

연구보고서 2016

60+ 민간분야 노인일자리사업 현황과 쟁점에 관한 연구

박경하·도수관·장우찬·윤기연·서예정·손승연

한국노인인력개발원·부산복지개발원

본 보고서의 수록된 내용은 저자들의 개인적 의견이며, 본원의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.

연구주관기관 : 한국노인인력개발원

연구수행기관 : 부산복지개발원

연구진

책임연구원 : 박 경 하 (부산복지개발원 부연구위원)

공동연구원 : 도 수 관 (대구가톨릭대학교 교수)

장 우 찬 (경남과학기술대학교 교수)

윤 기 연 (한국노인인력개발원 연구원)

연구보조원 : 서 예 정 (대구가톨릭대학교 박사과정)

손 승 연 (부산대학교 석사)

요 약

제 1장 서론

1. 연구배경 및 목적

- 최근 재정일자리만으로 부족한 노인일자리 수요를 감당하기 어려워 민간분야 일자리의 양적 확대와 질적 제고에 정책적 관심 고조
- 민간분야 노인일자리사업(취업, 창업)은 기업과 직접 혹은 간접적인 연계성을 가지고 있기 때문에 새로운 일자리를 개발 혹은 활성화를 위해 법적·제도적 장애요인 검토 필요
 - 노인을 노동관계법령을 근거로 근로자 지위를 인정할 경우 수행기관은 사용자로서 법적 의무사항에 대한 준수 책임
 - 근로자성 판단기준은 2006년 12월 대법원에서 제시한 지휘명령성, 임금성, 자영업자성, 기타 요소에 따르면, 참여자들은 근로자로서 법적 조건에 부합
 - 사회보장적 차원의 목적성이 강한 노인일자리 사업이더라도 그 자체로 근로자성 부인하기 어려움.
- 민간분야 일자리는 공익활동 분야의 사업과 명확하게 구분되며, 이는 노인 일자리의 정체성 확립과 일자리의 질적 제고 차원에서 필히 극복해야 할 과제
 - 일자리의 질적 문제는 비단 노인일자리의 문제만이 아님.
 - 타 부처의 사업들과 노인일자리사업이 목적과 사업내용, 정책대상이 유사하다는 점을 들어 사업을 축소하고 다른 사업들과 통합 조정하여야 한다는 주장이 나타남.
- 유사성 문제는 노인일자리사업과 직간접적으로 중복성 문제를 초래하는 정

부의 재정지원사업들 중에서 구체적으로 파악되어야 함.

- 가장 중요한 사업과 관련된 요인은 고령 근로자가 참여할 수 있는 선발요건
- 정부의 재정지원 일자리사업 합동지침에서는 취업취약계층과 장년층을 보호해야 할 정책대상으로서 설정(장년층도 사업에 보호해야 할 정책대상으로 명시)

※ 장년적합일자리 '55세 이상 고령자'에 특화된 일자리로 별도 규정

- 본 연구는 두 가지 차원에서 민간분야 일자리의 개선방안을 모색하고자 함.
- 근로자 지위를 전제로 하고 있는 민간분야 일자리에서 관련 입법화 과정이 무엇인지 그 조건을 검토하고 대안을 제시
- 민간분야 일자리의 근로조건은 정부 부처별로 수행하고 있는 다양한 유사한 사업들을 정책대상, 근로조건, 근로내용 등의 조건들을 검토하고 향후 발전방안을 제시

2. 연구방법

- 관련 문헌연구
- 데이터 분석 : 새누리정보 DB분석, 근로환경조사(산업안전보건연구원) 등
- 전문가회의

3. 연구내용

- 60+ 민간분야 노인일자리사업의 의의와 한계
- 민간분야 노인일자리사업의 법적·제도적 조건
- 60대 이상 노인의 일자리 및 복지욕구
- 취업 고령자의 고용실태
- 부처간 민간분야 노인일자리사업 추진 현황과 쟁점

제 2장 60+ 민간분야 노인일자리사업의 의의와 한계

1. 민간분야 일자리의 특징과 필요성

1) 노인의 사회활동 관점

- 노년기에 참여하는 사회활동은 노년기의 부적응 문제를 극복하는 가장 중요한 적응방법으로서 설명
 - 노년기를 성공적으로 적응하는 방편으로 노인은 활동지향적인 생활을 추구하는 것이 바람직하고, 특히 노동과 같은 생산적 활동과 긴밀하게 관여해야 한다는 관점
 - 활동이론은 노년기에 참여하는 사회활동은 노년기의 부적응 문제를 극복하는 가장 중요한 적응방법으로서 설명
 - 활동적 노화(active ageing) 개념은 활동이론의 확장된 개념으로 활동적 노화는 단순히 유급활동만을 국한한 개념이 아님.
 - 적극적인 사회참여 활동은 고령자 개인 신체적, 심리적 변화에 긍정적 영향을 미칠 수 있음.

2) 노인과 일의 의미

- 인간으로서 살아가는 기본적인 생활유지는 대다수 사람들에게 일을 하는 가장 본질적 동기임.
 - 일은 구성원으로서 사회와 연결점을 갖는 매개체 기능
 - 일의 가치는 변화하고 있으며 변화된 가치를 잘 수용하지 못하면 일의 위상태를 초래
 - 노동에 투여하는 시간이 줄어들고 있고 직업훈련이나 교육을 통한 자기개발에 쏟는 관심과 시간은 늘어남.
 - 그러나 노인일자리 참여자들의 참여동기가 대부분 가구소득을 보충하거나

주된 생계를 위한 목적에 두고 있어 새로운 가치를 추구하는 방향으로 일자리의 목표를 설정하고 추진하기가 어려움.

2. 민간분야 일자리의 특징

- 민간분야 일자리는 총 39,511명이며(취업형 15,906명, 창업형 23,605명), 그 규모는 전체 일자리 참여인원의 10.2%에 불과(2016년 민간분야 일자리 비중이 전체 27.6% 증가)
- 민간분야 일자리정책이 범정부적 차원에서 강조되고 있는 이유
 - 노인일자리는 수요대비 공급수준을 비교해 볼 때 공급을 충족하기 위한 정부재원의 재정적 한계가 분명하게 존재
 - 민간분야 일자리는 소득창출 효과를 기대하는 사업분야로서 노인빈곤율이 매우 높은 사회적 상황을 볼 때 사업의 정당성은 더욱 커짐.
 - 공공분야 일자리의 대안으로서 민간분야 일자리는 안정적 고용을 보장할 수 있는 일자리로서 역할 설정
- 민간분야 일자리의 특징
 - 부대경비를 지원하는 방식 : 시장형 1인당 194~200만원(연중), 인력파견형 1인당 15만원 수준
 - 초기자본 투입으로 기업설립 : 고령친화형 기업
 - 인턴 및 연수 지원 : 시니어인턴십
- 일자리의 구조적 변화
 - 제1기 : 사업초기단계(사회공헌형 일자리)
 - 제2기 : 취업과 창업 성격을 띤 시장자립형 일자리 모델을 개발해 정착해 나가는 과정
 - 제3기 : 노인일자리 수행기관의 인프라 연계를 통한 구인구직 기능을 강화하고, 시장형 사업의 자립을 유도하기 위해 우수한 사업은 장기적으로 고령

자친화기업으로 발전

- 2015년도 창출실적은 38만 5천개(취업활동 일자리 1만 5천, 창업활동 일자리 2만 3천개)
- 지난 5년간 취업형 일자리는 13.4% 증가한 데 비해, 창업형 일자리는 동일한 시점에서 43.9% 규모의 일자리가 증가

3. 민간 일자리의 현황과 한계점

- 좋은 일자리의 조건은 급여수준이 어느 정도인지가 중요하지만 근로의 안정성을 어느 정도 확보할 수 있는지도 중요 : 급여수준, 근로안정성 낮은 수준
 - 인력파견형은 월 평균보수가 86만원, 제조판매형은 평균 31만원
 - 1인당 참여개월수는 제조판매형이 8.9개월, 공동작업형 8.4개월이며, 일회성 파견사업은 3.5개월
- 시장형 사업 : 1인당 참여개월은 9~11개월 사이에 56.5%, 6~8개월 사이에 26.1% 분포하고, 1인당 월평균 보수는 21~40만원 사이에 61.0%, 20만원 이하에 21.1%
- 인력파견형
 - 일회성파견은 1인당 참여기간이 6개월 미만에 87.9%가 집중, 노인의 44.8%는 20만원 이하의 급여
 - 지속성파견은 1인당 참여개월은 68개월 미만에 46.0% 분포하고, 1인당 월평균 보수는 41~90만원 사이에 92.7%가 분포
- 시니어인턴십
 - 사업을 통한 참여자의 고용률은 59.3%, 이들의 1인당 월평균 소득은 87만 3천만원
- 고령자친화기업

