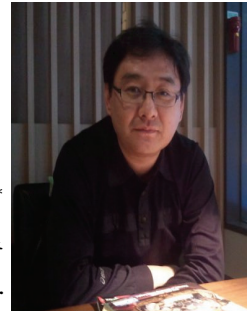


# 노인일자리사업의 현황과 쟁점



남기철\*

동덕여자대학교 사회복지학과 교수

kcnam@dongduk.ac.kr

## 1. 고령화와 노인빈곤, 노인일자리

우리나라에서 고령화라는 말은 심각한 사회문제를 일컫는 용어로 일반화되고 있다. 그런데 사실 고령화 자체를 ‘문제’라 하기는 적절치 않다. 인간이 오래 사는 것, 그리고 사회 전체적으로 많은 구성원들이 오랫동안 사는 것은 축복일 수도 있고 원하는 일이기도 하다. 또한 10%를 조금 넘는 우리나라의 고령화율은 그 자체로는 그다지 높은 것이 아니다. 다만 저출산 문제와 맞물리며 고령화의 진행 속도가 매우 빨라 우리사회가 미처 그에 맞는 준비를 하고 있지 못하다는 측면에서 문제를 보아야 할 것이다. 고령화 자체

\* 저자 학력, 경력 및 최근 연구

- 서울대 사회복지학과 졸업, 서울대 사회복지학과 석사, 박사
- 서울특별시 사회복지위원회 위원, 서울복지재단 이사, 서울지역자활센터협회 이사, 참여연대 사회복지위원회 실행위원, 한국노인인력개발원 연구기획위원, 서울복지시민연대 대표
- 모두가 함께 하는 고령사회(2012, 공저), 주거복지의 새로운 패러다임(2011, 공저), 노숙인복지론(2009), 전환기의 한국 복지패러다임(공저, 2008), 자원봉사론(2007), 한국 노인일자리사업의 전개와 쟁점(2010), 노숙인 지원주택 프로그램의 쟁점(2012) 외 다수

가 아니라 고령인구가 많은 사회가 갖추어야 할 체계를 우리가 갖추지 못하는 것이 문제의 본질이라 할 수 있다. 그 중에서 대표적인 부분이 일자리와 소득의 부분이다.

이제 고령화 사회에서는 전통사회에서의 '사적 부양' 이나 혹은 근대국가에서의 '사회적 부양' 방식에만 의존하는 노인복지가 더 이상 지속되기 어려운 상황이 만들어지고 있다. '부양' 의 대상으로 노인을 조망하는 것은 곤란하다. 이는 사회복지 전반에서 고용정책과 복지정책의 긴밀한 연관성을 상정하는 것과 마찬가지로이다. 노인을 부양의 대상, 객체로서가 아니라 사회적 활동의 주체로 설정하는 패러다임이 필요하다는 인식에서 노인의 경제활동 참여지원이 지속가능한 발전을 위해 필수불가결한 요소가 되고 있다.

또한 우리나라의 베이비붐 세대가 노년기에 진입하고 있다는 점이 감안되어야 한다. 전후 경제개발의 시작과 동시에 태어난 베이비붐 세대는 이전의 전쟁세대에 비해서는 상대적으로 나은 고등교육의 기회를 경험한 세대라 할 수 있다. 이들이 노년기에 접어드는 시기에는 현재의 노인인구에 비해 훨씬 더 높은 수준의 인적 자본 상황을 보일 것으로 예상되고 있다. 학력과 직업경력 등에서 이전 세대의 노인과는 현저한 차이를 나타낼 것이라는 예측이 일반적이다. 반면, 기존의 노인층과 마찬가지로 베이비붐 세대가 노년기에 진입하면서도 노년층의 경제력에 대해서는 비관적인 전망이 많다. 일본의 단카이 세대나 미국의 베이비붐세대에 비교할 때 우리나라 베이비붐세대의 경제력과 노후준비상황은 취약하다는 것이 일반적 지적이다.

