 집, 운송, 문화 레크레이션 기회를 가질 수 있으며 다양한 요구에 부응하는 보호서비스(care service)를 받을 수 있다. 또한 고령자의 포부와 요구에 부응하기 위해 민관은 이들을 위해 기여해야 하고 특히 공공 프로그램은 개인들이나 가족, 공동체 사회의 역할을 빼앗기 보다는 지원하는 방향으로 이루어지도록 원칙을 세우고 있다. 이를 위해 정부는 고령자의 요구에 대응하기 위해 적합한 자료나 증거에 기반 하여 정책을 펼치도록 하며 서비스나 연금의 수혜는 가능한 한

경제와 경제성장에 연동하여 이루어질 수 있는 방향으로 정책 기초를 세우고 있다.

2. 호주의 고령화 현황

가. 인구 변화

호주의 인구 비중을 연령대로 살펴보면 2004년 현재 20-24세는 140만 명으로 지난 15년간 연평균 증가율이 0.4%가량의 증가추세를 보여주고 있다. 그러나 25-29세 연령대는 연평균증가율이 -0.23%로 인구증가율이 하락하고 있음을 알 수 있다. 호주 인구 중 세 번째로 많은 비중을 차지하는 30-34세 연령대는 2004년도 현재 150만 명으로 지난 15년간 0.55%의 증가추세를 가지고 있다. 이러한 연평균 인구증가율은 40세를 기점으로 지속적으로 증가하고 있는데 55-59세가 3.45%의 높은 연평균증가추세를 기록하고 있다.

호주 인구 중 두 번째로 많은 비중을 차지하는 연령대는 40-44세 연령대는 153만 명가량으로 지난 15년간 1.31%의 연평균증가율 보여주고 있다. 65세 이상 연령대는 2004년 현재 261만 명으로 호주 인구 중 가장 많은 비중을 차지하고 있으며 연평균 증가율 2.12%를 기록하고 있다. 이처럼 45세 이상의 연령대의 비중 증가나 연평균 증가율은 결국 호주의 연금(pension) 정책에 상당한 부담으로 작용할 것으로 보인다. 따라서 최근에는 과거 55세부터 받을 수 있는 연금을 60세로 상향조정하고 있는 실정이다.

호주의 인구 현황을 성별로 보자. 가장 두드러진 특징은 30세 이하는 남자들이 여자들에게 비해 연평균증가율이 높은 반면에 30세 이상은 여성들의 인구증가율이 높다는 점이다. 45세 이상의 중고령자만을 보면 45-50세의 남자는 2.3% 연평균증가율을 보여주고 있으며 여자는 2.7%의 증가율을 나타내고 있다. 50-54세 남자의 연평균 증가율은 3.0%이며, 여자는 이보다 0.4%p 높은 수치를 보여주고 있다. 65세 이상은 남자가 2.44% 증가율인 반면에 여자는 1.88%로 오히려 작은 수치를 보여주고 있음을 알 수 있다.

<표 V-1> 호주의 성별 인구 분포 추이

(단위: 천명, %)

	연령	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	연평균 증가율
전체	15 to 19	1388	1268.4	1327.8	1348.9	1358.2	1375.7	1393	0.024
	20 to 24	1344.9	1409.8	1282.1	1295.2	1326	1372.8	1426.7	0.394
	25 to 29	1403.4	1371.9	1430.3	1391.3	1365.2	1352.9	1355.8	-0.230
	30 to 34	1387.1	1447.1	1424.1	1463.3	1492.5	1506.2	1506	0.550
	35 to 39	1306.6	1420.5	1494.8	1482.2	1466	1453.2	1454.2	0.716
	40 to 44	1260.7	1332.7	1449.9	1480.9	1510.1	1527.3	1532.5	1.310
	45 to 49	988.4	1256.8	1342.2	1359.9	1379.7	1404.1	1432.7	2.506
	50 to 54	824.6	978.7	1263.8	1300	1302.3	1311	1321.3	3.193
	55 to 59	726.1	806.3	971.1	1021.6	1096.3	1160.1	1208	3.452
	60 to 64	738.1	710.2	801.7	826.2	850.7	876.1	910.8	1.411
	65+	1902	2158	2388.9	2444.1	2497.1	2550.9	2606.8	2.124
남자	15 to 19	707.7	649.2	676.8	687.4	693	701.8	710.5	0.026
	20 to 24	675.6	710.4	647.2	653.7	670.8	694.3	721.2	0.436
	25 to 29	699.9	683.2	708.6	689.5	679.7	675.2	678.3	-0.209
	30 to 34	690.7	718.6	703.5	721.8	736.4	743.1	743.8	0.495
	35 to 39	649.3	705.9	740.1	733.6	726	719.3	719.4	0.686
	40 to 44	638.6	663.5	718.7	733.8	749.3	758.4	761.1	1.177
	45 to 49	505.8	636.5	666.6	674.9	684.5	696	710.3	2.289
	50 to 54	421.8	499.2	636.5	651.5	650.6	652.8	656.5	2.993
	55 to 59	366.9	408.8	493.9	519.1	555.4	586.2	608.5	3.430
	60 to 64	367.6	353.5	403	416.2	429.2	442.3	459.8	1.503
	65+	812.7	937.3	1052.6	1081.3	1109.3	1137.4	1166.8	2.440
여자	15 to 19	680.3	619.2	651	661.5	665.2	673.9	682.5	0.022
	20 to 24	669.3	699.4	634.9	641.5	655.2	678.5	705.5	0.352
	25 to 29	703.5	688.7	721.7	701.8	685.5	677.7	677.5	-0.251
	30 to 34	696.4	728.5	720.6	741.5	756.1	763.1	762.2	0.604
	35 to 39	657.3	714.6	754.7	748.6	740	733.9	734.8	0.746
	40 to 44	622.1	669.2	731.2	747.1	760.8	768.9	771.4	1.444
	45 to 49	482.6	620.3	675.6	685	695.2	708.1	722.4	2.726
	50 to 54	402.8	479.5	627.3	648.5	651.7	658.2	664.8	3.397
	55 to 59	359.2	397.5	477.2	502.5	540.9	573.9	599.5	3.474
	60 to 64	370.5	356.7	398.7	410	421.5	433.8	451	1.319
	65+	1089.3	1220.7	1336.3	1362.8	1387.8	1413.5	1440	1.878

자료: <http://www1.oecd.org/scripts/cde/members>.

나. 고용

앞에서 본 호주의 인구 변화추이는 노동시장에서 취업, 실업 등의 고용상태에 영향을 미칠 수 있다. 먼저 취업자 수 변화를 살펴보자. 전체적으로 보았을 때 호주의 연령대별 취업자 증가율은 인구증가율과 유사하게 40세 이상부터 취업자 연령대별 증가율이 늘어나는 것을 알 수 있다. 이러한 증가추세는 남자보다도 여자에게서 더 두드러지게 나타나고 있다. 전체 15-19세 연령에서는 음의 증가율을 보여주고 있는데 그러나 남자는 -0.25%, 여자는 0.26%인 점을 보았을 때 이들 연령대의 전체적인 음의 증가율은 남자에게 기인하는 것을 알 수 있다. 25-29세 연령대에서도 남자들은 음의 연령대별 증가율을 보여주고 있으나 여자들에게서는 5.8%의 정의 증가율을 나타내고 있어 이들 전체 연령대의 정의 증가율에 기여하는 것을 알 수 있다.

40-44세 연령대에서 전체적인 취업자 연령대별증가율은 1.1%이며, 남자는 0.8%, 여자는 1.53%를 보여주고 있다. 45-49세는 전체 연령대별 증가율이 3% 가량 되고 있다. 이중 남자는 2.1%이며 여자는 4.0%로 남자들에 비해 약 두 배정도의 높은 취업자 증가율을 보여주고 있다. 55-59세 연령대는 전체적으로 가장 높은 4.48%의 연령대별 증가율을 보여주고 있는데 남자는 3.3%, 여자는 6.6%로 이 또한 여자들이 남자에 비해 두 배 이상의 높은 증가율 추세이다.

<표 V-2> 호주의 성별, 연령별 취업자 수

(단위: 천명, %)

	연령대	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	연평균 증가율
전체	15 to 19	665.1	566.3	632.8	651.6	643.7	655.2	664.9	-0.002
	20 to 24	1004.2	1028.2	944.3	937.7	954.9	990.1	1009.4	0.034
	25 to 29	1040.1	1022.7	1100.9	1062	1045.7	1036	1044.2	0.026
	30 to 34	1024	1062.7	1076.2	1097	1134.1	1142.1	1138	0.706
	35 to 39	1029	1078.9	1136.4	1133.8	1109.5	1118.5	1103.1	0.465
	40 to 44	1018.7	1048.1	1153	1165.5	1193.8	1188.8	1205	1.126
	45 to 49	751.5	990.1	1057.3	1068.6	1103.6	1125.9	1155.3	2.908
	50 to 54	571.5	677.8	917	943.7	976.3	970	995.7	3.771
	55 to 59	381.9	425.6	564.4	585.1	647.7	689.5	737.4	4.484
	60 to 64	229.6	202.8	267.2	270.1	290.3	331.1	359.5	3.034
65+	92.4	115.5	141.1	146.8	144.7	149.2	165.6	3.966	
남자	15 to 19	342.3	285.6	308.3	327.3	319.8	324.2	329.5	-0.254
	20 to 24	526.3	542.7	492.9	491.2	501.3	524	528.2	0.024
	25 to 29	606.8	574.7	601.7	570.7	572.6	568.1	571.9	-0.394
	30 to 34	611.4	620.1	617.6	627.9	644.9	651.5	650	0.409
	35 to 39	589.2	609.6	648.3	635	630.1	626.9	629.2	0.439
	40 to 44	579.2	578.1	627.7	636.8	653.8	648	653.1	0.804
	45 to 49	448.6	553.3	566.9	573.1	587.4	594.7	613.7	2.111
	50 to 54	355.7	400	514.8	529.7	538.2	534.7	540	2.822
	55 to 59	265.3	273.2	343.7	345.7	380.6	409.9	432.7	3.315
	60 to 64	169.8	148.4	179.1	183.4	191.4	214.1	226.4	1.936
65+	67.5	85	102.9	105.5	102.6	109.4	113.4	3.519	
여자	15 to 19	322.8	280.7	324.5	324.3	323.9	331	335.4	0.256
	20 to 24	477.9	485.5	451.4	446.5	453.6	466.1	481.2	0.046
	25 to 29	433.3	448	499.2	491.3	473.1	467.9	472.3	0.576
	30 to 34	412.6	442.6	458.6	469.1	489.2	490.6	488	1.125
	35 to 39	439.8	469.3	488.1	498.8	479.4	491.6	473.9	0.499
	40 to 44	439.5	470	525.3	528.7	540	540.8	551.9	1.530
	45 to 49	302.9	436.8	490.4	495.5	516.2	531.2	541.6	3.950
	50 to 54	215.8	277.8	402.2	414	438.1	435.3	455.7	5.109
	55 to 59	116.6	152.4	220.7	239.4	267.1	279.6	304.7	6.613
	60 to 64	59.8	54.4	88.1	86.7	98.9	117	133.1	5.479
65+	24.9	30.5	38.2	41.3	42.1	39.8	52.2	5.059	

자료: <http://www1.oecd.org/scripts/cde/members>.

