



# 노인인력개발포럼

## 원.고.모.집.

한국노인인력개발원의 노인인력개발포럼은 노인일자리 및 노인복지분야와 관계된 이론, 정책 현장을 학문적으로 다루기 위하여 연2회 발행하는 반기별 학술지입니다. 노인인력개발포럼에 관심있는 전문가들의 옥고를 신킴고자 하오니 많은 참여를 바랍니다. 게재원고에 대해서는 소정의 원고료를 지불하며, 투고하신 원고는 반환하지 않습니다. 자세한 원고투고사항은 아래와 같습니다.

### 투고안내

#### ■ 연구분야

- 노인일자리사업 포함 노년기 노동 관련 분야
- 일자리 창출 관련 분야
- 노인인력개발 관련 분야
- 노후 소득보장 및 노년기 사회참여 관련 분야
- 기타 노인복지 분야 전반

#### ■ 발행

- 연 2회 발행

#### ■ 원고모집기간

- 수시 모집

#### ■ 원고분량

- A4 용지 20내외(참고문헌 포함)
- A4 용지 반장 정도의 요약문 포함할 것

#### ■ 제출방법

- 홈페이지를 통하여 제출  
(자세한 사항은 [www.kordi.or.kr](http://www.kordi.or.kr) 접속 로그인 후 우측하단의 배너 클릭)

#### ■ 기타

- 투고하신 원고는 익명의 심사자를 통한 심사를 거친 후 게재여부가 결정되며, 이는 개별통지됩니다.

#### ■ 문의처

- 한국노인인력개발원 연구조사팀
- TEL : (02)6007-9181
- FAX : (02)6203-6908-9
- E-mail : [jwlam@kordi.or.kr](mailto:jwlam@kordi.or.kr)

ISSN 2005-2308



2호 / 2009

# 노인인력개발포럼

Forum for Labor Force Development for the Aged



#### ■ 권두언 | 조남범

#### ■ 기획주제

노인일자리사업의 현황, 쟁점 및 과제

1. 노인일자리사업 1기의 쟁점과 2기의 과제 | 남기철
2. 노인일자리사업 대상의 표적화와 그 특성에 관한 소고 | 조성은
3. 노인의 경제활동 참여 및 동기요인  
-노인일자리사업에 대한 인식과 선호 중심으로 | 조준행, 박경하, 이현미

#### ■ 자유논문

1. 노인의 생산적 활동 참여와 생활만족도 | 김주현
2. 시장형 노인일자리사업의 전향적 추진을 위한 방향성 연구 | 조태현
3. 우리나라 재가노인복지서비스의 시장화의 문제점과 개선방안 | 박경하

#### ■ 우수학위논문 소개

1. '노인차별'에 대한 노인들의 의미화 방식에 관한 연구  
-노인의 자아정체성을 중심으로 | 이지영
2. 사회서비스바우처 정책집행연구  
-노인돌보미바우처를 중심으로 | 양난주
3. 우리나라 고령자들의 근로동기에 따른 유형 분류 연구 | 이정은
4. 노인일자리사업 노동특성과 참여노인의 삶의 변화  
-시장형 소기업 공동사업장을 중심으로 | 최성미

#### ■ 통계동향

2008년 하반기 노인일자리사업 주요동향

# Contents

- 권두언 조남범 · 2
- 기획주제 노인일자리사업의 현황, 쟁점 및 과제
  1. 노인일자리사업 1기의 쟁점과 2기의 과제 | 남기철 · 5
  2. 노인일자리사업 대상의 표적화와 그 특성에 관한 소고 | 조성은 · 39
  3. 노인의 경제활동 참여 및 동기요인  
-노인일자리사업에 대한 인식과 선호 중심으로 | 조준행, 박경하, 이현미 · 67
- 자유논문
  1. 노인의 생산적 활동 참여와 생활만족도 | 김주현 · 114
  2. 시장형 노인일자리사업의 전향적 추진을 위한 방향성 연구 | 조태현 · 142
  3. 우리나라 재가노인복지서비스의 시장화의 문제점과 개선방안 | 박경하 · 169
- 우수학위논문 소개
  1. ‘노인차별’에 대한 노인들의 의미화 방식에 관한 연구  
-노인의 자아정체성을 중심으로 | 이지영 · 191
  2. 사회서비스바우처 정책집행연구  
-노인돌보미바우처를 중심으로 | 양난주 · 207
  3. 우리나라 고령자들의 근로동기에 따른 유형 분류 연구 | 이종은 · 222
  4. 노인일자리사업 노동특성과 참여노인의 삶의 변화  
-시장형 쇼핑백 공동사업장을 중심으로 | 최성미 · 225
- 통계동향 2008년 하반기 노인일자리사업 주요동향 · 229



지속된 경기침체 및 고용상태 악화는 정부의 취약계층을 위한 긴급 소득지원 및 일자리창출 노력에 대한 사회적 요구를 불러일으켰다. 이러한 사회적 분위기에 발맞추어 2009년 노인일자리사업은 경기회복 및 취약계층 지원을 위한 추가경정예산을 대폭 포함하여 ‘노인일자리 19만 6천 자리 창출’이라는, 2008년 연간 창출한 12만 6천 자리에 비하여 약 7천 자리가 증가한 양적 목표 달성을 위하여 노력하고 있다. 시행 6년차를 맞이하는 노인일자리사업은 양적 성장과 동반된 질적 성숙, 괜찮은 일자리로서의 자격, 유사 사업 간의 연계 문제 등 여전히 내부적으로 많은 이슈를 안고 있는 것이 사실이다. 이를 해결하는 최선의 방책 마련을 위하여 사업운영실태 및 방향성에 대한 점검, 타 프로그램들과의 비교 검토 등 중앙차원에서의 많은 고민이 이루어지고 있다. 이러한 상황 속에서 노인인력개발포럼이 두 번째 발간을 맞이하게 되었다.

현 시점에서 노인일자리사업이 참여 노인을 긍정적으로 변화시키고 있다는 연구 결과가 구체적인 수치로 밝혀지고 있어 사업의 미래가 보다 고무적이다. 지난 2009년 3월까지 보건복지가족부와 서울대가 함께 연구한 ‘노인일자리사업에 대한 사회·경제적 효과분석’ 연구결과에 의하면, 노인일자리사업은 사업이 제공되지 않았더라면 자생적으로 소득창출의 기회를 얻을 수 없던 노인들에게 유급노동시간의 증가와 함께 소극적 여가활동의 시간을 축소시켜 생산적 노년을 영위할 수 있도록 하고 있으며, 사업을 통해서 다양한 사회단체와 접촉, 이에 참여하게 되면서 사회관계 개선에도 긍정적 영향을 미치고 있다. 생계 전체를 책임질만한 높은 보수는 아니지만 보충적 소득 보전으로 참여노인 가계에 경제적으로 보탬이 되고 있으며, 규칙적인 활동으로 말미암아 활기찬 노년을 영위할 수 있도록 하며, 실제로 규칙적인 활동 참여, 생산적·적극적 노년 영위를 통하여 연간 188천원의 의료비 절감이라는 국가재정 절감을 달성하고 있다. 노인을 위한 일자리 제공 프로그램이 실제 일자리 제공을 넘어서 다양한 범주에 걸쳐 효과를 보이고 있음이 밝혀진 것이다.



## 권 · 두 · 언

노인일자리사업에 대한 이러한 다양한 연구들은 사업의 효과성을 밝히거나 또는 제도의 개선에 필요한 여러 제언들을 제시하여 왔다. 이와 같이 정책의 발전에 있어서 ‘연구’는 정책방향을 선진적으로 이끄는 동시에 정책을 뒷받침하는 지지대로서의 역할을 수행해 준다. 지난 노인인력개발포럼 창간호가 참여노인의 특성에 관해 살펴본 데 이어, 본 노인인력개발포럼 2호는 ‘노인일자리사업의 현황, 쟁점 및 과제’라는 기획주제를 통하여 그간 진행된 노인일자리사업의 역사와 현황, 성과를 돌아보고 운영상의 쟁점들을 되짚어 보며, 제2기 노인일자리사업이 나아가야 할 방향에 대하여 고찰해 보는 시간을 갖고자 한다.

노인인력개발포럼 2호를 읽는 모든 독자께서 ‘노인일자리사업’이라는 정책에 대한 이해와 함께 정책의 효과적 목표 달성을 위한 여러 쟁점들에 대해 고찰해 보는 계기가 되었으면 한다. 노인인력개발포럼의 지속적 간행을 통하여 노인일자리 및 노인인적자원개발 분야, 더 나아가 노인의 사회 참여와 관련된 다양한 주제의 논의가 이루어지고 이에 대한 지식과 정보를 전달하는 유용한 자료로 활용될 수 있기를 기대한다. 이를 위해서 많은 연구자들께서 이러한 분야의 연구 필요성을 체감하고 관심을 가지시어 다양한 시각과 입장에서의 연구결과를 지속적으로 투고해 주시기를 부탁드립니다.

한국노인인력개발원장

조남범



노인일자리사업 1기의 쟁점과 2기의 과제<sup>1)</sup>

남기철\*

노인일자리사업은 노인복지사업, 보조적 소득보장 프로그램, 일자리 프로그램, 인력개발사업, 조직화사업으로서의 속성을 가진다. 이는 우리사회 저출산·고령화문제에 대응하는 주요한 수단으로서 적절한 일자리를 제공하는 방법을 채택한 사업이다. 지난 1기의 사업기간 동안 노인일자리사업은 사회적 공감대를 형성하고 연간 10만개 이상의 일자리를 제공하는 등 많은 성장을 해 왔다. 하지만 노인의 경제적 욕구에 부응하지 못하고, 시장형 사업이 공익형 사업에 비해 소득이 낮으며, 저소득 계층을 중심으로 좋지 않은 일자리를 제공한다는 등의 비판도 적지 않다. 이에 대한 지금까지의 일자리 유형배당 등의 대응방법은 1기 노인일자리사업을 저소득·형식화의 악순환을 유발하여 근본적 대책이 되지 못했다. 본고에서는 노인일자리사업이 향후 베이비붐 세대의 노년기 진입에 대비하여 질적 고도화를 준비해야 할 시점에 이르렀다고 진단하여 이를 전제로 한 중장기적 지향과 2기 노인일자리사업의 당면과제를 모색하였다. 2기 노인일자리사업은 양적 확장보다는 그 ‘내실화’의 질적 정비단계로 설정될 수 있다. 구체적으로 달성되어야 하는 과제들은 사례관리체계의 구축을 통한 욕구맞춤형 체계의 구축, 법적·행정적 지원체계의 구축, 노인일자리사업 네트워크의 강화, 한국노인인력개발원 및 광역지부의 강화, 사업 직접 수행체계의 역할과 지원 강화, 노인 인적자원강화를 위한 생애경력개발 추진체계의 보강, 노인일자리사업 관련 정보화 체계의 구축과 DB 활용, 노인일자리사업 업종개발과 참여자 선정구조 개편 및 박람회 내실화 등을 포함한 기타 활성화 과제 등으로 제시되었다. 사업의 질적 고도화를 위한 전제로서 직접 운영체계를 강화하기 위한 지원을 포함한 선제적 투자를 강조하고 있다.

주제어 : 노인일자리사업, 발전전략

투고일 : 2009. 1. 15

수정일 : 2009. 7. 6

게재확정일 : 2009. 7. 7

## I. 들어가는 말

2000년대 들어서면서 심화된 우리사회 저출산고령화 문제상황을 배경으로 노인일자리사업이 만들어지고 성장해왔다. 그 이전에도 노령층을 대상으로 ‘일’을 제공하고자 하는 파편적 시도는 존재해왔다. 취로사업, 일부 노인단체나 서비스 조직을 중심으로 진행되어온

\* 동덕여대 사회복지학과 교수(kcnam@dongduk.ac.kr)

1) 본고는 한국노인인력개발원의 2008년 연구용역사업인 “노인일자리사업 중장기 발전전략”을 토대로 작성된 것임을 밝혀둡니다.

사업들이 그 예라 할 수 있다. 하지만 ‘노인일자리사업’이라는 이름으로 독자적 프로그램이 구성된 것은 최근의 일이다. 노인일자리사업의 시작과 전개 시점은 우리나라의 사회복지 프로그램 전반에 걸친 변화가 많은 시기이었다. 특히 1990년대 말부터의 경제위기와 장기적 침체상황, 고용률의 심각한 저하 등은 그간 절대량에서 부족했던 사회복지 프로그램 특히 소득보장 프로그램이나 일자리 관련 프로그램들을 여러 가지로 확장하게 만들었다. 때문에 노인일자리사업은 여러 관련 프로그램들(노동부와 복지부의 관련 사업들 중 고령자고용촉진사업, 사회적일자리사업, 사회서비스사업, 기초보장제도 관련의 자활사업, 공공근로 등)과 복잡한 관계를 형성하며 전개되어 왔다. 사회적 일자리 사업 일반에도 노인이 참여할 수 있는 사업내용이 일부 있으나 그 규모는 매우 미미한 수준이다.

노인일자리사업은 초기도입 당시 사회적 일자리 개념의 도입과 맥을 같이 하여 정체성이 부여되곤 했다. 사회적 일자리란 기존의 노동시장과 충돌하지 않는다는 점에서 새로운 일자리이고 구조조정과정에서 취약해지는 지역사회 주민들의 복지, 문화, 교육, 환경 등 삶의 질을 제고한다는 점에서 사회적이고 공익적인 성격을 갖는다. 그리고 저임금의 한시적 부업이나 불안정한 취업과 구별되는 안정적인 일자리라는 점에서 구조조정 과정에서 심화되는 불안정 고용과 이로 인한 사회적 양극화를 극복하고자 한다는 점에서 사회적 연대에 기초한다. 또한 운영과정에서 일하는 사람들의 참여와 민주적 운영을 기본으로 한다는 점에서 사기업과 비교하여 협동과 자치의 원리에 기초하는 바 크다. 마지막으로 비영리 시민단체들의 경우와 마찬가지로 유급 노동과 봉사의 결합, 이윤추구보다는 이윤의 사회적 환원을 목표로 한다(한국노인인력개발원, 2008).

노인일자리사업은 노인을 대상으로 하는 사회적 일자리의 원리가 관철된다. 노인을 대상으로 제공되는 사회적 일자리의 목적은 수익 혹은 고부가가치의 창출이 아니라, 노인의 소외 극복과 탈빈곤, 그리고 노인의 근로활동 참여촉진을 통한 사회적 기여에 있다. 이는 노인들이 가지고 있는 다양한 능력과 전문기술을 충족시키는 것이다. 이는 사회가 노인의 소외와 빈곤 문제를 해결하기 위한 물질적·비물질적 지원을 하고 노인들은 이 사업에 참여하도록 하여 한편으로는 자신의 소외감과 빈곤문제를 해결하고, 다른 한편으로는 다른 사회적 취약계층과 지역주민의 삶의 질 향상에 기여하는 새로운 패러다임을 지향하는 것이다(변재관, 2006).

노인일자리사업의 전개과정이 순탄한 것만은 아니었다. 양적인 성장과 안정적 정착은 가져왔지만, 과거의 취로사업이나 공공근로사업과의 차별성이 일반인의 눈에 쉽게 부각되지

않았다. 임금살포식 사업이 되어서는 곤란하다며, 노인들에게 ‘일다운 일(decent job)’을 제공하라는 사회적 압력도 만만치 않다. 사실상 노동력과 인적자본이 취약한 노인층 인구에 대해 좋은 일자리를 제공한다는 것은 쉬운 일이 아니다.

우리나라에서 노인일자리사업의 명칭을 전면에 내세우면서 프로그램이 시작된 것은 2004년부터 이고 그 이후 계속 양적으로 팽창되어 왔다. 한편 2001년부터 배치되기 시작한 시니어클럽의 활동도 광의의 의미에서는 노인일자리사업으로 볼 수 있다. 사실상 현재의 시점에서는 시니어클럽의 활동과 노인일자리사업은 구별되기 어려운 것이 사실이다. 때문에 노인일자리사업의 의미를 ‘보통명사의 측면’과 ‘고유명사의 측면’으로 구분하여 살펴볼 수도 있다. 이 경우 전자는 시니어클럽의 배치 시점부터 정부 정책에서 노인에게 일자리를 제공하고자 했던 프로그램을 포함하게 되어, 후자의 노인일자리사업 고유 프로그램 명칭 사용에 국한되지 않고 2001년부터를 노인일자리사업의 시작 시점으로 볼 수 있다. 어떤 의미에서건 우리나라에서 노인일자리사업은 21세기 이후의 것으로 봄이 타당할 것이다. 시니어클럽의 배치가 확장되어 전국적 의미를 가진 것도 비교적 최근의 일이다. 때문에 통상적으로 2007년 말 참여정부의 시기까지 이루어져 온 사업들을 1기 노인일자리사업으로 지칭하고 있고 또 이에 무리가 없을 것이다.

지금의 시점은 이제 1기 노인일자리사업을 지나 새로운 단계로 진행되어가고 있다. MB 정부의 등장 이후 ‘능동적 복지’라는 새로운 슬로건이 제시되었다. 이 실효성은 논외로 하더라도 노동과 생산성을 강조하는 보수적 정부의 속성상 노인일자리사업은 계속 강조되고 있는 주요한 국정사업의 하나이다. 반면 투입되는 예산 이상의 일자리 창출과 같은 사업 효율성이 강조되기도 한다. MB정부 등장 이후의 노인일자리사업을 2기 사업이라 본다면, 1기 사업에서의 성과와 한계점은 무엇이고 이후 중장기적 전망에서 노인일자리사업이 당면한 과제가 무엇인지를 정리해볼 필요가 있다. 단지 연차적인 사업량의 확대를 기획하는 것만으로는 적절치 않을 것이다.

본고에서는 우선 노인일자리사업의 성격과 관련되어 현재 혼란스러운 사업의 성격에 대해 정리하고, 지난 1기 사업5년 간의 전개과정과 쟁점에 대해 살펴본다. 그리고 노인일자리사업 2기의 과제에 대해 중장기 발전전략이라는 관점에서 서술한다.



## II. 노인일자리사업의 개념과 성격

노인일자리사업은 노인에게 일자리를 제공함으로써 ‘사회참여’와 ‘소득창출’이라는 복합적 효과를 창출하는 것을 목적으로 삼고 있으며 여기에 삶의 만족도와 사회적 관계 혹은 건강증진이라는 부수적 효과를 의도하였다. 새로마지플랜이나 여타 초기의 여러 계획 문건에서 ‘활동적인 노후(active aging)’ 혹은 ‘활동적 성공적 노후(active aging/successful aging)’이라는 노인일자리사업의 목표의식이 드러나고 있다. 여기서 활동적 측면을 사회참여적 일자리의 속성, 성공적 측면을 경제적 일자리의 속성으로 보아 어느 것을 우선시할 것인가와 관련된 논란이 일어나기도 했다. 이 역시 노인일자리사업의 성격을 어떻게 볼 것인가 하는 점과 관련된 논의이기도 하다.

특정한 정책적 프로그램을 선형적인 개념논의에 따라 논리성으로 성격을 판단하는 것은 적절치 않다. 하지만 노인일자리사업이 가지는 성격의 모호함이나 혼란에 대해서는 그간의 경험과 논의를 기반으로 어느 정도의 정리가 필요하다.

노인일자리사업의 개념에 대해서도 ‘단지 일거리를 제공하는 것’ 이상의 측면에 대한 고찰이 이루어져 왔다. 허준수 등(2006)은 노인일자리사업의 개념을 다음과 같은 도식으로 설명하고 있다.

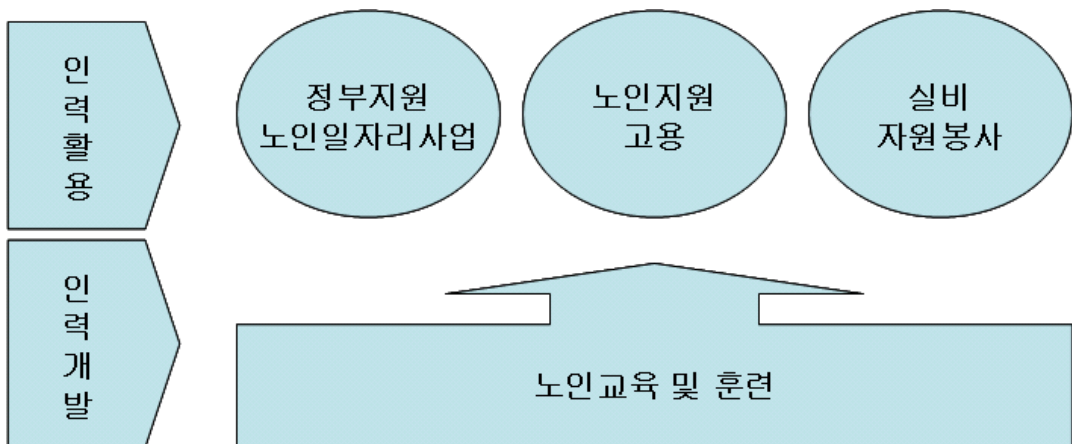


그림 1 허준수 등 연구(2006)에서의 노인일자리사업 개념도

여기서는 노인일자리사업을 인력활용에 그치는 것이 아니라 이와 아울러 인력개발이라는 양 측면에서 고찰하고 있다. 이는 노인인력의 적극적 활용을 위한 인적 자원의 개발과 교육 훈련에 대한 강조를 통해 노인일자리활성화를 지향하는 장점이 있다. 그러나 한편으로는 ‘자원봉사’의 영역이 노인일자리사업의 기본적 영역에 포함되는가하는 논란도 발생할 수 있다.<sup>2)</sup>

노인일자리사업은 복합적인 성격을 가지고 있다. 이는 사업의 목표로 공언되어 왔던 ‘사회참여’와 ‘(보조적)소득창출’이라는 두 가지 측면 이외에도 다른 관련 정책이나 프로그램들과 복잡한 관계이슈가 발생하기 때문이기도 하다.

### 1. ‘노인복지사업’으로서의 노인일자리사업

노인일자리사업은 ‘노인’이라는 특수한 인구학적 특성을 가진 사람들에 대한 복지서비스 일환으로서 기능한다. 여기에서 ‘복지’라는 용어에 대해 광의의 개념으로 접근하며 ‘복지’ 개념을 조망할 필요가 있다. 광의의 복지 개념은 시장에서 자연스럽게 충족되지 않는 욕구에 대한 국가사회의 집합적 대응을 의미한다. 반면, 협의로는 취약계층에 대한 구휼적·구제적 활동을 의미한다.

복지의 의미를 소극적·현상적인 측면에서 협의로 보면서 노인일자리사업을 이에 해당하는 것으로 볼 경우 공공부조성 혹은 그에 수반되는 프로그램(취로사업 등)으로만 판단하게 된다. 이 경우 노인일자리사업이 가지는 일자리 제공을 통한 다면적 효과를 의도하는 ‘적극적’ 프로그램, 특히 노동시장적 프로그램으로서의 위상이 사상되는 우려가 있다.

다른 한편으로 복지를 협의의 개념으로 조망하면서 동시에 노인일자리사업이 기존의 일반 노인복지사업처럼 급여나 서비스를 제공하는 것과는 성격이 다른 것이라고 하여 복지사업이 아닌 일반 일자리사업과 같은 것으로 볼 수도 있다. 이 경우에는 다른 사업들, 특히 노동부의 일자리 사업 등과 차별성이 나타나지 않는다. 또한 일반 사회적 일자리 사업과 분리되지 않으면서 현재 복지부 사업으로 독자적으로 전개되고 있는 점에 대한 비판으로 노인일자리사업의 위상은 취약해진다. 그런데 노인일자리사업은 노동부의 여타 일자리 사업 혹은 노동시장정책들과 같은 조건에서 발전하기에 어려운 현실 여건이다. 이는 무엇

2) 이는 노인을 포함한 사회 전반의 인적자원 활용정책 혹은 프로그램과 일자리 프로그램의 범위가 동일한가에 대한 논란으로 확대될 수 있다.

## 기 획 주 제

보다도 ‘노인’이라는 정책 대상의 고유한 특성과 관련된다.

노인복지사업의 성격은 그 목적적 측면과 수단적 측면에 대한 동시적 의미를 가진다. 목적적 측면에서 본다면 노인일자리아업이 노년층의 삶의 질 향상과 안녕(welbeing)의 증진이라는 점과 관련된다. 수단적 측면에서 본다면 노인이라는 인구학적 취약특성에 의해 일반 인구층에 비해 일반 시장에 대한 자연스러운 창출(spontaneous creation)의 기대보다는 추가적인 서비스 제공 등 ‘사회복지적 개입의 추가노력’을 의미하게 된다. 노인은 인구학적 특성으로 인해 노동력이나 인적 자본의 취약성을 가지고 있다. 일반 일자리아업과는 다른 노인복지사업으로서의 정체성을 필요로 하며 현재의 여건에서는 시장 상황에서 자연스럽게 창출될 수 없는 노인의 노동시장 참여를 활성화하기 위한 정책적 프로그램이다. 이는 노인일자리아업에서 노인복지적 성격이 중요하게 부각되는 주요한 맥락이 된다.

### 2. 보조적 소득보장으로서의 노인일자리아업<sup>3)</sup>

노후의 적절한 소득보장은 근대 이후 국가와 사회보장체계의 기본적 임무로 설정되어 있다. 그리고 많은 나라에서 각종 연금제도, 수당 혹은 공공부조 프로그램 등으로 이를 실현하고자 노력하고 있다. 이 중 핵심은 연금제도 특히 공공연금이 되는 것이 일반적이다.

그러나 저출산 고령화의 양상이 심해지면 공공연금은 어려움을 겪게 된다. 재정문제가 부각되고 그 보장성은 취약해진다. 이에 따라 공공연금이 가지는 제한성에 의해 ‘다층노후 소득보장체계’ 등의 이슈가 부각되기도 한다. 소위 ‘신사회 위험(NSR : New Social Risks)’의 논리에서 제기되는 바와 같이, 근대적 소득보장정책(공공연금)이 근거하고 있는 남성가주주의 경제활동연령시 노동을 통한 부양 모형이 적용되기 어려워지는 것이다.

노인일자리아업 역시 일을 통해 노인의 소득보충을 시도하고 있는 만큼 그 소득보장적인 프로그램으로서의 위치에 대한 논의도 이루어져 왔다. 그리고 보조적 소득보장기제로서의 속성에 대한 강조도 과거보다 부각되곤 한다. 여기서 보조적인 소득보장이 가지는 의미를 소득의 보충성, 보완성, 그리고 양자를 통합적으로 지향하는 기제 등 세 가지로 나누어

3) 여기서 소득보장 프로그램이 아닌 보조적 소득보장이라는 용어를 사용하는 것은 노인일자리아업이 그 자체로서 완결적 의미를 가지는 일차적 소득보장 기제가 되기 어렵다는 의미이다. 생계형 사업의 일부는 어느 정도 높은 소득수준을 목적으로 하게 되지만 기본적으로 노동시장 참여나 공적·사적 이전 프로그램의 기반 위에 보충적 보완적 소득보장의 의미를 가진다고 보아 ‘보조적 소득보장’의 용어를 사용하였다.



볼 수 있다.

- 보충적 기제 : 다른 소득보장체계에서 얻어지는 소득의 부족분 충당  
(소득보장체계의 보장정도 불충분성에 대응)
- 보완적 기제 : 다른 소득보장체계의 사각지대를 중심으로 일정소득 확보  
(소득보장체계의 대상범위 불충분성에 대응)
- 보충보완적 기제 : 보충과 보완적 기능을 동시에 견지함

노인일자리사업의 보조적 소득보장의 역할은 원래 보충적 측면에 초점이 있는 것으로 볼 수 있다. 일자리사업을 통한 급여액은 최저생계비에 비할 수 없이 취약하다. 게다가 다른 노후소득보장체계가 그 보장성이 취약하다는 점에서 노인일자리사업 급여액은 기존 소득보장체계 급여에 대해 '+ $\alpha$ '의 속성을 가지기 때문이다. 하지만 우리나라 노인 빈곤 층에게 가장 중요한 기제로 작용하고 있는 공공부조제도 즉, '국민기초생활보장제도'의 적용자를 노인일자리사업 대상자 층에서 제외하고 있다는 점도 고려되어야 한다. 게다가 전반적으로 노후소득보장체계가 가지는 사각지대의 문제가 있어 노인일자리사업은 자연스럽게 '보완성' 역시 관철되고 있다.

그러나 노인일자리사업의 역할위치를 소득보장 측면에만 초점을 두어 볼 경우 몇 가지 정체성의 난점이 제기된다. 먼저, 노인일자리사업의 대상 범위가 (이후 사업 확장을 전제로 하더라도) 소득보장 프로그램으로 보기에 매우 협소하다는 점이다. 2007년 정부지원 11만개 일자리는 전체 65세 이상 노인 481만명의 2.29%에 해당하는 수치다. 올 초의 중기 재정계획반영 사업량 목표를 근거로 하여 2012년 기준으로 전체 노인 600만명 중 20만명에게 일자리를 제공한다고 할 때도 이는 전체 노인의 3.3%에 해당한다. 본격적인 소득보장 프로그램이라 하기에 대상층이 얇다. 게다가 이 대상층이 특정한 소득계층에 초점화된 집중을 나타내지도 않는다. 저소득계층 노인이 많기는 하지만 저소득 조건이 모든 일자리사업 유형에 집중적으로 적용되지 않는다. '보조적' 소득보장 프로그램으로서의 성격을 가지고는 있지만 그 보충성이나 보완성의 대상이 다소 모호하다.

다른 한편으로 소득보장 프로그램을 최우선의 정체성으로 설정할 경우, 본 사업 효과에

대해 사회적 책임 논의와 다른 제도와의 정합성에 대한 문제가 제기될 수 있다. 본 사업으로 인해 노인의 소득(궁극적으로는 사업에 참여하지 않은 전체 노인까지 포함하여)이 얼마나 증진되었는가를 그 효과성과 책임성의 제일 지표로 삼게 된다. 이는 본래 사업취지나 현실적 측면에서 감내하기 어려운 부분이 될 것이다.

물론 이러한 논의가 노인일자리사업이 가지는 소득보장적 성격을 부인하는 것은 아니다. 가장 중요한 취지 중 하나는 여전히 고령층의 취약한 소득을 보조해주는 역할이다. 단, 소득보장(현금 이전)이 사업의 유일한 최우선 정체성으로 설정되기는 어렵다는 의미이다.

### 3. 일자리 프로그램으로서의 노인일자리사업

노인일자리사업은 단지 금전적 이전 중심의 소득보장 프로그램으로서가 아니라 ‘일을 통해’ 소득과 사회참여기회를 확장해 간다는 점에서 일반 소득보장 프로그램과 차이를 나타낸다.<sup>4)</sup>

이와 관련하여 노인일자리사업이나 사회적 일자리사업은 ‘사회적 고용’이며 ‘복지와 고용의 중간영역’으로 보기도 한다(변재관·김창규, 2005). 이를 노인복지사업의 일환으로서 노인일자리사업의 정체성을 부정하는 것이라 보기는 어렵지만 복지 혹은 소득보장 프로그램 일반과 등치시킬 수 없는 노인일자리사업의 정체성을 강조하는 것이라 할 수 있다.

하지만 일자리는 소득 즉, 경제적 속성을 가지고 있다. 즉, ‘일’은 자원봉사활동을 포함한 사회적 활동 모두를 의미하는 것이 아니라 ‘일의 대가’인 ‘급여’를 기본속성으로 한다. 일의 욕구에 대응하는 일자리 사업은 일을 통해 원하는 생계비, 혹은 보충적인 소득(용돈), 사회참여의 기회 등에 다양하게 대응할 수 있다.

한편으로, 프로그램의 대상범위를 중심으로 고찰할 경우에도 ‘일자리 욕구’에 대한 대응으로서의 의미가 보다 타당하다고 할 수 있다. 즉, 기존의 노인에 대한 조사결과에서도, 노인이 나타내고 있는 일자리의 사회적 욕구<sup>5)</sup>를 기준으로 볼 때 현재도 이 중 노인일자리사

4) 이는 최근 기초노령연금이 확대되면서 이로 인해 노인일자리사업의 예산이 제약받는 것과 같이 연금관련 예산과 노인일자리사업 예산이 연동되는 것의 부적절성을 의미하는 것이기도 하다. 두 사업의 서로 다른 성격을 가지고 있다. 노인일자리사업은 사업대상의 주 표적이 일을 원하고 ‘지원’에 의해 일할 수 있는 노인에 대해 고령층 소득 지원과 사회 참여의 기회를 확장하는 것으로 일의 욕구에 대응하는 사업이다. 즉, 기초노령연금의 확대에 의해 사회적으로 노인의 일자리 욕구가 줄어드는 대체효과가 있는 것으로 보기는 어렵다.

5) 이는 일자리를 희망하고 있지만 일자리를 가지고 있지 못한 노인이 원하는 일자리 수의 사회적 합계가 된다.



업은 수치상 약 1/3의 욕구에 해당하는 사업범위를 가지고 있다.

#### 4. 인력개발로서의 노인일자리사업

노인일자리사업은 사회의 노동력 수요와 노년층 노동력의 부조화에 대해 적극적으로 대응할 필요가 있다. 이는 수요측면에서 일자리의 업종개발과 발굴, 공급측면에서의 노인 노동력에 대한 인적 자원 개발을 포함한다. 노인일자리사업은 ‘일’의 내용이나 가치와 무관하게 사회적 비용으로 ‘급여’가 지출될 수는 없다. 단기적으로 어느 정도는 가능할 수 있지만 중장기적으로 노인일자리사업에서 수행되는 일은 경제적 혹은 사회적 가치가 일정 수준 이상을 갖추어야 하고 이는 노인의 인력개발과 결부되어야 한다. 때문에 노인일자리사업은 노년층에 대한 노동력 수준 제고 전략과 통합되어 추진되는 것이 필요하다. 노년층 생애경력개발과 교육 프로그램의 체계화, 노인 노동력과 일자리 욕구에 대한 DB 구축 등의 역할이 적극적으로 모색되어야 한다.

2006년에 수행된 한국노인인력개발원 중장기발전방안에서는 노인일자리사업을 ‘노인적합형일자리’를 창출 제공하는 것이라 규정하고 있다. 여기에서는 노인일자리사업의 주요 영역은 인력활용(Manpower Utilization)과 인력개발(Manpoer Development)로 양분할 수 있다고 보았다. 그리고 인력활용에는 정부지원 노인일자리사업, 노인지원고용, 유급자원봉사활동이 포함되며, 인력개발에는 노인교육 및 훈련이 포함된다고 보고 있다(허준수 외, 2006).

#### 5. 조직화 사업으로서의 노인일자리사업

노인일자리사업은 진공 속에서 존재하고 있지 않다. 파편적이기는 하지만 노인에 대한 일자리 프로그램이나 소득보장 프로그램은 이전부터 존재해왔다. 노인일자리사업은 이러한 관련 사업 및 복지환경에 대한 고려와 아울러 프로그램들을 조직화해야 할 필요가 있다.<sup>6)</sup>

6) 현재는 노인일자리사업의 대상은 다른 관련프로그램에 적용되지 않는 인구층을 대상으로 하고 있어 잔여적 프로그램의 모습을 나타내고 있다. 이 이유 중 하나는 노인일자리사업을 통해 제공되는 일자리 혹은 급여 수준이 다른 프로그램에 의한 것보다 낮기 때문이다. 하지만 노인일자리사업에서 제공하는 ‘일’과 급여수준을 고도화하기 위해서는 현재의 잔여적인 상태에 머무르는 것이 아니라 관련 프로그램들의 체계적인 역할 조직화를 필요로 한다.

## 기 획 주 제

때문에 노인일자리사업과 내용적으로 연계 혹은 중첩되는 사업들과의 연계성이 중요하다.

현재 자활사업은 공공부조 제도 하에서 ‘수급자와 잠재적 수급자에 대해 일을 제공함으로써 탈수급’을 촉진하는 것을 실제의 목표로 삼고 있다. 노인일자리사업은 노인 인구학적 요소에 의해 기본적인 노동력 취약성을 가지고 있어 차이를 나타낸다. 하지만 유사한 사업으로 상대적으로 풍부한 경험을 가진 자활사업의 경험을 반영해야 한다. 특히 공동체의 창업중심 전략에 대한 경험의 흡수가 중요하다.

노동부의 사회적 일자리사업은 사회서비스와도 일정한 관련성을 가지며 공공 인건비에 의한 일자리 창출사업으로 기능하고 있다. 노동부 사회적 일자리 사업과도 대상 인력에 대한 활용 측면에서 차이를 가지고 있으나 지역사회 현장에서는 급여나 활동내용 측면에서의 형평성 등 논란이 있어 효과적인 연계가 필요하다.

고령자 고용촉진사업 역시 노동부의 프로그램으로 노인일자리사업과 일면 접점을 나타내고 있다. 하지만 고령자고용촉진사업은 기본적인 대상층이 55세부터의 중고령층으로 실제에서는 노인일자리사업과 대상측면에서 차이를 나타내고 있다. 그러나 이후 중장기적 관점에서는 시간의 흐름에 따라 양 사업에서의 연령효과에 따른 자연스러운 이전이나 사업내용의 개편 등과 관련된 연계의 노력이 필요하다.

사회서비스사업은 공급측면에서의 일자리창출과 수요에서의 사회서비스(복지) 충족을 중층적 목표로 설정하고 있는 관련사업이다. 이 사업은 시기 상황에 따라 목표를 ‘일자리 창출’과 ‘서비스 확충’이라는 공급과 수요 측면에서 다르게 강조하고 있다. 사실상 정책을 혼란을 가져올 수도 있는 내용이다. 복지부의 관련된 이용권(voucher) 프로그램은 ‘사회서비스 시장창출’과 이에 따른 ‘민간 사회서비스 공급량 확대’를 목표로 삼고 있다. 사업 내용의 측면에서 노인일자리사업 관련 주체들의 적극적 진입 노력을 필요로 하는 영역이다.

일자리 사업은 아니지만 기초노령연금 등 저소득 노인을 초점대상으로 하는 프로그램과의 관계설정도 이슈가 될 수 있다. 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 있다.

현재 노인일자리사업은 ‘노인이 주체가 되는 일’과 관련된 사업 영역에서 관련 프로그램과 현장을 종적 횡적으로 연결하고 조직화해야 할 필요가 있다. 사실상 유사 혹은 관련 사업들이 서로 다른 초점에도 불구하고 난립되는 경향도 나타나고 있다. 동시에 한편으로는



사업 간 연계(예를 들어 사회서비스사업 중 지역사회혁신 등)를 통해 서로간의 효과성을 배가할 수 있는 영역도 있다. 조직화는 중앙 수준의 관련 부처 간 정책 연계성 증진의 측면에서 만이 아니라 현장 지역사회 수준에서의 지역사회조직사업을 필요로 한다. 노인일자리사업이 가지는 ‘지역화’의 중요성은 최근 들어 강조되고 있는 추세이다. 특히 촌락 지역 등 특수지역에서의 노인일자리사업에서는 지역사회 단위에서의 조직화 사업은 중요한 전략이 될 수 있다.

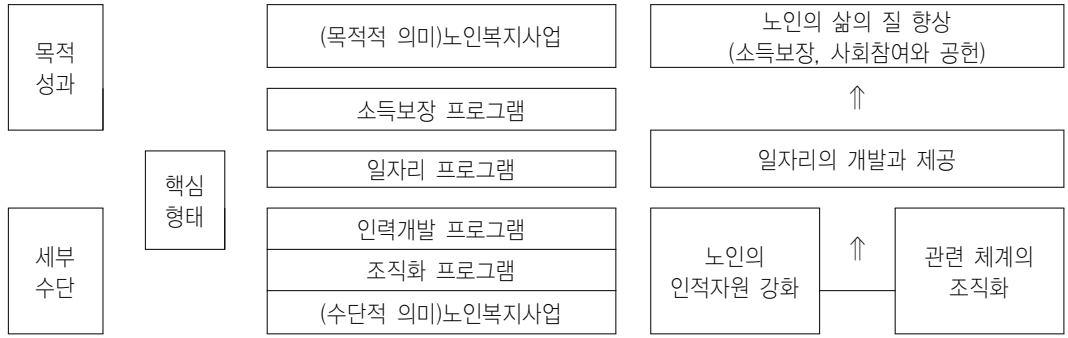
## 6. 노인일자리사업의 개념도

앞선 논의에 기반하여 볼 때, 노인일자리사업의 개념도는 다음 [그림 2]와 같이 설정될 수 있다. 노인일자리사업은 목적적인 측면에서 노인의 삶의 질을 향상하는 노인복지사업, 소득보장 프로그램으로서의 성격을 가진다. 물론 이 두 목적은 같은 추상성을 가지는 것은 아니다. 전자에 비해 후자가 더 목표의 성격을 가지는 구체적 성과에 해당할 것이다.

그 목적을 위한 사업의 핵심적 형태로서는 일자리를 개발하고 제공한다는 일자리 프로그램으로서의 성격을 나타낸다. 동시에 일자리 제공이라는 ‘일자리 수요’ 측면의 프로그램 만이 아니라 ‘일의 공급’이라는 측면에서 인력개발이라는 양 측면을 동시에 핵심형태로 나타낸다. 결국 노인일자리사업의 핵심사업형태가 인력활용(Manpower Utilization)과 인력개발(Manpower Development)의 양 측면임을 나타내는 것이라고 할 수 있다. 그런데 여기서 일자리 제공 프로그램으로서의 성격과 인력개발 프로그램으로서의 성격 역시 같은 위치의 정체성으로 보기는 어렵다. 두 개의 축인 것은 분명하지만 사실상 전자가 핵심적 사업 내용이며 이를 위해 후자의 교육과 훈련, 생애경력개발이 활용되는 것이라 할 수 있다.



**기 획 주 제**



**그림 2** 노인일자리사업의 개념도

때문에 노인의 인적자원을 강화하기 위한 인력개발 프로그램은 사업의 핵심형태로서의 속성과 아울러 세부적 방안과 수단으로서의 속성도 가지고 있다. 이와 함께 세부적 방안으로 현재 관련 사업이나 프로그램의 상황을 감안하여 관련된 사업 및 서비스체계와 지역사회를 조직화하는 조직화 프로그램의 성격이 강조될 필요가 있다. 이는 본질적인 사업정체성의 수단이라기보다는 현재 관련 프로그램의 효과적 네트워킹을 위한 상황적 수단이라는 의미에서이다. 그리고 일자리 프로그램이 시장 상황에서 자연스럽게 해결될 수 없는 상황이라는 노인층의 욕구특성이 감안되는 것이므로, 이에 맞는 조절을 위한 수단적 의미에서의 노인복지사업 성격을 가진다.

### Ⅲ. 1기 노인일자리사업의 경험과 쟁점

노인일자리사업은 지난 2007년 말까지의 1기 사업기간에도 다소 혼란스럽지만 ‘시장경쟁에서 취약성과 배제의 요소를 지닌 노인의 일자리 욕구에 대응하여 소득과 참여를 증진하기 위한’ 노력을 다각도로 경주하여 왔다. 그러나 이 과정이 항상 사업의 목표에 잘 부합되어 전개된 것만은 아니다. 때문에 1기 사업의 실무적 경험은 노인의 일자리 욕구 양상과 함께 노인일자리사업의 중장기적 방향을 설계함에 있어 가장 큰 고려사항이 되어야 한다.



### 1. 1기 노인일자리사업의 전개

1기 노인일자리사업도 2004년부터 현재까지 다양한 과정으로 변화를 경험하며 지속되어 왔다. 노인일자리사업은 그 세부 유형의 명칭이 여러번 수정되어 왔지만 최근에는 대체로 다음 표와 같은 상태로 유형이 구분되어 사업이 진행되어 왔다.

**표 1** 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	
	인큐베이 터형	시장 I·II형	△	연중	△	119만원 또는 초기 투자비지원	10%	
민간 분야	인력 파견형		-	연중	10만원	10만원	5%	2008년 시범운영
	소득창출사업단형 시장III형							

유형별로 사업의 연차별 추진실적 내용을 정리하면 <표 2>와 같다. 전체적으로 공익형 일자리의 비율이 2007년을 기준으로 50% 선을 차지하여 가장 많이 나타나고 있으며 특히 지자체의 사업 중 80% 이상이 공익형 일자리와 관련되고 있다. 교육형 일자리는 전체의 11.5%이며 노인복지관 등에서 보다 활발히 전개되고 있다. 복지형 일자리는 노인복지센터와 사회복지관에서 많은 비율을 차지하고 있다. 인력파견형은 전체적으로 2.2%의 낮은 비율을 차지하고 있는 가운데 상대적으로 시니어클럽의 활동이 활발하였다. 시장형 사업의 경우에도 전체적 비율은 낮은 편이지만 시니어 클럽이 다른 유형의 수행기관에 비해 월등히 높은 일자리 창출을 보이고 있다.

기 획 주 제

표 2 연차별·유형별 노인일자리사업 실적

구분	2004	2005	2006	2007							
				소계	지자체	시니어 클럽	대한 노인회	노인 복지관	노인복지센터	사회 복지관	기타
전체 일자리	35,127	47,309	83,038	115,452	46,773	12,147	15,993	23,002	5,034	6,712	5,791
공익형	28,373 (80.8)	31,101 (65.7)	47,195 (56.8)	57,007 (49.4)	38,472 (82.3)	2,755 (22.7)	6,665 (41.7)	5,084 (22.1)	458 (9.1)	1,631 (24.3)	1,942 (33.5)
교육형	3,800 (10.8)	7,063 (14.9)	8,708 (10.5)	13,239 (11.5)	676 (1.4)	2,111 (17.4)	1,505 (9.4)	6,751 (29.4)	245 (4.9)	962 (14.3)	989 (17.1)
복지형	-	4,581 (9.7)	17,809 (21.5)	32,424 (28.1)	6,250 (13.4)	2,565 (21.1)	5,659 (35.4)	8,464 (36.8)	4,067 (80.8)	3,548 (52.9)	1,871 (32.3)
인력 파견형	1,206 (3.4)	931 (2.0)	1,867 (2.2)	2,516 (2.2)	58 (0.1)	791 (6.5)	507 (3.2)	909 (4.0)	3 (0.1)	9 (0.1)	239 (4.1)
시장형	1,748 (5.0)	3,633 (7.7)	7,459 (9.0)	9,375 (9.0)	870 (1.9)	3,736 (30.8)	1,640 (10.3)	1,673 (7.3)	148 (2.9)	557 (8.3)	751 (13.0)

자료 : 한국노인인력개발원(2008), 제1기 노인일자리사업 백서

유형별 사업추진과정에서 상대적으로 운영이 용이한 공익형 사업이 과다편성되는 등 문제가 발생하였다. 이에 대한 해결의 필요성이 제기되었다. 주된 방법으로 활용되었던 수단이 각 지역에 대해 사업유형별 배분방식을 취한 것이었다. 새로마지플랜에서는 공익형과 교육형의 비율을 합계 70%이되, 2010년까지 공익형과 복지형이 각 35%가 되도록 연차별 조정을 도모하였다. ‘일다운 일’을 제공해야 한다는 논리와 연결되는 것이다. 즉, 단순노무 형태의 일자리 제공과 관리를 지양해야 한다는 방안의 일환이기도 했다. 그런데 한편으로는 이를 감당하기 어려운 지자체에서는 형태상의 유형분류를 왜곡하는 등 편법적인 시행도 나타났다. 그리고 감사원에서 노인일자리사업의 유형별 비율배당의 폐해를 지적하기도 하였다.<sup>7)</sup>

한편, 1기 노인일자리사업에서 사업을 실제로 진행한 사업수행기관의 상황은 2007년을 기준으로 대체로 다음 <표 3>과 같다.

7) 이와 관련하여 때문에 유형별 비율배당에 대해서는 그 적절성의 논란이 실무적인 수준에서 많이 논의되었고 2009년부터는 사업의 유형별 비율배당의 방식을 폐지 내지 전면적으로 재고하기로 하여 현재 변화의 국면을 맞이하고 있다.



표 3 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

\* 전체 참여인원 등의 집계는 집계시점 등의 차이로 일부 오차가 발생할 수 있음

양적으로는 사회복지관과 대한노인회, 지방자치단체의 비중이 크게 나타나고 있다. 하지만 사업수행기관 유형별로 그 사업수행능력의 편차에 대한 문제도 많이 노출되어 있는 상태이다. 따라서 수행기관 수를 기준으로해서 단순 수량의 집계로 그 역할의 정도를 직접 비교하기는 부적절하다.

## 2. 1기 노인일자리사업 경험에 대한 평가와 쟁점

1기 노인일자리사업 시행과정에서 가장 주목할 점의 하나가 비교적 짧은 사업의 역사에도 불구하고 그 성과나 혹은 취약성에 대한 평가와 비판이 매우 많이 이루어지고 그 개선 방향을 공론화해왔다는 점이다.<sup>8)</sup> 이 중 대표적 자료들을 통해 긍정적 성과와 취약성에 대한 비판점, 그리고 제기되고 있는 과제에 대해 기존의 내용들을 정리한다.

### 1) 긍정적 성과의 제시

먼저 적극적인 의미에서 평가되어야 할 점은 무엇보다도 1기 노인일자리사업이 그 필요성에 대한 사회적 공감대를 형성하고 노인인력활용에 대한 긍정적 사회분위기를 조성하였다는 것이다. 동시에 사업을 비교적 짧은 시간 내에 안정된 정부정책으로 정착시켰다. 이

8) 이 비판과 평가 내용의 전반적 사항에 대해서는 제9차 노인일자리전문가포럼 자료집(2007-12)을 참조할 것.

는 2006년 노인일자리아업 종합평가 워크샵에서 보건복지부가 표방한 사업의 주요성과 인식에서도 드러나고 있다. 여기에서 사업의 주요한 성과로의 주요 성과로 노인일자리아업 양적 확대, 공익형 일자리를 생산적 일자리로 전환 추진, 수행기관 양적 증대, 전담기관설치 확대 등이 제기되었다. 반면 향후 과제로 ‘괜찮은’ 일자리 발굴과 기업체 참여 등 사회적 확산, 노인인력활용에 대한 사회적 인식 개선, 관련 조사연구, 사업방식에서 다양성과 자율성 제고, 인프라 구축 등이 제기되었다.

또한 그간의 효과성 평가에서도 몇 가지 주목할만한 사항들이 있다. 소득보전을 통한 빈곤율 감소효과(김미곤, 2006, 2007)와 의료비 절감효과(임재영, 2006; 이석원, 2006), 참여자의 심리적 만족도와 사회적 관계에서의 긍정적 효과(한국노인인력개발원, 2006년도 조사) 등은 실증 계량적 결과로 제시되어 중요한 의미를 나타내고 있다.

김미곤의 연구(2006)에서 사업참여자에 대한 소득효과가 분석되었다. 이에서 노인일자리아업 참여자 실태조사 결과를 분석한 바에 따르면 노인일자리아업 참여자는 사업 참여 전후에 가구 빈곤율은 4.3% 감소한 것으로 나타났다. 또한 같은 연구에서 2003년 국민생활 실태조사자료를 활용하여 simulation을 실시한 결과에서는 참여전후 빈곤율이 노인가구빈곤율 기준으로 6.5% 감소한 것으로 나타났다.

임재영의 분석(2006)에서는 노인일자리아업 참여자의 평균 참여기간을 적용할 시 2004년 17억원, 2005년 43억원, 2006년 78억원의 의료비절감효과가 있다고 확인되었다. 이석원의 분석(2006)에서는 연차별 분석을 통해 노인일자리아업이 20.1%의 의료비 절감효과가 있으며 이는 노인일자리아업 전체 비용의 16.2%를 회수한 것과 같다고 분석하고 이는 노인일자리아업이 여성, 상대적으로 건강상태가 좋지 못한 노인에게도 큰 의미가 있음도 주장하고 있다. 이와 같은 의료비절감효과의 분석에서는 HHE, HSE의 가능성을 통제하여 신뢰성이 높은 결과를 도출하고 있다.

지난 2007년의 7차 노인일자리아전문가포럼에서는 기초노령연금과 노인일자리아업의 경제적 효과 부분을 비교 평가한 바 있다. 2003년 국민생활실태조사 자료를 토대로 simulation을 실행하여 추산한 동 분석에서 기초노령연금의 시행은 노인가구빈곤율(7.2%), 노인인구빈곤율(8.0%), 노인가구가구원빈곤율(4.5%)을 각기 감소시켰고, 노인일자리아업은 노인가구빈곤율(6.5%), 노인인구빈곤율(5.8%), 노인가구가구원빈곤율(4.2%) 감소시킨 것으로 나타났다. 여기서 빈곤율 1% 감소를 위한 단위당 비용이 기초연금은 3,362억원, 노인일자리아업

은 1,839억원이 소요될 것으로 나타났다(김미곤, 2007). 특히, 기초노령연금 시행 후에도 노인층은 전체적으로 약 20% 가량이 계속 빈곤한 상태에 머무르게 되며, 빈곤노인층의 2/3가 여전히 빈곤한 계층이 된다는 점이 지적되고 있음을 감안할 때, 대상 효율성, 비용 효과성이 상대적으로 높은 노인일자리사업의 경제적 효과가 지지될 수 있다는 것이다.

이 밖에도 노인일자리참여자에 대한 설문조사 등에서는 높은 만족도, 사회적 관계에서의 긍정적 효과 등을 지지하는 조사결과(한국노인인력개발원의 2006년도 조사) 등이 실증 계량적 결과로 제시되고 있어 다방면에서 사업의 긍정적인 성과를 지지하고 있다.

## 2) 2007년 참여자 실태조사와 유형별 실태조사에서의 비판점 제기<sup>9)</sup>

반면, 노인일자리사업에 대한 중장기 과제를 모색하기 위한 목적에서는 주로 실무적인 측면에서 사업참여노인이나 운영 실무자로부터 제기되어 온 비판이 중요한 의미를 가진다. 현장 중심으로 진행된 몇 가지 주요한 실태조사를 통해 제기되는 비판의 내용은 2007년의 참여자 실태조사와 사업유형별 실태조사를 통해 대표적인 내용을 살펴 볼 수 있다.

먼저 2007년 노인일자리사업 참여자 실태조사에서 제기된 주요한 비판은 다음 몇 가지 사항과 관련된다. 첫째, 사업정보의 폐쇄성이나 비공식성이 나타난다. 둘째, 참여노인은 일반노인보다 근로 여건이 상대적으로 좋은 집단이면서 빈곤한데 이에 대해 적절한 보수의 일자리가 제공되지 못하고 있다. 셋째, 사업유형별 배당비율을 준수하려는 결과의 부작용으로 세부 유형별 일자리가 원래 의도한 내용과 일치하지 않는다. 넷째, 참여노인의 일자리 욕구에 조응하지 못하여 동기에서 나타난 경제적 부분이 사업참여결과에서는 가장 낮은 만족도가 나타나고 있다.

또한 2007년 노인일자리사업 유형별 실태조사에서는 각 유형별로 다음과 같은 비판과 쟁점이 제기되고 있다. 먼저 공익형 사업의 경우에 관리부담이 낮은 형태로 사업단이 운영되고 있으며, 사업운영기간의 연장 문제, 참여자 수 확대, 안전위험대비를 위한 보험재원 등 사업부대경비의 부족, 선발기준의 불명확성, 기존 취로사업과의 차별성 결여문제 등이 제기되었다. 교육형 사업에서는 교육강사의 수요처 확보가 불안정하다는 문제, 추가적인 교육의 내실화 문제가 제기되었다. 복지형 사업에서는 사업 수혜자가 기존의 다른 사업 수

9) 물론 두 실태조사에서도 노인일자리사업의 긍정적 성과에 대한 결과들이 많이 나타나고 있다. 하지만 여기에서는 유사한 내용의 반복을 피하기 위해 사업 과정에서 두드러진 비판점을 중심으로 정리한다.

혜자와 중복되는 것과 관련된 문제, 교육과 이동에 대한 지원문제, 부대경비 증액과 운영 유연화의 문제 등이 제기되었다. 시장형 문제는 기본적으로 매출의 취약성이 가장 문제가 된다. 때문에 매출과 무관하게 지원되는 참여자 인건비 예산분으로 임금이 지급되는 경우가 많았다. 공동작업장 등 취약한 구조에 의해 적절한 소득이 보장될 수 없는 사업내용이 다수를 차지하고 있었다. 인력파견형 사업에서는 비교적 높은 소득이 제공되고 있었지만 주로 대도시 중심의 주유원, 시험감독관 사업이 주를 이루고 있었다.

유형구분과 관계 없이 전반적으로 비예산 사업기간의 사업운영과 관련된 문제, 사업단의 지속성이 취약하여 중단되는 사업단의 문제, 참여 경쟁률이 낮고 홍보가 활성화되지 않는 문제, 자립지원형의 운영이 실제에서 잘 이루어지기 어렵다는 점 등도 제기되었다.

### 3) 기존 연구에서의 당면과제 제기

이와 관련하여 최근의 몇몇 문헌에서는 노인일자리사업에 대한 현장 비판으로부터 사업이 해결해야 할 당면과제와 방향을 제시하고 있다. 허준수 등(2006)은 노인인력개발원의 중장기 발전방안에서 노인일자리사업의 문제점과 정책과제를 제시한 바 있다. 우선, 노인일자리사업을 정부지원사업, 노인지원고용, 유급노인자원봉사, 인력개발로 구분하여 보아야 한다고 제시하였다. 그리고 공익형 사업을 공공부문일자리로 대체하며, 유급자원봉사와의 연계 및 지자체의 감독역할 강화를 요구하였다. 또한 교육 및 복지형 사업은 그 전문성을 제고하고 이후 시장 수요에 대응하여 비지원사업으로 전환이 필요하다고 보았다. 자립지원형 사업에 대한 지속적 관리를 위해 인프라 지원, 임금보조와 세제혜택 등 지원의 강화를 강조하였다.

한편으로 현재 노인일자리사업의 당면 과제의 지향을 정 반대로 설정하고 있는 논쟁적 입장들도 있다. 이는 대개 노동시장에의 적극적 참여를 통해 비예산형의 급여를 제공하는 소위 ‘시장형’ 일자리 중심으로 노인일자리사업을 재편해야 한다는 입장과 현실적으로 정부 예산에 따른 인건비의 공익형 등 사회참여형 일자리를 강화할 수밖에 없다는 입장으로 구별될 수 있다.

변재관(2007)은 노인일자리사업 제9차 전문가 포럼에서의 발표를 통해 민간일자리 부문의 확대와 인적 자원 개발을 강조하였다. 여기서는 현행 정부예산일자리사업에 비해 민간일자리사업과 교육 부분을 확대(참여형 : 시장형 : 교육부문의 사업비중을 기존의 7 : 1.5 : 1.5



에서 4 : 3 : 3으로 조절)해야 한다고 보았다. 이에 따라 일자리 창출과 연계된 전문교육의 강화, 민간분야 일자리 활성화(기업접촉 강화, work sharing, 인력파견형과 자립사업단형 구분), 인프라에 대한 지원수준 조정 및 법 제도 정비를 강조하였다. 물론 여기에서도 정부지원 일자리의 안정화(사회공헌형과 자립형 전환 가능한 인큐베이팅형) 역시 주장되고 있으나 정책목표를 ‘사회참여’ 강조에서 ‘소득보장’ 강조로 수정해야 할 필요를 나타내는 등 전반적으로 노인일자리사업의 ‘시장성’을 강조하고 있다.

반면 이인재 등(2008)은 노인학회에서의 발표를 통해 현 단계에서 시장형 사업의 강조는 현실적으로 수행되기 어려운 여건에 있어 사업의 부실화를 가져온다고 보았다. ‘노인일자리사업 현황과 과제’라는 이 발표에서 강조된 내용은 공익형(예산지원) 일자리 비율의 유지 필요, 시장형과 인력파견형 사업의 성과 낮으며 이를 중심으로 재편하는 것의 ‘부적절성’ 지적, 교육형과 복지형 사업의 전문성 제고를 위한 교육지원으로 사회서비스 수요 등 대응, 현 시장형 사업과 인력파견형 사업 부진에 대한 개선 노력, 전략 업종 사업들에 대한 집중과 후속관리, 일부 검증 업종(지하철택배 등)에 대한 사회적 기업화 모색 등이다. 여기에서도 물론 현재의 시장형 및 인력파견형 사업에 대한 개선과 특히 공공부문에서의 노인전략업종을 활용할 것 등도 강조되고 있다. 그러나 “여전히 소득보장을 원하는 취약계층의 노인들이 많으며 이들에 대한 정책적 접근이 취약한 현 상황에서 노후소득보장정책이 선진국 수준에 근접할 때까지는 현재 수준의 공익형 일자리 비율유지는 불가피할 것(이인재 외, 2008)”으로 보고 있다. 또한 현재 시장형과 인력파견형의 성과가 대단히 부진하다는 점에 주목하면서 현 단계에서 전망이 취약한 민간부문 일자리에 노인 배치를 확대하는 것은 현실적으로 별로 설득력이 없는 정책이라고 보았다.

그러나 정 반대의 정책방향을 나타내고 있는 두 입장에서도 상당 부분 공유점을 찾아볼 수 있다. 우선 1기 노인일자리사업을 통해 드러난 현장 문제인식의 공유이다. 즉, 시장형 등 자립지원형 사업의 효과성 취약과 생계소득욕구에 대한 대응실패의 지적이다. 그리고 이에 대한 개선책으로서의 비율배당방식이 가지는 부적절성에 대한 지적이다. 이와 관련한 해결책은 사업수행체계의 전문성을 강화하는 것과 연계되어야 한다는 점, 그리고 이것이 단기간 내에 극적으로 해결되기 어렵다는 상황인식에 있어서는 공통적이다. 유사한 문제의식에서 반대되는 과제의 지향을 도출하게 되는 것은 현재 사업이 내실을 갖추지 못하도록 만드는 ‘악순환’ 고리와 관련될 수 있다.



4) 저소득·형식화의 악순환 고리 : ‘일다운 일’ 논리와 적응 부작용

1기 노인일자리사업에 대한 비판의 내용 중 공통적으로 지적되고 있는 사항들은 다음과 같다.

- ▷ 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 열약성
- ▷ 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 일선 수행기관에서는 공공형 등 사업내용이 단순하고 예산에 의존한 인건비를 지급하는 사업 내용을 선호하는 경향이 있다. 이는 당연한 결과이기도 하다. 특히 사업운영주체의 실무력이 낮은 경우 이와 같은 문제는 더욱 부각된다. 즉, 욕구에 기반한 사업이 되기보다는 ‘쉽게’ 편성가능한 일의 유형과 내용에 노인의 욕구를 역으로 적응시키는 방식이 되는 것이다. 이는 다시 사회적으로 ‘임금살포’의 비판이 나타나게 하고 ‘일다운 일’을 제공하라는 사회적 압력과 책임성의 요구를 강화시키게 된다.



이와 관련된 가장 핵심적이면서도 구체적인 문제양상은 시장형 사업 참여자의 소득이 공익형 사업에 비해 낮다는 점이다. 자립지원형 혹은 시장형 사업 참여 노인에게는 더 높은 노동력 수준이 요구되며, 장기간 근로를 하게 된다. 그런데 오히려 시장형 사업 소득은 취약하다. 이는 생계형 욕구를 가지는 노인의 경우 공익형 사업참여를 선호하게 만든다. 때문에 상대적으로 높은 노동력 수준을 보유하고 있으며 생계형의 소득욕구를 가진 노인들에 대한 대응사업으로서 시장형 사업을 설정한 원래의 정체성과 마찰이 나타난다.

일의 내용에서의 적절성, 급여수준에서의 적절성을 갖춘 ‘일다운 일’을 (제공)해야 한다는 압력은 당연히 나타나게 된다. 예산으로 임금을 제공하지 않는 시장형 사업 중심으로 추진하도록 하는 압력과 동시에 예산 일자리에 대해서도 ‘일’의 사회적 가치를 고도화하도록 하는 압력이 나타난다. 그런데 여기서 사업수행기관의 능력과 여건을 고려하지 않은 압력 현실화는 왜곡된 적응을 유발하게 한다. 양적 실적 강조의 폐해라 할 수 있다.

즉, 인프라의 전문성 수준에 대한 투자나 고려 없이 현상적 문제의 개선방식으로 일자리 유형의 비율 배당 방식을 활용하고, 유형별 일자리 실적에 대한 집착이 나타났다. 이는 결국 전반적인 시장형 사업의 수준 하락을 가져온다. 시장형 사업의 생계욕구로부터의 괴리 심화는 당연한 결과이며 이는 다시 사회적 압력의 고도화라는 악순환 고리를 형성한다. 이러한 악순환 고리는 결국 현재까지 노인일자리사업의 상황이 내실을 갖추지 못한 채 저소득층 노인에 대한 즉각적 적용 중심의 형식화된 성격을 나타내는 기본 원인이 되고 있다. 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 있다.

그렇다면, 단기적 지향에 대해서는 다른 방향이 강조될 수 있지만, 중장기적 측면에서는 부적절한 악순환 고리를 끊어낼 수 있는 사업의 질적 고도화를 모색해야 한다. 현재의 사업구조를 그대로 양적으로 확대하는 것이 질적 측면에서도 자연적으로 문제를 해결하리라고 보는 것은 비현실적이다. 중장기적인 지향에서 우선적인 과제는 노인일자리사업의 질적 고도화를 위한 일차적인 정비방향의 수립이다. 그리고 이는 2010년대 후반기 이후 나타날 베이비 붐 세대의 노인 인구 특성과 일자리욕구 변화에 조응하는 것이어야 한다. 노인일자리사업이 중장기적인 발전을 도모하기 위해 양적 성장보다 우선적으로 이 기본적 문제에 대한 일차적 정리가 필요한 상황이다.

## IV. 2기 노인일자리사업의 과제

최근 노인일자리사업의 위기라는 말을 현장 일부에서 사용하곤 한다. 이는 사업의 양적 성장이나 지역사회 정착상황을 두고 하는 표현이라기보다는 일자리의 질적 수준에 대한 문제제기라 보아야 할 것이다. 2기 노인일자리사업에서는 1기 사업의 성과를 계승하면서 동시에 일자리의 질적 수준을 높고 이루어진 비판적 평가에 주목하여야 할 것이다. 이는 단기적으로 해결될 수 있는 것이 아니므로 중장기적인 노인일자리사업의 발전방향의 지향과 같은 맥락에서 2기 사업의 과제가 도출되어야 할 것이다.

### 1. 노인일자리사업 발전방향의 지향

노인일자리사업의 발전방향은 1기 사업에서 경험하였던 저소득형식화의 악순환을 극복하는 설계에서 출발한다.

#### 1) 욕구맞춤형 노인일자리사업 지향

노인이 적절한 일을 함으로써 사회적으로 매우 다차원적인 긍정적 효과가 나타남은 부정할 수 없는 사실이다. 그럼에도 현실에서는 노인의 인적자본과 노동력의 취약성, 노인 노동력에 대한 편견과 사회적 배제, 지식정보화 위주의 노동력 수요로 인한 노동시장 환경 등 요소가 노인의 ‘일할 기회’를 제약하고 있다. 이는 결국 자연스러운 시장상황에서 노인의 일자리가 창출되기 어려운 상황임을 나타낸다. 불행히도 베이비붐 세대가 본격적으로 노령인구에 포함되는 2018년 시점까지도 이러한 상황은 자연스럽게 해결되기 어려운 것으로 예상된다.

노인일자리사업이 향후 중장기적으로 수행해야 할 사회적 역할은 이와 관련된다. 즉, 시장상황에서 자연스럽게 활성화되지 않는 노인 노동시장과 노인의 일자리를 지원해야 한다. 1기 노인일자리사업에서도 정부 예산에 의해 인건비가 지원되는 일자리의 한계성에 대한 지적이 많이 나타났다. 그리고 ‘일다운 일’과 ‘좋은 일(decent job)’을 제공해야 한다는 논의가 이루어져 왔다. 하지만 불행히도 현세대 노인의 취약한 노동력에 대한 시장의 수요가 극히 제약되어 있는 상황에서 노인일자리사업 추진주체와 인프라에 대한 지원 역시 열악하다 보니 좋은 일자리 창출은 극히 어려운 것이었다. 이는 결국 노인일자리사업이 공익형



등 예산에 인건비를 의존하는 형태에 치중되는 현상으로 연결되었다. 그리고 적절한 추진 체계에 대한 지원 없이 비예산 일자리 혹은 자립지원형의 일자리를 확충하라는 압력은 일자리의 배분할당과 궁극적으로 형식화의 부작용을 낳은 바 있다. 물론 현재 일괄적인 비율 배당으로 문제를 해결하려는 시도가 좋지 않고 이를 개선 내지 폐지하는 움직임은 노인일자리사업 수행체계 내부에서 이루어지고 있다.

하지만 현재도 노인일자리사업에 대해 노인에게 ‘좋은’ 일자리를 창출하여 제공하라는 사회적 요구나 압력은 여전히 존재한다. 그리고 이는 동시에 그에 부합하는 노인노동력 수준 향상과 지원의 과제가 제기된다. 노인의 취약한 노동력 여건 상황에서 ‘좋은 일자리’를 제공하는 것은 사업 추진체계에 대해 적절한 전문성과 여건을 조성해 주어야 가능하며 책임을 부과할 수 있다.

노인일자리사업은 중장기적으로 노인의 욕구에 적합한 일자리를 제공할 수 있는 체계로의 발전 지향을 가지고 있다. 사실상 욕구맞춤형 일자리에 대한 논의는 1기 사업 후반기부터 꾸준히 제기되어 오고 있다. 예산에 의한 인건비 지원 정도가 제약된 공익형 사업은 오히려 생계비 욕구가 강한 노인들이 많이 참여하고, 자립지원형 사업들의 대부분은 상대적으로 인적자원이 풍부한 노인(경제생활수준이 상대적으로 양호한 노인도 포함)을 필요로 하거나, 혹은 수익이 공익형 사업에도 미치지 못하는 경우가 일반적이다. 때문에 노인의 욕구와 사업 성격이 맞지 않는다는 비판이 꾸준히 제기되어 왔다.

하지만 욕구의 개념을 노인의 주관적 바램(wants)과 등치시키기는 곤란하다. 소위 *felt needs*, *expressed needs*와 객관적인 전문가의 판단인 *normative needs*를 구분하되 이 모두를 욕구의 범주에 포함시켜야 한다. 따라서 욕구맞춤형 노인일자리사업에서 ‘욕구(needs)’는 노인의 현재 경제적 상황, 과거의 직업력, 건강상황 등의 인적 자본, 사회적 관계 등과 원하는 일자리에 대한 주관적 욕구 사항에 대해 ‘개별화된 사정(individualized assessment)’을 통해 확인될 수 있다. 원론적으로 볼 때, 노인일자리사업은 이 개별화된 사정을 통해 적절한 유형의 일자리 제공과 필요한 교육과 지원 및 사후관리가 제공되는 방식을 취해야 한다. 이는 소위 사례관리(case management)의 방식과 유사하다.<sup>10)</sup>

10) 기본적으로 노인일자리사업 참여 노인에 대한 사례관리자(case manager)를 필요로 한다. 이는 기존의 사업단 운영담당 중심의 역할과는 또 다른 것이다. 모든 참여 노인에 대한 사례관리가 필요하지만 특히 비예산의 시장형 일자리 중심으로 우선적으로 사례관리자가 배치되어야 욕구맞춤형 체계의 작동이 가능하다.

**기 획 주 제**

이에 비추어본다면 1기 사업은 노인일자리사업의 현실 여건에 의해 사업자 욕구에서 출발하게 되는 역방향의 문제를 가지고 있었던 것이 사실이다. 그리고 사업의 내실성 취약과 형식화의 문제를 낳았다. 1기 사업 경험에서 문제가 되었던 형식화의 악순환을 낳는 요소들에 대한 점검을 통해서 욕구맞춤형 사업으로서의 방향을 잡아나갈 수 있다. 관련사항을 극복하기 위한 과제는 대체적으로 다음과 같이 설정될 수 있다.

**▷ 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 초점 : 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

### 2) 보편적 프로그램으로서 노인일자리사업 지향

노인일자리사업은 현재 국민기초생활보장제도의 수급자를 제외한 모든 계층을 사업대상으로 하고 있다. 하지만 현실에서는 사업 유형의 현실여건 제약에 따라 공익형은 빈곤층을 우선 선발하며 순환적인 기회를 부여하고, 자립지원형 사업의 많은 프로그램은 경험 등 인적자원을 우선시한다. 장기적으로는 기초생활보장제도 수급자를 이중 수혜라는 이유로 노인일자리사업대상에서 제외하는 방향이 재고되어야 한다. 65세 이상 연령의 노동이 중요한 의미를 가지게 되는 점에 비추어 볼 때, 65세 이상은 노동능력이 없다고 간주하여 자활사업 등에서 제외하는 현행 국민기초생활보장제도의 급여방식에는 문제가 제기될 수 있다. 단, 이는 근로강제로서가 아니라 수급자 계층에게도 그 욕구의 분석에 따라 일자리를 제공하며 그 급여에 대해 소득공제방식 등을 도입하는 방식을 취하여야 할 것이다.

노인일자리사업은 노인의 일에 대한 욕구에 부응하는 프로그램이다. 노인에 대한 자산 조사를 전제하지 않는 보편화된 프로그램으로서 자리잡혀야 한다. 물론 이것이 현재의 상황에서 저소득층 우선선발의 실무방식을 부정하는 것은 아니다. 현재 사업의 양과 질이 욕구에 비해 절대 부족한 상황에서는 선별적인 대상선발이 불가피할 수 있다. 보편주의적 프로그램의 지향은 중장기적 지향으로서 저소득층 노인대상의 사업을 넘어서려는 기획을 의미한다. 자립지원형 혹은 생계형의 노인일자리사업이 부진한 사업 여건에 따라 저소득층과 공익형에 편중되는 사업으로 귀결된 제약을 넘어서려는 노력이 필요하다.

### 3) 지역별 토착화의 지향

노인일자리사업은 그 유형을 막론하고 지역사회의 여건에 맞추어 사업내용의 선택이나 운용방안이 마련되어야 한다. 물론 중앙정부나 혹은 전체적인 전문성의 집결에 의한 계획이나 정책방향이 관철되어야 하지만 그 구체적인 작동상황을 위해서는 보다 적극적으로 지역사회의 특성을 감안하여야만 한다. 특히 노인 그 중에서도 빈곤한 노인이 많이 거주하

**기 획 주 제**

면서도 일자리에 대한 욕구에 비해 사업의 개발이 상대적으로 낙후한 촌락지역의 고려가 중요하다.

정경희 등(2006)은 통계청의 인구주택총조사 자료를 활용하여 다음 <표 4>와 같이 우리나라의 기초자치단체 유형을 분류하고 있다.

**표 4** 유형별 기초자치단체 분포 현황

고령화율 지역특성	14% 미만	14%~20% 미만	20%~30% 미만	30% 이상	기초자치단체
도시지역	유형 1(94개)				94개
도농복합지역	유형 2(36개)	유형 3(16개)			52개
농어촌지역		유형 4(31개)	유형 5(43개)	유형 6(14개)	88개
계	129개	42개	49개	14개	234개

\*\* 도표의 합계가 맞지 않는 점은 유형 1에 고령화율이 14% 이상인 부산 강서구가 포함되고, 유형 3에 고령화율이 20%를 넘는 6개 지역(전북 정읍시, 전북 남원시, 전북 김제시, 전남 나주시, 경북 상주시, 경북 문경시), 유형 4에 고령화율이 14% 미만인 5개 지역(부산 기장군, 대구 달성군, 울산 울주군, 충북 증평군, 경북 칠곡군)이 포함되었기 때문이다.

이 연구에서는 고령친화적 지역사회 구축을 위해 가장 중요한 의미를 가지는 구분 기준으로 지역특성과 고령화율을 설정하였고 이에 의해 우리나라의 234개 기초자치단체의 유형을 6가지로 구분하고 있다. 그리고 각 유형에 따른 고령친화적 지역사회발전모델과 정책 우선순위 등을 제시하고 있다. 노인일자리사업의 수행체계 역시 중요한 고령친화적 지역사회발전모델의 한 영역이 될 것이다.

