

인구 프로파일 변화에 따른 고령자의 개인주도 훈련 활성화 방안 및 정책적 함의

Activation of the Elderly Individual-Led Training Strategies and Policy Implications in Response to Demographic Shifts

문한나¹, 김유미¹, 강선애^{2*}

¹한국직업능력연구원 지역산업HRD연구센터, ²한국기술교육대학교 테크노인력개발대학원

Hanna Moon¹, Yumi Kim¹, Seonae Kang^{2*}

¹Center for Regional and Industrial HRD Research, KRIVET, Sejong 30147, Korea

²Techno-HRD Graduate School, KOREATECH, Cheonan 31253, Korea

[요약]

본 연구의 의의는 우리나라의 개인주도훈련 제도와 현황을 검토하고, 고령자의 참여를 저해하는 요인이 무엇인지 확인하여 고령자의 노동시장 잔류 및 참여를 지원할 수 있는 시사점을 도출하는데 있다. 이를 위하여 인구고령화에 초점을 두고, 고용노동부의 개인주도 인적자원개발 정책인 국민내일배움카드제와 현행 고용보험제도를 살펴보고 고령자 직업훈련 참여의 현황과 이슈를 파악하였다. 그 결과 고령자 취업유지의 중요성과 고령자 개개인별 특성에 맞는 직업훈련 제공 및 전문적인 생애경력컨설팅의 필요성이 도출되었다. 이를 토대로 고령자의 개인주도훈련 활성화를 위한 제언으로 개인의 다양한 욕구를 기반으로 한 직업훈련의 다양성 제고, 생애주기별 관점에서의 전생애적 프로그램 운영, 국가 차원에서의 고령자 친화적 일터 조성 및 고령자의 자아실현을 위한 개인주도의 훈련 참여제고, 고령자의 고용 상담과 직업훈련의 연계 강화 등을 제시하였다.

[Abstract]

The core of this study is to review South Korea's individual-driven training scheme, identify factors hindering elderly participation, and derive implications to support their retention and participation of the elderly in the labor market. This study focuses on population aging, examining the National Lifelong Learning Card system and the current employment insurance scheme, both initiatives of the Ministry of Employment and Labor, to assess the status and issues surrounding elderly participation in vocational training. Based on this analysis, the study seeks to derive policy measures and academic significance to promote elderly participation in vocational training. Based on this analysis, the study aims to derive policy measures and academic significance to promote the participation of older adults in vocational training. The findings emphasized the importance of employment retention for elderly and highlighted the need for vocational training tailored to the specific characteristics of each individual, along with the necessity for professional life-career consulting. Based on these findings, the study proposed recommendations to promote self-directed training among elderly, including enhancing the diversity of vocational training to meet individuals' varied needs, implementing lifelong vocational training programs from a life-cycle perspective, creating age-friendly workplaces at the national level, encouraging individual-driven training participation for the self-realization of elderly, and strengthening the linkage between employment counseling and vocational training for elderly.

Key Words: NHRD, Aging population, HRD for older adults, Changes of population profile

<http://dx.doi.org/10.14702/JPEE.2024.553>



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0/>) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Received 28 July 2024; Revised 15 August 2024

Accepted 25 August 2024

*Corresponding Author

E-mail: ksa@koreatech.ac.kr

I. 서론

최근 선진국을 중심으로 저출산·고령화 추세가 가속화되고 있으며, 이는 경제, 사회적으로 큰 변화와 함께 국가인적자원개발(National Human Resource Development) 정책의 변화 또한 요구한다. 특히 한국의 경우 고령화 속도가 유례없이 빠르게 진행되면서 경제활동 참여 인구 규모에도 중요한 영향을 주고 있다. 더불어 코로나 19의 충격으로 우리 사회는 산업구조의 급격한 변화를 맞이했으며, 디지털화에 따른 기술혁신 등 복합적인 변화에 직면하고 있다. 복합적인 요소의 영향으로 인한 노동시장 변화에 대응하기 위해서는 기존 노동력에 대한 재검토가 필요하며, 새로운 노동력의 투입을 확대시킬 방안 등에 대한 논의가 필요하다. 특히, 고령화 사회에서 중고령층의 지속적인 노동시장 참여를 활성화하여 이들의 노동력을 적절히 활용하는 것은 매우 중요하며, 이는 고령화로 인한 지속적인 비경제활동인구 비중의 증가로 인한 국가 경제 전반의 문제를 해결하는 데 중요한 키가 될 수 있다. 선행연구에 따르면 현재 중고령자가 직업훈련을 통해 취업이나 소득 활동으로 이어지는 사례가 존재하나, 한국의 경우 연령이 높아질수록 취업자 중 숙련 및 임금이 수준이 낮은 단순노무자의 비중이 높고 50대 이상 취업자의 경우 중상위권에 따라 연령대 중 가장 큰 임금격차를 보이는 것으로 나타나 이들에 대한 지원정책의 필요성이 대두되고 있다[1]. 이들 중고령자의 불안정한 일자리 문제는 핵심직무역량의 감퇴와 노동시장 변화에의 대응 역량이 부족한 것에서 상당 부분 기인하고 있는데 1주기 국제성인역량조사(PIAAC) 결과에 따르면 우리나라 중고령 노동자의 상대적으로 낮은 인적자본 수준은 직업관련 교육훈련 참여율이 낮기 때문인 것으로 나타났다[2]. 고령자의 직업훈련과 관련하여 OECD 국가들은 고령자 노동시장 참여 촉진을 위한 정책 전략으로 고령자의 개인 측면에서 생애에 걸친 직업훈련 참여기회를 확대하는 것에 주목하고 있다. 우리나라의 경우 중고령자가 퇴직 후 재취업 까지 50대 이상은 13.6개월, 60대 이상은 19.1개월로 상당기간이 소요되기 때문에 퇴직 이전에 보다 능동적이고 개인주도적으로 훈련에 참여시킬 필요가 있다[3].

우리나라는 저출산 및 고령화의 심화, 인구구조 변화에 사전적으로 대응하기 위해 저출산고령화사회 기본계획이 5년마다 수립되어 추진되고 있다. 최근 발표된 제4차 저출산고령화사회 기본계획에서는 베이비붐세대의 노년기 진입을 중요한 변수로 인식하고 고령 근로자가 가능한 오랫동안 노동시장에서 근무할 수 있는 환경 조성과 지원 방안을 강화하는 정책과제들을 제시하고 있다[4]. 그러나 동 기본계획에서의 고령자 고용정책은 40대 중후반과 50대를 대상으로 하고

있어 노동시장에서 일하고 있는 65세 이상 노년층에 대한 고용정책 등은 적극적으로 반영되지 않아, 만65세 이상 고령자가 노동시장에 적극 참여할 수 있도록 하는 정책은 부족하다. 특히 저숙련 취업 취약계층 고령자에 대한 지원이 부족하고, 중숙련과 고숙련에 대한 노동시장 참여 정책도 미미하기 때문에 이들을 위한 생애경력설계 프로그램, 재취업 교육 및 상담 등의 지원강화가 필요한 시점이다[5]. 과거의 경력설계는 하나 또는 제한된 조직을 기준으로 이루어졌다면, 산업 및 인구구조변화가 급격한 현재에는 산업 간, 조직 간 이동이 빈번하게 이루어지고 있어 개인 스스로가 경력에 대한 책임을 가지고 관리할 필요성이 증대되었다[6]. 기존 고령자 재취업 관련 정부 정책이 산업별 노동시장 또는 지역 노동시장에서의 수요와 공급에 초점을 두어 이루어졌다면, 앞으로는 개인주도적 경력설계와 훈련 참여를 독려하는 방안으로 개선이 필요하다.

이에 본 연구는 인구고령화로 인한 중고령자의 노동시장 참여를 촉진하기 위해, 우리나라의 개인주도 인적자원개발 정책인 국민내일배움카드제의 고령자의 훈련 참여현황을 살펴보고 고령화 정책 전문가 인터뷰를 통해 고령자 직업훈련 참여의 현황과 이슈를 파악하고자 하였다. 이를 토대로 고령자의 직업훈련 참여를 유도할 수 있는 정책방안과 학술적 의의를 도출하고자 한다.

II. 이론적 배경

A. 인구구조 변화와 고령자 직업훈련 참여 현황

통계청의 장래인구추계에 따르면 2025년 우리나라 인구의 절반가량(49.8%)이 50세 이상 연령층이고, 전체 인구의 약 20%가 65세 이상 고령층으로 생산가능인구(15~64세)의 범주를 넘어서 노동력의 고령화가 급격하게 진행될 것으로 예측된다[7]. 또한 2023년 75세 이상 인구 비중은 7.7%로 65~74세(10.7%)보다 적지만, 2037년에는 16.0%로 65~74세(15.9%) 인구보다 많아지고, 2070년에는 30.7%가 될 것으로 전망되고 있다. 2025년에는 65세 인구가 전체 인구의 20%를 차지하는 초고령사회로 진입하게 되며, '25년 25~49세는 '17년 대비 172만 명 감소, 65세 이상은 344만 명이 증가하게 될 예정이다(그림 1 참조)[7,8].

