

# 2010 노인일자리사업 정책평가



2010

한국노인인력개발원

# 2010 노인일자리사업 정책평가



본 보고서의 내용은 연구진의 개인적인 견해이며 한국노인인력개발  
원의 공식견해가 아님을 밝혀드립니다.

# 제 출 문

한국노인인력개발원 귀 하

이 보고서를 “2010 노인일자리사업 정책평가” 과제의 결과보고서로 제출합니다.

2010 . 11. 7.

주관연구기관명 : 서울대학교  
산학협력단  
연구책임자 : 이 석 원  
연 구 원 : 이 원 희  
연 구 원 : 남 기 철  
연 구 원 : 금 현 섭



# 목 차

[요약문]	i
제 1 장 서론	1
제 2 장 노인일자리사업의 현황 및 기존의 성과	7
1. 노인일자리사업의 개요	7
2. 사업현황	9
3. 기존평가 및 성과	14
제 3 장 노인일자리사업 평가방법론	21
1. 개선지향적 평가와 판단지향적 평가	21
가. 개념 및 필요성	21
2. 평가내용 및 방법론	25
가. 평가내용	25
나. 방법론	29
3. 보고서 구성	34
제 4 장 노인일자리사업의 목적 및 적합성 평가	36
1. 노인일자리사업의 목적	36
가. 노인일자리사업의 명시적 목적의 분석	37
나. 노인일자리사업 관련자들의 관점	38

다. 노인일자리사업의 종합적 목적 .....	39
2. 노인일자리사업의 수요분석 .....	41
3. 노인일자리사업의 수단 적합성 .....	48
제 5 장 노인일자리사업의 집행 평가 .....	52
1. 구성요소평가 .....	52
가. 대상인구 및 선정기준 .....	52
나. 사업유형 .....	55
다. 일자리 및 보수 .....	61
2. 노력 평가 .....	65
가. 인적자원 .....	65
1) 노인일자리사업 전담인력 .....	65
2) 인적자원의 체계적 활용을 위한 쟁점 .....	71
나. 예산 및 재원 동원 .....	76
1) 현황 및 쟁점 .....	76
(1) 거시적 재정 관리 .....	76
(2) 미시적 재정 관리 .....	82
다. 수행 체계 .....	87
1) 현황 .....	87
2) 수행체계관련 쟁점 .....	88
(1) 참여 주체의 역할 .....	88
(2) 수행체계의 제도적 미비 .....	98
(3) 공공분야와 민간분야의 차이 간과 .....	104
(4) 각 주체 간 협력 부족 .....	105
(5) 사업추진능력의 지역 간 격차 및 수행기관 간 격차 .....	108

3. 절차 평가 .....	113
가. 선정 절차 .....	113
1) 현황 .....	113
(1) 관련 주체의 역할 .....	113
(2) 절차 .....	114
나. 운영 절차 .....	118
1) 현황 및 쟁점 .....	118
(1) 인력과 자원 .....	123
(2) 교육훈련의 적절성 문제 .....	126
(3) 모니터링과 사례관리 .....	128
(4) 수요처 및 관련 체계와의 네트워킹 .....	129
(5) 관련 사업과의 연계성 .....	131
(6) 운영지침이나 절차의 경직성 혹은 불명확성 .....	132
(7) 지역적 특징 등 가변적 요소에 의한 어려움 .....	133
다. 평가절차 .....	135
1) 노인일자리사업 평가의 현황 .....	136
(1) 평가의 목표 .....	136
(2) 평가의 대상 및 기준 .....	137
(3) 평가의 체계 및 시기 .....	142
(4) 평가의 활용 .....	143
2) 노인일자리사업 평가 관련 쟁점 .....	144
(1) 평가의 기준 .....	144
(2) 평가의 체계 및 시행시기 .....	150
(3) 평가결과의 활용 .....	154
4. 집행평가 유형별 개선방안 .....	156
가. 예산 및 재원의 쟁점의 대안 모색 .....	156
1) 지역의 배정 기준 조정 .....	156



2) 예측 가능성 제고 방안 .....	157
3) 지역의 노인복지기금을 연계하는 방안 .....	158
4) 부대비용 산정 방식 재검토 .....	159
5) 전담 인력의 예산확충 .....	160
나. 사업수행체계 쟁점의 대안모색 .....	162
1) 지자체 공무원의 사업 이해도 제고 및 노인관련업무의 조정 .....	162
2) 개발원의 지원(staff) 역할 강화 .....	163
3) 모니터링체계의 확립과 유인체계의 구축 .....	165
4) 사업 참여주체 간 협력 강화 .....	166
5) 공공 및 민간 사업유형에 따른 수행체계의 구분 .....	167
6) 지역 및 기관 특수성을 고려한 사업 개발 및 수행 .....	169
다. 사업선정절차 쟁점의 대안 모색 .....	170
1) 결정 주체간의 긴밀한 협조 체계의 구축 .....	170
2) 수요조사의 합리성 강화 .....	170
3) 다양한 주체간의 거버넌스 구축 방안 .....	172
4) 사업 수행 기관의 역량 강화 .....	173
5) 사업 유형의 특성을 반영한 관리 방안 .....	175
6) 인력파견형의 활성화를 위한 적극적인 노력 .....	176
라. 사업운영 절차 쟁점의 대안 모색 .....	177
마. 노인일자리사업 평가 관련 쟁점의 대안 모색 .....	179
1) 평가기준의 개선 .....	179
2) 평가체계의 개선 .....	181
3) 평가결과의 적극적 활용 .....	186
4) 노인일자리사업의 과급효과 분석 .....	188

제 6 장 노인일자리사업 개선을 위한 종합적 정책대안	190
1. 개요	190
2. 노인일자리사업의 문제점들과 문제구조	191
가. 본 연구에서 확인된 문제점	191
1) 구성요소 평가에서 드러난 문제점	191
2) 노력평가에서 드러난 문제점	192
(1) 인적자원	192
(2) 예산 및 재원 동원	193
(3) 수행 체계에서 드러난 문제점	198
① 참여주체의 역할	195
② 수행체계의 제도적 문제점	197
③ 공공분야과 민간분야의 차이 간과	199
④ 각 주체 간 협력 부족	199
⑤ 사업추진능력의 지역 간 격차 및 수행기관 간 격차	200
3) 절차평가에서 드러난 문제점	201
(1) 선정절차	201
(2) 운영절차	201
(3) 평가절차	203
나. 문제점들의 유형	205
1) 물적 자원: 예산과 관련된 문제 vs. 예산과 관련되지 않은 문제	206
2) 정책수준: 정책적 수준의 문제 vs. 사업수준의 문제	208
3) 시간 및 문제의 근원성: 장기적 근본적 문제 vs. 단기적 표면적 문제	209
3. 문제점들의 구조	210
4. 노인일자리사업의 개선을 위한 정책대안	211
가. 장기 정책대안	212
1) 목표 우선순위의 전략적 재설정	213

2) 목표체계 및 사업수요에 따른 사업유형의 재설계 .....	217
(1) 제1유형의 사업 .....	217
(2) 제2유형의 사업 .....	219
3) 거시적 수준에서 자원배분의 적정성 재검토 .....	221
나. 과도기적 정책대안 .....	227
1) 현행 사업유형 진단 .....	227
2) 정책대안의 내용 .....	228
(1) 소득욕구 보장을 위한 일자리 .....	228
(2) 사례관리 기능의 강화 .....	229
(3) 보편성 강화 .....	230
(4) 일자리의 질적 개선 .....	231
 [참고문헌] .....	 233

## 표 목 차

<표 2-1> 노인일자리사업 예산지원기준 .....	9
<표 2-2> 연차별 노인일자리 창출 목표 및 실적의 변화 .....	11
<표 2-3> 예산집행 추이(연도별, 예산주체별) .....	12
<표 2-4> 2009년 노인일자리 창출실적(사업유형별) .....	13
<표 2-5> 노인일자리사업 관련 주요 선행연구 결과 .....	16
<표 3-1> 평가목적에 따른 평가활용방식의 구분 .....	23
<표 3-2> 평가영역에 기반한 집행평가의 구분 .....	28
<표 3-3> 심층면접 개요 .....	32
<표 3-4> 포커스그룹 인터뷰 개요 .....	33
<표 4-1> 65세 이상 노인의 근로동기 .....	40
<표 4-2> 연도별 노인 취업률 및 취업희망률 .....	43
<표 4-3> 65세 이상 노인의 취업 희망률 .....	44
<표 4-4> 60세 이상 노인 미취업자의 미취업사유 .....	45
<표 4-5> 노인일자리사업의 사전조사 및 분석 .....	47
<표 4-6> 노인일자리 관련 사업 .....	50
<표 5-1> 사업유형별 참여자 선정기준(2007년 기준) .....	53
<표 5-2> 공공분야와 민간분야 노인일자리 .....	55
<표 5-3> 노인일자리사업 유형과 예산지원 기준 .....	58
<표 5-4> 노인일자리사업 유형별 예산지원 기준의 변화 .....	59
<표 5-5> 수행기관별 유형별 노인일자리사업 실적(2009년) .....	60
<표 5-6> 노인일자리사업 전담인력 활용 현황 .....	66
<표 5-7> 전담인력 보유 기관 현황(기관유형별) .....	67
<표 5-8> 전담인력의 자격 특성 .....	69
<표 5-9> 노인일자리사업의 총사업 규모 .....	76

<표 5-10> 노인일자리사업의 지역별 사업 규모 .....	79
<표 5-11> 노인일자리사업의 사업 유형별 사업 규모 .....	81
<표 5-12> 노인일자리사업 운영주체의 역할 구분 .....	89
<표 5-13> 수행기관 유형별 사업단 수, 일자리 수, 그리고 참여노인 수 .....	101
<표 5-14> 기관별 노인일자리사업단 비율 .....	102
<표 5-15> 수행기관 유형별 평가결과 평균점수 .....	103
<표 5-16> 사업유형별 시도 누적일자리수 비율 .....	110
<표 5-17> 사업유형별 & 주체별 심사단계 .....	115
<표 5-18> 노인일자리사업 추진단계별 운영절차와 내용 .....	119
<표 5-19> 사업관리자, 참여자의 부정사례 목격 경험 유무 .....	122
<표 5-20> 일자리사업 수행담당자의 전문성 보유에 .....	122
<표 5-21> 노인일자리사업 참여노인 교육을 받은 경험 유무 .....	126
<표 5-22> 노인일자리사업 참여노인 교육 만족도 .....	127
<표 5-23> 노인일자리사업 각 주체별 전산입력 항목 .....	138
<표 5-24> 공공분야사업 평가지표 .....	140
<표 5-25> 민간분야사업 평가지표 .....	141
<표 5-26> 노인일자리사업 평가체계 .....	142
<표 5-27> 2009년 노인일자리사업 프로그램 평가 추진일정 .....	143
<표 5-28> 공공분야 2009년 각 지표별 우수사업단과 부진사업단의 평균점수 차이 ..	144
<표 5-29> 공공분야 사업의 사업효과성 측정 항목 .....	147
<표 5-30> 보험요율 변경 검토가 가능한 대상사업 .....	160
<표 5-31> 수행기관 사업 자체 평가회의 참석경험 여부 .....	185
<표 6-1> 물적 자원과 관련된 문제 .....	207
<표 6-2> 정책수준의 문제 .....	209
<표 6-3> 제1유형 사업의 특성 .....	218
<표 6-4> 제2유형 사업의 특성 .....	220
<표 6-5> 공공기관 협력 노인일자리 개발, 보급 사례 .....	229

## 그림 목 차

<그림 4-1> 연령계층별 인구구성비 추이 .....	30
<그림 5-1> 공공분야와 민간분야 사업단의 '09년 월별 운영비율 .....	46
<그림 5-2> 노인일자리사업 수행기관 및 사업단 수 추이(연도별) ....	70
<그림 5-3> 노인일자리사업 관련 기관 .....	84
<그림 5-4> 사업 선정 절차 .....	86
<그림 6-1> 문제점 및 개선방안의 계층적 구조 .....	159



## 요 약

### 제1장 연구의 목적과 배경

□ 노인일자리사업은 노인층의 소득보충 및 인력활용에 기여하기 위하여 실시되고 있는데 이 사업에 대한 평가는 성과 평가를 중심으로 이루어지고 있으나 객관적이고 적절한 평가가 이루어지고 있지 못한 실정임

- 국회에서도 이러한 실태에 대하여 문제점을 제기하고 외부전문기관에 의한 객관적인 평가로 평가시스템 개선을 요구하고 있음(2008; 2009)

□ 따라서 요약적 판단에 중점을 두고 있는 판단 지향적 평가(judgement-oriented evaluation)에서 벗어나 사업개선을 위한 정보생성에 중점을 두는 개선 지향적 평가(improvement-oriented evaluation)를 적용할 필요성이 높다고 볼 수 있음

- 이에 따라 본 연구의 구성은 노인일자리사업의 타당성 검증과 이에 바탕한 사업요소들의 인과관계성을 탐색하여 사업의 적정성을 검토하는 두 부분으로 이루어져 있음

### 제2장 노인일자리사업의 현황 및 기존의 성과

#### 1. 노인일자리사업의 개요

□ 노인에게 맞춤형 일자리를 제공하는 노인일자리사업은 2004년도에 도입되었고 현재 공공분야와 민간분야로 구분되어 실시 중임



-공공분야는 국비 및 지방자치단체에서 예산을 지원하며 공익형, 교육형, 복지형으로 나뉘어 있음

-민간분야는 사업비를 정부지원과 함께 노인 파견처 등에서 부담하는 인력파견형, 시장형, 창업모델형 등으로 나뉘어 있음

## 2. 사업현황

□ 노인일자리아업은 2004년 25천개의 일자리 창출을 목표로 시작하였고 2009년 현재 222천여 자리의 일자리를 창출하여 목표를 초과달성하고 있음

-일자리아업 유형별로 보면 공익형 누적참여자가 약 17만명으로 가장 많고 다음으로 복지형, 교육형, 시장형, 인력파견형, 창업모델형 등의 순서로 노인참여수가 많은 것으로 나타났음

## 3. 기존평가 및 성과

□ 노인일자리아업에 대한 기존 연구들의 평가에서는 사업목적의 불분명함, 평가방식의 문제점, 수행기관들의 연계체제 미구축, 시장형 일자리의 소득취약성, 수행인프라의 부족 등의 문제점들이 지적되었음

□ 이에 따라 사업의 질적 수준 제고, 일자리 유형의 내용적 풍부화, 공공분야 일자리에 대한 확충, 지역사회 여건에 맞는 프로그램 지향 등을 제안하고 있음

### 제3장 노인일자리사업 평가방법론

#### 1. 개선지향적 평가와 판단지향적 평가의 의의

□ 일반적인 평가활용방식은 평가를 수행하는 방식이 무엇인지에 따라 판단지향적 평가와 개선지향적 평가 및 지식창출적 평가로 나눌 수 있음

- 판단지향적 평가(judgement oriented evaluation)는 정책 프로그램의 가치를 결정하기 위해 수행하는 평가로서 개별사업의 순위를 결정하고 예산배분의 근거자료를 확보하기 위해 많이 실시되고 있음

- 개선지향적 평가(improvement oriented evaluation)는 정책 실행상의 개선을 위해 필요한 정보획득을 목적으로 이루어지는 평가로서 개방적인 방식으로 이루어지며 실질적이고 직접적인 개선이 이루어질 수 있음

- 지식창출적 평가(knowledge generating evaluation)는 평가를 통해 얻은 정보를 활용하여 효과성의 일반화, 이론구축(Theory building), 여러 프로그램에 내재한 규칙성의 발견 등을 위해 사용될 수 있음

□ 지금까지 노인일자리사업의 평가와 관련해서는 판단지향적 평가가 많이 이루어져 왔으며 개선지향적 평가는 이루어지지 못했으므로 당면한 문제해결에 크게 기여할 수 없었음

□ 따라서 본 연구에서는 노인일자리사업을 사업효과발생의 크기와 원인요인들에 대한 정보를 바탕으로 사업 효과성 제고를 위한 개선방안을 도출하는 개선지향적 평가를 수행하였음

## 2. 평가내용 및 방법론

□ 본 연구에서는 평가영역을 목적 및 수단적합성 평가, 구성요소 평가, 노력평가, 절차평가 등 크게 네 가지로 나누어 이루어졌음

□ 방법론은 질적분석 및 양적분석방법이 모두 적용되었음

-질적분석 방법으로서 사업관련자와의 심층면접과 포커스 그룹 인터뷰를 중점적으로 실시하였고 기본적인 문헌분석을 병행하여 수행하였음

-질적분석 방법을 보완하기 위하여 양적분석 방법으로서 설문조사를 실시하였는데 총 1,500명의 표본을 추출하여 2010년 8월에 조사가 진행되었음

### 제4장 노인일자리사업의 목적 및 적합성 평가

#### 1. 노인일자리사업의 목적

□ 노인일자리사업이 어떤 목적을 가지고 운영되고 있는지 관련 문헌 및 본 연구조사자료를 바탕으로 확인하고 이를 우리사회에 존재하는 정책적 개입에 대한 정책수요와 비교하여 목적의 정당성을 확인하였음

-명시적 목적은, 첫째, 일하기를 희망하는 노인에게 소득창출 및 사회참여 기회를 제공하고, 둘째, 노인문제 예방 및 사회적 비용절감, 셋째, 노인인력 활용에 대한 사회적 인식개선 및 민간참여 도모, 넷째, 노인인력 교육

## 연계를 통한 일자리 창출임

-이러한 종합적 목적은 설정 가능하고 바람직하나, 실제 노인일자리사업이 제공하는 임금의 수준이 높지 않기 때문에 임금소득 보다는 근로경험이 발생시키는 긍정적 효과에 중점을 두어야 함

-사회적 참여를 통한 참여노인의 삶의 질적 향상이 노인일자리사업의 진정한 가치이므로 이를 추구하는 복지 사업으로 간주해야 함

## 2. 노인일자리사업의 수요분석

□ 현재 노인일자리사업의 수요분석은 취업을 희망하는 노인의 수에 근거하여 이루어지고 있으나 이를 통해서는 일하고자 하는 노인 전체를 포괄하지 못하여, 목적은 종합적인데 반해 수요분석은 편중되어 있었음

-1994년 이래 65세 이상 노인의 취업률은 큰 변화가 없는 반면, 취업자 뿐만 아니라 미취업자의 취업희망률(1994년의 7.8%에서 2008년 32.2%로) 역시 큰 폭으로 증가하였음

-이렇듯, 취업을 희망하는 노인의 대부분은 경제적 이유로 일하고자 하였으나, 미취업상태 노인의 대부분은 건강상의 이유 혹은 연령이 너무 많아서 취업을 하지 못하고 있었음

-노인일자리사업의 종합적 목적에 비추어 볼 때, 미취업상태의 취업희망자 뿐만 아니라 비자발적 이유로 취업할 의지를 상실한 노인들도 모두 대상집단이 되어야 함

### 3. 노인일자리사업의 수단적합성

고령 노인들은 노인이라는 특성 때문에 일자리를 찾기가 쉽지 않은 데도 불구하고, 현재 여러 고용관련 정책을 살펴보아도 노인일자리사업 이외 65세 이상 노인에 그 초점을 맞추어 실시하는 '일자리' 지원정책은 없는 상황임

-따라서, 노인의 일자리 활동을 통해 종합적 목적을 달성하기 위해서는 노인일자리사업이 가장 적절한 대안임

-다만 노인일자리사업의 지속성을 담보하기 위해서는 일자리를 제공하는 과정에서 수요자의 욕구충족과 일자리 공급자의 효율성을 모두 고려해야 할 것임

## 제5장 노인일자리사업의 집행 평가

### 1. 구성요소 평가

구성요소평가는 대상인구 및 선정기준, 사업유형, 일자리 및 보수 영역으로 나뉘어 실시되었음

-대상인구 및 선정기준에서는 실제 노인일자리사업이 저소득층 취약계층에 집중된 선별주의적 관점과 과잉급여(중복혜택)을 방지하는 잔여적 패러다임에 기반하고 있으나 이러한 대상자 선정기준은 사업 성과 측면에서 혼란을 미치고 있음

-사업유형은 공공분야의 공익형, 교육형, 복지형 사업과 민간분야의 인력 파견형, 시장형, 창업모델형 등으로 하위그룹이 형성되어 있음. 이에 대한 평가에서는 시장형사업에 대한 지원강화, 각 유형별 사업의 품질 보장노력, 유사한 성격을 가진 관련사업들의 정비 등의 문제점이 제기되었음

-일자리 및 보수 영역에서는 노인일자리사업이 소위 좋은 일자리(decent job)인가에 대한 이견이 많이 있으며 또한 월 20만원 수준의 급여로서는 참여자들의 보조적인 소득욕구를 충족하기에는 미흡하다고 볼 수 있음

## 2. 노력 평가

□ 노력 평가는 인적자원, 예산 및 재원 동원, 수행체계 영역으로 나눌 수 있음

-인적자원 측면에서 전담인력이 꾸준히 증가하고는 있지만 처우문제와 임금수준이 열악하고 지속성이 부족하며 확실적인 배치기준, 전담인력들에 대한 교육 및 관리미흡 등이 문제점으로 파악되었음

-인적자원의 체계적 활용을 위해서는 전담인력들이 행정적 지원뿐만 아니라 사업의 모니터링, 개발과 사례관리 등도 할 수 있도록 사회복지사 채용 등 이들의 수준을 높일 수 있어야 함. 또한 사업담당자, 전담인력, 참여 노인 중 활용인력의 역할이 분명하게 규정되고 이에 부합하는 고용조건이 담보되어야 함

□ 예산 관리와 관련해서는 재정당국의 거시적 규모결정과 구체적인 사업 운용 방식에 해당하는 미시적 관리 방식으로 구분하여 분석할 수 있음

-거시적 재정관리는 총규모, 지역별 규모, 사업유형별 배정, 보조율의 합리성 검토 등으로 다시 구분할 수 있음

-총규모 면에서는 2009년도 최종예산이 3,236억 원이었으며 지역별 규모 배정은 농촌보다 도시지역에 비중을 두고 농촌지역에 대해서는 보조율을 상향조정하여 지원하는 방안이 대두되었음

-사업유형별 배정을 보면 가장 단순한 노동집약형 사업유형인 공익형에 가장 많이 예산이 집행되고 있고 낙후지역에 대한 보조율 차등 지원을 강화할 필요성이 제기되었음

-미시적 재정관리 영역은 공공분야의 인건비 수당, 전담인력 인건비 수준, 부대경비 관리로 나누어 볼 수 있음

-공공분야의 인건비 수당은 현재 월 20만원으로 7개월 간의 사업으로 실시하고 있는데, 지원 기간을 늘리고, 현장에서 이를 신속적으로 활용하는 방안을 모색할 필요가 있음

-전담인력 인건비 수준은 월 90만원으로 하여 9개월로 책정하고 있으나 이러한 수준은 실제 업무량이나 업무의 곤란도를 반영하고 있지 못하고 또한 9개월의 고용기간으로는 업무연속성을 기하기 어려움

-전담인력 배치수준은 노인 인력 120명당 1인으로 획일적으로 배치하고 있는데 이는 사업의 특성과 내용에 따라 업무량이 다르므로 조정해야 함. 즉, 전담인력의 고용기간, 대우 및 고용 숫자 등을 전면적으로 재검토할 필요성이 매우 크다고 볼 수 있음

-부대경비 관리 부문에서는 현재 부대경비는 인원수에 비례하여 지급하고 있는데 부대 경비의 범위를 어디까지 설정하느냐의 쟁점이 있음

□ 수행체계 관련 쟁점으로는 참여주체의 역할, 수행체계의 제도적 미비, 공공분야와 민간분야의 차이 간과, 각 주체 간의 협력 부족, 사업추진 능력의 지역간 격차 및 수행기관간 격차 등의 문제점이 제기되었음

-참여주체의 역할 측면에서 보건복지부, 지방자치단체, 수행기관, 노인인력개발원 등이 참여하고 있는데 우선 보건복지부에서 총괄기구로서 종합계획을 매년 수립하고 있으나 현재의 인력과 체계로서는 직접적으로 관리감독할 수 있는 여건이 못 됨

-지방자치단체는 지역수준에서의 전반적 관리감독을 담당하고 있으나 일부 지자체의 경우 관심정도가 낮거나 정치적 고려에 의한 인력 및 예산 지원이 이루어지는 것으로 나타났는데 이 경우 높은 성과를 기대하기 어려움

-수행기관으로는 시니어클럽이 가장 많고 지역문화원과 노인복지센터 등이 사업단을 운영하고 있는데 기관 당 사업단 수가 많아짐으로써 사업수행의 효율성 및 효과성에 대한 우려가 있음

-노인인력개발원은 노인일자리사업에 참여하는 주체 중 유일하게 본 사업만을 위해 설치된 기관이지만 분장업무에 대한 모호성과 이로 인한 업무추진의 일관성과 집중도가 분산된다는 것이 당면한 가장 큰 과제임

-수행체계의 제도적 미비점으로는 다양한 목표와 한정된 수단, 다양한 참여주체와 한정된 유인체계, 관리체계의 미비를 들 수 있음



-노인일자리사업의 다양한 목표들과 수단 간의 인과성이 대부분 가정되거나 또는 수단 자체가 사업목표로 지나치게 강조되는 경향이 있음

-또한 현재 노인일자리의 참여 사업단 수는 4,343 개로 매우 다양한 참여주체가 있는데 비해 이들 기관들은 노인일자리사업 이외에도 고유업무를 가지고 있으므로 노인일자리사업에 대한 효과가 분명하지 않다면 사업의 성과제고를 위한 노력을 기대하기는 어려움

-사업의 관리체계는 복지부를 정점으로 지자체와 그 하위에서 개별 수행기관들이 사업을 운영하는데 이들에 대한 상시 모니터링 시스템과 모니터링을 통한 조정 및 통제가 즉각적으로 가능할 수 있도록 개편되어야 함

-그리고 노인일자리사업의 영역이 공공분야와 민간분야으로 나뉘어져 있음에 반해 그 수행체계는 동일하게 이루어져 있는데 이는 사업특성을 반영하지 못하고 있음

-사업참여 주체 간의 협력 문제는 지자체와 수행기관, 개발원과 수행기관, 수행기관 간 협력 부족, 수행기관과 지역 네트워크 등으로 나누어 볼 수 있음

-지자체는 수행기관이 노인일자리 업무를 수행하는데 절대적인 영향력을 미치지 때문에 매우 중요한데 조사 결과 이들 사이의 업무협력관계는 대부분 개인적 친분 또는 사업에 대한 관심여부에 의존하고 있어 지속적이지 못한 경우가 대부분인 것으로 나타났음

-개발원은 공공분야와 민간분야으로 나누어진 관련주체들에 있어서 두

부문 간의 연결고리 역할을 하는데 실제 개발원의 법적, 제도적 위치는 물론 행정적, 기술적 역량에 있어서 이러한 연결고리 역할을 하는 데 있어서 제약이 있음

-또한 동일지역 내 수행기관들은 수행기관끼리 개별적, 자발적으로 만나 협력하는 경우는 거의 없는 것으로 나타났고 더욱이 사업성과는 일종의 기관 간 경쟁이기 때문에 기관 간 협조는 어렵다는 의견도 제시되었음

-수행기관과 지역 네트워크 간의 관계를 살펴보면 교육형 및 인력파견형 사업의 경우에만 협력관계가 존재하고 그 외의 경우는 연계가 안정적으로 이루어지고 있지 못함

- 사업추진능력의 지역간 격차는 먼저 대도시와 농어촌 간 선호하는 사업유형의 차이가 큰데 지역에 대한 고려없이 진행되고 있음

-수행기관 간에도 격차가 존재하는데 기관의 역사, 조직의 규모, 조직의 설립목적 등에 따라 일자리사업의 성과 격차가 나타나고 여러 수행기관에서 유사한 사업이 운영되면서 참여노인의 불만도 발생하고 있음

### 3. 절차 평가

절차 평가는 선정 절차, 운영 절차, 평가 절차로 크게 나누어 볼 수 있음

노인일자리사업의 선정 절차는 공공분야 사업의 경우 지자체가, 신규 사업이나 민간분야 사업은 보건복지부가 최종 승인 권한을 행사하고 있음

□ 노인일자리사업의 운영절차는 사업계획 수립, 사업추진준비, 참여자 교육, 사업수행 및 관리, 사업평가 등의 5단계로 이루어지고 있음

-이러한 운영절차상의 문제점으로는 집행하는 운영주체 간의 이해관계, 교육훈련의 적절성 문제, 모니터링과 사례관리, 수요처 및 관련 체계와의 네트워킹, 관련사업과의 연계성, 운영지침이나 절차의 경직성 혹은 불명확성, 지역적 특징 등 가변적 요소에 의한 어려움 등이 지적되고 있음

□ 노인일자리사업에 대한 평가절차를 보면 평가의 현황은 평가목표, 평가대상 및 기준, 평가 체계 및 시기, 평가의 활용 측면으로 나누어 볼 수 있음

-평가목표는 수시평가를 통하여 모니터링 기능을 대체하고 연차평가를 통하여 사업실적을 평가하고 있으나 사업결과분석보다는 우수사례선정과 부진사례에 대한 원인분석이 주로 행해지고 있음

-평가대상은 매월 입력되는 실적과 점검결과를 대상으로 하며 2010년부터 부실 및 부정운영 기준을 더 구체적으로 제시하여 관리하고 있음. 또한 연차평가에서는 사업계획의 타당성, 목표달성도 등의 평가지표를 통한 평가를 실시하고 있지만 구체적이고 객관적이지 못하다는 비판에 직면해 있음

-평가체계는 수시평가에서는 사업계획과 매월 입력되는 실적을 비교하고 연차평가는 입력된 실적에 기반한 자체평가결과와 수행기관이 작성한 평가기술서를 바탕으로 이루어짐. 2009년 사업에 대한 연차평가는 4월 첫째 주에 수행기관에서 시작되어 시도의 2차 평가를 거쳐 중앙평가위원회의 최종평가는 4월 말부터 5월까지 진행됨

-이렇게 이루어진 평가는 모니터링 기능을 담당하여 부진사업단을 선별하여 향후조치계획을 받고 연차평가의 결과는 주로 우수사업의 선정 및 포상을 위해 활용되고 있음

□ 노인일자리사업의 평가 관련 쟁점으로는 평가의 기준, 평가의 체계 및 시행시기, 평가결과의 활용 영역으로 나누어 볼 수 있음

-평가 기준에서는 공공분야 우수사업단과 부진사업단을 비교하면 부진사업단들은 사업계획의 타당성이 낮고 사업운영에서도 평균적으로 거의 배점의 절반도 받지 못한 것으로 나타났음. 또한 만족도설문조사를 실시하지 않고 가점 영역과 관련한 노력과 활동을 하지 않은 것으로 파악되었음

-다음으로 민간분야 사업의 실적위주의 평가로 인한 수행기관의 전략적 선택으로서 매출이나 고용유지율 등의 실적 중심 평가를 위해 장기적인 사업활성화 전략보다는 단기적인 실적 맞추기에 노력하고 있음

-또한 과거의 사업수행자료를 직접 평가하는 제도가 없어져 실적 중심 평가 전환에 따른 자료정리가 부실함

-평가체계 및 시행시기에 대해서는 사업평가를 사업개선의 기회라기보다는 자료제출의 추가적인 업무로 인식되는 경우가 많고 개발원의 권한부족으로 인해 문제점을 알면서도 개선하지 못하는 경우도 발생하고 있음

-이러한 평가체계의 문제점은 다양한 사업을 중점적으로 관리하는 전담기구와 전담인력 및 재원이 부족하고 개발원에는 수행기관을 점검할 법적,

제도적 권한이 없으며 진행현황을 확인하기도 어렵기 때문임

-또한 매년 사업 시행 초반기에 전년도 사업을 평가하기에 연차 평가시기에 타업무로 인한 부담이 가중되고 있음

-그리고 평가결과를 활용하기 위해서는 우수사례 선정시의 이익 및 부진 사업에 대한 불이익이 주어지는 등 유인제도가 필요한데 이러한 점이 부족하여 사업활성화를 위한 노력이 제대로 이루어지고 있지 못함

- 사업평가에서 상중하 평가점수 외에 구체적으로 어떤 특성의 사업이 어떻게 진행된다는 정보를 제공하지 못하여 사업개선을 위한 정보발굴과 축적의 부족이 심각함

#### 4. 집행평가 유형별 개선방안

□ 예산 및 재원의 쟁점에 대해 다음과 같이 정책제안을 할 수 있음

-지역의 배정기준을 조정하여 지역별 노인인구의 분포 40%, 수요조사의 결과 40%, 작년도 성과를 20%로 조정하는 접근이 필요함

-노인일자리사업을 안정적으로 시행하기 위하여 사업의 예측 가능성을 제고하고 구체적인 사업운영에서는 수행기관에게 재량과 자율권을 보장하여야 함

-각 지방자치단체의 노인복지기금을 사업과 연계하여 활용하면 중앙의 보조금과 별개로 지역에서 사업을 선도적으로 할 수 있고 신축적인 사업운영이 가능할 것임

-부대비용산정 방식은 현재 '참가인원수 X 단가'로 산정되고 있으나 부대경비 사용에 있어서 신축성과 자율성을 부여할 필요성이 있고 법정경비나 필수경비는 별도로 산정할 필요가 있음

-전담인력 관리 부문은 이들에 대한 교육기회를 늘리고 대우조건을 좀더 개선시켜야 하며 업무표준화 및 인원증가 등의 필요성이 매우 큼

□ 수행체계 관련 쟁점들에 대한 정책 제안으로서 지자체 공무원의 사업 이해도 제고 및 노인관련업무의 조정, 개발원의 지원역할 강화, 모니터링 체계의 확립과 유인체계의 구축, 사업참여 주체 간 협력 강화, 공공 및 민간 사업유형에 따른 수행체계의 구분, 지역 및 기관 특수성을 고려한 사업개발 및 수행 등이 제기되었음

□ 선정 절차 쟁점에 대한 대안 모색 방안으로는 결정 주체간의 긴밀한 협조 체계의 구축, 수요조사의 합리성 강화, 다양한 주체 간의 거버넌스 구축 방안, 사업 수행 기관의 역량 강화, 사업 유형의 특성을 반영한 관리 방안, 인력파견형의 활성화를 위한 적극적인 노력 등이 제시되었음

□ 운영 절차의 문제점에 대한 대안으로는 사업유형별로 운영이 실제로 잘 작동되지 못한다는 점에 대한 적극적인 고려, 즉 일자리의 유형과 노인의 특성을 일괄적으로 매칭시키는 것이 아니라 지역적 특성 등을 다양하게 결합하는 운영방식의 융통성 도모, 참여노인들에게 급여 이외의 다양한 보상이나 인센티브의 결합 필요성, 사업 인프라의 보강 필요성 등이 제시되었음

□ 평가 절차 쟁점에 대한 정책 제안으로는 평가기준의 개선, 평가체계의 개선, 평가결과의 적극적 활용, 노인일자리사업의 파급효과 분석 등의 필요성이 제시되었음

- 평가기준의 개선으로는 공공분야에서는 현재의 평가구조를 유지하면서, 세부적으로 사업계획·참여자교육·사업자체평가체계에 대한 배점을 강화하고 사업목표량 달성도에 대한 배점을 축소하는 등 평가지표를 조정하여야 함

-또한 민간분야에서는 초기산출만으로 사업성패를 판단하기 어려우므로 사업의 시장성 및 유지가능성에 대한 평가가 필요하며 실적중심 평가와 더불어 추진과정에 대한 평가 및 정성평가가 보완되는 방향으로의 전환이 필요함

-평가체계의 개선점으로는 지역협의체를 중심으로 개발원 및 지자체의 협력 강화, 전산시스템의 활용 강화, 사업개선을 위한 자체평가 강화 등의 노력을 기울여야 함

-평가결과의 적극적 활용을 위해서는 사업수행 경험의 축적 및 공유, 평가결과에 따른 우수기관 및 우수사례 선정 확대, 부진기관의 사업참여 제한, 계속사업과 신규사업을 구분한 부진기관 선정 등의 개선이 요구되어짐

-마지막으로 노인일자리사업의 파급효과를 분석하기 위해서 개별사업이 지역사회에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 객관적 평가가 이루어지고 있지 않으므로 매년 중요한 두세 개의 사업을 선정하여 각 지역사회에 미치는 파급효과를 측정함으로써 일자리사업의 다양한 성과를 확인할 필요가 있음

## 제 6 장 노인일자리사업 개선을 위한 종합적 정책대안

### 1. 개요

□ 실제 적용이 가능한 대안을 마련하기 위해서는 다양한 정책변수와 환경변수가 복잡하게 얽혀있는 문제의 구조를 정확하게 파악하여 총체적 관점에서 집행 가능한 개선전략을 수립하는 접근법이 현실적

- 문제점들의 구조를 총체적 관점에서 파악하여 분석하고 이들 문제들을 유형화·구조화 시킨 후 문제의 유형에 부응하는 체계적인 개선전략을 도출하고자 함

### 2. 노인일자리사업의 문제점들과 문제구조

□ 노인일자리사업의 평가를 통해 파악된 문제점들의 구조를 파악하기 이전에 우선 세 가지 차원, 즉 물적 자원, 정책수준, 시계 및 문제의 근원성에 따라 문제점들을 유형화하면 다음과 같은 분류가 가능함

- 먼저 물적 자원에 의한 문제유형의 구분은 예산의 확충이 수반되면 해결되는 문제점들과 그렇지 않은 문제점들로 분류됨. 예산의 확충이 수반되면 해결되는 문제점들은 모두 노인일자리사업에 배정되는 총체적 예산규모가 증가하면 해결이 가능한 반면, 예산확충이 전제되지 않는 한 해결책을 논의하는 것이 무의미한 문제점으로, 예산규모의 총량이 증가가 전제된 후 대안 마련이 이루어져야 함

- 정책수준에 따른 문제유형의 구분은 이 구분에 의해 분류되는 두 가지



문제유형이 상호 간 선결조건 및 후행문제로 작용하는 특성을 지니고 있음. 즉 일부 문제들은 단지 노인일자리사업 내부의 문제가 아니라 노인일자리사업이 우리사회의 사회적 위협에 대응하는 하나의 사회정책의 수단으로서의 역할을 어떻게 설정하느냐와 관련된 상위 개념의 정책적 수준의 문제점들에 속하는 반면, 다른 일부 문제들은 노인일자리사업이라는 특정사업의 구성, 운영, 자원투입, 절차와 관련된 하위 개념의 사업적 수준의 문제점으로 분류가 가능

- 시간 및 문제의 근원성에 따른 문제유형의 구분은 문제 해결에 소요되는 시간의 길이와 문제 자체의 근원성을 기준으로 문제가 구분됨

### 3. 문제점들의 구조

□ 문제점들의 상호구조가 선제적 해결이 요구되는 문제점이 최상층에 위치하고, 이의 성격과 해결전략에 따라 중간계층, 하위계층의 문제점들에 대한 해결 가능성과 대안의 내용이 달라지는 '계층적 구조'를 지님

### 4. 노인일자리사업의 개선을 위한 정책대안

□ 노인일자리사업의 개선을 위한 장기 정책대안으로는 목표 우선순위의 전략적 재설정, 목표체계 및 사업수요에 따른 사업유형의 재설계, 거시적 수준에서 자원배분의 적정성 재검토 등이 제시되었음

- 우선순위 설정에 앞서 사업의 목표체계를 현재와 같이 종합적 목표체계를 유지하되 수요자의 욕구에 따라 목표가치의 우선순위를 달리하는 차별화된 사업으로 재편하는 것이 바람직한 것으로 판단됨

- 소득보충, 사회참여, 건강증진의 세 가지 목표 모두에 대해 충분한 정책수요가 존재하고 있고 노인일자리사업이 이들 목표들에 대해 상당히 긍정적인 효과를 발생시키고 있다는 객관적 근거들이 존재하기 때문에 단정적인 결론을 내리기는 어려움

- 따라서 노인일자리사업 전체를 총괄하는 목표의 우선순위를 설정하기 보다는 서로 다른 우선순위를 갖는 차별적 하위 사업유형들로 사업유형을 재편함으로써 목표의 우선순위를 명확화하려는 접근법을 채택함

- 우선순위를 달리하는 차별적 세부유형으로 참여노인의 사회참여와 건강증진 욕구에 부응하는 제1유형의 사업과, 노인의 경제적 욕구에 부응하는 제2유형의 사업으로 크게 재설계할 수 있음

- 거시적 수준에서 자원배분의 적정성 재검토에서는 노인일자리사업이 예방 또는 감소시키는 사회적 비용 또는 발생시키는 사회적 편익의 관점에서 노인일자리사업이 최적수준에 미치지 못하고 있다는 점, 미래에 대한 대비의 관점, 아직 우리사회에 충족시키지 못한 정책수요가 존재하고 이를 노인일자리사업이 충족시킬 수 있다는 점, 선진국의 정책경험과 비교하였을 경우의 관점 등에 따라 재원증액의 논리를 고려할 수 있음

□ 노인일자리사업의 개선을 위한 과도기적 정책대안으로는 소득욕구 보장을 위한 일자리, 사례관리 기능, 일자리의 보편성 강화와 질적 개선을 제안하였음

- 소득욕구가 강하나 인적자본이 취약한 참여자가 다수이며, 이들을 포괄할 수 있는 민간분야 일자리의 확대가 어려운 현 상태에서, 소득욕구가 우선인 참여자를 제2유형 사업으로 이전하는 것을 장기적 목표로 하되, 과

도기적 상황에서는 제1유형 일자리에서 공공영역 보호된 시장 일자리로 이들을 포괄하는 것이 현실적

- 현 노인은 인적자본이 취약하고 생계욕구는 강한 노인 집단으로 단순히 민간영역으로 내보내 자발적으로 취업에 연계시키기에는 한계가 있으며, 이들의 욕구를 정확히 사정하고 민간영역에서의 직무수행이 가능할 수 있도록 직무훈련을 적극적으로 지원할 필요

- 현재의 초과수요 상태에서는 일자리가 필요한 신청자를 우선적으로 선별하여 선발하되 중장기적으로는 노인의 복지욕구를 충족시킬 수 있는 사업으로의 설계 필요

- 제1유형(현 공공분야 일자리) 일자리의 질적 개선, 즉, 노인복지서비스의 하나로서 참여자들에게는 다양한 만족감과 편익을 제공하고, 노인을 활용하는 수요처에도 바람직한 파급효과를 도모할 필요

## 제 1 장 서 론

노인일자리사업은 투입된 재원을 각 지방자치단체 수준에서 참여노인의 소득보충 및 사회참여, 노인인력 활용을 통한 지역사회 서비스 보충에 기여할 수 있는 다양한 형태로 활용되는 사업이다.

이제까지의 노인일자리사업 평가는 성과 평가를 중심으로 수행되어 왔다. 참여노인의 빈곤감소, 건강 개선 및 의료비 절감, 사회관계 개선, 심리적 변화 및 생활시간의 변화 등을 평가하는 연구가 주류를 이루었다.

노인일자리사업은 매년도 '노인일자리사업 프로그램 평가'를 통하여 시도별, 사업유형별 우수프로그램을 선발하고 있다. 그러나 객관적 평가기준이 있음에도 불구하고 각 수행기관의 자가평가의 비중이 높아 다분히 주관적이며, 노인일자리사업의 전반적인 정책내용에 대한 평가보다는 우수 프로그램을 발굴하여 포상하는 수준에 그치고 있어, 사실상 평가의 본질적 기능이 크지 않다.

국회에서도 이러한 평가시스템에 대하여 지속적으로 문제점을 지적해 왔다. 2008년 국회 보건복지위원회는 '한국노인인력개발원이 수행하고 있는 사업평가는 우수 수행기관 및 우수 프로그램 포상 차원의 의미에 머물고 있어 정책개선을 위한 근거로서 미흡하므로, 외부기관에 의하여 수행되는 객관적이고 공정한 평가수행이 필요'하다고 결산보고서에서 지적하였다. 보건복지위원회 전현희 의원은 "노인일자리사업에 대한 객관적 평가 시스템 마련이 필요하며, 향후 노인일자리사업 전반에 대한 정책적 평가가 될 수 있도록 평가체계의 개선"을 주장하였다. 마찬가지로 2009년 국정감사 보고서에서도 "노인일자리사업에 대한 공정하고 객관적인 평가가 될 수 있도록 사업수행기관과 평가기관을 분리해야 하며, 외부전문기관과 함께 정책 평가를 실시하도록 지침을 개정"해야 한다고 지적하고 있다.

앞서 국회에서 지적된 바와 같이 노인일자리사업이 시행 6년차를 맞이

하면서 각 지방자치단체 수준에서의 사업형태가 이미 어느 정도 고착화된 상태에서의 평가는 성과평가뿐만 아니라 총괄적, 총체적인 정책목표 달성 여부에 대한 평가, 또한 이를 달성하기 위한 사업운영 과정에 대한 혁신적 과정평가가 보다 필요한 상황으로 변화하고 있다.

이에 본 연구에서는 지금까지 수행되어온 판단 지향적 평가(judgement-oriented evaluation)를 벗어나 개선 지향적 평가(improvement-oriented evaluation)를 연구의 핵심적 방향으로 연구를 진행하고자 한다. 현재의 평가는 노인일자리사업의 전반적인 정책내용에 대한 평가보다는 우수 프로그램을 발굴하여 포상하는 기능에 중점을 두고 있어 사업개선을 위한 시사점 도출이 제한적일 수밖에 없다. 그러나 활용 중심적 평가(utilization-focused evaluation)의 관점에서 요약적 판단에 치우친 평가보다는 사업개선을 위한 정보의 생성에 중점을 둔 평가를 수행할 필요성이 증가하였다.

그래서 본 연구에서는 사업개선을 위한 정보의 생성을 위해 보다 질적이고 개방적인 평가방법을 통해 사업의 장점과 단점에 관한 광범위한 질적 및 양적 데이터 수집에 초점을 두고자 한다. 개선 지향적 평가는 정책결정자, 사업수행자, 사업참여자의 각 관점에서 유용한 정보가 무엇인지 판단하고 이들의 수요에 부합하는 정보를 생성하는 것을 목적으로 한다.

노인일자리사업의 개선 지향적 평가는 다음과 같은 연구문제들에 대한 답을 구하는 것을 연구의 목적으로 한다.

- 사업의 전반적인 약점과 강점은 무엇인가?
- 사업의 목적달성을 위해 사업운영자와 참여자는 어느 정도로 노력하고 있는가?
- 어떠한 종류의 운영자와 참여자들에 의해 특히 사업이 원활하게 운영되는가?
- 집행과정에서 어떠한 종류의 문제점들이 애로사항으로 작용하며 이들

에 대한 대처방식은 어떠한가?

- 사업운영 과정에서 의도하지 않았지만 발생한 결과는 무엇인가?
- 사업 운영자와 참여자 간의 상호교류와 소통은 어떠한가?
- 사업 운영자와 참여자 간의 사업에 대한 인식은 어떠한가?
- 사업 운영자가 평가하는 사업의 장점과 단점, 개선이 필요한 점은 무엇인가?
- 사업운영의 분위기와 문화는 어떠한가?
- 사업재원의 조달과 운영방식은 애초의 기대수준에 비하여 어떠한가?
- 외부환경의 변화는 사업 내부적 운영에 어떠한 영향을 미쳤는가?
- 효율성이 달성되는 부분은 어디인가? 사업의 효율성 제고를 위해 재원을 어떻게 재분배하여야 하는가?
- 사업의 개선을 위해 새롭게 시도될 수 있는 아이디어는 무엇인가?

본 연구의 구성은 크게 두 부분으로 이루어져 있다. 첫 번째 부분은 노인일자리사업의 목적 설정이 우리나라의 전반적인 노인일자리 관련정책에 비추어 타당하게 설정되었으며 목적을 달성하는 정책수단으로서 타당한 사업인가를 평가하고자 한다. 지금까지 이루어진 대부분의 판단 지향적 평가연구 (예: 윤희숙 외., 2006; 이석원 외., 2009)들은 노인일자리사업을 위해 설정된 목적의 타당성과 정책수단으로서 사업의 당위성이 주어진 것으로 여기고 사업의 성과를 검증하는 방식으로 이루어졌다. 그러나 우리나라의 전체적인 노인고용 관련 정책을 구성하는 보건복지부 및 타부처 사업들과 자원배분 현황, 총체적인 사회수요 등을 고려할 때 노인일자리사업의 목적이 타당하게 이루어졌는가를 평가할 필요성이 있다. 또한 노인일자리사업 목적의 타당성이 검증되었음을 전제로 할 때 노인일자리사업의 구성요소들이 사업의 목적과 인과 관계적으로 높은 관련성을 갖는 원인변수인가의 여부를 검증하며 우월한 대안의 존재가능성에 대하여도 탐색하고자 한다. 두 번째 부분은 사업의 집행과 관련된 이슈들에 대한

평가이다. 애초에 설계된 사업계획에 따라 사업이 운영되고 있는지의 여부와 사업이 의도한 목적을 달성하기 위한 집행부분의 노력과 애로점은 무엇인가를 평가한다. 집행평가는 현실적 이슈들을 내용으로 하며 사업개선을 위해 즉각적으로 실천이 가능한 방안들을 제시할 수 있다. 집행평가는 사업이 설계되는 시점에 제시된 이상적인 기준 (ideals)에 비추어 실제 집행현황이 얼마나 괴리를 보이는지를 평가하며 만약 괴리가 존재한다면 그 이유가 무엇인지를 밝혀내는 것을 목적으로 한다. 노인일자리사업은 다섯 가지로 분류되는 사업 유형 속에 수많은 개별사업들을 포함하고 있기 때문에 개별사업 간 구성요소 및 운영형태의 변화 (variation)를 정보의 원천으로 삼아 성공 및 애로요인들을 추출한다. 집행평가는 크게 세 부분으로 구성되며 구성요소 평가, 노력평가, 절차평가로 이루어진다. 첫째, 구성요소 평가는 사업을 구성하는 분리 가능한 요소들에 대한 포괄적 검토를 내용으로 한다. 노인일자리사업을 구성하는 대상인구, 선정기준, 사업유형, 일자리, 보수 등에 대한 평가를 수행한다. 둘째, 노력평가는 사업의 목적달성을 위한 자원투입 및 체제구축의 수준이 전반적으로 어느 정도 수준인가와 이상적인 기준과 비교할 때 얼마나 괴리되었는가에 대하여 평가한다. 셋째, 절차평가는 실제의 운영활동에 대한 평가로서 사업운영의 각 단계별 절차에서 실제로 실현된 활동은 어느 정도이며 사업계획에 의해 의도된 수준과 비교할 때 괴리된 부분은 어느 정도인가를 평가한다. 사업유형, 개별사업의 종류, 수행기관, 지역별 운영현황의 변화 (variation)를 데이터로 활용하여 성공적 운영을 위한 공통적 요소가 무엇인지를 분석하고자 한다.

본 연구에서는 사업의 개선을 위해 필요한 정보를 가능한 범위 내에서 방법론에 의한 제약이 없이 광범위하게 수집하는 것을 목적으로 질적 방법론을 중심으로 연구를 진행하며, 필요한 경우 양적자료를 활용하였다.

먼저 질적 방법론은 본 평가연구의 중심을 이루는 방법론으로서 사업

개선과 연관성을 갖는 정보를 생성하기 위해 개방적인 관점에서 다양한 질적 데이터를 수집하여 분석한다. 첫째, 포커스 집단 토론이다. 사업 수행기관 관계자, 노인인력개발원 관계자, 사업 참여자 등이 참여하는 포커스 집단 토론을 수차례 개최하여 목적, 적합성, 집행 평가와 관련된 이슈에 대해 정형화된 논의를 유도한다. 노인일자리사업과 관련한 중요 이슈에 대한 지식을 충분히 가지고 있는 관계자를 파악하기 위해 소위 눈덩이 표본추출(snowball sampling) 기법을 활용하고자 한다. 둘째, 심층면접이다. 포커스 집단 토론에 참여하기 어렵거나 보다 집중적인 데이터 수집이 필요한 대상을 상대로 하여 심층면접을 실시한다. 보건복지부 정책 담당자, 정부 예산 담당자, 특별히 뛰어난 성과를 보인 수행기관의 운영자 등을 선택하여 면접을 진행하고자 한다. 셋째, 전문가 판단이다. 사업 관계자로부터 수집되는 정보 이외에 가치 지향적 판단이 필요한 사안에 대해서는 연구진 및 자문단에 속한 전문가들의 판단을 통해 평가를 수행한다. 마지막으로 넷째, 문헌분석이다. 문헌분석은 본 연구에서 활용되는 중요한 방법론 중의 하나로서 크게 선행연구에 대한 분석과 사업관련 문헌자료의 분석으로 나눌 수 있다. 선행연구의 분석은 사업의 정책 및 수단 적합성을 평가하기 위한 평가기준의 설정과 인과관계 타당화의 이론적 근거를 제공하기 위해 수행된다. 사업관련 문헌분석은 사업의 기획당시 애초에 의도한 사업의 집행방향과 실제 집행된 현황에 대한 데이터를 수집하고 그 괴리를 분석하기 위해 수행된다. 사업의 목적 타당성 및 수요분석을 위해서는 선행연구와 사업관련 문헌에 대한 분석 결과를 종합하여 평가한다.

다음은 양적 방법론으로 설문조사를 통하여 사업 참여자의 사업에 대한 인식, 운영자와의 상호교류, 사업 분위기 및 문화, 사업의 장점 및 단점, 참여도 등에 대한 양적 데이터를 수집하기 위해 설문조사를 실시하였다.



본 연구에서는 노인일자리사업의 정책목표, 정책대상, 정책내용 등에 대한 종합적인 진단을 통하여 노인일자리사업의 발전방안을 위한 정책개선사항을 도출하고자 한다. 특히 지속적으로 문제제기되었던 '정책평가'의 필요성과 '외부전문가에 의한 평가'의 필요성 두 가지 내용을 본 연구를 통하여 동시에 충족시키고자 한다.

## 제 2 장 노인일자리사업의 현황 및 기존의 성과

### 1. 노인일자리사업의 개요

노인일자리사업은 일하기를 희망하는 노인에게 맞춤형 일자리 제공으로 노인 소득창출 및 사회참여 기회제공을 목적으로 하고 있다. 즉 일을 통한 소득보충, 적극적 사회참여 및 건강증진 등으로 노인문제 예방 및 사회적 비용절감, 노인인력 활용에 대한 사회적 인식개선 및 민간참여 도모, 은퇴전후 준비 및 노인생애교육 등 노인인력 교육연계를 통해 일자리를 창출하고 있다.

노인일자리사업은 2004년 사업 도입 이래 사업유형이 조금씩 변화되어 왔는데, 2010년 현재는 예산지원방식에 따라 크게 공공분야와 민간분야로 구분하고 있다. 공공분야 일자리는 참여노인의 급여와 사업비를 국비 및 지방자치단체 예산을 통하여 전액 지원하는 유형이며 사업내용에 따라 공익형, 교육형, 복지형으로 나뉜다. 공익형은 지방자치단체 및 공공기관에서 공공서비스 향상을 목적으로 창출된 일자리로서 공공의 이익에 부합하고 사회적으로 유용성이 강한 일자리로, 지역사회 환경개선 및 문화재·공공시설 관리, 주정차 계도 및 아동안전보호사업 등이 있다. 교육형은 경험과 교육을 통해 습득한 지식을 가진 노인이 다양한 계층을 대상으로 자신의 경험과 지식을 전달함으로써 세대 간 문화전승의 효과를 살리고 교육대상자의 능력을 향상시키는 일자리로, 노인 및 아동·청소년 대상 강사사업, 숲생태 및 문화재 해설사업 등이 있다. 복지형은 소외계층을 대상으로 제공되는 사회서비스 중 노인적합형 일자리를 창출·제공하여 사회서비스 확대를 도모하고 서비스이용자의 사회적응 및 안정적 생활을 유지할 수 있도록 지원하는 일자리로, 시설 및 재가 노인 돌봄, 장애인 및 아동·청소년돌봄, 주거환경 개선 사업 등이 있다. 공공분야 일자리는 각 유형별 활동기준일수(또는 시간)를 기준으로 하여 참여노인에게는 7개월간

월 20만원의 급여를 정부예산으로 제공하고, 1인당 연간 11~15만원의 사업비(부대경비)를 지원한다.

민간분야 일자리는 참여노인의 급여 또는 사업비 중 일부 또는 전액을 노인 파견처 또는 매출에서 부담하는 유형이며 파견형태 및 지원방식 등에 따라 인력파견형, 시장형, 창업모델형으로 나뉜다. 인력파견형은 수요처의 요구에 의해 일정 교육을 수료하거나 관련 업무능력이 있는 노인을 해당수요처로 파견하여 근무기간에 대한 일정 보수를 지급하는 일자리로, 파견내용으로는 시험감독관, 주례사, 주유원, 경비원 등이 있다. 시장형은 노인에게 적합한 업종 중 소규모 창업 및 전문직종 사업단을 공동으로 운영하여 창출되는 일자리로서 일정기간 사업비 또는 참여자 인건비를 일부 보충지원하고 추가 사업소득으로 연중 운영하는 일자리로, 식품, 공산품 제조·판매, 공동작업장, 택배, 영농 등의 다양한 사업내용이 있다. 창업모델형은 노인창업 유도, 노인창업 아이템의 발굴, 창업 장애요인 분석 및 제거를 통한 민간노인일자리 활성화에 기여하고 노인 창업의 사회적 확산 및 파급효과를 도모하기 위한 일자리로 공모를 통하여 별도 선정하며 사업내용은 시장형과 유사하다. 민간분야 일자리 중 인력파견형은 참여노인 1인당 연 15만원의 사업비를, 시장형은 참여노인 1인당 연 130만원의 인건비 및 사업비를, 창업모델은 1개 사업단 당 약 5천만원~2억원의 인건비 및 사업비를 정부예산으로 지원하고 있으며, 그 외의 인건비 및 사업비는 파견처에서 부담하거나 사업매출을 통하여 부담한다.

<표 2-1> 노인일자리사업 예산지원기준

유형		참여자 1인 예산지원 기준				유형 비율	국고 보조
		인건비 (월)	참여 기간	부대경비	계		
공공 분야	공익형	20만원	7개월	13만원 (예산범위내 공익형11~13만, 교육·복지형 13~15만원 탄력적용가능)	151~155 만원	○ 복지형 사업 최소 20% 이상 추진 - 나머지 유형은 사·도 자율적 판단에 의해 실시 ※ 탄력운영 시범사업의 경우 별도사업계획에 따름	50% (서울 30%)
	교육형						
	복지형						
민간 분야	인력 파견형	-	연중	15만원 (예산범위내 탄력적용 가능)	10~15 만원	각 사·도별 사업량 할당	50% (서울 30%)
	시장형	-	연중	사업성과 진단결과에 따라 탄력운영 (110 ~150만원)	130만원	"	
	창업 모델형	-	연중	공모결과에 따라 탄력지원	사업단별 차등지원	지정공모에 의해 선별적 운영	
수행기관 전담인력		90만원	9개월	-	810만원	-	

자료 : 2010년 노인일자리사업 종합안내

## 2. 사업현황

노인일자리사업은 보건복지부, 지방자치단체, 수행기관 그리고 한국노인인력개발원 등이 주체가 되어 사업수행체계를 이루고 있다.

보건복지부가 총괄적으로 사업계획 및 법령과 제도를 준비, 운영하고 지방자치단체에서는 사업수행기관의 선정 및 사업의 관리감독과 행정지원 등의 업무를 담당하고 있다. 실제 노인들을 선발하고 교육 및 일자리 투입과 보수지급을 담당하는 것은 사업수행기관이며 한국노인인력개발원은

사업지원의 총괄, 일자리 개발보급 및 심사평가 등을 담당하고 있다.

전체 사업의 운영절차를 보면 크게 5단계로 나누어 볼 수 있는데 1단계인 사업계획수립 단계에서는 수요·욕구 등 사전조사, 지역별 사업 운영 계획 수립, 수행기관 선정 및 위탁계약 체결, 수행기관 사업 실행계획 수립 및 등록 등이 이루어진다.

다음으로 2단계는 사업추진준비 단계로서 참여자 모집과 선발, 수요처 및 서비스 이용자 발굴, 발대식 개최가 실시되고 이어서 3단계로 참여자 교육이 있다. 4단계의 사업수행 및 관리에서는 보수지급, 전산입력, 근무 현장 점검, 참여자 정기 간담회 등이 시행된다. 마지막 5단계에서는 참여자와 수요처 등의 이용자 만족도 조사, 사업현황관리, 사업자체 평가 등 사업평가가 이루어지는 절차로 형성되어 있다.

노인일자리사업은 앞서 설명하였듯이 크게 공공분야와 민간분야의 두 가지 분야로 나뉘어져 실시되고 있고 각각의 분야에서 다시 공익형, 교육형, 복지형(공공분야)사업과 인력파견형, 시장형, 창업모델형(민간분야)사업 유형으로 나누어 볼 수 있다. 이러한 구분 기준은 인건비 지급 주체에 따라서 달라지는데 공공분야의 사업은 노인일자리 예산에서 참여노인 인건비와 부대경비를 전액지원하지만 민간분야의 사업은 기업 등 노인인력 활용업체에서 인건비를 지급하고 노인일자리 예산에서 부대경비를 지원하고 있다.

사업유형별 수행기관의 특징은 공익형 사업은 주로 지방자치단체 및 대한노인회를 중심으로 수행되고 있으며, 교육형 사업은 노인복지관을 중심으로, 복지형 사업은 노인복지관, 대한노인회 및 노인복지센터를 중심으로, 시장형 사업 및 인력파견형 사업은 시니어클럽에서 주로 수행되고 있다.

2004년 25천개의 일자리 창출을 목표로 시작된 노인일자리사업은 2005년 35천개를 거쳐 2006년에는 80천개, 2007년 110천개, 2008년 117천개로 노인일자리 창출목표가 상향조정되어 왔다. 2008년에는 151,566명의 노인

이 참여하였고, 126,370개의 일자리를 창출하였다. 2009년에는 추경 편성 및 각 지자체 별도예산 편성을 통한 일자리 창출 등으로 인하여 2008년 대비 96,246자리 증가, 참여노인 수 120,227명이 증가하였다. 총계로는 약 27만 명의 노인이 참여하여 약 22만 개의 노인일자리가 창출되었으며, 인력과건형 이외의 유형은 모두 목표를 초과달성하였다.

<표 2-2> 연차별 노인일자리 창출 목표 및 실적의 변화

(단위: 천개)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
창출 목표	25	35	80	110	117	196
창출 실적	35	47	83	116	126	222

자료 : 한국노인인력개발원 「2009 노인의 경제활동과 사회참여 통계」

노인일자리사업의 대상은 이중 수혜를 방지하기 위해 다른 관련 일자리에 참여하거나 국민기초생활보장제도에 의해 보호받는 노인들은 제외하고 있다.

이러한 노인들에 대한 선정기준은 경제수준, 자격증 유무, 기존참여자 우선, 신규참여자 우선, 자원봉사경력, 활동장소 접근성, 기타 등의 기준이 활용되고 있으며, 사업유형 및 개별사업에 따라 별도의 기준을 적용할 수 있다. 노인일자리사업 지침을 통하여 사업유형별로 적용가능한 참여자 선발 기준표를 예시로 제시하고 있다.

공공분야의 일자리사업은 참여노인 1인당 7개월간 20만원의 급여가 제공되는 것을 원칙으로 하고 있다. 따라서 참여노인 1인에게 지급되는 인건비는 공익·교육·복지형 기준 연간 약 140만원으로 일자리지원 프로그램으로서는 적은 급여에 해당하는 사업이나, 10만 명 이상이 참여하는 대규모 프로그램임을 볼 때 재정투입규모는 매우 큰 편이다. 사업이 시작된 2004년부터 2009년까지 노인일자리사업에 투입된 국비 및 지방비는 꾸준

히 증가하여 왔다. 2008년 투입된 예산은 국비 782억, 지방비까지 포함할 경우 1,778억에 달하였다. 특히 2009년에는 예산은 큰 폭으로 증가하였는데, 국비는 1,321억원, 지방비는 1,915억원으로 전년대비 약 2배로 확대되었다.

<표 2-3> 예산집행 추이(연도별, 예산주체별)

(단위: 백만원)

구분	지원예산		
	전체	국비	지방비
2004	29,238	13,893	15,345
2005	40,764	19,214	21,550
2006	108,667	51,184	57,483
2007	158,970	75,275	83,695
2008	177,854	78,259	99,595
2009	323,679	132,115	191,564

주 1) 민간부담액 제외

자료 : 한국노인인력개발원 「2009 노인의 경제활동과 사회참여 통계」

이러한 예산집행내용을 사업유형별로 살펴보면 공익형이 가장 많이 차지하고 있는데 공익형 사업은 2007년 50.5%에서 2009년 64.3%로 증가하여 가장 높은 비율을 보이고 있다. 그 다음으로 복지형 사업, 교육형 사업의 비율로 예산지출이 많은데 모두 공공분야에서 예산 지출이 많이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 민간분야 사업 중에는 시장형이 가장 많은 예산규모를 보이고 있다.

또한 예산 규모 결정방식은 지역별 배정 기준에 의해 이루어지는데 이 기준을 보면 70%는 지역별 노인인구분포, 20%는 수요조사의 결과, 10%는 작년의 성과를 고려하여 배정이 이루어진다. 그리고 보조율의 조정기준은 서울시가 30:35:35, 타 시·도는 50:25:25 수준으로 정해져 있다.

2009년 노인일자리사업 참여노인을 사업유형별로 살펴보면, 공익형 누적참여자수가 174,367명으로 가장 많은 노인들이 참여하고 있다. 다음으로

복지형이 51,908명, 교육형이 18,700명, 시장형이 17,141명, 인력파견형이 9,061명, 창업모델형이 616명이 2009년도에 참여하였다.

