

노인일자리 확대를 위한 중장기 정책방향



박경하 / 한국노인인력개발원 부연구위원

남기철 / 동덕여자대학교 사회복지학과 교수

이소정 / 남서울대학교 노인복지학과 교수

이시균 / 한국고용정보원 부연구위원

이승호 / 서울대학교 사회복지학과 박사과정

이현미 / 한국노인인력개발원 연구원

발 간 사

한국의 인구구조 특성인 저출산 고령화 현상은 노동인구 감소, 사회보장 수혜자의 비중 증가 현상을 초래해 고용·복지 영역의 사회정책 전반에 적지 않은 영향을 미칠 것으로 보인다. 한국에서 노인일자리사업은 노동시장 정책의 일환으로서, 또 사회통합의 정책수단으로서 중요한 임무를 지니고 있으며, 앞으로 고령사회의 건지에서 지속적인 투자가 필요한 정부재정 일자리사업이다.

현 정부가 4년간 5만개씩 총 20만개의 일자리를 추가적으로 확대하고, 소득기능을 강화한 조치로서 연중 40만원의 일자리를 제공할겠다는 의지를 보인 것은 그간 양적 성장 위주의 정책성과에 치중되었다는 인식의 틀을 깨는 혁신적인 제안이라고 볼 수 있다. 그러나 현재의 노인일자리사업 추진체계를 전면적으로 개편하지 않고서는 이러한 의지를 현실화 시키기가 사실 어렵다. 따라서 본 연구는 고령사회에서 노인의 고용촉진 및 사회통합의 일환으로서 추진되고 있는 한국의 노인일자리사업이 중장기적 정책방향 설정과 전달체계 개편을 위해 어떠한 로드맵이 필요한지를 보여주는데 목적이 있다.

본 연구는 크게 5개 장으로 구성된다. 제 2장은 고령사회로 진행되면서 예측되는 인구변화를 살펴 보고 노인일자리사업 정책대상의 규모와 특성을 분석한다. 인구구조를 볼 때 생산가능인구가 급감하는 변화를 맞이하게 될 노동시장의 구조적 변화를 이해하고 위기의식을 고취시키는 노인복지의 현실을 짚어본다. 또한 정책대상 규모와 정책대상의 사회경제적 특성이 어떠한 양상으로 변화를 보이는지 살펴볼 것이다. 제 3장에서는 노인일자리사업의 현황과 사업의 효과를 분석하여 사업의 개선점과 방향성을 검토한다. 제 4장에서는 장기적으로 사업이 추구해야 할 방향성을 제시한다. 사회공헌형 및 시장형 사업의 체계를 수정하고 사업의 양적 증가와 질적 제고를 이루기 위한 전달체계의 변화방향을 모색한다. 마지막으로 제 5장에서는 중장기 정책방향을 구체화 시키기 위한 정책전략과 실현가능한 정책수단을 제안하는데 초점을 두었다.

본 연구는 단순히 연구진의 노력만으로 이루어진 것이 아니다. 과제와 관련성이 있는 주제들 가운데는 포럼형식으로 외부 전문가들의 발표를 통해서 더 진전된 논의를 하는 유익한 기회들을 가졌는데, 이철희 교수(서울대), 박기훈 교수(서울사이버대),

최속희 교수(한양사이버대), 나영선 박사(한국직업능력개발원), 이은애 센터장(서울시 사회적경제지원센터), 정재민 팀장(한국사회적기업진흥원) 등이 많은 도움을 제공하였다. 과제 진행 중 연구내용의 검토과정에서 이인재 교수(한신대), 이문국 교수(신안산대), 심재진 교수(대구대), 원시연 박사(국회입법조사처) 등이 정책방향 수립에 결정적 도움을 제공했다. 또한 현실적인 시각에서 사업의 중장기 방향을 연구진과 함께 고민하는데 애써 준 개발원 실무단에 참여한 김종민 팀장, 강규성 팀장, 정미애 팀장의 노고가 컸음을 밝힌다.

끝으로 본 연구보고서는 수록된 내용은 저자들의 개인적 의견이며, 본원의 공식적인 견해와 다를 수 있음을 밝혀 둔다.

2013년 8월

한국노인인력개발원

원장 박용국

목 차

요약	i
제1장 서론	1
제1절 연구의 목적 및 필요성	1
제2절 연구내용	2
제3절 연구방법	4
제2장 고령사회의 환경변화 및 정책대상 추정	7
제1절 인구변화와 고령자 고용 및 복지 현황	7
1. 인구변화	7
2. 베이비붐 세대의 특성	15
3. 고령자의 고용 및 복지상태	18
제2절 노인일자리 정책대상 추정	24
1. 개요	24
2. 정책대상 추정과정	26
제3절 노인일자리사업 정책대상 노인의 특성 변화	29
1. 노인일자리사업 정책대상 노인의 규모 변화	30
2. 노인일자리사업 정책대상 노인의 특성 변화	31
제3장 노인일자리사업 현황 및 평가	39
제1절 직접 일자리창출 프로그램의 특성	39
제2절 해외 유사사례	42
1. 미국의 고령자 지역사회서비스 고용프로그램(SCSEP)	42
2. 일본의 실버인재센터	47
제3절 노인일자리사업의 현황 및 문제점	52
1. 현황	52
2. 사업참여 효과	55
3. 사업의 개선사항	59

4. 사업효과 분석	82
제4절 노인일자리사업의 유형화	89
제4장 중장기 정책방향	91
제1절 기본방향	91
제2절 사업체계 개편방향	94
1. 사회공헌형 사업의 변화 모색	95
2. 시장형 사업의 보강	104
제3절 전달체계 개편방향	110
1. 중앙 및 지역의 노인일자리사업 수행체계 개편	110
2. 노인일자리 수행인력 전망	126
제4절 추진계획	136
제5장 추진과제별 세부추진과제	143
제1절 노인들의 일자리 욕구 충족	143
1. 획기적 예산편성 보강 및 단계적 확충	143
2. 사업유형 재구성	145
제2절 맞춤형 일자리 지원 및 품질 제고	151
1. 사회공헌형 일자리 품질 개선	151
2. 제대로 된 시간제 일자리 제공	155
3. 일자리의 보편성 증진	161
제3절 일자리의 안정성 강화 지원	165
1. 사회적 경제 영역의 노인일자리 강화	165
2. 시장형 일자리 자립지원 재정비	168
제4절 노인일자리 추진체계 강화	172
1. 수행기관 및 공급기관 다원화	172
2. 전담인력 확대 및 근로조건 개선	178
3. 노인일자리사업 평가체계 정비	180
4. 법·제도적 기반 마련	187
참고문헌	195
부록	201

표 목 차

<표 2-1> 연령대별 인구수 및 비중 추이	8
<표 2-2> 고령인구 추계	9
<표 2-3> 생산가능인구 추이	11
<표 2-4> 부양비 추이	12
<표 2-5> 65세 이상 노인의 경제활동인구 추이	13
<표 2-6> OECD의 65세 이상 노인 고용 지표	14
<표 2-7> 베이비부머의 성별 교육수준	15
<표 2-8> 현노인과 비교한 베이비부머의 직업분포	16
<표 2-9> 베이비부머의 성별 산업분포	17
<표 2-10> 베이비부머 집단별 향후 경제활동 희망여부	18
<표 2-11> 고령구직자 규모 상위 5개 직업	19
<표 2-12> 2001-2010년 고용비중 증가와 2010년 고령화 지수 정도에 따른 산업의 분류	20
<표 2-13> 비정규직 근로자 현황	21
<표 2-14> 노인의 월급여 및 시간당 정액급여 추이(연도별, 정규/비정규직별) ...	22
<표 2-15> 기초노령연금 수급자수 및 지급실적(시·도별, 2010년 기준)	23
<표 2-16> 기초생활보장 수급현황 추이	23
<표 2-17> 65세 이상 노인 빈곤율 추이(연도별)	24
<표 2-18> 현재 취업유무에 따른 노인일자리사업 참여의향	26
<표 2-19> 노인일자리사업 참여자 제외 취업자의 주당 근로시간	27
<표 2-20> 노인일자리사업 참여자 제외 취업자의 종사상 지위	27
<표 2-21> 1~4안에 따른 노인일자리 수요추계	29
<표 2-22> 노인일자리사업 정책대상 규모 변화(2005-2011)	31
<표 2-23> 노인집단별 빈곤율 변화 추이(2005-2011)	32
<표 2-24> 노인집단별 빈곤갭 변화 추이(2005-2011)	33
<표 2-25> 노인일자리사업 정책대상 노인의 사회보장 수급 현황(2005-2011)	34

〈표 2-26〉 노인일자리사업 정책대상 노인의 연간 공적이전 소득 수준 (2005-2011)	35
〈표 2-27〉 노인의 건강상태 변화 추이(2005-2011)	36
〈표 2-28〉 노인의 학력수준 변화 추이(2005-2011)	37
〈표 3-1〉 PSE 유형별 특징	41
〈표 3-2〉 노인일자리사업의 유형별 지원기준	52
〈표 3-3〉 노인일자리사업 참여인원 : 2004-2012	54
〈표 3-4〉 세 가지 자립형 모델	55
〈표 3-5〉 노인일자리사업 참여자 특성	59
〈표 3-6〉 사용종속관계 요소 및 노인일자리사업의 근로관계 실태	61
〈표 3-7〉 사업별 근로시간 조건	63
〈표 3-8〉 주당 근로시간	63
〈표 3-9〉 사업유형별 평균 급여비교	64
〈표 3-10〉 향후 근로희망 이유와 구직시 우선조건	65
〈표 3-11〉 희망 근로일수, 근무시간	66
〈표 3-12〉 저소득층 참여자에게 유리한 선발 기준 유형별 비교	67
〈표 3-13〉 참여노인의 가구소득 수준	68
〈표 3-14〉 소득계층별 참여노인 구성	69
〈표 3-15〉 노인일자리사업 참여자 유형별 구성비	69
〈표 3-16〉 연도별 세부사업별 사업단 비율 변화 추이	71
〈표 3-17〉 2008-2013 사회적으로 유용한 사업 일자리수 변화(전략사업 포함) ...	72
〈표 3-18〉 2012년 노인일자리 사업창출실적(기관유형별)	74
〈표 3-19〉 2008-2012 총 집행예산대비 급여성 집행예산 비중(사업유형별)	75
〈표 3-20〉 2008-2012 총 집행예산대비 급여성 집행예산 비중(기관유형별)	76
〈표 3-21〉 기관유형별 전담인력 추이	77
〈표 3-22〉 전담인력의 구성	78
〈표 3-23〉 수행기관별 전담인력의 구성	79
〈표 3-24〉 1일 근무시간 실태	79
〈표 3-25〉 월 보수 수준	80
〈표 3-26〉 담당 업무량	81
〈표 3-27〉 기관유형별 전담인력 현황	81
〈표 3-28〉 연도별 전담인력 현황	82
〈표 3-29〉 분석대상의 일반적 특성	83

<표 3-30> 변수의 기술통계(사례수=1823)	86
<표 3-31> 연구모형의 적합도	86
<표 3-32> 연구모형 분석결과	88
<표 3-33> 사업대상 및 목적에 따른 개념적 차원의 노인일자리사업 유형	90
<표 4-1> 노인일자리사업 중장기 발전전략 핵심방향	94
<표 4-2> 2013년 사회공헌형 노인일자리 전략사업	98
<표 4-3> 사회공헌형 일자리 확대전략	100
<표 4-4> 시장형 노인일자리사업 급여수준 추이	105
<표 4-5> 실무위원회에서의 제도개선 목록	106
<표 4-6> 사업평가 및 성과진단 체계	112
<표 4-7> 기관평가 체계	112
<표 4-8> 사회공헌형 노인일자리사업 성과평가 지표	114
<표 4-9> 시장형 노인일자리사업 성과평가 지표	115
<표 4-10> 인력파견형 노인일자리사업 성과평가 지표	116
<표 4-11> 시장진입형 성과평가 결과 유형	116
<표 4-12> 2010년 노인일자리사업 전담인력 보유 기관 현황(기관유형별)	117
<표 4-13> 노인일자리사업 기존 사업수행기관과 신규 사업수행기관 비교	120
<표 4-14> 중간 지원조직 가능 기관간 장단점 비교	123
<표 4-15> 지역별 노인일자리 참여자 현황	127
<표 4-16> 지역별 전담인력 현황	129
<표 4-17> 기관유형별 노인일자리 참여자 현황	130
<표 4-18> 기관유형별 전담인력 현황	130
<표 4-19> 노인일자리 참여자 수 및 전담인력 전망결과	133
<표 4-20> 지역별 노인일자리 참여자 수 및 전담인력 전망결과	134
<표 4-21> 기관유형별 노인일자리 참여자 수 및 전담인력 전망결과	135
<표 4-22> 전담인력 1인당 참여자 수 조정된 인력수요 전망결과	136
<표 4-23> 노인일자리사업 중장기 발전방향과 추진과제	141
<표 5-1> 연차별 예상 소요예산 추정(국비)	145
<표 5-2> 사회공헌형 사업의 지원요건 및 지원기간	148
<표 5-3> 사회공헌형 일자리 근로조건 변화	148
<표 5-4> 시장형 지원조건 및 현황	150
<표 5-5> 사회공헌형 일자리 창출 비교	152
<표 5-6> 대상별 생업지원 제도 법안 비교	159

<표 5-7> 여성비중이 60% 이상 속한 노인일자리사업	161
<표 5-8> 노인일자리 확대와 전달체계 보강	176
<표 5-9> 노인일자리사업 성과평가 지표 개선(안)	184
<표 5-10> 고령자 고용정책의 법적 근거와 내용	189

그림 목 차

<그림 1-1> 기본 접근방법	5
<그림 2-1> 연령계층별 인구 구성비 추이	8
<그림 2-2> 총인구 대비 연령계층별 고령인구 구성비 추이	10
<그림 2-3> 연령계층별 생산가능인구 구성비 추이	11
<그림 3-1> 실버인재센터의 사업운영체계	50
<그림 3-2> 노인일자리사업 참여자 욕구에 따른 대상집단 구분	53
<그림 3-3> 사업성과 모형의 경로와 회귀계수(비표준화)	87
<그림 4-1> 유형개편(안)	95
<그림 4-2> 사회공헌형 일자리 확대전략	100
<그림 4-3> 전달체계 이원화 방안	121
<그림 4-4> 전담인력 추이변화	126
<그림 4-5> 전담인력 인력수요 전망 방법	132
<그림 5-1> 참여노인 취업 지원 체계	158
<그림 5-2> 2000-2011년 성별, 연령대별 고령자 경제활동참가율 변화 추이	160
<그림 5-3> 추진 프로세스	170
<그림 5-4> 시범사업 추진체계	177
<그림 5-5> 노인일자리사업 평가체계 통합(안)	183
<그림 5-6> 노인일자리사업 사업단 인큐베이팅 및 단계적 발전전략	186
<그림 5-7> 수요자 중심의 욕구 영역 구분	191
<그림 5-8> 노인일자리사업의 실무자 교육훈련체계	192

요 약

1. 서론

본 연구는 2013~2017년까지 ‘노인일자리 확충 종합계획’의 기본방향을 수립하고 이를 위한 세부적인 추진과제를 제시하여 향후 정부의 노인일자리 창출에 필요한 근거를 마련하는데 목적이 있다. 연구내용은 1) 향후 고령사회의 변화에 따른 노인인력 수요 전망, 2) 노인일자리사업 현황 및 평가, 3) 중장기 정책방향과 정책과제 영역, 세부추진과제 도출 등으로 구성되었다.

본 연구는 기본계획을 수립하고 세부적 과제를 도출하기 위해서 법적-관료주의(legal-bureaucratic)와 전문주의(professional) 방식을 결합한 선택전략으로 계획의 정당성을 확보하였다. 전문가들로 이루어진 자문단을 구성하여 정책방향과 관련된 주제에 관한 심도있는 논의를 수행하였으며, 문헌자료와 통계자료 분석을 통하여 객관적 근거를 확보하였다.

2. 고령사회의 환경변화 및 정책대상 추정

1) 인구변화와 고령자 고용 및 복지 현황

우리나라의 65세 이상 인구는 2013년 현재 전체 인구의 12.2%를 차지하며, 2020년에는 15.7%, 2040년에는 32.3%, 2060년에는 40.1%로 지속적으로 급증할 전망이다. 초고령인구의 급증, 생산가능인구의 급감에 따른 노년부양비 증가 등이 예측된다.

우리나라 65세 이상 인구의 경제활동인구는 2012년 현재 182만명으로 경제활동참가율은 30.7%에 이르고 있으며, 취업자는 178만명으로 고용률은 30.1%로 OECD 평균

에 비하여 양적으로 양호한 수준이나, 1차 산업 및 단순노무종사자의 높은 비중, 노후 소득보장제도의 미비, 높은 노인빈곤율과 맞물린 결과이다. 또한 2010년 기준 베이비붐 세대(1955~1963년 출생자)는 약 695만 명으로 전체 인구의 14.5%를 차지하며 이들의 경제활동 특성은 현 노인과는 차이가 있어, 이들의 높은 인적자본 수준과 경제활동 욕구에 적합한 정책개발이 필요하다. 고령자들은 특정 산업분야, 직종에의 편중 현상이 두드러져, 65~79세 노인 취업인구 가운데 약 70% 정도는 농림어업(39.6%)과 사업·개인·공공서비스업(30.6%)의 두 산업분야에 종사하고 있다. 또한 지난 10년간 고령자들이 많이 종사하던 농업 및 어업, 가죽·가방 및 신발, 음식 및 식료품, 섬유 등의 산업규모의 비중은 축소되어 왔다.

2) 노인일자리 정책대상 추정

노인일자리 정책대상 추정은 ‘2011년 노인실태조사’의 노인일자리사업에 참여할 의향을 밝힌 정보를 분석의 근거로 삼아 프로그램에 참여할 욕구가 있으면서 정규노동시장 진입이 어려운 노인계층을 대상으로 이루어졌다.

‘2011년 노인실태조사’ 결과에 따르면, 65세 이상 노인의 18.0%(1,902명)가 노인일자리사업 참여를 희망하고 있는 것으로 나타났다. 노인일자리사업 수요 추계시 민간부문의 고용과 상충되는 문제를 최소화하기 위하여 다음의 4가지 대안을 제시하였다. 첫 번째 대안은, 노인일자리사업 참여의향이 있는 노인 중 노인일자리사업이 아닌 일반 취업자를 제외시켰으며, 정책대상은 1,365명(12.9%)으로 나타났다. 두 번째 대안은, 1안의 정책대상에서 정책대상으로 주당 15시간 미만 근로자를 추가적으로 포함하였으며, 정책대상은 1,431명(13.6%)으로 나타났다. 세 번째 대안은, 1안의 정책대상에 무급가족종사자를 포함하는 것으로, 정책대상자는 1,441명(13.7%)으로 나타났다. 마지막 대안은 1안의 정책대상에서 상용근로자 및 자영업자를 제외한 취업자를 포함시키는 방안으로, 정책대상은 1,693명(16.1%)으로 나타났다. 이에 따라 수요추계한 결과, 2017년도에는 약 91만명~114만명 정도가 노인일자리 정책대상으로 예상된다.

3) 노인일자리사업 정책대상 노인의 특성 변화

한국복지패널 1-7차 조사자료를 이용하여, 2005년에서 2011년 사이, 노인일자리사업 정책대상 노인의 규모 및 특성 변화 추이를 살펴본 결과, 전체 노인인구에서 노인일자리사업 정책대상 인구가 차지하는 비율에는 큰 변화가 없을 것으로 예상되지만, 노인일자리사업 정책대상 인구의 규모는 65세 이상 노인 인구수 변화에 비례하는 수

준으로 꾸준한 증가 추이를 이어갈 것으로 보인다.

또한 중위소득의 50%를 기준으로 한 노인집단의 상대빈곤율은 40%를 넘는 매우 높은 수준이며, 공적연금 중 기초노령연금만 수급하는 집단의 경제적 여건은 매우 열악한 상태로 나타났다. 비경제적 특성으로는 건강상태가 향상되고 있고 학력수준은 양극화되어 있는 것으로 나타났으나 점차 고학력자의 비중은 증가 양상으로 나타났다.

3. 노인일자리사업 현황 및 평가

1) 직접 일자리창출 프로그램의 특성

직접 일자리창출 사업은 OECD 분류기준에 따르면 “장기실업자나 일자리를 얻는 것이 힘든 사람들을 고용하기 위해 지역사회 또는 사회에 유용한 일자리를 창출하는 프로그램”(이규용 외, 2010)이며, 이러한 정의로 보면 개별 국가별로 필요에 따라 실시되고 있는 공공서비스고용 프로그램(Public Service Employment: 이하 PSE)은 여기에 속하는 일자리 창출 프로그램으로 분류될 수 있다. 우리나라 노인일자리사업은 취약한 근로계층으로 대표되는 노인을 대상으로 소득보전의 기회와 직업경험을 제공하는 목적을 두고 있기 때문에 대상집중형 PSE에 해당된다.

2) 해외 유사사례

미국은 노인만을 대상으로 하는 일자리지원정책을 별도로 운영하지 않고 다만 저소득 중고령자에 한해서는 ‘고령자 지역사회서비스 고용프로그램(Senior Community Service Employment Program; SCSEP)’을 운영하고 있다. SCSEP의 목표는 프로그램 참여자의 경제적 자립 능력 향상, 지역사회에 필요한 서비스 공급 확충의 두 가지이다. 참여대상은 55세 이상의 저소득 실직 고령자로, 임금은 시간당 최저임금으로 지급된다. 참여자는 SCSEP을 통해 노동시장에서의 취업을 위한 기술과 훈련을 제공받는다.

SCSEP은 노인일자리사업과 비교할 때, 참여자의 경제적 자립과 지역사회 서비스 제공의 두 가지 목표를 가지고 있다는 점에서 유사하다. 하지만 SCSEP은 참여자에게 보조금을 받지 않는 일자리에 취직될 수 있도록 제한된 기간 동안 직업훈련과 근로경험을 제공할 뿐이지만 노인일자리사업은 참여자에게 직접적으로 일자리를 제공하는 사업으로서의 성격이 강하다. 또한 법으로 정해진 시간당 임금을 지급하는 파트타임 일자리를 제공한다는 점에서 유사하나 미국은 55세 이상의 저소득 실직 고령자를,

한국은 65세 이상 노인을 주요 정책대상으로 삼고 있다. 또한 미국의 SCSEP은 참여자의 생애 참여기간을 48개월로 제한을 두고 있다.

일본은 실버인재센터가 대표적인데, 이는 고령자에게 단기적인 일자리를 제공하는 방법을 통해 고령자의 소득을 증진시키며, 2011년 기준 전국 1,294개소, 약 76만 명의 회원이 가입되어 있다. 대상은 60세 이상의 건강하면서 활동할 의사가 있는 고령자이다. 실버인재센터는 노인일자리사업과 정책대상이 비슷하지만 회원을 대상으로 한다는 점, 주로 지역사회에서 일을 의뢰받아 회원에게 분배하는 방식을 활용하는 점, 회원 스스로가 자주적이고 주체적으로 활동하면서 지역사회의 참여에 중점을 두고 있다는 점 등에서는 차이가 있다.

3) 노인일자리사업의 현황 및 문제점

2012년 기준 노인일자리사업 참여인원은 총 26만 9천명 정도이며 2004~2012년도 사이에 참여인원의 평균 증가율은 29.0%로 나타났다. 일자리수 증가는 민간분야 30.9%, 공공분야 27.0%로 나타났으며, 참여자수의 평균 증가율은 제1기 47.4%, 제2기 15.4%로 제2기의 양적 성장폭이 급격하게 줄었다. 또한 제2기 사업기간 동안에 민간분야 일자리수는 평균 12.4%로 나타나 제1기 동안에 평균적으로 60.6% 증가하였던 것과 비교하면 전환기에 정책이 의도한 대로 민간분야의 일자리가 활성화되지 못한 것으로 판단된다. 2011년도부터 시니어인턴십, 고령자 친화기업, 시니어직능클럽을 운영함으로써, 세 가지 자립형 모델의 평균 임금수준이 64~1백만원에 이르는 것으로 나타나 기존 사업유형에 비해 노인에게 더욱 안정된 소득을 제공할 수 있는 가능성을 보였다.

기존의 노인일자리사업의 효과성 연구결과, 소득향상, 빈곤감소와 같은 경제적 효과, 공식적 관계망을 유지하거나 공식조직에 참여함으로써 사회참여를 촉진하는 효과, 신체적·정신적 건강효과 등이 검증되었다. 한편 노인일자리사업의 문제점은 첫째, 참여자의 경제적 욕구와 사업내용의 부정합, 둘째, 일자리 수요의 다양성 부족, 셋째, 수행기관간 협력체계 및 운영재정 미흡, 넷째, 수행인력 부족 등으로 나타났다.

사업 성과 검증을 위한 ‘2012년 노인일자리사업 참여노인 실태조사’ 자료 분석결과, 사업 참여노인은 직무만족과 참여만족이 높을수록 사회적 관계를 개선하는 효과를 가져오며 이는 생활만족도를 향상시키는데 긍정적 영향을 미쳤으나 건강개선은 직무만족이나 참여만족만으로 직접적 영향을 보이지 않은 것으로 나타나 이에 대해 정책적으로 노인의 건강증진을 높일 수 있는 사업내용이나 서비스를 강화시킬 필요가 있을 것이다.

4) 노인일자리사업의 유형화

개념적 차원에서 사업의 정책대상인 소득계층과 참여목적의 두 가지 측면에서 보면 사업은 크게 세 가지로 유형화될 수 있다. 첫째, 모든 소득계층 대상의 사회공헌형으로, 모든 참여자를 대상으로 한 보편적 프로그램으로서 접근하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 둘째, 모든 소득계층 대상의 소득중심형으로 인력과건형(주유원 등), 자립형 일자리(고령친화기업, 시니어인턴십, 시니어직능클럽 등 취업형과 창업형 일자리 유형이 여기에 속한다. 셋째, 저소득 노인 대상의 근로연계형 유형으로, 현재 기초노령연금 수급자를 대상으로 참여가 허용되어 있는 공익형이 이러한 유형에 가깝다고 볼 수 있다.

4. 중장기 정책방향

1) 기본방향

전략초점	내용
일자리 양적 확충 일자리 질적 고도화 사업유형 재편	선거공약 및 정부계획 연 5만개 추가 급여와 근로기간의 확장 및 다양화 사업유형 양분(사회공헌형과 시장형) 및 세부 내용의 다층화
일자리 품질관리 사회공헌형 전달체계 개편 시장형 일자리 지속성 및 활성화	한국노인인력개발원 기획력과 심사기능 강화 비수행기관 일자리(수요기관 직접 관리) 병행 사회적 경제 등 주변 관련 영역과의 연계성 고도화(연령통합적 일자리에 대한 지원)

2) 사업체계 개편방향

사회공헌형 사업의 전략적 핵심방향은 다음과 같다. 소위 공익형, 교육형, 복지형의 세부분류 방식 없이 통합하고, 전체 노인일자리사업에서 80% 양적 비중을 차지하게 한다. 월 20만원의 현 임금수준을 전체적으로 향상시키며 30만원 임금의 트랙 1 사업과 40만원 임금수준의 트랙 2사업을 50%씩 편성한다. 사회공헌형 사업 순수 증

가 연 4만개 중 2만개는 기존 수행기관 사업방식으로, 나머지 연 2만개 일자리 확충은 수행기관이 없는 수요처 직접 운영사업으로 운영한다. 사업참여 대상에서 저소득 노인을 우선으로 하되 보편성 지향의 방향성을 설정한다. 사업의 운영에서 개별 수행기관별 운영이 아니라 지역사회단위별 활동을 강화한다.

시장형 사업의 전략적 핵심방향은 다음과 같다. 시장진입형, 인력과전형, 시장자립형을 시장형 사업으로 통합 운영한다. 전체 노인일자리사업에서 20% 양적 비중을 차지하도록 한다. 사회적 경제 영역과의 연계 구조를 체계화하고 인센티브를 제공한다. 일정 비율에 대한 지원일몰제를 점진적으로 시행하고, 연령통합적 사업단에 대해 노인 참여자의 비율만큼 인건비 등 예산을 지원한다. 마지막으로 법체계를 형성하고 노인 참여자에 대한 근로자성 확보를 위하여 노력한다.

3) 전달체계 개편방향

전달체계 개편의 핵심방향은 다음과 같다. 전달체계의 이원화(two-track), 즉 기존 사업 수행기관과 신규 사업수행기관으로의 이원화를 통한 노인일자리 공급기관의 다원화이다. 신규 사업수행기관 발굴 및 관리를 위하여 중간지원조직(관리기구)을 확충하고, 노인일자리 인프라를 위계화하여 효율적 관리운영 시스템을 구축하도록 한다. 기존 노인일자리 인프라와 사회적 경제 인프라의 유기적 연계를 통하여 시장연계성을 강화하고 인프라에 대한 관리 강화를 통하여 노인일자리사업의 성과관리 체계를 정비한다.

평가체계 개편의 방향은 다음과 같다. 사업중심에서 결과(사업목표) 측정 중심으로 평가의 초점을 이동하고 사업별 평가체계를 통합하여 단일화한다. 기관유형에 따라 차별화된 평가지표 도입하고 평가 결과의 활용도를 제고하여 노인일자리사업의 선순환 구조를 확립한다.

노인일자리 수행인력의 전망을 전담인력을 통하여 살펴보았다. 전담인력의 수요를 전망하기 위해서 노인일자리 정책대상 추계치를 활용하였는데, 2017년 기준 975,262명의 추계결과에서 첫 번째는 노인일자리사업 수요자가 매년 5만 개씩 4년 간 20만 개를 늘리겠다는 계획을 반영하여(정책대상 노인인구의 44.1%가 노인일자리에 참여한다는 정책목적을 적용하여) 추계하였고, 두 번째는 새로이 창출되는 신규 노인일자리의 50%만이 전담인력이 필요하다고 가정하여 추계하였다. 그 결과, 정책대상 전체가 참여한다는 가정하에서 2017년에 전담인력은 6,530명으로 2012년에 1,742명에 비해 274.9%가 증가할 것으로 전망된다(A 가정). 참여자 수는 2012년에 269,064명에서 2017년에 975,262명으로 262.5% 증가할 것으로 나타났다. 정책대상 인구 중 44.1%가

참여한다고 가정하면 2017년에 전담인력은 2,880명으로 2012년에 1,742명에 비해 59.8%가 증가할 것으로 전망된다(B 가정). 다음으로 정책대상 인구 중 44.1%가 노인 일자리에 참여하고, 사업운영체계를 변경하여 2014년 이후 신규 노인일자리 참여자 중 50%만이 수행기관에 의해서 노인을 참여시킨다고 가정하면, 전담인력의 추가 인력수요 전망치는 크게 낮아져서 2017년에 전담인력은 2,160명으로 2012년에 1,742명에 비해 24.0%로 증가하는 데 그칠 것으로 전망된다(C 가정).

4) 추진계획

이상에서 살펴 본 노인일자리사업 개편전략에 비추어본다면 중장기 발전을 위한 추진과제는 네 가지의 핵심적 방향을 토대로 구축될 수 있다. 첫째, 노인들의 일자리 욕구 충족이라는 첫번째 핵심분야와 관련해서는 그간 노인일자리사업의 구조를 어떤 방향으로 개편할 것인가와 관련되는 기본구성의 문제가 다루어진다. 둘째, 노인일자리사업에서 제공하는 일자리가 참여하는 노인들의 욕구와 인적자본 상황에 부합하도록 맞춤형의 품질을 제고한다. 셋째, 노인일자리사업에서 제공하는 일자리가 안정성을 가질 수 있도록 지원한다. 넷째, 노인일자리사업의 추진체계를 보강한다. 이상의 4개 핵심전략 분야는 각 분야별로 2-4가지의 추진과제를 가지고 있다. 그리고 각 추진과제는 다시 복수의 세부추진과제를 통해 핵심전략에 접근하는 구조로 중장기 전략이 구성되어 있다.

분야	추진과제	세부추진과제
1. 노인들의 일자리의 욕구 충족	1-1. 획기적 예산편성 보강 및 단계적 확충	1-1-1 정책대상의 44% 수요충족 달성
	1-2. 사업유형 재구성	1-2-1. 사회공헌형 사업의 획일적 근로조건 개선에 따른 재유형화 1-2-2. 취업형 및 창업형 시장형 일자리 편제
2. 맞춤형 일자리 지원 및 품질 제고	2-1. 사회공헌형 일자리 품질 개선	2-1-1. 사회서비스 일자리 집중 개발 보급 2-1-2. 사회공헌형 일자리의 통합 모집과 관리
	2-2. 제대로 된 시간제 일자리 제공	2-2-1. 참여자의 근로자로서 권리 보장 2-2-2. 참여노인 취업지원 서비스체계 구축 2-2-3. 공공기관 노인일자리 활성화 2-2-4. 여성 노인일자리 활성화
	2-3. 일자리의 보편성 증진	2-3-1. 참여자격에서 소득수준에 따른 원천적 제한 폐지 2-3-2. 기초수급자 참여를 위한 제도 개선
3. 일자리의 안정성 강화 지원	3-1. 사회적 경제 영역의 노인일자리 강화	3-1-1. 사회적 경제 영역의 일자리 연계방안 마련 3-1-2. 연령통합적 일자리 강화
	3-2. 시장형 일자리 자립지원 재정비	3-2-1. 성과에 따른 사업지원의 다양화 3-2-2. 전문적인 인큐베이팅 실시
4. 노일일자리 추진체계 강화	4-1. 수행기관 및 공급기관 다원화	4-1-1. 노인일자리사업 전달체계 개편 4-1-2. 전달체계 구조 개편 시범사업 실시
	4-2. 전담인력 확대 및 근로조건 개선	4-2-1. 전담인력 확대 및 근로조건 개선
	4-3. 노인일자리사업 평가체계 정비	4-3-1. 노인일자리사업 성과지표 개선 4-3-2. 노인일자리사업 성과결과에 따른 인센티브 구조 확립(순환구조 확립)
	4-4. 법·제도적 기반 강화	4-4-1. 노인일자리 지원에 관한 법률 제정 추진 4-4-2. 교육훈련 및 정보체계 기반 강화

5. 추진과제별 세부추진과제

세부추진과제	내 용
1-1-1 정책대상의 44% 수요충족 달성	• 사회공헌형 일자리의 2013년 20만 자리 수준에서 매해 4만개씩 일자리 증설, 및 시장형 일자리의 매해 1만개씩의 일자리 증설 • 사업량의 비약적 증가는 사업수행기관의 확대, 실무자 인건비와 사업비 지원수준, 참여자의 근로조건이 발전적으로 향상되어야 가능
1-2-1. 사회공헌형 사업의 획일적 근로조건 개선에 따른 재유형화	• (제 1유형) 근로 취약계층이면서 사회적 급부를 받지만 추가적인 생계비 확보가 요구되는 복지취약계층 또는 부양의무자 조건으로 인한 복지 사각지대에 놓여 있는 노인 대상, 주로 기존의 공익형 일자리의 근로조건을 개선하여 편성 • (제 2유형) 참여노인이 사회 서비스 제공자로서 주로 활동하는 교육형과 복지형 일자리의 근로조건 개선하여 편성
1-2-2. 취업형 및 창업형 시장형 일자리 편제	• (취업형) 현재 시장진입형의 인력파견형 사업과 시장자립형의 시니어인턴십 사업이 동일한 유형으로 재편성, 고용관련서비스 지원을 통한 취업연계 강화 방향으로 지원체계 변화 필요 • (창업형) 현재 시장진입형, 고령자친화기업, 시니어직능클럽으로 재편성, 중장기적으로 사업기반 조성이 필요
2-1-1. 사회서비스 일자리 집중 개발 보급	• 일반적인 공헌형 사업의 운영보다 더 많은 관리운영예산, 더 높은 비율의 인력지원 인센티브 구조 정착 • 세부 매뉴얼 개발 및 보급 필요 • 사회서비스 일자리와 관련 영역 및 주체들과 협력관계 구축 및 노인일자리사업 수행기관으로 혹은 수행기관 없는 노인일자리사업의 사회서비스 일자리 수요연계조직으로 활동할 수 있도록 유인
2-1-2. 사회공헌형 일자리의 통합 모집과 관리	• 시군구별로 사회공헌형 일자리에 대해서는 같은 일정에 통합 설명회, 홍보, 모집을 통한 노인일자리 관련 정보접근성 향상
2-2-1. 참여자의 근로자로서 권리 보장	• 주당 15시간 이상 근로하는 참여자들의 1년 이상 근속시 퇴직금 지급, 연차유급휴가 권리, 참여자들의 노동조합 결성, 단체교섭 요구, 단체행동 등의 권리 등 정책적, 제도적 이슈 집중 검토 필요
2-2-2. 참여노인 취업지원 서비스체계 구축	• 참여자 선발시 취업능력과 욕구파악 실시, 이후 개별고용계획 (Individual Employment Planning) 작성에 근거한 체계적인 취업 관련 서비스 제공 및 정기적 상담을 통한 사후관리 서비스를 지원

세부추진과제	내 용
2-2-3. 공공기관 노인일자리 활성화	• 노인복지법 제 25조의 공공시설 내 매점, 자동판매기의 설치시 노인 우선 권고 조항의 실효성 제고
2-2-4. 여성 노인일자리 활성화	• 성통합적 관점에서 여성의 참여가 상대적으로 저조한 분야에 여성노인의 참여 확대, 여성 친화적인 노인일자리 창출 활성화, 여성빈곤 문제 완화에 초점을 두고서 높은 소득욕구에 적합한 지속성과 자립을 담보할 수 있는 특화된 일자리 창출
2-3-1. 참여자격에서 소득수준에 따른 원천적 제한 폐지	• 노인일자리사업 참여조건으로서 저소득층 조건을 원칙적으로 폐지, 다만 1트랙 유형의 사회공헌형 사업 일부는 저소득층 노인 일부 우선 할당이나 대상자 선발에서의 추가적 가점부여 등 융통성을 발휘
2-3-2. 기초수급자 참여를 위한 제도 개선	• 노인일자리사업 참여자 자격조건에서 기초보장제도 수급자를 제외 제한을 전면적 삭제, 개별급여 중심체계로의 전환 상황에 맞추어 생계급여 수급노인의 상황을 기준으로 수급자 참여여부를 사정하는 틀 마련 • 국민기초생활보장제도의 운영에서 노인일자리사업 참여자의 근로소득에 대한 공제 충분히 반영
3-1-1. 사회적 경제 영역의 일자리 연계방안 마련	• 시장형 노인일자리사업의 사회적 경제 영역과의 연계 확산 유인 체계 마련 • 생산물의 공공성이나 노인을 포함하여 지역사회에서 취약계층 고용의 가능성을 높일 수 있는 업종이나 아이템에 대해서 사회적 경제 영역과 지역사회 내에서 통합적으로 활동할 수 있도록 네트워크 구성을 지원 • 노인일자리사업단이 사회적 경제 영역으로 진출할 경우, 공공의 지원내용이 중복이나 누락이 없도록 정책적으로 연계성 설정
3-1-2. 연령통합적 일자리 강화	• 협동사회경제 연대 TF를 구성 • 지역사회 내에서 협동사회경제 영역에서 연령통합적 일자리 창출 지원 • 기존 노인일자리사업단에 젊은 층의 참여를 촉진할 수 있는 기제 마련
3-2-1. 성과에 따른 사업지원의 다양화	• 시장형 사업단에 대한 인건비와 운영비 예산지원은 사업 성과나 전망에 대한 진단을 통해 적용 • 시장형 사업에 대한 평가구조와 자립을 위한 인센티브 방식 연계, 시장형 사업 전반에 대해 긍정적 방식의 지원을 강화 • 시장형 사업에 대한 지원일몰제 도입

세부추진과제	내 용
3-2-2. 전문적인 인큐베이팅 실시	• 신규 시장형사업단의 편성, 기존 노인일자리사업이 협동사회경제 영역으로 진출하고자 하는 경우, 노인일자리사업이 경쟁시장에서 자립하기 위한 구조로 전환되는 경우 등 3가지 유형에 대해 인큐베이팅 지원 • 한국노인인력개발원의 직접 사업 수행 능력 제고 • 노인일자리사업 외부의 관련 조직체와 연계하여 인큐베이팅 수행 • 인큐베이팅은 인증 지원, 성공사례 발굴 및 홍보, 마케팅, 판로개척, 교육 등 지원 업무의 수행 내용이나 신규사업 개발을 위한 수행기관 인센티브 지원과 통합
4-1-1. 노인일자리사업 전달체계 개편	• “직접 사업수행 전달체계”와 “노인인력 활용 전달체계”로 분화 • 중간지원조직 편성
4-1-2. 전달체계 구조 개편 시범사업 실시	• 전달체계 개편시 제도의 실효성을 높이기 위해 시범사업 실시 필요
4-2-1. 전담인력 확대 및 근로조건 개선	• 인원확대 및 업무량 조정(지원기준 조정), 임금수준 개선 및 전문성 강화
4-3-1. 노인일자리사업 성과지표 개선	• 목표 및 사업의 혁신성에 대한 평가체계를 확립 • 단일 평가체계로 통합 및 전달체계의 다원화에 따른 기관유형별 평가체계 추가
4-3-2. 노인일자리사업 성과결과에 따른 인센티브 구조 확립(순환구조 확립)	• 노인일자리 사업의 ‘선순환’ 구조를 인센티브 체계를 통해 창출 • 인센티브 구조의 큰 기조는 격려형 인센티브로 자리매김 • 성과지표를 향후 사업단의 발전 ‘단계’ 별로 분화시킬 필요성 제기 • 성과평가에 대해 지역과 평가 주체간 환류를 할 수 있는 구조 확립
4-4-1. 노인일자리 지원에 관한 법률 제정 추진	• 노인일자리 지원법 제정을 추진하여 구체적인 사업운영상 필요한 근거 확보
4-4-2. 교육훈련 및 정보체계 기반 강화	• 지역내 통합적, 체계적 참여자 교육 및 교육서비스의 표준화/개별화 전략 병행 • 실무자의 다양한 수준과 상황에 맞춘 차별화된 교육 프로그램 지원

제1장 서론

제1절 연구의 목적 및 필요성

본 연구는 2013~2017년까지 ‘노인일자리 확충 종합계획’의 기본방향을 수립하고 이를 위한 세부적인 추진과제를 제시하여 향후 정부의 노인일자리 창출에 필요한 근거를 마련하는데 목적이 있다. 복지적 측면에서 현 노인세대는 노인빈곤 및 소득불평등이 심각한 수준에 있으며 이에 대비한 노후소득보장 제도는 아직 미성숙 단계에 있기 때문에 소득보장의 사각지대가 넓게 형성되어 있다. 고령화 사회의 고용문제는 향후 인구변화와 노동시장 구조와 관련된 다양한 쟁점들을 포함하고 있다. 우리나라는 고령자의 경제활동 참여에 대한 욕구는 매우 높은 수준에 있으며 이는 낮은 수준의 공·사적 복지수준과 높은 상관성을 갖고 있는 것으로 평가된다. 그러나 고령자의 높은 경제활동 참가수준에도 불구하고 고령사회로 갈수록 생산가능인구 감소에 따른 노동생산성이 감소할 것으로 예측된다. 이에 따라 고령인력의 활용은 가장 우선적 대안으로서 검토될 필요가 있다. 또한 베이비붐 세대의 은퇴와 같은 노인 인구구성 변화, 노인빈곤율, 노인자살율 등 사회문제의 증가로 인해서 노인일자리에 대한 사회적 의미는 더욱 중요해 지고 있다.

노인일자리사업은 유사한 연구들을 통해 개인에게 나타나는 소득효과에 따른 빈곤감소 효과, 의료비 절감효과 등의 경제적 효과뿐만 아니라(김미곤, 2006 ; 2007; 임재영, 2006; 이석원, 2006; 이석원 외, 2009; 이소정 외, 2011), 생활패턴 변화, 사회적 관계, 심리적 효과 등 비경제적인 여러 긍정적 성과들(이석원 외, 2009; 이소정 외,

2011)이 있음을 실증적으로 입증해 왔다. 그러나 노인일자리사업은 2004년 시작부터 지금까지 물가인상률에 대한 반영없이 월 20만원의 급여수준이 계속해서 유지되어 왔다. 또한 대부분의 일자리는 9개월의 한시적 참여조건과 주당 15시간 미만의 근로시간을 확보하고 있는 정도여서 일자리의 질적 제고를 위해 개선될 필요가 있는 산적한 여러 과제들이 있다. 선행 연구들에서는 본질적으로 개선되지 못한 사업의 구조적 모순점들로 소득-욕구 역전현상, 정책목표와 정책수단의 불일치 문제를 지적해 왔다(남기철, 2008; 이석원 외, 2010). 본 연구는 이러한 구조적 모순을 극복하고 노인일자리사업의 질적 성장을 제고하기 위한 장기적인 정책방향과 구체적 대안을 제시하고자 한다.

노인일자리 확충 종합계획은 적절한 사회적 투자가 전제 되어야만 현실성 있는 계획으로 의미를 지닐 수 있다. 우선 노인의 취업욕구에 비해 크게 못 미치는 일자리 수요를 확대하는데 정부가 적극적으로 투자할 필요가 있다. 또한 그간 양적 성장 위주의 정책성과에 치중했다는 평가를 반영하여 일자리의 질적 개선과 인프라 확대를 위한 투자도 종합계획 수립에서 중요하게 고려되어야 한다. 본 연구는 이러한 변화조건에 기초해 체계적으로 중장기계획을 수립함으로써 정부차원에서 해야 할 일과 현장을 점점으로 한 실무차원의 대비책을 마련하는데 기초적인 정보를 제공하고자 한다. 따라서 본 연구의 결과는 거시적 수준과 미시적 수준에서 향후 정책변화에 대한 선제적인 준비를 갖추는 데 가이드 역할을 할 것으로 기대된다. 본 연구에서 수립한 종합계획은 단기적인 목표달성에 치중되어 온 노인일자리사업의 추진방식에서 벗어나 중장기적인 관점에서 정책방향의 일관성을 가지고 사업을 체계화시켜 나가는데 일조할 수 있을 것이다. 무엇보다 본 연구는 소관부처 및 지방자치단체의 연도별 시행계획에 대한 당위성과 정책의 실효성을 높이는데 효과적인 역할을 할 것이다.

제2절 연구내용

본 연구는 그간 노인일자리사업의 성과 및 한계를 분석하여 향후 2017년까지 새로운 정책방향성과 이를 추진할 구체적인 정책과제를 제시하고자 하였다. 연구내용은 다음과 같이 구성된다.

1) 향후 고령사회의 변화에 따른 노인인력 수요 전망

중장기적 전망에서 변화가 예상되는 인구구조, 노동시장 환경, 가족구조 등의 노동시장 여건은 고령자의 취업을 더욱 불리하게 만들 수 있는 요소들로 이해된다. 본 연구에서는 고령자의 노동공급과 일자리 수요에 영향을 미칠 고용 및 복지적 조건을 검토할 것이다. 또한 인구변화의 조건을 전제로 향후 정책대상의 규모를 추정하고 이들의 특성을 살펴볼 것이다. 정책대상 규모는 참여자의 수적 규모를 이상적으로 도출하는 것에 의미있다고 보다 정부의 재정을 고려해 볼 때 17년까지 목표달성 수준을 가늠해 보는데 의의가 있다고 본다. 정책대상의 특성은 노인들의 인적자본 및 복지적 상태를 파악하는데 초점을 둔다.

2) 노인일자리사업 현황 및 평가

우리나라 노인일자리사업은 취약계층의 고용 및 소득유지를 목적으로 한 직접 일자리창출 프로그램의 일반적인 특성을 지니고 있다. 그러나 해외의 고령자 일자리창출 프로그램과 다른 사업 혹은 참여자들에게서 발견되는 독특한 특성이 존재한다. 노인일자리사업은 미흡한 수요충족에 따른 양적 확대의 필요성이 높은 상황에서 질적 수준에 영향을 미치는 현실적 한계점을 내재하고 있다. 노인 개인의 욕구에 대응한 전달체계, 사업의 내용이 어떠한 취약성을 보이는지 실증적 자료를 바탕으로 살펴본다.

궁극적인 사업목표와 개인적 차원의 욕구, 사업내용 간에 긴밀한 연계성이 높을수록 사업의 타당성이 높아질 것이다. 노인일자리사업의 목표는 단순히 일자리의 기회를 노인에게 제공하는 것에 국한되지 않는다. 노인일자리사업은 사업참여의 만족도는 물론 사회적 관계, 건강개선을 통한 생활만족도를 제고시키는 것에 이르는 다양한 차원의 긍정적 효과를 겨냥한 사업이라고 볼 수 있다. 본 연구는 기존 연구들의 사업평가 결과들을 토대로 사업효과 모델을 제시하고 노인개인에게 영향을 미치는 사업의 효과가 어떻게 나타나는지 살펴 볼 것이다.

3) 중장기 정책방향과 정책과제 영역, 세부추진과제 도출

중장기적 발전전략을 논의하고 핵심적인 정책방향을 설정한다. 중장기적으로 제 1

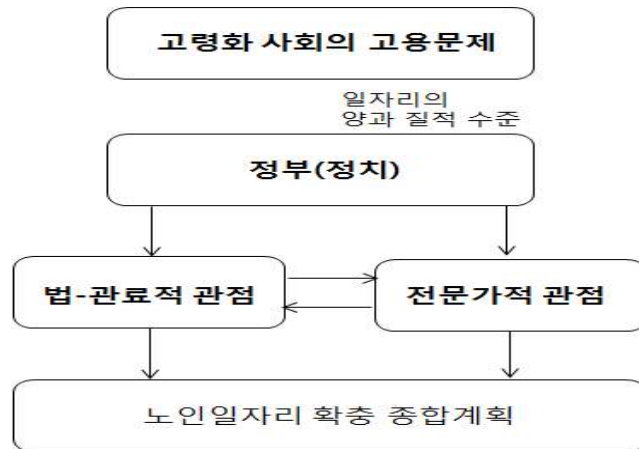
기, 제 2기 사업진행 과정에서 나타난 문제점을 완화 혹은 제거하는데 자원을 집중적으로 투자할 필요가 있다. 중장기 계획은 노인일자리의 양적 확대와 질적인 조건을 개선할 체계화된 정책과제를 제시하는 것이 가장 핵심적 내용이다. 참여자의 욕구충족, 안정된 일자리 지원, 추진체계 강화 등을 위한 세부 추진과제들이 본 연구에서 검토될 것이다.

제3절 연구방법

정부는 고령사회에 대응한 정책아젠다를 주도적으로 해결해 나갈 1차적인 책임을 가지고 있다. 정책변화는 과거의 정책 및 제도, 정치가 구조적 압력으로 작용하여 정부가 이러한 요구조건에 따라 어떻게 대응할지를 결정함으로써 궁극적으로 실현될 수 있다. 과거 정부가 고령자 고용문제에 대한 대응을 50대 고령자를 주된 정책대상자로 제도강화에 초점을 두었던 것과 달리 현 정부는 60대 이상의 고령자를 정책대상으로 하고 있는 노인일자리사업을 대폭적으로 강화하는데 초점을 두었다. 현 정부는 공약이행 내용으로 장기적인 종합계획을 수립하여 연간 5만개 노인일자리 신규 창출, 참여수당 월 20만원에서 2배 수준으로 단계적 인상, 참여가능 개월수를 7개월에서 12개월로 확대할 계획과 의지를 표명한 바 있다.

구체적인 정책변화를 이루기 위해서는 정책의 정당성 확보가 무엇보다 우선시되어야 한다. 노인일자리사업은 「노인복지법」 제23조에 근거하여 추진되어 왔으나, 그동안 법적 근거에 따라 장기적 기본계획을 수립하고 사업을 체계적으로 수행하는 노력은 미흡하였다. 본 연구는 기본계획을 수립하고 세부적 과제를 도출하기 위해서 법적-관료주의(legal-bureaucratic)와 전문주의(professional) 방식을 결합한 선택전략으로 계획의 정당성을 확보하였다. ‘노인일자리 확충 종합계획’은 물적, 인적자원, 전달체계의 여건 등을 고려한 현실적인 계획 설정과 장기적인 시각에서 정책의 기본방향과 체계적인 발전전략을 수립하는 접근이 적합하게 결합될 필요가 있다.

따라서 본 연구를 수행하기 위한 방법으로 우선 전문가들로 이루어진 자문단을 구성하여 정책방향과 관련된 주제에 관한 심도있는 논의를 수행하였다. 본 연구에서 정책방향과 핵심적인 과제 설정은 학계 및 현장전문가, 관계부처 공무원, 한국노인인력개발원 직원을 대상으로 실무진 회의(8회), 전문가 자문회의(4회), 지자체 및 수행기관 의견수렴 간담회(1회) 등 폭넓은 의견을 반영하는 과정을 통해 도출되었다.



〈그림 1-1〉 기본 접근방법

둘째, 문헌자료와 통계자료 분석을 통한 객관적 근거를 확보하였다. 선행연구 및 사업에 관한 각종 평가자료, 노인관련 실태조사 자료, 노인일자리사업 통계DB(새누리 시스템), 한국복지패널 자료 등 다양한 자료들이 분석에 활용되었다. 본 연구에서 특정한 분석목적을 위한 기존에 조사된 실증자료는 ‘2011년 노인실태조사’, ‘한국복지패널 1-7차’, ‘2012년 노인일자리사업 참여노인 실태조사’이다. ‘2011년 노인실태조사’ 결과는 노인일자리사업 정책대상을 추정하기 위한 자료로, 한국복지패널 연차별 자료는 정책대상자의 특성변화를 살펴보기 위한 자료로, ‘2012년 노인일자리사업 참여노인 실태조사’ 자료는 사업효과를 분석하기 위해서 활용하였다.

제2장

고령사회의 환경변화 및 정책대상 추정

제1절 인구변화와 고령자 고용 및 복지 현황

1. 인구변화

2018년 65세 이상 인구가 14% 이상인 고령사회에 진입하면서 20년대가 지나면 저출산·고령화의 인구구조가 촉진될 것이다. 우리나라의 65세 이상 인구는 2013년 현재 전체 인구의 12.2%를 차지하며, 2020년에는 15.7%, 2040년에는 32.3%, 2060년에는 40.1%로 지속적으로 급증할 전망이다. 한편, 15-64세 비중은 지속적으로 낮아지고 있으며 또한 0-14세의 유소년인구 비중이 매우 낮아져 2060년에는 10.2%를 차지할 것으로 전망된다. 이렇게 타 국가에 비해 빠른 고령화 속도에 비하여 고령화에 대한 준비는 상대적으로 미흡한 실정이다.

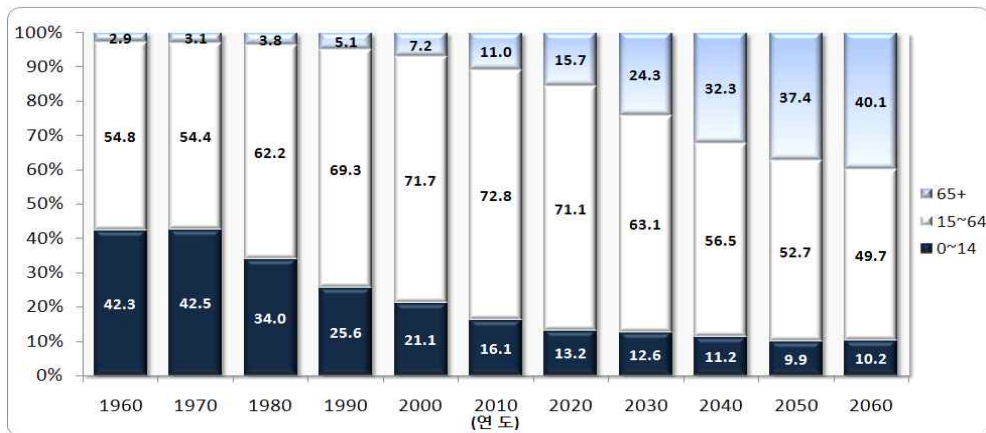
〈표 2-1〉 연령대별 인구수 및 비중 추이

(단위: 명, %)

연도	총인구	0-14세		15-64세		65세 이상	
		인구수	비율	인구수	비율	인구수	비율
1960	25,012,374	10,587,583	42.3	13,698,341	54.8	726,450	2.9
1970	32,240,827	13,709,367	42.5	17,540,152	54.4	991,308	3.1
1980	38,123,775	12,950,775	34.0	23,716,967	62.2	1,456,033	3.8
1990	42,869,283	10,973,592	25.6	29,700,607	69.3	2,195,084	5.1
2000	47,008,111	9,911,229	21.1	33,701,986	71.7	3,394,896	7.2
2010	49,410,366	7,975,374	16.1	35,982,502	72.8	5,452,490	11.0
2013	50,219,669	7,370,118	14.7	36,711,849	73.1	6,137,702	12.2
2020	51,435,495	6,788,432	13.2	36,562,967	71.1	8,084,096	15.7
2030	52,160,065	6,575,330	12.6	32,893,289	63.1	12,691,446	24.3
2040	51,091,352	5,717,528	11.2	28,872,500	56.5	16,501,324	32.3
2050	48,121,275	4,783,197	9.9	25,347,026	52.7	17,991,052	37.4
2060	43,959,375	4,472,656	10.2	21,865,175	49.7	17,621,544	40.1

주) 중위가정에 의거함¹⁾

출처 : 통계청, 장래인구추계(2011.12)



〈그림 2-1〉 연령계층별 인구 구성비 추이(%)

1) 중위가정 : 합계출산율은 2010년 1.23명에서 2045년 1.42명까지 상승, 이후 2060년까지 지속될 것으로 가정

초고령인구의 규모도 전체 인구구성의 비중에서 증가할 전망이다. 고령인구의 증가 추세 속에서 특히 85세 이상의 초고령인구의 증가 속도가 매우 빠른 편이다. 85세 이상 인구는 2010년 37만 명에서 2030년 130만 명 이상으로 약 3.6배로 증가하여 65-74세, 75-84세의 2.2배에 비하여 높은 증가 속도를 보이고 있다.

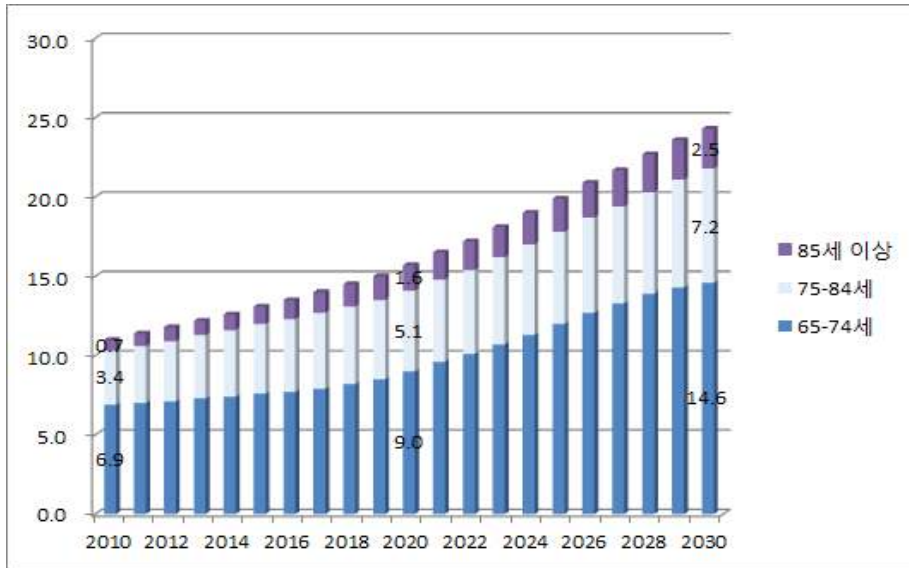
〈표 2-2〉 고령인구 추계

(단위: 명, %)

연도	합계	65세 이상		65-74세		75-84세		85세 이상	
		인구수	비율	인구수	비율	인구수	비율	인구수	비율
2010	49,410,366	5,452,490	11.0	3,404,568	6.9	1,677,484	3.4	370,438	0.7
2011	49,779,440	5,655,990	11.4	3,468,017	7.0	1,786,111	3.6	401,862	0.8
2012	50,004,441	5,889,675	11.8	3,558,295	7.1	1,895,834	3.8	435,546	0.9
2013	50,219,669	6,137,702	12.2	3,658,353	7.3	2,007,685	4.0	471,664	0.9
2014	50,423,955	6,385,559	12.7	3,755,293	7.4	2,120,156	4.2	510,110	1.0
2015	50,617,045	6,624,120	13.1	3,842,265	7.6	2,230,501	4.4	551,354	1.1
2016	50,801,405	6,863,500	13.5	3,926,928	7.7	2,339,115	4.6	597,457	1.2
2017	50,976,519	7,118,704	14.0	4,028,258	7.9	2,441,537	4.8	648,909	1.3
2018	51,140,690	7,395,969	14.5	4,169,864	8.2	2,523,680	4.9	702,425	1.4
2019	51,293,706	7,715,543	15.0	4,381,352	8.5	2,578,120	5.0	756,071	1.5
2020	51,435,495	8,084,096	15.7	4,653,048	9.0	2,621,040	5.1	810,008	1.6
2021	51,566,389	8,485,041	16.5	4,942,640	9.6	2,678,871	5.2	863,530	1.7
2022	51,685,514	8,911,359	17.2	5,235,439	10.1	2,758,388	5.3	917,532	1.8
2023	51,791,168	9,360,127	18.1	5,538,333	10.7	2,848,538	5.5	973,256	1.9
2024	51,887,579	9,833,891	19.0	5,864,084	11.3	2,938,764	5.7	1,031,043	2.0
2025	51,972,363	10,331,075	19.9	6,220,410	12.0	3,021,432	5.8	1,089,233	2.1
2026	52,042,140	10,839,938	20.8	6,585,933	12.7	3,104,568	6.0	1,149,437	2.2
2027	52,094,114	11,339,983	21.8	6,927,252	13.3	3,203,787	6.1	1,208,944	2.3
2028	52,131,374	11,812,937	22.7	7,220,689	13.9	3,334,845	6.4	1,257,403	2.4
2029	52,154,305	12,260,670	23.5	7,449,236	14.3	3,521,945	6.8	1,289,489	2.5
2030	52,160,065	12,691,446	24.3	7,616,439	14.6	3,758,826	7.2	1,316,181	2.5

주) 중위가정에 의거함

출처 : 통계청, 장래인구추계(2011.12)



〈그림 2-2〉 총인구 대비 연령계층별 고령인구 구성비 추이(%)

저출산으로 인한 총인구 규모가 감소하고 사회경제를 지탱하는 생산가능인구가 크게 줄어들 것으로 보인다. 생산가능인구는 1960년 1,370만명(54.8%)에서 증가하여 2010년 현재 3,598만명(72.8%), 2016년 3,704만명을 정점으로 감소하여 2050년까지 1천만명이상 감소, 2060년에 2,187만명(49.7%) 수준에 이를 것으로 전망된다. 특히 생산가능인구는 베이비붐 세대가 고령인구로 진입하는 2020~2028년경 연평균 30만명씩 급속히 감소할 것으로 보인다.

생산가능인구 중 저연령층에 속하는 15~24세 인구는 2010년 18.6%(668만명)를 차지하나, 저출산의 영향으로 유소년인구의 유입이 감소하여 2020년 15.5%, 2060년 14.6%로 낮아질 전망이다. 주요 경제활동인구인 25~49세 인구는 2010년 56.8%(2,043만명)로 높은 구성비를 차지하고 있으나, 2050년 45.2%(1,145만명)까지 감소 후 증가, 2060년 48.9%(1,070만명)에 이를 전망이며, 생산가능인구 중 높은 연령층인 50~64세 인구는 2010년 24.7%(888만명) 수준에서 2030년 37%(1,216만명)로 증가, 2060년 36.4%(797만명) 수준으로 감소가 예상된다. 우리나라의 인구 전망에서 우려되는 점은 인구의 감소현상보다 생산가능인구의 감소폭이 훨씬 클 것으로 예상된다는 것이다.

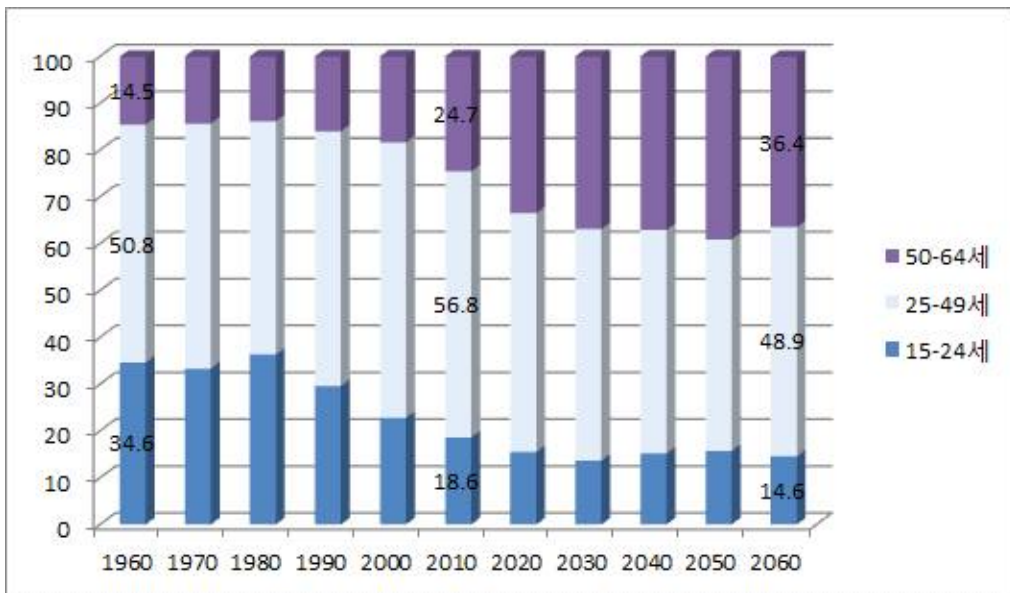
〈표 2-3〉 생산가능인구 추이

(단위: 천명, %)

연도	합계	15-24세		25-49세		50-64세	
		인구수	비율	인구수	비율	인구수	비율
1960	13,698	4,741	34.6	6,964	50.8	1,993	14.5
1970	17,540	5,838	33.3	9,179	52.3	2,522	14.4
1980	23,717	8,613	36.3	11,812	49.8	3,292	13.9
1990	29,701	8,784	29.6	16,148	54.4	4,768	16.1
2000	33,702	7,697	22.8	19,816	58.8	6,189	18.4
2010	35,983	6,677	18.6	20,427	56.8	8,878	24.7
2013	36,712	6,775	18.5	19,784	53.9	10,153	27.7
2020	36,563	5,679	15.5	18,650	51.0	12,234	33.5
2030	32,893	4,494	13.7	16,243	49.4	12,156	37.0
2040	28,873	4,396	15.2	13,759	47.7	10,718	37.1
2050	25,347	3,971	15.7	11,454	45.2	9,923	39.1
2060	21,865	3,201	14.6	10,698	48.9	7,966	36.4

주) 중위가정에 의거함

출처 : 통계청, 장래인구추계(2011.12)



〈그림 2-3〉 연령계층별 생산가능인구 구성비 추이(%)

고령화 현상은 일하는 세대의 노인부양부담의 증가로 나타나 세대간 갈등을 촉진시킬 수 있다. 생산가능인구는 2016년을 기점으로 지속적으로 감소하는 한편 65세 이상 고령인구는 급증하여, 생산가능인구 100명당 노인 인구수를 나타내는 노년부양비는 2020년 22.1명, 2060년에는 80.6명까지 증가하여 2060년이 되면 생산가능인구 1명이 노인 0.8명을 부양해야 할 것으로 예측된다.

