

『선진국 노인일자리사업 유사정책 사례비교』

면지 따로



# 목 차

제 1 장 서론 .....	1
제 2 장 공공서비스 고용사업(Public Service Employment: PSE)의 주요 특성 .....	5
제 3 장 미국의 노인일자리 프로그램 .....	15
제 1절 미국정부의 고령자를 위한 고용제도 .....	17
제 2절 고령자 지역사회서비스 고용프로그램(Senior Community Service Employment Program : SCSEP) .....	24
제 4 장 일본의 노인일자리 프로그램 .....	39
제 1절 일본의 고령자 고용정책 .....	41
제 2절 실버인재센터 .....	46
제 5 장 결론 .....	59
[참고문헌] .....	69



# 제 1 장

## 서론



## 제 1 장

# 서론

일찍부터 선진국가에서는 실업문제를 극복하는 대안 중 하나로서 '공공서비스 고용 사업(Public Service Employment: PSE)'을 적극적으로 노동시장 정책의 하나로 추진해 왔다. 공공서비스사업은 국가마다 정부가 직접 근로자를 고용해 임금을 지불한다는 측면에서는 유사성을 지니고 있지만 프로그램 목표와 대상, 참여기제, 운영방식 등에서 다소 차이가 존재한다. 미국과 일본에서 실시하고 있는 고령층 대상으로 특화된 공공서비스사업은 현실적으로 다소 다른 형태를 띠고 있으나, 우리나라 노인일자리사업의 원형이라고 할 만큼 유사성이 매우 높다. 두 국가 모두 일을 일정한 소득확보와 사회참여의 기회로 인식하고 있으나, 미국의 경우 저소득층 노인의 경제적 자립에 중점을 두고 있는가 하면, 일본의 경우 일반노인을 대상으로 한 사회참여 증진에 더 무게를 싣고 있다는 점에서 정책적 접근이 다르다. 우리나라 노인일자리사업은 개인의 자발적 참여를 통해 65세 이상 노인인구를 대상으로 소득창출과 사회참여를 지원할 목적으로 운영되고 있다. 노인일자리사업은 사회적으로 유용하지만 수익성이 낮아 고용창출이 되지 못하는 사회적 일자리 성격을 지니고 있다. 지금까지 연구결과에 따르면, 노인일자리사업 참여자들에게서 사업참여를 통해 높은 만족도, 빈곤감소, 건강증진, 사회적 관계 개선, 사회심리적 개선 효과가 나타나는 것으로 밝혀졌다(이문국 외, 2007; 이석원·임재영, 2006; 이석원 외, 2009). 2004년도부터 사회적 일자리로서 공식화된 노인일자리사업은 양적 팽창을 해마다 거듭해 오면서 다양한 이슈를 생성하고 있으나, 아직까지 지역실정과 노인의 욕구에 부합하는 사례관리체계가 정착되지 못하고 있다. 그리고 사회보장제도의 보충적 소득보전 역할이 일자리사업의 질적 제고와 민간분야 일자리사업의 개선 문제와 맞물려 계속해서 강조되어 왔다. 정부재원의 의존성이 높은 프로그램인데도 적절한 인프라, 법적 지원체계 구축이 더딘 상태에서 앞으로도 비예산 일자리나 시장경쟁적 일자리의 양적 성장을 지향할 가능성이 높다.

우리보다 앞서 노인일자리 정책을 수행한 선진국가의 사업내용과 사업추진을 위한 법적·제도적 지원체계를 살펴보는 것은, 노인일자리사업의 정책방향을 가늠하고 현재 사업수행 과정에서 나타난 문제점에 대한 대안을 모색하는 과정이라는 중요성을 갖는다. 본 연구는 미국의 SCSEP 체계와 일본의 실버인재센터 사업을 중심으로 두 국가의 노인고용정책을 살펴보고 이를 통해서 우리나라 노인일자리사업에서 얻을 수 있는 시사점을 찾아보고자 한다.



## 제 2 장

# 공공서비스 고용사업 (Public Service Employment: PSE)의 주요 특성



## 제 2 장

### 공공서비스 고용사업

#### (Public Service Employment: PSE)의 주요 특성

1997년 외환위기를 통해 노동시장의 위기를 경험하였듯이 대부분 선진국가들은 노동시장에서 실업률 상승을 경험하고 이에 대한 대처에 많은 노력을 기울였다. 적극적 노동시장 정책은 국가가 실업자에게 일자리를 제공하는 적극적 조치로, 실업급여나 한시적 생활보호 정책과 같은 소극적 대책과는 구별된다. 적극적 노동시장 정책은 공공부문의 일자리 창출, 민간부문의 일자리 창출을 위한 임금보조금의 지급, 직업훈련 프로그램, 직업안정서비스 제공, 실직자 자영업 창업지원 프로그램 등으로 분류된다(최강식, 2000). OECD 국가에서 적극적 노동시장 정책은 고실업 문제 해결을 위해 가장 우선시 하는 정책으로 유지되고 있지만, 정책의 당위성과 실효성은 끊임없는 논란을 거듭하고 있다. 정부는 사적시장에서 직업이 만들어지는 조건에만 집중하고 직접 노동시장에 개입하는 것은 바람직하지 못하다는 주장과, 이에 대립해서 정부가 재원을 투입하여 변화하는 노동시장에 근로자가 적응하도록 돕는 단기적 개입을 지지하는 주장이 있다. 후자는 긴축정책, 정부지출 감소 정책이 정치적 반발을 초래해 직업위기를 더욱 악화시킬 수 있다는 우려를 염두에 두고 있다. 이 같은 논의는 미국에서 한창 복지논쟁이 뜨겁던 1990년대 중반 무렵, 정부가 사적부문에 취업할 수 없는 사람을 위해 최후의 고용주 역할(employer of last resort)을 하는 것이 바람직 한지에 대해 사회적·정치적으로 활발하게 이루어졌다. 경제 대공황기를 넘기며 퇴조하였던 다수의 공공 고용서비스 사업(Public Service Employment: 이하 PSE)이 새로운 관심사로 등장하였다.

공공 고용서비스 사업(Public Service Employment: PSE)은 정부가 근로자를 직접 고용해서 임금을 지불하는 고용창출 정책이다.

Ellwood, D and Welty(1999)는 PSE를 경기부양(Countercyclical) PSE, 대상집중(targeted) PSE, 강제적 근로(Mandatory Work) PSE 세 가지로 구분하였다. 첫째, 경기부양(Countercyclical) PSE는 경기침체에 발생하는 대량실업문제를 해결하기 위해 일시적으로 운영되는 일자리 사업이다. 둘째, 대상집중(targeted) PSE는 취약노동계층을 세분화 하여 집중적으로 고용을 통한 소득보장과 직업경험, 기술을 제공하는 형태이며, 마지막 강제적 근로(Mandatory Work) PSE는 수급상태에 있는 빈곤층에게 급여에 따른 강제적 노동조건을 부과하여 수급상태의 탈피를 유인하는 일자리 사업이다. 이 세 가지 프로그램은 목표 외에도 매우 다른 특성을 지니고 있다. 도입된 정치적, 경제적 조건이 다르고, 앞선 두 프로그램은 자발적 참여를 전제로 하지만 세 번째 프로그램은 일하고 있지 않은 사람들이 강제적으로 노동시장에 참여하도록 설계되어 있다는 점에서 명확한 차이가 있다.

〈표 2-1〉 PSE 유형과 특징

PSE 유형 구분	주요 특징
경기부양 (Countercyclical) PSE	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 대규모 실업문제 해결을 위한 공공부문의 일자리 창출</li> <li>◦ 실업감소와 빈곤가구에 급여제공</li> <li>◦ 경제회복기에 고용가능한 사람들을 대상으로 하기 때문에 장기적인 소득향상이 주목적이 아님</li> </ul>
대상집중 (targeted) PSE	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 특정 하위 노동계층이 처한 문제를 해결하기 위해 세부 대상집단에게 공공분야 일자리 제공</li> <li>◦ 경기부양 PSE와 달리 경기가 좋을 때 조차도 고용이 어려운 근로자를 표적화</li> <li>◦ 단기고용과 실업위기에 처한 집단에게 소득지원, 향후 고용 가능성을 높이는 경험과 기술 제공 달성이라는 두 가지 목표 설정</li> </ul>
강제적 근로 (Mandatory Work) PSE	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 일할 수 있는 수급자에게 기간 제한 없이 현금급여를 제공하는 복지 프로그램으로 인식</li> <li>◦ 아동이 있거나 경기 어려운 경우 사회적 안전망(safety net)으로 역할</li> <li>◦ 주 목표는 수급자에게 노동의무를 부과해서 수급상태 탈출</li> <li>◦ 수급자의 소득 개선(일관성 없음)</li> </ul>

자료: Ellwood, D and Welty(1999)에서 구성

공공 고용서비스 사업은 실망실업자와 장기실업자에게 정부가 최후의 고용주 역할을 해서 일자리를 제공하는 수요정책일 뿐만 아니라, 근로경험이나 훈련을 제공하여 노동 시장에 복귀시켜 소득유지·증가와 경기실업을 흡수하고자 하는 노동공급 정책 내용도 포함하고 있다. 그래서 소득유지 및 증가, 경기침체 실업 흡수, 근로경험이나 훈련을 통한 취약계층 및 실업자의 노동시장 재진입은 물론 이상적으로 공적인 서비스 제공 목적도 지니고 있다. 또한 공공 고용서비스는 국가에 따라 다양한 목적을 띠는데, 미국과 유럽에서 공공 고용서비스 사업의 목적은 분명한 차이를 보인다. 미국은 저숙련 취약계층에게 일자리를 제공하는데 사업의 목표를 설정하고 있지만, 유럽에서는 실업률 감소나 실업보험, 장애수당 등 사회보장 수혜자의 노동시장 참가율을 높이는데 목적이 있다(Gottschalk, 1998). 유럽 국가에서는 PSE 사업이 공공부조가 아닌 사회보험 차원에서 접근하는 의미를 지니고 있어, 참여자에게 최저 임금을 제공하는 미국과 달리 시장수준이나 노조수준의 급여를 지급한다. 미국은 경기부양책이 아니라 소득분배 목적으로 PSE 사업을 도입하였다. 그러나 1970년대를 지나면서 경기부양이나 실업률이 매우 높은 주 및 지방정부 지역 차원에서 고용문제를 해결하기 위해 PSE 프로그램을 확대하면서 전통적으로 고수하던 대안적인 소득보장 이외의 정책목표를 지니게 되었다. 1980년대 정부는 PSE 사업을 포기하고 직업훈련 프로그램에 국한해서 자원을 집중하였으나, 1990년대 중반 무렵 복지논쟁이 가열되면서 특정 형태의 PSE 사업에 관심을 높였다.

최근 공공서비스 일자리 프로그램에서는 사회적 급부에 반유인을 제공하는 대신 급여를 받기 위한 노동조건이 강화되고 있다. 일정기간까지 실업상태에서 벗어나지 못한 실업자는 고용상담원이 제시한 일자리에 의무적으로 참여해야 하고, 만약 이를 거부할 경우 급여를 중단하는 제재조치를 가하기도 한다. 사업목표 측면에서 중앙정부와 지방정부 간에 다소 차이가 존재하는데, 근로활동을 조직하고 참여자를 고용하는 역할은 주로 지방정부가 맡고, 중앙정부는 대부분 PSE 재원을 지원하는 등 주로 실업문제에 중점을 두고 있다. 그래서 중앙정부 차원에서는 단기간 동안 실직자를 고용했다가 장기에는 이들을 비예산 일자리에 고용하는 것을 최우선 목표로 하고, 재화와 서비스를 제공하는 것은 그 다음 관심사이다. 대개 중앙정부는 실업과 빈곤이 감소하는 국가차원의 목표에 관심을 가지고 있고 지방정부는 재화나 서비스 제공을 더 우선시 하는 경향이 있다. 지방정부는 중앙정부로부터 프로그램을 위임 받아서 서비스 제공자와 계약

을 맺고 승인된 프로그램을 수행하게 된다. 영미권 국가들은 1990년대에 이미 정부에서 직접 서비스를 제공하기보다 민간부문이나 비영리 기관에 위탁하는 방식의 서비스 계약이 증가하였다(<표 2-2> 참고).

〈표 2-2〉 서비스 제공자

(단위 : %)

	지방정부	정부기관	비영리 조직
프랑스	27	34	36
독일	39	29	32
영국	8	3	71
미국	39	27	34

자료 : 각국의 공식 데이터(Fretwell, 1999)

일부 OECD 국가들은 PSE 정책을 기피하는 기조를 유지하고 있으나 많은 국가에서 이 정책은 취약계층을 지원하는 유용한 정책수단이 되었다. 벨기에, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 아일랜드, 네덜란드, 스웨덴, 호주는 PSE 프로그램에 상당한 재원을 투입하는 국가들이다. 1990년대 후반까지 <표 2-3>에서 제시된 OECD 국가들 중 미국과 일본을 제외한 나머지 국가들은 1990년대 후반까지 프로그램에 대한 지출 수준이 높았다. 그 당시 9개 국가에서 PSE 규모는 GDP의 0.29%, 적극적 노동시장 프로그램의 22%를 구성하고 있었다. 그러나 2005년 이후에는 일부 국가를 제외하고는 직접 고용창출 프로그램에 대한 지출규모는 급격하게 감소하였다. 직접 고용창출 사업에 투입한 비용을 GDP 대비 지출수준으로 보면 1990년대 후반에 OECD 평균지출 수준은 0.14%에서 약 57% 수준이 줄어들었다.

〈표 2-3〉 OECD 국가 중 공공분야 직접 고용창출 프로그램 지출수준

	GDP 대비 지출수준						적극적 노동시장 대비 지출수준				
	1985	1996	1997	1998	1999	2005 -2009	1985	1996	1997	1998	1999
벨기에	0.79	0.56	0.48	0.47	-	.34	58	38	39	35	-
덴마크	.18	.20	.22	.21	.19	-	16	11	13	13	11
핀란드	.38	.53	.40	.30	.19	.08	41	31	26	22	16
프랑스	.00	.22	.19	.19	-	.19	0	16	14	14	-
독일	.12	.32	.26	.32	.33	.08	15	22	21	25	25
아일랜드	.09	.63	-	-	-	.21	6	38	-	-	-
네덜란드	.04	.12	.19	.39	.43	.13	3	8	12	22	24
스웨덴	.35	.43	.44	.39	.21	-	15	18	22	20	11
스위스	.00	.16	.22	.19	-	-	0	29	29	27	-
미국	-	-	-	-	.01	.01	-	-	-	-	6
일본	-	-	-	-	.00	-	-	-	-	-	0
OECD 평균	-	-	-	-	.14	.06	-	-	-	-	15.70

주 : 1) 적극적 노동시장에는 공공고용서비스, 훈련, 청년고용 및 직업훈련, 보조금 고용, 장애인고용프로그램이 포함

2) 덴마크 1985년 GDP 대비 지출수준은 1986년 수치

자료 : OECD Employment Outlook, 1992와 2000; 적극적 노동시장 프로그램은 OECD 데이터 셋 (Brodsky, 2000에서 재인용), OECD Employment Outlook, 2009 참고하여 계산

국가차원의 대규모 고용창출 프로그램을 중요시 해 온 유럽국가에서 왜 이렇게 정부의 직접 고용창출 프로그램 규모가 대폭 줄어 든 것일까? 경기부양책 일환으로 운영하던 많은 PSE 프로그램들이 장기실업자 감소에 크게 기여하지 못한다는 평가가 이루어지면서 여러 사업들이 축소되거나 폐지되었다. 한때 전성기를 맞이하여 각 국가에서 적극적으로 도입하였던 PSE 프로그램들이 90년대에 들어서 상당수 폐지되었거나 유지되더라도 그 효과성에 많은 의문점을 남겼다. Brodsky(2000)는 PSE 프로그램이 효과성에서 저조한 평가를 받는 4가지 요인들을 다음과 같이 설명하였다.

- 특정 시점에서 보조금을 지급하던 고용프로그램이 인센티브가 줄어들어 지속가능성이 낮아짐

- PSE 프로그램이 공익적 욕구를 충족하면서 확대된 경향이 있으나 지속적인 기본적인 서비스 정도로 인식
- 실업급여 수급자격을 재조정하는 수단이 주목적이 된다면 장기실업자가 급여수급 기간과 프로그램 참여기간을 반복하는 회전목마 효과(carousel effect)를 초래
- 취업지원이나 훈련과 같은 지원 조치가 없는 고용창출 프로그램은 표적집단의 고용전망 개선이 어려움

또한 참여자들의 정규 노동시장 진입이 어려운 상태에서 정부 보조금 일자리가 확대되면서, 상대적으로 미흡했던 시장영역의 고용창출 수준 때문에 PSE 사업의 효과성에 대해 부정적 인식을 확산시켰다. 예컨대, 1982년 도입된 벨기에의 “Third Sector of Employment Program”은 노동시장 정책의 1/3 수준을 PSE 사업에 투입하였지만 민간 영역에서 창출되는 일자리는 매우 미비한 수준이다.

공공서비스 고용사업은 고용유지 효과는 있으나 임금수준을 계속해서 올리기 어려운 문제점을 안고 있다. 그리고 경기불황기에 실업자의 고용에 중점을 두어 실업문제 해소에 기여하는 효과도 있지만 참여자들이 프로그램에서 이탈하지 못할 위험성도 존재하여 장기적인 구조적 실업에는 적합하지 않은 문제점도 있다.

그러나 Brodsky(2000)는 PSE 프로그램을 경험한 여러 국가들이 더욱 효과적인 방향으로 발전하고 있는 몇 가지 측면을 해석하였는데 다음과 같다. 첫째는 국가가 장기 실업자를 프로그램에 배치하는 것에만 급급해 하지 않고 점차 실업자의 욕구, 지역 노동시장 상황을 평가해서 개인의 행동계획(action plan)을 개발하고 있으며, 실업자와 PSE 사례관리자 사이의 협상을 통해 최종적으로 민간부문에 진입하도록 지원하고 있는 경향을 보이고 있다는 점이다. 둘째, 정부는 PSE에서 창출한 공공분야의 일자리에 수도 구직지원과 기술훈련을 통합하고 있다. 셋째, 여러 국가에서 공공 고용서비스(Public Employment Service) 역할에 대한 중요성이 더욱 커지는 경향을 보이고 있다. 이러한 추세는 PSE 프로그램은 정규 노동시장으로 가는 중간단계이지(intermediated stop), 그 자체가 최종 목적이 아니라는 의미이다. 끝으로, PSE 사업은 과거에 비해 더욱 지역적인 기반을 두고 있으며 지역 실무자에게 더 많은 권한을 부여하고 있다.

