

ISBN 979-11-85663-75-3

연구-기본-20-01

복지와 노동시장 환경변화에 대응한 노인일자리 중장기 발전방안 연구

박경하, 남기철, 강은나, 김수린, 배재윤, 김성용, 이창숙, 박준혁 |



【책임연구자】

박경하 한국노인인력개발원 선임연구위원

【공동연구진】

남기철 동덕여자대학교 사회복지학과 교수

강은나 한국보건사회연구원 연구위원

김수린 한국노인인력개발원 부연구위원

배재운 한국노인인력개발원 부연구위원

김성용 한국노인인력개발원 부연구위원

【연구보조】

이창숙 서울대학교 대학원 박사과정생

박준혁 서울대학교 대학원 석사과정생

본 보고서에 수록된 내용은 연구진의 개인적 견해이며,
한국노인인력개발원의 공식적인 견해가 아님을 밝힙니다.

보건복지부는 얼마 전 ‘제 4차 저출산·고령사회 기본계획’을 발표하였다. 기본 계획에는 초저출산율 지속(합계출산율 0.8명대), 빠른 고령화 진행 속도에 대비 해 고령자들이 사회에서 능동적 주체로 살고 은퇴 이후에도 사회참여를 촉진할 수 있도록 베이비붐세대의 특성에 맞는 노인일자리를 창출하겠다는 의지가 담겨 있다. 노인일자리사업 중장기 과제는 새로운 노년세대를 노인일자리사업 체계 내로 유입하기 위한 혁신 방안을 마련하는 것이 우선시 되어야 할 것이다. 우리 사회에서 예상하고 있는 인구변화는 노동환경뿐만 아니라 복지환경을 어떻게 전망하고 대응할 것인지에 따라 노인일자리사업의 정체성 확립은 물론 지속가능성을 확보할 수 있는 궤도에 오를 분기점을 맞이할 수 있다. 일자리 및 생산가능인구의 감소, 높은 수준의 노인빈곤율 등은 고령자를 위한 고용정책과 노후소득보장 정책 전반에 영향을 미칠 수 있기 때문에 노인일자리 정책은 고용과 복지정책 사이에서 보완적인 기능을 적절하게 하는 것이 중요하다. 노인일자리사업은 정부가 고령자를 위한 일자리 기회를 직접적으로 제공함으로써 경제적 여건에 따라 달라질 수 있는 일자리 공급과 수요의 미스매치(mismatch) 문제를 조정하는 역할을 하면서도 노년기의 경제적 능력이 떨어져 자립이 어렵거나 사회적 관계의 단절로 건강한 삶이 훼손될 수 있는 고령자의 삶의 질을 개선하는 데 기여한다.

본 연구는 노인일자리의 중장기적 정책수요를 전망하고, 정책목표와 정책방향을 제안하기 위해 정책목표, 정책대상, 전달체계, 사업체계, 법적 근거 등 제반 이슈를 검토하였다. 본 보고서는 많은 전문가들의 의견을 토대로 작성되었다. 보건복지부 노인지원과와 노인인력개발원의 협력체계를 기반으로 한 전문가 TFT를 구성하여 중장기적 정책방향을 논의하였다. 여기에는 학계 전문가들도 논의의 장에 함께

등참해 주셨다. 서울여자대학교 최혜지 교수, 남서울대학교 이소정 교수, 서울
연구원 변금선 부연구위원께서 아낌없는 조언을 주셨다. 본 보고서는 한국노인
인력개발원 박경하 연구조사센터장의 책임 하에 본 원의 김수린 부연구위원, 배
재운 부연구위원, 김성용 부연구위원을 비롯해 동덕여자대학교 남기철 교수, 한
국보건사회연구원의 강은나 연구위원이 공동으로 작성하였고, 서울대학교 사회
복지학과 박사과정에 있는 이창숙 연구원, 동 대학원 석사과정에 있는 박준혁 연
구원이 연구과정 전반을 지원해 주셨다. 지면을 빌어 수고해 주신 모든 분들께
감사의 뜻을 전한다. 끝으로 본 보고서는 한국노인인력개발원의 공식적 입장이
아님을 밝힌다.

한국노인인력개발원장 강 익 구



목 차

요 약	1
제1장 서론	9
제1절 연구의 필요성과 목적	11
제2절 연구내용 및 연구방법	14
제3절 기대효과 및 한계	16
제2장 인구 고령화와 정책환경	17
제1절 인구 고령화 문제와 고령인력 변화	19
제2절 정책환경	34
제3절 해외 정책동향 및 사례	41
제4절 고령인구의 경제·사회활동 및 복지실태 분석	48
제3장 노인일자리사업의 기본계획과 수요 추정	59
제1절 중장기 기본계획과 노인일자리사업 추진	61
제2절 일자리 수요 추정 및 정책대상 설정	69
제4장 노인일자리정책의 중장기 정책목표	83
제1절 중장기 정책방향 수립	85
제2절 사업영역별 발전방안	129
제3절 전달체계의 발전방안	169
제4절 코로나 19 이후 노인일자리정책의 변화	180
제5장 결론	191
참고문헌	197

표 목차

〈표 1-1〉 연구내용별 연구방법	15
〈표 2-1〉 OECD 국가별 노인인구비율 및 노인 고용률	26
〈표 2-2〉 OECD 국가별 노인의 소득불평등	31
〈표 2-3〉 OECD 국가별 노인빈곤율	32
〈표 2-4〉 65세 이상 공적연금 수급률	33
〈표 2-5〉 고용노동부의 중장년층 대상 고용지원 정책	37
〈표 2-6〉 2019년 직접일자리사업 : 중장년 대상	37
〈표 2-7〉 OECD 국가의 고령자 고용정책 유형	42
〈표 2-8〉 OECD 국가의 고령자 고용정책	46
〈표 2-9〉 한국복지패널조사(12~14차) 분석대상 요약	49
〈표 2-10〉 근로조건 등 경제활동 실태	50
〈표 2-11〉 임금수준 등 경제활동 실태	53
〈표 2-12〉 교육수준 및 건강 실태	54
〈표 2-13〉 사회적 관계 및 사회활동 실태	56
〈표 2-14〉 복지 실태	57
〈표 3-1〉 저출산 고령사회 기본계획(고령화 대책 : 노인일자리)	62
〈표 3-2〉 제3차 저출산 고령사회 기본계획(고령사회 대책, 노인일자리사업)의 주요 골자 ..	63
〈표 3-3〉 제1차, 제2차 노인일자리 종합계획 비교	66
〈표 3-4〉 노인일자리사업 법적 근거	70
〈표 3-5〉 노인일자리 잠재 수요집단 추정	73
〈표 3-6〉 노인일자리 직접 수요집단 추정	73
〈표 3-7〉 출생코호트별 직접 수요 추정치 차이*	74
〈표 3-8〉 노화에 따른(연령대별) 직접 수요 변화 차이*	74
〈표 3-9〉 코호트별 차이와 노화를 반영한 노인일자리 직접 수요 장기적 변화 추계(%)	74
〈표 3-10〉 한국복지패널 기초수급 노인 특성	79
〈표 3-11〉 기초수급 노인 중 노인일자리 사업 수요 규모 추정Ⅱ	80
〈표 3-12〉 노인일자리 신노년세대 정책대상 특성	81
〈표 4-1〉 노인가구 소득원천별 비중 변화(시장소득)	87
〈표 4-2〉 사업내용의 유사중복 영역 예시	106

〈표 4-3〉 노인일자리사업 창출영역 비교(공공영역과 민간영역)	108
〈표 4-4〉 선정기준에 따른 노인일자리사업 유형화	109
〈표 4-5〉 공공형 노인일자리사업 개편 방향	111
〈표 4-6〉 민간분야 일자리사업의 확대 과정	112
〈표 4-7〉 노인일자리사업의 정책수단 유형	112
〈표 4-8〉 민간형 노인일자리사업 유형화 방향	116
〈표 4-9〉 중장기 노인일자리 목표량 설정(안)	119
〈표 4-10〉 노인일자리 및 사회활동 지원사업 수행기관 현황(2019)	121
〈표 4-11〉 지역 특성별 수행기관 유형에 따른 노인일자리사업 수행량	121
〈표 4-12〉 노인일자리 사업 체계	129
〈표 4-13〉 수행기관 유형별 공익형 활동 창출실적	131
〈표 4-14〉 공익형 활동의 내용별 창출실적	132
〈표 4-15〉 공익활동과 사회서비스형 일자리의 비교	135
〈표 4-16〉 공공형 활동의 참여자 기준 비교	136
〈표 4-17〉 공공형 사업의 기본방향 및 추진전략	139
〈표 4-18〉 공공형 사업의 중장기 목표량 및 예산 설정(안)	142
〈표 4-19〉 2019년 공익활동 성과지표	144
〈표 4-20〉 민간형 노인일자리사업 개요	148
〈표 4-21〉 최근 3년간 민간형 노인일자리 공급 규모	149
〈표 4-22〉 사업유형별 활동기간 및 급여수준	152
〈표 4-23〉 민간형 노인일자리 참여자 및 참여희망자의 특성 비교	154
〈표 4-24〉 민간형 노인일자리 참여자의 근로조건 및 참여희망자 희망 근로시간 및 임금수준	154
〈표 4-25〉 시장형사업단 참여자 규모(2018년)	155
〈표 4-26〉 민간형 사업의 중장기 목표량 및 예산 설정(안)	157
〈표 4-27〉 민간형 노인일자리사업의 경쟁력 제고	160
〈표 4-28〉 혁신적·시범적 민간형 노인일자리사업 추진	165
〈표 4-29〉 지난 3년간 노인일자리 수행기관 유형별 현황 추이	172
〈표 4-30〉 노인일자리 및 사회활동 지원사업 전담인력 추이	173
〈표 4-31〉 60+ 교육센터 현황(2019)	179
〈표 4-32〉 2020년 시도별 사업중단 현황 (9월 기준)	183
〈표 4-33〉 노인일자리 비대면 전환 사업	185
〈표 4-34〉 노인일자리 비대면 적용 가능 사업분야	189

그림 목차

[그림 2-1] 1960~2067년 총인구 중위 추계	19
[그림 2-2] 고령인구, 1960~2067년	20
[그림 2-3] 고령인구 연령구조, 2017~2067년(중위)	21
[그림 2-4] 노년부양비 및 노령화지수	21
[그림 2-5] 주요 연령별 인구와 베이비붐 세대(1955-1963년생), 2017년, 2035년	22
[그림 2-6] 연령계층별 인구 구조, 1960~2067년(중위)	23
[그림 2-7] 노인의 산업별 취업 구성 현황	25
[그림 2-8] 고용률 현황	26
[그림 2-9] OECD 국가별 남녀의 유효 은퇴연령	28
[그림 2-10] OECD 국가별 가처분소득 현황	29
[그림 2-11] OECD 국가 노인의 주요 소득원 비교	30
[그림 3-1] 연도별 노인일자리사업 목표량 및 사회활동 지원사업 예산	62
[그림 3-2] 노인일자리사업 정책대상	70
[그림 3-3] 노인일자리 수요집단 추정결과	75
[그림 3-4] 노인일자리 증장기 수요 추계	76
[그림 3-5] 정책대상 특성에 따른 노인일자리 유형 개념화	82
[그림 4-1] 노인일자리 증장기 정책방향	97
[그림 4-2] 노인일자리사업 유형과 정책수단	113
[그림 4-3] 보건복지부 노인일자리 및 사회활동 지원사업 추진체계	120
[그림 4-4] 공공형 노인일자리사업의 위상	141
[그림 4-5] 민간형 일자리 사업유형별 참여자 특성(2018년 기준)	150
[그림 4-6] 민간형 일자리의 기본방향	159
[그림 4-7] 시장형사업단 운영방식의 변화	167
[그림 4-8] 연도별 수행기관, 사업단 수 추이	170
[그림 4-9] 연도별 사업단 대비 전담인력 수 추이	171
[그림 4-10] 2020년 월별 사업인원 변화 추이	182

1. 연구목적 및 추진배경

- 본 연구는 제 4차 저출산고령사회 기본계획에 접어들어 초고령사회 진입을 전망하고 있는 한국의 인구고령화 구조와 정책환경에서 노인일자리 사업의 중장기적 정책방향을 제시하였음
- 현 정부에서 정책목표로 제시하였던 80만개의 양적 목표는 무난하게 달성될 것으로 예측되지만 여전히 일자리의 질적 제고를 위해 풀어가야 할 산적한 과제들이 남아 있음
- 한국의 높은 고령자 경제활동 참가율은 인구고령화로 인한 생산가능 인구의 감소, 베이비붐세대의 노인인구 진입과 같은 거시환경 변화에 영향을 받을 뿐만 아니라 고용정책과 노후소득보장 등의 제도적 요인에 의해서 지대한 영향을 받고 있음
- 그러나 2020년도에 세계 경제를 위축시킨 코로나 19 감염병 확산은 노인일자리 정책과 사업운영을 어렵게 하는 직접 요인이 되면서 노인 일자리의 지속가능성에 의문을 던지는 새로운 위기로 다가왔음
- 공교롭게도 최근 공익적 목적과 사회서비스를 제공하는 취지로 창출된 일자리사업 영역이 확대되는 추세에 있는데, 기본적으로 이 영역에 수행되는 노인일자리 활동은 대면방식으로 서비스가 주를 이루고 있기 때문에 비대면 방식으로 전환되지 않은 사업들은 정상적인 진행이 어려운 것이 현실임

2 복지와 노동시장 환경변화에 대응한 노인일자리 증장기 발전방안 연구

- 본 연구는 초고령시대를 앞두고 장기적 관점에서 노인일자리사업의 정책방향을 제시하고 구체적인 발전방안을 모색하고자 함
- 노인일자리사업에 영향을 미치는 정책환경을 검토하고, 참여자 및 사업의 실태를 분석함
- 또한 노인일자리사업의 장기적 정책수요를 추정하고 증장기 정책방향을 제시함

2. 정책수요

- 본 연구에서는 여러 정책환경과 관련된 요인에서 신노년세대의 노년층 진입에 주목하였음
- 이들은 노인일자리정책의 전반적 요소, 즉 정책목표와 전달체계, 사업내용에 상당한 영향을 미칠 수 있다는 전제에서 노인일자리에 참여할 가능성이 높은 잠재적, 직접적 정책수요를 파악하였음
- 수요예측 결과, 잠재적 수요집단은 전체 신노년세대의 36.5%, 직접적 수요 집단은 10.5% 규모이며, 이를 장래인구추계 자료를 반영할 때 예측된 정책수요는 2020년 기준으로 약 124만명에 이르고 2025년이 되면 약 142만명이 될 것으로 예상됨. 그리고 현재 국민기초생활보장수급자 중 사업참여를 배제하고 있는 생계급여, 의료급여 수급자에 대한 직접 수요는 각각 약 4천명, 약 5만 1천명 정도로 추정되었음

3. 정책방향

- 노인일자리 정책의 비전은 노인이 존중받는 일과 사회활동 가치 창출로 설정하고, 신노년세대 진입에 대비, 일자리의 사회적 기여도 강화, 일자리의 지속성과 경쟁력 강화, 인프라 구축과 혁신으로 서비스의 전문성 강화, 코로나 19 이후 사업환경 대응이란 5가지 정책방향을 제시하였음

- 첫째, 신노년세대의 노년층 진입을 위해 노인의 활동역량과 욕구에 따른 선별조건을 개선하고 인적자원 특성과 참여욕구에 맞춘 다양한 일자리 수요를 개발하는 것이 중요함
- 둘째, 취약계층 노인을 위한 일자리 기회 제공, 사회서비스와 공익적으로 기여할 수 있는 다양한 활동을 통해 사회경제적으로 해결하는 일자리의 사회적 기능을 확대할 필요가 있음
- 셋째, 한시적 근로조건으로 한 공익활동과 사업의 수익이나 고용조건이 안정적이지 못한 민간형의 한계를 개선할 필요가 있음
- 넷째, 인프라의 수적확대는 물론 일자리 수요 창출과 인력연계, 교육 및 훈련, 일자리 DB관리 등 종합적인 일자리지원을 하는 플랫폼 구축·운영이 필요함
- 다섯째, 포스트 코로나 시대에 사업의 지속가능성을 유지하기 위해 비대면 활동을 적극적으로 개발하고 개별법 제정으로 노인일자리사업의 법적 근거를 강화해야 함

4. 중장기 방향 설정 및 추진전략

- 중장기 추진전략으로 일자리의 경제적 기능과 사회참여 활성화 지원 기능이 양립한 목표 설정, 새로운 정책대상 유입을 통한 정책대상 범위 확대(신노년, 국민기초생활보장제도 수급자), 사업유형 재편의 방향 설정, 노인일자리 양적 확대, 수요자 중심의 전달체계 혁신, 코로나 19 이후의 사업환경 및 변화 대응, 노인일자리 법적 근거를 검토함
- 중장기 양적 목표 설정
 - 정책목표와 정책대상과 관련해서 노인일자리 정책목표는 사회활동과 근로활동의 경제적 역할을 동시에 추구하고, 신노년세대의 적극적 유입을 위한 선정기준 개편과 생계급여, 교육급여 기초보장 수급자의 노인일자리 진입을 통한 제도간 연계를 강화함

4 복지와 노동시장 환경변화에 대응한 노인일자리 중장기 발전방안 연구

- 중장기 양적 목표는 2025년 노인일자리의 직접 수요인 142만명의 70% 수준, 즉 100만개 일자리로 설정하고 이를 단계적으로 확충하는 계획을 제시하였음

□ 사업영역별 추진전략 : 공공형 노인일자리

- 사업내용과 관련해서 노인일자리 창출영역을 공공영역과 민간영역으로 분류하고 현재 사회서비스형은 공공영역의 근로활동 유형으로, 현재 공익활동형은 공공영역의 사회활동 유형으로 재편성하는 추진전략을 취함
- 공공형은 만 60세 이상이면 참여 가능한 근로활동 유형을 새롭게 창출하고 공공형은 지역사회 문제를 해결하는 사회적 영향력을 강화하여 사회적 가치를 제고하는 방안을 추진함
- 공익형 일자리는 노년세대에게 의미있는 사회활동 기회를 제공하는 사업위상의 확립과 사회적 가치 및 사회적 영향력을 강화하는 기본방향을 설정하였음
 - 전자를 위해 사회서비스형 8만개 일자리 확충, 선발조건에서 참여자의 소득기준 완화, 60세부터 참여 가능한 역량개발 일자리 집중 육성 등 구체적 과제를 추진하고, 후자, 즉 사회적 영향력 강화를 위해 공익적 수요에 기초해 사업인력 편성, 콘텐츠 발굴 및 확산 기능 강화, 다른 복지정책과 조응성 강화, 참여자 교육 확대, 일자리 활동관리 시스템 구축 및 운영 등을 추진하고자 함

□ 사업영역별 추진전략 : 민간형 노인일자리

- 한편 민간형 일자리는 취업형은 60대 연령층을 타겟으로 한 상담, 교육훈련, 취업연계를 지원하고 창업형은 적절한 소득과 안정된 일자리 유지를 위해 관리체계를 개선하고 일자리 질적 성과를 제고하는데 초점을 둠

- 다음으로 민간형 일자리는 사업의 경쟁력 제고, 혁신적·시범적 사업 추진을 기본방향으로 설정하였음
- 첫째, 일자리의 경쟁력 제고를 위해 시장형사업단의 합리적 관리운영을 강화하고자 함. 이를 위한 추진전략은 영세한 사업의 통합(폐업지원), 참여자 선발 및 퇴사에 대한 규정 마련, 평가체계의 명확화 등임
 - 그리고 기업과 고령자의 연계, 취업알선형 일자리 플랫폼 구축 등을 통해 취업형 일자리를 지속적으로 확대하고자 함
 - 또한 창업형 일자리의 자생적 생태계 마련을 통해 일자리의 경쟁력을 확보하고, 체계적인 지역 내 시장분석과 수익성 파악, 노동 및 세무관계 법령에 대한 이해와 적용, 시장형사업단 담당인력의 전문성 강화, 일자리 수행기관의 경쟁력 강화 지원, 현장수요형 교육훈련 강화, 법정무교육, 전국 공통직무에 대한 교육훈련 지원 등을 추진전략으로 설정함
- 둘째, 혁신적·시범적 민간형 노인일자리사업 추진의 기본방향 설정을 위해 새로운 민간형 노인일자리 수요 및 일자리 모델 발굴, 신노년 중심의 신규 시장형 사업단 창업지원 및 사업운영 방식의 전화 도모, 비대면이나 비집단으로 운영할 수 있는 업무방식 개발 보급, 노인친화적 작업환경 개선을 위한 선도적인 지원 강화를 추진함
 - 우선, 신노년 중심의 신규 시장형 사업단 활성화를 위해 창업형 모델 개발, 참여자 중심의 사업단 운영 유도, 시범사업이나 인큐베이팅을 통한 사업운영 방식을 모색함
 - 그리고 비대면, 비집단 운영 방식의 개발 및 보급을 위해 업무시스템 개선, 공동작업 공간의 위생 및 방역을 강화, 시간순환제 근무 활용, IT 기기 등 장비지원, 전문인력 지원, 참여자 교육 등을 추진함
 - 노인친화적 작업환경 개선을 위한 선도적인 지원을 강화하기 위한 추

진과제로 참여자들이 다수인 기업의 노인친화적 시설이나 장비 설치 지원, 노인일자리 친화적 작업환경 가이드라인 개발 연구 및 사업장 적용, 참여자가 다수 근무하는 사업장에 대한 유니버설 디자인 적용 및 고령근로자를 위한 편의시설 개선, 감염병, 미세먼지 등을 예방하기 위한 위생 및 방역 지침 강화, 인공지능(AI), 사물인터넷(IoT) 등 ICT 기술을 활용한 노인친화적 작업환경 조성 등을 추진함

- 노인의 경제활동을 저해하는 법·제도에 대한 모니터링과 경제활동의 여건을 마련하기 위한 개선 노력을 통해 민간형 노인일자리 활성화함

5. 전달체계 개편 방향

□ 중장기적으로 전달체계의 변화를 위한 추진전략으로 지역협의체 활성화, 한국노인인력개발원 지역본부 및 수행기관 확대, 수요자 중심의 전달체계 개편을 제시하였음

○ 지역협의체는 지역별 사업량 배정 및 조정, 지역 내 사업발굴, 지역사회문제 해결을 위한 특화사업 및 신규 시범사업 발굴 유도 등의 역할을 수행하며, 광역 단위와 기초 지자체 단위로 구성해서 운영하는 것을 전제로 하였음

○ 한국노인인력개발원 지역본부는 현재 9개 지역에서 17개 지역으로 확대해 설치하고, 수행기관 확대를 위해 사회적 경제조직을 통한 전달체계 구축, 참여자 주도형 등 기존 전달체계의 확대와 더불어 새로운 공급체계의 변화를 모색할 필요가 있음

○ 현재 시범설치 운영 중인 ‘노인일자리통합지원센터’를 단계적으로 확대 설치하고 60+교육센터와의 유기적 연계를 강화하여 지역거점 단위에서 통합적 관점에서 수요자 중심의 서비스 제공 기능을 강화함

6. 코로나 이후 대응책

- 코로나 19 이후 노인일자리사업은 위기 발생시 상시적으로 대응할 수 있는 사업운영체계를 갖출 필요가 있음. 코로나 19에 대비한 대응책으로 가장 중요한 접근은 사업중단으로 인해 발생될 수 있는 참여자 소득단절과 빈곤 진입을 방지하는 것이며, 이러한 문제를 해결하기 위해 상품권 우선 지급 방안을 적극적으로 활용할 필요가 있음
- 또한 코로나 19의 피해가 큰 일자리사업과 업무 수행방식에 대한 객관적인 실태를 파악하고 비대면 노인일자리를 적극적으로 개발할 필요가 있는데, 그 대안으로 실외활동, 서비스 수혜자를 직접 찾아가서 재화를 제공하는 서비스, 통신기기나 ICT 기술을 활용한 돌봄 서비스, 비대면 상담서비스 등의 사업분야를 전략적으로 추진할 수 있음

제 1 장

서론

제1절 연구의 필요성과 목적

제2절 연구내용 및 연구방법

제3절 기대효과 및 한계

제1절 연구의 필요성과 목적

- 본 연구는 국가의 제 4차 저출산고령사회 기본계획에 대비하여 정책 환경과 수요 변화 전망을 제시하고, 노인일자리의 지속가능성 제고 방안 마련을 위한 노인일자리 비전수립과 정책방향을 수립하는 데 주된 목적을 두고 있음
- 전 세계적으로 인구고령화는 공통된 현상
 - 1990년대부터 국제사회는 고령사회를 의제로 공동 대응에 나서왔음. 1991년 유엔총회에서 노인에 대한 독립, 참여, 돌봄, 자아실현, 존엄성 보장을 회원국에게 권고하였음
 - WHO는 1990년대 활동적 노화 담론을 이끌며 건강(health), 사회참여(participation), 안전(security)의 기회를 제공하는 정책 프레임을 구축하였음(WHO, 2002). 그리고 2003년도에 OECD는 활동적 노화 정책과 함께 사회보장제도, 연금·고용·의료·장기요양 보장 개혁을 주도하였음(OECD, 2000)
 - EU는 WHO에서 제시한 활동적 노화 패러다임을 적극적으로 수용하여 (박영란, 2013), 2000년대 이후 고령화 사회에서 노동력 부족 문제를 심각하게 인지하고 이를 해결하는 대안으로 고령자의 고용률 확대 및 사회활동 참여를 촉진하는 계기를 마련하였음

- 한국 정부는 2004년 대통령자문 고령화 및 미래사회 위원회를 설치하고, 2006년도에 제 1차 저출산·고령사회 기본계획(2006~2010)을 수립하였음. 현재 제 3차 기본계획(2016~2020)을 마감하는 시기에 이르렀음
 - 저출산고령사회 기본계획은 「저출산·고령사회기본법」에 근거를 두고 있음. 동법 제 20조 제 1항에 정부는 정책 목표 및 추진방향을 설정하도록 명시하고 있으며, 이에 따라 각 부처와 지방자치단체는 연도별 시행계획을 수립·시행해야 함(동법 제 21조 연도별 시행계획)
 - 향후 제 4차 기본계획에 들어서면 한국은 2025년도에 전체 인구 중 20%를 넘어서는 초고령사회, 즉 전체 노인인구가 1,000만명이 넘는 시대를 맞이함
 - 2024년이 되면 85세의 초고령인구가 100만명이 넘고 생산가능인구는 큰 폭으로 떨어질 전망이다
 - 앞으로 노후 소득보장제도의 기반이 강화되더라도 평균 수명이 증가할 것으로 예상되어 노인빈곤율이 제 3차 기본계획에서 목표로 세운 상대적 빈곤(중위소득 50%) 39%까지 감소할 수 있을지 낙관적으로 전망하기 어려움
- 또한 제 4차 기본계획에서 베이비붐세대의 노년기 진입은 노인일자리의 정책환경에 중요한 변수가 될 것으로 예상됨
 - 우선 현재의 노년세대와 건강, 교육수준, 소득 등에서 차이를 보이는 베이비붐 세대의 인적특성을 고려하여 정책의 방향 설정뿐만 아니라 사업 추진체계와 사업내용에도 적극적인 대응책이 마련되어야 함
 - 베이비붐세대는 퇴직 후에도 적극적인 사회참여를 희망하고 있을 뿐만 아니라 노후준비가 미흡한 상태에서 비자발적으로 노동시장에서 밀려나기 때문에 베이비붐세대를 위한 생계수단으로써 의미가 있는 일자리 지원도 확대되어야 함

- 노인일자리사업은 현 정부에서 내세웠던 80만개의 양적 목표 수준에 거의 도달하였지만 사업이 사회활동 영역, 사회서비스형, 민간형 일자리 영역으로 분화되고, 정책수단과 사업관리 방식이 복잡해지면서 일관성 있는 정책목표 수립이 구조적으로 어려운 양상을 띠고 있음(김수완, 2017)
 - 장기적 관점에서 정책대상 특성, 노동시장 구조, 비대해진 사업량 등 정책환경적 요소의 변화에 조응하여 형식적 사업 구분보다 수요자의 특성과 사업내용을 고려한 사업체계 재편과정이 필요함
 - 사업내용에서도 혁신을 기해야 함. 노인일자리를 대표하는 공공형 사업의 사회적 기여도를 확산하고, 지속가능성 측면에서 불안정한 민간형 노인일자리를 안정화시킬 수 있는 모멘텀을 만드는 방안을 모색해야 할 것임
- 본 연구는 초고령시대를 앞두고 장기적 관점에서 노인일자리사업의 정책방향을 제시하고 구체적인 발전방안을 모색하고자 함
 - 노인일자리사업에 영향을 미치는 정책환경을 검토하고, 참여자 및 사업의 실태 분석함
 - 또한 노인일자리사업의 장기적 정책수요를 추정하고 중장기 정책방향을 제시함

제2절 연구내용 및 연구방법

□ 본 연구는 다음과 같은 연구내용 구성과 연구방법을 적용하고자 함

- 첫째, 인구고령화와 정책환경과 관련된 선행연구 및 문헌자료, 통계 자료를 살펴보고, 실증자료를 통해 참여자의 경제활동 및 복지실태를 분석함
- 둘째, 노인일자리의 지속가능성을 진단하고 정책 수요를 추정함
 - 정부의 기본계획에 나타난 노인일자리의 정책방향을 진단하고 노인 일자리 시스템 자료를 이용하여 사업의 실태를 분석함
 - 또한 고령화연구패널조사, 한국복지패널조사 자료를 이용하여 노인 일자리의 정책수요를 추정하고 정책대상 유형별 특성을 분석함
- 셋째, 노인일자리의 중장기 정책방향을 제시함
 - 중장기 기본방향과 비전수립, 사업영역별 추진전략, 전달체계 개편, 코로나19 이후 대응에 대한 구체적인 방향을 모색하고자 함. 이를 위해 전문가 TFT를 구성하여 장기적인 정책방향을 도출함

□ 연구내용별 연구방법

- 본 연구는 현재 혹은 장래에 다가올 노인일자리 관련 정책환경을 검토하고 제 4차 저출산고령사회기본계획 기간을 고려한 정책수요를 제시한 다음 정책목표와 추진전략을 제시하는 연구체계를 갖추고 있음
- 우선 노인일자리사업과 관련된 정책환경을 검토
 - 향후 급속한 고령화 진행이 어떠한 양상을 전개될 것인지를 예측한 통계자료를 살펴보고 노인일자리사업과 관련된 고령자 고용정책과 복지정책을 살펴 보았음

- OECD 국가에서 한국 고령자들이 처한 사회경제적 조건, 복지적 상황을 확인하고 해외 사례와 비교될 수 있는 한국의 노인일자리아업 정책적 특징을 설명함. 그리고 한국복지패널조사 자료를 활용하여 노인 일자리아업 참여자의 사회활동, 경제활동, 복지실태를 분석하고자 함

○ 둘째, 노인일자리아업의 정책수요를 추정

- 저출산고령사회 기본계획과 노인일자리 종합계획에 수록된 노인일자리아업의 주요 정책방향을 되짚어 보고, 새로운 노년층 진입을 고려한 노인일자리의 정책수요를 추정하기 위해 고령화연구패널조사 자료(2016년 6차)를 분석한 선행연구 결과(김수린 외, 2019) 바탕으로 2025년까지의 정책목표치를 제시하였음

○ 셋째, 노인일자리아업의 중장기 정책목표를 설정하고 추진전략을 제안

- 중장기 정책방향과 추진전략은 2020년 상반기에 보건복지부와 한국 노인인력개발원이 추진하였던 ‘초고령화 대응 일자리대책TF(비전수립 분과)’를 통해 전문가들과 함께 논의한 내용을 토대로 작성하고자 함

〈표 1-1〉 연구내용별 연구방법

연구내용		연구자료	연구방법
문헌고찰	•고령화 관련 정책환경 분석 및 정책 현황 진단	•저출산고령사회기본계획 •노인일자리종합계획 •고령자 고용 관련 정책 연구 보고서 •고령자 관련 통계자료	•전문가 공동연구 -국내 실태조사 및 패널 조사 자료, 노인일자리 사업 DB 자료 등 분석 •전문가 TFT 활동
	•국내외 선행연구	•Active ageing, 노인 복지, 노인노동 관련 논의 •노인일자리정책평가 자료 •국제사회 및 선진국 동향 보고서 자료	
실증자료 분석	•일자리 수요 추정 •사업현황 분석	•국내 실태조사 및 패널 조사 자료 •노인일자리사업 DB	

연구내용		연구자료	연구방법
정책방향 작성	•비전 및 정책목표, 정책 방향 및 전략수립 등	•노인일자리종합계획 •통계현황, 노인일자리사 업 DB, 실태조사 •정부 현안보고자료	•전문가 공동연구 •전문가 TFT 활동 •전문가 FGI 조사

제3절 기대효과 및 한계

- 본 연구결과는 제 4차 저출산고령사회 기본계획에 맞춰 노인일자리 사업의 중장기적 발전방안을 제시함으로써 종합적인 노인일자리사업의 정책수립을 위한 기초연구로 활용될 수 있을 것으로 보임. 향후 본 연구내용을 토대로 종합적인 정책과제를 구체적으로 수립하는 후속연구를 수행할 필요가 있을 것임
- 하지만 본 연구는 중장기적 목표를 제시하고, 추진전략을 논의하는 수준에 초점을 두고 있어 구체적으로 세부 정책 방안을 수립하는 데 한계를 보여주고 있음

제 2 장

인구 고령화와 정책환경

제1절 인구 고령화 문제와 고령인력 변화

제2절 정책환경

제3절 해외 정책동향 및 사례

제4절 고령인구의 경제·사회활동 및 복지실태 분석

2

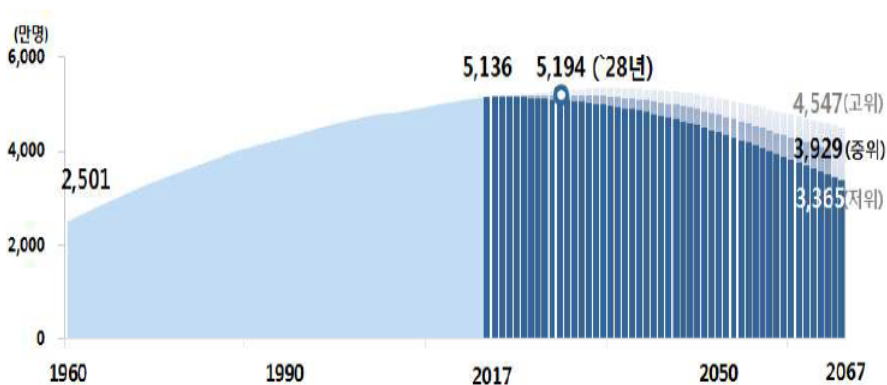
인구 고령화와 정책환경 <<

제1절 인구 고령화 문제와 고령인력 변화

1. 저출산 고령사회 인구구조 변화 및 베이비붐세대 노년기 진입 영향

□ 저출산 고령사회 인구구조 변화

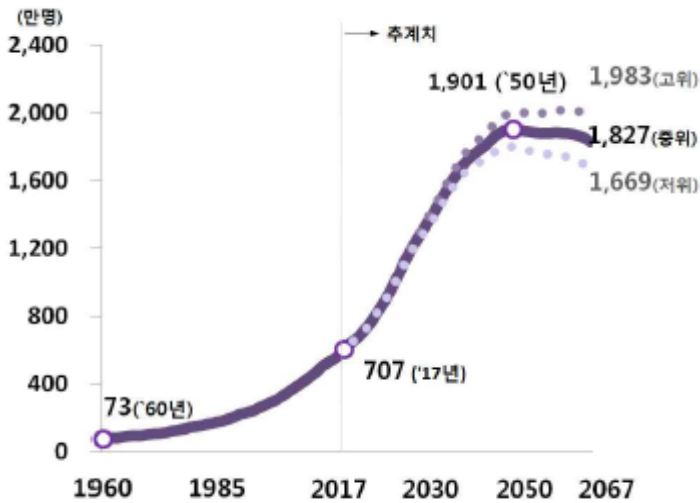
- 통계청(2019b)의 중위 추계 시나리오에 따르면, 한국의 총인구는 2019년 5,171만명에서 2067년 3,929만명으로 감소할 전망이며, 인구성장률은 2029년부터 마이너스로 전환되어 2067년에는 -1.25%까지 낮아질 예정임



자료: 통계청(2019b). 장래인구특별추계: 2017~2067년

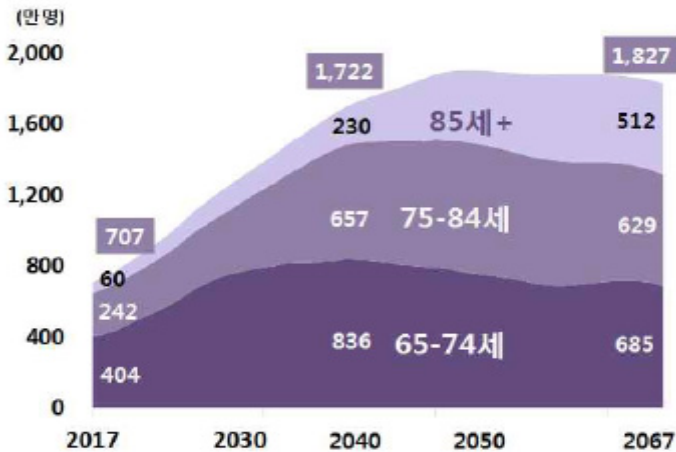
[그림 2-1] 1960~2067년 총인구 중위 추계

- 합계출산율은 2002년부터 초저출산율 수준인 1.3명 미만이 지속 되다가 2018년에 최초로 1명 미만인 0.98명까지 감소함(통계청, 2019b)
- 반면, 고령인구 비중은 지속적으로 증가하고 있는데, 2019년 768만 5천명인 65세 이상 인구는 2050년 1,900만 7천명까지 증가할 전망이다. 특히 초고령인구인 85세 이상은 2017년 60만명에서 2024년 100만명을 초과하고, 2067년에는 2017년 대비 8.6배인 512만명으로 증가할 예정임(통계청, 2019b)



자료: 통계청(2019b). 장래인구특별추계: 2017~2067년

[그림 2-2] 고령인구, 1960~2067년



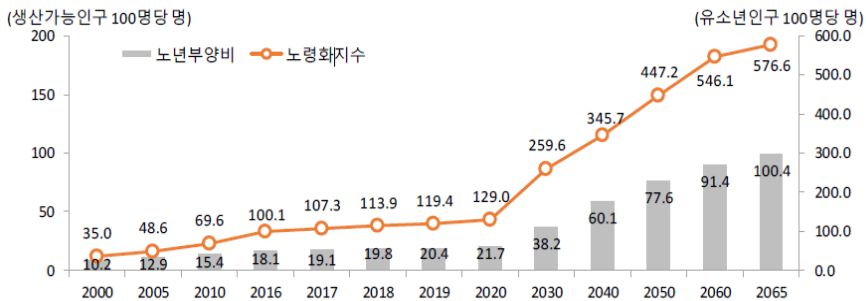
자료: 통계청(2019b). 장래인구특별추계: 2017~2067년

[그림 2-3] 고령인구 연령구조, 2017~2067년(중위)

○ 고령인구의 급속한 증가로 인해 노년부양비*는 2019년 20.4명에서 2067년 102.4명으로 늘어날 전망이다. 노령화지수** 역시 2019년 119.4명에서 2060년 546.1명을 높아지며, 2056년부터는 고령인구가 유소년인구보다 5배 이상 많아질 예정임(통계청, 2019a; 2019b)

* 노년부양비: 생산연령인구(15~64세 인구) 100명당 65세 이상 인구

** 노령화지수: 유소년인구(0~14세 인구) 100명당 65세 이상 인구



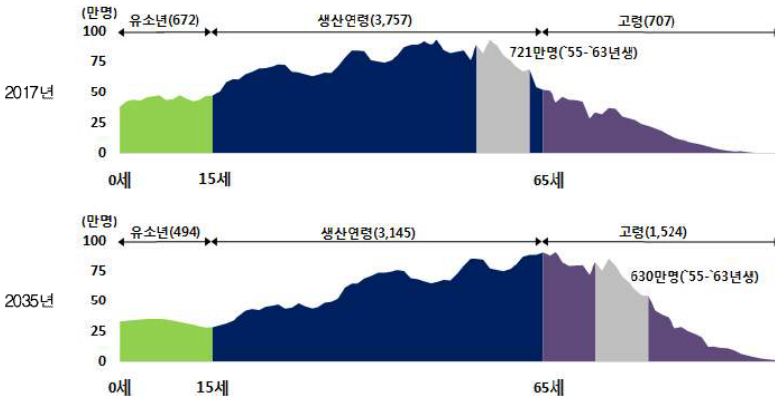
자료: 통계청(2019b). 장래인구특별추계: 2017~2067년

[그림 2-4] 노년부양비 및 노령화지수

□ 베이비붐세대 노년기 진입 영향

- 베이비붐세대가 직면한 고용불안과 빈곤 문제를 해결하지 못한다면 경제성장의 잠재력 훼손, 복지지출 증가에 따른 재정압박 등의 문제를 야기할 수 있음(조준모 외, 2018)
- 2020년부터 베이비붐세대가 생산연령인구에서 고령인구로 이동하여 생산연령인구는 급속하게 감소하고 고령인구가 증가하는 등 연령에 따른 계층별 인구 변동폭이 커질 예정임(통계청, 2019b)

* 베이비붐세대는 1955년에서 1963년 사이에 출생한 집단을 지칭함



자료: 통계청(2019b). 장래인구특별추계: 2017~2067년

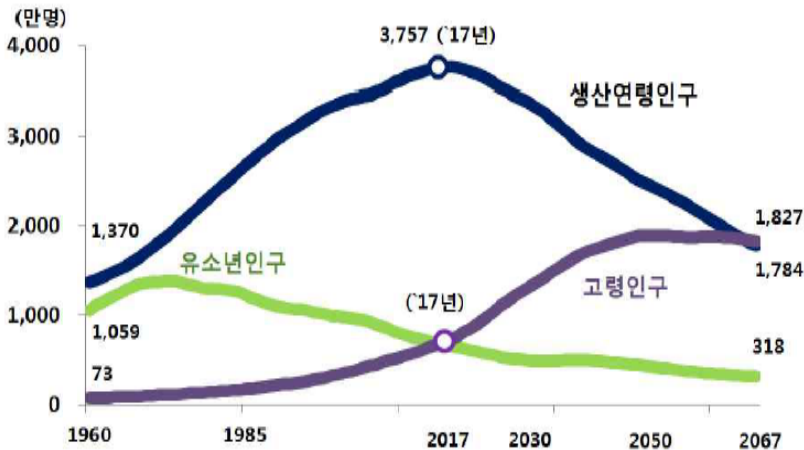
[그림 2-5] 주요 연령별 인구와 베이비붐 세대(1955-1963년생), 2017년, 2035년

- 베이비붐세대는 산업화를 이끈 세대로 생애과정 동안 경제활동에 매진했지만, 노후소득보장 제도가 성숙하기 전에 퇴직을 하기 때문에 안정적인 노후생활 대비 없이 노인이 되어야 한다는 위험에 당면해 있으며, 은퇴를 한 후 재취업을 하더라도 저임금 · 비정규직 일자리가 대부분이므로 고용불안과 빈곤에 처할 위험이 존재함(김수린 외, 2019)

2. 노동시장의 생산가능인구 변화

□ 생산연령인구 구조 변화

- 생산연령인구는 2017년 3,757만명에서 2067년 1,784만명으로 감소할 전망이다. 향후 생산연령인구의 규모는 생산연령에 진입하는 15세 및 은퇴하는 64세 코호트의 규모, 유소년 인구의 생존율, 국제이동에 따라 변화할 예정임(통계청, 2019b)
- 특히 베이비붐세대가 고령인구로 진입하는 2020년대에는 생산연령인구 규모가 연평균 33만명 수준으로 감소할 것으로 예상됨. 2030년대에는 연평균 52만명까지 감소할 것으로 전망됨(통계청, 2019b). 성장 동력을 유지하기 위해서는 풍부한 근로경험과 숙련기술을 가진 노인인구를 적극적으로 활용할 필요가 있음(보건복지부, 2018)



자료: 통계청(2019b). 장래인구특별추계: 2017~2067년

[그림 2-6] 연령계층별 인구 구조, 1960~2067년(중위)

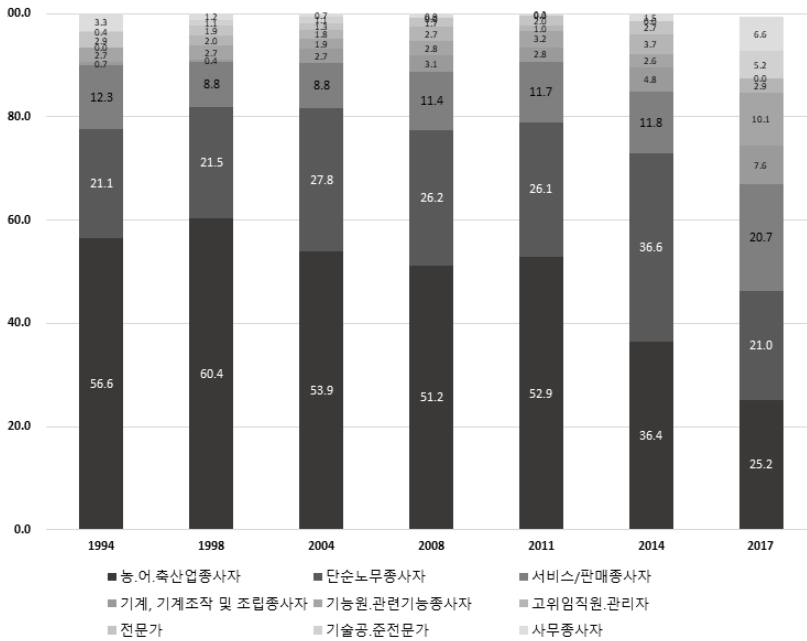
□ 베이비붐세대와 노인일자리

- 베이비붐세대의 절반 이상이 노후에 일하기를 희망하였으며, 이에 대한 이유로는 경제적 측면에 대한 욕구, 자가발전, 건강, 여가활동 등이 있음(정경희 외, 2010; 양정선, 2013)
- 그러므로 베이비붐세대를 위한 노인일자리사업의 중요성이 커지고 있음. 그러나 기존의 노인일자리사업이 베이비붐세대의 욕구를 적절하게 충족시킬 수 있을지에 대해서는 부정적으로 평가되고 있음(김수린 외, 2019).
- 따라서 베이비붐세대를 고려한 노인일자리사업의 재편이 요구됨. 무엇보다 현재 노인세대보다 고학력이며 역량이 높은 베이비붐세대가 노인일자리사업에 유입될 수 있도록 선발기준안 개편이 필요함

3. 노인 노동시장 변화

□ 노인의 노동시장 내 산업별 취업 구성 비중

- 노동시장에서 노인의 산업별 취업 구성 비중은 빠른 속도로 변화하고 있음
- 1994년 전체 노인 취업자의 56.6%를 차지하던 농어축산업종사자가 2017년에는 25.2%로 급감함. 전체 취업자의 12.2%를 차지하던 서비스판매종사자는 20.7%로 증가함. 한편, 노인 취업자 중에서 단순노무종사자는 상당한 비중을 보이지만, 최근에 감소하는 추세를 보임. 1994년 21.1%에서 계속 증가하면서 2014년도에 36.6%를 정점으로 21.0%로 감소함



자료: 통계청, e-나라지표 '노인 취업률 현황'

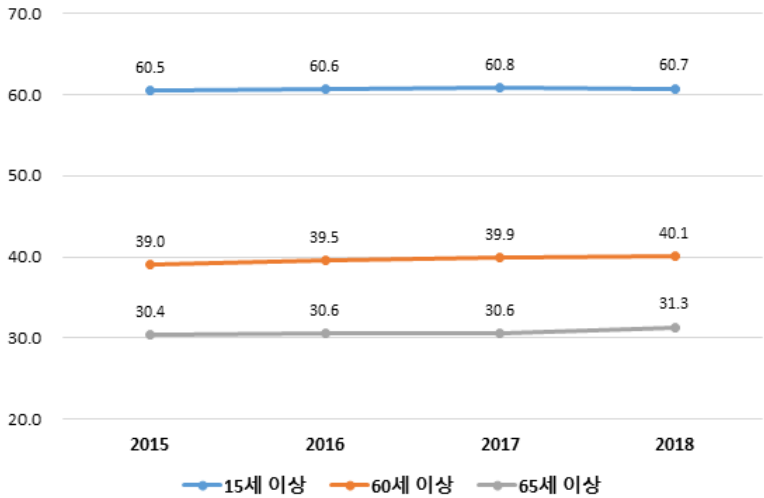
주: 3개년 주기로 조사된 노인실태조사 자료를 바탕으로 통계청에서 재구성한 e-나라지표 자료 활용

[그림 2-7] 노인의 산업별 취업 구성 현황

□ 고령자 고용률

○ 2018년도 기준으로 15세 이상 고용률은 60.7%임. 60세 이상 고용률은 40.1%, 65세 이상 고용률은 31.3%로 나타남. 이러한 연령대별 고용률은 2015년부터 2018년도까지 거의 비슷한 수준으로 유지되고 있음