<표 2-4> 2009년 노인일자리 창출실적(사업유형별)

(단위: 개, 명)

시 도	공익형		교육형		복지형		시장 형	인력 파견 형	창업 모델 형
	수행 일자리 수	누적 참여자 수	수행 일자리 수	누적 참여자 수	수행 일자리 수	누적 참여자 수			
전 체	134,974	174,367	16,523	18,700	44,300	51,908	17,141	9,061	616

자료 : 한국노인인력개발원 『2009 노인의 경제활동과 사회참여 통계』

한편, 이와 같이 점차 규모가 증가하는 노인일자리사업 수행을 위하여 2007년부터 전담인력제를 도입하여 업무를 수행하게 해오고 있다. 전담인력은 16개 시·도당 1명씩 배정되어 있고 사업수행기관(종합사회복지관, 노인복지센터, 노인복지관, 대한노인회, 지역문화원 등)별로 전담인력이 참여노인 120명 당 1명이라는 기준에 따라 별도로 배치되어 있다. 전담인력수는 2007년 733명을 시작으로 2008년 976명, 2009년 1,634명이었으며 이들에게 지급되는 인건비 수준은 2007년 월 60만원씩 7개월 간 지원되었으나 2010년 현재 월 90만원씩 9개월로 상향조정된 상태이다.

이들 전담인력들은 노인일자리사업 참여노인 모집과 교육, 보수지급과 기타 업무관리 등 노인일자리사업만 전담하고 규정상 타 업무지원은 할 수 없다.



### 3. 기존평가 및 성과

본 연구는 노인일자리사업의 정책목표, 정책대상, 정책내용 등에 대한 종합적인 진단을 통하여 노인일자리사업의 발전방안을 위한 정책개선사항을 도출하고자 한다. 특히 지속적으로 문제제기되었던 '정책평가'의 필요성과 '외부전문가에 의한 평가'의 필요성을 본 연구를 통하여 충족시키고자 한다.

기존에 노인일자리사업에 대한 연구는 KDI(2006)의 노인일자리사업 성과평가, 남기철 외(2008) 노인일자리사업 중장기 발전 전략, 이석원 외(2009) 노인일자리사업에 대한 사회경제적 효과분석 등이 주요 연구결과였다.

먼저 KDI(2006)의 연구는 노인일자리사업의 필요성 및 정책방향을 탐색하고, 현황을 분석하여 사업의 성과를 평가하였다. 이 연구에서는 노인일자리사업의 확대 필요성을 확인하였고, 사업의 대상을 명확히 하여 방향을 제시하여야 한다고 주장하였다. 특히 노인일자리사업이 단지 노인인구에게 임금을 나눠주는 것을 목적으로 하는 것이 아니라 사회적으로 유용한 서비스를 창출한다는 것을 본 사업의 핵심으로 강조하였다. 장기적으로는 공익형을 축소하고 소득이 절실한 취약 노인에게만 개방하여 규모를 통제할 것을 제시하였다. 교육형과 복지형의 경우 서비스의 질을 강화하고, 서비스 질과 참여자의 훈련정도에 따라 보수를 탄력적으로 부여하는 것을 제시하고 있다. 특히 민간 자원봉사 영역과의 중복에 대해서는 신중한 검토를 강조하였다. 사업유형에 따라, 그리고 참여자의 상황과 욕구를 반영하여, 생계형-복지형-자원봉사형 등의 일자리 성격을 분화하여 각각의 규모와 보수체계, 예산규모를 설계하는 것이 필요하다고 보았다.

결론적으로 목표치 대비 달성치 강조에 따른 문제, 사업유형별 목적의 불분명함, 목표 집단의 모호함, 현행 평가방식의 문제점, 수행기관의 역할·기능의 성격차이 및 연계체계 미구축 등의 문제점을 지적하였다. 이를

극복하기 위해서는 사업초기에 대상을 명확화하여 방향을 제시하고, 사회적 유용성을 전제로 사업의 성격을 규명하고, 성과평가 방식의 확립과 프로그램 퇴출제도를 마련하고, 수행체계별 역할분담 명확화 및 민간위탁사업의 효과적 관리감독평가 시스템 정비를 제안하였다.

남기철 외(2008)의 연구는 2004년~2007년의 노인일자리사업 평가를 통하여 대상노인의 욕구와 사업내용의 불일치, 공공분야 일자리사업의 내용적 취약함, 시장형 일자리의 소득취약성, 수행인프라의 취약성, 유관사업과의 유기적 통합성 결여, 과도한 사업목표에 따른 후속관리의 취약성 등을 지적하였다. 노인일자리사업의 양적 확대만이 아니라 질적 수준 제고, 일자리 유형의 단순화와 내용적 풍부화, 생계형 일자리로 민간시장 영역에서의 활동 강화와 공공분야 일자리에 대한 확충 병행, 자산조사를 전제하지 않는 보편화된 프로그램, 지역사회의 여건에 맞는 프로그램의 지향 등을 제안하였다.

이석원 외(2009)의 연구는 노인일자리사업이 창출한 '부가가치적'(value-added) 효과(사업 참여자들이 사업에 참여함으로써 얻는 성과와 만약 동일한 참여자가 그 사업에 참여하지 않았더라면 얻었을 성과와의 차이)를 객관적으로 측정하였다. 사업 참여를 통한 생활패턴 변화, 경제적 효과, 건강증진·의료비 절감 효과 등을 평가하였다. 이상의 노인일자리사업 관련 선행연구 결과를 정리하면 다음 <표 2-5>와 같다.

<표 2-5> 노인일자리사업 관련 주요 선행연구 결과

저자 (년도)	제목	주요 연구결과
윤희숙 외 (2006)	노인일자리사업 성과평가	1. 제기된 문제점 - 목표치 대비 달성치 강조에 따른 문제, 사업유형별 목적의 불분명함, 목표 집단의 모호함, 현행 평가방식의 문제점, 수행기관의 역할기능의 성격차이 및 연계체제 미구축 2. 개선방안 - 사업대상의 명확화를 통한 정책방향 제시, 사회적 유용성을 전제로 사업의 성격 규명, 성과평가 방식의 확립 및 프로그램 퇴출제도 마련, 수행체계별 역할분담 명확화 및 민간위탁사업의 효과적 관리감독평가 시스템 정비
남기철 외 (2008)	노인일자리사업 중장기 발전 전략	1. 제기된 문제점 - 대상노인의 욕구와 사업내용의 불일치, 공공분야 일자리사업의 내용적 취약함, 시장형 일자리의 소득취약성, 수행인프라의 취약성, 유관사업과의 유기적 통합성 결여, 과도한 사업목표에 따른 후속관리의 취약성 2. 개선방안 - 노인일자리사업 질적 수준 제고, 일자리 유형의 단순화와 내용적 풍부화, 생계형 일자리로 민간시장 영역에서의 활동 강화와 공공분야 일자리에 대한 확충 병행, 자산조사를 전제하지 않는 보편화된 프로그램, 지역사회에 여건에 맞는 프로그램의 지향
이석원 외 (2009)	노인일자리사업 에 대한 사회경제적 효과분석	-노인일자리사업이 창출한 '부가가치적' (value-added) 효과(사업 참여자들이 사업에 참여함으로써 얻는 성과와 만약 동일한 참여자가 그 사업에 참여하지 않았다더라면 얻었을 성과와의 차이)를 사업 참여를 통한 생활패턴 변화, 경제적 효과, 건강증진·의료비 절감 효과 등으로 나누어 평가

이외에 기존연구로서 노인일자리사업의 효과성에 관한 연구, 참여자의 만족도 연구, 실무자의 직무만족도에 관한 연구들이 이루어졌다.

노인일자리사업의 효과성에 관한 연구들은 하위유형별로 효과성을 살펴본 권구영·박공식(2007)의 연구를 보면 사업참여자의 만족도, 사회참여 수준, 주관적 효과성에 대해 살펴보았는데 연구결과 노인일자리사업 참여 동기 및 참여자의 개인 특성 특히, 경제적 수준과 교육수준 등에 의해 노인일자리사업의 효과성에 차이가 있었다. 사업 유형 가운데서는 교육형과

시장형 참여자들의 만족도와 사회참여수준, 효과성이 높은 것으로 나타났다. 이를 바탕으로 노인의 특성을 감안한 다양한 일자리 개발 노력과 교육형 및 시장형의 확대, 체계적인 효과성의 평가, 노인일자리사업의 경제적 보상 수준 현실화 등을 제안하고 있다.

효과성을 평가한 이환범(2010)의 연구에서도 주관적 및 객관적 효과성을 평가하였는데 주관적 효과성 평가로는 사업만족도, 경제적 도움, 신체적 건강증진, 정신적 건강증진, 그리고 대인관계 개선 등을 중점 분석하였다. 객관적 효과성 평가로는 의료비 절감, 노인가구 빈곤 변동율, 사업예산 대비 일자리 창출 실적, 일자리 유형별 창출 실적, 그리고 고용촉진장려금 지원 실적 등을 활용하여 분석하였다. 분석결과, 노인일자리사업의 효율성 제고를 위한 개선방안으로는 수요자 중심의 사업추진, 참여자 특성을 반영한 사업추진, 자발적 노동기회 확대, 노인일자리사업 규정 현실화, 지방자치단체 사업예산 확보, 자립지원형 일자리 개발을 통한 시장주도형 노인일자리사업 추진, 고용촉진장려금 제도의 타당성 재검토 등을 제시하였다.

노인일자리사업 참여자들의 만족도는 참여노인의 연령, 월평균수입, 학력, 배우자 유무, 건강상태에 따라 주관적 행복감에 유의한 차이가 나타나는 것으로 연구되었다(김옥희, 2009). 이 연구에 따르면 사업유형별로는 인력파견형에 비해 공익형과 교육형, 복지형, 시장형 모두 주관적 행복감에 긍정적인 영향을 미치며, 참여동기는 사회참여에 비해 소득마련이 부정적 영향을 미치고, 참여기간이 길수록 그리고 노인일자리사업에 만족할 경우 주관적 행복감에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 인구사회적 특성보다는 노인일자리사업의 특성변인이 더 높은 설명력을 가진 것으로 분석되었다.

비슷한 연구를 진행한 이경진·황선영(2009)의 연구결과를 보면 노인일자리사업의 참여노인의 만족도에 영향을 미치는 변인은 혼인상태와 건강상태, 행복감, 구직활동여부, 급여수준에 대한 개인 판단으로서, 배우자가

있을 경우 없을 때보다 만족도의 정도가 높으며, 본인이 판단하는 건강상태가 좋을수록, 주관적으로 느끼는 행복감의 정도가 높을수록 만족도가 높은 것으로 나타났다. 일자리를 갖기 직전 1년 동안 구직활동을 한 경험이 있는 사람은 그렇지 않은 사람에 비해, 또한 급여수준에 대해서 적절하다고 판단하는 사람일수록 만족도가 높은 것으로 나타났다. 즉, 혼인상태와 건강상태, 행복감, 구직활동여부와 급여수준에 대한 개인의 판단 정도는 만족도에 유의한 영향을 미친 것으로 조사되었다.

참여노인의 만족도와 관련하여 궁극적으로 노인의 삶의 질 수준을 살펴본 연구(권구영·최정민, 2007)에서는 노인일자리 참여노인의 안녕감이 미참여 노인에 비해 유의하게 높았으며, 참여노인 가운데서는 공익형에 참여하는 경우에 비해 교육형과 복지형에 참여하는 경우에서 더 안녕감이 높게 나타났다. 이에 따라 노인일자리사업의 양적확대뿐만 아니라, 사업참여 기회확대를 위한 직무교육, 교육형 및 복지형 일자리의 확대, 사업 효과성 평가방식의 제고 등을 제안하고 있다.

함철호·오혜연(2010)은 노인일자리사업 참여가 참여노인들의 사회적 관계에 미치는 영향을 살펴보았는데 노인일자리 참여여부에 따른 응답자의 사회적 관계의 크기는 유의미한 차이가 없었으나 사회적 관계의 접촉 빈도에 있어서 참여노인이 미참여노인보다 높게 나타났고 사회적 관계의 지지 기능도 높은 것으로 나타나 노인일자리사업은 노인들의 사회적 관계를 개선하는 효과가 있는 것으로 보았다. 조사대상자의 사회적 관계에 영향을 미치는 요인으로는 노인일자리사업 참여여부, 성, 연령, 배우자 유무, 교육수준, 건강상태, 소득수준 등으로 나타났다. 연구결과 저자들은 노인일자리사업의 근본이념을 재정립할 것과 국민기초생활수급자 노인에게도 일자리사업 참여기회를 줄 것, 농촌지역의 노인일자리사업 확대를 제시하고 있다.

노인일자리사업 수행에서 중요한 역할을 담당하는 사업 실무자들의 직무만족도에 관한 연구들도 이루어졌다. 원영희·김옥(2008)의 연구를 보

면 실무자들의 직무만족은 보통을 약간 넘는 수준으로 높지 않았고, 소속 기관(지방자치단체), 참여노인의 서비스를 받는 기관이나 수혜자의 서비스 만족 정도, 기관의 지역연계 정도가 노인일자리사업 실무자의 직무만족에 유의미한 영향을 미치는 변인으로 나타났다. 기타 소속기관(대한노인회), 노인일자리사업 전담비율, 노인소득의 창출과 생계지원 기여인식, 노인복지 기여인식이 직무만족을 설명하는 데에 유용한 변인들이었다. 따라서 노인일자리사업을 정착·발전시키기 위해서는 실무자의 직무관련 현황을 잘 이해하고 직무환경 개선시 노인일자리사업 실천 현장별 특성의 반영, 지역사회 연계의 강화, 서비스를 받는 기관이나 수혜자 만족에 대한 인식 제고 등의 노력을 기울일 것을 권장하였다.

기타의 연구들을 보면 강신옥·방혜선(2010)의 연구에 의하면 농촌노인이 도시노인보다 노인일자리 참여효과가 높은 것으로 나타났으며 노인일자리사업 참여와 가족원 간의 사적 소득이전의 변화는 거의 없고 노인의 재상품화가 가구원 및 가족원과의 관계와 교류에 유의미한 영향을 주지 않는 것으로 분석되었다(윤홍식·안세아, 2010).

또한 나용선(2004)은 노인일자리사업과 자원봉사간의 명확한 구분이 되어있지 않아 활성화되지 못하는 실정을 비판하고 노인일자리사업과 자원봉사사업의 역할 정립을 통한 노인일자리사업의 활성화를 위해서 두 사업의 목적과 사업주체를 명확히 구분하고, 일자리사업과 소득지원사업 및 자원봉사사업의 3분화, 국가적 차원에서의 개입시 사업수준별 개입의 차등적용 실시를 주장하였다.

노인일자리 창출과 관련한 입법과제를 연구한 김진곤(2009)은 노인의 일자리 창출을 위해 다양한 방법을 동원할 필요성을 제기하고 기업을 통한 일자리 창출을 넘어서서 공공분야에서 다양한 입법적 시도를 통하여 고용을 창출할 것을 제안하고 이를 위하여 입법자의 역할로서 정년제의 개선, 연금제의 점진적 개혁, 사회적 기업의 육성과 지원 그리고 노인에게 적합한 다양한 일자리의 창출을 위하여 지속적인 노력을 진행할 것을 권

고하였다.

한편 권용식(2009)은 고령자 고용지원 프로그램에 대한 한국과 미국간 비교연구를 실시하였다. 이에 의하면 한국의 노인일자리사업과 미국의 고령자 지역사회 고용프로그램(SCSEP)을 비교분석하였는데 이들 프로그램은 '고령자에 대한 일자리 제공을 통한 소득창출과 복지구현'이라는 근로연계적 복지(welfare-to-work)의 경향을 갖는 점 등에서 유사한 측면이 있으나, 여러 가지 차이점도 있음을 파악하였다. 첫째, 추진과정 및 현황에서, SCSEP은 저소득층 고령자를 대상으로 최저생계 수준의 소득을 지원하는 전액 국고지원 프로그램인 반면, 노인일자리사업은 국비와 지방비가 투입되는 국고보조사업으로서, 저소득층(공익형) 이외에도 다양한 고령자를 대상으로 하되, 월 20만원 수준의 인건비와 부대경비를 지원하고 있는 점, 둘째, 프로그램의 운영 및 지원 시스템차원에서, SCSEP은 프로그램의 운영에 필요한 소요예산과 인력지원을 위한 법적근거의 명시, 체계적인 교육프로그램의 운영과 지속적인 사후관리, 하부 추진체계의 자율성 확보 및 지역사회와의 유기적인 연계로 특징으로 하는 반면, 노인일자리사업의 경우 행·재정적 지원에 대한 법적 지원근거가 미흡하여 사업의 안정성과 지속성에 한계가 있고, 하부 추진체계의 자율성 미흡, 지역사회와의 연계와 정보공유의 부족 등으로 지역여건과 고령자 욕구 등에 적합한 프로그램의 운영에 한계가 있는 점, 셋째, 프로그램의 모니터링 및 성과평가 차원에서 SCSEP은 참여자, 고용주, 수행기관을 대상으로 매년 전국적인 서베이를 통해 정책 만족도를 평가하고 이를 차년도 계획에 반영하는 반면, 노인일자리사업은 제도의 정착과정에서 아직까지 이러한 객관적이고 신뢰적인 평가·환류시스템의 구축이 미흡한 실정인 점 등 세 가지 사항을 비판하고 정책적 시사점을 검토하였다.

## 제 3 장 노인일자리사업 평가방법론

### 1. 개선지향적 평가와 판단지향적 평가

#### 가. 개념 및 필요성

최근 평가연구 분야에서는 단지 평가를 수행하는 것뿐만 아니라 평가 결과를 어떻게 활용할 것인지도 함께 고려하는 활용중심평가(utilization-focused evaluation)가 중시되고 있다. 어떻게 하면 보다 정확한 평가가 이루어질 것인가 등의 수행방식 자체에 대해서만 고민하기보다는, 평가를 수행하는 목적이 무엇인지 그리고 이에 비추어 평가를 통해 얻은 결과를 어떻게 적극적으로 활용해야 평가의 유용성을 확장할 수 있을지에 관심이 모아지고 있는 것이다.

일반적으로 평가활용방식은 정책평가결과를 어떠한 방식으로 활용하는지를 기준으로 구분되는데, 가장 전형적인 분류방식은 판단지향·개선지향·지식창출을 위한 평가활용으로 나누는 것이다(Patton, 1997; 노화준, 2008 재인용).<sup>1)</sup> 즉, 평가를 수행하는 목적이 무엇인지에 따라 평가활용방식을 구분하는 것이다(<표 3-1>참조).

먼저 판단지향적 평가(judgement oriented evaluation)란, 어떤 정책 혹은 프로그램을 수행함으로써 얻을 수 있는 전반적인 메리트(merit), 값어치(worth), 또는 가치(value)를 결정하기 위해 수행하는 평가이다. 다시 말하자면, 프로그램이나 정책 산출물의 질적 수준(quality)을 의미하는 메리트나 프로그램 혹은 정책의 외부적 성과에서 기인한 사회적 선(social good)의 중요성을 의미하는 값어치와 같은 평가대상의 가치를 판단하기 위해 수행하는 평가이다(Mark, Henry & Julnes, 2000). 판단지향적 평가

1) Patton(2008: 111-149)은 이외에도 책임성(accountability), 모니터링(monitring), 사회발전(developmental) 등의 세 가지 평가활용방식을 추가하였지만 이는 기존의 분류유형에 내포되어 있어 별도로 설명하지 않았다.



는 명시적 판단기준이 제시되고 이에 의해 가치를 평가하기 때문에, 여러 사업을 수행하는 정부의 입장에서는 특정 기준을 중심으로 개별 사업의 순위를 설정하고 예산배분을 조정할 수 있는 근거자료를 확보하기 위해 판단지향적 평가를 가장 많이 수행한다. 즉, 공적 책임성을 판단하기 위한 성과의 측정, 프로그램 감사(program audits), 프로그램의 전반적 효과를 평가하기 위한 총괄 평가, 품질관리와 순응(compliance)에 관한 보고, 비용편익에 관한 의사결정, 프로그램 집행결과의 비교에 의한 등급화(comparative rating) 등을 위해 평가결과가 활용된다.

반면 개선지향적 평가(improvement oriented evaluation)란, 정책의 기획, 예산의 편성, 프로그램의 집행과정을 개선하기 위해 필요한 정보를 획득하기 위한 평가를 의미한다. 즉, 판단지향적 평가와는 반대로 일정한 기준을 사전에 수립하는 것이 아니라 특정 정책이나 프로그램의 강점과 약점에 대해 발견되는 모든 정보를 수집하고 이를 프로그램이나 정책의 개선을 위해 활용한다. 특히 개선지향적 평가에서 수집된 정보는 프로그램을 운영을 직접 담당하는 관리자와 직원을 위해 제공되는 경향이 있어 (Mark, Henry & Julnes, 2000), 보다 실질적이고 직접적인 개선이 이루어질 수 있다. 이는 형성적 평가, 품질개선, 대응적 평가(responsive evaluation), 학습조직접근, 강점과 약점의 식별, 총체적 질관리(total quality management), 학습조직으로의 발전 등을 위한 평가활용을 포함한다.

<표 3-1> 평가목적에 따른 평가활용방식의 구분

구분	판단지향적 평가	개선지향적 평가	지식창출을 위한 평가
초점	가치 판단 지원	프로그램 서비스의 향상	사회과학이론의 일반화 혹은 검증
전형적인 조사방식	인과분석과 가치 탐구	시의적절한 관찰과 피드백을 포함한 묘사	유형화와 인과분석
고객	행정기관, 국회, 대중	행정기관, 프로그램 관리자 및 직원	사회과학자
의미	프로그램이나 정책의 효과(effect)와 다른 가치 있는 특성들에 대한 정확한 판단	프로그램의 운영을 조정하고 강화하기 위한 시의 적절한 피드백 정보의 제공	사회 정책과 프로그램을 통해 사회 과정 및 메커니즘에 대한 일반 이론과 주장을 발견하고 검증하려는 노력
평가활용 예시	공적 책임성을 판단하기 위한 성과측정, 프로그램 감사, 프로그램의 전반적 효과를 평가하기 위한 총괄평가, 품질관리와 순응에 관한 보고, 비용편익에 관한 의사결정, 프로그램 집행결과의 비교에 의한 등급화	형성적 평가, 품질개선, 학습조직접근, 강점과 약점의 식별, 총체적 질관리, 학습조직으로의 발전, 대응적 평가(responsive evaluation)	프로그램 모형의 명료화, 프로그램 이론을 검증하거나 산출결과를 측정하는 방법 고안, 효과성의 일반화, 이론구축, 여러 프로그램에 내재한 규칙성의 발견
사례	1980년대 미네아폴리스의 '가정 내 폭력'에 대한 경찰의 대응책(별거 혹은 체포)의 효과측정을 위한 무작위실험	미국 집중 긴급상담(ICCP)프로그램에서 성과가 좋은 상담가와 나쁜 상담가를 비교 평가	Lipsey & Wilson (1993)은 302개 심리·교육·행태 실험의 효과성을 메타분석하여, '효과 없다'는 통념을 '효과 있다'는 결론으로 이끌었음

자료: Patton(1997)을 참조하여 Mark, Henry & Julnes(2000: 63) 재구성

마지막으로 지식창출적 평가(knowledge generating evaluation)란, 평가를 통해 얻은 정보를 바탕으로 특정 이슈들에 대한 전반적인 사고에 영향을 미치기 위해 활용하는 것이다. 구체적으로 프로그램 모형을 명료화하고, 프로그램 이론을 검증하거나 산출결과를 측정하는 방법을 찾아내기 위해 평가결과가 활용될 수 있으며, 보다 일반적으로는 효과성의 일반화,

이론구축(theory building), 여러 프로그램에 내재한 규칙성의 발견 등을 위해 활용될 수 있다.

이처럼 세 가지 평가활용방식은 나름의 의의를 지니지만, 그동안은 정부의 입장에서 가장 활용도가 높고 실시하기 용이한 판단지향적 평가가 널리 이루어져 왔으며, 이에 비해 개선지향적 평가와 지식창출적 평가는 부족하였다. 특히 지식창출적 평가를 위해서는 실험방식과 같이 전반적인 상황을 통제할 수 있는 엄격한 방법론이 필요하고 상당한 비용과 기간이 소요되며, 실제 수행되더라도 정책결정자들의 일반적 사고에 영향을 주기까지 오랜 시일이 걸리기 때문에 실제 적용된 사례를 찾기가 쉽지 않다. 그러나 개선지향적 평가는 판단지향적 평가와는 달리 사전적인 평가기준이 제시되지 않아 평가대상의 다양한 측면을 파악할 수 있으며, 지식창출적 평가와는 달리 실제적 활용이 어렵지 않기 때문에 상대적으로 용이하게 실시될 수 있는 평가방식으로, 평가대상에 대해 포괄적이고 유용한 정보를 획득할 수 있는 방식으로 의미를 지닌다.

이러한 세 가지의 평가활용방식에 비추어볼 때, 그동안 노인일자리사업에 대한 평가 역시 대부분의 연구가 판단지향적 평가로 이루어졌으며(윤희숙 외, 2006; 남기철 외, 2008; 이석원 외, 2009 등), 노인일자리사업의 관리기관인 한국노인인력개발원에서도 매년 '노인일자리사업 프로그램 평가'를 통해 지역별·사업유형별 사업의 순위를 판단하고 있다. 즉, 이들 평가는 프로그램의 전반적 성과를 판단하거나 프로그램 집행결과의 비교에 의한 등급화(comparative rating) 등을 위한 판단지향적 평가로서 수행되어 왔다. 그러나 진정한 의미의 개선지향적 평가는 이루어지지 않았다. 지금까지 수행된 판단지향적 평가들이 결론적으로 제시한 정책적 대안들은 상위정책, 관련사업, 환경변수들간의 종합적 관계를 고려하지 않고 제기된 이슈들에 대해 단편적으로 대응하는 처방들로 구성되어 있기 때문에 문제의 근본적인 해결이 되기 어려웠고 실제운영에 즉각 적용할 수 있을 정도의 구체성도 갖추기 어려웠다. 2004년 노인일자리사업이 처음 도입된 이

후 일정 시간이 지나면서 노인일자리사업이 계획·운영되는 과정이 어느 정도 안정화되었고, 사업에 대한 수요가 높아 매년 사업량이 계속 증가하고 있어, 노인일자리사업의 질적 전환이 필요한 상황임에도 불구하고 이를 위한 정보를 제공할 수 있는 방식의 평가는 미흡한 것이다.

이에 본 연구는 평가대상과 관련된 여러 이해관계자들의 입장에서 실질적으로 활용도가 높은 정보를 수집하는 활용중심평가의 하나인 개선지향적 평가(judgement oriented evaluation)를 수행하였다. 즉, 정책결정자·사업수행자·사업참여자의 각 관점에서 유용한 정보가 무엇인지 판단하고 이들의 수요에 부합하는 정보를 생성하고자 하였다.

본 연구의 목적은 현재 한국노인인력개발원이 주관하는 개별 프로그램 평가와 같이 우수사업의 발굴이나 부진사업에 대한 통제보다는 평가를 통해 수집한 사업의 효과발생의 크기와 원인 요인들에 대한 정보를 바탕으로 사업의 효과성 제고를 위한 개선대안을 마련하는 것이다. 따라서 활용중심적인 개선지향적 평가를 수행하여 구체적이고 즉시 실행 가능한 대안을 도출하고자 하였다.

## 2. 평가내용 및 방법론

### 가. 평가내용

본 연구에서 다루고자 하는 평가영역은 크게 네 가지로, 목적 및 수단 적합성 평가·구성요소 평가·노력평가·절차평가이다. 이러한 네 영역은 노인일자리사업의 성공을 결정짓는 핵심요인들을 사업 및 관련 정책환경 간의 계층적 구조에 따라 분류한 것이다.

상위 계층에 해당하는 국가 정책적 차원에서는 노인일자리사업이 노인 및 고용문제에 대응한 국가정책의 수단으로서 적절한 역할기능을 부여받고 있는가에 대한 평가가 이루어졌다. 반면 사업단위의 하위 계층에서는

사업이 국가 정책목표의 달성을 위해 제대로 설계되었으며, 이를 위한 자원의 투입은 적절하게 이루어졌으며, 사업의 운영은 정해진 절차에 따라 의도된 대로 이루어졌는지를 평가하였다. 특히 상위 계층의 평가가 노인 일자리사업 관련 정책결정자의 입장에서 거시적 관점에서 평가되었다면, 하위 계층의 평가는 노인일자리사업을 수행하는 여러 이해관계자의 관점에서 수립된 사업계획을 바탕으로 기대한 결과와 실제 사업이 수행되는 과정에서 나타난 결과 간 차이(discrepancy)가 존재하는지, 존재한다면 그 이유는 무엇인지 여부 등의 운영과정에 대한 정보를 중점적으로 수집하는 집행평가(implementation evaluation)를 수행하였다.

먼저 상위 계층에 속하는 목적 및 수단 적합성 평가는, 노인일자리사업의 목적 설정이 우리나라의 전반적인 노인고용 관련정책에 비추어 타당하게 설정되었으며 목적을 달성하는 정책수단으로서 타당한 사업인가를 평가하기 위해 수행되었다. 적합성 평가(appropriateness)는 프로그램의 목표와 전반적 프로그램 타입이 사회정책적 입장에서 볼 때 바람직한 것인지 여부를 체계적으로 검토하는 평가를 의미한다(노화준, 2008). 이때, 적합성은 프로그램이 채택한 수단이나 전략보다 프로그램이 추구하는 목표와 달성하고자 하는 가치 그 자체를 가리키는 개념으로, 프로그램의 목표가 사회가 추구하는 가치와 목적을 반영하고 있느냐 하는 문제를 분석하는데 초점을 둔다(노화준, 2008).

지금까지 수행된 노인일자리사업에 대한 평가는 사업의 목표와 수단이 주어졌다고 간주하고 이에 비추어 정책이 제대로 집행되고 설정하였던 목표가 어느 정도 달성되었는지 여부를 판단해왔다. 하지만 매년 사업이 확장되어 가는 정책 흐름 속에서 과연 노인일자리사업이 지향하는 바가 적절한 것인지 그리고 이를 노인일자리사업을 통해서 달성할 수 있는 것인지 여부를 체계적으로 판단하고 사업을 수행해나가는 작업이 필수적이다. 이에 노인일자리사업의 목적 및 수단에 대한 적합성 평가를 수행하였다.

다음으로 실제 운영과정의 이슈들을 내용으로 하며 사업개선을 위해 즉각적으로 실천이 가능한 방안들을 제시할 수 있는 집행평가를 수행하였다. 사업계획에 기록된 바와는 다르게 사업이 부적절하게 수행되거나 혹은 관련 내용이 아예 집행되지 않은 상황인데도 불구하고, 단지 사업에서 계획되었다는 이유만으로 관련 활동들이 그대로 집행되었다고 전제하고 사업의 산출결과를 평가하고 이를 기준으로 프로그램을 수정하거나 종결한다면 엄청나게 큰 오류를 범할 수 있다(노화준, 2008). 만일 프로그램이 수립된 계획에 따라 집행되었는지 확신할 수 없다면, 그 프로그램의 산출결과가 앞으로도 기대할 수 있는 것인지 아니면 우연적 결과에 따른 것인지 알 수 없다. 또한 프로그램의 여러 요인 중에서 무엇이 사업의 긍정적 성과를 가져오기 위해 필수적 요인인지에 대한 정보가 결여되어 있기 때문에 환경변화에 맞추어 프로그램을 수정하려고 하여도 우선적으로 고려해야 할 사항이 무엇인지 여부를 판단할 수 없게 되어 사업관리자에게 전혀 정보를 제공해줄 수 없게 된다. 이처럼 집행평가의 중요성에 대해서는 여러 학자들이 강조하였고 구체적 개념을 제시하였으나(Patton, 2008; Love, 2004 등), 본 연구에서는 Patton(2008)이 제시한 구성요소평가·노력평가·절차평가를 기준으로 개선지향적 집행평가를 수행하였다.

첫째, 구성요소평가(component evaluation)는 사업을 구성하는 각 부분들에 대해 공식적으로 검토하는 작업을 의미한다. 각 사업은 개념적으로 일련의 운영 활동으로 구분될 수 있으며, 그 중에서 사업의 개선을 위해 주목해야 하는 부분이 무엇인지에 평가의 초점을 둘 수 있다. 특히 구성요소평가의 매력적인 부분은 이를 통해 프로그램 결과의 일반화 가능성을 넓힐 수 있으며, 프로그램 간 비교(cross-program comparison)할 수 있다는 것이다(Bickman, 1985; Patton, 2008: 326 재인용).

이에 노인일자리사업을 구성하는 대상인구, 선정기준, 사업유형, 일자리, 보수 등에 대한 평가를 수행하였다.

<표 3-2> 평가영역에 기반한 집행평가의 구분

구분	구성요소 평가	노력 평가	절차 평가
평가의 초점	<ul style="list-style-type: none"> <li>개념적으로 일련의 운영 활동으로 구분된 사업의 구성요소 중, 사업의 개선을 위해 주목해야 하는 부분이 무엇인지 평가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>산출이 아닌 투입에 관심</li> <li>프로그램이 실제 집행되었는지 여부와 함께 얼마나 활발히 수행되었는지 그리고 어느 수준까지 집행되었는지 평가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>프로그램의 장점과 단점을 이해하기 위해서 내부 운영의 역동성과 실제 과정을 평가</li> <li>프로그램이 운영되는 과정에 참여하는 사람들의 인식에 대해서도 주목</li> </ul>
시행 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업을 구성하는 각 부분에 대해 공식적으로 검토</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>실제 일어났던 활동과 사업 수행 시 이용가능했던 자원에 대한 양적·질적 정보에 대한 기록 검토</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>프로그램의 세부사항에 대해 구체적으로 알고 있는 평가자가 프로그램의 진행과정에 나타난 질적·양적 변화를 세심하게 검토</li> </ul>
장점	<ul style="list-style-type: none"> <li>프로그램 결과의 일반화 가능성을 넓힐 수 있음</li> <li>프로그램 간 비교 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>프로그램 수행시 이상(ideal)과 현실 간 간극 파악</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>프로그램 내부 및 외부 관련자들로부터 각각의 경험과 고유한 시각에서 이해한 프로그램 절차에 대해 폭넓은 정보 파악 가능</li> </ul>

자료: Patton(2008) 재구성

둘째, 노력평가(effort evaluation)는 실제 일어났던 활동과 사업 수행시 이용가능했던 자원에 대한 양적·질적 정보에 대한 기록에 초점을 두며, 산출이 아닌 투입에 관심을 가지는 평가이다. 단지 프로그램이 집행되었는지 여부뿐만 아니라 얼마나 활발히 수행되었는지 그리고 어느 수준까지 집행되었는지를 살펴본다. 만약 상대적으로 활동이 미약하였거나, 효과적이지 못했거나, 혹은 자원이 적시에 투입되지 못했다면, 프로그램의 성과는 더디게 나타날 수밖에 없을 것이다.

따라서 노인일자리사업의 목적달성을 위한 자원투입 및 체제구축의 수준이 전반적으로 어느 정도 수준인가와 이상적인 기준과 비교할 때 얼마나 괴리되었는가에 대하여 평가하였다.

셋째, 절차평가(process evaluation)는 프로그램의 장점과 단점을 이해

하기 위해서 내부 운영의 역동성과 실제 과정에 초점을 두는 평가이다. 즉, 절차평가는 프로그램의 성공과 실패, 변화를 설명하려는 시도로서, 평가자는 프로그램의 진행과정에 나타난 질적·양적 변화에 세심하게 주의를 기울여야 하며, 이를 위해 프로그램의 세부사항에 대해 구체적으로 알고 있어야 한다. 실제 현장에서는, 참여자와 예상치 못한 상황으로 인해 프로그램 내용이 애초와는 다른 방식으로 수정될 수 있으며, 이는 결코 사소한 일이 아니라 프로그램의 성패를 결정짓는 중요한 내용일 수 있다. 이에 절차평가는 프로그램이 운영되는 과정에 참여하는 사람들의 인식(perception)에 대해서도 주목한다. 이를 통해, 프로그램 내부 및 외부 관련자들로부터 각각의 경험과 고유한 시각에서 이해한 프로그램 절차에 대해 폭넓은 정보를 파악할 수 있을 것으로 기대한다.

이에 노인일자리사업의 실제 운영활동에 대한 평가로서 사업 운영의 각 단계별 절차에서 실제로 실현된 활동은 어느 정도이며 사업계획에 의해 의도된 수준과 비교할 때, 괴리된 부분은 어느 정도인가를 평가하였다. 특히 노인일자리사업은 여러 사업 유형 속에 수많은 개별 사업들을 포함하고 있기 때문에, 사업유형·개별사업의 종류·수행기관·지역별 운영현황 등의 변화(variation)를 데이터로 활용하여 성공적 운영을 위한 공통적 요소가 무엇인지를 분석하였다.

## 나. 방법론

### (1) 질적분석 방법론의 적용

본 연구는 주된 분석방법으로서 질적분석 방법인 심층면접(In-depth Interview)과 함께 포커스 그룹 인터뷰(FGI, Focus Group Interview)를 중점적으로 실시하였다. 그 이유는 사업개선에 필요한 대안을 도출하기 위해서는 사업의 효과발생 여부를 확정짓는 양적인 분석을 넘어서 효과발생



의 원인이 되는 요인들과 관련 환경변수들간의 복잡한 인과관계에 대한 정보를 수집하여야만 종합적 시각에서 적용 가능한 사업개선방안이 도출 가능하기 때문이다.

먼저 심층면접을 수행하였는데, 이는 FGI을 통해 응답자 개인의 경험과 생각에 기초한 정보를 수집하기 전에, 전국에서 개별적으로 수행되는 사업에 대한 기초적 운영 정보를 확보하기 위해서였다. 특히 심층면접을 통해 노인일자리사업 전반에 대한 의견과 개별기관의 실제 집행 내용에 대한 정보를 함께 수집하고자 하였고 면접대상자가 많았기 때문에 개인면접(Individual Interviews)이 아니라 단시간에 많은 정보를 수집할 수 있는 집단면접(Group Interview)을 수행하였다.

또한 일반적으로 널리 사용되는 설문조사와는 달리 심층면접은 사전에 결정된 질문 이외에도 응답자의 답변에 기초하여 연구자가 필요한 부분에 대해 추가로 질문하고 관련 정보를 획득할 수 있는 장점을 지닌다. 특히 본 연구는 성공사업과 부진사업 간 유사점과 공통점을 개별 기관의 역량뿐만 아니라 사업이 수행되는 환경적 요인과 더불어 분석하고자 하였기 때문에 심층면접이 가장 적합한 방식으로 활용되었다.

심층면접의 내용과 면접을 위한 질문지는 노인일자리사업의 성공과 실패를 결정하는 요인들이 내부적 요인인가, 외부적 요인인가, 통제가능한 요인인가, 통제 불가능한 요인인가를 구분하는 틀을 설정함으로써, 향후 노인일자리사업이 개선되기 위해서는 '누가 무엇을 하여야 하는가?'라는 정책처방을 action plan 수준에서 제시할 수 있도록 반구조화하였다. 내부적 요인은 수행기관 및 사업 내부적 요인으로, 예를 들면 사업수행인력의 질, 참여노인과 실무자 간의 커뮤니케이션 등이 조사되었다. 외부적 요인은 주로 정책적 환경요인이 조사되었는데, 이는 정책부서 수준에서 이루어지는 정책 및 법규에 의해 결정되는 노인일자리사업의 정책환경과 중앙 노인일자리 전담기관인 한국노인인력개발원 수준에서 이루어지는 지원활동이나 사업규정과 관련된 요인, 수행기관 수준에서의 동일한 지역 또는

동일한 사업유형 내 다른 수행기관이나 유사 사업을 수행중인 기관, 지자체 등과 관련된 요인 등이 포함될 수 있다. 그밖에도 경제적 환경 및 기타 환경적 요인들이 탐색되었으며 실제 이러한 분석들은 본문에서는 통합적으로 기술되었다.

심층면접 대상기관은 노인일자리사업 평가기준에 따라 개별 지역에서 상·하의 실적을 보이는 사업을 각 유형별로 선정하였다. 2009년 노인일자리사업 평가결과 우수상 이상 수상한 사업을 잘 되고 있는 사업으로, '부진'으로 평가된 사업을 그렇지 않은 사업으로 보고 선정하였다. 또한 노인일자리사업에 대한 보다 전문적인 의견을 수합하기 위해, 노인일자리사업 운영 대표기관을 일부 포함하였다(2007~2008 평가결과 수상기관 중). 이외에도 운영과정 및 성과와 관련이 높은 사업유형·사업 아이템·수행기관유형·지역(도시/농촌)의 변수들을 고려하여, 노인일자리사업의 다양한 측면을 살펴볼 수 있도록 다층적으로 선정하였다. 반면, 기관선정시, 인적자원·예산 및 재원동원·수행체계 등의 분야는 고려하지 않았다. 이는 인적자원에 대해 사전정보가 없으며, 예산 및 재원동원, 수행체계 등은 평가지표에 모두 통합되어 반영되기 때문이다. 결과적으로 잘 되고 있는 사업 15개 사례(case)와 그렇지 않은 사업 15개 사례, 총 30개 사례를 분야별로 통합하여 총 16개 기관의 노인일자리사업 담당자를 본 연구의 집필진이 배석하여 심층면접하였다.

이외에도 가치지향적 판단이 필요한 사안에 대한 정보를 수집하기 위하여 노인일자리사업과 관련한 주요 정책적 지식을 지닌 보건복지부 노인지원과의 정책담당자들과 심층면접을 수행하였으며, 연구진 및 자문단에 속한 전문가들의 판단을 활용하여 평가를 수행하였다.

<표 3-3> 심층면접 개요

구분	시기	참석자
1	2010년 8월	서울경기지역 2개 기관 노인일자리사업 담당자
2	2010년 8월	서울경기지역 3개 기관 노인일자리사업 담당자
3	2010년 8월	서울인천지역 3개 기관 노인일자리사업 담당자
4	2010년 8월	부산경남 3개 기관 노인일자리사업 담당자
5	2010년 8월	대구경북 3개 기관 노인일자리사업 담당자
6	2010년 8월	충북 2개 기관 노인일자리사업 담당자
7	2010년 10월	보건복지부 노인지원과 담당자
8	2010년 10월	한국노인인력개발원 사업유형별 담당자

※ 심층면접대상자를 보호하고자 구체적인 면접일자는 기입하지 않았다.

심층면접 이후 FGI를 수행하였다. FGI는 질문자가 참여자들 사이에 유대감을 형성하도록 유도하여 참여자들이 솔직하게 자신의 경험이나 의견을 표현할 수 있게 하며, 즉흥적인 질문이나 반응을 허용하여 설문조사에서 얻을 수 있는 것보다 훨씬 다양한 측면의 의견들을 확보할 수 있는 방법이다(강민아·손주연·김희정, 2007). 특히 FGI는 ‘참여자간 상호작용과 토론과정을 통해 나타나는 집단활동(group work)이나 역학(group dynamics)에 주목’하는 방법이기 때문에(김성태 외, 1999), 질문자가 주도적으로 수행하는 심층면접과는 달리 관련 현상에 대한 정보를 다양한 각도에서 얻을 수 있다.

본 연구의 FGI는 두 그룹을 대상으로 수행되었는데, 기관의 실무자 및 전담인력간 FGI와 함께 참여노인간 FGI를 각각 수행하였다. 이를 통해, 실제 수행기관에서 사업을 운영하는 과정에서 나타나는 실무자의 관점에서 파악하는 노인일자리사업의 의의와 운영상 성공 및 애로요인에 대한 의견을 파악하고자 하였다. 또한 실제 사업에 참여하는 노인들은 노인일자리사업을 어떻게 받아들이며 이들의 입장에서 일자리사업의 운영에 대한 의견을 살펴보고자 하였다.

심층면접 참여자와 FGI 참석자간 중복을 피하기 위하여, 심층면접에

참여하였던 노인일자리사업 담당자 이외 기관 담당자 중에서 지역적 거리를 고려하여 서울경기지역 기관에서 선정하였다. 기관유형·사업유형·성과를 기준으로 노인일자리사업 기관 실무자 및 전담인력을 추천을 통해 7명을 선정하였으며, 이들 기관에서 노인일자리사업에 참여하였던 경력이 상대적으로 길고 자신의 의견을 적극 표현하는 참여노인을 6명 추천받아 구성하였다.

FGI의 수행은 FGI 전문시설을 갖추고 있는 포커스리서치사와의 협력을 통해 이루어졌다. 포커스리서치사에는 참석자들과 사회자(moderator)가 FGI를 진행하는 인터뷰실의 일방향 거울 뒤쪽으로 '관찰실'이 설치되어 있어, 직접 FGI에 배석한 사회자를 제외한 대부분의 연구진들은 관찰실에서 피면접자와 분리되어 인터뷰 내용을 관찰하였다. 단, 인터뷰 도중에 추가 질문이 필요한 경우에는 연구진이 휴대폰을 통해 사회자에게 관련 내용을 통보함으로써 참석자 간 상호소통뿐만 아니라 참석자와 연구진 간의 양방향 소통이 이루어질 수 있도록 하였다.

<표 3-4> 포커스그룹 인터뷰 개요

구분	시기	참석자
1	2010년 10월	노인일자리사업 기관 실무자 및 전담인력 7명
2	2010년 10월	노인일자리사업 참여노인 6명

FGI는 반구조화된 설문지를 활용하여 수행되었으며, 이를 통해 지역별·사업유형별·성과별 유사점과 차이점을 포괄적으로 비교할 수 있었으며, 개별사업이 운영되는 수행기관을 중심으로 실제 사업을 집행하면서 나타나는 관련 정보들을 구체적으로 수집할 수 있었다.

사업관련자와의 직접적인 만남을 통한 자료 수집 이외에도, 기본적으로 문헌분석을 수행하였다. 문헌분석은 크게 선행연구에 대한 분석과 사업관련 문헌자료의 분석으로 나눌 수 있다. 선행연구의 분석은 사업의 정책 및 수단 적합성을 평가하기 위한 평가기준의 설정과 인과관계 타당화의

이론적 근거를 제공하기 위해 수행되었다. 사업관련 문헌분석은 사업의 기획 당시 애초에 의도한 사업의 집행방향과 실제 집행된 현황에 대한 데이터를 수집하고 그 괴리를 분석하기 위해 수행되었다. 사업의 목적 타당성 및 수요분석을 위해서 선행연구와 사업관련 문헌에 대한 분석결과를 종합하여 평가하였다.

## (2) 양적분석 방법론의 적용

본 연구의 주된 방법론인 심층면접 및 FGI와 같은 질적분석 방법을 보완하기 위한 양적분석 방법으로 설문조사를 함께 실시하였다. 한정된 표본을 대상으로 하는 질적분석만으로는 전국적으로 수행되는 노인일자리아업에 대한 전반적인 정보를 파악할 수 없기 때문에 좀 더 일반화가 가능한 증거의 수집을 위해 설문조사를 보완적으로 실시한 것이다. 설문조사는 구조화된 질문도구를 활용하여 많은 사람들로부터 정보를 수집할 수 있기 때문에 질적분석 방법에 비해 일반화 가능성이 높으며, 수집된 자료를 수량적으로 요약하여 분석할 수 있다는 장점을 지닌다.

이에 한국노인인력개발원이 수행해오고 있는 「2010년 노인일자리아업 참여노인 실태조사」에 설문문항을 추가하여 관련 자료를 수집하였다. 본 설문조사의 시행기간은 2010년 8월이었으며, 설문대상자는 5개 사업유형 및 지역(광역 시도)을 기준으로 모집단 비율에 맞추어 추출된 총 1,500명의 참여노인으로 구성되었다.

## 3. 보고서 구성

본 보고서는 앞서 논의한 평가방법론을 활용하여 보건복지부 노인일자리아업에 대한 평가를 수행하였으며, 그 결과로서 노인일자리아업 정책평가 내용을 총 여섯 개의 장으로 나누어 살펴보았다.

먼저 제 1장 서론 부분에서는 시행 6년차를 맞이하여 사업 중반기에 도달한 노인일자리사업의 질적 전환을 위해 객관적이고 공정한 평가에 대한 요구가 제기되고 있다는 점을 제시함으로써 본 연구의 필요성을 확인하였고, 구체적으로 어떠한 문제인식에서 연구를 진행할 것인지 설명하였다. 제 2장에서는 노인일자리사업의 현황 및 기존 관련 연구의 성과를 간략히 살펴봄으로써, 현재 집행되고 있는 노인일자리사업에 대한 기초적 지식을 제공하고 기존 연구를 검토하여 본 연구가 평가연구로서 기존 연구와는 달리 추가적으로 제공할 수 있는 내용에 대해 설명하였다.

다음으로 제 3장에서는 본 연구에서 노인일자리사업의 평가방법론으로 적용한 개선지향적 평가(improvement oriented evaluation)의 개념과 필요성을 살펴보고, 평가수행시 적용한 양적·질적 방법론을 구체적으로 기술하였다. 이러한 방법론을 도입하여 획득한 결과물을 노인일자리사업의 목적 및 적합성 평가(제 4장)와 집행평가(제 5장)로 구분하여 분석하였다. 첫 번째 부분에서는 노인일자리사업의 목적 설정이 우리나라의 전반적인 노인고용 관련정책에 비추어 타당하게 설정되었으며 목적을 달성하는 정책수단으로서 타당한 사업인가를 평가하였다. 두 번째 부분에서는 사업의 집행과 관련된 이슈들을 평가하였는데, 이는 구성요소 평가(대상인구 및 선정기준, 사업유형, 일자리 및 보수), 노력 평가(인적자원, 예산 및 재원 동원, 수행 체계), 절차 평가(선정절차, 운영절차, 평가절차)로 구분되어 논의되었다. 이를 통해 애초에 설계된 사업계획에 따라 사업이 운영되고 있는지의 여부와 사업이 의도한 목적을 달성하기 위한 집행부분의 노력과 애로점은 무엇인가를 평가하였다. 그리고 각 집행평가 항목별 쟁점사항을 개선하기 위한 방안들을 제시하였다.

제 6장에서는 상기 평가를 통해 산출한 결과물을 바탕으로 노인일자리사업이 장기적으로 도입해야 할 대안과 함께 즉각적 사업 집행개선을 위한 과도기적 대안을 제시하였다.

## 제 4 장 노인일자리사업의 목적 및 적합성 평가

### 1. 노인일자리사업의 목적

노인일자리사업이 추진되기 전에 노인의 일자리에 대한 정부의 관심은 상대적으로 적었다. 일부 지방단체를 중심으로 취로사업 또는 노인 단체나 서비스 조직을 중심으로 진행되어온 사업들이 그 예라 할 수 있다. 하지만 ‘노인일자리사업’이라는 이름으로 독자적 프로그램이 구성되면서 정부의 관심은 노인에게도 일자리를 제공하는 것으로 초점이 맞추어졌다.

노인일자리사업은 출발 당시 사회적 일자리 개념의 도입과 맥을 같이 하여 정체성이 부여되곤 했다. 사회적 일자리란 기존의 노동시장과 충돌하지 않는다는 점에서 새로운 일자리이고 구조조정과정에서 취약해지는 지역사회 주민들의 복지, 문화, 교육, 환경 등 삶의 질을 제고한다는 점에서 사회적이고 공익적인 성격을 갖는다. 그리고 저임금의 한시적 부업이나 불안정한 취업과 구별되는 안정적인 일자리라는 점에서 구조조정 과정에서 심화되는 불안정 고용과 이로 인한 사회적 양극화를 극복하고자 한다는 점에서 사회적 연대에 기초한다. 또한 운영과정에서 일하는 사람들의 참여와 민주적 운영을 기본으로 한다는 점에서 사기업과 비교하여 협동과 자치의 원리에 기초하는 바 크다. 마지막으로 비영리 시민단체들의 경우와 마찬가지로 유급 노동과 봉사의 결합, 이윤추구보다는 이윤의 사회적 환원을 목표로 한다(한국노인인력개발원, 2008).

즉, 노인일자리사업은 노인에게 일자리를 제공함으로써 ‘사회참여’와 ‘소득창출’이라는 복합적 효과를 창출하는 것으로 목적으로 삼고 있으며 여기에 삶의 만족도와 사회적 관계 혹은 건강증진이라는 부수적 효과를 의도하였다.

이제까지의 연구는 노인일자리사업의 성과를 검증하려는 목적을 중심으로 이루어졌다. 즉, 노인일자리사업을 위해 설정된 목적의 타당성과 정

책수단으로서 사업의 당위성이 주어진 것으로 판단하고 사회·경제적 효과 또는 참여노인수와 같은 양적달성도 그리고 집행과정의 절차적 정당성을 대상으로 평가가 이루어졌다.

노인일자리사업이 우리사회의 사회적 위험에 대응하는 사회정책 수단의 하나로서 합당한 목적을 부여받고 있는가에 대한 평가는 부족하다. 노인일자리사업의 목적평가가 이루어져야 하는 이유는 사회정책의 거시적 효율성의 차원에서 노인일자리사업이 정책적 간섭에 대한 수요가 충분히 존재하는 영역에 개입하고 있는 정책인가에 대한 검증은 수행함으로써 사업운영 및 재원배분의 정당성을 확인하기 위함이다. 평가의 범위는 먼저 노인일자리사업이 어떤 목적을 가지고 운영되고 있는지 관련된 문헌 및 연구조사 자료를 바탕으로 확인하고 이를 우리사회에 존재하는 정책적 개입에 대한 정책수요와 비교하여 목적의 정당성을 확인하고자 한다.

### 가. 노인일자리사업의 명시적 목적의 분석

노인일자리사업은 참여정부 이후 노인복지의 핵심과제 중 하나로 선정되어 2004년부터 추진되어 왔으며, 그 중요성이 지속적으로 강조되어 왔다. 2006년 보건복지부가 제시한 '제1차 저출산·고령사회 기본계획'에 이어 제2차 계획에서도 생산적 노년을 강조하며, '안정되고 활기찬 노후생활 보장'을 위한 방안 중 하나로 현세대 노인을 위해 노인일자리사업과 자원봉사 및 사회참여를 확대할 것이라고 발표하였다(보건복지부, 2010).

노인일자리사업의 명시적 목적은 다음과 같다. 첫째, 일하기를 희망하는 노인에게 맞춤형 일자리 제공으로 노인 소득창출 및 사회참여 기회를 제공하고, 둘째, 일을 통한 소득보충, 적극적 사회참여 및 건강증진 등으로 노인문제 예방 및 사회적 비용절감, 셋째, 노인인력 활용에 대한 사회적 인식개선 및 민간참여 도모, 넷째, 은퇴전후 준비 및 노인생애교육 등 노인인력 교육 연계를 통해 일자리 창출을 목적으로 하고 있다(한국노인



인력개발원, 2010).

노인일자리사업의 법적 근거에도 일자리 개발·보급·교육훈련과 근로능력이 있는 노인에게 일할 기회를 제공할 것을 규정하고 있으며(노인복지법 제23조), 이를 통해 안정된 노후생활을 할 수 있도록 필요한 조치를 강구하도록 규정하고 있다(저출산고령사회기본법 제11조).

이처럼 정부는 노인일자리사업을 통해 단순히 노후준비가 부족한 현재 노인세대에게 일자리를 제공함으로써 소득을 보전하는 것만을 추구하지 않으며, 학계에서도 노인일자리사업을 통해 얻을 수 있는 종합적 성과를 실증연구를 통해 확인하고 있다. 노인일자리사업에 대한 선행연구를 살펴보면, 참여노인의 노인일자리사업에 대한 만족도가 상당히 높았고(이문국 외, 2007; 한국노인인력개발원, 2007; 권구영·박공식, 2007), 사업참여로 인해 노인들의 의료비 절감 및 건강개선과 같은 긍정적 효과가 발생하였으며(임재영·이석원, 2008; 이석원 외, 2009), 참여노인의 자아존중감과 자기효능감이 향상되었다(권치영 외, 2007; 초의수·강수영, 2009; 김소향·이신숙)는 점을 확인하고 있다. 더불어 참여노인들의 사회적 관계를 개선하고(김미곤, 2006; 함철호·오혜연, 2010), 사업에 참여하지 않았더라면 누리기 힘들었을 적극적 생활패턴을 영위하도록 하여 종교활동과 같은 다른 적극적 활동을 촉진시키는 파급효과도 창출하는 것으로 나타났다(이석원, 2010). 즉, 단지 소득보전에 주목하는 것이 아니라 참여노인 개인 및 사회적 관계에 대한 긍정적 효과 역시 노인일자리사업에서 얻을 수 있는 효과라는 점에 관심을 두고 이를 실증적으로 분석하고 있다.

#### 나. 노인일자리사업 관련자들의 관점

노인일자리사업의 목적이 종합적인 측면을 지닌다는 점에 대해서는 정부와 학계뿐만 아니라 실제 노인일자리사업에 관여하는 수행기관의 실무자와 참여노인도 인지하고 있다. 이는 본 연구에서 실시한 심층면접 및

FGI 인터뷰 자료를 통해 확인할 수 있었다.

수행기관의 실무자들은 노인일자리사업이 노인들의 복지를 위해 운영된다고 생각하면서도 소득보전의 역할도 상당히 중시하고 있었다. 이들은 사업유형이나 참여노인의 특성에 따라 소득보전이 주목적이 되는 경우가 있으며, 특히 일정 급여를 지불한다는 점이 다른 사회복지프로그램과는 다르다고 언급하였다. 그럼에도 불구하고, 노인의 독립성, 소일거리, 만족감, 사회참여 및 사회적 관계 확장, 건강 등 다양한 효과 역시 노인일자리사업의 복지적 측면에서 당연히 고려되어야 하는 사항이라고 생각하고 있었다. 참여노인들은 노인일자리사업의 목적에 대해 명시적으로 언급하지는 않았지만, 스스로가 참여하는 동기에 대해서는 위에서 언급한 여러 목적을 위해 사업에 참여한다고 답하였다.

*노인일자리사업도 어르신들께 복지니까요 더 많이 필요하죠(2010. 10. 1 FGI)*

*(참여 동기는)유형별로 틀려요. 교육형사업은 내가 이 사회에 참여하면서 만족감을 느끼시려고 참여하시지만 시장형 사업은 대부분 소득을 위해서 참여하세요. 뭔가 자기가 이 나이에 할 수 있다는 것에 만족감을 느끼지만, 내가 내 용돈을 벌면서 자식한테 용돈을 바라지 않고, 손자들한테 뭔가 사줄 수 있는 것에 만족감을 느끼세요.(2010. 10. 1 FGI)*

#### 다. 노인일자리사업의 종합적 목적

지금껏 살펴본 바와 같이, 노인일자리사업의 목적은 단순하지 않고 여러 목적을 동시에 달성하기 위해 추진되고 있다. 즉, 노인일자리사업은 종합적 노인복지사업이다. 이처럼 단일의 사업을 통해 여러 개의 이질적 목적을 추구할 수 있는 이유는 근로의 종합적 편익 때문이다. 특히 노인일

자리사업이 제공하는 임금의 수준이 높지 않기 때문에 근로에 수반하는 임금소득보다는 근로경험이 발생시키는 긍정적 효과에 중점을 두고 있다. 이는 정부나 학계뿐만 아니라 실제 사업을 수행하는 실무자나 참여노인들 역시 마찬가지이다.

국내 노인들의 생활상을 세밀하게 조사한 '2008년 노인생활실태조사' 결과에 따르면, 65세 이상 노인 중에서 취업자들이 일을 하는 이유는 경제적 이유(생계비마련 85.9%, 용돈필요 3.7%)가 압도적으로 높은 비율을 차지하고 있었으며, 더불어 건강유지(5.9%), 시간을 보내기 위해(3.7%) 등으로 일을 하고 있었다. 한편, 미취업자 중 향후 일할 의지가 있다고 응답한 노인들 역시 경제적 이유가 상당히 높은 비중을 차지하였으나 취업자와는 달리 상대적으로 생계비마련(45.3%)은 낮은 반면 용돈 필요(22.9%)의 비중이 높아 경제적 필요성은 그다지 크지 않았다. 또한 미취업 노인들은 건강유지(16.4%), 시간을 보내기 위해(9.4%), 사람들과 교제(4.1%) 등 다른 동기의 비중도 높은 편이었다. 이처럼 노인들이 일자리를 통해서 충족하고자 하는 욕구는 단지 금전적 이익만은 아니며 다양한 이유가 공존한다.

<표 4-1> 65세 이상 노인의 근로동기

단위: %

구분	생계비 마련	용돈 필요	건강 유지	사람들 교제	시간 보내기 위해	기타	계	(명)
취업자 현재 취업이유	85.9	3.7	5.9	0.5	3.7	0.3	100.0	(3,239)
미취업자* 향후 근로희망 이유	45.3	22.9	16.4	4.1	9.4	1.9	100.0	(2,435)

\* 현재 일하고 있지 않으나 향후 일할 의지가 있다고 응답한 사람 대상  
 자료: 보건복지부·계명대학교 산학협력단(2009) 『2008년도 노인생활실태조사』

노인일자리사업을 통해 달성하고자 하는 종합적 목적은 설정 가능하고

바람직하다. 그러나 실제 사업을 효과적으로 수행하기 위해서는 대상집단의 욕구에 부합하는 목적을 우선순위에 따라 재구성할 필요가 있다. 현재 노인일자리사업이라는 한 사업을 통해 상이한 성격의 목적들을 함께 달성하고자 하는 과정에서 사업의 정체성에 대한 문제가 계속 제기되고 있기 때문이다.

이론적으로는 빈곤노인에 대한 현금이전을 통해 소득을 보전하는 재분배 정책은 형평성이라는 정책목적에 비추어 가장 적절하고, 반면 근로경험을 통한 자활을 유도하여 참여자의 복지를 노동시장을 통해 보장하는 정책은 국가재정의 효율성을 달성하기에 적절한 방식이다(이석원, 2010). 그러나 노인일자리사업은 두 정책 중 하나에 완벽하게 포섭되지 않으며, 오히려 앞선 선행연구에서 살펴보았듯이 사회적 참여를 통한 참여노인의 삶의 질적 향상이 노인일자리사업의 진정한 가치이므로 이를 추구하는 복지 사업으로 간주해야 할 것이다(이석원, 2010; 함철호·오혜연: 2010).

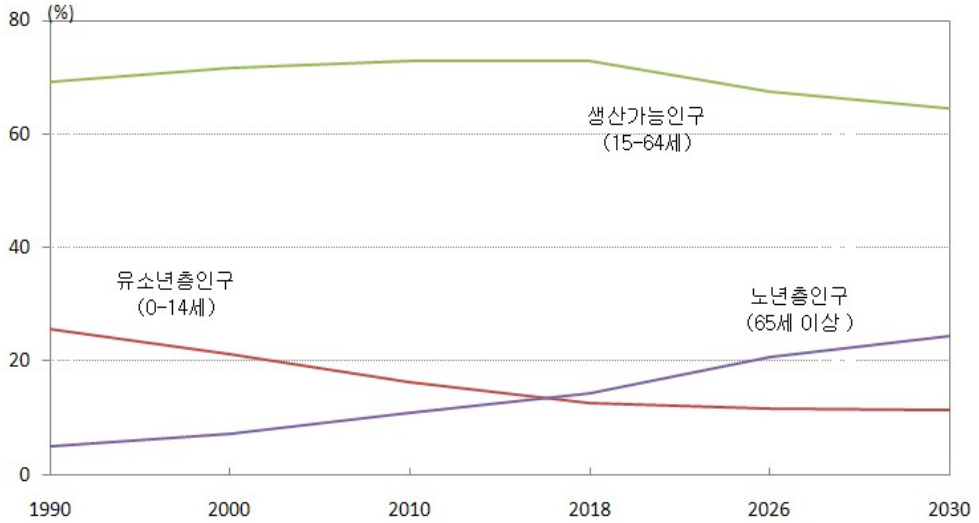
## 2. 노인일자리사업의 수요분석

이미 우리나라는 지난 2000년 65세 이상 인구비율이 7.2%에 이르러 ‘고령화 사회’에 들어섰으며, 출산율 감소와 고령화에 따라 향후 2018년에는 이 비율이 14.3%가 되어 ‘고령사회’에 진입할 것으로 전망된다(<그림 4-1>). 이러한 급격한 노인인구의 증가로 인해 노인일자리사업의 중요성은 더욱 부각되고 있으며, 노인일자리사업의 규모가 확대되어야 한다는 주장이 강하게 제기되고 있다. 그러나 모든 노인들이 일하기를 원하는 것은 아니며 일하기를 원치 않거나 일하고자 하여도 앞서 살펴보았듯이 근로참여 동기가 다양하기 때문에, 노인일자리사업 계획을 수립하는데 있어서는 실제 65세 이상 노인들의 일자리에 대한 수요가 어느 정도인지를 고려해야 한다.)

---

2) 노인일자리사업의 주 대상자가 65세 노인이고 예외적으로 60~64세 노인이 참여할 수 있기 때문에, 아래 통계자료는 65세 이상 노인을 중심으로 구성하였다.

<그림 4-1> 연령계층별 인구구성비 추이



자료: 통계청(2010) 2010 고령자통계

현재 노인일자리사업의 수요분석은 주로 취업을 희망하는 일반 노인의 수에 근거하여 이루어지고 있다. 그러나 여러 요인들로 인하여 일자리에 대한 욕구충족률은 상당히 낮은 상황이다. 65세 이상 노인의 취업률은 1994년 이래 조금씩 증가하고 있으나 큰 변화는 없는 반면, 취업자 및 미취업자의 취업희망률은 큰 폭으로 증가하였다. 특히 2008년에는 미취업자 중 32.2%가 취업하기를 희망하고 있었으며 이는 1994년의 7.8%에 비해 크게 증가한 수치로 수요에 비해 노인에게 제공되는 일자리 공급량이 상당히 부족하다는 점을 확인할 수 있다.

