

ISBN 979-11-85663-85-2

연구-기본-21-03

노인일자리사업 보수체계의 적정성 분석 및 개선방안 수립연구

박경하 · 손병돈 · 김경휘 · 한창근 · 황남희 · 박병현 · 맹성준 · 박혜린 |



【책임연구자】

박경하 한국노인인력개발원 선임연구위원

【공동연구진】

손병돈 평택대학교 사회복지학과 교수

김경휘 예수대학교 사회복지학과 교수

한창근 성균관대학교 사회복지학과 교수

황남희 한국보건사회연구원 연구위원

【연구보조】

박병현 한국노인인력개발원 전문연구원

맹성준 성균관대학교 박사과정

박혜린 성균관대학교 석사과정

2020년 기준으로 우리나라 노인의 취업률은 전체의 34%로 OECD 평균에 비해 2.3배나 높다. 노인 연령에 접어들어서도 경제활동을 멈추지 않는 것은 높은 노인빈곤율에 그 원인을 찾아 볼 수 있다. 노인일자리사업은 늘어나는 노인인구에 대비해 노동시장의 부족한 수요를 대신하여 지속적으로 확대해 왔고, 노후준비가 부족한 노인의 노후 소득보장을 목표로 구축된 사회보장제도의 한계를 보충하는 역할을 수행하고 있다. 여기서 강조점은 보충에 있다. 노인일자리 급여는 사회보장체계에서 사각지대에 놓인 노인들에게 추가적인 소득원으로 중요한 의미를 가진다.

그래서 노인일자리사업의 다목적성과 급여의 다면성은 긴밀한 관련성이 있다. 노동, 복지, 사회참여 등 복합적 목적 때문에 급여의 적절성과 산정기준과 관련된 다양한 이슈를 검토할 필요가 있다. 본 연구는 노인일자리의 급여(공익활동, 사회서비스형)를 연구대상으로 삼고 있으며, 그 개념에는 근로의 대가와 복지급여로서 특성이 공존한다. 본 연구는 이 두 가지 차원을 함께 고려한 합리적인 대안을 마련하는 것을 연구방향으로 설정하고 있다. 한편 이 연구는 보수체계(compensation)에 초점을 두고 노동시장에서 노인일자리 참여자와 유사한 집단과 다른 직접 일자리사업에 참여하는 노인의 근로조건을 비교하였다.

그동안 노인일자리 급여에 관한 관심은 이 금액이 노인의 가구소득 향상이나 노인 빈곤을 해결에 어떻게 기여하는지에 대한 관심에 쏠려 있었지, 노인일자리 급여 그 자체에 대한 연구를 추진하지 못하였다. 이 연구에서 제안된 보수체계를 기반으로 급여수준과 급여 구성체계를 단계적으로 개선해 나간다면 노인 빈곤을 개선뿐만 노인복지 향상에도 크게 기여할 것이다.

본 보고서는 박경하 선임연구위원의 책임으로 진행되었고, 원외 공동연구진들이 함께 참여하여 작성하였다. 공동연구진으로 수고를 아끼지 않으신 평택대학교 손병돈 교수, 예수대학교 김경휘 교수, 성균관대학교 한창근 교수, 한국보건사회연구원 황남희 연구위원께 감사드린다. 또한 여러모로 연구에 도움을 주신 박병현 전문연구원, 맹성준(성균관대 박사

과정) 선생님, 박혜린(성균관대 석사과정) 선생님께도 감사의 마음을 전한다. 또한 본 보고서를 검독해 주신 서울여자대학교 최혜지 교수, 남서울대학교 이소정 교수에게도 감사의 마음을 전한다. 끝으로 본 보고서의 내용은 한국노인인력개발원의 공식적 입장이 아님을 밝힌다.

2022년 2월
한국노인인력개발원 원장
김미곤

목 차 <<

제1장 노인일자리사업 보수체계의 적정성 분석 및 개선방안 연구	1
제1절 연구목적 및 필요성	3
제2절 연구방법 및 연구내용	6
제2장 노인일자리사업의 특성과 타 제도의 관계	9
제1절 노인일자리사업 체계와 지원조건의 변화과정 검토	11
제2절 노인일자리사업과 노후소득보장제도	20
제3절 노인일자리사업과 고령자 고용정책	34
제3장 고령 노동자의 임금실태와 노인일자리사업 급여의 한계점	45
제1절 공공형 노인일자리사업 참여 노인과 민간노동시장 참여 노인의 개인 특성	47
제2절 공공형 노인일자리사업 참여 노인과 민간노동시장 참여 노인의 가구 특성	49
제3절 공공형 노인일자리사업 참여 노인과 민간노동시장 참여 노인의 경제적 특성	51
제4절 공공형 노인일자리사업 참여 노인과 민간노동시장 참여 노인의 주거 및 자산, 부채 특성	53
제5절 공공형 노인일자리사업 참여 노인과 민간노동시장 참여 노인의 근로 특성	55
제6절 소결	59
제4장 노인 참여 직접일자리 사업 보수체계 비교 분석	61
제1절 직접일자리 사업 개요	63
제2절 노인일자리사업과의 비교 사업 설정 및 설명	74
제3절 직접일자리사업과의 비교를 통한 노인일자리사업의 보수체계 개선 방향 논의	85
제4절 소결	88

제5장 노인일자리 급여의 고려 요인	91
제1절 현 노인일자리 급여 결정방식 검토	93
제2절 노인일자리 급여 결정에서 쟁점	99
제3절 노인일자리 급여에 대한 실무자의 인식	117
제6장 노인일자리 급여산정 모형수립과 운영방안	127
제1절 주요 임금의 급여산정 방식 검토	129
제2절 표준 급여산정 모형	154
제3절 소결	168
제7장 정책제언	171
제1절 주요결과	173
제2절 정책제언	175
참고문헌	179

표 목 차 <<

〈표 1-1〉 본 연구의 연구대상 사업유형 및 지원기준	6
〈표 1-2〉 연구추진 체계	8
〈표 2-1〉 공공서비스 고용프로그램(Public Service Employment) 유형	13
〈표 2-2〉 노인일자리의 목표와 성격	16
〈표 2-3〉 사업유형 및 지원기준	18
〈표 2-4〉 노인일자리사업 사회활동형(공익활동형) 급여책정 기준 변화	19
〈표 2-5〉 우리나라 다층 노후소득보장체계	20
〈표 2-6〉 국민연금제도 소득대체를 변화	21
〈표 2-7〉 국민연금 가입기간과 월평균연금액	22
〈표 2-8〉 국민연금 재정계산결과	23
〈표 2-9〉 국민연금 가입자수, 수급자수 전망 : 2019~2060	23
〈표 2-10〉 인구대비 수급자수 비율(65세 이상)	24
〈표 2-11〉 기초연금 수급자 증 타 연금 동시수급자	28
〈표 2-12〉 기초연금 수급자의 공적이전 소득과 노인일자리 급여 합산 예상액	30
〈표 2-13〉 주관적 노후 필요생활비 수준	31
〈표 2-14〉 2020년 가구구별별 기준중위소득(최저소득보장)	32
〈표 2-15〉 개인 소득원별 금액 및 적정 기준대비 비중	33
〈표 2-13〉 고용노동부, 보건복지부 고령자 경제활동 지원정책(보조금지원, 일자리지원)	41
〈표 3-1〉 분석 유형 기준과 규모	46
〈표 3-2〉 공공형 노인일자리사업 노인과 민간노동시장 노인의 개인 특성	48
〈표 3-3〉 공공형 노인일자리사업 참여 노인과 민간노동시장 참여 노인의 가구 특성	50
〈표 3-4〉 공공일자리사업 참여 노인과 민간노동시장 참여 노인의 경제적 특성	52
〈표 3-5〉 공공형 노인일자리사업 참여 노인과 민간노동시장 참여 노인의 주거 및 자산, 부채 특성	54
〈표 3-6〉 공공형 노인일자리사업 참여 노인과 민간노동시장 참여 노인의 종사상 지위 특성	55
〈표 3-7〉 공공형 노인일자리사업 참여 노인과 민간노동시장 참여 노인의 근로 특성	58

〈표 4-1〉 직접일자리사업의 세부유형	65
〈표 4-2〉 직접일자리사업 현황 (2021년 기준)	65
〈표 4-3〉 직접일자리사업 유형별 예산 및 참여인원 (2021년)	67
〈표 4-4〉 직접일자리사업 소관부처별 현황 (2021년)	68
〈표 4-5〉 직접일자리사업 주요 대상별 현황 (2021년)	69
〈표 4-6〉 직접일자리 세부사업별 근무조건	70
〈표 4-7〉 규모가 1만 명 이상이면서 장년 및 노인 참여자 비율이 50% 이상인 사업	74
〈표 4-8〉 규모가 1천 명 이상(1만 명 미만)이면서 장년 및 노인 참여자 비율이 50% 이상인 사업	75
〈표 4-9〉 비교대상으로 선별된 직접일자리사업 7개	76
〈표 4-10〉 7개 사업의 사업유형 및 소관부처	76
〈표 4-11〉 분석대상 7개 사업 내용 정리	80
〈표 4-12〉 자활근로사업 내용 정리	82
〈표 4-13〉 노인일자리사업 유형별 내용 정리	84
〈표 5-1〉 공익활동의 유형과 세부 사업내용	94
〈표 5-2〉 노인 일자리사업의 연도별 실적	94
〈표 5-3〉 공익활동의 활동비 지급 기준	95
〈표 5-4〉 사회서비스형 노인일자리사업 프로그램 유형	97
〈표 5-5〉 사회서비스형 노인일자리 참여자 보수지급 기준	97
〈표 5-6〉 노인 일자리 사업 유형별 내용	100
〈표 5-7〉 노인일자리사업 공익형 선발기준표	103
〈표 5-8〉 근로자성 판단의 세부요소	105
〈표 5-9〉 노인일자리사업 참여 동기	107
〈표 5-10〉 각년도 최저임금	112
〈표 5-11〉 광역자치단체의 생활임금과 최저임금 시간급 비교(2019, 2020년)	114
〈표 5-12〉 초점집단면접 참여자	117
〈표 5-13〉 초점집단면접 주요내용	118

〈표 6-1〉 최저임금 수준의 국제비교	132
〈표 6-2〉 비혼 단신근로자 실태생계비 측정항목	135
〈표 6-3〉 유사근로자 임금 측정 주요자료 특성	135
〈표 6-4〉 노동생산성 측정식	136
〈표 6-5〉 노동생산성 국제비교	137
〈표 6-6〉 소득분배율 지표	137
〈표 6-7〉 소득분배율 지표	138
〈표 6-8〉 임금유형별 통상임금 해당여부	139
〈표 6-9〉 지역별 생활임금 도입 현황	142
〈표 6-10〉 광역자치단체의 생활임금 산정방식	144
〈표 6-11〉 서울형 3인 가구 가계지출모델	146
〈표 6-12〉 서울형 생활임금 산출 항목	147
〈표 6-13〉 충청남도의 생활임금 산정방식	148
〈표 6-14〉 충청남도 생활임금 산출항목(2020년)	149
〈표 6-15〉 인천광역시 생활임금(안) 산정 모형	151
〈표 6-16〉 인천광역시 최저임금 대비 생활임금 비율 추이	153
〈표 6-17〉 시간단위별 공익활동 활동비	156
〈표 6-18〉 사회서비스형 급여	157
〈표 6-19〉 노인일자리 급여 산정식	157
〈표 6-20〉 노인가구의 가계지출 규모 및 구성	160
〈표 6-21〉 시나리오 구성 및 사업유형별 적용여부	161
〈표 6-22〉 시나리오별 공익활동 급여수준	164
〈표 6-23〉 시나리오별 사회서비스형 급여수준	165
〈표 6-24〉 노인일자리 표준 급여산정 모형	167

그림 목 차 <<

[그림 2-1] 기초연금 수급자의 연령별 평균연금액 및 평균 소득인정액 현황	26
[그림 2-2] 부부합산 기준 기초연금 수급자의 소득재산 보유현황	26
[그림 2-3] 개인기준 기초연금 수급자의 소득재산 보유현황	27
[그림 2-4] 소득이 있는 기초연금 수급자의 소득유형별 평균액(부부합산 기준)	27
[그림 2-5] 소득이 있는 기초연금 수급자의 소득유형별 평균액(개인 기준)	28
[그림 2-6] 고령자(65세 이상)의 경제활동 현황	35
[그림 2-7] 생애주기별 종사상 지위 구성 차이	36
[그림 2-8] 주된 일자리 이탈 연령 변화	38
[그림 2-9] 고령자의 은퇴과정	39
[그림 6-1] 최저임금제도	130
[그림 6-2] 연도별 최저임금수준(2009~2021)	131
[그림 6-3] 최저임금 심의·결정과정 흐름도	133
[그림 7-1] 공익활동과 사회서비스형의 보수체계 모형	178

1. 연구목적

- 본 연구는 노인일자리 급여의 적절성 평가와 이를 통한 급여체계의 개선방안을 살펴보는 데 목적이 있음.
 - 노인일자리사업 참여자들은 공적연금, 기초연금, 공공부조 등 다양한 사회보장적 지위를 가진 노인들로 구성되어 있기 때문에 일자리 급여는 복지급여 외에 추가적 소득으로서 의미를 지님.
 - 저소득 노인 중심으로 참여하는 노인일자리사업 급여는 사회보장제도의 복지급여와 연계되어 노인빈곤 해소에 일정한 기여를 할 수 있음(손병돈 외, 2019).
 - 노인일자리 정책효과를 계량적으로 평가하는 많은 연구가 진행되었지만 정책효과를 제고하는 데 현재 노인일자리 급여수준이 적정한지에 대한 검토는 거의 이루어지지 못하였음.
 - 선행연구에서 급여의 적절성은 사회보장 급여와 관련된 논의를 위주로 진행되었음. 하지만 노인일자리 급여의 적절성은 일자리로서 충족해야 할 객관적 기준을 함께 고려해야 함.
- 연구방법
 - (연구범위) 공익활동, 사회서비스형 두 가지 사업유형에 초점을 두어 분석과 대안을 모색
 - (연구방법) 문헌연구, 노인실태조사(2020년) 분석 등

2. 노인일자리사업의 특성과 타 제도의 관계

- 공공서비스 고용프로그램(Public Service Employment)은 정부가 최종 고용주(employer of last resort)로서 민간부문에 고용되지 않는 근로자를 직접 고용하는 고용창출 전략
 - 노인일자리사업은 민간부문에 취업기회를 얻지 못한 노동취약계층인 퇴직자들에게 경기상황에 상관없이 일자리를 지원하며, 급여의 수급조건을 목적으로 근로를 제공하지 않음.
- 사업목적에서 노동시장정책으로서 노인취업이라는 목표와 복지정책으로 사회참여 촉진 및 소득보장이라는 목표를 취하고 있음.
 - 이러한 목적을 달성하기 위해 정부가 직간접적 방식으로 창출하여 제공하는 일의 성격은 ‘일자리’와 ‘사회활동’으로 구분됨.
 - 급여의 성격측면에서 노인일자리에서 지원하는 급여는 임금, 활동비, 사회적 임금으로서 복합적 특성을 띠.
- 노인일자리사업을 통한 활동은 자원봉사활동과 동일하게 볼 수 없는 이유들이 있음.
 - 자원봉사활동의 무보수성 원칙에 부합하지 않으며, 복지적 차원에서 경제적 지원을 하는 사회적 임금(현금지원), 민간부문에서 취업의 기회를 얻지 못한 노인에게 제공되는 한시적 일자리 등
 - 다른 사회보장제도들과 연계를 강화하도록 설계. 대다수 참여자들은 기초연금 수급 자격을 요구하고 있으며, 생계급여 기초생활보장 수급자들을 제외한 저소득 노인들의 참여를 열어두고 있어 저소득 가구의 추가적인 소득원으로 의미를 띠.
- 공익활동 급여기준 변화
 - 2004년도 당시 월 20만원에서 2021년에 월 27만원으로 불과 7만원 증가하였음.
 - 2021년도 상대빈곤율 측정선(기준 중위소득 50%)에 비해 30% 수준이며, 생계급여 액 기준(기준 중위소득 50%)으로 49.2%에 해당됨.
 - 급여를 상향하는 대신에 참여개월수를 6개월→7개월→9개월 이상으로 늘리는 방식을 취해 소득보전 기능을 강화

x 노인일자리사업 보수체계의 적정성 분석 및 개선방안 수립 연구

- 2015년 이후로 1일 3시간 이내, 월 30시간 이상으로 근로시간을 정함으로써 공익활동 유형은 사실상 주당 15시간 미만으로 총 근로시간 관리
- 2015년 이후 급여의 명목을 활동비로 변경하였고 시간당 활동비를 차등화 하는 산정 방식을 적용
- 공적연금제도의 한계 : 1층 체계가 미성숙한 단계에서 공적연금을 통한 실질적 보장 미흡
 - 국민연금은 가입기간 40년을 채운 가입자가 없는 미성숙한 단계이며, 소득대체율은 도입당시 70%에서 재정안정화 조치에 따라 2028년까지 하향 조정 예정
 - 2019년 기준으로 평균 소득자의 연금 소득대체율은 45.1%로 OECD 국가들의 소득 대체율 69.8%와 큰 차이름 보임.
- 국민연금 가입기간이 20년 이상인 수급자는 21.2%이며, 이들의 월평균 연금액은 약 88만원 수준에 불과한데, 2020년 기준 중위소득 50%(88만원)보다 약간 높음.
- 생산가능인구 감소와 인구 고령화가 진행되면서 공적연금 가입자 규모는 점차 줄어드는 반면에 수급자수는 지속해서 증가함.
 - 국민연금 수급자수는 2019년 488만명에서 2030년에 1.79배 증가한 874만명까지 증가하고 2050년이 되면 수급자수가 가입자수를 초과할 것으로 추정(표2-9)
 - 2018년 국민연금재정계산 국민연금 장기재정추계에 따르면, 2020년 기준으로 65세 이상 국민연금 수급률은 44.3%인데, 2030년도에 55.7%, 2040년도에 69.6%까지 증가하고 수급자수가 가입자수를 초과하는 2050년도에는 81.5%까지 수급률이 증가할 것으로 추정됨.
- 기초연금 급여수준의 한계
 - OECD 기초연금의 소득대체율 산정기준은 전체 임금근로자의 평균소득에 대한 비율인데, 기초연금의 소득대체율을 보면 6%로 OECD 국가에서 가장 낮은 수준
 - 김연명·한신실(2017)의 연구에서 기초연금 급여는 월 20만원 기준에서 상대빈곤율을 4.4%p 낮추었고, 월 30만원으로 인상할 경우 8.8%p까지 상대빈곤율이 감소하는 효과를 보임.

○ 기초연금 수급자의 평균 국민연금액은 월 평균 10만원 정도이며, 국민연금을 받고 있는 기초연금 수급자로 한정하면 평균 국민연금액은 월 평균 27만원 정도.

- 기초연금 수급 노인은 공적이전 소득에다 노인일자리 급여를 추가하더라도 획득 가능한 소득이 상대빈곤선(중위소득 50%) 대비 74%에 머물고 있으며, 국민연금을 동시에 수급하는 자들도 상대빈곤선 대비 92% 수준에 불과함.

〈표 2-12〉 기초연금 수급자의 공적이전 소득과 노인일자리 급여 합산 예상액

(단위: 만원, 비율)

구 분		국민연금액 (평균)	국민연금액+ 기초연금 합산	기초연금 합산+국민연금액+ 노인일자리급여	중위소득 대비 비율(%)	
					100%	50%
기초연금 수급자	전체	10	40	67	37	74
	국민연금 수급자	27	57	84	46	92

주1) 기초연금 수급자의 국민연금액은 노대명 외 (2020)에서 참고.

주2) 기초연금액은 30만원, 노인일자리 급여는 월 27만원으로 계산

○ 노인일자리사업 참여노인은 비참여 노인집단이나 전체 노인집단에 비해 경제적 여건이 좋지 않음.

-대다수 참여노인은 최소 소득보장 지표인 상대적 빈곤수준에 이하의 소득으로 살아가고 있으며, 노후에 필요한 소비를 하기에 충분치 않고, 최소의 노후 생활비 마련이 힘든 상황에 처해 있음.

〈표 2-15〉 개인 소득원별 금액 및 적정 기준대비 비중

(단위 : 만원, 비율)

구 분		금액		적정기준 대비 비중 (월기준, 미충족 비율)		
		연평균	월평균	최소 노후생활비	필요소비액	중위소득 50%
전체	공적이전소득	437.3752	36.4479	94.8	91.4	92.5
	총소득(월)	1489.3007	124.1084	66.7	52.4	57.8
노인일자리 참여자	공적이전소득	371.6057	30.9671	98.5	97.3	97.8
	총소득(월)	993.2475	82.7706	86.1	60.2	70.5
비참여자	공적이전소득	443.0653	36.9221	94.5	90.9	92.3
	총소득(월)	1532.2176	127.6848	65.0	51.7	56.7

주1) 최소 노후생활비는 국민노후보장패널 8차 조사(2019년)에 따라 월평균 117만원을 적용.

주2) 필요 소비액은 2017년 가계동향조사 결과에 따라 월 평균 78만원을 적용.

주3) 최소 노후생활비는 2020년 1인 가구 기준 중위소득 50%인 878,597을 적용.

자료: 2020년 노인실태조사 자료

○ 고령자의 고용불안정

- 50대 중반 이후 퇴직과정의 특징은 고용의 기회가 줄어들 뿐만 아니라 고용불안이 크게 증가하는 특성을 보임
- 고령자들은 안정된 생활을 유지하기 위한 목적으로 경제활동에 참여하고, 대부분의 경우 공적이전 소득확보가 어려운 상태에서 경제활동에 의존

○ 고령자 고용정책

- 주된 일자리 이탈 연령이 낮아지고 그 비율 증가는 근로소득의 감소, 고용의 질 저하, 소득분배 악화와 빈곤율 증가로 나타나고 있음.
- 일반적으로 고령자 고용정책은 세 가지 기본방향이 있음. 첫째는 고령자들이 비자발적 실업을 겪지 않고 노동시장에서 계속해서 머물 수 있도록 하는 고용유지 정책. 둘째는 노동시장에 재진입을 가로막는 진입장벽을 제거하는 고용촉진 정책. 셋째는 민간 노동시장에 의존하지 않고 정부가 직접 수요를 창출하는 직접 일자리 창출 방안
- 고령자를 위한 직접일자리 창출정책에서 고용노동부 사업과 복지부 노인일자리사업의 사업구성 체계는 서로 유사함. 즉 일자리 제공과 사회활동 지원을 목적으로 한 다른 유형의 프로그램을 소관 부처별로 운영하고 있음.

3. 고령 노동자의 임금실태와 노인일자리사업 급여의 한계점

- 노인일자리 사업 참여자를 비롯하여 고령 노동자의 임금실태와 특성을 살펴보기 위해 2020년에 한국보건사회연구원에 의해 조사된 '2020년 노인실태조사 자료'를 활용하였음
 - 분석대상은 공공형 노인일자리사업 참여자(이하, 유형1) 259명, 기초연금을 수급하면서 민간노동시장에 참여하는 노인(이하, 유형2) 330명, 민간노동시장에 참여하면서 중위근로소득 2/3미만인 노인(이하, 유형3) 132명으로 총 분석대상은 721명임
- 첫째, 공공형 노인일자리사업 및 민간노동시장 참여 노인의 개인 또는 가구 특성을 살펴보면 성별, 연령, 교육수준, 건강상태, 배우자 유무 모두 유형별 차이가 통계적으로 유의미하게 나타남.
 - 성별의 경우 모든 유형에서 남자보다 여자의 비율이 높은 것으로 나타났으며, 연령은 유형1이 유형2와 유형3보다 상대적으로 높게 나타남. 교육수준의 경우 유형1은 초등학교 졸업, 유형2는 중학교 졸업, 유형3은 고등학교 졸업이 가장 높은 비중을 차지함. 건강상태는 모든 유형에서 '매우 건강하다'가 제일 높은 비중을 보임.
 - 배우자 유무의 경우 유형1은 배우자가 없는 경우가 높게 나타났으나, 유형2와 유형3은 배우자가 있는 경우가 더 높은 비중을 보임
- 둘째, 공공형 노인일자리사업 및 민간노동시장 참여 노인의 경제적 특성을 살펴보면 부동산 자산, 금융 자산, 기타 자산, 부채, 월평균 소비 지출액 모두 유형별 차이가 통계적으로 유의미하게 나타났으며, 유형1이 동산 및 부동산, 지출액 모두에서 다른 유형에 비교해 상대적으로 낮은 것으로 확인됨.
 - 상술한 내용을 통해 공공형 노인일자리사업 참여자의 경제적 상황은 비교집단보다 열악한 상황에 처해 있음을 가늠할 수 있음
- 마지막으로 공공형 노인일자리사업 및 민간노동시장 참여 노인의 근로 특성의 경우 종사상 지위, 주평균 근로일수, 주평균 근로시간, 시간당 임금, 월 임금수준 모두 유형별 차이가 통계적으로 유의미하게 나타남.
 - 종사상 지위의 경우 모든 유형에서 임시 근로자가 일용 근로자보다 높은 비중을 보임. 또한, 주평균 근로일수, 주평균 근로시간, 시간당 임금, 월 임금수준 모두에서 유형1이 유형2와 유형3보다 적은 것으로 나타남.

- 이는 공공형 노인일자리사업에 참여하는 노인이 비슷한 연령대, 그리고 기초연금을 함께 수급하는 노인들보다 노동시장에서 상대적으로 열악한 처우를 받고 있거나 경제적으로 매우 어려운 상황에 놓여 있을 가능성이 클 수 있음을 시사함

4. 노인 참여 직접 일자리 사업 보수체계 비교 분석

- 직접일자리사업 32개 중 사업참여자 규모와 노인참여비율(50% 이상)을 고려하여 아동안전지킴이, 신중년 사회공헌활동 지원사업, 전통스토리 계승 및 활용사업, 장애인 일자리(복지형), 산림재해일자리, 공공산림가꾸기, 그리고 지역공동체일자리, 7개 비교 사업들을 선정
- 분석결과 산림재해일자리, 공공산림가꾸기, 지역공동체일자리 사업은 근로조건 항목들이 전부 적용되고 있고 근로자성이 인정됨
 - 아동안전지킴이, 신중년사회공헌활동지원사업, 전통스토리계승 및 활용사업은 최저임금과 근로시간 준수만 인정되어 자원봉사자의 법적 지위의 특성을 보이고 있음.
 - 장애인일자리(복지형)사업은 최저임금, 근로계약서, 근로시간, 공휴일 유급휴일이 적용되나 기간제 및 단시간근로자 지위로 인정되었음.
- 보건복지부 자활근로사업의 경우 근로시간과 공휴일유급휴일적용만 인정되고 있고, 법제처 행정해석에 의하면 자활사업 참여자의 경우 근로자성이 인정되지 않고 있음.
- 이러한 직접일자리사업과 자활사업과의 비교를 통해서 노인일자리사업 보수체계의 특성은 다음과 같음.
 - 사회서비스형의 경우 6개의 근로조건을 모두 만족하고 있으며 근로자성이 인정되고 있음.
 - 공익활동형의 경우 최저임금과 근로시간만 인정되는 상황이고 참여자의 법적 지위는 자원봉사자로 간주되고 있음. 즉, 공익활동형의 참여자의 경우 근로자성은 인정되지 않고 있음.

- 공익활동형의 가장 큰 이슈는 월 급여 27만원이 적정한 수준인가에 관한 판단
 - 비교 대상인 7개 직접일자리사업들 그중에서도 자원봉사자 지위를 가지고 있는 3가지 사업의 보수체계와 비교하더라도 노인일자리사업 공익활동형의 경우 그 급여 수준이 낮은 상황이며, 이러한 낮은 이유는 노인중심의 직접일자리사업이고 정책 목표가 사회활동을 통한 건강한 노후생활을 보내도록 하는 것이라고 설명되는 것과 연관되어 있음.
 - 하지만 월 27만원의 보수 수준은 사업 참여자들인 노인들로부터 불만을 초래하고 있음.

5. 노인일자리 급여의 고려 요인

- 공익형 노인일자리 사업의 성격이 자원봉사가 근로인가라는 점이 논란이 될 수 있음
 - 유급 자원봉사는 자원봉사의 무보수성 취지에 위배된다는 점에서 유급 자원봉사라는 구분 자체가 원론적으로 적절하지 않음.
 - 공익활동과 같이 특정한 활동에 대해 직접적인 금전적인 보상을 제공하는 것은 자원봉사활동의 인정, 보상과는 차원이 다르다는 비판
 - 노인 자원봉사자간 형평성 문제, 순수한 무급 노인자원봉사활동이나 봉사정신을 위축시키고, 자원봉사활동을 근본적으로 훼손 등 문제
- (소득보장정책 성격) 공익활동 노인일자리 사업 참여자 선발은 소득 및 재산이 적어 경제적 욕구가 큰 노인들을 우선적으로 선발하고 있음(소득인정액 60점).
 - 이러한 선발기준은 사회복지제도 중 공공부조의 자격기준과 유사한 것임. 또한 노인일자리사업은 경제적으로 어려운 노인들에게 소득을 보충해 주는 기능을 수행한다는 점에서 소득보장정책적 요소를 담고있다고 볼 수 있음
 - 활동비는 공익활동 참여 시간에 비례하여 결정된다는 점에서 근로의 대가이며, 교통비, 간식비, 식비는 참여자에 대한 부가급여로서 복지성 급여라 볼 수 있음.
- (공익활동 참여자의 근로자 지위) 노인일자리사업 참여자가 근로자나 자원봉사자나 서로 대체적인 관계이며, 동일한 활동 참여자의 법적 지위가 근로자이면서 자원봉사자일 수는 없음.

- 공익활동 참여자는 사용종속관계를 모두 충족하는 근로자의 조건에 부합함.
 - 2006년 대법원 판결은 근로자성 여부를 판단하기 위한 사용종속관계를 설명하는 세 가지 영역의 기준을 제시하고 있음. 첫째는 사용자의 지휘·명령에 종속된 노무제공 인지를 판단하고, 둘째는 노무를 제공한 대가로 임금을 받는지를, 셋째는 노무 제공자가 자영업자인지를 함께 판단함. 그리고 세 가지 영역에 포함되지 않는 요소들도 고려함.
 - 노인일자리 사업 참여 노인의 74.2%(54.1%가 생계비 마련, 20.1%가 용돈마련)가 경제적 목적으로 노인일자리사업에 참여하고 있다는 조사결과도 노인일자리사업이 임금을 목적으로 하는 근로활동임을 간접적으로 뒷받침하고 있음.
 - 참여 노인들은 국세청이 관리하는 근로장려세제의 대상자로서 매년 근로장려금을 수급할 수 있다는 측면도 근로자로 보아야 함.
 - 고용통계의 취업자 분류 기준인 '조사대상기간에 수입을 목적으로 1시간 이상 일한 자'에 노인일자리 사업 참여자들이 해당됨.
- 노인일자리 급여의 성격: 임금 vs 사회복지급여
- 공익형의 경우 활동실비는 시간당 단가 6천원으로 시간에 비례하여 지급된다는 점에서 명백히 근로의 보상으로서 임금이라고 규정할 수 있음.
- 교통비, 간식비, 식비는 정확히 시간에 비례하는 것은 아니지만 근로하지 않을 경우 지급되지 않는다는 점에서 근로와 무관하지 않음.
- 임금부분과 사회복지성 급여부분을 결합한 급여 방법
 - 근로에 시간에 비례하여 지급되는 임금부분과 모든 참여자에게 동일하게 지급되는 사회복지성급여부분을 결합하여 전체 급여를 설계하는 방법을 고려해 볼 수 있음.
 - 현재 공익형의 급여구성에서 교통비, 간식비, 식비 부분을 사회복지성 급여로서의 성격을 갖도록 재구조화하는 방법을 모색해보는 것이 필요

○ 노인일자리 급여 기준은 생활임금 보다 최저임금이 적절

- 첫째, 노인일자리사업은 전국적으로 단일한 기준으로 운용되는 사업이기 때문에 전국적으로 단일 기준인 최저임금이 적절함.
- 둘째, 노인일자리사업은 정부가 운영하는 정책이므로 시민운동에서 추동되어 지방자치단체별로 시행되고 있는 생활임금 보다 최저임금이 적절함.
- 셋째, 노인일자리사업 참여자 임금을 최저임금보다 높게 설정할 경우 사회적 논란이 될 수 있기 때문에 임금의 하한선이라는 측면에서 최저임금이 수용성이 높음. 최저임금은 최저임금위원회에서 결정되기 때문에 논란의 여지가 없음.

○ 노인일자리사업 참여자에게 일정 부분을 사회복지급여로 지급

- 노인일자리 사업 참여자에게 임금과 별도로 사회복지성 급여를 일정부분 제공하는 것도 고려해 볼 수 있음.
- 소득보장 성격의 복지급여로 성격을 명확히 하기 위하여, 노인일자리사업 참여자 모두에게 동일한 수준으로 지급하는 것이 필요함. 단 사회적 합의가 필요.
- 현재 제공되는 간식비, 교통비, 식비 수준으로 출발한다면 별 무리가 없을 것으로 생각됨.

○ 현장 실무자 대상의 FGI 결과

- 현재 노인일자리사업 참여자를 근로자로 보는 경향이 큼. 현장에서는 참여노인을 위한 소득보전의 필요성, 최저임금을 준수하지 않으면 발생하는 문제를 경험하면서 이러한 인식이 강화되고 있음.
- 공익활동 급여의 적절성에 대해 기관의 대표와 업무를 수행하는 실무자 간에 의견의 차이가 나타나며, 업무를 담당하는 실무자들은 대체로 급여수준을 높일 필요가 있다는 데 동의하고 있음. 하지만 사회서비스형의 경우 현재 급여수준을 인상하는 것에 대한 관심보다 공익활동 유형과 차별화 되지 못한 업무로 인해 형평성의 문제가 있다는 생각이 지대함.
- 급여산정을 위해 최저임금, 생계급여, 유급봉사자 급여 등 다양한 기준을 고려하고 있고, 급여 외에도 다양한 수당을 고려할 필요가 있음을 인식하고 있음.

6. 노인일자리 급여산정 모형수립과 운영방안

- 노인일자리사업의 공익활동과 사회서비스형의 급여산정 모형을 수립하기 위해 최저임금제도와 생활임금제도의 급여산정 방식을 검토하였으며, 급여구성으로 복지성 기타수당에 대해서도 유사제도의 사례를 통해 분석
- 노인일자리 급여산정 모형 설계의 기본방향은 다음과 같이 5가지로 설정하였음.
 - 첫째, 적용대상 사업유형은 공익활동과 사회서비스형으로 하되, 사업유형 간 일관성 및 타 유형으로의 확장 가능성을 고려하였음.
 - 둘째, 노인일자리 사업의 급여는 현재와 같이 사업유형의 취지에 맞춰 명칭을 활동비(공익활동), 보수 혹은 급여(사회서비스형)으로 달리하고 급여 구성을 다르게 적용하였음. 공익활동의 경우 시간당 단가 기준의 활동실비와 기타수당으로 활동비를 구성하며, 사회서비스형의 경우 시간당 단가 기준의 기본급으로 급여를 구성함.
 - 셋째, 노인일자리 참여시간 적용 단가는 주기적으로 조정될 수 있도록, 지속성 높은 표준 급여산정 모형을 수립하고자 하였음.
 - 넷째, 노인일자리란 국가 차원의 사업이라는 점에서 급여산정 과정에서 지역의 특성과 다양성을 반영하지 않았음.
 - 마지막으로, 현재 노인일자리 사업의 기본적인 틀-사업 참여자의 자격 기준과 특성, 사업 참여시간과 사업내용 등-을 유지하며 급여 산정 모형을 마련하였음.
- 이를 토대로 적용 가능한 시간당 단가별로 시나리오를 구성하여 공익활동의 경우 최저임금모텔(시나리오 A), 사회서비스형의 경우 최저임금연계모텔(시나리오 B)을 표준 급여산정 모형으로 제안
 - 그 이유는 지역의 특성이 반영된 생활임금제도를 국가 차원의 사업인 노인일자리에 일률적으로 반영하는 것은 많은 논란의 여지가 있을 수 있으며, 현재 다수의 재정지원 일자리에서 적용하고 있는 최저임금을 이용하는 것이 국민 정서에 더 적합하다고 생각되었기 때문.
 - 그리고 공익활동과 사회서비스형의 사업 취지에 맞춰 공익활동은 최저임금보다 낮은 시간당 단가(최저임금의 70%), 사회서비스형은 최저임금보다 높은 시간당 단가(최저임금의 116.5%)를 적용하도록 하였음.

- 이번에 수립된 노인일자리 급여산정 모형은 더 이상 특정년도에 정한 시간당 단가를 고정하지 않고 최저임금수준에 맞춰 매년 자동적으로 조정될 수 있도록 한 것이 가장 큰 변화이자 장점
- 한편 본 연구에서 제안한 노인일자리 급여산정 모형을 현장에 도입하기 위해서는 관련 제도의 정비가 요구됨.
 - 노인일자리사업 안내와 지침에서 급여산정 모형을 반영할 수 있도록 하고, 매년 최저임금과 연동하여 급여수준이 자동으로 인상될 수 있도록 해야 할 것임.
 - 또한 공익활동의 경우 기타수당으로 포함된 교통비와 식비 역시 3년이나 5년 등 주기를 정하여 현실화하는 방안이 함께 제도화될 필요가 있음.
 - 그리고 무엇보다 매년 노인일자리 급여산정 모형에 따라 사업 예산이 안정적으로 증액 확보될 수 있도록 해야 할 것임.

제 1 장

노인일자리사업 보수체계의 적정성 분석 및 개선방안 연구

제1절 연구목적 및 필요성

제2절 연구방법 및 연구내용

1

노인일자리사업 보수체계의 적정성 <<
분석 및 개선방안 연구

제1절 연구목적 및 필요성

1. 연구배경

노인일자리 및 사회활동 지원사업은 다양한 목적을 겨냥해 추진되고 있다. 소득을 위한 일자리 제공과 활기찬 노년생활을 위한 사회참여 기회를 제공한다는 점에서 노인복지정책으로 중요한 의미가 있다. 정부는 2021년 노인일자리 양적 목표는 80만개이며, 2025년까지 단계적으로 확대하여 100만 개를 확충한다는 계획을 설정하고 있다. 또한 2020년까지 공익활동 참여수당은 월 40만원까지 인상할 계획이었으나 여전히 월 27만원 수준에 머물고 있다.

우리나라는 노인빈곤 문제가 심각한 상황에서, 다층 노후소득보장제도의 부분적 개선만으로 실제적 노인빈곤 해소를 기대하기가 어려운 현실에 있다. 노인일자리사업을 노후소득보장제도와 동등한 위치에서 놓고 빈곤 효과를 평가하는 것은 설득적이지 못하다. 하지만 노인일자리사업 참여자들은 공적연금, 기초연금, 공공부조 등 다양한 사회보장적 지위를 가진 노인들로 구성되어 있기 때문에 일자리 급여는 복지급여 외에 추가적 소득으로서 의미를 지닌다. 따라서 저소득 노인 중심으로 참여하는 노인일자리사업 급여는 사회보장제도의 복지급여와 연계되어 노인빈곤 해소에 일정한 기여를 할 수 있다. 손병돈 외(2019)에 따르면, 노인일자리 활동비를 월 40만원, 100만명에게 지급하면 전체 노인빈곤율은 3.0%p 감소하지만 기초연금을 월 30만원까지 인상하면 빈곤율은 6.7%p까지 감소하는 것으로 나타났다. 비록 시뮬레이션 분석이지만 이 결과는 노인일자리와 사회보장제도의 결합이 노인빈곤을 제거하는 데 효과적인 정책수단일 될 수 있다는 시사점을 보여준다.

노인일자리사업의 정책효과는 경제적 효과뿐만 아니라 비경제적 효과도 나타난다. 선행 연구들에 의해 건강증진, 심리적 효과, 가족 및 사회적 관계, 자아효능감, 우울, 삶의 만족도, 삶의 질, 사회적 관계망의 질 등 일자리 참여자들에게서 다양한 효과들이 밝혀졌다(이석

원, 2009; 이소정 외, 2011; 강은나, 2017). 고령사회를 지나 노인인구가 전체 인구의 20%를 넘는 초고령사회 진입을 앞두고 있는 우리나라 상황을 고려할 때 노인일자리사업에서 나타나는 이러한 다양한 효과는 금전적 가치로만 단정할 수 없는 중요한 의미를 지니고 있다.

노인일자리의 정책효과를 계량적으로 평가하는 많은 연구가 진행되었지만 정책효과를 제고하는 데 현재 노인일자리의 급여수준이 적정한지에 대한 검토는 거의 이루지지 못하였다. 선행연구에서 급여의 적절성은 사회보장 급여와 관련된 논의를 위주로 진행되었다. 급여의 적절성에 대한 평가대상이 된 사회보장제도는 공적연금, 기초연금, 공적부조(생계급여)인데, 대부분의 연구들은 사회복지적 가치에 기초한 적절성의 정의와 평가기준을 제시하는 시도였다. 노인일자리 급여를 사회보장 기능으로 이해하는 관점에서 본다면 최저생활보장이 가능한 적절한 급여 수준을 논의할 필요가 있다. 특히 대다수 참여노인은 중위소득 50% 이하의 빈곤선 밑에 있는 가장 우선적으로 보호해야 할 사회복지 대상이기 때문에 급여의 소득보장 기능이 검토되어야 한다.

또한 노인일자리 급여의 적절성은 일자리로서 충족해야 할 객관적 기준을 함께 고려해야 한다. 노인일자리사업은 복지프로그램인지, 일자리프로그램인지 명확하게 규정할 수 없다는 문제인식에서 사업의 목적과 내용에 대한 성격 논쟁이 존재한다. 노인일자리사업 참여자는 대법원 판단기준에 따르면 근로자성에 해당된다고 볼 수 있으므로(서정희 외, 2013), 이들이 참여하여 수행하는 프로그램 활동은 근로로서 이해될 수 있다. 이러한 관점에서 드러난 문제점은 대부분의 노인일자리가 저임금 일자리로 구성되어 있다는 점이다. 노인일자리사업이 저임금의 근로에 집중된 것은 재정에 의존해 있는 제약성 때문이기도 하지만 생산성이 낮거나 공급이 수요를 초과한 노동력 과잉문제, 서비스의 질 등 복합적인 요인들이 내재되어 있다. 한편 노인일자리 사업은 사업유형에 따라 급여지원과 사업비 지원 방식이 구분된다. 세부 사업유형에서 공익활동형, 재능나눔형, 사회서비스형은 참여자에게 직접 급여를 지원하고, 일자리 유형으로 분류되는 시장형 사업, 취업알선형, 시니어인턴십, 고령자친화기업은 사업비 지원으로 창출된 수익에 따라 참여자 개인마다 참여하는 일자리에 따라 소득도 달라진다. 후자는 시장이나 노동시장의 취업 여건에서 소득이 달라질 수 있는 사업 영역이지만, 전자의 유형은 정부에서 사회적 임금으로서 적정 수준을 판단할 수 있는 기준과 근거 마련이 필요한 사업영역이라고 볼 수 있다. 따라서 공익활동형과 사회서비스형에 대한 합리적인 기준을 수립할 필요가 있다.

대부분의 참여자들이 노인일자리를 생계수단으로 기대하지만 현실적으로 급여 조건이 그러한 욕구에 크게 못 미친다. 공익활동형은 노인의 경제적 욕구보다 사회참여 욕구를 충족하고자 하는 목적으로 운영되고 있고, 사회서비스형은 정반대로 경제적 욕구 해결에

초점을 두고 있는 사업 유형이다. 그런데 사업 유형에 내재된 정책목표와 참여자의 욕구 간에 불일치가 크다. 노인일자리 실태조사에 따르면, 참여노인의 65.6%는 ‘생계비마련’이 주된 목적이지만, 희망하는 급여 수준은 50만원으로 현재 공익활동 급여에 비해 1.9배나 차이가 난다(박경하 외, 2019). 급여의 적절성은 복지적 관점뿐만 아니라 노동의 관점에서도 조명될 필요가 있다. 노동시장에서 일하고 있는 유사한 고령자와 노인일자리와 유사한 직접 일자리에 참여하고 있는 고령자의 근로조건을 비교함으로써 급여의 적절성을 판단할 수 있다.

2. 연구 필요성 및 목적

본 연구는 노인일자리 급여의 적절성 평가와 이를 통한 급여체계의 개선방안을 살펴보는 데 목적이 있다. 노인일자리사업은 복합적 목적에서 추진되고 있기 때문에 급여의 성격을 명확하게 규정하기가 쉽지 않다. 노인일자리 급여는 시장임금이지만 국가의 복지로서 간주되는 사회임금이기도 하다. 급여의 이중적 성격을 감안해서 노동 시장에 참여하는 고령자의 근로조건과 직접 일자리사업에 참여하는 고령자의 근로조건을 비교함으로써 노인일자리 급여의 적절성을 판단할 것이다.

노인일자리 급여는 양질의 일자리를 결정하는 핵심 요소이다. 정부는 모범 고용주로서 필요한 일자리의 수요를 창출할 책임뿐만 아니라 좋은 일자리를 확대하는 데 주도적 역할을 수행해야 한다. 또한 노인일자리 급여의 적절성을 확보하는 노력은 노인 복지를 강화하는 주요 정책방향이 될 것이다. 노후 소득보장제도는 노후의 안정된 생활보장과 빈곤 방지를 위한 충추적 기능을 하지만, 기여를 조건으로 한 공적연금과 조세를 기반으로 한 기초연금의 사각지대를 보완할 수 있는 지원책이 필요하다. 노인일자리 급여는 기존의 소득보장제도와 연계해 사각지대를 축소하고 빈곤을 해소하는 데 기여할 수 있다. 따라서 노인일자리 급여의 적절성과 급여 산정체계를 검토하는 본 연구는 좋은 일자리의 확대뿐만 아니라 노후 소득보장제도의 사각지대를 개선하는 계기가 될 것이다.

제2절 연구방법 및 연구내용

1. 연구범위

본 연구에서 노인일자리 급여의 적정성 평가 대상은 참여자에게 직접 급여를 지원하는 사업유형에 국한 될 필요가 있다. 급여는 정책대상에 직접 제공되는 현금지원 성격에 가까워 참여자의 복지적 측면에서 사회보장급여와 비교될 수 있기 때문이다. 하지만 본 연구를 수행하기 위해 노인일자리 유형에서 급여 지원방식으로 분류되는 재능나눔형은 검토대상에서 제외 한다. 재능나눔형은 사회활동 유형으로 분류되는 사업으로, 다른 유형과 비해 자발적 참여에 가장 근접하여 있을 뿐만 아니라 자원봉사체계와 통합 계획을 정부방침으로 세워 두고 있기 때문에 본 연구의 검토대상에서 제외한다. 따라서 본 연구는 지자체 경상보조금사업, 즉 공익활동, 사회서비스형 두 가지 사업유형에 초점을 두어 분석과 대안을 모색할 것이다.

〈표 1-1〉 본 연구의 연구대상 사업유형 및 지원기준

유형	분류	지원구분	지원기준	비고
공익활동	사회활동	활동비(교통비, 간식비, 식비, 활동실비)	<ul style="list-style-type: none"> - 1시간 이상 ~2시간 미만(9,000원) : 교통비 3천원 + 활동실비 6천원 - 2시간 이상~3시간 미만(18,000원) : 교통비 3천원 + (활동실비 6천원 × 2시간) + 간식비 3천원 - 3시간 이상(27,000원) : 교통비 3천원 + (활동실비 6천원 × 3시간) + 식비 6천원 	1인당 월 27만원 이하
		부대경비	1인당 연 18만원	
사회서비스형	일자리	기본급	1주 소정근로시간 15시간 × 시간당 단가* × 4.345주	<ul style="list-style-type: none"> 월 최대 712,800원 이하 - 시간당 단가는 9114원 - 주휴수당 : 소정근로시간 개근시 1일 주휴수당 지급
		주휴수당	1주 주휴시간 3시간 × 시간당 단가 × 4.345주	

2. 연구내용

① 노인일자리사업과 타 제도(고용, 복지)와 관계

제 2장에서는 노인일자리사업의 급여에 대한 정의와 성격 이해를 위한 논의를 진행할 것이다. 일자리 급여의 적절한 수준은 노후소득보장제도와 기능적 관계에서 해석될 뿐만 아니라, 일자리 조건으로 어느 정도 적합한지에 따라서 평가되기 때문에 노인일자리와 관련된 쟁점을 확인할 필요가 있다.

② 고령 노동자의 임금실태와 노인일자리 급여의 한계점

제 3장에서는 노인실태조사 자료를 활용해 고령 노동자의 복지 및 고용특성, 임금실태 등 분석을 통해 노인일자리 급여의 적정성 관점에 대한 시사점을 도출한다.

③ 노인일자리 유사사업 근로조건 비교 : 고령층 대상 직접일자리사업 현황

제 4장에서는 공적인 영역에서 근로 취약계층 집단이 참여해 수행하고 있는 노인일자리와 유사한 직접 일자리의 근로조건을 비교·분석한다.

④ 노인일자리 급여의 고려요인

노인일자리 급여는 활동비 혹은 인건비 명목으로 책정되어 왔지만 급여인상을 근거로 삼을 만한 객관적 분석이 미흡한 상황이다. 따라서 제 5장에서는 노인일자리 급여결정 방식과 관련 쟁점을 검토하고, 급여 구성방안을 마련하기 위한 최저생계보장, 최저임금, 생활임금 등 복지와 노동 관점에서 최저한의 기준을 살펴본다. 그리고 현장 전문가를 대상으로 실시한 초점집단면접법(Focused Group Interview) 결과를 분석하여 급여와 관련된 쟁점을 파악한다.

⑤ 노인일자리 급여산정 모형 수립과 운영방안

제 6장에서는 표준적인 노인일자리 급여의 산정안 마련과 적용방안을 제시한다. 이와 같은 결론을 도출하기 위해 최저임금과 생활임금의 시간당임금의 산정방식, 생활임금과 관련 제도에서의 기타수당 범위를 분석하고 표준적인 급여 산정모형을 제시한다.

3. 연구방법

급여의 적정성 평가와 기준을 마련하고자 하는 본 연구 목적을 달성하기 위해 주제와 관련된 각종 문헌연구와 실태조사 자료 분석하였다. 또한 심층적 조사를 진행한 결과를 제시하였다.

노인일자리사업과 관련된 소득보장제도와 고용정책의 현황을 살펴보기 위해 노후소득보장체계를 구성하고 있는 공적연금이나 기초연금과 관련 통계 자료 및 고령자 고용실태를 분석한 연구조사 자료를 참고하였다. 노인일자리 및 사회활동사업 지원사업의 활동 및 근로조건과 여러 소관부처에서 진행하고 있는 직접 일자리 사업의 근로조건, 수당 및 휴일 적용 기준을 비교하기 위해 노인일자리사업 지침이나 직접일자리사업 중앙부처-자치단체 합동지침 등을 활용하였다. 또한 노인일자리 급여산정 모형을 도출하기 위해 정책연구, 공식적 행정문서 등 다양한 자료를 근거로 검토하였다. 한편, '2020년 노인실태조사 자료'를 활용하여 고령자의 임금실태와 고용실태를 비교하는 분석을 실시하였다. 그리고 현장 전문가를 대상으로 초점집단면접법(Focused Group Interview) 대상으로 노인일자리 급여의 성격, 급여인상의 필요성, 적절한 급여수준 등에 관한 인식을 살펴보는 심층적 조사를 진행하였다.

〈표 1-2〉 연구추진 체계

구분	연구내용	세부내용
1	노인일자리사업의 특성과 타 제도와의 관계 검토	- 문헌분석 - 사업특성, 지원조건 변화, 노후소득보장제도 및 고령자 고용정책 비교를 통한 사업의 한계점 검토
2	고령 노동자의 임금실태와 노인일자리 참여자의 근로조건 비교	- 노인실태조사 자료를 활용한 고용특성, 임금실태 등 비교 분석
3	고령층 대상 직접일자리사업 현황 분석	- 노인일자리와 유사한 직접 일자리의 근로조건 비교·분석
4	노인일자리 급여의 고려요인	- 노인일자리 급여와 관련 쟁점 파악 - FGI(Focus group interview) 조사
5	노인일자리 급여산정 모형 수립과 운영방안 제시	- 최저임금과 생활임금의 시간당임금의 산정방식 검토, 표준 급여산정 모형 제시

제 2 장

노인일자리사업의 특성과 타 제도의 관계

제1절 노인일자리사업 체계와 지원조건의 변화과정 검토

제2절 노인일자리사업과 노후소득보장제도

제3절 노인일자리사업과 고령자 고용정책

2

노인일자리사업의 특성과 <<
타 제도의 관계

제1절 노인일자리사업 체계와 지원조건의 변화과정 검토

1. 공공 서비스 고용 정책(Public Service Employment: 이하 PSE)

공공서비스 고용프로그램(Public Service Employment)은 정부가 최종 고용주(employer of last resort)로서 민간부문에 고용되지 않는 근로자를 직접 고용하는 고용창출 전략이다. 정부는 실업자에게 일자리를 보장해 줄 수 있는 최종고용자로서 일자리를 희망하지만 노동의 기회를 얻지 못하는 개인에게 일자리를 제공할 책임이 있다. 정부가 재원을 투입하여(federally-funded) 공공부문에 정부가 일할 의지가 있거나 일할 수 있는 모든 실업자에게 고용의 기회를 제공하자는 제안이다. 우선적으로 공공부문이나 비영리부문에서 새로운 일자리를 창출하는 접근 방식을 취하지만 민간영역에서 고용주에게 보조금을 지원하는 방식으로 일자리를 창출하기도 한다.

