

목 차

제2기 노인일자리사업의 성과와 쟁점	1
남기철 (동덕여자대학교 사회복지학과 교수)	
노인일자리사업의 인사관리 이슈와 쟁점	35
서종식 (사회적기업경기재단 사무국장, 공인노무사)	
자유토론 1	65
유태균 (숭실대학교 사회복지학부 교수)	
자유토론 2	69
정홍원 (한국보건사회연구원 연구위원)	
자유토론 3	75
원시연 (국회입법조사처 입법조사관)	
자유토론 4	83
김경집 (인천광역시 노인정책과 과장)	
자유토론 5	95
노길준 (고용노동부 고용서비스정책과 과장)	
자유토론 6	101
박채희 (한국체육대학교 노인체육복지학과 교수)	
자유토론 7	105
신중일 (춘해보건대학교 작업치료학과 교수)	
자유토론 8	109
이성록 (대한노인회 사무총장, 한국재활복지대 교수)	

제2기 노인일자리사업의 성과와 쟁점

남기철

(동덕여자대학교 사회복지학과 교수)



제2기 노인일자리사업의 성과와 쟁점1)

남 기 철

(동덕여자대학교 사회복지학과 교수)

I. 들어가는 말

- 100세 시대를 맞이한 정부의 여러 가지 계획들이 발표
 - 포괄적인 저출산고령사회계획만이 아니라 다양한 형태로 정부의 계획이나 비전이 제시되기도 하고, 여러 관계부처의 TF나 종합추진대책이나 계획 등도 마치 고령사회 공공정책과 자원 통제의 헤게모니를 둘러싸고 혼란스럽게 제시되는 상황
 - 이러한 논의들에서 다들 한 번씩은 짚고 넘어가는 것이 노인의 일자리에 대한 부분
 - 흔히 언급되는 몇 가지 맥락 : ① 노인인구가 증가하고, 평균수명 및 건강수명의 연장에 따라 이들이 근로를 포함한 사회참여 활동에 적극적으로 나서도록 하는 것은 심리사회적 욕구 충족 등 고령자의 복지 증진에 긍정적인 효과를 낳을 것이라는 기대, ② 사회 전체적으로 인구구성의 변화를 감안할 때, 고령층의 사회적 활동능력을 발휘하도록 하는 것은 우리사회의 지속가능한 발전을 위해서도 필수적인 요소, ③ 전후 베이비붐 세대가 본격적으로 노년기에 접어들면서 과거보다 훨씬 인적자본이 우수한 인력이 고령층에 편입되므로 정년 이후 이들의 사회활동은 더욱 중요한 의미를 가지게 됨

- 노인의 근로는 질적으로 활성화될 것인가 위축될 것인가?
 - 일각에서는 노동가능인구와 인적 자원이 부족해지는 현상이 장래 우리나라의 성장잠재력을 심하게 저해할 것이라는 분석 : 노인층이 이제는 여러 가지 형태로 현재의 노인보다는 좀 더 수준 높은 근로를 계속하는 상황이 일반화될 것이라는 전망
 - 반면 고용 없는 성장의 시대에 실업은 장기적으로 심각한 사회문제가 될 것이라고 보기도 함 : 특히 청년실업의 문제가 우선시되기 때문에 노인 고용은 부차적인 이슈가 되고, 노인의 일할 기회, 특히 좋은 근로의 기회는 더욱 제약될 것

1) 2기 노인일자리사업은 2008년부터 2012년까지의 노인일자리사업을 지칭하며 이와 같은 명칭은 2008년 수행된 '노인일자리사업 중장기발전방향' 연구의 틀을 토대로 한 것입니다.

■ 노인일자리사업의 평가 및 향후 발전방향

- 노인고용의 확대와 축소 중 어떤 부분이 미래 우리사회에 주요한 상황이 될지 정확한 예측은 쉽지 않음 : 전자는 노인 노동의 당위성이고 후자는 현실성이라는 점에서 차원이 다르고 두 가지 양상이 복합적으로 다 나타날 수도 있음
- 노동시장의 비우호적 환경
 - 미래라고도 할 수 없는 가까운 시점의 노인노동과 관련하여 노동시장에서 자동적으로 적절한 노동의 기회가 확보되지 않을 것이라는 전망이 많음
 - 대다수의 사업에서는 2000년 이후 10년 동안이 그 이전 20년 동안에 비해 훨씬 빠른 속도로 인력 고령화가 진행되었는데, 산업 특성 등을 감안할 때 2000년대 이후로는 고령노동자에 대한 상대적 수요가 감소
 - 2000년 이전의 20년 동안에는 농업과 관련된 축소가 고령근로자의 노동시장 이탈압력이었는데 2000년대 이후로는 비농업부문 내에서의 산업구조변화가 노동시장 이탈을 가속화
 - 앞으로도 고령자에 대한 노동수요를 감소시키는 방향으로 산업구조가 변화할 가능성이 크며, 강력한 정책적 노력이 없다면 노인의 고용증진은 어려운 상황(이철희, 2012)
- 노인일자리사업의 성장과 ‘노인일자리사업 소득- 욕구 역전현상’ 딜레마
 - 65세 이상 노인의 일자리 지원과 관련된 대표적인 공공 프로그램이 노인일자리사업
 - 2004년 이후 노인일자리사업은 많은 성장을 이루어 왔음
 - 2008년까지를 1기 노인일자리사업, 그리고 2012년까지를 2기 노인일자리사업으로 구분하기도 함
 - 현재까지도 많은 평가연구들이 진행되어 왔음 : 이 평가과정에서 향후의 개선과제로 지적되었던 주요부분이 실제 정책과정에서 잘 반영되었는가에 대해서는 회의적인 부분도 있음
 - ‘소득-욕구 역전현상’ 은 현재까지 여러 관련 전문가로부터 노인일자리사업의 고전적 딜레마로 지적되어 왔음 : “생계비 욕구 대응 시도 사업(시장진입형) 보다 사회공헌형 사업에 소득욕구가 높은 노인(그리고 인적자본 수준이 더 열악한 노인)이 참여하게 됨”

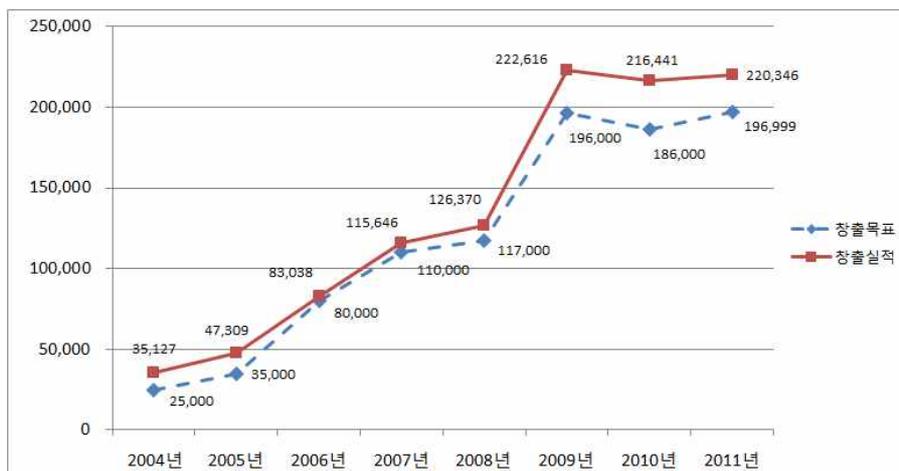
- 2기 노인일자리사업에 대한 평가에서도 이 딜레마에 대한 논의가 핵심이 될 수밖에 없음
 - 동시에 감안해야 할 점은 최근 부각되고 있는 노인 자원봉사를 비롯한 사회 참여 활성화와 관련된 논의들에서 노인일자리사업의 positioning에 대한 부분
- 본 발표에서는 2기 노인일자리사업의 상황을 진단하고 향후의 과제를 위한 쟁점들을 정리²⁾
- 과거 2008년 본 연구자를 비롯한 연구진이 한국노인인력개발원의 연구 과제로 노인일자리사업에 대한 중장기 발전과제를 모색 제시한 바 있음
 - 2기 노인일자리사업 시작 시점에서 제시되었던 중장기 발전방향에서의 제언과 과제들을 주요한 준거로 하여 평가 논의를 진행
 - 본 발표문은 연구의 여건 상 새로운 원자료의 수집이나 원자료 분석을 수행 하지 않았으며, 기존 연구와 자료들을 통한 논의를 전개한 한계점을 가짐

II. 노인일자리사업의 전개와 기존의 평가

1. 노인일자리사업의 성장과 현황

- 노인일자리사업은 2004년 사업 시작 이후 큰 폭의 양적 성장을 경험

[그림 1] 노인일자리사업 성장 추이

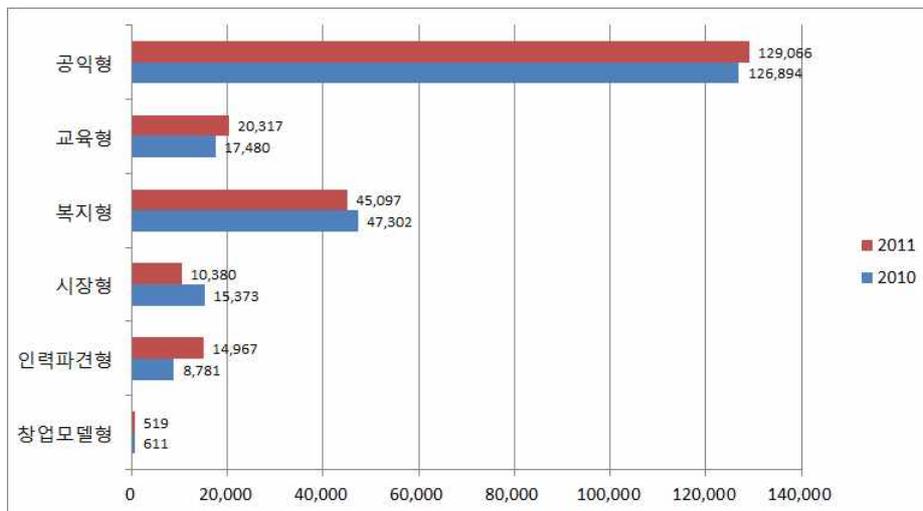


2) 노인일자리사업은 한 유형을 사회공헌형, 공공형, 사회참여형 등으로, 또한 반대의 유형을 시장진입형, 민간형, 시장형, 생계형 등으로 다양하게 구분의 명칭을 사용하여 왔음. 이 명칭들의 구분 기준이 완전히 일치하는 것은 아니나 통상적인 사업구분을 위해서는 서로 혼용되어가며 사용되어 옴. 본 발표에서는 인용하는 기존 연구에서의 구분명칭을 그대로 사용하고 있어, 현재의 사회공헌형과 시장진입형 이외의 용어가 사용되기도 함

■ 노인일자리사업의 평가 및 향후 발전방향

- 2기 노인일자리사업은 2009년 일년 간 특히 대규모로 성장
 - 큰 폭의 양적 성장 비율은 지난 2010년부터 답보상황 : 예산의 제약과 관련
 - 현재의 사업 상황은 예산의 규모가 커지지 않는 상황에서 자생적으로 노인 일자리사업이 성장(혹은 생존)할 수 있는 역량구조를 갖추지 못하고 있음
- 양적 성장만이 아니라 내용적 측면에서도 몇 가지의 개선들이 이루어져 왔음
- 근로조건에 대한 부분적 개선과 전담인력 등 사업추진체계의 정비
 - 자립형 노인일자리사업, 노인인력개발원 신규사업 등의 확충
- 사업 유형별로는 공익형 사업의 압도적 비중이 두드러짐
- 5개 유형 전체 노인일자리사업의 60%가 공익형 사업
 - 노인일자리사업에 대해 ‘공공근로’ 사업으로 인식하는 원인이 되기도 함

[그림 2] 유형별 노인일자리사업 추진 규모



2. 기존 연구에서의 노인일자리사업 평가

- 사업의 성과에 대해서는 대체적으로 긍정적 성과가 보고되고 있음
- 통상 특정 사업에 대한 관심 연구진이나 내부 자원을 활용한 연구에서 긍정적 평가는 일반 현상
 - 이를 감안하더라도 노인일자리사업의 긍정적 성과는 다방면에서 입증되고 있다는 점은 분명함

○ 1기 노인일자리사업에 대한 긍정적 평가 내용

- 노인일자리사업 필요성에 대한 사회적 공감대를 형성하고 노인인력활용에 대한 긍정적 사회분위기를 조성
- 사업을 비교적 짧은 시간 내에 안정된 정부정책으로 정착 : 2006년 노인일자리사업 종합평가 워크에서 보건복지부가 표방한 사업의 주요성과 인식에서도 드러남
- 이 성과보고에서 사업의 주요한 성과로의 주요 성과로 노인일자리사업 양적 확대, 공익형 일자리를 생산적 일자리로 전환 추진, 수행기관 양적 증대, 전담기관설치 확대 등이 제기됨(반면, 향후 과제로 ‘괜찮은’ 일자리 발굴과 기업체 참여 등 사회적 확산, 노인인력활용에 대한 사회적 인식 개선, 관련 조사연구, 사업방식에서 다양성과 자율성 제고, 인프라 구축 등도 제안)
- 노인일자리사업에 대한 개별연구에서 소득보전을 통한 빈곤율 감소효과(김미곤, 2006, 2007)와 의료비 절감효과(임재영, 2006 ; 이석원, 2006), 참여자의 심리적 만족도와 사회적 관계에서의 긍정적 효과(한국노인인력개발원, 2006년도 조사) 등은 실증 계량적 결과로 제시됨
- 김미곤의 연구(2006)에서 사업참여자에 대한 소득효과 분석 : 노인일자리사업 참여자 실태조사 결과를 분석한 바에 따르면 노인일자리사업 참여자는 사업 참여 전후에 가구 빈곤율이 4.3% 감소. 또한 같은 연구에서 2003년 국민생활실태조사자료를 활용하여 simulation을 실시한 결과에서는 노인일자리사업 참여전후 빈곤율이 노인가구빈곤율 기준으로 6.5% 감소한 것으로 나타남
- 임재영의 분석(2006)에서는 노인일자리사업 참여자의 평균 참여기간을 적용할 시 2004년 17억원, 2005년 43억원, 2006년 78억원의 의료비절감효과가 있다고 확인
- 이석원의 분석(2006)에서는 연차별 분석을 통해 노인일자리사업이 20.1%의 의료비 절감효과가 있으며 이는 노인일자리사업 전체 비용의 16.2%를 회수한 것과 같다고 분석 : 의료비절감효과의 분석에서는 HHE, HSE의 가능성을 통제하여 신뢰성이 높은 결과 도출 시도
- 2007년의 7차 노인일자리전문가포럼에서는 기초노령연금과 노인일자리사업의 경제적 효과 부분을 비교 평가 : 2003년 국민생활실태조사 자료를 토대로 simulation을 실행하여 추산한 동 분석에서 기초노령연금의 시행은 노인가구빈곤율(7.2%), 노인인구빈곤율(8.0%), 노인가구가구원빈곤율(4.5%)을 각기 감소시켰고, 노인일자리사업은 노인가구빈곤율(6.5%), 노인인구빈곤율

■ 노인일자리사업의 평가 및 향후 발전방향

(5.8%), 노인가구가구원빈곤율(4.2%) 감소시킨 것으로 나타남 => 여기서 빈곤율 1% 감소를 위한 단위당 비용이 기초연금은 3,362억원, 노인일자리 사업은 1,839억원이 소요될 것으로 나타나 효율성의 근거를 제기(김미곤, 2007)

○ 2기 노인일자리사업 시기 주요한 기존 성과평가 연구

- 이석원의 연구(2009)에서는 노인일자리사업의 종합적인 효과분석을 위해 논리모형에 입각하여 선택편의를 통제한 실증적 분석방법으로 PSM (Propensity Score Matching) 방법을 활용하여 그 효과성을 분석 : 의료비 절감효과와 경제적 효과, 생활패턴과 사회관계적 측면에서 모두 유의할만한 긍정적 성과가 있었음을 검증
- 이소정 등의 연구(2011)에서는 직접적인 자료수집을 통해 미시적 분석과 거시적 분석을 수행하여 다방면에서 노인일자리사업의 긍정적 효과를 제시함 : 특히 비용편익분석을 통한 거시적 측면에서의 효과분석을 통해 특히 소득보장 측면에서 편익이 큰 사업이라는 정책의 효과성(혹은 효율성)을 확인하여 제시

○ 반면, 각 연구에서 노인일자리사업이 해결해야 할 과제들도 다양하게 제시되고 있음

- 이러한 지적이 현재 얼마나 극복되었는가 하는 점도 중요한 초점 렌즈가 될 수 있음
- 대표적인 지적사항들로 욕구대비 사업량 불충분성, 노인 욕구와 사업내용(유형)의 불일치, 좋은 일자리로서의 품질 부족, 인프라의 내용적 취약성, 관련 사업과의 유기적 통합성 결여, 양적 사업목표 치중에 따른 후속관리의 취약성 등을 제시
- 이와 같은 노인일자리사업 일반의 문제점에 대한 제기는 사실상 노인일자리사업의 ‘소득-욕구 역전 딜레마’와 관련 => 시장형 사업이 ‘생계형 욕구에 부응하는 보다 고도의 노동과 고도의 수입’을 만들지 못하고 있다는 문제점과 직결
- 노인일자리사업의 유형 구분과 그 유형별 명칭은 조금씩 변화해 왔음
- 현재는 사회공헌형(공익형, 복지형, 교육형)과 시장진입형(시장형, 인력파견형)의 명칭이 활용되고 있음
- 기존에 가장 많이 활용되었던 명칭은 공공분야와 민간분야로 사업을 구별했던 방식도 내용적으로는 동일한 구분
- 이 구분 명칭이 자주 바뀌거나 혼란스러운 이유도 노인일자리사업의 본질적 딜레마와 관련이 있음

III. 2기 노인일자리사업 상황진단과 관련된 쟁점

- 노인일자리사업 성과나 상황진단과 관련된 몇 가지 측면에서의 쟁점에 대해 살펴봄

1. 노인의 소득욕구와 노인일자리사업

○ 노인빈곤 : 노인일자리사업의 출발점

- 우리나라 노인의 빈곤상황은 매우 심각한 수준이라는 점은 주지의 사실

<표 1> 일반 가구와 노인가구의 빈곤율

구분	전체 가구 빈곤율		노인 가구 빈곤율	
	시장소득	가처분소득	시장소득	가처분소득
2006	18.0	16.3	54.3	45.9
2007	18.2	16.4	55.0	46.4
2008	18.2	16.3	55.1	46.7
2009	18.6	16.8	58.3	48.3
2010	18.6	16.8	59.1	49.0

※ 자료 : 한국보건사회연구원(2011), 빈곤통계연보에서 편집

- 최근 3개년 간 국민기초생활보장제도 수급자 비율을 살펴볼 때 65세 이상의 수급률은 7%에서 7.5% 사이이며 약 9%인 여성노인의 수급률이 남성노인의 수급률(약 5%)보다 현저히 높음
- 때문에 생활비를 벌기 위한 노인의 취업의사가 대단히 높게 나타남(여성의 높은 욕구)

<표 2> 취업의사 및 취업을 원하는 이유 (55~79세)

(단위 : %)

구분	계	장래근로 원함	소계	일하는 즐거움	생활비 보탬	사회가 필요로 함	건강 유지	무료 해서	기타
2009.5	100.0	57.6	100.0	33.6	56.6	1.9	2.6	5.0	0.2
2010.5	100.0	60.1	100.0	33.5	56.8	2.4	2.2	4.9	0.3
2011.5	100.0	58.5	100.0	35.5	54.9	2.4	2.2	4.8	0.3
남자	100.0	72.0	100.0	39.6	50.4	3.4	2.3	4.1	0.1
여자	100.0	46.8	100.0	30.0	60.8	1.0	2.2	5.6	0.4

※ 자료 : 통계청, 「경제활동인구조사 부가조사(고령층)」 각년도

■ 노인일자리사업의 평가 및 향후 발전방향

- 최근 최근 삼성경제연구소의 가계 복지욕구 및 우선순위 조사결과(2012)에 서도 은퇴 후 가장 필요한 프로그램으로 노인형 일자리 제공 응답이 압도적 으로 높은 비율을 나타냄

<표 3> 은퇴 후 가장 필요한 프로그램

구분	기초노령 연금 인상	노인형 일자리	의료비 지원	노인친화적 주거환경	사회적 유대 강화	노인돌봄 서비스제공
응답률	8.6%	53.9%	16.5%	6.2%	6.7%	10.1%

- 국제적인 비교에서 우리나라 노인의 경제활동 정도는 매우 높은 편에 속함 : 2010년 한국의 65세 이상 고령자의 경제활동참가율(29.4%)은 OECD 국가 중 아이슬란드(36.2%)에 이어 두 번째로 높았음

<표 4> OECD 주요 국가의 경제활동참가율 (65세 이상)

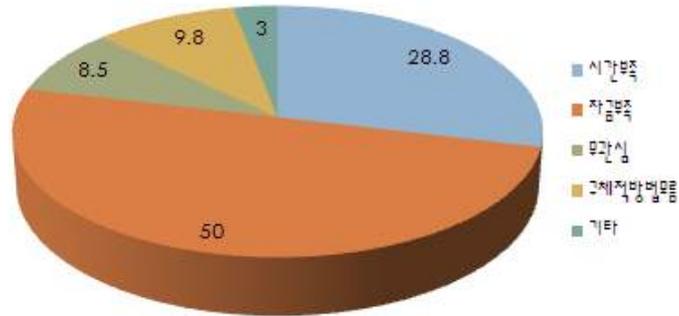
(단위 : %)

구분	한국	미국	독일	네덜란드	아이슬란드	스웨덴	일본	영국
2005	30.0	15.1	3.4	4.1	17.4	10.1	19.8	6.4
2010	29.4	17.4	4.0	5.9	36.2	12.1	21.8	8.6

※ 자료 : <http://stats.oecd.org>에서 편집

- 노년기 빈곤 상황이 베이비붐 세대의 노년기 시점에서 크게 변화할 것으로 보기는 어렵다는 점이 중요한 문제 지점 : 국민연금의 안전망 기능이 크게 신장될 것으로 보기도 어렵고, 기타의 공공부조나 노인복지서비스 역시 급격한 향상을 기대하기는 어려움
- 고령층의 인적자본과 경제활동 경험은 이전 세대에 비해서 크게 신장되지만, 이것이 '좋은' 경제활동이나 소득에 대한 보장으로 연결되기는 어려운 상황 이라는 것이 현실적 상황 진단
- 박덕배(2005)에 의하면 총인구의 5.4%를 차지하고 있는 일본의 베이비붐 세대는 일본 전체 개인 금융자산의 12.7%를 보유하고 있으며, 미국 총인구의 약 25%를 차지하고 있는 미국 베이비붐 세대들은 미국 전체 자산의 67%를 차지하고 있음
- 한국보건사회연구원의 베이비붐 세대에 대한 조사(2009)의 응답에서도 노후준비가 충분하지 않은 것으로 나타나고 있으며 그 이유 역시 가장 크게는 경제적 여건과 관련되고 있음

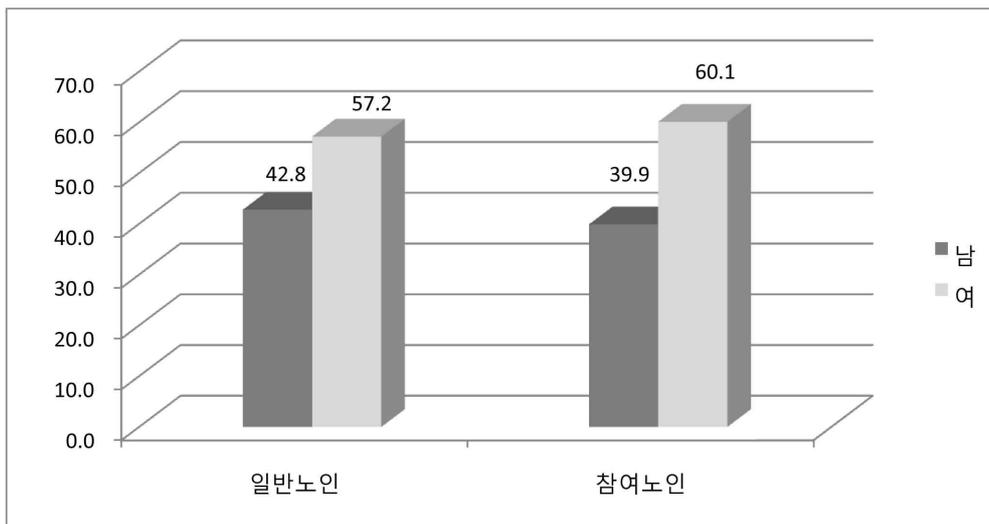
[그림 3] 노후 미준비 이유



- 노인들의 경제활동을 통한 소득욕구는 노인일자리사업 참여에 기본적 동인이 되고 있음

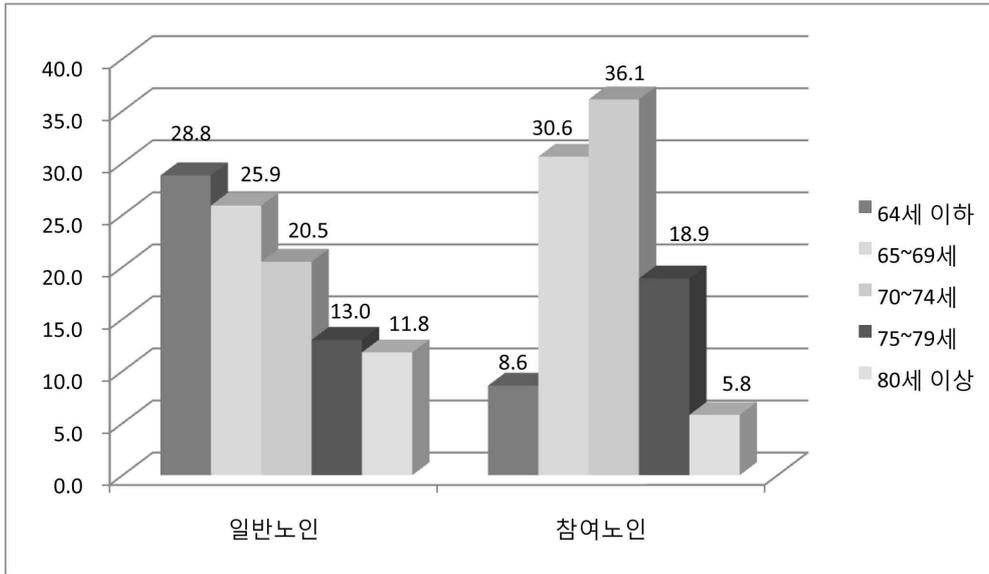
○ 노인일자리사업 참여자의 특성

- 근로와 소득의 측면은 참여주체의 인적 자본이나 경제적 특성 등과 관련됨
- 노인일자리사업 참여자의 특성을 노인일자리사업 database, 주민등록인구 통계, 2008년 노인생활실태조사 결과 등을 활용하여 일반 노인과 비교할 경우 “건강하지만 경제적 여건이 좋지 않은” 특징을 나타내고 있음
- 성별로는 노인일자리사업 참여노인이 일반 노인의 성별 구성에 비해 여성 비율이 약간 더 높게 나타남

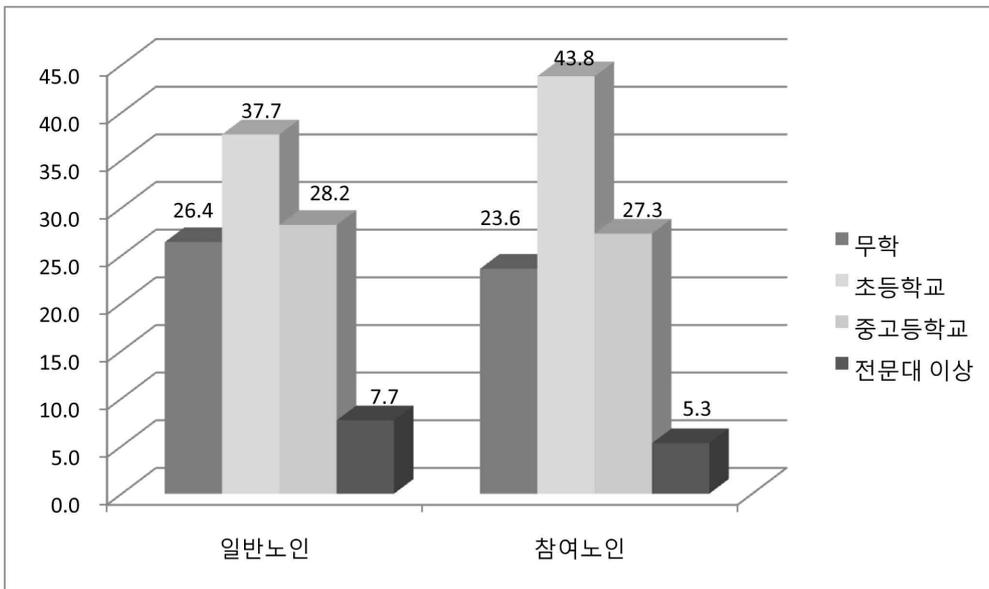


■ 노인일자리사업의 평가 및 향후 발전방향

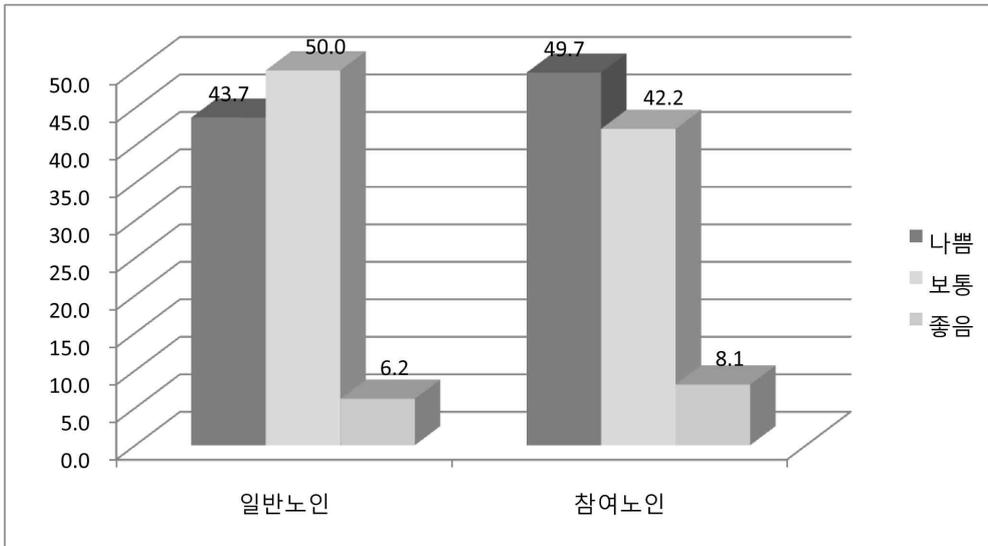
- 연령은 노인일자리사업 참여노인이 일반 노인의 구성에 비해 70대 초반이 조금 더 높게 나타나며 80세 이상의 경우는 더 적게 나타나는 양상 : 전체적으로는 60세를 시작 시점 기준으로 살펴볼 때는 노인일자리사업 참여 노인이 일반 노인인구 구성에 비해 더 고령의 양상