<표 4-2> 연도별 노인 취업률 및 취업희망률

단위: %

구분	1994	1998	2004	2008
취업률	28.5	29.0	30.8	30.0
취업자 중 계속 취업희망률	72.6	79.3	72.4	90.1
미취업자 중 취업희망률	7.8	-	17.5	32.2

원자료: 1994·1998(한국보건사회연구원), 2004(보건복지부, 한국보건사회연구원), 2008(보건복지부, 계명대학교)의 「노인생활실태조사」

자료: 한국보건사회연구원 (2010) 노인 특성의 변화 및 정책 제언 (1994~2008년) 보건복지 issue & focus, 제 55호.

일자리 관련 노인의 향후 취업희망률을 더욱 구체적으로 살펴보면, 노인 중 취업자의 약 90%가 현재 일을 계속하거나 혹은 다른 일로 바꾸어 계속 일하려는 의지를 나타내고 있다(<표 4-3>). 따라서 이들이 현재 일 자리를 계속 유지할 수 있도록 지원해주는 정책이 필요하며, 이는 앞서 살펴 보았던 고용노동부의 여러 고령자 지원정책을 통해 이루어지는 것이 바람직할 것이다. 노인일자리사업은 일하고자 하나 고령 노인이라는 이유로 일하지 못하는 사람들에게 일자리를 제공하여 종합적인 목적을 달성하려는 것이 주된 목적이며, 현재 65세 이상 노인 중 미취업자가 70%에 달하기 때문에 미취업자에 초점을 맞추는 것이 더욱 바람직할 것이다.

특히 노인일자리사업은 일하고자 하는 노인을 중심으로 이루어졌기 때문에 전체 65세 이상 노인 중 향후 일할 의지가 있음에도 불구하고 일하지 못하는 22.5%의 노인에 주목하여 사업을 수요를 분석해왔다. 그러나 향후 일할 의지가 없다고 밝힌 노인들 중 대다수는 건강상의 이유나 고령이라는 이유로 일자리를 구하지 못하여 자발적 실업자가 되었을 가능성이 높기 때문에 이들 집단에 대해서도 관심을 기울일 필요가 있다.

<표 4-3> 65세 이상 노인의 취업 희망률

단위: %

구분		취업 희망률	계
취업자	계속 일하고 싶음	88.8	26.6
	다른 일로 바꾸고 싶음	1.3	0.4
	일을 완전히 그만두고 싶음	9.9	3.0
		100% (3,239명)	30% (3,239명)
미취업자	향후 일할 의지 있음	32.2	22.5
	향후 일할 의지 없음	67.8	47.5
			100% (7,560명)
계			100% (10,799명)

자료: 보건복지부·계명대학교 산학협력단(2009: 820,833) 『2008년도 노인생활실태조사』

노인들이 일자리를 구하기 힘들다는 생각 등의 요인에 의해 자발적 실업자가 되었는지 여부는 노인 미취업자의 미취업 이유를 살펴봄으로써 간접적으로 파악할 수 있다(<표 4-4>). 현재 60세 이상 미취업 노인이 일을 하지 않고 있는 이유는 주로 개인의 건강문제(45.6%)로 나타났으나, 나이가 많아 일자리가 부족하여 일을 하지 못하고 있다고 응답한 비율도 23.5%로 매우 높게 나타났다. 특히 60세 이상 남성 노인이 고령이라는 이유로 일자리를 구하지 못하였다는 응답비율이 30.9%로 높게 나타났다.

여러 요인 중에서 나이가 많아 일자리가 없어서(23.5%), 일자리에서 원하는 기술이나 능력이 없어서(1.4%), 원하는 임금보수 주는 일자리 없어서(1.4%), 어디서 일자리를 구해야 하는지 몰라서(0.9%) 등의 미취업사유를 지닌 집단은 현재 노인일자리사업의 직접적인 대상집단에 해당한다. 반면 상당수의 노인들이 건강이 좋지 않아서(45.6%) 참여하지 못하고 있는데 이들 노인 중 일부는 노동의 강도가 약하거나 단시간 노동을 중심으로 하는 사업을 통해 일자리사업에 참여할 수 있는 집단일 것이므로, 이들 역시 노인일자리사업의 대상집단으로 고려해야 할 것이다. 또한 가족수발

등의 집안일 때문에(7.3%), 자녀들이 반대해서(1.3%), 일하고 싶지 않아서(8.8%), 경제적 여유(3.7%), 한 번도 일해본 적이 없어서(5.4%) 등의 이유로 미취업 상태에 있는 노인들은 장기적으로 사회제도가 변화하거나 노인 일자리사업에 대한 국민들의 인식전환이 이루어지면 참여할 가능성이 있는 집단이며, 혹은 자원봉사 등의 적극적 활동에 참여할 가능성도 있을 것으로 생각되는 집단이다. 다만 이들이 단기간에 노인일자리사업에 참여하려는 의지를 가지기는 힘들 것으로 생각되므로 장기적인 잠재집단으로 생각해야 할 것이다.



<표 4-4> 60세 이상 노인 미취업자의 미취업사유

단위: %

특성		경제적 여유	일하고 싶지 않아서	건강이 좋지 않아서	집안일(가족수발 등) 때문에	재껴들이 반대해서	한번도 일해본 적이 없어서	나이가 많아 일자리 없어서	일자리에서 원하는 기술 능력이 없어서	원하는 임금보수 주는 일자리 없어서	어디서 일자리를 구해야 하는지 몰라서	기타	계 (명)
전체	65세 이상	3.3	8.7	47.8	6.0	1.5	5.3	24.3	0.9	0.9	0.6	0.7	100 (7,510)
	60세 이상	3.7	8.8	45.6	7.3	1.3	5.4	23.5	1.4	1.4	0.9	0.7	100 (9,866)
성별	남	3.5	10.4	44.0	2.4	0.9	0.6	30.9	2.0	2.8	1.6	1.1	100 (3,567)
	여	3.8	8.0	46.5	10.1	1.5	8.2	19.3	1.0	0.6	0.5	0.5	100 (6,299)
연령	60-64세	4.7	9.4	38.4	11.6	0.9	5.7	21.0	2.7	2.9	1.9	0.8	100 (2,356)
	65-69세	3.8	9.3	42.3	7.7	1.8	5.3	24.9	1.6	1.6	1.2	0.6	100 (2,444)
	70-74세	3.0	9.0	47.3	5.6	0.8	5.9	25.3	0.5	1.1	0.4	1.1	100 (2,082)
	75-79세	3.4	7.4	53.9	6.0	2.4	4.3	21.0	0.7	0.5	0.2	0.2	100 (1,442)
	80-84세	2.5	7.1	56.2	3.2	1.1	6.8	21.7	0.7	0.1	0.2	0.6	100 (918)
	85세 이상	3.3	10.5	44.8	4.9	0.7	4.1	29.9	0.8	0.0	0.4	0.6	100 (623)

※ 현재 일하고 있지 않다고 응답한 대상자 9,922명 중 무응답자 56명을 분석에서 제외함

※ 성별, 연령별 비율은 60세 이상을 기준으로 함

자료: 보건복지부·계명대학교 산학협력단(2009: 832) 『2008년도 노인생활실태조사』

지금껏 살펴보았듯이 취업을 희망하는 노인의 대부분은 경제적 이유로 일하고자 하며, 미취업상태 노인의 대부분은 건강상의 이유 혹은 연령이 너무 많아서 취업을 하지 못하고 있다. 노인일자리사업의 종합적 목적에 비추어 볼 때, 미취업상태의 취업희망자 뿐만 아니라 비자발적 이유로 취업할 의지를 상실한 노인들도 모두 대상집단이 되어야 하는데, 구직을 포기하는 노인들은 수요분석에서 제외되고 있는 상황이다. 노인일자리 사업의 목적은 종합적인데 반해 수요분석은 편중되어 있다.

더욱 심각한 문제는 편중된 수요분석에 근거하여도 노인일자리사업을 통한 일자리 수요 충족률이 낮다는 것이다.<sup>3)</sup> 수요가 상당한데 비해 공급이 낮은 상황은 예산 확대를 통해서 가장 손쉽게 해결할 수 있지만, 이미 상당한 규모의 예산이 투입되고 있는 상황일 뿐만 아니라 예산 증액만으로 해결하려는 것은 장기적으로 지속할 수 없는 방식이다. 따라서 단지 양적 확대에 치중하는 것이 아니라 질적 증대가 가능한 방향으로 수요분석이 이루어지도록 해야 한다. 이를 위해서는 노인일자리사업의 직접적·잠재적 대상집단의 일자리 수요 및 욕구를 보다 정확히 파악하고 이에 맞는 일자리를 제공하여 사업의 효과를 최대화해야 한다.

현재 구체적인 노인일자리사업의 수요조사는 각 지자체와 수행기관에서 개별적으로 사업계획을 수립하기 위해 시행되어 보건복지부에서 취합되고 있다. 이를 위해 각 지역에서는 지역의 각종 통계자료 및 사업관련 자료를 활용하며 수요처에 직접적으로 수요량을 묻거나 지역주민들의 욕구조사를 실시하기도 한다.

#### <표 4-5> 노인일자리사업의 사전조사 및 분석

- 
- 사업 특성에 따라 지역 내 일자리 관련 현황 및 유사사업 사전조사를 통해 사업수행 기반 마련
    - 지역 현황 및 지역주민들의 욕구조사(인구 및 지역특성, 관련 지역자원 등)
    - 지역행정기관의 통계자료 및 사업관련 자료 조사
    - 지역 내 관련기관의 유사사업 조사
  - 지역사회 문제 및 욕구를 파악하여 사업실행 가능성 타진 및 타당성 분석
    - 사업수행에 필요한 수요처, 수요자 예측자료 조사
    - 지역사회 주요 현안문제 분석 및 사업 실행시 예상 기대효과 등 예측
  - '09년 민간분야 사업단별 성과 진단결과를 기초자료로 활용
- 

자료: 보건복지부(2010) 노인보건복지사업안내

3) 비록 정확한 수치는 아닐지라도, 전체 65세 이상 인구 대비 2009년 노인일자리사업 참여율은 약 4.2%이었다는 점과(한국노인인력개발원, 2010: 136), '2008년 노인생활실태조사'에서 65세 이상 노인의 약 22.5%가 취업의사가 있으나 미취업 상태에 있었다는 두 수치를 통해서 집에서 노인일자리사업의 수요 대비 공급량이 상당히 부족하다는 점을 미루어 짐작할 수 있다.

그러나 이러한 방식들이 제대로 시행되는 곳은 많지 않으며, 향후 취업 의사를 지닌 미취업자의 수와 욕구는 다년간의 사업수행을 통해 확인해왔다고 간주하더라도, 여러 비자발적 사유로 취업의사를 표출하지 못한 집단의 수와 욕구는 거의 확인하지 못하고 있는 상황이다. 물론 사업을 수행해 온 과정에서 정부는 사업유형별 사업량의 비중을 자유롭게 설정할 수 있도록 하는 등 일자리사업에 각 지역의 수요가 가장 잘 반영될 수 있도록 해나가고 있으나 아직은 중앙정부와 함께 지자체, 수행기관에서 더욱 적극적으로 지역 내 노인들의 일자리 수요와 다양한 욕구를 파악하여 이에 적합한 일자리를 제공하고 채용의 한계를 극복하기 위해 민간분야 사업 및 민간기업의 참여를 증대시켜나가야 할 것이다.

### 3. 노인일자리사업의 수단 적합성

고령 노인들은 노인이라는 특성 때문에 일자리를 찾기 힘들며, 현재 타 정책부처의 고용관련 정책을 살펴보아도 노인일자리사업 이외 65세 이상 노인에 그 초점을 맞추어 실시하는 ‘일자리’ 지원정책은 없는 상황이다 (<표 4-6> 참조).

고용정책에 중점을 두는 고용노동부에서도 고령자의 일자리창출을 위해 고용상 연령차별금지, 임금피크제 보전수당 지원제도, 고용촉진지원(고령자고용안정컨설팅 비용지원사업, 고령자고용환경개선 용자지원, 고령자 신규고용장려금, 고령자다수고용장려금, 정년퇴직자계속고용장려금), 고용촉진지도(기준고용률 제도, 준·고령자 우선고용직종 고용 지도, 정년연장 지도), 직업능력개발지원(고령자뉴스타트 프로그램, 고령자 단기적응훈련 프로그램), 취업알선(중견전문인력 고용지원센터, 고령자인재은행) 등의 다양한 사업을 운영하고 있다(고용노동부 고령자 홈페이지, 2010.11.11).<sup>4)</sup> 그

4) <http://www.moel.go.kr/policyinfo/aged/main.jsp>

러나 고용노동부의 고령자 대상 사업은 '고용상 연령차별금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률'에 따라 대부분 50세~55세의 준고령자 혹은 55세 이상의 고령자를 대상집단으로 규정하여 50대, 최대 64세까지의 인구에게 주로 초점을 두어 사업을 수행하고 있다.

이외에도 고용노동부는 사회적 기업 및 예비 사회적 기업 지원을 위한 정책을 집행하면서, 취약계층으로서 고령자를 우선시한다는 규정을 마련해두었으나 이들 사업 역시 고령자를 직접적인 대상으로 하지 않고 있다.

또한 행정안전부에서도 저소득층을 대상으로 하는 공공근로사업과 희망근로사업을 운영하고 있어 많은 노인들이 참여하고 있다. 희망근로사업은 2009년 미국발 경제위기에 대응하고자 도입된 임시사업으로 2010년까지 연장 실시되었지만 위기가 해소되었다는 판단아래, 2011년에는 청장년층의 일자리창출을 우선시하는 자립형지역공동체사업으로 전환하였다. 또한 공공근로사업은 개별 지방자치단체가 자체적으로 추진하는 사업으로 관련 규정이 일정하지 않지만, 지역사회 환경개선 등을 위하여 단기간 시행되며 일반적으로 만18세 이상 실업자를 대상으로 수행된다. 행정안전부에서 이와 같은 사업을 수행하면 노인일자리사업에 비해 월 급여가 상당히 높기 때문에 많은 참여노인들이 이들 사업으로 빠져나가는 등 실제 노인들이 행정안전부의 사업 참가율은 높지만, 사업이 수행되는 단기간 동안만 참여할 수 있으며 지속적인 활동이 이루어지지 않는다는 한계가 있다. 무엇보다도 이들 사업 역시 만18세 이상을 대상으로 하는 사업이라는 점에서 고령 노인들의 생산적 활동을 지원하기에는 부족하다.

보건복지부에서는 저소득층의 자활을 위하여 디딤돌사업(사회적응프로그램), 자활근로, 자활공동체, 직업알선 및 창업지원프로그램을 시행하고 있지만, 이러한 자활사업은 18세 이상 64세 이하의 국민기초생활수급자 혹은 차상위계층만이 참여할 수 있도록 하여, 65세 이상 노인을 대상으로 하는 노인일자리사업과 구분하고 있다.

이처럼 고령자라는 사항 하나만으로도 노동시장에 진입하기 힘든 상황

에서 대부분의 정책들이 저소득층 혹은 50대 노인에게 초점을 두고 있어, 아래 참여노인 인터뷰 내용을 통해 확인한 것처럼, 이들 정책만으로는 고령 노인들은 일을 할 기회조차 가지지 못할 수 있다.

*저희 나이는 식당에서 설거지도 안 시켜줘요 그냥 해 준다고 해도 싫어하니 까 (노인일자리사업 참여) 그 자체만으로 감사하게 생각하고요 자녀들은 건강해서 활동한다고 대단히 좋아해요 아파서 누워 있으면 걱정이니까요(2010. 10. 1 FGI)*

따라서 노인일자리사업 이외 정책을 통해서도 고령 노인들이 지속적인 '일자리'를 가지기 힘들다는 점에서 노인의 일자리 활동을 통해 종합적 목적을 달성하기 위해서는 노인일자리사업이 가장 적절한 대안이라고 할 것이다.

<표 4-6> 노인일자리 관련 사업

고 용 노 동 부	고령자 뉴스타 트프로 그램	목적	·고령구직자의 취업능력을 제고하여 재취업을 지원함과 동시에 중소기업에는 일할 의욕이 있고 성실한 노동력을 활용할 수 있는 기회를 제공
		요건	·50세 이상 실업자
		지원	·고령구직자에게 연수수당으로 월 20만원 지원 ·현장연수업체에게 고령구직자 1인당 취업능력향상프로그램 비용으로 월 20만원 지원
	(예비) 사회적 기업	목적	·사회적 기업 인증요건 미비조직을 육성하여 사회적 기업으로 전환유도
		요건	·노동부 예비 사회적기업 일자리창출사업에 선정 ·지방정부 조례에 의한 선정(서울시)
		지원	·인건비 및 사회보험료: 1차년도 1인당 93만2천원, 2차년도 1인당 83만9천원 ·경영컨설팅; 전문인력 지원 ※ 서울시의 경우 ·인건비 및 사회보험료(최장2년): 1인당 93만2천원 ·전문인력 1인 인건비 150만원 ·시설비용자(2억 이내, 금리 연2%)
	근거법	·없음(서울시의 경우 조례 제정)	
사회적	목적	·취약계층에 대한 사회서비스 또는 일자리 제공	

	기업	요건	·유급근로자 고용; 서비스 수혜자, 근로자 등이 참여하는 의사결정구조; 인증신청전 6개월간 총수입이 총노무비의 30%이상; 이윤 2/3이상 사회적 목적 사용
		지원	·인건비 및 사회보험료(최대3년): 1차년도 1인당 83만9천원; 2차년도 1인당 74만6천원; 3차년도 1인당 65만3천원 ·세제혜택; 경영컨설팅; 전문인력 지원; 민간기업 연계촉진
		근거법	·사회적기업육성법
행정안전부	공공근로	목적	·자치단체에서 선발하여 운영하는 사업으로 자치단체별로 사업의 목적이 다를 뿐만 아니라 일정 및 선발 기준에 차이가 있음
		요건	·만18세 이상 근로능력자 ·일반적으로 국민기초생활보장법상 수급자는 제외하며 소득기준을 두는 경우도 많음 ·주5일, 1일 8시간 근무
		지원	(일반적으로) 1일 33,000원 + 경비 3,000원; 4대보험 가입
	희망근로	목적	·2009년 발생 미국발 경제위기에 대응하기 위한 임시사업(2011년 폐지)
		요건	·만18세 이상 근로능력자로서 가구소득이 최저생계비의 120%이하이면서 재산이 1.35억원 이하인 자 ·65세 이상 고령자는 주 3일(1일 8시간) 또는 1일 4시간 근무
		지원	·참여자(1인) 월인건비: 825,000원 정도(월 20일 근무시); 4대 보험 가입
보건복지부	자활공동체	목적	·저소득계층의 탈수급·탈빈곤
		요건	·18세 이상 64세 이하
		지원	·초기창업자금 : 자활근로사업단의 공동체 전환시 매출적립금 지원 ·인건비 지원: 수급자 채용시 6개월(최대1년, 월 80만원선)
		근거법	·국민기초생활보장법

자료: 관계부처합동(2010) 제6차 국가고용전략회의 제1호 안건, 행정안전부 홈페이지 (<http://www.mopas.go.kr/gpms/2010hope.html>, 2010.11.11),

다만 노인일자리사업을 통해 일자리를 제공하는 과정에서 수요자의 욕구충족과 일자리 공급자의 효율성이 모두 고려되어야 한다. 이 경우에만 노인일자리사업의 지속성을 담보할 수 있기 때문이다. 따라서 시장에 의해 충분히 공급되기 어려운 공공서비스는 경제적 욕구가 최우선이 아닌 일자리 수요 노인을 대상으로 하는 사회적 일자리에 의해 공급하고, 시장에 의해 지속적이고 효율적으로 제공될 수 있는 일자리는 경제적 욕구가 우선인 노인을 대상으로 하여 노인일자리사업을 운영해나가야 할 것이다.

## 제 5 장 노인일자리사업의 집행 평가

### 1. 구성요소평가

#### 가. 대상인구 및 선정기준

노인일자리사업은 다른 관련 일자리사업에 참여하거나 국민기초생활보장제도에 의해 보호를 받고 있는 노인들을 사업대상에서 제외하고 있다. 이를 이중수혜로 인식하고 있기 때문이다. 이를 제외하면 명시적인 참여자 선발 제한 기준은 존재하지 않고 보편주의적 프로그램을 지향하고 있다. 물론 사업지침에서는 사업유형별 참여자 선발기준표를 예시로 제시하고는 있으나 이는 필수적으로 준수해야 하는 지침은 아니다. 예시로 제시된 선발기준표는 공익형의 경우 재산상황(낮은 재산세액 신청자에게 높은 배점) 및 세대주형태(독거가구에게 높은 배점), 노인일자리 참여경력(신규 참여자 우선), 사업참여 적극성 및 희망분야의 수행능력, 건강상태, 전년도 사업 후 자원봉사 참여자 가점 등이 주어진다. 한편, 교육형, 복지형 선발기준표에는 재산상황에 대한 기준은 존재하지 않으며, 외부 교육 이수자, 자격증 보유자 등 전문성 분야가 추가되어 차이를 보인다(2010년 노인일자리사업 종합안내 93~97페이지 참조).

노인일자리사업의 정체성이 빈곤노인에 국한되어야 하는 필연성은 없다. 하지만 현재의 노인일자리사업은 보편주의적인 프로그램이라고 하기는 어렵다. 저소득층 노인을 주 대상으로 삼고 있고 사실상 means test에 기반한 선별주의적 프로그램이라 해야 할 것이다. 이는 실제 사업유형별 참여자 선정기준을 사업 수행기관에서 어떻게 운영하고 있는지를 살펴보면 알 수 있다(<표 5-1>).

<표 5-1> 사업유형별 참여자 선정기준(2007년 기준)

(단위: %)

		경제 수준	자격증 유무	기존 참여자 우선	신규 참여자 우선	자원 봉사 경력	활동 장소 접근성	기타	전체
1 순위	전체	34.5	12.1	21.5	6.8	9.8	8.0	7.3	100.0
	공익형	63.5	1.1	8.8	9.7	4.6	8.0	4.4	100.0
	교육형	11.7	40.3	27.3	5.1	6.5	2.3	6.8	100.0
	복지형	33.7	6.3	19.4	6.6	20.1	7.7	6.2	100.0
	시장형	23.9	5.8	38.5	5.0	3.2	12.7	10.9	100.0
	인력 파견형	20.6	18.7	17.8	5.6	.9	16.8	19.6	100.0
2 순위	전체	16.5	5.1	13.7	17.6	16.4	21.3	9.4	100.0
	공익형	12.9	1.7	8.5	37.1	7.7	24.0	8.1	100.0
	교육형	11.7	13.2	21.5	7.7	26.1	11.2	8.6	100.0
	복지형	19.8	2.7	13.3	13.3	22.4	21.4	7.1	100.0
	시장형	21.2	3.6	14.0	11.8	7.4	27.5	14.3	100.0
	인력 파견형	15.0	11.0	10.0	10.0	10.0	26.0	18.0	100.0

자료: 한국노인인력개발원(2008) 2007 노인일자리사업 유형별 실태조사

실제에서 노인일자리사업은 (규범적인 활동적 혹은 성공적 노화라는 슬로건에도 불구하고)저소득층 취약계층에 집중한다는 선별주의적 관점과 과잉급여(중복혜택)를 방지하겠다는 잔여적 패러다임에 기반하고 있다. 이러한 대상자 선정은 사업의 정체성과 목표, 성과에 대한 구체적 측면에서는 상당한 혼란을 가져온다. 노인일자리사업의 대상 노인이 누구인가 하는 표적 설정의 문제는 현재 희망근로 등 다양한 다른 일자리사업이나 사회서비스사업, 혹은 노인 소득보장 프로그램과의 관계 속에서 사업정체성



의 혼란을 유발하고 있는 것도 사실이다.

참여 노인에 대한 급여가 공공재정에서 직접 제공되는 소위 공공분야 일자리와 사업의 매출을 통해 인건비가 (부분적으로) 충당되는 민간분야 일자리에 각각 사회참여형의 성격과 생계지원형의 성격을 부여하곤 했다. 즉, 공익형을 필두로 하는 공공분야 일자리에 낮은 수준의 인적 자본수준에 따라 상대적으로 낮은 난이도의 일자리를 제공하고 이는 임금수준도 낮으므로 '사회공헌형'이라 했다. 반대로 높은 수준의 인적 자본과 높은 수준의 소득 욕구에 대해서는 더 많은 시간과 집중도, 높은 수준의 근로를 통해 경제적 가치를 보다 고도화한 시장형 등 민간분야 일자리사업을 통해 경제적인 소득보장의 성격을 추구하였다. 노인일자리사업 자체가 일반적으로 고령층, 저소득층이라는 대상적 특징을 공유하기는 하지만 상대적인 측면에서는 특히 공공분야 노인일자리사업 참여노인과 민간분야 일자리사업 참여노인의 차별성이 전제될 수 있는 이유이기도 하다.

하지만 이러한 구도는 현실에서 잘 작동되고 있지 못하다. 그간 많은 관계자들이 지적하고 있는 바와 마찬가지로 경제적 욕구가 높은 참여노인의 인적 자본 수준이 더 취약하고, 경제적 욕구가 부각되는 노인들이 공익형 일자리를 선호하는 상황, 그리고 한편으로 시장형 일자리의 소득수준이 공공분야 일자리에 미치지 못하는 상황 등이 발생하고 있다.

이는 표에서의 대상자 선정기준에서도 어느 정도 나타나고 있다. 여기서 시장형사업 참여노인은 그 선정기준에서 기존 참여자를 우선한다는 비율이 다른 유형보다 상대적으로 높다는 점 이외에는 자격증이나 관련 경력을 감안한다는 점을 찾아볼 수 없다. 오히려 교육형 사업에서 관련 자격 등 인적 자본을 강조하고 있음을 볼 수 있다. 실제 사업유형별로 참여노인의 성별, 연령별, 학력별 분포를 분석한 한국노인인력개발원의 자료를 분석해보면 시장형사업의 인적 자본 수준은 다른 유형의 사업에 비해 유사하거나 더 낮은 수준을 나타내곤 한다.

전체로서 노인일자리사업 참여노인은 인적 자본이 취약한 편이며, 전일

제 근로보다는 부분근로를 희망하는 편이다. 그리고 이들의 노인일자리사업 참여에 대한 만족도는 높은 것으로 나타나고 있다. 하지만 사업유형별로 비교해본다면 대상자 특성과 수익성 차이(민간 시장형사업일수록 상대적으로 높은 수준의 노동과 수입구조를 도모하는 것)는 계획대로 나타나고 있는 상황은 아니다.

#### 나. 사업유형

노인일자리사업의 사업유형은 시기별로 조금씩 다르게 구분되어 왔다. 하지만 최근에는 공공분야와 민간분야로 크게 양분하고 이 중 공공분야에는 공익형, 교육형, 복지형 사업, 그리고 민간분야에는 인력파견형, 시장형, 창업모델형 사업으로 하위 유형을 구분하고 있다. 기본적으로 대표적인 사업방식은 공공분야는 공익형 사업, 민간분야는 시장형사업으로 간주될 수 있다. 이 구분은 제공되는 일자리의 내용적 특성 혹은 관리방식에 기초한다. 대분류에 해당하는 공공분야와 민간분야의 구분은 참여노인의 인건비가 직접 예산에서 지급되느냐 그렇지 않고 노인인력을 활용하여 얻어진 성과에 기반하여 활용업체에서 인건비가 지급되는가 하는 점이 구별의 기준이 된다.

<표 5-2> 공공분야와 민간분야 노인일자리

구분	유 형	설 명
공공 분야	공익형, 교육형, 복지형	○ 노인일자리 예산에서 참여노인 인건비와 부대 경비를 전액 지원
민간 분야	인력파견형, 시장형, 창업모델형	○ 기업 등 노인인력 활용업체에서 인건비를 지급하고 노인일자리 예산에서 부대 경비를 지원

사업유형별로 사업의 개념과 성격을 다시 한 번 정리해 보면, 공익형 사업은 '지방자치단체 및 공공기관에서 공공서비스 향상을 목적으로 업무

영역(환경, 질서유지, 시설관리 등) 및 지역사회 현안 문제해결 등을 위해 창출된 일자리로서 공공의 이익에 부합하고 사회적으로 유용성이 강한 일자리' 사업을 말한다. 실제에서는 전문기술이 없거나 고연령으로 다른 기회를 가지기 어려운 노인층이 참여하도록 하고 있다. 가장 많이 이루어지고 있는 사업유형이며 지방자치단체가 직접 수행기관 역할을 하는 경우가 많다. 공공질서계도지원활동, 공공시설관리지원활동, 지역사회관리지원활동 등이 대표적이며 최근에는 급식도우미와 같은 미래세대지원활동도 많이 나타나고 있다.

교육형 사업은 '경험과 교육을 통해 습득한 지식을 가진 노인이 다양한 계층을 대상으로 자신의 경륜과 지식을 전달함으로써 세대 간 문화전송의 효과를 살리고 교육대상자의 능력을 향상시키는 일자리' 사업을 말한다. 1-3세대강사, NIE 교육 등과 같은 학습강사 파견사업과 숲생태 해설이나 문화재 해설과 같은 전문해설사 파견사업 등이 대표적이다.

복지형 사업은 '사회·경제·문화적 소외계층을 대상으로 제공되는 사회서비스 중 노인적합형일자리를 창출·제공하여 사회서비스 확대를 도모하고 서비스이용자의 사회적응 및 안정적 생활을 유지할 수 있도록 지원하는 일자리' 사업이다. 노노케어와 같은 소외계층 돌봄지원사업, 주거환경개선지원사업, 문화복지지원사업 등이 이에 해당한다.

이 세 가지 유형의 공공분야 일자리사업은 참여노인 1인당 7개월간 20만원의 급여가 제공되는 것을 원칙으로 하고 있다. 그리고 사업관리를 위한 부대경비가 예산에 약간 포함되어 있다. 지방자치단체와 복지관, 대한노인회, 노인보호전문기관 등이 주요 수행기관이 되고 있다. 시니어클럽은 원래 공공분야 노인일자리사업 수행기관의 성격은 아니지만 지역사회의 상황에 따라 지방자치단체의 요구에 의해 이를 수행하는 경우도 많다.

민간분야의 인력파견형 사업은 '수요처의 요구에 의해서 일정 교육을 수료하거나 관련된 업무능력이 있는 자를 해당수요처로 파견하여 근무기간에 대한 일정 보수를 지급받을 수 있는 일자리' 사업이다. 시험감독관,

주유원, 주례사, 경비원, 가사도우미 파견사업 등이 진행되고 있다. 이는 노인인력을 활용하는 업체에서 인건비를 지급하게 되고 수행기관은 참여 노인을 발굴, 교육하고 사례관리활동을 하게 된다. 노인 1인당 연 10만원 내지 15만원의 사업부대경비가 예산에 의해 지원된다.

시장형사업은 '노인에게 적합한 업종 중 소규모 창업 및 전문직종 사업단을 공동으로 운영하여 창출되는 일자리로서 일정기간 사업비 또는 참여자 인건비를 일부 보충지원하고 추가 사업소득으로 연중 운영하는 일자리' 사업으로 '자활공동체'와 유사한 양상을 보인다. 식품제조와 판매, 특산물 제조와 판매 등의 제조 및 유통사업, 아파트 택배나 지하철 택배 혹은 세탁업과 같은 서비스업, 지역영농사업 등이 이루어지고 있다. 1인당 연중 130만원의 예산이 지원된다. 이는 참여노인의 급여 혹은 사업부대경비로 활용된다.

창업모델형 사업은 '노인창업을 유도하는 한편, 노인창업 아이템의 발굴과 창업 장애요인 분석 및 제거를 통해 노인에게 적합하고 소득창출효과가 큰 사업 모델을 개발하여 민간분야 노인일자리사업의 활성화에 기여하고 노인 창업의 사회적 확산 및 파급효과를 도모하기 위한 사업'으로 초기투자비가 많이 소요되는 경우 등을 대비하여, 공모를 바탕으로 경영진단 등을 통해 선별적으로 지원하는 사업이다. 노인전용매장의 설치와 같은 사업이다.

<표 5-3> 노인일자리사업 유형과 예산지원 기준

유형		참여자 1인 예산지원 기준				유형 비율	국고 보조
		인건비 (월)	참여 기간	부대경비	계		
공공 분야	공익형	20만원	7개월	13만원 (예산범위내 공익형11~13만	151~15 5만원	복지형 사업 최소 20% 이상 추진 - 나머지 유형은 시도 자율적 판단에 의해 실시	50% (서울 30%)
	교육형			교육·복지형 13~15만원 탄력적용가능)			
	복지형						
민간 분야	인력 파견형	-	연중	15만원 (예산범위 내 탄력적용 가능)	10~15 만원	각 시도별 사업량 할당	
	시장형	-	연중	130만원	130만원	"	
	창업 모델형	-	연중	-	사업단별 차등지원	지정공모에 의해 선별적 운영	
수행기관 전담인력		90만원	9개월	-	810만원	-	

현재의 지원금액과 수준이 노인일자리사업 시작 이후로 항상 동일했던 것은 아니다. 연차별 변화상황은 다음 표와 같다. 하지만 시장형사업에 대한 예산지원이 공공분야 노인일자리사업에 비해 적었던 점은 마찬가지이다.

<표 5-4> 노인일자리사업 유형별 예산지원 기준의 변화

(단위: 만원)

사업유형	2004		2005		2006 ~ 2007		2008		2009	
	인건비	부대경비	인건비	부대경비	인건비	부대경비	인건비	부대경비	인건비	부대경비
공익형	20	10	20	10	20	10	20	11	20	11~13
교육형	20	20	20	15	20	15	20	15	20	13~15
복지형	-		20	10	20	15	20	15	20	
시장형	100		100		115		119		130	
인력파견형	0	10	0	10	0	10	0	10	0	15

이러한 지원기준은 운영기관의 입장에서는 시장형사업을 기피하게 만드는 요인이 되어 왔다. 더 적은 예산 지원으로 사업 기간은 길게(연중) 할 수 있도록 '수익성'을 창출하라는 요구는 (부분적인 성공 사례는 있지만 사업 전체적으로는) 무리한 부분이다. 시장형사업은 대개 사업 운영에서의 영리적 측면의 '관리'에 보다 많은 노력이 요구되고 사업환경의 '가변성' 등 어려운 여건이 존재한다. 그럼에도 불구하고 예산에 의한 지원은 상대적으로 취약하다. 시장형사업은 일자리사업에 대한 노하우가 상대적으로 풍부한 시니어클럽에 역할이 많이 부여되고 있다. 한편으로는 시니어클럽의 고유사업과 시장형 노인일자리사업의 혼란도 경험해 왔다.

시장형사업은 수익을 창출하는 공동체적 창업 성격에 초점이 두어지면서 '자활사업'과의 성격적 유사성을 가지고 있다. 한편으로는 기존에 노인복지시설이나 현장에서 많이 이루어져온 공동작업장의 수준을 넘어서야 한다는 규범도 암묵적으로 가지고 있다. 현장 일각에서는 공동작업장 방식의 사업에 대한 저평가에 불만을 제기하기도 한다.

<표 5-5> 수행기관별 유형별 노인일자리사업 실적(2009년)

(단위: 개, 명)

수행기관 유형	전체		공익		교육		복지		시장	창업 모델	인력 파견
	수행일 자리수	누적참 여자수	수행일 자리수	누적참 여자수	수행 일자 리수	누적 참여 자수	수행 일자 리수	누적 참여 자수			
전체	222,615	271,793	134,975	174,367	16,524	18,700	44,298	51,908	17,141	616	9,061
지자체	82,421	109,297	75,821	101,293	668	763	5,694	7,003	169	0	69
노인 복지관	42,378	49,799	17,494	21,957	7,562	8,328	13,045	15,237	2,046	50	2,181
노인 복지센터	8,308	9,607	2,030	2,549	409	469	5,617	6,337	222	9	21
대한 노인회	31,427	36,694	17,841	21,785	2,358	2,722	6,173	7,132	3,063	49	1,943
사어 클럽	25,315	28,016	6,764	8,525	2,434	2,697	4,087	4,764	9,120	436	2,474
지역 문화원	1,052	1,128	212	223	426	461	327	357	87	0	0
종합사회 복지관	13,892	16,114	6,330	7,469	1,108	1,240	5,693	6,644	670	23	68
기타	17,822	21,138	8,483	10,566	1,559	2,020	3,662	4,434	1,764	49	2,305

자료: 한국노인인력개발원(2010), 2009 노인의 경제활동과 사회참여 통계

이와 정 반대되는 성격을 지닌 공익형 사업에 대해서는 특히 기존의 공공근로나 취로사업과의 차별성에 대한 논란이 많다. 사실상 현재 노인 일자리사업에서 차지하고 있는 양적 비중은 공익형 사업이 절대적이다. 그리고 노인일자리사업이 진행되어 오면서 공익형 사업의 경우도 다양한 질적 수준 향상의 노력이나 세부 프로그램의 브랜드화 노력도 이루어져 왔다. 하지만 전반적으로 공익형 노인일자리사업이 예전의 취로사업을 능가하는 '노인의 사회참여적 욕구'를 충족하는 내용을 담보해야 한다는 과제는 여전한 상태이다.

복지형 노인일자리사업은 사업의 수혜가 참여노인 이외에 지역사회 취약계층에게도 직접적으로 나타나기 때문에 지역사회의 요구가 더 크게 부

각되곤 한다. 이 유형의 사업은 기존에 지역사회에서 이루어져 온 일부 복지프로그램과의 중첩성 및 유사성이 이슈가 되곤 하였다.

사업유형과 관련하여 부각되는 몇 가지 쟁점 혹은 과제가 있다.

첫째, 시장형사업에 대한 지원의 강화이다. 시장형사업의 수익성이나 향후 발전을 담보하기 위해서는 시장형사업에 대한 지원이 다른 유형의 사업 지원보다 더 강화되어야 할 필요가 있다.

둘째, 각 유형별 사업의 적정한 '품질'을 보장하는 노력이 필요하다. 사업 유형별로 인증제나 최소기준 등을 설정하여 해당사업이 공공의 예산지원을 받는 노인일자리사업으로서 사회적 승인을 얻을 수 있도록 하는 것이 필요하다. 특히 공익형 사업과 같은 경우에는 일자리의 사회적 기여도에 대한 품질 인증을 가능하도록 하여 '임금살포'의 성격으로부터 벗어나려는 노력을 기울여야 한다.

셋째, 유사한 성격을 가지는 관련 사업들과의 관계 정비이다. 복지형 사업이나 교육형 사업 등은 다른 노인복지 프로그램과의 중복성이 있다. 또한 희망근로사업, 기타 사회적 일자리사업과 노인일자리사업이 동일 지역사회 내에서 혼란스럽게 운영되는 경우들도 있다. 이는 국가정책적 수준에서부터 지역단위 사업현장인 운영기관에 이르기까지 다양한 수준에서의 노력을 요구한다.

넷째, 사업유형의 결합이나 이전(transition)을 통한 일자리사업 고도화의 지원이다. 시장형사업과 창업모델형 사업의 지원방식을 결합하거나, 교육형 사업 혹은 복지형 사업의 일부를 시장형사업으로 육성하려는 노력을 고무할 수 있는 지원이 필요하다.

#### 다. 일자리 및 보수

노인일자리사업에서의 보수는 공공분야 사업은 월 20만원, 7개월의 급여를 받는 것으로 경직된 구조를 가지고 있다. 반면 민간분야 노인일자리



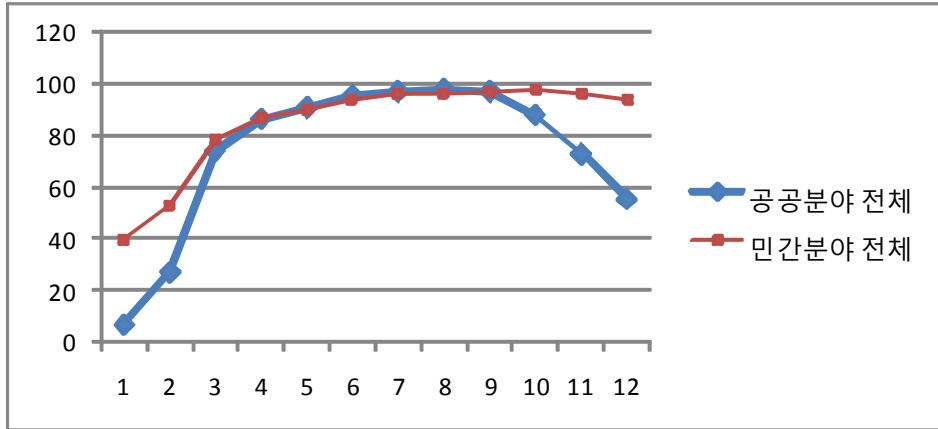
사업 특히 시장형사업은 이보다 높은 수준의 보수를 지향하는 사업정체성을 가지고 있지만 현실은 부합하지 못한 상태이다.

노인일자리사업의 보수수준과 관련해서는 여러 가지 측면이 복잡하게 얽혀있는 문제이지만 가장 압축적으로 표현할 경우 노인일자리사업 참여자의 입장에서 일다운 일, 소위 좋은 일자리(decent job)가 될 수 있는가 하는 점이다. 물론 노인일자리사업의 목표가 명시적으로 '좋은 일자리'의 창출로 설정될 수 있는가에 대해서는 여러 이견이 존재할 수 있다. 노인일자리사업은 기본적으로 시장 경쟁력에서의 취약성이 전제되고 있기 때문이다. 일자리사업 참여노인은 생계유지 혹은 사회참여의 욕구가 서로 다양할 수 있지만 보조적인 소득욕구 자체는 거의 공통적으로 나타나고 있는 상황이다. 그런데 이 욕구에 부합하는 일이 되기에는 월 20만원 수준의 급여를 전달하는 것으로는 불충분하다. 더구나 공공분야 일자리는 20만원의 급여마저도 연 7개월로 제한되고 있다. 일단 시장형사업을 포함한 민간분야 사업단은 연 7개월의 급여기간 제한과는 차별성을 나타내고 있다.

2009년 월별 사업단의 운영비율을 보면 공공분야 사업단은 연말로 가면서 운영비율이 낮아지는 경향을 볼 수 있다. 연 7개월 급여제한과 관련되는 부분이다. 반면 민간분야 사업단은 그렇지 않다. 연말까지 대체적으로 지속해서 운영되고 있다. 물론 여기서 연초에 운영비율이 낮아지는 부분은 노인일자리사업이 연초에 예산이 잘 집행되지 못하는 전체적 구조와 관련되는 것으로 이는 공공과 민간분야를 막론하고 해결되어야 할 문제점이기도 하다.

<그림 5-1> 공공분야와 민간분야 사업단의 '09년 월별 운영비율

(단위: %)



자료 : 한국노인인력개발원(2010), 2009 노인의 경제활동과 사회참여 통계 재구성

시장형사업 등 민간분야 노인일자리사업에 대해서는 공공 재원에 인건비를 의존하는 방식이 아니라 사업을 운영해서 나타나는 수익에 기반한 급여를 원칙으로 한다는 점이 연중운영 상황과 관련된다. 소위 사회참여적 욕구보다는 생계유지 욕구에 대응한 연중 사업과 (상대적으로) 높은 소득을 시장형사업의 임무로 설정하곤 한다. 하지만 시장형사업이 연중 운영되어도 참여자들에게 '적정 수준'의 급여를 보장해주지는 못하고 있다.

이는 사업의 수익성과 직접 관련되는데, 자료마다 구체적 수치에서 다소의 차이는 나타나지만, 한국노인인력개발원에 의하면 시장형사업 전체적으로 사업단별 매출은 약 2천만 원이고 1인당 매출은 100만원을 조금 넘는 수준인 것으로 알려지고 있다(한국노인인력개발원 내부자료). 예산 지원의 부분을 포함해도 1인당 연간급여 수준은 167만원 정도이므로 연간 활동에 대한 급여로서는 매우 열악한 상황이다. 시장형사업의 수익구조는 사업연차가 늘어나면서 평균적인 수익구조가 다소 개선되곤 한다. 하지만 충분한 수준에는 절대 부족이라는 점에서는 마찬가지이다.

시장형사업을 통한 노인의 수입이 부진한 것에 대해서 기본적으로 세 가지 측면이 고려되어야 한다. 첫째는 그 일에 참여하는 노인의 인적 자원과 노동능력이 수익성을 창출하기에 적절한가? 둘째는 사업단 운영에서 충분한 기술적 능력이 발휘되고 있는가? 셋째는 적절한 예산 지원이 이루어지고 있는가? 의 부분이다. 앞의 두 가지는 사업의 매출 혹은 수익성과 관련되는 것이다. 하지만 시장형사업이라고 해도 노인일자리사업 자체가 일반적 상황에서 시장 경쟁력이 취약하다는 것은 기정화된 조건이므로 정부의 예산 지원이 이루어지는데 이 수준이나 방식의 적절성에 대한 것이 세 번째이다.

반면 정해진 급여가 제공되는 공공분야 사업이라고 해도 급여나 일자리 수준과 관련하여 몇 가지 검토되어야 할 사항이 있다. 당연히 그 첫째로는 월 20만원의 급여수준을 2004년 사업 초기부터 계속 유지하고 있는 것에 대해 급여수준 향상의 요성이 지적될 수 있다. 두 번째는 급여의 수준과 활동의 수준을 다양화하는 프로그램의 필요성이다. 민간분야 노인일자리사업의 활성화가 아직 미진한 상태에서 공공분야 노인일자리 참여 노인의 다양한 근로능력에 맞추어 보다 다양화할 필요가 있다. 세 번째는 급여기간으로서 설정된 7개월의 적절성 문제이다. 참여자나 사업 일선 현장의 가장 큰 제기는 주로 사업이 연중 지속되지 못하는 부분에 집중되어 있다는 점에 대한 감안이 필요하다. 네 번째로 직접적인 급여의 수준은 아니지만 교육형 사업에서 특히 부각되는 심화된 교육 프로그램의 운영을 내실화할 수 있도록 해야 한다. 이는 부대경비의 활용문제와 직결된다.

## 2. 노력 평가

### 가. 인적자원

현재 노인일자리사업이 진행되고 있는 현장 운영기관의 인력은 운영기관의 업무담당자, 노인일자리사업 전담인력, 수행기관 전담보조인력, 일자리 참여노인 중 팀장, 일반 참여노인으로 구분될 수 있다. 물론 이 중 일반 참여노인의 역할은 노인일자리사업 자체의 운영을 위한 부분에서는 객체적 요소를 가지고 있어 상당히 제한적이다.

현장 운영기관 외곽의 측면에서는 중앙정부부처의 담당 공무원, 한국노인인력개발원, 지방자치단체의 담당 공무원, 개발원 지역본부의 인력 등이 사업에 대한 지원체계로서 역할하고 있다.

#### 1) 노인일자리사업 전담인력

2004년 노인일자리사업의 초기 시행 당시 별도의 조직이나 인력지원 없이 기존의 인프라를 활용하여 사업이 추진되기 시작하였다. 하지만 이후 사업량은 비약적으로 확대되었고 이를 적절히 수행하는 것은 일선 운영기관에게는 큰 부담으로 작용할 수밖에 없는 상황이 나타났다. 이는 노인복지관, 지방자치단체 등 기존의 다른 성격의 업무를 담당하던 운영기관의 입장에서는 업무과중과 아울러 노인일자리사업을 정상적으로 운영할 수 없고 형식화나 부실화를 유발하기 쉬운 문제가 나타났다. 또한 시니어클럽이나 대한노인회 취업센터와 같이 노인에 대한 기존의 일자리 관련 프로그램을 가지고 있는 운영기관에서는 기관 고유사업과 노인일자리사업의 혼란을 야기하기도 하였다.

이에 따라 일선 수행기관의 업무부담 해소 및 더 나은 일자리 발굴 등을 위해 2007년부터 노인일자리사업 수행기관 전담인력제를 도입하여 실

시해오고 있다. 따라서 현재 노인일자리사업 추진을 위해 공공자원을 통해 별도로 투입된 인력은 사실상 노인일자리사업 전담인력이 유일하며 그만큼 핵심적인 운영인력이기도 하다.

전담인력은 시·도의 노인일자리사업 전담인력이 월 160만원 이내의 급여 기준으로 16개 시·도 당 1명씩 배정되어 있고, 사업 수행기관별로 사업 전담인력이 별도의 기준(<표 5-6> 참조)에 따라 배치된다. 통상 전담인력이라 할 때는 수행기관(운영기관)의 전담인력을 의미한다.

<표 5-6> 노인일자리사업 전담인력 활용 현황

구분	2007	2008	2009	2010(추정)
전담인력 수	733	976	1,634	1,300
배치기준	참여노인 150명당 1명	참여노인 120명당 1명	참여노인 120명당 1명	참여노인 120명당 1명
인건비	60만원	90만원	90만원	90만원
지원기간	7개월	9개월	9개월	9개월

자료: 한국노인인력개발원 내부자료

전담인력에 대해 2007년 참여노인 150명당 1명을 기준으로 연 7개월에 걸쳐 월 60만원씩 운영기관에 지원한 이래 현재는 참여노인 120명당 1명, 월 90만원씩 연 9개월 지원하는 것으로 다소 지원수준이 향상되었다. 전담인력의 활용은 2007년 733명 이후 꾸준히 확장되어 두 배 가량의 수치를 나타내고 있다. 하지만 규모에 따른 배치기준 등의 이유로 인해 전담인력이 활용되고 있지 못한 운영기관이 매우 많다.

<표 5-7> 전담인력 보유 기관 현황(기관유형별)

(단위: 개)

		전담인력 수				
		0명	1명	2명	3명이상	전체
전체		496	314	171	134	1,115
지자체	직접사업 미수행 시군구	-	4	0	2	-
	직접사업 수행 시군구	58	53	32	39	182
	시도	11	4	0	1	16
노인복지관		43	41	47	37	168
노인복지센터		102	36	5	0	143
대한노인회		84	70	32	13	199
시니어클럽		17	12	21	31	81
지역문화원		20	7	0	0	27
종합사회복지관		82	53	15	3	153
기타		90	42	19	11	162

주 1) 전담인력 : 시도, 시군구 및 민간수행기관 내 노인일자리아사업 업무를 전담지원하기 위해 별도 배치되는 상근인력  
 직접사업 수행 시군구 : 시군구 또는 읍면동에서 직접 사업단을 운영하는 시군구를 의미  
 직접사업 미수행 시군구 : 사업단을 직접 운영하지는 않고 시군구 내 민간수행기관 및 참여노인에 대한 관리만 수행하는 시군구를 의미

주 2) 전담인력 수 산출방법 : (월별 전담인력수 합계) / (전담인력 활용 개월수)

자료 : 한국노인인력개발원(2010) 2009 노인의 경제활동과 사회참여 통계

전담인력이 담당하는 업무는 노인일자리아사업 참여노인 모집·선발·교육 및 근무관리, 참여노인 보수지급 및 전산 시스템 관련 업무, 기타 노인 일자리아사업과 관련된 업무로 규정되어 있으며 노인일자리아사업 외 다른 업무의 지원은 할 수 없도록 규정하고 있다. 한국노인인력개발원의 2009년 전담인력에 대한 실태조사결과에 따르면 전담인력의 업무는 전담인력 스스로나 아니면 기관의 담당자에 의해 참여노인 근무관리, 전산시스템 관련 업무, 참여노인 고충상담 및 해결이 주된 것으로 나타나고 있다. 추상적인 수준에서는 업무지침(노인일자리아사업 안내)에 규정된 업무내용과 유사한 역할을 수행하는 것으로 볼 수 있다. 하지만 실제 전담인력을 연 9개월, 낮은 급여로 채용하도록 하는 것은 사실상 단순 업무보조 인력으로

활용하라는 의미로 받아들여질 수 있다. 이는 그 역할 수준에 대해 혼란을 가져온다.

*전담인력이 행정적인 일에만 매달리는 것은 아니라고 생각한다. 기획 및 총괄은 기관 담당자가 하지만 어르신들에게는 전담인력이 사업의 담당자라고 소개하고, 전담인력이 담당 사업단을 전담한다. 사례관리와 수요처관리도 담당한다. 전담인력은 사회복지사로 충원하는 것이 좋다.(2010. 8. 26 심층면접)*

전담인력의 현 운용 방침과 관련하여 제기되고 있는 문제들은 많다.

첫째, 전담인력에 대한 처우의 문제, 임금지원 기간과 임금수준의 문제이다. 현재 수행기관 전담인력에 대해 월 90만원의 임금을 9개월간 지원하고 있으나 채용기간이 한시적이고 월 보수 수준이 낮다. 이로 인해 일자리사업 추진 및 관리, 지역 내 일자리 개발 등 전문적 업무수행이 가능한 인력확보가 어렵고 전담인력의 소속감 및 책임감이 결여되기 쉬운 여건이다. 또한 연중 고용이 이루어지지 않음으로 인해 사업기간 중 인력교체가 발생하고, 또한 지원기간(9개월) 종료 후에는 사업이 진행 중임에도 불구하고 인력을 활용하는 것이 불가능해지곤 한다.

전담인력을 연 9개월의 유급인력으로 상정하는 것은 노인일자리사업 참여를 연 7개월로 정해놓은 상황과 연결된다. 하지만 실제에서는 연 7개월의 사업이라고 해도 그 사업의 시작과 종료시점이 다양해지는 등 연 9개월의 근무로는 공백의 문제가 크게 부각될 수밖에 없는 부적절한 고용 방침이라는 지적이 많다.

*담당자로서 일 년 중 사업을 접수받을 때가 가장 힘들다. 연초 시기이다. 어르신 모집 등 업무가 과중하다. 평가업무가 연결되어 있는 경우도 많다. 그런데 이 시기에 전담인력이 없다. 전담인력 수가 늘어나는 것이 문제가 아니라 필요할 때 사람이 없다는 게 더 큰 문제다.(2010. 8. 26 심층면접)*

전담인력의 채용조건이 열악하다보니 관련 자격증 보유상황은 그다지 높지 않다. 사회복지사 자격증은 2급을 포함해도 전체의 30%가 되지 않는다. 기타 요양보호사나 업무전산화와 관련된 자격 비율도 높지 않다.

<표 5-8> 전담인력의 자격 특성

(단위: %)

자격 구분	비율	자격 구분	비율
운전면허증	31.9	워드프로세서 자격증(1급~3급)	6.1
사회복지사 자격증(1급, 2급)	27.7	컴퓨터 활용능력(1급, 2급)	2.7
요양보호사 자격증(1급, 2급)	8.5	기타	19.7
보육교사 자격증(1급, 2급)	3.4	전체	100.0

두 번째로 전담인력의 지속성 결여이다. 이는 기본적으로 연 9개월이라는 한시적 인력 지원의 문제와 관련되는데, 매년 신규 전담인력이 발생하여 사업의 전문성 담보에 한계가 나타난다. 또한, 한시적 근무기간으로 인해 전담인력의 업무영역도 제한될 수밖에 없다.

*기관의 사업이 잘 진행되지 못하는 것은 전담인력의 수준이 낮아서라고 하기는 어렵다. 사실 전담인력에 대해서 대부분의 기관들은 9개월만 채용하고 그 만두게 하고 있다. 이것은 할 짓이 아니다. 전담인력이 사업아이템을 내어 놓거나 창의적으로 관리할 수 있는 상황이 아니다.(2010. 8. 10 심층면접)*

세 번째로 전담인력의 획일적인 배치기준 문제이다. 현행 수행기관 전담인력 배치기준은 참여노인 120명당 1명인데 여기에서 각 기관의 유형별 사업량에 따른 업무가중도 및 수행기관 유형 등이 고려되지 않고 있다. 관련 실태조사(한국노인인력개발원, 2009)에서도 배치기준 개선이 필요하



다는 응답이 70.8%를 차지하고 있다.

예전에 2개 사업단 120(명)자리를 운영할 경우에도 전담인력은 1명이었고 지금 5개 사업단 130(명)자리를 관리하는데도 전담인력은 1명이다. 그러니까 전담인력은 1명으로 동일한데 예전에는 사업단 2개를 운영했고 지금은 5개 사업단과 더 많은 총원을 관리한다. 업무가 절대적으로 더 힘들다.(2010. 8. 11 심층면접)

사업단이 많으면 업무량이 증가한다. 우리 기관의 경우 경로당도우미사업에 참여하는 어르신들이 많은데 142(명)자리 경로당도우미사업을 관리하는 것보다 15(명)자리 실버요양도우미사업을 관리하는 것이 배로 힘들다. 숫자로만 이야기할 수는 없고 사업의 특성과 내용에 따라 업무량이 다르다.(2010. 8. 11 심층면접)

네 번째로 전담인력에 관한 교육·관리의 문제가 제기될 수 있다. 한국노인인력개발원의 전담인력에 관한 교육이 연초에 이루어지고 있으며 운영기관별로도 교육이 이루어지고 있기는 하지만 전담인력의 채용시기와 맞지 않는 문제가 나타나곤 한다. 경우에 따라서는 전담인력이 일자리사업 등에 관한 어떠한 교육도 받지 못한 채 업무를 수행하는 경우도 발생하고 있다.

이러한 전담인력 운용에서의 취약성이나 문제점은 기본적으로 고용조건에서의 열악성과 관련된다. 공공 예산의 지원은 사실상 적절한 인력을 고용할 수 있는 여지를 심하게 제약하고 있다. 경우에 따라서 사업 수행기관의 자체 예산 혹은 지자체의 예산방침 융통성 부여로 더 나은 여건(9개월을 넘는 기간 동안의 고용과 급여수준 향상)을 만들기도 하고 있으며 이는 많은 경우 사업의 질적 고양과 관련되고 있다. 하지만 이러한 개별수행기관에서의 자체 인건비 보조는 일반화하기는 어려운 여건이다. 따라

서 기본적으로는 전담인력의 고용조건을 현실화하는 것이 우선적인 과제라 할 수 있다. 이와 관련하여 한국노인인력개발원에서는 (제한된 예산조건을 감안하여) 배치기준에서 보다 많은 참여노인을 담당하게 하더라도 전담인력의 인건비를 월 150만원 연 11개월로 지원하는 기준 향상이 필요하다고 제안한 바 있다.

전담인력의 이슈는 독립적으로 고려될 것이 아니라 노인일자리사업과 관련된 현장의 인적자원 전반의 역할구조와 함께 고려되어야 할 필요가 있다.

## 2) 인적자원의 체계적 활용을 위한 쟁점

노인일자리사업 수행기관에서는 “사업운영기관의 관리체계 => 사업담당자 => 전담인력 => (수행기관 전담보조인력) => 참여노인팀장”의 역할체계가 활용되고 있다. 여기서 수행기관 전담보조인력은 노인일자리사업 참여노인 중에서 행정능력이 있는 노인을 선발하여 노인일자리사업 업무를 지원하기 위하여 배치되는 보조인력을 말한다. 이 경우 보수와 근무조건은 일반 노인일자리사업 참여노인의 경우와 동일하다.

그런데 이 위계적 형태의 각 단계가 담당하는 역할의 범위가 현장마다 동일하지 않은 상황이다. 어떠한 경우에는 기관의 사업담당자와 전담인력이 사업 유형(프로그램)을 횡적으로 나누어 분담하는 경우도 있다. 전담인력 실태조사의 결과에서는 특정 사업단의 업무전반을 보조하는 경우(42.8%)가 높게 나타났지만, 특정 사업단을 전담하여 운영하는 경우도(39.6%) 많았다(한국노인인력개발원 내부자료).

본 연구에서의 면접과정을 통해 인력구조의 활용에서 파악된 전반적 경향성으로는 운영기관 실무에서 참여노인 팀장 역할의 중요성이 부각되는 점, 처우에 비해 높은 전담인력 업무의 비중, 기관 담당자 역할 정도의 큰 편차 등이 부각되었다. 어떤 수행기관에서는 전담인력 고용의 불안정

성으로 지속적인 역할 부여가 어렵다고 그 역할을 축소하는 경우도 있었다. 하지만 수행기관이 시니어클럽과 같은 일자리사업 전담기관이 아닌 경우에는 전담인력의 역할을 전산처리 등으로 축소하는 것은 매우 어려운 실정이다. 전담인력에게 부하와 책임감이 많이 부여되는 것이 일반적인 상황이다.

전담인력에 대해서는 대체적으로 그 역할을 사업에 대한 행정적 지원에 국한되는 것이 아니라 (기관의 사업담당자와 차이는 있다고 해도)사업의 모니터링, 개발과 사례관리를 포함하여 정체성을 부여하고 있다. 이는 전담인력의 수준을 높일 수 있어야 한다고 제시하는 근거가 되고 있다.

실제 채용에서 전담인력에 대해 사회복지사 자격을 요구하는 곳도 있고 그렇지 않은 경우도 있다. 본 연구의 면접조사에 참여한 다수의 기관은 노인일자리사업이 일자리 알선 자체만으로 충분한 것이 아니라 대면적 활동이 필요하므로 사례관리가 수행 가능한 사회복지사이어야 한다는 의견을 나타내고 있다.

*전담인력이 노인일자리사업에 보탬이 되려면 당연히 모니터링과 사례관리를 해주어야 한다. 그게 노인일자리사업에 필요한 인력이다. 현장에는 지금 인턴이 필요한 게 아니다. 사례관리를 할 사회복지사가 필요하다..(2010. 8. 11 심층면접)*

하지만 현재의 상황은 역으로 전담인력의 고용조건 취약성에 의해 대체적으로는 각 현장 사업의 품질이 전담인력에 의해서 결정되는 것이 아니라(전담인력에게 중요한 역할을 많이 부여할 수 없음) 사업 품질에는 운영기관 '담당직원'이 핵심적 관건인 것으로 보고 있는 경우가 많았다. 그러나 이러한 응답을 한 기관에서도 이를 바람직한 현상으로 여기지는 않고 있었다.

전담인력의 채용조건은 규정대로 하는 곳과 법인에서 일부 지원을 더 하여 근무조건을 향상(급여액, 지속기간)시키는 곳도 일부 있다. 근무조건

을 향상시킨 곳에서는 전담인력에게 역할을 조금 더 부여하고 있기도 하고 일부 기관에서는 전담인력에 대해 동일 기관 내에서도 차등적인 처우와 역할부여가 나타나기도 한다. 하지만 절대다수의 수행기관에서는 지원기준에 따른 근무조건이 일반적인 양상이다.

노인일자리사업 인력구조의 적절성을 담보하기 위한 과제를 전담인력을 중심으로 풀어가야 하는 이유는 다른 인력의 상황과도 관련된다.

전담인력을 활용하는 상급주체가 되는 수행기관 사업담당자의 경우 겸직인 경우가 일반적이다. 특히 일자리사업 전담기관이 아닌 일부 수행기관에서는 고유업무의 축소가 나타나는 상황에 대해 경계하고 있는 경우도 많다. 업무 전담자가 있는 경우 노인일자리사업의 수행수준이 높아지지만 이를 위해서는 별도의 지원이 필요하며 이를 각 수행기관의 몫으로 돌리기는 어렵다.

수행기관 전담보조인력은 사실상 전담인력의 불충분성에 따른 궁여지책이라 할 수 있는 부분이다. 참여노인 팀장에게는 약간의 활동비가 지급되지만 월 2만원 선의 금액은 소득이라고 할 수 있는 수준은 아니고, 연락이나 부분적 관리의 책임에 대해 부담스러워하는 경우도 많다. 이를 보람으로 느끼는 '역할부여의 복지적 측면'이 관철되는 것은 아니라고 볼 수 있다. 참여노인팀장 회의구조가 유용한 관리수단이 된다는 일부 기관의 입장도 있으나 이에 대한 역할부여정도나 정체성은 혼란스러운 상황이며 반대로 '완장형' 성격으로 인해 노인일자리사업 현장의 분위기를 해친다는 지적도 동시에 나타나고 있다.

현재 일선 현장에서는 노인일자리사업 신규아이템을 개발하는 것이 오히려 득보다 실이 많다는 인식을 나타내기도 한다. 이는 현재의 인력구조나 지원기준이 현장인력의 창의성을 격려하지 못하는 상황이라는 점과 관련된다. 면접조사 과정에서 사업이 부진한 기관은 그 이유로 전담인력의 노력부족과 전담인력 채용이 어렵다는 점 등을 주요 이유로 제기하였다. 반면 사업 인력규모가 커진다고 해도 전담인력을 최대한 더 충원하려는

경향(이럴 것으로 예측했었으나)이 그다지 강하게 나타나지 않는 상황도 발견되었다.

인적자원의 체계적 활용을 위해서는 일단 사업담당자, 전담인력, 참여노인 중 활용인력의 역할이 분명하게 규정되고 이에 부합하는 고용조건이 담보되어야 한다. 현재의 전담인력 지원기준에서 설정될 수 있는 구조는 사업담당자가 사업 전반의 기획, 점검, 운영, 사례관리를 담당하고 전담인력은 전산업무와 비용지급업무 및 사업담당자 업무 중 단순업무 일부를 보조하며, 참여노인 중 팀장은 애로사항의 취합전달 등을 담당하는 선으로 볼 수 있다. 즉, 전담인력에게 사업단 단위로 업무가 일임되거나 외부기관과의 연계, 사례관리나 점검 등이 부여될 수는 없는 조건이다. 그러나 현재는 이 역할 수준이 상향조정되어있다. 즉, 참여노인이 전담인력 업무의 일부분을 담당하고, 전담인력은 사업담당자 업무의 일부분을 담당하는 식이다.

이 상향업무의 원인은 실제에서 존재하기 어려운 노인일자리사업만을 전담하는 수행기관의 담당인력이 따로 있어서 충분히 이 업무만을 수행하고 있다는 전제로 지원이 이루어지고 있기 때문이다. 노인일자리사업 초기부터 수행기관의 담당자는 사업에 따른 별도의 지원으로 편성되지 못했다. 따라서 수행기관의 인력에 노인일자리사업 담당실무자가 별도로 역할을 할 수 있는 지원을 공공이 수행하거나 아니면 전담인력에 대한 지원을 현실화하여야 한다. 현재의 여건에서는 전담인력에 대한 지원을 현실화하여 사업 담당자의 과부하를 막고 전담인력이 사례관리와 사업관리를 수행할 수 있도록 하여 상향적 역할을 어느 정도 감당할 수 있도록 할 필요가 있다. 동시에 참여노인 팀장에게 상향적 역할이 요구되는 위험성도 어느 정도 통제할 필요가 있다.