현재 노인일자리사업의 경우 해당지역사회의 특성을 살리지 못하거나 특히 촌락지역에서 농업과 관련된 개발업종이 상당수 경제성이나 적절한 사회적 가치를 구현하지 못하고 있다. 이는 한편으로 촌락지역의 인프라 취약성과 관련되기도 한다. 촌락지역의 경우 기존 지역 인프라의 활용이나 사업방식의 선정에서 다른 형태의 사업모델을 개발하는 등 지역적 토착성을 제고하기 위한 방향을 견지할 필요가 있다.



## 2. 2기 노인일자리사업의 과제

### 1) 중장기 노인일자리사업 발전방향

1기 노인일자리사업이 그 실제 운용에서의 제약으로 ‘선별적인 저소득층 노인 중심으로 낮은 수준의 일거리 제공과 소득보충’ 성격을 나타내고 있었다면 이제 노인일자리사업은 본래의 취지에 부응할 수 있도록 보편적 프로그램으로서 욕구맞춤형 사업성격이 정착되도록 해야 한다. 그리고 베이비붐 세대가 본격적으로 노인층에 포함되는 시점까지 보편적 욕구맞춤형 노인일자리사업의 기반을 만들어가는 것이 중장기적 발전방향의 지향점이 될 것이다. 이는 크게 생계비 욕구에 조응하는 ‘생계형’ 사업과 사회참여 욕구에 조응하는 ‘공헌형’의 두 가지 발전트랙을 통해 모색이 가능할 것이다.

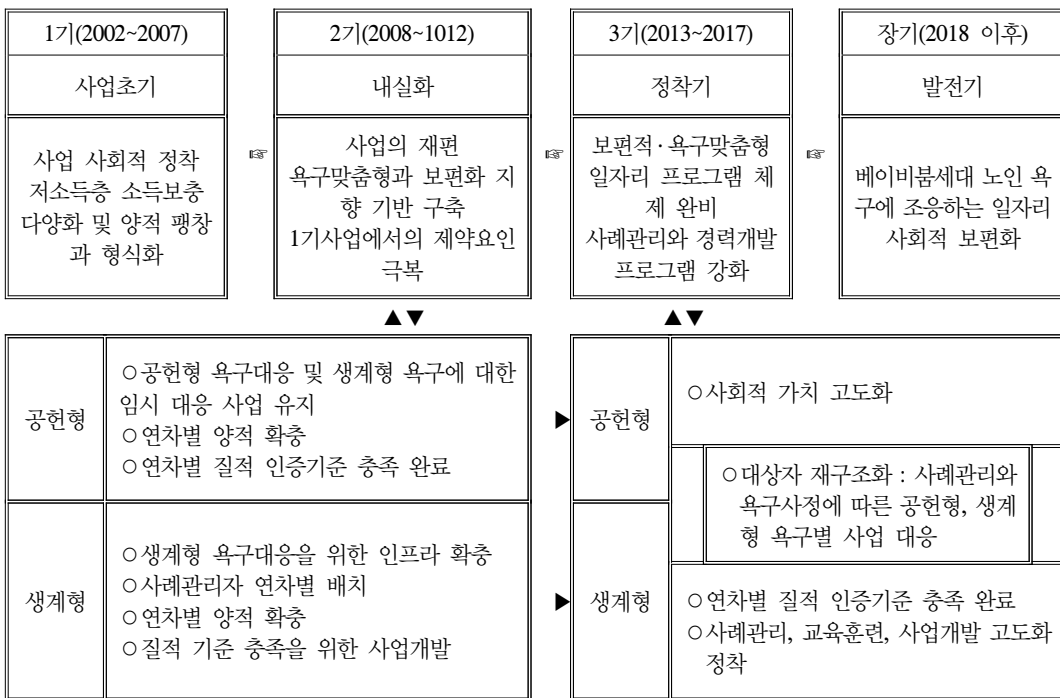


그림 3 노인일자리사업의 중장기 발전전략



## 기 획 주 제

본격적인 베이비붐 세대의 노년층 진입기인 2018년에는 노년층의 인적 자원과 욕구가 보다 고도화될 것이므로 이 시점에서 각 유형의 노인일자리사업이 욕구맞춤의 역할을 수행할 수 있도록 발전과제가 상정되어야 한다.

중기인 2008년부터 2012년의 제2기 사업에서는 장기적 발전을 위해 현재 사업이 형식화되고 있는 문제점들을 극복하는 재편기로서 기능해야 한다. 사업 내실화를 위해 사업유형과 법적 근거, 사업 수행체계에 대한 지원기준 등이 정비되어야 한다. 또한 노인일자리사업의 질적 제고를 위해 일자리 품질기준의 설정과 기준 충족계획이 수립되고 추진되어야 한다. 또한 생계형 사업들의 즉각적인 수준 제고가 어려운 상황에서 공익형 등 인건비가 예산으로 지원되는 공헌형 일자리의 충실성을 기하면서 생계형 일자리 품질 제고를 위한 기반을 구축하여야 한다. 특히 질적 내실화가 필요하며 특정 유형 사업의 양적 팽창 중심 전략보다는 일자리의 질적 제고에 초점을 두어야 할 것이다.

3기인 2013년부터 2017년까지는 욕구맞춤형 일자리사업이 보편적으로 작동할 수 있도록 사례관리와 경력개발 활동이 고양되도록 하는 것에 초점이 두어지도록 한다. 이는 특히 이후 장기적인 상황에서 생계형 일자리사업의 양과 질이 정상화된 운영을 담보하도록 하는 과정이 되도록 한다.

이러한 과정을 거쳐 2018년 이후의 장기적 전망을 800만명에 달하는 베이비붐 세대가 노인일자리사업에 진입하는 시점에서 이들의 다양한 욕구와 변화한 인적 자원 상태에 맞추어 생계형과 공헌형의 두 가지 노인일자리사업 트랙이 적절한 품질의 일자리를 제공할 수 있도록 하는데 둔다.

### 2) 2기 노인일자리사업의 당면 과제<sup>11)</sup>

이러한 중장기적 방향 하에서 2기 사업단계라 할 수 있는 2012년까지 당면과제를 몇 가지로 나누어 살펴볼 수 있다.

첫째는 사례관리체계의 구축이다. 욕구에 부응하는 사업체계 편성과 효과를 위해서는 사례관리자의 배치와 활동이 중요하다. 이는 2기 사업에서 생계형 트랙에 해당하는 일자리를 우선으로 하여 30명당 1인 가량의 사례관리자를 추가 배치하는 것으로 시작될 수 있다.

11) 이하 2기 사업 당면과제의 세부적 사항에 대해서는 노인일자리사업 중장기발전전략 연구용역 보고서를 참조할 것



이는 생애경력개발 추진체계를 통한 노인의 인적자원 강화, 교육사업의 내실화와도 직접 관련된다.

두 번째는 노인일자리사업 인증기준의 실효적 활용이다. 노인일자리사업에 대해서 그 양적 측면만이 아니라 일자리가 가져야 하는 소득측면과 사회공헌측면 양자에서의 인증기준을 설정하고 이를 충족하는 사업에 대해서만 노인일자리사업으로 인증하고 지원해야 한다. 이는 노인일자리사업의 질적인 적절성과 사회적 책임성을 담보하기 위해 필수적이다. 현재 사업상황을 감안하여 연차적으로 실시할 필요가 있다. 2기 사업과정에서 적어도 공헌형 트랙의 사업에 대해서는 그 인증기준 충족이 완료되어야 한다. 생계형 트랙의 인증은 2기 과정에서 달성되기 어려운 점이 있으므로 이 기준을 충족하기 위한 사업개발과 욕구사정이 사업 운영체계와 사례관리체계를 통해 활성화되어야 한다.

세 번째로 법적·행정적 지원체계가 갖추어져야 한다. 노인일자리사업과 관련된 독립법 입법을 통해 사업 운영기관에 대한 안정적 지위와 지원을 확보하고, 사업운영 상에서의 세제지원 등이 담보되어야 한다. 중앙과 각 지방단위에서 필요한 조직화와 민관협력을 위해 노인일자리사업추진위원회를 구성하도록 한다.

네 번째로 사업 운영체계의 강화이다. 한국노인인력개발원, 시니어클럽 등을 포함한 운영체계는 노인의 일자리수요 증가에 맞추어 보강되어야 한다. 특히 민간의 생계형 일자리를 강조하기 위해서는 생계형 사업을 수행하는 기관에 대해 사례관리자의 배치 등 역할 강하의 여건을 마련해 주어야 한다. 참여노인에 대한 생애경력개발과 직무교육을 실행할 수 있는 교육체계 역시 증설되어야 한다. 사업의 질적 고도화를 이루어낸다는 것은 직접 운영체계에 대한 보강 없이는 불가능하다.

이와 아울러 노인일자리사업의 업종 및 사업아이템에 대한 개발 지원, 사업참여자 선정 기준의 공식화, 노인일자리사업 박람회 개최, 사회적 기업화나 보조금 제도의 활용 등도 고려되어야 한다.

이상의 내용을 포함하여 2기 사업에서의 당면과제들은 다음 <표 5>와 같이 제시될 수 있다.

기 획 주 제

표 5 2기 노인일자리사업 당면 과제

구분	주요과제	비고	
2기	2009	<p>노인일자리사업 독립법 입법                      중앙 노인일자리사업추진위원회 구성 완료                      시니어클럽 등 노인일자리사업 전담기관업무 중앙정부 소관 전환                      생계형·공헌형 사업 소득인증 기준 마련 공표(4년 간 연차별 준수비율 공표)                      생계형 사업지원 모형개발 및 소규모 창업사업 현실화 지침 마련                      노인일자리사업 전담기관화 추진계획 마련                      시니어클럽을 생계형사업 전담기관으로 설정(3년 유예기간 설정)                      한국노인인력개발원 광역지부 추가 편제</p>	
	2009	<p>노인일자리사업 교육지원센터 추가 편제                      생계형 사업 및 공헌형 사업 참여자 선정기준 정비 및 공표                      노인일자리박람회 사전심사 강화방안 마련 시행                      노인일자리사업 인력파견시 보조금 지급 방안 마련                      노인일자리사업기금 혹은 재단 설립방안 마련                      시니어클럽 30개 신규지정                      사례관리자 1,200명 신규선발                      생계형·공헌형 일자리 확충 지속(생계형 일자리 유지 누적 기준 36,000자리 ; 공헌형 13만)</p>	
2기	2010	<p>지역 노인일자리사업추진위원회 구성 시작                      노인일자리사업 추진체계 전담기관화 연차별 추진 계속                      시니어클럽 30개 신규지정                      사례관리자 427명 추가선발 배치                      개발원, 교육지원센터 연차별 확충계획 진행                      생계형·공헌형 사업 소득인증기준 달성 비율 연차별 상승 계속                      생계형·공헌형 일자리 확충 지속(생계형 일자리 유지 누적 기준48,800자리 ; 공헌형 14만 5천자리)</p>	
	2011	<p>노인일자리사업 추진체계 전담기관화 연차별 추진 계속                      시니어클럽 30개 신규지정                      사례관리자 341명 추가선발 배치                      개발원, 교육지원센터 연차별 확충계획 진행                      생계형·공헌형 사업 소득인증기준 달성 비율 연차별 상승 계속                      생계형·공헌형 일자리 확충 지속(생계형 일자리 유지 누적 기준59,040자리 ; 공헌형 16만자리)</p>	
	2012	<p>지역노인일자리사업추진위원회 구성 완료                      7개 권역 한국노인인력개발원 광역지부 편제 완료                      노인일자리사업 전담기관화 완료                      시·도 단위 노인일자리사업 교육지원센터 추가 편제                      시니어클럽 배치 누계 160개소 달성(신규 30개)                      사례관리자 배치 누계 2,241명 달성(신규 273명)                      노인생애경력개발 정보화 시스템 구축 완료                      생계형 사업 소득인증기준 55% 달성 : 미충족 사업 1차 심사 후 보강 혹은 정리</p>	



구분	주요과제	비고
	공헌형 사업 소득인증기준 100% 달성 : 미충족 사업 정리 생계형 사업 및 공헌형 사업 참여자 선정기준 욕구에 기초하여 재조정 공표 노인일자리사업 인력파견시 보조금 지급 방안 확정·실행 노인일자리사업기금 혹은 재단 설립방안 확정·실행 생계형 일자리 유지 누적 기준 67,232자리 개발 및 제공 공헌형 일자리 17만자리 개발 및 제공	

## V. 맺는 말

저출산·고령화 사회의 어려움에 대해 많은 논란들이 이루어져 왔다. 부양의 문제, 노인 빈곤의 문제, 노년층의 사회참여에 대한 문제, 그리고 노년층 인구의 상대적 증가로 인해 발생하는 성장 동력으로서 전반적인 노동력 부족 문제 등이 이에 해당한다. 그리고 이러한 문제들에 대한 돌파구의 하나로 노인들에게 일할 수 있는 기회를 제공하는 방법이 유용하다는 사회적 공감대가 있었다. 하지만 정작 우리사회는 노인층이 일할 수 있는 기회가 무척 제약되어 있다. 때문에 사회적인 개입과 프로그램을 통해 노인들에게 일자리를 제공하려는 노력이 경주되었다. 취약한 사회적 여건 속에서도 지난 수 년 간 ‘1기 노인일자리사업’은 정책적으로 선언된 노인일자리의 양적 창출 목표치를 달성해가며 노인일자리사업을 우리사회에 정착시키고 확산해왔다. 현재 13만이 넘는 노인 일자리를 만들어가고 있으며 1,000개가 넘는 수행기관들이 사업에 참여하고 있다. 노인일자리사업 참여노인들에게서는 빈곤감소와 건강 증진, 사회적 관계에서의 개선 등 가시적인 효과도 입증되고 있다.

하지만 현재까지의 과정을 그대로 자연스럽게 이어가면 향후에도 노인일자리사업이 발전할 수 있으리라고 보는 것은 지나친 낙관이 될 것이다. 그간 노인에게 제공되는 일자리가 소위 ‘좋은 일자리’가 되지 못한다는 점, 임금 살포식이라는 가혹한 비판, 발생하는 문제들에 대한 임시방편적인 대응 등 여러 측면에서 개선이 필요한 상황들도 발생해 왔다. 실무진들이나 관련 전문가들 모두가 노인일자리사업의 문제점이나 당면 과제들을 다양한 각도에서 제기해오고 있다. 열악한 지원상황 속에서 사업을 수행하고 있는 기관이나 종사자들에게 비현실적인 양적 성과의 압력이 부과되기도 했다. 1기 노인일자리사업의 성과를 기반으로 하여 향후 노인일자리사업이 발전할 수 있도록 하기 위해서는 이제는 응급처방

## 기 획 주 제

이 아닌 소위 ‘지속가능한 발전구조’의 모습을 검토해야 할 시점에 이르러 있다.

본고에서는 노인일자리사업의 양적 확장이 아니라 질적인 고도화를 통해 원래의 사업 목적에 충실할 수 있는 구조로 체질을 개선해야 한다는 방향에서 중장기 발전전략을 모색하였다. 그리고 이러한 방향에서 현 정부의 집권시기인 2008년부터 2012년까지를 제2기 노인일자리사업으로 보아 중기적 관점에서의 개선과제를 도출하였다.

2018년 이후부터 800만명에 이르는 소위 베이비붐 세대가 본격적인 노년기에 접어들기 시작하고 이들은 현 세대 노인들과는 전혀 다른 인적 자원과 다양성을 가지고 있다. 이 시기 일자리 욕구에 대응하기 위해서는 노인일자리사업은 내용과 다양성, 운영체계 면에서 지금보다는 몇 단계 더 성숙한 구조가 필요하다. 앞으로 약 10년 이후에 찾아 올 노인일자리사업에 대한 보다 강하고 다양해질 사회적 수요에 대해 지속가능한 대응 및 발전구조를 갖추어나가는 준비과정이 필요한 것이다. 그리고 이 준비는 일자리 몇 만개 창출이라는 식의 양적 슬로건이 아닌 질적 고도화가 더 중요한 의미를 가지게 되고, 바로 현재가 이를 위해 정리가 필요한 시점이라 할 것이다. 따라서 2기 사업은 양적 확장보다는 그 ‘내실화’의 질적 정비단계라 할 수 있다. 구체적으로 달성되어야 하는 과제들은 사례관리체계의 구축을 통한 욕구맞춤형 체계의 구축, 법적·행정적 지원체계의 구축, 노인일자리사업 네트워크의 강화, 한국노인인력개발원 및 광역지부의 강화, 사업 직접 수행체계의 역할과 지원 강화, 노인 인적자원강화를 위한 생애경력개발 추진체계의 보강, 노인일자리사업 관련 정보화 체계의 구축과 DB 활용, 노인일자리사업 업종개발과 참여자 선정구조 개편 및 박람회 내실화 등을 포함한 기타 활성화 과제 등으로 볼 수 있다.

노인에게 적절한 일자리를 제공해야 한다는 사회적 공감대는 있지만 실제 노인일자리사업을 확충해가는 데에는 많은 난관이 있을 것으로 예상된다. 특히 사회복지 관련 프로그램에 대한 예산논리의 압력은 노인일자리사업에도 계속 증대될 것이라 생각된다. 비단 예산 혹은 현금형태의 물적인 부분에만 국한되는 것은 아니겠지만, 사회적인 투자 없이 사회적 성과를 기대하는 것은 비현실적이다. 노인일자리사업 특히 생계형 노인일자리사업의 성과 고도화와 관련되어서도 마찬가지이다. 만에 하나 정부가 직접 노인들에게 인건비를 제공하는 노인일자리사업(공헌형 사업, 기존의 공익형 사업 포함)에 대해 부담을 느끼고, 비예산 인건비를 기초로 하는 노인일자리사업을 확충하도록 주문하는 것이 예산을 들이지 않고 노인들에게 일자리를 제공하고자 하는 생각이라면, 이러한 사업의 성공 가능성은 거의 없



다고 보아야 할 것이다. 현재의 사업상황에 비추어 생계형의 일자리 욕구가 노인들에게서 더 많이 나타났다면 생계형 노인일자리사업을 보강해야 한다. 물론 이는 당장 현실화될 수 없는 결과이므로 연차적으로 그 과정을 밟아나가야 하고 그 과도기간 동안 공헌형 사업이 일부의 생계형 욕구에 해당하는 역할을 수행해야 한다. 궁극적으로 생계형 사업의 효과성을 증진하고 그 결과 노인에게 제공되는 일자리가 ‘일다운 일’ ‘괜찮은 일자리’가 되도록 하기 위해서는 그에 어울리는 사회적 투자가 필수적이다. 이는 사업 수행체계와 전문인력에 대한 획기적 보강을 통해 가능하다.

사업 인프라에 대한 투자의 부족을 기존 인력의 헌신성으로 갈음하려 들어서는 곤란하다. 현재까지도 현장 사업 인력은 부족한 지원 속에서 임시방편의 추가적 노력을 기울여 왔다. 더 이상 기존 체계에 대해 ‘투입 없는 산출 증대’라는 효율성의 마법을 주문하는 것은 무의미하다. 거시적 수준에서 정책으로 해결해야 할 일과 실무에서의 전문적 기술의 발휘를 통해 해결할 수 있는 일은 서로 다르다.

아마도 노인일자리사업에 부과되는 사회적 주문이나 효과성 압력은 지금보다도 미래에 더 강해질 것이다. 약 10년 후 고도로 진행된 고령사회에서 베이비붐 세대의 일자리 욕구에 부합하는 일자리를 제공할 수 있는 능력이 있는가를 통해 그 관심과 압력은 극대화될 것으로 사료된다. 이에 대한 대응은 정부와 지방자치단체의 장기적 안목이 관건이 될 것이다. 이를 위해서 선제적인 투자와 준비가 필요하다. 그리고 지금이 내실화를 통한 체계적 준비를 갖추어야 할 시점이다.

참/고/문/헌

김미곤(2006). 노인일자리사업의 빈곤율 감소효과. 제6차 노인일자리전문가포럼 자료집.  
 김미곤(2007). 기초노령연금과 노인일자리사업의 경제적 효과비교. 제7차 노인일자리전문가포럼 자료집.  
 남기철(2007). 참여정부 노인일자리사업의 평가. 제9차 노인일자리전문가포럼 자료집.  
 대한민국정부(2006). 제1차 저출산고령사회기본계획 : 새로마지플랜 2010.  
 박경하(2008). 노인일자리사업 참여자의 인적자본, 사업참여 요인이 프로그램 참여효과에 미치는 영향. 노인인력개발포럼. 창간호.  
 변재관(2006). 한국에서의 고령자 고용정책의 현황과 정책방안. 한국노인인력개발원.  
 변재관(2007). 차기정부 노인일자리사업 정책방향. 제9차 노인일자리전문가포럼 자료집.  
 변재관 · 김창규(2005). 30만 노인일자리창출을 위한 추진전략. 2005 노인일자리사업 혁신포럼 자료집.  
 이견직 외(2008). 한국노인인력개발원 정보화전략 계획수립(ISP)사업 최종보고서. 한국노인인력개발원.  
 이문국(2008). 노인일자리사업이 참여자의 건강상태에 미치는 영향 연구. 노인인력개발포럼. 창간호.  
 이문국 · 조준행(2008). 노인일자리사업 참여노인의 경제상태 및 건강증진 효과분석. 한국노인복지학회 춘계학술대회 자료집.  
 이석원(2006). 노인일자리사업 연차별 의료비절감효과 분석. 제6차 노인일자리전문가포럼 자료집.  
 이인재 · 박경하 · 이현미(2008). 노인일자리사업의 현황과 과제. 한국노인복지학회 춘계학술대회자료집.  
 이인재 · 변재관 · 남기철 · 강규성 · 서정민(2005). 공공부문 노인적합형 일자리개발. 한국노인인력개발원.  
 임재영(2006). 노인일자리사업의 의료비 절감 효과. 제6차 노인일자리전문가포럼 자료집.  
 정경희 외(2006). 고령화수준에 따른 고령친화적 지역사회발전모델 개발. 한국보건사회연구원.  
 조준행(2008). 노인일자리사업 참여노인의 빈곤수준 및 소득구성에 대한 연구. 노인인력개발포럼. 창간호.  
 한국노인인력개발원(2006). 06년 시장형 노인일자리사업 실태조사.  
 한국노인인력개발원(2006). 2006년 노인일자리사업 종합평가워크 자료집.  
 한국노인인력개발원(2007). 노인일자리사업 매뉴얼.  
 한국노인인력개발원(2007). 노인일자리사업 종합안내.  
 한국노인인력개발원(2007). 노인일자리사업 유형별 실태조사.  
 한국노인인력개발원(2007). 노인일자리사업 참여자 실태조사.  
 한국노인인력개발원(2008). 노인일자리사업 수행기관명단  
 한국노인인력개발원(2008). 노인일자리사업 종합안내.  
 한국노인인력개발원(2008). 제1기 노인일자리백서.  
 한국보건사회연구원(2004). 전국노인생활실태조사자료.  
 한국보건사회연구원(2006). 국민생활실태조사자료  
 허준수 · 이금룡 · 원영희 · 권기환 · 손병돈(2006). 한국노인인력개발원 중장기 발전방안. 한국노인인력개발원.



## 노인일자리사업 대상의 표적화와 그 특성에 관한 소고

| 조성은\*

본 연구는 한국보건사회연구원의 2004년 전국노인생활실태 및 복지욕구조사 결과를 활용하여 노인일자리사업의 대상이 되는 노인들을 구체적으로 표적화(targetting)하고, 목표집단의 현황과 특성을 여타 노인집단과 비교·검토하여 대상집단의 욕구를 규범적 측면에서 논의하고자 하였다. 대상 노인을 유형화하기 위하여 경제적 활동에 대한 개인적 의지를 주로 반영하였으며, 현재 미취업이면서 향후 일할 의사가 있는 노인 중 미취업사유가 ‘일자리가 없어서’인 노인을 노인일자리사업의 핵심대상집단으로, 그 외의 사유인 노인을 2차 대상집단으로 구분하였다. 핵심대상집단과 2차대상집단의 일 욕구는 생활비를 벌 수 있는 종일제 형태 희망노인과 사회참여형 형태 희망 노인으로 구분되었다. 대상집단의 특성에 대한 분석 결과, 핵심집단은 비교집단(취업집단, 기타집단, 전체노인)과 비교하여 높은 교육수준과 정보화 수준, 양호한 건강상태를 보여, 향후 이들의 인적자본 및 욕구에 적합한 노인일자리가 요구된다. 또한 핵심집단은 경제적 형편에 대한 인식은 비교집단에 비해 부정적이었으나 경제적 만족감은 높은 것으로 나타나, 노인일자리사업이 대상집단의 경제적 만족감 외의 다른 만족감의 요소들도 세밀히 관찰하여 소득보장에 치우치는 것이 아니라 보다 넓은 차원의 노인복지와 욕구충족을 위한 방향으로 균형을 잡아야 할 것이다.

주제어 : 노인일자리사업 대상집단, 표적화, 인적자본 특성, 경제적 상태

투고일 : 2009. 7. 15

수정일 : 2009. 7. 21

게재확정일 : 2009. 7. 23

## I. 서 론

이미 잘 알려진 바와 같이 우리나라는 OECD국가 중에서 고령화속도가 가장 빠르게 진행되고 있으며 이미 고령화 사회(aging society)에 진입하여 2010년 65세 이상 노인인구는 11.0%에 이를 것으로 추산되고 있다(통계청, 2009). 또한 2019년에는 14.4%로 고령사회(aged society)에 진입하고(통계청, 2007), 2050년에는 38.2%로 노인인구의 비율이 크게 높아질 것으로 전망되고 있다(통계청, 2009). 고령화 현상 자체는 산업화 과정에 수반되어 나타나는 일반적 현상이지만, 다른 나라들에 비해 매우 빠른 고령화의 속도로 인해 노인을 대상으로 하는 사회·경제적 제반 여건을 성숙시키지 못한 채 다양한 노인문제를 맞닥뜨려

\* 서울대 사회복지연구소(redcros@hanmail.net)



## 기 획 주 제

야 하기 때문에 사회정책적으로 풀어야할 어려운 과제가 되고 있다. 연금제도의 미성숙, 사회보장제도의 미비 등으로 인하여 경제적으로 어려운 상황에 처하게 된 노인들이 늘어나고 있으며, 최근 경제적 여건이 악화됨에 따라 더 많은 고령 계층이 빈곤한 상황에 처하게 될 가능성이 높아지고 있다. 여기에 이른바 ‘고용없는 성장(jobless growth)’에 따른 전반적인 일자리의 축소는 고령자의 고용에 대한 새로운 정책의 필요성을 더욱 높이고 있다. 또 많은 노인인구 가운데 새로운 성향의 노인인 뉴실버 세대가 등장하면서 더욱 건강하고 활동적이며 자신의 삶에 잘 대처하는 긍정적인 노후에 대한 욕구가 늘어나고, 이에 대한 사회적 수요가 형성되고 있다. 과거의 노인에 비해 더 건강하며 활발한 사회적 활동의 욕구가 강한 노인 인구가 늘어나고 있으며 이들은 자신이 갖고 있는 능력을 발휘하여 사회적으로, 경제적으로 보상받고자 하는 의지가 강하다. 이런 노인들에게는 적절한 자신의 지위와 역할이 부여되고 보상이 수반되는 일자리가 필요하다. 경제적 능력이 노인의 성공적 노화에 직접적인 영향을 주는 것은 아니지만 경제적 안정은 노인의 다양한 삶의 활동 기회를 높여주어 성공적 노화를 보내는 데 도움을 줄 수 있는 요인이 된다(조해경, 2002; Chou and Chi, 2002).

따라서 노인에 대한 복지 및 서비스뿐만 아니라 노인들이 사회에서 일을 할 수 있거나 의미 있는 보상이 수반되는 활동을 하도록 여건을 조성하는 것은 노후소득 보장의 측면뿐 아니라 노인복지의 차원에서 매우 중요한 사항으로 꼽히고 있다(한국노인인력개발원, 2006). 노인에게 일자리를 마련하여 노인 인적 자원을 적극적으로 활용하는 것은 사회적 인력 활용의 측면과 노인 문제에 대한 예방적·적극적 해결방안으로서 중요한 의미를 지닌다.

이러한 배경에서 2000년대에 들어서면서 다양한 노인 일자리와 관련된 정책적 시도와 제도들이 형성되어 왔다. 특히 참여정부가 들어서면서 노인일자리사업이라는 정책영역이 구체화되고 정부 차원의 핵심 추진과제로 설정되었는데, 여기에는 국가의 역량과 직결되는 저출산 및 고령화의 심화현상에 대해 국가가 노인인력운용의 활성화를 통해 극복하고자 하는 거시적 목표와 함께, 당장의 실직이나 퇴직으로 인한 소득감소, 사회적 고립과 소외, 긴 여가시간의 활용, 사회적 역할상실이라는 복합적인 문제양상을 지닌 노인 개개인의 미시적인 욕구 충족을 위해 적극적으로 반응하고자 하는 복합 정책적 구상이 담겨있었다. 이에 따라 2004년 3만개의 일자리를 출발로 하여 2005년 3만 5천개, 2006년 8만개, 2007년까지 비예산 일자리를 포함하여 모두 30만개의 노인일자리 개발하겠다는 야심 찬 집행



계획을 수립하기도 하였다. 또, 일자리 사업의 수행 기관으로 2001년부터 지역사회 시니어 클럽(Community Senior Club; 약칭 CSC)이라는 명칭으로 노인들의 소득향상과 여가선용을 위해 다양한 경제활동 참여를 독려하고 촉진하는 지역사회기관 설립을 추진해왔으며, 2005년에는 노인인력운영센터를 확대·개편하여 노인일자리아업 전담기구로 한국노인인력개발원을 설립하였다. 여기에 투여된 재정과 사업 규모는 절대적으로 큰 것은 아니지만 양적 확대가 빠르게 이루어져 정부 지원 노인 일자리를 기준으로 2004년 3만 5천개의 일자리 창출 실적으로 시작으로 2005년에는 4만 7천명, 2006년에는 8만 3천명에게 일자리가 제공되었고, 2007년부터는 10만개가 넘는 일자리가 제공되었다. 재정투자의 측면에서도 2004년 140억, 2005년 200억, 2006년 520억, 2007년 833억 등 지속적으로 투자액이 증가해왔다(한국노인인력개발원, 2008).

노인일자리 사업의 양적확대는 비교적 짧은 시간에 안정된 정부정책으로 확대되었고, 소득보전을 통한 빈곤율 감소효과(김미곤, 2006, 2007), 의료비 절감효과(임재영, 2006; 이석원, 2006), 참여자의 심리적 만족도와 사회적 관계에서의 효과(한국노인인력개발원, 2006년도 조사) 등이 실증적인 연구를 통해 긍정적으로 평가되었다. 반면, 노인층의 취약한 노동력 상황에 따라 일선 수행기관에서는 공공형 등 사업내용이 단순하고 예산에 의존한 인건비를 지급할 수 있는 사업 내용을 선호하는 경향과 낮은 경제적 보상에 따는 ‘저급한 일자리’라는 비판은 사업 초기로부터 지속적으로 제기되어 왔다. 이는 노인분야 뿐만 아니라 정부 지원에 의존하는 일자리 사업들에서 공통적으로 제기된 비판이지만, 노인일자리 사업의 경우 급여수준이 낮기 때문에 소득의 취약성이 더 두드러지게 나타나고 있다. 일자리 유형별 구성에 있어서도 일의 내용에서의 적절성, 급여수준에서의 적절성을 갖춘 ‘일다운 일’을 (제공)해야 한다는 압력과 함께 예산으로 임금을 제공하지 않는 시장형 사업 중심으로 추진하도록 하는 압력, 동시에 예산 일자리에 대해서도 ‘일’의 사회적 가치를 고도화하도록 하는 압력이 나타나고 있다(한국노인인력개발원, 2008).

노인일자리 사업에 대한 질적인 부분의 비판은 여러 연구에서 비슷한 내용이 반복적으로 지적되어왔는데(한국노인인력개발원, 2006, 2008; 변재관, 2007; 이인재 외, 2008), 결국 현재까지 노인일자리아업의 상황이 내실을 갖추지 못한 채 저소득층 노인에 대한 즉각적 적용 중심의 형식화된 성격을 나타내는 기본 원인으로 지적되고 있다(한국노인인력개발원, 2008). 특히 정부 정책의 전반적인 확대 과정에서 목표가 단순히 양적 수치 중심으로 설정

됨으로써 그간 지적되어 왔던 욕구-대응의 역전현상, 생계욕구대응과 사회참여(공헌)대응에서의 모순성, 참여노인의 사업유형별 노동과 보수의 모순성 등이 지속적으로 반복될 우려가 있다. 즉, 양적 확대가 질적인 부분에서의 변화를 수반하지 않는다면 앞으로도 정책에 대한 비판점들은 해소되기 어려울 것이며, 이를 위해서는 노인 인구층의 특성과 일자리욕구 변화를 면밀히 검토하여 이에 조응하는 사업 목표와 내용으로 재구성하는 변화의 과정이 필요한 것이다. 단순히 노인일자리 사업의 양적 확대만을 추구하는 것으로는 더 이상 내실화·효율화를 꾀할 수 없는 수준에 도달한 것으로 보이며, 앞으로는 양적 목표가 아니라 질적 목표를 중심으로 노인들의 다양한 욕구를 반영하는, 질적인 도약이 필요하다고 본다. 한국노인인력개발원의 최근 연구(2008)에서는 이러한 상황을 반영하여 욕구맞춤형 노인일자리 사업, 보편적 프로그램으로서의 일자리 사업, 지역별 토착화의 지향 등을 중장기적 방향으로 제시하기도 하였다. 전반적인 노인 일자리 사업의 상황을 반영한 정책적 지향으로 이것이 구체적 프로그램으로 연결되기 위해서는 노인 전체를 무차별적으로 대상화하는 것이 아니라 규범적 차원에서 욕구의 종류 또는 개별적 특성 등 특성화할 수 있는 기준을 중심으로 노인 일자리 사업의 대상 집단을 정하고, 그들의 특성에 따라 프로그램을 기획·실행해 가는 과정이 필요하다.

본 연구는 이러한 필요성에서 노인일자리 사업의 대상이 되는 노인들을 구체적으로 표적화(targetting)하고, 목표집단의 현황과 특성을 여타의 노인집단과 비교·검토하여 대상집단의 욕구를 규범적 측면에서 논의하고자 한다. 이를 통해 이후 중장기적 노인일자리 사업의 목표변화와 사업 내용 개선에 필요한 정책적 시사점을 찾을 수 있을 것이다.

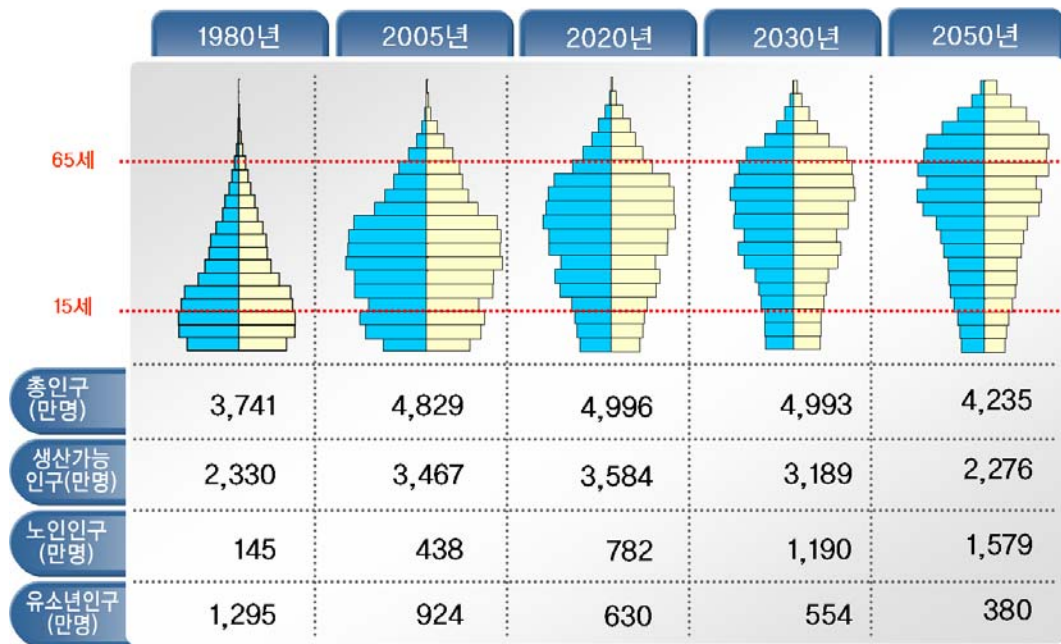
## II. 고령화 동향과 노인일자리 욕구

### 1. 고령화 동향과 추이

앞서 언급한 바와 같이 현재 우리나라 노인과 관련하여 가장 중요한 사회·인구적 배경은 노령화의 속도이다. 2000년을 기점으로 하여 65세 이상 고령인구가 전체인구의 7.2%를 넘어선 ‘고령화 사회(Aging Society)’에 진입하였고, 2018년에는 14%를 넘어서 ‘고령사회



(Aged Society)'가 될 것으로 전망되고 있다. 또한 2026년에는 20%를 넘어서는 '초고령사회(Ultra Aged Society)'에 도달할 것으로 보여 앞으로 20년이 채 되지 않은 기간이 지나면 노인 인구가 인구학적 구성에서 가장 중요한 시기가 도래할 것으로 예측되고 있다. 이러한 급격한 고령화 추세는 개인적 차원에서 경제적·정서적 문제를 수반할 뿐 아니라, 사회적으로 경제적 활동인구의 변화와 이에 따른 산업구조 전반의 변화를 야기할 것으로 보인다. 특히 노인의 기대수명이 점차 증가함에 따라 70세 이상의 노인인구도 꾸준히 증가하게 되어 2012년에는 전체 인구의 7.9%, 2017년에는 전체인구의 9.0%에 이를 것으로 예상되고 있으며, 각각의 시기에 80세 이상의 노인 비중도 2.2%와 3.1%에 이를 것으로 보여 후기 노령인구에 대한 정책적 준비가 시급한 상황이다([그림 1] 참고).



출처 : 보건복지부(2006), 2006년 노인보건복지사업 안내.

그림 1 우리나라 인구구조 변동추이 및 전망

이른바 베이비붐 세대로 불리는 전후 출생한 인구집단이 2020년대 들어서면 65세에 접어들게 되며, 이에 따라 2020년 이후의 고령화 추세는 이전에 비해 더욱 더 급속한 양상을

**기 획 주 제**

띠게 될 것이다. 이는 현재 노인층을 구성하고 있는 해방 전후세대가 노인층 중에서도 후기고령자(75~84세) 또는 초고령자(85세 이상)로 재분류되는 대신에, 상대적으로 노인일자리 사업과 관련성이 높다고 보여지는 전기고령자(65~74세)는 베이비붐 세대로 채워지게 된다.

노인 인구의 인구학적 변화에서 양적 증가와 함께 다른 측면에서 고려해야 할 것으로 노인을 포함한 가구 구성의 변화 양상이다. 지난 30여년 간 확대가족은 급속히 감소하였으며, 부부만의 세대가 급속도로 증가하였다. 여기에 전체 여성의 취업률은 1963년에 36.3%에 불과하던 것이 1970년 39.3%, 1980년 42.8%, 1990년 47%, 2000년 48.7%로 기혼여성의 상당수가 취업을 선택하고 있다.

**표 1** 가구 구성의 변화

(단위 : %)

연도	핵가족			확대가족		기타가족	합계
	부부	부부와 미혼자녀	편부(모)와 미혼자녀	부부와 양(편)친	부부와 양(편)친과 자녀		
1970	5.4	55.5	10.6	1.4	17.4	9.7	100.0
1975	5.0	55.6	10.1	0.5	10.9	17.9	100.0
1980	6.5	57.4	10.1	0.6	10.6	14.8	100.0
1985	7.8	57.8	9.7	0.8	9.9	14.0	100.0
1990	9.3	58.0	8.7	0.9	9.4	13.8	100.0
1995	12.6	58.6	8.6	1.1	8.0	11.2	100.0
2000	14.8	57.8	9.4	1.1	6.8	10.1	100.0

자료 : 통계청(2001)

주 : 1) 총일반가구에서 비혈연가구 및 1인가구를 제외한 가구구성.

2) 기타가족은 순수한 핵가족 미 확대가족 이외의 형태임.

통계청에서 발표한 2007년 장래가구추계에서는 베이비붐 세대가 본격적으로 노인층으로 편입되는 시점 이후의 노인가구형태는 점점 부부가구와 단독가구의 비중이 상대적으로 높게 추계하고 있다. 즉, 2005~2030년 기간 중 가구주가 65세 이상인 고령부부가구는 괄목할 만한 증가세를 보여 2005년 82만 가구(전체 부부가구의 36.2%)에서 2030년에는 223만 가구(전체 부부가구의 54.2%)로 2.7배가 증가할 것으로 추정하고 있다. 고령자단독가구의 경우에도 마찬가지이다. 2007년 기준 1인가구(330만 가구) 중 65세이상 고령자 단독가구는



88만 가구로 전체 1인가구의 26.8%를 차지하고 있으나, 2020년에는 151만 가구(전체 1인가구의 36.8%), 2030년에는 234만 가구(전체 1인가구의 49.6%)로 절대적인 규모나 상대적인 비율면에 있어서도 비약적인 증가추세를 이어갈 것으로 예측하고 있다.

**표 2** 가구주의 성 및 연령별 가구수, 구성비 및 중위연령

(단위 : 천 가구, %, 세)

	2005	2007	2010	2020	2030	2005	2007	2010	2020	2030
남자	12,504	12,795	13,344	14,614	15,125	78.3	77.9	77.8	76.9	76.1
65~69	695	746	764	1,126	1,647	4.3	4.5	4.5	5.9	8.3
70~74	452	517	587	781	1,366	2.8	3.1	3.4	4.1	6.9
75~79	227	266	348	509	802	1.4	1.6	2.0	2.7	4.0
80~84	101	115	143	294	427	0.6	0.7	0.8	1.5	2.2
85+	34	43	57	137	247	0.2	0.3	0.3	0.7	1.2
65+	1,508	1,687	1,899	2,846	4,489	9.4	10.3	11.1	15.0	22.6
여자	3,467	3,622	3,809	4,397	4,746	21.7	22.1	22.2	23.1	23.9
65~69	297	297	298	369	497	1.9	1.8	1.7	1.9	2.5
70~74	283	291	306	331	517	1.8	1.8	1.8	1.7	2.6
75~79	202	226	264	305	400	1.3	1.4	1.5	1.6	2.0
80~84	103	121	148	237	286	0.6	0.7	0.9	1.2	1.4
85+	39	50	67	143	221	0.2	0.3	0.4	0.8	1.1
65+	924	986	1,084	1,385	1,921	5.8	6.0	6.3	7.3	9.7
중위연령	46.6	47.5	48.9	53.0	57.3					

자료 : 통계청, 장래가구추계(2007.11)

따라서 과거 확대가족과 가족 내 여성에 의해 수발되던 노인 인구가 점차로 독립된 세대로, 독립된 활동인구로 변화할 것으로 예상되며 이러한 변화는 향후 노인에 대한 사회적 책임을 더욱 요구하게 될 것이다. 노인에 대한 경제·사회적 보호와 수발을 위한 가족 기능이 약화됨에 따라 이를 대체할 사회서비스의 확대와 사회적 지지망 확대는 불가피한 상황이며, 이는 일자리사업을 포함한 노인의 사회참여 활성화 추세로 나타날 것으로 예상된다.

## 2. 노인의 노동시장 관련 욕구와 성공적 노화

새롭게 노인 인구층에 편입될 인구집단은 이전 세대에 비해 상대적으로 높은 교육수준<sup>1)</sup>과 향상된 건강상태<sup>2)</sup> 등 노동력의 측면에서 질적인 향상이 나타날 것으로 예상된다. 이는 필연적으로 노동시장 참여 욕구의 증가로 연결될 것이다. 물론 노동과 관련된 욕구의 증가가 실질적인 노동시장 참가의 증가로 연결될 것인가는 경제적 여건의 변화에 따라 상반된 결과를 가져올 수 있지만 최소한 노동공급 측면에서 노인 인력의 공급 확대는 분명히 나타날 현상이다. 다른 한편에서는 인구고령화 추세에 따라 노인인구의 비중이 급속히 증가하게 됨으로써 노인인구가 갖는 생산성이 전체 사회의 생산성에 미치는 영향이 상당히 커질 것으로 예상되고 있다. 이에 따라 노인의 인적자본은 사회 전체의 잠재적 생산능력으로 간주되어야 한다는 주장도 나오고 있다. 요컨대, 노인 노동력의 공급측면과 수요 측면 모두 노인의 노동시장 참여를 긍정적인 방향에서 촉진할 가능성이 매우 높다고 할 수 있다. 이렇게 노동과 관련한 욕구와 참여가 증가할 것으로 예상되는 노인 집단에게 적절한 노동의 기회와 이에 따르는 사회·경제적 보상을 제공하는 것은 최근 관심이 높아지고 있는 ‘성공적 노화’의 관점에서도 매우 중요한 요인이 된다.

성공적 노화에 대한 이론들 중에서도 노년기에도 활동성의 유지를 강조하는 이론들은 노동시장을 통한 성공적 노화의 논리적 근거를 제공해주고 있다. 여기에 해당하는 이론들로 Rowe와 Kahn(1998)의 성공적 노화 모델이나, 생산적 노화(Productive Aging)의 개념, 건강한 노화(Healthy Aging)의 개념들을 들 수 있는데 이는 계속 유지되는 활동성을 성공적으로 노화하는 것으로 간주한다(Martha & Meredith, 2003; Martha et al., 2002). 이 중 Rowe와 Kahn(1998)의 성공적인 노화 모델이 가장 관심을 받고 있는데, Rowe와 Kahn(1998)은 성공적인 노화를 위해

- 1) 정경희·오영희(2000)의 미래 노인층의 교육수준을 추정한 연구결과에 의하면, 2000년의 경우 노인의 대두분이 초등학교 이하의 학력을 갖고 있어서 무학이 35.5%, 초등학교가 39.0%를 차지하고 있는 반면, 고등학교 이상의 학력을 가진 노인은 14.9%에 불과한 것으로 나타났다. 2005년도에는 2000년에 비하여 무학의 비율이 줄어들어 35.5%에서 25.4%가 될 것으로 전망된다. 고등학교 이상의 학력을 가진 노인은 14.9%에서 20.8%로 약간 증가할 것이며, 2010년이 되면 무학의 비율이 18.0%로 감소하고 고등학교 이상의 학력을 가진 노인은 27%에 달할 것으로 추정된다. 이러한 노인의 교육수준 변화는 2015년에 가면 고등학교 이상의 학력을 가진 노인이 노인인구의 약 1/3을 차지할 것이며, 무학의 노인은 12.2%에 불과할 것으로 예상되고 있다(한국노인인력개발원, 2008).
- 2) 1999년 실태조사에 의하면 전체 조사대상 노인 중 취업활동이 가능한 건강한 노인은 전체의 반이 넘는 52.3%로 나타났다(한국보건사회연구원, 1999).

첫째, 질병 및 장애와 관련된 위험수준이 낮아야 하며, 둘째, 높은 정신적 신체적 기능을 유지하고, 셋째, 적극적인 인생 참여의 태도를 지닐 것 등 세 가지 행동요소들을 강조하고 있다. 이러한 세가지 행동요소들은 현실적으로 노인들의 노동시장에서 활동을 통해서도 획득될 수 있는 것이다. 특히 최근의 노인 일자리 사업의 효과에 대한 실증적 연구에서 일자리 참여가 노인들의 건강상태를 개선하는 효과를 나타내었다는 점을 주목할 필요가 있다.

또, 개인과 환경의 상호작용을 강조하는 이론에서 성공적 노화는 환경적 요구에 대응하여 노인이 활동수준이나 삶의 일관성을 유지하기 위해 노력하는 것이라고 주장(Baltes, 1993; Ryff, 1989)하고 있는데, 이 이론을 적용하였을 때에도 이전의 노동시장 참여와 유사한 수준의 노동시장 참여는 바람직한 성공적 노화의 방법으로 채택될 수 있다. Baltes와 Baltes(1993)가 제시한 보상을 수반한 선택적 적정화(SOC)모델에서는 성공적 노화란 획득을 최대화하고 상실을 최소화하는 개인-환경간 상호작용의 지속적인 과정으로 개념화되고 있는데 노인들의 지속적인 일자리 사업 참여는 보상을 통한 획득을 높이고 관계와 지위의 상실을 최소화하는데 적절한 방법이라고 할 수 있다.

### Ⅲ. 노인일자리 사업 대상의 표적화와 대상 노인의 특성

#### 1. 노인일자리 사업 대상의 표적화(targetting)

장기적으로 노인일자리 사업이 계획되는데 있어 노인들이 일자리에 대해 어떠한 욕구(needs)를 가지고 있는가는 중요하게 다루어져야 한다. 아직 노인일자리 사업이 노인들의 욕구에 맞춰지기 보다는 공급자(사업수행기관) 중심으로 구성되어 있기 때문에 실제로 일자리를 필요로 하는 노인들의 참여가 충분히 이루어지지 않고 있으며, 수요자 보다는 공급자에 의해 일자리 사업의 내용이 선택되어지고 있다. 그 결과로 비교적 사업수행이 용이한 공익형 중심으로 노인일자리 사업이 진행되고 있다는 비판 있으며, 노인들이 가지고 있는 저학력·저숙련 특성 및 부정적 인식 등으로 인해 일자리 제공업체의 욕구와 일자리 희망 노인의 욕구가 일치하지 않는 등의 한계가 나타나고 있다.

따라서 노인의 다양한 욕구 및 능력에 따른 맞춤형 노인일자리가 제공될 수 있어야 하



## 기 획 주 제

며, 이를 위해서 노인들의 욕구에 대한 기본적인 분석과 1차적인 목표집단(target group)에 대한 설정, 이에 대한 분석에 기반 한 대상별 세부목표와 사업량 등이 체계적으로 계획되는 것이 필요하다.

다음에서 보건사회연구원의 2004년 전국노인실태조사 결과에 대한 분석을 바탕으로 하여 노인 일자리 사업의 1차적 대상이 되는 노인들의 상황과 욕구에 대해 살펴본다.

### 1) 노인의 유형화 및 목표집단의 초점화

노인 일자리 사업의 궁극적 목표는 성공적인 노후생활을 위한 경제적·사회적·심리적 욕구를 고르게 충족할 수 있도록 돕는 것이며, 직접적으로는 사회참여의 한 형태로서 자신의 능력을 최대한 발휘할 수 있는 기회를 제공하고 이를 통해 경제·사회적 보상을 얻도록 하는 것이라 할 수 있다. 경제적 욕구 충족은 노인 일자리 사업만을 통해 달성될 수 있는 목표는 아니고 여타의 소득보장 체계를 통해 완성되는 것이므로, 노인 일자리 사업에서 제공되는 경제적 보상은 자신의 활동에 대한 물질적·비물질적 보상체계의 하나로 간주되어야 하지만, 활동에 대한 적절한 수준의 보상은 지속적인 사업 참여의 필요조건이며 이를 위해서 일반 경제 영역에서의 보상 수준과 견주어 상당한 수준의 보상이 주어져야만 자신의 활동에 대한 만족감을 주고 동기부여를 할 수 있다. 다른 한편에서는 노인 일자리 사업에 참여하는 노인들의 경제적 상황과 경제적 욕구는 다양하지만, “경제적 보상을 받으며 하는 일”에 대한 욕구가 있는 노인들이 사업에 참여한다는 점에서는 동일한 욕구를 지닌 노인들이라 할 수 있다.

따라서, 대상 노인의 유형화에는 1차적으로 경제적 활동(일자리)에 대한 개인적 의지가 우선적으로 반영되어야 한다. 즉, 규범적 욕구를 기준으로 하여 경제적 상황이 어려운 노인을 주 대상으로 간주하는 것이 아니라 경제적 욕구에 앞서 “일 자체”에 대한 욕구를 지닌 노인들이 노인 일자리 사업의 기본 대상이라는 것이다. 지금까지 주요한 연구에서 수요 추정에 사용한 지표는 취업유무와 실업원인이었다. 노동시장에서 일자리 부족으로 미취업 상태에 있는 노인들을 잠재적인 노인일자리 사업의 대상으로 파악했는데, 이는 규범적 기준에서 경제적 지원이 필요할 것으로 예상되는 노인 집단을 프로그램과 관련한 위기집단으로 간주한 결과라 할 수 있다. 그러나, 이 방식에서는 노인일자리 사업을 지나치게 소득보장정책과 유사한 프로그램으로 여겨지는 문제가 있으며, 여타 소득보장 정책인 공공부조, 연금 등의 프로그램의 사각지대에 대해 보완적 프로그램으로 취급되는 잘못된 이해가



발생할 수 있다. 노인 일자리 사업은 소득 발생 자체가 목표인 것이 아니라 소득 발생을 ‘통해’ 노인의 다양한 복지증진을 꾀하는 정책이 되어야 한다.

따라서 두 가지 요인은 규범적 차원에서 프로그램을 필요로 하지 않는 노인들을 걸러내는 (screening) 변수로 필요하며, 여기에 스스로 일자리를 요구하는가의 여부가 포함되어 경제적 욕구가 아닌 일자리에 대한 적극적 의지를 우선적인 욕구 집단 추정에 기본적인 지표로 반영하여야 한다. 이러한 요소를 모두 충족시키는 대상을 핵심적인 사업 대상으로 추정하는 것이 규범적 수준과 감축적 수준의 욕구를 반영한 대상집단 초점화 과정이 될 수 있을 것이다.

이에 의해 노인 전체 집단을 몇 개의 유형으로 분류하고 이를 토대로 사업과 관련한 집단 유형화의 흐름을 나타낸 것이 다음의 [그림 2] 이다. 이 그림에서의 유형 분류는 유형별 분석의 자료가 되는 2004년 전국노인실태조사의 설문 응답항목을 기준으로 나누었으며, 각 가지의 %값은 전체 노인인구 대비 해당 비율값이다.

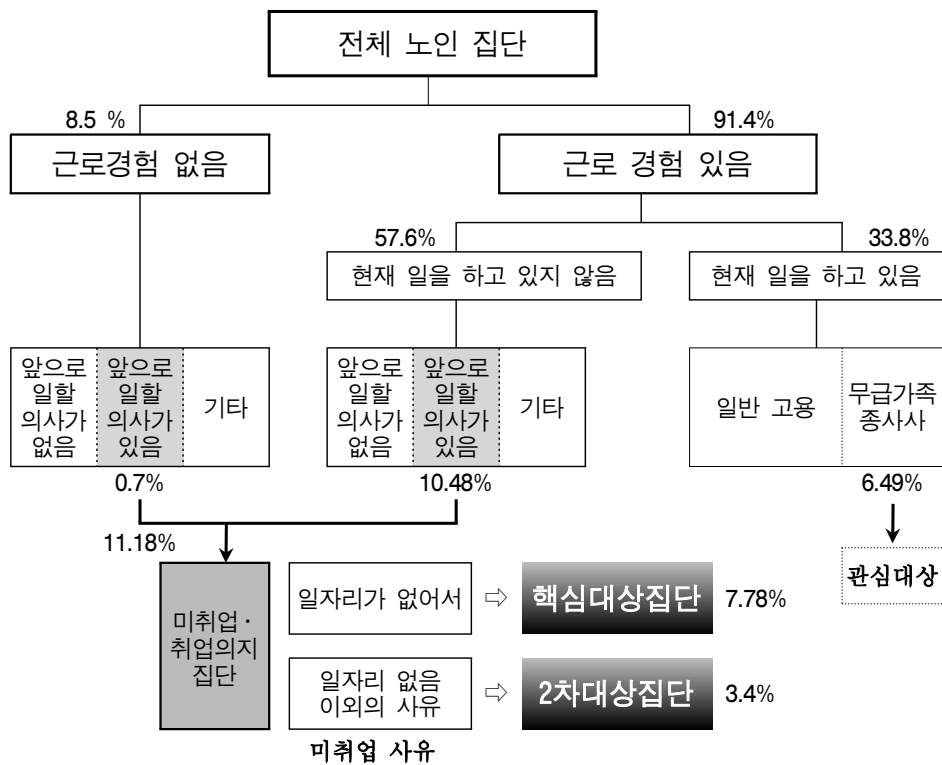


그림 2 노인 집단의 유형화 흐름도

이러한 흐름에 따른 유형화와 각 유형별 대상인구의 분포에 대해 살펴보면 다음과 같다. 첫 번째 단계에서는 전체 노인집단을 근로경험과 취업상태를 기준으로 분류한다. 근로경험은 일자리 사업 대상을 최종적으로 나누기 위한 기준은 아니지만 일자리와 관련된 욕구가 이전의 근로 상태를 유지하여 소득, 정서적 관계 등의 하락을 막기 위한 것인지, 아니면 경제적 참여의 필요성이 새롭게 나타난 것인지를 알기위해 분류하였다. 2004년 전국노인실태조사의 조사 대상자 중 57.6%는 근로경험이 있으나 현재는 일을 하지 않고 있으며, 33.8%는 현재 일을 하고 있는 것으로 나타났으며, 8.5%는 이전의 근로경험이 없는 집단으로 분석되었다. 또, 현재 일을 하고 있는 노인 중 19.2%(전체의 6.49%)는 무급가족종사자로 나타나 무급형태 취업자의 비중이 상당히 높은 것으로 나타났다. 무급가족종사자의 경우 현재의 취업을 유지할 경우 노인일자리 사업의 대상이 되기는 어렵지만, 가족이 경영하는 자영의 실패 등으로 인해 향후 대상으로 포괄될 가능성이 높아 관심을 가져야 할 대상들이다. 취업의 형태가 무급가족종사자로 나타난 노인들 중 일부는 노동시장에서의 취업 욕구나 사회적 참여의 욕구 등이 상당히 높을 것으로 추정되기도 하다. 즉, 이들 노인들의 대부분이 저학력 노인들로서 자신들의 직업력 등이 약하여 무급가족종사에 머무르고 있는 사람들로 이들 집단들도 노인일자리 사업에 일부 참여할 가능성이 높은 집단으로 파악되어 장기적인 전망 속에서 배치할 필요성이 있는 집단이다.

두 번째 단계로 근로경험과 관계없이 현재 미취업 상태이며 앞으로 일할 의사가 있는 노인들을 분류한다. 현재 미취업중인 노인을 향후 취업 의사에 따라 재분류하면 근로 경험 이 없는 노인 중 8.3%(전체 노인의 0.7%)가 앞으로 일할 의사가 있는 것으로 나타났고, 근로 경험이 있는 미취업 노인 중 18.2%(전체 노인의 10.48%)가 일할 의지를 보였다. 이 두 집단을 합하면 미취업·취업의지 집단은 전체 노인의 11.18%를 차지하고 있다.

마지막 단계로 미취업·취업의지 집단을 현재 일하지 않는 사유를 기준으로 다시 두 유형으로 나누었다. 미취업 사유가 일자리가 없어서인 집단과 그 밖의 사유인 집단으로 나누었다. 이 중 미취업 사유가 일자리가 없어서인 노인들은 자신의 의지와 함께 일자리가 제공되는 사업과의 연계가 되면 바로 참여할 가능성이 매우 높은 사람들이다. 따라서 이 집단이 노인 일자리 사업의 핵심대상집단으로 설정되는 것이 타당하다. 현재 일을 하고 있지 않은 노인들 중 일자리가 없어서 일을 하고 있지 않으며, 앞으로 취업할 의사가 있는 노인으로 적극적으로 노인 일자리 사업에 참여할 개연성이 가장 높은 이 집단은 전체 미취업·

취업의지 노인 중 69.6%에 해당하며, 전체노인 중 비율은 7.78%로 추정된다.

일자리가 없는 이유 이외의 사유로 미취업 상태에 있는 노인들은 일하기 싫거나 일이 필요없는 경우, 건강의 문제, 가족의 반대, 가사일과 가족수발 등으로 인해 미취업인 경우이다. 따라서 이 사유들이 제거되지 않는다면 당장 노인 일자리 사업에 참여할 수는 없는 집단이지만 이 중 일부는 건강이 개선되거나 가사일·가족수발의 문제가 해결되면 참여할 수 있는 노인들이다. 현재 일을 하고 있지 않은 노인들 중 미취업 사유가 일자리가 없어서는 아니지만 앞으로 취업할 의사가 있는 노인들은 일반 시장에서의 전일제 근로에는 적합하지 않으며 상대적으로 노동강도가 낮은, 파트타임 형태의 일자리 사업에 적합할 것으로 추정되는 집단이며, 이 집단 역시 노인일자리 사업이 장기적으로 발전하고, 신체적 활동을 보조할 수 있는 기구나 보조 인력 등의 도움이 있다면 노인일자리 사업에 참여할 가능성이 있는 집단이다. 이들은 향후 노인에 대한 사회서비스의 확대와 보호 작업기구의 개발 등 사회·정책적 변화에 따라 주요 대상으로 편입될 수 있을 것으로 예상된다. 이 집단을 2차대상집단으로 이름붙이고자 하며, 이에 해당하는 노인은 전체 노인의 3.4%로 추정되고 있다.

## 2) 대상 집단의 일과 관련된 욕구 분석

앞서 분석한 유형 중 정책적 주요 대상들의 향후 취업과 관련한 욕구를 좀 더 자세히 분석해보면 다음과 같다. 이 욕구의 분석을 통해 노인일자리 사업 유형별 적합 노인 규모를 추정해 볼 수 있다.

**표 3** 대상집단의 일과 관련된 욕구 분석

집단 구분	향후 취업이유	원하는 일의 형태					계
		돈과 관계없는 소일거리	용돈수준의 시간제 근로	생활비 수준의 종일제 근로	자영업(창업)	기타	
핵심대상 집단	돈이 필요해서	14.2%	33.9%	48.0%	2.4%	1.6%	100.0%
	기타 이유	38.2%	41.2%	17.6%	2.0%	1.0%	100.0%
	계	24.9%	37.1%	34.5%	2.2%	1.3%	100.0%

기 획 주 제

집단 구분	향후 취업이유	원하는 일의 형태					계
		돈과 관계없는 소일거리	용돈수준의 시간제 근로	생활비 수준의 종일제 근로	자영업(창업)	기타	
2차 대상집단	돈이 필요해서	10.5%	47.4%	36.8%	5.3%	0%	100.0%
	기타 이유	46.5%	27.9%	18.6%	7.0%	0%	100.0%
	계	26.0%	39.0%	29.0%	6.0%	0%	100.0%

전국노인실태조사의 자료에서 일자리와 관련한 세부적인 욕구를 알 수 있는 질문 문항은 취업을 원하는 이유를 묻는 질문과 원하는 일자리의 형태에 대한 문항이다. 노인 일자리 사업의 전체 세부 프로그램을 생계형과 사회공헌형으로 나눌 때 이 두 문항에 대한 응답을 바탕으로 생계형과 사회공헌형 일자리에 적합한 노인을 추정하면, 생계형의 이념적 형태에 가장 부합하는 욕구를 가진 집단은 취업의 이유가 경제적인 것에 있고(돈이 필요해서 취업하겠다는 응답) 원하는 일자리의 형태는 생활비를 벌 수 있는 종일제 형태의 취업(주 5회)을 원하는 노인들이라고 할 수 있다. 그 이외의 집단은 취업에 관한 욕구가 경제적 이유 이외에 있거나 원하는 일이 전일제가 아닌 노인집단으로 사회공헌형 일자리에 적합한 욕구를 지닌 노인들로 추정할 수 있다. 이렇게 추정할 때 핵심집단 대상 중 50.41%는 생계형에 적합한 일자리 욕구를, 49.59%는 사회참여형에 적합한 일자리 욕구를 가진 것으로 추정되며, 2차 대상집단에서는 42.1%가 생계형, 57.9%가 사회참여형 욕구를 지닌 집단으로 분류 할 수 있다.

앞서 언급한 바와 같이 1차 대상으로 추정한 인구집단 이외에도 여러 가지 사유에 의해 일을 하고 있지 못하지만, 향후 일을 할 의욕을 가지고 있는 노인들까지 포함할 경우 대상 집단의 규모는 더욱 커지게 된다. 다만, 이들 집단의 경우 가족 내 수발의 문제나 자신의 신체 건강상의 문제 등으로 인해 현재와 같은 정책적 상황에서는 일을 하기 어렵다고 판단되어지는 집단이다. 따라서 향후 노인복지정책의 전반적인 변화가 수반되지 않는다면 노인 일자리 사업의 대상으로는 적절하지 않은 집단이다. 하지만, 장기요양보험의 확대와 같이 가족 내 수발을 대체할 수 있는 공적 제도들이 정비되고, 노인 일자리 사업의 다양화를 통해 신체적 보조 기구의 사용, 보조 인력의 투입 등으로 생활수행 능력의 다소 부족함을



보충하거나, 거택 내 근무 등 다양한 업종과 방식의 일자리로 확대시켜 나갈 경우 일자리 사업의 대상은 더 넓어질 것으로 예상되며, 이러한 변화가 획기적으로 나타난다면 노인 일자리 사업의 주요대상은 더욱 확대될 것이다.

## 2. 대상 노인 집단의 특성

앞 절에서 대상집단 노인에 대한 유형화를 시도하였다. 본 절에서는 한국보건사회연구원이 2004년 실시한 “2004년 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사” 자료를 분석하여 본 연구에서 정의한 핵심집단과 2차 대상집단이 현재 취업을 하고 있는 노인집단 및 전체 노인들의 평균적인 특성·욕구와 어떤 점에서 차이를 보이고 있는가를 살펴보고자 한다. 본 연구에서 주목하여 분석하고자 하는 변수는 앞서 언급한 개인적 인적 자본과 관련된 학력, 건강상태 및 노동을 통한 경제적 보상의 필요성 여부이다. 이를 통해 핵심집단이 어떤 욕구에 근거하여 일자리 사업 참여와 관련된 의지를 보이게 되었는가를 간접적으로 추정해 보고자 한다. 해당 자료에서 다루고 있는 노인은 연령 65세 이상인 자이다.

2004년과 현재 시점과는 다소 노인 특성의 변화가 있었을 것으로 예상되지만 전국적인 조사의 주기가 4년이므로 추후 2008년 전국노인생활실태 및 복지욕구조사 자료가 공개될 때까지는 본 자료를 토대로 추정할 수 밖에 없다. 이 점을 고려하여 다음에서의 기술을 참고하기 바란다.

### 1) 대상 노인의 구성

본 절에서 기본적인 특성 비교를 위해 앞의 [그림 2]에서와 같이 핵심 대상집단과 2차 대상집단을 주된 대상으로 선정하고, 비교를 위해 현재 취업중인 노인집단과 나머지집단, 그리고 전체 노인의 특성을 비교하여 정리하였다. 여기서 사용된 각 집단의 인구수는 앞서의 추정 분포와 오차를 보이고 있는데, 이 오차의 원인은 앞서는 각 가지별로 집단의 비중을 차례로 곱해서 얻은 값이고 본 절에서는 유형화에 사용된 모든 변수에 대해 결측치를 갖지 않은 집단만을 대상으로 집단 구분을 했기 때문에 발생한 오차이다.

분석에 사용된 자료는 모두 3,048개이며, 이중 핵심대상 집단에 해당하는 노인의 빈도는 229명으로 7.5%, 2차 대상집단에 해당하는 빈도는 100명, 3.3%이다.

**기 획 주 제**

**표 4** 특성 및 욕구비교 대상 노인 집단의 구성

(단위 : 명, %)

	빈도수	비율
핵심대상집단	229	7.5
2차대상집단	100	3.3
취업노인집단	1109	36.4
기타	1610	52.8
전체	3048	100.0

핵심 대상 집단의 연령 및 성별 구성을 다른 집단과 비교해 보면, 평균 연령에서는 큰 차이를 보이고 있지 않지만 성별 구성에 있어서는 통계적으로 유의미한 차이를 보이고 있다. 전체 노인의 성별 구성이 남성 39.0%, 여성 73.0%로 구성되어 있는 반면, 핵심대상집단의 경우 남성이 68.1%로 매우 높은 구성비를 보이고 있다. 이는 성별 차이에 있어서 남성 집단의 일자리 관련 참여 욕구가 상대적으로 더 높다는 점과 이전의 경제활동 참여율의 차이가 노인기 일자리 욕구에도 이어지고 있다고 이해할 수 있다. 실제 노인일자리 사업 참여노인의 분포에서도 남성 노인의 비중이 높게 나타나고 있는데, 2007년 조사에 의하면 전체 참여 노인 중 남성의 비율은 46%, 여성은 54%로 나타나고 있다. 통계청의 인구주택총조사에 따르면 전체 노인 중 남성의 비율은 41%로 나타나고 있는 것과 비교할 때 일자리 사업과 관련한 남성 노인들의 욕구 및 참여율이 상당히 높은 것을 알 수 있다.

**표 5** 특성 및 욕구비교 대상 노인 집단의 기본 구성

(단위 : 세, %)

	연령	성별구성(%)	
		남성	여성
핵심대상집단	69.34	68.1	31.9
2차대상집단	70.01	37.0	63.0
취업노인집단	70.26	50.8	49.2
기타	73.95	27.0	73.0
전체	72.13	39.0	61.0



## 2) 인적 자본 요인의 비교

일자리 사업과 관련하여 핵심대상으로 분류된 노인들이 다른 노인들에 비해 인적 자본 측면에서 어떤 특성을 갖고 있는지를 학력 등의 요인과 건강 요인으로 나누어 살펴보았다. 분석된 변수 중 유의미한 변수들은 다음과 같다.

### ① 학력 및 정보화 가능 여부

앞서 언급한 바와 같이 노동시장의 공급을 결정하는 개인적 요인으로는 학력과 건강상태와 같은 개인적 인적 자본의 크기가 매우 중요한 영향을 미친다. 이러한 인적 자본의 요소가 각 대상 집단별로 어떻게 상이하게 나타나는 지를 살펴보자.

먼저 교육수준의 차이를 분석한 결과가 다음의 <표 6>이다. 이 표를 보면 핵심집단의 경우 전체의 37.9%가 고등학교 이상의 교육을 받은 것으로 나타나 전체 노인의 평균인 13.7%보다 3배 가까운 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 즉, 일자리에 대한 의지와 욕구를 보이는 핵심집단이 다른 집단에 비해 월등히 높은 교육수준을 보이고 있다는 것을 알 수 있다. 특히, 현재 취업 중인 노인들과 비교했을 때 교육수준의 차이가 매우 두드러지고 있다. 이 차이는 결국 현재 취업 중인 노인들이 높은 인적자본을 요구하는 일자리가 아닌 곳에 취업하고 있다는 사실을 보여주고 있으며, 다른 한편으로는 핵심집단에는 자신의 높은 학력 수준에 적합한 일자리가 노동시장에서 제공되고 있지 않기 때문에 노동시장으로부터 빠져나와 있는 노인들이 상당 수 있다는 사실을 알 수 있다.

표 6 집단별 교육수준의 비교

	글자모름	무학이나 글자해독	서당	초등학교졸	중학교졸	고등학교졸	전문대학졸	대졸	대학원졸	계
핵심집단	7	20	1	70	44	56	4	23	4	229
	3.1%	8.7%	.4%	30.6%	19.2%	24.5%	1.7%	10.0%	1.7%	100.0%
2차대상 집단	14	21	0	39	11	13	0	2	0	100
	14.0%	21.0%	.0%	39.0%	11.0%	13.0%	.0%	2.0%	.0%	100.0%
취업집단	177	230	11	463	102	86	4	34	2	1109
	16.0%	20.7%	1.0%	41.7%	9.2%	7.8%	0.4%	3.1%	.2%	100.0%
기타 집단	366	366	11	554	124	122	16	45	6	1610
	22.7%	22.7%	.7%	34.4%	7.7%	7.6%	1.0%	2.8%	.4%	100.0%



**기 획 주 제**

	글자 모름	무학이나 글자해독	서당	초등학교 졸	중학교 졸	고등학교 졸	전문대학 졸	대졸	대학원 졸	계
계	564	637	23	1126	281	277	24	104	12	3048
	18.5%	20.9%	.8%	36.9%	9.2%	9.1%	.8%	3.4%	.4%	100.0%

부수적인 요소일 수 있지만 정보화 관련하여 컴퓨터 이용이 가능한가의 여부에 있어서도 핵심대상집단 중 16.2%가 컴퓨터나 인터넷을 이용할 수 있는 것으로 나타나 2차대상집단의 7.0%, 취업집단의 4.8%보다 정보화 정도가 높은 것을 알 수 있다. 취업집단의 정보화 정도가 낮은 것으로 볼 때 노인 취업이 이루어지고 있는 노동시장이 업무가 후기 산업화의 영역은 아님을 알 수 있다. 또 상대적으로 핵심대상 집단이 정보화 관련 업무에도 일정 부분 참여할 가능성을 보여주고 있다.

**표 7** 집단별 컴퓨터 이용여부의 비교

	컴퓨터나 인터넷 이용가능	아니요	계
핵심집단	37	192	229
	16.2%	83.8%	100.0%
2차대상 집단	7	93	100
	7.0%	93.0%	100.0%
취업집단	53	1056	1109
	4.8%	95.2%	100.0%
기타 집단	48	1562	1610
	3.0%	97.0%	100.0%
계	145	2903	3048
	4.8%	95.2%	100.0%

그런데, 이렇게 규범화된 핵심집단의 학력 수준이 높게 나오는 것에 비해서 실제로 노인 일자리 사업 참여노인의 특성을 분석한 결과를 보면 일반 노인 집단에 비해 크게 높은 학력 수준을 보이지는 않는 것으로 나타나고 있다. 2007년 참여자 조사 결과 19.1%만이 고등학교 이상의 교육을 받았으며, 참여노인의 65% 이상이 초등학교 학력 이하로 나타나고 있다. 이는 핵심집단의 37.9%가 고등학교 이상의 교육을 받은 것과 비교해서 상대적으로 낮은 학력의 집단임을 보여주고 있는데, 이는 현재의 노인일자리 사업의 내용이 의지와 욕



구를 지닌 노인들의 특성에 비해 낮은 수준의 질로 구성되어 있기 때문에 고학력 노인들의 참여가 적게 나타난 때문일 것으로 추정된다<sup>3)</sup>.

② 건강상태

집단별 건강상태를 비교한 결과 핵심집단의 전반적 건강상태는 주관적 건강상태, 일상생활 수행의 정도, 만성질환의 유무 등의 지표에서 모두 다른 비교집단에 비해 양호하게 나타났다. <표 8>의 주관적 건강상태를 보면 핵심집단의 경우 만족스럽게 여기는 비율이 63.3%로 나타나 전체 평균 37.3%보다 매우 높게 나타나고 있다.

표 8 집단별 주관적 건강상태의 비교

	매우 만족한다	만족하는 편이다	그저 그렇다	만족하지 않는 편이다	전혀 만족하지 않는다	계
핵심집단	39	106	43	35	6	229
	17.0%	46.3%	18.8%	15.3%	2.6%	100.0%
2차대상 집단	5	30	19	28	18	100
	5.0%	30.0%	19.0%	28.0%	18.0%	100.0%
취업집단	87	425	243	277	61	1109
	7.8%	38.3%	21.9%	25.0%	5.5%	100.0%
기타 집단	60	385	298	587	277	1610
	3.7%	23.9%	18.5%	36.5%	17.2%	100.0%
계	191	946	603	927	362	3048
	6.3%	31.0%	19.8%	30.4%	11.9%	100.0%

3) 참여노인의 학력수준 분포는 초등학교 졸업(27.1%), 무학이나 글자해독(15.8%), 초등학교 중퇴(11.4%), 고등학교 졸업(10.3%), 글자 모름(10%), 중학교 졸업(9.1%), 대학교 졸업(5.9%) 순으로 나타나, 참여노인의 65% 이상이 초등학교 학력 이하로 절대적인 학력수준은 아직도 열악한 상태로 파악되었다. 그러나 다음의 표와 같이 일반 노인과 비교했을 때에는 문맹률의 경우 참여노인(10.0%)이 일반노인(19.2%)의 절반수준에 불과하며, 전체적인 학력수준 또한 일반노인에 비해 참여노인이 비교우위에 있음을 알 수 있다(한국노인인력개발원, 2008b)

학력수준	일반노인*	참여노인
글자모름	19.2%	10.0%
글자해독	20.9%	16.6%
초등학교	35.0%	38.6%
중·고등학교	19.4%	26.0%
전문대 이상	5.6%	8.8%
합계	100.0	100.0

\* 2004년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사(한국보건사회연구원)

**기 획 주 제**

<표 9>에 나타난 바와 같이 동년배와 비교한 자신의 건강상태 평가에서도 상대적으로 좋다고 응답한 비율이 59.4%로 전체의 33.0%보다 높게 나타났다.