우리나라의 노인층은 고령화와 인구 및 가족구조의 급격한 변화 속에서 개인과 가족에 의한 부양이 취약한 상태이며 아직 사회보장체계에 의한 소득보장도 잘 이루어지지 못하고 있다. 바로 얼마전 발표된 통계청·금융감독원·한국은행의 가계금융복지조사 결과에 따르면 가구원 모두가 노인으로 이루어진 가구의 경우에는 전체의 67.3%가 빈곤한 것으로 나타났다. 노인빈곤률은 49.4%에 달하고 있다. 이는 국제적인 비교 자체를 무의미하게 만들 정도의 높은 빈곤률이다. 경제력에서 노인의 취약성은 베이비붐 세대의 노년기 진입에서도 자연스럽게 개선되기 어려운 상황이다. 하지만, 이전 세대의 노인들과 달리 노년기에 접어들고 있는 베이비붐 세대는 훨씬 더 고도의 인적 자본을 보유하고 있으며, 우리나라의 노인층 특히 베이비붐 세대에 해당하는 중고령층은 일을 하고자 하는 의욕이 높은 근로관의 특성을 나타내고 있다. 그렇다면 이들의 근로를 통해서 노년층의 빈곤문제가 완화될 수 있다면 그것도 하나의 방법이 될 것이다.

'소득' 의 확보를 전제로 하는 노인의 경제활동 참여는 일반 시장과 기업에서 노인의

고용촉진이 자연스럽게 이루어지는 것이 이상적일 것이다. 하지만 그렇지 못한 상황이다. 노인 실업률은 낮은 수치로 나타나고 있지만 이는 비경제활동인구가 많아서일 뿐이고 실제적인 노인 고용률은 매우 낮다. 노인생활실태조사 등의 결과를 통해서볼 때, 일을 할 의사가 있지만 일을 하고 있지 못한 노인층의 규모는 대단히 크다. 따라서 노인에게 기본적인 소득이 보장될 수 있도록 연금 등 소득보장체계를 확충하는 것과 아울러 노인의 일자리를 창출하는 공공의 계획적 프로그램이 중요한 의미를 가지고 있다.

## 2. 노인일자리 사업의 전개와 현황

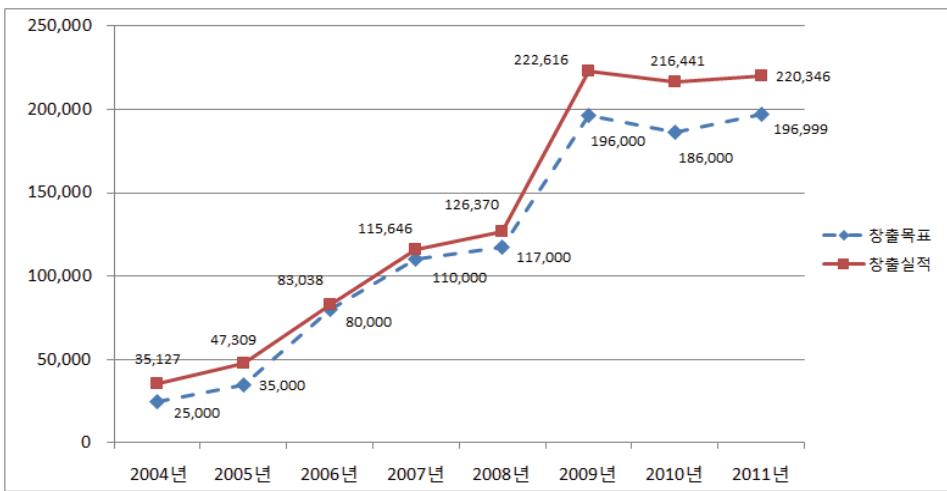
우리나라에서도 고령층에게 일자리를 지원하는 사업들이 진행되어 왔다. 중고령자 고용촉진을 위한 고용노동부의 각종 지원사업들도 있고, 미간단체들에서 운영해 온 공동작업장도 있다. 그 중에서도 특히 65세 이상의 노인에게 초점을 두어 보조적인 소득을 제공하기 위한 보건복지부의 사업이 노인일자리사업이다.