PSE 사업은 두 가지 이유로 인해서 지지를 받아 왔는데, 첫째는 유럽과 미국에서



사업의 목표는 총실업율을 낮추거나 실업자에게 대안적인 형태의 소득을 제공하는데 있었기 때문이고, 둘째는 일자리수를 양적으로 늘리는 것에서 특정 집단에게 일자리를 제공하는 것으로 방향을 재설정하였기 때문이다.

PSE 사업은 어떠한 평가를 받고 있는가? 우선 PSE 사업의 주 목표는 실업률 감소, 고용률 증가에 있기 때문에 프로그램 참여를 통해서 얼마나 실업에서 벗어나는지에 관심이 높다. 이러한 효과를 평가한 연구들은 대체로 프로그램이 일시적으로 실업률이 감소하는 효과를 보였지만 참여기간이 종료된 이후에는 장기적인 실업감소에 별다른 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다(Ericsson, 1993; Belnamm & Lehmann, 1990; Jackman & Lehmann, 1990; 유경준, 2000에서 재인용). 또한 PSE 사업에 대한 효과성 평가는 전치효과, 대체효과를 측정하여 노동시장에 어떠한 긍정적 혹은 부정적 효과를 보이느냐가 주된 관심사로 부각되어 왔다. 실업률 감소는 거시적 측면에서 PSE 사업이 지닌 가치를 보여주는 것이라면 대체효과와 전치효과는 프로그램 참여자 개인에게 미치는 순효과를 측정하는 효과성 지표이다(Ellwood & Welty, 2000). 첫째, 대체효과(substitution effect)는 기업이 기존 근로자를 해고하고 대신에 보조금을 받는 인력으로 대체하여 고용효과를 제거하는 것을 의미한다. 대체효과는 특정 취약계층을 대상으로 하는 프로그램일수록 대체할 만한 정규고용이 많지 않기 때문에 그 정도가 약하다. 공공부문의 고용창출이 민간부문에서 생산되지 않은 재화나 서비스 분야에서 일어날 경우 대체효과를 최대한 줄일 수 있다. 둘째, 전치효과(displacement effect)는 정부의 지원혜택을 받는 기업이 시장경쟁에서 우위를 차지하여 아무 지원이 없는 동종의 기업에서 상품과 인력수요가 줄어 기존 근로자를 해고하게 됨으로써 순고용 효과가 낮아지는 것을 뜻한다. 대체효과는 모든 PSE 사업에서 나타나는 불가피한 문제이지만 개선의 노력을 기한다면 규모를 감소시킬 수 있다. 미국의 PSE 사업에 관한 연구에서는 대체효과 수준이 심각한 정도가 아니라는 일치된 결과를 보여주고 있다(Adams 외, 1983; Nathan 외, 1981; Ellwood & Welty, 2000에서 재인용). 그러나 PSE 사업은 초창기에 새로운 일자리 창출이 가속화되다가 시간이 지나면서 전치효과가 급속하게 증가하는 문제점을 내재하고 있다(Johnson and Tomola, 1977).



## 제 3 장

# 미국의 노인일자리 프로그램



## 제 3 장

# 미국의 노인일자리 프로그램

## 제 1절 미국정부의 고령자를 위한 고용제도

### 1. 고령자의 노동시장현황

미국에서 고령화로 인해 발생하는 노동력 감소와 노인실업률은 이미 노동시장에 영향을 미치고 있다. 기대수명의 증가로 인한 노령인구의 증가는 고령화사회의 도래를 촉진하고 있다. 55세 이상의 노인인구는 2000년에는 21.4%, 2010에는 25.1% 그리고 2020년에는 29.5%를 차지할 것이라고 예측되며, 노동시장에 적극적으로 참여하는 25~54세의 인구비율은 지속적으로 하락하는 추세로 2000년에는 43.4%였고 2020년에는 37.7%가 될 것이라 예측된다(U.S, Census Bureau, 2002). 노인인구의 증가와 부양인구의 감소는 정부의 재정적자를 초래할 가능성이 높으며 사회보장비지출에 대한 부담을 가중시킬 것이다.

비록 노령인구의 증가와 노동력 감소가 미국노동시장에 주요한 논의사항이 되고 있으나 아직까지 고령자의 노동시장참여율은 그다지 증가하지 않고 있다. 오히려 미국의 경제위기로 인하여 실업상태에 처하거나 빈곤의 위험이 있는 노인의 수가 전례없이 증가하는 가운데, 노인들은 새로운 직업을 구하기 위해서 노력하고 있으나 노동시장에 참여하는 데 있어서 어려움에 직면해 있다. 미국 노동통계청(BLS, 2009; Johnson, 2009)의 데이터에 따르면 2009년 8월 현재 55세 이상의 노인들 중에서 실업상태에 있는 노인수는 2백만명이 되고 있다. 이 수는 2007년 11월에 비해서 두 배나 증가한

수이다. 63~64세의 남성실업률은 2007에서 2009년 사이에 3.7%나 증가하였으며 여성도 비슷한 형태이다. 62~69세의 여성실업률은 전년도에 비해 4%나 증가하였다 (Johnson, 2009). 사회보장서비스의 감소와 실업율의 증가는 노인빈곤층을 양산하는데 영향을 주고 있으며 2008년 U.S Census Bureau에 따르면 약 55세 이상의 약 6백 7십만명이 공식 빈곤선하에 살고 있는데 이는 2000년과 비교하여 22%증가된 수치이다. 이러한 추세로 본다면 2015년까지 그 수가 9백만명이 될 것으로 예측된다.

노인실업률의 증가와 빈곤율의 증가라는 문제를 해결하기 위해서 정부에서는 노인고용정책을 전면 검토하기 시작하였으며, 미국의 노인들은 경제적 어려움으로 인하여 노동시장에 참여하고자 한다. 하지만 노인의 노동시장 재진입과 관련하여 존재하는 연령차별과 각종 고용장벽은 재취업을 쉽지 않게 하고 있다. 고용주들은 고령자들을 고용할 때 선입견들을 지니고 있는데 대표적인 것으로는 고령자들은 급격히 변화하는 노동 환경에 적응하기 어렵다는 점과 유연성 있는 업무일정에 대처하지 못할 것이라는 인식, 또한 높은 수준의 임금과 혜택을 바랄 것이라는 인식이다. 노인의 고용을 억제하는 정책적인 요인으로는 고령자들의 조기은퇴를 유도하는 연금제도, 사회보장제도와 세금 정책 등을 들 수 있다<sup>1)</sup>.

고령자의 실업은 심각한 결과를 초래할 수 있다. 높은 재진입장벽과 새로운 기술습득의 어려움으로 인하여 고령자들이 노동시장에 재진입하는 것이 어려울 가능성이 높기 때문에 만약 이러한 환경이 지속된다면 고령자의 실업율은 지속적으로 증가할 것으로 예측된다. 실제로 정부가 사회보장제도나 연금을 줄이고 있기 때문에 고령자들이 생활을 지속할 수 있도록 충분하지 않아 빈곤의 위험에 처할 확률이 높다. 실제로 고령노동자들이 재취업되었다고 할지라도 이들은 변화하는 작업환경과 기술에 빠르게 적응하기 어려우며 소득비율도 이전 직업에 비해서 상당히 낮다.

정부입장에서 증가하는 노인인구는 사회보장비의 지출과 의료비의 지출이라는 부담을 가져오는 원인이 되며, 빈곤에 있는 노인의 증가는 정부정책의 변화를 촉구한다. 특히 조기은퇴자의 수가 증가하거나 노인실업자의 수가 증가하는 경우는 세금납부자의 수를 감소하게 함으로써 국고에 어려움을 유발하게 된다. 이와 같은 인구학적 변화와

1) 노인이 노동시장에 참여하는 데 겪는 각각의 원인들에 대한 좀 더 자세한 정보는 Abraham and Houseman, 2008 을 참조할 것

경제환경의 변화 그리고 노인빈곤에 대한 사회적 문제로 인하여 미국 정부는 미국노령자의 고용문제에 관심을 가지게 되었다. 따라서 고령미국인의 고용에 대한 증가는 공공의 관심사가 되고 있다(GAO, 2006; Abraham and Houseman, 2008).

미국 다수의 노인들 또한 지속적으로 일을 하고자 한다. 기대수명의 증가에 따라 장래에 대해 장기적인 관점을 지니면서 현재의 경제적 수준을 유지하고 싶은 욕구에 따라서, 건강만 허락한다면 은퇴이후에도 일하고 싶은 노인의 수가 증가하고 있다. 미국의 경우 사회보장 수준, 사적연금의 보장으로 일하고자 하는 노인의 수가 많지 않았지만 이제는 이러한 경향에 변화가 생겼다. 또한 노인 스스로가 지역사회 봉사활동에 참여하고, 활력있는 노년을 보내고자 자신들의 경험을 발휘하며 파트타임 근로로 지역사회에 기여하고 싶어하는 바도 증가하고 있다. 국가적으로는 사회보장비의 감소와 실업상태에 있는 고령노동자를 위한 훈련과 고용프로그램의 증가, 민간은퇴연금제도의 변화 등의 정책적 부분의 변화 등으로 인하여 노인들은 지속적으로 일하고자 하는 의욕을 지니고 있다.

변화하는 환경과 고령자의 노동욕구에 대한 인식의 변화 때문에, 고령자고용과 관련한 정책의 시행과 변화가 당면과제가 되었다. 미국연방정부와 주정부는 고령노동자들의 경험과 능력에 대한 사회적 활용에 관심을 갖고 차별금지법, 노인을 위한 고용과 훈련프로그램을 제공하고 있다. 관련법으로 고용상 연령차별금지법, 고령노동자 이익보호법, 직업훈련교육법 등이 있다.

고령자의 고용과 훈련에 관한 프로그램 중에서 미국에서 가장 오래되고 대표적인 것에는 고령자지역고용프로그램(The Senior Community Service Employment Program, 이하 SCSEP 또는 시셉이라 한다)이 있다. 이 프로그램은 빈곤상태와 실업상태에 있는 고령자만을 대상으로 하는 고용프로그램으로, 2000년 이후 노동력투자법(WIA)이 시행된 후 고령자뿐만 아니라 실직상태에 있는 대상자들을 대상으로 원스톱센터(one stop center)를 통하여 직업훈련, 고용정보, 구직서비스 등을 통합적으로 제공하고 있다.

노동력투자법은 노인뿐만 아니라 실업상태에 있는 전인구를 대상으로 하며 주로 실업을 해결하고 고용을 촉진하기 위한 정부주도의 고용과 훈련프로그램이다. 증가하는 노인실업에 대한 대책으로 미국정부는 2009년 경제부양법(Recovery Act)을 통해서 1억 2천만 달러를 SCSEP에 배분하여, 노인일자리 증가와 지역경제활성을 연계하는 프

로그그램을 추진하고 있다. 미국정부에서 시행하고 있는 고령자를 위한 고용과 훈련프로그램은 현재 우리나라에서 추진하고 있는 노인일자리사업과 시니어클럽활동 같은 노인 고용프로그램의 개선과 향상을 위한 시사점을 줄 것으로 예상되며, 아래에서 미국의 고령자고용제도 프로그램에 대해서 살펴보도록 하겠다.

## 2. 노인고용과 관련한 제도

### 가. 미국노인법(The Older American Act)

미국노인법(The Older American Act)은 1965년 제정되었으며 주와 지역정부기관, 그리고 노인에게 서비스를 제공하는 비영리단체에게 재정 지원을 명시하고 있다. 노인 복지법(OAA)은 극심한 빈곤을 해결하는 것이 중요한 과제였던 시대에 저소득 미국노인들에게 음식을 제공하고 영양상태를 관리하는 수행기관을 위한 핵심법이었다. 현재 노인복지법은 SCSEP, 노인을 위한 식사배달서비스(Meals on Wheels), 노인학대방지 활동, 그리고 노인이 있는 가족 돌봄 사업을 총괄하고 있다. SCSEP은 1964년에 경제 기회법안(the Economic Opportunity Act of 1964)하에서 고령노인의 심각한 실업상태를 해소하기 위해 1965년 고령노인법으로 분리되어 법제화되었다.

미국노인을 위한 포괄적인 서비스를 시행하기 위해 노인복지서비스망(aging network)을 구성하여 연방정부, 주정부, 지방정부 협력체제를 구축하여 보다 효율적으로 노인서비스를 전달하고 있다. 즉 연방정부차원에서는 보건복지부(Department of Health and Human Service)안에 노인청(Administration on Aging: AoA)이라는 총괄기구를 설치하여 노인복지프로그램 및 사업의 집행, 예산집행을 주관하는 기관의 역할을 수행해 왔다. 또한 주정부 차원의 노인사무소(State Units on Aging: SUA), 지방정부차원의 노인복지사무소(Area Agencies on Aging: AAAs)가 설치되어 전국 노인복지기관들 간 긴밀한 협력체제를 유지하면서 노인관련 서비스를 다양하게 제공하고 있다

노인복지법(OAA)은 총 7편으로 구성되어 있으며 이 중 노인소득보장과 관련된 부분은 제 1편, 고령자지역사회서비스고용(SCSEP)과 관련된 부분은 제 5편이며 특히 제1항에서 퇴직자에게 미국의 표준생활기준에 부합하는 적절한 소득을 보장해 주는



것, 제 5항에서는 연령으로 인한 고용기회의 차별을 예방하고 노인고용기회의 확대도 모를 명시함으로써 미국노인의 소득보장 및 고용기회의 차별금지에 대해 규정하고 있다. 제5편에서는 SCSEP과 관련하여 시행지침과 자격조건 등을 규정하고 있다(장혜경 · 김영란, 2003)

2000년과 2006년의 노인복지법 개정안(amendment)에는 SCSEP과 노동력투자법(WIA)과의 관계를 강화함으로써 노인들이 중복되는 과정없이 쉽게 서비스를 받을 수 있도록 하고 있다. 따라서 SCSEP을 포함한 WIA는 원스톱 서비스 전달체계를 마련하여 고령노동자들이 다양한 종류의 고용정보를 접하고 그와 관련된 서비스를 받을 수 있도록 돕는다.

두 프로그램의 통합으로 인하여 발생한 변화중의 하나는 참여자들에게 지속적인 고용과 훈련서비스를 제공하는 것이 아니라 이들에게 일시적이고, 실업기간에만 프로그램을 제공하며 궁극적인 목적은 참가자들이 보조되지 않는 시장(unsubsidized)으로 진출하여 직업을 찾도록 하는데 있다. 또한 지역사회에 지속적으로 성장하고 있는 산업, 기업체와 연계하여 일자리를 창출하고, 고용의 질을 보장하고, 훈련을 통해서 참여자들에게 성장가능성이 있고 지속적으로 일할 수 있는 직업을 알선해주는 역할을 하는데 그 목적을 두고 있다. 사회보장정책의 성격이 강했던 SCSEP 같은 프로그램을 좀 더 지역사회에 기반을 둔 사업체와 연계하고 복지와 노동의 연계를 강화하고 있다.

#### 나. 노동력투자 법(Workforce Investment Act)

노동력투자법(이하 WIA)은 2000년 7월 노인고용법의 개정을 통해서 JTPA(Job Training Partnership Act)를 대체하여 새롭게 운영되고 있고, 실업상태에 있는 모든 연령층을 대상으로 하는 정부의 핵심적인 고용과 훈련 프로그램이다. 다시 말해 18세 이상의 성인, 일시적으로 실업상태에 있는 집단, 실직청년 등의 집단에게 필요한 고용과 훈련서비스를 집중적으로 제공하고 있다.

노동력투자법(이하 WIA)은 핵심서비스, 집중구직보조서비스, 훈련프로그램의 세 가지 서비스를 등록자들에게 제공하고 있다. 핵심서비스(core job search assistance)는 노동시장 정보를 제공하고 대상자들이 필요로 하는 기술능력을 상담하고 그들이 지니고 있는 직업경험등과 관련된 사항을 평가하고, 모든 구직자들이 이용할 수 있다. 집중

구직보조서비스(intensive job search assistance)는 참가자들이 지닌 욕구를 사정하고 그들이 지닌 기술을 평가한 후 개인의 고용계획(IEP)을 작성, 그리고 사례관리(case management)를 통해 고용서비스를 제공해주는 것으로, WIA프로그램 등록자들만이 이용할 수 있다. 재원이 제한되어 있는 지역에서는 집중서비스와 훈련프로그램은 공공부조를 받는 사람들이나 저소득층에게 우선권이 부과된다. WIA대상자들에게 제공되는 훈련프로그램으로는 기술향상(upgrading)수업, 교실수업, 현장수업(on the job training), 기업체 방문수업 등이 있다.

노동력투자법은 성인을 위한 프로그램, 일시적인 실업상태에 있는 자들을 위한 프로그램, 그리고 청소년을 위한 프로그램으로 구분된다. 성인을 위한 프로그램(WIA-Adult)은 실업상태에 있고 고용을 원하는 일반성인을 대상으로 한다. 실업자를 위한 프로그램(WIA-Dislocated workers)은 좀 더 특수한 것으로 일시적으로 해고되거나 이전의 직장으로 돌아갈 수 없는 실업자들을 대상으로 한다. 이 프로그램은 일시 해고된 노동자들이 빠른 시간내에 노동시장에 재진입할 수 있도록 기술향상을 돕고 적극적인 구직정보를 제공하는 프로그램이다. 마지막으로 청년들을 대상으로 하는 프로그램(WIA-Youth)인데, 청년프로그램에 등록하기 위해서는 등록자들은 14~21세의 연령이어야 하며, 저소득가정의 청년들이거나 또는 학교중퇴, 홈리스, 범죄경험이 있는 등 노동시장에 참여하는데 있어서 차별을 경험하거나 진입장벽을 지니고 있어야 한다. WIA 프로그램 대상자들은 원스톱센터(one stop center)를 방문하여 고용에 관한 필요한 정보를 얻을 수 있으며 넓고 다양한 훈련과 교육서비스를 받을 수 있다.