전체 65세 이상의 지난 15년간 취업자 연평균 증가율은 4%에 육박하는 것을 알 수 있다. 이를 성별로 보면 남자는 3.5%이며 여자는 5.1%인 것을 알 수 있다. 이처럼 호주의 연령대별 업자 증가율은 인구증가율과 함께 청년층 취업자 증가보다 중고령대에 이상에서 지속적인 증가를 보이는 것을 알 수 있으며 지난 15년간 여성들의 노동시장 참여에 따른 취업자 증가가 두드러진 것을 알 수 있다. 이에 따라 호주의 노동시장에서는 과거와는 다른 이들 연령대를 위한 정책이 필요해질 것으로 보인다. 특히 이러한 추세는 향후에도 지속적으로 이루어질 것으로 보임에 따라 이들을 위한 노동시장 정책뿐만 아니라 재취업 훈련이나 평생교육 같은 정책이 수반되어야 할 것이다.

이하에서는 취업자와 더불어 노동시장의 한축을 담당하는 실업의 형태를 살펴보자. 호주의 연령대별 실업률의 특징은 다른 나라와 마찬가지로 청년층 실업률의 지속적인 증가와 55세 이상의 연령대에서 실업률 증가라 할 수 있다. 이를 성별로 살펴보면 25세 이하의 남자 청년층 실업은 1990년 20.2%에서 2001년까지 지속적으로 줄어드는 추세에 있다가 2002년 올림픽개최 이후 다시 증가하는 추세이다. 여자의 경우에는 이러한 실업률 증가가 큰 폭으로 나타나고 있는데 2004년도에는 여자실업률이 24.6%에 다다른 것을 알 수 있다.

노동시장의 주요 핵심세력이라 할 수 있는 30-40 대 연령에서는 남자, 여자 모두 10%내외의 실업률을 보여주고 있다. 40-44세 남자의 경우에는 지난 15년간 실업률의 큰 변동을 겪고 있지는 않고 있으며 여자는 2002년도 10.5%에서 2004년 11.4%로 1%p 가량 늘어나고 있다. 한편 남자 55-59세 연령대의 실업률은 지속적으로 상승하고 있는 반면에 65세 이상 연령대의 실업률은 1990년 4.7%에서 꾸준히 하락을 하고 있다. 여자의 경우에는 5-54세 연령대가 커다란 실업율의 변동을 보이고 있지는 않으며 55-59세 연령대에서 2003년 4.4%, 2005년 5.1%를 보여주고 있으며 65세 이상은 1%가 안되는 실업률을 보여주고 있다.

<표 V-3> 성별 연령대별 실업률

(단위: %)

Sex	Age group	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004
남자	15 to 19	20.2	16.3	17.4	17.1	19.4	19.9	20.9
	20 to 24	21.6	17.1	17.1	17.3	18.5	17.5	19.2
	25 to 29	15.3	13	13.2	13.9	12.8	13	10.9
	30 to 34	12.1	11.7	10.5	10	10.4	7.9	9
	35 to 39	7.7	11.1	9.3	9.5	8.2	9	8.3
	40 to 44	6	8.5	8.7	8.6	7.6	8.6	8.9
	45 to 49	4.3	6.5	8.2	8	8.1	8.5	7.2
	50 to 54	3.7	5.9	7.5	6.6	6.2	6.7	5.4
	55 to 59	4	6.8	5	5.5	5.7	6.2	7.1
60 to 64	4.7	2.8	2.9	2.9	2.8	2.5	2.6	
여자	15 to 19	25.4	24.7	24.2	21.5	21.8	21.9	24.6
	20 to 24	20.2	18.6	17.5	18	18.6	16.4	15.9
	25 to 29	14.9	11.9	10.6	11.6	11.4	11.6	8.9
	30 to 34	11.2	11.2	10	11.8	10.9	10.8	9.6
	35 to 39	8.8	11.2	11.2	10	10.3	9.4	10.3
	40 to 44	8.6	8.2	9.3	9.4	10.5	11.1	11.4
	45 to 49	5.7	6.6	7.3	7.6	8.5	6.9	7.9
	50 to 54	3	4.6	6.7	5.8	5.2	6.3	5.3
	55 to 59	2	2.3	2.8	3.5	2.4	4.4	5.1
60 to 64	0.2	0.7	0.3	0.6	0.3	1.2	0.8	

자료: <http://www1.oecd.org/scripts/cde/members>.

제2절 호주의 고령자 노동시장 정책

1. 호주의 노동시장 정책

연령을 떠나 호주의 노동시장 정책의 기초는 1996년 고용서비스 혁신 이후 도입된 취업망(Job Network)을 근간으로 이루어지며 재취업, 재취업을 위한 훈련, 교육 등이 센타링크라(Centrelink)는 기관을 통해 원스탑 서비스로 이루어진다는 특징을 가지고 있다. 1996년 고용서비스 혁신이후 호주의

노동시장 정책을 연대별로 보면 1980년대 중반까지 주로 실업자에게 훈련 기회를 제공하는 다양한 프로그램을 운영하는 형태로 이루어졌으며 80년대 말에는 개별실업자가 필요로 하는 바가 무엇인가를 파악하고 그에 따라 필요한 지원을 하는 형태로 바뀌어졌다. 90년대 초에는 노동시장 서비스와 공급과 관련하여 정부의 역할이 크게 달라졌다. 즉 종전까지는 정부기관인 연방 고용청이 노동시장관련서비스를 직접 제공하는 위치에 있었으나 이 시기에 들어와서는 이러한 역할을 민간 및 지역의 다른 기구에 위임함으로써 연방고용청은 실업자들에게 제공할 노동시장 서비스를 구매하는 입장으로 바뀌게 된 것이다. 취업 망 도입이전까지의 노동시장 개입프로그램은 처음에 기대한 것과는 달리 실업자의 고용가능성을 진작시키지 못하였다는 평가이며 효율성이 효과성에 서도 의문을 가지게 만든 것으로 나타나고 있다. 이에 호주 정부는 고용서비스는 수요자들의 특성에 맞게 설계 운영되어야 한다는 교훈을 얻게 되었다.

이를 통해 1996년 호주정부는 지난 날의 반성을 토대로 고용서비스혁신이라는 프로그램을 만들었는데 주요 골자만을 소개하면 다음과 같다. 1) 연방 정부가 제공하는 소득지원 및 취업지원서비스를 받고자 하는 사람은 구직자의 원스탑 서비스를 제공하는 센터링크 설립, 2) 장기실업의 가능성을 가진 대상자의 선별을 위해 행해지는 개별 구직자에 관한 정보적립과 이를 이용한 대상자의 유형 구분인 구직자 분류법 도입(JSCI: Job seeker classification instrument)을 시행, 3) 취업망을 통한 지원 외에 우리나라의 노동부라 할 수 있는 고용부(DEWR)는 호주 고용정보 전산망을 통한 취업알선 제공, 4) 취업망 도입으로 경쟁체제에 의한 취업지원실시, 5) 소득지원 수혜자들의 자립과 개인적 책임성을 제고하는 상호책무 도입, 6) 원주민 구직자에 대한 집중지원 7) 2년 이상 노동시장을 떠나 있던 사람을 위한 재취업 프로그램과 편부모 세대주를 위한 교육훈련 프로그램 시행 8)중소기업이 새로운 취업 기회를 창출할 수 있다는 인식하에 중소기업에 대한 규제를 완화하는 내용을 담고 있다.

호주에서 연령대별 인구변화와 이에 따른 노동시장의 변화는 과거와는 다

른 중고령자들의 노동시장 정책 변화를 가져오게 하고 있다. 여기에는 고령자의 취업에 방해가 되는 연령차별법(Age Discrimination Act)과 함께 근로자의 작업장 내에서의 정책(Workplace Strategy)과 산업 정책(Industry Strategy)등이 있다 이 절에서는 이에 대해 살펴보도록 한다.