‘노인일자리사업’은 2004년부터 시작된 프로그램이다. 당시 많은 주목을 받기 시작하였던 사회적 일자리 개념의 도입과 맥을 같이 하여 출발하였다. 다소 야박하게 단순화한다면 노인을 대상으로 진행되는 공공근로 혹은 자활사업의 모습이라 할 수 있다. 노인을 대상으로 제공되는 사회적 일자리는 수익 혹은 고부가가치의 창출이 목적이 되는 것이 아니라 노인의 소외극복과 소득창출, 그리고 근로활동을 통한 사회적 기여에 있다. 사회가 노인의 소외와 빈곤문제를 해결하기 위해 물질적·비물질적 지원을 통해 일자리를 만들고 노인들은 이 사업에 참여하여 한편으로는 자신의 빈곤문제와 소외감을 극복하고, 다른 한편으로는 사회적 취약계층과 지역주민의 삶의 질 향상에 기여하는 새로운 패러다임을 지향하는 것(변재관, 2006)으로 표현되기도 한다.

1990년대 말 경제위기와 그 이후의 장기적 침체, 고용률의 저하 상황에서 일자리 관련 프로그램이 여러 가지로 도입되었다. 노인일자리사업에 대한 논의와 시작도 여러 관련 프로그램들(고령자 고용촉진사업, 사회적 일자리사업, 사회서비스사업, 자활사업, 공공근로 등)과 복잡한 관계를 형성하며 전개되어 왔다. 사회적 일자리사업 일반에도 노인이 참여할 수 있는 사업내용이 일부 있으나 그 규모는 매우 미미한 수준이다. 노인을 대상으로 특정한 노인일자리사업은 그 목적과 성격을 일반 취로사업이나 공공근로사업과는

달리 보다 적극적 프로그램으로서 그 가치를 고양시키기 위한 모색이 이루어져 왔다. 노동부 중심의 고령자 고용촉진사업이 60대 노인 특히 65세 이상에 대해서는 거의 사업성과를 거두지 못하고 있다는 점을 감안하면, 공동부업이나 취로사업을 넘어서는 수준으로의 노인일자리사업은 현재 그 고유성은 어느 정도 인정되고 있는 상황이다.

노인일자리사업은 2004년 처음으로 25,000개 일자리를 목표로 시작된 사업이며 비교적 단기간에 양적으로 크게 성장한 사업이다. 2011년 사업의 연간실적 집계 기준으로 노인일자리사업 수행기관의 수는 1,214개, 사업단의 수는 5,014개, 그리고 노인일자리사업 창출실적 즉, 노인에게 제공된 일자리의 수는 220,346에 이르고 있다. 물론 2009년에 222,616개 일자리까지 급격히 양적으로 팽창한 후에 최근 3-4년 간 그 양적 성장세는 주춤하여 다소 담보 상태라 할 수 있다. 하지만 어찌되었건 전체 노인 인구의 약 4%에게 일자리를 제공하는 프로그램이므로 적은 규모의 사업은 아니다.



출처 : 한국노인인력개발원, 2012

[그림 1] 연도별 노인일자리사업의 일자리 창출실적

노인일자리사업은 제공되는 일자리의 특성에 따라 몇 가지로 유형이 구분된다. 이 유형 구분과 명칭은 지금까지 매우 혼란스럽게 사용되어 왔다. 기본적으로는 사회공헌형(공공분야)과 시장진입형(민간분야) 일자리로 구별하고 있는 것이 최근의 경향이며 이는 참여노인의 인건비가 직접 예산에서 지급되느냐 그렇지 않고 노인인력을 활용하여 얻어진 성과에 기반하여 활용업체에서 인건비가 지급되는가 하는 점이 구별의 기준이 된다.

<표 1> 사회공헌형과 시장진입형 노인일자리

구분	유 형	설 명
사회공헌형	공익형, 교육형, 복지형	◦ 노인일자리 예산에서 참여노인 인건비와 부대 경비를 전액 지원
시장진입형	인력파견형, 시장형	◦ 공동체 사업단이나 기업 등 노인인력을 활용하는 업체에서 매출을 통해 인건비를 지급하고, 노인일자리사업 예산에서 인건비나 사업비 등 부대 경비를 추가적으로 지원

사회공헌형 일자리는 공익형, 교육형, 복지형으로 흔히 분류되고 시장진입형 일자리는 인력파견형과 시장형 사업으로 분류된다.

