

노인일자리사업의 사회공헌형, 시장진입형 효율화 방안에 관한 연구

조 우 홍*

Study on the public interest type of the senior's job programme, Efficiency measures in the market-type

Woo-Hong Cho*

요 약

우리나라는 세계에서 유례를 찾아보기 어려운 빠른 속도로 저출산과 더불어 고령화가 진행되어 가고 있다. 인구 구조도 피라미드형 구조였으나, 최근에는 역피라미드형 구조가 되어감에 따라 생산인구 문제를 열악하게 만드는 요인으로 작용하고 있다. 노인일자리사업은 이러한 산업구조 역행의 일부를 대체하는 측면도 있지만, 노인의 경제적 측면과 신체적 측면 그리고 사회통합의 측면에서도 효과적인 지원체계가 마련되어야 한다. 또한 다양한 일자리 창출 및 보급을 위한 노력도 함께 이루어져야 한다. 문화, 복지, 의료, 관광, 체험 등 서비스 분야에서 취약한 부분을 발굴하여 은퇴 전 가지고 있었던 기술과 경험이 활용될 수 있는 양질의 일자리가 만들어 지도록 해야 한다. 따라서 이 연구는 노인일자리사업의 효율화 방안을 위한 이론적 기초를 제공하였다는데 그 의의가 있다.

▶ Keywords : 노인일자리사업, 사회참여, 삶의 질, 고령사회, 집행과정

Abstract

Korea is going to the structure of low fertility and aging population, which is so difficult to find a precedent in the world. Furthermore, since population structure is changing to the upside down pyramid type, it acts as a factor that makes the production population matters worse. In this situation, senior's job programme has fixed those problems to a certain extent, but more effective support system should be provided in the respect of economic and social integration. Also efforts should be made for a view to a wide range of job creation and dissemination. Decent jobs can be created in the area of culture, welfare, health care, tourism, by utilizing skills and experience that senior had before they retired. In conclusion, this study provides a theoretical basis for an efficient measure of senior's job programme.

▶ Keywords : senior's job programme, social participation, life quality, aged society, policy process

•제1저자 : 조우홍

•투고일 : 2014. 10. 13. 심사일 : 2014. 10. 21. 게재확정일 : 2014. 10. 26.

* 서원대학교 사회복지학과 교수(Dept. of Social Welfare, Seowon University)

※ 한국행정복지학회 2013추계 토론회와 한국컴퓨터정보학회 2014동계 발표 논문을 수정 보완하였음

I. 서론

1.1. 연구목적

우리나라 통계청 인구 동향 추이를 살펴보면 2018년에는 65세 이상의 노인인구가 전체 인구의 14%를 넘어 고령사회에 진입하게 되고, 2026년에는 20%를 넘어 초고령사회에 진입할 것으로 추계되고 있고, 2050년에는 일본을 추월해 우리나라가 세계 최고의 고령국가가 될 것으로 예상되고 있다.

인구고령화는 노년부양비의 증가를 가속화시키며 빈곤과 소득불평등 문제를 발생시킨다. 노인인구의 증가는 각종 부양비 및 의료, 고용 등 국가의 사회보장 측면에서도 노인복지에 산을 증가시켜 사회전반에 걸쳐 문제를 발생시킨다. 최근 우리나라에서 노인 평균수명이 급속히 늘어남에 따라 자녀와 노부모의 동거 및 부양의식이 점차 약화되고 있으며 핵가족으로 인한 가족의 분화로 가족에 대한 결속도도 떨어지고 있다. 이러한 가족구조의 변화 등으로 노인에 대한 가족의 부양기능이 약화되면서 독거노인과 노인만의 세대는 매년 증가하여 경제적 어려움이 가중되고 있다[1].

공적연금제도가 발달된 대부분의 선진 국가와는 달리 사회보장제도가 아직 성숙하지 않은 우리나라는 노인의 경제적 문제를 해결하기 위하여 노인 재고용의 필요성이 강조되고 있으나, 실질적으로 노인빈곤율은 OECD 국가의 1~2위일 정도로 높게 나타나고 우리나라의 65세 이상의 노인 고용률을 살펴보면 39.6%로(2011년 기준, OECD, StatExtracts), 이는 OECD 국가의 노인 고용률 평균(17.4%)보다 22%p가량 높고 멕시코(41.3%), 아이슬란드(41.2%, OECD, StatExtracts)에 이어 3번째로 노인 고용률이 높으며, 대부분의 OECD 국가에서는 고령근로자이지만, 우리나라에서는 중고령자로 분류되는 55~64세의 고용률도 76.5%로, OECD 국가 가운데 5번째로 높은 것으로 나타나(OECD, StatExtracts1) 우리나라 고령자 고용률이 EU가 2020년까지 달성하고자 하는 목표(75%)를 이미 넘어서는 것으로 나타나고 있다[2].

또한 우리나라는 전통적으로 인구구조의 모습이 피라미드형 구조였으나, 최근에는 노인인구수가 증가하고 인구증가율 감소로 나타나는 역피라미드형 구조가 되어가고, 전국적으로 우리나라의 노인인구는 2012년 현재 전체인구의 11.7%에 달하며, 시도별 노인인구 현황에서도 농촌이 많은 지역이 노인 인구 비율이 높게 나타났으며, 상대적으로 수도권 및 대도

시의 노인 인구 비율은 낮은 편으로 나타났다. 이처럼 인구구조의 빠른 노령화는 여러 가지 사회문제로 나타나고 있다.