〈표 2-4〉 부양비 추이

(단위: 명, %)

	0-14세 인구수	15-64세 인구수	65세 이상 인구수	총부양비	유소년 부양비	노년 부양비
1960	10,587,583	13,698,341	726,450	82.6	77.3	5.3
1970	13,709,367	17,540,152	991,308	83.8	78.2	5.7
1980	12,950,775	23,716,967	1,456,033	60.7	54.6	6.1
1990	10,973,592	29,700,607	2,195,084	44.3	36.9	7.4
2000	9,911,229	33,701,986	3,394,896	39.5	29.4	10.1
2010	7,975,374	35,982,502	5,452,490	37.3	22.2	15.2
2013	7,370,118	36,711,849	6,137,702	36.8	20.1	16.7
2020	6,788,432	36,562,967	8,084,096	40.7	18.6	22.1
2030	6,575,330	32,893,289	12,691,446	58.6	20.0	38.6
2040	5,717,528	28,872,500	16,501,324	77.0	19.8	57.2
2050	4,783,197	25,347,026	17,991,052	89.8	18.9	71.0
2060	4,472,656	21,865,175	17,621,544	101.0	20.5	80.6

주) 중위가정에 의거함

출처 : 통계청, 장래인구추계(2011.12)

65세 이상 노인의 경제활동 인구는 OECD 국가들 평균 보다 2.3배나 높다. 65세 이상 인구의 경제활동인구는 2012년 현재 182만명으로 경제활동참가율은 30.7%에 이르고 있으며, 취업자는 178만명으로 고용률은 30.1%로 나타나고 있다. 우리나라의 노인 고용지표는 경제활동 참가율 12.7%, 고용률 12.3% 등 OECD 평균에 비하여 양적으로 양호한 수준으로 나타나고 있으며, 아이슬란드에 이어 두 번째로 높은 수준을 보인다. 그러나 이는 1차 산업 및 단순노무종사자의 높은 비중, 노후 소득보장제도의 미비, 높은 노인빈곤율과 맞물린 결과라 할 수 있을 것이다.

〈표 2-5〉 65세 이상 노인의 경제활동인구 추이

(단위: 천명, %)

	전체 인구수	경제활동 인구수	취업자수	실업자수	비경제활동 인구수	경제활동 참가율	실업률	고용률
2000	3,396	1,006	1,000	6	2,389	29.6	0.6	29.4
2001	3,584	1,075	1,070	5	2,509	30.0	0.5	29.9
2002	3,782	1,161	1,155	6	2,621	30.7	0.5	30.5
2003	3,987	1,146	1,141	5	2,841	28.7	0.4	28.6
2004	4,194	1,252	1,243	9	2,943	29.8	0.7	29.6
2005	4,532	1,361	1,351	10	3,170	30.0	0.7	29.8
2006	4,736	1,445	1,435	10	3,291	30.5	0.7	30.3
2007	4,871	1,524	1,514	10	3,348	31.3	0.7	31.1
2008	5,038	1,541	1,529	12	3,497	30.6	0.8	30.3
2009	5,204	1,564	1,546	19	3,640	30.1	1.2	29.7
2010	5,399	1,588	1,550	39	3,811	29.4	2.4	28.7
2011	5,624	1,661	1,624	37	3,963	29.5	2.2	28.9
2012	5,930	1,822	1,784	38	4,109	30.7	2.1	30.1

출처 : 통계청, 경제활동인구조사(각년도)

〈표 2-6〉 OECD의 65세 이상 노인 고용 지표

(단위: %)

국가명	노인인구 비율 (2010)	경제활동참가율(2011)			고용률(2011)		
		전체	남	여	전체	남	여
OECD 평균	14.7	12.7	18.0	8.7	12.3	17.4	8.4
호주	13.5	11.2	16.1	7.0	11.0	15.9	6.9
오스트리아	17.6	5.3	7.5	3.6	5.2	7.5	3.6
벨기에	17.2	2.0	3.4	1.1	2.0	3.4	1.0
캐나다	14.1	11.9	16.5	8.0	11.3	15.7	7.7
칠레	9.0	22.6	35.3	12.1	22.0	34.3	11.8
체코	15.4	4.6	6.7	3.3	4.6	6.6	3.2
덴마크	16.6	6.3	9.5	3.7	6.2	9.4	3.6
에스토니아	17.0	17.6	17.1	17.8	16.9	16.6	17.0
핀란드	17.3	8.7	11.9	5.8	8.7	11.9	5.8
프랑스	16.9	2.0	2.8	1.5	2.0	2.8	1.4
독일	20.6	4.6	6.6	3.1	4.6	6.6	3.1
그리스	19.1	3.6	5.5	2.1	3.5	5.5	2.0
헝가리	16.7	3.7	5.2	2.7	3.6	5.2	2.7
아이슬란드	12.1	34.1	42.7	25.9	32.7	41.2	24.6
아일랜드	11.5	8.8	13.7	4.8	8.7	13.6	4.7
이스라엘	9.9	13.2	20.8	7.4	12.9	20.3	7.2
이탈리아	20.3	3.2	5.7	1.3	3.2	5.6	1.3
일본	22.8	19.7	28.4	13.2	19.3	27.5	13.1
한국	11.0	29.5	40.6	21.8	28.9	39.6	21.4
룩셈부르크	13.9	3.6	5.4	2.2	3.5	5.4	2.1
멕시코	5.9	27.1	42.0	14.3	26.7	41.3	14.2
네덜란드	15.4	5.6	8.9	3.0	5.4	8.4	3.0
뉴질랜드	13.0	19.0	24.6	14.0	18.6	24.2	13.8
노르웨이	15.0	18.7	23.2	14.5	18.5	23.1	14.3
폴란드	13.5	4.9	7.8	3.1	4.8	7.7	3.0
포르투갈	18.5	14.6	22.1	9.2	14.4	21.9	9.0
슬로바키아	12.4	1.8	2.9	1.2	1.8	2.9	1.1
슬로베니아	16.5	6.3	8.6	4.8	6.3	8.6	4.8
스페인	17.0	2.0	2.5	1.6	1.9	2.5	1.5
스웨덴	18.3	12.0	16.0	8.2	11.8	15.7	8.0
스위스	17.5	10.0	14.9	6.2	9.9	14.8	6.1
터키	7.8	12.8	20.9	6.5	12.6	20.5	6.5
영국	16.0	9.0	12.1	6.4	8.8	11.9	6.3
미국	13.1	17.9	22.8	14.0	16.7	21.3	13.1

출처 : OECD StatExtracts(<http://stats.oecd.org/index.aspx>)

2. 베이비붐 세대의 특성

베이비붐 세대(1955~1963년 출생자)의 은퇴가 본격적으로 시작되었다. 2010년 기준 베이비붐 세대는 약 695만 명으로 전체 인구의 14.5%를 차지하고 있다. 2018년도에 이르면 65세 이상 고령인구와 은퇴한 베이비붐 세대가 합쳐져 우리나라 경제에 상당한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 베이비붐 세대는 현재 노인세대에 비해 높은 학력수준을 보이고 있는데, 대학 이상의 비율이 27.7%, 고졸이 44.7%로 2/3 가량이 고졸 이상의 높은 학력수준을 보이고 있다. 따라서 베이비붐세대의 노인인구 유입에 대비하여 이들의 높은 인적자본 수준과 경제활동 욕구에 적합한 정책개발이 필요한 실정이다.

〈표 2-7〉 베이비부머의 성별 교육수준

(단위: 천명, %)

교육정도		무학	초등학교	중학교	고등학교	대학(교)	대학원 이상
계	100.0 (6,950)	0.8	9.5	17.3	44.7	23.3	4.4
남 자	100.0 (3,462)	0.7	6.6	13.3	43.0	29.8	6.6
여 자	100.0 (3,488)	1.0	12.3	21.2	46.3	16.9	2.3

출처 : 통계청, 베이비부머 및 에코세대의 인구·사회적 특성분석 - 2010년 인구주택총조사 중심으로(2012.8)

베이비붐 세대의 경제활동 특성은 현 노인세대의 경제활동 특성과는 다른 양상으로, 향후 이들의 경제활동 분야는 현 노인과 다를 것으로 예상된다. 베이비부머의 직업 대분류별 취업인구는 장치기계조작 및 조립 종사자가 75만명(15.1%)으로 가장 많고, 전문가 및 관련종사자 65만명(13.1%), 판매종사자 65만명(13.0%) 순으로 나타나고 있다. 산업분포 역시 제조업 18.2%, 도매 및 소매업 13.7%, 숙박 및 음식점업 10.4% 순으로 높아 2,3차 산업 종사비중이 높게 나타나고 있다.

〈표 2-8〉 현노인과 비교한 베이비부머의 직업분포

(단위: %)

	베이비부머	65세 이상
계	100.0(4,986천명)	100.0(3,583명)
관리자	3.6	1.0
전문가 및 관련 종사자	13.1	2.0
사무 종사자	11.6	0.3
서비스 종사자	12.5	4.3
판매 종사자	13.0	7.4
농림어업 숙련 종사자	6.7	52.9
기능원 및 관련 기능 종사자	11.6	3.2
장치기계 조작 및 조립 종사자	15.1	2.8
단순노무 종사자	12.7	26.1
기타(무응답 포함)	0.2	0.0

출처 : 통계청, 베이비부머 및 에코세대의 인구사회적 특성분석 - 2010년 인구주택총조사 중심으로(2012.8)
 정경희 외(2012), 2011년도 노인실태조사. 보건복지부, 한국보건사회연구원

〈표 2-9〉 베이비부머의 성별 산업분포

(단위: 천명, %)

	전 체	남자	여자
계	100.0(4,986)	60.0(2,990)	40.0(1,996)
농업, 임업 및 어업	344(6.9)	52.9	47.1
광업	7(0.1)	85.7	14.3
제조업	909(18.2)	67.2	32.8
전기, 가스, 증기 및 수도사업	23(0.5)	91.7	8.3
하수, 폐기물처리, 원료재생 및 환경복원업	19(0.4)	84.2	15.8
건설업	451(9.1)	93.4	6.6
도매 및 소매업	685(13.7)	52.7	47.3
운수업	326(6.5)	93.6	6.4
숙박 및 음식점업	518(10.4)	24.7	75.3
출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	72(1.5)	79.5	20.5
금융 및 보험업	147(3.0)	56.5	43.5
부동산업 및 임대업	128(2.6)	63.3	36.7
전문, 과학 및 기술 서비스업	121(2.4)	85.2	14.8
사업시설관리 및 사업지원 서비스업	194(3.9)	52.8	47.2
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	214(4.3)	75.6	24.4
교육 서비스업	290(5.8)	48.6	51.4
보건업 및 사회복지 서비스업	183(3.7)	25.1	74.9
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	62(1.2)	53.2	46.8
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	253(5.1)	50.2	49.8
기타	40(0.8)	7.7	92.3

주) 기타: 가구 내 고용활동 및 달리 분류되지 않은 자가 생산 활동, 국제 및 외국기관, 미상 포함
출처 : 통계청, 베이비부머 및 에코세대의 인구·사회적 특성분석 - 2010년 인구주택총조사 중심으로(2012.8)

그러나 대다수 베이비붐 세대는 경제적 목적으로 일자리를 희망하고 있는 것으로 나타나 현 노년 세대와 비교해 욕구특성에서 큰 차이점이 없다. 베이비부머 전체의 63.9%가 노후에 일자리를 희망하고 있는데, 남성일수록, 교육수준 및 소득수준이 낮을수록 희망율이 높게 나타나고 있다. 경제활동을 희망하는 가장 큰 이유는 소득확보 때문이며, 주5일 풀타임 근무를 희망하는 비율도 31.1%로 높게 나타났으며, 주5일 파트타임, 주중2-3일 근무를 희망하는 비율도 높게 나타나고 있다(정경희 외, 2010).

〈표 2-10〉 베이비부머 집단별 향후 경제활동 희망여부

(단위: %)

		희망	미희망
전체		63.9	36.1
성	남자	81.4	18.6
	여자	48.1	51.9
교육수준	초졸	70.5	29.5
	중졸	64.0	36.0
	고졸	61.5	38.5
	대학이상	65.3	34.7
소득수준	300만원 미만	71.7	38.3
	300-500만원 미만	66.0	34.0
	500만원 이상	54.2	45.8

출처 : 정경희 외(2010), 베이비 부머의 생활실태 및 복지욕구. 한국보건사회연구원

3. 고령자의 고용 및 복지상태

고령자들의 취업분야를 보면, 특정 산업분야, 직종에의 편중 현상이 두드러지게 나타나고 있다. 65~79세 노인 취업인구 가운데 약 70% 정도는 농림어업(39.6%)과 사업·개인·공공서비스업(30.6%)의 두 산업분야에 종사하고 있다. 구직이 많은 상위 5개 직업에서 고령자 분포는 50.5%에 이를 만큼 일부 직종에 쏠려 있어, 고령자의 직업선택 폭이 매우 협소한 편이다.

〈표 2-11〉 고령구직자 규모 상위 5개 직업

(단위: 명, %)

직업	고령 구직자	전체 고령구직자 대비 비율	고령 구인자	전체 고령구인자 대비 비율	취업 경쟁률
생산관련 단순노무자	51,647	15.6	2,109	8.4	24.5
경비 및 건물관리인	47,268	14.3	7,723	30.6	6.1
청소원	42,381	12.8	5,097	20.2	8.3
건설 및 광업관련 단순노무자	14,487	4.4	1,117	4.4	13.0
주방보조원	11,537	3.5	804	3.2	14.3
합계	167,320	50.5	16,850	66.9	

주) 취업경쟁률 = 고령 구직자 / 고령 구인자 × 100

출처 : 워크넷 DB, 2006(김중진·박상철·송화진(2007)에서 재인용)

고령자들의 취업 가능성이 높은 산업분야에서 큰 변화가 나타나고 있다. 지난 10년간 고령자들이 많이 종사하던 산업의 규모는 상대적으로 축소되어 왔다. 고령자의 비중이 높은 농업 및 어업, 가죽·가방 및 신발, 음식 및 식료품, 섬유 등은 비중이 줄어들었으며, 가사서비스, 부동산업, 음식 및 숙박업, 사회복지서비스, 교육서비스 등 서비스 분야의 업종은 상대적 증가 추세를 보이고 있다.

〈표 2-12〉 2001-2010년 고용비중 증가와 2010년 고령화 지수 정도에 따른 산업의 분류

	고용비율 증가		
	상	중	하
고령화 지수 상	- 가사 서비스업 - 부동산업 - 사업지원 서비스업 - 공공행정/국방 및 사회보장 행정 - 회원 단체	- 금속광업 - 임업 - 석탄/원유 및 우라늄 광업 - 국제 및 외국기관 - 목재 및 나무제품 제조업: 가구 제외 - 수상 운송업 - 비금속 광물 광업: 연료용 제외 - 기타 서비스업	- 농업 - 어업 - 육상 운송 및 파이프라인 운송업 - 가죽/가방 및 신발제조업 - 음/식료품 제조업 - 종합 건설업 - 섬유제품 제조업; 봉제의복 제외 - 하수처리/폐기물처리 및 청소관련 서비스업
고령화 지수 중	- 전문직별공사업 - 숙박 및 음식점업 - 사회복지사업 - 도매 및 상품 중개업 - 조립금속제품 제조업: 기계 및 가구 제외 - 여행알선/창고 및 운송관련 서비스업 - 자동차 판매 및 차량연료 소매업 - 고무 및 플라스틱제품 제조업 - 기타 운송장비 제조업 - 기타 오락/문화 및 운동관련 산업	- 담배 제조업 - 수도사업 - 재생용 가공원료 생산업 - 수리업	- 봉제의복 및 모피제품 제조업 - 소매업; 자동차 제외 - 비금속광물제품 제조업 - 제1차 금속산업 - 펄프/종이 및 종이제품 제조업 - 가구 및 기타 제품 제조업 - 출판/인쇄 및 기록매체 복제업
고령화 지수 하	- 금융 및 보험관련 서비스업 - 교육 서비스업 - 전문/과학 및 기술 서비스업 - 연구 및 개발업 - 보건업 - 전자부품/영상/음향 및 통신장비 제조업	- 전기/가스 및 증기업 - 기타 전기기계 및 전기변환장치 제조업 - 기타 기계 및 장비 제조업 - 코크스/석유정제품 및 핵연료 제조업 - 보험 및 연금업 - 자동차 및 트레일러 제조업 - 의료/정밀/광학기기 및 시계 제조업 - 컴퓨터 및 사무용 기기 제조업 - 정보처리 및 기타 컴퓨터 운영 관련업	- 항공 운송업 - 화합물 및 화학제품 제조업 - 기계장비 및 소비용품 임대업 - 통신업 - 금융업 - 영화/방송 및 공연산업

출처 : 이철희(2012). 산업구조의 변화와 고령인력의 고용. 노동경제논집, 35(1), pp.55-88.

전반적으로 노인의 고용안정성은 낮은 수준에 있다. 2011년 기준으로 60세 이상의 비정규직 근로자는 전체 비정규직 임금근로자의 15.9% 규모를 차지하고 있으며, 60세 이상 임금근로자의 70.5%에 이를 만큼 ‘고령자 고용의 비정규직화’가 보편화 되어 있다. 가장 오래 근무한 일자리를 그만둔 연령은 평균 만53세(통계청)로 완전은퇴 연령 시점에 비해 매우 빠르지만, 실제 은퇴연령은 평균 만68세로 추정되어 퇴직이후에 약 15년에 걸쳐 근로활동을 하고 있는 것으로 나타나고 있다(방하남 외, 2009).

〈표 2-13〉 비정규직 근로자 현황

(단위: 천명, %)

구분		임금 근로자	비정규직				
			전체	비율	한시적	시간제	비전형
2009년	전체	16,479	5,754	100.0	3,507	1,426	2,283
	60세 이상	1,205	876	15.2	600	279	380
2010년	전체	17,048	5,685	100.0	3,281	1,620	2,289
	60세 이상	1,272	885	15.6	551	361	420
2011년	전체	1,7510	5,995	100.0	3,442	1,702	2,427
	60세 이상	1,360	959	16.0	579	389	487

주1) 한시적근로자 : 근로계약기간을 정한 근로자(기간제근로자) 또는 정하지 않았으나 계약의 반복 갱신으로 계속 일할 수 있는 근로자와 비자발적 사유로 계속 근무를 기대할 수 없는 근로자(비기간제근로자)를 포함

시간제근로자 : 직장(일)에서 근무하도록 정해진 소정의 근로시간이 동일 사업장에서 동일한 종류의 업무를 수행하는 근로자의 소정 근로시간보다 1시간이라도 짧은 근로자로, 평소 1주에 36시간 미만 일하기로 정해져 있는 경우가 해당

비전형근로자 : 파견근로자, 용역근로자, 특수형태근로종사자, 가정내(재택, 가내)근로자, 일일(단기)근로자

주2) 연령은 60세 이상 기준이며, 구성비는 전체 인원 중 60세 이상의 구성비를 의미

주3) 임금근로자 조사는 통계청 「경제활동인구조사」 결과를 사용

출처 : 통계청, 「경제활동인구조사 부가조사 결과(근로형태별 및 비임금 근로)」, 2011.

통계청, 「경제활동인구조사」, 2011.

불안정한 고용상태는 급여조건에도 영향을 미친다. 2010년 기준으로 60세 이상 비정규직 고령자들은 정규직 근로자의 월평균 급여 수준의 61.3%에 불과한 것으로 나타나고 있다.

〈표 2-14〉 노인의 월급여 및 시간당 정액급여 추이(연도별, 정규/비정규직별)

(단위: 천원, 원)

구분			2007	2008	2009	2010
월급여 (천원)	전연령	전체근로자	1,847	1,945	1,960	2,023
		정규직	2,027	2,151	2,199	2,285
		비정규직	1,145	1,189	1,202	1,219
	60+	전체근로자	1,460	1,551	1,524	1,550
		정규직	1,755	1,858	1,867	1,896
		비정규직	998	1,101	1,114	1,163
시간당 정액급여 (원)	전연령	전체근로자	10,275	10,996	10,591	11,155
		정규직	11,026	11,883	11,537	12,160
		비정규직	7,359	7,747	7,586	8,067
	60+	전체근로자	8,017	8,569	8,316	8,628
		정규직	9,378	10,056	9,824	10,023
		비정규직	5,877	6,381	6,516	7,066

주1) 자영자, 고용주, 무급가족종사자 등 비임금근로자 및 특수형태근로종사자 제외

주2) 월급여(천원) = 정액급여 + 초과급여. 각 년도 6월 기준

시간당 정액급여(원) = 통상임금과 그 밖에 임금으로 볼 수 있는 수당

출처 : 노동부, 「2007~2010년 고용형태별 근로실태조사 보고서」, 2008~2011.

고령자들이 경제활동을 중단하는 이유 가운데, 공적연금 등의 사회복지제도의 발달로 퇴직과 더불어 경제적으로 안정을 획득하여 근로동기가 사라지는 ‘당기기 요인(pulling factors)’이 존재할 수 있다. 그러나 우리나라의 공적 노후소득보제도는 관대성이 낮아 전반적으로 고령자의 근로동기를 약화시키는 영향은 미미할 것으로 보인다. 우리나라는 고령자를 위한 공적인 노후소득보장 체계가 약하고 사적부양 체계도 취약한 구조이기 때문에 고령기에 노동시장에 잔류하려는 동기가 강한 것으로 해석할 수 있다.

55-79세 인구의 연금수급율은 45.8%이며, 이들 가운데 83%가 정도가 50만원에 못 미치는 금액을 수급하고 있어 공적연금의 소득보장성이 낮다. 또한 65세 이상 노인의 공적연금 수급율은 전체 노인의 32%에 불과하다.

한편, 2010년 기준으로 기초노령연금은 65세 이상 전체 노인의 67.7%에게 지급되고 있으며, 2011년 기준 65세 이상 기초생활보장 수급자수는 37만 8천명 정도로 65세 이상 전체 인구 중 제도로서 포괄하고 있는 수준은 6.6%에 지나지 않는다.

〈표 2-15〉 기초노령연금 수급자수 및 지급실적(시·도별, 2010년 기준)

(단위: 명, %, 백만원)

구분	기초노령연금 수급자 수			지급실적		
	전체노인	수급자수	수급률	계	국비	지방비
전체	5,506,352	3,727,940	67.7	3,654,367	2,679,251	975,116

출처 : 보건복지부, 「2010 보건복지통계연보」, 2011

〈표 2-16〉 기초생활보장 수급현황 추이

(단위: 명, %)

연도	65세 이상 전체	65세 이상 기초생활 보장 수급자 현황	비율	전체인구 중 수급자 비율
2002	3,712,626	329,251	8.9	2.8
2003	3,904,984	340,527	8.7	2.8
2004	4,124,946	352,348	8.5	3.0
2005	4,324,524	367,658	8.5	3.1
2006	4,556,733	373,595	8.2	3.2
2007	4,861,476	386,157	7.9	3.2
2008	5,069,273	382,050	7.5	3.2
2009	5,267,708	387,847	7.4	3.0
2010	5,506,352	391,214	7.1	2.9
2011	5,700,972	378,411	6.6	2.9

출처 : 행정안전부, 「주민등록인구통계」, 각년도
보건복지부, 「국민기초생활보장 수급자현황」, 각년도

2010년 기준으로 65세 이상 노인단독 가구는 총 가구의 6%를 차지하며, 65세 이상 독거노인 중 61%는 노후준비가 되어 있지 않으며 50% 이상이 자녀, 친척, 정부 및 사회단체에 생활비를 의존하고 있는 실정이다. 현재 우리나라 65세 이상 연령층의 노인빈곤율은 중위소득 50% 이상을 기준으로 47%에 이를 만큼 심각한 것으로 나타나, 공적인 노후소득보장체계의 정책효과가 미약하고 이에 따라 노후의 안정적 생활 기반이 미약한 것으로 보인다.

〈표 2-17〉 65세 이상 노인 빈곤율 추이(연도별)

(단위: %)

구분	2004	2005	2006	2006 ²⁾	2007	2007 ²⁾	2008	2008 ²⁾	2009	2009 ²⁾	2010	2010 ²⁾
중위소득 50% 미만 (상대빈곤)	33.5	34.8	37.0	43.8	37.8	44.6	37.2	44.8	37.0	46.4	38.3	47.1
최저생계비 미만 (절대빈곤)	21.6	23.4	26.7	29.2	26.2	29.0	27.1	30.1	28.8	33.6	27.0	32.5

주1) 가처분소득 기준(가처분소득 = 경상소득-조세-사회보장분담금), 전가구 기준임

주2) 연도에 2)가 기입된 것은 1인가구포함 수치를, 기입되지 않은 것은 1인가구 제외 수치를 의미

주3) 모든 연도에 농어가가구 제외됨

출처 : 통계청, 「가계동향조사」, 각년도

한국보건사회연구원, 「2011년 빈곤통계연보」, 2011.

제2절 노인일자리 정책대상 추정

1. 개요

노인일자리사업은 만 65세 이상의 노인을 주된 정책대상으로 하고 있으며, 사업의 특성을 고려하여 예외적으로 60~64세 연령층이 참여하고 있다. 노인일자리사업은 일하고 있지 않은 노인이 자발적으로 참여할 수 있도록 설계되어 있으며, 운영되고 있는 대다수 사업내용은 한시적 참여를 조건으로 한다. 본 사업은 사회보장제도의 혜택을 받지 못하는 계층의 분배문제에 기여한다는 측면과 노동시장에서 대표적 취약계층에 속하는 노인에게 일자리를 제공한다는 측면에서 제도적 정당성을 확보하고 있다. 빈곤에 처해 있으나 기초생활보장을 받고 있지 않은 대다수 저소득층 노인들이 사업에 참여해서 프로그램의 핵심 수혜자가 되고 있다는 점을 들더라도 노후소득보장 정책의 보완적 제도로서 사업의 의의를 찾을 수 있다. 그러나 노인일자리사업은 일자리가 없는 노인에게 일할 기회를 보장한다는 주된 목적을 가지고 있기 때문에 정책대상 추정은 분배보다는 고용창출 기능에 초점을 두는 접근이 필요하다.

정부가 직접 재원을 확보하여 고용창출을 지원하는 노인일자리사업은 민간부문의

고용감소를 초래할 수 있는 대체관계 문제를 신중하게 고려하여야 한다. 우선 수요측면에서, 민간부문에서 쉽게 생산되지 않은 제품이나 서비스를 생산하는 것이어야 대체관계 문제가 최소화 될 수 있다. 만약 민간부문에서 생산된 상품이나 서비스를 생산할 경우 정부에 의한 생산의 증가는 곧 민간부문의 생산물에 대한 수요를 떨어뜨릴 수 있으며, 결국 이는 민간부문에서 노동수요를 낮추어 고용감소를 초래하게 될 것이다. 이러한 기준에서 보면 노인일자리사업 프로그램 중에서 문화재지킴이 사업, 숲생태해설사업, 초등학교 급식도우미 사업 등은 민간의 고용감소에 크게 영향을 미치지 않은 일자리로 보여진다. 둘째, 공급측면에서 민간부문의 고용감소를 초래하지 않으려면 정책대상자는 근로의 기회가 없거나 제한된 실업자를 우선적으로 고려해야 할 것이다. 정부재정 투입은 민간부문의 수요가 없어 고용에 대한 기회를 얻지 못한 대상층을 정확하게 겨냥할수록 공공부문과 민간부문의 고용관계가 상호보완적일 수 있다. 그러나 이 두 가지 대체관계 문제를 모두 검토한 정책대상자를 실증적 근거자료를 근거로 추정하기가 자료의 부재로 인해 사실상 불가능하다. 특히 수요측면의 대체관계를 추정에 반영하기가 어려운데 그 이유는 정규 노동수요와 노인일자리사업의 수요변화를 측정할 수 있는 기본정보를 갖춘 자료가 없기 때문이다. 공급측면에서도 미취업자 전체를 사업의 정책대상자로 설정하기 어려운 한계가 존재한다. 공공부문의 일자리의 급여수준이 시장임금과 큰 차이가 없는 유럽과 달리 우리나라 노인일자리사업은 급여수준이 매우 낮게 측정되어 향후 취업할 의사가 있는 미취업자 모두를 노인일자리사업 참여자로 설정할 경우 정책대상자 규모가 과대추정될 수 있다.

따라서 본 연구에서는 프로그램에 참여할 욕구가 있으면서 정규노동시장 진입이 어려운 노인계층을 주된 정책대상자로 설정하여 그 규모를 추정할 것이다. 구체적으로 노인일자리사업에 참여할 의향을 밝힌 조사정보를 분석의 근거로 삼았다. 분석을 위해 ‘2011년 노인실태조사’ 자료를 활용하였다. 보건복지부와 한국보건사회연구원의 2011년도 노인실태조사는 65세 이상의 연령층을 대상으로 과거 및 현재의 직업상태, 향후 취업욕구뿐만 아니라 노인일자리사업 참여상태, 향후 참여의향 등에 노인의 경제활동 상태 및 욕구에 관한 정보를 수록하고 있어, 노인일자리사업 정책대상자의 추정 근거로서 활용하기에 유용하다.

2. 정책대상 추정과정

‘2011년 노인실태조사’ 결과에 따르면, 65세 이상 노인의 18.0%(1,902명)가 노인 일자리사업 참여를 희망하고 있는 것으로 나타났다. 이 결과는 사업에 참여할 의향을 지닌 욕구가 전체 인원에서 어느 정도인지를 확인할 수 있는 근거로서 의미가 있다. 이 조사정보는 추정근거로서 몇 가지 한계점이 존재한다. 첫째, 전반적으로 노인들의 취업욕구는 민간 고용과 정부의 일자리 프로그램 참여를 모두 포괄하고 있다는 전제에서 본 조사정보는 고령사회의 일반적 고용욕구를 대표할 수 없다는 한계가 있다. 둘째, 노인일자리사업에 참여의향을 가진 노인들의 상당수는 사업을 인지하고 있지 않은 사람들이 포함되어 근로조건과 사업내용이 이들의 욕구와 불일치할 가능성이 매우 높다. 셋째, 현재 취업 중에 있는 노인들이 참여의향이 있음을 밝히고 있으므로 이들을 추정인원에 포함시킬 경우 노인일자리사업 프로그램이 민간부문의 고용과 대체관계를 이룰 수 있다. 현재 취업자는 821명(43.2%)으로, 이들 중에는 향후 참여의향이 있는 현 사업참여 노인이(284명) 포함되어 있다. 그러나 이러한 한계점에도 불구하고 ‘참여의향 여부’의 정보는 노인의 일반적 취업욕구와 노인일자리사업 참여욕구를 구분할 수 있는 장점이 있어 정책대상의 규모 추정에서 가장 직접적인 근거로서 유용하다.

〈표 2-18〉 현재 취업유무에 따른 노인일자리사업 참여의향

				(단위: 명, %)
		취업자	미취업자	합계
노인일자리사업 참여의향	있음	821	1,081	1,902
		43.2	56.8	18.0
	없음	2,763	5,877	8,640
		32.0	68.0	82.0
합계		3,584	6,958	10,542
		34.0	66.0	100.0

주) 무응답 및 결측치를 제외한 수치임

현재 노인일자리사업 참여자의 99%는 주 15시간 미만의 초단기근로자로서 지위를 유지한 채 일자리 업무를 수행하고 있다. 노인실태조사 자료에서 ‘참여의향’이 있는 노인들 가운데 현재 사업 참여자를 제외한 취업자는 총 536명으로 확인되었다. 그런데 이들 중에서 노인일자리사업과 비슷한 근로시간에서 일하고 있는 경우는 12.3%

에 불과하며, 나머지 대부분 인원(87.7%)은 주 15시간 이상 근로가 가능한 조건에서 근로를 수행하고 있는 것으로 나타났다. 또한 이들의 종사상지위를 보면 상용근로자 비중이 35%에 이를 만큼 비교적 안정적이다. 노인일자리사업 참여자의 현재 근로조건과 향후에 참여할 의향을 가진 취업자의 근로조건은 다소 차이가 존재한다. 즉 상당수 취업 노인들이 노인일자리사업으로 유입되면 대부분 파트타임 근로를 하게 되어 일자리의 안정성이 더 낮은 선택을 하게 될 것이다.

〈표 2-19〉 노인일자리사업 참여자 제외 취업자의 주당 근로시간

(단위: 명, %)

	주15시간 미만	주15시간 이상	합계
노인일자리사업 참여자 제외	66	470	536
취업자	12.3	87.7	100.0

주) 무응답 및 결측치를 제외한 수치임

〈표 2-20〉 노인일자리사업 참여자 제외 취업자의 종사상 지위

(단위: 명, %)

	상용 근로자	자영업자	무급가족 종사자	임시 근로자	일용 근로자	기타	합계
노인일자리사업 참여자 제외	21	188	76	101	103	48	537
취업자	3.9	35.0	14.2	18.8	19.2	8.9	100.0

주) 무응답 및 결측치를 제외한 수치임

〈표 2-21〉에서는 ‘노인일자리사업 참여의향’에 의한 수요 추계시 민간부문의 고용과 상충되는 문제를 최소화하는 정책대상 추정은 다음의 4가지 대안을 제시하였다. 첫 번째 대안은, 노인일자리사업 참여의향이 있는 노인(18.0%, 1,902명) 중 일반 취업자를 제외시킨 인원을 추정한 결과이다. 이 경우 노인일자리사업 참여희망자 중 현재 취업자는 821명(43.2%)으로, 이들 중에는 노인일자리사업 참여자가 포함되어 있으므로 참여자(296명) 중 향후 참여의향이 있는 노인(284명)은 정책대상으로 모두 포함시키게 된다.

(1안) 최종 정책대상 : 1,365명(12.9%)① = 1,902명 - 821명 + 284명

두 번째 대안은, 정책대상으로 주당 15시간 미만 근로자를 포함하는 방안이다.²⁾ 이는 현재 민간분야에서 노인일자리사업과 유사한 근로시간 조건에 있는 취업자를 정책대상층으로 포함시킴으로써 민간분야에 취업 중인 근로자와 사업참여자가 어느 정도 동질성을 가진 집단으로, 즉 수평적 이동이 가능한 것으로 가정하였다. 취업자 중에서 노인일자리사업 참여자를 제외한 66명(취업자 중 12.3%)을 정책대상자로 포함시킨 결과 13.6% 인원이 이러한 정책대상으로 추정된다.

(2안) 최종 정책대상 : 1,431명(13.6%) = 1,365명① + 66명

세 번째 대안은, 정책대상에 취업자 일부, 즉 무급가족종사자를 모두 포함하는 방안이다. “자기에게 수입이 오지 않더라도 가구단위에서 경영하는 농장이나 사업체의 수입을 높이는 데 도운 자로 취업시간이 주당 18시간 이상인 자”로 정의되는 무급가족종사자들은 노인일자리사업에 유입되더라도 민간분야에서 받은 임금수준보다 높은 수준의 급여를 받을 수 있기 때문에 다른 취업자 유형보다 더욱 대체효과 관리가 용이할 수 있다. 만약 이들이 민간분야에서 획득하던 임금수준보다 일자리 영역에서 받는 근로소득이 큰 차이가 없거나 더 나은 수준일 경우 민간분야의 고용이나 근로조건에 미치는 부정적 영향을 적다. 노인실태조사 자료에서 노인일자리사업 참여자를 제외한 취업자 중에서도 정책대상이 되는 무급가족종사자는 76명이다. 이들을 포함할 경우 정책대상 인원은 전체의 13.7%에 이르는 것으로 예상된다.

(3안) 최종 정책대상 : 1,441명(13.7%) = 1,365명① + 76명

마지막 대안은, 상용근로자 및 자영업자를 제외한 취업자 다수를 노인일자리사업 정책대상자로 포함시키는 방안이다. 이 대안은 취업자 중에서 상용근로자 및 자영업자를 제외하고 근로조건이 취약해서 사업에 유입될 가능성이 상대적으로 높은 임시근로자, 일용근로자를 정책대상 집단으로 정의하였다. 이러한 정의에 따르면, 취업자 중 61.1%는 정책대상이 되며, 이들을 포함시킬 경우 전체 노인 중 16.1%가 정책대상 인원수로 추정된다.

2) '2~4안'에서는 노인일자리사업 현 참여자 중 참여의향이 있는 노인은 기본적으로 포함함

(4안) 최종 정책대상 : 1,693명(16.1%) = 1,365명① + 328명

각 추정안에 따른 노인일자리 수요추계는 다음과 같다. 2013년 우리나라 노인인구는 6백 10만명 정도이며, 2017년도에 7백 10만명 정도에 이를 것으로 추정된다. 노인일자리사업 정책대상은 4개의 안을 근거로 추정할 경우 2017년도에 이르면 약 91만명~114만명 정도가 될 것으로 예상된다.³⁾

〈표 2-21〉 1~4안에 따른 노인일자리 수요추계

(단위: 명)

	65세이상 인구	1안	2안	3안	4안
		12.9% 적용	13.6% 적용	13.7% 적용	16.1% 적용
2013	6,137,702	791,764	834,727	840,865	988,170
2014	6,385,559	823,737	868,436	874,822	1,028,075
2015	6,624,120	854,511	900,880	907,504	1,066,483
2016	6,863,500	885,392	933,436	940,300	1,105,024
2017	7,118,704	918,313	968,144	975,262	1,146,111
2018	7,395,969	954,080	1,005,852	1,013,248	1,190,751
2019	7,715,543	995,305	1,049,314	1,057,029	1,242,202
2020	8,084,096	1,042,848	1,099,437	1,107,521	1,301,539
2021	8,485,041	1,094,570	1,153,966	1,162,451	1,366,092
2022	8,911,359	1,149,565	1,211,945	1,220,856	1,434,729

제3절 노인일자리사업 정책대상 노인의 특성 변화

여기서는 한국복지패널 1-7차 조사자료를 이용하여, 2005년에서 2011년 사이, 노인일자리사업 정책대상 노인의 규모 및 특성 변화 추이를 살펴본다. 한국복지패널은 전국적인 대표성을 지니고 있는 패널조사로서, 특히 농어가를 포함하고 있다는 점,

3) 본 연구에서는 <표 2-21>의 수요추계를 근거로 연차별 전담인력 확보 인원수를 추산하였다. 전담인력 추정시에는 노인일자리사업 참여자와 민간분야 근로자의 대체관계를 고려하여 취업자 중에서 무급가족종사자만을 포함한 3안을 근거로 사용하였다. 이와 관련된 상세한 내용은 제 4장에서 다룰 것이다.

중위소득 60% 미만 저소득층을 과다표집하고 있다는 점에서, 농촌에 거주하는 비율이 높고, 경제적 여건이 상대적으로 열악한 노인집단의 특성변화 추이를 파악하는 데 있어서 가장 적합한 패널조사라고 볼 수 있다. 또한, 가구와 개인의 소득이나 공적이전 등을 포함한 경제적 여건 관련 변수, 개인의 경제활동 및 건강, 장애여부 등과 관련된 변수를 다양하게 포함하고 있다는 점에서 한국복지패널이 가장 적합한 자료라고 판단하였다.

1. 노인일자리사업 정책대상 노인의 규모 변화

여기서는 노인일자리사업의 정책대상을 일자리에 참여할 욕구를 가진 집단과 개인 및 가족 내의 변화가 생기면 사업에 참여할 가능성이 높은 집단으로 구분하였다. 앞서 정책대상 추정을 위해 사용한 노인실태조사와 달리 한국복지패널 조사자료는 노인의 근로욕구와 복지상태 변화를 파악할 수 있는 다년간의 정보를 수록하고 있다. 한국복지패널 자료의 변수를 활용한 노인일자리사업 정책대상은 다음과 같이 정의할 수 있다.

첫째, 일자리에 참여할 욕구를 가진 집단은 근로능력이 있는 미취업 실업 노인으로 정의한다. 실업여부는 조사시점을 기준으로 지난 4주간의 적극적인 구직활동을 기준으로 판단하므로, 실업자로 구분된 노인은 일자리에 참여할 욕구가 있는 것으로 간주할 수 있다. 그러나 개인의 의지만으로 일자리에 참여할 수 있는 것은 아니기 때문에, 최소한 단순근로 이상의 근로가 가능하다고 응답한 노인만을 포함하였다. 현재 노인일자리사업에 참여하고 있는 노인도 첫 번째 집단에 포함하였다.

둘째, 신변의 변화가 생기면 사업에 참여할 가능성이 높은 집단은 현재 비경제활동인구로 구분되어 있는 노인 중 근로능력이 있지만 구직을 포기한 노인으로 정의한다. 이 집단은 무언가의 이유로 조사시점에서는 구직활동을 하지 않고 있었지만, 다른 집단에 비해 상대적으로 근로의욕이 높은 집단이라고 볼 수 있다. 이상의 조작적 정의를 이용하여 2000년대 중반 이후 노인일자리사업 정책대상 노인의 규모 변화 추이를 살펴보면 다음의 <표 2-22>와 같다.⁴⁾

4) 분석자료와 변수의 차이로 인하여, 노인실태조사를 이용해 추정된 규모와는 다소 차이가 있다.

〈표 2-22〉 노인일자리사업 정책대상 규모 변화(2005-2011)

(단위: %)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
근로능력이 있는 실업노인	4.5	4.9	4.7	4.4	4.4	4.4	3.9
노인일자리사업 참여노인 ¹⁾	-	-	1.5	1.9	3.7	3.0	3.5
구직활동 포기노인	2.5	4.9	4.0	3.7	3.9	3.4	3.5
계	7.0	9.8	10.2	10.0	12.0	10.8	10.9

주) 노인일자리사업 참여변수는 3차조사부터 포함되었음.

자료 : 한국복지패널 1-7차 조사자료

전체 노인집단에서 노인일자리사업 정책대상 집단이 차지하는 비율의 변화 추이를 보면, 2005년 이후 2007년까지는 정책대상의 규모가 증가하는 양상을 보이다가, 2007년 이후로는 2009년을 제외하면 10%대에서 비교적 안정적인 비율을 유지하고 있다. 그러나 인구고령화로 인해 우리나라 전체 노인인구의 규모가 빠른 속도로 증가하고 있음을 고려하면, 노인일자리사업 정책대상의 규모 역시 빠른 속도로 늘어나고 있는 것으로 볼 수 있다. 전체 노인인구에서 노인일자리사업 정책대상 인구가 차지하는 비율에는 큰 변화가 없을 것으로 예상되지만, 2017년도에 65세 이상 노인 인구수가 약 712만명으로 증가하므로 노인일자리사업 정책대상 인구의 규모는 65세 이상 노인 인구수 변화에 비례하는 수준으로, 꾸준한 증가 추이를 이어갈 것으로 보인다.

2. 노인일자리사업 정책대상 노인의 특성 변화

여기서는 앞서 설정한 노인일자리사업 정책대상 노인집단과 전체 노인집단의 특성을 비교하는 방법으로, 정책대상 노인집단의 특성 변화를 살펴본다. 크게 경제적 특성과 비경제적 특성으로 구분한다. 경제적 특성 변화에서는 집단별 빈곤율, 빈곤갭의 변화 추이 및 공적이전 수급현황의 추이를 확인한 후, 이에 기초하여 노인일자리사업이 참여노인의 경제적 안정을 보장하기 위해서 어느 정도의 급여를 지급하는 것이 적절한가를 추정한다. 비경제적 특성 변화에서는 노인집단별 건강수준 및 학력수준의 변화 추이를 살펴보고, 노인의 특성 변화를 반영하기 위한 노인일자리사업의 변화 방향을 논의하고자 한다.

가. 경제적 특성 변화

먼저 2000년대 중반 이후, 전체 노인집단과 노인일자리사업 정책대상 노인집단의 상대빈곤율 및 절대빈곤율 변화 추이를 살펴보면, 다음의 <표 2-23>과 같다.

익히 알려졌듯이, 중위소득의 50%를 기준으로 한 노인집단의 상대빈곤율은 40%를 넘는 매우 높은 수준이다. 2007년에는 상대빈곤율이 47%까지 상승하였고, 이후 소폭의 하락세를 보이고는 있지만, 2011년에도 여전히 42.8%의 노인이 상대적인 빈곤에 처해 있음을 확인할 수 있다. 그런데 노인일자리사업의 참여대상 노인은 전체 노인보다 경제적으로 더 큰 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다. 2005년을 제외한 모든 시점에서 정책대상 노인 집단의 상대빈곤율이 전체 노인의 상대빈곤율보다 높았다.

<표 2-23> 노인집단별 빈곤율 변화 추이(2005-2011)

(단위: %)

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
상대 빈곤	전체노인	47.0	46.2	47.0	45.9	43.7	43.8	42.8
	정책대상노인	45.8	47.3	54.5	50.6	49.7	48.7	49.6
절대 빈곤	전체노인	29.9	25.8	24.4	20.2	18.9	16.2	17.6
	정책대상노인	27.4	25.9	31.9	22.4	19.0	16.0	22.2

주1) 상대빈곤선은 각 연도 균등화 중위소득의 50%임.

주2) 절대빈곤선은 각 연도 가구규모별 최저생계비임.

자료 : 한국복지패널 1-7차 조사자료

절대빈곤율의 변화 추이는 다소 차이가 있었다. 가구의 소득이 가구규모별 최저생계비보다 적은 노인의 규모는 2005년 이후 지속적인 감소 추이를 보이다가 2011년에 약간 반등하는 것으로 나타났다. 이와 같은 노인 절대빈곤율의 변화는 공적연금제도가 성숙되고, 기초노령연금이 도입되는 등 노후의 소득보장과 관련한 제도의 확대와정이 영향을 미친 결과로 볼 수 있겠다. 그러나 빈곤의 변화 양상 차이와는 달리, 노인일자리사업의 정책대상 노인이 전체 노인집단에 비해 경제적으로 더 열악한 처지에 놓여 있다는 점에서는 차이가 없었다. 두 집단 간 차이가 일관되게 유지된 것은 아니지만, 대부분의 시점에서 정책대상 노인집단의 절대빈곤율이 전체 노인에서의 절대빈곤율보다 높았다. 특히 2011년에는 그 차이가 4.6%p에 달하는 것으로 나타났는데, 이는 전체 노인에 비해 정책대상 노인의 경우, 가구소득이 최저생계비에 미치지

못하는 비율이 26.7%나 높다는 의미이다.

노인일자리사업 정책대상 노인집단의 경제적 여건을 조금 더 자세히 확인하기 위해서, <표 2-24>에서는 노인집단별 평균 빈곤갭(poverty gap)의 변화 추이를 확인하였다. 빈곤율이 양적인 빈곤규모만을 설명하는 것에 비해서, 빈곤갭을 활용하면 빈곤의 질적인 측면을 살펴볼 수 있다. 빈곤갭은 빈곤선과 가구소득 간 격차의 합으로 정의되며, 절대빈곤선인 가구규모별 최저생계비를 빈곤선으로 활용하였다. <표 2-24>에서는 노인집단별 빈곤갭을 빈곤가구의 수로 나눈 평균 빈곤갭을 제시하였다.

<표 2-24> 노인집단별 빈곤갭 변화 추이(2005-2011)

(단위: 만원/년)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
전체 노인	256.3	278.5	223.4	199.3	227.2	225.9	221.3
정책대상 노인	291.2	284.5	243.5	222.0	212.9	213.9	281.7
사업 참여노인	-	-	227.7	242.9	218.6	201.3	221.1
사업 비참여노인	-	-	251.6	210.2	206.8	221.4	364.2

자료 : 한국복지패널 1-7차 조사자료

전체 노인과 노인일자리사업 정책대상 노인 간의 차이가 일관되게 나타나지는 않았지만, 대체적으로 정책대상 노인 집단의 빈곤정도가 전체 노인집단에 비해 큰 것을 볼 수 있다. 2009년과 2010년을 제외한 다른 시점에서는 전체 노인의 빈곤갭에 비해 정책대상 노인의 빈곤갭이 높았다. 정책대상 노인집단은 노인일자리사업에 참여하고 있는 노인과 참여하고 있지 않은 노인으로 구분하였는데, 대체적으로 노인일자리사업에 참여하지 않는 빈곤노인이 참여하고 있는 빈곤 노인에 비해 경제적으로 더 열악한 상황에 처해 있었다. 이러한 차이만으로 확신할 수는 없지만, 노인일자리사업의 급여가 참여노인의 빈곤상태를 개선하는 데 일정부분 효과가 있었음을 보여주는 증거일 수 있겠다.

하지만 2011년의 결과를 보면, 노인일자리사업에 참여하는 노인도 연 221만원의 빈곤갭을 보였고, 이는 월 평균 18.4만원의 빈곤갭을 경험하고 있다는 의미이다. 노인일자리사업의 급여는 참여노인의 빈곤상태를 개선하는 효과가 있지만, 빈곤을 벗어나기에 충분한 수준은 아니라는 것을 보여준다. 노인일자리사업 참여노인이 빈곤상태를 벗어나기 위해서는 현재의 급여수준에서 18만원 정도가 인상되어야 한다. 반면, 노인일자리사업에 참여하지 않는 노인의 경우에는 빈곤갭이 연 364만원에 달했고, 이는

이들 노인집단에게 경제적으로 최저생계비 수준의 소득을 보장하기 위해서는 월 평균 30.4만원의 추가 소득이 필요하다는 것을 의미한다. 따라서 노인일자리사업이 참여노인의 소득을 빈곤선 이상으로 보장하기 위해서는, 현재 20만원 정도인 급여수준을 30만원에서 40만원 정도의 선으로 인상할 필요가 있겠다.

다음으로, 노인일자리사업 정책대상 노인집단의 사회보장 수급현황을 살펴보면, 다음의 <표 2-25>와 같다. 노후의 경제적 안정을 위한 사회보장제도는 공적연금제도, 기초노령연금제도, 국민기초생활보장제도(이하 기초보장제도) 이렇게 세 가지를 들 수 있다. 공적연금은 제도가 성숙되면서 수급률이 꾸준히 증가하고 있으며, 2008년 도입된 기초노령연금은 소득 하위 70%의 노인에게 매월 일정액의 급여를 지급하고 있다. 기초보장제도는 대상자를 노인으로 한정하고 있지는 않지만, 실제 수급자의 상당수가 노인이라는 점에서 저소득 노인의 주요 소득원 가운데 하나로 볼 수 있다. 이들 제도들은 상호 간에 배타적인 수급요건을 적용하지 않으므로, 몇 가지를 중복해서 수급하는 것도 가능하다.

<표 2-25> 노인일자리사업 정책대상 노인의 사회보장 수급 현황(2005-2011)

(단위: %)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
공적연금만(A)	17.3	19.7	22.0	16.8	14.7	17.3	18.7
기초노령연금만(B)1)	2.8	4.3	3.3	40.0	46.6	44.7	43.1
기초보장제도만(C)	1.5	1.5	1.1	0.3	0.1	0.1	0.1
A + B	0.3	0.5	0.4	8.1	11.8	12.5	13.0
A + C	0.1	0.3	0.4	0.2	0.1	0.1	0.1
B + C	7.6	8.4	9.1	9.3	9.2	9.0	8.7
A + B + C	0.3	0.7	0.8	0.9	1.3	1.1	1.3
공적이전 비수급	70.1	64.7	63.0	24.5	16.0	15.3	15.1

주 : 1) 2008년 이전에는 경로연금 수급률을 의미함.

자료 : 한국복지패널 1-7차 조사자료

노인일자리사업 정책대상 노인의 사회보장 수급현황에서 가장 눈에 띄는 점은 어떠한 공적이전도 수급하지 못하는 노인의 비율이 2007년까지는 압도적으로 다수를 차지했지만, 2008년 이후로는 그 비율이 큰 폭으로 감소했다는 것이다. 반면, 2008년 이후에는 기초노령연금만 수급하는 노인집단이 가장 다수인 것으로 나타났다. 2011년을 기준으로 보면, 기초노령연금만 받고 있는 집단이 43.1%로 가장 많았고, 공적연금

만 받고 있는 집단이 18.7%로 뒤를 이었으며, 공적이전 비수급(15.1%), 공적연금과 기초노령연금 수급(13.0%), 기초노령연금과 기초보장급여 수급(8.7%)의 순서였다.

이들 주요 집단을 대상으로 연평균 공적이전 소득수준을 정리하면 다음의 <표 2-26>과 같다.

<표 2-26> 노인일자리사업 정책대상 노인의 연간 공적이전 소득 수준(2005-2011)

(단위: 만원/년)

	2005 ¹⁾	2006	2007	2008	2009	2010	2011
기초노령연금만(B)	-	46	47	109	131	136	137
공적연금만(A)	736	733	714	937	1,144	1,210	1,181
A + B	-	329	378	349	384	377	454
B + C	-	427	441	497	524	540	540
1인 최저생계비	482	502	523	556	589	605	639
2인 최저생계비	802	841	881	941	1,003	1,030	1,130

주1) 2005년에는 경로연금 급여수준 변수가 포함되지 않음.

자료 : 한국복지패널 1-7차 조사자료

공적연금만 받고 있는 집단은 2010년까지 평균 연금급여 수준이 꾸준히 증가하였는데, 2008년에는 2인 가구의 최저생계비와 거의 근접한 수준에 이르렀고, 2009년부터는 공적연금만으로도 2인 가구의 최저생계비를 상회하는 수준의 급여를 받아온 것으로 나타났다. 따라서 공적연금만 받는 집단은 다른 집단에 비해 경제적으로 안정된 여건을 누리는 것으로 볼 수 있다. 하지만 그 외의 다른 집단들에서 공적이전 소득의 수준은 2인 가구의 최저생계비는 물론, 1인 가구의 최저생계비 수준에도 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이는 2011년의 사회보장 수급현황을 기준으로 보면, 정책대상 노인집단의 약 80%가 빈곤을 벗어나기 위해서는 공적이전 이외의 소득보충이 필요하다는 의미이다.

특히, 노인일자리사업 정책대상 노인의 가장 다수를 차지하는, 기초노령연금만 수급하는 집단의 경제적 여건이 매우 열악했다. 2011년을 기준으로, 기초노령연금만 수급하는 1인 가구가 노인일자리사업의 급여만으로 빈곤을 벗어나기 위해서는 연 502만원의 추가적인 소득이 필요하며, 이는 월 41.8만원의 급여가 지급되어야 함을 의미한다. 2인 가구의 경우에는 연 993만원의 소득이 보충되어야 2인 가구 최저생계비 정도의 소득수준에 도달할 수 있으며, 2인 모두 노인일자리사업에 참여한다고 가정하면, 1인당 41.4만원의 급여가 지급되어야 한다.

나. 비경제적 특성 변화

노인일자리사업 정책대상 노인의 비경제적 특성은 건강상태와 학력수준으로 구분하여 변화 추이를 살펴보았다. 노인의 근로와 관련해서 특히 강조되는 것이 건강상태와 관련된 요인이다. 건강한 노인일수록 노동시장에 더 지속적으로 남아 있고, 신체적 기능상태가 재취업 및 취업유지에 영향을 미치는 것으로 알려져 있다. 한국복지패널에서 제공하는 주관적 건강상태 변수를 이용하여, 2005년 이후 노인집단별 건강상태의 변화 추이를 정리하면, 다음의 <표 2-27>과 같다.

<표 2-27> 노인의 건강상태 변화 추이(2005-2011)

(단위: %)

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
전체 노인	아주 건강함	2.2	1.8	1.6	2.0	1.6	2.0	2.4
	건강한 편	20.0	18.2	20.9	20.7	22.4	22.5	25.4
	보통	16.0	22.3	26.0	29.0	28.3	31.7	30.3
	건강하지 않은 편	43.1	45.2	41.3	40.1	40.6	36.9	37.7
	건강이 아주 안 좋음	18.7	12.5	10.1	8.1	7.0	7.0	4.2
정책 대상 노인	아주 건강함	2.0	1.2	0.3	2.6	1.4	1.9	5.4
	건강한 편	25.5	20.3	27.0	25.7	19.6	21.9	22.6
	보통	24.8	27.5	29.0	32.3	33.5	33.3	38.9
	건강하지 않은 편	41.3	46.0	41.1	35.4	42.4	39.8	31.7
	건강이 아주 안 좋음	6.5	4.9	2.6	4.0	3.0	3.0	1.4

자료 : 한국복지패널 1-7차 조사자료

전체 노인집단에서의 건강상태 변화 추이를 보면, 건강하지 않다고 응답한 노인의 비율은 감소하고, 건강상태가 보통이나 건강한 편이라고 응답한 노인의 비율은 대체적으로 증가하고 있음을 확인할 수 있다. 노인의 건강상태가 향상되고 있으며, 특히 건강이 매우 안 좋다고 응답하는 노인의 비율이 2005년 18.7%에서 2011년 4.2%로 크게 줄어들었다. 정책대상 노인집단의 건강상태는 전체노인과 비교할 때 변화의 크기가 작았지만, 변화의 방향은 비슷하게 나타났다. 건강이 좋지 않다고 응답한 노인의 비율은 2005년 47.8%에서 2011년 33.1%로 14.7%p 감소한 반면, 자신의 건강상태가 보통 이상이라고 응답한 노인의 비율은 그만큼 증가하였다. 이러한 결과는, 노인일자

리사업 정책대상 노인집단이 양적으로만 증가하는 것이 아니라, 질적인 측면에서도 변화하고 있음을 보여주는 것이다. 주관적 건강상태가 노인의 근로능력과 비례한다고 가정하면, 정책대상 노인집단 내에서 이전 시기에 비해 근로능력이 상대적으로 우수한 노인들이 점점 많아지고 있다는 의미가 될 수 있다.

다음으로 살펴본 비경제적 특성은 학력수준의 변화이다. 건강상태와 마찬가지로, 인적자본이 상대적으로 풍부한 고령층일수록 노후에도 노동시장에 지속적으로 남아 있는 경향을 보이는 것으로 알려져 있다. 2005년 이후 노인집단별 학력수준의 변화 추이를 정리하면, 다음의 <표 2-28>과 같다.

<표 2-28> 노인의 학력수준 변화 추이(2005-2011)

(단위: %)

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
전체 노인	초등학교 이하	68.5	68.7	67.2	65.5	63.8	62.3	60.7
	중·고등학교	23.7	23.4	24.9	26.1	26.6	27.3	28.5
	전문대 이상	7.8	7.9	7.9	8.4	9.5	10.3	10.8
정책 대상 노인	초등학교 이하	71.6	75.5	72.2	73.3	68.0	73.6	66.0
	중·고등학교	21.5	16.0	20.5	19.1	24	21.6	22.7
	전문대 이상	6.8	8.5	7.3	7.7	8.1	4.8	11.4

자료 : 한국복지패널 1-7차 조사자료

전체노인의 학력수준 변화추이를 보면, 무학노인을 포함한 초등학교 이하 학력집단의 비율이 2005년 68.5%에서 2011년에는 60.7%까지 지속적인 감소 추이를 보였고, 중·고등학교 이상과 전문대 이상의 학력을 보유한 집단의 규모는 증가하는 것으로 나타났다. 우리나라 노인의 학력수준이 전반적으로 향상되고 있음을 확인할 수 있다. 정책대상 노인의 학력수준 변화 양상도 큰 차이가 없었다. 초등학교 이하 학력집단의 비율은 감소한 반면, 중·고등학교 및 전문대 이상 학력을 보유한 집단의 비율은 증가하였다. 2011년을 기준으로 전체노인의 학력 분포와의 차이를 보면, 중·고등학교 학력 수준의 비율은 적은 반면, 초등학교 이하 학력의 비율과 전문대 이상 학력의 비율이 모두 높게 나왔다는 점이 눈에 띈다. 이러한 차이는 정책대상 노인의 인적자원 수준이 전체노인에 비해 양극화되어 있다는 의미이다. 특히, 전문대 이상 고학력 노인의 비중이 높게 나타나는 것은, 교육형 사업의 확대를 비롯해서 향후 보다 다양한 노인일자리사업이 확충될 필요가 있음을 보여주는 것이다.

제3장 노인일자리사업 현황 및 평가

제1절 직접 일자리창출 프로그램의 특성

직접 일자리창출 정책은 국가가 일자리를 필요로 하는 근로자에게 고용의 기회를 제공하는 가장 적극적인 고용조치로 볼 수 있다.⁵⁾ 직접 일자리창출의 최우선 목표는 참여자의 고용가능성 제고에 있다. 또한 이러한 직접적 목표 이외에도 높은 실업상태에 있는 참여자를 대상으로 정규 노동시장 통합, 공공재 및 공공근로 제공, 사회통합 강화 등의 부가적 목표가 있다(Hohmeyer and Wolff, 2010). 이러한 정책은 정부가 공적 재원을 투입하여 직접 고용창출을 꾀하는 정책이며, 일자리가 없는 사람들에게 일을 제공하여 수요측면에서 대규모 실업문제를 해결하려는 정책적 의도를 가지고 있다. 즉 직접 일자리 창출정책은 경기침체에 총일자리 수요 부족 문제가 발생할 때 관심이 높은 대응책으로 노동시장 수요측면에서 전통적인 개입방식으로 주목해 왔다. 정부의 노력으로 창출된 일자리는 대부분 공공분야의 한시적 일자리(temporary jobs)이거나 비상업적 분야에서 창출된 일자리라는 특징을 보인다.

직접 일자리창출 사업은 OECD 분류기준에 따르면 “장기실업자나 일자리를 얻는 것이 힘든 사람들을 고용하기 위해 지역사회 또는 사회에 유용한 일자리를 창출하는

5) OECD의 노동시장정책 분류기준에 따르면 적극적 노동시장 정책은 ①공공고용서비스(PES)와 행정(public employment and administration), 고용 인센티브(employment incentive) ②훈련(training) ③일자리 나누기(job sharing) ④고용인센티브(employment incentives) ⑤장애인통합(integration of the disabled) ⑥직접적 일자리창출(direct job creation) ⑦창업 인센티브(start-up incentives) ⑧실직자 소득보장 및 지원(out-of-work income maintenance and support) ⑨ 조기은퇴(early retirement)로 구성됨.

프로그램”(이규용 외, 2010)이며, 이러한 정의로 보면 개별 국가별로 필요에 따라 실시되고 있는 공공서비스고용 프로그램(Public Service Employment: 이하 PSE)은 여기에 속하는 일자리 창출 프로그램으로 분류될 수 있다. PSE는 저숙련 근로자에 대한 민간수요가 없을 경우 정부가 직접 일자리를 창출하여 실업자를 고용함으로써 최후의 고용주 역할(employer of last resort)을 수행하는 정책수단이 되어왔다.

서구 선진국가들에서 학력수준 및 기술수준이 낮은 저숙련자들 중심으로 실업률이 상승함으로써, 이들의 고용기회가 줄어들고 고학력자와 임금격차가 커지는 사회문제들이 부각됨으로 인해 이러한 프로그램을 통해 취약계층을 지원하였다. PSE의 장점은 대상효율성이 높다는 점이다. 그 이유는 PSE는 정부가 직접 사회적 일자리를 제공하여 특정한 목표집단의 고용확대와 이들이 가진 복지문제에 관여하기 때문이다. 또한 PSE는 장기실업자를 고용상태로 이동시키거나 장기 복지수혜자들이 비예산 일자리(unsubsidized employment)로 이동하는데 도움을 제공하는 주요 노동시장 수단으로 인식되고 있다. 장기실업자에게 근로경험이나 교육훈련 서비스 제공을 통한 취약계층 및 실업자의 노동시장 재진입과 공적인 서비스를 제공하는 목적도 가지고 있다.

미국과 유럽의 공공고용서비스 사업은 목표설정에서 차이가 존재한다(Gottchalk, 1998). 미국의 PSE 프로그램은 저숙련 취약계층에게 일자리를 제공하는 분배목적을 두고 있기 때문에 공적부조 차원에서 사업을 운영하며, 최저임금 수준의 급여를 제공한다. 반면에 유럽의 경우 실업을 감소나 실업보험, 장애수당 등 사회보장 수혜자의 노동시장 참가율을 높이는데 목적이 있다. 대부분 국가들은 프로그램 대상을 소득수준에 상관없이 실업자에 초점을 두고 있으며, 사회보험 운영 차원에서 최저 임금수준보다 더 높은 시장수준의 급여를 지급한다. 한편 프로그램 목적이 정규 노동시장 일자리를 만드는 것이 아니라 공공분야에서 의미있는 활동을 고령자에게 제공하고 서비스 질의 높이려는 목적을 가진 PSE 프로그램도 존재한다.

Ellwood, D and Welty(1999)는 PSE를 경기부양형(Countercyclical) PSE, 대상집중형(targeted) PSE, 강제적 근로형(Mandatory Work) PSE 세 가지로 구분하였다. 경기부양형(Countercyclical) PSE는 경기침체에 발생하는 대량실업문제를 해결하기 위해 일시적으로 운영되는 일자리 사업이다. 대상집중형(targeted) PSE는 취약노동계층을 세분화 하여 집중적으로 고용을 통한 소득보장과 직업경험, 기술을 제공하는 사업유형이다. 마지막으로 강제적 근로형(Mandatory Work) PSE는 수급상태에 있는 빈곤층에게 급여에 따른 강제적 노동조건을 부과하여 수급상태의 탈피를 유인하는 일자리 사업이다.

이 세 가지 프로그램은 목표 외에도 매우 다른 특성을 지니고 있다. 도입된 정치

적, 경제적 조건이 다르고, 앞선 두 프로그램은 자발적 참여를 전제로 하지만 세 번째 프로그램은 일하고 있지 않은 사람들이 강제적으로 노동시장에 참여하도록 설계되어 있다는 점에서 명확한 차이가 있다. 우리나라 노인일자리사업은 취약한 근로계층으로 대표되는 노인을 대상으로 소득보전의 기회와 직업경험을 제공하는 목적을 두고 있기 때문에 대상집중형 PSE에 해당된다고 볼 수 있다.