**표 9** 집단별 동년배와 비교한 건강상태의 비교

	매우 좋다	약간 좋다	보통이다	약간 나쁘다	매우 나쁘다	기타	계
핵심집단	50	86	66	24	3	0	229
	21.8%	37.6%	28.8%	10.5%	1.3%	.0%	100.0%
2차대상 집단	10	23	23	28	16	0	100
	10.0%	23.0%	23.0%	28.0%	16.0%	.0%	100.0%
취업집단	106	339	328	248	73	15	1109
	9.6%	30.6%	29.6%	22.4%	6.6%	1.4%	100.0%
기타 집단	75	317	401	536	281	0	1610
	4.7%	19.7%	24.9%	33.3%	17.5%	.0%	100.0%
계	241	765	818	836	373	15	3048
	7.9%	25.1%	26.8%	27.4%	12.2%	.5%	100.0%

ADL척도와 IADL척도를 통해 기본적 일상생활 가능여부와 수단적 일상생활 가능여부를 확인한 결과에서도 핵심집단의 경우 기본적 일상생활이 불가능한 사례는 전혀 없었으며 수단적 일상생활이 불가능한 경우도 1.7%에 그치고 있다. 취업 집단에서도 일상생활 불가능이 0.7%, 수단적 일상생활 불가능이 9.3%로 나타나고 있고, 전체적으로는 각각 4.2%와 17.3%의 불가능 비율이 나타난 것과 비교해 볼 때 생활에 필요한 기본 기능에 있어 핵심 집단이 우월한 것을 알 수 있다.

**표 10** 집단별 ADL과 IADL 여부의 비교

	ADL여부			IADL여부		
	기본적일상생활가능	불가능	계	수단적일상생활가능	불가능	계
핵심집단	229	0	229	225	4	229
	100.0%	.0%	100.0%	98.3%	1.7%	100.0%
2차대상 집단	96	4	100	89	11	100
	96.0%	4.0%	100.0%	89.0%	11.0%	100.0%



	ADL여부			IADL여부		
	기본적일상생활가능	불가능	계	수단적일상생활가능	불가능	계
취업집단	1101	8	1109	1006	103	1109
	99.3%	.7%	100.0%	90.7%	9.3%	100.0%
기타 집단	1493	117	1610	1200	410	1610
	92.7%	7.3%	100.0%	74.5%	25.5%	100.0%
계	2919	129	3048	2520	528	3048
	95.8%	4.2%	100.0%	82.7%	17.3%	100.0%

집단별로 만성질병 상태 및 만성질병수를 비교한 <표 11>에서도 핵심집단의 건강상태가 양호한 것으로 나타나고 있다.

표 11 집단별 만성질병수의 비교

	만성질병 상태 아님	만성질병 상태임	계	만성질병수				
				0	1~5개	6~10개	11개 이상	계
핵심집단	188	41	229	45	173	10	1	229
	82.1%	17.9%	100.0%	9.7%	75.6%	4.4%	0.4%	100.0%
2차대상 집단	74	26	100	9	68	23	0	100
	74.0%	26.0%	100.0%	9.0%	68%	23%	0%	100.0%
취업집단	836	273	1109	123	848	134	4	1109
	75.4%	24.6%	100.0%	11.1%	76.5%	12.2%	0.4%	100.0%
기타 집단	1,146	464	1610	89	1,182	324	15	1610
	71.2%	28.8%	100.0%	5.5%	73.5%	20.1%	0.9%	100.0%
계	2,244	804	3048	266	2,271	491	20	3048
	73.6%	26.4%	100.0%	8.7%	74.4%	16.1%	0.7%	100.0%

### 3) 경제적 상태의 비교

경제적 상태를 비교하기 위해 각 소득영역별 평균 소득값과 월평균 총수입, 월평균 용돈 등의 변수를 분산분석을 통해 그 차이를 검증하였다. 그 결과 근로소득, 사업·부업소득, 재산소득, 금융소득, 공적연금 등에서 통계적으로 유의미한 차이가 발견되었다. 그런데, 근로소득의 평균값이 취업집단에 비해 핵심집단이 높게 나타나는 등 소득 조사의 내용의 신

**기 획 주 제**

퇴도가 의심스러운 부분이 발견되고 있어 분석 결과를 제시하지는 않는다.

전반적으로 핵심집단의 경우 취업 집단에 비해 총수입을 기준으로 한 경제상태는 나쁘지 않게 나타나고 있지만, 자신이 개인적으로 사용하는 용돈은 다른 집단에 비해 적게 쓰고 있다. 이는 노인기에서 자신의 근로 또는 사업을 통한 수입이 안정적이지 않은 경우 가구 유지에 필요한 생활비 이외에 자신의 용돈으로는 지출을 억제하고 있다고 추정할 수 있다.

**표 12** 집단별 소득별 차이의 비교

단위 : 금액(만원)

		N	Mean	Std. Error	F
월평균 총수입	핵심집단	229	63.67	7.314	23.005 (p<0.01)
	2차대상집단	100	39.67	5.908	
	취업집단	1109	73.35	3.972	
	기타 집단	1610	40.56	2.010	
	계	3048	54.20	1.906	
월평균 용돈	핵심집단	229	15.35	1.003	7.051 (p<0.01)
	2차대상집단	100	23.44	9.956	
	취업집단	1109	27.56	3.568	
	기타 집단	1610	13.27	1.135	
	계	3048	18.96	1.473	

자신이 주관적으로 인식할 때 다른 노인에 비해 경제적 형편을 어떻게 인식하는가에 대한 문항에서 <표 13>에 나타나고 있는 바와 같이 핵심집단의 노인들이 상대적으로 부정적 응답을 좀더 많이 보여주고 있다. 이는 앞에서 분석한 바와 같이 실제 총수입의 차이가 적음에도 불구하고 자신이 경제활동을 하지 않고 있다는 사실에서 주관적으로 부정적 인식이 높아진 것이라고 추정된다. 2차대상집단은 월평균 총소득이 다른 집단에 비해 낮기 때문에 주관적 경제적 형편의 인식도 상대적으로 가장 부정적인 것으로 나타났다. 이는 2차대상집단의 경우도 일자리와 관련하여 경제적 측면에서의 참여 동기가 높을 것이라는 사실을 보여주는 지표이다.



표 13 집단별로 인식하는 상대적 경제적 형편의 비교

	매우 좋다	약간 좋다	보통이다	약간 나쁘다	매우 나쁘다	계
핵심집단	2	19	83	65	60	229
	.9%	8.3%	36.2%	28.4%	26.2%	100.0%
2차대상 집단	4	5	32	23	36	100
	4.0%	5.0%	32.0%	23.0%	36.0%	100.0%
취업집단	24	101	489	291	188	1109
	2.2%	9.1%	44.1%	26.2%	17.0%	100.0%
기타 집단	28	137	591	453	396	1610
	1.7%	8.5%	36.7%	28.1%	24.6%	100.0%
계	58	262	1195	832	680	3048
	1.9%	8.6%	39.2%	27.3%	22.3%	100.0%

그런데, 자신의 경제적 형편에 대한 만족감을 분석한 <표 14>를 보면, 자신의 경제적 형편에 대해서 핵심집단이 더 높은 만족감을 나타내고 있다. 핵심집단의 63.3%가 자신의 경제상태에 만족하고 있으며, 보통이상의 만족감을 나타내는 노인은 82.1%에 이르고 있다. 이 만족도는 취업집단에 비해서도 높은 수치이다. 이는 경제적으로 다른 노인에 비해 나쁘기 때문에 일자리 욕구가 발생하는 것만은 아니라는 점을 뒷받침하는 자료라고 할 수 있다. 즉, 노인들이 일자리를 얻으려고 하는 것이 경제적 불만족에 기인한 것이 아니라 경제적 참여 자체로부터 얻고자 하는 다른 만족감의 요소가 있기 때문인 것이다. 허즈버그가 동기-위생 이론론에서 강조하는 바와 같이 위생요인의 충족이 중요한 것이 아니라 동기요인의 발견 및 충족이 개인의 만족감에 필요하다는 사실이 노인 일자리 사업에서도 강조될 필요가 있다. 경제적 요인 이외에 어떠한 요인의 충족을 노인들이 원하고 있는지를 세밀히 관찰하고 이를 충족할 수 있는 사업의 변화는 이후 일자리 사업의 확대 발전에 중요한 요소가 될 것이다.

기 획 주 제

표 14 집단별 자신의 경제상태에 대한 만족여부의 비교

	매우 만족한다	만족하는 편이다	그저 그렇다	만족하지 않는 편이다	전혀 만족하지 않는다	계
핵심집단	39	106	43	35	6	229
	17.0%	46.3%	18.8%	15.3%	2.6%	100.0%
2차대상 집단	5	30	19	28	18	100
	5.0%	30.0%	19.0%	28.0%	18.0%	100.0%
취업집단	87	425	243	277	61	1109
	7.8%	38.3%	21.9%	25.0%	5.5%	100.0%
기타 집단	60	385	298	587	277	1610
	3.7%	23.9%	18.5%	36.5%	17.2%	100.0%
계	191	946	603	927	362	3048
	6.3%	31.0%	19.8%	30.4%	11.9%	100.0%

<표 15>에서는 65세 이전에 노후에 대비한 경제적 준비를 한 정도에 대한 응답에서 핵심집단의 노후 준비 정도가 상대적으로 약간 높게 나타나고 있다. 이는 앞서 기술한 바와 같이 경제적 필요 이외의 일자리 욕구가 있다는 사실을 뒷받침하는 결과이다.

표 15 집단별 노후 경제 대책의 비교

	노후 경제적 준비 안했음	노후 경제적 준비를 했음	기타	계
핵심집단	141	88	0	229
	61.6%	38.4%	.0%	100.0%
2차대상 집단	72	28	0	100
	72.0%	28.0%	.0%	100.0%
취업집단	716	378	15	1109
	64.6%	34.1%	1.4%	100.0%
기타 집단	1226	383	0	1609
	76.2%	23.8%	.0%	100.0%
계	2155	877	15	3047
	70.7%	28.8%	.5%	100.0%



#### IV. 결론

이상에서 노인 전체 집단을 규범적 기준에 의해 노인 일자리 사업에 핵심대상이 될 집단과 2차 집단으로 나누고, 각각 집단이 다른 집단과 어떤 특성의 차이를 가지고 있는지를 주요 변수를 중심으로 살펴보았다. 이 분석을 통해 얻을 수 있는 함의를 먼저 간략히 요약해본다.

첫째, 전반적인 노인 일자리 사업의 대상집단 초점화와 이에 따른 집단 구분의 결과 각 집단별로는 유의미한 차이를 발견할 수 있었다. 우선 인적 자본의 질이라는 측면에서 볼 때 일자리에 대한 의지와 욕구를 보이는 핵심집단이 다른 집단에 비해 월등히 높은 교육 수준을 보이고 있다는 것을 알 수 있다. 특히, 현재 취업 중인 노인들과 비교했을 때 교육 수준의 차이가 매우 두드러지고 있다. 이 차이는 결국 현재 취업 중인 노인들이 높은 인적 자본을 요구하는 일자리가 아닌 곳에 취업하고 있다는 사실을 보여주고 있으며, 다른 한편으로는 핵심집단에는 자신의 높은 학력 수준에 적합한 일자리가 노동시장에서 제공되고 있지 않기 때문에 노동시장으로부터 빠져나와 있는 노인들이 상당 수 있다는 사실을 알 수 있다. 부수적인 요소일 수 있지만 정보화 관련하여 컴퓨터 이용이 가능한가의 여부에 있어서도 우월한 것으로 나타나고 있다. 이러한 특성은 현재 노인일자리 사업에 참여하는 노인에 비해서도 높은 수준으로 현재까지의 일자리 사업 내용이 이들 집단의 욕구와 정합성에서 다소 차이가 있기 때문에 나타나는 차이로 보인다. 대상집단의 특성과 실제 사업 내용의 차이는 결국 참여의 편의(偏倚)로 이어지는데 참여자들의 성별 비율과 학력 비율이 대상집단의 분포와 차이를 보이고 있다는 사실도 확인할 수 있었다. 따라서 앞으로 핵심대상 집단의 참여를 높이고 만족스러운 프로그램 참여가 될 수 있도록 일자리 사업의 질을 제고하는 것이 필요하다.

둘째, 핵심집단의 전반적 건강상태에서도 주관적 인식, 일상생활 수행의 정도, 만성질환의 유무 등의 지표에서 모두 다른 비교집단에 비해 양호하게 나타나고 있다. 이는 일반적으로 인식하는 평균적인 노인들의 건강 또는 육체적 활동능력보다 다소 높은 노동에도 참여할 수 있는 가능성을 보여준다. 또 다른 연구(임재영, 2006; 이석원, 2006)에서 밝혀진 바와 같이 일자리 사업이 갖는 건강상태 개선의 효과를 고려한다면, 상대적으로 양호한 건강을 노인 일자리 사업을 통해 유지함으로써 전반적 노인 보건·복지 증진에 기여할 수 있



는 바가 클 것이다.

셋째, 경제적 요인만이 직접적인 일자리 욕구를 불러 일으키는 것은 아니라는 사실이 확인되었다. 분석에 사용한 자료의 신뢰도가 약한 단점은 있지만 핵심집단의 경우 취업 집단에 비해 경제상태가 나쁘지 않으며, 특히 주관적인 만족도는 오히려 더 높게 나타나고 있다. 즉, 경제적 불만족이 일자리 관련 욕구를 불러일으키는 주요 요인은 아닌 것으로 보여지고 있다. 따라서 노인 일자리 사업의 목표와 방향이 소득보장에 치우쳐서는 안될 것이며, 보다 넓은 차원의 노인 복지와 욕구 충족이라는 방향으로 균형을 잡아야 할 것이다. 따라서 기존의 소득보조적 성격의 프로그램들은 오히려 일반 시장 지향의 취업형으로 발전시키고, 여기에 경제적 욕구 이외의 만족감에 초점을 맞춘 사회참여적 프로그램의 확대가 수반되어야 할 것이다.

이러한 분석결과를 바탕으로 몇가지 정책적 제언을 덧붙이면 다음과 같다.

우선 노인일자리 사업의 프로그램을 다양화하고, 욕구맞춤형 사업이 될 수 있도록 기획 단계에서부터 대상에 대해 고려해야 한다. 이를 통해 서로 다른 욕구가 서로 다른 경로로 충족될 수 있도록 구성하는 것은 참여를 높이고 만족도를 제고하는데 중요한 요소가 된다. 한국노인인력개발원의 중장기발전전략(2008)에서 제안되었던 바와 같이 과거 낮은 수준의 소득보조에서 벗어나 다양한 복지증진을 위한 **Double-track** 전략은 노인일자리 사업에 대한 인식의 범위를 넓히고 다양한 노인들의 참여를 촉진하는데 좋은 전략이 될 수 있다. 다만, 이것을 실행하는 일선 기관에서도 문제의식이 현실화될 수 있도록 하기 위해서는 전달체계를 내실화하고 노인 욕구에 대한 다양한 분석과 실무자들의 이해가 뒷받침되어야 할 것이다.

또하나 덧붙일 것은, 노인일자리 사업을 통해 제공되는 일자리의 질의 문제를 개선해야 한다는 점이다. 분석에서 나타난 바와 같이 대상 노인들의 학력과 건강 등에서 노동력의 질은 높지만 현재 제공되는 일자리의 내용이 상대적으로 노인 인력을 최대한 활용할 수 있는 내용으로 채워지지 못하고 있다. 이렇게 일자리가 요구하는 일의 내용이 낮은 수준일 때 편하게 할 수 있어서 더 많은 노인들이 참여하는 것이 아니라 일을 통해 만족할 수 있는 만족감이 낮아서 오히려 참여를 회피할 유인이 더 높다. 앞서 지적한 바와 같이 경제적 보상 그 자체가 노인일자리 사업의 유일한 동기는 아니기 때문에 허즈버그(Herzberg)의 이원론에서 말하는 단순한 위생요인, 즉 경제적 보상이나 작업환경 등의 요인만으로는 동

기부여가 되지 않고, 일 자체가 주는 성장감, 성취감 등 만족요인을 부여할 수 있도록 일 자체의 설계를 보다 정교하게 변화시킬 필요가 높다.

이러한 욕구맞춤형으로의 변환과 일자리 내용의 질적 고양이 성공적으로 이루어질 때 노인 일자리 사업이 고령화 사회의 노인들이 갖는 다양한 보건·복지 욕구를 해결해줄 수 있는 핵심적 프로그램으로 자리할 수 있을 것이다.

참/고/문/헌

- 김미곤(2006). 노인일자리사업의 빈곤을 감소효과. 제6차 노인일자리전문가포럼 자료집.
- 김미곤(2007). 기초노령연금과 노인일자리사업의 경제적 효과비교. 제7차 노인일자리전문가포럼 자료집.
- 변재관(2007). 차기정부 노인일자리사업 정책방향. 제9차 노인일자리전문가포럼 자료집.
- 보건복지부(2006). 노인보건복지사업안내.
- 이석원(2006). 노인일자리사업 연차별 의료비 절감효과 분석. 제6차 노인일자리전문가포럼 자료집.
- 이인재·박경하·이현미(2008). 노인일자리사업의 현황과 과제. 한국노인복지학회 춘계학술대회 자료집.
- 임재영(2006). 노인일자리사업의 의료비 절감 효과. 제6차 노인일자리전문가포럼 자료집.
- 정경희·오영희(2000). 노인의 교육수준 변화 및 정책적 함의. 보건복지포럼 통권 제41호(2000.2).
- 조해경(2002). 성공적 노화에 관한 연구. 연세대학교 대학원 박사학위논문.
- 통계청(2007). 2005~2030 장래가구추계 결과(2007.11)
- 통계청(2009). 세계 및 한국의 인구현황.
- 한국노인인력개발원(2006). 한국노인인력개발원 중·장기 발전방안.
- 한국노인인력개발원(2008). 노인일자리사업 중장기 발전 전략.
- 한국보건사회연구원(1999). 전국노인생활실태 및 복지욕구조사.
- 
- Baltes, P. B. (1993), The aging mind: potential and limits, *The Gerontologist*, 33, 580~594.
- Baltes, P. B., & Baltes, M. M.(1993). Psychological perspectives on successful aging: The model of selective optimization with compensation. In Paul B. Baltes and Margret M. Baltes(Eds.), *Successful aging: Perspectives from the Behavioral Sciences*. New York: Cambridge University Press.
- Chou, K. L. & Chi, I.(2002). Successful aging and the young-old, old-old, and oldest-old chinese. *International Journal of Aging and Human Development*, 54(1), 1~14.
- Martha, B. H. & Meredith, M. (2003). Self, society, and the “New gerontology”, *The Gerontologist*, 43, 787~796.
- Martha, R. C., Michael, W. P., Achenbaum, W. A., Walter, L. L. & Koenig, H. G. (2002), Rowe nad Kahn’s model of successful aging revisited positive spirituality: The forgotten factor, *The Gerontologist*, 42, 613~620.
- Rowe, J. W., and R. H. Kahn. (1998). *Successful Aging*. New York: Dell Publishing a Division of Random House.
- Ryff, Carol D.(1989). “Beyond Ponce de Leon and Life Satisfaction: New Direction in Quest of Successful Aging”, *International Journal of Behavioral Development*, 12(1), 35~55.



## 노인의 경제활동 참여 및 동기요인

- 노인일자리사업에 대한 인식과 선호 중심으로

| 조준행\* · 박경하\* · 이현미\*

본 연구는 60세 이상 노인의 생활실태 및 복지욕구 등에 관한 노인패널조사의 1회차('08년) 조사자료를 활용하여, 노인일자리사업 참여경험 노인, 현재 미취업노인이면서 향후 일할 의사가 있는 노인 중 노인일자리사업 인지 노인, 그리고 미인지 노인의 세 집단으로 나누어 경제적 복지상태 수준 및 복지요인이 노동공급(취업상태)에 미치는 영향, 인지여부 결정요인, 경제활동 선호 결정요인, 일자리와 관련된 욕구수준 등을 살펴보고자 하였다. 연구결과, 노인일자리사업 참여 경험노인은 저연령, 독거, 동부 거주, 지역실업률이 낮은 지역일수록 취업하고 있을 확률이 높게 나타났으며, 노인의 빈곤상태와 공적이전 급여수준 변수가 취업결정에 유의미한 영향관계를 보였다. 또한 여성, 고연령, 저학력, 건강상태 취약 노인일수록 노인일자리사업을 인지하지 못할 확률이 높은 것으로 나타났으며, 노인일자리사업 인지 노인 중에서는 남성, 저연령, 동부 거주, 기능상태 무제한, 과거 취업경험이 있는 노인일수록 향후 경제활동을 선호할 확률이 높게 나타났다. 실제 노인일자리사업에 참여하지 않은 노인들은 신청했지만 탈락한 경우 등 선정조건에 부합하지 않아서, 참여방법을 모르다거나 원하는 일자리가 없어서 등의 사유로 참여하지 않은 것으로 나타났으며, 향후 근로를 희망하는 노인들은 대체로 시간제 근로, 단순노무 일자리를 희망하고 있는 것으로 나타났다. 한편, 노인의 사회참여와 관련된 분야별 정책대상자는 서로 유사한 것으로 드러났다. 이러한 결과를 바탕으로 저소득 근로노인에 대한 복지지원의 강화, 정보 소외를 최소화하기 위한 적극적인 일자리사업 홍보, 노인들의 욕구 충족을 위한 일자리의 질적 내실화 및 찾아가는 서비스로의 방향전환, 노인 사회참여 지원체계 분석을 통한 연계지점 확보 또는 one-stop 서비스로의 재설계 등을 정책적으로 제안하였다.

주제어 : 노인일자리사업 참여경험, 경제활동 참여, 동기요인, 노인일자리사업 인지

투고일 : 2009. 6. 1

수정일 : 2009. 7. 2

게재확정일 : 2009. 7. 6

## I. 서론

정부는 「저출산·고령사회기본법」 제20조, 21조에 따라 5년마다 범정부적인 저출산·고령사회기본계획을 수립하고 각 부처 및 지자체는 이를 토대로 연도별 시행계획을 수립하도록 되어 있으며, 신정부는 기존 기본계획('06)의 보완과정을 거쳐 '09년에 '새로마지플랜 2010'

\* 한국노인인력개발원 연구조사팀

\*\* 조준행(chojh@kordi.or.kr), 박경하(keh222@kordi.or.kr), 이현미(jwlomi@kordi.or.kr)

## 기 획 주 제

을 새롭게 발표한 바 있다. 이에 따르면 정책방향은 크게 4개 분야(저출산 분야, 고령화 분야, 성장동력 분야, 국민인식개선 분야)로 구성되어 있으며, 고령화 분야의 경우 “고령사회 삶의 질 향상 기반 구축”이라는 명제 아래 또 다른 4개의 세부 추진과제를 두고 있다. 그 중 하나가 “노인의 사회참여와 노후준비 기반 조성”으로 구체적인 내용으로는 ① 노인일자리 창출 ② 노인의 생산적인 사회참여여건 조성을 위한 자원봉사활동 기반 마련 및 여가문화 활성화 ③ 노후생활설계 기반 마련(교육기능 강화) 등을 담고 있다.

본고는 기본적으로 노인의 일을 통한 사회참여 촉진에 주된 관심을 두고 있다. 주된 관심이 일로 귀착된 배경은 크게 두 가지다. 첫째, 앞서 소개한 ‘새로마지플랜 2010’에 따르면 고령화 분야뿐만 아니라 성장 동력 분야에도 ‘고령인력 활용을 위한 생산적 고령화시스템 구축’이 주요한 과제로 제시되고 있을 정도로 ‘노인의 일’이라는 아젠다(agenda)가 사회적 이슈로 부각되고 있기 때문이다. 물론, 잠재적 노동공급 감소 우려에 따른 대체재 확보 측면이 강하다는 점에서 기본적인 접근시각이 고령화분야의 사회참여 지원과는 다소 상이하다고 할 수 있겠으나, ‘노인’과 ‘일’이 주요한 연결고리로 작동되고 있음을 감안하면 본질은 다르지 않다고 이해하여도 무방하다. 둘째, 사회참여의 유형 중에서 일, 특히 유급노동이 차지하는 비중 및 부가적 파급력에 대한 고려 때문이다. 유급노동은 기본적으로 그에 대한 대가로써 일정수준의 급여가 동반된다. 동반된 급여는 경제적 자율성의 확대를 지원하게 되고, 삶의 질이 경제적 자율성 수준에 크게 영향을 받는다는 점을 감안하면 더불어 자원봉사 등과 같은 여타의 사회참여 촉진도 유발할 개연성이 높으리라 판단했기 때문이다.

이러한 배경을 기반삼아 본 논문에서 관심을 가지고 접근한 연구대상은 크게 3집단이다. 첫째, 노인복지정책의 일환으로 2004년부터 추진되고 있는 노인일자리사업에 대해 인지하고 있을 뿐만 아니라 참여한 경험도 가지고 있는 노인집단이다. 물론, 이러한 집단에 포함된 노인은 현재 취업자일수도 있고 미취업자일수도 있다. 첫 번째 집단에서 살펴볼 주요내용은 참여경험 노인집단의 인구통계학 및 사회경제적 특성과 더불어 경제적 복지상태 수준 및 복지요인이 노동공급(취업상태)에 어떠한 영향을 미쳤는가 하는 점이다. 두 번째와 세 번째 관심집단은 현재 미취업노인이면서 향후 일할 의사를 가지고 있는 노인집단이라는 측면에서는 동일하지만 노인에게 일자리를 제공하기 위한 목적으로 추진되고 있는 노인일자리사업에 대해서 인지하고 있는지의 여부에 따라 집단이 나뉘게 된다. 즉, 현재 미취업노인이면서 향후 일할 의사도 가지고 있고 노인일자리사업을 알고 있지 못한 집단은



두 번째 관심집단이 되며, 현재 미취업노인이면서 향후 일할 의사도 가지고 있고 노인일자  
리사업의 존재에 대해서도 이미 알고 있는 집단은 세 번째 관심집단이 된다. 두 번째 집단  
의 경우 노인일자리사업에 대한 인지여부에 따라 일반적인 특성들은 어떻게 다르며, 인지  
여부 결정 요인은 무엇인지 살펴보고자 한다. 세 번째 집단에서는 향후 경제활동 선호 여  
부에 따라 일반적인 특성들이 얼마나 상이한지, 경제활동 선호 결정요인은 무엇인지, 경제  
활동을 선호하고 있는 노인들을 대상으로 그동안 한 번도 노인일자리사업에 참여하지 않  
은 배경을 살펴봄으로써 관련되는 정책적 고민지점들을 확대시켜 보고자 한다. 추가적으로  
두 번째 집단과 세 번째 집단 모두를 대상으로 희망하는 근무형태(근무일수, 근무시간), 급  
여수준, 종사직업 분야 및 구직 시 우선조건 등 맞춤형 일자리 제공을 위해 필요한 구체적  
인 욕구수준들을 조망해 보고자 한다. 한편, 관심집단들에 대한 세부정보는 '08년 노인생  
활실태 및 복지욕구조사 원자료(잠정치)에 의존하고 있다. 이 자료는 개정된 노인복지법에  
따라 3년마다 실시되는 노인패널조사의 1회차 조사자료로서, 60세 이상 노인의 생활실태  
및 복지욕구 등에 관한 내용을 담고 있다.

## II. 이론적 배경

### 1. 노인의 복지수준과 경제활동 참여의 상관성

노인인구의 경제활동참가율은 배출요인(Pushing factors)과 유인요인(Pulling factors)에 의  
해 달라진다(Pampel & Weiss, 1983). 배출요인이란 산업구조나 고용구조 등의 변화로 인  
해 노인의 경제활동 참여가 비자발적으로 제한되는 것을 의미하며, 유인요인이란 사회보장  
등과 같은 공적 복지제도의 확충으로 인해 경제활동 유인이 사라지게 됨에 따라 자발적으  
로 경제활동을 그만두는 것을 의미한다. 통계청에 따르면 65세이상 인구의 고용률(2007)은  
31.1% 수준으로 OECD 평균 고용률 11.6%에 비하면 상당히 높은 수준이다. 이러한 현상  
의 배경은 크게 두 가지로 설명이 가능하다. 첫째, 우리나라 고령자의 경우 은퇴시기나 근  
로시간을 비교적 자유롭게 조정할 수 있는 여지가 많은 자영업이나 농림어업 등에 종사하  
는 비율이 높기 때문이다(이철희, 2002). 이는 주로 배출요인에 무게를 두고 있다. 둘째,

유인요인으로 우리나라의 노후소득보장체계가 선진국에 비해 아직 미비하기 때문에 고령자의 생계가 그들의 노동에 대한 대가에 크게 의존하고 있기 때문이다(장지연, 2002). 이와 관련하여 우리나라는 노후소득보장의 사각지대에 놓인 노인들의 빈곤문제가 매우 심각한 복지적 상황에도 불구하고(구인회·손병돈, 2005; 최현수·류연규, 2003), 국민연금 개혁은 선진 국가들과 마찬가지로 국가의 재정적 불안정을 해결하기 위한 방안으로 추진되었다(김수완, 2007). 한편, 현 노령세대가 안고 있는 기초보장 문제는 개인이나 가족의 역할로 미뤄지고, 포괄범위가 매우 협소한 국민기초생활보장제도와 경로연금 등의 공공부조가 일부 노인 빈곤층의 복지문제를 담당하고 있는 실정이다. 2008년도부터 실시된 기초노령연금은 연금개혁 논의의 부산물로 도입되었지만 기초연금의 특징을 띠고 있다기보다 공공부조적 성격이 강하여 국민연금제도를 보완하는 정도의 부수적 역할에만 한정되어 있다. 이에 따라 우리나라 현 세대 노인은 퇴직과정에서 반복적인 재취업 과정을 경험하고 있으며(박경숙, 2003; 장지연, 2003; 지은정, 2006), 지속적인 근로활동을 통해 획득한 근로소득에 복지의존도가 매우 크다(김수완·조유미, 2006). 노인가구의 근로소득과 공적연금소득의 비중이 소득원별 빈곤감소 효과를 어느 정도 보이는지를 확인한 김수완·조유미(2006) 연구에 따르면, 사적이전의 포함 전후는 빈곤지표가 크게 달라진 결과와 다르게, 공적연금은 수급율 자체가 높지 않아서 빈곤감소 효과가 크지 않다. 반면, 노인이 고령기에 일하고 있거나, 가구주가 일하고 있는 경우일수록 빈곤 감소 효과는 매우 높다.

노인의 취업과 관련된 분석을 시도한 대부분의 국내 선행연구들은 ‘중고령자’를 대상으로 노동생애 마감기에 취업상태에서 퇴직상태나 실업상태로 어떤 경로를 거치는지, 그러한 경로를 형성하는 주요 요인이 무엇인지를 밝히는데 주력하였다(장지연, 2003; 최문정, 2005; 박경숙, 2003). 이에 비해서 퇴직 전후의 연령기에 취업상태로 전환하는 원인을 밝히는 연구는 상대적으로 제한적이었으며, 고령자가 경제활동 단절 이후 다시 경제활동에 참여하는 이유는 노후소득이 예상보다 적어서 생활의 질을 보장 받지 못하기 때문이거나, 은퇴에 대한 계획보다 비자발적 요인들 때문에 경제활동을 일찍 단절하는 경우에도 경제활동 재개의 원인이 될 수 있다는 주장이 있다(Maestas, 2005).

한편, 노동을 일과 여가의 선택의 문제로 접근하는 노동경제학의 가정과 같이 노후에 임금수준은 낮아지지만 공사적이전에 따른 소득증가 때문에 노동공급을 줄이는 소득효과가 발생하는가? 또는, 소득증가 없이 근로시간을 늘리려고 하는 대체효과가 나타나는가? 이를

밝히려면 반드시 실증연구가 수반되어야 한다. 왜냐하면 현실에서 근로소득이 변화되면 소득효과와 대체효과는 동시에 나타나서 어느 효과가 더 지배적인지는 실증적인 조사를 통해서만 확인할 수 있기 때문이다(Ehrenbeg and Smith, 2000; 김태성, 2005). 원석조(2008)는 사회복지와 근로유인의 관계가 매우 모호하다는 것을 노동의 본질에 대한 논의와 실증적 자료를 근거로 제시하며 사회복지가 수급자들의 근로유인을 약화시킨다고 전제하는 신자유주의자들의 주장을 비판하였다.<sup>1)</sup> 복지와 근로동기의 영향관계는 개별 사회복지제도들이 개인의 근로동기에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 논의들 위주로 진행되어 왔다(변금선, 2005; 유길상, 2004; 강성호 외, 2008; 이만우, 2008). 이러한 논의들 중 고령자와 관련된 논의들은 주로 조기퇴직 문제와 관련해서 공적연금의 노동공급 감소 효과가 얼마나 큰지에 관한 관심들이었다(강성호 외, 2008; 이만우, 2008). 그리고 현대 사회의 고령자 노동시장에서 나타나는 다양한 퇴직경로에 복지제도의 요소들이 미치는 영향력을 검토한 논의들이 이루어졌다(박경숙, 2003; 최문정, 2005). 강성호 외(2008)는 한국노동패널자료 1~9차년도 자료를 이용하여, 2007년 개정된 국민연금제도의 노동공급 효과를 추정하였다. 이 연구는 국민연금법 개정 전과 개정 후의 노동공급 함수 추정을 통해서 급여수준의 변화가 개인의 노동공급 확률에 미치는 영향 정도를 살펴 본 결과, 급여감소가 노동공급 결정에 부정적일 수 있음을 확인하였다. 그러나 이와 전혀 다른 연구결과도 존재한다. 이만우(2008)는 한국노동패널 6개년도 자료를 분석하여 국민연금의 급여수준이 근로시간을 증가시키고, 노동공급 유인이 크게 나타났다는 분석결과를 얻었다.

노인의 경제활동 참여에 미치는 요인을 다룬 국내연구(권문일, 1996; 장지연, 2003; 권승황규선, 2004; 김영범, 2008)를 보면 퇴직 후 경제활동 참여에 영향을 미치는 요인으로는 전직업, 나이, 학력, 자산, 건강상태 등으로 나타났다. 전직업의 경우 사무직인 경우가 생산직에 비해 다시 경제활동에 참여할 가능성이 낮은 것으로 나타났고, 연금이나 재산소득이 있는 경우에도 경제활동에 참여할 가능성을 낮추는 것으로 나타났으며, 양호한 건강상태는 퇴직 후에도 경제활동에 참여할 가능성이 높은 것으로 나타났다. 반면, 교육수준의 경우에는 연구에 따라 상이한 결과를 보이고 있다. 즉, 유의미한 차이가 없다는 연구(권문일,

1) 원석조(2008)는 사회복지가 근로동기를 약화시킬 수도 있다는 상반된 주장도 하고 있는데, 사회복지 측면에서 제공되는 일이 가치와 존엄성이 담보되지 못하고 단순한 노동에 불과한 것이 되면 그러한 낮은 노동의 질로 인해서 근로유인이 약화된다고 강조함



1996), 교육수준이 높을수록 경제활동 참여 가능성을 높인다는 연구(권승·황규선, 2004), 교육수준이 낮을수록 경제활동 참가율이 높다는 연구(장지연, 2003) 등 일관된 견해를 보이고 있지 않아 보편적으로 교육수준이 높을수록 경제활동에 참여할 가능성이 높다는 서구의 연구결과와 상이함을 알 수 있다. 아울러, 이성용(2007)의 연구에서는 도시지역 보다 농촌 지역에서 재취업 가능성이 매우 높게 나타났으며, 또한 실업률 상승은 일자리가 부족하여 노동공급 감소를 의미하는데, 지역실업률 변수를 고려한 성지미·안주엽(2006)의 분석결과, 지역실업률이 증가할수록 중고령자의 취업가능성이 감소한 것으로 나타난 바 있다.

## 2. 노인일자리사업에 대한 인지 결정

한편, 노인의 경제활동을 기존의 경제학적 관점에서만 국한시키지 않고 노인복지적 측면까지 함께 조망한 연구도 많다. 우선, 노인복지정책의 일환으로 노인에게 일자리를 제공하는 노인일자리사업 등과 같은 정책서비스의 효과를 살펴보기 전에 해당 서비스의 인지를 결정하는 요인은 무엇인지 사전적으로 살펴볼 필요가 있다. 선행연구에서는 서비스 이용을 예측하는 강력한 요인으로 서비스에 대한 인지도(service awareness)를 독립적으로 다루어 왔는데, 그 이유는 서비스 인지는 서비스 이용을 예측하는 매우 강력한 요인이 되기 때문이다(Calsyn & Winter, 1999). 정책의 내용과 효과가 매우 탁월하다고 할지라도 표적집단에게 제대로 인식되지 못한다면 정책목표의 달성이란 불가능하다. 노인일자리사업 역시 아무리 정교하게 설계되어 다양한 개인적, 사회적 효과가 검증되고 있다 하더라도 실제 그 사업이 필요한 대상자에게 제대로 인식되지 못하고 있다면 정책체감도는 그만큼 떨어질 수 있다.

서비스의 인지를 결정하는 요인을 설명하는 모델은 Anderson & Newman(1973)의 behavioral model 인데, 이는 본래 서비스 이용 의사와 관련된 모델이나 서비스 인지 결정에도 광범위하게 사용되고 있는 모델이다. 이 모델에서는 서비스 인지, 또는 이용을 결정하는 요인을 크게 세 요인으로 분류하고 이러한 요인들의 상호작용에 따라 서비스 인지 및 이용이 결정된다고 하였다. 첫 번째는 소인 요인(predisposing factors)으로, 노인의 서비스 이용을 더 많이 하게 되는 개인적 성향을 말하는데, 주로 성, 연령, 결혼상태, 교육수준, 직업 등의 요인을 말한다. 선행연구 결과 주요 소인 요인은 연령, 성, 교육수준 등이었

는데 연령은 서비스 인지와 부적 관계에 있다는 연구결과가 대체로 많았으나 그 반대의 결과를 나타낸 연구도 일부 존재했다. 성은 대체로 영향력이 없는 변수였으나 몇몇 연구에서는 여성이 남성에 비해 서비스 인지도가 높은 것으로 나타났다. 결과가 일관되지 않은 연령, 성과는 달리 교육수준은 대체로 일관된 연구결과를 보였는데, 교육수준이 높을수록 서비스 인지수준이 높은 것으로 나타났으며, 이는 교육수준이 높을수록 정책관심도나 언론매체나 공공기관을 통하여 전달되는 정보에의 접근성이 높기 때문이라고 하였다. 두 번째는 가능성 요인(enabling factors)으로 서비스 이용을 받기 위한 수단과 관계된 요인이다. 원 모델에서 제시되었던 서비스 이용을 위한 수단으로서는 구매가능성에 초점을 맞춘 경제적 변수들 및 가구·사회적 특성, 거주지역 등이 포함되었다. 선행연구 결과 가능성 요인으로 지역, 소득수준, 사회적 접촉 및 사회적 활동 등이 영향력 있는 변수로 나타났는데, 도시지역 거주자의 경우 인지도가 높았고, 소득수준의 경우 정적 관계로 나타난 연구와 영향이 없다는 연구결과가 다소 혼재되어 있었다. 또한 사회적 접촉도 마찬가지로 서비스 인지도와 정적 관계에 있다는 연구결과와 함께 영향력이 없다는 연구결과도 존재하였으며, 한편 친구, 가족과의 사회적 활동의 수가 서비스 인지도에 영향을 미친다는 연구결과도 존재하였다. 세 번째의 욕구 요인(need factors)으로는 서비스의 이용과 관련된 욕구로, 건강, 생활만족도 및 정서적 안녕감(emotional well-being), 서비스에 대해 자신이 인식한 욕구 수준 등이 있다. 그러나 이들 욕구 요인과 인지도와의 관계는 일관된 결과가 도출되지는 않은 것으로 드러났다(강유진·강효진, 2005; 김신영, 2006; Calsyn & Winter, 1999, 2000).

### Ⅲ. 노인일자리사업 참여경험 노인의 복지상태와 취업의 상관성

본 장에서는 노인일자리사업 참여경험 노인의 복지상태가 취업에 어떠한 상관성을 보이는지 살펴보는데 목적이 있다. 본 연구는 다양한 복지욕구와 일에 대한 여러 동기를 지닌 노인일자리사업 참여경험 노인을 대상으로 복지와 노동공급의 상관성을 분석하는데 논의의 의의를 두고 있다. 노인들은 생계비 마련, 즉 절박한 경제적 동기때문에 노인일자리사업에 참여하고 있다. “2007년 노인일자리사업참여노인 실태조사”(이문국 외, 2007)에 따르면, 참여노인의 75%는 경제적 동기 때문에 일자리에 참여하였고, 53.6%가 용돈마련 차원

의 일자리 욕구가 아닌 생계비 마련의 동기를 가지고 일자리에 참여하고 있다. 실제 이들 상당수(41%)는 원하는 일의 형태도 생활비를 확보할 수 있는 전일제 근로였다.

노인일자리사업 참여노인의 구성은 소득계층별로 이질적 특성을 지니고 있다. 경제적 소득수준, 인적자원, 노동생애 경력 등에서 참여자들 간에 나타나는 다양성은 공·사적 이전 소득으로 유지되는 이들의 복지수준을 보편적 특성으로 이해하기가 어렵다는 뜻이기도 하다. 정책 빈곤선인 최저생계비 이하에 속하는 절대빈곤층인데도 불구하고 노인일자리 사업 참여자는 국민기초생활보장 제도에서 제외된 비수급 빈곤노인이거나 차상위 빈곤노인이며, 언제든지 기초생활수급자로 전락할 위험성을 지니고 있다. 그런가 하면 참여자들 중에는 공적연금을 통해서 안정된 노후소득보장을 받고 있는 노인들도 존재한다. 특히 노인일자리 사업에서 교육형 참여노인은 안정된 소득지위를 유지하고 있는 집단으로 대표되고 있다.

우리나라 노인은 공적 지원체계를 통한 노후소득보장이 크지 않은 상황에서, 생애주된 일자리 이탈 이후 노인가구의 주요 소득원은 사적이전이나 근로소득에 크게 의존하고 있다 (장지연 외, 2007; 정경희 외, 2005; 김수완, 2006) 우리나라에서도 서구사회와 마찬가지로, 노동생애 마감기에 취업과 재취업 반복하는 은퇴경로가 일반적 현상이 되고 있다. 박경숙 (2003)은 가구소득이 높거나 정반대로 낮을 경우에 55세 이상 고령자의 비취업 상태가 장기화될 가능성이 있음을 확인하였다. 그리고 가족의 사적 부양능력이 취약하거나, 고용불안이 큰 고령자 집단은 취업과 비취업을 반복하는 은퇴경로를 나타낼 가능성이 높다는 것을 확인시켜 주었다. 이러한 관점에서 보면, 공적부조에 따른 보호에서 제외되어 노인일자리사업에 진입한 저소득 참여노인들은 취업과 재취업을 반복하는 근로빈곤층(working poor)일 가능성이 크다.

본 장에서 살펴보려는 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 노인일자리사업 참여경험 노인의 복지적 상태는 어떠한지 경제적 복지수준 측면에서 살펴 본다. 둘째, 노인의 복지요인이 노동공급에 어떠한 영향을 미치는지 살펴본다. 결과도출을 위해서, 복지요인이 노인의 취업에 미치는 인과관계 모형을 분석한다.

## 1. 노인일자리사업 참여경험 노인의 복지상태

### 1) 일반적 특성

노인일자리사업 참여경험 노인의 성별, 연령, 교육수준, 결혼상태, 가구형태, 월소득수준, 거주지역, 경제활동 변수를 통해 확인한 일반적 특성은 <표 1>의 내용과 같다. 분석 대상이 된 노인 423명 중 성별 구성은 여성이 55%로 남성 보다 다소 비율이 높다.<sup>2)</sup> 연령별로는, 60대 후반에서 70대 초반의 연령에 속하는 인원이 가장 많은 분포를 보이고, 75세 이상 연령층의 고령층도 19%나 된다. 교육수준의 경우, 무학 및 초등졸에 속하는 노인이 대다수를 구성하고 있다. 결혼상태는 배우자가 있는 경우가 65.9%, 배우자가 없는 경우는 33.9% 비중을 보인다. 가구형태를 보면, 노인부부 가구는 46.9%로 가장 많은 분포를 보이고, 빈곤 가능성이 높은 노인독거 가구는 23% 정도를 차지하고 있다. 가구의 월소득 수준은 50만원 미만에 있는 노인가구가 36.6%에 이를 정도로 비중이 높고, 50~100만원인 경우가 30.7% 정도로 나타나 대다수 노인가구는 월 100만 소득수준에 미치지 못한다. 노인의 67.5%는 동부, 즉 도시지역에 거주하고 있다. 노인일자리사업 참여 경험이 있는 노인 중 절반은 현재에도 일을 하고 있다.

표 1 노인일자리 참여경험 노인집단의 일반적 특성

구 분		사례수(명)	비율(%)
성별	남성	192	45.4
	여성	231	54.6
연령	60~64세	67	15.9
	65~69세	151	35.7
	70~74세	117	27.8
	75~79세	62	14.7
	80 ~84세	20	4.7
	85세 이상	5	1.2

2) 전국 지역을 대상으로 실시한 “2007년 노인일자리사업참여노인 실태조사”(이문국 외, 2007)에서는 여성 참여노인 비중이 55.0%로 나타나 남성 참여노인보다 비중이 높았다.

**기 획 주 제**

구 분	사례수(명)	비율(%)	
거주지역	읍면부	137	32.5
	동부	285	67.5
교육수준	무학(글자모름)	38	9.0
	무학(글자해독)	65	15.5
	초등졸	194	46.0
	중/고등학교 졸	99	23.5
	전문대졸 이상	26	6.1
가구형태	노인독거	98	23.1
	노인부부	198	46.9
	자녀동거	108	25.7
	기타	18	4.3
결혼상태	미혼	1	.2
	기혼(유배우)	278	65.9
	기혼(무배우)	143	33.9
월가구소득	50만원 미만	154	36.6
	50~99만원	130	30.7
	100~199만원	83	19.6
	200~299만원	24	5.6
	300만원 이상	32	7.5
경제활동	일하고 있음	198	53.0
	일하지 않음	225	47.0

조사대상의 일반적 특성을 살펴 본 결과, 조사대상자들은 대다수 노인은 소득수준이 매우 낮고, 인적자본 수준도 저조하다. 한편, 지역적으로 노동시장 여건이 상대적으로 좋은 도시지역에 거주하고 있다.

**2) 경제적 복지상태**

노인의 경제적 복지수준은 어떠한가를 세부적으로 살펴보기 위해, 소득원을 일차소득, 시장소득, 가처분소득으로 구분하여 빈곤지위와 고용지위에 따른 차이를 살펴 보았다. 노인가구의 소득원을 크게 일차소득, 시장소득, 가처분소득으로 구분하여, 근로소득과 사업소득, 금융소득, 부동산소득을 포함한 일차소득에 사적이전 소득을 추가하여 시장소득을 구



하고, 다시 사적이전 소득에 공적이전 소득을 추가한 가처분소득을 구하여 집단별로 비교하였다.

<표 2>에 제시된 결과대로, 취업노인은 비취업노인에 비해 일차소득이 연평균 119만원 정도 높으며, 시장소득은 연평균 104만원, 가처분소득은 51만원 수준으로 높게 나타나, 두 집단 간 소득격차가 사적이전, 공적이전에 따라 줄어들고 있음을 볼 수 있다. 빈곤지위 집단을 최저생계비 이하의 절대적 빈곤층, 120% 이하의 차상위 빈곤층, 비빈곤층 세 집단으로 구분하여 소득원을 살펴 본 결과, 빈곤집단과 비빈곤집단의 소득격차가 크게 나타나는 것을 볼 수 있다. 일차소득만 고려하였을 때 비빈곤 집단이 빈곤집단보다 1,933만원 정도 평균소득이 높는데, 사적이전 소득을 고려하였을 때 1,992만원, 공적이전 소득을 고려하였을 때 2,676만원으로 점차 소득격차가 확대되는 것으로 나타난다. 또한 모든 소득원에서 빈곤층은 차상위 빈곤층의 50%에도 못 미치고 있는 것을 알 수 있다.

요컨대, 노인들의 고용지위에 따른 소득편차는 그렇게 높지 않고, 일차소득의 간격이 공사적이전 소득의 효과로 인해서 더욱 줄어드는 반면에, 빈곤지위에 따른 소득격차는 집단 간에 매우 크고, 사적이전과 공적이전에 따른 소득효과가 집단간 소득격차를 줄이는데 큰 역할을 하지 못하는 것을 간접적이거나 확인할 수 있다.

**표 2** 취업 및 빈곤지위에 따른 노인가구의 소득구성

구 분		일차소득	시장소득	가처분소득
취업여부	취업	1006.06	1061.326	1223.067
	비취업	887.0328	956.4285	1171.277
빈곤지위	빈곤(PL 100)	358.4378	438.4961	545.2247
	빈곤(PL100-120)	878.5481	1134.389	1372.48
	비빈곤	3170.213	3565.683	4048.778
전체		949.0393	1010.576	1198.011

소득원별 빈곤정도의 변화를 살펴본 결과(<표 3>), 노인일자리사업 참여경험 노인의 절대빈곤 정도가 56.9%로 매우 높게 나타났다. 사적이전과 공적이전 소득을 포함한 전후의 빈곤을 변화를 보면, 공적이전 소득이 사적이전 소득보다 빈곤완화 효과가 조금 더 크게 나타나고 있음을 알 수 있다. 한편, 빈곤의 심도, 즉 빈곤선 이하의 사람들을 빈곤선 소득

**기 획 주 제**

으로 끌어올리는데 필요한 비용을 비율로 나타낸 빈곤갭 비율은 일차소득에 비해 시장소득, 공적이전 소득을 기준으로 할 경우 급격하게 감소한다. 빈곤의 규모, 빈곤의 심도, 빈곤층 간의 소득불평등까지도 동시에 고려할 수 있는 Sen 지수는 빈곤층 간에 소득불평등이 심하다면, 지수값이 커져 빈곤의 정도가 심하다고 해석할 수 있는데, 결과를 볼 때, 가처분 소득을 기준으로 보면 일차소득, 시장소득 기준에 비해 빈곤노인의 상당수가 빈곤선 주변에 분포하고 있음을 알 수 있다.

**표 3** 소득원별 빈곤정도

구 분		일차소득	시장소득	가처분소득
빈곤율	절대적 빈곤(PL100%)	71.0	66.0(-5.0)	56.9(-9.1)
	차상위계층(PL120%)	75.8	71.2(-4.6)	63.8(-7.4)
균등소득	빈곤갭	27.3	12.7	6.8
	Sen지수(*100)	32.7	16.9	9.3

\* 가구가중치 적용.

\* 빈곤갭 : 빈곤선과 빈곤선 이하의 사람들이 가진 소득의 차이의 합인 '총빈곤갭'을 빈곤선 이하에 있는 인구수에 빈곤선을 곱한 액수로 나눈값.

\* Sen 지수 :  $P=H*(1+(1-I)*G)$  (H: 빈곤율, I: 빈곤갭 혹은 소득갭, G: 저소득층 사이의 Gini 계수). 0에 가까울수록 빈곤의 정도가 낮음.

다음으로, 취업여부에 따른 소득원별 빈곤완화 효과를 분석을 하였다(<표 4 참조>). 분석결과, 취업노인이 비취업노인에 비해서 절대빈곤율과 차상위계층을 포함한 경우 모두 빈곤율이 더 높게 나타났다. 그런데 소득원별 빈곤완화 효과를 보면, 사적이전 소득을 고려하였을 때, 취업노인이 비취업 노인에 비해 빈곤완화 효과가 다소 높았지만 공적이전 소득을 포함시켰을 경우, 비취업노인에게서 빈곤완화 효과가 더 크게 나타났다.

**표 4** 소득원별 절대빈곤층 규모

구 분		일차소득	시장소득	가처분소득
취업	PL 100	73.3	68.2(-5.1)	59.6(-8.6)
	PL120	77.9	73.1(-4.8)	65.1(-8.0)
비취업	PL 100	68.8	63.9(-4.9)	54.3(-9.6)
	PL 120	73.9	69.4(-4.5)	61.2(-8.2)

\* 가구가중치 적용



지금까지 살펴 본 결과 사적이전에 비해 노인가구의 소득원에서 공적이전의 포함 전후에 빈곤율이 더 크게 완화되는 효과를 확인하였다. 그렇다면, 다음 단계로 공적이전에 포함되는 주된 소득원은 무엇인지, 그리고 어느 정도 경제적 지원을 받고 있는지를 확인해 볼 필요가 있다. <표 5>에서 각 급여의 수급 정도에서 취업여부와 빈곤여부에 따른 차이를 검증하였다. 카이제곱 검증 결과, 취업노인과 비취업 노인은 국민기초생활보장 급여, 경로연금에서 차이를 보이는데 비취업 노인이 급여를 받는 비율이 높다. 공적연금의 경우, 취업노인과 비취업 노인 간에 차이가 없는 것으로 나타나 국민연금이 노동공급에 긍정적 혹은 부정적 영향을 미칠 가능성은 낮아 보인다. 그리고 빈곤지위에 따른 급여 수급의 비중을 보면, 교통수당을 제외한 모든 급여에서 소득계층 간 수급 비율이 차이가 난다. 정책적 의도대로, 빈곤노인은 기초노령연금, 기초보장, 경로연금에서 수급 비중이 높다.

**표 5** 각종 공적급여 수급 비중

구 분		비율(%)	카이제곱
기초노령연금*	취업노인	61.7	1.726
	비취업노인	55.8	
	빈곤	65.7	16.610***
	비빈곤	46.4	
공적연금	취업노인	22.7	.359
	비취업노인	25.0	
	빈곤	23.8	10.586
	비빈곤	24.6	
기초보장	취업노인	2.1	11.962***
	비취업노인	9.4	
	빈곤	8.3	8.419***
	비빈곤	1.7	
경로연금	취업노인	5.1	12.029***
	비취업노인	14.3	
	빈곤	14.9	6.724**
	비빈곤	8.1	



**기 획 주 제**

구 분	비율(%)	카이제곱	
교통수당	취업노인	85.4	.626
	비취업노인	82.7	
	빈곤	84.4	.002
	비빈곤	84.3	

\* 기초노령연금은 2008년 조사시점.  
\* p < .05, \*\*p < .01, \*\*\*p < .001

그렇다면 급여수준은 어떠한 차이를 보이는가? 우리나라 노인들이 수급하는 공적이전 급여 중에서 노인들 간에 많은 차이를 보일 것으로 예상되는 급여로 공적연금과 기초생활보장 급여가 있지만, <표 6>에 제시되어 있듯이, 공적연금 수급액은 비취업노인이 취업노인에 비해 높은 수준을 보였는데, 취업노인은 월평균 26만원, 비취업노인의 경우 월평균 43만원 정도의 급여를 받는 것으로 나타났다.

**표 6** 취업여부에 따른 공적급여 수급 수준

구분	사례수(명)	평균	표준편차	t
공적연금소득	취업	45	26.58	-1.589
	비취업	55	43.05	
국민기초생활수급	취업	1	35.00	-
	비취업	9	27.11	
기초노령연금*	취업	92	7.464	.436
	비취업	114	7.385	
경로연금	취업	7	5.08	-.455
	비취업	21	5.50	
교통수당	취업	159	1.21	.032
	비취업	167	1.21	

\* 기초노령연금은 2008년 조사시점.

경제적으로 취약한 노인의 경우 공적연금에 의한 소득보장에서 제외되거나, 소득보장 수준이 낮기 때문에 이들에게 각종 공공부조 제도에 의한 소득지원이 노후의 삶에 중요한 역할을 할 것으로 보인다. 하지만 우리나라에서 빈곤노인의 노후 소득보장에 가장 중요한 기능을 지닌 국민기초생활보장은 수급 대상범위가 매우 낮아, 그 보호 범위는 매우 협소하



다. 그나마 국민연금제도의 보완적 역할을 하고 있는 기초노령연금이 미미한 정도로 소득 보장 역할을 있을 뿐이다.

## 2. 노인일자리사업 참여경험 노인의 복지요인이 취업결정에 미치는 영향

노인일자리사업 참여경험 노인의 취업결정에 복지요인이 어떠한 영향관계에 있는지 살펴 보았다. 독립변수는 개인의 복지상태를 가장 잘 드러내는 지표인 빈곤지위 변수를 고려하였다. 또한 노인의 경제적 복지상태를 유지하는 소득원 중에서 사적이전 소득을 포함하는 시장소득과 공적연금, 공공부조, 각종 수당 등을 합산한 공적이전 소득액을 독립변수로 구성하였다. 인과관계 분석의 정확성을 위해서, 기존 실증연구에서 밝힌 개인요인, 가구요인, 지역요인을 통제하였다.

표 7 취업결정 분석모형 : 변수정의 및 측정

변수		변수값		
종속변수	취업여부	취업=1, 비취업=0		
독립변수	복지요인	공적급여수급액	공적이전소득액(연간,만원)	
		시장소득	근로 및 사업소득, 금융 및 부동산, 사적이전소득(월, 만원)	
		빈곤여부	더미변수(비빈곤=0, 빈곤=1) * 2007년 가구원수별 최저생계비 이하이면 빈곤	
통제변수	개인요인	성	더미변수(여성=0, 남성=1)	
		연령	연령(세)	
		교육	미취학=0~대학원 박사=9	
		배우자유무	더미변수(없음=0, 있음=1)	
		의료비지출	지출액(만원)	
	가구요인	가구 형태	노인독거	더미변수(기타가구 기준)
			노인부부	더미변수(기타가구 기준)
			자녀동거	더미변수(기타가구 기준)
		동거미혼자녀수	자녀수	
	지역요인	거주지역	동부(읍면부 기준)	
지역실업률		2008년 지역실업률 평균		

독립변수인 복지요인만을 투입한 Model 1은 노인의 취업결정에 공적급여 수급액이 유의미한 영향관계를 보일 뿐, 다른 2개의 변수는 유의미한 영향관계가 없었다. 하지만 노인들이 받고 있는 공적이전 급여 수준은 취업 가능성을 높이는 영향력이 거의 없다고 해도 좋을 만큼 그 효과는 미미한 수준이다.

Model 2는 개인요인과 가구요인을 변수로 투입하였는데, 분석결과, 연령과 가구형태 중 노인독거 변수만 취업결정에 유의미한 영향관계를 보였다. 즉 연령이 증가할수록 취업 가능성이 낮고, 기타가구와 비교해서 ‘노인독거’ 가구일수록 취업 가능성이 높다. 다른 변수들의 영향력이 동일하다고 가정할 때, 연령 1세 증가는 취업가능성이 3.4%(odd ratio 0.966) 감소하고, 기타가구 형태에 비해서 노인독거 가구의 경우 172%(odd ratio 2.715) 취업 가능성이 증가한다. 거주지역, 지역실업률로 구성된 지역요인을 독립변수로 투입한 Model 3의 분석결과, 두 지역변수가 노인의 취업 가능성에 대해 매우 중요한 영향관계에 놓여 있음을 확인하였다. ‘읍면’ 지역에 거주하고 있는 노인에 비해서 ‘동’ 지역에 거주하는 노인의 취업 가능성이 매우 높다(187% 취업가능성 증가). 따라서, 도시지역 노인은 농촌지역 노인보다 취업 환경이 더욱 좋다는 것을 알 수 있다. 또한 지역실업률이 높을수록 노인의 취업가능성은 감소하는 것으로 나타나, 노인의 취업수준은 노동시장의 수요의 영향력이 크다. 이 결과는 노인의 취업은 노동시장 공급측면 접근뿐만 아니라 노동수요를 개선하는 접근 방식이 함께 이루어져야 함을 시사한다.

전체 변수를 모두 고려한 Model 4에서는 각 특성별 변수를 투입한 모델과 주목할 만한 차이가 발견되었다. 우선, 복지요인만 고려하였던 Model 1에서 빈곤지위는 노인의 취업에 유의미한 변수가 아니었지만 개인요인, 가구요인, 지역요인을 통제한 상태에서 빈곤상태는 취업에 유의미한 영향력을 보였다. 비빈곤 상태에 비해서 빈곤상태로 되면, 노인의 취업가능성은 72%(odd ratio 1.723) 정도 높아진다. 이 결과를 볼 때, 노인의 빈곤상태는 직접적으로 취업에 영향을 미치는 요인이 아니다. 다시 말해서, 개인적 특성, 가구특성, 노동시장 특성에 따라서 노인의 빈곤상태가 취업에 미치는 영향관계는 달라질 수 있다.

둘째, Model 4를 통해서 확인된 주목할 만한 결과는, 노인의 가구형태가 특성별 변수를 투입할 경우 유의미한 변수로 나타난다는 점이다. 가구요인만을 고려한 Model 2와 달리, 모든 특성별 요인을 고려한 경우, 기타가구형태에 비해 노인독거, 노인부부, 자녀동거 형태는 취업에 큰 영향력을 보이고 있다. 이러한 가구형태 중에서도 노인독거 가구는 가구요인

만을 고려한 모델에서 유의미한 영향력을 보였고, 다른 가구 형태들 보다 영향력이 더욱 크다.

**표 8** 노인의 취업결정요인

구 분		Model 1		Model 2		Model 3		Model 4		
		B	Exp(B)	B	Exp(B)	B	Exp(B)	B	Exp(B)	
복지 요인	공적급여수급액	.000#	1.000					.001#	1.001	
	시장소득	.000	1.000					.001	1.001	
	빈곤여부	.410	1.508					.544#	1.723	
개인 요인	성			.387	1.473			.276	1.318	
	연령			-.034#	.966			-.057*	.945	
	교육			-.075	.928			.048	1.050	
	배우자유무			.018	1.019			.125	1.134	
	의료비지출			.000	1.000			.000	1.000	
가구 요인	가구 형태	노인독거			.999#	2.715			1.581*	4.861
		노인부부			.730	2.075			1.336*	3.803
		자녀동거			.863	2.370			1.264#	3.538
	동거미혼자녀수			-.229	.795			.064	1.066	
지역 요인	거주지역					1.055***	2.873	1.142***	3.134	
	지역실업률					-.348**	.706	-.482**	.618	
Constant		-.484#	.616	.596#	1.815	.543	1.720	1.075	2.930	
N		471		434		494		412		
-2 Log likelihood		646.936		585.059		634.699		496.368		
Nagelkerke R Square		.015		.047		.127		.218		

#p < .10, \*p < .05, \*\*p < .01, \*\*\*p < .001

#### IV. 노인일자리사업 인지여부 결정요인 및 인지 노인의 경제활동 선호 결정요인

: 현재 미취업 상태이면서 향후 일할 의사가 있는 노인을 중심으로

'08년 노인실태조사 결과 응답노인(15,146명) 중에서 34.5%(5,224명)만이 경제활동을 하고 있을 뿐 나머지 65.5%(9,921명)는 실업노인이거나 비경제활동노인인 것으로 보고되었다. 한편, 미취업노인 중에서 정부에서 추진하고 있는 노인일자리사업의 존재를 알고 있는 노인은 41.5%(4,117명) 수준으로 기초노령연금(64.8%)에 비해 도입시점이 상대적으로 앞섰음에도 불구하고 인지수준은 오히려 떨어지는 것으로 나타났다.

본 장에서는, 미취업 노인을 대상으로 다음 두 가지 관심내용을 분석한다. 첫째, 미취업 노인들 중에서 노인일자리사업을 인지하는 결정요인이 무엇인지 살펴본다. 둘째, 미취업 노인들 중에서 노인일자리사업 참여 경험이 없는 노인들이 향후 일할 의사를 갖는 결정요인을 분석한다. 앞서 이론적 배경에서 논의되었던 정책서비스의 인지여부 결정요인 모형을 노인일자리사업에 적용시켜 보고, 인지노인 대상 경제활동 선호 결정요인을 이항 로짓모형을 통해 살펴봄으로써 정책적 시사점을 찾아보고자 한다.

##### 1. 노인일자리사업 인지여부 결정요인 분석

###### 1) 노인일자리사업 인지여부에 따른 집단 간 일반적 특성 비교

미취업 노인들 중에서 노인일자리사업 인지여부에 따른 집단 간 차이를 살펴 보았다. 현재 미취업 상태에 있는 노인들 중에서 향후 일할 의사가 있는 노인(즉 노인일자리의 욕구 집단이 될 수 있는 노인)을 노인일자리사업을 인지하고 있는지의 여부에 따라 나누어(미인지: 1,786명, 전체 표본의 11.8% / 인지: 1,894명, 전체 표본의 12.5%) 교차분석을 통해 일반적 특성을 살펴본 결과(<표 9>)는 다음과 같다.



표 9 노인일자리사업 인지여부에 따른 집단 간 일반적 특성

구 분	사업 미인지		사업 인지		카이제곱	
	사례수(명)	비율(%)	사례수(명)	비율(%)		
성별	남성	726	40.6	1,010	53.3	59.276***
	여성	1,060	59.4	884	46.7	
연령	60~64세	547	30.6	697	36.8	60.801***
	65~69세	522	29.2	598	31.6	
	70~74세	379	21.2	403	21.3	
	75~79세	216	12.1	135	7.1	
	80~84세	85	4.8	43	2.3	
	85세 이상	37	2.1	17	.9	
거주지역	동부	1,522	85.2	1,689	89.2	13.277***
	읍면부	264	14.8	204	10.8	
교육수준별	무학(글자모름)	175	9.8	64	3.4	131.289***
	무학(글자해독)	211	11.8	152	8.0	
	초등학교	662	37.1	618	32.6	
	중고등학교	576	32.3	744	39.3	
	전문대이상	161	9.0	316	16.7	
가구형태	노인독거	277	15.5	254	13.4	11.996
	노인부부	797	44.6	879	46.4	
	자녀동거	627	35.1	628	33.2	
	기타가구	86	4.8	133	7.0	
기능상태	제한없음	1,418	79.4	1,695	89.5	72.657***
	제한있음	368	20.6	198	10.5	
계		1,786	100.0	1,894	100.0	

\*\*\*p < .001

성별로는 사업 미인지 집단은 여성노인이 18.8%p 많은 반면, 사업 인지 집단은 남성노인이 6.6%p 높은 비율을 차지함에 따라, 사업을 인지하지 못하고 있는 노인의 대다수가 여성 노인임을 알 수 있다. 연령계층의 경우 전기고령자(~75세 미만)가 차지하는 비율이 사업 미인지 집단은 81.0%, 사업 인지 집단은 89.7%로 나타남에 따라, 고연령 집단이 상대적으로 노인일자리사업을 인지하지 못하고 있다고 할 수 있다. 거주지역별로는 동부지역



거주 노인이 읍면지역 노인에 비해 사업 미인지 집단의 경우 70.4%p, 사업인지 집단의 경우 78.4%p 많은 것으로 나타나 사업 미인지 집단의 경우 읍면부에 거주하는 비율이 보다 높게 나타났음을 알 수 있다. 가구형태별로는 사업 미인지 집단의 경우 노인독거의 비율이 조금 더 높았고, 사업 인지 집단은 노인부부의 비율이 조금 더 높았으나 수치상의 큰 차이는 아니었다. 교육수준별로는 큰 차이가 나타나, 초졸 이하의 학력을 가진 노인의 비율이 사업미인지 집단은 58.7%, 사업 인지 집단은 44.0%로 14.7%p 차이가 있는 것으로 나타나, 교육수준이 낮은 노인이 상대적으로 사업 미인지 집단에 많이 분포하고 있음을 알 수 있다. 기능상태별로는 일에 대한 의사는 동일하지만 신체기능상 제한이 있다고 생각하는 노인의 비율이 사업 미인지 집단에서 보다 높음을 알 수 있다.

한편, t검증을 통하여 노인일자리사업을 인지하지 못하고 있는 집단과 인지하고 있는 집단 간의 경제적 특성 및 심리적 특성의 차이를 살펴본 결과(<표 10>), 사업 미인지 집단이 전반적으로 사업 인지 집단에 비해 경제적으로 열악하고 심리적 특성에서도 낮은 수준으로 나타났다. 가구 월소득은 사업 미인지 집단은 133.9만원, 사업 인지 집단은 154.7만원으로 나타났으며, 가구 월지출은 각각 104.7만원과 120.1만원으로, 사업 미인지 집단이 인지 집단에 비하여 소득과 지출이 낮은 상태이며 가계수지 역시 낮은 상태이다. 또한 사업 미인지 집단은 심리적으로 우울 수준이 높고, 삶의 질은 낮은 수준으로 나타나, 동일한 일에 대한 욕구를 지니고 있으면서도 전반적으로 더 열악한 집단이며, 현재는 일을 하고 있지는 않으나 근로 활동 종사를 통하여 가구 소득보전 및 심리적 복지감을 향상시켜야 할 필요성이 높은 집단이라 하겠다. 특히 노인일자리사업은 근로를 희망하는 노인에게 일을 제공함을 통해 1차적으로 소득보전의 효과를 제공하는 사업으로서, 선행연구에서는 경제적으로 열악한 노인은 다양한 복지서비스 중 특히 소득보장 프로그램으로서 기능하는 노인일자리사업에 대한 욕구가 커야 하며 높은 인지율을 보인다고 하였으나(Calsyn & Winter, 1999), 오히려 그 반대의 결과가 나타났다는 점은 주목할 만하다.

표 10 노인일자리사업 인지여부에 따른 경제적 및 심리적 특성

구 분		사례수(명)	평균	표준편차	t	
경제적 특성	가구월소득(만원)	사업 미인지	9,858	133.9	163.63	-7.960***
		사업 인지	10,435	154.7	205.18	
	가구월지출(만원)	사업 미인지	9,847	104.7	88.67	-11.380***
		사업 인지	10,420	120.1	102.78	
	월가계수지(만원)	사업 미인지	9,847	29.3	132.05	-2.490*
		사업 인지	10,420	34.8	177.46	
가구순자산(백만원)	사업 미인지	9,510	140.6	207.74	-9.999***	
	사업 인지	10,176	177.0	293.33		
심리적 특성	우울(점)	사업 미인지	1,651	5.42	4.479	7.244***
		사업 인지	1,724	4.34	4.234	
	삶의 질(5점척도)	사업 미인지	858	3.01	0.567	-5.916***
		사업 인지	1,054	3.16	0.493	

\* 경제적 특성은 가구가중치 적용

\*\*\*p < .001, \*p < .05

노인일자리사업 미인지 집단과 인지 집단 간의 사회단체 유형별 참여 유무 및 평생교육, 자원봉사활동 경험 유무 등 사회활동 참여 실태를 비교해 본 결과는 다음과 같다(<표 11>). 사업 미인지 집단은 인지집단에 비하여 단체활동을 경험하지 못한 비율이 전반적으로 높은 편이며, 특히 평생교육, 자원봉사활동을 경험하지 못한 비율이 평생교육 6.4%p, 자원봉사활동 12.3%p 높은 것으로 나타나, 노인일자리사업 미인지 집단은 다양한 사회활동 참여 정도가 낮은 집단으로 볼 수 있겠다. 사회활동 참여는 활동을 통한 본래의 목표 이외에도 사회적 관계망 혹은 연결망 확보를 통하여 정보인식에 영향을 줄 수 있다. 실제 사업 미인지 집단은 인구학적, 경제적, 심리적으로도 취약집단이면서 사회활동에 적게 노출되어 있어 근로의 욕구는 있으나 실제 근로활동에 뛰어들지 못하고 있으며 다양한 정보가 제공될 사회적 기회가 차단된 폐쇄적인 집단이라 할 수 있겠다.



기 획 주 제

표 11 노인일자리사업 인지여부에 따른 사회활동 참여 실태

구 분		사업 미인지		사업 인지		카이제곱
		사례수(명)	비율(%)	사례수(명)	비율(%)	
친목단체 참여	유	1,013	56.7	1,243	65.7	30.955***
	무	773	43.3	650	34.3	
종교단체 참여	유	884	49.2	993	52.4	3.163*
	무	902	50.5	901	47.6	
문화활동단체 참여	유	21	1.3	63	3.3	15.671***
	무	1,762	98.7	1,830	96.7	
스포츠레저단체 참여	유	59	3.3	150	7.9	36.615***
	무	1,727	96.7	1,743	92.1	
시민사회단체 참여	유	12	.7	41	2.2	14.446***
	무	1,774	99.3	1,852	97.8	
이익정치단체 참여	유	6	.3	24	1.3	9.867**
	무	1,780	99.7	1,869	98.7	
봉사단체 참여	유	55	3.7	145	7.7	37.503***
	무	1,731	96.9	1,748	92.3	
학습단체 참여	유	83	4.6	156	8.2	19.538***
	무	1,703	95.4	1,737	91.8	
평생교육 참여	유	218	12.2	353	18.6	29.083***
	무	1,568	87.8	1,540	81.4	
자원봉사활동 참여	유	209	11.7	455	24.0	94.365***
	무	1,577	88.3	1,439	76.0	
계		1,786	100.0	1,893	100.0	

\*\*\*p < .001, \*\*p < .01, \*p < .05

기초노령연금, 장기요양보험, 노인돌보미바우처 등 정부가 최근 노인일자리사업과 함께 추진하고 있는 노인관련 정책들에 대한 인지수준을 노인일자리사업 인지집단과 미인지 집단으로 구분하여 비교한 결과는 다음과 같다(<표 12>). 사업 미인지 집단은 각 서비스별로 인지하지 못하고 있는 비율이 기초노령연금 5.7%p, 장기요양보험 32.7%p, 노인돌보미 바우처 24.3%p만큼 높게 나타나, 노인일자리사업 미인지 집단의 경우 인지 집단에 비하여



노인일자리사업뿐만 아니라 다양한 정부의 시책 정보에 소외된 비율이 보다 높은 것을 알 수 있다.

**표 12** 노인일자리사업 인지여부에 따른 노인관련 정책 인지수준

구 분	사업 미인지		사업 인지		카이제곱	
	사례수(명)	비율(%)	사례수(명)	비율(%)		
기초노령연금	인지 유	1,600	89.6	1,805	95.3	43.425***
	인지 무	186	10.4	89	4.7	
장기요양보험	인지 유	354	19.8	995	52.5	423.652***
	인지 무	1,432	80.2	899	47.5	
노인돌보미바우처	인지 유	331	18.5	811	42.8	252.997***
	인지 무	1,454	81.5	1,083	57.2	
계		1,786	100.0	1,893	100.0	

\*\*\*p < .001

노인일자리사업 인지는 사업 참여노인들을 대상으로 한 조사결과에 따르면 이용하고 있던 경로당, 복지관 등의 기관(32.6%), 가족, 이웃, 친척, 친구 등 지인(26.8%), 시군구(읍면동) 담당 공무원(14.1%), 지역 내 통반장 또는 이장(13.3%), 등 지역 내 노인일자리사업 수행기관 또는 각 노인의 사회적 관계망을 통하여 주로 이루어지고 있다(이문국 외, 2007). 실제 노인일자리사업 미인지 집단과 인지 집단의 노인복지서비스 주요 인지 경로를 비교하여 살펴본 결과(<표 13>), 상대적으로 사업인지 집단의 경우 대중매체를 통한 각종 서비스 정보를 적극적으로 취하고 있는 것으로 나타났으나 사업 미인지 집단은 노인일자리사업 뿐만 아니라 다른 정부의 노인복지서비스들에 대해서도 들어본 적이 없다고 응답한 비율이 조금 높게 나타나고 있다.

