

고령자의 고용 장애 요인과 고령인구 활용에 관한 국가별 전략 연구

권혁남 | 한양대학교 대학원 박사과정

전상길 | 한양대학교 경상대학 교수

본 연구는 고령사회에 진입한 선진국들의 고령인구활용에 대한 전략적 접근 사례를 정성적으로 분석하고 평가하고자 한다. 고령화는 총인구 중 65세 이상 고령 인구의 비중이 높아 사회·경제적으로 많은 변화와 충격을 줄 만큼 기형적인 연령 구조를 지칭하는 개념으로, 경제활동 참가율을 저하시키는 주요 요인일 뿐 아니라 저축의 감소와 투자를 위축함으로써 경제성장을 둔화시킨다. 또한, 조세수입의 감소 및 사회보험료 세입의 감소와 동시에 노인복지와 관련된 예산 지출을 증가시켜 재정 수지의 악화와 사회적 갈등을 촉발할 가능성이 농후하다. 이러한 문제의식을 바탕으로 본 논문은 고령화 사회로 접어든 한국사회가 취해야 할 전략적 방향을 모색하고, 변화하는 환경에 적절하게 대처할 수 있는 전략 개발의 방향을 제시하고자 한다. 이를 위해 고령자들의 고용과 활용을 가로막는 요인인 사회정책적·제도적 장애, 고령근로자에 대한 고용자의 고용기피 요인, 고령자의 고용 기피 요인을 살펴보고 이러한 장애가 사회 전반에 걸쳐 작용하고 있음을 지적하였다. 그리고 이러한 장애를 극복하기 위해 연구대상 10개 국가들은 어떠한 전략적 접근을 시도하고 있는지를 네 가지 군으로 유형화하여 비교·분석함으로써 고령자 활용을 위한 통합적 전략 모델을 제시하였다. 또한 변화하는 환경에 유연하게 대처하며 적극적인 고령인구의 활용을 위해 취해야 할 한국(정부)의 전략적 방향을 제시하였다.

주제어: 고령화, 고용 장애 요인, 사회정책적·제도적 장애, 사업주의 고용기피 요인, 국가별 전략 분석

I. 서 론

고령화는 21세기 인류가 직면한 가장 중요한 문제 중 하나이며, 특히 우리나라는 출산율의 급속한 하락과 평균수명의 연장으로 세계 어디에서도 그 유례를 찾을 수 없을 만큼 빠르게 인구구조가 고령화되고 있다.

UN 인구국은 고령사회로부터 야기되는 충격이 어느 한 부문에서의 문제가 아니라 경제·사회·정치 등 모든 분야의 문제임을 지적하고 있고(UN, 2005), 같은 맥락에서 OECD의 모든 위원회는 1996년부터 고령화 사회를 정책적인 이슈로 채택하였다(OECD, 2000).

고령화의 심화는 총인구 중 비근로 연령 인구 비율의 상승을 의미하기 때문에 경제활동 참가율을 저하시키는 주요 요인으로 작용한다. 또한 저축의 감소와 투자의 위축을 야기함으로써 경제성장을 둔화시키며, 조세수입의 감소 및 사회보험료 세입의 감소와 동시에 연금급여·노인의료비·노인복지비 등의 지출을 증가시켜 재정 수지의 악화와 사회적 갈등을 촉발시킬 가능성이 농후하다. 이러한 고령화의 부정적인 영향을 완화할 수 있는 방법 중의 하나는 가급적 많은 노동인구의 고용상태가 유지되도록 하는 것이다. 따라서 고령인구를 효과적으로 활용할 수 있는 대안과 제도적 장치를 마련하는 것은 사회보장비용 절감과 사회 안정을 확보하기 위해서도 반드시 필요한 사안이며, 고령자들로 하여금 독립적·자립적 위치를 갖도록 사회적으로 충분히 배려하는 것은 국가발전을 위해서도 바람직하다고 판단된다.

지금까지 고령화 사회와 관련하여 진행된 연구는 주로 고령화 사회의 원인과 현황 분석에 그쳐왔다(김정후·한만주, 1998; 최순남, 1999; 황진수, 2000; 서승환, 2000; 박재간, 2002). 최근 들어 고령 인구 활용을 위한 구체적인 방안을 모색하는 연구와 국가별 대응 방안에 관한 비교 연구가 일부 진행되었지만(김동현, 2005; 김정한, 2006; 조은미, 2007), 이 역시 몇몇 국가에 한정되어 있어, 고령 인구 활용에 관한 구체적인 전략을 다양한 국가별로 비교·연구한 논문은 아직은 부족한 실정이다.

이러한 점에서 본 논문은 고령화 사회로 접어들어 한국 혹은 다른 국가들이 취해야 할 전략적 방향을 모색하고, 변화하는 환경에 적절하게 대처할 수 있는 전략 개발의 방향을 제시하고자 한다. 이를 위하여 고령자의 고용에 미치는 장애요소를 살펴보고, 고령사회로 진입한 다른 국가들은 고령인구를 활용하기 위해 어떠한 전략을 취하고 있는지 그 사례를 분석·평가하였다. 그리고 이를 통해 고령화 사회에서 고령 노동력을 활용하기 위한 바람직한 모델은 무엇이며, 특히 한국 사회에서 실현 가능한 대안은 무엇인지를 제시 하였다.

II. 고령자와 고령화 사회

1. 고령자의 개념과 범위

고령자의 범위를 결정하는데 있어서는 국가마다 접근방식이 다르기 때문에 보편적으로 정의를 내리기가 어렵다. 예컨대, 영국은 인간의 생애주기를 크게 네 부분으로 나누어 구분하여 고령자의 범위를 결정하고 있다. 첫 번째 시기는 성장과 교육 기간에 해당하는 출생 후부터 25세까지이며, 두 번째 시기는 결혼과 자녀양육 그리고 직장에서의 성숙기에 해당하는 26~49세이다. 세 번째 시기는 성취기라 할 수 있는 55~75세, 마지막 네 번째 시기는 인생의 마감기로서 심신이 약해지고 의존적이 되는 76세 이상의 시기다. 이 중 고령자는 네 가지 시기 중에서 세 번째 시기에 포함된다(Laslet, 1994). 반면 미국의 노동성은 고령인력을 50세 이상으로, 노동통계국은 55세 이상(Maline, 1991)으로 정의하고 있다. 한편, 국제노동기구(ILO)에서는 고령근로자를 55세 이상으로 보고 있으며, 국제노인학회(The 2nd International Conference of Gerontology)에서는 i) 환경변화에 적응할 수 있는 신체조직에 결함이 있는 사람, ii) 자신을 통합하려는 능력이 감퇴되어 가는 시기에 있는 사람, iii) 인체의 기관, 조직기능에 쇠퇴현상이 일어나고 있는 시기에

있는 사람, iv) 생활체의 적응성이 정신적으로 결손되고 있는 사람을 고령자라고 정의하고 있다(김민정, 2005).

우리나라의 경우에는, 현행 「고령자고용촉진법」에서 고령자는 55세 이상의 인구를 일컫고, 「국민연금법」에서는 노령연금 급여대상자인 60세 이상의 인구를 지칭하고 있다. 「노인복지법」과 「국민기초생활보장법」에서는 65세 이상으로 규정하고 있는데, 통상적으로 볼 때 65세 이상의 인구를 말한다(박영상, 2005).

이처럼 고령자에 대한 구분과 정의가 다양하여 일반화하기가 어렵다. 그러나 연구대상의 범위를 어떻게 정하느냐에 따라 연구결과에 상당한 영향을 끼칠 수 있고, 특히 연령적 기준을 어떻게 정의 하느냐에 따라 많은 사회학적 현상과 다르게 측정되기도 하므로(배호준, 2004) 고령화에 따른 여러 현상을 연구할 시에는 고령자의 범위 설정이 매우 중요하다고 할 수 있다. 본 연구에서는 조기퇴직의 직접적 영향의 대상이 되는 연령층을 고려하여 「고령자고용촉진법」에서 규정하고 있는 55세 이상인 자를 고령자로 분류하였다.

2. 고령화의 정의

‘고령화’는 1956년 UN회의에서 처음으로 채택해 사용한 용어로서, 총인구 중에서 65세 이상 고령 인구의 비중이 높아져 사회·경제적으로 많은 변화와 충격을 줄 만큼 기형적인 연령 구조를 말한다. 고령화를 판단하는 기준은 UN에서 정한 기준이 일반적으로 널리 사용되고 있다. 이에 따르면, 65세 이상의 노인인구가 전체 인구에서 차지하는 비율이 4% 미만인 국가를 유년인구국(young population), 4~7%인 국가를 성년인구국(mature population), 7% 이상인 국가를 노년인구국(aged population)으로 분류된다. 또한, ‘고령화 사회(Aging society)’는 전체 인구에서 노인인구의 비율이 7% 이상인 사회를, ‘고령사회(Aged society)’는 노인인구의 비율이 14% 이상, ‘초고령사회(Super-aged society)’는 20% 이상인 사회를 말한다.

한편, 개발도상국에서는 급속한 노인인구의 증가로 1960년대 이후부터 노

인인구 구성 비율의 계층을 더욱 세분화하려는 경향이 나타났다. Cowgill (1986)은 한 나라의 인구 중에서 65세 이상의 인구가 4% 미만인 나라를 ‘유년국(Young population)’, 4~6%인 나라를 ‘청년국(Youthful population)’, 7~9%인 나라를 ‘성년국(Mature aging population)’, 10% 이상인 나라를 ‘노년국(Aged population)’으로 구분하였다.

우리나라는 지난 2000년에 이미 65세 이상의 인구 비율이 7.2%에 이르러 세계에서 가장 빠르게 「고령화 사회」에 진입하고 있다(통계청, 2007). 2018년에는 65세 이상의 인구가 전체 인구의 14.3%에 이를 것으로 예상되는 만큼 고령사회로의 이행은 불과 18년밖에 걸리지 않을 것으로 전망된다(프랑스, 스웨덴, 일본은 각각 115년, 85년, 24년 소요). 게다가 2026년에는 65세 이상 인구가 20.8%를 차지하는 초고령 사회에 진입할 것으로 전망된다(통계청, 2006).

3. 고령 인구 활용에 관한 선행 연구

점차 심화되는 고령화 사회에 있어 각종 사회경제적 현안이 제기되고 있는 바는 앞서 살펴본 바와 같다. 특히 좁게는 고령자의 생계, 넓게는 사회 전체의 생산적 복지 문제와 깊이 연결된 고령자의 취업 문제는 과거에 비하여 보다 넓은 분야에서 깊이 있게 연구가 진행되고 있다.

우선, 통상적으로 고령 혹은 노인 문제에 대한 접근은 보건 의료적 관점과 소득보조 관점으로 크게 구분될 수 있다. 그 중에서 소득보조 관점은 다시 공·사적 연금제도 등에 대한 접근과 인적 자원 활용 즉, 고용이나 취업의 문제와 결부되어 접근하는 것으로 구분할 수 있다(김용탁, 2007). 본 연구에서는 고령자의 고용장애 요인을 밝히고 이를 극복하기 위한 전략에 초점을 맞추는 목적을 갖고 있으므로 이러한 접근 중에서 특히 고령자의 고용 및 취업 차원의 선행연구를 구체적으로 검토하였다.

신동면과 양기근(2003)의 연구에서는 고령화 사회에서의 노인 고용정책의 문제점을 지적하고 정부의 고령자 고용정책 방향을 제시하였다.¹ 또한 고령

자 고용정책의 집행 측면에 초점을 맞추어 고령자 고용관련 법정의 재정비, 고령자 우선고용직종에 대한 보조금 지원 등을 주장한 연구도 있다(박성순·이민창, 2005; 김민정, 2005). 이 외에도 고령자의 고용활동 활성화를 위한 방안으로 정년연장·근무연장 및 재고용(최성재, 2000; 이원덕·장지연, 2002; 곽효문, 2006), 기한부 고용(김소영, 2001) 등이 제시되었다.

이러한 선행연구들을 종합하여 볼 때, 고령자의 고용활동을 촉진하고 지원하여 인력자원을 보다 효율적으로 활용함으로써 사회 전체의 후생을 증대시키는 데에 기여할 수 있다고 판단할 수 있다.

