목 차

□ 배경맥락 : 노인일자리사업의 전개와 복지환경의 변화 …… 3

□ 노인일자리사업의 대상과 성격 …… 15

□ 1기 노인일자리사업의 경험과 발전방향의 쟁점 …… 31

□ 형식화 악순환 극복을 위한 중장기 지향 …… 45

□ 생계형(시장형) 사업과 공헌형(예산형) 사업의
Double-Track …… 49

□ 사업지원체계와 수행기관의 강화 …… 69

노인일자리사업 중장기 발전 전략의 방향[1)]

남 기 철
(동덕여대 사회복지학과)

▢ 배경맥락 : 노인일자리사업의 전개와 복지환경의 변화

○ 2000년대 저출산고령화의 심각한 문제상황 속에서 노인일자리사업은 중요한 프로그램으로 성장

- 고유명사로서의 노인일자리사업은 2004년 시작 이후 지속적으로 팽창
- 2001년부터의 시니어클럽 형성과 활동도 광의의 노인일자리사업으로 볼 수 있음
- 노동부와 복지부의 관련 사업들 중 사회적일자리사업, 사회서비스사업, 기초보장제도 관련의 자활사업, 공공근로 등과 복잡한 관계를 형성하며 전개되어 옴
- 새로마지플랜이나 관련 계획 등에서 '활동적인 노후(active aging)' 혹은 '활동적 성공적 노후(active aging/successful aging)'를 모토로 지속적으로 성장해 옴

1) 본고는 한국노인인력개발원의 노인일자리사업 중장기발전전략 수립 연구용역의 일환으로 수행되고 있는 자료로 본고에서 밝히고 있는 견해는 아직 공식화되지 않은 개인적인 것임을 밝혀둡니다.

M/E/M/O

<표 1> 노인일자리사업 추진실적

구 분		2004	2005	2006	2007
계		85천명	104천명	141천명	148천명
정부지원 노인일자리(예산)	목표	25천명	35천명	80천명	110천명
	실적	35천명	47천명	83천명	121천명
민간분야 취업알선 (비예산사업)	계	50천명	57천명	58천명	38천명
	취업지원센터	27,977명	31,592명	33,551명	31,275명
	박람회	19,197명	18,917명	22,164명	5,104명
	시니어클럽	2,748명	6,726명	2,589명	1,739명

※ 자료: 보건복지부 홈페이지, 노인인력개발원 연구기획위원회 회의자료
※ 2007년까지의 노인일자리사업실적은 주로 예산일자리중심으로 목표와 성과가 집계되어 왔으며 구체적인 집계방식의 차이로 수치의 불일치가 일부 나타날 수 있음

<표 2> 노인일자리사업 재정투자실적

(단위 : 백만원)

연 도 별	2004	2005	2006	2007	2008
예 산 액	14,273	20,090	51,973	75,275	83,328
일자리수	35,000	47,000	83,000	110,000	117,000

※ 노인일자리예산 부담비율 : 국고 50%, 지자체 50%(서울은 70%)

○ 노인일자리사업에 대한 국가의 재정투자와 사업규모는 고령화 문제에 대응하는 정책으로서의 비중에 비추어 절대적으로 큰 것이라 할 수는 없으나 그간 우리나라의 복지프로그램 일반에 비해 큰 규모로 확장해가고 있음

- 참여정부와 현 정부 공히 노인일자리사업에 대해서는 비교적 적극적인 태도를 보이고 있음
- 그러나 참여정부와 현 정부는 노인일자리사업에 대한 추진방향의 세부내용에서는 다소 차이를 보이고 있음

M/E/M/O

1) 참여정부 하에서의 노인일자리사업 추진 방향과 계획

○ 새로마지플랜과 중기재정계획 등에서 노인일자리사업에 대한 계획이 나타나 있음

○ 새로마지플랜에서는 3가지 추진과제를 설정하였으며 이 중 '고령사회 삶의 질 향상기반 구축'이 포함됨 : 고령사회 삶의 질 향상기반 구축과제에는 노후소득, 건강한 노후, 활동적인 노후생활이라는 3가지 하위과제가 제시되었으며 이 중 '안전하고 활동적인 노후생활보장' 과제 영역에 노인일자리사업에 대한 계획이 포함되고 있음

○ 노인일자리사업은 사실상 소득, 건강, 활동의 3가지 요소에 모두 직접적으로 관련되며 active aging이라는 슬로건에 핵심적인 요소가 되는 사업으로 위치하고 있음

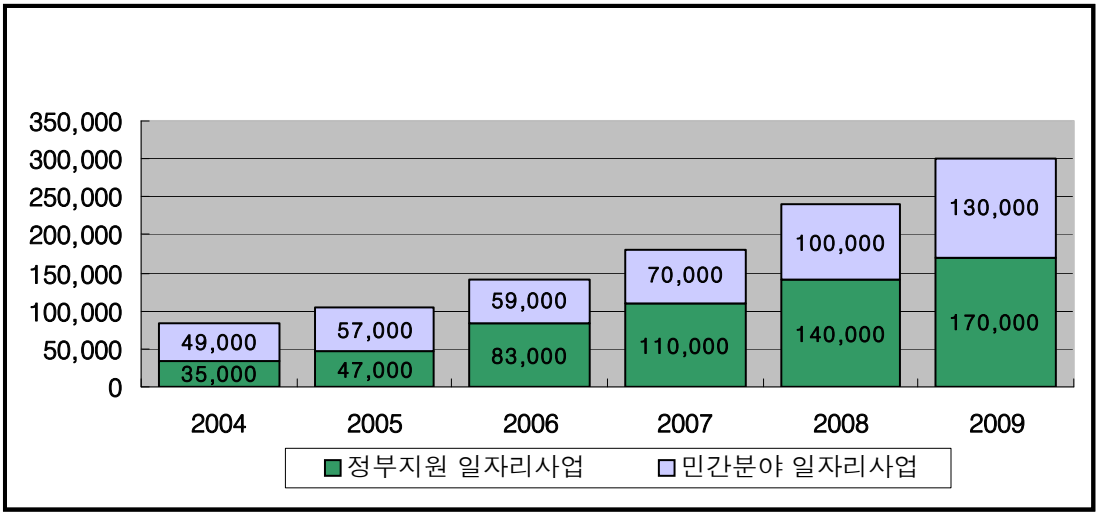
<그림 1> 새로마지플랜 2010 중 "고령사회 삶의 질 향상기반 구축" 분야

M/E/M/O

○ 노인일자리 사업과 관련하여 참여정부는 수치의 변화 등이 일부 나타나지만 수십만개(50만, 30만)의 노인일자리 창출을 슬로건으로 발표하였고, 이에 따라 지속적인 양적 팽창을 위한 노력을 가속화해 옴

○ 이는 2004년 8만4천개 일자리의 창출을 시작으로 2009년에는 30만개 노인일자리 창출이라는 연차별 목표를 설정하게 만들었고 양적 목표는 꾸준히 달성되어 왔음

<그림 2> 참여정부 당시 설정된 노인일자리 창출 실적 및 목표



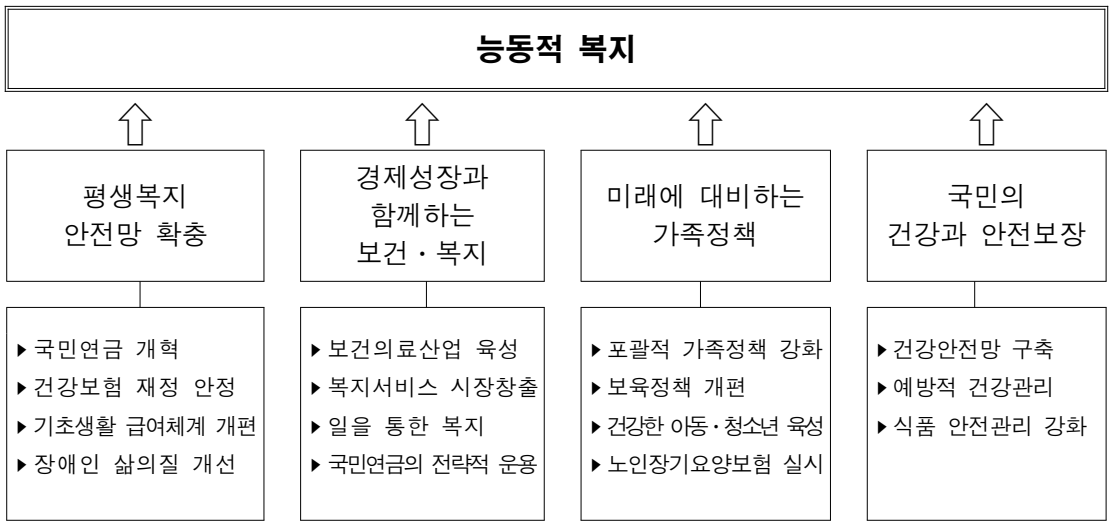
※ 2004~2006 : 실적, 2007~2009 : 목표

2) 현 정부의 노인일자리사업 방향

○ 보수적 성향의 정부가 등장하면서 2008년 이후 복지 프로그램 전반에 대해서 다소 보수적이고 시장친화적·자유주의적 복지프로그램과 정책이 일반화될 것으로 전망되고 있음