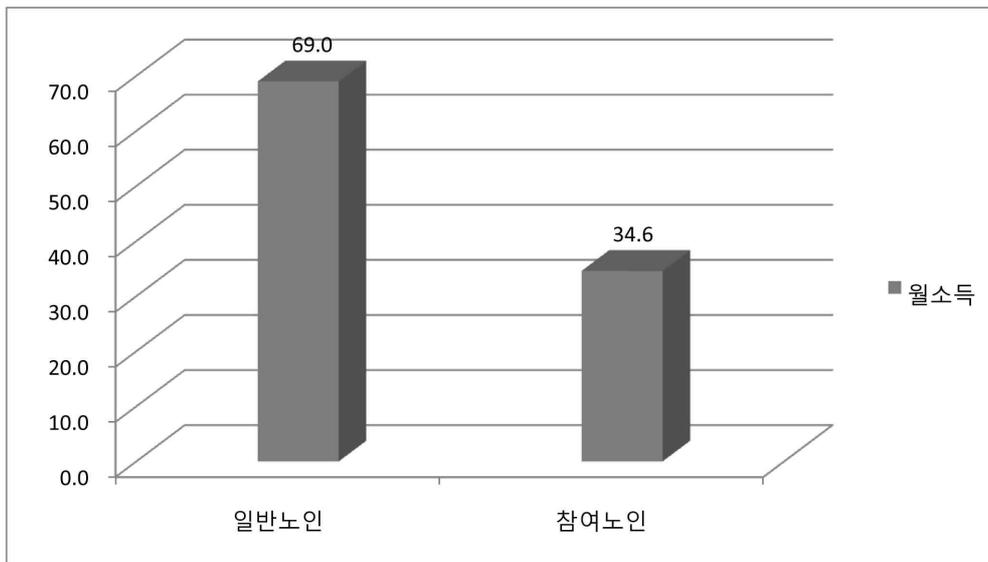
- 학력은 유사하게 나타나지만 초등학교 졸업의 경우 일자리사업 참여노인의 비율이 조금 더 높고 중고등학교 이상의 경우는 일반노인에 비해 참여노인의 비율이 더 낮음 : 노인일자리사업 참여노인의 학력이 다소 취약함



- 주관적 경제상태의 인식은 노인일자리사업 참여노인이 일반 노인에 비해 다소 더 부정적인 양상을 보이고 있음

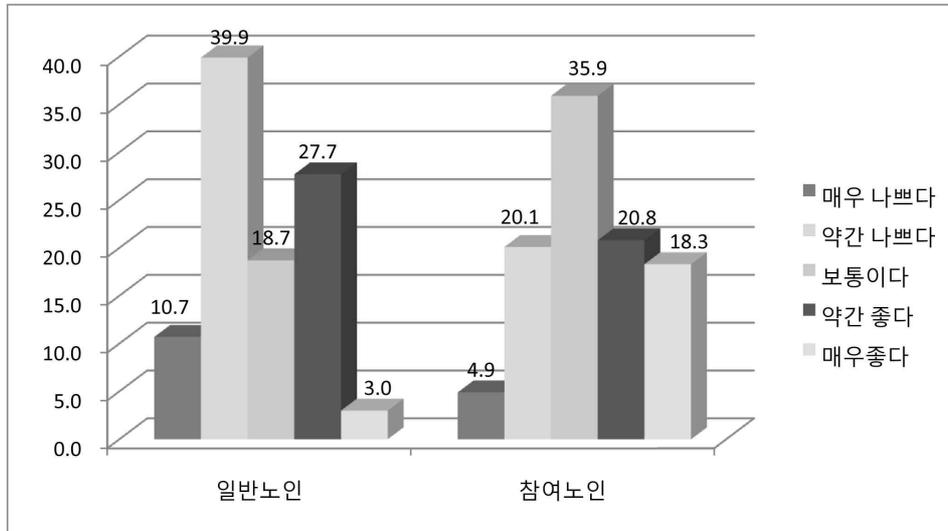


- 실제의 월 평균 소득은 노인일자리사업 참여노인이 현저히 낮은 수준



■ 노인일자리사업의 평가 및 향후 발전방향

- 주관적인 건강수준에서는 노인일자리사업 참여노인이 일반 노인의 구성에 비해 더 긍정적인 응답양상



- 전반적으로 볼 때 일반 노인에 비해서 노인일자리사업은 (건강 상황을 제외한다면) 인적 자본과 경제사회적 수준이 다소 열악한 편인 노인 중심으로 참여가 이루어지고 있음

○ 노인일자리사업을 통한 소득

- 사회공헌형 노인일자리사업의 소득은 월 7개월 근로에 20만원의 구조가 일반적(연 140만원의 소득 ‘보조’)
- 시장형 사업의 경우 2011년 기준으로 평균 월 7.3개월 근무에 월 평균 보수는 247,026원³⁾
- 시장형 사업의 소득은 2010년 224,703원에 비해 10% 이상 향상된 수치임
- 그러나 기본적으로 사회공헌형 일자리에 비해 그다지 높지 못한 수치이고 상대적으로 높은 수준과 강도의 근로에도 불구하고 ‘공익형 일자리’ 보다 낮은 급여를 받는 참여자도 매우 많은 상황

○ 노인들의 소득희망 정도

- 노인일자리사업 참여자에 대한 실태조사에서 희망급여 수준은 대체로 월 50만원~100만원 사이인 경우가 많음⁴⁾

3) 2011년 인력파견형 사업의 경우 월 평균 소득은 648,714원으로 상대적으로 높은 금액이지만 일자리 창출 수가 10,380으로 비교적 작고, 특히 연 평균 5.3개월로 짧은 참여기간을 나타내는 점이 있음

4) 교육형 사업 대상자의 경우 월 100만원 이상의 소득을 원하는 응답이 가장 많아서 다른 유형과 현저한 차이를 나타내고 있음. 사실상 교육형 사업 참여자는 다른 유형 사업 참여노인과는 대단히 상이한 특성을 나타내는 상황임

- 2009년 한국노인인력개발원의 연구에서는 2008년 노인생활실태조사 결과 분석을 통해 노인일자리사업 정책대상자의 희망소득을 추계

<표 5> 노인일자리사업 정책대상자가 원하는 근로형태와 가구소득 및 희망급여 수준

구분	비율	가구 소득	희망 급여수준
주5일, 하루에 몇 시간	28.2%	163.2만원	69.0만원
주5일, 하루에 8시간	19.0%	209.5만원	96.4만원
주중 2-3일, 하루에 몇 시간	34.8%	184.7만원	44.8만원
주중 2-3일, 하루에 8시간	5.9%	160.8만원	67.3만원
토요일, 일요일 근무	1.7%	129.9만원	35.7만원
본인이 원하는 때	10.4%	179.0만원	74.6만원
합계	100%	180.5만원	65.7만원

- 노인일자리사업 핵심 정책대상자의 34.8%(18.1만명)가 노인일자리사업의 전형적 근무형태와 유사한 욕구를 보이고 있으나, 급여수준에 있어서는 많은 괴리를 보이고 있음(20만원과 45만원)
- 정책대상자의 19%(약 10만명)는 풀타임근로를 통해 100만원에 근접하는 급여를 받기를 희망하는 것으로 나타남
- 이와 관련된 많은 다른 조사결과에서도 대개 노인일자리사업과 유사한 정도의 근로를 통해 월 50만원 정도의 소득 욕구를 나타내거나 아니면, 근로시간을 대폭 늘리는 종일제 근로를 원하며 이 경우 100만원 이상의 소득 욕구를 나타내는 유형이 가장 많은 것으로 확인되고 있음

2. 소득의 관점에서 본 노인일자리사업 수요, 사업량, 사업유형

- 노인일자리사업 정책 초기의 노인일자리사업 수요 추계
 - “미취업노인 중 미취업의 사유가 일자리가 없어서” 인 경우로 추계해 왔음 : 전체 노인의 11%선
- 노인일자리사업 중장기 발전방안 연구(남기철 등, 2008)에서의 노인일자리사업 수요 추계
 - “미취업노인 중 향후 일할 의사가 있는” 경우를 기본 대상으로 간주하는 방식으로 추계함 : 전체 노인의 11.7%⁵⁾

5) 이 연구의 추계에서는 이미 일하고 있는 33.8%의 노인 중 무급가족종사자 6.49%에 대해서도 대상 관심 집단으로 포함시켜야 함을 제안하고 있으나 논의의 복잡성을 피하기 위해 여기에서는 해당 논의를 생략함.

<표 6> 현재 미취업사유와 향후 취업의사에 따른 노인인구의 유형화

구분	향후 일할 의사가 없음	향후 일할 의사가 있음
일자리 외 사유	51.83%	3.38% - 노인일자리사업 확대 대상집단
일자리가 없어서	2.71% (과거 욕구추계시 포함된 대상집단)	8.28% - 노인일자리사업 핵심 대상집단

- 한국노인인력개발원의 2009년 말 자체분석에서는 이와는 다른 수요추계 방식을 제시
 - 대상자에 대해 최소치와 최대치를 제시하고 있으며 이 중 최소치는 미취업 노인(70.0%) 중 미취업 사유가 일자리가 없어서인 경우(24.3%)로 전체 노인의 17.01%
 - 이 분석에서 의미를 두고 있는 최대치의 추계 기본방식은 미취업노인 중 향후 일할 의사가 있는 경우이며 이는 미취업 노인(70.0%) 중 향후 경제 활동 욕구가 있는 경우(32.2%)로 전체 노인의 22.54%⁶⁾
 - 이 모두를 노인일자리사업의 정책대상자로 보기에에는 무리가 있다는 판단을 제시하면서 일할 의사가 있는 미취업 노인의 건강상태에 대한 설문조사 결과를 병합

<표 7> 2008년 노인생활실태조사에서 미취업노인의 주관적 건강상태

평소 주관적 건강상태	비율(%)
매우 건강하지 않다	10.6
건강하지 않은 편이다	42.5
보통이다	16.0
건강한 편이다	28.6
매우 건강하다	2.3
합계	100.0

- 결국 향후 일할 의지가 있는 114만명 노인 중 건강상태가 좋지 못한 53.1%(605,000명)를 제외한 535,000명(전체 노인의 10.6%)이 노인일자리 사업의 정책대상자인 것으로 봄⁷⁾

6) 이는 2008년 노인생활실태조사 결과에 대한 분석을 토대로 제시된 것으로 이전의 수요추계는 2004년 노인생활 실태조사 결과에 기반하고 있는데, 2008년 생활실태 조사에서 거의 두 배에 가까운 욕구 증가가 나타나고 있음

7) 이 분석에서는 추계된 53.5만명 중 기초생활보장수급자인 1.4만명(2.7%)을 제외한 52.1만명이 최종 핵심 정책 대상으로 분류 가능한 것으로 보고 있음

- 남기철 등의 2008년 연구에서는 노인일자리 유형구분과 대상 욕구를 연결한 추계를 제시
 - 취업을 원하는 이유를 묻는 질문과 원하는 일자리의 형태에 대한 문항을 활용
 - 노인일자리 사업의 전체 세부 프로그램을 생계형과 사회공헌형으로 나눌 때 이 두 문항에 대한 응답을 바탕으로 생계형(시장진입형)과 사회공헌형 일자리에 적합한 노인을 추정
 - 생계형의 이념적 형태에 가장 부합하는 욕구를 가진 집단은 취업의 이유가 경제적인 것에 있고(돈이 필요해서 취업하겠다는 응답) 원하는 일자리의 형태는 생활비를 벌 수 있는 종일제 형태의 취업(주 5회)을 원하는 노인들 이라고 할 수 있음
 - 그 이외의 집단은 취업에 관한 욕구가 경제적 이유 이외에 있거나 원하는 일이 전일제가 아닌 노인집단으로 사회공헌형 일자리에 적합한 욕구를 지닌 노인들로 추정
 - 이렇게 추정할 때 핵심대상집단 중 50.41%는 생계형, 49.59%는 사회참여형 으로 분류되며, 확대대상집단에서는 42.1%가 생계형, 57.9%가 사회참여형 으로 분류됨

<표 8> 대상집단의 일과 관련된 욕구 분석

집단 구분	향후 취업이유	원하는 일의 형태					계
		돈과 관계없는 소일거리	용돈수준의 시간제 근로	생활비수준 종일제 근로	자영업 (창업)	기타	
핵심 대상집단	돈이 필요해서	14.2%	33.9%	48.0%	2.4%	1.6%	100.0%
	기타 이유	38.2%	41.2%	17.6%	2.0%	1.0%	100.0%
	계	24.9%	37.1%	34.5%	2.2%	1.3%	100.0%
확대 대상집단	돈이 필요해서	10.5%	47.4%	36.8%	5.3%	0%	100.0%
	기타 이유	46.5%	27.9%	18.6%	7.0%	0%	100.0%
	계	26.0%	39.0%	29.0%	6.0%	0%	100.0%

- 이상의 기준과 비율에 따라 중장기적인 노인일자리사업 수요 및 필요지원량에 대한 전체적인 규모를 추계하였음

<표 9> 사업의 주요대상 추정 규모와 목표에 따른 사업량의 추계⁸⁾

(단위 : 천명)

구분	1차 대상 집단	필요사업량			확대시 전체 규모	확대시 추가 집단	필요사업량			생계형 총합	공헌형 총합	
		지원 총량	생계형 대상	공헌형 대상			지원 총량	생계형 대상	공헌형 대상			
2기	2008	415	207.5	104.6	102.9	585	170	85	17	68	121.6	170.9
	2009	430	215	108.4	106.6	606	176	88	17.6	70.4	126.0	177.0
	2010	444	222	111.9	110.1	625	181	90.5	18.1	72.4	130.0	182.5
	2011	458	229	115.4	113.6	646	188	94	18.8	75.2	134.2	188.8
	2012	475	237.5	119.7	117.8	670	195	97.5	19.5	78	139.2	195.8
3기	2013	494	247	124.5	122.5	695	201	100.5	20.1	80.4	144.6	202.9
	2014	512	256	129.0	127.0	720	208	104	20.8	83.2	149.8	210.2
	2015	528	264	133.1	130.9	744	216	108	21.6	86.4	154.7	217.3
	2016	545	272.5	137.4	135.1	768	223	111.5	22.3	89.2	159.7	224.3
	2017	565	282.5	142.4	140.1	795	230	115	23	92	165.4	232.1

- 중기인 2012년에는 1차 핵심대상 집단 전체 욕구의 50%로서 23만 7,500개 가량의 노인일자리가 필요하며 욕구상 이 중 생계형과 공헌형의 사업대상 욕구는 각각 약 12만 정도에 해당하는 것으로 봄(=> 2009년 한국노인인력개발원의 추계방식으로는 2012년 노인일자리사업 정책 대상은 57만 내지 60만에 해당)
- 장기과정으로서 3기 사업의 표적 시점인 2017년에는 확대집단을 포괄하도록 하고 이 경우 핵심집단에 대한 사업소요 28만 2,500개 일자리(생계형 14만 2,400개 공헌형 약 14만개)와 확대집단을 포괄함으로써 추가되는 11만 5천(생계형 2만 3천개, 공헌형 9만 2천개)으로 설정
- 결국 2017년 기준으로는 전체적으로 약 40만개, 생계형 약 16만 5천, 공헌형 23만 2천개 가량의 노인일자리사업 소요개수가 설정⁹⁾(=> 2009년 한국노인인력개발원의 추계방식으로는 사업 정책대상은 약 80만)

8) 확대시의 전체규모는 핵심대상집단과 확대대상집단을 합한 규모에 해당. 필요사업량은 대상인구의 50%를 목표로 하였으며, 확대시 추가 집단에 대해서는 20%를 생계형 사업의 대상으로, 80%를 사회공헌형 사업의 대상으로 추정된 결과임

9) 만약 2008년 노인생활실태조사 자료를 이용하면서, 건강상황을 감안하지 않는 '최대치 추산' 방식으로 추계한다면 정책대상자와 사업필요량의 규모는 더욱 커지게 되며 욕구의 50%를 기준으로 사업필요량을 간주하여도 2017년에 약 80만개에 달하는 일자리 수요가 추계될 수 있음

<표 10> 노인일자리사업 중장기 사업대상 추정

(단위 : 천명)

구분	핵심집단 필요사업량			확대집단 필요사업량			전체			기준시점 사업량 설정		
	지원 총량	생계형 대상	공헌형 대상	지원 총량	생계형 대상	공헌형 대상	총량	생계형	공헌형	생계형	공헌형	
2기	2008	207.5	104.6	102.9				207.5	104.6	102.9		
	2009	215	108.4	106.6				215	108.4	106.6		
	2010	222	111.9	110.1				222	111.9	110.1		
	2011	229	115.4	113.6				229	115.4	113.6		
	2012	237.5	119.7	117.8				237.5	119.7	117.8	67.2	170
3기	2013	247	124.5	122.5	100.5	20.1	80.4	347.5	144.6	202.9		
	2014	256	129.0	127.0	104	20.8	83.2	360	149.8	210.2		
	2015	264	133.1	130.9	108	21.6	86.4	372	154.7	217.3		
	2016	272.5	137.4	135.1	111.5	22.3	89.2	384	159.7	224.3		
	2017	282.5	142.4	140.1	115	23	92	397.5	165.4	232.1	167.2	230

- 같은 연구에서 2기 사업과 3기 사업의 체크포인트를 설정하고 있음
 - 2기 사업기간의 생계형 사업육구의 일정부분은 ‘사회공헌형’ 사업에서 감당할 수밖에 없다는 진단
 - 2기 사업기간에는 생계형 사업은 질적 정비 과정을 밟아나가는 과정으로 보아, (2008년 당시의 시점에서) 사업의 질적 양적 고도화를 단시간 내에 동시 달성하는 것에 무리가 따르기 때문
 - 3기의 시점에서는 생계형 사업의 성숙도가 이루어지는 것을 목표로 하므로 각 사업이 해당 육구에 대해 담당
 - 이에 따라 2012년 기준으로는 생계형 일자리 6만 7,200개, 공헌형 일자리 17만개로 전체 일자리는 23만 7,200개가 양적 목표로 설정되었고, 2017년 기준으로는 생계형 16만 7,200개, 공헌형 일자리 23만개로 총 39만 7,200개가 양적 목표로 설정
 - 이에 따라 기준 시점을 중심으로 하여 노인일자리사업의 중장기 연차별 일자리창출 양적 목표치는 다음과 같음

<표 11> 중기(2기) 노인일자리사업 일자리 창출 목표

구분	2008	2009	2010	2011	2012
공헌형	117,000	130,000	145,000	160,000	170,000
생계형 창출 신규개수	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000
생계형 창출 누적개수	20,000	40,000	60,000	80,000	100,000
생계형 유지 누적 (80% 유지)	20,000	36,000	48,800	59,040	67,232

<표 12> 장기(3기) 노인일자리사업 일자리 창출 목표

구분	2013	2014	2015	2016	2017
공헌형	185,000	200,000	210,000	220,000	230,000
생계형 창출 신규개수	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000
생계형 창출 누적개수	120,000	140,000	160,000	180,000	200,000
생계형 유지 누적 (100% 유지)	87,232	107,232	127,232	147,232	167,232

- 이와 같은 중장기 발전방안에서 제안되었던 사업량 수치와 2012년 현재 실제로 진행되고 있는 노인일자리사업의 수치를 비교해 볼 수 있음

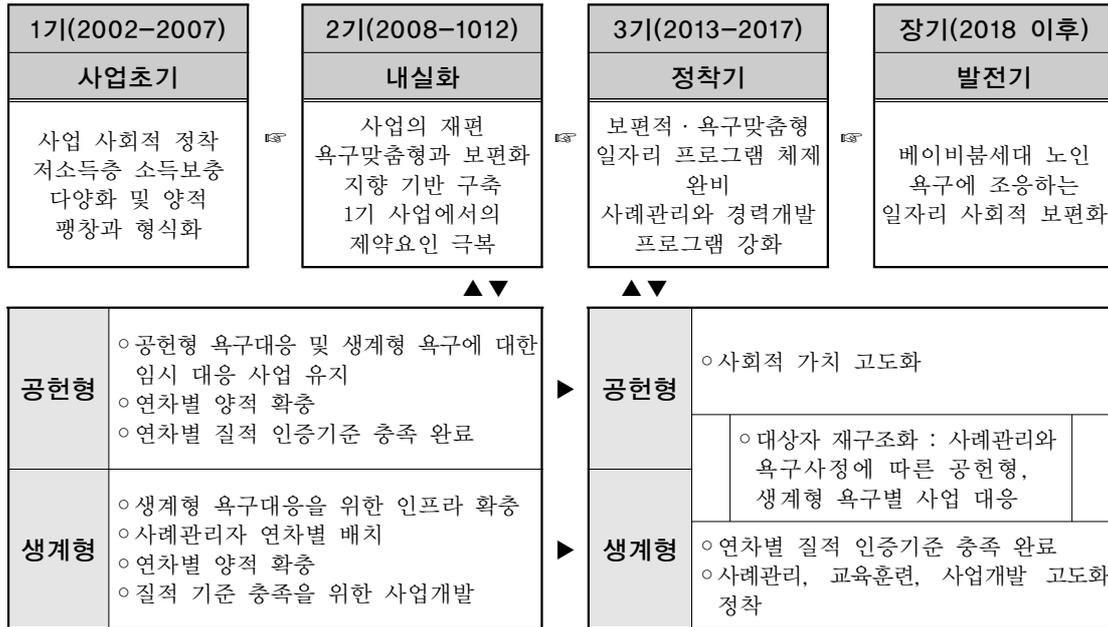
<표 13> 중장기 발전방안 연구(2008)에서의 사업량 제안과 현재 노인일자리사업 추진량

구분	노인일자리합계	사회공헌형	시장진입형
2008년 연구에서 2012년 노인일자리사업 목표로 제시된 수치	237,000	170,000	67,000
2012년 노인일자리사업 추진량	220,000	195,000	25,000

- 전체 사업량 기준으로는 (놀랍게도) 큰 차이가 없음 : 2009년 사업량 급증 효과
- 반면, 생계형(시장진입형) 사업의 부족분은 크게 눈에 띄는 상황
- 또한 현재 신규창출되는 시장진입형 사업의 누적적 효과 역시 의문시되고 있음
- 이는 단지 사업유형의 정책적 ‘배치’ 문제가 아니라 전반적인 노인일자리사업 체계와 관련지어 고민해야 함

- 2008년 중장기 발전방안에 비추어 볼 때, “사업내실화” 투자의 실패
 - 참여자의 생계비 욕구(보다 많은 노인일자리사업 급여수입) 대응은 시장형 사업의 발전이 관건

[그림 4] 2008년 중장기 발전전략에서의 노인일자리사업 Double-Track 발전전략



- 중장기 발전방안에서는 ‘2기 노인일자리 사업’은 ‘내실화 단계’로 특히 시장 진입형 사업의 수익성이 확보되도록 하기 위해 시니어클럽 등 시장형 사업 추진체계를 대폭 확충하고 사례관리자를 전면적으로 배치할 것이 핵심이었음 => 이를 통해 시장진입형 일자리의 양과 질을 확충하여 목표량을 달성하는 것이 계획의 중심
- 소위 ‘비예산 일자리’가 창출되어야 한다는 (정부의) 주장은 비예산 노인 일자리를 담당할 체계에 대한 공세적 투자를 필요로 했음 => 투자가 없는 노인일자리 창출은 정책이 아니라 ‘기적의 창출’
- 2기 노인일자리사업 시기가 노인소득과 관련된 측면에서는 ‘사업의 양적 실적’ 중심이면서 동시에 ‘예산으로 인건비를 직접 지급하는 예산일자리’ 구조의 고착화를 가져오는 상황이 되어가고 있음
- 2018년 이후의 시기에 베이비붐 세대 노인의 ‘고도화된’ 일자리 욕구에 조응하기 위해서는 현재의 구조로서는 점점 ‘고비용 저품질’의 일자리 사업 방식 우려가 높아짐

3. 사회참여 측면에서 (사회공헌형)노인일자리사업의 위치

- 노인일자리사업은 ‘소득보장’ 과 아울러 ‘사회참여’ 라는 중요한 목표를 표방
 - 한때 노인일자리사업에서 active aging과 successful aging 사이의 슬로건에서 미묘한 긴장이 존재하기도 함
- 우리나라의 노인은 하루 평균 1시간 39분을 일을 하여 상대적으로 타 국가(7분~42분)에 비하여 많은 시간을 일에 할애
 - 특히, 남성 노인의 경우는 하루에 평균적으로 2시간 14분을 일 하는 것으로 나타났으며, 미국(55분), 영국(25분), 네덜란드(19분), 스페인(12분) 등과 비교하여 상대적으로 많은 시간을 일에 사용함
 - 생활시간 현황에서는 노인의 경제활동이 자원봉사 등 사회참여 활동에 직접적 제약이 되고 있음이 나타남

<표 14> 국가별 성별 하루 생활시간 사용분포

(단위 : 시간, 분)

대분류	한국(2009)			미국(2005)			영국(2005)			네덜란드(2005)			스페인(2003)		
	전체	남자	여자												
개인유지	11:34	11:34	11:34	11:04	10:48	11:15	10:42	10:38	10:44	11:39	11:38	11:41	12:40	12:53	12:30
수면	8:20	8:17	8:22	8:57	8:55	8:58	8:24	8:21	8:27	8:58	8:53	9:04	9:52	10:02	9:45
일	1:39	2:14	1:14	0:42	0:55	0:31	0:14	0:25	0:05	0:10	0:19	0:01	0:07	0:12	0:04
학습	0:00	0:00	0:01	0:01	0:00	0:01	0:01	0:00	0:01	0:06	0:09	0:00	0:00	0:00	0:00
가정관리	2:07	0:52	2:58	2:19	1:35	2:52	3:03	2:32	3:27	3:03	2:27	3:40	3:07	1:25	4:25
가족보살피기	0:12	0:09	0:15	0:15	0:14	0:16	0:14	0:16	0:13	0:12	0:10	0:14	0:07	0:05	0:08
참여 및 봉사	0:03	0:02	0:04	0:13	0:12	0:14	0:06	0:08	0:05	0:28	0:32	0:23	0:14	0:14	0:14
교제 및 여가	6:46	7:24	6:20	8:19	9:02	7:48	8:47	9:02	8:36	7:17	7:37	6:58	7:06	8:25	6:05
이동	1:16	1:23	1:11	1:03	1:09	0:58	0:52	0:58	0:47	1:05	1:09	0:60	0:39	0:45	0:34
기타	0:22	0:22	0:22	0:05	0:04	0:05	0:01	0:01	0:01	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00

※ 자료: 2009년 한국생활시간조사, MTUS(Multinational Time Use Study, <http://www.timeuse.org/mtus>)

- 지표를 통해서 살펴봐도 우리나라 노인의 자원봉사활동 참여는 매우 취약한 편
 - 서구국가에서는 고령층의 자원봉사활동이 전체 인구의 자원봉사활동 참여 정도와 비교하여 크게 낮지 않은 반면, 우리나라는 고령층의 자원봉사활동 참여가 전체 인구층 참여율과의 격차가 다른 나라보다 월등히 큰 상황

<표 15> 주요국가의 자원봉사활동 참여율

구분	노인 자원봉사활동 참여율	전체 자원봉사활동 참여율
영국(2007)	53%	전체 60%
캐나다(2007)	36%	전체 46%
호주(2006)	30.3%	전체 34.1%
일본(2006)	26%	전체 26%
미국(2007)	23.8%	전체 52%
한국(2009)	5.3%	전체 19.3%

- 우리나라에서 65세 이상 자원봉사활동 참여율은 1999년에 5.4%였던 것이 2009년에도 유사한 5.3%로 나타남 : 같은 시기 15세 이상 전체 인구층 자원봉사활동 비율이 5.4%에서 19.3%로 높아진 것¹⁰⁾과 대조적

<표 16> 연도별 자원봉사활동 참여율

구분	1991	1999	2003	2006	2009
전체 (15세 이상)	5.4	13.0	14.6	14.3	19.3
65세 이상	-	5.4	5.6	5.3	5.3

※ 자료 : 통계청 사회통계조사

- 향후 베이비붐 세대의 노년기 진입이 노인자원봉사활동의 큰 성장을 가져올 것이라는 전망의 근거에 대해 생각해볼 필요가 있음
- 최근 노인일자리사업은 일자리사업만이 아니라 사회참여 프로그램과의 연계성 이슈가 높아지고 있음
 - 노인자원봉사와 관련된 논의들이 부각되고 있음 : 대개는 갈등적 요소
 - “노후에 꼭 급여가 아니더라도 경륜을 살려 사회적인 기여가 될 수 있는 자원봉사활동을 하고 싶은데 적절한 활동기회와 연결되지 않는다” 는 일반적 (노인에 초점이 두어진 것은 아닌) 자원봉사 관리에서의 고전적 테제와 관련됨

10) 물론 1990년대 이후 우리나라 전체 자원봉사활동 참여율의 증가는 10대부터 20대 초반의 인구층에 대한 교육기관의 자원봉사 의무화와 관련하여 나타난 부분이 강하고, 전 연령층에서의 자원봉사활동 참여 정도가 4배 가량 증가한 것으로 볼 수는 없다. 예를 들어 1991년부터 2009년까지 15세에서 19세 사이의 자원봉사활동 참여율은 3.7%에서 79.8%, 20대는 4.4%에서 13.9%로 크게 상승하여 그 이상 연령층에서의 완만한 상승세와는 큰 차이를 나타내고 있다.