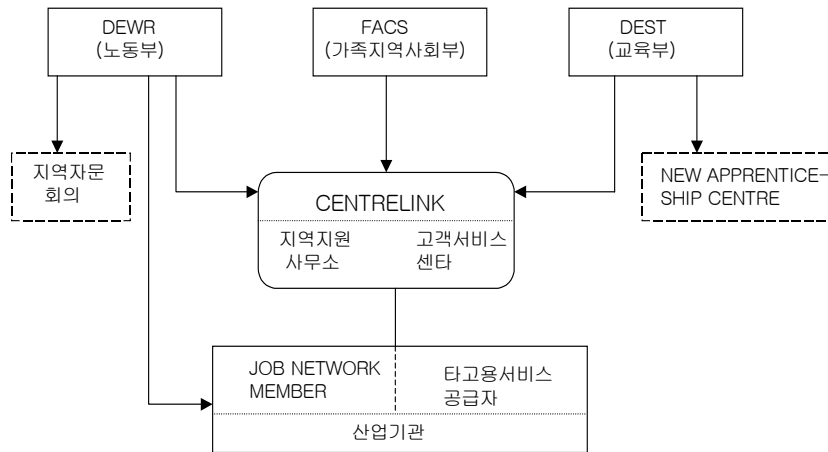
가. 센타링크(Centrelink)

현재 호주의 실업자를 위한 프로그램의 핵심은 단연코 센타링크(이하 센타)라 할 수 있다. 이 기관은 중고령자를 포함한 모든 연령대의 실업자 또는 구직자의 재취업과 기업과의 연계를 해주는 매개기관으로 구직자의 재취업알선이나 정보제공 뿐만 아니라 구직자에게 적합한 훈련이나 교육 등을 안내하여 구직자에게 가장 적합한 일자리를 찾을 수 있도록 도와주는 기관이다. 구직자는 전국 각 지역에 존재하는 센타를 찾아가면 한자리에서 현재 자신에게 가장 필요한 것이 무엇인지를 상담원이 파악하여 훈련이나 또는 일자리를 연결해주는 것으로 모든 종류의 서비스를 한 번의 방문 또는 온라인접촉으로 해결하는 원스탑 서비스를 실시하고 있다.

이 기관은 앞서 말한바와 같이 1997년 정착된 기관으로 시스템은 아래의 그림과 같다. 이 센타는 호주의 연방정부 및 주 정부의 관련부처를 대신하여 대상자에 대한 서비스를 실시하고 있다. 특히 우리나라의 노동부라 할 수 있는 DEWR과 센타간에 3년을 기간으로 하는 사업협력협약을 체결하는데 이 협약은 센타가 제공하는 서비스를 정부가 구매할 것인지에 대해 명시하고 있으며 필요한 관리방식이나 컨설팅 협약을 제공하고 센타의 서비스가 합의된 기준을 충족하는지에 대한 성과지표를 통해 노동부가 지속적으로 지원하는 자금의 규모 등을 명시하고 있다. 협약에 대한 검토는 매 회계연도인 당해연도 7월부터 다음해인 6월까지의 사업에 대해 이루어진다. 한편 센타에 대한 예산지원은 노동부-가족지역사회부, 교육과학 훈련부(DEST)등 다른 정부부처 중에서 구매자-공급자 협약을 맺은 여러 기관들에 의해 충당된다. 센타는 구직자의 첫 의뢰기관으로써 구직자 분류법을 이용하여 구직자의 특성을

분류하고 구직자에 대한 서비스를 취업망에 의뢰하거나 적절한 지원을 연결 시켜준다.

[그림 V-1] 센타링크와 부처와의 관계



센타가 하는 역할 등을 살펴보면 먼저 실업자 등록, 취업자 분류, 취업지원기관에의 이송, 실업수당지급의 역할과, 구직자의 독자적 구직활동을 지원하기 위한 시설제공, 취업망에 등록된 구직자중 의뢰할 대상자를 선별하여 의뢰 또는 취업망 관련 정보및 관련설비 제공, 자영업 또는 창업지원, 훈련, 진로상담 등의 역할을 하고 있다. 센타의 매년 실적을 보면 호주 인구 2천만 명중 650만 명이 회원으로 되어 있으며, 수요자들에게 매년 9천만통 가량의 안내 편지를 보내고 있으며, 매달 65만 건의 신청 예약을 받고 있다. 또한 매년 3천만 가량의 문의전화를 받고 있으며 3천만 페이지 정도의 웹사이트를 방문하고 있다. 한편 취업알선은 센타를 통해 취업망기관이 제공하는 취업알선서비스를 통해 이루어진다.

나. 작업장 정책

호주에서는 근로 작업장에서 45세 이상의 성인남녀 뿐만 아니라 일반 성인들을 대상으로 이들의 고용과 고용유지를 지원하는 산업적 전략 기획(The Mature Age Workplace Strategy)을 마련하고 있다. 이 정책은 2004/5년도 연방 정부 예산에서 발효되는 것으로 고령근로자의 노동시장 참가를 확대하고자 하는 가장 최근의 노동시장 정책이라 할 수 있다. 정책운영을 위한 예산규모는 성인 구직자들이 일자리 네트워크를 통하여 일자리를 찾을 수 있도록 서비스 하는데 4년간 호주 달러로 \$12.1 million 이상을 제공하고 있다. 한편 이 정책에는 크게 세 가지로 구성되어 있는데 하나는 jobwise, 비즈니스 학습 네트워크(business learning network), 성인작업장가이드라인(mature age workplace guidelines)이 있다.

먼저 jobwise 프로그램은 성인 근로자나 구직자를 대상으로 하고 있는데 선택된 지역에 초점을 두고 있다. 여기에는 크게 세 가지의 내용을 담고 있는데 노동시장관련 세미나와 job 워크숍, 구직자 Self-Help Groups 으로 이루어져 있다. 노동시장 세미나는 'Job Network' 일원과 다른 중개자(intermediaries)를 위해 개최하고 있는데 세미나 내용은 인종적 이슈나 지역 노동시장에 미치는 영향과 같은 정보를 향상시키는 것들을 담고 있다. 한편 이 프로그램과 연관된 웹사이트로 Jobwise Portal(<http://www.jobwise.gov.au>)은 성인 구직자와 고용주를 지원하기 위한 서비스와 맞춤 정보를 제공하고 있다.

워크숍은 모든 구직자들에게 문호가 개방되어 있으나 특히 성인 구직자나 근로자를 위해 국가적 단위에서 개최되는 것으로 여기에는 지역 노동시장 정보뿐만 아니라 노동시장의 변화에 대한 정보를 제공 하고 있다. 특히 효율적인 구직 방법, 이용가능한 시장 지표 등을 설명하고 있다. Self Help Groups 프로그램은 성인구직자의 네트워크를 활성화시키기 위한 것으로 다른 구직자들의 경험, 상호 지원, 구직 기술 개발, 경력향상의 변화 등을 주 내용으로 하고 있다.

성인작업장가이드라인은 고용주들이 작업장에서 펼칠 수 있는 성인근로자의 고용정책과 방안들에 대한 표준적인 실무 지침서를 제공하는 프로그램을 말한다. 이 가이드라인에는 케이스연구, 우수 사례, 훈련과 직업 보건 및 안전과 같은 주요 사항의 모델 등을 제공하고 있다. 끝으로 비즈니스 학습 네트워크 프로그램으로는 고용주들이 설립한 Wise Workforce workshops으로, 이 프로그램은 중소기업의 고용주들 사이에서 인종적 이슈의 프로파일을 수집하기 위해 지역수준에서 설립된 워크숍 프로그램이다. 이 워크숍에서는 성인근로자의 우수사례, 지방 내 사업들 중에서 성공사례 공표, 정보와 아이디어 교환 등을 주 내용으로 하고 있다.

다. 산업정책

이 정책은 2003-2004년도에 수행된 산업적 고용전략의 일환으로 세워졌다. 이 전략하에서 호주의 노동부는 고령 구직자와 근로자를 위한 지속고용과 채용을 향상시키기 위해 정책에 협조적인 산업에 인센티브를 주는 것을 골자로 하고 있다. 이 프로젝트의 결과물들은 국가적인 고용서비스 제공자와 고용주를 위해 전시하고 있다. 활동은 주로 고령구직자의 기회를 제공하기 위해 관심을 갖는 산업에 초점을 맞추고 있으며 이들 산업은 의료, 공동체 서비스, 도매, 제조업, 숙박, 음식점을 포함한 여러 산업으로 이루어져 있다.

라. 중고령자 실업자 정책

1) 중고령자 수당(MAA: Mature age allowance)

호주에는 다양한 실업자 정책이 존재하는 데 이중 중고령자를 위한 정책은 중고령자 수당(MAA: Mature age allowance)을 지급하는 것이다. 이는 노동시장에서 불리한 지위에 있는 고령자에게 적절한 소득을 보장하기 위한 것으로 자격요건은 호주에 영주권을 가진 호주내 거주자로서 연령이 60세

이상이되 노령연금 수령연령이하인 사람을 대상으로 하고 있다. 또한 중고령자 수당 신청전 12개월 동안 13주 이상 주당 20시간 근무를 하지 않은 취업 경력이 없어야 한다. 이 제도에는 할인혜택(concessions)이라는 게 있는데 이는 수당수급자에게는 연금수급자에게 발급되는 할인카드를 발급하며 매년 갱신하여야 한다.

MMA 신청절차는 센터링크에서 센터에 등록된 자들 중 중고령자 수당 수급자격자들에게 수당신청 권고 서신을 발송함으로써 이루어진다. 이때 해당 서신을 받은 수급대상자는 센터링크에 나와 직접 신청서를 작성하여 수당을 지급받으면 된다. 지급액은 매 2주마다 은행, 신용조합 등 또는 건설 조합 계좌로 입금하며 지급액은 혼인상태, 피부양자의 존재여부, 소득 등의 요인에 의해 결정되는 2003년부터는 자녀가 없는 독신의 경우에는 호주달러로 375달러, 자녀가 있는 경우에는 405달러, 유배우자는 338달러의 최고 지급상한액을 설정하고 있다. 한편 수당 지급은 수급대상자가 일시적으로 외국에 체류할 경우에도 지급을 하고 있으나 이때 센터링크와 사전에 협의를 하여야 한다. 수급자는 매 6개월마다 수급자격과 관련한 심사를 받게 된다.