특히, 노인일자리서비스는 서비스의 특성상 사업 수행기관에서 최종 서비스인 일자리를 제공하지 않고 연계된 사업체를 통해 일자리를 제공하는 구조로 수행체계가 구성되어 있다. 참여노인은 일자리사업 수행기관을 통해 일자리 배정과 관련된 일체의 서비스를 제공 받으며, 더 나아가 실제 근무하게 되는 사업체와의 관계에서 발생하는 제반의 문제에 대해서도 협의 및 조정 등의 지원을 받게 된다. 이러한 서비스 수행 구조 하에서 수행기관에서 제공하는 서비스의 질은 참여노인이 이후 연계된 사업체에 고용되어 근로를 수행하게 될 때 그들이 느끼는 일자리에 대한 만족에 영향을 미칠 수 있다[3].

앞에서도 보았듯이 우리나라 노인 빈곤율은 OECD 국가들에 비해 높게 나타나고 있다. 노인의 경제적인 부분은 다른 요인 즉, 생리적인 요인, 심리적인 요인, 사회적인 요인과 밀접하게 관계 되어 있고, 그로인해 삶의 만족도가 낮아질 수 있다. 우리나라 노인들이 일자리를 원하는 사람은 120만명 이상 이라고 한다. 그러나 정부가 제공하는 일자리는 20만개에 불과하다. 이러한 노인의 일자리 문제를 해결하려면 결국 중앙정부의 인력 운용체계 뿐 만 아니라 민간기관에서 노인들을 적극 고용하고 일자리를 만들어야 하는 문제를 안고 있다.

따라서 노인일자리 사업은 단순한 일자리 제공 측면이 아니라 노인들의 경제적 측면과 건강, 사회통합적인 차원에서 이에 대한 대처가 필요하다. 이에 본 연구에서는 사회공헌형 일자리사업과 시장진입형 일자리사업의 실태를 파악해 보고 실천현장에서 노인일자리사업이 보다 잘 운영될 수 있도록 발상방안을 모색하고자 한다.

표 1. 우리나라 노인인구현황
Table 1. Status of the elderly population

| 구분 | 전체인구 (A) | 노인인구 | 비율 % (B/A) | 순위 |
|----|-------------|-----------|---------------|----|
| | | 계(B) | | |
| 전국 | 50,948,272 | 5,980,060 | 11.7 | |
| 서울 | 10,195,318 | 1,105,583 | 10.8 | 12 |
| 부산 | 3,538,484 | 442,199 | 12.5 | 9 |
| 대구 | 2,505,644 | 274,152 | 10.9 | 11 |
| 인천 | 2,843,981 | 267,059 | 9.4 | 14 |
| 광주 | 1,469,216 | 144,732 | 9.9 | 13 |
| 대전 | 1,524,583 | 142,979 | 9.4 | 14 |
| 울산 | 1,147,256 | 85,736 | 7.5 | 17 |
| 세종 | 113,117 | 17,214 | 15.2 | 6 |

| | | | | |
|----|------------|-----------|------|----|
| 경기 | 12,093,299 | 1,135,242 | 9.4 | 14 |
| 강원 | 1,538,630 | 241,694 | 15.7 | 4 |
| 충북 | 1,565,628 | 215,245 | 13.7 | 7 |
| 충남 | 2,028,777 | 309,840 | 15.3 | 5 |
| 전북 | 1,873,341 | 303,586 | 16.2 | 2 |
| 전남 | 1,909,618 | 366,524 | 19.2 | 1 |
| 경북 | 2,698,353 | 437,519 | 16.2 | 2 |
| 경남 | 3,319,314 | 414,831 | 12.5 | 9 |
| 제주 | 583,713 | 75,925 | 13.0 | 8 |

자료: 보건복지부 「노인연구현황」, 2012.

II. 이론적 배경

2.1. 노인일자리사업

노인 일자리사업은 노인에게 맞춤형 일자리를 제공하여 노인 소득창출 및 사회참여의 기회제공, 일을 통한 소득 보충, 적극적 사회참여 및 건강증진 등을 통해 노인문제 예방 및 사회적 비용을 절감시키고 노인인력 활용에 대한 사회적 인식개선 및 민간참여를 도모하며 일자리를 창출하는 것을 목적으로 한다(4).

노인일자리사업의 목표는 노인의 소득보충뿐 아니라 사회참여를 목표로 한다. 노인일자리사업이 저소득 노인을 중심으로 시행되어, 경제적인 목적(생계비 혹은 용돈 마련)으로 참여하는 비율이 높지만, 소득보충 그 자체보다는 일을 통한 사회참여의 의미가 크다. 실제 노인일자리사업 실태조사를 보면, 수행기관 실무자들은 노인일자리사업을 소득보전의 의미보다 사회참여 수단으로 인식한다(5).

노인일자리사업은 노인사회참여를 지원하기 위해 노인에게 적합한 일자리를 보급하고 제공하기 위한 사업이며 노인복지법 제23조에 제23조 ①항에 “국가 또는 지방자치단체는 노인의 사회참여 확대를 위하여 노인의 지역봉사 활동기회를 넓히고 노인에게 적합한 직종의 개발과 그 보급을 위한 시책을 강구하며 근로능력 있는 노인에게 일할 기회를 우선적으로 제공하도록 노력하여야 한다.”고 규정되어 있고, 노인일자리전담기관의 설치·운영 등에 관한 내용으로 제23조의2의 조항에서도 “노인의 능력과 적성에 맞는 일자리지원사업을 전문적·체계적으로 수행하기 위한 전담기관(이하 “노인일자리전담기관”이라 한다).”고 규정되어 있다.