〈표 3-1〉 PSE 유형별 특징

PSE 유형 구분	주요 특징
경기부양 (Countercyclical) PSE	◦ 대규모 실업문제 해결을 위한 공공부문의 일자리 창출 ◦ 실업감소와 빈곤가구에 급여제공 ◦ 경제회복기에 고용가능한 사람들을 대상으로 하기 때문에 장기적인 소득향상이 주목적이지 않음
대상집중 (targeted) PSE	◦ 특정 하위 노동계층이 처한 문제를 해결하기 위해 세부 대상집단에게 공공분야 일자리 제공 ◦ 경기부양 PSE와 달리 경기가 좋을 때 조차도 고용이 어려운 근로자를 표적화 ◦ 단기고용과 실업위기에 처한 집단에게 소득지원, 향후 고용 가능성을 높이는 경험과 기술 제공 달성이라는 두 가지 목표 설정
강제적 근로 (Mandatory Work) PSE	◦ 일할 수 있는 수급자에게 기간 제한 없이 현금급여를 제공하는 복지프로그램으로 인식 ◦ 아동이 있거나 경기 어려운 경우 사회적 안전망(safety net) 역할 ◦ 주 목표는 수급자에게 노동의무를 부과해서 수급상태 탈출 ◦ 수급자의 소득 개선(일관성 없음)

출처 : Ellwood, D and Welty(1999)에서 구성

PSE의 목적은 총실업률을 낮추어 실업자를 위한 대안적 소득을 제공하는데 있으나 사업의 확대는 다른 부문에서의 고용을 감소시키는 결과를 초래할 수 있다. 또한 취약계층에 대한 일자리 재분배 효과가 중요하지만 효율성 손실이 분배적 이익의 사회적 가치보다 높은지 여부를 판단하는 것이 중요하다. 저숙련 근로자가 민간분야에 있는 유사한 근로자가 받는 수준으로 임금을 받고 공공서비스 일자리에서 일하게 된다면 PSE는 저숙련 근로자의 실업률 수준을 줄이는 효과가 있다. 한편 PSE로 인한 수요증가는 기업이 정부와 근로자를 확보하는데 경쟁관계를 갖게 되어 저임금 근로자의 임금을 높이는 결과를 초래한다. PSE는 실업률을 낮추거나 공공고용서비스 일자리에서 일하고 있지 않은 저숙련 근로자의 현 임금수준을 높이는 측면에서 사회적

으로 바람직한 메커니즘이라고 볼 수 있다. 임금변화의 왜곡여부는 근로자가 생산하는 상품의 사회적 가치에 따라 달라질 수 있는데, 근로자들에게 드는 비용이 일자리를 만드는데 필요한 비용과 동일하거나 그 비용을 초과하는 공공재를 생산할 경우 왜곡된 임금변화를 일으키지 않을 것이다. 또한 참여자는 민간분야로 이동하여 미래 소득을 높일 수 있는 특정 기술을 습득할 수 있는데, 만약 그 소득이 프로그램 비용을 초과한다면 인적자본 전략은 성공적일 수 있다. 결론적으로 PSE에 의한 공공부문의 일자리 창출은 수용 가능한 비용으로 대체효과를 관리할 수 있음은 물론 참여자 및 공동체에게 명확한 급여를 제공해 줄 수 있기 때문에 매우 효과적이라는 많은 증거들이 있다(Briggs 1981; Johnson et al, 2010).

제2절 해외 유사사례

우리나라의 노인일자리사업의 목적은 일하기를 희망하는 노인에게 맞춤형 일자리를 공급하여 노인에게 소득창출 및 사회참여의 기회를 제공하는 것이다(보건복지부, 2013). 국민기초생활보장 수급자, 정부부처 및 지자체에서 추진 중인 일자리사업 참여자, 전년도 노인일자리사업 부적격 참여자 등의 경우를 제외하면, 65세 이상 노인 모두가 사업에 참여할 수 있고, 소득기준과 같은 별도의 자격제한은 두지 않는다. 여기서는 미국과 일본의 대표적인 고령자 대상 일자리지원 정책을 살펴보고, 해외 유사사례와의 비교를 통해서 우리나라 노인일자리사업이 갖는 특성을 확인한다. 미국과 일본은 고령화 정도가 우리나라보다 앞서 있다는 점에서, 이들 국가가 노인의 고용을 늘리기 위해 어떻게 대응하고 있는가를 살펴보는 것은 우리나라의 노인일자리사업 발전방향을 탐색하는 데 큰 의미를 지닐 것이다.

1. 미국의 고령자 지역사회서비스 고용프로그램(SCSEP)

미국은 노인만을 대상으로 하는 일자리지원정책을 별도로 운영하지 않는다. 미국의 고령자는 다른 연령대의 실직자, 저숙련자와 마찬가지로 인력투자법(Workforce Investment Act; WIA)에 따라 구직정보나 구직지원 프로그램에 참여할 수 있을 뿐,

추가적인 혜택을 받지는 못한다. 다만, 저소득 중고령자에 한해서는 ‘고령자 지역사회 서비스 고용프로그램(Senior Community Service Employment Program; SCSEP)’을 운영하고 있다. SCSEP은 미국 내에서 유일하게 연방정부의 재정지원을 받는, 노인을 위한 고용창출 및 훈련 프로그램이라고 볼 수 있으므로(ETA, 2010; 2012), 여기서는 SCSEP을 중심으로 노인일자리사업과 유사한 미국의 사례를 살펴보겠다.

SCSEP은 1964년 경제기회법(Economic Opportunity Act)이 제정되면서, 만성적인 실업상태의 빈곤고령 근로자에게 직업기회를 제공하기 위한 시범 프로그램으로 시작되었고, 1973년 노인복지법(The Older Americans Act; OAA)이 개정되면서 정식 프로그램으로 전환되었다. SCSEP의 목표는 크게 세 가지로 구분할 수 있는데(Oklahoma Employment Security Commission, 2013; Kogan et al, 2012), 첫째는 고용에 취약한 고령자들에게 파트타임 일자리 육성을 통해서 지역사회에 필요한 서비스 공급을 확충하는 것이다. 둘째, 직업훈련, 구직상담 및 구직정보 제공을 통해서 프로그램 참여자의 경제적 자립 능력을 향상시키는 것이고, 끝으로 이러한 목표를 이루기 위해서, 공공 및 민간부문의 비예산 일자리 영역에 들어가는 고령자의 수를 증가하는데 있다. 이러한 목표설정은 몇 차례의 제도 개선을 통해 이루어져 왔다.

2000년의 OAA 개정에서부터 SCSEP의 참여자가 최종적으로는 정부의 보조금을 받지 않는 일자리로 취업해야 한다는 점을 강조하였고(한국노인인력개발원, 2009), 2006년의 OAA 개정에서는 이러한 성과를 바탕으로 지방정부에 예산을 차등 지원하는 경쟁 체계를 도입하였고, 훈련과 지원서비스에 관련된 예산을 이전보다 더 많이 배정하였으며, 개인 참여자가 전 생애에 걸쳐서 최대 48개월까지만 SCSEP에 참여할 수 있게끔 총 참여기간에의 제한 규정을 신설하였다(ETA, 2010). 주로 고용과 관련한 성과를 강조하는 일련의 제도 변화들은 SCSEP이 참여자에게 적절한 훈련을 제공하여 노동시장에 (재)진입할 수 있도록 지원하는 프로그램이라는 것을 보여준다. 그러나 2012년에는 SCSEP의 또 다른 목표인 지역사회로의 서비스 제공을 강화하기 위한 방향으로의 제도 개선도 시도되었다. 미국 노동부(DOL)는 보조금 없는 일자리로의 취업이라는 목표를 모든 참여자에게 적용하는 것이 적절하지 않다는 것을 인정하면서, 자원봉사 활동으로의 이행을 추가적인 성과지표로 추가하였다(ETA, 2012).⁶⁾ 이전까지의 SCSEP이 참여자의 경제적 자립과 관련된 성과만을 강조하였던 반면, 2012년 이후

6) SCSEP의 성과지표는 6개의 핵심지표(지역사회 서비스 고용시간, 보조금 없는 일자리로의 이행, 6개월 동안 고용 유지, 임금수준, 자격있는 참여자 수, 긴급한 욕구의 참여자 수)와 2개의 추가적인 지표(1년 동안 고용 유지, 서비스에 대한 만족도)로 구성되어 있었는데, 추가적인 지표에 자원봉사 활동으로의 이행이 추가되었다(ETA, 2012).

로는 프로그램의 평가에 자원봉사 활동과 관련된 지표를 추가하여 고령자 사회참여로서 사업의 의미를 재조명하려는 노력도 기하고 있다(ETA, 2012).

SCSEP의 참여대상은 해당 주에 거주하고 있는 55세 이상의 저소득 실직 고령자이다(OESC, 2013). 참여자의 연령 상한선이나 이전의 직장경험 유무와 같은 제한은 없지만, 가구소득을 기준으로 연방정부가 정한 가구규모별 빈곤선 125% 이하인 사람만 참여가 가능하다.⁷⁾ 단, 참여자의 경제적 자립을 높이기 위하여, 소득의 범주에서 공공부조 급여나 훈련 프로그램 수당 등은 제외하고 있다. 또한 SCSEP은 참여자 선발에 있어서 우선순위를 정하고 있는데, 65세 이상의 노인, 장애인, 영어가 유창하지 못하거나 글을 읽지 못하는 사람, 시골지역(rural area) 거주자, 군인 또는 군인의 배우자, 고용 전망이 낮은 사람, WIA One-stop 전달체계의 프로그램으로 취업하기가 어려운 사람, 노숙인 또는 노숙의 위험이 큰 사람 등은 우선적으로 SCSEP에 참여할 수 있다(OESC, 2013). 65세 이상 노인의 우선적인 참여를 명시하고는 있지만, 2011년의 참여자 연령대를 보면, 55~59세가 40%, 60~64세가 28%로 55~64세가 68%에 이르러 대부분을 차지하며, 65세 이상은 32%로 SCSEP 참여자의 1/3에도 미치지 못하는 것으로 나타났다. 전체 참여자 중 가구소득이 빈곤선에 미치지 못하는 참여자의 비율은 87.4%에 달했다.⁸⁾

상술하였듯이 SCSEP은 2006년도에 법개정을 이루면서 총 48개월로 프로그램의 참여기간을 제한하였다. 그러나 여기에는 예외조건이 있다. 신체적으로 허약하거나 75세 이상인 자, 중증 장애가 있는 자, 지속적 실직 지역에 거주하는 자, 고용에 심각한 제한이 있는 자, 연령기준은 충족하나 사회보장급여를 받지 못하는 자인 경우 운영조직에서 예외적으로 연장할 수 있다. 그리고 근로시간 조건은 하루에 최대 6시간까지 프로그램에 참여할 수 있는데, 평균적으로 주 20시간 정도 참여하고 있다. 프로그램 참여에 대한 임금은 참여자의 성과에 관계없이 시간당 최저임금으로 지급되는데, 연방정부, 주정부, 지방정부의 최저임금 중에서 가장 높은 수준의 임금기준이 적용된다.⁹⁾ 참여자는 SCSEP을 통해 고용을 보장받는 것이 아니라, 노동시장에서의 취업을

7) 2013년 기준 SCSEP 참여를 위한 가구소득 기준(빈곤선의 125%)은 1인 가구의 경우 월 \$1,196, 연 \$14,363이고, 4인 가구는 월 \$2,453, 연 \$29,438이다.(미국 노동부 홈페이지, http://wdr.doleta.gov/directives/attach/TEGL/TEGL_14_12_Att.pdf).

8) 미국 노동부 홈페이지, http://www.doleta.gov/Seniors/html_docs/Docs/Nationwide_QPR_Final_PY_2011.mht

9) 연방정부의 최저임금은 2013년 기준으로 시간당 \$7.25이며, 주에 따라 최저임금을 별도로 규정하지 않는 주(Alabama, Louisiana, Mississippi 등)도 있고, 최대 시간당 \$9.19 (Washington)까지 지급하기도 한다(미국 주 의회회의 홈페이지, <http://www.ncsl.org/issues-research/labor/state-minimum-wage-chart.aspx>).

위한 기술과 훈련을 제공받는다. SCSEP의 참여자 자격을 유지하기 위해서는 법으로 규정하고 있는 의무를 이행해야 하는데, 참여자는 구직활동을 꾸준히 수행해야 하고, 이력서 작성 등의 취업능력 향상을 위한 교육에도 참여해야 하며, 구직정보를 제공하는 회의나 워크숍에도 참석해야 한다(ETA, 2010). SCSEP의 참여자는 오리엔테이션 이후 개인고용계획이 수립되는대로 적절한 수행기관에 배정되는데, 지역사회서비스를 제공하거나 현장직업훈련을 받게 된다. 참여자가 훈련을 마쳤는데도 고용되지 않았다면 직무순환 대상자가 되며, 참여자들의 다양한 경험을 위해 6~12개월마다 직무순환이 권장된다(ETA, 2010).

SCSEP의 서비스 전달체계는 연방정부-주정부-지역정부의 각 수준별로 사업과 관련된 조직체계를 갖추고 있으며, 사업은 이러한 다양한 주체들의 협력에 의해서 운영된다. SCSEP을 주관하는 연방정부 기관은 노동부 내 고용훈련청(Department of Labor, Employment and Training Administration(ETA)이다. 연방정부 차원에서는 지침 작업, 예산배정, 모니터링, 연구 등 주로 국가차원에서 계획을 수립하는 것과 관련된 업무에 관여하고 있다. 구체적인 실질적인 프로그램의 운영과 집행은 주/지역 및 국가지원단체를 통해 이루어지고 있어서, 프로그램 운영의 자율성이 상당히 높다(권용식, 2009). 수행기관(grantee)은 연방정부로부터 SCSEP 관련 재원을 지원받아 법적으로 프로그램의 수행에 대해 책임을 지는 기관이지만 연방정부 단위와 주정부 단위의 운영기관을 모두 일컫는 용어로 사용된다. 2012년 기준으로 연방 수행기관(national grantee)이 총 18개가 존재하며, 56개의 주와 지방 단위의 수행기관이 보조금 사업을 운영하고 있다.

대부분 주에서는 한 개 이상의 수행기관이 사업을 수행하고 있다. 각 주별로 SCSEP의 사업계획을 수립하는데, 재원을 운영할 권한을 가진 주 단위의 수행기관들이 서로 협력해서 지역 단위의 프로젝트를 설계하고 직접적으로 서비스를 제공하는 역할도 한다. 서비스는 수행기관이 운영하는 지역 프로젝트 형태, 연방 수행기관에 속한 지방조직들 및 일선 수행기관들(sub-grantees)을 통해서 직접 전달하고 있다. 주정부 수행기관(state grantee)은 모집, 상담, 욕구사정, 평가, 훈련, 기술지원, 모니터링 체계 개발, 참여자 지원 등 하위 수행기관들의 주된 업무를 관리하는 역할을 한다. 이 밖에도 주정부 수행기관(state grantee)은 OAA(노인복지법) 법규정에 근거한 수행기관에 적용할 실행지표들-근무시간, 비예산 일자리의 고용 및 고용상태 유지, 임금 수준, 서비스 자격 등-을 이행할 구체적인 액션플랜을 세워야 할 의무가 있다.

일선 수행기관(sub-grantees)은 SCSEP 프로그램을 수행하는 역할을 한다. 참여자를 모집, 등록, 평가하는 업무를 기본적으로 수행한다. 또한 One-Stop Career Center

와 연계하고, 수요처와 관계를 맺고 서비스 업무에 참여자를 배치시키는 업무를 담당한다. SCSEP 프로그램의 가장 두드러진 특징 중 하나가 개별고용계획(Individual Employment Plan : IEP)을 수립하는 것인데 이 역시 일선 수행기관의 핵심적인 업무 중 하나이다. 개별고용계획은 일선 수행기관이 직업선택, 기술 및 훈련, 교육, 고용장에 등 참여자에 관한 평가정보를 활용하여 필요한 훈련을 명시한 일종의 동의서이다. 일선 수행기관은 IEP를 가지고 참여자들이 달성해야 과업이 무엇인지 어떻게 그것을 달성할 수 있을지를 판단하고 훈련 등 참여자에게 필요한 서비스를 제공하게 된다. 참여자들은 수요처(host agency)에 배치되어 훈련과 직업적 경험을 쌓으면서 자연스럽게 비예산 일자리의 고용을 준비하게 되는 것이다.

2011년의 Quarterly Progress Report에 의하면, SCSEP은 6개의 핵심적인 성과지표의 모든 영역에서 목표치를 초과달성하였다.¹⁰⁾ 정부재원이 소요된 전체 참여시간에서 지역사회 서비스 제공을 위한 시간의 비율은 목표치인 50%를 넘어 89.3%에 달했고, 정부의 보조금이 없는 일자리로 취업한 비율 역시 33%의 목표치를 넘어 40.6%에 달하는 것으로 나타났다. 취업한 참여자의 72.9%가 6개월 이상 고용되었으며(목표치 70%), 이들의 6개월 평균 임금소득은 \$7,580이었다(목표치 \$7,500). 재원이 소요된 지역사회 서비스 제공 일자리 수 대비 참여자 수의 비율 역시 목표로 한 100%를 넘어 172.4%를 기록하였고, 참여자 1인당 약 2.58개의 고용 장애요인을 가지고 있어 프로그램이 취약계층을 대상으로 적절하게 제공되고 있는 것으로 나타났다(목표치 2.55개).¹¹⁾

미국의 SCSEP은 우리나라의 노인일자리사업과 비교할 때, 여러 가지 측면에서 유사한 점과 차이점을 가지고 있다. 먼저, 참여자의 경제적 자립을 돕고 지역사회에 필요한 서비스를 제공한다는 두 가지 목표를 가지고 있다는 점에서 유사하다. 우리나라의 노인일자리사업도 참여노인의 소득창출과 사회참여라는 두 가지 목적을 가지고 있는데, 참여자의 소득창출은 경제적인 자립과 관련이 있고, 지역사회 서비스 제공 역시 참여자의 사회참여와 무관하지 않다. 그러나 사업의 목적을 이루기 위한 정책수단에 있어서는 큰 차이를 보인다. 미국의 SCSEP은 참여자에게 직접적인 일자리를 보장하지 않으며, 보조금을 받지 않는 일자리에 취직될 수 있도록 제한된 기간 동안 직업훈련과 근로경험을 제공할 뿐이다(ETA, 2010). 반면, 한국의 노인일자리사업은

10) 미국 노동부 홈페이지,

http://www.doleta.gov/Seniors/html_docs/Docs/Nationwide_QPR_Final_PY_2011.mht

11) 미국 노동부는 장애가 있거나, 75세 이상의 노인이거나, 영어에 능숙하지 못하거나, 노숙을 하고 있거나 하는 등의 요인을 고용 장애요인으로 지정하고 있다(위의 홈페이지).

SCSEP에 비해 참여자에게 직접적으로 일자리를 제공하는 사업으로서의 성격이 강하며, 참여자에게 체계적인 직업훈련을 제공하지는 않는다.

다음으로, 미국의 SCSEP과 한국의 노인일자리사업은 노인을 대상으로 하여, 법으로 정해진 시간당 임금을 지급하는 파트타임 일자리를 제공한다는 점에서도 유사한 특징을 보인다. 그러나 세부적으로는 적지 않은 차이가 있다. 미국의 SCSEP은 65세 이상 노인에게 우선순위를 부여하기는 하지만, 프로그램의 정책대상을 55세 이상의 저소득 실직 고령자로 규정하고 있다는 점에서, 65세 이상 노인을 주요 정책대상으로 삼는 한국의 노인일자리사업과는 차이가 있다. 빈곤선 125%의 소득제한을 두고 있다는 점에서도 다르다. 미국의 SCSEP은 65세 이상 노인과 55세 이상의 고령자에 차등을 두지 않는 대신, 다소 엄격한 소득기준을 적용하는 반면, 한국의 노인일자리사업은 상대적으로 엄격한 연령기준을 적용하지만 소득기준은 매우 느슨하게 적용하는 셈이다.

또한, 미국의 SCSEP은 참여자의 생애 참여기간을 48개월로 제한을 두고 있다는 점에서, 참여자가 반복해서 사업에 참여할 수 있는 한국의 노인일자리사업과는 차이가 있다. 참여기간 제한의 존재로 인해 SCSEP의 참여자는 정해진 기간 내에 노동시장에 진입할 수 있을 정도의 경쟁력을 갖춰야 한다. 반면, 노인일자리사업은 참여자에게 보호되지 않은 일자리로의 취업을 강제하지 않는다. 이와 같은 차이는 국가보다 개인의 책임을 강조하는 미국의 복지정책 기조가 반영된 것으로 이해할 수 있다.

그 밖에도, 미국의 SCSEP은 45년 이상의 경험 축적을 통해서 체계화된 전달체계와 평가체계를 운영하고 있으며, OAA, WIA 등과 같은 명확한 법적 근거로서 사업예산을 안정적으로 확보하고 있다. 그러나 노인일자리사업은 법적 근거가 모호하게 설정되어 사업을 전개하고 있기 때문에 미국과 비교해 사업의 존립근거가 취약하다(권용식, 2009).

2. 일본의 실버인재센터

일본은 세계적으로 고령인구의 비율이 가장 높은 국가이다. 일본사회는 다른 국가에 비해 일찍 노동인구의 감소와 재정 감소 문제가 심각한 사회문제로 대두되었으며, 고령인구의 노동력을 체계적으로 활용하기 위한 정책이 시행되어 왔다. 정부의 적극적인 노력과 더불어, 전통적으로 노인이 지역사회에 참여하려는 욕구가 강하고, 가급적 오랫동안 일을 지속하고 싶어 하는 문화적인 특성이 합쳐져서, 실버인재센터

(Silver Human Resources Center)라는 단체가 만들어졌다. 일본에서는 정부의 지원을 받는 민간단체인 실버인재센터가 고령자 대상의 일자리사업을 주도하고 있다.

실버인재센터는 1975년, 취업이 어려운 고령자의 고용을 촉진하기 위해 설립된 민간단체인 ‘고령자사업단’에서 시작되었고, 1980년부터 이 단체에 대한 국가의 재정 지원이 시작되면서 명칭이 실버인재센터로 변경되었다.¹²⁾ 이후 실버인재센터는 각 지방자치정부와 공동사업을 추진하면서 고령자의 욕구를 충족시킬 수 있는 다양한 취업기회를 제공해 왔다. 실버인재센터의 특징은 고령자에게 단기적인 일자리를 제공하는 방법을 통해 고령자의 소득을 증진시킨다는 데 있다. 실버인재센터는 고령자의 생활양식 등을 고려하여, 임시적이고 단기적이면서 특별한 지식이나 기술을 필요로 하지 않는 일자리를 제공하고 있으며, 이러한 전략은 지금까지도 실버인재센터의 가장 중심적인 사업으로 자리 잡고 있으며, 지속적으로 확대되어 왔다. 2000년에는 고령자 고용안정법의 개정과 함께, 계속적인 취업이 가능한 일자리를 기획하는 업무가 추가되는 등 사업의 범위가 확대되었다. 다만 최근에 들어서는 정부의 재정문제가 불거지면서 센터에 지원하는 국가보조금의 규모가 줄어들었고, 회원의 증가속도가 정체되는 등 이전까지와는 다소 다른 양상이 전개되고 있다. 2011년 기준, 전국의 실버인재센터 수는 1,294개이고, 약 76만 명의 회원이 가입되어 있다.¹³⁾

실버인재센터의 대상은 60세 이상의 건강하면서 활동할 의사가 있는 고령자이다. 연령기준 이외에 소득이나 직업경험과 같은 다른 기준은 없다. 실버인재센터의 사업에 참여하려는 고령자는 먼저 가입신청서를 제출한 후 회비를 납부하여 회원으로 가입해야 하며,¹⁴⁾ 회원이 되면 센터의 사업에 참여하는 것은 물론이고 조직과 사업의 운영에도 참여할 수 있다. 참여대상은 60세 이상의 고령자로 명시하고 있지만, 연령대별로 보면 60~64세의 비중이 8.5% 정도에 머무르고 있어, 참여자의 대부분이 65세 이상의 노인으로 구성되어 있음을 알 수 있다(한국노인인력개발원, 2009).¹⁵⁾ 실버인재센터 참여자의 또 다른 특성은 남성 참여자의 비율이 67.6%로, 여성 참여자(32.4%)에 비해 2배 이상 많다는 점이다. 이러한 차이는 남성 노인들은 가장으로서 소득을 책임져야 하고, 여성 노인들은 손자, 손녀의 양육이나 집안일을 담당해야 한다는 일본사회의 고정관념이 영향을 미친 결과로 보인다.

12) 전국 실버인재센터사업협회 홈페이지, <http://www.zsjc.or.jp/kyokai/history.html>

13) 전국 실버인재센터사업협회 홈페이지, http://www.zsjc.or.jp/toukei/toukei_pdf?id=6

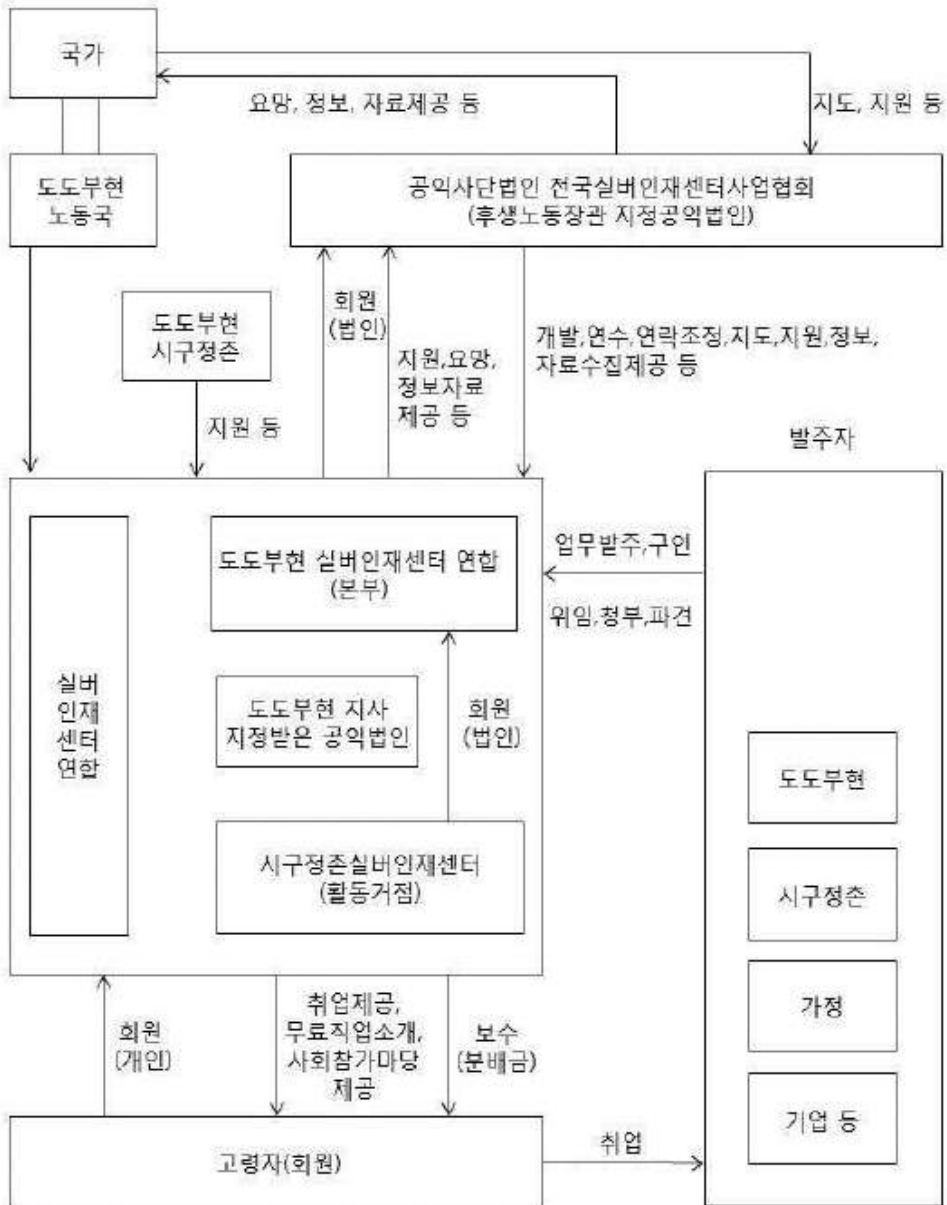
14) 회비는 지역과 사업에 따라 차이가 있지만, 2007년 기준, 연 500엔에서 2,000엔 정도이다(김수원 외, 2008)

15) 연령대별로 구분해서 보면, 65~69세가 29.6%, 70~74세가 34.2%, 75~79세가 19.7%, 80세 이상이 8.0%를 차지하고 있다(한국노인인력개발원, 2009).

실버인재센터의 일자리지원은, 센터가 지역사회의 상황과 회원 개인의 기술 및 희망을 반영하여 고용정보를 제공하면 회원들이 일자리를 선택하는 방식으로 제공된다. 실버인재센터에서 제공하는 일자리는 단기적인 성격을 지니며 높은 기술을 요구하지 않는 경우가 대부분이지만¹⁶⁾, 한번 회원으로 가입하게 되면 1회성의 취업알선으로 그치지 않고, 반복적으로 계속해서 일자리를 제공받을 수 있다. 참여자의 68%는 민간영역의 일자리에, 32%는 공적인 일자리에 취업을 하며, 평균 근로일수는 주당 1~2일이고, 참여자가 받는 임금수준은 일의 양에 따라 차이가 있지만, 2008년 기준으로 평균 4만엔 정도이다(한국노인인력개발원, 2009). 참여자가 실버인재센터의 일자리에 취업을 하더라도 발주자와 회원 간에는 고용관계가 없으며, 센터와 회원이 취업규약을 맺는다. 회원은 상해에 대한 대비로 실버보험(손해배상책임)에도 가입된다(한국노인인력개발원, 2009). 실버인재센터는 가능한 많은 회원이 일을 할 수 있도록 집단취업이나 다수의 회원에 의한 로테이션 취업을 추천하는 경우가 많다(김수원 외, 2008). 이 밖에도 실버인재센터는 새로운 취업분야를 개척하여 지역사회에 알맞고 고령자들이 일할 수 있는 일자리를 창출하는 역할을 하며, 고령노인이 지역, 산업별 노동력의 수요에 대응할 수 있도록 기술학습의 기회를 제공하는 시니어 워크프로그램(senior work program)을 수행하고, 취업상담코너를 설치하는 등의 업무를 맡고 있다.

실버인재센터는 고령자고용안정법에 따라 지역단위로 하나씩 설치되어 있는 고령자 단체로, 임시적·단기적 일자리를 알선하는 공익법인사단이다(지은정 외, 2012). 고령노동자들 스스로가 조직을 자주적으로 운영하며, 국가와 지방자치단체가 센터의 운영에 간섭하지 않는다는 점에서 정부주도의 다른 복지서비스와는 차이가 있다. 실버인재센터의 조직체계는 공익사단법인 전국실버인재센터사업협회, 도도부현 실버인재센터연합, 시(구)정촌 실버인재센터로 구성되어 있으며, 센터를 둘러싼 관계기관 및 이해관계자간 업무의 흐름을 살펴보면, 다음의 <그림 3-1>과 같다. 전국실버인재센터사업협회는 실버인재센터 및 실버인재센터의 발전을 도모하고, 고령자의 능력을 적극적으로 활용하여 고령자 복지를 증진시키는 것을 목적으로 한다. 실버인재센터의 보급·계몽사업, 연수·교류사업, 지도·지원사업, 조사·연구사업, 정착촉진사업 등을 전개하고 있다. 실버인재센터연합은 센터 간 취업의 원활한 조정을 도모하고, 소규모 센터를 육성·지원하는 역할을 한다. 실버인재센터는 지역사회에 기반을 두고 가사지

16) 일자리의 업종은 기술, 기능, 업무, 관리, 절충·외교, 일반작업, 서비스 분야 등으로 다양하게 구성되어 있지만, 일반작업군이 차지하는 비중이 절반 이상을 차지하고, 주차장 관리 및 시설 관리와 조경작업 등의 기술군이 1/3을 차지하는 등 단순노무와 기능직이 일자리의 대부분을 차지한다(나영선 외, 2010).



자료: 전국실버인재센터사업협회 홈페이지, 지은정 외(2012)에서 재인용

〈그림 3-1〉 실버인재센터의 사업운영체계

원서비스사업, 환경유지개선사업, 문화전승사업 등에 적극적으로 참가하고, 자원봉사 활동 등을 통해 지역사회에 기여하고 있으며, 발주자로부터 일을 수주하여 회원에게 제공하는 업무를 담당하고 있다(김수원 외, 2008). 이러한 실버인재센터의 조직체계는 지역공동체에 기반을 둔 효과적인 전략이라는 평가를 받고 있다(정석규 외, 2006).

일본의 실버인재센터는 실직상태에 있는 노인들에게 일자리를 제공하고, 지역사회의 공동체에 기여할 수 있는 기회를 제공하는 것을 통해, 노인들이 삶을 보다 활기차게 보낼 수 있도록 하는 역할을 하고 있다(일본후생노동성, 2008). 지금까지 사업규모가 커지고 관련 사업이 지속되고 있는 것도 이러한 장점이 지지를 받고 있기 때문이다. 그러나 실버인재사업에 대한 몇 가지 비판도 존재한다. 첫째, 센터가 제공하는 일자리의 질과 회원들이 가지고 있는 욕구 사이의 차이가 커지고 있다는 비판이다. 센터가 제공하는 일자리는 단기적인 성격의 저숙련 일자리가 대부분이지만, 전문직에서 일하다가 은퇴한 노인들의 비율이 점점 늘어나면서 전문기술을 활용할 수 있는 일자리에 대한 요구가 증가하고 있기 때문이다. 또한 여성 노인의 참여를 이끌어내기 위해, 아이돌보미와 같은 새로운 분야의 고용창출에도 더 많은 노력이 필요하다는 비판도 비슷한 맥락에서 이해할 수 있다(한국노인인력개발원, 2009). 둘째, 실버인재센터의 사업 확대가 민간영역의 시장을 압박하고 있다는 지적이 있다. 센터에서는 저렴한 노동비용을 바탕으로 시장가격보다 낮은 수준으로 서비스를 제공하기 때문에, 이로 인해 유사 사업에 종사하는 자영업자 등이 적지 않은 피해를 보게 된다는 주장이다(지은정 외, 2012). 압박을 받게 되는 사람들 역시 대부분 취약계층에 속하는 사람들이라는 점을 고려하면, 센터의 사업을 확대하더라도 민간으로의 피해를 최소화할 수 있는 방법을 고민할 필요가 있겠다. 셋째, 실버인재센터가 제공하는 서비스의 질적인 부분에 대한 비판이 있다. 작업을 수행하는 데 있어서 회원들의 전문성이 부족하고, 친절하지 않은 태도로 인해 민원을 초래한다는 것이다. 이러한 비판은 실버인재센터의 취업이 고용과 자원봉사의 중간인, 다소 모호한 노동형태를 취하기 때문에 발생하는 문제로 볼 수 있다(박기훈, 2013).

일본의 실버인재센터는 60세 이상의 연령집단을 대상으로 하지만, 대부분의 참여자가 65세 이상의 노인이라는 점에서 우리나라의 노인일자리사업과 정책대상이 비슷하다고 볼 수 있다. 제공되는 일자리가 특별한 직업 훈련 교육을 받지 않아도 바로 일을 할 수 있는 업종이 대부분이라는 점에서도 다르지 않다. 그러나 회비를 납부한 회원을 대상으로 한다는 점, 주로 지역사회에서 일을 의뢰받아 회원에게 분배하는 방식을 활용하고 있다는 점, 회원 스스로가 자주적이고 주체적으로 활동하면서 지역사회의 참여에 중점을 두고 있다는 점 등에서는 한국의 노인일자리사업과 차이를 보이고 있다.

제3절 노인일자리사업의 현황 및 문제점

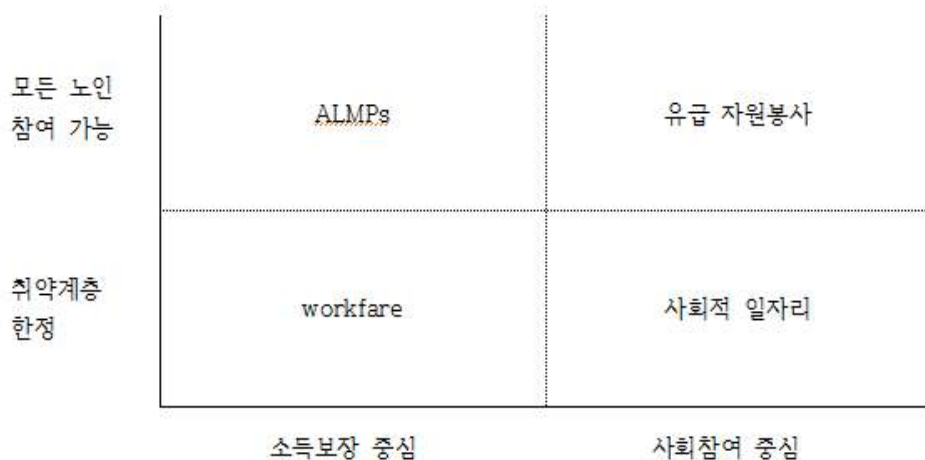
1. 현황

노인일자리사업은 하나의 측면에서만 사업을 평가하기가 어렵다. 사업은 소득보전, 사회참여, 신체적·심리적 건강 등 다양한 효과를 정책목표에 포함시키고 있으므로 그 성과를 명료하게 나타낼 수가 없다. 이러한 사업특성을 고찰한 이석원 외(2010)의 연구에서는 사회참여와 소득창출을 1차적 사업효과로, 삶의 만족도 및 건강 등을 2차적 사업효과로 설명하였다. 사업편성은 대상자의 욕구, 즉 소득지위와 근로동기에 따라 사업의 내용이 차등적으로 구성되어 있다. 사업의 영역은 공공분야와 민간분야로 이원화 되어 있으며, 사업의 내용과 참여자의 욕구가 일치한다는 전제에서 공공분야는 사회참여의 욕구에, 민간분야는 소득창출 욕구에 맞는 프로그램 논리(logic)를 갖추고 있다. 정책적으로 사업영역의 비중은 지역의 자율적 결정에 따라 정해지지만 복지형 사업의 경우에만 사회공헌형 가운데 최소한 20% 이상을 추진하도록 요구하고 있다.

〈표 3-2〉 노인일자리사업의 유형별 지원기준

유형		참여자1인 예산지원기준				유형비율	국고 보조
		인건비	참여 기간	부대경비	계		
사회 공헌형	공익	20만원	9개월	14만원(예산범위 내 공익형 12~14만원, 교육·복지형 14~16만원 탄력적용 가능)	192~196만 원	복지형 사업 최소 20% 이상 추진 (나머지 시도 자율적 판단에 실시)	50% (서울 30%)
	교육						
	복지						
시장 진입형	인력파견형	-	연중	15만원 (예산범위 내 탄력적용 가능)	15만원	각 시·도별 사업량 할당	
	시장 형	공동 작업형	-	연중	180만원	180만원	각 시·도별 사업량 할당
		제조 판매형	-	연중	200만원	200만원	각 시·도별 사업량 할당

노인일자리사업은 이상적으로 민간시장에 진입하는 일반고용 사업에서부터 노인의 사회참여 욕구를 충족하기 위한 유급 자원봉사 영역에 이르기까지 사업영역이 편성될 수 있다. 위와 같은 전제로 참여자 집단을 각각 구분한다면, 각 프로그램은 <그림 3-2>와 같은 성격으로 내용이 구성될 수 있다. 먼저 전체 소득계층이 민간 시장에서 취업을 목적으로 참여할 수 있는 적극적 노동시장 프로그램과 사회참여를 목적으로 참여하는 유급자원봉사 프로그램으로 분류될 수 있다. 또한 저소득 취약 근로계층을 중심으로 소득보전을 목적으로 한 근로연계복지 프로그램과 사회참여를 목적으로 한 사회적 일자리 프로그램으로 구성된다. 그러나 이러한 이상적 모습과 달리 현재 운영되고 있는 노인일자리사업 유형은 4가지 속성을 유형별로 조금씩 포함하고 있다고 하겠다.



<그림 3-2> 노인일자리사업 참여자 욕구에 따른 대상집단 구분

2004~2007년 사업 초기단계를 제 1기로, 2008~2012년도 ‘내실화 단계’ (남기철 외, 2008)를 제 2기로 구분해 보면 전환기 시점에서 가장 중요한 정책방향은 ‘좋은 일자리’ 창출, 즉 소득을 안정적으로 확보할 수 있는 일자리 창출에 있었다. 2012년 기준 노인일자리사업 참여인원은 총 26만 9천명 정도로 65세 이상 전체 노인대비 4.5%, 60세 이상 경제활동참가 인원 대비 8.4%에 이르는 수준이다. 2009년도에 경제활동참여인원 대비 참여율이 10% 수준에서 이후 다소 낮아졌으나 노인일자리사업이 경제에 미치는 영향력이 최근 들어 커진 것을 확인할 수 있다. 2004~2012년도 사이에 참여인원의 평균 증가율은 29.0%로 나타났으며, 이는 60세 이상 경제활동참가 인원이

4.2% 증가한 것에 비해 6.9배 정도나 높은 수준의 인원 증가를 보였다. 일자리수 증가는 민간분야 일자리 영역에서 30.9% 증가하여 공공분야 27.0%에 비해 다소 높은 수준의 증가세를 보였다.

참여자수의 평균 증가율은 제 1기 동안에 47.4%였던 것에 비해 제 2기 동안의 평균 증가율은 15.4%에 불과하여 제2기 과정에서 양적 성장폭이 급격하게 줄었다. 우선 전체 사업의 90% 수준을 차지하고 있는 공공분야 일자리 증가 추이는 제 1기 동안은 47.6%인데 반해 제 2기 동안은 18.5%에 불과하여 전반적으로 양적 성장이 정체기를 맞고 있음을 알 수 있다. 또한 제 2기 사업기간 동안에 민간분야 일자리수는 평균 12.4%로 나타나 제 1기 동안에 평균적으로 60.6% 증가하였던 것과 비교하면 전환기에 정책이 의도한 대로 민간분야의 일자리가 활성화되지 못한 것으로 판단된다.

〈표 3-3〉 노인일자리사업 참여인원 : 2004-2012

(단위: 명, 천명, %)

연도	일자리 창출실적		참여자수	경제활동 참가인원 (60세 이상, 천명)	경제활동 참가인원 대비 참여율	노인인구 (65세 이상)	노인인구 대비 참여율
	공공	민간					
2004	32,173	2,954	35,127	2,284	1.5	4,124,946	0.9
2005	42,745	4,564	47,309	2,413	2.0	4,324,524	1.1
2006	73,712	9,326	83,038	2,538	3.3	4,556,733	1.8
2007	103,415	12,231	112,542	2,654	4.2	4,861,476	2.3
2008	110,389	15,981	151,566	2,667	5.7	5,069,273	3.0
2009	195,797	26,818	271,793	2,734	9.9	5,267,708	5.2
2010	191,676	24,765	249,207	2,816	8.8	5,506,352	4.5
2011	194,480	25,866	246,782	2,963	8.3	5,700,972	4.3
2012	217,710	25,539	269,064	3,185	8.4	5,980,060	4.5
평균 증가율	27.0	30.9	29.0	4.2	23.7	4.8	23.1

주1) 인원수 중 2004~2006년은 일자리수 합계로 대체함

주2) 2004년 공공참여형, 공익강사형은 공공형, 시장참여형은 시장형으로 분류

주3) 2007년 통합형 중 초기투자비 지원사업은 민간으로, 지역혁신사업은 공공형으로 분류

주4) 일자리 창출실적은 2009년까지는 7개월로, 2010년부터는 140만원(1인×20만원×7개월)으로 추정한 자리수임

출처 : 하세윤, 고재일(2013), 노인일자리 통계동향, 한국노인인력개발원

통계청, 경제활동인구조사, 각년도

행정안전부, 주민등록인구통계, 각년도

2011년도부터 민간기업 및 단체와 연계한 세 가지 ‘자립형일자리’ 사업모델, 즉 시니어인턴십, 고령자 친화기업, 시니어직능클럽을 운영함으로써 소득창출형 사업모델을 강화시키는 노력을 시도하였다. 2011년, 2012년도에 세 가지 자립형 모델을 통해 각각 5천개 이상의 일자리 창출한 결과 세 가지 자립형 모델의 평균 임금수준이 64~1백만원에 이르는 것으로 나타나 기존 사업유형에 비해 노인에게 더욱 안정된 소득을 제공할 수 있는 가능성을 보였다.

〈표 3-4〉 세 가지 자립형 모델

(단위: 명, 천원)

구분	일자리수		1인당 월평균소득	
	2011	2012	2011	2012
합계	5,065	5,146	-	-
시니어 인턴십	3,643	3,612	642	861
고령자 친화기업	913	1,126	743	724
시니어 직능클럽	509	408	1,083	1,016

2. 사업참여 효과

노년기의 경제활동은 사회적 의미를 가진다. 경제활동은 사회권에 해당된다. 사회권은 공동체 내 구성원으로서 사회에서 가치있는 것으로 여기는 생활방식에 참여하고 최소한의 경제적 복지를 실현하기 위해 사회적 유산을 나누는 권리이다. 그래서 노동권은 낙인이 부여되지 않은 일자리에 참여하여 사회적으로 유용한 노동소득을 확보할 수 있는 사회적 권리인 것이다(이가옥, 2005). 노년기의 생산활동은 노인이 최소한의 물질적 욕구를 충족하면서 사회 구성원으로서 가치를 실현하는 수단으로서 의미를 지닌다. 또한 노년기의 경제활동은 성공적 노화의 가장 중요한 조건 중에 하나이기도 하다. 강지애(2007)에 따르면 경제활동에 참여하는 노인이 그렇지 않은 노인에 비해 성공적 노화에 긍정적인 변화를 보이고 있다.

노년기 생산활동은 포괄적 의미를 포함하고 있다. 노년기의 생산적 활동은 경제적 활동, 즉 직업적 활동을 통해서 물질적 이득을 직접 가져오는 것을 의미한다. 이러한 차원에서 생산적 활동은 노인의 자립을 위한 생계수단으로서 중요성을 지닌다(김수영, 2009). 소득확보는 노인들이 경제활동을 하고자 하는 가장 주된 이유로 확인되고

있다. 그러나 최근 연구들은 노년기 생산활동은 경제활동에 국한하는 협의적 의미에 있지 않다. 노인의 건강수명이 길어지면서 마지막 단계의 생애과정 기간 동안에 노인에게 일은 단순히 경제적 수단 이상의 함의를 가지게 되었다. 경제적 이익을 다루는데 머물지 않고 노인의 신체적·정신적 건강, 사회적 관계, 자아존중감 등 생산활동 참여를 통해 가져올 수 있는 다차원적 영향에 주목하면서 노년기 일의 사회적 가치에 점점 더 큰 관심을 가지게 되었다. 최근 들어서 노인일자리사업 평가는 사업참여 만족도, 소득, 사회적 관계, 건강증진, 심리적 등의 다양한 효과에 초점을 둔 연구들이 수행되고 있다. 관련 연구들 대부분은 노인 개인에게 나타나는 주관적 평가에 집중되었다.

노인은 어떠한 일에 참여하게 되면 참여과정과 일을 통한 경험으로부터 다양한 주관적 판단을 하게 되는데 그러한 판단은 긍정적 혹은 부정적 형태로 나타나게 된다(하춘광·김효순, 2009). 일을 통해서 경험하는 주관적 만족도는 개인의 적성, 일의 가치, 근무환경, 임금 및 안정성 등 다양한 요인에 의해 결정된다. 참여노인 대상의 실태조사에 따르면(박경하·이현미, 2012), 사업 참여자의 74.3%는 사업에 대해 만족하고 있는 것으로 나타났다. 일의 난이도(64.5%), 근로시간, 일수(67.3%), 일의 흥미도(65.7%)와 같은 직무내용 상의 만족도는 대체로 높지만 근로조건에서 가장 중요한 요소인 급여수준의 만족도는 32.5%로 매우 낮은 것으로 확인되었다.

최근에 많은 연구자들이 노인일자리사업의 효과성을 분석하는 시도를 하였다. 이러한 연구들에 따르면 노인일자리사업은 경제적 효과, 사회참여 촉진 효과, 건강개선 효과, 자아실현 효과 등 개인에게서 나타나는 다양한 차원의 미시적 성과들이 나타나고 있다.

첫째, 소득향상, 빈곤감소와 같은 경제적 효과에서 긍정적 효과를 보인다(이석원 외, 2009; 이소정 외, 2011). 이석원 외(2009)는 선택편의를 최소화 하기 위한 조치로 PSM(Propensity Score Matching) 분석법을 적용한 결과, 참여자 집단이 대기자 집단에 비해 급여의 소득효과, 빈곤감소 효과가 크게 나타나는 것을 밝혔다. 이소정(2011)의 연구에서는 노인일자리사업 참여자 선정조건은 국민기초생활보장 수급자를 원칙적으로 배제하고 있음에도 불구하고 저소득 노인의 참여가 집중되어 빈곤율이 무려 56.1%에 이르는 것으로 확인되었다. 노인일자리사업 참여자 가구의 빈곤율은 무려 14.7% 정도나 크게 감소한 결과를 보였다. 이 연구에서는 소득효과에 미칠 수 있는 관련 요인들을 통제하고서도 참여자 집단에서 소득증가는 유의미하게 나타났다.

둘째, 노인에게 경제활동 그 자체는 사회참여 활동을 구성하는 핵심요소이다. 따라서 넓게 보면, 경제활동은 사회참여 활동을 구성하는 핵심요소로서 포함될 수 있

다. 그러나 협의의 개념에서 사회참여는 소득활동을 위한 목적이 아닌 타인과의 친밀한 유대관계(Rowe and Kahn, 1998)를 의미한다. 이러한 관점에서 친족, 이웃, 동료 등의 사회적 지지를 제공하는 비공식적 관계망을 유지하거나 공식조직에 참여함으로써 사회참여를 촉진하고 있는지에 대해 중요한 관심을 두고 있다. 일을 하는 노인은 여가시간 활용패턴에서 긍정적 변화가 일어날 가능성이 높다(Gauthier & Smeeding, 2000). 여가시간 활용에서 긍정적이라 함은 비록 신체적 활동과 능동적 사회참여를 통해 노년기의 삶을 적극적으로 유지해 주는 활동이 늘어나는 것을 의미한다(이석원, 2010). 예를 들어 TV 시청, 수면이나 낮잠과 같은 소극적 여가활동은 줄이고 종교활동, 스포츠, 사교활동 등 사회적 관계 개선에 필요한 적극적 활동들이 많을수록 노년기의 여가시간 활용이 긍정적이라고 할 수 있다. 이석원(2010)의 연구결과에 따르면 노인일자리사업 참여자는 일반노인에 비해 유급노동 시간활용의 비중이 높을 뿐만 아니라 적극적 활동의 시간활용에서도 높은 수준을 보였다. 모든 사업유형의 사업 참여자들은 유급노동 시간이 늘어났지만 종교활동을 감소시키는 구축효과가 나타나지 않고 오히려 시간을 증가시켰다. 또한 공익형 사업 참여자는 학습이나 수강활동에 배분하는 시간을 325% 증가시키고, 교육형은 학습이나 수강활동에 배분하는 시간을 97% 증가시키는 것으로 나타났다.

일부 연구들은 노인일자리사업에 참여한 노인에게서 사회적 관계가 개선되는 효과를 밝혔다(함철호·오혜연, 2010; 이소정 외, 2011). 함철호·오혜연(2010)의 연구에서는 노인일자리사업 참여자는 비참여자에 비해 자주 관계를 맺는 친척 및 이웃들 숫자가 유의미하게 높게 나타났다. 이소정 외(2011)는 노인의 비동거자녀, 친척, 친구와 접촉하거나 연락을 주고 받는 빈도를 측정하여 참여자와 비참여자 간의 사회적 관계를 비교하였다. 참여노인의 주관적 관계의 만족도는 5점 중에서 평균 3.9점으로 나타났으나 비참여자 보다 약간(0.07점) 높은 수준을 보였다. 접촉과 연락빈도를 분석한 결과, 참여노인이 비참여 노인에 비해 자녀, 친척, 친구 등과 연락을 주고 받는 빈도가 많은 것으로 나타났다. 특히 참여자의 친구접촉 빈도는 비참여자에 비해 유의미하게 높은 수준이었다.

셋째, 참여노인에게서 신체적·정신적 건강효과가 나타난다. 건강과 관련된 사업 효과 평가는 객관적인 기준으로 의료비 절감효과를 분석한 시도가 있는가 하면 노인이 직접 주관적으로 평가하여 심리, 안녕 상태의 변화를 확인하는 연구들이 진행되고 있다. 이러한 연구들은 노인일자리사업의 참여는 노인의 건강증진을 가져와 결과적으로 심리·정서적인 긍정적 변화와 의료비가 감소하는 효과를 있음을 확인하였다. 객관적 근거로서 건강효과를 살펴 본 일부 연구들은 의료비 지출이나 의료이용 정보를

확보하여 일정한 기간 동안의 변화를 살펴보았다. 임재영·이석원(2008), 이석원 외(2009)의 연구결과에서는 사업에 참여한 노인이 건강이 개선되어 의료비가 크게 절감되는 효과를 보였다. 한편 배지영(2012)은 노인일자리사업이 참여노인의 의료비 지출 및 의료이용 횟수변화에 유의미한 차이를 보이지 않았으나, 만성질환을 2개 이상 보유한 노인집단의 의료비 절감에는 유의미하는 변화를 초래한다는 것을 밝혔다.

한편 개인의 주관적 판단으로 심리적, 정서적 건강상태를 보고한 응답을 기초로 우울증, 자아존중감, 생활만족도 등을 분석한 연구들이 진행되었다.

노인일자리사업 참여자의 우울 상태를 분석한 연구들은 주로 특정 지역에 국한된 표본을 분석대상으로 삼았다. 경기도 지역의 노인을 분석대상으로 설정한 황미구·김은주(2008)는 노인일자리사업 참여자와 비참여자의 표본을 설정하여 이들의 시간경과에 따른 우울증 변화를 살펴 보았다. 그 결과 사업에 참여한 노인은 우울감이 개선된 증거는 없었으나 그 정도가 유지되는 것을 발견하였다. 그러나 부천시에 거주하는 사업 참여자와 비참여자를 비교한 임중철 외(2010)의 연구에서는 일자리 참여 여부는 우울 수준이 감소하는데 유의미한 영향을 미치는 것을 확인하였다. 최근 서울시 5개 구 지역을 조사하여 사전사후의 우울증 변화를 살펴 본 김은혜·강종혁(2011)은 실제 프로그램에 참여하고 있는 노인 중 우울증을 겪고 있는 노인을 분석한 결과, 프로그램 참여가 우울증 개선에 유의미한 영향을 미치는 것을 확인할 수 있었다. 최혜지(2013)의 연구는 거주지역과 참여유형을 기준으로 대표성을 갖는 표본을 활용하여 참여자와 비참여자 간의 우울수준과 관련된 정신건강 정도를 분석하였다. 그 결과 참여자의 정신적 기능이 비참여자에 비해 유의미하게 높은 수준에 있음을 확인하였다.

끝으로 거시적 차원의 사회적 편익의 정도를 분석한 소수의 연구들도 있다. 상술한 연구들은 미시적 차원, 즉 개인에게서 나타나는 다양한 측면의 효과를 규명하여 유익한 정보를 제공하였지만 사회적 편익을 종합적으로 평가하지 못한 한계를 가지고 있었다. 이소정 외(2011)는 근로소득 증가, 사적이전소득의 변화, 의료비 절감, 급여지출 절감 효과에 따른 비용편익을 추정한 연구를 실시하였다. 분석결과, 소득증가에 따른 편익, 의료비 절감효과, 급여지출 절감 효과, 사적이전소득 변화에 따른 편익 순으로 비용편익이 높은 것을 확인하였다. 또한 사업유형에 따라 비용편익 비율이 달라지는 것으로 나타났는데, 소득효과는 시장형이 가장 높았고, 의료비 절감효과, 급여 절감 효과는 상대적으로 복지형의 편익이 높았다. 고호태(2012)의 연구는 비용편익 분석을 통해서 사회경제적 편익을 추정한 연구로서 대표된다. 최근 고호태(2012)의 연구는 송파구 전체의 노인일자리사업의 비용편익을 분석한 결과, 공공분야 및 민간 분야의 모든 유형의 사업에서 순편익의 경제적 효과가 발생하는 것으로 나타났다.

3. 사업의 개선사항

가. 참여자의 경제적 욕구와 사업내용의 부정합

〈표 3-5〉 노인일자리사업 참여자 특성

	구분	비율
성	남	33.0
	여	67.0
학력	무학	25.9
	초졸	41.3
	중,고졸	27.2
	대학이상	5.6
연령	60-64세	4.0
	65-69세	17.5
	70-74세	38.5
	75-79세	29.0
	80세 이상	11.1
가구형태	노인독거	33.9
	노인부부(2명만)	41.0
	자녀동거	21.5
	기타	3.5
가장 오랜 종사산업	의회의원, 고위임직원 및 관리자	1.1
	전문가	2.7
	기술공 및 준전문가	4.2
	사무종사자	9.0
	서비스종사자	13.2
	판매종사자	12.1
	농업, 임업 및 어업 숙련종사자	22.6
	기능원 및 관련 기능종사자	7.3
	장치, 기계조작 및 조립종사자	2.7
	단순노무종사자	23.5
	군인	.8
가장 오랜 종사직업	상용직	36.6
	임시직	6.3
	일용직	15.4
	고용주	1.4
	자영업자	29.3
	무급 가족종사자	11.1
합계(2,005)		100.0

자료 : 박경하 · 이현미(2012). 2012년 노인일자리사업 참여노인 실태조사. 한국노인인력개발원

2012년 참여노인 실태조사(박경하·이현미, 2012)에 따르면, 성, 학력, 연령별 구성을 볼 때 전반적으로 노인일자리사업 참여자의 인적자본은 매우 취약한 특성을 보인다. 여성이 집중되고, 학력수준이 초졸 이하인 경우가 67.2%, 연령이 70세 이상의 고령자인 경우가 78.6%에 이를 만큼 고연령대를 형성하고 있다. 노인들 가운데 사회적 보호가 요구되는 취약한 노인가구인 독거노인 가족구성이 무려 33.9%에 이르는 것으로 나타났다. 참여자의 과거 직업중에서 가장 오랜 종사직업의 산업특성을 보면 단순노무종사자(23.5%)로서 종사 비중이 가장 높고 전문가 및 준전문가는 통틀어 6.9%에 지나지 않았다. 가장 오랜 종사직업의 고용형태는 상용직(36.6%)이 가장 많고 다음으로 자영업자, 일용직 비율이 비교적 높은 특성을 보인다.

노인일자리사업은 참여자의 특성과 이들의 욕구를 해결을 위한 프로그램의 특성을 볼 때 매우 복합적인 속성을 지닌다. 이러한 복합적 특성은 노인일자리사업의 성격을 조명하는데 있어 매우 중요한 쟁점들을 수반한다. 참여자들은 고용 및 복지와 관련된 다양한 특성을 가지며, 소득수준에 따른 사업참여 욕구에서도 이질적 속성을 지니고 있다.

1) 고용특성 : 근로자 지위

노인일자리사업 참여자에 관한 「근로기준법」상의 근로자성 여부는 1994년 대법원 판결(대법원 1994년 12월 9일 선고 94다222859)에 따라 판정에 준거가 되는 일반적 기준이 제시되었다. 그러나 2006년도에 대법원은 기존의 판정기준이 현실적용의 제약이 많다는 점을 인정하여 수정한 판단원칙을 제시한 바 있다. 2006년 대법원의 수정판결 원칙을 근거로 서정희 외(2012)는 지휘명령성, 임금요소, 기타요소와 함께 ‘자영업자적 요소’를 분류기준으로 추가적으로 설정하여 노인일자리사업의 근로실태를 분석하였다.

인력파견형은 파견 사업주가 근로자를 고용한 후에도 고용관계를 유지하는 일반적인 파견근로 형태가 아닌 수행기관에 의한 단순한 직업소개에 해당되는 사업방식이기 때문에 사용주는 근로자를 사용하는 수요처가 된다. 따라서 사용종속관계에서 비롯되는 법적책임이 수행기관에 있지 못하다. 시장형 참여자들은 외관상 평등적 의사결정 방식을 추구하고 있어 이들은 근로자가 아닌 자영업자로 판단할 여지가 있으나 실제로는 수행기관의 지휘·감독을 받고 있으며, 매출이나 수익에 상관없이 월별 고정 급여를 받고 있기 때문에 근로자에 해당된다. 사실상 참여노인의 근로조건은 근로기준법에 정한 근로자 기준을 모두 충족하고 있기 때문에 참여자 개인의 퇴직금 지

급 및 연차유급휴가 발생, 사회보험 가입, 수행기관의 보험료 부담 등 근로자 지위에 관한 다양한 법적 쟁점을 초래한다.

〈표 3-6〉 사용종속관계 요소 및 노인일자리사업의 근로관계 실태

사용종속관계의 요소	세부 판단요소	사업의 근로관계 실태
지휘명령성 요소	• 근로자가 담당하는 업무의 내용이 사용자에게 의해 정해지는지 여부 • 취업규칙·복무규정·인사규정 등의 적용 유무 • 업무수행 과정에 대한 상당한 지휘감독 • 사용자에게 의해 근무 시간과 근무 장소가 지정되고 이에 구속을 받는지 유무	■ 사업수행기관에 의해 참여자의 업무내용 결정 - 계약일자, 계약기간, 보수, 근무장소, 주요담당업무 등이 명시된 사업참여계약서 작성 ■ 사업지침에 의해 통일된 업규칙, 복무규정, 인사규정을 준수 - 근무관리대장에 의해 출퇴근, 지각 및 조퇴 등의 근무상황을 관리 - 업무 관련된 지시불이행, 결근, 지각 및 업무태만에 대해 시정명령 및 제한조치 - 시장형 사업단별로 운영규정을 갖추고 적용 ■ 사전에 참여자의 업무형태와 방법을 결정 - 활동일지 작성 및 정기현장방문 등을 통해 활동상황 점검 - 시장형 참여자들은 회원으로서 의사결정 과정에 평등한 참여가 가능하지만 수행기관의 지휘·감독을 받음 ■ 업무형태를 고려해서 근무시간과 근무장소를 지정
임금성요소	• 기본급이나 고정급 규정 유무(*) • 보수가 근로 자체의 대상적 성격을 갖는지 유무	■ 보수액은 근무시간을 기준으로 산정과 삭감되기때문에 근로자체의 대상적 성격이 존재 - 공휴일, 근로자의 날, 우천 등으로 결근한 시간은 보수를 삭감 ■ 근로결과에 따른 실적이나 성과와 관계없이 기본급 지급 - 시장형의 경우 월 고정액이 줄지 않으며 수익이 발생할 경우 추가로 급여를 지급

〈표 3-6〉 사용종속관계 요소 및 노인일자리사업의 근로관계 실태(계속)

사용종속관계의 요소	세부 판단요소	사업의 근로관계 실태
자영업자적 요소	• 독립하여 자신의 계산으로 사업을 영위할 수 있는지 여부 (① 근로자 스스로 제3자를 고용하여 업무를 대행하게 하는 등 업무의 대체성 유무, ②비품·원자재·작업도구 등의 소유 여부) • 사용자에의 전속성의 유무와 정도	■ 독립적 사업운영 및 노무제공을 통한 이윤창출과 손실 가능성 없음 - 비품·원자재·작업도구 등을 소유할 수 없으며, 타인이 업무를 대행하지 못함. 업무수행의 결과로 발생하는 이윤창출과 손실의 초래에 대한 위험부담을 지지 않음
기타요소	• 근로 제공 관계의 계속성 • 세법(근로소득세의 공제 여부)이나 사회보장제도에 관한 법령 등 다른 법령에 의하여 근로자 지위 인정 여부(*)	■ 원칙적으로 다른 유급근로 일을 병행하지 못함 - 국민건강보험 직장가입자 및 타부처 일자리사업 참여자 신청 불가 - 계약기간 동안 업무의 계속성 유지 ■ 산업재해보상보험 및 고용보험 적용(65세 미만자)을 받는 근로자로서 적용

주) (*) 표시는 2006년 대법원 2006. 12. 7. 선고, 2004다29736 판결에서 판단의 비등가성으로 제시한 부분임. 사용자가 경제적으로 우월한 지위를 이용하여 임의로 정할 여지가 크기 때문에, 이 요소가 인정되지 않았다고 하여 근로자성을 부정하는 근거로 사용될 수 없다는 의미임.

출처 : (노인일자리사업 근로관계 실태) 서정희 외(2012)에서 종합하여 재구성

(사용종속관계 요소) 대법원 2006. 12. 7. 선고, 2004다29736 판결

근로자라는 법적 정의에서 보면, 대다수 참여자들이 단시간 근로자로서 고용조건을 가지고 있다. 근로기준법에서는 “1주 동안의 소정근로시간이 그 사업장에서 같은 종류의 업무에 종사하는 통상 근로자의 1주 동안의 소정근로시간에 비하여 짧은 근로자”, “4주 동안(4주 미만으로 근로하는 경우에는 그 기간)을 평균하여 1주 동안의 소정근로시간이 15시간 미만인 근로자”를 “초단시간근로자”로 정의하고 있다. 현재 사회공헌형 일자리에 속한 90%의 참여노인은 1일 평균 6시간을 초과하지 않도록 관리를 받고 있는 근로자로서 사업에 참여하고 있다.

〈표 3-7〉 사업별 근로시간 조건

사업유형		근로시간	비고
사회공헌형	공익형	• 월 36~40시간 • 1일 6시간 이내	※ 필요시 탄력운영 가능 • 야간 시간대 근무 가능 • 휴일근무 가능
	교육형	• 해설형 월 36~40시간 • 학습형 주 5시간 이내 (1일 3시간 이내)	
	복지형	• 월 36~40시간 • 1일 6시간 이내	
시장진입형	시장형	• 제약기준 없음	• 별도 규정 없음
	인력파견형	• 수요처 계약기간	

출처 : 보건복지부(2013). 2013 노인일자리사업 종합안내

법적으로 참여노인이 초단시간 근로자로 정의되는지 여부는 개인 입장에서는 근로자로서 보장을 받을 수 있는 복지지위와 관련된다. 만약 참여노인이 근로기준법상 초단시간근로자에 해당되면 일반적으로 근로자라면 보장받게 되는 퇴직금 지급, 사회보험 가입, 주 휴일수당 및 연차 유급휴가 수당 자격에서 제외된다. 2012년 기준으로 사업참여자의 99%는 주당 15시간 미만의 근로시간을 유지하고 있는 것으로 나타나 노인일자리사업 대다수의 참여자는 근로기준법에서 정의하고 있는 초단기 근로자에 속한다. 주당 15시간 이상은 대부분 근로시간에 대한 특별한 제약을 두지 않은 시장형 사업에 참여하고 있다. 다만 시장형 사업 참여자들 중에서 12% 정도가 주당 15시간 이상을 근로를 하는 단기근로자인 것으로 확인된다.