한편, 국가 간의 비교연구들은 대부분 제한된 국가들(미국, 영국, 독일 등)의 연구에 머물러 있어 폭넓은 비교 고찰이 어렵고, 나아가 고령화에 대응하고 고령인구를 활용하기 위해 각 국가가 실시하고 있는 전략에 관한 분석은 전무한 실정이다. 이에 본 연구는 선행 연구들이 제시하지 못한 고령인구 활용 저해 요인을 밝히고 고령자 고용에 관한 국가별 전략을 비교·분석하고자 한다.

4. 분석의 틀

같은 정책을 분석함에 있어서 학자마다 혹은 주요 초점을 어디에 맞추는가에 따라 분석틀이 달라질 수 있음은 주지의 사실이다. 예컨대 Karger & Stoesz는 정책분석가의 주관적 가치를 수용하고 객관적인 기준에 기초하여 분석을 해야 함을 강조하면서, 정책분석을 하는 데에 있어 고려해야 할 요인으로 정책의 역사적 맥락, 문제에 대한 정의, 정책에 대한 설명을 제시하고 있다. 이에 더하여 체계적인 정책분석을 위한 요소로서 정책 목표, 정책의 실현가능성과 효과성, 능률성을 제시하였다(봉민근, 2003에서 재인용). 한편, Prigmore와 Atherton은 사회복지정책평가의 준거틀로서, 첫째, 문화적 가치

-
1. 특히 이 연구에서는 고용정책의 방향으로서, 고용의 유연성과 안정성(flexicurity)을 동시에 제시하고 있다. 구체적으로 다양한 고용형태의 창출, 고령 근로자를 고용하는 기업에 대한 정부보조금 지급 및 고령자의 직업훈련과 취업알선사업 강화 등을 지적하고 있다.

와 관련되어 고려해야 할 점, 둘째, 영향과 의사결정의 영역부분, 셋째, 지식에 관한 고려사항, 넷째, 비용과 수익에 관련된 사항 등으로 구분하여 총 13가지 항목을 제시하여 연구의 분석틀을 제시하였다(배정숙, 2002). 그러나 이러한 정책 분석의 방법은 주관적인 방법 혹은 계량적인 측면에 치우치거나 혼합되어 있기 때문에 그 분석방법이 매우 복잡하다.

한편, Gilbert & Terrell(2004)는 사회복지정책의 분석에 있어서 누가 제공을 받을 것인가, 무엇을 제공받을 것인가, 어떻게 제공받을 것인가, 재원 충당은 어떻게 이루어지는가의 네 가지 측면의 분석틀을 제시하고 있다. 이 분석틀은 정책의 과정과 흐름에 대하여 체계적인 흐름을 보여주기 때문에 정책 분석에 용이하게 활용될 여지가 크다.

그러나 위 연구들에서 다루어진 분석틀로는 정책에 대한 사회적, 정치경제학적 고려가 거의 이루어지지 않고 있음을 쉽게 알 수 있다. 정책이라는 것은 어떠한 분야의 정책을 막론하고 ‘희소한 자원의 가치 배분’이기 때문에 수혜자와 피수혜자가 있기 마련이므로 이러한 점을 고려하여 분석틀을 구성하는 것은 매우 중요하다고 할 수 있다. 이러한 점에 착안하여 본 고에서는 <표 1>과 같이 분석의 틀을 구성하였다.

아울러 이러한 내용을 토대로 하여 국가별 전략을 분석하였다. 고령화 정도는 각국의 고령화 현황에 대한 분석과 함께 전체 인구 중 65세 이상 인구 비와 고령자 부양비의 추정(2000~2050년)을 통해 고령화 문제의 정도를 제

<표 1> 분석의 틀

	수혜자	피수혜자	지원기관(비용부담 주체)
	고령 노동자	기업(사업주)	정부
고용장애요인	2	[사업주의 고용기피 행태] * 연령차별 * 근속수당과 생산성 * 고용 보장 규정	[사회적·제도적 요인] * 연금제도, 사적 연금안 * 조기퇴직안, 조기은퇴 제도

2. 고령자의 경우 직장에서의 근로여건 등이 여의치 않더라도 취업 및 경제적 자립에 대한 욕구가 상당히 높기 때문에(장창엽, 2006) 본 내용은 분석내용에 굳이 포함시키지 않았다.

시한 OECD의 자료(OECD, 2006)를 근거로 분석하였다.

마지막으로, 고용 장애극복 및 활용전략을 알아보기 위해서 각 국가별로 고령자 고용 장애 요인을 어떻게 극복해 나가고 있는지를 분석하였고, 고령자 활용을 위해 낮은 수준의 전략적 대응을 취하고 있는 나라들의 문제점 및 높은 수준의 전략적 대응을 취하고 있는 나라들의 정책 방안을 고찰하였다. 이를 통해 고령자를 적극적으로 활용하기 위한 바람직한 모델을 제시하고, 이를 우리나라의 고령화 현황 및 전략과 비교해봄으로써 이들 국가의 고령화 대응 전략이 한국사회에 주는 정책적 시사점과 우리나라가 고령자 활용을 위해 나아가야 할 전략적 방향에 대하여 제시하였다.

III. 고령자의 고용 장애 요인

1. 사회 정책적·제도적 장애요인

사회 정책적·제도적 장애로는 우선 연금제도를 들 수 있다. 사회 정책이나 제도적인 측면에서 연금은 가장 중요한 퇴직결정 요인이다(OECD, 2006, 2007).³ i) 퇴직금을 받을 수 있는 나이는 퇴직 행태에 강력한 영향을 끼치고(OECD, 2006), ii) 많은 액수의 연금 수당은 노인의 미래 소득을 증가시킴으로서 조기 퇴직을 촉진시킬 수 있으며, iii) 퇴직결정은 근로와 연금에서 얻는 소득을 합하는 유연성의 정도에 영향을 받기 때문이다(OECD, 2006). 즉, 연금수당이 후하지 않더라도 사회의 어떠한 제도적 장치는 대체적으로 노인이 공적연금 수령 이후에 일하도록 하는 것에 부정적인 영향을 미친다. 노인

3., 고령자의 경제활동에 대한 기존의 연구는 고령자들의 은퇴에 따른 연금수령을 중심으로 하여 다양하게 진행되어 왔다. 구체적으로 은퇴의 유인책은 사회복지의 일환으로 제공되는 공적 연금제도와 더불어 기업이 제공하는 기업 연금제도가 지목되고 있다. 이들 연금제도는 주로 확정급부형(defined benefit pension)으로 설계되어 있기 때문에 연금수급 개시 연령에 은퇴하는 것이 경제적으로 유리하기 때문이다(김영범, 2008). 한편, 은퇴 후 소득이나 자산, 연금제도의 특성 등은 복지사회의 재정적 압박과 연계되어 다양하게 연구되었다.

들은 주어지는 연금만으로 넉넉한 경제활동을 할 수 없으므로 추가적인 노동을 통하여 부족한 비용을 충당하기 원한다. 하지만 퇴직연령 이후에 일을 계속할 경우 연금급여가 지급 정지되거나 감액되고, 또는 노동기간 연장에 따른 추가적인 연금 수급권 인정이 이루어지지 않는 실정이다(OECD, 2004d). 심지어 몇몇의 나라에서는 연금 자격이 주어지는 나이 이후 일을 하지 못하도록 연금 수령에 대한 ‘Earnings Test’나 자산조사를 실시한다(OECD, 2006). 이러한 예는 근로의욕의 감소라는 결과를 낳았고 결국 퇴직을 결정하는 요인으로 작용하였다.

둘째, 사적 연금안 역시 퇴직 결정의 중요한 요인이다(OECD, 2006). ‘직업연금안(occupation pension schemes)’은 많은 국가에서 연금 조항(규정)에 큰 역할을 하기 때문에, 잠정적으로 근로와 퇴직 결정에 많은 영향을 미친다. 호주와 프랑스, 스위스에서 직업연금안은 의무이며(스위스의 경우는 임금 한도 내에서), 덴마크·네덜란드·스웨덴·스위스 등의 나라에서는 단체 협약으로써 보편적인 적용 범위를 도출하도록 하고 있다. 캐나다·영국·미국에서는 의무적이지 않지만 피고용인의 40~50%는 직업연금안에 의해서 보상받을 수 있도록 하고 있다(OECD, 2006; 2007).

셋째, 공식적 ‘조기퇴직안’ 또한 고령자의 고용 장애 요인으로 작용한다(OECD, 2006). 호주·오스트리아·벨기에·체코·덴마크·핀란드·프랑스·독일·룩셈부르크·네덜란드·스페인은 젊은이들의 실업 상승 현상에 기인하여 대규모의 공식적 조기퇴직안을 도입했다. 그러나 이 조기퇴직안은 노인 근로자의 실업률만 하락시켰을 뿐, 젊은이들에게 질적으로 나은 고용 기회를 마련해 주지 못했고, 청년 실업률을 줄이지도 못했다고 평가된다(OECD, 2006).

넷째, ‘조기은퇴제도’도 고용 장애의 중요한 요인이다(OECD, 2007). 형식적으로 조기 은퇴 제도가 마련되어 있지 않은 국가에서도 공적 지원을 받는 조기 은퇴의 다른 경로들이 존재한다. 실업수당(핀란드와 스페인), 장애수당(오스트리아, 호주·아일랜드·네덜란드·노르웨이·영국), 장기간 질병 수당(체코·노르웨이·스웨덴) 등은 사실상 조기 은퇴를 부추기는 간접 요인으로 작용한다(OECD, 2006). 예컨대, 고령실업자는 적극적인 구직활동을 하지

않아도 실업급여를 지급할 수 있을 뿐 아니라, 경증 장애를 가진 고령자에 대해서는 부분적인 장애급여의 지급이 가능하고, 중증 장애가 없는 경우에도 고령근로자가 새로운 일자리를 찾을 가능성이 낮거나 의료통제가 엄격하지 않은 등의 사유로 장애급여를 지급할 수도 있다. 많은 국가에서 실업·장애급여를 받는 근로자가 공식 퇴직 연령에 이르게 될 경우 급여 수준이 보다 높은 노령연금으로 전환할 수 있고, 일부 국가에서는 실업급여나 장애급여 지급기간도 노령연금 산정기초가 되는 연금가입기간으로 포함하여 산정하기도 한다. 따라서 많은 국가에서 상당수 근로자가 이러한 경로를 통해 노동시장에서 조기이탈 하는 것으로 분석되고 있다(OECD, 2004d).

이러한 제도적 요인은 퇴직으로 “잡아당기는 요인(pull factor)”으로 작용하여 조기퇴직을 촉진시키는 중요한 역할을 한다.

2. 고령근로자에 대한 고용자의 고용기피 요인

(1) 고령 근로자에 대한 고용주(사업자)의 연령차별

고용주는 보통 고령 노동자의 강점과 약점에 대하여 선입견을 가지고 있는 것으로 조사되고 있다(OECD, 2006). 예를 들어, 스웨덴에서는 모든 고용자의 50% 정도가 ‘고령 노동자는 젊은 노동자보다 기술력이 떨어지고, 노동 시장의 변화에 대한 유연성이 떨어진다’는 견해를 가지고 있는 것으로 파악되었고(OECD, 2003), 실제로 같은 조사에서 고용주(사업자)의 70%는 아주 드물게 고령 노동자를 고용했다고 응답했다(OECD, 2003). 또한 이와 유사하게 미국에서 실시된 조사에서도 고령 노동자가 젊은 노동자보다 유연성이 떨어지고 최신 기술의 습득 과정에 소홀하다는 결과가 나타났다(OECD, 2005h).

이렇듯 고용자들은 여전히 젊은 노동자보다 고령 노동자의 능력과 생산성에 대해 대체적으로 부정적인 인식을 갖고 있으며, 이러한 인식은 50대 초에서 중반 연령까지 직업을 유지하는 비율을 가파르게 낮추는 요인으로 작용하고 있다.

(2) 근속수당과 생산성, 그리고 고용 보장 규정

고용주들이 노인 근로자들을 고용하거나 해고하게 하는 또 다른 요인은 젊은 연령층의 근로자보다 노인근로자를 고용할 때 드는 추가 비용의 정도와 관련된다. 노인 근로자의 노동 비용이 생산성보다 더 빨리 증가한다는 점에서 고용주들은 특정 나이가 지나면 근로자를 계속 고용하거나 새로 고용하기를 기피하는 것이다(OECD, 2006).