급격한 인구의 고령화는 일반적으로 생산가능인구의 감소와 맞물려 노동생산성에 악영향을 미친다. 이에 기업에서는 생산인구 감소에 따른 부작용을 완화할 수 있는 방안을 마련해야 하며[9], 기업의 생산성 제고를 위해서는 기업 내

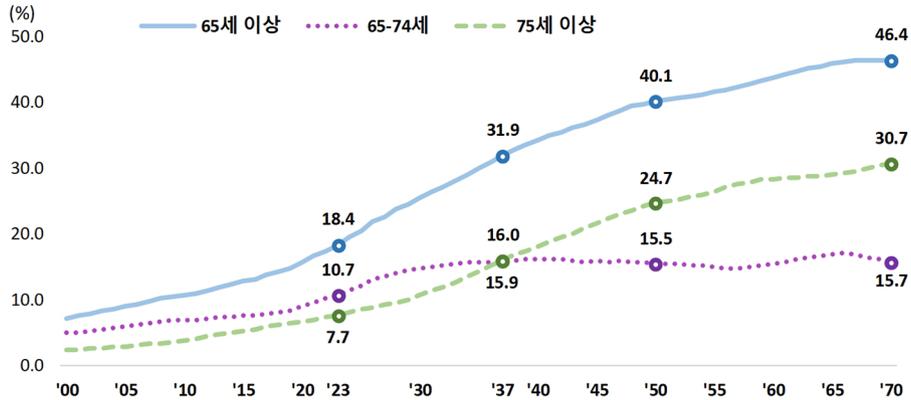


그림 1. 고령자 연령대별 인구 비중 추이

Fig. 1. The demographic trend of the elderly population by age group.



그림 2. 고령층 취업 의사 (65~74세)

Fig. 2. Employment intention of the elderly.

자료: [7]

직무 성과중심의 임금체계 개편, 근로조건 유연성 제고 등 고령인력 인사제도 개편과 산업구조 변화에 맞는 고령자 재교육 등의 대비가 필요하다[10].

기존에 시행된 고령자에 대한 패널 및 실태조사 등은 만 55세 이상의 성인을 대상으로 주로 분석되었으며, 65세 이상의 고령자의 연령대를 세분화하여 분석한 사례가 부족하기 때문에 본 연구에서는 65세 이상의 고령자 대상 분석 결과를 바탕으로 고령자 경제활동 인식 정도 및 직업훈련 참여 현황을 살펴보고자 한다.

통계청(2023) 고령자 특별기획 보도(고령자의 특성과 의식변화)를 바탕으로 고령자(65~74세) 경제활동 인식 정도를 살펴보면, 장래 근로를 희망하는 고령자 비중은 2012년 47.7%에서 2022년 59.6%로 꾸준히 높아지고 있는 추세이며(그림 2 참조), 생활비에 보탬이 되기 위한 경제활동을 원하는 고령자 비중이 53.9%로 높게 나타났다. 또한 시간제 근로를 희망하는 비중이 56.8%로 10년 전에 비해 증가한 것으로 나타나 10년 전에 비해 개인의 시간을 중요시하는 고령자의

특징을 살펴볼 수 있었으며, 생활비 및 노후자금 확보를 위한 경제활동에 강한 의지를 확인할 수 있었다[11]. 관련한 선행연구에서도 조성은과 박은규(2023)는 고령자가 근로를 지속하는 이유를 생계중심형, 정서중심형, 생계 및 건강목적형, 교류중심형의 네 가지로 유형화 하였는데, 이중 생계를 중요시하는 생계중심형과 생계 및 건강목적형이 전체의 약 86%를 차지하고 있어 임금 고령자 대부분은 경제적 이유로 근로를 지속하고자 하는 것으로 분석하였다[12].

다음으로 고령자의 직업훈련 참여 현황은 통계청의 2022년 경제활동인구조사 고령층 부가조사 원자료를 활용하여 살펴보았다. 만 65세 이상 고령자 전체 응답자를 대상으로 직업훈련 경험 여부를 확인한 결과 지난 1년 동안 직업훈련에 참여한 경험이 있는 고령자는 9.5%에 불과한 것으로 나타났다, 직업훈련 참여 경로를 확인한 결과, 사업주 제공훈련¹

표 1. 고령층 직업능력개발훈련 참여 경로별 빈도 및 비율

Table 1. Frequency and proportion of elderly participation in vocational skill development training by pathway

구분		비율
직업훈련 경험 여부	직업훈련 경험	9.5%
	직업훈련 미경험	90.5%
직업훈련 참여 경로	사업주 제공훈련	84.4%
	개인훈련	13.0%
	사업주 제공 및 개인 훈련	2.7%

출처: [13]. pp. 202-203. 재구성

¹사업주 훈련: 직무수행능력 습득, 향상을 위하여 사업주가 교육훈련 비용의 전부 또는 일부를 부담하거나 교육제반 등을 제공하여 참여한 교육훈련(예: 국가인적자원개발컨소시엄, 지역산업맞춤형 훈련, 고용디딤돌, 기업대학, 일학습병행 등)

이 84.4%, 개인훈련² 13.0%, 사업주 제공과 개인훈련 2.7%로 직업훈련을 받은 80% 이상의 고령자가 취업 상태에서 조직 및 기업이 지원한 직업능력개발 훈련을 받은 것으로 확인되었다(표 1 참조).

고령자 직업훈련의 80% 이상이 사업주 제공훈련에 집중되어 있다는 점은 훈련 비용에 대한 자기 부담이 있는 경우, 사업주가 아닌 개인의 주체적인 참여가 더 필요한 개인훈련에 대해 고령자의 접근성이 충분히 확보되어 있는지 추가적인 확인이 필요하나, 직업훈련 미참여자 중 현재 취업자는 42.4%인 반면, 직업훈련에 참여한 고령자 중 취업자 비율은 사업주 훈련 93.1%, 개인훈련 87.9%, 사업주 제공 및 개인훈련 참여 89.7%로 어떤 형태든지 직업훈련에 참여한 고령자의 취업자 비율이 높은 것으로 확인할 수 있다. 직업훈련 참여경로의 의존성이 사업주 훈련에 집중되어 있다는 점은 고령자의 인적특성과 훈련 수요가 반영되지 않은 직업 훈련이 이루어졌을 가능성을 시사한다. 현재 취업자를 대상으로한 직업훈련이 다양하게 이루어지고 있으나, 생애주기가 연장되고 있는 현 상황에서 65세 이상 고령자의 주체적인 직업훈련 참여를 보장할 수 있는 방안은 구체적이지 않다.

선행연구에서도 이현기(2001)는 고령자의 재취업 활동이 노동시장과 연계되지 않는다고 지적하고, 권혜자(2011)의 연구도 주된 일자리에서 정년을 보장받지 못하는 취약계층 중 고령자의 경우 단순, 저임금 일자리로 집중되며, 기업의 고령자 기피현상과 고령자 생산성 저하를 해결하기 위해서는 직업훈련에의 고령자 참여확대, 다양한 훈련과정 개발을 통한 고령자 직종 편중 완화, 개인단위의 전직지원제도 확대 등을

제안하고 있다[14,15]. 이는 직업전환에 대한 보다 적극적인 직업능력개발 정책이 필요하며, 특히 고령자 개인이 주도적으로 참여할 수 있는 개인주도훈련을 확대 제공하는 것의 필요성을 시사한다.

한편, 천재영 외(2022)의 2022년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 실태조사에서는 고령자의 교육·훈련 경험에 대하여 조사하였는데, 고령자(65세 이상)의 교육·훈련 경험은 전반적으로 낮은 편이며, 교육·훈련을 희망하지만 받지 못한 비율도 상당수를 차지하고 있는 것으로 확인되었다. 또한 교육·훈련을 희망하는 고령자의 비율이 20%가 넘는 것으로 나타났으며, 교육훈련을 희망했지만 받지 못한 응답자를 대상으로 그 이유를 분석한 결과, 훈련 신청기관 및 신청방법에 대한 정보 부족이 가장 높은 비율(47.2%)을 차지한 것으로 나타났다(표 2 참조) [16]. 이는 직업훈련을 희망하는 고령자의 직업훈련 참여율을 제고하기 위한 제도적 뒷받침이 필요함을 시사한다.