26 복지와 노동시장 환경변화에 대응한 노인일자리 중장기 발전방안 연구



자료: 통계청(2015-2018). 경제활동인구조사

[그림 2-8] 고용률 현황

○ OECD 국가에서 한국은 높은 노인 고용수준을 유지하는 국가임. 한국의 노인인구 비율은 OECD 평균인 17%보다 낮은 14%인데 비해 한국의 노인 고용률은 OECD 평균의 약 2배인 30.6%로 가장 높은 국가군에 속해 있음. 높은 노인 고용률은 노후생활을 근로소득에 의존할 수밖에 없는 한국의 현실을 반영한 결과로 해석됨

〈표 2-1〉 OECD 국가별 노인인구비율 및 노인 고용률

(단위: %)

국가명	65세 이상 노인인구 비율	노인 고용률		
		전체	남	여
오스트레일리아	15.4	12.8	16.7	9.4
오스트리아	19.0	4.8	6.7	3.3
벨기에	18.5	2.5	3.9	1.4
캐나다	16.7	13.5	17.6	9.9
체코	19.2	6.3	8.7	4.7
덴마크	19.2	7.4	11.1	4.2
핀란드	21.2	10.6	14.0	7.6

국가명	65세 이상 노인인구 비율	노인 고용률		
		전체	남	여
프랑스	19.6	3.0	3.8	2.4
독 일	21.6	7.0	9.8	4.7
그리스	20.6	3.1	4.2	2.1
헝가리	18.7	4.6	6.3	3.3
아이슬란드	14.2	38.2	49.8	26.5
아일랜드	13.9	9.9	15.7	4.8
이탈리아	21.9	4.3	7.2	2.2
일 본	28.0	23.0	31.8	16.3
한 국	14.0	30.6	40.2	23.5
룩셈부르크	15.9	2.5	4.3	0.9
멕시코	7.2	26.6	41.4	14.4
네덜란드	18.7	7.4	11.7	3.7
뉴질랜드	15.4	24.0	31.0	17.7
노르웨이	17.2	18.4	23.2	13.7
폴란드	16.7	5.5	9.0	3.2
포르투갈	21.3	11.0	17.1	6.6
스페인	19.3	2.0	2.8	1.5
스웨덴	19.9	17.0	21.0	13.1
스위스	19.6	11.9	16.3	8.4
터 키	8.4	11.9	20.0	5.5
영 국	18.4	10.0	13.2	7.3
미 국	15.6	18.6	23.1	15.1
OECD 평균	17.0	14.4	19.7	10.3

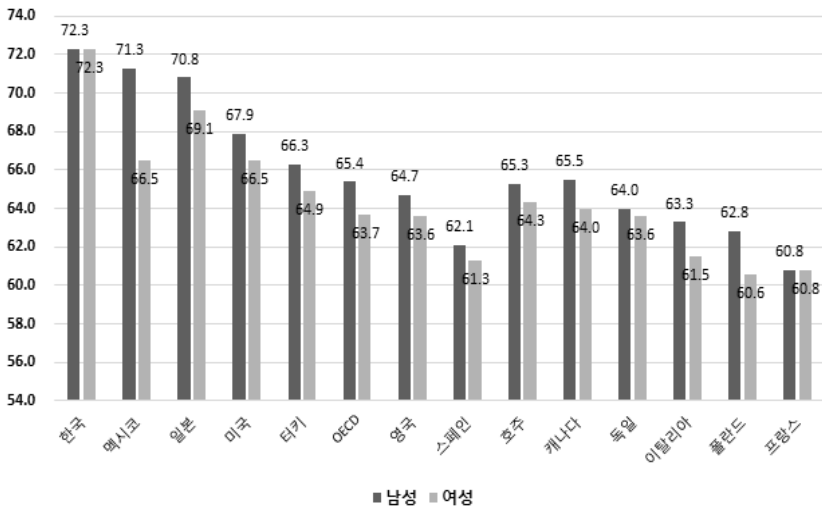
자료: OECD 국제 비교 통계 재구성

□ 퇴직연령 현황

- 한국 고령자의 실질 퇴직연령은 OECD 국가들과 비교해 볼 때 가장 높음
- 노동시장에서 이탈하는 한국의 평균 유효 퇴직연령(average effective retirement age)은 남녀가 동일한 72.3세로, OECD 평균인 남성 65.4세, 여성 63.7세에 비해 매우 늦은 연령까지 경제활동에서 벗어나지 못하는 양상을 보여줌¹⁾(OECD, 2019). 이는 60세 법정 퇴직연령, 61세 공적연금 수급개시 연령 등 제도적 연령과 유효 은퇴연령이 상당한 차이가 있음을 보여줌

1) 각 연도의 수치는 5년 평균 은퇴연령임

- 이렇게 제도적 은퇴연령과 실질 은퇴연령이 다른 국가들에 비해 큰 차이가 나는 이유는 노후소득이 불안정한 고령자의 생활과 무관하지 않음. 노후소득보장제도가 잘 갖춰진 유럽 복지국가들은 공식적인 퇴직연령에 맞춰 퇴직하는 경향이 나타나지만, 멕시코와 같은 노후 소득보장제도가 미흡한 국가에서는 실질적인 은퇴연령이 공식적인 은퇴연령과 큰 차이를 보임



자료: OECD(2019). Pensions at a Glance

[그림 2-9] OECD 국가별 남녀의 유효 은퇴연령

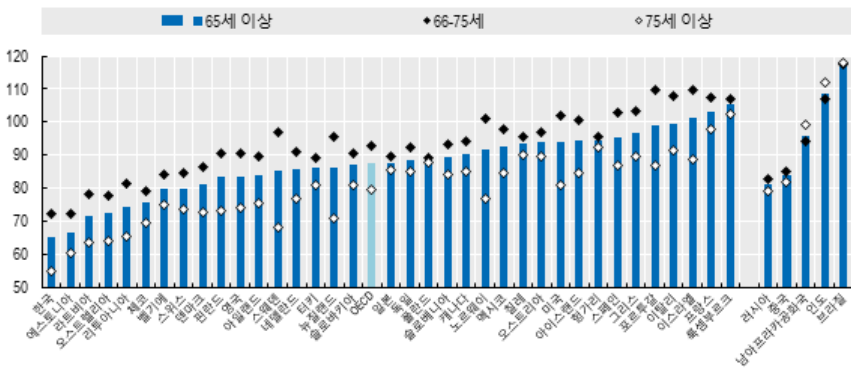
4. 노인의 소득 및 빈곤 현황

□ 노인의 가처분소득 현황

- OECD 국가에서 한국 노인은 개인소득 중 소비나 저축을 자유롭게 할 수 있는 가처분소득이 가장 낮게 나타남(OECD, 2019). OECD 국가들의 65세 이상 노인의 가처분소득 비중이 87%인 것에 비해,

한국은 70%에도 미치지 못하는데, 이는 공적연금을 포함한 공적이전 소득수준이 낮은 현실을 반영하고 있는 결과로 보임

- OECD 국가 전반에서 연령이 증가함에 따라 노인의 가처분소득이 감소하는 경향을 보여줌(OECD, 2019). 즉 66-75세보다 75세 이상의 가처분소득이 낮음. 특히 한국의 경우 66-75세와 75세 이상의 가처분소득이 가장 낮으며, 75세 이상의 가처분소득은 현저히 낮은 수준임



〈표 2-2〉 OECD 국가별 노인의 소득불평등

(단위: %)

	지니계수		P90/P10 비율		P50/P10 비율	
	65세 이상	총인구	65세 이상	총인구	65세 이상	총인구
오스트레일리아	0.325	0.330	3.1	4.3	1.4	2.1
오스트리아	0.262	0.284	3.3	3.5	1.8	2.0
벨기에	0.222	0.266	2.6	3.3	1.5	2.0
캐나다	0.291	0.310	3.5	4.1	1.8	2.1
칠 레	0.441	0.460	6.6	7.2	2.5	2.5
체 코	0.185	0.253	2.2	3.0	1.4	1.7
덴마크	0.233	0.261	2.3	2.9	1.3	1.8
에스토니아	0.283	0.314	3.2	4.7	1.5	2.3
핀란드	0.233	0.266	2.7	3.1	1.6	1.8
프랑스	0.273	0.291	3.0	3.4	1.7	1.9
독 일	0.260	0.294	3.2	3.8	1.8	2.0
그리스	0.279	0.333	3.3	4.7	1.8	2.4
헝가리	0.254	0.282	2.8	3.3	1.6	1.9
아이슬란드	0.271	0.255	2.8	3.0	1.5	1.7
아일랜드	0.284	0.309	3.2	3.8	1.5	1.9
이스라엘	0.357	0.344	5.6	5.4	2.5	2.7
이탈리아	0.307	0.328	3.8	4.5	1.9	2.3
일 본	0.351	0.339	5.0	5.2	2.4	2.5
한 국	0.419	0.355	7.0	5.8	2.7	2.8
라트비아	0.342	0.346	4.1	5.3	1.7	2.5
리투아니아	0.340	0.378	4.0	5.8	1.8	2.6
룩셈부르크	0.285	0.304	3.7	4.0	1.9	2.1
멕시코	0.500	0.458	9.5	6.7	3.2	2.5
네덜란드	0.235	0.285	2.4	3.4	1.4	1.9
뉴질랜드	0.354	0.349	3.8	4.3	1.6	2.1
노르웨이	0.225	0.262	2.6	3.1	1.6	1.9
폴란드	0.250	0.284	3.1	3.7	1.8	2.0
포르투갈	0.346	0.331	4.3	4.5	1.8	2.2
슬로바키아	0.202	0.241	2.4	3.1	1.4	1.9
슬로베니아	0.252	0.244	3.2	3.1	1.8	1.9
스페인	0.300	0.341	3.7	5.3	1.9	2.6
스웨덴	0.296	0.282	3.1	3.3	1.6	2.0
스위스	0.298	0.296	3.9	3.6	2.0	1.9
터 키	0.376	0.404	5.0	5.7	2.1	2.3
영 국	0.336	0.357	3.9	4.3	1.9	2.1
미 국	0.411	0.390	6.9	6.2	2.7	2.7
OECD 평균	0.302	0.317	4.0	4.3	1.8	2.2

자료: OECD(2019). Pensions at a Glance 2019

주: P90-P10 비율은 균등화 가처분소득 분포의 90번째 백분위 수(상위 10%)와 10번째 백분위 수(하위 10%)의 비율을 의미함. P50-P10 비율은 균등화 가처분소득 분포의 50번째 백분위 수(중위소득)와 10번째 백분위 수의 비율을 의미함

○ 한국의 노인빈곤율은 OECD 국가 중 가장 높은 수준으로 노인빈곤 문제는 매우 심각한 상황임. 가처분소득을 기준으로 한 노인가구의

상대빈곤율(중위소득 50% 이하)은 OECD 국가 평균이 13.5%인 것에 반하여 한국은 43.38%로 OECD 국가 평균의 3.24배 수준임 (OECD, 2019)

- 연령이 높을수록 빈곤문제는 더욱 심화됨. 만 65세~75세 미만 연령과 만 75세 이상 연령 사이에 나타나는 빈곤율 차이는 OECD 국가에서 4.6%p인 것에 반해, 한국의 경우 20.4%p로 빈곤율 차이가 상당히 큰 것으로 나타남(OECD, 2019). 이와 같은 차이는 노인세대 내 소득불평등이 상당히 심각하며 OECD 국가들에 비해 노후소득보장제도가 매우 취약한 구조에 있음을 보여줌

〈표 2-3〉 OECD 국가별 노인빈곤율

(단위: %, 명)

	65세이상 노인			총인구
	총	연령별		
		66세-75세	75세이상	
오스트레일리아	23.2	19.5	28.7	12.1
오스트리아	8.7	9.0	8.5	9.8
벨기에	8.2	8.0	8.4	9.7
캐나다	12.2	10.9	14.3	12.1
칠 레	17.6	17.7	17.4	16.5
체 코	4.5	4.1	5.4	5.6
덴마크	3.0	2.0	4.5	5.8
에스토니아	35.7	29.3	43.0	15.7
핀란드	6.3	3.7	10.0	6.3
프랑스	3.4	2.8	4.1	8.3
독 일	9.6	8.9	9.4	10.4
그리스	7.8	7.6	7.9	14.4
헝가리	5.2	5.9	4.3	7.8
아이슬란드	2.8	2.4	3.5	5.4
아일랜드	6.0	4.9	7.6	9.2
이스라엘	19.9	17.3	23.8	17.9
이탈리아	10.3	10.0	10.6	13.7
일 본	19.6	16.7	22.9	15.7
한 국	43.8	35.5	55.9	17.4
라트비아	32.7	25.6	40.8	16.8
리투아니아	25.1	21.7	29.2	16.9
룩셈부르크	7.7	8.9	5.4	11.1
멕시코	24.7	22.5	28.2	16.6
네델란드	3.1	2.0	4.9	8.3
뉴질랜드	10.6	7.7	15.2	10.9
노르웨이	4.3	2.4	7.3	8.4

	65세이상 노인			총인구
	총	연령별		
		66세-75세	75세이상	
폴란드	9.3	10.1	8.2	10.3
포르투갈	9.5	7.8	11.3	12.5
슬로바키아	4.3	3.6	5.7	8.5
슬로베니아	12.3	10.5	15.0	8.7
스페인	9.4	8.7	10.1	15.5
스웨덴	11.3	7.9	16.5	9.3
스위스	19.5	15.5	25.0	9.1
터키	17.0	14.3	21.0	17.2
영국	15.3	12.1	19.7	11.9
미국	23.1	19.7	28.3	17.8
OECD 평균	13.5	11.6	16.2	11.8

자료: OECD(2019). Pensions at a Glance 2019

□ 공적연금 수급과 노인빈곤

- 65세 이상 노인의 공적연금 수급률은 지속적으로 증가하고 있음.
2014년에는 65세 이상의 국민연금 수급률이 34.8%, 공무원연금 수급률이 3.4%, 사학연금 수급률이 0.5%였으나, 2017년에는 각각 39.9%, 3.8%, 0.6%로 증가함
- 그러나 2017년 기준으로 전체 공적연금 수급률은 44.3%에 불과하여 노후소득 보장 수준이 심각하게 낮음. 이는 짧은 도입 기간으로 인한 공적연금제도의 미성숙으로 인한 문제임. 낮은 공적연금 수급률은 심각한 노인빈곤 문제의 원인 중 하나로 지적됨

〈표 2-4〉 65세 이상 공적연금 수급률

(단위: %)

	2014	2015	2016	2017
계	38.7	40.4	42.4	44.3
국민연금	34.8	36.4	38.2	39.9
공무원연금	3.4	3.5	3.6	3.8
사학연금	0.5	0.5	0.6	0.6

자료: 국민연금 통계연보, 공무원연금통계연보, 사학연금통계연보 각 년도

제2절 정책환경

□ 한국은 다층 노후소득보장체계를 갖추었지만 성숙도가 낮고 사각지대가 넓어 실질적인 노후소득보장 기능이 미약한 편임(김유빈, 김재호, 2015; 향남희, 2016)

○ 1988년 국민연금, 1994년 개인연금, 2005년 퇴직연금이 도입되면서 3층 노후소득보장체계 형태를 갖추. 이후 2000년 국민기초생활보장 제도, 2008년 기초노령연금(2014년 기초연금으로 개정됨)이 추가로 도입되면서 전 국민 대상의 다층 노후소득보장체계의 틀을 갖추

○ 국민연금은 대표적인 공적연금으로 18세부터 60세 미만의 전체 국민을 가입 대상으로 함. 가입자가 근로소득의 일부를 보험료로 납부하는 방식이며, 은퇴 후 근로소득이 발생하지 않은 시기에 노후 소득원이 됨

- 그러나 도입기간이 짧아 미성숙 단계에 있다는 문제와 재정불안정, 낮은 수급률과 소득대체율 등으로 인해 광범위한 사각지대가 존재함
- 2017년 기준 우리나라 노인빈곤율은 43.8%로 OECD 국가에서 가장 높은 수준임. 은퇴 전 노동소득 혹은 사업소득 대비 연금수준을 의미하는 임금대체율은 2017년 39.3%로 OECD 평균 52.9%에 비해 낮으며, 2018년 국민연금 수급률은 40.3%에 불과할 만큼 노후소득 보장 수준이 취약함(전영준, 2019)

○ 사적연금 및 준공적연금인 퇴직연금, 농지연금, 주택연금이 있으나 활성화되지 못하여 가입률이 낮고 노후소득보장 기능이 미미함

- 개인연금은 공적연금을 보완하기 위해 시행됐으나 가입률과 계약유지율이 낮아 의도한 노후소득보장의 보충적인 역할을 수행하지 못함

- 퇴직연금은 근로자의 노후생활 안정을 보장하기 위한 제도이지만 비교적 최근에 도입되어 현 노인은 수혜 대상이 되기 어려우며, 퇴직연금 가입자가 연금을 일시금으로 지급받는 경향이 높아 노후소득보장 역할이 제한적임
 - 부동산 소유의식이 강하여 노인들의 부동산 및 농지 자산을 유동화하여 노후안정 자금으로 활용할 수 있도록 주택연금과 농지연금을 도입하였으나 이 또한 활성화되지 못함
- 공적부조인 국민기초생활보장제도는 국민을 빈곤의 위험으로부터 보호하는 기능을 하며, 노인의 수급률이 높다는 점에서 노후소득보장제도의 한 축으로 중요한 역할을 담당함. 그러나 부양의무자 기준으로 인해 사각지대가 존재한다는 문제가 있음
- 2017년 기준으로 노인 국민기초생활보장 수급자 수는 43만명으로 전체 인구 중 5.9%였는데, 전체 국민기초생활보장 수급 비율에서 노인수급 비율은 28.9%로 지속적으로 증가하는 추세를 보여줌
- 기초연금은 노후에 국민연금을 수령하지 못하거나 국민연금 가입 기간이 짧아 충분한 연금을 받지 못하는 노인의 소득 안정을 지원하기 위해 도입됨. 국민연금과 달리 보험료를 납부하지 않고 일정한 선정 기준을 충족하면 연금을 받을 수 있음
- 그러나 급여 수준이 충분하지 않으며 기초연금 수급액이 기초생활대상자의 소득인정액에 포함되기 때문에 생계급여액이 감소하여 실질적인 소득증가 혜택을 받지 못하는 문제가 있음
 - 그럼에도 불구하고 노인들의 소득보장 강화를 위해 지속적으로 기초연금 제도가 확대되고 있으며, 수급액 역시 증가하고 있음. 이러한 일환으로 2021년부터는 기초연금 최대지급액(월30만원) 지원대상이 소득하위 40%에서 전체 수급자(소득하위 70%)로 확대될 예정임

- 노인일자리사업은 공적 노후소득보장체계인 국민연금, 기초연금제도, 그리고 최후의 안전망인 공공부조제도와 상호 보완적 관계를 통해 노인의 사회안전망 강화에 기여하며, 국민기초생활보장 수급자로 떨어지는 방지책 역할 뿐만 아니라 사회보장제도의 노후소득 기능을 강화하는 데 효과가 있음
- 노인일자리사업 참여자 중 기초연금 수급 비율은 93.7%, 국민연금 수급 비율은 26.2%, 기초연금과 국민연금 동시 수급 비율은 22.6%로 나타나 일자리 참여수당은 현금급여의 보충적 기능을 함(김수완, 2017)
- 현재, 국민기초생활보장제도의 수급자 중 생계급여, 의료급여 수급자는 원칙적으로 노인일자리사업에 참여할 수 없으나, 주거급여, 교육급여 수급자는 참여가 가능함²⁾
- 기초연금 급여를 유지하고, 노인일자리 수를 60만명, 80만명, 100만명으로 확대하면서 국민기초생활보장 수급노인을 참여 대상으로 포함할 경우(노인일자리사업에 참여할 의향이 있는 수급 노인 약 11만명), 활동비 27만원을 지급함으로써 기초생활보장 수급 노인의 4.3%p를 떨어뜨리는 효과가 있음(손병돈 외, 2019)
- 향후 기초연금, 노령연금 등 공적 노후보장소득체계가 확대될 것으로 전망되며, 국민기초생활보장제도의 생계급여 수급자 등이 노인일자리사업에 유입될 것으로 예상됨. 이와 같은 타 부분의 제도 변화를 고려하여 노인일자리사업이 중장기적으로 어떻게 나아가야 할지 고민할 필요가 있음
- 고령자를 위한 고용노동부의 정책들은 노인인력의 인적 역량을 강화하고, 일자리를 희망하는 노인에게 취업 기회를 제공하는 데 목적이 있음. 그러나 노인일자리사업과 이러한 개별 제도들 간의 연계성이 미흡함

2) 의료급여 1종 수급자 중 국가유공자, 북한이탈주민은 참여 가능하며, 의료급여 2종 수급자는 시장형사업단에 참여 가능함

〈표 2-5〉 고용노동부의 중장년층 대상 고용지원 정책

목적	지원제도	지원내용	지원대상
정년연장 및 조기퇴직 방지	고령자 연령차별 금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률	60세 정년임무	사업주
정년연장, 재고용, 근로시간 단축	임금피크제 지원금 -정년연장형 -재고용형 -근로시간단축형	-근로자 대상 감액된 임금 지원 -사업주에게 근로시간 단축 근로자에게 지원	55세(재고용형), 56세이상 (정년연장형) 근로자, 또는 사업주
재고용, 정년 폐지·연장	고령자 고용연장 지원금 -정년연장지원금 -정년퇴직자재고용지원금 -60세 이상 고령자고용지원금	장려금 지원	55세(정년퇴직자재고용), 60세 이상(정년연장, 고령자고용) 근로자를 고용한 사업주
재취업	이모작 지원 사업	퇴직예정자 전직준비 서비스 지원	50세 이상 근로자
생애경력설계	장년나침반 프로젝트	경력진단, 진로설계, 개인 경력관리계획 작성 등	50세 이상 근로자
취업능력향상	취업성공패키지II	취업상담, 취업알선, 직업훈련참여 지원수당 지급	35~70세 미만
재취업	신중년 적합직무 고용장려금	우선지원대상기업 및 중견기업 지원	50세 이상 근로자를 고용한 사업주
취업재취업	고령자인재은행	취업재취업 상담, 취업알선, 직업능력향상 교육	50세 이상

□ 민간일자리 취업 목적으로 취업취약계층에게 일자리 및 일 경험 등을 제공하는 직접일자리 사업으로의 노인일자리사업은 중앙부처·자치단체 합동 지침에서 소득보조형 노인일자리사업과 사회봉사·복지형 노인일자리사업으로 구분됨

○ 적극적 구직활동과 취업지원 프로그램 참여를 유도하고 있으나 관련 프로그램들을 수행하는 사업체제와 연계성이 미흡함

〈표 2-6〉 2019년 직접일자리사업 : 중장년 대상

공공업무 지원형	-정부·공공기관의 고용업무 수행을 보조·지원하는 사업 -참여요건에 특별한 자격요건(학위·자격증 등)이 요구되는 경우가 많음	산림서비스도우미(산림청), 산림재해일자리(산림청), 국가기록물정리(행자부)
----------	---	---

소득보조형	-취약계층의 생계유지에 필요한 기본소득을 제공하기 위해 실시하는 사업 -별도 자격증이 필요 없거나, 단기간의 교육을 이수하는 것 만으로도 참여가 가능한 수준의 사업	노인일자리 및 사회활동지원사업(보건복지부), 숲가꾸기(산림청), 신중년사회공헌활동지원(고용노동부), 지역공동체일자리(행자부), 환경지킴이(환경부), 하천하구쓰레기정화사업(환경부), 상수원관리지역관리(환경부)
인턴형	-청년·여성 등 특정 취업취약계층을 대상으로 현장 실무 연수 등을 통해 일 경험 습득·경력 형성을 지원하여 관련 분야의 취업을 지원하는 사업	새일여성인턴(여가부)
사회봉사·복지형	-청년·퇴직자 등에게 공동체에 기여할 수 있는 자원 봉사활동 기회를 제공하는 사업 -주로 활동 실비를 지원하는 사업이 다수	노인일자리 및 사회활동지원사업(보건복지부), 아동안전지킴이(경찰청), 신중년사회공헌활동지원(고용노동부), 전통스토리계승 및 활용(문체부), 문화관광해설사육성(문체부)

주: 직접일자리 사업 : 장기실직자 등 취업취약계층을 민간일자리에 취업시킬 목적으로, 한시적 일자리 및 일 경험을 제공하며, 임금 대부분을 정부가 직접 지원하는 사업

□ 정부 각 부처와 지자체에서는 은퇴자 및 노인자원봉사 활성화를 위한 사업을 수행해오고 있으며, 최근 신중년층의 자원봉사 활성화를 위한 프로그램을 확대하고 있음

○ 주요 노인자원봉사활동 지원사업으로는 한국노인종합복지관협회에서 주관하는 노인자원봉사활동지원사업과 대한노인회에서 주관하는 노인자원봉사클럽이 있음

○ 한국노인종합복지관협회의 노인자원봉사활동지원사업은 2016년 기준으로 전국의 노인복지관 100개소를 중심으로 우울·자살예방을 위한 노인봉사자 약 3,500명이 참여하였음(이금룡, 2016)

○ 대한노인회의 노인자원봉사클럽은 2016년 기준으로 1,728개의 클럽에서 총 29,981명이 활동하였으며, 주로 청소년 육성 및 보호활동, 사회복지기관 및 시설 봉사활동, 마을공동체 활동 등을 중심으로 봉사활동을 하고 있음

○ 자원봉사활동을 총괄하는 행정자치부에서 수립한 『자원봉사활동 진

흥을 위한 제3차 기본계획(2018~2022)』은 베이비붐세대나 신중년층에 대한 자원봉사 활성화를 강조하면서 신중년층의 전문성과 노하우를 활용할 수 있는 재능기부 형태의 맞춤형 자원봉사활동을 지속적으로 확대하고 있음

- 그러나 자원봉사활동 참여율 향상을 위한 적극적인 전략이 부족하여 실질적인 자원봉사로의 참여 확대로는 이어지는데 제약이 있음
- 전문직 퇴직자들과 같은 고급 인적자원을 사회로 환원시키기 위한 사회공헌활동 지원사업을 전개하고 있음
 - 대표적인 사업으로는 고용노동부에서 실시하고 있는 사회공헌활동 지원사업이 있음. 사회공헌활동 지원사업은 퇴직 신중년에게 경력을 살릴 사회공헌활동 기회를 제공하여 퇴직 인력의 사회적 활용 및 숙련유지를 지원하는 사업임. 3년 이상 실무경력을 보유한 만 50세 이상의 퇴직 전문인력을 대상으로 하며, 사회적 기업 및 비영리단체 등에서 회계, 컨설팅, 마케팅과 같은 다양한 전문 영역에서 지식과 경력을 활용함
 - 특히 교육수준이 높고 숙련기술을 보유한 고급 인력 베이비부머 은퇴자들의 사회공헌활동에 대한 정책적 관심이 높아지고 있음
 - 하지만 내용이나 수준이 자원봉사활동과 명확히 구분되지 않으며, 체계적인 활동으로 수행되지 못하고 있음(이금룡, 2016)
- 노인일자리사업과 관련된 정부정책의 변화를 중장기적으로 중요한 정책환경 변수로 감안할 필요가 있음
 - ‘정부재정지원 일자리사업 효율화 방안’에서 중앙정부-자치단체 합동지침에 따라 시행하고 있는 직접일자리사업의 사업 간 유사·중복문제, 취업취약계층의 민간일자리 이동 촉진 등과 같은 이슈가 중요한 사안으로 검토됨. 이에 대한 대안으로 유사사업 간 통폐합, 한시

적·경과적 근로조건을 개선하기 위한 민간일자리로의 이동을 유인하는 지원책 등이 강조됨

- 2013년 18개 부처의 97개 사업이 2020년 10개 부처 34개 사업으로 크게 축소되었고, 최근 직접일자리사업과 관련해 직업상담·취업알선 서비스, 직업훈련 제공을 강화하고 있는 추세임(각 년도 재정지원 일자리사업 효율화 방안)

- 노인일자리사업은 노인빈곤 문제 및 사회참여 기회 제공, 건강 및 여가 등 노인들이 일자리를 희망하는 다양하고 실제적인 욕구와 노인이라는 인구학적 특성에 맞춘 복지정책적 원리로 접근하는 사업으로서 정체성을 갖추고 있음
- 또한 노인일자리사업을 수행하는 전달체계는 일반 노동시장의 진입이 힘든 취약계층 노인과 복지서비스에 대한 전문적 이해를 기반으로 효과적으로 서비스를 제공할 종합적 역량과 책임성이 차별화될 수 있음
- 하지만 통합적 관점에서 노인일자리사업을 직접일자리 사업의 효율성을 강화할 목적에서 경제적 성과를 지향하는 사업으로 접근하게 될 경우 수요자 중심의 인식이 약화되고 노인이 참여하고 있는 일과 사회활동의 사회적 가치가 축소될 우려가 존재함
- 그리고 향후 지방분권 및 지방자치 강화로 노인일자리사업이 지방이양 사업으로 검토될 가능성이 있으나, 수요자 접근성을 높이고 욕구 맞춤형 사례관리를 강화하기 위해서는 중앙정부-지자체-수행기관으로 구성된 수직적 체계와 수행기관 간의 수평적 관계가 긴밀하게 작동되어야 하는 정책환경과는 정합성이 떨어질 수 있음
- 따라서 일반 노동시장의 진입이 힘든 저소득 노인의 욕구에 신속하게 대응하고 효과적으로 수요자 중심의 서비스를 제공할 수 있도록 정책 대상의 특수성을 고려한 노인일자리 전달체계를 구축할 필요가 있음

제3절 해외 정책동향 및 사례

- OECD 국가들의 고령자 고용정책은 적극적 노동시장정책(Active Labor Market Policy, ALMP)의 형태라고 볼 수 있음
 - 적극적 노동시장정책은 정부의 재정지원을 바탕으로 개인의 일자리 접근성과 노동시장 내 이행 및 적응, 근로자 배치전환 등을 향상시키기 위해 직업기술 및 기능을 높이는 것을 주된 목적으로 두고 있음 (Martin & David, 2001)
 - OECD 국가들의 고령자 고용정책 또한 노인들의 일자리 접근성 향상과 노동시장 내 원활한 적응, 사회참여 기회 등을 위한 정부의 재정지원사업이란 점에서 적극적 노동시장정책으로 볼 수 있음. 따라서 적극적 노동시장정책 분류 기준을 바탕으로 국외 정책동향 및 사례를 고찰할 수 있음
- 적극적 노동시장정책을 분류하는 기준에 있어서 주로 Bonoli(2010)의 연구가 참고됨
 - Bonoli(2010)는 적극적 노동시장정책을 시장고용 지향성(promarket employment orientation)과 인적자본투자(human capital investment)라는 두 축을 바탕으로 근로 인센티브형, 고용형, 고용지원형, 기술향상형으로 유형화함
- 따라서 Bonoli(2010)의 연구를 바탕으로 OECD 국가들의 고령자 고용정책의 분류 기준을 <표 2-7>과 같이 구조화할 수 있음
 - 별도의 정책 프로그램이 존재하지 않는 근로 인센티브형을 제외하면 OECD 국가들의 고령자 고용정책을 고용지원형, 고용형, 기술향상형으로 구분할 수 있음

□ 시장고용 지향이 강한 고용지원형과 기술향상형의 경우에는 주로 전체 노인을 대상으로 정책이 운영되는 반면, 공공 일자리를 바탕으로 소득보충과 사회참여를 도모하는 고용형의 경우에는 저소득 노인들을 중심으로 참여가 이루어지는 경향이 있음

〈표 2-7〉 OECD 국가의 고령자 고용정책 유형

시장고용 지향	인적자본 투자		
	없음	약함	강함
약함	(소극적 급여)	① 고용형 미국의 Senior Community Service Employment Program, 일본의 실버인재은행	(기본 교육)
강함	(근로 인센티브형)	② 고용지원형 영국의 New Deal 50+, 독일의 Kommunal Kombi, Perspektive 50 Plus	③ 기술향상형 오스트레일리아의 Skills Checkpoint Program

□ 고령자 고용정책의 유형에 속하는 해외 사례들을 간략하게 살펴보면 다음과 같음

- 고용형: 미국의 Senior Community Service Employment Program, 독일의 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, 프랑스의 ateliers et chantiers d'insertion, 일본의 실버인재은행
 - 미국에서는 저소득 고령자들의 경제적 자립과 민간 일자리로의 이행을 지원하는 고령자 지역사회 서비스 고용 프로그램(Senior Community Service Employment Program, 이하 SCSEP)을 운영하고 있음. 55세 이상 저소득(빈곤선의 125%) 실직자들에게 신청자격이 주어지며, 지역사회 공공 서비스 업무를 수행할 수 있도록 기회와 훈련을 제공함.

이때 프로그램 참여자들의 임금에는 최저 시급 기준이 적용됨. 공공 일자리를 통해서 근로 경험을 제공한다는 점에서 고용형으로 분류될 수 있으나 완전고용을 보장하는 것은 아님. 국가의 역할보다는 프로그램 참여자 개인의 책임과 적극적인 직업자활, 경제적 자립 등이 강조되기 때문에 ‘근로연계복지(workfare)’로서의 성격이 강함(이재홍, 2010). 이에 따라 SCSEP 참여자는 피고용인(employee)이 아니라 훈련인(trainee)으로 인식됨(Senior Employment Center, 2011). 참여자들은 프로그램 신청할 때부터 개별 고용계획을 수립해야 할 의무를 갖고 있으며, 이에 근거하여 맞춤형 훈련과 사후관리 서비스가 지원됨

- 독일과 프랑스의 경우 고령자만을 대상으로 한 고용형 정책은 실시하지 않고 있음. 다만, 프로그램 참여자를 선정할 때 고령자 우대조항을 적용하고 있음(지은정, 2013: 196). 독일은 민간 수행 기관을 통해 공공근로 일자리를 제공하는 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (이하 ABM)을 운영하고 있음. 수행기관으로서 실업자들을 고용하는 기업과 근로참여자에게는 통상 12개월 동안 소정의 지원금이 제공되며 만약 프로그램 운영 주체가 근로참여자들을 정규직으로 채용할 경우 총 24개월 동안 지원금이 연장 지급됨. 또한, 근로참여자들에게 제공되는 지원금은 사업프로그램에서 담당하게 되는 역할에 따라 차등 지급됨. 구체적으로 ① 전문대학 졸업 이상의 학력 요구인 경우 월 1,300유로, ② 전문직업교육 이상 경력 요구인 경우 월 1,200유로, ③ 일반 직업교육 경력 요구인 경우 월 1,100유로, ④ 단순근로 일자리의 경우 월 900유로가 제공됨(이정우, 2012). 주된 정책 대상은 25세 미만의 직업교육 미이수 청년실업자, 중증장애인 등으로, 고령자만을 위한 정책은 아니지만 고용되는 인원들의 대다수가 55세 이상일 경우 수행 업체와 참여자들은 정부로부터 총 36개월 동안 고용지원금을 받을 수 있음(Hohmeyer and and Wolff, 2010)

- 고령자 고용 우대 조항을 실시하는 프랑스의 통합작업장(ateliers et chantiers d'insertion, 이하 ACI)은 고용창출 사업의 일환으로 공공 부문에서의 일자리와 교육 지원을 통해 실업자들의 직업 역량 강화와 경제적인 자립을 도모하고 있음. 본 사업 수행을 위해 비영리단체, 공공 기관, 사회서비스 센터 등이 참여하고 있으며, 고용주에게는 사회보험료 감면 혜택이 제공됨. 고용된 근로자들은 다른 일반 고용 계약을 통한 근로자와 동등한 고용 신분을 부여받음. 계약 기간은 최소 4개월 이상이어야 하며, 최대 24개월까지 재계약을 할 수 있음. 또한, 근로자의 연령이 50세 이상인 경우 계약 기간은 더 연장될 수 있음(김혜란, 2012)
- 고용형으로 분류되는 프로그램들 중에 일본의 실버인재센터는 사회 참여를 주된 목표로 삼고 있는 대표적인 정책 사례임. 즉, 고령자에게 공적 부문의 일자리나 유급 자원봉사 기회를 제공한다는 점에서 고용형으로 분류되지만 생계유지보다 일을 통한 삶의 보람을 느낄 수 있도록 하는 것이 우선시됨(지은정, 2013). 따라서 실버인재센터에서 제공하는 일자리에 참여하는 노인들은 별도의 노동계약을 체결하거나 사회보장제도의 적용을 받지 않음. 일자리 참여에 따른 보수도 임금이 아닌 배분금 형식으로 지급됨. 또한 미국의 SCSEP과 달리 빈곤 노인만을 대상으로 하지는 않지만, 지역사회 기반의 단순 업무로 구성되어 있다는 점, 높은 기술이 필요하지 않는다는 점, 임시직이라는 점에서 민간시장에 진입하는 데 어려움이 있는 취약 고령자와 저소득 노인들이 중점적으로 참여하는 경향이 있음

○ 고용지원형: 영국의 New Deal 50+, 독일의 Kommunal Kombi와 Perspektive 50 Plus, 오스트레일리아의 Career Transition Program, 프랑스의 Contrat Initiative Emploi

- 영국에서는 New Deal 50+을 통해 과거 실직상태이거나 비경제활동

상태인 50세 이상 중고령자를 대상으로 고용크레딧, 취업 알선 서비스, 직업 훈련 등을 제공하였음. 직접 일자리 창출 방식으로 운영되지는 않지만 빈곤 고령층을 대상으로 보조금과 취업지원서비스를 제공한다는 점에서 고용지원형으로 분류될 수 있음. 다만 2009년부터는 유연한 뉴딜(Flexible New Deal)로 통합되고, 2013년도부터는 통합크레딧(universal credit)으로 개편되면서 고용지원을 전 연령층으로 확대하였음(지은정, 2013)

- 독일의 경우 직접 일자리 창출을 통해 고령자의 고용률을 촉진하기보다는 고용보조금을 통해 고용인 신분을 유지하고 있는 노인들의 조기 퇴직 완화와 실직자들의 민간 일자리로의 이행을 도모하고 있음. Kommunal Kombi 프로그램은 수행 사업자에게 근로자 임금총액의 50%, 최대 500유로까지 지원하며 사회보험료에 있어서도 고용주에게 월 200유로를 지원함. 또한 50세 이상 고령실업자를 채용했을 경우 월 100유로의 추가보조금을 지원함으로써 고령자 채용을 장려함. Perspektive 50 Plus는 고령근로자만을 대상으로 취업 알선과 고용 훈련을 제공하는 프로그램이며, 연 250 million 유로를 제공함(OECD, 2019)
- 오스트레일리아에서는 지난 2019년도부터 재취직에 어려움을 겪고 있는 45세 이상 중고령 실업자들을 대상으로 직업 훈련, 취업 알선 서비스를 제공하는 Career Transition Program을 운영 중에 있음(OECD, 2019). 정책의 주된 목표는 민간 시장에서의 고용 촉진이며 교육 프로그램을 제공하는데 있어서 디지털 역량 강화와 기술 활용능력을 함양시키는데 초점을 맞추고 있음
- 프랑스는 민간 시장에서의 고령자 고용을 촉진시키기 위해 지난 1995년부터 고용주도계약(Contrat Initiative Emploi, 이하 CIE)을 실시 중임. CIE는 민간 부문 고용주를 대상으로 한 정책으로 민간

기업이 수혜자격이 있는 50세 이상의 고령자를 정부와의 계약을 통해 고용할 때 직업훈련비용, 고용지원금, 정액보조금, 사회보험료 납부 면제 혜택을 받을 수 있도록 하고 있음(황정욱·김태황·신형우, 2006)

○ 기술향상형: 오스트레일리아의 Skills Checkpoint Program

- 높은 수준의 인적자본에 대한 투자와 높은 민간 시장으로의 진입률을 바탕으로 완전고용을 지원하는 고용 프로그램으로는 오스트레일리아의 Skills Checkpoint Program이 있음. 지난 2018년도부터 시작된 본 사업은 현재 노동 시장에 참여하고 있지만 퇴직할 확률이 높거나, 최근에 실직한 45세에서 70세 노인들에게 신청자격을 부여하고 있음. 기업의 고용주들과 직접적으로 매칭시키는 방식으로 프로그램 참여자들에게 민간 일자리를 제공하고 있음. 또한 고용장려금을 제공하는 Skills and Training Incentive 프로그램과의 연계를 통해 훈련 프로그램 참여에 따른 금전적인 지원을 받을 수 있음. 참여자들은 기존에 본인들이 수행했던 업무 분야와 관련된 일자리에 신청해야 해야 함. 결과적으로, 프로그램 참여자들이 새롭게 매칭된 일터에서 기존에 가지고 있던 기술을 향상시키거나 재훈련할 수 있도록 지원한다는 점에서 취업 알선 서비스가 중심이 되는 고용지원형과 구분될 수 있음. 전반적으로 다른 유형에 비해 민간시장 영역에서 보다 안정적인 고용이 유지된다는 것이 특징임

〈표 2-8〉 OECD 국가의 고령자 고용정책

유형	정책	정책목표	대상	주요 지원내용	국가
고용형	SCSEP	경제적 자립, 근로 연계 복지	55세 이상 저소득 실업자	단기 일자리, 고용정보, 취업 알선, 고용보조금	미국
	ABM		55세 이상 실업자 우대	단기 일자리, 고용지원금	독일
	ACI		50세 이상 실업자 우대	단기 일자리, 직업 교육, 고용주의 사회보험료 감면	프랑스

유형	정책	정책목표	대상	주요 지원내용	국가
	실버인재은행	사회참여	60세 이상 실업자	유급 자원봉사, 교육	일본
고용 지원형	New Deal 50+	고령자 고용 촉진, 일자리 창출, 민간 일자리로 이행	50세 이상 저소득 실업자	고용크레딧, 고용보조금, 직업훈련, 취업 알선	영국
	Perspektive 50 Plus		50세 이상 실업자	고용보조금	독일
	Kommunal Kombi		50세 이상 실업자	직업훈련, 취업 알선, 고용주 사회보험료 감면, 고용보조금	독일
	Career Transition Assistance		45세 이상 실업자	직업훈련, 취업 알선	오스트 레일리아
	CIE		50세 이상 실업자 우대	고용보조금, 교육훈련금, 사회보험료 면제	프랑스
기술 향상형	Skills Checkpoint Program	민간 일자리로 이행, 완전고용	45세~70세 실업자	직업훈련, 구직서비스, 고용보조금	오스트 레일리아

제4절 고령인구의 경제·사회활동 및 복지실태 분석

□ 분석자료 및 분석기준

- 한국복지패널조사 12차(2017년)~14차(2019년)의 최근 3년간 자료를 이용하여 연령대 및 노인일자리사업 참여여부에 따라 고령인구의 경제·사회활동 및 복지실태를 비교 분석함
 - 제 3차 저출산고령화 기본계획(2016년~ 2020년)에 연동한 실태를 살펴보기 위해 한국복지패널 12~14차(2017~2019년)의 최근 3개 연도의 자료를 분석하였고, 주요 변수는 전년도 1년간 또는 전년도 말을 기준시점으로 응답하도록 자료가 수집됨
 - 연령대의 경우 노인일자리사업 참여자격이 60세, 65세로 상이하고, 고령인구 진입이 예정된 50대 베이비부머 세대의 특성을 함께 살펴보기 위해, 50~60세, 60~65세, 65~70세, 70~80세, 80세 이상으로 연령대를 구분하여 응답값 및 비율을 비교 제시함
 - 다만, 실험설계 및 비교집단별 평균차이검증(t-test, ANOVA)과 같이 엄밀한 분석은 아니며, 통계적 통제가 제한되어 분석결과에 ‘건강한 근로자 효과(healthy worker effect, 역의 인과관계)’가 나타날 수 있음. 따라서 본 절의 분석결과는 관련 선행연구를 고려하여 해석할 필요가 있음(이석원 외, 2015)
 - 한국복지패널조사의 경우 노인일자리사업 참여여부를 파악하고 있으나, 세부 사업유형을 구분하지는 않으므로 아래 <표 2-9>와 같이 연령 및 일자리사업 참여여부(일반고령자 집단과 참여자 집단)를 기준으로 분석집단을 구분하였음

〈표 2-9〉 한국복지패널조사(12~14차) 분석대상 요약

구분	노인 일자리사업		연령대					전체
			50세이상 60세미만	60세이 상65세 미만	65세이 상70세 미만	70세이 상80세 미만	80세이상	
대상 (명)	일반고 령자	12차	1,908	935	920	2,192	1,092	7,047
		13차	1,838	894	852	2,085	1,143	6,812
		14차	1,778	892	805	1,952	1,182	6,609
	참여	12차	-	-	38	188	65	291
		13차	-	-	46	251	93	390
		14차	-	2	52	244	107	405
	참여 여부 결측	12차	27	20	27	101	118	293
		13차	96	36	51	161	274	618
		14차	172	68	69	242	463	1,014
	전체	12차	1,935	955	985	2,481	1,275	7,631
		13차	1,934	930	949	2,497	1,510	7,820
		14차	1,950	962	926	2,438	1,752	8,028

주: 복지패널 가구원조사에서 조사시점 직전 1년간(12차는 2016년, 13차는 2017년, 14차는 2018년) 노인일자리사업 참여 경험이 있는지 여부에 대한 응답값 기준임.