2) 새출발 수당(Newstart allowance)

새출발 수당은 실업자에게 적절한 수준의 소득을 보장하기 위한 제도 비단 고령자뿐 만 아니라 21세 이상으로써 노령연금 수급연령이하인 모든 실업자에게 지급하는 제도이다. 물론 이 또한 센터에 등록된 사람이어야 하며 일자리를 찾고 있으며 적절한 일자리가 있는 경우에는 바로 취업을 할 수 있어야 한다. 호주 국민 또는 영주권자이면서 호주 내에 거주하고 있어야 한다. 새출발 수당을 받기 위해서는 activity test 라는 것을 따라야 하는데 이는 적절한 일자리가 왔을 때 수급자가 수락을 하고 모든 직업의 면접에 응해야 하며, 특별한 이유 없이 훈련이나 프로그램 또는 일자리를 떠날 수 없는 조항이다. 수당을 받기까지는 통상 급여신청 후 1주일 정도 시간이 필요하며 구직자가 퇴직 후 일정기간 동안 급여를 받는 경우 이 기간이 경과한 후에

수급이 가능하다. 만일 구직자가 이유 없이 취업가능성이 현저히 낮은 지역으로 이주한 경우에는 26주의 대기기간을 정하고 있다. 이 수당을 받기 위해서는 취업준비 약정서(preparing for work agreement)를 구직자가 센터의 담당관, 취업망 기관 또는 지역사회 담당자간의 협의를 통해 작성하여야 한다. 이 약정서는 구직자의 교육수준 기술, 경험, 연령, 건강상태, 훈련시설 이용가능성 여부, 질병치료 여부, 직업교육훈련 참여 여부 등의 사항을 포함하고 있다. 급여액은 독신인 경우와 유배우자 인 경우 다른데 2003년도 기준으로 최저 338달러에서 최대 405달러이다. 새출발 수당에 적용되는 조건을 보면 구직자는 12주 동안 자신이 구직 노력을 기록하는 일기를 써야 하며 수급자가 접촉한 사람의 이름, 전화번호, 일자리 내용 및 유형을 기록하여야 한다. 또한 구직자는 매 2주당 최소 10건의 구직노력을 기록할 것을 요구하고 있다. 필요한 경우에는 고용주 접촉 증명서를 제출을 요구 받을 수 있다.

마. 연령차별법(ADA: Age Discrimination Act)

호주의 연령차별법이란 호주의 모든 사람들이 근로, 교육, 부동산 구매 필요한 정보취득 등에서 어떠한 경우에도 연령의 문제로 차별할 수 없다라는 연방 정부의 법률이다. 이 법은 나이 때문에 다른 연령들에 비해 덜 호의적으로 취급하는 것에 반대하고자 만든 것으로서 이는 비단 고령자(old people) 뿐 만 아니라 젊은 사람들에게도 해당 되는 법률 이라 할 수 있다. 이 법 자체가 호주의 고령화정책만을 위한 법률은 아니지만 근로의 문제에서 상당한 힘을 가지는 법률이라 할 수 있다. 왜냐하면 이 법률이 발휘되는 때는 고령자들이 직업을 얻고자 하거나 직업에 대한 근로조건, 훈련, 승진, 해고-자발적이든 비자발적이든 간에-연령으로 인해 불이익을 당하지 않도록 하는 법률이기 때문이다. 또한 교육을 받는데 있어서 TAFE나, 다른 교육적 기관에서 나이로 인해 교육을 받지 못하거나 차별을 할 수 없는 법률의 성격을 가지고 있다. 이 밖에도 이 법률은 부동산 구매나, 쇼핑, 음식점, 극장, 의료등 공공적 성격을 지닌 서비스나 정부의 서비스를 받고자 할 때 차별을

받을 수 없도록 하고 있다.

연령차별에는 직접적인 차별과 간접적인 차별이 있다. 전자는 특정 연령에만 다른 연령과 다른 대우나 취급을 받는 것이며 간접적인 차별은 고용 또는 채용에 있어서 직무에 필요한 육체적 조건이 합리적이지 않음에도 고용주가 나이가 많은 사람들에게 육체적 정합성(physical fitness)을 요구하는 경우이다. 그러나 ADA는 다음의 몇 가지 사항에 대하여 예외적인 조건을 두고 있다. 특정 연령으로 인해 어떤 직무에서 행이 불가능하다고 판단 될 때와 정부의 세금, 사회보장(social security), 이민(migration), 퇴직 수당(superannuation)은 ADA를 예외적으로 적용하고 있다.

한편 호주에서는 ADA와 함께 고령자의 고용과 직장 내 보호를 골자로 하는 법인 고용보호법률(EPL:Employment Protection Legislation)이 있다. 이 법률은 고령자들이 다른 연령대와 동일하게 고용으로부터 일반적인 이득을 취할 수 있도록 도와주고 있는데 법률의 효과는 상당히 복잡적으로 나타나는 것으로 알려져 있다. 고령자들은 이 법률로 인해 해직률이 상당히 줄어들었지만 반면에 고령자의 채용 또한 줄어들고 있기 때문이다. 장기간의 종신고용을 유지하고 있는 근로자의 해직비용이 상당히 높기 때문에 고용주는 이들 근로자를 지속적으로 유지할 수 밖에 없기 때문이다. 반면에 고령자들의 채용에 있어서 이 법률은 은퇴가 가까운 고령자들에게 유의한 효과를 주지 못하는 것으로 나타나고 있다.

제3절 호주의 고령자 능력개발 지원 및 정책

1. 호주의 평생교육 개관

호주의 평생교육은 OECD, UNESCO, EU 및 호주를 포함한 많은 개발국과 개발도상국의 핵심적인 교육 정책 중 하나로, 1996년 OECD에서 평생교

육에 대한 조약을 만든 이래, 평생교육에 대한 호주정책 사회의 관심은 증가해왔다. OECD는 평생교육을 '삶의 전반에 걸쳐 이루어지는 지식, 기술, 능력 향상을 위한 개인적, 시민적, 사회 혹은 고용과 연관된 관점에서 이루어지는 모든 교육 활동'이라고 정의한다. 즉, 평생교육은 교육과 연수에 대한 역동적인 관점을 바탕으로 단지 다양한 교육 형태나 각각의 독립된 연수 규정들을 훑고 지나가는 것이 아니라 삶의 각 단계에서 이루어지는 교육들 간의 강한 연계를 확립하는 것을 의미한다. 평생 교육은 형식 교육을 비롯하여 비형식 교육, 사회 교육, 성인 교육을 모두 포함하고 있으며, 자기 동기 부여와 개별적 학습 계획을 기본으로 누구나 참여할 수 있는, 학습자 위주의 교육에 초점을 두고 있다.

OECD 회원국 중 하나인 호주 역시 평생교육을 국가 정책 목표로 지원하고 있다. 호주 교육 위원회 장관은 최근 '호주의 미래는 각각의 시민들이 필수적인 지식과 이해력, 기술 및 생산적이고 보상 받는 삶의 가치를 지니는 것에 달려있다'고 공표함으로써, 평생 교육의 중요성을 강조하기도 하였다. 특히 호주는 지식기반 경제의 도래와 세계화, 생산 현장의 변화 등 대내외적 환경 변화에 적극적으로 대응하고 국가 경쟁력을 확보하기 위한 노력을 강화해 나가고 있다. 호주에서 평생교육이 새롭게 대두되고 있는 맥락 역시 '정보화 시대'와 '지식 경제'에 기반에서 찾아볼 수 있다. 호주의 평생교육이 추구하고 있는 방향은 급변하는 경제, 사회생활에 참여할 수 있도록 하는 것이며, 이는 호주 성인들이 직업 세계에서 밀려나지 않고 적극적으로 참여하는 것을 의미한다. 호주 정부는 이를 위해 모든 국민들이 기초 기술 능력을 기를 수 있도록 하고, 학교, 일터와 지속적인 교육을 통합시키고 있다. 호주의 평생교육은 어느 측면으로 보느냐에 따라, 직업기술교육 중심의 기술계속교육(Technical and Further Education: TAFE)과 지역사회교육 중심의 성인지역사회교육(Adult Community Education)의 두 가지 흐름으로 크게 나누어진다.

연방정부인 호주는 8개의 독립주 및 준주로 구성되어 있고, 헌법상 제정된 법률에 따라 각 주는 모든 교육 거주자에 대한 책임과 자격 인정을 담당하

며 독자적인 평생교육 정책을 시행하고 있다. 연방정부는 국가 전반에 걸친 직업교육훈련체제의 일관성을 유지하고 각 부문 간에 조정을 촉진시키는 역할을 한다. 특히 직업교육과 훈련의 연계, 그리고 산업 간의 밀접한 연계를 시도함으로써 우수한 인력 확보를 통한 국가경쟁력 제고를 최우선 목표로 두고 있다. 1990년대에 들어서부터 이와 관련하여 사회경제적 변화에 대응한 교육훈련분야의 개혁을 추진해 왔으며, 특히 평생학습을 직업교육훈련의 추진 목표 및 전략으로 연계시키기 위해 노력하고 있다.

21세기에는 현재의 복잡하고 다양한 사회 경제적 요구가 더욱 증대되고, 국제적으로도 기술 정보와 경제력 위주의 국가 간 경쟁이 더욱 치열해질 것이다. 호주 정부는 세계화 현상이 심화되면서 기술 자격이 국제 자격으로써 통용성을 갖도록 강화하는 것이 더욱 절실하게 필요할 것으로 전망하고 있다. 그리고 이에 대응하기 위해 직업교육훈련 및 자격체제의 구축을 위한 개혁을 단행하고 있는 것이다. 이러한 개혁은 교육 특히, 자격과 연관된 직업교육의 성과가 개인은 물론, 기업 및 국가적인 경쟁력 차원에서 절대적으로 중요하다는 인식이 그 밑바탕을 이루고 있기 때문에 가능한 것이다. 현재에도 평생교육 정책의 일환으로 직업교육훈련과 자격제도와의 연계 강화를 위한 개혁이 중점적으로 추진 중이다. 이를 위해 호주 정부는 먼저, 개인이 수행하는 직업교육훈련을 전국적인 표준에 의거한 투명한 평가방식에 의해 자격화 함으로써 개인에게는 직업교육훈련 수료와 함께 자격을 취득할 수 있게 하고 나아가 자격 간의 이동을 용이하게 하여 평생교육훈련을 더욱 강화시킬 수 있을 것으로 전망하고 있다.