정책적으로 전담인력의 지원을 강화하여 그 역할을 확충하는 것을 정책적인 기본과제 혹은 전제로 하여 사업 인적자원 체계화를 위한 몇 가지 쟁점을 감안하여야 한다.

첫째, 사업담당자 - 전담인력 - (전담보조인력) - 참여노인팀장의 각 단계별 역할을 구체적으로 명시한 지침이 제시되어야 한다. 현재는 역할정도가 매우 모호하게 제시되어 있다. 예를 들어 일자리사업이 진행되고 있는 각 외부현장 방문과 모니터링은 누가 담당하는지, 각 단계별 교육이나 상담 및 사례관리는 누가 담당하는지 등이 보다 분명하게 제시되어야 한다. 현재의 업무지침은 노인일자리사업이 양적으로 확충되기 전 상황에 기반하여 수행기관 내의 중층적인 인력구조를 그다지 감안하지 않고 서로 간의 역할이 유사하게 표현되고 있다. 어느 정도의 융통성은 필요하지만 현재보다는 구체적인 역할제시가 필요하다.

둘째, 전담인력에게는 사업참여 노인에 대한 관리와 방문, 모니터링 등을 포함한 역할부여가 이루어져야 한다. 기존의 기관 담당인력이 사업 기획과 총괄, 사례관리를 담당하고 전담인력은 낮은 인건비를 통해 충원하여 담당 직원의 행정적 부담을 경감해준다는 사업 방식은 비현실적이다. 각 기관마다 담당하고 있는 노인일자리사업의 양은 매우 증대되었고, 대다수의 기관에서 노인일자리사업은 이제 자신의 원래 업무를 따로 가지고 있는 기관 직원이 번외로 적절한 관리를 할 수 있는 상황이 아니다.

셋째, 교육훈련의 내실화가 필요하다. 전담인력에 대한 교육도 이루어지고는 있지만 아직까지 교육은 사업 담당자와 실무자 중심의 것으로 현장에서는 인식되고 있다. 한편으로는 현재의 직무교육이 크게 도움이 되지 않는다는 인식과 아울러 교육의 양이 문제가 아니라는 지적도 현장에서는 나타나곤 한다. 전담인력의 역할 강화를 위해서는 전담인력에 대한 교육이 보다 확충되어야 한다.

넷째, 인적자원의 네트워킹이 강화되어야 한다. 현재는 특히 전담인력 간 네트워킹이 취약한 상태이며 이는 사업을 위한 창의성을 제약하고 있다.

## 나. 예산 및 재원 동원

### 1) 현황 및 쟁점

예산 관리와 관련하여 재정 당국의 정책에 해당하는 거시적 규모 결정과 구체적인 사업의 운용 방식에 해당되는 미시적 관리 방식으로 구분하여 분석한다.

#### (1) 거시적 재정 관리

##### ① 총 규모

2004년도에 처음 노인일자리사업을 시작할 때는 중앙정부의 139억 원, 지방자치단체의 153억 원으로 시범 사업 수준으로 시작하였다. 그러다가 2010년 8월 기준으로 2,229억 원으로 확대되었다. 5년 사이에 10배 가까운 증가를 보이고 있다. 이러한 양적인 증가는 동 사업에 대한 우리 사회의 수요가 있다는 것을 보여 주고 있다.

특히 2009년에 금융위기로 인한 경제 위기가 초래됨에 따라 확대 재정 정책과 예산의 조기 집행을 활용하는 과정에서 동 사업도 대폭 증가되었다. 2009년에 본예산 규모 2,478억 원에 추경에서 758억 원이 증가하여 최종예산은 3,236억 원이 되었다.

<표 5-9> 노인일자리사업의 총사업 규모

(단위: 백만원)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009 추경 제외 목표액	2010 목표액
						추경포함 집행액	2010.8월말 기준 집행액
중앙	13,893	19,214	51,184	75,275	78,259	116,631 132,115	129,656 94,065
지방	15,345	21,550	57,483	83,695	99,595	131,253 191,564	147,364 128,853
합계	29,238	40,764	108,667	158,970	177,854	247,884 323,679	277,021 222,918

\* 모든 목표액 및 집행액에는 민간부담금이 포함되지 않음

\* 2005~2008 : 집행액 기준

\* 2009~2010 목표액 : 확정내시 기준이며 유형별 일자리 자원예산 외에도 시도 및 수행기관 전담인력, 노인일자리경진대회 예산 등이 포함

나름대로 총규모가 꾸준히 증가하고 있으나, 여전히 규모의 확대가 필요하다. 현행 예산 규모로는 대상 노인 114만 명 중에서 20만 명 정도만 수혜자로 선정되고 있기 때문에 만성 초과 수요 상태이다. 이로 인해 열심히 해보려고 하는 지역의 경우에는 초과 수요로 인해 일자리를 배정하는 과정에서 애로를 느끼게 된다. 예컨대 B시의 경우를 보면 2만 명의 수요가 있으나, 2천명(10%) 정도가 수혜자이기 때문에 대상자 선정에 애로가 있다.

2010년 기준으로 여성관련 일자리 지원이 여성일자리창출지원 21,197억원, 여성인력개발 25,043억 원이다. 그리고 노동부가 관리하는 자금이 청년직장체험프로그램 15,166억 원, 대상별 취업지원 19,712억 원, 사회적 일자리 확충 193,946억 원, 청년층 뉴스타트 프로젝트 9,185억 원, 중소기업 청년인턴제 106,568억 원, 구직자직업능력개발지원 83,794억 원 등 428,371억 원이다. 이러한 자금원 등과 비교하여 볼 때, 노인일자리사업의 재원 확충은 사업의 성숙 과정에 따라 충분히 확대될 가능성이 있고 또 확대되어야 할 것이다.



한편 결정과정의 합리성과 예측 가능성을 제고하기 위해 추가경정예산이라고 하는 예외적 장치가 아니라 본예산을 통해 예산을 배정할 필요가 있다. 현장에서 사업을 결정하고 일자리를 배정하는 과정을 보더라도 본예산 결정 과정에서는 비교적 합리적 기준을 적용하기 위해 노력하고 있으나, 추경의 결정 과정에서는 합리적 기준이 결여되는 경우가 있기 때문이다. E군의 경우 추경으로 예산이 배정되는 경우에 지방자치단체에서 수요조사 없이 배정되다보니 7월에 20개 일자리가 추가로 할당되어 왔으나, 9월·10월·11월에 활동할 수 없어 국비 보조금을 반납하는 경우가 있었다. 추경의 경우 사전에 수요조사 없이 할당하는 문제점이 있다. 동 사업의 예측 가능성을 제고하기 위해 노력할 필요가 있다.

## ② 지역별 규모

보건복지부와 기획재정부에서 지역별 노인일자리사업의 예산 규모 결정 방식을 보면 70%는 지역별 노인 인구의 분포를 고려하고, 20%는 수요조사의 결과를 고려하고, 10%는 작년의 성과를 고려하여 배정하게 된다.

이때 인구 비율의 적용에서 농촌 지역과 도시 지역을 구분해야 할 필요가 있다. 많은 인터뷰에서 담당 실무자들은 농촌지역보다 도시 지역의 인구에 비중을 둘 필요가 있다고 주장하고 있다. 첫째 농촌지역의 경우 일자리 만족도가 상대적으로 저하될 우려가 있다. 농사일을 하기 때문에 근로의 여건이 되면 언제든지 자경(自耕)이 가능하기 때문이다. 둘째, 도시 지역에 비해 관심만 있으면 집 근처에 일이 늘려 있기 때문이다. 셋째, 간담회 참석, 서류의 제출, 교육 참가 등 불필요한 절차를 꺼리고 있다. 넷째, 노인 일자리가 복지적 차원뿐만 아니라, 사회적 차원의 의미가 있다고 하지만 이러한 관점에서 농촌은 일상적인 인간관계의 접촉이 이루어지고 있기 때문에 이러한 관계 형성의 기회를 제공한다는 의미도 희석된다.

중앙정부의 경우 노인 인구 분포가 중요하다고 생각할 수 있지만, 지역의 입장에서 보면 실제 일자리사업에 참여하는 의지와 활동력이 보장된 인력을 관리하고 지원하는 것이 더욱 중요하다. 이런 맥락에서 수요조사의 결과를 중시하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

만약 농촌지역에 대해 지원을 강화한다는 의미를 부여하기 위해서는 보조율을 조정하여 지원율을 제고하는 방안을 적용하는 것이 바람직하다.

<표 5-10> 노인일자리사업의 지역별 사업 규모

(단위: 백만원)

	2007	2008	2009		2010	
			추경 제외 목표액	추경포함 집행액	목표액	8월말 기준 집행액
서울	19,771	23,022	36,435	63,701	44,271	36,394
부산	10,992	11,412	18,333	18,775	19,299	13,711
대구	7,660	7,939	11,130	14,595	14,867	10,495
인천	9,002	11,146	10,476	21,962	13,007	14,046
광주	5,582	6,113	7,848	8,653	7,989	5,851
대전	4,435	4,919	7,219	8,819	9,174	6,181
울산	3,156	3,587	4,783	5,028	5,180	3,799
경기	20,719	22,630	35,056	36,213	36,970	26,774
강원	9,608	9,933	14,041	18,844	14,699	12,787
충북	6,300	7,369	10,456	9,886	8,984	6,612
충남	9,430	10,584	14,278	16,959	17,079	13,674
전북	12,301	14,644	17,736	24,537	20,664	17,854
전남	14,884	18,578	21,324	27,798	23,466	18,006
경북	9,493	11,378	18,584	21,899	19,406	17,374
경남	12,090	13,090	16,693	22,910	18,954	17,310
제주	1,763	1,898	2,238	3,698	3,014	2,049
계	157,187	178,243	246,628	323,679	277,021	222,918

\* 모든 목표액 및 집행액에는 민간부담금이 포함되지 않음

\* 2007~2008 : 집행액 기준

\* 2009~2010 목표액 : 확장내시 기준이며 유형별 일자리 지원예산 외에도 시도 및 수행기관 전담인력, 노인일자리경진대회 예산 등이 포함

\* 2005~2006 자료는 확보 불가

### ③ 사업 유형별 배정

사업 유형은 크게 공공분야와 민간분야로 구분하고 있다. 공공분야는 공익형, 교육형, 복지형으로 나누고 있다. 그리고 민간분야는 인력과견형, 시장형, 창업모델형으로 구분하고 있다.

2010년 8월말 집행액을 기준으로 보면 공익형이 61.8%로서 절대 다수를 점하고 있다. 그리고 2007년의 경우 50.5%, 2008년의 경우 50.9%, 2009년의 경우 64.3%를 차지하고 있어 공익형이 증가하고 있음을 알 수 있다. 노인일자리사업의 규모가 증가한다고 할 때, 이는 공익형에 기인하고 있는 것이다.

교육형의 경우 전문적 지식이 필요하고, 복지형의 경우 보다 봉사정신이 필요하고, 시장형의 경우에는 시장의 수요를 파악하고 적극적인 사업마인드가 필요한 유형인 것에 반해 공익형의 경우 가장 단순한 노동집약형 사업 유형이다. 한편 지속가능성이라는 측면에서는 가장 일회성의 의미가 강한 유형이기도 하다. 이러한 관점에서 장기적으로 동 사업의 지속가능성을 확보하기 위해 공익형의 질적 개선과 함께 기타 유형의 발전을 함께 도모하는 노력이 필요하다.<sup>5)</sup>

---

5) 정부가 공공분야 중에서 복지형을 20% 이상 확보하도록 권유하고 있는 것은 이러한 맥락에서 바람직한 조치로 이해된다.

<표 5-11> 노인일자리사업의 사업 유형별 사업 규모

(단위: 백만원)

		2006	2007	2008	2009		2010	
					추경 제외 목표액	추경포함 집행액	목표액	8월말 기준 집행액
공공 분야	공익	47,504	79,513	92,264		208,289		192,448
	교육	10,313	18,886	22,637	208,961	26,618	256,150	26,874
	복지	19,892	48,071	53,462		70,695		73,490
민간 분야	인력파견	96	297	437	1,434	1,008	1,191	1,131
	시장	6,272	9,203	10,396	15,470	16,275	15,496	16,259
	창업모델	-	1,346	1,784	5,850	1,032	1,170	1,170
합계		84,077	157,316	180,980	231,715	323,917	274,007	311,372

\* 모든 집행액에는 민간부담금이 포함, 목표액은 확정내시 기준이나 시도 및 수행기관 전담인력, 노인일자리경진대회 예산 등이 미포함, 민간부담금 역시 미포함

\* 2006~2008 : 집행액 기준

\* 2005 자료는 확보 불가능

#### ④ 보조율의 합리성 검토

현재 노인일자리사업은 국고보조사업이다. 이에 서울시 30:35:35, 그리고 타 시도는 50:25:25의 보조율을 유지하고 있다. 그러나 낙후 지역에 대한 보조율에 대한 차등 지원을 강화할 필요가 있다.

낙후 지역의 경우 도시 지역에 비해 이동을 위한 교통이 어렵다는 점만 고려하더라도 지원이 필요하다. 사업 물량은 도시 지역보다 적기 때문에 배정 규모는 적게 하더라도 개인별 수요를 충족하기 위한 개인별 지원을 강화할 필요가 있다. 이에 보조율을 보다 다양하게 설정하여 낙후지역에 대한 보조율을 제고하여 지원을 강화할 필요가 있다.

그리고 지역에서는 필요에 따라 국가의 보조 규모에 대한 matching의 수준으로만 지원할 것이 아니라, 지역의 수요와 여건에 따라 지원 규모를 증액할 필요가 있다. 이는 궁극적으로 동 사업을 활성화하는 계기가 될

것이다. 물론 국가 차원에서 이런 자구 노력을 하고, 지역의 수요가 있는 지역에 대해서는 다음 연도 예산 배정에서 인센티브를 강화할 필요가 있다. 이러한 측면에서 지역별 배정 비율의 결정에서 70%는 지역별 노인 인구의 분포를 고려하고, 20%는 수요 조사의 결과를 고려하고, 10%는 작년의 성과를 고려하였으나, 10%의 작년도 성과 비율을 높일 필요가 있다. 성과에 따른 배정의 비율을 높이는 것이 지역에서 동 사업을 활성화하는 계기가 될 것이기 때문이다.

## (2) 미시적 재정 관리

여기에서는 사업별로 배정되는 예산의 집행과 관련한 쟁점을 정리한다. 이는 개인별 인건비, 부대경비 집행, 전담인력에 대한 지원 등이 쟁점이 된다.

### ① 공공분야의 인건비 수당

공공분야 7개월간의 사업은 월 20만원의 인건비를 지원하고 있다.

첫째, 월 20만원은 처음 동 제도가 시행될 시기에 결정된 것이 그대로 유지되고 있는 수준이다. 물가 상승률을 고려하더라도 이는 제고되어야 한다. 20만원을 유지하면서 숫자를 늘리기보다는 이제는 보다 질적인 측면을 고려할 필요가 있다. 과도기적으로 공익형, 교육형, 복지형 간에서 업무의 곤란도를 고려하여 수준을 달리할 필요도 있다.

둘째, 7개월의 사업기간도 개선할 필요가 있다. 이는 하절기와 동절기를 제외한 기간이라는 명분을 가지고 있다. 그러나 일이 중간에 그친다는 불확실성이 동 사업의 전체적인 예측 가능성을 저하시키고 있다. 심지어 지원 규모를 줄이더라도 기간을 연장하여 1년을 단위로 참여할 수 있도록 하는 것이 바람직하다는 지역의 요구가 갖는 의미를 고려할 필요가 있다. 공익형의 경우 단위 사업으로 이루어지기 때문에 기간이 보다 신축적으로

진행될 수 있다. 단위 사업으로 보면 7개월보다 짧게 일이 끝날 수도 있기 때문이다. 한편, 복지형이나 교육형의 경우 기간은 보다 늘어날 필요가 있다. 개인의 지원이라는 차원뿐만 아니라, 이럴 경우 진행되던 사업이 중도에 그칠 위험도 있기 때문이다.

## ② 전담 인력 인건비 수준

2010년에 동 사업을 시행하면서 16개 시·도별로 '10년 1월까지 반드시 배치 완료하도록 하였다. 그리고 수행기관별로 전담인력을 배치한다. 수행기관별 배치기준은 사업을 직접 수행하는 사업수행기관(시·군·구 포함)의 사업량을 고려하여 지자체에서 결정하되 참여 노인 120명당 1명을 기준으로 배정한다. 그리고 민간분야 사업량이 많은 수행기관에 우선 배치하고 시군구 지자체는 1명씩 배치하여 참여자의 선정을 위한 기초자료를 제공하고 지역 내 사업의 총괄 지원 등 업무를 지원하도록 한다. 그리고 전담 인력에 대한 지원수준은 월 90만원으로 하여 9개월로 책정하고 있다. 이와 관련하여 현장에서는 운영의 애로를 느끼고 있다.

첫째, 90만원이 최저 임금으로서 유지되고 있으나 실제 수행하고 있는 업무량이나 업무의 곤란도를 반영하고 있지 못하다. 다만 이는 실제 전담 인력을 어떻게 활용하느냐와 맞물려 판단할 과제이기는 하다. 정부는 전담인력이 통계 자료의 작성과 일자리를 찾는 인력과 사업체를 연계하는 수준의 행정 보조 인력으로 접근하고 있다. 그러나 현장에서는 전담인력이 '전문'인력으로 동 사업의 승패를 가를 수 있는 매우 중요한 인력으로 활용되고 있다. 그리고 우리 사회의 취업난과 맞물려 고급인력이 투입되고 있기도 하다. 이에 월 90만원의 보수 수준은 업무량이나 실적에 비해 낮은 것이 사실이다. 그러나 이러한 수준은 수행기관의 인력 배치와 활용 그리고 전담 인력의 법적 지위와 맞물려 있는 쟁점이기는 하다.

둘째, 가장 쟁점이 되는 사항이 9개월의 고용 기간이다. 이는 공공분야

의 경우 7개월의 일자리사업으로 결정하였기 때문에 동 사업이 시작하기 전 1개월 준비를 하고, 사업 종료 후 정리와 정산을 위한 1개월을 포함하여 9개월로 설정한 기간이다. 그러나 이로 인해 동 사업의 예측 가능성이 저하되고 있다. 업무의 연속성을 기하기 어렵기 때문이다. 그리고 전문성을 축적하기도 어렵다. 고용이 불안한 상태에서 전담인력이 업무에 '전담'하기가 어렵기 때문이다. 무엇보다 공공분야의 경우는 7개월간 진행되기 때문에 전후 1개월을 포함한 9개월의 업무를 수행한다는 의미를 부여할 수 있으나, 이는 민간분야에는 적용하기 어렵다. 아직 활성화가 되어 있지 못하긴 하지만 민간분야의 활성화를 지원하기 위해서는 전담인력의 보강이 필요하다. 물론 이는 전담인력에 대한 관점의 차이를 반영하는 것이기도 하다. 그리고 고용과 이에 따라 업무를 익히는 속도 등을 고려할 때도 9개월은 업무의 단절을 유발하는 요인이 된다. 전담인력에 대한 현실적인 활용 방안과 역할 그리고 법적 지위 등을 고려하여 채용 기간에 대한 전면적인 검토가 필요하다.

셋째 전담인력의 배치 숫자를 참여 노인 인력 120명당 1인으로 배정하고 있다. 이는 전담인력이 참여 노인 인력에 대한 통계자료를 작성하고, 참여 노인 인력을 관리하는 인력으로 파악하고 있기 때문이다. 그러나 사업을 설계하고 사업을 활성화 하는 노력을 제고하기 위해서는 업무의 질적인 측면도 고려해야 한다. 참여하는 인원은 적으나 어려운 사업을 하는 경우에 비해 간단한 사업에 많은 사람이 참여하는 경우를 보면, 후자에 전담인력이 더 배치되는 문제가 발생하는 것이다. 예컨대 가장 업무가 단순한 공익형과 전문가를 찾고 사업장을 연계해야 하는 교육형, 복지형에는 이러한 단순한 숫자적 접근에 한계가 있다. 더군다나 사업가적 마인드가 필요한 민간분야에는 전혀 적용하기 어려운 기준이다.

*사업단이 많으면 업무량이 증대한다. 예를 들어, 경로당 도우미사업에 참여하는 어르신들이 많은 경우에, 142자리 경로당도우미사업을 관리하는 것보다 15*

자리 실버요양도우미사업을 관리하는 것이 배로 힘들다. 숫자로만 얘기할 수는 없고 사업의 특성과 내용에 따라 업무량이 다르다.(2010. 8. 11 심층면접)

넷째 참가 인원수로 계산하기 때문에 규모의 경제 등을 고려하지 못하는 쟁점이 있다. 예컨대 120명까지 1인을 배정한다고 하여 240명까지 2인, 360명까지 3인이라고 하는 비례성이 적용될 필요가 없기 때문이다.

사업이 초기에 단순하고 노동집약적인 업무를 하던 시기와 이제는 동사업이 어느 정도 추진되면서 성숙되는 단계가 되면서 이러한 양적인 접근을 극복해야 할 시기이다. 이에 노인 노인일자리사업을 재설계하면서 전담 인력의 고용 기간, 대우 그리고 고용 숫자 등을 전면적으로 재검토할 필요가 제기된다.

사실 저희가 실수한 부분은 사업단 종류를 5개로 너무 많이 받아서 관리하기 힘들고, 인원수가 많은 것도 아니고 차라리 한 두 개 사업에서 인원수가 많은 것이 나을 듯하다. 담당직원분도 힘들어 한다.(2010. 8. 11 심층면접)

### ③ 부대 경비 관리

현재 부대 경비는 인원수에 비례하여 지급하고 있다. 참여 인원 수 일인당 공익형은 11~13만, 교육·복지형은 13~15만원으로 하고 있다. 상대적으로 공익형은 단순한 업무라는 점을 반영하고 있다. 반면 인력 파견형의 경우 비용이 좀 더 많이 소요된다는 점을 반영하여 15만원으로 하면서 예산 범위 내에서 탄력적인 적용이 가능하도록 하고 있다.

문제는 부대 경비의 범위를 어디까지 설정하느냐의 쟁점이다. 예컨대 보험을 들어야 하는 경우에는 다른 경비의 지출 여력이 없을 정도로 다 소요되기 때문이다. 필수경비의 경우는 항목을 별도로 설정할 필요가 제기되는 이유이다.



한편 인원수에 따라 지급되는 것도 사업의 특성을 반영하지 못할 우려가 있다. 사업에 따라 소요되는 경비가 다르게 나타나기 때문이다. 예컨대 교육형의 경우 교육을 실시하고 수요처를 발굴하기 위해 보다 많은 경비가 발생하기 때문이다. 이를 반영하여 탄력 적용 가능하다는 조항을 제시하고 있으나 여전히 현장에서 경직적인 적용이 이루어지고 있다. 부대 경비 보조와 관련하여 보다 탄력적인 적용이 요구된다.

특히 시장형의 경우 초기 자본금의 지원이 절실하다. 창업모델형과 달리 시장형은 초기 자본금이 지원되지 않기 때문에 시작하는 단계에서 비품이나 기자재의 구입이 어렵다. 이로 인해 가장 지속가능성이 있는 유형인 시장형의 개발을 저해하는 요인이 된다.

*예산 전용이 되지 않아서 대기자가 100명 이상 발생하는 경우도 있다. 유형별로 예산규모를 차등하는 것이 필요하다. 예를 들어 교육형은 이수해야 하는 교육시간은 많으나 부대비용은 똑같이 지급되어 문제가 있다. 공익형의 경우 수요가 많으나 인원이 제한되어 있어 많은 분들이 혜택을 받고 있지 못하다. 즉 유형별로 예산구조가 차등 또는 차이가 있으면 좋겠다.(2010. 8. 10 심층면접)*

#### ④ 자금의 배정 시기 문제

중앙정부의 국고보조사업으로 진행되는 경우 국고보조금이 확정되고 이에 지방정부의 부담금이 확정되어 수행기관에게 전달되기까지 시일이 소요된다. 이로 인해 사업의 연속성이 저해된다. P시의 사례를 보면 창업모델형의 경우 중앙정부의 지원에 따른 지방정부의 매칭 펀드를 통해 집행되기 때문에 보통 6월이 되어야 집행이 가능했던 경우가 있다. 사업의 연속성과 예측 가능성을 제고하기 위해 연도 초에 사업이 집행될 수 있도록 자금 배정 시기의 조정이 필요하다.

## 다. 수행 체계

### 1) 현황

노인일자리사업은 기본적으로 복지부의 선도(initiative)에 따라 지방자치단체(이하 지자체)가 조응(correspond)하고 개별 수행기관이 세부사업을 수행(operation)하며 매년 사업평가를 통해 우수한 사업유형의 확산과 부진한 사업의 종결을 취하고 있다. 즉, 수행과정을 중심으로 볼 때 사업의 기본적인 구상은 중앙부처인 보건복지부의 기획에 의해 설정되나, 구체적인 사업계획과 수행은 각 지역의 지자체와 개별 수행기관이 담당하며, 이들의 활동을 한국노인인력개발원이 지원하도록 설계되어 있다.

실제 이러한 수행체계의 건전성을 살펴보기 위해서는 특정 개별사업을 중심으로 이의 탄생(birth)부터 종결(termination)까지의 생애주기(Life cycle)를 검토해 볼 수도 있으나 노인일자리사업의 성격상 워낙 다양한 세부사업이 이루어지고 있어 어느 한 사업에 기반한 결론 도출이 어려운 실정이다. 대신 다소 추상적이긴 하지만 사업수행의 전형(typical module)적 과정에서 각 참여주체가 담당하고 있는 역할을 중심으로 살펴보고자 한다.

위에서 언급한 바와 같이 노인일자리사업은 보건복지부, 지자체, 수행기관 그리고 이를 지원하기 위해 노인복지법<sup>6)</sup>에 근거하여 설치된 한국노인인력개발원(이하 개발원) 등 네 주체의 협력을 통해 수행된다. 먼저 보건복지부(노인지원과)는 노인일자리 관련정책의 결정과 종합계획을 수립하고, 이와 관련된 법령 및 제도를 운영하며, 본 사업에 필요한 예산과 인력을 결정하고, 일반국민에 대한 홍보를 담당하도록 되어 있다. 지자체는 광역지자체와 기초지자체로 나뉘는데, 광역지자체가 해당 지역에서의 노

6) 노인복지법 23조 2의 내용은 다음과 같다. 1. 국가 또는 지방자치단체는 노인의 능력과 적성에 맞는 일자리의 개발 보급과 교육훈련 등을 전담할 기관(이하 "노인일자리전담기관"이라 한다)을 설치 운영하거나 그 운영의 전부 또는 일부를 법인 단체 등에 위탁할 수 있다. 2. 노인일자리전담기관의 설치 운영 또는 위탁에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. (2005.7.13 신설)

인일자리사업 추진계획의 수립과 재정지원 및 수행전반에 관한 총괄, 조정, 심사를 담당한다면 기초지자체는 사업수행기관의 선정 및 사업운영에 대한 관리, 감독, 재정 및 행정지원, 그리고 노인일자리사업 지역협의체 구성 및 운영 등, 보다 구체적 사업운영의 역할을 담당하고 있다. 한편, 사업수행기관은 실제 노인일자리사업을 실제 담당하는 주체로서 사업에의 참여자 선발, 교육, 현장투입, 보수지급, 평가 등 사업관리를 담당한다. 마지막으로 개발원은 노인일자리사업 추진에 대한 전반적인 지원을 총괄하며, 일자리 개발, 보급 및 심사와 평가를 지원하며, 지역본부를 통하여 지역특화모델 일자리 개발, 보급, 지역인적자원의 개발, 지역자원 조사 및 연계활용 등을 담당하게 되어 있다.

이러한 역할분담에 따른 사업수행체계는 2004년도 사업 시작이후 큰 변화없이 유지되고 있는 상태이다. 사업의 성격상 상당히 많은 권한과 재량이 지자체와 수행기관에 위임되어 있지만 이와 함께 사업의 전반적 일관성과 지역 간 형평성을 위해 상위수준에서의 조정과 통제를 허용하는 위계적 구조를 견지하고 있다. 문제의 소지는 이러한 수행체계가 일반적으로 새로운 사업의 조기안착을 위한 초기 사업운영 형태로서 현재와 같이 다년간의 경험이 쌓인 시점에서는 사업의 내실화를 위한 질적인 전환이 필요한 시점이라는 점이다. 즉 그동안 사업수행과 성과에 대한 비판적 고찰을 통해 사업수요에 기반한 사업방향의 재설정과 이에 따른 수행체계와 운영절차의 변화가 필요하다는 점이다. 이러한 변화의 필요성에 대해 본 연구에서 진단한 사업수행상의 문제점은 다음과 같이 정리할 수 있다.

## 2) 수행체계관련 쟁점

### (1) 참여 주체의 역할

노인일자리사업 참여 주체별 역할은 아래 표와 같이 구분해두고 있으

나 실제 사업을 진행하는 과정에서 명시된 기대역할과 실제 역할간의 차이(discrepancy)가 나타나고 있다. 심층면접(In-depth Interview)과 FGI(Focus Group Interview)를 통해 나타난 문제점을 참여 주체별로 살펴보기로 한다.

<표 5-12> 노인일자리사업 운영주체의 역할 구분

운영주체	역할
보건복지부 (노인지원과)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 노인일자리정책결정 및 종합계획수립</li> <li>- 노인일자리사업에 대한 법령 및 제도 운영</li> <li>- 지자체 및 사업수행기관의 노인일자리사업 지원(예산, 인력 등)</li> <li>- 대국민 홍보</li> </ul>
한국노인인력 개발원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전국 노인일자리사업 추진 지원 총괄</li> <li>- 지역의 노인일자리사업 수행기관 간 연계·조정</li> <li>- 노인일자리 개발·보급 및 심사</li> <li>- 노인일자리사업에 대한 평가 지원</li> <li>- 노인일자리 관계자 교육·훈련</li> <li>- 노인일자리 경진대회(박람회 등) 지원 및 실적관리</li> <li>- 노인인력에 대한 수급동향 분석 및 조사연구</li> <li>- 노인인력 D/B 및 업무지원전산시스템 구축</li> <li>- 노인일자리사업에 관한 조사·연구</li> </ul>
광역자치단체	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·도 노인일자리사업 추진계획 수립 및 재정 지원</li> <li>- 시·도 노인일자리사업 수행 전반에 관한 총괄·조정·심사</li> <li>- 시·도 노인일자리사업 홍보 추진</li> <li>- 시·도 노인일자리 경진대회(박람회 등) 개최</li> <li>- 사업수행기관 전담인력 교육</li> </ul>
한국노인인력 개발원 지역본부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 노인일자리사업계획 심사평가지원</li> <li>- 지역특화 모델 일자리 개발 및 보급</li> <li>- 교육기능을 통한 지역 인적자원(참여노인, 실무자) 개발</li> <li>- 정보화를 통한 인력풀 구축 및 제공</li> <li>- 시·도별 노인일자리 경진대회(박람회 등) 개최지원</li> <li>- 지역자원 조사 및 연계 활용 등</li> </ul>
기초자치단체	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·군·구 노인일자리사업 추진계획 수립</li> <li>- 시·군·구 노인일자리사업 수행 전반에 관한 총괄·조정·심사</li> <li>- 사업수행기관 선정 및 수행기관 사업운영에 대한 관리·감독</li> <li>- 노인일자리관련 사업수행기관에 대한 재정·행정 지원</li> <li>- 노인일자리사업 지역협의체 구성·운영</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 노인일자리사업 발대식 수행</li> <li>- 참여자 통합소양교육 실시 지원(민간수행기관 연계)</li> <li>- 노인일자리 경진대회(박람회 등) 개최 지원 등</li> </ul>
사업수행기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 노인일자리사업 실행계획 수립·시행</li> <li>- 노인일자리사업 참여자 모집, 등록, 선발, 교육, 현장투입 등 일자리 관련 제반 업무 수행</li> <li>- 보수지급, 근무상황, 업무확인 등 참여자 관리</li> <li>- 정기간담회 개최, 만족도조사, 사업자체평가회 등 사업관리</li> <li>- 참여자관리, 보수내역 등에 대하여 각종 노인일자리사업 업무(새누리)시스템 활용</li> </ul>

자료: 보건복지부(2010a) 2010년 노인일자리사업지침

### ① 보건복지부

보건복지부의 역할은 크게 사업의 종합계획 수립, 관련 법령 및 제도 운영, 지자체 및 수행기관에 대한 예산·인력지원, 그리고 대국민 홍보로 규정되어 있다. 하지만 이러한 전반적인 사업운영상의 총괄기구(control-tower)로서의 역할을 수행하는데 몇 가지 제약요소들이 있다. 먼저 보건복지부가 매년 종합계획을 수립하고 이를 추진하고 있지만 지자체와의 협조가 필요할 뿐 아니라 개별 수행기관이 수행하는 4,343개(7)의 세부사업단(2009년 현재)에 대해서는 현재의 인력과 체계로는 직접적으로 관리, 감독할 수 있는 여건이 되지 못한다.

더욱이 예산구조가 중앙정부와 지자체의 분담에 의해 사업이 진행되는 만큼 중앙부처인 보건복지부의 사업취지와 운영방침이 그대로 세부사업단 운영에 반영되기 보다는 지자체의 참여취지와 의지에 따라 조정될 여지가 있는 상황이다. 따라서 계획을 수립하고 이에 소요되는 예산과 인력에 대한 전반적인 제도적 지원은 보건복지부가 담당한다고 할지라도 그 수행의 적절성, 계획 합치성에 대해서는 지자체의 건실한 노력을 수동적으로 기대할 수밖에 없는 상황이다.

7) 2009년 현황에 따르면 지자체(685개), 노인복지관(1,081개), 노인복지센터(256개), 대한노인회(757개), 시니어클럽(728개), 지역문화원(45개), 종합사회복지관(424개), 그리고 기타(368개) 등이 총 4,343개의 사업단을 운영하고 있다.

또한 노인일자리사업이 강조하는 일자리 창출은 고용노동부나 행정안전부가 수행하는 사회적 기업 육성이나 희망근로사업과도 중복되는 경우가 많다. 물론 65세 이상의 노인인구를 대상으로 한다는 점에서 고용노동부의 사업과 구별되고, 저소득층 유무를 자격요건으로 하지 않기 때문에 행정안전부의 사업과도 구별된다. 하지만 실제로는 노인일자리사업의 대부분을 차지하는 공익형 사업은 행안부의 희망근로사업과 그 대상자가 중첩되는 경우가 많으며, 민간분야 노인일자리사업 중 시장형 사업은 고용노동부의 사업과 그 대상자를 공유하는 경우가 많다는 점을 고려할 때, 보다 명확한 사업의 목표와 대상 집단의 설정과 같은 사업방향성(positioning)의 조정이 필요한 것으로 보인다.

## ② 지방자치단체

광역자치단체와 기초자치단체는 자치단체 수준에서 노인일자리사업의 추진계획의 수립 및 재정·행정지원, 수행전반에 관한 총괄 및 조정·심사, 수행기관의 전담인력 교육, 사업수행기관의 선정 및 관리·감독, 지역협의체 구성 및 운영, 참여자 통합소양교육, 그리고 경진대회 개최지원 등의 업무를 수행하게 되어 있다. 노인일자리사업에 대한 재정지원이 중앙과 지방자치단체간의 매칭 펀드(matching fund)로 운영되기 때문에 지역수준에서의 전반적 관리·감독은 지자체가 담당하도록 되어 있다.

실제 중앙부처인 보건복지부의 종합계획에 따라 시도별 사업의 규모와 예산 등 윤곽이 결정되면 광역지자체는 이에 따른 기초지자체별 사업량과 전담인력 및 예산배분을 수립한다. 이때 지침상 지역별 균등배분을 지양하고 수행능력과 수요(의지)를 중심으로 배분이 이루어져야 하지만 실제에 있어서 특정 기초지자체를 지침상의 기준에 의해 배제하기는 곤란한 실정이다.

한편, 기초지자체의 경우 광역지자체의 계획에 따라 사업량, 예산 및 전담인력 등 구체적 사업계획의 수립과 수행기관을 선정하게 되는데, 이

때 지역에 따른 사업수요 및 타당성에 대한 판단을 실증적 판단근거보다는 예산규모와 수행기관이 집계한 수요조사 및 타당성 판단에 대부분의 의존하고 있다. 결국 해당지역에서 사회서비스를 이미 제공하고 있는 기관이나 이미 노인일자리아사업에 참여하고 있는 기관을 중심으로 매년 유사한 사업수행이 이루어지고 있는 실정이다.

문제는 노인일자리아사업에 대한 정책적 측면에서의 우선순위 정도가 지자체에 따라 다르며 이에 따라 지자체의 관심과 노력은 물론 사업수행에 있어서도 차이가 난다는 점이다. 실제 사업 수행기관 담당자들은 노인일자리아사업 수행에 있어서 가장 중요한 요인으로 지자체 단체장과 담당공무원의 관심 정도를 지적하고 있었다. 예를 들어, 단체장이 노인일자리아사업에 대한 관심이 높은 경우 예산 및 인력 지원은 물론 사업수행에 필요한 각종 행정지원이 용이할 뿐 아니라 일자리 창출 가능성 역시 크게 제고된다. 지자체 내에서의 자원동원 및 협력 가능성이 높아지기 때문이다.

즉, 지자체의 적극적 지원이 이루어지면 사업이 성공적으로 수행될 가능성이 높았다.

*XX시 시니어클럽은 2006년에 지자체에서 행정적·재정적 지원을 확실히 해주어 도약의 기회가 되었다.(2010. 8. 10 심층면접)*

이와는 반대로, 지자체가 수행기관에 대해 부정적으로 인식하면 예산 등의 행정지원이 적시에 이루어지지 못하는 등 사업수행이 상당히 힘들어질 수 있다.

*OO의 경우 일을 못하는 기관으로 찍혀 있었다. 사업을 못하니까 예산도 늦게 받고(8월), 일도 배정하지 않는 등 악순환이 지속되었다. 그러나 전체 담당자가 변경된 이후 신뢰가 구축되어 선순환관계가 만들어졌다.(2010. 8. 10 심층면접)*

반면, 일부 지자체의 경우(광역시보다는 기초지자체)에는 그 관심정도가 낮거나 단지 정치적 고려에 의한 예산 및 인력 지원과 행정지원이 이루어지는 경우도 있는 것으로 나타났는데, 이 경우 높은 성과를 기대하기 힘들다. 따라서 지자체 단체장이 갖는 본 사업의 취지 및 정책적 필요성에 대한 동의 여부는 사업성과에 있어서 매우 중요하며, 이들의 적극적 관심을 유발할 수 있는 중앙정부차원에서의 노력이 필요한 것으로 보인다.

또한 담당 공무원의 역할 역시 매우 중요한데, 실제 기초지자체의 사업량과 전담인력 및 예산의 배분을 결정하고 그 집행을 담당하기 때문이다. 하지만 지자체의 담당공무원들은 보직이 자주 바뀔 뿐 아니라 그들에게는 노인일자리사업이 여러 담당업무 중 하나일 뿐이며, 사업이 성공한다고 하여도 추가적인 혜택이 주어지는 것도 아니며, 사업수행이 잘되지 못한다고 하여도 그로 인해 어떠한 불이익이 있는 것도 아니라는 구조적 한계가 있다. 이러한 지적은 수행기관인력에 대한 면접에서 여러 번 나타났다.

*공무원이 바뀌면 어떤 거는 사업 자체가 바뀌어 버리고 어떤 거는 잘 하던 사업이 이렇게 운영하면 안 되는 사업이 안 되는 때도 있어요. 이게 똬방을 주어서 그런 게 아니에요. 담당자와 오래 같이 있으면 이 기관이 어떤 기관이라고 이해를 하시면, 저희도 협조를 구하고 협조를 주기도 해요. 그런데 보통 새로운 담당자가 오시면 짧게는 1년에서 6개월에는 저희 기관이 뭐 하는 기관인지.. 예산 배분을 하시고, 문의 들어오면 예산 처리하시는 것만 바빠하세요. 왜냐하면 노인 일자리만 담당을 못하니까요. 한 기관만 담당하지 못해서 그런 부분이 생기는데, 어쨌든 공무원과는 시간의 싸움이에요. 계속 바뀌는지, 안 바뀌는지가 항상 관건이에요.(2010. 10. 1 FGI)*

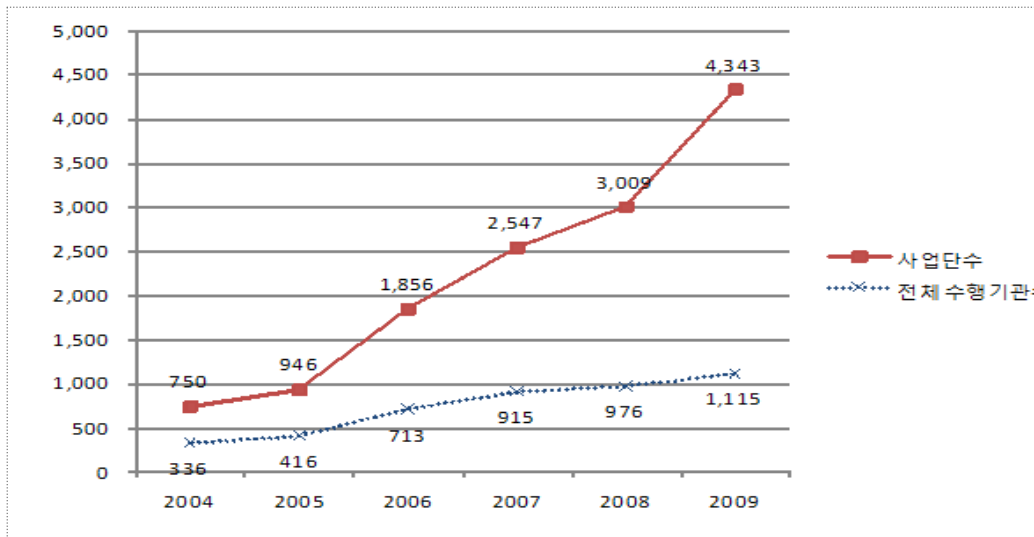
### ③ 수행기관



수행기관은 세부사업의 실행계획 수립 및 시행, 참여자 모집·선발·교육·현장투입, 보수지급 및 참여자 관리, 사업자체평가 등 사업관리, 그리고 새누리시스템을 통한 주기적 현황보고 등으로 그 역할이 규정되어 있다. 일자리사업이 시행된 2004년 이래 수행기관의 수뿐만 아니라 전체 사업단 역시 수적으로 증가하여, 2009년 현재 하나의 수행기관에서 담당하는 사업단 수는 평균 3.9개로 2004년의 평균 2.23개에 비해 대략 2배가 증가한 상황이다(<그림 5-2> 참조). 이를 수행기관 유형별로 살펴보면 기관 당 사업단수는 시니어클럽이 평균 9.0개로 가장 많은 반면 지역문화원과 노인복지센터는 기관 당 평균 2개 미만의 사업단을 운영하고 있다.

<그림 5-2> 노인일자리사업 수행기관 및 사업단 수 추이(연도별)

(단위: 개)



자료: 한국노인인력개발원(2010b:124), 2009 노인의 경제활동과 사회참여 통계

기관 당 사업단 수가 많아짐으로 인해 사업수행의 효율성 및 효과성에 대한 우려가 있다. 실제 수행기관 입장에서는 참여노인의 수가 적은 사업단을 여러 개 운영하는 것보다는 참여노인의 수가 많은 사업단을 하나 운

영하는 것이 사업유형별 특성에 대한 고려가 감소할 수 있다는 점 때문에 업무 부담이 크게 경감된다. 따라서 사업의 관리측면에서 용이할 수 있다. 하지만 소수의 사업단을 운영하는 경우 지역사회에서의 서비스 수요와 다양한 참여희망 노인들의 일자리 수요에 대한 대응이 미흡할 가능성이 높아지며, 사업운영상 당면하게 될 위험(risk)이 집중될 가능성도 있다. 또한 노인일자리사업 이외의 여러 고유(자체)사업을 함께 진행하는 수행기관 입장에서는 노인일자리사업이 지역사회 노인들을 해당기관에 유인할 수 있는 중요한 지렛대(leverage) 기능도 하기 때문에 이에 대한 노력의 집중도가 저하될 수도 있는 구조를 안고 있다.

또한 수행기관 내에서 노인일자리사업이 차지하는 위상이 그리 높지 않는 점도 고려해야 할 부분이다. 수행기관 담당자들에 대한 인터뷰 결과, 본 사업은 기관 내에서 예산비중은 높지만 업무 중요도 측면에서는 다소 낮은 평가를 받고 있었다. 이는 개별 수행기관이 설립목적에 따라 고유업무를 이미 수행하고 있기 때문이며, 일부 사업의 경우 하고자 하는 취지보다는 여건상 할 수 밖에 없어서 하는 경우도 있었다. 결국 고유업무가 고정되고 규모가 클수록 기관 담당자의 노인일자리사업에 대한 관심과 몰입도는 낮아지는 상황이다.

*일자리사업에 투입하는 직원에게 (노인일자리사업은) 여러 업무 중 하나이고 비중이라고 얘기할 만큼 큰 사업은 아니에요. ... 실질적으로 들어가는 (업무) 시간은 많아요. 지금은 셋팅이 되었으니 상관없지만 일자리모집·교육·배치할 때 많은 업무를 해요. 하지만 기관에서 인정받는 부분은 별로거든요. 직원들하고 얘기했을 때, 고생은 많이 하지만 노력한 만큼 티가 나지 않는다고 그래요.(2010. 8. 11 심층면접)*

일자리사업에 따른 수행기관의 부담은 농촌지역으로 갈수록 커지고 있다. 특히 매년 사업규모가 증대되었지만 농촌지역에는 수행기관이 거의 없는 상황이기 때문에 기존 기관이 늘어난 일자리수를 모두 떠안으면서

업무가 가중되고 있었다.

*XX지역의 경우 자리수가 두세 배 증가하기 전까지는 문제가 없었으나 인원이 많아져서 힘들어졌다. 농촌지역 노인복지관 수용인원은 한계가 있다. ... 기존 여가복지업무가 축소되고 일자리사업의 업무가 늘어나고 있다. ... 질적 수준을 높여야지 양으로 확장하려면 문제점이 있다.(2010. 8. 16 심층면접)*

#### ④ 한국노인인력개발원

한국노인인력개발원(이하 개발원) 및 그 지역본부의 역할은 사업의 추진·지원 총괄, 수행기관 간 연계·조정, 일자리 개발·보급 및 심사·평가지원, 관계자 교육·훈련, 노인인력의 수급동향 분석 및 조사연구, D/B 및 업무지원전산시스템 구축 등 매우 다양하게 규정되어 있다. 법적으로는 노인일자리의 개발, 보급과 교육, 훈련을 담당하는 전담기구로 되어있지만, 본 사업과 관련한 전반적인 추진 및 지원 총괄 보조업무를 담당하고 있으며 노인일자리사업에 참여하는 주체 중 유일하게 본 사업만을 위해 설치된 기관이다.

개발원이 당면하고 있는 가장 큰 문제는 분장업무에 대한 모호성과 이로 인한 업무추진의 일관성과 집중도가 분산된다는 점이다. 사업의 기획 및 운영 전반을 총괄하고 있는 보건복지부에서는 개발원이 좀 더 적극적으로 사업관리를 주도하고 새로운 일자리의 개발·보급에 나서줄 것을 기대하고 있지만 개발원 입장에서는 법적, 제도적 권한이 단지 '전담기구'로만 명시되어 있는 상태에서 관리지원에 한계가 있음을 호소하고 있다. 수행기관에서는 개발원에 좀 더 적극적인 사업모형의 개발과 보급, 교육, 훈련 담당 등을 기대하고 있지만 개발원 입장에서는 인력과 예산의 한계로 어려움을 겪고 있다.

*일자리사업이 오랜 기간 운영되면서 형식적으로 계속 운영되는 측면이 있다. 인력에 대한 처우개선 등 여러 가지가 있지만 새로운 아이템 개발을 위하여 정*

*부든 개발원이든 노력을 기울여야 한다.(2010. 8. 10 심층면접)*

여러 가지 이유가 있겠지만 이러한 인식의 격차에 가장 큰 원인은 무엇보다 사업의 규모가 지난 수년간 급속히 팽창하였다는 점을 들 수 있다. 2004년 사업시작 이래 노인일자리사업에 참여하는 노인의 수는 매년 두 배 가량 증가하여 2008년 12만여 개 일자리에서 2009년 22만여 개로 큰 폭으로 증가하였고 참여 사업단 수도 2009년 현재 4,000여개를 넘고 있다. 이로 인해 개발원이 담당하는 관리지원 업무량은 크게 늘어났는데, 그동안 새누리시스템의 구축과 운용을 통하여 예산집행·인력현황·사업수 등 현황에 대한 관리 등은 비교적 용이해 졌으나 여전히 개별 기관에서 구체적으로 어떠한 사업이 얼마나 잘 진행되고 있는지, 수행기관 간 연계 및 조정을 얼마나 하고 있는지를 파악하기 곤란한 실정이다. 즉, 양적 관리는 어느 정도 이루어지고 있으나 사업량이 급증하면서 질적 관리는 부족한 상황이다.

*개발원에서는 열심히 준비하지만 현장의 느낌을 모르기 때문에 제대로 준비를 하지 못한다. 또 잘되는 기관 자랑만 들고 오는 경우도 있다.(2010. 8. 10 심층면접)*

이와 더불어 일자리 개발 및 보급·심사·평가 업무 역시 어려움을 겪고 있다. 사업량이 급격히 증가하면서, 더욱이 시장형, 인력파견형, 창업모델형과 같이 자립유도를 위한 일자리를 만들어내는 사업에 대한 강조가 이루어지면서 사업의 아이템, 사업계획, 직원교육 등에 대한 개발원의 연구·지원 및 보조의 중요성이 높아지고 있지만 실제로는 이러한 선도적 개발·보급 및 심사·평가보다는 주로 사업유형별로 우수사례를 선정하고 이를 중심으로 매뉴얼을 개발 및 보급하는 수준에 그치고 있다. 우수사례 매뉴얼이 각 수행기관의 입장에서는 사업을 수행하는데 도움이 되기는 하지만 이는 특정지역의 일부 유형의 사업에 한정되는 것으로 일반화시킬 수 없

으며, 지역의 특수성에 기반한 사업개발 및 잠재적 수요의 발굴과 교육은 거의 이루어지지 않고 있다.

*(어르신의 불만을) 작년 같은 경우는 지도점검 현황표, 상담일지 등을 기록해 두었고 올해도 유사하다. 매뉴얼을 정해준다면 할 텐데, 개발원에서 제시하는 구체적인 매뉴얼이 없다. 그런 사항 하나까지도 담당자들이 해야 하니 웬만하면 수월하게 가기 위해...(2010. 8. 11 심층면접)*

## (2) 수행체계의 제도적 미비

성공적 사업수행을 위해서는 무엇보다 명확한 정책목표와 이를 위한 치밀한 계획에 따른 참여주체간의 합의와 협력, 사업수행전반에 대한 광범위한 정보와 이를 점검할 수 있는 구체적인 성과지표와 모니터링 체계 구축, 그리고 참여주체를 유인할 수 있는 예산·조직·법령상의 수단이 필요하다. 하지만 현재의 노인일자리사업을 살펴보게 되면,

(가) 다양한 목표(노인건강, 노인참여, 잠재적 사회서비스 수요 발굴 및 서비스 공급 등)와 한정된 수단(노인일자리 창출을 위한 지원),

(나) 다양한 참여주체(지자체, 개발원, 각 사업수행기관 등)와 한정된 유인수단(예산 및 인력지원),

그리고 (다) 구체적인 성과지표 설정의 곤란과 모니터링 체계의 부족 등 성공을 위한 필요조건의 충족과는 다소 거리가 있다. 이를 각각 분석하면 다음과 같다.

### ① 다양한 목표와 한정된 수단

좀 더 구체적으로 살펴보면, 노인일자리사업은 노인복지확대와 일자리 창출이라는 두 가지 위계적 정책목표를 갖고 있는데, 이 중 노인복지확대는 정책의 영향(impact) 또는 결과(outcome)에 해당하는 것으로 노인들의

사회참여를 통해 참여노인이 얻을 수 있는 신체적·정신적 건강 증진과 이로 인한 의료비 절감, 보충적 소득지원 등과 잠재적이지만 이를 통한 지역사회 서비스의 잠재적 수요의 발굴 및 그동안 미진했던 사회 서비스 공급에 대한 대응 등을 들 수 있다. 이러한 정책목표를 노인들에게 일자리 기회부여라는 도구적·중간적 산출물(output)을 통해 수행하고자 하는데, 문제는 이러한 정책목표와 수단 간의 인과성이 대부분 가정되거나 또는 수단 자체가 사업목표로 지나치게 강조되는 경향이 있다는 점이다. 이러한 지적은 관계자와의 인터뷰에서도 명백히 나타난다.

*(수행기관에서도 일자리사업의 목표가) 복지냐 아니면 어르신들의 소득을 통한 노인 경제활동에 대한 것이냐에 대한 부분은 아직 고민 중이다. 목적 자체는 소득을 통해서 어르신들의 삶의 질을 향상시키는 복지적인 측면을 가지고 있다. 하지만, 정말 어르신의 복지라고 하면 일자리를 통해서 건강하거나 사회적인 활동을 하거나 그런 것들에 대한 지원이 정말로 되는지를 보아야 한다. 아니면, 그런 것은 소득이 확보가 되면 당연히 된다고 보고(가정하고) 이 사업을 운영해야 한다.(2010. 10. 1 FGI)*

물론 노인일자리 창출이 일정부분 노인복지증진에 효과적인 수단이 될 수 있음(예를 들어 건강증진을 통한 의료비절감, 참여를 통한 자존감 부여 등)은 실증연구를 통해 밝혀지고 있지만, 이러한 긍정적인 효과의 경로와 크기에 대해서는 여전히 보다 많은 연구검토가 실증적으로 이루어져야 한다. 이러한 상황에서 지나친 수단(일자리)에 대한 강조는 목표-수단 도치가 일어날 수 있다는 점에서 조심해야 할 부분이다.

*다른 노인복지 프로그램과 비교했을 때, 분명히 차이점이 있는 부분은 소득인데, 소득이 가진 의미 자체가 어르신들의 사회성을 상실한 부분을 회복시켜 주는 부분이 있어요 ... 하지만 어르신들이 급여 때문에 오셨던 분들이라도 대부분 상담하시면서 말씀하시는 것은 그래도 이렇게 나와서 친구들과 얘기를 하고, 내 건강도 같이 챙긴다는 말을 같이 하십니다.(2010. 10. 1 FGI)*

또한 노인복지를 위한 수단으로 선택한 일자리 창출은 그 대상이 노인이라는 특성으로 다른 대상 집단에 비해 근본적인 제약을 갖는다. 예를 들어, 상대적으로 시장경쟁력이 부족한 65세 이상 노인들이 참여하고 일할 수 있는 민간시장에서의 틈새를 찾아야 한다는 점이 그것이다. 이와 함께 사업수행이 이미 고유의 복지서비스 제공업무를 담당하고 있는 다양한 수행기관(노인복지관, 대한노인회, 시니어클럽, 종합복지관 등)에 의해 부가적으로 이루어지고 있기 때문에 본 사업에 집중하기 힘들거나 도리어 타 사업을 위한 지렛대(Leverage)로 이용될 수 있다는 점 등은 위에서 지적한 일자리 창출 자체에 대한 지나친 강조로 야기될 수 있는 문제를 더욱 심화시킬 수 있다. 즉, 목표에 대한 효과적인 수단여부인 일자리의 질(quality)보다는 수단자체의 성과인 일자리의 양(quantity)에 대한 관심을 강조하거나 개별수행기관의 도덕적 해이(moral hazard)를 유발 또는 방지할 수 있다는 것이다.

## ② 다양한 참여주체와 한정된 유인체계

2009년 현재 노인일자리사업은 총 222,616개의 일자리를 271,793명의 노인들에게 제공하고 있으며, 이를 4,343개의 사업단이 수행하고 있다. 사업단을 그 유형별로 살펴보면 지자체(16%), 노인복지관(25%), 노인복지센터(6%), 대한노인회(17%), 시니어클럽(17%), 지역문화원(1%), 종합사회복지관(10%), 그리고 기타(8%)로 구성되어 있으며, 이들이 담당하는 일자리수도 지자체(37%), 노인복지관(19%), 노인복지센터(4%), 대한노인회(14%), 시니어클럽(11%), 지역문화원(1%), 종합사회복지관(6%), 그리고 기타(8%)와 같이 분포되어 있다.

<표 5-13> 수행기관 유형별 사업단 수, 일자리 수, 그리고 참여노인 수

구분	사업단수	구성비	일자리수	구성비	참여노인수	구성비
계	4,343	100%	222,616	100%	271,793	100%
지자체	685	16%	82,421	37%	109,297	40%
노인복지관	1,081	25%	42,378	19%	49,799	18%
노인복지센터	256	6%	8,309	4%	9,607	4%
대한노인회	757	17%	31,427	14%	36,694	14%
시니어클럽	728	17%	25,314	11%	28,016	10%
지역문화원	45	1%	1,052	0%	1,128	0%
종합사회복지관	424	10%	13,892	6%	16,114	6%
기타	368	8%	17,823	8%	21,138	8%

자료: 한국노인인력개발원(2010), 2009 노인의 경제활동과 사회참여 통계

앞서 지적한 바와 같이 기관도 다양할 뿐 아니라 기관들이 대부분 고유의 업무를 가지고 있으면서 추가적으로 노인일자리사업에 참여하고 있는 상태이다. 따라서 노인일자리사업의 효과에 대한 분명한 기대가 없는 경우 각기 고유사업이 있는 상이한 참여주체들에게 본 사업의 성과를 제고하기 위한 노력을 기대하기는 어려운 실정이며, 더욱이 이들의 적극적 사업수행을 유발할 유인체계가 마땅히 마련되어 있지도 않다.<sup>8)</sup> 예를 들어, 대부분 연초에 계획된 예산과 인력지원의 집행이 연중 수행하고 있으며, 연차평가를 통하여 우수사례로 선정되거나 이로 인한 약간의 상금을 제외하고는 사업단이나 기관 입장에서의 유인은 없는 상태이다. 또한 전체 사업단의 16%를 지자체가 직접 담당하고 있으며, 이들이 제공하는 일자리 수가 전체의 37%를 차지한다는 점<sup>9)</sup> 역시 본 사업이 높은 수준의 사업설계와 수행노력이 투입되는 것으로 보기 어려운 측면이다.

8) 실제 대부분의 사업예산은 인건비로 구성되어 일부 운영비와 전담직원 정도의 지원 외에는 사업성과에 따른 특별한 보상도 없다.

9) 노인일자리사업의 상당부분이 공익형 사업으로 세간에서 말하는 '용돈벌이' 사업으로 간주되는 경향도 있다.



이러한 문제점은 평가결과를 통해서도 일부 유추해 볼 수 있는데, <표 5-16>에서 나타난 바와 같이 가장 많은 일자리를 제공하는 지자체의 공익형 사업에 대한 평가점수는 61.1(평균 70.3)에 불과하며, 대한노인회의 경우에도 그들의 고유사업과 가장 유사한 인력파견형 사업의 경우 좋은 평가(19.7/ 평균 17.8)를 받는데 반해, 이외의 사업에 있어서는 대부분 평균 이하의 평가(공익: 69.5; 교육: 76.3; 복지: 69.4)에 그치고 있다. 반면, 전반적으로 가장 좋은 평가(공익: 80.7; 교육: 90.3; 복지: 81.5)를 받고 있는 노인복지관의 경우 사업단 구성은 전체의 25%를 차지하지만 실제 창출한 일자리 수는 약 19%에 불과하며, 시니어클럽(공익: 78.4; 교육: 91.3; 복지: 79.7) 역시 사업단 구성에서는 17%를 차지하지만 제공한 일자리 수는 약 11% 수준이다.<sup>10)</sup> 즉, 상대적으로 좋은 평가를 받는 사업에 비해 낮은 평가를 받는 사업들이 일자리를 보다 많이 제공하고 있으며, 이러한 일자리의 상당수가 그 질적인 측면에서 그리 높지 않다는 것이다. 이는 현재 노인일자리사업의 수행체계가 참여주체(수행기관)의 노력을 제대로 이끌어 내지 못하고 있다는 점을 말해준다.

10) 물론 지자체를 제외한 후 그 구성비를 살펴보면 노인복지관은 구성면에서 약 30%를 차지하면서 일자리 수도 약 30%를 창출하고 있으며, 시니어클럽 역시 구성면에서 20%를 차지하면서 일자리 수도 약 18%를 창출하고 있는 것으로 나타났다.

<표 5-14> 기관별 노인일자리사업단 비율

구분	사업단수	구성비	일자리수	구성비	참여노인수	구성비
계	3,659	100%	40,195	100%	162,496	100%
노인복지관	1,081	30%	42,378	30%	49,799	31%
노인복지센터	256	7%	8,309	6%	9,607	6%
대한노인회	757	21%	31,427	22%	36,694	23%
시니어클럽	728	20%	25,314	18%	28,016	17%
지역문화원	45	1%	1,052	1%	1,128	1%
종합사회복지관	424	12%	13,892	10%	16,114	10%
기타	368	10%	17,823	13%	21,138	13%

<표 5-15> 수행기관 유형별 평가결과 평균점수

구분	공익	교육	복지	인력파견	시장
계	70.3	84.0	74.4	17.8	19.7
지자체	61.1	67.8	62.9	16.3	9.7
노인복지관	80.7	90.3	81.5	15.6	20.9
노인복지센터	70.1	80.2	70.1	12.7	15.1
대한노인회	69.5	76.3	69.4	19.7	18.6
시니어클럽	78.4	91.3	79.7	17.0	20.6
지역문화원	62.5	69.3	63.9	-	14.0
종합사회복지관	76.8	80.4	76.4	14.4	19.2
기타	70.5	80.6	72.3	20.7	18.0

자료: 한국노인인력개발원 내부자료

### ③ 관리체계의 미비

현재의 수행체계는 복지부를 정점으로 지역별 지자체가 1차적인 관리 감독 기능을 수행하고, 개별 수행기관 사업단이 자율적으로 사업을 계획, 운영하도록 되어 있다. 이러한 피라미드형의 사업운영체계는 일면 개별사업부문에서는 수행기관의 자율성을 허용하되 위계적 관리감독을 통하여 사업운영의 합리성을 제고할 듯 보이나, 이를 위해서는 두 가지 조건이 필요하다. 첫째, 관리 감독을 담당하는 복지부와 지자체는 개별 수행기관의 사업단이 언제, 어디서, 무엇을, 어떻게 하고 있는지를 상시 모니터링 할 수 있어야 한다. 둘째, 모니터링을 통한 조정 및 통제가 즉각적으로 가능(또는 강제)할 수 있는 관리(또는 유인) 수단이 구비되어야 한다. 만약 이러한 조건이 충족되지 못한다면 사업운영의 합리성을 제고하기는 곤란하다.

현재의 사업수행체계는 새누리시스템과 현장방문을 통해 매달 사업수행 과정을 점검하고 있으나 정보의 깊이 측면에서 충분치 못한 실정이며, 이를 강제하거나 관리할 수단 역시 서면을 통한 '보완요구' 수준을 벗어나지 못하고 있다. 실제 질적인 측면에서의 성과 즉, 일자리의 질(quality)

과 참여자 및 이용자의 만족도(satisfaction), 그리고 사회 서비스의 수요 발굴 및 공급의 적절성에 대해서는 구체적인 성과지표(KPI)가 제시되지 않고 있으며 더욱이 이러한 수행(과정)자체의 적절성에 대한 평가지표가 부재하여 사업의 성과를 평가하는데 어려움을 겪고 있다. 결국 성공적 사업수행을 위한 두 가지 조건 모두 충분히 구비하지 못한 상태인 것이다.

이러한 문제점들은 결국 보건복지부가 노인일자리아사업의 방향과 계획(종합계획)을 수립하고 사업수행을 조정해 가는데 지속적인 어려움을 겪게 되는 원인이 되고 있으며, 지자체 및 사업수행기관 역시 투입측면과 성과측면에서 산출물 지표(output indicator) 중 양적 지표인 ‘예산집행률’, ‘일자리수’, ‘참여노인수’라는 가시적인 성과지표(KPI, Key Performance Indicator)에 관심을 한정하는 결과를 낳고 있다.

### (3) 공공분야와 민간분야의 차이 간과

현재의 수행체계는 공공분야(공익형, 복지형, 교육형)과 민간분야(시장형, 인력파견형)이라는 사업유형의 구분이 있음에도 불구하고 동일한 체계를 갖고 있다. 즉, 사업의 특성을 나름대로 구분하고 있지만 이를 운영해 가는 과정에서는 이러한 특성을 무시하고 있는 것이다. 예를 들어 공공분야 사업의 경우 일반적인 사회서비스 제공 수준의 사업이 많기 때문에 그 특이성을 고려할 이유는 없지만, 민간분야 사업은 이와는 달리 스스로 틈새시장을 개척하고 이에 대한 차별화된 서비스 또는 상품제공을 통해 매출이익을 지향한다. 따라서 추가적인 위험(risk) 관리와 참여자 교육, 지속가능성(sustainability)의 확보, 그리고 이를 위한 교육 및 효율적 사업운영 등의 노하우(know-how)가 필요하다. 이러한 특성상의 차이점을 무시한 채 개별기관 사업단의 능력과 노력만을 기대하는 것은 전체적인 사업운영에 있어서 무리라고 판단된다.