#### 다. 고령자 대상 고용프로그램

정부는 노인복지법과 노동력투자법을 연결하여 고령노동자들에게 고용과 훈련을 제공하는 프로그램을 제공하고 있다. 가장 대표적인 고령노동자를 위한 프로그램은 SCSEP이다. SCSEP은 미국노동부(DOL)의 관리하에 있으며 유일하게 정부주도의 실업상태의 노인을 위한 고용창출프로그램이다. 이것은 1965년이래로 저소득 고령자들을 위한 지역에 기반을 둔 고용프로그램이었으나 2000년부터 노동투자시스템 하에 포함되어 대상자들은 원스톱센터(One stop center)를 통해서 서비스를 이용할 수 있다. SCSEP에 등록되어있던 고령자들도 2000년 이후부터 노동력투자자원에 자신의 정보를 원스톱시스템에 등록해야 하고, 원스톱센터는 고령노동자들과 고용주에게 지역의 고용

정보를 제공하고 양자를 연결하는 역할을 한다.

SCSEP과 노동력투자법(WIA)의 통합을 추진하는 개정안은 몇 가지 목적이 존재한다. 첫째는 SCSEP에 등록되어 있지 않은 고령노동자를 흡수하는 것에 초점을 두고, 둘째는 노인들에게 고용과 훈련기회를 확대하며, 셋째는 재정지원을 받는 수행기관들이 책임성을 갖고 서비스를 효과적으로 수행할 수 있는 규격화된 측정도구를 개발해서 사업평가를 엄밀히 하며, 마지막으로 정부가 보조하지 않는 고용비율을 높이는 것을 목적으로 한다.

고령자들도 이용할 수 있는 프로그램은 WIA프로그램으로, 성인대상프로그램(Adult program)이나 실업프로그램에(dislocated program) 등록하면 핵심훈련서비스를 받을 자격이 주어지는데, 집중훈련서비스와 마찬가지로 성인대상프로그램도 공공부조를 받는 사람들에게 우선권이 있다. 이 두 프로그램에 등록한 55세 이상의 고령자의 비율은 27%이다. 고령노동자들도 이용할 수 있는 또 다른 프로그램 중의 하나는 무역조정지원제도(Trade Adjustment Act, 이하 TAA)로서, 자유무역협정에 의해서 상대국가로부터 수입이 증가하여 손실이 많은 산업이나 기업체가 발생하게 되었고, 이로 인해 그 부분에서 일하던 미국노동자들의 실직상태, 또는 일시적인 해고상태를 경험하게 되는데 이러한 상태에 있는 대상자들을 지원하기 위한 프로그램이다. 따라서 TAA는 참가자들이 재취업하게 되면 일정수준의 수당을 회사에 지불하는 등의 소득지원의 성격을 지니며, 또한 강도 높은 훈련과 기술서비스도 제공하는 성격을 지니고 있다. 회사의 대표들은 그 직원들을 위한 청원서를 제출함으로써 그들이 무역조정지원제도의 참가자의 자격을 지닐 수 있도록 돕는다. 모든 참가자들 중 55세 이상은 4%이다. 아래표는 윈스탐센터에서 제공하는 고령자를 대상으로 하는 고용과 훈련프로그램이다.

〈표 3-1〉 원스탑센터에서 제공하는 고령자를 대상으로 하는 고용프로그램

	설명
고령자지역서비스 고용프로그램 (Senior Community Service Employment Program, SCSEP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>저소득(빈곤선 125%)이하의 저소득의 55세이상의 노인들을 대상으로 함</li> <li>정부보조의 고용프로그램, 파트타임, 지역기반의 서비스와 관련된 일자리</li> </ul>
노동력투자 성인프로그램 (WIA Adult Program)	<ul style="list-style-type: none"> <li>18세이상의 모든 성인들을 대상으로, 공공부조를 받는 성인들에게 우선적으로 집중훈련서비스 제공</li> </ul>
노동력투자 미배치된 근로프로그램 (WIA Dislocated Worker Program)	<ul style="list-style-type: none"> <li>일시적 퇴직상태에 있거나 이전의 직업으로 취업할 수 없는 실업상태의 성인을 대상으로 하는 고용프로그램</li> </ul>
무역조정보조프로그램 (Trade Adjustment Assistance Program)	<ul style="list-style-type: none"> <li>무역의 결과로 직업을 잃은 제조업의 노동자들을 대상하는 고용훈련프로그램</li> </ul>
기타프로그램	<ul style="list-style-type: none"> <li>퇴직군인을 위한 고용프로그램, 이민자들을 위한 고용 프로그램, 성인교육프로그램등</li> </ul>

자료 : General Accounting Office, 2003

## 제 2절 고령자 지역사회서비스 고용프로그램

### (Senior Community Service Employment Program : SCSEP)

#### 1. 프로그램 배경과 목적

고령자 지역사회서비스 고용프로그램 (Senior Community Service Employment Program: SCSEP)은 1964년에 경제기회법안(the Economic Opportunity Act of 1964)하에서 만성적인 성인의 실업상태를 해소하기 위한 하나의 프로그램으로 시작되었다. SCSEP은 당시 실업자의 고용과 훈련을 담당했던 ‘Operation Mainstream’이라고 불리는 프로그램으로부터 유래된 것으로, 정부가 실험적으로 실시했던 훈련과 고용 프로그램이었다. 재원을 받아 프로그램을 담당할 그린팀(Green Thumb)은 10개의 비

영리 연합체였으며 이것이 현재 SCSEP의 비영리단체의 시초가 되었다.

SCSEP 프로그램은 ‘빈곤과의 전쟁’을 선포한 시대적 흐름에 맞추어 특히 경제적으로 어려움을 겪고 있던 실업자, 인종소수자, 농촌지역에 거주하는 노인, 도시빈곤지역에 살고 있는 노인들을 대상으로, 그들을 빈곤에서 벗어나게 하며 일자리를 제공함으로써 경제적 자립의 기회를 제공하는 목적에서 시작되었다. 프로그램은 지역의 저소득 노인에게 파트타임일 자리를 제공함으로써 지역서비스 활동에서 참가를 통한 소득의 증대를 기본적인 목표로 하고 있으며 훈련과 고용을 통해 경제적으로 자립(self-sufficiency)을 촉진하는 것을 목적으로 한다.

참가자들은 55세 이상으로 가구소득이 빈곤선 기준으로 125%를 넘지 않아야 하고, 취업교육을 받고 그들이 거주하는 지역에 기반을 둔 정부기관이나 다양한 비영리기관 등에서 지역서비스 향상을 돕는 업무를 주로 한다. 근무시간은 주당 20시간정도로 연방정부기준으로 최저임금중 가장 높은 수준을 받는다.<sup>2)</sup> 최근 개정된 법안에는 참가기간을 제한하는 것을 명시하고 있다<sup>3)</sup>.

참가자들이 주로 담당하는 업무는 아동돌보미(child care), 노인복지관(senior center, 시니어센터) 사무보조 또는 프로그램 보조, 학교교사도우미, 병원간호사 보조원, 미술관이나 박물관안내와 관리, 공원관리, 사회복지기관, 정부기관에서 업무를 보조하는 일을 주로 하게 된다. 정부는 이러한 지역서비스경험을 통하여 참가자들이 연방정부가 보조하지 않는 서비스 업종에 취업하도록 그 기회를 연결하는 것을 적극장려하고 있다. 역사적으로 SCSEP은 고령자 고용과 훈련서비스를 통한 정부보조 없이 시장진입을 장려하는 것이 우선적인 목적은 아니었다. 그러나 2000년 법제화 이후로 이 프로그램은 국가의 보조없이 사적시장에서 일할 수 있도록 하는 것과 구직알선과 기술습득을 강조하며 일시적인 프로그램의 성격으로 변화되었다. 따라서 몇몇의 SCSEP 수행기관들은 보조금을 줄이고 훈련프로그램을 강화하며 새로운 기술을 습득하여 1-2년 안에 사적시장으로 나아가도록 장려하고 있다. 다음 장에서는 SCSEP이 지니는 성격의 변화를 통해서 미국 정부에서 고령자고용정책의 핵심목표의 변화와 구체적인 실행프로그램의 변화 등을 살펴보도록 하겠다.

2) 2008년기준으로 4인가족 빈곤선 125%는 \$26,500이다. 독거노인의 경우의 빈곤선 125%는 \$13,000이다.

3) 2006년에 개정된 법안에서 SCSEP의 참가기간을 24개월 내지는 최제한 48개월로 한정하고 있다 (GAO,2006).

## 2. SCSEP의 변화

SCSEP이 노동력투자법과 통합된 2000년이후 고령노동자들을 위한 고용과 훈련프로그램이 어떻게 변화되었느냐에 관심이 증가하였다. SCSEP이 노동력투자법과의 통합 후 고령노동자들의 고용과 관련된 가장 큰 변화는 원스톱센터의 설립으로 인하여 서비스 전달체계의 통합이 이루어졌다는 점이다. 이 변화는 운영체계의 통합을 의미하는 것으로 SCSEP은 노동력투자시스템하에서 운영되게 되었다.

원스톱 센터(One Stop Career Center)는 18세 이상의 모든 실업자를 대상으로 고용과 훈련서비스를 제공하고 있다. 따라서 고령자만을 대상으로 하던 SCSEP이 더 이상 노인들의 특수한 욕구를 충족시키는 데는 효과적이지 않다는 지적이 있다(General Accounting Office, 2003). 주정부는 더 이상 특별하게 고령노동자들만을 위한 재정을 따로 마련하거나 요구할 수 없게 되었다. 2006년의 개정안에 따르면 SCSEP에 지출하는 비용은 원스탑센터에 배정되는 재원의 13.5%를 넘지 않도록 한다고 되어 있다. 프로그램 참가자들이 보조되지 않는 고용시장으로 진출하는 비율을 최소한 20%이상으로 기준선을 두고 있다. 또한 등록고령자는 48개월만 프로그램을 참여하도록 시간을 제한하고 있다.

따라서 정부보조재원으로 고령노동자를 위한 특수한 프로그램을 제공하는 것이 쉽지 않게 되었고, 원스톱센터에서 제공하는 프로그램도 노인들의 기술경쟁력을 향상시켜 보조없이 노동시장에 진출하도록 돕는 쪽으로 강화되고 있다. 이에 몇몇 주정부는 고령노동자들의 욕구를 만족시키고 대상효율성을 높이는 프로그램을 시행하기 위해서 추가적인 프로그램을 시행하고 있다. 예를 들어 오하이오 같은 경우에는 노인들을 위한 맞춤형 센터를 설치하고 있고(Eyster, Johnson, and Toder, 2008), 펜실베이니아의 경우도 노인만을 위한 사례관리프로그램을 원스톱센터에서 시행함으로써 통합이후 노인들이 프로그램에서 배제되거나 소홀히 되지 않도록 하고 있다(GAO 2005).

2009년에 오바마정부는 미국의 경기부양법(The American Reinvestment and Recovery Act of 2009)을 제정하고 추가적으로 1억 2천만 달러를 SCSEP에 배분하는 법안을 통과시켰다. 노동력투자법으로 통합된 후 고령자에게만 제공되는 고용프로그램에 대한 지원이 미비한 것에 대한 우려에 대한 대응으로 이루어졌다. 분배되는 재원은 통합 후 소홀히 되었던 저소득 고령자들에게 집중적으로 배분되며, 그들의 개인고용계

확을 발전시키고 고용을 촉진하는데 사용되도록 한다. 또한 수행기관들은 저소득노인들에게 부가적인 훈련과 고용기회를 제공하며 새롭게 분배된 재원이 제대로 쓰일 수 있는지 철저히 평가하여야 하며 달성률이 넘지 않은 경우 재원을 얻는 것이 쉽지 않게 되었다.

SCSEP 참가자들은 새롭게 성장하고 있는 지역산업분야에서 일하게 되는 데 주로 건강과 관련된 서비스 또는 산업분야(health care), 교육, 친환경 서비스와 산업관련한 직업, 에너지효율을 관리하는 직업, 환경보호와 관련한 분야이다. 각 영역마다 특수하게 초점을 두고 있는 산업이 존재하면 SCSEP 참가자들은 지역에서 집중하고 있는 산업에서 주로 일하게 된다. SCSEP 서비스는 같은 지역에 배분하며 새로운 참가자들에게도 전과 동일한 수급요건이 적용된다. 재원을 받아 업무를 수행할 수 있는 기관들을 모집하며 지역사회에 기반한 훈련을 중심으로 일자리를 제공할 수 있는 기관으로 선정된다. 현재 이 재원은 2008년 기준으로 74개의 수행기관에 할당될 것이며 새롭게 모집되는 SCSEP 참가자들은 주로 이러한 분야로 진출된다. 특히 이 법안에서 평가와 업무수행결과에 대한 좀 더 투명하고 엄격한 관리를 요구하며 가장 집중적으로 평가되는 항목은 가장 도움이 필요한 계층에게 서비스가 얼마나 효과적으로 제공되고 있는냐이다.

SCSEP 평가와 관련하여 기존의 평가들이 유지되고 몇군데 변화가 있는데, 하나는 소득의 변화측정과 관련된 부분이고 다른 하나는 가장 도움이 필요한 계층에게 서비스의 전달비율과 관련된 항목인데, 보조되는 지역서비스를 제공하는 시간, 빈곤선 아래에 있는 참가자수, 고용비율(entered employment rate), 처음 6개월간의 평균소득의 변화를 측정한다. 개정법 안에는 가장 어려운 상황에 있는 집단, 욕구가 필요한 집단에게 SCSEP이 얼마나 효과적으로 제공되는지를 측정한다. 예를 들어 75세 이상의 노인, 심각하게 재정적으로 어려운 노인, 지속적으로 실업지역에 사는 노인, 영어사용에 제한이 있는 자, 문맹자, 시골지역, WIA등록이후 지속적으로 고용의 실패, 홈리스나 위험이 있는 자들의 수로 파악한다.<sup>4)</sup> 다른 고용과 직업훈련프로그램과 SCSEP을 비교평가하

4) 2005년 회계기준으로 노동부는 SCSEP의 수행과 관련한 사정도구를 다음과 같이 제공하였다.

- 배치비율(Placement rate) : 보조되지 않는 분야에서 일하는 참가자의 수(풀타임과 파트타임 포함)하고 적어도 프로그램에서 퇴출한 90일 / 전체 SCSEP자리로 나눔)
- 고용유지(Employment Retention) : 배치 후 6개월 보조되지 않는 고용에 남아있는 비율
- 서비스수준(service level) : 운영기관의 참가자의 수 / 그 자리로 나눔
- 가장 긴급한 도움이 필요한 서비스(service to Most in Need) : 적어도 60세이상의 노인 또는 고용에 추가. 언어장벽이 있는 참가자 예를 들어 언어, 신체와 정신 장애, 좋지않은(poor) 고용기록
- 적어도 80%의 목표를 달성해야하며 수행평가감독의 엄격함. 제재조치도 있음

고 재원을 배분하기 위해 그 수행평가와 고객만족도 평가등을 엄격하게 시행될 것이 강조되고 있다.

### 3. 프로그램 운영 및 지원시스템

#### 가. 추진체계

연방정부의 노동부(DOL)소속 고용훈련청(Employment and Training Administration) 내 고령노동자계획부(Division of Older Worker Program, DOWP)에서 SCSEP을 주관하며 지침작성, 예산배정, 모니터링, 각종연구 등을 담당하고 있다. 매년 시행하는 프로그램의 만족도와 프로그램의 성과보고서는 관련된 평가기관에서 시행한다<sup>5)</sup>.

주정부내에 설치된 노인담당부서가 SCSEP의 매년 시행지침에 대한 계획을 준비하고, 주내의 전국적인 사업수행기관들과 협의체들이 운영계획과 훈련등에 대해서 논의하고 세부 프로그램에 대해 협력하여 시행한다. 훈련과 고용서비스, 각종 노동시장정보는 윈스톱센터 내에서 이루어지고 있다. 지역내의 노동력투자이사회(WIAB)의 경우는 노인고용을 위한 정부, 민간, 그리고 비영리수행기관들의 협력에 대한 방안을 연구한다.

사업수행기관(Host agency)은 중앙정부와 지방정부가 운영하는 노인담당기관과 전국적인 협의체를 지닌 비영리기관들로, 2008년에 74개의 기관이 있으며 18개의 비영리기관에 자원을 받고 있다. 그리고 56개의 주의 분과 등이 재원을 받고 프로그램을 운영하고 있다. 대부분의 주에서 노인분과국을 설치하고 노인프로그램을 운영하고 있다. Experience work, AARP등의 18개 국가지원비영리기관, 공공, 민간 비영리기관인 구세군, YMCA, 환경보호센터 등 정치적 성향이 배제된 기타기관으로 구성된다. 이들 기관은 전국적으로 지방부서들을 두고 재원을 배분하며 주정부, 지방자치단체들과의 협력을 통해서 매년 SCSEP 프로그램의 계획, 목표 시행방안을 검토하고 그에 따라 재원을 배분한다.

윈스톱센터는 실업상태에 있는 미국의 모든 연령의 대상자들이 고용, 구직정보, 직업 훈련등을 받을 수 있는 전달체계의 핵심으로, 고용과 노동력정보서비스의 전달체로서

5) The Charter Oak Group, LLC<sup>1)</sup>라는 기관에 매년 전국적인 만족도조사를 위임하고 있다.



모든 연령과 모든 기업과 구직자에게 도움을 주고 있다. 저소득 고령노동자들이 주로 등록하는 SCSEP 프로그램도 원스톱센터 내에서 전달되고 있다. 제공되는 서비스는 훈련서비스 직업기술훈련, 현장학습, 기술업그레이드, 기업체훈련, 직업준비훈련, 교육 그리고 교양활동(literacy activities) 등의 수업이다. 정부지원의 보조외에 다양한 재정지원을 위해 기업과 지역공동체(학교)등과 파트너쉽 관계를 유지하고 있다. 이러한 연합은 개인적으로는 업무목적을 향상, 복지의존도를 줄이고 질적으로 향상된 프로그램을 목적으로 한다. 또한 주정부, 지방정부, 그리고 지역수행기관과의 협력체계를 강화하여 재정, 서비스 등의 분배가 잘 이루어질 수 있도록 하고, 행정과 프로그램 수행의 감독을 확실히 한다. (각주 4) 참고)

#### 나. 예산과 프로그램

2006년에 SCSEP 예산은 4억 3천 5백만 달러(435,678,400)이다. 예산의 78%인 3억 4천만 달러는 18개의 노인서비스를 목적으로 하는 전국적인 연합체를 지닌 비영리 단체들에게 배분되었으며 나머지 22%는 주와 지역정부에 배분되었다. 전국적인 기관 중에서 2006년 기준으로 Experience Works(86,033,517명), AARP(74,119,938명)가 큰 단체이다. 대부분의 비영리기관들은 재원을 참가자들의 임금을 보조하는데 사용하고 있으며 나머지 재원들은 고령자를 위한 카운슬링, 활동평가와 훈련프로그램 등으로 지출한다.