〈표 3-8〉 주당 근로시간

(단위 : 명, %)

구분	15시간 미만	15시간 이상	전체
공익형	141,488 (99.6)	504 (0.4)	141,992 (100.0)
교육형	26,189 (100.0)	1 (0.0)	26,190 (100.0)
복지형	44,765 (100.0)	13 (0.0)	44,778 (100.0)
시장형	8,488 (87.9)	1,165 (12.1)	9,653 (100.0)
전체	220,930 (99.2)	1,683 (0.8)	222,613 (100.0)

주1) 인력파견형 참여자 제외

주2) 주당 근로시간은 1월을 4.3457주로 환산하여 계산함

출처 : 2012년 노인일자리사업 정보 DB 자료(7.30일 기준)

노인일자리사업 유형 중에서 시장형, 인력파견형은 상대적으로 높은 소득확보를 목적으로 운영하고 있음에도 불구하고 사회공헌형에 비해 상대적으로 급여수준이 낮아 여전히 생계형 일자리로서 역할이 미흡하다. 참여자의 급여수준은 20만원을 초과하는 비율은 12.3%이며, 월 평균적으로 급여수준은 20.8만원에 머물고 있다. 유형별 월평균 급여수준은 인력파견형은 월평균 66만원, 시장형은 월평균 23만원으로 민간분야 일자리가 사회공헌형 보다 더 높게 나타나지만 시간당 급여수준은 교육형>인력파견형>복지형 순으로 나타나 실제 개인이 받는 총급여액에서 수준의 차이가 존재한다.

〈표 3-9〉 사업유형별 평균 급여비교

(단위 : 만원)

구분		평균	표준편차	사후검증	F
월평균	공익형	19.5	3.6	1,2,3<4<5	3.2***
	교육형	19.4	1.9		
	복지형	19.6	1.5		
	시장형	23.4	12.4		
	인력파견형	66.1	54.3		
	전체	20.8	11.6		
근로시간당	공익형	5134.7	2827.1	4<1<3<5<2	3377.6***
	교육형	7507.4	4890.8		
	복지형	5451.3	2574.8		
	시장형	4333.1	4067.6		
	인력파견형	6951.5	7298.0		
	전체	5462.5	3393.6		

주) 1개월을 4주로 간주하여 산출함

***P<.001

출처 : 박경하·이현미(2012). 2012년 노인일자리사업 참여노인 실태조사. 한국노인인력개발원

노인일자리사업은 1차적으로 노인의 어떠한 욕구해결에 초점을 두어야 하는가? 일을 하고자 하는 노인에게 일자리를 제공하더라도 사업대상의 어떠한 욕구를 겨냥하고 있는지에 따라 사업의 사회적 가치가 달라진다. 그러나 자신의 일에 대한 개인적 정의에 따라서 일의 가치는 다를 수 있는데, 경제적 욕구가 큰 노인에게 일은 생계수단으로서 의미가 큰 반면에 건강개선, 사회참여 등 비경제적 목적으로 일을 하고

자 할 경우, 노동이 지닌 가장 근본적인 의미인 생업으로서 의미는 부차적인 것이 된다. 2012년 참여노인 실태조사(2012)에 따르면, 노인 개인에게 일의 의미는 생계적 의미가 가장 크며 사회참여, 건강유지, 자아실현, 여가 등의 비경제적 동기는 그다지 큰 비중을 차지하고 있지 않다. 구직시 급여수준에 대한 인식이 높은 것도 동일한 차원에서 이해될 수 있는 것이다.

〈표 3-10〉 향후 근로희망 이유와 구직시 우선조건

		(단위 : %)
구분		비율
향후 근로 희망 이유	생계비 마련	69.1
	용돈 마련	17.5
	사회 참여의 수단	5.2
	건강 유지	2.6
	자아실현 및 자기발전	1.9
	여가시간 활용 수단	1.8
	지식, 기술 활용	0.2
	일을 통한 즐거움	1.7
	전체	100.0
구직시 가장 우선시 하는 조건	특별히 없음	35.8
	급여수준	33.6
	근로시간 및 일수	7.8
	과거취업경험 연관성	1.6
	출퇴근 거리, 비용 등 접근성	5.6
	계속 근로 가능성	9.4
	일의 난이도(근로강도)	4.0
	사회적 지위, 명예	0.7
	동료관계	0.5
	관리감독이 없어야 함	0.0
	사회기여	1.0
	없다	0.0
	전체	100.0

자료 : 박경하·이현미(2012), 2012년 노인일자리사업 참여노인 실태조사. 한국노인인력개발원.

정규직 근로는 계약기간의 제한이 없고, 전일제 노동시간을 조건으로 하고 있는 것과 다르게 노인일자리사업은 이러한 기준을 충족하지 못한 비정규직 근로로서 조

건화 된 일자리이다. 2013년부터 사회공헌형 일자리의 참여기간이 늘어나 고용기간이 9개월로 정해지고 월 36~40시간 근로, 시간당 4,860원으로 근로조건을 개선하였다. 그러나 실제 월 급여수준이 20만원을 초과할 할 수 없으며, 앞서 보았듯이 대다수 일자리는 주당 15시간 이상의 노동시간을 확보하기가 어렵다. 결국 현재 노인일자리사업의 근로기준으로 보면 일자리가 비정규직의 가장 하위 범주에 속할 가능성이 높다.

노인일자리사업이 시간제 일자리라는 것 자체가 큰 문제라고 보기는 어렵다. 왜냐하면 대부분 참여자들은 전일제보다 시간제 일자리를 희망하고 있으며, 1일 1~4시간의 근로형태를 가장 선호하기 때문이다. 노인의 욕구를 기준으로 볼 때 현재의 급여수준이나 희망하는 근로일수를 개선하는데 더욱 초점을 두어야 할 것이다. 다시 말해 노인이 희망하는 월평균 급여수준이 월 45만원이며, 희망하는 근로일수는 주 5일 근로가 가장 높은 비중을 보여 현재의 사업의 조건과 내용이 이러한 욕구수준에 상당한 차이를 보이고 있다.

〈표 3-11〉 희망 근로일수, 근무시간

(단위 : %)

구분			비율
희망 근로일수	평일	0일	0.8
		1일	1.2
		2일	3.9
		3일	36.7
		4일	10.5
		5일	47.0
	주말	0일	94.8
1일		3.7	
2일		1.5	
근로일수에 구애받지 않고 일하는 형태			20.9
희망 근로시간	전일제		12.8
	1일 4~8시간미만	시간제	34.9
	1일 1~4시간미만	시간제	40.9
	근무시간에 구애받지 않고 일하는 형태		11.5
희망 급여수준	45만원		
전체			100.0

자료 : 한국노인인력개발원, 「2012년 노인일자리사업 참여노인 실태조사」, 2012.

2) 복지특성

일반적으로 사회복지정책에서 소득 및 자산조건은 저소득층에게 유리한 선발조건으로 적용된다. 노인일자리사업의 경우 일부 유형에서 다른 자격조건과 결합해서 참여자 선발기준으로서 소득 및 자산기준을 고려하고 있다. 그러나 이러한 기준은 절대적 기준으로서가 아닌 몇 개의 구간으로 나누어 배점을 차등화 하여 상대적으로 저소득층에게 유리한 점수를 부여하는 방식으로 적용하고 있다. 노인일자리사업에서 국민기초생활보장 대상자는 원칙적으로 사업에 참여할 수 없도록 규정하고 있는데, 이는 참여소득을 하나의 사회적 급부로서 이해한다면 기초생활보장 수급자와 사업 참여자 간에 형평성 문제가 초래될 수 있기 때문에 취한 조치로 보여진다. 사회공헌형 사업 중에서 공익형과 복지형 사업은 소득 및 자산조건이 선발기준에서 중요한 비중을 차지하는 반면에 나머지 유형에서는 간접적으로 소득이 취약한 노인들이 선발과정에서 유리할 수 있는 기준들을 부분적으로 고려하고 있는 정도이다. 간접적으로 저소득층에게 유리한 기준은 독거노인 가구 여부, 기초노령연금 수급여부 등과 같은 조건들이다. 모든 유형에서 소득이 취약한 독거노인 가구는 사업참여에 유리한 위치에 있다. 그러나 사실상 공익형과 복지형을 제외하고 저소득층에게 유리한 조건이 되는 기준이라고 볼 수 없다. 그 이유는 교육형의 경우 기초노령연금 수급자가 배점상 다소 유리할 수 있으나 수급유무에 따른 점수 차이가 크지 않으며, 시장형과 인력파견형에서는 자격조건으로 아예 고려되지 않고 있기 때문이다.

〈표 3-12〉 저소득층 참여자에게 유리한 선발 기준 유형별 비교

	공익형	복지형	교육형	시장형	인력 파견형
소득 및 재산인정액	○	○	×	×	×
기초노령연금	○	○	○	×	×
노인독거	○	○	○	○	○

주) ○ : 적용, × : 적용안함

참여노인 실태조사에 따르면, 노인가구의 연 평균 가구소득은 1,272만원이다. 노인 가구소득 중에서 가장 많은 부분을 차지하는 소득원은 근로 및 사업소득이며, 그 수준은 연 평균 732만원으로 나타나 전반적으로 근로소득에 대한 의존도가 높은 것을 알 수 있다. 노인가구 소득의 소득원별 분포를 보면 공적이전 소득의 비중이 높으나

전반적인 소득보장 수준은 낮다고 볼 수 있다.

〈표 3-13〉 참여노인의 가구소득 수준

(단위: 만원, %)

구분	항목	평균
근로 및 사업소득액	개인	267.4(100.0)
	가구	731.7(100.0)
소득원별	금융소득	59.3(10.5)
	부동산소득	30.6(3.4)
	공적이전소득	252.8(91.9)
	자녀 및 배우자 지원	178.6(71.6)
	형제자매, 친척, 친지 등 지원	6.5(1.7)
	사회단체, 종교단체 지원	1.0(0.8)
	기타소득	12.2(5.1)
전체		1272.6

출처 : 박경하·이현미(2012). 2012년 노인일자리사업 참여노인 실태조사. 한국노인인력개발원

지니계수는 사회의 불평등 정도를 측정하는 지수를 나타내고 ‘1’에 가까울수록 불평등 정도가 심해진다는 것을 의미한다. 2011년도를 기준으로 65세 이상 노인들의 지니계수는 0.419로 나타났다(윤석명, 2013). 노인일자리사업 참여노인을 대상으로 분석한 지니계수는 일반노인 보다 높은 0.485로 나타나 참여노인 내 소득불평등 수준이 매우 높은 것을 알 수 있다. 그러나 불평등 지수 자체만으로 저소득층 빈곤의 심각성이 어느 정도인지를 판단하기가 어렵다. 국민기초생활보장 대상자 선정소득 기준은 최저생활 수준을 가늠하는 객관적인 지표라고 볼 수 있는데 이러한 기준을 적용한 절대빈곤율을 보면 55.86%로 매우 높은 수준이며, 차상위 빈곤계층을 포함할 경우 빈곤수준은 65.14%에 이른다. 즉 참여노인들의 경제적 여건이 매우 열악한 상황을 가장 단적으로 보여주고 있다.

〈표 3-14〉 소득계층별 참여노인 구성

(단위: 명, %)

집단구분	사례수	비율
비빈곤	699	34.86
절대빈곤	1,120	55.86
차상위빈곤	186	9.28
전체	2,005	100.00

가구소득과 사업참여 욕구를 기준으로 참여자를 유형을 구분해 보면 4개 집단으로 구분된다. 빈곤층 여부에 따라 참여동기가 소득보장 중심인지, 사회참여 중심인지를 나눠볼 수 있다. 2012년 참여노인 실태조사 자료를 분석해 본 결과 참여자의 욕구 분포는 빈곤층인 경우 경제적 욕구로 비빈곤층인 경우 비경제적 욕구로 이원화되는 양상을 보이지는 않았다. 즉 저소득 계층이라고 해서 반드시 경제적 목적만으로 사업에 참여하는 것이 아니라 사회참여 등의 비경제적 이유로도 사업에 참여하고 있다. 참여노인은 경제적 욕구가 전체 인원의 80.7%로 나타났다.

전체 노인 중에서 소득보장을 목적으로 사업에 참여하는 저소득 노인 비율은 52.4%이며, 이들이 비경제적 동기로 인해 사업에 참여하는 비중이 12.7%로 비교적 높게 나타났다. 비빈곤 집단의 경우도 일반적인 예측과 다르게 사업에 비경제적 이유로 참여하는 비중이 상대적으로 낮고 경제적 이유로 참여하는 비중이 오히려 높은 것을 알 수 있다. 전체 노인들 중에서 경제적 목적으로 사업에 참여한 비빈곤층 노인의 비중은 28.3%이며, 사회참여를 목적으로 사업에 참여한 비중은 6.5%에 불과하다.

〈표 3-15〉 노인일자리사업 참여자 유형별 구성비

(단위: %)

비빈곤층	28.33	6.53
빈곤층	52.42	12.72
	소득보장 중심	사회참여 중심

나. 일자리 수요의 다양성 부족

노인의 다양한 근로동기와 욕구를 충족하고, 이들의 신체적·정신적 특성에 적합한 다양한 일자리 직종을 개발하고 활성화시키는 수요정책은 구조적으로 많은 어려움이 있다. 유형별 세부 사업단 규모 변화를 살펴 보면, 다양한 세부 사업들이 존재하고 있지만 일부 사업들을 제외하고는 대부분 사업단은 전체 가운데 3% 미만의 비중을 보이는 수준에 머물러 있어 활성화 가능성이 낮아 보인다. 다양한 사업들이 활성화 되지 못하면서 한편으로는 특정한 몇 개의 사업을 중심으로 쏠림현상이 나타나고 있다. 2012년도 기준으로 보면 복지형에 속하는 ‘소외계층돌봄지원사업’ (16.0%)을 수행하는 사업단이 가장 높은 비중을 보였다. 이 밖에도 교육형의 ‘학습지도강사 파견사업’ (10.3%), 공익형의 ‘지역사회관리지원사업’ (10.0%) 등이 10%를 넘는 높은 비중을 보인다. 시장형 사업은 ‘제조판매형사업’ (9.3%) 중심으로 운영되고 있으며, 인력파견형은 비교적 안정된 고용상태에 있는 지속파견사업이 2.9% 수준에서 운영되고 있다. <표 3-16>에서 지난 5년간 사업유형 변화에서 보여지듯이, 신규영역의 일자리 창출은 미흡한 수준이었는데, 특히 시장진입형 사업은 공공분야 사업에 비해 새로운 수요 창출이 더욱 어렵다.

〈표 3-16〉 연도별 세부사업별 사업단 비율 변화 추이

(단위: %)

		2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
공익형	미래세대지원사업	-	11.5	10.0	2.8	6.0
	자원회수 및 재활용사업	-	-	-	1.3	0.4
	녹색환경관리지원사업	-	-	0.6	0.9	1.0
	지역사회관리지원사업	18.3	13.5	14.1	11.3	10.0
	공공질서계도지원사업	3.7	2.7	2.1	7.5	7.3
	공중이용시설 관리지원사업	3.0	5.6	6.0	6.9	7.8
	공익형기타	3.6	3.6	3.0	3.3	4.1
교육형	학습지도강사파견사업	13.1	11.1	11.3	10.6	10.3
	전문해설 및 안내지원 사업	3.4	2.4	2.4	2.5	2.3
	전문상담 및 통번역	-	-	-	-	3.7
	교육형기타	2.4	1.7	1.1	6.0	5.7
복지형	소외계층돌봄지원사업	18.6	19.0	20.4	20.6	16.0
	가족친화지원사업		1.7	1.5	0.6	0.6
	주거환경 개선지원사업	-	-	-	1.2	1.1
	문화복지 지원사업	1.2	1.4	1.3	1.1	1.1
	복지서비스지원	10.9	-	-	-	-
	복지형기타	1.4	3.9	3.7	3.2	3.3
인력 파견형	일회성파견사업	2.4	0.7	1.6	2.0	1.8
	지속파견사업	2.5	2.5	4.4	3.4	2.9
	인력파견형기타	-	2.3	-	-	-
시장 진입형	공동작업형사업	-	-	-	-	5.1
	제조판매형	-	-	-	-	9.3
	일자리지속형	-	-	-	4.9	-
	수익창출형	-	-	-	8.8	-
	제조 및 유통	7.9	8.3	9.5	-	-
	서비스업	2.8	2.2	3.7	-	-
	영농업	1.6	2.2	1.8	-	-
	시장형기타	1.8	2.5	0.1	-	-
창업모델형	창업모델형	1.5	1.3	1.4	1.1	0.2
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

노인일자리는 노인에게 안정된 고용과 적절한 소득을 보장하기에 적합한 조건을

갖출 때 일자리 수요창출이 활성화 될 수 있다. 그러나 정부에서 추진하는 노인일자리사업은 이러한 조건에 적합한 일자리창출이 구조적으로 한계를 지닌다. 즉 대부분의 일자리는 9개월 참여를 조건으로 한 단기성 일자리이며, 급여나 근로시간의 근로조건은 지침에 의해 사전에 규정되어 있기 때문에 일반 고용시장에서 가장 중요한 조건인 고용의 지속성과 적절한 급여수준과 같은 기준이 아닌, ‘사회적 유용성’과 같은 공익적 목적이 일자리 수요창출을 위한 판단기준으로 중요하게 고려된다. 2008~2013년 기간 동안 사회적으로 유용한 일자리로서 총 8개 부분의 사업을 전략사업으로 정하여 확대해 오고 있다.

〈표 3-17〉 2008~2013 사회적으로 유용한 사업 일자리수 변화(전략사업 포함)

(단위: 개, %)

소유형	2008		2009		2010		2011		2012		2013		
	사업 수	일자리 수	사업 수	일자리 수	사업 수	일자리 수	사업 수	일자리 수	사업 수	일자리 수	사업 수	배정 인원	비율
전체	3,003	127,799	4,344	235,067	4,441	216,441	5,012	220,317	5,513	243,249	5,796	245,622	
초등학교 급식도우미	-		118	8,793	124	10,436	138	10,627	328	17,074	315	17,671	7.2
CCTV 상시관제	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	126	2,590	1.1
친환경 EM활용	-	-	-	-	13	377	28	1,866	38	1,659	33	1,282	0.5
1-3세대 강사파견	248	7,219	312	10,519	316	9,563	315	9,743	341	10,188	335	9,813	4.0
숲생태해설	51	1,171	47	1,158	46	1,060	50	1,174	49	1,297	48	1,415	0.6
거동불편 노인 돌봄지원	448	20,611	633	31,743	614	28,554	636	27,064	648	28,969	629	27,349	11.1
지역아동센터 연계지원	-	-	-	-	49	1,422	207	3,179	126	4,185	232	6,453	2.6
다문화 가정 지원	-	-	10	129	26	589	20	419	26	485	23	476	0.2

주 1) 13년 5월말 기준이며, 사업 세부유형 기준에 의해 분류하였기 때문에 실제 사업내용과 차이가 있을 수 있음

주 2) 2013년은 배정인원을, 2012년까지는 수행인원을 기준으로 함

주 3) 참고 : 2013년 전략사업은 CCTV 상시관제사업, 지역아동센터 연계사업임

다. 수행기관간 협력체계 및 운영재정 미흡

노인일자리사업은 보건복지부(개발원)-지방자치단체-사업수행기관의 전달체계를 통해 수행되고 있다. 현장에서 사업을 수행하고 관리하는 수행기관들은 2012년도 기준으로 1,200개 정도였고 5,000개 이상의 사업단들을 운영하였다. 지방자치단체는 지역 내의 사업을 총괄하고 예산을 지원하는 역할을 하면서도 직접 사업을 수행하는 기관으로서 역할도 담당하고 있다. 시니어클럽, 노인복지관, 대한노인회, 지자체, 노인복지센터 등 사업을 수행하는 대표적인 민간기관들이다. 최근에 수행기관들은 관리하는 사업량과 참여인원은 지속적으로 증가하였지만 그에 따른 기관의 양적인 확대는 이루어지지 않고 있으며 다소 정체된 상황에 있다. 사업의 성과를 높이기 위한 조직간 협력이 중요하다. 그러나 수행기관들은 기관의 고유목적과 핵심업무, 정보, 인적·물적 자원 등 보유자원들이 다르며 이러한 조건으로 인해 사업에 대한 몰입도가 조직유형에 따라 달라질 수 있다. 이러한 조건에서 조직간 협력은 조직들의 이질성, 즉 개별조직이 보유한 자원의 제약조건을 극복하고 사업의 양과 질적 제고를 높이기 위해 가장 좋은 대안이라고 볼 수 있지만 적절한 지역 내 네트워크가 형성되어 있지 못하고 수행기관 간 자발적 협력도 활성화 되지 못한 현실에 있다(이석원 외, 2010).

〈표 3-18〉 2012년 노인일자리 사업창출실적(기관유형별)

(기준 : 2012.12.31, 단위 : 개, %, 명)

구분	기관수(A)		사업단		창출실적		참여인원 (누적)		기관 평균 수행 일자리 사업량 (C/A)	
	'12년	'11년	'12년	'11년	배정 일자리 사업량(B)	수행 일자리 사업량(C)	'12년	'11년	'12년	'11년
합계	1,219 (100.0)	1,214 (100.0)	5,513 (100.0)	5,014 (100.0)	241,602 (100.0)	243,249 (100.0)	269,064	246,782	200	182
노인 복지관	200 (16.4)	189 (15.6)	1,411 (25.6)	1,251 (25.0)	46,547 (19.3)	46,897 (19.3)	51,462	46,875	235	226
노인복지 센터	160 (13.1)	160 (13.2)	342 (6.2)	317 (6.3)	11,082 (4.6)	11,113 (4.6)	11,777	10,072	70	60
대한 노인회	206 (16.9)	208 (17.1)	837 (15.2)	818 (16.3)	34,765 (14.4)	35,190 (14.5)	37,654	36,373	171	161
시니어 클럽	104 (8.5)	95 (7.8)	1,127 (20.4)	956 (19.1)	38,199 (15.8)	40,386 (16.6)	45,208	35,628	388	344
종합사회 복지관	172 (14.1)	167 (13.8)	538 (9.8)	482 (9.6)	16,830 (7.0)	16,721 (6.9)	18,234	15,898	97	87
지역 문화원	26 (2.1)	26 (2.1)	51 (0.9)	42 (0.8)	1,070 (0.4)	1,073 (0.4)	1,159	933	41	34
지자체	178 (14.6)	204 (16.8)	680 (12.3)	719 (14.3)	73,596 (30.5)	71,844 (29.5)	81,458	83,410	404	346
기타1)	173 (14.2)	165 (13.6)	527 (9.6)	429 (8.6)	19,513 (8.1)	20,025 (8.2)	22,112	17,593	116	95

주) 기타에는 실버인력뱅크, 지역사회활후견기관, 교회 등 다양한 기관 포함, () 비율

자료 : 한국노인인력개발원, 노인일자리사업 정보시스템 Database, 2012

노인일자리사업 재정은 급여성 지출에 집중되어 사업운영에 투입되는 재원은 전체 중에서 불과 8.0%(2012년 기준)에 불과하다. 그러나 사회공헌형은 급여성 지출에 시장형은 운영비 지출에 상당한 비중을 보여 사업유형에 따라 지출내용이 다르다. 사업유형에 따라 예산지원 방식이 차이가 나는데, 월 20만원의 고정된 급여를 제공하는 사회공헌형은 부대경비로 참여자 1인 예산지원 기준으로 14만원을 지원하며, 시장형은 급여로서 지원하는 금액이 따로 정해져 있지 않고 부대경비로 총 180만원(공동작

업형), 200만원(제조판매형)을 지원한다. 시장형 사업은 수익을 전제로 운영되는 사업이기 때문에 안정된 수익을 창출하지 못하면 경영상 필요한 경비 확충이 어려울 뿐만 아니라 참여자의 급여수준도 수익에 따라 하향 조정될 우려가 존재한다.

〈표 3-19〉 2008-2012 총 집행예산대비 급여성 집행예산 비중(사업유형별)

(단위: 백만원, %)

		2008	2009	2010	2011	2012
전체	집행예산총액	176,712	325,488	310,128	311,809	351,301
	급여성지출총액	160,970	299,094	286,249	288,683	323,136
	비중	91.1	91.9	92.3	92.6	92.0
사회공헌형	집행예산총액	164,565	307,087	291,827	295,041	331,052
	급여성지출총액	153,318	287,125	274,164	277,103	310,019
	비중	93.2	93.5	93.9	93.9	93.6
시장형	집행예산총액	10,054	16,334	15,954	15,429	19,114
	급여성지출총액	7,642	12,103	12,007	11,572	13,182
	비중	76.0	74.1	75.3	75.0	69.0

주 1) 사업유형별 예산에는 인력파견형, 창업모델형, 통합형 제외

주 2) 백만원 미만은 반올림

전반적으로 인프라 확대, 수요창출, 사업의 질적 개선 등을 위해 비급여성 재원을 확대하는 노력이 필요하다. 수행기관 유형별로 집행예산액 가운데 급여성 지출총액이 차지하는 비중을 살펴 보면, 시니어클럽 이외의 수행기관들은 대부분의 재정(90% 이상)을 급여와 관련해서 지출하고 있다. 재정지출을 비교해 보면 시니어클럽은 비급여성의 예산집행이 상대적으로 높는데 그 이유는 시장형 일자리사업의 60% 정도가 시니어클럽에서 운영되고 있기 때문이다(하세윤·고재일, 2013).

〈표 3-20〉 2008-2012 총 집행예산대비 급여성 집행예산 비중(기관유형별)

(단위: 백만원, %)

		2008	2009	2010	2011	2012
전체	집행예산총액	176,712	325,488	310,128	311,809	351,301
	급여성지출총액	160,970	299,094	286,249	288,683	323,136
	비중	91.1	91.9	92.3	92.6	92.0
지자체	집행예산총액	70,569	129,809	111,754	107,606	109,717
	급여성지출총액	66,338	122,241	105,741	101,967	103,445
	비중	94.0	94.2	94.6	94.8	94.3
시니어 클럽	집행예산총액	17,893	29,684	35,721	39,754	53,578
	급여성지출총액	14,637	24,531	30,126	34,474	46,039
	비중	81.8	82.6	84.3	86.7	85.9
노인복 지관	집행예산총액	33,724	60,556	59,763	61,351	67,964
	급여성지출총액	30,927	55,605	55,236	57,019	63,028
	비중	91.7	91.8	92.4	92.9	92.7
사회복 지관	집행예산총액	11,014	21,227	20,760	21,925	24,880
	급여성지출총액	10,088	19,699	19,290	20,479	23,202
	비중	91.6	92.8	92.9	93.4	93.3
대한노 인회	집행예산총액	25,910	44,859	45,139	47,103	50,751
	급여성지출총액	23,504	41,139	41,691	43,583	46,850
	비중	90.7	91.7	92.4	92.5	92.3
기타	집행예산총액	17,602	39,352	36,394	34,058	44,367
	급여성지출총액	15,476	35,879	33,567	31,149	40,530
	비중	87.9	91.2	92.2	91.5	91.4

주 1) 기타 : 노인복지센터, 지역문화원 등

주 2) 백만원 미만은 반올림

라. 수행인력 부족

전담인력은 “노인일자리사업을 수행하는 민간수행기관과 노인일자리사업을 직접 수행하는 시·군·구의 노인일자리사업 업무를 전담지원하기 위해 배치되는 상근인력”으로 정의된다. 전담인력의 배치기준은 17개 시·도당(세종시 포함) 1명 씩 배정하고, 사업수행기관의 경우 참여노인 136명 당 1명을 기준으로 배치하는 것으로 하며, 사업을 직접 수행하는 사업수행기관의 사업량과 사업유형을 고려하여 지자체에서 결정한다(보건복지부, 2013). 이것은 2010년 사업수행기관별로 120명 당 1명을 기준으로 배치된 것에 비해 전담인력 1명이 담당하는 참여노인 수가 증가한 것이다. 노인일자리 통계동향(2012)에 의거하면 2012년에 전담인력 1인 당 참여노인 수는 154명으로 2011년의 128명에 비해 크게 증가한 것으로 나타났다.

현행 전담인력의 배치기준은 사업특성, 참여하는 노인특성, 기관특성 등의 다양한 요건을 고려하지 못하는 것이기 때문에 현실성이 낮다. 특히 사업유형이 시장형이나 교육형의 경우 전담인력 1인 당 참여노인수가 과다한 것으로 보인다. 현장에서 실제 업무를 담당하는 전담인력의 인터뷰에 따르면 시장형과 교육형은 전담인력 1인 당 20~30명만 맡아도 업무가 과중할 수 있다고 인식되고 있다(박경하 외, 2012).

전담인력의 자격조건은 연령에 상관없이 업무수행에 적합한 자이다. 주요 업무내용은 참여자 모집, 선발, 교육 및 근무관리, 보수지급 및 전산시스템 관련 업무, 기타 노인일자리사업 추진과 관련된 업무로 규정되어 있다. 노인일자리사업에 관한 모든 행정관리업무가 모두 포괄되어 있다. 단순한 행정적인 지원업무를 비롯하여 상담, 교육, 조정 등과 같은 사회복지업무와 관련된 전문적인 역할이 요구된다. 전담인력 대부분은 3개 이상의 사업단을 관리하면서 사업구상 및 실행까지 담당하기에 다양한 전문성이 요구되어진다. 자격제한이 없기 때문에 상당수의 전담인력은 전문적인 업무 분야에 부합하지 않는다고 볼 수 있다.

노인일자리 통계동향에 따르면 지자체에 근무하는 전담인력은 2012년에 301명으로 전체 전담인력의 17.3%를 차지하였다. 노인복지관의 전담인력은 404명으로 23.2%를 차지하여 민간기관 중 가장 높은 비중을 보였다. 다음으로 시니어클럽의 전담인력은 376명으로 21.6%를 차지한 것으로 나타났으며, 2010년 이래로 증가추세를 보이고 있다. 반면 지자체를 비롯하여 대한노인회, 노인복지관, 종합사회복지관에서 근무하는 전담인력은 2010년 이래로 정체된 상태이다.

〈표 3-21〉 기관유형별 전담인력 추이

(단위: 명, %)

기관유형	2010년	2011년	2012년	2010년	2011년	2012년
지자체	320	334	301	19.3	17.3	17.3
시니어클럽	289	417	376	17.5	21.6	21.6
대한노인회	242	270	241	14.6	14.0	13.8
노인복지관	407	449	404	24.6	23.2	23.2
종합사회복지관	146	158	145	8.8	8.2	8.3
노인복지센터	79	136	97	4.8	7.0	5.6
지역문화원	6	7	5	0.4	0.4	0.3
기타	167	162	173	10.1	8.4	9.9
합계	1,656	1,933	1,742	100.0	100.0	100.0

출처 : 하세윤, 고재일(2013). 노인일자리 통계동향, 한국노인인력개발원

2012년 노인일자리사업 운영실태조사에 의거하여 전담인력의 인적구성을 보면 여성의 비중이 75.4%로 압도적으로 높게 나타났다. 대졸자의 비중이 다른 학력군에 비해 훨씬 높게 나타났다. 특히 여성의 경우 대졸자의 비중이 압도적으로 높았고 대졸자 중 여성비중도 매우 높았다. 다음으로 고졸자의 비중이 여성은 27.5%, 남성은 29.4%로 나타났고 석사이상 학력자도 여성은 4.4%, 남성은 7.7%로 나타났다.

전담인력 중 사회복지학을 전공한 비율은 47.6%로 비교적 높게 나타났다. 사회복지학 중 여성의 비중은 79.3%로 상당히 높았다. 여성만을 보면 사회복지학 전공자 비율이 50.0%로 더욱 높아지는 것으로 나타났다.

전체적으로 전담인력은 여성 중심으로 구성되어 있으며, 대졸이상 학력자의 비중이 훨씬 높았고 사회복지학 전공자도 비교적 높은 비중을 보였다.

〈표 3-22〉 전담인력의 구성

(단위: 명, %)

	전체	여성	남성	여성 비중	전체 분포	여성 중 분포	남성 중 분포
전체	1,106	834	272	75.4	100.0	100.0	100.0
중졸	30	13	17	43.3	2.7	1.6	6.3
고졸	309	229	80	74.1	27.9	27.5	29.4
대졸	709	555	154	78.3	64.1	66.5	56.6
석사이상	58	37	21	63.8	5.2	4.4	7.7
사회복지학	526	417	109	79.3	47.6	50.0	40.1
비사회복지학	579	417	162	72.0	52.4	50.0	59.6

자료: 노인일자리사업 운영실태조사 원자료(2012)

수행기관별로 전담인력의 인적구성을 보면 민간기관 중심으로 구성되어 있는 것을 확인할 수 있다. 전체 전담인력 중 민간기관에 근무하는 전담인력은 76.2%였다. 전반적으로 여성 비중이 남성에 비해 높게 나타나고 있으며, 지자체에 근무하는 경우에 민간기관에 비해 여성 비중이 더 높았다. 대학졸업자의 비중은 지자체나 민간기관의 비중은 비슷했지만 석사이상 학력자의 경우는 민간기관에서 비중이 높았다. 전공별 비중은 기관별로 큰 차이를 보였다. 지자체에서 사회복지학 전공자의 비중은 27.8%에 불과했지만 민간기관에서는 53.8%로 높게 나타났다.

〈표 3-23〉 수행기관별 전담인력의 구성

(단위: 명, %)

	지자체	민간기관	민간기관 비중	지자체내 분포	민간기관내 분포
전체	263	842	76.2	100.0	100.0
여성	209	625	74.9	79.5	74.2
남성	54	217	80.1	20.5	25.8
중졸	7	22	75.9	2.7	2.6
고졸	83	226	73.1	31.6	26.8
대졸	169	540	76.2	64.3	64.1
석사이상	4	54	93.1	1.5	6.4
사회복지학	73	453	86.1	27.8	53.8
비사회복지학	190	389	67.2	72.2	46.2

자료: 노인일자리사업 운영실태조사 원자료(2012)

전담인력의 근무기간을 살펴보면 평균 12.7개월로 나타났다. 근무기간이 7개월이라고 응답한 인력의 비중이 15.8%로 가장 높았고 다음으로 9개월이 14.8%, 8개월이 12.8%로 나타났다. 7개월에서 9개월 근무한 비중이 전체 인력에서 40% 이상을 차지하였고 12개월 이하 근무한 비중이 75%를 차지하였다.

전담인력의 1일 근무시간을 살펴보면 절반 이상이 6시간 이상 8시간 미만 일하는 것으로 나타났고 8시간 이상 근무하는 전담인력은 41.5%였다. 지자체에서 근무하는 전담인력은 8시간 미만 비중이 64% 가량이었고 민간기관은 57%가 8시간 미만 근무자였다. 민간기관이 지자체 보다 더 많은 시간 근무하는 것으로 보인다.

〈표 3-24〉 1일 근무시간 실태

(단위: 명, %)

	전체		지자체		민간기관	
	전담인력 수	비중	전담인력 수	비중	전담인력 수	비중
3시간 미만	6	0.5	2	0.8	4	0.5
3시간 이상-6시간 미만	33	3.0	1	0.4	32	3.8
6시간 이상-8시간 미만	607	54.9	165	62.7	442	52.5
8시간 이상	459	41.5	95	36.1	364	43.2

자료: 노인일자리사업 운영실태조사 원자료(2012)

월 보수 수준을 살펴보면 전담인력의 90% 이상이 50만원에서 120만원의 보수를 받는 것으로 나타났다. 월 보수수준이 90만원 미만인 경우는 47.8%였고 90만원이상 120만원미만 받는 경우는 45.8%였다. 지자체에 근무하는 전담인력이 민간기관에서 일하는 전담인력 보다 월 보수 수준이 다소 높게 나타났다. 월 보수가 90만원 이상인 경우 지자체는 56.7%인 반면 민간기관은 50.9%이었다. 특히 90만원 이상 120만원 미만의 보수를 받는 비중이 지자체는 51%인 반면 민간기관은 44.2%로 낮았다. 2013년 노인일자리사업 종합안내에 따르면 광역지자체에 근무하는 전담인력의 보수수준은 월 160만원 이내에서 정하도록 되어 있지만 민간수행기관은 102만 원 수준으로 정해져 있다. 수행기관의 실무자는 전담인력의 적절한 월 보수수준으로 120만원이라고 응답한 비중이 가장 높았다.

〈표 3-25〉 월 보수 수준

(단위: 명, %)

	전체		지자체		민간기관	
	전담인력 수	비중	전담인력 수	비중	전담인력 수	비중
50만원 미만	26	2.4	3	1.1	23	2.7
50-90만원 미만	502	45.4	111	42.2	391	46.4
90-120만원 미만	506	45.8	134	51.0	372	44.2
120-150만원 미만	48	4.3	11	4.2	37	4.4
150만원 이상	23	2.1	4	1.5	19	2.3

자료: 노인일자리사업 운영실태조사 원자료(2012)

전담인력의 업무량에 대한 실무자는 대체로 적합하다고 보는 것으로 나타났다. 적합하다는 의견이 57.4%였고, 업무량이 적다는 의견까지 합치면 60% 이상이 업무량이 문제가 없다고 보고 있다. 이러한 경향은 지자체의 경우에 더욱 분명하게 나타났다. 지자체의 경우 적합하다는 의견이 64.6%였고 업무량이 많다는 의견은 27% 수준이었다. 반면 민간기관은 상대적으로 적합하다는 의견이 다소 낮았다. 그러나 적절한 전담인력 1인당 참여자 수에 대한 질문에 평균적으로 75명이라고 응답하였다. 2013년 기준으로 노인일자리사업 종합안내서에 따르면 참여노인 136명 당 1명이 지원하도록 정하고 있어 앞선 결과와 큰 차이를 보였다.

〈표 3-26〉 담당 업무량

(단위: 명, %)

	전체		지자체		민간기관	
	전담인력 수	비중	전담인력 수	비중	전담인력 수	비중
매우적다	12	1.1	2	0.8	10	1.2
다소적다	67	6.1	20	7.6	47	5.6
적합	634	57.4	170	64.6	464	55.1
다소많다	309	28.0	55	20.9	254	30.2
매우많다	83	7.5	16	6.1	67	8.0

자료: 노인일자리사업 운영실태조사 원자료(2012)

셋째, 사업운영과 관련된 지원에서 미미한 변화를 가져왔다. 우선 노인일자리사업을 수행하는 핵심인력인 전담인력을 대폭적으로 확대하였다. 그 결과 2012년도에 이르면 전담인력이 관리하고 있지 않은 사업단이 17.5% 수준으로 줄어들었다. 그렇지만 사업단을 관리하는 전담인력 인원은 1-3명이 가장 많은 분포를 보이고 있듯이 수행기관에서는 인력부족 문제가 여전히 큰 부담으로 작용하고 있다. 2012년도에는 전담인력 급여수준을 월 100만원으로 인상하여 안정된 인력확보 노력을 기하였다.

〈표 3-27〉 기관유형별 전담인력 현황

(기준: 2012.12.31, 단위 : 명)

기관유형	2010년	2011년	2012년
	누적인원	누적인원	누적인원
지자체	320	334	301
시니어클럽	289	417	376
대한노인회	242	270	241
노인복지관	407	449	404
종합사회복지관	146	158	145
노인복지센터	79	136	97
지역문화원	6	7	5
기타	167	162	173
합계	1,656	1,933	1,742

자료: 한국노인인력개발원, 노인일자리사업 정보시스템 Database, 2012.

〈표 3-28〉 연도별 전담인력 현황

구분	2008년	2009년	2010년	2011	2012년
0명	99.6	98.9	22.6	22.0	17.5
1-3명미만	.4	1.1	38.4	35.1	36.9
3-5명미만	-	-	22.3	21.9	24.5
5-10명미만	-	-	15.2	17.9	17.9
10명이상	-	-	1.4	3.1	3.1
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

4. 사업효과 분석

1) 분석방법

노인일자리사업 성과를 살펴보기 위해서 한국노인인력개발원에서 실시한 ‘2012년 노인일자리사업 참여노인 실태조사’ 자료를 분석하였다. 본 조사는 사업유형별, 지역별 특성을 고려한 비비례층화표본추출 방법을 적용함으로써 표본의 대표성을 확보하였다. 분석을 위해서 조사가 완료된 전체 표본 2,005명 중에서 배우자와의 사회관계 및 사회활동에 관한 제시된 문항에 ‘비해당’으로 응답한 인원을 제외한 1,823명을 분석대상으로 삼았다. 아래의 표에 성, 연령, 교육수준, 지역, 총가구원수, 배우자 유무, 사업유형 특성이 제시되었다. 분석대상 노인은 여성의 비중이 높고 대부분 70세 이상의 고령자로서 교육수준이 매우 낮다. 거주지역은 대도시, 중소도시, 공익형 참여자가 대부분이며 2인 이하의 가구에 배우자가 있는 경우가 55.6% 정도이며 대다수가 2인 이하의 가구형태를 구성하고 있다.

〈표 3-29〉 분석대상의 일반적 특성

구분		빈도	비율
성별	남성	642	35.2
	여성	1823	64.8
연령대	60-64	147	8.1
	65-69	386	21.2
	70-74	676	37.1
	75-79	452	24.8
	80이상	162	8.9
교육수준	무학	398	21.8
	초졸	707	38.8
	중고졸	561	30.8
	대학이상	157	8.6
지역	시	738	40.5
	군	304	16.7
	구	781	42.8
총가구원수	1인	545	29.9
	2인	891	48.9
	3인	176	9.7
	4인	82	4.5
	5인	81	4.4
	6인 이상	48	2.6
배우자유무	없음	810	44.4
	있음	1013	55.6
사업유형	공익형	746	40.9
	교육형	298	16.3
	복지형	355	19.5
	시장형	231	12.7
	인력파견형	193	10.6

2) 변수측정

① 생활만족도

생활만족도는 일상적 생활에서 정서적 상태를 묻는 9개의 5점 척도 문항들로 이루어져 있다. 각 문항별 범주는 ①전혀 그렇지 않다~⑤매우 그렇다로 이루어져 높은 점수일수록 생활만족도가 높은 것으로 해석된다. 이러한 해석조건을 충족시키기 위해서 ‘생활이 너무 단조로워 하루하루가 지루하다.’, ‘가끔 사는 것이 가치가 없다고 생각한다.’, ‘자주 외로움을 느낀다.’, ‘내 능력을 발휘할 기회가 없다.’는 모두 역산처리를 하였다. 크론바 알파값이 .521로 신뢰할 수 있는 수준이었다.

② 직무만족도

직무만족도 문항을 구성하기 위해서 관련된 여러 선행연구들을 검토하였다(김옥·원영희, 2008; 이은정, 2009; 손능수, 2005 등). 이러한 연구들은 정부에서 추진하고 있는 재정지원 일자리의 참여자들이나 일반적으로 근로활동을 수행하고 있는 인력을 대상으로 직무만족도를 조사하였다. 참여노인 실태조사에서는 급여, 직무내용, 근로환경, 교육, 서비스환경, 전반적 만족도를 조사하였으며, 본 연구에서는 급여, 직무내용, 근로환경, 서비스환경의 4가지 영역을 직무만족도에 대한 측정변수로서 고려하였다. 각 문항별 범주는 ①매우불만~⑤매우만족으로 구성된 5점 척도로 측정하였다.¹⁷⁾ 직무만족도 문항의 신뢰도는 크론바 알파값이 .879로 높은 신뢰도 보였다.

③ 참여만족도

노인일자리사업 참여노인은 단순히 근로를 할 수 있는 기회를 가진 것에 의미부여를 하는 것을 넘어 자아실현, 사회적 기여, 자기개발 차원에서도 상당한 만족감을 얻고 있다. 이렇게 참여를 통해서 얻게 되는 주관적 만족도는 “아직 내가 일할 수 있고 할 일이 있다는 것을 깨달았다.”, “가치있는 일을 통하여 사회에 보탬이 되었다.” “스스로 발전하는 계기가 되었다.”는 5점 척도의 질문을 구성하였다. 참여만족도의 신뢰도는 크론바 알파값이 .631로 나타났다.

17) 일반적으로 알파값이 0.5 이상이면 신뢰성이 있다고 본다(송태민·김계수, 2012)

④ 사회적 관계

사회적 관계는 노인이 사업에 참여한 이후로 공식적 관계와 비공식적 관계의 양적 변화를 측정한 문항들로 이루어졌다. 공식적 관계는 ‘배우자와 교류’, ‘(손)자녀들과의 교류’, ‘비동거형제자매, 친척, 친구, 이웃과의 교류’ 세 가지 측정변인을 5점 척도로 측정하였다. 비공식적 관계는 ‘자원봉사활동 참여’, ‘교육프로그램 참여’, ‘단체활동 참여’의 측정변수로 구성되었다. 높은 점수일수록 사회적 관계가 좋은 것으로 해석된다. 사회적 관계의 신뢰도는 크론바 알파값이 .580로 수용할 수 있는 수준이었다.

⑤ 건강개선

건강개선은 사업에 참여한 이후로 노인이 일상적인 활동량이 증가하였는지, 의료기관의 이용빈도가 감소하였는지를 측정하였다. 따라서 일상적인 활동량이 증가하였고 의료기관의 이용빈도가 감소하였다면 건강이 개선된 것으로 판단하였다. 건강개선 문항들의 신뢰도는 크론바 알파값이 .588로 신뢰할 수 있는 수준이었다.

3) 분석결과

정규성 가정을 충족하는지 여부를 확인하기 위해 왜도와 첨도를 분석하였다. 각 변인들의 왜도가 절대값 3미만, 첨도는 절대값 10미만이라면 정규성 가정을 충족한다고 볼 수 있다(송태민·김계수, 2012). 아래의 분석결과를 보여지듯이 본 연구의 분석자료는 정규성의 조건을 충족하고 있어 구조방정식을 수행하는데 별다른 문제가 없다고 볼 수 있다.

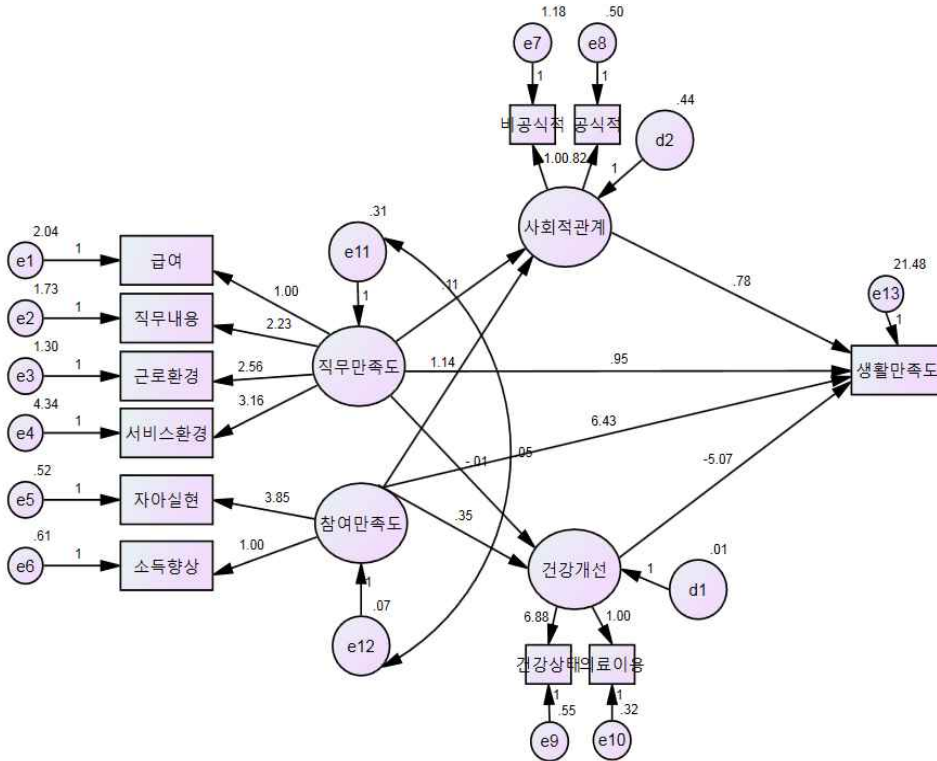
〈표 3-30〉 변수의 기술통계(사례수=1823)

구분(변수명)	최소값	최대값	평균	표준편차	왜도	첨도
생활만족도	12	45	28.713	4.993	0.463	0.835
급여	2	10	5.930	1.535	0.085	-0.404
직무내용	3	15	10.904	1.813	-0.433	0.515
근로환경	4	15	11.074	1.830	-0.244	0.146
서비스환경	9	25	18.821	2.730	-0.024	0.222
자아실현	2	10	7.428	1.228	-0.224	0.274
소득향상	1	5	3.860	0.822	-0.908	1.198
비공식적	0	10	6.629	1.313	-0.092	1.805
공식적	2	10	6.446	0.929	0.871	2.725
의료이용	1	5	2.950	0.564	0.135	2.774
건강상태변화	1	5	3.570	0.687	-0.030	-0.102
뿌듯함	1	5	3.120	0.865	0.043	-0.384
기대감	1	5	3.270	0.839	-0.130	-0.304
보람	1	5	3.300	0.807	-0.088	-0.244
즐거움	1	5	3.210	0.783	-0.061	0.235
만족	1	5	3.270	0.739	-0.042	0.420
단조로움	1	5	3.274	1.004	-0.128	-0.798
가치로움	1	5	3.262	0.971	-0.126	-0.656
외로움	1	5	3.039	1.010	0.136	-0.747
능력발휘	1	5	2.972	0.826	0.141	-0.028

구조모형의 모형적합도는 GFI .948 TLI .764 NFI .833 CFI .841 RMSEA .087로 비교적 적합한 것으로 확인되었다. 이는 노인일자리사업 성과모형으로 적절하다는 의미라고 하겠다.

〈표 3-31〉 연구모형의 적합도

	X^2	df	GFI	TLI	NFI	CFI	RMSEA
모형	549.514	37	.948	.764	.833	.841	.087



〈그림 3-3〉 사업성과 모형의 경로와 회귀계수(비표준화)

노인일자리사업 효과 모형을 분석한 결과, 직무만족도는 생활만족도에 유의미한 영향을 미치는 것으로 확인되었다($b=0.953$, $t=3.238$).¹⁸⁾ 또한 사업에 대한 직무만족은 사회적 관계에 정적인 영향을 유의미하게 미치는 것으로 나타났다($b=0.106$, $t=1.968$). 그러나 직무만족도는 건강개선에 대한 영향력은 유의미하지 않았다(-0.013 , $t=-1.362$).

자아실현과 소득향상에 대한 만족도로 측정된 참여만족도는 생활만족도에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그리고 사업참여 이후에 변화된 사회적 관계 및 건강개선 수준에도 유의미한 영향을 미치는 것으로 확인되었다.

한편 직무만족도를 측정한 4개의 관찰변수는 모두 유의미한 것으로 나타났다. 참여만족도를 구성한 측정변수 2개의 경우 모두 유의미하였다. 사회적관계, 건강개선을 측정한 변수도 모두 유의미한 것으로 나타났다.

18) 유의도 수준이 $p<0.01$ 이하는 영향력이 유의미하다고 판단하였다.

따라서 독립변수인 직무만족과 참여만족도가 사회적 관계로 가는 경로는 모두 유의미 하였다. 그러나 매개변수인 건강개선에 미치는 영향은 독립변수 중에서 참여만족도의 경우에만 유의미한 영향을 미쳤다. ($b=0.78$, $t=6.734$), 건강개선 변수는 생활만족도에 유의미한 영향을 미치지 않았다($b=0.348$, $t=4.886$). 건강개선의 경우 참여만족도가 건강개선으로 가는 경로만 유의미하게 나타났다.

이러한 분석결과를 정리하면, 사업 참여노인은 직무만족과 참여만족이 높을수록 사회적 관계를 개선하는 효과를 가져오며 이는 생활만족도를 향상시키는데 긍정적 영향을 미친다는 사실을 밝혔다. 그러나 건강개선은 직무만족이나 참여만족만으로 직접적 영향을 보이지 않은 것으로 나타나 이에 대해 정책적으로 노인의 건강증진을 높일 수 있는 사업내용이나 서비스를 강화시킬 필요가 있을 것이다.

〈표 3-32〉 연구모형 분석결과

		Estimate	Std Estimate	S.E	C.R	P
직무만족도	→ 사회적관계	0.106	0.081	0.054	1.968	0.049
직무만족도	→ 건강개선	-0.013	-0.063	0.009	-1.362	0.173
참여만족도	→ 사회적관계	1.136	0.396	0.169	6.734	***
참여만족도	→ 건강개선	0.348	0.797	0.071	4.886	***
사회적관계	→ 생활만족도	0.78	0.115	0.254	3.072	0.002
건강개선	→ 생활만족도	-5.066	-0.114	3.674	-1.379	0.168
직무만족도	→ 생활만족도	0.953	0.107	0.294	3.238	0.001
참여만족도	→ 생활만족도	6.433	0.331	1.867	3.445	***
직무만족도	→ 급여	1	0.364			
직무만족도	→ 직무내용	2.233	0.689	0.168	13.259	***
직무만족도	→ 근로환경	2.558	0.782	0.19	13.449	***
직무만족도	→ 서비스환경	3.155	0.646	0.242	13.063	***
참여만족도	→ 자아실현	3.855	0.808	0.391	9.851	***
참여만족도	→ 소득향상	1	0.313			
사회적관계	→ 비공식적	1	0.562			
사회적관계	→ 공식적	0.819	0.65	0.091	9.05	***
건강개선	→ 의료이용	1	0.195			
건강개선	→ 건강상태	6.876	0.72	1.251	5.498	***

*** $p<.001$

제4절 노인일자리사업의 유형화

일자리는 여가활동을 통한 사회적 기여에 의미를 두는 자원봉사 활동과는 근본적으로 차이점이 존재한다. 자원봉사활동은 건전한 여가문화 활성화에 기여하고 노동시장과는 무관하게 민간비영리조직 중심의 개입이 중요하고 정신적, 문화적 욕구 충족이 주된 목적이다(지은구, 2004). 그러나 일자리사업은 소득보장에 영향을 미치고 노동시장의 영향권에서 국가의 개입이 필수적으로 요구되고 경제적 욕구충족에 목적을 두고 있기 때문에 자원봉사활동과 본질적으로 다른 접근이라고 볼 수 있다. 즉 노인일자리사업은 유급노동 형태를 띤 사회공헌형 일자리의 경우에 사업영역에 포함시키지만 자발적인 자원봉사 형태는 일자리 정책의 대상으로 삼지 않는다. 따라서 본 연구에서는 노인일자리사업과 자원봉사영역을 구분된 사업영역으로 규정하여 이를 사업유형에서 제외시킨다.

현재 노인일자리사업의 공익형, 교육형, 복지형, 시장형, 인력파견형 등 세부적인 일자리 유형은 욕구와 사업내용의 정합성이 낮다는 평가를 받고 있다. 이러한 유형구분은 형식적인 구분에 지나지 않아 질적인 구분의 필요성이 높다. 노인일자리사업은 무엇보다 개념적 차원의 유형화가 이루어져야 한다. 개념적 차원에서 사업의 정책대상인 소득계층과 참여목적의 두 가지 측면에서 보면 사업은 크게 세 가지로 유형화될 수 있다.

첫째, 모든 소득계층 대상의 사회공헌형이다. 사회공헌형은 생계보다 사회공헌에 대한 관심이 높은 유희 노동력의 사회참여를 위한 프로그램이다. 이 유형의 특징은 전문지식이 강조되는 일자리와 소외계층 대상의 사회서비스를 제공하는 일자리라는 점이다. 현재 교육형, 복지형 유형이 여기에 가깝다. 저소득층의 사회참여를 위한 프로그램을 자산이나 소득을 조건으로 한 선별적 프로그램 성격으로 운영할 필요가 없다. 왜냐하면 ‘사회참여’ 동기(욕구)는 사회적 적절성을 나타내는 최저생활 유지와 엄연히 구별된 욕구로서의 성격이 강하며, 이는 소득에 따른 욕구라기보다 사회 구성원으로 가지는 보편적인 욕구로서 의미가 크기 때문이다. 따라서 앞서 제시한 결과에는 일부 저소득층 노인이 사회참여를 동기로 사업에 참여하고 있음을 확인할 수 있으나, 사회참여형 프로그램은 노인일자리사업 유형에서 저소득층을 표적화(targeting)한 별도의 사업형태보다 모든 참여자를 대상으로 한 보편적 프로그램으로서 접근하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

둘째, 모든 소득계층 대상의 소득중심형이다. 이러한 유형은 안정된 소득 창출을

지향하는 일자리 창출이 주된 목적이다. 이 모형은 일자리의 소득창출 효과를 강조하며 시장친화적 성격이 높다. 인력파견형(주유원 등), 자립형 일자리(고령자친화기업, 시니어인턴십, 시니어직능클럽) 등 취업형과 창업형 일자리 유형이 여기에 속한다고 볼 수 있다.

셋째, 저소득 노인 대상의 근로연계형 유형이다. 근로연계형은 저소득 노인이 급여를 받는 조건으로 지역사회활동에 참여하는 형태로 운영된다. 공공서비스 향상 및 지역사회 현안문제 해결을 목적으로 창출한 일자리로서 현재 기초노령연금 수급자를 대상으로 참여가 허용되어 있는 공익형이 이러한 유형에 가깝다고 볼 수 있다.

〈표 3-33〉 사업대상 및 목적에 따른 개념적 차원의 노인일자리사업 유형

목적 대상범위	소득중심형	사회공헌형	자원봉사영역
모든계층	취업연계, 창업형 (인력파견형, 자립형, 시장형 등)	사회공헌형 (교육형, 복지형)	
빈곤층	근로연계형 (공익형)		

제4장 중장기 정책방향

제1절 기본방향

노인일자리사업은 그 당위성에 비해서는 예산이나 사업추진 여건에 크게 제한되다보니 현실적으로 집행이 용이한 선에서 사업의 내용과 방향이 결정되어온 것이 현실이다. 기존의 사업들은 2004년 이후 노인일자리사업을 비교적 단기간에 약 20만개까지의 사업량을 가지는 큰 프로그램으로 성장시켜왔지만 지속가능한 ‘육구맞춤형’ 사업으로서의 성장에는 주요한 한계들에 봉착해 있는 것도 사실이다.

대표적인 노인일자리사업의 문제점 지적사항들로 육구대비 사업량 불충분성, 노인 육구와 사업내용(유형)의 불일치, 좋은 일자리로서의 품질 부족, 인프라의 내용적 취약성, 관련 사업과의 유기적 통합성 결여, 양적 사업목표 치중에 따른 후속관리의 취약성 등이 제시되고 있다. 앞 장에서 살펴보았던 내용들과도 관련되며 기존 연구에서 지적된 과제는 주로 다음에서 보는 바와 같다(남기철, 2012).

- 낮은 급여수준
 - 현재 월 20만원의 급여에 대한 불만 상존
 - 유급 자원봉사활동과 급여에서의 차이가 나타나지 않음
- 근로의 확실성과 급여의 확실성
 - 근로내용의 차이나 근로시간의 차이 등이 적절히 분포할 수 없는 급여
 - 사업 유형별(교육형과 공익형 등)로 근로의 차이가 나타나지만 급여에 미반영

- 근로기간 7개월(혹은 9개월)
 - 낮은 급여수준보다 참여자의 더 높은 불만사항으로 상존
- 일의 내용이 가지는 취약성
 - 공익형 사업 중 절반 이상이 단순 공공근로성 혹은 취로사업 성격
 - 공공근로나 취로사업 혹은 임금살포성 사업이라는 비판
- 자원봉사와의 연계 문제
 - (노인) 자원봉사활동 체계와의 연계성이나 통합성 결여
 - 급여 미지급 기간의 일자리사업 활동이 (비체계적)자원봉사로 연결되고 있음
- 전달체계 취약성
 - 관리 인력에 대한 처우 취약
 - 시군구청의 직접사업 운영문제를 포함한 사업관리체계 간 편차
- 다른 관련 사업과의 연계성이 비체계적
 - 고령자 고용촉진사업, 희망근로 등 공공근로, 자활사업 등
 - 노인자원봉사활동과 민간부문 노인일자리사업 양자 간에서 모호한 위치
- 시장형 사업의 매출 취약성과 소득효과 취약성

이와 같은 노인일자리사업 일반의 문제점에 대한 제기는 사실상 노인일자리사업의 ‘소득-육구 역전 딜레마’와 관련된다 고 보기도 한다. 시장형 사업이 ‘생계형 육구에 부응하는 보다 고도의 노동과 고도의 수입’을 만들지 못하고 있다는 문제점과 직결되는 것이다. 반면 공헌형 사업은 다소 형식적인 공공근로 형태에 귀착되어 있었던 것도 사실이다. 물론 지난 10년 간의 사업 추진 경험에 따라 최근에는 소위 괜찮은 일자리(decent job)의 증가에도 일정 부분 개선이 나타나기도 하였다.

때문에 그간 많은 연구자들이 노인일자리사업 중장기 과제의 핵심으로 잡은 것은 일자리의 양적 팽창보다는 질적 내실화에 초점이 있었다. 하지만 노인일자리사업과 관련된 배경적 요소로 정부의 정책적·정치적 요소 역시 중요한 변수가 되고 있다. 현재는 대통령선거공약이나 국정과제를 통해 일자리의 양적 확충을 우선적인 것으로 설정한 후 이에 맞춘 발전방향이 고민되는 상황에 있다. 현 정부는 선거공약과 국정계획을 통해 4년간 연간 5만개, 총 20만개의 노인일자리 확충추진이 발표되어 있다. 이러한 상황 역시 노인일자리사업에 대한 중장기계획에서 고려되어야 한다.

정치적 공약에 따른 노인일자리사업에서의 선택은 노인일자리사업의 양적 확충의 규모가 전제되어 있는 상황에서 질적 측면과 노인일자리사업의 성격, 위상 일부에 대해 국한된 입지밖에 없는 것이 현실일 수 있다. 하지만 노인일자리사업의 질적 과제에 대한 개편이 전면화되지 않는 한, 예산의 추가투입만 가지고 노인일자리사업량을

획기적으로 증대시키는 것은 불가능하다. 사회공헌형 일자리의 경우 신청자가 많이 있더라도 현재의 상황에서 이를 관리할 체계의 여력은 연간 5만개씩 사업량을 증가시키는 것이 불가능하다. 시장형의 경우 말할 나위도 없이 (자립가능한)사업단 운영이 현재의 유지도 효과적으로 수행하기 버거운 상황이다. 따라서 연간 5만개씩의 일자리 확충이라는 현 정부의 정책의지는 반드시 노인일자리사업 전체적인 운영체제나 방식의 질적 고양을 통해서만 가능하고 또 의미가 있다. 동시에 연간 5만개의 일자리 순증이라는 정책적 선언부분은 본 계획 상에서 반영이 되어야 하는 여건도 받아들이는 것이 현실적이다.

일자리사업의 양적 확대 그리고 질적 고양은 노인 빈곤문제 대응과 일을 통한 복지증진이라는 맥락에서 “일을 원하는 노인들에게 (보다 나은) 시간제 일자리”를 제공한다는 것에 기본 전략이 두어지는 것이다. 노인일자리사업의 보편화와 질적 고양을 추진하는 것에 초점을 두고 노인일자리사업 중장기 발전전략을 설계한다.

그간 노인일자리사업의 정책적 지향 자체가 모호했던 것이 사실이지만 “일을 원하는 노인들에게 일할 수 있는 기회를 제공” 한다는 것을 사업의 기본비전으로 설정한다. 이는 노인일자리사업을 보편적인 일자리 제공 프로그램으로 성격을 규정한다는 것으로 지금까지와는 상당히 다른 전환이다. 기본전략은 “노인일자리사업의 보편화”와 관련되어 현재 노인일자리사업의 협소한 점들을 개선하는 것이 초점이 된다. 이는 몇 가지의 전략적 방향을 함의한다.

노인일자리사업은 2004년 이후 현재 연 20만개 이상의 일자리를 수행하기까지 10년 간 나름대로의 사업역사를 가지고 있다. 따라서 노인일자리사업 발전을 위한 중장기 핵심전략들은 진공 속에서 존재하는 것이 아니다. 기존 사업의 유형과 진행체계 현재 상황 속에서 변화를 도모해야 한다. 전략적인 핵심방향으로 강조되는 부분은 다음과 같다.

〈표 4-1〉 노인일자리사업 중장기 발전전략 핵심방향

전략초점	내용
일자리 양적 확충 일자리의 질적 고도화 사업유형 재편	선거공약 및 정부계획 연 5만개 추가 급여와 근로기간의 확장 및 다양화 사업유형 양분(사회공헌형과 시장형) 및 세부 내용의 다층화
일자리 품질관리 사회공헌형 전달체계 개편 시장형 일자리 지속성 및 활성화	한국노인인력개발원 기획력과 심사기능 강화 비수행기관 일자리(수요기관 직접 관리) 병행 사회적 경제 등 주변 관련 영역과의 연계성 고도화(연령통합적 일자리에 대한 지원)

정부가 노인일자리사업량을 연 5만개 이상 획기적으로 확충하며 동시에 급여수준을 향상시키려는 의지를 가지고 있는 상황에서 일단 단기간 내에 이것이 가능하기 위해서 예산확충 외에 사업체계에서의 기술적인 변화를 준비해야 한다.

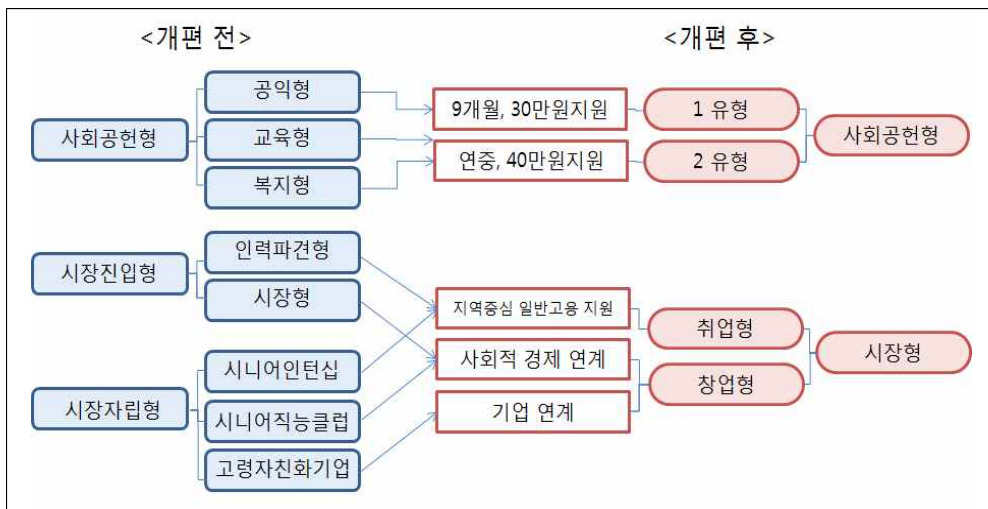
이를 크게는 콘텐츠의 측면에서 사업체계를 개편하는 방향과 인프라의 측면에서 전달체계를 개편하는 방향으로 나누어 살펴본다.

제2절 사업체계 개편방향

현재 노인일자리사업의 사업유형은 공익형, 교육형, 복지형, 시장진입형(시장형, 인력파견형), 시장자립형 등 다양하게 분류되고 있다. 일단 형식적 측면에서는 일자리 유형 구분은 참여자의 급여가 예산을 통해서만 지급되는지, 아니면 일자리사업 결과로 나타나는 매출이 급여에 연결되는지의 유무에 따라 사회공헌형과 시장형으로 이분화하여 단순화한다. 단, 각 유형 내에서 사업내용의 특징에 따라 급여, 활동시간 등은 다양화하고 융통성을 부여한다. 기존에 6가지 내지는 9가지로 사업 유형별로 경직되어 있던 구조를 개편한다.