#### (4) 각 주체 간 협력 부족

앞에서 밝힌 바와 같이 노인일자리사업은 참여주체간의 긴밀한 협력이 크게 요구되는 사업이다. 하지만 이러한 기대는 여러 부분에서 다소 미흡한 것으로 나타났는데, 이를 편의상 수행기관을 중심으로 살펴본다.

##### ① 지자체와 수행기관

지자체는 사업의 시작 및 종결과 관련된 수행기관의 사업배분, 예산배분, 사업아이템 조정 등의 업무에 관여하며, 사업수행 중에도 지자체 이외 지역 거주자 참여 제한을 요구하는 등 구체적이 사업내용에 개입한다. 지자체는 수행기관이 노인일자리사업 업무를 수행하는데 절대적인 영향력을 미치기 때문에 수행기관은 지자체와 자주 만나 협력방안을 논의하고 있었다. 지자체의 중요성은 거의 모든 분야에서 나타나고 있는데, 예를 들어, 지자체가 공공기관 내에 수행기관이 설립될 수 있도록 장소만을 빌려주어도 일자리사업 수요처에게 신뢰를 주기 때문에 사업수행에 상당한 도움을 받고 있다는 수행기관도 있었다(2010.08.10 인터뷰). 또한 급식도우미 사업, 어린이지킴이 사업 등 학교와 관련된 사업의 경우 지자체에서 교육청을 통해 공문을 발송함으로써 보다 쉽게 수요처를 발굴할 수 있었다.

특히 지자체 담당공무원의 해당 사업에 대한 관심과 의지가 중요한 것으로 나타났다. 실제 사업은 수행기관이 담당한다 하더라도 실제 수행기관 간 사업량 배분에 따른 예산, 인력 지원의 규모 결정이 지자체를 중심으로 협의하여 이루어지고 있고, 수행과정에 대한 평가 및 시정조치 등 역시 지자체를 통하여 이루어지기 때문에 담당 공무원의 사업에 대한 관심과 의지의 중요성은 절대적이다.

하지만 이러한 상황에서 수행기관과 지자체 담당공무원의 업무협력관계는 대부분 개인적 친분 또는 사업에 대한 관심 여부에 의존하고 있어

지속적이지 못한 경우가 많은 것으로 나타났다. 또한 순환보직으로 인해 지자체 담당자가 자주 변경되어 이들에게 지역의 일자리사업 특성을 이해 시키는데 어려움이 있었다. 예를 들어, 대한노인회 소속 수행기관의 경우 지난 1년 동안 일자리사업 관련 시담당자가 세 번, 구청담당자가 세 번 변경되었고(XX지회), 또 다른 기관의 경우 역시 3년 근무기간동안 담당공무원이 3번 변경되었다(XX노인복지관)고 한다. 이처럼 지자체 담당공무원의 잦은 변경은 지자체의 지속적인 관심과 관리 감독을 받아야 하는 수행기관 입장에서는 사업수행 자체에 집중할 수 있는 여지를 좁게 만들고 있다.

## ② 개발원과 수행기관

개념상으로 노인일자리사업의 특성상 공공부문(보건복지부와 광역, 기초 지자체)과 민간부문(수행기관 및 참여자, 이용자)의 긴밀한 협력이 필요한데 그 연결고리에 위치하는 것이 개발원이다. 하지만 개발원의 법적 제도적 위치는 물론 행정적 기술적 역량에 있어서 이러한 연결고리 역할을 수행하는데 다소 제약적이다.

개발원은 수행기관을 지원하기 위해 여러 역할을 담당할 것으로 기대되고 있으나, 개발원과 수행기관 간 직접적인 만남은 관계자교육 및 경진대회가 있을 때 외에는 별로 없는 것으로 나타났으며, 대부분 개별적 친분관계에 근거한 협력관계를 형성하는데 그치고 있었다. 일례로 인터뷰를 수행한 여러 기관 중 한 기관에서만 사업 개발을 위해 개발원 담당자에게 요청하여 함께 협력한 경험이 있었다(B시니어클럽)고 할 만큼 적극적인 협력관계를 찾아보기 어려웠다.

특히 지역특화 모델 일자리 개발 및 보급, 교육기능을 통한 지역 인적자원 개발, 지역자원 조사 및 연계 활용 등 일자리사업의 지역특성을 고려한 사업의 개발·수행이라는 역할이 개발원 지역본부에 부여되고 있음에

도 불구하고 그러한 사례는 일상적이지 않은 것으로 나타났다. 또한 개발원이 수행기관의 업무수행과정에 대한 모니터링과 문제점 지적 및 시정요구 등은 제도적 근거장치가 다소 마련되어 있지 않아 수행할 수 없게 되어 있으며, 설혹 하려한다 할지라도 수행기관 입장에서는 이를 수용하려 하지 않는 실정이다.

### ③ 수행기관 간 협력 부족

동일지역 내 수행기관들은 지자체가 업무량 및 예산 배분을 위한 자리에서 만나기는 하지만 수행기관끼리 개별적으로 또는 자발적으로 만나 협력하는 경우는 거의 없었다. 예를 들어, 면접을 수행한 한 기관의 경우, 한 건물에서 대한노인회·실버인력뱅크·시니어클럽이 함께 입주, 운영되고 있지만 긴밀한 업무협조는 이루어지지 않고 있었고 단지 참여희망 노인들의 지원 자격에 따라 다른 기관을 소개해주거나 중복참여자를 파악하기 위해 상호 확인이 이루어지는 정도의 대단히 소극적인 수준에의 협력만 이루어지고 있었다(XX시). 물론 일부 지역에서는 수행기관이 속한 협회 혹은 조직을 통한 협력이 이루어졌는데, XX시 4개 지역구별 대한노인회는 공동으로 사업계획을 수립하여 신청하고 구별로 일자리수를 나누어 수행하고 있었다(10월 1일 인터뷰).

한편, 지역내 환경을 고려하여 새로운 아이템을 구상하고 개발하기 위해서는 지역내 기관 간 협력이 긍정적일 것이라는 일반적 추정과는 달리 수행기관 간 협력에 대해 부정적인 시각도 존재하였는데, 예를 들어 “사업성과는 일종의 기관 간 경쟁이기 때문에 기관 간 협조는 어렵다”는 의견도 제시되었다(2010.10.01 인터뷰).

이러한 지역 내 수행기관 연계·조정은 업무분장 상 개발원의 역할 중 하나이며 개발원 지역본부는 2010년부터 민간분야 사업 활성화를 위해 전문분야 퇴직자 및 직능단체의 전문 노인인력 활성화 인프라구축업무를 담

당하고 있다. 그러나 실제 인터뷰 결과 개발원본부 및 지역본부를 통한 수행기관 간 연계는 그리 활성화되지 못하고 있음을 알 수 있었다.

#### ④ 수행기관과 지역 네트워크

수행기관은 지역 내 네트워크를 활용하여 참여노인을 모집하거나 새로운 수요처를 개발하고 있었다. 주로 경로당, 교육청, 타 복지관, 소속 협회 등과 협력하고 있었으며, 농촌지역은 이장모임을 활용하기도 하였다. 그러나 이러한 협력관계는 교육형 및 인력파견형 사업의 경우에만 수요처 목록을 통해 기관별로 정리되고 있었으며, 그 외의 경우는 수행기관과 지역 네트워크의 연계가 안정적으로 이루어지는 것이 아닌 것으로 보여 담당자가 변경되면 언제라도 바뀔 수 있는 상황이다.

*일자리사업을 하려면 모든 사업단은 지역과의 네트워크가 되어야 하는데 9개월만 일해서는 공문·회의·홍보를 할 수 없다.(2010. 8. 10 심층면접)*

더욱이 시장형사업과 같은 경우 안정적인 수요처의 개발이 무엇보다 중요한 것으로 나타났는데, 개별 수행기관의 수준에서 민간기업(또는 사업자 등)과 경쟁하여 해당지역의 수요처를 자발적으로 발굴하기는 매우 어려운 것으로 보인다. 따라서 개발원의 지역본부에 대한 기대가 높지만 현재 5개 지역본부가 담당하는 지역범위가 워낙 넓어 개별 수요기관의 역량과 선호에 맞는 수요처를 개발하는 경우는 그리 많지 않은 것으로 나타났다. 즉 지역본부에서도 적절한 지역네트워크를 형성, 관리하지 못하고 있는 현실이다.

### (5) 사업추진능력의 지역 간 격차 및 수행기관 간 격차

#### ① 지역 간 격차

노인일자리사업은 기본적으로 지역의 필요성에 기반하여 수행기관에서 사업계획을 수립하고 운영해나가도록 되어 있기 때문에 지역 간 사업성과의 격차가 큰 편이다. 먼저, 대도시와 농어촌 간 서로 선호하는 사업유형에 있어 상당한 차이가 존재한다. 2009년 노인일자리사업은 특별시 및 광역시 등 대도시에서 수행된 일자리수가 전체 일자리수의 42.2%를 차지하는 반면 농어촌은 전체 사업량이 적을 뿐만 아니라 도시지역에 비해 민간분야 및 교육형 사업의 일자리수가 절반에도 못 미치고 있다(한국노인인력개발원, 2010b: 132). 이는 농어촌지역은 거주지가 서로 떨어져 있고 교통수단이 불편할 뿐만 아니라, 참여자의 고연령·교육수준·사업인식 부족, 수행기관 및 수요처 부족 등 지역의 기반이 부족하기 때문이다(한국노인인력개발원 현장조사 검토내용, 2010).

*농촌지역 같은 경우는 밭일, 인삼경작 등 도시지역보다는 일거리가 있다. 영농을 하시는 분도 있다. (이로 인해) 인력풀에 한계가 있다. 현재는 지역에 대한 고려가 없이 진행되고 있다.(2010. 8. 16 심층면접)*

보다 구체적으로 시도별로 어떤 지역에서 특정 사업유형의 일자리를 많이 수행하는지 여부를 살펴보아도 지역별로 차이가 존재함을 알 수 있다(<표 5-17>).



<표 5-16> 사업유형별 시도 누적일자리수 비율

구분	공익	교육	복지	시장	인파	창모
서울	<b>19.88</b>	<b>14.85</b>	<b>15.77</b>	9.68	8.60	5.19
부산	4.35	8.10	7.17	<b>13.37</b>	8.40	7.95
대구	4.40	5.49	3.83	4.88	5.55	6.33
인천	5.46	4.52	7.61	6.98	<b>9.17</b>	7.95
광주	2.23	3.35	2.71	3.81	3.48	5.68
대전	3.17	3.55	2.63	4.42	2.78	8.28
울산	1.51	2.72	2.13	1.27	2.99	2.11
경기	10.01	<b>17.75</b>	<b>12.71</b>	<b>11.77</b>	<b>31.85</b>	5.03
강원	7.21	4.67	5.30	7.44	2.85	5.19
충북	2.58	3.98	3.62	6.53	3.40	<b>14.12</b>
충남	5.34	6.54	4.35	4.95	1.95	5.19
전북	7.13	6.66	8.24	6.28	5.86	<b>9.09</b>
전남	<b>11.75</b>	5.83	7.65	4.32	2.09	5.19
경북	7.41	4.44	7.09	9.96	3.65	6.66
경남	6.13	5.82	8.02	3.73	6.65	4.71
제주	0.88	1.72	1.20	0.60	0.73	1.30
소 계	100	100	100	100	100	100

자료: 한국노인인력개발원(2010b), 노인의 경제활동과 사회참여 통계

상대적으로 노인인구수가 많은 서울 및 경기지역은 공익형·교육형·복지형 등 공공분야에서 상당한 수의 일자리를 수행하였고, 전남지역에서도 상당수의 공익형 일자리가 수행되었는데 이를 위해 서울 다음으로 많은 지자체 예산을 투입하였다.

반면 민간분야에서는 부산·인천·경기 등에서 시장형·인력파견형 일자리를 많이 수행하였으며, 특히 경기지역은 전체 인력파견형사업 일자리 중 31.85%를 수행하였는데 이는 지자체에서 자체예산을 투입하여 사업을 적극적으로 지원하였기 때문이다. 창업모델형 일자리는 충북과 전북지역에서 많이 수행하였다.

이처럼 서울, 인천, 경기 등의 수도권 이외 각 지역에서도 사업유형별로 지역에 의미 있는 사업에 적극 지원한다는 점에 비추어볼 때, 지역별 노인수·수행기관·수요·지자체의 지원 등 지역에 내재되어 있어 여러 요인들을 고려하여 지역에서 필요한 사업을 해나가는 것이 중요하다는 점을

알 수 있다.

## ② 수행기관 간 격차

수행기관이 설립되어 운영된 역사, 조직의 규모, 조직의 설립목적 등에 따라 일자리사업의 성과 격차가 존재한다. 지역 내에 설립된 지 오래되었고 조직규모가 큰 수행기관에서는 다양한 사업을 운영하면서, 기관의 고유사업과 일자리사업을 연계하여 상호 증진효과를 거두고 있었다. 예를 들어, 노인대학을 운영하는 복지관에서는 교육수준이 높은 교육형 사업 참여노인을 확보할 수 있었으며 강사도 보다 낮은 급여로 쉽게 찾을 수 있었다. 재원이 풍부한 일부 기관은 사업을 잘 수행하기 위해 사회복지사 자격을 가진 전담인력을 채용하고 9개월의 고용기간이 끝나면 자체 재원으로 고용하여 사업의 연속성을 확보하고 있었다.

반면 기관이 설립된 목적은 일자리사업의 성과에 상반된 영향을 미치고 있었다. 노인일자리사업을 위해 설립된 시니어클럽은 민간분야 사업에서 두각을 나타내고 있지만 다른 유형의 기관은 기관 고유업무와 함께 일자리사업을 수행하면서 사업을 소홀히 하게 되는 경향이 있었다. 예를 들어, 인력파견형은 대한노인회의 취업지원센터와 복지관의 고령자취업알선센터와 유사하게 수행되고 있으며, 시장형은 각 기관에서 운영하는 공동작업장과 유사한 측면이 존재한다. 특히 대한노인회에서는 일자리사업의 인력파견형과 유사한 취업지원센터를 운영하면서도 일자리사업 수행여부 및 실적이 대한노인회의 기관평가에 전혀 반영되지 않기 때문에 일부 지역에서는 두 사업을 함께 관리하면서 기관 자체사업의 실적을 먼저 채우고 이후 일자리사업의 실적을 채우고 있었다.

지역 내 여러 수행기관에서 유사한 사업이 운영되면서, 기관별 사업운영 차이로 인한 참여노인의 불만도 발생하고 있다. 예를 들어, 동일한 아동안전재호사업을 수행하면서도 한 기관에서는 기관 및 팀장이 출퇴근 시

간 및 근무태도를 엄격히 관리하는 반면 다른 기관에서는 출퇴근 시간도 확인하지 않을 경우, 엄격히 관리하는 기관에서 근무하는 참여노인들이 불만을 제기하는 경우가 있다(2010.10.08 인터뷰). 이는 부진기관의 잘못된 사업수행으로 인해 당해 기관에서 사업을 참여하는 노인뿐만 아니라 타 기관의 노인들에게도 일자리사업에 대한 잘못된 인식과 불만을 야기하는 상황이다. 특히 지역 내 사업 운영은 지자체에서 관리해야 하는 상황임에도 불구하고 기관 간 사업운영 차이를 조정하지 않고 있어 전반적인 성과를 하락시킬 수 있는 요인이 되고 있다.

### 3. 절차 평가

#### 가. 선정 절차

##### 1) 현황

##### (1) 관련 주체의 역할

노인일자리 사업의 실시를 위해서는 중앙정부와 지방자치단체 그리고 지역에서 이를 수행하는 수행기관의 긴밀한 협조가 필수적이다.

보건복지부가 기획재정부와의 협의를 통해 전체 예산 규모를 결정한다. 물론 이러한 총규모를 결정하기 위해서는 사업 수행기관에 의한 지역에서의 수요 조사가 전제되어야 한다.

그리고 노인의 능력과 특성에 맞는 일자리 개발보급을 체계적이고 효과적으로 실시하기 위해 중앙 노인일자리전담기관인 한국노인인력개발원을 운영하고 이는 지역별로 지역본부를 설치하고 있다.

<그림 5-3> 노인일자리사업 관련 기관



(2) 절차

공공분야 계속사업의 최종 심사권한은 지자체가 담당하고 있다. 반면 신규 사업이나 민간분야 사업에 대한 최종 승인은 보건복지부(개발원)에서 이루어진다.

이때 민간분야의 경우 사업계획 수립 및 심사를 강화하고 있다. 시장형의 부실화를 차단하기 위해 경쟁력 있는 사업단(프로그램), 기관, 업종으로의 재편을 위해 장치를 마련하고 있다. 이를 위해 성과진단을 통한 우수 사업단, 기관, 업종의 발굴과 차등 지원을 하고 있다. 이에 사업심사 및 운영지원 강화로 사업품질 제고 및 경쟁력 강화를 도모하고 있다. 다양한 심사방식(대면심사, 방문심사) 도입과 심사결과 '중점관리대상사업'을 선정하여 운영한다.

<표 5-17> 사업유형별 & 주체별 심사단계

구 분		수행기관	시군구	시도	복지부 (개발원)
공공분 야	계속사업				
	신규사업& 근무시간 탄력운영				
민간분야					

\* 보건복지부(개발원 지역본부) 심사결과 확인함

사업의 선정과 관련한 각 주체별 주요 역할을 보면 다음과 같다.

첫째 수행기관은 지역사회 내 사회적 욕구 등 철저한 사전조사 후 사업계획을 수립한다. 계획서 작성 후 새누리시스템에 등록하도록 하고 있다.

둘째, 시·군·구는 사업수행기관에서 제출한 사업계획서의 예산 규모 및 사업내용 등 적절성을 파악하여 1차 심사를 한다. 직접사업인 경우, 계획서 작성 후 새누리시스템에 등록한다.

셋째, 시·도는 각 시군구 1차 심사를 통과한 공공분야의 계속사업 최종 심사 및 결과를 통보한다. 공공분야의 신규사업 및 보수 차등화 사업, 민간분야사업은 2차 심사 후 복지부에 최종 심사를 요청한다.

넷째, 보건복지부(한국노인인력개발원)는 각 시·도에서 제출한 공공분야 신규 사업 및 보수차등화 사업, 민간분야 사업을 최종 심사하여 결과를 통보한다.

이러한 사업 선정이 끝나고 나면 사업의 집행은 기초자치단체가 사업 수행기관과 위탁계약을 체결하여 운영하는 것으로 한다. 이때 사업 수행 기관은 참여 노인에 대한 교육과 모든 사업 집행에 대한 관리를 책임지게 된다. 그리고 사업의 수행결과에 대해 평가가 이루어진다.

<그림 5-4> 사업 선정 절차

구분	주요내용	필요서류
1단계 기본계획수립       보건복지부 광역 시·도 및 기초자치단체	<input type="checkbox"/> 보건복지부 -노인일자리사업 기본계획 수립 및 시도별 예산배분  <input type="checkbox"/> 광역 시·도 -보건복지부에서 정하는 노인일자리사업 기본방향 및 국고 내시 기준에 근거하여 시·도별 기본계획 수립 -시군구별 사업량, 전담인력 및 예산 배분계획 수립 후 통보 ※ 시·군·구별 균등식 사업량 배분은 지양하고 사업수행능력 및 수요(의지)가 있는 기초자치단체를 중심으로 사업추진  <input type="checkbox"/> 기초자치단체 -광역 시·도 내시기준 및 내용에 따라 시·군·구별 자체계획 수립 -사업수행기관 선정을 위한 공고, 심사 및 지정 -선정된 사업수행기관별 사업량, 예산 및 전담인력 등 배분	



2단계 사업계획수립	<input type="checkbox"/> 사업수요 및 타당성 조사실시 -지역사회의 현안과 지역특성에 맞는 사업실시를 위해 욕구조사 등 타당성 분석	설문(욕구) 조사서 및 문헌자료 등  노인일자리 참여신청서 노인일자리 사업계획서
사업수행기관	<input type="checkbox"/> 2010년 노인일자리사업계획 수립 -작성서식에 따라 사업계획 수립 및 사업단별 예산편성 -노인일자리사업 업무(새누리)시스템 단위사업 계획서 등록 및 심사 신청  <input type="checkbox"/> 수요처(수요자) 개발 및 선정 -참여노인이 근무할 수 있는 근무지역(근무지) 협의·개발 및 선정 -서비스이용자 발굴 및 선정	



3단계 사업추진준비	<input type="checkbox"/> 해당 시군구와 위탁계약 체결	위탁관리 협약서  참여신청서 선발기준표
사업수행기관	<input type="checkbox"/> 참여자 모집 및 선발 -공개모집이 원칙이며 유형별 선정기준에 의해 선발  <input type="checkbox"/> 수요처(수요자) 개발 및 선정 -참여노인이 근무할 수 있는 근무지역(근무지) 협의·개발 및 선정 -서비스이용자 발굴 및 선정	



4단계 참여자교육	<input type="checkbox"/> 소양 및 직무교육 실시 -사업운영에 필요한 규칙 및 안전교육 등 실시	
사업수행기관	<input type="checkbox"/> 직무능력을 습득하도록 유형별 전문교육 실시	





5단계 근무관리 보수지급	<input type="checkbox"/> 근무관리 -근무일지 기록, 관리 및 현장 수시방문 등을 통해 사업수행 상황 관리	참여자 근무관리대장
사업수행기관	<input type="checkbox"/> 보수지급 -근무일수 확인 후 개인별 보수지급	참여자 근무관리대장 보수대장명부



6단계 사업평가	<input type="checkbox"/> 만족도조사 -참여자, 수요처 및 서비스이용자 등 만족도조사 실시	설문조사서
사업수행기관	<input type="checkbox"/> 사업평가 -추진사업에 대한 종합분석 및 점검 -차기년도 사업계획 수립시 반영하여 발전방안 모색	

## 나. 운영 절차

노인일자리사업은 사업의 양과 유형이 결정된 이후 각 지역사회에서 사업 유형별로 운영기관을 통해 사업을 운영하게 된다. 이 과정에서 보건복지부와 지방자치단체, 한국노인인력개발원과 광역 지부, 각 운영기관 등 관련 체계는 선정절차의 <그림 5-4>에서 보았던 바와 같은 역할을 담당한다. 사업 기획과 선정이나 평가를 제외한 실제 운영과정에서의 절차는 운영기관이 핵심적으로 담당하여 수행한다.

### 1) 현황 및 쟁점

노인일자리사업의 추진단계별 운영절차와 내용은 사업유형마다 다소의

차이는 있지만 대체로는 다음 표의 절차에 따라 이루어지는 것이 일반적이다.

<표 5-18> 노인일자리사업 추진단계별 운영절차와 내용

구분	주요업무내용	방법	필요서류	
1단계 (사업계획 수립)	수요·욕구 등 사전조사	-지역사회의 현안과 지역 특성에 맞는 사업실시를 위한 수요 및 욕구 조사	-설문조사 활용 -유사사업실시기관 사례 연구 -문헌자료 및 기존 자료 활용	
	지역별 사업 운영계획 수립	-예산 및 사업량규모,사전조사 내용을 참고하여 지역별 계획 수립	-사업계획서	
	수행기관 선정 및 위탁계약 체결	-수행기관으로 선정된 경우 지자체와 사업수행기관 간 위탁 관리 협약체결	-위탁관리 협약서	
	수행기관 사업 실행계획 수립 및 등록	-위탁계약 내용에 따라 수행기관에서는 사업별 세부실행계획을 수립하여 전산에 등록		
2단계 (사업 추진 준비)	참여자 모집·선발	-공개모집이 원칙이며 각 사업유형별 선정기준에 의거 선정	-홍보 -신청서접수 -상담 -선정결과 작성 및 통보	-참여신청서 -선발기준표
	수요처 및 서비스 이용자 발굴	-참여노인이 활동할 수 있는 지역 내 교육기관(어린이집, 초등학교 등), 공공(복지)기관 등을 개발·선정 -서비스이용자(사회복지시설포함)발굴·선정	-리스트 확보 -관계기관 협조 요청공문 발송 및 방문 협의 -사업설명회 개최 -서비스이용자 가정방문 및 상담	-서비스신청서 -수요처 및 서비스 이용자 선정명부
	발대식 개최	-노인일자리사업 취지 및 방향 설명 -지역주민 관심 유발	-지자체와 협의하여 공동발대식 추진 -사업 시행 이전에 실시 -필요 시 근무복 지급	-근로조건 협의서
3단계 (참여자 교육)	참여자 교육	-노인일자리사업 참여자로서 갖추어야 할 기본교육 실시(소양교육)	-계획수립 -강사섭외	

구분	주요 업무 내용	방법	필요서류	
	- 새로운 직종에 대한 직무능력을 습득하도록 유형별 전문교육 실시(이론교육 및 실습교육)	- 참석대상자 연락 - 교육교재 준비 - 결과보고서 작성		
4단계 (사업수행 및 관리)	사업수행 및 관리	- 근무관리대장 기록·관리 및 현장 수시방문 등을 통해 사업수행상황을 관리하여야 함	- 근무관리대장 작성·관리 - 대기자 및 중도포기자 관리 - 사업중도 포기 및 사업계획 변경 관리	
	보수지급	- 근무일수 확인 후 개인별 보수 지급	- 근무일수 확인 - 전산에 개인별 보수관리 - 보수대장명부 출력 - 일괄 입금 후 금융기관 입금증 첨부	- 근무관리대장 - 보수지급대장 (전산출력)
	월별 전산 입력사항처리	- 노인일자리사업 업무(새누리)시스템 입력	- 참여자 신청서 등록 - 보수지급내역 - 예산 집행내역 - 상해발생 내역 등	
	참여자 근무현장 수시점검	- 활동 여부, 업무적응능력 등을 수시로 파악하여 내실있는 사업운영 도모	- 근무태도 및 근무상황 확인	- 근무관리대장 - 활동일지
	수요처 및 서비스 이용자 관리	- 수요처 및 서비스이용자 욕구 수시 파악 - 서비스 변경 요구 즉시 반영	- 수요처 명부 작성 - 서비스이용자 관리카드 작성 - 주기적 설문조사 실시	- 수요처 명부 - 서비스 이용자 관리카드
	참여자 정기 간담회 실시 (월1회 이상)	- 참여자 활동 시 애로사항 및 근무 만족도 상담	- 간담회 일정 통보 - 수행사항 점검 및 개선사항 도출 - 의견 수렴 및 공지 사항 전달 - 관할 지자체 결과 보고	- 출석부 - 회의록
5단계 (사업평가)	참여자, 수요처, 서비스 이용자 만족도 조사	- 사업에 대한 효과성 검증	- 설문조사	- 설문지

구분	주요업무내용	방법	필요서류
사업자체 평가	-추진 사업에 대한 종합분석 및 점검을 통한 발전 방안 모색	-만족도 조사 분석 -참여자 및 수요처 평가회 개최	
사업현황 관리	-매월 사업추진 현황 관리	-월별 사업현황 자료 출력(개발원 전산)	-사업현황보고서(전산 출력)

자료 : 한국노인인력개발원, 2010년 노인일자리사업 종합안내

사업의 선정이 이루어진 후 각 운영기관은 세부적인 사업계획을 수립한다. 물론 이 사업계획의 수립은 선정 이전 시점에서부터 전년도 사업 경험이나 지자체와의 협의, 수요조사, 수요처와의 관계설정 등을 통해 연속적으로 진행된다.

다음으로 두 번째 단계인 사업의 추진준비 단계에서는 사업 수요처를 발굴하고 서비스 이용자를 확정하며, 반대의 측면에서는 사업을 수행할 노인인력을 선정한다. 그리고 사업 발대식을 개최한다.

세 번째 단계로는 사업 참여자에 대한 교육을 실시한다. 이 교육 단계는 노인일자리사업 참여자로서의 일반적인 소양교육과 직무에 필요한 지식과 기술에 대한 교육이 이루어진다.

네 번째 단계는 사업의 수행과 관리 단계이다. 가장 긴 기간이면서 핵심적인 진행과정인 이 단계에서는 사업의 실질적인 진행과 관리, 참여자에 대한 보수지급, 참여자의 참여 상황에 대한 점검, 사업 수요처에 대한 관리와 점검, 월 1회 이상의 간담회, 필요한 관리사항에 대한 전산입력 등의 절차가 진행된다.

다섯 번째 단계는 사업에 대한 평가 단계로 참여자와 수요처 및 서비스 이용자에 대한 만족도 조사, 사업에 대한 자체평가 등이 이루어진다.

이러한 운영절차를 집행하는 과정에서 전체적으로 규정과 합리성에 기초하고 있는 것을 볼 수 있다. 일자리 관련 사업에서 가장 심각한 문제라고 할 수 있는 비위(非違) 등은 크게 문제가 되고 있지 않다. 다음 표에서 보는 것처럼 부정사례를 목격한 경험은 99% 가량의 절대다수에게는 없는

것으로 응답되고 있다.

<표 5-19> 사업관리자, 참여자의 부정사례 목격 경험 유무

구분	빈도	퍼센트
있다	18	1.2
없다	1482	98.8
계	1500	100.0

자료 : 한국노인인력개발원, 2010년 노인일자리사업 참여노인 실태조사

또한 실무 담당자에 대한 전문성 보유에 대해서도 참여 노인들은 대체적으로 높은 점수를 주고 있다. 다음 표에서의 응답은 5점 만점으로 나타낼 경우 3.65점에 해당하는 비교적 높은 것이라 할 수 있다. 물론 실무자의 적절한 전문성 보유정도는 사업 참여노인의 견해를 통해 측정되는 것이 적절하지는 않으나 사업 운영에서의 역할에 대해 참여노인은 긍정적인 견해를 표현하는 것이라 할 수 있다.

<표 5-20> 일자리사업 수행담당자의 전문성 보유에 대한 사업 참여노인의 인식

구분	빈도	퍼센트
전혀 그렇지 않다	30	2.0%
별로 그렇지 않다	161	10.7%
그저 그렇다	399	26.6%
약간 그렇다	622	41.5%
매우 그렇다	288	19.2%
계	1500	100.0

자료 : 한국노인인력개발원, 2010년 노인일자리사업 참여노인 실태조사

같은 조사 결과에서 참여노인의 노인일자리사업 전반에 대한 만족도는 3.75점, 전반적 절차의 운영과 관련된 문항의 만족도도 3.7점 이상을 나타내고 있다. 물론 사업 참여자의 만족도는 늘 보통(3점) 수준 이상의 점수를 나타내는 긍정적 응답 편향이 일반적이지만 1,500명의 표본에서 나타

난 이와 같은 만족도 점수는 사업의 운영이 원래 의도한 바에 기초하여 진행되고 있음을 간접적으로 나타내고 있는 것이기도 하다.

그러나 같은 조사에서 사업 참여노인의 급여와 관련된 항목의 만족도는 보통 수준 미만인 2점대의 점수를 나타내고 있다. 이는 과거의 2007년 조사결과에서도 마찬가지이다. 참여노인은 현재 월 20만원의 급여에 대해서는 충분하지 않다는 인식이 일반적임을 시사한다.

*저희 어르신들이 20만원 안팎으로 급여를 받아가세요. 어르신들이 상담을 받을 때, 희망 급여가 얼마인지 질문에 답하시는 게 50만원 이상인데, 그거에 비해서 현재 20만원은 너무 적어요. 어르신들조차도 상담을 받을 때, 저희 급여가 20만원 안팎이다, 하시면 부족하다고 하세요. 어르신이 느끼시기에 적어요.(2010. 10. 1 FGI)*

급여 수준에 대한 참여자의 불만 등 요인이 상존하고 있지만 사업 전반적으로 운영절차는 원래의 사업취지를 견지하고자 하는 노력을 나타내고 있다. 하지만 각각의 단계별 운영절차가 항상 초기의 구상대로 원활하게 진행되고 있는 것만은 아니다. 그 중에서도 자주 제기되곤 하는 쟁점은 다음과 같다.

(1) 운영절차를 집행하는 주체의 운영기관의 이해관계 : 인력과 자원

사업의 운영절차를 일선에서 집행하고 있는 것은 운영기관이다. 그런데 사업의 직접적인 운영기관은 노인일자리사업에 대한 이해관계가 서로 상이하다. 특정 유형의 노인일자리사업을 전담하는 운영기관 정체성(시장형 사업 전담기관으로서의 시니어클럽 등)을 나타내는 곳이 있는가 하면, 어떤 운영기관은 지자체의 할당이나 요구에 의해 마지못해 사업을 진행하기도 한다.

시니어클럽의 고유사업과 노인일자리사업, 특히 시장형사업과의 관계가 문제가 되었던 바가 있다. 최근에는 시장형 일자리사업의 핵심적인 운영기관으로 역할하고 있으나 이러한 문제는 다른 유형의 사업이나 운영기관에서도 쟁점이 될 수 있다. 대한노인회 소속 운영기관들의 경우, 사업성과에서 인정을 잘 받을 수 없다는 점 등의 이유로 운영기관에서는 노인일자리사업에 대해 소극적인 입장을 나타내곤 한다.

*대한노인회에서는 아예 (노인일자리사업 실적) 취업센터의 실적으로 평가하지 않는다. 담당자들이 문제제기를 했고 작년부터 일부 사업의 경우 인정이 된다고 해도 실질적인 평가에서는 잘 카운트가 안 된다. 노인일자리사업이 아니라 일반 취업에만 주력해야 한다.(2010. 8. 11 심층면접)*

*많은 곳에서 시장형사업에 대해서는 골치 아파하기 때문에 공공형(공익형) 일자리를 운영하는 것을 공무원들이 선호한다. 자치구에서는 노인일자리사업 숫자가 중요하다.(2010. 8. 10 심층면접)*

노인복지관 등에서는 복지사업의 일환으로 이 사업을 해야 하는 입장에서 노인일자리사업이 기관의 핵심 사업이 되는 운영기관과는 다른 다양성 때문에 어려움을 경험한다.

기본적으로 현재 많은 운영기관의 입장에서는 노인일자리사업의 적극적 운영이 기관에 '도움이 되는 것'이 아니라는 이해관계의 측면이 점점 부각되고 있다. 노인일자리사업 수행 이외의 목적으로 기존에 지역사회에서 활동하던 기관들을 사업 운영기관으로 활용하고 있는 상황에서 이제 노인일자리사업의 규모나 지속성이 임시적인 시범사업의 수준은 아니기 때문에 운영기관의 (부정적)이해관계는 표면화될 수밖에 없다. 기본적으로 사업 운영기관에 대해 노인일자리사업 정책으로부터 긍정적 인센티브가 제공되고 있는 것은 부족한 상황이다.

특히 이는 사업 실무인력의 문제를 통해서도 노출되고 있다. 기존 기관

의 노인일자리사업 담당직원은 노인일자리사업 프로그램에서 별도의 지원이 없었기 때문에 사업량과 업무부하가 늘어나면 이를 계속 유지할 수가 없는 상황에 처하게 된다. 이에 대한 방편으로 노인일자리사업 전담인력이 지원되고 있지만 (앞의 노력평가 영역에서 전술하였듯이) 이 인력지원의 내용은 사업 현장의 욕구와는 차이가 있다.

*원래 전담인력의 자격이 그렇게 높은 것이 정해져있지는 않지만 기관의 특성상 다른 직원과의 관계를 고려해서 가능한 전담인력을 사회복지사로 뽑으려고 했기 때문에 채용이 어려웠다.(2010. 8. 11 심층면접)*

사업이 잘 진행되고 있는 기관 중 일부의 경우에 자부담을 통해 전담인력의 인건비를 높여주거나 연간으로 고용기간을 늘리기도 한다. 하지만 이는 극히 일부의 기관에서만 가능한 상황이다.

*법인적립금에서 추가인건비를 부담해야 하는데 기관의 의지가 있다면 가능할 수도 있지만 어렵다. 그전에는 추가 투자를 하지 않아도 노인일자리사업이 유지 운영은 되었는데 굳이 추가투자를 하려면 추가적인 성과가 있어야 한다. 기관에서 노인일자리사업만이 주력 사업이 되기는 어렵다.(2010. 8. 11 심층면접)*

대개의 운영기관에서 전담인력은 적절한 수준의 처우가 이루어지지 않아 전문성이 보장된 활동을 나타내기는 힘들다. 그리고 이 사업에 운영기관의 자원이 추가적으로 투입되기를 기대하는 것도 어려운 상황이다. 결국 현재 사업의 운영절차에서 부딪히는 많은 문제는 본 노인일자리사업의 기본구도가 일선 운영기관의 이해관계에는 잘 부합하지 않으며 '운영기관의 선의'를 촉구하는 방식에 근거하고 있다는 것과 관련된다. 이는 임시적인 상황에서는 관철이 가능하지만 중장기적인 정책내용으로서는 불안정한 것이다.



## (2) 교육훈련의 적절성 문제

노인일자리사업의 특성상 참여노인에 대한 교육은 중요한 의미를 가진다. 사업 참여노인에 대한 조사결과 대략 약 80% 이상의 노인은 교육을 받은 경험이 있다고 응답하고 있지만 18.7%의 노인은 관련 교육을 받은 적이 없다고 응답하고 있다.

<표 5-21> 노인일자리사업 참여노인 교육을 받은 경험 유무

구분	빈도	퍼센트
있다	1220	81.3
없다	280	18.7
계	1500	100.0

자료 : 한국노인인력개발원, 2010년 노인일자리사업 참여노인 실태조사

교육을 받은 경험이 있는 노인을 대상으로 한 교육 참여의 만족도는 대체적으로 높게 응답이 나타나고 있다. 1점을 매우 불만, 5점을 매우 만족을 나타내도록 한 만족도 조사에서 참여노인은 10개 문항 모두에서 3.8 점 이상의 높은 만족도를 나타내고 있다.

<표 5-22> 노인일자리사업 참여노인 교육 만족도

구분	점수 평균
노인일자리사업 교육은 전체적으로 만족스러웠다	3.9066
교육진행방식은 적절하였다	3.9049
교육의 난이도는 적절하였다	3.8828
교육회수와 시간은 적절하였다	3.8336
교육장소, 교보재등 교육환경은 적절하였다	3.8803
교육내용은 신규참여노인이나 계속참여노인 모두에게 적절하였다	3.8844
소양교육의 내용은 기본소양을 넓히는 것과 관련이 있었다	3.8613
직무교육 및 보수교육의 내용은 실제 직무의 내용과 관련이 있었다	3.9272
소양교육은 사업참여 동기부여에 긍정적 영향을 미쳤다	3.9231
직무교육 및 보수교육은 실제 직무를 수행하는 데 도움이 되었다	3.8989

자료 : 한국노인인력개발원, 2010년 노인일자리사업 참여노인 실태조사

이러한 만족도 수준은 일단 참여노인에 대한 교육훈련 상황이 원래의 목적에 부응하는 방향으로 진행되고 있다는 점을 나타내는 것일 수 있다. 하지만 몇 가지 고민이 필요한 사항도 존재한다.

먼저 교육의 양적인 충분성 문제이다. 교육을 받은 경험이 있는 노인을 대상으로 교육회수와 시간에 대해 조사한 2010년 노인일자리사업 참여노인 실태조사에서의 결과는 평균적으로 연 1.65회, 시간으로는 연 3.63시간으로 응답되고 있다. 이는 충분한 것으로 보기는 어렵다. 특히 교육형 등 일부사업이 매우 많은 교육이 필요하다는 점을 감안한다면 전체적으로 참여노인에 대한 교육은 부족하다고 할 수 있다. 특히 보수교육의 경우에는 응답치가 연평균 0.32회, 보수교육 시간은 연 0.69시간에 불과한 상황이다.

사업의 연중 진행상황을 보았을 때, 교육을 형식적인 것으로 만드는 비현실적 타이밍의 문제도 지적되고 있다.

올해는 2월 중에 선발을 했어야 했고, 2월 24일에 선발을 확정해서 3월에 바로 활동을 하셔야 해서 교육이나 배치하시는 거나 충분히 시간적으로 여유가 있지 않았어요(2010. 10. 1 FGI)

사업유형별 교육의 차이에 대한 감안도 필요하다. 현재 교육은 일괄적인 지침내용으로 규정되어 있어 이 부적절성에 대한 지적이 많이 나타나고 있다. 같은 공공 노인일자리사업의 범주에 포함되어 있다고 해도 교육형 사업과 공익형 사업의 참여자 교육 양과 질은 크게 달라질 수밖에 없다. 하지만 이는 운영절차에서 적절히 반영되지 않고 있으며 현장에서도 임기응변식으로 환경에 적응하고 있는 상황이다. 역시 교육을 형식적인 것으로 만들 수 있는 요소가 된다.

교육형 사업의 경우 이수해야 하는 교육시간은 많으나 부대비용은 똑같이 지급되어 문제가 있다. 다른 사업과 통합하여 부대비용 예산을 운영하는 등의 방법을 사용하고 있지만 많이 힘들다.(2010. 8. 10 심층면접)

### (3) 모니터링과 사례관리

일반적 사례관리는 어렵다는 것이 현장의 일반적인 보고이다.

노인복지관에서 재가 쪽에서 사례 관리를 하듯이 노인일자리사업에도 사례 관리를 적용시키는 거에 한계가 있겠다고 생각하고 실제 얼마나 그렇게 하는 기관이 있을지 궁금하기도 한데, 저희는 그렇게 사례 관리를 하지 않고, 저희 일자리 형태에 맞게 전담선생님들이 주로 현장방문을 자주 나가시고, 모니터링을 자주 나가시고, 사업단 별로 모니터링이 매일 필요한 사업이 있고, 교육형 사업은 수요처와 전화상담을 통해서 모니터링이 가능해서 그런 식으로 했을 때 문제가 발생하면 고충처리나 건의를 처리를 하거나 이런 수준의 관리를 하고 있고, 상담 정도로 하고 있어요.(2010. 10. 1 FGI)

노인일자리사업 자체에서도 사업의 점검, 수요처나 참여노인에 대한 관

리는 강조하고 있다. 그리고 경우에 따라서는 사례관리(case management)의 용어나 의미가 정책 안팎에서 활용되기도 한다.

하지만 본 사업에서의 참여노인에 대한 '관리'가 어떤 수준을 의미하는지에 대한 해석은 불분명하다. 사업인력의 취약성을 감안할 때는 '사례관리의 수준이 아닌 낮은 수준의 관리'를 의미하곤 한다. 하지만 노인일자리사업도 궁극적으로는 노인복지사업의 일환이라는 점이나 사회복지사업을 운영하는 것이 조직의 일차적인 목적이 되는 운영기관 다수의 특성이 부각되는 상황에서는, 노인일자리사업에 대해 적절한 사례관리의 필요성이 대두되거나 기대되기도 한다.

#### (4) 수요처 및 관련 체계와의 네트워킹

운영기관은 지역사회에서 사업 수요처를 비롯하여 다른 운영기관, 한국노인인력개발원과 지역본부 등 지원체계 등 다양한 체계와 협력하는 것으로 되어 있다. 하지만 이는 실제에서 불충분한 부분이 자주 나타나곤 한다.

우선 지역사회에서 운영기관 현장 간 네트워크는 취약한 상황이라는 것이 일반적으로 지적되고 있다. 물론, 일부 지역에서는 시니어클럽이 주도성을 가지고 다양한 현장과 함께 지역단위의 논의를 하기도 하지만 대개는 우연성에 기초한 네트워크 수준이고 실질적 논의는 이루어지지 못하는 것이 일반적이다.

*의외로 일선에서는 각 기관 간에 조율이나 협력이 나타나기 어렵다. 서로 맡은 일은 열심히 하지만 시에서 공동업무가 주어지지 않는 한 개별적이지 협력을 하지는 않는다.(2010. 8. 11 심층면접)*

수요조사 등 지역사회 기관 간 협력과 조율이 중요한 업무에서 각 운

영기관은 각자 보유하고 있는 개별적 네트워크가 활용되고 있으며 이 양상은 천차만별이다. 지역사회 단위로의 공동작업이 이루어지고 있는 부분은 취약하다. 사업 참여노인의 의견에서도 사업의 중복이나 혼선, 관련 체계 간 네트워크의 부분에서 문제점이 존재한다는 점이 피력되기도 하였다.

또한 실무현장에서는 지자체 공무원과의 관계가 사업의 정상적 운영에 핵심적으로 중요하다고 이야기한다. 하지만 이를 공무원의 역할에 대한 긍정적 평가로만 여길 수는 없다. 오히려 역으로 '방해가 되지 않았으면 좋겠다'가 표현되는 경우도 많으며 공무원의 교체나 사업에 대한 이해부족이 사업에 큰 걸림돌이 되고 있다는 지적이 많다. 대부분의 복지사업에서처럼 담당 공무원 교체에 따른 사업 불안정성이 많이 보고된다.

*다 마찬가지로, 공무원 얘기가 나오면, 관계를 좋게 맺었는데, 공무원이 바뀌면 어떤 거는 사업 자체가 바뀌어 버리고 어떤 거는 잘 하던 사업이 이렇게 운영하면 안 되는 사업이 안 되는 때도 있어요 .....(중략)..... 보통 새로운 주사님이 오시면 짧게는 1년에서 6개월에는 저희 기관이 뭐 하는 기관인지.. 예산 배분을 하시고, 문의 들어오면 예산 처리하시는 것만 바빠하세요. 왜냐하면 노인 일자리만 담당을 못하시니까요. 한 기관만 담당하지 못해서 그런 부분이 생기는데, 어쨌든 공무원과는 시간의 싸움이에요. 계속 바뀌는지, 안 바뀌는지가 항상 관건이에요.(2010. 10. 1 FGI)*

노인일자리사업은 지역사회에 서비스 이용자와 수요처가 있어 이와 적절한 관계설정도 중요하다. 하지만 '서비스를 거의 대가없이 제공하는 관계'임에도 신규사업 초창기에는 사업 수요처와의 관계가 어려운 경우도 발생하고 있다. 사업이 지역사회에 어느 정도 정착되면서 관계는 대체로 원만해지곤 하지만 사업 내용의 지속성이 결여될 경우 이러한 어려움은 실무에서 증폭될 가능성이 커진다.

작년도에 처음 사업을 시작할 때 학교와의 관계가 매우 어려웠다. 어르신들이 학교의 지침을 잘 따르지 않는다는 것이 학교 측에서 계속 제기되는 불만이었고 담당자가 매우 힘들어 했다. 올해는 사업 양을 축소하고 초기부터 학교 담당자와 준비를 해서 많이 나아졌다.(2010. 8. 11 심층면접)

노인일자리사업의 운영을 지원하는 한국노인인력개발원이나 지역본부의 네트워크에 대해서 운영기관 현장은 보다 구체적인 지원 역할을 요구하였다.

수요처와의 이해 증진을 위해서 개별적으로 운영기관이 그것도 전담인력이 접촉해서는 별 권위가 없다. 개발원에서 이런 부분에 역할을 좀 해주면 좋겠고, 구체적인 업무의 가이드라인을 작성하고 필요한 곳과 소통을 대행해주는 것 같은 제도화(?)된 노력을 좀 더 해주면 좋겠다.(2010. 10. 1 FGI)

#### (5) 관련 사업과의 연계성

기존의 공동작업장 운영 등 일반적 일자리 사업 참여와 노인일자리사업 운영 사이의 마찰적 요소가 발생하는 경우가 많다. 특히 노인일자리사업 참여에서 수급자를 배제한 것 등 이중적 혜택의 방지를 위해 만들어진 규정이 일선 현장의 시각에서는 더 생활이 어려운 분들은 유사한 사업에 참여해도 인건비 보조를 받을 수 없는 양상을 유발하곤 한다.

일부 시장형사업이 사업발전에 따라 사회적 기업으로 전환되거나, 혹은 자활사업과의 관계, 희망근로와의 마찰적 요소 등이 문제가 되곤 한다.

저희는 작년에 희망근로부터 시작하는데, 어르신이 많이 빠져나가셨어요. 공익형은 그대로 계시는데 시장형사업단이 많이 빠져나가세요. 그거에 비해서 시장형사업단을 모집을 하려고 할 때 어려움이 있어요. 공익형은 시장형보다 일

이 수월하니까 많이 물리고 공공근로에 많이 모여서 시장형은 이번에 모집하기 힘들었어요.(2010. 10. 1 FGI)

노인일자리사업과 다른 유형의 일자리사업 혹은 공공부조나 사회서비스사업들과의 관계는 쟁점이 되어 온지 오래이지만 이에 대한 명확한 중장기 방향은 설정되지 않고 있다. 현장에서는 단편적으로 대응하고 있어 노인일자리사업은 그 규모는 작지 않지만, 매우 부차적이고 다른 사업에 대해 종속적인 관계를 가지는 경우가 일반적이다.

#### (6) 운영지침이나 절차의 경직성 혹은 불명확성

운영절차에서 나타나고 있는 각종 지침이나 세부적 사항이 현실을 반영하지 못하는 경직성을 나타내고 있다는 비판도 있으며 이와 반대로 특정한 부분에서는 지침의 불명확성이 지적되기도 한다.

현장에서 민감한 이슈가 되는 평가와 관련해서 본 연구의 실무자 면접 과정에서 시니어클럽의 실무자는 시장형사업 운영에서 매출이나 고용을 유지나 등 사업 상황에 따른 전략적 판단을 일방적 지표로 평가해 버리는 것에 대한 서운함을 토로하였다.

운영지침이나 절차에서 전담인력에 대한 부분은 최근 부분적인 지원의 확대에도 불구하고 비판이 집중되는 부분이다. 전담인력의 배정은 참여인원에 비례하고 있는데 이는 사업의 난이도나 사업단의 크기 등이 반영되지 않는 기준 방식이다. 실제 노인일자리사업에 참여하는 노인의 인원은 크게 차이가 나는데도 전담인력인원은 동일하게 배치되는 경우도 많다.

앞에서 살펴보았던 바와 마찬가지로 전담인력에 대해서 초기에는 자료입력과 단순보조업무 등을 담당하는 인턴직 정도로 접근해왔다. 때문에

이 배치기준은 단순히 참여노인의 인원수에 비례하도록 설정하였으나 전담인력의 실질적 업무는 인턴직 업무 그 이상을 담당하고 있다. 수행기관이 일자리사업 전담기관이 아닌 경우에는 전담인력의 역할을 전산처리 등으로 축소하는 것은 매우 어렵고 전담인력에게는 부하와 책임감이 많이 부여되고 있다.

운영절차에 대한 불만은 부대경비의 측면에서도 부각되곤 한다.

현재 부대비용은 단위사업별로 참여인원에 단가를 곱해서 산정되고 있는 방식이다. 이는 특히 교육성 사업에서는 불만이 많이 나타날 수 있는 방식이다. 물론 부분적으로 다른 유형의 사업과 부대경비를 혼용하는 방법이 활용되고 있지만 교육비 비용이 상대적으로 많이 발생하는 교육형 사업의 입장에서는 어려움이 부각될 수밖에 없는 상황이다. 특정한 사업의 경우에는 부대경비 중 절대적으로 큰 비중의 금액이 산재에 대비한 보험가입 등에 집중되는 경우도 있다.

사업점검단 자체로 노인일자리사업 참여자가 모니터링을 실행한 점 등에 대한 불만이 제기되기도 하였다. 근무관리를 위한 체계가 '감시'의 형식으로 현장에서 느껴지는 부분이 존재하였다.

*어르신 선정기준에서 공익형 사업 등은 세대주 점수 등이 중요한데 어르신들의 실상과 선정기준이 차이가 나는 경우가 많다. 재산세의 경우도 어르신 본인의 생활실상과 달라지는 경우가 많아서 선정시 항의를 많이 받는다. 모집과 선정단계가 가장 어려운 일이다.(2010. 8. 26 심층면접)*

#### (7) 지역적 특징 등 가변적 요소에 의한 어려움

현재의 사업운영 절차는 지역적 특성 등 가변적 환경요소에 대한 고려가 많지 않은 상황이다. 도시지역의 경우 좁은 면적이고 상대적으로 노인



층이 일자리를 구하기가 어려운 여건이다. 공익형 사업에 대한 신청도 많다. 반면 농촌지역은 넓은 면적에 산재해있고 다른 종류의 일반 일자리를 구할 수 있는 경우가 꽤 많다. 또한 연결망의 측면에서도 서로 상이한 양상을 나타내기도 한다. 농촌지역에서는 대한노인회의 연결망을 활용한 네트워크가 사업에서 매우 중요한 역할을 하고 있다.

*지역의 특성을 반영해주어야 한다. 농촌에서는 수행기관이 개발한 특색있는 사업으로 진행해야지 사업량은 도시 지역 중심의 문제이다. 농촌지역에서는 노인일자리사업에서 진행하는 사업내용에 대해서 만족도가 낮다.(2010. 8. 11 심층면접)*

*6대 광역시에서는 기관유형별 사업을 나누는 것이 필요하다. 지역 중 여러 기관이 있으면 나눌 필요가 있다. 하지만 농어촌의 경우에는 이것이 불가능하다. 규모가 클수록 잘할 수밖에 없다.(2010. 10. 20 심층면접)*

교육형 사업의 경우 등 일부 사업은 기존에 기관이 진행해왔던 프로그램이나 지역적 프로그램의 특성과 관련하여 효과를 거두고 있는 경우도 있다.

*(교육형 사업이 잘되고 있는 것에 대해) 우리 지역의 특성과 관련된다. 지식과 경험이 많은 어르신들이 많이 연결되어 있다. 실버대학 프로그램이 있어서 다년간 교육을 받아온 어르신들이 많다. 기관이 운영하던 프로그램과 노인일자리사업을 연결하고 있다.(2010. 8. 26 심층면접)*

지방자치단체는 노인일자리사업의 외부적 관련 체계이기도 하지만 일부 지역에서는 공익형 사업 등 일부 사업의 중요한 운영기관이 되기도 한다. 그러나 지자체에서 직접 수행하는 사업의 질에 대해서는 부정적인 견

해가 일반적이다. 다른 운영기관에 대해서는 지자체가 관리감독을 수행하는 입장이지만 지자체 자체의 사업의 질이 낮은 것에 대해서 민간 기관들이 통제할 수는 없는 상황이다.

*(지자체가 직접 운영하는 노인일자리사업은) 그냥 돈 주는 것이다. 질 관리가 전혀 안 된다. 참여노인이 실제로 일을 하는지 못하는지 여부도 확인이 잘 안 된다. 전산입력된 여부만 확인할 수 있다. 이에 대해 견제장치를 추가하려면, 개발원이 하면 될 텐데... 그렇게 하기에는 능력상 벅차다. 그렇다고 전담인력을 추가할 수도 없다. 결국 시군구가 자체적으로 위원회 정도는 만들어야 관리를 할 수 있다. 그러나 거의 위원회가 없다. 지자체에서 하고 있는 일자리사업의 비중이 높다. 오히려 문제다.(2010. 10. 20 심층면접)*

#### 다. 평가절차

본 절에서는 현재 수행되고 있는 노인일자리사업의 평가와 관련하여 그 평가절차에 대한 타당성과 신뢰성에 대해 살펴보고자 한다. 즉 절차평가(process evaluation)의 하나로 평가절차에 대한 평가(evaluation of evaluation procedure)로 볼 수 있다.

일반적으로 과정평가 또는 절차평가(process evaluation)는 사전 설정된 목표와 지표 등 사업계획에 따라 사업이 수행되었는지, 그리고 부정수급 등 규정에 어긋나는 집행은 없었는지, 그리고 이렇게 계획된 사업수행과정이 적절하게 설계되었는지를 확인하기 위해 수행된다. 따라서 사업수행 절차의 개선(improvement)을 목적으로 한다. 실제에 있어서 이러한 평가 작업은 해당 사업을 수행하는 기관(agency)에 의해 1차적으로 이루어지나, 그 타당성과 신뢰성을 확보하기 위해서는 2차적으로 제 3의 기관에 의해 이루어지는 것이 일반적이다.

이러한 과정평가는 일반적으로 평가(evaluation)라는 이름으로 이루어지

는 유사개념들과 구별이 필요한데, 먼저 해당사업이 구현한 구체적인 결과물에 대한 체계적이고 객관적인 사정작업 즉, 해당사업이 수행한 결과물(outcome)이 진정 해당사업에 의해 발생한 것인지를 증명해 보이며 특히, 사업의 비용과 편익을 비교해 보는 비용-편익분석(cost-benefit analysis), 그리고 특정집단에 대한 영향을 계량화하여 살펴보는 영향평가(impact evaluation) 등과는 구별된다. 하지만 대체로 사업의 종결과 함께 회고적으로 사정한다는 측면에서 유사하다.

한편, 사업수행과정에서 사전에 구체화된 목표치(지표)와 실제 사업운영상의 산출물(output)을 비교함으로써 그 차이(discrepancy)를 진단, 조정해가려는 모니터링과도 구별된다. 양자 모두 수행과정에 대한 사정작업이긴 하지만 모니터링이 사업수행 중 조정(adjustment)에 강조점을 두고 있는 반면, 과정평가는 사후적으로 사업수행과정 전반에 대한 검토(review)를 통해 궁극적으로 사업수행설계 및 집행의 개선을 목적으로 한다는 점에서 차이가 난다. 따라서 모니터링 자체가 아니라 모니터링을 효과적으로 수행할 수 있도록 그 체계구축이 제대로 이루어졌는지, 그리고 모니터링이 제대로 이루어졌는지가 과정평가의 대상이 된다.

본 연구에서는 노인일자리사업과 관련하여 새누리시스템을 통한 매월(가칭)수시평가와 우수사례 선정을 통한 매년(가칭)연차평가라는 두 유형에 따른 평가내용과 절차, 그리고 그 결과의 활용이 본 사업의 성공적 수행을 위해 어떻게 그리고 얼마나 기여하고 있는지를 살펴보고자 한다.

## 1) 노인일자리사업 평가의 현황

### (1) 평가의 목표

현재 노인일자리사업에 대한 평가는 전산망(새누리시스템)을 이용하여 매월 수행기관에서 보고하고 있는 사업수행 과정을 모니터링하고 이에 필요

한 조치 및 소수 부진사업 수행기관에 대한 현장점검을 의미하는 수시평가와 매년 사업종결에 따른 기관의 자체평가와 이에 근거하여 지자체 및 보건복지부가 수행하는 우수사업의 선정과 같은 연차(결과)평가로 구성된다. 전자는 앞서 살펴본 모니터링의 기능을 대체하고 있으며, 후자는 사업 실적에 대한 평가이나 사업의 결과(outcome) 또는 영향(impact)의 분석보다는 우수사례(Best Practice Case) 선정을 통하여 사회적으로 유용한 사업을 선정, 홍보하고 부진사례를 모아 그 원인에 대한 분석을 통해 예방책을 마련함으로써 다른 기관에게도 이를 알려 사업수행을 개선해나가는 것을 목적으로 하고 있다.

## (2) 평가의 대상 및 기준

수시평가는 새누리시스템에 사업수행기관과 광역 및 기초지자체가 매월 입력하는 실적(참여자수, 매출액, 인건비지급 등) 및 점검결과를 대상으로 사업계획상에 사전 제시된 목표치와 비교하여 그 차이를 지자체와 개발원 및 보건복지부가 분석함으로써 수행되고 있는데, 주로 참여자 현황, 보수 및 예산사용 현황, 전담인력에 대한 예산집행 현황, 그리고 사업별 수입현황 등을 중심으로 실적부진, 부진운영 등을 확인하고 필요한 조치를 취하는 방식으로 수행되고 있다. 2010년부터는 부실 및 부정운영 기준을 보다 구체적으로 제시하여 사업관리를 더욱 철저히 진행할 예정이다.<sup>11)</sup>

---

11) 2010년 전체 시장형사업단에 대해 '수행기관 자체점검표' 형식으로 기본적인 사업운영 및 프로세스에 대한 현황 점검이 진행되었고, 이를 토대로 사업운영 과정에서의 부실 및 부정 사례를 정리하여 '2011년 지침'에 시장형 표준 사업점검 서식 및 대응조치표 등을 상세 제시할 예정이다.

<표 5-23> 노인일자리사업 각 주체별 전산입력 항목

구분	분야별 입력(확인·조치)사항		
	사업계획	사업추진실적	기타사항
보건복지부 (한국노인인력개발원)	-사업계획(변경) 심사 및 수정조치사항 확인(연중) -시도별 배정예산 등록(연초)	-실적부진기관 확인 및 조치(연중) -노인일자리 참여자 부적격자 확인 및 조치(연중)	-각 입력 현황에 확인, 입력 독려 및 조치(연중)
광역 시도	-시군구별 배정예산 등록(연초) -사업계획(변경) 심사 및 수정조치사항 확인(연중)	-실적부진기관 확인, 입력독려 및 조치(연중) -노인일자리 참여자 부적격자 확인 및 조치(연중) -시도전담인력 등 시도집행예산 실적등록(연중)	-각 입력 현황에 확인, 입력 독려 및 조치(연중)
사군구	-시군구자체추가예산배정등록(연초) -사업계획(변경) 작성 및 등록(연중) -관할 수행기관별 사업계획 심사 및 수정조치 사항 확인(연중)	-참여자 등록, 수정, 삭제 및 참여상태 관리(연중) -보수관리, 예산집행 관리 및 국·지방비 관리(연중) -공공분야사업 자체수입 관리(연중) -월별 전산입력 마감 및 관리(연중) -월별 실적관리 부진기관 확인 및 독려(연중)	-전담인력 인적사항 및 운영현황 입력(연중) -기초지자체 수행기관 등록, 수정, 삭제(연중) -상해발생 현황관리(연중) -참여자교육 및 자원봉사실적 관리(연중) -복지형사업 수혜자 관리 (연중)
읍면동	-	-참여자 등록, 수정, 삭제 및 참여상태 변경(연중) -보수관리(연중)	-자원봉사실적, 참여자교육실적 관리(연중) -복지형사업 수혜자 관리(연중)
수행기관	-사업계획(변경) 작성, 수정 및 삭제(연중)	-참여자 등록, 수정, 삭제 및 참여상태 관리(연중) -보수 및 예산관리(연중) -전담인력예산집행실적 등록(연중) -공공분야사업 자체수입 관리(연중)	-전담인력 인적사항 및 운영현황 입력(연중) -수행기관 등록, 수정, 삭제(연중) -상해발생 현황 입력(연중) -참여자교육 및 자원봉사실적 관리(연중) -복지형사업 수혜자 관리 (연중)

자료: 한국노인인력개발원(2010a: 61), 2010년 노인일자리사업 종합안내

한편, 연차평가는 매년 사업이 종료된 후 사업계획의 목표대비 수행실적을 사정하고 그 원인과 결과를 명백히 하는 결과평가에 해당하는 것으로 본 사업의 주 대상 집단이라 할 수 있는 참여노인들과 사업을 통한 사

회서비스의 수혜자인 이용자에 대한 다양한 영향(impact)을 평가해야 하지만 실제에 있어서는 사업성과에 대한 기관별 자체평가와 참여노인 및 일부 서비스 이용자에 대한 만족도 조사 그리고 이에 근거한 사업유형별 우수사례의 선정 및 발표로 대체하고 있다.

노인일자리사업의 결과에 대한 평가는 주로 기관의 자체평가에 의해 이루어지고 있는데 개발원은 이에 필요한 지침과 평가지표를 공공분야(공익형, 복지형, 교육형)와 민간분야(시장형, 인력파견형) 사업으로 나누어 개발, 보급하고 있다. 공공분야의 경우 크게 4개의 평가영역으로 나뉘는데, 사업계획(사업계획의 타당성), 사업운영(참여자 모집, 교육, 사업관리, 수요처개발 및 관리), 사업추진(사업자체평가체계, 사업목표량 달성도) 및 가점(사업효과성, 노인일자리 담당자 전문성, 외부자원 연계활용, 사업종료 후 자원봉사 연계, 지자체 지원정도, 지자체 예산추가지원, 정부방침 이행노력)으로 구성되어 있으며, 민간위탁이나 지자체 자체수행의 구별없이 공통적으로 이에 근거하여 평가하도록 하고 있다. 평가기준의 기본적인 논리는 사업수행과정에 맞추어 각 단계에서 필요한 업무를 어떻게 운영하였는지를 살펴보는 방식으로 각 평가영역별 점수배점은 아래 표에 정리되어 있다.

<표 5-24> 공공분야사업 평가지표

평가영역	평가지표	공익형		복지형		교육형	
		민간 위탁	지자 체	민간 위탁	지자 체	민간 위탁	지자 체
I.사업계획	1. 사업계획 타당성	10	10	10	10	10	10
II.사업운영	2. 참여자 모집	10	10	10	10	10	10
	3. 참여자 교육	10	10	10	10	10	10
	4. 사업관리	12	12	12	12	12	12
	+ (교육형) 수요처(수혜자) 개발·관리	-	-	12	12	-	-
III.사업추진 성과	5. 사업자체평가 체계	10	10	10	10	10	10
	6. 사업목표량 달성도	12	12	12	12	12	12
IV.가점	7. 사업효과성	12	12	12	12	12	12
	8. 노인일자리 담당자 전문성	5	5	5	5	5	5
	9. 외부자원 연계·활용	2	2	2	2	2	2
	10. 사업종료 후 자원봉사 연계	2	2	2	2	4	4
	11-1. 지방자치단체 지원 (민간위탁수행기관)	4	-	4	-	4	-
	11-2. 사업예산 추가지원 (지방자치단체)	-	4	-	4	-	4
	+ 강사료 지급 수요처확보	-	-	4	4	-	-
	12. 정부방침 이행노력	3	3	3	3	3	3

자료: 한국노인인력개발원(2010), 2009년 노인일자리사업 프로그램 평가 추진계획

민간분야 사업의 경우 시장형사업은 연중 운영준수도, 인건비 내 비보 조금 비율, 예산 지원액 대비 매출액 비율, 그리고 배정인원 대비 참여자 달성율을 평가지표로 하고 있고, 인력파견형 사업의 경우 배정인원 대비 파견인원 달성도, 1인당 연간 평균급여, 그리고 기본파견자 수 등을 평가지표로 하고 있다. 물론 각 지표에 대한 배점비중은 차별적으로 이루어지고 있다. 업무수행과정에 따라 평가영역을 구분한 공공분야사업과는 달리

민간분야사업의 평가지표는 주로 성과에 한정되어 있는데 이는 수행과정의 자율성을 보장하는 취지로 이해할 수 있다.