B. 고령자 대상 직업훈련 정책 및 프로그램

중장년층 직업훈련 제도는 고령자의 고용을 장려하기 위해 1991년에 제정된 「고령자고용 촉진법」을 기반으로 시작한다. 이후 고용노동부는 2006년 12월 제1차 「고령자 고용촉진 기본계획」(2007~2011)을 발표하며 중장년층의 계속고용 및 재취업을 지원하기 위해 노력하였다. 베이비붐 세대(1955~1963년생)의 대량 퇴직이 본격화됨에 따라 더 많은 고령자가 더 오래 일할 수 있는 여건을 조성하기 위해 「제2차 고령자 고용촉진 기본계획」(2012~2016)을 수립하였으며, 2017~2021년 기간에는 「제3차 고령자 고용촉진 기본계획」을 통해 장년이 안정적으로 일할 수 있는 여건 조성 및 지역 수요 맞춤형 퇴직자 일자리 기회 확대할 수 있도록 노력하였다. 이후 「제3차 고령자 고용촉진 기본계획」과 함께 중장년층을 대상으로 하는 직업훈련과정이 신설되거나 확대되었고, 고령층 정보화 교육 사업도 이때부터 시작되었다. 현재는 2023년 1월에 발표된 「제4차 고령자 고용촉진 기본계획(2023~2027)」이 실시 중인데, 동 기본계획은 “고령층의 숙련과 경험이 미래성장동력으로 이어지기 위한 고용전략”을 부제로 임금체계 개편에 기반한 계속 고용을 위한 사회적 논의 본격 착수 및 계속 고용 로드맵 마련을 추진하고 있다[4]. 이는 기존 노인세대와는 다른 고학력, 고숙련, 고경력 가진 베이비붐세대의 특성을 반영하고, 이들이 가지고 있는 전문적인 지식과 기술, 자격증 등을 노동시장에서 활용할 수 있도록 재직·전직·사회공헌 등 전 영역에서 지원을 강화하는 내용을 정책과제로 제시하고 있으며, 국가차원에서 고령인력의 적극적 활용 의지를 나타내고 있는 것으로 해석할 수 있다.

표 2. 60세 이후 교육·훈련 경험

Table 2. Education and training experience after the age of 60 (단위: 명, %)

구분	전체	받고 싶었지만 받지 못했음	관심이 없어서 받지 않았음	받았음	
전체	3,596	24.6	61.7	13.7	
성별	남성	1,407	23.1	60.9	16.1
	여성	2,189	25.4	62.1	12.5
연령	60~64세	452	21.1	48.9	30.0
	65~69세	803	22.9	56.3	20.8
	70~74세	978	25.7	59.3	15.0
	75세 이상	1,363	24.8	64.7	10.5

자료: [16]. p.295. 재구성

²개인훈련: 개인의 직업능력향상 등을 위하여 주체적으로 참여한 교육훈련으로, 본인이 교육훈련 비용의 전부 또는 일부를 부담하는 교육훈련(예: 내일배움카드제)

「제4차 고령자 고용촉진 기본계획」상 능력개발지원은 고용복지플러스센터를 중심으로 제공하는 취업지원서비스와 직업훈련으로 나눌 수 있다. 세부내용으로는 고용복지플러스센터 중심으로 중장년센터와 자치단체를 연계하여 취업 지원을 강화하고, 자치단체, 중장년센터를 통해 고령자 특성에 맞는 교육 훈련프로그램의 지원을 확대하는 것이다. 또한 기존 직업훈련을 고령자 친화적으로 개편하여 고령자의 훈련참여를 제고하고, 65세 이상 노령층의 공익활동 및 퇴직 전문인력이 자신의 노하우를 지역사회, 기업, 학교 등 사회에 환원할 수 있는 일자리, 재능 나눔 등의 전문성 활용기회를 확대할 수 있도록 지원을 강화하는 것을 정책의 목표로 하고 있다. 더불어 자치단체 중장년 취업지원기관, 중장년센터를 통해 중장년 특성에 맞는 훈련프로그램을 확대 지원하며, 국민내일배움카드를 통해 적절한 직업훈련을 선택할 수 있도록 상담지원 및 취업연계를 강화할 예정이다. 특히 폴리텍 신중년 특화과정에서는 전직·창업 등을 위한 교육훈련을 지속 확대하고, 디지털 전환 지원을 위한 특화과정(Dx-Academy)의 신규 운영을 계획하고 있으며, 신중년 특화과정에 중장년 센터의 생애경력설계 과정을 의무 편성하였다[4]. 생애경력설계와 관련하여 2022년 4월 고용노동부는 중소기업 재직 중인 중장년에게 민간 전문기관을 통한 1:1 심층 경력설계 상담을 지원하는 ‘중장년 새출발 카운슬링’ 사업을 시작하였으나, 실적 저조 등의 이유로 현재 중단되었다. 동 사업은 기존 국민내일배움카드가 직무능력 향상 위주의 기술 훈련을 지원했던 것에 더해 노동시장의 변동성 증가에 대응하여 근로자들이 적응력을 높일 수 있도록 생애 경력설계를 강화하는 것에 초점을 맞추고 있으며, 기존의 경력설계 프로그램 등이 단기간 내 일자리를 구해야 하는 구직자 중심으로 이루어진 것과는 차별적으로 근로자 개인이 노동시장의 환경 변화에 미리 대응하여 주도적이고 체계적으로 미래를 준비하면서 직무역량을 계속해서 개발할 수 있도록 하는 데 초점을 두고 있어 의미가 있다[17].

C. 고령자의 취업과 경력설계 지원

우리나라의 대표적인 정부주도의 개인주도훈련인 국민내일배움카드제는 『국민평생직업능력개발법 제12조』에 의거하여 정부가 직업훈련 등 비용을 국비로 지원해주는 제도이며, 정부는 이를 통해 구직자나 실업자, 재직자 및 재취업준비자 등이 고용노동부에서 인정받은 직업훈련과정을 수강하게 되면 5년간 300만원에서 최대 500만원까지 훈련비를 지원한다. 이를 통해 중고령자를 지원하는 훈련사업은 대표적으로 신중년 특화과정, 중장년 취업아카데미, 중장년 새출발

카운슬링 등인데, 중장년 새출발 카운슬링은 디지털·저탄소 경제로의 전환, 인구 고령화 등 노동시장의 급격한 변화에 따라 평생직장의 개념이 사라지고 생애주기별 일자리 이동이 빈번해지는 것에 대응하기 위해, 기존 서비스와는 차별화되고 독립적으로 제공될 수 있는 중·장기적 관점에서 생애에 걸친 경력설계가 필요하여 만들어진 프로그램이다[18]. 중장년 새출발 카운슬링은 미래 준비의 사각지대에 있는 만 45세 이상 재직자 및 특수형태근로종사자에게 중장기적인 관점의 경력설계 컨설팅 제공하는 사업으로, 경력진단, 재취업 업종상담, 희망 업종의 현직자 그룹 컨설팅 등을 일대일 심층상담 방식으로 제공하고, 경력설계 컨설턴트, 심리상담사, 해당업종의 현직자, 인사담당자 등이 1:1로 밀착한 경력진단·설계의 협진 시스템을 가지고 있으며, 집체식 교육·상담을 탈피하여 1:1 심층 컨설팅, 전문가 멘토링 등 다양한 과정을 대면·비대면으로 운영하였다.

한편, 정혜윤(2023)의 ‘정년제도와 개선과제’ 연구에 따르면 노동자의 주된 일자리 퇴직 연령은 49.3세(2022년 기준)이며 퇴직자의 40% 이상은 비자발적 이유로 실업한 것으로 조사되었다. 또한 퇴직연령이 2021년 53세에서 2022년 49.3세로 3.7세 빨라진 반면 노동자가 실제로 노동시장에서 은퇴하는 연령은 2022년 기준 72.3세로 주된 일자리 퇴직 이후에는 고령자 다수가 생계를 위해 질 낮은 일자리를 전전하며 20년 이상 더 일하는 것으로 나타나[19,20], 고령자 일자리의 질 제고가 시급함을 시사한다. 개인의 미래 준비를 위해 만들어진 중장년 새출발 카운슬링은 은퇴 이후의 인생을 설계해야 하는 65세 이상 고령자에게 매우 유용한 사업이나, 2023년 실제 사업에 참여한 65세 이상 참여 비율은 단 2.4%에 불과하다(고용노동부 내부자료). 더불어 65세 이상 고령자의 개인주도훈련 참여율 또한 현저히 낮은 것으로 확인되었으며, 이를 개선하기 위해서는 개인의 중장기적 경력설계를 지원하는 측면에서의 제도 개선(예: 지원대상 확대, 생애 경로를 고려한 맞춤형 서비스 제공 등), 사업 참여자의 다양한 특성 및 니즈를 반영한 맞춤형 경력설계서비스 제공, 상담서비스 종료 이후에도 사후관리 서비스가 강화 등이 요구되며, 재참여 기회 제공도 검토할 필요가 있다.

D. 해외사례³

1) 미국

미국은 연방정부 차원에서 고령자 고용프로그램

³본 단락은 ‘문한나 외(2023). 산업 및 인구구조 변화에 따른 직업훈련 사각지대 해소방안’ 및 문한나 외(2024). 국회의 직업능력개발 지원 제도 및 정책연구(의발행)의 내용을 바탕으로 재구성하였다.