- 2015년 현재 21개 기업을 설립하였고, 월평균 87만원으로 급여수준이 개선, 그러나 개인 평균 6개월 정도 근무를 한 것으로 나타나 고용의 지속성이 낮은 수준

제 3장 민간분야 노인일자리사업의 법적·제도적 조건

1. 근로자 정의와 조건

- 정책 목표 수행과 재정의 딜레마 사이에 근로자성 인정 문제
 - 최저임금이 상승할 경우 월보수액을 증가시킬 만한 재원이 확보되지 못한 경우 미리 정해진 월보수액에서 근로시간을 축소시키는 방향으로 운용
- 판례의 근로자성 판단기준과 비중의 변화
 - 1994년 판결과 비교하여 2006년 판결의 특징으로 ① 근로자성 인정지표와 부정지표를 함께 제시하여 양자의 비교형량이 필요하다는 것을 강조하고, ② 1994년 판결에서 사용한 “구체적이고 직접적인” 지휘감독이라는 표현 대신에 “상당한” 지휘감독이라는 표현을 사용하여, 지휘감독 관계의 판단에 있어서 현대적 업무의 특성 및 업무 자체의 성격을 반영하도록 고려하였으며, ③ 판단징표 중에 실질적 징표와 부수적 징표 구별하고 근로자성 판단에 있어 비중을 부여하였다는 점을 들고 있다.¹⁾ 특히 특수형태근로의 양산이 근로형태의 다양화와 다변화에 기인한 것임을 고려하면 “구체적이고 직접적인” 지휘감독에서 “상당한” 지휘감독으로의 변화는 종래 특수형태근로 판단에 있어서 근로자로서의 인정 여지를 더 넓게 열어둘 수 있다.²⁾

1) 강성태, “특수고용직의 노동법적 보호·판례상 근로자 판단방식의 변화를 중심으로”, 『노동정책연구』 제7권 제3호, 2007, 106-107면.
 2) 강성태, “특수고용직의 노동법적 보호·판례상 근로자 판단방식의 변화를 중심으로”, 『노동정책연구』 제7권 제3호, 2007, 114면은 “서비스 산업의 확대, 능력급적 업무의 증가 등 산업의 변화에 따라 지휘명령의 존재가 ‘직접성·구체성’-‘상당성’-‘포괄성’으로 변화하고 있음을 직시할 필요가 있다”고 함.

□ 특수형태근로종사자의 경우 근로자성 문제

- 특수형태근로종사자는 자영인에 비해서 사업주에 대해 경제적 종속성이 인정
1. 주로 하나의 사업에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활할 것 2. 노무를 제공함에 있어서 타인을 사용하지 아니할 것(전속성, 계속성, 비대체성을 갖춤)

□ 자원봉사자의 경우

- 근로자이나 자원봉사자이나 여부의 판단은 사용종속관계의 판단보다는 오히려 자원봉사의사의 존재 여부에 초점

□ 국민기초생활보장법에 따른 자활사업 참여자

- 서울행정법원은 국민기초생활보장법에 따른 자활사업의 참여자에 대해서 근로기준법상의 근로자임을 인정하지 않음.

2. 일자리의 노동관계 법령 쟁점

- 소득의 보전을 노무제공을 통해 한다면 이는 근로여야 함이 원칙이며, 자원봉사를 통해 소득보전을 하는 활동은 법적 논리나 이론구성에 있어서 어색해 보임.

- 사용종속관계의 근로자성 인정기준을 다수 충족할 경우 자원봉사로 인정될 수 있을지 확실하지 않음.

- 노동능력이 없거나 감소된 경우라서 기존 노동시장에서는 경쟁력이 없는 노동이라면 복지로서의 노동이 고려될 수 있는 것이지만 복지로서의 노동의 도피가 쉽게 허용돼서는 안 될 것으로 전망

- 현재의 노동법이 적용되는 “근로” 여부의 판단에 복지로서의 노동이라는 기준이 제3의 기준으로 작용하기 위해서는 60+ 노동의 세분화가 필요

- 이중적 보호의 필요성 - 근로자로서의 보호와 고령자로서의 보호

- 고령자의 근로권의 내용은 크게 근로조건에 있어서 차별금지과 고령에 대

한 특별한 보호로 대별

- 고령자의 근로권 측면에서 근로조건을 재검토할 필요가 있는데, 이른바 비정규직 부분
 - 기간제법에 따라 원칙적으로 기간제 근로계약은 2년을 초과할 수 없지만, 예외적으로 고령자고용법상 고령자와 근로계약을 체결하는 경우에는 예외로 인정
 - 파견법은 사용자가 파견근로자를 사용할 수 있는 기간은 최장 2년을 초과할 수 없으나, 고령자고용법상 고령자를 파견근로자로 사용하는 경우 당해 제한규정을 적용하지 않는다고 규정
 - 근로기준법 제63조 제3호는 근로시간, 휴게, 휴일에 관한 규정을 “감시 또는 단속적으로 근로에 종사하는 자로서 사용자가 고용노동부장관의 승인을 받은 자”에게는 적용하지 않는다고 규정
 - 초단시간 근로자는 4주 동안 평균하여 1주 동안 소정근로시간이 15시간 미만인 근로자를 말하는데, 이에 대해서는 근로기준법상 유급휴일, 연차휴가 제도가 적용되지 않고, 퇴직금제도도 적용되지 않음.

3. 민간일자리의 노동조건 개선 방향

- 일자리의 양적, 질적 개선과 그 딜레마
 - 고령자의 양적 확대에 방점을 둔 입법과 정책은 고령자에게 지속적으로 비정규직의 불안정한 노동조건을 강요할 수 있는 법적 원인으로 작용함. 당해 규정이 존재하는 한에서는 각종 지침이나 표준근로계약서의 도입 등을 통해서 악용과 남용을 막는 방안을 강구할 필요
- 복지로서의 노동의 인정 문제
 - 노인의 근로는 복합적인 시각에서 살펴보아야 하며, 최저임금 미만 가치의 노동에 대해서도 고용기회를 보장해 주어야 할 필요

- 이분법적으로 근로자성 여부를 문제삼을 것이 아니라 제3의 영역으로 검토할 필요
- 60+ 노동 및 일자리의 세분화, 유형화 필요성

제 4장 취업 고령자의 고용실태

- 노동시장에 취업중인 장년층 일자리는 저임금의 고용불안정이 큰 비정규직 일자리 비중이 높은 특성
 - 특히 65세 이상의 장년층은 고용불안정이 높아 고용기간과 근로시간이 짧은 일자리 형태이면서 저임금 일자리에 주로 종사
- 노동시장에 취업중인 장년층 근로자는 연령이 증가할수록 상용근로자 비중은 줄어들면서 고용형태는 고용불안정이 큰 비정규직이 크게 늘어남.
 - 비정규직 유형 가운데 장년층 비정규직은 특히 기간제 비율이 가장 높게 나타났는데(12.5%), 대부분 근로자들은 1~2년(69.2%), 1년 미만(26.4%) 내의 근로기간에 속하였음. 장년층의 경우 근로시간에 따른 고용형태는 시간제 비중도 높은데, 50~65세 사이의 장년층은 주당 15~30시간 미만의 일자리 비중이 높고(20.4%), 65세 이상의 장년층은 주당 15시간 미만의 초단기 근로자 비중이 높게 분포
 - 50~65세 미만의 장년층은 평균 222만원이며, 65세 이상 장년층은 평균 120만원 수준으로 장년층 집단 간에 평균적으로 100만원 정도 차이
- 장년층 취업자들의 근로환경을 개선할 필요
 - 장년층 근로자들은 연령이 높아질수록 일이 건강에 미치는 부정적 영향을 상대적으로 크게 인식하고, 근로환경에 대한 만족도는 연령이 높아질수록 낮아지는 것으로 남.
- 고용상태가 불안정한 일에 종사할 가능성이 높은 장년층은 만족스럽지 못

한 근로환경에서 근로를 할 가능성이 높고 이러한 상태가 자신의 건강문제에도 영향을 미친다고 인식

- 장년층 근로자에 대한 교육훈련의 기회를 사회적으로 확대 필요
 - 장년층은 교육훈련을 받을 수 있는 기회가 적어 교육훈련이 자신들의 불안정한 고용지위를 벗어나는 대안으로 역할을 하지 못함.