M/E/M/O

<그림 3> 현 정부의 '능동적 복지' 패러다임



○ 이명박 정부에서의 기본적인 계획사항은 올 연초의 업무보고자료(및 보도자료)의 '능동적 복지'론에서 기본적 윤곽이 드러남

○ 동 자료에서는 '능동적 복지'라는 추진방향 하에 4대 목표로 평생복지, 경제성장과 함께 하는 보건복지, 미래에 대비하는 가족정책, 국민의 건강과 안전보장을 제시하고 있음 : 노인일자리사업은 이 구상에서 '경제성장과 함께 하는 보건복지'의 부분에서 '일을 통한 복지'를 제기하며 민간분야 노인일자리 창출의 규모를 2008년 2만명에서 2012년 10만명으로 확대할 것을 제기

○ 국정과제 실천계획의 부분에서는 "노인 소득창출 및 사회참여 기회제공(1년)(2-5-8)"의 과제를 설정하고 있음

○ 2008년의 실천목표로서 '민간분야 일자리 2만개(매년 20개 모델)' 창출과 사회참여 기회제공을 위한 사회공헌분야 일자리 '117천개 창출을 제시'

○ 시점에 따라 약간의 수치변화는 나타나고 있으나 현 정부는 연차별로의 노인일자리사업 목표량의 수치를 대체로 다음과 같이 고려하고 있는 것으로 보임

M/E/M/O

<표 3> 현 정부에서 제시되고 있는 노인일자리사업 연차별 목표

구 분	2008	2009	2010	2011	2012
사회공헌형 (정부지원)	117,000	140,000	160,000	180,000	200,000
민간분야	20,000	40,000	60,000	80,000	100,000
계	137,000	180,000	220,000	260,000	300,000

※ 연차별 수치는 (계획)자료에 따라 가감이 있으나 대체로 민간분야 매년 신규 2만개 일자리 창출, 정부지원의 사회공헌형은 2012년까지 20만개로의 언급이 지속적으로 나타남

3) 복지환경의 변화와 노인일자리사업

○ 노인일자리사업을 둘러싼 복지환경의 주요한 변화요소로는 첫째, 보수적 정부의 등장에 따른 복지정책 기조의 변화가 가장 중요함

○ 이는 노인일자리사업에 대한 양적 목표량의 수치로 볼 때, 2007년 말 수정되었던 노인인력개발원에서의 자료보다 특히 민간분야일자리에 대한 강조가 두드러짐

○ 둘째, 다른 한편으로 연금 제도와의 관련 내용(완전노령연금수급층의 대두, 기초노령연금의 확장 등), 기초법의 개편 등 소득보장체계의 변화와

○ 자활지원정책의 변화, CSI를 포함한 사회서비스 관련 정책의 방향 등 관련된 여타 제도의 동향 등이 노인일자리사업 정책에 영향을 미치고 있으며 이후 이러한 영향성은 강화될 것으로 판단됨

○ 노인일자리사업은 이후 지속적으로 다른 제도와의 관련성과 연계의 문제에 대한 이슈와 과제가 많아질 것임 =〉 예를 들어 기초노령연금과의 (부당한)예산연동문제, (이중수혜의 관점에서)기초법 수급자만이 배제되는 사업대상설정 등은 이미 가시화된 이슈라 할 수 있음

M/E/M/O

▢ 노인일자리사업의 대상과 성격

1) 노인의 일자리 욕구와 대상

▷ 노인의 일자리 욕구

- 가장 전반적인 노인의 생활실태를 조사한 2004년 한국보건사회연구원의 자료를 통해 노인의 욕구 확인
- 일반적으로 알려지고 있는 바와 마찬가지로 취업노인이 비취업노인에 비하여, 가구소득이 높은 경우가 낮은 경우에 비하여 삶의 만족도가 높은 경향을 보임
- 반면, 노인은 현재의 경제적 수준에 대해서 만족도가 낮게 나타남
- 때문에 노인일자리 사업은 취업자체의 효과 및 소득효과를 통해 노인 삶의 만족도를 높일 수 있음
- 전체 노인집단을 근로경험과 취업의사를 기준으로 분류한 결과는 다음과 같음

<표 4> 노인의 노동경험과 취업의사

<table>
<tr><td colspan="4">현재 일하지 않고 있음
66.2%</td><td>현재 일하고 있음
33.8%</td></tr>
<tr><td colspan="2">근로 경험 없음
12.9%</td><td colspan="2">근로 경험 있음
87.1%</td><td rowspan="2">무급가족종사자
19.2%</td></tr>
<tr><td>앞으로 일할 의사 없음
91.7%</td><td>앞으로 일할 의사 있음
8.3%</td><td>앞으로 일할 의사 없음
81.8%</td><td>앞으로 일할 의사 있음
19.2%</td></tr>
</table>

※ %는 각 상위항목을 100% 기준으로 계산한 값임

- 전체 노인 중 57.6%는 근로경험이 있으나 현재는 일을 하지 않고 있으며, 33.8%는 현재 일을 하고 있는 것으로 나타남(8.5%는 이전의 근로경험이 없음)
- 현재 일을 하고 있는 노인 중 19.2%(전체의 6.49%)는 무급가족종사자로 나타남

M/E/M/O

- 앞으로 일할 의사(근로욕구)가 있는 경우는 현재 일하지 않는 노인의 15.1%에서 나타나며 근로경험에 비추어볼 때, 근로 경험이 없는 노인의 8.3%, 근로 경험이 있는 노인의 19.2%임

▷ 노인일자리사업 핵심 대상과 2차적 대상

- 같은 자료를 기준으로 현재 일하지 않고 있는 노인들 중에서 향후 일할 의사의 유무와 현재 일하지 않는 사유를 기준으로 구분하면 다음과 같음

<표 5> 노인의 일자리 의사와 노인일자리사업 대상

구 분		향후 일할 의사가 없음	향후 일할 의사가 있음	계
현재 일하지 않는 주된 사유	일자리 外 사유	78.3%	5.1% Target B	83.4%
	일자리가 없어서	4.1% Target C	12.5% Target A	16.6%
계		82.5%	17.5%	100.0%

※ %는 현재 일하고 있지 않은 노인(전체의 66.2%)을 100% 기준으로 산정한 수치임

○ 핵심대상

- 전체 노인 중 "현재 일하고 있지 않으며(66.2%) 향후 일할 의사가 있으나 일자리가 없어서 일하지 않는 노인(12.5%)" =〉 전체의 약 8.28%에 해당하는 노인을 1차적 핵심 대상으로 볼 수 있음(Target A 집단)
- 이는 현재 500만명 노인기준 약 41만 여명에 해당함[2] =〉 이를 노인일자리사업의 1차적 핵심 대상으로 볼 수 있음

2) 이는 과거 정책대상집단 추계에서 전체 노인의 11.8%로 추계한 것('일자리가 없어서 일하지 않는 노인')과는 다소 다른 수치임

M/E/M/O

○ 2차적 대상

① 현재 일하고 있지 않으며 향후 일할 의사가 있으나 여러 사유(건강의 취약성, 가구의 돌봄대상 존재 상황 등)로 일하지 못하는 노인(Target B : 전체노인의 약 3.38%)

② 일자리가 없어서 일하고 있지 못한 상태이고 향후 취업의사가 없는 노인(Target C : 전체노인의 약 2.71%)

③ 현재 무급가족종사자인 노인(전체노인의 약 6.49%) 중 일부 : 경제력, 업종과 규모 등 기준으로 파악

- 2차적 대상은 핵심대상과 유사한 규모로 추정
- 중기적으로는 핵심대상을 기본표적으로 하여 일부의 2차 집단을 포괄하며, 장기적으로는 2차 집단이 참여할 수 있는 사회적 지원 프로그램의 성숙 여건과 결합하여 2차 집단을 본격적으로 포괄하는 것이 노인일자리사업의 대상으로 적절함
- 다소 임의적이지만 중장기적으로 노인일자리사업의 규모는 이와 관련된 일자리욕구의 50% 선을 달성해가는 과정으로 보면, 보편적인 일자리 프로그램으로서 위치를 설정할 수 있음

☞ 중장기적 노인일자리사업 규모 설정

- 중장기 각각 핵심대상과 2차 표적집단을 기준으로 하여 욕구의 50%로 설정
- 연차별 사업의 양적 목표는 중기와 장기에서 각 50% 선을 달성해가는 과정

2) 노인일자리사업의 성격

▷ 노인복지사업으로서의 노인일자리사업
▷ 소득보장으로서의 노인일자리사업
▷ 일자리 프로그램으로서의 노인일자리사업
▷ 인력개발로서의 노인일자리사업
▷ 조직화 사업으로서의 노인일자리사업

M/E/M/O

▷ ‘노인복지사업’으로의 노인일자리사업

- ‘복지’라는 용어에 대해 광의의 개념으로 접근하며 ‘복지’ 개념을 조망할 필요
- 복지의 의미를 소극적·현상적인 측면에서 협의로 보면서 노인일자리사업을 이에 해당하는 것으로 볼 경우 공공부조성 혹은 그에 수반되는 프로그램(취로사업 등)으로만 판단할 수 있음 =〉 일을 통한 적극적 프로그램으로서의 위상은 사상됨
- 반대로 복지를 협의의 개념으로만 보아 노인일자리사업은 기존의 일반 노인복지사업과는 성격이 다른 것이라고 하여 복지사업이 아닌 일반 일자리사업과 같은 것으로 보는 경우에 노동부 일자리 사업과의 차별성 문제 등이 부각될 수 있고 독자적 위상(복지부 사업) 취약해 짐 =〉 노인일자리사업은 노동부의 여타 사업들과 같은 조건에서 발전하기에 어려운 현실
- 노인은 인구학적 특성으로 인해 노동력이나 인적 자본의 취약성을 가지고 있으며 이는 일반일자리사업과는 다른 노인복지사업으로서의 정체성을 필요로 함