1. 경제활동 실태

□ 근로조건 등 경제활동 실태를 연령대 및 노인일자리사업 참여여부에 따라 비교한 결과, 고령일수록 근로능력과 근로시간형태, 평균 근로일수, 평균 근로시간은 점차 감소하는 경향이 나타남. 또한 노인일자리사업 참여집단이 일반고령자 집단에 비해 근로능력이 상대적으로 높아, 근로능력이 높은 노인들이 노인일자리사업에 참여하고 있으며, 노인일자리사업 참여자의 대다수가 월 30시간 기준의 공익활동에 참여하는 상황이 반영되어 참여집단의 전일제 비율, 근로개월수, 평균 근로일수 및 근로시간은 일반고령자 집단에 비해 상대적으로 낮게 나타남

○ 근로가능하다고 응답한 비율은 연령대가 증가할수록 점차 감소하는 경향이 나타나고, 이러한 경향은 일반고령자 집단에서 더 강하게 나타나고 일반고령자 집단에서는 연령에 따른 근로능력 감소효과가 적음

- 근로가능 응답비율은 12차 일반고령자 집단 기준으로 50~60세 96.0%에서 80세 이상 34.2%로 뚜렷하게 감소하며, 이러한 근로능력 감소 경향은 13차, 14차에서도 동일하게 나타남. 반면, 일자리사업에 참여하는 경우는 80세 이상 집단에서도 약 80~86%가 근로가능하다고 응답하여, 전반적으로 근로가능한 고령층이 일자리사업에 참여하는 것으로 볼 수 있음

〈표 2-10〉 근로조건 등 경제활동 실태

구분			50세이상 60세미만	60세이상6 5세미만	65세이상7 0세미만	70세이상8 0세미만	80세 이상	전체
근로능력정도 (근로가능 비율)	일반 고령자	12차	96.0	91.3	83.9	64.1	34.2	74.3
		13차	94.3	91.2	79.2	57.7	28.5	69.8
		14차	95.0	89.2	79.9	60.5	30.0	70.6
	참여자	12차	-	-	92.1	92.0	83.1	90.0
		13차	-	-	93.5	84.1	86.0	85.6
		14차	-	100.0	96.2	82.4	80.4	83.7
주된경제활동 참여상태 (상용직 비율)	일반 고령자	12차	23.6	8.1	2.6	0.7	0.1	8.1
		13차	24.0	7.5	3.4	0.7	0.0	8.1
		14차	27.3	7.5	3.9	0.8	0.0	9.1
	참여자	12차	-	-	0.0	0.0	0.0	0.0
		13차	-	-	0.0	0.0	0.0	0.0
		14차	-	0.0	0.0	0.4	0.0	0.2
근로시간형태 (전일제 비율)	일반 고령자	12차	89.4	81.2	78.7	73.1	63.6	84.9
		13차	87.8	84.1	75.3	68.8	62.5	83.4
		14차	86.0	76.3	70.3	61.7	33.3	79.2
	참여자	12차	-	-	3.7	5.8	3.0	5.1
		13차	-	-	0.0	2.1	3.1	2.1
		14차	-	0.0	0.0	2.7	1.2	1.9
1년간 근로개월수 (9개월 초과 비율)	일반 고령자	12차	95.2	93.8	95.2	97.5	100.0	95.7
		13차	94.4	92.2	94.9	96.5	97.5	94.7
		14차	93.3	92.0	93.1	97.1	98.8	94.1
	참여자	12차	-	-	48.5	45.5	52.4	47.2
		13차	-	-	48.6	36.6	46.9	40.5
		14차	-	50.0	45.7	32.7	27.7	33.1
일한 달 평균 근로일수 (21일 ~ 30일 비율)	일반 고령자	12차	45.4	39.6	33.9	29.3	22.4	38.4
		13차	43.5	42.1	37.6	31.2	25.6	39.0
		14차	43.6	42.0	35.4	34.1	25.0	39.3
	참여자	12차	-	-	3.0	6.4	4.8	5.6
		13차	-	-	0.0	3.3	6.2	3.6
		14차	-	0.0	4.3	3.7	2.1	3.3

구분			50세이상 60세미만	60세이상6 5세미만	65세이상7 0세미만	70세이상8 0세미만	80세 이상	전체
주당 평균 근로시간 (15시간 이하 비율)	일반 고령자	12차	2.8	5.4	8.1	12.4	40.0	5.1
		13차	4.0	6.8	9.4	10.5	22.7	6.1
		14차	3.6	6.4	10.8	14.5	21.1	6.4
	참여자	12차	-	-	82.8	94.8	90.9	92.4
		13차	-	-	93.5	96.2	92.2	95.0
		14차	-	100.0	91.4	98.4	96.4	97.1

- 1) 근로가능 비율: 근로능력정도를 ① 근로가능(일터에서 종일 노동이 가능한 경우), ② 단순근로가능(일터에서 종일 근로가 어렵거나 장애, 질병 등으로 거동이 불편하여 집에서 돈벌이를 할 수 있는 경우), ③ 단순근로미약자(돈을 벌기 위한 일을 하기에는 어려움이 있지만 집에서 가사일을 하거나 보조할 수 있는 경우), ④ 근로무능력(장애, 부상, 질병, 노령 등으로 인하여 일을 전혀 할 수 없는 경우)로 구분했을 때, ①의 비율
- 2) 상용직 비율: 주된 경제활동 참여상태를 ① 상용직(근로계약기간이 1년 이상인 근로자이거나 정해진 계약 기간 없이 본인이 원하면 계속 일할 수 있는 자), ② 임시직, ③ 일용직, ④ 자활·공공노인일자리, ⑤ 고용주, ⑥ 자영업자, ⑦ 무급가족종사자, ⑧ 실업자, ⑨ 비경활로 구분했을 때, ①의 비율
- 3) 전일제 비율: 근로시간형태를 ① 시간제, ② 전일제로 구분했을 때, ①의 비율
- 4) 9개월 초과 비율: 1년간 근로 개월 수를 3개월(분기) 단위로 구분했을 때, 9개월 초과 ~ 12개월 이하의 비율
- 5) 21일 ~ 30일 비율: 지난 1년간 일한 달의 평균 근로일수를 ① 7일 이하, ② 7일 초과 ~ 14일 이하, ③ 14일 초과 ~ 21일 이하, ④ 21일 초과 ~ 30일 이하로 구분했을 때, ④의 비율
- 6) 15시간 이하 비율: 규칙적으로 일한 경우 주당 평균 근로시간을 ① 15시간 이하, ② 15시간 초과 ~ 40시간 이하, ③ 40시간 초과로 구분했을 때, ①의 비율

○ 주된 경제활동 참여상태를 상용직 비율을 통해 살펴보면, 연령대가 증가할수록 상용직 비율이 대폭 감소하는 경향이 나타남. 50~60세 연령대의 경우 상용직 비율이 약 23~27%로 나타나지만, 은퇴가 본격화되는 60세 이상 연령대에서는 상용직 비율이 7~8%로 대폭 감소하고, 70세 이상의 경우 1%에도 미치지 못하는 것으로 나타남

○ 근로시간형태 또한 전일제 비율은 연령대 증가에 따라 점차 감소하는데, 노인일자리사업 참여집단은 일반고령자 집단에 비해 전일제 비율이 낮게 나타남. 이는 노인일자리사업 참여자의 대다수가 월 30시간 기준의 공익활동에 참여하는 상황이 반영된 것으로 보임

○ 1년간 근로한 개월 수는 일반고령자 집단의 경우 대체로 90% 이상이 9개월을 초과해서 일하지만, 참여집단의 경우 9개월 초과 근로한

경우는 약 30~50% 내외로 상대적으로 낮게 나타남. 일한 달의 평균 근로일수의 경우에도 21일 이상 근무한 비율 또한 노인일자리사업 참여집단이 일반고령자 집단보다 더 낮게 나타났음

- 주당 평균 근로시간은 노인일자리사업 참여집단은 15시간 이하 참여한 비율이 90% 이상으로 높게 나타난 데 비해, 일반고령자 집단은 15시간 이하 참여비율이 약 2~40%로 상대적으로 낮게 나타났음

□ 경제활동에 따른 임금수준 및 만족도의 경우, 고령일수록 점차 감소하는 추세가 나타났음. 다만, 일반고령자 집단에 비해 참여집단의 임금수준은 낮았는데, 이는 앞서 언급한 바와 같이 대다수의 노인일자리사업 참여자가 공익활동 유형에 참여하는 상황이 반영된 것으로 보임. 반면, 가구 수입 및 직업 만족도는 참여집단에서 불만족 비율이 상대적으로 낮게 나타났음

- 월평균 임금수준의 평균값은 12~14차 모두 연령이 증가할수록 점차 감소하고, 일반고령자 집단보다 참여집단의 월평균 임금수준이 더 낮아 집단 간 격차가 나타났음. 이는 경제적으로 어려우나 노동시장에 진입하지 못하는 노인들이 일할 수 있는 경우에 일자리사업에 참여한다고 볼 수 있음

- 월평균 임금수준의 평균값은 50~60세 약 300만 원, 60~65세(일반고령자 집단) 약 190만 원, 70~80세 약 100~120만 원으로 점차 감소함. 또한 월평균 임금수준이 30만원 이하인 비율 또한 연령이 증가할수록 더 커지는 경향이 나타나, 연령이 증가할수록 임금수준이 감소하는 부적관계가 나타남

- 일반고령자 집단의 월평균 임금의 평균값(약 230~250만 원)에 비해 참여집단은 약 20~30만원으로 10분의 1 수준에 그치고, 30만원 이하 비율도 일반고령자 집단의 경우 전체적으로 약 3% 정도로 나타나지만 참여집단의 경우 약 90% 이상으로 높게 나타남

○ 노인가구의 가구수입 만족도와 직업만족도를 통해 경제활동 만족도를 살펴보면, 가구수입에 대한 불만족 비율은 연령대와 상관없이 대체로 일정하거나 연령이 증가할수록 근소하게 감소하는 경향이 나타남. 직업에 대한 불만족 비율은 노인일자리사업 참여집단이 일반고령자 집단에 비해 대체로 낮게 나타남

〈표 2-11〉 임금수준 등 경제활동 실태

구분			50세이상 60세미만	60세이상 65세미만	65세이상 70세미만	70세이상 80세미만	80세 이상	전체
월평균임금 의 평균 (만 원)	일반 고령자	12차	281.5	190.5	125.9	101.5	67.9	230.0
		13차	303.0	194.5	149.1	112.4	64.4	244.2
		14차	312.2	190.7	154.9	117.7	57.5	249.3
	참여자	12차	-	-	23.3	21.4	21.8	21.7
		13차	-	-	27.2	24.5	25.8	25.1
		14차	-	31.0	30.2	28.5	27.2	28.4
월평균임금 (30만원 이하 비율)	일반고 령자	12차	0.7	3.5	4.5	12.4	42.9	2.9
		13차	1.3	2.7	4.7	8.3	28.6	2.9
		14차	1.0	4.1	3.8	7.3	25.0	2.7
	참여자	12차	-	-	96.3	95.5	93.9	95.4
		13차	-	-	90.0	97.8	93.8	96.0
		14차	-	50.0	91.4	98.4	96.4	96.7
가구수입 만족도 (불만족 비율)	일반고 령자	12차	35.3	34.4	33.5	33.8	33.6	34.2
		13차	36.8	33.0	32.4	35.1	31.0	34.3
		14차	34.3	33.1	32.1	32.7	33.4	33.2
	참여자	12차	-	-	34.2	35.8	35.4	35.5
		13차	-	-	30.4	34.7	25.0	31.9
		14차	-	50.0	26.9	29.2	29.9	29.2
직업 만족도 (불만족 비율)	일반고 령자	12차	13.8	13.7	10.0	11.1	10.7	12.0
		13차	15.0	13.4	12.7	11.5	11.5	12.8
		14차	11.6	12.7	13.1	10.9	10.6	11.5
	참여	12차	-	-	2.6	7.0	9.2	6.9
		13차	-	-	4.3	6.8	8.7	6.9
		14차	-	0.0	3.8	2.9	7.5	4.2

1) 월평균임금은 조사시점 기준 전년도 1년간 월평균 임금이 있는 경우에 대해서 분석하였음.

2) 불만족비율은 ① 매우불만족, ② 대체로 불만족, ③ 그저 그렇다, ④ 대체로 만족, ⑤ 매우 만족 중에서 ①+② 비율

2. 건강 및 사회활동 실태

- 노인의 사회경제적 상태를 파악하기 위해 학력 및 건강수준을 파악하였음.
대체로 연령이 증가할수록 학력수준과 건강수준은 낮은 경향이 나타났고, 노인일자리사업 참여집단의 경우 일반고령자 집단보다 주관적 건강 수준은 높았음
- 학력수준은 연령이 증가할수록 낮고, 일반고령자 집단보다 참여집단의 학력수준이 상대적으로 근소하게 낮은 경향이 나타남

〈표 2-12〉 교육수준 및 건강 실태

구분			50세이상 60세미만	60세이상 65세미만	65세이상 70세미만	70세이상 80세미만	80세 이상	전체
학력수준 (중졸 이하 비율)	일반 고령자	12차	13.5	32.6	47.4	63.9	75.7	45.8
		13차	11.6	30.5	44.5	61.3	74.9	44.0
		14차	9.8	28.1	42.1	59.5	74.0	42.4
	참여	12차	-	-	63.2	73.4	70.8	71.5
		13차	-	-	52.2	74.9	74.2	72.1
		14차	-	0.0	51.9	73.0	74.8	70.4
주관적 건강 (건강 비율)	일반 고령자	12차	62.7	46.8	34.2	23.0	14.6	37.1
		13차	66.6	54.5	40.5	27.7	18.1	41.7
		14차	65.0	45.1	35.7	21.3	14.4	36.8
	참여자	12차	-	-	31.6	21.3	26.2	23.7
		13차	-	-	30.4	25.5	33.3	27.9
		14차	-	0.0	28.8	20.5	29.0	23.7
1년간 외래진료 횟수 (평균값, 회)	일반 고령자	12차	14.7	19.5	27.4	32.6	34.1	25.6
		13차	13.3	18.3	25.9	29.8	29.1	23.3
		14차	13.7	18.1	26.6	30.6	32.7	24.3
	참여자	12차	-	-	31.6	37.3	33.1	35.6
		13차	-	-	23.8	30.9	31.9	30.3
		14차	-	7.5	30.6	34.9	33.1	33.7
1년간 외래진료횟 수 (5회 이하 비율)	일반 고령자	12차	39.2	24.9	14.3	9.3	8.1	19.9
		13차	41.4	25.8	14.1	11.2	9.7	21.4
		14차	40.3	27.9	13.8	9.9	7.6	20.6
	참여자	12차	-	-	2.6	6.9	7.7	6.5
		13차	-	-	10.9	8.4	8.6	8.7
		14차	-	50.0	13.5	5.7	8.4	7.7

구분			50세이상 60세미만	60세이상 65세미만	65세이상 70세미만	70세이상 80세미만	80세 이상	전체
우울 수준 (유력우울증 비율)	일반 고령자	12차	10.3	9.3	14.9	20.4	30.9	17.1
		13차	12.1	12.1	16.6	20.1	32.8	18.6
		14차	8.6	8.8	12.3	19.5	29.0	15.9
	참여자	12차	-	-	15.8	14.4	15.4	14.8
		13차	-	-	15.2	12.7	12.0	12.9
		14차	-	0.0	19.2	14.4	19.6	16.3

- 1) 건강 비율: 전년도 말 시점에서의 주관적 건강상태를 ① 아주 건강, ② 건강한 편, ③ 보통, ④ 건강하지 않은 편, ⑤ 건강이 아주 안 좋음으로 구분했을 때, ①+②의 비율
 2) 5회 이하 비율: 1년 간 외래진료횟수를 ① 0~5회, ② 5회 초과로 구분했을 때, ①의 비율
 3) 유력우울증 비율: 60점 만점으로 변환할 때 16점 이상인 비율로써, 16점 이상인 경우 유력우울증(probable depression)으로 판단할 수 있음(박준혁·김기웅, 2011).

- 주관적 건강 수준에 대해 건강하다고 응답한 비율은 연령이 증가할수록 적어지는 경향이 나타났음. 그러나 노인일자리아사업 참여집단의 경우 60대 후반은 일반고령자 집단과 큰 차이가 없으나 70대와 80대 이상의 후기 노인의 경우 참여집단의 건강수준이 일반고령자 집단에 비해 근소하게 양호하게 나타나, 스스로 건강하다고 인식하는 노인들이 노인일자리아사업에 참여하고 있는 것으로 보임
- 고령일수록 외래진료 횟수가 점차 증가하고, 1년간 외래진료 횟수가 5회 이하라고 응답하는 건강한 노인의 비율 또한 점차 감소하였음. 일반고령자 집단보다 참여집단의 외래진료 횟수에 큰 차이는 없었고, 외래진료 횟수가 1년간 5회 이하라고 응답한 건강한 노인의 비율 또한 노인일자리아사업 참여집단과 큰 차이가 나타나지는 않았음
- 정신건강수준을 나타내는 척도인 우울 점수(CES-D)가 16점 이상인 유력우울증 비율은 일반고령자 집단에서는 약 8~12%에서 연령이 증가할수록 약 30% 정도로 점차 증가하는 양상이 나타남. 참여집단에서는 약 12~19% 내외에서 일정하게 유지되어 노인일자리아사업 참여 효과가 일부 나타나는 것으로 보임

□ 고령인구의 사회활동 실태를 파악하기 위해 사회적 관계 및 기부·자원봉사 활동을 분석하였음

○ 사회적 친분관계 및 여가에 대한 만족비율과 기부액수의 경우 연령이 증가할수록 근소하게 감소하였음. 일반고령자 집단에 비해 참여 집단의 사회적 친분관계 만족도, 여가 만족도가 대체로 더 높게 나타나 노인일자리사업 참여의 효과가 나타났다고 볼 수 있음. 기부액수 및 자원봉사에서는 노인일자리사업 참여 여부에 따른 차이가 나타나지 않았음

〈표 2-13〉 사회적 관계 및 사회활동 실태

구분			50세이상 60세미만	60세이상 65세미만	65세이상 70세미만	70세이상 80세미만	80세 이상	전체
사회적 친분 관계 만족도 (만족 비율)	일반 고령자	12차	75.5	72.5	68.9	64.3	54.8	67.6
		13차	74.7	73.0	72.7	68.6	56.2	69.3
		14차	74.5	72.3	73.5	66.9	56.4	68.6
	참여자	12차	-	-	71.1	73.8	76.9	74.1
		13차	-	-	82.6	78.5	76.1	78.4
		14차	-	100.0	86.5	77.4	81.3	79.7
여가 만족도 (만족 비율)	일반 고령자	12차	43.6	46.2	45.9	44.0	39.2	43.7
		13차	46.1	50.5	51.2	48.5	37.1	46.6
		14차	46.1	46.7	50.0	45.0	36.0	44.6
	참여자	12차	-	-	50.0	52.4	47.7	51.0
		13차	-	-	63.0	51.0	55.4	53.5
		14차	-	50.0	51.9	49.0	52.3	50.2
기부금 평균 액수 (만원)	일반 고령자	12차	4.0	2.5	1.2	0.8	0.5	1.9
		13차	6.8	2.3	3.0	1.1	0.3	2.9
		14차	6.7	2.5	1.4	1.1	1.0	2.8
	참여자	12차	-	-	0.0	1.0	0.4	0.7
		13차	-	-	0.1	0.6	0.3	0.5
		14차	-	0.0	0.2	0.6	0.2	0.5
자원봉사 평균 횟수 (회)	일반 고령자	12차	1.1	1.2	1.6	0.5	0.0	0.8
		13차	1.9	1.3	0.9	0.7	0.4	1.1
		14차	0.9	1.1	0.9	0.7	0.1	0.7
	참여자	12차	-	-	2.5	0.6	0.3	0.8
		13차	-	-	0.0	2.2	0.0	1.4
		14차	-	0.0	0.7	0.3	0.2	0.4

1) 만족 비율은 전년도 1년 간 사회적친분관계 및 여가에 대한 만족도에 대해 ① 매우불만족, ② 대체로 불만족, ③ 그저그렇다, ④ 대체로 만족, ⑤ 매우 만족 중에서 ④+⑤ 비율

3. 복지 실태

- 노인의 복지실태를 파악하기 위해 연간 기초연금·공적연금 수급액, 연간 근로소득과 자녀로부터 받는 보조금 액수 등을 소득원천별로 살펴보고 국민 기초생활보장 수급 비율을 연령대 및 일자리사업 참여기준에 따라 살펴보았음
- 조사대상 노인가구의 국민기초생활보장 수급 비율은 연령이 증가함에 따라 점차 증가하는 경향이 나타났고, 일반고령자 집단에 비해 참여 집단의 기초생활수급비율이 더 낮게 나타났음
- 노인일자리사업에 참여하지 않는 노인가구의 연간 기초연금 수급액 평균은 65~70세의 경우 약 180~200만 원에서 80세 이상 약 250~270만 원으로 연령이 증가함에 따라 약간 증가하였음. 노인일자리사업 참여 노인가구의 기초연금 수급액은 65~70세의 경우 약 260~300만 원에서 80세 이상 약 290~310만 원으로 일반고령자 집단에 비해 근소하게 많고, 연령이 증가함에 따라 약간 증가하는 경향이 나타남. 이는 소득 하위 40%에 해당하는 저소득수급자에게 수급액을 상향지급하는 것이 반영된 것으로 보이며, 노인일자리사업 참여집단의 소득 수준이 상대적으로 더 낮은 상황을 유추할 수 있음

〈표 2-14〉 복지 실태

구분			50세이상 60세미만	60세이상 65세미만	65세이상 70세미만	70세이상 80세미만	80세 이상	전체		
기초생활수급 여부 (수급 비율)			일반 고령자	12차	7.5	7.8	9.5	11.9	13.3	10.1
				13차	7.7	6.9	10.7	11.5	13.0	10.0
				14차	7.7	7.2	9.1	10.8	13.5	9.8
			참여자	12차	-	-	0.0	4.3	4.6	3.8
				13차	-	-	2.2	2.0	3.2	2.3
				14차	-	0.0	5.8	2.5	2.8	3.0
소득 원천	연간 기초연금 수급액 평균 (만원)	일반 고령자	12차	35	48	185	236	249	152	
			13차	34	47	180	241	248	153	
			14차	36	52	202	262	272	168	
		참여자	12차	-	-	259	285	297	284	
			13차	-	-	258	302	292	294	
			14차	-	0	331	322	313	319	

구분				50세이상 60세미만	60세이상 65세미만	65세이상 70세미만	70세이상 80세미만	80세 이상	전체
연간 공적연금 수급액 평균 (만원)	일반 고령자	12차	129	568	617	358	242	340	
		13차	114	565	622	406	266	352	
		14차	103	566	671	452	255	365	
		참여자	12차	-	-	190	186	57	158
			13차	-	-	273	162	70	153
			14차	-	900	344	178	107	184
	연간 근로소득 평균 (만원)	일반 고령자	12차	2,822	1,807	1,175	800	413	2,123
			13차	3,130	1,803	1,373	904	513	2,305
			14차	3,258	1,843	1,530	997	518	2,413
		참여자	12차	-	-	194	207	204	205
			13차	-	-	257	222	242	231
			14차	-	237	270	245	263	253
자녀로부터 연간 보조금 평균 (만원)	일반 고령자	12차	90	227	357	451	447	311	
		13차	90	231	358	450	461	315	
		14차	74	212	317	424	458	294	
	참여자	12차	-	-	437	482	458	471	
		13차	-	-	328	462	408	433	
		14차	-	520	407	444	413	431	

1) 기초연금, 기초생활수급, 자녀로부터 보조금은 모두 전년도 1년 동안 가구 단위에 대해 조사됨.

2) 공적연금 = 국민연금, 공무원·군인·교원 연금, 보훈연금, 별정직우체국연금 등

3) 근로소득 = 상용근로자 총급여 + 임시일용근로자 총급여

- 연간 공적연금 수급액 평균은 연금수급연령인 65세가 포함되는 65~70세 연령대에서 가장 높게 나타나는데, 노인일자리사업 참여 집단이 일반고령자 집단에 비해 수급액 격차가 크게 나타나 노인일자리사업의 저소득 고령층에 대한 소득보충 기능이 드러남
- 연간 근로소득 평균은 50~60세 일반고령자 집단의 경우 약 3천만 원으로 연령이 증가할수록 점차 감소하여, 80세 이상의 경우 약 400~500만 원 수준으로 급격히 감소함. 노인일자리사업 참여 여부에 따른 근로소득 격차도 크게 나타나, 참여집단의 근로소득은 평균 200~300만원 수준으로 상대적으로 열악한 실정임
- 자녀로부터 연간 지원받는 보조금 액수는 고령일수록 더 많았고, 노인일자리사업 참여에 따른 격차는 크게 나타나지 않았음

제 3 장

노인일자리사업의 기본계획과 수요 추정

제1절 중장기 기본계획과 노인일자리사업 추진

제2절 일자리 수요 추정 및 정책대상 설정

3

노인일자리사업의 기본계획과 《 수요 추정

제1절 중장기 기본계획과 노인일자리사업 추진

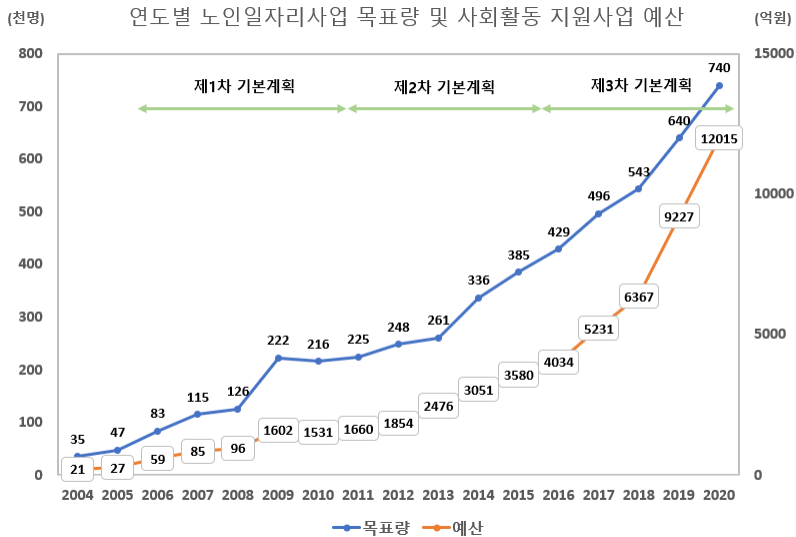
- 저출산고령사회의 기본계획 목표에 맞춰 노인일자리사업의 기본방향 설정
 - 제 1차 기본계획은 노인의 사회참여와 노후준비 기반조성 구축이라는 기본방향을 수립
 - 이를 위한 주요 계획은 맞춤형 노인일자리 창출, 21만개까지 일자리를 확대하는 양적 목표 설정
 - 제 2차 기본계획에서는 정책대상을 베이비붐세대를 포함한 중산층 확대와 더불어 사각지대를 해소하기 위해 안정되고 활기찬 노후생활 보장을 기본방향으로 수립
 - 주요계획은 노인사회활동지원사업으로 재편이며, 일자리 창출 목표는 33만개까지 단계적으로 확대
 - 제 3차 기본계획은 노인에게 일자리와 자원봉사 등 다양한 사회활동에 참여하도록 지원한다는 취지로 기본방향을 설정
 - 주요계획은 노인일자리 80만개 창출 지원이었으며, 양적 성과를 상위의 목표로 두었음
 - 1차 기본계획과 2차 기본계획 사이에 일자리 추진목표량은 51% 증가율을, 3차 기본계획에서는 이전에 비해 142% 증가율을 보였음
 - 계획대비 성과 달성률은 1차~3차 순서로 100%, 115%, 92.5%였음

〈표 3-1〉 저출산 고령사회 기본계획(고령화 대책 : 노인일자리)

구분	1차 기본계획	2차 기본계획	3차 기본계획
	2006-2010	2011-2015	2016-2020
기본방향	노인의 사회참여와 노후준비 기반 조성	안정되고 활기찬 노후생활 보장	고령자의 다양한 사회참여 기회 확대
주요계획	맞춤형 노인일자리 창출	노인사회활동지원사업으로 재편	노인일자리 80만개 창출지원
노인일자리 추진목표	21만개	33만개	80만개
노인일자리 창출실적	21만개	38만개	74만개
달성률 (계획대비)	100	115	92.5

□ 1-3차 기본계획 기간 사이 목표량 변화와 재정소요 추이

- 사업 목표량 변화에 따른 재정투입 수준이 급격하게 증가하였는데, 재정규모가 1차 기본계획에서 2.56배, 2차 기본계획에서 2.15배, 3차 기본계획에서 2.97배 증가하였음



[그림 3-1] 연도별 노인일자리사업 목표량 및 사회활동 지원사업 예산

□ 제 3차 기본계획의 노인일자리사업 추진과제

- 제 3차 기본계획에서 노인일자리사업은 참여 영역에 있는 정책대안 중 하나이며, 기본방향은 “고령자의 다양한 사회참여 기회 확대”로 설정됨
- 노인일자리사업 정책과제는 80만개의 노인일자리 단계적 추진과 인프라 확충이 세부 내용으로 구성되었음
 - 노인일자리 80만개 창출을 위한 세부 과제로 사회서비스형 일자리 도입과 자발적 참여를 촉진하는 재능나눔형 일자리 확대를 설정하고, 일자리의 추진 동력인 인프라 확충을 위해 일자리 전담기관 설치 확대, 상담·취업·사후관리 통합서비스 제공, 시니어취업컨설팅트 확대 배치, 고령자 여가 및 교육기회 확대를 또 다른 주요 정책과제로 배치하였음
 - 80만개 노인일자리의 양적 목표는 인프라 확충이 전제되어야 하며 그러한 조건을 충족하기 위해 수요자 중심의 통합서비스 공급체계, 전문인력, 교육 등 지원 확대를 강조하고 있음

〈표 3-2〉 제3차 저출산 고령사회 기본계획(고령사회 대책, 노인일자리사업)의 주요 골자

구분		제 3차 저출산·고령사회기본계획(고령화대책)
문제정의		고령층의 다양한 수요를 반영한 맞춤형 정책 필요 -은퇴와 나이 들에 따라 소득 감소, 건강 악화, 준비되지 않은 마무리 등으로 삶의 질 급격히 저하 •노인빈곤율 46.5% •신중년층 문제 : 신중년층 고령세대 진입 •고령자의 사회참여 필요 •예방적 건강관리 및 아름다운 마무리 준비 지원 필요
정책목표	비전	모든 세대가 함께 행복한 지속 가능 사회
	목표	-삶의 질 향상 -성평등 구현 -인구변화 적극 대비
정책대안		〈함께 만들어 가는 행복한 노후〉 -(소득) 다층적 노후소득 보장체계 내실화 -(준비) 신중년 새로운 인생 출발 지원 -(참여) 고령자의 다양한 사회참여 기회 확대 -(건강) 지역사회 중심의 건강·돌봄 환경 조성 -(마무리) 성숙한 노년기를 위한 기반 마련

구분		제 3차 저출산·고령사회기본계획(고령화대책)
중장기 추진과제	소득	-다층 노후보장소득체계 내실화 -공적연금 역할 강화 및 사적연금 실효성 제고 -기초생활보장제도 등 사회안전망 강화
	준비	-인생 3모작 기반 구축을 통한 신중년 일자리 기회 확대 -활기찬 노후를 준비하는 신중년 새출발 지원인프라 확충
	참여	-노인일자리 확대 : 80만개 창출·지원(17년 43.7만→18년 51만→19년 61만→22년 80만) •사회서비스, 자발적인 참여 분야 기여 : 사회서비스형, 재능나눔형 •민간분야 취업지원 : 노인취업교육센터 확대, 판로 확대 및 컨설팅 지원 -인프라 확충 : 일자리 전담기관 설치 확대, 상담·취업·사후관리 통합 서비스 제공, 시니어취업컨설턴트 확대 배치 -고령자 여가 및 교육 기회 확대
	건강	-의료·건강관리 -돌봄·요양 -주거·환경
	마무리	-존엄하게 삶을 마무리할 수 있는 기반 마련 -노인자살 예방을 위한 적극적인 대응

□ 노인일자리사업 종합계획(1, 2차)

○ 정책환경과 문제 인식

- 제 1차 종합계획은 노인빈곤, 노인의 노동시장 불안정을 가장 중요한 문제로 인식한 반면, 제 2차 종합계획은 노동시장의 성장 동력을 약화시키고 새로운 노인세대 특성에 맞는 일자리 부족을 초래하는 정책 환경 조건으로 인구구조의 변화와 노인세대 특성의 변화, 경제적·심리적으로 취약한 노인의 증가를 주목하고 있음
- 제 2차 종합계획에서는 1차 계획에서와 마찬가지로 참여노인 교육지원체계를 강조하고 있으며, 취업 희망자를 위한 직업훈련 서비스 부족을 언급하였음. 그리고 1차 계획에서는 생계형 일자리의 역할 개선이 필요하고, 전담인력의 근무여건 개선을 강조한 데 비해, 2차 계획은 일자리의 내용적 개선과 베이비붐 세대를 위한 적합한 일자리 부족, 기업이 스스로 노인을 채용하도록 유인하는 인센티브가 미흡하다는 새로운 문제인식을 드러냄

- 1차 계획은 노인일자리 정책을 통해 노후의 경제적 자립과 사회참여의 기회가 부족한 구조적 현실을 극복하는 데 목표를 두었다면, 2차 계획의 정책목표는 노인의 인적 역량과 노인이 사회에 기여할 수 있는 자로서 긍정적 이미지를 제고하는 데 초점을 두고 있음

○ 비전 및 목표

- 1차 계획에서는 비전과 목표를 구분 없이 “노후의 경제적 자립과 사회참여 기회 확대”로 제시하였음
- 2차 계획은 비전과 목표를 이원화하였는데, 비전을 “보람있는 일, 활기찬 노후, 행복한 사회”로 정하고, 이런 미래상을 향한 정책목표를 “노인일자리 80만개 제공 및 민간일자리 창출 기반 확립”과 “노인 역량 강화 및 사회활동 참여 활성화로 기여하는 노인상 정립”으로 설정하였음. 상이한 두 가지 차원의 목표를 병합한 의도는 민간일자리 창출 기반이 일자리의 양적 성과를 달성하기 위한 필수조건이라는 정책적 판단으로 보임

○ 정책대안과 추진과제

- 정책대안으로 1차 계획은 재정지원 노인일자리 확충 및 내실화, 전달체계의 효율성 강화, 민간분야 노인 취·창업 활성화를 설정하였음
- 2차 계획은 노인의 역량 강화와 노인을 사회적 기여자로서 접근하는 정책목표에 따라 정책대안을 4가지 영역-참여자 역량 및 보호강화, 인프라 강화, 안정된 민간일자리 확대, 사회공헌 일자리 지원-으로 구성하였음
- 1차 계획에서 사업과 관련한 제도개선을 위한 정책대안 위주였는데, 2차 계획에서는 참여자의 역량, 인권 및 안전의 문제를 개선하기 위한 정책대안을 제시하였다는 점에서 차이가 남. 따라서 2차 계획에서 제시된 “참여자 역량 및 보호 강화”는 현 정부에서 가장 중요하게 여기는 노인일자리사업의 쟁점으로 이해할 수 있음

- 참여자 역량 강화를 위한 세부 추진방안으로 개인별 직무역량을 측정할 수 있는 지표를 개발해 개인별 활동계획을 수립하고 이를 기초로 교육 및 취업서비스를 제공하는 내용을 제시하였음. 또한 추진과제 내용에는 교육 인프라 확대를 위해 대학, 노인대학, 평생 교육원 등을 활용한 참여자 대상의 맞춤형 교육 인프라 구축과 프로그램 활성화 방안이 포함되어 있음
- 2차 계획에 정책대안으로 제시된 “인프라 강화”는 전달체계뿐만 아니라 매칭서비스, 민간 노인일자리 지원체계, 법적 근거 등의 범위를 아우르는 포괄적 개념을 적용하였고, 1차 계획에 있는 전달체계 개편 내용보다 훨씬 폭넓은 추진방안을 다루었음
- 2차 계획에서 노인-일자리 매칭 플러스 센터를 통한 상담, 교육 및 취업연계, 사후관리 등의 통합적 서비스 제공은 주목해야 할 추진과제임. 일자리 수행체계에서 수요자 관점에서 통합적 원스톱 서비스를 제공하는 기능은 매우 중요한 해결과제로 있지만 2차 계획에서는 서비스를 전달하는 제공 주체가 전달조직이 아니라 지역 여러 수행기관 중 그 역할을 지정하는 방식을 제안하고 있음. 이런 접근은 서비스 조직의 책임성과 전문성은 물론 업무 집중도가 낮을 수밖에 없고 지역마다 인프라 여건도 매우 달라 실현 가능성이 떨어짐

〈표 3-3〉 제1차, 제2차 노인일자리 종합계획 비교

구분	제1차 종합계획(2013-2017)	제2차 종합계획(2018-2022)
문제정의	-노인빈곤 심화(11년 노인빈곤율 45.1%) -높은 일자리 참여 욕구에 비해 일용직, 임시직 등 불안정한 노동시장 여건 -공공형의 낮은 보수와 생계형 일자리 역할 미흡 -전단인력의 근무조건 개선 필요와 참여 노인 교육지원 체계 미흡	-노인인구 증가 및 급격한 은퇴에 따른 성장 동력 약화 -노인의 특성 변화(도시거주, 베이비붐 세대 노인세대 진입, 만 80세 이상 비중 증가)에 따른 노인일자리 정책의 변화 필요 -독거, 우울 등 취약노인 증가 -일자리의 근로여건, 활동내용 개선 미흡, 베이비붐세대 적합 일자리 부족 -민간 취업 희망자를 위한 취업·알선,

구분		제1차 종합계획(2013-2017)	제2차 종합계획(2018-2022)
정책 목표			직업훈련 서비스 등 고용서비스 제공 부족 -기업이 자체적으로 노인을 채용할 수 있는 인센티브 부족
	비전		-보람있는 일, 활기찬 노후, 행복한 사회
	목표	-노후의 경제적 자립과 사회참여 기회 확대	-노인일자리 80만개 제공 및 민간일자리 창출 기반 확립 -노인 역량 강화 및 사회활동 참여 활성화로 기여하는 노인상 정립
정책대안		-재정지원 노인일자리 확충 및 내실화 -전달체계의 효율성 강화 -민간분야 노인 취·창업 활성화	-참여자 역량 및 보호강화 -인프라 강화 -안정된 민간일자리 확대 -사회공헌 일자리 지원
중장기 추진과제		① 재정지원노인일자리 확충 및 내실화 -노인일자리 매년 5만개 확충(43만개) 및 참여기간과 보수 확대 -노인에 의한 노인돌봄 확대 -맞춤형 노인일자리 확대(양질의 사회공헌 일자리, 일자리 수요조사, 노인취업 교육센터 지정 등) ② 전달체계의 효율성 강화 -노인일자리 수행기관 다양화 -일자리 수행기관 운영체계 개선 -일자리 정보접근 어려움 완화 ③ 민간분야 노인 취·창업 활성화 -시장진입형 일자리 경쟁력 강화 -체계적인 노인취업지원체계 구축 -경륜활용 일자리공동체 설립 지원	① 참여자 역량 및 보호강화 -직무역량지표 개발 -개인별 활동계획 수립 및 사후관리 체계 구축 -맞춤형 교육훈련 인프라 확대 -참여자의 인권 및 안전보호 강화 ② 인프라 강화 -60+ 일자리 DB 구축 -노인·일자리 매칭플러스센터 지정 -노인생산품 공동브랜드화 및 판로 확대 -상권분석 및 성장지원 서비스 제공 -전달체계 다변화 및 투명성 강화 -전담인력 처우개선 및 전문성 강화 -법적 근거 강화 및 사회적 인식 개선 ③ 안정된 민간일자리 확대 -전략직종 중심으로 시니어인턴십 개편 -세대통합형일자리 지원 -우수 노인고용기업 인증 및 지원 -시장형 사업단 자립 촉진 -기업의 고용창출형 사회공헌 지원 활성화 ④ 사회공헌 일자리 지원 -시니어 사회공헌단 도입 -지역특화사업 및 지역기여사업 육성 -재능나눔 및 노인자원봉사 활성화

□ 시사점

○ 저출산고령사회 기본계획과 노인일자리사업 종합계획 간의 정합성 필요

- 기본계획에 제시된 80만개 노인일자리사업 성과는 제 2차 노인일자리사업 종합계획에 상위 목표로 설정되어 정합성이 높지만 노인역량 강화 및 노인상 정립의 목표는 기본계획과 연결고리가 매우 취약함

○ 참여자 개인의 맞춤형 교육지원체제와 취업지원 체제 구축

- 2차 계획은 개인별 업무역량 진단과 활동계획을 수립하고 개인의 욕구에 맞춘 서비스를 지원하는 일종의 사례관리 시스템을 갖추는 정책 과제를 제시하고 있음
- 매칭플러스센터는 기본적인 취업상담과 교육훈련 및 취업연계, 사후관리를 수행하는 기능을 상정하고 있어 서비스 제공 주체, 조직 및 인력, 프로그램 내용, 서비스 지역 범위 등 구체적인 실행방안이 마련되지 못하면 무위한 계획이 될 가능성이 큼. 고용노동부의 고용안정센터 등 유사한 중앙정부의 정책 및 사업을 수행하고 있는 기존의 조직과의 관계 설정도 중요한 쟁점이 될 수 있음

○ 신노년세대의 수요에 대응한 혁신방안 모색

- 2차 계획은 신노년세대의 진입에 따른 노인일자리의 수요체계의 변화와 이에 대비한 종합적 대응책을 제시하지 못하였음. 신노년층이 지닌 인적자원을 고려한 교육훈련 체제는 물론 이들의 직업의식과 전문성에 기반한 일자리 영역 개발과 새로운 사업 수행방식을 총체적 시각에서 조명할 필요가 있음. 따라서 장기적 관점에서 단순 노무를 뛰어넘는 근로조건을 갖춘 신노년세대의 특성에 맞는 특성화된 일자리 창출 전략이 수립되어야 함

제2절 일자리 수요 추정 및 정책대상 설정

1. 대상 선정기준

□ 노인일자리사업의 법적근거에 기초한 정책대상 선정

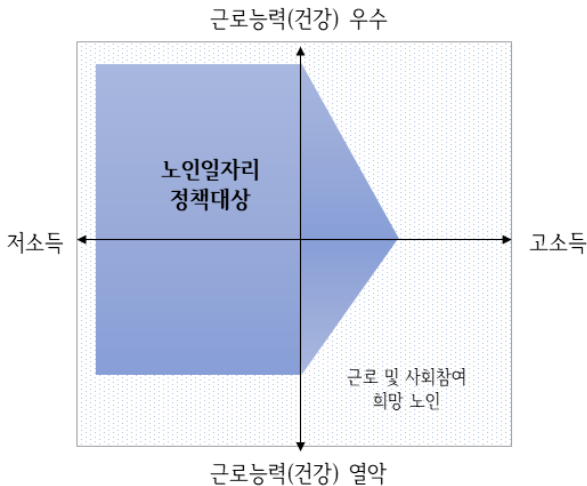
- 노인일자리사업의 사업목적은 어르신이 활기차고 건강한 노후생활을 영위할 수 있도록 다양한 일자리·사회활동을 지원하여 노인복지향상에 기여하는 것임. 이를 고려한다면, 노인일자리사업은 노년기에 일자리 및 사회활동 참여 욕구를 가진 모든 노인을 대상으로 할 수 있음
 - 이는 동 사업이 대상자의 욕구에 기초한 보편적인 사회보장제도로서 기능할 여지를 내포하고 있음
- 그러나 노인일자리사업은 한정적인 자원으로 수행되는 재정지원 일자리사업으로, 사업의 효과성과 효율성을 모두 담보하기 위해서는 정책대상 목표를 명확히 할 필요가 있음
- 관련하여 노인일자리사업의 법적근거는 정책대상 선정을 위한 단초를 제공함. 노인일자리사업은 <표 3-4>와 같이 노인복지법(제23조, 제24조)과 저출산고령사회기본법(제11조)에 법적근거를 두고 있음
 - 목표 정책대상 선정 시 고려할 수 있는 ‘노인’, ‘근로(사회참여)욕구’, ‘근로능력’, ‘경제적으로 안정된 노후생활을 위한 필요조치’라는 키워드를 확인할 수 있음

〈표 3-4〉 노인일자리사업 법적 근거

법적 근거		내용
노인 복지법	제23조. 노인사회참여지원	국가 또는 지방자치단체는 노인의 사회참여 확대를 위하여 노인의 지역봉사 활동기회를 넓히고 노인에게 적합한 직종의 개발과 그 보급을 위한 시책을 강구하며 근로능력이 있는 노인에게 일할 기회를 우선적으로 제공하도록 노력하여야 한다.
	제23조의 2. 노인일자리 전담기관의 설치·운영 등	국가 또는 지방자치단체는 노인일자리전담기관을 설치·운영하거나 그 운영의 전부 또는 일부를 법인·단체 등에 위탁할 수 있다.
	제24조. 지역봉사지도원 위촉 및 업무	국가 또는 지방자치단체는 사회적 신망과 경험이 있는 노인으로서 지역봉사를 희망하는 경우에는 이를 지역봉사지도원으로 위촉할 수 있다.
저출산 고령 사회 기본법	제11조. 고용과 소득보장	① 국가 및 지방자치단체는 일할 의욕과 근로능력이 있는 고령자가 최대한 일할 수 있는 환경을 조성하여야 한다. ② 국가 및 지방자치단체는 연금제도 등 노후소득보장체계를 구축하고 노인에게 적합한 일자리를 창출하는 등 국민이 경제적으로 안정된 노후생활을 할 수 있도록 필요한 조치를 강구하여야 한다.

□ 정책대상의 요건

○ 아래 [그림 3-2]는 상기 검토한 법적 근거를 통해 유추할 수 있는 노인일자리사업 정책대상을 간단히 도식화한 것임. 이에 따른 정책대상 선정기준을 기술하면 아래와 같음



[그림 3-2] 노인일자리사업 정책대상

- 첫째, 동 사업은 고령자 중에서도 노인집단을 주 대상으로 함. 따라서 만 65세 이상 연령집단이 주된 정책대상이라 할 수 있음
 - 단, 현재 국민노령연금 수령 시기가 만 61세인 점을 고려하면, 경제적으로 안정된 노후생활보장을 위해 은퇴 후 소득공백으로 어려움을 겪는 예비노인(만 60세 이상)까지 일부 포괄할 필요가 있음
- 둘째, 노인일자리사업의 정책대상은 사회활동 참여나 근로를 희망하는 노인 가운데 근로능력(건강)을 갖춘 자임. 따라서 사업의 내용, 난이도 등 특성에 따라 요구되는 최소한의 근로능력을 기준으로 참여자를 선발할 수 있어야 함
 - 즉, 법적근거를 고려할 때 근로능력이 전혀 갖추어져 있지 않은 노인을 노인일자리사업에 참여시키는 것은 적절치 않음. 사업 참여를 희망하는 사유에 따라 기초생활보장제도나 적절한 사회서비스가 연계하는 것이 우선되어야 할 것임
- 셋째, 노인일자리사업은 노후소득보장체계와 같이 경제적으로 안정적인 노후생활을 할 수 있도록 필요한 조치를 강구하는 차원에서 실시되는 사업임. 따라서 노인일자리사업의 목표 정책대상은 경제적으로 더욱 취약한 저소득 노인집단이 되는 것이 타당함
 - 그러나 경제적으로 안정된/불안정된 노후생활을 가름하는 소득기준에 대한 합의가 부재한 상황에서, 공익활동의 참여요건으로 활용되는 기초연금 수급여부(노인인구 소득하위 70%) 기준의 적절성에 대한 논의가 필요함. 정책대상의 경제적 수준을 중산층 수준(기준중위소득 200%, OECD)까지 확대 적용하는 것을 고려할 필요가 있음
 - 또한, 현재 경제적으로 가장 취약한 계층인 기초수급(생계·의료) 노인이 정작 노인일자리 참여에서 배제된 모순도 해결할 필요가 있음. 단, 이를 위해서는 근로소득공제, 자활사업 등 유관 제도의 개선과 조정이 선행되어야 함

2. 노인일자리 중장기 수요 추계

□ 신노년세대를 포함한 중장기 수요 추계의 필요성³⁾

- 2020년부터 727만 신노년세대(1955~1963년생 베이비부머)가 본격적으로 노년기에 진입할 것으로 예상되며, 2024년에는 은퇴 인구 중 절반이 신노년세대로 구성될 전망이다
- 이들 중 다수는 실제 퇴직시점과 연금개시 연령 간 정책 공백으로 인해 소득절벽을 경험할 가능성이 있음. 따라서 주된 일자리 퇴직 후 소득확보가 필수적임. 그러나 최근 10년 동안의 산업구조에서 50대 이상 고령근로자에 대한 수요가 감소하고 있는 만큼, 은퇴 이후 정규노동시장 재진입에 어려움을 겪는 신노년세대의 규모가 작지 않을 것으로 유추할 수 있음
- 상기한 상황을 고려할 때, 향후 신노년세대가 노인일자리사업의 주요 참여층을 차지할 가능성이 있음. 이에 이들의 특성까지 반영하여 노인일자리 중장기 수요를 분석하였음

□ 수요 추계 방식

- (수요집단 추정) 6차 고령화연구패널조사자료(2016년)를 활용하여 65세 미만 신노년세대('55~'60년생⁴⁾, 조사 당시 56~61세)의 은퇴 전후 근로이력, 근로희망 분석, 주된 일자리 퇴직전후 근로유형별 집단 규모를 분석하였음. 이후 이를 바탕으로 노인일자리사업에 참여할 가능성이 있는 잠재 및 집적 수요를 추정함
 - (잠재 수요집단 추정) 현 취업상태, 소득, 건강수준을 고려하여 잠재적으로 노인일자리사업에 참여할 가능성이 있는 것으로 판단된 집단 규모를 추정함

3) 이상의 내용은 김수린 외(2019), “신노년세대 노동시장 전망과 노인일자리 수요 추계 연구” 보고서를 바탕으로 함

4) 고령화연구패널조사의 62~63년생은 직업력 관련 정보가 없어 수요집단 추정 시 제외

〈표 3-5〉 노인일자리 잠재 수요집단 추정

	제외한 내용	N	비중(%)	
0	56~61세 전체 연령집단	1,520	100.0	
1	직장 건강보험 제공 일자리 취업자	439	28.9	28.9
2	기초보장 생계급여, 의료급여 수급자	48	3.2	31.7
	기초연금 비수급 대상 (기초연금소득인정액 1.5배 초과) ¹⁾	411	27.0	
	고액 노령연금 수급 대상 (1백만원 초과) ²⁾	23	1.5	
3	건강상태로 인하여 일을 하는 것이 매우 제한됨	38	2.5	2.9
	ADL/IADL 항목에서 타인의 도움 필요	6	0.4	
	노인일자리 잠재적 수요집단	555	36.5	

자료: 고령화연구패널조사 6차(16년)

- 1) 신노년세대는 아직 기초연금 수급 연령에 도달하지 못하였음. 따라서 현재 기초연금 수급 기준의 1.5배 금액을(기존 노년세대에 비해 소득수준이 상대적으로 높기 때문) 기준으로 사용
 2) 부부 합산 노령연금 월 100만원 이상 수급(예상)하는 경우

- (직접 수요집단 추정) 잠재 수요집단 가운데 취업관련 욕구, 생애 주된 일자리 특성 등을 고려할 때 노인일자리 참여 가능성이 보다 높을 것으로 추정되는 집단 규모를 파악함

〈표 3-6〉 노인일자리 직접 수요집단 추정

전체 신노년 (%)	잠재 수요 (%)	대분류	각 집단 비중(%)	중분류	각 집단 비중(%)	각 집단 중 직접수요 비중(%)	전체 신노년 중 직접수요 (%)
100	36.5	비취업자	38.5	노인일자리 대상자	2.4	100 ¹⁾	약 2.8
				노인일자리 조건부 대상자	12.7	38.5 ²⁾	
				은퇴자	40.5	12.0 ³⁾	
				비경제활동참여자	44.4	17.5 ⁴⁾	
				소계	100.0	20.0	
		취업자	61.5	주된 일자리 없음	28.7	80.9 ⁵⁾	약 7.8
				주된 일자리 있음	59.1	20.1 ⁶⁾	
				직업력 조사 미응답	12.2	0.0 ⁷⁾	
		계	100.0	소계	100.0	35.1	약 10.5
	비해당(%)	-	-				
	63.5	-	-				

자료: 고령화연구패널조사 6차(16년)

- 1) 직접수요집단: 열악한 조건의 일자리라도 취업의사가 있는 경우
 2) 직접수요집단: 원하는 임금 수준이 150만원 이하인 경우
 3) 직접수요집단: 조사시점에 소일거리를 하고 있거나, 참여를 희망하는 경우
 4) 직접수요집단: 구직중이거나, 적절한 일자리가 없거나 찾을 수 없어 구직하지 않는 경우, 봉사활동에 참여하는 경우
 5) 직접수요집단: 근로소득이 조사 시점 임금근로자 중위임금(200만원) 미만인 경우
 6) 직접수요집단: 근로소득이 200만원 이하이면서 65세 이전에 퇴직을 계획하는 경우
 7) 직접수요집단: 직접적 수요집단을 보수적으로 추정한다는 원칙하에 모두 제외