<표 5-25> 민간분야사업 평가지표

구분	기준 지표	배점
시장형	① 년중 운영준수도(사업운영기간)	5
	② 인건비 내 비보조금 비율	15
	③ 예산지원액 대비 매출액 비율	15
	④ 배정인원 대비 참여자 달성율	5
인력파견형	① 배정인원 대비 파견인원 달성도	10
	② 1인당 연간 평균급여	15
	③ 기본파견자 수	10

자료: 한국노인인력개발원(2010), 2009년 노인일자리사업 프로그램 평가 추진계획

이러한 평가지표에 따라 수행기관의 자체평가가 이루어지면, 이에 대해서·도 지자체가 다시 심사하여 우수사례를 선정하게 되고 이를 복지부가 주관하는 중앙평가위원회에서 추천하게 되고, 이렇게 추천받은 사례 중 심사를 거쳐 최종 우수사례를 선정함으로써 연차평가는 일단락된다. 즉, 수행기관 수준에서 해당 사업에 대한 직접적인 결과평가가 이루어질 뿐, 지자체와 보건복지부의 경우는 수행기관의 평가에 대한 간접적인 심사(평가)수준에 그치고 있으며, 또한 사업수준 또는 지역수준에서의 결과 또는 영향평가는 이루어지지 않고 있다.

물론 위에서 살펴본 평가지표를 통하여 우수사례가 선정되는 경우 해당 사례는 사회적으로 유용하며 시장성이 있고 지속가능하며 다른 기관에 모범을 보일 수 있다는 주관적 판단은 할 수 있지만 이를 통해 사업계획상 의도했던 사업의 효과를 달성하고 있는지에 대한 구체적, 객관적 증거를 확보하지 못하고 있다는 비판은 면하기 어렵다.



### (3) 평가의 체계 및 시기

수시평가는 주로 지자체 담당공무원과 개발원(보건복지부를 대신해서)에 의해 수행기관이 연초 제시한 사업계획과 매월 입력하는 실적을 비교함으로써 사업수행의 부진여부를 점검하고 지원하는 방식으로 수행되고 있다. 한편, 연차평가는 수행기관이 새누리시스템에 입력한 실적에 기반한 자체평가결과와 수행기관이 작성한 자기평가기술서를 중심으로 이루어지고 있다. 지자체는 자체평가결과 및 자기평가기술서가 타당한 근거에 기반하여 이루어졌는지 여부만 확인하고 있으며, 시·도 및 중앙평가위원회는 자체평가결과와 자기평가기술서를 기반으로 우수기관 및 우수지역 선정을 위한 정성평가만을 추가적으로 시행하고 있다.

<표 5-26> 노인일자리사업 평가체계

1단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>○수행기관은 평가지표에 의해 사업단별 자체평가 실시하고 평가점수 전산입력(공익형,교육형,복지형)</li> <li>※ 민간분야(인력파견형,시장형) 사업은 성과진단결과 활용</li> <li>○해당 시군구는 관할 수행기관 전산평가 점수 적정성 확인 및 확인점수 전산입력</li> </ul>
2단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>○수행기관별 전산평가 점수결과에 근거하여 일정수준 이상의 사업단 공지 (노인일자리사업 새누리시스템)</li> <li>○공지된 해당사업의 수행기관은 자기평가 기술서 작성 및 해당 시·군·구 제출</li> <li>○민간분야(시장형,인력파견형)은 성과진단 점수 근거하여 시·도에서 추천하고 추천받은 수행기관은 자기평가 기술서 작성제출</li> </ul>
3단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>○시·도는 관할 시군구 자기평가 기술서 취합 및 자체 평가위원회 개최를 통해 시·도별 우수사업 복지부 추천</li> </ul>
4단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>○중앙평가위원회에서는 시도별 추천 우수사업 서면 및 현장 확인평가 실시</li> <li>○평가결과에 따라 최종우수사업 선정</li> </ul>

자료: 한국노인인력개발원(2010), 2009년 노인일자리사업 프로그램 평가 추진계획

<표 5-27> 2009년 노인일자리사업 프로그램 평가 추진일정

- 09.노인일자리사업 평가 추진계획 공지	3월26일
- 새누리시스템 모의운영 및 전산평가 점수 이의신청	3.31(수) ~ 4.2(금)
- 사업수행기관(시군구포함) 1차 자체평가 및 전산입력	4.5(월) ~ 4.9(금)
- 관할 수행기관 자체평가 점수 적정성 확인(시군구)	4.12(월) ~ 4.14(수)
- 시·도별 우수프로그램 공지(새누리시스템)	4.16(금)
- 우수프로그램 수행기관 자기평가기술서 작성·제출	4.19(월)~4.23(금)
- 시군구 취합 및 시·도 제출	4.26(월)~4.28(수)
- 시·도 평가 및 우수사업 복지부 추천 ※ 기준에는 다소 미치지 못하나 지역특색에 부합하고 일자리 창출효과가 뚜렷하며 해당 지자체 추진의지가 반영된 경우 시·도지사의 판단하에 중앙추천 가능(시·도당 1개 사업단씩)	4.29(목) ~ 5.7(금)
- 각 시·도에서 추천한 우수사업 대상으로 중앙평가위원회 서면 및 현장평가	5월중
- 중앙평가위원회 최종결정회의	5월중

자료: 한국노인인력개발원(2010c:5), 2009년 노인일자리사업 프로그램평가 추진계획

이러한 연차평가는 2009년 사업평가의 경우 2010년 4월 첫째 주에 수행기관이 전산시스템에 자체평가 결과를 전산입력하고 이후 시군구에서 점수의 적정성을 확인하면 우수프로그램 수행기관이 4월 셋째 주에 추가적으로 자기평가기술서를 작성하여 제출함으로써 시작된다. 이후 시·도의 2차 평가 및 중앙평가위원회의 최종평가는 4월말에 시작되어 5월에 종결된다.

#### (4) 평가의 활용

개발원은 매월 사업수행현황에 대한 점검을 통해 필요한 조치를 시행하고 사업수행에 필요한 내용을 지원하는 것을 목표로 하고 있다. 이러한 수시평가는 기본적으로 사업수행과정에 대한 모니터링 기능을 담당하는 것으로 이는 사업계획에 따른 원만한 실제 수행을 위한 지속적인 조정을

위한 필수적인 활동이다. 특히 개발원은 연중 1회(8월말 기준) 예산집행률 점검을 통하여 60% 미만 사업을 부진사업단으로 선발하고 각 광역 및 기초지자체를 통하여 각 수행기관에 필요조치 공문을 시달한 후 향후조치계획을 받아 사업관리에 반영하고 있다. 필요한 경우 복지부와 함께 현장점검을 통해 사업수행과정에 대해 실사하고 있다.

반면 사업별 연차평가의 결과는 주로 우수사업의 선정 및 포상을 위해 활용된다. 평가결과에 따라 우수사업 및 우수지역(상위 2개 시·도)이 선정되며, 한국노인인력개발원은 노인일자리사업 종합평가대회 개최 및 우수사례집 발간을 통해 우수사례의 노하우가 확산되도록 하고 있다. 특히 우수사업으로 선정되면, 장관상 및 개발원상과 기관 당 20~50만원의 상금수여, 선정된 우수사업 담당자의 해외연수 등이 인센티브로 지급된다.

## 2) 노인일자리사업 평가 관련 쟁점

### (1) 평가의 기준

#### ① 공공분야 우수사업단과 부진사업단의 비교

공공분야 사업의 평가는 사업계획·사업운영·추진성과와 더불어 수행기관에서 사업 활성화를 위해 얼마나 더 노력하였는지를 측정하기 위한 가점 부분으로 구성되어 있다. 추진성과만을 평가한 민간분야 사업 평가에 비해서는 수행기관의 사업수행 과정을 평가하기 위하여 많은 기준이 설정되었으나 실제 평가에 있어서는 이를 충분히 활용하지 못하고 있는 것으로 나타났다.

<표 5-28> 공공분야: 2009년 각 지표별 우수사업단과 부진사업단의 평균점수 차이

평가 영역	평가지표	배 점	각 지표별 평균점수			차 이 (A-B)	비고
			공공분야 전체	우수 사업단(A)	부진 사업단(B)		
합 계	-	-	3,391개	43개	344개	-	
사업 계획	1. 사업계획 타당성	10	8.5	9.3	5.7	3.6	공통
사업 운영	2. 참여자 모집	10	9.1	10.2	7.7	2.5	"
	3. 참여자 교육	10	7.5	9.5	3.0	6.5	"
	4. 사업관리	12	9.6	11.0	5.3	5.7	"
	5. 자체평가체계구축	10	7.8	9.6	2.9	6.7	"
	5-1. 수요처 개발 및 관리	12	8.9	12.0	4.4	7.6	교육형
추진 성과	6. 사업목표량 달성도	12	10.7	12.0	8.2	3.8	공통
	7. 사업효과성	12	7.2	11.6	1.6	10.0	"
가점	11. 지방자치단체 지원	4	1.4	3.3	0.2	3.1	"
	12. 정부방침 이행노력	3	1.9	2.5	1.4	1.1	"
	13. 강사료지급 수요처확보	4	1.2	3.7	0.4	3.3	교육형
	14. 사업종료후 자원봉사연계	4	2.2	4	0.6	3.4	복지형

자료: 한국노인인력개발원(2010), 2009년 노인일자리사업 평가 결과보고

첫째, ‘사업계획의 타당성’ 분야에서 우수사업과 부진사업의 평균점수 차이가 3.6점이 난다는 점은 사업선정 시부터 부족한 점이 많은 사업임에도 불구하고 관할 시군구에서 해당 사업계획을 승인하고 수행기관으로 선정하였다는 점을 의미한다. 이 지표는 기본적으로 사업의 성과가 아닌 계획과 관련된 것으로 적절한 수요조사와 실행가능하고 성취가능한 수준의 계획을 세웠는지가 평가의 대상이기 때문이다. 특히 공공분야 계속사업은 지자체에서 선정여부가 최종 결정되기 때문에 계속사업의 비중이 높다는 점을 고려할 때<sup>12)</sup>, 지자체의 사업계획 검토가 부실했다는 사실을 추정해 볼 수 있다. 사업계획서부터 부족한 점이 많다면 실제 사업의 집행과 그에 따른 성과 역시 성공적일 것이라고 기대할 수 없을 것이다.

12) 2009년 기준으로, 공익형은 53.6%, 교육형은 76.1%, 복지형은 72.7%가 계속사업이었다(한국노인인력개발원, 2010b: 147).

둘째, '사업운영' 부분에서 부진기관들은 참여자 모집을 제외한 나머지 항목에서 평균적으로 배점의 절반도 받지 못하였다. 즉, 일자리 수 기준으로 인건비를 지급받아 이를 참여노인에게 배정하는 데에만 관심을 두었지 사업의 활성화를 위해 노력하거나 지역사회에서 일자리사업이 의미있는 사업으로 자리잡을 수 있도록 하는 노력은 상당히 부족했다는 것이다. 특히 참여자 교육과 자체평가체계 부분은 우수기관과 부진기관 간에 6.5이상의 점수격차가 나타나고 있다.

먼저 참여자 교육과 관련하여, 참여노인들이 지속적으로 근무하기 위해서는 일정한 직업적 소양과 전문적 지식을 향상시켜나가야 함에도 불구하고 상당히 낮은 점수(3.0점)를 받았는데, 이는 사업 전반을 관리하는 담당자의 업무량과 기관의 특성에 따라 편차가 발생한 것이므로 개발원의 적극적 지원이 필요한 것으로 보인다.

다음으로 자체평가체계구축과 관련하여, 평균 점수가 2.9라는 점은 3가지 세부지표<sup>13)</sup> 중에서 하나도 만족시키지 못해 최저 점수인 4점도 받지 못한 기관이 상당히 많다는 의미이다. 이는 사업담당자들이 목표달성도와 같은 양적 지표를 달성하는 데 치중하여 향후 사업발전을 위한 자체평가를 소홀히 하고 있다는 점을 반영한다. 특히 공통지표 중에서 우수기관과 부진기관 간 평균점수 차이가 가장 벌어져 있어 '실적'이 아닌 '평가' 그 자체를 간과하고 있는 담당자들의 시각을 반영하고 있다. 즉, 부진기관에서는 인건비를 전달하기만 하면 달성할 수 있는 사업목표량 달성도에만 치중하고 있으며, 평가를 통해 부족한 점을 개선하여 사업을 지속적으로 발전시켜 나가려는 의지가 부족하다는 점을 알 수 있다.

---

13) ① 사업계획서에 평가방법이 구체적으로 수립되어 있다  
② 평가방법이 목표를 객관적으로 평가할 수 있도록 적절히 사용되었다  
③ 사업평가 후 평가보고서 및 결과보고서 등 평가결과물이 있다

<표 5-29> 공공분야 사업의 사업효과성 측정 항목

① 노인일자리사업이 참여자의 긍정적 변화에 도움을 주었다. - 예시 : 경제적 도움 및 육체적·정신적 건강증진 개선에 대한 구체적인 만족도 조사결과	공익형	교육형 및 복지형은 통합하여
② 노인일자리사업이 참여자의 사회관계 개선에 도움을 주었다. - 예시 : 가족, 또래동료 및 기타 사회적 관계를 맺고 있는 개인, 단체와의 접촉빈도 증가 등 구체적 조사결과	공익형	만족도조사 실시
③ 사업을 통해 사업수혜기관(서비스수혜자)의 긍정적 변화를 이끌어냈다 - 예시 : 수요처 이용 재계약 요청, 인원수, 사업기간 증가요청 및 참여자 임금보조, 사업수혜기관(서비스수혜자) 만족도 조사결과	교육형, 복지형	
④ 노인일자리사업을 통해 지역사회 내 노인인력 홍보효과를 유도하였다. - 예시 : 프로그램 활동내용에 대한 언론홍보 내용 (TV, 라디오 및 신문 등 대중매체 홍보) ※ 참여자 모집홍보 및 보도자료 제출실적은 제외	공익형, 교육형, 복지형	

※ 각 항목별 리커트 척도를 통해 자체평가 하고 4점 이상일 경우만 인정됨  
 자료: 한국노인인력개발원(2010), 2009년 노인일자리사업 평가 결과보고

셋째, ‘사업의 효과성’은 각 지표 중에서 우수기관과 부진기관 간의 점수격차가 12점 중 10점이 넘어가는 가장 높은 차이를 보이고 있는 영역이다. 이는 여러 부진기관에서 효과성을 확인하기 위해 가장 기본적인 방식인 만족도설문조사 실시하지 않았다는 의미로 볼 수 있다. 사업 효과성을 측정하는 구체적인 지표를 <표 5-30>을 통해 살펴보면, 참여노인을 대상으로 한 만족도조사(①②), 수요처를 대상으로 하는 만족도조사(③) 등 수행기관에서 상대적으로 손쉽게 실시할 수 있는 만족도조사에 기반하고 있음에도 불구하고 효과성 점수가 이렇게 차이가 난다는 것은 대부분의 만족도설문이 형식적으로 이루어져 개별기관에서 큰 의의를 두지 않았거나, 아예 실시하지 않았기 때문이거나 혹은 사업 자체가 참여자에게 긍정적 변화를 가져오지 않았기 때문일 수 있다. 어떤 이유로이든지 간에 노인일자리사업이 단지 ‘일자리 수’만을 유지해나가는 것을 목적으로 하는 사업이 아니기 때문에 이러한 낮은 효과성 점수는 심각한 문제라고 할 수 있다.

넷째, 가점 영역은 지자체 지원확보 정도, 정부정책 이행노력, 강사료 지급 수요처 확보정도, 그리고 자원봉사로의 연계 등으로 구성되어 있는데, 대부분 0점에 가까우며 정부방침 이행노력의 경우에서만 우수기관과 부진기관의 차이가 적으면서, 다른 지표와 비교해 볼 때 우수기관은 상대적으로 낮은 점수를, 부진기관은 상대적으로 높은 점수를 받은 것으로 나타났다. 이는 몇 가지 추론을 가능하게 하는데, 먼저 부진기관의 경우 대부분 가점 영역과 관련한 노력과 활동을 하지 않는다는 점이고, 두 번째는 정부방침 이해정도가 부진기관이 다른 지표의 점수에 비해 상대적으로 높은 이유는 부진기관의 대부분을 지자체가 구성하고 있기 때문이며, 셋째, 우수기관조차 일자리사업과 관련한 정부방침에 대해 그리 높은 호응과 노력을 하지 않고 있다는 점이다.

또한 사업 효과성을 측정하는 항목 자체에도 다소 문제가 있는 것으로 보인다. 첫째, 공익형 사업에서 참여노인의 사회관계 개선여부를 객관적 자료로 활용하여 측정하는 것은 쉬운 일이 아니다. 둘째, 지역 내 언론을 활용한 홍보효과는 사업이 아주 잘 진행되거나 문제가 발생하여 기사화되지 않는 한 실적으로 제출하기 어렵다. 실제 인터뷰 과정에서 수행기관은 추가적인 효과성 지표를 개발해줄 것을 요청하고 있었는데, 관련 인터뷰 내용은 다음과 같다.

*평가지표가 수시로 변경되어서 어렵다. 과정을 무시하고 실적만 중시한다.(2010. 8. 10 심층면접)*

*지자체와의 협력관계라는 평가지표는 기관이 결정할 수 있는 부분이 아니다.(2010. 8. 10 심층면접)*

*성과를 매출과 일자리 수 이외 지표로 측정할 필요가 있다. 현상유지도 목표 중 하나로 보아야 한다.(2010. 8. 10 심층면접)*

## ② 민간분야 사업의 실적위주 평가로 인한 수행기관의 전략적 선택

민간분야 사업의 평가기준을 살펴보면 사업을 수행하기 위해 어떤 노력을 했는지 보다는 매출이나 고용유지율 등 실적 중심의 평가를 하고 있어 수행기관에서도 장기적으로 사업을 어떻게 활성화시킬 것인가를 고민하기보다는 단기적으로 계획된 실적을 맞추기 위해 노력하고 있었다. 특히 민간분야 사업은 사업이 활성화되기 위해서 일정기간이 필요함에도 불구하고 지원시기를 고려하지 않고 특정 시점에 사업의 실적만을 평가하고 있어 수행기관의 불만이 제기되고 있다.

*생긴지 1년 된 기관과 10년 된 기관을 너희 매출이 이만큼 이니까 잘 했고, 너희 매출이 이만큼이니까 못했더라고 하고 ... 이 사업을 정상화하기 위해서 어떤 노력을 했는지에 대한 부분에 포커스가 아니고, 실질적으로 1년 단위로 2010년에 매출 얼마가 된다는 거죠. 그렇게 되면 일자리 수행기관은 평가를 받을 때, 전략적인 선택을 할 수 밖에 없어요. 내가 고용 유지율을 높일 것이냐, 매출을 높일 것이냐 거기에 대한 전략적인 선택을 할 수 밖에 없는 그런 부분들이 생기거든요(2010. 10. 1 FGI)*

## ③ 실적 중심 평가전환에 따른 자료 정리 부실

과거에는 개별 사업 수행 자료를 직접 평가하여 자료정리에 많은 힘을 쏟았으나 이제는 이에 대한 평가가 없어져 자료정리가 부실한 경우가 발생하고 있었다. 예를 들어, 일부 기관에서는 전년도 전담인력이 사업을 집행하면서 관련 서류를 거의 정리하지 않고 실적 관련 서류 역시 부실하게 제출함으로써 실제 사업이 수행된 것보다 낮은 평가점수를 받은 경험이 있었으며, 또한 다음 해에 새로운 전담인력이 사업을 계획할 때 전년도 사업이 어떻게 진행되었는지를 참조하지 못하는 경우도 있었다. 즉, 전담인력조차 평가에 대한 인식과 그 수행에 대해 충분히 인식하지 못하고 있



는 실정이라 할 수 있다.

*만약 과정을 평가한다면 서류작업이 중요해진다. 그러나 직원들은 서류작업을 하는 시간에 직원들은 참여자 관리를 하는 것이 더 중요하다고 생각한다.(2010. 8. 10 심층면접)*

## (2) 평가의 체계 및 시행시기

### ① 평가체계

평가체계 내의 각 참여주체들은 평가를 적극적으로 추진할 유인이 부족하거나 혹은 평가를 감독할 권한이 부족하여 전반적으로 형식적인 평가가 이루어지고 있다. 먼저 수행기관은 평가를 추가적인 업무로 생각하여 부담감을 느끼면서 다소 형식적으로 이를 수행하는 경우가 많았다. 수행기관은 대부분 사업목표량(인건비 지급정도, 매출액 등)을 달성하는데 일차적인 목표를 두고 있으며, 이외 지표는 사업수행을 위해 필요한 것이라고 생각하기보다는 평가를 위해서 추가적으로 서류작업을 해야 하는 부가적인 업무로 생각하고 있다. 즉, 사업평가를 시행했던 사업을 개선할 수 있는 기회로 여기기보다는 사업을 수행한 근거자료를 제출하는 추가적인 업무로 간주하는 것이다.

특히 지자체에서 수행기관에 일자리사업을 나누어줄 때에는 전년도 사업에서 문제가 발생한 경우가 아닌 이상 사업 평가점수에 큰 관심을 두지 않고 대부분 지난해 사업에 참여한 수행기관에게 유사한 사업을 나누어주기 때문에 더욱 평가에 대한 관심이 낮은 상황이다. 따라서 상위 10%의 우수사업단으로 선정될 가능성이 없다면 굳이 각 지표에서 좋은 점수를 받을 필요가 없기 때문에 평가업무를 형식적으로 수행하고 있다. 예를 들어, 일부 지역에서는 평가업무에 들어가는 노력과 시간을 고려해서 기관장이 차라리 상을 받기 위해 평가에 주력하지는 말자고 얘기한 기관도

있었다. 또한 서비스이용자 만족도조사를 시행함에 있어 수행기관별 자체 필요항목을 추가할 수 있음에도 불구하고 새로운 설문문항을 추가하는 기관은 거의 없다는 점을 통해 이를 알 수 있다.

또한 지역 내 현황을 가장 잘 이해하고 있는 지자체에서 수행기관 평가에 관여하는 정도가 크지 않아 사업 개선을 위한 평가가 이루어지지 않고 있었다. 개별 지자체는 수행기관에서 관련 규정에 맞게 사업을 수행하고 있는지 그리고 입력한 자체평가점수가 관련서류에 비추어 적정하게 입력되었는지 여부만 확인하는 수준에 머무르고 있었다<sup>14)</sup>. 그러나 이나마도 제대로 이루어지지 않는 지역이 많은 것으로 나타났는데, 예를 들어 2009년 감사원 조사결과에 따르면, 국민기초생활보장 수급자이거나 60세 미만으로서 노인일자리아업 참여자격이 없는 노인이 지속적으로 참여하는 경우가 상당한 것으로 나타났다. 2007년 1월부터 2009년 5월까지 수급자의 노인일자리아업 참여 현황을 파악한 결과 2007년에는 991명, 2008년에는 841명, 2009년 1월~5월 동안은 888명의 기초생활수급자가 사업에 참여하고 있었다(감사원, 2009: 72). 일자리아업 참여노인이 기초생활수급자인지 여부는 수행기관에서 관련 정보를 제출하고 지자체에서 확인해주는 방식으로 진행되고 있음을 고려한다면, 지자체에서는 가장 기본적인 참여자 자격사항에 대한 검토조차 제대로 이루어지지 않는 것이다. 또한 참여노인의 연령은 수행기관에서도 참여자 정보를 수집하면서 바로 파악되고 지자체에서도 추가적인 작업 없이도 알 수 있는 사항임에도 불구하고 수행기관이나 지자체 모두 이에 대한 관리업무를 소홀히 한 것으로 볼 수 있다.

한편, 노인일자리아업을 간접적으로 지원하는 개발원은 권한부족으로 인해, 문제점을 알고 있으면서도 개선하지 못하는 상황이다. 개발원은 매월 개별 기관의 실적을 살펴 부진사항에 대해 확인하고 이를 해당기관이

---

14) 2010년에는 수행기관의 기관장 등이 일자리아업 지원금과 사업에서 창출된 수익금을 차명계좌 등을 통해 총 1억3000여만 원을 횡령한 사실이 적발되었는데, 횡령사실이 밝혀지기 전까지 수행기관에 대한 지자체의 관리감독은 거의 이루어지지 않은 것으로 밝혀졌다(대전일보, 2010.08.24).

나 관할 지자체에 알릴 수만 있을 뿐, 발견된 사항을 수정하도록 하는 적극적인 권한은 없는 실정이다. 매년 사업의 진행수준을 점검하기 위해, 개발원에서 수행기관이 입력한 실적 전산자료를 기준으로 부진·미시행 사업을 선정하고<sup>15)</sup> 보건복지부와 함께 이들 사업에 대해 7~8월경 선별적으로 현장점검을 실시하기도 하지만 실제 현장을 나가보면 실적이 부진한 이유가 단지 자료를 입력하지 않았기 때문인 경우도 있으며, 부진실적에 대한 강제수단이 주의조치를 주는 것 외에는 없기 때문에 평가로서의 의미를 지니지 못하고 있다. 또한 지자체에서도 규정상 부여된 역할임에도 불구하고 실제로 부진실적 혹은 부정운영 등을 점검하여 보건복지부에 보고한 경우는 거의 없으며, 개발원에서도 권한부족으로 지자체 혹은 시·도에게 관련 자료를 요청하지 못하고 있었다.

마지막으로 중앙평가위원회의 정성평가와 정보공유 역시 부족한 상황이다. 시·도평가위원회는 대체로 시군구 수준에서 확정된 실적 점수를 기준으로 순위를 세워 시도별 우수사업을 보건복지부에 추천하는 경우가 많다. 다만 일부 시·도(3-4개)에서는 자체적인 평가기준을 설정하여 지역 내 사업을 관리하고 있기도 하지만(예: 전년도 수상기관 제외, 경기도 등), 이러한 시·도수준의 자체평가 기준은 시·도재량이며 노인일자리사업 전반을 관리하는 한국노인인력개발원은 그 기준을 제대로 알 수는 없는 상황인 것으로 보인다.

이러한 일이 계속적으로 발생하는 이유는 크게 두 가지를 들 수 있는데, 첫 번째는 워낙 다양한 사업을 다양한 기관에 의해 개별적으로 이루어지기 때문에 이를 중점적으로 관리할 수 있는 전담기구와 전담인력 및 재원이 부족하다는 점이며, 두 번째로는 현재 이러한 업무를 수행할 가능성이 많은 개발원에게는 수행기관을 점검할 법적 제도적 권한이 부족하며 보건복지부 혹은 지자체의 협조 없이는 수행기관 혹은 수요처를 방문하여 사업의 진행현황을 확인할 수 없기 때문이다. 예를 들어, 예산지출내용을

---

15) 목표 대비 사업집행률, 계속사업 및 신규사업, 당해 년도에 이슈가 되는 사업 등을 기준으로 선정한다.

확인하기 위해서 회계서류를 보고자 하여도 관할 지자체 공무원이 동행해야지만 확인 가능한 형편이며, 따라서 개발원은 현재 새누리시스템에 입력된 내용을 중심으로 일자리 수, 예산지출, 고용유지율, 매출액 등을 중심으로 개별 수행기관의 사업 진행율을 간접적으로 파악하는 데 그치고 있다. 이에 2010년부터는 사업의 중간점검 방식을 구체화하여, '중점관리 대상' 및 무작위 추출사업을 대상으로 정기점검(년 2회)을 실시하고 점검 결과에 따른 조치요청 및 결과보고를 상세화 할 예정이었으나, 개발원 내부 논의과정에서 폐기되어 부진사업에 대한 관리는 거의 이루어지지 않고 있다.

## ② 연차 평가시기의 타 업무로 인한 부담 가중

2009년 사업에 대한 평가의 경우 2010년 사업 시행 초반기에 평가되었다. 일정계획에 따르면 3월에 신년 사업이 시작되고 4월까지 참여노인들에 대한 여러 가지 교육이 진행되는데, 이 시기에 전년도 사업을 평가하는 것이 합리적이지 못하다는 불만이 사업수행기관으로부터 있었다. 특히 기관의 자체평가 결과 우수하다고 선정된 사업단들은 지자체의 요구에 의해 4월 일주일여 시간 동안에 전년도사업에 대한 '자기평가기술서'를 작성해야 하는데, 이를 위해서는 지난 자료(주로 증빙서류 첨부)를 찾아야 할 뿐 아니라 해당 사업에 대한 자세한 문건작성을 해야만 한다. 많은 인터뷰 참여 직원들의 지적은 이 일주일 동안은 다른 업무는 제쳐두고 평가서 작성에만 몰두한다는 것이다.

또한 우수사례의 선정이라는 유일한 결과평가에 있어서도 시기적으로 매우 곤란한 문제를 낳고 있다. 즉, 전년도 10월 정도 사업을 종결한 후 익년 3월 말에 평가추진계획이 공지되며, 이때부터 전산평가 접수 이의신청, 수행기관의 자체평가결과 입력, 지자체의 관할 수행기관 평가결과에 대한 확인, 시·도별 우수프로그램의 공지, 우수프로그램 사업단의 자기평

가기술서 작성 및 제출, 시군구 취합 및 시·도 제출, 시·도수준에서의 평가 및 우수사업 추천, 보건복지부 중앙평가위원회에 의한 서면 및 현장평가, 그리고 우수사례 선정 등 지속적인 평가 작업이 5월말까지 이루어지게 되어있는데 수행기관의 입장에서 보면 이때가 신규사업을 위한 참여노인 모집 및 교육 등 사업 시작단계라서 업무상 많은 어려움을 호소하고 있었다.

### (3) 평가결과의 활용

#### ① 유인제도의 부족

연차평가결과에 따라 우수사업 및 우수지역이 선정되지만, 한정된 예산으로 인해 선정되는 사업은 소수에 불과하고(전체 사업단의 1.5%) 수여되는 상금 액수가 적기 때문에, 수행기관의 담당자는 금전적 이익에는 별 의미를 두지 않고 기관 및 개인 차원의 명예 그리고 담당자로서 사업을 잘 진행했다는 점을 확인할 수 있다는 정도의 의미를 부여하고 있었다. 즉, 수행기관에서 우수기관으로 선정되고자 하는 또는 사업활성화를 위한 인센티브로서의 역할을 거의 하지 못하고 있었다.

또한 평가결과 하위 10%에 해당하는 부진사업으로 선정되었다고 하여도 별다른 불이익이 주어지지 않고 있다. 2010년 사업지침에서는 지자체가 부진기관 명단을 새누리시스템을 통해 확인할 수 있도록 공개할 예정이나, 이로 인해 지자체가 그 기관의 사업을 선정하지 않는 등의 실질적인 불이익이 주어지는 것은 아니기 때문에 사업활성화를 위해 노력하도록 하는 제도로서는 부족하다고 할 것이다.

*인센티브 측면은 명예가 있다. (상을 받으면) 대외적 대우가 변화한다. 그 외에는 별로 없다.(2010. 8. 10 심층면접)*

## ② 사업개선을 위한 정보발굴과 축적의 부족

특히 1년의 사업이 종결된 후 익년 초에 이루어지는 연차평가의 경우, 실질적인 사업영향평가(program impact evaluation)가 이루어지지 못하고 대부분 사업유형별 우수사례의 선정에 그치고 있어 평가를 통한 사업개선이라는 원래의 평가기능을 제대로 수행하지 못하고 있는 실정이다. 물론 우수사례(BPR)의 선정과 홍보 역시 중요한 평가의 활용이지만 본 사업의 실적에 대한 객관적, 체계적 평가가 제대로 이루어지지 않는다는 문제는 사업의 지속 및 개선에 있어서 중요한 맹점으로 생각된다.

또한 전산망을 통하여 상위 10%에 해당하는 우수사업단과 하위 10%에 해당하는 부진사업단의 명단을 확보할 수 있었지만 이러한 상중하 평가점수 이외에 구체적으로 어떠한 특성을 지닌 어떤 사업이 어떻게 수행되고 있는지, 다양한 관점에서 파악하여 노인일자리사업 정책을 개선하는 데 활용될 수 있는 정보를 제공하지는 못하고 있다. 특히 어느 정도 표준화가 이루어져 전국적으로 시행되는 공공분야 사업은, 어떤 지역에서 어떤 수행기관이 그 사업을 잘 수행하고 있는지, 다른 지역 혹은 기관에 비해서 잘 수행할 수 있는 요인은 무엇인지 파악할 필요가 있기 때문에 개별 사업에 대한 보다 구체적인 정보를 이끌어 낼 수 있는 평가가 부족한 상황이다.

이러한 문제는 무엇보다 본 사업 자체가 지역별, 사업유형별, 수행기관별로 다양한 복수의 사업으로 진행되고 있어 공통적인 평가기준을 제시하기 어렵고, 평가주체 역시 전담기구의 부재로 지자체, 개발원, 보건복지부 등으로 나뉘어 있으며, 평가결과의 활용을 강제하거나 유도할 수 있는 마땅한 수단이 부재하다는 점에 기인하는 것으로 볼 수 있다.

#### 4. 집행평가 유형별 개선방안

본 절에서는 집행평가에서 나타난 쟁점들의 개선방안을 모색하기 위한 다양한 방안들을 제시하고자 한다. 노인일자리사업의 쟁점들은 다양한 요인으로 묶여 있어 단편적으로 문제점을 해결한다고 해서 풀리는 문제가 아니다. 그러나 단편적인 문제점에 대한 해결책을 탐구하는 과정이 종합적인 정책대안을 제시하기에 앞서 선결되어야 하는 필요성이 있어서 다음과 같이 개선방안을 제시하고자 한다.

##### 가. 예산 및 재원의 쟁점의 대안 모색

###### 1) 지역의 배정 기준 조정

현재 동 사업의 경우 지역별 노인일자리사업의 예산 규모 결정 방식을 보면 70%는 지역별 노인 인구의 분포를 고려하고, 20%는 수요 조사의 결과를 고려하고, 10%는 작년의 성과를 고려하여 배정하게 된다. 그러나 가장 중요한 것은 노인 인구의 분포 숫자보다 일자리에 대한 수요이다. 그리고 적극적으로 이를 관리하는 지역의 성과이다. 이에 배정 기준을 지역별 노인 인구의 분포 40%, 수요조사의 결과 40%, 작년도 성과를 20%로 조정하는 접근이 필요하다. 이럴 경우 자연스럽게 수요 조사에서 도시와 농촌간의 특성이 반영될 수 있다.

이러한 배정 기준의 조정 과정에서 국고보조율의 조정이 수반될 필요가 있다. 서울시 30:35:35, 그리고 타 시도는 50:25:25의 보조율을 유지하고 있으나 타 시도에는 재정 상황이 상이한 지역이 포괄적으로 포함되어 있다. 이에 낙후지역으로 분류된 지역에 대해서는 60:20:20으로 지원을 강화하는 방안을 모색할 필요가 있다.

보건복지부의 고민이 지역특색을 살리지 못해서 그런 것이다. 노인일자리사업도 마찬가지로 이유인데 특성화된 프로그램을 지역에 맞는 특성화를 부처에서 영역을 만들어서 추진해야 한다. 기본적으로는 생산성이라는 부분과 건강 등 측정할 수 없는 부분에 대해서는 인정해야 한다. 사회문제를 완화해 줄 수 있는 어느 정도의 역할을 해내고 있다. 저출산에 따른 대체인력이 필요한데 노인들도 그런 방향으로 인식한다면 많은 부분 도움이 될 것 같은데, 긍정적인 시각이 존재하는 것도 생각해야 한다. 일자리에 대한 인식이 해마다 달라지고 있다. (중략) 농촌지역의 경우 일자리에 대한 만족도가 떨어진다고 밖에 볼 수 없다. 행정적인 업무 때문에 더욱 어려운 점이 있다. 본인이 근로에 여건만 된다면 일자리가 많이 있다. 돈만 목적으로 한 경우에는 만족도가 떨어진다. 지역에 대한 특성들을 반영한 수요조사와 매칭이 돼서 내려오지 않아서 문제이다.(2010. 8. 16 심층면접)

## 2) 예측 가능성 제고 방안

동 사업의 경우 수요를 예측하고 이에 맞추어 사업을 진행해야 하기 때문에 예측 가능성을 제고하고, 안정적으로 사업을 시행하는 노력이 가장 중요하다. 특히 다른 유형에 비해 시장형은 사업의 동업자와 같은 의미를 가지고 있다. 예컨대 시장형의 경우 22명의 예산이 배정되어 사업을 수행하고 있었으나, 예산의 조정과정에서 18명으로 감소하게 되면 기존의 참여 인력을 감축해야 하는 경우가 발생한다.

이에 지금 유형화의 기준으로 제시되어 있는 공익형, 교육형, 복지형은 사업의 특성에 따라 사업을 발굴하고 관리하는 방식의 차이를 제시하는 정도로 하고, 구체적으로 사업을 운영하는 과정에서는 수행기관에게 재량과 자율권을 보장하는 접근이 필요하다.

이러한 상황을 반영하여 정부는 사업의 유형비율을 탄력적으로 운영하기 위해 노력하고 있다. 2008년 사업부터 시도의 수요조사를 통해 지자체



의 의견을 최대한 수렴하였으며, 공익형, 복지형, 교육형에 대한 배분비율을 해당 지방자치단체에서 탄력적으로 운영할 수 있도록 지침을 개정하였다('08.1월). 그리고 2009년부터는 유형별 배분 비율을 전면 재검토하여 사회적으로 유용한 일자리를 중심으로 지방자치단체에서 자율적으로 사업을 추진토록 지침개정을 완료하였다('08.12월).

물론 이러한 재량의 전제로서 각 수행기관이 수요를 조사하고 예측하는 노력이 매우 중요하다. 사업을 출발했던 초기에는 이러한 수요조사가 되지 않았기 때문에 사업 물량을 예측하기 어려웠으나 이제 어느 정도 DB가 구축되어 사업의 예측 가능성이 제고되었다. 이러한 기초자료를 기준으로 사업 유형별 칸막이 구조를 개선하여 수행기관이 신축적으로 대응할 수 있도록 하는 방안이 필요하다.

### 3) 지역의 노인복지기금을 연계하는 방안

국고보조사업으로 진행되는 경우 지방에서 기금을 설치하여 운영하는 것도 예측가능성을 제고하는 방법이 될 수 있다. 기금으로 운영하게 되면 불용이 발생하더라도 이는 이월금으로 활용되기 때문에 다음 연도의 자금으로 사용할 수 있다. 그리고 보다 신축적으로 활용할 수 있다.

지금 전국적으로 각 지방자치단체가 '노인복지기금'을 운영하고 있다. 그러나 고유목적사업을 시행하지 못하고, 적립만 하고 있는 실정이다. 이에 지방자치단체가 관리하는 노인복지기금에서 노인일자리사업을 관리하도록 하는 방안을 접목하는 것이다. 이럴 경우 중앙의 보조금과 별개로 지역에서 사업을 선도적으로 할 수 있는 장점도 있다. 국고보조금이 주어지는 만큼만 사업을 수행하는 것이 아니라, 지역에 따라 보다 적극적인 사업을 신축적으로 하는 것이다.

이럴 경우 노인일자리 국고 보조금의 의미를 중앙이 주는 몫에 더해 지역이 수행하는 top down 방식이 아니라, 지역이 자율적으로 사업을 시

행하는 부분에 대해 중앙정부가 이를 장려하기 위해 지원하는 bottom up 방식으로의 전환이 가능해 질 것이다.

#### 4) 부대비용 산정 방식 재검토

현재 부대비용은 단위사업별로 “참가 인원수×단가”로 산정되고 있다. 다만 제도 개선을 통해 공익형, 복지형, 교육형은 부대경비를 공동으로 신축적인 사용이 가능하도록 하고 있다.

수행기관의 재량을 부여하기 위해 이러한 신축적 집행을 부여하고 있으나, 부대 경비의 의미를 재설정하고 집행의 효율성과 신축성을 부여할 필요가 있다.

부대 경비를 포괄적인 총액 경비로 지원하고 지출의 효율성을 기하는 방안 모색이 필요하다. 그리고 절약하여 불용액이 발생하는 경우에는 다음 연도로 이월하여 활용할 수 있도록 하는 인센티브도 활용할 필요가 있다. 이러한 방식이 적용되기 위해서는 일반회계가 아니라 ‘노인복지기금’에서 사업을 관리할 때 가능하다.

한편 부대경비 중 산재보험이 50% 이상을 차지하는 경우도 있다. 이에 법정경비나 필수경비는 별도로 책정하는 방안이 필요하다. 이에 부대경비의 범위를 재설정할 필요가 있다.

이와 관련하여 노인일자리사업과 관련한 보험료 적용을 달리 적용할 필요도 있다. 노인일자리사업의 경우 업무 강도나 위험률, 산재 발생율이 타 분야에 비해 낮음에도 불구하고 획일적 보험료를 적용으로 높은 보험료 부담이 발생한다. 예컨대 노인일자리사업 중 「지역환경개선사업」은 산재보험 사업종류 상 「위생 및 유사서비스업」으로 분류, 33/1,000의 보험료를 적용으로 연 3,261백만원의 보험료가 발생한다. 그러나 동 사업의 위험도·노동강도·산재발생율을 고려할 때 「위생 및 유사서비스업」의 타사업과 동일한 보험료를 적용은 곤란하다. 이에 불필요하게 보험료가

높게 책정되어 있는 사업의 경우 보험료율 인하 노력이 필요하다. 이러한 보험료율 인하 분을 노인일자리사업을 확충하는 재원으로 활용할 수 있을 것이다.

<표 5-30> 보험요율 변경 검토가 가능한 대상사업

사업명	산재보험요율		근거 또는 사유
	현행	개선(안)	
지역사회 문화재 관리 지원사업	위생 및 유사서비스업 (33/1,000)	오락문화 및 운동관련 사업 중 사적지 관리운영업 (10/1,000)	사업종류예시표 제4조에 의하여 “주된 사업”에 적용되는 요율을 당해 장소안의 모든 사업에 적용
초등학교 급식도우미 사업	음식 및 숙박업 (10/1,000)	교육서비스업 (8/1,000)	초등학교 학생 대상으로 음식을 직접 제조하지 않고, 아이들에게 급식 및 식사지도 서비스만 제공
세차 및 세탁사업	자동차 및 모터 사이클 수리업 (25/1,000)	전각항에 해당하지 않은 사업(10/1,000)	기계장비 및 장비, 장소를 갖춘 사업(25/1,000)이 아닌 단순 출장 세차에 의한 서비스임을 고려

### 5) 전담 인력의 예산확충

전담인력이 동 사업에서 차지하는 위상을 분석하여 인력 관리의 체계를 정립할 필요가 있다.

첫째 전담인력에 대한 시각을 재조정할 필요가 있다. 동 정책이 처음 설계될 당시에 전담인력은 인턴의 개념으로 접근하고 있었다. 단순히 자료를 정리하는 보조인력 정도로 생각했다. 9개월 단위로 채용되는 시스템이 그러한 이유이었다. 향후 “전담인력”의 개념에 적합한 인력 운영의 모색이 필요하다. 사업 수행 기관에서 활용하고 있는 인력 실태를 총체적으로 파악하고, 이러한 과정에서 전담인력의 업무수행방식에 대한 표준화가 필요하다. 이러한 과정에서 전담인력의 역할과 지위에 대한 전면적인 재

설계가 수반되어야 한다.

전담인력들에 대한 교육기회가 많아져야 한다. 유형별로 담당하는 사업이 있는데 시야가 좁아지지 않게 비슷한 유형들끼리 다른 기관들의 담당자들을 모아서 전담인력 교육기회를 늘려야 한다.(2010. 8. 10 심층면접)

둘째, 이러한 열악한 상황에서 적절한 인력을 확보하고 업무에 전담하도록 요구하기가 어렵다. 이에 대한노인회의 경우 전담인력의 자격 요건을 매우 완화하여 인력을 구하고 있다. 이에 다른 지역과 달리 인력 확보의 어려움은 극복했다.

셋째, 이와는 달리 시니어클럽의 경우 많은 사업을 하고 ‘노인일자리사업’ 이외의 사업도 수행하기 때문에 지역에 따라 보수도 더 많이 주는 여력이 있으며, 기간도 재량에 따라 연장하는 경우가 있다. 사업의 성과에 따라 자율적으로 인건비를 보전하고 기간도 연장하는 자구 노력을 하고 있는 것이다. 이럴 경우 전담인력은 그야말로 전문 인력으로서 업무를 전담하는 역할을 하고 있다. 다만 이럴 경우 인건비 단가가 지역별로 상이하게 나타날 우려가 있다. 어느 정도의 표준화를 위한 노력은 필요하다.

우수 사례 :

시니어클럽의 경우 다른 사업의 자금과 연계하여 활용함으로써 전담인력에 대한 지원을 확대하는 적극적인 노력을 하고 있다.

넷째 전담인력의 배정이 참여 인원수에 비례하도록 되어 있다. 전담인력을 애초에 자료를 입력하는 인턴직 정도로 접근했기 때문에 참여 인원수에 비례하도록 하였으나, 지금은 사실상 ‘전담’ 인력이 노인 일자리지원사업의 매우 중요한 ‘전문’ 인력이 되어 있다. 이는 전담인력의 업무 표준화가 필요한 이유이기도 하다.

다섯째, 현행의 제도 하에서 여러 명의 전담인력이 있는 경우에는 선발 시기를 엇갈리게(triggering)하여 업무의 연속성을 기하는 방안을 모색할 필요는 있다. 예컨대 2명을 두게 되는 경우 A 전담인력은 3월 - 11월에 근무하게 하고, B 전담인력은 10월 - 6월에 근무하도록 하여 전체적인 사업 관리에서는 공백이 없도록 하는 방안을 활용하는 것이다.

우수 사례 :

D시의 경우 5명의 전담인력을 채용하는 경우 1월 2인, 3월에 2인, 5월에 1인을 채용하는 방식을 적용하여 업무의 연속성을 기하는 운영의 지혜를 발휘하고 있다. 이는 사업의 예측가능성과 연계되어 있다.

## 나. 사업수행체계 쟁점의 대안모색

### 1) 지자체 공무원의 사업 이해도 제고 및 노인관련업무의 조정

노인일자리사업은 그 수혜자들이 지역에서 상당한 발언권을 지니는 노인일 뿐만 아니라 개별 지자체에서 ‘일자리수’라는 가시적 성과를 낼 수 있는 분야이기 때문에 사업예산을 배분받는 시기에는 지자체에서 상당한 관심을 가지고 사업을 추진한다. 그러나 실제 집행단계로 내려오면, 지자체의 담당공무원에게 노인일자리사업은 여러 담당업무 중 하나이기 때문에 상대적으로 사업관리가 소홀해지는 경향이 존재한다. 특히 공공분야 사업은 자격요건을 갖춘 노인이 사업에 참여하기만 하면 사업의 목표 중 일부가 달성될 수 있기 때문에 더욱 간과되는 경향이 있다.

더불어 지자체 담당공무원의 순환근무로 인해 노인일자리사업을 이해하기까지 일정 시간이 필요하며, 이후 지역에서 어떠한 맥락에서 개별 수행기관이 구체적으로 어떠한 사업을 기획·운영하고 있는지 파악하는 업무도 쉽게 진행되지 않는다.

그러나 개별 지자체에서는 상당한 규모의 매칭펀드가 소요되는 사업인 만큼, 노인일자리사업에 대한 관심을 제고할 필요가 있다. 게다가 공익형 사업은 지자체에서 직접 사업을 담당하는 경우가 많은 만큼, 단순히 '일자리수'를 채우려는 생각보다는 일자리사업으로서 의미있게 진행될 수 있도록 고민해야 할 것이다.

다만 앞서 언급하였듯이, 담당공무원들은 노인일자리사업 이외 여러 사업을 함께 진행하기 때문에 지자체 이외 사업주체들의 지원이 필요하다. 한국노인인력개발원에서 담당공무원들이 일자리사업에 대해 이해할 수 있도록 전반적인 사항을 지속적으로 공지하고, 지역의 수행기관은 지역내 사업의 특수성을 지속적으로 설명할 필요가 있다.

반면 지자체 담당공무원은 지역내 관련 사업을 총괄하는 주체로서 노인일자리사업과 유사한 사업의 운영을 조정하는 역할이 필요하다. 여러 부처에서 노인 지원업무를 수행하면서 지역내 유사사업이 중복적으로 시행되면서 사업간 관리수준의 격차가 발생하고 있으나, 서로 다른 사업이기 때문에 수행기관 혹은 개발원 측에서는 타 사업을 관리할 권한이 없다. 그러나 지자체는 지역내 사업을 총괄하는 주체로서 사업별 특성, 지역내 상황, 개별 수행기관의 역량 등을 전반적으로 알 수 있으며 일정 권한을 지니기 때문에, 지역 내에서 개별 사업이 효과적으로 운영되도록 노인 관련업무를 조정할 수 있을 것이다.

## 2) 개발원의 지원(staff) 역할 강화

현재의 수행체계에서 개발원의 역할은 모호하다. 복지부, 지자체, 그리고 개별 수행기관 사업단이 일종의 정책 결정 및 집행체계(line)를 구성하고 있다면, 개발원은 이에 필요한 다양한 보조 서비스를 담당하는 지원(staff) 기능을 수행해야 한다. 하지만 이를 위한 법적 지위와 제도적, 행정적 권한이 다소 부여되지 못한 상태이며 그 역할에 대한 인식조차 사업

수행체계상 다소 모호한 상황이다. 따라서 개발원의 조언과 지원을 일부에서는 간섭(또는 월권)으로 생각하고 다른 곳에서는 개발원의 역할이 미흡하다고 불평하고 있다. 그 동안 사업의 초기 정착을 위해 정책 결정 및 집행체계(line) 중심의 운영이 이루어졌다면, 질적인 전환이 필요한 현 시점에서 보다 긍정적인 지원(staff) 기능을 수행할 수 있도록 개발원의 지위와 역할에 대한 재설정이 필요하다.

이를 위해서는 현재 개발원의 지위와 역할이 새로운 일자리의 개발 및 보급에 초점을 맞추고 현재 운영되는 사업의 관리 및 평가는 보건복지부에게 관련 현황 및 사업결과 정보를 중점 보고하는 방식으로 재설정되어야 한다.

실제 사업을 기획하고 집행하는 업무는 지자체와 수행기관에서 담당하고 있으며 각 사업마다 독특한 환경에서 사업이 진행되고 있기 때문에 개발원에서도 모든 사업에 대한 현황을 파악할 수는 없다. 그렇게 때문에 개발원은 지자체와 수행기관이 보다 원활히 사업을 운영할 수 있도록 새로운 일자리 아이템을 개발하여 보급하거나 사업운영 매뉴얼을 고안하고 보급하는 역할을 강화하는 것이 바람직하다.

특히 상당수의 지자체에서 직접 사업을 수행하고 있는 상황에서 이들 지자체를 지원할 수 있어야 할 것이다. 앞서 살펴보았지만, 가장 많은 일자리를 제공하는 지자체의 공익형 사업에 대한 점수가 평균에도 못 미치며, 부진사업단으로 선정된 사업의 수가 가장 많은 사업유형이 공익형이라는 점을 감안한다면, 공익형을 담당하는 대부분의 지자체에서 사업에 그다지 관심을 쏟지 않는다는 점을 유추할 수 있으며, 이는 인터뷰 결과를 통해서도 확인할 수 있다.

*지자체에서는 아무나 서류만 보고 참여노인을 선정한다. 행정직이 담당을 하고 있기 때문에 사회복지 마인드가 없고 본 업무(노인일자리사업)만을 대상으로 하기 때문에 같은 성과가 나오지는 않을 것이다.(2010. 8. 10 심층면접)*

사실 이들 지자체는 지역 내 역량있는 수행기관이 부족하기 때문에 직접 사업을 수행할 가능성이 높다. 즉, 아예 사업을 수행하지 않는 방안을 택하지 않는 이상 이들 지자체는 상당한 업무부담을 져야 하는 것이다.<sup>16)</sup> 일자리사업의 규모가 지속적으로 증가하는 상황을 고려할 때, 앞으로도 직접 사업을 수행하는 지자체가 줄어들지는 않을 것이기 때문에 이들의 성과향상을 위해서 개발원의 지원역할이 절대적으로 필요하다.

일자리 개발업무 중에서도 민간분야 사업에 대한 운영 컨설팅 기능이 강화되어야 한다. 공공사업의 일환으로 노인일자리사업이 수행되지만 민간분야 사업의 경우 기존 시장에 진입하거나 일종의 준시장(quasi-market)을 형성할 수 있는 매우 개척지향적인 태도가 필요한 경우도 많다. 이를 개별 사업단의 역량에 의존하기 보다는 효율성과 효과성, 그리고 지속가능성을 제고할 수 있는 기능을 전담할 수 있는 조직이 되어야 한다.

반면 개발원은 보건복지부가 사업의 진행수준을 파악할 수 있도록 개별 기관의 사업운영 현황 및 결과정보를 제공해야 하는데, 이는 현재의 전산시스템 활용수준을 높이고 지자체와의 협력을 강화함으로써 개선할 수 있을 것이다.

### 3) 모니터링체계의 확립과 유인체계의 구축

노인일자리사업 전반에 대한 모니터링 체계의 강화와 그 실효성을 확보할 수 있는 유인체계의 구축이 필요하다. 즉, 사업의 특성상 개별 사업단의 자율적 사업운영은 진흥해야 하지만 그 결과에 대한 보고체계는 면밀해야 하며 이에 따른 유인의 제공은 실질적인 반응이 이루어질 수 있을 만큼의 규모와 구체성을 띄어야 한다. 현재와 같이 개별 수행기관의 사업

---

16) 게다가 노인일자리사업을 수행함으로써 인해, 개별 기관은 기존 고객이었던 노인에게 일자리를 제공할 수 있을 뿐만 아니라 보다 많은 노인이 새롭게 방문하여 다른 서비스를 이용하는 부가적인 효과를 누릴 수 있다. 수행기관과는 달리, 지자체는 일정 수의 일자리수를 창출하였다는 점 이외에는 추가적인 효과를 누릴 가능성이 적다.



단에서 매월 보고하는 실적을 현황점검하는 차원에서 검토하는 것이 아니라 사업 운영은 자율적으로 하되 그 과정을 살필 수 있는 지표의 개발과 이에 따른 보고, 증빙의무를 사업단에 부여해야 한다. 이를 위해서는 개별 사업단이 지표를 개발하여 계획서에 구체적으로 명시하도록 해야 하고, 사업단 선정시 이를 검토, 확인하여야 하며, 이를 매월 보고할 수 있는 전산시스템의 개선이 마련되어야 한다. 이러한 구체적인 작업은 결국 개별 기관 또는 지자체나 복지부에서 총괄할 수 없기 때문에 이를 전담할 수 있는 조직으로 개발원의 지표검토 및 컨설팅, 시스템 개발 및 매뉴얼 작성의 역할이 필요하다.

또한 그 모니터링의 결과에 대한 필요조치 역시 좀 더 실질적이어야 한다. 사업운영상의 문제점에 대해서는 사업단이 명확히 책임을 질 수 있도록 차년도 사업자 선정에서의 제재(penalty) 또는 가점 부여가 있어야 하며, 인적, 재정적 유인체계 역시 효과적이라 할 수 있다. 더불어 복지사업에 있어서 자주 발생하는 재정적 누수문제를 미연에 방지하기 위해 인건비 지출은 중앙 또는 지자체 수준에서 참여노인 계좌에 직접 지급될 수 있도록 해야 하고(기초수급의 경우나 사회서비스관리원과 같이), 이러한 수급자격 및 지급상황을 사업단에서 확인하도록 해야 하며, 부대경비 지출은 일종의 green card를 도입하여 필요 외 사용을 방지하는 것도 방안이 될 것이다. 또한 부대경비의 절감이 발생한 경우 환수 및 이에 따른 포상금을 사업비로 재지출하는 방안도 고려해 볼만 하다.

#### 4) 사업 참여주체 간 협력 강화

노인일자리사업은 다양한 사업이 수많은 수행기관에서 진행되고 있기 때문에 전체 사업에 대한 현황은 개발원에서 파악할 수 있을지라도 지역적 상황까지 고려하여 개별 수행기관의 각 사업에 대해 일일이 지원하는 것은 불가능한 일이다. 따라서 앞서 언급하였듯이, 지역내 사업 참여주체

인 지자체, 수행기관, 수요처 간 협력관계를 구축하고 이의 구심점으로서 개발원 지역본부가 협력관계를 유지할 필요가 있다. 이를 통해, 지역적 상황·수행기관의 역량·사업의 특성 등을 고려하여 사업을 기획 및 운영할 수 있으며, 지자체의 담당공무원, 수행기관의 담당자 혹은 수요처의 관련자가 변경되어도 매년 안정적이고 지속적인 지역내 운영체계를 확보할 수 있다.

특히 지자체가 여러 노인관련사업을 조정하고 지역적 상황과 수행기관의 역량을 고려하여 사업을 기획 및 운영하기 위해서는 기초지자체를 중심으로 협력관계가 필히 구축되어야 한다. 노인일자리사업에는 지자체의 예산이 투입되기 때문에 일부 지자체는 타 지역에 거주하는 노인이 사업에 참여할 경우 수행기관에 참여제한을 둘 것을 요구하는 등 행정적으로 지역적 한계가 존재하기 때문에 기초지자체를 중심으로 운영되는 것이 바람직하다.

#### 5) 공공 및 민간 사업유형에 따른 수행체계의 구분

현재 공공분야와 민간분야라는 사업유형 구분에 따라 수행체계도 구분할 필요가 있다. 먼저, 공공분야의 경우 현재와 같은 체계로 수행하되 타부처의 희망근로, 사회적 일자리 등과의 차별성을 강화할 필요가 있다. 다른 사업과는 달리 일자리사업에 참여함으로써 확보할 수 있는 참여노인의 삶의 질 향상과 더불어 일자리사업 수요처의 대상자가 받는 복지 혜택이 강화되도록 사업내용을 구성하여 일반적인 일자리와는 다른 측면에 초점을 두어 진행되어야 한다. 다만 이렇게 서비스의 전달측면이 강조된다면, 사업의 진행과정을 적절히 관리하는 업무의 중요성이 상대적으로 부각되므로 사업 모니터링을 더욱 철저히 진행해야 할 필요성이 커진다.

다음으로, 민간분야의 인력과전형 역시 타부처 사업과 중첩되는 특성을 지니는 영역이지만, 65세이상 고령의 노인을 지원하는 사업이라는 점에

주목하여 교육 및 훈련 부문에 대한 지원을 중심으로 사업이 운영될 필요가 있다. 반면 시장형사업은 향후 지속가능한 잠재적 사회적기업이 될 수 있도록 인큐베이팅 역할이 강조되어야 하며, 이때 타부처(고용노동부)와 협력 및 개발원의 컨설팅 기능강화가 필요하다. 특히 민간분야의 경우 지자체의 관리 역할보다는 사업의 시장진입 및 유지가능성이 보다 중요하기 때문에 사업적(business) 마인드와 경영기법의 도입이 요구된다. 인터뷰 결과, 사업현장에서는 이미 시장형사업의 규모가 커지고 사업에 대한 수요가 어느 정도 확보되어 안정적 운영이 가능할 것이라는 전망이 확보되자, 일부 수행기관에서는 지원혜택이 많은 예비사회적기업을 신청하기 위해 개별적으로 준비하고 있었다.

*(시장형사업을) 예비사회적기업으로 진행하고 있다. 자립에 목표를 두고 참여 자이름으로 사업자등록을 내서 자립기반을 마련하는 것을 목표로 하고 있다. ... 노인일자리사업에서는 빠지고 평가실적에서 제외된다. 가점이나 그런 것이 없다. 예비사회적기업으로 전환하면 지원비용이 크고 다른 연령계층과 조인이 될 수 있기 때문에 계속적으로 지원하고 있다.(2010. 8. 10 심층면접)*

*시장형사업을 서울시 예비사회적기업으로 전환 신청하기 위해 수익금을 적립하고 있다.(2010. 8. 10 심층면접)*

이처럼 이제는 단지 시장형사업 아이템의 선정뿐만 아니라 사업이 성장한다는 점을 감안하여 이를 일자리사업에서 어떻게 담아낼 것인지 고민해야 하는 시점이다. 즉, 일정수준 이상의 임금을 지속적으로 지불할 수 있고 상당한 수익을 올린다면, 이는 관련 노동법규의 적용을 받을 수밖에 없으므로 고용노동부와 협력의 필수적으로 이루어져야 하며, 사업이 지속되도록 경영이 이루어져야 하는 것이다.

따라서 전반적인 예산 및 인력차원의 관리는 복지부와 지자체가 담당하되 실질적인 업무상의 관리 및 지원은 전담조직인 개발원에서 담당하는 것이 적절할 것으로 보인다.

## 6) 지역 및 기관 특수성을 고려한 사업 개발 및 수행

노인일자리사업 성과의 지역간, 지역내 격차를 극복하기 위해서는 무엇보다도 지역의 환경을 고려한 사업 아이템을 개발하고, 지역내 사업수행 역량을 고려하여 사업계획을 수립하며, 수행기관에서 이를 책임지고 수행해나가는 것이 필요하다. 그러나 현재 지자체에서는 '일자리수'라는 실적이 중요하기 때문에 사업계획 수립시 지역적 특성을 반영하기 보다는 가능한 많은 사업을 수행하기 위해 노력하는 상황이다. 이에 일부 지역에서는 사업예산을 반납하는 상황도 벌어지고 있다. 특히 농촌지역으로 갈수록 상대적으로 소일거리가 있기 때문에 일자리 자체에 대한 수요가 적고, 수행기관의 역량도 부족한 경우가 많다. 따라서 이러한 지역적 특성은 감안하지 않고, 단지 일자리사업이 수행되어야 한다는 단순한 목표의식만으로 사업규모를 획일적으로 확장시킨다면, 노인일자리사업에 대한 부정적 인식만 더욱 커질 가능성이 높다. 따라서 최소한 도시지역과 농촌지역이라는 특수성을 감안하여, 사업량 중심이 아닌 개별 사업내용을 중심으로 지역별 계획을 수립할 필요가 있다.

*양적으로는 도시지역에 집중하고, 농촌지역은 수행기관이 개발한 특성있는 사업을 수행하는 것이 바람직하다.(2010. 8. 16 심층면접)*

또한 지역내 수행기관의 역량 차이로 인해 상당수준의 성과차이가 발생하고 있다. 일부 지역은 수행기관이 아예 수적으로 부족하여 지자체가 직접 사업을 수행하며, 다른 지역에서는 기존 수행기관에 관행적으로 사업을 배분함으로써 사업이 집행은 되나 우수사례와는 거리가 먼 방식으로 진행되고 있다. 이러한 수행기관의 역량 차이를 극복하기 위해서도 사업계획 수립시, 사업을 수행할 역량이 되는 수행기관이 있는지, 있다면 그 기관의 수립목적에 비추어 어떠한 사업이 적절할 것인지 등이 감안되어야

한다.

이처럼 노인일자리사업의 수행에는 지역 및 기관 특수성이 상당히 중요한 요인이기 때문에 이를 고려한 사업이 개발·수행될 수 있어야 한다. 이는 새로운 일자리 아이템의 개발 및 보급을 담당하는 개발원의 역할이 제고되어야 하는 근거이며, 더불어 사업의 계획과 집행에 있어 지역내 여러 사업 관련 주체들이 협력해야 할 필요성을 제공한다.

## 다. 사업선정절차 쟁점의 대안 모색

### 1) 결정 주체간의 긴밀한 협조 체계의 구축

동 사업은 지역의 수요 예측에서 출발하고 있다. 이는 기획재정부와 보건복지부의 예산 규모 결정에도 작용하고 있다. 이에 지역별 수요 조사의 능력을 제고하는 노력이 필요하다.

이를 위해 시군구와 수행 기관의 긴밀한 협조 관계 구축도 필요하다. 이는 지역에서 동 사업을 수행함에 있어 예산 배정과도 관련이 있다. 사업에 대한 수요를 미리 파악하여 DB를 구축하고 이러한 수요와 관련하여 지방자치단체 공무원과의 협력 체계를 구축하는 것이 필요하다. 동 사업의 효율적인 추진을 위해서는 지방자치단체와 사업 수행기관 간의 원활한 업무 협조가 매우 중요하다.

#### 우수사례 :

D구의 경우 추경으로 예산을 지원하였음에도 불구하고 불용 처리가 되지 않고 예측 가능하게 사업을 집행한 것은 관할 지방자치단체에서 미리 추경의 가능성을 통보하여 준비를 하도록 하였기 때문이다.

### 2) 수요조사의 합리성 강화

다양한 사례를 보면 활성화된 지역과 그렇지 못한 지역을 구분하는 중요한 요소는 수요조사가 얼마나 내실 있게 이루어졌는가에 기인하고 있음을 알 수 있다.

부진 사례 :

J구의 경우 실질적인 수요조사가 이루어 졌기보다는 통보 형식이 강하였다. 이로 인해 노노케어 사업의 경우 중복 수혜가 심하여 결국은 사업을 포기하게 되었다. 그리고 J구의 경우 문화유산 해설사 사업을 했으나, B구 시니어클럽과 경합되는 사례가 발생하자 사업을 포기하게 되었다.

노인일자리사업의 특성을 고려할 때, 수익성이 짧은 시간에 많이 발생하는 사업보다는 지속적인 운영이 보장되는 사업이 중요하다. 이러한 사업의 지속성을 담보할 수 있는 사업을 찾고 이를 감당하는 노인을 연계시키는 노력이 동 사업의 성공적 정착을 위해 매우 중요한 관건이다.

우수 사례 :

L군의 경우 노인지회에서 상당부분 지역적인 거리를 커버하고 있음을 알고, 수요조사의 과정에서 분회와 경로당을 활용하였다. 분회에 공문을 내려서 인력을 배분하고, 경로당 회장들을 모아서 배분하였다. 그리고 조직체계를 활용하여 최대한 근처에서 일자리를 이용할 수 있도록 배분하였다.