PSE 프로그램은 두 가지 특징이 있다. 첫째는 정부가 고용주 역할을 한다는 점이다. 정부는 민간 부문에서 취업이 힘든 교육수준이 낮은 저숙련 노동자를 우선적으로 고용할 수 있는 일자리 프로그램을 운영할 책임이 있다. 이러한 PSE 프로그램은 경기 침체에 해고된 노동자들이 머물다가 경기가 회복되면 높은 임금을 제공하는 민간 부문 일자리로 이동하는 경로가 된다는 측면에서 완충재고 역할(buffer stock)을 한다. 하지만 경기가 호전적인 상황에서도 실업자들이 지속적이며 자발적으로 참여할 수 있는 일자리 프로그램을 운영할 책임이 있다.

둘째는 PSE는 직접일자리(direct job creation) 프로그램이다. 즉 정부는 재정을 투입하여 직접적 혹은 간접적 조치로 일자리를 창출한다. 구직자의 고용가능성, 훈련과 기술력 향상을 목적으로 한 간접 일자리 창출(indirect job creation) 프로그램과 달리, 직접 일자리 창출 프로그램은 단기간에 실업자 규모를 줄이고 사회프로그램에 대한 의존도를 낮추며, 장기적 기반의 일자리 창출이 가능하도록 경제를 촉진하는 역할을 한다.

공적 서비스를 제공할 목적을 가졌다고 해서 PSE 정책이라고 일컫는다. PSE 프로그램은 소득유지 및 증가, 경기 변동적 실업 흡수, 취약집단 및 장기 실업인구의 노동인구로 재편입 등 다양한 목적이 존재한다. Ellwood and Welty(2000)는 PSE 프로그램을 목적에 따라 경기부양형(Countercyclical), 대상집중형(Targeted), 강제근로형(Mandatory Work) 유형으로 구분하였다. 경기부양형은 경기후퇴에 맞서 경기부양책으로 대규모 실업발생에 대응하는 특성이 있으며, 대상집중형은 장애인, 노인, 장기실업자 등 취약 노동계층을 고용하여 소득보장과 취업경험을 제공하는 유형인데, 경기순환적 프로그램들은 축소되고 구조적인 장기 실업문제를 관여하는 PSE 프로그램들이 일반화 되었다. 강제근로형(Mandatory Work)은 공공부조의 디스인센티브를 강화해 일자리를 연계하는 것이 목적인 워크페어(workfare) 프로그램이 있다.

우리나라에서 경기부양형은 외환위기로 발생된 대량실업 문제를 해결하기 위해 추진하였던 공공근로사업을 예로 들 수 있다. 공공근로는 단기적으로 실업자에게 일자리를 제공하여 소득보전을 할 수 있도록 지원함으로써 사회적 안전망 기능을 하였는데, 1998부터 1년간 1일 평균 약 20만 명이 참여하는 규모로 운영되다가 실업 규모가 크게 줄어들자 그 규모를 축소해 2002년부터는 지방정부에서 주체로 시행하는 사업으로 변경되었다. 강제적 근로형은 근로능력이 있는 저소득층이 스스로 자활할 수 있도록 자활능력을 배양하고, 기능습득 지원 및 근로기회를 제공하는 자활사업과 같은 프로그램인데, 대표적인 근로연계형 복지정책에 속한다. 자활사업은 조건부수급자의 탈수급을 목표로 지원하며, 근로능력이 높은 참여자들은 고용노동부 취업성공패키지로 배치되기도 하지만 대부분은 자활사업이나 자활기업에 참여하여 일자리 업무를 수행한다. 노인일자리사업은 대상집중형 공공서비스 고용프로그램에 해당된다. 이 사업은 재취업을 희망하지만 민간부문에 취업기회를 얻지 못한 노동취약계층인 퇴직자들에게 경기상황에 상관없이 일자리를 지원하며, 급여의 수급조건을 목적으로 근로를 제공하지 않는다.

〈표 2-1〉 공공서비스 고용프로그램(Public Service Employment) 유형

PSE 유형 구분	주요 특징
경기부양형 (Countercyclical) PSE	<ul style="list-style-type: none"> - 대규모 실업문제 해결을 위한 공공부문의 일자리 창출 - 실업감소와 빈곤가구에 급여 제공 - 경제회복기에 고용가능한 사람들을 대상으로 하기 때문에 장기적인 소득향상이 주목적이지 않음
강제적 근로형 (Mandatory Work)PSE	<ul style="list-style-type: none"> - 일할 수 있는 수급자에게 기간 제한 없이 현금급여를 제공하는 복지 프로그램으로 인식 - 아동이 있거나 경기가 어려운 경우 사회적 안전망(social net)으로 역할 - 주 목표는 수급자에게 노동의무를 부과해서 수급상태 탈출 - 수급자의 소득개선(일관성 없음)
대상집중형 (Targeted) PSE	<ul style="list-style-type: none"> - 특정 하위 노동계층이 처한 문제를 해결하기 위해 세부 대상집단에게 공공분야 일자리 제공 - 경기부양 PSE와 달리 경기가 좋을 때 조차 집단에게 소득지원, 향후 고용 가능성을 높이는 경험과 기술 제공 달성이라는 두 가지 목표 설정

자료 : Ellwood and Welty(2000) 연구를 토대로 작성

2. 노인일자리사업의 특성

노인일자리사업은 크게 세 가지 정책적 시각이 반영되어 있다. 우선 목적에서 노동시장 정책으로서 노인취업이라는 목표와 복지정책으로 사회참여 촉진 및 소득보장이라는 목표를 취하고 있다. 둘째, 이러한 목적을 달성하기 위해 정부가 직간접적 방식으로 창출하여 제공하는 일의 성격은 ‘일자리’와 ‘사회활동’으로 구분된다. 하지만 학계에서 이론적으로 분류하는 사회활동은 노동을 포함한 공식적 영역 혹은 비공식적 영역에 있는 사회참여 및 여가 활동을 포괄적으로 정의하는 개념이므로(이소정 외, 2007; 오승환, 2007; 정병은, 이기홍, 2009), 본 사업에서 사용하는 사회활동과 일자리 정의는 정합성이 떨어진다.

셋째, 급여의 성격 측면에서 노인일자리에서 지원하는 급여는 임금, 활동비, 사회적 임금으로서 복합적 특성을 띤다. 근로기준법(제2조)에 따르면, ‘임금’은 사용자가 근로의 대가로 근로자에게 임금, 봉급, 그 밖에 어떠한 명칭으로든지 지급하는 모든 금품을 말한다. 임금은 근로제공의 대가로 지불되며, 사업유형에 따라 사용주는 기업이나 정부가 된다. 사용자가 누구든지 근로의 대가로 보상하는 임금은 최저임금법이 적용된다.

활동비에 대한 개념적 정의는 모호하다. 다만 노인일자리사업 지침에는 공익활동, 재능나눔을 사회활동으로 개념화하고 있으며, 이는 자원봉사활동과 거의 동일하게 보고 있다. 자원봉사활동은 어떤 일을 자발적으로 참여하여 보람이나 경험 등의 정신적 보상이나 교통

비, 식사비, 소정의 활동비 등을 제공받는 금전적 보상이 이루어진다. 현재 노인일자리사업의 활동비는 이와 같은 명목으로 지원하는 재정적 보상체계를 갖추고 있다. 사업지침에 명시된 활동비는 교통비, 간식비, 식비, 활동실비로 구성되어 있다. 하지만 앞서 살펴보았듯이, 노인일자리 참여자들이 수행하고 있는 활동이 자발적인 봉사활동이 아닌 동기, 이를테면 생계비 확보를 위한 수단으로 수행하고 있는 활동이라면 이는 봉사활동이 아닌 근로로 볼 수 있다. 따라서 노인일자리사업을 통한 활동은 자원봉사활동과 동일하게 볼 수 없는 이유들이 있다.

우선, 사업 참여노인의 일에 대한 욕구가 자원봉사활동의 무보수성 원칙에 부합하지 않는다. ‘자원봉사활동 기본법’에 따르면, 개인 또는 단체가 지역사회·국가 및 인류사회를 위하여 대가 없이 자발적으로 시간과 노력을 제공하는 행위라고 자원봉사활동을 정의하고 있다(제3조). 공익활동은 노인일자리사업의 질적 수준을 평가하는 중심 사업이며, 노인빈곤 문제해결을 목적으로 하는 노후 소득보장제도를 보완하는 정책으로서 제도적 위상을 부여하는 현실을 감안하면 대가 없는 자원봉사활동과 차이가 있다. 또한 공익활동을 자원봉사활동으로 정의하는 것은 상위 지침에 정한 사업유형 구분 기준과도 일치하지 않는다. 노인일자리사업은 독자적인 운영 지침을 가지고 있으나 매년 직접 일자리사업 중앙부처-자치단체 합동지침에 의해 관리되는 사업이기도 하다. 합동지침에는 공익활동을 포함한 대부분의 노인일자리 “취약계층의 생계유지에 필요한 기본소득을 제공하기 위해 실시하는 사업”으로 분류되어 있으며, “청년·퇴직자 등에게 공동체에 기여할 수 있는 자원 봉사활동 기회를 제공하는 사업이며, 주로 활동실비를 지원하는 사업”을 ‘사회봉사·복지형’으로 별도의 유형분류를 하고 있는데, 여기 속한 노인일자리 사업유형은 재능나눔 뿐이다.

급여의 성격 측면에서 노인일자리 급여를 사회적 임금(social wage)으로 볼 수 있다. 재원을 조세로 마련하고 복지적 차원에서 국가가 개인이나 가계의 경제적 지원을 위한 현금지원이라는 점에서 노인일자리 급여는 사회적 임금이며, 이는 재분배 목적을 지닌 사회적 안전망으로서 기능한다. 이런 점에서 노인일자리 급여는 개인이 생계를 위해 노동시장에서 스스로 확보하고 있는 시장임금과는 성격이 다르다. 노인이 연령으로 인해 노동시장에서 퇴직을 맞이하면서 임금소득이 중단되고 생계불안이 확산된다면 그들에게 공적인 영역에서 제공되는 일자리는 사회적 임금과 같다. 예컨대, 사회서비스형은 일자리 지원과 부족한 사회서비스를 확충한다는 취지를 가진 사업인데, 정부가 최저임금 수준의 급여를 직접 지원하는 소위 말하는 일자리보장인 것이다.

끝으로 노인일자리리는 다른 사회정책들과의 관계를 맺고 있다. 퇴직자를 위한 노동시장정

책은 정년연장을 통한 일자리 유지, 재취업 지원, 직접 일자리 지원 정책으로 구분되는데, 노인일자리는 직접 일자리정책으로 한 축을 구성하고 있다. 주로 민간 노동시장에 일자리를 유지하거나 재취업을 위한 정책들은 고용노동부에서 관여하고 있으며, 보건복지부에서 시행하는 노인일자리는 민간부문에서 취업의 기회를 얻지 못한 노인에게 제공되는 한시적 일자리이며, 노인은 일자리사업에 참여하면서 교육 등을 통해 민간 노동시장으로 진입하는 기회를 확보할 수 있다.

또한 노인일자리사업 노인에게 사회참여를 지원하는 정책들과 연계된다. 우리나라 노인들은 사회참여 활동이 미진하다는 평가를 받고 있다. 2021년 통계청에서 실시한 사회조사에서 지난 1년 동안 자원봉사 활동에 참여한 적이 있는지를 확인한 결과, 60세 이상 연령 자원봉사활동 참여율은 6.4%로 낮았다. 노인일자리사업 현장에서는 노인들이 일자리 참여기간이 종료된 후 자원봉사활동과 연계되는 활동이 자연스럽게 나타나고 있으나 전반적인 연계체계가 제도적으로 구축되어 있지 않다(허준수 외, 2005). 그리고 노인일자리사업은 노후 소득보장체제와 긴밀하게 연계되어 있다. 공적연금과 기초연금, 공공부조는 우리나라 노후 소득보장체제를 구성하는 중심 제도이다. 노후의 경제적 불안과 높은 노인빈곤율을 개선하기 위해 이들 제도 간의 유기적 연계가 중요한 이슈가 되고 있다. 하지만 노후 소득보장을 강화하기 위해 공적연금의 수급률과 소득대체율을 개선할 필요가 있는데, 이는 기초연금의 노인빈곤 개선 역할과 상충될 수 있다. 노인일자리사업은 이러한 사회보장제도들과 연계를 강화하도록 설계되어 있다. 대다수 참여자들은 기초연금 수급자격을 요구하고 있으며, 생계급여 기초생활보장 수급자들을 제외한 저소득 노인들의 참여를 열어두고 있어 저소득 가구의 추가적인 소득원으로 의미를 지닌다.

〈표 2-2〉 노인일자리의 목표와 성격

구분	노동시장정책	복지정책	
목적	고용	사회참여	소득보장
일의 성격	일자리	사회활동	일자리
급여 성격	임금	활동비	사회적 임금
기존 제도와 관계 설정	노동시장정책과 유기적 연계	고령자 사회참여 지원정책과 연계	다층적 노후소득보장제도와의 상보성 유지
사업유형 및 사례	시장형(창업형, 취업형)	공익활동, 재능나눔	사회서비스형
세부유형 정의	<ul style="list-style-type: none"> • 시장형: 수행기관이 매장·사업단을 운영하면서 노인 채용 • 고령자친화기업: 노인 다수 고용기업 설립 및 우수고용기업 지원 • 취업알선형: 관련 직종 업무능력 보유자를 수요처로 연계 • 시니어인턴십 :기업인턴(3개월) 후 계속 고용 유도 목적 인건비 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 공익활동: 지역사회 공익 증진을 위한 사회참여 활동 • 재능나눔형: 노인의 재능(자격, 경력)을 활용한 상담안내, 학습지도 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회서비스형: 노인의 경력과 역량을 활용하여 사회적으로 필요한 영역에 서비스를 제공하는 일자리

3. 노인일자리사업의 급여 지원조건과 변화

본 절에서는 공익활동과 사회서비스형 두 가지 사업영역에 대한 보수체계를 살펴본다. 공익활동과 사회서비스형은 공공성을 목적으로 한 사업이라는 점에서 공통점이 있다. 이 사업들은 사회적 유용성을 우선시하는 가치를 부여하고 있으며, 시장에서 공급되지 않는 않거나 충분하게 제공되지 못한 공적인 업무나 서비스를 제공한다는 측면에서 유사하다고 볼 수 있다. 그리고 정부 재정으로 급여를 직접 지원하는 방식도 일치한다.

사업유형별로 지원기준이 다르다. 공익활동형은 최대 월 27 만 원의 고정급을 지원하며, 사업 참여기간은 사업의 특성이나 지자체 여건에 따라 연중 내내 운영될 수도 있다. 공익활동은 활동시간에 대한 조건을 제시하고 있는데, 월 단위 활동시간은 30시간 이상으로 최소 시간 범위를 설정하고, 일 단위 활동시간은 1일 3시간 이내로 상한 시간의 범위를 정하고 있다. 이와 같은 활동시간 관리는 1개월 동안 소정근로시간이 60시간 미만인 단기근로자 중에서 1주간의 소정근로시간이 15시간 미만인 소위 말하는 ‘초단기근로자’의 근로조건과 일치하는데, 4주간의 평균으로 하여 1주간의 소정근로시간이 15시간인 경우 퇴직금, 주휴일, 연차휴가에 대한 규정을 적용하지 않을 수 있다.

한편 사회서비스형은 주 15시간, 월 60시간을 근로조건으로 제시하고 있다. 노인의 신체적 능력을 고려하여 노인인력을 활용하는 수요처에서 1일 6시간 근무를 초과하지 못하도록 하고 있으며, 근로계약서상 정해진 근로시간 외 연장 및 휴일근로, 야간근로를 금지하고 있다. 참여자의 법적 직위는 근로기준법, 최저임금법, 산업안전보건법 등 노동관계법령과 고용보험법, 산재보험법 등 사회보험관계법령에 따른 법적 보호를 받을 수 있는 근로자이다. 노인일자리사업체계에서 수행기관은 사용자로서 사회보험 피보험자격 취득 및 상실신고에 대한 의무를 지니고 있다. 따라서 사회서비스형 사업을 시행하는 수행기관은 고용보험 가입 의무를 지니고 있다. 고용안정 및 직업능력개발사업은 사용주가 100% 부담을 해야 하는데, 사회서비스형을 운영하는 수행기관에 이를 위한 부대경비(1인당 연간 48.9만 원)를 지원하고 있다. 단 고용보험에서 실업급여는 만 65세 이상 노인에 대해서는 적용에서 제외되는 대신 만 60~64세 노인의 경우 참여자 및 수행기관이 각각 50%씩 부담해야 한다. 사회서비스형은 일부 사업유형에 대해 만 60세 이상 노인이 참여 가능하도록 허용하고 있다. 여기에 해당되는 사업은 교육시설 학습보조 지원, 시니어 인지활동 지원, 시니어 안전 모니터링, 시니어 컨설팅, 장기요양통합서비스 지원, 시니어 소비피해 예방 지원 사업 등이다.

〈표 2-3〉 사업유형 및 지원기준

유형	지원구분	지원기준	비고
공익활동	활동비 지급기준(교통비, 간식비, 식비, 활동실비)	<ul style="list-style-type: none"> • 1시간 이상 ~2시간 미만(9,000원) : 교통비 3천원 + 활동실비 6천원 • 2시간 이상~3시간 미만(18,000원) : 교통비 3천원 + (활동실비 6천원 × 2시간) + 간식비 3천원 • 3시간 이상(27,000원) : 교통비 3천원 + (활동실비 6천원 × 3시간) + 식비 6천원 	1인당 월 27만원 이하
	활동시간 및 참여개월	월 30시간 이상(일 3시간 이내), 9-12개월(평균 11개월)	
사회 서비스형	기본급	<ul style="list-style-type: none"> • 기본급 : 월 59,400원 - 1주 소정근로시간 15시간 × 시간당 단가* × 4.345주 	<ul style="list-style-type: none"> • 월 최대 712,800원 이하 - 시간당 단가는 9114원 - 주휴수당 : 소정근로시간 개근시 1일 주휴수당 지급
	주휴수당	<ul style="list-style-type: none"> • 주휴수당 및 연차수당 : 1인당 연 14,58원 - 1주 주휴시간 3시간 × 시간당 단가 × 4.345주 	
	근무시간	주 15시간, 월 60시간 이상	1일 6시간 초과금지 및 연장근로, 휴일근로, 야간근로 불가

〈표2-4〉는 공익활동형의 보수체계 변화과정을 보여준다. 2004년도에 시작된 노인일자리사업은 급여수준이 2016년도까지 월 20만 원이 유지되었다. 공익활동 급여는 2004년도 당시 월 20만 원에서 2021년에 월 27만 원으로 불과 7만원 증가하였을 뿐이다. 현재 공익활동 급여액은 2021년도 상대빈곤율 측정선(기준 중위소득 50%)에 비해 30% 수준이며, 생계급여액 기준(기준 중위소득 50%)으로 49.2%에 해당된다. 급여를 상향하는 대신에 참여 개월 수를 6개월→7개월→9개월 이상으로 늘리는 방식을 취해 소득보전 기능을 강화하였다. 사업지침에 의해 일 단위, 주 단위, 월 단위로 근로시간 혹은 근로일수를 규정하고 있는데, 근로자성 문제로 인해 일자리 유형과 사회활동 유형을 변경한 2015년 이후로 1일 3시간 이내, 월 30시간 이상으로 근로시간을 정함으로써 공익활동 유형은 사실상 주당 15시간 미만으로 총 근로시간을 관리하고 있다. 또한 2015년 이후 급여의 명목을 활동비로 변경하였고 시간당 활동비를 차등화하는 산정방식을 적용하고 있다.

〈표 2-4〉 노인일자리사업 사회활동형(공익활동형) 급여책정 기준 변화

연도	유형 명칭	급여수준	근무시간	산정방식
2004	공공참여형, 사회참여형 (공익강사형)	월 20만원 × 6개월	1일 3~4시간, 주 3~5일 근무	시간당 10,000원
2005	공익형, 교육형, 복지형	공익형: 월 20만원 × 6개월(2005년) 교육형, 복지형: 월 20만원 × 5개월(2005년)	1일 3~4시간, 주 3~4일 근무	<ul style="list-style-type: none"> • 공익형, 복지형: 월단위 계산원칙 • 교육형: 시간당 10,000원 이내
2006- 2007	공익형, 교육형, 복지형	월 20만원 × 7개월(2006-2007년)	주당 평균 5시간, 월 총 20시간 이내 (복지형 주 3~4일 근무)	
2008- 2009	공익형, 교육형(I, II), 복지형	월 20만원 × 7개월(노노케어의 경우 30만원 까지 가능)	<ul style="list-style-type: none"> • 공익형, 복지형: 1일 3~4시간, 주 3~4일 근무원칙 • 교육 I 형 : 월 20시간 이내 • 교육 II 형 : 월 30 ~ 40시간 탄력적 적용 	<ul style="list-style-type: none"> • 공익형, 복지형, 교육형 II : 월단위 계산 • 교육형 I : 시간당 10,000만원
2010- 2013	공익형, 교육형(학습형, 해설형), 복지형	월 20만원 × 9개월(2010~2013년)	<ul style="list-style-type: none"> • 공익형, 복지형: 월36~48시간 운영 • 교육형 : 월 20시간 이내(2012년부터 해설형 등 월 36~42시간 탄력 적용) 	<ul style="list-style-type: none"> • 공익형, 복지형, 교육형 II(해설형): 시간급 계산 • 교육형 I : 시간당 10,000만원
2014	공익형, 교육형(학습형, 해설형), 복지형	월 20만원 × 9개월~12개월	<ul style="list-style-type: none"> • 공익형: 월 36시간 운영 • 교육형: <ul style="list-style-type: none"> - 학습지도 강사: 월 총 20시간 - 전문해설 및 기타사업 : 월20~36시간 	<ul style="list-style-type: none"> • 공익형, 복지형, 교육형 II(해설형): 시간급 계산 • 교육형 I : 시간당 10,000만원
2015	전국형 (자원봉사활동), 지역형(표준형)	전국형 : 월 20만원 × 9개월~12개월 지역형 : 월 20만원	<ul style="list-style-type: none"> • 전국형: 월30시간 이상 활동 • 지역형 : 월30~35시간 	<ul style="list-style-type: none"> • 전국형 : 활동일별 계산 - 시간당 활동비 차등화: 해당 활동일 3시간 미만 활동시 1만원, 3시간 이상 활동시 2만원 인정 • 지역형 : 시간당 10,000원
2016	공익활동, 재능나눔형	공익활동 : 20만원 × 9개월~12개월	월30시간 이상(일3시간 이내)	시간당 활동비 차등화: 5천원~2만원
2017	공익활동, 재능나눔형	공익활동 : 22만원 × 9개월~12개월	월 30시간 이상(일 3시간 이내)	시간당 활동비 차등화: 8천원~2만2천원 * 시간당 5천원
2018- 2020	공익활동, 재능나눔형	공익활동 : 27만원 × 9개월~12개월	월 30시간 이상(일 3시간 이내)	활동비 차등화: 9천원~27,000원 *시간당 6천원

제2절 노인일자리사업과 노후소득보장제도

1. 공적연금의 노후소득보장

우리나라 공적연금은 소득비례연금인 국민연금과 기초연금이 분리되어 있다. 두 제도는 상호 보완적 기능을 하면서 동시에 대체관계에 있다고 볼 수 있다. 기초연금은 대다수 저소득 노인은 소득비례연금을 통해 노후준비를 하지 못해 공공부조 성격의 기초연금에 의존해 노후생활을 유지할 수밖에 없으므로 기초연금은 마지막 사회적 안전망과 같다. 하지만 기초연금의 급여액은 국민연금의 A값에 연동시켜 삭감되므로 제도 간의 대체적 관계에 있다(최승훈, 2019).

기초연금과 국민기초생활보장제도는 저소득 노인에게 지원하는 무각출의 소득보장 제도이다. 노후소득보장제도 1층은 보험료를 납부하여 노후준비를 할 수 있는 피용자, 자영업자, 특수직역에 종사자 등 대부분의 소득계층이 일반적으로 수혜자가 되는 제도이다. 하지만 1층 체계가 미성숙한 단계에서는 공적연금을 통한 실질적인 소득보장이 어렵다. 따라서 다층적 소득보장 체계를 강화하고 있다. 1, 2층의 공적 노후소득보장에 더하여 강제방식이 아닌 사적 영역에서 피용자와 자영업자가 가용할 수 있는 퇴직금(기업연금)과 개인연금이 추가 소득원으로 기능하고 있다.

이외에도 가족 및 친척 간에 주고받는 사적이전 소득, 자산소득이 자산 처분으로 발생될 수 있는 소득원들이 노후에 소득보장에 기여하는 소득원이 될 수 있다. 또한 우리나라에서 퇴직 후의 근로활동을 통한 소득 확보도 중요하다. 공적연금이 노인의 가구소득에서 차지하는 기여도가 낮은 대신 상대적으로 근로소득 의존도가 높기 때문이다.

〈표 2-5〉 우리나라 다층 노후소득보장체계

4층	추가보장	근로소득(노인일자리 포함), EITC
		사적이전소득, 자산소득 및 역모기지 활용 등
3층	사적연금	개인연금
2층		퇴직·기업연금
1층	1차 안전망(공적연금)	국민연금, 공무원, 사학, 군인
0층	최후의 안전망(공공부조)	기초연금, 국민기초생활보장제도

1998년 상시 10인 이상 사업장을 대상으로 국민연금제도가 실시된 지 33년이 지났다. 2008년도에 처음으로 가입기간을 20년을 충족한 가입자에게 완전노령연금을 지급하였다. 2011년도에 20년 가입으로 기본연금액을 100% 받을 수 있는 가입자수가 100만 명을 넘어섰다. 하지만 우리나라 핵심적인 노후소득보장제도인 국민연금은 아직까지 가입기간을 40년을 채운 가입자가 없는 미성숙한 단계이다. 국민연금 40년 가입 기준으로 생애 평균소득 대비 노후에 받을 수 있는 연금 수령액 비율을 말하는 소득대체율은 1998년, 2007년 재정안정화 조치를 통해 도입 당시 70%에서 2028년까지 40%로 하향 조정된다. 2020년 기준으로 20년 이상 가입자들의 평균 노령연금 수령액은 월 93만 원 정도로 1인 기준 중위소득 50%인 88만 원을 약간 웃도는 수준이므로 노후소득보장 기반이 탄탄하지 않다.

〈표 2-6〉국민연금제도 소득대체율 변화¹⁾

구분	1988-1998년	1999-2007년	2008-2027년	2028년 이후
상수	2.4	1.8	1.5 (2008년, 그후 매년 0.015씩 감소)	1.2
소득대체율	70%	60%	50% (2008년, 그후 매년 0.5%p씩 감소)	40%

주1 : 국민연금 급여액²⁾= 기본연금액 + 지급률 + 부양가족연금액

주2 : 노령연금의 지급률: 가입기간 10년 기준 50%에 가입기간 10년을 초과하는 1년마다 5%를 가산(1년 미만이면 매 1개월마다 5/12% 가산)

OECD 국가들과 비교하면 우리나라 공적연금의 소득대체율 수준은 낮다. 2019년 기준으로 평균 소득자의 연금 소득대체율은 45.1%인데 OECD 국가의 소득대체율은 69.9%로 큰 차이를 보인다(OECD, 2019). 그런데 공적 연금제도의 미성숙은 소득대체율 수준뿐만 아니라 실제 연금 수급자 비율이 낮은 문제점에서 잘 드러난다. 우리나라 65세 이상 노인의 국민연금 수급률은 2015년 35.8%에서 2019년 42.5%로 점차적으로 개선되고 있지만(국회예산정책처, 2020), 특히 70세 이상 인구에서 수급률이 거의 나타나지 않기 때문에 국민연금 수급률이 낮다(통계청, 2019). 1988년 국민연금이 도입될 당시 40세 이상에 해당되는 연령층은 20년 이상 적립하면 받을 수 있는 완전노령연금 수급기간을 충족하기가 어려웠다. 국민연금액은 개인의 생애소득과 가입기간에 따라 연금액이 결정되는데, 가입기간이

1) 국민연금공단 홈페이지 https://www.nps.or.kr/jsppage/info/easy/easy_04_01.jsp

2) 국민연금공단 홈페이지 https://www.nps.or.kr/jsppage/info/easy/easy_04_01.jsp

20년 이상인 수급자는 21.2%이며, 이들의 월평균 연금액은 약 88만 원 수준에 불과하다. 이는 2020년 발표된 상대빈곤율(중위소득 50%)인 월 87만 원보다 약간 높은 수준이다. 이렇게 낮은 연금 수급률과 연금액은 노인빈곤율 수준과 밀접한 상관성이 있다(권혁창·염동문·정창률, 2018).

〈표 2-7〉 국민연금 가입기간과 월평균연금액

가입기간	수급자수(명)	수급자 비율(%)	수급자수 비율(A)	월평균 급여액(원)	A값 대비 급여액(%)
5년	660,619	17.8		145,504	6.41
6-7년	305,299	8.2		201,995	8.90
8-9년	246,303	6.6		267,504	11.78
10-11년	760,929	20.5	30.4	285,763	12.59
12-13년	403,183	10.9	16.1	370,016	16.30
14-15년	324,410	8.7	13.0	437,203	19.26
16-17년	289,302	7.8	11.6	506,799	22.32
18-19년	198,048	5.3	7.9	613,134	27.00
20년 이상	527,396	14.2	21.1	879,749	38.75
계	3,715,489	100.0		394,071	17.36

주1) a는 가입기간이 10년 미만인 수급자를 제외한 비율임

2) 2018년 A 값은 2,270,516원임

출처 : 권혁진(2020)에서 재인용

공적연금 제도의 성숙도(pension maturity ratio)에 진단 방법으로서 일반적으로 제도 부양비(system dependency ratio)를 측정한다. 제도부양비는 근로연령대 인구에 대비한 은퇴자 비율을 의미하며, 대부분의 연구들은 가입자수 대비 수급자 수의 비율로 평가한다. 연금제도가 성숙해질수록 복지지출도 늘어나는데(박인화 외, 2007), 국민연금재정추계위원회(2018)에서 제시한 예측자료에 따르면, 2050년도에 도달하면 지출이 수입을 초과하여 재정수지가 적자를 발생하게 된다. 그리고 공적연금의 제도부양비는 2020년 19.6%에서 2030년 35.0%까지 증가하였는데, 2040년도에 62.7%, 2050년도에 91.0%, 2060년도에 116%까지 대폭 상승할 것으로 추측된다.

〈표 2-8〉 국민연금 재정계산결과

(단위 : 조원, %)

연도	수입	지출	재정수지	적립기금	제도부양비
2020	85	29	56	781	19.6
2030	133	74	59	1,379	35.0
2040	175	164	11	1,776	62.7
2050	183	299	-116	1,244	91.0
2060	158	485	-328	-	116.0
2070	209	713	-505	-	123.6
2080	274	931	-657	-	121.9
2088	337	1,120	-783	-	118.6

자료 : 국민연금재정추계위원회(2018)

생산 가능인구 감소와 인구 고령화가 진행되면서 공적연금 가입자 규모는 점차 줄어드는 반면에 수급자 수는 지속해서 증가한다. 국민연금 수급자수는 2019년 488만 명에서 2030년에 1.79배 증가한 874만 명까지 증가하고 2050년이 되면 수급자수가 가입자수를 초과할 것으로 추정된다. 사업장 가입자는 2019년 1,397만 명에서 2020년 이후 줄어들어 2030년에 1,394명으로 감소하고 2060년에 899만 명까지 감소할 것으로 예측된다.

〈표 2-9〉 국민연금 가입자수, 수급자수 전망 : 2019~2060

(단위 : 만명)

구 분		2019	2020	2030	2040	2050	2060
가입자	사업장가입자	1397	1402	1394	1283	1092	899
	지역가입자	742	727	559	447	379	309
	기타	76	76	70	46	25	12
	합계	2,216	2,204	2,023	1,776	1,495	1,220
수급자	노령연금	398	427	726	1,104	1,392	1,484
	장애연금	10	10	16	21	24	25
	유족연금	80	85	132	164	185	180
	합계	488	522	874	1,290	1,601	1,689

주 : 기타는 임의가입자 및 임의 계속가입자

자료 : 국회예산정책처 자료를 바탕으로 작성

2018년 국민연금재정계산 국민연금 장기재정추계에 따르면, 2020년 기준으로 65세 이상 국민연금 수급률은 44.3%인데, 2030년도에 55.7%, 2040년도에 69.6%까지 증가하고 수급자수가 가입자수를 초과하는 2050년도에는 81.5%까지 수급률이 증가할 것으로 추정된다.

〈표 2-10〉 인구대비 수급자수 비율(65세 이상)

(단위 : 천명)

구분		2019	2020	2030	2040	2050	2060
65세 이상 수급자수 (수급률(%))	노령연금	2876 (37.4)	3115 (38.3)	6220 (48.0)	10526 (61.5)	13734 (73.0)	15008 (81.0)
	장애연금	18 (0.2)	20 (0.2)	44 (0.3)	61 (0.4)	60 (0.3)	47 (0.3)
	유족연금	423 (5.5)	466 (5.7)	949 (7.3)	1332 (7.8)	1533 (8.1)	1428 (7.7.)
	합계	3317 (43.1)	3601 (44.3)	7212 (55.7)	1,1919 (69.6)	1,532 (81.5)	1,648 (88.9)
65세 이상 인구		7,694	8,134	1,2955	17,120	18,813	21,531

주 : 연금수급률은 65세 이상 인구대비 연금수급자수로 계산함.

자료 : 국민연금재정추계위원회(2018). 국민연금재정계산 국민연금 장기재정추계 자료를 바탕으로 작성함.

공적연금의 광범위한 사각지대 문제나 낮은 급여수준의 한계로 인해 우리나라 노인 빈곤율은 높을 수밖에 없다(정인영 외, 2015). 공적연금의 미시적 조정만으로 이러한 노인 빈곤 문제는 개선되기 어렵고 대신에 국민연금이 성숙해지면서 노인빈곤 완화에 미치는 정책 효과가 개선될 것으로 예측된다. 백화종·강성호(2011)는 연금제도의 성숙단계별 탈빈곤 효과를 분석하였다. 완전노령연금이 개시된 2008년부터 2038년까지 10년 단위로 구분하여 국민연금의 노인빈곤 개선효과를 분석한 결과, 공적연금의 성숙도가 높아지면서 탈빈곤율이 1.8%에서 2.5%까지 증가하였다. 특히 노인 집단에서 탈빈곤 효과는 강하게 나타났다. 노인의 경우 2018년 3.3%p 2028년 2.8%p, 2038년 2.2%p로 국민연금의 탈빈곤율 효과가 확인되었다.

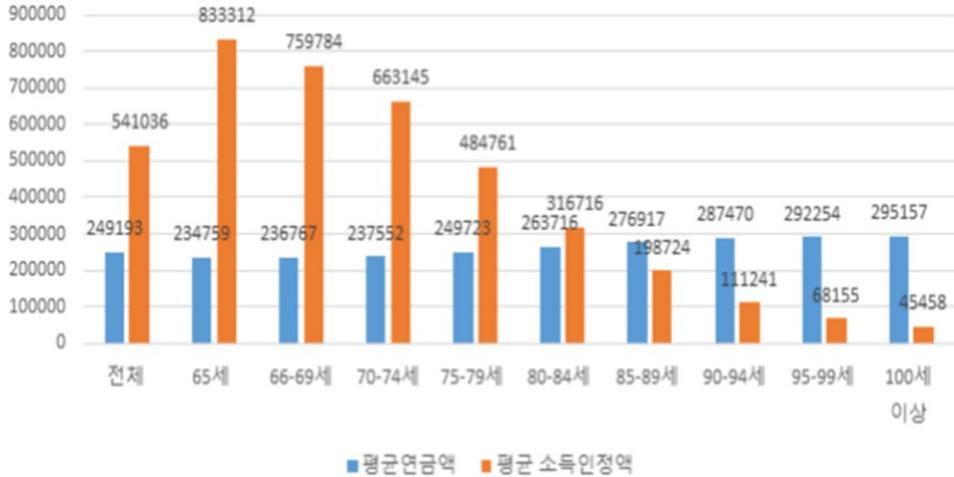
2. 기초연금의 현황과 한계

국민연금공단에서 발표한 2021년 기준 1인당 월평균 노령연금은 55만 원 정도이며, 이는 생계급여 선정기준이면서 최저보장수준인 1인 가구 54만 원을 상회한 것이다. 2014년도부터 시행된 기초연금제도의 목적은 “노인에게 기초연금을 지급하여 안정적 소득 기반을 제공함으로써 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진”하는 데 있다. 국민연금의 미성숙으로 단일 제도만으로 노인빈곤 문제를 해결하기가 어려운 현실에서 기초연금이 추가적인 소득으로 중요한 역할을 하고 있다. 기초연금 수급자 비율은 2020년 기준으로 전체 노인 848만 명의 66.7%이다. 가구유형별로 수급자 분류는 부부가구가 50.8%로 단독가구(전체의 49.2%) 비율과 거의 유사하다. 기초연금의 수급대상은 65세 이상 전체 노인의 70% 수준이며, 가구별 소득인정액이 선정기준액 이하(2019년 기준 단독 148만 원, 부부가구 236만 원)에 속하는 경우이다. 하지만 기초연금 수급률은 65세 기준으로 47.6%이며, 85세 이상 81.4%로 연령대별로 큰 차이를 보인다(노대명 외, 2020).

가구별 기준연금액은 단독가구(혹은 부부 1인 수급)인 경우 월 254,760원을 수급하고, 부부가구 중에서 모두 수급하는 경우 1인당 203,800원을 수급한다. 2019년도부터는 소득하위 20% 이하 저소득층을 차등해서 월 30만 원을 지급하였는데, 2020년도에는 소득하위 40% 이하로 저소득 수급자의 범위를 넓혔다.

2020년 기준으로 연령별 평균 기초연금액은 월 24만 9천 원이며, 평균 소득인정액은 월 54만 원 정도이다. 평균 연금액은 후기 고령자일수록 약간씩 증가하는 추세를 보이는데 이는 연령이 높을수록 빈곤한 노인 비중이 높기 때문이다. 재산의 소득환산액이 포함되어 있는 평균 소득인정액은 연령이 높을수록 액수가 떨어져 연령대별 빈곤특성이 잘 드러난다.

[그림 2-1] 기초연금 수급자의 연령별 평균연금액 및 평균 소득인정액 현황



자료 : 보건복지부, 2020. 통계로 본 2020년 기초연금.

기초연금 수급자는 다수가 소득과 재산을 모두 보유한 경우가 가장 많았다. 부부합산 기준일 때 64.8%, 개인 기준일 때 52.9%는 소득과 재산을 모두 보유하고 있는 경우이며, 수급자 중에는 다른 소득 없이 재산만 보유하고 있는 경우는 부부 기준으로 33.7%, 개인 기준으로 44.7%로 확인된다.

[그림 2-2] 부부합산 기준 기초연금 수급자의 소득재산 보유현황

(단위 :원, 비율)



주1) 부부기준은 부부중 1명만 소득, 재산이 있더라도 2명으로 집계하였고, 개인기준은 배우자의 소득이 미합산됨.

자료 : 보건복지부, 2020. 통계로 본 2020년 기초연금.

[그림 2-3] 개인기준 기초연금 수급자의 소득재산 보유현황

(단위 :원, 비율)



자료 : 보건복지부, 2020. 통계로 본 2020년 기초연금.

2020년 기준으로 소득이 있는 기초연금 수급자의 소득유형별 평균소득을 살펴보면, 배우자의 소득을 합산한 기준으로 월 평균 76만 원이고, 배우자의 소득을 합산하지 않은 개인 기준으로 월 평균 59만 원이다. 앞서 보았듯이, 재산을 보유한 사례가 많지만 그 자산에 의한 소득액은 높지 않다. 가구소득을 구성하는 소득유형 중에는 근로소득이 평균적으로 가장 높다. 평균 근로소득은 부부 기준에서 월 평균 136만 원이고, 개인 기준에서는 월 평균 122만 원인데, 이는 평균 공적연금액(부부 33만 원, 개인 29만 원)의 4배 정도에 해당된다.

[그림 2-4] 소득이 있는 기초연금 수급자의 소득유형별 평균액(부부합산 기준)

(단위 :원, 비율)



주1) 자산소득 : 임대소득, 이자소득, 연금소득(민간연금보험, 연금저축 등)

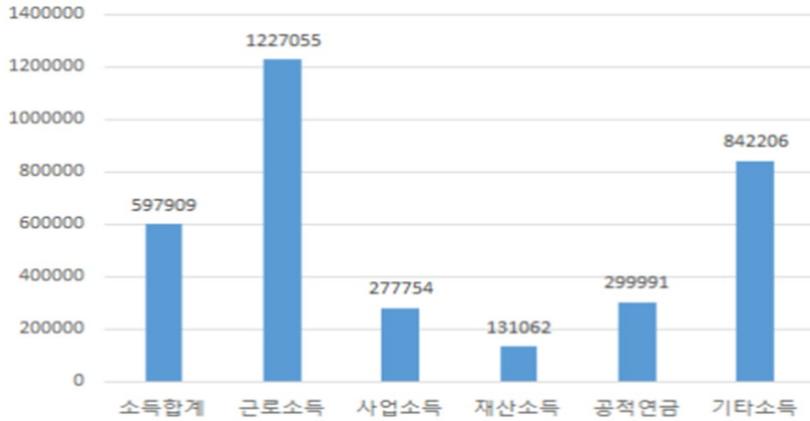
주2) 공적연금 : 국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금, 별정우체국연금

주3) 기타소득 : 보훈급여, 산재보험급여(휴업, 장애, 유족, 상병보상금)

자료 : 보건복지부, 2020. 통계로 본 2020년 기초연금.

[그림 2-5] 소득이 있는 기초연금 수급자의 소득유형별 평균액(개인 기준)

(단위 :원, 비율)



자료 : 보건복지부, 2020. 통계로 본 2020년 기초연금.

2014년도 기초연금 도입 이후 국민연금 등 타 연금을 동시에 수급하는 비율이 계속 증가하고 있다. 2014년도에 다른 공적연금을 동시에 받고 있는 기초연금 수급자는 30%인데, 2020년 도에 42.2%까지 증가하는 것으로 보여 공적연금의 성숙에 따라 기초연금 수급자의 소득보장이 개선될 가능성이 있지만 기초연금제도의 국민연금 급여 비례 감액이 적용됨으로써 적정소득을 보장하기에 한계가 있다.

<표 2-11> 기초연금 수급자 중 타 연금 동시수급자

(단위 : 명, %)

구분	기초연금 수급자	무연금		동시수급자					
				계	국민연금	사학연금	군인연금	별정우체국연금	
2014	4353482	3028753	69.6	1324729	30.4	1323226	61	181	12
2015	4495183	3049459	67.8	1445724	32.2	1444286	37	171	14
2016	4581406	3038778	66.3	1542628	33.7	1541216	44	168	14
2017	4868576	3115745	64.0	1752831	36.0	1751389	42	186	14
2018	5125731	3166574	61.8	1959157	38.2	1957696	26	187	14
2019	5345728	3204657	59.9	2141071	40.1	2139227	357	189	14
2020	5659751	3273817	57.8	2385934	42.2	2384106	364	181	14

자료 : 보건복지부, 2020. 통계로 본 2020년 기초연금.

기초연금은 국민연금에 가입하지 못해 급여를 받을 수 없는 저소득 노인(전체 하위 70% 소득계층)을 위한 소득보장제도이다. 소득비례 기여방식으로 재원을 조달하는 국민연금이 은퇴이전의 생활을 유지할 수 있는 적절한 노후소득보장을 정책목표로 하는 것과 달리 기초연금은 저소득층의 빈곤방지를 최우선 목표로 설정하고 있다는 측면에서 구별된다(김연명·한신실, 2017). 현재 우리나라는 국민연금이 적절한 노후소득 보장 기능보다 노인빈곤을 완화하는 역할에 치중되면서 상대적으로 기초연금 급여액을 상향하는 정책방향으로 가고 있다. 2007년도 제도 도입 당시에 8만 4000원을 지급했지만, 2014년도에 20만 원으로 인상한 것에 그치지 않고, 현 정부는 2020년도에 소득하위 20~40%까지 월 30만 원을 상향하고, 2021년도에 소득 하위 40~70%까지 확대할 방침이다. 2014년도 기초연금법 제정을 앞두고 기초연금 급여수준을 결정할 때 국민연금 급여수준도 함께 고려하였다. 이때 두 제도 간의 보완적 역할에 대한 정부의 인식이 드러나는데, 국민행복연금위원회에서 검토된 정부안은 국민연금과 기초연금액을 합한 수급액이 최소 50만 원이 되도록 상정하였다. 국민연금 혜택이 30만원 이하인 사람에 대해 기초연금을 20만 원을, 국민연금액이 30만 원~40만 원 구간에 있는 경우 기초연금액을 최소 10만 원으로 하여 합산 금액이 최소 50만 원이 되도록 설정하였다.³⁾

OECD 기초연금의 소득대체율 산정기준은 전체 임금근로자의 평균소득에 대한 비율인데, 기초연금의 소득대체율을 보면 6%로 OECD 국가에서 가장 낮은 수준이다(김연명·한신실, 2017). 김연명·한신실(2017)은 한국복지패널 11차(2015년) 자료를 사용하여 기초연금의 빈곤완화 효과를 분석하였다. 이 연구에서는 기초연금 급여는 월 20만 원 기준에서 상대빈곤율을 4.4%p 낮추는 효과를 보였고, 월 30만 원으로 인상할 경우 8.8%p까지 상대빈곤율이 낮아지는 효과가 나타났다.

기초연금 수급자의 평균 국민연금액은 월 평균 10만 원 정도이며, 국민연금을 받고 있는 기초연금 수급자로 한정하면 평균 국민연금액은 월 평균 27만 원 정도이다. 2021년 이후 노인 70%가 월 30만 원의 기초연금을 지급받는 것을 고려하면 기초연금 수급자 전체 집단의 공적 소득 이전 수준은 약 40만 원 정도이며, 기초연금 수급 노인 중 국민연금을 받은 사람들만 보면 공적이전 수준은 약 57만 원 정도이다. 이러한 조건에서 노인일자리 급여를 고려할 경우 기초연금 전체 집단을 상정하면 월 67만 원의 소득이 확보될 수 있고 기초연금과 국민연금을 동시에 수급하는 노인의 경우 월 84만 원의 소득을 확보할 수 있을 것이다. 하

3) 보건복지부 보도자료. “기초연금법 국회 본회의 통과”

지만 기초연금 수급 노인은 공적이전 소득에다 노인일자리 급여를 추가하더라도 획득 가능한 소득이 상대빈곤선(중위소득 50%) 대비 74%에 머물고 있으며, 국민연금을 동시에 수급하는 자들도 상대빈곤선 대비 92% 수준에 불과하다.

〈표 2-12〉 기초연금 수급자의 공적이전 소득과 노인일자리 급여 합산 예상액

(단위: 만원, 비율)

구분		국민연금액 (평균)	국민연금액+ 기초연금 합산	기초연금 합산+국민연금액 +노인일자리급여	중위소득 대비 비율(%)	
					100%	50%
기초연금 수급자	전체	10	40	67	37	74
	국민연금 수급자	27	57	84	46	92

주1) 기초연금 수급자의 국민연금액은 노대명 외 (2020)에서 참고.

주2) 기초연금액은 30만원, 노인일자리 급여는 월 27만원으로 계산

3. 적정한 노후생활 수준

현재 노인일자리사업의 급여의 적절성을 판단하는 객관적 기준을 정하기는 어렵다. 개인마다 노후 소득보장을 위한 주된 소득원이 다른 상황에서 어느 정도가 적절한 급여 수준인지를 판단하기 어렵다. 적정한 노후 생활은 무엇을 기준으로 삼느냐에 따라 그 수준이 달라질 수 있다. 그러한 기준은 노후에 적절한 생활수준을 유지하는 데 필요한 소득, 최소한의 필요한 지출 수준, 빈곤에서 벗어날 수 있는 최저한의 생계비 수준 등 다양한 기준이 적용될 수 있다.

첫째, 노후에 필요한 적정한 필요 소득이다. 이러한 기준은 직접 표출된 소득 욕구라는 점에서 사실적인 정보이지만 주관적 판단이라는 측면에서 객관화된 지표로 활용하는 데 한계가 있다. 국민연금 연구원의 국민 노후보장 패널 8차 조사(2019년)에 의하면, 노인 1인 가구의 최소 노후생활비, 즉 최저의 생활을 유지하는 데 필요한 비용이 최소 117만 원이고, 표준적인 생활을 하는데 흡족한 비용으로 정의하는 적정 노후생활비는 164만 원이었다. 하지만 최소 노후생활비든지, 적정 노후생활비든지 주관적 판단에서 제시되는 노인 1인 가구의 필요 소득은 성별, 연령, 거주지역에 따라 다르게 나타난다.

〈표 2-13〉 주관적 노후 필요생활비 수준

(단위 : 만원/ 월)

구분	최소 노후생활비		적정 노후생활비		
	부부기준	개인기준	부부기준	개인기준	
전체	194.7	116.6	267.8	164.5	
성별	남	201.1	120.7	276.1	169.8
	여	190.2	113.7	261.8	160.7
연령	50대	215.4	129.7	296.1	182.3
	60대	199.3	118.4	275.4	167.3
	70대	172.4	104.2	235.5	146.8
	80대 이상	155.2	91.3	213.5	130.3
거주지역	서울	224.4	137.3	319.1	194.8
	광역시	193.1	108.3	265.7	151.6
	도	186.0	113.8	252.3	160.6

출처 : 보도자료. 국민연금공단, 국민노후보장패널 8차 조사결과 발표

둘째, 소비(지출)가 소득보다 더 중요한 정보일 수 있다. 소비에는 의식주에 해당되는 기본 욕구가 포함되기 때문에 소득보다 더 직접적인 기준이 된다. 소득이 높지만 지출은 적을 수 있고, 반대로 지출이 높지만 소득이 적을 수도 있다. 2017년 가계동향조사 결과에 따르면 1인 노인가구는 월평균 78만 원을 지출하는 것으로 나타났다. 1인 노인가구의 평균 지출 수준은 상술한 필요 소득의 66.8%에 해당되는 수준으로 소득에 비해 상대적으로 낮다.

셋째, 빈곤에 처하지 않을 최저한의 소득보장 수준이다. 중위소득 상대 빈곤선은 최소한의 생계 수준을 가늠하기 위해 사용될 수 있을 것이다. 2020년도 1인 가구의 기준 중위소득은 월 1,757,194원이며, 상대적 빈곤선인 중위소득 50%는 878,597원, 중위소득 40%(의료급여)는 702,878원, 중위소득 30%(생계급여) 금액은 월 527,158 원이다.

〈표 2-14〉 2020년 가구규모별 기준중위소득(최저소득보장)

구 분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
중위소득	1,757,194	2,991,980	3,870,577	4,749,174	5,627,771	6,506,368	7,389,715
중위소득 50%	878,597	1,495,990	1,935,288	2,374,587	2,813,885	3,253,184	3,694,857
중위소득 40%	702,878	1,196,792	1,548,231	1,899,670	2,251,108	2,602,547	2,955,886
중위소득 30%	527,158	897,594	1,161,173	1,424,752	1,688,331	1,951,910	2,216,915
중위50%- 중위30%	351,439	598,396	774,115	949,835	1,125,554	1,301,274	1,477,942

세 가지 기준을 비교하면 노인의 적정한 노후생활 수준은 주관적 노후 필요 생활비 기준이 가장 높고, 다음은 중위소득 50% 최저소득보장, 필요 지출액 순서로 높다. 국민행복연금 위원회는 국민연금과 기초연금을 합산한 금액이 중위소득 30%인 생계급여 이상의 소득 수준은 보장되어야 한다는 전제를 두고 있다. 이러한 사회보장제도의 기반이 갖춰지면 노인일자리 급여를 통한 보충적 기능을 강화한다면 중위소득 50% 이상의 노후 소득이 확보될 수 있을 것이다. 2020년 중위소득 기준에 따르면 1인 가구에서 중위소득 50%와 중위소득 30% 간에 기준 중위소득의 금액차이는 351,439원이다. 노인일자리 급여의 보충적 소득보장 기능을 상대빈곤선 이상으로 목표를 설정한다면 현재 월 27만 원인 공익활동 급여를 단계적으로 8만 원 이상까지 인상할 필요가 있다.

다음은 2020년 노인실태조사 자료를 활용하여 세 가지 기준에 따른 노후생활의 적정 수준을 살펴본 결과이다. 노인의 개인 총소득은 노인일자리사업 비참여자 집단이 전체 집단에 비해 평균 소득이 높고, 참여자 집단보다 1.5배 이상 높다. 노인일자리사업 참여자, 비참여자를 구분해서 최소 노후생활비, 필요 소비액, 중위소득 50% 기준의 금액을 적용해 월 평균 총소득과 공적이전 소득이 충족하는 비율을 살펴보았다.

우선 개인 총소득을 기준으로 보면, 전체의 66.7%는 최소 노후생활비를 충족하지 못하고 있다. 노인일자리 참여자의 86.1%로 전체 비율보다 높고 사업에 참여하고 있지 않는 비참여 노인의 65.0%는 최소 노후생활비를 충족하지 못하는 것으로 나타났다. 공적이전 소득만 볼 때, 전체의 94.8%는 최소 노후생활비를 충족하지 못하고 있다. 참여자의 98.5%, 비참여자의 94.5%는 최소 노후생활비를 충족하지 못하고 있으며, 참여자 집단이 비참여 집단보다 공적이전 소득 수준이 더욱 낮다.

또한 노인일자리사업 참여자는 필요 소비액의 미충족 비율이 전체 노인 혹은 미참여 노인에 비해 높다. 필요 소비를 기준으로 할 경우, 전체 노인의 52.4%는 필요 소비를 충족하지 못하였다. 노인일자리 참여자들이 필요 소비 수준을 충족하지 못하는 경우는 60.2%로 비참여자의 51.7%에 비해 높게 나타났다. 필요 소비 대비 공적이전소득의 미충족 비율을 분석한 결과, 노인일자리사업 참여자의 97.3%는 필요 소비를 충족하지 못한 것에 비해 전체의 91.4%, 비참여자의 90.9%는 필요 소비를 충족하지 못하는 것으로 확인되었다.