- (중장기 수요 추계) 고령화연구패널조사자료(2008~2016년)를 활용
해 코호트별 차이(과거 5개 연도 각 56~61세 집단별 직접수요 비중)
와 노화에 따른 변화(16년도 연령대별 직접수요 비중)의 연령집단별
차이를 각각 분석하고, 이를 고려해 장래인구추계를 적용함

〈표 3-7〉 출생코호트별 직접 수요 추정치 차이*

구분	2008	2010	2012	2014	2016
출생코호트	47~52년생	49~54년생	51~56년생	53~58년생	55~60년생
직접수요(%)	11.8	11.6	11.0	10.8	10.5

자료: 고령화연구패널조사 2~6차(2008~16년)

* 1년 늦어질 때마다 0.17%p씩 직접 수요 대상 규모가 감소. 이를 변화율로 계산하면 1년마다 1.52%, 5년마다 7.37%씩 수요 규모가 감소

〈표 3-8〉 노화에 따른(연령대별) 직접 수요 변화 차이*

구분	56~61세	62~67세	68~73세	74~79세	80~85세
직접 수요(%)	10.5	13.4	10.9	7.9	4.7

자료: 고령화연구패널조사 6차(16년)

〈표 3-9〉 코호트별 차이와 노화를 반영한 노인일자리 직접 수요 장기적 변화 추계(%)*

구분	60~65세	66~71세	72~77세	78~83세	84~89세
2019	10.50	13.40	10.90	7.90	4.70
2020	10.50	13.40	10.90	7.90	4.70
2025	9.73	12.41	10.10	7.32	4.35
2030	9.01	11.50	9.35	6.78	4.03
2035	8.35	10.65	8.66	6.28	3.74
2040	7.73	9.87	8.02	5.82	3.46

* 중장기적 변화는 '16년 연령대별 수요 분포를 기준으로 코호트별 차이에서 나타난 수요감소를 (7.37%) 반영

** 연령대별 추정을 위해 56~61세 추정치는 60~65세에 반영하고 연령구간은 6개년도로 조정. (단, '16년 추정치가 '19년과 '20년에 동일하게 유지된다고 가정함)

□ 수요추계 결과

- (수요집단 추정결과) 신노년세대의 노인일자리 수요 집단은 넓은 의미
에서 노인일자리사업에 참여할 가능성이 열려 있는 잠재적 수요 집단과

그 중에서 노인일자리사업에 참여할 가능성이 더 크다고 여겨지는 직접적 수요 집단을 구분됨. 분석결과, 노인일자리사업의 잠재적 수요 집단은 전체 신노년세대 인구집단의 36.5%로, 직접적 수요 집단은 10.5%의 규모로 추정됨

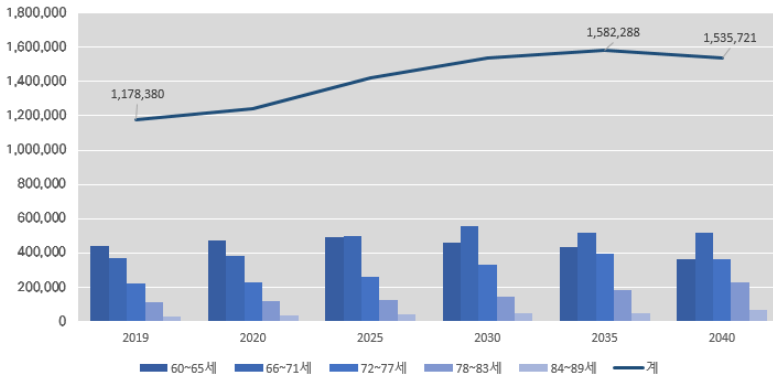
전체 신노년세대 (1955-61년생) 100.0%	노인일자리사업 잠재적 수요집단 36.5%	노인일자리사업 직접적 수요집단 10.5%*
		비해당 26.0%
	비해당 63.5%	

자료: 고령화연구패널조사 6차(16년)

* '18년 기준 노인일자리사업 참여 노인은 전체 노인의 8.4% 수준이었음

[그림 3-3] 노인일자리 수요집단 추정결과

- (증장기 수요추계 결과) 이전 시점의 준노인집단과 현재 시점의 다른 연령대 인구집단에게 적용한 결과에 기초하여, 노인일자리사업의 중장기적인 수요 집단을 추계한 결과, 2008-2016년 사이 노인일자리의 직접적 수요 집단은 1년에 1.52%씩 감소하는 추이를 보였음. 노화의 영향을 살펴볼 수 있는 2016년 연령대별 수요 규모의 경우, 70대 초반까지의 연령집단에서 노인일자리 수요 집단이 많았고, 이후 연령집단에서는 감소하는 추이를 보임. 여기에 인구구조의 중장기적 변화를 결합하여 추정한 결과, 노인일자리사업의 직접적 수요 집단은 2020년 기준 123.9만명에서 2035년 158.2만명까지 지속적으로 증가 추이를 보이다가, 이후에는 2040년 153.5만명까지 감소할 것으로 예측됨



[그림 3-4] 노인일자리 중장기 수요 추계

- 상기 수요추계 결과를 고려하면, 2020년을 기준으로 74만개 일자리가 수행되고 있는 노인일자리사업의 수요충족률은 약 60% 수준에 머물러 있음. 이는 현재 건강하고 노년기 일자리 및 사회활동 참여 욕구가 있으며 저소득 계층에 속하는 노인 가운데 여전히 노인일자리사업에서 소외된 경우가 적지 않음을 시사함. 즉, 수요자 욕구에 기초한 서비스 공급이라는 측면에서 당분간 노인일자리사업의 양적 확대는 불가피함

3. 기초생활보장 수급자를 포함한 수요

□ 정책대상으로서 기초생활보장 수급자 고려의 필요성

- 노인일자리사업은 노인을 위한 사회보장제도로써 노년기 보충적 소득보전을 통한 빈곤완화에 기여하고자 경제적으로 더 취약한 노인을 우선 지원하고 있음
- 그럼에도 불구하고 노인일자리사업은 참여자 배제 조건으로 기초생활보장제도의 생계급여와 의료급여 수급여부를 활용함. 따라서 정작 경제적으로 가장 취약한 노인집단이 정책대상에서 소외되는 문제가

발생함. 향후 부양의무자 기준 완화와 함께 수급자 규모의 확대가 예상됨에 따라 상기 문제는 더욱 가시화될 수 있음

□ 기초생활보장 수급자자 포함 관련 예상 쟁점(이승호, 2020)

- 기초생활보장제도의 수급자를 포함할 경우 다음의 쟁점이 발생함. 첫째, 해당 제도에서 65세 이상은 근로무능력자로 간주됨. 만약 근로능력을 인정할 경우 자활사업참여가 우선되어야 할 가능성이 있음. 둘째, 생계급여의 보충성 원리를 고려하면, 노인일자리사업 참여로 인한 소득에 근로소득 공제를 적용하더라도 경제적 이득이 크지 않아 참여 자체가 저조할 수 있음. 셋째, 사회보장제도 간의 중복 수혜가 문제로 지적될 수 있음
- 그러나 상기 쟁점은 다음 맥락에서 재논의가 요구됨. 첫째, 노인일자리사업 중 근로가 아닌 자원봉사 성격의 사회활동에 참여하도록 하거나 기초생활보장제도의 자활사업과 참여자 분담을 논의할 수 있음. 둘째, 65세 이상 근로소득공제 비율을 상향 조정하는 방식으로 노인일자리사업 참여로 인한 소득증가가 기초생활보장 수급에 미치는 영향을 감소시킬 수 있음. 셋째, 노인일자리사업 참여자는 기초연금을 수급하고 있는 반면, 기초생활보장제도 생계급여 수급 노인은 기초연금의 혜택에서 사실상 배제되어 있음. 더욱이 의료급여 수급자는 생계비 지원 없이 의료비 지원만 받고 있음. 이러한 상황에서 노인일자리사업 참여가 기초생활보장제도 수급자에게 실질적인 중복 수혜 효과를 발생시킬지는 다투어볼 여지가 있음
- 이상의 맥락에서, 노인일자리사업의 정책대상은 경제적으로 가장 취약한 집단인 기초생활보장(생계, 의료) 수급자까지 포함하는 점진적 확대가 필요함
 - 단, 근로소득공제, 자활사업 등 연관 제도의 개선과 조정이 이루어지지 않은 상황에서 당장 생계급여 수급자까지 정책대상에 포함하는 것은

현실적인 한계가 있음. 따라서 생활비를 지원받지 않고 의료급여만
수급하는 노인을 정책대상으로 포함하는 방안을 우선 고려할 수 있음

□ 기초생활보장 수급자를 포함한 수요 추정: 한국복지패널조사 활용

○ 빈곤층과 차상위층을 많은 비율로 포함하고 있는 14차 한국복지패널
조사(응답기준 2018년)를 활용해 기초수급노인의 노인일자리 수요
규모를 추정하였음⁵⁾

○ (추정 방법) 기본적으로 수요자 규모를 추정하는 기준은 활동역량(건
강)과 근로특성이며, <표 3-10>과 같음

- 첫째, 근로능력을 고려해 잠재수요를 추정하고, 둘째, 현재 경제활동
상태와 비경제활동 사유를 검토해 노인일자리사업에 참여할 가능성
이 더 클 것으로 판단되는 집단의 규모를 파악함. 또한, 근로소득공제
등 제도개선으로 변화할 수요 규모는 기초수급자의 근로의향은 비기
초수급자와 유사하게 향상될 것으로 가정하고 분석함

5) (참고) 기초생활보장 수급자를 포함한 수요 추정: 고령화연구패널조사 활용

이승호(2020)는 다음과 같이 고령화연구패널조사를 활용하여 기초수급자의 노인일자리 수요를
추정하였음. 사례 수를 충분히 확보하기 위해 고령화연구패널조사(2016~2018년) 자료를 병합
하여 분석함. 첫째, 생계급여 수급자와 의료급여 수급자의 특성을 분석하고, 상기 노인일자리
사업 잠재·직접 수요집단 규모 추정 시와 동일한 방식으로 각각 추정함. 둘째, 수급자의 경우
노인일자리사업 참여로 인한 근로소득으로 생계급여가 차감될 가능성이 근로의향에 다소 영향을
미쳤을 가능성이 있으므로, 근로소득공제가 상향 조정되는 등 제도개선이 이루어진 상황에서
근로의향이 비수급 노인과 유사한 수준에 도달할 것으로 가정하여 추가 분석함. 셋째, 상기 분
석을 통해 도출된 수요집단 규모를 실제 국민기초생활보장급여 수급자에 적용. 이를 통한 최
종 수요규모 추정 결과는 아래와 같음

<표> 기초수급 노인 중 노인일자리 사업 수요 규모 추정 결과, 이승호(2020)

구분	(단위: 만명)	
	생계급여	의료급여
잠재적으로 노인일자리 사업에 참여 신청할 수 있는 집단	33.7	2.5
직접적으로 노인일자리 사업에 참여할 가능성이 높은 집단	1.9	0.3
근로소득공제 등 제도 개선 시에 참여 집단 규모 변화	+5.7	+0.3

〈표 3-10〉 한국복지패널 기초수급 노인 특성

(단위: 명, %)

노인가구 전체(100%)	기초생활보장(생계, 의료)수급 가구	
	생계급여 (12.3%)	의료급여(1.3%)
잠재수요(근로능력有)	97.7	97.6
직접수요(근로의학有)	11.0	10.3
현 경제활동인구	3.4	4.9
잠재적 경제활동가능인구	7.6	5.4

주: 1) 응답 시점 기준 만 65세 이상(1953년 이전 출생) 노인가구주 응답 기준. 노인가구원까지 함께 추정할 경우 수요집단 규모는 증가할 수 있음(기초보장수급자 평균 가구원수는 가구주 포함 1.5~1.6명)

2) 생계급여 수급자 대비 의료급여(만)수급자 비율은 실제 비율과 유사(실제 8%, 자료 10%). 두 집단 모두 상대적 빈곤선(중위소득 40% 기준) 아래 집단으로, 소득기준으로 인해 노인일자리 참여가 불가능한 사례는 없을 것으로 가정함

3) 근로능력 = 심신능력상 근로가능 + 단순근로가능 + 단순근로미약자

4) 근로의향 = 현 경제활동인구 + 잠재적 경제활동인구

5) 현 경제활동인구 = 근로능력이 있는 경제활동인구 중 노인일자리 참여 가능성이 높은 집단(일용직 임금근로자 + 재정지원일자리(자활, 공공근로, 노인일자리) + 무급가족종사자 + 구직활동 중인 실업자)

6) 잠재적 경제활동가능인구 = 근로능력이 있는 비경제활동인구 중 비경제활동 사유가 근로의사 없음 + 근로능력 없음 + 가사 + 간병 + 양육인 경우 제외 (사회보장 수급자 응답 기준, 비경제활동 사유가 취업준비 + 구직활동포기인 경우 포함)

자료: 2019 한국복지패널조사 (2018년 기준 응답)

○ (추정 결과) 분석결과를 실제 기초수급 노인 규모에 적용하면 〈표 3-11〉과 같음

- 기초수급자를 대상으로 노인일자리사업 참여를 허용하였을 때, 노인 일자리사업에 참여할 가능성이 있는 잠재집단은 의료급여수급자 중 약 3만 8천명, 생계급여 수급자 중 약 44만 9천명으로 나타남. 이 가운데 노인일자리사업 참여 가능성이 높은 직접 수요집단의 규모는 의료급여수급자 중 약 4천명, 생계급여수급자중 약 5만 1천명 수준임
- 만약 근로소득공제 제도개선 등으로 비수급자와 동일한 수준으로 근로의향이 증가할 경우를 가정하면, 의료급여수급자 중 직접 수요 규모는 약 2천명이 추가로 증가하며, 생계급여수급자 중 직접 수요 규모는 약 1만8천명 증가함

〈표 3-11〉 기초수급 노인 중 노인일자리 사업 수요 규모 추정Ⅱ

(단위: 만명)

구분	생계급여	의료급여
잠재적으로 노인일자리 사업에 참여 신청할 수 있는 집단	44.9	3.8
직접적으로 노인일자리 사업에 참여할 가능성이 높은 집단	5.1	0.4
근로소득공제 등 제도 개선 시에 참여 집단 규모 변화	+1.8	+0.2

4. 정책대상 유형과 특성⁶⁾

□ 상기 노인일자리사업 정책대상을 반영하여 추정한 신노년세대 직접 수요 집단을 대상으로 주요 특성을 분석하면 다음과 같음

- 신노년세대 정책대상의 경우 교육수준과 건강수준 모두 기존 노년세대에 비해 향상된 것으로 나타났으나, 신노년세대 전체와 비교하면 상대적으로 낮은 수준임. 따라서 노인일자리사업 정책대상의 활동역량은 다소 개선될 것으로 기대할 수 있음
- 또한, 신노년세대 정책대상은 전체 신노년세대에 비해 경제적으로 취약한 가구가 많이 포함되어 있음
- 생애일자리 경력의 경우, 10년 이상 경험한 주된 일자리 보유 여부의 비중에서 차이가 두드러짐. 기존 노인에 비해 전체적으로 총 경력기간이 짧아지는 추세가 나타나는 상황에서, 신노년세대 정책대상은 주된 일자리 보유 비중이 37.3%에 불과함. 반면, 경험한 일자리 수는 비슷한 수준으로 나타나 경력기간이 상대적으로 짧다는 것을 알 수 있음. 이는 종사경험이 있을지라도 해당 일에 대한 숙련 정도가 비교적 낮은 가능성을 시사함

6) 이상의 내용은 김수린 외(2019), “신노년세대 노동시장 전망과 노인일자리 수요 추계 연구” 보고서를 바탕으로 함

〈표 3-12〉 노인일자리 신노년세대 정책대상 특성

(단위: %, 만원/연, 만원)

구분	노년세대 2012년 1951-56년생	신노년세대	
		정책대상(직접수요집단)	전체
교육수준			
초등학교 이하	25.6	10.0	12.8
중학교	22.7	19.5	17.3
고등학교	39.2	65.4	52.6
대학 이상	12.6	5.1	17.3
건강수준			
보통 이상 건강	84.2	90.1	90.6
가구의 경제여건			
가구 총소득	3,358.9	3,453.4	4,399.7
가구 총자산	29,163.7	18,061.1	34,992.4
가구 총부채	3,078.5	1,422.6	3,287.7
빈곤율 (%)	14.8	12.7	11.4
N	1,390	160	1,520
생애일자리 경력			
주된 일자리 있음	65.8	37.3	61.9
경험한 일자리 수(개)	3.5	3.2	3.2
총 경력기간(년)	25.7	18.3	21.9
N	1,345	159	1,351

주: 빈곤율은 2016년의 기준중위소득 40%를 기준으로 추정

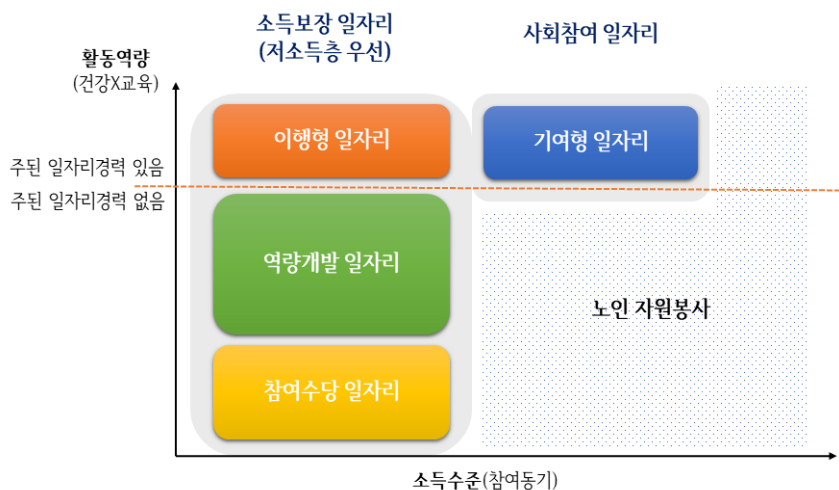
□ 이와 같은 정책대상 특성에 기초하여 [그림 3-5]와 같이 필요한 사업유형을 개념화할 수 있음

○ 기본적으로 정책대상 선정 시 고려한 활동역량(건강, 교육수준)과 소득 수준이 함께 기준으로 활용하였으며, 주된 일자리경력 여부에 따른 숙련도를 반영하여 분류함

○ 또한 소득수준에 따라 노인일자리 참여동기에 차이가 있을 것으로 추정하고, 일자리 성격을 크게 소득보장 일자리와 사회참여 일자리로 구분함

- (참여수당 일자리) 일과 사회참여의 중간단계로서 일의 개념을 근로에서 사회적으로 의미있는 다양한 활동으로 확장한 일자리. 역량이 낮은 저소득층을 우선 참여시켜 노후소득 안정성을 높일 수 있는 기회를 제공

- **(역량개발 일자리)** 일정 수준 이상의 기술과 직무역량이 요구되는 일자리로, 역량은 충분하나 경력이 부족하거나 당장 민간 노동시장에 취업하기 어려운 집단을 우선 배치. 교육을 통해 일정 수준의 새로운 기술을 습득하게 하고, 일자리 참여 기회를 제공하여 보유한 역량을 활용하도록 유도
- **(이행형 일자리)** 근로경력과 연륜을 활용할 수 있는 일자리로, 주된 일자리경력과 동종 분야의 근로기회를 제공하여 경력이 단절되지 않고 계속 일을 할 기회를 가질 수 있도록 함
- **(기여형 일자리)** 고소득자는 아니지만 상대적으로 소득수준이 높고 사회활동을 원하는 집단을 대상으로, 주된 일자리 경험을 통한 경력과 연륜을 활용해 사회에 기여할 기회를 제공
- 사회참여를 희망하는 그 외 노인의 경우 노인 자원봉사로 연계되어야 할 것임



자료: 김수린 외(2019)의 자료를 수정·보완함

[그림 3-5] 정책대상 특성에 따른 노인일자리 유형 개념화

제 4 장

노인일자리정책의 중장기 정책목표

제1절 중장기 정책방향 수립

제2절 사업영역별 발전방안

제3절 전달체계의 발전방안

제4절 코로나 19 이후 노인일자리정책의 변화

4

노인일자리정책의 중장기 정책목표 <<

제1절 중장기 정책방향 수립

1. 정책진단

□ 노인에 대해서 두 가지 상반된 이미지가 존재

- 먼저 노인의 신체적, 심리적 특성과 관련된 부정적 이미지인데, 이와 같은 노인상은 연령에 대한 부정적 고정관념과 차별적 인식과 결합될 수 있음. 이러한 부정적 이미지 인식은 노인의 적극적 일과 사회 활동 참여에 걸림돌이 될 수 있음
- 노인에게 노화과정에서 나타나는 신체적, 생리적, 심리적 변화에 관한 다양한 차원의 부정적 이미지가 쫓아다님. 대체로 비노년층이 노년층을 바라보는 인식과 태도에서 건강과 정서, 경제력, 지적능력에 대해 부정적 이미지가 상대적으로 크게 나타남(이윤경, 2017; 천현숙, 2016)
 - (신체적) 건강하지 못하고 무기력, 나태 등
 - (생리적) 운동력 감퇴와 기술습득에 필요한 학습력, 추리력, 창조력, 회상력 쇠퇴
 - (심리적) 새로운 기술을 쉽게 받아들이지 못하고, 소외감, 고립감, 의존성 증가

- 활동적 노화(Active ageing)는 건강을 유지하며, 경제적 측면 뿐만 아니라 신체적, 기능적 측면에서 독립된 생활을 할 수 있는 사회경제적 조건을 강조하는 관점임(이가옥 외, 2004). 이러한 정책적 접근을 통해 노인이 경제적으로, 신체적으로 의존하는 상태에 대해 부정적으로 인식하는 고정관념에서 벗어날 필요가 있음
- 일하는 노인에 대한 이미지는 대체로 긍정적이지만, 경제적 어려움 때문에 일하는 노인은 부정적 이미지가 상대적으로 증가함
 - 일하는 노인과 일하지 않은 노인의 차이를 보면 일하는 경우에 긍정적 이미지가 2배 이상 증가하지만, 경제적 어려움이 있는 일하는 노인의 이미지는 부정적 이미지가 크게 증가하는 것으로 나타남(현대경제연구원, 2017)
 - 하지만 노인의 의존을 정상과 비정상의 관점으로 이해하는 것은 바람직하지 않음. 이런 관점을 강조할 경우 신체적, 경제적으로 의존상태에 있는 노인이 주변화되고, 무능하고 능력없는 사람으로 계층화될 우려가 있기 때문임(이가옥 외, 2004)

□ 생존을 위한 노동 : 노인의 노동권

- 노인의 활동이 생산적인지 판단하는 기준은 경제적으로 기여하는 정도이며(정경희 외, 2009), 노인의 근로소득은 경제적 독립성 유지에 중요한 소득원으로 자리잡고 있음
 - 노인가구의 가구소득에서 사적이전 소득이 기여하는 몫이 줄어들면서 노인가구의 필수적 수입원이 노동을 기반으로 형성되어 있음(유진성, 2019)⁷⁾

7) 노인가구의 경우 총 가구소득에서 공적이전 다음으로 근로소득이 차지하는 비중이 높음(공적이전 35.3%, 근로소득 23.3%).

〈표 4-1〉 노인가구 소득원천별 비중 변화(시장소득)

연도	근로소득	사업 및 부업소득	재산소득	사적이전소득
2007	0.292	0.183	0.137	0.388
2008	0.332	0.164	0.147	0.358
2009	0.343	0.150	0.146	0.361
2010	0.324	0.166	0.154	0.356
2011	0.311	0.158	0.154	0.377
2012	0.331	0.155	0.154	0.359
2013	0.352	0.157	0.137	0.355
2014	0.326	0.196	0.143	0.335
2015	0.264	0.374	0.107	0.254
2016	0.332	0.216	0.133	0.318

자료: 유진성(2019). 고령화시대 가구특성 분석과 노인빈곤율 완화를 위한 시사점. 한국경제연구원.

- 생애주기에 따라 노동의 의미는 변하지만 노년이 되어서도 생존을 위한 노동 의존도는 여전히 높음
 - 퇴직 이전 불안정한 근로생애를 경험한 경우 중고령기에도 노동시장에서 점진적 은퇴, 가교일자리 유형을 경험할 가능성이 높음(이승호 외, 2019)
 - 노후소득보장체계가 ‘노동의 가치=생존수단’이라는 연결고리를 약화시키지 못함. 공적연금 수급률이 46%(2018년 기준)인 한국 사회에서 그 영향력은 낮을 수밖에 없고 오히려 높은 노인빈곤율 43.4%(2019년 기준)라는 구조적 요인이 생존이 지배적인 한국 노인의 노동특성을 가장 잘 대변하고 있음
- 경제 침체기에 일하는 노인이 많을수록 청년일자리가 줄어든다는 비난을 받기도 함. 그러나 노인이 참여하는 노동시장은 노동조건이 좋지 않은 일자리가 대부분을 차지하며, 선택의 폭이 다양하지 않음
 - 임시직, 계약직의 비정규직 일자리라도 기회가 많지 않기 때문에 협상력이 높지 않은 노인 입장에서는 불리한 근로조건을 거부하지 못함

□ 정년 이후 소득단절

- 생애주기적 특성상 60대 전후로 근로빈곤층의 퇴직에 따른 빈곤 위기가 급격하게 증가함⁸⁾
- 근로빈곤층 연령대는 경제활동인구를 의미하는 15~65세 미만이며, 60세 정년에 근접하면 강제적으로 노동시장에서 밀어내는 제도적 기제로 인해 만 55-65세 미만 연령층에서 규모가 확대됨
 - 중장년 생애주기에 있는 근로빈곤층은 퇴직으로 발생하는 노동시장 지위에서 나타나는 위기와 생활비, 자녀 교육비 등 높은 소득욕구를 보유하고 있음. 55-65세 근로빈곤층은 24.8%로 다른 연령대에 비해 가장 높은 비중을 차지함(천영민 외, 2016)
 - 중장년층의 생애주기적 위기는 60세 이후 급격하게 빈곤이 증가하는 양상으로 나타나며, 한국복지패널을 분석한 김수연·허선(2010)에 따르면 50세 이상에서 근로빈곤층의 빈곤 규모는 60-64세 23.9%, 65세 이상 41.4%로 급격하게 증가하는 양상을 보였음
- 법적인 정년은 고령자의 고용안정을 목적으로 적용하고 있지만 아직은 제도적 포괄성이 낮아 제도적 실효성이 떨어짐
 - 정년은 2016년 이후 ‘고용상 연령차별 금지·고령자 고용촉진법 개정안’이 통과되어 ‘정년 60세’를 의무화하였음
 - 우선 근로자 300인 이상 대기업과 공공기관·지방공사·지방공단을 우선 적용하고, 이어서 2017년부터 300인 미만 중소기업과 국가·지방자치단체에 적용하였음
 - 그러나 법적 의무화 추진에도 불구하고 실제로 정년을 준수하는 기업은 매우 적어 전체 사업장에서 고작 12.7%에 불과함

8) 근로빈곤(working poor)은 근로와 빈곤을 동시에 충족하는 개념인데, 근로상태는 취업자뿐만 아니라 구직상태에 있는 실업자를 포함할 수 있으며, 개인단위로 일정한 기준 이하의 빈곤층(중위소득 50%, 60% 이하)을 정의함. 즉 근로를 하지만 노동소득이 충분하지 않거나, 불안정한 근로조건으로 인해 빈곤에 처해 있거나 언제든지 그러한 위험에 놓일 가능성을 가지고 정책대상을 가리키는 개념으로 일반화되고 있음

- 정년은 주된 일자리에서 퇴직하여 노동시장에서 일을 중단하는 생애 사건이지만 상당수 고령자들은 퇴직 이후에도 교량적 직업(bridge job)에 재진입하여 소득활동을 하며 점진적으로 은퇴를 맞이함
 - 방하남·신인철(2011) 연구에 따르면, 생애 주된 일자리에서 퇴직한 고령자의 33%는 다시 일을 재개할 정도로 점진적 퇴직과정은 일반적 현상이 되고 있음. 특히 60대 초반에 교량적 직업에 종사할 가능성이 매우 높음
 - 국민노후보장패널 3차 자료를 분석한 석상훈(2011)은 취업자 중에서 교량적 직업에 종사하는 비중은 60-64세 28.4%, 65-69세 23.3%, 70-74세 18.1%, 75세 이상 8.6%로 달라지는 것을 확인하였음
- 교량적 일자리는 불안정 노동시장 특성을 보임. 주된 일자리에서 이탈한 이후 가교 일자리에서 종사하는 임금근로자 중 임시직은 20.7%, 일용직은 20.3%에 해당되며, 자영업에 종사하는 인력은 21.7%로 나타남(석상훈, 2011)

□ 신노년 담론과 WHO의 활동적 노화(active ageing) 담론

- 신노년 정책은 노동자와 지역사회의 봉사자로서 노인, 능동적 소비자로서 노인, 사회적 주체로서 노인을 강조하고, 활동적이고 적극적인 사회참여를 통한 노인의 역할을 기대함(최희경, 2010)
- 하지만 이런 접근은 복지에 대한 실질적 욕구가 있는 취약한 노인의 현실을 간과하고 배제할 위험성이 존재함. 그래서 현재 노후소득보장 제도의 기능이 충분하지 못한 상황에서 자립을 위한 생활여건이 어려운 저소득 노인에게 이러한 신노년 정책의 접근방식이 차별과 배제를 더욱 강화시킬 우려가 있음
- 신노년 담론은 WHO의 활동적 노화(active ageing) 담론과 자연스럽게 연결되며, 이는 노인에 대한 인식의 전환을 요구함

- 즉 노인에 대해 신체적 노화, 기능적 제한, 결핍에 초점을 둔 관점에서 벗어나 노동시장 참여뿐만 아니라, 사회, 경제, 문화, 영적, 시민활동에 참여하는 주체로서 노인을 인식할 것을 강조함(WHO, 2002)
- 활동적 노화 관점은 노년기에도 생산성을 유지할 수 있다는 정책개념인 생산적 노화(productive ageing)로 발전하였는데(최희경, 2010), 여기서 노인의 생산성이란 단순히 경제적 가치만이 아닌 사회적으로 기여하는 유형 혹은 무형의 모든 사회활동을 포괄한 개념임
- 2004년도 노인일자리사업 시작 당시부터 경제적 필요, 즉 일자리 문제와 노인빈곤으로부터 자립 문제에 집중된 구조에서 탈피하여 다양한 조건으로 노인에게 일과 사회활동의 기회를 부여함으로써 소득보장 차원뿐만 아니라 노인의 기본적인 삶의 질을 보장하기 위한 사업의 가치를 확장해 나갈 필요가 있음

2. 노인일자리정책의 증장기 정책방향

□ 초고령사회와 노인의 삶의 변화

- 고령화 사회구조의 급속한 변화에서 노인이 겪게 되는 다양한 문제는 삶의 질을 떨어뜨리는 요인이 될 우려가 큼
 - (초고령사회 진입) 노인인구 비율이 전체 인구의 21% 이상인 사회(최성재·장인협, 2010)로 정의되는 초고령사회로 진입 → 노인인구 7% → 14%로 이행하는 데 18년이 걸린 반면, 노인인구 14% → 21%로 이행하는 단계는 불과 8년밖에 걸리지 않을 정도로 고령화 진행 속도는 매우 빠르며, OECD 국가들과 비교해 이런 속도를 찾아보기가 어려움
- 노인은 개인적으로 건강문제, 가족돌봄 문제, 경제적 문제, 여가문제, 고독과 소외 문제 등 여러 차원의 생활영역에서 복합적 문제를 경험하게 되어 불확실성이 증가할 가능성이 큼

□ (정책비전) 노인일자리정책이 지향하는 궁극적인 목표는 “노인이 존중받는 일과 사회활동 가치창출”로 설정함

- 생산적인 사회활동에 노인을 배제시키지 않고 노인이 하고 있는 일을 가치절하 하는 고정관념을 극복
- 노인이 하고 있는 일과 사회활동의 가치를 높여 노인과 노인노동이 존중받는 사회를 지향

□ 중장기 정책방향 설정

- 중장기적으로 노인일자리사업이 지향하는 정책비전을 구체화하기 위해 크게 5가지 정책방향을 제시함
 - 첫째, 향후 급속하게 진행될 신노년세대 진입에 대비
 - 둘째, 노인에게 기회로 제공되는 일자리의 사회적 기여도를 강화
 - 셋째, 지속적이면서 경쟁력 있는 일자리로 발전
 - 넷째, 일자리 수행능력을 강화하기 위한 인프라 구축과 혁신을 도모
 - 다섯째, 코로나 19 이후의 사업환경에 대응

□ 신노년세대 진입 대비

- 노인일자리사업은 소득욕구가 높은 연령이 높고 건강수준이 낮은 가난한 노인이 겪는 노년기의 소득단절을 방지하고 노인의 사회적 관계망을 개선하는 데 기여하고 있음
 - 하지만 노인일자리에 참여하고 있는 현 노년층은 인적자본이 취약한 저소득층이 집중된 인적 요인의 특징으로 인해 사업이 전반적으로 공익활동 위주로 되는 경로의존성을 보임
 - 지침상 공익활동은 자원봉사활동 유형에 속하는 사업영역이지만 대다수 노인들이 생계비를 마련하는 취지에서 참여하고 있는 현실이어서 신노년세대의 사회참여 욕구를 반영하는 데 많은 한계가 있음

- 따라서 고령화 시대의 인구구조 변화, 노동시장 구조 변화가 예상되는 상황에서 장기적 관점에서 저소득층뿐만 아니라 다양한 소득계층이 참여할 수 있도록 노인일자리의 적용범위 확대 필요

○ 노년기를 맞이하는 베이비붐 세대를 고려해 누구든지 사업에 참여할 수 있는 보편주의 원리를 강화할 필요

- 신노년세대는 주된 일자리에서 퇴직한 이후에도 비정규직 근로형태에 머물면서 점진적 은퇴로 이행하는 비율이 점차 늘어나고 있음(이삼식 외, 2014)
- 신노년세대의 노년층 진입이 앞으로 노인일자리사업의 정책환경에서 중요한 변수가 될 가능성이 높지만 현재 사업체계를 유지하면서 이들이 자연스럽게 정책대상으로 포섭될 것으로 기대하기는 어려움. 즉 노인일자리의 사업내용과 수행방식에서 적극적인 변화를 기할 때 가능함
- 우선, 소득기준보다 노인의 활동역량과 욕구에 따라 참여하는 선발조건을 개선하는 변화가 요구됨. 신노년세대는 현 노년세대에 비해 노후의 경제적 수준과 건강수준이 좋은 것으로 평가되고 있는데, 이러한 인적자본 요소를 고려하여 사업체계를 재구조화해야 할 것임
- 또한 신노년세대의 인적자원의 특성과 참여욕구에 맞춘 다양한 일자리 사업 수요를 개발할 필요가 있음

○ 노인일자리사업의 주요 목적은 일자리를 통한 소득보전 및 사회참여이며, 사업 참여자에게 신체적·정신적 건강 개선, 사회적 관계 개선 등 여러 차원의 부수적 효과가 나타남

- 현재 사업체계는 일자리와 사회활동을 구분 기준으로 삼고 있어 목적에 따른 형식적 구분이 사업내용과 일치하지 않고 있음
- 사회활동은 일자리, 여가, 교육 등 사회적 관계망을 망라하는 포괄적

인 개념으로 일자리와 구분된 개념으로 사용하는 것은 바람직하지 않으며, 현행 방식으로 사업체계를 나누는 것은 일자리의 정체성을 오히려 모호하게 만들 우려가 있음. 따라서 노인일자리는 일자리 외에도 다양한 사회활동 영역이 포함될 수 있도록 사업체계의 구조를 변형시킬 필요가 있음

□ 일자리의 사회적 기여도 강화

○ 노인일자리 정책은 일의 사회적 가치를 지향함

- 독립적이고 생산적인 노년의 삶을 중요시하는 사회적 분위기가 형성되고 있는 상황에서 대다수 노인에게 일은 경제적 보상 이상의 가치를 지님. 즉 은퇴 이후에 노인이 일자리에 참여하는 개인적 동기는 생활비 마련에서부터 건강유지, 사회참여 등 다양한 양상으로 나타남
- 노인일자리로 제공되는 일은 취약계층인 노인에게 일자리 기회를 제공할 뿐만 아니라 사회서비스 확산과 공익적으로 기여할 수 있는 다양한 활동들로 이루어져 있음

○ 노인일자리 사회적 목적은 고령화 시대에서 노동시장에 취업이 어려운 취약계층인 노인의 일자리 수요를 충족하는 역할을 함

- 노인일자리는 노동시장에서 수용하지 못하는 수요를 맞추는 보완적 기능을 함
- 또한 노인일자리가 시장과 경쟁하여 일정한 성과를 내기도 하지만 지역사회 사회·경제적 문제를 해결하는 일자리의 사회적 기능을 확대해 나갈 필요가 있음

□ 일자리의 지속성과 경쟁력

- 노인일자리사업은 대부분 사업이 한시적 근로를 조건으로 참여할 수 있는 사업이라는 점에서 참여자의 관점에서 보면 일자리의 지속가능성이 낮은 한계가 있음

○ 대부분의 공공형 사업이 이러한 한계를 구조적으로 가지고 있는 반면에 민간형 노인일자리사업은 연중 계속 참여를 조건으로 수행할 수가 있어 노인에게 지속적인 참여를 보장할 수 있으나, 이 경우 사업의 수익이나 고용조건이 안정적이지 못하면 민간형 역시 한계가 있을 수밖에 없음

- 민간형 일자리는 크게 창업형과 취업형으로 구분되며, 일자리의 지속가능성을 판단하는 기준이 다름. 창업형 일자리는 정부의 보조금에 의존하지 않고 영리활동을 통해 재정적 지속성이 확보될 때 지속가능성이 높고, 고령자의 고용을 지원하는 취업형은 취업상태가 고용안정성에 따라 지속가능성이 달라짐

□ 인프라 구축과 혁신

○ 현재 노인일자리 전달체계는 중장기적으로 기존 수행기관만으로 늘어나는 사업량을 감당하기가 어렵기 때문에 인프라의 수적 확대가 필요한 상황임

○ 또한 전달체계는 수요자 관점에서 개편될 필요가 있음

- OECD 국가들과 적극적 노동시장정책을 비교해 볼 때 한국의 노인일자리사업은 시장고용 지향성이 약하고, 인적자본 투자가 약한 고용형과 유사하게 분류될 수 있으나 고용형 국가유형 안에서도 다양한 운영방식을 취하고 있는 것으로 확인됨. 고용형에 속하는 국가들에서도 실업자를 대상으로 민간 일자리로 이행을 지원하는 고용지원형이나 높은 수준의 인적자본 투자를 통한 민간 취업을 촉진하는 기술향상형에 가까운 정책 수단을 강화하는 사례도 나타남(예: 미국, 독일, 프랑스). 예컨대, 미국의 경우 저소득 노인 대상으로 지역의 공공서비스 업무와 직접 관련된 교육훈련을 수행하면서 동시에 수요자 관점에서 개별고용계획을 수립하여 맞춤형 교육훈련과 사후관리 서비스를 지원하고 있음

- 중앙정부-지방자치단체-수행기관을 통한 기존의 노인일자리 사업추진 방식은 취업 지원 및 교육훈련 기능이 약하고 수요자 관점에서 통합적으로 노인의 다양한 욕구를 해결할 수 있는 역량을 기대하기는 어려운 문제점을 안고 있음
- 수요자 관점에서 통합성이 전달체계에 있어서 가장 중요한 요소 중에 하나인데, 이를 실행하는 접근은 물리적으로 하나의 공간에서 복합적인 서비스를 제공하는 조직 차원의 통합과 서비스 공급기관들 간의 협력과 연계를 통해 대상자에게 필요한 서비스를 지원하는 기능적 통합 방식이 존재함
- 하나의 공간에서 복합적인 서비스를 제공하는 기능이 강화될수록 서비스 통합성은 높아질 수 있으나 수요자들이 서비스 제공 장소에 접근하는 데 물리적 장애요소가 많아질 수 있기에 전자의 방식이 후자에 비해 바람직하다고 단정하기는 어려움
- 노인일자리사업 전달체계는 지자체 경상보조사업과 민간경상보조사업에 따라 이원화되어 있으며, 이런 양분화 된 전달체계 영역에서 수요자 중심의 전달체계 운영을 실현하는 통합방식을 적용하기는 어려움
- 지자체 경상보조사업을 수행하는 기존 전달체계는 기관의 고유 목적과 사업내용, 인적 구성과 물적 자원이 다른 주체들로 구성되어 있기 때문에 기관마다 전문성에서 상당한 차이가 존재함
- 수행기관들은 이러한 차이를 극복하기 위해 사업의 체계적 관리, 컨트롤 기능, 인력관리, 인력정보 공유 등을 총괄, 조정하는 기능의 필요를 크게 인식하고 있음(변금선 외, 2018)
- 기존 전달체계 상에서 한계를 보이는 수요자 중심의 맞춤형 서비스를 제공할 수 있는 새로운 노인일자리사업 운영체계를 구축할 필요가 있음. 이러한 체계는 지역 기반에서 일자리 수요를 창출하고 필요한

인력을 연계하고, 교육 및 훈련, 노인일자리 DB 관리 등 종합적인 일자리 지원업무를 수행할 수 있는 플랫폼으로서 기능함

- 중장기적으로 노인일자리의 종합적인 지원하는 플랫폼 기능이 구축되어 효과적으로 작동하려면 일자리상담, 서비스 계획수립과 이행, 개인이력 관리, 일자리 정보 관리 등 다양한 전문적 역할을 수행할 수 있는 인력 충원이 필수조건일 것임

□ 코로나 19 이후의 사업환경 대응

○ 코로나 19로 인해 우리에게 성큼 다가온 뉴노멀 시대에는 고용불안정이 확대되고 일자리의 질적 저하가 지속되어 장기적 실업으로 인한 빈곤위험이 확산될 우려가 있음

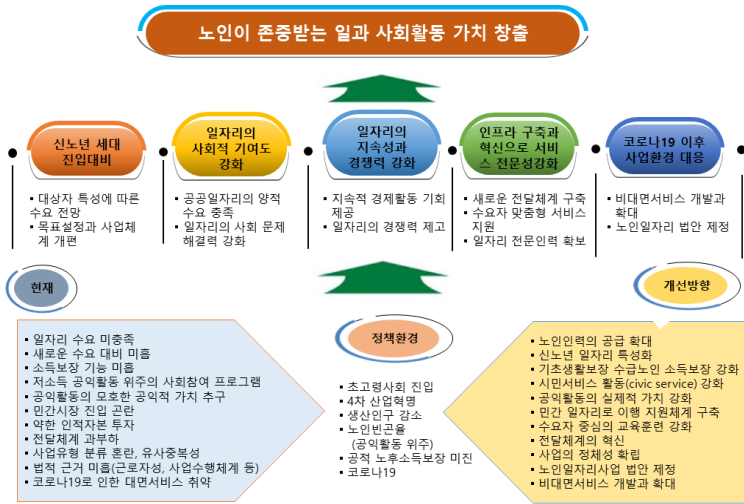
- 언택트 사회가 일상화되면서 비대면 서비스 업무와 직업활동이 늘어나고 새로운 비즈니스 모델에 적용 가능한 플랫폼 노동의 확산이 가속화될 전망이다
- 또한 제 4차 산업혁명은 과학기술 혁신과 인공지능 발달이 현재 사람이 수행하고 있는 일자리를 대체하게 되어 상당수 직업이 사라질 것으로 예측됨

○ 2020년 전 지구적으로 확산된 코로나 19로 인해 노인일자리사업은 참여자의 감염 위험성을 최소화하기 위해 사업단 운영을 중단하는 극단적 조치를 취하면서도, 일자리 참여방식을 비대면 활동으로 전환하는 방안을 모색하고 있음

- 포스트 코로나 시대에 노인일자리사업의 지속가능성을 유지하기 위한 근본적 대안이 모색될 필요가 있음

○ 이와 더불어 인구고령화와 불안정한 노인일자리사업 환경에 대비해 장기적인 관점에서 정책방향 수립과 정책결정, 정책집행을 위한 합리적 절차를 마련할 필요가 있음

- 노인일자리 법안 제정을 통해 노인일자리 전담기관의 역할과 기능 정립, 지방자치단체에서 사업을 수행하는 데 필요한 법적 지원근거가 확보되어야 함



[그림 4-1] 노인일자리 중장기 정책방향

3. 중장기 정책의 추진전략

□ 노인일자리사업 중장기 계획은 초고령사회 진입에 대비한 국가의 장기적 고령화 대책인 저출산고령사회 기본계획과 조응하여 향후 2025년까지 노인일자리 정책환경 변화를 고려하여 수립함

- 노인일자리 중장기 정책방향은 앞서 살펴보았던 정책수요의 예측에 기반해 설정함

- 저출산 고령사회의 인구구조와 고령사회에서 초래될 고용과 복지 문제를 진단하고, 그러한 정책환경에서 노인세대의 욕구 특성을 반영한 일자리 수요를 예측할 필요가 있음

- 베이비붐세대로 불려지는 신노년세대는 자녀세대에 의존하지 않고 노후를 스스로 준비해야 한다는 의식이 강함. 경제적 독립성을 확보하기 위해 적극적으로 경제활동에 참여하고, 노인이 되어서도 자신의 사회적 지위와 역할을 상실하지 않으려는 의지가 큰 특성을 보임
- 또한 노인일자리의 정책수요는 어느 정도 양적 성장을 목표로 정할 것인지가 중요한 이슈가 됨
- 일자리의 양적 목표 수준은 정책목표, 정책대상, 정책내용, 전달체계 등 정책의 결정단계는 물론 정책집행 단계에 이르는 모든 과정을 변화시키는 정책변화를 초래할 수 있음
- 노인일자리 정책대상의 욕구 특성은 누구에게 어떠한 서비스를 제공할 것 인지를 결정하는 중요한 변수임
- 노후소득보장체계의 보완적 역할을 노인일자리정책의 우선순위로 설정하고 노인 빈곤율 완화와 기초보장의 사각지대 개선을 위한 정책대상의 선정기준을 마련함
- 중장기 정책방향을 설정할 때 중요한 관심은 정책목표에 관한 것임
- 노인일자리사업 체계에서 다양한 정책수단을 선택하고 있지만 정책 도구의 선택은 소득보장과 사회활동이라는 다소 이질적 정책목표와 직접적 관련성이 있음
- 올바른 정책목표 설정이 정책수단의 성공과 실패를 결정할 수 있고 정책목표를 제대로 반영하지 못한 정책수단은 정책실패를 초래하기 때문에 정책목표와 정책수단 간의 논리적 연결성이 매우 중요한 문제임
- 사업체계는 크게 공공형과 민간형으로 분류되고 있음. 이렇게 현재 노인 일자리사업이 이원화된 사업체계를 유지하고 있는 것은 소득과 사회활동이라는 목표의 양면성을 견지하였기 때문임

- 2015년 현장에서 비롯된 근로자성 문제로 사업유형이 재편성되면서 공공형을 근로자성이 없는 사회활동으로 분류하였지만 이는 다소 형식적인 구분에 지나지 않음
- 하지만 중장기적으로 사업체계를 바꾸는 것은 형식적 구분을 넘어 정책내용에 변화를 기하여 정책구조를 변동하는 문제이기 때문에 신중한 검토가 요구됨
- 현재 사업은 일자리와 사회활동 영역으로 구분하고 있지만 이 두 영역은 개념적으로 명확하게 구분되지 않음
 - 일자리를 사회활동의 하위 범주로서 개념구분을 하고 있는 사회활동 관련 연구들을 비취 볼 때(이금룡, 2002; 정병은·이기홍, 2009), 본 사업에서 설정한 일자리 영역과 그 대척점에 있는 사회활동 영역은 이러한 분류체계로 설명될 수 없음
 - 만약 포괄적 개념으로서 사회활동이라는 기준을 적용한다면 사회활동 중 일자리 영역과 그 밖의 사회활동 영역으로 분류될 수 있더라도, 여전히 일자리를 뺀 광범위한 사회활동 영역을 본 사업이 어디까지 포괄하고 있는지 그 경계가 명확하지 않음⁹⁾
- 장기적으로 일자리 수요에 대응하기 위해 전달체계 개편은 불가피함
 - 현재 노인일자리사업을 수행하는 공급체계는 매우 다양하지만 전통적인 일자리 수행체계만으로 변화하는 정책수요를 대응하기에 한계가 있음
 - 새로운 전달체계를 구축하는 전략은 지역사회에서 복지서비스를 제공하는 기관이나 민간 기업, 사회적 경제조직과 같은 경제주체들을 새롭게 일자리 사업체계 내로 편입시키는 방안을 마련해야 함

9) 지침에는 공익활동 및 재능나눔형 사업을 자원봉사 영역으로 분류하고 있지만 노인일자리 사업이 지역사회 조직에서 수행하는 업무와 관련되거나 교육 등의 활동과 연계된 활동을 자원봉사활동으로 제한하는 것은 논리적이지 않음