공익형 사업은 ‘지방자치단체 및 공공기관에서 공공서비스 향상 및 지역사회 현안문제 해결 등을 목적으로 창출된 일자리로서 공공의 이익에 부합하고 사회적으로 유용성이 강한 일자리’ 사업을 말한다. 교육형 사업은 ‘경전문성을 가진 노인이 다양한 계층을 대상으로 자신의 경험과 지식을 전달함으로써 세대 간 문화전승의 효과를 살리고 교육대상자의 능력을 향상시키는 일자리’ 사업이다. 복지형 사업은 ‘사회·경제·문화적 소외 계층을 대상으로 제공되는 사회서비스 확대를 도모하고 서비스이용자의 사회적응 및 안정적 생활을 유지할 수 있도록 지원하는 일자리’ 사업이다.

이 세 가지 유형의 사회공헌형 일자리 사업은 참여노인 1인당 7개월간 20만원의 급여가 제공되는 것을 원칙으로 하고 있다. 그리고 사업관리를 위한 부대경비가 예산에 약간 포함되어 있다. 지방자치단체와 복지관, 대한노인회, 노인보호전문기관 그리고 시니어클럽 등이 주요 수행기관이 되고 있다.

시장진입형의 인력파견형 사업은 ‘수요처의 요구에 의해서 일정 교육을 수료하거나 관련된 업무능력이 있는 자를 해당수요처로 파견하여 근무기간에 대한 일정 보수를 지급받을 수 있는 일자리’ 사업이다. 시장형 사업은 ‘노인에게 적합한 업종 중 소규모 창업 및 전문직종 사업단을 공동으로 운영하여 창출되는 일자리로서 일정기간 사업비 또는 참여자 인건비를 일부 보충지원하고 추가 사업소득으로 연중 운영하는 일자리’ 사업으로 ‘자활공동체’와 유사한 양상을 보인다. 1인당 연중 130만원에서 150만원(2013년부터는 180만원에서 200만원 선)의 예산이 지원된다. 이는 참여노인의 급여 혹은 사업부대경비로 활용된다.

<표 2> 노인일자리사업 유형과 예산 지원 기준(2012년 기준)<sup>1)</sup>

유형		참여자 1인 예산지원 기준			
		인건비 (월)	참여 기간	부대경비	계
사회공헌형	공익	20만원	7개월	13만원 (예산범위내 공익형11~13만원, 교육·복지형 13~15만원)	151~155만원
	교육				
	복지				
시장진입형	인력 파견형	-	연중	15만원 (예산범위 내 탄력적용 가능)	10~15 만원
	시장형	-	연중	공동작업형 130만원 제조판매형 150만원	130만원 ~ 150만원
수행기관 전담인력		100만원	9개월	-	900만원

출처 : 한국노인인력개발원 홈페이지

시장진입형 노인일자리사업 역시 대한노인회 취업지원센터, 복지관 등 다양한 수행기관이 활용되고 있지만, 이 수행기관으로 가장 핵심적 역할을 수행하고 있는 것은 원래부터 기관의 정체성을 노인에 대한 민간분야 일자리 개발과 관리로 자리매김해 온 시니어클럽이다. 하지만 최근에는 시니어 클럽이 지자체의 욕구에 의해 다양한 유형의 노인일자리 사업을 수행하는 복합기능을 수행하면서 민간분야 일자리사업에 집중하는 초기 정체성이 많이 희석된 상황이다.

서울시의 경우에도 중앙정부의 노인일자리사업 외에 추가적으로 서울형 노인일자리사업을 추진해 왔다. 이번 서울시민복지기준선 설정과 관련된 논의에서도 노인일자리사업에 대한 언급이 나타나고 있다.