SCSEP(Senior Community Service Employment Program)를 운영하고 있다. 미국의 정책 방향은 기본적으로 교육과 훈련을 통해 개인이 인적자본을 축적하여 노동시장에서 스스로 자립할 수 있도록 하며, SCSEP는 55세 이상 저소득 고령자와 실업 고령자의 구직을 지원하기 위해 실시하고 있는 미국에서 가장 오래된 재취업 프로그램이다. SCSEP는 중고령 저소득 실업자가 지역사회에 참여하고 기술교육 등을 통해 취업 효능감을 높일 수 있도록 하는 프로그램으로, 참여하는 중고령자의 노동시간, 임금, 직업 등의 직업 선호도를 바탕으로 맞춤형 미래 설계를 지원하며, 개인별 계획 설계 이후에는 지역 행사, 취업연계, 인턴십 등의 서비스와 연계하고 있다. 또한 개인의 역량 강화를 위해 지역사회 봉사 기회를 제공하고, 저숙련 작업을 중심으로 일 경험을 제공함으로써 고용장벽이 있는 중고령자가 일에 대해 인식하고 경험해 볼 수 있는 기회를 제공한다.

SCSEP는 중고령자의 직업능력개발을 위해 튜터링 서비스 및 기술교육, 직무교육 등 다양한 형태의 직업능력개발훈련을 제공하고 있으며, 최소 6개 프로젝트에서 구직활동과 관련된 1개 이상의 워크숍에 참여하게 하도록 설계되어 있고, 파트너 기관과의 일자리 연계를 통해 취업을 지원한다. 그 결과, 65~69세의 취업률 39.7%, 70~74세 33.1%, 75세 이상 23.5%로 75세 이상의 고령자도 20% 수준의 취업률을 보이고 있으며, 특히 75세 이상의 고령자에게서 만족도가 가장 크게 나타났는데, 이는 이와 같은 직업능력개발 지원이 단순히 취업에만 연계되는 것이 아니라 프로그램을 통해 직업역량, 네트워크, 건강, 지역사회 봉사 등 다양한 영역의 경험을 통해 상대적으로 취업률은 낮았지만 만족 수준은 높음 것으로 나타나, 고령자 취업에 있어서 개인의 자아실현, 사회적 관계 등 비경제적 요인이 중요함을 시사한다.

2) 호주

호주는 만 15세에서 64세를 근로가능한 인구로 간주하고 65세 이상을 은퇴 연령으로 보고 있으며, 85세 이상을 요양 필요 연령으로 구분한다. 호주는 2025년 만 65세 이상의 인구가 약 500만 명, 85세 이상은 64만 명으로 크게 증가할 것으로 예상되고 있어 2023년 노인연금 수령 나이를 65.5세에서 67세로 상향 조정하였다.

호주의 경우 고령자 근로 촉진을 위해 퇴직 연금 수령연령을 70세에서 75세로 높이고 기초노령연금 대상자가 지속적으로 근로를 이어가는 경우 근로보너스를 지급하는 제도를 운영하고 있다. 호주의 고령자 취업지원 프로그램인 골든 그루(golden gurus)는 2010년부터 시작되었으며, 경험과 노하우

가 있는 50세 이상 전문가가 자신의 지식과 전문성을 바탕으로 지역사회와 중소기업에서 근무할 수 있도록 지원하고 있다. 또한 함께 일하는 노인 만들기 정책(Australians Working Together)을 통해 50세 이상 중고령층을 대상으로 이직 및 교육을 제공하고 있으며, 약 50~80만 원의 구직지원금 제공하고 있다. 이에 대한 정책 효과로 2021년 기준 호주의 65세 이상 고령 취업자의 48.7%(약 30만명)가 정규직에 종사하고 있으며, 고령자의 노동시장 참여율은 지속적으로 증가하고 있어, 고령자 취업지원 정책이 순기능을 하고 있음을 알 수 있다.

3) 프랑스

프랑스 고령층(55~64세)의 실업율은 지난 20년 동안 크게 증가하여, 2000년대 초반에 32%였다가 2021년 56.2%로 증가하였으며, 2019~2020년 사이 모든 연령대의 개인훈련계좌 가입자 수가 증가했지만, 60세 이상의 경우 경제활동인구에서 차지하는 비율에 비해 개인훈련계좌 가입자에서 차지하는 비율이 4~9%p 정도 적게 나타났다. 또한 2014~2022년 기간 동안 60~69세 고령근로자 중 은퇴하지도 취업하지도 않은 자들의 비중은 지속적으로 상승하였으며, 이러한 현상은 특히 연금개혁의 영향을 받은 60~64세 연령에서 강하게 나타나고 있다. 이에 따라 프랑스에서도 연금개혁과 함께 고령근로자의 고용, 직업훈련, 근속연장 등을 위한 노동시장 조치들이 도입되고 있다.

프랑스는 과거 개인직업훈련권(DIF: Droit Individuel à la Formation)⁴을 통해 개인주도적 평생 교육훈련시스템을 구축하려 하였지만, 제도의 활용이 부진하고, 숙련계층간 훈련참여 기회의 불평등 문제가 지속되어 최근 개인훈련계좌제(CPF: compte personnel de formation)⁵ 도입을 통하여 개인주도적 교육훈련체계를 구축하기 위한 제도개혁을 추진하고 있다. 또한 경력개발상담제도(CEP: Conseil en Évolution Professionnelle) 도입으로 평생 진로개발 지원 체계를 마련하였으나 적절한 진로상담 및 지원이 수반되지 않는 경우 훈련계획을 근로자 개인에게 맡길 때, 특히 저숙련 근로자들의 경우 적절한 수준의 훈련이 이루어질 수 있는지에 대한 우려 등 보완 및 논쟁의 여지가 많은 것으로 평가되고 있다[25].

⁴ 기존 근로자를 대상으로 한 직업훈련 시스템을 재직자뿐만 아니라 구직자 등에게까지 확대하여 평생직업훈련 촉진을 목적으로 함

⁵ 기존 개인직업훈련권(DIF)를 대체하며 개인이 이직 및 실직 여부와 상관없이 평생에 걸쳐 적립된 권리를 유지할 수 있도록 허용하는 제도

IV. 고령자의 직업훈련 현황 및 이슈 분석

본 절에서는 고령자의 직업훈련 현황 파악을 위하여 HRD-net 훈련생 현황을 분석하고, 현장에서의 문제점을 파악하기 위해 진행한 전문가 FGI를 통해 의견을 수렴한 결과를 분석 정리하였으며, 그 결과를 바탕으로 고령자 직업훈련의 이슈와 시사점을 제시하고자 한다.

A. HRD-net 훈련생 현황 분석

훈련생 현황 분석에서는 세부적으로 실업자, 근로자, 사업주 훈련의 훈련생 데이터를 활용하여 분석하였으며 (2019.1.1.~2022.12.31. 기준 훈련실시정보가 있는 과정에 한함), 국민내일배움카드 훈련실시 현황(연통계)과 재직자훈련 현황(연통계) 훈련생 데이터를 기준으로 분석하였다.

한편, 통계청에서 실시하고 있는 고령층부가조사에서는 만 55세에서 79세를 고령층으로 정의하고 있으며, 본 연구에서도 만 55세 이상을 분석 대상으로 하였다. 또한, 국가 정책에서 50세에서 64를 장년으로, 그 이상을 노인으로 분류하고 있고, 주된일자리 퇴직 시점이 대부분 만 65세라는 점을 고려하여 연령에 따라 55세~59세, 60세~64세, 65세 이상으로 세분화하여 분석하였으며, 결과는 표 3의 내용과 같다.

지난 4개년 동안 55세 이상 고령층의 국민내일배움카드

훈련실시현황을 살펴보면 '19년 808,085명에서 '20년 718,113명, '21년 1,054,414명, '22년 940,067명이 훈련에 참여한 것으로 나타났다. 연령대별로는 만 55세 이상 64세 참여자는 '19년 11.3%, '20년 12.5%, '21년 14.4%, '22년 15.6%로 증가 추세이며, 만 65세 이상 참여자도 '19년 1.3%에서 '22년 3.6%로 증가하였다. 그러나 22년 기준 55세~59세에서의 훈련 참여율이 7.8%이고 60~64세의 경우 6.6%인데 반해 65세 이상에서 3.6%로 큰 폭으로 하락하는 것을 알 수 있는데, 선행 연구에서 문제점으로 밝힌 직업훈련 서비스 및 인프라 부족, 고령자의 직업훈련에 대한 인식 부족 등을 그 원인으로 해석할 수 있다[23,24].

훈련수료율에서도 전체연령의 평균 수료율에 비해 55세 이상의 수료율이 높은 수준인 것으로 나타났는데, 55세 이상의 훈련참여가 증가하고 있고, 높은 수료율을 나타내는 것은 고령자의 직업훈련 참여에 대한 요구와 적극성이 높은 것을 시사한다.