▷ 소득보장으로서의 노인일자리사업

○ 노후의 적절한 소득보장은 국가와 사회보장체계의 기본적 임무로 설정될 수 있음

○ 그러나 재정문제 등에 따라 공공연금만으로 노인의 소득보장이 취약해지는 상황에서 다층노후소득보장체계 등의 이슈가 부각되곤 함(이는 노인소득보장체계가 성숙한 효과를 가져온 경험이 없는 우리나라의 상황에는 적절성에 의문이 제기될 수도 있지만 개도국에 대해서도 이에 대한 강조가 나타나고 있음)

○ 현재 우리나라에서도 국민연금, 퇴직연금, 개인연금의 기제가 나타나고 있으며 특히 공공연금의 재정 문제와 관련하여 다층체계에 대한 논의가 활성화되고 있음

M/E/M/O

- 임병인과 강성호(2005)는 '소득대체율'을 중심으로 한 추계에서 특히 저소득층의 경우 국민연금의 중요성을 부각(이를 위해 가입기간의 증가, 지역가입자에 대한 배려를 중요한 것으로 봄)시켰고, 전체 노인을 대상으로 볼 경우 개인연금 등 사적연금에 대한 추가적 가입을 중요한 것으로 보았음
- 김수완과 김순옥(2007)은 현재 3가지의 연금(국민연금, 퇴직연금, 개인연금)이 가지는 소득보장의 역할을 추계하며 실제 다양한 연금체계의 성숙도는 예측처럼 빠르지 않을 것으로 분석(⇒ 흔히 성숙시기로 판단하는 2030년에도 퇴직 연금은 11.7～21.7%, 개인연금은 10% 정도의 coverage에 머무름) 하였고, 사적 연금 활성화보다는 공적연금의 기초보장 성격을 강화하는 것이 일차적인 전략이 된다고 분석

○ 노인일자리사업 역시 일을 통해 노인의 소득보충을 시도하고 있는 만큼 소득보장적인 프로그램으로서의 위치에 대한 논의도 이루어져 왔으며 강조점도 과거보다 많이 나타나고 있음 : 여전히 불명확성은 남아 있음

- 보충적 기제 : 다른 소득보장체계에서 얻어지는 소득의 부족분 충당 (소득보장체계의 보장 불충분성에 대응) - 보완적 기제 : 다른 소득보장체계의 사각지대를 중심으로 일정소득 확보 (소득보장체계의 대상 coverage 불충분성에 대응) - 보충·보완적 기제 : 보충과 보완적 기능을 동시에 견지함

○ 그러나 노인일자리사업의 역할위치를 소득보장 측면에서만 초점을 두어 볼 경우 사업의 효과에 대한 사회적 책임 논의와 아울러 더 중요하게는 이 사업의 대상범위나 다른 제도와의 정합성에 문제가 나타날 수 있음

○ 특히 노인일자리사업의 대상범위(coverage)가 (이후의 확장을 전제로 하더라도) 소득보장 프로그램으로 보기에는 매우 협소함
- 2007년 정부지원 11만개 일자리는 전체 65세 이상 노인 481만명의 2.29%임

M/E/M/O

- 올 초의 중기재정계획반영 사업량 목표를 근거로 하여 2012년 기준으로 전체 노인 600만명 중 20만명에게 일자리를 제공한다고 할 때도 이는 전체 노인의 3.3%에 해당

▷ 일자리 프로그램으로서의 노인일자리사업

○ 노인일자리사업은 단지 금전적 이전 중심의 소득보장 프로그램으로서가 아니라 '일을 통해' 소득과 사회참여기회를 확장해 간다는 점에서 차이

- 기초노령연금과 노인일자리사업의 예산이 연동되는 것의 부적절성 : 사업의 서로 다른 성격 => 노인일자리사업은 사업대상의 주 표적이 일을 원하고 '지원'에 의해 일할 수 있는 노인에 대해 고령층 소득 지원과 사회 참여의 기획 확장(일의 욕구에 대응하는 사업)

○ 일의 욕구에 대응하는 일자리 사업은 일을 통해 원하는 생계비, 혹은 보충적인 소득(용돈), 사회참여의 기회 등에 다양하게 대응할 수 있음

○ 대상범위를 중심으로 고찰할 경우에도 '일자리 욕구'에 대한 대응으로서의 의미가 보다 타당함
- 기존의 조사에서, 주관적으로 일자리를 희망한 노인을 기준으로 볼 때 이 중 약 1/3의 욕구에 해당하는 사업범위를 가짐

▷ 인력개발로서의 노인일자리사업

○ 노인일자리사업은 사회의 노동력 수요와 노년층 노동력의 부조화에 대해 적극적으로 대응할 필요(수요측면에서 일자리의 업종개발과 발굴, 공급측면에서의 노인 노동력에 대한 개발)

○ 노인일자리사업은 노년층에 대한 노동력 수준 제고 전략과 통합되어 추진 필요
- 노년층 생애경력개발과 교육 프로그램의 체계화
- 노인 노동력과 일자리 욕구에 대한 DB 구축 등 적극적 역할 모색

M/E/M/O

▷ 조직화 사업으로서의 노인일자리사업 : 관련 사업 및 복지환경에 대한 고려와 조직화

○ 노인일자리사업과 내용적으로 연계 혹은 중첩되는 사업들과의 연계성 중요

- 현재 자활사업은 공공부조 제도 하에서 '수급자와 잠재적 수급자에 대해 일을 제공함으로써 탈수급'을 실제의 목표
- 노동부의 사회적 일자리사업은 사회서비스와도 일정한 관련성을 가지며 공공 인건비에 의한 일자리 창출사업으로 기능하고 있음
- 사회서비스사업은 공급측면에서의 일자리창출과 수요에서의 사회서비스(복지) 충족을 중층적 목표로 설정 => 시기 상황에 따라 목표를 다르게 강조하고 있음(사실상 정책 혼란을 가져올 수 있음)
  ** 이와 관련된 voucher 프로그램은 '사회서비스 시장창출'과 이에 따른 '민간 사회서비스 공급량 확대'를 목표로 삼고 있음
- 기초노령연금은 수당과 보험, 공공부조의 속성이 중첩되어 있으며 향후 전개과정(대상자와 급여량의 확대 혹은 초점화 양상)에 따라 달라질 수 있으나 현재는 저소득층 노인에 대한 소득보장수단으로 볼 수 있음
  ** 기초노령연금은 기존의 경로연금과 교통비 지급을 대체하고 있는데 이 과정에서 저소득층에 대해서는 상대적으로 역진적인 불리함도 있음
- 자활사업과의 차이 : 노인 인구학적 요소에 의해 기본적인 노동력의 취약성 => 자활사업의 경험을 반영해야 함 => 공동체 중심의 창업중심 전략 재고 필요
- 노동부 사회적 일자리 사업과도 대상 인력에 대한 활용 측면에서 차이를 가지고 있으나 지역사회 현장에서는 형평성 논의 등 혼란이 있음
- 사회서비스 확장전략과는 중층적 측면에서 일부 접점 있음

○ 현재 노인일자리사업은 '노인이 주체가 되는 일'과 관련된 사업 영역에서 관련 프로그램과 현장을 종적 횡적으로 연결하고 조직화해야 할 필요가 있음
- 유사 혹은 관련 사업들이 서로 다른 초점에도 불구하고 난립되는 경향 있음
- 한편으로 사업들간 연계(예를 들어 사회서비스사업 중 지역사회혁신 등)를 통해 서로간의 효과성을 배가할 수 있는 영역도 있음

○ 조직화는 중앙 수준의 관련 부처간 정책 연계성 증진과 지역사회 수준에서의 실제 프로그램과 현장 조직화 양면에서 추진 필요

M/E/M/O

▷ 노인일자리사업은 정책목표를 복합적으로 선언하고 있음 : 이는 일반적으로 활용되는 방식으로 사업의 유용성을 다양하게 강조하는 장점이 있지만 반면 중장기적으로 혼란을 가져올 수도 있음

- 이는 사회복지와 관련된 프로그램에서는 일반적인 현상. 따라서 공언되는 중층적 나열적인 목표와 프로그램 실제에서의 목표는 괴리가 나타남
- 국정계획에서의 변화는 “사업 환경의 변화”로 중요한 의미를 가지지만 이는 노인일자리사업 정체성의 일방적 변화(참여->소득)를 의미하는 것은 아님

일자리 제공을 통한 소득창출과 종합적 노인복지 증진

- 기본적으로 일자리 욕구 충족(소득창출, 사회참여)의 보편적 노인복지 프로그램 견지 : ‘일’의 욕구에 대한 대응(현금급여와는 전혀 다른 속성의 프로그램) => 일(work)을 통해 소득과 참여의 욕구에 대응하는 것이고 반면 고령층은 노동력 취약성을 가지고 있으므로 이 취약성의 여건과 일이 시장 상황에서 자연스럽게 matching되지 않는 어려움에 대해 전문적 지원을 제공