또한 노인의 고용과 소득에 관한 내용으로 저출산고령사회기본법 제11조 ①항과 ②항에서도 “국가 및 지방자치단체는

일할 의욕과 능력이 있는 고령자가 최대한 일할 수 있는 환경을 조성하여야 하며, 노인에게 적합한 일자리를 창출하는 등 국민이 경제적으로 안정된 노후생활을 할 수 있도록 필요한 조치를 강구하여야 한다.”고 규정되어 있다.

이는 노인에게 적합한 직종의 개발과 그 보급을 위한 시책을 강구하고, 능력 있는 노인에게 일할 기회를 제공하도록 하기 위한 내용으로 국가나 지방자치단체에게도 개발·보급과 교육훈련 등을 전담할 기관을 설치·운영하거나 운영의 전부 또는 그 일부를 법인·단체 등에 위탁할 수 있게 규정함으로써 노인에게 안정된 노후생활이 보장될 수 있도록 강조하고 있다.

따라서 노인일자리사업은 노인에게 적합한 일자리를 보급, 제공하여 사회참여의 기회를 확대하고 이를 통해 안정된 노후생활을 영위 할 수 있도록 지원하는 사업이라 할 수 있다. 표 2는 노인일자리사업의 주요 내용이다.

표 2. 노인일자리사업 내용
Table 2. Senior's job programme contents

| 구분 | 유형 | 설 명 |
|-----------|-------|--|
| 노인 일자리 사업 | 사회공헌형 | 노인일자리 예산에서 참여노인 인건비와 부대 경비를 전액 지원 |
| | 교육형 | |
| | 복지형 | |
| 시장진입형 | 인력피견형 | 기업 등 노인인력 활용 업체에서 인건비를 지급하고 노인일자리 예산에서 부대 경비를 지원 |
| | 제조판매형 | |

자료: 보건복지부, 「노인보건복지 사업안내」, 2013.

보건복지부 노인일자리사업의 추진체계에 따른 운영주체의 역할을 살펴보면(6), 보건복지부 노인지원과에서 노인일자리 정책결정과 종합계획수립, 지자체 및 사업수행기관의 노인일자리사업 지원, 법령 및 제도 운영, 홍보 등을 담당하고 있고, 한국노인인력개발원에서는 노인일자리사업에 대한 전국적인 지원 총괄 및 연계·조정, 개발·보급, 평가 지원, 교육·훈련, 노인인력 D/B 및 업무지원전산시스템 구축, 노인일자리사업에 관한 조사·연구 등을 담당하고 있다.

또한 광역단체에서는 시·도 노인일자리사업 추진계획 수립 및 재정 지원, 홍보, 모니터링, 총괄·조정·심사, 경진대회 등을 개최하고 지원하고 있으며, 한국노인인력개발원 지역본부에서는 지역 내 순수민간분야 일자리 개발 및 보급, 사업계획심사·평가지원, 교육기능을 통한 지역 인적자원(사업참여노인, 실무자, 베이비부머 등 일반노인) 개발, 인력풀 구축 및 제

공, 지역자원 조사 및 연계 활용 등의 역할을 담당하고 있다.



자료: 보건복지부, 「노인보건복지 사업안내」, 2013.
그림 1. 노인일자리사업 추진체계
Fig. 1. Senior's job programme promotion system

그리고 기초자치단체에서는 시·군·구 노인일자리사업 수행 전반에 관한 총괄·조정·심사, 추진계획 수립, 사업운영에 대한 관리·감독, 사업수행기관에 대한 재정·행정 지원, 지역 협의체 구성·운영 등의 역할을 담당하며, 사업수행 기관에서는 노인일자리사업 실행계획 수립·시행, 참여자 모집, 등록, 선발, 교육, 보수지급, 근무상황, 업무확인, 만족도조사, 사업 자체평가회 등의 역할을 담당하고 있다.

2.2. 노인일자리사업 유형

노인일자리사업은 사회공헌형 일자리(공공분야)와 시장진입형 일자리(민간분야)로 구분된다. 사회공헌형 일자리는 공공서비스 향상 및 지역사회 현안문제를 해결, 소외계층 대상의 사회서비스 제공을 위한 일자리들로 이루어져 있다. 시장진입형은 노인의 가장 시급한 욕구를 드러내고 있는 생계비 마련을 위한 일자리들로 구성되어 있다. 시장진입형 일자리는 노인에게 적합한 업종의 일자리를 소규모 창업방식으로 제공하거나, 수요처에 노인을 직접 파견하여 노인에게 안정된 소득을 확보해 주는 접근방식을 취하고 있다. 국가는 재원을 일정기간의 인건비와 사업운영을 위한 사업비를 지원한다(7).

노인일자리사업은 크게 사회공헌형과 시장진입형으로 분류하고 이에 따른 수행기관 전담인력을 둘 수 있다. 사회공헌형은 공익형, 교육형, 복지형으로 구분하고, 시장진입형은 인

력파견형, 제조판매형, 공동작업형으로 구분되어 있다. 2012년 기준 사회공헌형 노인일자리사업은 1인당 연간 155만원이 지원되고, 시장진입형의 인력파견형의 경우 부대경비가 연간 15만원, 제조판매형은 연간 150만원, 공동작업장형은 130만원이 지원되고, 수행기관 전문인력은 연간 900만원이 지원되고 있다.