- 이미 민간 고용시장에서는 가사 및 간병 등 돌봄 서비스 영역에서는 플랫폼이 직업분야에 진출하였음. 전통적인 전달체제로 일자리를 창출하고 관리하는 접근방식에서 벗어나 공적인 영역에서도 매칭 플랫폼을 구축하는 방향을 검토할 필요가 있음
 - 따라서 노인일자리사업 중장기 정책방향은 정책목표, 정책수요, 정책대상, 사업체계 구성, 전달체계를 종합적으로 검토하여 설정해야 함
 - 노인일자리 수요는 지속적으로 증가하면서 기존의 추상적인 법적 근거나 지침에 의존한 사업운영은 많은 한계를 보이고 있음
 - 따라서 사업량 확대 못지 않게 중요한 문제는 사업의 질적 제고를 위한 안정된 개별법 근거를 확보해 노인일자리사업의 지원정책과 운영체계를 안정화시키는 것임
 - 또한 2020년 WHO에서 세계적인 팬데믹(pandemic)으로 선포한 코로나 19(COVID-19)는 국내에서도 감염자들이 증가하면서 노인일자리사업의 전반적인 운영에 지대한 영향을 미치고 있음
 - 전반적으로 사업환경과 사업운영 방식, 사업내용이 비대면 활동 중심으로 전환되고 코로나 19에 대한 지방정부의 역할이 강화되면서 중앙정부에서 주도하는 노인일자리의 정책결정 방식에도 상당한 변화가 필요함
- 1) 일자리의 경제적 기능과 사회참여 활성화 지원 기능이 양립한 목표 설정
- 노인일자리사업은 생산적 활동과 사회활동을 지원하는 목적을 함께 취하고 있음
 - 사업지침에는 노인에게 “활기차고 건강한 노후생활을 영위할 수 있도록 다양한 일자리·사회활동을 지원”하는 목적을 명시하고 있음
 - 이런 목적은 세계보건기구(WHO)의 ‘UN 제 2차 노령화 세계총회’에서

제시한 활동적 노화(active ageing)의 정책기조를 반영한 것인데, 여기서 활동적이라는 의미는 노동시장에 참여하는 능력만이 아닌 사회, 경제, 문화, 영적, 시민적 삶의 모든 영역에 참여하는 과정을 포괄하고 있음

□ 중장기 노인일자리사업 방향은 목표를 일원화시킬 것인지, 아니면 현재와 같이 이원적 목표를 양립할 것인지를 판단해야 함

○ 첫째, 목표를 일원화하는 방향은 노인일자리사업의 소득보장 기능보다 사회활동 지원을 강화하자는 주장에 무게를 더하고 있음

- 지은정(2018)은 빈곤감소 효과에 미치는 노인일자리의 소득보장 기능이 취약하기 때문에 소득보장 목표는 바람직하지 않다는 입장을 취하고 있음

- 김수완(2017)은 노인일자리 영역, 즉 민간 자립을 지향하는 사업을 노인 고용과 관련된 다른 사업들과 통합하는 대신 사회활동 사업영역은 시민서비스 활동을 지원하는 방식으로 발전시킬 것을 제안하였음

○ 둘째, 목표를 이원화하자는 주장은 일자리와 사회활동의 목적을 명확히 구분해 각자의 목적에 맞춰 운영과 평가를 하자는 제안을 하였음(이소정, 2013; 강은나, 2018; 이지혜·황남희, 2019)

○ 이런 엇갈린 주장에도 불구하고 노인일자리사업의 정책방향은 두 가지 차원, 즉 사회활동과 근로활동의 경제적 역할을 동시에 추구하는 목표설정이 필요함

- 그 이유는 우선 제도적 역할 때문임. 노인일자리사업은 노인빈곤, 노년세대의 다양화, 사회적 생산력 약화, 공적연금 미성숙에 대응한 제도의 역할이 필요함

- 또한 두 가지 차원의 목표설정은 기능적으로 필요함. 노인일자리사업은 생계비 확보, 사회참여, 건강 등 다양한 목적으로 일자리사업에 참여하는 참여자의 욕구가 나타나기 때문에 공공형과 민간형 유형에 상관없이 사회참여 지원과 경제적 지원이 유지되는 것이 바람직함

- 그리고 사업의 정체성 문제로 인해 두 가지 차원의 목표설정이 불가피함. 노인일자리사업에서 사회활동 관련 사업은 근로자성 이슈로 형식화되는 대신 민간분야 일자리사업은 정책수단이 강화되고 양적으로 확대되면서 근로활동으로서 일자리 속성에서 구조적으로 벗어나기 어려운 사업이 되었음

2) 새로운 정책대상 유입을 통한 정책대상 범위 확대

- 앞서 보았듯이 신노년세대는 고령화 구조의 변화를 고려할 때 현재는 핵심 정책대상은 아니지만 중장기적으로 노인일자리사업에 지대한 영향을 미칠 수 있는 정책집단임
- 또한 국민기초생활보장제도의 생계급여, 의료급여 수급노인은 현재는 참여를 허용하고 있지 않지만 사회적 형평성 차원에서 정책대상 범위를 확대해 노인일자리사업의 수혜자에 포함시켜야 할 집단임

(1) 신노년세대

- 2020년부터 노년기에 진입한 신노년세대는 약 727만명 규모이며, 2024년도가 되면 전체 노인인구의 35.8%에 이를 것으로 예측되는데(한국은행, 2017), 노인일자리사업 정책대상으로서 신노년세대는 두 가지 전제가 고려될 필요가 있음
- 하나는 노인일자리사업의 사업내용과 저소득 중심의 현 정책대상을 감안하면 모든 신노년세대를 정책대상으로 설정하기가 어렵다는 점임
 - 소득, 교육수준, 건강 상의 특징이 현 노년세대에 비해 좋은 조건에 있는 신노년세대의 욕구를 충족할 수 있는 일자리가 부재하여 불균형(miss match) 문제가 나타날 것으로 예상됨

- 또 하나는 신노년세대를 동일한 정책대상으로 설정하는 것은 바람직하지 않다는 점임
 - 대체로 신노년세대는 인적자원이 현 노년세대에 비해 좋은 조건에 있지만, 부모와 자녀세대에 대한 이중부양 부담과 노후준비가 미비하여 복지상태가 취약할 수 있음(정해식 외, 2014)
- 따라서 신노년세대의 사회활동 참여방식은 집단 내에서도 매우 다른 양상을 보일 것임
 - 노후에 일자리를 희망하는 신노년세대 중 58.5%는 소득을 위한 일자리를 원하지만 그 외 상당수는 건강(16.24%), 자기발전(16.4%) 등의 비경제적 이유로 일자리를 희망함(이소정, 2011)
- 사업체계 내로 신노년세대의 적극적 유입을 위해서는 소득기준은 외에도 건강수준, 학력수준 등을 우선적인 선정조건으로 한 일자리 수요개발과 공급을 확대할 필요가 있음
 - 특히 건강상태 기준을 강화하여 역량있는 신노년세대들이 사업에 참여할 수 있는 기회를 확대해야 함. 선발기준에서 활동역량 점수가 0점인 참여자의 경우 참여자격을 제한하는 대신 활동역량과 건강상태를 좋은 노인들의 참여를 방향으로 개선되어야 함

(2) 기초생활보장제도 의료급여 수급자 참여 허용

- 현재 국민기초생활보장제도 수급자 중 주거급여와 교육급여 수급자는 노인일자리사업 참여를 허용하고 있지만 생계급여와 의료급여 수급자는 진입을 막고 있음
 - 따라서 사회적으로 가장 취약한 노인의 자립기반을 마련하기 위해 노인일자리사업과 공공부조의 제도 간 연계를 강화할 필요가 있음. 우선적으로 앞서 살펴본 직접 수요집단에 있는 수급자에게 노인일자

리 참여를 열어 두는 것을 고려할 수 있으며, 근로소득공제 제도를 개선하여 유인책을 강화하는 방안을 함께 마련할 필요가 있음

- 하지만 노인일자리사업 참여에 배제되어 있는 생계급여, 의료급여 기초생활보장 수급자를 사업체계 내로 흡수시키는 방안은 단계적으로 추진하는 것이 바람직함
- 우선 현물급여를 원칙으로 하고 현금급여를 병행하고 있는 의료급여 수급자 참여를 허용하고, 다음으로 여러모로 제도적인 조정이 필요한 생계급여 수급자를 장기적으로 포함하는 방안이 있음
- 일자리 급여를 받게 될 경우 수급자 선정기준을 초과한 소득증가로 수급자격이 상실되거나, 국민기초생활보장제도의 보충성 원칙에 따라 일자리 급여분이 소득인정액으로 반영되어 급여가 차감되는 문제를 해결하기 위해서는 소득인정액에서 노인일자리 급여를 적용예외로 하는 제도 간 조정이 반드시 필요함
- 또한 생계급여, 의료급여 수급자가 일자리 급여를 수급할 경우 수급자와 비수급자 간 혹은 수급자와 차상위계층 간에 소득역전 문제가 더 심해질 수 있음
- 그리고 수급자와 기존 노인일자리 참여자 간에도 형평성 문제가 나타날 것으로 예상됨에 따라 기초생활보장제도에서 가장 낮은 소득지위에 있는 생계급여 수급자까지 사업 참여 범위를 확대하는 단계로 진행되기 위해서는 발생할 수 있는 제반 문제들을 면밀하게 검토하는 과정이 반드시 선행되어야 함

3) 사업체계 개편 방향

(1) 사업유형 재편 방향

- 기존 사업 분류체계는 일자리와 사회활동을 상위 유형을 구분하는 기준으로 삼은 형태였으나, 중장기 방향에서는 일의 내용으로 분류하는 하위 유형 구분 기준으로 변경함
- 또한 기존의 독립적 유형으로 존재하던 사회서비스형은 공공형 근로활동의 세부유형으로 재분류함
- 현재 일자리와 사회활동의 내용적 구분이 명확하지 않은 한계가 있지만, 사회활동은 보상과 인정 차원에서 활동비를 수반하고, 일정한 참여기간을 보장하는 일종의 시민서비스(civic service) 개념으로 접근할 필요가 있음
 - 그동안 노인일자리사업에서 구분하던 사회활동은 일자리와 명확한 구분이 어려운 형태여서 목적과 활동을 명시할 수 있는 재개념화가 필요함
 - 셰라든(Sherraden)의 시민서비스를 실질적 참여기간, 사회적 기여, 최소한의 금전적 보상을 기준으로 정의함¹⁰⁾
- 현재 사업분류 체계에서 형식적으로 공공형은 사회활동 영역에, 사회서비스형과 민간형은 일자리 영역에 가깝지만 유사한 사업들이 서로 다른 유형에서 관리되고 있음. 따라서 사업내용에서 유사중복이 있는 사업들을 통합하는 조정이 필요함

10) Civic service can be defined as “an organized period of substantial engagement and contribution to the local, national, or world community, recognized and valued by society, with minimal monetary compensation to the participant” (Sherraden, 2001).

〈표 4-2〉 사업내용의 유사중복 영역 예시

구분	공익활동	사회서비스형	시장형 (서비스제공형)
목적	노인이 자기만족과 성취감 향상 및 지역사회 공익증진을 위해 참여하는 활동	취약계층 지원시설 및 돌봄 시설 등 사회적 도움이 필요한 영역에 서비스 제공	근로능력 있는 노인의 소득 보충, 건강개선 및 사회적 관계 증진
선정 기준	만 65세 이상 기초연금 수급자	만 65세 이상 기초연금 수급자 (복지부가 인정하는 특정 유형은 60세 이상 가능)	60세 이상
사업 내용	-취약계층 지원 : 장애인, 다문화 가정, 한부모 가족 아동 등 취약계층에게 상담·교육 및 정서적 지원 등 -공공시설 봉사 : 복지시설, 공공의료시설, 교육(보육)시설, 지역 내 주거환경 및 생태환경 정화 등 지원 활동	아동시설지원, 청소년 시설 지원, 장애인시설지원, 취약가정 시설지원, 노인시설 지원, 기타시설 지원 등	어린이집, 유치원, 학교 등 영유아 및 청소년을 대상으로 시설관리, 급식지도, 안전지도, 인성교육 등 교육 지원 관련 통합서비스 제공
급여 수준	-활동비 : 27만원 -참여기간 : 9개월, 12개월 -부대경비 14만원, 16만원	-활동비 : 54만원~59.4만원 -참여기간 : 10~11개월 -부대경비 : 48.9만원	-부대경비 : 연중 230만 -참여기간 : 연중

□ 일자리는 공적인 영역에서 서비스를 지원하는 공공일자리(public work)와 민간영역, 즉 기업이나 사회복지시설, 제 3섹터 등에서 만들어지는 취업과 창업으로 분류됨

○ 노인일자리사업에서 공공형 일자리는 노동시장에서 취업이 어려운 고령자를 직접 고용하는 공공서비스 고용정책(public service employment)의 일환임

- 공공일자리가 필요한 이유는 민간영역에 있는 고용주가 저숙련 근로자나 고용 취약계층을 수용하지 않을 경우 정부가 최후의 보루(an employer of last resort)로서 고용주 역할을 할 수밖에 없기 때문임
- 하지만 공공일자리는 예산의 제약으로 참여 인원과 급여수준을 개선하는 데 일정한 한계를 가짐. 정년 이후 재취업의 기회를 갖기 힘든 고령자들에게 공공형 일자리는 낮은 수준의 유급 근로이지만 그 수요는 계속해서 증가하고 있음

□ 노인일자리 창출 영역은 공공영역과 민간영역으로 구분됨

- 일자리의 창출기반이 공공영역에 있는 사업은 사회적 유용성이 높지만 시장이 자발적으로 만들지 않은 일자리를 창출하는 데 목적이 있는 것과 달리 민간영역의 일자리는 시장의 경제적 합리성을 중심으로 안정적 소득확보를 할 수 있는 일자리를 보장하는 데 정책목적이 있음
- 공익활동, 재능나눔형, 사회서비스형으로 사업유형이 세분화된 공공 영역은 취업활동 사회공헌활동이 혼재된 방식으로 노인일자리를 창출하고 있음
 - 대다수 저소득 노인이 생계수단으로 참여하고 있는 공익활동은 자원 봉사에 가까운 사회공헌형 활동과는 다른 취지에서 운영되고 있다고 볼 수 있음
- 일반적으로 공익활동은 노인일자리의 질적 수준을 평가할 때 가장 핵심이 되는 평가대상이 되고 있음. 일자리 급여가 노후생활보장에 기여하는 정도와 일자리의 안정성 측면에서 질적으로 낮은 수준의 일자리라는 평가를 받고 있음. 또한 공공영역에서 창출되는 일자리는 정부가 직접 고용주로서 고령자에게 일자리 기회를 제공하여 급여를 지원하기 때문에 전적으로 재정에 의존하고 있음
- 따라서 중장기적으로 공익활동 성격을 순수한 사회공헌활동과 차별화하여 분리할 수 있도록 사업의 취지와 내용을 더욱 분명하게 드러낼 필요가 있음
- 취업활동으로 분류될 수 있는 시장형, 고령친화형기업, 취업알선형, 시니어인턴십 사업유형들은 민간영역에서 창출되는 일자리의 속성에 따라 일자리의 지속성이 달라질 수 있음
 - 즉 사업수익이 높거나 고용의 안정성이 보장된 일자리 창출이 가장 중요한 쟁점이 될 수 있음

〈표 4-3〉 노인일자리사업 창출영역 비교(공공영역과 민간영역)

구분	공공영역	민간영역
정책목적	사회적 유용성 중심, 일자리를 통해 시장에서 공급되지 않거나 충분하지 못한 서비스 제공	시장의 경제적 합리성 중심, 안정적으로 소득이 확보될 수 있는 일자리 제공
일자리 성격	취업, 사회활동 성격 혼재	취업활동
지원내용	정부에서 재정으로 급여 지원	정부에서 사업비 혹은 참여자의 급여 일부를 보충 지원, 기업이나 수요처에서 일정한 임금 지급
일자리 유형	공익활동, 재능나눔형, 사회서비스형	시장형, 고용자친화기업, 취업알선형, 시니어인턴십

□ 노인일자리사업 유형 재편의 기본방향은 다음과 같음

- 일자리 유형은 기존대로 공공형과 민간형으로 영역을 구분하며, 참여자의 선정기준은 연령, 기초연금 수급기준, 신체활동상태를 적용함
 - 신체활동 능력이 복잡한 일상활동을 독립적으로 수행 가능하거나(완전독립), 일부 복잡한 일상활동을 수행하는 데 타인에게 부분적 도움(부분도움)이 필요한 상태에 있는 경우에 사회활동에 참여하도록 함. 하지만 복잡한 일상활동을 독립적으로 수행하는 것에 어려움이 있는 경우(완전도움) 참여를 제한함¹¹⁾
- 공공형은 사업의 내용에 따라 근로활동과 사회활동으로 세부 유형을 분류함
 - 만 60세 이상 연령에 이르면 참여할 수 있는 근로활동 유형을 새롭게 편성하고, 만 65세 이상 연령에 속하면 근로활동 유형뿐만 아니라 사회참여를 전제로 참여할 수 있는 사회활동 유형을 분류함

11) 신체활동능력은 도구적 일상활동 수행능력(Instrumental Activities of Daily Living: IADL)으로 측정함(이소정 외, 2019). IADL은 몸단장하기, 집안일 하기, 식사 준비하기, 빨래하기, 근거리 외출하기, 교통수단 이용하기, 물건사기, 금전 관리하기, 전화 걸고 받기와 약 챙겨먹기를 수행하는 데 타인의 도움이 필요한지 총 10가지에 따라 측정됨. 이 지수는 0~10점까지 점수를 나타내며 0점은 신체활동능력이 가장 좋은 상태인 반면, 10점은 독립적 일상생활 수행이 어려운 상태를 의미함

- 민간형은 기존의 분류체계대로 취업형과 창업형 일자리로 구분하고, 신체활동상태를 고려하여 참여를 허용함

〈표 4-4〉 선정기준에 따른 노인일자리사업 유형화

유형		선정기준	
		만 60세 이상, 신체활동상태	만 65세 이상, 기초연금, 신체활동상태
일자리	공공형	근로활동	근로활동, 사회활동
	민간형	취업, 창업	취업, 창업

(2) 공공형 노인일자리사업의 사회적 기여도 강화

- 현재 일자리 유형을 구분하는 기준인 일자리와 사회활동을 공공형 일자리 체계 내에서 근로활동과 사회활동으로 내용에 따라 분류하는 방향으로 사업체계를 개편할 필요가 있음
- 일자리 참여자의 근로자성 이슈가 사업현장에서부터 제기되면서 비용을 절감하기 위한 자구책으로 2015년도에 사업유형을 현재와 같은 모습으로 변경하였지만, 자원봉사 영역으로 개념화했던 사회활동 사업이 형식화되는 문제가 생기고 공공형 일자리의 소득보장 기능을 강화하는 데 걸림돌이 되었음
- 그동안 공공형 노인일자리의 정책평가는 소득빈곤, 건강, 사회참여 등의 관점에서 효과성을 검토하는 데 주력했음. 이러한 관점에서 성과는 노인 일자리사업의 타당성 확보와 사회적 지지를 얻는 데 기여한 측면이 있지만 공공서비스를 제공하는 데 치중된 공공형 사업이 내용적으로 사회문제를 해결하는 데 어떠한 기여를 했는지를 평가하는 노력은 미흡하였음
- 공공형 일자리는 지역사회 문제 해결하는 데 어떻게 기여했는지 경제적 가치, 사회적 공헌을 포함한 사회적 영향력(social impact)을 평가하는 지표를 개발하여 공공형의 사회적 가치를 제고하는 방안을 사업운영 과정에 제도화할 필요가 있음

- 또한 공공형의 사회적 기여도를 제고하기 위해 현재 사회활동 중심으로 이루어진 공공형 사업체계를 개편할 필요가 있음. 공공형 일자리는 노동시장에 진입이 어렵지만, 일자리를 통해 소득을 확보하고 싶은 고령자를 포용할 수 있어야 함
- 우선 공공형 사업 내에서 일자리의 내용을 중심으로 근로활동과 사회활동을 재구성하는 검토가 이루어져야 함
 - 시민서비스(civic service)로서 사회활동은 근로활동과 차별화된 목표설정이 요구됨. 사회활동의 목표는 공익을 위한 목적 외에도 자존감 고취, 자기개발, 직업적·사회적 기술습득을 위한 참여자의 참여동기를 충족시키는 범위까지 확대시킬 수 있음
 - 최소한의 보상책과 참여기간을 조건을 전제로 사회서비스, 교육, 지역발전, 환경보호, 건강, 인권, 문화 및 예술 등 다양한 영역에서 고령자를 위한 활동이 개발되어야 함
 - 공공형 사업체계에서 사회활동은 사회활동 참여의 기회가 제한된 65세 이상 노인을 대상으로 실시할 수 있음
 - 소득이나 건강수준을 고려해 다양한 참여 목적에 맞는 프로그램을 활성화한다면 후기 고령자들에게 특화될 수 있는 사업형태임
- 한편 공공형 내의 일자리 영역에 만 60세 이상이면 참여 가능한 공공일자리 유형을 새롭게 구성함
 - 연령조건에서 정년 직후인 점을 감안하여 세부 일자리 유형은 신노년 세대의 유입에 대비하고, 사회서비스를 확충하는 내용이 핵심사업으로 구성됨
 - 예컨대, 노후준비가 부족한 신노년세대에게 소득기반을 제공하는 차원에서 인적특성을 반영한 특화된 세부 일자리 유형(예: 전문직에 해당되는 지식노동)을 포함하고, 사회공익적 목적이 뚜렷한 사회서비스

활동(예 : 서비스대상자와의 관계형성)을 수행하는 사회서비스형 일자리 차별화하는 유형화 전략이 가능함

□ 그리고 만 65세 이상이면서, 기초연금 수급자를 위한 사업유형을 구축하되, 상술하였듯이 현재의 공익활동 내용을 근로활동과 사회활동으로 재편하는 재설계가 필요함

○ 특히 공공형 일자리 유형은 저소득층 노인의 소득보장을 강화하는 직접 일자리로서 명확한 정체성을 가져야 함. 하지만 사회서비스의 특성이 복합적이며 범주가 다양하여 공공형 일자리 내 다양한 사업유형을 개발하는 것이 바람직하며, 저소득 신노년세대의 인적자원을 활용한 특화된 사업영역도 포함되어야 함

○ 공공형 일자리는 민간영역에서 일자리를 구할 수 없는 저소득층 노인 위주로 참여하는 유형이기 때문에 정치적 맥락에서 노후소득보장제도의 보완적 역할을 견지해 빈곤완화 효과를 평가할 가능성이 높음

〈표 4-5〉 공공형 노인일자리사업 개편 방향

구분	선정기준	
	만 60세 이상, 신체활동상태	만 65세 이상, 기초연금, 신체활동상태
공공형 일자리 (70~80%)	•공공일자리 신규 유형(근로활동) - 신노년세대 일자리, 사회서비스형 일자리 등	•공공일자리 내 근로활동과 사회활동 유형 구분 -기존 공익활동 재편성 -저소득 신노년세대 일자리, 사회서비스형 일자리 확대

(3) 민간형 일자리의 지속가능성 제고

□ 노인일자리사업에서 경제적 지향하는 민간일자리의 확대는 일자리와 사회활동의 이원화 구조를 구축하고 사업 간 이질성을 키우는 데 영향을 미침

○ 2004년도 공식화된 사업 초창기에 저소득 노인의 소득보전과 자립을 최우선 정책목표로 세웠지만 재정지원에 의존한 일자리라는 비판이

제기되면서 사업비를 통한 수익을 창출하는 방식의 민간 일자리 창출 정책이 점차 강화되었음

〈표 4-6〉 민간분야 일자리사업의 확대 과정

시기 구분	정책방향	사업내용의 특징
2004년~ 2007년	공공분야 중심의 일자리 확대	사회공헌형 사업 위주 •시장형, 인력파견형 시작('04)
2008년~ 2014년	일자리 질적 제고를 위한 대안모색	창업모델형 실험, 시장자립형 운영 시작 •고령친화형기업, 시니어인턴십, 시니어직능클럽 신설('11) •시니어직능클럽을 고령자친화기업으로 통합('16)
2015년 이후	공공분야 일자리의 사회활동 전환, 근로자성 문제 극복 및 자립성 제고	취업형 및 창업형 일자리 체계화, 창업형 경영지원 기능 강화, 사회서비스형 신설, •기업연계형 사업 신설('17) •기업연계형을 시니어인턴십으로 통합('20) : 인력파견형과 취업지원사업을 취업알선으로 통합

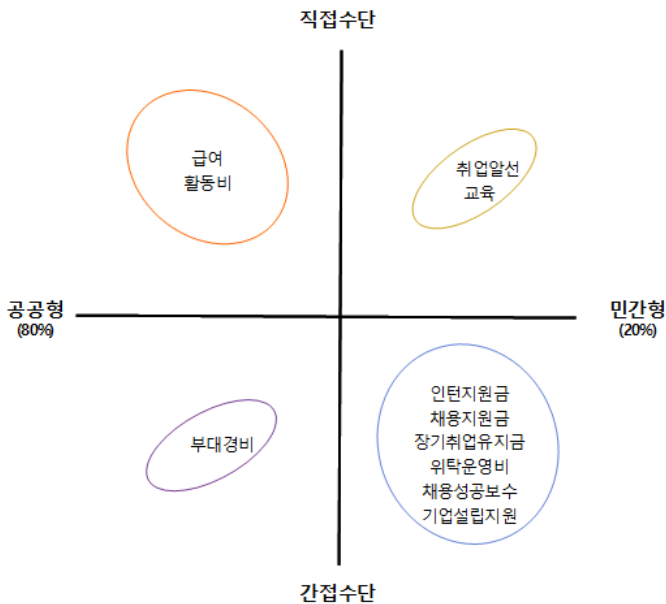
□ 민간형 일자리 증가로 인해 다양한 간접적 정책수단이 발전하였음

- 즉 수행기관이나 기업에 보조금을 지원함으로써 간접적으로 노인에게 일자리의 기회와 취업 가능성을 제고하는 수단이 강화되었는데, 인턴지원금, 채용지원금, 장기 취업유지금, 위탁운영비, 채용성공보수, 기업설립 지원 등의 지원책이 갖추어졌음
- 이러한 지원형태는 기업의 고용비용을 경감하거나 장기 고용을 유인하는 기능을 통해 일자리 수요를 창출하는 정책효과를 기대할 수 있지만 일자리 전체에서 차지하는 사업비중이 높지 않아 아직까지 성과는 한계가 있음

〈표 4-7〉 노인일자리사업의 정책수단 유형

구분	정책수단 유형	정책수단 기능	사업유형
직접	활동비, 인건비	사회활동·일자리지원	공익활동, 사회서비스형
	취업알선	일자리지원	취업알선형

구분	정책수단 유형	정책수단 기능	사업유형
간접	부대경비	사회활동·일자리지원	공익활동, 사회서비스형, 시장형, 취업알선형
	•참여기업 : 인턴지원금, 채용지원금, 장기 취업유지금 •수행기관 : 위탁운영비, 채용성공보수	일자리지원	시니어인턴십
	기업설립 지원	일자리지원	고령친화형기업



[그림 4-2] 노인일자리사업 유형과 정책수단

- 취업과 창업을 통해 자립기반을 마련하고자 추진된 민간형 일자리는 구조적 문제가 많기 때문에 효과적인 지원책이나 관리체계가 갖춰지지 않으면 성공 가능성이 매우 낮은 일자리 유형임
- 시니어인턴십과 취업알선형 사업으로 구성된 취업형은 기본적으로 고령자들이 기업에 안정적으로 취업해서 일정한 소득을 확보할 수 있도록 수행체계를 통해서 고용창출을 시도하는 접근 방식임

- (취업형) 기업이 고정관념으로 인해 고령인력 활용에 관심이 높지 않아 근로자를 대상으로 취업상담, 교육을 통해 수요처에 연계하거나, 기업에 직접 인턴지원금과 장기 채용지원금을 지원해 취업을 유도하고 있음
 - 노인일자리사업 체계에서 고령자의 재취업 기회를 위한 고용지원서비스가 체계적으로 갖춰져 있지 못한 상황임
 - 고령자의 취업이 단순노무 위주여서 고용안정성이 낮고, 정부지원금을 지원을 통한 취업이 사중손실과 대체효과의 우려가 있어 고용성과에서 한계가 있음(지은정, 2014)
- (취업형 활성화 전략) 중장기적으로 취업형의 방향은 노인세대로 진입하기 이전의 60대 연령층을 타겟으로 한 상담, 교육훈련, 취업연계를 집중적으로 지원하는 유형을 육성하는 방향으로 추진할 수 있음
 - 취업 가능성이 높은 신노년세대를 주된 정책대상으로 삼는다면 고용성과를 개선할 수 있을 것임
- (창업형) 한편 고령친화형기업과 시장형 사업으로 대표되는 창업형 사업은 안정된 수익창출이 보장되지 않으면 기업과 사업의 지속성이 유지되기가 힘든 상황임
 - 창업형 사업은 종합적으로 관리체계가 강화될 필요가 있음
 - 기업설립과 사업비, 관리비, 인건비 등에 3년간 최대 3억원의 자금을 지원하는 고령친화형 기업은 2011년에서 2020년까지 총 252개를 선정하고 기업당 평균 약 2억원을 지원하였으나 경영악화로 인한 휴폐업, 계약해지 된 기업들이 발생하고, 기업에 채용된 고령자도 단기 근로 위주로 나타나 고용안정성이 낮음¹²⁾

12) 한국노인인력개발원 내부자료(2020). 21년 고령친화기업 제도개선(안)

- 또한 5년의 관리기간을 지정해 사후관리를 강화하고 있으나 이런 관리 방식이 기업의 지속가능성에 미치는 영향력이 미흡한 것으로 판단됨
- 시장형 사업단은 영세한 규모로 운영되고 있어 수익창출에 제약이 큰데, 이를 극복하기 위해서는 인적 역량강화, 생산성 향상에 필요한 재원 마련, 업종개발, 안정된 판로확보 등 다양한 지원책이 강구되지 못하면 성공하기가 어려운 복합적인 문제를 안고 있음(이현미, 2016)
- (창업형 활성화 전략) 중장기적으로 창업형 노인일자리사업은 적절한 소득과 안정된 일자리 유지의 사업 취지를 잘 살릴 수 있는 방향으로 개편이 필요함. 특히 창업형은 관리체계를 개선하고, 일자리의 수적 성과보다 질적 개선에 초점을 맞추는 방향으로 구조적 개편이 불가피함
- 시장형 사업단이 일자리의 수적 성과에 치중할 경우 수익구조 개선은 물론이고 연중 일자리로서 특성을 유지하기가 힘든 상황임(이현미, 2016)
 - 연령, 건강, 인력의 전문성, 근로능력 등 인적 역량을 충분히 고려한 경쟁력 있는 시장형 사업유형이 특성화되어 개발될 필요가 있음
 - 제조판매형은 60대 초반의 연령층 위주로 운영하면서, 소득기준 보다 건강이나 업무역량을 강화한 선발기준을 적용하는 것이 바람직함. 한편 공동작업장형은 소득이 필요한 65세 이상 고령자들의 참여 위주로 운영되는 것이 적합할 것임
 - 고령친화형 기업 역시 유지 가능성이 낮은 기업에 대한 구조조정을 시행하되, 60대 초반의 전문성과 경험을 갖춘 고령층 위주로 운영하는 기업모델을 특화된 유형으로 발전시키는 혁신이 필요함

〈표 4-8〉 민간형 노인일자리사업 유형화 방향

유형	선정기준	
	만 60세 이상, 신체활동상태	만 65세 이상, 기초연금, 신체활동상태
민간형 (20~30%)	•고령자 친화기업, 시장형 사업 -자립지향형 모델 차별화 •시니어인턴십, 취업지원사업 -통합 취업지원서비스를 통한 취업 집중형	•고령자 친화기업, 시장형 사업 •시니어인턴십, 취업지원사업

(4) 노인일자리의 양적 확대

□ 100만개 이상 노인일자리 확대로 70% 일자리 수요 충족

□ 3차 기본계획이 시작된 2016년 시점에서 노인일자리 투입예산(국비) 4천 억원에서 2020년도에 투입할 예산을 고려하면 거의 3배 증가하였음. 향후 노인일자리사업의 재정투입을 위해서는 다음과 같은 조건을 고려할 필요가 있음

○ 첫째, 국가의 재정적 부담이 크게 증가하는 추세에 있음을 고려할 필요가 있음. 2020년 노인일자리재정 투입계획에 따르면 국비부담이 1조 2천억원에 이를 만큼 노인일자리에 대한 국가의 재정적 부담이 크게 늘어났음

- 노인빈곤 완화를 위해 노인일자리와 제도적 상보성이 높은 관계에 있는 기초연금은 기초연금 월 최대 30만원 지급대상을 2020년도부터 소득 하위 20%에서 40%로 확대하고, 2021년부터는 소득 하위 70% 이내까지 확대할 계획을 세워두고 있음. 예산정책처에 따르면 기초연금 지출은 현재 약 14조원 수준에서 2025년에 이르면 1.9배 증가한 25조원에 이름
- 또한 정부는 의료급여와 생계급여의 부양의무자 기준을 2022년까지 전면 폐지할 방침을 세워두고 있어 이에 소요되는 재정부담은 현재 13조원에서 31조원으로 크게 증가할 것으로 예상됨

○ 둘째, 노인일자리 양적 증가보다 품질 제고에 대한 사회적 관심의 확대 가능성이 큼

- 보편적 프로그램을 확대하면서 일자리의 질적 제고라는 두 가지 정책 지향을 추구해야 함. 그간 저소득 중심의 일자리에서 건강하면서 소득수준이 높은 참여자들도 참여할 수 있는 보편적 일자리에 대한 사회적 기대와 조응할 필요가 있음
- 신노년세대 노년층 유입은 정책방향과 제도변동을 초래할 수 있는 가장 중요한 정책환경 요인으로 예상됨에 따라 앞으로 노인일자리사업은 양적 확대보다 질적 내실화에 초점을 두고 정부 정책의 실효성을 높일 필요가 있음

○ 셋째, 일자리의 증가량의 속도에 비례한 탄력적인 수행기관 확충이 필요함

- 2013년~2018년 사이 사업량 증가는 거의 2배에 해당되는 21만 5천 개 증가하였지만, 그 사이 수행기관 수의 증가는 4.5%로 미미한 증가세를 보였음(김수린 외, 2019)
- 따라서 수행기관의 양적 확충과 관련해서 전담인력 지원 확대, 사회적 경제조직 활용, 플랫폼을 통한 사업추진 등 다각적인 대안 모색 필요함

□ 앞서 제시한 노인일자리 중장기 수요추정 결과에 따르면, 2020년 시점에서 노인일자리사업의 직접 수요는 약 124만명이었으며 이에 따른 노인일자리 수요 충족률은 60%(74만개)로 중장기 방향에서 양적 확대는 불가피함(김수린 외, 2019)¹³⁾

13) 남인순 국회의원은 국정감사 자료로 제출한 노인일자리 정책수요는 2020년 기준으로 약 131만명인데, 이 수치는 노인실태조사에서 노인일자리 참여 희망자 비율 16.2%를 장애인구 추계에 반영해 산출한 결과로, 2020년 74만개 일자리수에 대한 수요충족률은 56.2%였음

- 고용노동부 ‘2018~2028년 중장기 인력수급 전망 보고서’에 따르면 15~64세의 생산가능 인구는 큰 폭으로 줄어드는 것과 달리 65세 이상 인구 중(450만명) 노동시장에서 일하거나 구직활동을 하는 경제활동인구는 2018년도에서 2028년까지 194만명이 늘어날 것으로 전망하였음
- 그러나 4차 산업혁명 시대에 자동화 기술(automation)은 육체노동 뿐만 아니라 창의적 노동까지 대체하여 일자리 감소는 불가피할 것으로 예상되고 있음.¹⁴⁾ 이런 상황이 현실화되면 늘어나는 고령자들의 경제활동 수요를 노동시장에서 자생하는 일자리만으로 충족하기가 어려울 가능성이 높음. 따라서 정부가 직접 일자리를 창출하는 노인일자리 정책의 접근방식은 4차 산업혁명 시대와 초고령화 사회 진입을 맞이해 사회적 의미가 크고 그 역할도 강화될 필요가 있을 것임
- 2025년까지 노인일자리 목표량은 2025년 기준의 정책수요 142만명에 대한 수요 충족률 70% 수준인 100만개로 설정함
- 수요충족률 70%(100만개) 목표달성을 위해 2가지 방안을 제시하였음
 - (1안) 2021년 80만개 일자리 수준은 노인인구 대비 9.4%인데, 그 비중이 계속해서 유지된다는 가정에서 연도별로 노인인구 변화에 따른 일자리 목표량을 추정하여 2025년까지 100만개 일자리 목표수준을 달성함
 - (2안) 2021년 일자리 목표량은 80만개로 설정하고(124만개 수요대비 64.5% 수준), 연차별로 목표량을 전년 대비 5.8%씩 일정한 비율로 확대하여 2025년까지 100만개 일자리 목표수준을 달성함

14) Frey와 Osborne의 연구(2013)에 따르면, 10~20년 사이에 미국 직업의 47%는 자동화로 인해 사라질 것으로 예상하였음

〈표 4-9〉 중장기 노인일자리 목표량 설정(안)

(단위 : 만명(개), %)

유형		2021	2022	2023	2024	2025
1안 (9.4% 유지)	일자리 목표량	80	84	89	93	100
	공공형	64	67	71	74	80
	민간형	16	17	18	19	20
	노인인구변화	853	897	944	994	1051
	수요충족률(%)	56.3	59.1	62.7	65.5	70.0
2안 (5.8% 증가)	일자리 목표량	80	85	90	95	100
	공공형	65	68	71	74	77
	민간형	15	17	19	21	23

주1) 사회서비스형은 중장기 정책방향을 고려하여 공공형으로 배정하였음

주2) 1안은 매년 사업유형별 목표량을 공공형 80%, 민간형 20%로 설정, 2안은 정부의 중기예산 계획에 따라 공공형을 최소 77%까지 유지하고 민간형을 23%까지 확대

주3) 노인인구변화는 통계청(2019) 「장래인구추계 : 2017~2067」 분석결과를 근거로 함

주4) 1안은 2021년 전체 노인인구 대비 노인일자리수 비중인 9.4%를 계속 유지한다는 가정에서 추정함. 단 2025년도 일자리 목표량은 100만개로 추정치를 상향 조정(약 1만개 상향)하고 2022년, 2024년 공공형 일자리수는 소수점 첫째 자리에서 하향 조정하였음. 2안은 2021년도 일자리 목표량을 124만명에 대한 수요충족율 64.5% 수준인 80만개로 설정하고, 매년 전년대비 5.8% 수준을 확대하는 가정으로 추정함

(5) 수요자 중심의 전달체계 혁신

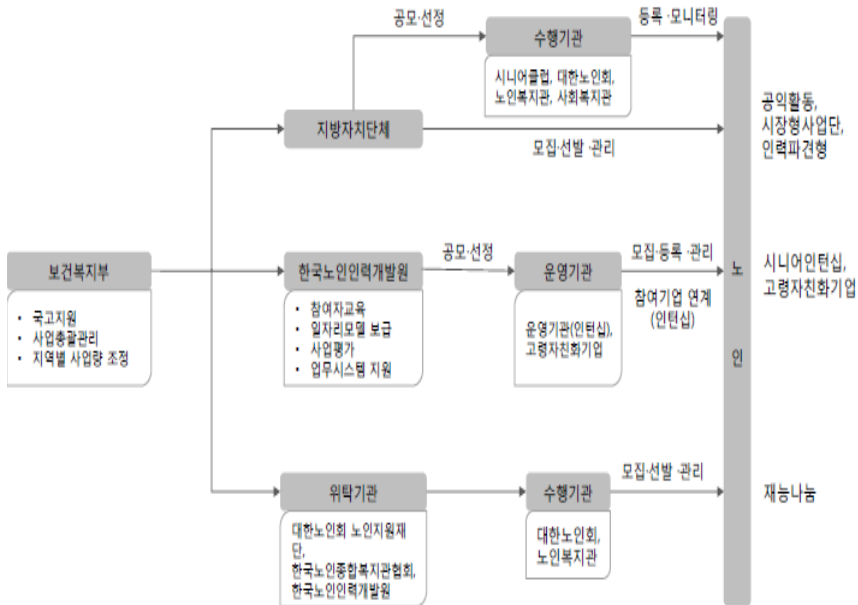
□ 노인일자리사업의 전달체계

○ 보건복지부에서 주관하는 노인일자리사업은 지방자치단체, 한국노인인력개발원, 위탁기관(수행기관)의 전달체계를 통하여 사업을 추진하고 있음

- 지방자치단체는 노인일자리사업 관련 업무에 지대한 영향을 미침. 지자체는 수행기관간 사업량 조정, 예산배분, 인력지원, 사업 아이템 선정 등에 관여하고 사업수행 과정에서 평가 및 시정조치를 하는 입장에 있기 때문에 담당 공무원의 관심과 의지가 사업의 내용적 측면을 결정하는 요소가 될 수 있음
- 한국노인인력개발원은 참여자 교육, 일자리 모델개발·보급, 사업평가, 업무시스템 지원 등 노인일자리 관련 제반 업무를 수행하고 있음. 운영

기관 공모선정 방식으로 수행하는 민간경상보조금 사업형태인 기업 연계형, 고령자친화기업, 시니어인턴십 등을 전반적으로 관할하고 있음

- 수행기관은 사업운영계획 수립, 사업추진, 사업관리, 참여자 교육, 사업평가 등 노인일자리사업의 실질적 성과를 달성하는 핵심 업무를 맡고 있음
 - 시니어클럽, 노인복지관, 사회복지관, 대한노인회, 노인복지센터 등 기관의 설립목적이 다른 다양한 비영리 민간기관이 노인일자리 사업의 수행기관으로 참여하고 있음
 - 2019년 기준에서 노인일자리 수행기관은 총 1,291개소이며, 노인복지관, 종합사회복지관, 대한노인회, 시니어클럽 순서로 구성됨



자료 : 김우주(2016). 노인일자리사업 평가. 국회예산정책처

[그림 4-3] 보건복지부 노인일자리 및 사회활동 지원사업 추진체계

〈표 4-10〉 노인일자리 및 사회활동 지원사업 수행기관 현황(2019)

전체	지자체	시니어클럽	대한노인회	노인복지관	종합사회복지관	노인복지센터	지역문화원	기타
1,291 (100.0)	159 (12.3)	161 (12.5)	207 (16.0)	266 (20.6)	186 (14.4)	138 (10.7)	13 (1.0)	161 (12.5)

자료: 김수린·남기철·최혜지·정세미·이하진(2019). 노인일자리 정책 환경변화에 따른 수행기관 확충 방안 연구. 한국노인인력개발원

- 노인일자리사업의 수행기관으로서 시니어클럽은 노인일자리에 중대한 영향을 미치고 있으므로 기존 수행체계 내 인프라를 강화하는 대응전략으로서 시니어클럽의 수적 확대는 유효한 방안이 될 수 있음
- 시니어클럽이 수행하는 사업량은 전체 중 25%에 이르며, 이 규모는 수행기관 유형에서 가장 많은 비중을 차지함
 - 시니어클럽은 대도시의 25%, 중소도시의 30%를 차지할 정도로 사업량이 집중되어 있음. 2018 노인일자리 및 노인사회활동 통계동향에 따르면, 시니어클럽이 담당하는 사업단 수는 1개 기관당 16.3개로 매우 많고, 특히 시장형 사업단은 1개소당 8.4개를 수행할 만큼 수적으로 월등히 높음

〈표 4-11〉 지역 특성별 수행기관 유형에 따른 노인일자리사업 수행량

(단위: 명, %)

지역 특성	전체 사업량	노인일자리사업 수행량 (비율)							
		시니어클럽	지자체	종합사회복지관	노인복지관	대한노인회	지역문화원	노인복지센터	기타
대도시	2434.37 (100.0)	607.67 (25.35)	375.81 (15.68)	272.20 (11.20)	485.84 (21.06)	267.89 (12.25)	2.20 (0.09)	127.39 (4.29)	295.37 (10.07)
중소도시	2475.35 (100.0)	830.56 (30.14)	368.40 (15.28)	91.12 (4.53)	467.04 (20.07)	448.08 (19.14)	9.04 (0.46)	75.68 (2.77)	185.44 (7.62)
농어촌	1218.16 (100.0)	256.04 (18.17)	423.91 (37.07)	36.53 (3.17)	103.55 (7.93)	305.26 (24.25)	3.73 (0.29)	65.25 (7.24)	23.90 (1.89)
전체 평균	2039.21 (100.0)	564.38 (24.55)	389.49 (22.74)	132.07 (6.26)	350.97 (16.31)	341.04 (18.60)	5.01 (0.28)	89.10 (4.77)	167.13 (6.50)

□ 수요자 중심의 전달체계 혁신을 위한 중장기 로드맵 수립 필요

- 참여자 주도형, 사회적 경제조직 등 새로운 형태의 공급체계의 변화 모색이 필요함
 - 취업형과 창업형은 기존 사회복지기관과 같은 인프라에만 의존해 성과를 내기에 한계가 있음. 그 대안으로 시장 지향적 모델과 사회적 가치를 포괄하는 정책을 추진하기 위해서 수행기관의 다각화를 통한 인프라 강화를 적극적으로 검토할 필요가 있음
 - 참여자 주도형 일자리 모델은 참여자들이 생산공동체의 연대를 토대로 자율적이면서 민주적인 방식으로 의사결정을 통해 조직을 경영하고 합리적으로 수익을 배분하는 경제모델이며, 조직의 운영방식뿐만 아니라 지향하는 가치가 적절하게 결합되어야만 성공할 수 있음. 특별히 시장수익을 추구하는 시장형 사업단이나 고령자친화형 기업과 같은 창업형 일자리사업에 접목시킬 수 있음. 이런 일자리모델은 사회적 경제조직의 운영원리와의 적절한 조화를 이룸
 - 사회적 협동조합, 노동통합적 사회적 기업 등의 사회적 경제조직을 활용해 일반 노동시장 취업과 구별된 일자리 영역을 확장해 나갈 수 있는 지원체계를 마련해야 함. 이런 새로운 공급체계는 노인인력을 통해 지역사회의 문제해결을 직접적으로 해결하는 역할에 초점을 두며, 청소, 재활용, 돌봄, 문화, 환경, 관광, 지역특화 등의 다양한 영역에서 사회적 경제조직을 통한 노인일자리 창출 실현이 가능함(보건복지부·(사)한국사회서비스연구원, 2017)
- 농산어촌 지역 등 접근성이 제한된 지역에 맞는 지역특화형 노인일자리 전달체계 모형 구축이 필요함
- 상담, 교육훈련 및 취업지원, 사례관리 등 수요자 욕구 맞춤형의 통합적 노인일자리 서비스 지원체계 구축이 요구됨

■ 현황 및 계획

- 60+ 교육센터 역할 및 기능 확대(교육과정 개발 → 교육생모집 → 교육훈련 → 사후연계), 맞춤형 교육프로그램 운영(취업, 자격증 취득, 사회활동)
※ 2019년 기준 25개소에서 2022년 30개소 확대 계획
- 한국노인인력개발원의 교육지원 역할 강화 : 참여자 교육, 종사자 역량 강화 교육 강화, 시니어컨설턴트 배치를 통한 맞춤형 서비스 추진
※ 지역본부 내 '노인일자리통합지원센터' 구축(~22년 6개소)

(6) 코로나 이후의 사업환경 변화 대응

□ 코로나 19로 인해 우리에게 성큼 다가온 뉴노멀 시대는 고용불안정이 확대되고 일자리의 질적 저하가 지속되어 장기적 실업으로 인한 빈곤위험이 확산될 우려가 있음

○ 언택트 사회가 일상화되면서 비대면 서비스 업무와 직업활동이 늘어나고 새로운 비즈니스 모델에 적용 가능한 플랫폼 노동이 확산됨에 따라 불안정 노동시장이 확대될 전망

○ 하지만 제 4차 산업혁명은 과학기술 혁신과 인공지능 발달이 현재 사람이 수행하고 있는 일자리를 대체하게 되어 상당수 직업이 사라질 것으로 예측됨

- 프레이와 오스본(Frey and Osborne, 2013)은 미국의 47% 일자리가 사라질 위험이 있다는 연구결과를 발표하였는데, 이들이 사용한 연구방법을 적용하여 우리나라에 적용한 결과는 현재 직업의 63%가 사라질 위험이 있는 것으로 나타나 미래사회 변화에 대해 더욱 심각한 충격에 직면할 수 있음

○ 최근 사회보장 안전망의 대안으로서 기본소득제도가 활발하게 논의되고 있지만 현실 적용 가능한 기본소득은 급여의 충분성 조건의 한계가 존재함

- 현금성 급여가 강화되더라도 생계육구 외의 영역에 있는 돌봄, 의료, 주거 등 사회서비스 육구를 해결하기에 역부족이고 부족한 일자리를 제공해야 하는 정부의 책임도 확대될 수밖에 없음

□ 미국에서는 일찍부터 포스트 케인즈주의 경제학자를 중심으로 미래사회의 변화에 대비한 새로운 노동시장정책인 전국민 일자리 보장제(Universal Job Guarantee)를 사회정책의 대안으로 검토해 왔음

○ 전국민 일자리 보장제의 기본구상은 “정부가 일자리를 원하는 모든 사람을 최저임금 수준으로 일자리를 제공하는 제도”(Wray, 1997)