수행기관들은 55세 이상의 경제적으로 어려운 이들을 대상으로 노인 개별수준에 맞도록 기본기술에서 전문기술까지 차별화된 훈련을 실시한다. 특별기술이 필요한 직업들은 고용주에게 직접 훈련받을 수 있도록 하고, 이 프로그램에 참여한 고용주에게 훈련비용을 환급해 주도록 한다. 이 프로그램에서는 직업기술(occupational skills), 강의실 훈련(classroom training), 현장훈련(on-the job) 등을 실시한다. 직업기술은 가정건강보조자, 간호조무사, 컴퓨터 오퍼레이터 등과 같이 성장직종에 대한 최신 기술훈련을 제공하는 것에 중점을 둔다. 교실내 훈련은 취업을 위해 참여자가 필요로 하는 기술을 개발시켜 주는데 중점을 둔다. 이외에도 직업체험프로그램을 통해 고령자가 자신의 기술, 능력, 선호유형에 맞는 일자리를 찾을 수 있는 기회를 제공한다. 또한 고령자에게 학습 및 근로의 기회, 타인에 대한 봉사서비스를 제공하고 있다. 이는 주로 간호

보조, 응급실보조, 응급실 전화상담, 보조교사, 도서관 사서보조, 음식배달, 지역사회정화 및 환경보호 업무 등 지역사회내 공공단체 및 비영리기관의 실정에 맞게 서비스를 담당할 수 있도록 직업훈련 및 시간제 취업을 제공한다.

〈표 3-2〉 SCSEP의 운영체계

	기관/단체/연합체	개입수준
국가 정부 수준	노동부 (Department of Labor)	<ul style="list-style-type: none"> <li>법규정을 바탕으로 예산배정, 운영지침, 훈련내용, 목표, 기관선정, 사업평가를 관리하고 있으며 세부운영은 각 주와 수행기관에 자율성을 부과한다.</li> <li>평가담당기관을 따로 배치한다.</li> <li>원스탑기관의 시행을 규정화하였다.</li> </ul>
	수행기관 (Host agency)	<ul style="list-style-type: none"> <li>전국적으로 18개의 국가지원단체와 국가위탁기관, 비영리기관등이 있다.</li> <li>총 74개의기관이 있으며 직접적으로 재원을 배분하고 사업을 수행한다.</li> <li>프로그램계획과 사업수행시 주와 지방정부와 밀접한 협력체계를 통해서 시행한다.</li> </ul>
	원스톱센터 (one Stop career center)	<ul style="list-style-type: none"> <li>노동력투자법(WIA)과의 통합이후 SCSEP 참여자들도 이 센터를 통해 고용과 훈련서비스에 접근할 수 있으며 또한 등록, 그리고 각종 사례관리를 제공받을 수 있다.</li> <li>각 지방에 설치되어 지역에 고용서비스를 제공하고 있다.</li> </ul>
주 정부	노인담당부서 (state Unit on Aging)와 노동부서	<ul style="list-style-type: none"> <li>수행지침을 제시하고 프로그램계획과 각종 시설들을 준비하고 전국적인 SCSEP 지원금단체들 또는 이해관계자들과 협력한다</li> </ul>
지방 정부	지역의 노인담당 정부부서	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공재원투자에 대한 역할을 담당하고 있다</li> </ul>
	지역의 노동력투자이사회 (Workforce Investment Boards)	<ul style="list-style-type: none"> <li>계획 검토, 공공과 민간, 비영리기관과의 고용서비스 제공을 위한 시행을 검토</li> </ul>
	고령자를 위한 사회복지관들	<ul style="list-style-type: none"> <li>고령자개인을 위한 고용개발계획시행과 서비스 제공</li> </ul>

예를 들어 Experience Works는 미국에서 가장 오래되고 규모가 큰 준고령 노동자를 위한 교육 및 훈련, 고용을 제공하는 기관이다. 이것은 Green Thumb Program의 전신으로 고령자 지역사회서비스 고용프로그램 중 가장 규모가 큰 전국 프로그램으로 1965년 노인복지법 제정과 함께 이를 실현하기 위한 조직으로 같은 해 정부의 재정지원으로 설립되었다. 이는 원래 농촌지역을 중심으로 가난하고 만성적 실업상태에 있는 고령자들을 위한 소규모 시범 프로그램인 지역사회프로그램의 일환으로 인가되었고, 처음에는 국립공원과 고속도로를 개선하는 등 농촌지역에 거주하는 이들의 경험을 활용하는 녹지관리사업으로 시작되었다.

윈스탑센터에서 노인을 위해 노인의 욕구에 맞추어서 제공하는 프로그램은 다음과 같다.

SCSEP 참가자들은 개인고용계획(Individual Employment Plan, IEP)을 개발하고, 사전교육, 지역서비스에 대한 이해, 자신에게 맞는 특정한 지역서비스 훈련 등을 받는다. 고령노동자들은 윈스탑 센터를 방문하여 지속적으로 SCSEP에 참여할 수 있으며 각종 취업정보를 얻고 정부가 보조하지 않는 일자리를 가지도록 장려받는다. SCSEP 제공기관의 약 78%는 적어도 일주일에 한번 정도는 윈스탑 센터를 방문하여 직접적으로 고령노동자들을 위한 서비스를 제공하고 있다.

그러나 윈스탑 센터의 경우, 모든 연령대에게 소득수준과 상관없이 구직과 훈련프로그램을 제공하고 있어 저소득 노인들에 대한 지원과 관심이 부족한 상황이다. SCSEP 직원들이 윈스탑 센터를 방문하여 특히 고령노동자들에 알맞은 훈련서비스를 제공하고 지속적으로 사례관리를 통하여 그들의 직업을 찾고 새로운 직업으로 이직하고자 할 때 도움을 주고 있다. (GAO,2006)

이러한 윈스탑시스템 하에서 고령노인, 특히 SCSEP에 참가하는 대상자를 위하여 고안된 프로그램이 있다. SCSEP 직원들은 노인들만의 특별한 욕구에 맞춘 훈련과 고용지원프로그램을 제공하고 있다. 예를 들어 펜실베이니아 지역기관에서 SCSEP직원은 구직지원 프로그램에서 노인들의 연령과 관련하여 그와 관계된 구직문항을 만들고 노동시장에서 발생하는 연령차별을 방지하기 위한 이력서 작성법 등 노인만을 위한 고용보조 서비스를 제공한다. 또 간병인 업무를 지원하는 노인들을 대상으로 운동프로그램과 그 업무에 알맞은 신체활동증진 프로그램을 제공함으로써 노인들이 좀 더 직업을 잘

수행할 수 있도록 돕는다. 상당수의 SCSEP 제공자들은 컴퓨터 수업과 언어수업, 의사소통관련 수업들을 제공함으로써 노인들의 구직활동을 돕고 있다.

WIA통합이후 SCSEP 프로그램 제공자들은 그들의 서비스를 서로 협력함으로써 고령노동자의 욕구를 충족시키려 하고 있다. 예를 들어 캘리포니아에 위치한 한 SCSEP 공급자는 지역인력개발이사회(local Workforce Investment Board)로부터 기금을 받아서 윈스톱 센터에서 노인들을 위한 프로그램을 운영중이다.

비록 이 센터가 모든 연령계층에서 고용과 구직, 훈련프로그램을 제공하고 있으나 노인들을 위한 서비스를 제공할 필요가 있다는 인식이 높아지고 있다. 예를 들어 노인들이 가진 독특한 특성과 특히 그들이 실업을 할 위험이 높으며 빈곤할 확률이 높다는 인식이 있다. 노인을 위한 특수한 프로그램은 개발하고, 재취업을 돕기 위한 전문적인 경험에 대한 평가가 이루어지고, 향후 직업에서 필요한 기술습득을 돕고 있다. 특히 펜실베이니아의 경우는 노인에 대한 사례관리를 지속적으로 하고 있다.

#### 4. 프로그램 성과평가

##### 가. 참가자특성

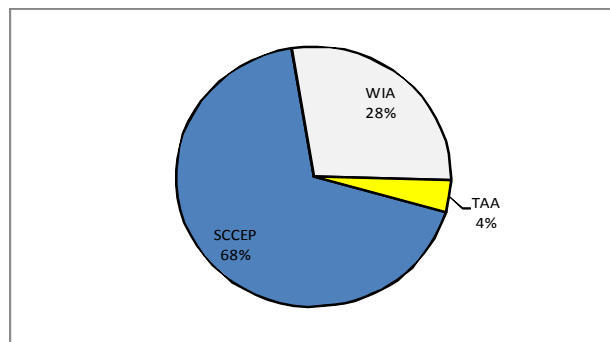
프로그램 참여자들은 적어도 55세 이상이며 정부가 지정한 공식적인 빈곤선의 125%이하여야 한다. 각 주정부별로 차이가 있으나 우선적인 자격이 부여되는 대상은 60세이상의 빈곤노인, 경제적인 어려움을 겪는 은퇴군인과 그 배우자, 영어사용에 어려움이 있는 소수인종, 그리고 인디언들이다. 연령과 경제적으로 어려움에 있는 경우나 극빈층이 주요 대상이 된다.

2006년 통계에 따르면 SCSEP 참가자의 수는 약 9만 2천명이며 그 중 정부에서 보조받는 일자리에 있는 참가자수는 77%이고 33%는 보조받지 않는 일자리에 일하고 있다. 전체 참가자중 여성의 비율은 73%이며 소수인종은 44.3%를 차지하고 있다. 프로그램 등록자의 81.5%는 60세 이상, 8.7%는 75세 이상이며 고등학교 이하의 교육수준을 지닌 참가자가 70.8%이다. 빈곤선 이하에 있는 참가자의 비율은 81%이다. 가장 어려운 상황에 처한 집단의 고용비율은 64%를 차지하고 있다.

### 나. 정부고용프로그램의 노인등록비율

2006년 기준으로 55세이상의 노인들 중 정부의 고용 프로그램에 등록된 156,000명의 고령노동자들 중 1/3이상이 SCSEP 프로그램에 등록되어 있다. WIA와 TAA에 등록된 비율은 상당히 낮으며 SCSEP에 등록되어 있는 비율이 70% 정도를 차지하고 있다. 이는 전통적으로 SCSEP이 고령자만을 대상으로 하는 프로그램이며 고령자들 사이에도 SCSEP에 대한 인지도가 높기 때문이다. WIA와 TAA 프로그램은 모든 연령층을 대상으로 하고 있기 때문에 상대적으로 SCSEP보다는 고령자등록비율이 낮다. WIA와 TAA에 등록된 30%정도가 고령자이며 그들의 대부분은 구직보조, 예를 들어 인터뷰 준비, 이력서쓰기 강좌 등의 서비스를 받고 있다. 그러나 노인들은 좀 더 그들에게 적합한 프로그램을 원하지만 실제로 두 가지 고용 프로그램은 노인들만을 분리하여 그들의 욕구에 맞는 서비스를 제공하고 있지 않기 때문에 노인들의 만족도가 그리 높지는 않다(GAO,2008)

2006년 노인복지법의 개정으로 미국정부는 SCSEP참가자들에게 보조되지 않는 일자리를 제공하는 것을 방향으로 사업을 전개하고 있으며 1998년부터 WIA와의 통합과 원스탑센터라는 전달체계를 통해서 SCSEP을 제공하고 있다. 2000년 노인복지법의 개정 이후 노인들을 대상으로 하는 재정이 제한된 것은 아니지만 대부분의 주에서는 노인들을 따로 선별하게 그들에게 적합한 프로그램을 운영하지 않게 되었으며, 또한 원스탑 센터에서 프로그램을 운영하게 됨으로써 고령노동자들을 위한 정보와 프로그램의 운영이 쉽지 않다.



〈그림 1〉 고용과 훈련프로그램에 등록된 55세이상의 노인비율

실제로 노인들은 젊은이와는 구별되는 독특한 특징을 지니고 있다. 현실적으로 모든 노인들이 WIA하에서 구직보조서비스를 받을 수 있으나 심화된 서비스와 지속적인 고용서비스를 받지 않고 있다.

SCSEP참가자들은 다양한 분야에서 일을 하고 있는데, 병원, 학교 등에서 주로 사회서비스를 제공하고 있다. SCSEP에서 제공하는 업무들은 지역사회를 기반으로 하고 있는 것으로 주로 지역사회에서 필요한 업무를 수행하며 학교선생님 보조, 도서관사서, 아이돌보비, 병원업무보조, 사회복지기관업무 보조 등의 일을 하고 있다. 2009년 이후 SCSEP등록자들은 환경, 에너지, 건강과 관련한 서비스 업종 등 새롭게 신설되는 산업으로 진출하고 있다.

SCSEP과 다른 노인고용프로그램인 WIA와 TAA프로그램을 비교해서 SCSEP에 등록된 고령노동자들의 유사성과 특징을 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 65세 이상의 비율이 SCSEP에서 가장 높게 나타난다. 대다수의 SCSEP 참가자들은 65세 이상이나 WIA와 TAA에 등록된 약 80~90%의 고령자의 연령은 55~64세 사이에 있다.

둘째, 이 세 가지 프로그램 모두 여성 참여자 비율이 월등히 높다. SCSEP지원자들 중 거의 70%가 여성이며 대개의 경우 가장 큰 장애물은 경험과 훈련의 부족이다. 여성들은 전통적으로 가정을 돌보고, 직장경험이 적다. 많은 노인들이 또한 기본적으로 읽기, 쓰기 기술이 부족하다. 농촌지역의 근로자들은 부가적인 장애에 직면하는데, 제2국어로 영어를 사용하는 사람들도 장애에 직면하게 된다.

셋째, 대부분의 고령노동자들은 적어도 고등학교 이상의 학력수준을 지니고 있다.

넷째, 보조되지 않은 일자리에 일하는 비율을 보면 SCSEP의 경우는 약 34%정도를 차지하고 있으며 WIA와 TAA의 프로그램의 경우는 60% 이상이 보조되지 않은 일자리에 있다. SCSEP의 경우 보조되지 않는 일자리로 진출하는 비중이 낮으므로 정부는 지속적으로 이 비율을 높이기 위해서 정책을 추진하고 있다.

〈표 3-3〉 고용프로그램에 등록된 참가자 특성

(단위: %)

	65세 이상	여성참가자	고등학교 학력 이상	보조되지 않는 일자리 참가비율
SCSEP	62	70	66	34
WIA-A	19	57	76	62
WI-D	8	53	88	-
TAA	10	61	69	60

자료 : General Accounting Office, 2003

#### 다. 프로그램에 대한 만족도

SCSEP 참가자들의 만족도를 살펴보면 2000년 OAA의 Title V는 노동부가 SCSEP의 수행측정을 할 것을 요구하며 고용주(employer), 수행기관(host agencies), 그리고 참여자(등록자, enrollees)의 세 대상층에게 고객만족도조사(customer satisfaction survey)를 실시하도록 규정하고 있다. 이 조사는 미국고객만족도지수(American customer satisfaction index,ACSI)를 통해서 시행된다. 세 집단의 만족도를 조사한 결과, 참가자들은 81.1점, 운영기관은 79.8점, 고용주는 86.8점으로 나타났다. SCSEP에 대한 만족도는 다른 고용프로그램인 WIA보다 높고 민간기업인 스타벅스보다도 높다.

SCSEP 참여자의 만족도는 수행기관들이 참가자들에게 일자리를 성공적으로 제공하는지, 비예산일 자리를 적극적으로 제공하는지에 따라 크게 영향을 받는다. 수행기관의 경우는 SCSEP 참가자들이 지역사회에 필요한 서비스를 제공하는 일자리를 가질 수 있는지를 그들 기관의 역량으로 생각하고 있다. 수행기관의 69%는 SCSEP이 지역서비스를 제공하는데 효과가 있다고 응답했고 SCSEP 참가자의 70%는 SCSEP을 통해 삶에 대한 관점이 좀 더 긍정적이 되었다고 평가한다. SCSEP 참가자들의 89%는 프로그램에 등록 이후 건강이 더 좋아졌다고 하였다. 수행기관과 고용주들은 참가자들을 위한 컴퓨터 수업이 부가적으로 필요하다고 하였고 프로그램의 질에 대해서는 다소 만족하지 못한다고 응답했다.

SCSEP 프로그램의 만족도는 다른 민간기업과 정부의 고용프로그램인 WIA에 비해 높은 편이나 만족도 조사결과 몇 가지의 개선사항이 지적되었다. 고용주는 프로그램사이의 연계성이 부족하다고 보았고 고령노동자의 컴퓨터 학습능력이 미흡하다고 지적하였다. 또한 수행기관입장에서도 고령노동자가 지닌 기술능력에 알맞는 직업배치를 하

는 것이 쉽지 않다고 하였다. SCSEP의 경우 훈련의 내용과 적절한 업무배치 간의 밀접한 연관성은 참가자들이 보조되지않는 시장으로 진입할 수 있는 주요한 결정요인이다.

## 5. SCSEP 운영방향

2000년과 2006년 노인복지법(the Older Americans Act)개정을 통해서 SCSEP의 목표는 첫째, 가장 도움이 필요한 고령노인들을 흡수하는 것이고 둘째, 이들의 경제적 자립을 키우는 것이며, 셋째, 프로그램에 등록된 고령노동자들이 얼마나 정부가 보조하지 않는 직업을 가지느냐이다. 1998년 노동력투자법과의 통합이후 SCSEP은 참가자들의 고용과 훈련에 초점을 두고 고령노동자들 스스로가 지역활동에 참여하여 경제적 자립을 꾀하고 원스톱시스템을 통해서 각종 고용정보와 서비스를 받도록 하고 있다. 따라서 이 수정안을 바탕으로 정부기관과 전국의 수행기관들은 다음과 같은 원칙을 가지고 운영되고 있다.