1) 2012년에 비해 2013년부터는 지원수준이 많이 보강될 것으로 알려지고 있다. 사회공헌형 사업의 경우 참여기간을 현 7개월에서 9개월로 늘리며, 일부 사업의 경우 급여수준을 향상시키고 연중 사업을 도모하기도 한다. 시장진입형 사업의 경우 부대경비 지원정도가 1인당 현재의 수준보다 연 50만원 대폭 증액되어 결과적으로 사업참여 노인들에게 돌아가는 인건비 수준도 향상될 것으로 여겨지고 있다. 이는 2004년 이후 사업량은 크게 늘어났지만, 참여노인에 대한 급여의 수준은 고정되어 너무 낮다는 꾸준한 지적에 의해 사업의 질적 향상을 도모한 것이라 할 수 있다.

### 3. 노인일자리 사업의 평가와 쟁점

노인일자리사업에 대해서는 기존에 여러 평가조사 결과를 통해 나름대로의 성과가 확인되고 있다. 소득보전을 통한 빈곤을 감소효과(김미곤, 2007)와 의료비 절감효과(임재영, 2006 ; 이석원, 2009), 참여자의 심리적 만족도와 사회적 관계에서의 긍정적 효과 등은 실증 계량적 결과로 제시되어 중요한 의미를 나타내고 있다. 또한 이석원은 노인일자리사업의 종합적인 효과분석을 위해 논리모형에 입각하여 선택편의를 통제한 실증적 분석 방법으로 PSM(Propensity Score Matching) 방법을 활용하여 그 효과성을 분석하였다. 의료비 절감효과와 경제적 효과, 생활패턴과 사회관계적 측면에서 모두 유의할만한 긍정적 성과가 있었음을 검증하였다(이석원, 2009).

반면 노인일자리사업의 문제점에 대한 비판적 지적들도 다양하게 나타나고 있다. 그 가장 대표적인 지적이 시장형 사업의 부진과 관련되는 것이다. 원래 노인일자리사업은 출발하면서 두 가지의 트랙이 염두에 두어진 바 있다. 하나는 생계비 욕구가 강한 노인들에게 보다 많은 소득이 돌아갈 수 있는 일자리를 제공하는 것이다. 이는 상대적으로 일을 더 많이 할 수 있고 인적자본이 높은 노인들이 더 많은 근로, 더 생산적인 활동을 통해 더 많은 급여를 받을 수 있도록 하자는 것이다. 다른 하나는 상대적으로 생계비보다는 적은 액수의 금액을 원하고 사회참여적인 동기를 가진 노인들이 더 적은 양의 근로를 하고 조금 더 적은 급여를 받되, 사회공익적 참여의 기회를 갖도록 하자는 것이었다. 전자는 생계비 욕구에 해당하는 시장형 활동(시장진입형 노인일자리사업), 후자는 소액의 용돈과 참여적 욕구에 해당하는 활동(사회공헌형 노인일자리사업)으로 편성한 것이다. 전자는 더 높은 인적자본, 더 많은 노동, 더 높은 생산성과 매출의 창출, 시장경제적 활동이 강조된다면, 후자는 낮은 인적자본, 적은 노동과 급여, 사회참여적이고 공익적 활동에 대한 공공재원의 보상이라는 성격이 강조된 것이다.

그런데 우리나라 노인의 심각한 빈곤상황에 의해 실제 거의 대부분의 참여노인은 생계비 욕구가 강했다. 때문에 시장형 노인일자리사업의 비중이 커져야 했다. 게다가 임금 전액을 정부 예산으로 지급하는 사회공헌형 일자리사업은 ‘임금 퍼주기’ 라는 비난을 받을 우려가 있어 어느 정도라도 스스로 생산성과 매출을 통해 인건비를 자체적으로 창출하는 시장형 사업이 정부에 의해 계속 강조되었다. 그런데 노인일자리사업이 시작되고 몇 년이 지나도록 시장형 노인일자리사업은 사회공헌형 노인일자리사업에 비해 참여노인



에게 주어지는 급여가 더 적었다. 시장형 노인일자리사업은 정부의 보조가 있더라도 어느 정도 이상의 매출과 생산성이 있어야 참여노인들에게 많은 급여가 돌아갈 수 있는데 워낙 생산성이 떨어지다보니, 월 20만원을 꼬박꼬박 받아가는 공익형 활동보다 급여가 적었던 것이다. 때문에 생계비 욕구가 강한 노인일수록 오히려 공익형 사업과 같은 사회공헌형 노인일자리사업을 더 선호하게 되었다. 게다가 현실에서는 생계비 욕구가 강한 노인이 대개 인적자본이 더 취약한 경우가 많다. 따라서 비교적 경쟁이나 생산성 등에 신경이 덜 쓰이는 공익형 사업이 더 용이하게 느껴지는 것이다.