- 누구든지 소득을 확보할 수 있는 노동을 보장받아야 한다는 전제에서 이 제도는 사회권으로서 권리적 성격을 갖고 있으며, 국가는 민간영역에서 적절한 일자리를 찾지 못해 일자리를 요구하는 시민의 권리를 보장해야 할 의무를 지고 있음

○ 국가는 경제위기 국면이 장기화될 경우 불안정 노동에 머물러 있거나 일자리를 희망하는 실업자에게 생산적 일자리를 제공할 수 있는 가장 중요한 고용주(ELR : Employer of the Last Resort)가 됨

○ 그래서 정부는 장기적인 경기침체에 대비해 민간부문의 실업을 완충하는 노력으로 직접 일자리 창출 프로그램을 운영함

- 정부의 직접일자리는 경기침체 시 실업자 고용의 풀 역할을 하다가 다시 경기가 회복되면 민간일자리로 이동하게 하는 자동안정화 장치(automatic stabilizer) 기능을 함

○ 우리나라는 직접일자리를 “중앙정부·자치단체가 재정지출을 통해 취업취약계층의 고용 및 고용안정을 직·간접적으로 지원하는 사업”, “취업취약계층이 실업상태에서 벗어나 민간일자리로 취업할 수 있도록 한시적·경과적 일자리를 제공하는 사업(임금 직접 지원)”으로 정의하고 있음(2020년 중앙부처-자치단체 합동지침)

- 노인일자리사업은 일할 의사와 능력 있는 노인에게 정부가 일자리를 제공하는 책임을 지고 있다는 측면에서 일자리 보장제의 기본 취지와 접근방식이 매우 유사함
 - 우선 정부의 노인일자리사업은 민간영역에서 일자리를 구하지 못하였지만 여러 이유로 일하기를 희망하는 노인에게 일자리를 제공한다는 취지를 가지고 있음
 - 둘째, 노인일자리를 제공하는 방식이 일자리보장제와 동일하다고 볼 수 있음. 일자리 제공방식은 정부가 직접으로 공공부문에서 일자리를 만들어 제공하거나 정부재원을 투입하여 민간이나 사회적 경제부문을 통해 일자리를 창출할 수도 있음
 - 셋째, 노인들은 민간부문 취업을 강요받지 않으며, 스스로 선택하여 공적인 일자리 지원에서 벗어날 수 있다는 점에서도 유사함
- 향후 노인일자리정책은 코로나 19로 인한 소득단절을 예방하고, 비대면일자리 활성화를 위한 적합한 사업분야를 개발하는데 역점을 두어야 함
 - 기본적으로 사업단이라는 집합적 단위로 사업을 추진하고 있는 노인일자리사업은 자칫 코로나 19 집단감염에 쉽게 노출되어 참여노인의 건강문제를 초래할 위험이 있고, 사업중단으로 인한 저소득 노인의 소득단절과 빈곤이 악화될 우려가 있음

(7) 노인일자리 법적 근거 마련

- 노인일자리사업의 근거는 노인복지법 제 23조(노인사회참여지원), 제 23조의 2(노인일자리전담기관의 설치·운영), 저출산고령사회기본법 제 11조(고용과 소득보장), 제 14조(여가·문화 및 사회활동의 장려)에 두고 있음
 - 이와 같은 기본법의 일부 조항에 의거한 근거는 추상적이면서 선언적 구속력을 가지게 됨. 이러한 한계를 넘어 장기적 정책계획 수립과

포괄적이면서 체계적인 사업운영 체계를 구축하기 위한 개별법 제정이 요구됨

□ 공익활동 및 사회서비스형 급여지급, 시장형 일자리 운영비, 부대경비, 교육훈련 지원에서부터 최근 고용지원을 위한 인턴지원금, 채용지원금, 기업설립지원 등 다양한 노인일자리사업의 지원수단이 법적 근거를 기반으로 강구될 필요가 있음

○ 하지만 현재 노인일자사업의 근거법은 사업추진에 필요한 지원구조를 체계적으로 뒷받침하지 못하고, 오히려 전반적인 사업운영은 법적 근거로서 미흡한 사업지침에만 의존하고 있음

□ 노인일자리사업은 기존 근거법의 일부 개정으로 해결하기 어려운 많은 문제를 안고 있음(노재철·고준기, 2017)

○ 대표적인 법적 문제로 근로자성 문제가 있음

- 노인일자리사업에 참여하는 노인은 수행기관에 사용 종속관계에 있는 근로자로 볼 수 있음에 따라(서정희 외 2013), 공익활동 사업을 포함한 모든 사업형태에 참여한 노인은 대법원에서 제시한 기준에 예외가 될 수 없음

- 그러나 지침상으로 공익활동을 자원봉사활동 영역으로 구분해서 근로기준법에서 보장하고 있는 근로자의 권리를 제한하는 것은 위법의 소지가 있음. 따라서 지침으로 상위법과 상충되는 모순되는 문제를 최소화하고 사업운영 체계를 강화할 수 있는 개별법이 제정될 필요가 있음

□ 공적인 노후소득보장이 충분하지 않아 노인의 필요한 소득욕구를 충족하고 소득보장을 강화하기 위해서는 재정지원 일자리에만 의존할 수가 없음. 그 대안으로 노인일자리 사업은 민간영역, 즉 취업형과 창업형의 일자리를 확대해 나가고 있음

○ 이러한 유형에 속하는 시장형, 고령친화형기업, 취업알선형, 시니어

인턴십 사업들은 고령자들이 안정된 수익을 창출할 수 있는 법적인 사업기반, 예컨대 업종개발, 사업비 지원, 판로확보 지원을 강화하고 기업이나 수요처에서 고령인력의 수요를 높이는 다양한 정책수단을 개발할 필요가 있음

- 노인일자리는 공익활동 영역뿐만 아니라 재정지원에 대한 의존성은 낮추면서 안정된 일자리를 창출하는 목적이 있는 민간부문 일자리 영역으로 확대됨으로써 더욱 포괄적 법적 근거가 필요한 시점에 이르렀음

〈2020년 9월 7일 남인순 의원이 대표발의 한 노인일자리 지원 법률안〉 주요내용

- (목적) 노인이 활동적이고 생산적인 노후생활을 영위할 수 있도록 일자리 등 사회참여를 지원함으로써 노인의 건강과 복지를 증진하는 데 기여함을 목적으로 함(제 1조)
- (기본계획 수립) 보건복지부장관은 5년마다 노인일자리 지원 기본계획을 수립하고 시·도지사는 기본계획에 따라 연도별 시행계획을 수립·추진하도록 함(제 4조, 제5조)
- (노인일자리위원회 설치) 노인일자리에 관한 주요 사항을 심의·조정·의결하기 위하여 노인일자리위원회를 두도록 함(제 6조)
- (노인일자리 지원) 노인일자리 지원을 위한 상담 및 연계지원, 직업교육훈련 지원, 창업지원을 실시할 수 있도록 함(제 10조~제 12조)
- (생업지원) 국가, 지방자치단체, 그 밖의 공공단체는 노인일자리 지원을 위해 생업지원을 할 수 있음(제 13조)
- (노인일자리지원기관 설치·운영 등) 노인일자리전담기관, 노인일자리협력기관 등의 노인일자리지원기관을 설치운영하거나 운영을 법인·단체에 위탁할 수 있음
- (국유재산과 공유재산 무상 대부) 노인일자리지원기관의 사업을 위해 국유재산과 공유재산을 무상으로 대부할 수 있음(제 15조)
- (한국노인인력개발원 설립) 보건복지부장관은 노인일자리 지원에 관한 업무를 수행하기 위하여 한국노인인력개발원을 설립하도록 함(제 16조)
- (우선고용)공공기관의 장은 노인을 우선으로 고용하도록 함(제 17조)
- (생인생산품의 우선 구매 촉진) 노인생산품의 판매·이용을 촉진하기 위하여 필요한 지원을 하고 노인생산품의 우선 구매를 촉진하도록 함(제 18조, 제 19조)

제2절 사업영역별 발전방안

1. 공공형 노인일자리

1) 현황 및 필요성

□ 노인일자리사업 체계에서 핵심적인 공공형 노인일자리의 비중임

- 현재 노인일자리 및 사회활동지원사업은 크게 공공형, 사회서비스형, 민간형으로 유형 구분이 가능하며, 공공형 사업은 공익활동과 재능나눔으로 구별하고 있음

〈표 4-12〉 노인일자리 사업 체계

유 형		지 원	대 상	평균 월보수 (‘19년)	일자리수 (‘20년)	예산 (‘20년,억원)
총 계					740천개	11,079
공공형	공익활동	월27만/평균 11개월	초연금수급자	27만원	543	8,180
	재능나눔	월10만/8개월	만 60세 이상	10만원	30	253
	사회서비스형	월 59.4만원/10개월	만 65세 이상	65만원	37	1,395
민간형	시장형사업단	연 267만원 사업비	만 60세 이상	31만원	60	753
	취업알선	연 15만원 사업비		137만원	50	18.8
	시니어인턴십	연 최대 222만원/ 6개월(3+3개월)		179만원	18	389
	고령자친화기업	최대 3억원 사업비		89만원	2	90

- 사회활동과 일자리의 2가지로 분류한다면, 노인 사회활동에 해당하는 것은 공공형의 공익활동과 재능나눔, 그리고 노인일자리에 해당하는 사업이 사회서비스형과 민간형 사업임

- 사실상 사회참여와 노인일자리의 구별은 급여의 수준, 활동내용의 근로자성 등이 기준이 되지만 실질적으로는 매우 모호한 기준에 따른 것임

- 일반적으로 경제적 매출의 발생과 급여로의 연동성을 기준으로 판단한다면, 이 유형 구별에서 사회서비스형은 공공형과 밀접한 것으로 판단할 수 있음
 - 이때 공공형은 급여의 원천이 공공 재정지원에만 의존하는 방식이고, 민간형은 일자리사업의 매출이나 경제적 수입구조가 있어 이것이 참여 노인의 급여와 관련되는 것임
 - 노인일자리 및 사회활동지원사업을 공공형과 민간형으로 양분한다면, 공공형 사업은 공익활동, 재능나눔활동, 사회서비스형 일자리의 3가지의 하위유형으로 구분된다고도 할 수 있음
- <표 4-12>에서 보는 바와 같이 노인일자리 및 사회활동지원사업에서 절대적인 비중을 공공형 사업이 차지하고 있음
 - 2020년 총 노인일자리 사업 수 74만개 중 공익활동이 54만 3천개 (73.4%), 재능나눔과 사회서비스형이 각 3만개와 3.7만개를 차지하고 있어 총 82.4%이고, 민간형 일자리는 모든 유형을 더해도 13만개로 전체의 17.6%에 불과한 상황임
 - 투입예산 규모에서도 공익활동, 재능나눔, 사회서비스형 사업은 전체의 88.7%를 나타내고 있음
- 공공형 노인일자리 및 사회활동지원사업 중에서도 공익형 사업은 절대적인 양적 비중을 차지함
 - 공익형 사업은 2019년 12월 기준으로 50만개 이상의 실적을 보임 (당해년도 전체 노인일자리 및 사회활동지원사업 총 수는 60만개 수준)
 - 시니어클럽과 지자체가 가장 많은 양의 사업을 수행하였으며, 다음으로 노인복지관과 종합사회복지관의 순으로 이 4가지 유형이 고르게 전체 공익형 사업의 80% 이상을 수행함
 - 기관 수 대비 사업량은 시니어클럽이 1기관당 800개 이상으로 가장 많은 공익형 사업을 수행함

- 초기 계획 대비 실적을 나타내는 사업 진척률은 수행기관별로 대체로 고르게 나타남

〈표 4-13〉 수행기관 유형별 공익형 활동 창출실적

(단위 : 개, 명)

구분	배정 사업량 (A)	창출실적			
		기관수	기관 평균 배정량	추진실적 ¹⁾ (B)	진척율 ²⁾ (B/A)
합계	549,974	1,233	446	504,206	91.7%
지자체	113,820	156	730	102,501	90.1%
시니어클럽	128,461	160	803	120,166	93.5%
대한노인회	96,283	197	489	86,631	90.0%
노인복지관	100,808	263	383	93,334	92.6%
종합사회복지관	38,556	186	207	35,517	92.1%
노인복지센터	25,379	135	188	23,829	93.9%
지역문화원	1,201	13	92	1,104	91.9%
기타 ³⁾	45,466	123	370	41,124	90.5%

1) 추진실적 = 누적참여인원-중도포기인원

2) 시도 외에는 확정내시사업량 확인 불가, 진척율은 배정사업량 대비 추진실적으로 산출

3) 기타 기관에는 실버인력뱅크, 지역아동센터 등 다양한 기관이 포함

○ 공익형 사업의 세부 프로그램 내용을 노노케어, 취약계층지원, 공공시설봉사, 경륜전수활동으로 구분해 살펴보면 공공시설봉사가 전체의 80% 가량을 차지하는 것으로 나타남

- 전체 노인일자리 및 사회활동지원사업의 80% 이상이 공익형 사업, 그리고 그중 80%는 공공시설봉사(학교급식지원, 스쿨존교통지원, 보육시설, 공원, 공공의료 및 복지시설, 지역사회 환경개선 등)에 대한 내용임
- 취약계층을 특정하여 직접적인 대면활동을 지원하는 노노케어나 취약계층지원활동은 전체 공익활동의 20% 미만이며, 이러한 활동 중 일부는 사회서비스형 사업으로 전환되기도 하였음
- 취미활동 지도 등의 경륜전수활동도 소수로 나타남

〈표 4-14〉 공익형 활동의 내용별 창출실적

(단위 : 개, 명)

구분	배정사업량 (A)	창출실적		
		사업수	추진실적 ¹⁾ (B)	진척율 ²⁾ (B/A)
합계	549,974	6,580	504,206	91.7%
노노케어	87,589	1,211	84,678	96.7%
취약계층지원	15,210	258	13,472	88.6%
공공시설봉사	430,331	4,527	390,826	90.8%
경륜전수봉사	16,844	584	15,230	90.4%

1) 추진실적 = 누적참여인원-중도포기인원

2) 시도 외에는 확정내시사업량 확인 불가, 진척율은 배정사업량 대비 추진실적으로 산출

□ 기존 노인일자리사업의 정책성과와 한계는 대부분 공공형 노인일자리사업의 부분이 압도적이며 그중에서도 공익형 활동에 초점이 두어지고 있음

○ 강은나 외(2017)에 따르면 노인일자리사업 중에서 공익활동의 비용편익(1.79)은 노인일자리사업 전체(1.65), 시장형 사업(1.24)보다 더 높은 것으로 나타나고 있음

○ 손병돈 외(2019)에 따르면 노인일자리사업의 빈곤감소효과는 전체 노인에 대해서 빈곤갭과 빈곤율 각 1%의 감소효과, 노인일자리사업 참여가구에 대해서는 12% 이상의 빈곤율과 빈곤갭 감소효과를 나타내고 있음

○ 빈곤 감소효과만이 아니라 노인의 사회참여활동 활성화로 인한 건강증진과 의료비 절감 효과(이석원, 2009; 강은나 외, 2017), 심리적 지지와 사회적 지지망의 확대 등 심리사회적 효과(이소정 외, 2011; 강은나 외, 2017)를 나타내고 있음

○ 노인일자리사업은 초고령사회를 대비하는 우리나라에서 높은 노인 빈곤을 완화하기 위한 보조적 기제와 노인층의 사회참여를 활성화하는 기제로서의 이중적 초점을 가지며 공공형 사업은 그 중 핵심적 지위를 가짐

○ 반면, 임금지급을 위해 실효성이 없는 활동을 운영하는 것이 아닌가라는 소위 임금살포성 사업이라는 논란도 존재하였으며, 노인일자리사업이 심각한 노인빈곤과 재정 여건을 감안하여 현금을 낮은 수준에서 배분할 뿐이라는 비판은 주로 공공형 노인일자리사업의 속성에 기초하여 나타난 것임

- 노인일자리사업이 처음 시작된 2004년부터 공익형 활동의 월 활동수당은 20만원이었으며 현재 27만원으로 약 35% 인상됨
- 같은 기간 최저임금은 시간당 2,840원에서 8,590원으로 3배 이상 상승함
- 공익형 활동의 급여수준이 실질적으로 크게 하락함에 따라 정책적으로 근로의 성격을 포기하고 단순 활동보조로 격하되는 양상을 보임
- 사회서비스형 활동에 대해서도 일부 공익형 활동에 대해서 수당을 현실화한 것으로 받아들여지기도 함(사회서비스형 약 60만원 가량의 급여 수준은 2004년 노인일자리사업 시작 이후 최저임금 상승을 감안한 공익형 활동 수당의 금액에 해당함)

□ 공익활동 참여자의 취업취약 특성을 고려한 정부재정의 적극적 투입 필요

○ 한국노인인력개발원 내부자료(2019년 공익활동 추진현황)에 따르면 공익활동 참여자는 65세에서 70세가 10.5%, 70세에서 75세가 25.7%, 75세에서 80세가 36.3%, 80세에서 85세가 22.0%, 85세에서 90세가 5.0%, 90세 이상이 0.5%로 나타나고 있어 75세에서 80세의 연령이 가장 일반적인 연령대임

○ 학력의 경우 학력을 알 수 없는 33.2%를 제외하고 초졸이 31.4%로 가장 다수집단을 차지하며 무학이 13.8%, 중졸이 11.9%를 나타내고 있음

○ 현재까지 공익형 활동은 인적자본이 낮은 경우가 집중적으로 참여하는 사업의 성격이 두드러지게 나타나고 있음

□ 활동의 추진과정에서 나타나는 대표적인 부작용인 활동의 중도포기와 사고가 지속적으로 발생하고 있음

○ 중도포기의 경우 2019년 한 해 동안 6만여 건이 발생하여 전체의 10%를 상회하고 있음

- 중도포기의 가장 큰 사유는 건강악화가 3만여 건으로 전체의 50% 가량을 차지하고 있으며, 기타 다른 일자리의 참여로 인한 사유도 5,300건 가량 나타남

○ 사고발생의 경우 2019년 한 해 동안 2,226건으로 0.4% 정도를 나타냄

- 이 중 공익활동에서의 사고발생이 1,942건으로 역시 전체에서 압도적인 비중을 차지하며, 동시에 공익형 활동에서의 사고율이 전체 다른 유형 참여자에서의 사고 발생율보다 높게 나타나고 있음

- 공익활동에서의 사고 발생 유형은 골절이 860건으로 전체의 44.43%를 차지해 가장 많으며, 낙상이 206건, 교통사고가 189건을 나타내고 있음

- 공익활동 사망사고는 총 20건이 발생하였으며, 이 경우에는 교통사고가 10명으로 50.0%를 차지하고 있음

○ 중도포기나 사고 등을 감안할 때, 안전강화 조치와 아울러 참여자의 건강상태 등 요건을 강화해야 할 필요도 제기됨

□ 사회서비스형 일자리의 편성과 사업 고도화 모색

○ 2019년 사회서비스형 일자리의 신규 모색을 통해 2만개 일자리로 출발함

- 공익활동 등 공공활동에서 근로의 성격을 갖춘 활동을 보강하기 위해 활동수준과 급여수준을 보강함

- 첫째, 취약계층 지원시설 및 돌봄시설 등 사회적 도움이 필요한 영역에 노인인력을 활용하여 필요한 서비스를 제공하는 일자리이며, 둘째, 은퇴세대의 전문성과 역량을 접목시키고자 함(이소정 외, 2019)

〈표 4-15〉 공익활동과 사회서비스형 일자리의 비교

구분	공익활동	사회서비스형
활동성격	유급봉사활동	근로기준법상 근로의 형태 수행기관이 고용주가 됨
참여대상	만 65세 이상 기초연금 수급자	만 65세 이상 기초연금 수급자 (2020년에 기초연금 수급조항 삭제 및 일부 사업 유형에서 60세 이상 참 여 허용)
모집방법	수행기관 또는 시군구에서 통합 모집 및 선발	지자체 주도 하에 수행기관 통합 모 집, 수행기관별 선발
계약제결	참여노인 - 수요처(수혜자) 협약	참여노인 - 수행기관 근로협약 체결
활동시간	월 30시간	월 60시간
활동비(기본급)	월 27만원(30시간 기준)	월 54만원(60시간 기준)
비용지급기준	활동일별 교통비, 간식비 및 식비 등 활동실비성 지급 활동시간에 따라 활 동비 차등	시간당 일급 지급(시급제) 시간당 9천원 * 3시간 * 20일
참여자 보호	민간 상해보험	산재보험(4대보험 적용)
참여자 관리	수요처 확인 후 수행기관 제출	수행기관 담당자 확인

자료: 이소정 외(2019). 사회서비스형 노인일자리 참여노인 선발 기준 개선을 위한 연구. 한국노인인력 개발원.

○ 현재 기존 공익형 활동의 일부가 사회서비스형 일자리로 전환되고 있으며, 새로운 참여자 유형이나 새로운 일자리 유형의 신규개발이 활성화되는 것에 이르지 못하고 있음

□ 참여자 기준에서부터 공익활동, 재능나눔, 사회서비스형의 혼란이 나타남

○ 3가지 유형의 활동은 급여수준에서 재능나눔은 월 10만원, 공익형 활동은 27만원, 사회서비스형은 약 50-60만원대로 구별되고 있으며, 이에 따라 재능나눔과 공익활동은 봉사활동(사회참여) 성격, 사회서비스형은 근로활동(일자리사업) 성격으로 구별하고 있음(사회서비스형 vs. 공익형과 재능나눔)

- 재능나눔은 참여자 선정에서 소득제한을 부여하고 있지 않고 동시에 기초연금미수급자에 대해 가산점을 부여하고 있음. 반면, 공익형과 사회서비스형은 2019년까지 원칙적으로 기초연금수급자로 대상을 설정하여 소득제한이 부여되거나 저소득층의 경우 대상자 선정에서 높은 점수를 받도록 하다가(사회서비스형과 공익형 vs. 재능나눔) 2020년부터 사회서비스형에서는 기초연금수급자 조항을 삭제하였음

〈표 4-16〉 공공형 활동의 참여자 기준 비교

구분	공익형	사회서비스형	재능나눔
자격	-만 65세 이상 기초연금수급자 -국민기초생활보장법에 의한 생계급여, 의료급여 수급자는 제외 -장기요양보험 1-5등급 및 인지등급 판정자 제외 -건보직장가입자 및 여타 일자리사업 참여자 제외	-만 65세 이상(단, 일부 유형은 만 60세 이상) -국민기초생활보장법에 의한 생계급여, 의료급여 수급자는 제외 -장기요양보험 1-5등급 및 인지등급 판정자 제외 -건보직장가입자 및 여타 일자리사업 참여자 제외	-만 60세 이상 -기초연금미수급자 가산점 부여 -국민기초생활보장법에 의한 생계급여, 의료급여 수급자는 제외 -장기요양보험 1-5등급 및 인지등급 판정자 제외 -건보직장가입자 및 여타 일자리사업 참여자 제외
주요 선정기준	-선발기준표의 고득점자 선발 -총 100점 만점 -소득인정액 60점, 참여경력 5점, 세대구성 5점, 활동역량 30점(보행능력 15점, 의사소통능력 15점) *활동역량점수가 0점인 경우 참여제한이 가능	-선발 기준표의 고득점자 선발 -총 100점 만점 -활동역량 40점(의사소통역량 20점, 신체활동능력 20점), 필요도 20점(공적수급여부 10점, 세대구성 10점) -선택점수(사무역량 20점, 인성역량 20점, 대인관계역량 20점 중 선택 2종) -유관자격증 15점 가점 가능 *활동역량점수가 0점인 경우 참여제한이 가능	-
비고	-만 65세 이상 기초연금수급 대기자가 없는 경우, 만 60세~64세 차상위계층 참여 가능	-역량부분에 대한 질적 면접 점수 방식 가미	

자료: 2020년 노인일자리 및 사회활동지원사업 운영안내 및 한국노인인력개발원 홈페이지

○ 최근 사회서비스형 일자리 선발기준 개선을 위한 연구(이소정 외, 2019) 결과에 따라 사회서비스형 일자리에 대해서는 개편이 모색되었음

- 활동역량(의사소통역량, 신체활동역량)이 0점인 경우에는 나머지 지표에서 고득점이더라도 참여가 제한되고, 일부 유형에서 만 60~ 64세의 참여도 가능하며, 기초연금을 수급하지 않더라도 역량점수가 높다면 총점에서의 합계점을 통해 참여가 가능함(100/115점 만점에 소득점수 10점)
- 이러한 변화는 사회서비스형 일자리를 공익형과 구분하여 "근로능력이 있는 노인에게 적합한 일자리활동을 지원", "은퇴세대의 전문성과 역량을 접목시켜 질적으로 차별화된 일자리"로 발전할 수 있는 방향으로 개편한 것이라 할 수 있음
- 2019년 사회서비스형 일자리는 “취약계층 지원시설 및 돌봄시설 등 사회적 도움이 필요한 영역에 노인인력을 활용하여 필요한 서비스를 제공하는 일자리”로 정의되었다가 2020년부터 “노인의 경력과 활동역량을 활용하여 사회적 도움이 필요한 영역(지역사회 돌봄, 안전 관련 등)에 서비스를 제공하는 일자리”로 정의를 변경함 : 기존에 사회적인 수요나 활동내용에 초점이 있던 부분을 노인의 역량발휘를 강조하는 쪽으로 초점을 전환한 것이 핵심이라고 할 수 있음
- 사회서비스형에서의 선정기준 변화가 나타났지만, 여전히 공익형은 저소득층의 사회활동에 대한 낮은 소득지원, 재능나눔은 중상층의 사회활동에 대한 가장 적은 활동비지원, 사회서비스형은 난이도 높은 서비스 활동에 대한 상대적으로 높은 소득지원이라는 상당히 모호한 성격의 사업유형으로 구분되고 있는 상황임

○ 기본적으로 공익형, 재능나눔, 사회서비스형 등 3가지 유형의 사업은 모두 기초생활보장법의 생계급여 수급자를 배제하고 있음

- 이는 3유형의 사업에 참여하는 것을 공공에 의한 급여지급의 ‘혜택’이라고 보아 이중적 수혜가 없도록 하겠다는 취지로 해석할 수 있음
- 사업의 논리에만 집중하여 살펴본다면, ‘사회참여활동’의 경우 특정 소득계층을 배제하는 것이나 우대하는 것의 의미가 논란이 될 수 있음

○ 현재와 같이 노인일자리사업을 공공형은 사회참여(자원봉사) 성격, 민간형은 일자리로 양분하고, 공익형과 재능나눔을 공공형의 하위유형으로 편성하는 것에 대해서는 몇 가지 검토의 필요가 있음

- 공익활동은 저소득층, 재능나눔은 중산층 이상으로 불필요하게 사회참여활동을 계층화하는 기제로 작동할 우려가 있음
- 사회서비스형의 위치가 모호하게 공공형과 민간형의 중간에 위치하는 문제가 나타남 : 사회서비스형을 공공형과 민간형 사이에서 별도로 편성할 이유는 없음
- 이러한 모호성과 정체성 혼란은 일자리 수, 대상자 선정기준, 급여수준의 결정, 다른 정책과의 연계 등 구체적인 정책설계에서 논란을 발생시키는 원인이 될 수 있음

2) 추진전략(기본방향)

□ 공공형 사업은 노인에게 의미 있는 사회활동의 기회를 제공하는 사업 위상의 확립과 사회적 가치 및 사회적 영향력을 강화하기 위한 기본방향과 추진과제를 설정함

〈표 4-17〉 공공형 사업의 기본방향 및 추진전략

기본방향	추진전략	추진과제
노년세대에게 의미있는 활동 (meaningful activity)을 제공하는 공공형 사업 위상 확립	공공형 사업 중 사회참여활동으로서의 공익형 사업	-공익형 활동과 수행체계에 대한 법적 제도적 위상 마련 -전달체계에 대한 투자 보강과 연계 -지역별로 지역사회보장계획과의 연계 강화
	공공형 사업 중 일자리사업으로서의 사회서비스형 일자리	-사회서비스형 일자리와 수행체계에 대한 법적 제도적 위상 마련 -전달체계에 대한 투자 보강과 연계 -노인의 재능과 경륜을 사회적 일자리로 포함할 수 있는 지역사회 협의체계 보강 -지역사회통합돌봄 등 관련 정책과의 연계성 고취
	공공형 사업의 비례적 확충	-전체 노인일자리 및 사회참여 활동의 70% 이상을 공공형 사업으로 확충 -사회서비스형 일자리 8만개 확충 -재능나눔활동의 연착륙
공공형 사업의 사회적 가치와 사회적 영향력 제고	공공형 사업 아이템 발굴의 질적 고도화	-공익형 활동의 지역사회 영향력 제고를 포함하는 사업 평가 및 모니터링 기준 설정 -노인인력개발원을 통한 아이템의 발굴과 보급 역할 강화 -신노년세대의 경륜발휘를 중심으로 대면서비스 관련 사회서비스형 사업 아이템 발굴 -촌락지역의 특성에 맞춘 공익형 및 사회서비스형 활동 아이템 발굴 -지역사회통합돌봄 정책과 노년세대 활동과의 연계성 고취
	참여자 선정관리와 교육의 보강	-참여자 선정기준을 보강하여 노인의 건강과 역량에 대한 비중 강화 -국민기초보장 수급자 참여제의 기준에 대한 재검토 -공익형 사업에서 교육의 비중을 높이고 활동시간에 포함하는 보강

□ 전체 노인일자리사업을 공공형과 민간형으로 구분하고 사회서비스형은 공공형 내에 포괄함

- 공공형과 민간형의 구분은 기본적으로 사회참여활동과 일자리의 구분이 아닌, 경제적 의미의 상업적 매출 기반 급여지급 여부, 활동내용의 공공성에 기반한 재정으로의 급여지급 여부를 기준으로 하고 있음
- 공공형 내에서 공익활동과 사회서비스형이 큰 축을 차지하며, 공공형 내부에서 ‘사회참여활동’으로서 공익활동, ‘일자리’로서 사회서비스형을 모색함

- 실질적인 활동의 난이도와 이에 따른 급여의 차이는 공익형과 사회서비스형의 구분을 통해 반영되며 이를 사회참여활동과 일자리의 정체성에 연결됨
- 사회참여활동이지만, 공익형 참여자의 높은 보조적 소득확보 욕구라는 현실을 중요하게 감안해야 함
- 사회참여활동과 일자리의 구분은 매우 상대적인 것으로 사회참여활동 참여자의 소득욕구 역시 현재 노인 상황에서는 사업설계에서 중요한 요소임

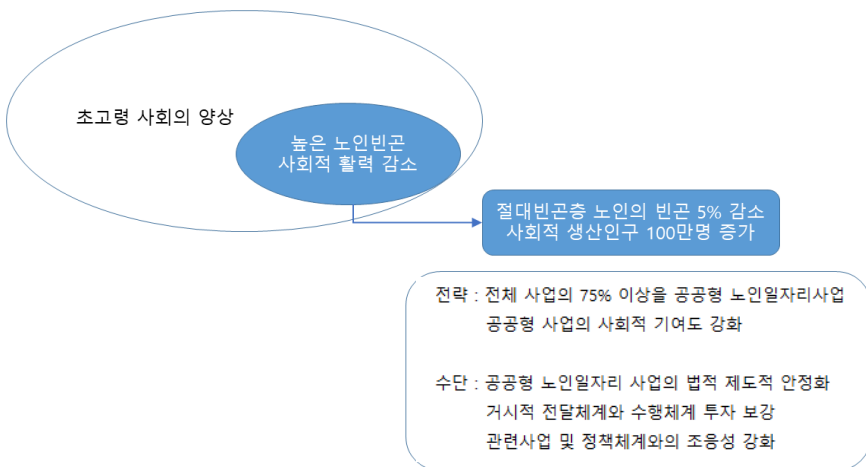
□ 공공형 노인일자리사업은 급격히 늘어가는 노년 세대에게 ‘의미 있는 활동(meaningful activity)’의 기회를 제공하기 위한 공공의 투자로 역할 : 소득을 지원하고, 사회참여를 활성화하는 이중적 목적을 가지는 것으로 설정함

- 이 중 사회참여가 부각되는 하위유형은 공익형, 일자리 속성이 부각되는 하위유형은 사회서비스형이 됨
- 사회적 측면에서 노인의 인적자원이 사장됨을 막고 우리 사회 전반적으로 취약한 공공활동에 노인이 참여하도록 하여 사회적 생산력과 문제해결력을 강화하도록 함
- 경제적 측면에서는 현재 높은 노인빈곤율을 감안할 때, 공공형 노인일자리사업 단일 활동을 통한 수입만으로 적정 수준의 소득확보에는 어려움이 있음. 따라서 더 많은 노인에게 보조적 소득을 제공할 수 있는 기회를 확장하는데 일차 초점을 맞춤
- 공공형 노인일자리사업은 공익형 사업과 사회서비스형 사업을 각각 사회활동과 일자리로 성격을 규정하더라도 근로자성의 문제나 사업의 법적 지위는 계속 쟁점이 될 것으로 사료됨
 - 공공형 사업의 양적 비중과 예산 규모를 감안할 때 공공형 사업 전체적인 법적 제도적 지위와 안정성을 확보해야 함

- 이는 수행기관 등 사업운영체계에 대한 보강 및 투자 확대와 궤를 같이함

□ 더 많은 노인에게 소득을 지원하고 사회적 생산력과 공공성을 증진할 수 있도록 공공형 노인일자리사업을 양적·질적으로 확충

- 취약노인의 보조적 소득보장을 위한 핵심기제로서 공공형 노인일자리 사업 : 절대 빈곤(소득 1, 2분위) 노인에 대한 5%의 빈곤 경감 효과를 도모
- 2/3에 달하는 ‘계속 일하기를 원하는’ 중고령층의 욕구를 충족하기 위한 공공시스템으로 기능
- 대상자로서 노인이 가지는 특성과 정책 여건을 감안하여 노인일자리 사업 규모의 확충에서 공공형 사업이 가지는 전체적인 위치를 반영함



[그림 4-4] 공공형 노인일자리사업의 위상

□ 공공형 노인일자리사업의 양적 확충

- 2025년까지 전체 노인일자리사업의 확충 기조에 맞추어 공공형 노인일자리사업의 비중을 전체 사업의 75% 이상 비례적으로 확충
- 사회서비스형 일자리를 공공형 사업에 포함하되, 현재 수준의 2.2배 이상에 해당하는 연 8만개로 양적 확충
- 재능나눔 활동은 단계적으로 공익활동에 포함시키거나 완전한 자원봉사활동 체계로 흡수시키면서 연착륙을 도모
 - 현재 연 3만개 가량의 재능나눔사업은 일정기간의 과도기를 거치며 공익형 사업으로 통합을 도모
 - 재능나눔사업 중 공익형 활동으로 포괄되기 어려운 사례에 대해서는 활동의 구체적 성격에 따라 부분적으로는 사회서비스형 활동으로 업그레이드하여 편성하지만, 기본적으로 재능나눔 활동은 노인일자리 사업과 별도의 자원봉사 체계로 이관을 도모
- 공공형 사업의 중기적 활동 목표량과 소요 예산은 <표 4-18>과 같이 추계될 수 있음
 - 그간 공익형 사업의 급여수준이 지나치게 하락하였던 점 등을 감안할 때, 일자리 수의 증가와 아울러 일자리 수당 예산의 증가도 동시에 필요함

<표 4-18> 공공형 사업의 중장기 목표량 및 예산 설정(안)

(단위 : 만명(개), 억원, %)

구분		2021	2022	2023	2024	2025
전체일자리 목표량		80	85	90	95	100
공공형 전체	사업 목표량	65	68	71	74	77
	예산1	10,761	11,421	12,054	12,732	13,410
	예산2	11,292	12,563	13,862	15,279	16,763
공익형	사업 목표량	59	62.8	65	67	69

구분		2021	2022	2023	2024	2025
	예산1	8,921	9,460	9,792	10,093	10,394
	예산2	9,367	10,407	11,261	12,112	12,993
사회서비스형	사업 목표량	4.5	5.2	6	7	8
	예산1	1,713	1,961	2,262	2,639	3,016
	예산2	1,799	2,157	2,601	3,167	3,770
재능나눔형	사업목표량	1.5	0	0	0	0
	예산	127	0	0	0	0

주1)정부의 중기예산 계획에 따라 공공형을 전체의 77%를 유지하는 2안(표4-9) 참고)을 기준으로 작성함.

주2) 사회서비스형은 중장기 정책방향을 고려하여 공공형으로 배정하였음

주3) 일자리 목표량을 공공형 80%, 민간형 20%로 설정함

주3) 예산1은 사업량당 소요예산을 2020년과 같은 비중으로 고정적으로 편성한다는 전제이며 예산2는 사업수준의 고도화를 위해 사업량당 소요예산을 2020년 대비 해마다 5% 상승시킨다는 전제로 편성하였음. 단, 재능나눔형의 예산은 유형1과 2의 구별 없이 고정편성

□ 공익형 노인일자리사업의 사회적 문제해결력(Social Impact)을 강화함

- 공익형 사업은 그 비중에도 불구하고 ‘임금살포성’ 사업이라는 비판에 직면함. 공익형 사업은 사회 전체적인 공공성 증진과 사회적 생산력 보강을 위한 질적 고양을 동시에 추진하고자 함
- 사회문제를 해결(Social Impact)하는 공익형 노인일자리사업으로서의 위상 강화 : 공익형 노인일자리사업의 ‘공익성’을 강화하기 위한 개발과 모색에 초점을 둠
- 사회적 가치제고를 위한 공공형 노인일자리사업 개발과 운영관리 강화 : 공공형(공익형) 사업의 평가체계에서 사회적 영향력이라는 주요 측면의 공공성을 일차적으로 감안하도록 함
 - 2019년 공익활동에 대한 성과지표는 <표 4-19>에서 보는 바와 같이 사업의 적절한 집행과 운영이 이루어졌는가에 대한 행정과정에 초점을 두고 있음
 - 공익형 사업의 평가나 성과지표에 활동내용의 사회적 가치에 대한 내용을 포함시킬 수 있음

- 예를 들어, 기존의 성과지표에서 공익형 사업의 내용 발굴을 위한 지역사회 협의 과정에 대한 부분이나 사업의 목표달성도 등을 포함할 수 있고, 혹은 지역사회역량강화척도와 같은 커뮤니티임팩트 관련 척도문항 등을 적용한 조사를 실행할 수도 있음¹⁵⁾
- 반면, 평가 자체가 지나치게 번거로움을 가중하지 않도록 실무적 고려가 필요함. 단, 기존의 행정적 수량달성도 중심의 평가체계는 재편이 필요함

〈표 4-19〉 2019년 공익활동 성과지표

평가영역	평가항목	평가지표	배점
합계			100
사업운영 (60점)	1. 참여자 선발(10점)	1-1. 사업운영 절차를 준수하여 사업운영	5
		1-2. 후순위자 참여 및 고득점자 미참여 사유입력	5
	2. 부적격 및 부정수급 관리 (10점)	2-1. 자격변동 및 부정수급 확인·조치	5
		2-2. 자격변동 및 부적격·부정수급 적절 조치	5
	3. 활동 내실화 노력 (30점)	3-1. 참여자 활동교육	5
		3-2. 참여자 안전교육	5
		3-3. 실적마감 적기성	3
		3-4. 사업성과보고서 등록	3
		3-5-1. 참여자 대상 만족도조사	3
		3-5-2. 참여자 대상 의견수렴 및 반영	3
		3-5-3. 수요처 대상 만족도조사	3
		3-5-4. 수요처 대상 의견수렴 및 반영	3
		3-6. 참여자 상해보험 가입	2
	4. 담당자 전문성(10점)	4-1. 전담인력 및 신규입사자 교육 참여정도	5
		4-2. 수행기관 종사자 교육이수	5
사업성과 (30점)	5. 사업성과 (30점)	5-1. 예산집행실적	10
		5-2. 사업추진실적	12
		5-3. 사업추진율	8
가점 (10점)	6. 가점 (10점)	6-1. 추경사업 추진	3
		6-2. 조기집행실적	5
		6-3. 사회서비스형사업 추진	2

자료 : 강은나 외(2019). 노인일자리사업 평가 및 환류체계 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.

15) 지역사회역량강화척도는 “지역주민들은 지역사회문제의 의사결정에 포함된다”. “지역주민들은 지역사회 정책결정에 관련되어 있다”, “지역의 문제해결을 위한 의사결정에 참여할 수 있다”, “지역주민들은 우리 지역사회에서 사회문제 해결을 위한 적극적인 역할을 수행하고 있다”, “우리는 지역사회 적극적인 역할에 참여하도록 지지받고 있다” 등 5개 문항을 통해 참여자가 지역사회변화를 위한 역량이 강화되고 있는지를 측정하고 있음. 이와 같은 조사 문항을 간결화하여 공익형 사업 참여자들의 주관적 인식을 조사하는 방법도 고안할 수 있음. 사회복지공동모금회(2018) 참조.

□ 사회서비스형 노인일자리사업의 확충과 강화

- 사회서비스형 노인일자리 연 8만개 선으로 확충 : 현재 수준의 2.2배 가량의 양적 확충을 도모함
- 공익형 일자리와 사회서비스형 일자리는 개념적으로는 둘 다 재정에 기반한 급여가 제공되는 공공형 노인일자리사업인데, 활동 난이도와 일정 수준 이상의 급여가치가 보장되는가에 따라 구별되는 것으로 설정함
 - 사회서비스형 일자리의 핵심은 주체의 측면에서 신노년층의 활동능력과 전문성을 기반으로 하며, 활동과 급여수준의 측면에서 일자리에 준하는 성격을 가지고, 내용의 측면에서 지역사회통합돌봄 정책과 같이 현 단계 사회서비스 정책과 같이 부각되는 공공성의 영역에 해당한다는 점임
 - 우리나라의 전반적 보건복지정책기조인 지역사회통합돌봄과 사회서비스 확충을 위한 서비스 공급기제의 하나로서 사회서비스형 노인일자리사업을 적극적으로 활용 : 특히 '대인' 사회서비스와 관련된 영역을 적극적으로 발굴할 수 있음
- 사회서비스형 일자리 참여자 선발기준에서 소득 제한 완화 : 새롭게 개편된 사회서비스형 선발기준의 관리를 통해 소득기준 일변도보다는 건강하고 활동능력이 있는 어르신들의 일자리 기회를 보장
- 60세부터의 참여 가능 및 신노년세대의 집중적 활동 영역으로 육성 : '역량개발' 일자리로서 집중하여 육성함

□ 공공형 노인일자리사업의 사회적 영향력 강화를 위한 관리

- 지역사회의 공익적 수요에 기초하는 것을 우선으로 하여 필요한 인력을 사업에 편성하는 것을 원칙으로 함

- 지역사회의 공익적 사회활동 수요에 기초하여 필요한 인력을 ‘노인’으로 공급하는 방식을 정착시킴 : 공익성 보강과 관리를 도모
- 안전, 환경, 지역사회 활성화 등 지역사회복지를 위한 다양한 공익활동의 아이টে을 발굴하고 확산함

○ 한국노인인력개발원의 공공형 노인일자리 사회적 가치 제고를 위한 콘텐츠 발굴 및 확산 기능 제고 : 심사 기능을 탑재함

- 지역사회의 공익콘텐츠를 연계하는 플랫폼 기능과 연계함(지역사회별 공익활동 수요처 코드화 추진)
- 후기 취약 노인을 위한 활동 아이টে과 신노년세대의 특징을 반영한 공익적 활동 아이টে을 구분하여 적용함
- 상대적으로 간과되고 있는 농촌 등 촌락지역에 적합한 공익형 사업 및 사회서비스형 사업의 별도 지침을 개발함

○ 관련 정책과의 조응성 강화

- 지역사회보장계획 내에 공공형 노인일자리 개발 및 활용계획에 대한 내용을 필수화하고 보강함
- 지역사회통합돌봄, 휴먼뉴딜 등 최근의 보건복지 관련 정책과 공공형 노인일자리 및 사회참여 지원사업의 연계성을 강화함

□ 공공형 노인일자리사업의 참여자 관리 강화

○ 공공형 노인일자리사업 참여자격에서 건강기준에 대한 정비 및 추가를 통한 안전사고를 방지하고 사업내용의 사회적 가치를 제고함

- 현재도 과거에 비해 참여자 선정기준의 보강이 이루어졌으나 여전히 소득수준이 결정적으로 작용하고 있으며, 노인일자리사업 참여자의 건강문제나 안전 등이 위험요소가 되고 있음
- 공공형 사업의 두 가지 대표 형태가 되는 공익형 사업과 사회서비스형 사업의 구체적 참여자격이나 선발기준은 별도로 구성하되, 양자

공히 현재보다 건강하고 활동능력이 있는 노인의 참여를 강화하는 방향으로 보강해야 함

- 공공형 노인일자리 참여자격에 대해 기존 국민기초생활보장제도의 생계급여와 의료급여 수급 노인의 참여를 모색함
 - 국민기초생활보장제도는 공공부조로 자산조사(means test)를 거쳐 급여를 지급하는 마지막 사회안전망 단계의 프로그램인데, 이 수급여부가 노인일자리 참여자격을 규정한다는 것은 제도 간 우선성의 논리에서 논란의 여지가 큼
 - 기존에 국민기초생활보장제도의 사각지대 문제가 심각하였기 때문에 공공의 혜택이 이중적으로 적용되는 것을 피한다는 논리는 현 단계에서 부적절함 : 기초생활보장제도의 내적 사각지대 문제는 기초생활보장제도 자체적인 보강을 통해 해결되어야 함
 - (공공형) 노인일자리사업 참여가 국민기초생활보장제도 수급에 영향을 미칠 수는 있으나 그 역은 성립하지 않도록 정상화해야 함
- 특히 공익형 사업의 경우 참여자 교육에 대한 비중의 확대와 투자를 강화함
 - 공익형 사업은 사회참여 활동의 지원이라는 점을 감안하여 공공성이 큰 사항에 대한 교육내용은 급여를 받는 활동시간에 포함하여 보강함
- 노인일자리 활동관리 시스템을 구축하여 운영함

2. 민간형 노인일자리

1) 현황 및 필요성

(1) 노년기 근로활동 수요에 미치지 못하는 민간형 노인일자리 공급 규모

□ 우리나라는 경제활동시기에 노후를 대비하기 위한 안정적인 경제활동과 연금소득을 통한 노후소득보장이 가능한 유럽 국가와는 달리 공적연금이나

기초연금으로 노후생활이 어려워 노년기에도 경제활동을 통해 소득을 확보하려는 노인 인구가 상대적으로 많음

○ 즉, 노년기 근로소득 단절이 노후빈곤으로 이어지면서 경제활동 참여 수요가 은퇴 시기 이후 노년기에도 감소하지 않는 실정임

□ 노인일자리사업의 민간형 노인일자리사업은 시장형사업단, 취업알선형(인력파견형), 시니어인턴십, 고령자친화기업으로 운영되고 있음

○ 민간형 노인일자리사업의 대상자는 만 60세 이상의 자로 공공형과는 달리 소득기준보다는 사업적합성 등을 중심으로 선발하고 있음

○ 참여자 개인에 대한 지원이 아닌 사업수행기관(채용 기업 포함)에 대한 지원이며, 인건비 지원이 아닌 사업비를 중심으로 지원하되, 시니어인턴십의 경우 기업에서 부담해야 하는 인건비의 일부(최대 50%)를 기업에 지원해주고 있으며, 사업유형별로 지원 단위나 지원금액의 차이가 있음

〈표 4-20〉 민간형 노인일자리사업 개요

구분	시장형사업단	취업알선형	시니어인턴십	고령자친화기업
대상	만 60세 이상	만 60세 이상	-참여자: 만 60세 이상 -근로보호규정 준수 기업 및 비영리 단체	-참여자: 만 60세 이상 -기업: 다수의 고령자를 5년 이상 고용 또는 고용할 기업이나 단체
재정지원방식	지자체 경상보조	지자체 경상보조 민간경상보조	민간경상보조	민간경상보조
지원대상	사업수행기관	사업수행기관	채용기업(비영리단체) 및 사업수행기관	고령자친화기업
예산지원 항목	사업비	사업비	참여자 인건비, 수행기관 사업비	사업유형에 따라 상이(사업비, 관리운영비, 초기투자비, 인건비 등)
지원단위 및 지원금액	참여자 1인당 267만원	(지자체 보조) 취업진수 당 15만원	-참여자 최대 1인당 30만원 위탁운영비	기업 당 1억~3억

구분	시장형사업단	취업알선형	시니어인턴십	고령자친화기업
		(민간보조) 사업비 지원	+ 인턴지원금 최대 110만원 -계속근로에 따른 추가 지원금	
일자리 창출 실적(2019년)	66,972	27,718	7,349	1,344

자료: 1) 보건복지부(2020), 2020년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 운영안내
2) 한국노인인력개발원(2020), 노인일자리 및 사회활동 지원사업 통계 동향

□ 민간형 노인일자리의 수요와 공급 규모를 2017년 노인실태조사 자료를 기반으로 살펴보면, 민간형 노인일자리사업 참여희망자는 65세 이상 노인의 2.6%로 2017년 노인 인구 기준으로 약 19만명에 이릅니다.