한편, 지난 4개년 동안의 고령자 재직자훈련의 경우 55세 이상 참여자 비율은 '19년 12.8%, '20년 15.4%, '21년 17.0%, '22년 17.4%로 참여율이 높아지고 있으며, 60세 이상 고령자 재직자 직훈 참여율의 경우 '19년 약 3% 수준에서 '22년 약 5% 수준으로 2%p 이상 늘어난 것을 확인하였다. 또한, 고령자의 재직자훈련 수료율의 경우 '19년 평균 82.9%, '20년 평균 78.7%, '21년 평균 83.3%, '22년 평균 87.3%로 전체연령

표 3. 고령자 직업훈련 실시현황(55세 이상)

Table 3. Current status of vocational training for the elderly (aged 55 and above)

(단위: 명(%))

구분	2019년		2020년		2021년		2022년		
	실시인원	수료인원	실시인원	수료인원	실시인원	수료인원	실시인원	수료인원	
국민내일배움카드	총계 (전연령)	808,085 (100.0)	610,781 (75.6)	718,113 (100.0)	528,445 (73.6)	1,054,414 (100.0)	824,195 (78.2)	940,067 (100.0)	754,162 (80.2)
	55~59세	56,369 (7.0)	46,791 (83.0)	51,721 (7.2)	40,990 (79.3)	82,406 (7.8)	69,436 (84.3)	76,761 (8.2)	67,106 (87.4)
	60~64세	34,842 (4.3)	29,085 (83.5)	38,003 (5.3)	30,098 (79.2)	69,245 (6.6)	58,171 (84.0)	69,838 (7.4)	61,357 (87.9)
	65세 이상	10,181 (1.3)	8,356 (82.1)	12,934 (1.8)	10,034 (77.6)	27,666 (2.6)	22,593 (81.7)	33,853 (3.6)	29,327 (86.6)
재직자	총계 (전연령)	2,550,701 (100.0)	2,285,127 (89.6)	2,084,292 (100.0)	1,886,419 (90.5)	2,158,463 (100.0)	1,935,078 (89.7)	2,889,889 (100.0)	2,535,600 (87.7)
	55~59세	150,210 (5.9)	134,608 (89.6)	139,813 (6.7)	127,428 (91.1)	147,798 (6.8)	133,245 (90.2)	195,114 (6.8)	172,118 (88.2)
	60~64세	98,082 (3.8)	86,699 (88.4)	98,895 (4.7)	89,658 (90.7)	116,686 (5.4)	103,502 (88.7)	160,792 (5.6)	141,128 (87.8)
	65세 이상	78,183 (3.1)	64,273 (82.2)	81,815 (3.9)	71,260 (87.1)	103,458 (4.8)	85,733 (82.9)	147,942 (5.1)	123,368 (83.4)

주. 분류 불능 제외

자료: 고용정보통합분석시스템(EIS) 국민내일배움카드 훈련실시현황(연통계), 재직자훈련현황(연통계)

표 4. 60세 이상 국민내일배움카드(실업자) 훈련 분야별 참여율

Table 4. Participation rate by training field for the National Tomorrow Learning Card (unemployed) for those aged 60 and above

(단위: 명, %)

훈련 분야	2020	2021	2022	2023
사업관리	-	-	-	-
경영·회계·사무	2,643	5,349	4,470	5,132
금융·보험	40	138	73	87
교육·자연·사회과학	46	43	30	22
법률·경찰·소방·교도·국방	325	524	542	813
보건·의료	17,975	34,648	37,299	41,250
사회복지·종교	511	1,183	1,729	7,802
문화·예술·디자인·방송	342	613	541	652
운전·운송	98	125	122	342
영업판매	133	235	185	259
경비·청소	385	816	870	1,574
이용·숙박·여행·오락·스포츠	309	611	471	602
음식서비스	4,420	9,545	9,047	9,619
건설	2,465	4,433	3,627	4,808
기계	300	441	383	430
재료	204	289	307	393
화학	5	7	-	-
섬유·의복	200	490	450	544
전기·전자	1,398	1,711	1,300	1,728
정보통신	70	1,002	1,753	4,592
식품가공	692	1,715	1,588	4,699
인쇄·목재·가구·공예	317	421	229	248
환경·에너지·안전	71	109	115	241
농림어업	329	732	773	998
60세 이상 합계(비율)	33,278 (9.4)	65,180 (11.1)	65,874 (12.8)	83,808 (14.2)

주. 직종 구분은 NCS 기준
출처. 각 연도별 직업능력개발 사업현황(고용노동부)

평균 수준이거나 높은 편이며, 국민내일배움카드를 통한 훈련참여자와 마찬가지로 고령자의 직업훈련 참여의 적극성을 확인할 수 있다.

재직자 훈련 참여 현황을 국민내일배움카드 참여자와 비교하였을 때, 65세 이상의 재직자 훈련 참여율이 2배 이상 높은 것으로 나타나 65세 이후라 할지라도 취업상태인 고령자는 직업훈련에 참여할 가능성이 높은 것을 유추해 볼 수 있다. 이는 고령근로자가 역량을 충분히 발휘하면서 고용을 유지할 수 있도록 하기 위해서는 퇴직 이전 시점부터 경력설계 지원 및 직업훈련의 체계를 갖춰 고령근로자가 핵심역량과 기술을 유지하고 최신화할 수 있도록 지원하는 정책이 필요

함을 시사한다. 4차 산업혁명으로 인한 산업구조 변화의 과정에서 기업들은 고령자를 수용할 수 있는 여력이 더욱 부족하다. 또한 고령화에 따른 높은 인건비 부담으로 기업들이 중고령자의 정년 연장을 쉽게 받아들이기 어려운 형편이다. 이에 따라 고령근로자의 업스킬링, 리스킬링 교육뿐 아니라 고령화를 고려한 임금제도 개편 등 정부·기업·가계 모든 경제주체가 참여하는 대응책 마련이 필요함을 시사한다.

국민내일배움카드를 통한 60세 이상 실업자의 훈련 참여 현황을 훈련 분야별로 살펴보았을 때, 보건·의료 분야 훈련 참여자 수가 증가 추세로 그 수도 압도적으로 많은 것을 확인할 수 있으며, 음식서비스, 경영·회계·사무, 건설 분야 등에서 참여자 수가 많았다. 또한 정보통신과 식품가공 분야 참여자 수가 2023년에 전년 대비 3배 가까이 증가한 것으로 나타났으며, 사회복지·종교 분야에서도 참여자 수가 급증하였다(표 4 참조).

B. 전문가 FGI

전문가 FGI에는 직업훈련 사업을 운영하고 있는 총괄/담당자, 직업훈련 제도, 고용정책 등을 연구하는 연구기관의 박사급 연구위원 등 9명이 참여하였다(표 5 참조). 9명의 전문가를 대상으로 직업훈련의 공급 현황과 이슈 파악, 서비스별/대상자별 지원 내용의 현황 및 문제점 등을 질문하였으며, 시사점을 도출하였다.

인터뷰의 주요내용을 분석한 결과 다음 주제로 현황과 이슈가 재구성되고 고령자 관련 제도의 한계가 도출되었다.

1) 현재 제도에서는 고령자 개인의 욕구, 자아실현이 반영되지 못함

인터뷰 결과에 따르면 현재 사업주 대상 고령자 정책이 존재하며, 계속고용장려, 고용자 고용지원금 등은 실효성이 있다고 판단되나 개인이 접근할 수 있는 고용서비스의 경우 중 고령자가 양질의 일자리로 이행하는 데는 도움을 주지 못하는 것으로 분석되었다.

“퇴직 이후에는 조직이 원하는 것이 아니라 개인의 욕구에 의해 경력을 개척해야 함. 해당 서비스는 경력설계, 진단에 집중되어 있어 생애 설계 이후 자신만의 일을 만드는 단계를 지원하는 시스템이 부족함.” (A)

“경력전환 서비스의 주된 내용이 경력설계 및 재취업을 위한 준비임. 경력전환 서비스 이후 양질의 일자리 발굴이 중요한데, 수요처 발굴은 운영기관의 역량이기 때문에 이런 부분을 강화할 필요 있음.” (H)

표 5. 직업훈련 전문가 그룹 인터뷰 참석자 정보

Table 5. Information on participants in the vocational training expert group interview

구분	성별	전공	기관명	현 직장 직무	직급	연관경력
A	여	교육학	(주)채*지	연구개발	연구위원	15년
B	남	교육학	노****단	기업의 노사상생을 위한 지원사업 총괄	본부장	15년
C	남	사회학	노****단	일터혁신지원, 노사상생형일자리사업 지원	수석연구원	16년
D	여	인재개발교육	경****단	여성취업지원 플랫폼 '꿈날개' 운영	과장	5년
E	여	정보통신학	경****단	남부교육팀 운영 총괄(온라인/정보보안 등)	팀장	15년 이상
F	여	정책학(HRD)	인천*구 여****터	기관운영	기관장	10년 이상
G	여	사회학	서울특별시 여****단	연구직	연구위원	4년
H	여	정책학(HRD)	한국고****원	고령자/청년고용정책 및 고용서비스 모니터링/평가/연구	부연구위원	4년
I	여	행정학	과학기술****미	총괄관리	책임(팀장)	10년 이상

2) 50대 이상 직업훈련이 맞춤형으로 적절히 제공되고 있지 않으며, 저숙련 단순 일자리로 연결됨

직업훈련에서 중장년 재직자 대상의 직업훈련이 운영되고 있으나, 중장년 대상이 40대 이상으로 변화하면서 비교적 고령인 50대 이상을 대상으로 직업훈련이 적절하게 공급되지 못하고 있으며, 디지털 격차로 인한 직업훈련 유입 및 신청에 대한 애로가 있는 고령층이 존재하는 문제, 현재 중고령, 경력단절여성 등에게 제공되는 직업훈련의 경우 단시간 내에 취업이 가능한 직종에 대한 훈련에 참여하게 되어 저숙련 단순 일자리로 연결되는 문제, 중고령자가 직업훈련 이후 소득 활동에 활용할 수 있는 훈련이 한정적인 점 등이 지적되었다.