지금까지의 사업유형 구별은 노인일자리사업에서 참여 노인들이 수행하는 일의 ‘내용적 특성’을 가지고 구별해 온 것이다. 그리고 사실상 공익형이 압도적인 비율을 차지한 채로 있어 나머지 유형을 분리해서 구별하는 의미가 크지 않았다. 사회공

현형과 시장형으로의 양분이라는 기본적인 특성 분류만을 확인해두고, 이후 노인일자리사업 추진체계에서의 변화와 맞물려 실제 참여노인들이 경험하는 근로시간이나 노동의 질적 수준, 급여수준을 직접 반영하는 것으로 개편하고자 하는 것이다. 일의 내용보다는 일자리의 속성에 기초한 분류(1트랙 유형 vs. 2트랙 유형 등)를 통해 각 유형 노인일자리사업의 표적과 성격을 명확히 관찰하고자 하는 의미를 가진다.



〈그림 4-1〉 유형개편(안)

일단 현재의 사업 현황을 수정하는 방식으로 중장기 계획이 수립되어야 하므로 사회공헌형과 시장형 사업의 변화가 어떤 방식으로 모색되어야 하는지와 관련하여 전략적 방향을 모색한다.

1. 사회공헌형 사업의 변화 모색

사회공헌형 일자리 영역은 정부와 지자체 등 공공의 운영방침을 통해 사업에 대한 즉각적이고 거의 전적인 통제가 가능한 부분이다. 사업의 생산성 등이 임금과 직결되는 시장형 사업과는 큰 차이가 있다. 따라서 노인일자리사업의 변화를 도모하는 부분은 사회공헌형 사업에서 그 성격이 명확하게 확인되어야 한다.

사회공헌형 일자리의 목적을 “일을 원하는 노인들에게 일자리를 제공” 하는 것

으로 분명하게 설정한다. 보조적인 ‘수입’과 ‘할 일’을 제공한다는 측면에서 소득수준에 구애받지 않는 보편적 프로그램으로 ‘제대로 된 시간제 일자리’를 제공하는 것에 초점을 둔다. 보편적 프로그램으로의 전환에서 중요한 의미를 가지는 것이 사실상 사회공헌형 사업이다. 사회공헌형 사업이 전체 노인일자리사업에서 압도적 비중을 차지하고 있다. 노인일자리사업의 정체성과 성격에 대한 부분은 사회공헌형 사업의 운영방식을 통해 기본적으로 관철된다.

사회공헌형 일자리는 경제적 보상이 없는 자원봉사활동과는 차별성이 확보되어야 한다. 자원봉사 등 노인의 사회참여를 활성화하기 위해 다양한 수단이 활용되는 것은 중요하고 사회적으로 필요하지만, 적어도 노인일자리사업, 사회공헌형 일자리사업에서는 경제적 보상이 전제되는 ‘일(work)’의 내용에 대해서만 집중한다.

때문에 사회공헌형 일자리는 현재보다는 높아진 활동수준과 소득수준이 담보되어야 한다. 현재까지 월 20만원, 연 7개월(혹은 9개월) 참여의 경직된 구조를 벗어나도록 한다. 전체적인 노인일자리사업량의 증대는 사회공헌형 사업을 통해 기본적인 확대가 이루어져야 한다. 시장형 사업은 단기간 내에 큰 사업량 증대가 불가능하고, 이의 무리한 확대는 시장형 사업 수준의 심각한 저하를 초래할 수 있다. 사회공헌형 사업을 통해 노인들에게 더 많은 일자리의 기회를 제공하는 방안이 기본적으로 마련되어야 한다.

또한 노인일자리사업을 보편적 프로그램으로 재편하는 것에서도 사회공헌형 사업의 역할이 우선 부각되어야 한다. 사회공헌형 사업 참여자 선발기준에서 반드시 저소득층만이 참여하는 제한이 없이 일을 원하는 노인들이 참여할 기회를 가지는 것(보편화)이 관철되어야 한다. 다만, 우리나라의 높은 노인빈곤율을 감안할 때, 저소득층 노인이 우선적으로 대상에 선정될 기회를 가지는 것은 타당할 수 있다. 그러나 이는 우선적인 기회의 의미나 다른 조건이 동일할 때, 대상자를 선발하는 방식과 관련되며 원칙적으로 저소득층만이 사업에 참여할 수 있도록 자격기준을 제한하는 것과는 다르다. 선별주의적 프로그램이 아니라 저소득층에게 우선적인 기회를 주는 보편적 프로그램으로서가 적절하다.

가. 하위 유형과 급여수준

기준에 사회공헌형 일자리와 관련된 일들은 그 ‘일의 업무내용 성격’에 따라 공익형, 교육형, 복지형 등으로 구별되어왔다. 하지만 이러한 하위유형의 구별을 지양하는 것으로 개편한다. 세 종류 모두 공공의 예산을 인건비로 받으면서 사회적으로

유용하지만 아직 사회 일반에서 충분히 이루어지지 않는 활동을 수행한다는 점에서는 동일하다. 향후 특히 노노케어와 같은 복지형 성격의 일자리 활동 내용을 더 많이 개발하는 것은 중요하지만 이를 사업유형으로 구별해야 할 필요는 없다.

하위유형은 오히려 일의 내용보다는 일의 정도나 수입 정도에 따라 서로 다른 내용이 부각될 수 있다. 다만 이는 유형이라기보다는 다양한 트랙으로 간주되는 것이 더 적절할 것이다.

소득수준을 다양화한다는 것은 현행 20만원 소득수준에서의 상승을 전제로 하는 것이다. 사회공헌형 일자리의 소득보충 기능 강화라 할 수 있다. 현재 월 20만원의 확일적 급여수준에서 최저 월 30만원 일자리에서 최대 월 40만원 일자리까지 이원화 또는 다각화한다. 일자리의 속성에만 충실하자면 보다 다양한 급여수준을 설정하는 것이 좋을 수 있지만, 사업량의 증대에 따른 관리의 난점이라는 현실성을 감안하여 2가지 정도의 트랙으로 단순화하는 것을 기본모형으로 삼을 수 있다. 즉, 2016년까지 과도기를 거쳐 사회공헌형 일자리 중 현재와 같은 수준(주로 공익형)의 근로수준 일자리는 연 9개월 월 30만원(1유형 트랙)으로, 교육형이나 복지형 일자리의 고도화된 형태는 연중 월 40만원(2유형 트랙)으로 하는 이원 구조를 기본 방식으로 한다.

물론, 지역적 여건에 따라 이보다 더 다양화된 급여수준의 사회공헌형 사업을 운영할 수 있으며 이에 대해서는 ‘사전검토’ 나 ‘인증’ 을 조건으로 운영한다.¹⁹⁾

어떤 종류의 일자리를 임금이 더 높은 2유형 트랙으로 할 것인가에 대한 기준이 필요하다. 이는 노인일자리사업에서 전략적으로 육성하고자 하는 일의 내용과 관련되며 사회서비스나 기존 복지형 사업과 깊게 관련될 수 있다. 이러한 내용의 일자리에 대해서 집중적으로 근로내용과 수준, 근로시간 등을 고도화하면서 이를 기준으로 해서 임금이 더 높은 2유형 트랙 일자리의 조건을 형성한다. 기존의 교육형과 복지형 일자리(혹은 소수이지만 특성화된 공익형 일자리) 중에서 특히 바람직하다고 판단되는 내용을 전략적으로 더 발굴하고 고도화하며 높은 수준의 근로와 급여 트랙으로 형성한다. 표에서 보는 바와 같이 사회공헌형 일자리 중 전략사업으로 선정된 내용들이 활용에 적합한 아이тем이다.

19) 이에 대해서는 지역별로 자율적 운영에 맡기는 안도 고려할 수 있으나 초기의 혼란을 막기 위해서는 과도기간 동안 지나치게 다양한 형태로의 사업 전개는 부적절하므로 초기에는 개발원의 검토나 인증을 통해서만 추가적인 급여와 근로형태를 제한하여 수용하는 것이 현실적이다.

〈표 4-2〉 2013년 사회공헌형 노인일자리 전략사업

사업명	주요내용	참여인원
노노케어	돌봄 필요노인에게 가사, 활동보조, 말벗 제공	25천명
지역아동센터 돌봄	아동배식, 등하교 보조	6.5천명
학교 CCTV 모니터링	CCTV 모니터링	2.6천명
시니어순찰대	학교주변 순찰, 아동보호	17천명
초등학교 급식도우미	저학년 배식활동	17천명
보육교사 도우미	어린이집 예절, 등하교 지원	3천명
경증치매환자 활동보조	인지 및 활동보조서비스	0.5천

출처 : 보건복지부 내부자료, 2013.

근로내용과 수준에 비추어 2가지 일자리 트랙의 인정은 지방자치단체 자체에게 권한을 부여할 수 있지만 운영 초기에는 관련 전문체계에서의 인증을 받도록 하는 것이 적절하다. ‘한국노인인력개발원’이나 광역지부(혹은 ‘지역단위별 노인일자리 사업 코디네이팅 지원체계’)에서 인증을 받아야 한다.

현재 노인일자리의 전체적인 양적 확충 상황에서 사회공헌형 일자리 중 1유형 트랙과 2유형 트랙의 비율은 50 : 50으로 편성한다. 이를 위해서는 현실적으로 1유형 트랙보다는 2유형 트랙의 고도화된 일자리를 발굴하고 육성하는데 훨씬 더 많은 노력이 투여되어야 한다.

1트랙 유형의 사업은 저소득층 노인에게 우선권을 주는 측면의 성격이 더 강하게 부과될 수 있고 2트랙 유형의 사업은 상대적으로 보편적 성격을 더 강하게 유지하는 것이 사업목표량의 달성이나 사업의 고도화된 성격적 특성을 관철하는데 상대적으로 유리할 수 있다.²⁰⁾

나. 사업량 확대 관련

노인일자리사업 확충의 절대적 부분은 사회공헌형 사업 분야에서 이루어져야 한다. 중기적 관점에서는 일단 2017년까지 새로 증대되는 일자리의 80%를 사회공헌형 일자리에서 감당하도록 한다. 이는 사회공헌형 일자리를 2013년 20만 자리 수준에서 매해

20) 2트랙 유형의 사업 중에서는 내부적으로 기존 수행기관이 없는 새로운 형태의 운영방식에 따른 사업에서 저소득층 우선참여원칙을 상대적으로 강하게 관철하는 것이 초기 시험적 운영에서 더 안정적일 수 있다.

4만자리씩의 증설하는 것을 의미한다. 또한 이러한 양적 확충은 전체적 구도에서도 사회공헌형 일자리가 전체 노인일자리사업에서 차지하는 비율을 80%로 설정한다는 것이다. 과거에는 이러한 비율에 대한 정책적 합의나 목표를 설정한 바가 없었다.

이와 같은 사업량 확대는 현재와 같은 사회공헌형 사업 추진체계를 전제해서는 이루어지기가 어렵다. 현재 노인일자리사업 수행기관은 전국적으로 약 1,200개가 활동 중인데 이를 갑자기 매해 20% 이상씩 늘리기 어렵다. 현 20여만 자리 수준의 노인일 자리를 매해 총 5만개, 사회공헌형에서 4만개씩 늘리기 위해서는 수행기관의 제약구조를 넘어서야 한다. 때문에 사회공헌형 일자리는 2017년까지 수행기관이 아니라 ‘수요처’에서 노인을 선발하고 보수를 지급하는 형태를 추가하여 재편한다.

이 추가된 형식의 재편에 따라 현행 ‘수행기관의 참여자 인력관리와 임금지급 방식’ 일변도에서 벗어나 이와 아울러 ‘근로형태(수요기관에서 관리와 임금지급)’도 추가적인 방식으로 구축하는 것이다. 잠정적으로 현행방식과의 이원적 형태로 사회공헌형 사업을 운영한다.

2013년 이후 증설되는 일자리 중 절반(50%)에 대해서 ‘중간수행기관 없는 활동 현장 기반’ 노인일자리로 편성한다. 특히 이는 고도화된 2유형 일자리를 중심으로 한다. 때문에 현 정부 기간의 노인일자리사업은 중간수행기관 없는 고도화된 2트랙의 사회공헌형 일자리 체계를 어떻게 현실화하느냐 하는 것이 핵심이 될 것이다.

반면, 증설되는 일자리 중 나머지 절반은 기존 수행기관 중심이며 1유형 일자리 중심이 된다. 이 역시 매해 2만 자리의 순증을 의미하는 것으로 결코 규모가 작지 않다. 노인일자리사업 수행기관은 이를 위해서도 지속적으로 발굴되고 역량이 강화되어야 할 필요가 있다.

〈표 4-3〉 사회공헌형 일자리 확대전략

구분	2013	2014	2015	2016	2017
사회공헌형 일자리 총수	20만	24만	28만	32만	36만
1유형 트랙으로의 과도 운영		12만	14만	16만	18만
2유형 트랙으로의 과도 운영		12만	14만	16만	18만
증가 일자리					
중간 수행기관 없는 활동현장 기반 일자리(2유형)		2만	4만	6만	8만
기존 수행기관 운영방식의 일자리 (1유형) 신규 증가		2만	4만	6만	8만
기존 일자리 양					
기존 수행기관 운영방식의 일자리 (1유형 + 2유형)		10만 +	10만 +	10만 +	10만 +
		10만	10만	10만	10만

주) 실제에서의 일자리 급여유형과 숫자는 지역별로 융통성을 가지도록 하되, 여기에서는 큰 틀에서의 수치를 제시

〈표 4-3〉에서 보는 바와 같이 전체적으로 2017년 기준으로 중간수행기관을 현재와 같이 활용하는 일자리는 28만개가 되며 이 중 18만개는 1유형, 10만개는 2유형 트랙에 해당한다. 또한 2017년 기준으로 중간수행기관을 활용하지 않는 일자리는 8만개가 되며 이는 2유형 트랙에 해당한다.

구분	2014	2015	2016	2017
1유형				18만
	12만	14만	16만	
2유형	10만	10만	10만	10만
	2만	4만	6만	8만

〈그림 4-2〉 사회공헌형 일자리 확대전략²¹⁾

사회공헌형 일자리 연 4만개 순증, 그리고 1유형과 2유형에서 각 2만개, 특히 2유형의 수행기관 없는 사회공헌형 일자리 연 2만개 순증의 사업확대 추진량은 다음과 같은 이유에서 수치가 설정되었다. 첫째, 선거공약 및 정부 정책과제의 내용 관련성이다. 연 5만개 이상씩의 노인일자리사업 확대가 이미 상수화되어있는 상황이다. 이를 달성하기 위해서는 사회공헌형 일자리가 그 중 대부분을 감당해야 한다. 둘째, 2004년 이후 현재까지 노인일자리사업의 확대 경험이다. 2004년 이후 노인일자리사업은 지금까지 대략 20만개 가량의 일자리가 증설되어왔다. 가장 증가가 많았던 2008년과 2009년 사이에는 예산 증가에 따라 약 10만개 가까운 일자리가 늘어나기도 했지만 최근에는 연 1만개 미만의 증가만이 나타났다. 연 평균 2만개 가량의 증가이지만 최근에는 그 증가 여력이 제한되어온 것으로 볼 수 있다. 물론 이에는 정부예산의 규모가 큰 이유로 작용하기도 했다. 하지만 전체적으로 볼 때, 기존 수행기관 증가를 통한 일자리 증가방식은 정부의 적극적인 예산투입 노력이 있더라도 중기적으로는 연 2만개를 크게 넘어서는 연간 증가는 무리한 것이라 판단된다. 따라서 기존 수행기관 운영방식의 공헌형 일자리가 연 2만개, 이와는 다른 수요처의 직접운영과 지역사회 지원체계에 의한 새로운 일자리 유형 연 2만개를 포함한 연 4만개 증설을 기본구도로 설정하였다. 또한 이 증가에 대해 중기계획의 초기에 집중하거나 후기에 집중하도록 해야할 특정한 이유는 없다. 몇 년에 걸친 준비기간을 통해야 일자리 증가여력이 나타나는 방식의 사업이 아니므로 매해 기본적으로 같은 양의 일자리 증가를 상정하였다.

다. 사업대상과 운영

사회공헌형 사업참여 대상에서 현재의 소득기준에 따른 저소득 노인 집중 사업에서 보편성을 지향하는 것으로 수정한다. 물론 이는 기계적이고 완전한 방식의 보편주의적 프로그램이라기보다는 저소득층 노인의 우선참여 기회를 보장하되, 참여자격 자체를 제한하지는 않는다는 것을 의미한다. 현재 사회공헌형 노인일자리사업은 국민기초생활보장제도 수급노인을 제외한 저소득 노인을 대상으로 삼는 것을 원칙화하고 있으므로 이를 보편적인 사업으로 전환시킨다면 ‘소득이 높은 경우의 참여여부’와 ‘공공부조 수급자의 참여여부’가 주된 이슈가 될 수 있다. 즉, 현재의 참여대상에서 ‘위 아래 양쪽’으로의 동시적 대상확장이 필요해진다.

여기서 중요한 점은 최근 진행되고 있는 국민기초생활보장제도의 전면적인 개편

21) 음영표시된 영역이 수행기관 없는 사회공헌형 일자리방식에 해당한다.

을 염두에 두어야 한다는 것이다. 현재 기초보장제도는 통합급여 체계를 개별급여 체계로, 근로유인을 강조하는 쪽으로, 기초적인 생계급여의 수준은 기존의 기초보장 수준보다 낮은 보장수준을 고려하는 방향으로 개편이 논의되고 있다. 사실 이러한 기초보장제도의 개편방안은 빈곤 노인계층에게는 상당히 불리한 정책방향일 수 있다. 하지만 노인일자리사업의 향후 방향을 기획하는 상황에서는 기초보장제도의 개편방향을 감안해야만 한다.

현재까지는 기초보장수급노인(생계급여를 포함한 모든 급여를 수급하게 되는 노인)은 노인일자리사업 참여에서 배제되어 왔다. 기존의 기초보장제도 수급노인 참여 유무의 문제가 아니라 향후에는 ‘생계급여’를 수급하는 노인의 노인일자리사업 참여문제 중심으로 보아야 한다. 생계급여 수급자격 기준선, 그리고 생계급여의 수준이 상당히 하락할 것으로 예측되는 상황(생계급여 수급자의 수는 축소될 것으로 사료됨)에서 생계급여 수급노인만 일자리사업 참여에서 배제하거나(이는 생계급여 수급노인의 경우 공공부조제도에만 머물러서 얻는 급여가 상당히 많을 경우에 해당), 혹은 반대로 공공부조 수급노인도 모두 참여할 수 있도록 해야 한다. 후자의 경우가 보다 바람직할 것으로 사료된다. 이에 생계급여 수급자의 경우 현행보다 일자리 참여에 대한 강조가 많을 것으로 보이는 정책 환경도 역시 관련된다. 또한 축소된 생계급여를 수급하는 노인이 일자리사업에서 배제되는 것은 역차별적 속성 역시 가지게 된다.

사회공헌형 일자리사업 참여 기준은 ‘저소득’에 대해서는 선발기준 점수에서 가점을 부여하는 융통성을 가지되, 기본적으로 신청자격은 소득 및 재산과 관계없이 가능하도록 하여 사회공헌형 노인일자리사업의 보편적 성격을 견지하는 것을 원칙으로 한다. 우선 선발기준으로서 저소득의 판정은 기초노령연금²²⁾에 준하는 방식 등을 활용하는 등, 지나치게 복잡한 자격기준은 과도한 실무하중의 현황을 감안하여 지양하고 가급적 저소득 여부에 대한 확인은 필요한 경우에 제한적으로만 운영한다.

또한 노인일자리사업의 대상 기준이 65세 이상이 원칙으로 되어 있으나 60세 이상 고령자의 참여 여지를 열어 둔다. 이는 베이비붐 세대의 노년기 진입에 대한 대응 그리고 소득보장체계의 공백에 대한 대응으로서의 의미를 가진다. 근로수준과 보수가 상대적으로 고도화된 2트랙의 사업 중 일정 비율에 대해서 참여할 수 있도록 한다.

중간 수행기관이 없는 신규 창출의 상대적 고임금 일자리인 2트랙 유형 일자리 참여노인의 선발 등 과정에 대해서 지역사회별 통제와 기획의 단위가 작동할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 비영리기관의 활동이나 사회적 경제조직의 활동(예를 들어

22) 이 역시 기초노령연금이 보편화될 경우 정책환경이 달라질 것이나, 이 경우 노인일자리사업 대상자 선발에서 복잡한 소득판정방식을 추가로 도입하지 않는 것으로 할 필요가 있음

마을만들기 사업 관련 등)에서 노인인력의 시간제 활용에 대해 공공의 임금(전액)지원이 투입되는 방식과 유사한 것이 된다. 이 경우 수행기관이 있는 2트랙 유형 사업 보다는 저소득노인의 참여에 대한 기회를 더 우선시하는 것이 필요할 수 있다.

노인일자리사업 운영의 전반, 적어도 사회공헌형 사업운영에서 참여대상자에 대한 홍보나 신청접수 과정은 지역사회별로 노인일자리사업 안내와 접수의 통일적 정보제공 방식으로 운영하는 것이 필요하다. 현재도 서울시에서 마포구 등 여러 지역에서 이와 같은 통합방식을 운영 중이다. 사회공헌형 사업에서 개별 기관별 폐쇄운영은 지양한다. 이는 양적 확충과 중간수행기관이 없는 운영의 추가라는 국면에서는 더욱 중요한 이슈가 된다.

사업 수행기관이 별도로 정해지지 않고 노인인력 수요처가 직접 관리하는 2트랙 유형 사업의 경우 수요처(작업현장)에서의 관리운영에 대한 비용지원은 없는 것을 원칙으로 한다. 때문에 사회공헌형 노인일자리사업 수행기관에 대한 운영인력 처우개선 등에 관리운영 예산지원은 집중한다.

개편 운영방식에서 역할이 커지는 지역사회 단위별 통제와 기획에 대해서는 시니어클럽의 역할을 활용하는 방안, 노인인력개발원 지부 등을 활용하는 방안, 자치구의 역할을 강화하는 방안, 지역별 자율에 맡기는 방안 등이 대안이 될 수 있으며, 구체적으로는 어떠한 방식이 채택되더라도 수행기관 대신에 지역사회 단위에서 통합운영력을 가지는 지역사회의 노인일자리사업 중간지원조직이 마련되어야 한다.

전체적으로 사회공헌형 사업의 운영과 관련되어 전략적인 핵심방향을 정리하면 다음과 같다.

☞ 사회공헌형 사업의 전략적 핵심방향

- 소위 공익형, 교육형, 복지형의 세부분류 방식 없이 통합(사업운영방식에서만 각각의 특징에 대한 지침 마련 → ex) 강의식 활동의 경우 근로시간과 임금기준 등)
- 전체 노인일자리사업에서 80% 양적 비중을 차지 → 연 4만개 증설
- 월 20만원의 현 임금수준을 전체적으로 향상시키며 30만원 임금의 트랙 1 사업과 40만원 임금수준의 트랙 2사업을 50%씩 편성(구 복지형, 교육형 방식의 일자리를 확충하여 사회적 효용성에 대한 측면을 증진하고 이에 대해 트랙 2 사업 중심으로 편제)
- 사회공헌형 사업 순수 증가 연 4만개 중 2만개는 기존 수행기관 사업방식의 양적 확충, 나머지 연 2만개 일자리 확충은 수행기관이 없는 수요처 직접 운영사업으로 운영
- 사업참여 대상에서 저소득 노인을 우선으로 하되 보편성 지향의 방향성 설정 → 공공부조 수급자 참여, 저소득 노인 이외의 참여 허용 : 1트랙에서 상대적으로 저소득층 우선참여 원칙을 더 강하게 관철
- 사업의 운영에서 개별 수행기관별 운영이 아니라 지역사회단위별 활동 강화 → 참여자모집 등 공동운영, 수행기관 없는 사업운영에서 지역사회 중간지원조직 역할 강화

2. 시장형 사업의 보강

시장형 노인일자리사업은 사회공헌형 사업과 달리 정부와 공공의 사업에 대한 기적이 직접적인 것이 아니라 간접적으로 영향을 미치게 된다. 즉, 사업량을 늘리거나 소득(임금)수준을 높이려고 해도 사회공헌형 사업과는 달리 예산의 투입을 늘린다고 해서 곧장 효과를 나타내는 것이 아니라 사업단의 생산성이나 시장에서의 경쟁력을 매개해야만 한다. 따라서 시장형 사업에서도 일자리 확충, 임금수준 향상을 도모하고자 한다면 예산의 활용을 통해 시장형 사업 수행기관의 역량을 강화하고 사업 집중도를 높이도록 유도해야 한다.

현재의 시장형 사업, 특히 시장진입형 사업은 그 동안 비예산 일자리사업 혹은 자립지향적 창업에 대해 많은 강조(이 강조의 정책적 방향에 대한 적절성 여부에 많은 논란이 있음에도 불구하고)가 이루어져 왔지만 그 성과가 좋은 편은 아니다.

시장형 사업은 시장진입형 사업의 약 16,000자리를 포함하여 연간 25,000개 가량의 일자리를 창출하고 있다.²³⁾ 시장형 사업의 급여수준은 노인일자리사업 초기보다는

23) 여기에는 시장형, 인력파견형, 창업모델형의 일자리 창출실적이 포함되어있고 시장자립형 약 5,000개

조금 상승하였지만 평균치는 대략 월 25만원 수준으로 1년에 7.7개월 정도의 기간에 수입을 올리고 있다. 초창기 공익형 사업보다 소득이 더 낮았던 점에 비추어보면 현재는 유사하거나 시장형 사업이 공익형 사업보다 조금 더 높은 수준이 되었지만, 예산 지원 금액을 감안한다면 매출을 통해 소득이 창출되는 정도는 미미하다고 할 수 있다.

〈표 4-4〉 시장형 노인일자리사업 급여수준 추이

구분	2010	2011	2012
1인당 월평균 보수	224,703	247,026	257,973
참여개월	7.1	7.3	7.7

특히 시장형 사업 자체의 성격을 보다 고도의 노동, 생계형 소득욕구에 대한 대응으로 설정해 왔음에 비추어 볼 때, 현재의 실적은 사업의 질적 전환을 필요로 하고 있다고 볼 수 있다. 원시연의 연구(2012a)에서는 시장형 노인일자리사업의 그간 과정을 ‘정책실험 실패의 반복과 가능성 탐색’으로 요약하고 있는데 이는 같은 맥락에서의 지적이라 할 수 있다. 이 연구에서는 현재의 시장형 일자리가 시장과 복지의 결합이라는 마찰적인 개념의 혼합과 사업량 할당에 따른 양적인 목표달성 압력 속에서 시장환경에서 살아남아야 하는 어려움을 겪고 있음을 지적하고 있다. 동시에 노인 노동력의 한계 및 조직 내 역량의 부족과 임무갈등의 문제점에 봉착하고 있는 것으로 평가한다. 이 연구에서는 정책적 개선방안을 첫째, 실질적 성장을 위한 사업성과지표 재설정, 둘째, 사업지원에 대한 선택적 및 단계적 지원강화, 셋째, 일자리 관련기관들의 조직역량강화로 제시하였다. 입법적 개선방안으로 노인복지법의 노인에게 적합한 일자리를 국가와 지방자치단체가 창출하기 위해 노력해야 한다는 추상적 조항을 보다 구체화할 것, 노인일자리 전담기관의 법적 지위마련을 위한 규정 신설, 노인적합 직종의 개발과 명문화, 노인일자리 정의 및 유형과 관련된 규정의 신설 등을 제안하고 있다.

2012년 연말에 ‘시장진입형 노인일자리사업 발전방향 수립을 위한 실무위원회(2012)’가 가동되었으며 여기에서 시장형 사업과 관련된 실무적 개선사항을 다음과 같이 제시한 바 있다.

의 일자리는 제외된 수치이다.

〈표 4-5〉 실무위원회에서의 제도개선 목록

분류	항목	주요쟁점	과제 구분	적용	비고
법/제도	근로자 지위	- 근로자(최저임금, 4대보험, 퇴직금 등) - 사용자(의무고용, 출산지원, 산재요율, 노사협의 등)	장기	법	
	사업자 등록	- 법인사업자(영리사업 타당성 논란) - 개인사업자(보조금지원 타당성 논란)	단기	지침	적용 시 문제점 검토
	세금 관련	- 법인세, 부과세, 소득세 신고 유무 - 유·무료 직업소개소 등록 (이종직종제한, 관리감독)	단기	지침	적용 시 문제점 검토
	근거법 마련	- 지침만으로 운영상 한계 - 보호규정, 우선구매, 사업장지원, 세제지원 등	장기	법	
	노인복지법	- 노인복지시설 인증, 제25조 생업규정 등	장기	법	
정체성 (방향성)	명칭, 성격 유형	- 시장형이 시장형인지? - 시장형 유지 or 근로유지형 or 기타	중기	지침	
	전달체계	- 지자체경상보조사업 or 민간경상보조사업	중기	지침	
	자립여부	- 프로그램 or 사업단, 복지(소득보전) or 시장(고용)	중기	지침	
	수행기관 기능과 역할	- 현행유지 or 전담기관 or 중간지원조직 - 전담기관 : 인력파견 (취업지원센터), 시장형(시니어클럽)	단기	지침	수행기관 협의
	출구전략	- 예비사회적기업 or 협동조합 or 창업모델형(유사)	단기	지침	부처협의
사업운영	사업비	- 제조판매형, 공동작업형 구분 - 시드머니 확보 방안 - 적립금 사용 확대 여부	단기	지침	시·도간담회
	사업계획 심사	- 연중사업 추진 - 사전심사제 도입 여부 (시·도 사업량 파악) - 신규사업 인큐베이팅 기능강화	우선 시행	지침	시·도간담회

〈표 4-5〉 실무위원회에서의 제도개선 목록(계속)

분류	항목	주요쟁점	과제 구분	적용	비고
사업 운영	사업지원 (품질향상)	- 모니터링 기능 강화(사업량, 기간 준수) - 수행기관 사업개발비 확보 방안 - 서포터즈(경영컨설팅, 마케팅, 멘토 등) 기능 강화 - 교육기능 강화 - 홍보기능 강화 - 판매지원 강화	상시	지침, 예산	개발원 예산반영
	성과진단	- 우수사업단 확대 - 부진사업단 퇴출	단기	지침	
	평가	- 전체 (평가체계 개선 및 통합) - 시니어클럽평가 (지표개선, 사전공지, 평가시기 등)	단기	지침	시·도간담 회
	인센티브 / 패널티	- 인센티브 총량 및 차등화 확대 - 전담인력 우선지원 - 운영비 차등화	중기	지침	시·도간담 회
인프라	전담기관 확대	- 시니어클럽 확대 - 대한노인회 취업지원센터 역할 강화	중장 기		
	전담인력 확대	- 전담인력 자격화방안 (기획+복지+경영+노무+회계 등) - 전담인력 지원 이원화(사회공헌, 시장진입형)	중기	지침	
	전산지원	- 새누리시스템 보강	단기		
	연구조사	- 분기별 과제 개선회의 개최 - (가칭)노인일자리 발전 포럼 상시 운영	단기	예산	위원추천

현재 제시되고 있는 전체적인 노인일자리사업 일자리 확충계획에 비추어 본다면 시장형 사업은 현재 약 2만 5천-3만개의 일자리 수준에서 2017년까지 연간 약 7천개 이상의 일자리를 증설하여 총 5만 가량의 일자리 창출²⁴⁾하는 것이 양적 목표가 될 수 있다. 연간 7천개 이상, 2017년까지 약 5만개의 증가수치는 정부의 국정계획에서 나타난 연 5만개 증설의 선언, 그리고 시장형 일자리를 전체에서 약 20% 가량의 비율로 장기적으로 확보하기 위한 필요에 기반하여 설정되었다.

24) 시장형 일자리의 수는 사회적 경제 영역으로 진출한 사업단의 일자리를 포함하여 신규창출 일자리와 누적 생존일자리를 어떻게 실적으로 취급할 것인가에 따라 사업목표량 설정이 달라질 수 있음

기존 시장진입형 일자리와 시장자립형 일자리를 시장형 일자리로 하나의 유형으로 통합하되, 각 사업별 별도 지침아래 운영하도록 한다. 이러한 기본 운영방식은 실제에서는 현재와 큰 차이가 없는 방식일 수 있다.

시장진입형 일자리 중 제조판매형 사업은 시장형(창업형)으로 편제하고, 시장자립형 일자리 중 고친기업(과 시니어직능클럽)은 시장형(창업형)으로 시니어인턴십은 시장형(취업형)으로 구분한다. 이는 앞서 살펴 본 전체적인 노인일자리사업 유형재편과 궤를 같이 한다.

특히 초점을 두어야 할 개편의 부분은 현재의 사업지원방식은 시장(진입)형 사업단의 유지에만 초점이 두어지고, 순환을 막아 사업의 확산이나 새로운 아이템의 적극적인 개발에 장애가 되고 있다는 현실이다. 이를 개선하기 위해서 첫째로는 사회적경제 영역과의 연계를 확산하는 것이다. 가능한 사업단에 대해서는 사회적 협동조합이나 사회적 기업 등 영역으로 진출시의 인센티브 구조를 강구한다.

신규사업 개발을 위한 수행기관 인센티브 지원이 이에 해당할 수 있다. 사회적기업, 사회적협동조합 등 설립을 통하여 사업단을 자립화 시킨 수행기관에 대해 인센티브를 제공함으로써 유인 기제를 마련한다. 사업단을 자립 시키는 기관을 대상으로 1년 사업비(약 3,000만원)를 인센티브로 지원하고, 해당 인센티브는 신규 사업개발비로 사용토록 하는 방식이다. 자립된 사업단 조직(사회적기업 또는 사회적협동조합)의 경우 1~3년 관리기간을 설정하여 사후 관리를 실시한다. 사회적기업, 사회적협동조합 등 설립을 위한 인큐베이팅 지원을 체계화 하는 것이라 할 수 있다. 선정된 사업단을 대상으로 사회적기업, 사회적협동조합 등을 설립 지원하기 위해 경영컨설팅, 자문, 교육 등 전문적인 인큐베이팅 역할을 현재의 한국노인인력개발원이 직접 사업으로 수행하며 지역사회별 중간지원조직의 기능이 부과될 수도 있다. 인증 지원, 성공사례 발굴 및 홍보, 마케팅, 판로개척, 교육 등 지원 업무 수행이 이에 해당할 수 있다.

다음으로 시장형 사업의 순환구조 창출을 위해서 사업평가를 통해 일정 비율에 대한 지원일몰제를 도입한다. 시장형사업의 신규사업 확대, 우수사업 자립 및 부진사업 퇴출의 구조를 정착한다는 것이다. 물론 지원 일몰제의 전면적 도입은 사업운영 현장에서는 상당한 반발이 나타날 수 있다. 따라서 일몰제 적용의 연착륙을 위해서는 점진적인 적용이 필요할 것이다.

긍정적 방식의 지원강화 인센티브도 동시에 병행할 필요가 있다. 민간경상보조로 운영되는 공모지원사업을 운영하여 과거 초기투자비 지원과 같은 방식으로 전망이 좋은 사업단을 개발원의 예산으로 추가 지원하는 것이다. 성과진단을 강화하여 잘 운영되는 사업에 대하여 국비로 신규사업 운영비 지급 등 유인체계 구축도 감안할 수

있다. 다만, 초기투자비의 전면적 확대는 관리운영에서의 어려움이나 다른 사업으로의 진출 혹은 퇴출시 문제가 발생할 수 있으므로 초투비 지원은 제한적으로 운영될 필요가 있다.

또 하나 ‘연령통합적 일자리에 대한 지원’이 시장형 사업의 지원방식으로 활용될 수 있다. 즉 사회적 기업 등 협동사회경제의 영역, 혹은 일반 조직체의 경우에 노인 이외의 참여자가 있는 (다른 영역의)사업단에 대해서도 노인층 참여자 만큼에 대해서는 시장형 사업 지원에 준하는 지원을 제공하는 것이다. 노인층만으로 구성된 시장형 사업단의 운영이 어렵다는 점을 감안하여 연령통합적인 사업단에 대해 노인층 참여자에 대해서는 노인일자리사업의 이름으로 지원을 실시하는 것이다.²⁵⁾ 연령통합적 일자리는 기존 노인일자리사업에 상대적으로 젊은 층의 참여를 유도하는 것과 연령통합적으로 운영되는 (노인일자리사업 영역) 외부의 일자리에 노인참여를 지원하는 것 등 두 가지 방향에서 추진될 수 있다. 노인일자리사업 자체의 위상확보를 위해서는 전자의 방향이 더 주효할 수 있으나, 사회적 경제 영역과의 연계성 확보나 현 사업 수준의 현실성을 보아서는 전자에만 집중하기는 어렵다. 양자의 방향을 모두 추진하도록 해야 할 것이다.

시장진입형 외에 기존 시장자립형 노인일자리사업 역시 지원을 보강하고 사회적 경제 영역과의 연계성을 높이는 방식으로 사업의 품질을 개선한다. 시니어인턴십의 경우 지원단가를 상승시켜 활성화 방향을 모색하고, 시니어 일자리나눔대회 등 사회공헌프로그램과 연계하여 일하는 노인에 대한 이미지를 환기하도록 한다. 고령자친화기업은 일정 기간(3년 후) 사회적기업이나 협동조합으로 진행하고, 이에 공익형사업단도 부분적으로 연계해서 공익적 활동을 할 수 있도록 지원한다. 시니어직능클럽의 경우 은퇴자의 사회공헌 인프라로 육성하며, 사회적협동조합으로 전환을 지원한다. 공익형 사업단도 부분적으로 연계해서 공익적 활동을 할 수 있도록 지원한다. 다만, 현재까지 공단 중심의 직장클럽은 비교적 활발한 활동을 보이고 있으나 직종 중심의 직능클럽은 형식적인 활동수준에 머물러 있다는 점을 감안하여야 한다. 직장 중심의 활성화 지원방안을 모색하는 것이 현실적일 수 있다.

25) 시장형 노인일자리사업과 관련된 각종 지원은 사회경제 영역에 대한 다른 지원과 중복여부에 대해 검토할 필요가 있으며 기본 원칙은 지원이 중복되지 않도록 하는 것이다.

☞ 시장형 사업의 전략적 핵심방향

- 시장진입형, 인력파견형, 시장자립형을 시장형 사업으로 통합 운영
- 전체 노인일자리사업에서 20% 양적 비중을 차지 → 연 7천개 이상 증설, 2017년까지 5만개 증설
- 사회적 경제 영역과의 연계 구조 체계화 및 인센티브 제공
- 일정 비율에 대한 지원일몰제 점진적 시행
- 연령통합적 사업단에 대해 노인 참여자의 비율만큼 인건비 등 예산지원
- 법체계 형성과 노인 참여자에 대한 근로자성 확보를 위한 지원

제3절 전달체계 개편방향

1. 중앙 및 지역의 노인일자리사업 수행체계 개편

가. 노인일자리사업 전달체계 현황

1) 주요 전달체계 별 역할분담 구조

현재 노인일자리사업 전달체계 구조는 다음과 같이 구축되어 있다. 먼저 노인인력개발원 본원에서는 노인일자리사업 전반에 대한 지원 및 조정의 기능을 수행하는데 가령 신규일 자리를 개발하고 표준화된 일 자리를 전국적으로 보급하는 역할, 민간실무자 및 지방공무원을 비롯해 참여노인에 대한 교육·훈련과 조사·연구의 기능, 사업수행기관에 대한 경영지원, 구인·구직 DB확충 및 업무 고도화 사업평가 등의 업무가 노인인력개발원 본원에 의해 수행되고 있다. 이에 대해 노인인력개발원 지역본부(서울강원 지역본부, 부산·울산·경남 지역본부, 대구경북 지역본부, 경인 지역본부, 호남지역본부, 중부지역본부 등 총 6개소)에서는 지역특화 모델 일 자리를 개발보급하고 교육을 통한 지역 인적자원 개발, 노인일자리 경진대회 개최, 지원정보화를 통한 인력풀 구축 등 지역자원 조사 및 연계활용 등 노인일자리사업의 지역적 특화 및 지역

기반 지원의 기능을 수행하고 있다. 각 지역별로 지방자치단체, 시니어클럽, 노인복지회관, 대한노인회, 노인복지센터, 사회복지관, 노인보호전문기관 등 사업수행기관에서는 구체적인 사업계획을 수립하고 참여자를 모집·선발·관리하며 참여자들에 대해 보수를 지급하고 사업수행 및 평가를 진행하는 등 세부적인 사업수행의 업무를 담당하고 있다.

현재 노인일자리사업을 직접 수행하고 있는 기관은 대표적으로 노인복지관, 노인복지센터, 종합사회복지관, 대한노인회, 시니어클럽, 지역문화원 및 지자체 등의 기관이다. 이들 사업수행 기관 중 가장 다수를 차지하는 것은 대한노인회로 모두 206개 기관(전체의 16.9%)이 노인일자리사업을 수행하고 있다. 반면 사업규모 면에서는 지자체가 약 7만 2천여개의 일자리를 직접 운영하고 있어 수행 사업 규모가 가장 크며 그 다음 순서는 노인복지관으로 약 4만 7천여개의 일자리를 운영하고 있다.

다양한 사업수행기관이 있으나 결국 노인일자리사업은 대부분 지자체와 노인복지관, 대한노인회, 시니어클럽에 집중되어 있다고 볼 수 있으며 이러한 구조는 노인일자리사업이 시작된 이래 지속되어 왔다.

2) 노인일자리사업 평가체계

노인일자리사업 성과평가 체계는 크게 사업평가, 성과진단, 기관평가의 세 가지 축으로 구성되어 있다. 사업평가와 성과진단은 사업 내용 즉, 콘텐츠에 대한 평가이며 사회공헌형 사업은 사업평가를, 시장진입형 및 시장자립형 사업은 성과진단 평가체계가 적용된다. 또한 노인일자리사업 수행기관 중 시니어클럽과 대한노인회 취업지원센터는 사업평가 및 성과진단과 별도로 기관평가를 받고 있다.

한편 사업평가, 성과진단, 기관평가는 서로 지표가 상이할 뿐만 아니라 각각의 평가체계를 구축하고 있는데 가령 사회공헌형 사업에 대한 사업평가체계는 기관 자체 평가(1차) 후 확인평가(시도평가위원회에서 시군구 교차 평가 및 중앙평가단 현장평가)를 거치는 방식으로 구성되어 있으며 시장형 사업에 대한 성과진단은 새누리시스템 실적을 일괄 산출 후 진단결과를 공개하고 이의신청을 제기하는 체계로 구성되어 있다. 시니어클럽과 대한노인회 취업지원센터에 대한 기관평가체계의 경우 사업평가와 유사한 방식으로 자체평가기술서 평가(1차) 후 평가위원회 확인 평가를 거치는 방식으로 구성되어 있다.

〈표 4-6〉 사업평가 및 성과진단 체계

	사업평가	성과진단
평가대상	사회공헌형 사업	시장형, 인력파견형 사업
평가체계	기관 자체평가(1차) 후 확인평가(시도평가위원회에서 시군구 교차 평가 및 중앙평가단 현장평가)	새누리시스템 실적 일괄 산출 후 진단결과 공개 및 이의신청
평가결과 활용	-우수지자체 및 우수 수행기관 포상 -익년도 시도 사업량 배분에 반영	성과진단 일정점수 이하 사업중단 조치

〈표 4-7〉 기관평가 체계

	시니어클럽 평가	대한노인회 취업지원센터 평가																						
평가 체계	-자체평가기술서 평가(1차) 후 평가위원회 확인 평가	-지회 자체자율평가 및 현장점검 후 평가위원회 확인 평가																						
평가 방향	-시니어클럽 운영실태 및 사업성과 평가 -설립시기(2007년 이전·이후)에 따라 평가대상기관을 두 개 그룹으로 분류, 그룹별 상위 20%, 중위 60%, 하위 20% 선정	-투입영역 평가 : 신규 취업 구인처수(사업체수), 재취업 의뢰 사업체수, 신규 희망자 수 -과정영역 평가 : 홍보 건수, 평균 취업 기간, 취업 알선 건수, 사후 관리 실행률, 취업 우수 사례 공유 건수, 전문 교육 이수 -성과영역 평가 : 취업 인원수, 목표 초과 달성, 사회참여형 취업수, 지역 연계 사업 수 -투입영역(18%), 과정영역(36%), 성과영역(46%)의 비율로 반영																						
평가 결과 활용	-등급별 인센티브 차등지급(국비+지방비) <table border="1"><thead><tr><th rowspan="2">등급</th><th colspan="2">평가대상</th><th rowspan="2">지원액 (천원)</th></tr><tr><th>“가” 군</th><th>“나” 군</th></tr></thead><tbody><tr><td>A</td><td>11</td><td>8</td><td>25,000</td></tr><tr><td>B</td><td>30</td><td>22</td><td>16,000</td></tr><tr><td>C</td><td>11</td><td>8</td><td>10,000</td></tr><tr><td>합계</td><td>52</td><td>38</td><td></td></tr></tbody></table> -부진기관 사업개선에 활용	등급	평가대상		지원액 (천원)	“가” 군	“나” 군	A	11	8	25,000	B	30	22	16,000	C	11	8	10,000	합계	52	38		-2년 연속 부진기관의 경우 운영 중단
등급	평가대상		지원액 (천원)																					
	“가” 군	“나” 군																						
A	11	8	25,000																					
B	30	22	16,000																					
C	11	8	10,000																					
합계	52	38																						

한편 현 노인일자리사업의 평가 지표 구성 현황을 정리해 보면 다음과 같다.

먼저 사회공헌형 사업에 대한 평가체계는 수행기관 지표와 지역지표로 구분되어 있는데 이처럼 지표를 구성함으로써 수행기관 및 지방자치단체의 역할 및 책임에 대한 명확한 구분과 평가를 통해 수행기관 뿐만 아니라 지자체의 책임성 강화를 유도하기 위함이다. 또한 사업단 수에 대한 가점이 부여되는데 이는 업무량을 고려한 평가체계를 확보하기 위한 시도이다.

사회공헌형 사업에 대한 평가지표는 아래 <표 4-8>에 소개된 바와 같다. 평가지표는 수행기관 지표와 지역지표로 구분된다. 수행기관 지표는 총 90점 만점으로 공통지표 80점과 사업유형별 특성화지표 10점의 합으로 구성되며 수행기관 자체 노력에 의해 달성 가능한 지표이다. 반면 20점이 배점되어 있는 지역지표는 지방자치단체의 노인일자리사업에 대한 관심 및 지원을 판단할 수 있는 지표로서 해당 시군구 산하 모든 수행기관의 지역지표 점수의 평균을 해당 수행기관에 일괄 적용하게 된다. 이러한 지표체계에 의한 시도별 최종 평가점수에 따라 ‘14년도 노인일자리 사업량이 사회공헌형 분야에 한해 차등 배분되며 시도는 시군구, 시군구는 수행기관에 사업량 배분 기준으로 평가 결과를 활용할 것이 권장된다. 또한 평가 결과가 우수한 기관에 대해서는 포상 절차가 진행되며 평가결과가 부진한 기관(55점²⁶⁾ 미만)은 2013년도 집중관리 대상으로 선정하여 해당지역 한국노인인력개발원 지역본부 및 지자체가 협조하여 사업운영 컨설팅을 실시하게 된다. 만일 2년 연속(2012·2013년) 평가결과가 부진기관에 속할 시 2년차 사업기간 중 현장점검을 받게 된다.

시장진입형 일자리사업에 대한 평가지표는 크게 시장형 일자리사업과 인력파견형 일자리사업으로 구분되어 있다. 핵심적인 차이점은 시장형 일자리사업 평가지표에는 사업단의 실질적인 수익이 반영되어 있다면 인력파견형 일자리사업의 경우 파견실적이 주요 지표로 반영되어 있다. 한편 이러한 지표에 따른 평가 결과에 따라 모두 4가지 집단으로 구분이 되는데 시장형의 경우 평가 결과 35점 이상이면 I 그룹, 25~34점이면 II 그룹, 15~24점이면 III 그룹, 그리고 15점 미만이면 IV 그룹으로 구분된다. 인력파견형의 경우 평가 결과 25점 이상이면 I 그룹, 15~24점이면 II 그룹, 10~14점이면 III 그룹, 10점 미만이면 IV 그룹으로 구분된다. 시장진입형 사업단에 대한 평가결과를 근거로 우수사업단 선정 및 포상이 진행되며 2년 연속 ‘IV그룹’ 사업단의 계속사업 신청을 제한하며 ‘IV그룹’ 사업단은 현장 심사를 필수적으로 진행한다. 신규사업단 및 부진사업단(III, IV그룹)에 대해 ‘13년 서포터즈 컨설팅 지원사업을

26) 부진기관(55점 미만) 기준 : 110점 만점의 50% 미만

통해 경영자문을 지속적으로 추진하며 신규사업단 및 우수사업단(Ⅰ, Ⅱ 그룹)에 대해 지역특화 전략아이템 육성사업을 통해 지역별·업종별·직종별로 조직화하여 브랜드·마케팅 통합, 인프라 등을 지원하고 있다.

〈표 4-8〉 사회공헌형 노인일자리사업 성과평가 지표

평가영역	평가항목	문항 응답	DB 활용	배점			지표 설명	평가 단위
				공익형 (110)	교육형 (110)	복지형 (110)		
A. 사업계획	1. 사업계획 타당성	○	-	4점			수행 기관 공통 지표 (80점)	기관
B. 사업운영	2-1. 참여자 모집	-	○	3점				
	2-2. 참여자 선정	○	○	13점				
	3. 참여자 교육	○	○	12점				
	4. 사업관리 및 보조금 사용	○	○	10점				
	5. 자체평가 실시	○	-	8점				
C. 사업추진 성과	6. 사업목표량 달성도	-	○	12점				
	7. 정부방침이행노력	○	○	10점				
D. 기타	8. 노인일자리 담당자 전문성	○	○	8점				
E. 공익형 특성지표	9. 사업관리 노력	○	○	7점	-	-	특성 화 지표 (각 10점)	사업 유형
	10. 지역자원 연계 활용	○	-	3점	-	-		
F. 교육형 특성지표	11. 관계자 관리	○	-	-	7점	-		
	12. 강사료지급 수요처 확보	-	○	-	3점	-		
G. 복지형 특성지표	13. 관계자 관리	○	-	-	-	7점		
	14. 외부자원 연계 활용	○	-	-	-	3점		
H 지역 지표	15. 지방자치단체 협력정도	○	○	12점			지역 지표 (20점)	지역
	16. 지방자치단체 추가지원 노력	○	○	8점				

〈표 4-9〉 시장형 노인일자리사업 성과평가 지표

진단 영역	지표 코드	진단지표	산출식	배점	적용기준	비고
사업 운영	I-1	연중운영 준수	보수지급 개월수 (배정인원 대비 50%이상 보수지급)	가점 (5점)	8개월 이상부터 1월당 1점씩 최대 5점 부여	전산 일괄산출
	I-2	관리점검 이행여부	지자체 자체점검 실시여부	2	1회이상 점검(2점)	수행기관 증빙서류 제출/확인 (필수)
	I-3	기관담당자 해당사업 경력	현담당자의 해당사업 담당년차	1	2년차이상(1점) 1년차(0점)	
	I-4	정산보고 실시	지자체에 정기적 정산보고 (사업단별로 정산내용 구분되어야 함)	2	분기별(2점), 반기별(1점), 미실시(0점)	
참여자	II-1	총참여자 달성율	총참여자/배정인원*100	5	공통	전산 일괄산출 (매출 증빙서류 개발원 지역본부로 제출)
	II-2	월별 참여자 유지율	월평균 배정인원 충족율 (월 배정인원 충족율 합/사업운영기간)	10	공동작업형 적용	
수익	III-1	(배정인원)1인당 평균 수익	총수익액 ²⁷⁾ /배정인원	5	공통	
	III-2	예산(보조금)대비 수익비율	총수익액/예산액(보조금)	10	제조판매형 적용	
보수 (인건비)	IV-1	(참여자)1인당 평균 보수	총보수액(보조금+비보 조금)/총참여자수	10	공통	
	IV-2	예산(보조금)대비 보수비율	총보수액/예산액(보조금)	5	공통	
	IV-3	보수내 비보조금 비율	보수액(비보조금)/ 총보수액	5	공통	

27) 총수익액 = 총매출액 - (재료비+시설투자비+장비구입비)

〈표 4-10〉 인력파견형 노인일자리사업 성과평가 지표

영역	진단지표	산출식	배점	적용기준	비고
참여 자	파견인원 달성율	총참여자/배정인원	5	공통	전산 일괄산출
	'12년 신규참여자 비율	'12년신규참여자/총참여자	2	공통	
	65세 이상 참여자 비율	65세이상참여자/총참여자	3	공통	
파견 실적	1인당 평균 파견횟수	총파견횟수/총참여자	10	일용파견 적용	
	1인당 평균 파견기간	총파견월수/총참여자	10	상용파견 적용	
	파견실적 규모	총참여자 50명이상 10명단위 1점씩 가점	(5)	가점	
급여	1인당 평균급여	총급여/총참여자	10	일용/상용별 평균대비	

〈표 4-11〉 시장진입형 성과평가 결과 유형

진단 유형	I 그룹	II 그룹	III 그룹	IV 그룹
시장형	35점 이상	25~34점	15~24점	15점 미만
인력파견형	25점 이상	15~24점	10~14점	10점 미만

나. 노인일자리사업 전달체계의 문제점

노인일자리사업 전달체계의 현황 및 구조의 측면에서 다음과 같은 문제점과 향후 과제를 지적할 수 있다.

첫째, 현 노인일자리사업 전달체계 구조에서는 ‘일자리의 양적 확충’에 따른 일자리 증가분에 대응하기에 한계가 있다는 점이다. 노인일자리사업이 양적으로 증가해 오긴 했지만 아직까지 일자리에 대한 욕구를 충족시키는 정도는 미흡하다는 지적이 계속되어 왔으며 이에 따라 정부는 향후 5년간 노인일자리사업을 양적으로 확충시킬 계획을 갖고 있다. 노인일자리를 얼마만큼 증가시켜야 일자리에 대한 노인들의 욕구

를 일정 수준으로 충족시킬 수 있을지에 대한 예측은 미취업 노인 중 향후 근로욕구가 있는 집단과 현재 노인일자리사업 참여노인 중 계속 근로욕구가 있는 집단을 기준으로 정책대상을 예측해 볼 수 있을 것이다. 노인들의 근로욕구에 대한 가장 최근의 정보를 담고 있는 ‘2011년도 노인생활실태 및 복지욕구 조사’ 자료에 따르면 65세 이상 노인 중 18%(1,902명)는 노인일자리사업 참여를 희망하는 것으로 나타났으며 이러한 자료에 근거해 추정한 결과 2017년 기준 약 97만개의 일자리가 필요한 것으로 보인다. 이러한 욕구를 충족시키려면 앞 장에서 논의된 바와 같이 최소 연차별 5만개 가량의 일자리 확대가 필요하다.

한편 노인일자리사업 전달체계의 현 구조를 살펴보면 기관 유형을 막론해 총 1,213개의 기관이 노인일자리사업을 수행하고 있으며 이들은 총 5,009개 사업단, 217,253개의 일자리를 운영하고 있다. 산술적으로 계산했을 때 1개 기관이 평균 4개의 사업단을 운영하고 있으며 약 180명의 일자리사업 참여자를 담당하고 있다. 노인일자리사업 전담인력의 규모는 2011년 기준 1년간 총 누적인원이 1,933명이며 2011년 12월 당월 기준 729명이다. 이는 최대치로 잡았을 때도 기관당 2명이 안 되는 전담인력이 노인일자리사업을 운영하고 있음을 보여준다.

〈표 4-12〉 2010년 노인일자리사업 전담인력 보유 기관 현황(기관유형별)

구분	전담인력 수				
	전체	0명	1명	2명	3명이상
2009년 전체	1,115	496	314	171	134
2010년 전체	1,136	540	295	160	141

출처 : 박경하 외(2012). 2011 노인일자리사업 전담인력 운영의 발전방향 모색. 한국노인인력개발원.

이는 현재 전달체계 및 전담인력 구조가 이미 포화상태이며 따라서 향후 노인일자리 양적 확대에 따른 추가적인 사업수행을 담당할 전달체계의 확충 필요성이 제기된다.

둘째, 노인 일자리사업 수행기관의 다원화(공급체계 다변화)가 필요하다. 현재 노인일자리사업 수행기관은 지자체와 노인복지관, 대한노인회, 시니어클럽, 종합사회복지관, 노인복지센터 등에 국한되어 왔다. 뿐만 아니라 사업수행기관이 고착화됨과 동시에 수행기관별로 사업수행 방식 및 사업내용 등에 있어서도 관성화되는 경향을 발견할 수 있었다. 특히 베이비붐 세대의 은퇴 등으로 일자리사업 참여 대상층이 다양

화될 것임에 비해 일자리사업 전달체계는 기존 사업 수행기관에 제한되는 확실성을 보였으며 이는 일자리사업의 다양한 욕구에 대한 효율적 대응을 가로막는 요인이 되고 있다.

한편 우리 사회는 2000년대에 접어들며 다양한 NGO, NPO, 사회적 기업, 사회적 협동조합 등의 사회적 경제 부문의 기관 증가를 경험할 수 있었다. 이는 학계에는 유럽형 사회적기업 개념이 소개되고 정책 현장에서는 자활사업을 비롯한 사회적 일자리를 강조하는 각종 근로연계 복지 프로그램의 등장 및 사회서비스 정책의 발전에 따른 사회서비스 사업 수행기관의 증가 등에 힘입은 결과라고 볼 수 있다. 이러한 현장에서의 흐름은 2012년 12월부터 시행에 들어간 협동조합기본법의 제정이라는 변화를 가져왔으며 이러한 변화에 힘입어 향후 사회적 경제 분야의 다양한 인프라가 증가 및 발전할 것으로 기대되고 있다.

이러한 사회적 기업, 협동조합, 지역사회 NGO, NPO, 청년기업 등 다양한 형태의 전달체계가 노인일자리사업 수행체계 내 유입될 수 있는 방안을 마련할 필요가 있는데 이를 통해 사업 수행기관의 고착화를 막고 수행기관의 다원화를 유도할 수 있으며 이는 궁극적으로 일자리사업 수요자들의 다양한 욕구를 충족시킬 수 있는 사업수행으로 연결될 수 있을 것으로 보인다.

셋째, 노인일자리사업 전달체계의 체계적인 성과관리 시스템 개편이 필요하다. 현행 성과평가 체계는 사업 유형의 차이를 반영하고 또한 지역적 노력을 반영하는 등 다각적으로 노인일자리사업에 대한 평가를 수행하고자 하지만 다음과 같은 문제점이 있다. 첫째, 성과지표가 주로 노인일자리사업의 사업수행력에 초점이 맞추어져 있으며 보다 중요한 사업 수행의 혁신성이 반영되어 있지 않다. 따라서 평가지표는 사회공헌형, 시장진입형을 막론하고 주로 실적 위주의 평가지표로 구성되어 있다. 가령 사회공헌형의 경우 목표량 달성정도, 사업관리 노력, 지역사회 자원연계 등의 실적이 주요 내용을 이루며 시장진입형의 경우 수익성과 파견실적 등에 초점을 두고 있다. 사실상 성과평가 지표는 사업수행기관의 사업수행 방향과 노력에 직접적인 영향을 미친다는 측면에서 지금까지 사업 수행기관이 같은 사업을 연차별로 관성적으로 반복하며 혁신적 사업수행능력을 보여주지 못했던 것은 이와 같은 평가지표 체계에서 부분적인 원인을 찾을 수 있다. 이후 성과평가 지표 개선 작업을 통해 보다 혁신성과 노인일자리사업의 선순환구조를 담보할 수 있는 지표로의 개혁이 필요하다. 가령 시장형 사업의 경우 취업연계성, 공동체 창업(사회적 기업, 사회적 협동조합 전환) 등을 반영하는 평가 시스템을 마련하고 평가 결과에 따라 추후 사업 지원시 인센티브를

부여하는 시스템을 마련함으로써 노인일자리사업이 사회적 경제 부문과 적극적인 연계고리를 가질 수 있도록 일선 현장에서의 노력을 독려해야 한다. 또한 공헌형 일자리의 경우 기존 사업 item이 아닌 새로운 사업 item 발굴에 대해 사업 수행 인센티브를 부여함으로써 노인일자리사업 수행기관이 정체되고 관성화된 사업을 수행하는 것이 아니라 새로운 사업 발굴과 시도의 장으로 기능할 수 있도록 해야 한다. 둘째, 비록 성과평가 결과에 따른 다양한 후속 조치들을 두고 있지만 성과평가 후의 보다 적극적인 성과 활용 시스템을 구축할 필요가 있다. 즉 현재 성과평가 결과에 대한 활용은 포상 및 부진한 사업단의 경우 제한적 조치를 두는 방식으로 구성되어 있는데 이는 노인일자리사업을 다른 근로연계복지와 마찬가지로 ‘자립’과 ‘자활’ 목적의 정책을 규정하는 것과 동일한 각도에서 인식하기 때문인 것으로 해석된다. 그러나 노인일자리사업은 다른 근로연계 복지 정책과 달리 ‘자립’을 목표로 하는 정책은 아니며 새로운 사업의 생성, 새로운 네트워크의 생성, 기존 사업의 변화 발전 등을 달성하는 경우에 대한 충분한 인센티브가 이루어져야 한다.

다. 노인일자리 전달체계 개편의 주요 기조

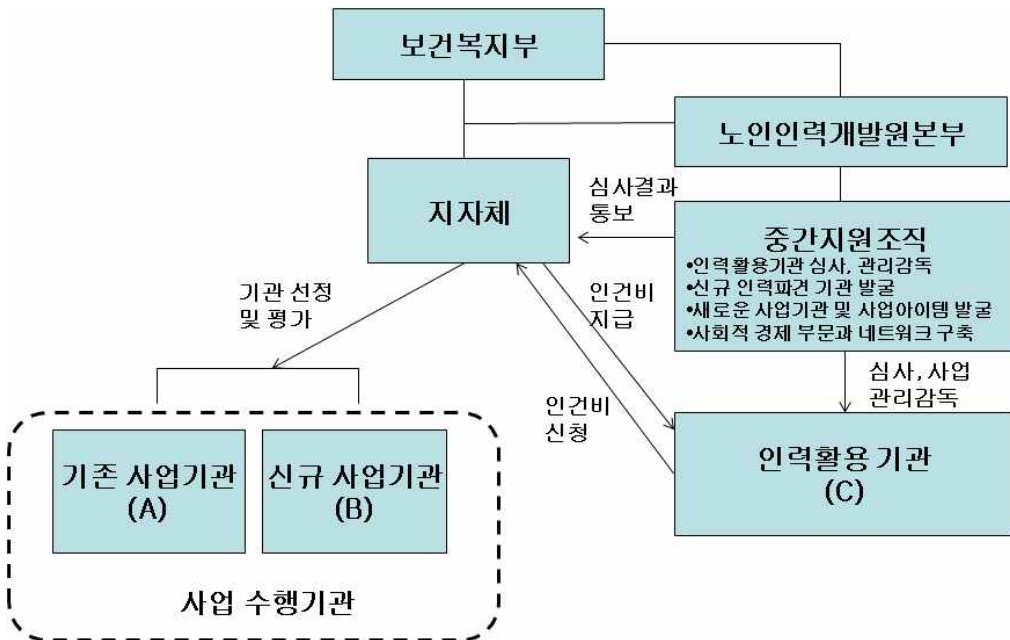
1) 전달체계 이원화로 노인일자리 공급체계 다변화

노인일자리사업 전달체계가 가진 핵심 문제점, 즉 증가하는 노인일자리 사업량에 대응할 수 있는 수행기관 증가 및 노인일자리사업의 혁신을 위해 사업 수행기관의 다원화라는 과제를 해결하기 위한 노인일자리 전달체계 개편의 핵심 기조는 “기존 사업수행기관과 신규 사업수행기관으로의 분화”로 표현할 수 있을 것이다. 노인일자리 전달체계의 분화는 보다 구체적으로 다음을 의미한다. 우선 지역사회 복지서비스 제공기관, 사회적 기업, 사회적 협동조합, NGO, NPO 등 사회적 경제 분야의 기관들이 새롭게 노인일자리사업 체계 내로 편입됨으로써 노인일자리사업 전달체계의 실질적인 다원화를 유도할 수 있을 뿐만 아니라 노인일자리사업의 양적 확대에 따른 다양한 주체의 사업내 유입을 유도할 수 있다. 향후 연차별 5만개씩 증가될 노인일자리는 주로 신규 사업수행기관에 할당될 수 있을 것이며 기존 사업수행기관에는 기존 21만 여개의 일자리를 그대로 운영하면서 일자리의 양을 점진적으로 증가시킬 수 있다. 둘째, 기존 기관과 신규 기관으로의 이원화는 단순히 기관의 사업진입 시기에 따른 이원화가 아니라 노인일자리사업 운영방식의 이원화를 의미한다. 즉, 기존 사업수행기관은 기존의 방식을 그대로, 신규 기관은 새로운 방식으로 노인일자리사업을 운

영함으로써 운영방식에 있어서도 이원화가 유도된다는 것이다. 셋째, 기존 사업수행 기관과 신규사업수행기관으로 노인일자리사업의 운영 이원화는 각 기관의 주요 기능 및 역할의 분화를 의미한다. 즉 기존 사업수행기관은 기존과 같이 사업계획을 수립하고 참여자에 대한 모집, 선발, 관리의 기능을 맡게 되며 참여자에 대한 보수지급, 사업수행 및 이에 대한 평가 등 노인일자리사업 수행 전반에 대한 기능을 담당한다면 신규 사업수행기관은 참여자 선정 등 제반 업무를 제외하고 노인 인력에 대한 직접적 수요기관으로서의 위상을 갖는다고 볼 수 있다. 이에 따라 신규 사업수행기관의 경우 사업 참여자 선정, 사업 운영 및 관리 등 제반 업무를 관장할 지역사회 중간관리기구의 확충이 반드시 필요하다. 이러한 중간관리기구는 신규로 진입하는 사업수행 기관에 대한 직접적인 사업지원 업무 수행을 포함해 기존 노인일자리사업 기관에 대해서도 전반적인 관리감독 및 지원의 기능을 수행할 수 있을 것이다.