앞에서 말한 바와 같이 고령화 문제와 결부된 호주의 조기 은퇴 경향은 미래의 근로 가능한 연령 인구의 감소에 직면하게 될 것이다. 따라서 고령 근로자에 의한 노동 참여는 국가와 개인을 위해서도 상당히 중요한 사안이 될 것으로 전망된다. 이에 호주에서는 고령자들을 위해 직업기술교육과 훈련을 강화하고 있는데 2003년 호주에서 공공재원으로 실행되는 TAFE나 지역사회나 등록된 훈련기관에 기반한 직업교육에 참여한 45세 이상의 훈련생은 대략 36만 명에 육박하고 있다. 이는 2002년에 비해 약 7%정도 증가한 수

치인데 이 중에서 65세 이상의 훈련생은 33천명으로 2002년에 비해 12% 증가하였다.

2. 호주의 고령자 직업훈련 정책 방향

호주에서 고령자들 위한 직업기술교육훈련은 몇 가지의 원칙을 통해 이루어지고 있다. 즉 고령자들이 현재 자신의 일자리에서 발전 가능하고, 새로운 일자리를 위해 재교육을 받을 수 있으며 질병이나 기타 이유로 장기간 일을 하지 못한 후에도 다시 일자리에 재고용될 수 있도록 하계하며, 디지털 시대에 직무능력과 기술변화에 대응할 수 있도록 하고 있다. 기본적으로 고령자의 직업훈련 또한 다른 훈련들과 마찬가지로 지역사회에 기반하여 이루어지고 있다. 우리나라처럼 훈련과 교육이 따로 이루어지는 것이 아니라 구직자 뿐 만 아니라 다른 직장을 찾고자 하는 모든 사람들도 지역사회에 존재하는 센타링크를 찾아 자신에게 필요한 것이 무엇인지를 세밀한 상담을 통해 진행되며 자신이 원하는 직장과 가지고 있는 능력이 적합할 때 취업망을 통해 일자리를 얻게 되지만 그렇지 않을 땐 교육 또는 훈련을 받아야 한다. 만일 지역사회에서 가진 프로그램이 본인에게 맞지 않으며 센타에서는 이에 필요한 민간 훈련기관 또는 교육기관을 소개하여 구직자에게 불편함이 없는 서비스를 제공하고 있다. 먼저 구직자는 현실가능하고 재취업이 가능한 고용목표를 세운다음 센타링크를 통해 자신에 맞는 훈련기관이나 교육기관과 접촉을 시도한다. 본인이 적합하다고 인정되면 훈련이나 교육에 참여하여 이수 후 재취업으로 가며 부족할시 좀더 훈련을 받아 재취업할 수 있다.

이러한 센타링크의 역할은 구직자에게 가장 필요한 것이 무엇인지를 찾아 훈련이나 교육을 받을 수 있게 함으로서 구직자의 불필요한 시간과 노력을 절감시키며 훈련과 교육정보와 구직자간의 정보 불일치로 인해 발생하는 거래 비용 등을 대폭적으로 축소할 수 있는 장점을 가지고 있다.

그러면 호주에서 중고령자를 위한 훈련현황을 살펴보자. 전체적으로 고령자라 할 수 있는 근로자의 훈련시간과 고용주 훈련비용 부담률이 핵심노동력

계층인 연령대에 비해 낮은 것을 알 수 있다. 이는 남자 여자모두에게서 공통적인 특성으로 나타나고 있다. 반면에 훈련비용 자기부담율은 연령이 낮을수록 낮은 것을 확인할 수 있다. 성별로 살펴보면 남자는 평균 훈련시간이 106시간 여성은 91시간으로, 15-24세 남자의 훈련시간은 152시간 동연령대의 여자 훈련시간은 118시간으로 성별간에 차이가 나타나고 있다. 50-54세 고령층 남자의 훈련시간은 86시간으로 고용부 훈련비용 부담율은 60.5%이나 여자는 70시간의 훈련에 고용부 부담금이 63.0%로 남자보다 3p 높게 나타나고 있다. 55-59세 남자 고령층의 훈련시간은 57시간이며 고용주 부담비율은 52.2%인 반면에 동일연령대의 여자는 훈련시간이 89시간으로 남자보다 높으나 고용주 부담비율은 남자에 비해 3.2p 낮은 것으로 나타나고 있다. 한편 고용주 부담비율을 50-54세 연령대의 비율이 전체 평균과 유사한 것을 알 수 있다.

<표 V-4> 2001년 근로자 1인당 평균훈련시간 및 비용 부담율

연령	남성			여성			전체		
	시간 ¹⁾	훈련자 부담 ²⁾	고용주 부담 ³⁾	시간	훈련자 부담	고용주 부담	시간	훈련자 부담	고용주 부담
15-24	152	10.8	66.6	118	13.2	66.8	133	12.0	66.7
25-49	108	22.5	65.4	89	20.8	68.9	100	21.7	66.6
50-64	74	20.0	56.0	76	19.8	57.2	75	19.9	56.5
50-54	86	20.6	60.5	70	21.8	63.0	78	21.1	61.7
55-59	57	21.1	52.2	89	15.0	49.0	69	18.4	51.0
60-64	70	15.6	45.9	77	23.7	44.0	73	18.4	45.0
전체(15-64)	106	19.7	63.7	91	19.0	65.9	99	19.4	64.7

주: 1) 시간이란 일하면서 외부 훈련과정을 수료한 근로자의 평균훈련시간.

2) 훈련비용 본인부담비율, 3)은 훈련비용 고용주 부담비율.

자료: 호주 통계청.

전반적으로 고령자들이 핵심연령대에 비해 훈련 참여가 낮고 고용주 부담비율도 낮은 편이지만 호주는 50-64세 연령대의 27% 가량이 일과 관련된 훈련에 참여하고 있으며 이러한 수치는 미국을 포함한 OECD 유럽국가 15개국 중에 8번째에 해당되는 수치이다.

끝으로 호주에서는 여러 가지 이유로 인해 노동시장에서 어려움에 처한 중고령자의 근로자를 위하여 이들의 취업가능성을 높이는 훈련과 교육참여 유도를 하고 있다. 파트타임 근로자 같은 불안정한 취업을 하고 있는 근로자의 숙련향상과 현재 또는 미래에 필요한 근로자의 기술을 향상시키기 위해 정책들을 가지고 있다. 호주에서도 저숙련 근로자가 고숙련근로자에 비해 훈련이나 교육을 받을 기회는 상대적으로 작다. 특히 고령의 근로자들은 핵심연령대의 근로자에 비해 교육수준이 일반적으로 낮기 때문에 이들의 교육수준이 훈련이나 교육 참여의 애로사항으로 나타날 수 있으며 훈련이나 교육이 주로 정규직의 근로자를 위한 것으로 변질될 수 있다. 2001년 현재 파트타임 근로자의 41.3%만이 지난 12개월 동안 훈련에 참여한 반면에 정규직 근로자는 51.2%로 약 10% 가량 높은 참여율을 보이고 있다. 또한 핵심연령대와 고령자들의 훈련참여로 고용형태를 조건부로 할 경우 남녀 모두에서 10%의 훈련참여의 차이를 가지고 있다.

3. 중고령자를 위한 조직

지금까지는 중고령자를 위한 노동시장 정책과 교육 훈련 프로그램에 대해 알아보았다. 이하에서는 중고령자를 위한 조직들에 대해 알아보려고 한다. 호주에는 중고령자를 위한 국가 또는 민간 단체들이 상당수 있으나 이들 대부분은 앞에서 설명한 단체나 프로그램들과 중복됨에 따라 이하에서는 가장 대표적인 두 곳 만을 살펴보고자 한다.

가. COTA(Councils on the Ageing)

먼저 COTA는 민간단체로 고령자들의 고용문제 뿐만 아니라 퇴직금, 연금의 재테크, 건강, 부동산, 여행, 여가 등 고령자들에게 발생할 수 있는 다양한 문제에 대해 고민하고 지원하는 기관이다. 이 기관의 개관적인 것을 먼저 살펴보면 1,500여개의 시니어 조직을 가지고 있으며 회원으로 27만 명 이상

을 보유하고 있는 호주 연방 최대 고령자 조직이다. 2002년 12월11일부터 조직의 효율화를 위해 각 주, 또는 준주와 연계하여 멤버쉽 서비스와 파트너쉽을 구축하고 있으며 다양한 국가 시니어 연합체와 결합하여 고령자들에게 적합한 정책 및 서비스를 제공하고 있다. COTA 파트너쉽은 개인과 조직의 멤버와 연계하면서 호주 전역의 고령자들 위한 서비스와 고령자의 이해를 옹호하는 역할을 하고 있다. COTA 파트너쉽에서는 여러 가지 정책을 세우기 위해 네 가지의 원칙을 고수하고 있다. 1) 호주 고령자의 경제 및 사회참가의 극대화, 2) 공정하고 책임성 있는 정책과 지속가능한 정책 발전으로 이 원칙에는 공동체 내 다양한 고령자 그룹의 이해와 요구를 맞추면서 공정하고 책임성 있는 경제적, 재정적 정책들을 개발하고자 하는 의도가 들어 있다. 3) 호주 고령자들에 의해 사용되는 프로그램과 서비스를 확장하고 보호하는 것으로 여기에는 의료 보호, 고용서비스, 공공 이동권 등이 우선시 되고 있다. 4) 불리한 집단을 교정하거나 보호하는 원칙이다. COTA 파트너쉽에서는 고령자의 지위, 재산, 지역 등 어떠한 사회경제적 요인에 의해 차별 받지 않고 동등하게 지역사회에서 보호받고 지낼 수 있도록 하고 있다.

COTA에서 진행하고 있는 정책영역과 내용들을 보자. 정책영역에는 의료, 은퇴 후 소득, 고용, 부동산, 금융서비스, 이동 및 여행 등이 있는데 이 중 중요한 것만을 살펴보자. 의료와 관련된 정책들로는 고령자를 위한 보조 장비 개발과 치아 서비스, 침해 같은 정식 부분의 의료서비스, 청각장애, 난청 극복을 위한 정책, 애완동물 기르기 등에 대한 것을 포함하고 있다. 은퇴 후 소득에는 근로자가 퇴직 후 받는 연금정책, 미망인 연금 같은 성별차로 인한 연금정책, 노후퇴직 수당(superannuation) 정책 등이 있다. 취업문제에서는 고령자들의 취업기회와 선택가능성을 확대시키려는 정책과 함께 풀타임과 파트타임 근로를 유연하게 할 수 있도록 하며 고령자들에게 적합한 일자리 창출과 조연을 위한 정책을 가지고 있다.