“재직자 대상 저녁 훈련과정이 개설되어있는 서울시 기술교육원과 폴리텍의 경우 이직률이 매우 높음. 다만 수요와 취업을 담보할 수 없고, 내부 운영 인력을 확보하는 데 어려움이 있음. 훈련과정의 다양성도 부족함. 산업별, 기업별, 연령별(청년 및 중장년) 일자리 성격이 다름. 숙련형성이 되지 않는 직종에 대한 훈련 문제도 고려해야 함. 중장년이 40세 이상으로 변화하면서 50대 대상 직업훈련이 적합하게 공급되지 못하고 있음.” (A)

“50세 이상 중고령자의 경우 생애주기 상 부모봉양과 자녀양육이 동시에 일어나는 기간으로 시간적, 금전적 여유가 부족하며 장기훈련의 경우 더욱 참여가 어려움. 또한 중고령자가 직업훈련 이후 소득활동에 활용할 수 있는 훈련이 한정적(여성: 요양보호사, 남성: 중장비)이고, 현실적으로 디지털

훈련 등을 통한 재취업은 쉽지 않을 것으로 판단됨. 중고령자의 경우 능동/적극적으로 정보를 탐색하는 청년층에 비해 정보탐색에 익숙하지 않은 중고령자는 적합한 훈련과정에 대한 정보를 발견하지 못해 참여하지 못하는 경우도 발생할 것으로 사료됨.” (H)

3) 경력을 보유한 중장년의 전문성을 살릴 수 있는 경력이음, 전직을 위한 직업훈련 연계 등의 필요성

중고령자가 직업훈련 참여에서 겪는 애로사항을 파악하고 현실적으로 참여를 독려할 수 있는 정책적 지원방안 모색에 대한 필요성이 도출되었다. 고령자를 대상으로 직업훈련을 진행하는 경우 생계와 훈련을 동시에 진행하기 위하여 시간적 물질적 지원이 필요한 상황이며, 경력을 보유한 고령자일수록 희망직종과 훈련 직종의 미스매치가 커지는 경향이 있으므로 생애 주된일자리에서 쌓아온 전문성을 활용하여 이직이나 전직을 할 수 있도록 하는 직업훈련의 연계가 필요한 것으로 나타났다.

“중고령자가 직업훈련 참여에서 겪는 애로사항은 생계부양 등 현실적 이유, 훈련 이후 적용가능성이 희박한 점(디지털 훈련 등), 정보탐색의 어려움 등 3가지로 요약할 수 있음. 50세 이상 중고령자의 경우 생애주기 상 부모봉양과 자녀양육이 동시에 일어나는 기간으로 시간적, 금전적 여유가 부족하며 장기훈련의 경우 더욱 참여가 어려움.” (H)

“중고령자는 서비스 접근이 어려운 상황임. 또한 기존에 함양하고 있는 역량을 활용하여 직무 전환에 도움을 줄 필

요가 있음. 실업자와 재직자의 직업훈련 참여에 대한 애로사항이 다른 것도 고려해야 할 점임. 기술업에 종사한 경우, 유관직종이 아니면 이·전직이 어려울 것이라고 예상함. 이들은 건설업 관련 기술을 습득하여 연령에 상관없이 활용가능한 교육을 필요로 함.” (D, E)

“직업훈련을 받는 시기에 기본적인 생활을 위한 금전적인 혜택이 전무함. 최소한의 생계유지를 위한 훈련수당 지급이 필요함. 현재 훈련 이후 관련 직종, 직무로 취업이 바로 연계되지 않기 때문에, 자격증 위주의 훈련을 많이 참여함. 훈련 기관과 취업기관과의 MOU를 통해 훈련과정 이수 후 채용이 보장되는 경우가 있다면 참여율이 상승할 것임.” (B)

4) 고령자 일자리 부족과 창업·창직 관련 직업훈련제공의 필요성

중고령자의 경우 퇴직 이후 개인의 욕구에 의해 경력을 개척할 수 있는 제도가 필요하나, 현재 제공되고 있는 경력전환 서비스의 경우 재취업을 위한 준비로만 이루어져 있는 한계가 지적되었다. 경력전환 서비스 이후 양질의 일자리 발굴이 중요하나, 수요처가 많지 않기 때문에 고령자가 자신만의 일을 찾을 수 있는 커리어 포트폴리오 구성, 경력설계 컨설팅 및 훈련과정 지원 시스템이 필요하다는 의견이 도출되었다.

“중고령자의 재취업 일자리가 부족한데도 재취업에 초점을 두는 경력전환 서비스의 방향이 문제임. 개인이 자신만의 일을 만드는 단계를 지원하려면 창업 관련이 활성화되어야 함. 현재 창업은 청년층 위주이기 때문에, 중장년 창업·창직 지원을 확대하고 일자리 연계까지 진행될 수 있도록 공공기관에서 사업을 확장해야 함. 중장년에게도 창업 지원금이 필요함.” (A)

“경력전환 서비스의 주된 내용이 경력설계 및 재취업을 위한 준비임. 경력전환 서비스 이후 양질의 일자리 발굴이 중요한데, 수요처 발굴은 운영기관의 역량이기 때문에 이런 부분을 강화할 필요 있음.” (H)

FGI 결과를 종합하면, 퇴직 고령자는 조직이 아닌 개인의 욕구에 의한 경력을 개척할 수 있도록 도움을 주는 고용서비스가 필요하며, 이를 위해 고령자의 연령과 개인 특성, 경력, 학력 등을 고려한 맞춤형 직업훈련이 다양하게 제공되어야 할 필요가 있다. 또한 중고령자가 직업훈련에 참여할 때 겪는 애로점을 해결할 수 있는 정책의 뒷받침은 물론 생애 주

된 일자리에서 쌓아온 전문성을 바탕으로 경력을 유지할 수 있는 직업훈련으로의 연계가 필요한 것으로 나타났다. 또한 현재 중고령자에게 제공되고 있는 재취업지원서비스의 내용에서 창업, 창직 등을 활성화할 필요가 있는 것으로 나타났다.

C. 결과 및 시사점

본 연구는 국가의 개인주도 인적자원개발 정책인 국민내일배움카드제의 잠재적 사각지대라 할 수 있는 고령층의 직업훈련 참여의 현황과 이슈를 살펴보았다. 훈련생 현황 분석 결과를 보면 고령층일수록 국민내일배움카드제를 활용한 훈련 참여율이 낮아짐을 확인할 수 있었다. 또한 현재 취업 상태인 경우 직업훈련에 참여할 가능성이 높게 나타났는데, 한국성인의 평생학습실태(2021) 보고서에서도 직업관련 목적으로 평생학습에 참여하는 경우를 살펴보면 연령에서 50대가 16.8 → 60대 9.3 → 70대 2.4로 급격히 줄어드는 것을 확인할 수 있다. 이때, 취약계층(중위소득 50% 이하 구간)의 경우 5.6%로 비취약 계층 17.6%보다 매우 낮고, 학력이 높을수록, 취업 중일수록 소득이 높을수록 상용근로자인 경우 학습 참여율이 높은 것으로 나타나 고령자의 취업유지의 중요성을 발견할 수 있다.

전문가들의 인터뷰에서도 생애 주된 일자리를 통해 얻은 전문성을 바탕으로 경력을 유지할 수 있도록 하는 것이 중요하다는 결과를 얻을 수 있었다. 노동시장에서 고령 인력의 양적인 측면뿐 아니라 인적자본의 축적, 생산성 제고 등 질적인 측면의 개선에도 노력이 필요하며, 고숙련 근로자를 선호하는 노동시장의 수요를 만족하는 방향으로 고령자 직업훈련제도를 개선할 필요가 있다. 이를 위해 현재 저·중숙련 근로자 위주로 제공되는 고령자 직업훈련에 고숙련 근로자 양성 및 전직지원 프로그램을 점진적으로 도입할 필요가 있으며, 또한 고학력 고령자의 전문성을 바탕으로 창업 및 창직을 통해 자신의 경험, 기술, 능력, 흥미, 적성 등을 살려 다양한 분야에서 자아실현 및 사회적 가치를 실현할 수 있는 기회를 제공하는 방안도 고려되어야 한다.

