

# 노인복지정책에서 일자리 지원사업 효용성 강화방안 연구

*A Study on Building Up Utility of  
Employment Support Services as  
A Welfare Policy for the Aged*

*Gyeonggi Research Institute*

정책연구 2012-66

최석현

**연구책임** 최석현 (경기개발연구원 연구위원)

**공동연구** 하보란 (경기개발연구원 연구위원)

정책연구 2012-66

## 노인복지정책에서 일자리 지원사업 효용성 강화방안 연구

- 인 쇄 2012년 12월
- 발 행 2012년 12월
- 발 행 인 홍순영
- 발 행 처 경기개발연구원
- 주 소 (440-290) 경기도 수원시 장안구 경수대로 1150
- 전 화 031)250-3114 / 팩스 031)250-3111
- 홈페이지 www.gri.kr

등록번호 제 99-3-6호 © 경기개발연구원, 2012  
I S B N 978-89-8178-746-2 93330



# 노인복지정책에서 일자리 지원사업 효용성 강화방안

우리나라 고령자들의 경제적 상황이 갈수록 악화되고 있다. OECD 국가 중 노인빈곤율이 가장 높고, 자살률 또한 가장 높은 수준에 속하고 있다. 그동안 한국 사회를 이끌어 왔던 베이비 붐 세대가 점차 은퇴함에 따라 한국 노인의 경제적 현실은 시간이 갈수록 더욱 심화될 것이라는 예상이 지배적이다. 이러한 현실 속에서 은퇴연령 이후에도 고령자들이 노동시장에서 자신이 가진 지식과 숙련기술을 이용해 기업의 생산력 향상을 도모하고, 한정된 복지재정 속에서 노인들의 일을 통한 소득창출로 노인복지 수준의 향상을 추구하는 노인일자리사업에 대한 관심이 높아지고 있다.

한국의 노인일자리 정책은 <노인복지법> 제23조(노인사회참여 지원)와 제23조의 2(노인일자리전담기관의 설치·운영 등)에 근거하여 국가와 지방정부의 협력하에 지역단위로 수행되는 사업을 지칭한다. 2004년 본격적으로 시작된 노인일자리사업은 노인들을 위한 일자리 수 창출에 있어 상당한 성과를 거두고 있으며, 일부 연구에서 노인들의 빈곤문제와 건강, 자존감 향상에 일정한 효과를 보이고 있다는 긍정적 평가가 이어지고 있다. 하지만 짧은 시간에 급속하게 사업이 확장되었다는 이유로 중앙정부와 지방정부 간의 역할 분담, 지역단위 수행기관의 역량 등에서 문제점이 발견되고 있다. 또한 고령자의 다양한 일자리 수요를 담아내기 위한 사업의 다각화가 오히려 사업의 목적과 발전방향을 불명확하게 한다는 비판도 거세지고 있다. 광역자치단체 차원에서 광역단위 노인일자리전담기관의 역할과 각 지역수행기관의 업무협력 설정과 전문성과 같은 문제들도 노인일자리사업의 효과를 저해하는 요인으로 지적되고 있다.

이 연구는 위와 같은 지적에 따라 보건복지부에서 담당하는 노인일자리 정책에 초점을 맞추고 복지정책으로 노인일자리사업의 효용성을 높일 수 있는 방안을 탐색하고자 하는 목적을 가지고 있다. 이를 위하여 통계청에서 실시한 고령자 노동력에 관한 설문조사를 이용하여 고령자 노동시장의 특성과 고령자들의 근로욕구 및 취업 장애요인 등을 분석했으며, 국내외 노인일자리 사업체계를 비교·분석함으로써 현행 노인일자리사업의 문제점을 파악했다. 마지막으로 경기도 노인일자리 전달체계를 파악하고, 전문가 조사를 통해 전달체계의 문제점과 개선방안을 제시했다.

먼저 고령자 노동시장의 특성에 대한 분석을 살펴보면 노동시장에 참여하고 있는 고령 근로자의 약 65%가 경제적 목적으로 근로활동을 하고 있으며, 나머지 35%는 사회참여, 자기개발, 그리고 사회적 네트워크 유지 등을 위해 근로를 계속하고 있는 것으로 나타났다. 고령근로자들의 또 다른 특징은 구직에서 가장 기본적으로 고려되는 요소인 임금수준 뿐 만 아니라 일의 양과 시간대, 일의 내용, 출퇴근 거리 등, 계속 근로가능성 등이 비교적 균등하게 고려 대상으로 분포되어 있는 것으로 보아, 고령층은 임금, 건강, 가족생활, 경력, 일을 통한 자기만족 등을 동시에 고려하고 있는 집단이라는 것이다.

고령자가 이렇게 구직활동에 있어 다양한 고려요인을 가지고 있다는 것은 이들에게 적합한 직종을 찾는 과정이 집단화·획일화되기 보다는 다양화되어야 한다는 것을 의미한다. 즉, 모두가 임금이 높은 일자리를 찾는 것도 아니고, 일부는 가족생활과 양립할 수 있는 일자리, 경력과 연계되는 일자리, 또 다른 이들은 사회적 네트워크를 유지할 수 있는 일자리 등 다양한 유형의 일자리를 고령자가 필요로 하고 있다는 것으로 해석할 수 있다.

두 번째, 노인 일자리사업체계에 대한 비교 분석 결과, 보건복지부에서 수행하고 있는 노인일자리사업의 경우 지역 기반의 복지연계형 사업인 고용부 사업과 달리 중앙정부와 지방정부의 협력 하에 기존의 노인관련 민간조직들을 수행기관으로 하여 운영되는 전달체계를 가지고 있어 지역의 일자리 욕구를 적절하게 담아낼 수 있는 형태라고 평가할 수 있다. 따라서 고용부의 노인일자리 지원사업과는 달리 지역 특성에 맞는 지원사업을 추진할 수 있으며, 고령자들의 복지문제와 연계하여 일자리 지원 프로그램을 구성할 수 있는 여지도 있다.

하지만 현행 보건복지부의 노인일자리사업의 경우, 일자리 지원사업의 가장

핵심적 요소 중 하나인 경력관리에 따른 구직활동 활성화가 이루어지지 않고 있으며, 고령자 일자리 사업안에는 고령자 근로, 복지, 기업 생산성이라는 매우 이질적인 개념들이 혼합되어 있어 정책의 특성을 모호하게 해서 결과적으로 어느 목적도 달성할 수 없는 결과를 초래하는 위험을 가지고 있다. 또한 정부는 노인일자리사업 시작 시 직접적으로 수행할 기관이 없기 때문에 시니어클럽을 새로 조직하고, 기존의 노인종합복지관, 대한노인회 등을 활용하여 사업을 수행하고 있기는 하지만 기존의 노인복지사업 혹은 자원봉사와 같은 사회참여 지원사업 등을 수행하던 기관들이 할당된 일자리 양을 달성할 수 있는 역량이 부족할 수 있다는 문제점이 제기되었다.

세 번째로, 현행 경기도 노인일자리에 관한 전문가 평가에서는 노인일자리 정책 자체가 아직 초기 단계에 불과하기 때문에 여러 시행착오를 겪는 기간이라는 점에서 많은 문제점이 발견되고 있지만, 사업시행체계는 지역중심적인 특성을 가지고 있음에 불구하고 여전히 중앙정부의 일방적인 사업 시행에 지역 수행기관이 역량강화에 어려움을 겪고 있다는 의견이 높았다. 하지만 노인일자리사업에 관한 지역정부의 관심과 지원이 수행기관이 활동에 중요한 자원이 되고 있으며, 시장형 사업이 시작되면서 이러한 지역정부와의 협력, 다른 지역 기관 및 단체와의 협력이 사업 수행에 더욱 중요해지고 있다는 의견이 많았다. 그리고 광역단위에서 경기도 노인일자리지원센터의 네트워크 허브역할이 강화되어야 하며, 훈련·교육·경영컨설팅·노인적합직무개발 등에 있어 경기도 차원의 지원정책이 보다 강화되어야 한다는 의견이 제시되었다.

마지막으로 이 연구는 이와 같은 분석결과를 기반으로 하여, 노인일자리사업 효율화 방안으로 1) 노인일자리사업의 영역 명확화와 대상의 세분화를 위한 제도적 개선, 2) 경력단절에서 경력연장으로의 일자리 사업을 위해 고용부와 복지부의 노인일자리사업의 연계 및 정보 공유 강화, 3) 노인소득보장정책과 일자리 사업의 연계강화 방안 등을 제시했다. 또한 경기도 노인일자리사업 기관 관리·역량강화 방안으로 1) 경기도 노인일자리지원센터의 업무 재구성 및 전문성 강화, 2) 경기도 일자리 관련기관과 경기도 노인일자리지원센터와의 업무협력 강화, 3) 사회적 경제 정책과 노인일자리정책의 통합 혹은 연계 추진 등을 제시했다.

**키워드** 노인복지, 노인일자리, 경기도 노인일자리, 일자리 지원사업 효율성





# 차례

## ■ 제1장 노인일자리 연구의 배경 및 목적 / 3

제1절 연구의 필요성과 목적 .....	3
1. 고령화와 노인복지정책 .....	3
제2절 선행연구 검토 .....	9
1. 고령자 노동시장에 관한 선행연구 .....	9
2. 노인 일자리 사업에 대한 선행연구 검토연구방법 .....	10
제3절 연구 방법과 구성 .....	12

## ■ 제2장 고령자 고용구조와 일자리사업 대상 / 17

제1절 고령자의 일자리 사례와 통계 .....	17
1. 고령자의 일자리 현황 .....	17
제2절 경기도 고령자 고용실태 .....	24
1. 고령자 고용실태 지표 .....	24
제3절 소결 .....	28

## ■ 제3장 고령자 지원정책 현황과 문제점 / 33

제1절 고령자 지원정책 현황 및 문제점 .....	33
1. 부처별 고령자 고용정책 .....	33
제2절 해외 노인일자리 프로그램 사례 .....	41
1. 국가별 고령자 고용정책 .....	41
제3절 소결 .....	54

## ■ 제4장 경기도 노인일자리사업 전달체계 분석 / 61

제1절 경기도 노인일자리 전달체계 .....	61
--------------------------	----

1. 사업 전달체계	61
2. 타 지역 광역노인일자리 기관과의 비교	63
3. 지자체단위 노인일자리사업	66
제2절 노인 일자리사업에 대한 전반적 평가	70
1. 설문조사 분석결과	71
2. 시장형 사업 운영현황	75
3. 현행 경기도 노인일자리 지원정책의 개선점	79
제3절 소결	81

## ■ 제5장 결론 및 경기도 노인일자리 사업 정책제언 / 85

제1절 노인일자리사업 효율화 방안	85
1. 노인일자리사업 목표의 명확화와 대상의 세분화	85
제2절 경기도 노인일자리사업 개선방안	89
1. 경기도 노인일자리센터 업무 재구성 및 전문성 강화	89
2. 지역의 다양성과 지역성에 기반한 일자리 창출	91

## ■ 참고문헌 / 95

## ■ 부록 / 99

### ■ 표차례

<표 1-1> 경기도 시군별 노인인구 현황	7
<표 2-1> 우리나라 고령자 경제활동참가율 및 고용률(65세이상)	17
<표 2-2> OECD 국가의 경제활동참가율(65세이상)	18
<표 2-3> 연령별 경제활동상태	19
<표 2-4> 성별 현재 취업상태 및 과거 취업경험	19
<표 2-5> 취업자의 종사상지위별 구성비(60세이상)	20
<표 2-6> 연령/산업별 취업분포	21
<표 2-7> 성별 취업의사 및 취업을 원하는 이유(55~79세)	22
<표 2-8> 성별 일자리 선택기준(55~79세)	22
<표 2-9> 성별 가장 오래 근무한 일자리를 그만둔 이유	23

<표 2-10> 성별 구직경로(지난1년간 구직경험자) .....	24
<표 2-11> 가구주 연령별 경제활동지표 .....	26
<표 2-12> 지역별 고령층 구직주요경로 .....	27
<표 2-13> 지역별 고령층 구직방법 .....	27
<표 2-14> 지역별 고령층 직장을 구하지 않은 이유 .....	28
<표 3-1> 2008년 중장기 발전전략에서의 노인일자리사업 Double-Track 발전전략 .....	34
<표 3-2> 고령자 고용지원 조성금제도의 개요 .....	44
<표 3-3> 기업규모 및 현행 정년별 지급금액 .....	46
<표 3-4> FINPAW와 관련된 주요 개혁 프로젝트 .....	53
<표 4-1> 경기도 노인일자리센터 예산현황 .....	63
<표 4-2> 주요 광역지자체 단위의 노인일자리기관 업무 수행현황 .....	65
<표 4-3> 2012년 경기도 노인일자리 사업규모 .....	66
<표 4-4> 사업유형 및 내용별 예산지원기준 .....	67
<표 4-5> 2012년 시니어클럽 예산현황 .....	68
<표 4-6> 2012년 시·군 실버인력뱅크 예산현황 .....	69
<표 4-7> 경기도 노인일자리지원센터 및 실버인력뱅크 운영주체 .....	69
<표 4-8> 2011년 시니어클럽 및 실버인력뱅크 사업성과 .....	70
<표 4-9> 설문 응답자 분석 .....	71
<표 4-10> 정부 노인일자리사업 정책설계 .....	71
<표 4-11> 노인일자리사업의 정책/제도적 환경 .....	72
<표 4-12> 현행 노인일자리사업의 효과 .....	73
<표 4-13> 정부가 추진하는 시장형노인일자리사업 정책의 필요성 .....	73
<표 4-14> 노인일자리사업의 경제/사회적 환경 .....	74
<표 4-15> 정부의 노인일자리사업 평가 .....	74
<표 4-16> 사업추진을 위한 수행기관의 경영관리 역량 .....	75
<표 4-17> 조직 운영 환경 .....	76
<표 4-18> 사업 아이템 선정 .....	77
<표 4-19> 일반적 운영현황(물품 판로 개척 등) .....	78
<표 4-20> 사업현황과 전망 .....	79

<표 4-21> 수행기관의 역량 강화를 위한 필요사항 .....	79
<표 4-22> 경기도 노인일자리지원센터 기능과 역할강화를 위한 필요사항 ..	80
<표 4-23> 노인일자리사업의 발전방향 .....	81
<표 5-1> 노인일자리 사업관련 정책 공약 .....	86

## ■ 그림차례

<그림 1-1> 경기도 지역별 노인인구 2005년 대비 증감추이 .....	5
<그림 3-1> 노인일자리사업 성장 추이 .....	34
<그림 3-2> 유형별 노인일자리사업 추진 규모 .....	35
<그림 3-3> 고연령자 등 공동취업기회 창출 조성금의 변경사항 .....	49
<그림 3-4> 노동능력, 고용가능성 및 고용의 관계 .....	50
<그림 4-1> 경기도 노인일자리 전달체계도 .....	62
<그림 5-1> 노인일자리 사업대상 구분 .....	87

# 제 1 장

## 노인일자리 연구의 배경 및 목적

- 제 1 절 연구의 필요성과 목적
- 제 2 절 선행연구 검토
- 제 3 절 연구방법과 구성



# 제 1 장

## 노인일자리 연구의 배경 및 목적

### 제1절 연구의 필요성과 목적

#### 1. 고령화와 노인복지정책

##### 1) 노인일자리사업의 목적과 문제점

최근의 한국 사회의 두 가지 인구사회학적 변화는 노인복지정책의 큰 틀을 급격하게 변화시키고 있다. 첫째는 저출산·고령화에 따른 고령인구의 급격한 증가이다. 우리나라는 이미 고령화 사회에 진입했고, 2020년에는 고령자인구비율이 14.4%에 달해 “고령사회”에 진입할 것으로 예상되고 있다. 고령사회의 도래는 단순히 고령인구의 규모가 커진다는 것을 의미하지는 않는다. 생산 가능한 인구는 줄어드는 반면, 아직 높은 생산성을 유지하고 있는 인력들이 노동시장에서 강제적으로 퇴장해야 하는 인구가 늘어난다는 것을 의미함으로써 사회적인 지속가능성을 저해하는 위험요인으로 여겨지고 있다.

둘째, 노동시장의 유연성 강화로 인하여 전통적인 가족부양구조가 약화되고 있다는 것이다. 과거 연공서열과 종신고용에 기반을 둔 고용구조가 최근 성과에 기반을 둔 유연고용구조로 변화하고 있으며, 이에 따라 가족 내 1인 혹은 2인의 고용에 기반을 둔 가족 내 복지자원의 공유에 대한 기대는 더 이상 지속가능하지 않다는 인식이 높아지고 있다(이성호, 2007). 은퇴연령을 지난 고령자들이 전통적인 부양의 대상에서 독립적인 경제주체 혹은 전사회적인 관심과 지원이 필요한 대상으로 변화해가고 있는 것이다.

한국은 노인빈곤율이 45.1%로 OECD 평균인 13.5%를 상회하여 회원국 중 1위일 정도로 노인의 경제적 상황은 위험수준에 도달해 있을 정도지만 이와 같은 구조적 변화에 대한 대응이 여전히 미흡한 상황이다(OECD, 2011). 기초적인 사회

안전망과 사회보험 사이에 위치해 이른바 복지 사각지대에 위치한 고령인구의 규모도 2009년 현재 103만명 정도로 전체 노인인구(약 520만명)의 약 20%에 달하는 것으로 보고되고 있다(보건복지부, 2009). 이러한 복지사각지대에 위치한 고령자들의 해소문제는 사회보험제도, 기초생활보장제 등 전체적인 한국 복지제도와 연관되어 있는 구조적인 문제인 만큼 실제로 노인들이 노동시장에서 지속적인 근로를 통해 소득을 보전하는 문제가 가장 현실적인 대안으로 떠오르고 있다.

2001년 시범사업을 거쳐 2005년 노인복지법 개정을 통해 본격적으로 실시된 노인일자리사업은 노인복지법에 근거하여 국가와 지자체가 수행하고 있다. 노인복지법 제23조(노인사회참여 지원)는 “국가와 지자체가 노인의 지역봉사활동 및 취업의 활성화를 위해 노력을 기울이고, 이러한 업무를 담당하는 기관을 지원” 할 수 있도록 규정하고 있으며, 제 23조의 2(노인일자리전담기관의 설치·운영 등)에서는 노인일자리전담기관을 노인인력기관, 노인일자리지원기관, 노인취업알선기관으로 구분하여 명시하고, 국가와 지자체가 이들의 설치·운영·위탁업무를 담당하도록 규정하고 있다.

이와 같은 법률상의 규정에 의거하여 책임 중앙행정부서는 보건복지부, 중간매개기관 혹은 서비스관리 기관은 지방자치단체로 역할 분담이 이뤄졌으며, 실제 수행기관은 다양한 노인복지관련 민간기관으로 구성 되었다(이철선, 2012).

제1기와 제2기 노인일자리사업이 마무리되는 2012년 현재, 그동안의 노인일자리사업 성과에도 불구하고, 노인일자리사업의 문제점에 대한 지적이 갈수록 확산되고 있는 것도 주지의 사실이다. 노인 일자리 사업에 다양한 비판 중 본 연구에서 다룰 문제와 직접적으로 관련 있는 부문은 일자리 사업의 핵심이자 가장 취약점이라고 할 수 있는 노인일자리사업의 정체성에 관한 것이다.

실질적으로 노인일자리사업이 고령자의 소득향상 혹은 경력을 활용한 노동시장 재진입 지원을 위한 고용과 복지가 연계된 공공서비스임에도 불구하고, 법적으로는 노인의 사회참여지원 정책으로 규정하고 있다는 점이다. 이로 인하여 실제로 사회참여라는 기존의 노인일자리사업의 성격 안에 고용과 복지라는 두 목표를 동시에 성취할 수 있을 것인가라는 질문이 자연스럽게 제기될 수밖에 없다.

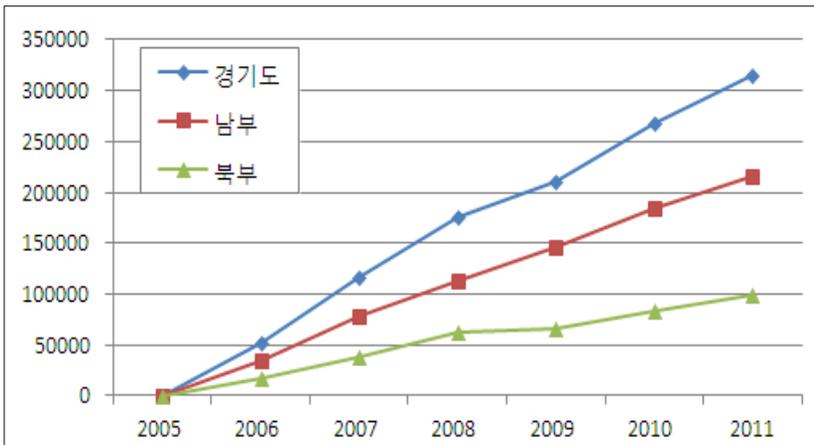
또 하나 제기될 수 있는 문제점은 다른 공공서비스 전달체계와 달리, 노인일자리사업은 기존 복지전달체계의 특성인 중앙, 지방, 민간복지기관의 역할 분담 구조

를 그대로 가져오고 있는데, 이러한 전달시스템이 서비스의 효과성을 담보하고 있는지에 대한 의문이 제기되고 있다. 특히, 서비스전달체계에서 광역자치단체의 자리매김과 기존 노인복지관련조직의 일자리 사업에 대한 전문성 문제 또한 사업의 효과성을 저해하는 요인으로 지적받고 있다.

## 2) 연구의 필요성

경기도 노인인구(65세이상)는 2011년 12월 현재 1,029,027명으로 전체 도민의 8.71%로 이미 고령화 사회에 진입해 있으며, 경기도 노인인구수는 전국에서 가장 큰 규모인 것으로 나타나고 있다. 경기도 노인인구는 2000년 56만 명대에서 2010년 8월 백만명 대를 돌파함으로써 10년 사이에 2배 가까이 증가한 것으로 나타나, 비교적 생산가능인구의 비중이 큰 것으로 알려졌던 경기도 고령화 속도가 현재 9월말 현재 65세 인구가 전체인구의 9.3%를 차지할 정도로 갈수록 빨라지고 있는 것으로 나타나고 있다. 통계청이 발표한 장래인구추계(2010~2040년)에 따르면 향후 경기도의 65세이상 인구비율은 2022년 14%를 넘어서, 2032년에는 22%에 도달할 것으로 전망되었으나, 베이비 붐 세대인 1955-1963년생이 본격적인 은퇴를 하게 되는 시기가 되면 이 같은 예상은 좀 더 앞당겨질 수 있다는 전망도 나오고 있다.

<그림 1-1> 경기도 지역별 노인인구 2005년 대비 증감추이 (단위: 명)



자료: 경기도 통계포털(2005-2011).

경기도 내 고령화 현상은 다른 시군에 비하여 지역별로 상당한 차별성을 가지고 있다. 양평, 가평, 연천, 경기도 동부와 북부지역은 타 지역으로의 젊은 인구 유출로 인해 65세이상 노인인구가 14% 이상이며, 반면 수원 등 남부지역은 생산 가능인구의 지속적 유입으로 인해 고령층 인구비중이 7% 이하이다. 이 같은 지역별 격차는 경기도 내 안에서도 기초자치단체별로 고령화 문제에 대한 정책적 대응의 시급성에도 차이를 나타낼 수도 없으며, 결과적으로 도 차원에서 고령화 문제에 대한 정책 수립과 대응을 어렵게 하는 요인이라고 할 수 있다.

<표 1-1> 경기도 시군별 노인인구 현황

	전체인구(명)	65세이상 고령자(명)	비율(%)
경기도	11,937,415	1,072,462	9
남부	8,834,782	751,053	9
-수원시	1,088,489	78,587	7
-성남시	979,323	87,528	9
-안양시	615,642	50,490	8
-부천시	872,452	66,649	8
-광명시	355,226	29,624	8
-평택시	426,886	43,897	10
-안산시	715,586	47,327	7
-과천시	71,955	6,968	10
-오산시	193,892	12,348	6
-시흥시	401,149	25,647	6
-군포시	287,294	22,966	8
-의왕시	149,607	12,804	9
-하남시	148,397	14,628	10
-용인시	896,044	81,132	9
-이천시	204,566	21,434	10
-안성시	180,743	22,748	13
-김포시	256,994	26,426	10
-화성시	516,765	40,139	8
-광주시	265,222	24,126	9
-여주군	109,120	16,873	15
-양평군	99,430	18,712	19
북부	3,102,633	321,409	10
-의정부시	430,400	43,889	10
-동두천시	96,253	12,996	14
-고양시	961,239	89,179	9
-구리시	194,881	16,375	8
-남양주시	578,485	55,209	10
-파주시	378,790	41,080	11
-양주시	200,360	21,172	11
-포천시	157,967	20,891	13
-연천군	44,900	9,087	20
-가평군	59,358	11,531	19

자료: 경기도 통계포털(2011).

하지만, 경기도 인구의 상당부분을 차지하고 있는 베이비 붐 세대의 은퇴는 시군별로의 고령화 속도의 차이에도 불구하고 경기도 차원의 고령화 문제에 대한 체계적인 접근을 요구한다.

이에 따라 경기도는 2010년 고령화 사회에 대응하기 위한 ‘건강 100세 프로젝트’를 발표하고 2015년 까지 4대 분야 20개 중점과제에 4,726억 원을 투입하는 계획을 제시하고 있다. 이 계획의 핵심은 노인적합형 일자리 4만개 창출을 통해 노인들의 경제생활을 확대할 수 있는 정책지원을 강화한다는 것이다. 따라서 이러한 노인일자리 확대 목표를 달성하고 일자리 성과가 노인들의 실질적인 생활안정으로 이어지기 위해서는 현재의 노인일자리사업의 목표를 명확히 하고, 이에 따라 전달체계와 속한 각 기관의 역할과 전문성을 강화하는 일이 보다 시급한 과제라 하겠다.

따라서 본 연구에서는 노인복지정책에서 확대되고 있는 노인일자리사업의 성격과 효용성을 강화하기 위한 정책 대상 선정, 타 정책과의 연계성, 지역 단위 기관의 역할 정립 등에 있어 문제점과 대안을 모색하는데 초점을 맞추고 있다. 본 연구에서 설정하는 노인일자리의 범위는 다음과 같다.

먼저, 일반적으로 정의되고 있는 노인의 범위는 65세 이상의 고령자 집단을 의미하며 보건복지부의 노인일자리 사업의 대상 또한 이를 대상으로 한다. 하지만 본 연구에서는 경기도 지역단위 일자리사업 효용성 강화를 목적으로 하고 있기 때문에 이 범위를 넘어 고용노동부 사업의 대상자인 55세 이상 고령자 인구도 연구의 대상에 포함하도록 한다. 이를 세부적으로 구분하기 위해 65세 이상 인구는 노인으로 지칭하며, 55세 이상 인구는 고령자로 구분하여 용어를 사용할 것이다. 본 고에서는 노인일자리 사업의 효용성을 강화하기 위해서는 노인층에 진입하는 고령 인구가 일자리사업에 직접 포함되지는 않지만 이들이 노인일자리사업 진입이전의 다른 정책, 즉 베이비부머 일자리사업, 중·고령자 전직 지원사업 등의 대상으로 이미 노인일자리의 대상으로 자리 잡고 있기 때문에 이들에 대한 고려 없이 현행 노인일자리사업 효과를 높이는데 한계를 가지고 있다. 따라서 본 연구에서는 55세 이상 전반적인 고령자 집단 하에서 노인일자리 사업의 효용성 강화방안을 탐색하도록 한다.