■ 노인일자리사업의 평가 및 향후 발전방향

- 사실상 우리나라의 노인일자리사업에서 받는 급여는 미국의 RSVP 프로그램 등 노인자원봉사자가 받는 활동 인센티브 금액보다 많지 않아 유급 자원봉사와 특별한 차이가 없음¹¹⁾
- 2004년 노인일자리사업 시작 직후부터 노인자원봉사활동을 위축시킨다는 불만이 상존해 왔음 => “(노인)복지관에서 똑같은 일을 하면서 옆에서 돈을 받는 사람이 있는데 누가 돈을 받지 않고 자원봉사활동을 하겠는가?”
- 특히 사회공헌형 노인일자리사업은 자원봉사활동과의 관계가 민감한 영역
- 일선 지자체 현장에서는 노인 자원봉사활동 관련체계의 경우에도 노인일자리사업을 동시에 수행하고 있는 경우가 많음

<표 17> 주요 노인 자원봉사 관련 체계의 노인일자리사업 병행 정도

구분	노인복지관	자원봉사센터	노인단체	전체
노인일자리사업 수행	95.3%	17.4%	88.2%	75.0%
희망근로 수행	37.2%	8.7%	23.5%	26.0%

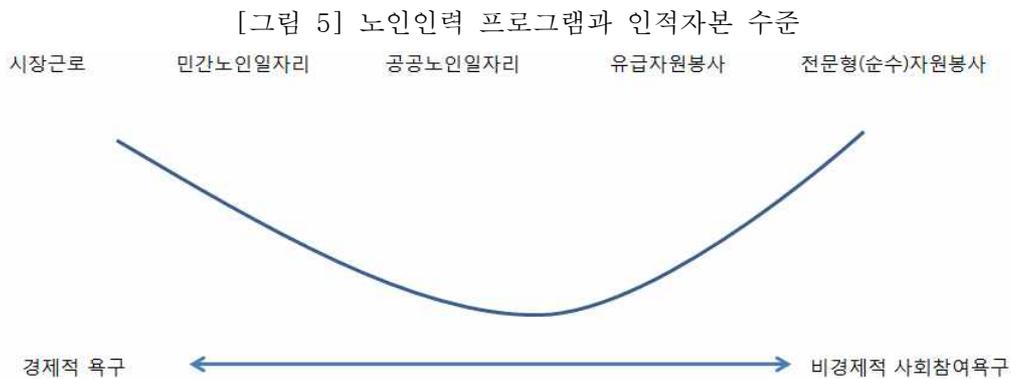
* 자료 : 정진경 외(2009)

- 자원봉사는 비경제적 활동이라고 별도로 구분하려는 논의도 있으나 연간 22만개에 이르는 노인일자리사업 참여자, 특히 그 중 압도적 비중을 차지하는 공익형 노인일자리사업 참여노인에 대한 부분을 감안하지 않을 수 없음
- 베이비붐 세대가 노년기에 진입했을 때, 이들은 과거 노인세대보다 훨씬 인적자본 수준이 높고 자원봉사활동 등 사회참여의 동기를 많이 가질 것이라는 낙관적 전망보다, 이들이 현세대 노인과 유사하게 빈곤에 시달려 비경제적 활동에 대해 많은 관심을 기울일 수 없을 것이라는 부정적 전망에도 초점을 둘 필요
- 경제적 어려움과 그에 따른 소득지향적 일자리에 대한 욕구는 고령층의 자원봉사 및 사회참여에 대한 정책에서 감안해야 할 중요한 요소 : 사회참여와 자원봉사 활동의 주체인 고령층이 맞닥뜨리게 되는 ‘경제적 여건’ 이 활동 참여에 결정적인 영향요인이 됨
- 전문 노인봉사단의 조직화, 정보의 제공과 연결체계에 집중하는 것은 사회참여 활성화를 위해 중요하지만 노인 사회참여 활성화를 위해 우선적인 것은 아님

11) 물론 자원봉사의 무보수성에 대한 논의에서는 비용의 지급이 활동의 목적이 되지 않아야 한다는 원칙이 있어 금액이 유급자원봉사의 수준과 유사하더라도 노인일자리사업 참여는 자원봉사활동이라고 칭할 수 없다는 논리에는 일반적 타당성이 있음

○ 프로그램 관계와 노인 인적자본

- 사회공헌형 노인일자리사업은 프로그램 구도와 달리 수요자의 상황이 ‘높은 경제적 욕구(상대적으로 낮은 사회참여 욕구)’ 와 ‘낮은 인적 자본’ 상황에 적응하는 상황(프로그램 원래 구도에서는 민간 노인일자리에 비해 경제적 욕구가 낮고 사회참여 욕구가 높은 것으로 설정하였으나 실제에서 관찰되지 않음)¹²⁾



자칫 고령층을 사회참여 활성화와 관련한 대상층으로 구분하면서 전문 자원봉사(대상), 유료 자원봉사(대상), 공헌형노인일자리(대상), 시장형노인일자리(대상), 일반시장근로자라는 순서로 파악할 수 있다. 앞쪽일수록 경제적 필요성이 크지 않고 자원봉사에 몰두할 수 있는 사람, 뒷쪽일수록 경제적 필요성이 높고 근로활동을 계속 하려는 사람과 같은 방식이다. 사실상 노인일자리사업의 유형 편성이 이러한 방식이었다. 그런데 이 경우 인적자본 수준은 어느 한쪽이 단선적으로 높은 것이 아니다. 통상 U자와 같은 방식으로 나타나게 된다. 즉, 고령층 중에서 전문 자원봉사자와 노동시장 지속근로자의 경우가 인적 자본 수준이 높은 경우가 될 것이다. 따라서 고령층의 자원봉사 활성화 방안을 모색하면서도 근로활동(소득을 위한 활동욕구)과 자원봉사의 관계 설정, 인적 자본 수준과 자원봉사의 관계 설정이 중요해진다.

- 향후 베이비 붐 세대를 표적으로 삼았을 때의 공공(사회공헌형) 노인일자리 사업 표적은 어떻게 볼 것인가? => 사회참여적 관점을 견지하더라도 시장 진입형 노인일자리사업이 활성화되지 않는 상황에서는 ‘높아진 인적 자본 수준과 낮은 경제력(높은 경제적 욕구와 낮은 비경제적 참여욕구)’ 에 조응하는 프로그램으로 targeting 해 가는 것이 현실적

12) 이러한 구도는 기본적으로 예산의 여건상 공공 일자리에서 급여의 수준을 제약해야 하므로 민간 노인일자리 사업에서 보다 높은 급여를 제공할 수 있게 될 것이라는 낙관적(?) 기대에 따른 것이라 할 수 있음

■ 노인일자리사업의 평가 및 향후 발전방향

- 노인일자리사업의 관점에서 본다면, 사회공헌형 노인일자리와 (순수한)자원봉사 영역을 격리하거나 전문 자원봉사단 조직화 중심으로 가기보다는 사회공헌형 노인일자리사업이 가지는 사회참여적 속성의 증진 필요 : 역설적 측면에서 노인 사회참여(자원봉사)의 역(-) 보편주의화 => “경제적으로 여유 있는 노인들만 사회참여적 기여를 하는 것은 아니다”

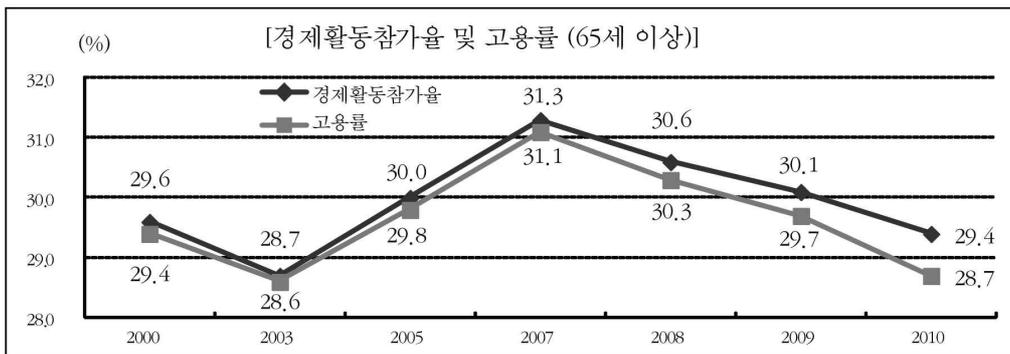
4. 거시적 지표와 노인일자리사업

○ 참여자에 국한되지 않은 노인일자리사업의 거시적 영향 확인 시도

- 노인일자리사업은 현재 연간 22만명 이상에게 적용되고 있음
- 이는 전체 노인 인구의 4%에 해당하며 전체 경제활동참여 노인의 13.2%에 해당하는 수치 : 결코 작지 않은 프로그램(재정투입량 연간 3100억 규모)
- 노인일자리사업은 시행된지 9년차를 맞이하고 있어 준 제도적 프로그램이라 할 수 있음

○ 2000년 이후 노인경제활동참가율와 고용률

- 2000년 이후 65세 이상 인구의 경제활동참가율의 동향은 2003년 28.7%로 가장 낮았던 이래 계속 증가하다가 2008년부터 다시 하락하기 시작 : 고용률도 유사한 변화양상을 보임



- 다음의 도표에서 2000년 이후 연령별로 고용률을 살펴보면 전체 인구의 고용률은 58.5%와 59.8% 정도에서 일정한 방향을 나타내지 않고 있음 : 노인의 고용률도 유사한 양상
- 노인일자리사업이 시작된 2004년 이후 몇 년간 고용률이 상승하다가 2008년부터 다시 하락세를 나타내고 있고 노인일자리사업의 양이 가장 큰 폭으로 증가하였던 2008년과 2009년 사이에는 오히려 노인 고용률이 30.3%에서 29.7%로 낮아짐

<표 18> 연령별 경제활동 참가율

구분	전 체		남 자		여 자		
	경제활동 참가율	고용률	경제활동 참가율	고용률	경제활동 참가율	고용률	
2000	15세이상	61.2	58.5	74.4	70.7	48.8	47.0
	55~59세	64.3	62.2	77.9	74.5	51.3	50.3
	60~64세	54.3	53.0	63.6	61.5	46.1	45.5
	65세이상	29.6	29.4	40.7	40.3	22.8	22.7
2003	15세이상	61.5	59.3	74.7	71.9	49.0	47.4
	55~59세	64.7	63.2	80.5	78.1	49.1	48.3
	60~64세	52.7	51.8	63.8	62.5	42.8	42.3
	65세이상	28.7	28.6	39.8	39.6	21.5	21.5
2004	15세이상	62.1	59.8	75.0	72.0	49.9	48.3
	55~59세	65.1	63.4	80.8	78.3	49.5	48.6
	60~64세	53.7	52.7	65.0	63.5	43.4	43.0
	65세이상	29.8	29.6	41.4	40.9	22.2	22.1
2006	15세이상	61.9	59.7	74.1	71.3	50.3	48.8
	55~59세	64.7	63.2	79.9	77.4	49.7	49.1
	60~64세	55.8	54.5	68.5	66.5	43.8	43.2
	65세이상	30.5	30.3	42.0	41.5	22.7	22.6
2008	15세이상	61.5	59.5	73.5	70.9	50.0	48.7
	55~59세	67.3	65.9	82.3	80.1	52.5	51.9
	60~64세	55.1	54.1	68.6	67.0	42.3	41.9
	65세이상	30.6	30.3	41.8	41.4	22.9	22.8
2010	15세이상	61.0	58.7	73.0	70.1	49.4	47.8
	55~59세	68.3	66.5	83.4	80.9	53.3	52.3
	60~64세	55.5	53.7	70.2	67.5	41.5	40.4
	65세이상	29.4	28.7	40.6	39.5	21.7	21.2

※ 자료 : 통계청, 「경제활동인구연보」 각년도

- 물론 이 결과는 다양한 해석(노인일자리사업이 2008년 이후 경제위기시 노인의 고용률이 심각하게 떨어지는 것을 방지하였다 등)이 가능하지만, 일단, 드러난 고용률 지표만으로는 노인일자리사업이 노인고용률에 미치는 영향이 잘 드러나지 않음

■ 노인일자리사업의 평가 및 향후 발전방향

○ 분기별 고용률 : 노인 인구에서의 큰 차이

- 반면, 분기별 고용률에서는 노인인구의 경우 1/4분기의 고용률이 다른 분기의 고용률에 비해 현저히 낮음(최대 7% 이상)
- 이는 다른 연령대에서의 분기별 고용률 격차에 비해 훨씬 더 큼
- 노인일자리사업이 통상 1/4분기에 잘 진행되지 않는다는 점과 분기별 고용률이 유사한 양상을 보임 => 노인일자리사업이 고용률 증진에 큰 역할을 하고 있다는 해석의 가능성
- 그러나 이 의미는 제한적임 : 노인일자리사업이 추진되기 전에도 노인의 1/4분기와 다른 시점 고용률의 격차는 2004년 이후보다 더 크지는 않아도 자주 관측되는 양상

<표 19> 65세 이상 분기별 고용률

구분	1/4분기	2/4분기	3/4분기	4/4분기
2004년	26.5	31.3	30.8	29.8
2005년	26.5	32.0	31.3	29.6
2006년	26.2	32.0	32.0	31.0
2007년	27.5	33.3	32.7	30.8
2008년	27.0	32.1	31.9	30.2
2009년	26.1	31.5	32.1	29.0
2010년	23.8	31.4	31.2	28.4
2011년	24.1	31.3	31.0	28.9
2012년	24.9			

※ 자료 : 통계청, 「경제활동인구연보」 각년도

○ 노인 빈곤율

- 노인 빈곤율 역시 2004년 이후 노인일자리사업의 양적 팽창에 따른 완화를 확인할 수 없음 : 지속적으로 높아짐

○ 거시 지표로 노인일자리사업의 성과를 직접 확인하기는 어려움

- 노인일자리사업 참여자와 일반 노인의 차이, 노인일자리사업 참여자에 대한 영향 등은 확인되나 전체 (노인)인구에 대한 노인일자리사업의 영향은 확인되기 어려움
- 그러나 이에 대한 해석을 ‘거시적 효과가 없음’ 을 의미하는 것으로 속단할 수는 없음

5. 노동시장정책(?)으로서의 노인일자리사업

- 노동-복지 결합의 사회적 추세와 활성화(activation) 전략
 - 복지-노동의 연계성을 고도화하며 인력 활성화에 초점을 두는 정책들이 부각되고 있음 => 활성화(activation) 전략
 - 우리나라에서 노인일자리사업 역시 중요한 한 사례라 할 수 있음
 - 주요 선진국에서 나타나는 활성화 정책들의 비중 : 최근 활성화 전략의 정치적 수사(rhetoric)에도 불구하고 실제로 지출이 증가한 국가는 많지 않음

<표 20> 국가별 적극적 노동시장 관련 수단별 지출비중

(단위: %)

국가	연도	GDP 대비 지출비중	공공고용 서비스 (PES) 및 행정 (급여행 정포함)	훈련	일자리 순환 및 일자리 나누기	고용 인센티브	지원고용 및 재활	직접적 일자리 창출	창업 인센티브
프랑스	1997	1.2	14	36	-	25	5	20	0
	2007	0.9	25	30	0	12	7	22	3
독일	1997	1.1	18	40	-	6	12	23	2
	2007	0.7	37	33	0	9	1	9	11
일본	1997	0.3	49	10	-	9	12	16	4
	2007	0.2	54	4	0	3	19	17	3
한국	2000*	0.4	4	17	0	3	8	66	2
	2007	0.1	20	40	2	24	3	9	1
스웨덴	1997	2.1	13	27	1	23	14	19	3
	2007	1.1	21	16	2	43	16	0	1
덴마크	1997	1.7	7	41	0	27	13	9	3
	2007	1.3	22	26	0	10	43	0	0
미국	1997	0.2	34	39	0	1	21	5	0
	2007	0.1	24	40	0	4	27	5	0
영국	1997	0.3	43	49	0	3	4	2	0
	2007	0.3	85	5	0	4	4	2	0

* 출처 : OECD Social Expenditure DB (SOCX), 최혜진·최영준(2012)에서 재인용

■ 노인일자리사업의 평가 및 향후 발전방향

- 미국이나 영국과 같은 자유주의적 활성화 전략을 채택한 국가들은 다른 국가들에 비해서 공공고용서비스(public employment services)를 통한 구직지원에 상당히 집중하고 있음(시장 진출을 위한 사례관리나 상담 등에 집중). 또한 스웨덴이나 덴마크는 직업훈련이나 고용인센티브(보조금) 등이 전반적으로 높은 비중을 차지함.
- 우리나라는 보수주의 복지체제로 분류되는 독일이나 프랑스, 그리고 일본 등과 유사하게 직접 일자리창출사업의 비중이 상대적으로 높음
- 이는 우리나라의 연차별 경향을 살펴보아도 나타나는 특성 : 안정성은 떨어짐(응급대응의 성격이 강함)

<표 21> 한국의 적극적 노동시장 관련 수단별 지출비중

(단위 : 백만원, %)

연도	총액 (GDP 대비)	공공고용 서비스 PES 및 행정 (급여행정 포함)	훈련	일자리순환 및 일자리 나누기	고용 인센티브	지원 고용 및 재활	직접적 일자리 창출	창업 인센티브
2000	2313351.3 (0.4)	4	17	0	3	8	66	2
2001	1428834.5 (0.2)	9	23	0	7	10	47	3
2002	1342498.9 (0.2)	12	27	0	6	12	40	3
2003	93917.1 (0.1)	17	37	0	9	20	11	5
2004	940505 (0.1)	22	37	0	10	22	2	7
2005	1034624 (0.1)	22	34	2	16	19	3	5
2006	1089473.5 (0.1)	23	38	4	24	4	4	3
2007	1267235.7 (0.1)	20	40	2	24	3	9	1
2009	4,281,298 (0.4)	5	18	1	15	5	54	3

※ 자료 : OECD Social Expenditure (SOCX) 및 한국보건사회연구원(2011) 내부자료, 최혜진·최영준(2012)에서 재인용

- 노인일자리사업은 대표적인 직접 일자리창출사업의 범주에 포함됨
 - 노인일자리사업은 우리나라에서 많이 사용되는 노동시장정책의 특성을 가지고 있음

- 노동시장정책적 측면에서 이를 하나의 프로그램이 아니라 제도로써 적극적으로 활성화하는 패러다임의 상상도 가능함 : “일할 권리(right to work) 패러다임” => 노인에 대해 공공일 자리를 제공하는 것을 프로그램이 아니라 제도화하여 설정하는 내용¹³⁾
- 반면 현재 우리나라에서 노인일자리사업은 정책적으로 ‘노동’의 성격이 잘 인정되지 않고 있음 : 노동부 프로그램과의 연계가 사실상 없는 상태

IV. 맺는 말 : 2기 노인일자리사업은 과연 2기 사업이었는가?

- 노인일자리사업의 효과성
 - 노인일자리사업 참여자에 대한 분석이나 비용편익 분석 등에서 사업의 효과성은 다양한 방면에서 입증되고 있음 : 이 자체로 프로그램 수준에서는 이미 핵심적 긍정성을 확보
 - 반면, 전체적인 우리나라 노인의 활동에 대한 거시지표에서는 사업의 효과가 가시화되지는 않음
 - 노인일자리사업의 정체성과 거시적 목표가 수립될 필요성 : 투입과 산출 중심이 아니라 전체 국가적 수준에서의 성과 지표 설정도 고려할 수 있음 => 전체 고령사회 국가정책에서 노인일자리사업의 위상을 어느 정도로 볼 것인가의 정체성 합의 필요
- 노인일자리사업 사업량
 - 노인일자리사업은 이미 20만개를 훨씬 넘어서는 사업량을 나타내고 있어 프로그램으로서는 결코 적지 않은 규모
 - 2기 시점까지는 (가난한)미취업노인의 일자리 욕구에 대해 어느 정도의 대응량을 확보하였다고 볼 수 있음
 - 하지만 사업이 시작된 2004년 이후 노인인구의 증가는 가속화되고 있음에 비해 사업량의 증가는 2009년 이후 제약되고 있음
 - 현재와 같은 복지예산 패러다임으로서는 3기 시점의 일자리 욕구에 대응하는 것을 기대하기 어려움

13) 2005년에 법제화된 인도의 마하트마간디 고용프로그램(Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee)에서는 일자리를 찾는 농촌지역 저숙련 근로자들에게 정부가 1년에 100일 이상 반드시 일자리를 주도록 강제하였으며, 그러지 못할 경우 소득보조를 실시하도록 하고 있음. 대부분의 일자리는 농촌지역의 개발에 투입됨으로서 소득보장과 함께 사회적 자산을 형성하려는 노력이 진행(비판사회정책, 2012)

■ 노인일자리사업의 평가 및 향후 발전방향

- 2기 노인일자리사업은 1기 사업과의 차별성을 확보하지 못함
 - (2008년 중장기 발전방향의 적절성 자체는 일단 논외로 할 때), 2기 노인 일자리사업의 핵심적 과제는 양적 성장보다 질적인 강화, 특히, 시장진입형 사업이 소득 욕구를 감당할 수 있도록 하는 ‘선제적 투자’가 핵심이었음
 - 그러나 실제 정책에서는 2009년을 중심으로 (특히 공익형)사업의 양적 확장에 집중적으로 투자함 => 노인일자리사업 양적 측면에서는 중장기 발전방안 2기의 목표치를 어느 정도 달성함
 - 1기 사업의 추진과 더불어 부각된 ‘욕구와 사업유형’ 불일치 딜레마가 개선 되지 못함
 - 2기 사업이라기보다는 1기 노인일자리사업의 성장이라 할 수 있음
 - 비예산 일자리 사업이 활성화될 수 있도록 하는 공세적 투자의 유예는 반드시 짚어보아야 함 => 이를 회피하고는 현재 1기 사업 성격에서의 양적 확대는 이미 한계 직면

- 노인 사회참여적 관점에서 사회공헌형 노인일자리사업의 위치
 - 노인의 자원봉사와 사회참여 활성화를 위해서는 자원봉사관리 체계 고도화, 전문 자원봉사단 조직만이 아니라 사회공헌형 노인일자리사업의 위치 설정 중요
 - 자원봉사와 일자리를 서로 상이한 프로그램이라고 보아 거리를 두고 격리 해서는 향후 (경제적으로 어려운) 베이비붐 세대 노인의 사회참여 활성화를 기대하기 어려움

- 2기의 성격에 부합하는 시장진입형 노인일자리사업의 모색
 - 공공근로적 사업의 한 부분으로 둘 것인가 vs 사회적 경제, 자활사업 등의 경험을 적극적으로 반영하는가

- 영역간 협력체계 구축의 필요성
 - 현재 노인일자리사업은 보건복지부 주관의 사업체계이고, 자원봉사활동은 행정안전부 주관의 사업체계(또한 노인일자리사업 방향과 많은 유사성을 가지는 고령자 고용촉진과 관련된 사업들은 노동부 주관의 사업체계)
 - 노인일자리사업과 기타 노인 사회참여, 자원봉사 혹은 노인복지 관련 사업 들을 직접 추진하는 지역의 일선 사업체계는 중복적으로 혼란을 경험

- 대부분 중앙 행정기관에서는 ‘미세한’ 차이나 담당 부처의 소관 문제로 분리되어 있지만 일선 현장에서는 동일한 사업 수행체계를 활용 : 일선에서는 유사한 사업임에도 참여자에 대한 경제적 보상의 차이가 난다든가 하는 문제로 인해 어려움을 겪는 경우들이 많이 나타날 수밖에 없음 => 한때 2009년 희망근로 사업 추진으로 인해 노인일자리사업 참여자의 모집과 운영에서 어려움이 나타났다가거나 혹은 노인일자리사업의 추진 이후 노인 자원봉사자 활용에 어려움이 있다는 현장의 불만은 이와 관련될 수 있음
- 현재 정부의 각종 기획에서 영역간 통합과 관련된 사안을 적극적으로 다루고 있는 것은 고무적 현상 : 현장성의 반영 필요

○ 사업 과정과 관련된 보완

- 연중 사업 추진의 미비, 담당 인력에 대한 안정성 취약, 사업수행기관(특히 시장형 사업)에 대한 지원 부족 등에 대해 일선에서는 보완적 노력을 진행 중
- 지자체나 개별 수행기관이 별도의 예산이나 인력을 투입하고 있음¹⁴⁾ : 일부 사업을 특화하여 임금을 높이거나 사업량 추가 확대
- 기본적으로는 개별 지역의 자율적 노력을 통해 전체적 상승을 기대하기는 어려운 상황
- 특히 운영인력에 대한 지원의 부족으로 발생하는 전문성이나 안정성 미확보 상황은 조속한 대응이 필요함

○ 노인을 ‘비경활’ 인구로 취급하는 패러다임의 재고 필요

- 65세 이상을 대상으로 하는 사업은 복지사업이고 노동 관련 영역이 책임질 필요가 없다고 보는 행정적 관점은 다가오는 (초)고령사회에서 ‘지속가능한’ 정책적 입장이 아님
- 고용 관련 프로그램이나 제도와의 연계성이 확보되어야 함 : 현재 고립된 노인일자리사업 추진만으로 이미 20만명을 훨씬 넘는 인원의 사업을 감당 하는 것이 적절한가?

14) 2011년 노인일자리사업 운영실태 조사결과에 따르면 약 1/3인 35.8%의 지자체가 별도 예산을 책정하여 집행하거나 집행계획 중인 것으로 나타남

■ 노인일자리사업의 평가 및 향후 발전방향

<참고문헌>

- 최혜진·최영준(2012), 효과적 직접일자리사업을 위한 시론적 고찰, 미발간논문
- 김미곤(2006), 노인일자리사업의 빈곤율 감소효과, 제6차 노인일자리전문가포럼 자료집
- 김미곤(2007), 기초노령연금과 노인일자리사업의 경제적 효과비교, 제7차 노인일자리전문가포럼 자료집
- 남기철(2011), 100세시대 고령자 사회참여와 자원봉사, 한국노인인력개발원, 100세 시대 대비 노인사회참여 활성화 포럼 자료집
- 남기철 외(2008), 노인일자리사업 중장기 발전전략, 한국노인인력개발원
- 박경하 외(2011), 노인일자리사업 운영실태 조사, 한국노인인력개발원
- 박경하 외(2011), 노인일자리사업 전담인력 운영의 발전방안 모색, 한국노인인력개발원
- 보건복지부·계명대학교 산학협력단(2009), 2008년도 노인생활실태조사
- 삼성경제연구소(2012), 가계 복지욕구 및 우선순위 실태조사
- 이문국·조준행(2008), 노인일자리사업 참여노인의 경제상태 및 건강증진 효과분석, 한국노인복지학회 춘계학술대회자료집
- 이석원(2006), 노인일자리사업 연차별 의료비절감효과 분석, 제6차 노인일자리전문가포럼 자료집
- 이석원(2009), 노인일자리사업의 사회경제적 효과 및 정책방향, 한국노인인력개발원
- 이소정 외(2011), 노인일자리사업 정책효과 평가, 한국노인인력개발원·한국보건사회연구원
- 이인재·박경하·이현미(2008), 노인일자리사업의 현황과 과제, 한국노인복지학회 춘계학술대회자료집
- 이철희(2012), 산업인력 고령화 실태와 고령자 노동시장 수요, 노동경제논집, 제35권, 제1호
- 임재영(2006), 노인일자리사업의 의료비 절감 효과, 제6차 노인일자리전문가포럼 자료집
- 정진경 외(2009), 노인자원봉사 실태조사 및 활성화 방안, 한국자원봉사포럼
- 조준행(2008), 노인일자리사업 참여노인의 빈곤수준 및 소득구성에 대한 연구, 「노인인력개발포럼」, 창간호
- 통계청, 경제활동인구조사 부가조사(고령층), 각년도
- 통계청, 경제활동인구연보, 각년도
- 한국노인인력개발원(2012), 노인의 경제활동과 사회참여
- 한국노인인력개발원(2009), 노인일자리 핵심 정책대상자 추정, 내부자료
- 한국보건사회연구원(2009), 베이비붐 세대의 생활실태와 욕구조사
- 한국보건사회연구원(2011), 빈곤통계연보

노인일자리사업의 인사관리 이슈와 쟁점

서종식

(사회적기업경기재단 사무국장, 공인노무사)



노인일자리사업의 인사관리 이슈와 쟁점

서 종 식

(사회적기업경기재단 사무국장, 공인노무사)

※ 이 글은 노인일자리사업 관련 인사관리 이슈와 쟁점의 구체적인 내용을 살펴보고, 노동관계법에 적합한 해결방향을 모색하기 위한 토론 기초자료로 작성하였습니다.