M/E/M/O

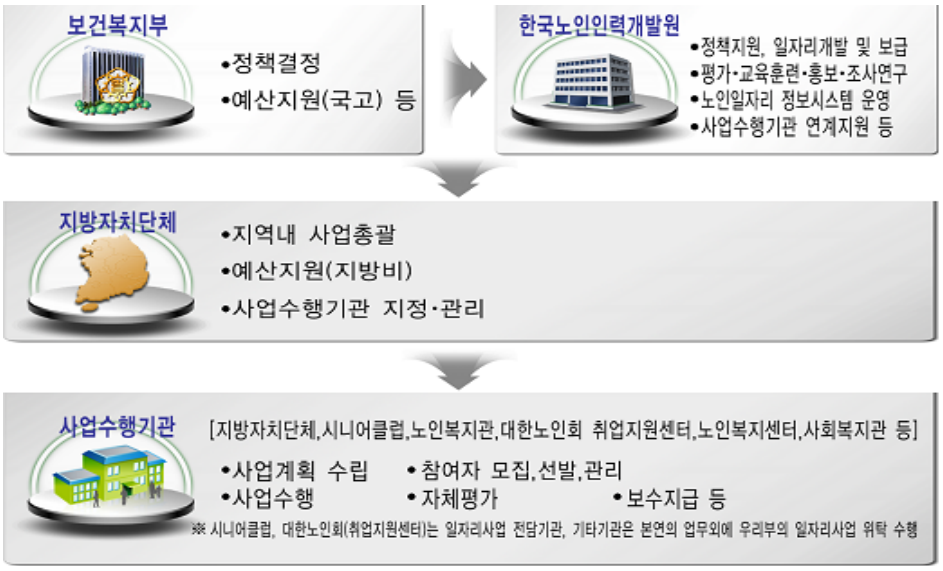
▢ 1기 노인일자리사업의 경험과 발전방향의 쟁점

- 노인일자리사업은 지난 1기 사업기간에도 다소 혼란스럽지만 '시장경쟁에서 취약성과 배제의 요소를 지닌 노인의 일자리 욕구에 대응하여 소득과 참여를 증진하기 위한' 노력을 다각도로 경주하여 옴
- 1기 사업의 실무적 경험은 노인일자리사업의 중장기적 방향을 설계함에 있어 가장 큰 고려사항이 되어야 함

1) 1기 노인일자리사업의 경험[3)]

- 1기 노인일자리사업도 2004년부터 현재까지 다양한 과정으로 변화를 경험하며 지속되어 옴
- 현재까지의 대략적인 사업추진체계를 단순화하여 살펴보면 다음과 같음

<그림 4> 노인일자리사업 기존 사업추진체계



3) 여기서는 주로 2007년의 자료를 기준으로 고찰함

M/E/M/O

- 사업의 유형에 대해서는 시점별로 구분명칭의 혼란은 있으나 대체로 다음과 같은 상태로 구성되어 옴

<표 6> 노인일자리사업 유형별 운영방식

유 형			참여자 1인 예산지원기준				구성비율	국고 보조율
			인건비(월) A	참여개월 B	부대경비 C	계 (A×B)+C		
공공 분야	사회 공헌형	공익형	20만원	7개월	11만원	151만원	40% 이내	50% (서울은 30%)
		교육형	20만원	7개월	15만원	155만원	10% 이내	
		복지형	20만원	7개월	15만원	155만원	35% 이상	
	인큐베이터형	시장Ⅰ·Ⅱ형	△	연중	△	119만원 또는 초기투자비지원	10%	
민간 분야	인력 파견형		-	연중	10만원	10만원	5%	
	소득창출사업단형 시장Ⅲ형		2008년은 시범운영					

- 사업추진과정에서 상대적으로 운영이 용이한 공익형 사업의 과다편성 등 문제가 제기되면서 사업유형별 배분이 나타났음

<표 7> 노인일자리사업 유형별 비율배분

사업유형	개념	배분기준		
		2005	2006	2007
공익형	지방자치단체의 고유사업 중 노인에게 적합한 것을 일자리로 제공, 공공의 이익도모	65%	60%	45%
교육형	특정 전문지식·경험 소유자가 복지시설·교육기관 등에서 강의	10%	15%	15%
복지형	사회활동이 어려운 소외계층의 생활안정 등을 지원	10%	10%	25%
시장형	소규모 사업을 공동으로 운영하여 자체수익 창출	5%	5%	10%
인 력 파견형	수요처를 발굴, 맞춤형교육을 실시하여 인력풀 구성, 파견	10%	10%	5%

M/E/M/O

- 이 배분에 대해서 새로마지플랜에서는 공익형과 교육형의 비율을 합계 70%이되, 2010년까지 공익형과 복지형이 각 35%가 되도록 연차별 조정을 도모하였음 =〉 이 역시 '일다운 일'의 논리와 연결되는 단순노무 지양의 방안
- 한편으로는 이를 감당하기 어려운 지자체의 편법적인 시행도 나타났고 감사원에서 유형별 비율배당의 폐해를 지적하기도 하였음
- 현 정부의 입장을 수량적으로만 판단한다면 예산일자리와 민간일자리, 교육영역의 비율을 현재 7 : 1.5 : 1.5에서 4 : 3: 3으로 변화시키는 것으로 볼 수도 있음
- 사업을 실제로 진행한 사업수행기관의 상황은 2007년을 기준으로 대체로 다음과 같음

<표 8> 노인일자리사업 사업수행기관 현황

사업 수행기관	기관현황 (개소)	참여기관 (개소)	참여율 (%)	사업단수 (개)	일자리수 (명)	기관당 사업단수	기관당 일자리수	사업단별 일자리수
지자체	238	190	80%	515	43,606	2.7	230	85
노인복지관	183	137	75%	579	20,600	4.2	150	36
사회복지관	391	112	29%	225	5,888	2.0	53	26
시니어클럽	48	47	98%	345	10,838	7.3	231	31
대한노인회	247	173	70%	402	14,813	2.3	86	37
기타		249		367	10,085	1.5	41	27
전체		908		2,433	105,830	2.7	117	43

- 사업수행기관에 대해 사업수행능력의 편차에 대한 문제도 노출되어 단순 수량적으로는 그 역할의 정도를 직접 비교할 수는 없음

M/E/M/O

2) 1기 노인일자리사업 경험에 대한 평가

- 1기 노인일자리사업 시행과정에서의 성과나 혹은 취약성에 대한 평가와 비판은 다양하게 이루어져 왔음[4)]
- 1기 노인일자리사업은 그 필요성에 대한 사회적 공감대를 형성하고 노인인력 활용에 대한 긍정적 사회분위기를 조성하였다는 점에서 그 의의가 인정되고 있음
- 또한 소득보전을 통한 빈곤율 감소효과(김미곤, 2006, 2007)와 의료비 절감 효과(이석원, 2006), 참여자의 심리적 만족도와 사회적 관계에서의 긍정적 효과(한국노인인력개발원, 2006년도 조사) 등도 실증 계량적 결과로 제시되어 긍정적 성과도 묘사되고 있음
- 반면, 현장 중심으로 진행된 몇 가지 주요한 실태조사를 통해 제기되는 비판의 내용을 살펴보면 다음과 같음

○ 2007년 노인일자리사업 참여자 실태조사에 따르면,

- 참여노인은 일반노인에 비해 교육과 건강수준이 좋고 전기고령자가 많은 등 인적 자본이 상대적으로 좋은 편이고, 도시거주자가 많음
- 반면, 소득수준은 일반노인에 비해 낮고 자녀와 동거하는 비율도 낮게 나타남
- 과거에도 노인일자리사업에 참여한 경력이 있는 노인이 전체의 45%이고, 참여경로에서 정보의 폐쇄성이나 비공식성이 나타나고 있음
- 참여동기의 측면에서 생계비(54%), 용돈(21%), 참여활동(12%)의 응답이 나타났는데, 참여 후 결과의 측면에서 부각되는 점은 경제(42%), 할 일이 생김(26%), 건강증진(11%) 사회적 기여(11%), 교류(9%) 등으로 동기와 결과 측면의 불일치가 나타나고 있음
- 이는 한편으로 사업유형별 배당의 적절성 문제의 논란과 관련될 수도 있음
- 사업 유형 중 교육형 사업의 경우 내용일치성이 58%에 불과하고 복지형(26.7%), 공익형(14.8%) 등이 섞여 있음(공익형은 일치성 95.0%, 복지형은 85.2%의 일치성)
- 사업참여경험에 대해 만족도는 전체적으로 3.94, 동료관계가 4.1로 높고 보수측면은 3.0으로 가장 낮음(반면 편상관계수는 월보수수준이 만족도의 22% 설명하여 6개 영역 중 최고치)
- 참여노인의 월 소득은 46.5만원으로 일반노인의 53.1만원보다 낮음(소득보장과 관련해서는 앞으로 연금수급자발생 상황과 사회적 기업의 발전전망 등을 감안할 필요)