끝으로 중위소득 50% 대비 개인 총소득 평균 충족 여부를 살펴보았다. 개인 총소득 기준으로 전체 노인의 57.8%는 중위소득 50% 소득 기준을 미충족 한 상태에 있고, 노인일자리 참여자의 70.5%, 비참여자의 56.7%는 기준에 충족되지 않은 상태에 있다. 한편 중위소득 50% 대비 공적이전 소득의 충족률은 전체 노인의 92.5%이며, 노인일자리 참여자 중 97.8%, 비참여자의 92.3%는 미충족 상태에 있다.

결론적으로 노인일자리사업 참여노인은 비참여 노인집단이나 전체 노인집단에 비해 경제적 여건이 좋지 않다. 대다수 참여노인은 최소 소득보장 지표인 상대적 빈곤수준에 이하의 소득으로 살아가고 있으며, 노후에 필요한 소비를 하기에 충분치 않고, 최소의 노후 생활비 마련이 힘든 취약한 노인들이다.

〈표 2-15〉 개인 소득원별 금액 및 적정 기준대비 비중

(단위 : 만원, 비율)

구 분		금액		적정기준 대비 비중 (월기준, 미충족 비율)		
		연평균	월평균	최소 노후생활비	필요소비액	중위소득 50%
전체	공적이전소득	437.3752	36.4479	94.8	91.4	92.5
	총소득(월)	1489.3007	124.1084	66.7	52.4	57.8
노인일자리 참여자	공적이전소득	371.6057	30.9671	98.5	97.3	97.8
	총소득(월)	993.2475	82.7706	86.1	60.2	70.5
비참여자	공적이전소득	443.0653	36.9221	94.5	90.9	92.3
	총소득(월)	1532.2176	127.6848	65.0	51.7	56.7

주1) 최소 노후생활비는 국민노후보장패널 8차 조사(2019년)에 따라 월평균 117만원을 적용.

주2) 필요 소비액은 2017년 가계동향조사 결과에 따라 월 평균 78만원을 적용.

주3) 최소 노후생활비는 2020년 1인 가구 기준 중위소득 50%인 878,597을 적용.

자료: 2020년 노인실태조사 자료

제3절 노인일자리사업과 고령자 고용정책

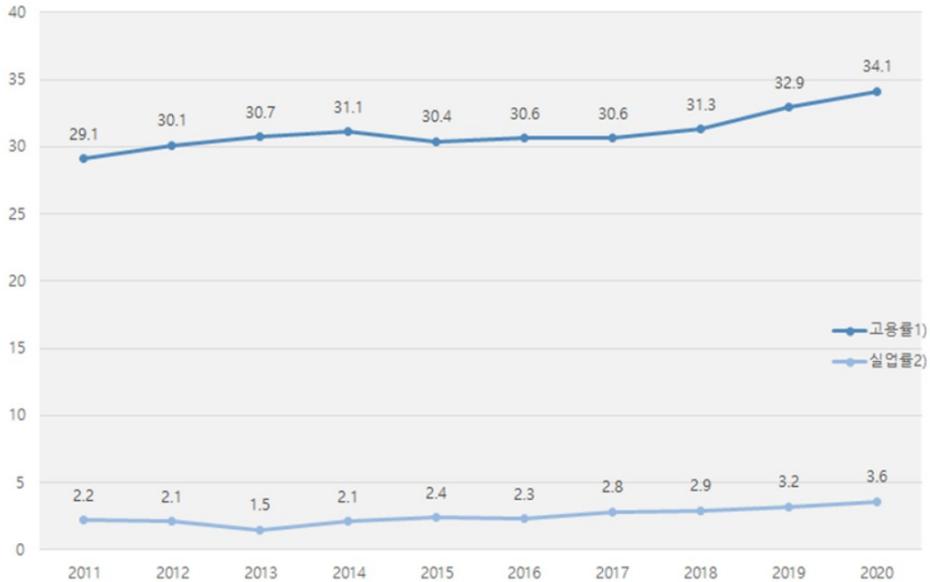
1. 고령자의 고용불안정

노인이 경제활동에 참여하는 인원이 많은 현실을 어떻게 이해해야 하는가? 경제활동은 사회활동의 주된 수단으로써 의미가 있다. 대부분의 국가들이 그렇듯이 우리나라도 정년제(60세)를 의무화하고 있기 때문에 전 생애과정에서 고령자들은 노동생애를 마감하는 과정이 강제적으로 이루어지게 된다. 그리고 고령자들은 노인이라는 인식을 미처 갖기도 전에 제도에 의해서 신체적·정신적 노화 정도가 결정된다. 우리나라 노인인구는 전체 인구의 16.5%인 853만 7천 명으로 고령화 사회로 이미 접어들었으며, 2025년도에는 전체 인구의 20.3%인 1051만 1천 명에 이르는 ‘초고령사회’로 진입을 예고하고 있다. 또한 초고령사회 진입 이후에도 고령화 진전 속도는 빠르게 전개될 전망이어서 2050년도에는 2배로 노인인구는 증가하여 전체 인구의 40%에 도달할 것으로 예상된다.

노인인구로 편입되는 과정에서 고령자들은 노동시장 지위가 약화되고 빈곤 위험성이 증가한다. 은퇴과정에 있는 고령자는 불안정한 노동시장의 지위를 경험하면서 점진적으로 진행된다. 노인인구로 편입되는 과정에서 고령층은 프리카리아트화(precariat) 된다. 이들에게 허용된 일자리는 불안정한 고용, 소득보장, 산업재해에 취약한 저임금 일자리가 대부분이다(Guy Standing, 2011). 가계금융복지조사 자료에서 2017-2019년 사이에 나타난 종사상지위의 변화를 보면, 55-64세 연령층이 일용직을 차지하는 비율은 각각 62.5%, 63.5%, 70.%로 증가하였다(노대명 외, 2020). 이와 같은 실태는 노동시장에서 분리되어 여가생활로 진입하는 은퇴과정에서 고용 불안정, 노동소득의 감소 및 단절을 경험하는 고령층에게서 빈곤 위험이 증가하고 있음을 보여준다.

우리나라는 2013년도에 법적인 60세 정년의 의무화가 국회를 통과하였다. 실증분석에서도 60세를 기준으로 한 50-60대 연령층의 고용률은 차이를 보이는데, 2019년도에 경제활동인구 조사에 따르면(통계청, 2019), 50대 이상 고용률은 56.1%까지 상승하였지만 60대 이상 연령층이 되면 고령자의 고용률은 떨어진다(이승호 외, 2020). 하지만 최근 65 이상 연령층에서 고용률은 계속 증가하고 있다. 노인의 고용률은 2014년도에 31.1%까지 증가하였다가 2015년도 30.4%로 다소 내려갔지만 2017년 이후 계속 상승세를 보이면서 2020년도에 34.1%까지 증가하였다.

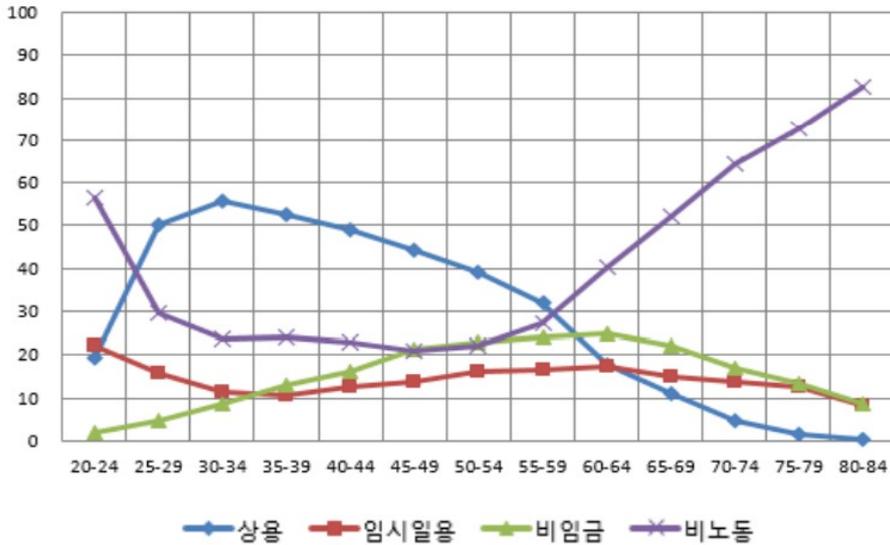
[그림 2-6] 고령자(65세 이상)의 경제활동 현황



자료 : 통계청(2020). 경제활동인구조사

정년이 지나면 고령자의 일자리 감소뿐만 아니라 일자리의 질적 변화도 크다. 즉 50대 중반 이후 퇴직과정의 특징은 고용의 기회가 줄어들 뿐만 아니라 고용불안이 크게 증가하는 특성을 보여 준다. 한국노동패널자료에서 2005-2012년 사이에 임시직의 변화는 11.2%에서 15.8%로 확대되고, 일용직의 변화는 17.3%에서 21.4%로 증가하였다(강성호·조준용, 2016). 경제활동인구조사에 따르면, 60대 이후로 상용직 일자리는 급격하게 감소하지만 임시일용직은 60대 초반까지 계속 증가하는 양상을 보여준다(이승호 외, 2020).

[그림 2-7] 생애주기별 종사상 지위 구성 차이



자료: 통계청(2020). 경제활동인구조사(이승호 외, 2020)

노인 연령층 가운데 중간계층 소득의 절반에 미치지 못하는 소득 지위에 있는 빈곤층 비율은 2020년에는 43%가 될 만큼 상당히 높다. 고령 근로자의 고용여부는 실제 이러한 빈곤에도 상당한 영향을 미치고 있다. 고령층이 참여하는 사회활동에서 경제활동은 가장 의미 있는 사회통합 수단으로써 역할을 한다. 경제활동을 제외한 사회활동은 미미한 수준이다. 특히 2021년 사회조사에 따르면(통계청, 2021), 60세 이상 연령의 자원봉사활동 참여 경험은 5.2%에 지나지 않는다. 이와 같은 사회활동 패턴은 노인이 되더라도 소득을 마련하기 위한 경제활동에서 분리되기가 어려운 경제적 여건에 처해 있음을 의미한다.

첫째, 우리나라 고령자들은 안정된 생활을 유지하기 위한 목적으로 경제활동에 참여한다. 전반적으로 노후준비가 미흡하기 때문에 생계비 마련이 노인의 경제활동에서 주된 이유일 수밖에 없다. 노인 중에서 48.6%는 노후준비를 하고 있으며 그 방법은 국민연금 36.0%, 예금·적금 31.2%, 부동산 운영 11.8% 순서였다(통계청, 2021). 하지만 국민연금에 의한 노후준비는 65-69세 40.0%, 70-79세 39.3%, 80세 이상 22.4%로 나타나 연령별로 큰 차이를 보여준다(통계청, 2021).

노인이 경제활동 이유는 생계비 마련이 아니더라도 건강유지, 친교 및 사교, 시간보내기, 능력발휘 등 다양한 이유가 나타날 수 있다. 이러한 다양한 동기에도 불구하고 생계비 마련은 거의 대다수 노인이 경제활동에 참여하는 근본적 이유이다. 2020년 노인실태조사 결과에 따르면 생계비 마련을 위한 경제활동 참여는 고연령층이 되더라도 크게 감소하지 않았는데, 65-69세 73.4%, 70-74세 72.5%, 75-79세 78.5%, 80-84세 74.9%, 85세 이상 59.4%로 나타났다(이윤경 외, 2020).

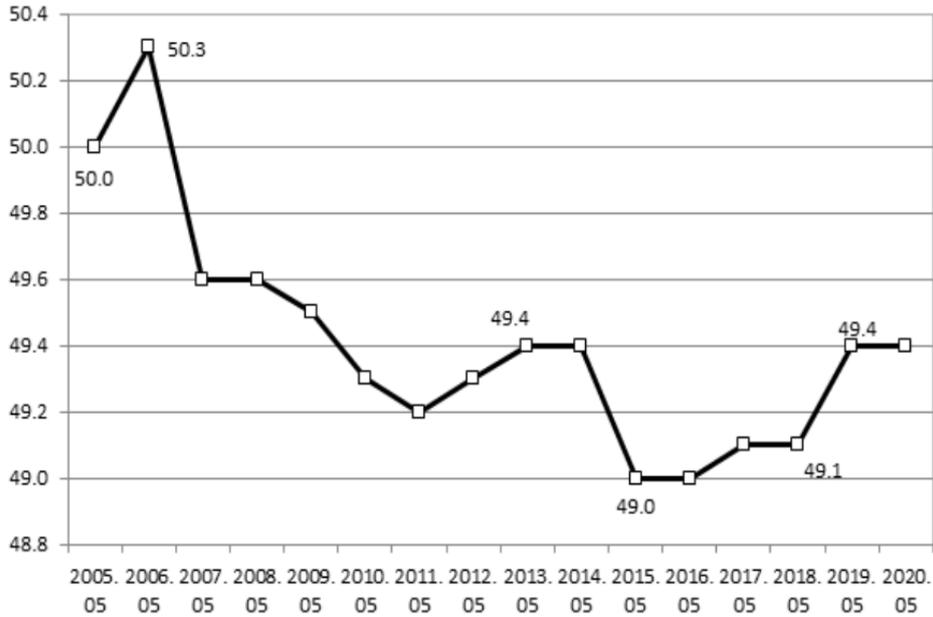
둘째, 대부분의 고령자들이 공적이전 소득확보가 어려운 상태에서 경제활동에 의존하고 있다. 고령자 가구의 소득원에서 근로소득은 중요한 의미를 지닌다. 2019년도 사회조사에 따르면 고령자 가구의 생활비 마련 방법은 '본인 및 배우자' 부담이 66.1%, '자녀 및 친척지원' 24.3%, '정부 및 사회단체' 31.1%이며, 본인 및 배우자 부담을 통해 생계비를 마련한다고 응답한 고령자들 중에서 근로 및 사업소득 77.5%, 재산소득 20.9%, 연금·퇴직급여 52.5%, 예금 12.6%로 나타났다. 이러한 결과를 통해 65세 이상 고령자의 주요 소득원이 공적이전이나 사적이전에 있지 않고 본인 및 배우자의 경제활동에 의한 소득인 것을 확인할 수 있다.

2. 고령자 고용정책

고용정책의 정책대상을 설명할 때 '노인'이라는 용어 대신에 '고령자'라는 표현을 많이 사용하는 이유는 노인은 비생산적인 연령을 가리키지만 고령자는 생산능력과 일할 의지를 가지고 있는 정책대상으로 이해되기 때문이다(최홍기, 2011). 고령자 고용정책의 중요성은 인구구조 변화와 관계가 있다. 한국은 곧 다가올 2025년이 되면 전체 인구 대비 노인인구가 20%를 넘는 초고령사회로 진입한다. 이와 같은 인구변화는 720만 명 이상을 차지하는 베이비붐세대의 대량 은퇴와 생산 가능인구 감소를 동반하면서 진행될 전망이다. 베이비붐세대가 짧은 시기에 대거 퇴직하게 될 경우 노인부양비가 증가하고 사회보장에 투입하는 재정 부담이 크게 늘어날 수밖에 없다.

경제활동인구조사 고령층 부가조사에서 2020년도에 55~64세 사이에 정년이 되기 전에 가장 오랜 기간 근무한 일자리, 즉 주된 일자리에서 이탈하는 비율이 계속해서 증가하고 있다(남재량·김동배, 2020). 2016년 시행된 60세 정년이 의무화된 이후로 조기퇴직자로 이해되는 주된 일자리 이탈은 더욱 가파르게 증가 추세를 보이고 있으며, 주된 일자리에서 이탈하는 연령이 평균 49세까지 떨어졌다.

[그림 2-8] 주된 일자리 이탈 연령 변화



자료 : 경제활동인구조사 고령층 부가조사(남재량·김동배, 2020 8p 그림)

한국 사회에서 나타나는 조기퇴직 현상은 유럽사회에서 일찍부터 경험한 노동시장의 경직성과 복지제도의 유인효과가 커 발생하는 문제라기 보다 노동시장의 불안정이 확대되면서 나타나는 결과로 이해된다. 주된 일자리 이탈 연령이 낮아지고 그 비율 증가는 근로소득의 감소, 고용의 질 저하, 소득분배 악화와 빈곤율 증가로 나타나고 있다(남재량·김동배, 2020).

이승호 외(2019)의 연구에서는 51세~68세까지 은퇴과정을 계속근로, 가교 일자리, 50대부터 점진적 은퇴, 60대부터 점진적 은퇴, 근로 안 함으로 유형화하였는데, 계속 근로 유형 34.8%, 일하지 않는 경우 27.2%, 60대부터 점진적 은퇴 16.3%, 50대부터 점진적 은퇴 14.4%, 가교 일자리 7.5% 순서로 나타났다. 이렇게 고령자들이 은퇴과정에서 다양한 패턴을 보이고 있는 것은 생애과정의 정형화된 사건으로서 접근하는 정년제나 공적연금제도만으로 이러한 은퇴과정의 다양성을 적절하게 대비하기가 어렵다는 것을 시사한다. 조기퇴직의 가속화와 주된 일자리 이후 노동시장의 불안정에 대해 사회 정책적 대응이 적절하지 못할 경우 빈곤과 불평등이 더욱 확대될 가능성이 높다.

고령자 고용정책은 50대 이후로 나타나는 은퇴과정의 패턴에 대한 적절한 이해를 바탕으로 다양한 정책수단을 강구해야 한다. 일반적으로 고령자 고용정책은 세 가지 기본방향이 있다. 첫째는 고령자들이 비자발적 실업을 겪지 않고 노동시장에서 계속해서 머물 수 있도록 하는 고용유지 정책이다. 둘째는 노동시장에 재진입을 가로막는 진입장벽을 제거하는 고용촉진 정책이다. 셋째는 민간 노동시장에 의존하지 않고 정부가 직접 수요를 창출하는 직접 일자리 창출 방안이다.



먼저 고용유지 정책은 주된 일자리에서 오래 동안 머물 수 있도록 하고 공적연금 수급 연령까지 고용을 연장할 있도록 지원하는 것이 목적이다. 고령자들의 고용보장을 위해 60세 정년제가 본연의 목적대로 실효성을 거둘 수 있어야 한다. 하지만 정년제를 운영하는 사업체가 시행 전에 비해 확대되었지만 전체 사업장의 21.6%에 불과하고 정규직 중심으로 시행되고 있기 때문에 제도적 효과는 아직 미흡하다(정진호·이승호·최형재, 2020). 정년제 안착을 위해서는 연공서열의 임금구조 개편과 법정 정년을 보장하거나 정년을 연장해 주는 조건으로 시행하는 임금피크제를 확산할 수 있는 토대가 마련되어야 한다.

60세 정년 이후에도 공적연금 연령이나 기초연금 수급 연령에 진입하는 과정에서 소득 단절이 발생되지 않도록 고용을 연장하는 지원책이 필요한데, 고용노동부에서는 60세 이상 고령자를 고용하는 사업주를 지원하는 ‘고령자 계속고용장려금’ 제도를 시행하고 있다. 이 제도는 정년 이후에도 주된 일자리에서 계속 일할 수 있도록 지원하는 사업주에게 1인당 월 30만원을 2년간 지원한다.

둘째는 퇴직 고령자가 노동시장에 재취업할 수 있도록 지원하는 고용촉진 정책이다. 고용노동부 정책에 시행 중인 60세 이상 고령자 고용지원, 신중년 적합직무 고용지원이 이러한 정책에 해당된다. 60세 이상 고령자 고용지원은 업종별 지원 기준율을 초과해 일정 비율

이상 고용하는 사업주에게 1인당 분기별 30만 원을 지원한다. 그리고 신중년 적합직무 고용지원은 50세 이상 구직자를 적합직무에 고용하는 사업주(우선 지원 대상 기업 혹은 중견 기업)를 지원하며 신규 고용 근로자 1인당 월 80만원을 지원한다.

셋째는 직접일자리 창출 정책으로, 고용노동부에서 신중년 경력형 일자리와 사회공헌활동 지원사업을 시행하고 있고, 보건복지부에서는 노인일자리 및 사회활동지원사업을 추진하고 있다. 신중년 경력형 일자리는 만 50세 이상 70세 미만의 퇴직자를 대상으로 전문 지식과 경력을 보유한 신중년의 경력을 활용하는 지역서비스 일자리를 제공하고 민간일자리로 재취업을 지원한다. 지원내용은 주15시간~주40시간 이하에서 최저임금 이상 급여, 사회보험, 주휴 수당 등이다. 한편 사회공헌활동 지원사업은 퇴직 신중년에게 경력을 살릴 사회공헌활동 기회를 제공하여 퇴직인력의 사회적 활용 및 숙련유지를 지원한다. 이 사업은 1일 5시간을 기준으로 평균 19,000원을 지원하며, 1인당 연간 최대 182만 4천원의 상한액을 설정하고 있다.

고령자를 위한 직접일자리 창출정책만 놓고 보면, 고용노동부 사업과 복지부 노인일자리 사업의 사업구성 체계는 서로 유사하다. 양 부처에서는 일자리 제공과 사회활동 지원을 목적으로 한 다른 유형의 프로그램을 운영하고 있다. 일자리 프로그램은 취업과 관련된 법적 근거(근로기준법, 최저임금법 등)에 맞춰 근로조건을 부과하고 있고, 사회활동 프로그램은 자원봉사활동과 유사한 형태로 지원 조건을 구성하고 있다.

〈표 2-13〉 고용노동부, 보건복지부 고령자 경제활동 지원정책(보조금지원, 일자리지원)

구분	지원목적 (주관부처)	지원대상 및 정책대상	주요내용
고령자 계속고용장려금	주된 일자리 계속고용 (고용부)	기업지원, 만 60세 이상 고용 사업주	- 근로자가 정년 이후 주된 일자리에서 계속 일할 수 있도록 지원 - 근로자 1인당 월 30만원을 2년간 지원
60세 이상 고령자 고용지원	채취업 지원 (고용부)	기업지원, 만 60세 이상	- 근로자를 일정 비율 이상 고용하는 사업주를 지원 - 업종별 지원기준율(1~23%) 초과 1인당 분기 30만원 지원
신중년 적합직무 고용지원	채취업지원 (고용부)	기업지원(중견기업, 우선지원대상기업), 만 50세 이상	- 50세 이상 구직자를 신중년 적합직무에 고용한 기업 지원 - 신규 고용 근로자 1인당 월 80만원 지원(중견기업 월 40만원)
신중년 경력형 일자리	일자리지원 (고용부)	만 50세 이상~70세 미만 퇴직자	- 신중년의 경력을 활용하는 지역서비스 일자리를 제공하고 민간일자리로 채용지원 - 최저임금 이상 급여 및 4대 사회보험, 주휴수당 등 각종 수당 지원 - 근로조건 : 주15시간~주40시간 이하
사회공헌활동 지원사업	사회활동 지원 (고용부)	만50세 이상~70세 미만 퇴직자	- 퇴직 신중년에게 경력을 살릴 사회공헌활동 기회를 제공하여 퇴직인력의 사회적 활용 및 숙련유지 지원 - 식비, 교통비 등 실비 및 활동 수당 지급 - 1일 평균 19천원(5시간 기준), 1인당 연간 최대 182만 4천원 *참여수당 : 시간당 2,000원/ 활동실비 : 일당 교통비 3천원, 식비 6천원
노인일자리 및 사회활동지원사업	일자리, 사회활동 지원 (복지부)	만 60세 이상 및 만 65세 이상 고령자	- 노후생활을 영위할 수 있는 일자리 및 사회활동 지원 - 월 27만원 활동비를 지원하는 사회활동 지원(월 30시간 이상, 일 3시간 이내) - 월 최대 71만원 급여를 지원하는 공공형 일자리와 조건이 다양한 민간형 일자리 지원(*사회서비스형 주 15시간, 월 60시간 이상)

제 3 장

고령 노동자의 임금실태와 노인일자리사업 급여의 한계점

제1절 공공형 노인일자리사업 참여 노인과 민간노동시장 참여 노인의
개인 특성

제2절 공공형 노인일자리사업 참여 노인과 민간노동시장 참여 노인의
가구 특성

제3절 공공형 노인일자리사업 참여 노인과 민간노동시장 참여 노인의
경제적 특성

제4절 공공형 노인일자리사업 참여 노인과 민간노동시장 참여 노인의
주거 및 자산, 부채 특성

제5절 공공형 노인일자리사업 참여 노인과 민간노동시장 참여 노인의
근로 특성

제6절 소결

3

고령 노동자의 임금실태와 << 노인일자리사업 급여의 한계점

본 장에서는 고령 노동자의 임금실태를 파악하고 이를 통해 현행 노인일자리사업 급여의 한계점에 대해 살펴보고자 한다. 본 장에서는 노인일자리 사업 참여자를 비롯하여 고령 노동자의 임금실태와 관련한 변수들을 포함하고 있는 국내의 공공 데이터로 2020년에 한국보건사회연구원에 의해 조사된 ‘2020년 노인실태조사’ 자료를 활용하였다.⁴⁾

2020년도 노인실태조사의 응답자 수는 총 10,097명이며 대리 응답은 1.7%(167명)였으며 정신심리상태의 불안, 노쇠 등이 주된 이유였으며 대리응답자와 노인의 관계는 배우자 또는 가족이 다수로 나타났다(한국보건사회연구원, 2021). 전체 응답자 중 노인일자리사업 및 사회활동지원사업에 현재 참여하고 있는 응답자는 804명(8.0%)으로 나타났으며, 참여 유형은 공공형이 582명(72.4%)으로 가장 높은 비중을 차지하였으며, 취·창업형 사업단 101명(12.6%), 시장형 사업단 49명(6.1%), 사회서비스형 사업단 47명(5.8%), 재능나눔활동 25명(3.1%)의 순으로 나타났다. 공공형을 제외한 나머지 유형의 비중이 상대적으로 적게 나타났고, 취·창업형 사업단 및 시장형 사업단은 민간형 노인일자리사업으로 사회보험가입을 비롯하여 임금수준 및 근로환경이 양호한 편이며, 사회서비스형 역시 공공형보다 근로조건이 괜찮은 것으로 나타나 본 장에서의 노인일자리사업 참여 유형은 공공형에 한정하여 분석하였다.

공공형 노인일자리사업 활동조건을 살펴보면 만 65세 이상, 기초연금수급자 원칙이며 임시직 및 일용직에 해당된다. 따라서 공공형 노인일자리사업 참여자의 임금실태를 보다

4) 현재 국내에서 대표성이 높은 전국단위의 공공데이터 중 노인과 관련한 조사문항을 포함한 자료는 노인실태조사, 한국복지패널, 한국노동패널 등이 있다. 한국복지패널은 2006년부터 시작되었으며 국내의 패널조사 중 규모가 크며 전국적인 대표성을 가지고 있으며, 특히 다양한 인구집단별 생활실태와 복지욕구 등을 살펴볼 수 있다(한국보건사회연구원, 서울대학교사회복지연구소, 2020). 한국노동패널은 1998년 1차 조사를 시작으로 국내 유일의 노동관련 가구패널조사로 개인 및 가구의 경제활동과 관련되어 상세하게 확인이 가능하다. 하지만 한국복지패널과 한국노동패널은 노인일자리사업과 관련하여 참여 여부를 조사하여 노인일자리사업의 참여 유형을 비롯하여 노인일자리사업의 상세한 내용을 파악할 수 없다는 한계가 있다. 반면 노인실태조사의 경우 노인일자리사업의 참여 유형을 비롯하여 노인의 생활과 관련되어 상세한 내용을 포함하고 있어 가장 적합하다고 판단했으며, 따라서 본 장에서는 가장 최근에 수행된 2020년도 노인실태조사 자료를 활용하고자 한다.

명확하게 비교하기 위해서는 가능한 비슷한 조건의 집단을 선정할 필요가 있다. 본 장에서는 공공형 노인일자리사업 참여자의 조건과 최대한 유사한 집단을 선정하고자 민간노동시장 근로자 중 기초연금 수급자 집단과 민간노동시장 근로자 중 기초연금을 수급하지 않지만, 저임금 노동에 종사할 것으로 예상하는 중위근로소득 2/3 미만⁵⁾ 집단 중 종사상 지위가 임시직 및 일용직인 경우를 선정하여 비교분석을 진행하였다. 상술한 과정을 거쳐 본 장에서의 총 분석대상은 721명이며 보다 상세하게 살펴보면 공공형 노인일자리사업 참여자(이하, 유형1)는 259명, 기초연금을 수급하면서 민간노동시장에 참여하는 노인(이하, 유형2)는 330명, 민간노동시장에 참여하면서 중위근로소득 2/3 미만인 노인(이하, 유형3)은 132명이다. 공공형 노인일자리사업 참여자와 비교 집단의 개인 특성, 가구 특성, 경제적 특성, 주거 및 자산, 부채 특성, 근로 특성을 비교해보고자 카이제곱 검정(chi-squared test) 및 일원 배치 분산분석(ANOVA) 및 Scheffe의 사후분석을 실시하였다.

〈표 3-1〉 분석 유형 기준과 규모

구분	유형1: 공공형 노인일자리사업 참여자 ¹⁾	유형2: 민간노동시장 참여자 중 기초연금 수급자	유형3: 민간노동시장 참여자 중 중위근로소득 미만자
근로영역	공공형 노인일자리사업 참여자	민간노동시장 참여자	민간노동시장 참여자
고용형태	임시직 및 일용직	임시직 및 일용직	임시직 및 일용직
기준	근로시간 월 30시간 이내 (노인일자리사업 제시기준)		
임금(근로소득) 수준	월 임금 27만원 이내 (노인일자리사업 제시기준)		중위근로소득 2/3 미만자
기초연금 수급	기초연금 수급 (노인일자리사업 제시기준)	기초연금 수급	기초연금 비수급
규모	259명	330명	132명

주 1) 노인일자리사업 참여여부는 현재 기준(2020년)이며, 기초연금수급유무는 (2019년)기준임을 고려하여 해석에 유의가 필요함

5) 기초연금은 만 65세 이상 노인 중 소득 하위 70%에게 지급되므로, 이것을 고려하여 중위근로소득 2/3 미만을 조건으로 하였다. 여기서 사용한 중위근로소득 2/3는 OECD에서 저임금일자리 기준으로 사용하는 기준이다.

제1절 공공형 노인일자리사업 참여 노인과 민간노동시장 참여 노인의 개인 특성

공공형 노인일자리사업 참여 노인과 비교집단인 민간노동시장 참여 노인의 개인 특성은 다음 <표 3-2>에 제시하였다.

첫째, 먼저 성별의 경우 모든 유형에서 남자보다 여자의 비율이 높았으며 이러한 차이는 통계적으로 유의한 것으로 나타났다($\chi^2=14.080$, $p<.01$). 유형1은 여자가 74.1%(192명)로 남자 25.9%(67명)에 비해 높은 비중을 차지하였으며, 유형2 역시 여자가 59.7%(197명)로 남자 40.3%(133명)에 비해 높게 나타났으나, 그 차이가 다른 유형에 비교해서는 적은 것으로 나타났다. 유형3 역시 여자가 62.1%(82명)로 남자인 37.9%(50명)에 비해 높은 비중을 보였다.

둘째, 연령에 대해 살펴보면, 유형1과 유형2 유형3과는 비중이 있어 차이가 나타났으며 통계적으로 유의한 것으로 나타났다($\chi^2=150.036$, $p<.001$). 유형1의 경우 75~79세가 37.1%(96명)로 가장 높게 나타났으며, 70~74세 24.3%(63명), 80~84세 20.1%(52명), 65~69세 12.4%(32명), 85세 이상 6.2%(16명) 순으로 나타났다. 반면 유형2와 유형3은 65~69세가 가장 높은 비중을 차지하였으며, 70~74세, 75~79세, 80~84세, 85세 이상 순으로 나타나 유형 1과 비교하면 연령대가 상대적으로 젊은 것으로 나타났다.

셋째, 교육수준 역시 유형별로 차이를 보였으며, 이러한 차이는 통계적으로 유의한 것으로 나타났다($\chi^2=115.153$, $p<.001$). 유형1의 경우 초등학교가 51.4%(133명)로 가장 높은 비중을 차지하였으며 이후 무학 20.5%(53명), 중학교 20.1%(52명), 고등학교 3.5%(16명), 전문대학 이상 1.9%(5명) 순으로 나타났다. 반면 유형2의 경우 중학교가 33.9%(112명)로 가장 높게 나타났으며, 초등학교 30.6%(101명), 고등학교 27.6%(91명), 무학 4.8%(16명), 전문대학 이상 3.0%(10명) 순으로 나타났다. 유형3은 고등학교 33.3%(44명), 초등학교 31.8%(42명), 중학교 30.3%(40명), 무학 3.8%(5명), 전문대학 이상 0.8%(1명)로 나타났다.

마지막으로 건강상태의 경우 유형별 차이는 통계적으로 유의미하게 나타났으며 ($\chi^2=23.040$, $p<.01$), 경향은 유사하게 확인되었다. 유형1, 유형2, 유형3 모두 건강한 편이 다가 제일 높은 비중을 차지하였으며, 이후 그저 그렇다, 건강이 나쁜 편이다, 매우 건강하다, 건강이 매우 나쁘다 순으로 나타났다.

〈표 3-2〉 공공형 노인일자리사업 노인과 민간노동시장 노인의 개인 특성

(단위: %, 명)

구분	유형1: 공공형 (n=259) ¹⁾	유형2: 민간노동시장 참여자 중 기초연금 수급자 (n=330)	유형3: 민간노동시장 참여자 중 중위근로소득 미만자 (n=132)	계	명
전체	35.9 (259)	45.8 (330)	18.3 (132)	100.0	721
성별($\chi^2=14.080^{**}$)					
남자	25.9 (67)	40.3 (133)	37.9 (50)	34.7	250
여자	74.1 (192)	59.7 (197)	62.1 (82)	65.3	471
연령($\chi^2=150.036^{***}$)					
65-69세	12.4 (32)	51.8 (171)	46.2 (61)	36.6	264
70-74세	24.3 (63)	27.6 (91)	31.1 (41)	27.0	195
75-79세	37.1 (96)	13.0 (43)	12.1 (16)	21.5	155
80-84세	20.1 (52)	6.4 (21)	9.1 (12)	11.8	85
85세 이상	6.2 (16)	1.2 (4)	1.5 (2)	3.1	22
교육수준($\chi^2=115.153^{***}$)					
무학	20.5 (53)	4.8 (16)	3.8 (5)	10.3	74
초등학교	51.4 (133)	30.6 (101)	31.8 (42)	38.3	276
중학교	20.1 (52)	33.9 (112)	30.3 (40)	28.3	204
고등학교	3.5 (16)	27.6 (91)	33.3 (44)	20.9	151
전문대학 이상	1.9 (5)	3.0 (10)	0.8 (1)	2.2	16
건강상태($\chi^2=23.040^{**}$)					
건강이 매우 나쁘다	0.4 (1)	0.6 (2)	0.0 (0)	0.4	3
건강이 나쁜 편이다	18.0 (46)	7.0 (23)	9.2 (12)	11.3	81
그저 그렇다	34.0 (87)	31.7 (104)	37.4 (49)	33.6	240
건강한 편이다	44.9 (115)	57.3 (188)	48.9 (64)	51.3	367
매우 건강하다	2.7 (7)	3.4 (11)	4.6 (6)	3.4	24

주 1) 노인일자리사업 참여여부는 현재 기준(2020년)이며, 기초연금수급유무는 (2019년)기준임을 고려하여 해석에 유의가 필요함

2) * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

제2절 공공형 노인일자리사업 참여 노인과 민간노동시장 참여 노인의 가구 특성

공공형 노인일자리사업 참여 노인과 비교집단인 민간노동시장 참여 노인의 가구 특성은 <표 3-3>과 같다.

첫째, 배우자 유무의 경우 유형별로 차이가 존재하였으며 이러한 차이는 통계적으로 유의한 것으로 나타났다($\chi^2=8.180$, $p<.05$). 유형1의 경우 배우자 없음이 56.8%(147명)로 배우자 있음인 43.2%(112명)에 비해 높게 나타났다. 반면 유형2와 유형3은 배우자 있음이 각각 54.5%(180명), 53.8%(71명)로 나타났다.

둘째, 가구형태는 유형별 차이가 통계적으로 유의미하지 않았다($\chi^2=9.352$, $p=.155$). 유형 1의 경우 노인독거가 45.9%(119명)로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 노인부부 39.8%(103명), 자녀동거 13.5%(35명), 기타 0.8%(2명) 순으로 나타났다. 반면 유형2의 경우 노인부부 가구가 46.1%(152명)로 가장 높은 비중을 차지하였으며, 노인독거 34.5%(114명), 자녀동거 18.2%(60명), 기타 1.2%(4명) 순으로 확인되었다. 유형3 역시 기초연금 수급자(유형 2)와 마찬가지로 노인부부가구가 45.5%(60명)로 가장 높게 나타났으며, 노인독거 40.9%(54명), 자녀동거 12.9%(17명), 기타 0.8%(1명) 순으로 확인되었다.

〈표 3-3〉 공공형 노인일자리사업 참여 노인과 민간노동시장 참여 노인의 가구 특성

(단위: %, 명)

구분	유형1: 공공형 (n=259) ¹⁾	유형2: 민간노동시장 참여자 중 기초연금 수급자 (n=330)	유형3: 민간노동시장 참여자 중 중위근로소득 미만자 (n=132)	계	명
전체	35.9 (259)	45.8 (330)	18.3 (132)	100.0	721
배우자 유무($\chi^2=8.180^*$)					
배우자 있음	43.2 (112)	54.5 (180)	53.8 (71)	50.3	363
배우자 없음	56.8 (147)	45.5 (150)	46.2 (61)	49.7	358
가구형태($\chi^2=9.352$)					
노인독거	45.9 (119)	34.5 (114)	40.9 (54)	39.8	287
노인부부	39.8 (103)	46.1 (152)	45.5 (60)	43.7	315
자녀동거	13.5 (35)	18.2 (60)	12.9 (17)	15.5	112
기타	0.8 (2)	1.2 (4)	0.8 (1)	1.0	7

주 1) 노인일자리사업 참여여부는 현재 기준(2020년)이며, 기초연금수급유무는 (2019년)기준임을 고려하여 해석에 유의가 필요함

2) * $p<.05$, ** $p<.01$, *** $p<.001$

제3절 공공형 노인일자리사업 참여 노인과 민간노동시장 참여 노인의 경제적 특성

공공형 노인일자리사업 참여 노인과 비교집단인 민간노동시장 참여 노인의 경제적 특성은 다음 <표 3-4>에 제시되었다. 기술통계량을 살펴보면 부동산자산의 전체 평균은 15820.612만 원으로 나타났으며, 금융자산의 전체 평균은 2356.515만 원, 기타자산의 전체 평균은 467.221만 원, 부채의 전체 평균은 575.232만 원, 월평균 소비 지출액의 전체 평균은 126.372만 원인 것으로 나타났으며, 유형3이 모든 영역에서 보유량이 제일 높게 나타났다. 또한, 부동산자산($F=13.565$, $p<.001$), 금융자산($F=6.605$, $p<.01$), 기타자산($F=19.676$, $p<.001$), 부채($F=6.516$, $p<.001$), 월평균 소비 지출액($F=23.679$, $p<.001$) 모두에서 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다.

전체적으로 보면, 공공형 노인일자리사업에 참여하는 노인이 동산 및 부동산 모두 다른 비교 집단보다 매우 낮다는 것을 알 수 있다. 이는 공공형 노인일자리사업에 참여하는 노인이 다른 비교 집단 노인들보다 자산 측면에서 상대적으로 낮은 수준에 있다는 것을 의미한다고 할 수 있다. 또한, 월평균 지출하는 소비 수준도 다른 두 비교 집단보다 매우 낮다는 것을 알 수 있다. 일반적으로 지출은 소득수준과 직결된다고 볼 때, 소득수준이 낮음에 따라 지출수준도 연동되어 낮아진 것으로 예측가능하다. 또한, 이런 상황에서 자산까지도 낮은 수준에 있는 공공형 노인일자리사업 참여자의 경제적 수준은 비교 집단과 비교하면 매우 열악한 상황에 처해 있다는 것을 짐작할 수 있다.

〈표 3-4〉 공공일자리사업 참여 노인과 민간노동시장 참여 노인의 경제적 특성

(단위: 만원)

	구분	n	M	SD	F	Scheffe
부동산 자산	공공형 참여자 ^a	259	12518.544	17116.885	13.565***	a, b < c
	민간노동시장 참여자 중 기초연금 수급자 ^b	330	15439.418	15752.845		
	민간노동시장 참여자 중 중위근로소득 미만자 ^c	132	23252.652	29205.582		
	합계	721	15820.612	19689.763		
금융 자산	공공형 참여자 ^a	259	2147.595	2495.406	6.605**	a, b < c
	민간노동시장 참여자 중 기초연금 수급자 ^b	330	2212.333	2704.380		
	민간노동시장 참여자 중 중위근로소득 미만자 ^c	132	3126.894	3067.214		
	합계	721	2356.515	2723.790		
기타 자산	공공형 참여자 ^a	259	311.938	1062.478	19.676***	a, b < c
	민간노동시장 참여자 중 기초연금 수급자 ^b	330	397.515	778.014		
	민간노동시장 참여자 중 중위근로소득 미만자 ^c	132	959.922	1302.606		
	합계	721	467.221	1019.838		
부채	공공형 참여자 ^a	259	255.664	1216.655	6.516**	a, b < c
	민간노동시장 참여자 중 기초연금 수급자 ^b	330	548.818	2160.295		
	민간노동시장 참여자 중 중위근로소득 미만자 ^c	132	1268.295	4822.160		
	합계	721	575.232	2649.309		
월평균 소비 지출액	공공형 참여자 ^a	259	98.653	59.050	23.679***	a < b, c
	민간노동시장 참여자 중 기초연금 수급자 ^b	330	138.230	97.371		
	민간노동시장 참여자 중 중위근로소득 미만자 ^c	132	151.114	84.113		
	합계	721	126.372	85.570		

주 1) 노인일자리사업 참여여부는 현재 기준(2020년)이며, 기초연금수급유무는 (2019년)기준임을 고려하여 해석에 유의가 필요함

2) * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

제4절 공공형 노인일자리사업 참여 노인과 민간노동시장 참여 노인의 주거 및 자산, 부채 특성

공공형 노인일자리사업 참여 노인과 비교집단인 민간노동시장 참여 노인의 거주형태 및 자산·부채의 유무를 살펴보았으며 <표 3-5>에 제시하였다.

첫째, 거주형태의 경우 유형별 차이가 통계적으로 유의한 것으로 나타났다($\chi^2=44.655$, $p<.001$). 유형1의 경우 자가 70.7%(183명)로 가장 높은 비중을 차지하였으며, 이후 보증금 있는 월세 13.1%(34명), 무상 9.7%(25명), 전세 4.6%(12명), 보증금 없는 월세 1.9%(5명) 순으로 나타났다. 반면 유형2 및 유형3은 같은 경향을 보였는데 자가의 비율이 가장 높게 나타났으며, 이후 전세, 보증금 있는 월세, 무상, 보증금 없는 월세 순으로 확인되었다.

둘째, 부동산 유무 역시 유형별 차이가 통계적으로 유의한 것으로 나타났다($\chi^2=21.680$, $p<.001$). 유형별 경향은 같은 것으로 나타났으며, 부동산을 보유하고 있는 경우가 없는 경우보다 높은 것으로 나타났다.

셋째, 금융자산 유무의 경우 유형별 차이가 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다($\chi^2=1.565$, $p=.457$). 한편 모든 유형에서 금융자산을 보유하고 있는 경우가 없는 경우보다 많은 것으로 나타났다.

넷째, 기타자산 유무의 경우 유형별 차이가 존재하였으며 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다($\chi^2=14.343$, $p<.01$). 유형1 및 유형2의 경우 기타자산을 보유하고 있지 않은 경우가 있는 경우보다 높은 비중을 보였으나, 유형3의 경우에는 기타자산을 보유하고 있는 경우가 없는 경우보다 많은 비중을 차지하였다.

마지막으로, 부채 유무의 경우 유형별 차이가 통계적으로 유의미하였으며($\chi^2=7.073$, $p<.05$), 모든 유형에서 부채가 없는 경우가 있는 경우보다 높게 나타났다.

〈표 3-5〉 공공형 노인일자리사업 참여 노인과 민간노동시장 참여 노인의 주거 및 자산, 부채 특성

(단위: %, 명)

구분	유형 1: 공공형 (n=259) ¹⁾	유형 2: 민간노동시장 참여자 중 기초연금 수급자 (n=330)	유형 3: 민간노동시장 참여자 중 중위근로소득 미만자 (n=132)	계	명
전체	35.9 (259)	45.8 (330)	18.3 (132)	100.0	721
거주형태($\chi^2=44.655^{***}$)					
자가	70.7 (183)	70.9 (234)	70.5 (93)	70.7	510
전세	4.6 (12)	15.2 (50)	16.7 (22)	11.7	84
보증금 있는 월세	13.1 (34)	11.8 (39)	9.8 (13)	11.9	86
보증금 없는 월세	1.9 (5)	0.9 (3)	0.0 (0)	1.1	8
무상	9.7 (25)	1.2 (4)	3.0 (4)	4.6	33
부동산자산유무($\chi^2=21.680^{***}$)					
있음	86.9 (225)	96.7 (319)	94.7 (125)	92.8	669
없음	13.1 (34)	3.3 (11)	5.3 (7)	7.2	52
금융자산유무($\chi^2=1.565$)					
있음	83.4 (216)	83.3 (275)	78.8 (104)	82.5	595
없음	16.6 (43)	16.7 (55)	21.2 (28)	17.5	126
기타자산유무($\chi^2=14.343^{**}$)					
있음	34.0 (88)	35.2 (116)	52.3 (69)	37.9	273
없음	66.0 (171)	64.8 (330)	47.7 (63)	62.1	448
부채유무($\chi^2=7.073^*$)					
있음	7.3 (19)	10.0 (33)	15.9 (21)	10.1	73
없음	92.7 (240)	90.0 (330)	84.1 (111)	89.9	648

주 1) 노인일자리사업 참여여부는 현재 기준(2020년)이며, 기초연금수급유무는 (2019년)기준임을 고려하여 해석에 유의가 필요함

2) * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

제5절 공공형 노인일자리사업 참여 노인과 민간노동시장 참여 노인의 근로 특성

1. 공공형 노인일자리사업 참여 노인과 민간노동시장 참여 노인의 종사상 지위 특성

공공형 노인일자리사업 참여노인과 비교집단인 민간노동시장 참여 노인의 종사상 지위 특성은 다음 <표 3-6>과 같다. 유형간 종사상 지위는 통계적으로 유의($\chi^2=26.800$, $p<.001$)한 차이가 있다는 것을 알 수 있었다. 세부적으로 살펴보면, 모든 유형에서 임시 근로자의 비중이 일용 근로자의 비중보다 높게 나타났다. 유형1의 경우 임시 근로자의 비중이 75.7%(196명)로 일용 근로자 24.3%(63명)보다 높게 나타났다. 유형2 역시 임시 근로자의 비중이 56.7%(187명)로 일용 근로자 43.3%(146명)보다 높게 나타났으나 그 차이가 다른 유형에 비교해 상대적으로 작았다. 유형3은 임시 근로자의 비중이 77.3%(102명)로 일용 근로자 22.7%(30명)에 비해 높게 나타났으며 그 차이가 유형1과 유사하였다.

<표 3-6> 공공형 노인일자리사업 참여 노인과 민간노동시장 참여 노인의 종사상 지위 특성

(단위: %, 명)

구분	유형1: 공공형 (n=259) ¹⁾	유형2: 민간노동시장 참여자 중 기초연금 수급자 (n=330)	유형3: 민간노동시장 참여자 중 중위근로소득 미만자 (n=132)	계	명
전체	35.9 (259)	45.8 (330)	18.3 (132)	100.0	721
종사상 지위($\chi^2=26.800^{***}$)					
임시 근로자	75.7 (196)	56.7 (187)	77.3 (102)	67.3	485
일용 근로자	24.3 (63)	43.3 (146)	22.7 (30)	32.7	236

주 1) 노인일자리사업 참여여부는 현재 기준(2020년)이며, 기초연금수급유무는 (2019년)기준임을 고려하여 해석에 유의가 필요함

2) * $p<.05$, ** $p<.01$, *** $p<.001$

2. 공공형 노인일자리사업 참여 노인과 민간노동시장 참여 노인의 근로 특성

공공형 노인일자리사업 참여 노인과 비교집단인 민간노동시장 참여 노인의 근로 특성은 다음 <표 3-7>과 같다.

첫째, 근로하고 있는 노인의 주평균 근로일수를 살펴보면, 전체 참여자의 주평균 근로일수는 3.939일로 나타났다. 이를 집단별로 살펴보면, 유형2가 4.500일로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 유형3은 4.189일, 유형1은 3.097일로 나타났다. 또한, 이러한 차이는 통계적으로 유의한 것으로 확인되었다($F=105.266, p<.001$).

둘째, 근로하는 노인의 주평균 근로시간을 살펴보면, 전체 참여자의 주평균 근로시간은 17.411시간으로 나타났다. 가장 많은 주평균 근로시간을 나타낸 집단은 유형2로 25.512시간으로 가장 높게 나타났다. 다음으로 유형3은 13.720시간, 유형1은 8.969시간 순으로 확인되었으며 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다($F=136.373, p<.001$). 그리고 월 근로시간은 주 근로시간에 4.345⁶⁾주를 곱한 것으로 분석대상 전체 월평균은 75.649시간으로 나타났으며 순위와 차이는 주 근로시간과 동일하다.

셋째, 근로하는 노인의 시간당 임금을 살펴보면, 전체 참여자의 평균 시간당 임금은 1.492만 원으로 나타났다. 이를 집단별 분석하면, 유형3은 1.857만 원으로 가장 높게 나타났다. 다음으로 유형2는 1.773만 원, 공공형 유형1이 .948만 원으로 나타나 공공형 노인일자리사업 참여자의 시간당 임금이 제일 낮게 나타났다. 한편 이러한 차이는 통계적으로 유의하였다($F=8.940, p<.01$).

마지막으로 근로하는 노인의 월 임금수준을 살펴보면, 분석대상 전체 노인의 월평균 임금은 78.275만 원으로 나타났다. 월평균 임금수준이 가장 높은 집단은 유형 2로 118.248만 원으로 가장 높게 나타났다. 다음으로 유형3은 79.508만 원, 유형1은 26.714만 원 순으로 나타났으며 이러한 차이는 통계적으로 유의한 것으로 나타났다($F=77.701, p<.001$).

지금까지 살펴본 노인들의 근로 현황을 살펴볼 때, 공공형 노인일자리사업 참여 노인의 주 근로일수 및 주 근로시간이 비교 집단보다 통계적으로 유의한 수준에서 낮게 나타났으며, 그중에서도 시간당 임금수준이 가장 낮게 나타났다. 이는 월평균 임금수준과도 연계되어 공공형 노인일자리사업 참여 노인의 월 임금 역시 제일 낮은 것으로 귀결되었다. 따라서

6) 61년(365일)을 1주(7일)로 나누면 1년은 52.14주이며, 52.14주를 12개월로 나누면 1개월은 4.345주가 되며, 노인일자리사업에서 월 소정근로시간을 계산할 때 활용되는 수치이다.

이러한 결과를 고려했을 때, 현재 공공형 노인일자리사업에 참여하는 노인이 비슷한 연령대 그리고 기초연금을 같이 지급하는 노인들보다 노동시장에서 상대적으로 열악한 처우를 받고 있거나 경제적으로 매우 어려운 상황에 놓여 있을 가능성이 크다고 하겠다.

〈표 3-7〉 공공형 노인일자리사업 참여 노인과 민간노동시장 참여 노인의 근로 특성

	구분	n	M	SD	F	Scheffe
주 근로일수	공공형 참여자 ^a	259	3.097	.779	105.266***	a < c < b
	민간노동시장 참여자 중 기초연금 수급자 ^b	330	4.500	1.340		
	민간노동시장 참여자 중 중위근로소득 미만자 ^c	132	4.189	1.415		
	합계	721	3.939	1.346		
주 근로시간	공공형 참여자 ^a	259	8.969	5.243	136.373***	a < c < b
	민간노동시장 참여자 중 기초연금 수급자 ^b	330	25.512	16.271		
	민간노동시장 참여자 중 중위근로소득 미만자 ^c	132	13.720	11.099		
	합계	721	17.411	14.542		
월 근로시간	공공형 참여자 ^a	259	38.971	22.780	136.373***	a < c < b
	민간노동시장 참여자 중 기초연금 수급자 ^b	330	110.850	70.700		
	민간노동시장 참여자 중 중위근로소득 미만자 ^c	132	59.612	48.227		
	합계	721	75.649	63.183		
시간당 임금	공공형 참여자 ^a	259	.948	.692	8.940**	a < b, c
	민간노동시장 참여자 중 기초연금 수급자 ^b	330	1.773	3.584		
	민간노동시장 참여자 중 중위근로소득 미만자 ^c	132	1.857	1.923		
	합계	721	1.492	2.623		
월 임금	공공형 참여자 ^a	259	26.714	1.472	77.701***	a < c < b
	민간노동시장 참여자 중 기초연금 수급자 ^b	330	118.248	122.465		
	민간노동시장 참여자 중 중위근로소득 미만자 ^c	132	79.508	72.245		
	합계	721	78.275	97.429		

주 1) 노인일자리사업 참여여부는 현재 기준(2020년)이며, 기초연금수급유무는 (2019년)기준임을 고려하여 해석에 유의가 필요함

2) *p<.05, **p<.01, ***p<.001

제6절 소결

노인일자리 사업 참여자를 비롯하여 고령 노동자의 임금실태와 특성을 살펴보기 위해 2020년에 한국보건사회연구원에 의해 조사된 ‘2020년 노인실태조사 자료’를 활용하였다. 분석대상은 공공형 노인일자리사업 참여자(이하, 유형1) 259명, 기초연금을 수급하면서 민간노동시장에 참여하는 노인(이하, 유형2) 330명, 민간노동시장에 참여하면서 중위근로소득 2/3미만인 노인(이하, 유형3) 132명으로 총 분석대상은 721명이다.