나. SENIOR.GOV

이는 50세 이상의 고령자에게 필요한 정보의 소스만을 제공하고자 하는

목적으로 호주 정부에서 운영하는 웹사이트다. 이 사이트는 공식적인 정부조직이나 비공식적인 고령자 기관에서 펼치고 있는 의료, 고용, 훈련, 교육, 제테크 등에 대한 정보를 일반 고령자들에게 알려주고자 하는 사이트이다.

제4절 고령자를 위한 교육 훈련 프로그램

1. VET Priority Places Programme(VETPPP)

이 프로그램의 목표는 고령 근로자의 능력을 향상시키고 훈련의 기회를 높이는 것 외에 장애인이나 노동시장 재진입을 원하는 사람을 위한 프로그램이다. 그러나 프로그램 대상자 중에서도 호주시민이거나 영구적으로 호주에 거주하는 사람으로 제한되어 있다. 장애인의 경우는 이를 증명할 만한 의료기관의 확인서내지 장기간 치료 상태를 나타내는 증명서를 제출해야 한다. 고령자 증명 또한 필요한데 이때 사용되는 것이 운전면허증이나 생년월일을 알려주는 증명서가 필요하다. 노동시장 재진입을 하고자 하는 사람들도 적어도 2년 이상 노동시장에 떠나 있었다는 것을 증명해야 하는데 이때 필요한 서류가 센타링크에서 발급하는 문서이다.

이 프로그램은 노동시장에 좀 더 효율적으로 참여할 수 있도록 국가적으로 승인된 자격 II를 획득할 수 있도록 도와주는 역할을 하기 위해 우선목표집단을 지원하는 성격을 가지고 있으며 이를 위해 호주정부는 12개월 간 7천5백 여개 훈련장소에 2천만 달러를 제공하고 있다. 적어도 이들 기관의 30%정도가 고령자 훈련생을 위한 기관으로 나타나고 있다.

한편 이 프로그램은 TWF(Transition to work programme) 프로그램이나 WFD(Work for Dole) 또는 community work programmes 같은 프로그램에 참여하면서 동시에 수행할 수 있다. 이 프로그램을 진행하고 유지시키는 주체들로는 해당 부처와 중개자, 훈련공급자, 훈련생 네 주체로 형성되

어 있는데 각자의 역할 살펴보면 다음과 같다. 먼저 해당부처는 프로그램의 감독과 평가, 전체 수행과 프로그램 활동의 보고서 작성 등의 역할을 하고 있으며 중개자는 해당 지역 내 프로그램의 배분과 행정 업무를 해당부처와의 계약을 통해 수행한다. 공급자는 훈련기관단체에 공식적으로 등록되어 있어야 하며 중개자와의 계약을 통해 훈련을 제공하는 역할을 한다. 마지막으로 훈련생은 앞에서 언급한 대상자로 훈련내용에 관심을 가지고 충실히 임하는 것 외에 훈련을 시작하기 전에 요구되는 프로그램 의도에 정확히 부응하여야 한다.

중개자의 수수료(fee)는 약정된 수료자와 훈련시작 시 훈련생수에 따라 계약시 체결된다. 보통 훈련장소하나당 평균 3,300달러를 지급하고 있으며 성공적으로 훈련을 수료하여 자격증 II를 취득하였을 경우 훈련생 1인당 990달러 정도를 지불하고 있다.

2. Basic IT Enabling Skills(BITES)

고령자들이 디지털시대에 맞는 기술을 가질 수 있도록 제공하는 프로그램으로 주로 정보기술 분야에서 국가적으로 승인된 훈련을 할 수 있는 기회를 고령자 훈련생에게 제공하는 역할을 한다. 이 프로그램은 주로 저소득층이거나 고령구직자들이 정보통신기술의 국가적 승인 자격을 얻을 수 있도록 도와주고 있다. 프로그램 참가자격을 자세히 살펴보면 45세 이상의 고령자로 저소득층이거나 과거에 IT 관련 학교를 통해 자격을 갖추지 못한 사람으로 되어 있다. 저소득층은 자신이 소득이 낮음을 증명해야 하는데 이때 증거자료로는 연령 연금 수급, 고령자 수당 수급자, 미망인 수당 수급자, 새출발 수당 수급자등의 자료를 첨부하면 된다.

이 프로그램은 특히 작업장에서 필요한 기본적인 수준의 개인 컴퓨터 능력을 조작할 수 있도록 하는데 초점을 두고 있는 프로그램이다. 2002년 이래 호주정부는 이 프로그램을 위해 2천3백만 달러의 정부예산을 지원하였다.

훈련은 세 가지의 세부적인 것으로 나누어지는데 하나는 개인 컴퓨터 조

작 훈련과 두 번째는 워드작업 및 응용, 세 번째는 인터넷 T이용을 통해 메일 및 정보 취득 방법 등을 가르치고 있다. 수강생이 좀 더 많은 IT 기술을 배우고 싶다면 부가적으로 10시간 훈련을 더 받도록 되어 있다. 훈련관련 부처는 이 프로그램의 활동과 성과, 그리고 평가를 시행하며 감독 하는 역할을 부여 받고 있으며 훈련 중개자는 해당지역 안에서 관련 부처와 계약을 통해 프로그램의 행정과 배분을 다루는 역할을 해야 한다. 훈련제공자는 중개자와의 계약을 통해 훈련을 실시하는데 이때 훈련기관은 등록된 기관이어야 한다.

중개자 수수료는 대체적으로 훈련자의 규모와 수료자 수에 의해 결정된다. 이 때 중개자는 사례비를 훈련의 소개와 향상을 위해 훈련공급자에게 일부 지급되어야 하며 중개자의 임금 등에도 이용된다. 대도시 지역의 경우 평균적으로 최대 523달러를 받고 있으며 그 외 규모의 지역에서는 572달러를 받는 것으로 알려져 있다. 해당부처는 세금영수증 제출이후 30일 이내에 중개자 수수료를 지급해야 한다. 이때 지불액은 훈련기관 하나당 회계 연도 내에 55달러를 지불하고 있다.

3. TWP(transition to work programme)

이 프로그램은 50세 이상의 사람들, 또는 2년 이상 노동시장을 떠났다가 다시 진입하고자하는 사람들을 도와주기 위해 2002년 7월부터 시작된 프로그램이다. TTW의 주요목적은 수요자가 필요한 맞춤형 패키지 훈련을 통해 수요자의 숙련이나 기술을 발전시키고 실제 직무에 필요한 훈련이나 교육을 하는 것이다. 이 프로그램은 TAFE에서 제공되는 것처럼 개인의 숙련향상과정이 있으며 이력서 쓰는 법, 경력상담, 또는 운전면허나 특별한 면허취득을 도와주고 있다. 한편 TTW에 참여할 수 없는 사람으로는 지난 2년 동안 구직훈련(Job Search Training)을 받았거나, WFD(Work for the Dole) 프로그램에 참여하였거나, Community Development Employment Projects 에 참여한 사람, 다시 일자리로 복귀한 사람, 풀타임 훈련이나 교육을 받고 있

는 사람, 장애인 지원연금을 받고 있는 사람, 호주에 이민해온지 채 2년이 되지 않은 사람 등 이다. 한편 이 프로그램에서 제공하고 있는 정보들로는 일자리를 찾을 수 있도록 하기 위해 훈련프로그램, 근로조건, 경력사항이 있다. 또한 이 프로그램에서는 매일 매일 온라인은 3,000개의 일자리를 알려주고 있으며 자동적으로 개인의 이력과 일자리의 매칭정도를 알려주고 있다.

4. WFD(Work For The Dole)

이 프로그램은 지역 내 프로젝트를 통해 구직자의 과거 작업장 경력을 지속적으로 향상시키고자하는 것으로 이 프로그램의 핵심은 개인이 소위 훈련인증을 취득하여 전국 어디서나 훈련을 구매하는데 사용할 수 있게 하는 것이다. 만일 자신이 가지고 있는 훈련인증의 가치보다 높은 비용의 훈련은 초과금액만 자신이 지불하고 참여할 수 있으며 원격교육이나 온라인 교육에도 이용할 수 있다.

이 프로그램은 병원, 관광, 건축, 광업, 자동차, 제조업 또는 기능, 운송, 도매, 보건, 정보기술, 컴퓨터, 광고, 중장비 운전 등 폭넓은 과정을 통해 지원하고 있다. 훈련인증서는 훈련참가 외에 훈련에 필요한 책이나 장비 등을 구매하는데 사용할 수도 있다. 만일 훈련인증서로 참가할 수 없는 프로그램에 참여하고 싶다면 자신이 속한 지역 내에 코디네이터를 통해 해당 관공서에서 승인을 받게 되면 훈련참여가 가능하다.

훈련인증의 시간과 가치는 나이에 따라 다소 다른데 아래의 표를 보면 21세 이하는 200시간에서 310시간 가량의 훈련인증서를 받을 수 있으며 21세 이상은 240에서 390시간 가량의 훈련시간을 확보할 수 있다. 인증서 금액은 최소 500불에서 800불 정도로 나타나고 있다. 호주정부는 이 프로그램을 위하여 2004-2005년도에만 6만 4천여 개의 지원 기관에 1억 8천만 달러라는 재정지원을 하고 있다. 한편 본인이 미망인 수당이나, 고령자 수당 등 특별한 지원을 받는다면 지역 내에 있는 센타링크에 알려서 자신이 합법적인 훈련인증서를 받을 수 있는 사람인지를 확인 받아야 하며 취득한 인증서를

통해 참여한 프로그램은 인증기간이 만료되기 전까지 충실히 사용하여 훈련 과정을 이수하여야 한다.