## 제2절 선행연구 검토

### 1. 고령자 노동시장에 관한 선행연구

현대 복지국가에서는 고령자의 노동시장참여에 대한 논의는 매우 제한적이었다. 여기서 “고령자” 혹은 “노인”이라는 개념은 상당히 중의적인 표현이자 모호한 개념이라고 할 수 있다. 여기서 고령자라는 의미는 단순히 연령이 높다는 의미만이 아닌, 나이 먹음 즉, 늙어감에 따라 영향을 받게 되는 생물학적, 심리적, 사회적 과정을 겪고 있는 사람이라는 의미를 내포하고 있다(Abeles and Riley 1987). 다시 말해 고령자란 생물학적 시계로 육체적 변화, 심리적 시계로서 정신적 의식상의 능력, 사회적 시계로 물리적 연령과 관계가 있는 문화적 규범, 가치, 역할 기대의 변화를 경험하거나, 경험한 세대를 의미한다고 할 수 있다.

산업사회에서 고령세대와 사회의 관계는 기능주의적 관점에 기반하고 있다고 볼 수 있다. 이 관점은 한 개인이 고령기에 접어들게 됨에 따라 그들의 변화된 상황에 심리적 적응을 꾀하는 한편, 사회 역시 노인층이 수행하는 사회적 역할을 재구성해야 한다는 것이다. 이러한 기능주의적 관점은 “역할 퇴장론(disengagement theory)”으로, 사회는 고령자들이 젊은 사람들을 위해서 이들이 담당했던 역할로부터 벗어나도록 도와주어야 한다는 논리에 기반하고 있다(Cummings and Henry, 1961). 고령자들의 사회에서 역할 퇴장은 이전에 이들이 수행하던 역할을 젊은이들이 수행하는 것이 사회에 기능적이며, 노인들도 쇠잔해지는 건강수준에 맞는 역할에 종사할 수 있게 해주는 것도 사회에 기능적이라는 것이다.

따라서 “역할 퇴장론”에 따르면 고령자는 사회가 자신에 주어진 새로운 역할 즉, 자원봉사와 같은 새로운 형태의 생산적 활동에 주력해야 한다. 이 같은 기능주의적 관점에서 따르면 고령자들에게 있어 요구되는 역할에 따라 노동시장에서 이들이 맡을 역할은 생산적 역할이 아니라 젊은이들이 노동시장에서 생산 활동에 주력할 수 있도록 하는 보조적 역할이다. 이는 고령자들 자신이 가진 경험과 지식을 사회에 환원하는 역할이라고 할 수 있다. 1950년대 이후 미국 사회에서 자원봉사를 목적으로 하는 시니어 단체들이 활성화 된 것이 이러한 연유 때문이었다고 할 수 있다.

반면, 최근에 들어서는 고령자를 젊은 층과 구별되는 하나의 독립적 집단으로 구별하기 보다는 개인 일생의 하나의 단계 혹은 과정으로 바라보는 시각이 보다 힘을 얻어 가고 있다. 기존 기능주의관점이 상대적이고 집단적 개념으로 노인층을 한정짓고 있어 젊은 층과 비교해 단순하게 노인층의 성격을 규정짓고 있다는 비판이 제기되고 있는 것이다. 고령자 내에서도 다양한 복지욕구와 삶의 전략을 가지고 있는 개인들이 존재하며, 단지 연령을 이유로 하나의 집단으로 묶는 것은 불합리하다고 주장한다. 생애과정이론(life course model)이 대표적인 관점이라고 할 수 있다.

생애과정이론은 고령화를 출생부터 사망까지 지속되는 하나의 과정으로 설명하며, 이 과정에서 개인의 고령화를 심리적 상태, 사회구조, 사회적 과정 사이의 관계에 초점을 맞춘다. 따라서 고령자들의 복지욕구, 혹은 근로욕구는 개인들에 따라 다양하게 나타날 수밖에 없다는 것이다.

이 같은 생애과정이론의 등장은 1970년대 이후 서구사회의 고령화와 복지국가 위기 비추어 시사하는 바가 크다고 하겠다. 오일쇼크로 인한 경제위기와 이로 인한 복지국가의 위기국면에서 청년층의 높은 실업률 해결의 대안으로 떠오른 고령자의 조기은퇴 증가가 경제위기로 재정상황이 악화된 서구 각국에 새로운 복지재정 문제를 가져왔기 때문이다. 이로 인하여 고령자를 집합적으로 바라보는 시각으로는 이러한 딜레마를 해결할 수 없다는 것을 인식하고 노인복지의 문제를 보다 개인에 초점을 맞추어 개별적이고, 맞춤형 지원서비스를 제공하기 위한 정책에 초점이 맞춰질 수밖에 없었다.

## 2. 노인 일자리 사업에 대한 선행연구 검토

노인 일자리에 관한 연구는 2004년 1기 노인일자리사업에 대한 평가에 초점이 맞춰져 있다. 선행연구결과들을 종합해 보면 일자리 참여자들의 사업에 대한 만족도, 일자리 사업 정책 연구, 일자리사업의 효과성 연구 등으로 사업성과를 구분할 수 있다.

먼저 노인일자리사업의 참여자들의 만족도는 사업의 성과를 측정하는 가장 기초적인 지표라고 할 수 있다. 제1기 일자리 사업에 참여한 이들을 대상으로 한 한국

노인인력개발원의 ‘노인일자리사업 만족도 조사(2007)’에서 참여자는 근무환경, 하는 일, 근무시간은 만족하였으나 월 보수와 근무기간에 대한 만족도가 낮았다.

김경희(2007)는 노인복지관을 이용하는 노인을 대상으로 만족도를 조사하였으며 이들의 참여 만족도는 매우 높게 나타났다. 응답자들은 월 보수를 생활비와 약값으로 지출하는데 이는 경제적으로 도움이 되는 것으로 나타났으며, 대체로 건강한 것으로 보고하고 있다.

둘째, 노인일자리 정책에 관한 연구들 중, 한국개발연구원에서 발표한 ‘노인일자리사업 심층평가’의 결과는 주목할 만한 하다. 이 연구에 따르면 1기 노인일자리사업이 양적인 확장에 초점을 맞춘 경향을 가지고 있으며, 따라서 노인일자리사업 프로그램에서 보다 명확한 사업 목표가 필요하다고 주장하고 있다. 프로그램 타겟층의 명확화와 이를 통한 사업의 유용성 검토, 효과성을 검증할 수 있는 성과평가제도의 정비 등을 대안으로 제시하고 있다.

보건복지부(2006)에서 실시한 ‘2006년도 노인 일자리 사업 종합평가’와 한국 노인인력개발원(2007)의 ‘2006년 노인일자리 시장형 사업 실태조사’에서도 이와 유사한 일자리 평가 결과를 제시하고 있다. 구체적으로 고령자 집단의 다양한 욕구를 반영하기 위하여 프로그램의 종류가 늘어나고 있으나, 종류별로 참여율의 격차가 존재하고 프로그램이 1년 단위로 진행됨에 따라 사업의 연속성이 보장이 되지 않으며, 더 나아가 일자리사업에 참여한 이들에 대한 사후지원이 이뤄지지 않아 전체적인 사업성과가 떨어지는 원인이 되고 있다는 진단 결과를 내놓고 있다.

마지막으로 일자리 사업이 자체적인 효과에 대한 연구들은 일자리사업에 참여한 이들의 소득, 건강 등에 있어 욕구 충족을 이루고 있는지에 대한 분석결과를 제시하고 있다. 이와 같은 연구들은 대체적으로 사업의 여러 문제점에도 불구하고, 사업에 참여한 이들이 소득증대와 건강증진, 그리고 자존감 상승을 경험했으며, 이에 따라 고령자들에 소요되는 전사회적인 복지비용을 줄이는데 일정한 역할을 했다는 평가를 하고 있다. 대표적으로 소득보전을 위한 빈곤율 감소효과(김미곤, 2006, 2007), 의료비 절감효과(임재영, 2006) 참여자들의 심리적 만족도와 사회적 관계에서의 긍정적 효과(한국노인인력개발원, 2006) 등이 실증적인 분석을 통해 제시되었다. 구체적으로 김미곤의 연구(2006)에서는 노인일자리 참여자는 사업 참여 후 가구 빈곤율이 4.3%로 감소했고, 같은 모형을 적용하여 일반화한 분석

결과에서는 일자리사업 참여전후 노인빈곤율이 6.5% 감소하는 것으로 보고하고 있다. 임재영의 분석(2006)에서는 노인일자리사업 참여자의 평균 참여기간을 적용할 시 2004년 17억 원, 2005년 43억 원, 2006년 78억 원의 의료비 절감효과가 있다는 결과를 제시하고 있다.

더불어 2기 일자리사업에 대한 성과평가로는 이석원(2009)의 연구와 이소정 등(2011)의 연구가 대표적이라고 할 수 있다. 이석원은 노인일자리사업에 대한 PSM 분석을 통해 의료비 절감효과와 경제적 효과, 생활패턴과 사회관계적 측면에서 모두 유의할만한 긍정적 성과가 있었음을 입증하고 있다. 이소정의 연구는 비용 편익분석을 통해 소득보장 측면에서 편익이 큰 사업이라는 점을 실증적으로 제시하고 있다. 하지만 이와 같은 다양한 연구들에도 불구하고, 실질적으로 사업이 진행되는 지역 일자리 전달체계에 대한 연구는 본격적으로 이뤄지지 않은 측면이 있다.

상기했듯이, 노인일자리사업이 초기 발전단계에 머물러 있기 때문에 사업에 대한 체계적인 평가가 아직 부족한 편이다. 일자리사업의 효과나 효율성에 대한 평가 또한 보다 심층적인 연구모델 구축을 통해 장기적 시각에서 사업에 대한 검토가 필요하다고 할 수 있다. 더불어 사업의 급속한 확장과정에서 발생할 수 있는 사업의 지방정부 정책과의 연계성 및 지역 특성, 지역수행기관의 역량 등에 대한 종합적인 검토가 필요한 시점이며, 이를 통해 일자리사업의 내실을 다져야 할 것으로 보인다.

### 제3절 연구 방법과 구성

본 연구는 경기도 노인일자리사업의 효과성을 높이기 위하여 기존 노인일자리사업 전달체계의 효율성을 평가하고, 이를 향상시킬 수 있는 지역단위 전달체계 구축방안을 탐색하는데 목적을 가지고 있다. 이를 위해, 본 연구는 국내 노인일자리사업의 현황과 해외사례를 통하여 현 일자리사업의 문제점을 밝히도록 한다. 다음으로 통계청에 실시한 “2012년 경제활동인구 고령층 부가조사”와 “2012년 지역 고용조사” 자료 분석을 통해 고령층 노동시장의 상황과 이들의 근로욕구를 파악하여 일자리사업의 주 대상을 탐색하도록 하겠다.

마지막으로 경기도 내 현행 일자리사업의 수행하고 있는 전문가 30명을 대상

으로 한 “경기도 노인일자리사업 델파이 조사”를 통해 현 일자리 사업의 문제점과 개선방안에 관한 현장의 의견을 분석했다.

이를 통해 본 연구는 현 경기도 노인일자리사업 전달체계의 효율성과 효과성을 높이기 위한 바람직한 발전방향은 무엇인지 밝히고, 이를 위한 세부적인 제안을 하도록 하겠다.



## 제 2 장

# 고령자 고용구조와 일자리사업 대상

- 제 1 절 고령자의 일자리사례와 통계
- 제 2 절 경기도 고령자 고용실태
- 제 3 절 소결



## 제2장

# 고령자 고용구조와 일자리사업 대상

### 제1절 고령자의 일자리 사례와 통계

#### 1. 고령자의 일자리 현황<sup>1)</sup>

##### (1) 고령자 경제활동인구

우리나라 2010년 65세이상 고령자의 경제활동참가율은 29.4%로 2009년 30.1%에 비해 0.7% 감소하는 것으로 나타났고, 성별로는 남자는 40.6%, 여자는 21.7%로 나타났으며, 전년에 비해 각각 0.9%, 0.5% 줄어든 것으로 나타났다. 또한 2000년 이후 65세이상 인구의 경제활동참가율을 살펴보면, 2003년 28.7%로 가장 낮았던 이래 계속 증가하다가 세계금융위기가 발발한 2008년부터 다시 하락하기 시작했다.

<표 2-1> 우리나라 고령자 경제활동참가율 및 고용률(65세이상)

(단위 : %)

년도	전 체		남 자		여 자	
	경제활동참가율	고용률	경제활동참가율	고용률	경제활동참가율	고용률
2000	29.6	29.4	40.7	40.3	22.8	22.7
2003	28.7	28.6	39.8	39.6	21.5	21.5
2005	30.0	29.8	41.2	40.8	22.4	22.4
2008	30.6	30.3	41.8	41.4	22.9	22.8
2009	30.1	29.7	41.5	40.8	22.2	22.1
2010	29.4	28.7	40.6	39.5	21.7	21.2

자료 : 통계청(각년도). “경제활동인구연보”.

1) 통계청(2011)의 보도 자료를 재정리.

한국의 고령자 경제활동 참가율은 30%를 유지하고 있어 다른 세대에 비하여 낮은 수치를 보여주고 있지만, 2010년 현재 한국의 65세이상 고령자의 경제활동 참가율(29.4%)은 OECD 국가 중 아이슬란드(36.2%)에 이어 두 번째로 높았으며 일본은 21.8%로 우리나라보다 다소 낮게 나타났다. 아이슬란드는 2008년 글로벌 금융위기의 직접적 영향을 받은 대표적인 국가로 이 영향으로 2005년에서 2010년 사이에 급격한 노인의 경제활동참가율이 증가했지만 한국은 시기 구분 없이 높은 참가율을 보여주고 있다는 것이 다른 점이라고 할 수 있다.

<표 2-2> OECD 국가의 경제활동참가율(65세이상)

(단위 : %)

	한 국	미 국	독 일	네덜란드	아이슬란드	스웨덴	일 본	영 국
2005	30.0	15.1	3.4	4.1	17.4	10.1	19.8	6.4
2010	29.4	17.4	4.0	5.9	36.2	12.1	21.8	8.6

자료 : OECD통계, <http://stats.oecd.org>

경제활동인구 고령층부가조사를 통해 연령별 경제활동상태를 살펴보면 조사 대상 고령층 55~79세의 인구는 총 10,511만 명으로 이 가운데 구직활동을 하고 있는 경제활동인구는 5,599만명(53.3%), 구직활동을 하지 않는 비경제활동인구는 4,912만명(46.7%)으로 나타나 여전히 절반이상의 고령자들이 노동시장에서 있다는 것을 보여주고 있다. 고령자를 55~64세, 65세~79세의 그룹으로 나누어 살펴보면 연령이 낮은 55~64세의 그룹의 경제활동 인구가 66.9%, 65~79세 그룹의 경제활동인구 37.8%에 비해 높게 나타나고 있다. 고령층 내에서도 연령이 높은 그룹에서 경제활동 인구비중이 여전히 높은 것을 확인할 수 있다.

<표 2-3> 연령별 경제활동상태

(단위 : 만명, %)

연령별	2012.05				
	고령층인구	경제활동인구			비경제활동인구
			취업자	실업자	
55~79세	10,511	5,599(53.3)	5,496	103	4,912(46.7)
55~64세	5,590	3,738(66.9)	3,656	82	1,852(33.1)
65~79세	4,921	1,861(37.8)	1,840	21	3,060(62.2)

자료 : 통계청(2012). “경제활동인구조사 부가조사”-고령층 부가조사.

(2) 고령자 고용구조

성별 현재 취업상태 및 과거 취업경험을 살펴보면 조사대상 10,511만 명 가운데 취업자는 5,496만 명(52.3%), 미취업자는 5,015(47.7%)로 나타난다. 성별로 나누어 살펴보면 남자는 취업자가 65.3%, 미취업자가 34.7%인데 반해 여성의 경우는 취업자가 40.9%, 미취업자가 59.1%로 성별에 따라 취업률의 차이가 나는 것으로 보인다.

미취업자 가운데 취업 유경험자는 89.2%로 대다수가 이전에는 취업을 했었지만 현재 취업하지 않은 상태임을 알 수 있다.

<표 2-4> 성별 현재 취업상태 및 과거 취업경험

(단위 : 만명, (%))

성별	2012.05				
	55~79세	취업자	미취업자		
				-취업유경험자	-취업무경험자
계	10,511	5,496 (52.3)	5,015 (47.7)	4,474 (89.2)	541 (10.8)
남자	4,899	3,200 (65.3)	1,698 (34.7)	1,677 (33.4)	22 (0.4)
여자	5,613	2,296 (40.9)	3,316 (59.1)	2,797 (55.8)	519 (10.3)

자료 : 통계청(2012). “경제활동인구조사 부가조사”-고령층 부가조사.

2010년 60세이상 취업자 중 자영업자는 45.2%이며, 임금근로자의 구성비를 보면 임시직 (20.7%), 상용직(12.8%), 일용직(10.7%) 순으로 나타나 대부분의 고령층 임금 노동자들의 고용이 불안정한 상태로 나타났다. 특히, 남자 취업자의 55.5%가 자영업을 하고 있는 것으로 나타났다. 여성의 경우는 남성에 비해 무급가족종사자로 일하고 있는 비중(남성 1.9%, 여성 22.9%)이 높은 것으로 나타났다.

<표 2-5> 취업자의 종사상지위별 구성비(60세이상)

(단위 : %)

	자영업자1)	무급가족종사자	임금근로자				계
				상용	임시	일용	
2008년	49.1	11.9	39.0	9.0	18.4	11.6	100.0
2009년	46.4	11.4	42.2	10.0	21.3	10.8	100.0
2010년	45.2	10.6	44.2	12.8	20.7	10.7	100.0
남 자	55.5	1.9	42.6	17.6	17.0	8.0	100.0
여 자	30.6	22.9	46.5	6.0	25.9	14.5	100.0

자료 : 통계청(각년도). “경제활동인구연보”.

주 : 1) 고용원이 있는 자영업자 포함.

연령/산업별 경제활동상태를 살펴보면 조사대상자 가운데 전체취업자는 25,133만 명으로 고령층 55~79세는 전체취업자 가운데 21.9%로 나타나고 있다. 이 가운데 전체 취업자 대비 고령층이 사회간접자본 및 기타서비스업 산업에서의 비중이 15%로 가장 높게 나타나고 있다. 고령층을 대상으로 하였을 때에는 사업개입·공공서비스업이 1,808만명, 농림어업이 1,206만명, 도소매·음식숙박업 1,077만명의 순으로 나타나고 있어, 고령층의 경제활동 참여가 농어업, 서비스업, 음식·숙박업 등을 중심으로 이뤄지고 있으며 비교적 소득이 낮은 업종에서 근로활동을 하고 있는 것으로 추론할 수 있다.

<표 2-6> 연령/산업별 취업분포

(단위 : %)

산업별	2012.05			
	전체 취업자	55~79세	55~64세	65~79세
계	100	21.9	14.5	7.3
농림어업	7.0	4.8	1.9	2.9
광공업	16.3	2.0	1.7	0.4
- 제조업	16.2	2.0	1.6	0.4
사회간접자본 및 기타서비스업	76.8	15.0	11.0	4.1
- 건설업	7.2	1.5	1.3	0.2
- 도소매·음식숙박업	22.3	4.3	3.1	1.2
- 사업·개인·공공서비스업	35.3	7.2	4.9	2.2
- 전기·운수·통신·금융업	11.9	2.0	1.6	0.4

자료 : 통계청(2012). “경제활동인구조사 부가조사”-고령층 부가조사.

(3) 고령자의 근로욕구와 구직 장애요인

고령층의 근로활동 목적을 살펴보기 위하여 취업 이유를 분석해 보았다. 2012년 55~79세 고령인구 중 향후 취업 희망자의 비율은 59.0%로 전년 58.5%에 비해 0.5% 소폭 증가하였다. 취업 희망 고령층(55~79세)이 일하기 원하는 주된 이유는 ‘생활비에 보탬이 되어서(54.4%)’가 가장 높았고, 다음은 ‘일하는 즐거움 때문(36.5%)’으로 나타났다. 이는 경제적 사정으로 인한 취업을 한다는 비중이 절반을 넘어 여전히 보다 안정적이고 생활에 도움이 될 수 있는 일자리 공급이 필요함을 보여주고 있다. 또한 일을 통한 자존감 상승 목적도 네 명 중 한 명꼴로 나타나 소득보다는 은퇴 전 경력을 이용한 사회참여목적으로 근로를 희망하는 고령층 인구가 상당한 규모인 것으로 알 수 있다.

이들 취업희망자 가운데 성별로는 남자의 취업 희망 비율(72.4%)이 여자(47.2%)보다 훨씬 높았으며, 남자 취업희망자의 50.5%, 여자 취업희망자의 59.6%가 ‘생활비에 보탬이 되기 때문’에 일하기 원한다고 응답했다. 남성의 경우가 근로욕구가 더 높지만 경제적 사정으로 인한 근로욕구는 여성이 더 높은 것으로 알 수 있다.

<표 2-7> 성별 취업의사 및 취업을 원하는 이유(55~79세)

(단위 : %)

	장래근로 원함	취업을 원하는 이유							장래근로 원하지않음
		소계	일하는 즐거움	생활비 보탬	사회가 필요로 함	건강 유지	무료 해서	기타	
2010.5	60.1	100.0	33.5	56.8	2.4	2.2	4.9	0.3	39.9
2011.5	58.5	100.0	35.5	54.9	2.4	2.2	4.8	0.3	41.5
2012.5	59.0	100.0	36.5	54.4	2.0	2.1	4.8	0.2	41.0
남 자	72.4	100.0	23.1	50.5	2.7	2.2	4.1	0.1	12.8
여 자	47.2	100.0	31.4	59.6	1.0	2.0	5.7	0.4	28.2

자료 : 통계청(각년도). “경제활동인구조사 부가조사”-고령층 부가조사.

이를 보다 자세히 살펴보기 위하여, 고령층의 일자리 선택기준을 살펴보았다. 2012년 고령층(55~79세) 장래근로 희망자들의 일자리 선택기준은 ‘임금 수준(27.2%)’이 가장 높았고, 다음은 ‘계속 근로 가능성(22.3%)’, ‘일의 양과 시간대(21.4%)’의 순으로 나타났다. 성별로는 남자의 경우 ‘임금수준(27.6%)’과 ‘계속 근로가능성(25.6%)’, 여자는 ‘일의 양과 시간대(29.2%)’와 ‘임금수준(26.7%)’을 주로 선택했다. 이를 해석하면, 고령층에서 성별로 일자리 선택기준의 차이가 발견되는 것으로 알 수 있는데, 여성은 일자리 선택에서 생활비 보조를 위한 임금수준도 중요하지만 가정과 건강을 동시에 고려할 수 있는 근로환경 또한 중요함을 알 수 있다. 반면 남성 고령자들은 임금 수준과 더불어 과거의 근로경험을 계속 활용할 수 있는 경력 연장형 일자리에 대한 욕구가 강한 것으로 알 수 있다.

<표 2-8> 성별 일자리 선택기준(55~79세)

(단위 : %)

	계1)	임금 수준	일의 양과 시간대	일의 내용	출퇴근 거리등 편리성	계속 근로 가능성	과거 취업경험 연관성	기타
2010.5	100.0	32.8	20.0	9.2	3.7	22.7	9.2	2.4
2011.5	100.0	27.2	21.4	11.6	4.5	22.3	10.5	2.4
2012.5	100.0	29.3	21.7	10.5	4.8	21.8	9.8	2.0
남 자	100.0	27.6	15.6	12.3	3.4	25.6	12.4	3.0
여 자	100.0	26.7	29.2	10.6	6.1	17.9	8.0	1.6

자료 : 통계청(각년도). “경제활동인구조사 부가조사”-고령층 부가조사.

주 : 1) 장래근로 희망자.

#### (4) 고령자의 근로경험과 구직경로

이러한 상기 해석은, 성별 가장 오래 근무한 일자리를 그만둔 이유를 통해 다시 한 번 확인할 수 있었다. 성별에 따른 이유를 살펴보면 남성은 사업부진, 조업중단, 휴업, 폐업의 이유가 1순위, 여성의 경우는 건강상의 이유가 1순위로 성별에 따른 이유가 다르게 나타났으며 여성의 경우 남성에 비해 가족을 돌보기 위해 그만두었다는 비중(13.4%)이 높게 나타났다. 남성은 여성에 비해 정년퇴직으로 응답한 비중(9.3%)이 높은 것을 확인할 수 있다.

따라서 성별에 따라 일자리를 그만두는 이유에 차이가 나타나고 있음을 알 수 있다. 일자리 지원 시 성별에 따른 맞춤형 사업을 지원해야 할 필요성을 확인할 수 있다.

<표 2-9> 성별 가장 오래 근무한 일자리를 그만둔 이유

(단위 : %)

성별	전체	정년 퇴직	권고사직, 명예퇴직, 정리해고	사업부진, 조업중단, 휴업, 폐업	가족을 돌보기 위해	건강상의 이유	그만둘나이라고생각	기타
계	100	10.7	7.9	27.0	14.2	26.0	6.3	8.0
남자	45.6	9.3	6.1	14.6	0.7	8.8	2.9	3.2
여자	54.4	1.4	1.8	12.4	13.4	17.2	3.4	4.8

자료 : 통계청(2012). “경제활동인구조사 부가조사”-고령층 부가조사.

지난 1년간 구직경험자를 대상으로 하여 구직경로를 살펴본 결과 전체 조사 대상 중 1,616만 명이 응답을 했다. 이 중 친구, 친지소개 및 부탁이 41.8%로 가장 높게 나타나 비공식적 구직경로를 이용하는 비중이 상당히 높게 나타났다. 반면, 고용노동부/기타 공공직업알선기관 등의 공공고용서비스를 이용하는 비중은 11.9%로 나타나 고령자들의 취업에 공공부문의 역할이 제한적인 것으로 보인다. 이는 성별에 따라 구분하였을 경우에도 같은 결과이며 직업을 찾는데 있어서 고용노동부나 기타 공공직업알선기관에 대한 의존도가 낮은 것으로 나타나고 있다. 이와 같은 결과는 고령층에 있어서도 비공식적 구직 네트워크를 가지고 있는 이들과 그렇지 않은 이들 간의 취업 장벽이 존재한다는 것을 추론할 수 있으며, 더 나아가

공공부문이 구직경로에 있어 보다 적극적인 역할이 필요함을 조사의 결과가 보여주고 있다.

<표 2-10> 성별 구직경로(지난1년간 구직경험자)

(단위 : %)

성별	구직 경험자	고용노동부/기타공 공직업알선기관	민간직업 알선기관	신문,잡지, 인터넷 등	사업체 문의, 방문	친구,친지소 개뿔부탁	기타
계	100	25.9	7.7	9.8	10.8	41.8	4.0
남자	52.8	11.9	4.9	5.5	6.9	20.9	2.8
여자	47.2	13.9	2.8	4.2	4.0	20.9	1.2

자료 : 통계청(2012). “경제활동인구조사 부가조사”-고령층 부가조사.

## 제2절 경기도 고령자 고용실태

### 1. 고령자 고용실태 지표<sup>2)</sup>

복지패널에서 제공되는 고령자 고용실태에 관한 지표는 크게 3가지로 나누어 볼 수 있다. 그중 하나는 일자리 양에 관한 자료로서 가구주의 경제활동율과 고용률, 그리고 실업률이다. 두 번째는 일자리 질에 관한 부문으로 가구주의 종사상 지위에 관한 자료이다. 셋째는 업무환경에 관한 부문으로 업무의 불규칙성 정도와 유해환경 노출에 관한 지표가 있다.