표 13 노인일자리사업 인지여부에 따른 노인복지서비스 주요 인지경로

구 분 <sup>3)</sup>	사업 미인지		사업 인지		카이제곱
	사례수(명)	비율(%)	사례수(명)	비율(%)	
대중매체	938	28.9	1,519	39.5	704.089***
동사무소 및 복지기관	655	20.1	73	19.1	
가족 및 친인척	507	15.6	495	12.9	
이웃 및 친구	705	21.7	869	22.6	
홍보물	194	6.0	214	5.6	
들어본 적 없음	158	4.9	0	.0	
기타	92	2.8	10	.3	
계	3,249	100.0	3,842	100.0	

\*\*\*p < .001

### 2) 노인일자리사업 인지 결정요인

노인일자리사업의 인지를 결정하는 요인을 앞서 설명한 Anderson & Newman(1973)의 behavioral model을 적용하여 소인 요인, 가능성 요인, 욕구 요인 및 기타 요인으로 나누어 이항로지분석을 실시하였다. 이 때 각 요인에 포함되는 변수는 Anderson & Newman(1973) 및 기타 선행연구들이 제시한 변수들을 토대로 하여 각 요인을 순차적으로 투입하되, 다음을 추가적으로 포함하였다. ① 노인(종합)복지관 이용 여부 및 과거 취업여부는 사회적 관계망 확보 차원으로, 특히 노인(종합)복지관 이용은 노인일자리사업의 수행기관으로서 노인의 사업 인지의 수단으로 작용할 수 있기 때문에 가능성 요인에 포함하였다. ② 노인일자리사업은 소득보전 기능이 강하므로 경제적 특성(가구소득 및 기초노령연금 수급여부)을 선행연구들과 같이 가능성 요인에 포함하지 않고 욕구 요인에 포함하였다. ③ 평생교육 희망 및 자원봉사 희망은 사회활동 욕구의 하나로 사회활동으로서의 노인일자리사업 욕구와 같은 차원에서 이해되어야 하기 때문에 욕구 요인으로 포함시켰다. ④ 노인장기요양보험 인지여부 및 노인돌보미 바우처 인지여부는 세 요인에 포함되지는 않으나 국가의 주요 노인복지정책으로서 노인일자리사업과 맥을 같이 한다는 차원에서 기타 요인으로 포함하였다. 본 분석은 향후 일할 의사가 있는 노인 3,679명을 대상으로 하였다. 모형에 포함된 변

3) 다중응답으로 구성된 문항이기 때문에 전체 케이스 수에 차이가 있음



수의 정의 및 측정방법은 아래 <표 14>와 같다.

**표 14** 인지 결정 분석모형 : 변수정의 및 측정

변수		변수값
인지여부		0=미인지, 1=인지
소인요인	성	더미변수(0=여성, 1=남성)
	연령	연령(세)
	교육수준	1=무학(글자모름), 2=무학(글자해독), 3=초등졸, 4=중·고등학교졸, 5=전문대졸업이상
가능성요인	지역	0=읍면부, 1=동부
	사회활동참여수	참여활동 개수
	가구원수	가구원수
	가까운 친구이웃 수	친구이웃 수
	노인(종합)복지관 참여여부	0=미참여, 1=참여
	과거 취업여부	0=무, 1=유
욕구요인	가구소득	소득액
	기초노령연금 수급여부	0=미수급, 1=수급
	기능상태	0=제한 유, 1=제한 무
	삶의 질	삶의질 점수(1-5점척도)
	평생교육 희망	0=미희망, 1=희망
	자원봉사 희망	0=미희망, 1=희망
기타요인	노인장기요양보험 인지여부	0=미인지, 1=인지
	노인돌보미바우처 인지여부	0=미인지, 1=인지

분석 결과(<표 15>) 소인 요인 중에서는 성, 연령 변수에서 통계적으로 유의미한 결과를 보여, 남성 노인일수록, 연령이 낮을수록 노인일자리사업을 인지할 확률이 높은 것으로 나타났다. 선행연구에서는 대체로 여성노인일수록 서비스 인지도가 높거나 성별 변수가 통계적으로 유의미하지 않다고 하였으나, 노인일자리사업은 ‘일자리 정책’으로서 근로에 대한 경험과 관심이 보다 높은 남성에게 사업 정보가 더 인지되어 있음을 유추할 수 있다. 교육수준의 경우에는 3단계까지 교육수준이 높을수록 노인일자리사업을 인지할 확률이 높아지는 방향으로 효과가 통계적으로 유의미하게 유지되다가 4단계에서 노인장기요양보험 및 노인돌보미바우처 인지 변수의 투입으로 인하여 그 효과가 상쇄되어 통계적으로 유의미하

**기 획 주 제**

지 않은 것으로 나타났다.

가능성 요인으로는 노인(종합)복지관 참여여부와 과거 취업여부가 노인일자리사업을 인지할 확률에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 먼저 노인(종합)복지관에 참여하는 경우가 그렇지 않은 경우에 비하여 노인일자리사업 인지확률을 증가시켰는데, 노인(종합)복지관은 노인의 각종 서비스 및 정보를 제공해주는 지역단위 기관이면서 노인일자리 정보를 얻고, 노인일자리사업을 대부분 직접 운영하고 있는 기관이다. 따라서 근로의 의사가 있는 노인의 경우에는 이러한 기관에의 접근성을 향상시키는 노력이 필요할 것이다. 또한 현재 일을 하고 있지는 않지만 과거 취업경험이 있는 경우가 그렇지 않은 경우에 비하여 노인일자리 사업을 인지할 확률이 높은 것으로 나타났는데 이는 과거 취업경험을 통한 사회적 관계망의 확보, 취업경험이 주는 근로에 대한 보다 높은 관심, 현실성, 정보획득의 용이성 등 다양한 요인들을 고려해 볼 수 있겠다. 특히 과거 취업여부는 4단계까지 높은 큰 의미를 가지는 변수로 드러나고 있다. 한편, 일반적인 복지서비스는 선행연구에서 밝혀진 바와 같이 도시지역보다는 농어촌지역에서 인지수준이 낮다고 밝히고 있으나 실제 본 연구에서 지역이 노인일자리사업을 인지할 확률에 미치는 영향이 미미했던 것은 노인일자리사업은 전국단위의 사업으로서 농어촌 지역에도 지역 내 통반장이장 및 이웃, 경로당 등 다양한 채널을 통하여 노인일자리사업 정보가 제공되고 있으며, 지역 요인보다는 영향력이 있었던 다른 요인들에 의해 사업 인지여부가 더 크게 좌우됨을 의미한다.

**표 15** 노인일자리사업 인지여부 결정요인 분석

구 분	Model 1		Model 2		Model 3		Model 4	
	B	Exp(B)	B	Exp(B)	B	Exp(B)	B	Exp(B)
성 <sup>4)</sup>	.316***	1.371	.291**	1.338	.310**	1.364	.298**	1.347
연령	-.033***	.968	-.035***	.966	-.026***	.974	-.023**	.977
교육수준	.289***	1.336	.240***	1.271	.170***	1.186	.075	1.078
거주지역			.231*	1.259	.164	1.178	.035	1.036
사회활동참여수			.146***	1.157	.035	1.036	-.013	.987
가구원수			-.027	.973	-.024	.976	-.019	.981
가까운친구·이웃수			.010	1.010	.008	1.008	.004	1.004

4) 더미변수 처리 : 성(여성=0), 지역(읍면부=0), 노인복지관 참여여부(미참여=0), 과거취업 여부(미취업=0), 기



구 분	Model 1		Model 2		Model 3		Model 4	
	B	Exp(B)	B	Exp(B)	B	Exp(B)	B	Exp(B)
노인(종합)복지관 참여여부			.368***	1.444	.271**	1.311	.228*	1.256
과거취업여부			.378***	1.459	.364**	1.440	.399***	1.491
가구소득					.000	1.000	.000	1.000
기초노령연금 수급여부					.006	1.006	.012	1.012
기능상태					.474***	1.607	.409***	1.506
삶의 질					-.006	.994	-.026	.975
평생교육희망					.433***	1.541	.396***	1.486
자원봉사 희망					.399***	1.491	.274*	1.315
노인장기요양보험 인지여부							1.068***	2.909
노인돌보미바우처 인지여부							.782***	2.186
Constant	1.288**	3.625	.868	2.383	.115	1.122	.018**	1.018
N	3,156		3,156		3,156		3,156	
-2 Log likelihood	4212.412		4153.971		4079.908		3784.250	
Nagelkerke R Square	.063		.087		.116		.225	

\*\*\*p < .001, \*\*p < .01, \*p < .05

욕구요인 중에서는 특히 기능상태, 평생교육 및 자원봉사 희망여부가 노인일자리사업 인지 확률에 영향을 미쳤다. 기능상태에 제한이 없을수록, 즉 건강할수록 노인일자리사업을 인지할 확률이 높았으며, 평생교육 및 자원봉사를 희망하는 노인일수록 그렇지 않은 노인에 비해 노인일자리사업을 인지할 확률이 높았다. 동일한 근로 의사를 갖고 있다 하더라도 건강상태가 더 열악한 노인의 경우 노인일자리사업을 인지할 확률이 낮게 나타났다는 것은 이들을 대상으로 한 보다 적극적인 사업 홍보가 필요하다는 점을 시사한다.

기타 요인으로 노인장기요양보험 및 노인돌보미바우처 서비스를 인지할수록 노인일자리 사업을 인지할 확률이 높은 것으로 통계적으로 유의미하게 나타났는데, 이 노인복지서비스들에 대해 인지해야만 노인일자리사업을 인지한다기보다는 노인일자리사업 정보에 취약한 노인들은 대체로 타 노인복지서비스에 대한 인지수준도 낮아 전반적인 복지인식 수준이 취약하므로, 이러한 집단을 발굴하여 정보를 직접 제공해 줄 수 있는 방안을 강구해야 한

초노령연금 수급여부(미수급=0), 기능상태(제한있음=0), 평생교육희망(미희망=0), 자원봉사희망(미희망=0), 노인장기요양보험 인지여부(미인지=0), 노인돌보미바우처 인지여부(미인지=0)

기 획 주 제

다는 점에 초점을 맞추어야 한다. 이들은 일할 의사가 있지만 노인일자리사업을 알지 못하기 때문에 참여하지 못하고 있는 노인일자리사업의 주요 표적 집단이 되기 때문이다. 투입 변수 중 특히 영향력이 높은 것은 노인장기요양보험 인지여부 및 노인돌보미바우처 인지여부, 기능상태, 과거 취업여부 평생교육 희망여부 순으로 나타났다.

2. 노인일자리사업 인지노인의 경제활동 선호 결정요인 분석

분석자료에서, 현재 미취업노인이면서 노인일자리사업을 사전에 인지하고 있던 노인 중 노인일자리사업에 참여해 본 경험이 있는 노인은 5.4%(224명)에 불과한 것으로 조사되었다. 다만, 그럼에도 불구하고 참여 경험이 없는 노인(3,893명) 중 향후 일할 의사가 있다고 응답한 노인이 44.5%(1,732명, 전체 표본의 11.4%)나 차지하고 있으며, 미취업자이면서 노인일자리사업을 인지하지 못하고 있는 노인 중(5,768명)에서 앞으로 일할 의사가 있다고 응답한 노인도 30.9%(1,786명, 전체 표본의 11.8%)나 존재하는 것으로 나타났다. 한편, 분석대상의 비교집단으로 노인일자리사업의 존재를 인지하고 있으나 참여한 경험이 없으며 향후 일할 의사도 없는 노인은 전체 노인의 15% 비중에 해당된다.

**관심집단** : 미취업노인 중에서 노인일자리사업의 존재를 인지하고 있으나 그동안 한번도 참여한 경험이 없으며 향후 일할 의사가 있는 노인(1,732명, 전체노인의 11.4%)

**비교집단** : 미취업노인 중에서 노인일자리사업의 존재를 인지하고 있으나 그동안 한번도 참여한 경험이 없으며 향후 일할 의사가 없는 노인(2,161명, 전체노인의 15%)



1) 경제활동 선호여부에 따른 집단 간 일반적 특성 비교

현재 미취업노인이면서 노인일자리사업의 존재를 인지하고 있었으나 그동안 한 번도 본 사업에 참여한 경험이 없는 노인 중 향후 일할 의사가 있는 노인과 없는 노인의 일반적 특성을 빈도 교차분석을 통해 살펴본 결과는 <표 16>과 같다.

표 16 일반적 특성 비교

구 분	향후 일할 의사 있음		향후 일할 의사 없음		카이제곱	
	사례수(명)	비율(%)	사례수(명)	비율(%)		
성별	남성	927	53.5	779	36.0	118.9***
	여성	806	46.5	1,382	64.0	
연령계층별	60~64세	668	38.6	505	23.4	269.2***
	65~69세	545	31.5	560	25.9	
	70~74세	357	20.6	478	22.1	
	75~79세	111	6.4	349	16.1	
	80~84세	39	2.3	189	8.7	
	85세 이상	12	0.7	81	3.7	
거주지역별	동부	1,552	89.6	1,773	82.0	44.1***
	읍면부	180	10.4	388	18.0	
가구형태별	노인독거	209	12.1	330	15.3	25.4***
	노인부부	812	46.9	1,033	47.8	
	자녀동거	584	33.7	710	32.8	
	기타가구	127	7.3	89	4.1	
교육수준별	무학(글자모름)	56	3.2	176	8.1	122.5***
	무학(글자해독)	128	7.4	283	13.1	
	초등졸	544	31.4	778	36.0	
	중/고등졸	702	40.5	679	31.4	
	전문대졸이상	302	17.4	245	11.3	
기능상태별	제한없음	1,559	90.0	1,606	74.3	154.6***
	제한있음	174	10.0	555	25.7	
계		1,733	44.5	2,161	55.5	

\*\*\*p < .001



**기 획 주 제**

우선, 성별로는 향후 일할 의사가 있는 집단의 경우 남성노인이 여성노인에 비해 7%p 많은 반면, 의사가 없는 집단의 경우에는 반대로 여성노인이 남성노인에 비해 28%p 높게 나타남에 따라 노년기 경제활동에 대한 욕구는 여성노인에 비해 남성노인이 월등히 높게 나타나고 있음을 알 수 있다. 이는 현 노인세대의 경우 기존 성역할에 대한 고전적인 가치관<sup>5)</sup>으로 인해 과거 취업경험이 남성노인(96.5%)에 비해 여성노인(62.8%)이 상대적으로 낮게 나온 결과와도 무관치 않아 보인다. 연령계층의 경우 일할 의사가 있는 집단의 경우 전 기고령자(~75세 미만)가 차지하는 비중이 90.7%인 반면, 일할 의사가 없는 집단일 경우 71.4%에 불과해 상대적으로 저연령 노인일수록 경제활동 욕구가 크게 나타나고 있으며, 전기고령자 내에서도 60대와 70대의 구성비는 확연한 차이를 보이고 있음을 알 수 있다. 거주지역의 경우 일할 의사가 있는 집단에서 그렇지 않은 집단에 비해 동부지역에 거주하고 있는 노인의 비중이 높게 나타나고 있으며, 가구형태에 있어서는 집단 간 두드러진 구성비 차이는 존재하지 않는 것으로 보인다. 한편, 교육수준과 관련해서는 중졸이상의 학력을 가지고 있는 노인이 일할 의사가 있는 집단에 57.9% 포함되어 있어, 그렇지 않은 집단(42.7%)에 비해 15.2%p 높게 나타나 교육수준이 높을수록 노년기 경제활동에 대한 욕구는 커지고 있음을 알 수 있다. 마지막으로 노인의 기능상태에 따른 경제활동 욕구를 보면 예상했던 바와 같이 상대적으로 건강이 양호한 사람이 보다 높은 경제활동 의지를 보이고 있는 것으로 조사되었다.

**표 17** 개인 및 가구의 경제상태에 대한 집단간 평균 검증(t-test)

구 분		사례수(명)	평균	표준편차	t	
가구 및 개인의 경제상태	가구연간소득(만원)	일할 의사 있음	1,732	2,206	3,214	-1.354
		일할 의사 없음	2,161	2,086	2,322	
	가구순자산(백만원)	일할 의사 있음	1,671	253	393	-0.863
		일할 의사 없음	2,053	242	400	
	개인월소득(만원)	일할 의사 있음	1,731	78	106	-5.585***
		일할 의사 없음	2,159	60	96	
개인순자산(백만원)	일할 의사 있음	1,704	129	238	-3.949***	
	일할 의사 없음	2,124	98	237		

\*\*\*p < .001

5) “남성의 임무는 밖에서 돈을 버는 것이고 여성의 임무는 가정과 가족을 돌보는 것이다”



한편, 객관적 경제상태에 대한 집단간 비교 결과(<표 17>) 가구단위의 소득 및 자산은 일할 의사가 있는 노인과 그렇지 않은 노인사이에서 뚜렷한 통계적 유의성을 발견할 수 없었다. 다만, 개인단위에 있어서는 소득 및 자산 기준 모두 향후 일할 의사를 가지고 있는 집단이 통계적으로 높은 수준을 보이고 있음을 알 수 있다. 이러한 결과는 기존의 조사들에서 보고되는 보편적인 결과(경제활동 욕구의 형성배경 중 가장 큰 비중은 생계비 마련임) 등을 감안하면 다소 의외일 수 있으나 다음의 두 가지를 고려할 경우 꼭 그렇지만은 않다. 첫째, 두 집단간 기본적인 특성이 상이하기 때문에 상기 결과를 일반화시킬 수는 없다는 점이다. 즉, 향후 일할 의사가 있는 집단은 앞서 살펴본 바와 같이 그렇지 않은 집단에 비해 남성이면서 전기고령자이며 교육수준도 높고 건강측면의 기능상태도 양호한 노인이 포함되어 있을 가능성이 높다. 따라서 이러한 결과는 어쩌면 당연한 것인지도 모른다. 보다 엄밀한 비교를 위해서는 일반적 특성변수를 통제한 상태에서 살펴볼 필요가 있다. 둘째, 경제생활의 영위가 주로 가구단위로 이루어진다는 점을 감안하면 노인 개인의 경제상태 만으로 그 가구의 경제상태를 일반화시키기에는 무리가 따른다는 점이다. 단적으로, 첫째 지적한 집단간 일반적 특성이 상이함에도 불구하고 가구단위의 소득 및 자산 수준 사이에 통계적 유의성이 존재하지 않고 있음은 이를 반증하는 것으로 볼 수도 있다.

## 2) 노인일자리사업 인지노인의 경제활동 선호 결정요인

노인일자리사업 인지노인 대상 경제활동 선호 결정요인을 살펴보기 위해 활용한 통계분석 방법은 이항 로지스틱 회귀분석(Binary Logistic Regression)이며, 사용된 종속변수, 독립변수 및 독립변수 중 더미 코딩한 변수는 아래와 같다.

종속변수 : **향후 일할 의지**(0=없음, 1=있음)

독립변수 : **인구지리학적 변수**(성, 연령, 교육수준, 거주지역)

**현재 경제상태 변수**(가구소득, 노인개인자산, 기초노령연금 수급여부)

**현재 건강상태 변수**(기능상태 제한여부)

**과거행태 변수**(과거 취업경험 유무)

**미래 사회참여욕구 변수**(평생교육 참여의향 여부, 자원봉사 참여의향 여부)

더미변수 : 성, 거주지역, 취업경험, 기초노령연금 수급여부, 기능상태 제한여부, 평생교

**기 획 주 제**

육 참여의향 여부, 자원봉사 참여의향 여부

현재 미취업노인이면서 노인일자리사업의 존재를 인지하고 있었으나 그동안 한 번도 본 사업에 참여한 경험이 없는 노인들을 대상으로 한 향후 경제활동참여 선호 결정요인 분석 결과는 <표 18>과 같다.

**표 18** 경제활동 선호 결정요인 분석 결과<sup>6)</sup>

구 분		Model 1		Model 2		Model 3		Model 4	
		B	Exp(B)	B	Exp(B)	B	Exp(B)	B	Exp(B)
인구지리학 변수	성	.700***	2.014	.661***	1.937	.428***	1.534	.602***	1.826
	연령	-.420***	.657	-.454***	.635	-.414***	.661	-.402***	.669
	교육수준	.104***	1.110	.124***	1.132	.125***	1.133	.022	1.022
	거주지역	.386***	1.470	.412***	1.510	.389***	1.475	.381***	1.464
경제상태 변수	LOG_가구소득			-.112	.894	-.088	.916	-.133*	.875
	LOG_개인총자산			.066	1.068*	.032	1.032	.029	1.030
	기초노령연금 수급여부			-.241	.786***	-.242***	.785	-.292***	.747

6) 더미 코딩 내용

Categorical Variables Codings			
		사례수(명)	Parameter coding
향후 자원봉사활동 참여희망	아니오	3,057	1
	예	689	0
거주지역	동부	3,011	1
	읍면부	735	0
기초노령연금 수령여부	아니오	2,392	1
	예	1,354	0
과거 취업경험여부	없다	755	1
	있다	2,991	0
향후 평생교육 참여희망	아니오	2,470	1
	예	1,276	0
성별	남성	1,598	1
	여성	2,148	0
기능상태 제한	없다	2,989	1
	있다	757	0



구 분		Model 1		Model 2		Model 3		Model 4	
		B	Exp(B)	B	Exp(B)	B	Exp(B)	B	Exp(B)
건강상태 및 과거행태	기능상태 제한여부					.771***	2.162	.648***	1.912
	과거 취업경험					-.698***	.498	-.661***	.516
사회참여 욕구변수	평생교육 참여의향							-.533***	.587
	자원봉사 참여의향							-.593***	.553
constant		-.237	.789	.101	1.106	-.384*	.681	.893***	2.442
N		3,746		3,746		3,746		3,746	
-2 Log likelihood		4921.6		4909.5		4791.7		4675.1	
Nagelkerke R Square		0.139		0.143		0.179		0.213	

\*p < .10, \*\*p < .05%, \*\*\*p < .01

우선 인구지리학적 독립변수들을 보면 교육수준을 제외하면 성, 연령, 거주지역에서 통계적으로 유의함을 알 수 있다. 즉, 남성노인일수록 향후 일할 의사가 있는 확률이 높게 (Exp(B): 1.826) 나타나고 있으며, 전기고령자가 후기고령자에 비해, 동부지역 거주노인이 읍면지역 거주노인에 비해 경제활동참여를 선호할 가능성이 높은 것으로 나타났다. 교육수준의 경우에는 주석의 교차분석 결과<sup>7)</sup>에서 보여주는 바와 같이 사회참여욕구 변수와의 연관성 때문에 그 효과가 상쇄되어 통계적으로 유의미하지 않은 결과를 나타내고 있다. 평생교육 및 자원봉사활동 모두 학력이 높아질수록 참여를 희망하는 비율이 높아지고 있는 것이다. 한편, 경제상태의 경우에는 가구소득이 낮은 가구에 포함된 노인일수록, 기초노령연금을 수령하고 있는 노인일수록 향후 일할 의사가 있는 확률이 높게 나타난 반면, 개인의 총자산 변수는 선호 결정에 통계적으로 유의적이지 않은 것으로 분석되었다. 가구소득의

7) 교차분석 결과

		교육수준					Total
		무학 (글자모름)	무학 (글자해독)	초등졸	중/고등졸	전문대 졸업 이상	
평생교육 참여희망 여부	아니오	191 82.3%	317 77.1%	877 66.4%	773 55.9%	271 49.5%	2429 62.4%
	예	41 17.7%	94 22.9%	444 33.6%	609 44.1%	277 50.5%	1465 37.6%
Total		232 6.0%	411 10.6%	1321 33.9%	1382 35.5%	548 14.1%	3894 100.0%
		100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%



**기 획 주 제**

경우에도 통계적 유의수준(10%)을 감안하면 기초노령연금 수급여부에 비해 그 영향력은 그리 크지 않은 것으로 평가할 수 있다. 이는 비록 경제생활의 영위가 가구단위로 이루어진다고 하더라도 노인 개인의 경제적 자율성을 100% 담보할 수 없음을 의미하고 있는 것이다.

한편, 노인의 총자산이 통계적으로 유의적이지 못한 배경에는 일반적으로 노인들의 총자산 구성이 금융자산보다는 부동산자산에 집중화 된 경향<sup>8)</sup>을 나타냄으로써 유동성 제약을 받기 때문인 것으로 추측된다. 건강상태 변수의 경우 기능 상태에 제한이 없는 노인일수록 향후 일할 의사가 높게 나타나고 있으며, 과거취업 경험 유무와 관련해서는 과거에 취업한 경험이 없는 노인일수록 향후 일할 의사도 없을 확률이 높은 것으로 나타났다. 마지막으로 사회참여 욕구 변수에 대한 통계분석 결과를 보면 흥미롭다. 평생교육 및 자원봉사에서의 참여욕구를 가지고 있는 노인일수록 향후 일할 의사가 있는 확률이 높게 나타나고 있는 것이다. 물론, 이들 상호변수의 관계는 인과성 보다는 상관성 측면이 강할 것이다. 어쨌든, 이는 유급노동, 자원봉사, 평생교육 등 각종 사회참여와 관련된 분야별 정책대상자가 서로 다르지 않고 동일노인일 가능성이 높음을 시사한다.

		교육수준					Total
		무학 (글자모름)	무학 (글자해독)	초등졸	중/고등졸	전문대 졸업 이상	
자원봉사활동 참여희망 여부	아니오	222 96.1%	392 95.4%	1133 85.8%	994 72.0%	346 63.1%	3087 79.3%
	예	9 3.9%	19 4.6%	188 14.2%	387 28.0%	202 36.9%	805 20.7%
Total		231 5.9%	411 10.6%	1321 33.9%	1381 35.5%	548 14.1%	3892 100.0%
		100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

8) 2008년 노인생활실태조사 결과 조사대상 노인의 총자산 구성비는 부동산자산(77.7%)이 금융자산(22.3%)에 비해 월등히 높게 나타나고 있음



## V. '일에 대한 '노인'의 욕구 파악

본 장에서는 앞서 노인일자리사업 참여 경험이 없는 미취업 노인의 경제활동 선호 결정 요인을 살펴 본 것에 이어서 이들이 희망하는 경제활동 조건이 어떠한지를 분석한다. 노인 일자리사업에 대한 인지여부에 관계없이 현재 미취업자이면서 향후 일을 원하는 노인들에게 일에 대한 욕구가 생성의 배경을 살펴본 결과(<표 19>) '생계비 마련(47.9%)'과 '용돈 필요(21.5%)'가 69.4%를 차지하고 있어, 10명중 7명 가량은 경제적 자율성 확대에서 그 원인을 찾을 수 있다. 단, 건강유지(15.4%)나 시간 보내기(9.9%) 등 까지 감안하면 노인에게 있어 일이 가지고 있는 의미는 '노인 4고(苦)'를 직간접적으로 해소 또는 완화시켜주는 도구로서 기대되어지고 있다고 해석하여도 무방할 것이다.

**표 19** 일반적 특성별 현재 직업 없는 응답자의 향후 일하고 싶은 이유<sup>9)</sup>

(단위 : %)

구 분		생계비 마련	용돈 필요	건강 유지	사람들과 교제	시간 보내기	기타	계	사례수 (명)
전체		47.9	21.5	15.4	3.7	9.9	1.6	100.0	3,680
성별	남성	49.5	20.3	14.7	3.6	10.7	1.3	100.0	1,736
	여성	46.6	22.6	16.0	3.7	9.2	1.9	100.0	1,944
연령	60~64세	53.1	18.7	13.5	2.8	10.9	1.1	100.0	1,245
	65~69세	48.1	22.9	15.7	4.1	8.3	0.9	100.0	1,120
	70~74세	44.0	23.5	16.4	4.3	9.2	2.6	100.0	782
	75~79세	42.8	23.6	15.4	4.5	10.6	3.1	100.0	351
	80~84세	38.0	20.1	20.7	1.1	17.2	2.9	100.0	128
	85세 이상	39.7	19.5	24.1	5.2	9.6	1.9	100.0	53
거주지역	동부	48.2	20.9	15.0	3.8	10.6	1.4	100.0	3,212
	읍면부	46.0	25.3	18.1	2.5	5.2	2.9	100.0	468
교육수준	무학(글자모름)	50.6	24.4	13.0	1.7	8.8	1.5	100.0	240
	무학(글자해독)	55.2	22.4	11.9	1.8	6.8	2.0	100.0	363
	초등학교	54.4	21.9	11.4	2.5	8.2	1.5	100.0	1,280
	중·고등학교	45.5	21.6	16.3	3.9	11.4	1.3	100.0	1,320

9) 현재 일하고 있지 않으나 향후 일할 의지가 있다고 응답한 3,680명을 대상으로 함.

기 획 주 제

구 분		생계비 마련	용돈 필요	건강 유지	사람들과 교제	시간 보내기	기타	계	사례수 (명)
	전문대이상	30.4	17.9	27.3	8.4	13.3	2.6	100.0	477
가구형태	노인독거	55.3	20.4	13.2	2.6	7.6	0.9	100.0	531
	노인부부	45.6	20.6	17.0	3.6	11.0	2.1	100.0	1,676
	자녀동거	47.6	22.4	13.8	4.3	10.4	1.5	100.0	1,246
	기타	49.3	25.9	16.7	3.1	4.5	0.7	100.0	227
월가구소득	50만원 미만	56.7	20.9	11.0	2.6	6.9	1.8	100.0	878
	50~99만원	51.7	22.9	13.3	2.7	7.8	1.5	100.0	863
	100~199만원	47.1	20.9	16.5	2.7	11.3	1.5	100.0	935
	200~299만원	40.1	19.9	19.8	4.6	13.5	2.2	100.0	445
	300만원 이상	35.8	22.6	20.0	7.7	12.6	1.3	100.0	560
기능상태	제한 없음	47.2	21.8	16.0	3.8	9.7	1.5	100.0	3,113
	제한 있음	52.1	19.6	11.8	3.0	11.0	2.5	100.0	567

노인의 일반적 특성별로 살펴보는 경우 성별에 따른 특징은 발견되지 않았으나 연령계층의 경우 전기고령자일수록 생계비 마련에의 욕구가 큰 반면 후기고령자는 상대적으로 건강유지에 대한 기대가 높게 나타났으며, 교육수준이 낮은 노인일수록 상대적으로 경제적 문제에 관심이 집중된 반면 높은 학력을 가진 노인일수록 건강유지나 시간활용에의 의지가 상대적으로 높게 나타나고 있음을 알 수 있다. 가구형태에 있어서는 노인독신가구일 경우가 생계비 마련에 대한 필요성이 높게 나타났으며, 가구소득이 낮을수록 생계비 마련에 대한 비중은 높은 반면 가구소득이 양호할수록 건강유지 및 시간활용 욕구가 더 높은 것으로 조사되었다. 거주지역에 있어서는 도시지역에 거주하고 있는 노인일수록 시간 보내기에 응답한 비율이 2배 가량 높은 것으로 나타남에 따라 읍면부 거주노인에 비해 사회적 지지망이 취약한 것으로 나타났다. 건강기능상태 측면에서는 이미 건강상태가 양호하지 못한 집단보다는 상대적으로 양호한 집단에서 건강유지에 대한 욕구가 더 높은 것으로 나타나 건강증진 개념보다는 건강유지 측면이 강하게 나타나고 있다고 해석할 수도 있겠으나, 한편으로는 기능상태의 제한이 경제적 취약성과 연결된 결과로도 볼 수 있어 단정 지을 수는 없다. 어쨌든, 수요자 관점의 맞춤형 노인일자리 창출이라는 정책목표를 달성하기 위해서는 향후 일할 의향이 있음에도 불구하고 그간 노인일자리사업에 참여하지 않은



이유 및 궁극적 정책대상자들<sup>10)</sup>에 대한 욕구수준(근무일수, 근무시간, 직업분야, 급여 수준 등) 등을 구체적으로 분석해 봄으로써 지금에 비해 노인일자리사업에 대한 정책적 고민 지점을 확대시킬 필요가 있다.

### 1. ‘노인’과 ‘노인일자리사업’의 간극 : 노인일자리사업 미참여 사유를 중심으로

현재 미취업노인 중 앞으로 일할 의향이 있는 노인들 중에서 노인일자리사업의 존재를 인지하고 있었으나 그동안 한 번도 본 사업에 참여한 경험이 없는 노인 1,732명을 대상으로 노인일자리사업에 참여하지 않은 이유를 살펴본 결과는 <표 20>과 같다.

**표 20** 향후 일할 의향이 있는 노인의 그간 노인일자리사업 불참 사유

	구 분	사례수(명)	비율(%)
지금까지 노인일자리사업에 불참했던 이유	선정조건에 부합하지 않아서	415	24.0
	참여할 필요성을 느끼지 못해서	413	23.8
	몸이 불편해서	343	19.8
	참여방법을 몰라서	259	15.0
	원하는 일자리가 없어서	162	9.4
	가족들이 원하지 않아서	65	3.8
	시간이 없어서	33	1.9
	보수가 너무 적어서	19	1.1
	기타	12	0.7
	거리가 너무 멀어서	11	0.6
계		1,732	100.0

가장 높은 응답률을 보인 항목은 ‘선정조건에 부합하지 않아서’로 24%를 차지하고 있으며, ‘참여할 필요성을 느끼지 못해서’ 23.8%, ‘몸이 불편해서’ 19.8%, ‘참여방법을 몰라서’ 15.0%, ‘원하는 일자리가 없어서’ 9.4% 순으로 나타났다. 우선, 선정조건에 부합하지 않은 경우는 신청했으나 선발과정에서 탈락했을 가능성이 높았음을 의미한다. 정부추진 노인일

10) 노인일자리사업 인지여부에 관계없이 현재는 미취업자이지만 향후 일하기를 원하는 노인



**기 획 주 제**

자리사업은 예산상의 제약으로 인해 사전에 정해진 일자리 배정량에 맞춰 사업유형별로 선발기준표를 활용하여 참여자를 선정하고 있다. 선발기준표의 대표적인 고려요소로서는 참여신청 노인의 연령, 재산상황, 전문성, 가구형태, 자원봉사 참여여부 등이 있다. 사실 전문성을 제외하면 대부분의 경우 향후 사업의 지속적인 양적확대를 통해 해소될 수 있는 부분이다. 한편, 참여할 필요성을 느끼지 못해서라고 응답한 노인들의 경우에는 개인적인 상황변화에 의한 결과라고 유추할 수 있다. 즉, 과거엔 필요성을 느끼지 못했지만 현재는 일을 하고 싶어 한다는 의미는 경제활동의 단절로 인해 경제상태가 갑자기 악화되었거나, 가족구성원의 변화(배우자의 사망 등)로 인해 사회적 지지망 확대 욕구가 새롭게 생겼거나, 경제활동을 하고 있거나 노인일자리사업에 참여하고 있는 주변 노인에 의한 영향 등 개개인이 처한 상황이나 환경, 가치관 등이 이전과는 달라졌기 때문일 것으로 해석 가능하다. 반면, 참여방법을 몰랐다가 원하는 일자리가 없어서라고 응답한 비율도 24.4%나 차지하고 있다는 사실은 노인일자리사업 담당자(복지부, 노인인력개발원, 수행기관)의 고민이 확대되어야 할 지점인 것으로 판단된다. 우선, 참여방법을 몰랐다는 말은 정책의 추진 주체가 적극적이면서도 구체적인 정보전달 기능을 제대로 수행하지 못했음을 의미한다. 특히 참여방법을 몰랐다고 응답한 노인의 96.1%가 동부 거주노인임을 감안하면 도시지역에서의 체계적인 홍보부족이 주요한 원인으로 지적될 수 있다. 물론, 이면에는 제한된 일자리 배정량 때문에 불필요한 민원발생을 원천적으로 방지하고자 하는 의도로 소극적인 홍보에 치중한 측면도 있겠으나 근본적인 해결책과는 거리가 있어 보인다. 한편, 원하는 일자리가 없다는 말은 공급자 중심의 사업추진으로 인해 사업내용의 다양성 부분에서 노인의 욕구와 괴리를 보이고 있음을 반증하는 것이다.

**표 21** 원하는 일자리가 없다고 응답한 노인의 생애 주된 일자리 직업분포

구 분	전체		원하는 일자리가 없어서	
	사례수(명)	비율(%)	사례수(명)	비율(%)
관리자	44	3.2	9	6.4
전문가 및 관련 종사자	106	7.7	14	9.9
사무종사자	68	5.0	11	7.8
서비스종사자	74	5.4	5	3.5



구 분	전체		원하는 일자리가 없어서	
	사례수(명)	비율(%)	사례수(명)	비율(%)
판매종사자	33	2.4	3	2.1
농림어업숙련종사자	27	2.0	1	0.7
기능원 및 관련 기능 종사자	40	2.9	2	1.4
장치,기계 조작조립종사자	40	2.9	12	8.5
단순노무종사자	936	68.4	84	59.6
계	1,732	100.0	1411)	100.0

주: 결측치 21명 제외

<표 21>은 원하는 일자리가 없어서라고 응답한 노인들(141명)의 생애 주된 일자리 직업 분류 분포를 보여주고 있다. 이에 따르면 원하는 일자리가 없어서라고 응답한 노인들이 상대적으로 관리자, 전문가 및 관련 종사자, 사무종사자, 장치·기계 조작조립종사자 등에서 높은 분포를 보이고 있음에 따라 제공되는 일의 전문성 측면에서의 괴리가 특히 심하다고 해석할 수 있을 것이다.

## 2. 노인이 원하는 일의 형태

### 1) 희망 근무형태 및 급여수준

현재 미취업노인 중 앞으로 일할 의향이 있는 노인들 중에서 노인일자리사업의 존재를 인지하고 있었으나 그동안 한 번도 본 사업에 참여한 경험이 없는 노인 1,732명을 대상으로 일과 관련된 노인의 욕구수준 중에서 희망하는 근무형태 및 급여수준을 살펴본 결과는 다음과 같다.

**표 22** 일할 의향이 있는 노인의 욕구수준(희망근무일수, 희망근무시간, 희망급여)

구 분	사례수(명)	비율(%)	희망급여(만원)
주5일 일하되 하루에 몇 시간 정도만 일하는 형태	1,045	28.4	70.0
주5일 일하되 하루에 8시간 이상 일하는 형태	716	19.4	89.7
주중 2~3일 일하되 하루에 몇 시간 정도만 일하는 형태	1,238	33.6	44.6
주중 2~3일 일하되 하루에 8시간 이상 일하는 형태	197	5.4	61.9

**기 획 주 제**

구 분	사례수(명)	비율(%)	희망급여(만원)
토요일, 일요일에만 일하는 형태	66	1.8	55.1
근무 일수나 근무시간에 구애받지 않고 일하는 형태	415	11.3	77.5
모름/무응답	3	0.1	72.6
계	3,680	100.0	65.4

우선, 선호하는 근무형태는 ‘주중 2~3일 일하되 하루에 몇 시간 정도만 일하는 형태’가 33.6%로 나타나 가장 높은 수준을 보이고 있으며, 이러한 노인집단이 희망하는 급여는 평균 44.6만원 수준인 것으로 조사되었다. 이를 현재의 노인일자리사업 중에서 사회공헌형 일자리의 추진방향과 비교해 볼 때 근무형태에 있어서는 동일한 지점을 형성하고 있지만 급여수준 측면에서는 20만원에 불과해 24.6만원의 수준차이를 보이고 있음을 알 수 있다. 한편, 주5일 일하면서 전일근로나 시간제근로를 선호하는 비율도 47.8%에 이르고 있을 뿐만 아니라 원하는 급여수준도 70.0~89.7만원으로 높게 형성되어 있음을 감안하면 정부추진 민간분야 노인일자리의 내실화가 시급함을 시사하고 있다.

**2) 희망 종사직업 분야 및 구직 시 우선조건**

현재 미취업노인 중 앞으로 일할 의향이 있는 노인들 중에서 향후 희망하는 종사직업 분야를 살펴보면 단순노무를 희망하는 노인이 전체의 75.8%나 차지하고 있어 전문 분야(5.7%) 및 서비스 분야(4.8%)에 대한 선호도와 상당히 큰 격차를 보이고 있다. 한편, 생애 주된 직업분야와 향후 원하는 직업분야를 살펴보면(<표 23>) 단순노무종사자로의 쓸림현상이 나타난 배경은 노인 개인이 가지고 있는 인적자본 및 사회적 인식의 한계를 스스로 인정한 상태에서 적정선의 타협을 추구하고 있다는 추측이 가능하다. 즉, 과거 취업경험이 없는 노인과 농림어업 종사노인 중에서 87%는 단순노무직을 선호하고 있으며, 과거 판매 종사자, 서비스종사자, 기능종사자 등에서도 단순노무를 원하는 비중이 높게 나타나고 있을 뿐만 아니라(각각 74%, 71%, 65%), 심지어 과거 전문가 집단에서도 33% 가량이나 단순노무를 선호하고 있는 것으로 조사되었다.



표 23 일할 의향이 있는 노인이 생애 주된 직업분야별 향후 희망하는 종사직업 분야

구 분	취업 경험 없음	생애 주된 직업분야										사례수 (명)	비율 (%)	
		관 리 자	전문가 및 관련 종사자	사무 종사자	서비스 종사자	판매 종사자	농림어업 숙련 종사자	기능원 및 관련 기능 종사자	장치,기계 조작조립 종사자	단순노무 종사자	군인			
향 후 원 하는 직 업 분 야	관리자	0	48	9	0	1	5	0	2	0	2	0	67	2.1
	전문가 및 관련 종사자	9	21	86	25	12	5	2	8	5	8	2	183	5.7
	사무 종사자	8	18	21	40	4	1	5	1	0	4	0	102	3.2
	서비스 종사자	32	10	8	12	29	15	10	17	0	20	0	153	4.8
	판매종사자	4	0	3	1	3	32	0	6	0	7	0	56	1.7
	농림어업 숙련종사자	3	2	7	0	3	0	20	0	1	4	0	40	1.2
	기능원 및 관련 기능 종사자	10	3	0	2	0	3	1	63	4	6	0	92	2.9
	장치,기계 조작조립 종사자	4	11	0	3	2	7	3	12	39	3	0	84	2.6
	단순노무 종사자	440	148	65	111	130	189	276	201	94	762	15	2431	75.8
계	510	261	199	194	184	257	317	310	143	816	17	3208	100.0%	

이러한 판단의 근거는 향후 구직 시 우선조건 조사결과(<표 24>)를 통해 가능하다. 즉, ‘출퇴근 거리가 너무 멀지 않아야 한다’가 22.8%로 가장 높은 비중을 보이고 있어 접근의 편의성이 가장 높은 비중을 보이고는 있으나 ‘나를 받아주는 곳이면 어디든 좋다’(22.3%), ‘육체적으로 너무 힘들지 않아야 한다’(13.4%), ‘근무일이나 시간이 내가 원하는 근무조건 과 맞아야 한다’(13.4%) 등 노인 개인의 역량 및 노인근로에 대한 사회적 인식수준의 기대치 등과 직·간접적으로 연결될 수 있는 항목들에 대한 응답비율 합계가 49.1%나 차지 하고 있다는 점이다.

표 24 일할 의향이 있는 노인의 향후 구직 시 우선적 고려사항

향후 구직 시 우선조건	사례수(명)	비율(%)
나를 받아주는 곳이면 어디든 좋다	763	20.7
내가 생각하고 있는 최소한의 임금수준에 맞아야 한다	297	8.1
근무일이나 시간이 내가 원하는 근무조건과 맞아야 한다	398	10.8
과거 내가 주로 했던 일과 연관성이 있어야 한다	271	7.4
출퇴근 거리가 너무 멀지 않아야 한다	969	26.3
꾸준히 계속 할 수 있는 일이어야 한다	121	3.3
육체적으로 너무 힘들지 않아야 한다	618	16.8
사회적 체면에 지장을 주지 말아야 한다	10	.3
직장 내에 또래 노인들이 많았으면 좋겠다	58	1.6
나이 어린 사람들로 부터 관리감독을 받지 않는 일이어야 한다	34	.9
내가 하는 일이 지역이나 사회에 도움이 되어야 한다	105	2.9
기타	36	1.0
계	3,680	100.0

### VI. 결론 및 정책적 함의

본 연구에서의 주요 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 노인일자리사업 참여 경험노인 집단의 경우 노인 가구의 빈곤해소에 대한 각 소득원의 영향력은 공적이전이 사적이전보다 더 높다. 한편, 취업노인과 비취업 노인 간에는 각종 공적 급여의 수급여부에 따라 유의미한 차이를 보인 반면에 급여수준에서는 집단간 격차가 유의미하지 않았다. 또한 빈곤, 비빈곤 노인 간에도 공적급여 수준의 실제적 차이는 나타나지 않았다.

둘째, 노인일자리사업 참여 경험노인 집단의 취업결정 요인 분석 결과 저연령노인일수록, 독거노인가구일수록, 동부지역 거주노인일수록, 지역실업률이 낮을수록 실제로 취업하고 있을 확률이 높게 나타났다.

셋째, 노인의 복지상태, 즉 빈곤상태와 공적이전 급여수준은 다른 요인들을 통제한 상태에서 취업결정에 정적으로 유의미한 영향관계를 보이고 있다.

넷째, 노인일자리사업의 인지여부를 결정하는 요인을 분석한 결과, 대표적인 취약집단인



여성, 고연령, 저학력, 건강상태가 취약한 노인일수록 노인일자리사업을 인지하지 못할 확률이 높은 것으로 나타났다. 실제로 2008 노인일자리사업 참여노인 중 여성 노인은 전체 참여자의 58.1%, 70대 이상의 고연령 역시 전체 참여자의 59.2%를 차지하는 등 참여자의 비율 내에서는 집단별 차이가 적다. 그러나 실제 참여하지 못하고 있는 사업 정보 소외자의 경우에는 대표적인 취약집단이 대거 분포하고 있음을 확인한 것이다.

다섯째, 취업경험이 없고 노인(종합)복지관 이용경험이 없는 노인일수록, 타 노인복지정책 인지수준이 낮을수록, 평생교육 및 자원봉사 참여 의사가 없을수록 노인일자리사업을 인지하지 못할 확률이 높은 것으로 나타났다.

여섯째, 노인일자리사업을 인지하고 있으면서 한 번도 동 사업에 참여한 경험이 없는 노인을 대상으로 향후 경제활동 선호여부에 대한 결정요인 분석 결과 남성노인일수록, 저연령노인일수록, 동부지역 거주노인일수록, 기능상태에 제한이 없는 노인일수록, 과거에 취업 경험이 있는 노인일수록 향후 경제활동을 선호할 확률이 높게 나타났다.

일곱째, 노인일자리사업을 인지하고 있으면서 한 번도 동 사업에 참여한 경험이 없는 노인을 대상으로 향후 경제활동 의사 여부에 따른 집단 간 가구소득 평균에 대한 t-test 결과 통계적 유의성이 없었음에도 불구하고, 여타 변수를 통제한 상태에서의 경제활동 선호 결정요인 분석 결과에서는 가구소득이 낮은 노인일수록 향후 경제활동을 선호하는 것으로 나타났다. 개인의 경제상태(소득, 자산)와 관련해서는 집단간 평균비교 결과 향후 일할 의사가 있는 집단이 통계적으로 유의미하게 높게 나왔음에도 불구하고, 성연령 등과 같은 일반적 특성 변수를 통제한 로짓분석에서는 개인의 자산이 경제활동 선호 여부에 영향력을 미치지 않고 있을 뿐만 아니라, 기초노령연금 수급여부와 같이 보다 객관적 변수에 있어서는 오히려 수급노인일수록 경제활동을 선호하고 있는 것으로 나타났다.

여덟째, 평생교육 및 자원봉사 활동과 같이 사회참여에 대한 긍정적 욕구를 가지고 있는 노인일수록 향후 일할 의사가 높게 나타나고 있음에 따라, 인과성보다는 상관성 측면이 강함을 고려하더라도 노인의 사회참여와 관련된 분야별 정책대상자가 서로 다르지 않고 동 일할 확률이 높은 것으로 확인되었다.

아홉째, 현재 미취업노인 중 앞으로 일할 의향이 있는 노인들 중에서 노인일자리사업을 인지하고 있었으나 그동안 한 번도 본 사업에 참여한 경험이 없는 노인들을 대상으로 불참사유를 살펴본 결과 25%는 신청했지만 탈락하는 등 선정조건에 부합하지 않아서, 또 다

## 기 획 주 제

른 25%는 실제로 참여방법을 모르다거나 원하는 일자리가 없기 때문인 것으로 나타났다.

열째, 현재 미취업노인 중 앞으로 일할 의향이 있는 노인들이 원하는 근무형태는 시간제 근로(62%)가 종일제 근로(25%)보다 월등히 높게 나타났다. 특히, 근무일수와 근무시간의 조합 결과 ‘주중 2~3일 일하되 하루에 몇 시간 정도만 일하고 싶다’는 노인이 33.6%로 가장 높은 비중을 보였으며 이 집단이 희망하는 급여수준은 44.6만원 가량인 것으로 조사되었다.

열 한번째, 향후 원하는 종사직업 분야도 본인의 취약한 인적자본 및 노인 근로를 바라보는 사회적 인식이 부정적일 것이라는 선입견 등이 반영되어 단순노무직에 대한 쓸림현상이 두드러졌으며, 이는 구직 시 원하는 조건을 보더라도 ‘나를 받아주는 곳이면 어디든 좋다’라거나 ‘육체적으로 너무 힘들지 않아야 한다’라는 응답비중을 보더라도 재차 확인할 수 있다.

한편, 본 연구결과에 따른 정책적 함의는 다음과 같다. 첫째, 복지가 소득효과를 발생시켜 노동공급을 약화시킨다는 일부 주장에도 불구하고, 노인일자리사업 참여경험자를 대상으로 분석해 본 결과, 이러한 주장을 뒷받침할 만한 경험적 증거를 발견하지 못하였다. 대부분 노인일자리 참여경험 노인들이 매우 심각한 빈곤상태에 있지만, 이들에게 복지기반이 되고 있는 각종 공적급여 지원수준은 복지의존성을 초래할 만큼 높지 않다. 분석모델에서, 공적이전 급여수준이 노인의 취업결정에 정적인 영향관계를 나타낸 것은, 소득보장지원을 강화하더라도 빈곤한 노인들이 근로시간을 늘리는 대체효과를 보일 가능성이 높음을 시사한다. 외환위기 이후 근로빈곤층이 급격하게 증가하면서 생산적 복지 기조가 대세로 자리잡고 있는 한국의 복지현실에서, 안정된 소득기반을 보장하지 않으면 경제적 빈곤에 처한 일하는 노인들이 절대적 빈곤계층으로 떨어질 우려가 있다. 따라서 저소득 근로노인에 대한 복지지원이 강화되어야 한다.

둘째, 서비스 인지가 곧 서비스 이용의 첫 단계라고 볼 때, 노인일자리사업 참여가 필요한 정책 대상집단에게 사업 인지도를 향상시키기 위해서는 다각적인 노력을 취해야 할 것이다. 먼저 노인(종합)복지관 및 시니어클럽, 대한노인회 취업지원센터 등 노인일자리사업과 관련된 정보를 제공할 수 있는 지역단위 기관(전달체계)<sup>11)</sup>의 서비스 내용이 근로를 희

11) 2008년 현재 1개 시군구당 평균 3.8개의 수행기관이 사업을 운영하고 있다.



망하는 노인들에게 적극적으로 홍보되어야 한다. 특히 노인일자리사업 미인지 집단은 노인 일자리사업뿐만 아니라 다른 노인복지정책에 대한 체감도 역시 매우 낮은 수준이기 때문에, 지역단위 노인복지기관으로의 접촉을 최대한 유도하여 욕구에 맞는 다양한 서비스를 제공받을 수 있도록 정보 소외를 최소화해야 할 것이다. 또한 한 번도 취업경험이 없는 노인의 경우 근로활동을 어디서 어떻게 시작해야 하는지에 대한 정보가 전혀 없을 것으로 유추되므로 이러한 노인들까지 노인일자리사업 전달체계 내로 포괄하기 위해서는 적극적인 수준의 사업 홍보가 동시에 필요하다. 사업미인지 집단의 경우 서비스 인지 경로에 있어 대중매체를 통한 인지 비율이 특히 낮았는데, 성별, 연령, 지역에 상관없이 가장 대표적으로 활용할 수 있는 대중매체를 통한 노인일자리사업 홍보를 통하여 폐쇄적인 표적집단이 노인일자리 전달체계로 표출될 수 있도록 하여야 할 것이다.

셋째, 서비스 이용의 활성화를 위한 정책적 고민지점들을 확대할 필요가 있다. 즉, 노인 일자리사업을 알고 있는 노인이라 할지라도 이들 중 50%는 구체적인 참여방법을 모른다거나, 예산제약에 따른 사업량 부족으로 인해 의사가 있음에도 불구하고 혜택에서 제외되어 있거나, 제공되는 일자리의 수준이 본인의 욕구와 상당한 괴리가 있는 노인임을 감안할 때 서비스의 꾸준한 양적확대를 동반한 질적 내실화, 아울러 찾아가는 서비스로의 방향전환을 서둘러야 할 것이다.

마지막으로, 유급노동, 자원봉사, 평생교육 등 각종 사회참여 욕구와 관련된 분야별 정책 대상자가 서로 다르지 않고 동일노인일 가능성이 높음을 확인한 바, 정부는 노인의 사회참여 지원체계를 분석하여 연계지점 확보 또는 one-stop 서비스가 가능하도록 재설계함으로써 대상자의 정책 체감도를 증진시킬 뿐만 아니라 정책 효율성도 높일 필요가 있다.



참/고/문/헌

- 강유진·강효진(2005). 노인복지서비스 인지도 및 이용의사에 영향을 미치는 요인 -1998년도 전국 노인생활실태조사 자료를 중심으로. 노인복지연구. 28. 255~294.
- 구인회(2002). 빈곤층의 사회경제적 특성과 빈곤이행 -경제위기 이후의 시기를 중심으로. 한국사회복지학. 제 56(4).
- 구인회·손병돈(2005). 노후 소득보장의 사각지대. 한국노년학. 25(4) : 35~52.
- 권문일(1996). 고령자의 퇴직 및 퇴직 후 근로행태 결정요인. 사회복지연구. 8. 41~67.
- 권승·황규선(2004). 노년층의 은퇴 결정요인에 관한 연구 -성별, 거주자별 차이분석을 중심으로. 한국노년학. 24(3). 69~90.
- 김영범(2008). 한국 고령자의 경제활동참여 결정요인에 관한 연구. 사회보장연구. 24(3). 29~51.
- 김신영(2006). 노인복지서비스 인지도 결정요인연구. 노인복지연구. 32. 99~117.
- 김수완 외(2006). 우리나라 노인가구의 소득구성 및 빈곤율 분석 -가구유형별 근로소득과 공적연금소득의 비중 및 빈곤제거효과를 중심으로. 사회복지연구 29: 5~37.
- 김수완(2007). 고령화 시대의 노후소득보장체계 재편 전략과 한국의 선택 -국가시장가족의 축을 중심으로. 사회복지 연구. 35 : 441~67.
- 김태성(2003). 사회복지정책입문. 청목출판사.
- 김학주(2004). 중·고령자의 재취업 결정요인에 관한 연구. 한국노년학. 24(2) : 97~10.
- 김학주·우경숙(2004). 중·고령자의 재취업 결정요인에 관한 연구. 한국노년학. vol. 24(2): 97~110.
- 대한민국정부(2009). 제1차 저출산고령사회 기본계획(보완판). 새로마지플랜 2010.
- 박경숙(2003). 55세 이상 고령자의 노동시장 이탈 과정 -은퇴의 유형화에 대한 함의. 노동정책연구. 제 3권 제 1호 : 103~140.
- 박경숙(2003). 55세 이상 고령자의 노동시장 이탈 과정 -은퇴의 유형화에 대한 함의. 노동정책연구 Vol. 3(1) : 103~140.
- 보건복지가족부(2009). 2009 노인 복지시설 현황.
- 변금선(2005). 국민기초생활보장제도가 노동공급에 미치는 효과. 노동정책연구 5(2) : 31~64.
- 석상훈(2009). 노인빈곤 결정요인에 대한 연구 -패널자료를 활용한 분석. 경제학 공동학술대회 자료집.
- 성지미·안주엽(2006). 중·고령자 취업결정 요인. 노동정책연구 6(1) : 39~74.
- 원석조(2008). 사회복지와 근로유인 -빈약한 증거와 이데올로기. 사회복지정책. Vol. 33.
- 유길상(2004). 실업급여가 재취업에 미치는 효과. 한국경제연구. 제 12권.
- 윤형호 외(2007). 윤형호·황진수·임석인. 2007. 서울시 고령재취업자의 직종선택의 결정요인. 한국노년학 27(4).
- 이만우, 김진영, 김대철(2008). 국민연금기대자산 추정 및 노동공급에 미치는 효과. 재정학연구 56호.
- 이성용(2007). 중·고령자의 실직·재취업에 대한 동태분석. 한국사회학회 2007 후기사회학대회 한국사회학대회( 1), 2007. 12.
- 엄동욱(2008). 중·고령자의 취업결정요인 -국민노후보장패널 1차년도 자료를 중심으로. 노동정책연구. 제8권(3): 17~38.
- 이문국·조준행·이지은·이현미(2008). 2007 노인일자리사업 참여노인 실태조사. 한국노인인력개발원.
- 이철희(2002). 한국고령남성의 경제활동참가 -1995~2000. 고령화시대의 노동시장정책 국제세미나 발표논문.
- 장지연(2002). 고연령근로자의 경제활동과 은퇴. 고령화시대의 노동시장정책 국제세미나 발표자료.
- 장지연·부가정·이혜정·신현구·이철희·장숙량·조성일·Berkman, L. F(2007). 중·고령자 노동시장과 고용의 국제비교 연구. 한국노동연구원.



- 장지연(2003). 고령화시대의 노동시장과 고용정책( I ). 한국노동연구원.
- 정경희·오영희·석재은·도세록·김찬우·이윤경·김희경(2005). 전국노인생활실태 및 복지욕구조사. 한국보건사회연구원.
- 지은정(2006). 중고령자의 퇴직전환 및 노후소득보장과 점진적 퇴직지원. 한국사회복지학 58(3).
- 통계청. 경제활동인구연보(2007)
- 최문정(2005). 고령근로자 은퇴과정에 관한 연구 -주된 일자리와 은퇴과정 계층화의 개념을 중심으로. 서울대학교 대학원 석사학위 논문.
- 최현수·류연규(2003). 우리나라 노인빈곤 동향 및 빈곤구성에 대한 연구. 한국노년학. 23(3).
- Calsyn, R. J. & Winter, J. P.(2000). Predicting different types of service use by the elderly : the Strength of the behavioral model and the value of interaction terms. *The Journal of Applied Gerontology*, 19(3), 284~303.
- Calsyn, R. J. & Winter, J. P.(1999). Predicting specific service awareness dimensions. *Research on Aging*, 21(6), 762~780.
- Esping-Andersen, Gosta. 1990. *The Three World of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.
- Ehrenbeg, R. G and Smith, R.S. 2000. *Modern Labor Economics-Theory and Public Policy*. Seventh Edition. Addison-Wesley.
- Maestas, N., 2005. "Back to work", Working paper, WR-196-1, RAND Labor & Population.
- OECD, *Employment Outlook*, 2007
- Pampel F. C. & Weiss, J. A. 1983. "Economic Development, Pension Policies, and the Labor Force Participation of Aged Male: A Cross-national Longitudinal Approach." *American Journal of Sociology*, Vol. 89, No. 2, Chicago: Chicago University Press.
- Rebick. M. E. 1994. "Social Security and Older Workers' Labor Market Responsiveness: The United States, Japan, and Sweden". (eds) in Blank. Rebecca. M. *Social Protection versus Economic Flexibility- Is There a Trade Off?* The University of Chicago Press.

## 노인의 생산적 활동 참여와 생활만족도

| 김주현\*

본 연구는 노년기의 다양한 활동들이 노인들에게 실제로 어떤 의미이며 이것이 노인의 생활만족도에 어떠한 방향으로 작용하는지 밝힘으로써 급격하게 변화 중에 있는 노인집단의 현실적합한 노년기 모습을 조명해 보는 시도이다. 노년기 생산적 활동 참여 양상과 노인의 특성과의 관련성에 대한 결과를 바탕으로 노인들의 생산적 활동들이 실제 노인들 생활에 있어서 어떤 의미를 지니며 이루어지고 있는지 살펴본다. 즉, 노인들이 구성하고 있는 생활세계에서 이루어지는 다양한 활동참여와 주관적 삶의 질 평가 간의 관계를 중심으로 접근하고자 한다.

기존 연구 결과들은 노인의 자원체계가 노인의 생활만족도를 결정하는 주요한 변수가 된다는 것이었다. 노인의 생활만족도가 노인 인구학적 변수나 가족변수 자원변수들의 차원에서 분석되었다. 또는 노인의 우울, 고독, 자기 통제감 등 심리적 특성에 주목하여 생활만족도를 분석하려는 연구가 있어왔다. 근래 들어서는 노인의 활동 중 여가와 사회참여활동에 초점을 맞추는 연구가 진행되었다. 그런데 본 연구에서는 이러한 노인특성들에서 나아가 노인이 참여하는 활동에 주목하여 노인의 생활만족도를 살펴본다는 점에서 차이가 있다. 과거 노인에 비해 점차로 다양한 활동영역에서 두드러진 적극성을 보이는 노인집단의 변화에 따라 노인 활동이 노인의 생활만족도에 중요한 부분임은 분명해졌다.

분석 결과, 노인의 생활세계를 구성하는 생산적 활동 영역 중 생활만족도에 가장 크게 영향을 미치는 활동은 자기개발활동인 것으로 나타났다. 특히 사회단체 활동 참여는 사회인구적 배경이 어떠한 자원체계가 어떠한 노인의 생활만족도를 높일 가능성이 많은 것으로 보여 진다. 반면, 가족구조의 변화로 인하여 노년기에 들어서 여전히 수행하여야 하는 가정일과 가족 돌봄 활동은 노인의 생활만족도에 있어서 그다지 긍정적인 영향 요인이 아님이 드러났다.

지금까지 논의의 수준에 머물렀던 노년기 생산성을 실제 자료를 통해서 노년기 생산 활동의 존재와 수준을 명백히 부각시킬 필요가 있다. 이것은 한국의 고령자 집단의 모습을 보다 분석적으로 보여준다. 나아가 노인들의 행동을 분석하고 파악하는 것은 정책의 대상이자 목표인 노인 문제에 대한 올바른 정책을 만들어 가는 과정에서 매우 가치 있는 일이며 필수적인 부분이다.

주제어 : 생산적 활동, 생활만족도, 유급노동, 자기개발활동, 가족 돌봄 활동

투고일 : 2008. 12. 29

수정일 : 2009. 6. 29

게재확정일 : 2009. 7. 1

본 연구는 노년기 생산적 활동 참여 양상과 노인의 특성과의 관련성에 대한 결과를 바탕으로 노인들의 생산적 활동들이 실제 노인들 생활에 있어서 어떤 의미를 지니며 이루어

\* 서울대학교 사회발전연구소 선임연구원(haha0929@empal.com)



지고 있는지 살펴본다. 즉, 노인들이 구성하고 있는 생활세계에서 이루어지는 다양한 활동 참여와 주관적 삶의 질 평가 간의 관계를 중심으로 접근하고자 한다. 노인들의 다양한 활동에의 적극적인 참여가 노인들 자신에게는 실제로 만족감을 안겨주는 것이며 생산적인 활동인가 하는 것이다. 이는 다양한 생산적 활동을 하는 노인들이 자신의 삶의 질 평가는 어떻게 하고 있는지를 분석함으로써 규명해 볼 것이다. 그리고 노인들의 활동 참여의 차이가 노인의 생활만족도에는 어떻게 영향을 미치는지 구체적으로 살펴볼 것이다.

지금까지 노인의 삶의 질이나 생활만족도라는 주제는 노인복지정책의 주요한 관심영역이었으며 고령화에 대한 사회적 관심이 증가하면서 이에 관한 연구들도 점차 활발해 지고 있다(김익기 외, 1999; 김태현 외, 1998; 김정석·김익기, 2000; 권중돈·조주연, 2000). 생활만족도는 보통 노인의 삶의 질과 연결되어 연구되어왔다. 기존의 노년기 생활 만족도에 대한 연구들의 경향을 살펴보면, 첫째, 노인의 생활만족도를 결정짓는 요인들로 노인의 개인적 특성을 제시하는 연구들이 있다. 노인 개인적 특성이 노년기 생활만족도를 결정하는 가장 중요한 변수라는 것이다. 이들 연구는 노인의 성, 건강, 교육수준, 경제적 상황 등 객관적 상황변수에 주목하는 연구와 우울감이나 자존감 등 노인의 심리적 특성으로부터 노인의 생활만족도를 검증하는 연구로 나누어 볼 수 있다. 둘째는 노년기 관계를 생활만족도와 연결하는 경향이 있다. 관계 자녀나 친척 등 가족관계, 사회적 관계 등에 따라 노인의 생활만족도가 달라진다는 주장이다. 결국 노인의 자원체계가 노인의 생활만족도를 결정하는 주요한 변수가 된다는 것이 기존 연구 결과들의 내용이다.

그런데 본 연구에서는 이러한 노인특성들에서 나아가 노인이 참여하는 활동에 주목하여 노인의 생활만족도를 살펴본다는 점에서 차이가 있다. 노인의 상황을 결정하는 요인들이 노인의 자원으로 작용함으로써 노인의 생활만족도에 변화를 준다는 지금까지의 연구는 분명 노인 생활만족도에 있어서 의미 있는 결과이다. 하지만 현재 변화하는 노년기의 모습을 보면 점점 노인의 적극적이고 활발한 활동 참여여부가 노년기의 중요한 차별적 요인으로 등장하고 있다. 따라서 노인들이 자신의 자원을 활용하여 또는 자신의 자원을 극복하기 위해 다양한 활동에 참여하는 것이 또 다른 노인 생활만족도의 변수로서 분석되어야 한다.

지금까지 진행된 바람직한 노년기(성공적 노화)에 대한 연구와 노년기 활동을 보면 노인이 지닌 인적, 물적 자원이 긍정적으로 영향을 미친다는 연구가 있다. 즉 자원체계가 풍부할수록 다양한 활동에 참여할 가능성이 높다는 것이다. 그리고 노인 생활만족도에 관한 기

존 연구의 결과에서는 노인의 자원체계가 노인의 생활만족도에 매우 긍정적 요인으로 지목되었다. 따라서 본 연구에서는 이들 연구들을 참고하여 다양한 생산적 활동에의 참여와 노인들의 생활만족도의 관련성을 확인해 본다.

### 1. 노년기 생산적 활동

사회활동 참여는 ‘다른 사람과 관계를 유지하는 것’과 ‘의미 있는 활동을 계속하는 것’으로 크게 보기도 한다(박경혜·이윤환, 2006). 노년기 활동과 관련된 대표적 이론으로는 활동이론이 있다. 노인의 ‘참여’에 대해 활동이론은 지속적 참여가 주는 유익한 효과를 강조한다. Rowe와 Kahn(1997)은 노인의 사회활동을 성공적 노화의 한축으로 보았다. 그런데 성공적 노화는 개인의 신체적 심리적 능력과 성취를 강조하는 데 반해, 생산적 노년(노화)의 개념은 노인의 사회적 역할을 강조한다(Caro, Bass and chen, 1993).

먼저, 대표적인 생산적 활동인 노년기 노동활동을 주제로 다루고 있는 노인, 노동-취업에 관련된 연구 경향은 특정 지역의 노인 취업 실태 및 만족도에 관한 연구(서양열, 2004), 노인소득 보장을 위한 취업정책 및 취업활성화에 대한 연구, 노인 인력 활용 방안에 대한 연구 등이 있다(황진수, 1993; 정경배, 1999; 변재관, 1999; 황선옥, 2001; 신동면, 양기근, 2003, 조영복, 최수형, 2004; 임춘식, 2003). 대부분의 연구들이 거시적 측면의 고령자 취업 활성화 정책에 대한 논의들이다. 좀 더 나아가 노년기 노동 활동의 양상을 들여다 볼 수 있는 분석적 연구들로는 노인 취업-재취업 또는 은퇴의 결정요인에 대한 연구들이 있다(김지경, 2004; 박경숙, 2003; 장지연, 2003 ; 허재준, 2002). 노인노동을 주제로 다루고 있는 연구들은 노인이 노동에 참여하는 복잡 다양한 배경을 도외시한 채 외형적인 노동참여 여부에 관심을 기울이고 있다. 많은 연구들은 고령자의 경제활동참가율 변화를 살펴보거나, 제도적 입장에서 고령노동을 유도하기 위한 정책을 개발에 관한 연구들에 치중되어 있었다. 그런데 이러한 연구들도 실제 노년기에 접어든 한국의 고령자들이 어떻게 노동활동에 참여하며 이들 노인집단이 구체적으로 어떤 특징을 지니며 어떻게 구별되는지 알지 못한 채 진행되었다.

고령 노동의 논의에 있어서 보다 주목해야 할 점은 실제 노인 집단에서 은퇴와 일에 대해서 어떻게 받아들이며 노년기 생활에 어떻게 작용하고 있는가 하는 점이다. 가족부양의

식의 약화와 사회적 지원 기제의 부족으로 인해 고령자들의 경제활동 참가가 증가하는 것이 사회적 사실이라면, 이것이 노인들의 생활세계 구성에 있어서는 어떠한 변화를 가져왔는가 하는 점이 분석되어야 한다. 현재의 노인들은 노년기에도 여전히 일과 깊이 연계되어 있다. 그런데 그 일의 의미가 유급노동이라는 시장가치로만 평가되는 일이 아니라 사회적 의미를 지니는 일로 포괄적 시각에서 노년기의 일을 의미 짓는다면 노년기 정체성과 일과의 관계를 보다 다차원적으로 설명할 수 있을 것이다.

다음으로, 서구 노인의 자원봉사활동보다는 참여정도가 아직 두드러지지 않지만, 한국 노인들의 자원봉사활동에 대한 연구도 점차 늘어나고 있다. 자원봉사활동은 타인을 돕기 위한 ‘이타적 활동’이지만 봉사자 자신도 다양한 심리적, 사회적 보상을 얻을 수 있다고 알려져 있다. 자원봉사 참여성들은 개인적으로 성장하고 가치 있는 일을 했다는 성취감과 보람, 자신이 유용하다는 느낌, 그리고 타인들과 연결되어 있는 느낌 등의 다양한 보상을 얻는 것으로 나타난다(Krause et al., 1994; 김주현·한경혜, 2001). 실제 자원봉사에 참여하는 노인들을 심층 면접한 연구에서 보면(한경혜, 2004), 노인들은 자원봉사활동을 통해 사람들을 만나고 친구들을 만들며 사회구성원으로서의 소속감을 확인하는 것이다. 그리고 자원봉사활동을 통해 칭찬이나 존경, 감사를 얻고자 하는 욕구가 충족된다는 것이다. 또한 노년기 자원봉사활동에 대한 연구에서는 노인들이 자원봉사활동에의 참여를 통해 자신이 아직도 필요한 존재이며 타인과 사회에 기여하고 있다는 느낌을 갖게 함으로써 노인들의 자아존중감을 유지, 향상 시켜줄 수 있을 것으로 예측하고 있다.

한편, 노년기의 활동 중 노인에 의해서 이루어지는 가족 및 친지를 비롯하여 지인에 대한 비공식적 지원 활동도 매우 중요한 생산적 활동의 영역이다. 그런데 노인의 이러한 비공식적 지원활동에 대한 연구는 노인의 활동을 연구하는 기존 연구에서 부분적으로 나타나는데 이를 사회적 기여활동으로 규정하는 연구는 다소 적었다. 특히 노인에 의한 비공식적 지원제공의 한 형태인 손자녀 양육이 사회에 미치는 기여를 경제적 가치로 측정된 Bass & Caro(1996)의 연구에서는 조부모들이 제공하는 손자녀 양육의 경제적 가치를 약 170억 달러에서 290억 달러에 달한다고 보고하였다(전혜정, 2003). 서구보다 가족지원체계가 훨씬 밀접한 한국의 경우에는 조부모에 의한 손자녀 양육의 사회경제적 가치는 이보다 더하면 더했지 덜 하지는 않을 것으로 예상된다. 노인의 부정적 이미지를 불식시키고자 하는 의도로 나타난 노인의 생산적 활동의 포괄적 개념 규정 논의에서 이러한 노인의 비공

식적 지원 제공 활동이 사회적 기여활동으로 부각되고 있는 것이다. 이런 점에서 노인의 다양한 활동 중 비공식적 지원 활동을 노인의 중요한 생산적 활동으로 제시하는 주장 (Klumb & Baltes, 1999; 윤순덕, 2003; 전해정, 2004; 홍현방, 2005; 정순희, 2005)이 제기되고 있는 것이다.

그 이외에 노인의 사회 활동 참여에는 학습활동과 , 종교활동, 사회단체 참여활동이 있다. 학습활동은 노인이 학습활동을 함으로써 노인이 사회적으로 통합될 수 있도록 하며, 연령집단의 동질성을 개발시키며, 노인의 사회적 가치를 증진시킨다는 사회적 측면에서의 유용성과 관련되어 제기된다(허정무, 2001). 그리고 학습활동을 통해서 노인의 자기개발을 격려하고 자신의 지위와 역할을 새롭게 발견하여 능동적인 생활주체가 되도록 돕는 것을 노인 학습활동의 주목적으로 보고 있다. 한편, 오래전부터 종교활동은 중요한 노년기 활동으로 지적되어 왔다. 그래서 서구에서는 종교가 노인의 생활에 미치는 영향에 대한 연구가 계속적으로 진행되어 왔다. 특히 노인의 생활만족도와 관련해서 노인의 종교활동 여부가 매우 중요하고 긍정적인 영향력을 발휘하는 변수라는 연구 결과들이 있다(김미숙, 박민정, 2000; 허정무, 2001; 홍현방, 2002).

점차 노년기의 사회참여와 자기개발활동에 대한 사회적 관심이 높아지고 있으며, 연구에서는 노인의 사회 참여활동과 자기개발활동이 노년기의 삶의 질과 연결되어 노인의 복지를 향상시키려는 정책적 제언에 집중되어 있다. 그런데 노노년기 활동의 시장적 가치의 생산성과 사회적 가치와 효용에서 나아가, 다양한 노인의 사회적 활동 참여는 노년기 성공적 적응뿐만 아니라 노년기의 생산적 역할의 차원에서 검토되어야 한다. 이러한 관심이 노년기 생산적 활동의 포괄적 개념규정과 연결되어 더욱 활발히 논의되어야 한다.

## 2. 노년기 생활만족도

노년기 생활만족도 개념이 일반화된 것은 Neugarten 등이 활동이론과 분리이론을 검증하기 위해 생활 만족도를 종속변수로 사용하면서부터라고 할 수 있다(권중돈, 조주연, 2000; 전해정, 이동숙, 2000). 일반적으로 생활 만족도는 자신의 삶에 대한 주관적 평가를 의미하는데, 노인의 경우 생활만족도란 현재 상황에 대한 기대와 현실적 충족여부에 따라 결정된다고 할 수 있다. 즉, 현재의 지위와 활동에 대하여 노인 자신이 갖고 있는 만족감

이라고 정의 될 수 있다(Havinghurst, 1968; 박충선, 1998).