첫째, 경제적으로 어려움에 있고 사회적인 도움이 필요한 고령자를 위한 서비스를 개선한다. 특히 인종소수자, 농촌에 거주하는 노인, 도시빈곤지역에 거주하는 노인이 그 대상이다. 2008년까지 55세이상 노인이 7백만명의 빈곤선 아래에 있을 것이라는 예측이 있다. SCSEP은 이러한 인구사회학적 변화에 대응하기 위해서 지속적으로 노인들의 요구를 채워주어야만 한다. SCSEP은 소득과 나이라는 엄격한 자격조건이 있으므로 프로그램의 대상효율성이 높다고 할 수 있다. 따라서 빈곤한 노인의 경제적 자립, 빈곤탈출이라는 목표를 위해서 SCSEP이 효과적인 역할을 할 수 있다. 또한 WIA와 원스톱센터(One Stops)는 특별히 자격있는 노인 이외에 모든 소득수준에 있는 노인들의 욕구를 만족시키기 위해 그 기능을 강화하고 전달체계를 효과적으로 관리한다.

둘째, 지역서비스고용을 유지하면서 노인들의 경제적 자립을 증진시키는 방향으로 나아가고자 한다. 초기에 SCSEP 구조는 100,000명 정도의 참가자들이 지역단체에 공급되어 지역서비스를 제공하는 주요한 역할을 하였다.

셋째, 보조되지 않는 시장의 진출비율을 늘리며 최저비율을 20%로 유지할 것을 권고한다. 지역의 민간기업 특히 새롭게 성장하는 건강, 환경, 아동복지, 의료 관련 산업과



연계하여 고령노동자를 위한 고용창출을 도모하며, 지역의 특성을 살려 이러한 산업과 긴밀한 협조체계를 유지한다. 또한 고령노동자들이 성장하는 산업에서 일할 수 있도록 다양한 훈련프로그램을 제공하고 현장훈련, 기업체방문 훈련 등을 강화하도록 한다.

넷째, 기금의 대부분은 참가자의 임금과 혜택에 돌아갈 수 있도록 하며 관리비용의 최소화를 원칙으로 삼고 있다. 효과성과 효율성을 어떻게 달성할 것인가에 대해서 운영비용은 13.5%보다 낮게 유지하고(2006년기준), SCSEP 기금의 75%정도는 참가자의 임금과 각종 혜택으로 전달할 수 있도록 하며, 또한 현재 SCSEP의 참가자들이 정부보조가 없는 일자리에 진입하도록 준비하는 비용을 투입하는 것을 목표로 한다. 따라서 지금 SCSEP은 교육, 훈련이 중심이 되고 있고, WIA의 비유인성을 제거하기 위해 노력하고 있다.

다섯째, 전달체계 쪽으로는 국가와 주정부, 그리고 지역단체와의 긴밀한 협조를 강조하고 있다. SCSEP 재정을 받는 전국적 수행기관들은 고령노동자를 지속적으로 사후관리하고 서로 교류하도록 한다. 종교단체와 지역 내 기관들의 역할을 축소할 수 있도록 하며 전국적인 조직망 속에서 프로그램을 평가, 데이터를 교류하고 네트워크(연결망)를 만들 수 있도록 하고 있다.

여섯째, 노인청과 SCSEP의 역할을 강화하는 방향으로 나아가도록 한다. 미국노인법(The Older Americans Act)은 현재 SCSEP과 노인청(the Administration on Aging, AoA)의 긴밀한 협력체계를 요구하고 있다. 노인청 산하에 있는 많은 기관들 예를 들어 시니어센터, 노인영양프로그램, 교통서비스, 노인학대방지프로그램은 이미 SCSEP의 참여자들이 프로그램의 전달을 위해서 일하고 있다.

## 6. 소결

미국정부의 고령자고용프로그램은 1965년부터 노인복지법(OAA)하에서 SCSEP의 운영을 통해서 이루어지고 있다. SCSEP은 55세 이상의 빈곤한 노인들에게 일자리를 제공함으로써 소득의 손실을 막고 장기적으로 경제적으로 자립하는 것을 목표로 시행되고 있다. 2000년 이후 개인이 지닌 노동기술의 증가라는 관점에서 시행된 노동력투자법(WIA)과 통합된 후, 고령노동자들 역시 정부보조에서 벗어나 보조되지 않는 일자

리(민간시장형)로 진출하는 것을 최대의 목표로 하고 있다. 2008년 이후 민간시장에 진출해야만 하는 비율이 20%이상이어야하고, 이를 달성하기 위해서 전국의 74개의 수행기관들과 정부단체들은 고령노동자들의 기술의 증가와 고용을 위한 프로그램을 제공하고 있으며 지역민간산업과 연계하여 직업을 알선해주고 있다.

전달체계의 통합이후 SCSEP은 원스톱센터(One stop center)에서 제공되고 있다. 이는 프로그램 전달과 시행의 효율성을 높이기 위해서이나 이로 인해 고령노동자계층의 특수한 욕구와 대상에 맞는 프로그램의 접근이 쉽지 않게 되었다. 또한 평가기준의 변화로 인하여 이전직업보다 주로 낮은 임금을 받는 일자리를 가지게 되거나 파트타임이나 단기간 일자리에 취업하는 고령자들의 프로그램 참여비율이 저해되고 있다는 지적도 있다(GAO, 2003). 또한 고령노동자 인구수가 증가하고 그들이 계속 일하고자 하는 요구도 있으나 전반적으로 정부가 운영하고 있는 고령자를 위한 고용프로그램의 재원의 비율이 실제적으로는 감소하고 있다. 따라서 증가하는 고령노동자들은 줄어들고 있는 파이를 나누는 실정이다. 그러므로 그들이 은퇴 후 재취업을 하거나 직업을 전환하고 새로운 직업을 찾으려고 할 때 상당수가 재취업의 기회에서 실패하고 있다는 지적도 있다(Abraham and Houseman, 2008).

그러나 다른 훈련프로그램보다 여전히 노인들은 SCSEP에 등록하고 의존하고 있는 비율이 높으며 2009년 오바마 정부의 경제부양법(Recovery Act)을 통해서 SCSEP에 재원이 확충되었고 일자리 창출을 위한 노력이 강구되면서, 경제위기로 인하여 소외되었던 노인들에게 일자리를 제공하는 방안으로 다시 전환되고 있다. 이는 그 대상에게 가장 중요한 것이 무엇이라는 논의에서, 바로 소외받는 노인들에게 지역에서 일자리를 제공하고 동시에 훈련서비스를 통해서 작업기술 향상을 통해 지역의 민간분야로 노인이 진출하고 정부보조 없이 지속적으로 일할 수 있도록 돕는 것에는 변함이 없다는 것을 말한다.

40년이상 미국에서 노인에게 일자리를 제공하고 소득을 보존해주는 목적을 지닌 정부주도의 프로그램이었던 SCSEP은 최근 재원의 축소와 민간시장에 진출을 위한 고용과 프로그램 중심으로 전환을 꾀하고 있다. 이는 보조를 받는 복지에서 지역사회에서 일하는 노인이라는 관점을 바탕으로 하고 있으며 현재는 지역사회의 산업, 민간시장과 연계하여 고용을 창출하는데 노력을 하고 있다.

## 제 4 장

# 일본의 노인일자리 프로그램



## 제 4 장

# 일본의 노인일자리 프로그램

## 제 1절 일본의 고령자 고용정책

### 1. 고령자노동시장의 현황

일본은 세계 제 1의 장수국가이며 고령화 비율이 제일 높은 국가로 평가되고 있으며 이에 따라 일본정부와 기업 및 사회서비스기관들은 급속한 고령화 사회의 도래에 대비하여 고령화가 미치는 부작용을 최소화할 수 있는 대책을 마련하고 있다. 고령인구의 급속한 증가와 저출산은 노동시장에서 근로가능인구의 감소라는 현상을 초래하는 한편 고령자에 대한 각종 고용과 사회안전망 정책에 대한 관심을 불러일으키고 있다. 일본의 근로가능인구(15세에서 64세사이)는 1996년에서 2006년 사이 3.4%정도 감소하였으며, 남성 고령자의 비율이 OECD 평균인 63%를 훨씬 넘는 2006년 기준으로 80%를 차지하고 있다. 일본에서는 2010년에 5인당 1명은 60세 이상의 고령자가 될 것이라는 예상이 되고 있다(후생노동성,2008). 고령화에 따른 사회보장비의 증가와 재정수입이 감소되고 있는 것도 정부에 부담을 주고 있으며<sup>6)</sup> 초고령사회가 되면 그 부담은 계속 증가될 것이다.

6) 고령화에 따른 재정수의 변화를 살펴보면 일본의 경우 2000년에 -2.9의 재정수입적자를 기록하여 OECD국가중 고령화로 인한 재정수입의 감소가 가장 큰 나라로 보이고 있다. 한국은 2000년은 +2.5 이나 2050년에는 7.7의 적자를 보일 것으로 예상되어 다른 OECD국가 중에 가장 높을 것으로 예측된다.

저출산과 고령화 현상이 가속화되고 노동인구의 감소와 고령화로 인한 재정감소의 어려움에 직면한 일본사회는 고령노동력의 활용이 경제사회의 활력을 유지하는 중요한 기반이 될 것이라는 논의하에서 체계적으로 고령인구의 노동력의 활용에 대한 정책을 정비하고 시행하고 있으며, 이 결과 다른 OECD국가에 비해서 현재 고령화지수도 높으며 노인인력활용도 높다. 2005년 OECD기준으로 60세이상의 노동시장참여율을 보면 일본은 30.1%, 미국은 25.6%를 차지하고 있다.<sup>7)</sup>

일본에서 고령자의 노동시장 참여율이 높은 이유는 노인의 경제적, 사회적 참여의 욕구가 높고, 일본 기업이 다양한 고용형태, 문화적 가치, 일본 정부의 고령노동력 활용정책, 건강 등의 요소가 복합적으로 작용하였기 때문이다(Williamson and Higo, 2007). 일본의 후생노동성의 조사(후생노동성, 2005)에 따르면 63.6%의 고령노동자들은 경제적인 이유로 노동시장에 남아있기를 원하고 있는 것으로 밝혀졌다. 미국에서와 마찬가지로 많은 일본인들은 기대수명이 증가함으로써 남은 여생동안 경제적으로 자립하고 싶은 욕구가 증가했기 때문이다. 또한 전통적으로 일본 노인들은 자신들의 지역의 사회활동에 참여하고 기여하고 싶은 욕구가 큰 것으로 나타났다. 또한 70세 이상의 초고령 노인의 경우도 건강상 큰 문제가 없다면 지속적으로 일하고 싶다고 응답한 비율이 70% 이상이 되며 그들은 오랫동안 살고 있는 지역사회에서 무언가 도움이 되는 일을 하면서 활력있게 살고 싶다고 하였다(후생노동성, 2008). 70세 이상의 일본 고령자들은 지역사회에 공헌하거나 활동하는(통합적으로)데 노년 이후 삶의 목적을 두고 있기 때문이다. 이는 자생적으로 실버인재센터라는 고령자를 위해 단기적이고 임시적이면서 지역사회에 기여할 수 있는 일자리 프로그램이 발생한 것과 관련이 있다고 할 수 있다. 이런 노인인구의 경제적·사회적 욕구의 높은 증대는 일본사회의 고령자 경제활동참가율이 높은 것에 영향을 준 것으로 보인다.

문화적 가치 역시 고령자가 노동시장에 참여하는 데 영향을 줄 수 있는데 특히 남성 고령자의 참가율이 높은 이유는, 남성들은 문화적으로 가정에서 주 소득원으로서의 역할이 강한데 비해 고령 여성의 고용율이 상대적으로 낮은 이유는 가정에서의 할머니 역할의 중요성이 강조되기 때문인 것으로 알려진다.

7) 다른 OECD국가와 비교해도 높은 고용율을 보이고 있으며 특히 고령남성의 고용율이 높다(International Labor Organization(ILO), 2006.)

정부의 지속적이고 적극적인 고령노동자의 고용정책은 고령자고용에 큰 영향을 주고 있으며 최근의 연금수급연령의 증가와 은퇴연령의 연장, 고령자 차별법의 제정으로 인하여 노인들이 오랜 기간동안 노동시장에 참여할 수 있게 되었다. 또한 은퇴이후에도 지역의 경제활동에 재참여할 수 있는 실버인재센터의 활성화는 고령인력과 지역서비스를 연계하면서 ‘건강하고 활력있는 노인의 삶’을 추진하는 정책에 모범이 되고 있다. 정부와 지방단체의 지원을 받는 실버인재센터는 지역의 고령자를 회원으로 모집하고 고용과 훈련서비스를 제공하고 적합한 직업을 알선하는 업무를 하고 있다.

이러한 가운데 일본의 경제활동을 유지하기 위해서는 고령자가 오랫동안 지니고 있는 지식과 경험을 사회에 활용하여 그것을 근간으로 경제사회를 이끌어 갈 수 있는 활력으로 삼는 것이 중요하다는 논의가 일어나고 있다. 이렇듯 경제사회적으로 노인노동력의 수요에 대한 요구도 있으며 일본의 경우에는 노인들이 경제적 유인뿐만 아니라 사회참여와 공동체와 개인적으로 의미있는 활동을 하고 싶어하는 욕구가 큰 것으로 보인다. 앞으로 일본노동자의 고령화가 가속될 것으로 예측되며, 이러한 상황에 신속히 대처하기 위해 일본은 고령노동자의 경제적 자립을 도모하고, 그들을 노동시장에 지속적으로 머물게하며 활기차게 생활할 수 있도록 보조하는 정책을 지속적으로 확대할 전망이다. 이러한 일본의 정책은 고령화사회를 맞이하는 우리에게 노인고용과 관련된 정책에 있어서 시사점을 줄 수 있을 것이다(후생노동성, 2008).

## 2. 고령자 고용확보를 위한 관련제도와 정책

### 가. 고령자 고용정책 기본 방향

고령자의 재취업을 돕기 위한 제도적 장치를 바탕으로 민간과 지역복지기관들이 연계하여 다양한 취업과 고용서비스를 제공하는 활동을 하고 있다. 일본정부는 법적으로 고령자고용안정법을 1986년도에 제정하여 고령자의 고용안정을 보장하며 지역사회와 연계하여 고령자가 지역에서 지속적으로 일하고 활동할 수 있도록 하는 실버인재센터를 운영하고 있다.

1995년 고령사회대책기본법에 의한 ‘고령사회대책추진기본계획’의 주요 목표는 고령

자의 취업을 원조하고 소득을 보존하는데 있다. 건강하고 활동적인 고령자상을 위하여 다양한 생활방식을 가능케 하고 고령자의 자립을 지원하고 있고 연령만으로 고령자를 차별하는 제도나 관행의 수정을 제거하는 것을 그 방침으로 한다. 일본의 경우는 고령 화사회에 대한 인식이 전반적으로 높으며, 건강하면서 지역사회의 하나의 일원으로 살아가는 것이 중요하다는 것이 사회전반에 퍼져있다. 일본의 고령자노동정책은 전반적으로 고령자들이 정년없이 지속적으로 일하면서 사회의 일원으로 건강하게 살아가는 것을 목표로 하고 있다.

2006년에는 고령자 등의 고용의 안정 등에 관계하는 법률을 개정하면서 경제사회, 인구학적 변화에 대응하고자 하고 있으며 이를 바탕으로 2008년 고령자취업대책을 발표하였다. 핵심적 내용은 크게 세 가지로 볼 수 있는데 첫째는 65세까지의 정년을 높이고, 계속고용제도의 도입, 70세까지 일할 수 있는 기업을 원조하고 지속적으로 촉진하는 것 등을 포함하고 있으며 이는 고령자들을 안정적으로 고용하고 지속적으로 노동시장에 참여하는 것을 목표로 하고 있다.

두 번째는 중고령자의 재취업의 원조, 촉진을 들 수 있는데 시니어워크 프로그램 사업(senior work program)등을 통해서 다시 노동시장에 참여하고 싶은 중고령자를 대상으로 상담, 고용서비스를 제공하여 적극적으로 고용될 수 있도록 하는 데 목적이 있다. 은퇴 후 다시 노동시장에 진출하고자 하는 중고령자들에게 직업훈련과 기술교육을 통하여 재취업의 기회를 마련하고 있다.

세 번째 정책은 고령자의 다양한 취업과 사회참여를 촉진하는 것에 초점을 두고 있는 것으로 실버인재센터사업을 촉진하고 사업내용에는 45세이상 고연령자 3인 이상의 창업을 지원하는 세부항목을 포함하고 있다. 이 세부항목은 고령자들이 다양한 고용욕구와 지역에 적합하고 필요한 일자리 사업을 서로 조화함으로써 고령자들의 지역사회에 알맞은 일자리를 얻을 수 있는 기회를 제공하는 것으로 각 지역에 설치된 실버인재센터에서 이러한 활동을 하고 있다.

#### 나. 고령자 고용안정법

일본의 고령자 고용 관련 법률로 1971년에 제정된 ‘중고령자 등의 고용촉진에 관한



특별조치법'이 있다. 고령자 고용보장을 종합적으로 정비하기 시작한 이래 여러 차례 법이 개정되었다(1976년, 1980년). 1986년에는 '고령자 등의 고용안정 등에 관한 법률'(이하 '고령자고용안정법'이라고 한다)로 개명하고 고령자 고용을 확보하려는 시책들을 입법화했다. 고령사회가 본격화된 1990년에 급격한 고령자의 고용문제를 중심으로 1990년 및 1994년 두 차례 고령자고용안정법을 개정하였다. 그리고 1995년에는 고령사회의 종합대책으로 '고령사회대책기본법'(법률 제129호)을 제정했다. 지금은 2004년에 개정된 '고령자고용안정법'을 근거로 고령자 고용법제의 기본 틀을 바탕으로 정부의 지침 등 전반적인 고령자 고용에 대한 노력 등을 강구하였다.

일본 후생노동성의 중요한 고령자고용촉진책을 보면, 지식·경험을 활용한 65세까지의 고용 보장, 중고령자의 재취직 지원·촉진, 고령자의 다양한 취업, 사회참가 촉진 등 세 가지로 요약된다. 이를 구체화한 일본의 고령자 고용안정법<sup>8)</sup>은 ① 60세 미만의 정년금지, ② 65세까지 정년연장, 계속고용제도의 도입, 정년 폐지 의무화, ③ 고령자의 재취직 촉진, ④ 정리해고로 이직 예정인 고령자에 대한 구직활동지원서의 작성·교부 의무화, ⑤ 근로자의 모집·채용 연령 제한시 이유 제시의 의무화, ⑥ 실버인재센터 등이 실시하는 일반근로자과견사업의 절차 특례 등을 명시하고 있다. 특히, 이러한 고령자고용안정법에 의하여 지난 2006년 4월 1일부터 고령자에 대해서 적어도 연금지급 개시연령까지 고령자 고용 확보조치의 도입이 각 기업에 의무화되어 기업은 정년을 65세로 연장, 정년제 폐지, 퇴직한 후 우선 희망자를 재고용하는 방안 중 한 가지를 선택해야 한다. 또한 고령자의 다양한 취업, 사회참가를 촉진하고 있으며 특히 실버인재센터 사업의 촉진, 45세이상 고연령자 등 3인이상의 창업지원조치를 취하고 있다.