제 5장 부처간 민간분야 장년일자리사업 추진 현황과 쟁점

1. 정부의 재정지원일자리사업 유사중복성 판단

- 많은 중앙부처의 일자리사업들이 장년층의 참여율을 높이기 위해 높은 목표치를 설정
- 서비스의 중복은 세 가지 조건을 충족할 때 문제가 됨(김주섭 외, 2008: 70)
 - 첫째, 서비스 공급 상의 경합이 발생하는 상황에서 유사한 기능을 수행하는 서비스가 다수 존재하는 상황
 - 둘째, 동일한 사유로 복수의 서비스를 제공 받는 소비대상자가 있어야 함.
 - 셋째, 중복수급하고 있는 서비스의 합이 적정 수준을 초과하여야 함.
- 우리나라에서 행정적 차원에서 이러한 중복성 문제가 생기는 이유(김주섭 외, 2008: 70)
 - 첫 번째는 중앙 차원에서 기능을 중심으로 각 부처별로 조직이 편성되면서 대상자 차원에서 중첩될 가능성이 높기 때문
 - 또 다른 이유는 대상자 중심으로 행정서비스를 제공하는 하위기관이 생겨나는 경우에 행정 서비스가 중복될 가능성이 더 높아진다는 점
- 정부의 재정지원 일자리사업 합동지침에서는 취업취약계층과 장년층을 보호해야 할 정책대상으로서 설정

- 취업취약계층은 6개월 이상 장기실업자, 저소득층, 여성가장, 결혼이민자, 북한이탈주민, 장애인, 55세 이상 고령자, 노숙인 등이 지침에 규정
- 장년적합일자리는 취업취약계층의 목표 비율을 적용하지 않고, '55세 이상 고령자'에 특화된 일자리를 별도로 규정

2. 장년일자리 정책의 유사·중복성 진단

1) 정책대상

- 60세 이상 고령자들만을 대상으로 하고 있다고 볼 수 있는 사업들은 경찰청 아동안전지킴이, 고용노동부 사회공헌활동지원과 업종별재해예방, 문화체육관광부 문화관광해설사육성과 전통스토리계승및활용, 문화재청 문화재 돌봄사업과 문화재재난안전관리, 보건복지부 노인일자리 및 사회활동지원 사업과 장애인활동지원, 산림청 산림병해충방제와 산림생물다양성증진 및 산림서비스도우미, 여성가족부 아이돌봄서비스와 청소년사회안전망구축, 행정자치부 공공근로사업통합, 환경부 상수원관리지역관리사업 등

2) 근로조건 : 근로시간, 급여, 고용안정성

- 각 부처별 추진 중인 장년일자리 근로조건 현황
 - 60세 이상 장년들만을 대상으로 하고 있다고 볼 수 있는 사업들의 근로조건은 더욱 더 열악함.
 - 대부분의 노인일자리는 한시적인 특성을 지니고 있어 고령자들의 고용안정성을 확보해주지 못하고 있음.
 - 4대 보험 가입이 제대로 이루어지고 있는지를 살펴보면 실제로 경찰청 아동안전지킴이사업, 고용노동부 사회공헌활동지원, 문화체육관광부 문화관광해설사육성사업 참여자들에게는 4대 보험 가입이 이루어지지 못하고 있음.
- 참여인원 및 참여율

- 각 부처별로 2016년 기준 재정지원 일자리사업의 참여계획인원과 참여율을 나타내고 있는데, 이 중에서 만 60세 이상 장년층의 목표 참여율을 비교적 높게 설정한 사업은 경찰청 아동안전지킴이사업, 문화체육관광부 전통스토리계승 및 활용, 노인일자리 및 사회활동지원사업 지원1(재능활용형) 유형, 산림청 숲가꾸기사업 등이 있음.

제 6장 결론

- 노인인구의 양적 변화뿐만 아니라 질적 변화에도 발맞추어 노인일자리정책 방향을 설정할 필요
 - 질 낮은 일자리의 증가방식은 근본적 대책이 되지 않기 때문에 이러한 문제 상황에 대해 노인일자리 문제를 일자리 확대와 보수증가를 포함한 근로 조건 향상 문제로 삼고 접근할 필요
 - 다만 여전히 복지적 측면에서 접근해야 할 영역이 있는 만큼 노인일자리 문제를 단순히 노동법 적용 여부의 문제로 환원해서는 안 됨.
 - 노동시장에서의 경쟁력이 낮은 노인들의 소득을 일자리를 통해 보충해주는 “일하는 복지”, “복지로서의 노동”으로서 기능하는 것도 무시할 수 없음.
- 장년층 일자리사업의 유사·중복성 문제를 가외성의 측면에서 볼 때에는 각 부처별로 추진되고 있는 고령자 일자리 정책의 유사·중복 문제는 반드시 제거되어야 할 것으로 보기는 어려움.
 - 효율성을 극대화하기 위해서는 각 부처에서 추진하고 있는 유사 또는 중복적인 사업들을 통폐합할 필요성이 있지만 가외성 장치를 통하여 정책결정의 불확실성이나 혼돈상태에 대비가능(고령화 사회의 불확실성에 대비)
- 유사성을 띠면서도 상대적으로 질적 수준이 낮은 민간분야 노인일자리
 - 민간분야 일자리에서도 타 부처 장년 대상 일자리사업의 보수 수준보다도

더 낮음.

- 시장형 노인일자리사업의 매출과 생산성이 낮다 보니 참여노인들이 보다 많은 급여를 받을 수 없음.
- 양적 성장보다 질적 개선 필요
 - 공공분야보다 급여 수준이 높은 민간분야 노인일자리 지원사업에 대한 수요가 증가
 - 민간분야(22%) 일자리 개발이 낮은 상태에 머물러 있어 노인들의 근로 욕구 충족과 생계비 보장이 충분하게 이루어지지 못하고 있음.
 - 사업단의 제품들이 대부분 비슷한 품목으로 이루어져 있어 사업단 간에 차별화가 어려운 실정
 - 판매망이 좁고 사업이 커지기가 어려우며, 다른 대규모 업체와 경쟁하기도 어려운 상황
- 민간분야 노인일자리의 경우 현재 참여자의 선발과정에서 소득이나 재산 등과 같은 경제력이 전혀 고려되지 않고 있어 소득계층간 참여의 형평성 문제가 제기되고 있음.
 - 시니어직능형 고령자 친화기업의 경우 고소득직장 퇴직노인 지원과 동일 직장 재취업 지원에 치우침.
- 민간분야 장년일자리 활성화 방안
 - 60+ 노동을 세분화 하고, 이를 통한 유형화 전략이 필요
 - 취업형 일자리 모델을 개발하여 민간분야 노인일자리를 전반적으로 활성화 시킬 필요
 - 창업형 일자리의 자립 가능성을 높이기 위해서 창업형 사업의 고도화 전략을 구축하여야 함.
 - 일자리의 지속가능성을 높이기 위해 사회적 경제영역에서 민간 분야 노인 일자리사업이 활성화 될 수 있는 지원책을 적극적으로 모색해야 함.