이에 대해 Skirbekk(2003)는 “일반적으로 고령자들은 대략 50세부터 손가락의 움직임, 추리력, 계산 능력 및 속도 등 여러 면에서 신체적·정신적 능력이 감퇴한다. 그러나 일부 언어능력과 의사소통 능력은 실제로 변하지 않고 유지되기 때문에 업무 실행 면에서 고령 근로자들은 신체적, 정신적 능력의 감퇴를 보완한다”고 지적하고 있다.

한편, Crepon and Aubert(2003)는 프랑스의 사례연구를 통해 55세 이후 근로자의 수입은 계속 증가하나 생산성이 감퇴한다는 것을 발견하였고, Hellerstein and Neumark(2004)는 55세 이상의 근로자들이 35~54세 근로자들과나 젊은 연령층(35세 미만)보다 생산성이 떨어진다는 연구 결과를 제시하였다. 한국과 일본에서의 근속 수당은 국가의 임금 관습에 바탕을 두고 있기 때문에 회사가 상대적으로 낮은 연령에 의무 퇴직을 하도록 권고하고 있다. 한국에서는 55세(OECD, 2004d), 일본에서는 60세(OECD, 2004c) 이후에 자신의 직업에 종사하고 있는 노인은 얼마 되지 않는다. ‘평생 고용’이라는 관행이 한국에서는 흔하지 않은 관계로 일을 잃은 많은 한국 노인들은 임시직이나 시간제로 고용되는 경우가 빈번하다(OECD, 2004d).

또한, Behaghel and Greenan(2005)은 조직과 기술의 변화로 진부해진 기술력은 미래의 모든 근로자에게 영향을 끼친다고 주장하지만 실제적으로 노인 근로자의 생산성에 상대적으로 더 많은 영향을 끼치는 것 같다고 판단하였다. 이와 같은 연구결과들은 나이가 들어감에 따라 개인의 생산성이 줄어들 수 있다는 점을 시사한다. 그러나 생산성의 감소가 경험과 근로 환경의 개선 등을 통하여 부분적으로 보완될 수 있음에도 불구하고, 고용주들은 노인 근로자를 계속 고용하는 것이 즉각적 이익이 되지 않는다는 이유로 고용을 종료하려는 경우가 많다.

고용 보장 규정 또한 고령 노동자의 고용에 많은 비용을 지불하게 한다. 이 규정은 해고 비용을 상승시키기 때문에 노동자를 더 오래 존속하도록 할 수 있지만, 노동자에게 들어가는 비용을 증가시켜 고용 인원의 감소를 초래한다(OECD, 2006).

IV. 고령인구 활용을 위한 국가별 전략

국가별 고령화 정도와 고령화에 대한 전략적 대응 수준에 따라 연구대상 국가들을 네 가지 군으로 유형화 하였다. 국가별 고령화 정도는 각국의 고령화 현황에 대한 분석(OECD의 ‘Ageing and Employment Policies’ 각국자료 참조)과 함께, 전체 인구 중 65세 이상 인구비와 고령자 부양비의 추정(2000~2050년)을 통해 고령화 문제의 정도를 제시한 OECD의 자료(OECD, 2006)를 기준으로 분석하여 제시하였고, 고령화에 대한 전략적 대

<표 2> 국가별 전략에 관한 분석표

		(고령화정도) High			
		Italy Portugal			Japan
			B	A	
Low		Korea	C	D	(전략) High
		France Ireland	Australia		
				Germany	Finland
		Netherlands		Denmark	
		Low			

- 주) A Group: 고령화정도가 높고, 그에 대한 전략적 대응정도가 높음
 B Group: 고령화정도가 높지만, 그에 대한 전략적 대응정도가 낮음
 C Group: 고령화정도가 낮고, 그에 대한 전략적 대응정도가 낮음
 D Group: 고령화정도가 낮지만, 그에 대한 전략적 대응정도가 높음

응 수준은 2007년 OECD가 연구 발표한 보고서 ‘Ageing and the Public Service’의 표 3.1(정책 목표에 대한 정책 도구의 영향)의 요소를 분석하여 도출한 네 가지 차원, 즉 i) 제도발전/변화, ii) 노동시장 고려, iii) 고령자의 능력유지/노동력계획, iv) 정책의 조화 등의 실행 및 조정 정도를 고려하여 제시하였다.

1. 높은 고령화 정도와 높은 수준의 전략적 대응 국가 - 일본

(1) 고령화 현황 및 특징

일본은 낮은 출산율(OECD에서 가장 낮은 국가 중 하나)과 평균수명 연장(세계 최고 수준)으로 OECD 국가의 평균보다 더 급속하게 고령화가 진행되고 있다. 일본의 65세 이상 고령인구는 1950년에는 총인구의 5%에도 미치지 못했지만, 1970년에 7%, 1994년에는 14%를 넘어섰으며, 2015년에는 26%, 2050년에는 35.7%에 이를 것으로 전망돼 국민 3명 가운데 1명이 65세 이상 고령자라는 초고령 사회에 직면할 것으로 예측된다(OECD, 2004c). 또한 노령의존율은 2000년 23%, 2025년 52%, 2050년 72%에 이를 것으로 추정되는데 이는 세계 최고치에 해당된다(OECD, 2004c).

일본의 노동인구 중에서 65세 이상이 차지하는 비율은 1980년 4.9%에서 2004년 7.4%에 이를 만큼 빠르게 증가하였다. 이러한 통계 자료에서 알 수 있듯이 향후 노동 인구가 감소할 것이라는 예측 속에서 노동인구의 고령화는 한층 더 강화될 것으로 예상된다(저출산고령사회위원회, 2006).

(2) 법제화를 통한 고령인구 활용전략

일본은 1993년 「고령사회대책기본법」(법률 제129호)을 제정하고 이를 기반으로 내각부에 특별기관인 ‘고령사회대책회의’를 마련하였다(선우덕, 2006). 이 회의체는 근본적이고 종합적인 고령사회 대책을 수립하기 위한 대강령을 설정하고 관계 행정기관과 관련 사업을 상호 조정하면서 고령화에 대한 전반적 정책을 총괄하고 있다(OECD, 2004c; 저출산고령사회위원회, 2006).

일본은 무엇보다도 「고연령자들의고용안정등에관한법률」에 의거하여 희망자 전원이 65세까지 고용을 확보할 수 있도록 정년 연장 및 계속 고용 제도 도입 등의 고령자 고용촉진 정책을 펼치고 있다(OECD, 2004c). 2004년에는 「(개정)고연령자고용안정법」에 따라, 2006년 4월부터 연금지급 개시연령 전까지는 계속 일할 수 있도록 하기 위해 남성의 연금지급 개시연령의 상향 조정에 맞추어 사업주는 2013년까지 단계적으로 65세까지 정년 연장, 계속 고용제도를 도입하도록 의무화하였다. 아울러, 실버인재센터 사업을 추진하고 영·유아를 돌보거나 보육 시설을 운영할 수 있도록 하는 육아 지원사업을 실시하여 고령 노동자의 고용 안정과 취업 기회 제공을 위해 노력하고 있다(저출산고령사회위원회, 2006).

일본 정부는 2004년 6월 ① 보험료 상승을 가능한 억제하면서 보험료 부담의 상한을 고정, ② 기초 연금의 국고 부담 비율 인상, ③ 적립금 활용, ④ 부담범위 내에서 급부수준(연금액 증가) 조정 등을 내용으로 하는 「국민연금법등의일부를개정하는법률」을 통과시켰다. 또한 공적 연금제도의 안정성과 공평성을 도모하기 위해 법률 개정(「국가공무원공제조합법등의 일부를개정하는법률」[2004년 법률 제130호], 「지방공무원등공제조합법등의일부를개정하는법률」[2004년 법률 제132호])을 통해 국가 공무원 공제조합과 지방공무원 공제 조합의 재정단위를 일원화하기도 하였다(저출산고령사회위원회, 2006).

2. 높은 고령화 정도와 낮은 수준의 전략적 대응 국가 - 이탈리아, 포르투갈

(1) 고령화 현황 및 특징

이탈리아는 낮은 출산율과 평균수명의 연장으로 다른 OECD 국가들보다 급속도로 고령화가 진행되고 있다. 또한 1980년대 초반부터의 인구통계학 자료를 비교하면 젊은 계층은 눈에 띄게 감소하여 이탈리아는 세계에서 가장 젊은 층의 비율이 낮은 국가 중 하나가 되었다. 반면 80세 이상의 인구는 지

난 20년 동안 두 배 이상 증가하였다. 이탈리아의 노령의존율은 2000년에 29%로 OECD 국가들 중 스웨덴 다음으로 높은 수치를 나타내고 있으며, 2025년에는 43%, 2050년에는 67%에 이를 것으로 추정된다. 이탈리아는 50세 이상의 노동인구가 전체 노동인구의 18%를 차지하고 있다. 성별과 5년 단위의 연령 그룹 참여율은 변화가 없을 것으로 보이지만, 전체 노동인구 가운데 50세 이상의 노동인구가 2030년 26%, 2040년과 2050년에는 23%를 차지할 것으로 예측되고 있다(OECD, 2004b; 2007). 이처럼 이탈리아의 고령화는 매우 심각한 수준이다. 그러나 최근에는 비로소 정부차원에서 고령화 전략에 대한 관심을 가지고 고령자를 돌보는 데 초점을 맞춘 복지 및 새로운 사회적 요구에 대한 핵심 정치 프로그램을 개발하기 시작하였다. 그러나 문제의 중대 사안만을 다루는 ‘최소주의 접근’에 머무르고 있어 아직 고령화에 대응하는 효과적인 정책이 성립된 것이라고는 판단하기 어렵다(OECD, 2007).

포르투갈은 2004년 총인구 중 60세 이상의 인구비율이 22%를 넘어서고 있다. 1960년에서 2000년 사이에 11년이나 증가한 평균수명 때문이다. 동시에 젊은 층의 인구 감소로 65세 이상인 인구수가 15세 이하의 인구수를 넘어섰다. 베이비붐 세대의 고령화와 연령피라미드 하단에 속한 인구의 감소로 포르투갈은 “노년기 인구 폭발”의 국면을 맞이하고 있다. 포르투갈은 최고 고령화가 2010년, 즉 단기간 내에 발생할 것으로 예상되며, 고령층 인구 증가와 동시에 20~64세 인구의 비율이 급격히 감소할 것으로 보인다. 따라서 포르투갈은 고령자 부양율의 변화가 OECD 국가 중에서 가장 높은 국가 중 하나가 될 것으로 예상된다. 또한 지난 10년 동안, 고령화 과정은 나라의 연령 구조뿐만 아니라 사기업 노동인구의 연령에도 큰 변화를 가져왔다. 1991년과 2004년 사이에 최다 인구수였던 15~24세 연령 그룹은 1994년부터 2004년까지 꾸준한 감소를 기록하고 있다(OECD, 2007). 그러나 포르투갈 역시 이탈리아와 마찬가지로 고령자 활용에 대한 정책은 미흡하다. 최근 들어 정부는 고용동결, 연금개혁, 은퇴 연령 연장 등 같은 개혁을 시도하고 있지만, 실질적 고령자 활용 정책은 갖고 있지 않다.

(2) 고령인구 활용을 위한 전략

- 연금개혁, 인력 대체 및 구조적 변화에 대한 적응

이들 국가들이 고령 인구 활용을 위한 최근 고려중인 전략을 연금개혁, 인력 대체 및 구조적 변화에 대한 적응과 관련하여 살펴보면 다음과 같다.

이탈리아 정부는 장기적이고 구조적 효과를 기대하는 연금개혁과, 퇴직을 연장하기 위한 인센티브와 같은 단기적 개혁 방안을 포함하는 연금개혁안을 2004년 8월 국회에서 통과시켰다. 이로써 2008년 기준으로 남자 65세, 여자는 60세 이하의 나이에 연금을 받고 퇴직하는 것은 최소 40년의 분담 기간을 거친 후에 허용되었고, 완전 연금 급여를 받는 최소 퇴직 연령이 설정되었다. 조기 퇴직 체제를 개혁하기 위한 특별 조치는 없지만, 강제 최소 퇴직 연령과 결부된 의무적 분담금 증액을 위한 노력들은 조기 퇴직을 미루는 데 영향을 미치고 있다(OECD, 2004b; 2007). 또한 인력 대체 및 구조적 변화와 관련하여 가장 먼저 공무원 조직을 축소하고 인력을 감축하고 있다. 이와 함께 공공 분야의 효율성 향상을 위해 인력 훈련 및 질 향상 도모의 일환으로 행정부와 CRUI(이탈리아 대학총장 협의회)가 함께 인력 훈련에 참여하고 있으며, 공공 행정의 고령화로 인해 발생한 문제점을 해결하기 위해 탄력적 고용의 형태로 공공분야의 고용을 장려하고 있다(OECD, 2004b; 2007).