생활만족도에 영향을 미치는 요인들에 대한 선행연구 결과에서 노인의 특성에 관한 요인으로는 성, 연령, 교육, 경제적 상황 등이 있다. 성별 만족도에 있어서는 여러 연구들에서 의견이 일치되지 않고 분분하다. 남성노인이 생활만족도가 여성노인보다 더 높다는 연구가 있고(이선미·김경신, 2002; 정인숙, 2000), 생활만족도의 성별 특성이 유의미한 차이를 보이지 않는다는 연구도 있다(Palmore & Kivett, 1977; 박광희·한혜경, 2002; 이호성, 2005). 연령변수에 대한 연구 결과도 생활만족도에 직접적 관계가 있다는 의견(최외선·김한곤, 1989; 허준수, 2004)과 그렇지 않다는 의견(김은경, 2002)으로 나뉘어 진다.

건강수준이 삶의 만족도에 미치는 영향에 관한 연구들(박기남, 2004; 서병숙, 1998; 김태현외, 1999; 김춘택·박종우, 1999)에서는 노인의 건강상태가 좋을수록 생활 만족도가 높은 것으로 나타났다. 교육과 생활만족도의 관계는 교육을 많이 받은 노인의 생활만족도가 높다는 연구가 일반적이다(김기태·박봉길, 2000; 정혜정 외, 2000; 권중돈·조주연, 2000; 허준수, 2004). 그리고 노인들의 경제적 상태는 생활만족도에 중요한 영향을 미치는 것으로 보고된다(김춘택·박종우, 1999; 허준수, 2004; 이호성, 2005). 교육수준과 경제적 상태는 정적인 관계가 있어서 교육수준이 높은 노인들이 경제적 상태가 양호할 가능성이 높고, 이에 따라서 생활만족도가 향상되는 경향이 있다. 그리고 경제적 상황은 일시적인 현상이라기 보다는 일정 기간 지속되어 노인의 생활에 영향을 미치는 변수이므로 생활만족도에 큰 영향을 미치는 변수인 것이다(정혜정 외, 2000).

한편, 노인 개인적 특성에서 나아가 가족과 사회와의 유대관계에 따라 노인의 생활만족도가 달라진다는 주장도 있다. 사회적 관계망이 축소되는 경향을 보이는 노년기에는 부부관계가 사회적 지지의 중요한 부분을 차지한다. 배우자와의 생활이 생활의 만족과 불만족에 크게 작용한다는 것이다(Mannell & Dupuis, 1996; 박성연·최혜경, 1995; 정옥분, 2000; 김애순, 2002; 권중돈·조주연, 2000; 정태연·조은영, 2005). 가족관계망의 유형에 따라 생활만족도를 분석한 연구에서는 배우자 중심형이 만족도가 가장 높았다는 연구가 있다(김영범·박준식, 2004).

특히 여성 노인들의 연구에서는 배우자가 있는 경우에는 그렇지 않은 경우에 비해 자아존중감, 생활만족도가 높게 나타났다(이효재등 1979; 신혜숙, 2001). 그런데 남자노인들의 경우에 배우자 유무에 따른 생활만족도가 여성노인에 비해 더 크게 작용하리라 예상된다.



남자노인의 경우에는 이전 시기에 사회활동, 직업활동에 더 많은 부분을 할애해 왔기 때문에 노년기에 스스로 일상생활을 꾸려가기 어려운 경우가 많다. 따라서 가정일을 도와주고 수발을 해주는 여성 배우자의 존재가 생활만족도에 있어서 더욱 중요하기 때문이다.

과거부터 한국사회는 자식, 특히 장남이 노부모를 모시는 것이 당연시되었고, 노년기에 자녀와 동거하는 것을 자랑스러워하는 분위기가 있었다. 그렇기 때문에 자녀와의 동거 여부는 노인들의 생활만족도에 영향을 주는 요인이 될 수 있다. 그리고 선행 연구에서 성인 자녀와 노부모와의 관계가 노인의 생활만족도에 영향을 미친다고 분석하고 있다(김태현외, 1998; 권중돈·조주연, 2000). 그러나, 점차 부모부양에 대한 인식이 변화하고, 노인부양의 가족 책임이 약화되는 경향이 두드러지면서 상황은 이전과 현저하게 달라졌다. 자녀와의 동거가 노인의 생활만족도에 큰 영향을 미치지 못하며(원영희, 1995), 오히려 노인부부단독 가구의 경우에 다른 동거형태보다 생활만족도가 높게 조사된 연구도 있다(김태현·서승희, 1987). 최근의 연구들에서는 자녀와의 단순한 동거 여부는 노인의 생활만족도에 영향을 주지 못하며(정순돌, 2001), 자녀와의 구체적 관계의 질에 따라서 생활만족도를 분석해야 한다는 주장이 나오고 있다(권중돈·조주연, 2000; 허준수, 2004). 나아가 자녀와의 관계에서 보다 실질적인 지원관계에 따라 노인의 생활만족도를 살펴보는 연구도 등장하였다. 노년기 성인자녀와의 지원관계를 구체적으로 살펴본 연구(김정석·김익기, 2000)에서는 지원체계가 상호적이었을 때 노인의 생활만족도가 높은 것으로 나타나 자녀와의 관계에 있어서 노인의 생활만족도 양상이 변화하고 있음을 시사해준다.

노인의 사회적 관계를 나타내는 사회적 지원망(Social Support Network)이 노인의 생활만족도와 관련된다는 연구들도 있다. 사회적 지원망(Social Support Network)이 큰 노인의 경우에 사회적 지원망이 적은 노인에 비해 생활상의 어려움에 직면했을 때 주위에서 도와줄 수 있는 사람이 많기 때문에 전반적인 생활만족도에 긍정적인 영향을 미칠 것이라고 주장한다(Krause et al., 1994, 허준수, 2004). 사회관계망의 유형이 노인의 생활만족도에 어떤 영향을 주는 지 분석한 국내 연구(박경숙, 2000)에서도 타인과의 관계를 맺지 않는 고립형의 노인들이 가족이나 친족, 친구 등과 관계를 맺는 다른 유형에 비해 생활만족도가 떨어지는 것으로 나타나고 있다.

그런데 지금까지의 노년기 생활만족도에 관한 선행 연구에서는 생활만족도의 실태에 먼저 관심을 가졌고 점차 생활만족도에 영향을 미치는 요인에 대한 분석으로 연구가 진행되

었다. 그 결과 노인의 생활만족도에 영향을 미치는 요인들이 검증되었고 이들 요인들이 충족되면 노인의 생활만족도가 높아진다는 결론에 이르렀다.

하지만 생활만족에 대한 개념들을 좀 더 들여다보면 단순히 노인의 특성 요인으로 생활만족도를 예측하는 기존 연구의 한계를 지적할 수 있다. 즉, 생활만족은 일상생활을 구성하는 활동으로부터 기쁨을 느끼며, 자신의 생활에 대해 의미와 책임감을 느끼고, 자신의 목표를 성취하였다고 느끼며, 긍정적인 자아관념을 가지고 자신의 현재의 약점에도 불구하고 자신을 가치 있는 사람으로 여기고 낙천적인 태도와 감성을 유지하는 것으로 정의할 수 있다(Neugarten et al., 1961; 허준수, 2004). 또 다른 연구에서는 생활만족도를 과거 및 현재의 삶과 활동에 대한 전반적인 평가와 미래의 삶과 활동의 전망에 대한 긍정적인 정도라고 규정하고 있다(최성재, 1986; 허준수, 2004).

이처럼 노인의 생활만족도는 노인의 활동과 중요하게 관련된다. 적극적인 사회참여활동이 퇴직 이후 늘어난 시간적 여유를 새로이 구성해야 하는 노인들에게 고독감, 소외감, 무료함을 극복하는 역할을 하고 노인의 생활만족도(Life Satisfaction)을 향상시키는데 긍정적인 영향을 미친다는 연구 결과도 있다(Bull, 1975; Lenaartsson & Silverstein, 2001; Jenkins et al., 2001).

노인의 활동은 노인의 인성 및 객관적 특성, 노인의 상황이 어우러져 나타나는 결과이다. 노인이 어떠한 활동에 참여하는가 하는 점은 노인의 다양한 특성과 상황이 조형된 결과라고 할 수 있다. 그러므로 노년기 생활만족도를 제대로 파악하기 위해서는 기존의 연구들을 통해 드러난 주요한 요인들뿐만 아니라 노인 자신이 구성하는 생활세계 내의 다양한 활동들도 주요한 변수로 분석하여야 한다.

최근에는 점차 노인이 참여하는 활동에 따라서 노인의 생활만족도에 변화가 있음을 주목하고 있다. 우선 노인의 사회활동 참여가 생활만족도에 정적인 영향을 미친다는 분석이 있고(Bull, 1989), 여가활동에 참여하는 빈도와 생활만족도가 정적인 상관관계를 지니고 있으며, 사회활동, 외출과 여행, 운동, 자원봉사활동 등도 노인의 생활만족도를 높이는 쪽으로 작용한다고 한다(김남진, 1999; 김도훈 외, 1999; 권중돈·조주연, 2000).

현대 노인세대들의 변화로 빈번하게 지적되는 것이 과거의 노인세대보다 여러 조건들로 인해서 점점 더 적극적이고 활발하게 활동을 유지하려는 경향을 보인다는 것이다. 따라서 노인의 활동 참여를 노인의 생활만족도와 연결하여 분석하는 일련의 연구들은 이런 점을

보다 강조하고 있다. 노년기의 적극적인 활동의 참여는 생활만족도에 긍정적 영향을 미치며, 활동의 저하는 생활만족도의 저하를 가져온다는 것이다(Clark et al., 1999; 허준수, 2004). 그리고 생산적 활동이나 여가활동에 자주 참여하는 노인들은 개인의 환경에 대한 통제와 능력을 증진시키고 이를 통하여 생활만족도와 건강상태까지 증진시킬 수 있다는 주장이 있다(Ward, 1979; 허준수, 2004; Searle, 1995).

### 3. 자료 및 연구문제

우선 기존 연구들에 대한 확인 작업으로 노인특성에 따른 생활만족도의 차이를 살펴본다. “2004년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사” 자료를 이용하여, 노인의 개인특성과 인적 자원 그리고 가족 자원과 물적 자원을 보유한 양상에 따라 달라지는 노인의 생활만족도 차이를 실증해본다. 나아가 본 연구의 핵심 개념인 노년기 생산적 활동으로 구분된 활동 영역별로 참여양상 따른 생활만족도의 변화를 분석한다.

연구대상자의 일반적 특성을 사회 인구학적 변수별로 <표 1>에 제시하였다. 여성노인이 60.9%이고 남성노인이 39.1%로 여성노인이 많다. 연령분포는 65~69세가 40.2%로 가장 많다. 혼인상태를 보면, 배우자가 있는 노인이 그렇지 않은 경우보다 조금 많아서 56.2%이다. 가구형태는 자녀와 동거 하는 가족보다 노인부부가족이나 노인 가구인 경우가 57.3%로 노인가구가 많아지고 있는 실태를 반영하고 있다. 자녀에게 경제적 지원을 받는 노인의 경우(75.2%)가 그렇지 않은 경우(24.8%)보다 월등히 많아서 여전히 한국사회에서 자녀부양의 기제가 작동하고 있음을 알 수 있다. 그리고 이와 관련하여 노인 스스로 노후부양을 했는지 여부를 보면, 반대로 노후준비를 한 경우는 27.8%이고 노후대책이 없는 경우가 72.2%로 나타났다. 노인의 일정한 소득에 대한 조사 중 공적연금을 수혜 하는지 여부를 보면, 1.2%노인의 경우 공적연금을 수혜하고 대부분의 나머지 노인들 87.8%는 공적연금을 수혜하지 않는 것으로 나타났다. 국민연금의 전 국민을 대상으로 하고 있지만 노인들의 경우에는 대상에 해당하지 않아 그 수혜율이 많지 않다. 노인의 경우에 국가적 복지지원 장치의 수혜율이 현실적으로 매우 낮은 것으로 판단된다.

표 1 분석대상자의 사회인구학적 특성

(단위 : 명, %)

영역	항목	N	%
성	남	802	39.1
	여	1,250	60.9
연령	65~69세	825	40.2
	70~74세	625	30.5
	75세 이상	602	29.3
교육수준	무학	688	33.5
	초등학교	711	34.7
	중학교 이상	653	31.8
주관적 건강상태	매우 나쁘다	233	11.4
	약간 나쁘다	530	25.8
	보통이다	570	27.8
	약간 좋다	527	25.7
	매우 좋다	192	9.3
최장종사직업	전문/사무관리직	377	18.4
	판매서비스직	318	15.5
	농/어/축산업	470	23.0
	기능/노무/기타직	664	32.4
	직업없었음	219	10.7
혼인상태	무배우	898	43.8
	유배우	1154	56.2
가구형태 <sup>2)</sup>	노인독신가구	424	22.1
	노인부부가구	676	35.2
	자녀동거가구	820	42.7
자녀규모	없다	102	5.0
	1~2명	470	22.9
	3~4명	836	40.7
	5명 이상	644	31.4

2) 손자녀 동거 가구는 자녀 동거 가구로 포함. 동거 가구는 있으나 미상인 경우 포함하여 기타 132명은 분

자 유 논 문

영역	항목	N	%
자녀지원	보유	1,543	75.2
	비보유	509	24.8
월평균수입 (비근로/사업수입)	20만원 미만	938	45.7
	20~40만원 미만	655	31.9
	40~60만원 미만	172	8.4
	60~100만원 미만	97	4.8
	100만원 이상	189	9.2
노후준비	예	571	27.8
	아니오	1,481	72.2
공적연금수혜	수혜	250	12.2
	비수혜	1,802	87.8
계		2,052	100.0

그리고 연구에 사용된 주요 변수의 종류와 척도를 <표 2>에 제시하였다. 독립변수로는 노인 기본 특성으로 성, 연령이 사용되고, 이외 노인의 개인적 요인으로 인적자원, 가족자원, 물질 자원으로 구분하여 변수로 사용하였다. 인적 자원은 노년기 생산적 활동에 참여하는 데 있어서 영향을 미칠 수 있는 노인 개인 능력에 관련된 요인들이다. 인적자본론을 참고하면 인적자본과 생산성을 정(正)의 상관관계가 있는 것으로 보는데, 노인의 교육수준과 이전의 최장 종사 직업<sup>3)</sup>은 이후 활동참여의 적극성, 적응력 등과 관련하여 중요한 인적 자원으로 간주된다. 그리고 건강상태는 노년기에 있어서 활동과 관련하여서 매우 중요한 변수로 지적되고 있다. 건강상태가 노인에게는 독립적으로 생활하고 기타 다양한 활동에 제한 없이 참여할 수 있는 능력과 밀접하게 관련되기 때문이다.

그리고 가족자원으로 가족요인을 분석에 포함시켰다. 노년기에 축소된 사회적 관계에 비해 노년기 가족 관계는 중요하게 부각되었다. 그리고 노인의 가족 상태가 어떤가에 따라 노인의 생활과 활동참여의 양상이 달라짐은 이전 연구들을 통해서 증명되었다. 노인 주변의 가족들의 존재와 관계가 노인 생활의 지원체제로 여겨졌다. 가족자원으로는 혼인상태, 가국형

석에서 제외시킴. 전체 2052명. 이후 회귀분석에서는 자녀동거와 노인가구(비동거)로 나누어 분석함.

3) 노인의 이전 종사 직업은 노인이 직업활동을 통해 현장훈련, 경험, 기타 지식이 축적되었을 것으로 보고 생산성을 향상시킬 것으로 여겨져 인적자원으로 사용하는 데 무리가 없다고 본다.



태, 자녀규모, 자녀지원 여부를 살펴보았다. 배우자의 유무를 변수로 사용하였고, 자녀와 동거 하는 지, 자녀의 수, 그리고 자녀로부터 지원을 받는지 여부를 변수로 사용하였다.

다음으로는 노인의 경제적 상황에 대한 변수를 물적자원으로 구분하였다. 여기에는 노인의 소득으로 월평균 수입 중 비근로 사업 소득<sup>4)</sup>, 노후 준비 여부, 공적연금 수혜 여부가 포함된다. 사실 노인의 소득 중 근로 및 사업 소득이 적지 않은 부분을 차지하겠지만 이후 분석에서 노인의 유급노동활동이 종속변수로 사용되는데, 근로 및 사업 소득이 포함되는 경우 순수하게 노인의 경제적 상황에 의한 활동의 영향을 파악할 수 없다고 판단하여 제한적이지만 노인의 경제적 상황의 판단은 월평균 수입 중 비근로 사업 소득을 변수로 사용하였다. 그리고 점차 가족으로부터의 부양이 줄어들고 노후대책의 책임이 노인 스스로와 사회적 부담으로 옮겨가는 변화를 보이는 시점에서, 노인이 자발적으로 노후준비를 하였는지 여부는 노인의 생활세계의 적극성을 가늠하는 변수로 작용할 가능성이 있으리라 예상한다. 그리고 노인 부양의 사회적 책임에 대한 중요성이 여론으로 나타나는 상황에서 실제 노인의 생산적 활동 참여에 일종의 사회적 대책이 어떻게 작용하는지 살펴보려는 의도에서 공적연금 수혜 여부를 변수로 포함시켰다.

종속변수로 사용될 노인의 활동영역은 크게 세 가지 영역으로 나누었다.<sup>5)</sup> 첫째는, 경제학에서 정의하는 생산과 관련된 활동이다. 이는 앞에서 구분한 노인의 생산적 행위 범위 중 가장 협의의 정의에 의한 것으로 유급노동여부에 따라 나누었다.

두 번째는 시장가치에 의해서 직접적으로 파악되기 어렵지만, 노인들의 활동 참여를 통해 전체 사회적 비용 부담이 감소되고 재생산에 긍정적으로 작용하여 실제로는 경제적 가치를 높이고 사회적 기여를 한다는 측면에서 포괄적으로 생산적 활동으로 포함시키는 활동역역이다. 은퇴 후 노년기에 접어들면서 공식적 사회 역할자로서는 물러났지만 이 영역의 활동은 오히려 늘어나고 있다는 점에서 노인집단의 사회적 구성원으로서의 역할을 조명하는 데 오히려 관심이 집중되는 영역이라고 할 수 있다. 세부 활동으로는 ① 가족 및 가까운 친인척들에게 도움을 제공하는 행위를 변수로 조작하였다. 간병 및 수발, 손자녀들

4) 비근로 사업 소득은 노인의 자산소득, 연금/공적부조, 사적이전소득 등의 합계이다.

5) 덧붙여, 본 연구에서 고려하고 있는 노인의 생활영역이 단순하다는 한계를 인정한다. 노인이 생활세계 구성을 이루는 활동들은 다양한 영역에서 일어나며 그 정도나 양도 차이가 있을 것이다. 하지만, 본 연구에서는 노인의 다양한 활동들을 생산적 활동이라 일컬어지는 영역과 참여여부로 제한적으로 범주화한다.

**자유 논문**

보기, 가사노동이나 시장보기와 같은 가정일 등의 도움 제공 행위 등을 하는 경우를 가정일 및 돌봄활동으로 보았다. ② 대외적으로 사회에 도움이 되는 활동에 참여하고 가족이 아닌 타인을 돕고 자원봉사활동 참여여부가 해당되는데 타인돕기로 명명하였다.

세 번째는 생산적 활동의 가장 포괄적 정의에 따라 구분되는 활동이다. 자기개발활동으로 명명하였는데 노인들이 자발적으로 자신의 능력을 개발하고(학습활동), 사회적 관계를 유지하기 위해 적극적으로 사회단체 활동에 참여하는 경우(사회단체활동)를 여기에 포함하였다. 사실 노인의 대표적 자기개발활동으로 간주되는 활동이 여가 활동인데, 본 연구에서는 노인의 다양한 사회단체 참여활동여부가 이를 파악할 수 있으리라 본다. 종교단체, 문화활동단체, 운동단체, 정치단체 참여여부가 이에 해당된다.

**표 2** 변수의 종류 및 척도

변수		구분 및 척도
독립변수		
기본 특성	성	남성, 여성
	연령	65~69세, 70~74세, 75세 이상으로 구분
인적자원	교육수준	무학, 초등학교 이하, 중학교 이상으로 구분
	건강상태	주관적 건강상태
	최장종사직업	전문/사무관리직, 판매서비스직, 농/어/축산직, 기능/노무/기타직, 직업없었음 구분
가족자원	혼인상태	유배우, 무배우
	가구형태	노인단독가구, 노인부부가구, 자녀동거가구(기타 제외)
	자녀규모	없다, 1~2명, 3~4명, 5명 이상으로 구분
	자녀지원	보유, 비보유로 구분
물적자원	소득	월평균 총수입 중 비근로/사업 소득(자산소득,연금/공적부조,사적이전소득등 합계)
	노후준비	예, 아니오로 구분
	공적연금수혜	수혜, 비수혜
종속변수		
1. 경제적 활동 : 유급노동		현재 유급활동 여부: 한다=1, 안한다=0
2. 사회 지원 활동		
(1) 가정일 및 돌봄활동		도움제공행위(간병/수발,손자녀돌보기,가사노동,시장보기) : 한다=1, 안한다=0
(2) 타인돕기		자원봉사활동 참여 여부 : 한다=1, 안한다=0



변수	구분 및 척도
3. 자기 개발 활동 (1) 학습활동 (2) 사회단체활동	평생교육프로그램 참여, 컴퓨터이용 : 한다=1, 안한다=0 종교단체, 문화활동단체, 운동단체, 사교단체, 정치단체 참여 여부: 한다=1, 안한다=0
4. 생활만족도	동년배에 비한 생활만족도(삶의 질-행복감) : 5점 척도

이러한 작업은 기존에 이루어진 노인 생활만족도 연구에서 노인의 인구사회적 특성과 가족 및 사회관계로부터 주요한 영향 요인을 찾았던 경향에서 보다 복합적인 노인 상황의 결과인 노인 활동에 주목한다는 점에서 의의가 있다. 노인들이 구성하고 있는 생활세계의 다양한 활동들에의 참여가 노인들 측면에서 어떤 의미를 지닌 활동인지 보다 심층적인 구분이 필요하다. 그렇지 않고 노인의 활동들의 표면적인 양상만을 구분하여 노인의 생활세계를 파악하는 것은 제한적이라고 할 수 있다. 노인의 생산적 활동 내부 상황을 보다 규명하기 위해서 이들 활동 참여를 통해 나타나는 노인의 생활만족도 차이를 분석하는 작업이 시도되는 것이다. 실제 노인의 차별적 상황에 의해 유발되고 수행되는 노인의 생산적 활동들은 그 활동에 참여하는 노인들의 생활만족도 평가를 통해서 내부의 차이를 드러내 보일 것이다.

이를 위해 본 연구는 다음의 연구문제들을 확인하는 작업을 수행한다.

- 1) 노인의 주요한 특성 변인은 노인의 생활만족도에 어떠한 차이를 보이는가? 노인이 지닌 인적, 가족적, 물적 자원체계 보유는 노인의 생활만족도에 긍정적으로 작용할 것인가?
  - ① 노인의 인적 자원 특성
  - ② 노인의 가족 자원 특성
  - ③ 노인의 물적 자원 특성
  
- 2) 노인의 각 생산적 활동 영역에의 참여는 생활만족도에 어떠한 차이를 보이는가? 어떤 영역의 활동에 참여하는 경우에 생활만족도에 보다 긍정적으로 나타나는가?



- 3) 일반 노인과 생산적 활동에의 참여 양상에 따라 나타나는 특성 집단 노인의 생활만족도에서 차이가 나타나는가?
- 4) 각 특성 집단 노인의 경우 생활만족도에 영향을 미치는 주요한 특성 변인은 어떤 것인가?

#### 4. 노인 기본 특성에 따른 생활만족도

##### 1) 개인특성 및 인적 자원

노인의 개별 특성에 따라 노인의 생활만족도에 차이는 있는지를 알아보기 위하여 특성과 만족도 간의 교차분석을 실시하였다. 우선 각 특성에 따라 통계적으로 차이가 나는 변인은 성별, 건강상태, 교육수준, 최장종사직업 변수로 나타났다. 성별로 보면, 남성 노인이 여성 노인에 비해 생활만족도가 높았다. 노인의 성별 차이에 따른 생활만족도의 차이는 단순히 성이라는 변수에 의해서 나타나는 차이라기 보다는 기타 다른 변수와의 조합에 의해서 변화를 보이는 것으로 유추된다. 즉, 여성 노인의 경우에는 남성 노인에 비해 연령이 높은 경우가 많고, 따라서 건강상태도 나쁠 가능성이 크다. 이런 요인들이 동시에 작용하여 여성 노인의 생활만족도가 남성 노인에 비해 낮게 측정 되어진 것일 수 있다. 따라서 이후에 기타 다른 요인들을 통제했을 때 성별의 차이를 좀 더 고찰해 보아야 한다.

건강상태가 좋을수록, 그리고 교육수준이 높을수록 생활만족도가 높아지는 것으로 나타났다. 그리고 이러한 결과는 통계적으로 유의미한 차이를 보이는 것이다. 기존 연구의 결과들을 지지하는 내용이라 하겠다. 건강상태가 어떠한가에 따라 노인들의 경우에는 심리적 우울감이 밀접한 관련을 보이며(노인의 신체적 건강상태는 정신적 건강상태와 밀접한 상관관계를 보이며, 신체적 건강상태가 나쁠수록 우울감이 커진다는 연구 결과가 있다(김태현·김수정, 1996; 허준수, 2004; 이호성, 2005)). 이러한 문제는 결국 생활만족도 저하로 나타난다는 것이다. 노년기에 들어서 자율적으로 활동하는 가장 기본적인 자원은 건강상태이다. 젊은 세대의 경우에는 건강이 특별한 자원이나 능력이 아니고 당연한 부분이지만, 노인에게는 다른 노인과 비교할 때 비교우위를 점할 수 있는 매우 중요한 자원이며 능력인 것이다. 따라서 건강상태가 양호한 경우에는 이러한 점을 갖췄다는 점에서 그렇지 못한 경우보다 훨씬 큰 만족도를 느낄 수 있다.

고학력 노인의 경우에는 그렇지 않은 노인에 비해서 학력의 차이가 직업의 차이 그리고 경제적 수준의 차이와 밀접하게 관련된다. 상대적으로 소수의 고학력 노인들은 사회의 중상층 이상의 지위를 가졌을 가능성이 많으며 이러한 지위는 노년기에도 지속되거나 불평 등이 심화될 가능성이 크다(박경숙, 2003). 따라서 학력이 높은 노인들은 노년기에도 이전 시기에 축적한 사회적 지위와 자원들로 인해서 현재 생활에 있어서 보다 만족스러울 가능성이 높다. 최장종사직업에서 나타나는 생활만족도의 차이도 이러한 맥락에서 연결하여 볼 수 있다. 과거 경력에서 전문/사무관리직을 경험한 노인들의 경우에 가장 높은 생활만족도를 보였다.

표 3 노인 인적 자원 특성에 따른 생활만족도 차이

(단위 : 명, 5점 척도의 평균값)

변인	범주	N	평균(표준편차)	F/t
성별	남	798	3.31( .93)	31.506***
	여	1241	3.06(1.00)	
연령	65~69세	822	3.21( .97)	2.707
	70~74세	619	3.09( .97)	
	75세 이상	598	3.16(1.01)	
건강상태	매우나쁘다	232	2.48(1.08)	80.102***
	약간 나쁘다	524	2.90( .98)	
	보통	569	3.15( .90)	
	약간 좋다	524	3.51( .81)	
	매우 좋다	192	3.72( .81)	
교육수준	무학	682	2.81(1.01)	82.757***
	초등학교	706	3.22( .93)	
	중학교 이상	651	3.46( .89)	
최장종사직업	전문/사무관리직	373	3.54( .93)	25.565***
	판매서비스직	318	3.14(1.00)	
	농/어/축산업	467	3.12( .89)	
	기능/노무/기타직	659	2.93(1.00)	
	직업없었음	219	3.29( .96)	

\* p < 0.05 , \*\* p < 0.01, \*\*\*p < 0.001

## 2) 가족자원

노인의 인적 자원의 특성이 비슷할 때 노인의 가족관계가 어떤 상황에 있느냐에 따라 노인의 생활만족도는 차이를 보일 수 있다. 특히 대부분의 노인들은 사회생활로부터 은퇴하고 사회적 관계가 축소되면서 가족관계에 더욱 매몰되는 경향을 보인다. 이전에 비해 노인과 자녀세대의 관계에 있어서 독립성이 나타나는 경향이 보이지만, 여전히 노년기 생활 세계에 있어서 가족의 요인은 여전히 중요한 변수로 작용한다.

가족자원에 관해 분석된 혼인상태, 가구형태, 자녀규모, 그리고 자녀지원 여부의 변수 4개 모두 생활만족도에 있어서 통계적으로 유의미하게 차이를 보였다. 먼저, 혼인상태에 따라 보면, 배우자가 있는 경우가 배우자가 없는 경우에 비해 생활만족도가 더 높게 나타났다. 점차 노년기의 부부관계가 노년기 다른 어떤 관계보다(자녀관계보다) 가장 노인의 생활에 있어서 의미 있는 관계라는 기존 연구의 증거들이 다시 한번 확인된다. 가구형태에서는 노인부부가구가 가장 생활만족도가 높다. 과거 노인들의 경우에는 자녀세대로부터의 부양과 수발을 받는 것이 당연하였으나, 현재의 경향은 이러한 경향의 급격한 변화로 노인세대가 자녀세대로부터의 일방적인 부양과 수발을 기대하기 어렵게 되었다. 또한 자녀세대와의 가치관 차이와 문화적 차이로 유발되는 갈등 상황으로 인해서 노인세대와 자녀세대 모두 일정 정도의 독립적이고 자율적인 상황을 유지하는 것에 더욱 만족하는 것으로 설명된다.

또 다른 해석으로는 노인부부가구를 유지하는 경우에는, 배우자가 없이 혼자 지내는 노인의 경우나 자녀와 함께 생활해야 하는 노인의 경우에 비해 기타 다른 조건이 양호할 가능성이 있다. 즉, 자녀와 동거하지 않고 노년기 생활을 꾸려 갈 수 있을 정도로 건강상태와 경제적 상태가 양호한 경우이다. 이러한 경우에 생활만족도가 높을 가능성이 있다. 반면, 건강상태가 악화되어 불가피하게 자녀와 동거해야 하는 경우, 또는 독립적인 생활을 할 수 있는 경제적 여건이 허락되지 않아서 또는 기타 이유로 인해서 자녀와 동거하는 경우에 생활만족도가 떨어질 가능성이 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 아직까지는 한국 사회의 경로효친 사상으로 인해서 자녀와 동거하는 경우에 (동거 상황의 편함/불편함을 떠나서) 사회적 시선이 긍정적인 편이다. 그래서 자녀와 동거하는 노인의 경우에 노인독신 가구에 비해서는 생활만족도가 높게 나타난다. 자녀지원여부에 따른 생활만족도의 차이를 보면, 자녀의 지원이 있는 경우에 생활만족도가 높게 나타났다.

표 4 노인 가족 자원 특성에 따른 생활만족도 차이

(단위: 명, 5점 척도의 평균값)

변인	범주	N	평균(표준편차)	F/t
혼인상태	무배우	889	2.94(1.03)	76.925***
	유배우	1150	3.32( .91)	
가구형태	노인독신가구	421	2.79(1.01)	43.904***
	노인부부가구	675	3.34( .92)	
	자녀동거가구	812	3.23( .96)	
자녀규모	없다	102	2.87( .95)	4.746**
	1~2명	464	3.18( .97)	
	3~4명	834	3.22( .98)	
	5명 이상	639	3.11(.98)	
자녀지원	보유	1531	3.19( .96)	7.014**
	비보유	509	3.06(1.03)	

\*p < 0.05 , \*\*p < 0.01, \*\*\*p < 0.001

### 3) 물적자원

자녀의 부양책임이 약화되는 경향이 강해지면서 노인집단의 경제력이 노년기에 매우 중요한 요인이 되었다. 따라서 노인이 노후 생활을 영위하는데 만족스럽기 위해서는 경제력이 뒷받침되어야 한다는 것이다.

본 연구 결과에서도 월평균 수입(비근로/사업 수입)이 높을수록 생활만족도가 높게 나타난다. 그리고 노후 준비를 한 노인의 경우, 공적연금을 수혜하는 노인의 경우에 그렇지 않은 경우의 노인들에 비해 생활만족도가 높게 나타난다. 결국, 노인의 경제적 상황이 양호할수록 생활만족도가 높아진다는 것이다.

노인집단은 과거처럼 노후에 대한 책임을 가족에게 기대할 수 없는 상황은 이미 닥쳤고, 사회적 책임을 기대하기도 어려운 상황인 것이다. 이러한 불안감은 노년기에 겪게 되는 소득의 감소와 나아가 빈곤 상황으로 현실화되고 있다. 그리고 이런 불안감은 노인의 생활만족도에 민감하게 영향을 미친다. 노년기 생활에 있어서 일정정도 경제적으로 안정된 상황에 있는 노인들은 비교적 자신의 노년기 생활에 대한 만족감을 느낄 수 있다. 그러나 그렇지 못한 상황에 있는 노인들은 생활의 만족도 심각한 훼손을 경험하게 된다.

표 5 노인 물적 자원 특성에 따른 생활만족도 차이

(단위 : 명, 5점 척도의 평균값)

변인	범주	N	평균(표준편차)	F/t
월평균수입 (비근로/사업수입)	20만원 미만	934	3.06( .98)	26.187***
	20~40만원 미만	652	3.05( .99)	
	40~60만원 미만	172	3.25( .87)	
	60~100만원 미만	97	3.48( .99)	
	100만원 이상	184	3.77( .75)	
노후준비	예	567	3.52( .86)	112.949***
	아니오	1472	3.02( .99)	
공적연금수혜	수혜	250	3.42( .91)	20.546***
	비수혜	1789	3.12( .98)	

\*p < 0.05 , \*\*p < 0.01, \*\*\*p < 0.001

### 5. 노인의 생산적 활동 참여에 따른 생활만족도

다음은 노인의 생산적 활동의 각 영역의 참여에 따라 노인의 생활만족도가 어떠한 차이를 보이는지 분석한다. 노인의 처한 상황과 동원 가능한 자원과 관계에 따라 다양한 활동에의 참여가 결정된다. 결국 노인의 개별 특성이 실현되는 것이 노인 활동이라고 할 수 있다. 그러므로 노인이 어떤 활동에 참여하는 지가 노인의 생활세계를 파악하는 데 중요하며, 이러한 각 활동에의 참여가 실제 노인의 생활만족도에는 어떤 변화를 가져오는 지 분석하는 것은 필수적이다. 노인이 어떤 활동에 참여하는 지의 문제는 노인이 선택한 결과이지만 이러한 선택이 노인의 생활만족도에 중요한 변수가 된다면 이를 규명해야 하는 것이다.

생산적 활동 참여 따른 만족도의 차이를 성별로 나누어 살펴보면, 먼저 남자 노인의 경우에는 유급노동의 참여에 있어서는 생활만족도의 차이가 유의미하게 드러나지 않았다. 기타 사회지원활동과 자기개발활동 영역에서는 참여할 경우에 생활만족도가 높은 것으로 나타났다. 특히 사회단체활동에의 참여 여부는 생활만족도에 있어서 다른 활동에 비해 더 큰 차이를 보였다. 여성노인의 경우에는 유급노동활동 참여 이외 모든 활동에서 통계적으로 유의미하게 생활만족도의 차이를 보였다.

생산적 활동의 각 영역 중 생활만족도 차이에 있어서 사회단체활동의 참여를 하지 않는



노인들은 생활만족도가 가장 낮았다. 사회단체활동에 참여하는 것이 노인이 스스로의 생활에 대한 평가를 하는 데 있어서 매우 강하게 작용하는 것으로 보여진다. 이러한 점은 노인의 생활만족도를 높이기 위해서는 노인들에게 다양한 사회단체활동에 참여할 기회를 제공 하는 것이 의미 있음을 시사해준다.

**표 6** 노인의 생산적 활동 참여에 따른 생활만족도 차이

(단위 : 명, 5점 척도의 평균값)

변인	범주	남자			여자		
		N	평균 (표준편차)	F/t	N	평균 (표준편차)	F/t
유급노동	한다	261	3.34( .85)	.549	182	2.93(1.03)	3.700
	안한다	538	3.29( .97)		1059	3.08( .99)	
가정일 및 가족돌봄활동	한다	478	3.36( .86)	4.281*	813	3.12( .96)	9.228**
	안한다	320	3.23(1.03)		429	2.94(1.05)	
자원봉사활동	한다	42	3.70( .89)	7.858**	45	3.47( .78)	7.793**
	안한다	756	3.28( .93)		1196	3.04(1.00)	
학습활동	한다	162	3.62( .85)	23.747***	209	3.28( .86)	11.899**
	안한다	636	3.23( .94)		1032	3.02(1.02)	
사회단체활동	한다	552	3.46( .85)	49.515***	853	3.17( .95)	36.637***
	안한다	246	2.97(1.01)		388	2.81(1.06)	

\*p < 0.05, \*\*p < 0.01, \*\*\*p < 0.001

## 6. 노인의 생산적 활동참여가 생활만족도에 미치는 영향

다음의 <표 7>에서 {모형 1}은 노인의 활동역역이 생활만족도에 어떻게 영향을 미치는지를 보여준다. 이 모형에 의하면, 노인 활동역역 중 사회단체 참여가 생활만족도를 높이는 데 가장 크게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그리고 학습활동도 생활만족도에 긍정적으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 자원봉사활동에의 참여의 긍정적 영향도 통계적으로 어느 정도(marginally) 유의하게 나타났다. 그러나, 유급노동활동과 가정일 및 가족돌봄활동의 참여는 노인의 생활만족도에 통계적으로 유의미한 결과를 보이지 않았다. 다른 통제변수를 포함하지 않았을 때는 모든 영역의 생산적 활동에의 참여가 생활만족도에 긍정적으

로 작용하고 있는 것으로 나타났다.

{모형 2}는 {모형 1}에 노인기본속성과 인적 자원 변수들을 포함하여 확장한 모형이다. 이들 변수를 통제한 상태에서 각 노인활동 영역이 생활만족도에 미치는 영향을 관찰하도록 해준다. 노인의 기본속성변수와 인적 자원 변수들의 영향을 보면, 예상한 대로 건강상태가 좋을수록 그리고 무학에 비해 학력이 높을수록 생활만족도가 높은 것으로 나타난다. 본 자료 분석에서는 노인의 연령이 생활만족도에 통계적으로 유의미한 차이를 보이는 것으로 나타난다. 연령에 따른 생활만족도의 차이를 보고하였던 기존 연구에서는 연령이 낮을수록 생활만족도가 높은 것으로 보고하는 연구와(권중돈·조주연, 2000; 허준수, 2004) 연령이 생활만족도에 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 않는 연구 결과(김정석, 김익기, 2000; 김영범·박준식, 2004; 이호성, 2005), 그리고 연령이 높을수록 생활만족도가 높아지는 연구(정순돌, 2003) 등으로 나뉘어 연령의 영향력에 대한 논란이 존재한다. 본 연구 결과에서는 다른 요인들이 통제되었을 때 연령이 높을수록 만족도가 높은 것으로 나타났다. 그리고 최장종사직업에 있어서 직업이 없었던 경우의 노인에 비해 농/어/축산업에 종사했던 노인들은 생활만족도가 높았고, 반면 기능/노무/기타직에 종사했던 노인들은 생활만족도가 떨어지는 것으로 나타났다.

노인의 생산적 활동 영역별 생활만족도 영향을 보면, {모형 1}에 비해서 변화를 보인다. 노년기 생산적 활동 중 사회지원활동 참여는 여전히 생활만족도의 차이를 통계적으로 유의미하게 보여준다. 그런데 사회단체활동 참여가 유의성 수준은 유지되지만 그 크기가 다소 줄어들었다.

다음으로, {모형 3}은 {모형 2}에 노인의 가족자원과 물적자원 변수들을 포함시켜 더욱 확장한 것이다. 통제변수들의 영향을 살펴보면, 노인의 기본속성과 인적자원변수들은 영향에 있어서 크기에 약간의 변화를 보이지만 영향력에 있어서 비슷한 수준의 통계적 유의도를 보인다. 부가된 가족자원변수를 보면, 배우자가 있는 경우에, 자녀와 동거를 하는 경우에 그리고 자녀로부터의 경제적 지원이 있는 경우에 생활만족도가 높은 것으로 나타났다. 물적자원변수를 보면, 소득이 20만원 이상의 경우에(20만원 미만의 경우에 비해) 생활만족도가 높게 나타났고, 노후준비를 한 경우에 생활만족도가 높은 것으로 나타났다. 역시 노인의 경제적 상황은 노인의 생활만족도를 긍정적으로 평가하는데 중요한 요인임을 보여준다.

{모형 3}에서 나타나는 노인 생산적 활동 영역과 생활만족도 관계의 변화에서 주목할

점은 가정일/돌봄 활동에의 참여가 생활만족도에 부정(negative) 영향( $b=-.046$ )을 미치는 것으로 변했다는 것이다. 이는 가족/물적 자원 변수를 통제 했을 때 노인들이 가정일이나 가족 돌봄 활동을 하는 것이 생활만족도를 떨어뜨린다는 시사한다.

이러한 결과는 노인의 기타 주요 변인들을 통제했을 경우(노인에게 주어진 생활세계의 양상이 비슷하다고 가정한다면), 노년기의 생산적 활동으로서 매우 가치를 인정받았던 가족지원활동이 노인들 스스로에게는 만족감을 주는 활동이 아닐 수 있음을 시사하는 중요한 단서가 된다. 이는 노인들이 노년기에 성인자녀나 손자녀 등 자녀세대에 지원활동을 함으로써 노년기에 새로운 역할로 인하여 보람과 의미를 갖게 된다고 주장했던 기존 연구에(옥경희, 1998; 조병은외, 2002) 비판적 단서를 제공한다고 할 수 있다.

한편, 사회단체활동의 참여는 노인의 여러 특성 변인을 포함한 {모형 3}에서도 여전히 생활만족도에 긍정적으로 유의하게 나타났다. 이는 노인의 생활세계의 상황이 어떠하든지 노인의 생활만족도를 높이는데 있어서 매우 중요한 활동 영역임을 다시 한번 드러낸 준다고 할 수 있다. 결국, 노인의 인구학적 배경과 자원체계가 동일하다고 가정한다면, 노인들은 사회단체 활동에 참여할 때 가장 생활만족도가 높고, 학습활동에 참여하는 경우에는 어느 정도는 생활만족도가 높을 것이며, 가정일/돌봄 활동을 하는 경우에는 생활만족도가 낮을 것이라는 것을 알 수 있다.

표 7 전체 노인의 생활만족도에 대한 다중회귀 모형

	모형1	모형2	모형3
	b(S.E.)	b(S.E.)	b(S.E.)
독립변수			
유급노동	.028(.051)	-.076(.051)	.010(.055)
가정일/돌봄활동	.018(.019)	.004(.018)	-.046(.020)*
자원봉사활동	.221(.107)*	.081(.099)	.077(.100)
학습활동	.178(.049)***	.094(.046)*	.110(.048)*
사회단체활동	.255(.029)***	.158(.028)***	.135(.029)***
기본속성			
성(여=0)		-.057(.051)	-.289(.060)***



자유논문

	모형1	모형2	모형3
연령		.079(.026)**	.114(.028)***
인적 자원			
건강상태		.261(.018)***	.248(.018)***
학력(준거=무학)			
초등학교		.335(.052)***	.258(.054)***
중학교 이상		.426(.068)***	.323(.070)***
최장종사직업(준거=직업없었음)			
전문/사무관리직		-.016(.088)	-.024(.091)
판매/서비스직		-.105(.079)	-.029(.082)
농/어/축산업		.254(.055)***	.191(.057)**
기능/노무/기타직		-.228(.073)**	-0.94(.076)
가족자원			
혼인상태(무배우=0)			.354(.055)***
자녀규모			-.006(.012)
자녀동거(비동거=0)			.173(.045)***
자녀지원(비보유=0)			.155(.051)**
물적자원			
비근로사업수입(준거=20만원 미만)			
20~40만원미만			.071(.048)
40~60만원미만			.212(.078)**
60~100만원미만			.423(.100)***
100만원 이상			.390(.094)***
노후준비여부(무=0)			.172(.058)**
공적연금수혜(비수혜=0)			-.110(.075)
상수	2.851(0.40)	1.942(.109)	1.570(.125)
자유도(d.f)	5	14	24
F	26.439***	37.968***	24.710***
R2	.061	.208	.240

\*p < 0.05, \*\*p < 0.01, \*\*\*p < 0.001



## 7. 결론

기존 연구에서는 노인의 생활만족도가 노인 인구학적 변수나 가족변수 자원변수들의 차원에서 분석되었다. 또는 노인의 우울, 고독, 자기통제감 등 심리적 특성에 주목하여 생활만족도를 분석하려는 연구가 있어왔다. 근래 들어서는 노인의 활동 중 여가와 사회참여활동에 초점을 맞추는 연구가 진행되었다. 그런데 과거 노인에 비해 점차로 다양한 활동영역에서 두드러진 적극성을 보이는 노인집단의 변화에 따라 노인 활동이 노인의 생활만족도에 중요한 부분임은 분명해졌다.

이에 본 연구는 노인의 생활세계를 구성하는 다양한 활동에의 참여가 노인 생활만족도에 중요하게 작용한다는 점을 밝힌다. 나아가 노인이 생산적 활동에 참여하는 상황에 따라 노인의 생활만족도가 차별적임을 보여준다. 유급노동이나 가정일 및 돌봄활동에 참여하는 경제적 상황과 참여 동기, 가족관계 만족도에 따라 노인집단을 나눠보면, 이들 각 내부 집단은 생산적 활동에 참여한다는 점에서는 동일하지만 생활만족도에서는 상당한 차이를 보인다.

그리고 노인의 생활세계를 구성하는 생산적 활동 영역 중 생활만족도에 가장 크게 영향을 미치는 활동은 자기개발활동인 것으로 나타났다. 특히 사회단체 활동 참여는 사회인구적 배경이 어떠한 자원체계가 어떠한 노인의 생활만족도를 높일 가능성이 많은 것으로 보여 진다. 반면, 가족구조의 변화로 인하여 노년기에 들어서 여전히 수행하여야 하는 가정일과 가족돌봄 활동은 노인의 생활만족도에 있어서 그다지 긍정적인 영향 요인이 아님이 드러났다.

지금까지의 작업은 노년기에 생산적이라고 규정되는 활동들이 노인들에게 실제로 어떤 의미이며 이것이 노인의 생활만족도에 어떠한 방향으로 작용하는지 밝힘으로써 급격하게 변화 중에 있는 노인집단의 현실적합한 노년기 모습을 조명해 보는 시도였다고 본다. 지금까지 논의의 수준에 머물렀던 노년기 생산성을 실제 자료를 통해서 노년기 생산 활동의 존재와 수준을 명백히 부각시킬 필요가 있다. 이것은 한국의 고령자 집단의 모습을 보다 분석적으로 보여준다. 나아가 노인들의 행동을 분석하고 파악하는 것은 정책의 대상이자 목표인 노인 문제에 대한 올바른 정책을 만들어 가는 과정에서 매우 가치 있는 일이며 필수적인 부분이다. 노인 정책적 다양한 관점과 이론을 개발하기 위해서는 노인의 생활에 대

한 이해와 확인 노력이 있어야 할 것이다. 객관적 자료를 바탕으로 이루어진 연구 분석 없이 제시된 정책 대안이나 발전전략들은 견고할 수가 없다. 따라서 실증적 노인관련 조사 자료의 다각도 분석을 통한 연구는 향 후 노년기 노동에 대한 이론 개발을 위해서 뿐만 아니라 보다 견고한 정책적 대안 제시를 위해서도 의미 있는 작업이다.

참/고/문/헌

- 권중돈·조주연(2000). 노년기의 삶의 만족도에 영향을 미치는 요인. 한국노년학. 20(3): 61~76.
- 김기태·박봉길(2000). 독거노인의 생활만족도와 사회지지망 - 지역복지관의 서비스를 제공받고 있는 노인을 중심으로 -. 한국노년학. Vol.20, No.1, pp. 153~168.
- 김남진(1999). 규칙적인 운동 참여 여부와 그 정도가 노인의 생활 만족도에 미치는 영향. 한국노년학. Vol.19, No.3.
- 김도훈·오병훈·이후경·유계준(1999). 노인의 여가기능이 우울척도에 미치는 영향. 노인정신의학. 1(1), pp. 73~80.
- 김미숙·박민정(2000). 종교가 노인의 삶의 질에 미치는 영향 연구. 한국노년학. vol. 20, No.2.
- 김영범·박준식(2004). 한국노인의 가족관계망과 삶의 만족도: 서울 지역 노인을 중심으로. 한국노년학. 24(1): 169~185.
- 김애순(2002). 성인발달과 생애설계. 서울: 시그마프레스.
- 김익기·김동배·모선희·박경숙·원영희·이연숙·조성남(1999). 한국노인의 삶: 진단과 전망. 미래인력연구센터.
- 김정석·김익기(2000). 세대간 지원교환의 형태와 노인들의 생활만족도. 한국노년학. 20(2): 155~168.
- 김주현·한경혜(2001). 노년기 자원봉사활동과 자아존중감. 한국노년학. VOL.21, No.2, pp. 209~224.
- 김지경(2004). 성별 은퇴사유와 은퇴 후 소득 비교. 사회보장연구. vol.21, No. 2.
- 김춘택·박종우(1999) 대구시 노인의 생활만족에 영향을 미치는 요인. 한국노년학. Vol.19, No.3.
- 김태현·김동배·김미혜·이영진·김애순(1998). 노년기 삶의 질 향상에 관한 연구. 한국노년학. 18(1): 150~169.
- 김태현·서승희(1987) 노인의 주거환경과 생활만족도에 관한 연구. 한국노년학. Vol. 7.
- 박경숙(2003) 고령화 사회 이미 진행된 미래. 서울. 의암.
- 박경숙(2000). 노동시장의 연령차별구조와 고연령층의 취업생활. 노동경제논집. Vol.24, 특별호, pp. 241~263.
- 박경혜·이윤환(2006). 노인의 사회활동이 신체기능에 미치는 영향. 한국노년학. Vol. 26, No.2, pp. 275~289.
- 박광희·한혜경(2002). 농촌노인의 생활만족도에 영향을 미치는 요인. 한국노년학연구. Vol.11.
- 박기남(2004). 노년기 삶의 만족도의 성별 차이. 한국노년학. Vol.24, No.3, pp. 13~29.
- 박민자·손문금(2005). 고령 여성과 남성의 일상생활 -생활시간조사자료를 중심으로. 덕성여대 사회과학연구. 11: 121~145.
- 박성연·최혜경(1985). 노인의 생활만족도 향상을 위한 기초연구. 대한가정학회지. 23(1), pp. 71~85.
- 박수미·선보영·김진욱(2005). 한국여성의 생활세계에 관한 연구. 한국여성개발원.
- 박충선(1998). 노년기 생활시간과 생활만족도에 관한 연구. 한국노년학. Vol. 18, No.2, pp. 30~46.
- 변재관(1999). 노인인력활용의 활성화 방안 -서울시 노인을 대상으로. 노인복지연구. Vol. 6, pp.91~131.
- 서병숙(1998). 노후적응에 관한 연구 -생활만족도 및 가족 교류도를 중심으로. 동국대 박사학위논문.
- 서양열(2004). 노인일자리 사업 참여 만족에 관한 연구. 노인복지연구. Vol. 24, pp.31~51.
- 신동면·양기근(2003). 고령화 사회의 노인고용정책 방향에 관한 연구. 한국노년학. Vol. 23, No.3, pp.111~128.
- 신혜숙(2001). 배우자 유무에 따른 여성노인의 자아존중감. 건강상태 및 생활만족도에 관한 연구. 대한간호학회지. Vol. 31, No. 6, pp. 1119~1128.
- 옥경희(1998). 노부모의 역할인지. 역할수행 및 역할수행만족도 -농촌노부모 가정을 중심으로. 대한가정학회지. 36(1): 77~93.
- 윤순덕(2003). 농촌노인의 생산적 활동과 심리적 복지. 서울대학교 박사학위논문.
- 원영희(1995). 동 별거 형태가 한국노인의 심리적 행복감에 미치는 영향. 한국노년학. Vol.15, No.2, pp.97~116.
- 이가옥·우국희·최성재(2004). 노인독립 담론에 대한 비판적 고찰. 한국사회복지학. 56(1): 5~22.
- 이선미·김경신(2002). 노년기 부부의 생활만족도와 우울 및 관련변인 연구. 한국노년학. Vol. 22, No. 1, pp. 139~157.



- 이호성(2005). 도시노인의 사회적 유대와 생활만족도 연구. 한국노년학, 25(3) : 123~138.
- 임춘식(2003). 고령화 사회의 노인 인력활용 정책에 관한 연구. 노인복지연구, Vol. 22, pp. 55~77.
- 장경섭(2001). 압축적 근대성과 노인문제의 재인식 -'신세대'로서의 노인. 가족과 문화, 13(1) : 1~29.
- 장지연(2003). 고령근로자의 경제활동과 은퇴. 한국노동연구원.
- 전혜정(2003). 노년기 비공식적 지원제공에 영향을 미치는 요인에 관한 연구. 한국노년학, vol.23, pp. 143~161.
- 전혜정(2004). 한국 노인의 비공식적 지원제공과 정신건강. 노인복지연구, Vol. 26, 겨울호, pp 337~361.
- 정경희·석재은·오영희·도세록·김찬우·이윤경·김희경(2004). 전국노인생활실태 및 복지욕구조사. 한국보건사회연구원.
- 정순희(2005). 노인의 생산활동 수준 및 관련변수의 분석 -한국과 캐나다 비교. 한국노년학, Vol 25, No 2, pp.155~170.
- 정옥분(2000). 성인발달의 이해. 학지사.
- 정인숙(2000). 노인의 원인귀속유형 및 자아존중감에 따른 생활만족감 연구. 동아대 박사학위논문.
- 정순돌(2004). 저소득 노인의 사회적 지원망 특성 -연결고리의 분석을 통한 탐색적 연구. 노인복지연구, 24(0) : 7~29.
- 정태연·조은영(2005). 노년기 외로움 및 생활만족도와 관련된 변인탐색. 한국노년학, Vol. 25, No.1, pp. 55~71.
- 정혜정·이동숙(2000). 부부단독가구 노인과 자녀동거 가구 노인의 삶의 질과 관련 변인 연구 -전북지역 여성노인을 중심으로. 한국가족관계학회지, Vol.5, No.2, pp. 67~91.
- 조병은·이미숙·강란혜·Naomi Yatomi·Takiko Maehara(2002). 한국과 일본 취업모 가정의 조모 역할과 조모와 손자녀의 심리적 복지감에 관한 비교연구. 한국노년학, 21(3) : 213~229.
- 조영복·최수형(2004). 시니어 비즈니스와 고령인력 활성화 방안. 인적자원관리연구, Vol. 8.
- 최성재(1986). 노인의 생활만족도 척도개발에 관한 연구. 한국문화연구논총, Vol. 49, pp. 233~258.
- 최외선·김한곤(1989). 노인의 생활만족도에 관한 연구. 영남대학교 인문과학연구소학연구소, 인문연구, Vol.9, No.2, pp.213~236.
- 한경혜(2004). 생애사연구를 통한 노년기 삶의 이해. 한국노년학, Vol.24, pp. 87~106.
- 허정무(2001). 노인의 삶의 질 향상과 종교기관의 노인교육활동 참여. 한국노년학, Vol. 21 No. 2, pp. 37~52.
- 허재준(2002). 임금의 연령별 추이와 고연령층 노동시장. 한국노동연구원.
- 허준수(2004). 지역사회거주 노인들의 생활만족도에 관한 연구. 노인복지연구, 24(0) : 127~151.
- 홍현방(2005). 생산활동 수준이 성공적인 노화에 미치는 영향. 노인복지연구, 29(2) : 203~235.
- 홍현방(2002). 성공적인 노화와 노인의 종교성 관계 연구. 한국노년학, Vol. 22, No. 3, pp. 245~259.
- 황선옥(2001). 고령자 취업관련 지원체계에 관한 연구. 노인복지연구, Vol. 12, pp. 153~173.
- 황진수(1993). 노인 취업 활성화 방안의 모색. 한국노년학, Vol. 13, No. 1, pp. 151~162.
- Bass, S., Caro, F., and Yung-Ping, C., 1993. *Achieving a Productive Aging Society*, Westport, CT: Auburn House.
- Bull,C. and J. Aucoin. 1975. "Voluntary Association Participation and Life Satisfaction: Replication Note." *Journal of Gerontology* 30.
- Clark, S., M. Long and L. Schiffman. 1999. "The Mind-Body Connection: the Relationship Among Physical Activity Level, Life Satisfaction, and Cognitive Age among Mature Female." *Journal of Social Behavior & Personality*, 14(2).
- Butler & Shelter (1995) productive aging *The encyclopedia of aging* NY:Springer.
- Gershuny, J. (2000) *Changing Times: Work and Leisure in Postindustrial Society* Oxford: Oxford University Press.



- Havighurst, R. J., 1968, *Middle Age & Aging*. Chicago: University of Chicago Press.
- Herzog, A.R., et al. (1989) Age differences in productive activities. *Journal of Gerontology: Social Services* 44(4):s129~s138.
- Hochschild, Arlie (1989) *The Second Shift*, Avon Books.
- Hooyman & Kiyak (1996) *Social gerontology* MA: Allyn & Bacon.
- Jenkins, K, R., Pienta, A. M., and Horgas, A. L., 2002. "Activity and Health-related Quality of Life in Continuing Care Retirement Communities." *Research on Aging* 24(1).
- Klumb & Baltes, 1999, "Time use of Old and Very old Berliners : Productive and Consumptive Activities as Functions of Resources", *Journal of Gerontology: Social Sciences*, 54 B. s271~s278.
- Krause N., Borawski-clark, E., 1994, "Clarifying the Functions of Social Support in Later Life", *Research on Aging*, 16(3). pp. 251~280.
- Neugarten, B.L., Havighurst, R.J. and Tobin, S.S., 1961. "The Measurement of Life Satisfaction." *Journal of Gerontology* 16.
- Palmore, E and Kivett, V. 1977. "Change in Life Satisfaction: A Longitudinal Study of Persons Aged." *Journal of Gerontology* 32.
- Rowe & Kahn, 1997, "Successful Aging", *the Gerontologist*, 37(4). pp.433~440.
- Ward, R. 1979. "The Meaning of Voluntary Association Participation to Older People." *Journal of Gerontology* 34(3).



출을 시작으로 2007년 11만5천여 개의 일자리 제공이라는 괄목할 만한 양적 확대를 이루었다.

2008년에 들어 이명박 정부는 ‘활기찬 시장경제’ 달성을 위한 국정과제로 ‘노인 소득창출 및 사회참여 기회제공’을 설정하고, 17대 대통령 취임사에서도 ‘근로의욕이 있는 노인들을 위한 일자리창출’을 강조하였다. 그리하여 2012년까지 전체 노인일자리 창출목표를 30만 개로 정하고, 특히 민간분야 일자리 창출을 강조하여 그 규모를 2008년 2만 개에서 매년 2만 개씩 늘려 2012년까지 10만 개 달성을 목표로 하고 있다.

노인일자리사업은 다양한 인적 특성과 욕구를 지닌 노인집단 전체를 대상으로 함에 따라 여러 유형의 업종들이 개발·운영되어 왔고, 전국에 약 1천 개에 이르는 사업수행기관들이 참여하고 있는 상황이다.

사업시행 6년차를 맞이하는 노인일자리사업 중 특히, 시장형 사업<sup>2)</sup>은 시장지향형의 소규모 사업단을 공동으로 운영하거나 소규모 업체를 공동으로 창업하여 자체수익을 창출하는 사업으로, 사업초기 일정기간 동안 사업비 또는 참여자 보수를 보충지원함으로써 사업 정착 및 자립형으로의 발전을 목표로 하고 있다.

2008년의 경우 시장형 노인일자리사업은 총 목표사업량 117,240자리의 10%인 11,700자리에 이르고 있으나, 노인들에게 실질적인 소득창출을 가져올 수 있을 뿐 아니라 비예산일자리사업으로 전환되어질 수 있는 자립가능한 사업으로 점차 확대가 요구되고 있다.

그러나 한편으로, 시장형(시장 I형) 사업은 수익창출을 위해 더 많은 시간을 투자하는 경우가 많아 높은 노동강도를 요구하는 상황이고(한국노인인력개발원, 2007), 다른 유형과 비교하여 예산지원 기간이 짧고, 지원예산 또한 사업비로 분산 지출되거나 비예산기간의 임금지급을 위해 일부 적립되고 있어, 높은 노동강도에도 불구하고 더 적은 임금을 받는 문제도 나타나고 있다. 또한 일부에서는 사업의 형평성을 저해하여 어르신들의 참여기회를 조장하거나 근로의욕을 저하시킨다는 문제도 제기되었다(한국노인인력개발원, 2008).

한편 사업실태 사례분석을 중심으로 한 최근 조사보고에서는 시장형 사업의 전 업종분야의 사업실무 담당자들이 경영 컨설팅의 필요성을 요청함으로써 향후 사업추진 방향의

2) 여기에서 말하는 시장형은 시장에서의 경쟁을 통한 사업운영을 의미한다. 시장형 노인일자리사업 중 시장 II형(초기투자비지원형) 사업은 2009년에 들어 창업모델형 사업으로 명칭이 바뀌어 추진되고 있고, 일부 연구 등에서는 시장형 사업을 생계형 노인일자리사업으로 부르고 있으나 이하에서는 기존의 명칭인 시장형 노인일자리사업으로 통칭하여 광의의 의미로 사용하고자 함.



개선 필요성을 강하게 제기한바 있다(조태현, 2008).

이러한 상황을 감안할 때 향후 시장형 노인일자리사업이 지속적인 양적 성장과 이에 부응하는 질적 성장을 이루어 나가기 위해서는 현 실태를 다각적으로 파악하고, 문제점들을 명확히 인식하여 중장기적 관점에서 다양하고 적절한 대응방안들을 적극 모색해 나아가야 할 것이다.

본고는 시장형 노인일자리사업을 대상으로 그간의 선행연구에서의 논의 및 사업상황 등을 바탕으로 시사점을 살펴봄으로써 운영체계 개선 등 향후 시장형사업의 전향적 추진을 위한 방향성을 제시하는 데 연구 목적을 두고자 한다. 이러한 연구 목적을 위한 방법으로 시장형 사업에 대한 그간의 선행 연구와 실증자료들을 살펴보고, 시장형 사업 운영 관련 주요 쟁점들을 논의함으로써 향후 전향적 추진방안 모색을 위한 시사점을 얻고자 하였다.

## II. 시장형 사업의 재인식 및 선행연구 검토

### 1. 시장형 노인일자리사업에 대한 재인식

2004년부터 시작된 노인일자리사업은 급속히 진행되는 고령사회의 노인문제에 대비하고자 65세 이상의 노인을 대상으로 보건복지가족부·지방자치단체·한국노인인력개발원·사업수행기관이 사업운영주체가 되어, ‘노인적합형 일자리’를 창출·제공함으로써 노인의 건강, 사회참여 확대, 보충적 소득지원 등의 효과를 얻기 위한 사업이다.

이 사업은 고령사회에 발생할 수 있는 다양한 노인문제에 대한 사전예방과 적극적 사회참여를 통한 사회적 가치 창출 극대화 도모, 노후 소득보장 사각지대 해소에 기여, 노인인력 활용에 대한 사회적 인식개선 및 민간참여 도모, 노인의 적극적 사회참여 기회 제공을 위한 교육·훈련 강화 등을 목적으로, 노인복지법 제23조와 제23조의2 및 저출산고령사회기본법 제11조를 근거로 하고 있다.

노인일자리사업은 ① 노인복지사업, ② 소득보장사업, ③ 일자리 프로그램, ④ 인력개발사업, ⑤ 조직화 사업이라는 성격을 가지고 있다고 할 수 있으며, 이는 시장영역, 전통적인 복지서비스 제공영역이었던 민간비영리 영역, 그리고 제3의 준시장 혹은 사회적 시장과

관련된 영역에 걸쳐 존재하게 되고 노인일자리사업의 각 하위유형별로 차지하는 위치가 달라질 수 있다(남기철, 2007).

이러한 정부지원 노인일자리사업은 <표 1>에서와 같이 크게 공공분야 및 민간분야 일자로 나눌 수 있는데, 2009년부터는 공공분야 일자리는 다시 공익형, 교육형, 복지형으로, 민간분야 일자리는 인력파견형과 시장형, 그리고 창업모델형으로 나뉘어 추진되고 있다(한국노인인력개발원, 2009).

표 1 노인일자리사업 유형 및 예산지원 기준(2009년)

유형	참여자 1인 예산지원 기준				유형 비율	국고 보조	
	인건비 (월)	참여 기간	부대경비	계			
공공 분야 (사회 공헌형)	공익	20만원	7개월	13만원 (예산범위내 공익형 11~13만원, 교육·복지형 13~15만원 탄력적용가능)	151~ 155만원	복지형 사업 최소 20% 이상 추진 - 나머지 유형은 시·도 자율적 판단에 의해 실시	50% (서울 30%)
	교육						
	복지						
민간 분야 (시장 참여형)	인력 파견형	-	연중	15만원 (예산범위내 탄력적용 가능)	10~15만원	각 시·도별 사업량 할당	
	시장형	-	연중	130만원	130만원	"	
	창업 모델형	-	연중	-	사업단별 차등지원	지정공모에 의해 선별적 운영	
수행기관 전담인력	90만원	9개월	-	810만원	-		

자료 : 한국노인인력개발원(2009), 2009 노인일자리사업종합 안내

넓은 의미의 시장형 노인일자리사업은 노인들이 공동으로 연대하여 시장의 수요가 예상되는 아이템으로 소규모 창업을 하거나 전문 직종별로 사업단을 운영하는 경우를 말하는데, 2008년까지는 크게 시장 I 형, II 형과 시장 III 형으로 구분하였으나, 2009년에는 시장형과 창업모델형 사업으로 나누고 있다(한국노인인력개발원, 2009).

여기에서 시장형은 노인에게 적합한 업종 중 소규모 창업 및 전문 직종 사업단을 공동으로 운영하여 창출되는 일자리로서 일정기간 사업비 또는 참여자 인건비를 일부 보충지원하고 추가 사업소득으로 연중 운영하는 일자리를 말하는데, 이 유형은 장기적 근로와 안

정된 소득을 희망하는 노인의 욕구를 충족하고, 점진적으로 국가지원에 대한 의존에서 벗어날 수 있는 기반을 마련하는 데 사업 목적을 두고 있다.

창업모델형은 구매력 있는 노인세대의 등장에 대비, 노인창업을 유도하는 한편, 노인창업 아이템의 발굴과 창업 장애요인 분석 및 제거를 통해 노인에게 적합하고 소득창출효과가 큰 사업 모델을 개발하여 민간노인일자리사업의 활성화에 기여하고 노인 창업의 사회적 확산 및 파급효과를 도모하기 위한 일자리로서 기존 민간분야 일자리 중 초기투자비가 많이 소요되고 일자리 파급효과가 큰 사업을 공모받아 선정·지원하는 경우를 말한다.

이는 정부가 노인들에게 시장(보호된 시장 포함)에 재진입하기 위한 기반을 마련하여 제 공함으로써 노인들의 지속적인 소득창출과 사회적 인식개선을 도모하고, 공모 등을 통해 선정된 노인적합 창업아이템의 보급가능성을 타진하여 모델화하고, 사회적 확산을 위한 기반을 마련하는 데 목적을 둔 사업 유형으로 2007년부터 시행되었다.

넓은 의미로 볼 때 시장형 사업은 보충적 소득보장정책에서 실질적인 소득보장정책으로의 정책목표 전환 도모 및 점진적으로 정부지원(예산사업) 의존에서 벗어날 수 있는 기반을 마련하여 자립을 유도하는 데 목적을 두고 있는데, 주로 창업을 통한 각종 제조 및 유통사업, 수주 또는 하청사업, 서비스업, 전문강사 사업, 기타 지역 특화사업 등이 이에 속하는 사업들이다.

이러한 시장형 사업은 노인일자리사업을 구성하는 양대 축의 하나로서 노인에게 적합한 업종 중 소규모 창업 및 전문 직종 사업단을 공동으로 운영하여 창출되며, 일정기간 사업비 또는 참여자 인건비를 일부 보충지원하고 추가 사업소득으로 연중 운영하는 일자리로서, 장기적 근로와 안정된 소득을 희망하는 노인의 욕구를 충족시키고, 점진적으로 정부지원에 대한 의존에서 벗어날 수 있는 자립지원형 기반을 마련할 수 있는 의미있는 사업임을 다시 한번 인식해야 할 것이다.

## 2. 선행 연구, 실증 자료 등의 검토

### 1) 사업효과의 긍정성 논의

1기 노인일자리사업 시행과정(2004~2007년)에서 가장 주목할 점의 하나는 비교적 짧은 사업추진 기간에도 불구하고 그 성과나 혹은 문제점에 대한 평가와 실증연구가 많이 이루

어지고 활성화 방향을 공론화해 왔다는 점이라 할 수 있다.<sup>3)</sup>

가장 적극적인 의미에서 평가되어야 할 점으로는 무엇보다도 노인일자리사업의 필요성에 대한 사회적 공감대를 형성하고 노인인력활용에 대한 긍정적 사회분위기를 조성하였으며, 동시에 사업을 비교적 짧은 기간 내에 정부의 주요 정책의 하나로 정착시켰다는 점일 것이다. 이 기간 동안의 주요한 성과로는 노인일자리사업 양적 확대와 공익형 일자리를 생산적 일자리로 추진한 점과 수행기관 양적 증대, 전담기관설치 확대 등이 제기되었다는 점이다. 반면에 향후 과제로 ‘괜찮은’ 일자리 발굴과 기업참여 가능성의 논의의 사회적 확산, 노인인력활용에 대한 사회적 인식 개선 및 관련 조사연구, 사업방식에서의 다양성과 자율성 제고, 그리고 인프라 구축 등이 제기된 점을 들 수 있을 것이다.

또한 다양한 긍정적 효과성의 평가에서도 소득보전을 통한 빈곤율 감소효과(김미곤, 2006, 2007)와 의료비 절감효과(임재영, 2006; 이석원, 2006), 참여자의 심리적 만족도와 사회적 관계에서의 긍정적 효과(한국노인인력개발원, 2006년도 조사), 건강상태에 미치는 효과(이문국, 2008) 등은 실증 연구결과로 제시되어 보다 중요한 의미를 나타내고 있다.

김미곤의 연구(2006)에서는 사업참여자에 대한 소득효과가 분석되었는데, 노인일자리사업 참여자는 사업참여 전후에 가구 빈곤율이 4.3% 감소한 것으로 나타났고, 또한 참여전후 빈곤율이 노인가구빈곤율 기준으로 6.5% 감소한 것으로 나타났다. 임재영의 연구(2006)에서는 노인일자리사업 참여자의 평균 참여기간을 적용할 경우 2004년 17억 원, 2005년 43억 원, 2006년 78억 원의 의료비 절감효과가 있는 것으로 확인되었다. 이석원의 연구(2006)에서는 연차별 분석을 통해 노인일자리사업이 20.1%의 의료비 절감효과가 있으며 이는 노인일자리사업 전체 비용의 16.2%를 회수한 것과 같다고 분석하였다.

이 밖에도 한국노인인력개발원이 2006년도 실시한 노인일자리 참여자에 대한 설문조사 등에서는 높은 만족도, 사회적 관계에서의 긍정적 효과 등을 지지하는 조사결과 등이 실증적 결과로 제시되고 있어 여러 측면에서 노인일자리사업의 긍정적인 성과를 지지하고 있다(남기철 등, 2008).

3) 노인일자리사업에 대한 평가와 실증연구에 대한 전반적인 논의는 남기철 등(2008)의 노인일자리사업 중장기 발전 전략과 주석의 인용자료들을 참조 바람.

## 2) 비판적 당면과제의 제기

이와 반면에 노인일자리사업에 대한 중장기 과제를 모색하기 위한 연구에서는 주로 실무적인 측면에서 참여노인이나 사업운영 실무자들로부터의 비판적인 당면 과제들도 제기되었다.

허준수 등(2006)은 노인인력개발원의 중장기 발전방안 연구에서 사업의 문제점과 정책과제를 중심으로 노인일자리사업을 정부지원사업, 노인지원고용, 유급노인자원봉사, 인력개발로 구분하여 추진하도록 제시하고, 특히 자립지원형 사업에 대한 지속적 관리를 위해서는 인프라 지원, 임금보조와 세제혜택 등의 지원이 강화되어야 함을 강조하였다.

한편 노인일자리사업의 당면 과제의 방향을 노동시장에의 적극적 참여를 통해 비예산형의 급여를 제공하는 시장형 일자리를 중심으로 노인일자리사업을 재편해야 한다는 입장과 현실적으로 정부예산 지원에 따라 인건비의 공익형 등 사회참여형 일자리를 강화할 수밖에 없다는 입장의 견해도 제기되었다.

변재관(2007)은 노인일자리사업 제9차 전문가포럼에서의 발표를 통해 민간일자리 부문의 확대와 교육확대를 통한 인적자원 개발을 강조하고, 일자리 창출과 연계된 전문교육의 강화, 민간분야 일자리 활성화(기업접촉 강화, work sharing), 인프라에 대한 지원수준 조정 및 법제도 정비를 주장하는 등 노인일자리사업의 ‘시장성’을 강조하였다.

반면에 이인재 등(2008)은 한국노인학회 춘계학술대회에서의 발표를 통해 현 단계에서 시장형 사업의 강조는 현실적으로 수행되기 어려운 여건에 있으므로 사업의 부실화를 가져온다고 보았다. 또한 시장형과 인력파견형 사업의 성과가 대단히 부진하다는 점에 주목하면서 현 단계에서 전망이 취약한 민간부문 일자리에 노인인력 배치를 확대하는 것은 현실적으로 설득력이 없는 정책이라고 주장하였다.

그러나 반대의 정책 방향을 나타내고 있는 이 경우에도 시장형 등 자립지원형 사업의 효과의 취약성과 생계소득욕구에 대한 대응실패를 지적하고 있다는 점, 그리고 이에 대한 개선책으로 비율배당방식이 가지는 부적절성을 지적한 후 그 해결책으로 사업수행체계의 전문성 강화해야 하나 단기간내 해결되기 어렵다는 상황인식을 갖고 있는 점은 공통적이다(남기철 등, 2008).

남기철 등(2008)은 노인일자리사업 중장기 발전 전략을 위한 연구를 통해 그간의 노인일자리사업을 개관하고, 사업유형을 생계형과 공헌형으로 나누어 질적 고양을 위한 중장기

전략방안으로 특히, 법적 지원체계의 정비, 네트워크의 강화, 한국노인인력개발원과 광역 지부 강화 및 사업 직접수행체계 역할 및 지원 강화 등을 다양하게 제시하고 있다.

이상의 논의들을 종합하여 보면, 그동안 노인일자리사업에 대한 평가의 내용들 중 공통적으로 제기되는 비판사항들은 중장기 발전을 위해 우선적 해결과제로 제기되어야 하는 사안으로, 특히 일자리사업의 양대 축의 하나인 시장형 사업과 관련해서는 소득취약성 문제와 인프라의 내용적 취약성, 그리고 관련 사업과의 유기적 통합성 결여 등으로 집약할 수가 있다. 다시 말해 시장형 사업단 중 월 평균 10만원 이상이 매출을 통해 지급되는 경우는 7%의 사업단에 불과한 상황이고, 이에 따라 시장형 사업은 노동강도는 높는데 비해 소득은 공익형보다 낮은 경우가 많다는 점(한국노인인력개발원, 2007, 2008년도 조사). 또한 사업 운영기관별로 능력편차가 많이 나타나고, 사업 현장에서의 운영기관 간 역할도 모호하며, 노동부의 사회적 일자리나 자활사업 등과의 연계성도 취약하다는 점이 그러한 이유들이다(남기철 등, 2008)

시장형 사업과 관련된 가장 핵심적이면서도 구체적인 문제점은 무엇보다도 사업참여자의 소득이 공익형 사업에 비해 낮다는 점이다. 시장형 사업에 참여하고자 하는 노인들에게는 더 높은 수준의 노동력이 요구되며, 대체로 근로기간도 장기간이 필요하다. 그럼에도 불구하고 시장형 사업의 소득이 오히려 취약하다는 점 때문에 생계형 욕구를 가진 노인들은 공익형 사업에의 참여를 선호하는 것이다. 따라서 상대적으로 높은 수준의 노동력과 생계형 소득욕구를 가진 노인들에 대한 대응사업으로 시장형 사업을 설정한 원래의 목표와는 차이가 발생하게 되는 것이다.