고령자범위를 65세이상의 고령자와 55~64세 준고령자로 분류하여 살펴보고자 한다. 그 이유는 한국의 경우, 고령자 결정기준이 매우 다양하게 존재하기 때문이다. 우선 고령자고용촉진법에서는 고령자를 55세이상으로 규정하고 준고령자를 50~54세로 규정하고 있다.

둘째, 국민연금법에서는 고령자를 의미하는 노령연금수급연령을 60세로 규정하고 있다. 그리고 셋째로 통계청 자료나 보건 복지부의 노인일자리사업에서는 고령자를 의미하는 노인의 범위를 65세 이상자로 규정하고 있다. 따라서 본고에서는

2) 이철선(2012)에서 발췌.

국민연금법의 노령연금 수급연령이 현재 60세이지만 향후 1년씩 늦추어 궁극적으로는 65세에 맞추기로 되어 있고, 사회적으로 통용되는 노인의 연령이 65세인 점을 반영하여 고령자를 65세이상 국민으로 정의함과 동시에 근로자들이 기업정년 연령 55세 로 인해 주된 일자리에서 은퇴하는 현 상황과 정부의 고령자고용촉진 지원금 수령 가능연령이 55세인 점을 고려하여 준고령자 범위를 55~64세 까지로 정의하고자 한다.

복지패널 자료를 대상으로 고령자 가구주들의 일자리 양에 관한 특징을 살펴보면 고령자들의 고용이 점차 증가하고 있다는 것을 알 수 있다. 준고령자인 55~64세 가구주들의 경우, 2005년 대비 2009년 경제활동참가율은 3.8%p, 고용률은 8.8%p 증가하였고, 실업률은 7.3%p 감소한 것으로 나타난다. 65세이상 가구주에서는 동기간 경제활동참가율이 0.3%p로 미흡한 것으로 나타나지만 고용률은 2.4%p 증가했고, 실업률은 -0.7%p 감소했다. 연평균 증감률에 있어서도 55~64세 가구주들의 경우 경제활동 참가율은 1.4%, 고용률은 3.4% 증가했고 실업률은 30.7% 감소한 것으로 나타난다. 또한 65세이상의 경우, 경제활동 참가율은 0.2%로 미흡하지만 고용률은 1.9%, 실업률은 30.3% 감소한 것으로 나타난다.

이러한 결과는 전체 가구주의 동기간 경제활동 참가율, 고용률, 실업률과 비교해 볼 때 긍정적이라고 평가할 수 있다. 그러나 55세를 기준으로 약 90%대인 30~54세 가구주의 경제활동 참가율과 고용률이 55~64세로 들어서면서 약 60%대로 급격하게 감소하고, 65세이상 가구주에서는 약 30%대로 떨어진다. 이는 일반기업들이 가장 많이 채택하고 있는 정년연령 55세로 인해 일반 가구주들 대부분이 주된 일자리에서 대거 이탈한다는 것을 의미한다. 특히 가구주 55세이상의 경우 대부분 가정에 대학생 또는 결혼 적령기에 드는 자녀를 두고 있어 학자금 및 자녀 결혼 지원금 등 목돈을 지출해야 하는 상황을 고려해 본다면 주된 일자리에서의 은퇴는 향후 노후자금 마련에 어려움을 가중시킨다는 점에서 그 영향력이 크다. 따라서 한국의 고령자 일자리 양에 있어서 정년연령의 연장문제는 속히 해결해야 할 가장 큰 문제로 보인다.

〈표 2-11〉 가구주 연령별 경제활동지표

(단위: %, %p)

구분		전체	15~29세	30~54세	55~64세	65세이상
경제 활동 참가율	2005	79.2	95.8	95.0	68.5	33.5
	2006	78.0	95.2	95.1	68.7	33.9
	2007	76.8	95.1	94.7	69.9	35.2
	2008	79.0	93.7	93.2	69.2	35.8
	2009	78.7	94.9	92.9	72.3	33.8
	격차(05vs.09)	-0.5	-1.0	-0.3	3.8	0.3
	연평균 증감률	-0.2	-0.3	-0.6	1.4	0.2
고용률	2005	75.6	93.6	91.8	62.0	30.8
	2006	74.6	92.1	91.7	64.6	31.2
	2007	74.0	92.5	92.0	65.2	33.3
	2008	76.5	91.2	90.3	66.8	34.8
	2009	77.7	94.0	92.0	70.7	33.2
	격차(05vs.09)	2.1	0.4	0.2	8.8	2.4
	연평균 증감률	0.7	0.1	0.1	3.4	1.9
실업률	2005	4.5	2.4	3.4	9.5	8.0
	2006	4.4	3.3	3.7	6.1	7.9
	2007	3.6	2.7	2.8	6.8	5.2
	2008	3.1	1.6	3.2	3.5	2.8
	2009	1.2	0.9	1.0	2.2	1.9
	격차(05vs.09)	-3.3	-1.5	-2.4	-7.3	-6.1
	연평균 증감률	-27.9	-21.4	-26.9	-30.7	-30.0

주: 연평균증감률은 2005-2009년까지 4년간 연평균증감률.

자료: KOWEPS 1-5차년도 원자료.

지역별 고령층 구직주요경로를 살펴보면 전체의 경우 공공직업알선기관을 통한 구직비율이 43.3%로 가장 높았으며 다음으로는 친척, 친구, 동료가 23.8%로 나타났다. 이를 경기와 서울 지역으로 나누어 살펴보았을 때에도 순위에 차이가 없었으나 서울지역이 전체 및 경기지역에 비해 민간 직업알선기관을 통해 직업을 구하는 경우가 21.6%로 가장 높게 나타났다.

경기 및 서울지역은 전체의 평균에 비해 민간 직업알선기관과 대중매체(신문, 잡지, 광고 등)를 통해 직업을 구하는 비중이 다소 높은 것을 확인할 수 있다. 이와 같은 결과는 일반적으로 한국 구직자들이 사적 네트워크를 이용하여 구직활동을 하는 경향과 상당히 상반된 결과라고 할 수 있다(통계청, 2011).

더 나아가 한 연구에 따르면 공공고용서비스를 이용하여 구직활동을 하는 실업자들은 그렇지 않은 실업자들에 비하여 고용지위가 불안한 2차 노동시장에서 구직활동을 하는 근로자일 가능성이 높다는 분석결과를 내어놓고 있다(최석현 외). 이런 점에서 고령자의 구직주요경로를 보았을 때 고령 근로자들의 경력이나 기술이 구직과정에서 중요한 요인으로 고려 받지 못하는 상황인 것으로 추론할 수 있다.

<표 2-12> 지역별 고령층 구직주요경로

(단위 : %)

	전체	경기	서울
공공직업알선기관	33.0	25.9	24.7
민간 직업알선기관	13.3	16.4	18.5
대중매체(신문, 잡지, 광고 등)	19.4	24.1	17.9
학원, 학교	0.4	0.0	0.6
친척, 친구, 동료	32.7	32.7	37.0
기타	1.3	0.9	1.2
합계	100	100	100

자료 : 통계청(2012). “지역별 고용조사”.

지역별 구직방법을 살펴보면 구직자가 직접 사업체에 문의하거나 방문, 원서를 제출하는 방법이 48.9%로 가장 높게 나타났으며 다음으로 구직등록, 구직응모(주로 공공, 민간알선기관)의 방법으로 나타났다. 경기도의 경우 자영업 준비라고 응답한 비중이 전체 및 서울의 평균보다 약 2배정도 높게 나타나는 것을 확인할 수 있다.

<표 2-13> 지역별 고령층 구직방법

(단위 : %)

	전체	경기	서울
시험응시	0.3	1.1	0.0
구직등록, 구직응모 (주로 공공, 민간알선기관)	45.6	41.5	44.3
사업체 문의, 방문, 원서제출	48.9	50.5	49.6
자영업 준비	3.0	5.3	2.3
기타	2.2	1.6	3.8
합계	100	100	100

자료 : 통계청(2012). “지역별 고용조사”.

고령층에서 직장을 구하지 않은 이유를 보면 고령층 스스로 나이가 많다고 고용주가 생각할 것 같다는 응답(30.9%)이 가장 높았다. 경기도의 경우 특히 높게 나타나고 있다. 그 다음으로는 이전에 직장을 구하려 했지만 직장이 없었다는 응답이 높아 노동시장의 구조적 상황으로 구직의사는 있지만 구직활동을 포기한 이른바 실망 실업자들이 가장 많은 비중을 차지하는 것으로 나타나고 있다. 하지만, 경기지역의 경우는 전체나 서울지역에 비해 그 응답비중이 다소 낮은 것으로 나타나 상대적으로 고령층이 직면하는 노동시장 상황이 다소 긍정적인 것으로 추론할 수 있으며, 향후에도 고령 근로자들의 요구에 알맞은 일자리를 지속적으로 발굴·제공한다면 이들이 보다 적극적으로 구직활동에 나설 수 있는 자극제가 될 수 있을 것으로 보인다.

<표 2-14> 지역별 고령층 직장을 구하지 않은 이유

(단위 : %)

	전체	경기	서울
전공이나 경력과 불일치	5.3	4.1	4.1
희망 임금수준, 근로조건에 맞지 않아서	12.2	10.9	14.3
근처에 일자리 없을 것 같아서	16.9	10.5	7.7
교육, 기술, 경험이 부족해서	1.0	1.5	2.6
나이가 많다고 고용주가 생각할 것 같아서	30.9	41.0	37.2
이전에 해봤지만 없었음	26.6	23.5	28.6
육아	0.4	0.9	0.0
가사	2.4	3.3	2.0
심신장애	2.0	1.7	3.1
기타	2.2	2.6	0.5
합계	100	100	100

자료 : 통계청(2012). “지역별 고용조사”.

### 제3절 소결

이 장에서는 통계청의 노동시장 조사 데이터를 이용하여 노인일자리의 대상을 탐색하고 이들의 취업욕구를 파악하고자 했다. 한국의 고령자 노동시장은 다른 OECD 국가들과 비교했을 시, 경제활동참여율 면에서 상당히 높은 편이다. 이 같은 현상은 한국이 다른 선진국들에 비하여 연금 등 노후보장체계가 도입된 것이

최근이고, 기존 가족부양에 의존해 오던 노인의 경제적 상황이 가족구조와 노동시장의 구조 변화에 따라 점차 악화된 결과라고 할 수 있다. 향후에도 베이비 붐 세대의 은퇴와 다양한 가족 형태의 확산에 따라 고령자들의 노동시장 참여 비중이 더욱 높아질 것이라고 예상할 수밖에 없다.

하지만 현재의 고령자 취업구조에서 특징적인 것인 과거에 비하여 많은 고령자가 노동시장에 잔류 하려고 계획하고 있지만, 전통적인 은퇴라는 단절시점을 거치면서 노동시장 내 경력과 단절된 새로운 구직활동을 시작해야 하는 어려움을 겪고 있다는데 있다. 대다수의 고령 근로자들이 조기은퇴 혹은 정년을 통해 노동시장에서 이탈한 이후 노동시장에 재진입하는 과정을 거치고 있는 것으로 보이며, 이러한 재진입의 강력한 동기는 경제적 상황이라고 할 수 있다. 따라서 외국의 사례에서 볼 수 있듯이, 은퇴연령이 다가옴에 따라 주 직장에서 다른 일자리로 이동을 하는 전직의 과정으로 고령자 노동시장 진입이 이뤄지는 것이 아니라 경력 단절 속에서 고령자 노동시장으로의 진입이 이루어지는 것으로 볼 수 있다. 이에 따라 절반에 가까운 비중을 차지하는 직업이 자영업이며 상용직은 12%에 불과하고 나머지는 고용이 불안정한 임시직이나 일용직에 고령자들이 종사하는 노동시장 결과로 나타난 것으로 해석할 수 있다.

이와 관련하여 고령자들의 구직목적은 살펴보았을 때 다섯 명 중 세 명이 경제적 이유로 근로활동을 하고 있는 것으로 나타났으며, 다섯 명 중 두 명 정도가 개인의 일하는 즐거움 또는 건강유지를 위하여 근로활동을 하고 있는 것으로 나타났다. 하지만 고령자의 구직목적이 경제적 목적과 사회참여 이렇게 양분되어 있다고 하더라도 이들이 일자리를 찾을 때 고려해야 하는 요소들은 다른 연령층에 다양하게 나타나고 있다. 구직에서 가장 기본적인 고려요소인 임금수준 뿐 만 아니라 일의 양과 시간대, 일의 내용, 출퇴근 거리 등, 계속 근로가능성 등 비교적 균등하게 고려 대상으로 분포되어 있는 것으로 보아, 고령층은 임금, 건강, 가족생활, 경력, 일을 통한 자기만족 등을 동시에 고려하고 있는 구직집단이라고 평가할 수 있다.

고령자가 이렇게 구직에 있어 다양한 고려요인을 가지고 있다는 것은 이들에게 적합한 직종을 찾는 과정이 집단화·획일화되기 보다는 다양화되어야 한다는 것을 의미한다. 즉, 모두가 임금이 높은 일자리를 찾는 것도 아니고, 일부는 가족생활과 양립할 수 있는 일자리, 또한 다른 이들은 경력과 연계되는 일자리, 또 다른 이들은

사회적 네트워크를 유지할 수 있는 일자리 등, 다양한 유형의 일자리를 고령자가 요구하고 있다는 것이다. 하지만, 현실적으로 이들이 이렇게 자신의 요구에 맞는 일자리를 찾는 경로는 매우 제한적이다. 이들이 일자리를 구하는 주요 경로는 공공 고용서비스망을 통해서이며, 연령이 높아질수록 이러한 경향이 더욱 강해지는 것으로 나타나고 있다. 그렇지만 공공고용서비스가 이러한 고령자의 다양한 요구를 받아들일 수 있는 서비스 체계를 가지고 있는지에 대해서는 심각한 의문을 제기할 수밖에 없다. 현재의 한국 공공고용서비스에 대한 주요한 비판이 획일화되고, 일방적인 서비스 제공에 있다는 점에서 고령자 고용을 보다 활성화하고 이들이 자신에게 적합한 일자리를 찾을 수 있도록 지원하는 방안은 지역을 기반으로 한 유연한 일자리 서비스의 제공에 있다고 할 수 있겠다.

## 제 3 장

# 고령자 지원정책 현황과 문제점

- 제 1 절 고령자 지원정책 현황 및 문제점
- 제 2 절 해외 노인일자리 프로그램 사례
- 제 3 절 소결



# 제3장

## 고령자 지원정책 현황과 문제점

### 제1절 고령자 지원정책 현황 및 문제점

#### 1. 부처별 노인일자리 정책

##### 1) 보건복지부 노인일자리 정책

한국의 노인일자리사업은 규모의 차이는 있지만 중앙부처 단위에서 보건복지부, 고용노동부, 여성가족부 등 부처별로 독립적으로 수행되고 있다. 그 중 가장 규모가 크고, 독립적인 사업형태를 띠고 있는 사업이 보건복지부의 노인일자리사업이라고 할 수 있다. 상기했듯이, 보건복지부의 노인일자리사업은 2001년 시범사업을 실시한 이후 2004년부터 중장기적인 계획 하에서 사업을 발전시키고 있다.

다음 그림에서 보듯이 2004년에서 시작하여 2008년에 마무리한 제1기 노인일자리사업은 사업의 사회적 정착, 저소득층 소득보충, 다양화 및 양적 팽창과 형식화에 초점을 맞추었다. 제2기 노인일자리사업은 1기 때 구축된 사업체계를 보다 효과적으로 재편하고 사업 내실화를 통해 1기 사업에서 제기된 문제점들에 대응하는데 초점을 맞추고 있다. 그리고 2013년에 시작될 제3기에서는 본격적으로 사례관리를 통해 다양한 근로욕구를 담아낼 수 있는 맞춤형 일자리 사업으로 전환을 꾀하고, 제4기에서는 베이비 붐 세대의 은퇴에 대비한 일자리 사업을 준비하는 것을 기본 골자로 하고 있다(조영아, 2011).

<표 3-1> 2008년 중장기 발전전략에서의 노인일자리사업 Double-Track 발전전략

1기(2002-2007)	2기(2008-2012)	3기(2013-2017)	장기(2018이후)
<b>사업초기</b>	<b>내실화</b>	<b>정착기</b>	<b>발전기</b>
사업 사회적 정착 저소득층 소득보충 다양화 및 양적 팽창과 형식화	사업의 재편 욕구맞춤형과 보편화 지향 기반 구축 1기 사업에서의 제약요인 극복	보편적·욕구맞춤형 일자리 프로그램 체제 완비 사례관리와 경력개발 프로그램 강화	베이비붐세대 노인 욕구에 조응하는 일자리 사회적 보편화

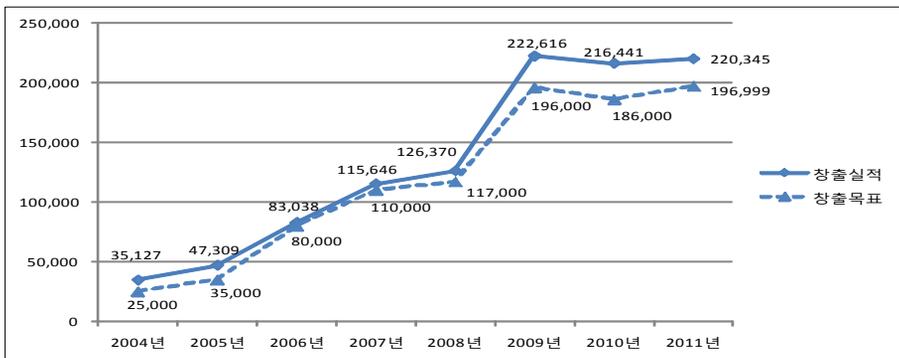
  

<b>공헌형</b>	· 공헌형 욕구대응 및 생계형 욕구에 대한 임시 대응 사업 유지 · 연차별 양적 확충 · 연차별 질적 인증기준 충족 완료	<b>공헌형</b>	· 사회적 가치 고도화 · 대상자 재구조화 : 사례관리와 욕구사정에 따른 공헌형·생계형 욕구별 사업대응
<b>생계형</b>	· 생계형 욕구대응을 위한 인프라 확충 · 사례관리자 연차별 배치 · 연차별 양적 확충 · 질적 기준 충족을 위한 사업개발	<b>생계형</b>	· 연차별 질적 인증기준 충족 완료 · 사례관리, 교육훈련, 사업개발 고도화 정착

자료: 남기철 외(2008), 『노인일자리사업 중장기 발전 전략』.

2기 까지 진행된 노인일자리사업의 주요 성과는 아래 그림에서 볼 수 있듯이 짧은 시간 안에 비약적인 양적 확장을 거듭해 왔다라고 할 수 있다. 아래 그림에서 보이는 바와 같이 1기 노인 일자리 사업시기에 일자리 사업수가 기하급수적으로 증가하여 양적 발전의 시기였다는 것을 알 수 있다. 2기 사업이 시작된 이후 2009년 이후 부터는 사업의 양적확장보다는 기존 사업의 내실화에 초점을 맞추는 경향이 실적에서 나타나고 있다.

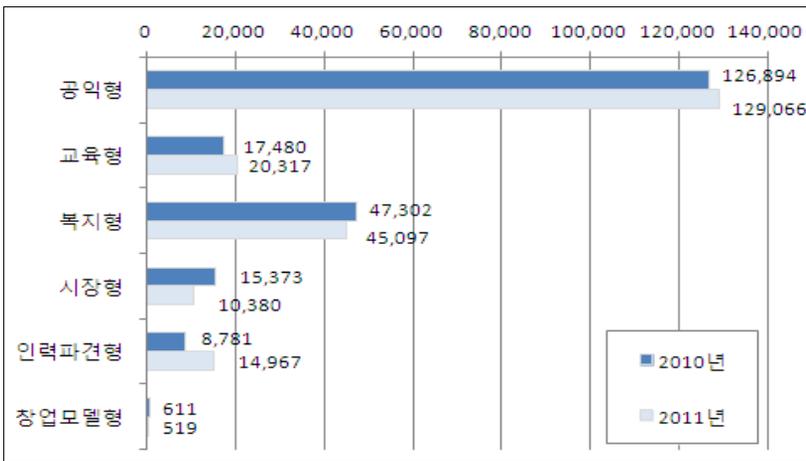
<그림 3-1> 노인일자리사업 성장 추이



자료: 남기철 외(2008), 『노인일자리사업 중장기 발전 전략』.

보건복지부의 사업유형별 비중을 살펴보면, 사업유형으로는 공익형 사업이 전체 노인일자리사업의 절대 비중을 차지하고 있으며, 그 다음으로 복지형 사업이 전체 노인일자리사업에 상당한 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 제2기 사업에 정부가 중점적으로 추진하고 있는 시장형 일자리 사업의 비중은 여전히 낮은 비중을 보여주고 있는 것으로 나타나 일자리 사업으로 소득 증대를 기대하는 노인들에게 여전히 제한적인 참여기회만을 부여하고 있는 것으로 볼 수 있다.

<그림 3-2> 유형별 노인일자리사업 추진 규모



자료: 남기철 외(2008), 『노인일자리사업 중장기 발전 전략』.

보건복지부에서 추진하고 있는 노인일자리 정책은 광역자치단체 및 기초자치단체에서 직접적으로 수행되고 있다. 보건복지부에서 수행하고 있는 노인일자리 정책은 크게 노인일자리사업, 시니어클럽 운영, 대한노인회 취업지원센터 운영, 노인일자리경진대회 개최로 분류해 볼 수 있다. 노인일자리사업은 중앙정부·지방자치단체·노인인력개발원·민간수행기관이 사업운영주체가 되어 65세이상의 노인을 대상으로 일자리를 창출·제공하고 있고, 노동시장 외에서 사회서비스를 확충하면서 창출되는 노인적합형 일자리라는 특징을 갖고 있다.

최근의 정부가 노인일자리 정책기조는 정부가 인건비를 직접 지원하는 노인일자리 수를 늘리고, 공공분야의 일자리 관리강화 및 사회적 유용성이 지속적으로

강화되는 방향으로 잡고 있다. 또한 새로운 노인 고용 창출모델을 도입하고 민간기업 등과의 연계성 확보를 통해, 최소한의 재정 투입만으로도 일자리 창출력, 지속력, 확장력이 담보될 수 있는 제도적 인프라를 마련하여 궁극적으로 노인고용의 안정화를 확보하고 민간분야 일자리를 점차 확대해 나갈 계획이 있다.

노인일자리사업은 보건복지부, 한국노인인력개발원, 지방자치단체, 수행기관이 역할을 분담하여 진행한다. 수행기관에는 시니어클럽, 노인종합복지관, 대한노인회, 재가노인복지시설 등이 포함된다. 보건복지부는 노인일자리사업과 관련한 계획수립·총괄조정·법·제도 관리 등 정책의 전반을 관리하고 있으며, 한국노인인력개발원에서는 전국의 노인일자리사업 추진 지원을 총괄하고 지역의 노인일자리사업 수행기관 간 연계 및 조정, 노인일자리 개발 및 평가, 노인일자리 관계자 교육 및 전산시스템 구축, 노인일자리사업 관련 조사 및 연구 등의 업무를 담당하고 있다. 지방자치단체는 광역과 기초로 구분이 되어, 광역자치단체에서는 노인일자리사업 실행계획 수립, 재정지원, 수행기관의 관리감독 업무를 맡고 있고 기초지방자치단체는 세부계획을 수립하고 지역에서 사업을 지도·감독할 뿐 아니라 공공형의 경우 직접수행하기도 한다. 사업수행기관에서는 노인일자리 사업계획 수립, 사업추진 준비, 참여자 교육, 근무 및 보수 관리, 사업평가를 일선에서 수행하고 있다 (최성일 외 2009).

## 2) 고용노동부 노인일자리사업

고용노동부의 노인일자리사업은 다양한 방식으로 이뤄지고 있다. 먼저, 지원금 형식의 일자리 사업으로 고령자 고용연장지원금 제도가 있다. 고용연장지원금 제도는 기존의 정년을 폐지하거나, 만 56세이상으로 1년 이상 연장하는 사업주에게 정년 폐지와 연장으로 계속 근로하는 근로자 1인당 월 30만원씩 1년간 정년연장지원금을 지급한다. 정년퇴직자의 재고용은 정년이 만 57세이상인 사업장에서 정년에 이른 고령자를 재고용하는 사업주에게 재고용된 고령자 1인당 월 30만원씩 6개월(500인 이하 제조업은 12개월)간 정년 퇴직자 재고용 지원금을 제공하고 있다.

또한, 2011년에 고령자 다수 고용장려금은 폐지되었지만, 2010년 이전에 고령자 다수 고용장려금 요건을 충족한 사업장은 2010년 이전 해당 사업장에 고용된

고령자에 한해 고령자 1인당 분기당 18만원을 사업장별 지원제한기간인 5년 이내에서 지원한다. 이와 더불어 사업장의 정년을 연장하거나 정년으로 퇴직한 사람을 재고용하면서 임금이나 근로시간을 줄이면 소득 일부를 근로자에게 임금피크제 지원금을 지급한다.

정년을 연장하면서 임금피크제를 도입하는 경우는 근로자 대표의 동의를 받아 56세이상으로 연장하면서 50세 이후 일정 시점부터 임금을 줄이고 해당연도 임금이 피크연도(임금이 줄어든 해의 전년도) 대비 20%이상 감액된 근로자를 지원한다. 임금이 감액된 날부터 피크연도 임금의 80% 이하로 감액되는 부분을 최대 10년간 연 600만원까지 지원한다.

정년퇴직자를 재고용하면서 임금피크제를 도입하는 경우 정년이 57세이상인 사업장에서 정년에 이른 후 제공되면서 임금이 줄어드는 근로자를 지원한다. 정년 전(55세 이후)부터 임금이 줄어든 근로자는 피크연도 대비 80% 이하로 감액되는 부분을, 정년 이후 임금이 줄어든 근로자는 피크연도 대비 80% 이하로 감액되는 부분을, 정년이후 임금이 줄어든 근로자는 피크연도 대비 70% 이하로 감액되는 부분을 최대 5년간 연 600만원까지 지원한다.

근로시간 단축을 통해 고용을 연장(정년연장 또는 재고용)하는 경우는 피크연도 임금의 50% 이하로 감액되는 부분을 임금이 감액된 날로부터 최대 10년간(재고용 시는 재고용된 날로부터 최대 5년간) 연 300만원까지 지원한다. 그리고 2010년 이전에 임금피크제를 시행한 사업장의 근로자는 종전 임금피크제 보전수당 규정을 적용받는다. 근로자 대표의 동의를 받아 56세이상까지 고용을 보장하는 임금피크제 도입으로 임금이 피크임금 대비 10% 이상 삭감된 근로자를 지원한다. 피크시점과 신청시점 임금 차액의 1/2을 54세부터 최대 6년간 연 600만원까지 지원한다.

지원금 이외에 은퇴한 고령자나 지속적으로 근로활동을 원하는 이들을 위해 고용서비스 사업을 시행하고 있다. 최근의 고령자의 일자리와 관련 있는 대표적인 고용노동부 사업으로는 고용센터의 취업사업과 고령자 인재은행 및 중견전문인력 고용지원사업이 있다.