포르투갈 정부는 2006년 새로운 연금 개혁 제도를 마련하여 현재 공무원 특별연금공단(CGA: Caixa Geral de Aposentacoes)에 가입한 공무원들은 36년의 동일한 근속 연수를 마친 후 2014년까지 법적인 최소 퇴직연령으로부터 매년 6개월씩 추가 근무를 하도록 하였다. 2015년 이후 65세를 맞이하는 공무원들은 최소 회원 유지기간(연금 수혜자격을 얻기 위한 최소근속연수는 5년)이 일반제도 즉, 36년의 근속 연수 요구사항과 동등한 기간이 적용되지 않도록 하였고, 연금계산을 목적으로 최대 40년까지 6개월씩 추가기간을 근무하도록 했다(OECD, 2007). 한편, 공공 서비스 분야에서 생산성 향상과 관련 역량을 유지하기 위해 단기적 계획을 수립하고 있지는 않으나, 인력 대체 및 구조적 변화를 위해 무엇보다도 관리 기능의 훈련 강화에 주안점을 두고 일부 정책들을 마련하고 있다. 중앙정부 내 중간 관리 기능을 위한 의무 직업 훈련 제도와 최고 경영자 과정 등을 통해 역량을 개발하고, 전문적 활

동을 할 수 있도록 공공분야와 민간분야 사이의 이동을 촉진하여 공공 분야의 인적 자원을 재조정하고 있다(OECD, 2004e; 2007).

3. 낮은 고령화 정도와 낮은 수준의 전략적 대응 국가 - 네덜란드, 프랑스, 호주, 아일랜드

(1) 고령화 현황 및 특징

네덜란드는 1960년대 이후 이주 순잉여인구(net surplus)로 인해 고령화 추세가 둔화되고 있다. 네덜란드의 고령자 부양률은 2050년 약 40%에 이르러 지금의 두 배나 증가할 것으로 보이나, 여전히 고령자 부양률이 낮은 OECD 국가에 속할 것으로 전망된다. 그럼에도 불구하고 네덜란드 정부는 앞으로의 경제성장이 장기간 지속되는 고령화로 발생하는 비용문제를 해결하기 어렵다고 판단하여 인구통계를 심각한 문제로 여기고 있다. 네덜란드는 50세 이상의 노동인구가 전체 노동인구의 19%를 차지하고 있는데 성별과 5년 단위의 연령 그룹 참여율은 변화가 없을 것으로 보이며, 2020년에는 24%를 나타내다가 2050년에는 22%로 다소 감소할 것으로 예상된다(OECD, 2005g). 주변국가에 비하여 네덜란드는 상대적으로 인구통계 실태가 다소 안정적이지만 상대적으로 낮은 실업률(4.6%, 2004년)을 유지(OECD, 2005g)하고 있음에도 불구하고, 이러한 요인이 경제적인 부분에 미치는 영향을 완화하는데 도움을 줄 수 없다는 사실은 고령화 대응 전략 마련에 많은 함의를 시사해준다.

프랑스는 주변국의 평균 출생률보다 약간 높은 출생률을 보이고 있으며, 따라서 전체 인구는 고령화와 함께 지속적으로 증가할 것으로 예측된다. 그러나 전체인구에서 20~64세의 노동가능 인구는 2000년 52%에서 2050년 45%로 감소할 것으로 집계되고 있다(OECD, 2005d). 2007년 노령의존율은 OECD 평균보다 5%가량 높은 27%(OECD, 2007) 였으나 향후 수십 년이 지나면 이 비율은 OECD 평균과 같이 급속히 증가하여 2025년 42%, 2050년에는 58%에 이를 것으로 전망된다(OECD, 2005d).

호주의 전체 인구는 2004년 현재 20,111,297명이다. 지난 20여 년 동안 15~64세 인구는 비교적 안정적으로 전체 인구의 66%에서 67%로 증가하였다. 그러나 전체 인구에서 60세 이상의 인구가 17%를 차지할 만큼 노인 인구의 비율은 매우 높다(OECD, 2005a). 결과적으로 노령의존율은 2000년 20%에서 2050년 50%로 급격하게 증가할 것으로 예측된다(OECD, 2007).

아일랜드는 OECD 평균 통계 예측과 비교하면 특별한 경우에 해당한다. 65세 이상의 인구가 OECD 평균(13.7%)보다 낮은 11%이고 이 연령대의 예측 경제 참여율은(65세 이상의 인구가 15% 이상) OECD 평균보다 훨씬 낮다(OECD, 2005f). 현재의 연령 분포가 다른 나라들에 비해 균형을 이루고 있기는 하지만 장기적 전망으로는 결국 다른 나라들과 같은 국면을 맞이하게 될 것이다. 현재 18.6%의 노령의존율은 지속적으로 증가하여 2025년 19%에 이르고 2050년에는 56% 이상에 도달할 것으로 예상된다(OECD, 2007).

이처럼 네덜란드·프랑스·호주·아일랜드는 OECD 국가의 평균과 비교했을 때, 고령화의 추이가 상대적으로 낮지만, 장기적으로 볼 때 이들 국가도 고령화의 국제적 추세를 피할 수는 없을 것이다. 따라서 고령화에 대한 적극적인 대응이 요구된다. 그러나 아직까지 전반적인 대응책은 미비한 실정이다.

(2) 고령인구 활용을 위한 전략·연금개혁, 퇴직 지원 정책, 공공 분야에서의 정책

네덜란드는 연금개혁을 위해 ‘개인생애과정저축제도’(life-cycle saving scheme)를 마련함으로써 공무원들이 자신들의 총 임금에서 저축액을 별도로 보유하고 저축액이 인출되는 시점까지 과세가 이루어지지 않도록 하였다. 또한, 저축 계정에 적립된 금액은 육아나 질병을 앓고 있는 부모의 보살핌은 물론 학업과 안식일, 조기퇴직 등 다양한 형태의 무급 휴가에 사용할 수 있도록 하였다(OECD, 2005g; 2007). 또한 퇴직 연기와 관련하여 고령 근로자를 위한 평생 교육과 훈련 향상에도 노력을 기하고 있다(OECD, 2005g).

프랑스의 고령근로자들을 위한 정책 목표는 크게 두 가지이다. 하나는 현재 58.9세로 비교적 이른 것으로 평가되는 실직 퇴직연령을 높이는 것이고, 다른 하나는 55세에서 64세까지의 고령자들의 경제활동을 높이는 것이다. 이

렇게 함으로써 퇴직연령인 60세를 넘겨 계속 근로하고 있는 근로자들에게는 추가 근로한 기간에 따라 연금액을 증가시키는 혜택을 제공하게 된다. 또한 노사간의 사회적 협상을 통하여 현재 ‘퇴직 당시 임금’으로 설정되어 있는 임금제한선을 상향 조정함으로써 저임금 고령근로자들을 보호할 수 있도록 하였다. 그리고 퇴직연령에 도달한 근로자가 근로시간을 줄이면서 이에 비례하여 퇴직연금을 수령하는 ‘점진적 퇴직(retraite progressive)’ 제도의 활성화를 선언하였다(이정원, 2006). 또한 공적 분야의 연금 제도부문에서 다수의 개혁을 실시하여 완전 연금을 수령하는 데 필요한 최소 활동 기간을 2020년까지 160에서 168사분기(42년)로 늘렸다(OECD, 2007).⁴ 또한 퇴직 연기와 관련하여 공무원 사회에서 연령차별을 엄격히 금지하는 조항을 법으로 명시(1983년 7월 13일에 제정된 법률 제 83-634호의 제6조)하였을 뿐만 아니라 ‘차별 금지 및 평등 촉진에 관한 최고 기구’(Haute Autorite de Lutte contre les Discriminations et pour L’Egalite-HALED)를 설치하여 근로자 차별, 특히 연령차별 문제를 진담하도록 하였다(OECD, 2005d; 2007). 아울러 내부적 구조 조정과 관리의 측면에서, 적극적 채용 전략을 통해 연령 집단 사이에서 인구 통계적 불균형이 나타나는 것을 방지할 목적으로 2006년 보건 및 사회 분야에서 40,000개의 추가적 지위를 창출하였고, 특수 훈련 과정을 통해 인력 조정 정책을 수행하고 있다(OECD, 2007).

아일랜드는 공공서비스 퇴직 연금법(Public Service Superannuation Act)을 통해 40년의 최소 분담기간을 거친 후 완전 연금 급여를 받는 최저연금 수급연령을 60세에서 65세로 상향 조정하였고, 신규 공무원에 대해서는 일반적인 65세의 강제 연령을 폐지하였다. 또한, 퇴직연금법에서는 강제 퇴직 연령을 폐지하여 공무원 사회에서 신규 직원들의 퇴직 연령 상한을 폐지하였다

4. 그러나 이러한 정부의 개혁(안)에 대하여 노동조합은 전적인 반대 입장을 취하고 있다. 특히 완전노령연금 수급자격을 위한 보험가입 기간 연장에 대해서는 수용하기 어렵다는 입장이다. 노조 측은 재정문제 해결을 위해서는 다른 접근이 필요하다고 주장하며, 특히 재정상황이 개선될 때까지 기업의 연금분담금을 0.5% 증가하는 방안을 제안했다. 이에 프랑스 경총(Medef)은 2012년까지 41년으로 늘리는 것에 찬성하는 한편, 퇴직가능 최소령을 62세, 그리고 최종적으로는 63.5세로 하는 방안을 주장하고 있다. 그러나 노조 측은 제안한 부담금 인상 방안에는 역시 반대하고 있는 상황이다(이정원, 2008).

(OECD, 2005f; 2007). 또한 공공 분야에 대한 매력을 이끌어내기 위해 현대화 프로그램(Modernization Program; 1994년에 시작) 및 분권화 프로그램(Decentralization Program)을 실시하는 과정에서 고령 공무원을 유지하기 위한 기본 틀을 마련하고 인센티브를 제공하며 직원의 역량을 유지하는 데 노력하고 있다(OECD, 2005f).

호주는 연방 공무원들에 대한 연금 정책의 변화를 시도하였다. 신규 공무원들은 완전적립식 확정 기여형 연금 제도인 ‘공공분야퇴직연금축적계획(PSSap)’에 의해 연금을 지급받고 있다. 또한, 조기 퇴직을 억제하기 위해 특수성과급제도 시행, 재무 인센티브 제공, 파트타임 근로자와 임시 근로 제도와 같은 유연한 채용 조건을 제시하고 있다(OECD, 2005a; 2007). 아울러 공공 분야에 대한 매력을 이끌어내기 위해 공공 분야와 민간 분야 사이에 인력 이동성을 촉진하고 기존 공무원들을 유지하도록 하고 있다(OECD, 2007). 한편 내부적 구조 조정과 관리의 측면에서는 정부기관 간의 이동성 증진을 위해 행자부 인사처장과 협의를 거쳐 장관, 기관장, 고위공무원단들이 적절하다고 여겨지는 곳에 직무를 옮길 수 있도록 하였다(OECD 2005a; 2007).

4. 낮은 고령화 정도와 높은 수준의 전략적 대응 국가 - 덴마크, 핀란드, 독일

(1) 고령화 현황 및 특징

덴마크는 기대수명 측면에서 다른 OECD 국가들보다 상대적으로 고령인구의 증가율이 낮아 다른 나라들보다 고령화의 진행 속도가 느리다. 따라서 덴마크의 인구는 2010년까지 현재의 538만 명 규모와 비슷한 수준으로 유지되다가, 그 이후 서서히 줄기 시작해 2050년에는 515만 명에 이를 것으로 예측되고 있다(OECD 2005c). 노령인구부양비율은 2000년 24%에서 2050년에는 39%까지 상승할 것으로 전망되는데, 이는 2000년에 65세 이상 인구 대비 노동 인구 비율이 1:4였던 것이 2050년에 이르면 약 1:2.6이 될 것임

을 의미한다(OECD, 2005c; 2007). 비록 덴마크의 노령 인구 비율이 다른 OECD 국가들보다는 덜 가파르게 상승하고 있지만 노동 시장에 가중되는 부담은 여전히 심각할 것이라고 판단된다.