표 3. 노인일자리사업 유형
Table 3. Senior's job programme Type

| 유형 | 참여자 1명 예산지원기준 | | | | |
|-----------|---------------|--------|-------|-------|-------|
| | 기간 | 인건비(월) | 부대경비 | 계 | |
| 사회공헌형 | 공익형 | 7개월 | 20만원 | 13만원 | 155만원 |
| | 교육형 | | | | |
| | 복지형 | | | | |
| 시장진입형 | 인력파견형 | 연 중 | - | 15만원 | 15만원 |
| | 제조판매형 | 연 중 | 150만원 | | 150만원 |
| | 공동작업형 | 연 중 | 130만원 | | 130만원 |
| 수행기관 전담인력 | 9개월 | 100만원 | - | 900만원 | |

자료: 보건복지부, 「노인보건복지 사업안내」, 2013.

2.3. 사회공헌형 노인일자리사업

공익형은 지방자치단체의 고유 업무영역(환경, 행정, 시설 관리 등)에서 창출된 노인 적합형 일자리로서 지역사회 발전 및 개발에 공헌하는 공익성이 강한 일자리로(8) 먼저 노인일자리사업 공익형 세부 운영 기준을 살펴보면, 참여기간이 예산범위 내에서 탄력적으로 7개월 이내로 운영이 가능하게 되어 있다. 근무시간은 사업특성에 따라 월 36~42시간 탄력적으로 운영이 가능하나 노인의 신체적 능력을 감안하여 일 6시간 이상 근무를 초과하지 않도록 하고 있다. 보수는 1인당 20만원 이내로 되어 있고, 부대경비는 연간 1인당 11만원으로 적용되 지방자치단체에서 탄력적으로 운영하도록 되어 있다.

둘째, 교육형은 참여기간이 7개월 이내로 되어 있고, 근무시간은 학습형인 경우 주당 평균 5시간 이내로 운영하되 일 3시간 이상 초과근무 하지 않도록 하고, 월별로는 총20시간 이내로 운영하여야 하며, 해설 및 기타형은 월 36~42시간 내에서 탄력적으로 적용하고 있다. 또한 보수 기준을 보면, 1인당 20만원 이내 부대경비 연간 1인당 15만원 범위 내에서 지방자치단체별로 탄력적으로 적용하도록 되어 있다.

셋째, 복지형은 참여기간이 예산 범위 내에서 7개월 이상으로 근무시간은 사업특성에 따라 월 36~42시간 탄력적으로 운영하고, 노인의 신체적 능력을 고려하여 일 6시간 이상 근무초과 하지 않도록 하고 있다. 예산에 따른 보수 기준을 보면, 1인당 20만원의 보수와 연간 1인당 15만원의 부대 경비를 사용할 수 있고, 지방자치단체의 판단에 따라 탄력적으로 운영하고 있다.

사회공헌형은 실질적으로 참여자들이 기초노령연금 수급권자임을 감안할 때 기초연금액과 급여를 합쳐도 최저임금에도 미치지 못하는 수준으로 참여노인들의 소득보존에 거의 도움을 주지 못하고 있다(송부용, 2012, 재인용). 그럼에도 불구하고 공익형 사업은 비중이 다른 사업유형에 비해 크게 운영되고 있다(9).

한국노인인력개발원 2012노인일자리 통계 동향을 살펴보면, 2012년 공익형 사업은 전년에 비해 사업단수 338개 일자리사업량 15,221개 참여인원 13,208명 증가 하였다. 지역사회 환경개선보호사업의 경우 수행 일자리 사업량 사업단수, 참여인원을 고려할 때 가장 대표적인 사업이다. 사업단수는 지역사회 환경개선 보호 사업이 25.0%로 가장 높은 비중이며, 다음으로는 초등학교 급식도우미사업(16.3%), 스킨존 교통 지원사업(14.2%) 등의 순으로 나타났다. 수행 일자리 사업량의 경우 지역사회 환경개선사업이 가장 많은 69,546개(45.8%)로 나타났으며 다음으로는 스킨존 교통 지원사업 18,125개(12.6%), 초등학교 급식도우미사업 17,074개(11.9%)로 나타났다. 참여자 비중 역시 지역사회 환경개선 보호사업(949.3%)이 가장 높다(10).

교육형 사업은 전년도 대비 사업단수는 255개 증가, 수행 일자리 사업량 7,188개 증가의 실적을 보였다. 일자리 사업량과 참여인원으로 살펴볼 때 1-3세대 강사파견 사업이 교육형의 대표적인 사업이다. 교육형 세부유형별 노인일자리 창출 실적을 보면 1-3세대 강사 파견사업이 전체 수행일자리 사업량의 37.0%를 차지하여 그 비중이 가장 높았으며 그 다음으로는 노-노교육 강사파견사업이 15.5%를 차지 하였다. 사업단 비율에서도 1-3세대 강사 파견사업이 28.1%, 노-노교육 강사파견사업이 15.7%를 1차지하고 있었다. 참여인원별 비중 역시 1-3세대 강사사업이 36.5%로 가장 높았다(11).

2.4. 시장진입형 노인일자리사업

보건복지부 2013노인일자리사업의 내용을 보면, 인력파견형은 수요처의 요구에 의해서 일정교육을 수료하거나 관련된 업무능력이 있는 자를 해당 수요처로 파견하여 근무기간에 대한 일정보수를 지급받을 수 있는 일자리 사업으로 부수적

수입이나 어느 정도 높은 안정된 소득을 희망하는 노인들의 욕구를 충족시키며 시장진입에 성공한 일자리에 대한 재교육 또는 대체과건 등의 사후관리를 통해 안정된 시장진입형 민간 분야 일자리가 계속 누적될 수 있도록 함을 목적으로 한다(12).