○ 2016년부터 2018년까지 민간형 노인일자리 공급량은 10만명에 미치지 못하고 있으며, 만 60세 이상 노인 인구 대비 1% 내외, 만 65세 이상 노인 인구 대비 1.3% 내외로 민간형 노인일자리 수요의 절반에도 미치지 못하는 것으로 분석됨

〈표 4-21〉 최근 3년간 민간형 노인일자리 공급 규모

구분	2016년	2017년	2018년	2019년
민간형 노인일자리 ¹⁾ 창출실적	98,798	91,554	96,639	103,383
60세 이상 인구 대비 ²⁾ 민간형일자리 참여자 비율	1.0	0.9	0.9	0.9
65세 이상 인구 대비 민간형 일자리 참여자 비율	1.4	1.2	1.3	1.3

주: 시장형사업단, 인력파견형, 시니어인턴십, 고령자친화기업, 시니어직능클럽, 기업연계형이 해당되며, 기업연계형은 2017년 이후 실적임

자료: 1) 민간형 노인일자리 창출 실적: 한국노인인력개발원(2019a), 2018 노인일자리 및 사회활동 통계동향

2) 60세 이상 및 65세 이상 인구수: 행정안전부, 주민등록인구현황, 연도별.

- 한국노인인력개발원(2019a)의 2018년 노인일자리 및 사회활동 통계동향을 재분석한 결과, 민간형 노인일자리사업 참여자의 35.2%는 남성, 여성은 64.8%이었으며, 60-64세 참여자는 19.2%였으며, 나머지 80.8%는 65세 이상으로 나타남
- 시장형사업단 참여자의 2/3는 여성이며, 인력파견형은 성별 차이가 크지 않으며(남성 52.1%, 여성 47.9%), 시니어인턴십은 남성 비율이 66.0%로 상대적으로 높음
- 연령대별로는 시장형사업단은 70세 이상자가 전체 참여자의 66.4%이며, 인력파견형과 고령자친화기업은 60대 참여자가 전체의 65% 내외였으며, 시니어인턴십은 60~64세 참여자가 전체의 53.4%를 차지하고 있음
- 성별과 연령대에 따라 참여하는 사업유형이 패턴화되는 경향을 발견할 수 있음. 60대 초반에는 남성 중심의 시니어인턴십의 참여가 높고, 60대 전반에 걸쳐서는 인력파견형과 고령자친화기업을 중심으로 남성 및 여성 노인의 참여자 균형있게 이루어지고 있음. 시장형사업단은 여성과 70대의 참여율이 높은 특성을 보임

	시니어인턴십		인력파견형, 고령자친화기업		시장형사업단
성별	남성(66.0%)		남성과 여성 비율 유사		여성(74.4%)
연령대	60-64세(53.4%)	⇒	60대(65% 내외)	⇒	70대(56.0%)
비고	직장경력이 있는 베이비비붐 세대의 여성 일자리 확대		-		고령남성이 참여가능한 창업형 일자리 확대

[그림 4-5] 민간형 일자리 사업유형별 참여자 특성(2018년 기준)

- 동 분석에서 취업형 일자리인 인력파견형과 시니어인턴십은 제조업이나 서비스 업종이 주를 이루고 있는 것으로 나타남

- 인력파견형의 직종은 생산·제조·단순 노무직 70.8%, 서비스·판매직 11.1%, 공공·전문직 8.5%, 관리·사무직 4.5% 등임
- 시니어인턴십의 경우, 제조업(17.7%), 사업시설관리 및 사업지원 서비스업(16.2%), 운수업(13.2%), 도매 및 소매업(10.8%), 건설업(7.1%), 보건업 및 사회복지서비스업(7.1%) 등의 순으로 나타남
- 노인빈곤율이 여전히 높고, 경제적 노후준비가 미흡한 상황에서 민간형 노인일자리의 확대를 통해 노인층의 노동수요에 대응하고, 노년기 경제활동을 통한 소득 확보의 기회를 확대해야 할 것임

(2) 노인친화적 근로환경 조성에 대한 인식 부족

- 노동시장에서 경제활동 기회를 제공하기 위한 민간형 노인일자리를 확보하는 것도 중요하지만 노인친화적 작업환경에 대한 고려가 미흡한 실정임
- 고령근로자는 노화에 따라 근력 및 근지구력 저하, 시력 및 평형감각의 저하, 관절의 가동성 저하 등으로 인해 넘어짐이나 떨어짐, 근골격계 손상의 위험이 높으며, 심폐기능 저하나 피부 변화로 인해 온열환경이나 한랭 환경에 취약함(김양호 외, 2016). 이러한 노인의 신체적 기능 저하를 보완하고 일로 인한 안전사고나 건강악화를 예방할 수 있는 작업환경 개선을 도모할 필요가 있음
- 현재 시장형사업단을 포함한 민간형 노인일자리사업 참여자가 근무하고 있는 작업환경에 대한 실태 파악이 되지 않고 있지만, 일부 사업장의 경우 작업장 면적 대비 참여자와 이용자의 밀도, 작업장의 안전성이나 위생 측면에서 적절하지 않은 측면도 제기되고 있음
- 노화로 인한 신체적 변화에 적절히 대응하고 고령근로자의 역량을 최대한 발휘하고 근로활동으로 인한 사고나 질병을 예방하기 위한 사업장의 물리적 환경 개선이 요구됨

(3) 민간형 노인일자리의 근로소득을 통한 노후소득보장기능 미흡

□ 노인근로자의 신체적 능력과 업무환경을 고려한다고 해도 민간형 노인일자리의 연간 소득과 근로지속성은 낮은 수준을 탈피하지 못하고 있음

○ 민간형 노인일자리를 통한 참여자의 연간 소득은 200~300만원(시장형사업단), 600~700만원(인력파견형, 고령자친화기업)에 불과하며, 민간형 일자리 참여자의 연간 근로기간은 약 6개월(인력파견형, 고령자친화기업), 8개월(시장형 사업단)로 민간형 노인일자리에 기대하는 근로조건에 미치지 못함

○ 인력파견형 참여자의 월평균 급여수준은 100만원을 초과하여 근로성격의 노인일자리사업 참여 희망 노인의 희망 임금수준인 80만원¹⁶⁾을 상회하고 있음. 그러나 근로기간이 6개월 내외로 향후 취업형 일자리의 질적 개선에서 근로지속성을 확보하는데 보다 주력해야 할 것으로 보임

○ 민간형 노인일자리 참여자의 연간 근로소득 확대, 근로기간 연장 등을 통해 소득단절을 최소화하고 참여자 가계에 실질적인 소득 증대에 기여하도록 민간형 노인일자리의 질적 개선이 요구됨

〈표 4-22〉 사업유형별 활동기간 및 급여수준

(단위 : 개월, 원)

구분	활동기간(개월)		월평균 급여		2018년 기준 연평균 노인일자리사업 참여소득 ¹²⁾
	2017	2018	2017	2018	
공익활동	9개월, 12개월	9개월, 12개월	22만 원→ 27만 원	27만 원	2,430,000
시장형사업단	8.4	8.3	263,490	301,941	2,506,110
공동작업형	8.5	8.2	277,626	278,557	2,284,167
제조판매형	8.7	8.6	353,278	371,298	3,193,163
서비스제공형	8.2	8.0	210,652	247,765	1,982,120

16) 2017년 노인실태조사 자료 분석결과이며, 상세한 내용은 본 절의 〈표 4-24〉를 참조

구분	활동기간(개월)		월평균 급여		2018년 기준 연평균 노인일자리사업 참여소득 ¹⁾²⁾
	2017	2018	2017	2018	
인력파견형	5.0	5.4	1,134,687	1,298,676	7,012,850
고령자친화기업	6.6 (194.4일)	5.8 (173일)	977,766	979,173	5,679,203
시니어인턴십	-	-	1,368,793	1,615,041	-

주: 1) 사업참여개월수 × 급여수준

2) 공익활동의 경우, 참여자 1인이 9개월 동안 사업에 참여했을 때의 소득으로 최대값을 의미함
원자료: 한국노인인력개발원(각년도), 노인일자리 및 사회활동 통계동향

자료: 강은나 외(2019). p.143의 <표 3-27> 재구성

□ 현재 민간형 노인일자리 참여자와 향후 참여희망자 간의 인구학적 특성 차이를 보면, 남성, 65~69세 연령대, 그리고 도시 지역에 거주하는 노인의 수요가 높은 것을 볼 수 있음

○ 교육수준에서는 무학인 참여희망자 비율이 19.0%로 현재 무학인 참여자 비율(14.2%)보다 높은 반면, 중학교 졸업자와 전문대학 이상 졸업자의 참여 희망 비율도 다소 높은 것으로 나타남

○ 즉, 노인일자리사업에서는 저학력 노인을 위한 민간형 일자리 제공과 상대적으로 고학력 노인을 위한 일자리 제공을 병행해야 함을 시사하고 있음

□ 향후 민간형 노인일자리사업의 참여 희망자는 주당 평균 22.9시간(약 월 92시간) 근로에 평균 80만원 정도의 임금을 받기를 희망하는 것으로 나타남

○ 현재 민간형 노인일자리 참여자의 주당 근무시간이 11.9시간에 월 평균 26.9만원을 받는 것을 볼 때 주당 근무시간은 약 11시간, 임금 수준은 약 53만원의 차이가 있음

〈표 4-23〉 민간형 노인일자리 참여자 및 참여희망자의 특성 비교

(단위 : 명, %)

구분	현재 참여자(n=73)		참여희망자(n=266)	
	빈도	백분율	빈도	백분율
성별				
남성	25	34.8	159	59.7
여성	47	65.2	107	40.3
연령대				
65~69세	19	25.5	101	37.8
70~75세	25	34.8	83	31.4
75~80세	20	27.9	60	22.4
80세 이상	8	11.8	22	8.4
교육수준				
무학	10	14.2	50	19.0
초등학교 졸업	29	39.4	75	28.0
중학교 졸업	12	16.8	55	20.9
고등학교 졸업	19	26.1	69	26.0
전문대학 이상	3	3.5	17	6.2
지역				
도시	50	69.1	203	76.3
농어촌	22	30.9	63	23.7

자료: 2017년 노인실태조사 자료 재분석

〈표 4-24〉 민간형 노인일자리 참여자의 근로조건 및 참여희망자
희망 근로시간 및 임금수준

(단위 : 시간, 만 원)

구분	현재 참여자(A)		미래 참여희망자(B)		희망 조건과 현재 조건과의 차이(B-A)
	평균	표준편차	평균	표준편차	
주당 근무시간	11.9	6.6	22.9	11.9	11.0시간
월평균 임금	26.9	11.3	79.7	65.1	52.8만원

주: 현재 민간형 일자리 참여자는 73명이며, 향후 민간형 일자리에 참여하고 싶다고 응답한 노인 중 희망 근로시간과 근로소득에 응답한 246명임

자료: 2017년 노인실태조사 자료 재분석

□ 창업형 일자리인 시장형사업단은 참여자의 월평균 임금수준과 사업장(사업단)의 규모 측면에서 영세성이 부각되고 있음

- 시장형사업단을 통해 민간형 일자리에 참여하는 노인은 2018년 기준으로 5만4천여명에 이르지만 이 중 59.9%에 해당하는 3만2천여명은 공익활동의 활동수당인 27만원 보다 낮은 수준의 급여를 받음
- 참여자 규모로 살펴보면, 참여자 수는 10~29명인 사업장이 전체의 50.4%를 차지하고 있으며, 10명 미만인 사업단은 전체의 17.8%, 50명 이상은 16.1%임
- 사업단 규모별 참여자 1인당 월평균 임금은 10명 미만 사업장이 약 35만원 가장 높은 반면, 50명 이상 사업장은 약 27만원으로 가장 적은 것으로 분석됨
- 사업단 규모별 1인당 평균 참여개월수는 평균 8.7개월이었으며, 10명 미만 사업장이 9.3개월로 가장 길었으며, 50명 이상 사업장은 8.0개월로 가장 짧은 것으로 나타남

〈표 4-25〉 시장형사업단 참여자 규모(2018년)

사업단 규모	기관수	비율(%)	참여자 1인당 월평균 임금	참여자 1인당 평균 참여개월수
10명 미만 사업장	301	17.8	351,219	9.3
10~29명 사업장	851	50.4	338,598	8.9
30~49명 사업장	265	15.7	331,798	8.3
50명 이상 사업장	272	16.1	272,542	8.0
합계	1,689	100.0	329,143	8.7

자료: 2018년도 시장형사업단 성과진단 최종 결과 재분석(한국노인인력개발원 내부자료)

(4) 민간형 노인일자리사업의 혁신 필요

- 사회경제적 변화와 산업기술 발전에 따라 민간형 노인일자리사업의 주요 업종과 고령 비숙련 근로자의 일자리 확장성 제고가 필요함
- 4차 산업혁명으로 감소할 것으로 전망되는 업종은 매장판매직, 운전운송, 청소경비, 기계·제조·조작 등으로(고용노동부, 2018), 노인일자리사업에서 수행하는 업종(매장판매직, 청소경비 등)이 포함되어 있음

- 숙련도가 낮은 근로자가 할 수 있는 일은 점차 사라지고, 자영업 폐업이 높은 상황에서 “부족한 투자 규모, 낮은 전문성, 체력적 한계를 가진 노인 인력, 사업장에 적용되는 노동 관련 법률에 의한 노무 관제, 열악한 수익성”을 고려할 때 향후 노인일자리사업을 시장형사업으로 확대하는 것은 한계가 있음(이동훈, 2020)
- 민간형 노인일자리가 아닌 일반 노동시장에서도 경기부진, 사업구조의 변화 등으로 인해 60대 초반 고령자의 재취업 알선이나 인력파견 등의 일자리 지원은 점차 어려워질 것으로 예측되고 되면서 고령층의 생산성을 높여 재취업의 경쟁력을 높여야 함(임용빈, 2019)
- 정부의 재정지원일자리 확대로 유사 업종의 사업이 반복 재생산되면서 지역사회내 시장형사업단이나 취업알선형 일자리가 포화상태에 이르면서 새로운 일자리 아이템이나 수요처를 찾는데 사업수행기관의 어려움이 가중되고 있음
- 시장형사업단 운영의 어려운 점으로 수혜자·수요처 발굴 및 관리(23.6%), 아이템 개발(20.0%), 사업비 부족(11.2%) 등이 제시되었으며, 시장형사업단의 수요처 발굴시 어려움으로 타 유사사업과의 중복 또는 시장과의 충돌(18.4%), 일일이 개별 수요처를 컨택하여 수요 발굴(17.2%), 수요처 요구에 맞는 적합한 참여자나 프로그램 부재(9.6%) 등으로 나타남(한국노인인력개발원, 2019a)

2) 추진전략(기본방향)

(1) 기본방향

□ 민간형 노인일자리 규모의 점진적 확대

- 중장기적인 경제전망과 산업구조의 변화, 4차 기술혁명 등의 경제환경의 변화와 노인일자리참여자의 고령화와 노인연령상한 등의 사

회환경 변화 등을 고려했을 때 민간형 노인일자리 규모의 급성장은 기대하기 어려움

- 민간형 노인일자리사업 참여에 대한 노인 수요는 높은 상황에서 기존의 민간형 노인일자리사업의 노하우와 지역 기반의 민관협력, 그리고 성공적인 사업 모델 등을 중심으로 민간형 노인일자리 규모를 점진적으로 확대함
- 민간형 사업 비중을 전체 사업의 20% 이상을 단계적으로 확충
- 사업유형별로 시장형 일자리 5만개, 취업알선형 11만 5천개, 시니어 인턴십 6만 3천개, 고령친화형 기업 2천 개로 양적인 확충을 도모함
- 사업 확대, 지역기반의 컨설팅 지원체계를 구축하고 수행기관의 다변화를 통한 취업지원을 강화할 필요가 있음. 창업형인 시장형, 고령친화기업은 경영지원을 강화하고, 전문 컨설턴트를 양성하는 데 적극적인 투자가 수반 되어야 함
- 기업발굴 및 사업개발, 사업개선, 아이템 개발, 시설자금 지원 및 컨설팅 지원, 컨설턴트 인력 양성을 체계적으로 전국 혹은 지역단위의 지원체계를 구축하는 데 적극적인 재정투입이 필요함
 - 취업알선형, 시니어인턴십을 수행하는 기존 비영리 기관 외에도 경제단체, 직업정보제공 사업자 등으로 확대하여 수행기관의 다변화를 추진할 필요가 있음

〈표 4-26〉 민간형 사업의 중장기 목표량 및 예산 설정(안)

(단위 : 만명(개), 억원, %)

구분		2021	2022	2023	2024	2025
민간형 전체	사업 목표량	15	17	19	21	23
	예산1	1,424	1,685	1,925	2,208	2,491
	예산2	1,490	1,845	2,200	2,631	3,090
시장형사업단	사업 목표량	3.5	3.5	4	4.5	5
	예산1	449	439	502	565	628
	예산2	471	483	577	678	784

구분		2021	2022	2023	2024	2025
취업알선형	사업 목표량	7.5	8.5	9.5	10.5	11.5
	예산1	41	32	36	40	44
	예산2	43	36	42	48	55
시니어인턴십	사업목표량	3.8	4.8	5.3	5.8	6.3
	예산1	844	1,124	1,297	1,513	1,729
	예산2	886	1,236	1,491	1,815	2,161
고령자 친화기업	사업목표량	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
	예산	90	90	90	90	90

주1) 정부의 중기예산 계획에 따라 민간형을 전체의 23%를 유지하는 2안(표4-9) 참고)을 기준으로 작성함.

주2) 예산1은 사업량당 소요예산을 2020년과 같은 비중으로 고정적으로 편성한다는 전제이며 예산2는 사업수준의 고도화를 위해 사업량당 소요예산을 2020년 대비 해마다 5% 상승시킨다는 전제로 편성하였음. 단, 2021년 예산1은 정부안 기준으로 반영하였음. 또한, 고령자친화기업 예산은 유형1과 2의 구별 없이 고정편성

□ 단시간-중급여-장기간 근무형태의 민간형 노인일자리 확대

○ 노인이 희망하는 근로조건은 주 20~30시간 내외의 월 50~100만원의 근로조건과 상대적으로 안정적인 일자리, 연간 5개월이나 8개월 근무하는 일자리가 아닌 가능한 12개월이나 그 이상을 보장할 수 있는 일자리라고 할 수 있음

○ 즉, 일반적으로 노동시장에서 선호되는 일자리 조건보다는 낮은 수준인 ‘단시간-중급여-장기간’의 일자리를 중심으로 민간형 노인일자리 모델을 강화

- 노동시장에서 점진적인 이탈 과정에 있는 노인에게 적합한 다양한 근로 및 고용형태의 경제활동 참여기회를 제공함

□ 민간형 노인일자리사업의 경쟁력 제고

○ 정년이나 은퇴 이후 자발적 혹은 비자발적, 생계비 마련 혹은 능력 발휘 등의 이유로 경제활동에 재참여(재취업, 재창업 등)하고자 하는 노인에게 근로를 지속할 수 있는 기회와 적절한 업무환경 마련

○ 민간형 일자리가 노인의 실질적인 소득 증대에 기여하고, 민간형 노인일자리 사업의 지속가능성을 높이기 위한 질적 개선 도모

- 창업형 일자리인 시장형 사업단이 생산적인 비즈니스 모델이 성공할 수 있는 사업 기반을 마련하고, 고용시장에서 지속가능한 취업형 일자리 확대를 위한 노인의 재취업 여건을 개선함

□ 혁신적·시범적 민간형 노인일자리사업 추진

- 인구구조 변화에 따른 생활방식의 변화, 새로운 지역사회 사회경제적 수요나 틈새 시장을 겨냥한 혁신적 사업을 지속적으로 발굴하고, 중장기적인 방향성을 가지고 추진해야 하는 시범적인 사업모델에 대한 과감한 지원 강화

사업추진 방향	민간형 노인일자리사업의 경쟁력 제고	•시장형사업단의 합리적인 관리운영 •취업형 일자리의 지속적인 확대 •창업형 일자리의 자생적 생태계 마련 •현장수요형 교육훈련 강화
	혁신적·시범적 민간형 노인일자리 사업 추진	•새로운 민간형 일자리 수요 및 일자리 모델 발굴 •신노년 중심의 신규 시장형사업단 창업 지원 및 사업 운영 방식의 전환 도모 •비대면이나 비집단으로 운영할 수 있는 업무방식 개발 및 보급 •노인친화적 작업환경 개선을 위한 선도적인 지원 강화 •고용시장에서 노인 경제활동을 지원하기 위한 법·제도 모니터링 및 개선
기본 방향	민간형 노인일자리 규모의 점진적 확대	단시간-중급여-장기간 근무형태의 민간형 노인일자리

[그림 4-6] 민간형 일자리의 기본방향

(2) 추진전략

1	민간형 노인일자리사업의 경쟁력 제고
---	---------------------

〈표 4-27〉 민간형 노인일자리사업의 경쟁력 제고

기본방향	추진전략	추진내용
민간형 노인일자리 사업의 경쟁력 제고	시장형사업단의 합리적인 관리운영	-발전가능성이 높은 우수 시장형사업단에 대한 지원 확대 -영세한 시장형사업단의 안정적 통합 또는 폐업 지원 -사업단의 사업내용과 요구되는 근로역량을 가진 적정 참여자 선발 및 퇴사에 대한 규정 마련 필요 -시장형사업단 평가체계의 명확화
	취업형 일자리의 지속적인 확대	-지역사회내 사업체의 수요와 직무에 적합한 고령구직자를 연결하는 안정적인 신뢰관계 구축 -근무조건인 안정성과 참여자의 경력과 역량을 반영한 일자리 연결 강화 -취업알선형 노인일자리 플랫폼 구축 및 지역별 취업형 일자 리의 활성화
	창업형 일자리의 자생적 생태계 마련	-시장 수익성, 노동 및 세무 관계법령을 종합적으로 고려한 창 업형 일자리 운영 -창업형 일자리 수행기관의 경쟁력 강화를 위한 지원 확대
	현장수요형 교육훈련 강화	-고령 근로자의 숙련도 향상을 위한 직종별/업종별 전문교육 지원 -법정무교육*(창업형), 전국 공통(표준) 직무에 대한 교육훈련 지원

□ 민간시장의 경쟁력 강화를 위한 시장형사업단의 합리적인 관리운영

○ 발전가능성이 높은 우수 시장형사업단에 대한 지원 확대

- 참여자 모집 및 선발 권한 위임, 시설 및 장비 투자 지원, 각종 시범
(지원)사업 참여에 대한 우선권 부여 등

○ 영세한 시장형사업단의 안정적 통합 또는 폐업 지원

- 지역 내 유사 사업단 통합 또는 지역 내 컨소시엄 운영, 부진사업단에
대한 지원, 폐업 예정 사업단에 대한 관리 방안을 마련함(수익금 처
리, 참여자에 대한 일자리 알선 등)

○ 사업단의 사업내용과 요구되는 근로역량을 가진 적정 참여자 선발 및 퇴사에 대한 규정 마련 필요

- 참여자 선발 기준에 있어 지역별 또는 수행기관의 자율성 확대하고, 만 65세 이상 참여자의 퇴사 또는 계약 종료에 관한 가이드라인을 제시함

○ 시장형사업단 평가체계의 명확화

- 시장형사업단의 목표와 평가체계의 방향성 간의 정합성을 확보함
 - 사업의 목표가 참여자 규모의 확대, 참여자의 급여수준 증대, 참여자의 근로기간 확대, 사업단의 매출 증대 등인지에 따라 평가지표와 평가방식이 보다 명확해질 필요가 있음

* 2018년 시장형사업단 성과진단 결과 자료에 의하면, 참여자 1인당 연간 급여와 총참여 개월수 간에는 부적인(-) 관련성이 나타남. 즉, 연간 급여가 높을수록 근로기간이 짧아지는 경향이 있음

- 민간형 노인일자리사업의 기본방향인 “단시간-중급여-장기간 근로조건”을 중심으로 시장형사업단의 운영구조, 참여자의 근로여건 등을 고려한 적정 근로기간(개월)과 적정 임금 범위를 파악하여 이에 맞는 평가체계의 방향성 제시가 필요함

□ 지역사회 내 사업체와의 유기적인 협력을 통해 취업형 일자리의 지속적인 확대

○ 지역사회 내 노인이 참여가능한 기업의 구인 업체를 최대한 확대하고, 사업체의 수요를 반영하여 직무에 적합한 고령구직자를 연결하는 안정적인 신뢰관계 구축

- 지역별 산업 구조나 잠재적 일자리 수요 등에 대한 데이터 축적, 구인 노인의 경력사항 등에 대한 체계적인 관리, 기업에서 요구하는 근로역량에 따른 교육훈련과정 개발 등이 원활하게 이루어질 수 있는 기반이 요구됨

- 근무조건의 안정성과 참여자의 경력과 역량을 반영한 일자리 연결 강화
 - 취업알선형(구, 인력파견형) 일자리는 월평균 임금수준은 다른 민간형 일자리사업에 비해 높지만, 활동기간이 연간 5개월 수준으로 단기간 일자리 특성을 보이고 있음
 - 이와 함께 취업알선형을 통해 취업하는 직종은 생산/제조업이 70.8%로 절대적인 비율을 차지하고 있으며, 다음으로 서비스/판매업 11.1%, 공공/전문직 8.5% 등의 순으로 생산/제조업에 치중되어 있음(한국노인인력개발원, 2019a)
 - 고령근로자의 신체적 근로역량과 사업체의 수요 등을 고려한 단시간·중시간 일자리 등이 다양하게 개발되는 동시에 적정 수준의 연간 근로기간이 확보되어 경제활동참여의 불확실성을 감소시킬 필요가 있음
 - 참여자의 근로경력과 역량을 발휘할 수 있는 다양한 취업 경로와 취업처를 확대해 나가는 노력도 요구됨
 - 취업알선형 노인일자리 플랫폼 구축 및 지역별 취업형 일자리의 활성화
 - IT 기술이나 스마트 기술에 익숙하지 않은 노년층이 쉽게 접근할 수 있는 고령친화적 플랫폼을 구축함
 - 공공·민간 구인 업체의 참여 유인, 고령노인의 근로에 대한 부당한 대우나 착취 등에 대한 관리·감시 방안의 마련이 필요함
- * (사례) 광주형 자원봉사 온라인 플랫폼: 농가 일자리 및 자원봉사 수요와 공급 매칭, 농촌지역 중심의 자원봉사/일자리

□ 창업형 일자리의 자생적 생태계 마련

- 창업형 일자리는 체계적인 지역 내 시장 분석과 수익성 파악, 노동 및 세무 관계법령에 대한 이해와 적용 등이 종합적으로 고려되어야 함. 그러나 현재 사회복지 전공자 중심의 인력으로는 창업형 일자리의 지속가능성을 담보하는 데 한계가 있음

○ 시장형사업단 담당인력의 전문성 강화

- 기존 전담인력이나 사업 담당자의 직무교육이나 업종 관련 전문교육을 지원함

* 현행 체계에서 담당인력의 전문성을 강화하기 위해서는 시장형 사업단 전담인력 배치 기준을 공익활동과 다른 기준을 적용하여 상향해야 함(예: 사업단별 최소 1명, 참여노인 30명당 1명 등)

- 시장형 사업단별 전문인력 인건비 책정하여 고용하되 이로 인해 참여자의 임금수준이 감소하는 것에 대한 불이익(사업평가, 지자체 점검 등)을 받지 않도록 조치함
- 현재의 전담인력과는 별도로 '전문 전담인력' 배치: 전문 전담인력의 근로조건 상향(인건비 상향 또는 전문수당 지급 등), 업무범위 및 내용의 조정이 필요함

○ 창업형 일자리 수행기관의 경쟁력 강화를 위한 지원 확대

- 성장지원센터의 전문성과 기능을 확대하여 노인일자리사업 생산품의 판로 개척 지원, 기술인증 컨설팅, 온라인 판매 채널 활용 등에 적극적으로 대응 및 지원할 수 있어야 함
- 노인일자리사업을 수행하면서 발생하는 노무 이슈(근로계약, 최저임금, 근로시간 산정, 법정근로수당, 연차 등), 세무 이슈(4대 보험, 기관·법인의 보험료율 등) 등에 대한 현장 중심의 지원을 강화함
- 노인일자리사업으로 인한 사업수행기관의 세제 지원 혜택이나 보험료율 등의 불이익 최소화할 수 있는 제도적 장치 및 노인일자리 참여자 대상 별도의 근로기준 마련을 검토함

□ 현장수요형 교육훈련 강화

○ 고령 근로자의 숙련도 향상을 위한 직종별/업종별 전문교육 지원

- 노동시장, 산업환경 변화 등을 고려한 직종 및 업종별 기초 지식, 직무 기술 등의 적합한 역량을 구체화하고 이에 맞는 교육과정을 개발함

- 기본적으로 4차 산업혁명 시대 변화에 적응하기 위한 참여자의 디지털 역량을 강화하기 위한 교육이 병행되어야 함
 - 디지털 역량 증진을 통해 법정 의무교육이나 직무교육의 온라인 수강, 온라인 구인구직, 화상면접, 플랫폼을 활용한 노인일자리 참여 등에 활용 가능함
- 지역본부의 통합지원센터에서도 노인일자리사업 (예비) 참여자를 대상으로 하는 교육훈련을 실시하되, 각 사업수행기관에서도 차년도 신규 사업이나 기존사업의 전문화를 위한 교육훈련을 실시할 수 있는 지원 방안을 모색함

○ 법정 의무교육*(창업형), 전국 공통(표준) 직무에 대한 교육훈련지원

* 산업안전보건교육, 성희롱예방교육, 장애인인식개선교육, 개인정보보호교육

- 현재는 개별 사업장별 법정 의무교육을 실시하고 있으나 지역별 분기별 집합교육으로 실시하는 방식, 온라인 교육 방식 등 다양한 교육훈련 대안을 마련하고 지원함
- 교육 강사(안전보건관리자¹⁷⁾ 등) 지원 또는 강사비용 지원, 안전보건관리자 등을 노인일자리사업에서 양성하여 시장형사업단 교육에 활용함

17) 산업안전보건교육은 안전보건관리자가 진행하며, 사업수행기관의 직원이 연간 16시간의 관리감독자교육을 이수해서 참여노인에게 자체적으로 교육을 실시하거나, 대한산업안전협회 등의 교육기관에 소정의 비용을 지불하고 교육을 받음. 규모가 작은 수행기관이나 참여자가 적은 사업단의 경우, 직원이 관련 교육을 받거나 별도의 교육비용을 지급해야 하는 부담이 있음

2 혁신적·시범적 민간형 노인일자리사업 추진

〈표 4-28〉 혁신적·시범적 민간형 노인일자리사업 추진

기본방향	추진전략	추진내용
혁신적·시 범적 민간형 노인일자 리사업 추진	새로운 민간형 노인일자리 수요 및 일자리 모델 발굴	-민간사업체 수요 발굴 및 노인일자리 아이템 연계 -한국노인인력개발원 지역본부 중심의 협력체계 구축으로 사업 모델 개발
	신노년 중심의 신규 시장형사업단 창업 지원 및 사업운영 방식의 전환 도모	-베이비붐 세대의 창업형 노인일자리 모델 개발 -참여자 중심의 사업단 운영 -시범사업이나 인큐베이팅을 통한 사업방식 모색 -시장형사업단 독립 운영
	비대면이나 비집단으로 운영할 수 있는 업무방식 개발 및 보급	-대면 접촉과 감염 위험이 높은 사업분야 파악 -비대면 사업을 위한 업무시스템 개선, 위생 및 방역 강화, 시간 순환제 근무 등 활용 -비대면, 비집단 방식에서의 전환을 위한 지원 강화
	노인친화적 작업환경 개선을 위한 선도적인 지원 강화	-다수 참여자 사업단이나 기업 대상 노인친화적 시설이나 장비 설치 지원 -노인일자리 친화적 작업환경 가이드라인 개발 연구 및 사업장 적용 -참여자가 다수 근무하는 사업장에 대한 유니버설 디자인 적용 및 고령근로자를 위한 편의시설 개선 -감염병, 미세먼지 등을 예방하기 위한 위생 및 방역 지침 강화 -ICT 기술을 활용한 노인친화적 작업환경 조성
	고용시장에서 노인 경제활동을 지원하기 위한 법·제도 모니터링 및 개선	-노인 근로자의 고용 촉진을 위한 법이나 제도적 장애요인에 대한 지속적인 개선 -노년기의 경제활동 여건 마련을 위한 법이나 제도 개선

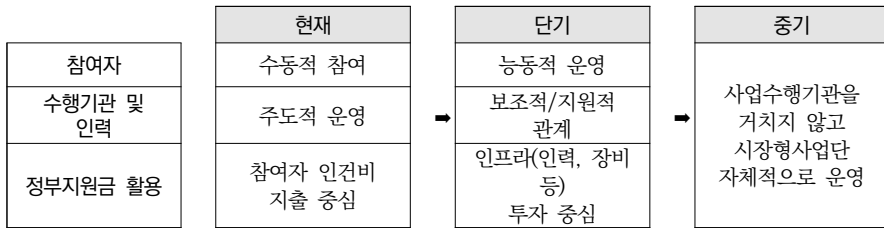
□ 새로운 민간형 노인일자리 수요 및 일자리 모델 발굴

- 4차 산업혁명, 코로나 19 위기 등 급변하는 사회경제적 환경 속에서 민간 사업체의 새로운 수요를 발견하고, 민간형 노인일자리 사업 아이템(취업형 및 창업형)으로 연동될 수 있는 지원체계 마련

- 한국노인인력개발원의 지역본부를 중심으로 지역사회 내 대학 산학 협력단, 경제 관련단체, 사업체 등과의 협력을 통해 지역 수요에 맞는 신규 사업모델 개발

□ 신노년 중심의 신규 시장형사업단 창업 지원 및 사업운영 방식의 전환 도모

- 베이비붐 세대의 노년기 진입에 대응한 창업형 노인일자리 모델 개발
 - 택배, 세탁, 식품제도, 매장운영 중심의 업종에서 추가적으로 베이비붐 세대가 가진 경력과 전문성을 발휘할 수 있는 사업아이템 개발을 모색함
 - 베이비붐 세대를 위한 창업지원은 현재의 시장형사업단으로 시작하는 방법과 고령자 적합 사업 아이템을 확장하여 고령자친화기업으로 창업할 수 있는 방법이 있음
- 기업운영이나 창업 경험이 없는 베이비붐 세대의 경우 시장형사업단 방식이 적합하며, 현재의 사업수행기관 주도의 시장형사업단 운영에서 탈피하여 참여자 중심의 사업단 운영 유도
 - 현재 사업수행기관과 전담인력이 주도적으로 참여자를 모집하고, 일거리를 할당하는 방식에서 벗어나 신노년 일자리 참여자가 사업단운영의 주도권을 가지고 참여자 모집, 사업운영, 회계관리, 판로개척 등을 책임지는 방향으로 운영방식을 변화함
- 단기적으로 달성하기 어려우며 시범사업이나 인큐베이팅 등을 통해 베이비부머가 노인일자리사업에 진입할 수 있는 경로와 사업방식 등을 모색할 필요가 있음
- 중기적으로는 시장형사업단이 사업수행기관에서 독립하여 참여자인 노인들이 정부의 사업비와 전담인력 등을 직접 지원받으면서 자체적으로 시장형사업단을 운영할 수 있는 민간형 노인일자리 운영 모델을 안착함



[그림 4-7] 시장형사업단 운영방식의 변화

□ 비대면이나 비집단으로 운영할 수 있는 업무방식 개발 및 보급

- 사업수행기관, 시장형사업단, 고령자친화기업 등의 사업수행과정에서 불필요한 접촉이나 불가피하게 집단으로 운영되어야 하는 영역에 대한 파악
- 비대면으로 사업이 원활하게 운영될 수 있도록 업무시스템을 개선하고, 공동작업 공간의 위생 및 방역을 강화, 시간순환제 근무 등을 활용하여 작업장의 밀도를 최소화로 유도
- 비대면, 비집단 방식으로의 전환을 위한 별도의 사업비*와 전문인력 지원, 그리고 참여자에 대한 교육 등 필요

* IT 기기 또는 장비 구입, 위생 및 방역 등

□ 노인친화적 작업환경 개선을 위한 선도적인 지원 강화

- 참여자가 많은 시장형사업단이나 시니어인턴을 다수 고용한 기업, 고령친화기업 중 노인친화적 시설이나 장비 설치가 시급한 사업장을 대상으로 근로강도 완화, 안전 증진 등을 위한 노인친화적 시설이나 장비 설치 지원
- 노인일자리 친화적 작업환경 가이드라인 개발 연구 및 사업장 적용
 - 민간형 노인일자리 대표 직종별 유해한 작업환경 요소 및 작업관리상의 문제점 도출, 직종별 노인친화적 작업환경 가이드라인을 제시함

- 시장형사업단 등 노인일자리 참여자가 다수 근무하는 사업장에 대한 유니버설 디자인 적용 및 고령근로자를 위한 편의시설 개선
- 감염병, 미세먼지 등을 예방하기 위한 위생 및 방역 지침 강화
- 인공지능(AI), 사물인터넷(IoT) 등 ICT 기술을 활용한 노인친화적 작업환경 조성
 - 스타트업 등의 기술 지원, 미래부, 산자부 등의 지원사업과의 연계를 통해 고령근로자의 작업환경을 개선할 수 있는 기술 및 제품 개발을 유도하고, 개발된 기술과 제품을 민간형 노인일자리 사업장 등에 활용함
 - 단기적으로 시장형사업단을 중심으로 노인의 물리적 근로환경 개선을 위한 리빙랩을 구축함
- 고용시장에서 노인 경제활동을 지원하기 위한 법·제도 모니터링 및 개선
 - 초고령사회의 노인 근로자의 고용 유지 및 진입을 저해하는 법이나 제도적 장애요인에 대한 지속적인 개선
 - 취업형 일자리 지원 경험을 토대로 60세 이상 노인의 노동시장 진입에 장애요인이나 고용상의 연령차별 등에 대한 지속적인 모니터링과 함께 노년기의 자유로운 경제활동 여건 마련을 위한 관련 법이나 제도 개선의 역할 수행

제3절 전달체계의 발전방안

1. 현황 및 필요성

□ 전달체계 현황과 개선의 필요성

- 노인일자리사업은 중앙정부의 정책에 따라 ‘복지부→지자체→수행기관’ 등 일괄적으로 운영됨. 노인일자리사업의 전달체계에 있어 표준성, 일관성, 수행성적 측면에서 긍정적이나 사업체계가 획일적이고 정형화된다는 측면에서는 부정적임. 사업운영의 표준화와 여기서 야기되는 단점들을 극복하기 위하여 전달체계의 다양화를 모색해야 할 필요가 있음. 궁극적으로는 노인일자리사업의 고도화를 위한 전달체계의 개편이 요구됨
- 노인일자리사업의 규모는 매년 확대되고 있으나 사업내용은 유사 재생산되는 한계를 극복하지 못하고 있음. 노인일자리사업 유형 개편(‘20 기준 공공형, 사회서비스형, 민간형)을 통해 변화를 도모하고 있으나 사업내용의 질적 변화는 규모의 성장에 못 미치는 수준임. 노인일자리사업의 양적 확대를 넘어 질적 제고 추구해야 함. 전달체계 개편으로 사업내용의 질적 변화와 성장을 도모해야 할 필요가 있음

□ 사업추진의 질적 제고를 위한 대상자 중심 전달체계 개편의 필요성

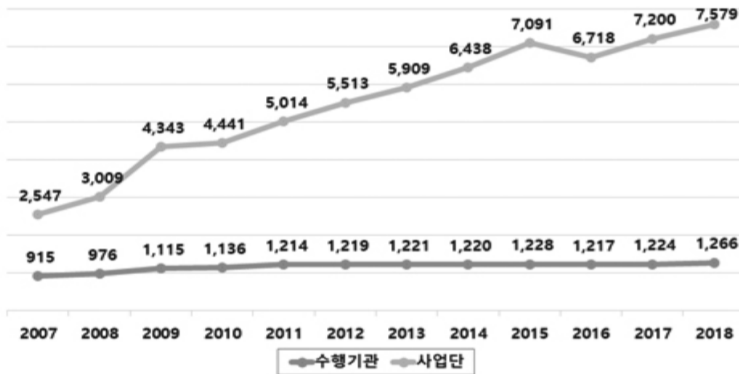
- 베이비부머세대의 노인세대 진입과 노인세대의 다층적 욕구 충족을 위한 맞춤형 사업운영이 요구됨. 노인일자리사업 대상자의 개별 욕구와 세대별 욕구를 감안하여 전달체계 혁신이 요구됨. 새로운 사업아이템이나 신규 일자리 발굴 못지않게 다양한 욕구를 충족시킬 수 있도록 전달체계를 혁신해야 할 필요가 있음

○ 군 단위 이하 군소지역 등 전달체계 상 사각지대에 거주하는 대상자의 노인일자리사업 참여 욕구를 해소할 수 있도록 전달체계 혁신이 요구됨. 도시지역 외 농산어촌지역에 거주하는 비참여 노인의 욕구를 확인하고 이를 반영할 수 있도록 전달체계 개편이 이루어져야 함. 실제로 농촌, 산촌, 어촌지역은 사업 홍보의 문제, 접근성의 문제, 지역적 특성에 맞지 않는 사업유형의 문제 등으로 사업 참여에 제약이 따르는 경우가 많음

□ 수행기관 및 전담인력 현황과 개선의 필요성

○ 노인일자리사업 수행기관의 수는 사업단 증가세에 비해 증가율이 더딤. 노인일자리사업 수행기관은 2007년 915개에서 2018년 1,266개로 38% 증가하였으나, 사업단 수는 2,547개에서 7,579개로 197% 증가하였음 ([그림 4-8]). 노인일자리사업 전담인력¹⁸⁾의 수는 2012년부터 꾸준히 증가세를 보이고 있으나 노인일자리 사업량 증가율에 비해 저조한 상황임

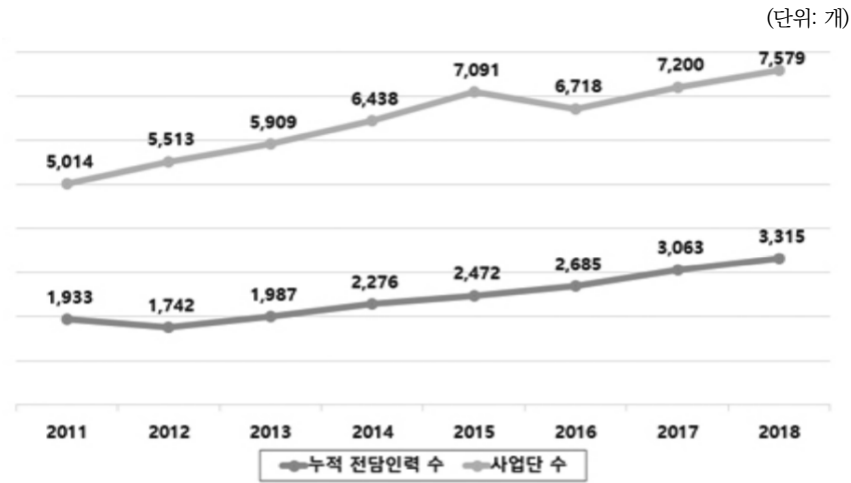
(단위: 개)



자료: 한국노인인력개발원(2019a). 2018 노인일자리 및 사회활동 통계동향
 김수린 외(2019). 노인일자리 정책 환경 변화에 따른 수행기관 현황분석 및 개선방안 연구.
 한국노인인력개발원

[그림 4-8] 연도별 수행기관, 사업단 수 추이

18) 노인일자리사업 전담인력은 노인일자리와 관련 기관 내 사업 계획수립, 사업 추진준비, 사업 수행 및 관리, 사업평가 등의 업무를 수행함(박경하 외, 2011)



자료: 한국노인인력개발원(2019a). 2018 노인일자리 및 사회활동 통계동향
 김수린 외(2019). 노인일자리 정책 환경 변화에 따른 수행기관 현황분석 및 개선방안 연구.
 한국노인인력개발원

[그림 4-9] 연도별 사업단 대비 전담인력 수 추이

- 2017년-2019년 사이 지난 3년간 증가한 수행기관 수는 총 67개로 사업규모가 탄력적으로 늘어났지만 인프라의 증가속도는 더딘 현실을 보임
 - 사업단 수는 2017년 7,200개, 2018년 7,579개, 2019년 9,449개로 증가하여 총 2,249개가 확대되고 수행기관 수 대비 평균 사업단 수는 2017년 5.9개, 2018년 6.0개, 2019년 7.3개로 늘어났음.
 - 지난 3년간 수행기관 유형별로 시니어클럽이 22개, 대한노인회 12개, 노인복지관 24개 등으로 증가하였지만 인프라 확대는 전반적으로 미흡한 수준으로 판단됨. 사업 확대에 대비해 인프라 증가 추세가 비례적으로 늘어나지 않는 한 기존 수행기관이 사업수행에 대한 부담이 점차 커질 것으로 보임

〈표 4-29〉 지난 3년간 노인일자리 수행기관 유형별 현황 추이

(단위 : 개, 비율)

구 분	수행 기관수								
		지자체	시니어 클럽	대한 노인회	노인 복지관	종합사회 복지관	노인 복지센터	지역 문화원	기타
2017년 총계	1,224	160	141	195	242	189	136	17	144
2018년 총계	1,266	158	147	197	254	188	140	15	167
2019년 총계	1291 (100.0)	158 (12.2)	163 (12.6)	207 (16.0)	266 (20.6)	187 (14.5)	138 (10.7)	13 (1.0)	159 (12.3)

주 : 한국노인인력개발원, 노인일자리사업 정보시스템 DB

자료 : 한국노인인력개발원(2019b). 노인일자리 및 사회활동 통계동향

- 노인일자리사업 전달체계의 특성상 수행기관과 전담인력이 사업을 관행적으로 집행하는 문제점이 있음. 노인일자리사업 수행기관과 전담인력의 관행적 사업집행은 단기적 성과와 정치적 파급효과에 매몰될 수 있기에 경계해야 함. 수행기관 및 전담인력의 사업집행 자율성과 책임성을 강화할 수 있는 전달체계 혁신이 필요함
- 노인일자리사업의 수행기관은 지방자치단체와 위탁관리협약을 체결한 계약당사자의 지위임. 수행기관 본연의 기능과 역할을 강조하고 사업의 확대와 확산에 능동적으로 기여할 수 있도록 사업 운영의 가치를 공유해야 함. 수행기관은 노인일자리사업의 취지와 목표를 명확히 이해시킴으로써 정책 사업이 성공적으로 운영될 수 있도록 유도해야 함
- 대부분의 수행기관이 열악한 인프라와 인적자원 부족에 시달리고 있음. 전담인력의 대다수가 비정규직 인력으로 구성되어 수행기관의 조직안정성은 매우 낮은 실정임. 또한 수행기관 종사자의 대부분이 직업적 안정성을 보장받지 못함으로써 사업 집행의 전문성 제고, 연속성 보장, 노하우 축적 등이 체계적으로 이뤄지지 않고 있음. 2019년 기준, 전담인력은 참여노인 150명당 1명(연령 제한 없음)이며, 이들의 처우는 12개월 고용 월 174.6만 원(4대 보험 포함) 수준임

- 전담인력은 지속적으로 증원이 이루어져 수행기관 당 2018년도 기준으로 기관 1개소당 전담인력수는 평균 2.6명 정도임
- 하지만 2018년도 전담인력 배치 기준은 153명당 1명이었는데 전담인력 1인당 참여자 수 추이를 보면 지속적으로 증가해 2018년 158.3명까지 늘어나 인력의 업무부담이 가중되고 있는 것으로 파악됨

〈표 4-30〉 노인일자리 및 사회활동 지원사업 전담인력 추이

(기준 : 각 년도 12.31., 단위 : 개, 명, %)

연도	수행기관(개)	누적 전담인력수 (명)	수행기관당 전담인력수 (누적)	전담인력 1인당 참여자수
2012년	1,219	1,742	1.4	139.6
2013년	1,221	1,987	1.6	128.6
2014년	1,220	2,276	1.9	131.6
2015년	1,228	2,472	2.0	136.6
2016년	1,217	2,685	2.2	141.9
2017년	1,224	3,063	2.5	144.2
2018년	1,266	3,315	2.6	158.3

주 : 전담인력 1인당 참여자수는 김수린 외(2019). 노인일자리 정책환경 변화에 따른 수행기관 현황분석 및 개선방안 연구에서 참고함

자료 : 한국노인인력개발원, 노인일자리사업 정보시스템(차세대통합업무시스템) Database, 2019.