핀란드의 연령 구조는 향후 25년에 걸쳐 급격한 변화를 나타낼 것으로 예측된다. 핀란드의 인구는 2029년경에 하향 추세를 유지하기 시작할 것으로 판단되는데, 그 중 65세 이상의 인구는 2000년 현재 기준으로 2020년에는 57%, 2050년에는 80% 정도 증가하는 한편 20~49세의 연령대는 20% 정도 감소할 것으로 보인다. 핀란드의 고령인구 부양율은 앞으로 50년 동안에 현재의 두 배에 이를 것으로 예측되고 있다(OECD, 2004a). 2050년까지 핀란드가 맞이할 상황은 유럽연합 및 OECD 국가와 비슷해질 전망이며, 고령 인구 비율은 OECD 국가 중에서 두 번째로 높을 것으로 보여 한국과 일본 다음으로 큰 증가폭을 보일 것으로 예상된다(OECD, 2007).

독일은 지난 10년간 고령화로 인하여 큰 변화를 겪었다. 독일의 통계청은 60세 이상의 비율이 1993년 20.4%에서 2003년 24.7로 증가했다고 밝혔다. 1993년에서 2003년 동안 20세 이하의 인구는 전체의 21%에서 20%로, 20~60세는 58.1%에서 54.9%로 감소한 반면, 65세 이상은 18%에서 30%로 증가한 것으로 나타났으며(OECD, 2005e) 노령 인력의 노동 참여율은 국제 기준보다 낮은 편이다(OECD, 2007). 노령의존도는 OECD 평균을 넘어 2050년에는 55%에 이를 것으로 예상되어 노령 의존도 상승 대비 노동 인구 감소는 독일 정부에 재정적 부담을 증가시킬 것이라고 판단된다.

(2) 고령인구 활용을 위한 전략

- 연금개혁, 노동력 대체 및 구조적 변화에 대한 대응, 추가적 조치

덴마크는 연금 개혁과 관련하여 공적 연금의 지출을 줄이는 데 주안점을 두고 있다. 완전 연금을 받는 정상적 퇴직 연령을 67세에서 64세로 낮추었는데, 이는 다른 OECD 국가의 추세와 반대되는 경향이다. 그러나 이러한 조치는 65세 이상의 노동 인구가 아주 소수에 불과하기 때문에 국가 경제적으로 상당한 자원이 될 수 있는 그들을 더 오래 확보하는 것이 투자 가치가 있을 것이라는 사실에 근거한 것이므로 타당한 측면이 있다. 퇴직 연령을 하향

조정한 것은 최소한의 연금 납부 기간을 줄여 고령 공무원을 확보하려는 의도의 조치로서 대규모 퇴직을 지연시키기 위한 정책들이 일반적으로 퇴직 연령을 늘리는 것에 주안점을 두는 것과는 다른 맥락이다(OECD, 2005c; 2007). 한편, 덴마크는 노동력 대체와 구조적 변화에 대응하기 위해 공공 분야에서 수년 동안 인원 감축을 해왔다. 중앙 부처는 민영화를 통해 인력을 과감히 축소했지만, 퇴직자에게 개방된 실제 직위 수는 안정된 모습을 보였고 노동력 감축 정책은 퇴직으로 인해 인원이 감소한 부서의 수만 조금 늘린 정도이다. 이는 높은 퇴직자 대체율을 통해 균형을 이루었다는 사실을 의미한다. 핀란드 정부는 노동력 대체와 구조적 변화에 대응하기 위해 모집을 동결하거나 노동력을 축소하지는 않았지만, 퇴직 공무원의 비-대체를 통해 중앙 정부의 행정 서비스 노동력을 축소함으로써 공적 비용을 감축하기 위해 노력하고 있다. 또한, 대규모 퇴직으로 인한 공공 분야의 역량 상실을 만회하기 위해 노동력 훈련과 같은 역량 대체에 힘쓰고 있다(OECD, 2005c; 2007).

핀란드 고령자 고용인력 활용을 위한 전략은 ‘고용의 증진 보다는 고용가능성(employability)’을 향상시키는 데에 중점을 두고 있다. 이를 위해 고령 근로자를 위한 국가 프로젝트(Finnish National Programme for Ageing Workers)를 수립하여 시행하였다. 이 프로젝트를 집행하는 IKOMI 위원회는 40개의 세부 정책들을 근로 생애의 개발(development of working life), 근로 복귀 장려(promoting a return to work), 연금 및 기타 사회보장제도 개혁(reforms of pension and other social protection)의 3가지로 구분하고, 이를 달성하기 위해 목표수준도 세분화하여 추진하였다.⁵ 한편, 핀란드는

5. 고령 근로자를 위한 핀란드의 프로젝트는 정책 시기에 따라 주안점을 달리 두었다. 1998~2002년의 프로젝트 기간은 크게 세 시기로 나뉘었는데, 초기(1998~1999년)에는 법령 개정 및 홍보에, 중기(1999~2000년)에는 연구 및 프로젝트 개발에, 그리고 말기(2000~2001년)에는 근로능력, 연령관리훈련 및 작업장 개선에 중점을 두고 시행되었다. 연금개혁을 포함한 고령 근로자를 위한 핀란드 프로젝트는 성공적인 프로그램으로서 긍정적인 평가를 받고 있다. 몇몇 실태조사 결과에 따르면 고령 근로자에 대한 사회적 인식의 변화가 좀 더 긍정적으로 변화하였으며, 연령차별이 다소 줄어들 것으로 나타났다. 특히 고령 근로자와 조기 퇴직에 대한 직장 내에서의 인식의 변화도 관찰되었다. 프로젝트 시행 기간 동안 중고령자의 고용 상황도 크게 개선된 것으로 조사되었다(황준욱 외, 2006).

1994~1999년간 평균 은퇴연령(남성)이 60세에도 미치지 못하는 국가였으므로 노동시장에서의 은퇴연령을 높이는 것이 중요한 문제로 대두되었다. 그동안 핀란드의 연금 제도는 조기 은퇴를 유인하는 효과를 나타낸 바, 연금 개혁의 기본적인 방향은 중고령자들이 연금을 기대하며 조기에 은퇴하는 것 보다는 노동기간을 연장하는 것이 보다 유리하도록 인센티브를 강화하는 것이었다. 이와 더불어 은퇴를 막기 위해 공적인 노령 연금체계를 개편하면서 실업터널(the unemployment tunnel)에 속할 수 있는 자격연령을 55세에서 57세로 상향조정하였고, 보조금을 지급하는 파트타임 근로 연금 자격연령을 56세에서 58세로 높였다(황준욱 외, 2006). 아울러 1943년 이후에 태어난 사람에게는 조기 퇴직 제도를 배제하여 63~68세의 공무원들에게 유연한 퇴직 선택권을 부여하도록 하였다(OECD, 2004a; 2007). 마지막으로, 핀란드는 고령 공무원의 퇴직을 지연시키기 위해 여러 가지 형태의 인센티브 프로그램을 제공한다. 예컨대, 'Kaiku 프로그램'을 통해 근무 시간을 유연하게 조정하고 적절한 복지 혜택을 제공하는 한편, 'NOSTE'라는 프로그램을 통해 고령 노동자에게 평생 학습과 훈련의 기회를 제공하여 생산성 향상을 돕고 있다(OECD, 2004a; 2007).

독일에서 연금 개혁은 연금수급개시연령의 연장과 퇴직 연령의 연기에 목표를 두고 있다. 우선, 연금수급개시연령 연장은 고령자정책의 핵심을 차지하는 것으로 Initiative 50plus⁶에서도 중요한 비중을 차지하고 있다(김상철,

6. Initiative 50plus는 '고령자의 고용기회 개선을 위한 법(Gesetz zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen)'이라는 법률로 구체화되어 2007년 5월 1일부터 시행되었다. Initiative 50plus는 고령자의 고용가능성과 고용기회를 향상시키기 위해 다음과 같은 정책수단으로 구성되어 있다.

- ① 고령근로자에 대한 결합임금 지급: 50세 이상의 실업자가 실업전보다 낮은 저임금의 일자리를 받아들일 때, 지난번 직업과의 임금차이가 보전된다. 임금격차가 발생할 경우 고용 첫해에는 실업이전의 순임금과의 차액분의 50%, 두 번째 해에는 30%에 해당하는 부분을 받게 된다.
- ② 사용자에 대한 채용보조금 지급: 사용자는 6개월 이상 실업상태에 있는 50세 이상자를 고용할 경우 12개월에서 36개월까지 임금의 30~50%에 해당하는 채용보조금을 받게 된다.
- ③ 고령자 직업재교육 보조: 근로자에 대한 직업재교육의 적용범위가 확대되었다. 근로자 250명(기준은 100명)까지의 작업장에서 45세 이상(기준 50세)의 근로자는 재교육의 재정지원을 받을 수 있다(김상철, 2008).

2008). 연금수급개시연령의 연장으로 인해 1964이후 출생자들은 연금을 받기 위해 현재보다 2년 더 근무를 해야 한다. 한편, 독일의 정년퇴직 연령은 65세로 민간과 공공 부문 모두 동일하다. 강제 퇴직 연령은 늦춰지지 않았지만 퇴직 연령에는 상한이 있다. ‘퇴직 연기가 고용주에게 이익이 되는 경우’에 퇴직은 최대 68세까지 연기될 수 있다. 이와 더불어 독일은 조기 퇴직의 증가를 억제하기 위해 2001년 이후 지속적으로 연금 감축 정책을 실시했고, 그 결과 조기 퇴직을 신청하는 공무원들은 65세에 이를 때까지 매년 3.6%의 연금을 감액 당하게 되었다(OECD, 2005e; 2007). 특히 연금 부채를 줄이기 위해 공무원의 급여 결정 방식을 연령 기준에서 전문적 경험과 훈련 및 기능의 수준과 같은 성과 기준으로 바꾸었다. 실제로 공무원의 연금 급여는 최근 임금을 근거로 계산되고 있기 때문에 경력 말기에 높은 호봉에 도달한 다수의 공무원들은 높은 급여를 받게 된다. 연금 부채를 줄이기 위해 능력과 성과에 따른 급여 결정 방식을 도입한 것은 바로 이러한 맥락에서이다(OECD, 2007).

<표 3> 고령인구 활용을 위한 전략 종합표

국가	고령화 정도	대응 순위	실행 범위	내용	비고
호주	중	전향적	제한된 범위	-능력유지(경영도구와 직원개발을 통해 노동자들을 끌어들이고 유지하는 것 강조) -비용억제(완전적직업 확장기여형 계획)	
덴마크	저	전향적	많은 요소 포괄	-고령노동자들을 지키려는데 목적을 둔 긍정적인 인센티브와 억제책의 혼합 -능력유지(이동성, 직원개발, 지식경영) -비용억제 -제도변화 -재배치 -제한된 노동시장 고려 / 노동력 계획	전체 정부 정책과 균형을 잘 이룸
핀란드	중	전향적	많은 요소 포괄	-생산성 향상을 위한 노동시장 전반에 대한 조치(목적: 생산성과 경쟁력 향상을 통해 정부의 고령화에 대한 정책의 일관성 유지) -제도발전 -자원 재배치 -서비스 제공 재구조화 -실업정책 개혁 -조세정책	정부의 주도아래 전체 정부의 개혁과 고령화에 대한 정책의 일관성 유지
프랑스	중	반응적	제한된 범위	-노동력계획(강력한 강조) -비용억제 -재배치	
독일	중	반응적	제한된 범위	-고령 노동자 관리에 전향적 ⁷ -자원/직원 재배치 -노동력계획(고령노동자들의 보유) -연금제도의 지속 가능성 (비용억제에 반동적)	정부의 다양한 자원에서 고령화에 대한 정책의 조화노력
아일랜드	중	전향적	제한된 범위	-비용억제(연금개혁) -능력유지(고려중) -자원 재배치(고려중)	
이태리	고	반응적	매우 제한된 범위	특정 고령화 정책× -연금개혁 -몇 가지 규모축소	
네덜란드	저	반응적	제한된 범위	-비용억제 -노동시장 유연성 유지 -생산성 (한계: 보건/교육 분야에 초점)	
포르투갈	고	반응적	매우 제한된 범위	특정 고령화 정책× -비용억제(연금개혁) -(고용동결, 은퇴연령 지연 개혁) *(관심:노동력계획/연금지속가능성/능력유지)	
일본	고	전향적	많은 요소 포괄	-능력유지 -비용억제 -제도변화 -인적/물적 자원 재배치 -노동력계획 -노동시장 유연성 유지	전체 정부의 정책과 조화를 잘 이룸

주: OECD, 2007 참조 재구성; 일본은 OECD, 2004c; 저출산고령사회위원회, 2006 참조.