1. 노인일자리사업 참여자의 근로자 지위

가. 인사관리 이슈와 원인

노인일자리사업은 노인복지법과 저출산고령사회기본법에 근거하여 일하기를 희망하는 노인에게 일할 기회를 제공하는 사회복지에 기반을 둔 일자리사업이기 때문에 수행기관에서는 노인일자리사업 참여자가 근로기준법 상 근로자에 해당하지 않는 것으로 오해하는 경우가 있다.

이로 인하여, 노인일자리사업 참여자에게 근로기준법, 최저임금법 등 노동관계법이 적용된다는 점을 인지하지 못하여, 참여자가 노동관계법 위반 관련 진정·고소 등을 제기하는 상황이 발생하고 있다.

진정·고소사건은 주로 근로기준법이 전면적으로 적용되는 경우(1주 평균 15시간 이상 근로하는 시장형)에 종사하는 참여자로부터 발생한다.

나. 관련 법규정과 해설

1) 근로기준법

제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “근로자”란 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자를 말한다.

제18조(단시간근로자의 근로조건) ③ 4주 동안(4주 미만으로 근로하는 경우에는 그 기간)을 평균하여 1주 동안의 소정근로시간이 15시간 미만인 근로자에 대하여는 제55조(휴일)와 제60조(연차유급휴가)를 적용하지 아니한다.

2) 고용노동부 행정해석

- 취로사업 참여자는 근로를 제공하고 그 대가성이 인정될 수 있는 보수를 받는다고 보아 근로자로 인정(근기 68207-3278, 2001. 9. 24)
- 공공근로사업 참여자와 같이 1년 미만의 단기 계약한 근로자가 1월의 소정 근로일을 개근하였을 경우 1일의 연차유급휴가가 발생(근로기준과-4373, 2005. 8. 22)
- 공공근로사업의 사업자가 누구인지와 관련하여, 국가가 지방자치단체에 예산을 지원하여 시행하는 공공근로사업의 경우 해당 공공근로사업을 직접 시행하는 지방자치단체의 장을 근로기준법상의 사용자로 보아야 할 것임(근로기준과-2649, 2004. 5. 27)

3) 고용관계가 성립한 수행기관의 법적 책임(사용자책임)

• 근로기준법 등 노동관계법 준수 의무

근로기준법에 정한 근로조건의 최저기준을 준수하여야 할 의무의 주체이며, 이를 위반할 경우 법적 책임을 져야 할 책임의 주체이고, 기타 노동관계법, 사회보험 관련 사회보험법 등을 준수해야 할 주체이다.

• 임금지급 의무

근로의 대가에 대하여 미리 정해진 임금을 지급할 책임을 진다. 임금을 지급하지 않으면 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처해진다. 다만, 임금지급에 대하여는 피해자(근로자)의 의사에 반하여 공소를 제기할 수 없다고 근로기준법에 규정되어 있으므로 근로자의 처벌의사가 있어야만 공소를 제기할 수 있다(반의사불벌죄).

• 부당해고 등이 확정된 경우 구제명령을 따를 의무

해고 등이 노동위원회 또는 법원에서 부당하다고 확정된 경우 구제명령에 따라 해당 근로자를 원직에 복직시키고, 해고기간 동안의 임금을 지급할 의무를 진다. 근로기준법 제23조에는 정당한 이유 없이 근로자를 해고·휴직·정직·전직·감봉 그 밖의 징벌을 하지 못하도록 규정하고 있고, 노동위원회는 조사 및 심문을 거쳐 부당해고 등이 성립한다고 판정하면 사용자에게 구제명령(원직복직, 해고기간 임금 지급)을 내린다. 이러한 구제명령이 확정된 경우에 사용자가 이를 이행하지 않으면 노동위원회의 고발절차를 거쳐 처벌을 받게 된다.

- 근로기준법에 규정된 사용자의 공법상 의무
 - 행정관청에의 보고·출석의무
 - 취업규칙 및 기숙사 규칙의 게시·작성·주지의무
 - 근로자명부의 작성의무
 - 근로자명부와 근로계약에 관한 중요한 서류의 보관의무
 - 임금대장의 작성의무
 - 연소자증명서의 비치의무
 - 재해보상관계서류의 보존의무 등

다. 해결방향

1) 노인일자리사업 참여자의 근로자성 인정

수행기관은 보건복지부→지방자치단체→사업수행기관으로 이어지는 노인일자리사업 추진체계에서 직접적으로 참여자를 관리하는 업무를 담당하고 있다. 한편, 누군가의 지시에 따라 “일”을 하고 그 대가로 “돈”을 받는 관계를 고용관계라고 한다. 여기서 일을 지시하는 자를 사용자라고 하며, 돈을 받는 자를 근로자라고 한다. 이렇게 고용관계가 형성되면 노동관계법이 적용되어 근로자를 보호하게 되는 것이다. 노인일자리사업 참여자는 돈을 받기 위해 지시받은 일을 하고 있으므로 고용관계가 형성된다. 즉, 일을 지시하는 수행기관은 사용자가 되는 것이고, 돈을 받는 참여자는 근로자가 되는 것이다.

수행기관의 입장에서는 정부사업을 위탁받아 운영하는 것인데 너무 많은 책임을 지는 것이 아니냐고 말할 수도 있지만, 노인일자리사업 참여자가 무급자원봉사이거나 공무원이 아닌 이상 누군가와 반드시 고용관계가 형성되어야 한다는 것이 노동관계법의 원칙이라는 점을 이해하여야 할 것이다.

2) 노인일자리사업 참여자와 초단시간근로자

노인일자리사업은 가능하면 많은 노인들이 참여하도록 하기 위해서, 참여자 1인당 예산지원 기준을 정하고 있다. 예산지원 기준은 대부분 월 인건비가 20만원 이내이다. 월 인건비 20만원을 최저임금을 기준으로 계산하면, 월 평균 근로시간은 약 47시간이며, 1주 평균 근로시간은 약 12시간이 된다. 즉, 근로기준법상 1주 평균근로시간이 15시간 미만인 초단시간근로자에 해당하는 것이다.

근로기준법상 초단시간근로자에게는 ① 퇴직금을 지급하지 않아도 무방하며, ② 주휴일이 적용되지 않고, ③ 연차유급휴가도 적용되지 않는다. 또한, ④ 사회

보험 중 국민연금, 건강보험, 고용보험은 적용이 제외되므로 가입하지 않아도 된다(산재보험은 가입). 대부분 수행기관에서 인사노무관리가 문제되는 경우는 위와 같은 노인일자리사업의 취지에 따라 초단시간근로자로 근로계약을 하지 않는 경우에 발생한다(주로 시장형 해당).

정리하면, 노인일자리사업의 특성상 초단시간근로자로 근로계약을 체결하는 것을 전제로 예산이 편성되었고, 이에 따라 노인일자리사업이 운영되고 있으므로, 수행기관에서도 노인일자리사업의 취지에 맞게 보다 많은 노인들이 노인일자리사업에 참여할 수 있도록 근로시간을 조정하여야 할 것이다.

2. 근로시간과 임금(연장·야간·휴일근로수당)

가. 인사관리 이슈와 원인

노인일자리사업 중 시장형 참여자와 전담인력이 간혹 1일 8시간 또는 1주 40시간을 초과하여 근로하는 경우(연장근로), 밤 10시부터 아침 6시까지 사이에 근로하는 경우(야간근로), 휴일에 근로하는 경우(휴일근로)가 있다. 이러한 경우 수행기관에서는 근로기준법에 따라 각각 연장근로수당, 야간근로수당, 휴일근로수당을 추가로 지급해야 하나, 예산이 없다는 이유로 지급하지 않아 문제가 되는 경우가 있다.

특히, 최근 들어 고용노동부에 체불임금으로 진정 또는 고소를 제기하는 경우도 발생하고 있어 문제가 된다.

나. 관련 법규정과 해설

1) 근로기준법

제50조(근로시간) ① 1주 간의 근로시간은 휴게시간을 제외하고 40시간을 초과할 수 없다.

② 1일의 근로시간은 휴게시간을 제외하고 8시간을 초과할 수 없다.

제53조(연장 근로의 제한) ① 당사자 간에 합의하면 1주 간에 12시간을 한도로 제50조의 근로시간을 연장할 수 있다.

제56조(연장·야간 및 휴일 근로) 사용자는 연장근로(제53조·제59조 및 제69조 단서에 따라 연장된 시간의 근로)와 야간근로(오후 10시부터 오전 6시까지 사이의 근로) 또는 휴일근로에 대하여는 통상임금의 100분의 50 이상을 가산하여 지급하여야 한다.

제57조(보상 휴가제) 사용자는 근로자대표와의 서면 합의에 따라 제56조에 따른 연장근로·야간근로 및 휴일근로에 대하여 임금을 지급하는 것을 갈음하여 휴가를 줄 수 있다.

2) 연장·야간·휴일근로와 가산임금

• 연장근로와 가산임금

근로기준법이 정한 기준근로시간(1일 8시간, 1주 40시간)을 초과하는 근로를 말한다. 기준근로시간 이외의 근로라는 점에서 시간외근로라고도 한다. 연장근로에 대하여는 통상임금의 100분의 50이상의 가산임금을 지급하여야 한다.

• 야간근로와 가산임금

밤 10시부터 다음날 아침 6시까지 사이의 근로를 말한다. 야간근로는 통상적인 시간에 행하여지는 근로에 비하여 근로자에게 피로를 가중시키고 근로자는 그만큼 어려운 근로를 제공하는 셈이므로, 근로기준법은 이를 참작하여 야간근로에 대하여는 통상의 근로에 비하여 100분의 50이상의 통상임금을 가산하여 지급하도록 하고 있다.

• 휴일근로와 가산임금

근로기준법이나 단체협약 또는 취업규칙과 근로계약에서 휴일로 하게 되어 있는 날에 사용자가 근로를 시키는 것을 말한다. 근로자가 근로의무가 없는 날에 근로를 하게 하는 것이기 때문에 통상의 근로에 비하여 100분의 50이상의 통상임금을 가산하여 지급하도록 하고 있다.

• 가산임금과 보상휴가제

사용자는 근로자대표와의 서면합의에 따라 연장·야간·휴일근로에 대하여 임금을 지급하는 것에 갈음하여 보상휴가를 부여할 수 있다(근로기준법 제57조).

3) 연장근로의 제한

• 합의연장근로

근로자와 사용자간의 합의가 있어야 연장근로를 할 수 있다. 그러나 합의가 있더라도 1주간에 12시간을 초과할 수 없다.

4) 법 내 연장근로

단체협약이나 취업규칙에서 법정근로시간 미만으로 소정근로시간을 정한 경우 그 정한 소정근로시간을 초과하여 법정근로시간 내에서 한 연장근로를 말한다. 이러한 연장근로에 대해서는 가산임금을 지급할 필요가 없다. 예를 들어 단체협약에 1주 35시간으로 소정근로시간을 정하고 연장근로를 1주 5시간한 경우, 총근로시간은 법정근로시간인 1주 40시간을 초과하지 않으므로 5시간에 해당하는 통상임금만 지급하면 되는 것이지 50%의 가산임금을 반드시 지급해야 하는 것은 아니다.

노인일자리사업의 경우 대부분 법정근로시간 미만으로 소정근로를 하고 있으므로, 연장근로를 한다고 하더라도 1일 8시간, 1주 40시간을 초과하지 않으면 연장근로에 대한 가산임금을 지급할 필요는 없다.

다. 인사관리 쟁점

불필요한 연장·야간·휴일근로를 최소화하기 위하여 근로시간 관리를 철저히 하여야 한다. 가능하면 연장·야간·휴일근로가 발생하지 않도록 유의하여야 하며, 부득이 연장·야간·휴일근로가 필요한 경우에는 사전허가 제도를 도입하여 근무명령을 받은 이후에 실시할 수 있도록 하여야 한다.

야간근로는 주로 경비·청소 등 새벽시간 근로가 필요한 경우에 발생한다. 경비·청소업의 경우에도 가능하면 아침 6시 이후에 근로를 시작할 수 있도록 근로시간을 조정하는 것이 필요하다.

이러한 노력을 기울였음에도 불구하고 연장·야간·휴일근로가 발생하였다면, 근로기준법에 따라 연장·야간·휴일근로수당을 지급해야 한다. 만약 당장의 예산부족으로 지급하지 못하는 경우에는 언제까지 지급할 것인지를 명확히 약속하고, 약속한 날짜에 반드시 지급하여 근로기준법 위반의 법적 문제로 발전하지 않도록 유의하여야 한다.

3. 연차유급휴가 등

가. 인사관리 이슈와 원인

근로기준법이 전면적으로 적용되는 근로자(1주 평균 15시간 이상 근로하는 시장형 참여자와 전담인력)가 1년 이상 근로하는 경우에는 근로기준법에 따라 15일의 연차유급휴가를 주어야 하며, 근로계약기간이 1년 미만인 근로자에게도 1개월 개근 시 1일의 연차유급휴가를 주어야 한다. 그러나 수행기관에서는 이러한 점을 알지 못하여 시장형 참여자와 전담인력에게 연차유급휴가를 부여하지 않는 경우가 많다. 최근 들어 연차유급휴가와 관련하여 고용노동부에 진정 또는 고소사건으로 제기되는 경우가 빈번히 발생하고 있다.

나. 관련 법규정과 해설

1) 근로기준법

제60조(연차 유급휴가) ① 사용자는 1년간 8할 이상 출근한 근로자에게 15일의 유급휴가를 주어야 한다.

② 사용자는 계속하여 근로한 기간이 1년 미만인 근로자에게 1개월 개근 시 1일의 유급휴가를 주어야 한다.

③ 사용자는 근로자의 최초 1년 간의 근로에 대하여 유급휴가를 주는 경우에는 제2항에 따른 휴가를 포함하여 15일로 하고, 근로자가 제2항에 따른 휴가를 이미 사용한 경우에는 그 사용한 휴가 일수를 15일에서 뺀다.

④ 사용자는 3년 이상 계속하여 근로한 근로자에게는 제1항에 따른 휴가에 최초 1년을 초과하는 계속 근로 연수 매 2년에 대하여 1일을 가산한 유급휴가를 주어야 한다. 이 경우 가산휴가를 포함한 총 휴가 일수는 25일을 한도로 한다.

2) 연차유급휴가

근로자가 1년간 8할 이상을 출근한 경우에 일정기간 근로의무를 면제함으로써 심신의 피로를 회복하여 건강을 유지하고 근로자가 여가를 선용하여 사회적·문화적 시민생활을 누릴 수 있게 하기 위해 인정되는 휴가를 연차유급휴가라고 한다.

3) 약정휴가

약정휴가는 사업주와 근로자간에 근로계약서·취업규칙·단체협약(노동조합이 있는 경우) 등에 명시하여 유급으로 부여하는 휴가를 말한다. 근로기준법에 약정휴가를 부여할 의무는 없다. 그러나 경조사 등의 경우 일정한 일수를 정해 유급으로 휴가를 부여하는 것이 일반적이다. 대표적인 약정휴가에는 여름휴가와 경조사휴가가 있다.

• 여름휴가

7월에서 8월까지의 기간 중 일정한 일수를 정하여 근로자의 피로회복을 위하여 부여하는 유급휴가를 말한다. 과거에는 유급으로 3-4일의 여름휴가를 부여하는 것이 일반적이었으나, 재정적 부담으로 인하여 여름휴가는 유지하되 연차유급휴가를 사용하도록 하고 있는 곳도 있다.

• 경조사휴가

결혼 등 경조사가 있는 경우 부여하는 유급휴가를 말한다. 아래 표는 대부분의 기업과 비영리기관은 물론 고용노동부 “(예비)사회적기업 일자리 창출사업” 에서도 유급으로 인정하고 있는 경조사휴가일수이다. 수행기관에서도 아래 기준에 따라 약정휴가를 정하여 운영하는 것이 바람직하다. 다만 약정휴가에서는 휴일을 포함하여 휴가일수를 계산한다.

<표 1> 약정휴가의 종류와 기준

구분	대상	일수(일)
훈련	예비군·민방위 훈련	소요일수
결혼	본인	5일
	자녀	1일
사망	배우자, 본인 및 배우자의 부모	5일
	본인 및 배우자의 조부모, 외조부모	3일
	자녀와 그 자녀의 배우자	3일
출산	배우자	1일

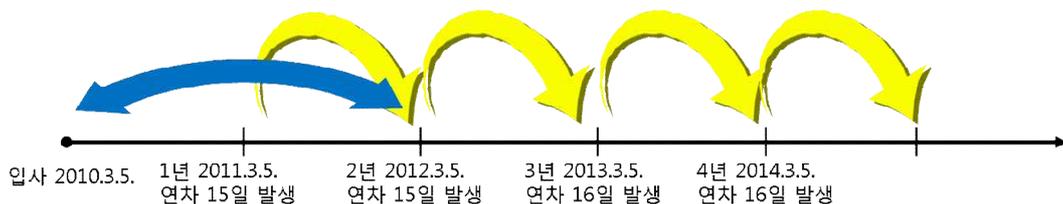
4) 노인일자리사업과 휴가

노인일자리사업 참여자의 경우 대부분 소정 근로시간이 4주 동안을 평균하여 1주 동안의 소정근로시간이 15시간 미만인 초단시간근로자에 해당하므로 연차유급휴가는 부여하지 않아도 무방하다. 그러나 경조사휴가 등 약정휴가는 고용형태에 관계없이 사업장에 근무하는 전체 근로자에게 부여되는 휴가이므로 노인일자리사업 참여자에게도 부여하여야 한다. 또한, 참여자 중에서 소정 근로시간이 4주 동안을 평균하여 1주 동안의 소정근로시간이 15시간 이상인 단시간근로자에게는 당연히 연차유급휴가를 부여해야 한다.

5) 연차유급휴가일수

사용자는 1년간 8할 이상 출근한 근로자에 대하여는 15일의 연차유급휴가를 주어야 하며, 3년 이상 계속 근로한 근로자에 대하여는 매년 8할 이상 출근함에 따라 발생한 연차유급휴가일수에 최초 1년을 초과하는 계속근로연수 매2년에 대하여 1일을 가산하여 연차유급휴가를 주어야 한다. 이 경우 가산휴가를 포함한 총 휴가일수는 25일을 한도로 한다. 연차유급휴가일수의 산정례는 아래 그림과 같다.

[그림 1] 연차유급휴가일수



6) 연차유급휴가수당, 연차유급휴가미사용수당

근로자가 연차유급휴가를 사용하는 경우 사용자는 연차유급휴가수당(연차유급휴가일의 임금)을 지급하여야 한다(연차유급휴가를 사용하여도 임금전액을 지급하였다면 연차유급휴가수당을 지급한 것이다).

근로자가 휴가를 사용할 수 있는 기간(1년) 동안 휴가를 사용하지 아니하였고, 사용자도 휴가사용촉진제도를 미시행한 경우에는 연차유급휴가를 사용하지 못한 것에 대한 보상으로 연차유급휴가미사용수당을 지급해야 한다.

예를 들어 전담인력의 경우, 통상임금에 해당되는 별도의 수당이 없는 한 연차유급휴가수당 및 연차유급휴가미사용수당은 연차유급휴가 1일당 “월급 ÷ 209시간(통상임금계수) × 8시간” 이 된다.

7) 근로계약기간이 1년 미만 근로자인 경우

근로계약기간이 1년 미만 근로자인 경우에도 1월간 개근 시 1일의 유급휴가를 주어야 한다. 예를 들어 10개월의 기간으로 근로계약을 체결한 전담인력이라면 10개월 동안 사용할 수 있는 총 휴가일수는 9일이 된다. 1월간 개근 이후 발생한 휴가는 모아서 사용할 수 있다. 이 경우 공제의 기준이 되는 휴가(1년 이후 발생하는 15일의 연차유급휴가)가 없다는 문제가 있으나, 근로자보호라는 근로기준법의 취지에 따라 당연히 1월간 개근 시 1일의 유급휴가를 주는 것으로 해석된다. 또한 이러한 취지에 따라 1년 미만 근로자가 연차유급휴가를 사용하지 않고 퇴사하는 경우에도 남아있는 연차유급휴가에 대하여는 연차유급휴가미사용수당을 지급해야 한다. 예를 들어 10개월의 기간으로 근로계약을 체결한 전담인력이 3개의 연차유급휴가를 사용했다면 6개(발생 연차유급휴가 9개 - 사용 연차유급휴가 3개)에 해당하는 연차유급휴가미사용수당을 지급하여야 한다.

다. 인사관리 쟁점

1) 시장형 참여자의 근로시간 관리

시장형 참여자의 근로시간을 1주 평균 15시간 미만으로 관리하여 가급적 연차유급휴가가 발생하지 않도록 유의해야 한다. 필요한 경우에는 교대제 등을 도입하여 보다 많은 노인의 참여기회를 확대하는 것이 노인일자리사업의 취지에도 부합하기 때문이다.

2) 연차유급휴가 사용 권장

근로기준법에 따라 1주 평균 15시간 이상 근로하는 시장형 참여자와 전담인력이 1년 이상 근로하는 경우에는 반드시 15일의 연차유급휴가를 주어야 하며, 근로계약기간이 1년 미만인 근로자에게도 1개월 개근 시 1일의 연차유급휴가를 주어야 한다. 가능한 1개월 개근 시 1일씩의 연차유급휴가를 사용할 수 있도록 하는 것이 좋다.

3) 경조사휴가 등 약정휴가

경조사휴가 등 약정휴가는 고용형태에 관계없이 사업장에 근무하는 전체 근로자에게 부여되는 휴가이다. 따라서 취업규칙 등에 약정휴가를 규정하였다면 근로시간에 관계없이 모든 노인일자리사업 참여자에게 약정휴가를 부여하여야 한다.

또한, “노인일자리사업 종합안내” 에도 경조사휴가에 관한 규정을 신설하여 수행기관이 이를 이행할 수 있도록 하는 것이 좋을 것이다.

참고로, 수행기관의 정규직 근로자에게 경조사휴가를 인정하면서 노인일자리 참여자에게는 경조사휴가를 인정하지 않는다면 기간제근로자및단시간근로자보호등에관한법률에 따라 “차별” 이 성립하게 된다.

4) 전담인력을 계속하여 고용하는 경우

일부 수행기관에서는 1명의 근로자를 10개월간은 전담인력으로 고용한 후, 예산이 지원되지 않는 2개월은 자체인력으로 고용하고, 다시 예산이 편성되면 전담인력으로 고용하는 등 1명의 근로자가 전담인력과 자체고용을 반복하는 경우가 있다.

이러한 경우에 연차유급휴가일수는 전담인력·자체인력 여부에 관계없이 해당 수행기관에서 근무한 전체 근로계약기간을 기준으로 산정해야 한다. 물론, 근로계약기간 중에 자발적인 사유(자진퇴사 등)로 인한 단절기간이 있다면, 새로 입사를 한 기간부터 근로계약기간이 다시 산정된다.

5) 시장형 참여자의 1주 소정근로시간이 15시간 이상·미만을 반복하는 경우

시장형 참여자의 1주 소정근로시간이 15시간 이상과 미만을 반복하는 경우에는 1주 소정근로시간이 15시간 이상인 기간만을 합하여 연차유급휴가를 산정한다.

4. 퇴직금

가. 인사관리 이슈와 원인

근로기준법이 전면적으로 적용되는 근로자(1주 평균 15시간 이상 근로하는 시장형 참여자와 전담인력)가 1년 이상 근로하는 경우에는 근로자퇴직급여보장법에 따라 퇴직금을 지급해야 한다. 그러나 수행기관에서는 이러한 점을 알면서도 예산의 부족을 이유로 퇴직금을 지급하지 않아 문제가 된다.

어떤 수행기관에서는 근로계약을 체결하면서 “퇴직금을 지급하지 아니한다”거나, “퇴직금을 포기한다” 등의 내용을 포함하였기 때문에 퇴직금을 지급하지 않아도 되는 것으로 알고 있는 경우도 있다. 그러나 근로기준법, 퇴직급여보장법 등이 정한 근로조건은 법정 최저기준이므로 이보다 저하된 조건으로는 근로계약을 체결할 수 없다.

나. 관련 법규정과 해설

1) 근로자퇴직급여보장법

제4조(퇴직급여제도의 설정) ① 사용자는 퇴직하는 근로자에게 급여를 지급하기 위하여 퇴직급여제도중 하나 이상의 제도를 설정하여야 한다. 다만, 계속근로기간이 1년 미만인 근로자, 4주간을 평균하여 1주간의 소정근로시간이 15시간 미만인 근로자에 대하여는 그러하지 아니하다.

2) 퇴직급여제도의 관리와 운영

가) 퇴직급여의 의미

중전의 퇴직금과 퇴직연금은 퇴직급여로 통합되어 근로자퇴직급여보장법에 규정되었다. 사용자는 계속 1년 이상 근무한 근로자가 퇴직한 경우에는 퇴직금이나 퇴직연금 중 하나를 선택하여 지급해야 한다. 사용자는 계속근로연수 1년에 대해 30일분 이상의 평균임금을 퇴직금으로 정하여 퇴직하는 근로자에게 지급해야 한다. 퇴직금은 근로자의 근로제공에 대한 미지급 임금을 적립한 것으로 후불임금의 성격을 가진다.

나) 퇴직금 지급 요건

• 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장

5인 미만 사업장에서도 2010. 12. 1.부터는 퇴직급여 지급의무를 부담하게 되었기 때문에(실제 퇴직금이 발생하는 것은 법 시행일 이후 근속 1년이 경과

하는 2011. 11. 30.이다) 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에서는 퇴직금을 지급해야 한다. 다만, 동거의 친족만을 사용하는 사업 및 가사사용인에 대하여는 적용하지 아니한다. 근로자 수를 산정할 때에는 정규직 근로자뿐 아니라 비정규직 근로자인 기간제 및 단시간근로자도 포함해야 한다. 다만, 파견근로자는 제외한다.

- 근로자의 근로기간이 계속해서 1년 이상이어야 함

정규직만 퇴직금을 받을 수 있는 것은 아니다. 계약직, 임시직, 일용직, 파트타이머, 도급근로자 등 근로형태에 관계없이 근로기준법에 의해 근로자로 인정받는 자는 퇴직금을 지급받을 수 있다. 단, 계속근로기간이 1년 미만이거나, 4주간을 평균하여 1주간의 소정근로시간이 15시간 미만인 근로자는 예외이다. 이와 같이 근로자가 퇴직금을 받을 수 있으려면 계속근로기간이 1년 이상이 되어야 한다. 여기서 계속근로기간이란 근로계약 체결 시로부터 근로계약 종료 시까지의 근로계약 존속기간(재직기간)을 의미한다.

- 4인이하 사업장의 특례

2010. 12. 1.부터 4인이하 사업장에도 퇴직금을 지급해야 한다. 그러나 영세사업자의 부담을 완화하기 위하여 2010. 12. 1.부터 계산하여 1년이 경과하여야 퇴직금이 발생하며, 일정기간 동안은 낮은 수준으로 퇴직급여가 적용된다. 즉, 2010. 12. 1.~2012. 12. 31.까지의 기간에 대한 퇴직금은 5인이상 사업장에서 적용하는 퇴직금 수준(1년에 30일분의 평균임금)의 50%를 적용한다.

다. 인사관리 쟁점

1) 시장형 참여자의 근로시간 관리

시장형 참여자의 근로시간을 1주 평균 15시간 미만으로 관리하여 가급적 퇴직금이 발생하지 않도록 유의해야 한다. 필요한 경우에는 교대제 등을 도입하여 근로시간을 관리해야 한다.

2) 전담인력을 계속하여 고용하는 경우

일부 수행기관에서는 1명의 근로자를 10개월간은 전담인력으로 고용한 후, 예산이 지원되지 않는 2개월은 자체인력으로 고용하고, 다시 예산이 편성되면 전담인력으로 고용하는 등 1명의 근로자가 전담인력과 자체고용을 반복하는 경우가 있다.

이러한 경우에 전담인력·자체인력 여부에 관계없이 해당 수행기관에서 근무한 전체

근로계약기간이 1년 이상이라면 퇴직금을 지급해야 한다. 물론, 근로계약기간 중에 자발적인 사유(자진퇴사 등)로 인한 단절기간이 있다면, 새로 입사를 한 기간부터 근로계약기간이 다시 산정된다.

3) 시장형 참여자의 1주 소정근로시간이 15시간 이상·미만을 반복하는 경우

시장형 참여자의 1주 소정근로시간이 15시간 이상과 미만을 반복하는 경우에는 1주 소정근로시간이 15시간 이상인 기간만을 합하여 1년 이상이라면 퇴직금을 지급해야 한다.