2. 추진전략

□ 사업내용의 ‘질적 혁신’을 위한 전달체계의 변화 모색

- 노인일자리사업이 양적으로만 확대되는 것을 지양하고 사업내용의 질적 제고를 모색해야 할 시점에 다다름. 노인일자리사업 운영에 있어 중앙정부의 계획수립에 기반한 할당식 운영에서 벗어나 수행기관에서 조사 및 파악한 실제 수요량을 토대로 사업의 질을 제고해야 함
- (지역협의체 활성화) 지자체 공무원 및 지역 학계·언론·수행기관 등 지역 전문가들로 지역협의체를 구성하여 지역별 사업량을 배정 및 조

정하고 지역 내 사업을 발굴하는 역할을 부여함. 지역사회문제 해결을 위한 특화사업 및 신규 시범사업 발굴을 유도함(지역자원 조사 및 아이템 선정 → 운영 기관 모집[공모 또는 지정] → 지역협의체 심사·선정 → 사업 운영). 지역사회의 공공·민간·시민사회 전문가 참여를 유도하여 지역사회가 노인일자리사업을 주도적으로 운영하는 체계를 구축하고 자율성을 강화함

- 지역협의체 구성에 관한 구체적인 논의가 필요함. 노인일자리사업을 효과적으로 운영하기 위한 지역협의체로서 실효성 있는 협의체 구성이 필요함. 광역 단위의 일자리위원회, 기초 단위의 지역사회위원회의 역할과 기능을 보완할 수 있는 실질적인 지역협의체 구성으로 노인일자리사업의 확장성을 도모해야 함. 지역사회 노인 욕구 기반 상향식(bottom-up) 노인일자리사업 운영을 위해서는 참여노인의 수요를 가장 실무적으로 조사할 수 있는 기초 단위 규모의 지역협의체로 구성하되 노인일자리사업 운영에 실무적인 권한을 부여하는 것이 중요함

□ 지역본부 및 수행기관 확대

○ 지방자치단체 경상보조 사업에 대한 지역본부의 기능과 역할을 강화함으로써 노인일자리사업에 대한 적극적인 지원과 관리를 양방향으로 추진 해야 함. 이를 위해 민간경상보조 관련에 편중된 지역본부의 업무불균형을 조정하고 지방자치단체 경상보조 업무와 현장성을 강화하는 방향으로 전달체계를 개편해야 함

- '20년 기준 9개 지역본부를 16개 시도지역으로 확대하여 보다 촘촘한 형태의 전달체계를 구축함. 지역본부의 권역별 소재에 따른 지역 불균형을 해소하고 접근성을 확대함
- 지역본부의 기능을 지원과 관리 차원에서 감시와 감독의 기능을 추가함. 노인일자리사업 관련 모니터링을 강화할 수 있는 법적, 제도적 역할을

추가함. 노인일자리사업에 대한 불공정행위를 직접 감시하고 행위의 개선을 요구할 수 있는 감독의 기능을 추가함으로써 전달체계의 확장성의 동력을 마련함

□ 사회적경제 조직을 통한 수행기관의 다각화

- 노인일자리사업의 수행기관은 일자리 성과를 달성하는 핵심적 기능을 담당하고 있음에도 불구하고 사업량과 참여자의 수적 증가에 맞춰 확대되지 못하였음. 따라서 2025년도까지 중장기적 목표량으로 제시된 100만개 일자리 창출은 인프라 구축이 전제되어야 함
- 사회적 경제조직은 기존의 수행기관이 접근하기에 한계가 있는 새로운 영역에서 노인일자리 창출의 잠재성을 보유하고 있음. 즉 특화된 사업과 업무를 수행하는 수행기관, 수행기관을 지원하는 지원조직, 노인일자리사업의 수요처 등 다양한 역할을 모색해 볼 수 있음. 이소정 외(2020)는 사회적 경제조직과 노인일자리의 연계방안을 사회적 경제조직이 중간지원으로서 역할을 하는 방안, 사회적 경제조직이 노인일자리의 수행기관으로 역할을 하는 방안, 사회적 경제조직을 노인일자리사업의 수요처로 활용하는 세 가지 방안을 제시함
 - 첫째, 사회적 경제조직이 노인일자리의 중간지원 조직이 될 경우 사업아이템 발굴과 비즈니스 모델 개발을 위한 전문인력을 보유하여 수요처 발굴 및 선정, 사회적 경제조직의 발굴과 역량 강화, 판로 개척의 역할을 기대해 볼 수 있음
 - 둘째, 사회적 경제조직이 직접적으로 노인일자리사업을 수행하는 역할이 가능함. 노인일자리 수행기관으로서 사회적 경제조직은 수요처를 발굴하고 수요처 사업을 노인일자리와 직접 연계하는 업무를 기본적으로 수행하고, 교육 및 컨설팅을 통해 수요처를 육성하는 시도를 해 볼 수 있음(예를 들어 지역사회복지증진이나 취약계층에게 서비스 제공 목적을 가진 사회적 협동조합이 수행기관으로 참여)

- 셋째, 사회적 경제조직을 노인일자리사업의 수요처로 활용할 수 있음.
예컨대, 재가요양 및 간병, 가사지원 서비스 업무를 수행하는 사회적
기업을 노인일자리 수요처로서 고려해 볼 수 있음

- 전담인력과 같은 인적자원의 전문성 강화를 위해 직무역량 강화에
필요한 교육시스템을 마련하고 노인일자리사업 전담인력의 정규직
화를 포함한 안정성, 우수자원 확충 방안을 마련해야 함

□ 수요자 중심의 전달체계 개편

- 소득보충, 사회참여 등 개인적 욕구와 세대적 욕구를 반영한 노인일
자리사업 전달체계가 구축되어야 함. 다양한 대상자의 욕구를 반영
할 수 있는 노인일자리가 요구됨. 기존 사업 외에 새로운 사업유형의
신설, 수정 등 보다 유연한 형태의 노인일자리가 마련되어야 함
- 참여자 주도형, 사회적 경제조직 등 새로운 형태의 공급체계로의 변
화를 모색하여 기존 노인일자리사업 유형의 다양화를 추진하고 다변
화된 사회의 수요자 욕구를 적극적으로 반영함
- 소득자산과 건강자산에 대한 보충과 함께 생활 및 여가지원 형태의
변화를 모색함(‘생활지원-여가문화-일자리’의 포괄적·다각적 정책
디자인 추구)
- 상대적으로 접근성이 제한된 농산어촌지역 참여자를 위한 지역특화
노인일자리 전달체계 마련 등 지역특성에 기반한 새로운 형태의 공급
체계 모형을 제시함
- 노인일자리사업의 전달체계 확충을 위해서는 새로운 유형의 노인일
자리와 전달체계 구축이 필요함. 기존 노인일자리 외 사회적 기업,
사회적 협동조합, 노인자원봉사와의 협업방안 등 정책대상자의 특성과
변화된 사회상을 적극 반영한 유형의 노인일자리와 전달체계를
구축해야 함. 특히 플랫폼 유형의 노인일자리처럼 노동의 시간, 기간,

형태 등 유연한 일자리를 도입함으로써 시장혁신적인 모델을 선도적으로 운영할 필요가 있음

- 새로운 복지환경, 노동시장 변화에 따른 노인일자리 도입이 필요함.
코로나 19 바이러스 이후 일자리 패러다임의 전환에 부합한 비대면(untact) 형태의 노인일자리 마련이 요구됨

□ 노인일자리 통합서비스 지원체계

- 중장기적으로 노인일자리통합지원센터와 60+ 교육센터 간의 유기적 연계를 강화하여 지역거점 단위에서 통합적인 관점에서 수요자 중심의 서비스 제공 기능을 강화함
 - 수직적, 수평적으로 분산된 전달체계 구조에서는 수요자보다 공급자 중심의 서비스를 제공할 수 밖에 없어 수요자의 욕구에 맞는 적절한 서비스 제공이 어려워 서비스 이용자의 만족도가 떨어질 수 있음
 - 현 노년세대와 비교해 교육이나 건강, 경제적 자립능력과 경제적 활동 및 사회참여 활동에 대한 욕구가 다른 베이비붐세대의 특성을 고려해 중장기적으로 개별 욕구에 기반한 서비스 지원책 강구해야 함
 - 노인일자리 통합지원센터의 필요성은 수요자 중심의 맞춤형 서비스 지원에 있음. 노인일자리사업과 관련된 일자리 지원서비스, 즉 근로활동 및 사회활동 지원, 교육훈련 등은 통합적 관점에서 노인 수요자의 개별 욕구에 맞춰 제반 서비스를 제공할 필요가 있음
- 현재 한국노인인력개발원에 있는 중부, 서울, 전북 등 3개 지역본부에서 시범설치 운영 중인 ‘노인일자리통합지원센터’를 전국 17개 시도로 단계적 확대가 필요함
 - 센터는 노인 개인의 욕구에 대한 평가와 서비스 계획을 수립해 상담(욕구평가)-교육훈련-일자리연계-사후관리 서비스를 종합적으로 제공하는, 이른바 원스톱 서비스(one stop)를 지원할 수 있는 역량과 기능을 갖추어야 함

- 향후 베이비붐 세대가 노인일자리사업에 유입될 경우 참여자들 간에 이질성이 더욱 확대될 가능성이 높아 수요자 관점에서 개별 욕구에 대응하는 접근방식이 중요함. 따라서 우선적으로 연령, 소득, 학력, 주된 일자리 경력 등 정책대상의 특성과 취업과 사회활동, 교육 등 다양한 욕구에 맞춘 서비스지원 프로세스를 마련해야 함.
- 기본적인 서비스지원 단계에서 상담서비스와 욕구평가, 서비스 계획 수립 과정을 체계적으로 운영할 있는 전문인력 확보와 더불어 다양한 수준의 맞춤형 서비스를 지원하기 위해서 노인일자리 관련 서비스 지원 기관들 간의 연계 시스템을 구축할 필요가 있음. 각 센터에 노인일자리 상담사를 양성·배치하고, 이러한 전문 상담사를 보조하는 인력으로서 현 시니어컨설턴트(사회서비스형) 인력을 경력과 전문성을 감안해 개발원에서 직접 채용할 수 있는 방안도 고려할 수 있음.
- 또한 센터는 온라인/모바일 교육 인프라 및 학습관리시스템을 구축해서 교육훈련서비스 제공의 Hub역할을 수행하되, 교육과정 개발과 운영을 위한 전문성을 갖춘 인력을 확보함으로써 다양한 교육 욕구를 충족하는 온·오프라인 상의 각종 교육프로그램을 실시하는 역할을 수행해야 함.
- 센터는 지역단위의 네트워크와 연계서비스를 제공하는 중추적인 역할이 가능해야 하며, 이를 위해서는 상담, 교육, 취업 등의 서비스를 제공하는 지역거점 조직들과 정보와 자원을 상호 교류하기 위한 정보시스템 구축이 필요함

○ 60+ 교육센터 확대 설치 및 역할 강화

- 전국 17개 시도로 노인일자리통합지원센터를 구축하더라도 서비스 지원 범위나 이용자의 접근성에서 한계가 있으므로, 현재 전국에서 25개소에서 일자리 교육훈련, 자격증 취득, 자원봉사, 여가 프로그램 등을 운영하고 있는 60+ 교육센터(직접, 위탁)를 확대 설치할 필요가 있음.

- 지역별로 통합지원센터 당 위탁운영 방식의 취업형·역량강화형 60+ 교육센터를 각각 10개씩 설치·운영하는 연계 시범사업 추진을 계획하고 있음(한국노인인력개발원 내부자료, 2020)¹⁹⁾
- 지역단위에서 기본적인 상담 및 역량평가, 서비스 계획수립이 가능한 사전단계 프로그램을 운영할 수 있도록 60+ 교육센터 역할 및 기능을 확대해 나갈 필요가 있음
- 노인일자리통합지원센터는 60+ 교육센터에서 기본적 서비스 자원으로 해결할 수 없거나 복합적 서비스 지원이 필요한 욕구, 예컨대 취업이나 교육훈련에 대응하는 역할을 담당

〈표 4-31〉 60+ 교육센터 현황(2019)

		'14년~'15년		'16년~'17년		'18년	'19년
명칭		노인사회활동 교육센터		노인취업교육센터		ELC(Encore Life Campus)	60+교육센터
예산		150백만원	200백만원	265백만원	344백만원	638백만원	861백만원
수행 기관	전체	4개소	6개소	10개소	15개소	23개소	25개소
	위탁	4개소	6개소	6개소	9개소	17개소	19개소
	직영	-		4개소	6개소	6개소	6개소
	기관 성격	노인일자리 광역전담기관		사업 수행기관 민간기업(단체)			
사업 방향	교육 성격	재정지원 일자리 참여자 교육		민간분야 취업교육		민간분야 취업교육 사회활동 교육	
	주요 변경 사항	광역전담기관 지원을 통한 공공분야 참여자 소양 교육 지원		민간 취업교육으로 사업방향 전환, 지역본부 직영 운영 센터 도입		('18년) 취업형 ELC, 사회형 ELC 센터유형 분리 ('19년) 교육 유형 다변화 * 취업형, 자격형, 사회활동형	

자료 : 한국노인인력개발원 내부자료 : 노인일자리 통합지원센터 발전방안

19) 한국노인인력개발원 내부자료(2020). 노인일자리 통합지원센터 발전방안. 교육안전부.

제4절 코로나 19 이후 노인일자리정책의 변화

1. 현황 및 필요성

- 코로나-19로 인해 노인일자리사업은 감염발생 위험성을 최소화하기 위한 조치를 강화할 필요가 있음
 - 노인일자리사업은 기본 사업단위가 개인이 아니라 사업단이라는 집단 단위로 운영되고 있으므로 집단감염 위험에 취약할 수 있음
 - 코로나 19가 급격하게 확산되면서 2020년도 상반기에 대부분의 사업단이 운영을 중단하며 감염 위험성을 줄임. 사업단 운영을 유지하기 위한 강구책으로 기존 활동방식을 비대면 활동이나 실외활동으로 변경하고 있음
 - 비대면 활동은 수혜자를 대면하지 않거나 인적 수혜자 없이 참여자 간 거리두기를 통한 활동상태로, 질병의 감염 가능성을 최소화하는 가장 적극적인 방식임. 그러나 코로나 19가 언제까지 지속될지 예측이 어려운 상황에서 노인일자리사업의 지속가능성을 유지하기 위한 근본적인 대안을 모색할 필요가 있음
- 언택트(untact), 즉 사람 간의 접촉을 최소화하는 사회적 거리두기는 코로나 19에 대비한 중요한 사회적 대응방식이 되었음
 - 물리적 거리두기 조치(예컨대, 다중이용시설 제한)는 질병의 확산을 방지할 수 있는 대신에 사람들 간의 교류를 줄여 일상적인 인간관계를 맺는 것을 어렵게 함.
 - 비대면 업무가 확대되었지만 전반적인 산업 활동이 축소되는 결과가 초래됨. 기존의 수행 업무를 재택근무나 원격근무 등의 비대면 방식으로

대체하기 어려운 기업의 경우 생산력이 떨어짐. 비대면 방식으로 소비 행위를 대체할 수 없는 소비자의 경우 기존의 소비활동을 지속하기가 힘들게 됨

- 따라서 코로나 19의 영향으로 민간 산업분야에서는 업종에 따른 소비행위에 큰 변화를 보였음(산업연구원, 2020)
 - 2020년 상반기에 코로나 확진자가 늘어나면서 관광수요 감소에 따른 음식점, 숙박업 업종의 매출액이 크게 감소하였고, 여가나 문화생활을 위한 공연활동(뮤지컬, 연극, 클래식 등 공연), 교육서비스업, 소매업에서 피해가 확대되었음(산업연구원, 2020)
 - 한편 경영과 소비행위가 비대면 방식으로 변화해도 생산과 소비를 기존과 다름없이 유지하거나 오히려 매출이 증가한 일부 업종도 있음. 주로 플랫폼 기반의 비대면 방식으로 영업활동이 가능한 온라인 쇼핑 판매, 배달앱을 활용한 외식업 등의 경우 수익이 늘어나고 있음

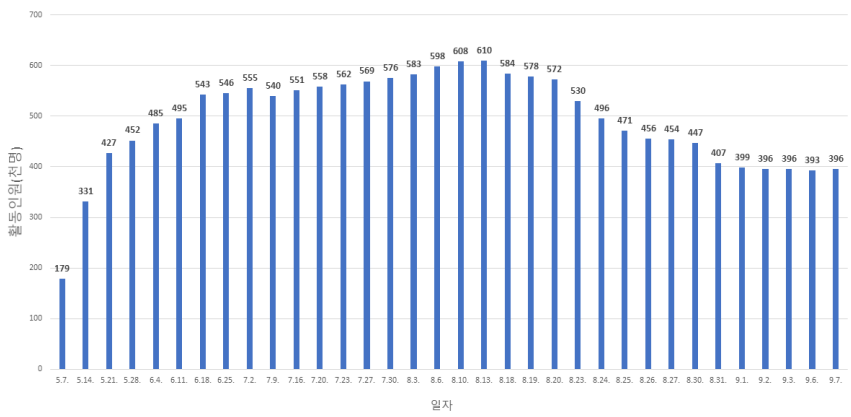
□ 코로나 19 확산이 노인일자리사업에 미친 영향

- 정부에서 시행하는 상당수 사회서비스 업무들이 대면 방식으로 진행되기 때문에 언택트 업무의 필요는 비단 일반 노동시장의 변화에 국한된 것이 아님
- 최근 노인일자리사업은 사회서비스 제공과 관련된 일자리 형태가 확대되고 있으며, 2019년도부터 실시된 사회서비스형 일자리는 이와 같은 추세에 따라 더욱 특화된 사업분야라고 할 수 있음
 - 취업형, 창업형으로 구분된 민간형 일자리라고 해서 코로나 19에 안전한 것은 아님
 - 일자리 수요와 정부에서 설정한 목표량이 늘어나면서 민간형 일자리 참여인력의 규모도 점점 늘어날 수밖에 없는 구조여서 정부의 코로나 19 방침에 따라 사업장 운영에 많은 제약조건이 발생함

□ 사업중단 월별, 지역별 추이

○ 코로나 19 확산은 노인일자리사업 추진에 어려움을 겪는 요인으로 작용하였음

- 2020년 5월~9월까지 사업단 운영 추이를 보면 노인일자리사업은 코로나 19 영향을 크게 받는 것으로 나타났음
- 상반기에 코로나 19 발생으로 사업이 전면 중단되었다가 실외활동, 비대면사업부터 사업을 재개하여 사업이 정상화 되는 추세였으나 8월 중순 이후로 확진자가 다시 증가하면서 사업중단 사례가 늘어 사업진행이 원활하지 않은 양상을 보임



자료: 한국노인인력개발원 내부자료

[그림 4-10] 2020년 월별 사업인원 변화 추이

□ 8월 이후, 코로나 19 확진자가 증가하면서 지역에서 전면 사업중단 혹은 일부 사업중단 사례가 늘어났음. 코로나 19의 심각성은 지역마다 상황이 다르고 사업중단 혹은 재개 여부를 결정할 때 지역적 상황이 우선적으로 고려될 수 밖에 없어 지자체 간 일자리 성과에서 편차를 초래할 가능성이 큼.

코로나 19가 장기화 될 경우 중앙정부가 주도하는 방식의 일자리 추진력이 약화될 우려가 존재

- 2020년 일자리 목표량은 74만개인데, 이를 기준으로 보면 9월로 접어든 시점에서 전체의 53.5%밖에 추진되지 못하였음
- 사업유형별 목표량을 기준으로 추진실적에서 큰 차이를 보였음
 - 목표대비 추진률에서 사회서비스형(45.9%), 공익활동(48.8%), 고령친화형기업(50.0%)이 다른 유형에 비해 실적이 낮음
- 따라서 이러한 유형에 속한 상당수 사업들이 코로나 19 상황에서 기존 사업운영 방식을 유지하기 어렵거나, 비대면 방식과 같은 대비책을 마련하기가 쉽지 않은 것으로 판단됨

〈표 4-32〉 2020년 시도별 사업중단 현황 (9월 기준)

구분	중단현황
서울	(전면중단) 종로구(1주), 광진구(2주), 중랑구(2주), 성북구(2주), 마포구(8월말), 영등포구(9월말) (일부중단) 성동구, 도봉구, 은평구, 서대문구, 강서구, 구로구, 서초구, 강동구, 송파구, 노원구, 금천구, 강남구 일부 중단
부산	(전면중단) 북구 (일부중단) 강서구, 금정구, 기장군, 남구, 동구, 동래구, 부산진구, 사상구, 사하구, 서구, 수영구, 연제구, 영도구, 중구, 해운대구 *전체 89%사업 일부 중단
인천	(전면중단) 강화군(8.16~, 2주간), 중구 (일부중단) 계양구, 부평구, 연수구, 남동구, 미추홀구 일부중단 *남동구, 연수구 일부 사업 운영 재개
광주	(전면중단) 광주광역시 노인일자리 사업 중단 권고(8.23.~) *시장형사업 등 특수상황이 있는 사업단에 한해 운영
대전	(전면중단) 대덕구, 동구, 서구, 유성구, 중구(9.6까지)
울산	(전면중단) 노인일자리 사업 전체 중단조치 연장(9.7~별도 통보시까지) *시장형사업 등 특수상황이 있는 사업단에 한해 운영
세종	(전면중단) 불가피한 사업 외 중단
경기	(전면중단) 과천시, 파주시, 가평군 (일부중단) 고양시, 수원시, 평택시, 군포시, 의왕시, 구리시, 김포시, 남양주시, 부천시, 성남시, 수원시, 시흥시, 안산시, 안성시, 양평군, 여주시, 오산시, 용인시, 하남시 등

구분	중단현황
강원	(전면중단) 춘천시 사업중단(8.18~), 홍천군 (일부중단) 원주시, 강릉시, 동해시, 화천군, 횡성군, 인제군 등
충북	(전면중단) 단양군, 옥천군, 음성군, 제천시, 증평군, 진천군, 청주시(~9.6까지), 영동군 (일부중단) 충주시 3개 기관(충주csc, 충주시 노인복지관, 충주시지회) 외 전 수행기관 사업 중단(9.6까지),
충남	(전면중단) 서천군(9.6까지) (일부중단) 당진시, 서산시, 태안군, 보령시, 천안시, 공주시, 논산시, 부여군(9.6까지), 계룡 시 일부 중단
전북	(전면중단) 고창군 (일부중단) 군산시, 익산시, 전주시, 남원시, 임실군 등
전남	(전면중단) 노인일자리 사업 전체 중단조치 *고흥군, 나주시, 무안군, 여수시, 완도군 일부 사업단에 한해 운영
경북	(일부중단) 경주시, 김천시, 문경시, 포항시 일부 사업단에 한해 부분 중단
경남	(전면중단) 창원시, 진주시, 김해시, 밀양시, 양산시, 의령군, 함안군, 창녕군, 남해군, 하 동군, 산청군, 거창군
제주	(일부중단) 서귀포시, 제주시

자료: 한국노인인력개발원 내부자료

□ 노인일자리사업 비대면 전환 사업

- 사회서비스 수혜자들에게 서비스를 제공하거나 접촉이 우려되는 업
무들이 비대면 방식으로 전환이 되었음
- 전체 사업단(9264개)의 22.3% 비대면 전환 업무 중에 비중이 높은
업무는 공익활동 중 시설봉사, 노노케어 관련 사업이고, 사회서비스
형은 아동, 청소년, 노인을 대상으로 제공되는 사업임
- 코로나 19를 겪으면서 중앙정부와 지방정부의 협력적 관계가 매우
중요하고, 긴급재난지원금 등 지방자치단체에서 추진하는 위기대응
책이 강화되어야 한다는 인식과 경험을 갖게 되었음. 앞으로 노인일
자리 정책은 지역의 코로나 19 대응책에 따라 더 큰 영향을 받을 수
있기에 체계적이고 유연한 대응방안이 마련될 필요가 있음

〈표 4-33〉 노인일자리 비대면 전환 사업

전체		사례수	비율
		2053	100.0
공익활동형	합계	1750	85.2
	건강체조 취미생활 지도	113	5.5
	경륜전수 활동	120	5.8
	공공의료 및 복지시설 봉사	456	22.2
	공원 놀이터 등 공공시설 봉사	115	5.6
	노노케어	395	19.2
	다문화가정 봉사	7	0.3
	도서관 봉사	80	3.9
	문화공연 활동	34	1.7
	문화재시설 봉사	13	0.6
	보육시설 봉사	80	3.9
	생활시설이용자 지원	44	2.1
	스쿨존교통지원 봉사	17	0.8
	어린이 안심 등하교지원 봉사	18	0.9
	장애인 봉사	9	0.4
	주정차질서 계도 봉사	8	0.4
	지역사회 환경개선 봉사	48	2.3
	지역아동센터 봉사	35	1.7
	청소년선도 봉사	10	0.5
	체험활동 지원	21	1.0
	학교급식지원 봉사	36	1.8
	한부모가정 봉사	4	0.2
	CCTV 상시관제	1	0.0
사회서비스형	기타	86	4.2
	합계	213	10.4
	가정 서비스 지원	4	0.2
	노인 서비스 지원	86	4.2
	상담 및 컨설팅 지원	5	0.2
	아동/청소년 서비스 지원	90	4.4
	장애인 서비스 지원	10	0.5
시장형	기타	18	0.9
	합계	90	4.4
	공산품제작 및 판매	3	0.1
	매장운영	11	0.5
	반제품 제조 및 납품	18	0.9
	식품제조 및 판매	3	0.1
	아파트택배	5	0.2
	기타	50	2.4

2. 추진전략

- 노인일자리는 직접적으로 사회복지 대상자에게 돌봄이나 사회서비스를 지원하는 사업들이 증가하고 있기 때문에 코로나 19 이후 정책환경에 대비해 적절한 대안을 마련할 필요가 있음
- 2020년도 상반기에 코로나 19 문제가 심각해지면서 참여자가 직접 수혜자를 만나거나, 대상자 접촉 가능성이 높은 일부 공익활동이나 사회서비스형 일자리에서 비대면 업무로 전환을 한 사례가 많았음
- 코로나 19 환경은 사업운영에서 직면한 난관뿐만 아니라 참여자의 삶에도 직접적인 영향을 미칠 수 있기 때문에 다양한 해결책이 모색되어야 함
- 참여자의 소득단절 예방책으로 빈곤 진입 방지
 - 코로나로 인한 사업중단은 참여자들의 소득단절로 이어질 수 있기에 노인빈곤 문제가 악화될 위험성이 존재함. 참여자의 소득단절을 막기 위해 상품권을 우선 지급하고 사업 재개시 근무시간을 확대하는 방식으로 사업중단 기간 동안의 소득을 보전하는 방안을 적극적으로 실행할 필요가 있음
 - 2020년 8월 기준으로 일자리 급여의 일부를 온누리상품권, 지역사랑상품권 형태로 받기로 수락한 참여자 비율은 당월 지급대상 전체의 86.5%에 이를 정도로 높은 선호도를 보였음²⁰⁾
 - 2020년도에 첫 시행된 방식은 공익활동 참여자에 한해서 최대 4개월간 급여의 30%를 상품권으로 지급하고, 상품권을 수령하는 자에게 급여의 20%를 추가로 지급받을 수 있도록 하였음. 따라서 27만원의 급여 중 8만 1,000원을 상품권으로 수령 받는 것에 참여자의 동의가 있었다면 상품권으로 5만 9,000원을 추가로 지급하였음

20) 한국노인인력개발원 내부자료(8월분 노인일자리 상품권 현황 보고)

- 노인일자리 금액을 상품권으로 연계하는 방식의 장점은 소비에 대한 지역 제한을 설정하기 때문에 지역경제를 촉진할 수 있으면서 소득 중단을 방지할 수 있는 효과가 공존한다는 것임
 - 급여의 목적과 상품권의 용도가 적절하게 결합된다면 참여자는 필요한 소비를 할 수 있어 현금급여에서 얻는 효용을 그대로 유지하면서 추가지원으로 인한 급여 인상효과도 누릴 수 있음
 - 또한 상품권의 소비형태로 인해 전통시장 및 골목상권의 활성화, 소상공인의 소득향상을 가져올 수 있음
- 하지만 노인일자리 급여 일부를 상품권으로 대체하는 방식은 운영에 대한 비용과 예산, 행정력이 수반되어 집행과정에서 비효율이 발생함
 - 거래비용을 줄이기 위해서는 지류 상품권보다 전자화폐를 도입하는 것이 바람직한 방안이 될 수 있지만 전자결제 수단에 익숙하지 않은 노인의 특성상 아직은 이런 방안은 한계가 있음. 그럼에도 불구하고 전자기기에 친숙한 신노년세대의 참여가 활발해진다면 실현 가능성이 커질 수 있음
 - 상품권 지급방식을 공익형 참여자에게 국한하는 것은 참여자들 간의 형평성 문제를 야기시킬 수 있음. 현금급여를 상품권으로 전환하는 공익형 참여자들은 추가적으로 금전적 보상을 더 받을 수 있지만 반면에 근로시간이 많고, 노동강도가 높은 시장형이나 다른 유형의 참여자들은 공익형 참여자와 같은 경제적 혜택을 누릴 수 없어 상대적 박탈감이 커질 수 있음
- 코로나 19의 피해가 큰 일자리사업과 업무 수행방식에 대한 객관적인 실태를 파악하고 비대면 노인일자리를 적극적으로 개발할 필요가 있음
- 노인일자리사업 수행기관이나 수요처는 대부분 사회서비스를 제공하는 기관인데, 코로나 19로 확산방지를 위한 본연의 기능을 제대로 할 수 없는 상황을 초래하고 있음

- 노인복지관, 장애인복지시설, 지역아동센터와 같은 이용시설이나 요양병원 등의 생활시설이 집단감염을 막기 위한 정부방침에 따라 서비스 제공에 많은 제약이 생겨났음

○ 서비스 대상자를 직접 대면하여 전달하는 사회서비스형은 노인일자리 사업유형에서 비대면 서비스로 대체하기가 더 힘든 사업임. 노인 일자리사업을 통해 서비스를 받는 수혜자들은 대부분 시설이나 가정에 있는 경우여서 외부인의 접촉을 최소화하는 방식으로 서비스를 받고자 함

□ 노인일자리사업에서 비대면 활동 형태로 운영하기에 적합한 사업분야를 아래의 <표 4-34>에 제시하였음. 비대면 활동은 기본적으로 직접적인 접촉을 피하거나 최소화하면서 업무를 수행할 수 있을 경우에 가능함

○ 실외보다 실내에서 코로나 19 감염 위험이 더욱 커질 수 있으므로 기본적으로 실외활동이 업무를 수행하기에 더욱 안전할 수 있음. 현재 노인일자리사업 중 대다수 공익활동 사업은 실외활동에 속하는데, 환경개선 관련 사업이나 공영 시설관리 등의 업무들은 코로나 방역지침을 준수하며 수행할 수 있는 업무에 속함

○ 우선 서비스 수혜자를 직접 찾아가서 재화를 제공하는 서비스는 실현 가능할 것으로 보임. 예컨대 도시락 배달 및 식자재 지원, 도서 대여 등의 서비스가 그러한 서비스의 예가 될 수 있음

○ 그리고 돌봄서비스 중에서 기존에 대면방식으로 실시하던 안부확인, 말벗활동, 생활상태 점검 등과 같은 돌봄 서비스를 통신기기(휴대전화 기기)나 ICT 기술을 활용하여 비대면으로 진행할 수 있음

- 한국노인인력개발원 경기인천지역본부에서는 'ICT스마트 돌봄케어 시범사업'을 실시하고 있음. 이 사업은 ICT기기를 활용한 치매예방 및 노인맞춤돌봄서비스의 사각지대를 해소할 목적으로 노인시설(복지관,

요양원, 병원 등), 독거노인, 경증치매환자 대상으로 ICT 활용 교육 및 돌봄 활동을 수행하는 스마트 매니저 양성을 하고 있음

○ 또한 비대면 방식으로 유효한 상담서비스를 개발할 필요가 있음. 사회적 고립가구나 고독사 위험군에 있는 대상자, 코로나 19로 인해 심리적 어려움에 처해 있는 사람 등을 대상으로 비대면 방식으로 서비스(예: 전화상담)를 제공하는 사업을 추진해 볼 수 있음

- 물론 이런 사업은 상담 및 심리치료 분야에서 전문적인 경력을 갖고 있는 고령자들이 확보되어야만 가능함

○ 코로나 19 상황에서 비대면 일자리 지원서비스도 지속될 필요가 있음

- 기업과 연계한 비대면 취업박람회 운영, 온라인 및 동영상을 통한 교육 확대, 코로나 19 상황에 맞는 일자리 운영 지침 마련 등 일자리 수요와 공급의 미스매칭을 최소화할 수 있는 조치가 강화되어야 함

〈표 4-34〉 노인일자리 비대면 적용 가능 사업분야

구분		서비스 내용	적용 가능 분야
비대면 일자리 창출	찾아가는 서비스	배달서비스(도시락, 식자재 등), 도서대여 서비스	도시락배달사업, 도서대여사업(예: 부산시 시니어 북 딜리버리)
	원격돌봄	정서적 지원(전화 안부확인, 말벗활동, 생활상태 점검 등) ※ ICT 기술 기반 돌봄 서비스 연계(응급알림, 인공지능 등)	정서지원사업(예: 인천시 건강파트너)
	심리·상담서비스	단순 심리상담 서비스 지원(코로나블루 등 심리치료)	사회서비스형 일자리
	실외활동	환경캠페인 활동, 환경개선, 공원관리, 주차장 관리, 승강기 안전관리 등	공익활동형 사업으로 추진중
비대면 일자리 지원	온라인채용박람회	구인기업(중견, 중소기업)과 구직자 연계	일자리 관련 공공기관에서 추진중
	온라인, 스마트 기기를 활용한 교육 서비스	온라인 교육, 동영상 교육(참여자 IT역량교육, 서비스 이용자 대상 교육) 시스템 구축	예) 경기도의 스마트 돌봄 매니저
	코로나 19 운영가이드라인	위생관리 및 안전관리 이행 수칙	전국 시행 중

제 5 장 결론

- 본 연구는 제 4차 저출산고령사회 기본계획에 대비해 노인일자리사업의 정책수요를 예측하고 중장기적 정책방향을 제시하고 추진전략을 제안하는 데 의의가 있음.
- 향후 베이비붐세대로 불리는 신노년세대의 퇴직이 가속될 전망이므로 중 장기적으로 이들이 지닌 역량과 다양한 욕구에 기반해서 적극적으로 노인 일자리사업에 참여할 수 있도록 목표수립, 수요발굴, 사업운영 체계 등을 전반적으로 검토할 필요가 있음.
- 제 3차 기본계획에서는 장기적인 기본방향을 노인의 사회활동 참여 지원에 맞추고 있음. 하지만 노인일자리사업의 정책목표와 정책방향을 노인의 사회활동 지원에만 초점을 두기에는 여러 한계가 있음. 왜냐하면 공급과 수요의 미스매칭이 여러 요인들로 인해 나타날 수 있기 때문임.
- 참여노인이 어려움을 겪고 있는 경제적 문제, 특히 빈곤문제가 심각한 수준에 있으므로 참여자들이 경제적 목적이 아닌 사회활동 참여에 적극성을 가지는 데 제약이 있음.
 - 손병돈(2019) 외의 연구에서 분석한 결과에서는 노인일자리사업 참여노인의 가구 빈곤율은 사업참여 이전에 중위소득 50% 기준으로 75.4%로 매우 높은 수준이었음.
- 노인일자리사업 참여동기가 경제적 욕구에 집중된 정책대상을 고려하지 않은 접근은 일자리 공급과 수요의 불일치가 커질 수 있는 중요한 요인이 됨.

- 따라서 일자리 개념을 포함한 사회활동과 일자리 성격이 아닌 사회활동 욕구는 매우 다른 차원의 활동으로 전제한다면 현재의 공익활동형은 본질적 의미의 사회활동 참여로서 성격은 모호할 수 있음.

○ 본 연구에서는 현재 일자리와 사회활동이라는 유형구분을 하는 사업 분류 체계가 개념적 혼란을 초래하고, 정책목표와 정책수단 간 연계성을 약화시켜 정책실패로 이어질 수 있다는 문제인식으로 현재 사업 분류체계를 재편성 하는 방안을 제안하였음.

- 새로운 분류체계는 정책목적과 일자리 성격, 지원방식의 차이를 고려해 공공형 일자리 영역과 민간형 일자리 영역으로 구분하고 사회서비스형을 공공형 일자리 영역으로 편입하는 방안을 제시하여 분류체계의 개념적 혼란을 피함.

□ 본 연구에서는 인구변화를 고려한 정책수요를 통한 정책목표를 수립하고, 5가지 정책방향을 제안하였음.

○ 첫째는 신노년세대의 진입에 대비한 적극적인 대응책 마련, 둘째는 노인일자리의 사회적 기여도 강화, 셋째는 일자리의 지속성과 경쟁력 강화, 넷째는 인프라 구축과 혁신으로 서비스 전문성 강화, 다섯째 코로나 이후 사업환경에 대응

□ 신노년세대 유입에 대비한 일자리 수요확대를 위해 건강수준 및 직무역량이 우선적으로 고려되는 선정기준 마련과 아이템 개발을 추진하며, 신노년세대가 적극적으로 참여하는 특성화 된 노인일자리 유형으로 사회서비스형의 발전을 도모할 수 있음.

□ 지역사회 문제를 해결하는 정책수단으로서 공공형 노인일자리의 사회적 영향력(social impact) 제고는 사회 전체적으로 공공성 증진과 사회적 생산력 강화에 기여하고 지역발전, 환경보호, 인권, 사회서비스 등 지역사회 문제해결이 필요한 다양한 활동 영역에 노인인력 연계가 가능함

- 민간형 노인일자리사업의 경쟁력 강화와 지속 가능성을 위한 혁신이 시도 될 필요가 있음. 취업형은 상담, 교육훈련, 취업연계를 지원하는 고용지원 서비스 체계를 구축하고 창업형은 안정적인 수익창출을 위한 인적 역량, 생산성 향상에 필요한 재원, 업종개발, 안정된 판로 등 다양한 지원책을 강 구할 필요가 있음
- 신노년세대를 겨냥해 시장형 사업단의 운영 방식을 전환하고 새로운 사업모델 구축을 위한 시범사업을 지원함으로써 지역사회에서 틈새 시장경제 혹은 사회적 경제 수요를 확장해 나갈 수 있음.
- 노인일자리 통합지원센터와 60+교육센터 간의 유기적 연계를 강화하여 지역 거점 단위에서 수요자의 개별 욕구에 대응하는 맞춤형 서비스 제공 현실화 필요
- 상담-교육훈련-일자리연계-사후관리 서비스를 체계적으로 제공하 는 통합서비스 지원체계 구축
- 코로나19로 인한 노인의 소득단절을 방지하는 정책과 비대면 방식의 일자 리 운영과 신규 사업을 적극적으로 개발하고, 언택트 기술활용을 통한 교 육과정을 활성화
- 노인일자리사업 개별법 제정으로 장기적 관점에서의 일자리 정책 계획 수립과 포괄적인 사업운영 체계를 구축할 수 있는 법적 근거 확보

- 강은나·백혜연·김영선·오인금·배혜원 (2017). 노인일자리 정책효과 분석 연구. 한국 노인인력개발원, 한국보건사회연구원.
- 강은나 (2018). 노인일자리사업 참여를 통한 노인의 다차원적 변화 검증: 공익활동과 시장형 사업단을 중심으로. 노인복지연구, 73(3), 29-53.
- 강은나·이윤경·정홍원·백혜연·오인근·김세진 (2019). 노인일자리사업 평가 및 환류 체계 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 고용노동부 (2018). 2016~2030 4차 산업혁명에 따른 인력수요 전망(제5차 4차산업 혁명위원회 보고안건 제1호).
- 김수린·남기철·최혜지·정세미·이하진 (2019). 노인일자리 정책 환경변화에 따른 수행 기관 확충방안 연구. 한국노인인력개발원.
- 김수린·이철희·변금선·이승호·신희균·김혜진·민진홍 (2019). 신노년세대 노동시장 전망과 노인일자리 수요 추계 연구. 한국노인인력개발원.
- 김수완 (2017). 노후생활보장과 사회적일자리의 측면에서 본 노인일자리 및 사회활동 지원사업. 한국노인복지학회 학술대회, 7(2), 248-287.
- 김수연·허선 (2010). 준, 고령 근로빈곤층과 청, 장년 근로빈곤층의 빈곤 결정요인 비교 연구. 노인복지연구, 47(1), 375-398.
- 김양호·박정선·김수근·박종식·한보영 (2016). 고령근로자 친화적 작업환경 가이드라인 개발 연구. 안전보건공단, 산업안전보건연구원.
- 김우주 (2016). 노인일자리사업 평가. 국회예산정책처.
- 김유빈·김재호 (2015). 고령화 대응 노후소득보장 정책과제. 한국노동연구원.
- 김혜란 (2012). 프랑스의 중고령자 고용정책 및 사회보장정책. 지은정 편. 선진자본주의 국가의 중고령자 고용 및 사회보장정책 연구, 한국노인인력개발원.
- 노재철·고준기 (2017). 노인일자리사업의 입법론적 검토. 법학논총, 41(1), 465-490.
- 박경하·김경휘·하세운·윤남희 (2011). 2011 노인일자리사업 전담인력 운영의 발전방안 모색. 한국노인인력개발원.
- 박영란 (2013). 초고령사회 대비 EU의 '활동적 노화(active ageing)' 정책 패러다임.

- 유럽연구, 31(1), 135-158.
- 박준혁·김기웅 (2011). 한국의 우울증 역학에 대한 고찰. 대한의사협회지, 54(4), 362-369.
- 방하남·신인철 (2011). 강요된 선택: 생애 주된 일자리에서의 퇴직과 재취업의 동학분석. 한국사회학, 45(1), 73-108.
- 변금선·최혜지·한동우·김형용·신유미·윤기연·송명호 (2018). 통합형 노인일자리센터 모형 구축을 위한 연구. 한국노인인력개발원.
- 보건복지부·한국사회서비스연구원(2017). 노인일자리 전달체계 개선방안 연구.
- 보건복지부 (2018). 2018-2022 제2차 노인일자리 및 사회활동 종합계획.
- 보건복지부 (2020). 2020년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 운영안내.
- 산업연구원 (2020). 포스트 코로나 시대의 비대면 서비스 모델과 정책과제, 산업경제이슈, 83, 1-12.
- 서정희·오옥찬·박경하 (2013). 사회복지 영역 일자리사업 참여자의 근로자성 비교 연구. 노동정책연구, 13(2), 95-126.
- 석상훈 (2011). 고령은퇴자의 퇴직과정과 은퇴 후 소득격차. 응용경제, 13(3), 269-295.
- 손병돈·이원진·한경훈 (2019). 노인일자리가 노인빈곤 완화에 미치는 영향 연구. 한국노인인력개발원, 평택대학교산학협력단.
- 양정선 (2013). 베이비부머의 노후 경제활동 희망과 정책적 지원모색. 한국가족복지학, 18(2), 59-79.
- 유진성 (2019). 고령화시대 가구특성 분석과 노인빈곤을 완화를 위한 시사점. 한국경제연구원.
- 이가옥·우국희·최성재 (2004). 노인독립 담론에 대한 비판적 성찰: 독립과 의존의 재개념화. 한국사회복지학, 56(1), 5-22.
- 이금룡 (2002). 한국노인의 사회활동. Andragogy Today. 한국성인교육학회, 5(2), 1-22.
- 이금룡 (2016). 노인사회참여정책 현황과 과제. 보건복지포럼, 239, 60-69.
- 이삼식·이지혜·김세진 (2014). 2013년도 저출산·고령사회정책 성과평가 연구. 한국보건사회연구원.
- 이석원 (2009). 노인일자리사업의 사회·경제적 효과 및 정책방향. 한국노인인력개발원.
- 이석원·변재관·허수정·김두리 (2015). 노인일자리사업 참여자의 개인특성에 따른 의료비 절감효과 분석. 한국사회복지행정학, 17(3), 403-430.

- 이소정 (2011). 베이비 붐 세대의 경제활동 특성과 정책과제. 보건복지포럼, 2011(4), 11-18.
- 이소정 (2013). 노인일자리사업 참여가 노인의 사회관계에 미치는 효과 분석. 노인복지연구, 59, 331-354.
- 이소정·이창숙·윤하림 (2019). 사회서비스형 노인일자리 참여노인 선발 기준 개선을 위한 연구. 한국노인인력개발원.
- 이승호·변금선·고혜진 (2019). 근로생애와 고령노동. 한국노동연구원.
- 이승호 (2020). 기초보장 수급노인의 노인일자리 참여 추계 규모. 한국노인인력개발원. 미간행.
- 이윤경 (2017). 비노인층이 갖는 노인 이미지 연구. 한국인구학, 30(2), 1-22.
- 이재흥 (2010). 미국의 고용훈련정책. 한국노동연구원.
- 이정우 (2012). 독일의 중고령자 고용정책 및 사회보장정책, 지은정 편. 선진자본주의 국가의 중고령자 고용 및 사회보장정책 연구, 한국노인인력개발원, 73-150.
- 이지혜·황남희 (2019). 노인일자리사업이 노인가구의 경제적 생활수준에 미치는 영향 분석: 소득과 소비 변화를 중심으로. 보건사회연구, 39(1), 11-38.
- 이현미 (2016). 노인 일자리 및 사회활동 지원사업 시장형사업단 업종별 분석. 한국노인인력개발원.
- 임용빈 (2019). 고령층(60세 이상) 노동시장의 특징과 경제활동의 변화. 월간 노동리뷰, 10월호, 74-99.
- 전영준 (2019). 노후소득보장을 위한 공적연금제도의 역할. 한국의 사회동향. 통계청 통계개발원.
- 정경희·남상호·오영희·이소정·이윤·정홍·이은진·김성숙·류건식·신현·정정숙·천현숙·한정림 (2011). 베이비 붐 세대 실태조사 및 정책 현황 분석. 한국보건사회연구원.
- 정경희·이윤경·윤지은 (2009). 노인의 생산활동 실태 및 경제적 평가. 한국보건사회연구원.
- 정병은·이기홍 (2009). 노인이 인식하는 사회활동에 대한 연구. 한국노년학, 29(3), 953-970.
- 정해식·김수완·안상훈 (2014). 다차원적 불평등의 세대 간 특성: 현 노인세대, 베이비 붐 세대, 이후 세대의 비교를 중심으로. 노인복지연구, 63, 337-369.
- 조준모·금재호·정예성·정덕성 (2018). 노동시장 환경변화에 따른 노인일자리 창출방안 연구. 한국노인인력개발원, 한국노동경제학회.

- 지은정·배준호·이정우·권문일·김혜란·최영준·하세윤 (2012). 선진자본주의국가의
고령자 노동 및 사회보장정책연구, 한국노인인력개발원.
- 지은정 (2013). OECD 국가의 저소득 고령자 고용지원정책 - 노인일자리사업에 주는
함의. 사회복지연구, 44(3), 177-206.
- 지은정 (2014). 미국 고령자 직업훈련의 고용성고가 노인일자리사업에 주는 함의. 한국
사회학회 사회학대회 논문집, 499-500.
- 지은정 (2018). 노인일자리사업 수당인상의 빈곤감소 효과 및 효율성. 한국지방행정연
구원. 지방행정연구, 32(4), 193-232.
- 천영민·김태완·김문길·강금봉·박소희 (2016). 근로빈곤층 실태 파악 및 지원방안. 한
국고용정보원.
- 천현숙 (2016). TV광고 언어를 통해 본 우리나라 노인의 이미지. 한국어학, 73, 1-52.
- 최성재·장인협 (2010). 고령화 사회의 노인복지학. 서울대학교 출판부.
- 최희경 (2010). 신노년 정책 담론에 대한 비판적 재검토-활동적 노화, 성공적 노화, 생
산적 노화를 중심으로. 한국사회정책, 17(3), 41-65.
- 최희선 (2017). 기본소득 보장인가, 일자리 보장인가. 산업연구원.
- 통계청 (2019a). 2019 고령자 통계.
- 통계청 (2019b). 장래인구특별추계: 2017~2067년.
- 한국노인인력개발원 (2019a). 2018 노인일자리 및 사회활동 통계동향.
- 한국노인인력개발원 (2019b). 2019년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 실태조사.
- 한국노인인력개발원 (2020). 노인일자리 및 사회활동 지원사업 통계 동향.
- 한국은행 (2017). 인구구조 고령화의 영향과 정책과제.
- 현대경제연구원 (2017). 일하는 노인, 어떻게 생각하십니까. 67세부터 노인, 3명 중 2
명 일하는 노인에 대해 긍정적.
- 황남희 (2016). 노후소득보장정책의 현황과 과제. 보건복지포럼 회학대회 논문집,
239, 499-500.
- 황정옥·김태환·신형우 (2006). 프랑스, 영국 및 핀란드 고령자 고용정책의 함의 고찰.
국제지역연구, 10(3), 667-688.
- Bonoli, G. (2010). The political economy of active labour market policy.
Policies & Society, 38(4), 435-457.
- Frey, C. B. & Osborne, M. A. (2013). The future of employment. London:
Oxford Martin Programme on Technology and Employment.
- Hohmeyer, K & Wolff, J. (2010). Direct job creation revisited: Is it effective

- for welfare recipients and does it matter whether participants receive a wage?, IAB-Discussion Paper: Article on labour market issues, Institute for Employment Research.
- Martin, J. P. & David, G. (2001). What works and for whom: A review of OECD countries' experience with active labour market policies. *Swedish Economic Policy Review*, 8, 9-56.
- OECD (2000). Reforms for an ageing society.
- OECD (2019). Working better with age.
- Senior Employment Center (2011). Senior community service employment program handbook: For program participants and host agency supervisors.
- Sherraden, M. (2001). Civic service: Issues, outlook, institution building, St. Louis, MO: Washington University, Center for Social Development.
- WHO (2002). Active ageing: A policy framework.
- Wray, L. R. (1997). Government as employer of last resort: Full employment without inflation. New York: Levy Economics Institute of Bard College.

〈뉴스기사〉

- 이동훈 (2020.02.10.). 노인일자리 사업, 이렇게 개선하자!. 프레시안.
https://www.pressian.com/pages/articles/277487?no=277487&utm_source=naver&utm_medium=search 에서 인출