또한 시장형은 노인에게 적합한 업종 중 소규모 창업 및 전문 직종 사업단을 공동으로 운영하여 창출되는 일자리로서 일정기간 사업비 또는 참여자 인건비를 일부 보충 지원하고 추가 사업소득으로 연중 운영하는 일자리 사업이다(13).

시장형의 노인일자리 사업의 세부 운영 기준을 살펴보면, 참여기간을 연중운영이 가능하도록 되어 있다. 근무시간은 자체 사업단의 운영규정에 따르도록 되어 있고, 예산지원기준은 공동작업형의 경우 참여자 1인당 연간 130만원, 제조판매형의 경우 참여자 1인당 연간 150만원의 사업비를 지원하고 있다. 또한 사업비 일부를 인건비로 일부 집행 가능하도록 하고, 사업비의 사용을 노인일자리 시장형 사업 추진에 필요한 재료비, 홍보비, 교육비, 시설비, 장비비 및 여비 등의 직접 경비로 사용할 수 있다.

노인일자리사업의 인력파견형 사업의 세부 운영 기준은 참여기간과 근무시간을 각각 수요처 계약기간과 수요처 기준에 따라 운영하도록 되어 있다. 예산지원기준을 1인당 연간 15만원 이내에서 지원하고, 일용파견사업은 지원금액을 차등적으로 적용 가능하며, 참여인원 50명까지는 1인당 10만원, 50명 이상 추가인원은 초과 매 1인당 5만원씩 지원하며, 사업인원수는 10년과 동일한 규모로 운영할 수 있다.

그러나 창출된 대부분의 일자리는 단기적이고 한시적인 공공형 일자리사업으로서 사업재원을 정부재정에 모두 의존하고 있으며 급여수준 또한 매우 낮은 실정이다. 현재의 노인일자리사업은 이러한 공헌형에 예산을 집중하는 반면 경제적 문제를 해결하는데 보다 중점을 둔 민간분야의 시장형사업은 상대적으로 활성화시키지 못하고 있는 형편이다(14).

한국노인인력개발원 2012노인일자리 통계 동향을 살펴보면, 시장형 사업은 '노인에게 적합한 업종 중 소규모 창업 및 전문직종 사업단을 공동으로 운영하여 창출되는 일자리로서 일정기간 사업비 또는 참여자 인건비를 일부 보충 지원하고 추가 사업소득으로 연중 운영하는 일자리' 사업으로 2012년 시장형 사업은 전년대비 사업단수 97개, 수행 일자리 사업량 1,467개 증가 하였다. 가장 많이 운영된 사업단은 공동작업장 운영사업이 20.2%이며 다음으로 식품제조 및 판매사업이 19.8%를 차지 하였다. 수행 일자리 사업량 기준으로 공동작업장 운영사업단이 4,820개로 가장 많으며, 다음으로 식품제조 및 판매사업이 2,453개로 나타났다(15).

인력파견형 사업은 전년대비 사업단수 4개 감소, 수행일자리 사업량 1,031개 감소로 나타났다. 가장 많이 운영된 사업단은 기타 지속 통합사업(42.7%)이며 기타 일회성 통합사업(16.4%), 경비원 파견사업(10.7%)순으로 나타났다. 수행 일자리 사업량은 기타 지속 통합사업이 전체의 51.7%로 가장 비중이 높게 나타났으며, 기타 일회성 통합사업(11.7%), 경비원파견사업(11.2%), 시험감독관파견사업(9.7%) 순으로 분석되었다. 참여인원 역시 기타 지속통합사업이(51.7%) 가장 높았고 다음으로는 기타 일회성 통합사업(11.7%), 경비원파견사업(11.2%)순이다[16].

III. 노인일자리사업 인력 현황

3.1. 노인인력 현황

표 4. 노인취업 직종
Table 4. Senior employment jobs (단위 : %)

| 구분 | 취업자 | 평균 | 55~59세 | 60~64세 | 65세 이상 |
|---------------|------|-------|--------|--------|--------|
| 서비스상점 및 판매근로자 | 23.8 | 17.7 | 21.6 | 17.5 | 13.9 |
| 기술 및 준전문가 | 11.4 | 2.9 | 3.7 | 3.1 | 1.9 |
| 농·어업 근로자 | 10.9 | 40.89 | 25.7 | 40.3 | 56.5 |
| 법무공무원 및 고위임직원 | 2.4 | 3.3 | 4.0 | 3.5 | 2.5 |
| 단순노무직 근로자 | 12.1 | 20.0 | 21.6 | 21.3 | 16.9 |
| 전문가 | 5.2 | 2.8 | 4.0 | 2.8 | 1.4 |
| 사무직종사원 | 10.9 | 2.0 | 1.5 | 1.7 | 3.2 |
| 기타 | 23.3 | 10.5 | 16.2 | 10.0 | 5.2 |
| 계 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

자료 : 보건복지부(2012a), 전국노인 생활실태 및 복지욕구조사결과, p.118.

보건복지부 2012년 전국 노인생활실태 및 복지욕구 조사 결과 표 4를 살펴보면, 노인들이 가장 많이 종사하고 있는 직종은 56.5%로 농·어·축산업, 16.9%가 단순노무에 종사하고 있고, 서비스상점 및 판매근로자가 13.9% 등으로 나타났으며, 전문가 1.4%, 기술 및 준전문가 1.9%, 사무직종사자가

3.2% 순으로 대부분 노인이 퇴직 전 직종이나 전문적인 기술을 갖지 못하는 것으로 나타났다.