4) 참고사항: 국회 인턴의 사례

참고로 과거에 국회 근무 인턴제도(국회의원 1인당 2명의 인턴을 각각 1년에 10개월씩 채용할 수 있음)에서도 전담인력과 유사한 운영체제로 인하여 퇴직금과 연차유급휴가가 문제가 된 바가 있었다. 이러한 문제점을 개선하기 위하여 현재 국회에서는 인턴이라도 근로계약기간이 연속되는 경우(예를 들어 2011년 3월부터 12월까지 근로계약을 체결하고, 연속하여 2012년 1월부터 10월까지 근로계약을 다시 체결하는 경우)에는 별도의 예산을 편성하여 퇴직금과 연차유급휴가미사용수당을 모두 지급하고 있다.

5. 취업규칙

가. 인사관리 이슈와 원인

최근 고용노동부로부터 근로자 10인 이상 사업장에 해당하므로 취업규칙을 작성하여 신고하라는 시정지시를 받는 수행기관이 많아지고 있다. 그러나 대부분의 수행기관들은 노인일자리의 특성과 수행기관의 관행을 반영한 취업규칙을 제정하지 않고, 다른 기관의 취업규칙 또는 모법인의 운영규정을 그대로 사용하고 있어 문제가 된다. 취업규칙은 해당 사업장 전체에 적용되는 내부의 “법”인데 아무렇게나 “법”을 제정하다보니 실제 조직의 운영내용과 취업규칙의 내용이 달라지는 것이다.

임금, 휴가, 징계 등 근로조건, 인사관리와 관련된 사항의 운영은 취업규칙에 규정된 바에 따라야 한다. 이렇듯 실제 조직의 운영내용과 다르게 취업규칙을 규정한 경우에는 의도하지 않은 인사관리 이슈가 발생할 위험성이 높아지게 된다.

나. 관련 법규정과 해설

1) 근로기준법

제93조(취업규칙의 작성·신고) 상시 10명 이상의 근로자를 사용하는 사용자는 다음 각 호의 사항에 관한 취업규칙을 작성하여 고용노동부장관에게 신고하여야 한다. 이를 변경하는 경우에도 또한 같다.

제94조(규칙의 작성, 변경 절차) ① 사용자는 취업규칙의 작성 또는 변경에 관하여 해당 사업 또는 사업장에 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합, 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수의 의견을 들어야 한다. 다만, 취업규칙을 근로자에게 불리하게 변경하는 경우에는 그 동의를 받아야 한다.

2) 취업규칙의 의의

취업규칙이란 근로계약관계에 적용되는 근로조건이나 복무규율 등에 대하여 사용자가 일방적으로 작성하여 자신의 근로자들에게 공통적으로 적용하는 규칙을 의미하는데, 복무규율과 임금 등 근로조건에 관한 준칙의 내용을 담고 있으면 그 명칭을 불문한다.

3) 취업규칙의 작성의무

가) 의무자와 장소적 기준

상시 10인 이상의 근로자를 사용하는 사용자는 취업규칙을 작성하여 고용노동부장관에게 신고하여야 한다. 사용자란 근로기준법 제15조에서 정한 사용자로 취업규칙의 작성과 신고에 관해 실질적 권리와 책임이 있는 사람을 말한다. 취업규칙 작성의 장소적 기준은 사업장 단위로 보아야 하지만 사업의 종류에 따라 수개의 사업장이 동질성을 가지고 있는 경우에는 두 개 이상의 사업장에서 사용하는 근로자가 10인 이상인 경우에도 작성할 의무를 진다.

나) 취업규칙의 수

하나의 사업장에서 현장직과 사무직을 나누어 별도의 취업규칙을 작성할 수도 있고 하나의 사업장에서 수개의 사업장이 있는 경우 모든 사업장에 적용할 통일된 취업규칙을 작성할 수도 있다.

다) 취업규칙 필수 기재사항

- 업무의 시작과 종료 시각, 휴게시간, 휴일, 휴가 및 교대 근로에 관한 사항
- 임금의 결정·계산·지급 방법, 임금의 산정기간·지급시기 및 승급에 관한 사항
- 가족수당의 계산·지급 방법에 관한 사항
- 퇴직에 관한 사항
- 근로자퇴직급여 보장법 제8조에 따른 퇴직금, 상여 및 최저임금에 관한 사항
- 근로자의 식비, 작업 용품 등의 부담에 관한 사항
- 근로자를 위한 교육시설에 관한 사항
- 산전후휴가·육아휴직 등 여성근로자의 모성 보호에 관한 사항
- 안전과 보건에 관한 사항
- 업무상과 업무 외의 재해부조에 관한 사항
- 표창과 제재에 관한 사항
- 그 밖에 해당 사업 또는 사업장의 근로자 전체에 적용될 사항

라) 불이익하지 않은 취업규칙의 작성·변경

사용자가 근로자에게 불이익하지 않은 취업규칙을 작성·변경할 때는 2가지에 유의하여야 한다. 사업장에 근로자 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합, 근로자 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자 과반수의 의견을 들어야 한다. 그리고 그 의견을 서면으로 작성하여 취업규칙을 신고할 때 첨부해야 한다.

마) 불이익한 취업규칙의 작성·변경

사용자가 취업규칙을 불이익하게 변경하려면 종전 취업규칙의 적용을 받고 있던 사업장에 근로자 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합, 근로자 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자 과반수의 동의를 받아야 한다.

다. 인사관리 쟁점

노인일자리 참여자를 포함하여 근로자수가 10명이 넘으면 취업규칙을 제정할 의무가 있다는 점을 알아야 한다. 노인일자리 표준취업규칙을 수정하여 노인일자리의 특성과 수행기관의 관행을 반영한 취업규칙을 제정하여 운영하면 된다. 필요한 경우, 직원과 노인일자리 참여자를 구분하여 2개의 취업규칙을 제정하는 것도 가능하다. 가장 중요한 것은 취업규칙을 제정하였다면, 그에 따라 수행기관이 운영되어야 한다는 점이다.

6. 노사협의회

가. 인사관리 이슈와 원인

최근 고용노동부로부터 근로자 30인 이상 사업장에 해당하므로 노사협의회를 구성하여 운영하라는 시정지시를 받는 수행기관이 많아지고 있다. 그러나 대부분의 수행기관들은 노사협의회를 어떻게 구성해야 하는지, 고충처리는 어떻게 해야 하는지를 알지 못해 문제가 된다. 또한, 노사협의회를 구성하였더라도 형식적으로만(서류로만) 운영하는 경우가 대부분이다. 노사협의회의 활성화는 노인일자리 참여자의 참여와 협력을 위해서도 필요한 일인데 제대로 운영되고 있는 수행기관은 거의 없는 것이 현실이다.

나. 관련 법규정과 해설

1) 근로자참여및협력증진에관한법률

제4조(노사협의회 설치) ① 노사협의회(이하 "협의회"라 한다)는 근로조건에 대한 결정권이 있는 사업이나 사업장 단위로 설치하여야 한다. 다만, 상시(常時) 30명 미만의 근로자를 사용하는 사업이나 사업장은 그러하지 아니하다.

2) 노사협의회 설치

노사협의회는 근로조건의 결정권이 있는 사업 또는 사업장(설치단위)으로 상시 근로자 30인 이상 사업장(설치대상)에 설치하여야 한다. 하나의 사업에 종사하는 전체 근로자가 30인 이상일 경우 당해 근로자가 지역별로 분산되더라도 그 주된 사무소에 노사협의회를 설치하여야 한다.

3) 노사협의회 구성

노사협의회는 근로자와 사용자를 대표하는 동수로 구성하되 각 3인 이상 10인 이내로 구성하며, 근로자대표는 근로자가 선출하되 근로자 과반수를 대표하는 노동조합이 있는 경우는 노동조합대표자와 노동조합이 위촉하는 자로 하며, 사용자대표는 당해 사업장의 대표자와 그가 위촉하는 자로 한다. 근로자 대표위원의 선출은 직접·비밀·무기명 투표로 선출하되, 부득이한 경우 선거인단을 선출하여 직접·비밀·무기명 투표로 선출하는 것도 가능하다. 근로자 대표로 입후보하는 자는 근로자 10인 이상의 추천을 받아야 한다. 노사협의회 의장은 위원 중에서 호선하며, 위원의 임기는 3년이다.

4) 노사협의회 운영

노사협의회는 매 3개월마다 정기회를 개최하고, 필요시 임시회를 개최할 수 있다. 노사협의회 의장은 회의개최 7일전에 회의일시, 장소, 의제 등을 각 위원에게 통보해야 하며, 노사협의회는 협의회 설치일로부터 15일 이내에 노사협의회 규정 제정 후 노동부장관에게 신고해야 하고, 규정 변경 시에도 동일하게 신고해야 한다.

5) 노사협의회 임무

가) 협의회가 협의하여야 할 사항

- 생산성 향상과 성과 배분
- 근로자의 채용 · 배치 및 교육훈련
- 근로자의 고충처리
- 안전, 보건, 그 밖의 작업환경 개선과 근로자의 건강증진
- 인사 · 노무관리의 제도 개선
- 경영상 또는 기술상의 사정으로 인한 인력의 배치전환 · 재훈련 · 해고 등 고용 조정의 일반원칙
- 작업과 휴게 시간의 운용
- 임금의 지불방법 · 체계 · 구조 등의 제도 개선
- 신기계 · 기술의 도입 또는 작업 공정의 개선
- 작업 수칙의 제정 또는 개정
- 종업원지주제와 그 밖에 근로자의 재산형성에 관한 지원
- 직무 발명 등과 관련하여 해당 근로자에 대한 보상에 관한 사항
- 근로자의 복지증진
- 사업장 내 근로자 감시 설비의 설치
- 여성근로자의 모성보호 및 일과 가정생활의 양립을 지원하기 위한 사항
- 그 밖의 노사협조에 관한 사항

나) 사용자가 협의회 의결을 거쳐야 할 사항

- 근로자의 교육훈련 및 능력개발 기본계획의 수립
- 복지시설의 설치와 관리
- 사내근로복지기금의 설치
- 고충처리위원회에서 의결되지 아니한 사항
- 각종 노사공동위원회의 설치

다) 사용자가 정기회의에 보고하여야 할 사항

- 경영계획 전반 및 실적에 관한 사항
- 분기별 생산계획과 실적에 관한 사항
- 인력계획에 관한 사항
- 기업의 경제적 · 재정적 상황

다. 인사관리 쟁점

노인일자리 참여자를 포함하여 근로자수가 30명이 넘으면 노사협의회를 의무적으로 설치해야한다. 노사협의회는 사용자를 대표하는 사용자대표와 근로자를 대표하는 근로자대표로 구성되며, 근로자대표는 투표를 통해 선출하여야 한다.

문제는 노인일자리 참여자의 특성 상 참여자를 근로자대표로 하여 노사협의회를 운영하기가 어렵다는 점이다. 이럴 때에는 수행기관 실무자 위주로 노사협의회를 구성한 후, 고충처리 제도를 활성화하여 노인일자리 참여자의 참여와 협력의 확대를 도모하는 것이 노사협의회의 합리적인 운영방안일 것이다. 근로자대표 중 1인을 노인일자리 참여자 중 1인으로 배정하는 것도 생각해 볼 수 있다.

7. 징계

가. 인사관리 이슈와 원인

노인일자리 참여자 중에도 근태가 불량하거나, 동료 참여자와 갈등을 일으키는 등 문제를 일으키는 참여자가 간혹 있다. 이럴 때에는 일관된 태도로 적절한 수준의 징계를 해야 수행기관과 실무자의 권위를 세울 수 있으나, 그렇게 하지 못해 사업 운영에 애로를 겪는 경우가 발생한다.

나. 관련 법규정과 해설

1) 근로기준법

제23조(해고 등의 제한) ① 사용자는 근로자에게 정당한 이유 없이 해고, 휴직, 정직, 전직, 감봉, 그 밖의 징벌(懲罰)(이하 "부당해고등"이라 한다)을 하지 못한다.

2) 징계의 의미와 제한

가) 징계의 의미

징계는 구성원의 기업질서 위반 등에 대한 제재를 말하며, 징계권 행사는 근로기준법과 취업규칙 및 법의 일반원칙에 따라 정당한 이유가 있는 경우에 그 행위에 대한 합당한 범위에서 이루어져야 한다.

나) 징계의 제한

사용자는 근로자에게 정당한 이유 없이 해고, 정직(출근의무를 부여하지 않는 징계), 전직(업무의 내용과 근무 장소를 변경하는 인사조치), 감봉(업무를 수행하도록 하면서 급여를 감급하는 것) 그 밖의 징벌을 하지 못한다.

3) 징계의 원칙

- 징계사유가 취업규칙 등에 명시되어 있어야 한다.
- 취업규칙 등의 징계사유가 사회적 타당성이 있어야 한다.
- 징계권을 남용하지 말아야 한다. 즉, 위반행위에 대한 징계의 종류와 정도(징계양정)는 위반행위의 정도, 동기 등과 상당성이 있어야 한다.
- 징계는 형평성 있게 이루어져야 한다. 사업장에서 동일한 사안이나 유사한 사안에 대한 선례가 있다면 특별한 이유 없이 과도한 징계가 이루어진다면 형평성이 결여된 징계라고 할 수 있다.
- 징계절차(징계사유와 소명기회부여 등)가 규정되어 있다면 정해진 절차를 준수해야 한다. 만약 정해진 절차를 따르지 않았다면 징계사유의 해당 여부와 관계없이 징계는 무효가 된다.
- 징계사유에 대한 입증책임(징계사유를 명확히 확인하는 증거를 밝히는 것)은 사용자에게 있다.
- 과거에 이미 징계를 받았거나 징계를 하지 않기로 결정한 사안을 다시 독립적인 징계사유로 삼을 수 없다.

4) 징계의 종류와 내용

<표 2> 징계의 종류와 내용

종류	내용
경고	● 사용자가 근로자에게 구두 또는 문서로 훈계하는 것
견책	● 근로자가 사용자에게 시말서 또는 반성문을 제출하는 것
감급(감봉)	● 임금의 1회분을 삭감하는 것 ● 단, 1회의 액이 평균임금의 1일분의 50%를 초과하지 못하며 수회에 걸쳐 징계를 받더라도 총액이 1임금 지급기의 임금총액의 10%를 초과하지 못한다.
정직	● 근로계약관계를 존속하되 근로제공을 일정기간 정지하는 것 ● 정직기간동안 임금지급여부, 근속 산입여부는 단체협약, 취업규칙, 회사의 관행 등에 따라 결정될 수 있다.
해고	● 사업주가 근로자와의 근로계약을 종료하는 것

다. 인사관리 쟁점

징계는 사유, 절차, 양정이 모두 정당해야 한다. 이는 “잘못을 저지른 경우에만 징계한다. 상대방의 이야기를 듣고 공정하게 징계한다. 행위에 비해 지나친 징계는 하지 않는다.” 등의 의미로 상식에 가깝다. 징계의 사유, 절차, 양정 중 어느 하나라도 정당하지 않은 경우 해당 징계는 부당징계가 되어 무효가 될 수 있다는 점을 알아야 한다.

문제를 일으킨 참여자가 있다면 수행기관은 징계의 원칙을 지키며, 일관된 태도를 견지하여 기관의 규율을 바로 세우는 조치를 하여야 한다(좋은 게 좋은 것이라고 넘어간다면 유사한 문제가 계속 발생한다).

8. 사회보험관리

가. 인사관리 이슈와 원인

노인일자리 참여자는 근로자이므로 원칙적으로 모든 사회보험에 가입해야 한다. 그러나 연령, 근로시간, 근로계약기간 등에 따라 가입이 제외되는 법정예외가 있다. 일부 수행기관에서는 이러한 법정예외를 제대로 파악하고 있지 못하여, 내지 않아도 될 사회보험료를 부담하는 경우가 있다.

나. 관련 법규정과 해설

1) 관련 법규정

국민건강보험법 제5조(적용대상등), 국민연금법 제6조(가입 대상), 제8조(사업장 가입자), 산업재해보상보험법 제6조(적용범위), 고용보험법 제8조(적용 범위), 제10조(적용 제외 근로자)

2) 사회보험 가입대상

<표 3> 사회보험 가입대상자 구분표

구분	국민연금	건강보험	고용보험	산재보험
연령	18세 미만 제외 60세 이상 제외	관계없음	관계없음 만65세이상 실업급여 등 적용제외	관계없음
수급권자 또는 의료보호대 상자	2011. 12.부터 가입원칙. 단, 본인이 희망하면 적용제외	적용제외	관계없음	
월60시간 미만 근로자	생업목적+3개월이상 근로+사용자동의+ 근로자희망	적용제외	생업목적+3개월이상 근로	
일용근로자		1개월 미만인 경우 적용제외	근로내용확인신고서 제출	

3) 사회보험료 납부 대상자

<표 4> 사회보험료 납부 대상자 구분표

구분	국민연금	건강보험	고용보험	산재보험
납부대상자	가입자 모두 납부	가입자 모두 납부	가입자 중 만64세 이상자는 납부하지 않음	가입자 모두 납부

4) 고용보험료 산정예시

<표 5> 고용보험료 산정요율표

구분	근로자	사용자
개인별 고용보험료	월평균 보수액×0.55%	월평균 보수액×0.8%
사업장전체 고용보험료	만64세 미만 근로자 전체의 월평균 보수 총액×0.55%	만64세 미만 근로자 전체의 월평균 보수 총액×0.8%

5) 사업 또는 사업장이 여러 개인 경우 산재보험 성립신고 시 유의사항

가) 2012년도 사업종류별 산재보험료율 및 사업종류 예시(노인일자리
참여사업)

<표 6> 2012년도 사업종류별 산재보험료율 및 사업종류 예시표

사업의종류	산재보험료율 (전액사업주 부담)	사업의 종류(예시)
건물등의 종합관리 사업	2%	청소원, 경비원
도·소매 및 소비자용품 수리업	1.1%	주유원
운수관련 서비스업	0.9%	택배
보건 및 사회복지사업	0.7%	사회복지관, 양로원 등
기타의 각종사업	1%	문화예술(예술극단, 무용단 등) 음식 및 숙박업(식당, 빵, 생과자 및 떡 판매업 등) 개인 및 가사서비스(가사도우미, 보모 등) 사적지 관리운영, 자연공원 등 관리
여객자동차운수업	2%	소형버스, 전세 여객운수, 소형화물운수(이륜 킥서비스포함)
건설업	3.7%	건축건설공사, 기계장치공사
식품제조	2.2%	육제품 또는 유제품, 야채 및 과실의 통조림과 기타 절임 식품, 빵 및 과자류, 수산식품 등
교육서비스	0.8	정규교육기관과 성인교육 및 기타 비정규 교육기관의 교육서비스활동, 학원 등
골프장 및 경마장 운영업	1.8%	골프장 및 경마장

나) 사업 또는 사업장이 여러 개인 경우 성립신고 시 유의사항

- 사업 또는 사업장별로 사업장관리번호를 별도로 부여받아, 산재보험요율이 다를 경우 해당 사업 또는 사업장별로 보험료가 적용되도록 한다.
- 다만, 하나의 장소에서 보험료율이 다른 2이상의 사업이 행하여지는 경우에 있어서의 보험료율의 적용은 영 제14조에서 정하는 바에 따라 “주된 사업”에 적용되는 요율을 당해 장소안의 모든 사업에 적용한다.
- 최종적으로 판매 또는 제공되는 재화, 서비스를 산출하기 위한 보조활동(인사, 회계, 경리 등 행정업무, 구매, 판매 등)은 별도로 분리하지 않고 최종 재화 또는 서비스를 중심으로 사업종류를 결정한다.

다. 인사관리 쟁점

위에서 설명한 관련 법규의 내용을 잘 파악하고 있어야 한다. 특히 1주 평균 15시간 이상 근로하는 시장형 참여자의 경우 공익형 등과는 다르게 건강보험과 고용보험(연령에 따라)에도 가입해야 한다. 그러나 현장에서는 한 가지 문제가 있다. 노인일자리의 특성 때문에 근로복지공단 등에서 산재보험만 가입해도 고용보험과 건강보험 가입을 강제하지 않고 있는 점이다. 그러나 원칙적으로 법을 적용하면 1주 평균 15시간 이상 근로자는 고용보험과 건강보험에 모두 가입해야 한다. 행정기관에서 지적받는 경우 즉시 가입조치를 하여야 할 것이다.

9. 산업재해

가. 인사관리 이슈와 원인

노인일자리 참여자가 작업 중 사고를 당해 산업재해를 신청하는 경우가 간혹 있는데, 수행기관에서 산업재해 신청 절차와 보상 범위 등을 알지 못해 참여자 또는 참여자 가족에게서 항의를 받는 경우가 있다.

또는, 수행기관이 직접 나서서 산업재해 승인 절차를 진행하였는데, 불승인이 되어버려 참여자 또는 참여자 가족으로부터 손해배상 요구를 받는 경우도 있는 것이 현실이다.

나. 관련 법규정과 해설

산업재해보상보험법 제41조(요양급여의 신청) ① 제40조제1항에 따른 요양급여(진폐에 따른 요양급여는 제외한다. 이하 이 조에서 같다)를 받으려는 자는 소속 사업장, 재해발생 경위, 그 재해에 대한 의학적 소견, 그 밖에 고용노동부령으로

정하는 사항을 적은 서류를 첨부하여 공단에 요양급여의 신청을 하여야 한다. 이 경우 요양급여 신청의 절차와 방법은 고용노동부령으로 정한다.

② 근로자를 진료한 제43조제1항에 따른 산재보험 의료기관은 그 근로자의 재해가 업무상의 재해로 판단되면 그 근로자의 동의를 받아 요양급여의 신청을 대행할 수 있다.

산업재해보상보험법 제80조(다른 보상이나 배상과의 관계) ① 수급권자가 이 법에 따라 보험급여를 받았거나 받을 수 있으면 보험가입자는 동일한 사유에 대하여 「근로기준법」에 따른 재해보상 책임이 면제된다.

② 수급권자가 동일한 사유에 대하여 이 법에 따른 보험급여를 받으면 보험가입자는 그 금액의 한도 안에서 「민법」이나 그 밖의 법령에 따른 손해배상의 책임이 면제된다. 이 경우 장해보상연금 또는 유족보상연금을 받고 있는 자는 장해보상일시금 또는 유족보상일시금을 받은 것으로 본다.

③ 수급권자가 동일한 사유로 「민법」이나 그 밖의 법령에 따라 이 법의 보험급여에 상당한 금품을 받으면 공단은 그 받은 금품을 대통령령으로 정하는 방법에 따라 환산한 금액의 한도 안에서 이 법에 따른 보험급여를 지급하지 아니한다. 다만, 제2항 후단에 따라 수급권자가 지급받은 것으로 보게 되는 장해보상일시금 또는 유족보상일시금에 해당하는 연금액에 대하여는 그러하지 아니하다.

다. 인사관리 쟁점

노인일자리 참여자를 포함하여 산재를 당한 근로자는 근로복지공단에 요양신청을 할 수 있다. 신청의 절차는 근로자가 직접 요양급여신청서를 작성한 후, 사업주 날인을 받아, 치료받은 병원에서 발급한 영수증, 진료비명세서, 진료비내역서 등을 첨부하여 사업장을 관할하는 근로복지공단 지사에 제출하면 된다. 산재신청은 산재보상을 받으려는 근로자가 하는 것이 원칙이다(사망사건인 경우에는 유족). 다만, 병원 등 산재보험 의료기관이 그 근로자의 동의를 받아 요양급여의 신청을 대행해 줄 수 있으며, 수행기관은 근로자가 산재를 신청할 수 있도록, 자료를 제공하는 등 협조할 의무가 있다.

간혹, 수행기관에서 근로자를 대신하여 직접 산재를 신청하는 경우가 있는데, 이러한 경우 만약에라도 산재가 불승인된다면 근로자는 수행기관이 잘못하여 불승인된 것으로 오해할 수도 있다. 따라서, 가능하면 근로자 본인이 직접 신청할 수 있도록 하고, 수행기관은 최선을 다하여 협조 의무를 이행하는 것이 합리적이다.

한편, 고령인 근로자에게 발생하는 근골격계 또는 뇌·심혈관계 질환은 흔히 노령에 따른 자연발생적인 질병으로 보아 산재로 승인되기가 매우 어렵다. 근골격계 질환 중 추간판탈출증(허리 디스크) 같은 경우도 자연발생적인(또는 노화로 인한) 질병

것으로 보아 산재로 승인되기가 매우 어렵다. 다만, 염좌 등 업무 중 사고로 인하여 발생한 근골격계 질환은 업무상 사고로 보아 승인될 가능성이 있기도 하다.

산재를 당한 근로자가 3일 이내의 요양을 요하는 경우에는 산재로 승인되지 않는다(4일 이상의 요양을 요하는 경우여야 한다). 이때에는 사업주가 근로기준법에 따라 직접 재해보상을 하여야 한다. 산재가 사업주의 고의·과실로 발생한 경우 근로자는 사업주에게 민사상 손해배상을 청구할 수도 있다. 사업주의 민사상 손해배상책임의 범위는 산재보험급여를 받은 만큼 면제된다.

수행기관에서는 이상의 내용을 숙지하여 불필요한 오해가 발생하지 않도록 조치하여야 한다.

10. 직업소개와 파견

가. 인사관리 이슈와 원인

노인일자리사업 중 인력파견형에서는 참여자를 다른 사업체에 파견하여 근로하게 하고 있다. 인력파견형이라고 하지만 실제 법적관계는 도급(용역), 직업소개, 파견이 혼재되어 있다. 2012년 5월 현재 노인일자리 수행기관 중 파견업 허가를 받은 기관은 거의 없고, 직업소개소 신고를 한 기관도 매우 적다. 따라서 인력파견형 중 직업소개와 파견은 대부분 불법직업소개와 불법파견에 해당할 가능성이 매우 높다.

나. 관련 법규정과 해설

1) 관련 법규정

민법 제664조(도급의 의의) 도급은 당사자일방이 어느 일을 완성할 것을 약정하고 상대방이 그 일의 결과에 대하여 보수를 지급할 것을 약정함으로써 그 효력이 생긴다.

파견근로자보호 등에 관한법률 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

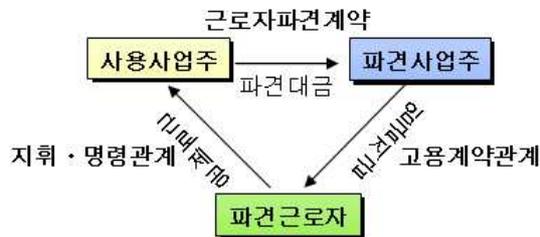
1. “근로자파견”이라 함은 파견사업주가 근로자를 고용한 후 그 고용관계를 유지하면서 근로자파견계약의 내용에 따라 사용사업주의 지휘·명령을 받아 사용사업주를 위한 근로에 종사하게 하는 것을 말한다.

직업안정법 제2조의2(정의) 2. “직업소개”란 구인 또는 구직의 신청을 받아 구직자 또는 구인자(求人者)를 탐색하거나 구직자를 모집하여 구인자와 구직자 간에 고용계약이 성립되도록 알선하는 것을 말한다.

2) 근로자 파견

- ‘근로자파견’이란 “파견사업주가 근로자를 고용한 후 그 고용관계를 유지하면서 근로자파견계약의 내용에 따라 사용사업주의 지휘·명령을 받아 사용사업주를 위한 근로에 종사하게 하는 것”을 말한다.
- ‘파견사업주’란 근로자 파견사업을 행하는 자를 말하며, ‘사용사업주’란 근로자파견계약에 의하여 파견근로자를 사용하는 자를 말한다. 그리고 ‘근로자파견계약’이란 파견사업주와 사용사업주간에 근로자 파견을 약정하는 계약을 말한다.
- 사용사업주와 파견사업주가 각각 근로자에 대한 법률적 책임을 분담한다.
- 파견근로자 보호 등에 관한 법률이 적용된다.

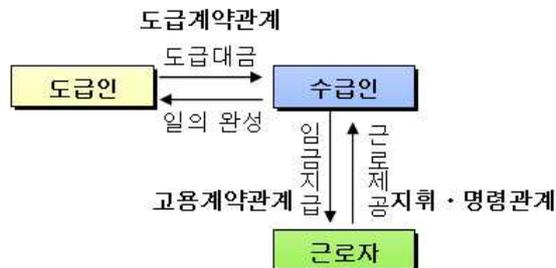
[그림 2] 근로자파견의 법률관계



3) 도급

- ‘도급’이란 “당사자일방이 어느 일을 완성할 것을 약정하고 상대방이 그 일의 결과에 대하여 보수를 지급할 것을 약정함으로써 그 효력이 생기는” 계약이다.
- 수급인 스스로의 재량과 책임 하에서 자기가 고용한 근로자를 사용하여 일을 완성하는 것이다.
- 특히, 문제가 되고 있는 ‘사내하도급(사내하청)’은 원도급업체가 자기 사업장 내에서 이루어지는 업무의 일부를 하도급업체로 하여금 수행토록 하는 도급 유형이다.
- 민법이 적용된다.

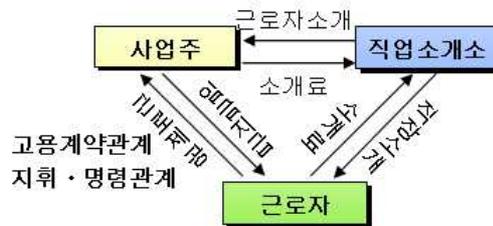
[그림 3] 도급의 법률관계



4) 직업소개

- ‘직업소개’란 “구인 또는 구직의 신청을 받아 구직자 또는 구인자(求人者)를 탐색하거나 구직자를 모집하여 구인자와 구직자 간에 고용계약이 성립되도록 알선하는 것”을 말한다.
- 직업안정법이 적용된다.