첫째, 공공형 노인일자리사업 및 민간노동시장 참여 노인의 개인 및 가구 특성을 살펴보면 성별, 연령, 교육수준, 건강상태, 배우자 유무 모두 유형별 차이가 통계적으로 유의미하게 나타났다. 성별의 경우 모든 유형에서 남자보다 여자의 비율이 높은 것으로 나타났으며, 연령은 유형1이 유형2와 유형3에 비해 상대적으로 높게 나타났다. 교육수준의 경우 유형1은 초등학교 졸업, 유형2는 중학교 졸업, 유형3은 고등학교 졸업이 가장 높은 비중을 차지하였다. 건강상태는 모든 유형에서 ‘매우 건강하다’가 제일 높은 비중을 보였다. 배우자 유무의 경우 유형1은 배우자가 없는 경우가 높게 나타났으나, 유형2와 유형3은 배우자가 있는 경우가 더 높은 비중을 보였다.

둘째, 공공형 노인일자리사업 및 민간노동시장 참여 노인의 경제적 특성을 살펴보면 부동산 자산, 금융 자산, 기타 자산, 부채, 월평균 소비 지출액 모두 유형별 차이가 통계적으로 유의미하게 나타났으며, 유형1이 동산 및 부동산, 지출액 모두에서 다른 유형에 비해 상대적으로 낮은 것으로 확인되었다. 상술한 내용을 통해 공공형 노인일자리사업 참여자의 경제적 상황은 비교집단에 비해 열악한 상황에 처해 있음을 가늠할 수 있다.

마지막으로 공공형 노인일자리사업 및 민간노동시장 참여 노인의 근로 특성의 경우 종사상 지위, 주평균 근로일수, 주평균 근로시간, 시간당 임금, 월 임금수준 모두 유형별 차이가 통계적으로 유의미하게 나타났다. 종사상 지위의 경우 모든 유형에서 임시 근로자가 일용 근로자보다 높은 비중을 보였다. 또한 주평균 근로일수, 주평균 근로시간, 시간당 임금, 월 임금수준 모두에서 유형1이 유형2와 유형3보다 적은 것으로 나타났다. 이는 공공형 노인일자리사업에 참여하는 노인이 비슷한 연령대, 그리고 기초연금을 같게 수급하는 노인들보다 노동시장에서 상대적으로 열악한 처우를 받고 있거나 경제적으로 매우 어려운 상황에 놓여 있을 가능성이 클 수 있음을 시사한다.

제 4 장

노인 참여 직접일자리 사업 보수체계 비교 분석

제1절 직접일자리 사업 개요

제2절 노인일자리사업과의 비교 사업 설정 및 설명

제3절 직접일자리사업과의 비교를 통한 노인일자리사업의
보수체계 개선 방향 논의

제4절 소결

4

노인 참여 직접일자리 사업 보수체계 <<
비교 분석

제1절 직접일자리 사업 개요

1. 직접일자리사업의 의의

직접일자리사업은 국가가 추진·관리하는 재정지원 일자리사업 중 하나로, 실업상태에 있는 취업취약계층⁷⁾이 민간일자리로 취업할 수 있도록 중앙정부·자치단체가 임금을 직접 지원하여 한시적·경과적 일자리를 제공하는 사업이다. 사업의 주된 참여대상은 취업취약계층으로, 통상적으로 1년 미만 동안 참여가 가능하며 법령·조례 등에 의무로 규정되지 않은 재량사업의 한시적 업무를 담당하게 된다. 노인 등 특정한 계층의 기본적 소득을 보조하는 일자리사업(예: 노인일자리사업) 및 은퇴인력 등을 주된 대상으로 하여 활동 실비를 지원하는 자원봉사형 일자리(예: 재능기부·사회공헌 등)도 직접일자리사업에 포함된다.

1997년 외환위기 이후 높아진 실업률을 낮추기 위해 직접일자리사업을 비롯한 재정지원 일자리사업이 본격적으로 시행되었다. 그러나 반복되는 위기 시마다 여러 기관이 산발적으로 사업을 신설하여 부처간, 중앙-지방간의 칸막이식 운영방식, 취업취약계층의 낮은 참여비율, 한시적 일자리가 지속가능한 일자리로 연결되지 못하는 한계 등의 문제들이 지속적으로 제기되었다. 이에 따라 2008년부터 국무총리실에서 재정지원 일자리사업을 직접 관리하기 시작했으며, 2009년 비상경제대책회의에서 ‘일자리사업 정비 및 효율화’ 추진이 결정되어 2010년부터 매년 ‘재정지원 일자리사업 효율화 방안’을 발표해 집행체계 개선을 추진하고 있다. 특히 직접일자리사업은 일자리사업 가운데 높은 비중을 차지하고 있어

7) 취업취약계층의 범주

① 저소득층 (기준 중위소득 65%, 1인가구 120% 이하), ② 장애인, ③ 6개월 이상 (구직신청일 기준) 장기실직자 (청년은 최근 6개월 이내 교육기관 재학생이 아니면서 사업장에 고용된 사실도 없는 자), ④ 결혼이민자, ⑤ 북한이탈주민, ⑥ 위기청소년, ⑦ 여성가장, ⑧ 성매매 피해자, ⑨ 한부모가족 지원법에 의한 보호대상자, ⑩ 갱생 보호대상자, ⑪ 수형자로서 출소 후 6개월 미만 자, ⑫ 노숙자, ⑬ (21년 한시적용 사항) 코로나19로 실직·폐업 등을 경험한 자

더 많은 논의의 대상이 되어왔다. 2010년 제1차 효율화 방안에서는 직접일자리 사업의 경우 취업취약계층을 30%이상 고용하고 참여비율을 평가하는 방안을 마련하였으며, 2011년 제2차 효율화 방안에서는 직접일자리사업의 개념 정립 및 누락 사업 발굴, 취약계층 최소 참여비율 단계적 확대(70%), 반복참여 제한 등의 방안을 수립하였다. 이후 정부 차원에서 꾸준히 직접일자리사업을 포함한 재정지원 일자리사업에 대한 효율화 방안 및 평가·개선방안을 수립하는 등 일자리사업의 질적 성장을 도모하고 있다.

2. 직접일자리사업의 세부유형

고용노동부의 「2021년 직접일자리사업 중앙부처-자치단체 합동지침」(2020)에 따르면 직접일자리사업은 개별 세부사업의 목적 및 성격에 따라 ①공공업무지원형, ②소득보전형, ③인턴형, ④사회봉사·복지형의 4가지 유형으로 분류된다.

우선 공공업무지원형은 정부·지자체·공공기관의 고유업무(예: 지방자치법 제9조 등) 수행을 보조하는 사업으로 별도 참여요건(학위·자격증 등)이 요구되는 경우가 많다. 전문분야 강사 지원사업, 공공기록물 전자화 지원사업 등 지속·반복참여가 불가능한 사업이 이에 해당된다.

소득보전형은 노인, 저소득층 등 특정 취약계층의 생계유지에 필요한 소득 일부를 보조하기 위해 일자리를 제공하는 사업으로, 통상 별도의 자격요건 없이 단기간의 교육 이수만으로 참여가 가능하다. 저소득층 어르신 대상 일자리, 경력단절여성 대상 재택일자리, 여름철 하천 쓰레기수거 사업 등이 있다.

인턴형은 취업취약계층에게 현장 실무연수 기회를 제공하여 이들의 일 경험 습득·경력형성을 도와 관련분야 취업을 지원하는 사업으로, 청년들의 지역 사회서비스 제공 보조 및 기업 수요에 맞춘 청년·중장년·여성 인턴십을 운영하는 사업 등이 해당된다.

사회봉사·복지형은 퇴직자 및 청년 등을 대상으로 공동체에 기여할 수 있는 자원봉사활동 기회를 제공하는 사업으로, 주로 활동 실비를 지원한다. 중장년 경력활용 봉사활동 사업, 어르신 재능기부 사업, 청년 자원봉사활동 사업 등이 있다.

〈표 4-1〉 직접일자리사업의 세부유형

공공업무지원형	정부·공공기관의 고유업무 수행을 보조·지원하는 사업으로, 참여요건에 특별한 자격요건(학위·자격증 등)이 요구되는 경우가 많음
소득보조형	노인 등 특정 취약계층의 생계 유지에 필요한 소득을 일부 보조하기 위해 일자리를 제공하는 사업
인턴형	청년·여성 등 특정 취업취약계층을 대상으로 현장 실무연수 등을 통해 일 경험 습득·경력 형성을 지원하여, 관련 분야의 취업을 지원하는 사업
사회봉사·복지형	퇴직자·청년 등에게 공동체에 기여할 수 있는 자원봉사활동 기회를 제공하는 사업으로, 주로 활동 실비 지원

자료: 고용노동부 「2021년 직접일자리사업 중앙부처-자치단체 합동지침」을 바탕으로 재작성

3. 직접일자리사업 실시 현황

2021년 기준 직접일자리사업은 〈표4-2〉와 같이 33개의 세부사업으로 구성되어 있고, 총 예산규모는 전년 대비 2,577억원(9.0%)이 증액된 3조 1,164억원이다. 2021년도 창출 목표인원은 총 102만 7,955명으로, 전년 대비 8.7% 증가하였고, 목표인원이 크게 증가한 사업은 보건복지부의 노인일자리 및 사회활동지원 사업 등으로, 노인 등 취업취약계층 관련 직접일자리 사업의 목표 인원 규모가 증가하고 있는 것으로 나타났다(국회예산정책처, 2020)⁸⁾.

〈표 4-2〉 직접일자리사업 현황 (2021년 기준)

구분	세부사업명	부처명	세부유형	대상	예산 (백만 원)	참여자 수
1	아동안전지킴이	경찰청	사회봉사복지형	노인	54,044	11,309명
2	신중년사회공헌	고용부	공공업무지원형	노인	16,123	11,168명
3	신중년경력형일자리	고용부	사회봉사복지형	노인	27,703	2,310명
4	고위험업종 안전보건지킴이	고용부	공공업무지원형	기타	12,236	425명
5	전통스토리계승및활용	문체부	사회봉사복지형	노인 및 여성	12,414	2,733명
6	사립박물관전문인력지원	문체부	인턴형	기타	4,389	253명
7	예술인력육성	문체부	인턴형	청년	10,412	318명

8) 국회예산정책처, 2020. 2021년도 예산안 총괄 분석II

66 노인일자리사업 보수체계의 적정성 분석 및 개선방안 수립 연구

구분	세부사업명	부처명	세부유형	대상	예산 (백만 원)	참여자 수
8	문화관광해설사육성	문체부	사회봉사복지형	기타	9,956	1,704명
9	자활근로사업	복지부	소득보조형	기타	518,449	44,556명
10	장애인일자리	복지부	소득보조형	장애인	159,593	24,896명
11	사회복지시설 종사자 대체인력지원	복지부	공공업무지원형	기타	5,952	291명
12	지역자율형사회서비스 투자사업 및 일자리운영(청년사회서비스 사업단운영)	복지부	인턴형	청년	1,472	109명
13	노인맞춤돌봄서비스	복지부	공공업무지원형	기타	418,299	27,207명
14	노인일자리 및 사회활동지원	복지부	소득보조형	노인	1,315,156	870,163명
15	산림서비스도우미	산림청	공공업무지원형	기타	8,104	841명
16	산림휴양서비스매니저	산림청	공공업무지원형	기타	1,547	135명
17	산림재해일자리 (산불전문예방진화대 산사태현장예방단 산림병해충예찰방제단 산림보호지원단)	산림청	공공업무지원형	기타	98,950	11,224명
18	산불재난특수진화대	산림청	공공업무지원형	기타	11,734	154명
19	공공산림가꾸기	산림청	소득보조형	기타	23,115	3,915
20	새일인턴운영	여가부	인턴형	여성	23,642	5,530명
21	국내지식재산권보호활동강화	특허청	소득보조형	기타	1,578	131명
22	빅데이터활용청년인턴십	행안부	인턴형	청년	16,300	92명
23	국가기록물정리사업 (전자기록물 검수등록체계 마련)	행안부	공공업무지원형	기타	5,269	310명
24	지역주도형청년일자리	행안부	인턴형	청년	212,370	23,665명
25	지역공동체일자리	행안부	소득보조형	기타	38,476	13,284명
26	하천하구쓰레기정화사업	환경부	소득보조형	기타	13,660	1,334명
27	자연환경해설사	환경부	소득보조형	기타	2,011	87명
28	국립공원지킴이	환경부	소득보조형	기타	11,834	537명
29	주민감시요원	환경부	소득보조형	기타	2,755	145명
30	5대강지킴이	환경부	소득보조형	기타	9,806	359명
31	하천변 쓰레기수거(한강)	환경부	소득보조형	기타	2,308	1,938명
32	대청소 상류 유입하천 쓰레기수거(금강)	환경부	소득보조형	기타	2,308	83명

자료: 고용노동부 일자리사업 성과평가 보고서(2021)를 재구성함

주: 기타는 만 18세 이상 전체 인구를 의미함

이를 사업유형별로 살펴보면 <표4-3>과 같이 보건복지부의 노인일자리 및 사회활동지원사업 등 5개 부처 13개 세부사업으로 구성된 소득보조형 사업의 예산이 2조 1,010억 원(전체 예산의 68.8%)으로 가장 많고, 다음은 보건복지부의 노인맞춤돌봄서비스 등 4개 부처 9개 세부사업으로 구성된 공공업무지원형으로 예산은 5,782억 원(18.9%)이다. 6개 사업으로 이루어진 인턴형과 4개 사업으로 이루어진 사회봉사·복지형은 각각 예산 비율이 8.8%, 3.4%로 비교적 적은 비율을 차지하고 있다.

〈표 4-3〉 직접일자리사업 유형별 예산 및 참여인원 (2021년)

(단위: 백만 원, 명)

유형	부처	사업	예산	예산 비율	참여인원	참여인원 비율
공공업무 지원형	복지부 등 4개	노인맞춤돌봄서비스 등 9개	578,214	18.9%	51,755	4.9%
소득보조형	복지부 등 5개	노인일자리 및 사회활동지원 등 13개	2,101,049	68.8%	961,428	90.6%
인턴형	행안부 등 4개	지역주도형청년일자리 등 6개	268,585	8.8%	29,967	2.8%
사회봉사 복지형	경찰청 등 3개	아동안전지킴이 등 4개	104,117	3.4%	18,056	1.7%
합계	9개	32개	3,051,965 ⁹⁾	100%	1,061,206	100%

자료: 고용노동부 일자리사업 성과평가 보고서(2021)를 재구성함

부처별로 살펴보면 <표4-4>와 같이 보건복지부(6개 사업, 2조 4,189억 원, 79.3%)의 예산이 가장 많고, 다음으로 행정안전부(4개 사업, 2,724억 원, 8.9%), 산림청(5개 사업, 1,434억 원, 4.7%) 등 3개 부처가 전체 예산의 92.9%(2조 8,348억)을 차지하고 있다.

9) 전체 예산의 총합은 고용노동부가 2021년 7월 제출한 「재정지원일자리사업 21년 성과평가 결과보고서」를 바탕으로 작성하였는데, 이는 국회예산정책처(2020)가 보고한 2021년 직접일자리사업 예산과는 상이한 금액을 보이고 있다. 여기서는 고용노동부가 2021년 발표한 일자리사업 성과평가 보고서의 예산을 바탕으로 현황을 보고한다. 이는 <표4-5>까지 동일하게 적용된다.

〈표 4-4〉 직접일자리사업 소관부처별 현황 (2021년)

(단위: 백만 원, 명)

구분	사업 수	예산	예산 비율	참여인원	참여인원 비율
복지부	6개	2,418,921	79.3%	967,222	91.1%
경찰청	1개	54,044	1.8%	11,309	1.1%
고용부	3개	56,062	1.8%	13,903	1.3%
문체부	4개	37,171	1.2%	5,008	0.5%
산림청	5개	143,450	4.7%	16,269	1.5%
여가부	1개	23,642	0.8%	5,530	0.5%
특허청	1개	1,578	0.1%	131	0.0%
행안부	4개	272,415	8.9%	37,351	3.5%
환경부	7개	44,682	1.5%	4,483	0.4%
합계	32개	3,051,965	100%	1,061,206	100%

자료: 고용노동부 일자리사업 성과평가 보고서(2021)를 재구성함

정책대상별로 보면 표(4-5)와 같이 노인을 주요 대상으로 하는 사업은 보건복지부의 노인일자리 및 사회활동지원, 경찰청의 아동안전지킴이, 고용노동부의 신중년 경력형일자리 및 신중년 사회공헌사업으로 3개 부처의 4개 사업[예산 1조 4,130억 원(46.3%), 참여 인원 895천 명(84.3%)]이 있다. 청년을 대상으로 하는 사업은 행정안전부의 지역주도형 청년일자리사업 및 빅데이터활용 청년인턴십사업 등 3개 부처의 4개 사업[예산 2,406억 원(7.9%), 참여 인원 24천 명(2.3%)]이 있다. 장애인을 대상으로 하는 일자리는 일반형, 복지형, 특화형으로 이루어진 보건복지부의 장애인일자리사업[예산 1,596억 원(5.2%), 참여 인원 25천 명(2.3%)]이 있다. 여성을 대상으로 하는 사업은 연령층에 제한이 있어 경력단절여성을 대상으로 하는 여성가족부의 새일인턴운영과 여성 노인을 대상으로 하는 문화체육관광부의 전통스토리계승 및 활용사업[예산 361억 원(1.2%), 참여 인원 8천 명(0.8%)]이 있다. 나머지는 전 연령층이 참여할 수 있는 사업으로 보건복지부의 자활근로사업, 노인 맞춤형돌봄서비스 등 7개 부처의 21개 사업[예산 1조 2,027억 원(39.4%), 참여 인원 109천 명(10.3%)]이다.

〈표 4-5〉 직접일자리사업 주요 대상별 현황 (2021년)

(단위: 백만 원, 명)

구분	사업 수	예산	예산 비율	참여 인원	참여인원 비율
노인	4개	1,413,026	46.3%	894,950	84.3%
청년	4개	240,554	7.9%	24,184	2.3%
장애인	1개	159,593	5.2%	24,896	2.3%
여성	2개	36,056	1.2%	8,263	0.8%
기타	21개	1,202,736	39.4%	108,913	10.3%
합계	32개	3,051,965	100%	1,061,206	100%

자료: 고용노동부 일자리사업 성과평가 보고서(2021)를 재구성함

주1: 기타는 만 18세 이상 전체 인구를 의미함

주2: 전통스토리계승 및 활용사업은 여성 노인을 대상으로 하나, 편의상 여성으로 분류함

마지막으로 직접일자리 세부사업별 근무조건을 보면, 대부분의 사업이 약 12개월 이내에서 이루어지며 사업의 성격 및 목표에 따라 참여 가능한 연령 기준이 다른 것을 알 수 있다. 급여의 경우 노인을 대상으로 하는 신중년 사회공헌사업, 근로빈곤층을 대상으로 하는 자활근로사업, 장애인을 대상으로 하는 장애인일자리-복지형 등을 제외하고 대부분은 최저임금 이상을 지급하는 것으로 나타난다. 근로시간은 주로 노인층을 대상으로 하는 사업(아동안전지킴이, 전통스토리계승 및 활용, 노인일자리 등)과 장애인일자리 사업을 제외한 대부분이 1일 8시간, 주 5일의 근무형태를 띠고 있다.

〈표 4-6〉 직접일자리 세부사업별 근무조건

구분	사업명	활동기간	연령	급여	근로시간	비고
1	아동안전지킴이 (2021)	10개월	만 18세 이상	시급 8,720원 월 488,320원	1일 3시간 1달 56시간	최저임금, 민간상해보험 지원
2	신중년 사회공헌(2021)	지자체별 상이	만 50세 이상 ~ 70세 미만	참여수당 1시간 당 2,000원 활동실비 1일 4시간 이상 9천원, 4시간 미만 3천원	지자체별 상이	
3	신중년 경력형일자리 (2021)	지자체별 상이	만 50세 이상 ~ 70세 미만	지자체별 상이함 (생활임금 적용 다수)	지자체별 상이	4대보험, 주휴수당, 연차수당 지급
4	고위험업종안전보 건지킴이(2020)	5개월 이내	만 18세 이상	시급 8,720원	1일 8시간 주 5일	
5	전통스토리 계승 및 활용(아름다운 이야기할머니) (2021)	5년	만 56세 ~ 74세	시급 40,000원	1일 1시간 1주 2~3회 연 평균 85회	실습수당 1회 40,000원 지급 월례교육수당 1회 30,000원 (년 6회) 지급
6	사립박물관 전문인력 지원(2020)	11개월	만 18세 이상	학예사자격증 등급에 따라 월 185~220만원	1일 8시간 주 5일	
7	예술인력육성 (2021)	단체별 상이	만 34세 이하 청년	월1,830,000원	기관별 상이	4대보험
8	문화관광해설사 육성(2021)	-	만 18세 이상	지자체별 상이 (약 7000~9000원)	1일 7시간 (활동일 수는 지자체별 상이)	지자체별 상이
9	자립근로사업 (2021)	최대 60개월	만 18세 이상	유형별 상이 월 1,112,540원 ~ 월 1, 285,440원	1일 8시간 주 5일 (근로유지형은 1일 5시간, 주5일)	수급지위별 4대보험 가입 상이
10	장애인일자리 (2021) (일반형-전일제)	12개월	만 18세 이상	월 1,822,480원	1일 8시간 주 5일	4대보험
	장애인일자리 (2021) (일반형-시간제)	12개월	만 18세 이상	월 911,240원	1일 4시간 주 5일	4대보험
	장애인일자리 (2021) (복지형)	12개월	만 18세 이상	월 488,320원	주 18시간	산재, 고용보험

구분	사업명	활동기간	연령	급여	근로시간	비고
	장애인일자리 (2021) (특화형-시각장애 인 안마사 파견사업)	12개월	만 18세 이상	월 1,156,000원	1일 5시간 주 5일	4대보험
	장애인일자리 (2021) (특화형-발달장애 인 요양보호사 보조일자리)	12개월	만 18세 이상	월 1,142,000원	1일 5시간 주 5일	4대보험
11	사회복지시설 종사자 대체인력지원 (2021)	12개월	만 20세 이상 60세 이하	직종(사회복지사/조 리원)별 상이	1일 8시간 주5일	4대보험
12	지역자율형사회서 비스투자사업 및 일자리운영(청년 사회서비스사업단 운영)(2021)	10개월	34세 이하 청년	공모액(국고)에서 운영비 70%, 인건비 70%를 지급	-	-
13	노인맞춤돌봄 서비스	12개월	만 18세 이상	자격 및 경력별 상이 (월 1,137,090원 ~ 2,250,000원)	1일 8시간 주 5일 (생활지원사의 경우 1일 5시간, 주 5일)	4대보험 퇴직금 지급
	노인일자리(2021) (사회서비스형)	10개월	만 65세 이상	시급 9,114원 (월 최대 712,800원)	주 15시간, 월 60시간 이상	
14	노인일자리(2021) (재능나눔활동)	10개월	만 60세 이상	월 100,000원	월 4회 이상, 최대 3시간	활동비 개념
	노인일자리(2021) (공익활동)	11개월	만 65세 이상	월 최대 270,000원	1일 3시간 이내 월 30시간 이상	활동비 개념
15	산림서비스도우미 (2021)	9개월	만 18세 이상	시급 8,720원	1일 8시간 주 5일	최저임금, 4대보험
16	산림휴양서비스 매니저(2021)	10개월	만 18세 이상	시급 8,720원	1일 8시간 주 5일	최저임금, 4대보험
	산불예방진화대 (2021)	-	만 18세 이상	시급 8,720원	1일 8시간 주 5일	4대보험, 조장은 수당 (50,000원) 지급
17	산사태현장예방단 (2021)	5개월	만 18세 이상	시급 8,720원	1일 8시간 주 5일	최저임금, 4대보험

72 노인일자리사업 보수체계의 적정성 분석 및 개선방안 수립 연구

구분	사업명	활동기간	연령	급여	근로시간	비고
	산림병해충예찰방재단(2021)	10개월	만 18세 이상	시급 8,720원	1일 8시간 주 5일	4대보험, 조장은 수당(50,000 원) 지급
	산림보호지원단(2021)	10개월	만 18세 이상	시급 8,720원	1일 8시간 주 5일	최저임금, 4대보험
18	산불재난 특수진화대(2021)	12개월	만 18세 이상 ~ 70세 이하	시급 12,500원	1일 8시간 주 5일	최저임금, 4대보험
19	공공산림가꾸기(2021) (산림바이오매스 수집단)	-	만 18세 이상	시급 8,720원	1일 8시간 주 5일	최저임금, 4대보험
	공공산림가꾸기(2021) (숲가꾸기 패트롤)	-	만 18세 이상	시급 9,720원	1일 8시간 주 5일	4대보험
20	새일여성인턴(2021)	3개월	경력단절여성	월 183시간/월 1,595,760원 이상 (결혼이민여성 월 157시간/월 1,369,040원 이상)	전일제 주 35시간 이상 (결혼이민여성 주 30시간 이상)	4대보험 인턴 3개월 종료 후 상용직 또는 정규직 전환이후 일정기간 장려금 지급
21	국내식재산권보호 호환동강화(2021)	-	만 18세 이상	-	-	-
22	빅데이터활용청년 인턴십(2021)	6개월	만 19세 이상 만 34세 이하	월 183만원	1일 8시간 주 5일	산업재해보험 가입 (일경험수련생 지위)
23	국가기록물 정리사업 (전자기록물 검수등록체계 마련)(2021)	12개월	만 18세 이상	시급 8,720원	1일 8시간 주 5일	자격면허 필요
24	지역주도형청년 일자리(2021)	직무에 따라 1년 또는 2년	만 39세 이하	월 200만원 내외	1일 8시간 주 5일	4대보험
25	지역공동체일자리 (2021)	-	만 18세 이상	시급 8,720원	1일 5시간 이내, 주 25시간 이내	최저임금, 4대보험, 간식비 1일 5,000원 별도 지급
26	하천하구쓰레기 정화사업(2021)	12개월	만 18세 이상	시급 8,720원	1일 4시간 근무원칙 주 5일	4대보험

구분	사업명	활동기간	연령	급여	근로시간	비고
27	자연환경해설사 (2021)	-	만 18세 이상	시급 8,720원	1일 5시간 이내, 주 25시간 이내	최저임금, 4대보험, 월정여비 111,000원 별도 지급
28	국립공원지킴이 (2021)	11개월	만 18세 이상	월급 1,952,480원	1일 8시간 주 5일	4대보험
29	주민감시요원 (2021)	12개월	만 18세 이상	시급 8,720원	1일 5시간 이내, 주 25시간 이내	최저임금, 4대보험, 급식보조비·교 통지원비 9,000원/일 별도 지급
30	5대강지킴이 (2021)	-	만 18세 이상	시급 8,720원	1일 8시간 주 5일	최저임금, 4대보험, 정액 일비 14,000원(실 근무 기준) 지급
31	하천변쓰레기수거 (한강)(2021)	-	만 18세 이상	시급 8,720원	1일 8시간 주 5일	최저임금, 4대보험, 정액 일비 14,000원(실 근무 기준) 지급
32	대청호 상류 유입하천 쓰레기 수거 (금강)(2021)	8개월	만 18세 이상	시급 8,750원	1일 8시간 주 5일	최저임금, 4대보험

자료: 각 사업의 지침 또는 공고

주1: 활동기간은 사업 공고에 제시된 기준으로 작성하였으며, 동일한 사업이라도 수행기관이나 채용시점에 따라 활동기간이 다를 수 있음.

주2: 고위험업종안전보건지킴이, 사립박물관 전문인력 지원 사업의 경우 2021년 자료를 찾을 수 없어 2020년 자료를 기준으로 작성함.

주3: 급여는 시급을 기준으로 작성하였으나, 시급 작성이 모호한 부분은 사업 공고에 제시된 급여를 기준으로 작성하였음.

제2절 노인일자리사업과의 비교 사업 설정 및 설명

1. 직접일자리 중 노인일자리사업과의 비교 사업 선별 과정

2021 현재 정부의 직접일자리 유형은 총 32가지로 조사된다(표 4-2 참조). 이 중 노인일자리사업과 유의미한 비교가 가능한 직접일자리사업을 선별하였다. 가장 먼저, 노인(만 65세 이상)이 참여할 수 없는 사업(예: 청년사회서비스사업단운영, 빅데이터활용청년인턴십 등)은 제외한 후, 선별 기준으로 참여자 규모와 장년(55세 이상) 및 노인(65세 이상)의 참여자 비율을 고려하였다.

선별 기준을 참여자 규모 1만 명 이상과 장년 및 노인 참여자 비율 50% 이상으로 설정한 경우에는 아동안전지킴이, 신중년 사회공헌활동 지원사업, 장애인일자리(복지형), 산림재해일자리, 지역공동체일자리의 총 5개의 사업이 선택된다.

〈표 4-7〉 규모가 1만 명 이상이면서 장년 및 노인 참여자 비율이 50% 이상인 사업

(단위: 명, %)

번호	사업	전체	청년	중년	장년	고령
1	아동안전지킴이	11,309 (100.0)	1 (0.0)	85 (0.8)	1,643 (14.5)	9,580 (84.7)
2	신중년 사회공헌활동 지원사업	11,168 (100.0)	0 (0.0)	1,828 (16.4)	6,161 (55.2)	3,179 (28.5)
9	장애인일자리 (복지형)	14,599 (100.0)	4,022 (27.5)	2,630 (18.0)	2,097 (14.4)	5,850 (40.1)
13	산림재해일자리	14,150 (100.0)	393 (2.8)	2,559 (18.1)	6,193 (43.8)	5,005 (35.4)
16	지역공동체일자리	13,284 (100.0)	1,284 (9.7)	3,664 (27.6)	5,321 (40.1)	3,015 (22.7)

자료: 고용노동부 일자리사업 성과평가 보고서(2021)를 재구성함

선별 기준을 참여자 규모 1천 명 이상과 장년 및 노인 참여자 비율 50% 이상으로 설정한 경우 신중년 경력형 일자리, 전통스토리 계승 및 활용사업, 문화관광해설사육성, 공공산림가꾸기, 하천변 쓰레기수거(한강)의 총 5개의 사업이 추가 선택된다. 이 중, 신중년 경력형 일자리사업과 문화관광해설사육성사업은 65세 이상의 고령층의 비율이 각각 13.2%,

23.1%에 그쳐 노인일자리사업과 비교를 함에 있어 노인 참여자의 수가 적절한 수준에 미치지 못한다고 판단하였다. 이와 더불어, 하천변 쓰레기수거사업(한강)은 특정 지역에만 해당되는 사업으로, 그 지역성으로 인해 비교가 적절하지 않다고 판단하였다. 따라서 최종적으로 규모가 1천 명 이상인 사업 중에서는 전통스토리 계승 및 활용사업과 공공산림가꾸기 사업을 분석대상으로 선정하였다.

〈표 4-8〉 규모가 1천 명 이상(1만 명 미만)이면서 장년 및 노인 참여자 비율이 50% 이상인 사업

(단위: 명, %)

번호	사업	전체	청년	중년	장년	고령
3	신중년 경력형 일자리	2,310 (100.0)	0 (0.0)	653 (28.3)	1,351 (58.5)	306 (13.2)
6	전통스토리 계승 및 활용 사업	2,733 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	946 (34.6)	1,787 (65.4)
7	문화관광해설사 육성	1,704 (100.0)	13 (0.8)	513 (30.1)	785 (46.1)	393 (23.1)
15	공공산림가꾸기	3,123 (100.0)	70 (2.2)	277 (8.9)	1,121 (35.9)	1,655 (53.0)
21	하천변 쓰레기수거 (한강)	1,938 (100.0)	17 (0.9)	359 (18.5)	863 (44.5)	699 (36.1)

자료: 고용노동부 일자리사업 성과평가 보고서(2021)를 재구성함

이러한 과정을 거쳐 최종적으로 노인일자리와의 비교사업으로 아동안전지킴이, 신중년 사회공헌활동 지원사업, 전통스토리 계승 및 활용 사업, 장애인일자리(복지형), 산림재해일자리, 공공산림가꾸기, 지역공동체일자리의 7개 사업이 선정되었으며, 이들의 세부사업유형 및 소관부처는 〈표 4-9〉와 〈표 4-10〉과 같다.

〈표 4-9〉 비교대상으로 선별된 직접일자리사업 7개

(단위: 명, %)

번호	사업	전체	청년	중년	장년	고령
1	아동안전지킴이	11,309 (100.0)	1 (0.0)	85 (0.8)	1,643 (14.5)	9,580 (84.7)
2	신중년 사회공헌활동 지원사업	11,168 (100.0)	0 (0.0)	1,828 (16.4)	6,161 (55.2)	3,179 (28.5)
6	전통스토리 계승 및 활용 사업	2,733 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	946 (34.6)	1,787 (65.4)
9	장애인일자리 (복지형)	14,599 (100.0)	4,022 (27.5)	2,630 (18.0)	2,097 (14.4)	5,850 (40.1)
13	산림재해일자리	14,150 (100.0)	393 (2.8)	2,559 (18.1)	6,193 (43.8)	5,005 (35.4)
15	공공산림가꾸기	3,123 (100.0)	70 (2.2)	277 (8.9)	1,121 (35.9)	1,655 (53.0)
16	지역공동체일자리	13,284 (100.0)	1,284 (9.7)	3,664 (27.6)	5,321 (40.1)	3,015 (22.7)

자료: 고용노동부 일자리사업 성과평가 보고서(2021)를 재구성함

〈표 4-10〉 7개 사업의 사업유형 및 소관부처

사업유형	소관부처	해당사업
공공업무지원형	산림청	산림재해일자리
소득보조형	복지부	장애인일자리지원(복지형)
	산림청	공공산림가꾸기
	행안부	지역공동체일자리
사회봉사·복지형	경찰청	아동안전지킴이
	고용부	신중년사회공헌활동지원사업
	문체부	전통스토리계승및활용

2. 선별된 직접일자리사업과 노인일자리사업과의 비교

노인일자리와의 비교를 위해 먼저 직접일자리사업의 근로 조건을 알아보고 분석 대상이 되는 7개 사업의 구체적인 급여 및 근로 조건 충족 여부를 조사한다. 또한, 보건복지부의 자활근로사업에 대한 내용도 추가적으로 제시하여 더욱 다양한 비교를 마련하고자 한다. 마지막으로 노인일자리의 사업 내용을 제시하며, 이를 바탕으로 제3절에서 선별된 직접일자리사업과 노인일자리의 비교·분석을 진행한다.

1) 직접일자리사업의 근로 조건

「직접일자리사업 중앙부처-자치단체 합동지침」(2021)에 따르면 직접일자리사업 근로 조건의 대상이 되는 사업은 ①정부·자치단체 및 사업 위탁기관에서 직접 사업 참여자를 근로자로 채용하며, ②「근로기준법」 제2조에 따른 근로자로 인정되는 사업을 의미한다. 한 가지 주의할 점은, 봉사활동 참여에 따른 실비지원 등 참여자가 근로기준법상 근로자로 보기 적절하지 않은 사업은 제외된다는 점이다. 직접일자리사업 참여자가 이러한 기준을 충족하여 근로자로 인정되는 경우, 사업담당자는 근로 조건 준수 의무가 발생한다.

근로 조건의 첫 번째 준수내용은 ‘최저임금’이다. 21년 기준 최저임금은 시간당 8,720원이며 월급 기준 1,822,480원(주 40시간 기준·유급휴우 포함, 월209시간)이다. 최저임금에 산입되는 임금은 근로기준법상의 임금으로서 매월 정기적·일률적으로 지급되는 기본급과 고정적인 수당만을 기준으로 판단하여야 하며, 연장근로수당, 상여금, 복리후생적 수당 등은 제외하고 최저임금 준수 여부를 판단하는 것이 원칙이다.

다음으로, 사용자는 근로자와 반드시 ‘근로계약서’를 작성해야 한다(「근로기준법」 제17조). 특히, 직접일자리사업 참여자 중 기간제 근로자와 서면 근로계약을 체결하지 않으면 과태료가 부과된다(「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 제17조, 제24조).

세 번째 근로 조건은 ‘근로시간’으로, 1주 최대 52시간을 준수해야 한다. 이는 연장·휴일 근로를 포함한 시간으로, 상시근로자 수에 따라 법 적용이 단계적으로 시행되어 왔으나 21년 현재는 모든 기관에 적용되고 있다.

네 번째로, ‘관공서 공휴일을 유급휴일로 의무 적용’해야 한다. 20.1월부터 단계적으로 명절(설추석), 국경일 등 관공서의 공휴일(일요일은 제외)과 대체공휴일을 유급휴일로 의무화하고 있다.

다섯 번째, ‘연차유급휴가 보장을 확대’해야 한다. 근로기준법 개정(‘17.11.28. 공포, ‘18.5.29. 시행)으로 입사 후 1년간의 출근율이 80% 이상인 경우 2년 차에 사용할 수 있는 휴가(제60조 제1항)는 1년 차에 1개월 개근 시 1일씩 발생한 휴가(제60조 제2항)와 별도로 15일이 지급된다. 입사일로부터 2년 동안 최대 26일의 연차유급휴가를 부여해야 하는 것이다. 21년에는 연차유급휴과 보장 확대와 더불어 ‘연차유급휴가 사용촉진’ 조건이 추가되었다. 근로기준법 개정(‘20.3.31. 공포·시행)으로 법 제60조 제2항에 따라 계속 근로 1년 미만인 기간 동안 1개월 개근 시 1일씩 발생하는 연차휴가는 입사일로부터 1년 동안 사용이 가능하고, 법 제60조제 2항에 따른 연차휴가, 즉 계속근로 1년 미만 근로자의 연차휴가와 1년간 80% 미만 출근자의 연차휴가에 대한 사용촉진을 허용한다.

마지막 준수 내용은 ‘4대보험 가입 확대’이다. 모범적 사업주로서 정부의 선도적 역할을 강화하기 위해 법에 따른 적용 제외자가 아닌 근로자는 4대 보험에 가입하도록 조치하고 있다.

2) 분석대상 7개 사업 및 자활근로사업의 임금 체계

〈표 4-11〉은 노인일자리사업과 비교하기 위해 선정한 7개의 직접일자리사업에 대한 참여자의 법적지위, 급여, 활동시간, 근로 조건 적용내용 등을 정리한 표이다. 7개 사업 중 아동안전지킴이, 신중년 사회공헌활동 지원사업, 전통스토리 계승 및 활용사업은 참여자의 법적 지위가 근로자가 아닌 자원봉사자로 분류되어 근로 조건에 있어 충족되지 않는 내용들이 존재한다.¹⁰⁾ 특히 신중년 사회공헌활동 지원사업은 임금의 개념이 아닌 참여수당 및 활동실비의 개념으로 활동비를 지급하며, 근로시간 외에 모든 조건을 준수하지 않고 있어 더욱 구별된다. 장애인일자리(복지형)의 경우 참여자의 법적 지위가 기간제 및 단시간 근로자로, 최저임금, 근로시간 등 대부분의 조건은 충족하지만, 연차유급휴가가 보장되지 않으며 고용, 산재보험만 가입하는 등 일부 조건은 충족하지 않고 있다. 나머지 산림재해일자리, 공공산림가꾸기, 지역공동체일자리의 3개 사업은 참여자가 법적 지위가 근로자로 인정되어 최저임금, 근로계약서 작성, 근로시간, 공휴일 유급휴일 적용, 연차유급휴가 보장, 4대보험 가입의 모든 근로 조건을 준수하고 있다.

10) 위의 근로 조건에 대한 설명에서 참여자가 근로기준법상 근로자로 보기 적절하지 않은 사업(예: 참여자의 지위가 자원봉사자인 경우)은 근로 조건 적용에서 제외된다고 하였다.

선별한 7개의 직접일자리사업 외에 또 하나의 비교 자료로 보건복지부의 자활근로사업에 대한 내용도 <표 4-12>에 정리하였다. 자활근로사업의 참여자는 근로자로 인정되지 않고, 이에 따라 근로 조건을 일부만 충족한다. 지급되는 보수는 사업의 유형에 따라 차이를 보이나 모든 유형에서 급여 외에 실비 4천 원을 별도로 지급하고 있으며, 필요한 경우 식비 최대 8천 원을 별도로 지급한다.

〈표 4-11〉 분석대상 7개 사업 내용 정리

사업명	법적지위	급여	활동시간	비고	근로조건 적용내용
아동안전지킴이	자원봉사자	최저시급 (월 488,320원)	1일 3시간 이내 월 56시간	민간상해보험가입 복제, 호각 등 지급	최저임금 (O) 근로계약서 작성 (X) 근로시간(1주 52시간) (O) 공휴일 유급휴일 적용 (X) 연차유급휴가 보장 (X) 4대보험 (X)
신중년 사회공헌활동 지원사업	자원봉사자 (사회공헌활동을 지원하는 사업)	① 참여수당: 1시간당 2천원 (활동시간을 월별로 합산 후, 잔여 시간이 30분 미만인 경우는 미지급, 30-59분인 경우는 1시간으로 계산하여 지급) ② 활동실비: 1일 4시간 이상 참여한 경우 1일 9천원 지급(식비 6천원, 교통비 3천원), 4시간 미만 활동시에는 식비 미지급 ▷ 1일 5시간 기준 평균 19,000원	1일 최대 8시간 월 최대 120시간 연간 최대 480시간		최저임금 (X) 근로계약서 작성 (X) 근로시간(1주 52시간) (O) 공휴일 유급휴일 적용 (X) 연차유급휴가 보장 (X) 4대보험 (X)
전통스토리 계승 및 활용 사업	자원봉사자	파견활동 1회 4만원 (월 35~45만원)	주 2~3시간 1회 1시간 연 85회	신규자 교육 1회 3만원 (개인당 6회)	최저임금 (O) 근로계약서 작성 (X) 근로시간(1주 52시간) (O) 공휴일 유급휴일 적용 (X) 연차유급휴가 보장 (X) 4대보험 (X)
장애인일자리 (복지형-참여형)	기간제 및 단시간 근로자	최저시급 (월 488,320원)	주 14시간 이내 (월 56시간)	· 고용, 산재보험 가입 · 퇴직금 미지급 (1주 15시간 미만 근로자)	〈부분 적용〉 최저임금 (O) 근로계약서 작성 (O) 근로시간(1주 52시간) (O) 공휴일 유급휴일 적용 (O) 연차유급휴가 보장 (X) 4대보험 (X)

사업명	법적지위	급여	활동시간	비고	근로조건 적용내용
산림재해일자리	근로자	최저시급 (69,760원/일) *조정은 예산의 범위내에서 월 50,000원 지급	1일 8시간, 주 5일	교육훈련비 지급	〈전부 적용〉 최저임금 (O) 근로계약서 작성 (O) 근로시간(1주 52시간) (O) 공휴일 유급휴일 적용 (O) 연차유급휴가 보장 (O) 4대보험 (O)
공공산림가꾸기	근로자	최저시급 (69,760원/일)	1일 8시간, 주 5일	교육훈련비 지급 사업수행에 필요한 물품 지급	〈전부 적용〉 최저임금 (O) 근로계약서 작성 (O) 근로시간(1주 52시간) (O) 공휴일 유급휴일 적용 (O) 연차유급휴가 보장 (O) 4대보험 (O)
지역공동체일자리	근로자	최저시급 (8시간 기준 69,760원/일)	①65세 미만 1일 8시간 이내, 주 40시간 이내 ②65세 이상 1일 5시간 이내 주 25시간 이내	· 간식비 등 1일 5,000원 이내 별도 지급 · 작업반장 수당 1일 5,000원 이내 지급	〈전부 적용〉 최저임금 (O) 근로계약서 작성 (O) 근로시간(1주 52시간) (O) 공휴일 유급휴일 적용 (O) 연차유급휴가 보장 (O) 4대보험 (O)

자료: 각 사업별 지침을 바탕으로 재작성함

〈표 4-12〉 자활근로사업 내용 정리

사업명	법적지위	급여	활동시간	비고	근로조건 적용내용																					
자활사업	근로자성 불인정 자활급여는 사회보장제도의 일환으로 생계보조적 성격으로 운영되기에, 자활참여자에 대해 근로기준법상 근로자성이 인정되지 않음 - 법제처 행정해석 (법령해석지원팀-868, 2006.5.26.), 노동부 '자활근로사업 참여자 중 차상위계층의 근로자성 여부에 관한 변경 지침', 대전지방법원 2013.1.24. 선고2012나 16313 판결 등 참고	① 시장진입형(복지·자활도우미형, 인턴형) 52,950원/일 ② 사회서비스형(사회복지시설도우미형) 45,860원/일 ③ 근로유지형 25,240원/일 *실비: 4,000원	①② 1일 8시간, 주 5일 ③ 1일 5시간, 주 5일	· (필요한 경우) 식대 최대 8,000원 · 교육비지원(자격증취득, 전문강사비, 위탁교육비, 자립계획에 필요한 교육 등) : 3년간 총 220만원 한도에서 참여기간 동안 분할 사용하도록 사업 실시기관이 집행함/ 내일배움카드 우선 적용 * 참여자 개인에게만 적용되는 교육비가 50만원을 초과할 경우 교육비의 10%를 자기부담하여야 함	최저임금 (X) 근로계약서 작성 (X) (참여신청서 작성) 근로시간(1주 52시간) (O) 공휴일 유급휴일 적용 (O) 연차유급휴가 보장 (X) 4대보험 (X) (수급지위에 따라 달라짐)																					
		<table border="1"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>시장진입형/ 기술·자격자</th> <th>사회서비스형/ 기술·자격자</th> <th>근로유지형</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>지급액</td> <td>56,950/60,950</td> <td>49,860/53,860</td> <td>29,240</td> </tr> <tr> <td>급여단가</td> <td>52,950/56,950</td> <td>45,860/49,860</td> <td>25,240</td> </tr> <tr> <td>실비</td> <td>4,000</td> <td>4,000</td> <td>4,000</td> </tr> <tr> <td>표준소득액(월)</td> <td>1,376,700</td> <td>1,192,360</td> <td>656,240</td> </tr> <tr> <td>비고</td> <td colspan="2">1일 8시간, 주 5일</td> <td>1일 5시간, 주 5일</td> </tr> </tbody> </table>	구분	시장진입형/ 기술·자격자	사회서비스형/ 기술·자격자	근로유지형	지급액	56,950/60,950	49,860/53,860	29,240	급여단가	52,950/56,950	45,860/49,860	25,240	실비	4,000	4,000	4,000	표준소득액(월)	1,376,700	1,192,360	656,240	비고	1일 8시간, 주 5일		1일 5시간, 주 5일
구분	시장진입형/ 기술·자격자	사회서비스형/ 기술·자격자	근로유지형																							
지급액	56,950/60,950	49,860/53,860	29,240																							
급여단가	52,950/56,950	45,860/49,860	25,240																							
실비	4,000	4,000	4,000																							
표준소득액(월)	1,376,700	1,192,360	656,240																							
비고	1일 8시간, 주 5일		1일 5시간, 주 5일																							

자료: 보건복지부(2021). 2021 자활사업 안내 자료를 바탕으로 재작성함.

3) 노인일자리사업의 내용 정리

〈표 4-13〉은 본 연구의 검토 대상이 되는 노인일자리사업의 두 가지 유형(공익활동, 사회서비스형)의 참여자의 지위, 급여, 근로조건 적용내용 등을 정리한 것이다.

먼저, 공익활동은 참여자의 지위가 자원봉사자로, 보수도 급여가 아닌 활동비 개념으로 지급된다. 활동실비는 시간당 6천 원이며, 1시간 이상 활동할 때부터 교통비 3천 원이 지급되어 1시간 이상에서 2시간 미만 활동할 경우 9천 원을 지급받게 된다. 2시간에서 3시간 사이로 활동할 경우 교통비, 활동실비에 더해 간식비 3천 원이 제공되어 총 1만 8천 원을 받게 되며, 3시간 이상 활동할 경우 간식비 대신 식비 6천 원이 제공되어 총 2만 7천 원의 활동비를 받게 된다. 활동실비와 다른 부대 경비를 모두 합하여 계산하면 시간당 최대 9천 원을 받게 되어 최저임금의 조건을 충족하지만, 최대 월 27만 원으로 고정되어 있다.

사회서비스의 경우 참여자의 법적지위가 근로자로 분류되어 직접일자리사업의 근로 조건 모두가 적용되고 있다. 시간당 단가는 9,114원이며 여기에 소정근로시간 개근시 1일의 주휴수당을 추가로 지급하여 월 최대 712,800원을 받을 수 있다.

〈표 4-13〉 노인일자리사업 유형별 내용 정리

유형	법적지위	급여	활동시간	비고	근로조건 적용내용
공익활동	자원봉사자	월 최대 27만원 :활동실비 6천, 교통비 3천, 간식비 3천, 식비6천 ① 1시간 이상 ~2시간 미만(9,000원) : 교통비 3천원+활동실비 6천원 ② 2시간 이상~3시간 미만(18,000원) : 교통비 3천원+(활동실비 6천원×2시간) + 간식비 3천원 ③ 3시간 이상(27,000원) : 교통비 3천원+(활동실비 6천원×3시간) + 식비 6천원	1일 3시간 이내 월 30시간 이상	*'급여'보다는 '활동비' 개념임	최저임금 (O) *활동비 전체 포함하면 근로계약서(X) (노인 공익활동 협약서 작성) 근로시간(1주 52시간) (O) 공휴일 유급휴일 적용 (X) 연차유급휴가 보장 (X) 4대보험 (X)
사회서비스형	근로자	월 최대 712,800원(주휴수당 포함) ① 기본급: 1주 소정근로시간 15시간 × 시간당 단가 × 4.345주 ② 주휴수당: 1주 주휴시간 3시간 × 시간당 단가 × 4.345주 * 시간당 단가 9,114원 * 주휴수당 : 소정근로시간 개근시 1일 주휴수당 지급	주 15시간, 월 60시간 이상		<전부 적용> 최저임금 (O) 근로계약서 작성 (O) 근로시간(1주 52시간) (O) 공휴일 유급휴일 적용 (O) 연차유급휴가 보장 (O) 4대보험 (O)

자료: 보건복지부(2021). 2021년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 운영안내 자료를 바탕으로 재작성함.

제3절 직접일자리사업과의 비교를 통한 노인일자리사업의 보수체계 개선 방향 논의

1. 근로자성 인정 여부

비교 분석 대상인 직접일자리사업 7개와 자활사업을 통해 보수체계를 비교해보면 사업 참여자의 근로자성을 인정하느냐가 임금 및 보수 수준을 결정하는 가장 중요한 요인으로 판단된다. 근로자성을 인정하는 경우 최저시급을 설정하여 그 수준 이상을 보수로 제공하고 있다. 하지만 근로자성이 부정되고 자원봉사자의 특성으로 규정되는 경우에는 상대적으로 보수 수준이 낮다. 다만, 아동안전지킴이와 장애인일자리(복지형-참여형)의 경우에는 참여자의 법적 지위가 자원봉사자 또는 기간제 및 단시간 근로자로 규정됨에도 불구하고 최저시급을 설정하여 운영되고 있다.

노인일자리사업 특히 공익활동형의 경우 참여자의 근로자성을 인정할 것인가에 관해서는 논의가 더 필요한 상황이다. 다만 공익활동형의 경우 시간당 보수가 최저임금 수준으로 제공되고는 있으나 근로계약서, 유급휴일, 연차유급휴가, 4대보험 적용 등의 근로조건 적용이 어려운 상황에서 근로자성을 인정하기에는 여러 한계가 있다. 보건복지부의 자활사업의 경우에도 사회보장제도의 일환으로서 생계보조적 성격으로 운영된다는 이유로 근로자성을 인정할 수 없다는 법제처 행정해석을 감안하더라도 노인일자리사업 공익활동형의 경우 근로자성을 인정하기가 어려운 상황이다.

2. 노인일자리사업 공익활동형 보수체계 개선방향

1) 노인일자리사업의 낮은 보수체계

노인일자리사업 공익활동형이 근로자성이 인정받지 못한다는 점을 감안하더라도 한 가지 중요한 이슈는 공익활동형 보수가 너무 낮다는 점이다. 노인일자리사업 공익활동형의 낮은 보수는 노인을 대상으로 한 자원봉사 성격이 강한 일자리라는 데에서 찾을 수 있다. 앞에서 비교 대상으로 한 7개 사업들과 비교해보면 전통스토리 계승 및 활용사업의 경우에만 장년층과 고령층으로 참여자격을 제한하고 있고 나머지 6개 사업들은 청년들도 사업참여가 가능하다. 또한 전통스토리 계승 및 활용사업의 경우 상대적으로 일자리사업 특화가 인

정되고 있는 상황이고 이 사업의 경우 참여 연령을 만56세~74세로 제한하고 있으며 활동기간도 5년으로 한정해서 실시되고 있다. 이러한 차이점을 고려하면 사업 참여 특성이 유사한 전통스토리 계승 및 활용사업의 경우에도 노인일자리사업 공익활동형보다 더 높은 보수(월 35~45 만원)를 제공하고 있는 상황이다.

정리하면 노인일자리사업 공익활동형의 경우 노인 중심으로 사업참여자를 한정해서 그들에게 공익활동형 분야의 일자리를 통해 활동비 명목으로 보수를 제공하는 상황이다. 공익활동형은 자원봉사 성격을 인정하더라도 상대적으로 다른 노인 참여 직접일자리사업의 보수보다도 낮다라는 한계를 가지고 있다. 이러한 상황에서 공익활동형 활동비가 비정기적으로 조금씩 인상되는 수준에 머무르고 있고 2021년 현재 기준으로 월 최대 27만원이라는 급여가 지급되고 있다.