4) 이 비판과 평가 내용의 전반적 사항에 대해서는 제9차 노인일자리전문가포럼 자료집(2007-12)을 참조

M/E/M/O

○ 2007년 노인일자리사업 분석결과에 따르면,

- 전국 2,472개 사업단위 중 공익형 50%, 복지형 28%, 교육형과 자립지원은 각 11～12%
- 과거 시행 후 중단된 사업단도 약 500여 개
- 참여자 선발기준 등의 체계성 부족
- 비예산 기간의 사업운영 문제는 여전히 부각되고 있음

▶ 공익형
- 환경 52.4%, 교통 15.3%, 보육 등 시설관리지원 13.5%
- 관리방식은 업무부담 낮은 형태로 편성
- 산재보험 등 부대경비의 부족, 인건비 증액, 기간연장, 참여자 수의 확대와 아울러 참여자 선발기준 명확화에 대한 건의 등 있음

▶ 교육형
- 교육강사 72.6%, 해설사 20.2%
- 교육강사는 대상 : 아동/청소년 32.9%, 노인 22.4%, 양자 결합 39.9%
- 교육강사의 수요처는 7,000으로 추정되며 어린이집(53.5%)과 복지기관(51.3%) 등 다수
- 교육강사 사업 중 16.6%에서 강사료 지급 중
- 해설사는 강사료 지급 10% 선
- 대개 수요확보 후 해설을 제공하며, 협약이나 수요처 없이 대기하다 하는 경우는 16.9%
- 교육에 대한 건의가 많음

▶ 복지형
- 노노케어 60%(참여자 기준으로는 74%), 주거환경지원 11.5%
- 전문간병 등 수준이 있는 노노케어는 9% 선
- 수혜자는 carer 1인당 1.4명(전국 40,000명 수혜 추정) : 대개 기존 수혜자에게 추가적 지원 필요시 제공되는 경우 많음
- 복지형 중 타업무 유형이 14%
- 부대경비증액과 집행 유연화, 기간연장, 교육지원, 이동문제 등 건의

▶ 시장형
- 영농 22.7%, 공동작업장 21.9%, 조리 및 판매와 인력파견식 서비스업 각 10%
- 매출은 조리와 인력파견식 서비스업이 14-17만원, 영농이나 공동작업장 5만원
- 매출과 무관하게 급여 등에서의 차이가 없는 경우 많음(약 17만원) - 6개월

▶ 인력파견형
- 대도시중심(노인복지관, 시니어클럽, 대한노인회가 다수 운영)
- 인력개발원 중심의 주유원, 시험감독관이 다수를 차지
- 단일운영방식 67%, 복합운영방식 33%(일반용역업체와의 연계운영 29%)
- 평균 4개월 근무(3월 미만이 39.2%, 6월 이상은 17.7%)의 문제
- 전체 평균 37만원(경비원 81만원, 주유원 80만원, 1회성 감독관, 주례사 7～10만원)

▶ 기타 실무자 견해에서 두드러지는 점
- 63.5%가 현재 사업량이 적정한 수준인 것으로 판단(공익형, 복지형의 증가를 희망하고 시장형과 인력파견형의 축소를 희망)
- 적정희망사업량 : 공익 89.3, 교육 28.4, 복지 37.3, 시장 20.2, 인력파견 32.1
- 애로사항 : 자립지원형이 운영어려움, 교육과 내용의 기획이 어려움, 지역통합교육체계 필요

M/E/M/O

3) 저소득·형식화의 악순환 고리 : '일다운 일' 논리와 적응 부작용

○ 1기 노인일자리사업에 대한 평가의 내용 중 공통적으로 지적되고 있는 다음의 중요 사항들은 중장기 발전을 위해서 우선적 해결과제로 제기되어야 하는 사안임

▶ **대상 노인욕구와 사업내용(유형) 불일치**
- 실제 참여하고 있는 유형과 관계없이 참여노인의 생계비 욕구가 강함
- 편성가능한 일자리 내용에 참여노인이 맞추어지고 있는 역방향의 사업 현상

▶ **사회공헌형(비생계형) 일자리 사업의 내용적 취약성**
- 취로사업이나 공공근로 수준의 사업 내용에 머무르는 경향
- 일자리 사업 내용의 사회적(혹은 경제적) 가치 고양 필요

▶ **시장형 일자리의 소득취약성**
- 월 평균 10만원 이상이 지급되는 경우는 7%의 사업단에 불과함
- 시장형 일자리가 근로정도에 비해 소득은 공익형보다 낮은 경우 많음

▶ **인프라의 내용적 취약성**
- 사업 운영기관별 능력편차, 현장 지역사회에서의 운영기관 간 역할 모호성
- 시니어클럽 등 운영기관에 대한 지원의 열악성

▶ **관련 사업과의 유기적 통합성 결여**
- 노동부 사회적 일자리, 자활사업, 사회서비스혁신사업 등과의 연계성 취약
- 현장 지역사회에서의 혼란과 불만의 소지 상존

▶ **과도한 사업목표에 따른 후속관리의 취약성 위험 상존**
- 현재 국정과제상의 목표수준에 대해 양적 성과 지상주의 우려

○ 노인층의 취약한 노동력 상황에 따라 실행기관에서는 공공형 등 사업내용이 단순하고 예산에 의존한 인건비를 지급할 수 있는 사업 내용을 선호
- 사업운영주체의 실무력이 낮은 경우 이와 같은 문제는 더욱 부각됨
- '쉽게' 편성가능한 일의 유형과 내용에 노인의 욕구를 역으로 적응시킴
- 사회적으로 '임금살포'의 비판과 '일다운 일'의 공격 논리를 파생시킴

M/E/M/O

○ 시장형 사업 참여자의 소득이 공익형 사업에 비해 낮음
- 더 높은 노동력 수준이 요구되며, 장기간 근로하는 시장형 사업 소득의 취약성
- 생계형 욕구를 가지는 노인의 경우 공익형 사업참여를 선호하게 됨
- 생계형 욕구에 대한 대응사업으로서 시장형 사업 정체성의 부조응

○ '일다운 일'을 (제공)해야 한다는 압력과 왜곡된 적응 : 양적 실적 강조의 폐해
- 예산으로 임금을 제공하지 않는 시장형 사업 중심으로 추진하도록 하는 압력이 나타남
- 예산 일자리에 대해서도 '일'의 사회적 가치를 고도화하도록 하는 압력이 나타남
- 이에 대해 인프라의 전문성 수준에 대한 고려 없이 일자리 유형의 비율 배당 등 방식 활용, 유형별 일자리 실적에 대한 집착 =〉 전반적인 시장형 사업의 수준 하락, 시장형 사업의 생계욕구로부터의 괴리 심화 등 악순환 고리 형성
  ☞ 이러한 악순환 고리는 결국 현재까지 노인일자리사업의 상황이 내실을 갖추지 못한채 저소득층 노인에 대한 즉각적 적용 중심의 형식화된 성격을 나타내도록 하고 있음
  ☞ 일다운 일에 대한 사회적 요구에 대해 양적 수치 중심 목표 설정으로 대응해가는 것은 욕구-대응의 역전현상, 생계욕구대응과 사회참여(공헌)대응에서의 모순성, 참여노인의 사업유형별 노동과 보수의 모순성 등 악순환을 고착시킬 우려가 있음

M/E/M/O

▢ 형식화 악순환 극복을 위한 중장기 지향

○ 노인에 대해 '좋은' 일자리 창출 요구를 받고 있으며 이는 동시에 그에 부합하는 노인노동력 수준 향상과 지원의 과제가 제기됨

- 노인의 취약한 노동력에 대해 '좋은 일자리'를 제공하는 것은 중간과정의 인프라에게 적절한 전문성과 여건조성을 통해 책임이 부과되어야 함
- 1기 사업 경험에서 문제가 되었던 악순환 관련사항을 극복하기 위한 과제는 다음과 같이 설정될 수 있음

▶ 맞춤형 노인일자리창출과 관리 : '사업=>욕구'가 아닌 '욕구=>사업' paradigm

노인욕구 => 노인인력개발원 DB => 생계형, 참여형의 일자리 연계 => 사례관리 (생애경력개발 교육)

- 생애경력개발, DB와 사례관리를 노인일자리사업에 도입해야 함
- DB의 수준 향상과 개선

▶ 노인일자리사업의 양적 확대만이 아니라 질적 수준 제고에도 초점

- 기존의 사업 추진과정에서 드러난 노인일자리 수준의 취약성을 제고 (수치로 언명되는 일자리 개수 이면의 질적 취약성 제고)
- (유급)자원봉사와 일자리사업의 기준, 공헌형과 생계형의 소득액 기준 설정
- 현 취약상황을 고려한 중장기 연차별 질적 제고의 목표 설정

▶ 지원을 통한 노인일자리 안정성과 품질 제고

- 노인일자리사업의 수준 향상을 위해서는 현재 취약한 사업추진체계와 인프라의 현실적 개선 등 지원을 현실화하는 것이 전제
- 목표에 대한 전제로서 국가적 지원 강화

▶ 일자리 유형의 단순화와 내용적 풍부화

- 기본 유형은 노인의 욕구를 기준으로 양분 : 생계형(시장형)과 공헌형(예산형)
- 실제 사업유형·내용은 각 속성별 교차와 노인의 노동력 상태 및 지역사회 여건에 맞추어 다양한 조합을 견지(자원봉사형은 노인일자리사업 기본내용에서 제외)