고령자 인재은행은 고령자 고용안정 및 인력 수급 활성화를 위해 고령자의 직업지도와 취업알선 등에 필요한 전문인력과 시설을 갖춘 단체를 고령자 인재은행으

로 지정하고 지정기관에 대해 고령자인재은행의 운영경비 등을 지원하는 위탁사업이다. 주요 기능은 (준)고령자에 대한 구인·구직등록, 직업지도 및 취업알선, (준)고령자에 대한 직업소양교육 및 직업훈련, 취업희망 (준)고령자에 대한 직업상담 및 정년퇴직자의 재취업 상담 등, 심층적인 고용서비스(심층상담, 개인별 맞춤 서비스)가 필요한 구직자를 고용센터로 연결이다. 지정기관에 대하여는 매년 성과평가를 실시하여 성과에 따라 재지정·지정취소·폐지 등을 실시하고 운영비를 차등 지급한다. 고용노동부의 고용센터는 취업을 희망하는 일반구직자(고령자 포함)에게 취업상담, 일자리 소개, 직업훈련, 생계안정 등의 서비스를 제공한다. 전국 81개의 고용센터를 통해 취업상담과 취업알선은 전문상담사의 심층상담을 통해 자신에게 알맞은 일자리 정보를 제공하고, 취업특강, 구인·구직 만남의 날, 동행면접, 실직자 생계안정 지원, 직업심리검사 등의 서비스를 제공한다. 취업특강은 재취업 활동을 하는 무료 프로그램이고, 구인·구직 만남의 날은 주제별 맞춤형 행사를 운영하여 신속한 취업을 지원하고, 실직자 생계안정 지원은 실직자의 실업기간 중 생활안정과 구직활동을 지원하고, 동행면접은 면접을 보는 구직자의 심리적 안정을 통해 취업 가능성을 상승시키며, 직업심리검사는 다양한 검사와 심층상담을 통해 직업적성 및 능력을 진단하는 프로그램이다.

특히 50세이상 취업취약계층에게는 고령자 취업성공패키지를 통해 취업능력을 높이고 일자를 쉽게 찾을 수 있도록 통합적인 취업지원 서비스를 지원한다. 구체적으로 대상은 구직 등록 후 3개월이 경과한 50세이상 구직자이다. 제공되는 취업지원서비스는 총 3단계로 지원되는데, 취업지원 1단계는 진단과 경로설정 단계로 심층상담, 직업심리검사 등을 통한 개인별 취업지원계획을 수립하게 된다. 취업지원 2단계는 의욕 및 능력 증진 단계로 ‘내일배움카드(직업능력 개발 계좌제)’를 활용한 직업훈련 위주의 서비스를 제공하고 협약을 체결한 기업의 직업현장연수로 실질적 취업능력을 제고할 수 있다. 취업지원 3단계는 집중취업알선단계로 고용센터와 민간위탁 기관 등을 통해 집중적인 취업알선, 동행면접 등 취업알선 서비스를 제공한다. 1단계 과정을 거쳐 개인별 취업지원계획을 수립하면 실비(5만원)를 지급하고, 직업훈련 참여자에 대해서는 월 최대 20만원의 생계유지수당을 지급한다. 저소득층에 해당하는 고령자가 프로그램 이수 후 취업되어 고용보험 피보험자격을 취득하면 취업성공수당 총 100만원이 근속기간 별로 나누어 지급한다. 취업성공패

키지를 이수한 구직자를 고용한 사업주는 연간 최대 650만원의 고용촉진 지원금을 지원받을 수 있다.

좀 더 고령자를 대상으로 하는 대표적인 사업은 고령자 인재은행과 중견전문인력 고용지원센터이다. 고령자 인재은행은 고용센터를 이용하기 어려운 고령자에게 다양한 고용기회를 제공하기 위해 취업능력 개발과 취업알선을 지원한다. 이 사업을 통해서도 고령자에게 취업능력 향상 프로그램이 제공한다. 주요 프로그램 내용은 다음과 같다.

- 취업의욕고취 프로그램: 직장매너, 자기소개법, 면접특강 등 기본 소양 및 가치관 교육
- 직무능력 향상 교육: 고령자 취업가능성이 높은 직종 중심의 전담과정 운영
- 일자리 개척 동아리활동 지원: 10명 내외로 동아리를 구성하고 연수기간 중 스스로 괜찮은 일자리를 찾도록 지원

이런 프로그램을 통해 1개월간의 취업의욕고취 및 직무능력 향상 교육을 무료로 제공하고 수료한 고령자에게는 집중 취업알선 서비스를 지원한다. 중견전문인력 고용지원센터는 일정한 경력을 갖춘 중견전문인력의 직업지도와 취업알선 등에 필요한 전문인력과 시설을 갖춘 단체를 중견전문인력 고용센터로 지정하는 고용노동부 위탁사업이다. 지정기관에 대해 중견전문인력 고용센터의 운영경비 등을 지원한다.

주요 기능은 중견전문인력에 대한 구인·구직등록, 직업지도 및 취업알선, 중견전문인력의 중소기업에 대한 경영자문 및 자원봉사활동 등 지원, 고령자 적응훈련사업 및 직업능력개발 훈련 프로그램 개발 및 보급사업, 사업주에 대한 고령자 고용관리에 관한 상담·자문·지원 및 정보 등 제공, 심층적인 고용서비스(심층상담·개인별 맞춤 서비스)가 필요한 구직자를 고용센터로 연결을 목표로 하고 있다.

중견전문인력 고용지원센터는 다음과 같은 일정한 경력을 갖추고 새로운 일자리를 찾는 중견전문인력에게 인력이 부족한 중소기업 등에 취업할 수 있도록 지원한다.

- ① 국가·지방자치단체 등 정부기관의 4급 이상 직위에 재직한 기간이 3년 이상
- ② 학교의 교원으로 재직한 기간이 3년 이상
- ③ 연구기관의 연구원으로 재직한 기간이 3년 이상
- ④ 공공기관 등의 과장급 이상 직위에 재직한 기간이 3년 이상
- ⑤ 상장기업의 부장급 이상 직위에서 재직한 기간이 3년 이상
- ⑥ 금융기관 과장급 이상 직위에 재직한 기간이 5년 이상
- ⑦ 각 군의 중령 이상의 계급으로 복무한 기간이 3년 이상
- ⑧ 그 밖에 이와 비슷한 경력을 가지고 고용노동부장관이 정하는 요건을 갖춘 사람

우선지원대상기업의 사업주가 전문인력을 신규로 고용하거나 대기업으로부터 지원받아 고용하는 경우 1년간 최대 1,080만원까지 인건비의 일비를 지원한다. 또 다른 서비스로는 전직지원서비스가 있다. 고용조정이 불가피한 사업장에 고용된 이직(예정)자, 비자발적 이직(예정)자 중 고용보험 총 가입기간이 10년 이상이고, 이직 후 6개월 이내의 근로자는 지원대상이 되는데, 이들을 대상으로 전직준비를 위해 필요한 서비스를 공통, 재취업, 창업 등으로 구분하여 전직희망자에게 맞춤형 서비스로 제공한다.

노사발전재단 전직지원센터는 ‘일자리 만들기 사회협약(2004년 2월, 노사정 위원회)’에 근거하여 설립된 노사발전재단 전직지원센터는 직장경력 1년 이상의 모든 구직자에게 재취업 및 창업을 위한 전직 컨설팅 서비스를 제공하는데 근본 목적을 두고 있다. 2011년 11월 현재 직접 운영하는 6개소와 경총의 인프라를 활용하여 운영하는 권역별 센터 8개소 등 전국 14여개 센터를 운영하였고 2012년에는 이직예정인 자에 대한 기업서비스 비중을 확대하고 있다. 이를 위해 경총 등 경제 단체와 연계하여 ‘전직지원팀’을 구성하고 고용조정 발생 시 즉시 기업자문 및 서비스 수요를 발굴 진행하고 있다.

민간위탁 전직지원은 비자발적 이직(예정)자에 대하여 변화관리, 취업상담 및 일자리 알선, 직업훈련·자격상담·직업적성검사 등 취업지원 서비스 제공을 민간에 위탁하는 사업을 말한다. 주요기능은 먼저 변화관리 및 재취업·창업 컨설팅을 들 수 있는데 변화관리는 퇴직자의 심리적 변화관리 및 경력 전환 방향을 모색하는데 도움을 주고 재취업컨설팅은 개별 상담 및 개인별 목표설정 및 역량강화, 이력서, 자기소개서, 네트워크, 면접스킬 향상 등 교육을 제고하고 개인의 창업 적성 및 가용자산 파악, 컨설팅을 제공하는 창업컨설팅으로 구성된다.

또 다른 주요 기능은 참여자들에게 오픈잡과 히든잡 발굴, 취업정보 제공, 동행 면접 등을 통해 구인·구직 정보제공 및 취업을 알선하는 것이다. 전직근로자에 대한 구직등록, 취업상담 및 일자리 알선, 전직근로자에 대한 직업훈련, 자격상담, 직업적성진단, 심층서비스(심층상담, 개인별 맞춤 서비스)가 필요한 구직자를 고용 센터로 연결한다.

전직지원은 1인당 전직지원 서비스 기본비용 및 전직성공 및 근속기간에 따른 성과 인센티브 지급(1인당 최대 250만원)한다. 표준모듈 90개 중 20개 모듈 이수 시 기본금 200만원 지급하도록 하고 있다. 사업기간은 약정 체결일~2012년 12월 31일까지이며 원칙적으로 3년(단위기간) 위탁계약기간 보장한다. 다만, 매년 위탁기관 평가결과 최하위등급에 해당하는 경우에는 원칙적으로 다음연도 위탁배제 한다. 민간위탁 전직지원사업의 지원기관 수는 총 8개소이다.

## 제2절 해외 노인일자리 프로그램 사례

### 1. 국가별 고령자 고용정책

#### (1) 미국의 고령자 고용정책

이재홍(2010)에 따르면 미국의 고령자 고용정책은 연령차별 금지정책에서 비롯된다. 그러나 연령차별금지법과 정년제도는 원칙적으로 상호 양립할 수 없는 제도이다. 통상 정년이란 특정 직업에서 고령자가 수행하기에 너무 위험하거나 상당한 육체적·정신적 기술(항공 조종사)을 요하는 경우에 정당화되곤 하는데, 통상 기준이 자의적이고 실제의 육체적 능력에 기초하고 있지 않아 연령차별로 보이는 경우가 많다.

미국은 연령차별금지법을 두어 정년 제도를 폐지하였지만 1960~1970년대까지는 정년제도가 광범위하게 운영되었다. 1967년 고용차별금지법(Age Discrimination in Employment Act : ADEA)이 제정되었으며, 이후 ADEA의 일부로 1978년 정년법(Mandatory Retirement Act)이 제정되면서 정년제도에 큰 변화가 발생되었다. 1978년 미국 의회는 70세 이하에서 정년을 두는 것을 폐지하였고 1986년에는 정년제도 자체를 폐지하였다. 미국의 정년제도 폐지에는 인권

운동가와 고령자들의 노력이 많은 기여를 하였다. 하지만 또 다른 중요한 배경은 정부의 사회보장 재정부담 완화를 위한 것이다. 미국의 사회보장제도가 미국의 모든 퇴직자들의 노후소득을 지탱할 만한 여력이 없어 이를 민간에 분산시키고자 하는 것도 연령 차별금지제도 도입의 중요한 요인이었다.<sup>3)</sup>

고용 상 연령차별금지제도에 따르면 20인 이상 사업장에 근무하는 민간 및 공공 부문 40세이상의 근로자만을 대상으로 한다. 물론 일부직종에서는 안정상 이유 등으로 정년 제도가 아직 유효하다. 즉, 주 및 지방의 경찰(55~60세), 소방관(55~60세), 연방 소방관(57세), 연방 교정공무원(57세), 연방교통감독관(57세), 민간항공조종사(60세) 등이 대표적이다. 차별금지의 내용은 채용, 해고, 임금, 승진, 훈련, 부가급여 등 근로조건상의 차별뿐 아니라 희롱이나 괴롭힘도(harassment), 연령 차별소송 제기나 이를 증언하는 것을 이유로 불이익을 주는 행위 등 고용상의 어떠한 차별도 금지하고 있다.

미국 노동부에서는 적극적 노동시장정책의 일환으로 고령자를 위한 일부 프로그램을 운영하고 있다. 하지만 그 규모는 그리 크지 않은 편이다. 급속한 노동력 고령화에 대비하여 관련사업 예산 증액 필요성이 제기되고 있다. 미 연방정부의 주요 프로그램은 SCSEP(Senior Community Service Employment Program)와 WIA(Workforce Investment Act)가 대표적이다.

고령자 지역사회서비스 고용프로그램(Senior Community Service Employment Program: SCSEP)은 1964년에 the Economic Opportunity Act에 의해 만성적인 성인의 실업상태를 해결하기 위해 시작되었다(노인인력개발원, 2009). SCSEP 프로그램은 ‘빈곤과의 전쟁’을 선포한 시대적 흐름에 맞추어 특히 경제적으로 어려움을 겪고 있던 실업자, 인종소수자, 농촌지역에 거주하는 노인, 도시빈곤지역에 사는 노인들을 대상으로, 그들을 빈곤에서 벗어나게 하며 일자리를 제공함으로써 경제적 자립의 기회를 제공하는 목적에서 시작되었다. 프로그램은 지역의 저소득 노인에게 단기간 일자리를 제공함으로써 지역서비스 활동에서 참가를 통한 소득의 증대를 기본적인 목표로 하고 있으며 훈련과 고용을 통해 경제적으로 자립을 촉진하는 것을 목적으로 한다.

---

3) <http://www.babyboomercaretaker.com>.

대상은 55세이상으로 가구소득이 빈곤선 기준으로 125%를 넘지 않아야 하고, 취업교육을 받고 그들이 거주하는 지역에 기반을 둔 정부기관이나 다양한 비영리기관 등에서 지역서비스 향상을 돕는 업무를 주로 한다. 근무시간은 주당 20시간정도로 연방정부기준으로 최저임금 중 가장 높은 수준을 받는다. 참가자의 업무는 아동 돌보미(child care), 노인복지관(senior center, 시니어센터) 사무보조 또는 프로그램 보조, 학교교사도우미, 병원간호사 보조원, 미술관이나 박물관안내와 관리, 공원관리, 사회복지기관, 정부기관에서 업무를 보조하는 일을 주로 하게 된다. 정부는 이러한 지역서비스경험을 통하여 참가자들이 연방정부가 보조하지 않는 서비스 업종에 취업하도록 그 기회를 연결하는 것을 적극장려하고 있다.

## (2) 일본의 고령자 고용정책<sup>4)</sup>

일본의 개정 고령자 고용안정법이 실시된 이후 일본의 고령자 고용지원 정책의 주요 내용은 크게 ① 60세이상 재직 근로자 대상의 고령자 고용확보 조치, ② 중고령 미취업자 대상의 재취업 지원 프로그램, ③ 65세이상 고령자의 임시 및 단기 일자리 제공으로 나눌 수 있다. 일본의 전통적인 고용을 유지한 고용주에게 일정한 보조금을 지불하여 중고령자 채용에 대한 기업의 인센티브를 높이는 것이다.

일본은 전통적으로 고용 정책의 초점을 개인이 아닌 기업(고용주)에 맞추고 있으며, 이를 위하여 채용 및 고용유지 관련 조성금(보조금)을 기업에 지급하는 것이 중요한 정책 수단으로 활용해 왔다. 이는 일본에 서는 일자리의 창출과 제공이 기업의 사회적 책무라는 인식이 유달리 강하다는 것과 함께, 장기고용 관행이 여전히 유지되고 있기 때문에 고령자 고용정책에 있어서 고령자 재취업 지원은 비교적 덜 중시되어 왔기 때문이기도 하다.

고령자 고용지원 조성금의 주요 내용은 ① 취업취약 계층을 고용한 고용주에게 임금의 일부를 지원하거나(중고령자 트라이얼 고용장려금, 특정 구직자 고용개발 조성금), ② 45세이상 중고령자 3인 이상이 법인을 설립하여 1명 이상의 근로자를 고용하는 경우 법인 설립 비용의 일부를 지원하거나(고연령자 등 공동취업기회 창출 조성금), ③ 근로자의 정년을 65세이상으로 연장하거나, 70세까지 계속 고용

4) 김준영(2010)과 김명중(2010)의 연구를 재정리함.

또는 고령자 친화적인 방향으로 직장환경을 개선한 중소기업 고용주에게 관련 비용을 지원하는 것 등이 있다(〈표 3-3〉 참조). 이하에서는 일본의 주요 고령자 고용지원 조성금의 내용을 구체적으로 나타나 있다.

〈표 3-2〉 고령자 고용지원 조성금제도의 개요

중고령자 트라이얼 고용장려금	- 중고령자를 일정 기간 동안 시험적으로 상용직으로 고용하는 고용주에게 임금의 일부를 지원하는 제도
특정구직자 고용개발 조성금(60~64세 고령자)	- 고연령자(60~64세) 등 취업곤란자를 공공직업안정기관 혹은 유무료 직업소개 업자의 소개를 통해서 계속 고용하는 고용주에게 임금의 일부를 지원하는 제도
특정구직자 고용개발 조성금(65세이상)	- 공공직업안정기관 혹은 유무료 직업소개 업자를 통해서 65세이상 고령자를 1년 이상 계속 고용하고자 하는 고용주에게 임금의 일부를 지원하는 제도
고연령자 등 공동취업기회창출조성금	- 45세이상 중고령자 3인 이상이 공동으로 법인을 설립하고 근로자를 고용하여 계속 고용 및 취업 기회를 창출하는 경우에 법인설립 비용의 일부를 지원하는 제도
정년연장 등 장려금(중소기업 정년연장 장려금, 고연령자 고용모델기업조성금, 고연령자 고용 확보 총실 장려금)	- 65세이상으로 정년을 연장하거나, 정년제의 폐지 및 희망자 전원을 대상으로 70세이상까지 계속고용을 하거나 65세까지 고용을 보장하는 계속고용제도를 도입한 중소기업 사업주를 지원 - 근무시간의 다양화를 실시하는 중소기업 고용주, 혹은 65세이상 고령자가 일할 수 있는 환경을 정비하기 위한 직역(職域)11) 정비, 처우의 개선, 외부 고령 근로자의 활용에 관해 선진적 조치를 취한 사업주 지원

### ① 고연령자 고용계속 급부

“고연령자 고용계속 급부”란 임금이 감소한 60-64세 고용보험 피보험자에게 임금 감소분의 일부를 지급하는 제도이며, 기본수당(재취직수당 등)을 수급하지 않는 자를 대상으로 하는 “고연령자 고용계속 기본 급부금”과 기본수당을 수급한 재취직자 자를 대상으로 하는 “고연령자 재취직 급부금”으로 나뉜다.

“고령자 고용계속 기본 급부금”의 수급 자격은 고용보험 피보험기간이 5년 이상인 60-64세 고용보험 피보험자이며, 현 임금이 60세 시점 임금의 75% 미만일 경우에 지급된다. 고령자고용계속급부의 지급액은 각월의 임금이 60세 시점 임금의 60% 이하인 경우에는 현 임금의 15%를 지급하며, 61~74%인 경우에는 임금 저하 정도에 따라서 현 임금의 15% 미만의 금액이 차등적으로 지급된다. 단, 월 임금이 335,316엔 이상(2009년 기준)인 경우에는 동 급부가 지급되지 않는다.

지급대상 기간은 피보험자가 60세에 도달한 월부터 65세에 도달하는 월까지이다. 한편 “고연령자 재취직 급부금”의 지급기간은 고용보험 피보험자가 60세 이후에 취업한 날이 속하는 월부터 1년 혹은 2년을 경과하는 날이 속하는 달까지이나 수급 가능 기간은 만 65세까지이다. 이 급부금은 2006년 4월부터 실시된 「개정고연령자고용안정법」에 따라 단계적인 고용연장이 기업에 의무화됨에 따라서 2013년에 폐지될 예정이다.

개정된 고령자 고용안정법은 고령자의 안정된 고용 확보 등을 위해 사업주가 정년연장, 정년제도의 폐지, 계속고용제도의 도입 중 어느 한 가지 조치를 실시하도록 의무화하고 있다. 즉 개정된 고령자 고용안정법을 실시한 두 가지 배경은 크게 ①저출산 고령화의 진전에 따라 노동력 인구의 감소에 대비하기 위한 고령자의 노동력 활용과 ②연금지급개시연령이 단계적으로 높아짐에 따른 고령자의 수입 확보와 사회보장제도의 재정기반 확보로 구분할 수 있다. 또한 최근 2007년에는 고용대책법이 개정되어 사업주의 모집 및 채용에 있어서 연령제한 금지를 의무화하였다.

## ② 중소기업 정년연장 등 조성금

중소기업 정년연장 등에 대한 장려금제도는 적어도 65세까지 희망자 전원이 안심하고 일할 수 있는 고용 기반을 조기에 정비함과 동시에 70세까지 일할 수 있는 기업을 보급하기 위해 65세이상으로 정년을 연장하거나, 정년제도의 폐지, 희망자 전원을 대상으로 하는 70세까지의 계속고용제도의 도입 또는 희망자 전원을 대상으로 65세 이전에 계약 기간이 종료되지 않는 안정적인 계속 고용제도를 도입하는 중소기업 사업주에 대해서 장려금을 지급하는 제도이다. 이번 개정에 의한 장려금은 다음 중 한 가지 조치를 강구하여, 6개월이 경과한 중소기업 사업주에게 지급된다.

<표 3-3> 기업규모 및 현행 정년별 지급금액

(단위: 만원, %)

현행 정년	기업규모 (명)	정년연장 (65세이상 70세미만)(a)	정년연장(70 세이상)또는 정년폐지(b)	희망자전원,70세 이상계속고용제도 도입(c)	65세까지고용 보장하는정년 제도도입(d)
60세이상 65세미만	1~9	40	80[40]	40[20] (20[10])	20(10)
	10~99	60	120[60]	60[30] (30[15])	30(15)
	100~300	80	160[80]	80[40] (40[20])	40(20)
65세이상 70세미만	1~9	-	40[20]	20[10]	-
	10~99	-	60[30]	30[15]	-
	100~300	-	80[40]	40[20]	-

주 1) ( ) 안의 수치는 희망자 전원을 대상으로 하는 65세이상 70세 미만의 계속고용제도를 기도입한 사업주가 요건을 충족시키는 경우에 지급하는 금액.

2) [ ] 안의 수치는 지급 신청일 전일에 해당 사업주에게 1년 이상 계속해서 고용된 64세이상의 고용보험 피보험자가 없는 경우에 지급되는 금액.

3) 현행 정년이 60세이상 65세 미만인 사업주가 (a)와 (b)를 충족하는 제도를 새롭게 도입한 경우에는 (a)의 금액과(c)의 ( )안의 금액의 합계액을 지급.

4) 현행 정년이 60세이상 65세 미만인 사업주가 (c)와 (d)를 충족하는 제도를 새롭게 도입한 경우에는 (c)의 금액과 (d)의 ( )안의 금액의 합계액을 지급.

- 60세이상 65세 미만의 정년을 규정하고 있는 사업주
  - 65세이상으로 정년을 연장
  - 정년규정의 폐지
  - 희망자 전원을 대상으로 하는 70세이상까지의 계속고용제도를 도입
  - 희망자 전원을 대상으로 65세 이전에 계약기간이 종료되지 않는 안정적인 계속고용제도를 도입
- 65세이상 70세 미만의 정년을 규정하고 있는 사업주
  - 70세이상으로 정년을 연장
  - 정년규정의 폐지
  - 희망자 전원을 대상으로 하는 70세이상까지의 계속 고용제도를 도입

또한, 중소기업사업주가 ‘70세이상으로 정년을 연장하거나 정년을 폐지’, 또는 ‘희망자전원을 70세이상까지 계속해서 고용’ 하는 제도를 도입한 경우 지급신청일 전일에 해당 사업주에 1년 이상 계속해서 고용된 64세이상의 고용보험피보험자가

없는 경우 지급액이 종전의 반액으로 삭감되게 되었다.

### ③ 고령자 고용모델 기업 조성금

지역 확대 모델과 처우개선모델 중에서 65세 미만의 정년을 정하거나 또는 65세 미만까지의 계속 고용제도를 도입하고 있는 사업주에 추가로 65세까지의 계속고용제도를 도입하고 있는 가업주희망자 전원을 대상으로 하는 65세까지의 계속 고용제도 또는 70세까지의 계속 고용제도를 도입하고 있는 사업주를 제외에 게도 고령자 고용 모델기업조성금이 지급되게 되었다 이 개정은 2010년 지역 확대 등 계획서접수 5월 6일~ 5월 31일의 대상사업주부터 적용되었다.

### ④ 고령자 고용확보 충실 장려금

2010년 3월 31일자로 중소기업 고령자 고용확보 실현장려금은 폐지되고, 2010년 4월 1일부터 고령자 고용확보 충실장려금이 신설되었다. 단, 2010년 3월 31일까지 사업계획을 신청한 사업주단체에게는 종전과 같이 지급된다. 고령자 고용확보 충실장려금의 실시에 의해 사업주 단체가 산하 기업을 대상으로 ‘65세이상 정년기업 등’ 및 ‘70세까지 일할 수 있는 기업’의 보급 및 고령자 고용확보 조치의 완전 실시 및 고령자 고용확보 조치의 정착 및 충실 등을 목적으로 한 사업을 실시한 경우, 해당 사업에 필요한 경비(기본지급액의 상한은 300만엔) 및 사업성과에 따른 금액(추가 지급액의 상한은 200만엔)이 지급된다. 이 제도는 2010년 4월 1일 이후에 고령자 고용확보 충실장려금에 대한 사업계획서를 제출하고 인정을 받은 사업주 단체에 적용된다.

#### ○ 중고령자 시행(トライアル) 고용장려금

중고령자 시행(トライアル) 고용장려금은 구직자의 상용직 고용을 촉진하기 위하여, 직업경험, 기능, 지식 등에 있어 취업이 곤란한 구직자를 시험적으로 단기간 고용(원칙적으로 3개월)하는 고용주에게 장려금을 지급하는 제도이다. 시행 고용장려금 대상이 되는 근로자는 ① 45세이상 중고령자, ② 40세미만 청년층, ③ 한부모가정의 어머니, ④ 계절근로자, ⑤ 장애인, ⑥ 일용직 근로자 및 주거상실불안정 취업자 등이다. 대상 근로자 1인당 월 4만엔씩, 최장 3개월 동안 지급된다.

○ 특정 구직자 고용개발 조성금

특정 구직자 고용개발 조성금이란 헬로 워크 등 공공고용지원기관의 소개를 통해서 고연령자(60-64세)나 장애인 등과 같은 취업 취약 계층을 계속고용하는 사업주 및 65세이상 실직자를 1년 이상 계속고용하는 사업주에 대해서 임금의 일부를 지원하는 제도이다. 지원 대상 근로자에 는 고령자(60-64세), 모자가정의 어머니, 심신 장애인 등이 포함된다. 지원금은 근로자의 상황과 기업규모에 따라 근로자 1인 당 240만엔(중소기업 중증장애인 채용 시)부터 30만엔(대기업 고령 근로자 및 대기업 장애인 채용 시)까지 차등적으로 고용주에게 지급된다. 지원기간 은 1년~ 2년(중소기업 중증장애인 채용 시)이다.

○ 고연령자 등 공동취업기회 창출 조성금

45세이상의 고연령자 등이 3명 이상 스스로의 직업경험 등을 활용하는 것 등에 의해 공동으로 사업을 개시하여, 노동자를 고용하고 지속적인 고용 및 취업기회를 창출한 사업주가 지급대상이 된다. 조성금은 해당 법인의 주된 사무소가 소재한 도도부현의 유효구인배율에 의한 지급 비율을 지급대상 경비에 곱한 금액(상한 500만엔)을 사업주에게 지급하고 있는데 이 지급 비율은 아래와 같이 변경되었다

(3) 핀란드의 고령자 고용정책<sup>5)</sup>

① 고령자 취업 정책의 변화: 1990년대 중반

핀란드의 고령자 취업 정책의 방향성은 1990년대 중반에 전면적으로 변화하였다. 핀란드 정부는 1970년대 말부터 고령자의 조기퇴직을 유도하기 위한 다양한 제도를 도입했으며, 이러한 정책 방향성은 대체로 1990년대 중반까지 유지되었다. 그러나 1990년대 중반에 베이비부머의 대규모 퇴직에 의한 급속한 인구고령화가 예상되는 상황에서 노동력의 부족과 사회보장부담의 급격한 증가를 초래하는 조기 퇴직 유인 정책은 더 이상 지속불가능하다는 인식이 확산되었다.