2) 노인일자리사업 공익활동형 보수체계 개선방향

노인실태조사를 통해서 제기되고 있는 노인일자리사업의 불만은 낮은 보수로 나타났다. 이에 따라 직접일자리사업들과의 비교를 통한 노인일자리사업 공익활동형의 경우 낮은 보수의 한계를 감안하더라도 보수체계의 개선을 위한 고민이 필요한 상황이다. 따라서 여기에서는 공익활동형 보수체계의 개선을 위한 몇 가지 개선방향에 관한 논의를 제시하고 있다.

① 시간당 보수체계 구성의 전면적 개편

현재 노인일자리사업 공익활동형의 경우 근로시간에 따라 간식비와 식비가 추가 지급되는 구조로 설계되어 있다. 근로시간이 1시간 이상인 경우부터 교통비 3천원과 활동실비 6천원이 지급되고, 2시간 이상~3시간 미만인 경우에는 교통비와 활동실비에 간식비 3천원이 추가지급되고, 3시간 이상인 경우에는 교통비와 활동실비에 식비 6천원이 추가 지급되는 구조이다.

이러한 공익활동형 보수체계는 다른 직접일자리사업과 비교해보면 상대적으로 복잡하게 구성되어 있다. 또한 이러한 보수체계는 참여노인의 근로시간을 꼼꼼히 살펴야 하는 행정비용이 증가하고 또한 보수가 증가하는 2시간과 3시간을 두고 실무자와 노인간에 갈등을 초래할 수도 있다. 특히 시간에 따라 간식비와 식비가 추가 지급되는 구조는 참여 노인들에게 의도하지 않은 불쾌감을 줄 수도 있다. 결과적으로 현장에서는 참여노인들의 경우 공익

활동형 일자리가 시간때우기 식으로 인식되는 결과를 초래할 수도 있다.

이러한 상황의 개선 방안으로 첫째, 보수체계 항목 명칭 변경을 고민해 볼 필요가 있다. 교통비, 간식비, 식비 항목을 삭제하고 간단하게 참여수당과 활동실비 항목으로 구성할 수 있을 것이다. 더 간단하게는 활동실비만으로 설정하여 보수체계를 단순화시키는 것도 하나의 방법이다. 이러한 단순화과정은 노인들의 제도 이해를 높이고 시간당 실비지급이라는 차원에서 행정비용도 다소 감소할 것으로 판단된다.

② 노인일자리사업 공익활동형 보수 인상 방안 논의

공익활동형 보수체계의 인상에 있어서 여러 방안들에 관한 고민이 필요해 보인다. 공익활동형 보수체계의 인상의 방법으로는 단순하게 월 최고 지급액을 인상하는 것이다. 다만, 이 과정에서 현재 1시간 단위 급여인 9,000원을 올리는 방법이 있을 수 있다. 예를 들어, 1시간 단위 급여를 10,000원으로 올릴 수 있을 것이다. 또한 고민해야 할 것은 하루 근로시간을 늘리거나 또는 근무일수를 늘리는 방법이 있다. 노인들의 정기적인 사회활동을 장려하기 위해서는 근로시간을 늘리는 방법보다는 근무일수를 늘리는 방안이 선호되기도 한다. 중요한 것은 현재 노인일자리사업 공익활동형의 보수가 낮다라는 점을 감안한다면 중장기적으로 보수 인상에 관한 가이드라인을 제도적으로 개발하고 실행하는 것이 필요할 것이다.

③ 상대적으로 높은 보수의 공익활동형 일자리 개발

현재 공익활동형 일자리의 경우 단순반복형의 일자리들로 구성되어 있다. 이는 자원봉사의 성격을 강조하여 일반 노인들의 참여가 가능한 일자리들로 구성되어 있다는 것을 의미한다. 다만, 공공일자리의 특성을 감안하더라도 국가에서 실시하는 노인일자리들을 다양하게 구성하고 일자리 특성에 따른 차등화된 보수를 제공하는 것이 필요할 수 있다. 또한 기존 노인일자리 내용을 전면 검토하여 노인일자리 범위와 노동의 질과 양을 새로 규정하고 이에 따라 보수의 차등지급 가능성에 관한 고민이 필요해 보인다. 점차 베이비부머가 노년기로 진입하면서 다양한 전문성을 가지고 있는 베이비부머의 노인일자리사업 참여 가능성을 높이기 위해서는 이러한 차등화된 노인일자리 개발 및 구성이 필요할 것이다. 이러한 과정은 직무별 급여 차등화를 가능케 할 것으로 판단된다.

제4절 소결

1. 직접일자리사업과 노인일자리사업의 보수체계 비교

직접일자리사업 32개 중 사업참여자 규모와 노인참여비율(50% 이상)을 고려하여 7개 비교 사업들을 선정하였다. 이 7개 사업들은 아동안전지킴이, 신중년 사회공헌활동 지원사업, 전통스토리 계승 및 활용사업, 장애인일자리(복지형), 산림재해일자리, 공공산림가꾸기, 그리고 지역공동체일자리이다. 산림재해일자리는 공공업무지원형이고, 장애인일자리 지원, 공공산림가꾸기, 지역공동체일자리는 소득보조형, 아동안전지킴이, 신중년사회공헌 활동지원사업, 전통스토리계승및활용은 사회봉사·복지형으로 구분된다.

이렇게 선정된 7개 사업들은 근로조건 항목들, 구체적으로 최저임금, 근로계약서 작성, 근로시간(1주 52시간), 공휴일 유급휴가 보장, 연차유급휴가, 4대보험을 통해서 사업별 근로특성을 비교하였다. 또한 법적 지위 즉, 근로자성이 인정되는지 또는 자원봉사자로 간주되는지를 구분하여 분석하였다. 분석결과 산림재해일자리, 공공산림가꾸기, 지역공동체일자리 사업은 근로조건 항목들이 전부 적용되고 있고 근로자성이 인정되고 있다. 아동안전지킴이, 신중년사회공헌활동지원사업, 전통스토리계승 및 활용사업은 최저임금과 근로시간 준수만 인정되어 자원봉사자의 법적 지위의 특성을 보이고 있다. 장애인일자리(복지형) 사업은 최저임금, 근로계약서, 근로시간, 공휴일 유급휴일이 적용되나 기간제 및 단시간근로자 지위로 인정되었다.

보수체계에 관한 분석에서는 근로자성이 인정되는 산림재해일자리, 공공산림가꾸기, 지역공동체일자리의 경우 최저시급을 통해서 월 소득을 어느 정도 보장해주는 시스템으로 운영되고 있다. 기간제 및 단시간 근로자 특성을 가지고 있는 장애인일자리 사업의 경우에도 최저시급 적용을 통해서 월 488,320원을 지급하고 있다. 자원봉사자 지위를 강조하는 아동안전지킴이의 경우에도 최저시급(월 488,320원)을 지급하고 있다. 전통스토리 계승 및 활용사업의 경우에는 파견활동 1회당 4만원, 주 2~3시간, 1회 1시간, 연 85회로 규정되어 운영되고 있다. 신중년사회공헌활동지원사업의 경우에는 참여수당(1시간당 2천원)과 활동실비(1일 4시간 이상 참여한 경우 1일 9천원(식비 6천원, 교통비 3천원) 지급)로 구성되어 있고 1일 5시간 기준 평균 19,000원을 받는 것으로 파악되고 있다.

추가적으로 보건복지부 자활근로사업의 보수체계를 분석하였다. 자활근로사업은 시장 진입형, 사회서비스형, 근로유지형으로 구분되어 운영되고 있고 표준소득은 각각 월 1,376,700원, 1,192,360원, 656,240원으로 나타났다. 자활근로사업의 경우 근로시간과 공휴일유급휴일적용만 인정되고 있고, 법제처 행정해석에 의하면 자활사업 참여자의 경우 근로자성이 인정되지 않고 있다.

이러한 직접일자리사업과 자활사업과의 비교를 통해서 노인일자리사업 보수체계의 특성은 다음과 같다.

여기에서는 노인일자리사업의 사회서비스형과 공익활동형 특히 공익활동형을 중심으로 분석하였다. 사회서비스형의 경우 6개의 근로조건을 모두 만족하고 있으며 근로자성이 인정되고 있다. 공익활동형의 경우 최저임금과 근로시간만 인정되는 상황이고 참여자의 법적 지위는 자원봉사자로 간주되고 있다. 즉, 공익활동형의 참여자의 경우 근로자성은 인정되지 않고 있다.

공익활동형의 경우 교통비 3천원, 활동실비 6천원, 간식비 3천원, 그리고 식비 6천원으로 구성되고 있으며 활동시간에 따라 그 구성 및 활동비 지급액이 차이가 발생한다. 1시간 이상~2시간미만의 경우 9천원, 2시간이상~3시간미만의 경우 18천원, 3시간이상인 경우 27천원으로 정해지고 있다. 다만, 월 최대 지급액이 27만원으로 고정되어 있다.

공익활동형의 가장 큰 이슈는 월 급여 27만원이 적정한 수준인가에 관한 판단이다. 앞에서 설명했듯이 비교 대상인 7개 직접일자리사업들 그중에서도 자원봉사자 지위를 가지고 있는 3가지 사업의 보수체계와 비교하더라도 노인일자리사업 공익활동형의 경우 그 급여 수준이 낮은 상황이다. 이러한 낮은 이유는 노인중심의 직접일자리사업이고 정책 목표가 사회활동을 통한 건강한 노후생활을 보내도록 하는 것이라고 설명되는 것과 연관되어 있다. 하지만 월 27만원의 보수 수준은 사업 참여자들인 노인들로부터 불만을 초래하고 있다.

추가적으로 공익활동형의 보수체계는 교통비, 활동실비, 간식비, 식비로 구성되어 있는데 이러한 구성요인들의 재구성이 필요하다. 교통비의 경우 지역별 차이에 따라 교통비의 편차가 발생할 수 있으나 일자리사업에 참여하는 노인들을 대상으로 굳이 교통비라는 항목으로 지급을 할 필요는 없다고 판단된다. 추가적으로 간식비와 식비의 구분이 근무시간 기준이 3시간 미만 또는 3시간 이상으로 설정되어 있는데 실제 지급되는 과정에서 이 기준에 따라 간식비와 식비로 구분되어 지급된다고 한다면 많은 노인들의 불만을 초래할 수 있을 것이다.

2. 정책 제언

1) 시간당 보수체계 구성의 전면적 개편

공익활동형 보수체계 항목 명칭 변경을 고민해 볼 필요가 있다. 교통비, 간식비, 식비 항목을 삭제하고 간단하게 참여수당과 활동실비 항목으로 구성할 수 있을 것이다. 더 간단하게는 활동실비만으로 설정하여 보수체계를 단순화시키는 것도 하나의 방법이다. 이러한 단순화과정은 노인들의 제도 이해를 높이고 시간당 실비지급이라는 차원에서 행정비용도 다소 감소할 것으로 판단된다.

2) 노인일자리사업 공익활동형 보수 인상 방안 논의

공익활동형 보수체계의 인상의 방법으로는 단순하게 월 최고 지급액을 인상하는 것이다. 다만, 이 과정에서 현재 1시간 단위 급여인 9,000원을 올리는 방법이 있을 수 있다. 예를 들어, 1시간 단위 급여를 10,000원으로 올릴 수 있을 것이다. 또한 고민해야 할 것은 하루 근로시간을 늘리거나 또는 근무일수를 늘리는 방법이 있다. 중요한 것은 현재 노인일자리사업 공익활동형의 보수가 낮다라는 점을 감안한다면 중장기적으로 보수 인상에 관한 가이드 라인을 제도적으로 개발하고 실행하는 것이 필요할 것이다.

3) 직무별 차등화된 공익활동형 일자리 개발

현재 공익활동형 일자리의 경우 단순반복형의 일자리들로 구성되어 있다. 공공일자리의 특성을 감안하더라도 노인일자리들을 직무별 다양하게 구성하고 일자리 특성에 따른 차등화된 보수를 제공하는 것이 필요하다. 또한 기존 노인일자리 내용을 전면 검토하여 노인일자리의 범위와 노동의 질과 양을 새로 규정하고 이에 따라 보수의 차등지급 가능성에 관한 고민이 필요해 보인다. 이러한 과정은 직무별 급여 차등화를 가능케 할 것으로 판단된다.

제 5 장

노인일자리 급여의 고려 요인

제1절 현 노인일자리 급여 결정방식 검토

제2절 노인일자리 급여 결정에서 쟁점

제3절 노인일자리 급여에 대한 실무자의 인식

5

노인일자리 급여의 고려 요인 <<

제1절 현 노인일자리 급여 결정방식 검토

여기서는 현재 노인일자리사업의 급여가 어떻게 결정되는지 급여 결정 현황을 살펴보고, 급여 결정에서 논리적으로 또는 현실에서 모호하거나 논란이 되는 사항들, 쟁점들을 파악하여 정리함으로써 2절에서 이루어지는 노인일자리 사업 급여 결정의 쟁점을 논의하는 근거로 삼을 것이다.

노인일자리사업 급여 결정 논의는 공익활동과 사회서비스형만을 대상으로 할 것이다. 그 이유는 시장형의 경우 완전 민간영역으로 시장의 임금결정 방식에 의해 임금이 결정되므로, 시장형 참여자의 임금 결정에 정부가 개입할 근거는 없다는 점에서 이다.

1. 공익활동 노인일자리사업의 급여 결정방식

공익활동은 노인이 자기만족과 성취감 향상 및 지역사회 공익증진을 위해 참여하는 봉사활동으로 정의되며(보건복지부, 2021a), 현재 만 65세 이상 기초연금 수급자가 사업대상이다.

공익활동은 아래 <표 5-1>과 같이 노노케어, 취약계층지원, 공공시설 봉사, 경륜전수 활동, 지역상생활동으로 구분되어 시행되고 있다.

〈표 5-1〉 공익활동의 유형과 세부 사업내용

유형	세부 사업내용
노노케어	• 독거노인, 조손가정 노인, 거동불편 노인, 경증치매 노인 등 취약노인 가정을 방문하여 일상생활을 안정적으로 유지할 수 있도록 안부확인, 말벗 및 생활 안전 점검 등 필요한 서비스를 제공하는 활동
취약계층 지원	• 노인을 제외한 장애인, 다문화 가정, 한부모 가족 아동 등 취약계층에게 상담·교육 및 정서적 지원 등 필요한 서비스를 제공하는 활동
공공시설 봉사	• 복지시설, 공공의료시설, 교육(보육)시설, 지역 내 주거환경 및 생태환경 정화 등 지역사회 내 필요한 공익서비스를 제공하기 위해 필요한 각종 사항을 지원하는 활동
경륜전수 활동	• 노인이 평소 가지고 있는 경험과 지식, 삶의 지혜를 동세대, 아동·청소년 세대 등 지역공동체 구성원들과 공유하는 활동
지역상생활동 (시범사업)	• 지역사회 내 자원연계를 통해 참여노인에 대한 추가적인 소득지원이 가능한 활동

출처: 보건복지부, 2021a.

〈표 5-2〉를 보면, 노인일자리 사업 실적의 대부분을 차지하는 것은 공익활동이다. 2020년 노인일자리 사업 전체 실적은 77만개였는데, 공익활동이 55.4만개로 전체 실적의 약 72%를 차지하고 있다. 이처럼 공익활동은 노인일자리사업을 대표하는 사업이다.

〈표 5-2〉 노인 일자리사업의 연도별 실적

(단위: %, 천개)

구 분	'04년	'08년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년	'21년 (목표)
목 표	25	117	310	370	419	467	513	640	740	800
실 적	35	126	336	386	430	496	543	684	770	-
공익활동	32	110	269	305	291	360	405	471	554	590
사회서비스형	-	-	-	-	-	-	-	20	46	45
민간형*	3	16	37	40	99	92	86	102	139	150
재능나눔	-	-	31	41	40	45	52	47	31	15

공익활동의 대상자는 원칙적으로 기초연금수급자로 한정하고 있으며 신청자에 대한 선발은 소득인정액, 참여경력, 세대구성, 활동역량이라는 4개의 지표로 구성된 선발기준표에 의해 이루어지며, 점수가 높은 순으로 이루어진다. 선발기준표는 총점수 100점이며, 소득인정액 기준이 60점을 차지할 정도로 신청자의 소득 및 재산수준을 절대적으로 고려한다.

〈표 5-3〉 공익활동의 활동비 지급 기준

유형	지원구분	지원기준	비고
공익활동	활동비(교통비, 간식비, 식비, 활동실비)	<ul style="list-style-type: none"> - 1시간 이상 ~2시간 미만(9,000원) : 교통비 3천원 + 활동실비 6천원 - 2시간 이상~3시간 미만(18,000원) : 교통비 3천원 + (활동실비 6천원 × 2시간) + 간식비 3천원 - 3시간 이상(27,000원) : 교통비 3천원 + (활동실비 6천원 × 3시간) + 식비 6천원 	-1인당 월 27만원 이하 -일 3시간 이내

※ 활동비 지급은 교통비, 식비 및 간식비와 활동실비를 포함하여 월 최대 27만원 초과 불가

〈표 5-3〉은 공익활동의 활동비 지급기준 및 구성을 정리해 놓은 것이다. 공익활동의 급여는 임금이나 급료란 명칭을 사용하지 않으며, 활동비란 명칭을 사용한다. 공익활동의 활동비는 교통비, 식비, 간식비, 활동실비로 구성되며, 활동비의 산정은 1일 활동시간(또는 근로시간)에 따라 다르다. 1일 1~2시간 미만 활동하는 경우는 교통비 3천원과 활동실비 6천원으로 산정되고, 1일 2~3시간 미만 활동하는 경우는 교통비 3천원, 간식비 3천원, 활동실비 1만 2천원(6천원 × 2시간)으로 산정된다. 1일 3시간 이상으로 활동하는 경우의 활동비는 교통비 3천원, 식비 6천원, 활동실비 18천원(6천원 × 3시간)으로 산정된다. 이처럼 공익활동의 급여는 시간급으로 계산되는 활동실비와 복지성 급여라 할 수 있는 교통비, 간식비, 식비로 구성되어 있다.

공익활동은 1일 3시간 이내, 주 15시간 미만, 월 30시간 이내로 활동시간을 엄격히 제한하고 있다. 주 15시간 미만 노동은 근로기준법 및 기간제법(기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 법률) 등에서 예외로 분류된다, 주 15시간 미만 초단시간 노동자들은 주휴수당이나 연차수당을 받지 못하고, 2년 넘게 일해도 정규직이 되지 못하며, 각종 사회보험의 적용 대상에서도 제외된다.

2. 사회서비스형 노인일자리 사업의 급여 결정 방식

사회서비스형 노인일자리 사업은 근로능력이 있는 노인에게 일자리 활동을 지원함으로써 소득보충, 건강개선 및 사회적 관계 증진 등 안정된 노후생활 보장을 목적으로 한다. 노인일자리사업안내(보건복지부, 2021a)를 보면, 사회서비스형 노인일자리 사업은 노인의 경력과 활동역량을 활용하여 사회적 도움이 필요한 영역에 서비스를 제공하는 일자리로 정의하고 있다. 이렇게 사회서비스형 노인일자리 사업은 정부가 직접 제공하는 일자리임을 명시하고 있다.

사회서비스형 노인일자리사업 프로그램 유형 및 내용은 <표 5-4>와 같다. 사회서비스형 노인일자리는 사회적으로 필요한 서비스 관련 직무에 보조 내지 지원 등의 근로활동을 노인들이 하는 것이다.

앞의 <표 5-3>을 보면, 사회서비스형 노인일자리는 2019년부터 시작되었으며, 2020년도 실적은 46천개로 전체 노인일자리 사업 실적 77만개에서 약 6%를 차지한다.

사회서비스형 노인일자리 사업 참여자의 법적 지위는 근로기준법 상의 근로자라고 노인일자리사업 지침에 명시되어 있다(보건복지부, 2021a). 따라서 근로기준법, 최저임금법, 산업안전보건법 등 노동관계법령 및 고용보험법, 산업재해보상재보험법 등 사회보험 관계법령을 수행기관은 준수하여야 한다. 이런 점을 고려할 때, 사회서비스형 노인일자리 사업은 일자리이며, 참여활동은 근로활동이란 점, 사업 참여자들이 근로자라는 점은 논란의 여지가 없다.

사회서비스형 참여 자격조건은 만 65세 이상이며(일부 유형은 만 60세 이상 참여 가능), 참여자의 근무시간은 주 15시간 이상, 월 60시간 이상이 원칙이다. 다만 노인이라는 특성을 고려하여 일 8시간을 넘는 초과 근무를 금지하고 있으며, 연장근로, 휴일근로, 야간근로도 금지한다.

〈표 5-4〉 사회서비스형 노인일자리사업 프로그램 유형

유형	프로그램	프로그램 내용
가정 및 세대간 서비스	보육시설(어린이집 등) 지원	• 보육교사 보조, 생활 및 급식지도 등
	온종일 돌봄시설(지역아동센터, 다함께 돌봄센터 등) 지원	• 지역아동센터, 다함께 돌봄시설 등하고, 돌봄 지원, 업무보조 등
	청소년 시설 지원	• 방과 후 돌봄 및 학습보조, 업무보조 등
	교육시설 학습보조 지원	• 초등학교 아동돌봄(방과 후 돌봄, 학습보조, 수업 지원) 및 어린이집 보육교사 대체인력
	가정서비스 지원	• 한부모시설, 다문화 가족시설, 건강가정지원 센터 등 시설이용 안내, 업무보조 지원 등
취약계층 전문서비스	장애인 서비스 지원	• 장애인 보호시설 등 대상자 보조 및 지원, 장애인 이동보조 및 활동보조 등
	노인 관련 시설 지원	• 노인서비스 및 시설 이용안내 등 업무보조 지원
	노인맞춤돌봄서비스 지원	• 노인맞춤돌봄 서비스 업무보조 등
	취약계층 공익증진서비스	• 시니어 금융업무 지원, 시니어 소비피해예방지원, 취약계층 교육지원 서비스(디지털, 인지기원 등) 등
공공전문 서비스	시니어 안전 모니터링	• 노인일자리 안전사고 예방활동 및 안전교육 등
	시니어 컨설턴트	• 시니어 취업상담, 동행면접, 정보제공 및 기업일자리 발굴 등
	공공행정업무지원	• 시니어 산재가이드, 공공정보 수집 및 구축 지원 (승강기 정보 등), 시니어 공향서포터즈, 시니어 북 딜리버리, 장기요양서비스 지원 등
	기타	• 기타 지역 내 취약시설 또는 사회적 공헌유형 지원 등

〈표 5-5〉는 사회서비스형 노인일자리 참여자의 보수지급 기준이다.

〈표 5-5〉 사회서비스형 노인일자리 참여자 보수지급 기준

기본급	1주 소정근로시간 15시간 × 시간당 단가* × 4.345주	월 최대 712,800원 이하 - 시간당 단가는 9114원 - 주휴수당 : 소정근로시간 개근시 1일 주휴수당 지급
주휴수당	1주 주휴시간 3시간 × 시간당 단가 × 4.345주	

표에서 보는 바와 같이 사회서비스형 노인일자리 참여의 보수는 근로시간과 시간당 임금에 의해서만 결정되며, 임금에는 주휴수당과 연차수당이 포함된다. 2021년 시간당 임금은 9,114원 인데, 이는 2021년 최저임금의 시간급 8,720원보다 약 400원 정도 높은 수준이다. 월 최대임금은 712,800원으로 정해져 있으며, 이를 초과하지 않도록 운영하고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 사회서비스형 노인일자리의 보수는 일반적인 근로자의 임금 결정과 다를바 없다. 단 모호한 점은 시간급 9,114원으로 설정한 근거가 불명확하다는 점이다. 사회서비스형 노인일자리의 시간급은 최저임금보다 높은 수준이며, 일반적인 생활임금보다는 낮은 수준인데, 어떠한 근거로 시간급 9,114원으로 설정되어 있는지는 확실하지 않다.

1) 현 노인일자리사업 공익형과 사회서비스형 급여 결정에서 쟁점

공익형의 경우 활동비라는 명칭을 사용하지만, 활동시간에 따라 활동비가 비례적으로 결정된다는 점 그리고 활동에 대한 수행기관의 일정한 통제속에서 수행된다는 점등에 근거할 때, 공익형 노인일자리 사업의 성격이 자원봉사인가 근로인가라는 점이 논란이 될 수 있다. 근로로 규정할 경우, 현재 시간 단가를 6천원으로 하고 있다는 점에서 최저임금보다 적다. 곧 최저임금법을 위반하고 있다는 비판을 받을 수 있다. 아울러 활동비를 구성하는 교통비, 간식비, 식비 그리고 활동실비의 단가가 어떻게 결정되는지 불명확하다는 점도 검토되는 것이 필요하다.

사회서비스형 노인일자리 사업은 근로활동이며, 참여자의 법적 지위가 근로자라는 점을 명시하고 있다는 점에서 사업의 성격과 관련한 논란은 없다. 다만 근로의 시간급이 9,114원의 근거가 불명확하다는 점은 검토가 필요하다.

제2절 노인일자리 급여 결정에서 쟁점

1. 노인일자리사업의 성격

노인일자리 사업의 급여 결정과 관련하여 검토해 보아야 할 사항 중 하나는 노인일자리 사업의 성격이 무엇인가라는 점이다. 노인일자리 사업은 노인복지법과 저출산고령사회기본법에 근거하여 시행되고 있다(보건복지부, 2021).

노인복지법 23조: 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 한다고 규정하고 있다. 즉 국가는 노인의 지역봉사 활동기회를 확대하고, 일할 기회를 우선적으로 제공해야 한다. 이렇게 노인복지법은 노인의 사회참여를 위해 국가 및 지자체가 노인에게 자원봉사와 일자리를 제공해야 함을 명시하고 있다.

저출산고령사회기본법 제11조(고용과 소득보장): ① 국가 및 지방자치단체는 일할 의욕과 근로능력이 있는 고령자가 최대한 일할 수 있는 환경을 조성하여야 한다. ② 국가 및 지방자치단체는 연금제도 등 노후소득보장체계를 구축하고 노인에게 적합한 일자리를 창출하는 등 국민이 경제적으로 안정된 노후생활을 할 수 있도록 필요한 조치를 강구하여야 한다. 저출산고령사회기본법은 국가 및 지자체는 고령자에게 일할 수 있는 환경 조성과 경제적으로 안정된 노후 생활 제공을 강조한다. 요컨대 저출산고령사회기본법은 노인 일자리를 노후 소득보장이라는 맥락에서 접근하고 있다.

이처럼 노인일자리사업의 법적 근거가 되는 노인복지법 23조와 저출산고령사회기본법 11조는 국가 및 지자체가 노인에게 자원봉사 및 일자리 제공을 통한 사회참여 기회 제공과 안정된 노후소득보장 제공을 국가 및 지자체의 역할로 규정하고 있다. 이런 점들을 고려하면, 노인일자리 사업은 노인에게 자원봉사, 일자리 제공 그리고 노후소득보장이라는 3가지 차원과 관련되어 있는 것으로 파악된다.

노인복지법23조 및 저출산고령사회기본법 11조에 근거하여 시행되는 노인일자리 사업을 구체적으로 규정하고 있는 것은 ‘노인일자리사업 운영안내’이다. 이하에서는 2021년 노인일자리사업안내를 검토함으로써 노인일자리사업의 성격을 살펴볼 것이다.

2021년 노인일자리사업 운영 안내(보건복지부, 2021)를 보면, 노인일자리 사업이 아니라 ‘노인일자리 및 사회활동 지원사업’이라고 명명하고 있다. 2015년에 노인일자리사업이란 명칭을 “노인 일자리 및 사회활동 지원 사업”으로 변경하였다(김기태 외, 2020). 2004년 노인일자리 사업이 시작되었을 당시에는 ‘노인 사회적 일자리’라고 하여, 노인을 대상으로 하는 “일자리”로서의 성격을 명확히 하였으나, 이후 확대되는 과정에서 완전한 노인일자리로 확대되기 보다는 경제활동과 사회활동적 성격을 동시에 갖는 사업들이 지배적인 유형으로 확대된데 따른 것으로 보인다.

사업목적을 보면, ‘어르신이 활기차고 건강한 노후생활을 영위할 수 있도록 다양한 일자리·사회활동을 지원하여 노인복지 향상에 기여’로 규정함으로써 노인을 대상으로 한 일자리와 사회활동이 결합되어 있음을 시사하고 있다.

〈표 5-6〉은 2021년 노인일자리 사업 운영 안내에 제시되는 노인일자리사업의 사업내용을 정리해 놓은 것이다.

〈표 5-6〉 노인 일자리 사업 유형별 내용

유형		사업내용	사업예시	대상	활동성격
공공형	공익활동	지역사회 공익 증진을 위한 사회참여 활동	노노케어, 공공시설 봉사 등	기초연금 수급자 (만 65세 이상)	봉사 (사회활동)
	재능나눔	노인의 재능(자격, 경력)을 활용한 상담안내, 학습지도 등	노인안전예방, 상담안내, 학습지도, 문화예술 등 활동	만 60세 이상	
사회서비스형		노인의 경력과 역량을 활용하여 사회적으로 필요한 영역에 서비스를 제공하는 일자리	지역아동센터, 보육시설, 노인, 장애인 돌봄지원 등	만 65세 이상 (일부 유형 60세 이상)	근로
민간형	시장형 사업단	수행기관이 매장·사업단을 운영하면서 노인 채용	실버카페, 실버택배, 음식점 등	만 60세 이상	
	취업 알선형	관련 직종 업무능력 보유자를 수요처로 연계	시험감독, 경비 및 시설관리, 시니어주유원 등		
	시니어 인턴십	기업인턴(3개월) 후 계속 고용 유도 목적 인건비 지원	편의점 캐셔, 시니어호텔리어, CGV 도움지기 등		
	고령자 친화기업	노인 다수 고용기업 설립 및 우수고용기업 지원	시니어패션쇼 및 의류제조 판매, 자동차 용품 제도 및 판매, 제과·제빵		

노인일자리 사업은 크게 공공형, 사회서비스형, 민간형으로 구분되는데, 공익활동 및 재능나눔 활동은 공공형에 속하고, 시장형사업단, 취업알선형, 시니어인턴십, 고령자 친화기업은 민간형이고, 그리고 사회서비스형은 공공과 민간의 중간적인 형태로 분류된다.

〈표 5-6〉에서 보는 바와 같이 노인일자리사업 사업유형별 활동성격은 공익활동 및 재능나눔 활동은 사회활동으로서 봉사료, 사회서비스형 및 민간형 사업은 근로로 분류하고 있다.

이처럼 노인일자리사업 운영안내는 노인일자리사업의 성격을 봉사활동과 근로활동으로서의 성격을 갖는 것으로 규정하고 있으며, 노인일자리 사업에서 가장 큰 부분을 차지하는 공익형 활동을 자원봉사활동으로, 그리고 사회서비스형 사업은 근로로 규정하고 있다. 요컨대 노인일자리 사업 지침은 노인일자리 사업의 성격이 자원봉사활동과 일자리 성격을 함께 갖고 있는 것으로 설명하고 있다.

하지만 노인일자리 사업의 성격을 자원봉사활동으로 규정하는 것에 대해 부적절하다는 지적들이 많이 있다. 현재 노인일자리 사업 특히 공익활동을 자원봉사활동으로 규정하는 것은 유급 내지 실비 자원봉사라는 의미이다. 이러한 유급 자원봉사는 자원봉사의 무보수성 취지에 위배된다는 점에서 유급 자원봉사라는 구분 자체가 원론적으로 적절하지 않다는 지적을 받는다(허준수 외, 2005). 물론 인정보상의 차원에서 자원봉사에 대한 보상의 필요성을 주장하기도 하지만, 이 경우 보상은 대부분 비경제적 보상이고, 경제적으로 보상할 경우에도 활동에 대해 직접적인 금전적인 보상을 제공하는 것이 아니라 할인권 제공과 같이 간접적인 지원 방식이 대부분이라는 점에서 노인일자리사업의 공익활동과 같이 특정한 활동에 대해 직접적인 금전적인 보상을 제공하는 것은 자원봉사활동의 인정, 보상과는 차원이 다르다는 비판이 제기된다.

최근에는 자원봉사활동에 실비를 제공하는 경우들이 있는데, 실비 지원방식의 자원봉사는 다음과 같은 문제점이 있다는 비판이 제기된다(지은정, 2012). 첫째 실비(교통비, 식비, 활동비)를 받는데, 자원봉사의 무보수성 원칙을 위배하였다는 점에서 실비 자원봉사는 자원봉사가 아니라는 지적을 받는다(이근호, 2012). 둘째 동일한 자원봉사영역인데도 불구하고, 어떤 활동은 실비 보상을 받고, 어떤 자원봉사활동은 실비 보상을 받지 못한다면, 자원봉사 활동내에서 형평성 문제를 야기하여 자원봉사활동의 근거 자체를 훼손한다는 점에서 자원봉사의 정당성을 위협한다는 비판을 받는다.

이러한 맥락에서 노인일자리사업을 자원봉사로 규정하는 것은 여러 가지 문제점이 있다(지

은정, 2012). 첫째 노인 자원봉사자간 형평성 문제가 제기될 수 있다. 동일한 자원봉사활동을 하면서도 노인일자리사업 참여 노인은 27만원을 받고, 노인일자리 사업이 아닌 자원봉사활동을 하는 노인은 그러한 보상을 받지 않는다면, 형평성 문제가 제기될수 있다(남기철, 2011). 둘째, 노인일자리 사업은 기존의 순수한 무급 노인자원봉사활동이나 봉사정신을 위축시키고, 자원봉사활동을 근본적으로 훼손시킬 수 있다(허준수 외, 2005).

이처럼 노인일자리 사업을 자원봉사활동으로 규정하는 것은 노인일자리 사업이 자원봉사의 근본적 성격에 위배될 때 뿐만 아니라, 이를 자원봉사로 규정할 경우 노인자원봉사활동 자체를 혼란시키고, 위축시킬 수 있다는 점에서 부적절하다.

다른 한편 노인일자리사업은 소득보장정책으로서의 성격을 갖는다는 지적도 있다. 노인일자리사업은 노후 소득보장제도인 공적 연금 제도의 미성숙, 가족의 노인에 대한 부양기능 약화 등의 상황에서 노인빈곤에 대응하기 위한 노후 소득안정 차원에서 노인일자리사업을 도입했다(김기태 외, 2020).

노인일자리 사업이 소득보장정책적 성격을 갖는다는 점은 노인일자리 사업에서 가장 큰 비중을 차지하는 공익활동 유형의 참여자 선발기준 및 급여의 구성을 보면, 일정 정도 타당성이 갖는다.

〈표 5-7〉은 공익활동 노인일자리사업 참여자의 선발기준표이다. 공익활동 참여자 선발기준표는 소득인정액, 참여경력, 세대구성, 활동역량으로 구성되며, 전체 100점 만점인데, 소득인정액이 60점, 활동역량 30점, 참여경력 및 세대구성이 10점으로 구성되었다. 소득인정액이 60점으로 실제 참여자 선발에서 가장 중요하며, 절대적으로 영향을 미치는 요인은 소득인정액이다. 소득인정액은 소득이 낮을수록 높은 점수를 받도록 산정되어 있다. 이처럼 공익활동 노인일자리 사업 참여자 선발은 소득 및 재산이 적어 경제적 욕구가 큰 노인들을 우선적으로 선발하고 있다. 이러한 선발기준은 사회복지제도 중 공공부조의 자격기준과 유사하다. 노인일자리사업은 경제적으로 어려운 노인들에게 소득을 보충해 주는 기능을 수행한다는 점에서 소득보장정책적 요소를 담고있다고 볼 수 있다.

노인일자리 사업의 공익활동이 소득보장정책적 요소를 포함하고 있다는 점은 급여구성에서도 확인할 수 있다. 공익활동의 급여는 교통비, 간식비, 식비와 활동비로 구성되어 있다. 활동비는 공익활동 참여 시간에 비례하여 결정된다는 점에서 근로의 댓가라 할 수 있다. 반면 교통비, 간식비, 식비는 참여자에 대한 부가급여로서 복지성 급여라 볼 수 있다. 이는 노인일자리 사업의 공익활동 참여자에 대한 소득을 보조해 주기 위한 것으로 추론된다.

〈표 5-7〉노인일자리사업 공익형 선발기준표

번호	고려요소	배점항목	배점	특점	비고	
합 계			100			
가	소득 인정액	단독 가구	0원	60		-
			0원 초과~5만원 이하	50		
			5만원 초과~10만원 이하	40		
			10만원 초과~15만원 이하	30		
			15만원 초과~20만원 이하	25		
			20만원 초과~25만원 이하	20		
			25만원 초과~30만원 이하	15		
			30만원 초과~35만원 이하	10		
			35만원 초과~40만원 이하	5		
		40만원 초과~	0			
		부부 가구	0원	60		
			0원 초과~10만원 이하	50		
			10만원 초과~20만원 이하	40		
			20만원 초과~30만원 이하	30		
			30만원 초과~40만원 이하	25		
			40만원 초과~50만원 이하	20		
			50만원 초과~60만원 이하	15		
			60만원 초과~70만원 이하	10		
70만원 초과~80만원 이하	5					
80만원 초과~	0					
나	참여 경력	신규참여자*	5		*2020년 사업 미참여자는 신규 참여자에 해당	
		해당없음	0			
다	세대 구성	경제적 능력이 없는 가족과 동거하는 노인가구	5		*주민등록동본을 기준으로 세대구성 점수 배정 (경제적 능력이 없는 가족의 기준) ① (노부모) 참여신청자가 직계존속과 세대를 같이하는 경우 ② (손자녀) 참여신청자가 18세 미만의 직계비속과 세대를 같이하는 경우 ③ (장애인) 참여신청자가 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제2조제2호에 따른 중증장애인 또는 근로능력평가를 통해 시장·군수·구청장이 근로 능력이 없다고 판정한 사람과 세대를 같이하는 경우	
		노인독신가구	3			
		노인부부가구(2명)	1			
		경제적 능력이 있는 가족과 동거하는 노인가구	0			
라	활동 역량	보행 능력	양호	15		*신청자가 면접점에 걸어 들어올 때와 나갈 때를 보고 판단
			미흡	12		
			미흡	9		
		의사 소통	양호	6		
			미흡	3		
			미흡	0		
	의사 소통	양호	양호	15		*신청자와 면담 시 말하기, 듣기 및 의사소통이 원활한지를 보고 판단
			미흡	12		
			미흡	9		
		미흡	양호	6		
			미흡	3		
			미흡	0		
마	만 60~64세 차상위 자격	차상위 계층 해당	60		*노인일자리업무시스템을 통해 차상위 계층 해당 여부를 확인 차상위계층이 아닌 경우 공익활동 참여 불가 *다만, 참여자 선발은 만 65세 이상 기초연금 수급자 중 대기자가 없는 경우만 가능	
		해당없음(공익활동 참여불가)	0			

※ 만 60~64세 차상위 계층의 사업참여 신청 가능하나, 만 65세 이상 기초연금 수급 대기자가 없는 경우에만 선발 가능

※ 활동역량 선발점수가 0점인 경우, 참여제한 가능

노인일자리사업이 노인 대상 노동시장정책적 성격을 갖는다는 점은 특별히 설명이 필요하지 않을 정도로 명확하다고 할 수 있다. 사업명칭에서 노인일자리사업이라는 점을 명시함으로써 노인에게 일자리를 제공하는 사업임을 분명히 하고 있으며, 노인일자리사업의 운용안내에서 공익활동을 제외한 사회서비스형 및 민간형 사업들의 활동 성격이 근로라는 점을 분명히 하고 있다. 이렇게 노인일자리사업은 노인 대상 노동시장정책의 성격을 내포하고 있다.

2. 노인일자리 참여자의 지위: 근로자 vs 자원봉사자 vs 사회복지급여수혜자

노인일자리사업 참여자의 지위도 노인일자리 급여 결정과 관련하여 검토되어야 할 사항이다. 즉 노인일자리 참여자의 지위가 근로자인가 자원봉사자인가 또는 사회복지급여수혜자인가라는 점도 쟁점이다. 여기서 노인일자리사업 참여자는 공익활동 참여자를 주로 지칭하는 것이다. 사회서비스형 일자리 참여자의 법적 지위는 근로자라는 점을 노인일자리사업 지침에도 명시되어 있으므로(보건복지부, 2021a), 논란의 여지가 없다.

노인일자리사업 참여자가 근로자나 자원봉사자냐는 서로 대체적인 관계이다. 다시 말해 동일한 활동 참여자의 법적 지위가 근로자이면서 자원봉사자일 수는 없다. 그런 점에서 노인일자리 참여자의 지위가 근로자인지 아닌지에 대한 검토를 하면, 자원봉사자라는 지위를 갖는지 여부도 판단할 수 있다. 다음에서는 노인일자리 사업 참여자의 지위가 근로자인지 여부를 검토할 것이다.

먼저 근로자성에 대한 법적 논의를 살펴보는 것이 필요하다. 우리나라 근로기준법 제2조에는 근로자를 “직업의 종류에 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자”로 규정하고 있으며(제 2조 제 1호), 이 법에 의한 근로자 개념이 최저임금법, 근로자퇴직급여 보장법, 산업안전보건법 등 개별법의 근로자 개념에 적용하는 일반적 근거가 된다. 하지만 현실에서 근로자성은 법원에서 사안마다 판단할 수 밖에 없는 법적 쟁점이다. 그러기에 대법원은 판례나 학설을 근거로 근로자성을 판단하는 구체적 기준을 제시하고 있다.

2006년 대법원 판결은 근로자성 여부를 판단하기 위한 사용종속관계를 설명하는 세 가지 영역의 기준을 제시하였다. 첫째는 사용자의 지휘·명령에 종속된 노무제공인지를 판단하고, 둘째는 노무를 제공한 대가로 임금을 받는지를, 셋째는 노무 제공자가 자영업자인지를 함께 판단한다. 그리고 세 가지 영역에 포함되지 않는 요소들도 고려하고 있다.

〈표 5-8〉 근로자성 판단의 세부요소

판단영역	판단의 세부요소
지휘명령성	<ul style="list-style-type: none"> • 근로자가 담당하는 업무의 내용이 사용자에게 의해 정해지는지 여부 • 취업규칙·복무규정·인사규정 등의 적용 유무 • 업무수행 과정에 대한 상당한 지휘·감독을 하는지 • 사용자에게 의해 근무시간과 근무장소가 지정되고 이에 구속을 받는지 유무
임금성	<ul style="list-style-type: none"> • 기본급이나 고정급이 정하였는지 여부 • 보수의 성격이 근로 자체의 대상적 성격을 갖는지 유무
자영업자성	<ul style="list-style-type: none"> • 독립하여 자신의 계산으로 사업을 영위할 수 있는지 여부(① 근로자 스스로 제 3자를 고용하여 업무를 대행하게 하는 등 업무의 대체성 유무 ② 비품·원자재·작업도구 등의 소유 여부) • 노무제공을 통한 이윤의 창출과 손실의 초래 등 위험을 스스로 안고 있는지 여부
기타 요소	<ul style="list-style-type: none"> • 사용자에의 전속성의 유무와 정도 • 근로제공 관계의 계속성 • 근로소득세의 원천징수 여부 • 사회보장제도에 관한 법령에서의 근로자 지위 인정 여부

자료: 대법원 2006. 12.7. 선고, 2004다29736

이러한 근로자성을 판단할 수 있는 세가지 기준을 충족한다면, 자원봉사자가 아닌 근로자로 인정해야 할 것이다. 그러면 노인일자리 사업 참여자가 위의 세가지 기준을 충족시키는 지 여부를 검토해 보자.

첫째 사용자의 지휘, 명령에 종속하는 노무 제공인가? 위의 표에서 보듯이 지휘명령성은 근로자가 담당하는 업무의 내용이 사용자에게 의해 정해지는 지 여부, 취업규칙, 복무규정, 인사규정 등의 적용 유무, 업무수행과정에 대한 지휘, 감독을 하는지 여부, 사용자에게 의해 근무시간과 근무장소가 지정되고, 이에 구속을 받는지 여부 등으로 판단한다.

노인일자리 사업 특히 공익활동이 이러한 조건을 충족하는지 살펴보자.

공익활동 참여자는 수행기관이 제시하는 공익활동 협약서를 작성하는데 여기에는 활동기간, 활동장소, 활동내역 제출, 성실한 업무 수행 등의 내용을 담고 있다. 엄격한 의미의 업무계약서라고 할 수는 없지만, 업무와 관련한 대략적인 내용이 들어 있다. 뿐만 아니라 노인일자리 사업 수행기관은 참여자에 대해 활동과 관련한 방법, 업무내용, 안전 등을 교육하고, 활동일지 등을 통해 참여자의 활동자세 그리고 활동현황 등을 모니터하고 관리하는 등 참여자의 활동을 지휘 감독한다. 더불어 참여자가 품행이 적절하지 않다든지, 활동이 곤란하면 참여를 제한하고, 참여시간에 따라 활동비를 달리하여 지급한다. 이러한 점들은 수행기관이 참여자의 활동을 지휘 감독하는 것으로서, 참여자의 활동이 수행기관의 지휘, 명령에 종속되어 있음을 보여주는 것이다. 이처럼 공익활동 참여자들의 활동은 근로자성을 판단하는

기준 중 하나인 지휘 명령 요소를 충족하는 것으로 평가된다.

사회서비스형 유형 참여자의 경우 수행기관과 사회서비스형 근로계약서를 작성하는데, 이에는 근로계약기간, 근무장소, 근로시간, 근로일 등이 명시되어 있다. 수행기관은 근무장소에서 업무내용, 업무진행 상황 등을 직접 지휘 감독하고, 출근부를 관리하는 등 사회서비스형 참여자들의 근로를 전반적으로 지휘 감독한다. 이런 점들에 비추어 볼 때 사회서비스형 참여자들의 활동은 수행기관에 의해 전적으로 통제되고 감독되는 것으로 평가된다. 그런 점에서 근로자성을 판단하는 사용자에 대한 지휘 감독의 요소를 충족하는 것으로 평가할 수 있다.

두 번째로 임금성 요건을 충족하는지 살펴보자. 노인일자리 사업 참여자가 근로자로 인정받기 위해서는 참여활동에 대하여 지급받는 보수가 임금에 해당되어야 한다. 임금으로 보기 위해서는 ①시간급을 기초로 산정되어 지급되거나 ②지각, 결근시 이에 상응하는 비율로 공제되는 경우 ③기본급이나 고정급이 정해져 있는 경우 ④ 연장근로에 대해 수당을 지급하는 경우 등으로 근로의 제공과 직접적인 관련성이 인정되어야 하며, 정기적 계속적 일률적으로 지급되어야 한다(박지순, 2013)

공익형 사업을 보면, 활동비라는 명칭이긴 하지만 시간당 6천원으로 단가가 정해져 있으며, 지각, 결근시 이에 상응하는 비율로 활동수당이 공제될 수 있고, 활동수당은 월 27만원으로 고정되어 있는 등 정기적, 지속적, 일률적으로 지급된다. 하지만 주 15시간 이내 활동으로 주당 근로시간이 엄격하게 제한된 초단시간 근로자이므로 주휴수당이나 연장근로 등은 해당되지 않는다. 임금성과 관련하여 전반적으로 검토할 때, 임금 요건을 충족하는 것으로 볼 수 있다. 노인일자리사업 참여자들의 근로자성 여부를 분석하는 기존 연구들에서도 공익형 노인일자리사업 참여자들이 근로자성을 판단하는 임금요건을 충족하는 것으로 평가하고 있다(박지순, 2013; 서정희 외, 2012).

사회서비스형 사업의 경우, 시간당 근로 단가로 9,114원을 적용하고 있으며, 결근의 경우 상응하는 보수가 공제되며, 주휴수당과 연차수당이 지급되고, 임금이 월 712,800원으로 고정되어, 매달 일정하게 지급되고 있다. 이렇게 사회서비스형 일자라도 임금요건을 충족한 것으로 판단된다.

근로자성을 판단하는 세 번째 요건은 자영업자성인데, 근로자 스스로 제3자를 고용한다든지 비품, 원자재, 작업도구를 소유할 경우 근로자가 자영업자적 성격을 갖고 있다고 판단한다. 노인일자리 사업의 공익형과 사회서비스형 참여자들은 모두 수행기관에 지정하는 장

소에 근로 또는 활동을 제공하는 역할을 할 뿐이지 제3자를 고용하거나 작업도구를 소유한 다든지 등과 같은 자영업자적 요소를 갖는 경우는 없다. 그런 점에서 노인일자리사업 공익형 및 사회서비스형 참여자들은 자영업자적 요소를 갖고 있지 않으며, 근로자성을 판단하는 자영업자적 요소를 충족하는 것으로 평가된다.

이상에서 살펴보았듯이 노인일자리사업의 공익형 및 사회서비스형 참여자들은 법률적으로 근로자성을 판단하는 세가지 요소를 모두 충족한 것으로 평가되며, 따라서 법률적으로 근로자로서의 지위를 갖는다고 볼 수 있다. 노인일자리 사업 참여자의 근로자성을 분석한 기존 연구들도 동일한 결론을 제시한다(박지순, 2013; 서정희 외, 2012).

다른 한편 노인일자리 사업 참여자의 참여목적에 관한 조사결과도 노인일자리 사업 참여자들이 임금을 받아 생계목적으로 참여한다는 것을 보여준다.

〈표 5-9〉 노인일자리사업 참여 동기

(단위 : %)

구분	1순위		2순위	
	2019년 전체	2016년 전체	2019년 전체	2016년 전체
생계비 마련	54.1	51.4	6.8	11.2
용돈 마련	20.1	23.9	36.2	42.3
사회 참여의 수단	5.9	4.7	12.5	8.6
건강 유지의 수단	8.8	10.5	23.1	15.6
자아실현 및 자기발전 수단	2.3	1.1	4.8	2.9
여가시간 활용 수단	2.9	2.3	7.5	6.6
일을 통한 즐거움	5.9	6.1	9.1	12.6
기타	0.0	0.0	0.0	0.2
전체	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 박경하 외, 2019.

〈표 5-9〉는 2019년에 노인일자리사업 참여 노인들을 대상으로 노인일자리사업 참여 동기를 조사한 것이다. 참가자의 54.1%가 생계비 마련, 20.1%가 용돈마련을 노인일자리사업 참여의 제1동기로 응답하는 등 노인일자리 사업 참여 노인의 74.2%가 경제적 목적으로 노인일자리사업에 참여하고 있다. 이러한 조사결과도 노인일자리사업이 임금을 목적으로 하는 근로활동임을 간접적으로 뒷받침하고 있다.

법률적 판단뿐만 아니라 현실에서도 노인일자리사업 참여자들은 근로소득을 갖는 취업

자로 분류된다. 실제 노인일자리사업 참여 노인들은 국세청이 관리하는 근로장려세제의 대상자로서 매년 근로장려금을 수급할 수 있다. 근로장려세제 수급대상자는 근로소득자이거나 전문직을 제외한 자영업자 또는 종교인이다(국세청, 2021). 앞에서 살펴보았듯이 노인일자리사업 참여자는 자영업자가 아니며 종교인은 더더욱 아니다. 노인일자리사업 참여자들이 근로장려세제의 수급 대상이라는 것은 곧 근로소득자라는 것이다. 요컨대 국세청도 노인일자리 사업 참여자들을 근로소득자로 인정하고 있다. 기초연금제도는 노인일자리사업에 참여하여 받은 급여를 소득 산정의 대상에서는 제외하고 있지만, 공공일자리 사업에 참여한 댓가로 제공되는 근로소득으로 명시하고 있다(보건복지부, 2021: 63)

고용통계에서도 노인일자리 사업 참여자들은 취업자로 분류된다. 고용통계에서 취업자는 ① 조사대상기간에 수입을 목적으로 1시간 이상 일한 자 ② 동일가구 내 가구원이 운영하는 농장이나 사업체의 수입을 위하여 주당 18시간 이상 일한 무급가족종사자 ③ 직업 또는 사업체를 가지고 있으나 일시적인 병 또는 사고, 연가, 교육, 노사분규 등의 사유로 일하지 못한 일시휴직자로 정의되는데, 노인일자리사업 참여자는 ① 조사대상기간에 수입을 목적으로 1시간 이상 일한 자로 분류되어, 취업자로 분류된다.

이상에서 살펴본 바와 같이 노인일자리사업 참여자의 법적 지위는 법률적으로나 정부 당국의 평가 및 고용통계의 규정 등 근로자로 평가된다. 이는 노인일자리 사업 참여자의 지위를 자원봉사자로 보지 않는다는 것을 의미한다.

다른 한편 사회복지급여수급자란 법적 지위는 근로자나 아니냐 또는 취업자나 아니냐와 무관하다. 다시 말하여 근로자이면서 사회복지급여수급자가 될 수 있다. 근로자이면서 사회복지급여수급자인 대표적인 예는 근로장려금 수급자이다. 급여로 근로장려금이 제공되는 근로장려세제는 저소득 근로소득자, 자영업자 및 종교인을 대상으로 하는 사회복지제도이다. 근로장려금 수급자는 어떤 형태로든 소득활동을 하여 소득이 있어야 한다.

그러면 노인일자리사업 참여자는 사회복지급여수급자로서의 법적 지위를 갖는다고 할 수 있는가? 우선 노인일자리사업은 세금을 재원으로 하여 정부가 직접 관리 운영하는 노인대상 고용 프로그램이다. 일종의 공공서비스 고용정책(Public Service Employment, 이하에서는 PSE로 표기)이라 할 수 있다. PSE프로그램은 소득유지 및 증가, 경기변동적 실업흡수, 취약집단 및 장기 실업인구를 노동시장으로 재편입 등 다양한 목적이 존재할 수 있다.