〈표 4-13〉 노인일자리사업 기존 사업수행기관과 신규 사업수행기관 비교

	기존 사업수행기관(A)	신규사업수행기관(B)	인력활용기관(C)
대표적 기관 유형	노인복지회관, 대한노인회, 종합사회복지관, 노인복지센터, 시니어클럽 등	노인복지회관, 대한노인회, 종합사회복지관, 노인복지센터, 시니어클럽 등	사회적 기업, 사회적 협동조합, 지역사회 서비스 제공기관(ex. 지역아동센터 등), NGO, NPO 등
주요 기능	사업계획수립, 참여자모집,선발,관리, 보수지급 등, 사업수행, 자체평가	사업계획수립, 참여자모집,선발,관 리, 보수지급 등, 사업수행, 자체평가	노인인력 고용 (노인인력 수요기관)
예산 지원 방식	사업수행비 지원	사업수행비 지원	인건비만 지원
관리감독기구 필요성	필요 없음 (지원 기능 수행하는 기관 필요)	필요 없음 (지원 기능 수행하는 기관 필요)	참여자 선발의 적절성 심사, 사업관리, 참여자 연계 등의 업무를 수행해 줄 중간 지원기구 필수적
노인일자리 사업 전담량	기존 일자리 21만개	신규일자리*0.5	신규 일자리*0.5



〈그림 4-3〉 전달체계 이원화 방안

2) 중간지원조직(관리기구) 강화

앞서 언급했듯 노인일자리사업 수행기관을 이원화시키는 과정에서 노인 인력에 대한 새로운 수요처 발굴, 노인인력 수요처 인건비 지원에 대한 타당성 검토, 수요처 사업 관리감독, 사회적 경제 부문과의 네트워크 및 노인일자리사업 전반의 사업관리 및 지원 기능 강화를 위해 지역사회 별 중간 지원조직의 확충이 반드시 필요하다. 이러한 중간지원조직의 확충을 통해 노인일자리사업의 관성화를 극복하고 혁신적 일자리 발굴 및 사회적 경제 부문 창업을 유도할 수 있으며 노인일자리사업 전반에 관한 관리 감독 및 지원의 업무를 강화시킬 수 있을 것이다.

한편 중간관리기구를 신설하는 것은 예산을 비롯한 복지정책 전반의 효율성 차원에서 어려울 것으로 보이며 따라서 기존 인프라 가운데 가장 적합한 인프라를 활용해 노인일자리사업의 중간지원조직의 역할을 수행하도록 하는 것이 필요하다. 중간지원조직의 역할을 수행할 수 있는 인프라는 노인일자리사업과 유관성을 가지고 있어야 하며 전국적인 조직망이 가동될 수 있는 인프라여야 한다. 이렇듯 사업 유관성, 네트워크 측면 등에서 중간지원조직으로서 가능성이 있는 기관은 지자체, 노인인력개

발원 지역본부, 지역사회 시니어클럽, 지역주민센터 등의 인프라 가운데 검토해 볼 수 있을 것이다.

먼저, 노인인력개발원의 경우 노인인력개발원 중앙본부와 유기적 연계를 맺을 수 있으며 노인일자리사업 지원조직으로서 사업에 대한 축적된 노하우와 관리운영의 전문성을 확보하고 있다는 장점이 있다. 반면 현 개편체계에서의 중간지원조직의 역할을 수행하기 위해서는 시군구 지자체 단위에서 1개소의 중간지원조직이 필요한데 지역별 지원조직에 대한 신규 확충이 필요하며 이 경우 과다한 예산이 소요될 것으로 보인다.

둘째, 지자체가 중간지원조직의 역할을 수행하게 될 경우 무엇보다 지역 사회 내 자원 확보 가능성이 높을 것으로 보이며 관리운영의 책임성 측면에서 강점을 가질 것으로 보인다. 그러나 지자체에 추가적인 비용부담으로 작용할 수 있으며 일자리사업 전담기구가 아님으로 인해 전문적 지원 및 관리에 있어 어려움을 겪을 수 있다. 무엇보다 추가 인력이 배치되지 않는다면 형식적인 지원기구로 전락할 가능성이 높다.

셋째, 지역사회 시니어클럽은 노인일자리사업에 대한 노하우와 전문성을 축적하고 있으며 지역사회에 다수의 인프라를 이미 확충하고 있다는 장점이 있다. 그러나 시니어클럽의 역할과 위상변화를 전제하지 않으면, 즉 현재와 같은 시니어클럽의 역할에서 크게 벗어나 큰 폭의 혁신을 감행하지 않으면 중간지원조직의 기능을 수행하기 어려울 것으로 보인다. 이에 따라 과연 대폭적인 시니어클럽의 역할조정과 혁신이 어느 정도까지 가능할 것인지에 대한 불확실성이 선결되어야 할 것으로 보인다.

넷째, 기존 일자리사업 수행기관의 경우 이미 확보된 인프라이며 노인일자리사업에 대한 수행력도 갖추고 있다. 그러나 대부분의 기존 수행기관은 일자리사업 전담기구가 아님으로써 관리지원 업무에 한계가 있을 것으로 보인다. 또한 기존에 수행하던 사업과 새로운 사업 방식과의 연결성에 혼선이 초래될 수 있다.

다섯째, 협동사회적 경제 관리조직으로 하여금 중간지원조직의 역할을 수행하게 할 경우 사회적 경제 영역에 대한 축적된 노하우와 네트워크와 연결접점을 확보하기 용이해진다는 강점이 생긴다. 그러나 노인일자리사업에 특화된 전문적 노하우가 부재함으로 인해 중간지원조직의 역할이 정착될 때까지 혼란과 진통을 어느정도 감수해야 할 것으로 보인다.

모든 사항을 종합해 보았을 때 지역사회 시니어클럽을 큰 폭으로 수술해 중간지원조직의 역할을 수행하게 하거나 지역사회의 협동사회적 경제 관리조직으로 하여금 중간지원조직의 기능을 수행하게 하는 것이 가장 합리적인 대안일 것으로 보이나 이에 대해 사회적 공론화와 합의의 과정이 필요할 것으로 판단된다.

〈표 4-14〉 중간 지원조직 가능 기관간 장단점 비교

	장점	단점
노인인력개발원 지역본부	노인인력개발원 본부와 유기적 연계 일자리 전담 지원조직으로 사업 관리운영 전문성 확보	지역별 지원조직 신규 확충 필요, 예산의 과다한 지출
지자체	지역 사회 내 기관 확보 및 관리 운영의 책임성	지자체 예산 부담 일자리사업 전담기구가 아님에 따라 전문적 지원 및 관리 어려움
지역사회 시니어클럽	노인일자리사업 노하우와 전문성 축적 지역사회에 이미 인프라 확충	시니어클럽의 역할과 위상변화를 전제
기존 일자리 사업 수행기관	노인일자리사업 노하우 축적 이미 확보된 인프라	일자리사업 전담기구가 아님으로써 관리지원 업무 한계
협동사회적경제 관리조직	사회적 경제 영역과의 연결성	노인일자리사업에 특화된 전문적 노하우 부재

3) 노인일자리사업 성과관리체계 정비

노인일자리사업은 기타 근로연계 복지 정책과 콘텐츠의 측면에서 유사성을 가지지만 노인들의 사회참여 및 소득보전²⁸⁾이라는 고유의 정책목표를 갖는다는 점에서 다른 근로연계 복지 정책과 구별된다. 따라서 자활사업과 같은 근로연계 복지정책이 ‘자립자활’이라는 고유의 정책목표를 제시하며 성과관리 체계 역시 그에 준한다면 노인일자리사업에서의 정책목표는 ‘자립자활’이 아니라 ‘노후 경제적 안정성’ 및 참여를 통한 ‘삶의 만족’ 등으로 제시될 수 있으며 이에 따라 성과관리의 초점이 구체화되어야 한다. 물론, 노인일자리사업은 막대한 정부예산이 투입되는 사업인 만큼 어떠한 방법으로도 성과관리를 체계적으로 해야 할 필요성이 제기되며 예산에 대한 효율적 집행이 가능하도록 해야 한다.

앞서 살펴본 바와 같이 기존 노인일자리사업 평가체계는 크게 사회공헌형 일자리에 대한 평가지표와 시장진입형 일자리에 대한 평가지표로 이원화되어 있으며 사회공헌형은 다시 공익형, 교육형, 복지형 사업별로 세분화된 지표체계로 구성되어 있다.

28) 이는 노인일자리사업이 본래 국가가 노후소득보장 제도의 확충을 통해 노후 소득의 안정성을 확보해 주어야 했으나 연금제도의 후발 도입과 제도의 미성숙 등으로 인해 초래된 일종의 ‘보상적’ 정책임을 의미하는 것이다.

또한 시장진입형은 시장형, 인력과전형으로 구분된 평가체계로 구성되어 있다. 이와 같은 현행 노인일자리사업 평가지표의 개편 방향은 크게 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

첫째, 사업중심에서 결과(사업목표) 측정 중심으로 평가의 초점을 이동할 필요가 있다. 가령 사회공헌형 평가지표를 보면 현재의 평가체계는 참여자 선정, 교육, 목표량 달성, 정부방침 이행 노력 등의 지표에 높은 배점이 주어지고 있으며 이는 명확히 평가의 초점이 사업수행력에 있음을 보여주는 것이다. 동시에 현행 평가지표는 노인일자리사업이 어떤 목표지향성을 갖는지에 대한 근거를 찾아보기 어렵다. 따라서 향후 평가지표의 개선을 위해 노인일자리사업의 목표를 명확하게 정의하고 평가대상 노인일자리사업이 이러한 목표를 충분히 달성하였는지를 평가할 수 있는 지표와 배점의 반영이 필요하다.

둘째, 사업에 대한 평가뿐만 아니라 기관에 대한 평가체계를 구축해야 한다. 현재에도 노인일자리사업 수행기관은 노인복지관, 지자체, 대한노인회, 시니어클럽, 종합사회복지관 등으로 다원화되어 있다. 그러나 앞서 논의한 바와 같이 향후 노인일자리사업 전달체계를 two-track으로 분화시킨다면 전달체계 유형에 따라 매우 상이한 속성을 갖게 될 것으로 보이며 이에 따라 평가체계의 분화도 불가피할 것으로 보인다. 따라서 노인일자리사업 전달체계 특성을 반영해 평가지표를 이원화시켜야 한다. 전달체계 별 평가지표 이원화는 크게 ‘기존 사업 수행기관’ 과 ‘중간지원조직’ 으로 이원화될 수 있다.

셋째, 평가결과의 활용도 강화이다. 궁극적으로 평가체계의 가장 큰 기여는 사업을 본래의 정책목표와 방향대로 유도하는 것이다. 이러한 측면에서 보았을 때 체계적인 평가지표 뿐만 아니라 평가결과의 활용계획을 갖추는 것까지 완결적인 평가체계에 포함시킬 수 있다. 현재 노인일자리사업 평가지표에 따른 평가결과가 우수한 사업단에 대해 포상을 하는 방식으로 평가지표가 활용되고 있으나 이는 평가결과를 단편적, 이벤트성으로 활용될 뿐이며 평가의 결과에 따라 익년도 사업 수행이 조정되거나 영향을 받지 못함으로써 노인일자리사업의 ‘선순환 구조’ 를 창출하는 평가체계로 기능하지 못하고 있다. 따라서 평가결과에 대한 인센티브 구조를 확립하고 시장형사업의 경우 패널티 구조를 동시에 확립해 평가 결과의 활용도를 높이도록 해야 한다.

넷째, 선순환 구조 창출을 위한 구체적인 인센티브 및 패널티 체계를 다음과 같이 확립할 수 있을 것이다. 먼저 시장형 일자리는 취업연계성, 창업성과에 따라 ‘보상적’ 인센티브를 제공하고 사회공헌형 일자리의 경우 사업 아이템의 혁신성에 따라 ‘보상적’ 인센티브를 제공해야 한다. 기본적으로 노인일자리사업은 ‘자립’ ‘자

활’이 중심 목표인 사업이 아니기 때문에 처벌적 성과평가 시스템이 아닌 ‘보상적’ 성과평가 시스템 도입을 통해 사업 성과와 무관하게 혁신성을 가진 노인일자리 사업 수행에 대한 기본 틀은 유지하도록 해야 한다. 다만 시장형 사업의 경우 성과진단 결과 하위권의 결과를 보이는 사업단에 대해 단계적으로 퇴출될 수 있는 구조를 확립함으로써 사업의 정체를 막도록 해야 한다.

☞ 전달체계 개편 핵심방향

- 전달체계의 이원화(two-track)를 통한 노인일자리사업 수행기관 및 노인일자리 공급기관의 다원화
 - 기존 사업 수행기관과 신규 사업수행기관으로 이원화
 - 기존 사업 수행기관은 기존의 사업수행 방식 유지
 - 지역사회에 다양한 신규 사업수행기관 발굴 및 관리를 위한 중간지원조직(관리기구) 확충
 - 신규 사업 수행기관은 중간 관리운영기관을 통해 노인 인력에 대한 위탁계약, 이에 대한 인건비 지원
- 노인일자리 인프라의 위계화를 통한 효율적 관리운영 시스템 구축
 - 다원화된 일자리사업 수행기관에 대한 중간지원 기구 설치
- 기존 노인일자리 인프라와 사회적 경제 인프라의 유기적 연계를 통한 시장연계성 강화
 - 사회적 경제, 지역공동체 연계 강화로 시장형 자립모델 확대
- 사업수행 인프라에 대한 관리 강화로 노인일자리사업의 성과관리 체계 정비
 - 시장형 일자리는 취업연계성, 창업성과 등에 따라 보상적 인센티브 제공
 - 공헌형 일자리는 사업 아이템의 혁신성에 따라 보상적 인센티브 제공

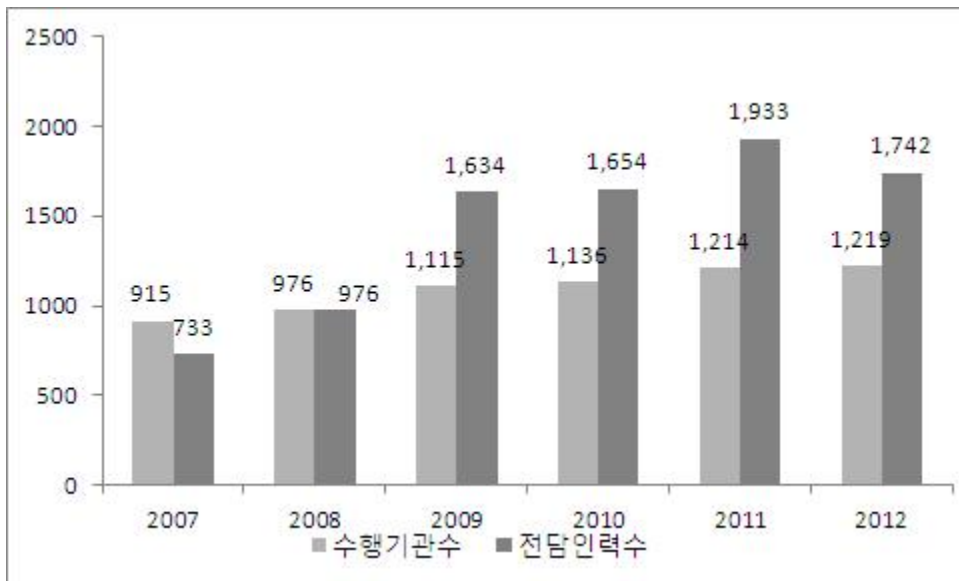
☞ 평가체계 개편의 방향

- 사업중심에서 결과(사업목표) 측정 중심으로 평가의 초점 이동
 - 사업별 평가체계 통합, 평가체계 단일화
 - 기관유형에 따른 상이한 평가지표 도입
 - 평가 결과의 활용도 강화를 통한 노인일자리사업의 선순환 구조 확립
 - 시장형 일자리는 취업연계성, 창업성과에 따라 ‘보상적’ 인센티브 제공
 - 공헌형은 사업 아이템의 혁신성에 따라 ‘보상적’ 인센티브 제공
 - 처벌적 성과평가 시스템이 아닌 ‘보상적’ 성과평가 시스템 도입을 통해 사업 성과와 무관하게 노인일자리사업 수행에 대한 기본 틀은 유지하도록 함
- * 단, 시장형 사업의 경우 성과진단 결과 하위권의 결과를 보이는 사업단에 대해 단계적으로 퇴출

2. 노인일자리 수행인력 전망

가. 노인일자리 전담인력 구성 변화

전담인력의 추이를 살펴보면 2012년에 1,742명으로 2007년에 비해 137% 증가하였고, 2010년에 비해서는 5.3% 증가하였으나 2011년의 1,933명에 비해 감소하였다. 수행기관수 추이를 보면 2007년에 915개소에서 2012년에 1,219개로 증가한 것으로 나타났다. 2009년 이래로 기관수는 안정적인 추세를 보인다. 사업초기인 2007년에는 수행기관 당 전담인력이 1명이 못되었으나 2008년에 1명으로 늘어났고 2012년에는 1.4명까지 증가하였다. 참여인원이 2008년에 150,186명에서 2012년에 269,064명으로 79% 증가하였고 전담인력도 동시에 늘어났다. 또한 전담인력 1인당 참여노인수가 2007년에 150명에서 2008년 이후 120명으로 줄어들면서 전담인력의 증가폭도 커졌다.



〈그림 4-4〉 전담인력 추이변화(단위: 개, 명)

자료: 한국노인인력개발원, 노인일자리사업 정보시스템

전담인력의 수요증가를 전망하기 위해서 지역별 노인일자리 참여인원의 규모와

그 변화를 파악해야 한다. 앞서 살펴본 바와 같이 참여노인의 증가는 전담인력의 수요증가로 이어지기 때문이다. 지역별로 참여노인의 규모와 변화를 파악하는 것은 지역단위로 전담인력의 수요를 전망하기 위해서이다. 2011년과 2012년 두 시기 동안에 참여노인의 지역별 비중의 가중평균값을 보면 서울이 14.1%로 가장 높았고 경기도가 13.1%로 다음으로 높았다. 광역시단위에서는 부산이 6.6%로 높았고 울산시가 1.9%로 가장 낮았다. 경기도를 제외한 도단위를 보면 전라남도과 경상북도가 비교적 높았고 제주도와 충청남북도가 상대적으로 낮았다.

〈표 4-15〉 지역별 노인일자리 참여자 현황

(단위: 명, %)

	2011		2012		참여자 수 가중평균비중
	참여자 수	비중	참여자 수	비중	
계	246,782	100.0	269,064	100.0	100
서울	35,578	14.4	37,814	14.1	14.1
부산	15,882	6.4	17,895	6.7	6.6
대구	12,179	4.9	12,767	4.7	4.8
인천	14,100	5.7	15,614	5.8	5.8
광주	6,615	2.7	8,551	3.2	3.1
대전	9,262	3.8	10,186	3.8	3.8
울산	4,575	1.9	5,060	1.9	1.9
경기	32,762	13.3	35,101	13.0	13.1
강원	15,127	6.1	16,910	6.3	6.3
충북	9,472	3.8	11,512	4.3	4.2
충남	13,119	5.3	11,926	4.4	4.6
전북	19,300	7.8	19,749	7.3	7.4
전남	20,845	8.4	21,408	8.0	8.1
경북	19,007	7.7	22,294	8.3	8.2
경남	16,274	6.6	18,373	6.8	6.8
제주	2,685	1.1	3,201	1.2	1.2
세종	0	0.0	703	0.3	0.2

출처 : 하세윤, 고재일(2013). 노인일자리 통계동향, 한국노인인력개발원

지역별로 전담인력의 현황을 살펴보면 2012년 기준으로 서울이 271명으로 가장 많았으나 2011년의 313명에서 줄어들었다. 서울지역 참여노인수가 증가하였기 때문에 전담인력 1인당 참여노인 수는 2011년 114명에서 2012년 140명으로 크게 늘어났다. 두 시기의 전담인력 1인당 참여노인 수의 가중평균값은 134명으로 추정하였다. 다음으로 경기도의 전담인력은 187명으로 나타났지만 서울지역과 마찬가지로 2011년에 비해 줄어들었다. 부산지역은 전담인력이 144명이었으나 2011년의 180명에 비해 크게 줄었다. 전북지역도 이 기간동안 전담인력이 크게 줄었으나 전남지역, 경북지역, 경남지역은 전담인력이 다소 늘어난 것으로 나타났다.

전담인력 1인당 참여노인수는 지역마다 차이가 발생한 것으로 확인된다. 전반적으로 전담인력이 2012년에 2011년에 비해 감소하면서 전담인력 1인당 참여노인수가 증가하는 양상을 보였다. 서울지역은 2011년에 114명에서 2012년에 140명으로 증가하였고, 경기도는 144명에서 188명으로, 충북지역은 195명, 강원지역은 184명으로 증가하였다. 이러한 양상은 광주지역을 제외하면 전 지역에서 확인된다. 이와 같은 증가추세는 2011년까지 참여노인 120명당 1명에서 2013년 136명당 1명으로 배치기준을 변화한 것에도 확인된다. 그러나 실제 현실은 대부분의 지역에서 2013년의 전담인력 배치기준인 136명당 1명 보다 훨씬 큰 것으로 나타났다. 전담인력의 수요전망에서 이 두 시기의 전담인력 1인당 참여노인 수가 고정되어 있다고 가정할 것이다.

〈표 4-16〉 지역별 전담인력 현황

(단위: 명)

	2011		2012		전담인력 1인 당 참여자 수(가중평균)
	전담인력수	전담인력 1인 당 참여자 수	전담인력수	전담인력 1인 당 참여자 수	
계	1,933	128	1,742	154	149
서울	313	114	271	140	134
부산	180	88	144	124	117
대구	106	115	87	147	140
인천	110	128	107	146	142
광주	56	118	73	117	117
대전	61	152	57	179	173
울산	40	114	33	153	146
경기	227	144	187	188	179
강원	105	144	92	184	176
충북	64	148	59	195	186
충남	115	114	93	128	125
전북	160	121	110	180	168
전남	138	151	141	152	152
경북	132	144	139	160	157
경남	105	155	123	149	150
제주	21	128	20	160	154
세종	0	0	6	117	94

출처 : 하세윤, 고재일(2013). 노인일자리 통계동향, 한국노인인력개발원

기관유형별 전담인력의 수요를 전망하기 위해서 기관유형별 참여자 수와 기관별 참여자 비중을 살펴보았다. 참여노인이 가장 많은 수행기관은 지자체로 2012년에 30.3%였다. 다음으로 노인복지관이 19.1%로 높았고, 시니어클럽이 16.8%, 대한노인회가 14.0% 순이었다. 종합사회복지관이나 노인복지센터의 비중은 비교적 낮았다.

〈표 4-17〉 기관유형별 노인일자리 참여자 현황

(단위: 명, %)

	2011		2012		참여자 수 가중평균 비중
	참여자 수	비중	참여자 수	비중	
지자체	83,410	33.8	81,458	30.3	31.0
시니어클럽	35,628	14.4	45,208	16.8	16.3
대한노인회	36,373	14.7	37,654	14.0	14.1
노인복지관	46,875	19.0	51,462	19.1	19.1
종합사회복지관	15,898	6.4	18,234	6.8	6.7
노인복지센터	10,072	4.1	11,777	4.4	4.3
지역문화원	933	0.4	1,159	0.4	0.4
기타	17,593	7.1	22,112	8.2	8.0
합계	246,782	100.0	269,064	100.0	100.0

출처 : 하세윤, 고재일(2013). 노인일자리 통계동향, 한국노인인력개발원

지자체에서의 참여노인의 비중은 가장 높았지만 전담인력의 수는 2012년에 301명으로 그리 크지 않았다. 노인복지관이 404명으로 가장 많았고, 시니어클럽이 376명으로 지자체 전담인력 수보다 많았다. 따라서 기관별로 전담인력 1인당 참여자 수는 기관별로 큰 차이를 보였다. 지자체는 무려 266명이었고 지역문화원도 212명으로 컸지만 시니어클럽은 113명으로 작았고 노인복지관도 123명, 종합사회복지관 121명으로 작았다.

〈표 4-18〉 기관유형별 전담인력 현황

(단위: 명)

	2010년	2011년	2012년	전담인력 1인 당 참여자 수
지자체	320	334	301	266
시니어클럽	289	417	376	113
대한노인회	242	270	241	152
노인복지관	407	449	404	123
종합사회복지관	146	158	145	121
노인복지센터	79	136	97	112
지역문화원	6	7	5	212
기타	167	162	173	124
합계	1,656	1,933	1,742	149

출처 : 하세윤, 고재일(2013). 노인일자리 통계동향, 한국노인인력개발원

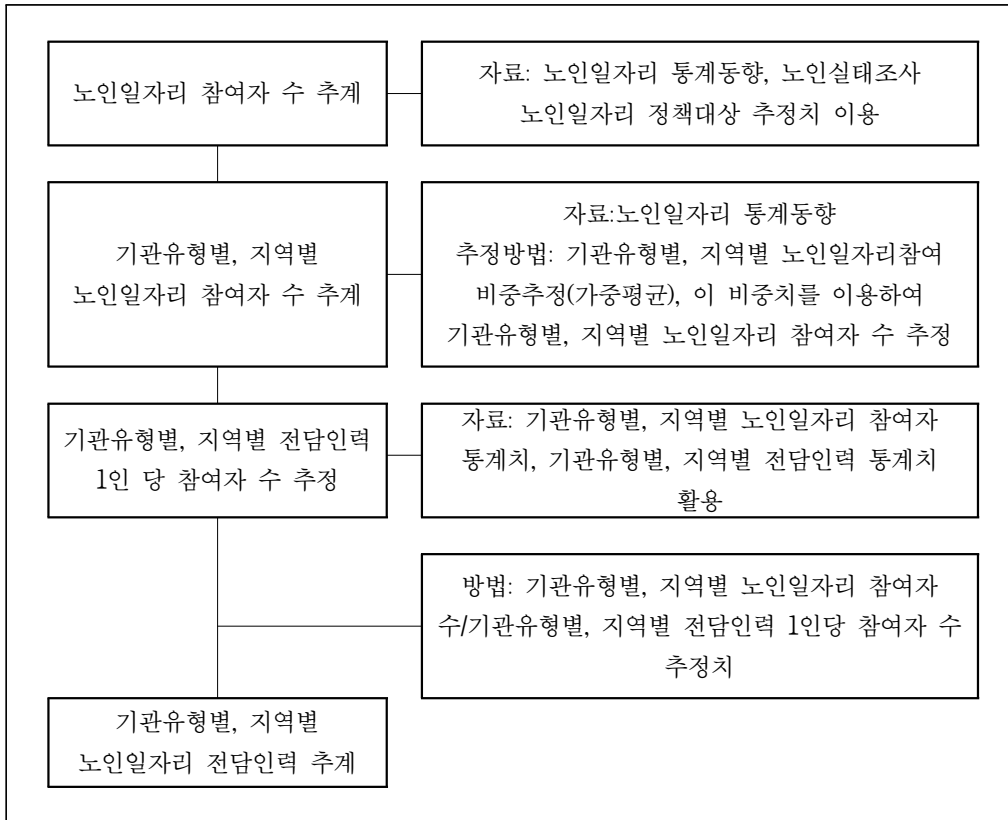
나. 전담인력의 인력수요 전망

1) 전담인력의 인력수요 전망 방법

전담인력의 수요를 전망하기 위해서 반드시 노인일자리 참여자 수에 대한 추계가 필요하다. 노인일자리 정책대상에 대한 추계치는 노인일자리 확충 종합계획에서 제시한 통계를 사용한다. 노인일자리 참여하는 정책대상 인구는 전체 노인인구의 13.7%로 2017년에 975,262명으로 추계되었다. 그러나 예산제약이나 정책적 판단에 따라 노인일자리 참여자 수요는 달라지기에 정책대상 인구 모두가 실제로 노인일자리 참여할 수는 없을 것이다. 보다 현실가능한 노인일자리 추계치는 다음의 두 가지 가정하에서 설정한다. 첫째는 정책대상 노인인구의 44.1%가 노인일자리 참여한다는 정책목적을 적용하여 노인일자리 참여자 수를 추계한다. 이것은 노인일자리사업 수요자가 매년 5만 개씩 4년 간 20만개를 늘리겠다는 계획을 반영한 것이다. 두 번째는 새로이 창출되는 신규 노인일자리 50%만이 전담인력이 필요하다고 가정하여 추계한다. 새로운 사업체계의 변경안을 고려하면, 신규 노인일자리 50%는 수행기관이 아니라 ‘수요처’에서 노인을 선발하고 보수를 지급하기 때문이다.

전망의 다음 단계는 기관유형별, 지역별로 노인일자리 참여 비중을 이용하여 기관유형별, 지역별 노인일자리 참여자 수를 추정한다. 이 방법은 기관유형별, 지역별로 참여노인의 비중이 그대로 유지된다고 가정한다. 따라서 실제 참여자 수의 전망치는 정확한 예측(forecasting)이라기보다 정책적 판단을 위한 전망(projection)이라고 할 수 있다.

다음 전망단계는 기관유형별, 지역별로 전담인력 1인당 노인일자리 참여자 수를 추정한다. 기관유형별, 지역별로 노인일자리 참여자 수를 전담인력으로 나누어서 추정한다. 마지막으로 기관유형별, 지역별로 전담인력의 수요를 전망한다. 여기서 기관유형별, 지역별 전담인력 1인 당 참여자수가 변화하지 않는다고 가정한다. 기관유형별, 지역별로 참여자 수를 기관유형별, 지역별 전담인력 1인당 참여자 수로 나누어서 전담인력의 수요를 예측한다. 전망기간은 2017년까지로 한다.



〈그림 4-5〉 전담인력 인력수요 전망 방법

2) 전담인력의 인력수요 전망 결과

〈표 4-19〉는 노인일자리 참여자 수 및 전담인력 수요 전망결과이다. 정책대상 전체가 참여한다는 가정하에서 2017년에 전담인력은 6,530명으로 2012년에 1,742명에 비해 274.9%가 증가할 것으로 전망된다(A 가정). 참여자 수는 2012년에 269,064명에서 2017년에 975,262명으로 262.5% 증가할 것으로 나타났다. 정책대상 인구 중 44.1%가 참여한다고 가정하면 2017년에 전담인력은 2,880명으로 2012년에 1,742명에 비해 59.8%가 증가할 것으로 전망된다(B 가정). 다음으로 정책대상 인구 중 44.1%가 노인일자리에 참여하고, 사업운영체계를 변경하여 2014년 이후 신규 노인일자리 참여자 중 50%만이 수행기관에 의해서 노인을 참여시킨다고 가정하면, 전담인력의 추가 인

력수요 전망치는 크게 낮아져서 2017년에 전담인력은 2,160명으로 2012년에 1,742명에 비해 24.0%로 증가하는 데 그칠 것으로 전망된다(C 가정). 여기서 지역별, 기관유형별 전담인력의 세부 인력수요 전망은 B가정을 적용한 경우를 중심으로 제시한다. 현재의 조건에서 B의 가정이 현실가능성이 높은 가정이라고 판단하기 때문이다.

〈표 4-19〉 노인일자리 참여자 수 및 전담인력 전망결과(단위: 명, %)

		참여자수	전담인력
2012년	실제 인원	269,064	1,742
2017년	정책대상 전체 참여가정(A)	975,262	6,530
	정책대상 인구 중 44.1% 참여 가정(B)	430,091	2,880
	정책대상 인구 중 44.1% 참여 가정, 신규 참여자 50%만 전담인력 필요 가정(C)	322,568	2,160

〈표 4-20〉은 정책대상 인구의 44.1%가 노인일자리사업에 참여한다고 가정하고, 지역별 노인일자리 참여자 수 및 전담인력 수요 전망결과이다.

참여자 비중이 큰 서울지역은 전담인력이 2012년에 271명에서 2017년에 452명으로 증가할 것으로 보이며, 참여자 수는 이 기간 동안에 37,814명에서 60,757명으로 증가할 것으로 전망된다. 경기지역은 참여자수가 2012년에 35,101명에서 2017년에 56,306명으로 증가할 것이며, 전담인력은 이 기간 동안 187명에서 315명으로 68.2% 증가할 것으로 보인다. 전담인력이 가장 크게 증가할 것으로 보이는 지역은 전북지역으로 이 기간 동안 73.3% 증가하여 191명이 될 것으로 전망된다. 다음으로 충남지역은 70.0% 증가하여 158명될 것으로 보인다. 반면 광주지역의 전담인력은 가장 증가율이 낮을 것으로 보여 2017년에 113명이 될 것으로 전망된다.

〈표 4-20〉 지역별 노인일자리 참여자 수 및 전담인력 전망결과

(단위: 명, %)

	2012년		2017년		2012-2017년 증가율
	참여자수	전담인력	참여자수	전담인력	
계	269,064	1,742	430,091	2,880	65.3
서울	37,814	271	60,757	452	66.9
부산	17,895	144	28,420	243	68.6
대구	12,767	87	20,571	147	68.4
인천	15,614	107	24,881	175	63.3
광주	8,551	73	13,241	113	54.6
대전	10,186	57	16,254	94	64.5
울산	5,060	33	8,065	55	67.9
경기	35,101	187	56,306	315	68.2
강원	16,910	92	26,897	153	66.2
충북	11,512	59	18,023	97	64.5
충남	11,926	93	19,823	158	70.0
전북	19,749	110	31,982	191	73.3
전남	21,408	141	34,642	228	62.0
경북	22,294	139	35,134	224	60.9
경남	18,373	123	29,167	194	57.6
제주	3,201	20	5,029	33	63.7
세종	703	6	899	10	59.8

〈표 4-21〉은 기관유형별 노인일자리 참여자 수 및 전담인력 수요 전망결과이다. 참여자 비중이 가장 큰 지자체는 전담인력이 2012년에 301명에서 2017년에 499명으로 증가할 것으로 보이며, 참여자 수는 이 기간 동안에 81,458명에서 133,240명으로 증가할 것으로 전망된다. 전담인력 비중이 가장 큰 노인복지관은 참여자수가 2012년에 51,462명에서 2017년에 82,147명으로 증가할 것이며, 전담인력은 이 기간 동안 404명에서 668명으로 65.3% 증가할 것으로 보인다. 다음으로 비중이 큰 시니어클럽은 이 기간 동안 64.6% 증가하여 619명이 될 것으로 전망된다. 대한노인회는 65.8% 증가하여 400명이 될 것으로 전망된다.

〈표 4-21〉 기관유형별 노인일자리 참여자 수 및 전담인력 전망결과

(단위: 명, %)

	2012년		2017년		2012-2017년 증가율
	참여자수	전담인력	참여자수	전담인력	
지자체	81,458	301	133,240	499	65.8
시니어클럽	45,208	376	70,229	619	64.6
대한노인회	37,654	241	60,829	400	65.8
노인복지관	51,462	404	82,147	668	65.3
종합사회복지관	18,234	145	28,859	239	64.6
노인복지센터	11,777	97	18,571	166	70.7
지역문화원	1,159	5	1,807	13	159.5
기타	22,112	173	34,408	277	60.1
합계	269,064	1,742	430,091	2,880	65.3

앞선 전망결과는 전담인력 1인당 참여자 수를 최근 결과가 고정되어 있다고 가정한 결과이다. 그런데 전담인력 1인당 참여자 수는 대부분 2013년 배치기준인 136명을 훨씬 넘어서고 있다. 예컨대 경기지역의 전담인력 1인당 참여자 수는 179명이나 된다. 광주, 부산, 서울, 세종지역을 제외하면 나머지 지역이 136명을 크게 넘어서고 있다. 2013년의 전담인력 배치 기준이 제대로 적용된다고 가정하면 전담인력의 수요는 더욱 증가할 것이다.

〈표 4-22〉는 전담인력 1인당 참여자 수가 배치기준을 적용된다고 가정하고 전망할 결과이다. 전체적으로 2017년에 전담인력은 3,082명으로 2012년에 1,742명에 비해 76.9%가 증가할 것으로 전망된다.

참여자 비중이 큰 서울지역은 전담인력이 2017년에 452명으로 증가할 것으로 보이며, 경기지역의 전담인력은 이 기간 동안 414명으로 121.4%가 증가할 것으로 보인다. 전담인력이 가장 크게 증가할 것으로 보이는 지역은 충북지역으로 이 기간 동안 124.6%가 증가하여 133명이 될 것으로 전망된다. 반면 가장 증가율이 낮을 것으로 보이는 광주지역의 전담인력은 2017년에 113명이 될 것으로 전망된다.

〈표 4-22〉 전담인력 1인당 참여자 수 조정안 인력수요 전망결과

(단위: 명, %)

	참여자수	전담인력	2012-2017년 증가율
계	430,091	3,232	85.6
서울	60,757	452	66.9
부산	28,420	243	68.6
대구	20,571	151	73.9
인천	24,881	183	71.0
광주	13,241	113	54.6
대전	16,254	120	109.7
울산	8,065	59	79.7
경기	56,306	414	121.4
강원	26,897	198	115.0
충북	18,023	133	124.6
충남	19,823	158	70.0
전북	31,982	235	113.8
전남	34,642	255	80.7
경북	35,134	258	85.9
경남	29,167	214	74.4
제주	5,029	37	84.9
세종	899	10	59.8

제4절 추진계획

이상에서 살펴 본 노인일자리사업 개편전략에 비추어본다면 중장기 발전을 위한 추진과제는 네 가지의 핵심적 방향을 토대로 구축될 수 있다.

첫째, 노인들의 일자리 욕구 충족이라는 첫번째 핵심분야와 관련해서는 그간 노인 일자리사업의 구조를 어떤 방향으로 개편할 것인가와 관련되는 기본구성의 문제가 다루어진다. 노인일자리사업은 급여를 전제로 하는 ‘일(work)’의 의미에 초점을 두고 이와 관련된 욕구 충족에 초점을 둔다. 현재의 노인일자리사업 총량을 크게 확충한다. 총량적 증대는 단순히 일에 대한 급여예산의 확대만으로 달성되지는 않으며,

일자리사업을 관리할 수 있는 추진체계의 보강, 일자리의 개발 등을 필요로 한다. 기존의 노인일자리사업이 단일 프로그램으로서는 비교적 큰 20만명 이상에 대한 일자리 프로그램으로서의 규모를 가지고 진행되어 왔으나 노인의 일자리 욕구를 충족하고 있다고 보기는 어려웠다. 단지 투입(input)에만 신경쓰는 프로그램이 아니라 노인에 대한 대표적인 국가정책으로 기능하기 위해서는 전체적인 성과(outcome)에 대해 관리가 가능해야 한다. 따라서 높은 노인빈곤율, 연금제도 미성숙, 그리고 노인에 대해 비우호적인 노동시장 환경이라는 조건을 감안하여 ‘노인의 일자리 욕구’에 노인일자리사업이 어떻게 대응할 것인가를 전체적으로 구성할 필요가 있다. 여기서는 우선적으로 일자리를 원하는 100만 명 이상의 노인, 그리고 노인일자리사업 참여의 대상으로 지목될 수 있는 약 97만명의 노인에 대해 어느 정도의 규모로 사업을 확충해야 하며 욕구충족률을 관리할 것인지에 대해 중장기적이고 거시적인 틀을 확보해야 한다. 이에 필요한 관리운영 체계의 구축, 소요되는 예산규모의 틀을 재검토할 필요가 있다. 현재까지 20여만 개까지 상승되었던 규모와 현행 일자리 품질을 전면적으로 재검토해야 한다. 지금까지의 사업규모와 예산, 전달체계 구축의 방식은 사실 욕구에 대한 충족률에 기반하고 있다기보다는 정치적 여건과 예산논리에 따른 점증적 방식이었기 때문에 큰 틀 자체에 대한 검토가 필요하다. 그리고 공익형, 교육형, 복지형의 업무성격에 따른 기존 사회공헌형 사업 분류를 실제 노인의 일자리 욕구에 민감하게 반응한다는 측면에서 근로조건에 따라 이원화하고, 시장형 사업을 취업과 창업 중 핵심적 방향에 따라 재배치한다. 이는 과거 사업관리나 행정적 측면 등 일자리사업 공급자의 관점에서 이루어졌던 사업분류를 기본적으로 노인들의 일자리 욕구에 사회공헌형 사업과 시장형 사업이 어떻게 대응할 것인가를 중심으로 배치하기 위함이다. 따라서 노인들의 일자리 욕구 충족을 모색하는 첫 번째 핵심분야에서는 획기적 예산편성 및 단계적 확충, 그리고 사업유형의 재구성이라는 추진과제가 초점이 된다. 세부 추진과제는 각 추진과제의 방향에 따른 정책의 내용들을 포함하게 된다.

둘째, 노인일자리사업에서 제공하는 일자리가 참여하는 노인들의 욕구와 인적자본 상황에 부합하도록 맞춤형의 품질을 제고한다. 급여수준의 상승과 다양화, 사회적 돌봄이나 사회서비스 일자리를 집중적으로 육성하는 것, 저소득층 노인의 공공근로성 활동에서 벗어나 다양하고 소득수준에 관계없이 참여할 수 있는 보편적 일자리가 되도록 다양한 스펙트럼의 ‘제대로 된, 좋은 시간제 일자리’를 제공한다. 따라서 ‘맞춤형 일자리 제공 및 품질 제고’ 분야에서는 노인의 일자리 욕구 충족을 위해 공공이 직접적인 사업관리 변화를 통해 도모해야 할 추진과제가 제시된다. 특히 이 부분은 사회공헌형 일자리 사업의 개편을 위한 직접적인 설계와 관련되는 부분이 크

다. 사회공헌형 사업의 관리나 참여노인의 권리를 보장하기 위한 정책과제에 초점이 두어진다. 사회공헌형 사업은 2004년 노인일자리사업 시작 이후에 월 20만원, 연 7개월 근로와 나머지 가간의 자원봉사활동 유도라는 방식에 묶여 있었고 이같은 사업의 경직된 구조가 노인의 일자리 욕구에 잘 부합되지 않았던 것이 사실이다. 따라서 노인일자리사업의 절대 다수인 80%를 차지하고, 공공의 사업지침 개선을 통해 직접적 변화를 곧장 이끌어낼 수 있는 사회공헌형 사업의 개편이 필요하다. 첫 번째 추진과제로 사회공헌형 사업을 이원화하여 보다 확장된 근로시간과 고도화된 근로내용을 통해 상승된 급여를 받는 일자리 유형을 포함하여야 한다. 이 경우 고도화된 유형의 2트랙 일자리에 대해서는 사회서비스 일자리를 집중적으로 개발 연계하여 일자리의 사회적 유용성과 품질을 높이는 것이 중요하다. 두 번째의 추진과제로는 참여노인의 근로자로서의 권리를 보장하기 위한 것이 제시될 수 있다. 사회공헌형 일자리를 내실화하기 위해서는 근로시간의 증가가 나타날 수밖에 없고, 또 시장형 일자리사업의 현황을 감안할 때, 15시간 이상 근로하게 되는 다수의 노인 참여자를 감안해야 한다. 현재까지는 이들에 대해 법적으로 보장되어야 하는 근로자성의 문제가 도외시되어 왔다. 때문에 일자리의 고도화는 노인들의 근로자로서의 권리를 보장할 수 있는 정책 개선을 필요로 한다. 세 번째 추진과제로 보편적 일자리 사업으로의 방향 전환을 위한 내용들이 설정된다. 맞춤형 일자리가 되기 위해서는 노인일자리사업이 기존과 같이 저소득층 노인에게만 국한되는 참여구조를 고수하는 것은 곤란하다는 점을 감안하여야 한다. 저소득층이 우선적으로 참여할 수 있도록 하는 기제는 유지하더라도, 기존에 배제되어 왔던 기초보장제도 수급노인, 중산층 노인들의 노인일자리사업 욕구도 반영할 수 있도록 하는 정책적 준비가 필요하다.

셋째, 노인일자리사업에서 제공하는 일자리가 안정성을 가질 수 있도록 지원한다. 이는 특히 기존 노인일자리사업이 개별 프로그램으로서 고립되어 있었던 문제점의 개편과 관련된다. 상대적으로 인적 자본이 취약한 노인들만의 근로와 생산성이라는 제약조건 속에서는 일자리의 안정성이나 발전 가능성이 크게 위축될 수밖에 없다. 시장형 사업의 경우 정부의 직접적인 예산투입과 지침만으로 사업체계가 일시에 전환될 수 없는 부분이므로 사업의 방향을 유도하는 과정이 된다. 매출과 생산성이 급여나 일자리 지속성에 직결되는 시장형 일자리사업의 경우 이러한 제약조건은 치명적인 약점으로 작용해왔다. 더구나 이는 공공의 예산투입이나 사업관리 변화만으로 직접 효과를 볼 수가 없고 일자리 추진체계의 사회경제적 성격 자체를 강화하는 매개적 역량강화를 시도해야 한다. 시장형 사업과 관련하여 많은 연구자나 현장 관계자들로부터 지속적으로 제기되고 있는 사회적 경제 영역과의 연계성을 고도화하고, 시장

형 사업단의 자립구조를 지원하는 과제들이 포함된다. 사회적 경제 영역과 노인일자리사업의 연계성을 강화하는 추진과제와 시장형 일자리사업의 자립을 지원하는 추진과제를 통해 노인일자리사업이 다른 외부영역의 정책들과 연계성을 고도화하고 노인일자리 안정성을 확보하고자 한다.

넷째, 노인일자리사업의 추진체계를 보강한다. 사회공헌형 사업의 개편을 통해 수행기관이 없는 경우의 사업운영이 이루어지고, 또 시장형 사업을 전체적으로 지원하기 위해서는 지역사회별 중간지원조직의 활성화가 요구된다. 뿐만 아니라 기존 사업 수행기관들이 담당해야 할 일자리 사업의 양과 질도 기존보다 훨씬 고도화되어야 하므로 수행기관과 이들을 지원할 지원체계 등 전반적인 추진체계의 보강이 필요하다. 수행기관 및 공급기관의 다원화, 전담인력 확대 및 근로조건 개선, 평가체계를 개편하는 것, 법·제도적 기반의 확충 등이 이루어져야 할 과제에 해당한다. 현재 노인일자리사업은 복지부, 한국노인인력개발원, 지자체의 역할 속에서 가장 실무적으로는 약 1,200개 가량의 수행기관이 역할을 하고 있다. 수행체계는 일부 지자체와 시니어클럽, 노인복지관, 대한노인회 취업지원센터, 사회복지관 등이 역할을 하고 있다. 그러나 현재의 수행체계가 수행할 수 있는 사업량은 현재 계획되고 있는 연 5만개 이상의 일자리 사업량 증가를 감당할 수 없다. 또한 노인일자리사업 추진을 위한 현장 실무인력은 계약직의 낮은 처우를 받고 있어서 전문적인 관리를 수행할 안정적 인력 확보가 어렵다. 또한 사업의 지원체계 측면에서도 법과 제도의 정비, 사업 성과평가나 환류체계 측면에서도 취약성이 있다. 노인일자리사업이 노인의 보편적 일자리 욕구에 부응하는 대표적 정책이 되기 위해서는 추진체계 그리고 지원체계의 정비가 있어야만 한다. 이 분야에서의 추진과제로는 첫째, 수행기관이나 공급기관의 다양화가 제기될 수 있다. 사회공헌형 일자리 사업에서 수행기관 없는 사업이 편성되는 만큼 수행기관이 없는 상황에서의 사업 운영체계가 새로 구성되어야 하고, 기존 수행기관들도 사업 재편에 따른 역할체계를 정비해야 한다. 두 번째 추진과제는 전담인력 확대 및 근로조건 개선이다. 사업 전담인력에 대한 처우개선과 인력보강, 업무 여건을 개선하여 전문적인 일자리사업 지원이 가능하도록 해야 한다. 세 번째 추진과제는 노인일자리사업 성과평가 체계의 개편이다. 일자리 욕구에의 조응과 성과중심의 사업 추진을 위해서는 성과관리 체계의 개편이 중요하다. 마지막 추진과제는 노인일자리사업에 대한 법·제도적 지원체계의 정비이다. 현재 노인복지법에 노인일자리사업 전담기관 조항 등 일부의 법적 근거는 있으나 사업의 중요성이나 규모에 맞는 법 제도적 상황이 취약하다. 원시연의 연구(2012a)에서도 이 부분의 정비가 우선적 과제로 제기되었고, 현장의 요구도 높은 상황이다. 사업의 양적 질적 확장을 위해서는 독립법률

의 추진 등 다양한 법 제도적 보강방안이 모색될 필요가 있다. 또한 교육훈련 및 정보체계를 개편하여 제도적 지원을 강화하여야 한다. 사업과 관련해서 다양한 전문적 지식습득이 요구됨으로써 적절한 교육체계를 수립하는 것이 매우 중요하다. 더불어 수요자 중심의 정보 접근성을 강화하고 사업관리 및 피드백 기능을 개선하는 방향으로 정보체계를 새롭게 구축할 필요가 있다.

이상의 4개 핵심전략 분야는 각 분야별로 1-4가지의 추진과제를 가지고 있다. 그리고 각 추진과제는 다시 복수의 세부추진과제를 통해 핵심전략에 접근하는 구조로 중장기 전략이 구성되어 있다. 이를 통해 ‘일을 원하는 노인에게 좋은 시간제 일자리 제공을 통해 일할 기회를 제공하는’ 목적에 접근해간다. 이 내용을 도표화하면 다음과 같다.

〈표 4-23〉 노인일자리사업 중장기 발전방향과 추진과제

분야	추진과제	세부추진과제
1. 노인들의 일자리의 욕구 충족	1-1. 획기적 예산편성 보강 및 단계적 확충	1-1-1 정책대상의 44% 수요충족 달성
	1-2. 사업유형 재구성	1-2-1. 사회공헌형 사업의 획일적 근로조건 개선에 따른 재유형화 1-2-2. 취업형 및 창업형 시장형 일자리 편제
2. 맞춤형 일자리 지원 및 품질 제고	2-1. 사회공헌형 일자리 품질 개선	2-1-1. 사회서비스 일자리 집중 개발 보급 2-1-2. 사회공헌형 일자리의 통합 모집과 관리
	2-2. 제대로 된 시간제 일자리 제공	2-2-1. 참여자의 근로자로서 권리 보장 2-2-2. 참여노인 취업지원 서비스체계 구축 2-2-3. 공공기관 노인일자리 활성화 2-2-4. 여성 노인일자리 활성화
	2-3. 일자리의 보편성 증진	2-3-1. 참여자격에서 소득수준에 따른 원천적 제한 폐지 2-3-2. 기초수급자 참여를 위한 제도 개선
3. 일자리의 안정성 강화 지원	3-1. 사회적 경제 영역의 노인일자리 강화	3-1-1. 사회적 경제 영역의 일자리 연계방안 마련 3-1-2. 연령통합적 일자리 강화
	3-2. 시장형 일자리 자립지원 재정비	3-2-1. 성과에 따른 사업지원의 다양화 3-2-2. 전문적인 인큐베이팅 실시
4. 노인일자리 추진체계 강화	4-1. 수행기관 및 공급기관 다원화	4-1-1. 노인일자리사업 전달체계 개편 4-1-2. 전달체계 구조 개편 시범사업 실시
	4-2. 전담인력 확대 및 근로조건 개선	4-2-1. 전담인력 확대 및 근로조건 개선
	4-3. 노인일자리사업 평가체계 정비	4-3-1. 노인일자리사업 성과지표 개선 4-3-2. 노인일자리사업 성과결과에 따른 인센티브 구조 확립(순환구조 확립)
	4-4. 법·제도적 기반 강화	4-4-1. 노인일자리 지원에 관한 법률 제정 추진 4-4-2. 교육훈련 및 정보체계 기반 강화

제5장 추진과제별 세부추진과제

제1절 노인들의 일자리 욕구 충족

1. 획기적 예산편성 보강 및 단계적 확충

가. 목적 및 필요성

노인일자리사업의 수요추정은 현재 시점을 기준으로 노인이 당면한 문제와 욕구 정도를 기준으로 해서 계량적인 추정을 하는 차원이기 때문에 그 결과는 이상적일 가능성이 높다. 노인실태조사 자료에 따르면(2011), ‘미취업노인’과 ‘현재 노인일자리사업 참여자’ 가운데 일을 하고 싶은 의사가 있는 노인들의 구성은 상당수가 경제적 욕구가 강한 집단으로 이루어져 있다. 이들의 경제적 조건을 감안하면 노인일자리사업은 제한된 재정으로 더욱 시급한 욕구인 경제적 욕구에 대해 우선적으로 관여하여야 할 것으로 보인다.

노인일자리사업 정책대상자 97만명 중에서 ‘17년도까지 상대적으로 경제적 욕구가 높은 43만명에 대한 일자리 재정을 투입하여 예산대비 일자리의 경제적 효과를 높일 필요가 있다.

나. 세부추진과제

1) 정책대상의 44% 수요충족 달성

현재 전체 노인인구의 13.6% 정도가 노인일자리사업의 정책수요 대상인구로 추정된다. 그 수준은 2012년도 노인일자리사업 참여자의 3배 이상이 되는 규모이다.²⁹⁾ 노인일자리사업은 공공부문과 민간부문으로 사업영역이 구분되어 있으나 일부 예외적인 사업을 제외하고 민간부문의 일자리의 경우에도 대다수 일자리는 운영비와 인건비를 제공하여 일자리를 창출하는 방식을 취하고 있어 예산투입 정도와 일자리의 수적 증가의 상관성이 매우 높다.

중장기적으로 대폭적인 일자리 확충을 위해서는 기반조성에 필요한 예산투입에 대한 고려요소가 전반적으로 검토되어야 한다. '17년도까지 추가적으로 사회공헌형 36만명 일자리, 민간분야 4만명 일자리 창출을 계획하여 정책수요 대비 44.1%의 수요충족률을 체계적으로 달성해 나가야 한다. 사회공헌형 일자리를 2013년 20만 자리 수준에서 매해 4만개씩 일자리를 증설하여 확대한다. 시장형 일자리의 경우 매해 1만개씩의 일자리를 늘릴 계획이다. 이러한 사업량의 비약적 증가와 이에 따른 일자리의 질적 개선은 사업수행기관의 확대, 실무자 인건비와 사업비 지원수준, 참여자의 근로조건이 발전적으로 향상되어야 가능하다. 따라서 일자리 업무를 수행할 조직 및 수행인력 확대, 전담인력의 근로조건 개선 등 기반조성 차원에서 예산에 반영해야 할 요소들뿐만 아니라 참여자의 근로자 지위 확보를 위해 필요한 재원, 예컨대 4대 보험료 지원, 퇴직금 지급 등 추가적인 비용 증가분이 예산계획에 충분히 반영되어야 한다.

또한 중장기적 예산계획에는 수행기관 인프라 확대에 따른 재정증가 수준, 전담인력 인건비 및 처우개선, 참여자의 근로자 지위 확보를 위해 필요한 재원을 종합적으로 검토해야 한다. 전달체계 개편을 통한 공급체계의 다변화를 위한 재원마련이 필요하다. 즉 기존 수행기관의 보강, 새롭게 전달체계로 포함되는 신규 수행기관 지원, 중간지원 조직 구축 등의 인프라를 반영한 예산편성이 요구된다. 또한 노인일자리사업의 핵심인력인 전담인력은 대폭적으로 사업량이 증가됨으로써, 적정한 수의 인력을 확보해야 하며, 과도한 업무부담에 따른 1인당 담당인원수를 낮추어 인력의 전문성을

29) 2013년도 65세 이상 노인인구는 6,137,702명으로 추정되며, 2012년도 참여노인 대상자는 269,064명으로 집계되었다.

강화하는 조치가 이루어져야 한다. 또한 저임금의 급여조건, 고용불안정으로 인한 잦은 이직문제를 완화할 수 있는 근무조건을 개선하는데 필요한 예산도 마련해야 한다.

〈표 5-1〉 연차별 예상 소요예산 추정(국비)

(단위: 억원)

2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	계('13~ '17)
2,384	3,623	4,886	6,466	7,844	25,203

주) 연차별 소요예산을 추정은 사회공헌형 유형별 인건비 및 경비, 시장형 인건비 및 경비, 중간지원조직 운영비 등을 추정하여 산출(부록 참고)

다. 기대효과

획기적인 예산투입을 통해 일자리수를 확대함으로써 일하기를 희망하는 노인에게 취업 및 사회참여 기회가 크게 증가할 것이다. 또한 전달체계를 보강하고 인력의 근무여건 개선 및 전문성을 강화함으로써 일자리의 질 향상은 물론 노인 개인의 소득 증대에 기여할 것이다.

2. 사업유형 재구성

가. 목적 및 필요성

현재 노인일자리사업은 사회공헌형, 시장진입형, 시장자립형 세 유형으로 분류되고 있으며, 다시 세부적인 사업목표와 내용에 따라 사회공헌형 사업은 공익형, 복지형, 교육형으로 시장진입형은 시장형, 인력파견형으로 유형이 나뉘어져 있다. 2011년도에 처음 도입된 시장자립형은 시니어인턴십, 고령자친화기업, 시니어직능클럽의 세 유형의 사업으로 구성되어 있다. 사업유형은 구분기준과 구성 개수가 최소화될수록 대표성이 높아지는 장점이 있는 대신에 현실적 처방력이 오히려 약화될 수 있다. 기존 노인일자리사업 유형은 세부적인 여러 유형마다 다른 기준을 적용하였지만 구분실익이 크지 않았다. 즉 사업유형의 다양성을 기하는 전략이 사업영역의 확장은

물론 일자리의 질적 제고에도 큰 기여를 하지 못했다고 평가할 수 있다. 또한 서비스 공급자적 관점 위주로 편성되어 참여자의 욕구와 사업내용의 연계성이 낮은 문제점을 안고 있었다. 특히 2004년도 사업의 시작시점 이후부터 지금까지 참여자의 높은 경제적 욕구와 빈곤문제는 사업의 가장 큰 부담요소로 작용하였지만 내용적으로 사회공헌형 일자리의 취약성 문제, 민간분야 일자리의 낮은 소득기능 문제가 계속해서 이어져 왔다.

사업유형의 전면적 개편을 시도하는 목적은 우선, 모든 소득계층이 접근할 수 있는 다양한 욕구에 부응한 일자리의 보편성을 강화시키는데 있다. 보편적 일자리는 대상자 선발과 관련된 행정적 비용이 적게 들며 일의 사회적 낙인을 제거함으로써 사회통합 유지에 기여할 수 있는 강점이 있다. 그러나 일자리의 보편성 확대는 저소득층의 진입장벽이 높아지는 결과를 초래하지 않아야만 전반적으로 노인일자리사업의 사회적 적절성 가치가 훼손되지 않을 것이다. 따라서 보편주의 원리를 따르면서 동시에 저소득층 참여가 유리한 기준을 동시에 결합한 방식으로 사업을 운영하여야 한다. 둘째, 상대적으로 임금수준, 고용안정성, 사회보험 등의 근로조건이 개선된 일자리를 재창출하여 일자리의 질적 제고를 전인하는 효과를 얻기 위함이다. 사업 유형 내에서도 전문성, 노동강도, 고용기간 및 근로시간, 사회보장 등에서 상향된 조건을 적용받는 일자리를 통해 참여자의 고용복지가 한층 향상될 것으로 기대된다. 셋째, 사업유형 개편은 한국의 사회서비스 선진화 방향에 맞춰 사회서비스형 노인일 자리를 활성화시키고자 하는 의도를 가지고 있다.

이러한 당면한 과제를 볼 때 형식적으로 단순화 시켜 사회공헌형과 시장형 유형으로 편성하고 사업내용 중심으로 유연성을 기하는 방향으로 재편하는 것이 바람직하다. 사업의 목표 및 성격에 따라 유형을 구분하는 방식이 아닌 사업운영 방식에 따라 사업의 특징을 나누는 방식을 택한다. 사회공헌형은 공익형, 교육형, 복지형의 세 가지 유형을 통합하고 근로조건과 임금기준에 따라 차등화된 일자리로 재구성 한다. 한편 기존 시장진입형 일자리와 시장자립형 일자리는 시장형 일자리로서 유형을 한 가지로 통합하되, 크게 취업형과 창업형 일자리로 구분한다.

나. 세부추진과제

1) 사회공헌형 사업의 획일적 근로조건 개선에 따른 재유형화

정부가 추진하는 노인일자리사업에서 사회공헌형 일자리의 범주는 환경안정, 교

통, 교육, 사회복지 등 사회서비스 영역이 관여하는 많은 영역들을 포함하고 있다. 이 유형은 노인이 서비스 제공자로서 지역주민의 안전한 생활환경을 유지하고 사회적 보호가 필요한 취약계층의 사회복지 서비스 향상과 자신이 보유한 전문적인 지식과 경험을 사회적으로 나누는 긍정적 기능을 한다. 정부의 사회서비스정책은 이미 노인 일자리사업에 중요한 영향을 미치고 있으며(노노케어서비스, 산모도우미사업, 중증장애인 활동보조서비스 등) 향후에도 노인일자리사업은 사회적 욕구와 수요의 변화에 계속해서 반응하며 발전해 나갈 것으로 예상된다.

사회공헌형 사업은 전반적으로 보편적인 일자리로서 성격을 강화하면서 사회서비스 활성화에 기여하는 정책방향을 지향할 필요가 있다. 기존의 획일적인 근로 및 급여조건 적용방식에서 벗어나 노인의 근로 욕구와 일자리의 강도·특성에 따라 참여보수기간을 다양화한 유형개편을 통해 노인적합형 일자리를 대폭 확대하고자 한다. 사회공헌형 일자리는 구분된 유형과 소득수준에 상관없이 누구나 참여할 수 있는 보편적 일자리로서 운영된다.

제 1유형의 일자리는 근로 취약계층이면서 사회적 급부를 받지만(기초노령연금, 기초생활보장 수급) 추가적인 생계비 확보가 요구되는 복지취약계층이나 부양의무자 조건으로 인한 복지 사각지대에 놓여 있는 노인의 참여가 상대적으로 유리한 조건으로 운영된다. 기존 방식대로 1인당 부대경비 기준을 정하여 지원하고 근무시간은 지자체 혹은 수행기관에서 월 36~42시간 사이에 탄력적으로 적용할 수 있다. 이 유형은 주로 기존의 공익형 일자리의 근로조건을 개선하여 편성한다.

제 2유형 일자리는 저소득층 이외에도 참여할 수 있으며, 이 유형은 참여노인이 사회 서비스 제공자로서 주로 활동하는 교육형과 복지형 일자리의 근로조건을 개선한 일자리이다. 근무시간은 수요처의 욕구에 따라서 월 60시간 미만의 범위에서 탄력적으로 운영이 가능하다. 하지만 수요처에 관리를 위한 부대경비를 별도로 지원하지 않는다.

〈표 5-2〉 사회공헌형 사업의 지원요건 및 지원기간

구분	지원요건	지원수준 및 지원기간
제 1유형	· 65세 이상 우선(60-64세 예외적 참여) · 기초생활보장수급자 참여가능 · 월 36~42시간 탄력운영 가능	· 10개월 참여기간 동안 1인당 월 25만원~월30만원 지원 · 부대경비 지원 있음
제 2유형	· 65세 이상 우선(60-64세 예외적 참여) · 기초생활보장수급자 참여가능 · 월 60시간 미만 근로시간 탄력적 적용	· 12개월 참여기간 동안 1인당 월 25만원~월 40만원 지원 · 수요처 직접고용의 경우 부대경비 지원 없음

2014년부터 급여수준은 월 30~40만원, 참여기간은 10~12개월에 이르는 일자리 유형을 단계적으로 개편해 나간다. 2013년 하반기까지 구체적인 계획수립과 사업지침을 마련하여 추진한다.

〈표 5-3〉 사회공헌형 일자리 근로조건 변화

구분	2013	2014	2015	2016	2017
노인일자리 유형 1	9개월 (20만원)	9개월 (25만원)	10개월 (25만원)	10개월 (30만원)	10개월 (30만원)
노인일자리 유형 2	9개월 (20만원)	12개월 (25만원)	12개월 (30만원)	12개월 (35만원)	12개월 (40만원)

주) 일자리사업 참여노인 평균연령 72.4세, 선호하는 근무형태 주 3~4일, 회당 3~4시간 활동

2) 취업형 및 창업형 시장형 일자리 편제

개편된 시장형 일자리 유형은 안정된 개인의 취업과 노인들로 구성된 공동체를 기반으로 한 창업을 목적으로 한다.

취업형은 현재 시장진입형의 인력파견형 사업과 시장자립형의 시니어인턴십 사업이 동일한 유형으로 재편성 된다. 인력파견형은 “수요처의 요구에 의해서 일정 교육을 수료하거나 관련된 업무능력이 있는 자를 해당수요처로 파견하여 근무기간에 대한 일정보수를 지급받을 수 있는 일자리”이다. 시니어인턴십은 “노인의 직업능력 강화 및 재취업기회를 촉진함과 동시에 노인에 대한 긍정적 인식의 확산을 도모하기

위한” 목적으로 기업이 노인과 인턴약정을 체결하고 4개월 동안의 단기계약직근로자로 고용한 후 계속고용으로 유도하는 ‘인턴형’ 과 기업이 노인과 연수약정을 체결하고 해당직무의 연수생으로 4개월 동안 기업이 지정하는 현장에서 직무연수 후 신규고용으로 유도하는 ‘연수형’ 으로 사업이 분류된다. 인력파견형, 시니어인턴십은 공통적으로 정부재정에 의존할 필요가 없는 일반취업을 목표로 하고 있으나 대체로 노인의 취업 가능성과 고용안정성이 매우 저조하다는 평가를 받고 있다. 노인 개인의 취업 가능성과 고용유지를 위해서는 체계적으로 고용관련 서비스들이 지원되어야 성과를 높일 수 있음에도 불구하고 인력파견형의 경우 취업노인의 근무상태를 확인하는 정도의 사후관리에 치우쳐 있으며, 시니어인턴십은 취업시 기업에 대해 지원하는 보조금의 실효성이 직접적으로 고용에 영향을 미칠 만큼 효과적이지 못하다.

인력파견형, 시니어인턴십과 같은 사업들은 취업정보제공, 직업능력 향상을 위한 교육 등의 지원들이 필수 요건으로 마련되어야 사업이 성공적일 수 있다. 취업형은 일반 노동시장에서 취업욕구가 높은 노인에게 상담, 교육, 사례관리, 취업관련 정보제공 등 고용관련서비스 지원을 통해 취업연계를 강화하는 방향으로 지원체계의 변화를 꾀한다. 여기서 중요한 점은 기존의 취업관련 사업지원은 특정한 기관 중심이거나 프로그램 중심으로 이루어져 왔는데, 중장기적으로 전달체계를 새롭게 정비하여 지역을 중심으로 한 일원화된(one stop service) 종합적인 사업지원체계를 구축하는 것이 개편방향에서 고려되어야 한다. 이는 향후 시군구 지역단위에서 다양한 노인일자리 지원업무를 맡게 될 중간지원 조직에서 취업에 관한 지역중심의 사례관리 서비스를 제공함으로써 가능할 것으로 보여진다. 취업형은 일반고용을 희망하는 참여자의 취업욕구에 부합하는 일자리로서 차별성을 확보하도록 한다. 또한 취업형은 참여기간 종료 이후에 계속해서 일을 하고자 하는 강한 의욕이 있어도 취업과 관련된 적절한 지원을 받지 못해 취업연계가 어려운 참여노인에 대해서 취업과 관련된 사례관리 등의 서비스 지원체계도 마련한다.