이러한 인식을 배경으로 1996년 노사정으로 구성된 위원회가 고령자의 취업을 촉진하는 40개에 이르는 조치의 실시를 권고했으며, 그것에 근거해서 1998년

---

5) 김준영(2010)의 연구에서 발췌.

에 “고령근로자를 위한 국가 프로그램(National Programme on Ageing Workers: FINPAW)”이 실시되었다. FINPAW의 실행은 고령근로자 문제를 포괄적으로 다루기 위해 구성된 여러 정부부서의 횡적인 결합체(17)가 담당하였다. FINPAW는 핀란드 정부가 고령자의 취업지원에 본격적으로 나서게 된 터닝 포인트로 평가된다.<sup>6)</sup>

FINPAW의 전체를 관통하는 키워드는 전 절에서 설명한 바 있는 노동능력(work ability)이다. 핀란드에는 이미 1970년대 말부터 고령근로자의 노동능력 문제에 관해서 착실한 대응책이 마련되어 왔다. 핀란드 정부가 1998년에 고령자 취업지원책을 본격적으로 실시할 수 있었던 것도 기존에 이루어졌던 노동능력 문제에 대한 충실한 준비가 있었기 때문이다. 본 절에서는 FINPAW 에서 실시되었던 프로그램에 대해서, 특히 고령근로자의 노동능력에 대한 대응책에 초점을 맞춰서 소개한다. 아울러 본 절에서는 FINPAW의 성과와 남겨진 과제에 대해서도 검토한다.

<그림 3-3> 고연령자 등 공동취업기회 창출 조성금의 변경사항



6) 한편 핀란드에서는 FINPAW 이외에도 1996년~1999년과 2000년~2003년의 “직장개발 프로그램”, 2000년~2003년의 “직장에서의 웰빙 국가 프로그램” 등 고령근로자 문제와 관련된 복수의 프로젝트가 실시되었다 (Piekkola, 2004).

○ FINPAW에 있어서 고령근로자의 노동능력의 중요성

FINPAW의 주요 목적은 45세이상 근로자의 노동시장 지위를 강화하고 불필요한 조기퇴직을 억제하는 것이다. 이 목적을 달성하기 위한 전략적 키워드가 고령자의 노동능력(work ability)과 고용가능성(employability)이다.<sup>7)</sup> 즉 고령자의 노동시장 참가를 촉진하기 위해서는 고령근로자의 고용가능성을 높이는 것이 필요하며, 고령근로자의 노동능력은 그것을 위한 기초조건이다.

한편 FINPAW에서 사용된 고용가능성 개념은 OECD나 ILO와 같은 국제기구에서 일반적으로 사용되는 고용가능성 정의와 차이가 있음에 유의할 필요가 있다. 고용가능성은 국가와 국제기관에 따라 약간 차이는 있지만 대체로 “취업, 고용의 유지 및 재취업을 위해 필요한 근로자 측의 능력”으로 정의된다(大島,2006). 기업 측에 있어 이 고용가능성은 근로자가 매력적인 능력과 기능을 보유하고 있다는 것을 의미하며 일반적으로 직업훈련을 포함한 직업능력개발이 고용가능성 제고를 위한 정책 수단으로 거론된다.

<그림 3-4> 노동능력, 고용가능성 및 고용의 관계



자료: Ilmarinen, J.(2002)와 김준영(2010).

7) Ministry of Social Affairs and Health, Finland, 2002, p25.

반면 FINPAW의 “고용가능성”은 고령자의 고용문제에 대한 정부와 사회 전체의 책임을 중시하는 개념이다. 핀란드 사회보건부는 고령근로자의 고용가능성이란 법적 규제, 연금제도, 교육제도, 각종의 행정지원 및 서비스체제, 연령차별의 금지, 사회의 가치관 등의 제도적 요인에 의해 결정되는 것으로 설명하고 있다 (Ministry of Social Affairs and Health, Finland, 2002).

즉, 여기서 고용가능성이란 근로자의 고용을 지원하는 제 제도와 가치관 등과 같은 사회적 기반의 결과로서 결정되는 근로자의 취업능력을 나타내는 개념이다. 이러한 정의에 따르면 고령자의 취업을 지원하기 위해서는 우선 고령근로자의 요구에 부합하는 법제도 정비는 물론, 행정지원서비스, 고령자의 고용에 대한 편견이 없는 사회 가치관의 형성 등에 정부가 폭넓게 개입할 필요가 있다. 고령근로자의 고용가능성을 높이기 위한 전제조건이 전 절에서 다루었던 노동능력이다. 노동능력이 고용가능성의 전제조건인 이유는 비록 고령자의 취업을 촉진하는 사회적 인프라를 정비하더라도 고령근로자가 실제 직장에서 “체력적으로 현재의 근로조건에서 업무를 지속하기 어렵다”, “자신이 보유한 기술과 현재 직장에서 요구되는 기술 수준과 격차가 있다”, “고령근로자에 퇴직을 강제하는 분위기가 있다” 등의 문제에 직면할 경우 관련 법제도 정비의 효과가 충분히 발휘되지 않을 것이기 때문이다.

고용가능성과 노동능력을 고려할 때 이 둘이 상호배제적으로 구분될 수 없다는 점을 유의할 필요가 있다. 이 두 개념은 고령자의 고용을 지탱하는 구분 불가능한 프로세스이며 둘 간의 내용은 상호 중복되어 있다.

○ 노동능력을 중심으로 폭넓게 문제에 접근하는 프로그램으로서의 FINPAW

FINPAW는 고령자 고용을 지원하기 위한 사회적 기초(고용가능성)와 직장 수준에서 고령근로자의 업무능력을 높이기 위한 대책(노동능력)을 중시하는 프로그램이다. 또한 FINPAW는 고령자 고용을 둘러싼 제반 문제에 폭 넓게 대처하는 프로그램이다. FINPAW의 구체적인 활동은 고령자의 취업에 관계되는 법제도 개혁, 고령자 고용 관계자(정책담당자, 기업 CEO, 기업 내 인사 및 교육 담당자 등)에 대한 교육과 훈련, 연령 증가(ageing) 문제에 관한 연구 및 직장 내 프로젝트 촉진, 대중매체를 통한 홍보활동 등을 망라하고 있으며 주요 내용은 다음 표에 소개되어 있다.

<표 3-4>에 소개된 프로젝트들의 공통적인 목표는 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 우선 많은 프로젝트들은 직·간접적으로 고령근로자의 노동능력의 향상을 위한 직장 환경 개선에 초점이 맞춰져 있다. 예를 들어 1997년에 개정된 「노동안전보건법」은 연령 증가 문제에 대한 배려가 고용주에 의무화되었는데, 이는 고령자의 고용가능성 증진을 위한 조치일 뿐만 아니라 고령근로자의 노동능력 향상에 기여하는 효과를 가진 것으로 평가할 수 있다. 왜냐하면 이러한 법 개정으로 인해 기업에서 연령증가(ageing) 문제가 본격적으로 고려되기 시작하였기 때문이다.

〈표 3-4〉 FINPAW와 관련된 주요 개혁 프로젝트

주요 프로젝트	
연금제도 개혁	「연금제도개혁(2000년)」: 실업연금의 소멸과 조기퇴직 연금의 최저 수급가능연령의 인상 등을 통해 조기퇴직의 인센티브를 억제하는 다양한 개혁이 실시됨
노동법, 노동안전 보건 관련 법률의 개정	「기업공동결정법개정(1997년)」: 기업의 인사훈련 계획 책정 시에 연령증가(ageing)문제에 대한 고려를 의무화
	「노동안전보건법 개정(1997년)」: 근로자의 연령에 대한 고용주의 주의 의무를 추가
	「신고용계약법(2001년)」: 연령, 건강, 국적, 성별 등에 의한 차별 금지
관리직, 인사담당자, 행정직원, 훈련전문가에 대한 교육과 훈련	「노동건강보험(health care)법(2002년)」: 근로자의 건강, 근로능력, 신체능력 향상 모드
	「연령관리프로젝트」: 연령 문제를 배려한 인사, 고용관리 확산을 목적으로, 고용주, 관련 전문가, 행정서비스 직원 등에 폭 넓게 접근하는 프로젝트
	노동안전보건감독관 대상 훈련 (사회보장부 담당) 노동행정과 관련된 직원 및 교육전문가 대상 훈련 (노동부, 교육부 담당) 훈련 전문가 대상 훈련. 교사, 컨설턴트, 인사담당자, 행정직원 등의 전문가 네트워크형성, 훈련자 대상의 세미나 개최, 훈련 프로젝트의 효과성 평가
근로자 대상 교육, 훈련	근로자의 정보통신기능의 향상 프로젝트 실시: 중고령자를 대상으로 정보통신 기술이 부족한 인력을 50% 줄이는 것이 목표 퇴직 고령근로자 대상의 재취업 훈련(rehabilitation): 재취업 훈련의 조기 실시와 효율화, 신체능력의 평가 기준 설정 및 노동보건 담당직원 대상의 훈련 시행
각종 연구, 개발 프로젝트	「노동능력을 위한 협력」: 노동능력의 유지 및 향상, 직장개발, 안전, 연령관리, 고령자의 학습에 초점을 맞춘 중소기업 대상의 연구개발 프로젝트
	「연령관리연구」: 연령을 배려한 인사관리 실태와 연령관리 실시상황 등에 관한 조사
	「TALVA(노동조건, 생산성, 경제에 관한 프로젝트)」: 노동능력에 관한 지출과 그것의 경제성에 대한 분석
	고령 장기실업자의 서비스 욕구에 관한 조사(IP 프로젝트) 「지자체의 고령자를 위한 노동능력 프로젝트」
대중매체를 통한 광고 홍보	신문, 잡지 광고, TV 프로그램의 제작과 제공, 라디오 방송, 기자 회견 등
	인터넷 홍보, 실외 캠페인 전개
	뉴스레터 발송(Prime Years)

한편, 보다 직접적으로 노동능력 문제를 다룬 프로젝트도 여러 개 실시되었다. 구체적으로 노동능력의 유지를 추구하는 기업의 투자, 생산성 및 경영실적 간의 관계에 대한 연구 프로젝트(「TALVA」프로젝트), 연령증가(ageing) 문제를 배려한 인사고용관리 지침의 보급을 목적으로 하는 프로젝트(「연령관리」프로젝트), 중소기업 대상의 노동능력 향상 지원을 위한 프로젝트(「노동능력을 위한 프로젝트」) 등이 그것이다.

둘째, 고령근로자의 취업과 관련된 여러 관계자를 대상으로 하는 세부적인 프로그램이 추진되었다. FINPAW에 있어서 직장 수준에서의 연령증가 문제에 대한 대책 마련이 중시되었으나, 이러한 정부의 지침이 단기적으로 기업에 수용되기 어렵다. 따라서 고용주와 관리직, 행정직원, 훈련기관의 강사 등 고령자가 일상적으로 직면하는 문제에 큰 영향력을 가진 사람들을 대상으로 한 정부주도의 교육과 훈련이 실시되었다. 또한 연령 증가 문제에 대한 편견을 없애고 고령근로자에 대한 사회의 부정적 인식을 개선하기 위해서는 국민의 인식 변화가 중요하기 때문에 대중매체를 이용한 홍보 활동도 중점적으로 추진되었다.

### 제3절 소결

이 장에서는 한국과 해외의 고령자 일자리 관련 정책을 살펴보았다. 먼저 한국 고령자 일자리사업 정책을 살펴보면, 한국의 고령자의 지속적인 고용을 지원하기 위한 사업은 크게 고용노동부의 고령자 지원금 제도와 종합적 고용서비스, 그리고 보건복지부의 사회공헌형일자리, 시장형 일자리 사업 등 네 부문으로 나뉘어져 있다는 것을 알 수 있다. 고용부의 고령자 일자리사업의 경우 크게 고용보험 체계 하에서 고용보험 사업의 일환으로 고령자 채용 지원금 제도를 운영하고 있으며, 종합적 고용서비스는 기존 고용센터를 중심으로 한 공공고용서비스 전달체계를 기반으로 이뤄지고 있다.

이와 같은 고용부 사업의 특징은 일할 능력이 있는 이들의 조기 은퇴를 최대한 늦추면서 이들이 가지고 있는 경험과 지식이 생산현장에서 공공부문의 지원을 통해 생산성 향상으로 이어지도록 하는 1차적 지원망을 구축하고, 이러한 지원망에서 벗어나 조기은퇴와 아직 일할 능력이 충분히 있음에도 불구하고 일자리를 구하지

못하고 있는 이들을 위한 훈련과 고용정보가 결합된 2차적 지원망을 구축하고 있다. 최근 고용부는 이와 같은 이중 지원망간의 연계를 강화하기 위해서 고용보험 가입 제한 연령을 없애 고령자도 실직할 경우 실업급여를 받도록 고용보험법 개정안을 입법예고했다. 기존법은 65세이상인 사람은 실업급여 적용제외 근로자로 규정하고 있어 고용보험료를 계속 내왔더라도 65세가 넘으면 실업급여를 받을 수 없도록 했다. 하지만 개정법에 따르면 기존 고용보험 가입자가 65세 이후 비자발적으로 직장을 잃을 경우 최대 8개월까지 실업급여를 받을 수 없었다.

이와 같은 조치는 단지 고령자들이 실업급여를 받는다는 표면적인 성과뿐만 아니라 고용보험체계 하에서 은퇴 전부터 은퇴 후 고령 노동자까지 생애주기에 따라 연속적인 고용지원 서비스가 가능하게 된다는 것을 의미한다. 즉, 노동시장에서 은퇴를 앞두고 있는 50세 이후의 근로자는 고용보험을 통해서 그동안의 근로경력 등이 저장되고, 이를 이용한 고용지원서비스가 고용센터를 통해 65세 이후에도 이 정보를 이용하여 지속적인 서비스가 제공될 수 있다는 것이다.

하지만 현행 고용부 사업의 경우 중앙집중적인 일자리 사업 전달체계에서 오는 문제점을 가지고 있다. 현행 고령자 일자리 문제는 지역별 인구·산업 구조에 따라 차별화될 수밖에 없는 구조를 가지고 있다. 즉, 고령인구비가 높은 농·어촌 지역과 대도시 지역 간의 고령자 일자리 사업의 초점은 고령자에게 제공할 수 있는 일자리의 종류와 임금수준이 차이가 날 수 밖에 없다. 더 나아가 지역별로 고령자들의 일자리 욕구 또한 차별적일 수밖에 없을 것이다.

또한 고용보험제도, 즉 실업급여를 기반으로 한 고령자 일자리 지원체계는 복지수요가 높은 고령자의 특성을 기본적으로 잘 반영하지 못한다는 문제점도 내포하고 있다. 고령자들의 건강문제와 같은 추가적 복지문제를 가지고 있으며, 특히, 다른 복지제도들 연금, 의료보험, 공공부조 등과 노동시장 참여 문제가 다른 어떤 연령보다 밀접하게 연관되어 있는 특성을 가지고 있다는 점에서 고용보험제도만을 기반으로 일자리 사업을 진행하는 것은 고령자들의 일자리 욕구를 충분히 반영하는데 한계를 가질 수밖에 없다.

이런 점에서 현재 보건복지부에서 수행하고 있는 노인일자리사업의 경우 지역 기반의 복지연계형 사업이 이러한 문제점에 대응하는 적절한 형태가 될 수 있을 것이다. 보건복지부의 노인일자리사업은 고용부 사업과 달리 중앙정부와 지방정부

의 협력 하에 기존의 노인관련 민간조직들을 수행기관으로 하여 운영이 되는 전달 체계를 가지고 있다. 따라서 상기한 고용부의 노인일자리 지원사업과는 달리 지역 특성에 맞는 지원사업을 추진할 수 있으며, 고령자들의 복지문제와 연계하여 일자리 지원 프로그램을 구성할 수 있는 여지도 있다.

하지만 현행 보건복지부의 노인일자리사업의 경우, 고령자를 연령으로 집단적으로 구분하여 각 개인들이 보유하고 있는 55세 이전, 혹은 65세 이전의 노동시장 활동 경험 등에 대한 고려가 부족하다고 할 수 있다. 따라서 일자리 지원사업의 가장 핵심적 요소 중 하나인 경력관리에 따른 구직활동 활성화가 이뤄지지 않고 있다.

두 번째 문제점으로는 고령자 일자리 사업안에는 고령자 근로, 복지, 기업 생산성이라는 매우 이질적인 개념들이 혼합되어 있다는 점이다(원시연, 2012). 현행 노인일자리사업은 노인들의 사회참여를 통한 건강 유지, 가족의 노인부양에 따른 복지비용 상승 현상을 줄이면서, 건강한 고령인력이 생산현장에 지속적으로 머물도록 하게 하겠다는 목적도 가지고 있다. 이와 같은 정책은 다른 나라의 노인일자리사업에 찾아볼 수 없는 형태이며(원시연, 2012), 정책의 특성을 모호하게 해서 결과적으로 어느 목적도 달성할 수 없는 결과를 초래할 수 있는 위험을 가지고 있다.

세 번째 문제점은 수행기관의 성격에서 찾을 수 있다. 정부는 노인일자리사업 시작 시 직접적으로 수행할 기관이 없기 때문에 시니어클럽을 새로 조직하고, 기존의 노인종합복지관, 대한노인회 등을 활용하여 사업을 수행하고 있다. 하지만 기존의 노인복지사업 혹은 자원봉사와 같은 사회참여 지원사업 등을 수행하던 기관들이 할당된 일자리 양을 달성할 수 있는 역량이 있는지에 대하여 의문이 제기될 수밖에 없다. 상기했듯이, 일자리사업의 특성상 개인의 일자리 욕구에 따른 적절한 일자리 발굴 및 고용정보 제공 등은 전문성을 요구하는 업무영역이라고 할 수 있다. 더 나아가 직접 일자리 사업의 경우는 기존 복지기관에서 시장성을 가진 일자리를 독자적으로 수행할 수 있는지에 대해서도 비관적인 시각이 우세하다.

네 번째 문제점은 노인일자리사업이 중앙과 지방의 협력사업 임에도 불구하고 일자리사업 프로그램이 중앙정부, 즉 보건복지부 산하의 노인인력개발원이 주도하고 지방정부는 수행기관의 운영비 지원을 담당하는 구조로는 지역적 특성을 반영할 수 있는 일자리 사업에 한계를 가질 수밖에 없다. 특히 일률적인 국비, 지방비 분담

구조 하에서는 지방정부의 역량과 수행기관의 창의성이 발휘되기 힘들며, 일부 농어촌 지역은 인구유출로 인해 심각한 고령화 현상을 경험하고 있지만 오히려 지방 정부는 일자리 사업을 진행할 수 있는 재정적 여력이 부족한 딜레마에 빠지는 문제점을 경험할 수밖에 없다.

이와 같은 두 사업의 가능성과 문제점을 비교해 보았을 때, 본 장에서 살펴본 외국 사례는 다음과 같은 시사점을 줄 수 있다. 첫째, 노인일자리사업에 있어 은퇴연령 이전의 노동시장 내 경력과 은퇴연령 이후의 일자리 사업을 연계할 수 있는 체계가 필요하다. 외국 사례를 살펴보았듯이, 고령자 일자리 사업의 경우 은퇴시점이 가까운 근로자들을 대상으로 기업과 근로자들을 대상으로 동시에 고용지원 서비스가 제공되어 기업들이 기존 인력을 계속하여 고용할 수 있는 환경과 더불어 이들이 전직을 통하여 건강과 연령에 따라 관련 일을 계속적으로 할 수 있는 지원체계를 마련하고 있다.

둘째, 고용지원 서비스에 초점을 맞춘 프로그램 개발이 필요하다. 일자리 사업은 기존 복지서비스에 부차적으로 행해지던 단기적, 소모성 사업이 더 이상 아니며, 이러한 형태로는 사업자체적으로나 사업대상인 고령층에게 더 이상 지속가능하지 않다고 할 수 있다.

셋째, 일자리 사업 전달체계의 일원화가 필요하며, 이 경우 지역의 자율성이 확보되고 지역의 요구를 아래로부터 위로 전달할 수 있는 지역 중심의 전달체계 구축이 필요하다. 핀란드의 사례에서 찾아볼 수 있듯이, 노인 일자리문제는 기본적으로 지역민들의 다양한 요구와 지원 속에서 해결될 수밖에 없으며, 이에 따라 현재의 중앙정부 주도적인 전달체계의 개편이 필요하다고 하겠다.



## 제 4 장

# 경기도 노인일자리사업 전달체계 분석

- 제 1 절 경기도 노인일자리 전달체계
- 제 2 절 경기도 노인일자리 전달체계 평가
- 제 3 절 소결



# 제4장

## 경기도 노인일자리사업 전달체계 분석

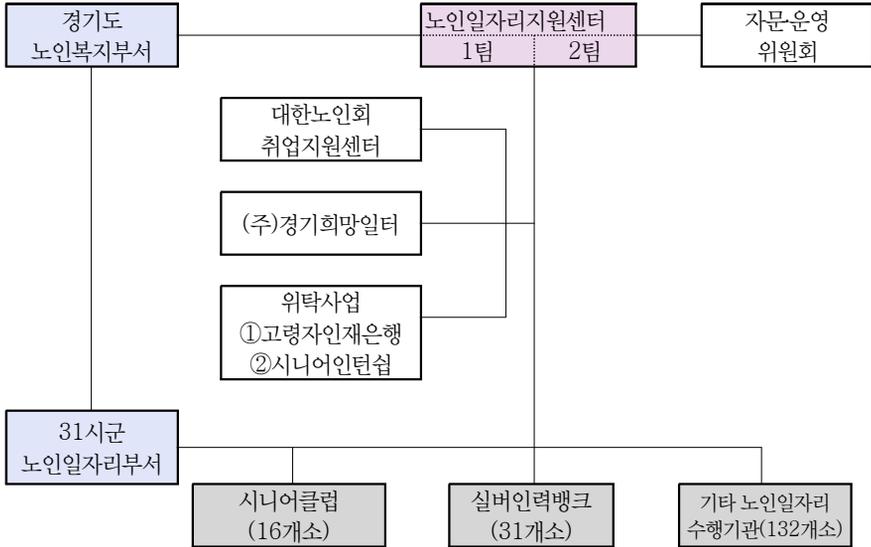
### 제1절 경기도 노인일자리 전달체계

#### 1. 사업 전달체계

경기도에서 수행하고 있는 대부분의 노인일자리사업은 보건복지부의 노인일자리 체계 안에서 이뤄지고 있다. 따라서 경기도의 노인일자리사업은 경기도의 자체사무 혹은 위임사무로 이뤄지고 있다. 먼저 자체사무는 1) 노인일자리지원센터의 운영, 2) 시니어클럽 운영, 3) 고령자취업박람회 운영으로 구성되어 있고, 위임사무는 노인일자리사업을 들 수 있다.

경기도내 노인일자리 관리체계를 살펴보면, 노인일자리 전담부서는 보건복지국내의 노인복지과에서 전담하고 있으며, 사업수행기관은 노인관련기관들로 다양하게 분포되어 있다. 경기도의 노인일자리 정책은 노인복지과에서 전담하고 있으며, 사업수행기관은 다양하게 이뤄져 있다. 수행기관을 보면 먼저 도 차원의 유일한 수행기관인 노인일자리지원센터가 운영되고 있으며, 각 시군이 운영하는 실버인력뱅크, 노인복지관 등이 있다. 또한 노인일자리사업이 시작되면서 민간주도로 조직된 시니어 클럽은 경기도의 재정지원을 받아 운영되고 있다. 이외에 관련 수행기관으로 대한노인회 취업지원센터가 공공근로 및 노인일자리사업에 참여하고 있다.

<그림 4-1> 경기도 노인일자리 전달체계도



따라서 경기도의 노인일자리 체계에서 핵심은 경기도노인일자리센터에 있다고 할 수 있다. 경기도 노인일자리센터는 크게 1) 경기도 내 일자리 사업의 컨트롤 타워 역할, 2) 경기도 광역노인일자리 업그레이드, 3) 시장형 노인일자리사업 경쟁력 강화, 4) 노인인력 민간취업 조직적, 체계적 운영 등이 있다. 먼저 사업의 컨트롤 타워 역할로는 경기도 일자리 수행기관 네트워크 구축 및 소통구조를 강화하고 유관기관정으로 구성된 운영위원회를 운영하는 것을 주요 업무 내용으로 하고 있다. 또한 현장실무자의 의견 수렴을 통하여 경기도 노인일자리 정책 담당부서에 정책의 견을 제시하는 역할도 담당하고 있다. 경기도 광역노인일자리 업그레이드 업무로는 노후생활설계사 상담기능 강화를 통한 구인 D/B 구축, 모니터링 사업단 운영 등의 업무를 담당하고 있으며, 시장형 노인일자리사업 경쟁력 강화로는 경기도만의 특화된 시장형 노인일자리사업 개발, 노인일자리정책전문가 그룹의 노인일자리 정책개발 업무 등이 있다. 마지막으로 노인인력 민간취업에 대한 조직적, 체계적 운영에 관해서는 경기도 구인 구직 D/B 구축을 통한 취업기능 강화를 주요 업무로 하고 있으며, 이를 위해 민간취업 후 고령자들의 일자리 부적응 최소화를 위한 사전,

사후 관리 시스템 구축을 목표로 하고 있다.

이외에도 노인일자리지원센터는 각 시·군 시니어클럽, 실버인력뱅크의 운영 지원 및 총괄관리, 경기실버아카데미 운영을 통한 노인일자리관련 교육 실시, 노인 자원봉사 관리 및 훈련 등의 업무를 수행하고 있다.

노인일자리지원센터의 예산현황을 살펴보면, 2012년 현재 468백만원의 운영 예산이 투입되었으며 전액 도비로 구성이 되었다. 예산 항목으로는 9명(센터장 1명, 팀장급 2명, 종사자 2명)의 인건비와 사업예산, 그리고 운영비 등으로 사용되고 있다. 자세한 예산현황은 다음 표와 같다.

<표 4-1> 경기도 노인일자리센터 예산현황

(단위: 천원)

구분	사업비			
	계	국고	도비	시·군비
계	467,935	-	467,935	-
인건비	309,988	-	309,988	-
사업예산	73,060	-	73,060	-
운영비 등	84,887	-	84,887	-

## 2. 타 지역 광역노인일자리 기관과의 비교

노인일자리센터의 활동내역을 보다 자세히 살펴보면 사업내용은 다양하지만, 경기도 노인일자리 네트워크에서 차지하고 있는 위치만큼의 역할을 수행하고 있는 지에 대해서는 의문이 제기되고 있다. 일정부분 기초자치단체의 일자리사업 수행기관이 하고 있는 사업을 수행함으로써 업무 영역이 중복되고, 다른 수행기관이 필요로 하는 고령자들의 일자리 욕구 파악 및 기업과 네트워크 구축을 통한 기존 일자리 내에서의 노인적합형 일자리 발굴 등의 업무 수행은 아직 부족한 편이다.

이러한 상황은 다른 광역자치단체의 노인일자리지원기관의 비교를 통해서 더욱 명확하게 드러난다. 서울 등 다른 지역의 노인일자리기관 현황을 살펴보면 주요 지역에 노인일자리센터 지역 사무소가 위치하여 보다 원활한 지역 수행기관과의 협력관계를 맺고 있는 것으로 보인다.