목 차

제 1장 서 론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
제2절 연구방법 및 내용	5
제 2장 60+ 민간분야 노인일자리 사업의 의의와 한계	11
제1절 민간분야 일자리의 특징과 필요성	11
제2절 민간분야 일자리의 현황과 한계	26
제 3장 민간분야 노인일자리사업의 법적·제도적 조건	47
제1절 근로자 정의와 조건	50
제2절 일자리의 노동관계 법령 쟁점	59
제3절 민간일자리의 노동조건 개선 방향	67
제 4장 취업 장년층의 고용실태	73
제 5장 부처간 민간분야 장년일자리사업 추진 현황과 쟁점	93
제1절 정부의 장년일자리 정책 현황	98
제2절 유사 중복성 판단기준	108
제3절 장년일자리 정책의 유사 중복성 진단	115
제 6장 결 론	143
참고문헌	149

표 목 차

〈표 II-1-1〉 노인 일자리 및 사회활동 지원사업	18
〈표 II-1-2〉 사업유형별 예산지원 기준	19
〈표 II-1-3〉 시장형사업단 내용	21
〈표 II-1-4〉 인력파견형 사업내용	23
〈표 II-1-5〉 고령친화형기업 사업내용	24
〈표 II-1-6〉 시니어인턴십 참여유형 및 참여기업 지원 내용	25
〈표 II-2-1〉 연도별 노인일자리사업 추진 목표 및 실적	28
〈표 II-2-2〉 민간분야 노인일자리 사업운영추이	30
〈표 II-2-3〉 민간분야 노인일자리 참여자 연령 분포 (사업유형별)	31
〈표 II-2-4〉 민간분야 노인일자리 참여자 일을 하고자 하는 동기 (사업유형별)	32
〈표 II-2-5〉 민간분야 노인일자리 일자리수 변화	33
〈표 II-2-6〉 민간분야 노인일자리 예산규모 추이	33
〈표 II-2-7〉 민간분야 노인일자리 신규사업, 계속사업 비율	34
〈표 II-2-8〉 민간분야 노인일자리 사업운영 연수	34
〈표 II-2-9〉 민간분야 노인일자리 사업운영 연수	35
〈표 II-2-10〉 시장형사업의 운영기간과 1인당 참여기간 분포	36
〈표 II-2-11〉 시장형사업의 1인당 참여개월에 따른 1인당 월평균 보수 분포	37
〈표 II-2-12〉 인력파견형사업의 운영기간과 1인당 참여기간 분포	38
〈표 II-2-13〉 인력파견형사업의 1인당 참여개월에 따른 1인당 월평균 보수 분포	39
〈표 II-2-14〉 수행기관별 공동작업장 사업단의 평균 매출액	40
〈표 II-2-15〉 수행기관별 제조판매형 사업단의 평균 매출액	41
〈표 II-2-16〉 민간경상보조사업 창출 목표 및 실적	41
〈표 II-2-17〉 시니어인턴십 창출실적 (시도별)	42
〈표 II-2-18〉 고령자친화기업 창출 목표 및 실적	42

〈표 II-2-19〉 고령자친화기업 업종별 현황 및 연간 매출액 (연도별, 업종별)	43
〈표 III-2-1〉 일자리 및 사업의 유형과 근로자성	59
〈표 III-2-2〉 고령자 근로권의 구체적 내용	63
〈표 IV-1-1〉 전국 취업자 종사상 지위 분포	74
〈표 IV-1-2〉 근로환경조사에서 비정규직 고용형태 관련 조사 항목	74
〈표 IV-1-3〉 연령별 비정규직 고용형태별 비중	75
〈표 IV-1-4〉 근로기간을 정한 취업자의 근로기간별 분포	76
〈표 IV-1-5〉 근로기간을 정하지 않은 취업자의 근로형태	77
〈표 IV-1-6〉 원한다면 계속 직장을 다닐 수 없는 취업자의 비자발적 퇴직 사유	78
〈표 IV-1-7〉 취업자의 주당 근로시간	79
〈표 IV-1-8〉 취업자의 주당 근로일수	80
〈표 IV-1-9〉 근로장소에 따른 취업자의 근로형태(n=30,087)	80
〈표 IV-1-10〉 연령별 일과 건강의 관련성-임금근로자	81
〈표 IV-1-11〉 연령별 근로환경 만족도 (488,28)	82
〈표 IV-1-12〉 사회활동 참여 비율	83
〈표 IV-1-13〉 연령별 직무에 대한 기술수준	84
〈표 IV-1-14〉 지난 1년간 기술훈련 경험(n=30,446)	84
〈표 IV-1-15〉 지난 1년간 기술훈련 효과(n=30,446)	85
〈표 IV-1-16〉 연령별 연령차별 및 고용차별 경험(n=30,446)	86
〈표 IV-1-17〉 연령별 월평균 소득(원)(n= 33,551)	86
〈표 IV-1-18〉 가구소득에 차지하는 기여도(n=30,372)	87
〈표 IV-1-19〉 한 달 총소득으로 수입과 지출의 수지균형 가능성 수준	87
〈표 V-1-1〉 장년일자리(장년층 사회활동 지원사업) 유형	96
〈표 V-1-2〉 중앙부처 장년층 관련 재정지원 일자리사업의 장년층 참여 목표비율	99
〈표 V-1-3〉 중앙부처 민간분야 일자리사업의 유형	100
〈표 V-1-4〉 중앙부처 민간분야 장년일자리사업 현황	101
〈표 V-1-5〉 고용노동부 고용연장지원금	102

〈표 V-1-6〉 행정자치부 지역공동체일자리사업 내용	103
〈표 V-1-7〉 행정자치부 지역공동체일자리사업 유형	105
〈표 V-1-8〉 2016년 지역공동체일자리사업 종합지침 주요 변경내용	106
〈표 V-2-1〉 정부가 추진하는 사업의 유사중복 판단기준	110
〈표 V-3-1〉 취업취약계층(장년층 포함)을 대상으로 하는 직접일자리 지원사업	116
〈표 V-3-2〉 취업취약계층(고령자 포함)을 대상으로 하는 직업능력개발훈련과 고용서비스 지원사업	119
〈표 V-3-3〉 각 부처 추진 사업별 근로조건: 근로시간 및 급여, 고용안정성	121
〈표 V-3-4〉 각 부처별 추진 사업의 4대 보험 가입 여부	127
〈표 V-3-5〉 고용노동부의 중장년층취업지원사업(중장년취업아카데미)	128
〈표 V-3-6〉 고용노동부와 보건복지부의 고용서비스 지원사업	130
〈표 V-3-7〉 각 부처별 장년층 관련 재정지원 일자리사업의 참여계획인원 및 참여율	131
〈표 V-3-8〉 연도별 시니어직능클럽 지정 및 지원내역과 실적	139

그림 목 차

[그림 I-2-1]	연구 수행 체계	7
[그림 II-1-1]	보건복지부 노인일자리 및 사회활동 지원사업 추진체계	20
[그림 II-2-1]	제 3기 노인일자리사업 추진방향	27
[그림 V-1-1]	고용노동부 고령자취업지원사업/고령자 인재은행 추진체계	102
[그림 V-1-2]	고용노동부 고용연장지원금 추진체계	103
[그림 V-3-1]	보건복지부의 장년층 대상 일자리 지원사업과 장년층을 대상으로 한 다른 부처의 일자리사업의 활동내용과 보수 비교	135
[그림 V-3-2]	박근혜 정부 출범 이후 장년일자리 창출 수	136
[그림 V-3-3]	법정최저임금 변화와 공익활동 일자리 참여시간 변화 추이	137



서 론

제 1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

지금까지 보건복지부의 ‘노인일자리 및 노인활동 지원사업’(이하 노인일자리사업)은 꾸준한 양적 확대가 이루어졌지만 최근 재정일자리만으로 부족한 노인일자리 수요를 감당하기 어렵다는 인식에 기반하여 민간분야 일자리의 양적 확대와 질적 제고에 정책적 관심이 높아지고 있다. 취업활동과 창업활동으로 구분되는 민간분야 노인일자리사업은 기업과 직접 혹은 간접적인 연계성을 가지고 있기 때문에 새로운 일자리를 개발하거나, 또 이러한 활성화를 가로막는 법적·제도적 장애요인을 검토할 필요성은 매우 크다. 예컨대 민간분야 일자리에 참여하는 노인을 노동관계법령을 근거로 한 근로자 지위를 인정하게 될 경우 사업을 수행하는 수행기관은 사용자로서 법적 의무사항을 준수할 책임을 가지고 있다. 노인일자리 수행기관은 노인의 복지적 조건을 개선하고 동시에 취업의 기회를 확대하고자 할 목적으로 운영된다. 그러나 정부의 장년 일자리 정책은 근로기준법상의 근로조건 문제(퇴직금, 연차유급휴가 등)를 초래할 경우 예산 및 인력 등의 여건이 열악해 이러한 목적 달성이 어렵고 오히려 사업이 위축될 우려도 있다.