일본정부는 고령자고용대책계획이라는 틀과 고령자고용안정법을 근거하여 고령자고용과 관련하는 정책을 적극적으로 행하고 있다. 실제적으로 고령노동자에게 고용과 훈련프로그램, 구직정보, 직업매칭 등의 복합적인 서비스를 제공하고 있는 실버인재센터는 지방자치 단체의 특성에 따라 지역의 고령자의 특수한 욕구를 해결하고 각 지역의 특성에 맞는 고용을 창출하고 있다. 현실적으로 이 제도는 일본고령자들이 일자리를 가지면서 건강하고 활기차게 지역의 일원으로서 살아가는데 핵심적인 역할을 하는 것으로 평가되고 있다.

8) (<http://www.mhlw.go.jp/general/seido/anteikyoku/kourei2/dl/hou1a.pdf>) 참조

실버인재센터는 고령자들 스스로 그들의 지역에서 지속적으로 지역을 위해서 일할 수 있는 기회를 얻을 수 있으며 고령노동자들 스스로가 주인의식을 가지고 그들에게 알맞은 업무를 수행할 수 있다는 측면에서 정부주도의 복지서비스와 다소 차원이 다르다. 일본의 실버인재센터는 일본 다음으로 노인인구의 증가속도가 빠른 우리사회에서 증가하는 노인인구에게 지역사회에서 어떠한 방식으로 일할 수 있는 기회를 제공할 수 있는지에 대한 정책적 시사점을 제공한다.

## 제 2절 실버인재센터

### 1. 설립배경과 추진과정

급속한 고령화가 촉진되면서, 고령기를 유의미하고 건강하게 생활하기 위한 방안이 추진되고 있다. 은퇴 후에도 고용을 희망하는 고령자의 수가 증가하고 있는 상황을 고려하여 1975년(昭和50년), 동경도에 에도가와구에 ‘일하면서 활기차고 건강하게 살아가는 노년의 삶’을 이념으로 하여 ‘고령자사업단’이 최초로 설립되었으며 이는 실버인재센터의 시작이 되었다.<sup>9)</sup> 고령자사업단은 ‘자주, 자립, 공동, 공조’라는 가치를 바탕으로 ‘일반고용 즉 민간분야에서 취업되기 힘든 고령자가 그들의 경험과 능력을 계속해서 발휘하여 일할 수 있는 사회를 만들고, 건강하고 활기차게 일할 수 있는 기회를 확보하는 것’을 목적으로 하고 있다. 고령자사업단은 지역의 고령자들이 자주적으로 운영하는 사업으로써 1970년대 후반 시대적 흐름에 맞추어 확장되었다. 1970년 후반은 일본사회의 경제발전을 담당할 세대가 정년이 되었고, 정년 이후 고령자의 고용을 촉진하고 정년연장과 계속고용의 도입을 위한 임금체계와 퇴직금제도, 인사관리 등이 논의되는 시대였다.

이후 일본정부는 1979년에서 85년까지의 7년을 계획기간으로 하는 제 4차 고용대책기본계획을 발표하여 고령자의 고용안정을 중요과제로 정하고 기본방침으로 상용고

9) <http://www.zsjc.or.jp/rhx/kyokai/index.html>, 일본의 실버인재센터협회 홈페이지에 실린 실버인재센터의 목적과 연혁

용직 취업을 근간으로 하는 다양한 형태의 취업기회를 확보되는 것으로 하였다. 1980년부터 국가는 고령자가 담당하는 임의적인 취업기회를 제공하는 단체를 육성하는 자치체에 대해서 국가보조를 하기로 결정하였다. 이것을 계기로 고령자사업단을 1980년 7월에 실버인재센터라는 명칭으로 변경하고 실버인재센터협의회(현사단법인 전국실버인재센터사업협회)를 설치하였다.

1986년(昭和 61)에는 고령사회를 지원하는 중요한 시책으로서 ‘고령자 고용안정 등에 관한 법률(이하 고령자법)’이 공시되어 실버인재센터의 사업이 법제화되었다. 또한 동법은 1996년 개정되어 실버인재센터는 새로운 각 지역에 지정되어 ‘실버인재센터운영’의 활동지침을 입법화하였다. 일본 각 지역은 고령사회대책 하에 활동지침과 실버인재센터사업을 효과적으로 전개하는 가능성을 열었다.

중앙정부와 각 지방자치단체로부터 보조금 및 인적지원을 받아 조직의 운영 및 인건비에 사용하고 있다. 지속적으로 고령자가 활기차게 움직이면서 일할 수 있는 사회를 만들며 고령자들에게 이러한 기회를 확대하기 위해서 동사업단의 사업이 확대되었다. 2008년 기준으로 실버인재센터는 일본 각 지역에 지점을 두고 전국에 1300여개의 센터를 두고 있다. 전국적으로 통합화하는 시스템을 구축하여 인터넷을 통하여 고령자들이 회원으로 등록하고 본인이 원하는 직업을 선택하며 그 정보를 전국의 지부가 공유하고 접촉할 수 있도록 하고 있다.

1970년대 이후부터 고령자를 위한 취업기회의 확보에 대해서는 실버인재센터사업이 큰 역할을 담당하게 되었다. 실버인재센터는 각 지방자치정부와 조직체와의 공동사업을 추진하면서 고령자의 욕구(needs)를 충족시킬 수 있는 취업기회를 확보하고 제공하려는 노력을 시도하고 있다. 실버인재센터는 고령자를 위한 소득의 주요원천으로 고용을 보장하는 것이 아니라 단기적인 일자리를 고령자에게 제공하는 것을 목적으로 하고 있다. 일자리는 그때그때의 실정에 맞춰서 실버인재센터가 등록회원에서 고용정보를 제공하며 회원들은 지역사회에서 제공되는 일자리를 스스로의 능력에 맞추어서 선택하고 있다. 이러한 의미에서 실버인재센터는 이미 지역공동체에 기반을 둔 효과적인 전략이라 평가 받고 있다. 노인들에게 일자리를 제공하는 것과 지역공동체에 기여할 수 있는 기회를 제공하는 것, 특히 다양한 사회참여활동 임금을 받고 할 수 있도록 하여 노인들의 그들의 삶을 활기차게 보낼 수 있는 역할을 하고 있다는 평가를 받고 있다.

(일본후생노동성, 2008). 고령자들의 고용기회를 확보하기 위한 실버인재센터는 고령자들의 근로에 대한 동기와 다양한 면을 고려하고 고용욕구, 업무, 고용스타일, 시간, 소득 등에 대한 요구에 맞는 일자리를 제공하고 있다. 이러한 고령자들의 다양한 특성에 부응하기 위한 방법으로 일본 정부는 지역사회와 연계하여 다양한 고용기회를 제공하고자 한다.

실버인재센터는 1980년이래, 지속적으로 발전되었지만 2004년이후는 전직원수의 감소가 일어나며 이는 전국적으로 비슷한 추세이다. 단체수감소의 배경에는 지방정부의 통합 때문이며 등록회원수의 감소는 실버인재센터에 보편적인 문제라는 인식 그리고 센터의 기능에 문제가 있는 것이라는 논의가 있다. 따라서 회원수의 확보와 민간과의 협력이 당면과제로 부각되고 있다.

## 2. 운영체계 및 사업과정

### 가. 회원과 사업내용

실버인재센터는 60세 이상으로 건강하고 활동할 의사가 있는 노인을 대상으로 한다. 60세이상의 고령자들이 회원으로 가입 한 후 개인의 욕구와 신체적 특징, 경험, 기술 상태등에 따라 적합한 일에 참여하게 되며 임금은 정해진 작업량에 따라 배분금을 받는다. 회원들은 자주적으로 조직과 사업의 운영을 참가하고 분기금(회비)을 낸다. 일하는 수는 평균적으로 주당 1~2일, 배분금은 2008년 기준으로 평균 4만엔정도이다.

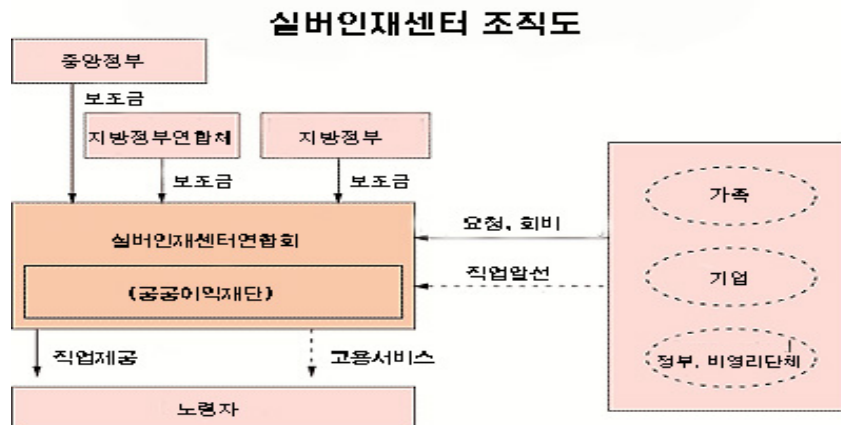
실버인재센터에서 제공하는 일을 하는 경우 노동관계법규의 적용을 받고 센터와 고령자가 취업규약을 맺으며 실버보험(손해배상책임)에도 가입된다.<sup>10)</sup> 통합된 실버인재센터에서 일하는 직원들은 지역고령자의 활동을 지원하는 것과 함께 새로운 취업분야를 개척하고, 개발함으로써 지역사회에 알맞고 고령자들이 일할 수 있는 일자리를 창출하는 것을 중점사업으로 둔다. 또한 무료취업소개사업과 미설치지역을 해소하는 노력을 통해서 전반적으로 고령자의 능력을 발휘하는 활력있는 지역사회 등의 사업을 전개하고 있다.

10) <http://www.zsjc.or.jp/rhx/kyokai/index.html>

각 지역의 실버인재센터의 홈페이지에는 지역의 사업프로그램을 예시하고 있으며 이들을 크게 분리하면 다음과 같은 공통적인 분야로 볼 수 있다. 실버인재센터에서 하는 일은 다음과 같다. 가장 많은 노인들이 일하고 있는 분야는 ① 일반작업분야로 이는 주로 공원청소, 제초작업, 상품정리, 포장, 빌딩청소, 포스터부착같은 부문으로 지역의 환경미화와 관련이 있다. 두 번째는 ② 시설관리분야로 공공기관이나 학교관리, 공원관리, 주차장 관리, 자전거정리등의 관리담당으로 고령자들 사이에서 인기가 높은 직종이다. ③ 외부활동분야로는 수도·가스 검침, 광고 배포, 수금, 배달등이 있으며 최근 여성 노인들을 위해서 적극적으로 추진되고 있는 ④ 서비스분야는 가사보조, 파출부, 관보(구시보)의 배포, 취학아동보호, 보육보조와 지역고령자를 돌보는 것이 있다. ⑤ 전문기술분야는 노인들의 전문적인 경험을 살릴 수 있는 학습교실, 가정교사, 경영상담, 번역/통역, 경리사무 등이 있다. ⑥ 사무분야로는 붓글씨작업, 봉투쓰기, 접수사무등이 있으며 ⑦ 기술을 필요로 하는 분야로는 목수, 미장, 도장공(페인트), 조경작업, 양복제작 및 수선이 있다.

## 나. 운영체계

실버인재센터협회의 조직도를 아래 그림과 같다.



자료 : 실버인재센터 인터넷홈페이지 <http://www.zsjc.or.jp>

〈그림 2 실버인재센터 조직도〉

지역의 개별센터가 광역단위 협회로 연합되어 있으며 중앙정부와 광역자치단체 및 기초자치체의 예산보조를 받아 공공이익기업 형태의 사업단을 꾸리고 있다. 각 사업단은 지역내의 가정과 기업, 공공기관으로부터 일자리를 위탁받아 회원인 노인에게 제공하고 기업에 결원이 생기는 경우 고용서비스를 제공하기도 한다. 이처럼 실버인재센터는 지역사회에서 가정, 기업, 공공기관의 일거리를 회원인 노인과 연결해주어 노인취업 및 소득보장이 이루어지도록 하고 있다. 채용조달방식에서도 실버인재센터는 중앙정부 50%, 지방정부 50%의 보조금을 받고 있으며 사업실적 및 참여자 수에 따른 차등지급을 한다. 실버인재센터의 경우 일자리범위를 노동시장 밖의 일자리로 제한하고 있으며 임시적, 단편적인 일자리 수행기관으로 역할을 부여하고 있다.

실버인재센터는 다음과 같은 조직적 특성을 지니고 있다. 3층 구조로서 중앙정부 차원, 중앙정부와 지방정부의 통합체, 그리고 각 지방정부의 조직적 체계의 협력으로 이루어진다. 두 번째는 사단법인으로서 실버인재센터의 조직특성이다. 실질적인 의사결정에 관계하는 이사회의 구성과 기능을 명확하지 않게 하고 있으며, 실버인재센터의 주된 업무는 고령자를 지원하는 사무국 조직이 시행하고 있으며 회원이 직접적으로 참여할 수 있는 사무조직은 실버인재센터의 활성화와 기능화에 있어서 중요한 위치를 차지하고 있다.

전국실버인재센터사업협회는 전국의 실버인재센터를 모아서 교류를 통하여 경험을 공유하는 것이다. 구체적으로는 사업을 구상하고 시행하는 것과 동시에 각 지방의 실버인재센터에 적합한 경영지도와 연수를 하고 있다. 국가의 보조대상단체에 대해서는 일정한 규칙, 예를 들어 채용의 배분과 매년 사업평가 등 최소한 행해야 하는 것들이 있지만 경영은 각각의 지역의 특색에 맞는 사업을 행하고 있다. 또한 지역의 근간을 이루는 활동을 통해서 지역사회 공헌하기 위해서 실버인재센터는 각 지역(시부현)에 1개소가 원칙으로서 활동하도록 하고 있다.

#### 다. 채용 및 보조금(財源)

실버인재센터의 사업은 고령자취업기회확보사업(高年齡者就業機會確保事業)으로서 고령자 등의 고용의 한계 등에 관계하는 법률 제 40조항을 기반으로 고령자취업 조성사업이라는 명칭으로 국가 및 지방의 보조금에 의한 공익적 성격을 바탕으로 운영이

되고 있다. 실버인재센터의 재원은 국가와 지방의 보조금, 기관의 회비수입, 사업비수입 등으로 나누어진다. 보조금 비율정도는 1980년부터 실버인재센터에 대한 보조금액은 실버인재센터가 향후의 고령화사회에 대응하는 중요한 정부정책이라는 인식하에 증가하였으나 1982년부터는 실버인재센터의 회원수 및 취업연인원에 따라 보조금한도액을 정하는 방식을 채택하고 있다. 실버인재센터 보조금액 등급을 살펴보면 국가의 보조금은 회원수, 취업연인원수 등에 의하여 4단계로 나누어서 차등지급되고 있다. A등급을 받은 기관(회원수 1,083명이상, 연간취업인수 5,827명이상)은 천삼백만엔의 보조금을 받을 수 있다.

〈표 4-1〉 실버인재센터 운영비 보조금 등급표

취업인수 회원수	7,333명	5,827명	2,808명	500명 이상	417명 이상	등급	보조액 (만엔)
1,083명 이상	A	A	B	B	D	A	1,300
860명 이상	A	B	B	C	D	B	1,100
415명 이상	B	B	C	C	D	C	1,000
150명 이상	B	C	C	C	D	D	700
120명 이상	D	D	D	D	D		

자료 : 박기훈(2009), 일본의 노인인력활용실태와 동향

정부보조금은 센터의 운영에 가장 필요한 자금으로 2000년부터 지속적으로 감소하여 2006년에는 67%정도를 차지하고 있으며 2003년부터는 사업수익이 차지하는 비율이 증가하고 있다. 실버인재센터는 앞으로 회원에 의한 취업개척과 회원확보를 위한 노력으로 사업의 확대를 행하는 사업비수입을 높일 필요가 있다. 보조금사업에는 운영비보조사업, 개호, 육아서비스 촉진사업, 고령자생활지원사업, 지역고령자 사회참여촉진사업이 있다.

〈표 4-2〉 실버인재센터 재원비율

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
국가로부터 보조 등의 수입	1,944,689	1,358,403	1,311,169	954,640	581,670	581,370	581,070
고령자취업기회확보사업비 등 보조금	1,802,362	1,208,854	1,165,402	810,031	432,872	432,772	432,671
노동 등의 연구조사위탁비	96,744	89,052	90,071	89,081	88,369	88,269	88,169
취업학습 등	45,583	69,497	55,696	55,528	60,429	60,329	60,229
국가로부터의 보조금 이외의 수입	227,093	241,213	292,591	338,001	284,115	292,115	294,315
회비수입	173,345	178,085	185,275	183,345	185,600	186,600	187,600
사업수입	0	0	0	118,359	69,410	78,515	79,215
기타수입	53,748	63,128	107,316	35,797	29,105	27,000	27,500
연간수입	2,171,782	1,599,616	1,603,760	1,273,271	865,785	873,485	873,385
보조금의존률	89.5%	84.9%	81.8%	75%	67.2%	66.6%	66.4%

자료 : 전국실버인재센터협회자료(2008)

현재 실버인재센터는 각 지역에 산재되어 있는 실버인재센터를 하나로 통합하는 시스템을 구축하고 있으며 따라서 구직자들은 자신이 하고 싶어하는 일과 자신의 능력을 데이터로 구축하여 참가자들의 데이터를 실버인재센터가 중앙에서 관리하고 있다. 통합지부는 센터의 활동을 지원하는 한편, 도부현지역을 합하고, 사업활동으로서 실버사업 업무를 발전, 새로운 취업분야 계획, 발전, 광범위한 지역의 사업의 조성으로 고령자가 어느 곳에 거주해도 사업에 참가할 수는 기초를 만들고, 또한 무료취업소개사업, 일반노동자사업 등 고령자의 능력을 개발하고 활력있는 지역사회를 향한 사업을 개발하고 있다.