7. 독일의 경우 사회·경제 전반에 걸친 고령화문제의 대응 수준은 프랑스와 같은 수준

<표 4> 국가별 전략적 대응정도 분석표

내용	호주	덴마크	핀란드	프랑스	독일	아일랜드	이탈리아	네덜란드	포르투갈	일본
1. 제도발전/변화	○	○	○	△	○	△	△	△	△	○
2. 노동시장 고려	×	○	○	×	×	×	×	○	×	○
3. 능력유지/ 노동력계획	○	○	○	○	○	×	×	×	△	○
4. 정책의 조화	×	○	○	×	○	×	×	×	×	○
접수	4	8	8	3	6	1	1	3	2	8

주 1: ○=2, △=1, ×=0 으로 수치화하였다.

<표 3>을 기반으로 하여 ‘국가별 전략적 대응정도’를 분석하여 정리하면 <표 4>와 같다.

V. 고령인구 활용을 위한 전략적 통합모델

고령화 사회의 고령 노동력을 활용하기 위해 일본, 덴마크, 핀란드, 독일은 높은 수준의 대응 전략을 마련하고 정부 전체의 개혁과 연관되는 포괄적인 전략을 구사하고 있다. 일본은 공적·사적 연금 개혁을 통한 고령자의 소득 확보, 정년 연장, 계속 고용 제도 도입, 고령 인구의 지속적 능력 개발을 통한 안정적 고용 확보에 전략의 초점을 두고 법제화를 추진하였다. 덴마크는 실업정책 개혁, 조세정책, 생산성과 경쟁력 향상을 통해 일관성 있는 고령화 정책을 추진하는 등 다른 국가들보다 고령화 전략이 특히 강력하다. 독일은 지속가능한 가족 정책(재정 지원과 아동보호의 확대)과 적극적인 고령화 정책(경험에 근거한 지식의 활용 증진)을 결합하여 연금과 고령 인구의 잠재력을 개발하는 데 초점을 두고 전략을 발전시키고 있다.

특히 이들 국가는 연금개혁 등으로 사회적·제도적 차원에서 고령자의 고

이다. 그러나 고령자 관리 및 활용에 대한 정부의 전략적 접근은 매우 강력하다.

용 장애 요인을 극복하고 있을 뿐만 아니라, 인력 재배치나 고령 노동자의 고용을 유지시킬 수 있는 제도를 마련하여 고령자의 고용 장벽을 효과적으로 극복해 나가고 있다. 일본은 법률로써 정년 연장을 제도화하고 기업이 일하고 싶어 하는 사람을 재고용하도록 하였다. 또한 중·고령자를 위한 훈련 시설을 확보해 직업 훈련 실시하고 있으며, 인적자본센터를 설립하여 고령자가 노동 시장에서 쉽게 일자리를 찾을 수 있도록 하였다. 덴마크는 인원 감축을 통한 비용 감축은 물론이거니와 고령노동자를 노동 시장에 유지하도록 하기 위해 ‘고령자조치위원회’를 설치하고 지정보조금제도를 통해 장기 실업 상태의 고령 노동자가 노동 시장에서 활동할 수 있도록 하였다. 핀란드 역시, 고령자 고용과 능력 향상을 위한 평생 훈련, 경영자를 위한 훈련 등 노동 시장에 광범위한 조치를 취하고 있다. 독일은 ‘고령노동자통합보조금제도’를 통해 고령자 채용에 나타날 수 있는 불이익을 줄이고 있다. 고용 시 고용주에게 지급되는 노동 비용의 보조금 수급 자격 기준을 완화하였고, 보조금 지급 기간이 만료된 사람을 계속 고용해야 할 의무도 폐기함으로써 고령자 고용에 관한 고용자와 고령자의 장애를 모두 극복해 나가고 있다.

이들 나라들의 정책을 바탕으로, 전략적 대응 수준을 높이며, 적극적으로 고령인구를 활용하기 위해 취할 수 있는 전략을 제시하면 아래와 같다.

첫째, 연금개혁과 관련된 전략을 좀 더 적극적으로 펼쳐나가야 한다. 덴마크를 제외하면 이들 국가는 모두, 퇴직 연령을 연기하고 연금 지급액을 축소하여 고령자가 일할 수 있는 기간을 연장시켰다. 이로 미루어볼 때 연금 개혁을 더욱 적극적으로 실시하고 관련 정책들을 입안하고 집행해 나가야 할 것이다.

둘째, 인력을 재배치하고 구직 기회를 안정적으로 제공하기 위해 직업 훈련이나 노동 시장의 유연성을 유지하기 위한 다양한 프로그램을 법제화하여 운영해야 할 것이다. 이러한 조치는 고령자를 고용하는 고용자나 고령자 모두의 장애를 극복하는 데 기여할 것이며, 고령자를 적극적으로 활용할 수 있는 방안으로 작용할 것이다.

이상의 내용을 중심으로 고령인구 활용 방안의 바람직한 모델을 제시하면 <그림 1>과 같다.

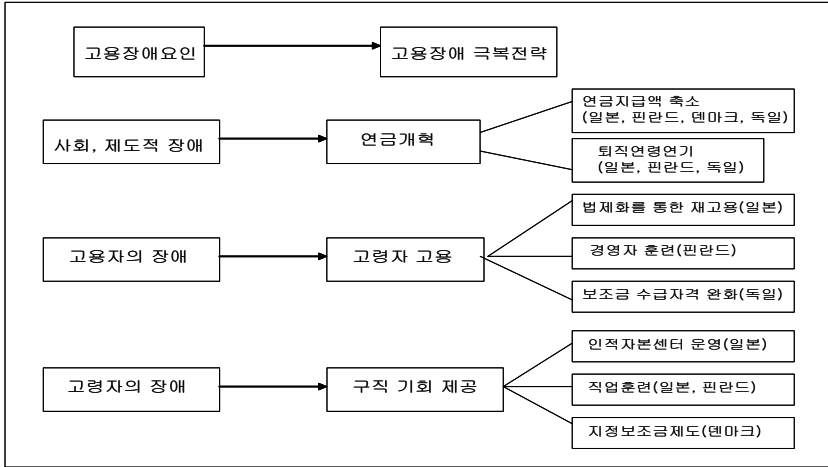


그림 1. 전략적 통합모델

VI. 한국의 고령화 대응전략 및 이상적 전략방향

1. 한국의 고령화 현황 및 대응전략, 그리고 고령인구 활용을 위한 전략방향

(1) 우리나라의 고령화 현황 및 대응전략

우리나라의 65세 이상 인구는 2007년 7월 1일 현재 481만 명으로, 총인구에서 차지하는 비율(고령화율)은 9.9%이다. 이는 선진국보다는 낮은 수치지만 2018년에는 14.3%로 증가해 ‘고령사회’에 진입하고, 2026년에는 20.8%가 되어 ‘초고령 사회’에 도달할 것으로 전망된다. 고령 인구 비율이 7%(고령화사회)에서 14%(고령사회)로 늘러나는 데 18년이 걸렸고, 14%에서 20%(초고령 사회)에 이르는 데는 불과 8년밖에 되지 않아, 선진 국가들보다 훨씬 빠르게 고령사회에 진입할 것으로 보인다(통계청, 2007).

우리나라는 ‘새로마지 플랜 2010’이라는 제1차 저출산·고령화 사회의 기본 계획을 수립하고 고령 사회에 적응하기 위한 기반 구축을 목표로 3대 분

야에서 79개 이행 과제, 230개 세부사업 추진 계획을 마련하였다. 특히, 저출산·고령화 사회의 성장 동력 확보를 위해 여성 및 고령자의 고용을 확대하기 위한 제도 및 고용 관행을 개선하고 고용 기회 확대 및 능력 개발을 추진 전략으로 하는 내용의 국가 실천 전략을 수립하였으며, 고령 인력 활용을 위한 생산적 고령화 시스템 구축에 나섰다(인구·고령사회대책팀, 2004).

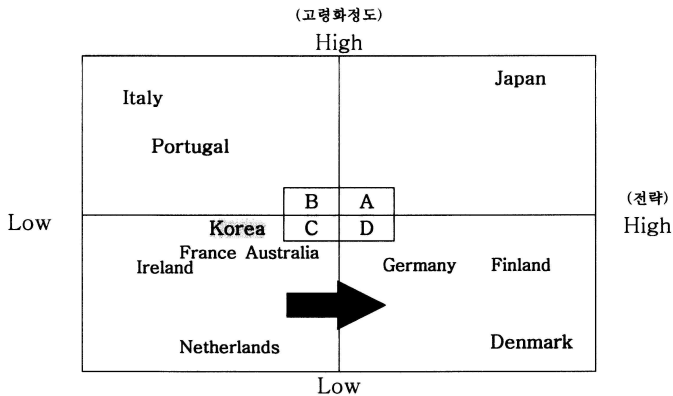
그러나 정책 수립과 실천 초기 단계에서 한계가 여실히 드러나고 있다. 세계에서 유례없는 빠른 속도의 고령화에 적절히 대처하기 위한 유연하고 전략적인 접근의 부재가 이를 더욱 부추기고 있다. 그리고 전략을 실천하기 위한 시스템의 부재와 관리 체계의 미흡으로 실질적인 성과를 이루지 못하고 있다. 더욱이 리더십의 부재와 부서별 정책연계의 미비로 고령사회 대응을 위한 사회·경제 전반에 대한 통합적이고 전략적인 접근이 어려운 실정이다.

(2) 향후 전략적 방향제시

한국의 고령화 정도와 고령인구 활용을 위한 전략적 대응의 현실이 C 그룹에 속해 있고, 우리가 지향해야 할 이상은 전략적 대응 수준을 높여 적극적인 고령인구 활용이라고 할 때, 향후 한국의 고령화진행 상태에 따라 취할 수 있는 전략적 방향은 두 가지 경로로 나타날 수 있을 것이다.

첫째, C 그룹에서 A 그룹으로 진행되는 전략적 방향이 있고, 둘째, C 그

<표 5> 전략적 방향



룹에서 D 그룹으로 진행되는 전략적 방향이 그것이다. 그러나 전자의 경로를 밟는다는 것은 저출산이라는 고령화의 근원적 문제를 해결하지 못하여 나타나는 현상이라고 할 때, 이는 결국 또 다른 차원의 고령화 문제의 도전으로 회귀할 가능성이 높다. 따라서 후자의 경로를 밟는 것이 바람직하다고 판단된다.

① 전략설정을 위한 고찰

현재 C 그룹에 속해 있는 한국이 D 그룹으로의 진행을 위해 취할 수 있는 방법은 첫째, 인력 충원이나 재배치 등 인력 조정 정책과 관련한 적절한 대책을 마련하지 못해 전략적 대응이 낮은 수준에 머물고 있는 네덜란드, 프랑스, 호주, 아일랜드를 살펴볼 필요가 있다. 이들 국가는 고령화 수준이 아직 낮아 적극적인 대응 정책이 추진되고 있지 않다는 것이 특징이다. 현재까지 우리나라는 낮은 고령화 수준에 있지만, 고령화가 어느 나라보다 빠르게 진행되고 있기 때문에 무엇보다 먼저 이들 국가의 고령화 정책의 문제점을 파악하여 그것을 넘어설 수 있는 대안을 모색해야 한다.