이장 정례회의가 있기 때문에 그때 홍보하는 것이 많은 도움이 되고 있다. 이장들도 충분한 정보원이다. 어느 사람이 일자리가 필요하고 도움이 필요한지 알고 있다. 도회지의 통반장과는 달리 농촌이장은 네트워크를 가지고 있다.(2010. 8. 16 심층면접)

### 3) 다양한 주체간의 거버넌스 구축 방안

#### ① 수행기관의 역할 분담이 필요

지역 내에 시니어클럽, 대한노인회, 실버인력뱅크 등 다양한 노인일자  
리사업을 추진하는 기관이 있다. 일자리가 늘어나면서(업무량이 늘면서)  
기관의 분리현상이 발생하는 불가피한 측면이 있다.

이에 기관의 특성을 반영한 역할 분담 체계가 필요하다. 참여자의 DB  
도 공유되지 못하여 이중 참여자가 나중에 체크되는 경우도 발생하고 있  
기 때문이다.

각 기관의 특성을 고려할 때, 공익형은 지자체가 직접 수행할 필요가  
있다. 복지형은 노인복지센터가 관리하기에 적합하다. 교육형은 노인복지  
관에서 관리하기에 적합하다. 시장형은 시니어클럽이 고유 사업과 병행하  
여 운영하기에 적합하다. 인력파견형은 대한노인회가 취업지원센터와 병  
행하여 운영하는 역할 정립을 제안할 수 있다.

물론 이는 기관 간에 배타적으로 사업을 수행하자는 것이라기보다는  
주된 역할의 정립을 위한 제안이다.

#### ② 근접성을 중시한 참여

동 사업에 참여하는 노인의 입장에서 사업에 참여할 수 있는 중요한  
변수 중의 하나는 근접성이다. 이에 참여하는 노인과 사업장의 관계 설정  
에서 지역에 따라 근접성을 배려하는 접근이 필요하다.

농촌 지역의 경우 기존에 활용되고 있는 셔틀버스를 연계하여 운영하  
는 방안모색이 필요하기도 하다.

#### ③ 사업장과의 rapport 형성 노력

사업수행기관과 사업장과의 공감대를 형성하고 협력 체계를 구하는 노력이 매우 중요하다.

우선 수요 조사 과정에서 사업장의 의견을 구하는 노력이 필요하다. 인력파견형의 학교급식 사업을 보면 교육청과의 협력을 통해 수요 조사를 하는 것이 매우 중요한 출발이 된다.

그리고 수행기관의 담당자가 사업장을 일일이 방문하지 않더라도 사업장에서 스스로 관리하는 방식이 필요하다.

우수 사례 :

P시의 경우 학교 급식 도우미 사업의 경우 교사가 직접 출근부를 관리하도록 하여 전담인력의 업무를 경감하도록 하였다.

#### 4) 사업 수행 기관의 역량 강화

##### ① 수행기관의 고유사업과 역할 분담

최근 시니어클럽의 경우, 고유사업을 줄이고 노인일자리사업을 확대하는 모습을 보이고 있다. 이는 노인일자리사업에는 정부 보조금이 주어지기 때문이다. S시니어클럽의 경우 노인일자리사업은 359개이나 고유사업은 150개에 불과하다. 한편 G시니어클럽의 경우 노인일자리사업은 90%에 달하고 고유사업은 10%에 불과하다.

반면 대한노인회의 경우 노인일자리사업보다는 고유사업에 치중하는 모습을 보이고 있다. 이는 대한노인회의 성과 관리 과정에서 노인일자리사업을 일자리로 계상하지 않고 있기 때문에 담당자의 무관심을 유발하고 있기 때문이다. 이로 인해 예컨대 인력파견형의 경우 고유사업인 취업알



선 사업의 성과로 바꾸어 보고함으로서 노인일자리사업이 부진사업으로 판정되는 경우도 있다.<sup>17)</sup> B시 대한노인회 취업지원센터의 경우 ‘공동작업장’ 사업을 하고 있으나, 이를 시장형으로 분리하지 않고 고유사업으로 분류하고 있다. 시장형을 할 의지는 있으나, 이미 수행하고 있는 다른 기관에 우선 배정되어 예산 배정을 받지 못하고 있기 때문이다.

이는 다양한 사업 간의 역할 분담 체계를 통해 노인일자리사업의 위상을 정립하는 과제와 맞물려 있다.

### ② 여가 복지에서 일자리 참여의 기능을 강화

노인일자리사업이 자리를 잡아감에 따라 지역에서 여가 복지 기능에서 일자리 참여의 기능을 강화할 필요가 있다. 특히 각 지역에 있는 경로당을 지역 참여의 거점으로 활용하는 경우에 적극적인 참여가 가능하다. 경로당을 노인일자리사업을 알리는 창구로도 활용이 가능하며, 노인들이 모이기 적합하기 때문에 이를 통해 여러 활동이 이루어지는 거점으로 활용하는 것도 적합하다.

### ③ 기관에 대한 평가 기능 강화

지금은 사업평가를 통해 우수 사업을 포상하는 방식을 하고 있다. 향후 개별 사업뿐만 아니라 기관에 대한 인증제도 필요하다. 노인일자리사업이 출발하는 시기에는 사업에 대한 아이디어가 필요하기 때문에 우수 사례를 개발하기 위한 노력이 필요하다.

그러나 어느 정도 노인일자리사업이 성숙되어 가면 이를 수행하는 기관의 역량을 개발하는 노력이 중요하다. 이에 장기적으로는 기관에 대한 인증제 방식의 도입이 필요하다. 그리하여 능력 있고 의욕이 있는 기관에

---

17) 이는 취업알선은 월 40만원이고, 노인일자리는 20만원이기 때문에 취업 알선을 강조하는 의미를 가지고 있다.

대해서는 예산 배정에 혜택을 주는 인센티브가 가능해진다.

특히 현재는 우수 사례에 대한 평가를 하고 이에 대한 포상금이 대상 50만원, 최우수 30만원으로 되어 있어 매우 형식적이고 인센티브 장치로서 기능하지 못하고 있다. 현 상황에서라도 우수 사례로 선정된 기관에 대한 좀더 과감한 지원이 필요하다.

## 5) 사업 유형의 특성을 반영한 관리 방안

### ① 사업 유형에 따른 관리 전략

현장에서 공익형의 경우는 지침에 따라 집행되고, 이는 참여자에게 나눠갖는다는 의미가 강하다. 특히 희망근로사업이 노인일자리사업에 비해 노동의 강도는 강하기는 하지만 보수 차원에서 훨씬 우월하기 때문에 이러한 생각을 강화시키고 있다. 이에 공익형은 다른 공공분야 일자리와 마찬가지로 보다 질적 성숙이 필요하다. 참여노인에게도 성취감과 보람을 줄 수 있으면서 사회적으로 유용하고 바람직한 일자리가 될 수 있도록 사업내용이나 전달체계 측면에서의 강화가 요구된다.

복지형의 경우는 상대적으로 지속성을 가지게 된다. 특히 복지형의 경우 인력 pool 활용이 중요하기 때문에 인력의 DB를 구축하고 활용하는 노력이 필요하다.

한편 교육형은 참여자의 의지만 있으면 지속적인 참여가 가능하다. 다만 수요처를 연계하여 주는 수행기관의 적극적인 노력이 수반되어야 한다.

시장형은 사업성만 보장된다면 지속가능한 일자리를 보장하여 주는 방안이다. 다만 이러한 마케팅 노력을 통해 시장성을 확보하기 위한 수행기관의 노력과 아이디어가 필요하다. D시의 경우 국수사업을 하면서 보험회사나 택시 기사들이 이용하도록 유도하여 주는 노력 등이 마케팅을 확보

하는 데 기여하였고, 사업의 성과를 제고하는 데 중요한 역할을 하였다.

## ② 사업 유형간 연계 노력 필요

7개월만 활동하게 되는 공공분야의 일자리사업과 기간에 구애받지 않는 민간분야의 유형을 연계하여 참여하는 노인의 경우에 자연스럽게 연간 활동이 가능하게 하도록 하는 경우도 있다.

복지형(7개월) 이후에 시장형(나머지 기간을 연동)에 연결하는 것이다. 예컨대 공익형으로 쓰레기 수거 작업을 하고 나면 시장형으로 쓰레기 판매에 연동하도록 하는 방식이다.

교육형과 복지형의 경우에 활동의 성과를 보아서 이를 인력파견형이나 시장형으로 연계하여 가는 pilot 사업으로 활용하는 것도 방법이다.

이러한 활동을 하기 위해서는 지역의 여건에 적합한 일자리에 대해 끊임없이 고민하는 지방자치단체와 수행기관의 노력, 그리고 참여하는 노인의 적극적인 의지가 결합되어야 한다.

## 6) 인력파견형의 활성화를 위한 적극적인 노력

상대적으로 급여 수준도 높고 참여에 따른 만족도 높은 유형이 인력파견형이다. 이 유형의 활성화를 위해서는 취업알선 등 적극적인 노력이 요구된다.

아예 다른 기관과 MOU를 맺는 등의 적극적인 노력을 하는 경우 안정적인 일자리를 보장할 수 있다. 그리고 수행기관의 입장에서 안정적인 인력 공급이 될 수 있도록 전문성을 가진 인력 pool을 관리하는 것도 필요하다. 이러한 노력이 병행된다면 사회에 기여도가 높은 지속가능한 노인 일자리를 창출하는 계기를 마련할 수 있다.

예컨대 실버야간지킴이 사업의 경우를 통해 성공 요인을 보면 향후 노

인일자리사업의 특성을 반영한 일자리 창출의 아이디어를 개발할 수 있다. 첫째 밤에 활동을 하기 때문에 익명성이 보장된다. 아직 노인이 돈을 벌기 위해 일을 한다는 것이 나서기 곤란한 측면이 있기 때문이다. 둘째, 여러 명이 같이 활동하기 때문에 서로 위안이 되었다. 이는 만남의 장소가 되는 사회성을 제공하는 기회가 되었다. 노인일자리사업을 진행함에 있어서 만남의 기회를 제공한다는 것은 매우 중요한 요인이다. 셋째, 참여하는 노인의 입장에서 그다지 많은 노력이 요구되지 않는다. 일하려는 적극적이 부족한 것으로 평가할 수도 있으나, 노인의 특성을 감안하는 노력이 필요한 것으로 평가된다.

#### 라. 사업운영 절차 쟁점의 대안 모색

사업운영 절차의 대안은 다음과 같다. 첫째로 사업유형별로의 운영이 실제에서는 잘 작동되고 있지 않다는 점에 대한 적극적 고려가 필요하다. 대상자의 욕구나 특성에 기반하여 사업 참여 유형을 결정한다는 구도가 실제에서는 잘 작동되고 있지 못하다. 이는 규범적인 투입 측면에서 생계형 욕구와 참여형 욕구 등 당사자의 경제적 여건과 인적 자원의 수준이 마찰을 일으키면서 '생계형 욕구와 높은 인적 자본 = 시장형 일자리', "참여형 욕구와 낮은 인적 자본 = 공공분야 일자리'라는 기본 구도의 등식이 성립되지 않는 양상을 보여왔다. 그렇다면 일자리의 유형과 노인의 특성을 일괄적으로 매칭시키는 것이 아니라 지역적 특성 등을 다양하게 결합하는 운영방식의 융통성을 도모할 필요가 있다.

두 번째로 사업참여 노인들에게 제한된 급여 이외의 다양한 보상이나 인센티브가 결합될 필요가 있다. 여기서는 상징적 보상 형태를 적극적으로 활용하는 자원봉사관리의 체계가 적극적으로 모색될 필요가 있다. 현재 노인일자리사업을 활동적 사회참여와 관련짓는 흐름이 많지만 실제 '자원봉사관리(volunteer Management)'의 측면과는 결합이 나타나지 않고

있다. 이에 대한 부분을 활성화하여 궁극적으로 사례관리의 보장이 이루어지도록 해야 한다. 일자리사업의 복지적 측면을 활성화하는 것이라 할 수 있다.

*다른 노인복지 프로그램을 비교했을 때, 분명히 차이점이 있는 부분은 소득인데, 소득이 가진 의미 자체가 어르신들의 사회성을 상실한 부분을 회복시켜 주는 부분이 있어요. 단순히 이 노인 일자리로 20만원을 번다는 것과는 다른 의미가 있기 때문에, 내가 시간이 남아서 여가 활동을 하러 나간다는 것보다는 내가 일을 하러 나간다는 의미를 가지기 때문에 어떻게 보면 소득에 대한 여러 얘기가 나왔지만 많고 적고를 떠나서 내가 아침이나 언제든 일을 하고 나가는 의미에서 참여성이 높고, 한시적인 사업들. 희망근로 사업과 다르게 지속성을 가지고 있다는 부분에서 노인일자리사업 자체가 가진 의미는 남다르다고 생각이 들어요.(2010. 10. 1 FGI)*

세 번째로 사업 인프라의 보강이 필요하다. 현재의 운영절차가 형식적으로만 견지되고 있는 이유는 인프라에 대한 비용절감형 정책이 주를 이루기 때문이다. 인프라에 대한 투자가 필요하다.

*정부는 이 사업이 시작될 때부터 인프라에 대해서는 생각도 없었다. 사업량 늘리기에 급급했다. 대한노인회는 센터장 한명이 여러 사업을 담당한다. 일자리는 수요가 많으니... 중앙기관은 기관을 설립하거나 전담인력을 고용하는데 대한 고민은 없다(2010. 10. 20 심층면접)*

네 번째로 한국노인인력개발원의 기능 활성화가 필요하다. 한국노인인력개발원의 위치와 역할에 대해서 그 모호성에 대한 지적은 계속 나타나고 있다. 본 연구의 자료내용과 관계자 면접 등에서도 인력개발원의 중장기 방향 등은 명목적으로는 제기되지만 실제에서는 보건복지부의 단기적

이고 즉흥적인 입장에도 크게 흔들리고 있다는 지적이 나타나고 있다. 특히 지역본부의 역할에 대해서도 논란이 나타나는 상황이다.

한국노인인력개발원은 심사기능만 조금 가진 *observer*의 역할을 하고 있다. 복지부-시도-시군구-수행기관의 흐름에서 개발원은 적절히 붙어 있는 곳이 없다. 개발원이 역할하기 위해서는 기획권과 집행권이 중요하다.(2010. 10. 20 심층 면접)

#### 마. 노인일자리사업 평가 관련 쟁점의 대안 모색

##### 1) 평가기준의 개선

인터뷰를 통해 나타난 다소 모순적인 점은 수행기관 직원들은 평가 자체에 대해 큰 관심을 갖지 않는다고 응답하면서도 사업운영에 있어서 어떤 부분에 중점을 둘 것인지를 결정하는 과정에서 평가지표 및 구성에 대해 참조를 많이 한다는 점이다. 이는 현재 평가결과에 따른 보상과 제재 또는 그 환류가 기관의 행태를 유인할 만큼 효과적으로 구비되지 못하였다는 점을 말해주는 동시에 여전히 평가지표 자체는 기관이 수행해야 할 업무들에 대한 일종의 업무확인목록(*check point*)의 역할을 해주고 있음을 말해준다. 따라서 수행기관 수준의 사업 성과향상을 위해서는 일단 평가지표의 구성이 좀 더 세심하게 구성되어야 할 것이다.

## ① 공공분야 평가지표의 조정

공공분야사업의 경우 현재의 평가구조를 유지하면서, 세부적으로 사업 계획·참여자교육·사업자체평가체계에 대한 배점을 강화하고 사업목표량 달성도에 대한 배점은 축소할 필요가 있다. 특히 사업목표량은 부진기관을 포함한 대부분의 기관이 97%이상을 달성하고 있기 때문에, 개별 사업의 발전을 위해서는 사업목표량 달성도와 같이 인건비를 지급하기만 하면 달성되는 일자리수 창출정도를 평가하기 보다는 사업계획 및 운영 부분의 평가배점을 높여야 할 것이다. 이러한 조정의 취지는 현재의 사업목표량이 사업의 결과(outcomes)나 질(quality)을 반영하지 못하는 성과지표로 구성되어 있기 때문이기도 하며 또한 일부 사업선정에서 보이는 관행성에 대한 조정을 위해서도 사업계획의 타당성과 교육훈련의 필요성을 보완하기 위함이다.

이와 함께 사업효과성 부분의 경우 현재의 참여자 만족도조사, 수요처 만족도조사, 참여자의 사회적 관계 개선정도 조사, 언론홍보실적 등에 추가하여 새로운 효과성 측정을 위한 척도를 발굴해야 할 것이다.

또한 기관 내 사업간 연계해서 사업을 실시할 경우, 가점을 부여함으로써 수행기관이 보다 안정적으로 사업을 유지해나갈 수 있는 기반을 마련할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 이미 일부 수행기관을 중심으로 공익형에서 재활용품을 수거하여 시장형에서 수거품목을 가공·판매하거나, 시장형 내에서 두부제조사업, 두부요리전문점, 스낵제조판매사업 등을 운영하는 방식으로 여러 사업을 연계하여 운영하는 경우가 있다. 이는 수행기관의 입장에서는 사업 간 아이템 차이로 인한 운영 부담을 줄일 수 있으며, 각 사업에 참여하는 노인들은 타사업에 참여하는 노인과 유대감을 공유할 수 있는 긍정적인 방식이라 할 수 있다.

## ② 민간분야 사업에 대한 정성평가의 강화

민간분야에서 시장형사업과 창업모델형사업은 일정 기간이 지난 이후에야 참여노인의 경험, 홍보, 생산 및 매출 확대 등이 이루어져 사업이 안정화되기 때문에 초기 산출만으로는 사업의 성패를 즉각적으로 판단하기 힘들다. 따라서 '사업의 시장성 및 유지가능성'에 대한 평가가 필요하며 이를 달성하기 위한 수행기관의 노력정도를 평가할 필요가 있다. 또한 장기적으로 이들 사업이 지원금 없이 자립할 수 있기 위해서는 참여노인들의 주인의식 필요한데, 이를 어떻게 확보할 것인지에 대한 고민이 필요하다. 고용노동부의 사회적일자리사업과 같이 별도의 법인으로 수립할 것인지 아니면 현 상황에서 지원금 없는 자립이 힘들다는 점을 감안하여 노인일자리사업의 수행기관 담당자 및 참여인력이 지속적으로 관리하도록 할 것인지 등이 확정되어야 할 것이다. 반면, 인력파견형사업은 개별 참여노인의 건강·업무경력·근로의지·근로능력 등을 파악하고 참여등록 직후 일자리를 알선하거나 혹은 추가적인 교육 및 훈련을 수행한 이후 일자리를 알선하는 과정을 중심으로 평가가 이루어질 필요가 있다. 즉, 개별노인에 대한 사례관리가 이루어져야 한다.

이처럼 민간분야 사업에 대한 평가는 현재의 실적중심 평가와 더불어 추진과정에 대한 평가가 함께 이루어져야 하며, 현재의 정량평가 중심에서 정성평가가 보완되는 방향으로의 전환이 필요하다. 또한 새누리시스템을 통한 수시평가는 월별 사업계획 대비 달성수준을 살펴볼 뿐만 아니라 개별 사업을 운영하면서 발생하는 어려움을 파악하고 이를 신속히 지원하는 일종의 사업컨설팅과 교육 및 훈련을 위한 진단기능이 추가되어야 한다.

## 2) 평가체계의 개선

- ① 개발원 및 지자체의 협력 강화: 지역협의체를 중심으로



개발원에서는 매월 새누리시스템에 입력된 정보에 기반하여 사업의 수행현황을 파악하고 있지만, 앞서 살펴보았듯이 부진기관 여부를 확인하여도 개별 수행기관의 사업내용을 직접 검토하거나 감독할 권한이 없다. 따라서 연중 1회 이루어지는 보건복지부와의 현장점검 시기에만 기관을 방문하여 관련 내용을 직접 확인하고 있으며, 그나마도 제대로 이루어지지 못하고 있다.

따라서 개발원은 지역내 사정을 가장 잘 파악하고 있는 지자체와 적극 협력하여 사업수행기관을 관리할 수 있도록 노력해야 한다. 개발원의 한정된 인력과 자원으로는 전국의 수행기관의 사업수행을 면밀히 살펴볼 수 없기 때문에 지자체와의 긴밀한 협력관계가 필요하다. 지자체 역시 지역 재원이 투입되었고 지역 노인들에 대한 복지사업이기 때문에 사업의 운영 및 성과에 대해 관심을 가질 수밖에 없다. 다만 지자체 담당 공무원의 업무량이 상당하고 보다 전문성있는 협력을 받을 수 있다는 점을 감안하여, 노인일자리사업 지침에 규정되어 있는 지역협의체를 구성 및 활성화할 필요가 있다. 지역사회 내 전문인사를 중심으로 지역협의체를 구성하고 비정기적으로 운영하는 추가적인 업무는 개발원 지역본부와 지자체 공무원이 협력하여 진행하도록 해야 할 것이다.

## ② 전산시스템의 활용 강화

사업평가 기간이 되면, 신규사업을 진행하는 와중에 전년도 사업평가(자기평가기술서 작성과 증빙서류 첨부)를 해야 하기 때문에 업무부담이 가중된다. 게다가 주로 전담인력이 전산시스템에 월별실적을 입력하는데, 중간에 그만두는 경우가 많고 9개월이라는 짧은 고용기간으로 인해 연속적인 근무가 이루어지지 않는 경우가 많았다. 따라서 업무부담을 감소시킬 뿐만 아니라 가능한 다음 년도에도 사업 간 업무연계가 이루어질 수 있도록 현재의 전산시스템을 좀 더 적극적으로 활용할 필요가 있다. 예를 들어, 영수증 등의 서류는 월별로 전산처리할 수 있도록 하고 이후 자기평가기술서 제출 시에는 전산자료를 확인하거나 일괄적으로 출력·제출할 수 있도록 변경할 수 있을 것이다. 이를 통해 특정 시기에 평가업무가 치중됨으로써 발생하는 수행기관의 평가업무에 대한 부담이 감소될 뿐만 아니라 더불어 보건복지부와 개발원에서 개별 사업에 대한 정보를 파악할 수 있는 수준도 향상될 수 있을 것이다.

*실적만 전산으로 입력하고 있고, 증빙자료는 첨부할 수 있도록 하지 않으니 ... 월마다 사업에 대해서 그때그때 입력하고 이를 기준으로 평가하시는 것이 낫지 않을까. 평가를 하다보면, 평가를 위한 평가라는 기분이 든다. (지금 하는 것보다 전산입력이 더 많아져도) 몰아서 하는 것보다는 나올 것 같다.(2010. 8. 26 심층면접)*

## ③ 사업개선을 위한 자체평가 강화

개발원 및 지자체가 수행기관의 업무를 파악하고 지원하기 위해 많은 노력을 하고 있지만, 직접 사업을 집행하는 기관이 아니기 때문에 개별 사업을 둘러싼 환경을 모두 이해하기에는 한계가 있을 수밖에 없다. 그렇기 때문에 수시평가 및 연차평가는 모두 수행기관이 제출한 자료에 근거

하여 진행되고 있다.

이러한 자체평가가 보다 긍정적이기 위해서는 그 평가과정과 결과를 통해서 기관 사업수행의 공과를 진단하고 개선할 수 있도록 평가항목을 조정할 필요가 있다. 예를 들어, 참여노인, 수요처의 불만사항 등을 정리할 수 있는 매뉴얼에 대한 요청이 있었는데, 이러한 매뉴얼을 보급하면 기관 자체의 지속적 사업수행 review가 될 수 있기 때문에 사업을 발전시키는데 도움이 될 수 있을 것이다.

특히 인터뷰를 통해 몇몇 기관에서는 일자리사업에서 요구하는 평가보다 기관에서 자체적으로 실시하는 상하반기 평가와 차년도 사업계획을 위한 워크샵에서의 논의를 통해 사업수행의 개선에 도움을 받았다고 응답하였다. 이는 일자리사업이 지역의 특성에 맞게 설계되고 운영되는 것이 중요하기 때문에 중앙에서 실적을 알기 위해 조사하는 자료보다는 그 지역 내부 환경에 기반한 자체평가가 더욱 의미있다는 점을 반영한다.

*자기평가서 안의 지표상으로는 다음 년도 개선을 위한 평가부분은 거의 없고, 작년도 사업을 어떻게 했는지 실적을 평가하려는 지표가 많다. 작년도 사업을 되돌아보게 되지만, 내년도 사업에 대한 개선방안이 도출되는 부분은 적다. 오히려 복지관에서 실시하는 상하반기 평가와 중간에 차년도 사업계획을 위한 워크샵에서 개선점 등을 논의하면 도움이 되는 측면이 많다.(2010. 8. 26 심층면접)*

이와 함께 사업 참여노인들의 자체평가에 대한 의견투입 역시 사업개선을 위해서는 긍정적이라 할 수 있다. 실제 사업추진과정을 살펴보면 수행기관내 사업단에 의해 개별사업이 수행되고 있지만 사업단 내부에서의 참여노인들의 참여의지와 협력이 사업성과에 큰 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 따라서 수행기관의 자체평가에 현장의 목소리, 참여자의 목소리를 반영함으로써 보다 생동감있는 정보의 획득과 활용이 가능할 터이고,

실제 몇몇 기관에서는 참여노인들의 참석을 유도하고 있기도 하다. 물론 이러한 경우를 2010년도 노인일자리아업 참여자에 대한 서베이를 통해 살펴보면 아래 표에서와 같이 그 수준은 약 26%에 불과한 것으로 나타났다. 특히 지자체가 수행기관인 경우에는 거의 참여기회가 없지만 노인복지관이나 종합사회복지관과 같이 복지전문기관의 경우 37-41% 정도의 응답률을 보였다. 물론 이러한 기관은 참여의 유용성을 알고 있기 때문으로 여겨진다.

<표 5-31> (2009년 참여자만) 수행기관 사업 자체 평가회의 참석경험 여부

수행기관			(명, %)
	있다	없다	Total
지자체	21	202	223
	9.42	90.58	100
노인복지관	103	147	250
	41.2	58.8	100
노인복지센터	6	26	32
	18.75	81.25	100
대한노인회	30	116	146
	20.55	79.45	100
시니어클럽	44	136	180
	24.44	75.56	100
지역문화원	2	1	3
	66.67	33.33	100
종합사회복지관	35	59	94
	37.23	62.77	100
기타	18	63	81
	22.22	77.78	100
Total	259	750	1,009
	25.67	74.33	100

자료: 한국노인인력개발원 내부자료

문제는 이러한 자체평가가 갖는 주관성을 점검하고 그 타당성을 확인

하며, 사업간 비교에서의 적절성을 어떻게 확보할 것인지에 관한 것이다. 사실 현재의 기관 자체평가에 대한 지자체 심사, 보건복지부 심사는 이러한 취지를 반영하고 있다. 하지만 업무부담과 여러 가지 연건으로 실질적인 타당성 검토는 이루어지지 못하고 제시된 수치의 정확성과 근거만을 확인하는 수준에 머무르고 있다. 이러한 문제를 극복하기 위해서는 결국 자율적인 자체평가는 강화하되 그 평가지침과 지표, 그리고 매뉴얼은 표준화된 방식으로 할 수 있도록 해야 한다. 즉, 개발원이 이에 필요한 평가 방식을 개발하고 이에 지자체의 지속적인 의견투입과 협조가 이루어져야 한다.

### 3) 평가결과의 적극적 활용

#### ① 사업 수행 경험의 축적 및 공유

사업 시행 후 시행착오를 겪고 일정 기간이 지나야 성과가 나타나는 경우가 있는데, 어떤 사업이 이러한 기간이 필요한지 미리 알기 어려우므로 '사전 준비 및 시행과정의 문제점 정리·평가·공유'가 중요하다. 특히 시장형사업의 경우 사업시행 초반기에는 성과가 부진할 가능성이 높기 때문에 보다 장기적인 관점에서 사업을 평가할 필요가 있을 것이다.

#### ② 평가결과에 따른 우수기관 및 우수사례 선정 확대

사업평가결과에 따라 장관상, 포상금, 해외 연수 등이 인센티브로 주어지고 있다. 그러나 포상금액이 미미하여 인센티브로서의 효과는 거의 없지만 실제 금전적 이득보다는 일을 잘 수행했다는 '명예'로서의 의미가 더 큰 것으로 나타났다. 따라서 사업 수행에 있어, 예산의 한계를 고려할 때 인센티브의 금액 측면을 강화하는 것보다는 선정되는 우수기관 및 우

수사례의 수를 좀 더 늘리는 것도 고려해볼만 하다.

...개인적으로 상을 받고 나서, 인정받는 느낌을 많이 받았다. ... 공모전, 시상상 등 2007년과 2009년에 상을 받았다. 한번 상을 받고 나니 다시 상을 받기 위해서 노력하게 되는 면이 있었다.(2010. 8. 26 심층면접)

### ③ 부진기관의 사업참여 제한

지역사회에 적합한 사업을 발굴하고 성공적으로 운영해나가기 위해서는 사업을 활성화시키고자 하는 수행기관의 노력이 절대적으로 중요하다. 이를 유도하기 위하여 수행기관의 사업관리 노력 및 실적이 부진한 사업은 차년도 사업선정시 제외하여 사업활성화 의지가 있는 수행기관을 중심으로 지원하는 것이 필요하다. 이를 위해 개발원은 2011년부터는 개별 수행기관의 전년도 사업 평가점수를 지자체가 시스템에서 확인할 수 있도록 함으로써 전년도 문제기관이 다음해 사업에 참여하는 것을 제한하도록 할 예정이다. 그러나 지자체가 부진기관을 반드시 배제해야 할 의무가 있는 것은 아니며 현 상황을 비추어볼 때 수행기관이 사업을 활성화시키려는 의지는 부족하여도 사업목표량을 채울 수 있는 수준이라면 지자체는 굳이 배제하지 않을 것으로 예상된다. 특히 하위 10%의 부진기관에는 지자체에서 직접 수행하는 공공분야 사업이 상당한 것으로 분석되는데, 이는 지역내 사업을 수행할 역량있는 다른 기관이 부재하기 때문에 지자체에서 직접 사업을 수행하기 때문으로 판단된다. 그렇다하더라도 일자리사업이 지역내에서 단순히 수적 실적을 채우기 위한 사업이 아니라 지역내 복지향상이라는 보다 적극적인 목적을 달성하기 위해 지자체에서 노력할 필요가 있다. 따라서 최소한 하위 10% 부진기관 중에서 하나의 평가항목이라도 0점이 있는 기관은 다음해 사업에 참여하지 못한다는 등의 지침을 추가하여 부진기관이 수행하는 사업을 일정 수준으로 끌어올릴 필요가 있

다.18)

#### ④ 계속사업과 신규사업을 구분한 부진기관 선정

신규사업은 아이템을 구상하고 수요를 조사하는 등 이전에 하지 않았던 업무를 새롭게 시작하는 부담이 클 뿐만 아니라 실패에 따른 불이익이 성공할 경우의 인센티브보다 큰 편이다. 반면 계속사업은 전년도와 동일한 수준을 유지하면 정부로부터 지속적으로 지원을 받을 수 있기 때문에 현상을 유지하는 것이 기관입장에서는 보다 나은 선택이다.

*(평가에서) 동점일 경우 인원수가 많은 사업이 유리하다는 얘기가 있다. 새로운 신규아이템에 대한 플러스가 없어서 계속사업만 유지하려는 경향이 있다. 신규사업은 인원배정이 적기 때문이다.(2010. 8. 10 심층면접)*

따라서 이를 방지하기 위해서, 계속사업과 신규사업을 구분하여 평가할 필요가 있다. 예를 들어, 계속사업은 성공과 실패를 치밀하게 분석하는 반면 신규사업은 상대적으로 낮은 실적에 대해 관대하게 평가함으로써 수행기관에서 새로운 사업을 구상하고 도입할 수 있도록 유도할 수 있을 것이다.

#### 4) 노인일자리사업의 파급효과 분석

현재의 연차평가는 사업 단위로서 수행기관 수준에서 개별 사업의 산출에 대한 평가는 이루어지고 있지만, 개별 사업이 지역사회에 어떠한 영향을 미치고 있는지에 대해서는 객관적 평가가 이루어지지 않고 있다. 즉, 노인일자리사업에 참여함으로써 개별 노인이 얻게 되는 좋은 점에 대해서

---

18) 현재 2009년 사업운영 과정에서 지자체로부터 주의 또는 경고, 사업중단 조치된 기관, 민형사상 고발조치된 기관 등은 참여를 제한하도록 지침(보건복지부 지침, 2010: 24)이 있음

는 모두들 인식하고 있지만, 사회적으로 어떠한 파급효과가 창출되는지에 대해서는 아직 분석이 미진하다. 예를 들어, 공공분야라면 참여노인의 건강 향상 및 빈곤 감소, 수혜자의 만족도, 수혜자 가족의 만족도 등의 효과에 머무를 수 있지만, 민간분야의 경우는 이에 추가하여 노동력 공급과 생산을 통한 지역경제의 활성화 등의 파급효과를 기대할 수 있다.

따라서 매년 일자리사업으로서 중요한 의미를 지니는 두세 개의 사업을 선정하여 그 사업이 각 지역사회에 미치는 파급효과를 측정함으로써 일자리사업의 다양한 성과를 확인할 필요가 있다. 이를 위해서는 먼저 개별 노인 수준의 유용성과 지역사회 수준의 공헌도를 구체적으로 어떻게 정의하고 측정할 것인지 먼저 규정되어야 한다. 이후 그 지역사회에서 어떠한 연결고리를 통해서 긍정적 혹은 부정적 효과를 미치는지 분석하여, 다른 지역에서 유사사업을 시행할 때 감안해야 할 여러 요인들과 더불어 분석대상 사업이 향상되기 위해 어떠한 점이 요구되는지 파악할 수 있다. 또한 이와 같은 수요처 및 수혜자에 대한 기여, 지역적 효과 등을 부각시켜야지만 중앙정부 및 지자체가 일자리사업에 예산을 투입해야 하는 정당성을 확보할 수 있을 것이다.



## 제 6 장 노인일자리사업 개선을 위한 종합적 정책대안

### 1. 개요

그동안 노인일자리사업의 성과평가를 위해 수행되어왔던 많은 연구들은 계량적 혹은 질적 연구방법을 통해 노인일자리사업이 의도한 정책적 효과를 창출하였는지를 실증적으로 검증하고, 그 분석결과에 기초하여 사업의 효과성 제고를 위한 정책적 대안들을 제시하여 왔다. 그러나 앞의 제2장과 제3장에서도 논의하였듯이 지금까지 수행되어온 노인일자리사업에 대한 평가연구들은 대부분 판단지향적 평가 (judgement-oriented evaluation)의 성격을 지니고 있기 때문에 효과발생 여부의 실증적 증거 분석에 중점을 두는 반면 사업의 개선대안은 실증적 분석결과를 기반으로 이론적 예측을 통해 제시되는 대안에 그치는 한계를 지니고 있었다. 판단지향적 평가에 의해 제시된 정책대안은 실증적 근거에 기초하고 있어 객관성과 설득력을 확보하고 있는 반면 실제 정책집행자들이 현실의 정책환경에서 직접적으로 적용할 수 있는 구체성은 갖추지 못한 한계를 보여 왔다. 따라서 평가연구에서 제시된 정책대안이 실제의 정책개선으로 연계되지 못하여 순환적 정책과정에서 정책평가가 그 역할을 제대로 수행하지 못하는 한계를 지니고 있었다. 반면 본 연구에서는 판단지향적 평가가 아닌 개선지향적 평가방법론을 채택하여 실제 적용 가능한 구체적 대안 제시에 가장 중점을 두고 있다. 복잡한 현실의 행정환경에서 실제 적용이 가능한 대안을 마련하기 위해서는 다양한 정책변수와 환경변수가 복잡하게 얽혀있는 문제의 구조를 정확하게 파악하여 총체적 관점에서 집행 가능한 개선전략을 수립하는 접근법이 현실적이다. 본 장에서는 먼저 노인일자리사업의 성과창출에 걸림돌이 되는 수많은 현실적 문제점들의 구조를 총체적 관점에서 파악하여 분석하고 이 문제들을 유형화·구조화 시킨 후 문제의 유형에 부응하는 체계적인 개선전략을 도출하고자 한다.

## 2. 노인일자리사업의 문제점들과 문제구조

### 가. 본 연구에서 확인된 문제점

#### 1) 구성요소 평가에서 드러난 문제점

구성요소 평가에서 드러난 문제점은 크게 다음과 같았다. 첫째, 대상 인구 및 선정기준을 살펴본 결과 노인일자리사업 참여노인은 인적 자원이 취약한 편이며, 전일제 근로보다는 시간제근로를 희망하는 편이다. 그리고 이들의 노인일자리사업 참여에 대한 만족도는 높은 것으로 나타나고 있다. 하지만 사업유형별로 비교해 본다면 대상자 특성과 수익성 차이(민간 분야 시장형 사업일수록 상대적으로 높은 수준의 노동과 수입구조를 도모하는 것)는 원래 의도한 효과를 나타내고 있지 못하다. 둘째, 사업유형이다. 사업유형과 관련된 문제점은 ① 시장형사업의 부진 ② 각 유형별 사업의 적정한 '품질'을 보장할 수 없는 문제 ③ 유사한 성격을 가지는 관련 사업들 간의 관계 정비의 필요성 ④ 사업유형의 결합이나 이전을 통한 일자리사업 고도화의 필요성이 있는 것으로 분석되었다. 셋째, 일자리 및 보수의 경우는 노인일자리사업에서의 보수는 월 20만원, 7개월의 급여를 받는 것으로 경직된 구조를 가지고 있다. 여러 가지 측면이 복잡하게 얽혀있는 문제이지만 가장 압축적으로 표현할 경우 참여자의 입장에서 일다운 일, 소위 좋은 일자리가 될 수 있는가하는 점이다. 특히 2004년 사업초기부터 계속 유지하고 있는 급여수준, 다양화, 참여기간, 부대경비의 활용 문제 등이 큰 문제점이다.

#### 2) 노력평가에서 드러난 문제점

노력평가에 대한 평가를 통해 드러난 문제점을 인적자원, 예산 및 재원 동원, 수행 및 평가체계로 나누어 정리하였다.

## (1) 인적자원

### ① 노인일자리사업 전담인력

노인일자리사업 전담인력은 노인일자리사업의 사업량의 비약적 확대로 인하여 나타난 업무부담으로 인하여 나타난 문제점들을 해소하기 위하여 2007년부터 도입되었다. 그러나 도입초기의 의도했던 바와 다른 여러 문제점들이 제기되고 있다. 첫째, 전담인력에 대한 처우의 문제, 임금지원 기간과 임금수준의 문제이다. 이로 인해 일자리사업 추진 및 관리, 지역 내 일자리 개발 등 전문적 업무수행이 가능한 인력확보가 어렵고, 지원기간 이후 연속적 인력활용이 어렵다. 둘째, 전담인력의 지속성 결여이다. 이는 기본적으로 연 9개월이라는 한시적 인력 지원의 문제와 관련된다. 셋째, 전담인력의 획일적인 배치기준 문제이다. 현행기준은 각 기관의 유형별 사업량에 따른 업무가중도 및 수행기관 유형 등이 고려되지 않고 있다. 넷째, 전담인력에 대한 교육·관리의 문제이다. 특히 전담인력의 이수는 독립적으로 고려될 것이 아니라 노인일자리사업과 관련된 현장의 인적자원 전반의 역할구조와 함께 고려되어야 할 필요가 있다.

### ② 인적자원의 체계적 활용

노인일자리사업 수행기관에서는 '사업운영기관의 관리체계 => 사업담당자 => 전담인력 => (수행기관 전담보조인력) => 참여노인팀장'의 역할체계가 활용되고 있다. 그런데 이 위계적 형태의 각 단계가 담당하는 역할의 범위가 현장마다 동일하지 않은 상황이다. 어떠한 경우에는 기관의

사업담당자와 전담인력이 사업 유형(프로그램)을 횡적으로 나누어 분담하는 경우도 있다. 전담인력 실태조사의 결과에서는 특정 사업단의 업무전반을 보조하는 경우(42.8%)가 높게 나타났지만, 특정 사업단을 전담하여 운영하는 경우도(39.6%) 많았다.

인적자원의 활용과 관련된 문제점을 정리하면 첫째, 사업담당자 - 전담인력 - (전담보조인력) - 참여노인팀장의 역할을 구체적으로 명시한 지침의 부재로 현재 역할정도가 각 기관별로 편차가 크게 나타나고 있다. 둘째, 사업참여노인에 대한 관리와 방문, 모니터링 등을 포함한 역할 수행인력의 부재이다. 기존의 기관 담당인력이 사업 기획과 총괄, 사례관리를 담당하고, 전담인력은 낮은 인건비를 통해 충원하여 담당 직원의 행정적 부담을 경감해준다는 사업 방식은 비현실적이다. 셋째, 교육훈련의 내실화가 필요하다. 넷째, 인적자원의 네트워킹 부재로 인하여 사업을 위한 창의성을 제약하고 있다.

## (2) 예산 및 자원 동원

### ① 거시적 재정관리

노인일자리사업의 예산 및 자원 동원측면에서의 문제점을 거시적 측면과 미시적 측면으로 나누어 분석하였다. 먼저 거시적 측면에서의 문제점은 총규모이다. 사업시행이래 계속적으로 총규모가 꾸준히 증가하고 있으나, 여전히 규모의 확대가 필요하다. 즉 만성적인 초과 수요의 사업이다. 여성, 청년 일자리 사업과 비교하여 볼 때 자원 확충이 필요하다. 예산구조적인 면에서는 추경예산으로 편성할 경우에는 사업을 집행하기 위한 사전 수요 조사를 활용하지 못하기 때문에 집행의 애로가 있다. 예산 집행의 예측가능성을 제고하기 위해서는 본예산으로 예산을 편성해야 한다. 지역별 규모의 경우 농촌 지역과 도시 지역을 구분해야 한다. 많은 인터

뷰에서 담당 실무자들은 농촌지역보다 도시 지역의 인구에 비중을 둘 필요성이 있다고 주장한다. 도시와 농촌에 인구비율에 따라 일괄적인 규모 배정보다는 수요조사의 결과를 반영하여 배정하는 것이 필요하고, 농촌지역의 열악한 재정 상태를 고려하여 보조금 지원율을 제고하는 방안을 적요하는 것이 바람직하다. 사업유형의 경우 집행이 용이한 공익형의 경우 계속적으로 증가하고 있으나 전문적 지식이 필요한 교육형이나, 봉사정신이 필요한 복지형, 적극적인 사업 마인드가 필요한 시장형의 경우 상대적으로 비중이 적다. 사업의 지속가능성을 확보하기 위해 기타 유형의 발전도 함께 도모하는 노력이 필요하다. 노인일자리사업의 경우 국고보조사업으로 서울을 제외한 타 시·도는 동일한 보조율을 유지하고 있다. 이는 재정적인 낙후지역에 대한 배려가 없는 획일적인 기준으로 이에 대한 조정의 필요성이 있다.

## ② 미시적 재정 관리

미시적 재정관리의 문제점은 개인별 인건비 수준, 부대경비 집행, 전담인력에 대한 지원 등이 있다. 먼저 인건비 측면에서의 문제점은 월 20만원의 인건비는 처음 동 제도가 시행될 시기에 결정된 것이 그대로 유지되고 있어서 물가 상승률을 고려하더라도 제고되어야 한다. 또한 각 유형별 동일한 인건비가 적용되고 있는데 업무의 곤란도에 따라 수준을 달리할 필요가 있다. 다음으로 7개월의 사업기간이다. 하절기와 동절기를 제외한 기간이라 하더라도 사업단위별, 지역별 수요를 고려하지 않아서 현장에서 어려움을 호소하고 있다. 특히 복지형과 교육형의 경우 사업이 중도에 그칠 경우 직접적인 문제가 발생한다.

다음으로 전담인력 인건비 수준이다. 전담인력의 인건비 수준과 기간은 여러 분야에 걸쳐있는 문제점이고 법적지위와 맞물려 있는 쟁점이기도 하다. 전담인력의 배치 숫자의 경우 현재 획일적인 120명 당 1인으로 배정

하고 있다. 업무의 질적인 측면이 고려되어 있지 않아 현장에서 많은 어려움을 호소하고 있다.

부대경비는 참여인원 수에 비례하여 지급하고 있다. 문제는 부대 경비의 범위를 어디까지 설정하느냐 이다. 예를 들어 산재보험 또는 위험한 작업을 하는 경우 그리고 고도의 교육이 필요한 직종에 경우도 크게 차이가 나지 않아 탄력적 적용이 요구된다. 특히 시장형의 경우 초기자본금의 지원이 절실하다.

### (3) 수행 체계에서 드러난 문제점

노인일자리사업의 수행체계는 2004년 사업 시작이후 큰 변화 없이 유지되고 있는 상태이다. 이러한 수행체계가 사업초기에 조기정착을 위한 체계로써 잘 작동하였으나 현재와 같이 다년간의 경험이 쌓인 시점에서는 사업의 내실화를 위한 질적 전환이 필요한 시점에 다다랐다. 즉 그동안 사업수행과 성과에 대한 비판적 고찰을 통해 새로운 수행체계로의 변화가 필요한 시점이다.

#### ① 참여주체의 역할

##### ㄱ. 보건복지부

보건복지부의 역할은 사업운영상의 총괄기구(control-tower)로서의 역할을 수행해야 하나 현재의 인력과 체계로는 직접적인 관리, 감독할 수 있는 여건이 되지 못한다. 특히 지방자치단체와의 협조가 필수적인 사업구조에 따라 지자체의 건실한 노력을 수동적으로 기대할 수밖에 없는 상황이다. 또한 노인일자리사업이 행정안전부와 고용노동부의 사업과 노인을

대상으로 한다는 점에서 구별되지만 공익형사업의 경우 많은 부분 대상이 중복되며, 시장형사업의 경우 고용노동부의 사업과 중복적으로 이루어지고 있다. 이를 고려하여 보다 명확한 사업의 목표와 대상 집단의 조정이 필요하다.

#### ㄴ. 지방자치단체

보건복지부의 종합계획에 따라 시·도별 사업이 결정되면 광역지자체는 기초지자체별 사업을 배분한다. 이때 지침상 지역별 균등배분을 지양하고 수행능력과 수요를 중심으로 배분이 이루어져야 하지만 실제에 있어서 특정 기초지자체를 지침상의 기준에 의해 배제하기가 곤란한 실정이다. 한편, 기초지자체의 경우 광역지자체의 계획에 따라 사업을 계획하기 때문에 매년 유사한 사업수행이 이루어지고 있는 실정이다. 문제는 노인일자리사업에 대한 정책적 측면에서 우선순위 정도가 지자체에 따라 다르며 이에 따라 지자체의 관심과 노력은 물론 사업수행에 있어서 가장 중요한 요인으로 작용한다는 점이다. 사업수행에 있어서 중요 요인의 하나인 지자체 단체장과 담당공무원의 관심 정도에 따라 사업의 성공 여부가 달라진다는 점이다.

#### ㄷ. 수행기관

사업수행기관은 일자리사업을 실제적으로 수행하는 중요한 역할을 수행하고 있다. 그러나 수행기관 유형별로 시니어클럽이 평균 9개로 가장 많은 반면 지역문화원과 노인복지센터는 기관 당 평균 2개 미만의 사업단을 운영하고 있다. 기관 당 사업단 수의 차이는 관리 측면에서 업무부담으로 인한 것으로 판단된다.

수행기관 내에서 노인일자리사업이 차지하는 위상이 그리 높지 않은

점도 문제이다. 예산 비중은 높지만 업무 중요도 측면에서는 다소 낮은 평가를 받고 있어 이에 대한 제고가 필요하다.

#### ㄷ. 한국노인인력개발원

한국노인인력개발원은 노인일자리의 개발, 보급과 교육, 훈련을 담당하는 전담기구로 되어 있지만 본 사업과 관련한 전반적인 추진 및 지원 총괄 보조 업무를 담당하고 있으며 노인일자리사업에 참여하는 주체 중 유일하게 본 사업만을 위해 설치된 기관이다. 그러나 업무분장에 대한 모호성과 이로 인한 업무추진의 일관성과 집중도가 분산된다는 점이다. 개발원은 법적 제도적 권한이 다소 부족한 상태에서 관리지원에 한계가 존재한다. 특히 비약적인 사업규모 확대와는 달리 개발원은 사업의 질적 관리에 예산과 인력이 부족한 실정이다. 일자리 개발 및 보급·심사·평가 업무역시 사업량이 증가하면서 선도적인 개발 및 보급보다는 일반적인 수준에서 밖에 이루어질 수 없는 한계를 지니고 있다.

#### ② 수행체계의 제도적 문제점

노인일자리사업은 다양한 목표, 다양한 참여주체, 구체적인 성과지표 설정의 어려움과 모니터링 체계 부족이라는 복합적인 수행체계가 존재한다. 구체적인 문제점은 다음과 같다.

#### ㄱ. 다양한 목표와 한정된 수단

노인일자리사업이 가지고 있는 정책목표는 크게 노인복지확대와 일자리창출이다. 노인일자리사업이 창출하는 여러 효과들에 대해서 실증연구를 통해 밝혀지고 있지만 지나친 수단(일자리)에 강조는 목표와 수단의



도치가 일어날 수도 있다. 또한 일자리의 질(quality)보다는 절대적인 일자리의 양(quantity)에 대한 집중은 다른 문제점을 만들 수도 있다.

#### ㄴ. 다양한 참여주체와 한정된 유인체계

앞서 지적한 바와 같이 노인일자리사업은 참여 기관도 다양할 뿐만 아니라 기관들이 대부분 고유의 업무를 가지고 있으면서 추가적으로 노인일자리사업에 참여하고 있는 상태이다. 적극적인 사업수행을 유발할 유인체계가 부족하다. 평가결과를 상대적으로 좋은 평가를 받는 사업에 비해 낮은 평가를 받는 사업들이 일자리를 보다 많이 제공하고 있으며, 이러한 일자리의 상당수가 그 질적인 측면에서 그리 높지 않다.

#### ㄷ. 관리체계의 미비

현재의 수행체계는 복지부를 정점으로 지역별 지자체가 1차적인 관리감독 기능을 수행하고, 개별 수행기관 사업단이 자율적으로 사업을 계획, 운영하도록 되어 있다. 이러한 피라미드형의 사업운영체계는 일면 개별사업부문에서는 수행기관의 자율성을 허용하되 위계적 관리감독을 통하여 사업운영의 합리성을 제고할 듯 보이나, 이를 위해서는 두 가지 조건이 필요하다. 첫째, 관리 감독을 담당하는 복지부와 지자체는 개별 수행기관의 사업단이 언제, 어디서, 무엇을, 어떻게 하고 있는지를 상시 모니터링할 수 있어야 한다. 둘째, 모니터링을 통한 조정 및 통제가 즉각적으로 가능(또는 강제)할 수 있는 관리(또는 유인) 수단이 구비되어야 한다. 만약 이러한 조건이 충족되지 못한다면 사업운영의 합리성을 제고하기는 곤란하다. 현재의 상황은 두 가지 전제조건이 충족되지 못하고 있다.

### ③ 공공분야와 민간분야의 차이 간과

현재의 수행체계는 공공분야(공익형, 복지형, 교육형)와 민간분야(시장형, 인력파견형)이라는 사업유형의 구분이 있음에도 불구하고 동일한 체계를 가지고 있다. 즉, 사업의 특성을 나름대로 구분하고 있지만 이를 운영해가는 과정에서는 이러한 특성이 무시되고 있다.

#### ④ 각 주체 간 협력 부족

##### ㄱ. 지자체와 수행기관

지자체와 수행기관의 협력은 중요한 성공요인이나 분석결과 수행기관과 지자체 담당공무원의 업무협력관계는 대부분 개인적 친분 또는 사업에 관심여부에 의존하고 있어 지속적이지 못한 경우가 많았다. 공무원의 경우 순환보직으로 인해 지자체 담당자가 자주 변경되어 특성을 이해시키는데 어려움이 있다.

##### ㄴ. 개발원과 수행기관

개발원은 수행기관을 지원하기 위해 여러 역할을 담당할 것으로 기대되고 있으나, 개발원과 수행기관 간 직접적인 만남은 관계자교육 및 경진대회가 있을 때 외에는 별로 없는 것으로 나타났으며, 대부분 개별적 친분관계에 근거한 협력관계를 형성하는 데 그치고 있었다. 일례로 인터뷰를 수행한 여러 기관 중 한 기관에서만 사업 개발을 위해 개발원 담당자에게 요청하여 함께 협력한 경험이 있었다고 할 만큼 적극적인 협력관계를 찾아보기 어려웠다.

##### ㄷ. 수행기관 간 협력 부족

동일지역 내 수행기관들은 지자체와 업무량 및 예산 배분을 위한 자리에서 만나기는 하지만 수행기관끼리 개별적 또는 자발적으로 만나 협력하는 경우는 거의 없었다. 실제 인터뷰 결과 개발원본원 및 지역본부를 통한 수행기관 간 연계는 그리 활성화되지 못하고 있음을 알 수 있었다.

#### ㄷ. 수행기관과 지역 네트워크

교육형과 인력파견형 사업의 경우에만 수요처 목록을 통해 기관별로 정리되고 있었으며, 그 외의 경우는 수행기관과 지역 네트워크의 연계가 안정적으로 이루어지는 것이 아닌 것으로 나타났다.

### ⑤ 사업추진능력의 지역 간 격차 및 수행기관 간 격차

#### ㄱ. 지역 간 격차

지역 간 사업성과의 격차가 큰 편으로 나타났다. 대도시와 농어촌에서 수행되는 일자리의 종류와 수요가 큰 격차가 나타났다. 지역별 특성을 무시할 경우 사업이 제대로 운영되지 못하는 문제점이 있다.

#### ㄴ. 수행기관 간 격차

수행기관이 설립되어 운영된 역사, 조직의 규모, 조직의 설립목적 등에 따라 일자리사업의 성과 격차가 존재한다. 지역 내 설립된 지 오래되었고 조직규모가 큰 수행기관에서는 다양한 사업을 운영하면서, 기관의 고유사업과 일자리사업을 연계하여 상호 증진효과를 거두고 있었다.

반면 기관이 설립된 목적은 일자리사업의 성과에 상반된 영향을 미치

고 있었다. 노인일자리사업을 위해 설립된 시니어클럽은 민간분야 사업에서 두각을 나타내고 있지만 다른 유형의 기관은 기관 고유 업무와 함께 일자리사업을 수행하면서 사업을 소홀히 하게 되는 경향이 있었다.

또한 지역 내 여러 수행기관에서 유사한 사업이 운영되면서, 기관별 사업운영 차이로 인한 참여노인의 불만도 발생하고 있다. 그리고 지역 내 사업 운영은 지자체에서 관리해야 하는 상황임에도 불구하고 기관 간 사업운영 차이를 조정하지 않고 있어 전반적인 성과를 하락시킬 수 있는 요인이 되고 있다.

### 3) 절차평가에서 드러난 문제점

#### (1) 선정절차

선정절차에 나타난 문제점은 첫째, 정확한 수요예측을 위한 결정 주체 간의 긴밀한 협조 체계의 부족, 둘째, 참여노인의 수요를 고려한 사업운영의 부족, 셋째, 다양한 참여주체 간의 거버넌스 미구축이다.

#### (2) 운영절차

노인일자리사업은 사업의 양과 유형이 결정된 이후 각 지역사회에서 사업 유형별로 운영기관을 통해 사업을 운영하게 된다. 이 과정에서 보건복지부와 지방자치단체, 한국노인인력개발원과 지역본부, 각 운영기관 등은 각기 역할을 담당한다. 사업기획과 선정이나 평가를 제외한 실제 운영과정에서 절차는 운영기관이 핵심적으로 담당하여 수행한다.

여기서 나타나는 문제점은 우선 운영절차를 집행하는 주체인 운영기관의 이해관계이다. 사업의 운영절차를 일선에서 집행하고 있는 것은 운영기관이다. 그런데 사업의 직접적인 운영기관은 노인일자리사업에 대한 이

해관계가 서로 상이하다. 특정 유형의 노인일자리사업을 전담하는 운영기관 정체성을 나타내는 곳이 있는가 하면, 어떤 운영기관은 지자체의 할당이나 요구에 의해 마지못해 사업을 진행하기도 한다. 현재 사업의 운영절차에서 부딪히는 많은 문제는 본 노인일자리사업의 기본 구도가 일선 운영기관의 이해관계에는 잘 부합하지 않으며 '운영기관의 선의'를 촉구하는 방식에 근거하고 있다는 것과 관련된다.

다음으로 교육훈련의 적절성 문제이다. 현재의 교육훈련에 대한 참여노인들의 만족도는 비교적 높게 나타나고 있다. 그러나 양적인 충분성에 문제는 다르다. 평균적으로 연 1.65회, 시간으로는 연 3.63시간으로 응답되고 있다. 이는 충분한 것으로 보기는 어렵다. 특히 사업유형별(공익형과 교육형) 교육훈련에 들어가는 질적 수준에 큰 차이가 있음에도 운영절차에는 적절히 반영되지 않고 있다.

모니터링과 사례관리의 부재이다. 노인일자리사업도 궁극적으로는 노인복지사업의 일환이라는 점을 고려하고, 사회복지사업을 운영하는 것이 조직의 일차적인 목적이 되는 운영기관 다수의 특성이 부각되는 상황에서는, 노인일자리사업에 대해 적절한 사례관리의 필요성이 기대된다.

운영기관은 지역사회에서 사업 수요처를 비롯하여 다른 운영기관, 한국노인인력개발원과 지역본부, 지원체계 등 다양한 체계와 협력하는 것으로 되어 있다. 하지만 이는 실제에서 불충분한 부분이 자주 나타나곤 한다. 운영기관 현장 간 네트워크는 취약한 상황이라는 것이 일반적으로 지적되고 있다. 또한 개별적 네트워크가 활용되고 있으며 이 양상은 천차만별이다. 사업 참여노인의 의견에서도 사업의 중복이나 혼선, 관련 체계 간 네트워킹의 부분에서 문제점이 존재한다는 점이 피력되기도 하였다.

기존의 공동작업장 운영 등 일반적 일자리 사업 참여와 노인일자리사업 운영 사이의 마찰적 요소가 발생하는 경우가 많다. 특히 노인일자리사업 참여에서 수급자를 배제한 것 등, 이중적 혜택의 방지를 위해 만들어진 규정이 일선 현장의 시각에서는 더 생활이 어려운 분들은 유사한 사업

에 참여해도 인건비 보조를 받을 수 없는 양상을 유발하곤 한다. 일부 시장형사업이 사업발전에 따라 사회적 기업으로 전환되거나, 혹은 자활사업과의 관계, 희망근로와의 마찰적 요소 등이 문제가 되곤 한다.

운영절차에서 나타나고 있는 각종 지침이나 세부적 사항이 현실을 반영하지 못하는 경직성을 나타내고 있다는 비판도 있으며 이와 반대로 특정한 부분에서는 지침의 불명확성이 지적되기도 한다.

현재의 사업운영 절차는 지역적 특성 등 가변적 환경요소에 대한 고려가 많지 않은 상황이다. 도시지역의 경우 좁은 면적이고 상대적으로 노인층이 일자리를 구하기가 어려운 여건이다. 공익형 사업에 대한 신청도 많다. 반면 농촌지역은 넓은 면적에 산재해 있고 다른 종류의 일반 일자리를 구할 수 있는 경우가 꽤 많다. 또한 연결망의 측면에서도 서로 상이한 양상을 나타내기도 한다. 농촌지역에서는 대한노인회의 연결망을 활용한 네트워크가 사업에서 매우 중요한 역할을 하고 있다.

### (3) 평가절차

#### ① 평가의 기준

노인일자리사업 평가와 관련된 문제점은 다음과 같이 나타났다. 먼저 평가의 기준이다. 공공분야 우수사업단과 부진사업단의 비교에서 공공분야 사업의 평가는 사업계획·사업운영·추진성과와 더불어 수행기관에서 사업 활성화를 위해 얼마나 더 노력하였는지를 측정하기 위한 가점 부분으로 구성되어 있다. 추진성과만을 평가한 민간분야 사업 평가에 비해서는 수행기관의 사업수행 과정을 평가하기 위하여 많은 기준이 설정되었으나 실제 평가에 있어서는 이를 충분히 활용하지 못하고 있는 것으로 나타났다.

다음으로 민간분야 사업의 평가기준을 살펴보면 사업을 수행하기 위해

어떤 노력을 했는지 보다는 매출이나 고용유지율 등 실적 중심의 평가를 하고 있어 수행기관에서도 장기적으로 사업을 어떻게 활성화시킬 것인가를 고민하기보다는 단기적으로 계획된 실적을 맞추기 위해 노력하고 있었다. 특히 민간분야 사업은 사업이 활성화되기 위해서 일정한 기간이 필요함에도 불구하고 지원시기를 고려하지 않고 특정 시점에 사업의 실적만을 평가하고 있어 수행기관의 불만이 제기되고 있다.

실적 중심 평가전환에 따른 자료정리 부실 또한 지적되고 있다. 과거에는 개별 사업의 수행자료를 직접 평가하여 자료정리에 많은 힘을 쏟았으나 이제는 이에 대한 평가가 없어서 자료정리가 부실한 경우가 발생하고 있었다. 예를 들어, 일부 기관에서는 전년도 전담인력이 사업을 집행하면서 관련 서류를 거의 정리하지 않고 실적 관련 서류 역시 부실하게 제출함으로써 실제 사업이 수행된 것보다 낮은 평가점수를 받은 경험이 있었으며, 또한 다음 해에 새로운 전담인력이 사업을 계획할 때 전년도 사업이 어떻게 진행되었는지를 참조하지 못하는 경우도 있었다. 즉, 전담인력 조차 평가에 대한 인식과 그 수행에 대해 충분히 인식하지 못하고 있는 실정이라 할 수 있다.

## ② 평가의 체계 및 시행시기

평가체계를 살펴보면 평가체계 내의 각 참여주체들은 평가를 적극적으로 추진할 유인이 부족하거나 혹은 평가를 감독할 권한이 부족하여 전반적으로 형식적인 평가가 이루어지고 있다. 이러한 일이 계속적으로 발생하는 이유는 크게 두 가지를 들 수 있는데, 첫 번째는 워낙 다양한 사업들이 다양한 기관에 의해 개별적으로 이루어지기 때문에 이를 중점적으로 관리할 수 있는 전담기구와 전담인력 및 재원이 부족하다는 점이며, 두 번째로는 현재 이러한 업무를 수행할 가능성이 많은 개발원에게는 수행기관을 점검할 법적 제도적 권한이 부족하며 보건복지부 혹은 지자체의 협

조 없이는 수행기관 혹은 수요처를 방문하여 사업의 진행현황을 확인할 수 없기 때문이다.

다음으로 연차 평가 시기의 타 업무로 인한 업무부담의 가중이다. 매년 사업 시행 초반기에 전년도사업을 평가하고 있다. 연중 가장 많은 업무가 몰려있는 시기이다보니 업무상 많은 어려움을 호소하고 있다.

### ③ 평가결과의 활용

먼저 유인제도의 부족을 들 수 있다. 연차평가결과에 따라 우수사업 및 우수지역이 선정되지만 인센티브로서의 역할을 거의 하지 못하고 있었고, 반대로 하위 부진사업으로 선정되었다고 하여도 별다른 불이익이 주어지지 않고 있다.

다음으로 사업개선을 위한 정보발굴과 축적의 부족이다. 특히 1년의 사업이 종결된 후 익년 초에 이루어지는 연차평가의 경우, 실질적인 사업영향평가(program impact evaluation)가 이루어지지 못하고 대부분 사업유형별 우수사례의 선정에 그치고 있어 평가를 통한 사업개선이라는 원래의 평가기능을 제대로 수행하지 못하고 있는 실정이다.

## 나. 문제점들의 유형

본 보고서의 각 장에서 분리되어 수행된 평가영역들은 원래 사업의 성과창출을 위한 논리적 인과관계 구조상의 각 단계별로 설정된 영역들이기 때문에, 어느 한 영역에서 발생한 문제점을 독자적으로 해결한다고 하더라도 인과관계의 순차적 고리로 연결된 각 영역의 특성상 사업의 성과창출로 연계되는 것은 쉽지 않다. 또한 문제점들 간의 상호구조를 파악하는 작업도 실제 집행 가능한 대안의 마련을 위해 필요하다. 즉 문제점들의 특성을 파악하여 유형화하게 되면 어떠한 집단의 문제점들은 다른 여



러 문제점들의 해결을 위해서 반드시 선행하여 해결되어야 할 선결조건으로 작용하는 경우가 많은데, 이러한 경우 선제적 해결이 요구되는 문제점들의 해결대안을 제시하지 않은 채 뒤따르는 문제점들의 해결을 논하는 대안은 무의미할 것이다. 노인일자리사업의 평가를 통해 파악된 문제점들의 구조를 파악하기 이전에 우선 세 가지 차원, 즉 물적 자원, 정책수준, 시계 및 문제의 근원성에 따라 문제점들을 유형화하면 다음과 같은 분류가 가능하다.

1) 물적 자원: 예산과 관련된 문제 vs. 예산과 관련되지 않은 문제

위에서 정리한 문제점들은 물적 자원, 즉 예산의 확충이 수반되면 해결되는 문제점들과 그렇지 않은 문제점들로 크게 분류할 수 있다. 사업에 참여한 노인에 대해 지급하는 수당수준의 문제, 사업 참여대상이 제한되는 문제, 전담인력의 낮은 처우, 평가에 관련된 문제 등은 모두 노인일자리사업에 배정되는 총체적 예산규모가 증가하면 해결이 가능한 반면, 예산확충이 전제되지 않는 한 해결책을 논의하는 것이 무의미한 문제점들이다. 따라서 이들 문제점들의 해결을 위해 제시되는 대안은 노인일자리사업에 배정되는 예산규모 총량의 증가가 전제된 후 이의 배분과 관련된 전략을 담고 있어야 하며 예산확충을 위한 전략은 이들 유형에 속하는 모든 문제점들의 해결을 위한 선결조건으로서 좀 더 거시적·정책적 차원에서 마련될 성격의 것이다. 반면 노인일자리사업의 수행체계, 수행주체 간의 역할 분담, 사업유형의 재설계, 사업운영 절차상의 문제점 들은 예산확충이 전제되지 않아도 주어진 예산규모 하에서 대체적 대안마련이 가능한 특성들을 지니고 있기 때문에 예산과 관련된 문제점들을 위한 해결대안들과는 집행전략이나 시계 측면에서 분리하여 대안을 마련하여도 무방하다.