근로자성 판단기준은 2006년 12월 대법원에서 제시한 지휘명령성, 임금성, 자영업자성, 기타 요소에 따른 것인데, 이 기준을 노인일자리사업에 그대로 적용하였을 때 모든 유형의 참여자들은 근로자로서 법적 조건에 부합한다(서정희 외, 2012). 따라서 참여노인은 근로자로서 노동법적 보호를 받아야 마땅하고 실정법을 지켜야 할 책임이 있는 정부는 노인일자리사업을 실행하면서 이러한 권리를 보장할 법적 의무를 지니고 있다. 비록 사회보장적 차원의 목적성이 강한 노인일자리 사업이더라도 그 자체가 근로자성 문제에 대한 큰 영향을 미치지 못한다

(심재진, 2013). 특히 민간분야 노인일자리에 참여하고 있는 고령자는 근로자의 지위를 가진 노동자로 이미 전제되어 있다는 점에서 공익활동 분야의 사업과 명확하게 구분되며, 이는 노인일자리의 정체성 확립과 일자리의 질적 제고 차원에서 필히 극복해야 할 과제라고 볼 수 있다.

그러나 이러한 일자리의 질적 문제는 비단 노인일자리의 문제만은 아니다. 실제 고령자를 정책대상으로 추진하고 있는 다양한 형태의 정부재정일자리사업들이 질적 저하문제를 극복해야 할 도전에 직면해 있다(이지연, 2013). 그런데 최근 사회복지부문에서 유사중복 문제가 정책적 이슈로서 부상하면서 사업목적, 지원대상, 지원내용이 유사한 사업들 간 통합, 재원의 축소 조정의 조치가 강화되고 있다. 이러한 경향은 타 부처의 사업들과 노인일자리사업이 목적과 사업내용 측면에서 유사하거나 노인인 정책대상을 포함하고 있다는 점을 들어 노인일자리사업을 축소하거나 다른 사업들과 통합 조정하여야 한다는 주장으로 나타난다(강혜규 외, 2015). 서비스 중복은 세 가지 조건을 충족할 때 문제가 된다(김주섭·이규용·박성재, 2008). 첫째, 서비스 공급상의 경합이 발생하는 상황에서 유사하는 기능을 행하는 서비스가 다수 존재하는 상황이다. 둘째, 동일한 사유로 복수의 서비스를 제공 받는 소비대상자가 있어야 한다. 셋째, 중복수급하고 있는 서비스의 합이 적정 수준을 초과하여야 한다. 우리나라에서 행정적 차원에서 이러한 중복성 문제가 생기는 이유로서(김주섭·이규용·박성재, 2008), 첫 번째는 중앙 차원에서 기능을 중심으로 각 부처별로 조직이 편성되면서 대상자 차원에서 중첩될 가능성이 높기 때문이다. 또 다른 이유는 대상자 중심으로 행정서비스를 제공하는 하위기관이 생겨나는 경우에 행정 서비스가 중복될 가능성이 더 높아진다는 점이다.

이러한 조건들을 볼 때, 60세 이상의 노인을 참여자로 선정하고 있는 민간분야 일자리에서 유사성 문제를 검토하기 위해서는 노인일자리사업과 직간접적으로 중복성 문제를 초래할 수 있는 다양한 정부의 재정지원사업들이 구체적으로 파악되어야 한다. 정부부처에서 추진하고 있는 노인일자리와 유사한 성격을 가

지고 있는 사업들을 확인할 필요가 있는데, 여기서 가장 중요한 사업과 관련된 요인은 고령 근로자가 참여할 수 있는 선발요건이다. 고용정책기본법은 고용노동부장관이 정부의 재정지원일자리사업 효율화를 위해 노력할 것을 명시하고 있다(고용노동부, 2015). 이에 따라 고용노동부장관은 재정지원 일자리사업의 범위와 분류 및 평가기준 마련, 사업간 중복조정기준 마련 및 조정, 취업취약계층의 정의 및 사업별 고용비용, 고용방법 제시, 사업 추진체계 개선, 사업 간 연계성 강화 등 재정지원사업의 효율화를 위한 구체적 사항을 추진하여야 한다(법 제 13조의 2).³⁾ 정부는 취업취약계층 채용 확대를 위해 정부에서 추진하는 재정지원일자리 사업별(자치단체 고유사업 포함)로 목표참여 비율을 정하여, 장년층 퇴직자들이 민간일자리에 재진입 하기에 적합한 일자리를 구체적으로 지정하여 관리하고 있다.⁴⁾

정부의 재정지원 일자리사업 합동지침에서는 취업취약계층과 장년층을 보호해야 할 정책대상으로서 설정하고 있다(고용노동부, 2015). 취업취약계층은 6개월 이상 장기실업자, 저소득층, 여성가장, 결혼이민자, 북한이탈주민, 장애인, 55세

3) 고용노동부. 2015. 2015년도 재정지원 일자리사업 : 중앙부처·자치단체 합동지침.

4) 제13조의2(재정지원 일자리사업의 효율화) ① 고용노동부장관은 재정지원 일자리사업(중앙행정기관 및 지방자치단체 또는 이들로부터 위탁받은 각종 기관 및 단체가 취업을 지원하기 위하여 재정을 활용하여 시행하는 사업을 말한다. 이하 같다)의 효율화를 위하여 다음 각 호의 사항을 추진하여야 함.

1. 재정지원 일자리사업의 범위, 분류 및 평가기준의 마련
 2. 재정지원 일자리사업 간 중복 조정기준의 마련 및 이에 따른 조정
 3. 재정지원 일자리사업에 취업취약계층의 우선적 참여를 위한 취업취약계층의 정의 및 사업별 고용비용·고용방법 등 제시
 4. 재정지원 일자리사업의 추진체계 개선
 5. 재정지원 일자리사업 간 연계성 강화
 6. 재정지원 일자리사업 평가에 따른 제도개선 및 예산반영 의견 제시
 7. 재정지원 일자리사업을 통합 관리하는 정보전산망 운영
 8. 그 밖에 재정지원 일자리사업의 효율화를 위하여 정책심의회에서 정하는 사항
- ② 재정지원 일자리사업을 수행하는 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장 또는 위탁 기관·단체는 재정지원 일자리사업의 효율화를 위하여 고용노동부장관의 요청이 있는 경우 다음 각 호의 사항을 이행하여야 한다.
1. 매년 자신이 수행하는 재정지원 일자리사업의 현황 통보
 2. 고용노동부장관이 제시한 사업개선과 예산반영 의견에 대한 결과의 보고
 3. 소관 재정지원 일자리사업의 통합 정보전산망 관리 및 기존 정보전산망과의 연계
 4. 정보전산망 등을 이용한 재정지원 일자리사업의 중복참여 여부 확인
 5. 그 밖에 재정지원 일자리사업의 효율화를 위하여 정책심의회에서 정하는 사항

이상 고령자, 노숙인 등이 지침상 분류되어 있다. 지침에는 사업 참여자를 선발할 때 이들이 우선적으로 선발될 수 있도록 목표인원 및 비율을 사전에 정하고 선발과정에서도 가점을 부여하는 방식으로 해서 취업취약계층이 우선적으로 채용되도록 규정하고 있다. 또한 장년층도 사업에 보호해야 할 정책대상으로 명시하고 있는데, 장년 적합일자리는 취업취약계층의 목표 비율을 적용하지 않고 '55세 이상 고령자'에 특화된 일자리를 별도로 규정하고 선발목표인원 역시 사전에 인원과 비율을 확정해서 관리하도록 하고 있다.

따라서 본 연구는 실천적 차원에서 제기되고 있는 민간분야 노인일자리의 부합성을 살펴 보고 문제해결 방안이 무엇인가를 검토해 보는데 의의가 있다. 연구목적에 달성하기 위해 근로자 지위를 전제로 하고 있는 사업유형인 민간분야 일자리 영역에서 구체적인 사업의 개선방안을 살펴 볼 것이다. 구체적으로 본 연구는 두 가지 차원에서 민간분야 일자리의 개선방안을 모색하고자 한다. 먼저, 근로자 지위를 전제로 하고 있는 민간분야 일자리에서 관련 입법화 과제가 무엇인지 그 조건을 검토하고 대안을 제시한다. 또한 근로자성 문제에서 예외일 수 없는 보건복지부 외 장년층이 정책대상으로 포함된 타부처의 일자리사업 실태를 비교함으로써, 복지부 노인일자리의 근로조건에 대한 시사점을 파악한다. 정부 부처별로 수행하고 있는 다양한 유사사업들을 정책대상, 근로조건, 근로내용 등의 조건을 통해 비교해 보고 향후 발전방안을 제시할 것이다.