▶ 생계형 일자리로 민간시장 영역에서의 활동 강화와 체계화에 초점을 두되, 그 전제로서 공공 일자리에 대한 확충 강조

- 사회서비스 영역에서도 시장화 전략의 제한점 때문에 공공부문 서비스 확충 전략의 강조(강혜규, 2007)가 나타나고 있는 점 주목
- 공공 일자리는 공헌형에 국한되지 않고 생계형의 보호된 시장 부분에서 일정 수준 이상 창출되도록 함

M/E/M/O

○ 1기 노인일자리사업이 그 실제 운용에서의 제약으로 '선별적인 저소득층 노인 중심으로 낮은 수준의 일거리 제공과 소득보충' 성격을 나타내고 있었다면 2기 노인일자리사업은 중간 과정으로서 장기적 발전방향인 보편적 일자리 프로그램으로 정착될 수 있는 기반을 만들어가는 과정으로 설정

- 일반적으로 장기적 지향으로서 많이 논의되고 있는 '욕구 맞춤형 노인 일자리사업'으로 진행되기 위해서 제약조건이 되는 '형식화의 악순환' 요소를 극복하기 위한 질적 내실화가 필요한 시기임(특정 유형 사업의 양적 팽창 중심 전략으로서는 사회적 책임성을 높이는데 한계)

<그림 5> 노인일자리사업의 시기별 지향

1기 : 사업초기		2기 : 내실화		장기 : 발전기
저소득층 노인소득보충 양적 팽창과 형식화	☞	저소득 노인중심 형식적 사업에서 욕구맞춤형과 보편화 지향 기반 구축	☞	노인대상 보편적・욕구맞춤형 일자리 프로그램

맞춤형 노인일자리사업 기반 구축

생계형과 공헌형 유형사업의 정착과 활성화
(일자리 모형정리와 업종 다양화・내실화)
노인생애경력개발과 교육・사례관리 구축
(노동력 상황과 욕구에 맞는 일자리 개발)
인프라 보강과 내실화

M/E/M/O

▢ 생계형(시장형) 사업과 공헌형(예산형) 사업의 Double-Track

○ 노인의 '일'에 대한 욕구는 급여로서의 소득 즉, 경제적 욕구를 당연히 포함하고 있으며 그 여건과 정도에 따라 생계비 마련의 수준과 그렇지 않은 보조적 수준으로 구분될 수 있음

○ 정부 예산에 의한 노인일자리참여자의 인건비 지급은 생계비의 수준에 비해서는 제약될 수밖에 없음
- 생계비 수준의 욕구에 대해서는 비예산 인건비를 전제하는 시장형 사업 대응[5)]
- '시장'은 민간의 영역만이 아닌 공공 영역에서 창출되는 보호된 시장 포함

○ 공헌형 일자리는 예산에 의한 인건비가 지급되는 것을 전제함
- 일의 내용에 대한 사회적 가치를 고도화 할 수 있도록 함

<표 9> 생계형과 공헌형 사업의 기본 성격

구 분	생계형 track	공헌형 track
목적(욕구)	생계비 마련	용돈마련/사회참여
인건비원천	비예산/시장소득 (부분적 정부예산)	예산
소득정도	높음	낮음
근로시간	전일적	제한적
노동강도	상대적으로 높음	낮음
인적자본요구도	높음	낮음

○ 생계형(시장형) 사업에서는 공헌형(예산형) 일자리에 비해 더 높은 수준의 노동력이 요구되므로 업종개발, 교육 등의 고도화가 요구됨
- 이에 대해서는 단기에 완수될 수 없는 내용이므로 연차적으로 대응

5) 현재 시장형 일자리 인건비에 대해서도 일정 수준의 예산이 지원되고 있으며 이는 향후에도 마찬가지로 지원이 필요하다. 하지만 이는 현재 사업의 취약성을 감안한 과도적 혹은 지원적인 의미가 되며 기본적으로 사업 정착 후 시장형 일자리의 인건비는 매출이나 임금을 통해 지급될 수 있어야 한다.

M/E/M/O

○ 중장기적으로 노인일자리사업은 경제적 욕구 수준과 예산에 의한 인건비 지급 유무에 따라 생계형과 공헌형의 두 유형의 track 중심으로 편제 : 현재의 사업구분과 큰 차이는 아니지만 유형 단순화

1) 생계형 사업 활성화·내실화와 시니어클럽 역할 강화

○ 상대적으로 공헌형 사업에 비해 생계형 사업에 대한 관심과 요구가 높은 상황
- 이는 양적인 측면의 확장 요구도 있으나 오히려 질적인 측면에서 적절한 수준을 담보하는 것이 중기(2기 사업) 과정에서 중요함

○ 도시규모별 시장형 사업의 현재 분포는 〈표 9〉와 같이 비교적 고른 편임
- 사업의 시장성보다는 자립지원형 시행 비율을 준수하기 위한 사업 배정 때문
- 농어촌 지역의 경우 관련 인프라의 부족으로 대한노인회 및 심지어 지자체 직접사업으로 운영되고 있는 경우도 많음
- 이 역시 지역특성(수행기관 인프라 현황 등)에 대한 사전고려 없이 사업유형의 비율을 일률적으로 배분함에 따라 나타난 문제와 관련

〈표 10〉 도시규모별 시장형 사업 분포

구 분	특별시	광역시	일반시	군	합계
기관수(%)	26(15.4)	32(18.9)	60(35.5)	51(30.2)	169(100.0)
프로그램수(%)	36(12.4)	67(23.0)	116(39.9)	72(24.7)	291(100.0)
참여자수(%)	679(12.7)	1,330(24.8)	1,866(34.8)	1,490(27.8)	5,365(100.0)

※ '06년 시장형 사업 실태조사 자료

○ 업종의 취약성 극복 관련 : 업종별 1인당 월평균 수익금 분석결과, 시니어클럽에서 주로 운영하는 식품가공 및 외식업이 각각 약 158,000원, 260,000원으로 가장 높은 수익을 보이고 있고, 이외 업종은 대체적으로 낮게 나타나고 있음

M/E/M/O

〈표 11〉 업종별 1인당 월평균 수익 비교

(단위 : 원)

	분석 사례수	평균	표준편차	최소값	최대값	F값
공동작업	29	69,624	53,688	3523	166,667	7.005*
재활용	22	47,857	61,558	0	269,986	
식품가공 및 제조	21	158,797	180,470	0	558,467	
외식	29	260,221	320,924	0	1,327,395	
생활용품 및 소품	38	20,198	30,798	0	155,166	
세탁 세차 청소	10	31,618	41,341	0	116,357	
택배	13	73,897	89,125	800	247,646	
가사간병	5	43,326	62,619			
기타	28	54,545	70,479	0	291820	

*p＜.001
※ '06년 시장형 사업 실태조사 자료

- 영농의 경우, '05년도 영농사업의 1인당 월평균 수익을 분석한 결과, 36,000원으로 매우 낮은 것으로 나타났으며, 가장 낮은 매출 수준을 보이고 있는 생활용품 및 소품의 경우는 농어촌 지역에서 경로당 중심으로 이루어지는 전통 민속공예가 대다수를 차지하기 때문인 것으로 분석됨
- 농어촌 지역의 경우, 지역특성상 진입할 시장자체가 거의 존재하지 않거나 매우 미약하여 업종 선정이나 사업운영에 있어 도시보다 더 많은 어려움을 가지고 있으나, 시장형 사업 비율의 일괄 적용으로 시장형 사업으로 성공할 수 없는 업종이 다수 운영되고 있음
- 영농사업의 경우, 농산물 시장개방으로 이미 사양사업으로 접어든 상황에서, 농촌살리기 차원이라는 지역복지적 측면이 아닌 수익창출을 목적으로 영농사업을 운영하는 것은 출발단계에서부터 많은 한계를 가짐(공예 역시 판로가 이미 확보된 경우가 아니라면 소일거리 수준으로 운영될 가능성이 매우 높음)

M/E/M/O

- 일자리 창출과 관련하여 전략적으로 주로 틈새시장의 개발을 내세우고 있으나 사실상 기존 저소득층 공략시장과 상충하는 사례가 빈번함. 현재 노인일자리 사업으로 수행되고 있는 업종 또한 이미 포화상태에 있는 음식업이거나 다른 취약계층의 영역인 세탁, 세차, 재활용 등임

○ 인프라와 담당 실무자의 전문성 강화가 핵심 관건

- 시장형 사업은 업종선정에서부터 관련 법규 및 제도에 이르기까지 사업운영 전반에 대한 전문적인 경영 지식과 창업 노하우를 필요로 하는 영역
- 하지만 경험이나 지식기반이 일천한 사업수행기관이 시장형 사업을 대부분 수행함에 따라 무리가 따르고 있음 : 특히 농어촌의 경우, 시니어클럽을 포함한 복지관련 인프라마저 부족하여 시장형 사업에 전념할 수 없는 대한노인회나 지자체가 사업을 떠맡는 현실임