[그림 4] 직업소개의 법률관계



다. 인사관리 쟁점

도급(용역), 직업소개, 파견 모두 삼면관계로 이루어져 있다는 점에서 공통점이 있으나, 각각의 경우를 규율하는 법규와 이에 따른 사업주와 근로자의 권리의무관계가 서로 다르다. 따라서, 도급(용역)인지, 직업소개인지, 파견인지의 여부를 구분하는 것이 매우 중요하다. 예를 들어, 어떤 기업에서 형식적으로는 민법상 도급계약을 체결하였지만, 실질적으로는 근로자파견 형태로 근로자를 공급받아 업무를 지시하고 있다면, 해당 사업주는 근로자파견법 상 사용자의 의무를 회피하기 위하여 파견을 도급으로 위장하고 있는 것이다. 이러한 경우 해당 근로자는 근로자파견법에 따른 보호를 받지 못하게 되는 문제가 발생한다. 따라서 근로자파견법은 위와 같은 경우를 불법파견(위장도급)으로 보아 파견사업주와 사용자사업주 모두를 엄격하게 처벌하고 있다.

무료직업소개소는 설립목적 및 사업내용이 무료직업소개사업에 적합하고, 당해 사업의 유지·운영에 필요한 조직 및 자산을 갖춘 비영리법인 또는 공익단체만이 사업을 영위할 수 있다. 무료직업소개사업은 주된 사업소의 소재지를 관할하는 특별자치도지사·시장·군수 및 구청장에게 신고하여야 한다.

노인일자리사업에서 가장 문제가 되는 부분이 불법직업소개와 불법파견이다. 이를 해결하기 위해서는 첫째, 단기적으로는 인력파견 후 지급받는 임금은 전액 그대로 참여자에게 지급해야 한다(불법직업소개 예방). 둘째, 중기적으로는 인력파견형 노인 일자리 사업을 수행하는 수행기관은 반드시 무료직업소개소를 신고하도록 해야 한다(불법직업소개 예방). 셋째, 장기적으로는 광역시·도별로 수행기관이 연합하여 전담 회사를 설립하고(주)K사 사례) 파견업 허가를 받도록 해야 한다(불법파견 예방).

11. 시장형 사업단의 운영

가. 인사관리 이슈와 원인

노인일자리사업 중 시장형 사업단은 실질적으로는 참여자들이 모여 공동창업을 하는 형태로 운영되고 있지만, 형식적으로는 수행기관 또는 수행기관 대표자 명의로 사업장등록증을 발급받아 상행위를 하는 경우가 많다. 참여자 명의로 사업자등록을 하는 것이 매우 어렵기 때문이다. 이로 인하여 단순 명의자임에도 불구하고 참여자들의 사용자가 되기도 하고, 종합소득세가 부과되기도 하는 등 여러 가지 문제가 발생하고 있다.

나. 인사관리 쟁점

시장형 사업단은 공동작업장 운영, 식당 운영 등 다양한 형태로 존재하고 있으며, 보건복지부 지침에서 예시로 제시하고 있는 ‘시장형 사업단 운영규정’을 참조하여 작성한 운영규정을 제정하여 운영하고 있다. 그러나 이러한 시장형 사업단 운영규정은 법적 구속력을 갖기가 어렵다. 왜냐하면, 시장형 사업단은 상행위의 주체인데, 상행위를 담당하고 있는 참여자 개개인이 책임 있는 법적지위를 갖고 있지 못하고 있기 때문이다(책임있는 법적지위라 함은, 개인사업자, 주식회사의 주주, 유한회사의 사원, 협동조합의 조합원 등을 말한다). 즉, 시장형 사업단 운영규정은 참여자 개개인이나 마치 공동개인사업자, 주식회사의 주주, 유한회사의 사원, 협동조합의 조합원인 것처럼 규정되어 있지만, 사업자등록증의 대표자는 수행기관 또는 수행기관 대표자를 되어있기 때문에 형식적으로는 수행기관 또는 수행기관 대표자가 사용자이고, 참여자 개개인은 근로자가 되는 것이다. 이렇듯 근로관계가 형성되면 노동관계법이 적용되게 되며, 수행기관 또는 수행기관 대표자는 사용자의 법적 의무를 지게된다.

따라서 시장형 사업단을 운영할 때에는 가급적 실질에 맞추어 참여자 모두를 공동개인사업자로 하여 사업자등록증을 발급받거나, 유한회사 등 법인을 설립하여 상행위를 영위하는 것이 필요하다.

그러나 노인일자리사업 참여자에게 상행위의 주체가 되라는 것은 노인일자리사업의 목적이 너무 확대된 것으로도 볼 수도 있다. 이런 경우에는 첫째, 참여자 개개인이 시장형 사업단의 주인임을 강조하는 운영규정을 제정하여 실질적인 지배구조를 명확히 하는 것이 필요하며, 둘째, 가급적이면 노인일자리사업의 취지에 맞게 초단시간근로자로 시장형 사업단을 운영하여 주휴일, 연차유급휴가, 퇴직금 등이 발생하지 않도록 관리하는 것이 합리적일 것이다.

자유토론 1

유태균

(숭실대학교 사회복지학부 교수)



자유토론 1

유 태 균

승실대학교 사회복지학부 교수

먼저, 남기철 교수님의 글은 노인일자리사업의 상황을 진단하고 향후의 과제를 위한 쟁점들을 정리하는 글이다. 이 글은 제2기 사업이 마감되는 올해 어떤 식으로든 노인일자리사업을 진단하지 않을 수 없다는 현실적 필요성에서 볼 때 매우 의미 있는 글임에 틀림이 없다. 그런데 이 글에서 지적하고 있는 쟁점들 중에는 노인일자리사업과 관련하여 기존에 논의되었던 쟁점들에서 크게 벗어난 것은 없는 것이 사실이다. 이러한 사실이 2002년부터 금년까지 10년의 기간 동안 노인일자리사업이 그다지 변한 것이 없다는 (동일한 사업들을 시간이 지나면서 서로 다른 명칭에 부르고 다르게 분류하는 것을 제외하고는) 것을 단적으로 보여주는 것이라고 말해도 큰 무리는 없을 것 같다. 아마도 남기철 교수님의 글에서 맨 마지막 결론에 해당하는 부분의 소제목이 “2기 사업이 과연 2기 사업이었는가?”인 것은 그러한 현실에 대한 날카로운 지적이 아닌가 생각한다.

이러한 맥락에서 볼 때 본 토론자의 토론 내용 역시 그다지 이제까지 많은 연구자들이 지적해왔던 것들과 다를 수는 없다는 분명한 한계를 가지고 있다. 이러한 분명한 한계에 대한 독자들의 이해를 먼저 구한 상태에서 본 토론자는 남교수님의 글에서 2기 사업 시작 초기부터 지적되어 왔던 쟁점인 ① 현재의 상황은 2기 노인일자리사업 시기가 노인소득과 관련된 측면에서는 ‘사업의 양적 실적’ 중심이면서 동시에 ‘예산으로 인건비를 직접 지급하는 예산일자리’ 구조의 고착화를 가져오는 상황이 되어가고 있다. ② 2018년 이후의 시기에 베이비붐 세대 노인의 ‘고도화된’ 일자리 욕구에 대응하기 위해서는 현재의 구조로서는 점점 ‘고비용 저품질’의 일자리 사업 방식이 될 수 있다. 는 우려감이 깊이 공감한다. 남기철 교수님은 그리고 노인일자리사업에 관심을 갖는 많은 사람들은 결국 위의 두 가지 현상과 정반대되는 상황, 즉 ‘예산일자리 구조가 고착화되지 않아야’ 하고 ‘고비용 고품질(저비용 고품질이 현실성 없는 기대라는 전제하에서 이를 배제한다면)의 일자리 사업이 나타나야 한다’는 것을 기대한다.

문제는 ‘왜 그러한 기대가 현실로 나타나기가 힘든가?’이다. 본 토론자에게 있어서 그 이유는 어느 정도 분명하다. 제도의 내용이나 정책의 부실 또는 부재가 원인은 아니다. 문제의 원인은 우리가 노인일자리사업에 대해서 갖는 바람은 노인일자리사업의 본질과는 거리감이 있는 바람이기 때문이다. 즉, 본질적으로 노인일자리사업은 예산일자리사업의 고착화가 아닌 현상과 고비용고품질 일자리를 기대하기

어려운 사업이라는 것이 원인이다. 왜냐하면 노인일자리가 일자리이기는 하지만 그 일자리는 사회적 시장(social market)에서 만들어진 일자리이기 때문이다.

그렇기 때문에 본 토론자에게 있어서는 오히려 본질에 충실하게 제도의 내용을 바꿔가는 것이 더 바람직한 것이 아닌가 하는 고민이 우리에게 더 필요한 고민이 아닌가하는 생각이 든다. 본 토론자는 서종식 국장님의 글이 사업수행기관들이 노인일자리사업 참여자가 근로기준법 상 근로자에 해당하지 않는다고 오해함으로써 어떤 문제들이 발생할 수 있으며 그러한 상황이 발생하지 않도록 하려면 어떻게 해야 하는지에 관한 매우 구체적인 정보를 제시하는 데 없이 중요한 글이라고 생각한다. 그러나 동시에 본 토론자가 가진 노인일자리사업의 본질에 대한 생각은 ‘노인일자리사업 참여자에 대해서 근로자 개념을 적용하는 것은 궁극적으로 무엇을 위한 (그렇게 하는 것이 옳은 것인가에 대해서 의문을 제기하는 것이 아니라) 것인가?’ 라는 질문과 ‘근로자 개념을 적용하는 것이 노인일자리사업에 장기적으로 어떤 영향을 미칠 것인가?’ 에 대해서 생각해볼 필요성을 느끼게 만든다. 이러한 질문은 오늘과 같이 스스로에게 비판적이 되기 위해 마련된 자리에서나 해볼 수 있는 질문이기에 두 분 발표자에게 노인일자리사업의 본질이 무엇인가라는 질문을 던져보고자 한다.

자유토론 2

— 노인일자리사업의 특성과 지향점 —

정홍원

(한국보건사회연구원 연구위원)



노인일자리사업의 특성과 지향점

정 홍 원
한국보건사회연구원

1. 노인일자리사업의 의미

- 노인일자리사업의 목적
 - 노동시장에서 소외된 65세 이상 노인계층을 위해 노인 특성에 맞는 노인 일자리를 창출·보급하여, 소득 창출 및 사회참여 기회를 제공하고 사회 구성원으로서의 성취감 고취 및 건강하고 활기찬 노후생활 보장
 - 노인일자리 사업은 ‘노인층의 소득보장’ 과 ‘사회참여’ 라는 목표가 핵심

- 2004년 사업 시작 이후에 매년 지속적으로 확대

<표 1> 노인일자리사업 실적의 연도별 현황

유형별	합계	공익	교육	복지	시장	파견
2004년	35,127	28,373	3,800	-	1,748	1,206
2005년	47,309	31,101	7,063	4,581	3,633	931
2006년	83,038	47,195	8,708	17,809	7,459	1,867
2007년	115,644	57,015	13,240	33,160	9,628	2,601
2008년	126,370	61,732	14,493	34,164	11,530	4,451
2009년	222,616	134,976	16,523	44,299	17,757	9,061
2010년	216,289	126,894	17,476	47,299	15,984	8,636
2011년	220,346	129,066	20,317	45,097	10,899	14,967

- 사업의 지속적 확대는 사회적 요구와 사업수행에 대한 긍정적 평가가 배경
 - 높은 수준의 노인 빈곤율, 노후소득보장의 미흡, 노인층 인력 활용의 필요성 등
 - 노인층의 빈곤 감소, 의료비 절감, 비용대비 높은 효과 등

2. 노인일자리사업은 소득보장정책으로서 의미가 있는가?

- 사회적 기대와 정책의 괴리
 - 사업을 통한 소득수준이 사회적 기대에 미치지 못하고 있으며, 실제로 있어서 노인일자리사업은 노인계층의 사회참여 기회를 제공하는 역할을 수행한다고 할 수 있음
- 소득보장정책으로서 노인일자리사업의 정책효과를 높이기 위해서는
 - 소득창출이 보다 절실한 계층인 빈곤층을 포함한 저소득층에 집중해야 하며
 - 사업참여에 따른 소득수준이 현재보다 대폭 상향조정되거나, 보다 안정적인 일자리를 제공하는 방식으로 전환될 필요
- 노인계층의 소득구성과 관련하여 소득보장정책으로서 노인일자리사업의 우선 순위가 높다고 할 수 없음
 - 노후소득보장에 있어서 가장 시급한 과제는 공적연금의 확충
 - 노인일자리사업은 소득보장에 있어서 보충적 성격의 제도이며, 소득창출 효과는 제한적이라는 점을 유의할 필요가 있음

<표 2> 은퇴자와 경제활동자의 소득구성 비율

(단위 : %)

국가	근로·사업소득		공적연금소득		공적급여소득	
	은퇴자	경제활동자	은퇴자	경제활동자	은퇴자	경제활동자
네덜란드	9.7	95.6	86.7	2	3.6	2.4
덴마크	7.2	97.5	91.7	1.2	1.1	1.3
스웨덴	7.4	93.7	90.4	3.8	2.2	2.5
독일	4.4	96.7	92.7	1.9	2.9	1.4
프랑스	5.8	97.8	93.6	1.8	0.6	0.4
이탈리아	4.4	95.1	92.8	3.8	2.8	1.1
스페인	5.8	96.6	89.3	2	4.9	1.4
한국	26.1	94.1	27	3.6	46.9	2.3
영국	8.3	91.4	81	5.3	10.7	3.3
미국	8.6	80.2	90	19	1.4	0.8

※ 출처 : 고령화연구패널조사(KLoSA), 2006; Survey of Health, Aging and Retirement in Europe(SHARE), Wave2, 2006~7; Health and Retirement Study(HRS), 2006; English Longitudinal Study of Ageing(ELSA), Wave3, 2006~7.

- 현행 노인일자리사업은 노후소득보장을 위한 정책이라기보다는 노인의 사회 참여 기회를 확대하는 정책으로 해석하는 것이 타당함

3. 노후소득보장정책으로서 노인일자리사업

- 노인빈곤 완화와 노인일자리사업
 - 노인빈곤 문제의 심각성과 노인층의 소득욕구가 일자리사업 참여에 가장 핵심 요인이라는 점에서 일자리사업의 효과성 제고를 위해서 사업대상자 선정을 보다 정교하게 조정할 필요가 있음

- 노인일자리사업의 목표가 무엇인가에 따라 사업의 대상자가 상이할 수 있음
 - 빈곤의 규모(빈곤율)와 빈곤의 깊이(빈곤격차비율) 중 어디에 우선순위를 둘 것인가?
 - 빈곤율을 감소시키기 위해서는 사업대상자를 빈곤선(최저생계비)보다 소득이 약간 아래인 계층에 집중하는 것이 효과적
 - 반면에 빈곤격차비율을 감소하기 위해서는 사업대상자를 소득수준이 가장 낮은 계층에 집중하는 것이 효과적임

- 노인일자리사업은 기초생활보장수급자를 제외하고 있다는 점에서 빈곤격차 비율의 감소보다는 빈곤율의 감소에 보다 우선순위를 두고 있다고 할 수 있음

- 그러나, 소득보장정책에 있어서 최우선순위는 소득이 가장 낮은 계층
 - 최저생계비 이하의 소득계층이면서 기초생활보장수급에서 제외되는 비수급 빈곤층의 소득욕구가 가장 높다는 점에서 현행 노인일자리사업의 핵심 정책 대상임

- 노인일자리사업이 노인층의 소득창출과 빈곤완화에 초점을 맞추기 위해서는 저소득 노인층이 사업에 참여할 수 있도록 적극적인 노력을 해야 하며, 특히 비수급빈곤층의 참여 확대가 필수

4. 고령자를 대상으로 하는 노동시장정책으로서 노인일자리사업

- 노인일자리사업은 전형적인 노동시장정책으로 재정지출을 통한 직접적인 고용 창출의 특성을 보유
- 그러나, 노인일자리사업을 노동시장정책의 하나로 포함하는 것은 신중해야 함
 - 공공부문의 일자리는 근로기준법의 적용을 받지 않으며, 민간부문 역시 근로기준법의 적용이 지극히 제한적
 - 현행 노인일자리사업의 내용이 큰 폭의 변화나 패러다임의 변화를 통해 의미 있는 고령자 고용정책이 될 수 있다는 기대는 현실적으로 어려움
- 최근 선진국의 고용자 고용정책은 고령자(노인)를 위한 별도의 일자리 창출이 아닌 노동시장내에서 최대한 고령인력의 고용을 보장하고, 차별을 없애는 방향에 주력
 - 퇴직연령의 상향 조정과 고령노동자를 노동시장에서 보호하는 정책이 선행되어야
 - 현행 노인일자리사업은 노인복지 영역의 정책으로 내실화하는 것이 적절

자유토론 3

원시연

(국회입법조사처 입법조사관)



자유토론 3

원 시 연

국회입법조사처 입법조사관

- 최근 노인세대의 빈곤 및 베이비 부머세대의 노후준비 부족과 빠른 고령화 속도 등으로 인해 노인일자리에 대한 관심이 급격히 높아지고 있는 상황에서, 제2기 노인일자리사업의 성과 및 인사관리 등과 관련된 쟁점을 논의하는 이 자리는 매우 시의적절하다고 사료됨
- 이 자리는 발표자 두 분의 글에 대한 비판적 코멘트의 자리라기보다는, 다양한 소속기관에서 나오신 토론자가 8분이고, 함께 중지를 모아야 하는 자리라고 생각되며, 그런 의미에서 제가 해야 할 역할을 고려해 볼 때 국회입법조사관으로서 우선, 법령과 관련된 말씀으로 토론을 시작하고자 함

(1)

- 노인일자리사업과 관련된 법적 근거는 「노인복지법」 제23조(노인사회참여지원) 및 제23조의2(노인일자리전담기관의 설치·운영 등), 같은 법 시행령 제17조의3(노인일자리전담기관의 설치·운영 등)과 제17조의4(노인일자리전담기관의 운영위탁 등)에 두고 있음
- 이 중에서 「노인복지법」 제23조는 노인의 사회참여와 관련한 선언적이고 추상적인 내용을 담고 있으며, 제23조의2와 시행령의 해당 조항들은 노인일자리전담기관과 관련된 조항들임
- 다시 말해서 현재의 「노인복지법」 과 같은 법 시행령에는 노인일자리 사업 운영을 위한 전담기관의 법적 근거를 규정한 것을 제외하고, 사업의 운영과 관련된 구체적인 내용들은 담고 있지 않으며 이를 사업지침으로만 다루고 있음

「노인복지법」

제23조(노인사회참여 지원) ① 국가 또는 지방자치단체는 노인의 사회참여 확대를 위하여 노인의 지역봉사 활동기회를 넓히고 노인에게 적합한 직종의 개발과 그 보급을 위한 시책을 강구하며 근로능력있는 노인에게 일할 기회를 우선적으로 제공하도록 노력하여야 한다.

② 국가 또는 지방자치단체는 노인의 지역봉사 활동 및 취업의 활성화를 기하기 위하여 노인지역봉사기관, 노인취업알선기관 등 노인복지관계기관에 대하여 필요한 지원을 할 수 있다.

제23조의2(노인일자리전담기관의 설치·운영 등) ① 노인의 능력과 적성에 맞는 일자리

지원사업을 전문적·체계적으로 수행하기 위한 전담기관(이하 “노인일자리전담기관”이라 한다)은 다음 각 호의 기관으로 한다.〈개정 2011.4.7〉

1. 노인인력개발기관: 노인일자리개발·보급사업, 조사사업, 교육·홍보 및 협력사업, 프로그램인증·평가사업 등을 지원하는 기관
2. 노인일자리지원기관: 지역사회 등에서 노인일자리 개발·지원, 창업·육성 및 노인에 의한 재화의 생산·판매 등을 직접 담당하는 기관
3. 노인취업알선기관: 노인에게 취업 상담 및 정보를 제공하거나 노인일 자리를 알선하는 기관

② 국가 또는 지방자치단체는 노인일자리전담기관을 설치·운영하거나 그 운영의 전부 또는 일부를 법인·단체 등에 위탁할 수 있다.〈신설 2011.4.7〉

③ 노인일자리전담기관의 설치·운영 또는 위탁에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[본조신설 2005.7.13]

「노인복지법 시행령」

제17조의3(노인일자리전담기관의 설치·운영 등) ① 법 제23조의2제2항의 규정에 의하여 보건복지부장관은 중앙노인일자리전담기관을, 지방자치단체의 장은 지역노인일자리전담기관을 설치·운영할 수 있다.〈개정 2008.2.29, 2010.3.15〉

② 중앙노인일자리전담기관의 업무는 다음 각 호와 같다.〈개정 2008.2.29, 2010.3.15〉

1. 노인일 자리의 개발 및 보급
2. 노인일자리사업 종사자의 교육훈련
3. 노인일 자리에 관한 조사 및 연구
4. 노인일자리 종합정보시스템 및 노인인력 데이터베이스의 구축 및 운영
5. 지역노인일자리전담기관에 대한 지원 및 평가
6. 그 밖에 보건복지부장관이 노인일자리사업에 관하여 위탁한 사항

③ 지역노인일자리전담기관의 업무는 다음 각 호와 같다.

1. 지역 특성에 적합한 노인일 자리의 개발 및 보급
2. 노인일자리사업에 참여하는 노인의 교육훈련
3. 노인일자리 및 참여자에 대한 사후관리
4. 노인인력 데이터베이스의 구축 지원
5. 그 밖에 지방자치단체의 장이 노인일자리사업에 관하여 위탁한 사항

④ 노인일자리전담기관의 운영에 관하여 필요한 세부사항은 보건복지부장관이 정한다.〈개정 2008.2.29, 2010.3.15〉

[본조신설 2005.12.27]

제17조의4(노인일자리전담기관의 운영위탁 등) ① 보건복지부장관 및 지방자치단체의 장은 법 제23조의2의 규정에 의하여 노인일자리전담기관 운영의 전부 또는 일부를 노인일자리사업을 실시한 경험이 있고 노인일자리 관련 전담인력 등을 갖춘 법인·단체에 위탁할 수 있다.〈개정 2008.2.29, 2010.3.15〉

② 제1항의 규정에 의하여 노인일자리전담기관의 운영의 전부 또는 일부를 위탁하고자 하는 경우에는 위탁할 사무·위탁조건·수탁기관 선정방법·위탁신청 절차 및 신청서류 등을 위탁기관의 인터넷 홈페이지 등에 2주 이상 공고하여야 한다.

③ 노인일자리전담기관의 운영위탁 등에 관하여 필요한 세부사항은 보건복지부장관이 정한다.〈개정 2008.2.29, 2010.3.15〉

[본조신설 2005.12.27]

- 지침에 의거한 사업운영은 발생된 문제점에 대한 유연한 대응은 가능하지만, 다른 부처의 사업과 중복되거나 다른 부처 업무와의 협조가 필요한 사항 등에 있어서는 법적 근거가 없어 업무추진 상의 취약성을 지닐 수밖에 없으며, 사업의 지속성이 담보되지 못하는 문제가 발생할 소지가 있음
- 노인일자리사업은 지난 18대 국회에 독자적인 법률 제정의 움직임이 있었으며, 임기만으로 폐기되었음. 18대 국회에 제출되어 처리된 법안을 정리하면 <표 1>과 같음

<표 1> 18대 국회 발의 또는 제출법안

구분	국회발의 또는 제출된 법안	처리결과
저출산·고령사회위원회 격상	「저출산·고령사회기본법안」 - 2009년 7월 유재중 의원 대표발의안(의안번호:1805491) 대통령 소속하에 저출산·고령사회위원회를 둠으로써 저출산·고령화 문제의 해결을 국가의 미래성장 동력 사업과 연계하여 추진하려는 것임	대안반영 폐기
	- 2009년 11월 전현희 의원 대표발의안(의안번호:1806746) 저출산·고령사회위원회를 보건복지가족부장관 소속에서 대통령 소속으로 복원	
	- 2010년 1월 임영호 의원 대표발의안(의안번호:1807483) 저출산고령사회위원회를 국무총리 소속으로 격상	
일자리전담기관 관련	「노인복지법안」 - 2008년 12월 백원우 의원 대표발의안(의안번호:1803130) 노인일자리전담기관에 노인인력개발기관, 시니어클럽 및 노인취업지원센터를 추가함	수정가결
	- 2010년 5월 전현희 의원 대표발의안(의안번호:1808396) 노인일자리사업관련 지원을 받는 민간부문의 활성화를 위하여 조세감면 등을 지원하고, 체계적인 관리감독 및 평가를 위하여 노인일자리관리위원회를 두도록 함.	임기만료 폐기
	- 2010년 8월 김혜성 의원 대표발의안(의안번호:1809104) 양질의 노인일자리창출을 위하여 노인일자리전담기관의 일자리 창출과 운영 실적을 평가하여 우수기관에게 재정적 지원 및 불성실한 기관의 위탁취소를 하려는 것임.	임기만료 폐기
노인일자리사업협력체계 구축	「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률안」 - 2009년 9월 정부제출안(의안번호:1805989) 중앙과 지방의 협력체계 구축을 통한 고령자 취업지원 관련 업무의 효율적 추진을 위하여 지방자치단체는 고령자 구인·구직 정보수집, 직업능력개발훈련 실시, 취업 적응훈련 실시, 고령자 고용정보센터의 운영을 시·도지사도 수행하도록 하고, 고령자인재은행의 지정대상기관 및 기능 확대하도록 함	대안반영 폐기

■ 노인일자리사업의 평가 및 향후 발전방향

구분	국회발의 또는 제출된 법안	처리결과
노인고용 기업 및 노인생산품 구매 지원	<p>「노인복지법안」</p> <p>- 2009년 3월 최옥철 의원 대표발의안(의안번호:1804188) 국가, 지방자치단체 및 공공기관이 운영하는 시설의 위탁사업을 65세 이상 노인을 10%이상 고용하고 있는 사업체에게 우선 선정하도록 함</p> <p>- 2009년 5월 김재균 의원 대표발의안(의안번호:1804791) 노인일자리 창출을 위해 지정받은 노인생산시설에서 생산된 제품 등을 공공기관에서 우선 구매하도록 하고 생산품의 질향상을 위해 품질인증제도를 도입하도록 함</p>	임기만료 폐기
노후설계 관련	<p>「국민연금법안」</p> <p>- 2011년 6월 신상진 의원 대표발의안(의안번호:1812110) 국가차원에서 어르신의 일자리, 건강, 재무, 여가 관리 등 어르신들에게 꼭 필요한 종합적인 노후생활정보를 제공하는 행복노후설계센터를 설치하고자 함</p> <p>「저출산·고령사회기본법안」</p> <p>- 2011년 6월 신상진 의원 대표발의안(의안번호:1812109) 국가에게 노후설계서비스에 대한 제공의무를 부여하고 이와 관련한 필요시책 등을 강구하며, 주무장관으로 하여금 전담기관을 지정하도록 하려는 것임</p>	대안반영 폐기
재취업기회 확대	<p>「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률안」</p> <p>- 2009년 4월 임두성 의원 대표발의안 (의안번호:1804615) 고령근로자 및 퇴직예정자의 재취업기회 확대를 위하여 퇴직자구직지원 프로그램을 운영하도록 함</p>	대안반영 폐기
노인일자리 창출 및 지원	<p>「노인 일자리 창출 및 인력개발 등에 관한 법률안」</p> <p>- 2009년 3월 임두성 의원 대표발의안(의안번호: 1804005)</p> <p>「노인일자리 개발 및 지원에 관한 법률안」</p> <p>- 2011년 4월 손숙미 의원 대표발의안(의안번호: 1811429)</p> <p>「노인일자리사업 활성화 및 지원에 관한 법률안」</p> <p>- 2011년 10월 전현희 의원 대표발의안(의안번호: 1813426)</p>	임기만료 폐기

※ 주 : 국회에서 지난 6월 12일 개최된 제19대 국회 보건복지 쟁점과 과제 토론회의 「노인일자리 사업의 개선과제 및 활성화 방안」 세션의 토론문(김유진 법제관 분) 자료를 필자가 보완함

- 정부는 19대 국회에는 노인일자리 관련해서 「노인복지법」 개정안을 준비 중인 것으로 알고 있음

(2)

- 현재의 노인일자리사업이 미래에도 지속가능하고, 성공적인 사업이 되기 위해서는 남 교수님이 말씀하신 바와 같이 패러다임의 전환이 필요할 것으로 보임

- 노인을 “사회의 부양부담” 으로 바라보는 한, 현재와 같이 사업의 “양적 실적” 과 국가 및 지자체의 “예산” 에 절대적으로 의존적인 공공부조형 사업 운영방식을 벗어나기 어려움
- 불과 14년 후인 2026년에는 우리나라 전체 인구의 20%가 65세 이상의 노인이 되는 초고령사회에 진입하는 인구학적 변화에 대비할 필요가 있음. 노인은 더 이상 부양부담이 아니고, 이들 중 상당수는 경제활동을 통한 생산가능인구집단이므로, 이들에게 사회발전의 역할과 책임이 함께 주어져야 한다는 것임
- 유사한 맥락에서 미래사회의 노인일자리의 구성이 시장진입형 중심으로 재편되어야 한다는 결론에 도달하는 것 같음
- 다만, 상대적으로 손쉬운 대다수의 사회공헌형 일자리와 위험성이 큰 시장진입형 일자리를 동시에 운영하면서, 참여노인들에게 상대적인 박탈감과 형평성 논란을 일으키게 만드는 운영방식은 분명 지양되어야 할 부분임
- 이와 동시에 일부 사회공헌형 일자리 수급자의 도덕적 해이 현상을 방지할 수 있는 적극적인 방안도 마련되어야 할 것으로 사료됨

(3)

- 좀 더 세부적인 내용을 말씀드리면, 시장형 일자리의 가장 큰 취약점은 생산된 제품을 판매하는 유통구조가 체계적이지 못하고, 사업단 별로 중복된 아이템을 만들어 유사제품의 공급과잉을 초래한다는 점이라고 사료됨
- 예컨대, 비누-두부-참기름-빵튀기 등 제한된 품목들을 많은 사업단에서 경쟁적으로 제조 및 판매하고 있음. 이를 문제제기 했을 때, 현장에 계신 분들로부터 현재의 “평가” 방식이 유사 제품판매 사업단 간의 협력 또는 통합을 저해하고 있다는 답변을 많이 들었음. 해당 지역 사업단의 판매 또는 구매실적이 평가에 포함되어 있기 때문에, 사업단 간의 유기적 연대가 힘들다는 것이었음
- 이 부분과 관련된 개선방안이 도출되지 못한다면, 시장형 사업단의 지속 가능성이 상당히 낮아질 수밖에 없다는 입장임

(4)

- 다양한 노인일자리전담기관의 중복적인 업무 수행 방식과 더불어 지자체의 자체 일자리 사업 등도 제공되는 등 프로그램이 굉장히 복잡하여 노인일자리 사업과 관련한 일련의 정리가 필요하다는 인상을 강하게 받았음
- 복잡한 서비스 전달체계와 운영방식이 예산의 낭비를 초래할 수 있고, 유사한 사업을 여기저기에서 경쟁적으로 수행하느라 정작 필요한 또 다른 사업들을 수행할 여력이 없는 것은 아닌지 면밀히 검토해 보아야 할 것으로 보임

자유토론 4

— 노인일자리사업의 평가 및 향후 발전방향 —
(인천시 노인일자리사업 사례를 중심으로)

김경집

(인천광역시 노인정책과 과장)



노인일자리사업의 평가 및 향후 발전방향

- 인천시 노인일자리사업 사례를 중심으로 -

김 경 집

인천광역시 노인정책과 과장

I. 노인인구현황

인천시의 노인인구는 주민등록기준으로 2012년 5월 현재 전체인구 2,818,348명 중 65세 이상 노인인구는 258,205명으로 노인이 차지하는 비율이 9.16%이다

전국의 노인인구비율은 11.48%로 인천시의 노인인구비율은 전국 16개 시·도에서 울산, 대전 다음으로 노인인구 비율이 낮은 지역으로 2006년 고령화 사회에 진입하였으며 2021년에는 고령사회에 2027년에는 초고령 사회에 도달할 것으로 전망된다.