노인일자리사업 유형별 현황은 표 5에서 보는 바와 같이 2007년 115,646명 이던 것이, 2009년 222,616명으로 증가 했다가, 2010년 216,441명으로 잠시 주춤 했다. 2013년 와서는 다시 255,521명으로 증가 추세에 있다. 그 중 공익형이 2007년에 57,015명으로 49%를 차지하고 있고, 2013년에 와서는 150,298명으로 59%를 차지하고 있다. 이는 노인일자리사업이 공익형을 중심으로 수 년 동안 많은 수치의 증가를 보여주고 있으며, 앞으로도 계속 증가할 것이라 판단된다.

표 5. 노인일자리사업 유형별 현황
Table 5. Senior's job programme Type Status

| 구분 | 계 | 공익형 | 교육형 | 복지형 | 시장형 | 인력파견형 |
|------|-------------------|------------------|-----------------|-----------------|-----------------|----------------|
| 2007 | 115,646 (100%) | 57,015 (49%) | 13,240 (11%) | 33,160 (29%) | 9,630 (8%) | 2,601 (2%) |
| 2008 | 126,370 (100%) | 61,732 (49%) | 14,493 (11%) | 34,164 (27%) | 11,530 (9%) | 4,451 (4%) |
| 2009 | 222,616 (100%) | 134,976 (61%) | 16,523 (13%) | 44,299 (35%) | 17,757 (14%) | 9,061 (7%) |
| 2010 | 216,441 (100%) | 126,894 (59%) | 17,480 (14%) | 47,302 (37%) | 15,984 (13%) | 8,781 (7%) |
| 2011 | 220,346 (100%) | 129,066 (59%) | 20,317 (9%) | 45,097 (20%) | 10,899 (5%) | 14,967 (7%) |
| 2012 | 243,249 (100%) | 143,478 (59%) | 27,505 (11%) | 46,727 (19%) | 16,190 (7%) | 9,349 (4%) |
| 2013 | 255,521 (100%) | 150,298 (59%) | 28,137 (11%) | 49,004 (19%) | 17,685 (7%) | 10,397 (4%) |

자료 : 한국인력개발원(2013), 노인일자리사업 통계.

통계청 2011경제활동인구조사보고서 표 6을 살펴보면 2010년 1/4분기 19.1%, 2011년 1/4분기 25.1%로 노인의 취업률이 전년도에 비해 높게 나타났다. 앞으로도 노인들의 일자리 창출의 기대와 취업욕구가 증가할 것으로 전망된다.

표 6. 고용안정센터 고령자 취업률 현황
Table 6. Employment Security Center elderly employment status (단위 : 명, %)

| 구분 | 2010년 1/4분기 | | | 2011년 1/4분기 | | |
|--------|-------------|---------|------|-------------|---------|------|
| | 구직자수 | 취업자수 | 취업률 | 구직자수 | 취업자수 | 취업률 |
| 연령총합계 | 899,865 | 172,065 | 19.1 | 597,772 | 149,960 | 25.1 |
| 55~59세 | 101,705 | 11,242 | 11.1 | 50,742 | 10,491 | 20.7 |
| 60~64세 | 6,985 | 4,300 | 8.0 | 31,877 | 6,766 | 21.2 |
| 65세이상 | 6,985 | 503 | 7.2 | 8,013 | 1,895 | 23.6 |

자료 : 통계청(2011b), 경제활동인구조사보고서, p.65.

65세 이상 노인의 취업이유를 표 7에서 살펴 보면 취업노인의 69.9%가 경제적인 이유(돈이 필요해서)로 취업을 하며, 9.6%는 건강을 위해서 취업을 하는 것으로 나타났다. 또한 비 취업 노인 중 17.5%는 일하기를 희망하고 있어, 일을 하고 싶어도 적합한 일자리가 부족한 것으로 나타나고 있다. 우리나라 고령자의 높은 경제활동 참가율은 자영업 부문과 농업부문의 비중이 선진국에 비하여 상대적으로 큰 고용구조의 특수성을 가지고 있으며 현재 취업하고 있는 고령자는 대체로 자영업부문에 집중되어 있다[17].

표 7. 65세이상 노인의 취업 이유
Table 7. Employment reasons of the elderly

| 구분 | 계 | 경제적 이유 | 일이 좋아서 | 건강 | 시간 보내기위해 | 능력을 느끼고 싶어서 | 기타 |
|-------|-----|-----------|-----------|-----|-------------|-------------------|-----|
| 비율(%) | 100 | 69.6 | 6.5 | 9.6 | 4.9 | 2.6 | 6.4 |

자료: 취업알선센터(2012), 전국취업현황.

IV. 노인인력활용의 문제점

노인의 다양한 근로동기와 욕구를 충족하고, 이들의 신체적·정신적 특성에 적합한 다양한 일자리 직종을 개발하고 활성화시키는 주요정책은 구조적으로 많은 어려움이 있다. 유형별 세부 사업단 규모 변화를 살펴보면, 다양한 세부 사업들이 존재하고 있지만 일부 사업들을 제외하고는 대부분 사업단은 전체 가운데 3% 미만의 비중을 보이는 수준에 머물러 있어 활성화 가능성이 낮아 보인다. 다양한 사업들이 활성화 되지 못하면서 한편으로는 특정한 몇 개의 사업을 중심으로 쏠림현상이 나타나고 있다[18].