<표 V-5> 연령에 따른 훈련인증의 가치와 참여 가능한 시간

사용가능한 훈련시간		사용가능한 금액
21세 이하	21세 이상	
200	240	500
255	315	650
310	390	800

자료: DEWR(2004).

마. NEW ENTERPRISE INCENTIVE SCHEME(NEIS)

이 프로그램은 구직자들 중에서 자영업(self-employment)을 하고자 하는 사람들을 위한 것이다. 따라서 프로그램 내용은 사업에 필요한 기술과 사업 기획, 등을 위주로 구성되어 있으며 NEIS에 참가자는 초기 3개월 간 공인된 소기업경영 과정을 배워야 한다. 또한 훈련 첫 해에는 사업에 필요한 조언자를 지원하고 있다. 훈련은 52주에 걸쳐서 진행하고 있으며 이 프로그램에서 사업 초기에 필요한 초기자본을 제공하거나 대출 등을 지원하고 있지 않다.

NEIS에서는 NEIS 제공자로 알려진 정부 또는 지역 내 조직이나 사적인 네트워크를 통해 지원하고 있는데 이들 조직에는 Business Enterprise 센터나 TAFE Small Business 센터, 공동체 조직 민간 분야 조직 같은 형태로 이루어지며 이들 조직은 DEWR을 통해 계약하여 활동을 하고 있다.

참가자는 전체 프로그램수가 1년간 7천여 개 밖에 안 되기 때문에 지원자 간의 경쟁이 발생되며 이를 위해 자신만의 개성과 사업 아이템이 프로그램 참여에 있어서 중요한 고려사항이 될 수 있다.

이 프로그램의 참가자격과 사업내용에 대해 구체적으로 살펴보자. 먼저 참가자격자는 NEIS 참여를 희망서에 서명하는 시점에서 만 18세 이상이어야

한다. 풀타임으로 사업 프로젝트에 참여가능하거나 훈련에 참여가능한 사람이어야 하며, 시작시점에서 파산 경험이 없어야 한다. 한편 과거 자신의 유사한 사업 활동을 위해 지원금을 받을 수 없다.

사업프로젝트 유형으로는 상업적 기반에 근거하는 사업기획보다는 합법적이고 존경받을 만한 사업으로 이루어져 있다. 기존에 존재하고 있거나 사업체 인수를 통한 사업에는 지원을 하지 않으나 기존 사업이라도 생산방식이나 서비스 형태가 상당히 만족스럽지 않다라는 것을 증명하고 새로운 방식을 통한 사업을 기획하고 있다면 가능하다.

아래의 표는 실업자를 위한 프로그램별 지원 상황을 나타내고 있다. 직접적으로 구직지원 비율을 보면 노동시장의 핵심연령층이라 할 수 있는 25-49세가 42.5%대로 가장 높은 비율을 보인 반면에 50세 이상의 고령자들은 일자리 네트워크 등을 통한 구직지원 비율이 37.4%로 가장 낮다. 인센티브 지원을 보면 반대로 50-64세 연령대가 62.6%로 가장 높고 핵심연령층이 가장 낮은 것을 알 수 있다.

<표 V-6> 연령별 실업자 지원 비율

연령	구직지원	인센티브지원	
15-24	41.3	58.7	100
25-34	43.5	56.5	100
35-49	43.3	56.7	100
50-64	37.4	62.6	100
전체	41.8	58.2	100

자료: DEWR(2004).

연령별에 따른 구직자 훈련프로그램 참여율을 살펴보면 WTD 훈련의 참여율이 가장 높은 것을 알 수 있다. 특히 이 프로그램은 25-34세 연령대에서 가장 높은 참여율을 보이고 있다. TTW 프로그램은 35-49세 연령대에서 가장 높은 참여율을 보이고 있으며 NEI 프로그램에는 25-49세 연령이 동일하게 1.2%의 참여율을 기록하고 있다.

<표 V-7> 연령별 구직자의 훈련프로그램 참여비율

연령	TTW	NEI	WTD	TOTAL
15-24	0.3	0.3	9.4	10
25-34	1.8	1.2	12.9	15.9
35-49	2.9	1.2	11.1	15.2
50-64	1.2	0.8	1.5	3.6
전체	1.5	0.8	9.5	11.8

자료: DEWR(2004).

바. 기타

New Apprentices Incentive Programme(NAIP) 프로그램은 참신한 아이 템을 가지고 있거나 기존과는 다른 신흥사업을 하는 고용주가 New Apprentices 출신의 취업이나 훈련의 진입장벽에 직면한 45세 이상의 고령자를 채용할 경우 근로자 1인당 825 달러의 장려금을 주는 정책이다.

호주의 직업교육훈련은 성인들의 문자해독능력과 수리능력, 언어를 가르치는 몇몇 개의 프로그램을 가지고 있다. 가장 대표적인 것이 Language, Literacy and Numeracy Programme(LLNP) 로 이 프로그램은 성인구직자나 또는 일자리를 찾기 위해 자신의 숙련향상이 필요한 성인근로자들을 위해 문자해독능력, 언어, 수리 등을 가르치고 있다. 또한 Workplace English Language and Literacy(WELL) 프로그램은 고령자를 포함한 구직자를 위해 기본적인 수리능력과 언어, 문자해독능력 등을 지원하는 프로그램이다. 이는 참여자의 일상적인 생활을 향상시키고 재취업의 주요 장벽을 제거하는 것을 도와주기 위해 설계되었다.

제5절 시사점

고령자를 위한 정책들이 호주의 경우에는 일본이나 독일처럼 다양하거나 세부적인 정책이 많지 않은 편이다. 이는 다른 나라들보다 고령자문제가 아

직 심각하지 않은 이유가 가장 큰 원인일 수 있다. 그러나 아직 호주는 실업 급여나 은퇴 후에 받는 연금 등이 다른 유럽의 국가들에 비해 튼튼하기 때문에 고령자의 재취업을 위한 세부적인 정책이 그다지 필요 없다는 이유도 존재할 수 있다. 실제로도 많은 은퇴자들이 연금만으로도 생활이 가능하기 때문에 일본이나 우리나라처럼 재취업에 연연하지 않고 있는 실정이다. 그럼에도 불구하고 우리가 호주의 고령자 정책을 통해 얻을 수 있는 시사점은 분명히 존재한다고 보여진다.

고령자를 위한 호주의 직업훈련 또는 교육의 개선 방안으로는 다음과 같은 것이 있다. 먼저 교육훈련의 경우 훈련내용의 공식적인 시스템의 정착이 필요하다. 이를 위해 국가적으로 또는 국제적인 교육훈련의 일관성과 명성을 확보를 주안점으로 두고 있다. 또한 민간 훈련공급기관의 경제시스템을 도입하여 교육훈련의 질을 높이는 것이 필요하며 고령자 또는 성인들을 위한 교육과 훈련을 독립적으로 운영할 필요가 있다.

한편 앞으로는 더더욱 고령자의 교육훈련의 장벽을 없애는 것이 필요한데 이를 위해 직장 이동이나 경력보호를 위한 프로그램이 필요하며 특히 고령자의 훈련과 교육에 대한 막연한 두려움을 없애주기 위한 홍보 등이 필요할 것으로 보인다. 이를 위해 중고령자 같은 특정 집단을 목표로 하는 교육 훈련 프로그램 마련이 시급하다.

지금까지 호주의 고령자를 위한 노동시장정책 및 교육훈련정책 또는 프로그램이 우리나라 고령자 정책에 주는 시사점은 상당히 크다 하겠다. 먼저 호주의 구직자와 근로자를 위한 시스템에서 센타링크가 차지하는 비중은 상당히 큰 것을 알 수 있다. 우리나라의 경우 노동부를 위주로 근로자의 훈련이나 실업자 직업훈련이 이루어지고 있으며 그 외의 교육 등은 교육부 인가기관 등에서 이루어지고 있다. 또한 의료나, 보건 등의 문제는 보건복지부로 나누어져 있다. 그러나 호주의 센타링크는 윈스탑 서비스를 위해 위의 세 부처가 서로 협조하여 수요자에게 가장 필요한 것이 교육훈련인지, 수당인지, 아니면 상담 등 정신적 치료인지들을 전문상담원이 파악하여 각 부처에서 고령자를 위한 정책과 프로그램을 소개할 수 있도록 하고 있다. 이로 인해 국

가적 비용절감과 수요자들의 정보탐색 시간과 비용을 절감하고 있다.

두 번째로 호주에서는 연령차별법을 두어 호주의 모든 사람들 특히 고령자들이 근로, 교육, 훈련 등에서 어떠한 경우에도 연령의 문제로 차별받을 수 없다 라는 연방 정부의 법률을 두고 있으며 이를 통해 고령자들이 자신감을 가지고 취업이나, 교육 등을 받는데 있어 진입장벽을 걷어내고 있다.

셋째, 훈련이나 교육이 공급자 위주나 수요자위주 등 일방적인 형태로 이루어지기 보다는 지역사회를 기점으로 하여 공급자, 소비자, 관공서 등 삼자의 협의와 협조를 통해 이루어진다는 점이다. 이점은 현재 우리나라에서도 실업자 훈련이나 직장 내 훈련 등에서도 논의가 이루어지는 부분으로 교육과 훈련의 효율성을 가져오기 위해 교육의 내용도 중요하나 세 개의 주체가 협력할 때 더 큰 효율성 나타날 수 있음을 알려주는 것이라 하겠다.

넷째, 호주의 고령층을 위한 정책은 실업급여, 은퇴연금 같은 소극적 정책과 훈련이나 교육 같은 적극적 노동시장 정책이 동시에 쓰여 지고 있는 것이 특징이라 하겠다. 이는 재정적으로 아직 건설하기 때문에 가능한 부분이겠으나 은퇴 후의 삶을 취업보다는 다른 형태로 이루고자 하는 고령층들에게 소극적 노동시장 정책도 중요하다는 점을 말해주는 것이라 하겠다.