해외사례에서는 미국과 호주, 프랑스의 고령자 직업훈련 정책을 살펴보았다. 공통적으로 발견되는 시사점으로는 고령자 취업에 있어서 자신의 경험과 역량을 사회에서 이어가며 자아실현을 할 수 있도록 하는 것의 중요성이며, 고령 근로자의 경력, 숙련도 등 특성에 따른 맞춤형 진로진단 및 상담이 훈련에 수반되어야 개인주도의 훈련에서 적절한 수준의 훈련을 통해 노동시장에서 성과로 나타난다는 점이다.

고령자를 대상으로 한 직업훈련 제도는 노인을 위한 유엔 원칙에도 적시되어 있는 것처럼 생애 전반의 개인주도 직

업훈련을 통해 일정부분은 자아실현이 가능하도록 지원해야 한다. 또한 고령자의 재취업을 위한 직업훈련에서 전문적인 생애경력에 대한 개인 맞춤형 진단과 컨설팅이 선행되지 않는다면 막연한 훈련과정의 선택으로 재취업 진입에서부터 어려움을 겪을 수 있다. 그러나 우리나라는 중년기 이전 노년기를 준비한다는 것에 대한 인식이 낮으며 정책적으로도 이에 대한 관심이 미흡한 실정이다. 또한 노후 준비 관련 선행연구에서는 중년층의 노후 준비에 대한 관심은 높은 반면 실제 노후준비는 매우 미흡하다는 결과를 보여주고 있어 [21,22], 중년단계에서의 노후준비에 대한 필요성과 시급성을 시사하고 있다. 이에 고령이 되기 전 중장년의 경력설계 지원에 대한 경험을 국가적으로 축적할 필요가 있으며, 훈련과 함께 기존 청년 일 경험 사업 모델 등 정책 경험을 토대로 중단된 중장년 새출발 카운슬링 사업에서 훈련 이후 일 경험을 연계하는 등 중장년 경력컨설팅에서 새로운 연결고리를 생성해야 할 것이다.

V. 결론 및 제언

통계청의 경제활동인구조사에 따르면 50세 이상 대졸자 비율이 33.7%로 고령층에서의 고학력 비중이 과거와는 다르게 증가하고 있다. 과거 경제성장의 주역이었던 베이비부머(1955년~1963년 출생자)가 현재 고령층에 속해있으며, 대졸 이상의 고학력 베이비부머의 경우 높은 경력을 가지고 있어 기존 고령층과는 다르게 현재의 고령층은 학력수준이 높고 전문성과 직무능력을 갖추고 있다. 그러나 선행연구에 따르면, 55세 이상 베이비부머 세대는 은퇴 후에도 생계유지를 위해 일하고 있는 경우가 많고, 계속근로를 희망하고 있으나 퇴직 후 질 낮은 일자리로의 유입 등 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다[26,27]. 이는 고령자 대상 생애 주된 일자리 경력을 기반으로 기존 경력과 숙련을 유지할 수 있는 훈련을 제공하고 이와 연계된 일자리로 진입할 수 있도록 지원하는 정책이 필요함을 시사한다. 현재 고령 인력 정책은 정년연장 제도 등 기존 인력의 양적 유지 혹은 직접(공공)일자리 예산 확대 등 사회복지 목적의 노인 고용에 초점이 맞춰져 있어 미래 새로운 노동수요 대응에는 부족한 형편이다[28]. 고령자 일자리가 저숙련자 대상의 저임금 생계형 일자리 위주로 구성된 상황[29]에서 현 고용정책은 4차 산업혁명을 통해 미래 수요가 증가할 고속로·고학력 일자리 창출에는 한계가 있다. 동아일보에서는 통계청 장래노인인구, 경제활동 인구조사 자료 등을 통해 65세 이상 인구추이를 추산했는데, 2020년 기준 전체 노인의 10%를 차지하고 있는 대졸자가 2040년

33%, 2051년 50%, 2070년 70%를 넘어설 것으로 예측했다 [20]. 이런 예측 결과에 비추어 볼 때, 고학력 베이비부머 세대의 노동력을 효과적으로 활용할 수 있는 방안을 고민해야 한다.

첫째, 고령자의 직업능력개발은 개인의 자아실현과 함께 사회적 가치를 부여할 수 있는 방향으로 추진되어야 한다. 미래의 노동 수요에 대응하면서도 노인의 건강과 자아실현이라는 개인 특성을 고려한 직업훈련이 확대되어야 한다. 노인을 위한 유엔 원칙(United Nations Principles for Older Persons)은 전 세계 노인의 지위가 다양하며, 그들의 욕구도 다양해질 수 있는 점을 강조한다. 해당 원칙은 독립, 참여, 돌봄, 자아실현, 존엄성 등 5개의 영역으로 구분된다. ‘자아실현’ 영역에 자신의 잠재력을 실현할 기회 추구, 교육적, 문화적, 정신적, 휴식자원 이용과 관련된 내용을 담고 있다. 마드리드 고령화 국제행동계획(Madrid International Plan of Action on Ageing: 이하 MIPAA)에도 노인의 역량강화와 자아실현 기회제공이 주제로 설정되어 있다. OECD 역시 생애주기별 관점(Life Course Approach)으로 노인인구의 생산성에 관련된 인적자원개발 정책을 제시하고 있으며 고령근로자의 취업기회를 확대하고 능력을 향상할 수 있는 전생애적 프로그램을 운영을 강조한다[33]. 고령화사회와 관련하여 여러 국가에서 시행하고 있는 프로그램을 확인한 바와 같이 고령층의 지위가 다양하며 그들의 욕구도 다양해지고 있으므로 고령자의 능력을 향상시키면서도 취업 기회를 확대할 수 있는 프로그램을 운영하는 것이 중요하다. 현재 고령자 참여율이 높은 단기간 단순업무의 직업훈련 이외에도 장기간의 직업훈련을 통한 고속로 과정의 직업훈련 등 다양한 종류의 직업훈련과 일자리 연계 프로그램을 제공하는 방안을 고려할 필요가 있다. 또한, 권혜자(2011)의 연구에서도 고령자 개인단위에서의 전직지원제도 확대를 주장한 바, 고령자의 고용가능성을 강화하기 위해서는 전직이나 퇴직에 임박한 시점에 직업훈련에 참여하기 보다는 생애 전주기에 걸쳐 전직/이직 지원을 통한 개인단위의 맞춤형 직업훈련이 이루어져야 한다. 미국의 중장년 재취업 직업역량강화교육 프로그램(SCSEP)과 같이 중고령자의 미래 계획 설계와 관련된 지원을 강화해야 한다. 고령자가 근로를 지속하는 이유 및 개인의 역량과 선호에 기반하여 맞춤형으로 미래 직업 세계를 지원하고 이와 관련된 역량을 강화하는데 중점을 두어야 할 것이다[12].

둘째, 고령자 친화적 일터로의 이행에 있어 국가의 역할을 고민해야 할 시점에 이르렀다. 퇴직한 고령층의 구직활동을 제고하기 위해서는 주변인의 심리적 지원이 필요하며 [32], 일터 내에서는 고령자가 편안하게 업무에 몰입하고 불

안정감을 해소할 수 있도록, 고령자를 동료로 우대하는 등 조직내 고령친화적 분위기가 만들어져야 할 것이다. 한편으로는 제2, 제3의 일터로의 이행 전에 전직상담과 직업훈련을 매개로 충분한 준비가 이루어질 수 있도록 지원해야한다 [12,30]. 2015년 발간된 「OECD 고령화 일자리 위원회의 권고 정책(OECD recommendation of the council on ageing and employment policies)」의 세부 정책에서는 고령기 직업기회 강화를 통한 고용가능성을 증진을 위해 전체 고용기간동안 직업훈련 및 능력개발 훈련 참여를 장려해야함을 권고하고 있다[31]. 고령자의 고용가능성 증진 및 자아실현 등의 목표에 근접하기 위해서는 고용기간동안 직업능력개발이 이루어져야 하며, 사업주 주도의 훈련참여와 함께 생애주기에 걸친 개인주도의 훈련 참여가 이루어져야 한다. 다만 기존의 사업주 주도 훈련이 아닌 개인주도훈련에 대한 선택지를 다각화하고, 개인이 전직, 퇴직 이후에도 재고용을 원한다면, 이에 대한 준비를 할 수 있도록 제도를 활성화해야 한다.