또한 법령의 문제점으로 노인복지법 제23조 2항(노인일자리 전담기관의 설치 운영 등)에는 노인들의 취업활동을 지원 하는 내용들이 상세히 규정되어 있음에도 불구하고 법이 제정된 지 20여년이 지난 오늘에 이르기 까지 아직 정부는 이러한 법 조항들을 실천에 옮기지 못하고 있다는 것이 노인사회의 일반적 견해이다. 노인복지법 제23조 2항에는 현재 65세 이상의 노인 취업에 관한 부분은 제시하지 않고 있으며, 노인복지사업지침에 노인취업 알선사업의 지원을 제시하고 있다. 또한 노인의 생활안정을 위하여 필요한 조치를 취한다는 목적규정에 있고, 국가 또는 지방자치단체가 노인의 사회참여 확대를 위하여 노인의 지역봉사활동기회를 넓히고 노인에게 적합한 직종을 개발 및 보급하지 못하고 있다[19].

최근 정부는 공공형 노인일자리의 급여와 기간을 확대하고

사업의 집행, 수행기관을 다양화해 노인일자리 사업을 2017년까지 43만개로 늘린다고 하였지만, 많은 예산이 일자리참여 노인의 직접 인건비로 사용되고 양질의 일자리 창출에 필요한 인력 투입과 참여노인 교육 등 지원체계가 미흡한 실정이다.

고령자 취업적합 직종 개발과 운영의 문제점으로 적합 직종으로 선정된 직종의 수가 너무 적고 직종이 단순노무직이나 전문직에 치우쳐 있다. 현재까지 선정된 우리나라 고령자 적합 직종 수가 77개로 이러한 제한된 적합 직종으로는 고령자 개인이 가지고 있는 다양한 경험을 살릴 수 없으며 이로 인해 재취업에 대한 동기가 오히려 저하될 우려가 있다[20].

인구고령화, 사회보장제도의 미발달, 높은 노인빈곤율로 인해 노인일자리사업이 확대 되었지만, 기초연금이나 국민연금 등에 비해 사회적 인지도가 낮다. 그 결과 노인일자리사업의 질적인 성장이나 패러다임의 변화에 대해서는 사회적·정치적 관심이 적어서 정책방향에 대한 논의가 크게 활발하지 않았던 것도 영향을 미쳐서, 사업초기의 목표와 모호한 정체성이 그대로 유지된 것으로 보인다. 이와 같은 노인일자리 사업 설계당시의 시대적 상황, 성격, 목표, 추진 과정으로 인해 아직까지 노인일자리사업이 근로인지, 사회참여인지에 대한 논란이 있는 것으로 판단된다[21].

또 변화하는 사회 환경에 따라 적합 직종의 선정도 변화해야 하는데 우리의 현실은 기존의 적합 직종에만 국한되어 형식적으로만 유지되고 있다. 이러한 사양직종만으로는 고령자 취업을 고려하게 되기보다는 오히려 고령자 재취업의 부정적 측면을 강조하게 될 수 있다.

또한 사회공헌형 일자리는 단순작업, 공공근로 성격의 문제점을 안고 있고, 시장진입형 일자리는 시장에서 경쟁력이 약해 상품을 만들어도 판매나 마케팅 등의 한계를 지니고 있다.

V. 결론

노인일자리사업은 취약계층 노인의 특성과 욕구에 부응하여 노인에게 맞는 일자리와 사회참여기회를 제공하여 경제적인 도움과 신체적인 건강 증진을 도모해야 한다. 노인일자리사업이 다양성도 필요하지만 양적 증가에서 벗어나 질적인 일자리를 만들어야 한다. 이에 따라 노인들에게 필요한 욕구가 무엇인지 파악해보고 노인의 능력, 연령과 학력, 전 직장의 경력, 현 건강상태 등을 고려한 일자리 창출이 필요하다. 또한 사회공헌형 일자리사업 중 특정한 몇 개의 사업을 중심으로 쏠림현상이 나타나고 있고, 시장형 일자리사업의 경우 채산성에 따라 손익이 결정되므로 참여노인에 대한 효율적인 관

리 체계가 마련되어야 한다.

노인의 취업에 관련된 프로그램에서도 운영주체가 전문인력이 운영하는 경우도 있지만 노인들이 운영하는 기관도 많다. 이는 활동성과 연계성 부족으로 본래의 기능을 수행하지 못하는 경우도 많기 때문에 지역산업체와 참여노인들의 가교 역할을 해 줄 전문 인력의 확보를 위해서는 운영주체를 일자리 사업을 진행할 수 있는 기관으로 체계화 하여야 한다.

최근에는 정부의 재정지원일자리 사업인 노인일자리사업 참여자의 근로자성에 대한 논의가 불거지고 있다. 노인일자리 사업 참여자의 근로자성 여부를 두고 의견이 대립되는 것은 특수고용형태근로자와 마찬가지로 근로자성이 인정되면 참여 노인은 노동법의 전면적 보호를 받게 되지만, 수행기관 입장에서는 이로 인한 세금·사회보험료 증가, 소득신고의 투명성 확보, 행정부담 증가로 인해 사업추진에 어려움을 겪게 되기 때문이다. 더구나 현 정권의 국정목표에 따라 2014년부터 2017년까지 매년 5만개씩 일자리를 확대하여 43만개가 될 예정이다. 또한 보수도 현행 20만원에서 40만원으로 단계적으로 인상하며 참여기간 역시 7개월에서 10개월 혹은 12개월로(사업유형에 따라 다름) 연장됨에 따라, 근로자성과 관련된 쟁점은 더 크게 부각될 수 있다. 따라서 현 상태가 지속될 경우, 정부 정책과는 달리 사업을 확대하기 어렵다는 문제가 제기되고 있다. 따라서 쟁점을 살펴보고 개편방안을 모색할 필요가 있다[22].