둘째, 우리나라의 고령화 대응 전략이 유연하지 못하고 관리 체계 또한 부실하다는 점을 감안할 때 일본이나 덴마크, 핀란드, 독일이 취하고 있는 강력한 고령화 대응 전략을 면밀히 분석하여 수용할 필요가 있다. 일본은 전반적인 정부 개혁과 관련지어 포괄적인 방식으로 고령 사회에 대한 대책을 수립하고 있다. ‘고령사회대책기본법’을 축으로 하여 내각부의 특별 기관으로 ‘고령사회 대책회의’를 두고 정부가 추진해야 할 근본적이고 종합적인 대강령을 설정한 가운데 관계 행정 기관과 관련 사업을 상호 조정하면서 고령화에 대한 전반적 정책을 총괄하고 있다. 이러한 틀 속에서 공·사적 연금 개혁을 통한 고령자들의 소득 확보, 정년 연장, 계속 고용제도 도입 및 고령 인구의 지속적 능력 개발을 통한 안정적 고용 확보를 추구하면서 지속적인 경제 성장을 도모하고 있는 것이다. 덴마크 역시 국가 인력 기구를 통해 고령화 전반에 관한 정책을 총괄하고 있으며, 핀란드 또한 일하는 고령 노동자들의 생산성과 능력을 향상시키기 위해 정부 주도로 일관성 있는 조치를 취하고 있다. 독일도 지속가능한 가족 정책과 적극적인 고령화 정책을 결합한 전략을 국가적인 차원에서 연방정부에 의해 추진하도록 하고 있다.

이러한 정책들 대부분은 비용 억제 관점에만 머물고 있다는 비판을 받을 수 있다. 하지만, 아직까지 체계적인 고령화 대응 전략을 마련하지 못한 우리나라의 상황을 고려할 때, 이들 정책은 향후 체계적인 고령화 정책을 수립하는 데 중요한 분석 자료로 활용되어야 할 것이다.

② 정책개발을 위한 고찰

첫째, 사회·경제 전반에 걸쳐 정부 개혁과 연관된 포괄적 접근이 필요하다. 고령 노동자의 고용 기회를 높이기 위해 국가가 선택한 전략의 대부분은 제한된 범위 내에서의 ‘연금체계’와 ‘조기 은퇴제도’에 집중되어 있다. 그러나 핀란드와 덴마크는 처음으로 고령 노동자들의 채용 가능성을 강화하고, 고용자의 태도와 관행을 변화시키는데 방향을 맞추는 등 포괄적인 전략을 시행하려고 시도했다. 호주 역시 고령 노동자의 노동시장 참여를 강화하기 위한 정책들을 인구 고령화에 맞서기 위한 포괄적인 전략에 통합시켰다. 하지만, 이러한 조치들에 평가 기제를 마련하고 경과를 측정할 수 있도록 목표를 설정하는 일이 함께 수반되어야 할 것으로 보인다.

둘째, 특정 연령(65세 이상)만을 주요 대상으로 하는 것이 아니라, 전 연령층 즉, 전체 노동자를 대상으로 한 고용전략 개발이 필요하다. 일본은 ‘전원 참가형 사회’라는 슬로건을 내걸고 향후 3년간 65세 이상 고령자, 30대 아르바이트 노동자, 주부, 장애인을 근로 현장에 참여시키는 프로젝트에 돌입했다. 일본의 이러한 계획은 ‘70세까지 일할 수 있는 사회’를 실현하기 위한 좋은 사례로서, 전 연령층을 위한 고용안정이라는 국가적 정책의 바람직한 방향을 제시할 것으로 기대된다.

셋째, 고령화와 노동 시장의 변화에 대비할 수 있는 유연하고 미래지향적인 전략적 접근이 필요하다. 연금제도는 갈수록 길어지는 인간의 수명에 대비하여 좀 더 유연하게 제도화되고 개선되어야 한다. 정부가 추진하는 정책에는 노동환경의 다양한 변화와 예측 가능한 미래 고령 노동자의 상황이 함께 반영되어야 한다.

넷째, 지속가능한 전략적 접근이 필요하다. 노동력의 고령화와 감소라는 미래의 도전에 대응하고자 한다면 개혁을 위한 추진력을 유지하는 것이 절대적으로 중요하다. 다시 말해, 일회성 정책 선언이 아닌 지속가능한 정책의 개

발과 전략적 접근이 필요한 것이다. 이를 위해서는 현실적으로 효과를 발휘하는 정책과 전략들을 개발하고 그에 대한 평가 기제의 개발이 뒤따라야 할 것이다.

다섯째, 저출산·고령 사회에 대응하기 위한 범사회적 대응체제 구축이 필요하다. 이를 위해서는 정책 방향 및 추진과제에 대해 사회 각 부문이 공감대를 형성하고 사회적 합의가 있어야 한다. 종교계·노동계·경제계·시민사회 단체 등 사회 각 부문과 정책 파트너십을 구축하여 저출산·고령사회 문제를 공론화해야 하며, 사회 각 부문이 참여하는 협의체를 구성하여 구체적인 실천적인 합의를 도출하여, 합의 결과에 따라 실천이 이루어지도록 해야 한다.

VII. 결론

본 연구에서는 고령사회에 진입한 선진국들의 고령인구활용에 대한 전략적 접근 사례를 분석하고 평가하여 한국을 비롯한 여러 국가들이 향후 나아가야 할 전략적 방향을 모색하고, 변화하는 환경에 적절히 대처하기 위한 전략개발의 방향을 모색하였다.

연구 목적을 달성하기 위해 고령자들의 고용과 활용을 가로막는 장애요인(사회정책·제도적 장애, 고용자들의 편견 및 차별로 인한 고령자 고용의 장애, 고령노동자에게서 기인하는 장애 등)이 사회 전반에 걸쳐 작용하고 있음을 지적하고, 연구대상 10개 국가들은 이러한 환경 속에서 고령인구활용을 위해 어떠한 전략적 접근을 시도하고 있는지를 살펴보았다.

그 결과, 덴마크·핀란드·독일·일본은 고령화 문제에 대응하기 위한 국가 전체적으로 광범위한 고령화 정책을 전개하고 있었다. 특히, 핀란드는 고령노동계층의 역량과 생산성 향상을 목표로 한 광범위한 공공 부문 프로그램을 전개하는 유일한 나라로서, 고령 노동자의 생산성과 업무능력을 향상시키기 위해 노동시장 전반에 걸쳐 다양한 조치가 취해지고 있음을 알 수 있었다.

하지만, 핀란드와는 달리 대부분의 국가에서 고령화 정책의 초점은 비용억제에 머물고 있었고, 몇몇 국가들은 일부 구조적 측면에만 전략적 초점을 맞추고 있었다. 예컨대, 프랑스는 노동 계획과 재배치에, 네덜란드는 생산성과 노동시장의 유연성 유지에 관심을 집중할 뿐이었다. 물론, 국가들이 처한 상황과 환경이 서로 다르기 때문에 그럴 수 있음은 충분히 고려할 수 있다. 하지만, 고령화의 압박이 사회전반을 지배하고 있는 국가들(이탈리아, 아일랜드, 포르투갈)조차도 고령자 활용 방안을 모색하거나 고령화에 대한 정책 수립과 전략적 접근을 시도하고 있지 않았다.

이러한 인식의 연장선상에서 본 연구는 각국이 처해있는 고령화 정도와 활용전략을 분석하여 적극적이고 높은 수준의 전략을 취하고 있는 나라들의 사례를 통해 실천 가능한 전략적 통합모델을 제시하였다. 아울러 고령화를 극복할 수 있는 효과적이고 전략적인 접근방식을 논의하였다.

고령화 사회의 도래는 인류에게는 또 다른 위기가자 기회이다. 고령인구의 잠재적 노동 자원이 전략적으로 활용될 수 있다면 풍요로운 미래 사회를 만드는 데 좋은 기회가 될 것이다. 아울러, 정부가 주도적으로 고령 인구 고용을 위한 정책을 개발하고 고령 인가와 함께 일하는 아름다운 노동 풍토를 마련해준다면, 고령 인구들은 지금보다 더 오래 일할 수 있을 것이다. 이미 상당 수 국가에서 조기 은퇴가 줄어들고 있다. 이는 고령 노동자의 노동을 장려하는 세심한 전략과 정책의 시행이자 고령 노동자의 생활 권리에 대한 배려라고 볼 수 있다. 고령화 사회가 위기가 될 것인지, 새로운 도전의 기회가 될 것인지는 고령화와 관련된 문제를 어떻게 해결하느냐에 달려 있다. 특히 세계 유례없는 빠른 속도의 고령화문제에 직면해 있는 한국의 경우에는 더욱 그렇다. 따라서 향후 정부가 고령화의 문제를 어떻게 대처하며 이를 위해 어떠한 전략을 취하느냐에 따라 안정적인 선진국의 대열에 진입하느냐 아니면 침체의 국면을 맞이하느냐가 결정된다 해도 과언이 아닐 것이다. 그러므로 급변하는 환경 속에서 고령화의 문제를 유연하게 대처 할 수 있는 전략개발은 시대적 요청이다. 따라서 전략적 대응 수준을 높여 고령인구를 적극적으로 활용하고 있는 국가들(D 그룹)에 대한 분석은 좀 더 다양한 차원에서 계속되어야 할 것이다.

본 연구는 많은 한계를 가지고 있다. 특히 좀 더 다양한 국가의 분석이 이루어지지 못했고, 각 국가들이 처해 있는 환경적 요인을 고려하지 못했다. 그리고 제한된 자료의 분석으로 인해 다양한 국가의 고령화 대응 정책요인을 분석하지 못했다. 또한 각 국가의 전략적 대응에 대한 효율성 및 수준의 분석은 객관화할 수 있는 평가도구가 아직 개발되어 있지 않다. 따라서 연구자의 주관적 평가라는 한계를 가지고 있다. 그러므로 향후 좀 더 다양한 국가의 전략접근에 대한 사례연구와 함께 전략적 효율성에 관한 평가를 통해 변화하는 환경에 적절히 대처할 수 있는 전략개발에 대한 보다 심층적인 연구가 계속되길 바란다.

참고문헌

- 곽효문. 2006. 「고령층의 고용활동 활성화 대책: 한국과 프랑스의 정년제도 비교」. 『노동복지연구』 봄호, 통권 31호.
- 김대빈. 2004. 「우리나라 고령자 고용 활성화 정책에 관한 연구」. 상명대학교 대학원 박사학위논문.
- 김동현. 2005. 「고령화사회의 고용정책: OECD 국가들의 고령화 경험과 정책 검토」. 『대외경제연구』 제9권1호. 대외경제정책연구원. pp. 223-253.
- 김민정. 2005. 「Lipsky의 일선관료제모형에 기초한 고령자취업정책의 집행에 관한 연구」. 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- 김상철. 2008. 「독일의 고령자 고용정책의 변화에 관한 연구」. 『사회보장연구』 제24권 3호. 한국사회보장학회. pp. 247-274.
- 김세현. 2004. 「한국의 고령자 고용정책 개선방안에 관한 연구」. 한성대학교 대학원 박사학위논문.
- 김소영. 2001. 「고용형태의 다양화와 법제도 개선과제」. 한국노동연구원.
- 김영범. 2008. 「한국 고령자의 경제활동참여 결정요인에 관한 연구」. 『사회보장연구』 제24권 3호. 한국사회보장학회. pp. 29-51.
- 김용탁. 2007. 「고령장애인 고용촉진 방안」. 고용개발원.
- 김정환. 2006. 「미국, 유럽, 일본의 중고령인력 인적자원관리」. 『人事管理』 제30권 1호. 한국인사관리학회. pp. 32-34.
- 김정환. 2006. 『고령자 고용실태와 정책과제』. 서울: 한국노동연구원.
- 김정후·한만주. 1998. 『노인인력 활용정책과 프로그램』. 서울: 집문당.
- 김한구. 2004. 「고령자 고용촉진 활성화 방안에 관한 연구: 거버넌스 이론을 중심으로」. 중앙대학교 대학원 박사학위논문.