셋째, 고령자의 개인주도훈련을 활성화하기 위해서는 고용 상담과 직업훈련의 연계를 강화해야한다. 김나래와 홍아정(2016)은 중고령자의 직업훈련에서 폐기학습(unlearning)이 중요하다고 하였다. 이는 새로운 지식의 학습효과를 높이기 위해 과거의 사고방식을 버리도록 하는 학습으로 중고령자 대상 직업훈련에서 폐기학습을 활성화하는 프로그램 및 지원제도의 필요성을 강조하였는데[32], 이는 기존의 직업훈련 프로그램과는 다른 차원의 고령자 맞춤형 직업훈련의 개발과 직업 세계에 대한 상담의 제공이 필요함을 시사한다. 또한 고령 근로자의 요구를 잘 이해하고 이를 반영하기 위해서는 관련 프로그램의 효과성을 지속적으로 모니터링하고 개선할 수 있는 국가적 시스템이 필요하며 이와 관련한 학술적 연구도 꾸준히 이루어져야 할 것이다.

국제사회에서 업스킬링과 리스킬링을 위한 개인주도훈련 제도가 강조되는 추세이다. 한국의 고령자의 경우 청년층 대비, 중장년층의 내일배움카드제를 활용한 훈련 실시율이 저조하기 때문에 개인주도훈련 참여를 확대하기 위한 방안 마련과 함께 유인책을 고민해야 할 것이다.

감사의 글

이 논문은 고용노동부 수탁과제로 한국직업능력연구원에 서 수행된 ‘문한나 장혜정, 서유정, 김유미, 강선애(2023). 산업 및 인구구조 변화에 따른 직업훈련 사각지대 해소방안’ 연구의 내용의 일부를 수정·보완한 것임.

참고문헌

- [1] S. Choi and J. Kim, Job Safety Nets for Unemployment and Retirement Preparation for the 50s-60s Age Group, in *Issue & Analysis*, no.312. Gyeonggi Research Institute, 2018.
- [2] J. H. Lee and S. Choi, *Skills of Koreans: Empirical Analysis and Future Strategies*, Korea Development Institute, 2015.
- [3] The Federation of Korean Industries(FKI), Press Release: 2022 Survey on Job-Seeking Activities of Middle-Aged and Elderly, 2022.11.01.
- [4] Jointly by Relevant Ministries, ‘Employment Strategies for Leveraging the Skills and Experience of the Aging Workforce as a Future Growth Driver’ The 4th Basic Plan for the Promotion of Elderly Employment (2023-2027), 2023.
- [5] E. Kang, K. Choi, S. Lee, Y. Choi, M. Kim, S. Moon, and S. Park, *Monitoring of policies and issues on the work and social activities of the aged people*, Korea Institute for Health and Social Affairs, 2022.
- [6] S. J. Hwang, K. E. Jung, and C. Lee, *Employment Policies in the Aging Era: Focusing on Human Resource Development for Middle-Aged and Elderly*, FKTU Research Center, 2014.
- [7] Statistics Korea, Future Population Projections: 2022-2072, 2023.
- [8] Ministry of Employment and Labor, *Elderly Employment Stability Support Fund Guidebook*, 2024.
- [9] Y. J. Jang, Comprehensive Measures for Securing the Productive Population - ② Strategies for Enhancing Corporate Productivity in Response to the Decline in the Working-Age Population, *Trade Focus*, 2024-3. Institute for International Trade and Commerce- Korea International Trade Association, 2024.
- [10] S. J. Oh, *The Impact of Population Aging on Businesses*, KDB Industrial Bank Economic Research Institute, 2019.
- [11] Statistics Korea, Press Release: Characteristics and Attitudinal Changes of the Elderly, 2023.06.16.
- [12] S. E. Cho, E. Park, Analysis of Types and Characteristics of Elderly Workers’ Work Continuity, *Journal of Skills and Qualifications*, vol. 12, no. 2, pp.45-69, 2023.
- [13] H. Moon, H. Jang, Y. Suh, Y. Kim, S. Kang, *Solutions for*

- Addressing Training Coverage Gaps Due to Industrial and Demographic Changes*, Korea Research Institute for Vocational Education & Training.
- [14] H. K. Lee, An Analysis of Elderly Reemployment Activities and The Policy Implications. *Korean Journal of Gerontological Social Welfare*, vol. 11, 87-118, 2001
- [15] H. J. Kwon, *Employment Structure and Policy Challenges for Middle-Aged and Elderly*, Korea Employment Information Service, 2011.
- [16] J. Cheon, J. Bae, K. Nam, C. Son, K. Yoon, N. Kim, S. Won, J. Lee, J. Choi, H. Kang, H. Cheon, and Y. Yoon, *2022 Survey on the Status of Elderly Employment and Social Activity Support Programs*, Korea Labor Force Development Institute for the aged, 2022.
- [17] Ministry of Employment and Labor, Press Release: Comprehensive Career Planning Support with Just One Card: "National Tomorrow Learning Card, 2022.05.25.
- [18] S. Jeon, Y. Kim, K. Son, K. Kagn, D. Chung, and J. Cho, *Analysis and Policy Research on the Current Status and Development Strategies of Corporate Vocational Training Support Programs*, Korea Research Institute for Vocational Education & Training, 2023.
- [19] H. Chung, Retirement System and Improvement Issues, *Futures Brief*, 23-02, National Assembly Future Research Institute, 2023.02.06.
- [20] Dong-A Ilbo(2023.03.22., 09:36), "Surge in 'Power Seniors', Yet Jobs Remain Limited to Simple Manual Labor." [Internet] Available: <https://www.donga.com/news/Society/article/all/20230321/118439906/1>, Accessed: 2024.05.10.
- [21] S. M. Lee, "The impact of preparation for retirement in middle age on successful aging," *Korean Society And Public Administration*, vol. 31, no. 4, pp.197-224, 2021.
- [22] J. A. Choi, A study on Development and Validation of the Middle-Age lifetime design Scale: Based on the Integrated Literature Review. Doctoral Dissertation. Department of Education Graduate School Kyungsung University, 2020.
- [23] S. Woo and J. Choi, "The relationship between the longitudinal change in job satisfaction by the characteristics of middle-old aged workers and life satisfaction: A latent growth model analysis," *Journal of the Korea Gerontological Society*, vol. 40, no. 6, pp.1151-1171, 2022.
- [24] B. T. Kim and C. G. Choi, "The effect of vocational education and training on the economic activity of older women," *Journal of Vocational Ability Development*, vol. 26, no. 1, pp.113-134, 2023.
- [25] W. Ok, A Study on the Examples of Lifelong Vocational Education Support in France, Ministry of Employment and Labor, 2021.
- [26] J. H. Yoon, Analysis of Retirement and Reemployment Status of Baby Boomers. *Employment Survey Brief*, 2019-Fall, Korea Employment Information Service, 2019.
- [27] M. J. Kang, Economic Activities and Retirement Preparation of the Elderly Population. *Employment Trends Brief*, 2023-9, Korea Employment Information Service, 2023.
- [28] H. Kim and J. Chun, "The effects of changes in population structure and policy alternatives on employment by industry in Korea," *BOK Economic Research*, 2023-8, Bank of Korea, 2023.
- [29] M. Kim, K. Park, B. Jeon, D. Oh, S. Yoo, and K. Sung, *Study on Enhancing the Sustainability of Private Sector Senior Jobs*, Korea Labor Force Development Institute for the aged, 2022.
- [30] H. Choi and E. Jeong, "Impacts of precarious labor on quality of life of older workers," *The Journal of Social Science*, vol. 25, no. 2, pp.217-237, 2018.
- [31] OECD, OECD recommendation of the council on ageing and employment policies. Retrieved from <http://www.oecd.org/els/emp/Ageing-Recommendation.pdf>, 2015.
- [32] N. R. Kim and A. J. Hong, "The effect of social support on job search behavior of the middle-aged job seekers and the mediating effect of unlearning," *Journal of Lifelong Education*, vol. 22, no. 2, pp.109-136, 2016.
- [33] B. Joo, J. Lim, B. Roh, Y. Shin, S. Lim, and H. Jung, *Policy Responses to Population Aging: Experiences of International Organizations and Selected Countries*, Korea Institute for Health and Social Affairs, 2019.



문 한 나 (Hanna Moon)_정회원

2004년 12월 : 미국오하이오주립대학교생명과학전공학사
2008년 8월 : 서울대학교농산업교육학과석사
2013년 8월 : 미국조지아대학교인적자원개발과조직개발박사
한국직업능력연구원, 선임연구위원
〈관심분야〉 직업능력개발정책, 성과관리, 조직관리



김 유 미 (Yu-mi Kim)_정회원

2011년 2월 : 숙명여자대학교 경제학과 학사
2013년 2월 : 성균관대학교 중국경제학 석사
2013년 2월 : 푸단대학교 경제학 석사
2022년 3월 ~ 현재 : 한양대학교 경제정책학 박사과정
〈관심분야〉 노동시장, 인력양성정책, 정책평가



강 선 애 (Seonae Kang)_종신회원

2013년 2월 : 숙명여자대학교 여성HRD 석사
2021년 2월 : 한국기술교육대학교 인력경영 박사
〈관심분야〉 노동시장, 정책평가, 직업훈련정책, 일학습병행