실버인재센터에 국가 보조금이 감소하는 가운데 지방정부의 역할이 강화되고 지역사회의 재정자립성이 강화되면서 실버인재센터사업은 지역고령자가 ‘복지를 받는 측면에서부터 사회를 지원하는 복지’로서의 이행의 흐름에 있다. 회원이 주체가 되는 실버인



재센터의 역할이 강화됨으로써 사업비의 운영에 의한 수입의 증대와 이를 통해 새로운 일자리를 창출하고 지역민간사업과 연계하여 적극적으로 고령자를 지역사회에 활동하게 하는 재원운영과 확보가 요구된다.

실버인재센터는 지원되는 정부보조금이 지속적으로 줄어들고 총연간수입이 지속적으로 감소하는 등 재정상태가 좋지 않다. 자주적, 자립적 경영기반을 확립하고 귀속의식을 높이기 위해 '연회비'의 기능이 중요해지고 있다. 실버인재센터는 연회비를 회원의 취업기회와 취업유지를 확대하기 위해서 사용하려고 한다.

### 3. 실버인재센터 사업평가

#### 가. 참가회원의 특성

2007년 말 실버인재센터의 가입은 1,332단체, 가입원수는 전국적으로 약 75만명으로, 전체 회원 중 남성비율은 66.3%이고 여성비율은 37%로서 남성비율이 높다. 각 지역의 지부도 이와 비슷한 비율로 분포하며 농촌지역에 사는 노인들이 더 적극적으로 참여하는 경향이 있다. 시간당임금은 우리나라 돈으로 7000-9000원 정도를 받고 한 달 기준으로 10일 정도를 일하고 월 40만원 이상을 받는다.

남성참가자의 비율이 여성보다 두 배정도로 더 많이 참여하는데 이것은 일본에 존재하는 여성관 때문에 비롯된 것이라 보고 있다. 여자들은 가정에서 돌보미의 역할을 하며 특히 할머니들은 손자, 손녀의 양육과 집안일을 담당해야 한다는 고정관념이 있다. 그러나 이전에 구직경험이 없는 20.5%의 여성들이 실버인재센터에 참여하고 있고 이것은 어떤 문화적 편견, 구직과 근로경험이 부족한 여성들이 노동시장에 참여할 수 있도록 실버인재센터가 도와주고 있음을 의미한다.

연령대별로 보면 70~74세가 34.2%(27,812명)로 가장 높은 비율을 차지하고 있고 이하 65~69세(29.6%), 75~79세(19.7%), 60~64세(8.5%)로서 65~74세의 비율이 전체의 63.8%를 차지하고 있다. 각 지역의 60세 이상의 건강한 노인은 전화, 방문을 통해서 지역의 실버인재센터에 회원등록을 하거나 2009년 5월부터는 인터넷을 통해서 개인의 정보를 등록함으로써 실버인재센터에 회원이 되며 가입비를 낸다.

〈표 4-3〉 실버인재센터의 통계

년도	금액(억엔)	단체수	남성가입자	여성가입자	총가입자수
1980	42	92	33,442	13,006	46,448
1989	681	425	138,429	64,828	204,770
1990	797	495	151,745	73,701	226,257
1991	901	574	166,349	83,260	249,836
1992	1,011	640	184,099	95,933	280,239
1993	1,100	660	201,870	105,686	307,773
1994	1,213	680	219,234	115,112	334,590
1995	1,343	699	238,207	125,186	363,676
1996	1,598	932	275,731	147,402	423,133
1997	1,806	1,124	310,166	166,723	476,889
1998	1,964	1,328	352,418	186,524	538,942
1999	2,168	1,445	390,361	203,602	593,963
2000	2,435	1,577	422,537	219,729	642,266
2001	2,577	1,688	450,153	231,488	681,641
2002	2,740	1,790	484,241	234,197	729,438
2003	2,916	1,866	507,171	255,118	762,289
2004	3,067	1,820	513,763	258,434	772,197
2005	3,168	1,544	509,697	255,771	765,468
2006	3,239	1,343	506,322	254,725	761,047
2007	3,265	1,332	501,422	252,969	754,391

주: 전국 실버협회보고서(2009)

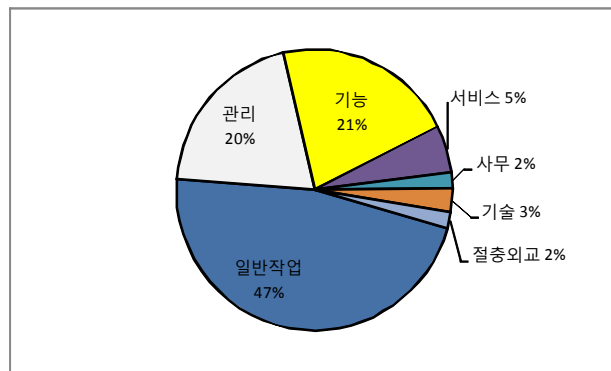
## 나. 사업분야

센터는 지역의 고용부분과 고령자개인의 기술과 희망을 반영하여 취업을 알선해주며 회원으로 등록되면 지속적으로 고용기회를 받을 수 있다. 2008년 현재 전국적으로 약 72%가 민간부분에 취업되고 있으며 나머지(약 37%)는 공공부분에 취업하고 있다.

전국실버인재센터 협회의 자료(2008)에 따른 직업군별 사업 참여자를 아래 그림에서 확인해보면 참여하는 작업 빈도가 일반작업(51%) - 경리(22%) - 기능(23%) - 서비스(6%) - 기술(3%) - 사무정리(2%)와 외교(2%)의 순으로 참여하는 것을 볼 수 있다. 가장 많이 작업 하는 내용이 작업군은 옥외작업으로 각종 옥외 청소, 제조,

약제 살포, 잡일, 운반 등의 일과 옥내 작업으로 청소, 포장 작업, 짐싸기, 잡역 등 단순 업무가 가장 많다.

이는 일본도 한국과 마찬가지로 이들 업종이 특별한 직업 훈련 교육을 받지 않아도 바로 일을 할 수 있는 업종이기 때문으로 보인다. 또 전문적인 직업능력이 필요한 교육지도, 번역, 특수기술이나 사무정리는 비중이 낮아 일본실버인재센터의 일거리가 단순 업무에 집중되어 있다는 비판을 많이 받고 있다. 또 여성노인의 경우도 대부분 가사도우미, 병간호, 아동교육보조 등 가사 관련 서비스 일을 많이 하고 있으며 전통적으로 여성이 수행해오던 일거리들로 그 외에 여성노인에 적합한 일은 많지 않다. 대체로 이렇게 실버인재센터에서 주로 의뢰받는 일자리는 단순 반복적 일거리가 많다.



〈그림 3〉 참가자의 업무분포

그 이유는 기업이나 가정, 공공기관으로부터 의뢰받은 일을 일용직으로 하고 소득을 배분하는 방식이어서 지속적이고 정규적인 일자리가 아니라는 점, 전문적인 직업 능력이 필요한 일은 일용직으로 의뢰가 어렵다는 점 때문에 그러하다. 그러나 실버인재센터의 회원으로 가입하게 되면 일회적인 취업알선으로 끝나지 않고 지속적인 일자리 제공이 된다는 점에서 한국의 취업알선센터와 다르다고 할 수 있다. 또 주로 지역사회에서 일을 의뢰받아 노인회원에게 분배하는 방식은, 새로운 일자리 창출을 위한 사회적 일자리형 사업단을 구성하여 노인 소득 사업을 병행하는 한국의 시니어클럽과도 다르며, 회원으로 가입하여 회원스스로가 자주적으로 활동하고 지역사회의 참여에 중점을

두고 있는 면으로는 미국의 SCSEP과도 차이가 있다고 할 수 있다.

앞서 언급한 것처럼 실버인재센터의 일자리는 단기적 성격을 지니며 높은 기술을 요구하는 것은 아니다. 따라서 전문직종에서 일하다가 은퇴한 노인들이 지속적으로 일하고자 하지만 그들의 전문기술을 활용하는 일자리는 그다지 많지 않다. 또한 단순일거리가 다수를 차지하고 있으므로 최근의 회원들의 불만이 제기되고 있다. 이에 실버인재센터는 제공하는 업무의 범위를 확대하고 새로운 분야로 고용을 창출하는 노력을 기울이고 있다. 비록 이러한 문제가 이 시점에서 해결되는 것은 아니지만 실험단계에 있다.

최근 추진하고 있는 사업으로 고령여성의 인력을 활용하는 것, 그리고 지방단체의 경우 농업 또는 임업같이 지방의 특색에 맞는 사업의 창출을 통해 재원의 확보와 고용을 증가하는 방향으로 향하고 있다. 일본의 경우도 여성의 노동시장 참가율의 증가와 저출산이라는 사회적 문제에 대응하기 위해서 실버인재센터는 2003년부터 후생노동성은 ‘고령자활용자육의 지원사업(高齢者活用于育て支援事)’과 연계하고 사업을 확대하고 있다. 젊은 여성의 사회참여, 사회진출을 육성하기 위하여 육아지원분야의 육구확대가 증가되면서 아이를 돌보는 업무에 대한 관심이 증가하고 있는 것에서 시작되었다. 또한 고령여성의 실버인재센터 참여를 적극적으로 장려하기 위해서 과거에 취업경력이 없고 전통적으로 자녀양육을 담당해왔던 고령여성에게 아이돌보미의 일자리를 적극적으로 연계하여 지역사회에서 고령여성들이 아이들을 케어(care)하는 역할을 통해서 지역사회에서 활동하도록 하고 있다. 동경도의 실버인재센터에서는 회원들을 위한 지원체도로써 실버인재센터에 등록하여 취업을 희망하고 있고, 새로운 취업분야로의 이행을 희망하는 직원을 향해 학습의 기회를 제공하고 있다. 예를 들어 컴퓨터고장을 수리할 수 있는 기술습득을 위한 기초훈련을 제공하고 수목을 정비하는 방법 등을 교육한다. 또한 사무업무를 수행하는 것을 돕도록 워드나 메일사용 같은 교육프로그램을 제공하고 있다.

실버인재센터가 추진하는 고령노인의 기술습득 프로그램으로 시니어워크프로그램(senior work program)이 있다. 2006년에 전국실버협회는 SP중앙지도사업 수탁자로서 지역SP사업수탁자에 대해서는 지역, 산업별의 노동력의 수요 등에 대응하는 기술학습의 기회를 제공하고 있다. 고령자 고용기회 촉진을 위하여 60세 전반의 고령구직자를

중심대상으로 지역사업단체 등의 참가협력으로 실시하는 기능강습이다. 실버인재 센터의 사업은 센터가 위치한 지역에 따라 다소 차이가 있으며 주로 수목녹지관리업무, 수공예품 만들기, 제조작업, 관리기술향상 등이 있다. 수강대상자는 55~64세이며 강습료는 무료이다.

취업상담과 관련하여 각사무소에 새롭게 '취업상담코너'를 설치하여 미취업회원의 취업확보와 유지, 취업회원의 취업상담을 실시하고 있다. 취업안내와 각종 지원정보회 안내, 더욱이 연수회 등의 자원봉사를 소개해주는 것도 한다. 상담코너에는 취업희망 회원과 취업중의 회원으로, 취업내용과 취업상황에 대해서 상담하고 회원에 대해서 사무소가 직원으로 대우하고 있다.

#### 4. 소결

##### 가. 일본의 고령화정책에 대한 대응

실버인재센터 사업은 자녀교육 지원사업 등 지역사회에 필요한 사업추진, 취업 및 사회참여에 관한 다양한 정보제공 업무로 이루어져 있다. 또한 실버인재센터를 마련하여 정년퇴직자, 그 밖에 고령퇴직자의 희망에 따른 취업으로 임시적·단기적인 업무의 기회를 확보·제공하고 있다. 이는 고령자를 위하여 지역사회와 밀접한 취업의 기회를 만들기 위한 조직이다. 실버인재센터는 일본의 노년관을 반영한 것으로서 일본노인은 독립적으로 생활하며 경제적인 소득보조를 받는 것을 넘어서 활기차게 활동하면서 자신이 살고 있는 지역사회에서 의미있는 존재로서 살고 싶어하기 때문이다. 이것은 일본형 고용자프로그램이라고 볼 수 있다. 최근에는 노인들의 노동참여를 조직적이고도 적극적으로 추진하기 위하여 실버인재센터는 사업단을 구성하여 지방정부의 보조금을 받아 고령자에 적합한 직종 개발조사연구, 고령자의 능력 개발훈련 그리고 고령자의 복지사업까지 다양한 사업을 수행하고 있다.



## 제 5 장

### 결론





## 제 5 장

### 결론

본문에서 미국과 일본의 정부주도의 고령자고령자고용정책에 대해 살펴보았다. 본 장에서는 미국의 SCSEP과 일본의 실버인재센터에 제공하는 고용정책을 비교·분석함으로써 우리나라의 고령자고용정책의 노인일자리사업의 향후 전개방향에 시사점을 제안하도록 하겠다.

첫째는 프로그램의 목적이라는 부분에서 미국의 SCSEP과 일본인재센터는 30년 이상의 역사를 지닌 프로그램으로, 비슷한 목적으로 시작되었으며 현행 고령화사회라는 환경의 변화에 맞추어 시행되고 있다. 미국의 SCSEP은 노인인력의 활용을 위한 고령자 고용지원 프로그램으로서 일자리의 제공을 통하여 소득을 창출하고 사회참여와 노인의 건강증진 등 노인을 위한 종합적인 복지를 구현하는 근로연계형 복지체계의 특성을 지니고 있다. SCSEP 참여자들은 주로 경제적으로 어려운 노인계층으로 소득의 획득을 목적으로 지역사회봉사서비스를 중심으로 하는 시간제 근무를 하고 있다. 일본의 실버인재센터 역시 '일하면서 활기차고 건강하게 살아가는 노년의 삶'을 이념으로 하여 '고령자사업단'을 최초로 설립하였으며 이것이 실버인재센터의 시작이 되었다.

실버인재센터는 '자주, 자립, 공동, 공조'라는 가치를 바탕으로 '일반고용 즉 민간시장에서 취업되기 힘든 고령자가 그들의 경험과 능력을 계속해서 발휘하여 일할 수 있는 사회를 만들고, 건강하고 활기차게 일할 수 있는 기회를 확보하는 것'을 목적으로 하고 있다. 두 나라의 정책 모두 노인들이 지역사회에서 노동을 통해서 생활의 기반을 확립하고 지역사회와 연계하여 건강하게 살아가는 것을 목표로 하고 있다. 그러나 미국의 SCSEP의 경우 '경제적 자립(self-sufficiency)'을 목적으로 고령자들이 스스로 자립할 수 있는 일자리를 가지는 것을 주된 목적으로 하고 있다면, 일본의 실버인재센터는 좀 더 활기있는 노년(active ageing)을 바탕으로 노인들이 지역사회를 기반으로 일을 하고 동시에 기여함으로써 사회적 참여를 통한 삶의 보람의 증진도 도모하고 있

다. 이는 일본노인들의 욕구와도 일치하는 것으로서 노년의 삶을 일을 통해서 가치있게 만드는 것이라는 가치에 부합하는 것이다.

한국의 노인일자리사업은 노인에게 맞춤형 일자리를 제공함으로써, 일을 통한 소득보충, 적극적 사회참여 및 건강증진등의 효과를 통해 노인문제를 예방하고 사회적 비용을 절감하기 위한 정책목적을 바탕으로 2004년부터 시행되었기 때문에 상대적으로 두 정책에 비해서 그 역사가 매우 짧다. 따라서 이 프로그램이 목적에 명시된 바로 제대로 시행되고 있는지에 대한 평가는 미미하지만 명시적으로 노인일자리 사업의 목적 또한 두 국가의 고용프로그램과 동일한 목적을 지니고 있다고 할 수 있다.

두 번째로 프로그램의 시행체계와 대상층을 비교해보도록 하겠다. SCSEP은 지난 1965년 시행이후 현재까지 사업예산을 전액 국고지원으로 충당하고 있는 연방프로그램으로서 특수계층에게 시행한다는 점으로 그 대상의 특성이 완전히 다르다고 할 수 있다. SCSEP제도의 기본 목적 자체는 실업상태에 있는 저소득 노인, 인종소수자, 장애가 있는 노인, 극심한 경제적 어려움에 있는 노인 등 사회보장의 사각지대에 놓여있거나 서비스에 배제되어 있는 노인들이 주로 대상이 된다. 특히 2009년 경제회복법(Recovery Act)의 제정으로 SCSEP이 얼마나 이러한 대상층을 포괄하고 있는지가 중요한 평가항목이 되었다. SCSEP은 취약계층에게 효율적으로 서비스를 제공하여 대상자들이 경제적으로 자립하여 민간분야로 진출하는 것을 최근의 목표로 하고 있다.

일본의 실버인재센터는 60세 이상으로 건강하고 활동할 의사가 있는 노인을 대상으로 한다. 특별한 자산조사나 소득조사없이 지역에 거주하고 있는 60세이상의 고령자들이 회원으로 포괄하며 노인들 각자의 욕구와 신체적 특징, 경험, 기술상태 등에 따라 적합한 일에 참여하게 되며 임금은 정해진 작업량에 따라 배분금을 받는다. SCSEP은 참가자격에 엄격한 제한을 두고 있으나 실버인재센터는 상대적으로 참가자격요건에 소득과 관련한 어떠한 제한도 두지 않고 있다.

반면 노인일자리 사업은 상대적으로 참여자요건에서 이 두 국가의 중간자적인 성격을 지니고 있으며 그 제한에 융통성을 가지고 있다. 참여자격에서 SCSEP은 65세이상, 장애인, 고용전망이 낮은 자 등 사회적 취약계층을 우대선발하도록 법적근거를 두고 있지만 노인일자리사업은 이들 취약계층에 대한 별도의 정책적 배려없이 참여자유형별 고득점자 순으로 선별하고 있다. 공익형인 경우만 저소득층을 선별하기 위한 재산상황

을 적용하고 있으므로 이는 어떤 제한조건 없이 자유로이 참여할 수 있는 일본의 경우보다 더 참여자가 선별되는 특징이 있다.