제2절 연구내용 및 연구방법

1. 연구내용

본 연구에서 살펴 볼 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 노인의 일과 사회활동에 대한 이론적 근거를 고찰하고 민간분야 노인일자리의 주요 쟁점을 검토할 것이다. 복지부 민간분야 노인일자리의 사업적 특성과 일자리의 안정성과 관련된 주요 현황을 살펴 볼 것이다. 둘째, 실증적 자료 분석으로 노동시장에서 취업상태에 있는 고령자들의 고용실태를 파악할 것이다. 취업근로자의 연령별 근로조건과 근로환경을 분석함으로써 장년층 일자리를 진단해 본다. 이러한 결과는 정부 재정지원일자리의 근로여건을 판단하는 준거로서 의미를 지닐 것이다. 셋째, 민간분야 일자리사업의 법적·제도적 조건을 살펴본다. 복지부의 노인일자리사업에 참여하는 장년층의 근로자 지위에 대한 법원의 판단구조를 파악하고 민간분야 노인일자리의 노동조건 개선방향을 제시할 것이다. 넷째, 복지부 노인일자리사업과 유사한 중앙정부 부처의 장년일자리 사업들을 비교해 볼 것이다. 일자리사업에서 유사중복성 판단기준과 관련 이론적 쟁점을 검토하고, 장년을 대상으로 한 부처별 정부재정일자리사업의 추진현황을 파악하고 정책을 진단한다.

2. 연구방법

본 연구는 복지부 민간분야 노인일자리사업의 법적 조건과 근로조건을 검토하고 일자리의 질적 조건을 개선방안을 검토하는 연구목적을 달성하고자 문헌연구, 2차자료 분석, 기초통계 분석, 전문가 회의 등의 연구방법을 사용한다.

가. 관련 문헌연구

민간분야 노인일자리의 특성과 합리성을 검토하기 위해 고령자 고용과 관련된 공적 연구기관의 보고서, 학계 전문가의 학술연구, 보도자료 등을 살펴 볼 것이다.

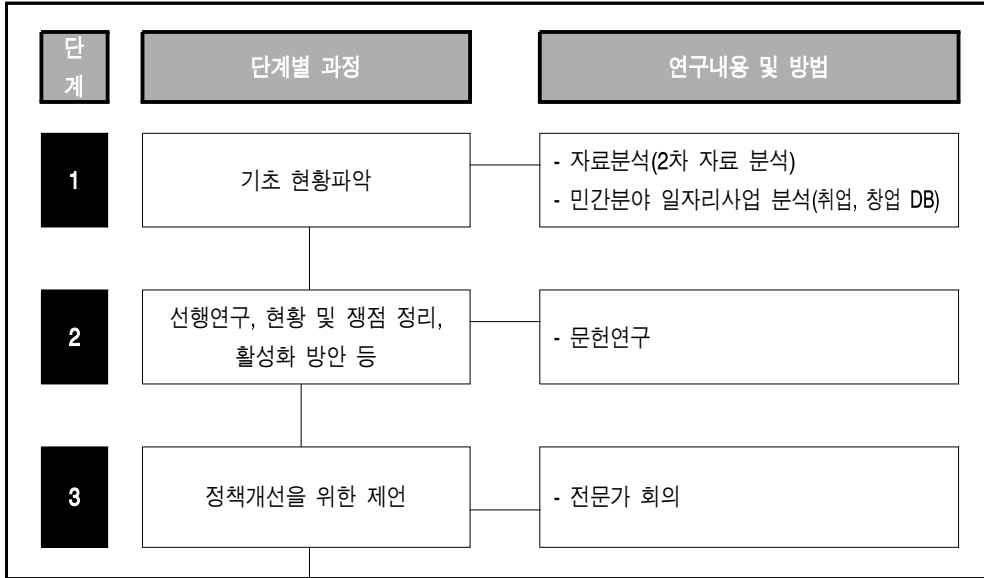
나. 데이터 분석

민간분야 노인일자리아업의 현황분석과 민간분야에서 근로하고 있는 60세 이상 고령자의 고용현황을 파악하고자 데이터 분석을 실시한다. 노인일자리아업의 현황 분석에 사용할 데이터는 새누리정보 DB분석, 근로환경조사(산업안전보건연구원) 등이다. 2013년~2015년도 3년 동안 민간분야 일자리의 사업단을 중심으로 일자리수, 예산규모, 운영기간, 참여자의 참여개월 및 평균급여 등을 중심으로 변화 추이를 살펴 보았다. 시장형과 인력파견형의 일자리 실태는 새누리정보를 통해 분석하였고 민간경상보조사업(시니어인턴십, 고령자친화기업, 시니어직능클럽)은 한국노인인력개발원 내부자료나 공개된 2차 통계현황 자료를 근거로 검토하였다. 또한 본 연구는 일반 노동시장에서 취업중인 고령자들의 고용현황을 살펴 보기 위해 산업안전보건연구원에 의해 2014년에 실시된 제4차 근로환경조사를 분석하였다. 이 조사는 전국의 만 15세 이상의 취업자를 대상으로 근로형태, 직종, 업무환경등 전반적인 고용관련 실태를 파악하고 있으며 전체 사례수는 50,007명이다.

다. 전문가 회의

전문가 회의를 통해 민간분야 일자리 사업의 타당성, 추진상의 어려움, 사업의 질적 제고방안, 유사중복성 문제에 대한 대응방안에 대한 전문가 의견을 토대로 실천적인 개선방안을 제안할 것이다.

[그림 1-2-1]연구 수행 체계



제 2 장

60+ 민간분야 노인일자리사업의
의의와 한계

제 2장 60+ 민간분야 노인일자리사업의 의의와 한계

제1절 민간분야 일자리의 특징과 필요성

1. 노인의 사회활동 관점⁵⁾

노인의 사회활동에 대한 두 가지 상반된 이론적 대립이 존재한다. 이 관점은 활동이론과 분리이론으로 설명되는데, 두 관점은 노년기에 주어지는 역할에 대해서 서로 상이한 전제를 두고 있다. 활동이론은 노년기에 새로운 역할을 찾는 것이 성공적 노화의 조건이라고 설명하는 반면에 분리이론은 바람직한 노년기의 적응은 분리를 통해서 얻을 수 있다고 본다. 분리이론은 전통적인 사회에서 노인의 삶을 설명하기에 유익하다고 주장한다. 이 관점은 노인이 되면 노동현장에서 물러나 가족의 보호체계 안에서 생활하며 활동을 줄이는 것이 사회적으로 당연시 된다. 따라서 퇴직제도는 개인이 힘든 노동활동을 중단하고 노인이 가진 권력을 다음 세대에 이양해 일자리를 내주는 공식적 과정인 것이다.

활동이론은 노년기에 참여하는 사회활동은 노년기의 부적응 문제를 극복하는 가장 중요한 적응방법으로서 설명한다. 노년기를 성공적으로 적응하는 방편으로 노인은 활동지향적인 생활을 추구하는 것이 바람직하고, 특히 노동과 같은 생산적 활동과 긴밀하게 관여해야 한다. 성공적 노화(successful aging)는 노년기를 맞이하면서 노인이 경험하는 역할변화에 대해 어떻게 하면 잘 적응할 수 있는지에 초점을 둔다. 활동이론은 노년기에 접어들어 직면하게 되는 퇴직이나 배우자

⁵⁾ 박경하 외(2015)에서 내용을 발췌 요약한 것임.

상실과 같은 역할상실의 위기는 새로운 활동으로 대체되어야 한다는 전제를 두고 다양한 활동지향적인 사회참여 활동을 강조한다. 이 이론은 노화를 개인의 역할로 인한 적응의 문제로 접근한다. 노인문제의 가장 적합한 해결책은 부적절한 생활양식을 바꾸고 생산적 활동을 통해 재적응하는 것이다. 예컨대, 퇴직은 역할상실을 초래하기 때문에 성공적인 노화는 이를 대체할 만한 새로운 역할이 있어야만 한다. 활동은 취업, 자원봉사활동, 종교활동, 취미활동 등 공식적 활동 뿐만 아니라 비공식적 활동까지 모두 포함한다. 노동과 생산성을 중시하는 사회에서는 이러한 관점을 더 중요시 여긴다. 활동이론은 노년기에 적극적인 활동을 할수록 삶의 질을 개선하는 결과를 초래한다고 본다(Passuth and Bengtson, 1998: 341). 활동을 위한 개인적 자원, 즉 교육수준, 건강, 경제적 능력, 사회적 지원 등에서 나타나는 차이는 활동수준을 결정짓는 요인이 되며, 이러한 요인들은 삶의 만족도 수준에서 차이를 가져온다(Hooyman & Kiyak, 1996). 이 이론은 여가 및 교육 등 노인을 위한 많은 프로그램들을 정당화 한다하는 관점을 뒤 받침해 주고 있다(Hooyman and Kiyak, 1996).