한편 창업형은 시장의 성과, 즉 생산성 및 상품(혹은 서비스)의 경쟁력을 제고하여 노인 공동체의 수익과 임금수준의 향상을 기할 수 있는 지원체계를 강화할 필요가 있다. 현재 시장형, 고령자친화기업, 시니어직능클럽은 모두 개편시에 창업형 사업으로 분류된다. 기존의 시장형 사업(공동작업형, 제조판매형)은 “소규모 창업 및 전문 직종 사업단을 공동으로 운영하여” 안정적으로 소득을 확보하고, 국가지원에 대한 의존에서 벗어나는 것을 목표로 지향하고 있으나, 낮은 수익창출, 자립가능성 저조, 형식화된 참여자 공동체성, 사업체의 독립성 등 창업방식의 생산공동체로서 많은 제약을 안고 있다. 시장자립형 유형인 고령자친화기업, 시니어직능클럽 역시 독립된

사업체로서 자립가능성을 기대하기에 사업이 아직 초기단계에 있으며, 안정된 수익을 확보하기에도 많은 한계점에 봉착해 있다. 이러한 창업형 사업이 목표한 성과를 달성하기 위해서는 무엇보다 중장기적으로 사업의 기반을 다져 나가는 노력이 중요하다.

〈표 5-4〉 시장형 지원조건 및 현황

구분		지원조건	사업현황
취업형	인력 파견형	노인인력 활용 업체에서 인건비를 지급하고 부대경비를 지원(1인당 15만원)	주유원, 경비원, 가사간병·도우미, 베이비시터, 미화원, 식당보조원 등
	시니어 인턴십	- 기업에 3개월간 인턴 실습을 지원하고 취업성공 시 보조금 지원 3개월동안 최대 월 45만원	'12년 웨리마켓, 맥도널드, 홈플러스, AJ렌터카, 메가박스 등 907개 기업 참여 4,100명, 74억원
창업형	시장형	공동작업형 1인당 130만원, 제조판매형 1인당 150만원	- 제조 및 유통사업, 서비스업, 지역 영농업 - 월평균 24만원
	고령자 친화기업	- 근로자의 70% 이상을 노인으로 고용하는 고령자 적합 기업의 설립 및 운영 지원 3억원 이내	- 현미스낵, 김치류, 간고등어 생산 회사, 민박운영, 실버카페 등 '13년 20개, 50억원
	시니어 직능클럽	- 퇴직자 단체가 경력을 활용하는 일자리 공동체 설립 시 초기 운영비, 활동비 지원 7천만원 이내	- 한국전력거래소, 조폐공사, 지적공사, 중소기업진흥공단 등 '13년 10개, 8.75억원

창업형 사업은 사업의 시작단계부터 생산 및 판매에 이르는 모든 단계에 걸쳐 제도적으로 지원할 수 있는 체계적인 지원이 이루어져야 한다. 창업형은 기존의 시장진입형 유형 중 공동작업장, 제조판매형 사업과 3가지 시장자립형 유형이 모두 포함된다. 이러한 사업들은 공통적으로 재화와 서비스의 안정적인 생산과 상품의 질적 경쟁력을 확보하는 것이 가장 중요하다. 노인의 취약한 인적자원 특성, 안정된 재화의 서비스 생산, 네트워크 판매의 의존성이 강한 판로 등의 문제에 대한 체계적인 접근이 전제가 되지 않으면 유형개편 자체는 긍정적인 영향을 미치기 어렵다. 창업형은 세부적인 사업들 간 사업운영비 지원방식의 차이를 두되, 연중 사업운영이 가능한 안정성을 확보하고 노인에게 지속적인 참여가 보장된 괜찮은 일자리로서 개선하여야 한다.

따라서 창업형의 개편방향으로 몇 가지 구조적 개선이 전제가 될 필요가 있다.

첫째, 안정된 생계비 차원의 소득창출이 가능한 창업형 노인일자리를 지속적으로 확대해 나간다. 고령자친화기업, 시니어직능클럽 등 시장에서 상대적으로 우위를 점할 수 있는 소득중심형 노인일자리 모델을 활성화한다. 둘째, 시장진입형 사업은 개별 사업단 중심으로 파편화 되어 운영되는 방식이 아닌 지역별 업종별 네트워크를 구축하여 사업의 시너지를 극대화 한다. 셋째, 자립가능성이 높은 시장형 사업은 장기적으로 사회적 목적과 경제적 이익 창출을 실현할 목적의식을 분명히 갖는 사회적 경제 조직으로서 독립성과 자율성을 기할 수 있는 전환을 모색한다.

다. 기대효과

사회공헌형 일자리의 보편성 확대를 통해 다양한 소득계층의 참여가 확대된다. 사회공헌형 일자리의 참여수당, 근로기간 등을 상향조정 하여 노인일자리에 대한 긍정적 이미지가 한층 강화될 것으로 보이며 일자리의 소득기능이 대폭적으로 확대될 것이다. 창업형 사업은 취업 연계성 강화 및 수익창출을 위한 체계적인 지원을 통해 사회공헌형 일자리 보다 안정적인 고용유지와 소득확보가 가능해 질 것이다.

제2절 맞춤형 일자리 지원 및 품질 제고

1. 사회공헌형 일자리 품질 개선

가. 목적 및 필요성

사회공헌형 일자리가 노인의 일자리 욕구에 부합하기 위해서는 보다 수준 높은 일자리가 추가로 개발되어야 한다. 사회적 유용성이 높은 일의 내용, 이를 기반으로 해서 질적으로 보다 수준 높은 근로, 더 많은 근로시간이 확보될 수 있어야 하고, 이에 대한 보상으로 급여가 더 높은 수준으로 제공되어야 한다. 이 때문에 근로조건이 획일적이었던 사회공헌형 일자리를 근로조건에 따라 서로 다른 2가지 트랙 유형의 일자리로 편성하였다. 이 중 근로조건이 보다 고도화된 2트랙 유형의 일자리 상당부

분은 노노케어와 같은 과거 복지형 프로그램이나 교육형 사업 등과 같이 사회서비스의 속성을 가진 사업들을 집중 개발함으로써 사회적 유용성을 높일 수 있다.

반면, 노인일자리사업에는 인적 자원이 취약하고, 제한된 시간의 근로만이 가능한 노인들에게도 적절한 수준의 일자리가 제공되어야 하는 필요성 역시 현실적으로 높기 때문에 기존의 공익형 일자리와 같은 부분의 일자리(1트랙 유형) 역시 효율적인 방법으로 지속적으로 제공 관리되어야 한다.

나. 세부추진과제

1) 사회서비스 일자리 집중개발보급

우선적으로 2트랙 유형의 사업, 그리고 사회서비스 일자리의 내용을 갖춘 사업의 아이টে를 추가적으로 많이 개발하는 것이 필요하다. 이는 아이디어 수준에서 이루어지거나, 혹은 노인인력개발원과 같은 중앙 단위의 주체에 의해서 시장자립형 사업의 개발과 같이 이루어질 수는 없다. 일선 사업 현장에서 사회서비스 일자리의 속성을 갖춘 공헌형 일자리를 개발 운영하려는 동인이 작용해야만 한다. 현재 다수의 지자체를 포함한 상당수의 수행기관이 공익형 사업의 운영을 선호하는 것이 상대적으로 관리가 쉽고 간편하기 때문에 실무적으로 이를 선택하려는 동인이 작용하고 있기 때문이다.

〈표 5-5〉 사회공헌형 일자리 창출 비교

(단위: 개)				
유형	2012년 실적	☞	유형	2017년 목표
공익형	136,950		1트랙	180,000
교육형	25,853		2트랙	180,000
복지형	42,624		합계	360,000
합계	205,427			

출처 : 하세윤, 고재일(2013). 노인일자리 통계동향, 한국노인인력개발원

표에서 보는 바와 마찬가지로 사회공헌형 일자리의 확충은 공익형과 1트랙 유형의 일자리가 속성상 많이 유사하다고 볼 때, 추가적으로 발굴해야 하는 일자리의 유형은 현재까지와는 비율적으로 달라져야 함을 의미한다. 1트랙 유형의 일자리는 현재

일자리에서 약간씩의 자연스러운 증가만으로 목표치의 달성이 가능하다. 2트랙 유형의 일자리가 특히 모자라는 실정이다. 이는 특히 노인이 참여하는 사회서비스 일자리를 집중적으로 개발함으로써 달성 가능한 것이다.

2트랙 유형의 사회공헌형 사업, 특히 사회서비스 일자리의 운영에 대해서는 다른 일반적인 공헌형 사업의 운영보다 더 많은 관리운영예산, 더 높은 비율의 인력지원이라는 인센티브 구조를 개발해 정착시켜야 한다. 참고적으로 현재까지는 사회공헌형 일자리는 그 내용보다 일자리 숫자의 일정 비율대로 전담인력을 지원해왔다. 이 구조를 사회서비스 일자리에 대해서는 획기적으로 높은 관리운영 수준을 인정하도록 한다.

두 번째로 사회공헌형 일자리 중 사회서비스 일자리 운영에 대한 세부 매뉴얼을 개발해 보급한다. 특히 관련 사업아이템에 대한 사례와 안내를 현장에 알선한다. 현재 1,200여개 수행기관 중 복지형과 교육형 사업 일부의 사회서비스 성격을 가진 사업 프로그램을 운영해 본 경험이 있는 수행기관은 소수이다. 다수의 수행기관은 공익형 사업이나 비교적 획일적이고 단순한 사회공헌형 사업을 반복 운영해 왔기 때문에 양질의 사회공헌형 일자리라 할 수 있는 사회서비스 일자리에 대한 인식이 낮은 상황이다. 2013년의 경우 사회공헌형 노인일자리 전략사업으로 노노케어, 지역아동센터 돌봄사업, 학교 CCTV 모니터링, 시니어순찰대, 초등학교 급식도우미, 보육교사도우미, 경증치매환자 활동보조 등이 제시된 바 있다. 이와 유사한 방식으로 전략적인 사회서비스 일자리 아이템을 지정하고, 또한 지정에 멈추는 것이 아니라 해당 사업에 대한 간략한 형태의 매뉴얼을 제작하여 조기 보급하는 체계를 구축하도록 한다.

세 번째로 기존에 사회서비스 일자리와 관련된 사업 경험을 가진 관련 영역 및 주체들과 협력관계를 구축한다. 우리나라에서 사회서비스 일자리사업은 다양한 계기를 통해 산발적으로 많은 주체들에 의해 시도되어 왔다. 또한 여러 형태의 공모사업들이 진행되고 있으며, 최근 지역사회 협동사회경제 움직임과 연결되어 있다. 이 대부분은 노인일자리사업처럼 일자리 참여주체에 대한 인구학적 제한을 가지고 있지는 않다. 반면, 사업의 내용이나 방식에 대한 개발에서는 더 많은 경험과 노하우를 가지고 있다. 지역사회에서 이 관련 조직이나 흐름들과 연계할 수 있는 방안, 연계할 수 있는 대상조직, 실제의 연계사례 등에 대해 노인일자리사업 수행기관들에게 정보를 제공한다.

마지막으로, 사회서비스 일자리 사업을 수행해왔던(반면 노인일자리사업 수행기관은 아니었던) 다양한 조직체들이 노인일자리사업 수행기관으로 혹은 수행기관 없는 노인일자리사업의 사회서비스 일자리 수요연계조직으로 활동할 수 있도록 유인하는

활동이 적극적으로 전개되어야 한다. 홍보, 협의, 인센티브 제공 등 기존 사회서비스 일자리 영역에 대해 노인일자리사업 영역으로 진출하려는 유인이 생기게끔 하는 방안들을 모색하여 실행한다.

2) 사회공헌형 일자리의 통합 모집과 관리

현재 시점의 사회공헌형 일자리와 관련된 중장기 과제가 2트랙 유형, 그리고 사회서비스 일자리 방식의 집중적 발굴과 운영에 초점을 두고 있지만, 제한된 인적 자본과 심각한 빈곤상황에 의해 1트랙 유형의 사업에만 참여가 가능한 노인들의 일자리 욕구를 감안해야 한다. 사실상 소득욕구는 이러한 노인들에게서 더욱 큰 실정이다. 이들의 일자리 욕구 역시 배제되어서는 곤란하다. 지역사회에서 1트랙과 2트랙 일자리가 통합적으로 관리되고 기준이 운영될 수 있어야 한다.

지금까지 많은 지역에서 사회공헌형 일자리 역시 개별기관 중심으로 독자적 일정에 의해 독자적으로 홍보, 대상자 모집과 선발 등이 이루어져 왔던 부분을 지역사회 단위로 통합 운영하도록 한다. 즉, 시군구별로 사회공헌형 일자리에 대해서는 같은 일정에 통합 설명회, 홍보, 모집 등이 이루어질 수 있도록 한다. 그리고 이를 통해 수행기관별로 1트랙과 2트랙 사업이 임의적으로 구별되지 않도록 하고, 통일적인 모집과 관리기준을 통해 투명성을 제고시키도록 한다. 여기에서는 중간지원조직이나 차치구의 조절기능이 보강될 필요가 있다.

이 과제는 특히 노인들의 노인일자리 관련 정보 접근성을 향상하기 위해서도 중요하다. 개별 수행기관이나 소규모 단위로 일자리사업에 대한 정보나 추진체계 접근성이 흩어지지 않고 가급적 지역사회 전체적으로 정보가 모여 공유될 수 있도록 하는 것이 지역사회 내 노인들의 정보접근에 더 유용하다.

다. 기대효과

첫째, 사회공헌형 일자리의 사회적 유용성을 고양시킬 수 있다. 사회서비스 일자리가 노인일자리사업 내에서도 보편화되면 이는 노인일자리사업의 사회적 유용성 제고로 인해 긍정적 인식의 확산, 예산 확보에 대한 저항의 감소라는 효과를 기대할 수 있다.

둘째, 보다 고도화된 일자리 참여를 원하는 노인들의 참여욕구에 잘 부응할 수 있다. 현재까지 사회공헌형 일자리의 내용은 많은 경우에 경직적이고, 질적 수준이 담

보되지 않는 것들이었다. 때문에 참여하는 노인들은 적지만 고정적인 수입 이외의 부분에서 만족을 찾기는 어려웠고, 인적 자본 수준이 높은 노인들의 참여를 유도하기에는 부족한 것들이었다. 다양한 사회서비스 일자리가 개발되면 노인들의 다양한 일자리 욕구에 보다 잘 부응할 수 있다.

셋째, 협동사회경제 영역의 관련 사업들과 노인일자리사업의 연계를 고도화할 수 있다. 노인일자리사업의 문제점으로 기존에 많이 지적되어왔던 것의 하나가 주변의 유사한 관련사업 영역들과 연계체계가 취약하다는 점이었다. 사회서비스 일자리 개발 과정에서 이들과의 연계를 고도화하고 노인일자리사업을 우리나라 전체 사회서비스 구조에서 개방적인 하나의 영역으로 발전시켜 나갈 수 있는 기회가 된다.

넷째, 지역사회 통합적 모집과 정보제공을 통해 사회서비스 혹은 사회공헌형 일자리에 대한 노인들의 정보접근성을 더 증진시킬 수 있다.

2. 제대로 된 시간제 일자리 제공

가. 목적 및 필요성

노인일자리사업은 대다수 일자리가 시간제 근로형태의 비정규직이다. 상당수의 참여노인은 노인일자리사업을 경과적인 것으로 인식하고 참여기간 동안 계속해서 구직 활동을 수행하고 있다. 낮은 급여수준, 주당 15시간 미만의 짧은 근로시간, 한시적 참여기간 등 일자리의 질적 저하 문제가 계속해서 비판의 대상이 되어왔다. 욕구과잉-교육-고용-사후관리에 이르는 취업지원 서비스를 강화해서 취업욕구가 높은 저소득층이 더 안정된 일자리로 이동할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 근로기준법상 참여노인은 근로자성 요건을 충족하고 있다. 정부는 모범사용주(model employer)로서 임금, 고용안정성, 사회보험 등 노인에게 근로자로서 지위를 보장할 책임을 보여 민간 고용분야에 본보기가 되도록 노력하여야 할 것이다.

시간제 일자리는 참여의 자발성을 가진 개인의 욕구와 장점을 잘 이용한다면 노인의 고용확대에 상당히 유용한 정책수단이 될 수 있다. 성 평등주의적 관점에서 고용과 소득수준에서 더욱 취약할 수 있는 여성노인들을 위한 일자리 확대 방안으로 적합할 수 있다. 특히 시간제 일자리는 가사돌봄과 같은 가족요인에 영향을 많이 받는 여성들이 상대적으로 선호도가 높을 수 있다. 또한 시간제 일자리는 비정규직의

차별에 대한 통제에 유리한 공공분야 일자리로서 적합할 수 있다. 즉 60세 이상 연령층에 대한 취업 진입장벽이 높은 민간 노동시장의 현실을 볼 때, 공공기관의 각종 서비스 업무에 시간제 근로를 확대하여 노인취업 가능성을 높이는 전략이 중요한 대안이 될 수 있다.

나. 세부추진과제

1) 참여자의 근로자로서 권리 보장

대법원의 근로자성 판단기준이 지휘명령성 요소, 임금성의 요소, 기타 종합적 요소를 고려해 볼 때 노인일자리사업 참여자는 근로기준법 상의 사용종속성이 인정되는 명백한 근로자에 해당된다(서정희 외, 2012). 사용주인 정부는 참여노인에게 근로기준법과 근로자 퇴직급여 보장법, 사회보험관련법에 따른 복지혜택을 보장할 의무를 법적으로 책임지고 있다. 향후 개편될 노인일자리는 연중 운영하는 사업유형이 새롭게 구성되고 근로시간이 늘어남으로써 더욱 확대되어 주당 평균 15시간 이상을 초과한 근로자에 대해서 근로자로서 지위보장과 복지적 차원의 권리보장이 마련될 필요가 있다.

주당 평균시간을 기준으로 주당 15시간 미만인 근로자는 ‘초단기근로자’로 분류되어 이 경우 퇴직금 지급 및 연차유급휴가, 고용보험, 산재보험 등 사회보험 가입 등의 자격에서 제외된다. 그러나 노인일자리사업 참여자는 노동법적 보호를 받게 되어 연장근로, 야간근로, 휴일근로 수당에 대한 법적 권리를 갖는다. 주당 근로시간이 15시간 이상인 참여자들은 사업에 계속 참여하여 1년 이상의 근속기간을 초과할 경우 퇴직금 지급, 연차유급휴가 등에 대한 권리가 있다. 또한 참여자들은 노동관계조정법에 따른 노동조합 결성, 단체교섭 요구, 단체행동 등의 권리도 갖는다. 참여자의 근로자로서 보장된 이러한 법적 권리들을 지역의 실천현장에서 구체적으로 실현시키기 위한 과정으로 정책적, 제도적 이슈를 집중적으로 검토해 나갈 필요가 있다.

현재 지침(노인일자리사업 종합안내)에 따라 참여자는 반드시 산재보험 가입을 하도록 규정하고 있으며, 고용보험과 건강보험 가입은 의무화 되어있지 않은 상태이다. 노인일자리사업 참여노인의 근로자 지위가 부여됨으로써 현장에서는 사업단에 소속된 참여노인이 고용보험 적용대상자가 될 경우 민간 노인일자리 수행기관이 고용보험법상 우선지원대상기업에서 제외될 수 있으며 수행기관의 고용보험료 부담이 급증하게 될 것으로 예상된다. 고용보험료 부담 증가로 인해 수행기관들이 사업을 운영할

여건이 지금보다 더 어려워질 수 있기 때문에 관계부처간 협의를 통해 우선지원대상 기업의 보험료 적용에 관한 고용보험료 시행령(제15조) 개정을 추진할 필요가 있다.

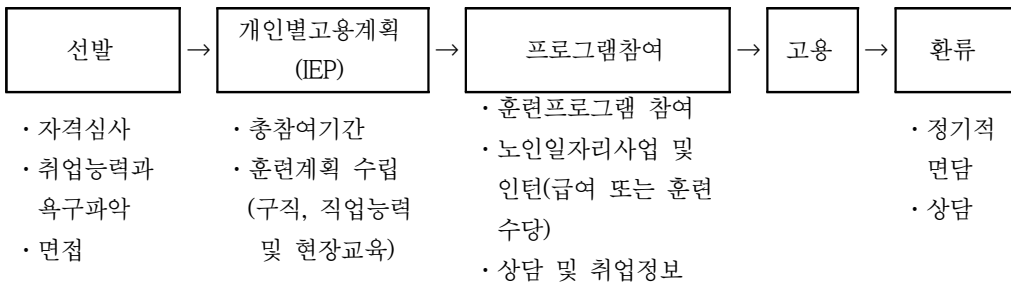
또한 법개정 노력 이외에도 참여노인의 근로조건의 변화로 인해 예측될 수 있는 사회보험료 증가분이 어느 정도인지 파악해서 필요한 보험료 재원을 부대경비로 편성하여 사업추진에 차질이 없도록 하여야 한다. 세무와 노무영역의 변호사, 노무사, 회계사, 대학교수 등 전문가들로 구성된 ‘프로보노’를 구성하여 현장의 필요에 따라 법적인 서비스 지원을 받을 수 있다면 수행기관에서 매우 유용할 것이다. 그리고 근로자의 권리와 관련된 근로관계법을 준수하는데 필요한 실무자 매뉴얼을 작성해서 업무수행 과정에서 실무자들이 직접 활용할 수 있도록 하여야 한다.

2) 참여노인 취업지원 서비스체계 구축

중기적으로 취업욕구가 높은 참여노인을 대상으로 한 취업지원 서비스체계를 구축 위해서는 구체적으로 참여기간에 개별 고용계획 수립, 주기적 상담, 개별 취업관련 서비스 제공, 직업훈련과 취업정보 제공, 취업 후 사후관리 서비스를 지원하는 서비스체계를 갖출 것이다. 참여노인 가운데 대다수는 향후에도 일할 의향을 가지고 있으나, 상당수 노인일자리는 한시적 참여를 근로조건으로 하여 운영하고 있으므로 참여기간이 종료된 이후에 일반고용(unsubsidized employment)으로 이어지는 취업지원 서비스체계를 마련할 필요가 있다. 2012년 참여노인실태조사 결과에 따르면(박경하이 현미, 2012), 참여노인의 37% 인원이 노인일자리사업 참여 중 구직경험을 가지고 있는 것으로 나타났다. 구직시 겪는 가장 큰 어려움은 대체로 ‘나이에 대한 편견과 차별’(33.4%), ‘취업정보부족’(32.0%), ‘자격 및 경력이 맞지 않아서(8%)’와 같은 문제들이었다. 이러한 조사결과를 통해서 참여노인은 높은 소득욕구뿐만 아니라 높은 취업욕구를 가지고 있음을 알 수 있다. 따라서 참여노인에 대한 상담 및 훈련 프로그램을 강화하여 노인이 안정적으로 고용의 기회를 획득할 수 있도록 한층 강화된 취업지원 서비스를 구축하는 것이 검토될 필요가 있다. 취업지원 서비스로서 참여자의 취업욕구 파악, 개별고용계획 수립, 취업정보 및 훈련서비스 제공, 취업 및 사례관리 지원 등이 고려되어야 한다. 단계적으로 취업지원서비스가 이루어지는 절차는 다음과 같다.

우선 참여자 선발과정에서 단순한 자격심사와 함께 심층면접을 통해 노인 개인의 취업능력과 욕구파악을 실시한다. 다음으로 개별 욕구파악 이후에는 개별고용계획(Individual Employment Planning)을 작성한다. 개별고용계획에는 참여자의 총 프로그램

램참여 기간, 훈련계획, 구직기술 훈련, 직업훈련 및 현장교육 등 구체적 서비스내용들이 포함된다. 여기서 취업능력 훈련프로그램, 노인일자리사업 활동(참여수당) 및 인턴참여(훈련수당), 상담 및 취업정보 제공 등의 지원정책들이 구체화 될 수 있다. 또한 체계적인 취업관련 서비스를 통해 일반 노동시장에서 취업이 되면 정기적인 상담을 통해 사후관리 서비스를 지원하도록 한다. 표준화된 맞춤형 사례관리 서비스를 제공하기 위해서는 개별고용계획 지침(Individual Employment Planning Guidebook)을 마련할 필요가 있다.



〈그림 5-1〉 참여노인 취업 지원 체계

또한 취업욕구가 있는 인원과 욕구에 관한 실태파악과 관리체계 방안을 수립해야 한다. 사업관리에서 중요한 부문을 차지하는 것은 교육과 정보인데, 이러한 체계는 특히 취업욕구가 큰 노인의 고용가능성을 제고하는 전략으로서 중요한 의미를 지니며 고용과의 연계성을 높이는 것이 중요한 과제이다.

3) 공공기관 노인일자리 활성화

노인복지법 제 25조에는 “국가 또는 지방자치단체 기타 공공단체가 설치·운영하는 공공시설 안에 식료품·사무용품·식품 등 일상생활용품의 판매를 위한 매점이나 자동판매기의 설치를 허가 또는 위탁할 때에는 65세 이상의 자의 신청이 있는 경우 이를 우선적으로 반영하여야 한다”는 규정으로 노인생업지원의 근거를 마련해 두고 있다. 그러나 이러한 법규정은 ‘국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률’, ‘장애인복지법’ 등 적용대상은 다르나 유사한 지원내용을 갖추고 있는 다른 법규정과 형평성 문제가 존재하고, 지원영역도 매점 및 자동판매기로 한정되어 일자리 창출효과가 크지 않으며, 구체적인 시행령이 없어 법적 실효성도 매우 낮다. 이에 공공기관에서 노인일자리로서 유용한 영역을 확대할 수 있는 다양한 방안이 강구될 필요가 있다.

〈표 5-6〉 대상별 생업지원 제도 법안 비교

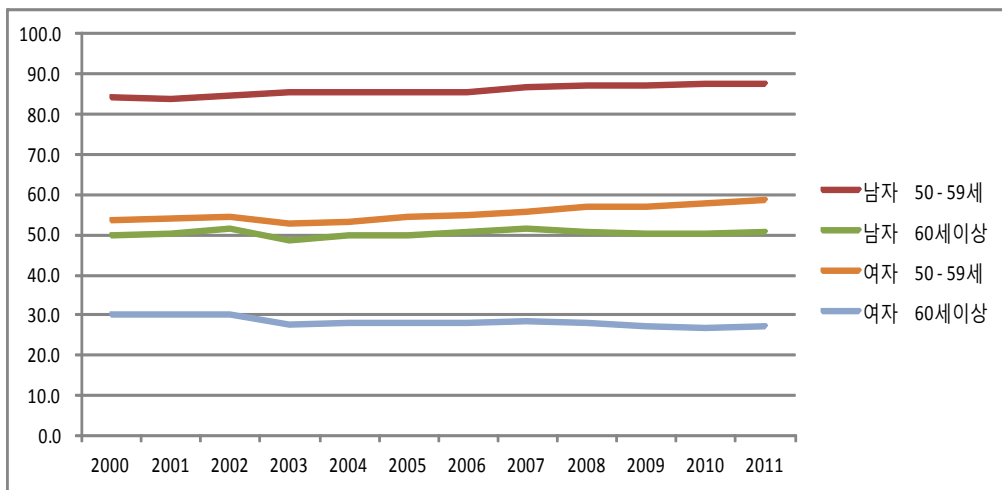
구분	국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률(68조의 2)	장애인 복지법(42조)	노인복지법(25조)
법문형식	강행규정	노력의무조항	강행규정
시행령	제88조의3	제27조	없음
지원대상	국가유공자 및 유족	20세 이상 세대주인 장애인 20세 이상 배우자가 세대주인 장애인	65세 이상
지원항목	매점 / 자동판매기	매점 / 자동판매기, 담배소매, 우표류 판매	매점 / 자동판매기
대상기관의 범위 규정	1. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관 2. 「지방공기업법」에 따른 지방공사 또는 지방공단 3. 특별법에 따라 설립된 법인		국가/지방자치단체 / 기타 공공단체가 설치·운영하는 공공시설
매점면적	33제곱미터 이하	15제곱미터 이하	규정없음
기타 운영관련 조항	허가 및 위탁을 받은 대상이 직접 사업에 종사 권고 (법68조의 2, ②항)	허가 및 위탁을 받은 대상이 직접 사업에 종사 권고 (법42조, ④항)	규정없음

우선 법적으로 충족되지 않은 시행령을 제정하여 노인 중 실질적으로 지원이 필요한 대상의 세분화, 생업지원 항목의 다양화 및 대상항목의 기준(매점 면적 등)을 구체적으로 명시할 필요가 있다. 또한 대상별로 지원제도가 있어 실효성 논란 및 형평성 조율에 어려움이 존재하기 때문에 각 대상별 지원항목에 대해 명확한 기준을 제시하는 지침 확립이 필요하다. 공공기관 업무들 중에서 노인에게 파트타임 근로로서 적합한 일자리 수요를 정기적으로 파악하여 노인취업 확대를 위한 지원체계를 갖추어야 한다. 공공기관들과 협력 및 지원방안을 검토하여 법적 근거에 의한 생업지원 영역뿐만 아니라 경비, 주차원, 청소, 행정업무 등 노인일자리로서 의미있는 다양한 일자리들을 개발한다.

4) 여성 노인일자리 활성화

노인일자리사업 참여노인 가운데 67% 정도가 여성으로 구성되어 있다. 참여노인 가운데 여성노인은 57% 정도의 빈곤율을 보여 55% 정도인 남성노인에 비해 경제적

어려움이 더 심각한 것으로 파악되고 있다(이소정 외, 2011). 하지만 노년이 되면 여성들은 남성들에 비해 더욱 능동적이고 활동적으로 살아가고 있다(장수정, 2009). 2000-2011년 사이에 고령자의 경제활동 참가율은 50대 연령에서 4.4% 증가하였으나, 60대 이상 연령대에서 0.8% 감소하였는데 그 이유는 60대 이상의 여성노인의 경제활동 참가율이 3.1% 정도 감소하였기 때문이다.



〈그림 5-2〉 2000-2011년 성별, 연령대별 고령자 경제활동참가율 변화 추이(%)

여성노인은 가족의 돌봄노동과 일을 통한 안정적 소득확보가 동시에 달성될 수 있는 근로조건을 상대적으로 선호한다. 여성노인의 상대적 비중이 높은 일자리사업 분야는 복지형, 시장형, 인력파견형으로 주로 돌봄분야, 도우미사업, 식품제조 등의 생산활동에 참여하고 있다. 여성노인 일자리는 우선, 성통합적 관점에서 여성의 참여가 상대적으로 저조한 분야에 여성노인의 참여를 확대해 나가야 한다. 예컨대 교육형 사업의 경우 여성노인의 참여가 상대적으로 낮는데, 1-3세대 강사파견사업, 노-노 교육 강사파견사업, 체육건강 강사파견사업, 숲생태해설사업, 문화재해설사업 등의 교육형 일자리 분야에 여성노인의 진출을 확대할 필요가 있다. 둘째, 여성 친화적인 노인일자리 창출을 활성화 시킨다. 노동강도, 근로시간, 노인의 신체적·정신적 특성을 고려하여 여성 적합형 노인일자리와 직종분야를 개발하고 이러한 직종에서 민간기관이나 기업에서 여성노인을 채용할 시 제도적으로 지원할 수 있는 인센티브를 개발한다. 셋째, 여성빈곤 문제 완화에 초점을 두고서 높은 소득욕구에 적합한 지속성과 자립을 담보할 수 있는 특화된 일자리를 창출한다.

〈표 5-7〉 여성비중이 60% 이상 속한 노인일자리사업

구분	세부 사업내용
공익형	초등학교 급식도우미사업, 폐현수막 재활용사업, 친환경 EM활용사업, 지역사회 환경개선보호사업 등
교육형	지역특화사업
복지형	독거노인 돌봄지원사업(노노케어), 거동불편노인 돌봄지원사업(노노케어), 생활시설이용자 돌봄지원사업(노노케어), 장애인 돌봄지원사업, 지역아동센터 연계지원사업, 다문화가정 지원사업, 문화복지지원사업, 지역특화사업 등
시장형	공동작업장운영사업, 지역영농사업, 특산물제작 및 판매사업, 식품제조 및 판매사업, 매장운영사업, 공산품제작 및 판매사업 등
인력 파견형	가정도우미 파견사업, 지역일손도우미사업, 일회성통합사업, 청소 및 미화원파견사업, 식당보조원사업 등

다. 기대효과

일반 노동시장 취업을 통해 비보조금 고용(unsubsidized employment)을 확대함으로써 정부재정의 효율성 뿐만 아니라 안정된 노인일자리 확대에 기여할 수 있다. 새로운 참여자 관리 및 사례관리 서비스 체계를 도입함으로써 노인일자리사업이 노동시장 진입 전 단계의 경과적 일자리로서 정책적 기능을 기대할 수 있다. 노인복지법에 명시된 생업지원 제도의 법적 실효성을 확대하고 공공기관을 대상으로 한 노인일자리 창출이 활성화됨으로써 노인의 고용보장이 한층 강화될 수 있다. 여성 친화적 노인일 자리를 확대함으로써 성통합적 고용정책 강화에 기여하고 여성의 빈곤문제를 완화하는 효과가 나타날 것으로 예상된다.

3. 일자리의 보편성 증진

현재 노인일자리사업은 저소득층 노인을 대상으로 하고 있다. 구체적인 사업유형별로는 교육형이나 시장형 등 일부 유형 사업에서 탄력적인 운영이 나타나고 있으나 기본적인 운영방식은 저소득층 노인을 대상으로 낮은 임금의 시간제 일자리를 제공하는 것이 기본성격이었다. 그러나 본 중장기 발전방안에서는 노인일자리사업을 저소

특층 노인에게 매우 낮은 수준의 보조적 수입을 제공하는 근거로서 일을 시키는 것에서 벗어나고자 하는 것이 중요한 방향이다. 따라서 노인일자리사업은 일을 하고자 하는 노인에게 일자리를 제공한다는 속성을 견지하기 위해 기본적 성격을 보편적 프로그램으로 설정한다. 우리나라 노년층의 전반적 일자리 욕구에 대한 대응, 노인일자리사업의 양적 확충에 필요한 질적 수준 고양을 위해 소득수준에 구애받지 않는 보편적 일자리 프로그램으로 노인일자리사업을 운영할 필요가 있다. 따라서 차상위 계층이나 차차상위 등에 대해서만 초점이 두어진 저소득 노인 참여 제한의 선별성을 폐지하고자 한다. 그러나 노인빈곤의 심각성에 비추어 실제 참여 우선권은 저소득 노인을 중심으로 편성하되 중장기적으로는 프로그램의 보편성 강화를 추진한다.

여기에서는 현재 차상위 계층 등 수급자가 아닌 저소득 노인을 참여 대상으로 설정하고 있는 것에 비추어 (상대적으로)소득이 높은 경우인 노인들의 참여여부와 국민 기초생활보장제도 수급자의 참여여부가 주된 이슈가 될 수 있다.

가. 목적 및 필요성

현재 노인일자리사업은 저소득층 노인을 대상으로 하고 있어서 중산층 노인의 참여회계가 제약되고 있다. 또한 동시에 기초생활보장제도 수급노인은 대상에서 제외하고 있다. 이는 노인일자리사업 참여가 하나의 혜택이고, 기초보장제도 수급도 혜택이라고 보는 관점에 따라 이중 수혜는 도덕적으로 적절하지 않다는 판단에 의한 것이다. 하지만 노인일자리사업을 보편적 프로그램으로 성격을 규정하게 되면 기초생활보장제도 수급 노인을 대상자에서 배제하는 것이 적절하다고 보기 어려워진다. 오히려 기초보장제도 수급노인에게도 스스로 소득을 올리고 일할 수 있는 기회를 제공하는 것이 보다 바람직하고 활력 있는 노인복지의 상이 될 수 있다.

우리나라의 높은 노인빈곤율과 근로의욕, 그리고 취약한 노후소득보장체계의 현실을 감안할 때, 노인의 일자리 욕구는 우리나라에서 극히 일부 빈곤한 노인들의 것이라기보다는 보편적 성격을 가지고 있는 것도 사실이다. 또한 베이비붐 세대의 노년기 진입, 노동시장에서의 조기 퇴출시점과 노동능력 및 지속적인 노동욕구와의 괴리 등을 감안할 때도 노인일자리사업을 저소득층에 국한한 프로그램으로 설정하는 것은 적절치 않다. 또한 현행 일부 노인일자리사업에서 저소득층을 우선 선발기준으로 삼지 않고 있는 이유에서 알 수 있듯이 저소득층 노인으로 사업 대상을 국한하는 것은 노인일자리사업 참여노인의 인적 자본 취약성이 커져서 사업 전체의 생산성이나 사회공헌성을 저하시키는 요인이 된다.

모든 노인이 일을 해야 하는 것은 아니고, 기초보장제도 수급을 받을 때 근로의 의무를 부과하는 근로연계의 강조가 노인일자리사업에 관련되는 것도 적절치 않을 수 있다. 때문에 모든 기초보장제도 수급노인이 노인일자리사업에 결부되는 것은 아니고, 또 대부분의 수급노인은 노인일자리사업 참여가 어렵고 바람직하지도 않다. 다만, 공공이 부여하는 노인일자리사업 참여의 기회를 통해 소득을 더 높이고자 하는 (그리고 사회적 경제활동의 폭을 넓히려고 하는) 기초보장 수급노인은 노인일자리사업에 참여할 수 있는 기회가 보장되어야 한다.

나. 세부추진과제

1) 참여자격에서 소득수준에 따른 원천적 제한 폐지(보편성 확대)

현재 노인일자리사업 참여조건으로서 저소득층이어야 한다는 사실상의 제약조건을 원칙적으로 폐지한다. 다만 1트랙 유형의 사회공헌형 사업 일부(구 공익형과 같은 일부 사업)에서는 저소득층 노인에 대한 일부 사업량의 우선 할당이나 대상자 선발에서의 추가적 가점부여 등 융통성을 발휘할 수는 있다. 하지만, 적어도 기본적인 신청자격에서 소득 및 재산과 관계없이 노인일자리사업 참여신청이 가능하도록 한다. 이를 통해 특히 사회공헌형 노인일자리사업의 보편적 성격을 강화하는 기제를 마련한다.

둘째, 일부 사업 내용별로 저소득층을 우선해야 할 필요성이 큰 경우로 판단하여 참여자 선발의 점수표에서 일정부분 반영하게 되는 경우에 대해서는, 노인인력개발원에서 표준적인 범위와 점수표에서의 인정가능한 점수의 범위 등을 제시한다. 우선 선발기준으로서 저소득에 대한 판정이나 점수부여 방식은 현재의 기초노령연금³⁰⁾에 준하는 방식과 같이 간단한 방안을 강구한다. 지나치게 복잡한 자격기준은 과도한 실무하중이 발생되고 큰 실익이 없다. 기본적으로는 저소득에 대한 세부적 판정이나 큰 제약이 발생하지 않도록 한다.

2) 기초수급자 참여를 위한 제도 개선

현재 기초법 전면개정을 목전에 두고 있다. 때문에 국민기초생활보장제도의 개정 방향에 따라 노인일자리사업 참여와 연계되는 방식의 모색도 달라져야 하는 상황이

30) 이 역시 기초노령연금이 보편화될 경우 정책환경이 달라질 것이나, 이 경우 노인일자리사업 대상자 선발에서 복잡한 소득판정방식을 추가로 도입하지 않는 것으로 할 필요가 있음

다. 국민기초생활보장법 개정의 내용을 염두에 두고 모니터링 하되, 적어도 다음의 내용이나 방향성이 관철될 수 있도록 하는 방안을 마련하여야 한다.

첫째, 노인일자리사업 참여자 자격조건에서 기초보장제도 수급자를 제외한다는 제한을 전면적으로 삭제한다. 기존에는 기초보장제도 수급과 노인일자리사업 참여가 이중 혜택이라는 논리에서 수급자의 일자리사업 참여를 배제하는 것이 명문화되어 왔다. 하지만, 노인일자리사업 참여나 기초보장제도 수급은 혜택이라는 관점에서 조망되어야 하는 것이 아니고, 특히 노인일자리사업은 보편적 복지 프로그램으로서 성격이 규정되도록 한다.

둘째, 국민기초생활보장제도의 운영에서 노인일자리사업 참여자의 근로소득에 대한 공제가 충분히 반영되어 일자리 참여유인이 발생하도록 제도적 협조체계를 구축한다. 지금까지의 기초보장제도 보충급여 체계는 수급자가 근로소득이 발생하면 (약간의 근로소득공제 체계가 작동하지만) 기본적으로 수급액이 거의 같은 비율로 감액되므로 근로유인이 취약한 방식이었다. 수급노인이 노인일자리사업에 참여하도록 하기 위해서는(혹은 자활이나 다른 종류의 근로활동에 참여하도록 유인하려면), 근로소득 공제가 충분히 이루어질 수 있도록 현행보다 대폭 개선해야만 한다.

셋째, 예상되는 개별급여 중심체계로의 전환 상황에 맞추어 생계급여 수급노인의 상황을 기준으로 수급자 참여여부를 사정하는 틀을 마련해야 한다. 현 기초보장제도 개편의 방향은 개별급여화와 관련이 크다. 따라서 기존의 수급노인 노인일자리사업 참여유무의 문제가 아니라 ‘생계급여’를 수급하는 노인의 참여문제 중심으로 보아야 한다. 공공부조제도 수급기준에 대해 극도로 보수적인 정부의 정책성향을 감안할 때, 생계급여 수급자격 기준선이 상당히 하락할 것으로 예측되는 상황(생계급여 수급자의 수는 축소될 것으로 사료됨)이다. 따라서 생계급여 수급노인만 일자리사업 참여에서 배제(이는 생계급여 수급노인의 경우 공공부조에서 얻는 내용이 많을 경우에 해당되는 논리적 방향)하는 것보다는, 반대로 공공부조 수급노인도 모두 참여할 수 있도록 하는 것이 적절하다. 특히 생계급여 수급자의 경우 현행보다 탈 수급, 일자리 참여에 대한 강조가 많을 것으로 정책환경이 예상되며, 이 생계급여 수급노인에 대한 일자리 지원정책으로 노인일자리사업이 연계될 수 있도록 준비할 필요가 있다.

다. 기대효과

첫째, 노인의 일자리 참여욕구에 대한 정책대응의 폭을 보다 확장시킨다. 경제적 보상이 수반된 사회적 활동의 욕구를 가진 중산층의 노인에 대해서도 노인일자리사업 참

여의 기회를 확대한다. 노인일자리사업을 보편적인 노인복지 프로그램의 일환으로 자리매김한다.

둘째, 기초생활보장 수급 노인도 일자리사업 참여를 통해 근로와 자활의 기회를 보장받는다. 이는 근로연계를 강조하는 정부의 정책방향(근로에 대한 강조가 우리나라 빈곤정책의 핵심적 내용에 포함되어야 하는지, 그 적절성의 논란은 논외로 하더라도)과도 부합하는 것이 될 수 있다.

셋째, 노인일자리사업의 수준 고도화에 기여할 수 있다. 노인일자리사업에 활용될 수 있는 노인의 인적 자본이 다양화되고, 특히 비교적 높은 수준의 인적 자본을 가진 노인층의 노인일자리사업 참여확대로 인해 노인일자리사업의 질적 수준이 고양될 수 있다.

넷째, 가장 경제적으로 어려운 노인들의 사업참여를 통해 프로그램의 형평성을 제고한다. 아무래도 취약한 계층에게 프로그램의 수혜나 기회가 많아질수록 사회 전체의 측면에서 프로그램의 형평성이 높다고 볼 수 있다. 때문에 기초보장제도 수급노인이 노인일자리사업 참여기회에서 배제되지 않도록 하는 것은 가치의 측면에서도 의미가 있는 전략방향이다.

다섯째, 노인일자리사업 참여의 저변을 확대하여 사업량 확충을 보다 용이하게 한다. 연 5만개 이상의 노인일자리사업량 신규 증대는 상당히 어려운 과업일 수 있다. 노인일자리사업에 관심이 있는 노인들을 소득수준에 구애받지 않고 참여할 수 있는 기회를 부여한다는 것, 그리고 수급노인의 참여기회 확보는 노인일자리사업량의 증대에 중요한 수단으로 기여하는 기제가 될 것이다.

제3절 일자리의 안정성 강화 지원

1. 사회적 경제 영역의 노인일자리 강화

가. 목적 및 필요성

노인일자리사업이 사회적 경제 영역과의 연계를 확산하는 것에 초점을 둔다. 이 추진과제는 사회공헌형 사업이 사회서비스 일자리와의 연계를 고도화하는 것과도 유

사한 의미를 가지며 특히 시장형 노인일자리사업이 중장기적인 비전을 확보하도록 하는데 중요한 매개로서 기능할 수 있다. 가능한 사업단에 대해서는 사회적 협동조합이나 사회적 기업 등 사회적 경제 영역으로 진출하는 경우 인센티브 구조를 강구하는 등 지원방안을 모색한다.

사회적 경제 영역과 노인일자리사업의 연계성을 고도화하는 것은 노인일자리사업단이 사회적 경제 영역으로 진출하는 것도 있지만 이와는 반대의 방향으로 사회적 기업이나 사회서비스 기업, 협동조합, 마을기업 등 기존의 협동사회경제 영역에서 활동하는 사업단에 노인인력이 참여할 수 있도록 하는 방향에서 노인일 자리를 창출할 수 있다. 이는 노인만으로 구성되는 사업단이 가지는 제약을 넘어설 수 있는 기회로 작용할 수 있다.

많은 경우 기존 사회적 경제 조직들은 인적 자본이 취약한 노인인력을 적극적으로 활용하고자 하는 동기가 취약하다. 따라서 이를 활성화할 수 있도록 하기 위해서는 노인일자리사업 관련 체계들이 협동사회경제 영역의 조직들과 적극적으로 업무제휴관계를 설정하고 노인인력의 활용을 증대시킬 수 있는 지원을 인센티브로 제공할 수 있어야 한다.

나. 세부추진과제

1) 사회적 경제 영역의 일자리 연계방안 마련³¹⁾

가장 기본적인 추진과업은 노인일자리사업, 특히 관련되는 성격의 시장형 노인일자리사업에 대해서도 사회적 경제 영역과의 연계를 확산하는 것을 유인할 체계를 마련하는 것이다. (가능한) 사업단에 대해서 사회적 협동조합이나 사회적 기업 등 영역으로 진출하는 경우 예산이나 컨설팅, 인력지원 등의 추가적 인센티브 구조를 마련해 시행한다.

두 번째로 생산물의 공공성이나 노인을 포함하여 지역사회에서 취약계층 고용의 가능성을 높일 수 있는 업종이나 아이템에 대해서 사회적 경제 영역과 지역사회 내에서 통합적으로 활동할 수 있도록 네트워크 구성을 지원한다. 이는 한국노인인력개

31) 이 연계는 노인일자리사업과 제반 협동사회경제 영역과의 무차별적인 쌍방통합을 의미하는 것은 아니다. 예를 들어 고령자친화기업이 사회적 기업 등의 형태로 전환되는 것은 적절하나 그 역의 경우는 바람직하지 않을 수 있다. 때문에 기본적인 방향은 노인일자리사업 중 일부를 사회적 경제 영역으로 진출시키는 연계를 중심으로 하되, 그 역의 경우는 연령통합적 일자리에 대한 인건비 지원의 방식을 취하는 것이 적절할 것이다.

발원이나 지역사회 중간지원조직의 역할이 된다.

세 번째로 노인일자리사업단이 사회적 경제 영역으로 진출할 경우, 공공의 지원내용이 중복이나 누락이 없도록 정책적으로 연계성을 설정한다. 하나의 사업단이 노인일자리사업, 사회적 기업, 혹은 기타의 다른 영역으로 이동해가면서 받을 수 있는 지원의 총량에 대한 제한이나 지원내용의 체계적 변화가 구성되어야 한다. 이는 지원기간이나 금액 등의 측면에서 매우 구체적이고 면밀한 사업지원지침을 구성해야 할 필요성과 관련된다. 지나치게 긴 기간의 지원이 중복으로 제공되어서도 곤란하지만, 특히 노인일자리사업단으로 안주하고 있을 때보다는 사회적 경제 영역으로 진출하는 경우에 받을 수 있는 지원이나 인센티브가 더 높은 수준이 되도록 지역사회 안착 슬라이딩 시스템의 방식이 되어야 할 것이다.

2) 연령통합적 일자리 강화

첫째, 사회적 경제체계가 노인인력을 포함하여 활동하도록 격려하기 위해 (참여노인에 대한)인건비 예산지원과 해당 사업체계 지원을 포함하여 논의할 수 있는 협동사회경제 연대 TF를 구성하도록 한다. 그간 사회적 경제조직이나 마을만들기 등 활동에서는 노인인력의 활용에 대해 큰 관심을 보이지 않았으나 이 파급성과 활용성이 큰 상황에서 노인인력이 사회적 경제 영역에 최대한 많이 참여할 수 있도록 협의구조를 구축하여 Win-Win의 방식을 모색한다. 이 기본기획은 한국노인인력개발원의 역할이 되어야 하며 지역사회 단위별로는 중간지원조직이 역할할 수 있도록 한다. 이 협동사회경제 연대 TF에 대해서는 노인일자리사업 관련 예산으로 활동을 지원한다. 노인인력개발원과 중간지원조직에 대해서는 이 역할에 대한 인력을 추가 지원한다.

둘째, 지역사회 내에서 협동사회경제 영역에서 연령통합적 일자리가 많이 창출될 수 있도록 지원한다. 기본적인 방식은 노인 이외의 참여자가 있는 (다른 영역 주도의) 협동사회경제 사업단에 대해서도 노인층 참여자 고용분에 대해서는 노인일자리사업(시장형 사업) 참여자 인건비 지원에 준하는 지원을 제공한다.

셋째, 기존 시장형 등 노인일자리사업단에 상대적으로 젊은 층의 참여를 촉진할 수 있는 기제를 마련한다. 노인일자리사업단 내부에서 활동하는 젊은 층에게는 노인일자리사업에서의 인건비를 지급할 수 있게 하거나 아니면 다른 외부의 인건비 지원이 유지될 수 있도록 하는 협조체계의 마련 등을 모색한다.

다. 기대효과

첫째, 노인일자리사업의 안정성을 확대한다. (매출이 발생하는 성격을 가진)노인일자리사업단이 무한정 인건비와 운영비의 지원을 받을 수는 없다. 때문에 사회적 경제 영역과의 연계체계를 확보하는 것은 노인일자리사업 전체적인 안정성을 확보하는데 일조할 수 있다.

둘째, 노인일자리사업의 분야와 사업량을 확대한다. 노인일자리사업 수행체계가 직접 주체가 되는 경우만이 노인일 자리를 창출할 수 있는 유일한 방식에 해당하는 것은 아니다. 지역사회 내의 다양한 관련 주체와 협력하는 구조를 창출하여 관련 사회적 경제 영역에서 노인층 고용이 증대될 수 있는 기회를 통해 노인일자리 양적 확대를 효과적으로 도모할 수 있다.

셋째, 공공 일자리 프로그램으로서 협동사회경제 영역의 지원 프로그램들과 통합성을 제고한다. 노인일자리사업은 노인에 대한 복지와 보조적 소득보장 프로그램의 일환이기도 하지만 공공의 일자리 프로그램이기도 하다. 최근에 우리나라의 공공 일자리 프로그램은 취로사업이나 공공근로 일변도에서 벗어나 사회적 기업이나 사회서비스선도기업, 협동조합 등 다양한 협동사회경제 영역의 활동으로 확장되어 가고 있다. 이러한 흐름과 통합성을 유지하는 것은 향후 노인일자리사업의 정체성을 확립하는 데에도 중요할 것이다.

2. 시장형 일자리 자립지원 재정비

시장형 노인일자리사업은 예산만이 인건비의 원천이 아니고 사업 운영을 통해 매출을 창출하고 이 매출이 노인의 소득으로 전환될 수 있다는 측면에서 중요한 의미를 가지고 있는 사업 유형이다. 그러나 현재는 소규모 자영업 창업형태의 사업단이 창출된 이후 그 생산성과 매출의 정도가 취약하여, 지원예산에 의해 참여노인 인건비 수준을 맞추어주고 공공 예산지원에 의존하여 사업단을 근근이 유지하는 경우가 많다. 시장형 노인일자리사업은 매출과 생산성, 지역사회와의 관련성 등을 감안하여 자립이나 연계구조를 창출해야만 본래적인 의미를 구현할 수 있다. 지원기간의 제한이나 긍정적인 인센티브 구조의 설정과 같이 성과에 따른 지원방식의 변화 도입, 인큐베이팅과 기술적 지원 등이 보강될 필요가 있다.

가. 목적 및 필요성

시장형 사업단에 대해 기간의 제한이 없는 예산지원을 하는 것은 전체적 구조로서는 발전적이지 않다. 현재의 시장형 사업 지원방식은 시장(진입)형 사업단의 유지에만 초점이 두어지고, 순환을 막아 사업의 확산이나 새로운 아이템의 적극적인 개발에 장애가 되고 있다. 결국은 일단 만들어진 시장형 사업단에 참여하는 소수 노인에게만 도움이 될 뿐, 새로운 시장형 사업의 발굴이나 더 많은 노인의 일자리 욕구에 대응한다는 점에서는 비효율적이다. 물론 모든 시장형 사업단이 흑자를 내거나 혹은 자립을 지향해야 하는 것은 아니지만, 기본적으로 예산지원은 시간제한성을 가지고 사업의 발전성을 자극하는 방식으로 운영되어야 한다. 시장형 노인일자리 사업단에 대해서는 시간제한적인 지원구조를 통해 향후 시장경제 영역에서의 활동이나 아니면 사회적 경제 영역의 프로그램으로서 지역사회 내에서 활동하도록 격려해야 한다.

반면, 시장형 사업단의 자립구조를 보강하도록 하는 것은 지원 일몰제 도입과 같은 부정적 규제 강화로만 진행되어서는 곤란하다. 긍정적 방식의 지원강화 인센티브도 동시에 병행해야만 한다. 즉, 경쟁시장에서의 자립이건, 사회적 경제 영역으로의 진출이건, 노인일자리사업 공공예산에 의존하는 노인 인건비 지불구조에서 벗어나는 사업단에 대해서는 긍정적 측면에서의 인센티브가 제공되어야 한다. 물론 이 과정에서 경쟁시장으로 진출하는 경우와 사회적 경제 영역으로 진출하는 경우에 대해 서로 다른 성격의 지원이 이루어져야 할 것이다. 기술이나 정보적 측면에서 수퍼비전이 필요하며 새로운 사업단 창출의 과정에서 사회적기업, 사회적협동조합 등 형태이건, 사회적 기업의 형태이건 연계된 체계의 설립을 위한 인큐베이팅과 기술적 지원이 중요하다. 공모의 방식 혹은 사업평가의 결과를 활용하는 방식을 통해 선정된 사업단을 대상으로 신규 시장형사업단이나 사회적기업 혹은 사회적협동조합 등 시장형 노인일자리사업 주체와 사업 내용을 지원하기 위한 경영컨설팅, 자문, 교육 등의 체계가 보다 내실화되어야 한다.

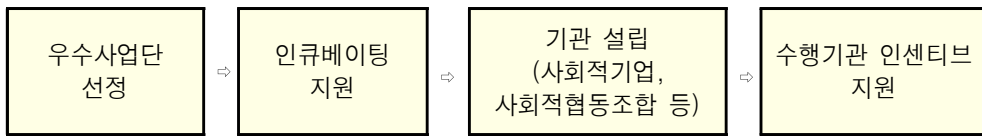
나. 세부추진과제

1) 성과에 따른 사업지원의 다양화

첫째, 기본적으로 시장형 사업단에 대한 인건비와 운영비 예산지원은 일괄적인 것

이 아니라 사업의 성과나 전망에 대한 진단을 통해 추가적인 지원 혹은 반대로 지원의 삭감이나 중단 등을 다양하게 적용하는 방식을 취하도록 한다.

둘째, 시장형 사업에 대한 평가구조와 자립을 위한 인센티브 방식을 연계한다. 예를 들어 사회적 경제 영역으로 진출하는 사업단의 경우 다음 <그림 5-3>과 같은 추진 과정을 상정할 수 있다.



<그림 5-3> 추진 프로세스

매년 시장형사업단 성과진단 혹은 평가를 통해 자립할 수 있는 우수사업단을 선정하고 이에 대해서는 사회적기업, 사회적협동조합 등으로 자립할 수 있도록 발전방향을 제시하며 집중적으로 지원한다. 인센티브는 상징적인 것보다는 가급적 구체적이고 일선 현장에 직접적인 도움이 될 수 있도록 한다. 즉, 사회적기업, 사회적협동조합 등 설립을 통하여 사업단을 자립화 시킨 수행기관에 대해 인센티브를 제공함으로써 유인 기제를 마련하는데, 예를 들어 사업단을 자립시키는 기관을 대상으로 1년 사업비(약 3,000만원)를 인센티브로 지원하고, 해당 인센티브는 신규 사업개발비로 사용하도록 하는 방식 등이다.

셋째, 시장형 사업에 대한 지원일몰제를 도입한다. 시장형 사업단에 대한 지원은 무기한으로 운영되는 것이 아니라는 점을 원칙적으로 확인하고 이 원칙에 기초한 사업지원방식을 지침에 명시한다. 시장형 사업단에 대한 인건비 및 운영비 지원은 시간 제한적이고, 점차 지원의 양이 점감하는 슬라이딩 체계가 되는 것을 원칙으로 한다. 원칙적으로는 모든 사업단이 일몰제 적용을 받아야 하나, 현재 진행되고 있는 사업의 안착을 위해 융통성 있게 적용한다. 즉, 단기적으로는 전면 지원일몰제는 유보하더라도 시장형 사업 순환구조의 창출을 위해서 사업평가를 통해 일정 비율에 대한 지원 일몰제를 도입한다. 시장형사업(일정 비율에 대해) 3년 일몰제를 추진하여 3년 후 사업 자립 또는 퇴출 의무화를 추진한다. 단 현재 진행되고 있는 사업단에 대해서는 단기적으로 5년 후 일몰제와 같은 과도적 체계를 운영한다. 지원일몰제는 중장기 계획 시행 첫해인 2014년에 시범사업 방식으로 5% 정도로 적은 수의 사업단에 적용한 후 전면화를 모색한다. 지원일몰제는 각 지역사회별로 신규 시장형사업의 확대, 우수사업 자립 및 부진사업 퇴출과 연계되고 있는가를 기준으로 평가한다. 이 평가결과는

추가지원의 인센티브 근거로 활용할 수 있다.

넷째, 인센티브형 지원 외에도 시장형 사업 전반에 대해 긍정적 방식의 지원을 강화하는 사업을 확충한다. 현재까지 시장형 사업의 실적이 부진한 것에는 공공 지원방식의 문제점이나 지자체가 시장형 사업 수행기관에 대해 본래의 사업에 집중할 수 없도록 했던 문제들이 있으므로, 현행 시장형 사업단 중 발전 가능성이 있는 사업단이 지원에서 도태되지 않도록 지원 자체를 강화하는 것은 중요하다. 예를 들어 민간 경상보조 예산지원 방식으로 운영되는 공모지원사업을 대폭 확대할 수 있다. 이는 일견 과거 초투비 지원과 같은 방식으로 좋은 사업단을 선정하여 한국노인인력개발원의 예산지원을 통해 시장형 사업단을 추가 지원하는 것과 유사할 수 있다. 단, 초투비 지원과 같이 ‘자산취득성’의 예산지원은 자산에 대한 관리의 어려움이 발생할 수 있으므로 지원의 내용이나 표적체계는 기존 초투비 지원과는 달리 하는 것이 바람직할 것이다.

2) 전문적인 인큐베이팅 실시

첫째, 인큐베이팅은 신규 시장형사업단의 편성, 기존 노인일자리사업이 협동사회경제 영역으로 진출하고자 하는 경우, 노인일자리사업이 경쟁시장에서 자립하기 위한 구조로 전환되는 경우 등 3가지 유형에 대해 인큐베이팅 지원이 가능하도록 유형화하여 내용을 준비한다.

둘째, 공모나 평가에 의해 선정된 사업단을 대상으로 사회적기업, 사회적협동조합 등을 설립 지원하기 위해 경영컨설팅, 자문, 교육 등 전문적인 인큐베이팅 역할을 수행하는 주체로 한국노인인력개발원의 직접 사업 수행 능력을 제고시킨다. 이는 예산과 인력의 지원을 수반한다.

셋째, 전문적 인큐베이팅의 주체를 노인일자리사업 외부의 관련 조직체와 연계하여 수행한다. 사회적기업(한국사회적기업진흥원), 협동조합(지자체 사회적기업통합지원센터) 설립 지원 등과 관련된 지원체계의 역할을 노인일자리사업 영역 내에 흡수한다.

넷째, 인큐베이팅은 인증 지원, 성공사례 발굴 및 홍보, 마케팅, 판로개척, 교육 등 지원 업무의 수행 내용이나 신규사업 개발을 위한 수행기관 인센티브 지원과 통합하여 이루어지도록 한다. 자립이 이루어지는 사업단 조직(사회적기업 또는 사회적협동조합)에 대해서는 1~3년의 관리기간을 설정하여 사후관리를 실시하는 것을 포함한다. 사업 활성화를 위한 지원부터 사회적 기업, 사회적 협동조합 등 설립에 필요한 전반적인 업무 지원 등의 내용이 인큐베이팅 내에 포괄될 수 있도록 한다.

다. 기대효과

첫째, 시장형 노인일자리사업의 순환구조를 확장하여 새로운 내용의 시장형 사업이 개발될 수 있도록 격려할 수 있다.

둘째, 시장형 노인일자리사업의 발전경로를 모델화하고 보급할 수 있다. 시장형 사업이 노인일자리사업에만 머무르지 않고 경쟁시장으로의 진출이나 사회적 경제 영역으로의 발전 등 다양한 방식의 자립과 성장을 도모하도록 고무하는 방식이 정착되고 기술적 지원의 고도화를 도모할 수 있다.

셋째, 시니어클럽 등 시장형 노인일자리사업 핵심 추진체계들의 역할을 기존 사업의 유지관리가 아니라 창의적이고 새로운 도전의 역할로 유도할 수 있다. 지원일몰제와 사업 혹은 지자체 평가구조를 잘 연결한다면 지자체들의 인식이나 행정방향에서도 시니어클럽 등 노인일자리사업 추진체계를 보다 전문적 역할에 집중하도록 유인하는 효과를 창출할 수 있다. 다만 유의해야 할 사항은 일몰제에 두어지는 정책의 비중보다 긍정적 방향의 지원에 정책적 무게가 두어져야 한다는 점이다. 긍정적 지원이 처벌적인 규제를 통한 발전방식에 비해 현장에서의 정책 수용성이 더 높을 것으로 예상할 수 있다.

제4절 노인일자리 추진체계 강화

1. 수행기관 및 공급기관 다원화

가. 목적 및 필요성

노인일자리사업 전달체계 개편의 핵심 과제는 노인일자리사업 수행기관 및 공급기관 다원화에 있다. 이는 두 가지 이유에서 비롯되는데 첫째, 노인일자리사업 수행기관 및 공급기관을 확대시켜 앞으로 연차별로 늘어나는 노인일자리사업 공급을 원활하게 하기 위함이다. 둘째, 노인일자리사업 수행기관 및 공급기관을 단순히 양적으로 확대시키는 것이 아니라 다양한 성격의 기관을 노인일자리사업 전달체계 내로 유인하기 위함이다. 이와 같은 전달체계 개편의 필요성은 노인일자리사업이 지금까지

직면해 온 다음과 같은 한계에서 기인한다. 무엇보다 노인일자리사업은 지금까지 지속적으로 발전해 왔으며 일자리사업 유형도 다원화되어 왔음에도 불구하고 사업 수행기관이 노인복지관, 대한노인회, 종합사회복지관, 지자체 등 일부 기관에 제한되어 있음으로써 수행기관이 정체되고 이에 따라 유사한 패턴의 유사한 사업이 다년간 반복되는 결과를 초래했다는 점이다. 물론 노인일자리사업의 전달체계가 제한되어 있음으로써 수행기관들은 그동안 다년간의 노인일자리사업 노하우를 축적할 수 있었다는 이점 또한 존재한다. 그러나 동시에 노인일자리사업은 그동안 다양화되는 욕구에 대응해 사업 내용 또한 다양화되지 못했다. 앞으로 이전 노인세대보다 인적 자본 수준이 높은 베이비붐 세대가 노년기에 진입할 경우 지금보다 노인일자리의 다양성에 대한 욕구는 더욱 높아질 것으로 보인다. 따라서 노인일자리사업 전달체계 개편을 통해 이 같은 욕구에 대응하며 노인일자리사업의 질적 혁신을 이루어낼 수 있는 구조를 창출할 필요성이 제기된다.

이러한 목적하에 노인일자리사업 전달체계의 세부추진과제를 제시하면 아래와 같다.

나. 세부추진과제

1) 노인일자리사업 전달체계 개편

노인일자리사업은 <표 5-8>에 제시된 바와 같이 향후 매년 5만개의 일자리가 증가될 계획에 있으며 이 가운데 4만개는 사회공헌형 일자리, 1만개는 시장형 일자리에 해당된다. 한편 이처럼 증가하는 노인일자리를 양적으로 감당할 수 있으면서 새로운 형태의 기관들을 노인일자리사업에 참여시키며 특히 노인일자리사업이 정체된 공공근로형 일자리사업이 아니라 사회적 시장경제를 지향하는 부문으로 성장시켜나가기 위한 대안으로서 앞서 노인일자리사업 전달체계를 2트랙으로 분화시킬 것을 제안한 바 있다. 전달체계의 분화는 크게 “직접 사업수행 전달체계”와 “노인인력 활용 전달체계”로의 분화를 의미한다. 직접 사업수행 전달체계는 기존부터 노인일자리사업을 해 오던 전달체계와 향후 5년간 노인일자리의 양적 확충에 따라 새롭게 노인일자리사업을 수행하게 될 신규 사업수행 기관을 포함한다. 2트랙으로 분화되는 각 전달체계의 구체적인 기능은 다음과 같다.

먼저 “직접 사업수행 전달체계”에는 기존 일자리사업 수행기관과 신규 일자리사업 수행기관이 해당된다. 기존 일자리사업 수행기관과 신규 일자리사업 수행기관은 동일한 사업수행기관으로서 다만 기존 일자리사업 수행기관은 2012년 이전에 이미 노

인일자리사업을 위탁받아 사업을 실시하고 있는 기관을 의미하며 신규 사업수행기관은 노인일자리의 양적 확충에 따라 추가적으로 노인일자리사업을 위탁받게 된 기관이다. 신규 사업수행기관에는 노인복지회관, 대한노인회, 종합사회복지관, 노인복지센터, 시니어클럽 등 기존과 동일한 인프라가 해당될 수 있으며 사업계획 수립에서부터 참여자 모집, 선발, 관리, 보수지급 등 사업수행과 관련된 제반 업무를 기존 사업기관과 동일하게 수행한다. 따라서 사업수행에 관한 예산 전체를 지원받게 된다. 대부분의 경우 신규사업수행기관에 해당하는 인프라는 기존 복지전달체계 내부에 존재하는 인프라로서 노인일자리사업에 대한 이해도와 사업추진 능력을 어느 정도 갖춘 기관으로서 이 경우 관리감독을 수행할 중간지원조직을 반드시 필요로 하지는 않는다.