- 노동부. 2007. 「EU 고령인력고용 이니셔티브」. 『월간노동』 제41권 2호. 노동부. pp. 88-91.
- 박성순·이민창. 2005. 「고령자 고용정책 집행에 관한 연구」. 『지역발전연구』 제10권 1호.
- 박영상. 2005. 「고령화가 사회·경제 및 금융부문에 미치는 영향」. 『산은조사월보』 제 597호. 한국산업은행. pp. 1-32.
- 박재간. 2002. 「노인 취업의 현황과 과제」. 『노인복지정책연구』 제25권. 한국노인문제 연구소. pp. 5-177.
- 배정숙. 2000. 「한국노인복지정책에 관한 연구」. 경남대학교 행정대학원 석사학위 청구 논문.
- 변재관·유원선. 2003. 『고령자고용정책의 정책방안: 사회일자리 창출을 중심으로』. 서울: 한국노년학회.
- 봉민근. 2003. 「서울시 장애인복지정책의 현황과 정책방향」. 2003년 한국행정학회 발표 논문
- 서균석. 2007. 「고령사회를 대비한 고령자 고용촉진방안」. 『인적자원관리연구』 제14권 2호. 한국인적자원관리학회. pp. 61-76.
- 서승환. 2000. 「고령화사회를 대비한 노인인력활용 방안에 관한 연구」. 중앙대학교 대학원 석사학위 논문.
- 선우덕. 2006. 「일본의 고령화 대책」. 『국제사회보장동향』 2006년 여름호. 한국보건사회연구원. pp. 86-98.
- 신동면·양기근. 2003. 「고령사회의 노인고용정책 방향에 관한 연구」. 『한국노년학』 제 23권 3호. 한국노년학회. pp. 111-128.
- 이원덕·장지연. 2002 「고령화시대의 사회정책 장기발전 방안」. 『고령화시대의 노동시장정책』. 한국보건사회연구원
- 이재운. 2006. 「고령인력 활용을 위한 노인취업 활성화 방안 연구」. 건양대학교 대학원 박사학위논문.
- 이정원. 2006. 「프랑스의 청년 및 고령자계층을 대상으로 한 1월 16일자 고용정책안」. 『국제노동동향-프랑스』. 서울: 한국노동연구원.
- _____. 2008. 「프랑스의 퇴직연금제도 개혁동향」. 『국제노동동향』. 서울: 한국노동연구원.
- 인구·고령사회대책팀. 2004. 『저출산·고령사회 대응을 위한 국가실천전략』.
- 임춘식. 2003. 「고령화 사회의 노인인력 활용정책에 관한 연구」. 『노인복지연구』 제22 권. 한국노인복지학회. pp. 55-77.
- _____. 2003. 『고령화 사회의 도전』. 서울: 도서출판 나눔.
- 장창엽. 2006. 「고령화 시대의 고령 장애인 고용지원 정책방안 모색」. 『고령장애인 고용지원 정책의 과제와 전망』. 2006 고령장애인 고용정책세미나
- 저출산고령사회위원회. 2006. 『일본 고령사회백서』.
- 조은미. 2007. 「고령화시대에 따른 노인 인력 활용에 관한 연구」. 『생활문화연구』 제21 권. 성신여대 생활문화연구소. pp. 115-134.
- 최성재. 2000. 「노인취업의 실태와 정책방향」. 『노인복지정책연구』 제17권. 한국노인문

- 제연구소, pp. 7-41.
- _____. 2004. 「고령화사회에 대비한 사회복지정책 방향」. 『사회과학논총』 제21집.
- 최순남. 1999. 『현대노인복지론』. 수원: 한신대학교출판부.
- 통계청. 2006. 『장래인구추계결과』.
- 통계청. 2007. 『고령자통계』.
- 황준옥·김태황·신현구. 「2006. 프랑스, 영국 및 핀란드 고령자 고용정책 합의 고찰」. 『국제지역연구』. 제10권 3호. 국제지역학회. pp. 667-688.
- 황진수. 2000. 『고령자 취업촉진을 위한 행정적 지원방안』. 사회정책논집.
- Behaghel, L., & Greenan, N. 2005. "Training and Age-biased Technical Change: Evidence from French Micro Data." *CREST Working Papers*, No. 6, INSEE, Paris, January.
- Cowgill, Donald U. 1986. *Aging around the World*. CA: Wadworth Publishing Co.
- Crépon, B., & Aubert. P. 2003. "Productivité et salaire des travailleurs âgés." *Economie et Statistique* 368. pp. 157-185.
- Disney, R., & Hawkes, D. 2003. "Why Has Employment Recently Risen Among Older Workers in Britain?" in Dickens, R, Gregg, P. and Wadsworth, J. (Eds), *The Labour Market Under New Labor: The State of Working Britain*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Gilbert, Neil and Terrell, Paul. 2004. *Dimensions of Social Welfare Policy* (6th edition)
- Hellerstein, J. K., & Neumark, D. 2004. "Production Function and Wage Equation Estimation with Heterogeneous Labor: Evidence from a New Matched Employer-employee Data Set." NBER Working Paper No. 10325, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, February.
- Ignazio Visco. 2001. *Ageing Populations: Issues and Policy Challenges*. Kiel Week Conference.
- Knowles, H. C. 1998. "Selected Program Development Models and Practices in Adult Education: A "SUCCESS" Model of program Development." University of South Dakota, Dissertation of Doctoral of Education.
- Whitehead, C. D. 1990. "A Descriptive Study of Existing and Desired HRD Activities for Old Worker." Unpublished doctoral dissertation, Pepperdine University, CA.
- OECD. 1999. *Employment Outlook*, OECD, Paris.
- OECD. 2000. *Reforms for an Ageing Society*, OECD, Paris.
- OECD. 2001. *Economic Outlook*, Vol. 2001/1, No. 69. OECD, Paris.
- OECD. 2003. *Ageing and Employment Policies: Sweden*, OECD, Paris.
- OECD. 2004a. *Ageing and Employment Policies: Finland*, OECD, Paris.
- OECD. 2004b. *Ageing and Employment Policies: Italy*, OECD, Paris.
- OECD. 2004c. *Ageing and Employment Policies: Japan*, OECD, Paris.

- OECD. 2004d. *Ageing and Employment Policies: Korea*, OECD, Paris.
- OECD. 2004e. *Economic Survey of Portugal: Ageing-Related Pressures on Public Finances*, OECD, Paris.
- OECD. 2005a. *Ageing and Employment Policies: Australia*, OECD, Paris.
- OECD. 2005b. *Ageing and Employment Policies: Austria*, OECD, Paris.
- OECD. 2005c. *Ageing and Employment Policies: Denmark*, OECD, Paris.
- OECD. 2005d. *Ageing and Employment Policies: France*, OECD, Paris.
- OECD. 2005e. *Ageing and Employment Policies: Germany*, OECD, Paris.
- OECD. 2005f. *Ageing and Employment Policies: Ireland*, OECD, Paris.
- OECD. 2005g. *Ageing and Employment Policies: Netherlands*, OECD, Paris.
- OECD. 2005h. *Ageing and Employment Policies: United States*, OECD, Paris.
- OECD. 2006. *Live Longer, Work Longer*, OECD, Paris.
- OECD. 2007. *Ageing and the Public Service: Human Resource Challenge*, OECD, Paris.
- Baltes, P., & Schaie, K. 1979. *On the dilemma of regression effects in examining ability-level related differentials in onto Genetic Patterns of Intelligence*. American Psychology.
- Laslet, P. 1994. "The 3rd age, 4th age and future." *Ageing and Society* 29. p. 52.
- Penner, R.G., Perun, P., & Steuerle, C.E. 2002. "Legal and Institutional Impediments to Partial Retirement and Part Time Work by Older Workers." Urban Institute Research Report, Urban Institute, Washington, D.C.
- Maline, S. 1991. *Factors Affecting Older Worker Productivity in Industry and Education*. Unpublished doctoral dissertation, University of Nebraska, Nebraska.
- Skirbekk, V. 2003. "Age and Individual Productivity: A Literature Survey." Max Planck Institute for Demographic Research Working Paper, WP 2003-028, Max-Planck Institute for Demographic Research, Rostock, Germany, August.
- UN. 2005. *World Population Prospects: The 2004 Revision*.
- Valeau, E.J. 1981. *Skyline Older Adult Program: A development concept*. ED 214.
- Victor, M. Agruso. 1978. *Learning in the late years: Principles of educational gerontology*, Academic Press.

A Study on Employment Obstacles and National Strategies for Use of the Aged

Kwon, Hyeok-Nam

Doctoral Candidate, Department of Strategic Management,
Graduate School, Hanyang University

Jeon, Sang-Gil

Professor, College of Business and Economics Administration, Hanyang University

This study will be an objective analysis and evaluation on strategic approaches for the employment of the aged within advanced countries that are becoming aging societies. Aging society refers to the high portion of the population over the age of 65 and is a concept which refers to the abnormal age structure causing a great influence on societies, both socially and economically. It is not only the main factor which reduces participation in economic activities, but that impedes economic growth by reducing investments and national savings. In addition, an aging society increasingly weakens the financial index of a nation and increases the likelihood of social conflict by reducing the nation's tax revenue and social insurance income levels while causing added expenditures owing to (due to) increased elderly benefit-related costs. Based on the understanding of such problems, this study will investigate the strategic directions which Korea must implement as the nation becomes an aging society. The study seeks to propose directions for strategic development which will adequately respond to the changing environment and social conditions. This study will investigate the factors for socio-political · regulatory obstacles and factors for avoiding employment for the elder to show how such factors have been affecting our society as a whole. The strategic approaches of 10 different subject nations are categorized into four types for a comparative analysis in order to propose a comprehensive strategy model. Finally, this study will propose the strategic directions which the Korean government must implement in order to flexibly respond to the changing environment and actively utilize its aging population.

The case studies of the 10 countries reveal that Denmark, Finland, Germany, and Japan were implementing an inclusive policy on the aged in order to respond to the society-wide problem of aging. In the case of Finland, it was found that the country

was particularly unique for its inclusive public program which has its objectives in overall enhancement of the labor market in terms of its capacity and output. However, as can be seen from the existing case studies of relevant countries, the focus of policy on aging in general has not developed further than that of suppressing costs. Also, several countries strategically focus on and deal with the structural aspect of the issue only partially. For example, France directs attention more narrowly on labor capacity and reallocation while the Netherlands does the same for productivity and labor market flexibility. Still, the reality is that they have yet to draw up an inclusively strategic approach for the entire society/economy. Of course, one can not overlook the fact that this may be due to the distinctive environment in which each country find themselves, but even those countries that see the pressures of aging population permeating the society at large in a dominating way(Italy, Ireland, and Portugal) only seek solutions from the perspective of utilizing the aging population as a response to the phenomenon of aging or are unable to adopt a specific policy or a strategic approach to aging. If one looks at Korea, one can see that the country is progressively building a system for productive aging for the purpose of utilizing the elderly human resources, but this is only in its early stages. Further, it has not been adequately responding to the rapidly changing environment caused by an unprecedented rate at which the phenomenon of aging is transpiring. What is more, due to an absence of effective leadership and deficiency in collective policy making by the relevant government agencies, the country finds itself unable to implement a comprehensive strategic plan that has in its purview the society/economy at large.

Recognizing these developments and related problems, the present study has analyzed the extent of aging and the level of strategy for utilization which are observable for each country. Building on these analyses, the study then drew up relevant categories and discussed the appropriateness and effectiveness of the strategy adopted by the countries belonging to each category. This study also attempted to acquire a better understanding of each country's strategic approach and policy implications. The present research has considered the possibility linked with the kinds of strategic approach that may be efficient when dealing with such challenges. And to overcome the limits of such analysis, the present study has offered the following proposals in reference to the methodology that needs to be countenanced to ensure strategy development for the purpose of utilizing the aging population in the future.

First, there is a necessity for a comprehensive approach that affects the

society/economy at large which is linked with the overall reform efforts of the government. Second, there is a need for developing an employment strategy that considers not only a specific age group (over 65) as its primary concern but also all of the age groups that is the entire spectrum of the labor force. Third, there is a need for a development of a flexible, future oriented strategy as a way of preparing for the changing situations faced by the aged and the uncertainties that may arise from the changes in the labor market. Fourth, there is a need for a sustainable strategic approach. Fifth, there is a need to construct a pan-society response system to deal with low birth rate/aging society.

Key Words: Aging, Factors for employment obstacles, Socio-political · regulatory obstacles, Factors for avoiding employment for business owners, factors for avoiding employment for elderly, national strategy analysis

권혁남. 한양대학교 일반대학원
강원도 영월군 북면 마차 2리 1352-3번지
Tel_010 5377 1784 E-mail_toolofpraise@naver.com

전상길. 한양대학교 경상학부 교수
경기도 안산시 상록구 사 3동 1271번지 한양대학교 경상대학 경영학부
Tel_031 400 5619 E-mail_sgjeon@hanyang.ac.kr