<표 6-1> 물적 자원과 관련된 문제

	예산과 관련된 문제	예산과 관련되지 않은 문제
구성요소 평가에서 드러난 문제점	<ul style="list-style-type: none"> <li>·참여자들의 전일제 근로희망</li> <li>·참여자들의 상대적으로 낮은 보수</li> <li>·7개월의 참여기간</li> <li>·부대경비의 수준과 활용</li> <li>·시장형 예산 부족</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·참여노인의 취약한 인적자본</li> <li>·사업유형별 만족도 차이(시장형)</li> <li>·각 유형별 사업의 ‘품질’ 보장</li> <li>·유사사업과의 관계 정립 문제</li> <li>·일자리사업의 수준향상(좋은 일자리)</li> </ul>
노력평가에서 드러난 문제점	<ul style="list-style-type: none"> <li>·전담인력의 임금지원 기간과 수준</li> <li>·참여노인 및 전담인력의 교육훈련 확대 및 내실화</li> <li>·총 예산규모 확대(여성, 청년 일자리 사업과의 상대적 차이)</li> <li>·국고보조금 지원을 제고</li> <li>·참여자들의 상대적으로 낮은 보수</li> <li>·산재보험 또는 필수교육 부대경비 제고</li> <li>·시장형 초기자본금 지원 문제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·전담인력의 확실적인 배치기준</li> <li>·참여 인적자원별 명확한 역할 규명</li> <li>·지자체, 수행기관 내에서의 일자리 사업에 대한 낮은 위상과 관심도</li> <li>·참여주체별, 기관별, 지역별 사업 편차</li> <li>·낮은 평가를 받는 기관이 일자리 다수 제공하는 현실</li> <li>·참여노인에 대한 관리와 방문, 모니터링 부재</li> <li>·평가지표 적절성 및 유인체계 부재</li> <li>·인적자원 간, 참여기관 간 네트워크의 부족</li> <li>·중앙부처의 총괄기구 역할수행 문제 및 개발원의 업무과중 문제</li> <li>·일자리 질(quality)보다는 양(quantity) 집중</li> </ul>
절차평가에서 드러난 문제점	<ul style="list-style-type: none"> <li>·평가결과를 적극 활용하는 문제(결과에 따른 차년도 예산배분 증가 등)</li> <li>·교육훈련의 양적 부족</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·수요조사의 현실화 문제</li> <li>·지자체, 수행기관 내에서의 일자리 사업에 대한 낮은 위상과 관심도</li> <li>·모니터링 및 사례관리 부족</li> <li>·수요처 및 관련체계와의 네트워크 부족</li> <li>·유사사업과의 관계 정립 문제</li> <li>·지역별 사업 편차</li> <li>·참여노인 급여 외 보상 및 인센티브, 자원봉사 연계활성화 등 복지적 측면 활성화 문제</li> <li>·평가지표 문제 및 평가에 대한 기관의 낮은 관심도, 평가시기의 부적절성</li> <li>·평가결과를 적극 활용하는 문제(예산 외)</li> </ul>

## 2) 정책수준: 정책적 수준의 문제 vs. 사업수준의 문제

위에서의 문제유형의 구분이 선결조건의 특성에 기준한 구분이었다고 한다면 정책수준에 따른 문제유형의 구분은 이 구분에 의해 분류되는 두 가지 문제유형이 상호 간 선결조건 및 후행문제로 작용하는 특성을 지니고 있다. 다시 말하여 일부 문제들은 단지 노인일자리아업 내부의 문제가 아니라 노인일자리아업이 우리사회의 사회적 위협에 대응하는 하나의 사회정책의 수단으로서의 역할을 어떻게 설정하느냐와 관련된 상위 개념의 정책적 수준의 문제점들에 속하는 반면, 다른 일부 문제들은 노인일자리아업이라는 특정사업의 구성, 운영, 자원투입, 절차와 관련된 하위 개념의 사업적 수준의 문제점으로 분류가 가능하다. 후자의 문제 해결을 위해서 반드시 전자의 문제점들에 대한 해결이 요구되는 것은 아닌 경우도 존재하지만, 정책적 수준의 문제점들에 대한 대안이 어떻게 마련되느냐에 따라 사업적 수준의 문제점들을 위해 마련된 대안의 적용이 무의미해질 수 있기 때문에, 반드시 정책적 수준의 문제점들에 대한 대안을 먼저 수립하여 사업의 정책적 방향을 확정한 후 그 테두리 내에서 부합하는 사업적 수준의 개선대안을 마련하는 것이 현실적 적용 가능한 대안 수립을 위해 필수적으로 요구된다.

다음의 표(<표 6-2>)는 정책수준에서 해결되어야 할 문제점들을 나열하고 있다. 예를 들어 참여자들의 전일제 근로희망이나 상대적으로 낮은 보수라는 문제점들은 해당 문제점에만 국한하여 살펴보면 사업적 수준의 문제로 인식할 수도 있으나 이러한 문제점들을 근원적으로 해결하기 위해서는 노인일자리아업의 목표가 무엇인지에 대하여 근본적인 재검토를 실시하고, 어떠한 정책목표를 달성하기 위한 정책수단으로서 기능할 것인가에 대한 역할 재정립이 필요하기 때문에 정책수준의 문제로 분류할 수 있다. 앞서 언급하였듯이 정책수준의 문제점들에 대한 대안을 어떻게 마련하는

가에 따라 사업수준의 문제점들에 대한 해결책이 경우에 따라서는 무의미해질 수 있기 때문에 정책수준에서 거시적 대안을 우선 마련하는 작업이 필요할 것이다.

### <표 6-2> 정책수준의 문제

- 
- ▶ 참여자들의 전일제 근로 희망
  - ▶ 참여자들의 상대적으로 낮은 보수
  - ▶ 일자리 사업의 수준향상
  - ▶ 유사사업과의 관계정립문제
  - ▶ 총 예산규모의 확대
  - ▶ 일자리사업에 대한 낮은 위상과 관심도
- 

#### 3) 시간 및 문제의 근원성: 장기적 근본적 문제 vs. 단기적 표면적 문제

위에서 논의한 정책적 수준의 기준에 따른 문제의 분류와 많은 부분 중첩되지만 문제 해결에 소요되는 시간의 길이와 문제 자체의 근원성을 기준으로 문제를 다시 분류할 수 있다. 앞서 정리한 문제점들 중 일부는 노인일자리 사업 자체의 목표, 성격과 관련한 근본적인 재검토가 필요하기 때문에, 장기적 관점에서 해결책을 모색하여야 하는 항목들이 있는 반면, 단순히 의도된 수준의 구성요소, 노력투입, 절차집행이 이루어지지 않아 발생하는 표면적 문제점들이 있다. 표면적 문제들의 경우에는 문제의 해결에 단기간이 소요되고 대부분 해당 문제점에 대해 독립적으로 해결책을 마련하여 적용하는 것이 가능한 반면, 근본적 문제점들은 많은 경우 해당 문제점에 대한 독립적 해결책보다는 복수의 근본적 문제점들이 상호 연관성을 갖고 작용하는 경우가 많기 때문에, 종합적 해결책을 장기적으로 마련하여 적용하여야 한다는 특성을 갖는다. 대체로 예산과 관련된 문제, 정책적 수준의 문제는 근본적 문제점들과 관련성이 높고, 예산과 관련

되지 않은 문제, 사업적 수준의 문제들은 표면적 문제점들에 해당하는 경우가 많다.

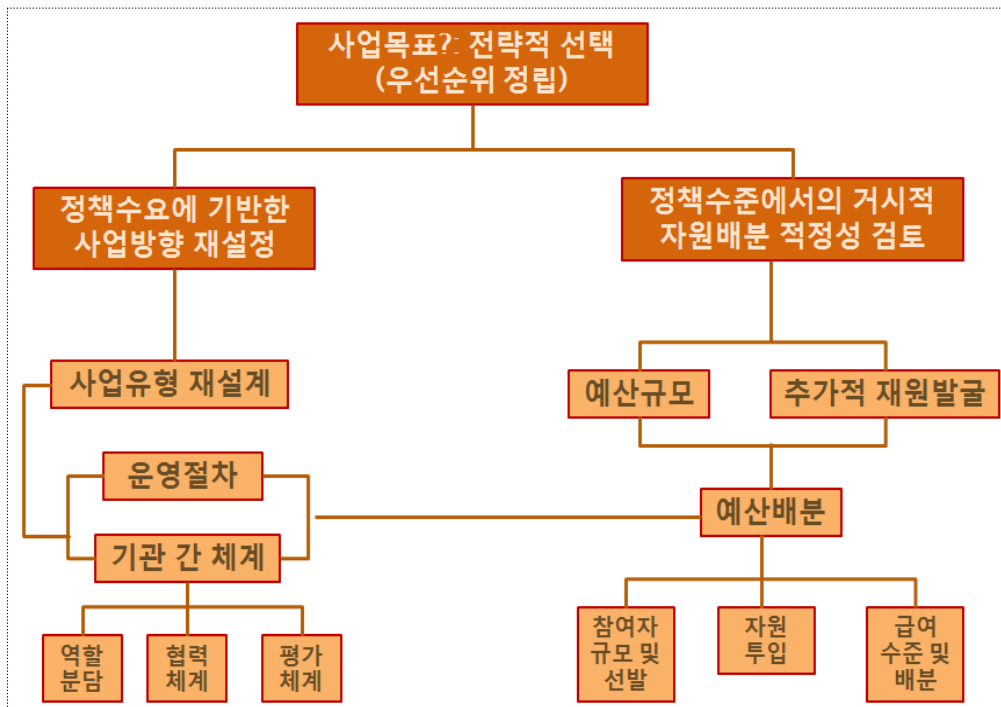
이러한 문제점 분류는 노인일자리사업 개선을 위한 대안 마련과 집행을 시기적으로 다르게 적용하여야 함을 의미한다. 표면적 문제점들은 단기적으로 해결이 가능하나 현재 노인일자리 사업의 근본적 목표와 사업성격에 변화가 없다는 전제 하에서만 의미를 갖는 것이며 만약 이러한 근본적 특성들에 변화가 있다면 대안의 적용이 의미를 잃을 것이다. 반면 장기간을 요하는 근본적 문제점들에 대한 해결대안의 수립과 집행을 기다리며 표면적 문제를 방치하는 것도 바람직하지 않다. 따라서 사업의 근본적 특성에는 변화를 주지 않으면서 즉각적 개선이 가능한 과도기적 정책대안을 마련하여 우선적으로 적용하고, 장기적 정책대안은 과도기적 대안이 집행되는 시기 동안 마련하여 순차적으로 적용하는 것이 현실적일 것이다.

### 3. 문제점들의 구조

위에서 유형화한 문제점들은 분류 기준에 따라 서로 다른 구분이 가능하지만 문제점들의 상호 관계와 해결대안의 적용 전략 측면에서 공통된 특성을 지니고 있다. 그것은 문제점들의 상호구조가 선제적 해결이 요구되는 문제점이 최상층에 위치하고, 이의 성격과 해결전략에 따라 중간계층, 하위계층의 문제점들에 대한 해결 가능성과 대안의 내용이 달라지는 '계층적 구조'를 지니고 있다는 것이다. 다시 말하여 아래의 <그림 6-1>에서 볼 수 있는 바와 같이 본 보고서에서 분석한 많은 문제점들의 가장 근본적 원인에 해당하는 문제는 관련된 노인 및 고용문제와 관련된 제반 사회정책의 영역에서 노인일자리사업의 역할을 어떻게 설정할 것인가, 다시 말하여 사업의 목표를 어떠한 방향으로 명확하게 설정할 것인가의 문제에

해당한다. 본 보고서에서 파악한 상당수의 문제점들은 바로 사업의 목표가 어떻게 재설정되느냐에 따라 해결책의 근원적 성격이 상당히 달라지는 특성을 지니고 있다. 따라서 많은 수의 중간 및 하위 계층의 문제점들은 최상부에 위치하는 사업의 목표설정과 관련한 모호성을 명확하게 해결한 후 대안을 마련하여야 실질적 의미를 지니게 된다.

<그림 6-1> 문제점 및 개선방안의 계층적 구조



#### 4. 노인일자리사업의 개선을 위한 정책대안

앞서 논의한 바와 같이 노인일자리사업의 평가를 통하여 확인한 문제점들은 정책대안의 순차적 개발과 적용이 필요한 계층제적 구조를 지니고 있다. 따라서 정책대안들도 계층에 따라 차별적으로 마련하여야 하며, 그

적용 시기도 계층적 구조에 따라 선후 관계를 명확히 하여야 한다. 기본적으로 위의 그림에서 제시된 바와 같이 최상층 및 상층에 속하는 문제들을 위한 정책대안의 적용이 전제된 상태에서 하위계층 문제점에 대한 정책대안이 마련되고 적용되어야 할 것이다. 그러나 한편 최상층 및 상층에 속하는 문제점들은 앞서 논의한 바와 같이 사업의 목적 및 성격과 관련되는 근원적 문제에 속하기 때문에 문제의 해결에도 장기간이 소요된다. 그런데 장기간이 소요되는 상층부 문제의 해결이 전제되어야 정책대안의 적용이 의미를 갖는 하층부의 문제를 그대로 방치하는 것도 바람직한 것은 아니다. 현실적으로는 상층부에 속하는 근원적 문제해결을 위한 정책대안을 마련하면서 즉각적 적용이 가능한 하층부의 표면적 문제에 대한 정책대안을 과도기적으로 적용하는 것이 효과적인 방안이 될 것이다. 본 절에서는 노인일자리사업의 근원적 문제해결을 위한 장기 정책대안을 먼저 제시하고 이어서 과도기적 정책대안에 대하여 논의하고자 한다.

## 가. 장기 정책대안

앞서 논의한 바와 같이 장기 정책대안은 <그림 6-1>에서 제시되고 있는 사업목표에 대한 전략적 재설정이 우선적으로 이루어진 이후 정책수요에 기반한 사업방향의 재설정과 거시적 자원배분의 적정성 검토를 통해 마련될 수 있다. 정책수요에 기반한 사업방향의 재설정은 노인일자리사업이 추구하고 있는 복수의 목표들 간의 우선순위를 명확히 한 후, 이에 기반하여 사회 정책적 수요에 적절하게 부응하는 새로운 유형의 사업으로 재설계하는 것을 내용으로 하고 있다.

### 1) 목표 우선순위의 전략적 재설정

본 보고서의 제4장에서 논의된 바와 같이 노인일자리사업은 노인의 건

강증진, 사회참여 확대, 보충적 소득지원 등, 최소 세 가지 이상의 복수의 목표를 달성하고자 하는 종합적 복지사업이다. 앞서 분석한 바와 같이 노인일자리사업을 둘러싼 제반 정책 환경을 고려할 때 복수의 목표를 추구하는 현재와 같은 목표체계가 바람직하지 않은 것은 아니다. 또한 근로가 발생시키는 것으로 알려진 종합적 편익 덕분에 종합적 목표추구가 현실적으로도 가능하다. 그러나 문제는 복수의 목표들 간에 명확한 우선순위가 설정되어 있지 않다는 점이다. 복수의 목표들 간의 우선순위 설정은 사업에 투입되는 자원의 배분, 사업의 혜택을 제공받는 인구의 범위, 사업유형의 설계 등에 결정적 기준으로 작용한다. 예를 들어 노인의 사회참여 확대와 건강 증진이 보충적 소득지원보다 우선하여 추구되는 목표가치라고 한다면, 노인일자리사업에 추가적으로 배분되는 자원은 노인 개인에게 배분되는 급여의 증액보다는 노인일자리사업 참여자의 수 또는 참여기간을 확대하는 방향으로 사용되어야 할 것이다.

사업목표의 우선순위를 재정립하는 작업은 사업의 전반적 방향을 재설정하는 기준으로도 중요한 의미를 갖지만, 사회복지 지출예산의 배분의 거시적 효율성 측면에서도 지침이 될 수 있는 의미를 지니고 있다. 다시 말하여 우리나라의 사회복지 예산 중 얼마만큼이 노인일자리사업에 배정되어야 가장 효율적인가에 대한 문제는 노인일자리사업이 우리사회의 사회적 위협에 대응하는 기능 중 어떤 기능을 가장 효과적으로 수행하고 있는가의 문제와 직결된다. 예를 들어 노인일자리사업의 목표체계가 노인의 보충적 소득지원에 최우선 가치를 부여한다면, 노인일자리사업에 대한 예산배분의 총량은 노인의 소득지원을 목표로 하는 다른 노인 고용촉진사업이나 복지사업들과 성과, 효율성, 현재 자원배분 비율 등을 상대적으로 비교하여 결정하게 될 것이다. 만약 노인의 사회참여에 최우선의 가치를 두고 있고 다른 복지사업들이 노인의 사회참여 촉진 기능을 제대로 수행하고 있지 못한다면, 노인의 사회참여가 원활하지 못하기 때문에 발생하는



사회적 비용의 범위 안에서 노인일자리사업에 대한 추가적 재원 배분이 정당화될 수 있을 것이다.

그렇다면 노인일자리사업 목표체계의 우선순위는 어떻게 재정립되어야 할 것인가? 우선순위 설정에 앞서 사업의 목표체계를 현재와 같이 종합적 목표체계로 유지하는 것이 바람직한지, 단일의 목표를 강조하는 것이 바람직한지를 결정하는 작업이 선행되어야 할 것이다. 본 연구에서 수행된 분석결과와 그동안 노인일자리사업을 대상으로 이루어진 판단지향적 평가 결과들을 종합하여 보면 현재와 같이 종합적 목표체계를 유지하되 수요자의 욕구에 따라 목표가치의 우선순위를 달리하는 차별화된 사업으로 재편하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 그 근거는 우선 노인일자리사업이 추구하는 목표가치에 대한 정책수요에서 비롯된다. 사회참여 및 건강증진의 욕구는 일반적 노인이 가지고 있는 가장 보편적인 욕구이다.

일반노인 및 학자들이 건강한 노년(healthy aging)의 개념을 무엇으로 생각하는지를 분석한 기존 34개의 실증연구를 검토한 결과, 미국·캐나다·영국·호주·일본·타이완 등 동서양을 포함한 15개 국가의 일반노인 및 학자들의 대부분이 신체적·정신적 건강과 사회적 기능(social function)을 건강한 노년의 주요 요소로 인식하고 있었다(Hung, Kempen, & De Vries, 2010)<sup>19</sup>). 성공적 노년의 개념을 실증분석한 국내 연구에서도 자율성과 함께 상호교류가 주요한 요인으로 분석되었으며, 특히 자율성의 세부 항목 중에서도 건강, 경제, 자립이 각 순서대로 중요한 요인으로 응답되었다(박경란·이영숙, 2002).

한편 노인 취업을 통하여 보충적 소득지원을 추구하는 노인일자리사업의 목표도 지속적으로 추구되어야 할 필요가 있다. 고령자 취업을 촉진하는 정책들은 고용노동부가 주관하는 하는 사업들이 대표적이다. 다만 고

---

19) Hung, L. W., Kempen, G. I. J. M., & De Vries, N. K. (2010). Cross-cultural comparison between academic and lay views of healthy ageing: a literature review. *Ageing and Society*, 30, 1-19.  
박경란·이영숙 (2002). 성공적 노화에 대한 인식 조사연구. *韓國老年學* 22(3), 53-66.

용노동부에서 고령자 고용을 위해 추진하는 대부분의 정책은 55세 이상의 노인집단에 초점을 두어 사업을 수행하고 있으며 실제 사업참여자들 역시 대부분이 50세 중후반을 넘지 않고 있다. 행정안전부에서 저소득층을 대상으로 수행하는 공공근로사업 및 희망근로사업에도 상당수의 노인들이 참여하였지만, 이들 사업은 18세 이상의 저소득층 모두를 대상 집단으로 하고 있어 고령노인의 생산적 활동을 지원하기에는 미흡하며, 무엇보다도 단기적으로 수행되는 사업이라는 점에서 지속적인 일자리의 특성을 갖추지 못하고 있다. 보건복지부에서 실시하는 자활사업 역시 참여자를 18세 이상 64세 이하 국민기초생활수급자 혹은 차상위계층만 참여할 수 있도록 하여 65세 이상 노인을 위한 사업은 아니다. 이외에도 각 부처에서 여러 사회적일자리사업을 실시하고 있지만 노인일자리사업을 제외하고는 65세 이상 고령자들의 특성을 고려하여 사업을 계획하고 실시하는 사업은 없는 상황이다.

즉, 이들 대부분의 정책들이 55~64세 노인에 초점을 두고 있으며 65세 이상의 노인들을 위한 취업촉진 정책에 대한 수요는 제대로 충족되지 못하고 있다.

결론적으로 우리나라의 고령자 취업촉진 정책과 노인복지정책이 채택하고 있는 정책수단들을 살펴보면 노인일자리사업만이 충족시킬 수 있는 정책수요의 간극이 존재하고 있으며, 이들 정책수요가 제대로 다루어지지 않았을 때 발생할 수 있는 사회적 비용의 범위 내에서 사업의 기능 및 자원배분 총량이 확대될 필요가 있다. 또 다른 근거는 노인일자리사업이 발생시킨 효과성에 대한 객관적 증거에서 찾을 수 있다. 본 보고서에서 확인한 질적 증거 이외에도 과거에 수행된 노인일자리사업에 대한 실증적 평가연구들에서 현재 노인일자리사업이 추구하는 목표들에 대해서 상당히 의미있는 크기의 양 (+)의 효과가 발생하고 있음을 확인하고 있다. 예를 들어 이석원·임재영 (2007)의 연구에서는 노인일자리사업이 참여 노인들

에 대해 연간 18만7천817원의 의료비 절감효과가 있음을 밝혀냈으며, 이러한 의료비 절감효과는 남성과 여성노인에게 골고루 나타나고 특히 건강상태가 좋지 못했던 노인에게는 더욱 큰 효과가 나타난다는 사실도 밝혀내었다. 아울러 의료비 절감효과는 노인일자리사업이 추진된 2004년~2006년 상반기까지 2년6개월 기간 동안 총 295억3천4백만 원에 달해 전체 사업예산 1천828억원의 16.2%에 달한다는 사실도 분석하였다. 복수의 목표를 반영하는 성과지표들에 대한 긍정적 효과발생의 증거는 종합적 목표를 추구하는 노인일자리사업 지속의 정당성의 근거를 제시해 준다.

그렇다면 노인일자리사업 목표체계의 우선순위를 어떻게 재정립할 것인가? 이 문제는 가치판단적 요소를 내포하고 있을 뿐 아니라, 세 가지 목표 모두에 대해 충분한 정책수요가 존재하고 있고 노인일자리사업이 이들 목표들에 대해 상당히 긍정적인 효과를 발생시키고 있다는 객관적 근거들이 존재하기 때문에 단정적인 결론을 내리기는 어렵다. 따라서 본 보고서에서는 노인일자리사업 전체를 총괄하는 목표의 우선순위를 설정하기 보다는 서로 다른 우선순위를 갖는 차별적 하위 사업유형들로 사업유형을 재편함으로써 목표의 우선순위를 명확화하려는 접근법을 채택한다. 현재 노인일자리사업의 사업유형은 세부 유형별 중점 목표가 명확하게 제시되지 못한 채 공급자 입장의 기준에 의해 분류된 체계이다. 그러나 수혜자 입장의 기준에 따라 그들의 가장 중요한 니즈(needs)가 무엇인지에 따라 사업 유형을 재설계하고, 사업 유형마다 목표의 우선순위를 명확히 제시한다면 복수의 목표를 추구하는 사업의 전체적 취지도 더욱 충실히 구현할 수 있을 것이다.

## 2) 목표체계 및 사업수요에 따른 사업유형의 재설계

위에서 제시한 바와 같이 우선순위를 달리하는 차별적 세부유형으로

사업유형을 재설계한다면 크게 두 가지 유형의 사업유형으로 분류하는 것이 가능하다. 즉 참여노인의 사회참여와 건강증진 욕구에 부응하는 제1유형의 사업과, 노인의 경제적 욕구에 부응하는 제2유형의 사업으로 크게 분류하여 사업 유형을 재설계하는 것을 대안으로 고려할 수 있다.

### (1) 제1유형의 사업

많은 선행연구들에 의하면 사회참여와 건강은 노년의 삶의 질을 결정하는 가장 중요한 두 가지 요소 중 하나이다. 예를 들어 바람직한 노년의 삶의 질을 나타내는 개념으로 학자들은 ‘성공적 노년’(successful ageing)이라는 용어를 흔히 사용하는데, 1960년대부터 유행하기 시작한 이 개념에 따르면 ① 질병 및 장애의 확률이 낮고, ② 인식 및 신체능력을 유지하며, ③ 일상생활에 적극적으로 참여하는, 세 가지 조건이 충족될 때 성공적인 노년으로 정의한다.

사회참여와 건강에 중점을 두는 사업유형은 현재의 공공분야 사업유형을 토대로 설계하는 것이 바람직할 것이다. 현재의 교육형과 복지형 사업은 지속적으로 발전시키고, 공익형 사업의 경우에는 공급적 효율성, 수요자의 만족성, 외부적 파급효과 등 3대 기준을 적용하여 질적 개선을 도모하는 것이 요망된다. 즉 다시 말하여 공익형 사업의 경우에는 ‘시장기능에 의해 자발적으로 공급되기 어렵기 때문에 공적개입에 의해 공급이 이루어지는 서비스의 영역이며 이것이 노인일자리사업에 의해 효율적으로 공급될 수 있는가?’ (공급적 효율성), ‘공익형 사업에 의해 주어지는 일자리가 참여노인의 사회참여 및 건강증진 욕구에 부응할 수 있는 질적 수준을 갖추고 있는가?’ (수요자의 만족성), ‘공익형 사업에 의해 제공되는 서비스가 지역사회 및 국가에 바람직한 파급효과를 발생시킬 수 있는 성질의 사업인가?’ (외부적 파급효과) 등의 기준에 의해 공익형 사업이 제공하는 서비스와 일자리를 선별적으로 재설계하고, 참여노인의 자격도 소득보다는 사회참여 및 건강증진의 욕구에 우선하여 선발하도록 하는 것이 바람직하

다. 이 유형에 속하는 사업의 경우에는 재원확장이 전제되었을 경우 인건비 수당을 인상시키기보다는 보다 많은 노인들에게 참여기회를 제공하도록 함으로써, 보다 많은 대상자들에게 사회참여 및 건강증진의 기회가 배분되도록 하는 것이 바람직할 것이다. 참여자 선정기준은 현재와 같이 관련분야의 경험이나 자격증의 유무와 같이 공급자 입장에서의 기준이 아니라, 사업의 수혜자 입장에서 소득수준보다는 사회참여 및 건강에 대한 욕구가 강한 중산층 노인 혹은 이전소득이 있는 노인들이 대상으로 선발될 수 있도록 기준을 변경하는 것이 바람직할 것이다. 만약 사업의 특성상 직무 수행에 전문성을 요한다고 한다면 과거 경험이나 능력으로 참여에 제한을 두기보다는 교육·훈련을 통한 직무능력 배양을 초점을 두는 것이 바람직할 것이다. 아울러 사업이 추구하는 가치인 사회참여와 건강증진의 중요성과 편익에 대해 참여자뿐만 아니라, 잠재적 참여자들을 대상으로 적극적으로 홍보하고 교육하는 활동도 병행하여야 한다. 수행체계는 현재의 수행체계와 유사하게 운영하되, 현 체제의 효율성을 강화하기 위해 모니터링 강화, 개발원 및 지역본부의 역할강화, 전담인력의 처우개선, 업무분담의 명확화 등이 이루어져야 할 것이다.

<표 6-3> 제1유형 사업의 특성

특성구분	내용
목적	노인의 사회참여 및 건강증진
대상노인	일정 수준이상의 소득이 있는 중산층 이상 또는 이전소득이 있는 노인으로서 사회참여 및 건강증진의 니즈가 있는 노인
일자리 성격	지속가능한 일자리를 위한 공급적 효율성 수요자의 욕구를 만족시킬 수 있는 질적 수준 지역사회 및 국가에 바람직한 파급효과

확충방향	참여 노인의 수 확대 교육·훈련을 통한 직무능력 배양 사업가치의 홍보 및 교육
수행체계	현재 수행체계와 유사 모니터링 강화 개발원 및 지역본부 역할 강화 전담인력 처우개선 업무분담 명확화

## (2) 제2유형의 사업

본 유형에 속하는 사업은 현재의 민간분야, 즉 인력파견형, 시장형, 창업모델형 사업들이 해당될 것이다. 이 유형의 사업은 현재의 노인일자리 사업과는 많은 부분에서 새로운 내용으로 재설계할 필요가 있다. 우선 현재와 같이 기존참여자를 우선시하는 선정기준에서 경제적 욕구를 가장 우선시하는 방향으로 개선하여 사업의 목표와 타겟인구가 합치되도록 하여야 할 것이다. 이 유형에 속하는 사업은 사업 자체가 제공하는 일자리에 한시적으로 취업하도록 하는 것을 목적으로 하기보다는 영속적으로 지속 가능한 비보조(sustainable unsubsidized job) 취업을 최우선의 목표로 하여야 할 것이다. 우리나라의 노인일자리사업과 유사한 기능을 수행하는 Senior Community Service Employment Program (SCSEP) 사업도 일자리의 직접적 제공보다는 훈련의 기회와 동기부여에 중점을 두고 지속가능한 일자리 취업을 도모하는 것을 목적으로 하고 있다. 따라서 새로운 제2유형의 사업은 업무수행에 필요로 하는 능력과 인적자본·훈련·알선기능을 대폭 보강하여 직접적 일자리 제공보다는, 훈련기회와 동기부여로 주 기능을 이동시키는 것이 바람직할 것이다. 일자리사업 수행기관이 고용주가 되기보다는 민간영역(지역기업, 노동시장)이 고용주가 되고 수행기관은 중개적 역할 수행하도록 새로운 역할상을 모색할 필요가 있다. 또한 민간 파트너와 유기적 네트워크를 구축하고 일자리 및 직무능력 DB를 구축하

는 기능을 추가할 필요가 있다. 단기적 취업이 아니라 영속적 취업을 목표로 하기 때문에 수행기관은 취업 후 관리기능, 즉 재교육, 고용주 상담, 초기 임금보조 등의 기능도 수행할 수 있을 것이다. 수행체계에 대해서는 현재의 일자리사업 수행체계와는 상당히 다른 모형의 수행체계가 필요할 것이며 사례관리(case management) 위주의 수행체계가 기본적인 방향이 될 것이다. 채용확충이 전제되었을 경우 전담인력의 처우개선, 교육·훈련·알선기능의 보강, 지역사회 네트워크 구축, DB 구축, 취업 후 관리 등에 추가적 자원투입이 필요할 것이다.

<표 6-4> 제2유형 사업의 특성

특성구분	내용
목적	노인의 소득보장
선정기준	경제적 욕구를 우선시하는 means test
일자리 성격	지속가능한 비보조적 일자리 훈련, 알선, 동기부여 기능이 병행되어 제공됨
확충방향	훈련 및 동기부여 기능강화 민간영역과 파트너십 강화 취업 후 관리기능 강화 DB 구축
수행체계	현재 수행체계와 상당히 다른 형태 사례관리 위주의 수행체계

### 3) 거시적 수준에서 자원배분의 적정성 재검토

앞서 언급한 바와 같이 거시적 수준에서의 자원배분의 적정성은 우리나라에서 시행중인 노인관련 사회정책 수단들을 정책수요와 비교하여 종합적으로 고려할 때 노인일자리사업에 배분된 예산이 적정한 수준인가의 여부에 관한 문제이다. 제4장에서 분석한 바와 같이 수요를 충족시키기

위해서는 예산 증액이 필요할 것이다.

노인일자리사업에 배분되는 예산재원의 총량을 증가시키기 위해서는 정치적 노력도 필요하지만 재원증액을 뒷받침하는 객관적 논리를 충분히 마련한 후 정책부처, 예산부처, 의회를 설득하려는 노력이 수반되어야 한다. 재원증액의 여부는 국가정책을 종합적 관점에서 검토하는 예산부처나 의회의 의사결정이 결정적이기 때문에, 사업내부의 문제, 즉 참여노인에게 지급되는 임금 수준이 낮다던가, 전담인력에 대한 처우가 열악하다는 식의 내용보다는 거시적 수준에서 노인일자리사업에 대한 자원배분이 최적수준에 미치지 못하고 있다는 내용의 논리를 마련할 필요가 있다. 재원증액의 논리는 다음과 같은 내용들을 고려할 수 있다.

첫째, 노인일자리사업이 예방 또는 감소시키는 사회적 비용 또는 발생시키는 사회적 편익의 관점에서 노인일자리사업이 최적수준에 미치지 못하고 있다는 점이다. 최적수준의 자원배분은 노인일자리사업이 창출하는 한계편익 또는 감소시키는 한계비용이 0인 수준이 될 것이다. 실제로 노인일자리사업의 비용-편익을 분석하기 위해서는 별도의 정치한 연구가 필요하겠지만, 노인일자리사업이 다루고자 하는 노인의 사회적 소외, 건강문제, 경제적 문제 등이 우리 사회에 유발시키는 비용이 얼마나 되는가에 대한 선행연구의 결과들이나 개괄적인 분석이 수반된다면 논리의 설득력이 높아질 것이다.

특히 고령화로 인한 사회복지지출 중에서 가장 심각하게 고려되는 부문이 건강보험과 국민연금의 부담이다. 여러 연구에서 노인인구에 대한 진료비가 증가됨으로써 건강보험재정이 악화되고, 국민연금 역시 수급자의 증가 및 지속으로 인해 연금재정이 악화될 것이라고 예상하고 있으며, 이는 사회의 고령화가 이미 오래전부터 진행된 대부분의 국가에서 확인 및 예상된 결과이다(윤은기, 2007; 강달원·김영우, 2010; 김영우·강달원,



2010)20). 이외에도 고령화로 인해 노인의 경제적 빈곤, 질병과 건강 악화와 이에 대한 치료, 노인의 역할상실과 고독, 퇴직 및 수명연장으로 인한 여가와 사회참여 문제 등이 지적되고 있으며(김양명·오석연, 2008), 더불어 세대 간 격차와 그로 인한 갈등, 노인부모에 대한 부양, 노인 가구 층대에 따른 주거문제 등 다양한 사회경제적 문제가 야기되어 사회적 비용을 증대시킬 것으로 예상된다.

다만 대부분의 연구들이 고령화로 인해 유발되는 비용보다는 고령인구의 노동활동에 따른 긍정적 편익을 추정하고, 이에 기반하여 정부의 적극적인 정책도입을 주장하고 있다. 65세 이상 노인에게 제공되는 사회보장급여가 농업노동에 참여하는 노인과 그렇지 않은 노인 간 얼마나 차이가 나는지 분석한 결과, 생계지원비(교통수당, 경로연금, 국민기초생활보장수급자의 생계급여)과 의료지원비(국민기초생활보장수급자에 대한 의료급여, 국민건강보험공단에서 지급하는 건강보험급여)가 모두 농업노동에 참여하는 노인보다 농업노동에 참여하지 않았던 노인에게 더 많이 지출되었는데, 생계지원비는 113,959~361,132원, 의료지원비는 15,644~51,418원 만큼 1인당 지원액의 차이가 존재하였다(윤순덕·박공주·강경하, 2005). 이를 기초로 65세 이상 노인의 농업노동 참여에 따른 사회보장급여 절감액을 산출한 결과, 2003년 기준 1304억 원이 절감된 것으로 나타났으며, 이는 2003년 기초생활보장 생계급여 예산인 1조 3천억 원의 10%에 해당하는 금액이다(윤순덕·박공주·강경하, 2005). 또한 앞서 살펴보았듯이, 노인일자리사업 참여를 통해 참여노인의 의료비가 상당수준 절감되었다(이석원·임재영, 2007). 이처럼 노인의 일자리참여에 따른 긍정적인 편익은 생계지원비 및 의료비만을 대상으로 할 때에도 적지 않은 수준이라는 점을 알 수 있다. 이에 비추어 일자리사업을 통해 획득할 수 있는 근로의 종합적 편익을 고려한다면 노인일자리사업을 수행하기 위해 지출되는 예산에 비해, 사업 수행으로 인한 편익이 훨씬 클 것이라고 예상할 수 있으며, 따라서

사회적 편익의 관점에서 노인일자리사업이 최적수준에 미치지 못하고 있다고 판단할 수 있다.

둘째, 미래에 대한 대비의 관점에서이다. 현재 상태를 가정한 사회적 비용과 편익의 관점에서든 자원 증액의 필요성이 존재하지만, 미래에 다가올 사회환경의 변화를 고려하면 그 필요성은 더욱 커진다. 현재 우리나라의 65세 이상 노인인구는 전체인구의 10.3% 수준 (501만 6,000명)으로 우리 사회는 이미 고령화 사회(aging society)에 진입하였다. 이러한 추세는 세계 최저 수준인 우리나라의 출산율과 맞물려 2019년에 가서는 노인인구 비율이 14.4%에 도달하여 고령사회(aged society)에 진입할 것으로 전망되고, 2026년에는 노인인구가 전체 인구의 20%인 1,011만 명으로 급증하여 초고령 사회에 진입할 것으로 예측되고 있다. 우리사회의 급속한 고령화 추세는 경제성장, 자본시장, 노동시장, 산업구조 등 경제 분야의 다양한 측면에 걸쳐 중대한 영향을 미칠 것으로 예측되고 있다. 고령화는 국가경제의 거시적 측면에서 뿐만 아니라 개인의 생활에도 큰 변화를 불러올 수 있다. 급속하게 진전될 것으로 전망되는 인구 고령화의 영향에 대비하는 효과적인 전략은 고령노동자의 은퇴를 지연시키거나 재취업을 촉진시켜 고령자의 취업률을 증진시키는 방안이다. 고령자의 취업은 연금수급 개시시기를 지연시켜 연금지출을 줄이는 동시에, 연금 기여금 납부기간을 연장시켜 연금재정 부담을 이중으로 감소시키는 효과를 발휘한다. 뿐만 아니라 인구고령화 현상에 따른 생산가능인구의 부족 문제를 완화시키고, 고용을 통한 자립적 노후생활로 인해 사회보장 지출을 절감시킬 수 있는 효과도 있다. 미래에 다가올 초고령 사회의 노인문제가 우리사회에 전가하게 될 사회적 비용과 노인일자리사업이 발생시킬 미래의 편익 예측에 대한 분석이 수행된다면 자원증액 논리의 설득력이 더욱 높아질 것이다.

셋째, 사회적 비용과 굳이 연계하여 분석하지 않더라도 아직 우리사회에 충족시키지 못한 정책수요가 존재하고 이를 노인일자리사업이 충족시킬 수 있다는 점이다. 앞서 수요적합성 분석에서 살펴본 바와 같이 노인일자리사업에 대한 정책수요는 상당한 수준이다. 현재의 노인일자리사업은 근로의사가 있는 노인을 주요 사업대상으로 간주하기 때문에, 65세 이상 노인 중 취업하고자 하지만 일자리를 구하지 못하는 노인만을 고려하여 사업을 구상하고 있다. 그러나 향후 일할 의지가 없다고 밝힌 노인들 중 대부분은 건강이나 고령이라는 이유로 일자리를 구하지 못한다는 점을 인식하여 자발적 실업자가 되었을 가능성이 높기 때문에, 이들 집단 역시 노인일자리사업의 정책수요로 고려되어야 한다. 우리나라 노인의 생활상을 분석한 '2008년도 노인생활실태조사'에 따르면, 65세 이상 노인 중 미취업자이면서 향후 일하고자 하는 노인은 전체 65세 노인인구의 22.5%에 달하였다(보건복지부·계명대학교 산학협력단, 2009). 이들이 노인일자리사업의 주요 대상집단으로서 노인일자리사업 계획시 기초 자료로 활용되고 있지만, 현재 사업예산으로는 이들 집단의 수요조차 만족시키지 못하고 있다. 게다가 노인일자리사업의 종합적 목적을 고려할 때, 이들 집단뿐만 아니라 미취업자이면서도 건강, 고령, 기술이나 능력 부족 등으로 인해 자발적 실업자가 되어 취업의사를 표출하지 않는 노인들도 정책수요로 고려되어야 한다. 2008년도 65세 이상 노인 중 미취업자이면서 향후 일할 의사가 없는 노인은 전체 65세 노인인구의 47.5%나 되었지만, 미취업사유 중 건강이 좋지 않아서(47.8%), 나이가 많아 일자리가 없어서(24.3%), 일자리에서 원하는 기술이나 능력이 없어서(0.9%), 원하는 임금보수 주는 일자리 없어서(0.9%), 어디서 일자리를 구해야 하는지 몰라서(0.6%) 등의 사유를 이유로 일하지 않는 노인들도 노인일자리사업의 정책수요로 고려되어야 하는 것이다(보건복지부·계명대학교 산학협력단, 2009). 65세 이상 미취업자 중 이러한 미취업사유를 지닌 노인들은 전체 65세 노인인구의 51.8%로서, 현재 노인일자리사업의 정책수요(22.5%)의 두 배가 넘는 노인

들이 잠재적인 정책수요임에도 불구하고 사업계획시 고려되지 않고 있다는 점을 확인할 수 있다. 더욱이 가족수발 등의 집안일 때문에(6.0%), 한 번도 일해본 적이 없어서(5.3%), 경제적 여유(3.3%), 자녀들이 반대해서(1.5%) 등의 이유로 미취업상태에 있는 노인들도 장기적으로 노인일자리 사업에 대한 인식전환이 이루어지면, 노인일자리사업 혹은 자원봉사활동에 참여할 가능성이 있는 집단이므로(보건복지부·계명대학교 산학협력단, 2009), 이들과까지 고려한다면 현재 노인일자리사업의 정책수요는 상당히지만 실제 사업공급수준은 크게 부족하다는 점을 확인할 수 있다. 이처럼 2008년도 기준으로 65세 이상 노인집단의 51.8%가 노인일자리사업의 정책수요였지만(보건복지부·계명대학교 산학협력단, 2009), 실제 노인일자리사업은 2008년 총 126,370개의 일자리를 창출하여(한국노인인력개발원, 2010a), 2008년 전체 65세 이상 노인인구 대비 2008년 노인일자리사업 참여율은 약 2.49%밖에 되지 않았다. 즉, 현재의 노인일자리사업 규모가 정책수요에 비해 상당히 부족한 수준이라는 점을 확인할 수 있다. 그럼에도 불구하고 현재의 노인일자리사업은 재원의 한계로 인하여 정책수요를 충족시키기 어려운 상황이다.

넷째, 선진국의 정책경험과 비교하였을 경우의 관점에서이다. 선진국에 비교한 한국 고령화 문제의 특징은 부족한 고령화 대책과 급속한 고령화 속도, 그리고 높은 고령자 경제활동 참가율이다. 특히 높은 고령자 경제활동 참가율은 노후소득보장 및 활동적 고령화에 따른 정책적 대응이라기보다는, 연금 등 노후소득보장 및 일자리 관련 제도의 부족으로 나타난 현상이며 경제활동 참가 노인들은 대부분 단순노무직 또는 농림어업에 종사하고 있다. 또한 한국은 OECD 회원국 중 노인빈곤율이 가장 높은 국가이다(2000년대 중반 기준 45.1%). 이러한 한국의 특징을 고려하였을 때 노인을 위한 사회안전망으로서, 또한 보편적 노인복지프로그램으로서 노인 복지를 위한 정부투자규모는 확대되어야 한다. 노인 일자리에 특화된 예산투자 규모의 국제 비교는 불가능하지만, 이를 포괄한 GDP 대비 노인

대상 사회지출의 비율은 OECD 평균이 6.4%인 데 반해, 한국은 1.6%로 멕시코에 이어 두 번째로 낮은 국가에 속한다(2007년 기준). 또한 노인일자리사업에 대한 정부투자는 GDP의 0.009%에 불과하다(2008년 기준, 대한노인회, 개발원 예산을 포함하더라도). 즉, 노인일자리를 포괄한 노인복지예산 규모가 선진국에 비하여 매우 낮은 수준이기 때문에 예산투입규모의 양적 확대가 필요하다.

또한 미국의 경우 1964년부터 SCSEP(Senior Community Service Employment Program)이라는 프로그램을 도입하여 고령자의 비보조급 일자리(unsubsidized job) 확충을 위하여 정책적으로 지원하고 있다. 55세 이상 저소득층 고령자로 대상을 한정하여 전액 국고로 명확한 법적 근거를 두고 소득확충을 통한 경제적 자립의 명확한 목표를 갖고 사업을 진행하고 있다. 한편, 일본의 경우 대표적인 노인일자리 정책인 '실버인재센터' 사업은 1970년대 이후부터 임시적·단기적인 업무의 기회를 확보·제공하는 명확한 목적을 띠고 있다. 이는 노인으로서 독립적 생활, 활기찬 활동, 지역사회 내에서의 존재감 등 일본의 노년관을 반영한 일본형 고령자 고용프로그램이다.

선진국의 노인일자리에 대한 높은 관심과 오랜 역사는 차치하더라도, 예산규모의 양적 확대와 더불어 선진국의 사례와 같이 명확한 정책목표, 뚜렷한 정책대상 집단의 설정만이 예산확보를 위한 정책부서, 예산부처, 의회를 설득할 수 있는 논리적 근거로서 작용할 수 있을 것이다.

## 나. 과도기적 정책대안

### 1) 현행 사업유형 진단

노인일자리사업은 노인을 위한 좋은 일자리, 괜찮은 일자리(decent job)를 제공해야 한다는 학계와 현장의 지적이 지속적으로 이루어져 왔다. 노

인일자리사업의 당초 설계는 용돈 마련 또는 사회참여의 욕구를 갖은 참여자들을 대상으로 사회적으로 가치 있는 일자리를 제공하고, 정부의 재원이 인건비로 투입되는 공공분야 일자리, 보다 소득욕구가 강한 참여자들을 대상으로 이를 충족해줄 수 있을 만큼의 높은 인건비를 정부보조금이 아닌 민간영역에서 제공하는 민간분야의 일자리로 명확하게 이상적으로 구분되었다. 그러나 현실에서는 소득욕구가 있는 노인들은 민간분야에 자발적으로 취업할 수 있을 만큼 인적자본(기술력, 교육수준, 건강상태 등)이 양호하지 않아 공공분야에 대거 포함되어 있으며, 그들은 주 2-3일, 일일 3-4시간 7개월 근무를 통하여 월 20만원이라는, 소득욕구를 완전히 충족시키지 못할 만큼의 정액급여를 지급받고 있다. 민간분야는 수요처 개발 또는 판로개척의 어려움으로 사업확대의 어려움을 겪고 있으며, 참여자의 낮은 인적자본에 대한 대응이 부족하고, 시장형의 경우 사업단의 자립 또는 참여자의 높은 급여수준 보장을 위하여 공공분야와 차별화된 별도의 투자가 선제적으로 이루어지지 못하고 있으며, 참여자들은 높은 노동 강도에도 불구하고 공공분야 일자리 급여 수준 정도에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 이러한 문제에 대하여 남기철 외(2008)의 연구에서도 지적한 바 있다. 이에 따르면, 예산에 의한 인건비 지원정도가 제약된 공익형 사업은 오히려 생계비 욕구가 강한 노인들이 많이 참여하고, 민간분야 사업들의 대부분은 상대적으로 인적자원이 풍부한 노인을 필요로 하거나, 혹은 수익이 공익형 사업에도 미치지 못하는 경우가 일반적이어서, 노인의 욕구와 사업 성격이 맞지 않는다는 비판이 꾸준히 제기되어 왔다고 지적하였다. 그리고 사업의 개선을 위하여 '공헌형'과 '생계형'의 Double Track 중심으로 사업을 재편하도록 제안하였다.

## 2) 정책대안의 내용

### (1) 소득욕구 보장을 위한 일자리

소득욕구가 강하나 인적자본이 취약한 참여자가 다수이며, 이들을 포괄할 수 있는 민간분야 일자리의 확대가 어려운 현 상태에서, 소득욕구가 우선인 참여자를 제2유형 사업으로 이전하는 것을 장기적 목표로 하되, 과도기적 상황에서는 제1유형 일자리에서 이들을 포괄하는 것이 현실적이다. 이 때 확대해야 할 부분이 공공영역의 보호된 시장 일자리이다. 민간 시장에서 직접 인건비를 지급하는 것은 아니지만 정부 및 공공기관 등에서 필요한 일자리를 제공하면서 공공재원으로 인건비를 지급하는 것이다. 이러한 예로 한국노인인력개발원은 이러한 필요성을 인지하고 2010년 강원랜드 행복일자리사업, 대전지역 교육청 연계 꿈나무지킴이 사업, 문화재연구원과의 업무협약을 통한 문화재발굴원 파견사업 등을 개발, 보급하였다. 이러한 일자리는 공공기관과 연계하여 사회에 필요한, 또는 정부 및 공공기관의 수요가 있는 일자리를 제공하면서, 참여노인들에게도 기존 공공분야 일자리 급여(월 20만원)를 초과하는, 보다 높은 급여를 제공하는 일자리라는 점에서 특징적이다. 또한 LH공사에서는 2010년 근로능력이 있는 은퇴 고령자를 채용하여 임대주택 시설유지관리 업무 등에 활용하기 위한 제도인 실버사원제도를 전국 2,000여명 규모로 도입하여, 참여자는 1일 4시간씩, 월 20일간 근무하고 매달 50만원의 급여를 받을 수 있도록 하였다. 이들 사례는 민간시장의 경쟁적 노동시장이 고령자에게 친화적이지 않은, 현 과도기적 단계에서의 좋은 대안이라 할 수 있다. 이러한 일자리들을 지속적으로 개발하고 보급하되, 일자리의 효율적 확대를 위하여 중앙 단위에서의 적극적 개발, 보급 노력이 필요하다. 노인의 취약한 인적자본으로도 수행할 수 있는 직무를 적극적으로 발굴하고 이러한 직무의 수요가 있는 보호된 시장 영역 수요처를 대상으로 한 인식개선, 홍보, 업무협약 등 중앙 단위의 노력이 필요하다. 이와 더불어 이러한 사업들의 성과를 검증하여 노인일자리란 한 영역으로서 지속적으로 확대될 수 있어야 한다.

<표 6-5> 2010년 한국노인인력개발원의 공공기관 협력 노인일자리 개발, 보급 사례

사업명	협력기관	사업내용	급여수준
강원랜드 행복일자리사업	강원랜드 복지재단	강원도 폐광지역 환경 분석, 지역 노인 설문조사 등을 통해 지역특성에 맞는 15개 사업아이템 추진	월 25~30만원
꿈나무지킴이 사업	대전광역시청 대전광역시 교육청	대전지역 초등학교 학생 등·하교 지도, 지역 및 교내 순회지도, 학생 상담 및 학교 폭력 예방 교육, 학교 내 취약지역 순찰, 학교와 지역사회 연계 등	월 60만원 상당 (일3만원, 월20일 근무 기준)
문화재발굴원 파견사업	우리, 중앙 문화재연구원 등	흙속에 묻힌 매장유물을 찾아내는 문화재발굴 업무	월 100만원 상당 (일5만원, 월20일 근무 기준)

## (2) 사례관리 기능의 강화

생계보전의 목적으로 취업을 희망하는 노인 대상 사례관리 강화와 직무훈련 노력이 필요하다. 현재 노인일자리 정책방향은 지속적으로 민간 비보조 일자리를 확대하는 방향으로 추진되고 있다. 장차 베이비붐 세대의 노인인구 진입 등 노동력이 강화된 인구층의 노인일자리사업 진입은 이들의 욕구에 부응하기 위한 노인일자리사업 민간분야 강화에 대한 대응을 지속적으로 요구하고 있다. 그러나 과도기적 상황인 현재, 노인은 인적 자원이 취약하고 생계욕구는 강한 노인 집단으로 단순히 민간영역으로 내보내 자발적으로 취업에 연계시키기에는 한계가 있으며, 이들의 욕구를 정확히 사정하고 민간영역에서의 직무수행이 가능할 수 있도록 직무훈련을 적극적으로 지원해야 한다. 한편, 현재 민간분야 노인일자리를 위한 정책수단은 사례관리 강화나 직무훈련 노력보다는 성과진단을 근거로 경쟁력 있는 사업단만을 강화하는 방식으로 재편성하고자 하고 있다. 이러한 운영방침은 이전에도 제시된 경험이 있다. 2007년까지는 시장형 일자리 추진실적 즉, 운영 3년째의 매출규모에 따른 인센티브 및 중도퇴출을 시



행하고자 하였으며, 2008년에는 인센티브제는 폐지하고 3년 이후도 지원은 가능하되 중간평가를 통해 중도퇴출제를 도입하고자 하였다. 2010년 현재는 민간분야 성과진단을 통하여 부진사업을 퇴출, 또는 진입 희망시 심사를 강화하고 있으며, 사업 활성화를 위한 사업역량 강화 측면에서의 지원은 거의 없는 편이다. 인적자본이 취약한 참여노인의 취업 활성화를 위하여 이들의 욕구와 근로능력 및 기술 등을 정확히 판정할 수 있는 사례관리체계가 보다 강화되어야 하며, 이에 대한 지원이 필요하다. 또한 사회적으로 수요규모가 파악되는 직무 또는 직종에 대하여 전문적인 훈련을 통하여 능력을 향상시키는 노력이 필요하다. 이 역시 중앙 단위에서의 통합적인 체계, 교육과정이 필요하며, 각 지역별로는 지역성을 살린 일자리 특성별 교육훈련체계를 갖출 필요가 있다.

### (3) 보편성 강화

노인일자리사업의 보편성을 강화할 수 있는 정책설계가 필요하다. 특히 제1유형(현 공공분야 일자리)에 보다 해당되는 것으로, 앞서 제1유형 참여노인의 자격을 소득보다는 사회참여 및 건강증진의 욕구에 우선하여 선발하도록 하는 것이 바람직하다고 제시한 것과 일맥상통하며, 노인일자리사업은 근로의 종합적 편익을 제공하는 노인복지서비스의 하나로서 기능해야 함을 의미한다. 노인일자리사업은 국민기초생활보장수급자의 참여제한 조건을 제외하면, 다양한 욕구를 가진 소득계층의 사람들을 참여자로 포함시키는 할당원리에 근거해서 정책이 설계되었고, 사업도입 초기인 2004~2006년에는 여성가장, 모·부자가정, 실직가정, 손자녀 동거세대 등, 사회적 지원이 필요한 저소득 가정을 우선 선발하는 경향을 보였으나 이러한 저소득 우선 기준도 점차 사라져 왔다. 그러나 현실은 앞선 구성요소평가 결과와 같이, 실제 공공분야 참여자는 저소득층 노인이 주 대상이며, 선발 기준 역시 사실상 means test에 기반한 선별주의적 프로그램의

양상을 띠고 있다. 논의되고 있는 바에 따르면 2011년 노인일자리사업의 지침(안)에는 공익형, 복지형 참여자들을 기초노령연금 수급자로 제한하는 정책방향으로 회귀하고 있다. 물론 현재 상황, 즉 초과수요 상태에서는 더욱 일자리가 필요한 신청자들을 우선적으로 선별하여 선발하는 것이 불가피한 상황이나, 중장기적으로는 저소득층 노인대상의 사업이 아닌 노인의 복지욕구(사회참여욕구)를 충족시킬 수 있는 사업으로의 명확한 설계가 필요하다.

#### (4) 일자리의 질적 개선

제1유형(현 공공분야 일자리) 일자리의 질적 개선이 필요하다. 이는 사업의 보편성 강화와도 연관되는 항목으로, 노인복지서비스의 하나로서 참여자들에게는 다양한 만족감과 편익을 제공하고, 노인을 활용하는 수요처에도 바람직한 파급효과를 도모할 수 있어야 한다는 것이다.

노인일자리사업의 정책방향 변화는 정책 결정자들이 점차 공공분야 일자리가 제공하는 서비스의 질적 문제에 대한 관심이 높아지고 있음을 보여준다. 첫째로 사업유형별 운영기준 비율을 지속적으로 조정(공익형을 2005년 65%에서 2008년 40%까지로 축소, 교육·복지형 비율 증가)해 왔다는 점, 둘째로 2008년 공공분야를 한시적으로 '사회공헌형'으로 칭하고 일자리가 사회에 기여할 수 있도록 하였으며, 2010년부터 공공분야를 사회적 유용성이 강한 전략분야 중심으로 특화하도록 하였다는 점, 셋째로 사업 평가에서 지속적으로 참여자의 긍정적 변화와 사회적인 파급효과 창출을 사업효과로 보아왔다는 점 등이다. 한편, 사회적으로 유용한 일자리 아 이템에 대한 확대 노력에도 불구하고 여전히 환경개선사업이 공공분야의 37.6%를 차지하고 있고(2009년 기준), 공공분야의 우수사업과 부진사업 간의 효과성 점수(참여자의 경제적 도움 및 육체적·정신적 건강증진 개선, 사회관계 개선 및 수혜기관의 긍정적 변화 등) 격차가 매우 크게 나타나

고 있는 점(절차평가 평가체계 부분 참고) 등을 통해 볼 때, 공공분야 사업의 질적 개선이 쉽게 이루어지고 있지는 못한 듯하다. 제1유형 일자리의 질적 개선을 위하여 가장 시급한 노력은 초기 사업 계획, 심사 단계에서 사회적 가치를 판단하고 참여자의 만족감을 높여줄 수 있는 사업인지를 판단할 수 있는 면밀하고 객관적인 기준을 설정하고 이를 적용하는 것이다. 또한 사회적 가치가 긍정적으로 평가된 사업에 대해서는 전국적으로 확대, 보급할 수 있도록 노력해야 한다.

## 참 고 문 헌

### <논문 및 보고서>

- 장민아·손주연·김희정. (2007). 통합 연구 방법 적용 가능성에 대한 탐색 연구. *韓國行政學報*, 41(4), 415-437.
- 감사원. (2009). *감사결과 처분요구서·사회복지제도 및 전달체계 운영실태*.
- 강신옥·방혜선. (2010). 농촌노인과 도시노인의 성공적 노화에 관한 비교 연구 :충북 노인일자리 사업 참여자를 중심으로. *노인복지연구*, 49, 287-309.
- 권구영·박공식. (2007). 노인일자리사업의 효과성에 관한 연구. *韓國老年學*, 27(3), 527-547.
- 권구영·최정민. (2007). 노인일자리사업 참여경험과 삶의 질 간의 관계. *노인복지研究*, 38(-), 51-77.
- 권용식. (2009). 고령자 고용지원 프로그램에 대한 한-미간 비교연구 -미국의 SCSEP과 한국의 노인일자리사업을 중심으로. *노인복지研究*, 46(-), 383-407.
- 김미곤 (2006). *노인일자리사업의 효과성 분석 연구*. 한국보건사회연구원
- 김성재·김후자·이경자·이선옥. (1999). *포커스 그룹 연구방법*. 서울: 현문사.
- 김소향·이신숙. (2009). 노인일자리사업 참여여부에 따른 노인의 자아존중감과 생활만족도에 관한 연구. *韓國老年學*, 29(1), 309-327.
- 김옥희. (2009). 노인일자리사업이 참여노인의 주관적 행복감에 미치는 영향. *사회복지개발연구*, 15(4), 323-349.
- 김진곤. (2009). 노인 일자리의 창출과 고용안정을 위한 입법적 과제. *한국사회정책*, 16(1), 81-121.
- 나용선. (2004). 자원봉사와 노인일자리 사업의 역할정립을 통한 활성화방

- 안. *임상사회사업연구*, 1(1), 121-132.
- 남기철·이문국·조성은·강성추·조준행. (2008). *노인일자리사업 중장기 발전 전략*. 한국노인인력개발원·동덕여대 산학협력단.
- 노화준. (2006). *정책평가론*. 제4판. 과주: 法文社.
- 박경란·이영숙(2002). *성공적 노화에 대한 인식 조사연구*. *韓國老年學*, 22(3), 53-66.
- 박명화 외(2009). *2008년도 노인실태조사 기초분석보고서-전국 노인생활실태 및 복지욕구조사*. 보건복지부·계명대 산학협력단.
- 보건복지부. (2009a). *제1차 저출산고령사회기본계획(보완판)*.
- 보건복지부·한국노인인력개발원. (2009b). *2009년 노인일자리사업 종합안내*.
- 보건복지부·한국노인인력개발원. (2010b). *2009 노인일자리사업 프로그램 평가 추진계획*.
- 보건복지부·한국노인인력개발원. (2010c). *2009년 노인일자리사업 평가 결과보고*.
- 보건복지부·한국노인인력개발원. (2010d). *2010년 노인일자리사업 종합안내*.
- 원영희·김육. (2008). 노인일자리사업 실무자의 직무만족에 관한 연구. *노인복지研究*, 42(-), 27-54.
- 윤홍식·안세아. (2010). 노인일자리사업과 가족생활 : 돌봄, 사적 소득이전, 가족관계, 젠더 인식. *상황과 복지*, 30(-), 79-123.
- 윤희숙·전병유·최바울. (2006). *노인일자리사업 성과평가*. 한국개발연구원.
- 이경진·황선영. (2009). 노인일자리사업 참여노인의 만족도에 관한 연구. *대한케어복지학*, -(12), 29-56.
- 이문국·조준행·이지은·이현미(2007). *노인일자리사업 참여노인 실태조사*. 한국노인인력개발원.
- 이석원. (2010). 노인일자리사업 참여자의 시간활용 변화와 적극적 노년생

- 활. 노인복지研究, 49(-), 51-79.
- 이석원·임재영. (2007). 노인일자리사업의 연차별 의료비 절감효과. 한국행정학보, 41(4), 387-413.
- 이석원·김미곤·모선희·윤홍식·임재영·이현미·정연백. (2009). 노인일자리사업의 사회경제적 효과분석: 건강증진 효과 및 의료비 절감효과 분석을 중심으로. 서울대학교 산학협력단·건강증진사업단.
- 이환범. (2010). 노인일자리사업 개선을 위한 효과성 평가. 한국지방자치연구, 11(4), 81-100.
- 임재영·이석원. (2008). 노인일자리사업의 의료비 절감 효과에 관한 연구. 보건경제와 정책연구, 14(1), 75-102.
- 초의수·강수영. (2008). 노인(老人)일자리사업(事業) 참여자(參與者)의 자아존중감(自我尊重感), 자기효능감(自己效能感) 영향(影響) 요인(要人)에 대(對)한 연구(研究). 지역사회연구, 16(3), 15-35.
- 한국노인인력개발원. (2006). 노인일자리사업 사회경제적 효과 분석. 제6차 노인일자리 전문가포럼
- 한국노인인력개발원. (2007). 노인일자리사업 만족도 조사 결과보고.
- 한국노인인력개발원. (2008). 2007 노인일자리사업 참여자 실태조사.
- 한국노인인력개발원. (2010a). 2009 노인의 경제활동과 사회참여 통계.
- 한국노인인력개발원. (2010b) 2010년 노인일자리사업참여노인 실태조사.
- 한국보건사회연구원. (2010). 노인 특성의 변화 및 정책 제언(1994-2008). 보건복지 issue & focus. 제 55호.
- 함철호·오혜연. (2010). 노인일자리사업 참여가 참여자의 사회적 관계에 미치는 영향 -전남지역을 중심으로. 노인복지研究, 48(-), 229-249.
- Bickman, L. (1985). Improving Established Statewide Programs. Evaluation Review, 9(2), 189-208.
- Love, A. (2004). Implementation evaluation. Wholey, Hatry, & Newcomer. eds. Handbook of practical program evaluation, San Francisco: Jossey-Bass. 63-97.

- Mark, M. M., Henry, G. T., & Julnes, G. (2000). *Evaluation : an integrated framework for understanding, guiding, and improving policies and programs*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Patton, M. Q. (1997). *Utilization-focused evaluation : the new century text. 3rd ed.* Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.
- Patton, M. Q. (2008). *Utilization-focused evaluation 4th ed.* Thousand Oaks: Sage Publications.
- Hung. L. W. (2010). *Cross-cultural comparison between academic and lay views of healthy ageing a literature review*. Ageing and Society.

#### <기타 자료>

- 관계부처합동. (2010). 제6차 국가고용전략회의 제1호 안건.
- 보건복지부. (2010a). 제2차 저출산·고령사회 기본계획. 2010.10.26 보도자료.
- 통계청(2010). 2010 고령자통계. 2010.09.29. 보도자료
- 대전일보. 노인일자리 사업 관련 보조금 횡령 복지기관 관계자 검찰 송치. 2010.08.24
- 고용노동부 고령자 홈페이지.  
<http://www.moel.go.kr/policyinfo/aged/main.jsp>.
- 접속일자: 2010.11.11.
- 행정안전부 홈페이지. <http://www.mopas.go.kr/gpms/2010hope.html>.
- 접속일자: 2010.11.11.

## 2010 노인일자리사업 정책평가

---

- 발 행 ■ 2011년 3월
- 발행인 ■ 조남범
- 발행처 ■ 한국노인인력개발원
- 저 자 ■ 이석원(서울대학교 행정대학원)  
남기철(동덕여자대학교 사회복지학과)  
이원희(한경대학교 행정대학원)  
금현섭(서울대학교 행정대학원)
- 주 소 ■ 137-838  
서울시 서초구 방배4동 869-9 성령빌딩 3층
- 연락처 ■ ☎ 02) 6007-9100~9 Fax 02) 6203-6908~9
- 인쇄처 ■ 학림사
-