가령, 서울시 고령자취업알선센터는 보건복지부의 노인일자리사업이 시작되기 10여 년 전인 1992년, 서울시가 12개 민간기관에 운영을 위탁하여 운영을 시작한 이래 현재 25개 취업알선센터가 구별로 설치되어 노인 재취업 활동을 위해 활동 중이다. 2003년부터 국내 처음으로 실버취업박람회를 개최하기 시작했으며, 2004년에는 노인취업전문 교육기관인 노인취업훈련센터를 개소하여 노인취업 상담과 알선, 훈련 등 완비하여 일반인을 대상으로 하는 고용센터에 버금가는 종합적인 고용서비스를 제공하고 있다. 구체적으로는 센터가 직접 취업희망자를 발굴하여 상담을 통하여 대상 고령자가 구직활동을 시작할 수 있도록 초기서비스를 제공하며, 취업적응교육 및 직무교육을 통해 단지 일자리를 제공하는 것에 그치지 않고, 기업이 원하는 고령인력 형성을 지원하고, 취업 후 노인인력 활용에 대한 기업 만족도 관리와 고용유지를 향상을 위한 사후 서비스에도 업무 초점을 맞추고 있다.

또한 경상남도 노인일자리창출지원센터는 4개 지역(창원, 진주, 마산, 김해)에 일자리창출지원센터를 설립하여 지역별 노인일자리 수요에 차별적으로 대응할 수 있는 서비스전달체계를 구축하고 있다. 또한 단순히 고령자들에 일자리를 알선해주는 역할에 머물지 않고 고령자에 적합한 직종을 개발하고 이들의 구직욕구를 분석하여 이들에 보다 개별적이고 유연한 고용정보 제공에 업무의 초점을 맞추고 있다.

또한 퇴직자 사례분석을 통해 고령자들의 일자리 적응과정에서 문제점을 분석하여 이를 서비스에 반영하는 한편, 고령 인력의 수요자들인 기업들과의 구인네트워크 구축·강화를 통해 보다 기업의 인력요구를 원활하게 일자리 사업에 반영하는 점에도 업무의 초점을 맞추고 있다.

〈표 4-2〉 주요 광역지자체 단위의 노인일자리기관 업무 수행현황

	서울시 고령자취업알선센터	인천시 노인인력개발센터	전북노인일자리 추진본부	경남노인일자리 창출지원센터
	www.noinjob.or.kr	www.innojung.go.kr	www.jbsilver.net	-
설 립 취 지	1992년 서울시가 12개 민간기관에 운영을 위탁하여 사업이 시작된 이후 현재 25개 취업알선센터가 노인 재취업을 위해 활동 2003년부터 국내 처음으로 실버취업박람회를 개최하여 노인 재취업에 관한 사회적 인식 개선 2004년, 노인취업전문교육기관인 노인취업훈련센터를 개소하여 노인취업 상담과 알선, 구인업체 개발, 직종별 전문교육의 체계를 갖추어 어르신 취업을 더욱 활성화하고 있음	2006년 노인취업정보센터로 창립, 2008년 노인인력개발센터로 명칭 변경 각 군, 구별 노인인력개발센터를 중심으로 개별 실시되고 있는 취업알선과 민간노인일자리 수행기관 사업에 대한 문제점을 개선·보완하여, 종합적이고 효율적인 통합지원을 통한 노인고용정책의 활성화를 도모하기 위하여 설립, 운영	노인 일자리 문제를 함께 풀어가고자 하는 취지 아래 한국노인종합복지관협회 전북지회와 대한노인회전북연합회 및 취업지원센터, 전북시니어클럽, 전북재가복지협회가 공동으로 모여 노인일자리추진본부 설립 고령화에 따른 노인 인력 활용에 대한 사회적 이미지 제고와 노인의 능력과 적성에 맞는 일자리 개발 및 보급을 제공하여 노인일자리사업 향상에 기여	노인복지법 제23조에 의거 전국에서 최초로 경남에 개소, 현재 고령자들의 일자리 창출과 소득보장을 위해 운영 지역사회 어르신과 기업체의 연계활동을 통하여 노인인력활용에 대한 인식 개선 어르신들에게는 일할 수 있는 기회를 제공하고, 기업체에게는 노인의 풍부한 업무경험과 축적된 노하우를 바탕으로 최대한의 효과를 창출 할 수 있는 노인
현 황	구별 25개 고령자취업알선센터 1개 고령자취업훈련센터	일부 구별 6개 노인인력개발센터 1개 시니어클럽		4개 지역 (창원 · 진주 · 마산 · 김해) 일자리창출지원센터
사 업 소 개	- 상담 및 취업알선 - 취업적응교육 및 직무교육 - 구인처 및 구직자 사후관리 - 홍보활동 - 어르신일자리박람회 개최 - 기타노인취업증대를 위한 연구 및 개발사업 진행	- 노인 일자리 경진대회 - 노인일자리사업 - 노인일자리사업 개발 - 교육지원사업 - 후원사업	- 지역특성과 노인들에게 적합한 일자리를 개발 보급 - 고령사회의 노인재취업 활성화를 위한 재취업 전문교육 및 재취업적응훈련 실시 - 노인일자리 참여자에 대한 사후관리 - 노인추업을 활성화 할 수 있는 사회적 분위기 조성 - 노인인력 D/B 및 전산망 구축 - 지역사회 노인복지 관련 시설 및 단체 연계 - 구직자 및 구인업체 간 상시적 연계체계 구축 - 전북노인일자리 박람회 개최	- 민간기업체 채용 지원 및 사후관리 (퇴직자 사례 분석) - 민간기업체 업체별 D/B 구축 - 노인적합 직종 개발 및 홍보 - 노인취업 지원센터 등 노인 취업기관 연계망 구축 - 민간 노인 일자리 수행기관 지원 및 참여노인 구직욕구 조사 분석 - 노인인력 수급의 체계적 관리와 노인취업에 대한 사회적 인식 확산 - 기업과 연계한 통합 네트워크 구축운영 - 노인경진대회 개최

자료: 각 기관별 홈페이지 참조(2012년 12월 현재).

### 3. 지자체단위 노인일자리사업

2012년도 예산현황을 살펴보면, 경기도의 전체 노인일자리 사업비는 42,749,050 천원이며, 사업대상은 총 29,929명이다. 이중 국비는 21374525 천원으로 전체의 50%를 차지하며, 도비는 10,687,275 천원으로 전체의 25 %를 차지하고 있으며, 시·군이 나머지 25%를 담당하고 있다(김을식, 2012). 이 중 실버인력뱅크와 시니어클럽의 운영예산은 도비와 시·군비로만 구성되어 있다(조영아, 2011).

2012년 경기도 노인일자리사업 개요를 살펴보면, 사회공헌형 사업의 비중이 전체의 87.6%를 차지하고 있으며, 시장진입형은 22%의 비중을 차지하고 있어 사회공헌형 사업의 비중이 절대적으로 높은 것으로 알 수 있다.

〈표 4-3〉 2012년 경기도 노인일자리 사업규모

(단위 : 명)

구분	계	사회공헌형	시장진입형		
			인력파견	공동작업	제조판매
합계	29,929	26,235	2,050	820	824
본청	20,994	18,347	1,435	602	610
북부청	8,935	7,888	615	218	214

세부적인 사업유형 및 예산지원기준을 살펴보면, 공공분야 공익형 사업에는 초등학교급식 도우미, 환경개선, 교통지원 등을 사업을 진행하고 교육형은 노인학대예방, 통역도우미, 문화재해설 등의 사업을 복지형에는 독거노인돌봄, 다문화가정지원, 주거환경개선 등의 사업을 진행하고 있다. 민간분야 인력파견형 사업에서는 지역일손도우미 파견, 경비·주유원 파견, 시장형 사업으로 공동작업형 사업에는 공동작업장 운영, 지역영농사업 등이 진행되고 있으며, 제조판매형 사업으로 특산물 제작판매 및 식품제조 및 판매 등의 사업이 진행되고 있으며 자세한 사항은 다음 표에 정리되어 있다.

〈표 4-4〉 사업유형 및 내용별 예산지원기준

유형		사업내용	참여자 1인 예산기준				
			인건비 (월)	참여 기간	부대 경비	계	
공공 분야	공익형	초등학교 급식도우미, 환경개선, 교통지 원	20만원	7개월	13만원	151- 155만원	
	교육형	노인학대예방, 통역도우미, 문화재해설	-	연중			
	복지형	독거노인돌봄, 다문화가정지원, 주거환 경개선	-	연중			
	인력파견형	지역 일손도우미파견, 경비·주유원 파 견	-	연중	15만원	15만원	
민간 분야	시장 형	공동작업형	공동작업장, 지역영농사업	-	연중	130만원	130만원
	형	제조판매형	특산물제작판매, 식품제조 및 판매	-	연중	150만원	150만원
수행기관전담인력		참여노인 146명당 1명 지원	100만원	9개월	-	900만원	

자료: 김을식(2012).

노인일자리 사업인원현황을 살펴보면, 도 예산항목에서는 광역단위 노인일자리사업 업무를 총괄하는 시·도의 일자리사업 업무를 전담지원하기 위하여 시·도에 배치하는 상근인력을 운영하기 위하여 국비 50%, 도비 50% 비율로 총 19,200천원의 인건비를 책정하고 있다. 이들의 고용지위는 계약직으로 1년 단위 계약을 하며, 주요 업무 내용으로 시도별 사업량, 예산 배분 및 노인일자리사업 계획 심사 지원, 시도별 사업추진 및 예산집행 보고현황 관리 진행, 시도별 사업부진, 미 시행 사업 파악 및 관리 지원, 시도별 노인일자리사업 평가, 노인일자리경진대회 지원, 기타 노인일자리사업 추진과 관련된 업무지원 등의 업무를 맡고 있다.

이외에도 노인일자리사업과 관련되어 운용되고 있는 인력은 국비 50%, 도비 25%, 시·군비 25%를 비율로 예산 운용되는 노인일자리 수행기관 전담인력으로 노인일자리사업을 수행하는 민간수행기관과 노인 일자리 사업을 직접 수행하는 시·군의 노인일자리사업 업무를 전담지원하기 위해 배치되는 상근인력 등이 있으며 이들도 1년 단위 계약기반 고용을 유지하고 있다.

경기도 노인일자리 지원체계에서 핵심적인 항목은 시니어클럽과 실버인력뱅크 운영지원이라고 할 수 있다. 시니어클럽은 지역사회 내에서 일정한 시설과 전문인력을 갖추고 지역의 자원을 활용하여 노인일 자리를 창출·제공하는 전담기관으

로 노인의 사회적 경험과 지식을 활용할 수 있는 다양한 일자리를 개발하고 이에 참여할 수 있는 여건을 조성하여 노인의 삶의 질을 향상시키는데 목적을 둔 민간기관을 말한다.

시니어 클럽은 2001년 노인일자리 시범사업 실시와 함께 설립되어 2012년 현재 전국 99개소 경기도내 16개소가 운영 중이다. 시니어 클럽 1개소 당 200백만원의 예산지원(도비 15%, 시·군비 85%)이 이뤄지고 있으며, 상근 기관장, 전담 상근직원 보수 및 운영비, 사업개발비 항목으로 사용되고 있다.

<표 4-5> 2012년 시니어클럽 예산현황

(단위 :백만원)

구분	사업개소	사업비			
		계	국고	도비	시·군비
합계	16개소	3,200		480	2,720
본청	12개소	2,400	-	360	2,040
북부청	4개소	800	-	120	680

자료: 경기도노인일자리지원센터 내부자료(2012).

경기도 시니어클럽의 주요 사업내용을 살펴보면, 자립지원형 노인일자리전담 기관으로서 노인적합형 일자리를 개발보급, 지역사회 노인인력 활용을 위한 교육훈련 및 사후관리, 일하는 노인을 위한 지역연대 및 기타 관련사업 시행, 민간일자리 발굴 확대 주력 등이다. 최근 시니어클럽에 대한 지원은 정부차원에서 노인일자리 사업에 시장형사업을 확대해 감에 따라 시니어클럽을 시장형 일자리 전문수행기관으로 시장형 일자리 활성화에 선도적 역할을 수행하도록 하고 있다. 이를 위해 시장진입형(제조판매, 인력파견, 공동작업) 보조사업량은 최저 80명 이상 배정하도록 하고, 시장형 사업 전담인력을 1명 이상 필수적으로 배정하도록 권고하고 있다.

실버인력뱅크는 시니어클럽과 달리 노인인력정보에 대한 DB 구축 및 노인자원봉사활동 지원으로 노인사회참여 유도를 도모함으로써 노인의 사회적 경험과 지식을 활용하는 다양한 노인일자리 수행을 목적으로 하는 수행기관이다. 이와 같은 목적에서 볼 수 있듯이 실버인력뱅크는 2000년 설립 초기 순수 노인자원봉사를 목적으로 설립되었으며, 2004년 기존 도 노인복지기금에서 일반예산으로 지원 예산이 변경됨과 동시에 노인일자리사업을 수행하는 전문기관으로 탈바꿈했다. 현재

경기도 31개 시·군에서 각 실버인력뱅크가 운영 중이며, 개소 당 67,300천원의 운영비를 지원하고 있다. 이중 도비는 30%이며 시·군비는 70%의 비중을 차지하고 있다. 자세한 예산 현황은 다음 표와 같다.

<표 4-6> 2012년 시·군 실버인력뱅크 예산현황

(단위 : 백만원)

구분	사업개소	사업비			
		계	국고	도비	시·군비
합계	31시군	2,086		626	1,460
본청	21시군	1,413	-	424	989
북부청	10시군	673	-	202	471

자료: 경기도노인일자리지원센터 내부자료(2012).

실버인력뱅크의 주요 업무를 살펴보면, 노인인력활용에 대한 교육훈련 및 노인 취업 사후관리, 노인들의 사회참여 지원을 위한 노인인력 정보 체계화(DB 구축), 민간일자리 개발 및 지역특성에 적합한 시장형 노인일자리사업 수행, 노인자원봉사 등록·관리 및 교육·훈련, 자원봉사 프로그램 개발·보급 및 봉사활동 정보 제공 등으로 자원봉사와 시장형 사업을 동시에 수행하고 있다.

실버인력뱅크의 운영주체별 분류를 보면 <표 4-7>과 같이 사회복지법인에서 운영하는 실버인력뱅크가 14개소로 가장 많고, 대한노인회 5개소, 종교단체 5개소, 자원봉사단체 3개소, 새마을회 1개소 순이다.

<표 4-7> 경기도 노인일자리지원센터 및 실버인력뱅크 운영주체

운영주체	개소	지역
사)경기도노인복지시설연합회	1	경기도 노인일자리지원센터
대한노인회	5	안산시, 김포시, 양주시, 양평군, 가평군
사회복지법인	14	성남시, 용인시, 평택시, 화성시, 광명시, 파주시, 군포시, 광주시, 포천시, 하남시, 동두천시, 과천시, 연천군
자원봉사센터	3	수원시, 오산시, 시흥시
종교단체	5	안양시, 남양주시, 안성시, 구리시, 여주군
새마을회	1	고양시

2011년 시니어클럽 및 실버인력뱅크 사업결과를 살펴보면 시장형 사업이

1,233명으로 가장 많았고 인력파견형이 820명 그 다음으로 고유사업이 641명으로 나타났다. 사업 유형별 결과에 차이가 많이 나고 있었으며 교육형, 공익형, 복지형의 경우는 성과가 거의 없었다.

지역별로 살펴본 결과 가장 많은 성과가 나온 지역은 352명 다음으로는 304명, 280명의 순으로 참여자 수가 높게 나타났다. 사업성과가 낮은 지역의 경우에는 100명 미만의 결과가 나왔으며 결과를 통해 사업 유형별, 지역별 차이가 있는 것을 확인할 수 있다.

<표 4-8> 2011년 시니어클럽 및 실버인력뱅크 사업성과

(단위: 명)

지역	시장형	인력 파견형	고유 사업	특화 사업	교육형	공익형	복지형	합계
A	154	40	10	25	-	-	-	229
B	20	30	65	-	-	-	-	115
C	43	40	56	-	-	-	-	139
D	43	80	-	1	-	-	-	124
E	71	60	10	-	-	-	-	141
F	99	50	82	25	-	-	-	256
G	91	-	-	-	-	-	-	91
H	70	-	60	11	-	-	-	141
I	130	150	-	-	-	-	-	280
J	88	75	189	-	-	-	-	352
K	121	80	22	81	-	-	-	304
L	67	65	33	5	-	-	-	170
M	32	30	4	3	-	-	16	85
O	37	40	12	-	-	-	-	89
P	87	40	85	26	-	-	-	238
Q	80	40	13	-	-	-	-	133
합계	1,233	820	641	177	0	0	16	2,887

자료: 경기도노인일자리지원센터 내부자료(2012).

본 연구는 상기한 바와 같이 구축된 경기도 노인일자리사업 전달체계에 대해 현장에서 사업을 직접적으로 수행하고 있는 전문가/활동가들을 대상으로 노인일자리사업 추진과 관련한 주변조건, 정책내용, 사업운영현황, 정책에 대한 만족도, 개선방향을 조사했다.

## 제2절 노인일자리사업에 대한 전반적 평가

## 1. 설문조사 분석결과

경기도 노인일자리 관련 실무 담당전문가를 중심으로 노인일자리의 전달체계 및 현황과 관련한 설문조사를 시행하였으며 설문에 응답한 전문가에 대한 특징은 아래 <표 4-9>와 같다.

<표 4-9> 설문 응답자 분석

소속기관	시니어클럽	대한노인회	노인복지관	종합사회복지관	노인복지센터	실버인력뱅크
	40.0	6.7	36.7	3.3	3.3	10.0
수행기간	1년	2년	3년	4년	5년이상	
	3.3	13.3	10.0	13.3	60.0	
거주도시	대도시(광역시)	중소도시	농어촌(군이하)			
	6.7	83.3	10.0			
사업 수	3개	4개	5개 이상			
	3.3	3.3	93.3			

주 1 : 총 응답자 수: 30명

주 2 : 크게 시니어클럽과 실버인력뱅크를 담당자를 대상으로 조사하였다. 일부는 한 기관으로 실버인력뱅크가 따로 운영되고 있지만, 대부분의 실버인력뱅크는 노인복지관에 속해 있고, 대한노인회나 그 외의 복지관 내에 속하여 사업이 진행되고 있어서 응답자의 소속기관이 분분하게 나뉘지고 있다.

먼저 현행 노인일자리사업에 대한 평가는 대체적으로 부정적 인식을 가진 것으로 조사되었다. 정부의 노인일자리사업이 충분한 준비 없이 출발했으며, 지역 현장의 의견을 충분히 반영하지 않고, 공급자 입장의 사업수행이 이루어지고 있다는 평가가 상대적으로 높게 나왔다.

<표 4-10> 정부 노인일자리사업 정책설계

(단위: %)

질문항목	전혀 아니다	아니다	보통	그렇다	매우 그렇다	평균
1. 정부의 노인일자리 사업체계가 충분히 고려되어 나온 사업이다.	0	26.7	53.3	16.7	3.3	2.97
2. 정부의 지금까지의 노인일자리 사업체계가 일관성이 있다.	0	16.7	60.0	20.0	3.3	3.10
3. 정부의 노인일자리 체계는 현장의 의견이 충분히 반영되어 있다.	0	33.3	46.7	20.0	0	2.47

또한 사업에 있어 중앙정부의 사업추진방식이 수행기관에 우호적이기 보다는 규제 중심적이며, 일방적인 사업추진 경향을 보이고 있다는 평가가 상대적으로 많았으며, 반면, 기초 지자체는 노인일자리사업에 있어 보다 적극적인 자세를 취하고 있는 것으로 나타나고 있다. 하지만 일자리 업무를 담당하고 있는 담당 공무원의 인식과 지원은 지자체 장에 대한 평가보다 상대적으로 비우호적이라는 평가경향을 보여주고 있다.

<표 4-11> 노인일자리사업의 정책/제도적 환경

(단위: %)

질문항목	전혀 아니다	아니다	보통	그렇다	매우 그렇다	평균
1. 정부의 행정적 지원(보고체계, 행정규제 등)은 사업을 위해 합리적이다.	0	33.3	46.7	20.0	0	2.87
2. 정부의 정책적 지원(사업기간, 급여 등)은 사업을 위해 합리적이다.	16.7	26.7	43.3	13.3	0	2.53
3. 우리지역의 광역자치단체(광역시, 도)는 일자리사업을 위한 제도적/정책적 지원에서 우호적이다.	0	20.0	43.3	23.3	13.3	3.30
4. 우리지역 기초자치단체장은 사업에 대한 인식과 지원에서 우호적이다.	0	10.0	33.3	36.7	20.0	3.67
5. 우리지역 기초자치단체(시,군,구) 공무원들은 사업에 대한 인식과 지원에서 우호적이다.	3.3	16.7	26.7	36.7	16.7	3.47

현행 노인일자리사업 효과에 대한 평가에서는 노인일자리사업이 고령자의 빈곤 감소 효과를 가지고 있다는 질문에는 부정적 의견이 약간 높았으며, 건강문제 해결에 도움이 된다는 질문에는 긍정적인 의견이 높았다. 또한 일자리 사업이 노인의 사회적 참여, 자존감 회복에 긍정적 효과를 가지고 있다는 질문에는 그 효과를 달성하고 있다는 평가가 상당히 높게 나왔다.

<표 4-12> 현행 노인일자리사업의 효과

(단위: %)

질문항목	매우 미달	미달	보통	달성	상당히 달성	평균
1. 귀하께서는 노인일자리사업의 노인빈곤 감소 효과에 대해서 어떻게 평가하십니까?	3.3	23.3	56.7	13.3	3.3	2.90
2. 귀하께서는 노인일자리사업의 노인건강 문제 해결 효과에 대해서 어떻게 평가하십니까?	3.3	10.0	33.3	46.7	6.7	3.43
3. 귀하께서는 노인일자리사업의 노인의 사회적 참여, 자존감 회복 효과에 대해서 어떻게 평가하십니까?	0	10.0	26.7	50.0	13.3	3.67

2기 일자리사업에 강조하는 방향은 시장형 일자리 사업 강화를 통해 정부지원에서 벗어나 자립형 일자리 사업으로 전환을 도모하고 있다. 하지만 전문가들의 견해는 지역사회에서 이러한 시장형 일자리 사업 확대에 대한 경제·사회적 환경이 아직 미흡하다는 평가를 내놓고 있다. 또한 정부주도의 일자리 사업 추진 방식이 중앙정부 주도, 복지중심의 일자리 추진방식에서 일자리 전문성을 확보하고, 지역중심의 일자리 사업 추진 방향으로 전환되어야 한다는 평가결과를 내놓고 있다.

<표 4-13> 정부가 추진하는 시장형노인일자리사업 정책의 필요성

(단위: %)

질문항목	전혀 아니다	아니다	보통	그렇다	매우 그렇다	평균
1. 시장형노인일자리사업에서 복지와 시장이라는 두 개념은 모순되지 않고 결합될 수 있다.	6.9	10.3	41.4	37.9	3.4	3.21
2. 정부가 노인의 복지와 생계문제를 해결하기 위해 노인일자리사업을 하는 것은 올바른 정책적 대응이다.	0	6.9	17.2	51.7	24.1	3.93
3. 정부가 노인문제해결을 위해 일자리정책을 하는 것은 시장의 질서에 위배된다.	10.3	17.2	51.7	24.1	0	2.41
4. 정부의 시장형노인일자리 정책은 점차적으로 일자리 관련기관으로 이전되어야 한다.	0	10.3	37.9	51.7	0	3.41
5. 노인복지를 위해서는 시장형노인일자리 정책보다는 노령연금 확대 등 소득보전 정책이 우선되어야 한다.	6.9	31.0	27.6	27.6	6.9	2.97

특히, 아래 결과에서 살펴볼 수 있듯이 지역주민 및 사업수행기관차원에서는 시장형 사업의 필요성에 대한 공감대는 일정수준으로 형성되어 있지만 이를 수행할 수 있는 지역 경제 환경에 대해서는 의문을 제기하는 경향이 발견되고 있다.

<표 4-14> 노인일자리사업의 경제/사회적 환경

(단위: %)

질문항목	전혀 아니다	아니다	보통	그렇다	매우 그렇다	평균
1. 우리지역사회와 시민들은 시장형노인일자리사업에 대해 우호적이다.	3.4	20.7	34.5	37.9	3.4	3.17
2. 우리지역 민간시장 관계자들은 시장형노인일자리사업에 대해 우호적이다.	10.3	31.0	20.7	31.0	6.9	2.93
3. 정부정책, 수행기관 능력, 그리고 어르신들의 노동력을 종합하여 고려하였을 때 사업단이 시장에 진출하면 우리지역시장에서 경쟁력이 있다.	3.4	41.4	37.9	13.8	3.4	2.72

노인일자리사업의 효과와 효율성을 높이기 위한 가장 핵심적 도구중 하나가 일자리 사업에 대한 평가이다. 하지만 일자리 사업 현장 전문가들은 현행 일자리사업 평가방식이 사업 추진에 긍정적이기 보다는 부정적 영향을 미친다는 평가가 상대적으로 우세했다. 이러한 평가방식은 앞서 살펴보았듯이 평가 방식 자체뿐만 아니라 할당중심의 사업배정과 더불어, 지역 수행기관의 역량을 반영하지 않은 획일적인 사업구조에서 온다고 추측할 수 있다.

<표 4-15> 정부의 노인일자리사업 평가

(단위: %)

질문항목	전혀 아니다	아니다	보통	그렇다	매우 그렇다	평균
1. 정부의 사업평가에서 '일자리창출수'는 사업 성공 판단을 위한 적절한 평가지표이다.	10.0	43.3	33.3	13.3	0	2.50
2. 정부의 수행기관평가와 인센티브제도는 수행기관에 긍정적인 영향을 준다.	0	13.3	56.7	26.7	3.3	3.20
3. 현행 평가체계는 수행기관의 업무와 사업수행에 긍정적인 영향을 준다.	6.7	40.0	30.0	23.3	0	2.70

이와 같은 평가는 다음 설문에 대한 응답경향에서 확인할 수 있다. 현재 사업수행기관이 일자리 사업을 수행할 시 사업추진인력이 절대적으로 부족하며, 할당된 사업을 보다 효과적으로 추진할 수 있는 예산과 인프라이가 부족하다는 것을 설문조사 결과로서 간접적으로 확인할 수 있다.

<표 4-16> 사업추진을 위한 수행기관의 경영관리 역량

(단위: %)

질문항목	전혀 아니다	아니다	보통	그렇다	매우 그렇다	평균
1. 수행기관 내에 사업추진 관련 전문인력이 부족하다.	0	0	10.0	73.3	16.7	4.07
2. 수행기관 내에 사업추진 관련 전문 지식이 부족하다.	3.3	23.3	46.7	26.7	0	2.97
3. 수행기관 내에서 마케팅에 투자할 비용이 부족하다.	3.3	3.3	33.3	43.3	16.7	3.67

## 2. 시장형 사업 운영현황

사업수행기관의 일자리 사업 운영환경에 대한 설문조사에서는 시장형 사업의 확대 방침에도 불구하고 담당수행기관의 조직운영환경이 여전히 이에 대응하는데 일정한 한계가 있다는 것을 보여주고 있다. 반면, 도 일자리 지원센터와 지자체간의 업무협력 네트워크 구축은 비교적 잘 구축되어 있어, 향후 일자리 사업 확대에 있어 조직 운영환경과 사업추진 간 자율성이 지역단위에서 더욱 확대된다면 보다 효과적인 성과를 낼 수 있을 것으로 추론할 수 있다.