전국은 2000년(7.2%)에 고령사회에 진입하였으며 2018년(14.3%), 2026년(20.8%) 초고령사회로 도달할 전망으로 인천시의 노인인구비율은 전국에 비해 낮았으나 해마다 빠르게 증가하고 있다.

고령화에 따라 젊은 세대는 노인부양의 책임과 자신의 노후대비 부담을 동시에 안게 되어 개인·가족생활에 있어 경제적 어려움이 가중되고 노인세대도 평균수명은 늘었으나 소득과 건강상태의 불안으로 삶의 질 저하가 예상됨에 따라 노인일자리를 창출하여 소득보장과 다양한 여가생활 보장을 통한 삶의 질 향상을 위한 정책이 지방정부와 국가가 체계적인 대책이 절대적으로 필요하다.

오늘 한국노인인력개발원에서 노인일자리사업의 그간 평가와 한계를 평가하고 향후 나아가야 할 정책 방향성을 논의하는 시간을 갖게 된 것은 의미가 있으며, 특히 2008년도 노인일자리사업에 대한 중장기 발전과제를 모색 제시한 바 있으며 금번에 제2기 노인일자리사업의 성과와 쟁점 사항에 대하여 발제한 동덕여자대학교 남기철 교수님의 발제내용이 일선기관에서 노인일자리관련 정책을 수립하고 시행하는데 많은 도움이 될 수 있을 것으로 사료된다.

본 토론자는 「2011 인천시 노인취업육구조사」분석결과와 우리시에서 추진하고 있는 노인일자리사업 사례를 중심으로 발제자가 제시한 성과와 쟁점을 접목하여 노인일자리사업의 활성화 방안을 제시해 보기로 한다.

■ 노인일자리사업의 평가 및 향후 발전방향

<표 1> 인천시 노인인구 변화비율

구분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2015년	2020년	2025년	2030년
전국	8.8%	9.3%	9.6%	9.9%	10.9%	12.9%	15.6%	19.9%	24.3%
인천	7.2%	7.7%	8.0%	8.3%	8.6%	10.6%	13.4%	18.3%	23.6%

※ 출처 : 통계청 국가통계포털

<표 2> 2012. 5월현재 전국 노인인구현황

(단위 : 명, %)

구분	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
총인구	50,819,380	10,237,054	3,643,688	2,507,022	2,818,348	1,466,464	1,512,659	1,140,673
노인인구	5,834,042	1,074,397	429,161	266,950	258,205	140,218	139,323	82,849
비율	11.480%	10.495%	12.111%	10.648%	9.162%	9.562%	9.156%	7.263%

경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
11,998,173	1,537,673	1,566,183	2,112,849	1,873,141	1,910,689	2,694,930	3,311,574	579,260
1,101,351	237,160	212,876	320,519	297,775	361,474	431,157	406,590	74,037
9.179%	15.423%	13.592%	15.170%	15.897%	18.919%	15.999%	12.278%	12.781%

※ 출처 : 행정안전부 주민등록통계

II. 노인일자리사업 추진현황

인천시는 고령화시대를 맞아 노인에게 일자리제공을 위해 2003년 3월 “뒷골목 쓰레기 방치 및 청소관리 실태조사”와 “노인고용 창출을 위한 정책토론회”를 거쳐 2003년 6월 “우리동네 환경지킴이 사업”을 시범운영 후 2004년부터 본격적으로 노인일자리사업을 추진하고 있다.

1. 노인일자리사업

2004년부터 추진 중인 노인일자리사업의 사업비는 4,067백만원으로 참여자 1,374명에서 매년 양과 질적으로 성장하여 금년에는 사업비 24,811백만원으로 노인일자리사업 참여자는 15,000명으로 증가하였으며, 지난 2008년부터 4년간 보건복지부 노인일자리사업 평가에서 연속으로 최우수상을 수상한바 있으며 향후에도 지속적으로 노인일자리사업의 확대 추진할 계획이다.

<표 3> 연도별 노인일자리 사업비

(단위 : 백만원)

구분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
계	4,067	4,089	8,408	11,577	12,507	23,445	19,117	21,707	24,811
국비	784	1,203	2,419	3,043	3,516	8,066	7,542	7,191	8,103
시비	1,722	1,255	3,806	5,098	5,029	9,574	6,944	7,243	8,166
군구비	1,562	1,632	2,183	3,436	3,962	5,804	4,630	7,274	8,542

※ 출처 : 인천광역시 내부자료

<표 4> 연도별 노인일자리제공수

(단위 : 개)

2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
1,374	2,224	3,519	4,276	8,067	11,127	15,257	13,064	15,000

※ 출처 : 인천광역시 내부자료

2. 노인일자리 전담기관 설치운영

인천시의 노인일자리사업은 추진 초기에는 군·구 및 노인복지관, 노인회 등에 의해 사업을 추진하였으나 노인일자리 사업이 확대됨에 따라 사업의 효율적 운영과 관리를 위해 노인복지법 제23조의 2(노인일자리전담기관의 설치·운영 등)에 따른 노인일자리 전담기관을 설치하여 운영하고 있다.

2012년 현재 총 8개의 노인일자리전담기관이 설치 또는 지정되어 운영중이며 금년 하반기 1개소가 추가로 설치되면 인천시 및 군을 제외한 인천시 8개구 전체에 노인일자리전담기관을 운영하게 된다.

<표 5> 노인일자리 전담기관 설치현황

노인일자리 전담기관명	위치	정원	설치일자
시 노인인력개발센터		10명	2006. 5. 1
중구 노인인력개발센터	중구 답동 63-1 신포경로당 3층	6명	2011. 6.20
남구 노인인력개발센터	남구 독정리로 96번길 남구청 스포츠센터 1층	6명	2008. 8.28
연수구 노인인력개발센터	연수구 청능대로 109 탑피온빌딩 4층	6명	2004. 8.29
남동구 노인인력개발센터	남동구 하초서로 17번길 26 만수하춘경로당 2층	6명	2007. 6. 1
부평구 노인인력개발센터	부평구 수변호 19번길 89 신진경로당 2층	6명	2009.10. 6
계양시니어클럽	계양구 계양산로 102번길 5 노동복지회관 2층	6명	2004. 3.15
서구 노인인력개발센터	서구 심곡동 325-1 연희노인문화센터 3층	6명	2007. 9.20

※ 출처 : 인천광역시 내부자료

3. 2012년 노인일자리사업 추진

인천시는 금년도 43개의 노인일자리수행기관에서 274개의 노인일자리사업과 시니어인턴십사업 및 민간취업 등을 통해 총15,000개의 노인일 자리를 제공하고

시니어카페전문기업을 설립하여 현재 3개에서 직영 5개점과 프랜차이즈 6개점을 오픈하여 노인일 자리를 102명에게 제공하고 그 성과를 분석하여 추가로 확대 운영할 예정이다.

<표 6> 2012년 노인일자리사업

구분	계	사회공헌형			민 간 분 야			자립형		민간 취업
		공익형	교육형	복지형	시장형 (제조 판매)	시장형 (공동 작업)	인력 파견	시니어 인턴십	고령자 친화 기업	
사업수	274	107	56	59	18	16	14	3	1	
일자리수	15,000	8,632	1,442	2,457	329	632	752	220	41	495
직속	264		10		18			100	41	95
중구	771	452	78	122	10	0	59			50
동구	757	419	45	180	0	63	0	0		50
남구	2,567	1,250	350	622	22	90	123	60		50
연수구	1,796	1,172	85	198	61	110	120	0		50
남동구	1,903	884	359	286	60	124	140	0		50
부평구	1,904	1,088	90	409	32	115	120	0		50
계양구	1,690	876	187	380	67	70	0	60		50
서구	1,973	1,309	210	180	44	60	120	0		50
강화군	963	794	28	56	15	0	70	0		
옹진군	412	388		24	0	0	0	0		

※ 출처 : 인천광역시 내부자료

<표 7> 노인일자리 수행기관

구분	계	지자체	일자리 전담기관	노인복지관	노인회	기타
수행기관	43	10	8	15	2	8
사업수	274	31	105	117	7	14
사업인원	15,000	3,853	5,554	4,613	483	497
수행율(%)	100%	25.7%	37.0%	30.8%	3.2%	3.3%

※ 출처 : 인천광역시 내부자료

4. 노인일자리 특색사업

노인일자리사업을 보건복지부 노인일자리사업 지침에 의거 수행하면서 남기철 교수님이 발제한 내용 중 가계육구 및 우선순위 조사결과에서도 언급한 은퇴 후 가장 필요한 프로그램은 노인형 일자리 제공(53.9%)을 원하고 있는 것으로 파악되었고 우리시 자체조사에서도 비슷한 수치로 조사되고 있는점을 감안하여 우리시에서는 최근 5년간 매년 50%정도 노인일자리수를 확대하고 있으나, 장기과정으로서의 3기 사업의 표적인 노인일자리사업을 통한 소득수준은 기대에 미치지 못하는 것으로 판단되고 있어 우리시가 추진하고 있는 특색사업 중 노인들의 소득육구를 충족할 수 있는 생계형(시장진입형)의 일자리사업 시책 위주로 소개하고 발전방안을 제시해 보기로 하자

[사업개발비 지원]

노인일자리 전담기관의 소득창출형(시장형) 사업에 대한 초기 자본투자비용 및 노인일자리사업 프로그램 개발 및 확대 등을 위해 필요한 사업개발비를 2005년부터 지원하고 있다. 노인일자리전담기관에 지원한 사업개발비는 2010년까지는 노인일자리사업장 시설설치 및 시설보강 등으로 예산을 집행하였으나 2011년부터는 사업개발비 계획을 심사하여 자립이 가능한 사업에 대해 집중적으로 사업비를 지원하고 있다.

<표 8> 연도별 사업개발비 지원내역

(단위 : 천원)

계	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
988,000	45,000	50,000	100,000	99,000	82,000	80,000	266,000	266,000

※ 출처 : 인천광역시 내부자료

[노인일자리 참여자 통합교육 및 수행기관 종사자 워크숍]

노인일자리사업 중 전문지식이 필요한 사업의 노인일자리참여자에 대한 교육을 2006년부터 전문교육기관을 통해 교육을 실시하고 있으며 금년부터는 노인일자리 참여자에 대한 교육을 확대 인천광역시노인인력개발센터에 노인일자리참여자에 교육을 위탁하여 노인일자리수행기관과 교육협약을 체결하여 통합교육을 실시 각종 정보를 공유하고 있다.

또한, 노인일자리 수행기관 종사자에 대한 교육을 통해 전문지식 습득으로 노인일자리 사업종사자의 직무역량 강화를 위한 노인일자리수행기관 워크숍을 2006년부터 매년 실시하여 사업수행기관의 관리시스템 우수사례 발표 등을 발표하고 feedback 관리에도 철저를 기하고 있다.

■ 노인일자리사업의 평가 및 향후 발전방향

<표 9> 연도별 노인일자리 참여자교육

구분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
계	704	864	997	1,080	1,010	1,153	8,444
소양교육	-	-	-	-	-	-	6,471
직무교육	704	864	997	1,080	1,010	1,153	1,973

※ 출처 : 인천광역시 내부자료

<표 10> 노인일자리수행기관 종사자 워크숍

구분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
일자	11.20~21	9.24~9.26	4.23~24	10.26~27	11.17~18
장소	충북 청풍	제주도	강화도	백령도	충북 충주
참석인원	124명	53명	73명	51명	76명

※ 출처 : 인천광역시 내부자료

[노인일자리 생산품 판매촉진]

노인일자리사업단 중 제조판매 사업단의 경우 대부분 열악한 생산환경 및 판매 부진으로 인해 사업의 지속적 발전이 어려운 지속적 운영이 어려움이 있다.

이는 노인일자리생산품에 대한 시민의 기피와 판매전략 부재가 원인으로 적극적인 판매 마케팅을 통한 제품홍보가 필요하다.

2011년도 인천시 제조판매 4개 시장형사업단의 참여자 평균임금은 월 15만원~38만원으로 노인일자리사업 보조금을 제외시 평균임금은 3만원~33만원으로 2개 사업단은 사회공헌형 참여자 인건비(월20만원)에 못 미치고 있다.

<표 11> 2011년 노인일자리 시장형사업단 평균임금

(단위 : 명, 원)

수행기관	사업단명	참여자 수	연간 매출액	1인당 월평균 임금	
				보조금 포함시	보조금 제외시
시 노인인력개발센터	꿈꾸는카페	6	55,550,500	383,386	330,771
부평구노인인력개발센터	에코작업장	8	27,187,500	359,222	261,444
계양시니어클럽	어머니밥상	35	80,111,566	254,745	104,958
강화군노인복지관	짚풀공예작업장	15	4,315,000	153,960	28,960

※ 출처 : 인천광역시 내부자료

인천시는 제조판매형 시장형 사업단의 생산품에 대한 판매촉진을 위해 2012년 제조판매 시장형사업 7개사업단에 대한 판매촉진을 위해 수행기관별 생산품 구입계획을 수립 184개사업단에서 137백만원의 생산품을 구입할 계획으로 추진하고 있다.

<표 12> 노인일자리사업단 시장형 생산품 구매계획

(단위 : 원)

실버카페 (시)	화분화초 (시)	비누사업 (남구)	홍보물사업 (남구)	에코사업단 (부평)	어머니밥상 (계양)	짚풀공예 (강화)	구매액
30,191,100	6,470,000	14,445,000	3,310,200	34,022,100	47,849,000	735,000	137,022,400

※ 출처 : 인천광역시 내부자료

III. 노인일자리사업 발전방향

노인일자리사업을 직접 수행하는 시·도 및 수행기관에서 노인일자리사업을 수행하면서 나타난 문제점을 토대로 개선방안 및 발전방향은 다음과 같다.

[노인일자리사업 확대 및 활동기간 연장]

노인의 경제활동을 원하는 노인은 2008년 보건복지부에서 조사한 노인실태조사 결과 인천시의 경우 노인 중 취업자는 23.8%이며 미취업자는 76.2%로 미취업자중 40.9%가 취업을 원하는 것으로 조사되었다. 조사자료를 토대로 취업을 원하는 노인은 80천여명으로 이중 노인일자리사업에서 19%정도를 소화하고 있으며 기타 정부지원 일자리사업에 참여하고 있으나 노인일자리는 절대적으로 부족한 실정이다.

<표 13> 경제활동 희망노인

(단위 : 명)

구분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012.5월
노인인구	189,940	204,880	215,860	225,683	237,805	250,528	258,205
취업희망	59,261	63,923	67,348	70,413	74,195	78,165	80,560

※ 출처 : 2008년도 노인실태조사(보건복지부) 제2절 경제활동 욕구조사

노인일자리사업의 공공분야 사업은 7개월간 월20만원의 인건비를 지원하고 있다. 월20만원은 노인일자리사업이 시행된 이후 동일한 수준으로 운영되고 있다. 이에 따라 공공분야 사업 중 업무의 난이도 등을 고려하여 공익형과 교육·복지형사업에 대한 인건비의 차등지원 및 사업기간을 연장하는 방안이 거론되고 있다.

노인일자리 업무에 따라 인건비의 차등지원 및 사업기간 연장 등은 노인일자리사업의 질적 확대를 위해서는 필요하나 사회공헌형(공익형과 교육·복지형) 노인일자리사업을 원하는 경우, 생계형(시장진입형)보다 취업이유가 「생계비용을 마련하기 위해서」 임을 감안할 경우 사회공헌형과 생계형 구분 차별 배치할 필요가 있다

■ 노인일자리사업의 평가 및 향후 발전방향

사회공헌형의 경우 노인일자리가 수요에 비해 공급이 절대적으로 부족한 점을 감안할 경우 인건비의 차등지원이나 상승보다는 참여자의 확대가 필요하지만 생계형인 경우 사업기간 연장이 필요하다. 노인일자리 사업은 7개월 사업으로 동절기인 10월~2월에는 사업의 중단으로 인해 생계형참여자의 경우 생계유지에 어려움을 겪고 있다. 따라서 생계유지에 보탬이 되도록 노인일자리 사업의 확대 및 사업기간을 10개월로 연장하여 실시하는 것이 바람직하다.

또한 생계형(시장진입형) 일자리 형태는 생활비를 마련 할 수 있도록 원하는 노인들에게 종일제 형태의 일자리를 제공할 필요가 있다.

인천시는 노인일자리 참여자의 확대를 위해 기초자치단체에서 추가로 노인일자리 사업비를 추가 확보하여 노인일자리를 확대하여 운영하고 있다.

[시장진입형사업 부대경비 확대]

보건복지부에서는 노인들에게 시장에 재진입하기 위한 기반을 마련하여 제공함으로써 노인들의 지속적인 소득창출과 사회적 인식개선을 도모하고 공모등을 통해 선정된 노인적합 창업아이템의 보급가능성을 타진하여 모델화하고 사회적 확산을 위한 기반마련을 위해 2007년부터 시장형 초기투자비 지원과 창업형 모델사업을 발굴하여 지원하다 2010년부터 중단되었다.

<표 14> 시장형 및 창업모델형사업 지원내역

구분	생산제조형	판매형	인력파견형
지원한도액	2억원 이내	1억 5천만원이내	5천만원이내

※ 출처 : 인천광역시 내부자료

노인일자리 사업의 확대를 위해서는 정부의 지원금 및 지방비의 확대가 이루어져야 하나 무한정의 사업비확대는 지방재정을 악화하는 문제가 발생된다. 따라서 노인일자리사업의 확대를 위해서는 정부 및 지방비의 확대와 동시에 시장형 및 인력파견형 등 자립이 가능한 사업에 대한 개발 및 확대추진이 필요하다.

시장형 사업의 경우 신규로 사업을 추진시 사업장 확보 및 시설장비 구입 등 초기 투자비가 필요하나 이에 대한 별도의 지원이 없다.

인천시에서 추진중인 시장형 사업단의 경우 자체사업장을 확보하지 못하고 경로당 등 타 복지시설을 임대하여 사업장으로 변경하여 사용하고 있으며(자체작업장) 시설장비의 열악성 등으로 인해 사업의 확대 및 활성화가 어려운 실정임을 감안 노인일자리 전담기관에 사업장 신규확보 및 기존 사업장의 시설개선등을 위해 사업개발비를 지원하고 있다.

<표 15> 노인일자리전담기관 사업장 현황

구분	계	시	중구	남구	연수구	남동구	부평구	계양구	서구
계	20	2	1	3	3	2	3	3	3
자체소유	10	1	-	3	1	1	2	1	1
임대	10	1	1	-	2	1	1	2	2

※ 출처 : 인천광역시 내부자료

2012년도 시장진입형 사업의 경우 부대경비를 1인당 공동작업형은 130만원, 제조 판매형은 150만원을 지원하고 있어 부대경비만으로 신규사업개발은 어려운 실정이다.

이에따라 인천시는 자립이 가능한 사업개발을 위해 노인일자리전담기관에 사업 개발비를 지원하고 있다.

시장형 신규사업의 경우 지원기준을 변경하여 1차년도 사업시 사업추진을 위한 초기투자비 지원이 필요하며, 향후에는 민·관의 유기적인 협력체제 구축을 통해 공동작업장 설치비용, 지속적인 노인일거리 사업 지원 등 상호협력과 연계를 통해서 시너지 효과를 높일 계획이다.

[노인일자리 우수 수행기관에 대한 인센티브제공]

보건복지부에서는 노인일자리 사업에 대한 지자체 및 수행기관의 사업관리 및 운영 책임성 강화 유도를 위해 2011년도부터 노인일자리사업 수행기관에 대한 평가를 실시하고 있다.

노인일자리사업 평가는 기존의 프로그램 평가방식에서 수행기관 단위 노인일자리 사업을 평가하는 방식으로 전환하고 민간분야 평가는 성과진단으로 진행하며 공공 분야 사업평가 및 성과진단결과에 근거하여 최종 우수사업단 또는 기관을 선정하고 포상하며 평가결과에 대해서는 익년도 시도의 노인일자리 사업량 배분에 반영하고 있다.

<표 16> 분야별 평가개요

구분	평가방식	평가결과 활용
공공분야	개별 수행기관 평가 후, 시군구 점수 합산 및 시도 점수 합산	시도 사업량 차등 적용기준 활용
민간분야	새누리시스템 입력 사항에 대한 점수 산출 후 사업단별 성과진단 결과 통지	일정 점수 이하 사업 중단 조치
시니어클럽	개별 기관 평가	인센티브 제공

※ 출처 : 2011년도 노인일자리사업 평가실시안내(노인지원과-3483호(2011.10.28))

노인일자리사업 평가는 노인일자리사업에 대한 지자체 및 수행기관의 사업관리 및 운영책임성 강화를 위해 필요하나 노인일자리 사업평가 결과에 따라 우수 수행기관에 대한 사업량 확대에 대해서는 문제점이 있다.

■ 노인일자리사업의 평가 및 향후 발전방향

현재 노인일자리전담기관을 제외한 수행기관은 설립목적에 따라 고유의 업무를 수행하고 있으며 수행하는 사업의 경우도 대부분 기관평가나 고유사업 수행에 필요한 사업으로 노인일자리사업을 축소하고자 하며 또한 노인일자리사업이 확대됨에 따라 노인 일자리사업 업무담당자의 경우 해당기관의 고유 업무에서 멀어짐에 따라 노인 일자리사업에 대한 관심과 몰입이 낮아지고 있는 실정임을 감안 시 우수 수행기관에 대한 노인일자리사업의 확대는 업무가중으로 인해 노인일자리사업을 기피하는 사례가 발생될 것으로 예상된다.

따라서 우수사업 수행기관 및 업무담당자에 대해서는 포상 및 인센티브 제공 (포상금 지급, 해외연수)을 통하여 사업에 대한 성과보상체계 확립 등 업무담당자의 노인일자리사업에 대한 동기부여가 필요하다.

<표 17> 2011년도 평가결과 우수기관 시상

구분	시도(최우수)	시군구(으뜸상)	수행기관(으뜸상)
선정대상	상위 3개 시도	시도별 1개 시군구	시도별 1개 수행기관
인센티브	해외 선진지 견학 실시(전액 국비보조)	지자체 자부담으로 해외 선진지 견학 동반 가능	우수 수행기관 현판 제작·배포

IV. 맺는 말

고령화 사회에서 노인들에게 건강하고 행복한 삶을 영위하려면 노후의 생활 안정을 위한 소득을 보장 할 수 있는 정책이 필요하다. 노인 소득보장 정책들은 바로 정부의 재정문제와 직결 된다. 정부재정에서 복지비용이 지속적으로 증가되고 있어 정부 정책에 부담이 되고 있다.

그러나 노인인력 활용을 위한 재정적 지원은 고령사회에 대비한 투자의 개념이므로 향후에도 노인일자리 창출 및 취업지원 프로그램 운영 등 정부차원의 재정적인 지원을 지속적이고 안정적으로 확대해나갈 필요가 있다.

또한 일하기를 희망하는 노인의 고용안정을 위해 정부 뿐 아니라 민간분야가 함께 동참할 수 있는 환경을 조성하는 것도 중요하다. 민·관이 유기적인 협력 체제를 구축하여 안정적인 노인일자리 사업지원이 이루어져야 한다.