○ 시니어클럽의 시장형 사업 전담화와 중앙정부사업으로의 환수

- 시니어클럽 고유사업과 시장형 사업의 구분 폐지 =〉 시장형(생계형) 노인일자리사업으로의 통합(참여대상과 사업내용이 상이하지 않은 시니어클럽 고유사업과 노인일자리 시장형 사업이 별도로 구분 운영되는 것은 큰 의미가 없으며 사업운영에 혼란을 야기)
- 시장형 사업 외 다른 사업을 임의로 지자체가 부과하지 못하도록 할 필요 : 생계형 일자리를 제외한 기타 일자리는 지침을 통해 지자체 등에 의해 강제적으로 시니어클럽에 떠맡겨지지 않도록 시장형을 제외한 기타 영역의 실무부담을 최소화하는 제도적 뒷받침 필요
- 시니어클럽의 지원 현실화와 중앙정부 사업으로 이관 : 대다수 지자체의 재정수준을 감안할 때 전국적으로 시니어클럽을 확대(생계형 사업망의 확장)하는데 한계 : 지방자치단체사업인 경우 예산과정에서 가장 후순위로 밀릴 수밖에 없는 현실적 어려움이 존재

M/E/M/O

○ 공공 영역의 보호된 시장을 활용한 일자리 적극 발굴
- 현재까지 노인인력개발원 등에서 지자체, 공단 등과 협력사업 진행해 옴 (현재 시설관리원, 전기검침원, 중증장애인 활동보조원 등 개발운영 중)
- 복지부의 산모도우미, 도시락배달 등 사회서비스사업 등 영역과의 추가적 연계와 노인일자리 발굴 확장
- 특히 각 지역의 독자적인 사회서비스사업이나 voucher 사업과의 연계 강화
- 공공 영역 보호된 시장의 일자리 창출은 생계형 일자리 확충에 필수적인 영역으로 양적 확충의 초점화 분야

○ 창업형 사업의 조절과 내실화
- 자활사업 등 관련 영역에서 진행해 온 창업전략의 경험 흡수
- 지나친 소규모 창업 중심의 사업지향에 대해서 재고할 필요 : 사업성 등에 대한 진단 강화
- 사업정착을 위한 초기투자비 예산지원 등은 지속 추진하되 이를 소규모 창업 초기투자에 국한하지 않고 시장형 사업모형개발 지원 등으로 다양화 필요

○ 공동작업장 사업의 조절과 내실화
- 공동작업장의 경우, 시장 내 경쟁을 통한 수익의 증대라기보다는, 보통 노인들의 부업 또는 소일거리를 목적으로 운영되었던 업종으로, 특수한 경우가 아니면 높은 수익을 올리기 쉽지 않고, 노동시간도 매우 길게 나타나는 특성을 지님
- work sharing 등 관련 일정 수준 이상의 수익성이 담보되지 않는 공동작업장을 시장형 사업으로 운영 및 지원하는 것에 대해서는 이후 억제

○ 2기 노인일자리사업과 이후 장기적 노인일자리사업의 방향이 현재의 모순성과 악순환 구조의 취약성을 그대로 안고 가는 상태에서, 새로운 비율 혹은 새로운 수치의 배당이 되어서는 곤란함 =〉 비현실적인 일자리 배당방식은 결국 형식화의 문제 심화구조로 귀결

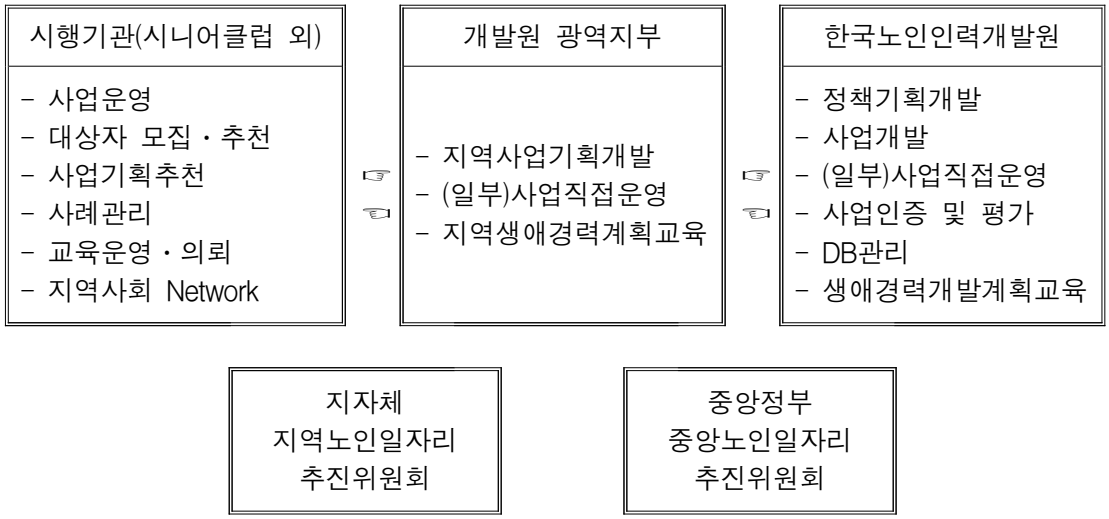
M/E/M/O

2) 생계형·공헌형 사업의 추진체계와 사업 목표

▷ 생계형 Track 기본 사업수행 체계

- 시니어클럽을 생계형 track 사업의 기본 전담시행기관으로 설정 : 시니어클럽이 없는 지역에 대해서는 조기의 설치 등 보강과 다른 시행기관 활용
- 지방자치단체는 생계형 사업 시행기관에서 제외
- 대한노인회, 노인복지관, 노인복지센터, 사회복지관, 노인보호전문기관 등의 수행기관은 프로그램에 따라 부분적으로 생계형 사업 운영
- 중앙과 지방 수준에서 노인일자리추진위원회를 구성하여 업무 협의 고도화 (평가에서 노인일자리사업 참여 실적 반영, 복지부-노동부 통합사업추진 협력체계 등)
- 지식경제부, 교육과학기술부, 노동부, 식약청 등 중앙정부 관장 영역의 민간 업무개발 협의
- 취약한 촌락 지역의 생계형 사업 모형 개발과 지원 강화

<그림 6> 생계형(시장형) 사업의 실무체계



M/E/M/O

▷ 공헌형 Track 기본 사업수행 체계

- 지자체, 노인복지관, 대한노인회, 노인복지센터, 사회복지관, 노인보호전문기관 등을 사업 활용
- 기본적으로 시니어클럽은 공헌형 track 사업의 시행기관에서 제외

<그림 7> 공헌형(예산형) 사업의 실무체계

- 공헌형 사업은 인건비를 예산에 기본적으로 의존하게 되므로 '일다운 일'로서 인정되기 위해서는 일자리 내용이 사회적으로 유용성이 강한 프로그램으로 편성되어야 함(현재 아동안전지킴이, 사서도우미, EM활용환경정비, 문화재해설 및 지킴이, 1・3세대 강사파견 등 시행중)
- 사회적 가치 고양을 위해 관련 사업의 매뉴얼 제작과 질적 표준화, 프로그램 인증체계 활용 강화

M/E/M/O

▷ 생계형과 공헌형 노인일자리 창출 목표

○ 노인일자리 내실화를 위한 목표

- 사업 인증기준과 체계 강화를 통해 인증되는 사업에 대한 지원 : 초기인증 후 지속과정에서 기준충족이 안되는 경우 지원 중단
- 시장형(생계형) 일자리 적정 소득 확보율 점진 증대

생계형 노인일자리 소득기준 설정

☞ 시간제 근무시 시간당 3,770원 이상

☞ 근무시간 연간, 주 12시간 이상, 월 48시간 이상

☞ 전일제 소속 근무시 소득 인증기준 30만원 이상 (목표기준 50만원 이상)

☞ 초기인증시 사업성 판단, 초기인증 이후 기준충족에 대한 정기적 지속 인증

<관련 참고수치>

- 2008년 기준 1인 최저생계비 463,047원
- 2008년 기준 최저임금 시급 3,770 일급 30,160 월급 787,930(주 40) 852,020(주 44))
- 2006년 시장형 사업의 상반기 실적 조사결과 시장형 사업의 공동체 창업형태 사업단의 1인당 월평균매출은 90,000원 미만(초기 3개월, 영농사업단 제외)
- 2006년 상반기 시장형 사업 급여액은 평균 175,000원
  (예산지급이 151,800원, 매출지급이 22,400원)

공헌형 노인일자리 기준 설정

☞ 월 20만원 소득(중기적으로 물가와 생활실태를 반영하여 30만원까지 향상)

☞ 근무기간 연간

☞ 근무시간은 하위 유형별로 월 15~30시간 기준

☞ 초기 인증시 일자리의 사회적 가치 판단, 초기인증 이후 기준충족에 대한 정기적 지속 인증

M/E/M/O

〈표 12〉 중장기 연차별 노인일자리사업 기준 충족률 목표

구 분	2008	2009	2010	2111	2012	2013	2014	2015	2016	2017
공헌형*	60%	70%	80%	90%	100%	-	-	-	-	-
생계형 (인증기준)	35%	40%	45%	50%	55%	60%	70%	80%	90%	100%
생계형 (목표기준)	20%	25%	30%	35%	40%	45%	50%	55%	60%	70%