이러한 결과는 결국 전반적인 시장형 사업의 수준 하락을 가져오고, 시장형 사업의 생계 욕구로부터의 괴리가 심화됨으로써 다시 일다운 일자리 제공이란 사회적 압력의 고도화 등 악순환 고리를 형성하게 되는 것이다. 따라서 중장기적 측면에서 볼 때 현재의 시장형 사업구조를 그대로 양적으로 확대하기 보다는 이러한 부적절한 악순환의 고리를 끊어낼 수 있는 시장형 사업운영의 질적 고도화를 모색해야 한다는 과제에 도달하게 되는 것이다(남기철 등, 2008).

### Ⅲ. 시장형 사업 운영 관련 주요 쟁점 논의

#### 1. 사업추진 체계상의 논의

시장형 노인일자리사업의 실무적 경험은 시장형 노인일자리 욕구 추이와 함께 향후 사업 추진의 전향적 방향성을 설계함에 있어 가장 큰 고려사항이 되어야 할 것이다. 현행 노인일자리사업의 개략적인 사업추진체계를 살펴보면, [그림 1]과 같다.

운영주체별로 역할을 살펴보면, 중앙정부인 보건복지가족부(노인지원과)는 노인일자리 정책결정 및 종합계획을 수립하고, 노인일자리사업에 대한 법령 및 제도 운영, 지자체 및 사업수행기관의 노인일자리사업 지원, 대국민 홍보 등을 실행한다.

법적 기구인 한국노인인력개발원은 구체적인 정책지원과 프로그램 개발 및 일자리사업 총괄기구로서 전국 노인일자리사업 추진 지원을 총괄하고, 지역의 노인일자리사업 수행기관 간 연계·조정, 노인일자리 개발·보급 및 심사, 노인일자리사업에 대한 평가 지원 및 관계자 교육·훈련, 노인일자리 경진대회(박람회 등) 지원 및 실적관리, 노인인력 D/B 및 업무지원전산시스템 구축, 노인일자리사업에 관한 조사·연구 등을 수행하도록 하고 있다. 또한 한국노인인력개발원의 지역본부는 지역특화 모델 일자리 개발 및 보급, 교육기능을 통한 지역 인적자원(참여노인, 실무자) 개발, 정보화를 통한 인력풀 구축 및 제공, 시·도별 노인일자리 경진대회(박람회 등) 개최지원 및 지역자원 조사 및 연계 활용 등을 수행한다.

국고에 의한 예산지원은 각 지방자치단체의 지방비 예산과 합쳐지며, 지방자치단체는 지역 내의 사업을 총괄하며 사업수행기관을 지정, 관리한다. 사업수행기관은 구체적인 사업의 계획수립, 참여자 모집과 선정, 사업수행과 평가, 보수지급 등의 실무를 담당하도록 하고 있다.

구체적으로 광역자치단체는 시·도 노인일자리사업 추진계획 수립 및 재정을 지원하고, 시·도 노인일자리사업 수행 전반에 관한 총괄·조정·심사를 하며, 시·도 노인일자리사업 홍보 추진, 시·도 노인일자리 경진대회(박람회 등) 개최, 사업수행기관 전담인력의 교육 등을 담당한다. 기초자치단체는 시·군·구 노인일자리사업 추진계획 수립하고, 시·군·구 노인일자리사업 수행 전반에 관한 총괄·조정·심사를 하며, 사업수행기관 선정 및 수행기관 사업운영에 대한 관리·감독을 하며, 노인일자리관련 사업수행기관에 대한 재정·행정 등을 지원한다.





자료 : 한국노인인력개발원(2009), 노인일자리사업종합 안내; 15.

**그림 1** 현행 시장형 노인일자리사업의 사업추진체계

사업수행기관은 노인일자리사업의 실행계획을 수립·시행하며, 노인일자리사업 참여자 모집, 등록, 선발, 교육, 현장투입 등 일자리 관련 제반 업무 수행, 보수지급, 근무상황, 업무확인 등 참여자 관리, 정기간담회 개최, 만족도조사, 사업자체평가회 등 사업관리를 담당하도록 하고 있다.

이상의 사업 수행체계는 위에서 살펴본 바와 같이 크게 중앙정부의 정책결정 아래 집행 총괄기구인 한국노인인력개발원 및 지역본부, 각 지방자치단체의 사업수행기관 지정 및 관리, 그리고 사업수행기관의 구체적인 사업수행 및 참여노인 관리 등으로 이루어지고 있으나, 사업수행과 관련된 가장 핵심적 조직은 사업수행기관이라고 할 것이다.

시장형 사업수행을 위해 약 천 개에 이르는 수행기관들과 사업단의 개별 실무담당자는 일반 기업에 있어서의 최고경영자나 중간관리자 이상의 사업운영을 담당하는 실무집행자



와 같은 위치에 있다. 따라서 이러한 관리자의 역할을 해야 하는 실무담당자의 능력과 사업의지 그리고 사업가정신은 시장형 사업을 성공적으로 운영하는데 있어 무엇보다 중요한 역할을 하는 핵심요소(Key Factor)가 된다. 다시 말해서 시장형 사업은 특히 업종선정에서부터 판로개척 등에 이르기까지 사업담당 실무자의 사업운영 전반에 대한 전문적인 지식과 노하우가 매우 중요하다는 뜻이다.

그러나 현재 대다수의 시장형 사업 수행기관들과 사업단의 실무담당자들은 사회복지 관련 분야를 전공한 젊은 층들이 대부분이고, 사업경영에 대한 경험도 충분하지 않으며, 사업경영 능력과 사업의지, 기업가정신 등을 가지고 사업단을 운영하는 경우는 많지 않은 게 전체적인 현실이다. 여기에 전담보조인력에 대한 지원도 충분하지 않은 상태에서 생산에서부터 판매, 참여노인의 관리까지 담당하거나 복수의 사업단을 운영하고 있어 사업성공의 가능성을 더욱 어렵게 하고 있는 상황이다.

시장형 사업이 공익형 등 다른 노인일자리사업과 비교할 때 노인일자리 창출목표에 부합하고 비전과 효과성이 크게 기대되는 사업임은 물론이나 현재와 같은 상황에서 사업을 성공적으로 운영하기가 사실상 어려운 구조적인 한계를 가지고 있음은 바로 이러한 이유에서 연유한다고 할 것이다. 따라서 향후의 시장형 사업 추진은 전체 운영체계상 하드웨어적 시스템 개선 문제보다는 운영메카니즘상의 핵심조직인 사업수행기관과 시장형 사업단의 조직구성 즉, 소프트웨어의 개선에 근본적인 포인트를 두어야 할 것이다.

## 2. 사업성과 및 사업성 측면의 논의

### 1) 시장형 사업의 주요 성과

시장형 사업의 주요 추진실적 내용을 정리하면 <표 2> 및 <표 3>과 같다. 노인일자리사업 전체 성과는 2008년 11월말 현재 목표사업량 대비 106%의 추진 성과를 나타내고 있으며, 그 중 초기투자비 지원사업을 포함한 시장형 전체의 목표사업량은 전체의 10%인 11,700자리로 목표대비 95.4%의 진척률을 보이고 있다.

유형별, 기관별 사업의 연차별 추진실적 내용을 보면 <표 3>과 같이 나타나고 있는데, 시장형의 경우는 전체적 비율은 낮은 편이지만 매년 증가하여 2007년에는 전체의 9% 를 차지하였으며, 기관별로는 2007년의 경우 시니어클럽이 30.8%로 다른 유형의 사업수행기관



에 비해 월등히 높은 일자리 창출을 보이고 있다.

**표 2** 총괄 현황('08.11.30 기준)

(단위 : 자리(명))

구분	목표사업량(A)		참여자(누적, B)		수행일자리수(C)		
	사업량	비율	사업량	비율	사업량	목표대비진척률(C/A)	
합계	117,240	100%	149,499	100%	124,273	106.0%	
사회공헌형	공익형	47,040	40%	79,850	53.4%	60,664	129.0%
	교육형	11,700	10%	15,695	10.5%	14,348	122.6%
	복지형	40,950	35%	38,498	25.7%	33,805	82.6%
시장형 (시장형초기투자포함)	11,700	10%	11,161	7.5%	11,161	95.4%	
인력파견형	5,850	5%	4,295	2.9%	4,295	73.4%	

자료 : 한국노인인력개발원

**표 3** 연차별·기관별 노인일자리사업 실적

구분	2004	2005	2006	2007							
				소계	지자체	시니어 클럽	대한 노인회	노인 복지관	노인복지센터	사회 복지관	기타
전체 일자리	35,127	47,309	83,038	115,452	46,773	12,147	15,993	23,002	5,034	6,712	5,791
공익형	28,373 (80.8)	31,101 (65.7)	47,195 (56.8)	57,007 (49.4)	38,472 (82.3)	2,755 (22.7)	6,665 (41.7)	5,084 (22.1)	458 (9.1)	1,631 (24.3)	1,942 (33.5)
교육형	3,800 (10.8)	7,063 (14.9)	8,708 (10.5)	13,239 (11.5)	676 (1.4)	2,111 (17.4)	1,505 (9.4)	6,751 (29.4)	245 (4.9)	962 (14.3)	989 (17.1)
복지형	-	4,581 (9.7)	17,809 (21.5)	32,424 (28.1)	6,250 (13.4)	2,565 (21.1)	5,659 (35.4)	8,464 (36.8)	4,067 (80.8)	3,548 (52.9)	1,871 (32.3)
인력 파견형	1,206 (3.4)	931 (2.0)	1,867 (2.2)	2,516 (2.2)	58 (0.1)	791 (6.5)	507 (3.2)	909 (4.0)	3 (0.1)	9 (0.1)	239 (4.1)
시장형	1,748 (5.0)	3,633 (7.7)	7,459 (9.0)	9,375 (9.0)	870 (1.9)	3,736 (30.8)	1,640 (10.3)	1,673 (7.3)	148 (2.9)	557 (8.3)	751 (13.0)

자료 : 한국노인인력개발원(2008), 제1기 노인일자리사업 백서

한편, 노인일자리사업에 대한 정부의 재정투자 측면의 실적을 보면 2004년 142억 원대에서 매년 일자리수 증가와 함께 지속적으로 확대되어 2006년에는 520억 원, 2007년에는 753억 원, 2008년에는 833억 원대로 4년만에 약 6배로 급증하였다(<표 4>).

**표 4** 노인일자리사업 재정투자 실적

(단위 : 백만원)

연도별	2004	2005	2006	2007	2008
예산액	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%)

2008년 11월 현재 440여 사업단이 수행중인 시장형 사업에 대한 예산 배정액은 2006년 이후 최근 3년간만 보더라도 지속적으로 증액되어 연평균 약 70억 원 정도에 이르고 있고, 참여노인 1인당 연평균 배정 보조금액도 76만 원 정도로 나타나고 있다. 또한 초기투자비지원형(창업모델형) 사업의 참여노인 1인당 연평균 배정 보조금액은 약 42만 원 정도로 나타났다(<표 5> 및 <표 6>).

**표 5** 재정투자 예산 배정액(시장형)

(단위 : 원, 명)

	2006년	2007년	2008년 (1~11월)	연평균
보조금	5,136,079,913	7,218,664,734	7,789,541,268	6,717,761,971
참여인원수 (누계)	6,440	9,381	10,701	8,840
1인당 평균보조금	797,527	769,498	727,926	759,927

자료 : 한국노인인력개발원 내부자료



표 6 재정투자 예산 배정액(초기투자비지원형)

(단위 : 원, 명)

	2006년	2007년	2008년 (1~11월)	연평균
보조금	-	141,554,639	112,103,530	126,829,084
참여 인원수 (누계)	-	221	522	371
1인당 평균보조금	-	640,518	214,757	427,337

자료 : 한국노인인력개발원 내부자료

또한 연도별 인건비 지급액은 2008년 11월 현재 시장형 사업의 경우 117만 원으로 매년 증가하고 있는 것으로 나타났으며, 초기투자비지원사업(창업모델형)의 경우도 약 117만 원 정도에 이르는 것으로 나타났으나, 월평균 수준으로는 9만7천 원 정도로 매우 낮은 상황이다(<표 7> 및 <표 8>).

표 7 연도별 인건비 지급액(시장형)

(단위 : 원)

	참여인원	인 건 비			
		보조금	사업수익금보조	합 계	1인당인건비
2006년	6,440	5,136,079,913	62,121,000	5,198,200,913	807,174
2007년	9,381	7,218,664,734	2,642,013,084	9,860,677,818	1,051,132
2008년(1~11월)	10,701	7,789,541,268	4,776,961,053	12,566,502,321	1,174,329

자료 : 한국노인인력개발원 내부자료

표 8 연도별 인건비지급액(초기투자비지원형)

(단위 : 원)

	참여 인원	인 건 비			
		보조금	사업수익금보조	합 계	1인당인건비
2006년	-	-	-	-	-
2007년	221	141,554,639	54,023,361	195,578,000	884,968
2008년(1~11월)	522	100,822,510	509,074,390	609,896,900	1,168,384

자료 : 한국노인인력개발원 내부자료

## 2) 사업성 측면

재무비율은 대차대조표에서 총자산과 손익계산서에서 매출액을 기준으로 각 항목의 비중을 나타내는 비율을 말하는데 일반적으로 경영상태를 진단평가하는 데 활용되며, 유동성비율, 레버리지(부채)비율, 활동성비율, 수익성비율과 생산성비율 등으로 나뉜다.

시장형 사업의 경우는 각 사업단별로 업종에 따라 상당히 높은 수익을 올리며 정부지원금 외에도 수익금중 일부를 인건비로 보조해 주고 상당 금액을 적립하면서 자립을 지향하는 경우도 다수 찾아 볼 수가 있다. 반면에 사업수행이 원활하지 못하거나 실무자의 수행 의지나 능력부족으로 매출이 거의 없거나 별다른 수익이 없이 예산지원기간 등 일부기간 동안 정부지원금에 의존하여 사업을 유지 혹은 참여인원 축소나 임금 삭감 등을 통해 사업을 지속하는 등 매우 낮은 사업수행력을 보이고 있는 사업단도 상당수에 이르고 있다.

이러한 시장형 사업들의 경우 약 5백 개에 이르는 각 사업단을 개별적으로 재무비율분석 등을 통해 경영상태를 진단평가하는 것이 바람직하지만, 시장형 사업의 경우는 초기투자비 지원 사업(창업모델형)과 달리 일반 기업처럼 보조금 지원예산을 자본금 등으로 보기도 곤란하고 개념 범위도 분명하게 구분짓기가 어려워 사업단별로 손익계산서와 대차대조표 등의 작성도 곤란한 상황이다. 이러한 상황과 항목별 계수 파악의 어려움을 논외로 하고, 다만 개괄적으로라도 사업성을 살펴본다는 측면에서 전체 사업단들을 하나의 기업이라는 개념으로 가정하여 현재 한국노인인력개발원에서 집계되는 전체 사업단의 연도별, 항목별 집행예산 내역 자료들을 활용하면 부분적으로나마 대체적인 재무비율을 산출할 수가 있다.

아래 <표 9>와 <표 10>의 연도별 항목별 집행예산 내역에는 매출액과 비용, 사업수익 등이 표시되고 있다. 일부 누락 또는 통합계산되어 부분적 오류가능성은 있지만, 여기에서 사업수익은 벌어들인 수익금 중 인건비 외 경비지출을 제외한 금액이 되고, 다시 인건비(비보조금)를 차감하면 일반적인 개념의 순수익을 얻을 수 있다(한국노인인력개발원, 2009).

수익성비율에는 매출액총이익률(총이익/매출액 × 100), 매출액영업이익률(영업이익/순매출액 × 100), 매출액경상이익률(경상이익/순매출액 × 100), 매출액당기이익률(당기이익/순매출액 × 100)과 같은 것들이 있고, 특별한 표준비율은 없으나 수익성비율이 높을수록 영업활동이나 업적, 판매 혹은 제조 등의 능률이 양호하고 합리적임을 나타낸다. 또한 수익비용률(비용/수익 × 100)은 비용이 수익 중에 어느 정도의 비율을 차지하고 있는가를 표시하는 비율로서 비율이 낮을수록 양호한 것으로 인식된다(강창수, 2000).



시장형 사업의 경우 2007년 매출액당기이익률은 12.7%, 2008년 매출액당기이익률은 1.2%로 나타나 전체적으로는 영업성적(경영활동)이 어려운 수준에 있음을 보여 주고 있다. 또한 수익비용률은 2007년의 경우 1,799%로 비용이 수익 중에서 차지하는 비율이 매우 높게 나타나 수익내기가 상당히 어려움을 보여 주고 있다.

표 9 연도별 항목별 집행예산(시장형)

(단위 : 원)

	2006년	2007년	2008년	연평균
매출액(1)		5,172,319,691	7,531,439,104	6,351,879,397
외상매출액		267,215,500	475,432,423	371,323,961
인건비(보조금)(2)		7,218,664,734	7,984,196,749	7,601,430,741
산재보험료(보조금)(3)		7,626,740		
홍보비(보조금)(4)		1,800,000		
회의비(보조금)(5)		8,650,860		
기타경비(보조금)(6)		108,202,240		
인건비(비보조금)(7)		2,642,013,084	4,776,961,053	3,709,487,068
경비(비보조금)(8)		1,871,422,814	2,664,575,619	2,267,999,216
사업수익((1)-(8))		3,300,896,877	4,391,431,062	3,846,163,969
순수익((1)-(8)-(7))		658,883,793	89,902,432	

자료 : 한국노인인력개발원, 내부자료에서 작성

표 10 연도별 항목별 집행예산(초기투자비지원형)

(단위 : 원)

	2006년	2007년	2008년(1~11월)	연평균
매출액(1)	-	5,478,178,419	8,115,309,642	6,796,744,030
외상매출액	-	287,111,403	514,745,258	400,928,330
인건비(보조금)(2)	-	7,361,719,373	7,588,055,571	7,474,887,472
산재보험료(보조금)(3)	-	573,332,900	49,762,610	311,547,755
홍보비(보조금)(4)	-	328,703,660	12,245,200	340,948,860
회의비(보조금)(5)	-	93,450,000	2,559,330	48,004,665
기타경비(보조금)(6)	-	187,418,702	7,061,680	97,240,191
인건비(비보조금)(7)		2,696,036,445	4,650,672,142	3,673,354,293

	2006년	2007년	2008년(1~11월)	연평균
경비(비보조금)(8)	-	2,017,018,722	3,059,641,880	2,538,330,301
사업수익((1)-(8))	-	3,461,159,697	5,055,667,762	8,516,827,459
순수익((1)-(8)-(7))	-	765,123,252	404,995,620	

자료 : 한국노인인력개발원, 내부자료에서 작성

초기투자비지원형 사업의 경우 2007년 매출액당기이익률은 13.9%, 2008년 매출액당기이익률은 5.0%로 나타나 1기간 동안 경영활동의 능률이 상당히 낮은 수준임을 보여 주고 있다. 한편으로 수익비용률은 2007년의 경우 1,732%, 2008년은 3,795%로 대단히 높게 나타나 수익내기가 상당히 어려운 상황에 있음을 보여 주고 있다.

### 3. 실태조사를 통한 경영 컨설팅 지원 등 논의

#### 1) 실태 조사 개요

시장형 사업의 운영체계와 개선방안 연구를 위한 최근의 조사연구 보고에서는 시장형 사업의 전 업종분야의 사업실무 담당자들이 경영 컨설팅의 필요성을 요청함으로써 향후 사업추진 방향의 개선 또는 변화의 필요성을 강하게 제기하고 있다(조태현, 2008).

동 연구는 현장 심층면담을 바탕으로 한 사례조사로 2008년 5월 현재 진행중인 시장 I형 423개 전체 사업단 중 주요 업종, 지역, 매출액 규모별 등 우수, 부진 10개 사업단 및 시장 II형 초기투자비 지원 48개 사업단 중 9개 사업단을 선정하여 사업장 현장 방문 및 실무자와 참여자 면담을 통해 심층면담을 실시한 결과를 정리하였다. 또한 시장형 사업 관련 기관인 지역자활지원센터, 사회적일자리 사업, 소상공인 기업 등의 유사 사업사례를 함께 조사하여 사업운영 비교를 통해 시사점을 얻고자 하였다.

#### 2) 창업·경영 교육 지원 문제

사업체를 창업하기 전 및 창업 후 실무자 및 참여어르신의 역량 강화 및 관련 경영교육 등의 실시는 사업활성화와 성공적 사업단운영의 전제로서 중요한 의미를 가진다. 그간의 실태조사 분석 결과 및 사례 사업단의 심층면담 조사 결과는 대부분의 경우 사업경영 관련 마케팅 및 비즈니스 마인드 배양, 제고를 위한 창업 및 경영교육 지원을 요청하고 있



다. 또한 한국노인인력개발원(이하 개발원) 직원은 물론 지자체 담당자, 실무자 및 참여어르신들에 대한 시장형 사업에서의 영리추구와 복지추구의 동반관계에 대한 인식 강화, 노인일자리사업에 대한 인식 개선 및 경영마인드 교육, 의식 고취의 필요성을 강하게 시사하였다.

이와 함께 회계부문에 대한 어려움이 사업운영에 부담을 준다는 지적이 많아 중점적, 지속적인 회계교육 실시 등 실무자 경영교육 강화의 필요성과 판매망 및 영업능력 부족, 경영적 측면의 지식과 경험 부족 등으로 실무 담당자에 대한 현장 마케팅교육을 요망하는 경우가 많아 현장에 맞는 전략적 마케팅 등 경영교육의 체계적 실시 필요성도 제기하였다.

참여자 및 실무전담자에 대한 관련 기능교육이나 전문교육 문제는 시장형 사업을 도입한 다른 기관들의 유사 사업 사례들의 경우도 거의 같은 상황으로 이에 대한 적극적인 대안의 필요성을 강하게 시사해 주는 부문이라 할 수 있다.

### 3) 경영 컨설팅 지원의 문제

사업체의 창업과정 및 운영은 다양한 지식을 요구하나 창업자는 이러한 모든 지식을 갖추기 어렵기 때문에 필요한 전문지식을 경영 컨설턴트 등 전문가의 경영상담, 지도를 통해 얻을 수 있다. 경영 컨설팅이나 경영 자문은 사업자가 활용할 수 있는 지식의 양과 질을 확대시킴으로써 사업체의 성공에 영향을 미칠 수 있다.

따라서 창업한 사업체에 발생하는 경영상의 애로나 전략에 있어서 상담하고 자문할 수 있는 전문가들을 쉽게 접하는 것이 필요함. 특히 새로이 창업을 한 경우에는 조직, 재무, 판매 등에서 경험이나 노하우가 부족하므로 전문가의 지원이 뒤따라야 한다. 창업·경영 관련 여러 선행연구들은 전문가의 자문이나 컨설팅이 성공확률을 높인다고 주장하고, 전문적인 상담을 활용한 사업체가 그렇지 않은 경우보다 더 높은 성공확률을 가진다고 주장한다(박정기, 2002; 서근하, 2005; 황미애, 2008; 조태현, 2004). 따라서 전문적인 컨설팅은 기업의 기회창출과 경영개선을 실현할 수 있도록 창업자나 사업자에게 실질적인 도움을 줌으로써 사업 성공에 영향을 주는 요인으로 간주되는 것이다.

현재 추진되고 있는 정부지원 각종 사업이나 일자리 창출사업(노동부 사회적일자리사업, 중소기업청의 소상공인창업 및 경영개선자금 지원, 근로복지공단의 창업지원의 경우 등)의 경우도 인건비 등 자금지원과 함께 경영컨설팅을 지원하고 있다.



시장형 노인일자리사업들의 경우 심층면담 조사 결과는 전경련 중소기업경영자문단의 활용으로 동기부여는 되나 효율성이 적다는 지적이 다수 있었고, 소규모 사업에 적절한 자문을 요구하는 경우들이 많았다. 또한 거의 전체 사례사업단이 사업계획시부터 별도 컨설팅기관 등의 도움이나 자문 없이 사업을 추진하고, 사후 여러 어려움을 겪고 있는 점들을 지적한 것은 향후 경영 컨설팅 부문 강화로 보완의 필요성을 강하게 시사해 주는 것이라 할 것이다.

#### IV. 전향적 사업추진을 위한 방향성 제언

##### 1. 사업경영 관련 교육과 컨설팅 기능의 획기적 보완, 개선

###### 1) 사업경영 관련 교육의 강화

현재와 같이 사업수행기관이 운영하는 사업단 중심의 시장형 사업을 성공적으로 수행해 나아가기 위해서는 업종선정에서부터 판로개척, 참여노인관리 등에 이르기까지 사업수행기관과 사업단 실무담당자들에게 사업운영 전반에 대한 전문적인 지식과 노하우 그리고 사업의지와 기업가정신을 빠른 시일내에 키워주는 일이 가장 급선무일 것이다.

수행기관 시장형 사업담당 실무자의 역량 및 전문 경영교육의 획기적 강화를 위해서는 실무담당자가 창업 전 예비교육과 창업 후 사업단 운영에 필요한 경영관리 능력향상 교육을 의무적으로 이수하게 하며, 신상품 및 서비스 개발·마케팅 전략 개발 등 전문역량 강화와 심화 교육을 통해 단계별 고급화를 도모하여야 한다. 특히 소규모 사업자를 위한 사업자 등록 및 인허가, 세무 등 관련 기본지식 강화를 위한 실질적 교육과정 및 마케팅전략 기법 등 현장에서의 영업력을 높일 수 있는 사업경영 관리자 육성차원의 단계별 교육과정의 마련이 뒷받침되어야 한다.

아울러 참여노인에 대한 경영마인드 교육, 직업의식 교육, 서비스 교육 등을 강화하고, 사업수행기관장은 물론 지자체 담당공무원에 대해서도 공동 지원주체라는 리더십과 경영마인드 교육강화로 시장형 노인일자리사업에 대한 인식 개선과 협력자세 변화를 적극 유도해야 할 것이다.

## 2) 경영 컨설팅 지원의 획기적 보완, 개선

### ① 소규모 사업장에 적합한 현장 중심의 경영자문 시스템 도입

최근 실시된 시장형 사업사례 실태조사 결과는 실무자 입장에서 소규모사업 창업에 적절한 영업, 마케팅전략 지도 등 현장에서 활용가능한 전문교육이나 경영자문을 강하게 요구하는 경우가 대부분이었으며, 현재처럼 인터넷 활용 경영자문과 부정기적 방문 컨설팅을 하기보다는 사업단 내방 등을 통해 쉽게 접근할 수 있는 경영 컨설팅을 요구하였다.

현재 인건비나 사업비 또는 초기투자비 등을 지원하는 보건복지가족부, 노동부 관련 사업이나 중소기업청이 관련 정책자금을 장기적으로 지원하는 소상공인기업 등을 막론하고, 사업단을 창업하여 시장경쟁을 통해 사업운영과 자립화를 추구하는 경우는 사업 개시 후 관련 교육과 경영컨설팅을 부가적으로 실시하고 있다.

시장형 사업의 특성상 사업개시 후 안정적으로 운영될 때까지 상당한 기간이 걸리는 점을 감안할 때, 사업운영 지원은 물론 사후관리의 차원에서도 사업운영 관련 교육과 경영 컨설팅 지원이 필요한 만큼 현재 상황에서 효율적인 시장형 사업의 추진을 위한 추가적인 과제로 어떠한 방식을 통해, 어떻게 이를 실시하여야 할 것인가의 문제를 심도 있게 검토해야 한다.

### ② 사업개시 전·후 경영 컨설팅 지원 강화 및 내·외부 기관 등 활용 확대

최근의 사업실태 사례조사 결과에 의하면 대부분의 실무담당자들은 사업개시 전의 경우 사업성분석, 입지선정, 사업인·허가 등과 관련된 경영 컨설팅이 필요하고, 사업개시 후도 사업 운영, 세무 등에 관한 현실적이고 직접적인 경영자문과 홍보, 영업전략 등 안정적인 매출유지와 판매증대를 위한 실질적이고 지속적인 경영자문을 요구하고 있다. 그 밖에 지역영농사업이나 공동농장 사업의 경우는 실무자와 참여어르신에 대한 정기적인 농작물 재배요령, 품질향상 등 농업기술 등 관련 전문가 조언 및 기관 교육과 기술자문 등의 지원도 적극 요망하고 있는 상황이다.

또한 사업사례 실태조사 결과 노인일자리사업을 추진하고 있는 시장형 사업단들은 대부분 중소기업청이 무료 또는 저렴한 비용부담하에 전국적으로 실시하고 있는 창업상담지원 제도나 자영업컨설팅제도 등을 전혀 알지 못하거나, 알고 있는 소수의 사업단의 경우도 연계, 활용 방안은 잘 모르고 있는 것으로 나타났다.

따라서 시장형 사업의 경영 컨설팅은 현재 개발원이 활용하고 있는 전경련 산하 중소기업경영자문단과 함께, 사업규모와 성격에도 적합하고 전국 주요 중소도시지역에 소재하여 지역사정을 잘 알고 있는 소상공인지원센터를 활용하여 외부 민간전문가를 활용하는 자영업컨설팅제도는 물론 별도의 경영 컨설팅 협약 등을 통해 사업운영의 효율성을 높여야 할 것이다<sup>4)</sup>.

③ 상설 경영 컨설팅 전담조직의 설치

현재 개발원이 활용하고 있는 전경련 산하 중소기업경영자문단의 활용과 더불어, 창업상담 관련 교육, 경영컨설팅 지원을 위한 소상공인지원센터의 활용도 필요하나, 시장형 민간 노인일자리사업은 복지를 전제로 한 영리추구사업으로 수익증대와 지속적 확대운영도 우선시 되어야 하는 사회정책적 중요성을 가지고 있다.

따라서 사업단별 경영 컨설팅 강화가 시급하고 중요한 시점임을 고려할 때, 현재 운영중인 시장형 사업들의 조기정착과 지속경영을 통한 사업성 고도화를 유도해 나아가기 위해서는 개발원 내부에 경영 컨설팅을 지원하는 전담조직을 설치하여 경영 컨설팅의 적기 지원 및 상시지원을 도모하는 방안이 보다 효과적이라고 할 것이다(조태현, 2008).

2. 선택과 집중을 통한 전략직종 중심의 사업단 운영

그 동안의 사업성과 분석 결과에 따르면 시장형 사업은 업종 특성상 시장이 발달하고 인프라를 풍부하게 갖춘 도시지역의 경우 시니어클럽 및 노인복지관 등이 기관 자체예산 투입으로 식품 및 외식업 등을 운영하여 수익을 올리는 반면, 상대적으로 시장의 발달이 미약하고 인프라가 부족한 농어촌지역의 경우는 지자체나 노인회 등이 운영하는 경우가 많아 사업성과도 매우 낮게 나타나고 있다.

앞에서 언급한 실증조사 자료에서도 시장형 사업의 활성화를 위해서는 정부차원에서 예산 지원기간과 초기투자비 및 사업비 지원 확대 등이 우선 해결되고, 노인에 대한 인식개선을 위한 대국민 홍보와 노인생산품의 우선구매 및 보호된 시장 확보 등도 과제로 제기된바

4) 중소기업청의 자영업컨설팅제도와 소상공인지원센터의 활용방법 등에 대한 상세한 내용은 조태현(2008), 시장형 노인일자리사업 운영체계 검토 및 개선방안 연구를 참조 바람.

있다. 또한 참여노인의 입장에서도 노동강도는 가장 높음에도 불구하고, 사업비의 분산지출로 다른 사업유형보다 낮은 임금을 받고 사업이 지속되지 않는 경우에도 지급기간도 짧아 노인들의 참여기피를 조장하고 근로동기를 저하시키게 된다는 점이 문제임도 이미 지적하였다. 한편으로 일부조사 결과는 시장형 사업단 중에서도 제조업 중 식용기름판매, 웰빙도시락판매, 밀반찬류 제조판매 등의 순으로 생산성이 높고, 농산물재배나 집플공예사업 등은 대부분 생산성이 낮으며, 이익이 나지 않는 경우도 다수 있는 것으로 나타난바 있다.

시장형 사업은 또한 사업성격상 추진기관 실무담당자나 기관장 등의 의지나 능력이 무엇보다 중요한 요소로 작용하고 그 여하에 따라 성과도 크게 달라진다고 할 수 있다. 따라서 향후 보다 전략적이고 효율적인 사업추진을 위해서는 생산성과 경쟁력을 기준으로 일정기준 이하의 사업이나 업종은 선별하여 과감히 정리하고, 경쟁력 있고 지속가능한 업종과 종목을 전략종목으로 선정하여 선택과 집중을 통해 생산성과 운영의 극대화를 도모하는 전향적인 방향으로 사업단을 운영해 나가야 할 것이다.

선택과 집중을 통한 전략화를 위해서는 노인일자리사업의 중추기구로서 전국화가 가능하고 연계성과 파급효과가 큰 사업종목 개발과 보급 및 과감한 전략추진을 이끄는 선도자로서 개발원이 그 전면에서 배전의 노력을 다해야 함은 물론이다.

### 3. 사업전담 직접수행 체계화 구축 및 역할 강화

향후 시장형 노인일자리사업의 질적 고도화를 위해서는 직접 사업을 수행하는 수행기관 체계 구축 및 역할강화가 무엇보다 중요하며, 또한 사업수행을 위한 인프라 시스템의 보강과 함께 사업담당 실무자의 전문성 강화가 필요하다고 할 것이다.

시장형 사업은 사업 특성상 업종 선정에서부터 관련 법규 및 제도, 사업 수행 및 수익 실현 등에 이르기까지 사업운영 전반에 대한 전문적인 경영지식과 사업 노하우와 더불어 사업가 정신을 필요로 하고, 경기변동 등에도 변화와 기복이 심하게 작용하는 등 대처능력도 크게 요구되는 영역이라 할 수 있다.

그러나 시장형 사업 운영에 대한 경험이 부족하고 지식기반이 약한 사업수행기관이 약 5백 개에 이르는 시장형 사업을 수행함에 따라 무리가 따르고 사업 결과도 적정하지 않은 경우가 많이 나타나고 있다.

실제로 농어촌 등 일부 지역의 경우는 시니어클럽을 포함한 복지 관련 인프라 시스템마저 부족하여 시장형 사업에 전념할 수 없는 대한노인회나 지자체가 직접 사업을 떠맡아 운영하고 있어, 사업의 시장성과 지역특성 등에 대한 사전고려 보다는 자립지원형 사업의 시행 비율을 준수하기 위해 사업을 배정한 결과로 나타난 문제의 한 현상이라고 할 수 있을 것이다.

따라서 시장형 사업의 정상화를 유도하고 전향적 발전을 도모해 나아가기 위해서는 일차적으로 현재 시장형 사업을 주로 수행하며 핵심역할을 하고 있는 기관을 전담기관으로 설정하여 시장형 사업을 주도적으로 수행하도록 체계를 구축할 필요가 있다.

현행 시스템하에서 시장형 노인일자리사업을 주로 수행하며 핵심역할을 하고 있는 기관으로 시니어클럽이 있으므로 이 기관의 활용을 극대화하여 시장형 사업을 전담수행할 수 있도록 기관에 대한 보강과 역할의 강화를 하는 우선적으로 요구된다고 하겠다.

장기 발전적 차원에서 볼 때 노인일자리사업 목표 추진을 고려하여 전국 시군구에 적어도 1개 이상의 시니어클럽을 지정 설치하는 단계적 설치 방안이 요구되며, 기관내 사업수행을 전담하는 사업경영 능력을 갖춘 전문성 있는 실무자의 배치 등도 병행하여 이루어져야 할 것이다. 이와 아울러 현재 구분되어 있는 고유사업과 시장형 사업을 시장형 노인일자리사업으로 통합하고 시장형 사업 전담기관으로서의 역할부여를 통해 위상과 지위를 부여해야 할 것이며, 시니어클럽의 운영이 정상화될 수 있도록 사업비 지원도 단계적으로 현실화되어야 할 것이다.

#### 4. 기획제안방식 도입을 통한 사업 운영체계의 개선

전향적인 차원에서 현행 시장형 사업의 추진방식을 변형하여 일본의 경우처럼 지역의 과제에 비즈니스 개념을 도입하여 지역주민 스스로가 해결하도록 한다는 차원에서 접근하는 커뮤니티 비즈니스 추구형 기획제안방식을 원용해 보는 방안도 고려해 볼 필요가 있다고 생각된다.

커뮤니티 비즈니스(Community Business, CB)는 최근 일본에서 48년전후 베이비붐 세대인 단카이(團塊)세대의 대량퇴직이 시작되면서 발생하는 문제 등에 대응하기 위해 지역주민이 주체가 되어 지역에 밀착한 사업을 전개하여 지역사회의 과제해결, 일자리창출 등을

실시하는 새로운 형태의 비즈니스로 영리추구가 목적이 아니라 이윤이 지역사회에 환원되는 사업을 말하며, 지역의 소비가 다시 지역내부로 이전되어 경제 순환을 일으키고 고용확대와 지역경제 활성화를 이끌어낼 수 있는 유용한 시스템으로 작용하게 된다는 점을 전제로 한 것이다.

고용창출이라는 일자리 관점에서 CB활성화 정책<sup>5)</sup>의 하나로 추진되고 있는 실버인재센터의 회원증진사업(실버밀리언플랜) 중에서 기획제안방식 사업추진은 지역사회의 욕구가 가장 많은 교육, 육아, 개호, 환경의 4분야에 대해 실버인재센터와 지자체가 함께 아이디어를 제안하고, 지방공공단체의 행정플랜 등과 연계하여 창의성을 발휘한 사업을 기획·제안, 기획경쟁·심사하여 일정한 사업효과가 인정되는 기획에 대해 국가가 사업운영을 지원하는 방식이다.

기획제안방식 사업추진은 정체되어 있는 사업아이템 개발 뿐 아니라 실버인재센터가 보다 적극적으로 커뮤니티의 과제해결에 대응하게 된다는 의의가 있는바, 이를 통해 일반 기업에의 취업알선 뿐만 아니라 고령자 주체로 지역의 과제를 해결하고 비즈니스를 실시하는 다양한 CB사업을 진행할 수 있게 되는 것이다.

일본의 경우 이 방식에 따라 아이디어를 공모한 결과 총 응모 190건 중 전국실버인재센터사업협회의 기획제안방식 사업심사위원회에서 181건이 추천되었고, 후생노동성 검토를 통해 181건 모두에 대해 지원이 결정이 되었다. 구체적 사업분야로는 복수분야 복합사업이 84건, 단독분야 (97건) 중 교육이 4건, 육아 33건, 개호 42건, 환경분야가 18건이었다 (남기철 등, 2008).

커뮤니티 비즈니스 등 고령인력의 활용에 대한 적극적 정책을 시행하고 있는 일본의 사례가 시장형 사업 추진에 주는 특별한 시사점으로는 지자체를 중심으로 고령자의 노동을 통한 사회참여에 관심을 갖고, 국가가 법적·제도적 장치 마련 등 체계적으로 고령인력활용정책을 수행하고 있다는 점과 노인일자리 사업추진체계를 실버인재센터로 일원화하여 참여자와 수요자의 접근을 용이하게 하고, 이를 적극적으로 활용하고 있는 점, 그리고 지방자치단체와 지역사회상공인이 공동으로 수주계약과 판로개척 등을 지원하는 노인인력활

5) CB를 활성화하기 위해 후생노동성이 2008년 4월부터 진행하기 시작한 정책으로는 NPO법인에서 일하고자 하거나, NPO법인 설립을 희망하는 중고령자에게 NPO법인 등에 관한 정보제공상담, NPO법인 등에서의 직장체험기회를 제공하는 'Community Job 지원사업'과 실버인재센터 회원 증진사업(실버밀리언플랜)을 들 수가 있음.

용 협의체를 구성·운영하고 있는 점 등을 들 수 있다.

### 1) 시니어클럽 중심의 커뮤니티 비즈니스 추구형 기획제안방식 도입

우리나라의 경우에도 이러한 일본의 커뮤니티 비즈니스 추구형 기획제안방식을 시장형 사업에 적용하여 우선적으로는 현행 시스템하에서 일차적으로 시니어클럽과 자치단체가 함께 사업아이디어를 제안하고, 창의성을 발휘한 사업을 기획·제안, 경쟁공모를 통해 일정한 사업효과가 인정되는 사업계획을 심사·선정하여 보건복지가족부(노인인력개발원)가 사업운영을 지원하는 방안을 제시하고자 한다.

이는 일견 사업 수행기관이 사업계획서를 제출하고, 기초자치단체와 광역자치단체 및 보건복지가족부(노인인력개발원)의 심사를 거치는 시장형 사업이나 자치단체의 승인 후 중앙 및 지역심사위원회를 거쳐 지원대상 사업단을 최종 선정하게 되는 현재의 창업모델형 사업의 추진방식과 유사한 방식이라 할 수 있으나, 사업수행의 주체를 특히 시장형에 강점이 있는 시니어클럽으로 단일화하고자 한 점이 다르다고 할 것이다.

### 2) 수행기관 제한없는 전문 사업단 구성, 사업단 중심 사업계획 기획제안·공모

그리고 중장기적으로는 지금까지의 운영방식과는 달리 시장형 사업의 경쟁력과 경영의 전문성을 획기적으로 높여 사업의 질적 고도화 추구 및 고효율적 사업운영을 도모한다는 변화와 혁신이라는 차원에서, 사업 운영체계상 수행기관을 시니어클럽이나 여타의 기존 수행기관으로 제한하지 않고 주요 업종분야별로 전문적인 사업경영 경험과 능력, 사업의지를 충분히 갖춘 참여노인으로 구성된 사업단이 사업성과 경쟁력 있는 사업계획을 기획제안·공모하는 커뮤니티 비즈니스 추구형 기획제안방식을 도입함으로써 해당 지역 자치단체와 보건복지가족부(노인인력개발원)가 사업단을 심사, 선정한 후 사업운영을 지원하는 사업단 중심의 운영체계의 개선방안도 전향적인 차원에서 적극 도입해 볼 필요가 있다고 생각된다.

## V. 결론

2004년부터 수행되고 있는 노인일자리사업은 참여노인들에게 빈곤감소와 건강증진, 사회적 관계 개선 등 여러 측면에서 긍정적이라는 효과가 실증연구들을 통해 입증되고 있다.

노인일자리사업 중에서도 시장형 사업은 수익창출을 위해 높은 노동강도를 요구하나 더 적은 임금을 받는 문제도 나타났고, 일부에서는 노인들의 참여기피를 조장하거나 근로의욕을 저하시킨다는 문제 등도 제기되었다. 향후 시장형 사업이 지속적인 양적 성장과 질적 성장을 이루어 나아가기 위해서는 사업 운영체계 등 현재의 실태와 문제들을 명확히 인식하여 중장기적 관점에서 다양한 대응방안들을 전향적으로 모색해야 할 것이다.

본고는 이러한 관점에서 시장형 노인일자리사업을 대상으로 그간의 선행 연구와 실증자료들을 살펴보고, 사업추진 체계, 사업성과 및 경영 지원 등의 측면 등 운영 관련 쟁점들을 논의함으로써 향후 시장형사업의 전향적 추진을 위한 방향을 제시하고자 하였다.

시장형 사업의 질적 고도화를 위한 전향적 사업추진 방향으로는 우선적으로 수행기관 사업담당 실무자의 역량 및 전문 경영교육을 크게 강화해야 하고, 경영 컨설팅 기능을 획기적으로 개선하며, 선택과 집중을 통한 전략직종 중심의 사업단을 구성, 운영할 필요가 있다. 또한 시장형 사업을 전담 직접수행하는 체계를 구축하고 그 역할을 강화하며, 커뮤니티 비즈니스 추구형 기획제안방식을 원용하여 사업수행 주체를 시장형에 강점이 있는 시니어클럽으로 단일화하고 자치단체와 함께 사업아이디어를 제안, 공모를 통해 사업운영을 지원하는 방향으로 운영체계를 개선해야 할 것이다.

그리고 중장기적으로는 시장형 사업의 경쟁력과 경영의 전문성을 획기적으로 높여 질적 고도화를 추구한다는 차원에서, 사업 운영체계상 수행기관을 기존 수행기관으로 제한하지 않고 전문적인 사업경험과 능력, 의지를 갖춘 참여노인으로 구성된 사업단과 사업계획을 기획제안·공모하는 기획제안방식을 도입, 사업단을 심사선정한 후 사업운영을 지원하는 운영체계도 전향적인 차원에서 적극 도입할 필요가 있다.



참고문헌

- 강창수(2000). 경영분석 및 진단 매뉴얼. 중소기업청 소상공인지원센터.
- 김미곤(2006). 노인일자리사업의 빈곤율 감소효과. 제6차 노인일자리전문가포럼 자료집.
- 김미곤(2007). 기초노령연금과 노인일자리사업의 경제적 효과비교. 제7차 노인일자리전문가포럼 자료집.
- 남기철(2007). 참여정부 노인일자리사업의 평가. 제9차 노인일자리전문가포럼. 한국노인인력개발원.
- 남기철(2008). 노인일자리사업 중장기 발전전략의 방향. 제11차 노인일자리전문가포럼. 한국노인인력개발원.
- 남기철 등(2008). 노인일자리사업 중장기 발전전략. 한국노인인력개발원.
- 박정기(2002). 소상공인 창업의 성공요인에 관한 실증적 연구. 동의대학교 박사학위논문.
- 변재권(2007). 차기정부 노인일자리 정책 방향. 제9차 노인일자리 전문가포럼. 한국노인인력개발원.
- 서근하(2005). 창업가정신과 마케팅활동성이 소기업 경영성과에 미치는 영향. 동아대학교 박사학위논문.
- 이문국(2008). 노인일자리사업이 참여자의 건강상태에 미치는 영향 연구. 『노인인력개발포럼』. 창간호.
- 이석원(2006). 노인일자리사업 연차별 의료비절감효과 분석. 제6차 노인일자리전문가포럼 자료집.
- 이인재·박경하·이현미(2008). 노인일자리사업 현황과 과제. 2008년도 춘계학술대회 발표논문집. 한국노인복지학회.
- 임재영(2006). 노인일자리사업의 의료비 절감 효과. 제6차 노인일자리전문가포럼 자료집.
- 조태현(2008). 시장형 노인일자리사업 운영체계 검토 및 개선방안 연구. 한국노인인력개발원.
- 황미애(2008). 여성창업가의 특성이 경영성과와 사회적 성과에 미치는 영향 연구. 송실대학교 박사학위논문.
- 보건복지가족부·한국노인인력개발원(2009). 2009년 노인일자리사업종합 안내.
- 보건복지가족부·한국노인인력개발원(2008). 2008년 노인일자리사업종합 안내.
- 보건복지가족부·한국노인인력개발원(2008). 『Business School』.
- 한국노인인력개발원(2008). 일본의 커뮤니티비즈니스 현황과 한국에서의 정책적 함의. 제10차 노인일자리 전문가포럼.
- 한국노인인력개발원(2008). 제1기(2004~2007) 노인일자리사업 백서.
- 한국노인인력개발원(2007). 06년 노인일자리 시장형 사업 실태조사.
- 한국노인인력개발원(2008). 07년 일자리사업 유형별 실태조사.
- 한국노인인력개발원(2008). 노인인력개발포럼. 2008 창간호.
- 허준수·이금룡·원영희·권기환·손병돈(2006). 한국노인인력개발원 중장기 발전방안. 한국노인인력개발원.



## 우리나라 재가노인복지서비스의 시장화의 문제점과 개선방안

| 박경하\*

최근 노인장기요양보험 제도가 도입되면서 정부의 재가노인복지서비스의 시장화 전략이 크게 확대되었다. 시장화 전략은 다양한 서비스제공 기관들 간의 경쟁을 통해서 소비자 중심의 서비스 질적 개선, 보편주의적 서비스 확대, 서비스 제공자 확대에 따른 일자리창출 효과를 가져올 것으로 기대하고 있지만 그러한 성과를 나타내기에 여러 한계들이 있다. 영리목적에 치중된 서비스 기관들의 무분별한 경쟁, 서비스 계층 간 불평등 등으로 소비자 선택권 증진이 어려울 것으로 예상된다. 노인장기요양보험 제도 기반으로 보편주의적 서비스 방식의 전환이 가능함에도 불구하고 서비스 비용부담을 가지고 있는 저소득층 노인의 서비스 보호에서 사각지대가 형성될 수 있다. 사회서비스 서비스 확대와 더불어 추진된 일자리창출 전략은 서비스 제공자의 고용의 질적 제고가 어려워 서비스의 질적 성장을 저해할 요소로 작용하고 있다. 실천적 측면에서, 국가는 공공성을 확대하는 시장화 전략이 재검토 되어야 하며, 저소득층의 본인부담금을 줄이는 대안을 세우고, 서비스인력의 근로조건을 개선하는 방향 전환이 필요하다.

주제어 : 재가노인복지서비스, 사회서비스의 시장화

### I. 서론

#### 1. 문제제기

현재 한국사회는 사회서비스의 제도화가 본격화 되고 있다. 정부는 2008년도 7월에 도입한 노인장기요양보험 제도 시행에 앞서 노인복지서비스 시설의 인프라를 집중적으로 확대해 왔다. 사회서비스 전개 과정에서 노인장기요양보험제도는 획기적인 제도적 전기를 형성한 것으로 평가할 수 있다(구인회·양난주, 2008). 우리나라 서비스 정책은 서비스 대상을 저소득 중심으로 한 선별주의 방식으로 진행되어 왔고 주된 서비스 공급주체는 민간부문이었기 때문에 서비스 제공자로서 국가의 역할은 재정적 지원에만 치중되어 서비스의

\* 한국노인인력개발원 선임연구원(keh222@kordi.or.kr)

질 관리에 한계를 보였다. 기존 사회복지 서비스 제공방식은 소비자가 서비스를 선택하기보다 공급자 중심으로 소비자가 선택되고 획일적인 서비스들이 개인의 욕구 편차에 대한 별다른 고려 없이 전달되는 방식이었다. 사회서비스 정책은 시장배제전략을 취하는 소득보장 정책과 다르게 적절한 공적인 규제를 통해서 시장을 적극적으로 활용하는 전략을 취할 필요가 있다(구인회·양난주, 2008).

사회서비스 부문에서 공공성과 시장화는 대립되는 관계가 아니기 때문에, 서비스의 시장화는 공공성을 강화시키는 방식으로 활성화 될 수 있다(김용득, 2008). 하지만 지금까지 우리나라의 사회서비스 정책은 공공성과 시장화의 대립관계를 전제로 한 나머지 지나치게 공급자 위주의 서비스 제공에만 치중함으로써 다음과 같은 한계점을 보였다.

첫째, 잔여적 복지성격을 크게 벗어내지 못한 한국의 복지현실에서 공급자 중심의 사회서비스 제공은 ‘서비스의 질적 저하’를 초래할 수 있다는 우려를 낳았다. 2000년 이후 서비스 제공 인프라를 구축하기 위해서 대대적인 노력을 기울여 왔지만 한정된 공급능력에 비해서 서비스 수요가 급증함으로써 통합적인 접근 방식으로 개인의 다양한 욕구에 조응한 서비스 공급이 이루어지지 못하였다. 사회서비스 제공이 시설중심으로 전개되었고 서비스 내용도 파편화 되었다는 평가를 모면치 못하였다(이봉주 외, 2006).

둘째, 서비스의 대상 포괄성 측면에서도 한계가 존재한다. 우리나라 사회서비스는 자원의 제약 조건으로 서비스의 주요 대상층이 최빈곤층에만 국한되어 왔기 때문에, 서비스 보호영역에서 배제된 사회적 취약계층이 방치된 보호의 사각지대에 넓게 형성되어 있다.

셋째, 소비자의 선택권 보장, 수요자 중심의 서비스 제공은 서비스 제공자들의 경쟁을 전제로 한 시장구조를 이루어야 가능하지만 공급자 중심의 서비스 공급방식에서는 그러한 경쟁체제를 자연스럽게 형성하기가 어렵다. 만약에 서비스 제공 과정에서 수요자와 공급자 간에 서비스 결탁과 같은 왜곡된 경쟁체제가 형성된다면 오히려 서비스의 비효율을 초래할 수 있다.

이상과 같이 공급자 중심의 서비스 접근에 따른 한계점은 사회서비스의 효과성과 효율성을 저해할 수 있기 때문에 사회서비스의 시장화는 서비스 확대의 가장 중요한 정책환경으로 강조되고 있다.

최근 노인복지서비스 분야에서 시장화가 크게 확대되었다. 노인장기요양보험이 실시되기 이전부터 노인복지서비스 인프라는 유료·실비·노인전문병원 등 영리부문의 비중과 역할이

급속하게 성장하였다(김진욱, 2007). 또한 2007년부터 보건복지가족부(구명칭 ‘보건복지부’)는 사회서비스 부문의 시장형성을 기대하고 전국적으로 바우처 제도를 실시하였다(유한욱, 2006). 우리나라 재가노인서비스는 최근 정책환경의 변화로 인해서, 노인장기요양보험 제도 내에서 제공되는 서비스와 사회보험으로 포괄되지 않지만 기존 체계 내에서 실시되는 서비스로 이원화 되었다. 전자는 서비스 시장에서 서비스 구매력이 높은 소비자를 겨냥해서 다양한 공급자들의 경쟁을 통해서 소비자의 선택권을 강화시키는 데 중점을 둔 보편적 서비스 체제인 반면에 후자는 전통적으로 중심이 되었던 소외된 취약계층을 위한 선별적 서비스 제공방식이다. 앞으로 두 체계를 어떤 방식으로 호환시킬지에 대한 분명한 대안을 마련하지 못하고 있다.

한편, 정부는 2007년부터 막대한 예산을 투입하여 사회서비스 확대와 더불어 사회서비스 부문의 고용창출에 전념해 왔다. 노인복지 분야에서 도입된 노인돌봄미바우처 제도가 도입됨으로써, 서비스 수요측면에서 노인복지 서비스의 질적 개선뿐만 아니라 서비스 공급측면에서 돌봄노동자의 일자리 창출 효과에도 많은 관심을 불러 일으켰다.

## 2. 연구문제

본 연구는 위와 같은 정책적 흐름을 검토하며 세 가지 연구문제를 다루고자 한다. 첫째 질문은, 공급자들 간에 경쟁체제를 상정하고 있는 재가노인복지의 시장화 흐름은 본래 정책의 취지대로 ‘공급자 중심의 서비스 제공’에서 ‘소비자 중심의 서비스 제공’ 방식으로 전환됨으로써, 소비자 선택의 폭을 넓히면서 동시에 서비스의 질적 개선을 이루는 정책효과를 달성할 수 있는가에 관한 것이다. 둘째, 노인장기요양보험제도를 통한 재가노인복지 서비스체계의 전환으로 기존 잔여적 서비스 제공방식은 보편주의적 방식으로 개선되고 있는지를 논의한다. 셋째, 서비스 제공자의 일자리 창출 전략은 서비스 수요측면과 공급측면에서 어떠한 한계점을 내재하고 있는지를 살펴본다. 연구문제를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 소비자 중심의 서비스 제공방식은 재가노인복지서비스의 질적 개선을 달성할 수 있는가?

둘째, 장기요양보험체계의 도입으로, 재가노인복지서비스의 보편주의가 확대될 것인가?

셋째, 노인돌보미바우처 제도에서, 일자리창출 효과와 서비스 개선 효과가 나타나는가?

## II. 재가노인복지서비스의 시장화와 전망

### 1. 우리나라 재가노인복지서비스 전개과정

노인복지서비스는 주거, 의료, 보건, 소득 등의 ‘제도적 노인복지서비스’와 여가, 취미, 급식, 가사지원 등 노인들에게 직접적으로 서비스를 제공하는 ‘사회적 노인복지서비스’로 구분할 수 있다. 제도적 노인복지서비스가 사회적 차원에서 장기적인 관점에서 기획되는 서비스 유형이라고 본다면 이와 비교해서 사회적 노인복지서비스는 개별적이며 단기적인 서비스 접근 특성이 강한데, 이러한 서비스는 다시 제공하는 장소를 기준으로 시설노인 서비스와 재가노인 서비스로 구분된다. 본 연구에서 논의의 범주로 두고자 하는 서비스 영역은 사회적 노인복지서비스 유형이며, 서비스 내용으로 보면 신체적 부양(physical dependency)과 정서적 부양(emotional dependency)과 관련된 서비스들이 핵심적인 논의 대상이다. 신체적 부양과 정서적 부양을 목적으로 한 서비스들은 주로 노인주거복지시설과 노인의료복지시설 같은 시설 서비스 형태로 제공되며, 이에 대비해서 노인이 살고 있는 가정에 직접 방문하거나 준시설을 통한 서비스 유형인 재가노인복지서비스 형태로도 제공된다.

**표 1** 노인복지서비스의 유형과 내용

제도적 노인복지서비스	사회적 노인복지서비스	
	시설노인복지서비스	재가노인복지서비스
노인일자리사업 경로연금 지급 경로우대 사업 노인학대 예방 ...	양로시설 노인요양시설 노인전문병원 ...	가정봉사원 파견사업 주간보호사업 단기보호사업

<표 2>에 열거된 대로, 재가노인복지서비스는 다양한 신체적 수발(personal care)과 가사지원(domestic aids), 정서적 지지를 위한 사회서비스들로 이루어져 있으며 서비스 제공 주



체가 공공과 민간 영역에서 다양하게 편재해 있다. 재가노인복지서비스는 치료나 요양을 목적으로 수용시설에 입소된 노인을 제외한 지역사회에 거주하고 있는 재가노인을 위한 의료와 복지서비스를 통칭하는 개념으로 거의 모든 지역 노인이 잠재적인 수혜자이다(윤현숙, 2003). 하지만 실제 우리나라에서 재가노인복지서비스는 ‘정신적, 신체적’ 이유로 독립적인 일상생활이 어려운 노인과 그 가족의 노인부양 부담을 덜어주고자 하는 제도적 목적에 부합한 보편적 복지차원에서 실시되기보다 저소득층 중심의 선별적 서비스 형태로 제공되었다.

표 2 | 현행 재가노인 서비스

종류	서비스 내용	서비스 제공기관
가정봉사원 파견	가사지원, 말벗서비스, 외출동행, 투약지도 등	노인복지센터
가사·간병도우미	가사·간병서비스	자활지원센터
노-노케어	말벗서비스, 청소·세탁 보조	노인일자리 수행기관
노인돌보미 바우처	가사, 간병서비스, 말벗서비스	노인돌보미 바우처 수행기관
방문보건사업	보건서비스	보건소
노인의치 보철사업	노인의치 보철	보건소
무료급식	식사제공	무료급식 사업수행 단체
재가노인 식사배달	도배, 밑반찬 배달	사업수행 단체
주거개선사업	도배, 전기공사 등	주거개선사업단
자원봉사	가사보조, 병원 등 외출동행, 말벗서비스 지원 등의 봉사활동	지역 내 자원봉사단체, 종교단체, 학교, 민간기업의 사회봉사단 등
기타 지역내 민간복지서비스	종교단체의 사회기여 활동, 의료기관 및 기업의 상회공헌 활동	교회, 성당, 사찰 등 종교단체, 의료기관, 민간 기업

자료 : 조추용(2008).

우리나라에서 재가노인복지서비스에 대한 사회적 관심이 부각된 시점은 1980년대 중반 무렵이었다. 그 당시에 주된 노인복지서비스 제공방식인 시설보호가 지역사회에서 노인을 보호하는 방식에 비해서 효율성과 서비스 효과 측면에서 부적합하다는 비판적 입장이 제기되면서 재가노인복지서비스 제공을 위한 제도적 근거를 마련하기 시작하였다(한국노인복

지회, 1997). 1989년 사회복지관 설치운영 규정에 따라 목욕서비스, 식사서비스 등의 가정 봉사원 파견서비스가 법정서비스로 정해지고 같은 해 제 1차 노인복지법 개정이 이루어지면서 노인복지서비스로서 규정되었다. 1992년부터 주간보호서비스, 단기보호서비스를 시범적 운영을 거쳐 1993년 노인복지법 개정을 통해 3가지 프로그램으로 구성된 재가노인복지사업의 법적 근거가 마련되었다. 이후로 우리나라 정부는 90년대를 거쳐 단계적으로 재가복지서비스 확대 전략을 취하다가 2002년 「노인의료복지시설 10개년 확충계획」을 발단으로 연간 100개의 노인의료복지시설 확충, 2011년까지 11만명의 수요 충족을 목표로한 요양시설 확충에 주력 하였다. 이러한 정책의지는 2005년도에 더욱 적극성을 띠게 되어 2011년 노인장기요양보험제도 실시 계획을 3년 앞당겨 2008년으로 수정하고, 110여개소 실비요양시설 확충을 위한 3개년 특별계획 추진계획과 함께 3차에 걸친 시범사업을 실시하였다.

2008년부터 시행된 노인장기요양보험제도는 노인복지법체제 내에서 공급자의 관점에서 의도된 서비스를 대상자에게 전달하는 차원에서 벗어나, 사회적 연대에 기초하고 있는 사회보험체계 내에서 이용자의 권리로서 요양서비스를 제공한다는 점에서 기존의 노인복지서비스 제공방식과 근본적으로 다르다. 기존 노인복지체계에서 시설보호나 재가복지서비스는 정부재원으로 국민기초생활보장제도 수급권자를 포함한 저소득층을 대상으로 서비스가 제공되었지만, 노인장기요양보험체계에서 실시되는 서비스는 1~3급 중증노인을 주된 서비스 대상으로 한 보편주의 방식으로 제공되며, 재원은 장기요양보험료, 국가 및 지방자치단체 부담, 이용자 본인부담으로 마련된다. 또한 기존 복지체계에서는 공급자가 직접 판단하여 서비스를 제공하였지만, 장기요양보험 체계에서는 수급자 및 부양가족의 선택에 따라서 서비스가 제공된다.

표 3 노인장기요양보험제도와 기존 노인복지서비스 체계의 차이점

구분	노인장기요양보험제도	기존 노인복지서비스 체계
서비스 대상	- 보편적 제도 - 장기요양이 필요한 65세 이상 노인 및 차매노인 등 노인성 질환을 가진 64세 이하의 국민	- 특정 대상 한정(선택적) - 국민기초생활수급자들 포함한 저소득층 위주
서비스 선택	- 수급자 및 부양가족의 선택에 의한 서비스 제공	- 지방자치단체장의 판단(공급자 위주)
재원	- 장기요양보험료 + 국가 및 지방자치단체 부담 + 이용자 본인부담	- 정부 및 지방자치단체의 지급



구분	노인장기요양보험제도	기존 노인복지서비스 체계
서비스	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시설급여</li> <li>- 재가급여 : 방문요양, 방문목욕, 방문간호, 통원형급여(주·야간 보호), 단기체제형 급여(단기보호 등)</li> <li>- 특별현금급여 : 가족요양비, 특례요양비 등</li> </ul>	- 시설 및 재가서비스를 제공하나, 서비스 질에 대한 관리 미흡
시설에 대한 지원방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시설 급여 및 재가 급여 제공자는 비용 수가 산정방식을 적용하여 국민건강보험공단에 청구</li> <li>- 건보공단은 청구된 장기요양급여 및 비용 등의 적정여부 심사 후 지급</li> </ul>	- 지방자치단체를 통하여 시설인원 또는 연간 운영비용을 기준으로 정액지급(사후정산)

자료 : 조추용(2008).

## 2. 소비자 선택권 확대 ?

우리나라 장기요양보험제도의 경우 경쟁의 원리에 따라 기존 비영리 법인 및 단체는 물론 개인이나 기업 등의 민간기관들이 서비스 제공권한을 갖고 있기 때문에 사회서비스의 시장화로 인한 다양한 문제점들이 속출될 수 있다. 사회서비스의 시장원리 적용은 이용자의 선택권 증진과 서비스의 질적 개선을 이루고자 하는 맥락에서 다양한 서비스 관련정책 영역에서 고려되고 있으나, 시장원리 중심으로 한 공급구조 편성이 서비스 이용자를 상품화시켜 소비자 선택권이 오히려 축소될 우려가 존재한다(김진욱, 2007; 배화숙, 2007). 아래의 <표 4>에서 볼 수 있듯이, 노인장기요양보험 제도를 앞두고 영리부분이 크게 증가하면서 노인복지서비스의 시장화가 가속화 되었다. 노인복지 분야 중에서 큰 비중을 차지하고 있는 노인주거복지와 노인장기요양 부문에서 유료 시설 확대가 빠르게 이루어졌다.

<표 4>에 제시된 노인복지시설 현황 추이를 보면, 전반적으로 주거 및 의료관련 노인복지시설은 무료 서비스 시설 중심이었다가 이후부터 상대적으로 비중이 줄어드는 대신에 실비와 유료 서비스 시설이 급격하게 늘어나는 변화를 보였다. 이러한 변화는 양로시설과 노인주택, 요양시설, 노인전문병원 등 유료 서비스 시설을 통한 영리부분의 직접적 공급 증가와 노인복지서비스 분야의 시장논리 확산으로 이해될 수 있다.



표 4 연도별 노인복지시설 현황

구분	시설수(개소, %)								입소정원(명, %)								
	2004		2005		2006		2007		2004		2005		2006		2007		
주거 시설 (양로)	소계	139	100.0	282	100.0	366	100.0	398	100.0	9,420	100.0	13,289	100.0	16,074	100.0	16,579	100.0
	무료	78	56.1	137	48.6	145	39.6	147	36.9	4,972	52.8	6,051	45.5	5,780	36.0	5,643	34.0
주거 시설 (양로)	실비	12	8.6	64	22.7	132	36.1	161	40.5	363	3.9	1,126	8.5	2,267	14.1	2,772	16.7
	유료	49	35.3	81	28.7	89	24.3	90	22.6	4,085	43.4	6,112	46.0	8,027	49.9	8,164	49.2
의료 시설 (요양, 전문 요양)	소계	382	100.0	583	100.0	898	100.0	1,186	100.0	26,515	100.0	35,172	100.0	52,628	100.0	61,406	100.0
	무료	239	62.6	288	49.4	358	39.9	202	17.0	17,923	67.6	20,757	59.0	24,991	47.5	12,540	20.4
	실비	43	11.3	128	22.0	284	31.6	409	34.5	2,410	9.1	5,339	15.2	10,617	20.2	15,214	24.8
	유료	75	19.6	127	21.8	173	19.3	230	19.4	2,549	9.6	3,867	11.0	4,981	9.5	6,921	11.3
	전문 병원	25	6.5	40	6.9	83	9.2	72	6.1	3,633	13.7	5,209	14.8	12,039	22.9	10,096	16.4

자료 : 보건복지부, 각년도 노인복지시설현황.

2007년도 ‘노인돌보미’ 바우처 제도시행을 앞둔 시점에서 우리나라 재가서비스 제공시설의 기반은 저소득층의 욕구는 물론 재가서비스 시장 활성화를 위해서도 부족한 실정이었다. 정부가 2002년 ‘요양보호인프라 10개년 계획’에 이어 2005년에는 ‘치매중풍노인 특별보호대책’ 등을 수립하였지만 요양시설 인프라 부족은 매우 심각한 수준이었다. 그리고 우리나라에서 노인복지서비스의 시장화 양상에서 주목하여야 할 점은 노인공적요양보장제도 시행이 대대적으로 진행된 2005년 전후부터 영리부문의 서비스 영역이 이미 큰 부분을 차지하고 있었다는 것이다. 노인복지서비스는 극빈층을 대상으로 한 선별적 서비스를 제공하는 수준에서 공공의 책임을 이행하는 정도에 지나지 않았다. 다시 말해서 발생된 욕구에 훨씬 못 미치는 수준에서 공적인 서비스 공급이 이루어진 반면에 서비스 생산의 상당부분을 영리기관에서 담당하였기 때문에 공공부문에서 욕구해결이 불가능한 노인 개인이나 가족은 영리기관을 이용하면서 고비용의 서비스 비용 부담을 질 수 밖에 없는 구조였다.



표 5 연도별 재가복지시설 현황

구 분	2003		2005		2006		2007	
	시설수	입소정원	시설수	입소정원	시설수	입소정원	시설수	입소정원
소 계	325	15,940	851	40,002	1,049	51,699	1,408	72,563
가정봉사원파견시설	130	-	399	32,752	523	42,832	767	62,736
주간보호시설	164	-	346	5,682	409	6,557	504	8,109
단기보호시설	31	-	103	1,568	113	1,407	137	1,718
가정봉사원교육시설		-	3		4	903		

자료 : 보건복지부, 각년도 노인복지시설현황.

노인장기요양보험 제도의 도입으로 노인장기요양서비스는 지방자치단체장의 판단에 따른 서비스 제공보다 수급자와 부양가족의 선택에 의한 서비스 제공 방식이 한층 더 강화될 것으로 보인다. 현행 노인복지법에서 노인생활시설의 무료·실비·유료 구분은 폐지될 경우 시설장은 다양한 요금체계를 제시할 수 있으며, 소비자는 서비스 내용과 수준을 고려하여 시설을 선택할 수 있다. 그런데 상술하였듯이 노인장기요양보험은 중증도가 높은 노인을 가장 우선적인 서비스 대상으로 규정하고 있기 때문에 현재 서비스 제공기관에서 서비스 수급자격을 가진 대상자가 상당수 배제될 수 있다.

노인장기요양보험 체계에서 개별 서비스 제공기관의 안정적 운영은 서비스 대상자를 어느 정도 확보할 수 있느냐에 따라 달라질 가능성이 높기 때문에 다수의 서비스 기관들의 경쟁이 이루어지는 시장화가 전제되어야 한다. 이와 같은 제도적 환경에서는 기존 국가와 위탁계약을 맺은 민간기관이 독점적으로 공급자 중심의 서비스를 제공하는 방식에서 변화를 초래하게 되어 수급자와 보험자가 서비스 시장에서 선택하여 서비스 구매를 하게 됨으로써 소비자의 서비스 선택권이 강화될 수 있다. 다수 경쟁체제로 전환하게 되면 공급자와 수급자가 일방적으로 서비스를 주고 받는 관계에서 벗어나 수급자가 공급자를 선택하는 범위가 확장되어서 권한부여(empowerment)가 이루어질 수 있으며 서비스의 질적 개선이라는 긍정적 효과를 기대할 수 있다(석재은, 2008).

그러나 사회서비스의 시장화가 소비자 선택의 폭을 넓힌다는 주장과 정반대로 시장화가 가열될 경우 오히려 소비자의 선택권 확장은 제한적이고 서비스의 질을 훼손시킬 위험성이 크다는 주장이 팽배하게 대립되고 있다. 우선, 다양한 서비스 제공자들이 서비스 시장에 참

여하여 서비스의 질적 개선을 위한 경쟁을 활발하게 하여야 하지만 사회서비스의 낮은 이윤과 서비스 전달과정의 복잡함으로 인해서 노인장기요양서비스 시장에서 새롭게 진입하는 민간서비스 제공자의 증가가 자연스럽게 나타날 것으로 기대하기가 어렵다는 점을 지적하고 있다(김경혜, 2008; 남찬섭, 2007). 오히려 관대한 요양기관의 설립기준으로 인해서 단기간에 재가요양기관들이 폭발적으로 증가하면서 서비스 대상자 확보를 위해서 기관들 간에 왜곡된 과도한 경쟁이 초래되었다(재갈현숙, 2008). 이러한 구도에서 서비스 기관들은 서비스 대상자를 확보하지 못하게 되면 운영이 불가능하기 때문에 영리목적에 치중할 수 밖에 없고 이는 결국 공익을 위한 서비스 기관의 정체성이 약화되는 결과를 낳게 된다. 그리고 사회서비스의 질적향상은 서비스 공급체계가 얼마나 내실있게 갖추어져 있는냐에 따라 달라지는데, 여기서 가장 중요한 문제는 서비스 대상자와 직접 대면해서 사회서비스를 현장에서 실현하는 서비스 제공자와 관련되어 있다. 서비스 제공자의 자질 향상을 위한 교육체계와 전문적인 인력에 맞는 근로조건의 취약성은 서비스의 질을 떨어뜨리는 직접적인 원인으로 지적되고 있다(재갈현숙, 2009). 만약에 서비스 공급-수요의 적절한 균형이 이루어지지 않는다면 소비자의 선택권은 현재 수준에서 크게 개선되기 어려울 것이다. 특히 농촌지역은 공급-수요의 불균형 현상이 더욱 악화될 수 있기 때문에 경쟁을 통한 소비자의 선택권 강화 및 서비스의 질적 개선은 도시지역에 비해서 더욱 열악할 수 있다(석재은, 2008). ‘노인돌보미’와 같은 바우처 제도가 소비자의 선택권 증진의 장점을 가지고 있는 것으로 인식되고 있지만 우리나라에서 소비자의 선택권 증진보다 서비스 수요에 비해 상대적으로 서비스 공급인프라 확충이 어려운 현실에서 찾은 대안의 성격이 강하기 때문에 소비자의 선택권 증진은 단기적으로 나타나기 어려운 것으로 보여진다(남찬섭, 2007).

또한, 사회서비스의 시장화는 서비스 구매력이 높은 소비자와 사회적 취약계층 간의 서비스 선택권의 갭을 더 넓혀 서비스 선택에서도 계층간 불평등을 확대시킬 위험이 있다. 즉 구매력 있는 클라이언트는 시장체제에서 다양한 공급자들을 선택할 수 있지만 전통적으로 핵심적인 서비스 대상자였던 사회적 취약계층들은 시장화로 인해서 소외될 수 있다(강상경, 2008). 장기요양보험 서비스 이용자와 노인돌보미 바우처 이용자는 본인부담금액이 있지만 기존 노인복지서비스 체계에서는 비슷한 서비스를 무료로 구매할 수 있기 때문에 구매력이 낮은 소득계층에서 장기요양보험 수급권을 포기하고 기존 노인복지서비스 체계에서 서비스를 받으려고 하는 도덕적 해이를 초래할 가능성이 있다(김경혜, 2008).

### 3. 서비스 대상포괄성 한계

노인장기요양서비스 체제에서 가속화된 시장화 경향은 서비스 공급체계의 경쟁과 소비자 선택이 제대로 작동하지 못하면 취약계층 노인의 서비스 보호망이 더욱 느슨해질 수밖에 없다. 즉 경쟁과 선택은 서비스의 질적 개선을 위한 필수적 조건이지만, 서비스공급이 원활하지 않은 상황에서 수요증가가 이루어질 경우 서비스의 질적 저하가 예상되며, 서비스에서 소외되는 사회적 약자 계층이 사회안전망에서 이탈되는 문제가 발생할 수 있다.

<표 6>은 연도별 요보호대상 노인수를 추정한 수치인데, 장기요양이 필요한 노인수 규모는 2007년 72만명 정도에서 고령사회(aged society)로 접어드는 2015년이 되면 24% 수준이 증가한 94만명 정도에 이를 것으로 전망된다.