〈표 4-17〉 조직 운영 환경

(단위: %)

질문항목	전혀 아니다	아니다	보통	그렇다	매우 그렇다	평균
1. 수행기관의 전체 업무 중 시장형사업의 비중이 높은 편이다.	23.3	20.0	23.3	16.7	16.7	2.83
2. 수행기관의 전체 업무 중 사회공헌형사업의 비중이 높은 편이다.	6.7	13.3	26.7	23.3	30.0	3.57
3. 소속기관의 임무와 시장형사업 업무는 갈등이 없이 일치하고 있다.	3.4	10.3	37.9	44.8	3.4	3.34
4. 노인일자리 관련한 전담부서와 팀장이 있어 업무수행에 불편함이 없다.	0	10.0	20.0	63.3	6.7	3.67
5. 노인일자리사업에서 광역자치단체(도, 노인일자리지원센터 등)의 지원과 협력이 원활히 이루어지는 편이다.	0	16.7	43.3	36.7	3.3	3.27
6. 노인일자리사업에서 지자체와의 지원과 협력이 원활히 이루어지는 편이다.	0	6.7	43.3	40.0	10.0	3.53
7. 담당직원들의 그동안 사업경험을 통해 시장형일자리 관련 사업에 있어서만큼은 조직 내에 사업경영 역량이 상당히 축적된 편이다.	6.9	10.3	48.3	27.6	6.9	3.17

시장형 사업의 수행기관의 사업 아이템 선정이 사업의 성패에 중요한 요인이라고 할 수 있다. 지역수행기관에서 사업 아이템 선정 시 지역 경제상황에 맞는 아이템을 선정하고 수행기관이 보다 적극적으로 우수 사례에 대한 벤치마킹 등을 수행하는 것으로 나타나 제한된 조직역량에도 불구하고 시장형 사업의 장점을 확대해가려는 노력을 기울이고 있는 것으로 보인다.

〈표 4-18〉 사업 아이템 선정

(단위: %)

질문항목	전혀 아니다	아니다	보통	그렇다	매우 그렇다	평균
1. 사업 아이템 선정 시 내외부 도움으로 다양한 방법에 의해 지역의 특색과 수요를 고려하고 예측하여 선정하였다.	0	6.7	30.0	63.3	0	3.57
2. 실패위험을 줄이기 위해서 우수 수행기관 벤치마킹 등을 통해 선정하였다.	0	10.0	33.3	46.7	10.0	3.57
3. 사업기획을 위한 시간이 부족하였기 때문에 주로 수행기관 주변의 의견과 경험 많은 어르신들의 추천에 의해서 선정하였다.	0	40.0	40.0	20.0	0	2.80
4. 사업의 안정적 정착을 위해 민간기업과의 협력(하청 등)으로 선정하였다.	13.3	36.7	36.7	13.3	0	2.50
5. 시장형사업이 성공가능성이 낮은 힘든 사업인데다 지자체에 의해 할당된 사업이기 때문에 사업선정이 다소 형식적이었다.	3.4	31.0	41.4	24.1	0	2.86

이러한 경향은 시장형 사업을 통해 생산된 물품 판로 개척에 있어 지역 차원에서 자원 네트워크를 적극적으로 이용하고 있으며, 이를 통해서 시장형 사업이 수행기관의 활동을 통해 지역경제에 융화될 수 있는 기반을 마련하고 있는 것으로 보인다.

<표 4-19> 일반적 운영현황(물품 판로 개척 등)

(단위: %)

질문항목	전혀 아니다	아니다	보통	그렇다	매우 그렇다	평균
1. 사업을 운영하는데 있어서 타 부처(노동부 등)나 지자체의 정책지원(외부기금 등)을 받거나 활용한다.	10.0	50.0	20.0	20.0	0	2.50
2. 사업을 운영하는데 있어서 지역의 사회적 자원(모법인, 모기관, 지역사회단체 등)의 지원을 받거나 활용한다.	0	23.3	33.3	36.7	6.7	3.27
3. 사업을 운영하는데 있어서 수행기관의 조직적 힘(팀워크, 팀에 축적된 현장경험과 노하우)이 큰 역할을 한다.	0	3.3	20.0	60.0	16.7	3.90
4. 아직 조직역량이 축적되지 않았고 모기관(법인)의 도움이 어려운 관계로, 조직의 역량보다는 직원의 개인적 역량과 개인적 인맥이 더 많은 역할을 한다.	3.3	30.0	50.0	13.3	3.3	2.83
5. 담당직원이 판매까지 참여하는 것이 너무 힘든 상황이기 때문에 업무적으로 가능한 선에서만 판매지원을 하고 있다.	6.9	27.6	34.5	24.1	6.9	2.97

보다 구체적으로는 시장형 사업이 아직 초기 단계이기에, 수행기관이 정부의 지원 없이 사업을 수행할 수 있는 지속가능성을 확보하지 못하고 있지만, 향후 이에 대한 수행기관의 역량 구축을 위한 지원이 강화된다면 시장형 사업이 노인일자리사업의 새로운 발전 방향으로 자리 잡을 수 있을 것으로 보인다. 더불어 이를 위해 정부차원에서 추진되고 있는 사회적 경제, 즉 협동조합과 사회적 기업 정책과 노인일자리사업이 유기적으로 연계될 수 있는 방안도 적극적으로 모색해야 할 것으로 보인다.

〈표 4-20〉 사업현황과 전망

(단위: %)

질문항목	전혀 아니다	아니다	보통	그렇다	매우 그렇다	평균
1. 우리사업단 중 일부는 보조금이 중단된다 해도, 참여인원 축소 또는 임금 삭감 없이 계속 사업이 운영될 수 있다.	36.7	40.0	20.0	3.3	0	1.90
2. 우리 사업단 중 일부는 보조금이 중단된다면 참여인원 축소 또는 임금삭감을 통해 단기간 동안만 지속될 수 있다.	10.0	16.7	26.7	40.0	6.7	3.17
3. 우리사업단 중 일부는 보조금이 중단된다면 바로 중단될 수 있다.	6.7	10.0	16.7	50.0	16.7	3.60
4. 우리 수행기관은 시장형노인일자리사업이 맡겨진다면 추진할 의향이 있다.	3.3	10.0	43.3	33.3	10.0	3.37
5. 현재 우리 시장형사업단의 상황과 상관없이 앞으로 시장형 노인일자리사업의 전망은 긍정적이다.	0	23.3	46.7	23.3	6.7	3.13
6. 앞으로 노인일자리사업의 원활한 추진을 위해 사회적 기업, 혹은 협동조합을 설립 할 의향이 있다.	0	0	3.3	53.3	43.3	3.47

### 3. 현행 경기도 노인일자리 지원정책의 개선점

마지막으로 현행 경기도 노인일자리 지원정책의 발전방향에 대해서는 수행기관의 전문인력 보강과 사업수행을 보다 전문성 있게 추진할 수 있는 외부 전문기관 컨설팅 및 지원이 필요하다는 응답비율이 높게 나왔다. 또한 분산된 일자리 사업을 하나의 기관으로 통합해야한다는 의견에는 찬성비율이 약간 높게 나왔다.

〈표 4-21〉 수행기관의 역량 강화를 위한 필요사항

(단위: %)

질문항목	전혀 불필요	불필요	보통	필요	매우 필요	평균
1. 수행기관 내 전문인력 보강 지원	0	0	3.3	53.3	43.3	4.40
2. 전문기관으로부터의 통합정책서비스지원(사업 계획수립, 판매 등) 강화	0	0	6.7	70.0	23.3	4.17
3. 직원복지 등 처우 개선	0	0	0	33.3	66.7	4.67
4. 분산된 일자리 사업을 하나의 전문수행기관으로 통합운영	3.3	20.0	16.7	26.7	33.3	3.67

또한 현재의 경기도 노인일자리지원센터의 기능과 역할강화방안으로는 경기도내 노인적합직종 개발 및 보급에 보다 업무 역량을 강화해야 한다는 의견에 찬성한다는 의견비중이 가장 높게 나왔으며, 지역사회에 필요한 시장형 사업 아이템 발굴 및 경영컨설팅 업무를 강화해야 한다는 의견이 그 다음을 차지했다. 더불어 수행기관 인력에 대한 교육 훈련 업무와 평가 업무 또한 경기도 노인일자리센터에서 주도적으로 수행해야 한다는 의견도 높게 나타났다.

<표 4-22> 경기도 노인일자리지원센터의 기능과 역할 강화를 위한 필요사항  
(단위: %)

질문항목	전혀 불필요	불필요	보통	필요	매우 필요	평균
1. 노인적합직종 연구개발 및 보급	0	0	6.7	46.7	46.7	4.40
2. 수행기관 교육훈련	0	3.3	10.0	43.3	43.3	4.27
3. 지역사회 적합 사업아이템 개발, 판로개척 등 경영 컨설팅	0	3.3	10.0	36.7	50.0	4.33
4. 수행기관 평가 및 관리	0	6.7	26.7	50.0	16.7	3.77

현장 전문가/활동가들은 향후 노인일자리사업 체계의 발전방향에 대한 질문에서는 광역자치단체와 기초자치단체가 시장형 사업 확대에 보다 적극적으로 나서야 한다는 의견이 높았으며, 반면에 공익형 사업은 중앙정부, 복지형 사업과 교육형 사업은 기초지자체가 향후 확대해야 할 사업이라 지목을 했다. 이와 같은 결과는 앞서 설문조사 결과에서 시장형 사업이 보다 지역 친화적이고 수행기관과 기초자치단체의 협력 속에서 추진할 사업이라는 평가와 연결되어 지자체의 자율성과 책임이 보다 확대되는 방향으로 진행되어야 하며, 반면 기존의 공익형, 복지형 사업은 기존 중앙정부의 노인복지정책의 틀 속에서 향후에도 사업 확대가 이뤄져야 함을 의미한다고 해석할 수 있다.

<표 4-23> 노인일자리사업의 발전방향

(단위: %)

질문항목	공익형	복지형	교육형	시장형	인력 파견형
1. 정부가 앞으로 확대되어야 할 사업은 다음 중 어느 사업유형이라고 생각하십니까?	26.7	13.3	10.0	40.0	10.0
2. 광역자치단체가 역할을 확대해야 할 사업은 다음 중 어느 사업유형이라고 생각하십니까?	10.0	6.7	6.7	66.7	10.0
3. 기초자치단체가 역할을 확대해야 할 사업은 다음 중 어느 사업유형이라고 생각하십니까?	3.3	16.7	16.7	56.7	6.7

### 제3절 소결

본 장에서는 경기도 노인일자리전달체계의 실태와 문제점 및 이에 대한 전문가들의 평가를 중심으로 살펴보았다. 경기도 노인일자리사업은 보건복지부의 노인일자리 체계 하에서 경기도 노인일자리지원센터를 중심으로 시군의 시니어클럽과 실버인력뱅크 운영지원에 정책의 초점을 맞추고 있다. 따라서 경기도내에서 노인일자리사업의 성과를 향상시키기 위해서는 경기도 노인일자리지원센터의 역할을 어떻게 자리매김하느냐라는 문제를 먼저 해결하지 않을 수 없다. 하지만 본 장에서 살펴 보았듯이, 경기도 노인일자리지원센터는 다른 시도의 광역단위 노인일자리지원센터에 비하여 업무영역이 제한되어 있는 것으로 파악되고 있다. 서울시의 경우 각 구에 광역단위 일자리 지원센터 사무소가 설치되어 지역의 수행기관과 긴밀한 업무협력관계를 맺고 있는데 반해 경기도는 이러한 업무협력관계를 강화하는데 현재의 인원과 조직으로는 한계를 보이고 있는 것으로 보인다. 또한 다른 광역자치단체의 동일기관이 고령자 훈련과 직무개발 업무 등을 수행하는 사례에서 보듯이 광역일자리지원기관으로서의 역할을 강화하기 위해서는 수행기관 인력에 대한 교육, 훈련, 그리고 컨설팅 및 노인관련 직무개발 등, 보다 전문화된 업무로 조직을 재구성해야 해야 한다.

이를 위해 현재의 도의 민간위탁기관에서 위상을 한 단계 높여, 다양한 전문 업무를 동시에 수행하기 위한 조직적 기반으로 민·관 거버넌스 형태의 조직 구성을 고려해볼 만하다. 즉, 지역 노인복지관련단체와 경기복지재단 등의 공공기

관과 연합 거버넌스 형태의 조직구성으로 위상을 변화시키는 방안도 고려해야 한다.

두 번째, 광역자치단체로서 경기도는 중앙정부의 노인일자리사업의 보조적 역할에 머물 것이 아니라, 선택과 집중을 통하여 경기도형 일자리 사업 모델을 구축할 필요가 있다. 즉, 설문조사에서 나와 듯이, 기존 사회참여형 일자리 사업은 중앙정부가 기존대로 주도하는 한편, 시장형 사업은 지방정부가 주도권을 가지고 지역실정에 맞는 맞춤형 일자리 사업으로 전환하는 것이 필요하다. 이를 위해 노인일자리 사업을 기존의 지역고용전략과 연계하여 설계하고, 사회적 경제 정책과 유기적으로 사업을 연계 추진하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 기존의 중앙정부의 사업 수요 조사에 의한 일자리 수 할당 방식에서 경기도 노인일자리지원센터 등이 지역수요조사를 체계적으로 실시한 결과를 바탕으로 한 사업 설계가 필요할 것으로 보인다.

이러한 사업의 세분화는 필연적으로 지역단위에서 사업의 대상자를 선별할 수 있는 제도적 장치를 필요로 한다. 단순히 수행기관에서 사업대상자를 모집하는 현 체제에서는 사업의 효과를 높이는데 한계를 보일 수밖에 없다. 따라서 고령자 층의 근로욕구를 파악하고 이에 적합한 직업 및 일자리를 찾기 위한 대상자 사례관리 방안을 도입하는 것이 요구된다. 이를 위해 기존 복지서비스에서 축적한 복지대상자 사례관리 노하우를 노인복지정책에서도 적극적으로 활용하는 한편, 고령자 대상 직업 지도 및 경력개발 매뉴얼 개발이 광역자치단체 단위에서 개발·보급할 필요가 있다.

## 제 5 장

# 결론 및 경기도 노인일자리 사업정책제언

- 제 1 절 노인일자리사업 효율화 방안
- 제 2 절 경기도 노인일자리사업 개선방안



# 제5장

## 결론 및 경기도 노인일자리 사업 정책제언

### 제1절 노인일자리사업 효율화 방안

#### 1. 노인일자리사업 목표의 명확화와 대상의 세분화

현행 노인일자리사업은 노동시장에서 소외된 65세이상의 노인계층을 위해 노인 특성에 맞는 노인일 자리를 창출·보급하여, 소득 창출 및 사회참여 기회를 제공하고 사회구성원으로서의 성취감 고취 및 건강하고 활기찬 노후생활을 보장함을 목적으로 하고 있다. 따라서 노인일자리사업은 ‘노인층의 소득보장’과 ‘사회참여’라는 양대 목표 속에서 수행되는 노인복지사업이라고 할 수 있다(조영아, 2011).

하지만 노인일자리사업이라는 하나의 사업 체계 속에서 소득보장을 목표로 하는 이들과 사회참여를 목표로 하는 이들을 동시에 수용할 수 있는지에 대한 문제는 노인일 자리를 비판의 가장 강력한 근거 중의 하나이다. 또한 현행 노인일 자리의 목표는 지나치게 일반적이어서 구체적인 정책방안을 도출하는데 실패하고 있으며, 그 결과 노인일자리사업은 일반 일자리 사업도 아니고 취약계층을 위한 복지사업도 아닌 모호한 상태에 머물고 있는 실정이다. 이러한 성격은 아래 표에서 보듯이 새정부의 일자리 사업 정책에서도 여전히 해결해야 할 과제 가운데 하나로 보인다.

〈표 5-1〉 노인일자리 사업관련 정책 공약

정책	기초연금 도입	어르신일자리 대폭 확대
문제진단	<ul style="list-style-type: none"> <li>-노인빈곤율과 노인자살률 등이 OECD국가에서 가장 높아 노인계층의 삶의 질이 낮은 상태</li> <li>-국민연금은 노인 빈곤해소에 기여하지 못하면서 장기 재정불안정의 문제를 안고있음</li> <li>-기초노령연금 급여수준(2012년 94,600원)이 너무 낮아 어르신의 경제적 어려움을 덜어주지 못하고 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-건강한 노인인구 증가에 따른 사회참여 욕구가 크게 증가(65세 이상 노인 중 약 60만명 정도가 사회참여 욕구를 가진 것으로 파악)</li> <li>그러나 현재 공공형 노인일자리는 22만개에 불과하여 수요와 공급간 격차가 큰 실정이며, 급여수준(월40만원, 최대 7개월)도 낮아 개선이 시급</li> </ul>
개선방향	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현행 기초노령연금과 장애인연금을 기초연금화하고, 국민연금과 통합운영함으로써 사각지대나 재정불안정이 없는 모든 세대가 행복한 연금제도로 개편</li> <li>-기초연금 도입 즉시 65세 이상 모든 어르신과 중증장애인에게 현재의 2배수준으로 인상하여 지급</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-2014~2017년 기간 동안 연간 5만개를 신규 창출하여 노인일자리 대폭 확대 공급</li> <li>단순생계형 일자리가 아니라 노인에게 사회공헌 활동기회를 부여할 수 있는 지역사회 맞춤형 일자리 집중개발, 보급</li> <li>-아동안전돌봄, 다문화가족장애인지원, 노노케어, 지역사회 환경 개선, 초등학교 등학교 지원, 다문화 여성지원, 장애인 활동보조인, 초등학교 환경 미화 등 사회공헌형 일자리를 80%대로 확대</li> <li>-참여수당을 월 20만원에서 2배 수준으로 단계적으로 인상하고 참여가능 개월도 7개월에서 12개월로 확대 추진</li> </ul>
실천공약	<ul style="list-style-type: none"> <li>-「기초노령연금법」의 기초연금법 전환 개정(2013년)</li> <li>-기초연금과 국민연금의 통합적 운영을 위한「국민연금법」법률개정 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-노인일자리 확충을 위한 종합계획 수립</li> <li>-2014년부터 소요예산 반영</li> </ul>

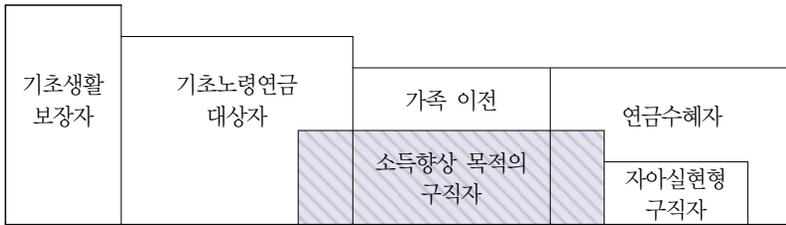
자료: 제18대 대통령선거 새누리당 정책공약(2012).

따라서 노인일자리사업은 보다 사업에 참여하는 고령 인원을 세분화하여 일자리 사업을 통해 노동시장에 진입시킬 수 있는 인원과 그렇지 못한 인원을 분류하는 제도적 통로를 만드는 것이 선행되어야 할 것으로 보인다. 현행 사업은 사회참여형과 시장형사업의 참여 자격으로 분류되는 것이 아니라 어느 수행기관에 참여하느냐, 어느 사업의 참여가 수월한가 여부에 따라 인원분류가 이뤄지는 경향을 가지고 있다.

이러한 경향은 이른바 “소득-욕구 역전현상”을 발생시켜, 생계비 욕구 대응 시도 사업보다 사회공헌형 사업에 소득욕구가 높은 노인들이 참여하게 되어 사업의 효과를 떨어뜨리는 결과를 가져온다고 할 수 있다(남기철, 2008). 이러한 현상은

향후 새정부에서 추진하는 기초노령연금의 확대에 따라 더욱 심화가 될 가능성이 높다. 기초노령연금 수령액이 높아질수록 일자리 참여 동기는 약해질 가능성이 높으며, 참여하더라도 상대적으로 수월한 사회참여형 사업에 참여함으로써 노령연금 수령과 근로로 인한 소득을 동시에 수령하려는 현상이 발생할 것이기 때문이다.

<그림 5-1> 노인일자리 사업대상 구분



본 연구에서 고령자 노동시장 구조에서 살펴보았듯이, 고령자 노동력의 공급은 지속적으로 늘어나고 있으며, 이러한 노동력의 약 70% 정도는 경제적 목적을 통해 노동시장에 재진입하는 인력이라고 할 수 있다. 더 나아가 고령인구층은 본 연구에서 살펴보았듯이 일자리에 대한 욕구를 가지고 있음에도 불구하고, 다른 연령대에 비하여 임금수준 이외에 취업 시 고려해야 할 개인, 가족, 사회적 장벽이 비교적 다양한 것으로 나타나고 있다. 이러한 다양한 구직 시 고려요인을 무시하고, 집단적이고 일방적인 일자리 지원 서비스 제공은 고령 근로자의 소득증대나 복지향상에 큰 성과를 내기 어렵다. 이런 점에서 노인일자리사업 목표와 범위에 대한 명확화와 참여 대상에 대한 세분화가 더욱 필요하다고 하겠다(박상우 외 2011).

더불어, 고령자들의 인적자본의 특성으로 인하여 이들은 한국 노동시장 내에서 2차 노동시장(the secondary labor market)에 위치하거나, 노동시장 주변부에서 위치하고 있다고 평가할 수 있다. 따라서 현재의 시장형 사업을 통해서 이러한 인력을 비교적 고용상황이 양호한 1차 노동시장으로 이동시키거나, 이들을 위한 새로운 시장을 창출하는 것은 비용소모적인 비효율적인 정책이라고 할 수 있다. 보다 이들에게 안정적인 일자리와 이를 통한 소득증대를 도모하기 위해서는 기존 복지체계, 공동체 자원과 연계된 일자리사업체계가 구축되어야 한다.

현재의 노인일자리 체계는 노인복지정책 틀 속에서 진행됨에도 불구하고, 기초

생활보장제도, 기초노령연금, 국민연금 등의 기존 복지체계와의 연계성에 대한 고려가 부족하다고 할 수 있다. 일자리 사업으로 창출되는 일자리의 질이나 소득수준이 만족하지 않다는 점에서 이를 보충할 수 있는 기존 복지제도의 요소가 무엇인지에 대해서도 고민을 해야 할 것으로 보인다. 특히 현재 체계 하에서 희망근로, 사회적 일자리 사업 등과의 차별성을 어떻게 확보해야 할 것인지에 대해서도 세밀한 검토가 필요하다. 물론 65세이상의 노인인구를 대상으로 한다는 점에서 다른 사업들과 구별되고 있지만, 공익형 사업은 희망근로사업과 그 대상자가 중첩되는 경우가 많으며, 민간 분야 노인일자리사업 중 시장형 사업은 사회적 일자리 사업과 그 대상자를 공유하는 경우가 많다는 점을 고려할 때 보다 명확한 사업의 목표와 대상 집단의 설정과 같은 사업의 명확화와 세분화가 선결되어야 할 것이다.

### 1) 생애주기적 고용지원체제 구축: 경력단절에서 경력연장으로의 노인일자리사업

현재의 노인일자리사업에 참여하고 있는 인원들의 대부분은 노동시장에 재진입을 목표로 하는 이들이라고 할 수 있다. 주 직장에서 은퇴 후 혹은 중년 이후에 반복적인 실업과정을 거쳐 노동시장에서 주로 변화되어 온 과정을 거쳐 온 이들이 노인일자리사업에 편입되어 온 사람들이 경험하는 가장 큰 구직 장애요인은 경력단절이라고 할 수 있다. 하지만 현재의 일자리사업 전달체계로는 이러한 고령자의 경력단절 문제를 해결할 수 있는 수단을 찾는데 한계를 가지고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 현재 고용노동부 고령자 일자리 사업과 분절되어 있는 노인일자리사업을 연계하여 생애주기적 고용지원체계를 구축해야 한다.

고령 근로자들의 은퇴연령 이전의 근로경력에 대한 사항은 고용보험사업 체계 내에서 일자리 관련 부서가 관리하고 있으며, 은퇴 시점에 제공되고 있는 중·장년층 전직지원사업, 고용지원유지금, 고령자인력은행 사업 등이 고용부 사업으로 이뤄지고 있다. 이러한 사업 참여자 정보와 노인일자리사업 대상자 고용이력 정보를 보건복지부 사업 DB와 연계된다면 보다 효율적인 사업 참여자 선정과 프로그램 구성을 시도할 수 있을 것이다.

더불어 보건복지부 노인일자리사업 대상을 일정연령 이상으로 한정시키는 것보다 보다 유연하게 사업의 범위를 정하는 것이 필요하다. 즉, 노동시장 내 은퇴연

령 이전의 저소득, 낮은 기술력의 노동자들, 취약계층은 은퇴연령 이후에도 경제적 이유로 인하여 근로활동을 할 수 밖에 없는 집단이라고 할 수 있다. 따라서 이들에 대한 고용, 복지 관련 DB 정보를 노인일자리사업과 연계하여 선제적으로 관리한다면 이들이 일반 노동시장에서 퇴장한 후 고령자 노동시장에 진입한 후 겪게 되는 경력단절, 정보부족에 의한 이동비용(transition cost) 등을 줄임으로 노인일자리 효과를 극대화 할 수 있을 것으로 기대할 수 있다.

## 2) 노인소득보장제도와 노인일자리사업의 연계

상기했듯이, 현재의 노인일자리사업은 최근 급격히 변화하고 있는 노인소득보장제도와 연계성이 약하다는 문제점을 가지고 있다. 국민연금, 기초노령연금제도, 그리고 고용보험의 확대가 노인일자리사업의 효과와 어떠한 연관관계를 가지고 있는지에 대해서는 체계적인 검토가 아직까지 이뤄지지 않고 있다. 가령, 현재 기초노령연금 수령 대상자 중 노인일자리사업 수당이 있을시 수령이 제한되고 있는데, 향후 기초노령연금액이 상승할 시, 기초노령연금이 일자리 사업 참여 동기를 제한하는 요인이 될 것으로 전망할 수 있다.

또한 실업급여가 65세이상으로 확대됨에 따라 근로자 지위를 보장받지 못하는 노인일자리사업 참여보다는 공공근로사업 단기 참여이후 실업급여를 수령하려는 고령층 인원도 늘어날 것으로 보인다. 이와 같이 노인소득보장체계 하에서 노인일자리사업을 어디로 자리매김해야 할 것인지에 대한 세밀한 검토가 필요해 보인다. 일자리 사업과 소득보장지원 제도의 유기적 결합을 통하여 소득보장과 사회참여 욕구를 동시에 충족할 수 있는 다양한 복지·일자리 결합 프로그램을 제시할 수 있으며, 일자리 사업에 소요되는 비용이 노인복지에 소요되는 직접적인 비용을 절감할 수 있는 시너지 효과를 낼 수 있을 것으로 기대할 수 있다.

## 제2절 경기도 노인일자리사업 개선방안

### 1. 경기도 일자리 수행기관의 업무 재구성 및 전문성 강화

#### 1) 전문성에 기반한 조직개편 및 전문인력 확충

현재 경기도 노인일자리센터는 경기도 광역단위 일자리 허브기관으로 역할을 수행하고 있지만 시·군 실버인력뱅크와 시니어클럽의 사업이 중복 시행·담당함으로써 일선 수행기관과 역할중복현상을 만들어내고 있다. 또한 경기도 유일의 광역지원기관인 경기도 노인일자리지원센터에서는 지역 수행기관에 대한 교육, 훈련, 컨설팅, 그리고 직업지도 역량 등을 강화할 수 있도록 전문성을 강화해야 한다.