SUMMARY

HRD Policy and Program for the Elderly in the Leading Countries

Eui-kyoo Lee

In Japan, the government hires special advisor for old-age employment, who help the old to work until sixty five years old. Also, 'JUMP 65 PROJECT' has enhanced the job market environment for the senior community from 2001.

The U.S. government has developed many programs, 'Senior Community Service Employment Program', 'Workforce Investment Act', and 'Trade Adjustment Assistance, in order to increase the participation of the senior to the labor market.

In Germany, the government has established Lifelong Education System for maximizing the efficiency of seniors' job security. The system is specific enough to respect senior's experience, so it gives very practical help to the seniors.

There are two laws, FINPAW and VETO, for aging workers in Finland. The former one is for stabilizing job security for the ageing workers as national program. The latter is national program for promoting the activeness of working life and the working and functioning ability of population in working age.

In Australia, the government gives old workers the chance to take such programs which is helpful for their job security as BITES(Basic IT

Enabling Skills), TWP(Transition to work Programme), WFD(Work For The Dole) and so on.

참고문헌

- 김기홍(2001). 『장기실업 예방을 위한 인적자원개발 정책의 방향과 과제』. 연구자료. 한국직업능력개발원.
- 김미란(2004). 「핀란드 VETO 프로그램: 고령자 및 청년층의 인력활용 제고 방안」. 『the HRD review』.
- 김진무(1998), 「핀란드의 공적연금제도(2)」, 『국민연금관리공단 국민연금지』, 1998년 5월호
- 나영선·김기홍(2000). 『목표집단별 실업자 직업훈련체제 구축 방안』. 한국 직업능력개발원
- 배원유(2005). 『효과적 퇴직관리의 실천방안』. 『삼성경제연구소 CEO Information(제298호)』.
- 변재관·김종민(2000). 「고령자 취업알선센터의 현황과 과제」. 『노인복지정책연구총서』, 103~110p.
- 이의규(2000). 「일본의 직업능력개발지원제도」. 『직업과 인력개발』. 제3권 제3호.
- _____ (2002). 「일본의 고용·실업대책에 관한 연구」. 『한일경상논집』. 제24권.
- 이의규 역(2000). 『일본의 제9차고용대책기본계획』. 한국직업능력개발원.
- 이호창(1999). 『일본의 직업능력개발정책의 변화와 현황』. 한국노총 중앙연구원.
- 이토 미노루(2002). 『일본의 고령자고용실태』. 한국노동연구원.
- 일본고용능력개발기구(2003). 『커리어 형성촉진지원』.
- 엄동욱(2005). 『고령화·저성장 시대의 기업 인적자원 관리방안』. 삼성경제 연구소 연구보고서.
- 장창원 외(2003). 『고령화 사회의 인적자원정책(Ⅱ)』. 한국직업능력개발원 서울신문, 2005년 1월 24일.
- 핀란드의 청소년과 교육, 그리고 교육정책. <http://youth.unesco.or.kr>.
- 한국산업인력공단(1995). 『일본의 직업능력개발행정(번역자료)』.
- _____ (1997). 『일본의 직업능력개발 조사연구보고서』.
- 한국직업훈련관리공단 직업훈련연구소(1989). 『신시대의 직업능력개발(번역자료)』.

- _____ (1989). 『일본의 공공·사업내 직업훈련』.
- Australian Chamber of Commerce(2003), *Mature Age Employment Changing Culture*, Canberra.
- Australian Public Service Commission(2003), *Workforce Ageing: Materials for Human Resource Practitioners in the APS*, Canberra.
- Bundesinstitut für Berufsbildung(1997). *Modelversuche in der ausser schulischen Berufsbildung*. Berlin.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. Hartz IV. Menschen in Arbeit bringen.
- Bundesagentur für Arbeit(2005). *Der Arbeitsmarkt in Deutschland*.
- _____ (2005). *Mini- und Midijobs in Deutschland*.
- Bundesregierung(2005). *agenda 2010*.
- Committee for Economic Development(1999). *New Opportunities for Older Workers*.
- DEST(Department of Education, Science and Training),(2003a), *Securing Success: Good practice in training people aged 45 and over who are disadvantaged in the labour market*, prepared by S. Gelade, R. Catts and R. Gerber, University of New England.
- _____ (2003b), *Adult Learning in Australia: You can too*, Canberra.
- DEWR(Department of Employment and Workplace Relations)(2002), *Job network Evaluation - stage3*, EPPBt Report No. 1/2002, Canberra.
- _____ (2003), *Inquiry into Planning for Retirement*, Canberra.
- Finland(1998). *Employment bulletin of the Finnish Ministry of Labour*, February 1998.
- Ilmarinen J, Tuomi K, Eskelinen L, Nygard C-H, Huuhtanen P, Klockars M: Summary and recommendations of a project involving cross-sectional and follow-up studies on the aging workers in Finnish municipal occupations. *Scand J Work Environ Health* 17.

- Ilmarinen J: Job desing guidelines for the aged with regard to decline in maximal aerobic capacity: part II—the scientific basis for the guide. *Int J Ind Ergon* 10(1992) 65-77.
- Klähn, Margitta(1998). 'Weiterbildung von Lanzeitarbeitslosen'. In: Bundesinstitut für Berufsbildung(1998). *Weiterbildung für Lanzeitarbeitslose*. Bonn.
- McCarthy, J.(2001). *The Skills, Training and Qualifications of Guidance Workers*. OECD.
- Nieke, W.(1992). 'Ausbildung von Langzeitarbeitslosen — Empfehlungen für eine Ausbildungskonzeption am Beispiel der Metallberufe.' In: *berufliche Weiterbildung von Arbeitslosen im Betrieb von W. Markert, etc.*, Weinheim.
- NOSOSOCO(1999), *Social Protection in the Nordic Countries, 1997*.
- OECD(1998), *Work Force Ageing: Consequences and policy Responses. Workforce Aging in OECD Countries*.
- _____(2001). *The Finance of Lifelong Learning: Finland*.
- _____(2002). *OECD Review of Career Guidance Policies: Finland*.
- _____(2004). *Ageing and Employment Policies: Finland*.
- _____(2004a), *Labor Force Statistics, 1983-2003*, Paris.
- _____(2004b), *Employment Outlook*, Paris.
- Pablo, Antolin(2001). *How will ageing affect finland?*. Economics Department Working Papers No.295.
- Robert, Arnkil(2000). 『핀란드의 고령화 정책』. 국제노동브리프.
- U. S. ETA(2004. 12). *Workforce System Results*.
- U. S. GAO-020-85(2001). *Older Workers: Demographic Trends Pose Challenges for Employers and Workers*.
- U. S. GAO-03-850(2003). *Older Workers: Employment Assostance Focuses on Subsidized Jobs and Job Search, but Revised*

Performance Measures Could Improve Access to other Service.

Ulla, Hytti(2000). "Employment in Finnish SMEs". The 45th ICSB Conference Brisbane, Australia, June 2000.

World Health Organization(1993): *Aging and working capacity: report of a WHO study group*. WHO technical series 835. WHO, Geneva.

高梨昌・花見忠 監修(2001). 『事典・労働の世界』. 日本労働研究機構.

雇用・能力開発機構(2001). 『職業能力開発用語集』.

_____ (2002). 『キャリア形成促進助成金のご案内』.

雇用促進事業団 財団法人雇用開発センター(1997). 『企業と職業能力開発-戦後における教育訓練の胎動』.

労働省(2000). 『労働問題のしおり』.

労働省職業能力開発局編(1999). 『日本の職業能力開発促進の実務手引き』. 職業訓練教材研究会.

労働省編(2002). 『日本の労働政策』. 労働基準調査会.

私宅弘忠(1989). 『OJTの実務』. 日本経済新聞社.

山田雄一(1967). 『社内教育入門』. 日本経済新聞社.

松田憲二(1985). 『能力開発規定・マニュアルとつくり方』. 経営書院.

辻 功(2000). 『日本の公的資格制度の研究』. 日本図書センター.

隅谷三喜男・古賀比呂志編著(1978). 『日本職業訓練発展史(戦後編)』. 日本労働協会.

人文社会研究会編(2001). 『解説日本の職業能力開発』. 労働新聞社.

日本労働研究機構(1999). 『職業能力評価および資格の役割に関する調査報告書』.

_____ (2002). 『労働行政要覧』.

斉藤将(1993). 『職業能力開発法体系』. 酒井書店.

佐藤将(1986). 『職業教育訓練法制の研究』. 法律文化社.

厚生労働省職業能力開発局(2002). 『職業能力開発事業の概要』.

厚生労働省職業能力開発局技能振興課(1996). 『技能審査認定制度のあらまし』.

_____ (2002). 『技能評価ダイジェスト』.

_____ (2002). 『社内検定認定制度のあらまし』.

- 厚生労働省職業能力開発局編(1998). 『職業能力開発関係法令・通達集(Ⅰ,Ⅱ)』.
社団法人雇用問題研究会.
- 厚生労働省職業安定局(2001). 『職業安定業務の概要』.
- 厚生労働省職業安定局編(2002). 『失業対策年鑑』. 労務行政研究所.
- 厚生労働省(2001). 『第7次職業能力開発基本計画』.
- _____ (2002). 『労働経済白書』. 日本労働研究機構.
- 厚生労働省外(2001). 『雇用の安定のために』.
- <http://www.aarp.org>

▣ 저자 약력

· 이의규

- 한국직업능력개발원 부연구위원

주요국의 중고령층 직업능력개발 정책과
프로그램

- | | |
|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| · 발행연월일 | 2005년 11월 29일 인쇄
2005년 11월 30일 발행 |
| · 발행인 | 김 장 호 |
| · 발행처 | 한국직업능력개발원
135-949, 서울특별시 강남구 청담2동 15-1
홈페이지: http://www.krivet.re.kr
전 화: (02)3485-5000, 5100
팩 스: (02)3485-5200 |
| · 인쇄처 | 선우인쇄 (02)2272-6105, 6106 |
| · 등록일자 | 1998년 6월 11일 |
| · 등록번호 | 제16-1681호 |

©한국직업능력개발원

<정가 6,000원>