끝으로 노인일자리사업의 필요성과 효과에 대하여 적극적인 홍보를 통해 국가나 지자체 지역사회 및 민간기업 등 사회구성원 모두의 관심을 유도 재정 확보의 합의를 이끌어 노인일자리사업의 질적 성숙과 양적 확대를 통해 나 늙어서 노인되고 노인 젊어서 나였으니 우리 모두 힘을 합하여 좋은 일자리를 많이 만들어 노인들의 여생을 행복하게 해 드리자

자유토론 5

노길준

(고용노동부 고용서비스정책과 과장)



자유토론 5

노길준

고용노동부 고용서비스정책과 과장

【제2기 노인일자리 사업의 성과와 쟁점】

1. 현황

- 노인일자리 사업은 노인복지법 제23조를 근거로 65세이상 노인에게 소득보충 및 사회참여 활성화를 위해 노인 적합형 일자리 제공(사업종류 및 운영행태에 따라 만 60세 ~ 64세인 자도 가능)
 - 사업목적과 사업추진방식에 따라 크게 공공분야(사회공헌형)와 민간분야(시장형)으로 구분되고, 다시 공공분야는 공익형, 교육형, 복지형으로 나뉘고, 민간분야는 시장형, 인력파견형, 창업모델형으로 구분됨¹⁾
 - 급여의 수준은 낮지만²⁾, 고령자고용 정책 가운데 창출·제공되는 일자리와 수혜자가 가장 많은 사업임
- 예산과 실적(목표 기준)도 169억원, 35,천명('04년) → 1,467억원, 200천명('11년)명으로 증가

2. 문제점

- 지속적인 확대엔 한계
 - 노인일자리사업을 양적으로 계속 확대하기에는 재정당국의 부담도 크고, 나쁜일자리 양산이라는 비판이 많아 한계 존재.
 - 전액 또는 반액의 국고로 지원되기 때문에 경기변화에 따라 사업축소 및 인력감축에 의한 사업변동성이 커서 고령인력의 실질적인 취업지원의 목적 보다는 복지측면에서의 공익성에 목적을 둔 예산집행의 비효율성을 초래

1) 공익형이란 거리·자연환경지킴이, 교통안전, 방법순찰 등 지역사회 발전 및 개발에 공헌하는 공익성이 강한 일자리, 교육형은 문화재해설사, 예절·서예·한자강사 등 특정분야 전문지식경험소유자가 복지시설 및 교육기관에서 강의 하는 일자리, 복지형은 노인주거개선, 독거노인보호, 보육도우미 등 사회생활이 어려운 소외계층의 생활안정과 행복추구를 지원하는 일자리, 시장형은 택배, 세탁방, 재활용품집 등 제조, 판매, 서비스 등 사업을 연간 운영하면서 일정 수익이 발생하는 일자리, 인력파견형은 시험감독관, 주유원, 주례사, 가사도우미 등 수요처의 요구에 의해 파견되어 일정 임금을 지급받는 일자리, 창업모델형은 실버카페, 휴게소 등 시장형중 사회적 파급효과를 도모할 수 있는 모델사업의 일자리를 각각 가리킴. 보건복지가족부, 「2011년 노인일자리 사업 안내」, 2011

2) 공공분야의 경우 2011년의 인건비 기준액은 월 20만원(7개월)이었으며, 민간분야는 수익에 따라 배분하도록 되어 있음

■ 노인일자리사업의 평가 및 향후 발전방향

- 다만, 올해는 대선이 있는 해이기 때문에 정치권에서 노인일자리사업을 대폭 확대할 가능성도 존재하지만, 바람직스럽지 않음
- 노인일자리사업의 성격이 불분명
 - 사업 유형중에서 임금이 20만원정도인 공익형사업이 압도적(60%이상)으로 많기 때문에 노인일자리사업은 진정한 의미의 일자리라기보다는 복지사업으로 인식되고 있음
- 공익형보다는 시장형이 바람직하나, 고용부와 중복 소지
 - 물량 측면에서 공익형을 축소하기에는 부담이 있을 뿐만 아니라 시장형을 확대하기에도 예산이 크게 증액되어야 할 사항이고, 이 경우 고용부와 중복문제가 필연적으로 대두될 전망
 - 시장형 일자리 경우 노인일자리사업이 임금도 많고, 일도 편해 힘든 제조업 일자리보다 노인일자리 선호 경향도 나타나고 있음(정부지원일자리가 민간 노동시장 일자리 구축하는 부작용도 존재)
- 일자리의 지속성과 참여자 유지율 통계 부족
 - 노인일자리가 진정한 일자리로의 지속성을 갖기 위해서는 그 재정지원이 중단되어도 지속성이 있어야 함
 - 그러나 현행 노인일자리사업과 관련해서는 일자리 유지율(6개월, 1년 후 등), 재정지원 중단 후에도 참여자 지속여부 등의 통계가 제공되고 있지 않고 있음

3. 개선방안

□ 노인일자리사업의 정체성을 명확히 설정할 필요

- 현행 노인일자리사업 성격을 노동시장에서 일할 능력과 기회가 없어 생계 지원이 필요한 사업인지 즉, 복지사업의 영역인지 일반적인 일자리 창출의 영역인지 성격을 먼저 규정할 필요
- 사견으로 복지부 노인일자리는 복지영역(공익형)에 국한되어야 하고, 일반적인 시장형 일자리는 고용노동부가 담당함이 바람직

□ 노인일자리 사업 참여 연령 상향 필요

- 현행 노인일자리 사업참여 연령은 주로 60대이지만, 평균수명이 약 80세로 상향되었고,
 - 향후 ‘100세 시대’ 에는 건강수명이 지속적으로 연장될 것임을 감안하면 오히려 노인 연령을 70세 이상으로 상향 필요
 - ’ 08년 복지부 ‘노인생활실태 및 복지욕구 조사’ 대상의 51.3%는 ‘노인’ 인식 연령을 70~74세라고 응답
 - 따라서 현재 50대 대상 사업과 60대이지만 건강하여 노동시장에서 근로 가능한 분들은 노인일자리사업에서 제외 바람직
 - 또한, 노인일자리 사업 정책 대상을 하향 확대(65세 이상→ 60세 이상)시 ‘일’ 을 통한 자립보다는 정부의 재정에만 의존하고 지원이 끊길 경우 취약 계층만 대량 양산하는 부작용
 - 정책 대상 연령을 하향할 경우 노동시장 일자리에 있는 계층이 복지 차원 재정지원 일자리로 몰리고 현재 수혜계층이 소외되는 구축효과 우려

□ 정부내 노인(고령자) 관련 일자리사업체계 개편 필요

- 남교수님이 지적하신 바와 같이 중앙단위에서는 복지부, 행안부, 고용부가 노인관련 일자리사업을 실시중이나 지방단위에서는 수행기관이 중복되는 상황
 - 중앙단위에서도 고용부의 사회공헌형일자리, 50+새일터적응지원사업과도 중복 소지
 - 따라서 중앙단위에서 이제는 노인, 고령자일자리 관련하여 논의 및 정비가 필요한 시점(기능조정 및 역할 분담)

【노인일자리사업의 인사관리 이슈와 쟁점】

- 서종식 노무사님이 제기한 노인일자리사업의 인사관리와 이슈는 그간 잘 다루어지지 않던 이슈임
 - 이는 노인일자리사업 주관기관인 복지부뿐만아니라 참여기관에서도 관심을 기울이지 않았던 분야이고
 - 특히, 노인일자리에 참여한 노인분들도 근로자라는 인식이 부족하여 이슈화가 안된 것으로 보임

■ 노인일자리사업의 평가 및 향후 발전방향

- 그러나, 노인일자리 사업 참여자도 임금을 목적으로 하는 이상 엄연한 근로자이고 이에 따라 각종 노동법의 적용을 받아야 함(일부는 연령으로 제외되기도 함)
 - 그러나, 노인일자리사업에 참여한 기관도 노동법상의 사용자 책임을 부담해야 함
 - 따라서 앞으로는 사업설계시부터 시간당 임금, 근로시간 등이 최저임금법 등 노동법에 저촉되지 않게 사업을 설계하는 것이 필요

- 특히, 인력파견형의 경우 사업형태를 구체적으로 보아야 하겠지만, 불법직업 소개 또는 불법파견에 해당될 소지가 크다는 지적은 복지부와 노인인력개발원에서 유의하여야 할 사항이라고 봄

자유토론 6

- 제2기 노인일자리사업의 성과와 쟁점에 관한 토론 -

박채희

(한국체육대학교 노인체육복지학과 교수)



제2기 노인일자리사업의 성과와 쟁점에 관한 토론

박 채 희

한국체육대학교 노인체육복지학과 교수

100세 시대가 현실로 다가오는 이 시점에 노인들의 일자리 마련은 미래 우리나라 경제의 생산성 유지를 위한 필수적 요소 중의 하나임이 분명함에 제 2기 노인일자리 사업의 성과와 쟁점을 다룬 발제자의 발표는 매우 중대한 의미를 지닌다고 생각됨. 토론자는 발제자께서 제시한 내용에 많은 부분 공감하며 몇 가지 보완적으로 논의하고자 함

- 노인들의 생산성(productivity)에 관한 사회적 인식의 지속적인 변화 증대 요
 - 노인일자리가 창출됨으로써 발제자께서 제시한 바와 같이 노인들은 일자리 등 사회 참여 활동들을 통해 개개인의 복지 증진 및 삶의 의미를 되새기는 긍정적인 효과를 낼 것이라는 사실에 동의함. 또한 사회적으로는 노인 일자리 창출이 저출산 고령화로 인해 우려되고 있는 우리나라 성장 잠재력을 지속시킬 수 있을 것이라 여겨짐.
 - 그러기 위해서는 일자리와 관련이 깊은 “생산성(productivity)”의 의미를 되짚어 보는 것이 필요하다고 사료됨. 생산성(productivity)은 주로 임금과 관련된 일로만 여겨지는데 successful aging 와 active aging에서 의미하는 생산성(productivity)의 의미는 임금과 관련된 일 뿐만 아니라 임금과 관련되지 않는 그러나 가족, 지역사회, 더 나아가 사회의 이익을 위해 제품과 서비스를 생산하는 모든 일(집안일, 손주 돌보기, 순수자원봉사, 가족이나 친구 돌보기, 등)들을 포함함.
 - 노인일자리사업의 목표가 소득보장과 사회참여인 만큼 빈곤한 노인들을 위한 사업들에 중점을 맞추는 것도 중요하지만 소득이 중요하지 않은 노인들도 전문형(순수) 자원봉사와 같은 형태로 사회의 구성원으로 활동할 수 있는 기회의 창출과 사회에서 다양한 역할을 수행할 수 있는 사회적 분위기를 조성하는 것이 필요하다고 봄.
 - 노인들 개개인뿐만 아니라 사회전반에 걸쳐 앞서 말한 생산성(productivity)에 관한 인식의 변화가 증대되고 뿌리내리게 되면 노인 개개인의 삶의 질의 향상 및 전체 국가적으로 볼 때 노인을 “비경활” 인구로 취급하는 인식의 변화도 가져올 것이라 기대됨. 이런 점에서 노인들의 생산성에 관한 사회적 인식의 변화를 가져올 수 있도록 지속적인 노력이 요함.

- 노인일자리사업의 정체성과 거시적 목표 수립의 필요 요소인 웰니스(Wellness)
 - 현재도 중요하지만 베이붐 세대가 본격적으로 노인이 되는 그 시점을 대비하여 당장의 일자리 창출이 중요한 만큼 베이붐 세대가 할 수 있는 그리고 그들이 하고 싶은 일자리들을 창출하는 것이 매우 필요하다고 여겨짐. 그러하기에 노인들의 삶의 질 향상에 기여할 수 있는 웰니스(wellness)의 요소들이 포함된 노인일자리사업의 정체성과 거시적 목표의 수립이 무엇보다 중요하다고 사료됨.
 - 웰니스(wellness)란 동적이며 연속적인 개념으로 건강(health)함을 질병이 없는 상태를 넘어 최적의 건강, 질병의 예방, 긍정적인 정신적, 감정적 부분, 사회적 및 환경적 요소들에 초점을 둬. 웰니스(wellness)를 구성하는 6가지 분야는 신체적(physical), 정신적(spiritual), 지적(intellectual), 사회적(social), 직업적(vocational), 감성적(emotional) 웰니스가 있음(National Wellness Institute, <http://www.nationalwellness.org>).
 - 각각 분야의 웰니스를 요약하면 다음과 같음: 나와 남이 다름을 존중하며 환경과의 상호 작용을 통해 건강한 관계의 형성 및 유지의 사회적 웰니스, 자존감의 향상, 스트레스 조절 및 성공 또는 실패를 관리하는 감성적 웰니스, 평생교육에 참여하려는 욕구와 새로운 관심사와 아이디어를 탐색하려는 지적 웰니스, 자신의 행동을 통해 가치, 윤리, 도덕을 실현하고 인생의 의미와 목적을 발견하려는 정신적 웰니스, 자신의 능력을 인식하고 개인의 사명과 목표를 식별하며 취미 또는 직업에 참여하려는 직업적 웰니스, 규칙적인 신체활동, 건강한 생활 습관 등을 유지하는 신체적 웰니스.
 - 실질적으로 노인들의 웰니스 향상을 위한 일자리들이 창출하고 증가 할수록 노인 일자리의 질적 향상을 가져올 뿐만 아니라 노인들의 축적된 경험과 그로 인해 얻어 질 수 있는 종합적 사고 능력, 일하려고 하는 의지 등이 반영되어 개인뿐만 아니라 사회적으로 긍정적인 효과를 창출 할 것이라 기대됨.
 - 이를 위해서는 노인일자리사업과 웰니스(wellness)를 융합 할 수 있는 구체적인 아이디어와 실천 방안의 제시 및 적용을 위해 각계 전문가들, 관련 기관 및 부처 간의 긴밀한 상호 협력체계 구축이 절실히 요구됨.

- 다가오는 100세 시대가 재앙이 아닌 축복이 되기 위해 노인들의 삶의 질을 높일 수 있는 신체적, 심리적, 사회적 건강이 무엇보다 중요하며 앞으로의 노인일자리사업이 노인들뿐만 아니라 우리나라 사회가 건강해 질 수 있는 여러 사업 중 하나의 사업이기를 기대해 봄.

자유토론 7

— 노인의 건강적 측면에서 바라본 노인일자리 사업 —

신중일

(춘해보건대학교 작업치료학과 교수)



노인의 건강적 측면에서 바라본 노인일자리 사업

신 중 일

춘해보건대학교 작업치료학과 교수

I. 들어가며

노인일자리 사업은 기본적으로 노인들에게 부족한 일자리를 제공한다는 측면에서 지금도 충분히 그 역할을 다하고 있다고 생각한다. 소득 보전을 통한 빈곤율 감소, 참여자의 심리적 만족도와 사회적 관계에서의 효과 등이 긍정적 결과라고 할 수 있다. 그러나 이제는 이러한 기본적인 역할, 양적인 성장보다는 노인일자리 사업의 질적 성장을 도모해야 하는 시기라 생각한다. 질적 성장이 뒷받침되어야 저출산 고령화 시대에 노인일자리 사업이 제 역할을 다할 수 있으리라 본다.

II. 노인일자리 사업에 참여하는 노인들은 건강한가?

노인일자리 사업을 논의하기에 앞서 ‘현재 노인일자리 사업을 통해서 일자리를 얻어서 활동하였거나 활동하고 있는 노인들은 과연 건강한가?’ 라는 질문이 필요할 것 같다. 여기서 말하는 건강은 장애와 같은 의학적 측면보다는 청장년층과 비교할 수 있는 기능적 측면의 건강을 의미한다. 노인이라고 함은 누구나가 예외 없이 노화를 경험하게 된다. 이러한 노화는 일반적으로 신체기능의 기능적 쇠퇴, 인내력 및 활동성 감소, 흥미의 감소 및 심리적 위축, 그리고 기억력이나 판단력과 같은 인지능력의 감소를 동반하게 된다. 노화로 인한 이러한 신체적, 인지적 능력의 감소는 노인들이 일상생활활동을 하거나 근로활동을 하는데 지장을 줄 수 있다.

이러한 예는 사업장에서 근로하고 있는 고령근로자들에게서도 쉽게 찾아볼 수 있다. 현재 고령자고용촉진에 관한 법에서는 55세 이상인 자로서 현재 사업이나 사업장에서 근로하고 있는 자를 고령근로자라고 하고 있으며 준고령자를 50세 이상 55세 미만으로 규정하고 있어, 통상 50세 이상 근로자를 고령근로자로 분류하고 있다. 이러한 고령근로자들에게 발생하는 산업재해나 안전사고는 이미 산업보건 분야에서도 큰 문제로 대두되고 있다.

노인일자리 사업에 참여하고 있는 노인들 중 65세 이상 ~ 75세 미만의 노인들이 절반 이상을 차지하고 있다. 이들 중 대부분은 노화로 인한 신체적, 인지적 감소를 경험하고 있을 것이다. 따라서 노인일자리 사업에 참여하고 있는 노인들의 신체적, 인지적 능력의 감소에 대한 확인이 필요하며 이를 해결하기 위한 적극적인 접근이 필요하다.

III. 노인일자리 사업과 건강

현 시점에서는 노인일자리 사업이 단순히 노인들이 일을 할 수 있는 일자리를 제공해준다는 기본적인 단계에서 벗어나서 노인들이 하고 싶은 일을 즐겁고 만족스럽게 할 수 있도록 지원할 수 있는 단계로 올라서야한다.

이를 위해서 참여노인들에 대한 기본적인 검사가 이루어져야 한다. 물론 선발과정에서 서류전형과 면접전형을 거쳐 평가가 이루어지기는 하지만 노인의 신체적, 인지적 특성을 반영하고 이를 확인하기 위한 평가가 있어야 한다. 이러한 평가를 통해서 노인일자리 사업에 참여하는 노인인력들의 신체적 능력과 인지적 능력에 대해서 정확하게 파악하는 것이 필요하다.

두 번째로 노인 일자리 사업에서 제공하는 일자리 유형을 신체적, 인지적 능력에 따라 분류하는 것이 필요하다. 노인들의 신체적, 인지적 능력에 따라 할 수 있는 일을 구분하여 발생할 수 있는 안전사고와 산업재해를 줄일 수 있다.

세 번째로 신체적, 인지적 능력에 따른 교육프로그램이 제공되어야 한다. 노인들의 신체적, 인지적 능력에 따라 선발과정에서 이들에게 맞는 일자리 유형이 추천되어야 하며 차후 교육프로그램 및 관리프로그램이 같이 운영되어야 할 것이다. 또한 평가에서 아무런 문제가 없는 것으로 나타난 참여노인들의 경우에도 일반적인 교육프로그램이 진행되어야 한다. 이들은 노화로 인해서 일어날 수 있는 신체적, 인지적 능력의 감소를 줄이고 유지할 수 있도록 하는 교육프로그램이 필요하다.

IV. 마치며

노인과 건강은 이제 따로 생각해서는 안 된다. 특히, 일을 하고 있는 노인인 고령근로자의 경우 건강과 관련된 문제는 더욱 중요하다고 할 수 있다. 노인일자리 사업이 이제 중기(2기)사업을 마무리 하고 장기(3기)사업의 시행을 앞두고 있는 시점에서 이들 참여노인인력에 대한 건강에 대한 관심이 필요하며 이에 대한 정책적인 접근이 시작되어야 할 것이다.

자유토론 8

— 제2기 노인 일자리사업의 성과 및 인사관리 쟁점 토론 —

이성록

(대한노인회 사무총장, 한국재활복지대 교수)



제2기 노인 일자리사업의 성과 및 인사관리 쟁점 토론

이 성 록

대한노인회 사무총장, 한국재활복지대 교수

오늘 토론에서 가장 중요한 쟁점은 “투자가 없는 노인 일자리 창출은 정책이 아니라 기적의 창출”이라는 발제자 남기철 교수의 문제 제기에 있다고 생각한다. 이에 공감하면서 “사회체계 변혁이 없는 노인 일자리 창출 논의는 기적의 창출이다”는 말을 덧붙이고 싶다. 노인 일자리 문제는 사회복지정책의 프레임을 벗어난 인류학적 문제이기 때문이다. 우선 우리는 소위 “수퍼 센테리얼”의 역설에 빠져 있다.

따라서 노인을 문제의 집단으로 범주화하여 “그들을” 위해 무엇을 해야 할 것인가를 고심하고 있다. 물론 현실을 고려할 때 당장은 타당한 접근일 수 있다. 그러나 향후 협소한 프레임을 깨고 “노인 일자리”가 아닌 혁명적 인구변화에 부합하는 “새로운 노동체계”를 논의해야 할 필요가 있다. 다만 오늘 토론에서는 주제에 따라 발제자의 논지에 대해 제한적으로 몇 가지 의견을 덧붙이고자 한다.

먼저, 사회공헌형의 일자리에 관한 의견을 제시하겠다. 우선 토론에 앞서 용어문제부터 거론하자면, 일자리 관련 용어들에 대한 조작적 정의가 범정부차원에서 정리되어야 할 것이고 생각한다. 예컨대 노동부 계열에서 사용하는 사회적 기업과 보건복지부 계열의 창업모델형의 일자리에 대한 용어개념에 혼란이 있다. 또한 보건복지부 계열에서도 시장진입형의 일자리, 창업모델형의 일자리 등은 개념과 항목화에 경계가 불분명하여 혼란스럽다는 것이다. 발제자가 제시한 “〈그림 2〉노인인력 프로그램과 인적자본 수준”을 토대로 용어를 재정리하면 좋겠다.

아울러 시장근로, 자원봉사 등과 관련하여 입장을 정리할 필요가 있다. 요컨대 시장근로와 (순수)자원봉사¹⁾는 현재 수준의 “노인일자리”에 관한 논의에서는 참고사항일 뿐 본질적인 것은 아니므로 논의의 대상이 아니다. 최근 노인 일자리 수행과정에서 자원봉사영역의 고유성을 침범함으로써 영역 간의 갈등뿐만 아니라 장기적으로는 국가적 손실이라는 지적을 유념해야 한다. 마치 임노동시장 부문에 대해 경계를 두듯이 자원봉사 부문에 대해서도 경계를 명확히 해야 할 것이다. 그러나 “노인인력개발”이라는 차원에서는 경계를 둘 필요가 없을 것이다. 따라서 “유급 자원봉사”는 “공공 일자리” 혹은 “사회공헌형의 일자리”에 통합해야 할 것이다.

1) 여기서 “(순수)자원봉사”라는 말을 사용하는 것은 “(유급)자원봉사”와 구별하기 위한 것으로 보인다. 원칙적으로 “유급 자원봉사”란 말은 본질적으로 성립될 수 없는 방편적 조어에 불과하다.

그리고 상회공헌형의 일자리는 공공일자리는 자원봉사와는 차별될 수 있도록 일자리의 품질을 높이고 수행체계를 개선해야 한다. 같은 수준의 일을 자원봉사 하던 노인에게 어느 날 느닷없이 등록을 권유하고 일정기간 제한적 급여를 제공함으로써 일자리 문제를 해소하지도 못하고 자원봉사의 가치마저 훼손하여, 결국 이후 자원봉사도 하지 않게 되는 일들을 현장에서 매우 흔하게 볼 수 있다. 발제자가 지적하였듯이 수행체계의 경계도 불분명하여 혼란을 가속화 하고 있다. 따라서 사회공헌 일자리에 자원봉사자들이 대거 몰리면서 경쟁률이 10:1이니 5:1이니 하는 역기능이 발생하여 정작 수혜를 받아야 할 노인들이 배제되고 있으며 심지어는 모럴 헤저드마저 일어나고 있다.²⁾

그러나 발제자는 말미에서 “자원봉사와 일자리를 격리해서는 향후 베이비 붐 세대의 사회 참여 활성화는 어려울 것” 이라고 진단한다. 그렇다. 사회참여 활성화 차원에서는 일자리뿐만이 아니라 오히려 자원봉사가 더 중요한 요소가 될 것이다. 그러나 사적 차원의 소득보장을 목적으로 하는 “일자리” 논의에서 자원봉사는 분명히 분리 되어야 한다. 오히려 자원봉사를 일자리 영역에 억지로 연계시킬 것이 아니라 일자리 그 자체의 양과 질을 개선해 나가야 할 것이다.³⁾ 따라서 “한국노인인력개발원”은 이 점에 유념하여 현재 공공일자리 수행기관을 감독하는 수준에서 탈피하여 품질 높은 일자리를 개발하는 동시에 자원봉사와 공공일자리를 차별화하고 엄격한 기준을 적용하여 수행체계의 경계를 명확히 해야 할 것이다.

둘째, 시장형의 일자리, 창업모델형의 일자리에 관한 의견이다. 발제자는 제2기 노인 일자리 사업은 소위 시장형의 일자리를 확충하는데 있다고 지적하였다. 물론 현실적으로 현재의 노인일자리 정책은 정부 지원에만 의존하고 있어 적은 보수에 한시적 일자리라는 분명한 한계가 있다. 이에 따라 정부는 민간자원과 노인의 경쟁력을 활용해 시장에서 지속가능하고 자립할 수 있는 일자리 창출을 위해 ‘고령자 친화형 전문기업’을 설립하고 ‘시니어 직능클럽’을 지정하는 사업을 신규로 추진하고 있다.⁴⁾

그러나 창업모델 역시 규모의 영세성과 낮은 가격 경쟁력 등으로 시장 자립이 어려워 정부의 계속 지원이 요구되고 있다. 수익구조의 한계성투자대비 재정 비효율

2) 공익형 노인일자리 사업을 조사한 감사원 자료(2011)에 의하면, 재산 1억 원 이상인 노인 1만572명이 참가한 사실을 적발했다. 사업에 참여한 3만2087명 가운데 재산이 9억 원 이상은 517명이었고 3억 원 이상은 4192명인 것으로 드러났다. 더불어 1억3500만 원 이상 재산을 보유한 참여자는 1만363명이었다. 이 중에는 83억1000만원의 재산을 가진 참여자도 있었다.

3) 여기에는 근본적으로 정책차원의 소득보장이 전제되어야 한다. 기본적으로 소득보장이 미비한 상태에서 노인 일자리에 대한 논의는 한계가 있기 때문이다.

4) ‘고령자 친화형 전문기업’이란 노인에게 적합한 일자리를 제공하기 위해 정부의 예산지원과 민간의 공동투자를 통해 설립한 기업이며 ‘시니어 직능클럽’은 퇴직 노인의 전문성을 활용한 일자리를 창출하고 사회 저변에서 봉사할 수 있는 기회를 제공한다.

성, 기업수명과 장기효과 불확실성 등으로 인하여 고비용-저성과 사업이라는 우려가 제기되고 있으며 특히 노인복지 차원에서 접근하는 프로젝트로서 보편성과 형평성의 문제가 제기되고 있다. 즉 양적 질적으로 한계가 있으며 사례와 규모가 매우 제약되어 있으며, 인적 자본이 낮은 취약계층의 참여는 곤란하여 인적 자본 수준이 높은 그래서 상대적으로 경제적 수준이 높은 소위 “화이트칼라” 출신들의 일자리가 됨으로써 기업차원이 아닌 국가 재정이 일정기간 투입되는 프로젝트로서는 형평성의 문제가 있다. 예컨대 최근 부각되는 “커피 바리스타”와 같은 경우 일정기간 또한 당장은 만족도가 높을 수 있으나 현실적으로는 많은 문제점을 내포하고 있다.

한편 “노인 일자리사업 인사관리 이슈와 쟁점 ‘에 대해 발제한 서종식 노무사의 지적에 대해 의견을 제시하자면 시장형의 일자리, 창업모델 등의 경우 인사관리문제 뿐만 아니라 경영책임의 문제 역시 중요한 이슈가 된다는 것이다. 예컨대 일자리사업을 시행 할 때 사업자 등록을 누구의 명의로 할 것인가? 이에 따라 종합소득세의 납부문제, 사고발생시 책임소재 등의 문제가 제기되고 있다. 관련 법안의 개정을 가능한 것인지? 개정 할 때 까지 누가 그 주체가 될 것인지 등의 문제도 논의되어야 한다. 지금처럼 사업자등록을 수행기관에 전적으로 전가해서는 안 될 것이다.

여러 가지 논점에 대하여 토론의견을 갖고 있으나 시간 제약 상 발제자들의 제안에 덧붙여 몇 가지 부연함으로 토론을 마무리 하겠다. 첫째, 노인일자리 개발 및 지원을 위한 법률 제정 방안을 검토해야 한다. 현행 우리나라의 법령 규정 내용 상 노인 일자리사업의 개념 등에 관해 구체적으로 규정하고 있는 개별 법률은 존재하고 있지 않다. 기존 노인복지법상의 노인일자리 관련 규정은 미흡하고 실무적 문제가 있으므로 “노인고용촉진법”과 같은 독립법 제정을 검토해야 한다.⁵⁾ 동시에 새로운 법에 따라 또 다른 수행체계를 신설할 것이 아니라 현재 구성된 기존의 인프라를 재구조화 하여 파편성을 유기성을 강화하여 가용 자원을 최대한 활용하는 방안도 모색되어야 한다.

둘째, 노인 일자리의 질을 향상하는 것이 급선무다. 현재 젊은이들이 아르바이트 차원에서 하던 일, 자원봉사자들이 수행하던 역할을 노인일자리로 끌어들이는 수준에서 탈피하여 노인 친화적 일감을 개발해야 한다. 노동부, 행안부 등 정부 부처별로 파편적으로 시행되는 유사 사업들을 통합하는 것도 이를 위한 중요한 전제이다. 누가 이를 제안하고 추진할 것인가? 이를 위해 한국노인인력개발원의 정체성을 되짚어 볼 필요가 있다. 자원봉사는 노인 당사자 조직들에게 맡기고 현 시점에서는

5) 노인일자리 사업을 지원할 수 있는 ‘노인일자리 개발 및 지원에 관한 법률안’은 현재 국회 보건복지위원회에 계류 중에 있다. 시도지사 등은 노인 일자리전담기관을 설립하여 운영하거나 지정할 수 있도록 하고, 노인 일자리전담기관은 노인에게 적합한 일자리의 개발보급 및 일자리의 알선, 취업상담 또는 정보의 제공 등의 업무를 수행하도록 함(안 제2조제3호 및 제8조). 그러나 장애인고용촉진법과 같이 연령차별금지, 의무고용제 및 고용주 세제혜택 등에 대한 규정은 미비 되어 있다.

■ 노인일자리사업의 평가 및 향후 발전방향

노인 일자리 개발과 양적 및 질적 향상을 위한 노력에 집중해야 하며 나아가 노동부, 행안부 등 관련부처와 함께 노동체계 재구조화에 대한 세대 간 합의, 국민적 합의를 꾀하여야 할 것이다.

셋째, 노인 일자리의 질적 향상과 더불어 일자리의 유형과 특성에 부합되는 다양한 전환 교육이 이뤄져야 하고, 단순한 일자리 직무교육에서 벗어나 평생교육을 기반으로 한 노인 인적자원 개발이 추진되어야 한다. 호모 헨드레드 시대에 평생 한 가지 직업과 직무수행은 불가능해졌으므로 전화교육이 불가피하기 때문이다. 동시에 국가 및 지방자치단체는 노인이 새로운 일자리에 참여하고자 할 때 일자리 현장적응 및 해당 직무수행에 필요한 역량 개발 등을 위해 인턴취업제도 등을 도입할 필요가 있다. 동시에 전환교육의 실효성을 높이기 위해 평생교육법 개정 등 관련 법률도 정비해야 할 것이다.

MEMO



MEMO



MEMO



「노인인력개발포럼」 게재 원고 공모

한국노인인력개발원의 노인인력개발포럼은 노인일자리 및 노인복지분야와 관계된 이론, 정책 현장을 학문적으로 다루기 위하여 연 2회 발행하고 있습니다. 노인인력개발포럼에 관심있는 전문가들의 옥고를 신고자 하오니 많은 참여 바랍니다. 게재 원고에 대해서는 소정의 원고료가 지급되며 투고하신 원고는 반환되지 않습니다. 자세한 원고투고사항은 아래와 같습니다.

투고안내

- 기획주제 : 노인일자리사업의 평가 및 향후 발전방안
- 자유논문 : 노인일자리 및 노인복지, 고령화문제 분야 전반
- 투고방법 : 연구논문은 투고신청서를 첫 페이지로 하여, 담당자 메일로 제출
(ahj434@naver.com)
- 심사 : 본원 심사위원회에서 원고 심사 후 개별통지
- 비고 : 게재원고에 한하여 소정의 원고료 지급
- 문의처 : 한국노인인력개발원 연구정보팀 안희진
Tel. 02-6007-9177 e-mail. aahj434@naver.com

노인일자리사업의 평가 및 향후 발전방향

발 행 ■ 2012년 6월

발행인 ■ 장옥주

발행처 ■ 한국노인인력개발원

137-838 서울시 서초구 방배4동 869-9 성령빌딩 3층

☎ 02) 6007-9100~9 Fax 02) 6203-6908~9

인쇄처 ■ 삼양애드 T. (02) 3474-3646 F. (02) 3474-3648