반면 인력활용기관은 지역사회 내 존재하는 사회적기업, 사회적 협동조합, 지역사회 서비스 제공기관, 관공서, 학교, NGO, NPO 등 노인인력에 대한 새로운 ‘수요처’로서의 위상이 부여된다고 볼 수 있다. 즉, 인력활용기관은 노인일자리사업을 직접적으로 수행하는 기관이 아니며 다만 노인인력을 ‘활용’ 하고 이에 대한 인건비만 지원받는 기관이 된다. 이 경우 취지에 맞는 인력을 선발했는지 여부, 노인일자리사업 취지에 맞는 인력 활용이 이루어지고 있는지 여부 등 사업 전반에 대해 관리하고 감독할 중간 기구가 반드시 필요하게 되며 이러한 배경에서 ‘중간지원조직’의 필요성이 제기된다.

중간지원조직의 역할은 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

첫째, 노인일자리사업 인프라 중 “노인인력활용기관”의 인력활용 적절성 심사이다. 앞장을 통해 설명한 바와 같이 노인인력활용 기관은 자체적인 노인인력 활용에 따른 인건비 지급을 지자체에 신청하게 되는데 이때 인건비 지급의 적정성 여부에 대한 심사를 중간지원조직에서 수행함으로써 노인일자리사업이 취지에 맞게 운영될 수 있도록 해야 한다.

둘째, 중간지원조직은 지역사회 내에서 다양한 노인인력에 대한 수요처를 발굴함으로써 실질적으로 노인인력활용기관을 발견해내는 역할을 수행해야 한다. 또한 이러한 작업을 통해 지역사회 내 사회적 경제 부문과 노인일자리사업이 적극적으로 융합되어 갈 수 있는 네트워크의 계기를 마련하도록 노력해야 한다. 한편 이러한 네트워킹은 비단 노인일자리사업 인프라 가운데 “인력활용 기관”에만 해당되는 것은 아니며 기존 사업수행기관과 신규 사업수행기관에 대한 적극적 지원기능을 병행해야 할 것이다. 즉, 중간지원조직은 사회공헌형의 수행기관 없는 일자리, 시장형사업과 일부 사회공헌형 사업의 지역사회 협동사회경제영역으로의 진출 등과 관련하여 역할을 수행하도록 해야 한다.

따라서 중간지원조직이 이 같은 역할을 담당하도록 하기 위해 일정정도 지역사회와 밀착성을 유지할 수 있는 시군구 단위에 중간지원조직을 배치하는 것이 타당할 것이다. 또한 앞서 논의했듯 새로운 센터의 신설은 효율적이지 못하며 기본적으로 기초지자체가 “노인일자리사업 중간지원조직”을 기존의 기관 가운데 지정하도록 해야 한다. 중간지원조직의 역할을 수행할 수 있는 기존의 기관에는 예를 들어 지자체, 시니어클럽, 기존 일자리사업 수행기관, 협동사회적경제 관리 조직 등이 있을 수 있다. 중간지원조직으로서 각각의 기관이 갖는 장점과 단점은 앞서 <표 4-14>에서 제시된 바와 같으며 종합적으로 보았을 때 지역의 협동사회적경제 관리조직이 중간지원조직의 역할을 수행하도록 하는 것이 가장 바람직하며 혹은 시니어클럽 등을 차순위로 고려할 수 있겠다. 중간지원조직에 대해 지원되는 인력과 예산의 규모가 시니어클럽보다는 커야 할 것이며(2017년 기준으로 350개의 수행기관 없는 노인일자리 관리와 시군구 전체 수준에서 협동사회적경제조직과 노인일자리영역의 연계를 담보하는 역할을 수행할 수 있어야 함) 2013년 시범사업을 거쳐 2014년에 약 150개, 2015년에는 전국 단위에 중간관리조직의 배치가 완료됨으로써 적극적인 노인일자리사업 추진의 기반이 확립되도록 해야 한다. 또한 중간지원조직에는 지역사회 내에서 노인일자리사업 업무를 수행할 전담인력 이상의 고유 업무수행 정규인력이 편성되도록 함으로써 일자리사업의 구조 개편과 지역사회 내 정착화가 안정적으로 진행될 수 있도록 해야 한다.

아래 <표 5-8>은 노인일자리사업의 양적 확대와 전달체계 2트랙 분화에 따른 각 인프라별 단계별 확대전략을 제시하고 있다.

기본적으로 향후 노인일자리사업이 양적으로 확대되는 과정에서 수행기관은 연간 150개 가량의 규모로 증설하되, 모든 종류의 수행기관을 동일한 비율로 늘이는 것이 아니라 1차적으로 시니어클럽을 우선으로 하여, 특히 사회적 경제 영역이나 시장형 활동 등의 역량이 가능한 체계부터 우선 증설하도록 예산을 투입하도록 해야 한다. 시니어클럽의 경우 단순 지정이 아니라 일자리사업 전담기관에 해당하므로 이 설치는 보다 많은 예산이 들더라도 전국화를 2014년 혹은 늦어도 2015년까지 완결하도록 하는 목표로 추진되어야 한다.

〈표 5-8〉 노인일자리 확대와 전달체계 보강

(단위: 개, 명)

구분	2013	2014	2015	2016	2017
사회공헌형 일자리 총수 (인력활용기관 일자리)	20만	24만 (2만)	28만 (4만)	32만 (6만)	36만 (8만)
시장형 일자리 총수	3만	4만	5만	6만	7만
노인일자리 합계	23만	28만	33만	38만	43만
전달체계					
수행기관	1,220	1,350	1,500	1,650	1,750
기존 수행기관(A)	1,220	1,220	1,220	1,220	1,220
신규 수행기관(B)	-	65	140	215	265
인력활용 기관(C)	-	65	140	215	265
전담인력	1,750	2,010	2,270	2,530	2,790
중간지원조직 (시군구 노인일자리사업 중간지원센터)	30	150	232		

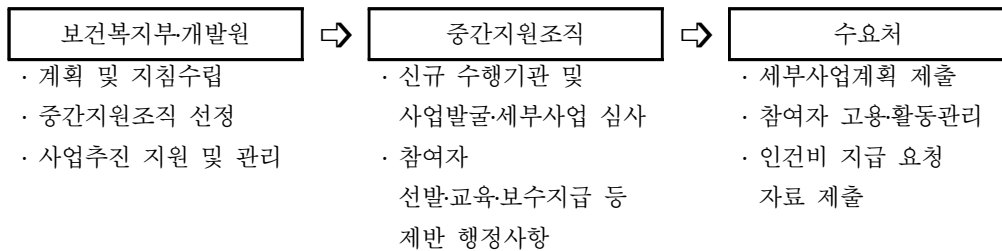
2) 전달체계 구조개편 시범사업 실시

현재 노인일자리사업의 수행기관이나 새롭게 사업을 위탁 받게 될 신규 수행기관은 지정된 기관에서 직접 사업을 수행하는 기존의 운영방식과 크게 다르지 않다. 그러나 수행기관이 없이 수요처에서 노인인력을 직접 활용하는 전달체계의 변화는 현장에서 경험이 부족하기 때문에 변화에 앞서 본격적인 사업에서 시행착오를 줄이고 제도의 실효성을 높일 수 있도록 시범사업을 실시할 필요가 있다.

시범사업을 통해 중간지원조직으로 적합한 조직은 누구인지, 지정된 조직이 노인인력활용기관의 심사, 수요처 발굴, 교육관리, 협동사회경제 관리조직과의 연계 등의 역할을 어떻게 잘 수행할 수 있는지 충분히 검토되어야 한다. 무엇보다 시범사업에서 가장 중요한 내용은 ‘중간지원조직’이다. 중간지원조직은 보건, 문화·예술·교육·공공·복지 분야의 민간 서비스 기관을 대상으로 하되 기존에 노인일자리사업을 수행한 경험과 지역사회에서 정부에서 추진하는 다른 일자리사업 수행기관들과 다양한 네트워크를 형성하고 있는 기관들 가운데 선정하는 것이 바람직 하다.

시범사업은 중간지원조직을 설치할 시범사업 지역을 정하고 노인인력에 적합한 업무를 가진 수요처를 발굴해서 사업을 수행한 후 평가를 통해 검토한 개선책을 보완하는 과정으로 진행하게 된다. 수도권 지역은 다양한 민간서비스 기관이 활성화 되

었기 때문에 시범사업을 추진하기에 적합하다. 지역과 시범사업의 핵심인 중간지원조직이 정하여지면 직접 노인을 활용할 수요처를 발굴하고 수요처별로 근로계약 체결과 활동범위를 확정하는 순서로 사업이 진행된다. 개편된 새로운 전달체계는 2014년도부터 본격적으로 실행된다.



〈그림 5-4〉 시범사업 추진체계

다. 기대효과

노인일자리사업 전달체계를 위와 같이 개편함으로써 다음과 같은 효과를 기대해 볼 수 있을 것이다.

우선, 노인일자리사업 증가량을 수용할 수 있는 전달체계 구조가 확보 가능할 것으로 보이며, 이에 따라 노인일자리사업에 대한 효율적인 수행구조가 확립될 것으로 보인다.

둘째, 개편의 결과 기존에는 노인일자리사업에 참여하지 않았던 새로운 일자리 사업 참여 기관을 확보할 수 있을 것으로 보이며 이를 통해 일자리사업 공급기관의 다원화를 이룰 수 있을 것으로 기대된다.

셋째, 새로운 형태의 일자리사업 공급체계가 확립될 수 있을 것이다. 위에서 설명한 바와 같이 기존의 노인일자리사업 전달체계는 수행기관 중심의 일원적인 체계였다면 개편될 노인일자리사업 전달체계는 기존 사업수행체계와 중간관리기구를 중심으로 한 노인인력활용 전달체계로 이원화(two-track) 될 것으로 보인다.

넷째, 시장융화적 노인일자리사업 추진이 가능할 것으로 보인다. 즉, 노인일자리사업 전달체계를 이원화시키는 과정에서 포섭될 노인인력활용 기관들의 경우 일반 시장부문, 사회적 경제 부문 등에서 유입될 것으로 기대되며 이를 통해 기존의 노인일자리사업이 시장과 융화될 수 있는 접점이 확보될 것으로 보인다.

다섯째, 위에서 제시된 것과 같은 일자리사업 개편은 기존의 전달체계와 신규 형

식의 전달체계를 단계적으로 확대시키며 상호 조화시키고자 하는 기본 취지를 담고 있다. 이에 따라 노인일자리사업이 장기적으로 혁신을 이루어낼 수 있는 개편을 이루면서 동시에 기존 사업 영역에 충격을 주는 개편 방식이 아니라 점진적 개편을 이룰 수 있을 것으로 보인다.

여섯째, 무엇보다 이와 같은 전달체계 개편을 통해 사회적 경제 부문과 노인일자리사업의 강력한 유기적 결합이 가능할 것으로 보인다. 앞으로 더욱 성장할 것으로 기대되는 사회적 경제 부문은 어떠한 방식으로든 노인일자리사업에서 연계하고 접점을 찾아가야 할 섹터이다. 위에 제시된 개편안은 자연스럽게 사회적 경제 부문과 연계 접점을 찾으면서도 동시에 중간관리기구를 통해 이를 추동시킬 수 있는 근거를 확보하는 개편이 될 것으로 기대된다.

2. 전담인력 확대 및 근로조건 개선

가. 목적 및 필요성

전담인력은 노인일자리사업 현장에서 많은 업무량을 처리할 뿐만 아니라 서비스의 질적 개선에도 크게 기여하고 있다. 전담인력은 사업단을 지원하는 역할뿐만 아니라 직접 전담하는 경우가 많다. 그러나 전담인력은 높은 노동강도와 저조한 임금수준의 어려움을 겪고 있다. 전담인력 중 근로시간이 8시간 이상 비중도 40%가 넘어서고 있다. 월 보수 수준도 50-90만원 사이인 경우도 45%가 넘어서고 있다. 전담인력이 담당하고 있는 업무에 대해서 35%는 업무량이 많다고 인식하고 있다. 실제 전담인력 1인당 참여노인 수는 2013년에 136명으로 2012년의 120명 에 비해 크게 증가하였다. 특히 시장형과 교육형의 경우에는 전담인력 1인당 120명 수준은 매우 업무가 과중한 것으로 인식되고 있다.

노인일자리사업 수행에 현재의 전담인력은 매우 부족한 수준이다. 2011년 기준으로 수행기관의 전담인력의 인력부족률은 30%가 넘어서는 것으로 확인되고 있다. 전문인력의 이직률도 절반수준으로 매우 높은 상태이다. 이러한 실태는 전담인력의 근로조건이 열악하기 때문으로 추론된다.

전담인력의 업무 중 가장 중요하다고 인식되는 인사 및 노무관리이며, 다른 업무보다 어렵고 전문성이 요구되는 업무이다. 전담인력은 보조적인 수준을 넘어 직접 참

여노인을 모집하고 모니터링하는 관리업무를 수행하고 있다. 특히 시장형 사업단의 경우는 전문성을 요구하는 직무가 매우 많은 것으로 나타나고 있다. 그러나 현재 전담인력에 대한 적정 직무분석 및 교육 프로그램이 미비한 실정이다.

노인일자리사업의 확장과 서비스의 질적 개선을 위해서 전담인력의 확충과 근로조건의 개선이 요구되어 진다. 또한 전문성을 제고하기 위한 정책적 노력도 필요할 것으로 보인다.

나. 내용

첫째, 노인일자리사업 정책대상자 중 ‘17년까지 약 43만 명에 대한 일자리가 증가할 것으로 보이며, 시장형 일자리도 매년 1만개씩 증가할 것이다. 노인일자리사업의 일자리가 크게 증가함에 따라 전담인력은 크게 확대되어야 한다. 전담인력 인력수요 전망결과에 따르면 2017년까지 전담인력 수는 약 2~3천 명 수준까지 필요할 것이다.

둘째, 서비스의 질을 개선하고 안정적인 전담인력을 충원하기 위해서는 업무량의 조정이 필요하다. 전담인력의 지원기준은 현행 1인 당 136명에서 2012년 이전 기준인 120명 수준으로 낮추고, 점진적으로 낮추어 1인당 7-80 수준까지 낮출 필요가 있다. 특히 사회공헌형, 시장형 등에 따라 업무량이 크게 달라지기 때문에 사업유형별 전담인력의 지원기준을 조정할 필요가 있다.

셋째, 전담인력의 낮은 임금수준은 이직률을 높이고 전담인력의 안정적 충원의 핵심적 장애요인이다. 임금수준을 유사직업군과 동일한 수준까지 끌어올려야 전담인력의 안정적 확보가 가능할 것이다. 또한 노인일자리사업의 서비스 개선을 위한 전문성을 확보하기 위해서도 전담인력의 임금수준을 현실화하는 것이 필요하다. 다만 예산상의 제약으로 인해 당장의 임금수준 개선은 어려울 수 있으므로 점진적으로 꾸준히 추진되어야 할 것이다.

넷째, 노인일자리사업의 확장과 서비스의 질을 개선하기 위해서는 전담인력의 전문성을 강화할 필요가 있다. 1인당 참여노인 수나 업무량의 조정, 임금수준의 향상은 전담인력의 전문성 향상에 기여할 것이다. 무엇보다 전담인력의 전문성을 위해서는 적정 직무분석 및 교육 프로그램을 실시하는 것이 필요하다.

다. 기대효과

첫째, 전담인력의 확충은 노인일자리사업의 확대에 따라 반드시 필요한 과제이다.

전담인력의 충분한 충원을 통해 안정적인 노인일자리사업을 운영실시할 수 있을 것이다.

둘째, 전담인력의 업무량 조정, 임금수준의 향상은 전담인력의 안정적 확보, 전문성 강화로 이어질 것이다. 전담인력의 전문성의 확보는 노인일자리사업의 서비스 개선으로 이어질 것으로 보인다.

3. 노인일자리사업 평가체계 정비

가. 목적 및 필요성

지금까지 우리사회에서 복지정책이 발전함에 따라 복지의 ‘책임성(accountability)’ 또한 강조되어 왔다. 이에 따라 다양한 복지 분야에서 그 효과성에 대한 엄격한 평가가 시행되고 있다. 한편 사업에 대한 성과 평가는 단순히 처벌 또는 포상하기 위한 수단이 아니며 그 안에 사업이 올바른 방향으로 발전할 수 있도록 유인하는 메카니즘이 포함되어야 한다.

노인일자리사업 분야에서도 그동안 평가지표가 마련되고 사업에 대한 평가를 실시함으로써 책임성을 강화하고자 하였다. 그러나 이러한 평가지표는 앞서 살펴본 바와 같이 큰 틀에서 노인일자리사업에 대한 목적의식이 담겨있지 않으며 특히 사업의 수행력을 중심으로 평가지표가 구성되어 있어 사업의 혁신성에 대한 노력 여부를 평가할 수 있는 지표를 결여하고 있다. 향후 노인일자리사업의 중장기적 방향 조정과 전달체계 개편에 맞추어 일자리사업 평가를 위한 지표 역시 재구성될 필요가 있다. 성과 지표 혁신의 방향은 다음과 같다.

먼저 자립중심이 아니라 선순환구조를 이룰 수 있는 사업 평가체계를 확보해야 한다. 또한 세분화된 평가 지표는 노인일자리사업의 내용적 개편에 따라 크게 시장형과 사회공헌형으로 이원화된 평가지표가 도출될 필요가 있으며 시장형 일자리는 취업연계성, 창업성가에 따라 ‘보상적’ 인센티브를 제공할 필요가 있다. 사회공헌형은 사업 아이템의 혁신성에 따라 ‘보상적’ 인센티브를 제공해야 하며 처벌적 성과평가 시스템이 아닌 ‘보상적’ 성과평가 시스템 도입을 통해 사업 성과와 무관하게 노인일자리사업 수행에 대한 기본 틀은 유지하도록 해야 한다. 단, 시장형 사업의 경우 성과진단 결과 하위권의 결과를 보이는 사업단에 대해 단계적으로 퇴출함으로써 또다른 사업단에게 기회를 줄 수 있는 선순환구조를 확립하도록 해야 한다.

나. 세부추진과제

1) 노인일자리사업 성과지표 개선

기존 노인일자리사업의 성과지표는 크게 사업유형별로 구분되어 사회공헌형 평가 지표와 시장진입형 평가지표, 그리고 시니어클럽 기관평가지표로 구분된다. 또한 사회공헌형 평가지표 내에서 공익형, 교육형, 복지형 지표가 세분화되며 시장진입형 지표의 경우 시장형과 인력파견형의 두 가지 지표체계로 구분되어 있다. 이러한 노인일자리사업 성과지표는 크게 다음과 같은 방향으로 개선되어야 한다.

첫째, 목표에 따른 평가체계를 확립해야 한다. 모든 정책사업에 대한 평가가 궁극적으로 달성하고자 하는 바는 정책이 애초에 의도한 목표를 얼마만큼 달성했는가의 문제이다. 한편 현행 평가체계에는 이와 같은 목표달성을 측정하는 지표가 부재하다. 가령 사회공헌형의 경우 사업계획, 사업운영의 측면, 사업추진성과 등에 대해 평가하는데 이 가운데 목표측정과 가장 가깝다고 볼 수 있는 사업추진성과의 경우 ‘사업 목표량 달성도’와 ‘정부방침이행노력’으로 구성되어 목표의 양적 측면과 정부 방침 이행도만을 확인할 뿐이다. 마찬가지로 시장형 일자리사업의 성과지표도 사업운영, 참여자 측면, 수익과 보수의 영역에서 평가지표가 구성되어 있으며 인력파견형의 경우에도 참여자, 파견실적, 급여 등으로 구성되어 있어 수익, 보수, 파견실적 등 양적 목표 측정에 치중되어 있다. 한편 노인일자리사업의 목표는 평가지표에서 명시하고 있는 바와 같은 양적 목표 이외에도 노인의 사회참여와 사회통합, 삶의 만족도 증가 등 다양하다. 따라서 이와 같은 다각적인 목표를 평가지표에서 측정할 수 있는 정성적인 평가체계가 마련되어야 한다.

둘째, 사업의 혁신성에 대한 평가체계를 확립해야 한다. 현 성과평가 지표는 주로 사업수행 능력과 사업 목표량 달성 정도 등이 평가 지표의 주요 축으로 구성되어 있다. 한편 이러한 구성에 따르면 기존의 사업을 그대로 답습해 관성적인 사업운영을 하게 되어도 평가상 아무런 문제가 없으므로 어찌보면 노인일자리사업이 그간 양적으로 팽창했으나 다양한 욕구 충족 등 질적 혁신은 이루지 못했던 것의 부분적 원인은 일자리사업에 대한 평가지표에서 기인한다고 해도 과언이 아니다. 따라서 새롭게 개선될 평가지표에는 이같은 혁신성이 반영되어야 한다. 혁신성은 ‘새로운 사업에 대한 실험’, ‘사업참여 대상의 다양화(다양한 계층의 욕구 반영)’, ‘사업의 변화

발전에 대한 지원’ 등으로 이루어질 수 있으며 이러한 내용들이 지표에 반영되어야 한다. 또한 노인일자리사업이 새로운 형태의 일자리를 창출하고 사회적 경제 영역의 성장에 복무하는 일종의 ‘미래지향적 인큐베이팅 사업’으로 자리매김 되기 위해 일부 사업에 대해서 ‘사업단화’ 시키고 이러한 사업단이 보다 상위 목표를 향해 단계별로 전진해 나갈 수 있는 단계별 전략과 그에 해당하는 평가 지표체계가 개발되어야 한다.

셋째, 현재 사업 유형별로 분화되어 있는 평가체계를 단일 평가체계로 통합시키며 전달체계의 다원화에 따른 기관유형별 평가체계가 추가되어야 한다. 사업 유형별로 분화되어 있는 평가체계를 단일 평가체계로 통합시켜야 할 필요성은 현 평가체계가 사회공헌형에 대한 사업평가, 시장형에 대한 성과진단, 그리고 기관 평가의 삼중체계로 분화되어 있어 일부 현장에서는 세 가지 유형의 평가체계에 모두 대응해야 함으로써 평가에 대한 과도한 부담이 존재하며 평가피로도가 누적되어 있기 때문이다. 이에 따라 현 사업유형별로 분화된 평가체계를 단일 평가지표로 통합할 필요성이 제기된다.

사업유형별 평가지표 통합과 동시에 고려해야 할 점은 전달체계의 다원화에 따른 기관유형별 평가체계 도출 필요성에 관한 것이다. 노인일자리사업 전달체계가 크게 사업수행기관과 인력활용기관, 그리고 중간관리조직으로 개편된다면 각각은 사업수행 방식에서부터 기관의 목표 또한 상이할 것이다. 가령 사업수행기관의 경우 기존 노인일자리사업을 안착화시키며 동시에 새로운 노인일자리사업 유형을 실험하고, 사업단 구성을 통해 사회적 경제로의 출구를 만들어내는 노력이 기대된다면 인력활용기관은 단순히 인건비를 지급받고 노인인력을 활용하는 기관으로서 그 위상이 자리매김될 것이며 중간관리기구는 새로운 인력활용기관의 발굴과 노인일자리사업 체계 내로의 편입, 그리고 노인인력의 효과적인 기관 파견 등을 전반적으로 관리하는 역할이 기대된다. 즉, 인력활용기관의 성공적 사업참여 및 수행여부는 상당부분 중간관리기구의 활약에 의해 결정된다고 보아도 과언이 아니다. 이에 따라 새롭게 재편될 노인일자리사업에 대한 기관평가지표는 이같은 다원화된 기관유형을 반영해 크게 ① 사업수행기관 평가지표 ② 중간관리기구 평가지표의 두 가지 유형으로 개발되어야 한다.

이에 따라 기존 삼분화되어 있었던 노인일자리사업 평가체계는 통합되어 노인일자리사업에 관련된 모든 기관들이 받게 되는 사업평가와 기관평가로 재구성되어야 하며 이에 대한 안은 <그림 5-5>에 제시된 바와 같다. 한편 인력활용기관의 경우 단지 노인일자리사업 참여자를 파견 고용하는 형태의 기관으로서 그 성격이나 노인일자리사업에 대한 관여도가 타 기관(수행기관 및 중간지원조직)과 차이가 있으며 인력

파견이라는 특성상 사업 참여 여부가 매우 가변적이며 유동적이다. 따라서 인력활용 기관은 별도의 평가체계가 필요하며 이에 대한 개발 및 관리는 효율성 측면에서 중간지원조직에 일임하는 것이 타당할 것으로 보인다. 정리하면, 노인일자리사업에 대한 평가체계 및 지표 개선의 핵심 방향은 평가체계 및 지표는 단일한 체계로 통합되며 다만 기관 유형에 따라 상이한 기관평가를 받는 방식으로 구성될 수 있다.

한편 통합된 사업평가 지표는 총 6개 영역의 평가 지표로 구성될 수 있다. 먼저 앞서 언급했듯 노인일자리사업이 지향하는 목적의식을 담은 “사업목적 지표”, 사업 운영 과정의 적합성에 대해 평가하는 “사업 운영 지표”, 사업의 목표량 달성 정도 등 사업의 양적 성과를 평가하는 “사업 성과 지표”, 지역자원 연계 노력 등 사업 수행 과정의 전반적인 사업관리 노력을 평가하는 “사업 수행 지표”, 기관 이외에 지역사회 및 지자체의 노력과 관여도를 측정하는 “지역지표”, 마지막으로 수행 사업이 기존 틀에서 벗어나 얼마만큼 혁신적이고 새로운 시도를 했는지 평가할 수 있는 “혁신성 지표” 등이다. 각 지표 영역에 담길 구체적 지표 내용에 대한 안은 <표 5-9>에 제시되었다.



〈그림 5-5〉 노인일자리사업 평가체계 통합(안)

〈표 5-9〉 노인일자리사업 성과평가 지표 개선(안)

평가영역	평가항목
A. 사업목적	1. 사업참여자의 소득증진
	2. 사업참여자의 삶의 만족도
	3. 사업참여자의 건강증진
B. 사업운영	2-1. 참여자 모집(인력활용기관 모집)
	2-2. 참여자 선정(인력활용기관 선정)
	2-3. 참여자의 계층적 다양성(인력활용기관 유형의 다양성)
	3. 참여자 교육
	4. 사업관리 및 보조금 사용
	5. 자체평가 실시
	6. 노인일자리사업 담당자 전문성
C. 사업추진 성과	7. 사업목표량 달성도
	8. 정부방침이행노력
D. 사업수행 평가	9. 사업관리 노력
	10. 지역자원 연계 활용
	11. 관계자 관리
	12. 강사료지급 수요처 확보
	13. 관계자 관리
	14. 외부자원 연계 활용
E. 지역 지표	15. 지방자치단체 협력정도
	16. 지방자치단체 추가지원 노력
F. 사업혁신성 지표	17. 사업아이템의 참신성(신규 인력활용기관 발굴)
	18. 사업 발전 단계 평가

2) 노인일자리사업 성과결과에 따른 인센티브 구조 확립(순환구조 확립)

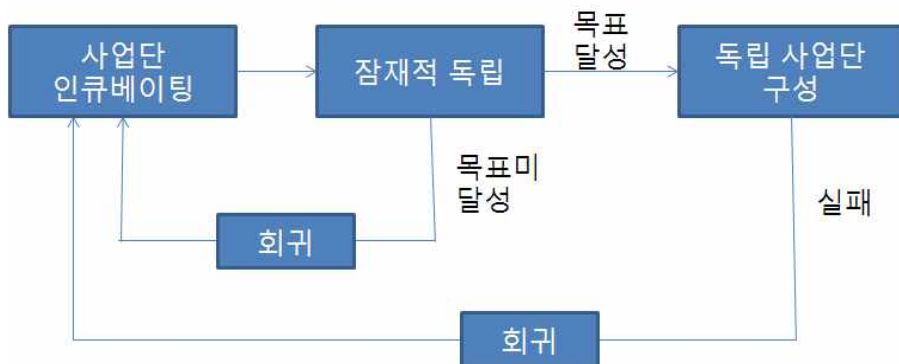
노인일자리사업의 성과평가 결과에 따른 차등적 인센티브 구조 확립은 노인일자리사업의 발전을 자극할 수 있는 요인이 될 뿐만 아니라 노인일자리사업과 사회적경제 영역의 선순환구조를 확보하는데 있어 반드시 필요한 조치이다. 현재 노인일자리사업의 인센티브 체계는 평가를 통해 상위 일정 비율에 대해 인센티브를 지급하는 방식으로 구성되어 있으며 하위 그룹에 대해 사업 운영상에 제재를 가하는 방식으로 구성되어 있다. 그러나 상대평가 결과에 기반한 이러한 인센티브 구조는 평가체계를 통해 혁신적인 사업운영을 유도하기 어렵다는 점에서 제한적이다.

따라서 노인일자리사업 성과평가에 따른 인센티브 구조는 다음과 같은 방향 하에 개편되어야 한다.

우선, 노인일자리 사업의 ‘선순환’ 구조를 인센티브 체계를 통해 창출하도록 해야 한다. 노인일자리사업의 양적 확충은 중단기적으로 매우 필요한 조치이지만 그것이 곧 노인일자리사업의 궁극적인 목표가 될 수 없음은 모두가 합의하는 바이다. 노인일자리사업은 일자리를 원하는 모든 노인의 욕구를 충족시킬 때 까지 무한정 양적 팽창을 할 수 없으며 궁극적으로 고령사회에 일을 원하는 많은 노인들의 욕구를 충족시키기 위해 40만 개의 정부 재정투자 일자리가 일종의 ‘인큐베이팅’ 또는 시장에서 당장 경쟁하기 힘든 사람들을 시장으로 밀어내는 ‘펌프’의 역할을 수행해야 한다. 노인일자리사업을 평가하고 그에 대한 인센티브 구조를 확립하는 것은 이러한 노인일자리사업의 ‘순환구조’ 확립과 매우 밀접하게 연관된다. 이러한 노인일자리사업의 ‘선순환 구조’ 창출을 위한 인센티브 체계는 다음과 같이 구체화될 수 있을 것이다. 먼저, 기존의 틀을 답습하는 것이 아니라 새로운 구조를 창출하는 것에 대한 인센티브 체계를 강화시켜야 한다. 지금까지 대부분의 노인일자리사업 관련 기관은 기존 사업을 반복적으로 수행해 왔는데 여기서 한걸음 나아가 새로운 사업단을 결성하거나, 새로운 시장영역을 개척하거나, 새로운 활로를 모색해 일자리사업이 정착되는 것이 아니라 진일보 할 수 있는 계기를 마련할 경우 그것이 비록 리스크를 안고 있다고 하더라도 긍정적인 인센티브를 부여하도록 해야 한다. 이러한 조치는 노인일자리사업과 사회적 시장경제 부문과의 선순환 구조를 구축할 수 있을 것으로 보인다. 다음으로 시장형 사업의 경우 성과평가 결과에 따른 인센티브 구조에 긍정적 인센티브 뿐만 아니라 일몰제와 같은 부정적 인센티브를 결합해 평가를 통해 일정 기간 경과 후 더 이상의 발전이나 유지 가능성이 부재하다고 판단되는 사업 대신 또 다른 가능성을 키울 수 있는 선순환 구조를 창출해야 한다.

한편 노인일자리사업은 자활사업 등 여타 근로연계 복지제도와 같이 자립과 관련된 양적 성과가 중요한 사업목표가 아니라는 점을 상기해 노인일자리사업에 대한 인센티브 구조의 큰 기조는 처벌적 인센티브가 아니라 격려형 인센티브로 자리매김되어야 한다.

한편 평가지표를 향후 사업단의 발전 ‘단계’ 별로 분화시킬 필요성이 제기된다. 이에 따라 한 단계에서 그 다음 단계로의 상향이동에 대한 인센티브 구조를 확립하도록 해야 한다. 가령 아래 <그림 5-6>에 제시된 바와 같이 사업단 인큐베이팅에서 시작해 1단계 잠재적 독립, 2단계 독립사업단 구성과 같이 노인일자리사업의 상향이동 경로를 설정하고, 상향 이동시 인센티브를 부여하는 구조를 창출함으로써 일자리사업이 정체가 아닌 발전해 나가도록 자극하는 구조를 만들어야 한다. 한편 이에 대한 평가체계 구축은 완전히 새롭게 구성되어야 하며 이는 본 연구의 범위를 벗어나는 후속 과제로 남겨두어야 한다.



<그림 5-6> 노인일자리사업 사업단 인큐베이팅 및 단계적 발전전략

마지막으로 노인일자리사업의 성과평가에 대해 지역과 평가 주체간 환류를 할 수 있는 구조를 확립해야 한다. 이는 평가체계가 실질적인 효력을 가질 수 있는 방안이 된다. 대표적으로 정기적인(예. 연 1회) 노인일자리사업 평가지표 위원회를 구성해 이를 통해 평가지표의 정당성과 적절성을 검증하고 이를 새로운 지표 개선에 반영하도록 해야 한다.

뿐만 아니라 이러한 성과평가 환류 구조를 확립함으로써 일선 현장에서는 성과지표의 방향성에 대해 보다 잘 이해하고 이를 사업수행에 있어 반영하려는 노력을 기울임으로써 평가지표의 유의미성을 증대시킬 수 있다.

다. 기대효과

노인일자리사업의 성과지표 개선을 통해 다음과 같은 효과를 기대해 볼 수 있다.

첫째, 평가 체계 내에 혁신성이 반영됨으로써 향후 노인일자리사업 수행기관이 사업 혁신을 위한 노력을 경주하도록 유도할 수 있다. 궁극적으로 노인일자리사업이 고인 물이 아니라 새로운 사업 아이템과 사업운영 방식으로 혁신을 창출하는 동력이 되기 위해서는 일자리사업의 일선 현장에서부터 진행되는 혁신의 노력이 필수적인데 개선 평가체계는 이러한 현장의 움직임을 추동할 수 있을 것으로 기대된다.

둘째, 선순환 구조를 확립하고자 한 지표 개선을 통해 노인일자리사업 내에서 원활한 순환구조가 확보될 것으로 보인다. 이에 따라 노인일자리사업은 고령 인력의 커리어 및 사회참여를 위한 인큐베이터로서 기능할 수 있을 것으로 보이며, 사업성이 없는 사업 아이템이 관성에 의해 유지되는 상황을 막을 수 있을 것으로 기대된다.

셋째, 이에 따라 정부의 노인일자리에 대한 재정지출이 더욱 효율적으로 이루어질 수 있으며 ‘지출’이 아니라 ‘투자’로서 자리매김 될 수 있다. 노인일자리사업의 양적 팽창에 따른 정부재정 지출의 증가 역시 불가피한데 평가체계 개선을 통해 현상유지적 정부재정지원 일자리사업이 아니라 새로운 단계로 도약하고 업그레이드 되는 일자리사업을 창출함으로써 일자리에 대한 늘어나는 정부 예산이 소비적인 것이 아니라 일종의 투자로서 효율적으로 활용될 수 있다.

넷째, 사회적 경제 영역과의 연계성을 높일 수 있을 것으로 보인다. 즉, 새로운 평가체계와 인센티브 체계를 통해 창출되는 일자리사업의 선순환 구조에서는 불가피하게 사회적 경제 영역과의 연계성을 높이려는 현장의 노력이 강화될 수 있을 것으로 보인다.

4. 법·제도적 기반 마련

가. 목적 및 필요성

노인에게 적합한 새로운 다양한 일자리 영역을 개발하려면 이러한 사업추진에 필요한 법적 근거가 마련되어야 한다. 그러나 현재 노인일자리사업은 노인복지법 제 23

조 “노인에게 적합한 직종의 개발과 보급을 위한 시책을 강구하며 근로능력 있는 노인에게 일할 기회를 우선적으로 제공하도록 노력하여야 한다.” 는 내용과 저출산고령사회기본법 제 11조 “노인에게 적합한 일자리창출 등 안정된 노후생활을 할 수 있도록 필요한 조치를 강구하여야 한다.” 는 법규정 근거에 의해서 실시되고 있기에 중앙 및 지역의 다양한 일자리 수행주체들이 양질의 일자리를 창출하거나 사업의 체계를 갖추는데 필요한 근거가 매우 미흡하다. 무엇보다 고령화 사회를 대비해서 노인 일자리사업은 노인의 사업참여 차원과 복지증진 차원에서 대폭적인 확대가 필요하다는 차원에서 사업을 안정적으로 추진할 수 있는 독립법·개별법 제정을 추진할 필요가 있다. 55세 이상 고령자의 고용유지 및 재취업을 촉진하기 위한 ‘고용상연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률’ 은 보호고용 영역의 일자리 창출이나 노인 사회참여 확대를 도모하는 근거로서는 법의 적용범위에서 한계가 있다. ‘고용상연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률’ 에서 가장 중요한 부분을 차지하고 있는 고령자고용촉진장려금, 임금피크제 보전수당 등 보조금 정책, 고령자의 직업능력개발 정책은 제도 수혜자가 주로 60세 미만의 고령자들에 집중되고 있어 제도가 순고용에 미치는 효과가 크지 않은 것으로 평가된다. 노인일자리 지원에 관한 특별법을 제정한다면 60세 이상의 노인층에게 적합한 일자리를 개발·보급하고 노인의 전문지식과 경험을 활용한 일자리를 창출하는데 매우 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 또한 최근에 현장에서부터 제기된 소득 창출형 사업(단)의 법적 지위와 근로자 지위 문제에 대해 법적으로 더욱 명확하게 규정할 수 있을 것이다.

〈표 5-10〉 고령자 고용정책의 법적 근거와 내용

구분		제도내용	관련법률
연령차별 금지	연령을 기준으로 한 인식이 고령자의 고용을 가로막는 것을 금지하는 제도	○ 근로자 모집·채용, 임금, 임금 이외의 금품지급 및 복리후생, 교육·훈련, 배치·전보·승진, 퇴직·해고 등 모든 고용분야에서 연령차별 금지 - 모집·채용시 연령차별 형사처벌로 규정	고용상연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률
고용 할당제	사업주가 고용해야 할 근로자 비율을 제시하여 일정 수준 이상의 고령자 고용수준을 제고하고자 하는 제도	○ 기준 고용율 : 300인 이상 근로자를 사용하는 고용주에게 법적 기준고용률 이상의 고령자를 고용하도록 노력 - 노동부장관에게 매년 고령자 고용현황을 제출 - 기준을 미달하는 경우 과태료 부과	고용상연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률
보조금	고령자를 고용하는 사용주에게 고용비용 일부를 보조금으로 지급하는 제도	○ 고령자고용촉진장려금(정년연장, 신규고용, 재고용) ○ 임금보전수당	고용보험법 고용상연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률
우선권 설정	고령자집단에게 비고령층에 비해 고용상 유리한 특혜를 제공하는 제도	○ 우선고용직종 선정(공공분야, 민간분야) - 공공분야의 경우 결원 발생시 의무적 고용	고용상연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률
직업능력 개발	국가가 고령자에게 직업능력 훈련의 기회를 제공하는 제도	○ 고령자 뉴스타트 프로그램과 고령자 단기적응프로그램	고용상연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률
보호고용	보호된 환경에서 고령자에게 고용을 보장하는 제도	○ 노인일자리사업 - 사회공헌형: 공익, 교육, 복지 - 시장진입형: 인력파견형, 시장형	노인복지법

또한 제도적 기반으로 노인일자리사업과 관련된 교육·훈련체계를 갖추는 것이 매우 중요하다. 현재 노인일자리사업 일환으로 사업과 관련된 업무를 맡고 있는 공무원 및 종사자를 대상으로 한 교육과 사업에 참여한 노인에게 제공되는 소양교육, 직무교육 등이 정기적인 사업으로 실시되고 있다. 그러나 이러한 교육은 내용적으로 직무수행과의 연계성이 낮고 인력의 전문성을 제고하기에 한계가 있으므로 중앙 및 지

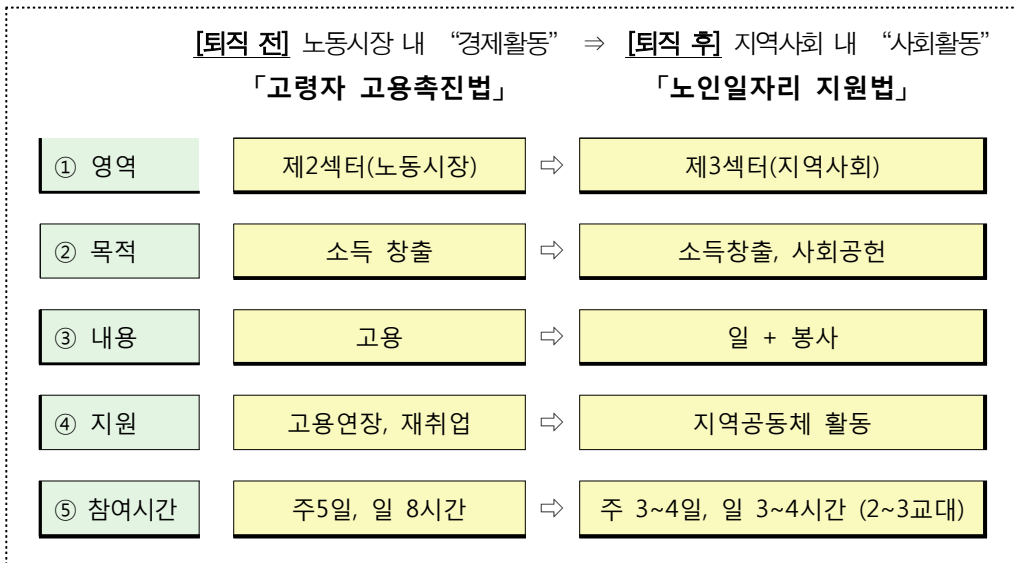
역단위에서 운영하는 체계적인 교육훈련 프로그램이 도입될 필요가 있다.

현장에서 수행기관 담당자의 직무수행 능력에 의해서 사업은 질적으로 달라질 수 있으나, 현재 한정된 교육시간과 강사의 집체교육 위주의 교육방식으로는 그러한 효과를 기대하기가 어렵다. 특히 전담인력 교육은 기본교육 위주로 이루어지고 있기 때문에 전문화된 교육내용이 미흡하다. 특히 매년 반복되는 소양교육 위주로 진행되는 교육방식으로는 전담인력의 전문성을 제고하기가 매우 제한적이다. 사업계획서, 욕구조사, 홍보 및 상담, 프로그램 기획과 평가, 자원개발, 평가 등 다양한 차원에서 업무와 관련된 실무자의 역량개발에 맞춘 교육프로그램을 강화할 필요가 있다.

나. 세부추진과제

1) 노인일자리 지원에 관한 법률 제정 추진

상술하였듯이 노인일자리사업은 ‘노인복지법 제23조제1항’의 근거로서 실시되고 있다. 노인일자리 사업 운영은 노인복지법에 의한 담당기관이 규정된 것 이외에는 사업지침에 의해 이루어지기 때문에 사업운영에 관한 구체성이 낮고 다른 부처 업무와 협조시 법적 근거가 미약하여 업무추진상 많은 어려움이 있다(원시연, 2012b). 따라서 노인일자리 지원법(가칭 : 이하생략) 제정을 추진하여 구체적인 사업운영상 필요한 구체적인 근거를 확보한다. 고령자고용촉진법이 소득창출을 목적으로 주 5일의 안정된 고용을 전제로 하는 것과 달리 노인일자리 지원법은 노인의 근로의 목적을 소득창출은 물론 사회공헌의 목적까지 포괄하고 있기 때문에 일과 봉사라는 두 가지 차원을 모두 근로의 내용으로 구성하고 있다.



〈그림 5-7〉 수요자 중심의 욕구 영역 구분

노인일자리지원법(안)은 노인에게 일자리를 제공하여 노인에게 건강, 사회참여 및 소득지원 등의 효과를 가져오는 현행 노인일자리사업에 대한 근거법이다. 법안은 ▶ 실태조사 및 기본계획 ▶ 노인 취업 및 창업 지원 ▶ 노인일자리 전담기관 설립·운영 및 비용 보조 ▶ 노인 취업 및 창업 지원 ▶ 공공기관 노인일자리 확대 노력 ▶ 민간분야 노인일자리 활성화 지원 등에 대한 구체적인 법규범들이 내용으로 구성된다.

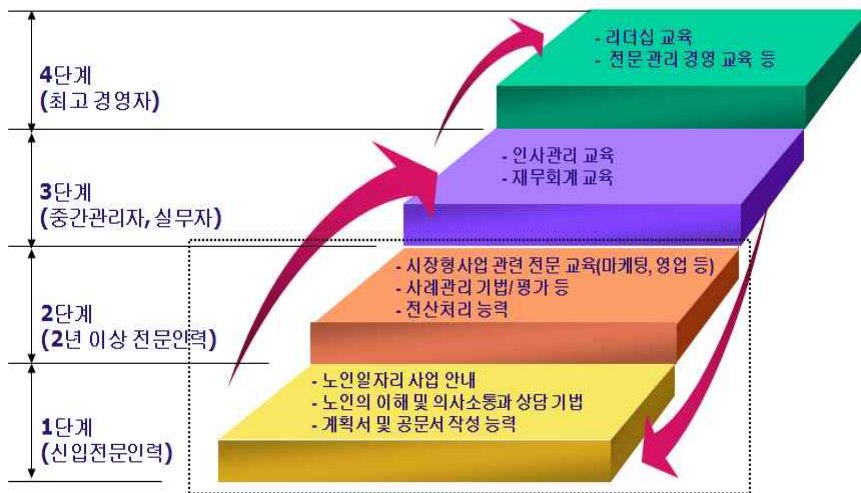
2) 교육훈련 및 정보체계 기반 강화

교육은 실무자의 전문성을 제고하고, 참여자의 책임감 증진 및 과업수행의 질적 수준에 직접적 영향을 미칠 수 있는 중요한 정책수단이다. 참여자에 대한 교육은 향후에 개별 수행기관 중심이 아닌, 지역 내에서 통합적으로 체계화된 교육훈련이 이루어지도록 개편할 필요가 있다. 그러나 교육 서비스 제공은 표준화 전략과 개별화 전략이 병행될 필요가 있다. 우선 적극적인 모델개발이 필요하거나 파급력이 높은 노인일자리 사업모델은 표준화 전략을 취한다. 교육훈련기관은 개발원 지역본부에서 직접 실시하거나, 기존의 훈련기관을 활용해서 유사한 교육프로그램을 운영할 수 있을 것이다. 후자의 경우 노동부 직업훈련 기관과 연계하여 사업내용이 유사한 사업단의 참여자들이 공동으로 참여하는 교육과정을 실시할 수 있다. 그러나 위탁교육의 한계를

불 때 중장기적 계획상 확대되는 중간지원 조직을 노인일자리사업 전담 교육훈련 센터로 정착하여 여러 직종에 대한 맞춤형 교육을 통합적으로 제공하는 역할을 확대해 나가는 것이 바람직 하다.

한편 표준화 하기 어려운 사업 참여자들에 대한 교육은 현행 방식대로 개별 수행 기관 중심으로 프로그램을 진행하되, 교육의 내실화를 기할 수 있도록 수준별 교육 매뉴얼 개발·보급, 교육강사 확보, 사이버교육 시스템 지원 등 한국노인인력개발원의 참여자 교육에 관한 역할을 한층 강화시킬 필요가 있다. 참여자 교육은 평생교육, 직업훈련 차원에서 전문적인 내용으로 체계화 시키는데 주력하여야 한다.

또한 실무자 교육 역시 중장기적으로 질적 개선의 노력이 요구된다. 사업 현장에서 다양한 전문적 지식과 기술이 요구되는 실무자 교육은 단기적인 교육내용에 치중되고 있어 사업경험이 다르고 욕구가 다른 개별적인 인적자원의 특성을 반영하기에 근본적으로 한계가 있다. 따라서 사업참여 경험, 직위 등을 고려해 전담인력 및 실무자, 최고경영자에 이르는 다양한 수준과 상황에 맞춘 차별화된 교육 프로그램이 지원되어야 할 것이다.



〈그림 5-8〉 노인일자리사업의 실무자 교육훈련체계

자료 : 박경하 외(2012). 2011 노인일자리사업 전담인력 운영의 발전방안 모색. 한국노인인력개발원.

노인일자리사업과 관련된 정보체계도 중장기적으로 수요자 측면과 공급자 측면에서 개편이 요구된다. 대부분 노인들은 노인일자리사업에 대한 기본정보와 참여방법을 모르는데 그 원인은 정보 접근성이 매우 낮기 때문이다. 또한 이들은 노인일자리사업

정보는 물론 고용 및 훈련정보, 사회참여 및 여가에 관한 다양한 정보이용의 욕구를 가지고 있다. 이러한 일반적인 욕구는 일자리, 교육 및 사회참여에 관한 다양한 정보를 통합적으로 지원할 수 있는 포털 정보서비스를 구축함으로써 효과적으로 대응할 수 있다. 그러나 현재 노인들은 인터넷 활용능력이 대체로 낮은 수준인 점을 감안할 때 포털정보 외에도 쉽게 문의할 수 있는 콜센터를 운영한다면 노인들의 정보 접근성이 한층 개선될 것이다.

서비스 제공자 측면에서도 정보체계 전면적 개편이 필요하다. 현재 사업관리 목적으로 구축·운영되고 있는 정보체계는 노인일자리사업 DB, 자립형 일자리 DB, 사회참여시스템이 있으며, 이러한 정보체계는 사업관리와 성과분석을 위해 국가 차원에서 운영하고 있는 워크넷, 행복e음시스템 등과 유기적 연계 및 통합관리가 이루어질 필요가 있다. 전략적으로 일자리사업 체계와 관련된 분산된 정보체계를 통합하는 정보화 전략계획(ISP)을 수립한 후 이를 기초로 관련 부처, 공공 및 민간 기관과의 협력체계를 기반으로 한 통합적 정보체계 구축을 단계별로 추진하여야 할 것이다.

다. 기대효과

지원법 제정은 노인이 폭넓은 경제활동의 기회와 안정적 소득을 확보할 수 있는 법적 근거로서 그 의미가 중요하다. 지원법을 통해서 60세 이상 노인의 특성과 욕구에 부합할 수 있는 양질의 일자리 창출과 다양한 노인의 경제활동을 촉진할 수 있는 포괄적인 기반을 확보할 수 있다. 또한 노인생산물 인증, 생산물 판매촉진, 생산물 우선 구매 등 노인일자리 개발 및 지원책을 강화하여 노인의 수익확대에 기여한다.

실무자와 참여자 대상의 교육훈련은 사업체계 내에 속한 인적자원의 전문성을 높이는 결과를 가져와 서비스의 질을 향상시키는데 중대한 영향을 미친다. 지역단위에서 표준화된 맞춤형 통합적 교육체계를 구축하게 되면 재원의 효율성은 물론 교육의 효과성이 높아질 것으로 기대된다. 그리고 향후에는 고령자들이 사업참여 이후에도 노동시장에서 일할 수 있는 고용가능성을 높이기 위해서 고령자들의 개별적 특성과 욕구에 맞춘 직업교육을 제도화 할 계획이어서 노인일자리사업의 교육과 고용과의 연계성이 커질 것으로 전망된다.

변화되는 정보체계는 사업관리적 측면에서 볼 때 정보간의 유기적 연계성이 높아지고 통합적인 정보관리가 가능해 질 것이며, 고용, 교육, 여가 및 사회참여 등 다양한 정보를 제공하는 포털 정보서비스 시스템을 통해 노인들에게도 정보의 접근성이 개선되는 효과를 가져올 것으로 보인다.

참 고 문 헌

- 강지애(2007). 노인의 생산적 활동이 성공적 노화에 미치는 영향. 대구대학교 석사학위 논문.
- 고호태(2012). 비용편익분석을 통한 노인일자리사업의 경제적 효과성 연구. **노인복지연구**, 통권 58호, pp. 61-88.
- 권용식(2009), “고령자 고용지원 프로그램에 대한 한-미간 비교연구: 미국의 SCSEP과 한국의 노인일자리사업을 중심으로”, **노인복지연구**, 46(4), pp. 383-408.
- 김미곤(2006). 노인일자리사업의 사회경제적 효과. 한국노인인력개발원.
- _____(2007). 기초노령연금과 노인일자리사업의 경제적 효과비교. 제7차 노인일자리 전문가포럼 자료집.
- 김수원·나영선·임원(2008). 고령자 취업지원기관 활성화 방안 및 서비스 평가기준 마련. 한국직업능력개발원.
- 김옥·원영희(2008). 노인일자리사업 실무자의 직무 하위요인과 전반적 직무만족간의 관계연구. **사회복지정책**, 34, pp.221-254.
- 김중진·박상철·송화진(2007). 고령자 우선고용직종 분석 및 재선정. 노동부.
- 김은혜·강종혁(2011) 노인일자리사업이 노인의 우울감 변화에 미치는 효과 분석. **한국사회와 행정연구**, 22(3), pp. 363-378.
- 나영선·임언·모선희·임새나·김효진(2010). 고령자고용서비스 전달체계 실태조사 및 향후 개편방안. 한국직업능력개발원.
- 남기철·이문국·조성은·강성추·조준행(2008). 노인일자리사업 중장기 발전 전략. 한국노인인력개발원·동덕여자대학교 산학협력단.
- 남기철(2012). 정부의 제2기 노인일자리사업 성과와 쟁점. **노인인력개발포럼**, 8, pp. 5-36.
- 노동부. 2007~2010년 고용형태별 근로실태조사 보고서.
- 박경하·하세윤·윤남희(2012). 2011년 노인일자리사업 운영실태조사. 한국노인인력개발원.
- 박경하·이현미(2012). 2012년 노인일자리사업 참여노인 실태조사. 한국노인인력개발원.
- 박경하·김경휘·하세윤·윤남희(2012). 2011 노인일자리사업 전담인력 운영의 발전방안 모색. 한국노인인력개발원.

- 박기훈(2013). “일본 고령자 일자리정책의 전달체계와 문제점”. 전문가 자문회의 발표 자료. 한국노인인력개발원.
- 방하남·강석훈·신동균·안종범·이정우·권문일(2009). 점진적 은퇴와 부분연금 제도 연구. 한국노동연구원.
- 배지영(2012). 노인일자리사업 참여노인의 의료이용 및 의료비 지출 특성. 한국사회복지 정책학회학술발표 논문집.
- 보건복지부(2011). 2010 보건복지통계연보.
- 보건복지부. 국민기초생활보장 수급자현황(각년도).
- 보건복지부(2013). 2013 노인일자리사업 종합안내.
- 서정희·심재진·박경하·오욱찬·전병옥(2012). 노인일자리 분야의 근로자 개념에 관한 연구. 한국노인인력개발원·군산대학교 산학협력단.
- 손능수(2005). 자활사업의 수혜자 만족도 및 그 영향요인에 관한 연구. **사회복지정책**, 23, pp.295-320.
- 송태민, 김계수(2012). SPSS 보건복지연구를 위한 구조방정식모형 Amos 초급에서 고급 까지. 한나래.
- 원시연(2012a). 노인복지법상 시장형 노인일자리 사업의 입법영향분석. 국회입법조사처.
- 원시연(2012b). 노인복지법상 노인사회참여 지원사업의 입법영향 분석. 국회입법조사처 2012 입법영향분석 세미나 자료.
- 윤석명(2013). 노후소득보장제도의 쟁점과 전망. **보건복지포럼** 제195호, pp. 28-37.
- 이규용·윤윤규·금재호·최강식·문병기(2010). 일자리지원사업 평가와 과제-일자리 대책사업 평가 연구시리즈 총괄보고서-. 한국노동연구원.
- 이가옥(2005). 고령자 고용정책의 대응전략에 대한 비판과 시민권(citizenship)의 원리를 통한 대안 모색. **한국노년학**. 25(2), pp. 171-193.
- 이석원(2006). 노인일자리사업의 의료비 절감 효과 - 연차별 의료비절감 효과분석. 한국 노인인력개발원.
- _____(2010). 노인일자리사업 참여자의 시간활용 변화와 적극적 노년생활. **노인복지연구**. 제49권, pp. 51-80.
- 이석원·김미곤·모선희·윤홍식·임재영·이현미·정연백(2009). 노인일자리사업에 대한 사회경제적 효과분석. 보건복지가족부·서울대학교 산학협력단.
- 이석원·이원희·남기철·금현섭(2010). 노인일자리사업 정책평가. 한국노인인력개발원·서울대학교 산학협력단.
- 이소정·정홍원·최혜지·배지영·박경하·윤남희·안세아·정은지(2011). 노인일자리

- 사업 정책효과 평가. 한국노인인력개발원 · 한국보건사회연구원.
- 이은정(2009). 장애인 근로자의 직무만족에 영향을 미치는 요인에 관한 연구. 이화여자 대학교 석사학위논문.
- 이철희(2012). 산업구조의 변화와 고령인력의 고용. **노동경제논집**, 35(1), pp. 55-88.
- 임재영(2006). 노인일자리사업의 의료비 절감 효과 - 연도별 의료비절감 효과분석. 한국 노인인력개발원.
- 임재영·이석원(2008). 노인일자리사업의 의료비 절감 효과에 관한 연구. **보건경제와 정책연구**, 제14권 제1호, pp. 75-102.
- 임중철·주경희·임병우(2012). 노인의 일자리참여활동이 우울에 미치는 영향: 자아존중감의 매개역할을 중심으로. **노인복지연구**, 제57권, pp. 29-50.
- 장수정(2009), “노인장기요양보험제도와 노인일자리 사업에 대한 담론 분석 : 시민권과 성인지적 접근을 중심으로”, **노인복지연구**, 44, pp. 209-227.
- 정경희 · 이소정 · 이윤경 · 김수봉 · 선우덕 · 오영희 · 김경래 · 박보미 · 유혜영 · 이은진 (2010). 베이비 부머의 생활실태 및 복지욕구. 한국보건사회연구원.
- 정경희 · 오영희 · 이윤경 · 손창균 · 박보미 · 이수연 · 이지현 · 권중돈 · 김수봉 · 이소정 · 이용식 · 이운환 · 최성재 · 김소영(2012). 2011년도 노인실태조사. 보건복지부 · 한국보건사회연구원.
- 정석규 · 임유진 · 황소영(2006), “한국 사회의 고령자 고용활성화 방안 연구: 시니어클럽의 기능보완을 중심으로”, **한국사회과학**, pp. 83-105.
- 지은구(2004). 노인일자리사업과 자원봉사의 사업성격 정립에 관한 연구. **社會科學論叢**, 23(1).
- 지은정 · 배준호 · 이정우 · 권문일 · 김혜란 · 최영준 · 하세윤(2012). 선진자본주의국가의 중고령자 고용 및 사회보장정책 연구. 한국노인인력개발원.
- 최혜지(2013) 센의 인간실현력(human capability) 관점에 근거한 노인일자리사업의 효과성 분석. **사회보장연구**, 제 29권 제 1호, pp. 135-166.
- 통계청, 가계동향조사(각년도).
- 통계청(2011). 경제활동인구조사 부가조사 결과(근로형태별 및 비임금 근로).
- 통계청, 경제활동인구조사(각년도).
- 통계청(2012). 베이비부머 및 에코세대의 인구·사회적 특성분석 - 2010년 인구주택총조사 중심으로.
- 통계청(2011). 장애인구추계.
- 하세윤 · 고재일(2013). 노인일자리 통계동향. 한국노인인력개발원

- 하춘광·김효순(2009). 노인일자리사업 참여만족이 생활만족도에 미치는 영향: 자기효능감의 매개효과를 중심으로. **사회복지정책**, 제36권 제4호, pp. 393-414.
- 한국노인인력개발원(2009). 선진국 노인일자리 사업 유사정책 사례비교. 한국노인인력개발원.
- 한국보건사회연구원(2011). 2011년 빈곤통계연보.
- 함철호·오혜연(2010). 노인일자리사업 참여가 참여자의 사회적 관계에 미치는 영향, 노인복지연구, 48, pp. 229-250.
- 행정안전부. 주민등록인구통계(각년도)
- 황미구·김은주(2008). 노인의 주관적인 삶의 질과 자아존중감이 자살사고에 미치는 영향: 우울을매개변인으로 하여. **한국노년학**, 28(4), pp. 865-885
- Athens Community Council on Aging(ACCA)(2009). Senior Community Service Employment Program . Athens Community Council on Aging.
<http://www.accaging.org>
- Briggs, Vernon M(1981), “The Revival of Job Creation Programs in the 1970s: Lessons for the 1980s“, Paper presented at the meeting of the Industrial Relations Research Association, Washington, D.C., December.
- Hohmeyer. K., Wolff, J(2010), “Direct job creation in Germany revisited Is it effective for welfare recipients and does it matter whether participants receive a wage?“, Institute for Employment Research, IAB-Discussion Paper 21.
- Johnson, C. M., Rynell, A., Young, M(2010), “Publicly Funded Jobs: An Essential Strategy for Reducing Poverty and Economic Distress Throughout the Business Cycle“, Paper Prepared for The Georgetown University and Urban Institute.
- Ellwood, D and Welty(1999). *Public Service Employment and Mandatory Work : A Policy Whose Time Has Come and Gone and Come Again?* Kennedy School of Government Harvard University, <http://www.jcpr.org/wpfiles/ellwood-welty.pdf>.
- Employment and Training Administration(ETA)(2010), “Senior Community Service Employment Program: Final Rule” , United States Department of Labor.
- Employment and Training Administration(ETA)(2012), “Senior Employment Service Employment Program: Rules and Regulations” . United States Department of Labor.
- Gauthier & Smeeding(2000), *Patterns of time use of people age 55 to 64 years old:*

- Some cross-national comparisons.* Center for Retirement Research at Boston College.
- Gottchalk(1998), “The impact of Changes in Public Employment on Low-Wage Labor Market“, (eds) Freeman, R and Gottschalk, P(1998). *Generation Jobs-how to increase Demand for less-skilled workers.* Russell Sage Foundation.
- 일본후생노동성(2008). “Employment measures for older people in Japan“, The Ministry of Health, Labor and Welfare.
- Kogan, D., Betesh, H., Negoita, M., Salzman, J., Paulen, L., Cuza, H(2012). Evaluation of the Senior Community Service Employment Program (SCSEP) – Process and Outcomes Study Final Report.
- OECD StatExtracts(<http://stats.oecd.org/index.aspx>)
- Oklahoma Employment Security Commission(OESC)(2013), “Senior Community Service Employment Program(SCSEP) Policy and Procedures“, Oklahoma Employment Security Commission.
- Senior Employment Center(SEC). 2011. “Senior Community Service Employment Program Handbook: For Program Participants and Host Agency Supervisors” . Senior Employment Center.
- Employment Program(SCSEP) Policy and Procedures. Oklahoma Employment Security Commission,http://www.ok.gov/oesc_web/documents/OETI%2012-2011%20SCSEP%20Policy%20and%20Procedures.pdf.
- Rowe, J. W., & Kahn, R. L. (1998). *Successful aging*. New York: Pantheon.

〈부록 1〉

□ 2014-2017 연차별 예상 소요예산(국비) 산정시 가정

〈사회공헌형〉

1) 참여인원

구분	2013	2014	2015	2016	2017
사회공헌형 일자리 총수	20만	24만	28만	32만	36만
1유형 트랙으로의 과도 운영		12만	14만	16만	18만
2유형 트랙으로의 과도 운영		12만	14만	16만	18만

2) 인건비

구분	2013	2014	2015	2016	2017
노인일자리 유형 1	9개월 (20만원)	9개월 (25만원)	10개월 (25만원)	10개월 (30만원)	10개월 (30만원)
노인일자리 유형 2	9개월 (20만원)	12개월 (25만원)	12개월 (30만원)	12개월 (35만원)	12개월 (40만원)

3) 경비 = 참여인원 1인당 14만원

(2013년 평균수준으로 계산(12~16만원 → 14만원), 유형 1:2 미구분)

〈시장형 : 현 시장진입형 및 시장자립형〉

- 1) 참여인원 = 2013년 현재 3만명 수준으로 가정하고, 유형별로는 아래와 같이 가정, 서울과 서울 외 지역의 인원수 비율은 서울 15%, 서울 외 85%로 간주
(15%, 85%의 기준: 현 시장형과 인력파견형의 서울·지방 비중)

구분	2013		2014	2015	2016	2017
시장형	15,000	50%	20,000	25,000	30,000	35,000
인력파견형	10,000	30%	12,000	15,000	18,000	21,000
시니어인턴십	3,500	14%	5,600	7,000	8,400	9,800
고령자친화기업	1,000	4%	1,600	2,000	2,400	2,800
시니어직능클럽	500	2%	800	1,000	1,200	1,400
계	30,000		40,000	50,000	60,000	70,000

2) 인건비 및 경비

(1) 현 시장형 = 사회공헌형 유형1 수준으로 증가

구분	2013	2014	2015	2016	2017
현 시장형	연 180만원	연 210만원	연 240만원	연 270만원	연 300만원

(2) 현 인력파견형 = 2013년 15만원 수준으로 2017년까지 동결

(3) 시니어인턴십 = 2013년 수준(6개월, 45만원)으로 2017년까지 동결

(4) 고령자 친화기업 = 1개소당 50명 간주, 개소당 평균 2억원

(5) 시니어직능클럽 = 1개소당 30명 간주, 개소당 평균 7천만원

※ 단, 현 시장자립형(시니어인턴십, 고령자친화기업, 시니어직능클럽)은 국비만 투입한다고 전제함(민간대응투자 제외)

<전담인력>

1) 인원 증원 : 전담인력 수요전망 추정치 근거(본문 4장)

구분	2013	2014	2015	2016	2017
계	1,968	2,196	2,424	2,652	2,880
서울	309	345	380	416	452
서울외	1,659	1,851	2,044	2,236	2,428

2) 지원금액 증액

구분	2013	2014	2015	2016	2017
인건비	11개월 (100만원)	11개월 (110만원)	12개월 (120만원)	12개월 (130만원)	12개월 (140만원)
퇴직금	10% 인원으로 간주, 지원개월수+1개월				

※ 사회보험료는 기존과 동일하게 참여노인 부대경비에서 활용한다고 전제
(별도 경비 편성 x)

<중간지원조직>

운영비 : 기존 시니어클럽 운영비 1억 5천만원 의 1/4 수준으로 국비로만 지원

구분	2013	2014	2015	2016	2017
중간지원조직 수	30	150	232		

<기타>

- 1) 예산투입구조 = 현재와 같이 서울 30%, 지방 50%
 - 현 시장자립형과 중간지원조직은 국비로만 지원
- 2) 기타 컨설팅, 인센티브 등의 비용은 산정에서 제외

□ 연차별 예상 소요예산(국비)

(단위: 억원)

	2014	2015	2016	2017
예상 총액	3,623	4,886	6,466	7,844

노인일자리 확대를 위한 중장기 정책방향

발 행 ■ 2013년 8월

발 행 처 ■ 한국노인인력개발원

주 소 ■ 137-838 서울시 서초대로 67(방배동) 성령빌딩 3층

전화번호 ■ 02)6007-9100~9 Fax. 02)6203-6908~9

인 쇄 처 ■ 리드릭 Tel. 02)2269-1919 Fax. 02)2268-0300