노년기에 수행하는 활동이 이전의 생애과정에서 경험해 보지 못한 활동일 경우 노년기에 새롭게 참여하는 활동을 수행하는데 많은 어려움을 겪게 된다. 예를 들어, 직업활동은 이전에 직업경험을 해 보지 못했거나 그러한 직업활동을 경험한 시간이 너무 오래 되었을 경우 상당한 적응의 시간이 필요하다. 자원봉사활동도 노년기 이전의 활동경험의 부족은 노년기로 이어져 자원봉사활동이 저조한 요인이 된다. 노인은 기존의 활동과 연속성을 가질 때 더욱 안정적으로 노년기에 적응할 수 있다. 노년기에 새로운 역할이 이전에 수행하던 역할과 큰 차이가 없을수록 새로운 환경에 더 쉽게 적응할 수 있기 때문이다. Atchley(2006), Lynott and Lynott(1996)는 노년기의 활동이 이전의 활동과 얼마나 연속성을 갖는지에 따라 성공적 노화는 달라진다고 주장하였다.

활동적 노화(active ageing) 개념은 활동이론의 확장된 개념이다. 활동적 노화는 단순히 유급활동만을 국한한 개념이 아니다. 또한 이 개념은 공식적인 활동

외에도 가족지원 등 비공식적 활동도 생산적인 것으로 간주된다(정경희·이윤경·윤지은, 2009). 따라서 경제활동, 자원봉사, 교육, 여가활동, 단체활동, 정치활동, 종교활동 등 다양한 차원의 사회활동은 생산적 노년을 위한 중요한 활동수단이 된다. 경제활동은 활동적 노화에서 가장 중요한 활동영역이며, 자원봉사활동은 무급이든지, 유급의 형태든지 모두 포함된다. 활동적 노화는 국제사회에서 고령 사회를 대처하는 중요한 패러다임으로 정착하였다. 우리나라 역시 이러한 관점에서 고령자의 사회참여 지원정책을 강조한다. 고령자의 사회참여는 경제활동, 자원봉사, 교육 등 여러 분야에서 광범위 하게 사용되는 정책적 개념이다. 고령자들이 참여하는 다양한 사회참여 활동은 고령자 개인을 위한 활동뿐만 아니라 타인을 위한 활동까지 포함한다. 경제활동, 여가활동, 교육, 종교활동 등의 사회활동과 달리 자원봉사활동은 타인을 위한 이타적 동기에 기반한 활동이다.

적극적인 사회참여 활동은 고령자 개인 신체적, 심리적 변화에 긍정적 영향을 미칠 수 있다. 고령자들은 생계유지, 건강유지, 사회적 관계 유지 등 다양한 이유에서 경제활동이나 자원봉사활동에 참여하고 있다. 고령자의 사회참여 활동은 사회적 관계, 건강, 심리적 안정, 생활만족도 등 여러 측면에서 유익하다. 많은 실증연구들에 따르면, 경제활동, 사회참여활동, 여가활동, 교육참여 등의 사회활동이 고령자의 신체적 건강, 심리적 안녕상태(자아효능감, 자아존중감, 우울감 감소, 생활만족도 등)에 긍정적인 영향을 미친다(이소정·정경희·이윤경·유삼현, 2007; 김소향·이신숙, 2009; 주경희, 2010; 함철호·오혜연, 2010; 최혜지, 2013).

2. 노인과 일의 의미

일의 의미는 개인의 주관적 인식과 사회적 규범이나 공동체에서 공유하고 인식에 따라 달라진다. 일에 대한 공동체의 가치체계에서부터 개인의 노동경험과 일이 가지는 중대성이 어떠한지에 따라 일의 의미가 달라질 수 있다. 개인적 차원에서 일의 목적은 일을 하고자 하는 이유가 무엇인지, 즉 근로동기와 관련된

다(Roberson, 1990). 즉 개인이 달성하고자 하는 목적을 일을 통해서 성취하게 될 때 사회적으로 긍정적인 효과가 나타난다. 개인마다 여러 형태로 근로동기가 달라질 수 있지만 인간으로서 살아가는 기본적인 생활유지는 대다수 사람들에게 일을 하는 가장 본질적 동기일 것이다. 통계청 조사에 따르면 우리나라 고령층은(55~79세) '생활비에 보탬'이 된다는 점이 경제활동에 참여하고자 하는 가장 큰 이유로 확인된다(통계청, 2016).

또한 일은 구성원으로서 사회와 연결점을 갖는 매개체로서 중요한 의미를 가진다. 이러한 의미는 금전적 이유가 아니더라도 개인은 사회활동 참여의 일환으로서 자발적 의사로 일 하고자 하는 적극적인 동기를 가질 수 있음을 뜻한다. 일의 가치는 변화하고 있으며 변화된 가치를 잘 수용하지 못하면 일의 위기상태를 초래할 수 있다(Bindé, 2005). 현대사회는 절대적으로 노동에 투여하는 시간이 줄어들고 있고 직업훈련이나 교육을 통한 자기개발에 쏟는 관심과 시간은 크게 늘어나고 있다. 전통적인 경제활동이 아니더라도 공동체를 위해 봉사하고 사회적으로 의미있는 활동에 대해서도 높은 가치를 부여하고 있다(우국희, 2007). 상품화 되지 못한 일이지만 사회적으로 가치있는 일에 대한 사회적 요구가 커지면서 고령자들이 참여하는 일자리는 이러한 영역에서 크게 확대되었다. 우리나라 재정지원 일자리로서 노인일자리사업이 사회활동 영역에 집중되어 온 이유도 이와 같은 사회적 변화와 관련성이 높다. 하지만 근로빈곤층 문제와 노인빈곤 문제가 심각한 우리나라 현실은 노인일자리가 새로운 가치를 추구하는데 걸림들이 되고 있다.

우리나라 노인빈곤율이 전체 노인의 49.6%(중위소득 기준)에 이르는 복지위기 상황에서 노인일자리 참여자들의 참여동기가 대부분 가구소득을 보충하거나 주된 생계를 위한 목적에 두고 있기 때문에 참여자의 근로동기를 새로운 가치를 추구하는 방향으로 일자리의 목표를 설정하고 추진하기가 어려운 실정이다. 이러한 문제는 결국 근로 만족도를 낮추는 구조적 문제로 다가올 가능성이 높다. 왜냐하면 개인이 일에 대해 부여하는 의미는 근로 만족도에도 중대한 영향을 미

치기 때문이다(Wrzensniewski et al, 1997). 즉 생업에 대한 욕구가 큰 개인에게 그러한 욕구에 걸맞는 일자리가 주어질 때 만족도 역시 높아질 수 있다. 전통적으로 빈곤문제는 사회복지 영역에서 가장 중요한 복지문제이다. 좁은 의미에서 빈곤은 소득이 인간의 욕구충족에 필요한 최저수준에 이르지 못한 상태를 빈곤 상태를 의미이지만(구인회 외, 2010), 다양한 영역에서 불이익을 초래하는 사회적 배제의 과정을 통해서 빈곤화(improverishment)는 심화될 수 있다. 생산활동 참여는 빈곤과 배제를 극복하고 타인에게 의존하지 않고 사회구성원으로서 정상적으로 살아가는데 필요한 중요한 생활영역이다.

노동권은 한 사회의 시민으로서 노동에 참여할 기회를 보장받는 사회적 권리이다. 고령자를 보호가 필요한 존재로 간주하여 복지 수요자라는 인식틀 속에 가두고, 주변화 된 노동자로서 노인의 노동을 가치절하 시키는 것은 시민권적 관점에서 바람직하지 못하다. 우리나라 고령자는 경제활동 참여율이 높고, 노동생애가 매우 긴 특성을 보인다(이가옥·이지영, 2005). 통계청 조사에 따르면 2015년 기준으로 60~64세 고령자의 경제활동 참여율은 59.4%로 매우 높게 나타났다. 그러나 주로 종사하는 일자리는 단순노무직이며 직업 안정성이 낮다. 고령근로자들은 기본적으로 파트타임과 같은 고용 안정성이 낮은 비정규직 일자리에 고착화 되어 있다. 통계청 조사에 따르면, 2014년도 취업노인의 36.6%가 단순노무종사로 일하고 있으며, 60세 이상의 임금근로자 월평균 임금수준은 80만원 정도이다.