노인일자리 사업 규모가 커짐에 따라 기관 당 사업단 수가 많아짐으로 인해 사업수행의 효율성 및 효과성에 대한 우려가 높아지고 있다. 따라서 수행기관에서는 지원센터에 좀 더 적극적인 업무지원, 교육, 훈련, 컨설팅을 요구하고 있지만 지원센터 입장에서는 인력과 예산의 한계로 어려움을 겪고 있다. 이를 위해서 현재 지원센터 인원의 고용안정과 더불어 전문성을 강화하기 위하여 진로교육, 직업상담 전문가들의 인원 비중을 높여야 한다. 또한 경기도내 거점지역에 지소를 설치, 지역별 노인일자리 수요를 파악 및 분석하여 지역 수행기관의 활동에 실질적인 도움이 될 수 있는 탄력적인 맞춤형 지원체제를 구축해야 한다. 더불어 수행기관과의 전산 시스템 활용수준을 높이고, 지자체 담당자와의 업무 협력을 강화함으로써 수행기관을 지원하는 통로를 다각화 할 필요가 있다.

부산광역시는 <노인일자리 창출 지원 조례>를 통해 노인일자리전담기관에 대한 법적, 재정적 근거를 마련하고 있다. 이와 같이 경기도는 경기도 산하 노인일자리 전담기관의 설치 및 운영에 관한 근거를 마련함으로써 전문성을 기반으로 한 업무, 조직 구조에 대한 세부적인 내용을 정하여 수행기관이 안정적으로 일자리 사업을 추진할 수 있도록 해야 한다.

## 2) 민·관 거버넌스 기관 형태로의 전환

경기도 노인일자리지원센터의 전문성 강화와 일선 수행기관과의 업무 네트워크 강화를 위해서는 민간위탁기관의 위상에서 공공과 민간 노인복지기관이 결합된 민·관 거버넌스 기관으로 위상으로 탈바꿈 하는 것이 필요하다. 이를 통해 수행기관의 애로사항과 정책 건의를 일자리 센터를 거쳐 경기도 담당부서에 전달하며, 도 정책의 방향과 새로운 일자리 사업 계획 구상단계부터 일선 수행기관의 의견이 적극적으로 반영될 수 있는 중간자 역할로 자리매김 할 수 있을 것이다.

## 3) 수행기관의 인력 보강 및 지역 퇴직인력 DB 구축

현재의 수행기관의 전담인력은 실제로 인턴이나 사업 보조인력 지위로서만 인정받고 있는 실정이다. 이러한 연유로 인건비 책정에 있어서 9개월 단위의 계약직 형태의 고용지위만이 인정되고 있다. 하지만 진정한 전담인력 개념에 적합한 인력 운영을 위해서는 보다 안정적인 고용지위가 요구되며 전담인력의 업무수행방식 표준화와 매뉴얼 작성이 이루어져야 한다. 또한 시니어클럽의 경우 노인일자리사업 이외에 다른 사업을 수행하는데 현재인력이 투입됨으로써 전문 인력이 일자리 사업에 전문화되지 못하는 문제를 가지고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위한 일자리 사업단위 인력운용계획을 수행기관에서 세우고 이에 대한 적절한 지원이 이루어져야 할 것으로 보인다.

더불어 경기도 차원에서 퇴직인력의 체계적 관리를 위한 퇴직이후 혹은 퇴직을 앞둔 인력에 대한 DB를 구축하여 수행기관에 제공하는 시스템의 구축도 필요하다. 현재 각 수행기관별로 이뤄지는 일자리 사업 참여자들을 통합적으로 관리하고 고령자를 고용하고자 하는 기업들이 보다 수월하게 관련 정보를 접할 수 있도록 하는 DB 구축을 고려해야 한다. 이를 위해 기존 경기도 일자리센터, 경기도 소재 고용센터 등의 고령인력 고용관련 정보시스템을 연계하고, 정기적인 실태조사를 통해 경기도내 고령인력 규모와 기술수준별 인력분포에 관한 정보를 생산하여 기업들에게 제공하는 방안을 고려할 필요가 있다.

#### 4) 경기도 내 고령자 고용 협의체 신설 및 기본계획 수립

경기도내 고령자 일자리 창출을 확대하기 위해서는 지방정부의 노력만으로는 한계가 있다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 일자리와 관련된 지역기업, 지역의 시니어클럽, 실버인력뱅크, 노인복지관, 노인복지센터, 일자리 관련 유관기관들의 적극적인 협조가 무엇보다 중요하다. 또한 지방정부 내에서도 기존의 노인복지과 이외에 보건복지국에서도 사회복지위원회 및 시군 지역사회복지협의체 운영, 자활근로사업, 저소득층 지원 사업을 관할하는 복지정책과, 일정부문 사업영역이 중복되는 장애인 일자리를 관할하는 장애인복지과의 포괄적인 정책협력관계가 유지되어야 한다.

더불어 경기도 내 노인인구가 100만이 넘어선 현재, 경기도 산업의 경쟁력 강화를 위해서 숙련기술과 관련 경험을 보유한 고령인력을 더 이상 단순 노인일자

리 사업에 한정시키는 것은 비효율적이다. 따라서 경제 관련 부서와의 고령자 인력 활용방안도 주요한 정책 협의대상이 될 수 있다. 이런 점에서 고령자 고용이 단지 복지혜택 차원에서 머물지 않고 경기도 지역 고용·복지의 선순환 구조 속에서 확대될 수 있는 보다 장기적인 계획 수립과 노인일자리 관련 정책협의체를 신설하는 것도 고려해 볼 필요가 있다.

## 2. 지역의 다양성과 지역성에 기반한 일자리 창출

### 1) 사회적경제 모델로서의 시장형 사업 추진

최근 지역단위에서 활발하게 논의되고 있는 사회적경제 발전 모델과 연계하여 노인일자리사업을 추진할 필요가 있다. 사회적 경제 모델은 국가와 지자체를 단순한 자금 지원자가 아닌, 지역주민의 협력자 및 파트너로 인식하며 지역 스스로 자신들의 문제를 해결하는 데 초점이 맞춰진 지역 발전모델이다. 이 모델을 바탕으로 노인 일자리 지원 사업이 비용 대비 수익을 높이는데 한계를 가지고 있으며, 일반시장 내에서 경쟁력이 떨어지는 사업이라는 점을 인식하여 이에 대한 비용을 공동체 내에서 감당하며, 노인들에 대한 일자리 제공이 지역 공동체내의 고용과 복지의 선순환 구조 내에서 이뤄질 수 있도록 사회적 경제정책과 노인일자리 정책을 연계할 필요가 있다. 더 나아가, 지역 수행기관을 사회적 경제 조직화함으로써 현재의 중앙에서 지역으로 내려오는 사업 전달구조에서 지역 사회적 경제조직이 지역 내 노인일자리 사업 아이টে를 지역 주민과 공동으로 발굴하고, 지역 정부가 이를 뒷받침하여 중앙정부의 노인일자리 사업에 지원을 요청하는 양방향적인 사업전달구조를 구축하는 것이 보다 효과적인 일자리 사업체계를 만드는 기반이 될 수 있을 것이다.

### 2) 지역 일자리 수요조사 방식 및 예산 책정방식 개선

더불어 지역별 상황을 감안한 예산 배정 문제도 다시 점검해야 할 것으로 보인다. 현재 지역별 노인일자리사업 예산배정의 70%는 지역별 노인인구의 분포를 고려, 20%는 수요조사의 결과를, 10%는 전년도 성과를 고려하여 배정한다. 하지만 이때 지역별 사업수요나 타당성에 대한 판단을 실증적 판단근거보다는 예산규모와 수행기관이 집계한 수요조사 및 타당성 판단에 대부분 의존하고 있다(이석원 외,

2011). 따라서 이러한 배정기준을 수요조사의 결과 비중을 대폭 높임으로써 각 지역의 특성을 반영할 수 있도록 하며, 국고/광역자치단체/기초지자체가 50:25:25의 보조율 비율을 유지하고 있는 현재 분담비율에서 낙후지역으로 분류된 시군에 대해서는 정부비중을 높이는 방향으로 바뀌어야 할 것으로 보인다. 특히 농촌지역으로 갈수록 상대적으로 일자리 자체에 대한 수요가 적고, 수행기관의 역량이 부족하며, 사업 참여자들의 이동거리가 길기 때문에 사업에 소요되는 비용이 추가될 수밖에 없다. 따라서 이러한 지역적 특성을 감안하지 않는 현재의 예산배정 방식은 변화가 필요하다.

### 3) 노인복지기금과 일자리 사업과 연계

지방자치단체와 수행기관의 자율성을 높이기 위하여 현재 지역에서 적립하고 있는 ‘노인복지기금’을 일자리 사업에 사용할 수 있도록 하는 방안도 고려할만하다. 국고보조금이 주어지는 만큼만 사업을 수행하는 것이 아니라, 지역에 따라 적극적인 사업을 신축적으로 하는 재원으로 노인복지기금이 사용하는 방안이다. 중앙정부는 이러한 방식을 장려하기 위해 지역이 자율적으로 사업을 시행하는 부분에 대해서 위에서 아래로 시행되는 방식(top-down)이 아닌 아래에서 위로의 사업수행 방식(bottom-up)으로 전환이 가능해 질 것으로 보인다.

### 4) 고령자를 고용하는 고용주 장려금 제도

해외 사례에서 나타나듯이 노인일자리 사업에서 하나의 축은 고령자 고용에 대한 고용주에 대한 인센티브 지급이다. 경기도 차원에서 고령자 고용을 적극적으로 하는 기업에게 지원제도를 강화하는 방안을 고려해야 한다. 중고령자를 상용직으로 고용하거나 은퇴 연령 이후에도 계속 근무를 위한 직원들을 위해 직역을 정비하고, 인사체계를 정비하는 중소기업에게 중소기업육성자금 지원에서 가점을 주는 형태의 인센티브 방안도 고려해 볼 필요가 있다.

### 5) 고령자 창업 지원 제도 신설

주 직장에서 은퇴한 후 숙련기술과 근로경력을 지속적으로 발전시키기 위한 고령자들이 창업을 원할 경우, 이를 지원하기 위한 지원제도 설립도 경기도 차원에서 고려해 볼 필요가 있다. 앞서 일본의 사례에서 보듯이, 일본은 고령자 등 공동취업기회창출 조성금을 통해 45세 이상 중고령자 3인 이상이 공동으로 법인을 설립

하고 근로자를 고용하여 계속 고용 및 취업기회를 창출하는 경우에 법인설립 비용의 일부를 지원하는 제도를 운영하고 있다. 이러한 조성금 제도를 경기도에서 벤치마킹하여 도 차원의 창업지원제도를 도입을 고려할 필요가 있다. 더 나아가 고령자가 창업한 기업이 65세 이상의 인력을 고용할 시 이에 대한 임금의 일부나 사회보험료 일부를 지원하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다.

#### 6) 고령자 고용 인식전환을 위한 교육 프로그램 운영

고령자들이 일할 능력이 있음에도 불구하고 고용주 혹은 인사담당자의 고령자에 대한 인식에 의해 구직을 포기하는 경우가 많다는 통계결과는 고령자 고용에 대한 기업의 인사 담당자들의 인식전환이 필요함을 보여주고 있다. 따라서 경기도 차원에서 관내 기업 인사 담당자들을 대상으로 한 고령자 고용에 대한 인식전환과 고령자에 적합한 직무 안내를 위해 교육프로그램을 운영하는 것도 필요하다. 객관적인 근거도 없이 고령인력은 신기술을 습득하기 어렵고 적응력도 낮다는 선입견을 최소화하고 이들을 위한 작업환경 개선이나 직업훈련을 제공할 수 있도록 하는 지원방안이 고려되어야 한다.



## 참고문헌

- 강성희(2011). 『고령화사회에 따른 노인일자리사업 활성화 방안 연구— 경기도 노인복지 정책을 중심으로—』, 경원대학교 석사학위논문.
- 김경희(2007). 『노인일자리 참여자의 생활만족도에 관한 연구』, 동국대학교 석사학위논문.
- 김미곤(2006). 『노인일자리사업 참여자 생활 실태 조사』, 서울: 한국보건사회연구원.
- 김명중(2010). “일본의 정년제도와 최근의 동향”, 『국제노동브리프』, 한국노동연구원.
- 김을식(2012). 『경기도 일자리사업 평가와 통합운영 방안 연구』, 경기개발연구원.
- 김준영(2010). 『일본과 핀란드의 고령자 고용지원 정책 연구』, 한국고용정보원.
- 남기철 외(2008). 『노인일자리사업 중장기 발전 전략』, 한국노인인력개발원.
- 박상우, 박찬용, 황종규(2011). 『경상북도 지역특성별 맞춤형 노인일자리 사업』, 대구경북연구원.
- 이석원, 이원희, 남기철, 금현섭, 정연백(2011). “노인일자리사업 전달체계 개편방안”, 『노인인력개발포럼』 제7호.
- 이재홍(2010). 『미국의 고령자 고용 동향과 고용정책』, 한국노동연구원 국제노동브리프, 제4월호.
- 이철선(2012). 『고령자 고용 실태와 정책적 보안과제』, 보건복지포럼.
- 전해진(2008). 『노인일자리사업 효과성과 개선방안에 관한 연구』, 한영대학교 석사학위논문.
- 조영아(2011). 『경기도 노인일자리사업 활성화 방안』, 아주대학교 석사학위논문.
- 최석현(2011). 『고용서비스 상대적 비용—효율성 분석을 통한 성과관리 개선방안 연구』, 한국고용정보원.
- 보건복지부(2005). 『고령사회 대비 노인인력 활용실태 및 발전방안』, 정책과제 보도자료.
- 통계청 보도자료(2011). 『고령자 통계』.

- 통계청(각년도). “경제활동인구조사 부가조사” -고령층 부가조사.
- 통계청(각년도). “경제활동인구연보” .
- 통계청(2012). “지역별고용조사” .
- 한국개발연구원(KDI)(2006). 『노인일자리사업 심층평가』.
- 한국노인인력개발원(2007a). 『2007년도 노인일자리사업 종합안내』.
- \_\_\_\_\_ (2007b). 『'06년 노인 일자리 시장형 사업 실태조사보고서』.
- \_\_\_\_\_ (2007b). 『노인일자리 사업 만족도 조사결과 보고』.
- \_\_\_\_\_ (2008). 『시장형 노인일자리사업 운영체계 검토 및 개선방안 연구』.
- \_\_\_\_\_ (2009). 『선진국 노인일자리사업 유사정책 사례비교』.
- 한국노인인력개발원. <http://www.kordi.or.kr>
- Abeles, R. P. and M. W. Riley(1987). 'Longevity, Social Structure, and Cognitive Aging', in C. Schooler and K.W. Schaie, eds, Cognitive Functioning and Social Structure Over the Life Course(Norwood, NJ: Ablex).
- Cumming, E. and W. E. Henry(1961). Growing Old: The Process of Disengagement(New York: Norton).
- Ilmarinen, J.(2002). “What the social partner can do to improve employment opportunities for older workers” , Ministry of Social Affairs and Health, Finland.
- Piekkola, H. (2004). "Active Ageing Policies in Finland," The Research Institute of the Finnish Economy, Discussion Paper, No. 898.

## 부록





## 부록

### 노인일자리 사업전달체계 및 현황 조사

안녕하십니까?

경기도 출연정책연구기관인 경기개발연구원은 경기도 및 경기도 지자체의 정책수립과 평가에 관련된 지원연구업무를 수행하고 있습니다. 본 연구원에서는 경기도 노인일자리사업의 현황과 문제점을 파악하고 향후 필요한 정책현안들을 발굴하여 경기도에 제공하고자 관련 연구 사업을 수행하고 있습니다. 이를 위해 경기도내 노인일자리사업 현장에서 활동하고 계신 전문가를 대상으로 노인일자리사업의 현안과 문제점을 조사하고자 합니다. 이번 설문조사는 노인일자리사업관련 수행기관 평가를 위한 조사가 아니며, 노인일자리사업의 성공에 장애요인이 되고 있는 사업전달체계와 제도의 정비, 도정책의 수정, 그리고 사업 수행기관의 역량강화와 지원을 연구목표로 하고 있습니다.

본 조사의 내용은 통계법 제13조에 의거해 비밀이 보장되며, 설문에 대한 모든 응답과 개인적인 내용은 통계분석과 연구 목적 이외에는 절대 사용되지 않습니다. 경기도 노인일자리사업과 노인복지정책의 발전을 위해 바쁘시더라도 잠시 시간을 내어 솔직히 답변해 주시면 대단히 감사하겠습니다.

- 조사기간 : 2012. 12. 06. - 2012. 12. 13.
- 조사대상 : 경기도 노인일자리관련 기관 실무담당자
- 연구주관 : 경기개발연구원 창조경제연구부
- 연 락 처 : 최석현(Tel. 031-250-3552)

2012년 12월

경 기 개 발 연 구 원 장

- 조사책임 : 최석현 (경기개발연구원 창조경제연구부 연구위원)
- 주 소 : 수원시 장안구 경수대로 1150

질문항목	전혀 아 니 다	아 니 다	보 통 이 다	그 렇 다	매 우 그 렇 다
예시) 정부의 시장형사업의 정책설계는 충분히 고려되어 나온 사업이다.			○		
1. 귀 수행기관의 노인일자리사업 추진과 관련한 주변 조건에 대한 질문입니다.					
문 1) 정부의 노인일자리사업 정책설계에 대한 귀 수행기관의 의견에 대한 질문입니다.					
1. 정부의 노인일자리 사업체계는 충분히 고려되어 나온 사업이다.					
2. 정부의 지금까지의 노인일자리 사업체계는 일관성이 있다.					
3. 정부의 노인일자리 체계는 현장의 의견이 충분히 반영되어 있다.					
문 2) 노인일자리사업의 정책/제도적 환경에 대한 질문입니다.					
1. 정부의 행정적 지원(보고체계, 행정규제 등)은 사업을 위해 합리적이다.					
2. 정부의 정책적 지원(사업기간, 급여 등)은 사업을 위해 합리적이다.					
3. 우리지역의 광역자치단체(광역시, 도)는 일자리사업을 위한 제도적/정책적 지원에서 우호적이다.					
4. 우리지역 기초자치단체장은 사업에 대한 인식과 지원에서 우호적이다.					
5. 우리지역 기초자치단체(시,군,구) 공무원들은 사업에 대한 인식과 지원에서 우호적이다.					
문 3) 노인일자리사업의 경제/사회적 환경에 대한 질문입니다.					
1. 우리지역사회와 시민들은 시장형노인일자리사업에 대해 우호적이다.					
2. 우리지역 민간시장 관계자들은 시장형노인일자리사업에 대해 우호적이다.					
3. 정부정책, 수행기관 능력, 그리고 어르신들의 노동력을 종합하여 고려하였을 때 사업단이 시장에 진출하면 우리지역시장에서 경쟁력이 있다.					
문 4) 정부의 노인일자리사업 평가에 대한 질문입니다.					
1. 정부의 사업평가에서 '일자리창출수' 는 사업성공 판단을 위한 적절한 평가지표이다.					
2. 정부의 수행기관평가와 인센티브제도는 수행기관에 긍정적인 영향을 준다.					
3. 현행 평가체계는 수행기관의 업무와 사업수행에 긍정적인 영향을 준다.					
문 5) 사업추진을 위한 수행기관의 경영관리 역량에 대한 질문입니다.					
1. 수행기관 내에 사업추진 관련 전문인력이 부족하다.					
2. 수행기관 내에 사업추진 관련 전문 지식이 부족하다.					
3. 수행기관 내에서 마케팅에 투자할 비용이 부족하다.					

질문항목	전 혀 아 니 다	아 니 다	보 통 이 다	그 렇 다	매 우 그 렇 다
II. 귀 수행기관의 조직운영환경과 정책의 필요성 인식에 대한 질문입니다.					
문 6) 귀 수행기관의 운영환경에 대한 질문입니다.					
1. 수행기관의 전체 업무 중 시장형사업의 비중이 높은 편이다.					
2. 수행기관의 전체 업무 중 사회공헌형사업의 비중이 높은 편이다.					
3. 소속기관의 임무와 시장형사업 업무는 갈등이 없이 일치하고 있다.					
4. 노인일자리관련 전담부서에 팀장이 있어 업무수행에 불편함이 없다.					
5. 노인일자리사업에서 광역자치단체(도, 노인일자리지원센터 등)의 지원과 협력이 원활히 이루어지는 편이다.					
6. 노인일자리사업에서 지자체와의 지원과 협력이 원활이 이뤄지는 편이다.					
6. 담당직원들의 그동안 사업경험을 통해 시장형일자리 관련 사업에 있어서만 큰 규모의 사업경영 역량이 상당히 축적된 편이다.					
7. 모법인(또는 모기관) 및 지역사회단체와 네트워크가 형성되어 있다.					
문 7) 정부가 추진하는 시장형노인일자리사업 정책의 필요성에 관한 질문입니다.					
1. 시장형노인일자리사업에서 복지와 시장이라는 두 개념은 모순되지 않고 결합될 수 있다.					
2. 정부가 노인의 복지와 생계문제를 해결하기 위해 노인일자리사업을 하는 것은 올바른 정책적 대응이다.					
3. 정부가 노인문제해결을 위해 일자리정책을 하는 것은 시장의 질서에 위배된다.					
4. 정부의 시장형노인일자리 정책은 점차적으로 일자리 관련기관으로 이전되어야 한다.					
5. 노인복지를 위해서는 시장형노인일자리 정책보다는 노령연금 확대 등 소득보전 정책이 우선되어야 한다.					
III. 귀 수행기관의 사업운영현황에 대한 질문입니다.					
문 8) 귀 수행기관의 사업 아이템 선정과 관련한 질문입니다.					
1. 사업 아이템 선정 시 내외부 도움으로 다양한 방법에 의해 지역의 특색과 수요를 고려하고 예측하여 선정하였다.					
2. 실패위험을 줄이기 위해서 우수 수행기관 벤치마킹 등을 통해 선정하였다.					
3. 사업기획을 위한 시간이 부족하였기 때문에 주로 수행기관 주변의 의견과 경험 많은 어르신들의 추천에 의해서 선정하였다.					
4. 사업의 안정적 정착을 위해 민간기업과의 협력(하청 등)으로 선정하였다.					
5. 시장형사업이 성공가능성이 낮은 힘든 사업인데다 지자체에 의해 할당된 사업이기 때문에 사업선정이 다소 형식적이었다.					

질문항목	전혀 아니 다	아 니 다	보 통 이 다	그 렇 다	매 우 그 렇 다
문 9) 귀 사업단의 일반적 운영현황(물품 판로 개척 등)에 대한 질문입니다.					
1. 사업을 운영하는데 있어서 타 부처(노동부 등)나 지자체의 정책지원(외부기금 등)을 받거나 활용한다.					
2. 사업을 운영하는데 있어서 지역의 사회적 자원(모법인, 모기관, 지역사회단체 등)의 지원을 받거나 활용한다.					
3. 사업을 운영하는데 있어서 수행기관의 조직적 힘(팀워크, 팀에 축적된 현장경험과 노하우)이 큰 역할을 한다.					
4. 아직 조직역량이 축적되지 않았고 모기관(법인)의 도움이 어려운 관계로, 조직의 역량보다는 직원 개인의 역량과 개인적 인맥이 더 많은 역할을 한다.					
5. 담당직원이 판매까지 참여하는 것이 너무 힘든 상황이기 때문에 업무적으로 가능한 선에서만 판매지원을 하고 있다.					
IV. 귀 수행기관의 사업현황에 대한 질문입니다.					
문 10) 귀 수행기관의 사업현황과 전망에 관련한 질문입니다.					
1. 우리사업단 중 일부는 보조금이 중단된다 해도, 참여인원 축소 또는 임금 삭감 없이 계속 사업이 운영될 수 있다.					
2. 우리 사업단 중 일부는 보조금이 중단된다면 참여인원 축소 또는 임금삭감을 통해 단기간 동안만 지속될 수 있다.					
3. 우리사업단 중 일부는 보조금이 중단된다면 바로 중단될 수 있다.					
4. 우리 기관은 시장형노인일자리사업이 맡겨진다면 추진할 의향이 있다.					
V. 현행 경기도 노인일자리정책의 개선을 위한 질문입니다.					
질문항목	전 혀 불 필 요	보 통 이 필 요	보 통 이 필 요	매 우 필 요	매 우 필 요
문 11) 수행기관 역량 강화를 위해 아래의 사항들은 어느 정도 필요하다고 보십니까?					
1. 수행기관 내 전문인력 보강 지원					
2. 전문기관으로부터의 통합정책서비스지원(사업 계획수립, 판매 등) 강화					
3. 직원복지 등 처우 개선					
4. 시니어, 대한노인회, 노인복지관 등으로 분산된 일자리 사업을 하나의 전문수행기관으로 통합운영					
문 12) 경기도 노인일자리지원센터의 기능과 역할을 강화하기 위해 아래의 사항들은 어느 정도 필요하다고 보십니까?					
1. 노인적합직종 연구개발 및 보급					
2. 수행기관 교육훈련					
3. 지역사회 적합 사업아이템 개발, 판로개척 등 경영 컨설팅					
4. 수행기관 평가 및 관리					

VI. 노인일자리 정책에 대한 만족도 평가입니다.					
질문항목	매우 미달	미달	보통	달성	상당히 달성
문 13) 현행 노인일자리사업의 문제점에 관한 질문입니다.					
1. 귀하께서는 노인일자리사업의 노인빈곤 감소 효과에 대해서 어떻게 평가하십니까?					
2. 귀하께서는 노인일자리사업의 노인건강 문제 해결 효과에 대해서 어떻게 평가하십니까?					
3. 귀하께서는 노인일자리사업의 노인의 사회적 참여, 자존감 회복 효과에 대해서 어떻게 평가하십니까?					
VII. 현행 노인일자리 전달체계 개편에 관한 것입니다.					
질문항목	공익형	복지형	교육형	시장형	인력파견형
문 14) 노인복지사업의 발전방향에 관한 사항입니다.					
1. 정부가 앞으로 확대되어야 할 사업은 다음 중 어느 사업유형이라고 생각하십니까?					
2. 광역자치단체가 역할을 확대해야 할 사업은 다음 중 어느 사업유형이라고 생각하십니까?					
3. 기초자치단체가 역할을 확대해야 할 사업은 다음 중 어느 사업유형이라고 생각하십니까?					
4. 기관의 역량과 인력구성을 고려했을 때 귀 소속기관에서는 다음 중 어느 사업유형을 선호하십니까?					

\* 아래의 각 질문항목에서 해당하는 답변을 ( )에 숫자로 기입하여 주시기 바랍니다.

문 15) 귀 기관의 소속기관은? ( )

- 1) 시니어클럽 2) 대한노인회 3) 노인복지관 4) 종합사회복지관 5) 노인복지센터  
6) 기타( )

문 16) 귀 기관이 거주하는 도시의 유형은 무엇입니까? ( )

- 1) 대도시(광역시) 2) 중소도시 3) 농어촌(군 이하)

문 17) 귀 기관이 수행하는 노인일자리사업의 수는 몇 개입니까? ( )

- 1) 1개 2) 2개 3) 3개 4) 4개 5) 5개 이상

문 18) 귀 기관이 노인일자리사업을 수행한 기간은 어느 정도입니까? ( )

- 1) 1년 미만 2) 1년 3) 2년 4) 3년 5) 4년 6) 5년 이상

● 바쁘신 와중에 끝까지 설문에 응답해 주셔서 대단히 감사합니다.