정부가 개입하여 직접적인 일자리를 창출하는 노동시장정책은 사회복지정책의 한 영역으로 분류된다(김상균, 1987). 그런 점에서 노인일자리사업은 사회복지정책의 하나라고

할 수 있다. 따라서 노인일자리사업 참여자들은 사회복지급여수급자로서의 법적 지위 또한 갖는다고 볼 수 있다. 공공서비스 고용정책의 목적 중 하나가 취약계층의 소득유지 및 증가라는 점에서 공공서비스 고용정책의 대상자들의 선발은 민간 노동시장과는 다를 수 있으며, 또한 급여 산정도 민간 노동시장의 임금 결정과는 일정정도 상이할 수 있다.

노인일자리사업에서도 대상자 선발에서 노동능력보다도 소득수준을 더 크게 고려하고 있으며, 급여 산정에서도 시간당 단가로 산정하는 요소 외에 교통비, 간식비, 식비 등을 반영하고 있다. 이런 점들도 사회복지급여수급자로서의 성격을 반영한다고 볼 수 있다.

3. 노인일자리 급여의 성격: 임금 vs 사회복지급여

앞에서 살펴보았듯이 노인일자리 참여자에게 제공되는 보상은 임금의 성격을 갖는다. 공익형의 경우 급여는 교통비, 간식비, 식비와 활동실비로 구성되어 있다. 활동실비는 시간당 단가 6천원으로 시간에 비례하여 지급된다는 점에서 명백히 근로의 보상으로 임금이라고 규정할 수 있다.

그러나 교통비, 간식비, 식비는 정확히 시간에 비례하는 것은 아니라는 점에서 완전히 근로의 보상이라고 단정하기는 어렵다. 그렇지만 상당정도 근로시간과 관련지어 제공되고, 근로하지 않을 경우 지급되지 않는다는 점에서 근로와 무관하지 않다. 그런 점에서 임금을 성격을 갖는다고도 볼 수 있다.

그런데 앞에서 살펴 보았듯이 노인일자리사업은 사회복지정책으로 분류할 수 있으며, 노후소득보장의 일환으로서의 성격 또한 갖는다고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 보면, 공익형 참여자에게 제공되는 급여 구성부분 중 교통비, 간식비, 식비는 사회복지성 급여 성격을 갖는 것으로 볼 수 있다. 교통비, 간식비, 식비는 정확히 참여 시간에 비례하여 제공되지 않는다는 점에서 근로의 댓가로 단정지을 수 없다. 오히려 공익형 참여자에게 참여에 따라 수반되는 급여, 즉 특정 사회복지사업 참여에 따라 주어지는 급여라고 할 수 있다. 그런 점에서 복지성 급여로 성격지을 수 있다. 이렇게 노인일자리 사업의 공익형 급여는 임금과 사회복지성 급여의 결합 구조로 이해할 수 있다. 요컨대 노인일자리사업 참여자의 급여는 임금부분과 사회복지성 급여부분으로 구성되어 있다. 그런 점에서 노인일자리 사업 참여자의 급여수준 결정도 임금부분의 수준 결정과 사회복지성 급여 부분의 수준 결정으로 구분하여 각각 개별적인 논리와 방식으로 이루어지는 것이 적절하다.

4. 노인일자리 급여수준의 결정

노인일자리사업의 성격이 노동시장정책적 성격과 사회복지정책적 성격을 동시에 갖고 있다는 점을 고려할 때, 노인일자리 참여자의 급여는 임금부분과 사회복지성급여부분의 결합으로 설정하는 것이 적절하다

다음에서는 임금부분과 사회복지성급여 부분의 기준을 각각 어떻게 설정하는 것이 바람직한지를 논하고자 한다.

① 임금부분: 최저임금 vs 생활임금

임금부분의 기준점이 될 수 있는 임금 종류로 최저임금과 생활임금이 있다. 최저임금은 최저임금법에 근거를 두고 있고, 생활임금은 최근 지방자치단체들을 중심으로 조례 제정을 통해 확산되고 있다.

먼저 이 두가지 임금기준이 무엇이고, 어떤 특징이 있는지 살펴보자.

A. 최저임금

최저임금법 1조에 의하면 최저임금은 근로자에 대하여 임금의 최저수준을 보장하여 근로자의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 꾀함으로서 국민경제의 건전한 발전에 이바지하는 것을 목적으로 한다(최저임금법 1조). 즉 최저임금은 근로에 대한 대가인 임금의 최저수준을 정한 것이다.

최저임금법의 3조 적용범위를 보면, 이 법은 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용된다. 단지 동거하는 친족만을 사용하는 사업과 가사 사용인, 선원법이 적용되는 선원에게만 적용되지 않는다. 우리나라에서 행해지는 모든 근로는 최저임금법의 적용을 받으며, 임금의 하한선은 최저임금 수준이며, 어떠한 경우에도 임금은 최저임금 이상 수준으로 제공되어야 한다. 노인일자리사업 참여자의 활동도 근로로 규정할 경우 당연히 최저임금법의 적용을 받아서, 임금 수준은 최저임금 수준 이상으로 설정되어야 한다.

최저임금법에서 임금은 매월 1회 이상 정기적으로 지급하는 임금을 말하며, 식비, 숙박비, 교통비 등 근로자의 생활보조 또는 복리후생을 위한 성질의 임금으로서 통화이외의 것으로 지급하는 임금이거나, 통화로 지급하는 임금의 월 지급액 중 해당연도 시간급 최저임금액 기준으로 산정된 월 환산액의 100분의 7에 해당하는 부분은 임금으로 산입하지 않음

(최저임금법 6조 최저임금의 효력). 노인일자리사업 공익형 참여자에게 제공되는 교통비, 간식비, 식비는 통화 이외의 형태로 지급될 경우, 임금의 산입 범위에서 제외할 수 있다. 또 는 이 최저임금법의 이 조항을 고려하여, 교통비, 간식비, 식비는 임금의 일부이지만 복리후 생의 성격을 갖는다는 점을 고려하여, 복지성 급여의 산정이라는 논리로 임금수준의 결정 과 다르게 설정할 수도 있을 것이다.

최저임금은 최저임금위원회의 심의를 거쳐 매년 8월 5일까지 최저임금을 결정한다. 이 령게 최저임금은 매 년도마다 새로이 결정되어 공표된다. 현재까지 최저임금은 인상폭은 매년 달리하였지만, 적든 크든 매년 인상되어 왔다. 우리나라 최저임금은 지역이나 산업에 따라 달리 설정하지 않고, 모든 지역, 모든 산업에 동일한 기준을 적용하는 등 전국적으로 단일 기준이 적용된다.

최근 각년도 최저임금은 아래 <표 5-10>과 같다. 2021년도 최저임금은 시간급으로 8,720원, 8시간 일급 69,760원, 209시간 기준 월급으로 1,822,480원이다. 최근 15년간 보면, 최저임금의 인상율은 2018년도에 16.4%로 가장 높았고, 2021년도가 1.5%로 가장 낮았다.

〈표 5-10〉 각년도 최저임금

(단위:원, %)

적용년도	시간급	일급 (8시간 기준)	월급 (209시간 기준, 고시기준)	인상률 (인상액)	심의의결일	결정고시일
'21.1.1~'21.12.31	8,720	69,760	1,822,480	1.5(130)	20.7.14	20.8.5
'20.1.1~'20.12.31	8,590	68,720	1,795,310	2.87(240)	19.7.12	19.8.5
'19.1.1~'19.12.31	8,350	66,800	1,745,150	10.9(820)	18.7.14	18.8.3
'18.1.1~'18.12.31	7,530	60,240	1,573,770	16.4(1,060)	17.7.15	17.8.4
'17.1.1~'17.12.31	6,470	51,760	1,352,230	7.3(440)	16.7.16	16.8.5
'16.1.1~'16.12.31	6,030	48,240	1,260,270	8.1(450)	15.7.9	15.8.5
'15.1.1~'15.12.31	5,580	44,640		7.1(370)	14.6.27	14.8.4
14.1.1~'14.12.31	5,210	41,680		7.2(350)	'13.7.5	'13.8.2.
'13.1.1~'13.12.31	4,860	38,880		6.1(280)	'12. 6. 30.	'12. 8. 1.
'12.1.1~'12.12.31	4,580	36,640		6.0(260)	'11. 7. 13.	'11. 8. 1.
'11.1.1~'11.12.31	4,320	34,560		5.1(210)	'10.7.3	'10.8.3
'10.1.1~'10.12.31	4,110	32,880		2.75(110)	'09.6.30	'09.8.3
'09.1.1~'09.12.31	4,000	32,000		6.1(230)	'08.6.27	'08.7.23
'08.1.1~'08.12.31	3,770	30,160		8.3(290)	'07.6.27	'07. 8. 1
'07.1.1~'07.12.31	3,480	27,840		12.3(380)	'06. 6.29	'06. 8. 3
'05.9~'06.12	3,100	24,800		9.2(260)	'05. 6.29	'05. 7.28

B. 생활임금

생활임금은 1994년 미국 볼티머어시에서 커뮤니티 연합단체가 운동의 형태로 시작하여, 영국 등에서 활발하게 추진되어 왔다. 우리나라에서는 2013년 서울 성북구와 노원구에서 시작되어 2019년 11월 현재 107곳 자치단체에서 생활임금 조례가 제정되어, 시행되고 있다.

최저임금과 생활임금은 임금에 대한 접근을 달리한다. 최저임금은 공정임금이라는 관점에서 임금에 접근하는데 반해, 생활임금은 인간의 존엄성 보장이라는 차원에서 임금에 접근한다. 생활임금은 인간의 존엄성 차원에서 보편적 인권을 실현할 수 있도록 기본적인 욕구를 충족할 수 있는 수준으로 임금을 추진하므로, 최저임금보다 일반적으로 임금 수준이 높다.

최저임금은 정부 정책 주도로 시행되는데 반해, 생활임금은 보통 시민단체와 노동단체들이 중심이 되어 운동차원에서 추진되어 왔다(김종진, 2015). 우리나라에서 생활임금은 지방자치단체가 중심이 되어, 지방자치단체별로 개별적으로 추진되어 온 점이 특징이다. 지방자치단체별로 개별적으로 생활임금이 추진되고 있으므로, 생활임금은 전국적으로 단일한 기준이 있는 것은 아니다. 지방자치단체에 따라 생활임금에 포함되는 세부 내역이 다르며, 따라서 생활임금의 수준도 지자체별로 상이하며, 임금수준에 있어서도 일정정도 편차가 존재한다. 많은 지방자치단체들이 생활임금의 산입범위에 기본급, 교통비, 식대 등은 기본으로 포함하고 있으며, 지방자치단체에 따라 상여금, 가족수당, 자격수당, 복지포인트 등을 포함하는 곳도 있고 포함하지 않는 곳도 있다.

〈표 5-11〉은 2020년 현재 생활임금을 발표하고 있는 광역자치단체별 생활임금과 최저임금을 비교한 것이다. 〈표 5-11〉을 보면, 모든 광역자치단체의 생활임금이 최저임금보다 높다는 점을 알 수 있다. 2020년을 보면, 생활임금과 최저임금간 격차가 가장 적은 지방자치단체는 세종시인데, 2020년 세종시의 생활임금 시간급은 9,378원으로 최저임금 8,590원보다 788원이 더 높다. 생활임금과 최저임금간 격차가 가장 큰 곳은 서울이며, 생활임금이 최저임금보다 시간당 1,864원 더 높다. 이러한 차이를 월급으로 비교하면, 세종시의 생활임금은 월급(209시간 기준)으로 최저임금보다 약 16만원 더 높으며, 서울시는 약 40만원 더 높다.

〈표 5-11〉 광역자치단체의 생활임금과 최저임금 시간급 비교(2019, 2020년)

광역자치단체	2019년 시급		2020년 시급	
	생활임금	최저임금	생활임금	최저임금
서울	9,995	8,350	10,454	8,590
부산	9,272	8,350	9,925	8,590
인천	9,624	8,350	10,013	8,590
광주	10,008	8,350	10,353	8,590
대전	9,043	8,350	9,478	8,590
세종	8,350	8,350	9,378	8,590
경기	9,522	8,350	9,838	8,590
강원	9,011	8,350	10,100	8,590
충남	9,870	8,350	10,064	8,590
전북	9,047	8,350	9,452	8,590
전남	9,320	8,350	9,573	8,590
경남	-	8,350	10,000	8,590
제주	9,700	8,350	10,000	8,590

*이창근, 2019

이렇게 생활임금은 최저임금보다 임금수준이 더 높으며, 지역별로 수준이 상이하다.

지금까지 살펴본 최저임금과 생활임금을 기초로 하여, 노인일자리사업 참여자의 임금 기준으로 어느 것이 적절한지 검토해 보자.

노인일자리사업은 전국적으로 단일한 기준으로 운용되는 사업이다. 따라서 임금기준도 전국적으로 단일 기준을 적용하는 것이 바람직하다. 생활임금은 지방자치단체별로 시행하는 임금기준이라는 점에서 지역별로 임금기준이 상이하다. 이렇게 생활임금기준과 노인일자리사업은 운용방법에서 서로 다르다. 노인일자리사업의 급여는 전국적으로 단일 기준이 적용되는데, 생활임금은 지방자치단체별로 상이하다. 생활임금을 노인일자리 사업 임금기

준으로 사용할 경우, 노인일자리사업 참여자의 거주지역에 따라 임금수준이 상이함에 따라, 임금수준이 낮은 지역의 참여자들이 반발하게 되는 등 갈등이 유발될 수 있다. 그렇다고, 단일한 생활임금을 전국적으로 동일하게 임금기준으로 사용하려 할 경우, 어떤 지역의 생활임금을 기준으로 할지가 논란이 되며, 합의도 쉽지 않을 것이다. 반면 최저임금은 현재 전국적으로 단일한 기준을 사용한다는 점에서 노인일자리 사업에 적용하는데 큰 문제가 없다.

노인일자리사업은 정부가 운용하는 정책이다. 생활임금은 시민운동 등 민간차원에서 추동된 임금기준이며, 우리나라의 경우 지방자치단체별로 시행되고 있다. 최저임금은 정부가 제시하는 임금 가이드라인이다. 이런 측면에서 노인일자리 사업의 임금기준으로 생활임금보다는 최저임금이 적절하다고 할 수 있다.

임금이 노동에 대한 보상이라고 할 때, 노인일자리사업 참여자들의 노동생산성이나 노동의 가치가 현재 최저임금을 적용하고 있는 민간 사업장 근로자들의 노동보다 높다고 할 수 있는가라는 점도 고려하는 것이 필요하다. 노인일자리사업에 대해 ‘퍼주기 일자리’ ‘혈세낭비’라는 비판이 있는 현실을 고려할 때, 노인일자리사업 참여자의 임금을 최저임금보다 높게 설정하는 것은 사회적 수용성이라는 측면에서 논란을 야기할 수도 있다.

정부의 재정으로 운용되는 대부분의 직접일자리사업도 최저임금을 적용하고 있는 점을 고려할 경우에도 노인일자리사업 참여자의 임금기준으로 최저임금이 적절하다. 뿐만 아니라 최저임금은 모든 근로에 적용되는 임금의 하한선이라는 점에서 노인일자리사업의 참여자 노동에 대한 임금으로 최저임금을 적용하는 것은 사회적 논란을 야기할 가능성이 없으며, 또한 매년 최저임금위원회를 통해 심의하여, 최저임금이 결정되므로, 노인일자리사업의 임금기준으로 최저임금을 적용하면 매년 임금수준 결정과 관련한 논란의 여지가 없다는 점도 장점이다.

종합적으로 고려할 때, 노인일자리사업의 임금 기준으로 최저임금이 적절한 것으로 판단된다.

② 사회복지급여 부분

노인일자리사업이 현재 살고 있는 노인들의 부족한 소득을 보충하기 위한 차원에서 출발한 측면이 있고, 그런 점에서 소득보장정책적 요소를 갖고 있다는 점을 앞에서 살펴보았다. 더욱이 최근에 노인일자리 사업을 현재의 높은 노인빈곤의 완화대책으로서 고려되기도 한다. 이러한 점들을 고려할 때, 노인일자리 사업 참여자에게 임금과 별도로 사회복지성 급여를 일정부분 제공하는 것도 고려해 볼 수 있다.

현재 공익형 참여자들에게 활동비의 한 요소로 제공되는 간식비, 교통비, 식비 등도 사회복지성 급여로서의 성격을 갖는다고 볼 수 있다. 그런 점에서 노인일자리사업 참여자의 급여는 임금부분과 별도로 사회복지성 급여를 한 구성요소로 고려할 수 있다. 이 경우, 공익형 참여자 뿐만 아니라 노인일자리사업 참여자 모두에게 제공하는 것을 고려해 볼 수 있다. 노인일자리사업이 일자리의 성격과 사회복지정책의 성격을 갖는다는 점을 명확히 한다는 점에서 필요하다. 또한 노인일자리 사업 참여자들간 형평성을 고려할 때도 모두에게 제공하는 것이 적절하다.

노인일자리사업 참여자의 급여에서 사회복지성 급여 수준은 어느 수준으로 정할 것인가는 사회적 합의가 필요한 사항이다. 그런 점에서 국회차원에서의 논의가 이루어져 합의를 이루는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

우선은 현재 제공되는 간식비, 교통비, 식비 수준으로 출발한다면 별 무리가 없을 것이다. 현재보다 증액하는 것이 아니라 현재 수준을 유지한다는 점에서 논란이 발생할 여지도 없다. 하지만 현재의 교통비, 식비의 시장 가격을 고려할 때, 현재 노인일자리 사업의 교통비, 간식비, 식비 등은 지나치게 낮다고 할 수 있다. 자활사업 참여자 등 다른 공공 일자리 사업 참여자에게 제공되는 동일한 성격의 급여수준이 어떠한지 비교하여, 적절 수준을 찾는 것이 필요하다.

제3절 노인일자리 급여에 대한 실무자의 인식

본 절에서는 현장 전문가를 대상으로 초점집단면접법(Focused Group Interview)으로 실시한 조사결과를 제시하고자 한다. 노인일자리 수행기관의 대표와 업무를 수행하는 담당자로 구성된 실무자를 대상으로 노인일자리 급여의 성격, 급여인상의 필요성, 적절한 급여 수준 등에 관한 인식을 살펴보는 심층적 조사를 진행하였다.

1. 조사 방법

현장 전문가 대상의 초점집단면접은 수행기관 대표 4명 및 현장실무자 6명을 포함한 총 10명이 참여하였다. 면접은 2021년 9월 17일, 10월 22일에 진행되었고, 조사를 통해 급여와 급여산정기준의 적정성을 평가하고, 향후 개선방안을 모색하였다.

〈표 5-12〉 초점집단면접 참여자

그룹	고유번호	성별	기관 소재지	기관명	직책
A	A1	여성	인천광역시	○○노인인력개발센터	센터장
	A2	남성	경기도	○○시니어클럽	관장
	A3	남성	서울특별시	○○시니어클럽	관장
	A4	여성	경기도	○○노인종합복지관	관장
B	B1	남성	서울특별시	○○시니어클럽	실장
	B2	남성	서울특별시	○○노인종합복지관	팀장
	B3	남성	서울특별시	○○종합사회복지관	사회복지사
	B4	여성	경기도	○○노인종합복지관	과장
	B5	여성	경기도	○○실버인력뱅크	사회복지사
	B6	남성	경기도	○○시니어클럽	과장

현재 노인일자리 급여수준과 급여 산정기준의 적절한 이유를 묻고, 급여를 현재 보다 높은 수준으로 개선해야 한다면 어떻게 개편하면 좋을지에 관한 인식을 확인하였다.

〈표 5-13〉 초점집단면접 주요내용

구분	주요 특징
사업유형별 노인일자리사업 급여에 대한 인식 및 평가	<ul style="list-style-type: none"> • 노인일자리사업 급여의 성격에 대한 견해와 이유 • 현재 노인일자리사업 급여액의 적절성과 이유 <ul style="list-style-type: none"> - 현재 급여액이 적절하지 않다면, 적절한 급여액의 수준과 이유 • 노인일자리사업 급여산정 기준(공익형, 사회서비스형)의 적절성과 이유 <ul style="list-style-type: none"> - 현재 급여산정기준이 적절하지 않다면, 필요한 기준과 이유
사업유형별 노인일자리사업 급여산정 개선(안) 도입 가능성	<ul style="list-style-type: none"> • 참여시간을 늘려서 월급여수준을 높이는 방안에 대한 견해 <ul style="list-style-type: none"> - 동의한다면, 적절한 수준의 참여시간과 이유 • 시간당 단가에 일한 시간만큼 지급하고, 한 달에 1회 이상 근무한 경우 복지성수당(교통비, 간식비/식비) 등은 고정으로 지급하는 방식에 대한 견해와 이유 • 복지성 수당으로 추가할 항목과 이유 • 그 외 보수체계 개선시 고려해야 할 점

2. 조사결과

○ 사업유형별 성격

노인일자리사업 참여 노인들은 소득이 충분하지 않아 생계유지를 하기 위한 목적에서 사업에 참여하고 있다. 노인일자리사업 유형에서 공익활동은 사회참여를 정책적으로 표방하고 있지만 실무자들은 현장에서 사회참여보다 저소득층의 소득보장을 위해 추진된다고 인식하고 있다. 공익활동형에 비해 급여가 높은 사회서비스형은 일자리 유형이지만 소득이 안정된 노인들 위주로 참여하고 있어 사회참여 성격이 강하다는 견해도 확인된다.

- 다 예산이 줄어서 점점 준다 그러면 맨 마지막까지 남은 건 공익형일 것 같습니다. 정말 노인일자리가 아니면 생계가 불안하신 분들이거든요. 한 달 생활비가 진짜 27만 원 이신 분들이 많아요. 정말 예산이 점점 준다면 어디까지 마지막까지 잡고 있을까 생각 하면 공익형인데, 근데 이게 중요하다, 중요하지 않다는 말할 수 있는 건 아니거든요. 그걸 하셔서 생활하고 계시니까. (A4)
- 사서형 같은 경우는 그래도 저희는 용산에 있다 보니까 어르신들이 소득을 위해서 일을 하시는 경우는 거의 없다고 저는 보고 있고요. 왜냐면 다 저희가 만족도 조사 했을 때, 다 사회참여를 하기 위해서 오셨다, 라 체크를 하셨고, 공익형은 거의 이제 90프로 이상이 다 소득을 위해서 오신 분들이거든요(B3).

○ 공익활동형 참여자의 지위

공익활동형 일자리 참여자의 지위에 대한 생각은 복합적으로 나타난다. 노인일자리사업 지침에 공익활동 참여자는 자원봉사자로서 지위를 부여하고 있으나, 현장에서는 이들에 대해 근로자로서 인식하는 경향이 지배적이다. 근로자로서 인식하고 있는 이유는 수행기관에서 시급으로 관리하면서 최저임금을 준수하지 않아 생기는 문제를 안고 있으며, 일용직 근로자로 소득신고를 하고 있는 행정적 관리를 고려해야 하기 때문이다. 이와 달리 취약계층을 위한 복지급여를 지원받고 있는 복지수혜자라는 생각도 있다. 자원봉사자로서 인식하려는 실무자도 있지만 그 이유에 대해 지역사회 안에서 케어를 해야 할 취약집단이고 근로의 역량이 안되는 노인에게 소일거리를 제공하고 있다고 말하고 있기 때문에 순수한 의미의 자원봉사자의 특성과는 차이가 있다.

- 공공형은 지금 취약계층을 위한 복지급여의 성격을 띤 거는 분명한 사실이고 앞으로도 계속 그렇게 가야 되는 것 같고요. (A1)
- 지금의 공익형 참여자들을 바라보는 관점은 모든 규칙 안에서는 자원봉사자 형태의 활동비 지급으로 지급 규정이 되어 있는데 수행하는 수행기관의 입장에서 바라보는 부분들은 일자리를 하시는 분으로 바라볼 수밖에 없는 부분들도 있습니다. (B1)
- 공익형 같은 경우는 현재 뭐 유급봉사로 뭐 저희가 알곤 있지만, 지금 총무회계팀에서는 이제 일용직으로 신고를 한단 말이지요. 그래서 이것을 어떻게 보면 일용근로자지 이것은 유급봉사 형식이 아니다 (B3).
- 공익형 사업 같은 경우는 사실 복지관에서 공익형에 참여하시는 어르신들 봤을 때는 지역사회 안에서 케어하는 입장에서 이 어르신들이 어쨌든 사회 참여하실 수 있게 도움을 드리는 게 필요할 것 같다. 라는 입장이지요. (중략) 사실상 역량도 되지 않고 지역 안에서 이렇게 어쨌든 정말 소일거리를 하시는 정도이기 때문에 저는 봉사의 개념으로 공익형을 가져갔으면 좋겠다. 란 생각이 듭니다. (B4)

○ 근로자로서 관리 부담이 큰 사회서비스형

사회서비스형은 참여자가 근로자로서 지위를 명백하게 갖고 있지만 수행기관에서 관리의 부담을 크게 느끼고 있는 사업유형이다. 최근 사회서비스형이 확대되면서 사회보험, 노무관리, 퇴직금 부담 등 근로기준법을 적용하는 근로자를 관리하는 업무들이 늘어나 현장 실무자들의 부담도 증가하고 있다. 한편 사회서비스형을 자원봉사를 목적으로 한 사업으로 방향 전환을 시도할 필요가 있다는 인식도 확인이 된다. 한 실무자는 이 유형에 참여하는 노인의 능력과 전문성, 그리고 소득능력을 고려한다면 근로자로서 관리하기보다 사회적 기여를 위한 자원봉사를 유도하는 사업으로 발전시키는 것이 바람직하다는 견해를 밝히고 있다.

- 근데 이제 사서형 업무를 구에서는 계속 업무를 증가하는 추세이지만, 기관 차원에서 더 점점 줄이고 싶은 추세거든요. 왜냐하면 이게 저희가 고용률 때문에 장애인 채용에 대한 문제도 있고 그리고 사회보험을 저희가 신청하고 접수, 돈을 내야 되는 입장에서는 저희 뭐 전담선생님 가지고는 저희가 그 업무를 진행할 수가 없어요. 그래서 회계 업무 선생님이 있다고 해도 그 업무량을 뭐 어르신들 100명, 이제 뭐 많게는 200 명씩 되시는데 이거를, 사회보험을 혼자서 다 처리할 수는 없거든요. 그래서 만약에 된다면은 전담선생님을 따로 한 명 더, 저희가 130명으로 돼 있지만, 인원을 더 줄이는 방향이 있으면 좋겠지만. 그 방향도 지금 안 돼 있어서, 지금은 사서형은 안 하고 싶은 추세인 거죠. (B3)
- 수행기관의 입장에서는 다 말씀하셨지만 사서형은 저희 직원들하고 똑같은 대우를 받기 때문에 법인의 입장에서는 상시 근로자수로 넘어가고 법인에 있는 직원들의 4대 보험요율에도 영향을 주고, 장애인 의무고용과도 연계가 되고 이렇기 때문에 법인에서는 되게 부담스러워하고 수행기관에서 되게 부담스러운 일자리가 돼 버린 거죠. (B6)
- 저는 이제 사회서비스형이 올해가 지나고 나면 내년에 퇴직금 소동이 아마 불같이 일어날 거 같아요. 그러면 이제 그 책임은 누가 지느냐, 수행기관이 질 수밖에 없죠. 저랑 근로계약을 맺은 거니까. (A3)
- 사실 이거는 제가 보기에는 근로자이기보다는 자원봉사 쪽으로 조금 포커스를 맞춰서 그런 쪽으로 하는 것 조금 더 깊게 하고, 이분들의 능력을 다 대우를 해줘가면서 정말 질적인 면을 끌어낼 수 있는 방법을 제대로 찾아보는 게 좋지 않을까. (중략) 조금 약간 봉사성의, 보통 그분들은 퇴직연금도 많이 받고 하시는 분이니까 봉사성의 성격을 띠어서 비슷한 수준에 사회 기여를 하도록 유도하는 것이 어떨까 하는 생각을 가끔씩 하고 있습니다. (A1)

○ 적절한 급여수준

공익활동형의 현재 급여수준의 적절성과 급여 인상에 대해 기관대표와 사업 담당자들 사이에 견해가 엇갈렸다. 기관대표들이 현재 급여수준이 적절하다는 생각을 보이는 것과 다르게 사업 담당자들은 대체로 급여인상이 필요하다는 입장이었다. 현재 급여수준이 적절하다고 보는 이유는 참여자의 신체적 조건이 노동강도가 높은 업무를 수행할 수 없고 급여인상보다 일자리 수를 확대하는 정책이 더 바람직하다고 생각하기 때문이다. 그리고 공익활동 급여도 최저임금 인상과 연동해서 소폭 조정될 수 있기 때문에 현재 수준이 나쁘다고 생각하지 않고 있다.

- 내년에 어차피 최저임금이 올라서 9150원이 되면 27만 5천원이 돼요. 자동으로(A1).
- 이 사업이 뭐 여러 가지 아직도 의견이 분분하기는 하지만 소득 보충적 성격이 제일 컸잖아요. 그러다 보니까 참여 선발 기준표가 그렇게 만들어진 거고. 참여 선발 기준표대로 뽑으면 어르신들을 고강도의 아주 의미 있는 일을 시키기는 상당히 어렵다. 그러면은 저희도 뽑힌 분들의 노동 강도, 신체적인 기능이나 노동력의 잔존 여부 이런 것들을 보고 사업을 진행할 수밖에 없는데...(A2)

업무를 직접 수행하는 실무자들은 공익활동 참여자의 급여를 개선하는 것에 긍정적인 태도를 취하고 있다. 첫째, 참여자의 만족도 개선을 위해 공익활동 급여의 인상이 필요하다고 생각한다. 수행기관에서 만족도 조사를 실시했을 때 참여자들이 월 30만원의 급여를 희망하는 경우가 많다는 점을 이유로 들고 있다. 둘째, 공익활동의 근로시간을 늘리는 방안을 고려할 수 있다는 것이다. 주당 최대 14시간까지 근로시간을 확대한다면 최저임금에 따른 조정만으로도 적절한 급여수준에 이를 수 있다는 의견도 있다. 셋째, 시간당 단가를 1만원 정도까지 상향하게 되면 노인의 만족도가 향상될 것이라고 생각하는 실무자도 있었다.

- 적정한 선은, 일단은 최저시급을 약간 보장하는 범위에서 이제 아까도 말씀하신 거 저희도 활동 시간을 14시간까지 드릴 수 있기 때문에 그걸 다 채웠을 때 어르신들 만족도가 높거든요. 그래서 적어도 지금 30만원에서 40만 원 선 정도는 되면은 어르신들의 만족도는 좀 좋지 않을까 하는 생각입니다. (B2)
- 어르신들 만족도를 봤을 때 30만 원을 요청하시는 분들이 제일 많거든요. 그래서 급여는 사실 어르신이 희망하는 급여는 (시간당) 만 원이지 않을까. 시간당 만 원 급여를 원하시는 것 같구요. (B3)
- 만족도 조사나 그런 것들 진행했을 때 어르신들이 한 시간에 만 원은 받아야 되지 않겠냐, 라고 그렇게 많이들 말씀하시고요. (B4)
- 근데 사실 27만 원이면 그 좀 작죠. 어르신들의 만족도 부분이 떨어지고, 그리고 실질적으로 27만 원 가지고 그분의 삶에 생계에 큰 도움이 되는지, 물론 없는 것보다는 많은 도움이 되기가 하겠지만. 그게 극적인 뭐 이렇게 변화를 주거나 그러진 않으시거든요. (B6)

한편 현장 실무자들은 사회서비스형에 대해 공익활동(혹은 시장형)과 비교해 현재의 급여수준이 너무 높다는 인식을 갖고 있었다. 사회서비스형 활동은 다른 유형에 비해 시간대비 급여수준이 높지만 업무적 차별성이 크지 않아 형평성에 맞지 않다는 것이다. 그래서 상대적으로 높은 급여수준을 제공하는 일자리로 차별화 되기 위해서는 그에 맞는 선발조건을 갖출 필요가 있다는 점을 강조하고 있다. 그리고 현장 실무자들은 전문성이나 자격을 갖춘 노인을 사회서비스형으로 유인하기가 어렵다고 판단한다.

- 사회서비스형 일자리 급여에 대해서는 타 유형(공익형, 시장형)과의 형평성을 고려했을 때 과도하다는 의견이 다수 있었다. 이들은 대체로 현행 근로자성에 따라 부여하고 있는 주휴수당을 빼는 방식으로 54만원 수준이 적정하다는 인식을 보였다(A1).
- 사회서비스형 같은 경우에 지금의 현재 업무와 급여가 적당하냐, 이 부분이 계속 말씀 많이 해주셨지만 그 코로나 때문에도 영향이 있지만, 공익형하고 지금 업무가 겹치는 부분들이 많이 생겼습니다. 특히나 이게 정부 방침으로 사회서비스형이 수요가 늘어

나다 보니까 이분들 원래 목적을 가지고 참여하실 수 있는 영역들이 사실은 제한되어 있는데 그러다 보니까 공익형 성격의 업무를 하시면서 급여를 많이 받아가는 형태죠. 그러다 보니까 공익형하고 이제 맞물리는 부분도 되게 많습니다. 어디는 사회서비스 형이 어려워서 참여를 못하신다는 곳도 있지만, 거꾸로 공익형 참여할 거면 사회서비스형 하겠다, 라고 하시는 분들이 많은 곳도 있다는 거죠. 그렇게 보면 지금 업무량에 비해서 급여가 과도하다고 생각할 수도 있는 부분이 사실은 있습니다.(B1)

- 근데 막상 저희가 진짜 이렇게 딱 접수를 하다 보니까 그 진짜 전문성 있고 일 진짜 자격증 갖고 있고 그러신 분들은 말씀하시피 민간 일자리로 다 가신 거예요. 거기서 일 하면 몇 시간이면은 뭐 몇 십만 원씩, 하루만 일해도 몇 십만 원씩 받을 수 있는 그런 일자리가 있기 때문에 어르신들은 다 그렇게 나가시고, 진짜 자격증 그다지 많지 않고 그런 어르신들이 진짜 공익형에서 떨어지시는 분, 심지어 그런 분들이 사회서비스로 오셔가지고 일을 하시는데. (B5)

○ 적절한 급여산정 기준

적절한 급여산정 기준이 무엇인지에 대한 질문에 대해 실무자들은 최저임금, 생활임금, 생계급여, 유급자원봉사자 등을 판단의 준거로 삼고 있다. 우선 최저임금을 적용하는 방안을 대체로 선호하고 있었다. 대체로 최저임금은 사회적으로 적절한 수준에 대한 논란을 피할 수 있는 최소한의 기준이라는 인식을 갖고 있다. 둘째, 생활임금은 급여산정 기준으로 부적합하다는 의견이 지배적이었다. 생활임금은 지역별 편차가 있고 불필요한 갈등을 야기할 우려가 있고, 근로자로 보지 않는 조건에서 급여산정 기준으로 고려하기가 어려운 한계가 있다. 셋째, 참여노인에게 생계급여 이상의 소득을 보장해야 한다는 생각도 있다. 기초연금과 연동해 생계급여 이상의 소득을 보장하려면 일자리 급여가 30만원 이상은 되어야 한다고 언급하였다. 또한 생계급여를 받는 노인보다 일자리에 참여자들의 급여가 많아야 한다는 의견도 있었다.

- 어쨌든 논란의 여지가 있으니까 뭔가 정확한, 모두가 동의하는 기준이 필요하다면 그 정도가 아닐까. (A4)
- 최저시급. 최저시급이랑 거의 맞춰갈 때 그냥 거의 맞추는 게 사회적으로도 그렇고 괴리감이 없다고 생각합니다. (B5)
- 일단 뭐 공익활동은 근로자 아닌 걸로 아까도 얘기됐고, 사서형 같은 경우도 사실은 근로자로 보면 안 된다, 라는 의견이 지배적인 거 같아요. 그럼 근로자가 아닌 곳에 생활 임금을 도입한다? 이거는 논리가 맞지 않죠. (A2)
- 생계급여라는 게 있잖아요. 급여 기준을 생각해보니까요. 1인 가구를 했을 때 50만 원대에 지금 하고 있는데 어쨌든 그러면 그분들 보다는 더 나은 삶을 살 수 있도록 유지시켜드려야 되는 건 아닌가, 라는 생각을 하면 기초연금 받으시는 거 말고 30만 원 이상은 돼야지, 그것보다 조금 더 질 높은 생활이 되지 않을까요. (B4)

- 병원과 같은 곳에서 유급봉사자로 활동하시는 분들이 보통 시간당 만 원 정도로 책정되어 있습니다. 실비가. 자원봉사자, 유급 봉사자 실비가 보통 시간당 만 원 정도로 책정돼 있어요. 그래서 그 기준으로 이것도 가는 게 좋겠단 생각이 듭니다. (B6)

○ 참여시간과 참여일수 확대

실무자들은 참여시간이나 근로일수를 대해 의견이 다양하게 나타났다. 참여시간나 근무일수 늘리는 방안에 대해 반대하는 입장, 현재 기준을 유지해야 한다는 입장, 참여시간이나 참여일수를 확대하자는 입장으로 생각이 나누어졌다. 반대입장은 일자리 확대에 우선순위를 두어야 하기 때문에 시간과 일수를 늘리는 것에 대해 부정적이었다. 그리고 현재 수준을 유지하자는 입장은 노인의 역량과 체력, 업무 배치 경험 등을 고려했을 때 지금 수준이 적절하다고 설명하였다. 또한 참여시간과 참여일수를 늘리자는 입장은 14일~15일 정도까지 확대하는 방안을 제안하였고 일수를 확대하되, 참여일수에 대해 선택권을 부여하자는 의견도 있었다. 사회서비스형의 경우 일일 근무시간을 4시간까지 확대할 수 있다는 의견도 제시되었다.

- 어르신들이 안 좋아해요. 공공형은 그렇게까지 일하는 거 좋아하지 않아요.(A1)
- 활동비, 활동비를 늘리는 것보다는 사업량 확대를 우선 가고, 그 이후에 이제 다시 경제 상황이나 이런 것들을 봤었을 때 논의를 해야지 절대 빈곤율을 낮추기 위해서라면 오히려 지금은 사업량 확대가 더 시급하지 않을까 싶어요. (A2)
- 그러면은 아까도 제가 처음에 말씀드렸는데 1시간 서 있는 것도 엄청 힘들어하세요, 어르신들이요. 근데 그걸 갖다가 시간을 늘려서 4시간으로 늘린다면은 더 힘들어하시는 거예요. 그래서 어르신들이 서 있는데 어쩔 때는 아프다 그러면서 서 있는 거예요. 힘들어, 근데 멀쩡한 우리도 1시간 내내로 서 있으면서 깃발하라고 그러면은 그 쉬운 일 아니거든요, 진짜. 걸어 다닐 땀 털 지루하고 그럴 순 있지만, 특히 이제 추운 날, 그리고 아주 더운 날 서 있는 건 쉬운 일이 아니예요. (B5)
- 저희도 똑같이 아까 공익형 같은 경우는 3시간으로 가되, 저희는 뭐 열다섯 번까지 근무를 가능할 거긴 하거든요? 근데 이것도 선택사항인 거죠. 그래서 열 번을 근무할 건지 아니면 열다섯 번을 근무할 건지는 본인이 선택을 하는 거에 따라서 이제 근무를 참여하는 게 맞다 라고 보고 있습니다. (중략) 사서형은 현재처럼 간다면 공익형은 만약에 이제 아직도 유급봉사이기 때문에 9천 원으로 가도 시간을 늘렸으니까 급여 더 드릴 수 있겠고, 사서형은 어차피 최저시급에 맞춰져서 지금 시간에 보다는 저희는 원하는 시간대를 1시간 더 추가해서 보통 원하시더라고요. 그래서 한 4시간까지는 하루에 가능하지 않을까 싶습니다. (B2)
- 공익형도 그 진짜로 1시간만 하시고 가시는 경우도 있고, 3시간 내내 하시는 경우도 있는데. 이거를 좀 아니면 사업을 좀 세분화해서, 뭐 좀 공익형도 1시간만 하고 가면은 이거에 대한 페널티를 주는 게 맞지 않나, 라는 생각을 하고 있었어요. 그 3시간 내내 하시는 데라면 아까처럼 뭐 거기만 15시간, 아니 15일, 14일 이렇게 할 수 있게끔 하

거나 이런 식으로 사실 변화가 있어야 되지 않을까. 항상 어르신마다 형평성 얘기를 하시거든요. 저희도 요거에 대한. (B3)

○ 각종 수당 확대방안

실무자들은 참여자들에게 제공되는 추가적 수당으로 교통비, 품위유지 수당, 건강검진 수당, 명절 선물, 상여금, 문화바우처, 근속수당 등 다양한 의견을 제안하였다. 수당에 대한 제안들 중에 교통비에 대한 의견이 많았는데, 이동거리가 긴 경기도 지역에 거주하는 참여 노인은 서울보다 교통비가 더 소요될 수 있기 때문에 집에서 가까운 곳을 선호하거나 지하철 역사 근처를 선호한다.

- 서울은 좀 다른데요. 경기도, 이제 극단적으로 북쪽과 남쪽 그리고 경기 왼쪽 지역은 대중교통이 너무 불편해서요. 교통비에 대한 욕구가 되게 많으시대요. 현행 지금 공익 활동형은 그 안에 다 이렇게 녹아져있는데 요거에 대한 고려는 좀 필요하겠다. 시간이 나 뭐 두, 세 차례 갈아타야 되고 이런 경우들이 많이 있다고 그러더라고요. (A2)
- 저희 같은 경기도에 있는 권역은 지하철이 다 있지 않기 때문에 어르신들이 다니시기에 주로 지하철 역사에 가까운 곳을 희망하시거든요. 왜냐면 교통비가 들어가지 않기 때문에. 물론 가장 선호하시는 건 본인의 집에서 가까운 곳을 가장 선호하시고 그다음 선호 지점이 지하철 역사 근처거든요. (B6)
- 저는 수당 얘기 나와서 그러는데 저희 주변 지자체 노인에게 주는 수당 하나가 있는데 괜찮은 게 있어요. 품위 유지 수당이라고. 품위 유지 수당이 뭐냐, 2만 원 드리는데 그 목욕비하고 머리를 하시라 하고 주는 건데 저는 굉장히 괜찮다. 아 너무 좋다, 라고 생각이 들고요. (A1)
- 건강검진이라든지 뭐 이런 복지성 수당이 가능하겠죠. 보건소 같은 데서 아주 큰 금액이 아니어도 검진이나 치매 검진 뭐 이런 것들을 받으실 수 있게. 뭐 필요한 검진이 되겠죠. (A4)
- 저는 공익, 지금은 시장형 사업단들만 1년에 두 번 2만원 내에서 명절 이렇게 선물을 할 수 있게 되어 있는데 약간 수당의 개념이라고 해서 명절 때 차라리 만 원, 2만 원이라도 요 부분들을 조금 해주면 요런 참여에 대한 소속감들이 좀 더 늘어나시는 거는 같아요. (중략) 그런 성과급? 아니면 뭐 그런 내지는 그런 것들이 급여에 비례해서 너무나 과하게 지급되지는 않았으면 좋겠고 일정 부분 좀 있으면 그런 참여를 유지하는 데 도움이 되지 않을까 라는 생각이 듭니다. (B1)
- 뭐 그 선물, 기념 선물같이 드리는 것들이 사실 문화체험도 있기는 하지만, 너무 좋아하시긴 하지만, 지금 상황에선 갈 수도 없는 상황이고 그런 것들을 조금 보완하면서 그런 것들로 바뀌어도 좋지 않을까 라는 생각이 들고요. 이것도 조금 다른 얘기일 수 있지만, 저는 일자리 하는 어르신들이 오로지 일만 하신다는 생각으로 생활을 하세요. 그러다 보니까 여가와 문화에 관련된 부분들이 조금 많이 누릴 수, 누리지 못하는 부분들이 많이 있어서 전 사실 그걸 조금 보완할 수 있는 뭔가 바우처라든지 그런 것들이 같이 결합하면 좋지 않을까, 라는 고민이 있습니다. (B4)

이상으로 수행기관 대표 및 업무를 수행하는 담당자를 대상으로 진행된 FGI 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 현재 노인일자리사업 참여자를 근로자로 볼 것인지, 자원봉사자로 볼 것인지에 대해 현장 실무자들의 의견이 나누어지지만 근로자로 보는 경향이 크다. 현장에서는 참여노인을 위한 소득보전의 필요성, 최저임금을 준수하지 않으면 발생하는 문제를 경험하면서 이러한 인식이 강화되고 있다.

둘째, 급여의 적절성에 대해 기관의 대표와 업무를 수행하는 실무자 간에 의견의 차이가 나타났다. 공익활동형 급여에 관해 기관의 대표들은 현재 수준이 적절하다는 입장인 반면에 실무자들은 대체로 급여수준을 높일 필요가 있다는 데 동의하고 있다. 하지만 사회서비스형의 경우 현재 급여수준을 인상하는 것에 대한 관심보다 공익활동 유형과 차별화 되지 못한 업무로 인해 형평성의 문제가 있다는 생각이 지대하다.

셋째, 급여산정을 위해 최저임금, 생계급여, 유급봉사자 급여 등 다양한 기준을 고려하고 있고, 급여 외에도 다양한 수당을 고려할 필요가 있음을 인식하고 있다.

제 6 장

노인일자리 급여산정 모형수립과 운영방안

제1절 주요 임금의 급여산정 방식 검토

제2절 표준 급여산정 모형

제3절 소결

6

노인일자리 급여산정 모형수립과 운영방안

제1절 주요 임금의 급여산정 방식 검토

현재 노인일자리사업의 공익활동과 사회서비스형은 모두 참여시간을 기준으로 시간당 단가를 적용하여 급여를 산정한다는 점에서 공통적이다. 그러나 공익활동은 현재 최저임금에 미달하는 시간당 단가를, 사회서비스형은 최저임금을 시간당 단가를 적용한다는 점에서 차이가 있다.

이절에서는 노인일자리사업의 급여를 구성하는 활동비 또는 기본급과 기타수당 선정을 위해 최저임금과 생활임금의 시간당임금의 산정 방식에 대해 살펴본 후, 생활임금과 관련 제도에서의 기타수당의 범위를 분석한다.

1. 최저임금제도

1) 제도 개요

우리나라는 최저임금제도에 의해 매년 최저임금을 발표하고 있다. 최저임금제는 헌법¹¹⁾에 근거하여 국가가 노·사간의 임금결정과정에서 개입하여 임금의 최저수준을 정하고, 사용자에게 이 수준 이상의 임금을 지급하도록 법으로 강제함으로써 저임금 근로자를 보호하는 제도이다(최저임금위원회 홈페이지)¹²⁾.

최저임금제는 근로자에 대하여 임금의 최저수준을 보장하여 근로자의 생활안정과 노동력의 질적향상을 꾀함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지하는 것을 목적으로 한다(최저임금법 제1조). 최저임금제의 실시는 1) 저임금 해소로 임금격차 완화 및 소득분배 개선,

11) 헌법 제32조 제1항에 국가는 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다고 규정되어 있다. 이에 최저임금법이 1986년 12. 31. 제정·공포되어 1988년 1월1일부터 실시되고 있다.

12) <http://www.minimumwage.go.kr/info/infoSigni.jsp>(접속: 2021.09.09.)

2) 근로자에게 일정한 수준 이상의 생계를 보장하여 근로자의 생활안정 및 근로사기를 높여 노동생산성 향상, 3) 저임금을 바탕으로 한 경쟁방식을 지양하고 적절한 임금을 지급토록 하여 공정한 경쟁 촉진 및 경영합리화 등의 효과가 있다(최저임금위원회 홈페이지)¹³⁾. 최저임금의 적용과 결정 등에 관한 사항은 최저임금법에서 규정하는데, 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용하도록 강제화하여 위반시 3년 이하 징역이나 2천만원 이하의 벌금을 부과하도록 하고 있다. 앞서 제4장에서 살펴본 것처럼 대부분의 재정지원일자리도 최저임금을 준용하고 있다.

[그림 6-1] 최저임금제도



자료: 최저임금위원회 홈페이지(2021.09.09.)

최저임금의 결정기준은 근로자의 생계비, 유사 근로자의 임금, 노동생산성, 소득분배율 등을 고려하여 시간·일·주 또는 월 단위로 결정하되, 일·주 또는 월 단위로 정하는 경우 시간급을 표시하도록 하고 있다. 또한 사업의 종류별로 최저임금을 구분하여 정하는 것이 가능하지만, 현재 최저임금은 모든 산업에 동일하게 적용 가능한 1개의 임금수준을 제시하고 있다.

13) <http://www.minimumwage.go.kr/info/infoSigni.jsp>(접속: 2021.09.09.)

최근 10여 년간 최저임금 수준을 살펴보면, 시간급 기준 2009년 4,000원에서 2016년 6,030원으로 1.5배 수준으로 증가한 이후, 2021년 8,720원으로 증가하였다. 2011년~2017년 동안 최저임금의 전년도 대비 인상률이 5~8% 수준이며, 이후 2018년 16.4%와 2019년 10.9%로 크게 증가하였다. 그러나 최근 최저임금 인상률이 크게 낮아져 2020년 2.9%, 2021년 1.5% 증가에 그치고 있다. 한편 현재 2021년 기존 노인일자리사업의 공익활동은 활동실비 적용 단가가 시간당 6,000원이라는 점에서 최저임금의 약 70% 수준이나($6,000\text{원} \div 8,590\text{원} \times 100 = 69.8\%$), 그 외 교통비, 간식비 및 식비 등을 합산할 경우 활동비 시간당 9,000원(1시간 9,000원, 2시간 18,000원, 3시간 27,000원)이다. 사회서비스형은 기본급에 적용되는 시간급 단가가 9,114원이라는 점에서 최저임금 보다 높은 수준이다.

[그림 6-2] 연도별 최저임금수준(2009~2021)



자료: 최저임금위원회 홈페이지(2021.09.09.)

최저임금은 최저임금법에 의해 고용노동부 장관이 매년 8월 5일까지 다음 해의 최저임금을 결정하고 고시하도록 하며(동법 제8조 제1항), 최저임금은 다음 해 1월 1일부터 12월 31일까지 효력이 발생한다(동법 제10조 제2항). 최근 2022년 최저임금이 발표되었는데 9,160원으로 전년 대비 5.1% 인상되었다. 월급으로 환산할 경우 1,914,440원이다(고용노동부 고시 제2021-68호). 따라서 현재 수준의 노인일자리사업의 시간급 단가가 2022년에도 동일하게 유지될 경우 최저임금 미만에 해당되므로, 2022년 노인일자리사업의 시간급 단가의 상향 조정이 요구된다.

한국의 최저임금 수준은 중위임금 대비 최저임금 수준이 62.7%(2019년 기준)이다. 국가별로 최저임금에 산입되는 임금에 차이가 있어 직접적인 비교에는 한계가 있음에도 불구하고, 우리나라의 최저임금수준은 OECD 평균 54.4%보다 높다.

〈표 6-1〉 최저임금 수준의 국제비교

(단위 : %)

한국	미국	일본	호주	프랑스	캐나다	영국	OECD 평균
62.7	31.6	44.0	53.6	61.5	51.2	55.2	54.4

주: 국가별 최저임금 산입범위의 차이가 있으며, 2019년 기준 중위임금 대비 최저임금 수준임
 자료: OECD 제공('20.9.25. 추출 기준); e-나라지표¹⁴⁾에서 재인용

2) 결정과정

최저임금은 고용노동부 장관이 최저임금위원회에 다음 연도 최저임금 심의요청을 하면, 최저임금위원회의 위원장이 장관의 심의요청 건을 전원회의에 보고·상정 한 후 그 결정에 따라 전문위원회에 회부하여 심의에 필요한 자료 등을 분석하고 의견청취 등을 진행한다. 최저임금위원회의 전원회의에 참여하는 위원은 사용자위원, 공익위원, 근로자위원 각 9명씩 총 27명으로 구성된다. 한편 전문위원회는 근로자의 생계비와 임금실태 등의 위원회 권한 일부를 위임받게 되는데, 임금수준전문위원회(15명), 생계비전문위원회(12명), 운영위원회(7명), 연구위원회(7명)가 있다.

14) [https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1492\(2021.09.09.\)](https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1492(2021.09.09.))

[그림 6-3] 최저임금 심의·결정과정 흐름도



자료: 최저임금위원회 홈페이지(2021.09.09.)

이후 최저임금위원회는 전원회의의 심의를 통해 최저임금(안)을 의결하고, 이를 고용노동부 장관에 제출한다. 고용노동부 장관은 최저임금위원회의 최저임금(안)의 고시를 통해 이의제기 접수 등의 과정을 거쳐 최종적으로 최저임금을 결정하고 고시한다.

3) 결정기준¹⁵⁾

앞서 최저임금의 결정기준은 ① 근로자의 생계비, ② 유사 근로자의 임금, ③ 노동생산성, ④ 소득분배율 등이라 밝힌 바 있다. 즉 최저임금은 단일한 임금 수립 모형을 통해 결정되는 것이 아니라 심의 관련 결정기준과 함께 최근 노동 및 경제 동향을 고려하여 적정수준을 결정하게 된다. 다시말해 근로자의 실태생계비 계측결과 등 최저임금 결정기준은 직접 최저 임금 시급액 결정에 연동되지 않고 종합적인 고려 요인으로 간주되고 있으며(최태림, 2020), 최저임금은 정치적 합의 과정에 의해 결정된다고 할 수 있다(이남신 외, 2016). 여기서는 최저임금 결정기준의 측정에 대해 구체적으로 살펴보고자 한다.

근로자의 생계비는 통계청 가계동향조사를 분석하여, 15세 이상 비혼 단신근로자의 실태생계비를 측정한다. 이때 자가, 무상주택, 사택 거주자는 제외하여 주거비에 대한 과소측정 가능성을 대비하고 있다. 산출지표는 연령 기준으로 전 연령, 29세 이하, 34세 이하 비혼 단신근로자에 대한 소득 내역, 소비지출 내역별 실태생계비 수준과 증감률 등을 제시한다. 산출기준별로는 분위수별 실태생계비 수준 및 증감률을 제시한다.