※ 공헌형의 충족률은 인건비 지원정도에 따라 연차적으로 설정될 수 있는 것은 아니므로 편의적으로 설정

○ **일자리 창출 목표량 :** 욕구 추정내용과의 대비 50%

- 노인일자리사업 포함기준은 노인일자리사업 관련 체계에 의해 창출, 의뢰, 교육, 관리되는 전체 일자리 개수
- 생계형과 공헌형 각 일자리사업 인증기준 충족을 전제하며 연간 지속 일자리 기준
- 생계형은 연간 2만개의 창출을 목표로 하되, 중기는 80%의 차년도 일자리 유지율, 장기로는 90%의 차년도 유지율 적용

〈표 13〉 중기(2기) 노인일자리사업 일자리 창출 목표

구 분	2008	2009	2010	2011	2012
공헌형	117,000	140,000	160,000	180,000	200,000
생계형 창출 신규개수	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000
생계형 창출 누적개수	20,000	40,000	60,000	80,000	100,000
생계형 유지 누적 (추정)	20,000	36,000	48,800	59,040	67,232

M/E/M/O

〈표 14〉 장기 노인일자리사업 일자리 창출 목표

구분	2013	2014	2015	2016	2017
공헌형	220,000	240,000	260,000	280,000	290,000
생계형 창출 신규개수	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000
생계형 창출 누적개수	120,000	140,000	160,000	180,000	200,000
생계형 유지 누적 (추정)	74,605	81,241	87,213	92,588	97,425 (100,000)

M/E/M/O

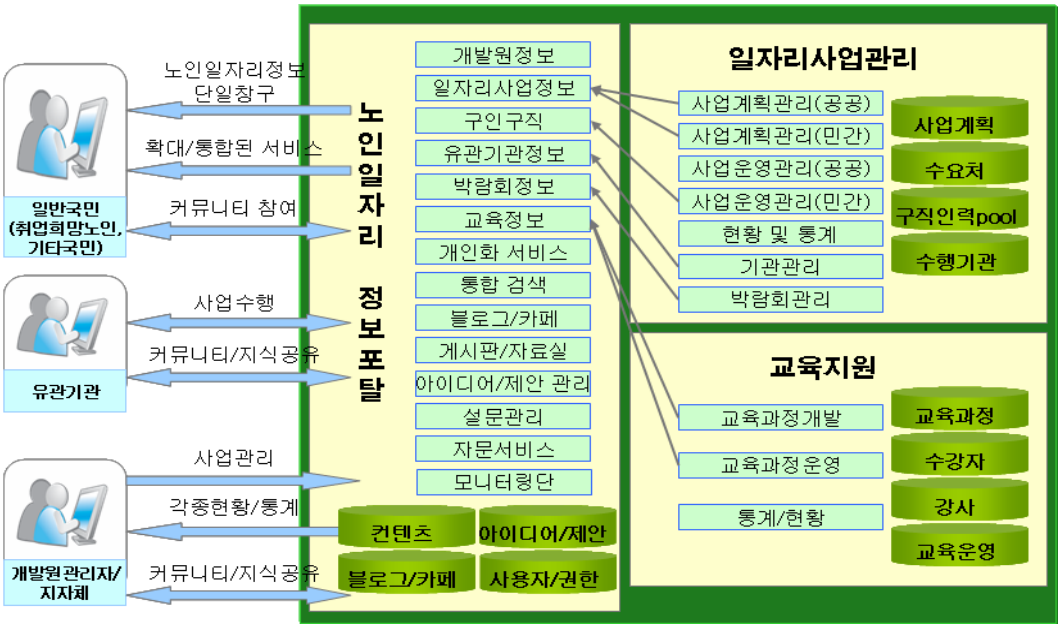
▢ 사업지원체계와 수행기관의 강화

▷ 생애경력개발 및 교육체계의 강화

○ 참여노인에 대한 DB 구축과 활용 : 노인일자리사업 정보화 시스템 구축

- DB 통합관리 : 개발원(사례관리와 교육에 대한 지원, 사업 및 정책개발)
- DB 입력 및 사례관리 활용 : 시행기관
- DB 내용 : 현재의 내용에서 일자리와 생애경력개발교육 관련 내용 보강
- 현재 약 24만명의 사업 참여자와 신청자에 대한 DB가 있으나 내용성의 취약과 실용성을 위해 보강 필요

<그림 8> 노인일자리사업 정보화 시스템



M/E/M/O

○ 참여자 선정체계

- 현재 유형별로 공익형 등에서는 순환적 참여를 우선으로 하고 시장형에서는 지속참여를 우선으로 하는 등 불가피한 실무적 혼란 있음
- 사업유형별 참여 기준을 명시적으로 설정하고 DB 상의 공유를 통해 '인력개발'의 관리 process와 통합성 견지하도록 함(사업시행기관과 인력개발원 유기적 관계 필요)

시행기관 : 대상자 접수・추천 (필요시)교육의뢰교육, 사례관리	☞ ☜	개발원(광역) : 선정기준 등 지침제시 대상자 인증, 교육주관 인력개발 DB 구축

○ 교육의 강화

- 시장(수요처)에서 요구하는 직무수준에 미치지 못해 중도 탈락하는 노인들이 다수 발생하여 민간분야에서 일자리의 지속성이 부족(=〉 중도탈락에 따라 시장에서 노인인력활용에 대한 부정적 인식도 확산)
- 특히 민간분야에서 노인들의 취업 및 적응을 높이기 위한 전문직무교육 강화
- 신규로 창출되는 주유원, 경비원, Worksharing 등 일자리에 대해 체계적인 직무교육 실시(교육이수자를 중심으로 직종별 인력풀을 구성하여 시장의 수요와 연계)
- 시장에서 필요로 하는 직업 교육 프로그램 및 교재 개발・보급
- 노인인력개발원, 시행기관 등이 내용에 따라 분담하되 노인일자리교육센터의 역할 강화(현재 노인일자리사업 교육지원센터를 광역 단위 전체 편제의 보강과 전문성 지원)
- 경영기술지원단 등 지원체계 확대
- 잦은 이직과 인프라별 격차 극복을 위해 사업시행주체인 실무자 교육 체계 강화

M/E/M/O

▷ 관련 Network 강화 및 지역사회조직화

○ 관련 사업과의 중복 및 혼란 조절 필요

- 자활사업, 사회서비스사업, 기초노령연금제도 등 배경제도와 협력체계 구성
- 55세 이상 초기고령층 중심의 노동부 고령자고용정책과는 현재 사업대상의 측면에서 구별되고 있으나 이후 고령화 진행에 따라 생계형 노인일자리사업 track과의 접점 확보 필요함
- 보호된 시장과 관련 노인일자리사업과의 협력 가능 내용 혹은 노인일자리 우선배정 영역 확보를 위해 조절기제가 필요함

○ 중앙 조절체계

- 중앙 노인일자리사업위원회 구성(특별법 활용) : 이에는 민간에서 개발원 및 일자리 민간체계 대표 참여

○ 지방 조절체계

- 광역별 노인일자리사업위원회 구성(특별법 활용) : 중앙과 광역의 개발원 및 민간체계 대표 참여

▷ 예산과 인프라 등 지원체계 보강

○ 사업지원을 위한 법체계 보강 필요

- 노인복지법 개정보다는 '특별법 형태의 입법' : 현재 추진 중인 흐름이 있으며 조속한 추진 필요
- 참여 노인의 소득(과세나 다른 영역 서비스와의 중첩성 문제에 대한 법적 보강)과 업무형태에 대한 법적 근거
- 사업운영주체에 대한 공식화와 지원의 필요성 등 포함

M/E/M/O

<그림 9> 노인인력개발원 광역본부 편제에 따른 노인일자리사업 체계도

○ 사업 시행기관의 확대보강

- 생계형(시장형) 사업의 활성화를 위해서는 일차적으로 시니어 클럽에 대한 지원 확대(수 년간 동일한 1억 5천만원의 수준으로 동결되어 있는 예산을 2009년 2억 이상으로 증액하고 연차별로 시니어클럽 지원 수준 현실화)
- 노인복지관, 종합복지관, 대한노인회 등 사업시행기관에 대한 지원을 노인일자리사업 프로그램 개발과 인증정도와 그 실행내용에 따라 지원 보강을 차등적으로 실행
- 현재 시행기관의 양적 부족에 대한 연차별 보강(시행기관운영 등과 관련하여 필요사업의 중앙정부사업으로의 조속한 이관)
- 지자체에 대한 예산지원은 지역별 사업 시행기관 보강내용에 따라 차등화

M/E/M/O

○ 노인일자리사업 control center로서 노인인력개발원 체계 강화

- 개발원 및 광역지부의 역할과 강화 =〉 중기시점까지 광역지부 편성 완료 (2008년부터 광역지부 편성 활동 중임)
- 맞춤형사업의 개발과 조절을 위해 지역적 특성 반영이 필요함
- 특히 공헌형보다 생계형 일자리 업종과 모형개발의 중추로서 역할하도록 함
- 생계형 사업과 관련, 본원에서는 아이템의 선정, 시장조사, MOU체결, 시범사업추진, DB 운영, 중앙노인일자리사업위원회 참여 등 역할 수행
- 광역사업본부에서는 지역단위모델개발과 개발모델의 보급, 광역교육지원센터와 연계한 맞춤형 교육훈련 지원, 수생기관에 대한 지원, 지역노인일자리사업 위원회 참여 등 역할 수행