**표 6** 연도별 요보호대상 노인수 추정

(단위 : 명)

구 분	2007	2009	2010	2012	2013	2015
65세이상 노인수	4,792,429	5,148,224	5,302,095	5,690,731	5,917,615	6,345,400
계(요양필요자)	718,582	771,345	794,164	851,799	885,446	948,887
최 중 증 (1.68%)	82,618	88,595	91,180	97,709	101,521	108,708
중 증 (3.24%)	161,034	172,561	177,547	190,139	197,490	211,350
경 증 (4.98%)	238,663	256,382	264,044	283,398	294,697	316,001
치매(경증)(4.93%)	236,267	253,807	261,393	280,553	291,738	312,828

주 : '01년 현재 최중증 2,105명, 중증 5,759명 등 총 7,864명(0.29%)의 기 입소자 포함(15.1%)  
 자료 : 공적노인요양보장제도실행위원회 7차 회의자료, 2004. 12

장기요양보호 대상노인은 노인의 신체적 장애 정도에 따라 최중증, 중증, 경증, 경증치매로 욕구 기준을 구분하였다. 한국보건사회연구원(2001) 추정에 따르면, 2003년도에 장기요양보호가 필요한 노인은 59만 6천명 정도이며, 이들 중에서 시설보호가 필요한 노인수는 장기요양이 필요한 노인의 13% 수준인 7만 7천명 정도이며, 그 규모가 점차 증가하여 2010년도에는 10만명 이상이 될 것으로 예측된다. 한편, 시설보호 대상자가 아닌 나머지 87% 수준의 노인은 재가 및 지역사회보호 대상노인으로 대다수가 경증 이하의 수발장애가 있는 노인일 것으로 예측된다.

표 7 65세 이상 요양보호 대상자 증가전망

(단위 : 천명)

	시설			재가				
	최중증	중증	합계	최중증	중증	경증	경증치매	합계
2003	22,573	55,265	77,837	22,504	102,797	197,656	195,672	518,629
2007	26,781	65,566	92,347	27,171	124,113	238,642	236,242	626,171
2010	29,388	71,950	101,338	30,062	137,322	264,040	261,389	692,812
2020	41,480	101,554	143,033	43,472	198,575	381,817	377,983	1,001,847

주 : 치매환자이면서 최중증 및 중증 장애노인은 최중증 및 중증대상자에 포함  
 자료 : 선우덕(2001).

우리나라 사회서비스 체계에서 서비스의 대상이 공공부조 대상자 중심으로 이루어지고 있다는 선별주의가 문제점으로 지적되어 왔다(이봉주 외, 2006). 선별적 서비스는 자산이나 소득기준 등 특정 원인에 입각한 기초생활보장 수급자 중심으로 서비스 대상자가 선정되기 때문에 엄격한 기준에서 제외된 대다수 저소득층은 서비스를 제공받지 못할 가능성이 높다. 그리고 이러한 서비스 대상기준은 일반 국민의 서비스 이용을 약화시킬 수 있으며 서비스 질의 개선에도 한계를 가질 수 밖에 없다. 즉, 기존 노인복지 서비스 체계에서 공공부조 대상자가 아닌 소득계층은 필요한 부양서비스를 시장에서 해결하였을 가능성이 높기 때문에 저소득층은 물론 중산층의 서비스 비용 부담 수준이 매우 클 것으로 예상된다. 다시 말해서, 선별주의는 저소득층에 대한 서비스 비용 부담을 지면서 정작 자신들의 복지 서비스는 시장에서 해결하는 중산층 이상의 소득계층들이 서비스 확대와 서비스의 질적 개선을 위한 조치에 무관심한 문제점을 내재하고 있다. 또한 이러한 서비스 제공형태는 중간계급 이상의 서비스 구매자들은 시장에서 서비스를 구매하고, 다른 가난한 사람들은 저가의 불량한 서비스를 이용하는 서비스 소비구조의 양극화를 초래할 수밖에 없다.

표 8 노인복지서비스 입소시설 선정기준

구분	대상시설	선정기준
무료노인복지시설	양로	- 65세 이상인 자 - 기초생활보장 수급대상노인 - 기초생활보장 수급대상노인이 아닌 자중 생계를 같이 하는 부양의무자로부터 적절한 부양을 받지 못하는 자



구분	대상시설	선정기준
무료노인복지시설	노인요양 및 노인전문요양시설	- 기초생활보장 수급대상노인 - 기초생활보장 수급대상노인이 아닌 자중 생계를 같이 하는 부양의무자로부터 적절한 부양을 받지 못하는 자 - ‘요양을 필요로 하는 자’의 선정기준에 따라 노인성질환, 치매·중풍 등 중증 노인성질환 등으로 요양을 필요로 하는 자 <sup>2)</sup>
실비노인복지시설	실비양로, 실비노인요양 및 실비노인전문요양시설	- 65세 이상인 자 - 전년도 도시근로자 가구 월평균 소득을 평균 가구원수로 나누어 얻은 1인당 월평균 소득액 이하인 자 - ‘요양을 필요로 하는 자’의 선정기준에 따라 노인성질환, 치매·중풍 등 중증 노인성질환 등으로 요양을 필요로 하는 자
재가복지시설 (가파, 주간, 단기)	무급	- 65세 이상 국민기초생활수급 노인 - 65세 이상인 저소득 노인으로 그 부양의무자로부터 적절한 부양을 받지 못한 자로서 시·군·구청장이 재가복지시설에 이용을 의뢰한 자 - 65세 미만의 자에 대하여도 그 노쇠현상이 현저하여 특별히 보호할 필요가 있다고 인정된 자
	실비	- 65세이상 저소득노인(전년도 도시근로자 월평균 소득 이하인 가구의 65세이상 노인) - 전년도 도시근로자 가구 월평균 소득을 평균 가구원수로 나누어 얻은 1인당 월평균 소득액 이하인 자

자료 : 보건복지부, 2007년 보건복지사업안내

최근까지 우리나라 노인서비스의 재원은 공공부문에서 담당하여 왔고 노인복지서비스는 일부 저소득층의 서비스 욕구해결을 위해서 정부재원을 집중하는 방식이었지만, 노인장기요양보험제도 체제로 전환되면서 서비스 수혜대상자를 중산층 이상 소득계층으로 확장시키는 대신 주된 재원은 보험료, 본인부담금 등 개인의 기여가 주된 재원이 되었다. 이와 같은 의미에서 볼 때, 사회보험 방식의 노인장기요양보험제도는 소득계층에 상관없이 욕구 중심으로 보편적 서비스를 제공하기 때문에 노인복지서비스의 혁신적인 변화로서 이해될

2) 보건복지부 입소대상자 평가판정에 따른 요양필요점수 구분은 다음과 같음.

표 9 대상자별 요양필요점수 구분

입소시설 유형	시설입소 인정점수	기능상태	요양 필요점수
무료·실비 노인전문요양시설	요양 필요점수 50점 이상	최중증(最重症)	70점 이상
		중증(重症)	50점 이상 ~ 70점 미만
무료·실비 노인요양시설	요양 필요점수 40점 이상	중등증(中等症)	40점 이상 ~ 50점 미만

주 : 요양필요점수가 40~50점이지만 지역내 노인요양시설 입소가불가능한 경우 노인전문요양시설 입소 가능

수 있다. 노인장기요양보험제도 재원은 국가부담(25%), 보험료(62%), 본인부담금(13%)로 구성된다. 보험수리원칙 적용상 상대적으로 서비스 이용부담이 큰 저소득층의 소득수준을 감안하여 국가가 기초생활보장 수급자의 비용을 대신 부담하기 때문에 기초생활보장 수급자의 본인부담금은 전액 면제된다. 그리고 차상위계층, 의료급여수급권자 등의 저소득층은 법정 본인부담금의 50%(시설 10%, 재가: 7.5%) 수준에서 본인이 부담을 진다<sup>3)</sup>.

우리나라 노인장기요양보험제도 도입은 선별주의 서비스 제공방식에 치중된 재가노인복지 서비스의 한계점을 극복하고 보편주의적 서비스 방식으로 전환하는 계기를 마련하였다. 기존 공적 노인서비스 체제에서 서비스 시설이 절대적으로 부족하고 65세 이상의 기초생활보장 수급자 중심으로 서비스 공급이 이루어지는 현실에서 차상위 계층이나 중산층 노인의 서비스 이용은 한계가 있고 이들의 서비스 비용부담도 매우 높았다.<sup>4)</sup> 하지만 장기요양보험체제 하에서 모든 국민은 보험가입자가 될 수 있다. 만일 장기요양수급대상자로 선정되면 65세 이상의 고령자는 신체적 기능 장애의 원인에 상관없이 서비스 혜택을 받을 수 있다. 또한 65세 연령 미만인 경우라도 정부가 선정한 치매, 뇌혈관질환(뇌졸중 등), 파킨슨씨병 등 노화에 기인한 노인성질환에 해당되면 요양서비스를 제공받을 권리가 주어진다.

그러나 이러한 장기요양보험제도 도입의 중요한 의의에도 불구하고 여전히 저소득층의 서비스 이용에 한계가 존재한다. 만약에 기존 노인복지서비스 대상자들 중에서 저소득층이면서 요양등급(1~3등급)에 포함되지 못할 경우 이러한 사각지대에 방치된 노인들에게 어떻게 필요한 사회적 서비스를 유지시켜줄 수 있느냐의 문제가 중요한 과제로 남아있다(조추용, 2008). 노인장기요양시설은 대부분 보험료나 본인부담금을 재원으로 하여 운영하기 때문에, 수급대상자로 선정된 노인들 중 경제적 부담이 높은 노인은 수급권을 포기할 우려가 있다.<sup>5)</sup> 또한 장기요양보험은 1~3등급의 중증노인만을 수급대상으로 한정하기 때문에, 기존 서비스 이용자라도 등급 외 판정을 받을 경우 장기요양보호를 받지 못하는 사각지대가 넓

3) 보험료는 건강보험료가 상승하면 장기요양보험료율도 자동적으로 올라가도록 연동시켜 설계하였는데, 이는 건강보험료에 장기요양보험료율(2008년 4.05%)을 곱한 값으로 산출된다.  
4) 차상위층 및 서민층 중증노인과 장애인이 실비시설에 입소하더라도, 입소에 따른 본인부담액은 매우 높은 수준이다. 이들의 본인부담액은 실비노인시설의 경우 40~70만원, 유료노인요양시설은 200~250만원으로 파악되고 있다(이봉주 외, 2006).  
5) 요양보호를 인정받았지만 서비스를 이용하지 않는 규모는 전체 수급인정권자의 37.5%이며, 이들 중 높은 본인부담금을 이유로 서비스를 이용하고 있지 못하는 경우가 10.5% 수준에 이른다(임두성 의원 조사, 재가 현수, 2008).

게 형성될 가능성이 높다(김경혜, 2008).<sup>6)</sup> 비록 3등급 이내 수급대상자로 판정 받더라도 1~3등급 간의 급여액 차이가 높아서 급여부담 정도가 높은 저소득 노인의 경우 시설입소에 대한 접근성이 낮을 수 밖에 없다.<sup>7)</sup> 결국 장기요양보험제도로서 충족될 수 있는 수요는 극히 일부 노인에 불과하다. 따라서 노인장기요양보험 제도에서 배제되거나 약해질 수 있는 취약노인계층의 보호책이 시급하게 마련되어야 할 것이다.<sup>8)</sup>

#### 4. 서비스 공급 일자리창출 전략의 한계

2000년 이후 우리나라의 복지부문에서 가장 큰 변화는 사회서비스 지출이 급속하게 성장한 점인데, 이러한 사회서비스 부문의 확장이 ‘일자리창출’이라는 사회정책의 목표와 공존하여 추진되면서 많은 한계점을 노출하였다. 사회서비스 정책이 서비스 제공이 아닌 일자리 창출에 목표를 두는 전략은 궁극적으로 사회서비스 확장과 일자리 창출이라는 두 가지 성과를 모두 약화시킬 가능성이 높다는 비판들이 제기되고 있다. 일자리창출을 견지한 사회서비스 확대가 왜 문제가 되는지에 대한 비판들 가운데 가장 중심에서 있는 주장은 사회서비스의 수요측면은 간과되고 단순히 서비스 공급을 늘리는 방식을 취함으로써 서비스의 품질이 낮고 장기적인 서비스의 지속 가능성도 뒤떨어질 수밖에 없는 한계를 노정하고 있다는 것이다(남찬섭, 2009; 이봉주 외, 2006).

또한 한국 노동시장에서 사회서비스 일자리 확대는 정책적인 의도대로 양적인 성과를 보이고 있지만, 현재 정부가 노동공급을 주도하는 방식으로는 근본적으로 고용의 질적 개선은 어려운 것으로 보여진다(주은선, 2009). 감사원(2007)의 ‘사회서비스 일자리 창출사업’에 대한 평가결과에 따르면, 2007년 정부 각 부처에서 실시하고 있는 대부분 사회서비스

- 6) 서울시 장기요양대상 노인 중에 1~3등급은 24,185명으로 장기요양 대상노인(1~5등급)의 24% 수준에 불과하다(김경혜, 2008).
- 7) 예컨대, 치매노인일 경우 1등급과 3등급의 급여액 수준이 20만원 이상으로 나타나 낮은 등급 판정을 받은 노인의 상대적 비용부담이 높다.
- 8) 노인장기요양보험 서비스 신청자 중 등급 내로 판정받지 못하면 상당수 노인은 서비스 혜택을 받지 못하는 사각지대에 방치될 수 있다. 복지부는 이에 대한 대안으로 국민건강보험공단에서 장기요양수급자로 판정받지 못하는 노인을 등급 외 A, B, C 유형으로 명단을 구분하여 시·군·구로 통보하고 시·군·구는 이러한 정보를 지역 내 보건·복지서비스 체계와 연계하여 서비스를 제공하는 방식을 제시하고 있다. 하지만 노인·보건복지 서비스 체계의 연계가 미흡한 우리나라 현실에서 지자체 책임으로서 서비스 이행이 얼마나 현실화 될 수 있을지 의문스럽다.



일자리 창출 사업이 임금수준이 열악함은 물론 계속근로가 보장되지 않은 실정이었다. 즉, 사회서비스 확장과 더불어 나타난 일자리 창출 효과는 단기적인 성과에 그칠 가능성이 크기 때문에 저숙련, 저임금 노동자 등 취약노동계층에게 특히 중요한 의미를 갖는 지속가능한 안정된 일자리 창출 효과는 지극히 제한적일 수 밖에 없음을 지적하고 있다.

2007년도에 처음 도입된 우리나라 노인돌보미바우처 제도는 사회서비스의 공급확대 수단, 고용창출의 제도적 목적을 가지고 노인장기요양보험제도의 보완적인 역할을 담당하고 있다. 노인돌보미바우처는 노인요양보험 대상자가 아니면서 거동이 불편한 노인(A, B 등급)으로 전국 평균가구소득의 150% 이하에 속하는 노인에게 노인요양보험의 사각지대를 없앤다는 취지에서 제도적 의의가 크다.

앞으로, 보험료 납부에 대한 이용자들의 부담과 요양보험의 재정문제가 가중되면서 노인돌보미바우처는 이에 대한 대응책으로 강조될 가능성이 높다(남찬섭, 2009). 2008년 1월 시점에서 노인돌보미바우처 이용자는 14,707명이었는데, 노인장기요양보험제도가 실시된 이후로 지속적으로 감소경향을 보이며 2009년 2월에는 7,999명으로 그 수가 줄어들었다. 이러한 경향은 기존 노인돌보미바우처 이용자들 중 다수가 보험제도로 편입되어 나타난 것으로, 장기요양보험 서비스와 노인돌보미 서비스는 서로 상보적 관계를 유지하고 있음을 보여준다.<sup>9)</sup>

2009년도 노인돌보미 바우처 국비 예산규모는 199억원, 1개 기관당 40억원 정도이고, 서비스 제공기관은 전체 490개소, 총 서비스 제공인력은 2,897명이다. 서비스인력 1인 기준으로 볼 때, 노인돌보미바우처 수혜자수는 2.8명 정도인데, 이는 다른 돌보미 바우처사업과 비교할 때 1인이 담당하고 있는 서비스 제공인원이 높은 수준이다. 또한 서비스 이용자 1인 부담비용은, 17만원 정도로 돌보미서비스들 중에서 본인부담 비중이 가장 높다. 이는 노인돌보미바우처는 요양보험에서 제외된 서비스 구매력이 취약한 소득계층이 주로 활용하는 대안적인 서비스로서 일정한 한계가 있음을 시사한다. 비록 국민기초생활보장 수급자들은 돌봄서비스의 본인부담 면제를 받을 수 있더라도, 사회적 보호를 받지 못하는 대다수 노인빈곤층의 경우에는 시장화된 서비스에 대한 접근성이 떨어질 수밖에 없다.

9) 서비스 전달체계 측면에서 이와 같은 이원체계 양상은 복지재정의 분권화로 인해서 더욱 가속화 될 수 있다.



**표 10** 노인돌보미바우처 사업현황('09년 2월)

구분		현황
서비스 이용자(명)	전체	7,999
	기관당	16.3
	1인 인력당	2.8
서비스 공급	기관수(개소)	490
	서비스 제공인력수(명)	2,897
예산규모	예산/국비(억원)	199
	기관당 국비(백만원)	40.6

자료 : 강혜규(2009)에서 재구성.

**표 11** 2008년 돌보미서비스 바우처 이용자 부담 비중

구분	노인돌보미	장애인	산모	가사간병
이용자 1인 부담비용	174천원	168천원	5천원	59천원
본인부담금 비중	13.6	4.2	8.7	7.8
월평균 급여	57만원	45만원	72만원	-
월근로시간	93시간	123시간	123시간	-

자료 : 강혜규(2009)에서 재구성.

사회서비스 부문의 고용창출 전략은 일정한 양적 성과를 이룬 것으로 보인다(주은선, 2009). 정부의 서비스부문 수요창출을 통해서 고용창출 효과가 나타난 집단은 취약한 근로 계층인 저소득층이나 여성인 것으로 확인되었다. 조사에 따르면, 서비스 제공자의 33% 정도가 수급자 혹은 차상위계층(모세종·백학영, 2007)이고, 전업주부가 신규로 참여한 경우가 30% 정도로 나타나(임정기, 2007), 어느 정도 예상된 정책적 목적을 달성했다고 볼 수 있지만, 고용의 질적 문제는 사회서비스 확대에 큰 걸림돌이 되고 있다. 서비스 제공자의 안정된 고용조건은 서비스 업무를 수행하는 서비스 인력에게 업무에 대한 집중도를 높여 서비스의 질적 개선의 효과를 낼 수 있지만 질 낮은 고용상태는 잦은 이직을 초래하게 되어, 결국 제공되는 서비스의 질적 수준을 약화시킬 수밖에 없다.

무엇보다 임금문제, 고용형태는 고용의 질적 문제와 직접적으로 결부된다. 주로 시간제로 산정되는 노인돌보미바우처 서비스 인력의 임금수준은 시간당 5,500원이고, 월근로시간

**자유 논문**

은 93시간, 월평균 급여수준은 57만원 정도로 매우 열악한 수준이다(모세중·백학영, 2007). 또한 대부분 시급제 임금형태인 비정규직 근로 형태로 고용되어 있기 때문에 일자리 유지의 지속성이 어려운 현실을 보여주고 있다. 돌봄서비스 제공자들이 주로 현재 서비스 업무에 참여하게 된 동기들 중에서 경제적 동기가 가장 높지만, 이들이 수행하고 있는 일자리의 근로조건은 이러한 욕구 수준에 못미친다(임정기, 2007; 재갈현숙, 2009). 서비스 제공인력의 근로시간은 하루 평균 6시간, 월 평균 16시간 정도이며, 월평균 근로소득은 56만원 정도로 최저임금 수준에도 못미쳐 안정성이 보장된 일자리로서의 면모를 갖추고 있지 못하다. 사회보험은 근로자의 직업 안정성 보장을 위해서 필수적인 요건이지만 61% 수준만 가입되어 있다.

**표 12** 사회서비스 제공자의 근로조건

구분	근무시간		월 평균 소득		사회보험가입 여부 (단위 %)	총 (%)
	일평균 (시간)	월평균 (일)	평균 (만원)	표준편차		
아이돌보미	6.8	17.1	58.7	26.3	46.2	65.5
장애아동양육지원사업	5.6	18.3	47.5	27.4	37.5	
산모신생아도우미	8.2	18.1	74.5	21.7	14.3	
노인돌보미	6.1	16.6	56.0	20.2	61.0	
중증장애인활동보조	5.8	18.1	51.1	23.1	16.4	
자활근로간병사업단	7.7	19.7	66.0	6.7	44.1	
복권기금가사간병도우미	8.1	19.4	67.7	4.6	85.8	
가사간병서비스	8.0	19.0	73.5	12.1	81.2	
기타	7.8	20.1	73.8	13.2	82.6	

자료 : 문순영, 2008: 224, 225, 228 재구성(재갈현숙, 2009에서 재인용).

### Ⅲ. 결론

우리나라는 사회서비스의 확대와 더불어 서비스의 효율성과 질적 개선을 이루고자, 서비스의 시장화라는 경쟁의 원리를 도입하였다. 서비스의 시장화는 소비자 선택권 강화, 선별



주의적 공급방식 탈피의 효과를 가져온다는 전제 하에서 추진되고 있다. 그리고 사회서비스 확대는 서비스 부문의 고용창출이라는 긍정적 기대에서 더욱 촉발되었다.

2008년 노인장기요양보험 실시로 인해서 재가노인복지서비스의 시장화는 서비스의 확대 및 질적개선을 위해서 가장 중요한 정책환경 요소가 되었다. 그러나 다음과 같은 한계점들을 내재하고 있다.

첫째, 재가노인복지서비스의 시장화 확대는 사회서비스의 낮은 이윤과 서비스 전달체계의 복잡성으로 인해서 서비스 제공기관 간의 자연스런 경쟁이 촉발되기 어렵고, 이에 따라서 소비자의 선택권 확장도 다소 제한적일 수밖에 없다. 그리고 서비스 선택의 계층적 불평등이 확대될 수 있다.

둘째, 노인장기요양보험의 도입으로 과거 선별주의 방식의 서비스제공에서 보편적 서비스로의 전환이 어느 정도 가능해질 것으로 보이지만, 보험료나 본인부담 등 경제적 부담이 상대적으로 큰 중산층 이하의 저소득 빈곤노인층은 장기요양보호에서 배제되는 서비스 보호의 사각지대가 형성될 수 있다.

셋째, 사회서비스 확대와 더불어 추진된 서비스 부문 일자리창출 전략은, 신규 노동력의 노동시장 진입을 양적으로 확대한 성과를 보였지만 고용의 질적 수준이 매우 저조하다. 노인돌봄미바우처 서비스 인력의 열악한 고용조건은 서비스의 질적 저하를 초래할 것으로 예측된다.

이러한 재가노인복지서비스의 시장화 경향에서 드러나는 문제점을 볼 때, 국가는 공공성을 강화시키는 방안으로 사회서비스를 확대하는 전략이 우선시 되어야 한다. 이를 위한 개선과제는 다음과 같다. 우선, 경쟁을 전제로 한 소비자의 선택권 확대는 선택의 폭을 낮추는 장애요소들을 제거하는 노력이 선결될 때 실제화될 수 있다. 서비스 인프라 확충, 정보의 비대칭 문제 완화는 경쟁을 통한 소비자의 서비스 선택을 확대하는 중요한 요건인데도 불구하고 현재 우리사회에서 이에 대한 대비책은 매우 미흡한 수준이다. 특히 농어촌 지역은 노인복지시설이 절대적으로 미흡할 뿐만 아니라, 서비스 기관들간에 자연발생적인 경쟁 체계 형성될 가능성이 낮기 때문에 국가적 차원에서 지역간 불균형을 해소하는 적극적인 조치가 필요하다. 그리고 정보의 비대칭 문제는 소비자의 욕구에 적합한 적절한 서비스 연계를 원초적으로 불가능하게 하는 요소이기 때문에 지역차원에서 소비자의 서비스 이용욕구와 제공기관의 정보를 통합하는 정보관리체계가 마련되어야 한다.

둘째, 장기요양보험 대상자에서 등급 외 판정을 받은 저소득층의 노인의 본인부담을 줄이는 정책적 개입을 확대하여야 한다. 1~3등급의 중증노인만 수급대상으로 하는 노인장기요양보험은 광범위한 사각지대가 존재하고 있기 때문에 이를 해결하는데 요양보험의 보완적 역할을 하는 바우처사업이 기능적으로 매우 중요한 위치에 있다. 그러나 노인돌봄서비스는 소득 및 건강상태(요양필수 점수 40점 이상) 기준을 충족시켜야 하고, 서비스를 원할 경우 본인부담금을 지불하여야만 서비스 대상자가 될 수 있어 중산층 이하의 구매력이 낮은 저소득 노인층의 서비스 보호가 제외될 가능성이 있다. 기존 노인복지서비스 체계, 노인장기요양보험, 바우처사업 등 서로 다른 서비스 공급체계가 지역 내에서 복잡하게 전개되고 있지만 여전히 재가노인복지서비스의 사각지대가 존치할 수밖에 없다. 구매력이 낮은 계층도 양질의 서비스를 보장받을 수 있는 서비스 가격의 적정성이 유지되어야 한다. 사회서비스의 서비스 단가는 시장에서 수요와 공급의 원리에 따라 시장의 가격결정 메커니즘에 의해 결정되기 보다 국가의 역할에 따라 이루어진다. 따라서 현재 우리나라 장기요양비용이 높고 앞으로 단계적으로 보험료가 증가될 것으로 예상됨에 따라, 서비스 구매력이 낮은 저소득 노인들에게 유료화된 서비스 부담을 최소화 하는 방안들이 마련되어야 한다.

끝으로, 서비스 공급 인프라 확대와 더불어 사회적 일자리창출의 일환으로 추진된 노인돌봄 바우처는 서비스의 질적 제고를 위해 서비스 인력의 근로조건 개선이 우선적으로 이루어져야 한다. 지금까지 사회서비스 일자리를 단순히 양적으로 늘리는데만 치중하였다면, 이제부터는 고용의 안정성을 기반으로 한 ‘일다운 일’(decent job)로서 면모를 갖추는데 노력하여야 한다. 돌봄서비스의 표준화된 임금체계를 마련하고, 서비스의 내용, 노동강도 등을 고려한 법정근로조건 이상의 임금조건 개선이 절박하다. 아울러 서비스 제공기관이 사회보험가입, 퇴직금, 휴가 등의 복지적 요소를 서비스 인력에게 제공하게 하는 일정한 기준을 협의를 통해서 마련할 필요가 있다.

참/고/문/헌

구인회·양난주(2008). 사회복지학 관점에서 본 한국사회보장 60년: 평가와 미래방향. 한국사회보장학회 춘계학술대회 자료집. 151~184.

감사원(2007). 감사결과 처분요구서 -사회서비스 일자리 창출사업 추진실태. 감사원.

김경혜(2008). 노인장기요양보험제도 도입에 따른 서울시의 과제. SDI 정책리포트, 제 6호.

김용득(2008). 사회복지 정책의 동향과 대안-시장기제와 반시장시제의 통합-. 사회복지연구, 36:5~28.

강상경(2008). 사회복지 정책과 전망. 한국사회서비스연구원 개원기념 토론회 발표논문.

강혜규(2007). 한국 사회복지 정책의 현황과 서비스 확충의 과제. 보건복지포럼.

강혜규(2009). 사회복지 공급체계의 변화와 바우처사업 내실화 방안. 사회복지서비스바우처 시행 2주년 기념심포지움 - 사회복지서비스바우처 사업의 내실화 및 확대방향.

김진욱(2007). 한국 사회복지의 공사역할분담 개혁방향에 관한 연구 -공공책임성 강화를 전제로 한 공사혼합 모델을 중심으로. 사회복지정책, Vol. 31, pp.177~210.

남찬섭(2007). IMF 경제위기 이후 한국 사회복지 변화의 역사적 성격, IMF 경제위기 이후 10년. 한국 사회복지의 변화에 대한 평가와 전망. 2007년 한국사회복지연구회 춘계학술대회.

남찬섭(2009). 사회복지, 질적전환이 필요한 때다. 복지동향 제 123호.

문순영(2008). 돌봄노동 일자리의 일자리 지리(quality of job)에 대한 탐색적 연구. 사회복지정책, Vol. 33, 207~237.

배화숙(2007). 사회복지서비스에서 바우처제도 도입의 의미와 과제. 사회복지정책 31, 319~342.

백학영·모세종(2007). 2007년 보건복지부 사회복지사업(산모·노인·장애인) 설문조사 결과. 한국지역자활센터협회 자활정보센터.

석재은(2008). 노인장기요양보험제도 도입에 따른 재정방식 및 서비스 전달체계의 변화. 서비스 시장의 형성과 정책과제. 보건복지가족부·노인장기요양보험 대외협력 TF·한국보건사회연구원.

선우덕 외(2001). 노인 장기요양보호 욕구 실태조사 및 정책방안. 한국보건사회연구원.

유한옥(2006). 재정효율성 재고를 위한 시장원리 활용방안 - 바우처 제도를 중심으로. KDI정책연구시리즈.

윤현숙(2004). 재가노인복지서비스에 관한 연구. 복지행정논총 제14권 제1호. 한국노인복지회(1997). 재가노인복지사업 -이론과 실제. 흥법제.

이봉주·김용득·여유진·강혜규·남찬섭(2006). 한국 사회복지서비스 제도화의 과제 : 경험과 전망. 사회복지서비스의 제도화의 일자리창출 국제심포지움 노동시장정책.

임정기(2007). 돌봄서비스 공급자, 수요자 만족도 조사연구. 돌봄서비스 정책, 좋은 일자리 -공공성 강화로 갈 것인가? 토론회 자료집. 한국여성노동자회·전국 여성노동조합.

재갈현숙(2008). 요양보험제도 실시 후 요양서비스 현황과 과제. 요양현장 실태보고 및 노인장기요양보험 제도개선방안 토론회 자료.

재갈현숙(2009). 사회복지서비스 시장화 전략의 문제와 대안모색. 연구보고서. 사회공공연구소.

조추용(2008). 노인장기요양서비스와 노인복지관련 서비스 간의 조정 및 재구축 방안에 관한 연구. 노인장기요양보험 제도 도입에 따른 지역복지의 변화 전망과 과제. 보건복지가족부·노인장기요양보험 대외협력 TF·한국보건사회연구원.

주은선(2009). 외환위기 이후 사회복지정책에 대한 평가 -고용의 문제를 중심으로. 2009년 한국사회복지정책학회 춘계 학술대회 발표문.

‘한국노인인력개발원’에서 노인일자리 및 노인인력개발 분야의 학문적 성과를 유도하고자 반기별로 연 2회에 걸쳐 지원하는 「석·박사 우수학위논문 지원사업」 수상 논문을 요약하여 소개함

## 우수학위논문 소개

### 1. '08년 하반기 우수상 수상논문

‘노인차별’에 대한 노인들의 의미화 방식에 관한 연구 -노인의 자아정체성을 중심으로  
**이지영**(성공회대학교 박사과정)

### 2. '09년 상반기 우수상 수상논문

사회서비스바우처 정책집행연구 -노인돌보미바우처를 중심으로  
**양난주**(서울대학교 박사과정)

### 3. '09년 상반기 장려상 수상논문

우리나라 고령자들의 근로동기에 따른 유형 분류 연구  
**이종은**(성신여자대학교 석사과정)

### 4. '09년 상반기 장려상 수상논문

노인일자리사업 노동특성과 참여노인의 삶의 변화 -시장형 쇼핑백 공동사업장을 중심으로  
**최성미**(강원대학교 석사과정)

‘노인차별’에 대한 노인들의 의미화 방식에  
 관한 연구 -노인의 자아정체성을 중심으로

| 이지영\*

I. 연구의 목적

이 연구의 출발점은 노인차별이 만연한 사회 속에서, 노인들은 노인차별을 어떻게 인식하고 있는지 이다. 필자가 여러 노인들을 만난 후, 노인들이 우리 사회에 노인차별이 없다고 하거나, 혹은 노인차별을 - 특히, 일상생활에서 발생하는 노인차별에 대해서 - 자신의 상황에 따라 다른 방식으로 해석하고 있음을 발견하였다. 노인들이 다른 방식으로 노인차별을 해석하는 배경에 대하여, 필자는 일상적 노인차별이 지니는 대면관계에서의 차별적 행동, 표정, 말 등은 노인으로 하여금 모욕, 소외 등의 감정을 갖게 하지만, 인간은 내면을 지닌 존재이자 자기긍정, 자기만족을 추구하는 존재이기 때문에 그러한 사회문화적, 대인관계에서 발생하는 노인차별을 그대로 받아들이지 않는다는 관점에서 연구를 시작하였다. 즉 그들은 노인차별의 요소들을 각 개인에게 의미 있는 방식으로 선택·조합하여 구성할 뿐 아니라, 자신의 자아정체성을 추구하면서 자기긍정, 자기만족을 얻으려한다는 것이다. 이에 자아정체성과의 관련성을 중심으로 노인차별에 대한 노인들의 대응 방식을 밝히는 것을 연구의 목적으로 삼았다.

II. 노인차별의 개념

이 연구에서는 조작적 정의를 통해 노인차별의 개념을 크게 두 차원으로 구분하였다. 문화적 차원에서의 노인차별과 개인적 차원에서의 노인차별이 그것이다. 문화적 차원에서의

\* leejy210@hanmail.net



노인차별이란 Palmore(1999)의 논의에 따를 때 문화적 차원의 연령차별로 대변될 수 있다. 정진웅(2006)은 문화적 차원에서 공유되는 의미는 문화의 일부가 되며, 이때 문화는 ‘의미 체계’라고 한다. 따라서 이 연구에서 개념화한 문화적 차원에서의 노인차별이란 언어, 문학, 유머, 노래, 매스미디어 등을 통해 생산되고 사회·문화적으로 공유되는 노인에 대한 편견, 선입관 등 ‘의미체계’이다. 또한 문화적 차원의 노인차별은 실제 노인들의 삶에 있어 타자와의 관계에서 발생하는 차별경험과 구별되는 것으로, 일방적으로 (주로) 매스미디어를 통해 노인들에게 부과되는 담론의 성격을 지닌다. 노인 담론에 노인에 대한 이미지의 생산이 포함됨은 물론이다.

반면 개인적 차원의 노인차별은 노인들의 삶의 공간에서 타자와의 관계에서 경험하는 노인차별을 의미한다. 여기에는 차별적 행동, 표정, 말 등을 포괄하는 것으로 제도적 차별도 이에 포함된다. Palmore(1999)는 제도적 차원의 연령차별을 강제퇴직 등과 같이 노인을 배제하는 프로그램, 노인 환자를 제대로 치료하지 않거나 무시하는 장기요양시설 등으로 정의한다. 이런 의미에서 제도란 인간에 의해 인간을 대상으로 시행되는 것이기 때문에 제도적 노인차별은 노인의 삶의 공간에서 타자와의 관계, 즉 개인적 차원에서 발생한다. 제도적 차별은 문득 보면 문화적 차원의 차별로 분류할 수 있을 것 같지만, 실제 제도의 시행이 인간에 의해 수행된다는 측면에서 개인적 차원의 차별에 포함될 수 있는 것이다.

그렇다면 문화적 차원의 노인차별과 개인적 차원의 노인차별 간의 관계는 어떠한가. Palmore(1999)는 문화적 차원의 연령차별이 제도적, 개인적 차원의 연령차별의 기본이 된다고 한다. 즉 제도적, 개인적 연령차별이 문화적 차원의 연령차별에 기반을 둔다는 것이다. 이렇게 볼 때 문화적 차원의 노인차별은 개인적 차원의 노인차별의 근거가 되며, 문화적 차원의 노인차별은 개인적 차원의 노인차별로 실체화된다고 볼 수 있다. 예컨대 사회·문화적으로 생산된 신체적·육체적으로 쇠퇴한 노인상(老人像)은 강제퇴직을 통해 실체화된다는 것이며, 신체적·육체적으로 쇠퇴한 노인상은 강제퇴직이라는 제도적 차별의 근거가 된다.

### Ⅲ. 연구 방법

이와 같은 목적을 달성하기 위해서 서사분석 방법론(narrative analysis)을 사용하였다. 연구참여자는 선행 연구를 통해 경제적 수준, 건강상태, 가족형태와 배우자의 유무, 교육정도 등을 고려하여 선정하였다. 또한 선행연구에서 언급되지 않았지만 거주 지역을 비교 사례로 포함시켰다. 이를 통해 만난 연구참여자는 총 14명이다. 분석은 Riessman(2005)이 제시하는 방법을 사용하였다.

### Ⅳ. 연구 결과

연구 결과에서는 노인차별의 두 가지 차원을 기반으로, 연구참여자들이 문화적 차원과 개인적 차원의 노인차별에 대해 각각 어떻게 대응하고 있으며, 이것은 어떠한 맥락에서 이루어지는가를 분석하였다.<sup>1)</sup>

#### 1. 문화적 차원의 노인차별에 대한 노인들의 대응 방식

문화적 차원의 노인차별에 대한 노인들의 대응 방식은 노인정체성과 긴밀히 연관된다. 문화적 차원에서의 노인차별은 노인에 대한 부정적 담론과 부정적 노인 상(像)을 끊임없이 노인에게 부과한다. 노인들은 이러한 부정적 담론과 노인상을 각 개인에게 의미 있는 방식으로 선택·조합하여 구성할 뿐 아니라, 자신의 자아정체성을 추구하면서 자기긍정, 자기만족을 얻으려한다. 그렇기 때문에 문화적 차원의 노인차별에 대한 노인들의 대응 방식은 결국 사회·문화적으로 만들어진 노인상에 대한 ‘부정’과 ‘수용’의 형태를 갖는다.

‘부정’은 다시 ‘전면적 부정’과 ‘선택적 부정’으로, ‘수용’은 ‘순순한 수용’, ‘선택적 수용’, 그리고 ‘마지못한 수용’으로 구분된다. ‘전면적 부정’ 유형은 일반적인 노인상을 매우 부정적으로 묘사하며, 참여자는 자신이 묘사한 노인상과 정반대의 자아상을 갖는다. ‘선택

1) 이 글은 박사 논문을 간략하게 소개하는 글로, 지면관계상 전체적인 유형 구분의 틀만을 제시하였다. 개인별, 혹은 유형별 특징을 상세하게 이해하고자 한다면 박사논문(이지영, 2009) 참조하기 바란다.

적 부정' 유형은 일반적인 노인상을 매우 부정적인 노인과 매우 긍정적인 노인으로 구분한다. 여기서 자신의 모습은 매우 긍정적인 노인에 가까운 존재로 묘사된다. 그렇지만 스스로 노인임을 인정하지 않는다. '순순한 수용' 유형은 일반적 노인상을 크게 부정적으로 묘사하지 않으며, 자신을 그러한 노인으로 인정한다. '선택적 수용' 유형은 '선택적 부정' 유형과 유사하지만 스스로 노인임을 인정한다는 차이를 갖는다. 이 유형에서도 일반적 노인상은 매우 부정적 노인과 긍정적 노인으로 구분된다. 여기서 자신은 매우 긍정적 노인으로 정체화하며 자신이 노인임을 인정한다. '마지못한 수용' 유형은 '순순한 수용' 유형과 달리 일반적 노인상을 매우 부정적으로 묘사한다. 그렇지만 거부할 수 없는 현실적 상황으로 인해 스스로 노인임을 수용하게 된다.

## 2. 개인적 차원의 노인차별에 대한 노인들의 대응 방식

개인적 차원의 노인차별에 대한 노인들의 대응 유형은 일상적 노인차별에 대한 그들의 대응 방식을 통해 도출된 것이다. 개인적 차원의 노인차별에 대한 노인들의 대응은 차별의 종류에 따라 다르게 나타났다. 즉 제도적 차별과 일상적 차별에 대한 노인들의 대응 방식은 차이가 있었다. 제도적 차별에 대해서는 어쩔 수 없는 일로 수용하거나, 노인에 대한 사회적 인식이 변화해야 된다는 비판의 태도 정도로 구분된다. 그에 비해 일상적 차별에 대한 노인들의 태도는 다양하고 복잡하였다. 다시 말해 참여자의 개인사적 요인들에 따라 일상적 노인차별에 대한 입장이 참여자마다 다르게 나타났다. 이렇게 제도적 차별과 일상적 차별 사이의 태도가 다르게 나타나는 이유는 차별간의 성격의 차이에서 찾을 수 있었다. 즉 제도적 차별은 특정 연령에 해당되는 사람을 모두 노인으로 규정하고 그들에 대한 차별이 이루어지는데 반해, 일상적 노인차별은 다른 개인과의 관계 속에서 경험되며, 성별이나 계층에 따라 차별적으로 이루어진다는 특징을 지닌다. 일상적 노인차별이 지니는 대면관계에서의 무시, 표정 자체가 주는 치욕, 고통도 있지만, 그것이 모든 노인들이 공통으로 경험하는 것이라기보다는 사회적 약자인 나만이 경험하는 것일 수 있기 때문에, 이것은 다른 노인들에게도 숨기고 싶은 사실이 될 수 있는 것이다. 그렇기 때문에 일상적 차별에 대한 노인들의 대응은 다양한 해석과 의미화를 통해 자기만족과 자기긍정을 유지하는 방향으로 이루어진다.

개인적 차원의 노인차별에 대한 노인들의 내적의미구조는 일상적 차별의 대응 유형에 따라 ‘거부’, ‘외면·회피’, ‘수용’, ‘문제제기’, ‘고립·단절’로 구분된다. ‘거부’ 유형은 자신은 노인차별의 대상이 아니라고 한다. 이 유형의 참여자들은 일반적으로 노인에 대해서 부정적 대상으로 인식하고 있으며, 자신이 인식한 노인들과 일정한 거리두기를 통해 스스로를 인식하고 있다. 다시 말하면 노인에 대한 부정적 인식은 바로 자신에 대한 긍정적 인식의 대칭점이 되며, 자기 인식의 내용을 이룬다. 이 유형에는 노인에 대한 인식, 거리두기 방식에 따라 두 유형으로 구분되는데, 즉 모든 노인에 대한 부정적 인식을 통해 스스로 노인이기를 거부하는 유형과 노인의 상을 부정적 상과 긍정적 상으로 구분하여 스스로 긍정적 노인임을 인식하면서 부정적 노인과 거리두기를 하는 유형이다. 이들 유형에서 나타나는 노인차별의 경험, 인식의 특징은 제도적 노인차별과 일상적 노인차별의 모순이라고 할 수 있다. 다시 말하면 제도적 노인차별 경험에 대해서는 동의하지만, 일상적 노인차별 경험에 대해서는 동의하지 않는다. 이들이 제도적 노인차별에서는 스스로 노인으로 인정하는 것은, 제도적 차별이 사회가 정해놓은 연대기적 기준에 의해서 이루어지기 때문이다. 따라서 이들은 스스로 노인으로 인정하지는 않지만 사회가 자신을 노인으로 규정하고 있다는 점을 인식하고 있다. 반면 일상생활에서의 노인차별, 즉 일상적 노인차별은 경험하지 못하거나 없다고 구술한다. 이는 이 유형의 참여자의 자기 인식과 강하게 연관된다. 즉 노인임을 부정하는 자기 인식과 이 유형의 참여자가 가진 사회자본, 즉 경제적 부와 사회적 명성에서 도출되는 일상생활의 배려와 존경이 간헐적인 일상적 차별을 상쇄하고 배려와 존경만이 남고 있는 것이다. 이들 유형에서 나타나는 삶의 형태에 특징적인 것은 무엇인가 열심히 하면서 만족하는 삶을 유지하고 있다는 것이다. 그들 하루는 여러 가지 일이나 활동으로 가득 채워져 있으며, 이들은 이러한 삶을 지향하고 만족하며, 유지되기를 희망하고 있다.

‘외면·회피’ 유형은 노인차별을 직간접적으로 경험하지만, 이에 대해서 신경 쓰지 않는다는 태도를 취한다. 이 유형의 참여자들은 주로 도시에 거주하는 빈곤층 노인이라는 공통된 특징을 지닌다. 이들 역시 거부형과 같이 일반 노인에 대한 부정적 상과 인식을 가지고 있다. 그럼에도 각 유형이 가진 일반 노인에 대한 부정적 상은 뚜렷이 대비되는 차이를 갖는데, 거부형이 일반 노인들을 상대적으로 자신보다 낮은 계층을 상정하고 노인차별에 대해 거리두기를 하는 반면, 외면형은 일반 노인들을 자신보다 높은 계층으로 상정하고 자신

과 거리두기를 한다는 것이다. 이것은 외면형 참여자들이 같은 노인집단 내에서도 경제적 수준에 따른 노인차별을 경험하고 있음을 보여준다. 이들 유형에서 나타나는 노인차별의 경험, 인식의 특징은 두 가지 인데, 하나는 제도적, 일상적 노인차별이 전 사회적으로 만연해 있다는 것을 인정한다는 것이다. 다른 하나는 자신은 그러한 차별, 특히 일상생활 속에서의 노인차별을 받을 만한 사람이 아니라고 인식하고 있다는 것이다. 이러한 특징은 일상생활에서의 차별적 상황에 대한 자기보호, 자기 방어의 논리로 해석할 수 있겠다. 차별에 대해 대항하기보다 상황을 회피하거나 외면하는 이들의 대응 방식은 일상적 차별에 대응하기 위한 실질적, 물리적 힘이 결여된 참여자에게 최선의 선택으로 보인다. 물론 참여자의 대응이 일시방편이며 일상적 차별에 대한 분노와 절망이 수시로 자신을 괴롭힐 지라고 말이다. 이들 유형의 참여자들은 빈곤, 소외, 차별, 고립이라는 이중 삼중의 물질적, 심리적 어려움에 처해있다. 더욱 큰 문제는 이 유형의 참여자들이 이것을 해결한 방법도 힘도 가지지 못하고 있으며, 국가적, 사회적으로도 문제 해결의 실마리가 보이지 않는다는 것이다. 이들은 절망적인 상태로 자신의 몸 하나 간수할 정도의 건강한 상태가 유지되기만을 희망하고 있다. 이들의 삶의 양태에 건강을 위한 운동이 중요한 일과인 것이 바로 그 이유이다. 이런 상태에서 건강이 좋지 않아 누워있다는 것은 이들에게 외로운 죽음에 다름 아니기 때문이다.

‘수용’ 유형은 노인차별이 존재하는 것은 자연현상, 세대차이 등으로 다양하게 재해석하여, 노인차별을 자연스럽게 받아들이는 태도를 취한다. 수용형에 속하는 사례들은 농촌에 거주하는 사례와 도시에 거주하는 사례로 구분된다. 농촌에 거주하는 사례는 노인에 대한 부정적 인식을 가지고 있지만, 그 강도가 약하며, 자신의 경험과 상태를 통해 노인에 대한 개념화가 이루어진다. 그렇기 때문에 이들 사례에서는 강한 거부 없이 스스로 노인됨을 인정하며 노인됨을 일종의 자연으로 받아들인다. 반면 도시에 거주하는 사례는 거부형 사례와 같이 일반 노인에 대한 부정적 인식이 강하며, 자신과 분리, 거리두기를 하고 있다. 이들 유형은 노인차별에 대한 다양한 재해석을 통해 노인차별을 대부분 수용하는 태도를 취한다. 노인차별을 수용하는 기본 논리는 그것을 자연현상으로 받아들이는 것으로, 인간의 생애주기에 따른 차이이지, 그것은 차별이 아니라는 것이다. 이들 유형에게 나타는 삶의 양태는 일관적이지 않다. 기본적으로 삶의 공간이 도시와 농촌으로 나뉘고, 농촌에 거부하는 사례는 다시 남녀로, 주된 활동으로 나뉘기 때문이다. 그래도 이들의 공통적 삶의 인식

을 살펴보면, 현재 삶에 자족하는 삶을 살고 있다는 점이다.

‘문제제기’ 유형은 노인차별이 사회에 만연해 있다고 느끼고 있으며, 이에 대해서 이는 부적절하다는 의견을 제시하고 있다. 이에 해당하는 사례는 한 사례만 포함된다. 이 유형의 참여자가 바라본 현 사회는 매우 노인 차별적이다. 현 사회는 모든 노인을 그저 쇠퇴의 관점으로 바라보고 있으며, 이에 대해 참여자는 문제제기를 하고 있다. 즉 노인이 신체적, 인지적으로 쇠퇴하는 존재라는 점은 인정하나, 동시에 노인은 경험에 있어서는 앞서는 존재라는 것이다. 하지만 현대 사회는 노인의 모든 능력을 나이가 많다는 이유로 모두 무시하고 있다는 것이다. 이러한 상황 속에서 참여자는 자신이 노인임을 인정한다. 여기서 대부분의 일반 노인들은 현재의 상황을 인식하지 못하고 있지만, 자신은 현재의 상황을 잘 인식하고 있는 노인으로 구분한다. 이러한 자기 인식을 기반으로 스스로 생각하기에 가치 있는 생활을 하기 위해 노력한다고 구술한다. 주된 활동의 장(場)은 복지관이며, 국제선교 대회의 참석 또한 참여자의 삶에 중요한 장이다.

‘고립·단절’ 유형은 고립된 생활로 일상적 노인차별을 경험하지 않는 유형이다. 이 유형의 참여자는 실제 차별을 경험하기 어려운 고립된 생활을 하고 있다. 현재 국민기초생활 수급권자로 홀로 살고 있는 참여자는 질병에 걸려 몸까지 아프지만 돈이 없어 치료를 위해 병원에 갈 수 없는 상황에 있다. 이와 같이 어쩔 수 없는 상황에서 아무것도 할 수 없는 무기력한 자신을 지칭하여 노인으로 개념화한다. 이 유형의 참여자의 삶은 ‘삶을 살아 간다’라기보다는 ‘삶을 이어 나간다’라는 표현이 맞을 정도의 양태를 지닌다. 즉, 참여자는 현실의 문제, 어려움에 좌절하고 희망없는 삶을 지속하고 있는 것이다.

## V. 연구의 의의

### 1. 이론적 함의

첫째, 이 연구는 그동안 드러나지 않았던 노인차별의 의미구조를 노인들의 목소리를 통해 드러냄으로써 노인차별에 관한 논의의 활성화를 가능하게 하였다는 점에서 의의가 있다. 현재 노인차별이 사회적으로 만연해 있음에도 불구하고, 이에 대한 학문적 논의는 매우 소극적이라고 할 수 있다. 현재까지 노인차별에 관한 연구들은 주로 노인들이 어떠한 차별 경험이 있는가를 보여주는 데 초점이 맞추어져 있어서, 실제 차별의 대상인 노인들이 노인차별을 어떻게 인식하고 여기에 대응하는지에 대한 학문적 관심이 전무(全無)한 상태이다. 노인차별이 사회적·개인적으로 문제적인 것이라고 할 때 노인차별에 대한 노인들의 인식, 대응과 내적 의미구조에 대한 연구는 노인차별의 문제를 보다 입체적으로 보여주는 중요한 지표가 될 수 있을 것으로 기대된다. 이러한 의미에서 이 연구의 결과는 노인차별을 둘러싼 행위자들의 의미세계와 사회적 관계에 내재한 긴장과 억압의 체제를 발견하고, 그러한 역동성의 인식에 기초하여 명시적인 언어로 포착되지 않는 잠재적 차원을 드러낼 수 있는 계기가 된 것으로 보인다.

둘째, 이 연구는 노인차별과 관련된 노인의 노인에 대한 개념화, 자아상과의 관련성 속에서 노인차별의 의미구조를 도출함으로써, 선행 연구에서 심층적으로 이끌어내지 못했던 노인차별의 의미를 새로이 부각시켰다는 점에서 의의가 있다. 이들에게 노인이 되는 것은 정진웅(2006)의 말처럼 어떠한 ‘위험’에 노출되는 사건으로 간주되고 있었다. 잠재적 위험, 즉 노인이라는 정체성에서 벗어나기 위한 노력은 ‘전면적 부정’의 사례를 통해 분명히 드러나고 있었다. 여기에 속하는 참여자들의 경우, 자아를 보호하기 위해서 노인은 ‘내가 아닌 타자’라는 논리를 사용하고 있었다. 이것은 일종의 자아의 만족, 안전을 보존하기 위한 논리로, 노인됨, 즉 위험을 누군가에게 전가함으로써 자신을 보호하고 있는 것이다. 하지만 이러한 논리구조는 참여자 자신에게 양날의 칼로써 다가온다. 한편으로 노인됨이 자신과 상관없는 타자에게 해당되는 것으로 자아의 만족, 안정을 보존하려는 전략은, 다른 한편으로 거부할 수 없는 자연현상으로서 노인됨에 대한 참여자의 현실감을 저하시킨다. 그에 따라 신체적, 심리적으로 참여자에게 현상되는 노화에 따라 시간이 흐를수록 두려움만을 증

폭하는 결과를 초래하게 된다.

다른 한편, 노인이 되는 것을 억지로 수용하는 ‘마지못한 수용’의 사례도 발견된다. 이 사례는 ‘전면적 부정’의 사례와 반대에 위치하고 있는 듯하지만, 실상 노인에 대한 부정적 관념을 가지고 있는 점에서 동일하다. 그럼에도 ‘전면적 부정’과 ‘마지못한 수용’으로 구분되는 것은 참여자의 건강과 경제적 수준에 기인한다. 이 사례의 참여자들은 노화에 따른 건강악화와 경제적 빈곤으로 인해 - 부정적 대상인 - 노인됨에 대한 어떠한 심리적, 육체적 대응을 할 수가 없다. 단지 자신에게 부과된 부정적 노인상을 어쩔 수 없이 수용할 수밖에 없는 것이다. 억지로 노인임을 수용하는 것은 나이가 들어 더 이상 어찌할 수 없는 상황에 따른 소위 ‘적응’의 결과라고 할 수 있다. 일반적으로 사회복지에서 적응이라고 하면 자발적이고 의식적인 적응의 과정이라고 간주한다. 하지만 본 사례에서 보이는 적응의 과정은 자발적이고 의식적인 적응이라기보다는 비자발적이고 강제적인 적응이라는 면에서 그 의미를 달리한다. 부정적 고정관념과 자신을 일치시킨 결과는 다양한 부작용을 발생시키고 있었다. 즉 심리적 위축감과 행동의 제약을 유발하며, 타인과의 관계 맺기에도 어려움을 초래하였다. 이는 바꾸어 말하면 자아존중감과 행복감의 상실이라고 할 수 있다. 이러한 결과는 불합리한 순환을 형성할 가능성이 있다. 즉 심리적 위축감은 외부의 행동과 관계를 제한하고, 이는 다시 심리적 위축감을 가중시킬 우려가 있다. 그러므로 노인에 대한 부정적 고정관념을 수용하는 대가는 더욱 빠른 퇴보를 의미한다.

셋째, 이 연구는 노인차별의 대상인 노인들 또한 - 문화적 차원이든 개인적 차원이든 - 노인차별의 가해자가 될 수 있음을 밝혔다. 선행연구에서 대부분 노인차별의 주체는 주로 비(非)노인층에 한정되어 논의된다. 하지만 이 연구에서는 노인차별의 주체가 비노인층뿐만 아니라 노인 자신일 수 있음을 보여주었다. 즉 노인에 대한 고정관념을 노인 스스로 내면화시킨 경우, 노인은 노인차별의 피해자이기도 하지만 동시에 가해자이기도 하다. ‘전면적 부정’의 사례에서는 끊임없이 일반 노인과 자신을 구별하여 스스로 노인정체성에 저항을 한다. 여기서 자신과 구분되는 일반 노인은 병약하기 때문에 보호를 받아야 하는 대상이거나 사회적으로 쓸모없는, 비생산적인 부담스러운 대상으로 묘사된다. 여기서 중요한 것은 이들 사례의 참여자들이 일반 노인들에 대해 극단적으로 부정적 인식을 지니고 있다는데 있으며, 이들에 대한 강렬한 혐오를 내포한다는데 있다. 이들은 자신을 노인으로 호명되는 것에 대해 치욕스러워 하거나, 욕으로 받아들이고 있었다.



한편 ‘선택적 부정’과 ‘선택적 수용’사례에서 드러나는 것은 노인들을 긍정적 노인과 이와 대비되는 부정적 노인, 두 집단으로 구분한다는 것이다. 이들 사례에 해당되는 참여자들은 자신을 긍정적 노인에 정체화하며, 부정적 노인들에 대해 문제가 있는 대상으로 묘사한다. 이들 부정적 노인집단은 여러 측면에서 문제가 있지만 자신의 문제가 무엇인지를 모르는 존재들이다. 따라서 이 사례의 참여자에게 부정적 노인집단은 계몽의 대상이며, 이들은 자신의 문제를 고쳐나가야 한다. 만약 노인집단이 그러한 태도를 보이지 않거나 노력을 하지 않을 경우, 이들은 같은 세대인 또 다른 노인, 즉 긍정적 노인들에게 혐오의 대상이 되거나 안타까운 대상이 된다. 이들 사례에서 나타나는 특징 역시 자신과 일반 노인들을 동등한 존재로 여기지 않는다는 것이다. 이러한 과정을 통해 세대 내에서 노인차별이 발생할 수 있다.

세대내 노인차별에 대한 경험은 ‘마지못한 수용’의 사례, 즉 경제적으로 낮은 계층에 해당되는 연구참여자에게서 분명히 드러난다. 이들 사례는 노인을 계층으로 분리된 존재로 인식하고 있으며, 일반 노인에 대해 상당한 거부감을 보이고 있었다. 이들 사례에서 일반 노인은 바로 일정한 경제적 수준에 있으면서, 자신을 억압하고, 차별소외시키는 존재들이기 때문이다. 이들의 인식 속에서 자신보다 높은 계층의 노인은 낮은 계층의 노인에게 차별을 행하는 주체라고 할 수 있다. 물론 이들 사례에서 나타나는 세대내 노인차별은 결국 빈곤에 따른 차별이 중첩되어 나타나는 것으로 볼 수 있다. 즉 마지못한 수용의 사례는 노인차별과 빈곤에 의한 세대내 차별을 동시에 경험하고 있는 것이다.

넷째, 이 연구에서는 노인차별에 대한 노인들의 의미구조에 있어 경제적 수준이 각 대응 유형을 결정하는 핵심적인 요소로 드러났다는 점에서 의의가 있다. 이 결과는 선행연구를 지지하는 결과로, 선행연구에서 경제적 수준이 단순히 노인차별의 변수임을 언급한데 반해, 이 연구는 경제적 수준이 노인의 자아와 어떠한 관련을 가지면서 노인차별의 의미를 도출하는지를 보여주었다는 점에서 의의가 있다. 즉 사회적 압력으로써 부정적 노인정체성의 수용과 저항은 개인의 의지에 의해 규정되기 보다는 경제적 수준의 규정을 받는다. 따라서 노인이라는 사회적 압력에 적극적으로 대응할 수 있는 집단은 건강하고 중산층 이상의 노인인 것이다. 건강하고 중산층 이상의 노인들은 사회적으로 규정한 부정적 노인에 강하게 저항하면서 이와 구별되는 정체성을 추구하거나 새로운 긍정적 노인상을 설정하고 자신을 정체화하는 등 자신의 만족과 안전을 추구하였다. 이들 노인들은 실제의 삶에 있어



서도 다양한 활동들을 통해 자신의 정체성을 유지하고 있었다. 반면 건강하지 못한 빈곤층의 노인들은 사회적으로 규정된 부정적 노인에 대해 육체적으로나 심리적·물질적인 자원이 없기 때문에 이에 대해 저항이든 수용이든 적극적 대응을 통해 자신의 만족, 안전을 추구할 수가 없다. 결국 이들이 할 수 있는 것이란 부정적 노인정체성을 마지못한 수용하는 것이다. 물론, 이러한 결과는 이 연구의 참여자들 대부분이 사회적 활동을 할 수 있을 정도이기 때문에 나타난 결과일 수도 있으며, 경제력이 학력, 직업 경력 등과의 상관관계로 인해 나타난 결과일 수도 있다. 따라서 추후에 이에 대한 정교한 연구가 요구된다.

다섯째, 이 연구는 농촌과 도시라는 거주공간이 노인차별에 대한 노인들의 의미구조에 있어서 각 대응 유형을 결정하는 주요한 변수임을 밝혔다는 점에서 의의가 있다. 이러한 결과는 선행연구에서 언급되지 않은 것으로, 도시 거주 참여자와의 인터뷰에서 나타나는 노인에 대한 상은 ‘가치 없는’, ‘쓸모없는’, ‘계으른’, ‘무기력한’ 등의 평가가 지배적이었다. 이는 도시 거주 참여자에게 노인들이 일종의 노동하지 않고, 소비하는 비생산적 존재이거나, 사회가 부양해야 할 짐이 되는 존재로 개념화되고 있음을 보여준다. 특히 노인들이 쉬거나 즐길 수 있는 곳이 거의 없는 도시공간은 공원이나 거리의 노숙자처럼 노인들을 도시 곳곳에 부유하게 만들어 위와 같은 부정적 노인상을 더욱 공고히 한다.

반면 농촌거주 참여자의 구술에서 나타난 노인에 대한 상이나 노인에 대한 설명은 도시 거주 참여자들과 큰 차이를 보인다. 농촌에서 노인이란 반드시 ‘가치’, ‘쓸모’, ‘생산’ 등의 기준으로 가치평가 되지 않는다. 농촌에서는 70세가 넘어서도 건강하면 농사일을 하고 있으며, 실제로 참여자들 또한 농사일을 하고 있었다. 또한 농촌은 전통적 사상, 즉 경로사상이 여전히 존재하고 있는 공간이다. 거부형의 임○실 사례나 위의 어○용 사례에서는 어른대접, 세대 간 어울림의 문제를 소외·차별로 인식하지만 이것은 일종의 경로사상에 따른 것으로 - 협동을 필요로 하는 일에서의 제외라든지, 어른들과 어울리는 것이 어려워 젊은 사람들끼리 어울리려 하는 것은 - 농촌공간의 특수성 속에서 나타나는 것이다. 이처럼 농촌공간에서의 노인이란 - 죽음을 앞둔 존재라는 점에서 다소 부정적 인식이 있기는 하지만 - 도시공간의 노인과 같이 부정적 존재로 인식되기 보다는 인간의 생애주기 속에서 한 단계, 즉 자연으로 인식될 수 있는 것이다. 더군다나 전근대적 삶을 살고 있는 고령의 참여자들에게는 더더욱 말할 것도 없이 말이다.

## 2. 실천적 함의

첫째, 이 연구는 노인을 대상으로 사회복지 서비스를 제공하는 사회복지사에게 노인차별에 대한 폭넓은 인식을 제공하였다는 점에서 의의가 있다. 사회복지 실천 현장에서 노인차별과 같은 문제는 노화의 특성과 잘 구별되지 않아 사회복지사로부터 간과되어 왔다. 그러다보니 사회복지 실천 현장에서 사회복지사들이 노인차별을 인식하고 그 잠재적 위험성을 이해하는 데 취약했던 것이 사실이다. 더욱이 사회복지사들이 노인차별에 대한 인식이 부족하다보니, 노인차별의 가해자가 되는 경우도 종종 발생한다. 물론, 사회복지사들에 의해 행해지는 노인차별이 의도적이라기보다는 노인차별에 대한 인식의 부재로 인해 발생하는 문제이긴 하지만 말이다. 이 연구는 노인차별에 대한 명확한 개념화를 통해 사회복지사가 노인차별을 심층적으로 이해할 수 있는 정보를 제공하였다는 점에서 의의가 있다.

둘째, 이 연구는 노인차별에 대한 노인들의 다양한 해석과 대응 방식을 제시함으로써 노인을 대상으로 사회복지 서비스를 제공하는 사회복지사에게 교육과 실천 기술의 기초 정보를 제공할 수 있다는 점에서 의의가 있다. 노인을 대상으로 사회복지 서비스를 제공하는 사회복지사에게 노인에 대한 이해는 서비스의 기본이자 핵심이다. 그럼에도 대부분의 사회복지사들에게 현대사회의 노인들에게 노인으로 살아가는 것이 어떠한 것인지, 그리고 노인으로 취급받는 것인지 어떠한 것인지에 대한 이해가 부족한 것이 또한 현실이다. 그렇기 때문에 이 연구는 사회복지사를 대상으로 노인, 노인차별 그리고 노인들의 삶의 관계에 대해서 재고할 수 있는 교육 자료로 활용할 수 있을 것이다.

셋째, 이 연구는 사회복지사 뿐 아니라 노인들에게도 노인차별과 관련하여 제공하여야 할 교육의 기초 정보를 제공할 수 있다는 점에서 의의가 있다. 지금까지 노인 권익에 관한 교육은 거의 이루어지지 않고 있다. 이것은 노인이 노인차별에 둔감한 이유이자 노인 스스로 노인차별 문제에 적극적으로 문제제기 하지 않는 이유가 된다. 노인차별이 문제라고 한다면 결국 그 해결 주체는 노인일 수밖에 없다. 그렇지만 지금과 같은 상황은 문화적 차원이든 개인적 차원이든 간에 노인차별을 더욱 공고히 재생산하며 계속해서 노인들의 삶을 괴롭게 할 것이다. 앞으로 사회복지 실천 현장에서 노인을 대상으로 노인차별에 관한 교육이 이루어질 때, 이 연구를 통해 드러난 노인차별과 이에 대한 노인들의 다양한 반응은 노인차별에 대한 노인들의 민감성과 적극적인 문제제기를 이끌어 낼 것으로 기대된다. 한편,

앞서 이론적 함의에서 언급한 것처럼, 노인들도 노인차별의 가해자가 될 수 있음을 보여주었다. 따라서 노인을 대상으로 한 교육에 있어 이 연구를 통해 드러난 세대내 노인차별의 가해자와 피해자 사례를 보여줌으로써 세대내 노인차별의 가능성을 줄이는 역할을 할 것으로 기대된다.

### 3. 정책적 함의

첫째, 이 연구는 양적인 실태를 중심으로 접근하는 제도의 한계를 극복하기 위한 실제적 논의를 가능하게 하였다는 점에서 의의가 있다. 이 연구는 노인차별의 결과를 현상적 측면에 한정하지 않고 노인들의 관점에서 그들의 경험과 인식에 집중하여 전체적인 맥락과 의미구조를 이해하고자 하였다. 현재 양적인 실태 조사를 통해 노인차별의 양상을 파악하려는 노력은 현상만을 보여주며, 이것은 현상을 발생시키는 구조를 보지 못한다는 한계가 있다. 중요한 것은 노인차별 하에 있는 노인들의 삶, 즉 차별에 대한 노인들의 해석과 대응 등 현상 아래에 있는 것이다. 가령 노인이 노인차별에 대해서 스스로 목소리를 내지 않는 이유는 노인차별의 경험이 없어서라기보다는, 그것을 낼 수 없는 사회·문화적 억압에 기인한다고 하겠다. 즉 일상생활에서 차별을 받는 것은 자기 만족과 안전을 부정하는 부끄러움의 상징이라는 것이다. 이와 같이 노인차별에 대한 노인들의 대응 방식은 기존의 양적인 실태조사로는 드러나지 않는 것으로, 이 연구는 앞으로 노인차별에 대한 실제적인 논의를 가능하게 하는 자료로서 의의가 있다.

둘째, 이 연구는 노인차별에 대해서 노인들이 정당한 목소리를 내기 위해서는 노인에 대한 억압적 압력을 제거하려는 노력의 필요성을 보여주었다는 점에서 의의가 있다. 우리 사회에서 노인됨은 자연스럽게 수용할 수 있는 일이 아닌 위협으로 간주되고 있었다. 그에 따라 자신을 노인의 범주에서 제외하거나 꺼려하는 양상이 드러났다. 이러한 방식의 노인 집단의 자기부정은 결국 노인들이 노인차별 경험을 인식하고 드러내는데, 그리고 노인들 자신의 권익을 요구하는 데 걸림돌로 작용할 가능성이 크다. 따라서 이 문제를 해결하기 위해서는 노인들이 노인됨을 부정하는 원인인 노인에 대한 부정적 고정관념이나 편견을 제거할 수 있는 제도적 대책이 마련되어야 한다. 우선은 노인에 대한 부정적 편견을 노인과 노화에 대한 이해로 바꾸어 나가고, 편견에 대한 사회화를 차단하여 긍정적인 노인상을

확산하며 관습이나 제도 등에 남아 있는 노인차별적인 요소들을 선별해 내는 세심한 노력이 추진되어야 할 것이다. 구체적으로는 정부기관이나 시민단체가 노인차별에 대한 명확한 기준을 설정하여, 대중매체에 대한 지속적인 모니터링을 통해 노인차별적 요소들을 제거한 다든지, 지속적인 홍보를 통하여 일반 사람들의 노인차별에 대한 민감성을 높이는 것 등이 그 예라고 하겠다.

셋째, 이 연구는 노인복지정책에서 노인집단을 보호해야하는 집단뿐만 아니라 권리를 가진 하나의 인간으로 노인을 인정하는 정책으로 기본 기조가 변화되어야 함을 시사한다. 연구참여자들은 자신이 노인집단에 속하기를 꺼리거나 혹은 자신이 속하는 노인집단과 자신이 속하지 않는 노인집단을 구별한다. 이는 현재 노인 정책이 보호를 필요로 하는 노인과 그렇지 않은 노인 사이를 구분하는 것과 그 맥락이 일치한다. 이러한 사회정책적 접근은 외면적으로는 노인 집단의 다양성을 존중하는 것처럼 보이지만, 실제로는 노인 집단 내에서의 집단간 격차를 강조하고, 우리라는 공동체 의식보다는 우리는 그들과는 다른 사람이라는 차별적 집단의식을 조장한다(이가옥·우국희·최성재, 2004). 노인이 노인됨을 자연스럽게 수용하게 하기 위해서는 사회정책 역시 노인을 보호해야하는 집단뿐만 아니라 권리를 가진 하나의 인간으로 인정하는 관점의 변화가 요구된다.

## VI. 연구의 한계

첫째, 이 연구가 제시하는 유형은 현 한국사회라는 특수한 사회문화적 조건하에서 제한된 수의 노인들과의 인터뷰에 기초해 구성된 것이므로, 노인차별에 대한 다른 대응 유형들의 존재 가능성을 배제할 수 없다. 또한 이 연구가 제시하는 각 유형은 이념형적으로 설정된 것으로, 각 사례는 노인차별에 대한 동일한 대응 유형으로 분류됨에도 일정한 차이가 존재하며, 한 사례에서 여러 유형의 대응이 나타나기도 한다. 개별 사례의 고유한 대응 방식에 대한 탐구가 여전히 유효하고 필요함에도 불구하고, 개별 사례가 이념형으로 설정된 유형화로 분류되었다는 점에서, 이 연구가 밝힌 노인차별과 노인들의 대응, 의미화 방식의 유형은 제한된 진리만을 갖는다고 할 수 있다.

둘째, 이 연구는 필자와 연구참여자와의 관계 속에서 구성된 내용이므로, 노인차별에 대

한 노인들의 다른 반응의 존재 가능성을 배제할 수 없다. 다시 말해, 필자의 나이, 성별, 사회적 위치 등이 인터뷰에 영향을 미쳤을 가능성이 있다. 필자는 연구참여자와 비교하였을 때 연령이 낮은 여성이다. 그렇기 때문에 참여자들은 자신보다 훨씬 어린 여성에게 자신의 차별 경험을 다른 방식으로 표현했을 가능성이 존재한다. 따라서 이 연구가 밝힌 노인차별과 노인들의 대응, 의미화 방식은 필자와의 관계 속에서 구성된 제한된 진리만을 갖는다고 할 수 있다.

## 참/고/문/헌

이가옥·우국희·최성재(2004). 노인독립 담론에 대한 비판적 성찰: 독립과 의존의 재개념화. 한국사회복지학, 56(1): 5~22.

이지영(2009). 노인차별'에 대한 노인들의 의미화 방식에 관한 연구 -노인의 자아정체성을 중심으로. 성공회대학교 박사학위 논문.

정진웅(2006). 노년의 문화인류학. 한울아카데미.

Palmore, E. (1999). *Ageism: negative and positive*. New York: Springer.

Riessman, C. K. (2005). 내러티브 분석(Narrative analysis). 대한질적연구간호학회 역. 군자출판사.

사회서비스바우처 정책집행연구  
- 노인돌보미바우처를 중심으로<sup>1)</sup>

| 양난주\*

## I. 연구의 목적과 연구문제

본 연구는 최근 급속하게 확대되고 있는 사회서비스 바우처에 대한 연구로 노인돌보미 바우처를 사례로 정책집행과정에서 행위자들이 보이는 고유한 역동과 집행기제를 분석한 정책집행연구(policy implementation research)이다. 정책의 결과가 아닌 집행과정에 주목하여 정책설계의 논리가 일선 현장에서 어떠한 양상으로 실현되고 있는지를 드러내고, 정책논리와 집행이 차이를 가지는지, 차이가 있다면 왜 그러한지를 밝히는 것을 목적으로 한다.

사회서비스 바우처정책은 한국사회서비스 영역에 ‘이용자 선택과 공급자 경쟁’으로 압축할 수 있는 시장 원리를 적용한 최초의 정책으로 투입된 재정 규모나 수혜 범위는 크지 않았으나 학계와 현장에서 대단한 주목을 받았다. 바우처 도입을 계기로 한국의 사회서비스가 어떻게 변화할 것인가라는 주제는 지난 2년간 다수의 토론회와 학회<sup>2)</sup>에서 치열하게 논의되었다. 본 연구는 바우처 집행에 대한 분석을 통해 사회서비스 바우처정책이 한국 사회서비스에 미치는 영향을 규명하고자 하였다. 특히 정책집행의 일선 행위자들인 이용자, 돌보미, 제공기관, 일선공무원의 관계 역동에 초점을 맞추어 바우처 정책이 사회서비스 집행현장에서 초래한 변화를 파악하고자 하였다.

따라서 가장 먼저 도입된 노인돌보미바우처와 장애인활동보조서비스 중에서 노인돌보미

\* njdust@naver.com

- 1) 본 글은 2009년 8월 서울대학교 대학원 사회복지학과 박사학위 논문을 요약 소개하는 것입니다.
- 2) “사회서비스 확대전략에 대한 지역사회 차원에서의 진단과 대응” 비판과 대안을 위한 사회복지학회 2007년도 추계학술대회(2007. 11), “한국사회복지발전전략의 재검토: 국가, 시장, 제3섹터의 재구조화를 중심으로” 한국사회복지학회 2008년 춘계학술대회(2008. 4.25-26), “한국의 사회서비스, 현황과 쟁점” 한국사회복지연구회 2008년 추계학술대회(2008. 12.), “사회복지서비스 시장제도의 혼돈과 복지경영” 한국사회복지행정학회 2008년도 추계학술대회(2008. 11.21-22.)



바우처를 분석사례로 선정하였다. 노인돌보미바우처는 무료가사간병서비스, 가정봉사원과 견사업 등 공급자지원방식 사회서비스의 제도적 관행과 경험이 축적된 노인재가서비스 분야에 적용되는 바우처사업으로 행위자들의 변화를 보다 명징하게 드러낼 수 있을 것으로 기대되었기 때문이다.

노인돌보미바우처는 2007년 5월부터 보건복지가족부에 의해 추진된 사회서비스 바우처 사업 중 하나로 돌봄서비스가 필요한 평균가구소득 150% 이하의 노인에게 재가서비스 비용의 85%를 국가에서 바우처로 보조<sup>3)</sup>해주는 사업이다. 바우처 이용자는 정부재정에 따라 일정 수로 지정되며<sup>4)</sup> 월 27시간에서 36시간까지 재가서비스를 받을 수 있다. 기존의 공급자지원방식 사회서비스와 달리 노인돌보미바우처의 경우 이용자가 제공기관을 선택하여 서비스를 받게 설계되었고, 시·군·구별로 복수의 서비스 제공기관이 지정되었다. 정부는 바우처가 이용자의 선택권을 강화하고 제공자 경쟁을 통해 서비스 질을 강화할 수 있다고 설명했다(보건복지부, 2007).

본 연구를 이끈 것은 다음의 세 가지 연구문제였다. 첫째, 바우처의 선택과 경쟁이라는 정책논리가 집행과정에서 실현되고 있는가? 둘째, 바우처의 정책논리가 집행에서 실현되고 있거나 그렇지 않다면 그 원인은 무엇인가? 셋째, 한국사회서비스에 바우처 정책 도입이 초래한 변화는 무엇인가?