소득 항목은 근로소득과 기타소득으로 구성되며, 기타소득은 소득에서 근로소득을 차감한 잔액이다. 최저임금위원회(2021.6)에 의하면, 2020년 기준 비혼 단신근로자의 소득은 2,803,091원이며 근로소득 91.8%(2,571,963원)와 기타소득 8.2%(231,128원)이다.

생계비 항목은 소비지출과 비소비지출로 구성되는데, 소비지출은 식료품·비주류음료, 주류·담배, 의류·신발, 주거·수도·광열, 가정용품·가사서비스, 보건, 교통, 통신, 오락·문화, 교육, 음식·숙박, 기타 상품·서비스가 해당되며, 비소비지출은 조세, 사회보장, 기타가 해당된다. 실태생계비는 2,084,332만원으로 전년 대비 -4.6% 감소한 수준이다. 실태생계비 구성은 소비지출 81.8%(1,705,594원)와 비소비지출 18.2%(378,738원)이다. 분위수별로 실태생계비를 살펴보면, 10% 분위는 2.1%, 25% 분위는 -0.5%, 50%(중위수) 분위는 -0.8%, 75% 분위는 -1.1%, 90% 분위는 -2.1%로 나타나 분위가 높을수록 실태생계비 감소폭이 증가하는 것으로 나타났다.

15) 최저임금위원회(2021.6)을 주로 이용하여 작성하였다.

〈표 6-2〉 비혼 단신근로자 실태생계비 측정항목

소득	근로소득, 기타소득 ¹⁾
소비지출	식료품·비주류음료, 주류·담배, 의류·신발, 주거·수도·광열, 가정용품·가사서비스, 보건, 교통, 통신, 오락·문화, 교육, 음식·숙박, 기타
비소비지출 ²⁾	조세, 사회보장, 기타

주: 1) 기타소득은 소득에서 근로소득을 차감한 소득임

2) 조세는 경상조세와 비경상조세, 사회보장은 연금과 사회보장, 기타는 경조비와 교제비, 종교기부금임

자료: 최저임금위원회(2021.6) 토대로 연구진 작성

유사근로자의 임금은 ‘유사근로자의 임금’을 어떻게 정의할 것인지에 대한 합의된 기준은 현재 없으며, 최저임금 수급자들을 별도로 조사하는 통계 또한 존재하지 않는다. 현재 전체근로자를 대상으로 하는 통계자료들을 사업체규모, 연령, 성, 학력 등의 세부 특성별로 분석한 후 이를 기초로 최저임금 심의 시 유사근로자 임금으로 보고 있다. 임금 관련 주요 조사통계는 고용노동부의 사업체 노동력조사, 임금결정 현황조사, 고용형태별 근로실태조사, 통계청의 가계동향조사, 경제활동인구 부가조사가 있다. 그러나 고용형태별 근로실태 조사와 경제활동인구 부가조사를 주로 이용하고 있는데, 〈표 6-3〉과 같이 두 조사간의 조사대상과 임금 관련 조사내역의 차이가 있다.

〈표 6-3〉 유사근로자 임금 측정 주요자료 특성

		고용형태별 근로실태조사	경제활동인구 부가조사
조사 대상	조사형태	근로자 1명 이상 사업체	전체 가구조사
	조사부문	정부기관(국공립학교포함) 제외 임금근로자	전체 임금근로자
	모집단	16,506천명	20,446천명
조사기준		6월	연간 1회
임금 구성내역		정액급여 · 통상임금(기본급, 통상적 수당) · 기타수당 초과급여 특별급여	임금총액
근로시간 구성내역		소정 실근로시간 초과 실근로시간 휴일 실근로시간	평상 근로시간
작성기관		고용노동부	통계청

자료: 최저임금위원회(2021.6) 토대로 연구진 작성

2020년 고용형태별 근로실태조사 결과에 의하면 민간부문 근로자의 시간당 통상임금(월통상임금/월소정근로시간)은 16,712원으로 전년 대비 -5.2% 감소하였으며, 경제활동인구 부가조사 결과에 의하면 임금근로자의 시간당 임금(월 임금총액/월 환산평상근로시간)은 15,627원으로 전년 대비 2.3% 증가하였다. 2020년 시간급 최저임금 기준으로 8,590원 미만인 최저임금 미만율은 고용형태별 근로실태조사 4.4%(72만명), 경제활동인구 부가조사 15.6%(319만명)로 나타났다. 기업규모가 영세하거나, 여성, 고용형태가 일용직 또는 비정규직인 경우, 24세 이하 및 60세 이상 고령층, 고졸 이하 학력에서 최저임금 미만이 높은 특성도 확인되었다.

노동생산성은 생산과정에 투입된 노동, 자본 등 요소투입(input)과 산출(output) 간의 관계를 나타내는 비율을 의미하며, 투입요소 1단위가 산출한 생산량 또는 부가가치로 정의한다. 대표적인 노동생산성 국가통계는 노동투입량에 대한 생산량의 비율인 ‘(물적) 노동생산성’과 노동투입량에 대한(불변) 부가가치의 비율인 ‘부가가치 노동생산성’이 있다. 이들 노동생산성은 한국생산성본부 및 산업통상자원부에서 통계청, 한국은행, 고용노동부의 통계를 가공하여 작성하고 있다.

〈표 6-4〉 노동생산성 측정식

$$\text{물적 기준 노동생산성} = \frac{\text{산출량(산업생산지수)}}{\text{노동투입량(취업자} \times \text{취업시간)}} \times 100$$

$$\text{불변 부가가치 기준 노동생산성} = \frac{\text{산출량(불변 GDP지수)}}{\text{노동투입량(근로자수} \times \text{근로시간)}} \times 100$$

자료: 최저임금위원회(2021.6) 토대로 연구진 작성

2020년 기준 노동생산성을 제조업과 서비스업으로 구분하여 살펴보면, 물적 기준 노동생산성의 경우 제조업은 인당 기준으로 전년 대비 1.6% 상승하고 시간당 기준으로 2.0% 상승하였으며, 서비스업은 인당 기준 -0.6% 하락, 시간당 기준 1.2% 상승하였다. 불변 부가가치 기준 노동생산성의 경우 제조업은 인당 기준으로 전년 대비 1.0% 상승하고 시간당 기준으로 3.3% 상승하였으며, 서비스업은 인당 기준 -0.3% 하락, 시간당 기준 1.6% 상승하였다.

2019년 기준으로 한국의 전 산업 노동생산성은 40.5달러로 OECD 평균 54.5달러에 비해 낮은 수준이다. 노동생산성은 인적자본의 향상, 자본집약도의 제고, 기술혁신 등으로 증가할 수 있다.

〈표 6-5〉 노동생산성 국제비교

(단위 : 달러)

한국	덴마크	독일	이탈리아	일본	영국	미국	OECD 평균
40.5	75.0	66.4	53.4	46.6	58.4	71.8	54.5

주 : 1) 2-19년 기준임

2) 노동생산성은 전산업 GDP를 총근로시간으로 나눈 것이며, 2015년 구매력평가기준(USD PPPs)의 불변가격 기준임

자료: OECDstats('21.4.21. 추출 기준); 최저임금위원회(2021.6.) 토대로 연구진 작성

소득분배율은 총소득이 균일하게 분배되는 정도를 나타내는 지표이며, 분위수 배율, 지니계수 등이 널리 활용되고 있다. 최저임금위원회에서는 고용형태별 근로실태조사와 경제활동인구 부가조사로 산출한 다음의 세 가지 지표를 이용한다.

〈표 6-6〉 소득분배율 지표

- 지표① : 하위 10%번째 근로자의 임금률(P10) ÷ 하위 50%번째 근로자의 임금률(P50, 중위값)
* 지수가 클수록 소득불평등도가 낮다는 의미임
- 지표② : 최저임금액 시급 ÷ 하위 50번째 근로자의 임금률(P50, 중위값)
- 지표③ : 최저임금액 시급 ÷ 근로자의 임금률 평균값

자료: 최저임금위원회(2021.6) 토대로 연구진 작성

2020년 기준 지표①의 경우 고용형태별 근로실태조사는 68.8%, 경제활동인구 부가조사는 58.3%이며, 지표②의 경우 각각 64.6%와 65.9%이다. 지표③의 경우 고용형태별 근로실태조사는 51.4%, 경제활동인구 부가조사는 53.4%이다.

〈표 6-7〉 소득분배율 지표

	지표①	지표②	지표③	P10 (하위 10%)	P50 (중위값)	P90 (상위 10%)	평균값	최저임금
고용형태별 근로실태조사	68.8	64.6	51.4	9,154	13,295	28,074	16,712	8,590
경제활동인구부 가조사	58.3	65.9	55.0	7,599	13,034	27,632	15,627	8,590

주: 1) 2020년 기준임

2) 지표① : 하위 10%번째 근로자의 임금률(P10) ÷ 하위 50%번째 근로자의 임금률(P50, 중위값),

지표② : 최저임금액 시급 ÷ 하위 50%번째 근로자의 임금률(P50, 중위값), 지표③ : 최저임금액 시급 ÷ 근로자의
임금률 평균값

자료: 최저임금위원회(2021.6) 토대로 연구진 작성

한편 최저임금의 산입범위는 통상임금인데, 통상임금은 근로자에게 정기적이고 일률적으로 소정근로 또는 총 근로에 대해 지급하기로 정한 시간급·일급·주급·월급 또는 도급금액을 말한다(근로기준법 시행령 제6조). 최저임금에 산입되는 매월 1회 이상 정기적 및 일률적으로 지급하는 임금은 기본급, 직무수당, 직책수당, 기술수당, 면허수당, 생산장려수당 등이 해당된다. 최저임금에 산입되지 않는 임금은 매월 1회 이상 정기적으로 지급하는 임금 외의 임금(1개월을 초과하는 기간에 걸친 사유에 따라 지급하는 상여금 등), 소정근로 시간 또는 소정의 근로일에 대해 지급하는 임금 외의 임금(연장·야간·휴일근로수당 등), 생활보조 또는 복리후생을 위한 임금(가족수당, 급식수당, 주택수당, 통근수당 등)이다(최저임금위원회 최저임금 안내 리플렛, 2016; 이남신 외, 2016에서 재인용).

〈표 6-8〉 임금유형별 통상임금 해당여부

임금 구분	임금의 특징	통상임금 해당여부
기본급	소정근로시간 또는 법정근로시간에 대하여 지급하기로 정하여진 기본급 임금	○
직무수당, 직책수당, 반장수당 등	담당업무나 직책의 경중 등에 따라 미리 정하여진 지급조건에 의해 지급하는 수당	○
물가수당, 조정수당 등	물가변동이나 직급간의 임금격차 등을 조정하기 위하여 지급하는 수당	○
승무수당, 운항수당, 항해수당 등	버스, 택시, 항공기 등에 승무하여 운행, 조정, 항공 등의 업무에 종사하는 자에게 근무일수와 관계없이 일정한 금액을 일률적으로 지급하는 수당	○
생산장려수당, 능률수당	생산기술과 능률을 향상시킬 목적으로 근무성적으로 관계없이 매월 일정한 금액을 일률적으로 지급하는 수당	○
연장·야간·휴일 근로수당, 연차수당	고정급 이외에 지급되는 금품으로, 실제 근로여부에 따라 지급금액이 변동되는 금품	×
결혼축의금, 의료비 등	단순히 생활보조적, 복리후생적으로 보조하거나 혜택을 부여하는 금품	×
고용보험료, 국민연금 등	사회보장성 및 손해보험성 보험료부담금	×
출장비 등	실비변상으로 지급되는 금품	×
기술수당	기술이나 자격보유자에게 지급되는 수당(자격수당, 면허수당 등)	○
근속수당	근속기간에 따라 지급여부나 지급액이 달라지는 임금	○
가족수당	부양가족 수에 따라 달라지는 가족수당	× (근로와 무관)
	부양가족 수와 관계없이 모든 근로자에게 지급되는 가족수당 분	○ (명목만 가족수당, 일률성 인정)
성과급	근무실적을 평가하여 지급여부나 지급액이 결정되는 임금	× (조건에 좌우됨, 고정성 인정×)
	최소한도가 보장되는 성과급	○ (최소한도 만큼만 인정)
상여금	정기상여금	○
	기업실적에 따라 일시적, 부정기적, 사용자 재량에 따른 상여금(경영성과분배금, 격려금, 인센티브)	× (미리 정해지지 않음, 고정성×)
특정시점 재직 시에만 지급되는 금품	특정시점에 재직중인 근로자만 지급받는 금품(명절귀향비나 휴가비 등)	×
	퇴직 시 근무일수에 비례하여 지급되는 금품	○

자료: 고용노동부 예규(개정 2012.9.25.) 통상임금 산정지침과 통상임금 노사지도지침(2014.1.23.); 충청남도(2020), p.24~25에서 재인용

2. 생활임금제도

1) 제도 개요 및 지역별 도입현황

앞에서 살펴본 최저임금제는 근로자의 최저임금 하한선 설정이라는 취지에도 불구하고 정작 노동자의 생활안정에 큰 도움을 주지 못하며, 한 가구의 기본적인 생계조차 해결되지 않는다는 비판을 받아왔다. 이러한 문제의식을 바탕으로 최저임금제의 문제점을 보완하고 근로자의 생활안정과 교육, 문화, 주거 등의 부문에서 실질적인 삶의 질 향상에 기여하는 것을 목적으로 생활임금제가 대안으로 제시되며, 지역 단위에서 특수성을 고려하여 생활임금제를 도입하고 있다(최봉, 정현철; 2018). 생활임금제는 도입 배경에 비춰어 다시 정리하면, 최저생계비를 기준으로 하는 '최저임금'만으로는 보장하기 어려운 주거비, 교육비, 교통비, 문화비 등을 종합적으로 고려해 실질적으로 인간다운 삶을 보장할 수 있게 하는 기초적인 적정소득의 의미를 담고 있다(김군수, 박진아, 한영숙; 2021).

〈표 6-9〉와 같이 생활임금 수준과 적용은 광역자치단체별로 적용되기도 하지만, 대부분 기초자치단체에서 광역자치단체 기준을 준용하되 달리 적용하기도 한다. 또한 지역별로 생활임금의 도입 시기뿐 아니라 임금수준과 산입범위의 차이가 있다.

지역별 생활임금 도입 과정을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 국내에서 생활임금 도입은 지방자치단체에서 시작되었으며, 노원구와 성북구가 2013년 구청장의 행정명령을 통해 전국 최초로 생활임금을 도입하였다. 2013년 도입 당시 노원구와 성북구의 생활임금은 6,493원으로, 최저임금인 4,860원 대비 34%(1,633원) 높은 수준이었다. 이후 노원구와 성북구는 2014년 생활임금 조례를 시행하여, 2015년 1월부터 적용하고 있다.

반면 국내 최초로 생활임금 관련 조례를 시행한 지방자치단체는 부천시이다. 부천시는 2013년 국내 최초로 『부천시 생활임금 조례』를 시행, 2014년 4월부터 적용하고 있다. 2014년 부천시의 생활임금은 5,580원으로, 2014년 최저임금인 5,210원 대비 7%(370원) 높은 수준이었다.

현재 17개 광역자치단체 중 13개 지역에서 생활임금을 시행하고 있다. 국내에서 생활임금과 관련된 조례를 최초로 시행한 광역자치단체는 경기도이나, 실제 적용은 서울시가 2015년 1월에 최초로 적용하였다. 울산광역시는 2021년 3월 조례를 시행하였으며, 대구광역시, 경상북도, 충청북도는 현재까지 도입하지 않고 있다. 그러나 충청북도의 경우 주민 발의로 2021년 5월 생활임금 조례를 충청북도의회에 제출한 상태이다.

한편 2021년 생활임금을 시행하고 있는 13개 광역자치단체의 생활임금 평균은 약 10,321원으로, 이는 2021년 최저임금인 8,720원 대비 18%(1,601원) 높은 수준이다. 광역자치단체 중 생활임금이 가장 높은 곳은 서울특별시로 10,702원, 경기도 10,540원, 광주광역시 10,520원, 전라남도 10,473원 순이다. 반면 생활임금이 가장 낮은 곳은 세종특별자치시 10,017원, 인천광역시 10,150원, 충청남도 10,200원이다. 따라서 지역별로 생활임금 수준이 다른 것을 알 수 있다.

생활임금의 수준을 결정하는 산입범위의 경우 광역자치단체별로 차이가 있지만, 많은 경우 통상임금을 기준으로 적용하고 있다(이창근, 2019). 산입범위가 가장 넓은 곳은 서울특별자치시와 광주광역시, 세종특별자치시로 기본급 이외에 교통비, 식대, 상여금, 가족수당, 자격수당, 복지포인트, 기타 고정수당 등 통상임금으로 하고 있다. 산입범위가 가장 좁은 곳은 강원도와 경기도도 기본급과 기타 고정수당만 포함된다. 참고로 생활임금의 산입범위가 넓은 경우 그렇지 않은 기관의 근로자에 비해 임금수준이 상대적으로 적을 수 있다. 반대로 생활임금의 산입범위가 좁은 경우 그 외 임금규모에 의해 임금수준이 높아질 여지가 있다는 것이다. 현재 노인일자리사업과 비교할 경우 공익활동의 경우 제공되는 활동비와 교통비, 식비, 간식비, 사회서비스형의 경우 기본급으로만 구성되어 있다는 점에서 광역자치단체의 임금 범위와 차이가 있다.

〈표 6-9〉 지역별 생활임금 도입 현황

(단위 : 원)

구분	시행		2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	최저임금과 차이 (‘21기준)	임금 산입범위
	조례	적용									
서울	2015.1.2.	2015.1.1.	6,687	7,145	8,197	9,211	10,148	10,523	10,702	1,982	1+2+3+4+5+6+7+8
광주	2015.7.1.	2015.7.1.	7,254	7,839	8,410	8,840	10,090	10,353	10,520	1,800	1+2+3+4+5+6+7+8
대구	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
대전	2016.1.1.	2016.1.1.	-	7,055	7,630	9,036	9,600	10,050	10,202	1,482	1+2+3+4+5+6+8
부산	2017.3.9.	2018.1.1.	-	-	-	8,448	9,894	10,186	10,341	1,621	1+2+3+4+5+6+8
울산	2021.3.18.	2022.1.1.	-	-	-	-	-	-	-	-	-
인천	2016.7.1.	2017.1.1.	-	-	6,880	8,600	9,600	10,000	10,150	1,430	1+2+3
세종	2014.12.22.	2016.1.1.	-	7,170	7,540	7,920	8,350	9,378	10,017	1,297	1+2+3+4+5+6+7+8
강원도	2015.11.6.	2017.1.1.	-	-	7,539	8,568	9,011	10,100	10,252	1,532	1+8
경기도	2014.7.11.	2015.3.1.	6,810	7,030	7,910	8,900	10,000	10,364	10,540	1,820	1+2+3+6
경상남도	2019.8.1.	2020.1.1.	-	-	-	-	-	10,000	10,380	1,660	1+8
경상북도	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
전라남도	2015.10.5.	2016.1.1.	-	7,248	7,688	9,370	10,000	10,380	10,473	1,753	1+2+3+4+5+6+8
전라북도	2016.6.17.	2017.1.1.	-	-	7,700	8,600	9,200	10,050	10,251	1,531	1+2+3+8
충청남도	2015.12.30.	2017.1.1.	-	-	7,764	8,935	9,700	10,050	10,200	1,480	1+2+3+4+5+6+8
충청북도	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
제주도	2017.3.8.	2017.10.1.	-	-	8,420	8,900	9,700	10,000	10,150	1,430	1+2+3+8
평균	-	-	6,917	7,248	7,024	8,777	9,608	10,110	10,321	1,601	-
부천시	2013.12.12.	2014.4.1.	6,050	6,600	7,250	9,050	10,030	10,400	10,500	1,780	1+2+3+4+5+6+8
서울시 성북구	2014.9.11.	2013.1.1.	7,150	7,585	8,048	9,255	10,113	10,307	10,540	1,820	1+2+3+6+8
서울시 노원구	2014.8.18.	2013.1.1.	7,150	7,370	7,750	8,140	10,148	10,523	10,540	1,820	1+2+3+4+5+6+7+8

주: 1) 산입범위는 1=기본급, 2=교통비, 3=식대, 4=상여금, 5=가족수당, 6=자격수당, 7=복지포인트, 8=기타 고정수당

2) 부천시, 성북구, 노원구의 경우 기초자치단체이나 부천시는 최초 조례 제정, 성북구와 노원구는 2013년 최초로 적용으로 표에 기술함

3) 2021년 시간급 최저임금 8,720원과의 차이

자료: 이창근(2019). 전국 지방자치단체 생활임금제도 실태 비교. 서울: 민주노총 정책연구원. p. 17-20. 및 각 지자체 생활임금 고시자료.

지역별로 생활임금 적용범위가 다르지만 대부분 직접고용 노동자와 출자출연 노동자까지 적용하고 있는 것으로 나타났다. 또한 지역에서 생활임금 결정기준으로 가장 많이 활용되는 것은 물가, 최저임금, 유사노동자 임금이며, 그 외 주택비, 교통비, 문화지출비, 유사업종 노동자 임금, 공공기관 임금가이드라인, 공무원보수인상률 등을 기준으로 선정한 곳이 있었다(이창근, 2019).

생활임금 산정방식은 ① 가계지출을 주요기준으로 산정한 모형, ② 가계소득을 주요 기준으로 산정하는 모형, ③ 노동자 임금 혹은 임금인상률을 주요 기준으로 산정하는 모형, ④ 최저임금과 연계하여 산정하는 모형, ⑤ 기타 혼합모형 등으로 나타났다. 또한 지역별로 생활임금 결정모형이 확정되어 계속 유지되기도 하지만, 산정방식을 바꾸 경우도 있었다. 가계지출모형의 대표적인 사례는 서울형 3인 가구 가계지출모델이며(① 사례), 가계소득의 대표적 경우는 충청남도과 부산광역시의 사례(② 사례)이다. 노동자 임금 혹은 임금상승률 기준의 대표적 사례는 광역자치단체에서 없으나 서울시 노원구·성북구 등 기초자치단체(③ 사례), 최저임금을 연계하여 산정하는 모형은 대전광역시와 인천광역시, 전라북도가 해당된다(사례 ④). 그 외 또는 기타 혼합모형(⑤ 사례)의 경우는 경기화성시, 고양시 등 기초자치단체에 해당된다.

〈표 6-10〉 광역자치단체의 생활임금 산정방식

구분	산정방식
서울	「서울형 3인가구 가계지출모델」: 3인 가구 지출규모 × 빈곤기준선 59% + 주거비 + 사교육비) ÷ 365시간(3인 가구 월 노동시간) × 서울시 소비자물가상승률
광주	최저생계비(기준중위소득 60%) + 추가적 생계비(주거비, 통신비, 교통비, 교육비, 문화비) + 소비자물가상승률
대전	법정최저임금 115%(2019년), 법정최저임금 117%(2020년)
부산	'19년 기준 국민3인가구 중위소득, 중위소득 55% 빈곤기준선
인천	최저임금 연계방식: 2020년 법정최저임금 연계 비율 116.5%. 최저임금, 평균가구원의 기본생활비용 및 생활물가지수, 공무원 임금 고려하여 결정
세종	가구 중위소득, 근로자가구 중위지출액, 빈곤기준선, 교육비, 오락□문화, 통신비, 물가상승률과 최저임금, 유사노동자 임금수준 등을 고려하여 결정
강원도	3년간 최저임금 인상을 또는 전년 동월 대비 물가상승률 또는 타시도 생활임금 고려해 결정
경기도	3인가구 가계지출, 상용·비상용근로자 평균 근로소득, 3인가구 가계소득, 전년도 생활임금 및 근로자평균임금증가율 + 주거비, 문화비, 교통비, 문화여가비 등 고려하여 결정
경상남도	3인가구 평균지출(중위소득60%), 생활물가상승률, 주거비, 사교육비 등
전라남도	최저임금 인상률, 가구당 월평균 가계지출 인상률, 도 소비자 물가 상승률, 유사노동자 임금 인상률, 위원회가 판단하는 사항 등을 고려하여 결정
전라북도	법정최저임금 110.2%. 최저임금 인상률, 생활물가 지수, 광역 시도별 평균 생활임금 수준을 고려하여 결정
충청남도	충청남도 소득 1분위 수준 생계보장: 1분위 소득계층 근로자가구 가계소득액(통계청 소득5분위별 가구당 가계지출) × 도 생활물가지수
제주도	당해 생활임금+경제성장 전망치+전년대비 제주지역 소비자물가상승률+α(협상)

자료: 이창근(2019), p. 47-50, 〈표 12〉 토대로 연구진 재구성

이상 지역별 생활임금 도입 현황 검토결과 지역별 생활임금 수준의 규모와 산정방식, 적용범위 등에서 차이가 있다는 점이 확인되어, 지역별 개별 생활임금 모형을 분석할 필요가 있다는 점을 확인하였다.

2) 생활임금 수립 모형

광역자치단체의 생활임금 산정방식에 따라 구분되는 4개의 모형 중 서울특별시의 3인 가구 가계지출모형, 충청남도의 가계소득모형, 인천광역시의 최저임금 연계 모형을 살펴보고자 한다.

(1) 서울특별시의 3인 가구 가계지출모형¹⁶⁾

서울특별시는 3인 가족 기준의 생활수요를 충족시키기 위한 최소한의 임금으로 생활임금을 고시하며, 공공부문 생활임금 대상 확대 및 기업 등 민간부문으로 생활임금 확산을 추진하고 있다(서울특별시 홈페이지).¹⁷⁾ 서울특별시는 2015년 생활임금 조례를 제정하였으며, 같은 해 서울특별시청과 투자출연기관 근로자들에게 생활임금제를 적용하고 있다.

그러나 생활임금 적용대상은 ① 시 및 시 산하 투자출연 기관 소속 노동자, ② 시로부터 그 사무를 위탁받거나 시에 공사, 용역 등을 제공하는 기관 및 업체에 소속된 노동자, ③ 제 ②호의 기관 및 업체의 하수급인이 고용한 노동자에 한정되어 있다(서울특별시 생활임금 조례 제3조). 즉 서울특별시의 생활임금 적용대상은 공공부문 소속 근로자 중 임금수준이 낮은 기간제와 무기계약직 근로자가 주로 해당되며, 공무원 보수체계 적용 대상자, 공공근로 등 국비 또는 시비보조 사업, 그 밖에 생활임금 이상의 임금을 받고 있는 근로자는 적용 제외로 운영되고 있다(서울특별시 강남구 생활임금 조례 고시 제2020-156호). 노인일자리사업, 공공근로, 지역공동체 일자리사업 등 국비 및 시비 보조사업 근로자는 적용 제외되고 있다(서울특별시 용산구 고시 제2020-181호). 서울시는 생활임금위원회를 설치하여 생활임금을 심의·결정하는데, 시의원, 사용자단체, 노동자단체, 전문가, 당연직 등으로 구성되어 있다(최봉, 정현철, 2018).¹⁸⁾

서울형 생활임금은 3인 가구 가계지출모형을 활용하여 산정하고 있다. 서울형 3인 가구 가계지출 모형은 맞벌이를 하는 성인 2인과 사교육이 필요한 자녀 1인으로 구성된 3인 가족의 소비수준, 사교육비, 실질 주거비 등을 추정하여 계산하는 방식이다. 서울특별시 소속 자치구들 대부분 이 모형을 활용하거나 일부 변형하여 생활임금액을 산출하고 있다(최봉, 정현철, 2018; 최봉, 정현철, 2019).

16) 최봉, 정현철(2019)과 최봉, 정현철(2018)을 주로 참조하여 작성하였다.

17) [https://news.seoul.go.kr/economy/living_wages\(2021.09.12.\)](https://news.seoul.go.kr/economy/living_wages(2021.09.12.))

18) 서울시 노동정책담당관과 예산담당관이 포함된다.

〈표 6-11〉 서울형 3인 가구 가계지출모델

$$\frac{(A + B + C) \times (1 + D)}{E}$$

- A : 도시근로자 3인 가구 가계지출 - B : 사교육비
 - C : 주거비 - D : 물가상승률
 - E : 맞벌이부부 근로시간

자료: 최봉, 정현철(2019) 토대로 연구진 작성

서울형 3인 가구 가계지출모델은 통계청의 가계동향조사, 사교육비 조사, e-지방지표와 국토교통부의 전월세 실거래가 등의 통계자료를 활용하고 있다. 3인 가구의 가계지출은 통계청의 가계동향조사의 3인 가구 가계지출 중위값의 58% 적용하며,¹⁹⁾ 사교육비는 서울 지역 사교육비의 평균 50%를 적용한다. 주거비는 국토교통부 전월세 실거래가 자료를 기반으로 서울 지역 43㎡의 추정주거비를, 물가상승률은 서울 지역의 전년도 물가상승률을 적용한다. 여기서 주거면적 43㎡는 서울시민복지기준이 제시한 주거분야 기준이다. 주거비와 사교육비를 생활임금 산정식에 포함한 이유는 서울의 실질적 지출 현황을 더욱 면밀하게 반영하기 위해서이다. 마지막으로 맞벌이부부 근로시간은 전일제 209시간과 시간제 156시간의 합산을 적용한다(최봉, 정현철, 2018; 최봉, 정현철, 2019).

서울형 생활임금의 산입범위는 2015년 도입 당시 기본급, 교통비, 식대 기준으로 지급 여부를 결정하였으나 이에 대한 이견이 꾸준히 제기되어 2017년부터 통상임금으로 변경·적용하고 있다. 참고로 식대와 교통비만 생활임금 산정에 포함할 경우 수당 유무에 따라 기관별로 실지급액의 차이가 발생할 수 있으며, 임금을 지급하는 데 있어 혼란이 가중될 수 있기 때문이다. 또한 생활임금제의 민간확산을 고려한다면 산입수당을 일정한 기준으로 통일할 필요가 있다는 주장이었다(최봉, 정현철, 2019).

한편 최근 생활임금 산정항목에서 사교육비를 제외하고 문화지출비, 보건의료비를 포함할 지에 대한 논의가 이루어지고 있다. 그 근거로는 생활임금에 사교육비를 포함하면 사교육을 조장할 수 있다는 우려가 있으며, 문화생활이 인간다운 삶을 위해 반드시 필요한 요소라면 생활임금 산정에 문화지출비를 새로운 항목으로 추가해야 한다는 것이다. 또한 인간

19) 서울형 생활임금은 빈곤기준선을 지출값에 적용하여 상대적 빈곤기준을 판단한다. 서울형 생활임금의 빈곤기준선은 58%이며, 빈곤을 벗어나는 상대적 기준을 의미한다. 주요 기관 및 국가에서 사용하는 빈곤기준선은 평균 또는 중위소득의 33.3~60%이다(최봉, 정현철, 2019).

다운 삶에 필수적인 항목으로 분류되는 보건의료비를 생활임금 산정에 포함시킬 필요가 있다는 것이다(최봉, 정현철, 2019). 그러나 최봉, 정현철(2019)는 3인 가구 가계지출에 이미 주거비, 사교육비, 문화지출비, 보건의료비 등이 포함되어 있다는 점에서 산업항목을 추가적으로 늘리기 보다 오히려 단순화하는 것이 바람직하다고 주장하고 있다.

〈표 6-12〉 서울형 생활임금 산출 항목

산정기준	적용 수치	비고
도시근로자 3인가구 가계지출 (가구의 생활수준 실태와 변동사항 파악을 위한 연간 지출조사)	가계동향조사 지출 중위값 활용 (2019년 중위값 3,806,000원)	2019년 생활임금 결정시부터 중위값 활용
빈곤기준선 (가계지출 대비 상대적 빈곤율 측정을 위한 기준선)	59.5%	장기적으로 빈곤기준선 60% 도달을 목표로 매년 꾸준히 상향중 (2020년 59%)
주거비 (서울시 주거복지기준에 따른 3인가구 주거비용)	43㎡ (약 139만원)	주거면적 적정성 문제제기 이후 2018년부터 생활임금 산정 주거면적 기준을 최저 36㎡ → 43㎡로 변경
사교육비 (서울 초·중·고 월평균 사교육비)	평균값의 50% (2018년 평균 451,000원)	
물가상승률 (서울지역 소비자물가 상승률)	전년도 통계청 수치 활용 (2019년 0.6%)	생활물가지수는 변동 폭이 크고 기준시점이 주기적으로 변동하는 문제가 있어 소비자물가상승률 이용
맞벌이부부 근로시간	총365시간 (전일제 209시간+시간제 156시간)	동일 유지

자료: 최봉, 정현철(2019)와 내 손안에 서울(2020.09.16.)²⁰⁾ 토대로 연구진 작성

20) 내 손안에 서울(2020.09.16.), 내년 서울형 생활임금 시급 1만 702원…1.7% 인상,
<https://mediahub.seoul.go.kr/archives/1295847>(2021.9.12.)

(2) 충청남도의 가계소득모델²¹⁾

충청남도는 2015년 말 생활임금 조례를 제정한 이후 2016년부터 생활임금심의위원회를 구성하여 2017년부터 생활임금액을 결정 및 시행하고 있다. 충청남도 생활임금 조례 제2조에서 생활임금은 최저임금 이상으로 노동자의 인간적, 문화적 생활을 가능하게 할 목적으로 지급되는 임금으로 규정하고 있다. 적용대상은 충청남도와 충청남도 출자·출연기관장이 직접 고용한 노동자이며, 다만 민간위탁 사업 중 인건비를 100% 도비로 지원하는 경우에도 적용을 권고하고 있다. 직접고용 근로자는 공무원 등 무기계약직을 포함한 정규직 근로자, 기간제 근로자, 단시간 근로자, 일용직 근로자를 모두 포함한다. 그러나 국비 또는 시군비 지원에 따라 일시적으로 고용된 근로자는 적용 제외하고 있다. 좀 더 구체적으로 설명하면 국비 지원을 받아 중앙 관련 지침에 의거 전국 단위 동일임금 체계 근로자, 국·도·시군비 매칭에 따라 시군과 동일 임금체계 근로자를 제외한다.

한편 생활임금심의위원회는 위원장과 부위원장을 포함하여 10인 이내로 구성하며, ① 충청남도의회가 추천하는 도의원, ② 생활임금 업무 관련 국장, ③ 근로자단체와 사용자단체의 대표 또는 추천인, ④ 근로자임금에 관한 학식과 경험이 풍부한 전문가, 주민 등, ⑤ 그 밖에 도지사가 필요하다고 인정하는 사람 중에서 도지사가 위촉 또는 임명한다. 위원의 임기는 2년으로 하며 연임할 수 없다.

생활임금의 결정은 최저임금, 물가수준, 근로자의 생계비, 유사근로자의 임금 등을 고려하여 생활임금위원회의 심의를 거쳐 도지사가 매년 9월 10일까지 결정한다. 생활임금 산정 근거는 '충청남도 소득 1분위 수준을 고려한 생활보장'이며, 산정방식은 <표 6-13>과 같이 물가소비자지수와 생활임금심의위원회의 조정률을 1분위 가계소득액에 곱한다. 그리고 이를 월소정노동시간으로 나누면 시간급 생활임금이다.

〈표 6-13〉 충청남도의 생활임금 산정방식

$$\frac{1분위 가계소득액 \times (1 + 도 소비자물가지수 증감률 + \alpha)}{\text{월 소정노동시간}}$$

α : 생활임금심의위원회 조정률

자료: 충청남도(2020) 토대로 연구진 작성

21) 충청남도(2020)을 주로 참고하여 작성하였다.

2020년 충청남도 생활임금 산정에 적용한 수치를 구체적으로 살펴보면 <표 6-14>와 같으며, 시급 10,050원이다. 2021년 충청남도 생활임금은 10,510원으로 전년 대비 3% 인상되었으며, 최저임금보다 14.7% 높은 수준이다.

〈표 6-14〉 충청남도 생활임금 산출항목(2020년)

산정기준	적용 수치
1분위 가계소득액	1분기 1분위 소득계층의 근로자 가구 가계소득액 (2019년 2,061,344원)
도 소비자물가지수 증감률	1분기 소비자물가지수 증감률 (2019년 0.3%)
생활임금심의위원회 조정률	공무원 임금인상률 등을 감안하여 1.597%
(공무원 임금인상률)	1.8%
월 소정 노동시간	209시간

자료: 충청남도(2020) 토대로 연구진 작성

충청남도 생활임금에 포함되는 임금항목은 통상임금이다. 기본급, 교통비, 급식비, 정기상여금, 기술수당, 근속수당, 부양가족 수와 관계없이 모든 근로자에게 일괄 지급되는 가족수당 등을 산입범위에 포함하고 있다. 그러나 교통비와 급량비 등을 현물(식권 등)로 지급하는 경우에는 생활임금에 포함되지 않는다. 임금은 통화로 지급하게 되어 있으므로, 원칙적으로 현물로 지급하는 형태의 근로 대가는 임금으로 볼 수 없기 때문이다. 근로자의 통상임금이 생활임금액 다 낮은 경우 그 차액을 생활임금 보전수당으로 지급한다. 또한 충청남도 생활임금 기준월액은 전일제 노동자(1일 8시간)의 월 소정 노동시간(209시간)을 기준으로 산출한 금액으로, 통상임금 산정범위에 맞춰 주휴수당을 포함한다.

(3) 인천광역시의 최저임금 연계 모형²²⁾

인천광역시 2015년 11월 생활임금 조례를 제정하고 2017년 첫 생활임금 적용을 시작으로 매년 생활임금을 결정 고시하고 있다. 인천광역시 생활임금 조례(제6575호, 개정 2021.4.9.)에 의하면 생활임금은 노동자가 가족을 부양하고 교육·문화 등 각 분야에서 인간다운 삶을 유지할 수 있도록 하기 위해 최저임금 이상으로 지급되는 임금을 의미한다(제2조 제1항). 즉 인천광역시의 생활임금은 최저생계비를 고려하여 결정하는 최저임금을 넘어 주거, 교육, 문화 등 각 삶의 영역에서 실질적으로 가구원 삶의 질 향상에 기여할 수 있는 '적정한 임금' 수준을 의미한다(최태림, 2020).

인천광역시 생활임금은 2017년 시급액 기준 6,880원으로 시작하여, 2020년 10,000원, 2021년 10,050원으로 증가·적용되고 있다. 생활임금 적용범위는 도입 당시 시 소속 노동자에서 2019년 산하 공사·공단 및 출자·출연기관까지 적용 확대, 2022년부터는 시 사무위탁기관까지 확대 적용하는 등 지속적인 확대가 이루어지고 있다(인천광역시 보도자료, 2021.8.12.).

생활임금의 결정은 고용노동부장관이 고시한 최저임금, 유사 노동자의 임금, 노동의 정도 및 지역적 특성을 고려하여 생활임금위원회의 심의를 거치고 시장이 결정 및 고시하도록 하고 있다(인천광역시 생활임금 조례 제4조). 인천광역시의 생활임금위원회 구성은 위원장 1명을 포함하여 7명 이상 11명 이하의 위원으로 구성하며(인천광역시 생활임금 조례 제6조), 위원의 임기는 2년으로 하고 한 차례만 연임할 수 있다(동 조례 제7조).

인천광역시는 생활임금위원회의 심의안전 산정을 위해 4가지 방식을 활용하여 생활임금 시급(안)을 제시하고 있다. 4가지 생활임금 산정방식은 ① 평균 가구원 기본생활비용 모형, ② 상용근로자의 평균임금 모형, ③ 생활물가지수를 반영한 상용근로자의 평균임금 모형, ④ 최저임금 연계 모형이다(최태림, 2020). 즉 인천광역시는 단일모형에 의존하지 않고 다양한 접근 방법을 고려하여 종합적으로 결정하고 있다.

22) 최태림(2020)을 주로 참조하여 작성하였다.

〈표 6-15〉 인천광역시 생활임금(안) 산정 모형

모형	특징
① 평균 가구원 기본생활비용 모형	생활비용 실제 지출 실태를 반영하는 장점이 있으나 인천시 공식통계가 없기 때문에 보정방식 적용 산식: (전국 도시근로자 월평균 가계지출 + 주거비용 보정) × 물가상승률(최근5년 평균) × 상대적 빈곤율 ÷ 월 근로시간
② 상용근로자 평균임금 모형	산정방식이 단순하고 인천시 자료를 활용하는 장점이 있으나 지출에 대해 고려하지 못하는 한계가 있음 산식: 인천시 5인 이상 사업장 상용근로자 월 평균임금 × 물가상승률(최근5년 평균) × 상대적 빈곤율 ÷ 월 근로시간
③ 생활물가지수를 반영한 상용근로자 평균임금 모형	상용근로자 평균임금 모형과 장단점에서 유사 산식: 인천시 5인 이상 사업장 상용근로자 월 평균 임금 × 생활물가지수 × 물가상승률(최근5년 평균) × 상대적 빈곤율 ÷ 월 근로시간
④ 최저임금 연계 모형	최소한 최저임금 보다 높은 수준에서 생활임금을 결정할 수 있으나 임금 및 지출의 지역특징을 반영하지 못하는 한계 산식: 최저임금 × 연계 비율

자료: 인천광역시 내부자료; 최태림(2020), p.13, 〈표 2-3〉 재인용

먼저 평균가구원 기본생활비용 모형은 생활임금 제도의 취지를 반영하여 근로자 가구의 기본적인 생계비용 지출을 유지할 수 있는 수준으로 생활임금을 산정하는 방식이다. 해당 방식을 적용하기 위해서는 평균적인 인천시 가구지출에 대한 통계자료가 요구되나 공식적인 광역시도 단위의 가구지출 통계자료가 생산되지 않기 때문에 가계동향조사의 도시근로자 월평균 임금 자료를 보정하여 활용하고 있다. 가구생활비에서 보정의 필요성이 가장 높은 항목은 주거비용에 대한 항목이며, 인천광역시 월세 실거래가 자료를 활용하여 주거비용을 산정하고 해당 주거비용을 가계동향조사의 주거비 항목과 비교하여 보정한다. 물가상승률은 최근 5년 평균 값을 활용한다. 평균가구원 기본생활비용 모형 산식은 다음과 같다.

$$\text{모형①} = \frac{(\text{전국 도시근로자 월평균 가계지출} + \text{주거비용 보정}) \times \text{물가상승률} \times \text{상대적 빈곤율}}{\text{월 근로시간}}$$

두 번째 상용근로자의 평균임금 모형은 상용근로자의 임금분포 자료를 활용하여 상대적 빈곤선 이상이 되도록 생활임금 시급을 정하는 방식이다. 고용노동부가 매년 발간하는 지역별사업체노동조사의 인천광역시 상용근로자의 평균임금 값을 활용한다. 인천광역시 5인 이상 사업장 상용근로자를 대상으로 한 월 평균임금을 적용하며, 물가상승률은 앞선 모형과 동일하게 최근 5년 평균 값을 활용한다. 상용근로자의 평균임금 모형 산식은 다음과 같다.

$$\text{모형②} = \frac{\text{인천5인 이상사업장 상용근로자 월평균임금} \times \text{물가상승률} \times \text{상대적 빈곤율}}{\text{월 근로시간}}$$

세 번째 생활물가지수를 반영한 상용근로자 평균임금 모형은 두 번째 산정방식이 유사하되, 다음과 같이 생활물가지수를 추가 반영하는 방식이다.

$$\text{모형③} = \frac{\text{인천5인 이상사업장 상용근로자 월평균임금} \times \text{생활물가지수} \times \text{물가상승률} \times \text{상대적 빈곤율}}{\text{월 근로시간}}$$

네 번째 최저임금 연계 모형은 생활임금 시급이 최저임금보다 높게 결정되도록 규정한 조례를 고려하여 다음 해에 적용되는 최저임금보다 일정 수준 높게 생활임금을 결정하는 방식이다. 따라서 이 모형은 최저임금보다 어느 정도 높은 수준으로 생활임금을 연계할지에 대한 명확한 근거를 제시하기 어려운 단점이 있다.

$$\text{모형④} = \text{최저임금} \times \text{연계 비율}$$

인천광역시의 생활임금은 처음 도입된 2017년 지나치게 낮은 수준이라 비판받은 이후, 2018년부터 현재까지 최저임금 대비 생활임금은 114~116%의 비율을 유지하고 있다. 이로써 인천광역시 생활임금은 다양한 모형을 고려하지만 다른 광역자치단체와 달리 최저임금과 연계된 모형을 함께 고려한다는 점에서 국내에서 최저임금 연계 모형의 대표적인 사례로 회자되고 있다.

〈표 6-16〉 인천광역시 최저임금 대비 생활임금 비율 추이

(단위: 원, %)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
생활임금	6,880	8,600	9,600	10,000	10,150
최저임금	6,470	7,530	8,350	8,590	8,720
최저임금 대비 생활임금	106.3	114.2	115.0	116.4	116.5

주: 최저임금 대비 생활임금은 생활임금을 최저임금으로 나눈 후 백분율하여 계산함

자료: 연구진 작성

인천광역시는 2022년 적용 생활임금액을 내년도 최저임금 인상율 5.1%를 반영하여 10,670원으로 확정하였으며, 2022년부터 산입범위를 기존 기본급, 교통비, 식대에서 자격수당 및 기타 고정수당을 추가한다고 밝혔다. 이는 2022년 최저임금 9,160원보다 1,510원 많은 액수이며, 최저임금 대비 116.5%이다. 인천광역시는 이번 산입범위의 확대는 타 시도와의 생활임금의 적정 비교 가능성과 향후 지역 내 기초자치단체와 향후 생활임금 통합 적용 가능성, 민간부문 생활임금 확산 시 산입범위 상이에 따른 상충 최소화를 위해 이루어졌다고 밝히고 있다(인천광역시 고시 제2021-344호; 인천광역시 보도자료, 2021.8.12.).

제2절 표준 급여산정 모형

앞 절에서는 국가 혹은 지방자치단체 단위에서 임금수준을 정한 주요 제도의 급여산정 방식을 검토하였다. 본 절에서는 이를 토대로 노인일자리사업 참여자의 급여산정 모형을 설계하고 실측을 통해 표준적인 급여산정 모형을 제시하고자 한다.

1. 모형 설계 기본방향

1) 기본방향

노인일자리 급여산정 모형 설계의 기본방향은 다음과 같다.

첫째, 적용대상 사업유형은 공익활동과 사회서비스형으로 한다. 본 연구는 노인일자리 사업 참여자의 급여산정 모형의 체계적인 개선이라는 최초의 시도라는 점에서 현재 사업규모와 향후 확대 가능성이 높은 사업 등을 고려한 것이다. 공익활동형은 2019년 참여자 기준 전체 사업에서 차지하는 비율이 73.7%로 사업 규모가 가장 크고, 사회서비스형은 2020년부터 단계적으로 노인인구로 편입되는 베이비붐세대의 특성을 반영하여 2019년 시범 도입 후 새롭게 시작된 사업유형이다. 본 연구진은 당분간 노인일자리사업의 사업유형이 급격하게 변화하기 어려울 것이며, 베이비붐세대의 노인인구 편입에 따른 새로운 사업유형의 확대가 예상된다고 판단하였다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서 최종적으로 제안하는 표준 급여산정 모형은 기본적으로 사업유형 간 일관성과 타 유형으로의 확장 가능성을 염두에 두고 마련되었다는 것을 밝힌다.

둘째, 노인일자리 사업의 급여는 현재와 같이 사업유형의 취지에 맞춰 명칭을 달리하고 급여 구성을 달리한다. 현재 노인일자리사업은 크게 일자리와 사회활동으로 구분되어 운영되는데, 공익활동은 사회활동, 사회서비스형은 일자리에 해당된다. 공익활동 참여 노인은 자원봉사자이자 사회복지수혜자의 성격을 지니며, 복지적 관점에서 사업에 참여하고 활동비를 수령한다. 반면 최근 도입된 사회서비스형 참여 노인은 단기근로자의 성격을 지니며, 법적으로 근로자성이 인정되어 근로의 대가로 보수를 수령한다. 사회서비스형은 이미 법적 지위가 근로기준법상의 근로자-단기간 근로자-로 근로계약서 작성, 사회보험 가입(고용보험-단 65세 이상 실업급여 제외, 산재보험, 직장건강보험)-이 적용되고 있다.

급여 구성 측면에서는 공익활동의 경우 시간당 단가 기준의 활동실비와 기타수당으로 활

동비를 구성하며, 사회서비스형의 경우 시간당 단가 기준의 기본급으로 급여를 구성한다. 물론 사회서비스형은 법적 의무수당인 주휴수당을 포함한다.

한편 법제적 관점에서 공익활동의 근로자성 인정에 대한 논쟁이 있지만, 실제 사업 운영 관점에서 공익활동의 내용이나 참여자 선발 기준 등에서 근로자성을 인정하기에는 한계가 있다고 판단된다. 이러한 공익활동의 근로자성을 토대로 한 급여산정은 정부 부처간의 논쟁이 종결된 이후 반영되는 것이 보다 타당할 것이다.

셋째, 지속가능성을 고려하여 급여산정 모형을 수립한다. 노인일자리 사업의 2021년 단가를 유지할 경우 2022년은 최저임금 수준보다 낮아질 것으로 전망되며, 이러한 시간급 단가 문제는 현재 노인일자리 사업의 급여 산정 방식이 개선되지 않는다면 지속적으로 제기될 가능성이 높아 보인다. 현재 노인일자리 사업 참여자의 급여산정은 물가나 임금성장률, 최저임금수준 등과 연동되거나 이를 주기적으로 평가반영할 수 없는 방식이다. 공익활동의 경우 노동관계법령의 적용을 받지 않아 크게 문제되지 않을 수 있지만, 사회서비스형은 매년 혹은 일정기간에 시간당 단가를 조정할 수 있는 방식으로 개선될 필요가 있다. 2022년 최저임금은 9,160원으로 예정되어 있는데, 사회서비스형은 도입 이후 시간당 단가가 9,114원으로 고정되어 있어 내년에는 최저임금법을 저촉하게 된다. 따라서 본 연구는 이러한 사항을 반영하여 향후 노인일자리 참여시간 적용 단가는 주기적으로 조정될 수 있도록, 지속성 높은 표준 급여산정 모형을 수립하고자 한다.

넷째, 노인일자리 사업의 급여는 지역의 특성과 다양성을 반영하지 않는다. 생활임금과 같이 지역의 특성과 다양성을 반영하면 지역 간 급여수준 차이를 심화시킬 수 있다는 점에서 국비 지원 사업인 노인일자리 사업의 급여 수준은 전국 동일 적용으로 설정하고자 한다. 앞서 생활임금제도 사례분석에서도 국가 차원의 사업에 적용 제외를 둔 점을 확인할 수 있었다. 다만, 기타수당을 통해서 지역의 특수성을 선택적으로 반영할 수 있는 여지는 마련하고자 한다. 이는 노인일자리 사업의 급여산정 모형은 누구나 쉽게 이해할 수 있도록 간결하게 설계하는 데도 긍정적으로 작용할 수 있을 것이다.

마지막으로, 현재 노인일자리 사업의 기본적인 틀을 고려하여 급여 산정 모형을 마련하고자 한다. 가령 노인일자리 사업 참여자의 자격 기준과 특성, 사업 참여시간과 사업 내용 등을 유지하는 범위에서 급여 산정방식을 마련하고자 한다. 또한 급여 산식은 현재의 구조를 포괄하여 사업유형에 상관없이 참여시간의 단기근로자 충족 여부에 따라 표준화할 수 있도록 할 것이다.

2) 기본 산식

노인일자리사업의 공익활동과 사회서비스형의 급여 산식 분석을 통해 기본 산식을 도출하고자 한다.

현재 공익활동형 노인일자리 사업은 월 30시간 이상, 1일 3시간 이내에 참여하고 월 27만원의 활동비를 지급한다. 공익활동형의 급여 산식은 <표 6-17>과 같이 1일 활동시간별로 지급내역과 단가를 다르게 적용하고 있지만, 활동비 총액 기준 시간당 단가는 9,000원으로 동일하다. 지급내역은 시간에 비례하는 활동실비와 고정적인 교통비, 간식비, 식대로 구성된다.

<표 6-17> 시간단위별 공익활동 활동비

구분	지급내역	활동비
1시간 이상 ~ 2시간 미만	(활동실비 6천원×1시간) + 교통비 3천원	9,000원
2시간 이상 ~ 3시간 미만	(활동실비 6천원×2시간) + 교통비 3천원 + 간식비 3천원	18,000원
3시간 이상	(활동실비 6천원×3시간) + 교통비 3천원 + 식대 6천원	27,000원
월 최대	-	270,000원

자료: 보건복지부(2021a) 토대로 연구진 작성

현재 사회서비스형 노인일자리 사업은 월 60시간 이상, 주 15시간 참여하고 주휴수당을 포함하여 월 최대 71만 2,800원을 지급한다. 사회서비스형의 급여 산식은 <표 6-18>과 같이 시간당 단가 9,114원을 적용한다. 지급내역에서 4.345주는 월소정근로시간 209시간을 12개월로 나눠 1개월 단위로 계산한 것으로, 근로기준법에 따라 통상임금을 계산할 때 일반적으로 적용하는 것이다. 또한 사회서비스형은 주 15시간 이상 시간제 근로자에 해당되므로, 근로기준법에 따라 1일 3시간, 주5일 만근한 경우 1일 일한 만큼 주휴수당을 적용한다. 즉 사회서비스형 노인일자리사업은 기본급과 법정수당인 주휴수당으로 구성되어 있으며, 일반적인 시장일자리의 급여와 유사한 구조이다.