또한 민간분야 노인일자리의 경우 수익성과 지속가능성, 적합성 등을 고려하여 양질의 일자리 확대를 위한 지원체계를 만들어야 한다. 이에 따라 일자리사업의 다양성과 질적으로 효율 가능성이 높은 사업을 적극 지원하고, 이를 통해 일자리 사업을 확대하여 지속적인 사업이 되도록 해야 한다. 다양한 일자리 창출 및 보급을 위한 노력도 함께 이루어져야 한다. 문화, 복지, 의료, 관광, 체험, 금융 등 서비스 분야에서 취약한 부분을 발굴하여 은퇴 전 가지고 있었던 기술과 경험이 활용될 수 있는 양질의 일자리가 만들어 지도록 해야 한다.

앞에서 살펴본 바와 같이 노인일자리사업은 노인복지법과 저출산고령사회기본법에 근거를 두고 있다. 특히 노인복지법에서 노인의 사회참여를 독려하기 위한 노인의 지역사회 봉사 활동기회를 넓히고 있지만, 경제적으로 어려운 노인들에게 사회봉사의 참여는 매우 어려운 실정이다. 또한 저출산고령사회기본법에서도 노인에게 적합한 일자리를 창출하여 경제적으로 안정된 노후생활을 할 수 있도록 필요한 조치를 강구하여야 한다고 명시 하였지만 현실적으로 노후생활은 안정되어 있지 못하다. 법령상 일자리사업에 대한 구체적이고 현실성 있는 명확한 법 개정이 필요하다.

노인일자리사업의 전달체계의 문제점에서도 노인의 취업을 담당하는 중앙정부의 부처가 각각 분산되어 있어 노인의 취업과 일자리에 관련된 연관성이 구조적인 저해의 원인으로 작용하고 있는바 노인들의 양질의 일자리 창출을 위해서는 수행기관의 역량 뿐 만 아니라 중앙정부와 지방정부의 전달체계 확립이 제대로 이루어져야 한다.

하지만 우리나라 노인복지예산은 조금씩 증가 추세이나 여전히 노인일자리사업에 관련된 예산의 미흡은 노동력의 질적 저하로 이어지고 근로의욕도 떨어지게 만든다. 그러므로 사회적 정책적 차원에서 정부정책의 개선의지가 필요하다.

참고문헌

- [1] Lee, Sung ho. "Study on the Improvement of the legal guarantee of income for the elderly", Dong-A University doctoral dissertation, 2013.
- [2] Lee, Gwang Ye, Seniors Workforce Management Plan, Korea Welfare Administration Institute, autumn academic competitions, 2013.
- [3] Cheon, Jae Yeong. Choi, Young. "The Effects of Service Quality of the Senior Job Matching Program on Participants' Job and Life Satisfaction", Korea Social Security Institute, Vol.30, No.3, p.247, 2014.
- [4] Korea Labor Force Development Institute for the Aged, Songpa=senior's job programme by business operational status job, 2011.
- [5] Ha, Se Yun. Lee, Hyeon Mi, 『2013 Survey of senior's job programme』, Korea Labor Force Development Institute for the Aged, 2013.
- [6] Ministry of Health and Welfare, Seniors health welfare business guides. 2013.
- [7] Korea Labor Force Development Institute for the Aged, senior's job programme information systems, 2012.
- [8] Kim, Young Tae. "Study on the improvement way for the implementation process of the senior's job programme on the public interest type", Korea Institute of Social Welfare Administration, Vol.15, No.3, p.246, 2013.
- [9] Kim, Young Tae. "Study on the improvement way for the implementation process of the

senior's job programme on the public interest type", Korea Institute of Social Welfare Administration, Vol.15, No.3, p.246, 2013.

- [10] Korea Labor Force Development Institute for the Aged, senior's job programme information systems, 2012.
- [11] Korea Labor Force Development Institute for the Aged, senior's job programme information systems, 2012.
- [12] Ministry of Health and Welfare, Seniors health welfare business guides. pp.11-12, 2013.
- [13] Ministry of Health and Welfare, Seniors health welfare business guides. p.13, 2013.
- [14] Park, Seung Ju. Lee, Seok Min, "market-Type jobs performance of senior's job programme causal navigation", Korea Public Administration, Vol.47, No.4, p.370, 2013.
- [15] Korea Labor Force Development Institute for the Aged, senior's job programme Support systems reorganized plan, 2013.
- [16] Korea Labor Force Development Institute for the Aged, Long-term policy direction for the expanding of senior's job, 2013.
- [17] Lee, Gwang Ye, Seniors Workforce Management Plan, Korea Welfare Administration Institute, autumn academic competitions, 2013.
- [18] Korea Labor Force Development Institute for the Aged, Long-term policy direction for the expanding of senior's job, 2013.
- [19] Lee, Gwang Ye, Seniors Workforce Management Plan, Korea Welfare Administration Institute, autumn academic competitions, pp.22-23, 2013.
- [20] Lee, Gwang Ye, Seniors Workforce Management Plan, Korea Welfare Administration Institute, autumn academic competitions, p.24, 2013.
- [21] Korea Labor Force Development Institute for the Aged, senior's job programme Support systems reorganized plan, 2013.
- [22] Korea Labor Force Development Institute for the Aged, senior's job programme Support systems reorganized plan, 2013.

저 자 소 개



조우홍

2005 : 조선대학교 대학원
사회복지학 석사.
2007 : 조선대학교 대학원
사회복지학 박사.
현 재 : 서원대학교
사회복지학과 교수
관심분야 : 사회복지, 노인복지,
복지행정
E-mail : csdcj@hanmail.net