세 번째로 두 정책이 추구하고 있는 일자리 프로그램의 성격을 살펴보도록 하겠다. SCSEP과 실버인재센터의 차이점이 있는데 이는 노인노동력활용 방향에 대한 차이에서 비롯되는 것이라고 볼 수 있다. SCSEP의 경우는 참가자들에게 일정기간동안 일반 교육, 소양교육제공, 직무교육, 보수교육을 제공하며 참가자들은 이러한 교육을 바탕으로 지역서비스와 관련한 업무를 하고 있다. 또한 제한된 기간 동안 보조되는 일자리를 한 후에는 민간분야로 진출하여 습득된 기술을 바탕으로 지속적으로 일을 하도록 권장하고 있다.

반면 실버인재센터의 경우는 개인이 지닌 기술능력과 교육수준을 사정하기는 하지만 지역별로 자율적으로 교육프로그램을 제공함으로써 체계적인 교육을 제공하지는 않는다. 실버인재센터에서 규정한 노인인력활용은 지역에서 제공되는 일을 통해 삶을 영위할 수 있는 정도의 소득을 얻을 수 있는 구속된 형태의 노동과, 전혀 구속을 받지 않고 자유롭게 원하는 일을 하는 노동(자원봉사적 성격)의 형태도 지니고 있다. 박기훈(2009)에 따르면 실버인재센터의 노인인력활용형태는 고용과는 명확하게 구분하면서 고용적인 성격을 일정부분 갖는 고용과 자원봉사형 노인인력활용이다. 따라서 노인들이 반드시 훈련과 교육을 통해서 민간으로 진출하는 것을 강제하지는 않는다. 우리나라 노인일자리사업의 경우 참여노인을 대상으로 소양교육, 직무교육, 보수교육을 실시하고 있으나, 개별 사업별로 교육구성을 달리하고 있으며 민간분야 일자리사업일수록 직무교육과 보수교육의 중요성이 강조되고 있다. 이러한 참여노인을 대상으로 한 교육체계는 체계적 교육내용을 제공하지 않고 개별 수행기관을 중심으로 이루어지고 있기 때문에 일본과 유사한 특징을 지니고 있다.

넷째, 정책의 참가자들이 참여하고 일자리의 분야 또한 SCSEP과 실버인재센터와의 차이점이 드러나며 우리나라의 경우는 실버인재센터와 비슷한 성격을 지니고 있다. SCSEP은 고령자재취업과 경제적으로 자립할 수 있는 것을 목적으로 하기 때문에 수행기관이나 주정부에서 적극적으로 고용을 창출하고 지속적인 사회참여 일자리를 추구하는 것을 기본이념으로 하고 있다. 이는 업무에 대한 지속성을 보장한다는 것이며 참가자들은 비록 참여기간이 제한되어있기는 하지만 교육을 바탕으로 자신의 능력에 맞

는 일자리를 통하여 경험을 지속적으로 쌓아갈 수 있다. 이는 인적자원의 개발이라는 관점과 같은 선상에 있는 것으로 노인들 스스로 욕구와 기술에 맞는 직업을 통해서, 보조되지 않는 일자리에서 지속적으로 일함으로써 경제적으로 자립할 수 있는 삶을 살 수 있도록 하는 것이다. 그러므로 참가자들에게 제공되는 일자리의 종류는 다양하며 장기적으로 제공되는 일자리 성격을 지니고 있다.

그러나 일본의 실버인재센터는 노인노동력활용에 있어서 임시적이고 단편적인 일자리 수행기관으로 역할을 부여하고 있으며, 주로 노동시장 밖의 일자리 공급처로써 일반 시장내의 일자리와 구분된다. 이는 실버인재센터가 지역에서 제공되었을 때부터 노인들에게 소득보존과 사회참여라는 두 가지 성격을 지닌 일자리를 제공하는 것에 기본을 두고 발달했기 때문이다. 비록 현재는 연금수급연령이 늦어지고 경제적 이유로 실버인재센터에서 일하는 노인들의 수가 증가되고는 있지만 여전히 실버인재센터는 임시적이고 단순하고 반복적인 일자리를 제공하고 있다. 따라서 교육수준이 높고 전문기술을 지닌 노인이나 적극적으로 노동시장에 참여하여 높은 소득을 얻고 싶어하는 참가노인들로부터 불만이 제시되고 있으며 이는 최근의 회원 감소와도 연관이 있다. 이에 실버인재센터도 최근의 욕구와 변화에 부응하기 위해 지역의 민간단체와 결합하여 첨단산업과 복지서비스의 고용창출에 노력을 기하고 있다. 가정, 민간사업소, 관공서로부터 일거리를 수주받아 회원에게 제공하는 방식으로, 독자적이고 자율성이 강하며 주로 노동시장에서 제공되지 않는 분야의 일자리를 제공하고 있다.

한국의 경우 노인일자리사업과 시니어 클럽 모두 단순노동 위주의 일자리를 제공하는 한계에서 벗어나지 못하고 있다. 짧은 시간동안 양적인 성과에 편중되었기 때문에 제공되는 일자리의 질적수준의 향상은 미비하다. 2009년 현재 전체 사업의 90% 수준이 한시적 고용에 불과한 공공분야 일자리가 차지하고 있을 만큼 질적 수준에 대한 끊임없는 문제제기가 이루어지고 있다. 제 1기 노인일자리사업(2004~2007년) 과정에서 초기 공익형 일자리사업에 치중된 구조를 벗어나기 위해 다양한 사업내용과 수행방식을 시도하면서 생산적이면서 사회적 가치를 겨냥한 ‘괜찮은 일자리’를 강화하고자 하는 정책적 의지를 표명해 왔으나 여전히 전환점을 찾지 못했다는 평가를 받고 있다. 특히 대안적 일자리로서 모색해 온 민간분야 일자리사업은 낮은 보수수준, 적정한 참여자 발굴의 어려움, 경영지원 및 마케팅 지원 구조 취약, 판로개척 능력 미흡 등 사업의 질

적 저하를 초래하는 구조적 한계를 극복해야 할 현실적 과제로 안고 있다.

다섯 번째는 프로그램의 법적근거의 측면을 비교해보도록 하겠다. 미국의 SCSEP과 일본의 실버인재센터는 오랜기간을 걸쳐 시행되고 수행되면서 명확한 법적근거를 통해서 시행되고 있다. 반면에 한국의 노인일자리사업은 역사가 짧고 법적근거가 명확하지 않다. SCSEP은 1964년에 경제기회법안(the Economic Opportunity Act of 1964)하에서 시작되어서 1965년부터는 노인복지법 제 5편을 근간으로 시행되고 있다. 2000년이후 노동력투자법과의 통합을 통한 법적근거를 바탕으로 대상자 선정, 재원의 분배, 운영가이드 그리고 최근에 강화되고 있는 평가와 민간분야의 진출비율 등에 대해서 명확하게 제시하고 있다.

일본의 실버인재센터는 지자체에서 독자사업으로 추진되다가 중앙정부의 보조금지급 대상사업으로 지정되면서 전국적으로 확대된 프로그램이다. 주민의 욕구에 부응한 프로그램으로 이루어지다가 그 실효성이 인정받아서 중앙정부가 정부의 정책으로 받아들이고 제도화시켰다는 점이 초기부터 제도화되어 시행되었던 SCSEP이나 우리나라의 노인일자리사업과 구별되는 특징이다. 실버인재센터는 1986년 개정된 ‘고령자고용안정법’ 제 46조, 48조를 통하여 실버인재센터의 지정, 업무 등 법적지위를 확보하고 사업을 전개하고 있다. 고령자고용안정법은 고령자의 고용취업대책에 대한 종합적인 법률로서 증가하는 고령자의 임시적, 단기적인 취업욕구에 대응하는 취업기회를 확보하기 위하여 국가 및 지방공공단체는 취업을 희망하는 정년퇴직자 및 고령퇴직자에 대한 상담실시, 취업기회제공을 의무화하였다. 그러나 취업기회의 제공에 있어서 일정수준의 취업보장 또는 수입보장을 하지 않음을 전제로 하고 있다. 실버인재센터는 동법 46조에 따라서 공익법인화에 되어 공익법인의 위치를 지니고 있다.

노인일자리사업의 경우 노인복지법에 23조 및 23조의 2에 제시되어 있으나 프로그램지원과 관련한 법적근거가 미약하고 참가자 선정의 기준, 재원의 문제, 프로그램의 시행과 같은 세부항목에 대한 근거제시가 명확하지 않다. 앞으로 고령자를 위한 일자리 사업을 적극적으로 명확하게 시행하기 위해서는 법적으로 명확한 시행지침과 세부항목에 대한 제시가 필요하겠다.

여섯번째, 프로그램의 재원과 보조금지급방식을 살펴보면 미국의 경우 전액국고로 지원되고 그 배분은 수행기관 78%, 주정부 22%에 배치된다. 18개의 국가가 지원하는

수행기관은 대부분의 지원금을 참가자의 임금과 프로그램 운영에 사용하며 참가자들은 지역서비스와 관련된 업무에 참가하고 최저임금을 받게 되어 있다. 재원을 어떻게 그리고 어느 분야 사용하는지를 명확하게 하여 재원의 투명성을 제고한다.

일본의 실버인재센터의 경우 중앙정부와 지방정부가 50:50으로 나누어서 보조금을 지급하고 있으며 정부보조금이 차지하는 비율은 지속적으로 하락하고 있다. 회원수, 취업인원수 등 기관운영실적에 의한 4등급으로 구분하여 차등지원하고 있다. 이는 미국의 SCSEP의 경우도 평가를 통해서 SCSEP프로그램 달성률 등에 따라 재원의 배분을 제한하고 있다. 한국의 일자리사업은 국고보조사업으로 국비와 지방비로 지출되나 예산확보상황, 지자체의 사회경제적 여건 및 지자체장 관심도에 따라 다르다.

일곱 번째, 프로그램의 추진체계와 관련하여 SCSEP과 실버인재센터는 각 지역의 수행기관들과의 긴밀한 협조하에서 세부프로그램이 계획되고 시행되고 있다. 미국의 경우 수행기관과 지방정부, 노동력투자위원회 등이 프로그램의 수행단계에서부터 계획하고 검토하며 일자리의 창출과 참가자의 고용문제를 같이 협의하고 있다. 또한 윈스탑 센터를 통해서 각 지역의 정보 공유가 되어 있어 사업수행기관과 연계체계가 긴밀하다. 일본의 실버인재센터의 경우도 각 지역에 존재하는 실버인재센터를 하나로 통합하는 연결망을 설립하여 참가자들이 인터넷을 통하여 등록하고, 각 지역의 고용서비스와 일자리 등을 알아볼 수 있도록 하고 있다. 각 지역의 실버인재센터는 서로 정보를 공유하고 프로그램 수행시 협력체계가 잘 구축되어 있다. 그러나 노인일자리사업은 형식적, 단기적인 성과에 치중하고 있으며 정보공유의 한계, 사업수행기관간 연계의 부족 등의 문제를 안고 있다. 노인일자리사업 정보체계와 부처별, 지역별, 기관별 전산시스템이 개별화되어 운영되고 있어 통합적인 정보공유가 어렵다.

마지막으로 프로그램의 평가와 관련하여 미국의 SCSEP은 프로그램의 효율성과 책임성을 강화하기 위해서 그 측정항목들을 명확하게 제시하고 있고 수행기관들은 목표 비율을 달성해야한다. SCSEP은 매년 고용주, 참가자, 수행기관을 대상으로 미국소비자 만족도지수(ACSI)로 정책만족도를 평가하고, 이를 WIA 등 유사한 공공서비스뿐만 아니라 민간기업의 서비스와의 객관적 비교를 통해서 적극 홍보하고 있다. 일본의 실버인재센터의 경우 각 지부별로 매년 사업평가서를 제출하고 있고 실버인재센터 협회가 매년 보고서를 제출하고 있으나, 참가자들의 만족도를 측정하고 앞으로의 프로그램

의 전개방향에 대한 피드백이나 사후평가는 미비하다.

노인일자리사업의 경우 현재 한국노인인력개발원을 통해 참여노인 실태조사나 만족도 조사를 실시하고 있으며, 사회경제적 측면에서 다양한 프로그램 참여효과가 확인되고 있다. 그러나 이러한 부정기적 조사결과로는 사업의 목표조정이나 프로그램의 개선을 위한 피드백 제공 기능이 취약하기 때문에 이러한 한계를 개선하기 위해서는 사업과 연계성이 높고 객관성이 확보되는 평가도구 개발과 평가 수행체계를 갖출 필요가 있다.





## 참고문헌



## [참고문헌]

- 강신욱, 모선희(2007), 노인인력활용프로그램에 관한 한·일 비교연구 : 시니어클럽과 실버인재 센터를 중심으로, 노인복지연구, 제39권, 한국노인복지학회
- 권용식(2009), 고령자고용지원 프로그램에 대한 한-미간 비교연구 : 미국의 SCSEP과 한국의 노인일자리사업을 중심으로, 노인복지연구 46호.
- 박기훈(2009), 일본의 노인인력활용상태와 동향, 한국노인복지학회, 춘계학술대회
- 유경준 편저(2000), 고용창출에 관한 연구, 비봉출판사.
- 이석원·임재영(2006), 노인일자리사업의 의료비 절감효과, 노인일자리사업 사회경제적 효과 분석, 제 6차 전문가포럼.
- 이석원·김미근·모선희·윤홍식·임재영·이현미·정연백(2009), 노인일자리사업에 대한 사회·경제적 효과 분석, 서울대학교 산학협력단·건강증진사업지원단.
- 장혜경, 김영란(2003), 고령사회 대비 여성노인 고용활성화 방안, 2003 연구보고서 230-22, 한국여성개발원
- 최강식(2000), “적극적 노동시장 정책과 일자리 창출”.
- 유경준 편저(2000), 고용창출에 관한 연구, 비봉출판사.
- 한국산업개발원(2007), 고령화에 따른 일본의 노동정책과 그 시사점.
- 한국노인인력개발원(2007a), 2007년도 노인일자리사업 종합안내.
- \_\_\_\_\_ (2007b), 노인일자리사업 만족도 조사결과보고.
- Adams, Jr., Charles F., Robert F. Cook and Arthur J. Maurice “A Pooled Time-Series Analysis of the Job-Creation Impact of Public Service Employment Grants to Large Cities” Journal of Human Resources (1983) Vol. 17, pp. 283-294.
- Bass Scott and Masato Oka(1995), An older worker employment model: Japan’s silver Human resource centers, The Gerontologist, 35:5 pg 679
- Brodsky, M.M(2000). Public-service employment programs in selected OECD countries. Monthly Labor Review 31.
- Bureau of Labor Statistics (BLS), 2009a. “Labor Force Statistics from the Current Population Survey.” Washington, DC: Bureau of Labor Statistics.

- \_\_\_\_\_. (2009b), Unemployed Persons by Age, Sex, Race, Hispanic or Latino Ethnicity, Marital Status, and Duration of Unemployment. Washington, DC: Bureau of Labor Statistics.
- Ellwood, D and Welty, E.D(1999). Public Service Employment and Mandatory Work: A Policy Whose Time Has Come and Gone and Come Again? Kennedy School of Government Harvard University.
- Eyster, Lauren, Richard W. Johnson, and Eric Toder(2008) “Current Strategies to Employ and Recruit Older Workers.” Washington, DC: The Urban Institute. <http://www.urban.org/url.cfm?ID=411626>.
- Gottschalk, P(1998). The impact of Changes in Public Employment on Low-Wage Labor Markets, (eds) Freeman, R and Gottschalk, P(1998). Generation Jobs-how to increase Demand for Less-Skilled Workers. Russell Sage Foundation.
- Johnson, George E. and James D. Tomola “The Fiscal Substitution Effects of Alternative Approaches to Public Service Employment Policy” Journal of Human Resources (Winter 1977) Vol. 12, pp.3-26.
- Nathan, Richard P., Robert F. Cook, V. Lane Rawlins and Associates Public Service Employment: A Field Evaluation (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1981).
- U.S. Census Bureau(2000), National Projections 2000-2100 based on 1990 Census (released 2000). Projections of the United States by Age, Sex, Race, Hispanic Origin, and Nativity: 1999 to 2100. National Population Projections Detailed Files. Mortality (Life Tables)
- U.S General Accounting Office(2003), Employment Assistance focuses on subsidized jobs and job search, but revised performance measures could improve access to other services. <http://www.gao.gov/new.items/d03350.pdf>
- \_\_\_\_\_(2006), Labor Has Made Progress Implementing Older Americans Act Amendments of 2000, but Challenges Remain. <http://www.gao.gov/new.items/d06549.pdf>
- \_\_\_\_\_(2007), Workforce Investment Act, One-Stop System Infrastructure Continues to Evolve, but Labor Should Take Action to Require That All Employment Service Offices Are Part of the System, <http://www.gao.gov/new.items/d071096.pdf>
- \_\_\_\_\_(2008), Most One-Stop Career Centers Are Taking

- Multiple Actions to Link Employers and Older Workers, General Accounting Office. Workforce Investment Act: Improvements Needed in Performance, <http://www.gao.gov/new.items/d08548.pdf>
- International Labor Organization (ILO), International Labor Statistics- LABORSTA Internet.
2006. Total Economically Active Population.
- Katharine A & Houseman.S(2008), Removing Barriers to Work for Older Americans, W.E. Upjohn Institute for Employment Research
- Noreen Hale(1990), The Older Work: Effective Strategies for Management and human resource development
- National Silver Human Resource Center Corporation(2006), Active Ageing- National Statistics. Availableat: <http://www.zsjc.or.jp/rhx/upload/Statistics/2.pdf>.
- Randall S. Jones(2008), Reforming the Labour Market in Japan to cope with increasing dualism and population ageing economics department working papers, no.652
- Williamson, B John and Masa Higo(2007), Older workers lessons from Japan, Work Opportunities for Older Americans Series 11, June 2007
- William Crown, ed.(1996), Handbook on Employment and the Elderly(Westport, conn.: Greenwood Press.
- Wilson, S and Fretwell, D(1999). PUBLIC SERVICE EMPLOYMENT- A Review of Programs in Selected OECD Countries and Transition Economies.World Bank Discussion Paper.
- 동경동실버인재센터(2008),平成21年度 (財) 東京しごと財団シルバー人材センター事業計画 (2008), <http://nri-spcial.co.jp>
- 일본후생노동성(2007), 日現在の高年齢者の雇用状況
- 일본후생노동성(2008), Employment measures for older people in japan, the Ministry of Health, Labour and Welfare, Japan, 2008
- 요코하마실버인재센터(2008), 会報シルバーセンター, 요코하마(2008)
- 실버인재센터협회, <http://www.zsjc.or.jp/rhx/index.jsp>
- 全國日本シルバー人材センタ協會編(2008)