〈표 6-18〉 사회서비스형 급여

구분	지급내역	최대수준
기본급	1주 소정근로시간 15시간 × 시간당 단가 × 4.345주	594,000원
주휴수당	1주 주휴시간 3시간 × 시간당 단가 × 4.345주	118,800원
월 최대	-	712,800원

자료: 보건복지부(2021a) 토대로 연구진 작성

이를 종합하면 노인일자리의 급여 산정은 근로기준법의 적용요건인 주 15시간 이상 근로 유무에 따라 다르게 적용되고 있다. 먼저 공익활동은 주 15시간 미만의 초단기근로자라는 점에서 주휴수당을 고려할 필요가 없다. 그러나 이들의 근로시간이 매우 짧다는 점에서 시간에 비례하는 임금(활동실비) 이외에 교통비, 간식비, 식대 등의 기타수당을 추가 구성하여 급여를 보전하고 있다. 여기서 기타수당은 노인일자리의 사회보장수혜 특성을 반영한 복지성수당으로 볼 수 있다. 반면에 사회서비스형은 주 15시간 이상의 단기근로자이므로 근로기준법에 따라 시간에 비례하는 기본급과 주휴수당으로 구성된다.

현재 노인일자리 사업의 공익활동과 사회서비스형의 급여 산식을 분석하여, 본 연구진의 노인일자리 사업의 기본 급여 산정식을 주 15시간 이상 여부에 따라 〈표 6-19〉과 같이 2가지로 도출하였다. 여기서 근로시간은 사업유형별 적용되는 참여시간이다. 시간당 단가는 사업유형별로 적용하는 시간당 단가이다. 기타수당은 주 15시간 미만 초단기 근로자에게 추가로 지급되는 복지수당성 급여이다.

〈표 6-19〉 노인일자리 급여 산정식

<p>- 활동비 : 주 15시간 미만 참여</p> <p>(근로시간 × 시간당 단가) + 기타수당</p> <p>- 보수: 주 15시간 이상 참여</p> <p>(주당 근로시간 + 주당 주휴시간) × 시간당 단가 × 4.345주</p>
--

자료: 연구진 작성

2. 시나리오 구성

앞서 살펴본 최저임금제도와 생활임금제의 급여산정 모형을 참조하여 시간당 단가 산출 방식을 다각적으로 살펴본 후 적정 수준의 급여모형을 선정하고자 한다. 또한 노인일자리 사업에 추가될 기타수당이 있는지 검토하고자 한다.

1) 시간당 단가와 시나리오 구성

시간당 단가는 최저임금을 우선 고려할 필요가 있다(시나리오 A). 제4장에서 살펴본 것처럼 대부분의 재정지원 일자리의 참여시간 단가로 널리 활용되고 있으며, 특히 사회서비스형의 경우 근로자로 최저임금을 당연 적용받기 때문이다. 2021년 최저임금은 8,720원이다.

시간당 단가는 최저임금과 연계하여 산출하는 방안도 가능하다(시나리오 B). 인천광역시의 최저임금과 연계한 생활임금 모형과 같이 최저임금의 일정비율을 적용하는 것이다. 본 연구는 사업유형의 취지에 따라 최저임금 연계비율을 달리 적용한다. 공익활동의 경우 일자리가 아닌 사회활동 참여라는 점에서 최저임금보다 낮은 수준을 적용하는데, 현재 활동실비가 최저임금의 약 70% 수준이라는 점에서 연계비율 70%를 반영한다. 사회서비스형은 인천광역시의 2021년 최저임금 대비 생활임금 비율인 116.5%를 연계비율로 반영한다.

이하 추가적으로 논의하는 시나리오는 사회서비스형만 반영한다. 그 이유는 생활임금을 통해 최저임금 이상의 시간당 단가를 적용하는 시나리오를 구성한 것으로, 공익활동의 취지상 최저임금보다 높은 수준의 시간당 단가를 적용하는 과정에서 사회적 합의를 얻기 어렵다는 현실을 고려한 결정이다.

시간당 단가는 노인일자리 참여자의 특성을 감안하여 가구가계지출을 통해 산출할 수 있다. 이는 서울형 3인 가구 가계지출모형을 참조한 것으로 가계지출, 빈곤기준선, 물가상승률, 월소정근로시간을 산출항목으로 한다(시나리오 C). 통계청은 국가통계포털을 통해 가계동향조사의 가계지출(소비지출+비소비지출) 규모를 매년 제공하고 있다. 조사자료의 특성상 현재 제공되고 있는 가장 최신자료는 2020년 기준이며, 전체 가구의 평균 가구원수는 2.40명, 월평균 가계지출은 3,239,681원이다. 빈곤기준선은 서울시의 장기 목표치와 동일한 60%를 적용하고, 물가상승률은 통계청이 소비자물가조사를 통해 제공하는 소비자물가지수를 적용한다. 2020년 소비자물가 등락률 0.5%이다. 월소정근로시간은 209시간이

다. 따라서 시나리오 C는 서울과 달리 가구규모가 약 2명인 노인부부가구를 산정한 것으로 볼 수 있다.

한편 <표 6-20>과 같이 60세 이상 노인가구의 가계지출은 2,195,232만원으로 전체가구 3,239,681만원보다 약 100만원 작다. 가계지출 항목별로 살펴보면, 노인가구는 보건의료비만 유일하게 전체가구에 비해 지출규모가 큰 편이다. 이와 같이 노인가구의 경우 생애주기상 보건의료비가 증가하는 시기이다. 따라서 시나리오 C, 가구가계지출모델에 보건의료비를 고려하는 모형으로 확장할 수 있다(시나리오 D). 전체 가구의 평균 보건의료비의 50%를 반영한다. 2020년 전체 가구의 평균 보건의료비는 220,558원이다.

이와 관련하여 서울형 생활임금은 주거비와 사교육비를 산출 항목으로 선정하였는데, 최근 사교육 조장을 이유로 사교육비를 제외하고 인간다운 삶에 필수적인 항목으로 분류되는 보건의료비, 문화지출비를 포함하자는 논의가 있었다. 본 연구진은 노인일자리 사업은 전국 공통 적용이며, 노인가구를 대상으로 한다는 점에서 주거비와 사교육비를 급여에 고려할 필요가 없다고 판단하였다. 다만 보건의료비의 경우 노인은 생애주기상 노화를 경험하며 보건의료에 대한 이용이 높은 시기이며 이로써 다른 연령대의 가구에 비해 보건의료비 규모가 크다는 점을 고려할 필요가 있다고 판단하였다. 따라서 확장된 노인가구의 가계지출에서 보건의료비를 산출항목으로 선정하여 노인가구의 실질적 지출 현황을 더욱 면밀하게 반영하고자 하였다.

〈표 6-20〉 노인가구의 가계지출 규모 및 구성

(단위 : 원, %)

구분	전체가구		노인가구	
	금액	구성비	금액	구성비
가계지출(A+B)	3,239,681	100.0	2,195,232	100.0
소비지출(A)	2,400,123	74.1	1,694,964	77.2
-식료품·비주류음료	381,056	11.8	371,656	16.9
-주류·담배	37,531	1.2	26,589	1.2
-의류·신발	118,085	3.6	67,617	3.1
-주거·수도·광열	285,822	8.8	242,052	11.0
-가정용품·가사서비스	126,729	3.9	94,645	4.3
-보건	220,558	6.8	243,185	11.1
-교통	288,848	8.9	169,629	7.7
-통신	119,775	3.7	75,809	3.5
-오락·문화	139,539	4.3	72,412	3.3
-교육	159,087	4.9	16,212	0.7
-음식·숙박	319,220	9.9	171,863	7.8
-기타상품·서비스	203,873	6.3	143,296	6.5
비소비지출(B)	839,559	25.9	500,267	22.8

주 : 2020년 기준이며, 노인은 60세 이상 가구주가구를 의미함

자료: 국가통계포털, 가계동향조사, 가구주 연령별 가구당 월평균 가계수지(전국, 1인 이상), (2021.9.14.) 토대로 연구진 작성

마지막으로 충청남도의 생활임금 사례를 참조하여 가계소득모델을 통해 시간당 단가를 산출할 수 있다(시나리오 E). 우리나라 노인은 전체 가구에 비해 소득수준이 낮다는 점에서 노인가구의 평균 가계소득, 물가상승률, 월소정근로시간을 산출항목으로 한다. 시나리오 E는 시나리오 B와 달리 소득수준이 낮은 노인가구의 가계소득을 활용하기 때문에, 별도의 빈곤기준선을 고려하지 않는다. 통계청은 가계금융복지조사를 분석하여 노인가구의 평균 가구소득을 제공하고 있다. 2020년 노인의 가계소득은 연간 2,335만원으로 월평균으로 환산하면 194.58만원이다. 물가상승률과 월소정근로시간은 시나리오 C에서 제시한 0.5%, 209시간이다. 참고로 2020년 전체의 가계소득은 연간 5,924만원, 월평균 493.67만원이다.

〈표 6-21〉 시나리오 구성 및 사업유형별 적용여부

구분	산출항목	적용여부	
		공익활동	사회서비스형
시나리오 A: 최저임금 모델	최저임금	○	○
시나리오 B: 최저임금 연계모델	최저임금, 연계비율	○ (연계비율 70%)	○ (연계비율 116.5%)
시나리오 C: 가계지출모델	노인가구 가계지출, 빈곤기준선(60%), 물가상승률(0.5%), 월소정근로시간(209시간)	×	○
시나리오 D: 확장된 가계지출모델	노인가구 가계지출, 빈곤기준선(60%), 물가상승률(0.5%), 월소정근로시간(209시간), 보건의료비(50%)	×	○
시나리오 E: 노인가구 가계소득모델	소득1분위 가계소득, 물가상승률(0.5%), 월소정근로시간(209시간)	×	○

자료: 연구진 작성

2) 기타수당

제2장에서 살펴본 것처럼, 노인일자리 사업의 급여는 활동실비 혹은 기본급, 교통비, 식대, 간식비로 구성되어 있다. 유사한 사회보장제도에서 그 외 기타수당은 어떤 것이 있는지, 노인일자리 사업의 급여산정 모형에서 추가를 고려할 수 있는 복지성 수당이 있는지 재정일자리 사업과 유사 사회보장제도를 통해 추가적으로 파악한다. 유사 사회보장제도는 자활급여를 검토하고자 한다.

자활사업은 근로능력자의 기초생활을 보장하는 국민기초생활보장제도를 도입하면서 근로역량 배양 및 일자리 제공을 통한 탈빈곤 및 빈곤예방 지원을 목적으로 실시되고 있다. 자활사업은 근로능력 있는 저소득층이 스스로 자활할 수 있도록 자활능력 배양, 기능습득 지원 및 근로기회를 제공한다. 기본적으로 국민기초생활보장제도의 수급권자나 차상위자 등이 참여하며, 65세 이상인 자도 지역 여건에 따라 참여 가능하다(보건복지부, 2021b).

자활사업은 시장진입형, 사회서비스형, 근로유지형, 인턴·도우미형이 있으며 주5일 근무한다. 그러나 1일 근무시간은 사업유형에 따라 차이가 있어서 근로유지형은 1일 5시간, 그 외 사업유형은 1일 8시간 근무한다. 1일 급여단가는 사업유형별로 달라서 시장진입형 52,950원, 사회서비스형 45,860원, 근로유지형 25,240원이며, 실비는 사업유형에 상관없이 4,000원을 별도 지급한다. 그리고 시장진입형과 사회서비스형은 관련 기술·자격자

의 경우 4,000원의 수당을 추가로 지급받는다. 또한 자활사업 참여자는 주·월차수당, 초과근무시 초과근무수당을 지급받는다. 인턴·도우미형은 사업내용에 따라 시장진입형이나 사회서비스형의 단가를 달리 적용한다. 즉 자활사업 참여자는 최저임금 적용예외자로 시간당 단가가 최저임금 미만이다. 또한 자활사업단의 특성을 고려하여 자활사업 참여자에게 직접 현금이 아닌 1일 1인당 8,000원 이내에서 자활사업단의 식대 사용을 허용하고 있다. 식대 기준은 2020년 7,000원에서 실제 식사비용을 고려하여 2020년 1,000원 상향된 것이다(보건복지부, 2021b). 자활사업의 급여 구성을 분석한 결과, 노인일자리 사업 공익 유형의 식비의 현실화가 요구된다 할 수 있다.

제4장 재정지원 일자리 비교분석에서 전통스토리 계승 및 활용사업은 신규참여자의 교육수당을 1회에 한해 별도로 제공하고 있다. 또한 산림재해일자리, 공공산림일자리도 교육훈련비를 지급하고 있다. 반면 현재 노인일자리 사업의 경우 공익활동형은 안전교육 4시간 이상을 포함하여 12시간의 활동교육을 실시하도록 하고 있다. 사회서비스형은 소양·안전·직무교육 총 18시간 이상 실시하도록 하고 있다(소양교육 8시간 이상, 안전교육 4시간 이상, 직무교육 6시간 이상). 그리고 노인일자리 사업 참여자의 교육시간은 근로시간에 포함해 급여가 제공되고 있기 때문에, 월 급여한도 내에서 교육이 제공되는 것으로 볼 수 있다(보건복지부, 2021a). 그러나 다른 재정지원 일자리사업처럼 교육수당을 기타수당과 같이 책정하여 노인일자리 사업 참여자에게 추가로 제공하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 이때 현재 교육시간을 보다 확대하고 정기적으로 편성한다면, 매월 급여 제공시 교육수당으로 별도 책정하는 방안이 가능할 것이다. 그러나 현실적으로 사업 참여자에게 매달 실시할 교육콘텐츠와 강사 지원이 충분하지 않은 상황에서, 노인일자리 수행기관에 교육 실시 부담에 대한 업무부담으로 이어지고 실질적인 교육의 성과는 크지 않을 것으로 보인다.

결론적으로 연구진은 주15시간 미만 유형의 노인일자리 급여에서 고려하는 기타수당에 추가할 수 있는 항목을 찾기 어려웠다. 따라서 현재 공익활동형에서 제공되는 교통비, 간식비, 식비를 유지하되, 현재 1일 근무시간에 따라 달라지던 간식비와 식비를 근무시간에 상관없이 식비 수준으로 통일하고(현재 간식비 3,000원, 식비 6,000원), 타사업과의 형평성 및 실제 식비 수준을 고려하여 8,000원으로 상향할 것을 제안한다. 행정안전부의 지방물가정보²³⁾에 의하면, 2021년 7월 기준 전국 개인서비스(외식비) 중 김치찌개 백반은 평균 6,912원, 자장면은 평균 5,392원이다. 교통비는 실제 교통실비수준을 고려

23) <https://www.mois.go.kr/frt/sub/a02/mulMain/screen.do>

하여 3,000원을 유지한다. 행정안전부의 지방물가정보에 의하면 2021년 7월 기준 전국 시내버스료는 평균 1,350원(카드 기준 1,270원)으로, 현재 교통비는 왕복 시내버스료 지불수준이기 때문이다.

그리고 이와 같은 기타수당은 유사사업의 책정수준과 행정안전부의 지방물가정보를 참조하여 현실적인 수준이 지속적으로 노인일자리 급여 산정 모형에 반영될 수 있도록 해야 할 것이다.

3. 시나리오별 결과 비교분석

1) 시나리오별 결과

시나리오별 급여수준 산정결과는 <표 6-22>~<표 6-23>과 같다. 공익활동의 경우 새롭게 산정된 급여는 29~37만원으로 현행 급여수준 27만원보다 2~10만원 정도 높다(표 6-22). 그 이유는 시간당 단가(현재 활동실비 단가)와 식비의 단가 상승 영향이다.

반면 사회서비스형의 경우 새롭게 산정된 급여는 68~80만원으로 현행 급여수준과 비교하여 -3~9만원 정도 차이가 있다. 시나리오 A(최저임금모델)만 유일하게 현재 사회서비스형 급여에 비해 3만원 낮고, 그 외 시나리오의 급여수준은 현재 보다 5~9만원 높다. 이는 현재 사회서비스형의 시간당 단가가 최저임금보다 높기 때문이다.

〈표 6-22〉 시나리오별 공익활동 급여수준

구분	내용		현행 급여수준과 차이
시나리오 A (최저임금모델)	급여수준	371,600원	101,600원
	시간당임금	8,720원(2021년 최저임금)	
	적용산식	(30시간 × 8,720원) + (교통비 3,000원 + 식비 8,000원) × 10일	
시나리오 B (최저임금 연계모델)	급여수준	293,000원	23,000원
	시간당임금	6,100원(2021년 최저임금의 70%)	
	적용산식	(30시간 × 6,100원) + (교통비 3,000원 + 식비 8,000원) × 10일 - 시간당임금: 6,100원 = 8,720원 × 0.7	

주: 1) 2021년 월 기준으로 산출, 2) 2021년 공익활동형 급여수준은 월 27만원임

자료: 연구진 작성

〈표 6-23〉 시나리오별 사회서비스형 급여수준

구분	내용		현행 급여수준과 차이
시나리오 A (최저임금모델)	급여수준	681,990원	-30,810원
	시간당임금	8,720원(2021년 최저임금)	
	적용산식	(주15시간 + 주3시간) × 8,720원 × 4.345주	
시나리오 B (최저임금 연계모델)	급여수준	794,610원	81,810원
	시간당임금	10,160원(2021년 최저임금의 116.5%)	
	적용산식	(주15시간 + 주3시간) × 10,160원 × 4.345주 - 시간당임금: 10,160원 = 8,720원 × 1.165	
시나리오 C (가계지출모델)	급여수준	764,110원	51,310원
	시간당임금	9,770원(가계지출, 빈곤기준선 60%, 물가상승률, 월소정근로시간으로 산출)	
	적용산식	(주15시간 + 주3시간) × 9,770원 × 4.345주 - 시간당임금: 9,770원 = $\frac{(3,239,681원 \times 60\%) \times (1+0.05)}{209시간}$	
시나리오 D (확장된 가계지출모델)	급여수준	804,780원	91,980원
	시간당임금	10,290원(가계지출, 빈곤기준선 60%, 물가상승률, 보건의료비 50%, 월소정근로시간으로 산출)	
	적용산식	(주15시간 + 주3시간) × 10,290원 × 4.345주 - 시간당임금: 10,290원 = $\frac{(3,239,681원 \times 60\%) \times (1+0.05) + 220,558원 \times 50\%}{209시간}$	
시나리오 E (노인가구 가계소득모델)	급여수준	764,890원	52,090원
	시간당임금	9,800원(노인가구 가계소득, 물가상승률, 월소정근로시간으로 산출)	
	적용산식	(주15시간 + 주3시간) × 9,800원 × 4.345주 - 시간당임금: 9,800원 = $\frac{194.58만원 \times (1+0.05)}{209시간}$	

주: 1) 2021년 월 기준으로 산출, 2) 2021년 사회서비스형 월 최대 급여수준은 712,800원임

자료: 연구진 작성

2) 시나리오별 장단점

시나리오 A(최저임금모델)는 대부분의 재정지원 일자리에서 시간당 단가로 최저임금을 채택하고 있다는 점에서 정책적 수용이 높다는 장점이 있으나, 사회서비스형의 경우 현재 급여수준보다 낮아진다는 점에서 현실적으로 채택하기 어렵다. 또한 최저임금은 법적으로 규정한 결정기준에 의해 결정되지만, 그 결정과정은 정치적 합의를 거친다는 점에서 노동력의 대가로서 임금으로 보기 어렵다는 한계가 있다.

시나리오 B(최저임금연계모델)는 공익활동의 경우 시간당 단가로 활용으로 채택 가능성이 있다. 그 이유는 공익활동 참여로 인한 자원봉사의 활동실비를 현재 수준과 유사하게 유지하되, 최저임금을 통해 매년 연동될 수 있도록 합리화하였기 때문이다. 반면 사회서비스형의 경우 최저임금에서 인간다운 삶을 위한 급여를 보장하기 위해 일정 비율을 감안한다는 점에서 명쾌하지만, 인간다운 삶을 위해 보장하는 비율 116.5%에 대한 이론적인 근거가 부족하다는 단점이 있다.

시나리오 C(가계지출모델)는 실제 생활비 자료(실태생계비)를 활용하여 노동 재생산을 저해하지 않도록 지불해야 할 최소 수준을 계산하는 것이 장점이지만, 이는 반대로 소득 위축에 따른 소비 위축의 결과로 과소추정될 위험이 있다(이남신 외, 2016). 또한 빈곤기준선 60%에 대한 이론적인 근거가 부족하다.

시나리오 D(확장된 가계지출모델)는 시나리오 C의 장단점을 공유하며 추가로 보건의료비를 가중하는 비율과 근거에 대해 합리적인 근거가 미흡하다는 단점이 있다. 노년기 보건의료비의 부담이 증가하지만, 가계지출에는 보건의료비를 이미 포함하고 있는데 보다 정교하게 반영하기 위해 전체가구의 평균 보건의료비의 50%를 고려하는 충분한 근거가 요구된다.

시나리오 E(노인가구 가계소득모델)는 노인가구의 소득규모를 고려하여 노인의 시간당 근로소득을 반영한다는 점에서 노인의 특수성을 반영한 것은 장점이다. 그러나 우리나라의 노인빈곤율이 높은 상황에서 노인가구의 소득수준을 토대로 시간당 근로소득을 계산하며 과소추정의 문제를 내포할 수 밖에 없다.

3) 연구진 제안 모형

시나리오별 장단점 분석결과 및 현실 도입 가능성 등을 고려하여 연구진은 공익활동의 경우 시나리오 A(최저임금모델), 사회서비스형의 경우 시나리오 B(최저임금연계모델)를 표준 급여산정 모형으로 제안한다.

제안한 노인일자리 공익활동과 사회서비스형의 표준 급여산정 모형은 <표 6-24>와 같이 종합할 수 있다.

<표 6-24> 노인일자리 표준 급여산정 모형

<p>- 공익활동의 활동비 산정 모형</p> <p>(근로시간 × 시간당 단가) + 기타수당</p> <ul style="list-style-type: none"> · 참여시간: 주 15시간 미만 · 시간당 단가: 최저임금 · 기타수당: 교통비, 식비 ※ 지역특성에 맞춰 추가 수당 지급 가능 <p>- 사회서비스형의 보수 산정 모형</p> <p>(주당 근로시간 + 주당 주휴시간) × 시간당 단가 × 4.345주</p> <ul style="list-style-type: none"> · 참여시간: 주 15시간 이상 · 시간당 단가: 최저임금의 116.5%

자료: 연구진 작성

제3절 소결

제6장은 노인일자리사업의 공익활동과 사회서비스형의 급여산정 모형을 수립하기 위해 최저임금제도와 생활임금제도의 급여산정 방식을 검토하였으며, 급여구성으로 복지성 기타수당에 대해서도 유사제도의 사례를 통해 분석하였다.

최저임금은 단일한 임금 수립 모형을 통해 결정되는 것이 아니라 심의 관련 결정기준(① 근로자의 생계비, ② 유사 근로자의 임금, ③ 노동생산성, ④ 소득분배율)과 함께 최근 노동 및 경제 동향을 고려하여 적정수준을 결정하게 된다. 생활임금은 최저임금이 한 가구의 기본적인 생계조차 해결하지 못하는 수준이라는 점에서, 이에 대한 대안으로 근로자의 생활 안정과 교육, 문화, 주거 등의 부문에서 실질적인 삶의 질 향상에 기여하기 위해 지방자치단체 차원에서 지역 특수성을 고려하여 도입하고 있었다. 그리고 재정지원 일자리에서 활동 실비 이외에 교통비나 식비를 지급하는 경우가 있는데, 이는 현재 노인일자리사업의 공익활동과 동일하다.

노인일자리 급여산정 모형 설계의 기본방향은 다음과 같이 5가지로 설정하였다. 첫째, 적용대상 사업유형은 공익활동과 사회서비스형으로 하되, 사업유형 간 일관성 및 타 유형으로의 확장 가능성을 고려하였다. 둘째, 노인일자리 사업의 급여는 현재와 같이 사업유형의 취지에 맞춰 명칭을 활동비(공익활동), 보수 혹은 급여(사회서비스형)으로 달리하고 급여 구성을 다르게 적용하였다. 공익활동의 경우 시간당 단가 기준의 활동실비와 기타수당으로 활동비를 구성하며, 사회서비스형의 경우 시간당 단가 기준의 기본급으로 급여를 구성한다. 물론 사회서비스형은 법적 의무수당인 주휴수당을 포함한다. 셋째, 노인일자리 참여시간 적용 단가는 주기적으로 조정될 수 있도록, 지속성 높은 표준 급여산정 모형을 수립하고자 하였다. 넷째, 노인일자리는 국가 차원의 사업이라는 점에서 급여산정 과정에서 지역의 특성과 다양성을 반영하지 않았다. 마지막으로, 현재 노인일자리 사업의 기본적인 틀-사업 참여자의 자격 기준과 특성, 사업 참여시간과 사업내용 등-을 유지하며 급여 산정 모형을 마련하였다.

이를 토대로 적용 가능한 시간당 단가별로 시나리오를 구성하여 현행 급여수준과의 차이를 비교 분석하고, 현실적인 도입 가능성을 고려하였다. 그 결과 연구진은 공익활동은 공익활동의 경우 최저임금모델(시나리오 A), 사회서비스형의 경우 최저임금연계모델(시나리오 B)을 표준 급여산정 모형으로 제안하였다. 그 이유는 지역의 특성이 반영된 생활임금제도

를 국가 차원의 사업인 노인일자리에 일률적으로 반영하는 것은 많은 논란의 여지가 있을 수 있으며, 현재 다수의 재정지원 일자리에서 적용하고 있는 최저임금을 이용하는 것이 국민 정서에 더 적합하다고 생각되었기 때문이다. 그리고 공익활동과 사회서비스형의 사업 취지에 맞춰 공익활동은 최저임금보다 낮은 시간당 단가(최저임금의 70%), 사회서비스형은 최저임금보다 높은 시간당 단가(최저임금의 116.5%)를 적용하도록 하였다. 이번에 수립된 노인일자리 급여산정 모형은 더 이상 특정년도에 정한 시간당 단가를 고정하지 않고 최저임금수준에 맞춰 매년 자동적으로 조정될 수 있도록 한 것이 가장 큰 변화이자 장점이다.

한편 본 연구에서 제안한 노인일자리 급여산정 모형을 현장에 도입하기 위해서는 관련 제도의 정비가 요구된다. 노인일자리사업 안내와 지침에서 급여산정 모형을 반영할 수 있도록 하고, 매년 최저임금과 연동하여 급여수준이 자동으로 인상될 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 공익활동의 경우 기타수당으로 포함된 교통비와 식비 역시 3년이나 5년 등 주기를 정하여 현실화하는 방안이 함께 제도화될 필요가 있다. 그리고 무엇보다 매년 노인일자리 급여산정 모형에 따라 사업 예산이 안정적으로 증액 확보될 수 있도록 해야 할 것이다.

본 연구는 노인일자리의 급여산정을 모형화한 첫 시도라는 점에서 의미가 있으며, 다음과 같은 향후 과제를 남기며 제6장을 마무리하고자 한다. 먼저, 본 연구에서 제시한 최저임금 연계비율은 이론적인 근거를 통해 마련된 것이 아니라 인천광역시의 생활임금 모형의 수치로 구성한 것이다. 따라서 최저임금 연계비율의 적정수준에 대해 보다 정교한 연구를 통해 연계비율의 확정이나 조정 등을 검토해 볼 필요가 있다. 둘째, 향후 노인일자리 참여시간 확대를 통한 급여수준 확대 방안을 검토할 필요가 있다. 현재 노인일자리 참여노인의 다수는 생계비 마련이 목적이지만, 공익활동의 월 활동비는 국민기초생활보장제도의 1인 가구 생계급여액의 49.2%에 불과한 실정이다. 셋째, 그 외 사업유형의 급여산정 모형 수립 혹은 가이드라인 마련이 필요하다. 본 연구는 지자체 경상보조금사업, 즉 공익활동, 사회서비스형의 두 가지 사업유형에 초점을 두고 급여산정 모형을 마련하였다. 모형 설계 단계에서 확장가능성을 염두에 두고 주당 근로시간이 단기근로자를 충족하는지 여부에 따라 적용 가능하도록 하였다. 그러나 이를 실제 다른 사업유형-가령 재능나눔, 시장형 등-의 특성에 맞춰 적용하기 위한 추가적인 연구가 필요하다.

제 7 장

정책제언

제1절 주요결과
제2절 정책제언

7

정책제언 <<

제1절 주요결과

노인일자리사업은 정부가 고용주 역할을 하는 공공 서비스 고용 정책(Public Service Employment) :PSE이다. 참여노인에 지급되는 급여는 임금, 활동비, 사회적 임금으로서 복합적 특성을 띠고 있다. 급여는 근로의 대가로서 지급되고 있지만 공익활동의 경우 활동비 명목으로 지원하고 있으며, 이러한 공익활동의 자원봉사활동 지원방식은 직접일자리사업 지침 상에 있는 “취약계층의 생활유지에 필요한 기본소득을 제공하기 위해 실시하는 사업”으로 분류되고 있는 소득보조형 일자리의 특성과 부합하지 않는다. 또한 노인일자리 급여는 노동시장에서 임금소득이 중단되면서 겪는 퇴직자의 소득단절을 막기 위해 정부가 일자리를 직접 보장하면서 동시에 최저임금 수준의 급여를 지급하는 사회적 임금으로서 기능을 한다. 노인일자리사업이 가난한 노인의 소득보전책이 되어 왔음에도 불구하고, 2004년도 사업 시작 이래로 급여가 7만 원밖에 인상되지 못한 것은 합리적인 보수체계를 갖추지 못하였기 때문이다. 본 연구는 노인일자리 급여의 의미와 적정성에 대해 진단해 보고, 급여체계의 대안을 제시하였다는 점에서 연구의 가치가 있다.

현재의 노인일자리 급여수준을 복지적 차원에서 고려할 수 있는 객관적 기준이 있지 않지만 최저한의 소득보장, 최소 필요소비, 최소 노후생활비라는 측면에서 살펴 본 결과에 따르면, 현재 노인일자리 참여자의 가구소득은 이러한 기준을 충족하기에 부족하다.

본 연구는 노인일자리 급여의 적정성을 판단하기 위해 두 가지 차원에서 검토하였다. 첫째는 노인일자리 참여자와 유사한 민간 일자리 영역에 있는 근로자들과 근로조건을 비교하였다. 노인일자리 참여자는 기초연금 수급자로서 민간에서 일하는 고령 노동자와 저임금 일자리(중위소득 2/3)에 있는 고령자와 비교해 교육수준이 낮고, 자산, 부채, 지출액 등의 경제적 상태가 열악하다. 또한 근로일수, 근로시간, 시간당 임금, 월 임금수준을 비교할 때 노인일자리 참여자와 비교한 두 유형에 비해 근로조건이 취약하고 종사상 지위가 임시직,

일용직으로 안정적이지 못하다.

둘째는 고령층이 참여하고 있는 다른 직접 일자리사업의 근로조건을 비교하였다. 노인일자리사업과 비교대상이 된 7개 직접일자리사업 중에 산업재해일자리, 공공산림가꾸기, 지역공동체일자리 사업은 6개 근로조건 항목들로 판단할 때 근로자성을 충족하는 사업이고, 아동안전지킴이, 신중년사회공헌활동지원사업, 전통스토리계승 및 활용사업은 자원봉사자의 특성을 띠고 있다. 노인일자리사업의 사회서비스형은 근로조건을 모두 충족하고, 공익활동형 참여자는 자원봉사자 특성을 가진 사업이지만 자원봉사자 지위로서 특성을 가지고 있는 3가지 사업과 비교해서도 노인일자리사업의 급여수준은 낮다.

노인일자리사업의 급여를 산정하는 기준은 공익활동 참여노인이 수행하는 업무가 순수한 자원봉사보다 근로로서 의미가 크고, 그와 관련해 노인이 수행하는 업무를 수행하는 대가는 기본적으로 임금의 성격이 강하지만 저소득 노인을 위한 소득보충 차원에서 사회복지성 급여를 부가적으로 결합할 필요가 있다. 따라서 급여산정 모형을 수립하기 위해 최저임금제도와 생활임금제도의 급여산정 방식과 급여에 포함될 수 있는 복지성 수당의 사례를 검토하였다.

노인일자리 급여 산정 모델은 공익활동과 사회서비스형 각각에 대해 다르게 구성하였다. 현재와 마찬가지로 각 유형은 활동비와 급여(보수)로 명칭을 사용하되, 유형별 시간당 단가별로 시나리오를 제안하였다. 공익활동은 최저임금모형을 사회서비스형은 최저임금 연계모형을 표준모델로 설정하였다. 결과적으로 시간당 단가는 공익활동은 최저임금의 70%로 사회서비스형은 최저임금 116.5% 높게 적용하였는데, 공익활동은 현재 방식대로 기타수당을 부가적으로 고려였고, 사회서비스형은 가계지출모델과 가계소득모델의 특성을 살린 시나리오를 함께 제시하였다.

제2절 정책제언

노인일자리 사업에 참여하는 대다수 노인은 적절한 노후준비를 하지 못한 저소득층이며, 공적연금을 받지 못하거나 공적연금과 기초연금의 연계로 급여가 삭감되어 공적 노후 소득 보장이 충분하지 못할 가능성이 크다. 노인일자리 급여는 기초연금에 의존적인 노인들에게 사회보장제도의 기능을 보충하는 정책수단으로서 효과적일 수 있다. 손병돈 외(2019)의 연구에 따르면, 기초연금 급여가 월 30만원까지 확대되고, 100만명에게 노인일자리의 기회를 제공한다면 전체 노인 빈곤율은 6.8%p까지 감소되는 정책효과를 기대할 수 있다. 그런데 노인일자리사업의 노인빈곤율 개선 효과만으로 급여 인상의 당위성을 부여하는 것은 바람직하지 못하다. 왜냐하면 노인일자리사업 참여자의 소득분포는 소득하위 1분위에 집중되어 일자리 급여의 노인 빈곤율 개선효과가 크지 않기 때문이다(김기태 외, 2021). 비록 현재 급여수준이 노인 빈곤율에 미치는 효과가 1%(2018년 기준) 밖에 되지 않지만(김기태 외, 2021), 급여인상을 통해 일자리의 소득보전 기능을 강화함으로써 노인일자리 참여자들의 안정된 생계비 확보에 기여할 필요가 높다.

노인일자리사업 참여자들이 이 사업에 참여하는 주된 이유는 생계비 확보에 있다. 하지만 공익활동형 참여자를 자원봉사자로서 본다면 이들을 위한 경제적 보상을 전제로 급여인상을 검토할 필요성은 거의 없다. 저소득층 위주로 참여하고 있는 공익활동은 전체 노인일자리 사업에서 지배적 유형에 해당된다. 특히 이 유형에서 급여 인상이 필요한 이유는 참여노인이 일반적인 사회참여에 대한 욕구보다 경제적 욕구가 큰 사회복지정책 대상자이며, 소득수준을 중심으로 선발하고 있기 때문이다. 따라서 노인일자리 급여는 경제적으로 결핍된 삶을 살아가고 있는 노인에게 보충적 소득으로서 성격을 갖고 있으므로 사회보장을 강화하는 차원에서 적절한 수준을 평가할 필요가 있다. 결국 노인일자리 급여는 근로의 대가를 의미하는 임금의 성격뿐만 아니라 사회복지성 급여가 함께 고려되어야 한다. 하지만 임금 수준은 공통적으로 적용되는 최저임금을 기준으로 할 수 있는 반면, 사회복지성 급여는 일반적인 적용 가능한 기준을 정하기가 어렵다. 사회복지 영역에서 가장 보편적으로 사용하고 있는 소득기준은 중위소득 50%인데, 이는 OECD 국가에서 통용되는 빈곤선 기준이다. 제 2장에서 제시했듯이, 대다수 참여자들의 70.5%는 가구소득이 상대 빈곤선 기준으로 충족되지 못하고 있는 실정이다. 노인일자리 급여는 생계급여 비수급자 중 기초연금이나 국민연금으로 생활유지가 어려운 노인에게 부가급여로서 의미가 있다.

“저희가 지금 의료급여하고 주거급여까지 참여 가능하게 하시잖아요. (하지만) 어르신이 생계급여를 받으면 그게 훨씬 도움이 많이 돼요라고 답변 드려요. 그런데 생계급여보다 일자리나 공익형이 더 좋아야 되는 거 아닌가 하는 생각이 불현듯 들어요.(생략) 최저 생계급여보다 일자리나 공익활동에 참여하는 게 생계에 더 도움이 된다면 노인의 삶이 훨씬 풍요롭게 되고 금전적으로도 도움이 될 것입니다.”(실무자 B 인터뷰 내용, 부록참고)

가구소득이 빈곤선 이하에 있는 참여자들은 다층 노후소득보장제도의 사각지대에 놓여 있을 가능성이 높다. 국민기초생활보장제도의 생계급여 대상자는 본 사업에 참여하지 못한 사각지대 저소득층이 다수를 차지하고 있으며, 공익활동 참여조건인 기초연금 수급자의 경우 공적연금을 동시에 받게 되면 기초연금의 150% 초과 시 최대 50%까지 삭감된다. 사업의 여러 성격을 반영한 급여체계의 구성이 필요하기에 복지 급부로서 단일한 성격을 띤 현재의 급여체계를 마련하는 것은 한계가 있다고 본다. 본 연구에서 대안으로 제시된 내용은 두 가지 측면에서 중요한 의미가 있다.

첫째는 최저임금과 연동한 급여 인상안을 제안하였다는 점이다. 최저임금은 모든 근로에 적용될 수 있는 객관적인 기준일뿐만 아니라, 사회적으로 임금의 최저수준인 최저임금이 결정되면 노인일자리 급여 수준을 정하는 과정에서 발생하는 논란은 최소화 할 수 있는 강점이 있다. 그런데도 노인일자리사업은 사회적 임금으로서 노인빈곤을 개선하는 데 유용한 정책수단이기에 노인의 실질적 삶의 질을 개선하는 데 필요한 최저임금 이상의 적정한 생활임금 실현도 고려할 필요가 있다. 본 연구에서는 지방자치단체 단위에서 다양한 기준을 적용해 시행하고 있는 생활임금제를 살펴보고, 서울시의 가구가계지출모델, 충청남도의 가계소득모델, 인천광역시의 최저임금 연계모형을 토대로 작성한 급여 산정 안(공익활동 시나리오B, 사회서비스형 시나리오 B,C,D,E)을 제시하였다. 노인일자리 급여 산정안은 최저임금을 기준으로 단가를 정하되, 공익활동은 최저임금에 준하는 수준을 이상적으로 설계하고, 사회서비스형의 경우 최저임금 이상의 적정 수준을 기본적으로 지향하는 방안을 모색하였다.

둘째는 매년 자동적으로 조정될 수 있는 표준 급여산정 모형을 수립하였다는 점이다. 공익활동 및 사회서비스형 노인일자리 급여는 고정급 형태로 책정되어 해마다 달라지는 근로자의 생계비를 반영하지 못하는 한계가 있다. 하지만 최저임금위원회에서 근로자의 생계비, 유사 근로자의 임금, 노동생산성 및 소득분배율 등을 반영해 결정하는 최저임금을 적용

하거나 연동한다면 이러한 노인일자리 급여의 한계점을 해결할 수 있다. 본 연구에서 노인 일자리와 비교하였던 산림재해일자리, 공공산림가꾸기, 지역공동체일자리와 같은 직접일 자리사업의 임금단가는 매년 책정된 최저임금에 따라 조정되고 있다.

본 연구에서는 최저임금을 기초하여 표준 급여산정 모형을 제안하였으며, 더불어 지역단 위에서 생활임금의 산정기준으로 사용되고 있는 가계소득, 가계지출의 기준을 적용한 급여 산정 시나리오를 제시하였다.

최저임금에 연동한 공익활동형 급여산정 모델(A)에 따르면, 2021년 최저임금 기준으로 활동비는 월 371,600원, 2022년 기준으로 월 384,800원으로 상향 조정되는데 이렇게 될 경우 현실적으로 월 10만원 이상의 급여액이 현재보다 늘어난다. 기초연금 수급자의 경우 기초연금 30만원에다 추가적인 소득원이 될 수 있기 때문에 노인가구의 복지향상에 상당한 기여를 할 수 있다. 한편, 최저임금의 70%를 반영한 공익활동형 급여산정 모델 B는 공익활동 참여자를 최저임금 적용예외자로 전제로 하고 있다. 따라서 최저임금 미만의 시간당 단가를 적용한 결과, 2021년도에 월 293,000원, 2022년도에 월 302,360원으로 현재와 거의 유사한 수준이다. 매년 최저임금 인상률을 자동적으로 반영한다면 노인일자리 급여는 탄력적으로 급여액이 증가될 수 있다. 현 정부에서 정책목표로 정한 최저임금 1만원 시대가 오면 공익활동의 최저임금모델은 월 41만원이 넘고, 최저임금 연계모형을 적용할 경우 월 32만원이 될 것이다. 그리고 사회서비스형은 91만원이 넘게 되어, 2022년 기준으로 중위 소득의 47% 수준에 도달한다.

〈표7-1〉 연도별 최저임금을 반영한 급여 산정모형별 급여액 변화

(단위:원)

	2019	2020	2021	2022	최저임금 10,000원
공익활동1 (최저임금)	360,500	367,700	371,600	384,800	410,000
공익활동2 (최저임금연계)	285,350	290,390	293,120	302,360	320,000
사회서비스형 (최저임금연계)	760,807	782,675	794,520	834,610	911,147

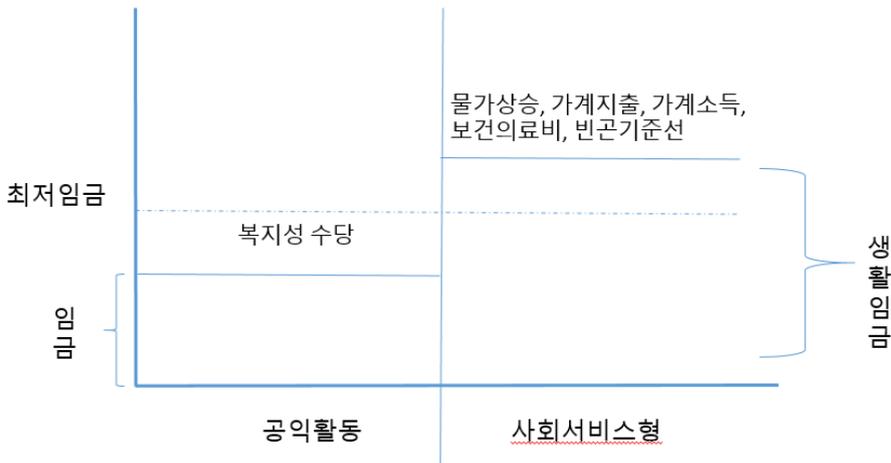
주1) 시간당 최저임금 변화는 2019년 8,350원, 2020년 8,590원, 2021년 8,720원, 2022년 9,160원이었음.

둘째, 사회서비스형의 급여 산정안으로 제시된 여러 시나리오는 사실상 생활임금모형에 가까운 실행 방안이다. 사회서비스형의 표준안으로 제시된 최저생계비 연계방식(시나리오B)

외에도, 지역별로 독자적인 생활임금 모델을 구축하면서 고려한 다양한 산정기준을 활용하였다. 가계소득(시나리오 E)과 가계지출(시나리오 C, D)을 기준으로 산정한 방안에는 빈곤기준선, 보건의료비, 노인 가구소득, 물가상승률 등 다양한 산출항목을 포함시켜 급여의 사회보장적 성격을 강화하였다. 즉 시간당 임금에 상대빈곤선 이상의 소득기준을 적용하고, 노인가구의 소득수준과 지출특성을 반영한 급여안을 산출하였다.

끝으로, 공익활동형은 사회적 합의를 이끌어 낸다면 복지수당을 강화하는 방향으로 개선될 여지가 있다. 공익활동형의 최저임금 연계모형은 ‘임금부문 + 사회복지성 급여’의 임금 패키지로 구성되어 있기 때문에 근로자성 이슈에 대한 부담보다 복지급여로서 성격과 기능을 확대하는 방향으로 보수체계를 수립할 필요가 있다. 따라서 현재 활동비에 포함된 간식비, 교통비, 식비 등으로 구성된 복지적 성격의 영역을 개발하며 확대해 나갈 필요가 있다. 현장 실무자들과의 인터뷰 과정에서 현재 지원하는 수당 외에도 품위유지 수당, 건강검진 수당, 위험수당, 명절선물이나 상여금, 문화바우처 등 복지성 수당에 대한 다양한 아이디어를 확인할 수 있었다(부록참고).

[그림 7-1] 공익활동과 사회서비스형의 보수체계 모형



참고문헌 <<

- 강성호, 조준용. (2016). 중·고령층 고용변화 추이와 고용안정성이 탈빈곤에 미치는 영향. 한국콘텐츠학회논문지, 16(2), 231-242.
- 강은나·백혜연·김영선·오인근·배혜원(2017). 노인일자리 정책효과 분석 연구. 한국노인인력개발원·한국보건사회연구원.
- 고용노동부. 2021년 직접일자리사업 중앙부처-자치단체 합동지침.
- 고용노동부(2021). 일자리사업 성과평가 보고서.
- 고용노동부고시 제2021-68호(2021.8.5.). 2022년 적용 최저임금 고시.
- 국민연금재정추계위원회(2018). 제 4차 국민재정 계산 장기재정 전망 결과.
- 국세청(2021). 근로장려금 자녀장려금 안내.
- 국회예산정책처. 2020 경제재정수첩.
- 국회예산정책처(2021). 2021년도 예산안 총괄 분석II
- 권혁창, 염동문, 정창률. (2018). OECD 국가들의 공적연금 수급연령과 GDP 대비 공적연금지출의 관계가 노인빈곤율 수준에 따라 다른가?. 사회보장연구, 34(1), 1-24.
- 권혁진. (2020). 노후소득 적정성에 대한 공적연금 개혁 방안들의 장기 효과 전망 및 평가-평균의 함정에 빠져버린 정부 정책의 한계. 연금연구, 10(1), 1-43.
- 김기태 정은희 류진아 박경하 이소정 염태산 김보미(2020). 노인일자리 사업의 효과성 분석. 한국보건사회연구원.
- 김군수, 박진아, 한영숙. (2021). 2022 년 경기도 생활임금 산정 및 향후 추진 방향. 정책연구, 1-133.
- 김상균(1987). 현대사회와 사회정책. 서울대학교출판부.
- 김연명, 한신실. (2017). 빈곤완화 효과를 통해서 본 기초연금의 정책목표 설정. 한국사회정책, 24(4), 89-112.
- 김종진(2015). 생활임금 논의의 사회적 의미와 시사점: 어떤 임금이 필요한가의 물음. 월간 노동리뷰 2015년 2월호. 5-15.

- 노대명, 김현경, 정해식, 이원진, 길현중, 오상봉, ... 권혁진. (2020). 소득보장체계 재구조화 방안 연구: 제도간 연계·조정을 중심으로. 경제·인문사회연구회; 한국보건사회연구원.
- 남기철(2011). 100세 시대 고령자 사회참여와 자원봉사. 100세 시대 대비 노인사회참여활성화포럼: 일과 자원봉사를 통한 노년기 삶의 긍정적 변화. 한국노인인력개발원.
- 남재량·김동배(2020). 중고령층 노동시장의 특성변화와 정책과제. 한국노동연구원.
- 박경하 김문정 김수린 배재운(2019). 2019년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 실태조사. 한국노인인력개발원.
- 박인화, 김철희, 김성은(2007). 예산현안분석, 11, 국회예산정책처.
- 박지순(2013). 노인일자리사업 참여자의 근로자성,
- 지은정 외, 노인일자리사업 지원체계 개편방안. 한국노인인력개발원.
- 백화종, 강성호(2011). 연금제도 성숙시점에서의 노인빈곤율 추정과 국민연금의 빈곤개선효과. 사회복지학, 27(4), 247-272.
- 보건복지부(2020). 통계로 본 2020년 기초연금.
- 보건복지부(2021a). 2021년 노인일자리 및 사회활동지원사업 운영 안내.
- 보건복지부(2021). 2021년 기초연금 사업안내.
- 보건복지부. (2021b). 2021년 자활사업 안내(I).
- 서울특별시 강남구 고시 제2020-156호(2020.9.25.), 2021년 서울특별시 강남구 생활임금 고시
- 서울특별시 생활임금 조례 제7451호, 2020.1.9. 일부개정, 시행 2020.1.9.
- 서울특별시 용산구 고시 제2020-181호(2020.10.1.), 2021년도 서울특별시 용산구 생활임금 고시.
- 서정희, 오옥찬, 박경하(2013). 사회복지영역 일자리사업 참여자의 근로자성 비교 연구. 노동정책연구. 13(2). 95-126.
- 손병돈 외(2019). 노인일자리가 노인빈곤 완화에 미치는 영향 연구. 노인인력개발원·평택대학교
- 이근호(2012). 시민사회 성장과 생애주기별 자원봉사 전략: 마을만들기를 중심으로, 2012 전국자원봉사 컨퍼런스 자료집, pp.71-83. 한국자원봉사협의회. 전국자원봉사센터중앙회.
- 이남신, 정홍준, 남우근, 이정아, 최혜인. (2016). 한국형 생활임금 표준모델 개발을 위한 실태조사 연구. 한국비정규노동센터, 민주정책연구원.

- 이석원·김미곤·모선희·윤홍식·임재영(2009). 노인일자리사업에 대한 사회·경제적 효과 분석 : 건강증진 효과 및 의료비 절감효과 분석을 중심으로. 보건복지부.
- 이소정·정홍원·최혜지·배지영·윤남희·안세아·정은지(2011). 노인일자리사업 정책효과 평가. 한국노인인력개발원·한국보건사회연구원.
- 이승호·변금선·고혜진(2019). 근로생애와 고령노동. 한국노동연구원.
- 이승호,이원진,김수영(2020), 고령 노동과 빈곤. 한국노동연구원.
- 이윤경, 김세진, 황남희, 임정미, 주보혜, 남궁은하, ... & 김경래. (2020). 2020년도 노인실태 조사.
- 이창근(2019). 전국지방자치단체 생활임금제도 실태 비교. 이슈페이퍼 2019-08.
- 이창근. (2019). 전국 지방자치단체 생활임금제도 실태 비교. 이슈페이퍼 2019-08. 2019.11. 24. 서울: 민주노총 정책연구원
- 인천광역시 고시 제2021-344호(2021.8.12.). 2022년 인천광역시 생활임금 고시.
- 인천광역시 보도자료, (2021.8.12.). 인천시, 2022년 생활임금 시급 10,670원으로 확정, 장은미, 김상희. [https://www.incheon.go.kr/IC010205/view?repSeq=DOM_0000000003083469&repDt=2021-08-12\(2021.09.13.\)](https://www.incheon.go.kr/IC010205/view?repSeq=DOM_0000000003083469&repDt=2021-08-12(2021.09.13.))
- 오승환. (2007). 노인의 사회활동 및 사회적 지지가 생활만족도에 미치는 영향: 중소도시·농촌·어촌지역을 비교를 중심으로. 한국지역사회복지학, 23, 209-231.
- 정병은·이기홍(2009). 노인이 인식하는 사회활동에 대한 연구. 한국노년학, 29(3), 953-970.
- 정인영 외(2015). 공적연금제도와 고령자 고용정책의 보완적 발전방안. 국민연금공단.
- 정진호·이승호·최형재(2020). 60세 정년의무화의 고용효과. 고용노동부·한국노동연구원.
- 지은정(2012). 노인일자리사업과 자원봉사의 잠식관계에 대한 소고. 사회복지연구. 43(4).31-61.
- 최봉, 정현철. (2018). 서울시, 생활임금제 표준안 마련 주도하고 제도 운영방식도 개선해 내실화 추구 필요, Issue Paper, 2018.10.31. 발행. 서울연구원.
- 최봉, 정현철. (2019). 서울시, 생활임금 지급기준 명확히 하고 市·자치구 생활임금제 통합안 마련 필요, Issue Paper, 2019.11.04. 발행. 서울연구원.
- 최승훈(2019). 공적연금 수급과 노후소득분위 변동에 관한 연구 : 국민연금과 기초연금을 중심으로. 여성경제연구 제 16집 제 4호. p87-111.
- 최태림(2020). 인천시 생활임금 운영방식 개선 및 활성화 방안. 인천연구원.

최흥기. (2011). 고령사회에서의 고령자 고용정책: 최근 독일의 고령자 고용정책(Initiative 50 plus) 을 중심으로. 노동연구, 21, 151-188.

최저임금법 법률 제17326호, 2020.5.26. 타법개정. 시행 2020.5.26.

최저임금위원회(2021.6.). 최저임금 심의를 위한 주요 노동·경제 지표 분석.

최태림. (2020). 인천시 생활임금 운영방식 개선 및 활성화 방안. 인천연구원.

충청남도. (2020). 2020 충청남도 생활임금 표준매뉴얼.

통계청(2019). 한국의 사회동향.

통계청(2020). 경제활동인구조사.

통계청(2021). 사회조사

허준수, 이금룡, 원영희(2005). 노인 자원봉사 활동과 노인일자리사업 연계방안. 송실대학교 노인복지연구센터.

Ellwood, D., & Welty, E. (2000). Public Service Employment and Mandatory Work: A Policy Whose Time Has Come and Gone and Come Again?. *Finding jobs: Work and welfare reform*, 299-372.

Standing, G. (2011). Labour market policies, poverty and insecurity. *International Journal of Social Welfare*, 20(3), 260-269.

OECD. 2019. Pension at a Glance.

<http://laborstat.moel.go.kr/hmp/main/wordExplna.do>

노인일자리사업 보수체계의 적정성 분석 및
개선방안 수립연구

발행일	2022년 2월 인쇄 2022년 2월 발행
발행인	김미곤
발행처	한국노인인력개발원 경기도 고양시 일산동구 하늘마을로 106 연구조사센터 대표전화 1566 - 0151
인쇄처	케이엠커뮤니케이션(주) 대표전화 031-360-5700

이 책의 저작권은 한국노인인력개발원이 소유하고 있습니다.
이 책에 실린 글과 그림, 사진, 내용을 포함한 모든 사항은
저작권자와 협의 없이 무단전재 및 복제를 금합니다.