시장형 노인일자리사업은 운영하는 수행기관의 입장에서도 어려움이 크게 부각되는 것이었다. 상대적으로 투입되는 노동력의 제약조건이 강한 노인들을 주체로 해서 시장경쟁 속에서 살아남을 수 있는 사업단을 창출한다는 것은 무척 어려운 일이다. 때문에 노인일자리사업 원래의 구도에서 (현재 노인의 심각한 빈곤상황과 높은 생계비 욕구를 감안할 때,) 핵심이 되어야 했던 시장형 노인일자리사업은 그다지 활발하지 못했던 것이 사실이다. 현재까지 노인일자리사업의 실적은 대부분 사회공헌형 사업, 그것도 공익형 사업에 의한 것이다. 때문에 노인일자리사업이 노인에 대한 취로사업이라는 박한 평가도 근거없는 것만은 아니다.

하지만 여러 비판에도 불구하고 노인일자리사업은 노인에 대한 공적 소득보장체계가 취약한 우리나라 상황에서 보조적인 소득보장과 활동적 성공적 노후를 지향하는 프로그램으로서 큰 의의를 가지고 있다. 이 의의를 제대로 살리기 위해서는 시장진입형 사업은 생산성 제고를 위한 노력과 아울러 기본적 성격에서 같은 패러다임을 공유하고 있는 사회적 경제 관련 프로그램들과의 연계를 고도화할 필요가 있다. 그리고 사회공헌형 사업은 그 내용과 수준을 다양화하는 것이 필요하다.

무엇보다도 국가 전체적으로 노인인력과 노인일자리사업에 대한 큰 그림이 필요하다. 베이비붐 세대가 노년기에 접어드는 것이 전면화하는 시점을 기준으로 하여 노인일자리사업에 참여할 필요가 있는 노인은 얼마나 될 것인지, 우리나라가 어느 정도의 예산을 투입해서 어떤 준비를 해야 할 것인지에 대한 계획이 있어야 한다. 그래야 노인일자리사업의 중장기적 비전이 모색될 수 있다. 이제 65세 이상의 노인은 비경활인구로, 부양의 대상으로 취급하는 정책으로는 더 이상 노인의 경제활동 욕구에 대응하기 곤란하다. 65세 이상을 대상으로 하는 사업은 복지사업이고 노동 관련 영역이 책임질 필요가 없다고 보는 행정(편의)적 관점은 다가오는 (초)고령사회에서 ‘지속가능한’ 정책적 입장이 아



니다. 전체 고용 관련 프로그램이나 제도와 노인일자리사업의 연계성이 확보되어야 한다. 사회적 일자리사업, 사회서비스사업, 사회적 기업, 자활사업, 사회적 협동조합, 고령자고용촉진사업, 기초노령연금제도 등과 노인일자리사업이 적절한 연계를 가질 수 있도록 하는 종합적인 재기획이 필요하다. 지금의 노인일자리사업은 섬처럼 너무 고립되어 있다.

## 참고문헌

- 김미근(2007), 기초노령연금과 노인일자리사업의 경제적 효과비교, 제7차 노인일자리전문가포럼 자료집
- 남기철(2012), 시장형 노인일자리사업의 발전방향과 쟁점, 제20차 노인일자리전문가포럼자료집
- 변재관(2006), 한국에서의 고령자 고용정책의 현황과 정책방안, 한국노인인력개발원
- 이석원(2009), 노인일자리사업의 사회경제적 효과 및 정책방향, 한국노인인력개발원
- 임재영(2006), 노인일자리사업의 의료비 절감 효과, 제6차 노인일자리전문가포럼 자료집