## II. 연구 설계

본 연구를 구성하는 이론<sup>5)</sup>은 크게 세 가지 부분으로 나뉘어진다. 첫째는 연구대상인 사회서비스바우처를 이해하기 위한 바우처 이론과 연구들, 그리고 바우처가 등장한 사회서비스 개혁의 맥락을 이해하기 위한 사회서비스 공급모델에 대한 이론이다. 두 번째는 본 연구 설계의 성격을 뒷받침해주는 정책집행연구(policy implementation research)에 대한 고찰과 한

3) 2007년 사업 기준으로 일반이용자 바우처 지원액은 202,500원(85%), 본인부담금은 36,000(15%), 차상위 이하 이용자 바우처 지원액은 220,500원, 본인부담금은 18,000원이다.

4) 2007년 24,975명 2008년 14,396명 2009년 10,140명

5) 이론에 대한 구체적인 설명은 지면관계상 생략한다.

접근법으로서 Backward mapping이다. 세 번째는 정책집행분석의 결과를 설명하는 데 적용한 Lipsky(1980)의 일선관료제이론(street-level bureaucracy)과 신제도주의(new institutionalism)이다.

일선연구(street-level research)로서 본 연구는 정책집행분석의 Backward mapping 방식(Elmore, 1979)에 입각하여 설계되었다. 집행과정의 행위자들의 역동을 보기 위해 한 지역을 선정하여 총괄적으로 분석할 수 있는 단일사례연구방법을 선택하였다. 분석자료는 사회서비스관리센터의 2007년 5월부터 2008년 12월까지 이용자, 제공기관, 돌보미 통계자료와 서울시 ○○구를 중심으로 실시한 총 39명에 대한 인터뷰와 관찰기록이다. 자료를 수집하는 방법은 심층면담과 직접관찰을 이용하였다. 심층면접은 2008년 6월에 1차적인 예비조사로서 노인돌보미바우처서비스와 장애인활동보조서비스 이용자를 중심으로 면접을 수행하였고 이를 토대로 ○○구를 집행분석 사례로 선정하여 2008년 9월부터 세 달간 노인돌보미바우처 정책집행과정 각 단계의 관련자<sup>6)</sup>들을 대상으로 집중적인 심층면접을 수행하였다. 정책집행에서 일선 행위자들의 행태와 관계를 분석하는 초점은 바우처 정책논리인 소비자 선택(consumer choice)과 공급자 경쟁(provider competition)이 어떻게 나타나고 있는지에 맞춰졌다.

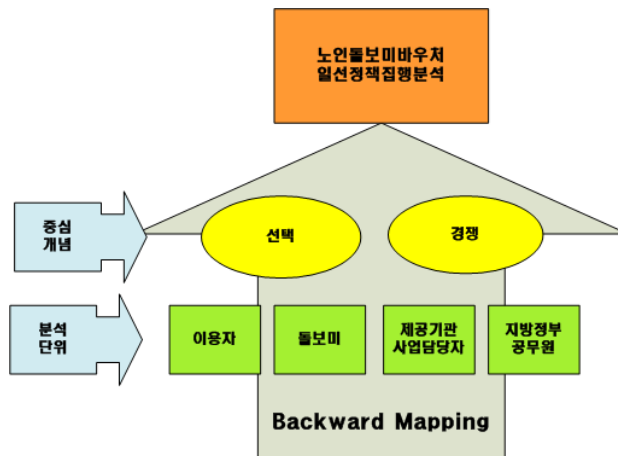


그림 1 연구의 분석틀

6) 일선행위자로 제공기관 담당자, 돌보미, 이용자, 일선공무원이 지역 관련자로는 노인관련 재가서비스를 제공하는 다른 기관 담당자가 정책관련자로 보건복지가족부 관계자와 사회서비스관리센터 담당자 등을 인터뷰하였다. 직접적인 제공기관이나 이용자를 넘어 정책집행과정을 폭넓게 이해하기 위한 심층면접의 대상은 ○○구에 한정하지 않고 관련된 주제와 문제에 대한 정보를 가장 많이 가지고 있는 사람으로 확장하여 선정하였는데 이는 상황에 따른 표본추출방법을 적용한 것이다.

### Ⅲ. 연구 결과

#### 1. 수요측면 분석 : 선택의 다차원성과 이용자 선택

노인돌보미바우처는 이용자지원방식의 사회서비스정책이다. 서비스 이용자에 대해 ‘바우처’를 제공하는 정부의 지원은 이용자에게 구매력을 부여하여 서비스를 선택할 수 있는 힘을 준다. 사회서비스에서 이용자의 선택이란 서비스와 관련되어 다양한 차원에서 서로 다른 종류의 결정을 하는 것이다(Le Grand, 2007). 따라서 이용자의 선택 혹은 선택권을 논의하고 검증하기 위해서는 해당 서비스의 맥락에서 선택의 범주와 종류가 어떻게 구성되는지를 명확하게 하는 것이 필요하다. 본 연구에서는 선택의 차원에 대한 연구들을 검토한 결과 본 연구의 분석을 위해 선택을 제공자, 전문가, 서비스 종류, 서비스 양, 시간, 의사소통 여섯 가지로 범주화하였다. 그리고 노인돌보미바우처 수요측면의 집행분석에서 ‘선택’의 실현에 대한 분석을 노인돌보미바우처의 제도적 장치와 일선에서 이용자의 행태에 대한 연구로 살펴보았다.

바우처에 대한 정책문서나 기존 연구에서 이용자의 선택은 제공기관에 대한 선택으로 동일시된다(정광호, 2008). 이용자의 제공기관 선택은 서비스가 이용자의 선택에 의해 시작된다는 실질적 의미를 가지는 부분이다. 바우처 카드를 받은 서비스 이용자는 자신이 서비스를 받고 싶은 기관을 골라서 연락을 하고 서비스 계약을 체결해야 한다. 노인돌보미바우처에서는 선택을 가능하게 하기 위해 시·군·구 단위별로 2개소 이상의 서비스 제공기관이 설치되게 하였고, 지역 경계를 넘는 제공기관 선택도 보장하고 있다.

○○구는 서비스 제공기관이 4개소로 노인돌보미바우처 사업 내에서 가장 많은 제공기관이 활동하고 있는 지역이다. 제공기관의 수를 선택권의 기초로 간주하는 인식을 존중하자면 평균적인 지역에 비해 ○○구의 이용자들은 두 배의 선택권을 보장받고 있는 셈이다. 서비스 대상으로 선정되면 해당 시·군·구 담당부서에서는 대상자 선정결과 통지문과 함께 이용방법을 안내하는데 그 안에는 해당지역의 노인돌보미바우처서비스 제공기관의 이름과 연락처가 나와 있다. 적격성 판정을 통보 받은 이용자는 바우처 이용료 개인부담분을 납부하고 은행으로부터 바우처 카드를 받고나면 제공기관을 선택, 연락을 취하여 서비스 계약을 체결해야 한다.

그러나 실제 바우처 카드를 발부 받은 이용자들이 시·군·구 노인복지과에서 안내해준 제공기관 명단을 보면서 어느 기관에서 서비스를 받을 것인지 선택하고 먼저 연락을 취하는 경우는 발견되지 않았다. 대부분의 이용자들은 본인이 먼저 제공기관에 연락하여 계약을 해야 한다는 사실조차 알지 못했다. 어떠한 경로로도 정보에 기반한 선택(informed choice)은 일어나지 않았다. 그렇다면, 노인돌보미바우처 이용자가 제공기관을 선택하지 않았는데 어떻게 서비스가 개시되고 계약이 체결되었던 것일까?

연구자가 인터뷰한 10명의 이용자 중에 본인이 제공기관을 선택하고 연락하여 서비스 계약을 체결한 사람은 단 한 명도 없었다. 이용자들이 제공기관을 선택하기 전에 모두 제공기관으로부터 연락을 받았다고 했다. 바우처 이용자는 구청으로부터 서비스 대상으로 결정되었다는 통지문을 받았을 즈음 동시에 제공기관으로부터 전화도 같이 받고 있었다. 서비스 제공기관들은 어떻게 바우처서비스 대상자들의 명단과 연락처를 알 수 있었을까? 서비스 이용자들의 개인정보를 알고 있는 곳은 해당 공공기관, 곧 시·군·구 담당부서다. 제공기관들이 서비스 이용자들에게 먼저 연락을 하기 위해서는 시·군·구 담당부서에서 명단을 받기 전에는 불가능하다.

사회서비스관리센터 관계자는 “판매자에게 소비자의 정보를 알려줄 수는 없는 일”이라며 “바우처를 누가 가지고 있는지는 제공자에게 알려주지 않는다”고 단언하였지만 ○○구에서는 2007년 5월 노인돌보미바우처 서비스 제공이 시작되던 첫 달부터 구청이 4개의 제공기관 모두에게 이용자 명단을 팩스로 보냈다.

○○구에서 노인돌보미바우처는 이용자에게 제공기관에 대한 정보가 제공되고 이용자의 선택을 강화하는 방향으로 정책이 집행되기보다는 이용자의 정보가 제공기관에게 제공되어 제공기관에 의한 이용자의 선택이 이루어지는 방식으로 이루어졌다. 선택이 역방향으로 일어난 것이다. 이용자들은 서비스 제공기관을 선택해야 한다는 사실을 모르고 있었고, 선택을 위한 안내는 없었으며 제공기관에 의해 연락을 받아 계약을 체결하는 방식이 정착하면서 제공기관 선택의 기회는 구조적으로 배제되고 있었다.

그러나 공급자지원방식에서와는 달리 노인돌보미바우처 이용자들은 제도적으로 의무화된 서비스 제공계획 수립과정과 돌보미 교체, 제공기관 선택이라는 기제로 인해 공식적으로 권한을 보장받고 있었다. 또한 내용적으로는 제공기관에 대해 서비스에 대한 욕구를 표현하고, 돌보미 방문 시간을 선택하며 원하는 서비스에 대한 실현은 돌보미에 대한 선호를

표현하거나 교체를 요구하는 것을 통해 실현되고 있었다.

실제 이용자들의 서비스에 대한 요구를 실현하고 서비스질에 영향을 미치는 것은 서비스 내용과 시간에 대한 선택이었고, 돌보미와의 관계에서는 ‘교체’보다는 ‘안정적 서비스 제공’을 보장하는 토대에서 원활한 의사소통을 통한 상호 요구의 조절이 불가피하다는 것을 알 수 있었다. 왜냐하면 돌봄 서비스(social care)가 가지는 경험제, 관계제로서의 특성이 서비스 만족에 있어서도 이용자의 주관성과 관계적 성격을 강제하고 있기 때문에 잘 수립된 표준적인 규제가 있다 하더라도 좋은 질의 돌봄서비스가 보장될 수 있다고 보기 어렵기 때문이다.

수요자 지원방식의 노인돌보미바우처에서 제공기관과 돌보미에게 재정적 인센티브로서 작용하는 이용자 선택이라는 장치가 이용자의 권한을 강화한 것은 명백해졌다고 할 수 있다. 강화된 이용자의 권한은 이용자에게 혜택이 되는 방향으로 서비스의 내용과 질을 이동시켰다. 그리고 이러한 과정에서 서비스를 제공하는 돌보미들의 서비스 제공행태에 변화가 나타났다. 그러나 이용자 권한의 작동이 일방적으로 행사되는 것이 아니라 돌보미와 제공기관에 대한 협상의 대등한 주체의 기반을 형성하며 원하는 돌봄 서비스의 얻기 위한 조정과 타협의 과정에서 공급측면의 권한과 상호작용하고 있는 것을 확인할 수 있었다

## 2. 공급측면 분석: 제공기관회의를 통한 경쟁의 배제

노인돌보미바우처서비스 제공기관은 2008년 12월 현재 전국 441개소로 232개 시·군·구별 평균 1.9개소이다. 전국에서 가장 많은 제공기관이 활동하는 ○○구는 서비스 제공기관을 복수로 지정하여 경쟁 조건을 확보하려고 한 정책설계논리에 충실하자면 전국에서 가장 경쟁이 치열해야 하는 지역이 된다.

그러나 서비스 이용자를 유치하기 위해 제공기관 4곳이 벌이는 특별한 활동을 발견되지 않았다. 이들 기관이 서비스 이용자를 확보하는 경로는 하나로 단일화되어 있었다. 그것은 매달 개최하는 “제공기관 회의”를 통해서였다.

신규 이용자 명단이 구청의 노인복지과에서 확정되는 매달 15일 직후 제공기관은 구청으로부터 팩스를 받고 있었다. 구청으로부터 명단을 받고 모든 기관들에게 연락하여 회의를 소집하는 역할은 돌아가면서 하고 있었다. 매월 네 기관들은 한 곳에 모여 이용자 명단

을 놓고 ‘회의’를 열었다. 물론 이용자가 한명이라든가 하는 달에는 굳이 모이지 않는다. 회의에서는 명단에 있는 신규 이용자들에게 어느 기관이 서비스를 제공할 것인지가 결정되었다. 만약 바우처 신청자가 네 개의 기관 중 어느 한 곳에서 무료가사간병서비스를 받았다든지 하는 식으로 특정 기관과 연계가 있다면 그 신규이용자는 기관들 사이의 배분에서 제외되었다. 제공기관들은 이러한 이용자 사례를 ‘선작업 케이스’라고 지칭했다. ‘선작업 케이스’를 제외한 신규이용자들을 네 기관이 나누는 방식으로 매월 바우처서비스 이용자는 제공기관에게 할당되고 있었다. [그림 2]은 ○○구 사례연구를 통해 확인된 일선에서의 노인돌봄미바우처 정책집행구조를 본래 정책설계에서의 집행구조와 비교한 것이다.



그림 2 노인돌봄미바우처정책에서 집행설계와 ○○구 실제집행의 비교

제공기관들이 신규 이용자를 배분하는 회의구조는 어떠한 과정을 통해 정착하게 된 것일까? 첫 회의는 2007년 7월, 서비스가 시작되고 난지 석 달 쯤 열렸다. 한 자활기관이 먼

저 제의했고 나머지 기관들도 동의했다. 이 회의가 구성되기 전까지 구청에서는 이용자 명단을 모든 기관에 다 보냈고 기관들은 같은 명단을 보고 이용자들에게 전화 연락을 하여 서비스 계약을 체결하는 방식으로 활동했다. 가장 먼저 이용자들에게 연락하고 서비스 계약을 따낸 기관이 가장 많은 이용자를 확보하는 방식이었다. 한마디로 ‘속도경쟁’이었다.

그러나 한 기관은 이 방식에 의구심을 표하며 명단이 내려와도 이용자들에게 연락하지 않았다. 노인돌보미바우처제도 어디에도 제공기관이 이용자에게 연락하라는 지침은 없었기 때문이라고 했다. 이용자가 제공기관을 선택하라는 게 제도 취지인 것 같아 계속 기다렸으나 결과적으로 이 기관은 한 건의 서비스 계약도 할 수 없었다.

회의를 구성하여 이용자들을 공평하게 나누자는 제안에는 모든 기관들이 동의했다. 제공기관들이 회의구조에 동의한 이유는 몇 가지로 압축된다. 첫째는 이용자에게 먼저 연락하여 서비스 계약을 체결하는 경쟁이 부당하다는 것이다. 둘째, 비영리기관이 경쟁하는 것은 바람직하지 않다는 것이다. 셋째, 경쟁으로 인해 다른 사업에서도 기관 관계가 불편해진다는 것이다.

제공기관들이 ‘회의’를 통해 신규이용자를 나누는 과정을 통해 제공기관들이 확보하고 있는 이용자 수는 비슷한 수준을 유지하게 되었다. 제공기관들은 회의를 구성한 이후 “구청에서 명단이 내려오기만을 기다리는(제공기관담당자1)” 수고를 덜고 “먼저 전화해야만 하는(제공기관담당자3)” 압박감도 없이 “서로 인상 쓰면서 대하는(제공기관담당자2)” 일없이 바우처사업을 할 수 있게 되었다. 그래도 다른 기관만큼의 이용자는 확보할 수 있었다.

노인돌보미바우처 실행지침 어디에서도 구청의 담당 공무원들이 이용자 명단을 제공기관에 제공하면 안된다는 ‘경고’는 찾을 수 없었다. 이제까지 수많은 사회복지 급여와 서비스 대상자는 정부조직에서 확정되었다. 특히 현금급여가 아닌 사회서비스인 경우 시·군·구를 통해 주로 기초생활보장 수급자 명단이 복지관 등의 지역사회 민간단체에게 ‘통보’되었다. 기초보장 수급자나 독거노인들은 동사무소나 복지관 등의 방문을 통해 서비스와 연결되어왔다. 서비스 수요자가 자신의 필요에 의해 서비스를 신청하고 자신이 선호하는 제공기관에 계약을 의뢰한다는 것은 사회복지서비스 분야에서 수십년간 이루어져온 서비스 제공흐름의 방향을 바꾸는 전복적인 성격의 활동이다.

그러나, 노인돌보미바우처 정책집행현장에서 서비스는 여전히 “공급자에게서 이용자에게로” 흘러가고 있었다. 이러한 방식의 정책집행은 일선 정책집행자로서 구청 공무원이 묵인하고 제공기관 담당자들이 구성한 ‘제공기관회의’라는 일선집행구조에 의해 보장되고 있었

다. 그리고 제공기관이 경쟁을 배제하는 회의구조를 구성할 수 있었던 것은 국민기초생활 보호대상자 명단을 복지관에 넘겨주고 부가적인 사회서비스를 제공하라고 했듯이 노인돌보미바우처 신규이용자명단을 제공기관들에게 넘겼던 구청의 지극히 관례적인 행태가 있었기 때문이다.

제공기관들은 경쟁적 질서를 배제한 집행방식을 실현하고 있었으나 이용자 권한이 강화된 새로운 서비스 제공환경에서 이용자와의 관계 변화를 경험하고 있었다. 모든 제공기관은 입을 모아 “이용자를 중심에 두고 사고하게 된 것”이 바우처사업을 하면서 경험한 가장 큰 변화라고 하였다. 그리고 이는 이용자 한명 한명이 기관의 수익을 결정하게 되는 구조적인 요인에 의해서 강제된 측면이 크다. 뿐만 아니라 자원봉사자나 자활사업참여자 등을 돌봄인력으로 활용하던 기존의 방식과 다르게 노인돌보미들과 공식적인 고용계약을 맺게 된 변화 역시 제공기관의 활동방식에 큰 변화를 초래하였다. 온정적이고 비공식적인 관계는 이러한 ‘계약 기반’ 관계를 통해 권리와 의무의 공식화, 합리화로 이동하고 있었다.

#### IV. 연구의 해석: 정책과 집행의 차이에 대한 해석

앞에서 살펴본 것처럼 노인돌보미바우처 정책집행과정에서 구성되는 정책의 내용은 바우처 정책논리와는 일정한 차이를 보였다. 정부가 표방한 것처럼 이용자가 제공기관을 선택하고 이를 두고 제공자들의 경쟁이 강화되어 서비스 질이 높아지고 이용자의 효용도 높아질 것이라는 바우처 논리는 일선에서는 다른 양상으로 전개되고 있었던 것이다. 이용자의 선택은 제공기관 차원에서는 구조적으로 배제되었고, 바우처를 추진하려는 정부와 이를 비판하는 측에서 크게 주목하지 않은 차원이었던 돌보미, 서비스 시간 등에서 의미 있게 나타났다. 경쟁을 해야 할 제공자들은 제공기관 회의를 구성하여 이용자를 배분하고, 이용자의 제공기관 선택을 구조적으로 배제하고 있었다. 그러나 제공기관은 이용자와의 서비스 구매계약, 돌보미와의 고용계약을 통해 새로운 관계를 형성해나가고 있었다. 또한 서비스 판매에 비례하는 수익구조 방식에서의 활동은 공급자지원방식에서는 경험하지 못한 변화와 문제를 경험하게 하였다.

정책집행분석을 통해 도출된 이러한 결과들을 어떻게 해석할 수 있을까? 왜 이용자와 제



공자는 바우처 정책논리에 조응하는 행태를 보이지 않았는가? 여기서는 일선관료제 이론과 신제도주의의 주요 개념을 적용하여 정책과 집행의 차이에 대해 해석해보도록 하겠다.

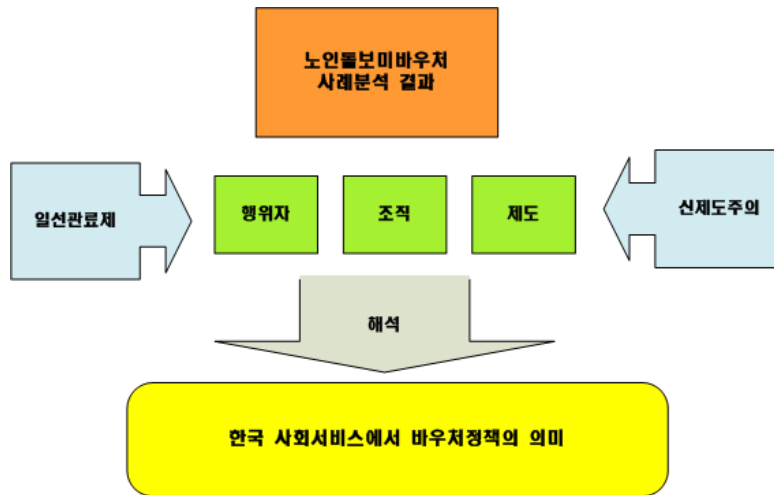


그림 3 분석결과의 해석

이용자의 선택과 제공자의 경쟁을 구조적으로 배제한 일선의 집행기제는 ‘제공기관 회의’였다. 왜 이러한 임의적이고 재량적인 집행이 창출되었는지에 대한 해석을 Lipsky는 일선관료제이론에서 일선관료의 재량적 집행을 강제하는 다섯 가지 구조적 업무조건, 첫째 만성적으로 부족한 자원, 둘째 공급을 상회하는 서비스 수요, 셋째 모호하고 모순적인 기관의 목표, 넷째 평가, 측정하기 어려운 업무 수행, 다섯째 비자발적인 클라이언트로 제시한다(Lipsky, 1980).

이를 노인돌보미바우처사례에 적용하여 해석한 결과 다섯 가지 요인 중에서 자원 부족과 모호하고 모순적인 기관의 목표라는 업무환경요인이 바우처 일선집행자의 임의적인 정책집행에 대해 높은 설명력을 가지는 것으로 드러났다. 나머지 세 가지 요인들인 서비스 수요공급 불균형, 평가와 측정이 어려운 업무의 성격, 비자발적인 이용자의 특성은 노인돌보미바우처에서 일선집행자의 재량적 집행을 설명하는 직접적인 원인으로 작동하고 있지 않았다. 그러나 이러한 요인들에서도 바우처 일선집행자들이 정책의 의도와 일선 현장에서의 조건 사이에서 직면하는 현실적인 딜레마들을 확인할 수 있다.

위와 같은 원인에 의해 형성된 제공기관회의는 공급자지원방식의 유산으로 해석할 수 있다. 정책논리와 집행의 불일치는 정책집행과정에서 행위자들의 역동이 이해(interests)를 극대화하는 합리성(rationality)에 의해 설명되지 않는다는 것이다. 오히려 이용자나 제공자 공히 “행위의 맥락”이 되는 제도적 제약(institutional constraints) 안에서 선택과 선호를 구성하는 것으로 설명할 수 있다(Immergut, 1998). 제도적 맥락 안에서 구성되는 행위자들의 선택과 선호는 경로의존(path dependency)적인 양상을 보이고 있다. 이는 제공자들이 지방정부와의 관계에서 제도적 유산으로서의 “관행”(routines)(Thelen, 1998)을 답습하는 것을 통해 확인할 수 있으며 이를 현실적으로 드러내주는 지점이 제공기관회의가 된다.

또한 동일한 정부조직 내에서 수립된 정책과 그 정책을 집행하는 활동이 차이를 보이는 것은 일종의 조직유지, 생존전략으로 작동하는 ‘decoupling’(Meyer and Rowan, 1991)이라는 개념에 의해 해석될 수 있다. 바우처정책의 도입으로 지방정부의 일선공무원과 민간제공기관들의 관계의 내용이 전면적이고 구체적으로 바뀌게 되면 오히려 조직 내 갈등의 소지가 커지게 된다. 따라서 재량적 집행을 구조적으로 허용하면서 분리를 온존시키는 것이 조직의 정당성을 지키고 유지하는 데 요청된다는 것이다.

정책설계와 집행의 분리는 조직의 활동이 일관된 규칙과 규범에 의해 수행될 수 없을 때 조직유지와 생존 전략으로서 장점을 가진다(Meyer and Rowan, 1991). 공급자 지원방식의 사회서비스 프로그램들이 지방정부와 비영리민간단체들 간에 진행되고 있는 현재 상황에서 사회서비스 바우처라는 새로운 정책 도입으로 인해 두 조직의 관계가 질적으로 새롭게 구축되는 조정은 의도적으로 회피될 수 있는 것이다. 느슨하게 결합된 조직 단위들에서 일선 행위자들은 구조화된 재량(discretion)과 전문화를 토대로 ‘확신’에 의해 활동을 수행한다. 이는 조직구조와 분리된 활동임에도 그 자체로 연속성을 가지고 추진될 수 있는 메커니즘을 보여주기도 한다.

노인돌보미바우처에서 확인된 것처럼 새로운 정책의 도입 그 자체가 일선에서 새로운 제도를 정착시키고 새로운 규칙과 행위규범을 전면적으로 만들어내지 못하였다. 정책이 표방하는 시장원리는 일선집행과정에서 실현되지 않고 오히려 기존의 공급자방식에서의 관행들이 반복되기도 하는 모습이 관찰되었다. 경쟁을 하지는 않았지만 지역사회의 비영리민간기관들은 공급자지원방식에서 지방정부로부터 운영비를 받고 지역사회에 노인재가서비스를 제공했던 것과 마찬가지로 새로운 서비스 이용자를 대상으로 계속 재가서비스 제공

활동을 하고 있었다. 그리고 그 과정에서 일선집행자들의 재량에 의해 일선집행기제들이 만들어지고 바우처정책이 표방하는 논리와는 분리된 일선활동에 의해 전체적인 사업수행의 연속성이 유지되고 있는 것이다.

## V. 연구의 의의

노인돌보미바우처를 사례로 실시한 정책집행연구를 통해 본 연구에서는 최초의 바우처 사업이 실제 표방한 정책논리와는 분리된 일선집행활동을 보이고 있음을 밝히고 그 원인을 일선집행의 조건과 정책의 제도적 맥락에 대한 분석을 통해 해석하였다. 이와 같은 연구가 가진 이론적 함의는 다음과 같다.

첫째, 본 연구는 사회서비스정책에 대한 최초의 집행연구로서 의미를 가진다.

본 연구는 집행분석을 통해 정책이 설계대로 실현되지 않는 원인을 분석하였고 이 과정에서 바우처 정책으로 인해 일선행위자들의 관계가 질적으로 변화하였다는 것을 포착하였다. 그리고 이러한 질적인 전환에 부응하고 있지 못한 행위자들에게서 집행의 문제가 발생한다는 점을 분석해냈다. 이러한 결과는 정책 집행에 초점을 맞춘 일선연구를 통해 이루어 낼 수 있는 연구결과라고 하겠다.

둘째, 본 연구는 한국의 사회서비스 시장화에 대한 연구를 담론적 차원에서 실증적 차원에서의 연구로 전환하는데 기여하고 있다.

본 연구는 집행과정을 둘러싼 일선 행위자들에 대한 직접적인 조사와 관찰을 통해 사회서비스 제공과정에서 행위자들의 관계가 어떻게 변화하고 있는지를 통합적으로 분석하였고 이 맥락에서 한국에서 바우처 정책으로 표상되는 사회서비스 시장화의 실제적인 내용이 어떻게 구성되고 있는지를 밝혔다. 공급자 지원방식에서 이용자지원방식으로의 전환이 사회서비스 일선 행위자들의 관계의 성격을 전환하였다는 해석은 한국의 사회서비스 패러다임 전환의 실질적인 내용이 무엇인지를 규명하는 것이 된다.

셋째, 사회서비스 공급의 선택과 경쟁모델에서 이용자 선택의 다차원성을 제기하였다. 이용자의 선택에는 제공기관 선택 외에도 서비스의 질과 관련된 중요한 선택들이 존재하고 바우처 정책의 집행에서 제공기관 선택은 배제되고 있지만 다른 차원의 선택들은 의미

있게 진전되고 있음을 확인하였다. 이는 서비스의 특성과 무관하게 이용자의 선택을 제공 기관 선택, 서비스의 선택이라는 제한적이고 추상적인 인식에 경험적인 근거로서 다차원성을 입증했다는 의미를 가진다. 선택의 다차원성은 이용자 선택(choice), 돌봄(care), 서비스 질(service quality) 등에 관한 이론적 연구에서 재가서비스 분야의 중요한 경험적 근거로 채용할 수 있는 부분이 될 수 있다.

넷째, 사회서비스 복지혼합(welfare mix)에서 공공과 민간의 관계에 대한 논의를 구체화 하였다. 본 연구를 통해 새롭게 조성된 사회서비스 시장의 공급주체가 된 비영리민간기관과 정부와의 관계 공백이 공급자지원방식에서의 관행을 유지하게 하였고 이것이 바우처의 집행이 정책논리와 달라지게 되는 주요한 원인으로 작용하게 되었다는 점을 입증하였다. 그리고 수요자지원방식에서 ‘공백’으로 남겨졌던 정부와 제공기관의 관계는 서비스 질 관리라는 정부의 역할을 중심으로 형성될 수 있으며 이 역할에 대한 요청이 정보에 기반한 선택(informed choice)를 원했던 이용자들의 요구로 집행과정에서 표출되었다는 점을 밝혀 냈다. 이는 한국에서 복지혼합 주체들의 관계, 본 연구에서는 노인재가서비스 분야에서 공공과 민간의 관계에 대한 연구를 구체화하는 데 일조하는 것이다.

본 연구가 사회복지정책, 특히 한국에서 사회서비스 정책에 가지는 함의는 다음과 같다.

첫째, 본 연구는 바우처 정책이 해당 서비스가 집행되는 일선의 구체적인 조건에 맞게 설계되고 집행되어야 한다는 시사점을 제공하고 있다. 정책 설계의 기초가 되는 이론이 현실에서 힘을 갖기 위해서는 정책이 집행되는 상황과 부합하여야 한다. 곧 정책은 일선의 조건을 보완하고 지원하는 부가적인 조치들에 의해 끊임없이 보완되어야 한다.

둘째, 사회서비스 시장에서 정부의 핵심적인 역할은 서비스 질 관리에 있다는 점을 규명 하였다. 정보에 기반한 이용자 선택에 의해 다양한 제공자들이 경쟁하고 이 과정을 통해 서비스가 질적으로 발전하게 되고 이용자의 욕구가 충족된다는 바우처 논리를 실현하기 위해서라도 이용자에 대한 정보제공은 이루어져야 한다. 이용자에게 서비스 적격성을 부여 하는 정부가 이용자에 대한 정보제공의 담당자가 되어야 이용자기 필요로 하는 정보는 서비스 제공기관과 서비스 전달자에 대한 것으로 이 정보를 취합하고 관리하는 것은 곧 사회서비스의 질을 관리하는 역할이 된다. 정부는 이러한 서비스 질을 관리하는 역할을 통해 다양한 서비스 공급자와 이용자지원방식의 서비스 체계에서 공식적인 관계를 맺을 수 있

게 되며 이는 사회서비스 행위자들의 대등한 관계망을 완성시키는 것이 된다. 또한 정부에 의해 취합되고 체계화된 서비스 정보를 제공받음으로써 이용자는 정보에 기반한 선택 (informed choice)을 실현하게 되고 이러한 이용자의 선택은 서비스 질에 중심을 둔 공급자의 변화를 강제할 수 있는 힘으로 작동하게 된다. 따라서 정부의 서비스 질관리 감독이야말로 이용자지원방식으로서의 사회서비스 전환을 완성시키는 요체가 된다고 할 수 있다.

또한 본 연구에서는 노인재가서비스에서 서비스 질에 대한 이용자의 선택은 직접 서비스를 전달하는 돌보미와의 상호관계를 통해 이루어진다는 점을 밝혔다. 이는 돌봄노동을 제공하는 인력의 질이 서비스 질과 밀접한 관련을 맺고 있음을 시사하고 있다. 따라서 돌봄인력의 양성, 곧 돌봄인력에 대한 교육과 관리는 서비스 질 관리의 책임을 가지고 있는 정부의 역할의 일부가 되는 것이 타당하다고 하겠다. 사회서비스 시장에서 돌봄인력의 급여와 직결되는 서비스 단가를 정하는 주체도 정부인만큼 돌봄인력의 고용과 교육의 문제를 개별 제공기관의 재량에 맡기는 것은 결국 서비스 질에 대한 일정한 유보로 귀결될 가능성이 크다고 할 수 있다.

마지막으로 사회서비스 시장화, 혹은 ‘선택과 경쟁’모델은 사회서비스 공급을 효율성을 높이기 위한 수단으로써 도입된 것이다. 궁극적인 목적은 서비스 욕구를 가진 이용자들에게 좋은 서비스를 효율적으로 제공하는 것이다. 따라서 이용자의 선택 발생이나 제공기관의 경쟁 발생 그 자체가 정책의 목표가 될 수는 없다. 정책이 실현되는 일선의 조건은 여러 가지 요인들로 인하여 정책의 논리와는 다른 집행 양상을 보일 수 있다. 이 때 정책 집행에서 수단이 목적을 대체하는 일이 발생하지 않도록 일선의 조건을 정책설계에 반영하는 것이 필요하다.

노인돌보미바우처의 경우 제공기관들이 반드시 경쟁한다기보다 협력적 관계를 구성하여 지역 차원에서 노인재가서비스의 전달체계로서 기능하면서 개별 이용자에게 대한 정보를 공유하고 일정한 범위에서 사례관리를 하면서 지방정부와 공식적인 관계를 형성하는 것도 정책목표에 어긋나는 집행이라고 하기 어렵다고 할 수 있다.

현재 사회서비스 분야에서 확산되고 있는 ‘바우처’ 방식이 효율성의 “신화”가 아니라 정책목표를 달성하기 위한 “도구”로써 효과적으로 쓰이기 위해서는 분명한 정책 목표가 전체적으로 공유되는 것과 더불어 일선 집행 조건에 부합하는 구체적인 집행지침이 수반되어야 할 것이다.

## 참/고/문/헌

보건복지부 사회서비스혁신사업단(2007). 사회서비스 이용권제도의 의의와 추진방향. 보건복지부.  
정광호(2008). 바우처 연구. 법문사.

Elmore, R.F.(1979). Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions, *Political Science Quarterly*, vol 94, no. 4, pp. 601~616.

Immergut, E. M.(1998). The Theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics and Society*, vol 26, no. 1, pp. 5~34.

Le Grand, Julian.(2007) *The Other Invisible hand*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.

Lipsky, Michael.(1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

Meyer, John W. and Brian Rowan.(1991). Institutional Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In Powell, Walter W. and Paul J. Dimaggio. (eds). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. pp.41~62.

Thelen, K.(1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics, *Annual Review of Political Science*, vol. 2, pp. 369~404.

## 우리나라 고령자들의 근로동기에 따른 유형 분류 연구

| 이종은\*

### I. 연구의 목적

2008년 통계청 조사에 따르면, 우리나라의 65세 이상 고령자의 수는 전 인구의 10%를 넘어섰다. 또한 55세~79세 인구 중 향후 취업 희망자의 비율은 57.1%이다. 기술과 의학의 발달로 평균 수명이 연장되고, 고용기간은 짧아지면서 많은 고령자들은 여러 가지 이유로 은퇴 후에도 계속 일하기를 원하고 있다. 일에 어떤 의미를 두는지에 따라 그들의 행동과 삶의 패턴이 변화하며, 이는 고용시장과 노동정책, 국가경제 등 다양한 방면에 영향을 주기 때문에 그들이 왜 일하려고 하는지 변화된 욕구를 이해하는 것은 매우 중요하다. 이런 이유로 고령자가 일에 두는 의미에 따라 여러 하위유형을 경험적으로 분류하고자 하는 노력이 최근 이루어지고 있다. 미국은퇴자협회(American Association of Retired Person: AARP)는 45세~74세의 다민족 근로자를 대상으로, 그들이 가지고 있는 일에 대한 동기에 따라 생존형(sustainer, 36%), 제공형(provider, 25%), 관계형(connectors, 16%), 기여형(contributors, 22%)의 4가지 범주로 구분할 수 있다고 제안하였다(RoperASW, 2002). 국내에서는 삼성경제연구소가 국제사회조사연합이 31개국을 대상으로 근로관(work orientations)을 설문조사한 자료를 근거로 중고령 취업자들을 생계수단형, 자아실현형, 관계지향형 및 보람중시형으로 분류하였다(최숙희·강우란, 2008). 본 연구에서는 일의 의미 또는 근로 동기에 따른 기존의 고령자 유형 분류 연구에서 밝혀진 여러 유형 이외에 Erikson(1963)이 제안한 고령자에게 있어 독특한 요인인 생성감(generativity)에 주목하여 다른 요인들과의 상호관련성에 대해 검증해 보고자 한다. 즉, 생성감 요인을 포함한 고령자의 일의 의미 하위차원에 따라 구성되는 하위집단을 살펴보고, 각 집단의 건강, 재정, 심리적 자원, 사회적 지지 자원, 삶

\* jeyh03@naver.com

의 만족도에서 어떠한 차이를 보이는지 조사하고자 한다.

## II. 연구방법

고령자를 위한 취업지원 프로그램을 개발하기 위한 프로젝트에서 일자리를 구하고 있는 55세 이상 서울 거주 고령자 600명을 조사한 자료 중 응답이 부실한 16명과 은퇴 이전 10년 미만의 기간 동안 직업에 종사했던 고령자들은 제외함으로써 최종적으로 453명의 자료를 사용하였다. 개인에게 있어서 일이 가져다주는 의미를 측정하기 위해 사회적 접촉, 개인적 만족, 재정, 생성감의 4개의 하위요인으로 구성되어 있는 Mor-Barak(1995)의 일의 의미 척도(MWS; Meaning of Work Scale)를 사용하였으며, 군집분석과 다변량분석을 통해 이를 검증하였다.

## III. 연구결과

군집분석 결과, 4개의 군집이 해석 가능성과 각 군집의 차별적 특성이 잘 드러난다는 측면에서 가장 적합하였다. 군집별 군집변인들의 점수를 표준점수(Z)로 변환하여 이를 [그림 1]에 나타내었다.

먼저, 군집 1을 보면, 다른 요인에 비해 생성감 요인에서 높은 점수를 보이므로 ‘생성감 충족형’ 집단으로 명명하였다. 군집 2는 4가지 모든 요인들에서 평균 보다 높은 점수를 나타내므로 ‘연속성추구형’ 집단으로 명명하였으며, 군집 3은 군집 2와는 반대로 대부분의 요인 점수가 평균보다 1 표준편차 아래이기 때문에 ‘의욕저하형’ 집단으로 명명되었다. 군집 4를 보면, 생성감 요인은 평균 이하의 점수를 보인데 반해, 사회적 접촉 및 개인적 만족 요인은 평균 이상의 점수를 보였으며, 특히 재정적 요인에서 가장 높은 점수를 나타내어 ‘경제형’ 집단으로 명명하였다. <표 1>의 변량분석 결과에 따르면, 독립변수(군집)는 8개의 종속변수 중 객관적 건강을 제외하고, 모든 변인들에서 유의도 수준 .01에서 의미 있는 차이를 보였다. 또한 위계적 회귀분석 결과에 의하면, 고령자들이 일을 통해 생성감을



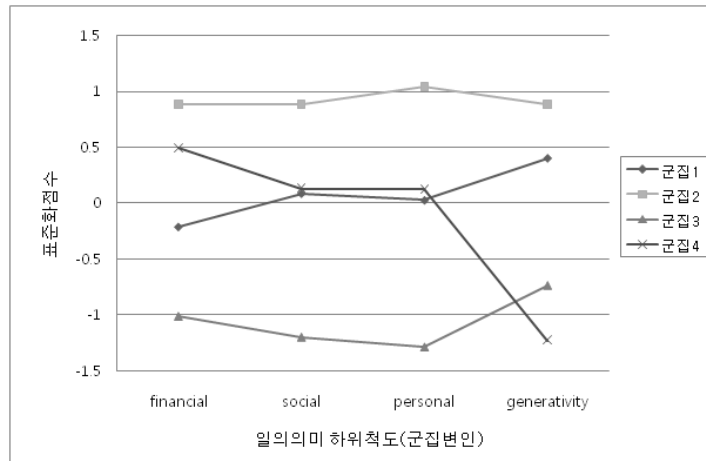


그림 1 고령자의 일의 의미 요인에 따른 군집 프로파일

충족하고자 하는 욕구가 발견되는 데에는 재정 자원이 가장 중요한 변인이었으며, 생성감은 삶의 만족도와 유의한 정적인 관련성을 보였다. 본 연구의 결과는 한국 고령자들이 일의 의미에 따라 4가지의 하위집단으로 뚜렷하게 구분될 수 있음을 경험적으로 보여주었으며, 이러한 발견은 고령자 관련 정책수립자 및 직업상담가들에게 주목할만한 시사점을 제공한다는 데 의의가 있다.

표 1 각 군집별 보유 자원 및 삶의 만족도의 차이에 대한 변량분석

	생성감충족형 집단(1)		연속성추구형 집단(2)		의욕저하형 집단(3)		경제형 집단(4)		F	사후검증
	M	SD	M	SD	M	SD	M	SD		
주관 건강	3.26	.62	3.42	.71	3.11	.62	3.19	.79	4.218**	2 > 3
객관 건강	5.30	.97	5.51	.85	5.34	1.02	5.11	1.36	2.374	
주관 재정	3.00	1.10	3.06	.95	2.76	1.11	2.51	1.15	5.015**	1, 2 > 4
객관 재정	12.56	4.16	12.23	4.63	12.17	4.50	10.25	3.64	5.014**	1, 2, 3 > 4
사회적 지지	.92	.27	.93	.26	.85	.35	.74	.44	6.618***	1, 2 > 4
심리적 자원	3.26	.78	3.51	.62	3.20	.69	3.24	.79	4.387**	2 > 3
삶의 만족도	4.16	.85	4.21	1.03	3.70	.87	3.23	1.11	21.536***	1, 2 > 3 > 4

주) \*p < .05, \*\*p < .01, \*\*\*p < .001.

## 노인일자리사업 노동특성과 참여노인의 삶의 변화

- 시장형 쇼핑백 공동사업장을 중심으로

| 최성미\*

### I. 연구의 목적

본 연구는 정부의 노인복지정책의 일환으로 시행된 ‘노인일자리사업’에 초점을 맞추어, 이 사업이 노인에게 실질적으로 미치는 영향을 규명하는 동시에, 현대 한국사회의 노인들이 처한 현실을 조명해보고자 하는 시도이다. 이를 위해, 고찰할 문제는 다음과 같다. 첫째, 노인일자리사업의 노동조건은 어떠한가? 둘째, 노인들은 어떤 노동 행위를 통해 특유의 사업장 문화를 만들고 있는가? 셋째, 사업참여가 노인들의 삶의 영역에 어떤 변화를 가져왔는가? 이에 답하기 위해 본 연구에서는 노인일자리사업 중 시장형 쇼핑백 공동사업장을 연구대상으로 삼았다. 시장형 유형은 시장 내 자립을 목표로하기 때문에 노인들의 노동과정 및 삶의 변화에 직접적이고 가시적인 영향을 줄 것이라 생각되었다. 또한 하위 사업 종류로 쇼핑백 공동사업장을 선택한 이유는 이것이 노인일자리사업 시행초기인 2004년부터 현재까지 비교적 장시간 지속되었기 때문에 노동참여가 노인에게 미치는 영향을 잘 대변해 줄 것이라 여겼기 때문이다.

### II. 연구방법

본 연구에서는 참여관찰과 심층면접의 질적 연구방법이 이용되었다. 조사기간은 2007년 6월으로, 연구자가 직접 연구대상지인 쇼핑백 사업장에서 일을 도우면서 사업장의 특수한 노동특성을 참여관찰하였다. 또한, 사업장에서의 노인들과 형성한 친밀관계를 바탕으로, 이

\* skyjump401@hanmail.net

들에 대한 심층면접을 시행하였다. 이런 방법으로 노동특성과 참여노인에 대해 다각적이고 심층적으로 고찰하고자 하였다.

### Ⅲ. 연구결과

쇼핑백 사업장의 노동조건은 장시간 근로와 그에 비해 적은 임금으로 규정할 수 있다. 노인들은 사업장 뿐만 아니라 퇴근 후 집에서까지 추가노동을 실시하였다. 이들의 노동시간은 시장형 유형의 다른 공동사업장의 평균 근로시간 뿐 아니라 이 지역 제조업 평균노동시간을 상회할 정도로 장시간이었다. 임금지급방식은 개인 작업량에 비례해 정산되는 단순성과급제였다. 시장형 평균임금에 비해 이곳의 임금은 높은 편이었지만, 노동시간에 비해서는 매우 적은 수준으로, 시간 당 임금은 법정 최저시급의 절반 수준에 그쳤다.

이러한 노동조건 속에도 노인들은 매우 자발적이고 적극적으로 노동에 참여하고 있었다. 이는 자발적인 노동강화현상으로 나타났다. 노인들은 사업장에서 시간을 아껴가며 작업에 열중하고 있었다. 노동과 관련되지 않은 행동은 극히 제한적으로만 이루어졌다. 노동시간은 노인들의 자발적인 의지에 의해 연장되는 현상을 보였는데, 출근시간은 앞당겨지고, 퇴근시간은 지연되었다. 뿐만 아니라 작업시간 중간에 점심시간도 단축되었으며, 휴식시간은 존재하지 않았다. 이들을 관할하는 사업 수행기관에서는 신체적으로 열악한 노인들이 일한다는 것을 감안하여 무리가 가지 않을 일정 시간 동안만 일 할 것을 권유하였으나, 이는 지켜지지 않았다. 뿐만 아니라 높은 노동강도를 인지하고 이를 개선하기 위해 노인들은 작업시간을 줄이자는 약속을 하였으나 이는 지켜지지 않고 노동시간은 다시 연장되었다.

노인들의 작업지향적 행동은 작업할 물품을 확보하려는 움직임을 통해서도 드러난다. 노인들은 말싸움, 일감의 과잉추적, 회유, 거짓말, 도둑질의 방법을 사용해 일감을 동료보다 더 많이 확보하려고 노력하고 있었다. 보강지와 몸체 등을 확보하는 과정에서 말싸움이, 실 낚 몸체와 실을 잉여확보하려는 행동이, 동료에게 의도적인 친절이, 물품을 받지 않았다는 거짓말이, 동료의 일감을 훔치는 도둑질이 작업장에서 일상적인, 또는 찾아보기 어렵지 않은 현상이었다.

이러한 이들의 작업지향적 행동의 원인은 작업장의 노동조건과 사회·문화적 환경에서

기인한 것이었다. 이곳의 임금지급체계인 수량에 따른 성과급제는 노인들로 하여금 더 많은 일감을 수행하게 하는 원인이었다. 이와 더불어 작업장에 형성된 노인들간의 경쟁은 노인들이 더욱 일에 집착하게 하여 각축의 장에 빠져들게 하는 기제였다. 이러한 일에 대한 과열은 노인의 삶에 영향을 미치게 된다.

사업에 참여하기 전 노인들은 사업장에서의 일이 자신의 삶의 전반에 걸쳐 긍정적인 영향을 줄 것이라 예상하고 작업에 참여하였다. 이들은 경제적, 심리·정서적, 사회적, 건강상의 중첩된 동기들을 가지고 있었다. 즉, 사업 본래의 취지와 마찬가지로 이들은 경제적 풍족, 부정적 감정의 감소, 동료들과의 돈독한 관계망 형성, 건강의 증진을 예상했었다. 그러나 실제적인 결과는 이와는 부분적으로 어긋나게 되었다. 경제적, 심리·정서적 결과는 이들의 예상과 유사하게 긍정적인 변화가 야기되었지만 사회적, 건강상의 변화에서는 매우 부정적인 결과가 나타났기 때문이다.

노동대가에 비해 적은 금액이지만 노인들은 경제적 자원이 생김으로써 용돈과 생활비로 보다 여유롭게 생활할 수 있었다. 또한, 이들은 일을 통해 부정적 감정이 해소되고, 긍정적 감정이 생성되는 심리·정서적 변화를 경험하고 있었다.

반면, 사업장에서의 노동으로 인해 시간적 여유가 부족해진 노인들은 기존에 맺었던 돈독한 사회관계를 유지하기가 어렵게 되었다. 따라서 이들과의 관계는 소원화경향이 나타나게 되었다. 일을 시작하기 전 좁고 제한된 사회관계를 형성했던 나머지 노인들은 그 관계에 변화가 없었다. 또한, 작업장 내 사회관계인 동료관계는 일상의 대부분을 함께 보내는 사이인데도 불구하고 폐쇄적인 성격을 띠었다. 동료와의 돈독함 역시 제한적인 그룹만으로 한정되며, 전반적으로 노인들의 관계는 단순히 ‘동료’의 수준에만 그쳤다. 이들 사이의 돈독하고 활발한 사회관계로의 발전은 이루어지지 않은 채 표면적인 관계만 형성하게 되었다.

건강상으로 노인들은 일에 참여한 후 여러 가지 통증에 직면하게 되었다. 노인이라는 신체 특성상 이들은 질병을 보유하고 있었으며, 이 중 작업과 관련된 근골격계 질환을 가진 노인들의 질병은 더욱 악화되었다. 뿐만 아니라, 이 질환을 앓고 있지 않은 노인들조차 일로 인해 통증이 발생하게 되었다. 노인들은 통증을 다스리기 위해 여러 가지 대처를 하지만 이는 미봉책에 불과했다. 과도한 작업은 계속 수행되었기 때문이다. 작업으로 인한 건강악화로 노인들의 삶의 질은 저하되고 있었다.

사업참여로 인해 일정 부분에서 삶의 질의 저하에도 불구하고 노인들은 사업참여에 만

족하고 있었다. 노인이 사회에서 노동할 수 없는 존재임을 잘 알고 있었기 때문이다. 따라서 노동강도가 높은 작업을 수행하고 있음에도 자신들이 일에 참여할 수 있음에 크게 만족하고 있었다. 이는 현대 노인이 처한 현실을 조명할 수 있는 사례였다.

본 연구는 노동이 이루어지는 현장에 대한 심층적인 고찰을 바탕으로 사업과 노인의 관련성을 논함으로써 거시적 노인복지정책인 노인일자리사업이 노인에게 미친 영향을 구체적인 경험의 차원에서 다각적으로 살펴보는 데 도움이 될 것이다.

## 노인일자리사업 통계분석

| 박경하\*

노인일자리사업 정보시스템에 입력된 2008년 12월까지의 실적자료를 토대로 2008년 하반기 노인일자리사업의 주요동향을 살펴봄

## I. 2008년 노인일자리사업 추진 현황

노인일자리사업 성과를 양적으로 평가하는 대표적인 지표는 참여자수, 수행일자리, 진척율이다. 2008년도에 보수를 받으며 노인일자리사업에 참여한 총 인원수는 15만 1천명을 넘어, 올 해 사업목표량인 11만 7천명의 129.3%를 달성하였다. 7개월 이내 사업참여를 원칙으로 하고 있는 점을 고려하여 실제 참여기간을 환산한 수행일자리 수는 12만 6천명을 넘었고 목표사업량에 이를 비교해 보면 한 해 동안 107.8%의 성과를 달성하였다.

사업유형별 현황은, 전체 목표사업량의 40%로 가장 많은 부분을 차지하고 있는 공익형 노인일자리사업은 목표인원 보다 13%나 높은 참여비율을 보였고, 수행일자리수를 기준으로 한 목표 달성 정도가 다른 유형의 사업과 비교해 매우 높다. 거의 목표비율에 가까운 참여자 비중을 보인 교육형 노인일자리사업은 사업목표량을 훨씬 초과한 123% 진척율을 보여 정책적으로 의도된 양적 성과에 도달하였다고 볼 수 있다. 하지만 12월 기준으로 사업유형별 진척율을 보면, 복지형, 시장형, 인력파견형은 각각 83%, 99%, 76%로 나타나 노인이 7개월 이상 참여한 일자리 목표치에 이르지 못하고 있다.

\* 한국노인인력개발원 선임연구원(keh222@kordi.or.kr)

통 계 동 향

표 1 2008년 사업추진 현황

(단위 : 명, 개)

구 분	목표사업량(A)		참여자(누적, B)		수행일자리수(C)		
	사업량	비율	사업량	비율	사업량	목표대비 진척율(C/A)	
합계	117,240	100%	151,566	100%	126,370	107.8%	
사회 공헌형	공익	47,040	40%	80,808	53.3%	61,732	131.2%
	교육	11,700	10%	15,770	10.4%	14,493	123.9%
	복지	40,950	35%	39,007	25.7%	34,164	83.4%
시장형 (시장형초기투자포함)	11,700	10%	11,530	7.6%	11,530	98.5%	
인력파견형	5,850	5%	4,451	2.9%	4,451	76.0%	

\* 목표사업량(A) : 당초 예산기준에 의한 각 유형별 사업량  
 참여자(B) : 각 사업에 보수를 지급받은 누적 참여자수  
 수행일자리수(C) : 실참여기간을 7개월로 환산하여 추정된 자릿수  
 시장형은 누적참여자수, 인력파견형은 수요처에 파견된 총 인원수

수행기관별 사업추진 현황을 보면, 2008년 전체 976개 수행기관이 운영한 사업단수는 3,009개이며, 여기에 참여한 총 참여자수는 151천명 정도이다. 공익형 사업에 치중하고 있는 지자체는 48천명의 수행일자리수, 65천명의 참여자수로 전체 일자리사업에서 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 수행기관 중에서 대한노인회(전체의 19.2%), 지자체(전체의 18.2%)가 수적으로 가장 많지만 7개월 이상의 수행일자리수는 지자체(38.2%), 노인복지관(18.7%), 대한노인회(11.5%) 순서를 나타내며, 참여자 규모 역시 마찬가지로 순서를 보였다. 한편, 시장형 사업 전담기구 성격을 띤 시니어클럽은 14천개 일자리를 담당하였고, 한 해 동안 15천명의 노인이 일자리사업에 참여하였다.

표 2 수행기관별 사업현황(12월 기준)

(단위 : 명, 개)

수행기관 구분	수행기관수	사업수	수행일자리수		참여자수	
전체	976	3,009	126,384	100.0	151,572	100.0
지자체	183	530	48,287	38.2	65,973	43.5
시니어클럽	59	483	14,487	11.5	15,477	10.2



수행기관 구분	수행기관수	사업수	수행일자리수		참여자수	
			수	평균	수	평균
대한노인회	187	554	18,804	14.9	20,856	13.8
노인복지관	151	713	23,669	18.7	25,996	17.2
종합사회복지관	123	282	7,559	6.0	8,314	5.5
노인복지센터	125	184	5,101	4.0	5,617	3.7
지역문화원	29	38	766	0.6	788	0.5
기타	119	225	7,711	6.1	8,551	5.6

\* 개발원 정보시스템에 의한 통계산출 시점의 차이로 인해서, <표 1>의 수행일자리와 참여자수가 다소 다름.

## II. 2008년 하반기 예산지출 현황

2008년도 예산규모는 1,850억 정도이며, 이는 2007년도에 비해 243억 정도 증가한 규모이다. 총 누적집행 재정규모는 1,782억원이며, 재정부담은 거의 공적인 부문에서 이루어져 민간부담 정도는 0.2%에 지나지 않았다.

표 3 2008년 하반기 예산지출 현황

(단위 : 원)

월	예산총액	누적 집행총액	누적 국비	누적 시도비	누적 시군구비	누적 민간부담
7월	180,039,370,926	101,995,087,095	46,148,452,777	31,217,845,190	24,611,451,848	17,337,280
8월	181,678,914,587	120,215,796,737	54,490,098,714	36,784,979,287	28,923,381,456	17,337,280
9월	181,914,396,587	141,593,992,475	63,896,140,802	43,137,515,578	34,541,595,245	18,740,850
10월	183,364,609,537	161,566,398,167	72,271,458,664	48,694,185,994	40,289,068,589	311,684,920
11월	184,227,584,558	172,356,018,218	76,380,541,979	51,670,674,158	43,965,979,563	338,822,518
12월	185,019,765,591	178,243,462,259	78,259,186,813	53,461,955,184	46,133,230,727	389,089,535



### Ⅲ. 08년 하반기 사업현황 및 추이

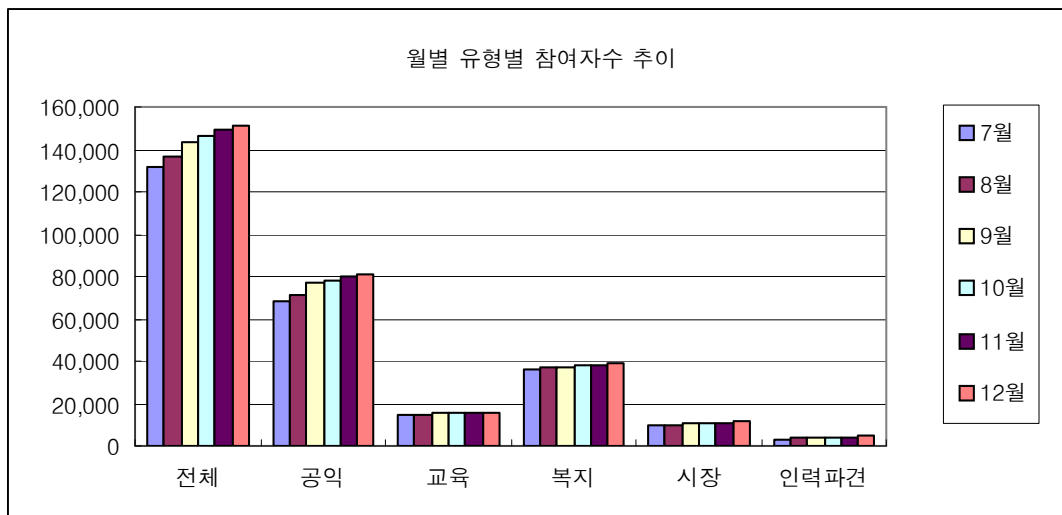
#### 1. 유형별 사업현황 추이

2008년도 12월 전체 노인일자리 참여자수는 7월에 대비해 13.3% 비중으로 증가하였다. 동일한 기간에서 가장 높은 증가세를 보인 사업유형은 인력파견형 사업으로 28.8% 비중이 증가하였고, 다음으로 시장형사업 18.1%, 공익형사업 15.9%, 복지형 7.7%, 교육형 6.2% 순서로 증가세를 보였다. 전체 참여자수의 월별 변화 추이를 볼 때, 9월에 접어들어 4.7% 비중으로 가장 많은 인원이 증가하였다가 그 이후 2% 이하로 증가 폭이 감소하였다.

표 4 유형별 참여자수

(단위 : 명)

월	전체	공익	교육	복지	시장	인력파견
7월	131,377	67,963	14,788	36,017	9,442	3,167
8월	136,645	71,513	14,932	36,782	9,980	3,430
9월	143,436	76,694	15,160	37,458	10,375	3,749
10월	146,204	78,084	15,294	38,037	10,785	4,004
11월	149,449	79,850	15,695	38,498	11,161	4,295
12월	151,566	80,808	15,770	39,007	11,530	4,451

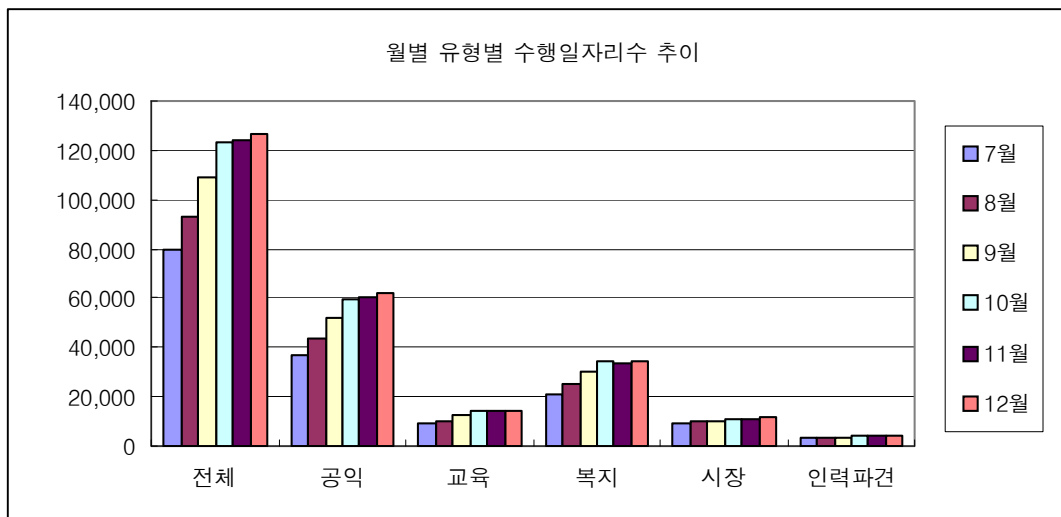


7개월 동안 노인에게 보수가 지급된 것을 기준으로 집계한 수행일자리수는 7월에 대비해 12월에 36.9% 수준이 증가추세를 보였다. 유형별로 보면, 수행일자리수는 공익형 40%, 교육형 38.7%, 복지형 38.0%, 인력파견형 28.8% 비중으로 하반기 동안 일자리수가 늘어났다. 전체 월별 변화는 8월 14.2%, 9월 14.8%, 10월 11.4%, 11월 1.0%, 12월 1.7%로 나타나 10월을 기점으로 해서 급격하게 감소하는 추세를 보였다. 월별 변화추이에서 드러나듯이, 10월 이후로 각 유형의 사업들이 거의 마무리 되었음을 알 수 있다.

표 5 유형별 수행일자리수 추이

(단위 : 개)

월	전체	공익	교육	복지	시장	인력파견
7월	79,781	37,055	8,933	21,184	9,442	3,167
8월	92,944	43,669	10,436	25,421	9,988	3,430
9월	109,048	52,267	12,460	30,197	10,375	3,749
10월	123,054	59,567	14,383	34,315	10,785	4,004
11월	124,275	60,664	14,348	33,805	11,161	4,295
12월	126,370	61,732	14,493	34,164	11,530	4,451

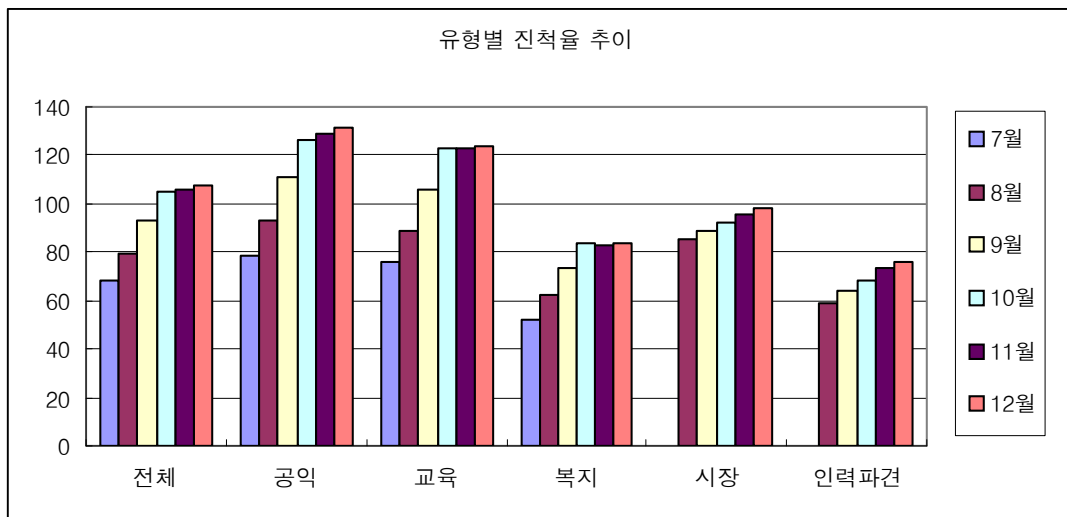


통 계 동 향

목표사업량 대비 수행일자리수를 나타내는 노인일자리사업 진척율을 월별로 살펴보면, 10월을 기점으로 2008년 목표한 전체 사업량 달성을 초과하였다. 그러나 유형별로 목표 사업량 달성 정도는 다소 편차를 보여 공익형 사업과 교육형 사업이 연간 목표치를 훨씬 웃도는 성과를 보인 반면에 복지형사업, 시장형사업, 인력파견사업은 각각 83.4%, 98.5%, 76% 달성도에 그쳤다. 공익형 사업과 교육형 사업의 경우 9월에 이미 목표치를 초과하는 것으로 나타나 노인일자리사업이 두 사업에 매우 편중되어 있는 경향성을 확인 할 수 있다.

표 6 유형별 진척율

월	전체	공익	교육	복지	시장	인력파견
7월	68	78.8	76.3	51.8	-	-
8월	79.5	93.3	89.2	62.1	85.4	58.7
9월	93	111	106	73.7	88.7	64
10월	105	126	123	83.8	92.1	68.3
11월	106	129	122.6	82.6	95.4	73.4
12월	107.8	131.2	123.9	83.4	98.5	76



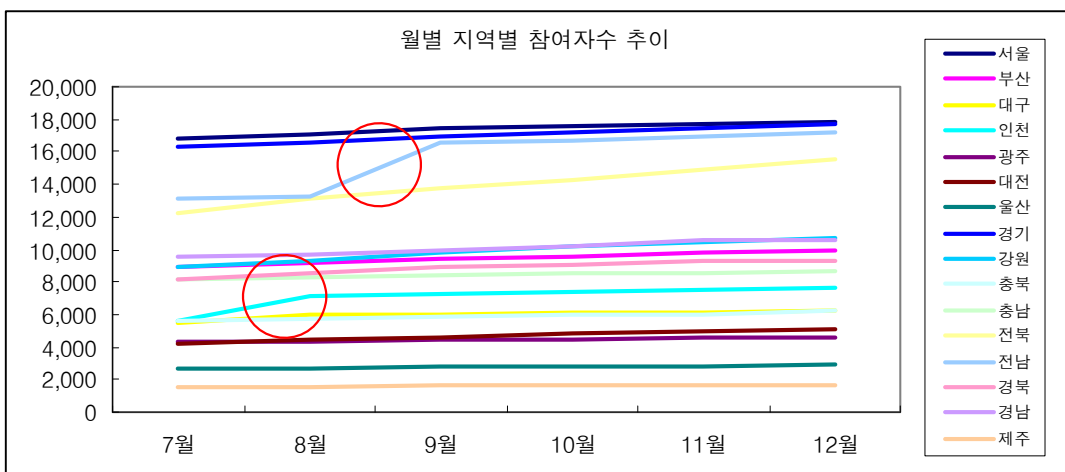
2. 지역별 사업현황 추이

표 7 하반기 지역별 참여자수 추이

(단위 : 명)

월	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
7월	16,797	8,883	5,530	5,620	4,333	4,191	2,675	16,323	8,888	5,659	8,099	12,281	13,117	8,139	9,504	1,522
8월	17,044	9,143	5,957	7,084	4,365	4,412	2,734	16,608	9,334	5,742	8,233	13,096	13,268	8,586	9,696	1,535
9월	17,391	9,373	6,011	7,240	4,410	4,643	2,787	16,938	9,801	5,823	8,352	13,811	16,543	8,888	9,978	1,641
10월	17,589	9,583	6,093	7,381	4,444	4,840	2,827	17,174	10,199	5,936	8,489	14,262	16,663	9,061	10,206	1,651
11월	17,705	9,811	6,123	7,530	4,563	4,995	2,861	17,487	10,469	5,998	8,544	14,950	16,977	9,244	10,558	1,657
12월	17,821	9,912	6,229	7,597	4,590	5,035	2,868	17,669	10,690	6,204	8,623	15,537	17,234	9,300	10,600	1,657

지역별 노인일자리사업 참여자수 규모를 볼 때, 서울은 한 해 동안 노인일자리사업에 참여한 노인이 총 17천 8백명으로 전국 지역에서 가장 많은 분포를 보였다. 그 외 경기(17천 6백명), 전남(17천 2백명), 전북(15천 7백명) 지역에서 참여노인의 참여규모가 높은 것으로 나타났다. 월별 변화추이를 보면, 참여자수가 높은 지역들 중에서 서울, 경기 지역은 7월부터 높은 규모를 꾸준히 유지한 반면, 전남과 전북지역은 지속적인 증가세를 보이는 패턴을 보여주었다. 한편, 전남지역은 8월 1개월 동안, 인천지역은 7월 시점에서 참여노인이 급격하게 증가하는 특이성을 보였다.



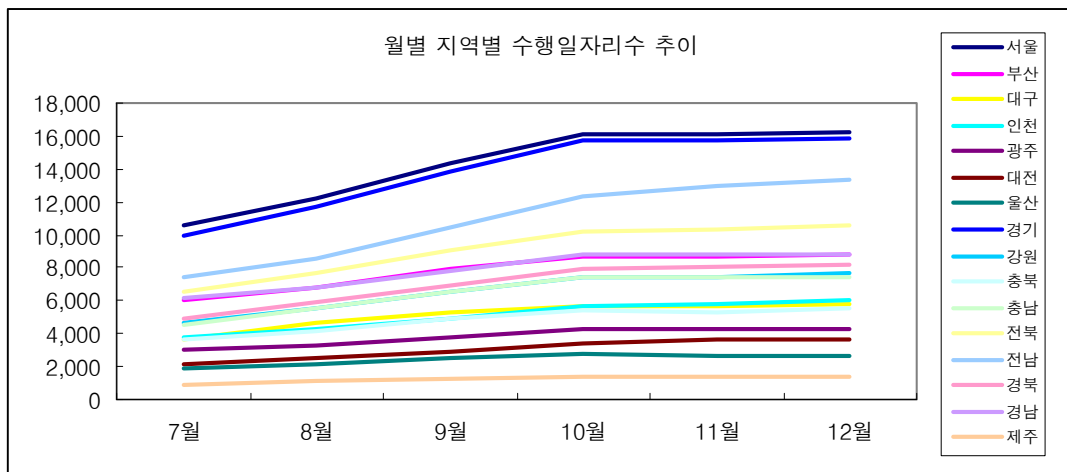
**통 계 동 향**

지역별 수행일자리수 변화 추이를 보면 지역 간 다른 특성이 존재함을 확인할 수 있다. 수행일자리수가 가장 많은 지역인 서울, 경기, 전남의 경우 10월 이전까지 매우 탄력적인 수적 증가를 보였다. 그 외 지역에서 수행일자리수 변화는 비교적 완만한 증가세를 보이다가 10월을 정점으로 완만하게 변화하는 패턴을 나타낸다.

**표 8** 하반기 지역별 수행일자리수

(단위 : 개수)

월	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
7월	10,580	5,990	3,635	3,724	2,988	2,170	1,865	9,996	4,628	3,613	4,593	6,533	7,473	4,908	6,166	919
8월	12,253	6,845	4,601	4,328	3,247	2,502	2,148	11,721	5,561	4,211	5,501	7,722	8,595	5,875	6,735	1,097
9월	14,395	7,929	5,320	4,958	3,748	2,949	2,486	13,784	6,504	4,862	6,496	9,122	10,496	6,913	7,834	1,254
10월	16,134	8,689	5,692	5,610	4,234	3,418	2,829	15,681	7,371	5,391	7,370	10,250	12,299	7,880	8,841	1,367
11월	16,131	8,724	5,702	5,754	4,226	3,608	2,668	15,685	7,488	5,348	7,374	10,361	12,983	8,106	8,778	1,373
12월	16,294	8,860	5,832	6,033	4,268	3,668	2,678	15,842	7,637	5,536	7,412	10,529	13,301	8,218	8,872	1,391

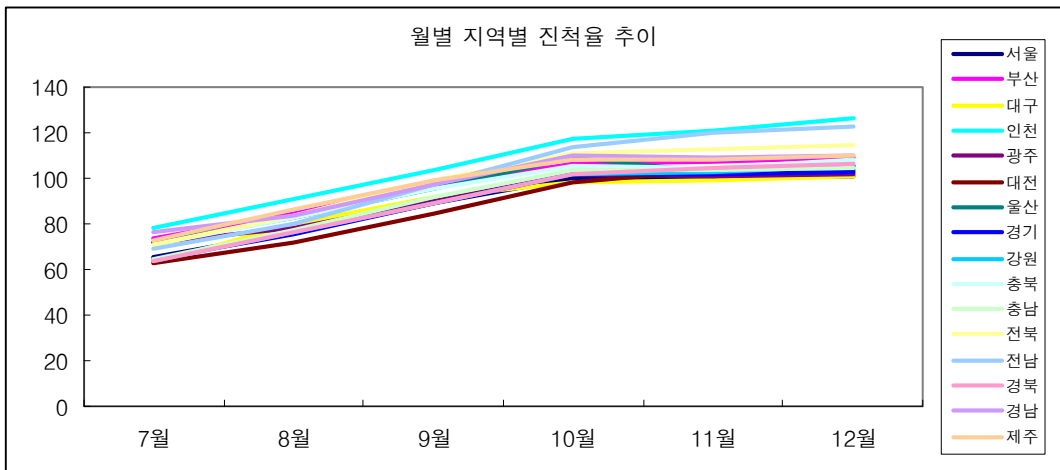


하반기 지역별 진척율은 인천 126.5%, 전남 123%, 전북 114% 순으로 나타났다. 10월에 모든 지역이 목표 사업량을 달성하였고, 인천의 경우는 9월에 이미 목표치에 도달하였다.



표 9 하반기 지역별 진척율

월	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
7월	65.82	73.61	62.89	78.09	71.55	62.43	71.88	64.65	63.70	70.78	64.74	70.82	69.17	63.47	76.69	72.60
8월	76.22	84.13	79.62	90.76	77.76	71.99	82.81	75.80	76.55	82.49	77.54	83.71	79.56	75.97	83.76	86.64
9월	89.54	97.44	92.05	103.98	89.76	84.83	95.83	89.14	89.52	95.24	91.57	98.89	97.15	89.40	97.44	99.03
10월	100.36	106.78	98.49	117.65	101.38	98.35	109.05	101.41	101.46	105.60	103.89	111.12	113.84	101.90	109.96	107.97
11월	100.34	107.21	98.68	120.68	101.19	103.81	102.84	101.43	103.07	104.76	103.94	112.32	120.17	104.83	109.18	108.46
12월	101.35	108.88	100.92	126.52	102.20	105.53	103.22	102.45	105.12	108.44	104.49	114.15	123.11	106.27	110.35	109.88





**노인인력개발포럼 (2호 / 2009)**

인쇄일 : 2009. 7. 28

발행일 : 2009. 7. 30

발행인 : 조남범

발행처 : 한국노인인력개발원 (137-838) 서울시 서초구 방배4동 869-9 성령빌딩 6층

전 화 : (02) 6007-9100~9

홈페이지 : [www.kordi.or.kr](http://www.kordi.or.kr)

제 작 : (주) 문영사 (02) 503-7420~1

**편집위원회 명단**

편집위원장 : 김미혜(이화여자대학교)

편집위원 : 강상경(서울대학교)

남기철(동덕여자대학교)

이금룡(상명대학교)

최숙희(삼성경제연구소)

권문일(덕성여자대학교)

모선희(공주대학교)

임재영(고려대학교)

최혜지(서울여자대학교)

권중돈(목원대학교),

유태균(송실대학교)

장지연(한국노동연구원)

한정란(한서대학교)

김찬우(가톨릭대학교)

이재원(부경대학교)

정경희(한국보건사회연구원)

홍백의(이화여자대학교)

편집간사 : 조준행(한국노인인력개발원)

편집행정 : 김지애(한국노인인력개발원)