60세로 의무화 된 정년은 기업에서 은퇴를 결정하는 중요한 기준으로 작용한다. 50대 연령대에 퇴직이 만연한 우리나라에서 고령자 고용정책은 기업의 정년연장에 초점이 맞춰져 있기 때문에 정책적으로 60세 이상의 연령층의 고용 가능성은 매우 낮다. 그래서 60세 이상의 연령대는 사회적 일자리 중심으로 생산활동이 이루어진다. 정부의 재원으로 운영되는 노인일자리는 사회적 일자리로서 많은 고령자들이 참여하고 있는 경제활동과 구별된다. 노인일자리사업은 일반적 경제활동과 구별되는 사회적 일자리로, 고용과 복지를 동시에 해결하고자 하는

일자리 정책이다. 복지적 의미로서 노인일자리는 취업취약계층, 즉 노동시장에서 혼자서 취업의 기회를 얻지 못하는 노인을 정책대상으로 삼고 있다.

3. 민간분야 노인일자리의 추진 배경 및 필요성

2015년 기준으로, 전체 노인일자리 참여인원은 385,963명이며, 이 중에서 공익 활동 일자리는 전체 85.2%에 해당될 만큼 큰 비중을 차지하는 일자리 유형이다. 자원봉사활동 성격이 강한 일자리(시니어직능, 재능나눔)를 제외한 민간분야 일자리는 총 3,9511명이며(취업형 15,906명, 창업형 23,605명), 그 규모는 전체 일자리 참여인원의 10.2%에 불과하다. 2016년도는 노인일자리 유형에서 큰 변화를 보였는데, 특히 민간분야 일자리 비중이 전체 27.6%로 2015년도에 비해 크게 증가하였다. 이런 규모의 증가는 전문서비스형이 시장형 사업유형으로 포함되기 때문이다. 노동관련법과 관련된 근로자성 문제가 사업 수행 현장에서 제기되면서 근로의 성격이 강한 공공분야 일자리를 민간분야 일자리로 유형으로 전환하여 시장형 사업의 세부 유형으로 편입되었다. 그러나 초등학교 급식도우미, 스쿨존 교통지원, 지역환경개선사업 등으로 대표되는 전문서비스형 일자리는 전형적인 공익형 사업의 특성을 지니고 있어 생계형, 자립형을 지향하는 민간분야 일자리와 성격이 부합하지 못한다는 지적을 받고 있다(김우주, 2016). 민간분야 일자리정책이 범정부적 차원에서 강조되고 있는 이유는 세 가지로 설명된다. 첫째, 노인일자리는 수요대비 공급수준을 비교해 볼 때 공급을 충족하기 위한 정부재원의 재정적 한계가 분명하게 존재한다. 2017년 시점에서 노인일자리 수요는 약 91만명~114만명 정도로 추정되는데(박경하 외, 2013) 비해 정부의 노인일자리 수는 크게 못 미치는 수준인 43만명 정도로 예측된다. 둘째, 민간분야 일자리는 소득창출 효과를 기대하는 사업분야로서 노인빈곤률이 매우 높은 사회적 상황을 볼 때 사업의 정당성은 더욱 커지고 있다. 이 분야의 사업들은 시장 수익이나 민간기업, 수요처에서 지급하는 추가적인 소득을 확보할 수 있는 일자

리이기 때문에 정부보조금에 의해서만 운영되는 일자리와 달리 노인들에게 상대적으로 높은 소득을 확보해 줄 수 있다. 그러나 아직까지 전체 노인일자리에서 차지하는 비중이 낮고 민간분야 일자리의 개별 사업유형별로 소득효과의 차이가 있을 뿐만 아니라 유사한 타부처의 사업들에 비해서도 근로소득이 낮다는 평가를 받고 있다. 셋째, 일시적 참여를 조건으로 한 공익활동으로 대표되는 공공분야 일자리의 대안으로서 민간분야 일자리는 안정적 고용을 보장할 수 있는 일자리로서 역할 설정을 하고 있다. 고용 지속성 보장은 좋은 일자리 조건으로서 매우 중요한 요소이다. 그러나 대부분 민간분야 일자리의 근로실태는 양질의 일자리로서 미흡한 수준에 있다. 2015년 기준으로 민간분야 일자리의 세부 유형별 근로기간을 볼 때, 1인당 평균 일자리 참여 개월은 공동작업장 8.2개월, 제조판매형 8.5개월, 인력파견형 5.8개월 등으로 나타나 공공분야 일자리의 특성과 크게 다르지 않은 것으로 확인된다.

4. 민간분야 일자리의 유형별 사업의 특징

보건복지부가 추진하고 있는 노인일자리 및 사회활동 지원사업은 크게 공공분야와 민간분야로 구분되는데, 구체적으로 공공분야(78%)에는 공익활동, 재능나눔 활동이 포함되고, 민간분야(22%)에는 시장형사업단, 인력파견형사업단, 시니어인턴십, 고령자친화기업 등이 포함된다. 공공분야 일자리는 자원봉사로 활동으로, 민간분야 일자리는 근로활동으로 성격을 구분하고 있다. 공공분야 일자리는“노인이 자기만족과 성취감 향상 및 지역사회 공익증진을 위해 자발적으로 참여하는 봉사활동(2016년 지침)”으로 지침에 규정되어 있으며 9개월의 단기간 참여를 조건으로 하고 있다. 민간분야 일자리는 취업방식과 창업방식으로 운영되는 일자리이다. 전자에는 인력파견형, 시니어인턴십이 있고 후자에는 공동작업형, 제조판매형, 고령자친화기업이 세부 유형으로 포함되어 있다.

〈표 II-1-1〉 노인 일자리 및 사회활동 지원사업

구분	유형	설 명	예산자원	활동성격	
공공분야	공익활동	○ 노인이 자기만족과 성취감 향상 및 지역사회 공익증진을 위해 자발적으로 참여하는 봉사활동	자치단체 경상보조	지원 봉사	
	재능나눔활동	○ 재능을 보유한 노인에게 재능나눔 활동 기회를 부여하여 사회참여를 통한 노후 성취감 제고, 건강 및 대인관계 개선 유도	민간 경상보조		
민간분야	시장형 (취창업)	시장형 사업단	○ 참여자 인건비를 일부 보충지원하고 추가 사업소득으로 연중 운영하는 노인 일자리	자치단체 경상보조	근로
		인력파견형 사업단	○ 수요처의 요구에 의해서 일정 교육을 수료하거나 관련된 업무능력이 있는 자를 해당수요처로 연계하여 근무기간에 대한 일정 임금을 지급받을 수 있는 일자리	자치단체 경상보조	
		시니어 인턴십	○ 만 60세 이상의 노인에게 일할 기회를 제공함으로써 노인의 직업능력 강화 및 재취업기회를 촉진	민간 경상보조	
		고령자 친화기업	○ 고령자가 경쟁력을 가질 수 있는 적합한 직종에서 다수의 고령자를 고용(최소 30명 이상)하는 기업 설립 지원	민간 경상보조	

보건복지부 노인일자리사업은 보건복지부 기본계획 수립에 따라 지방자치단체, 한국노인인력개발원, 위탁기관 세 군데로 나누어 예산을 배분하는 방식으로 이루어지고 있는데, 특히 지방자치단체는 차등적으로 예산이 배분되고 있으며, 지방자치단체에서도 자체 계획에 따라 수행기관을 선정하고 수행기관별 사업량과 예산을 배분하는 방식으로 운영하고 있다. <II-1-2>는 구체적으로 보건복지부가 추진하고 있는 노인일자리 및 사회활동 지원사업에 대한 설명을 제시한 것이다.

민간분야 일자리는 연중참여를 전제로 하고 있다. 지원기준에 따라 공공분야와 민간분야 일자리는 차이를 보이는데, 공공분야는 월 20만원의 급여(활동비)와 부대경비(최대 16만원)를 지원하는 것과 달리 민간분야 일자리는 유형에 따라 지원하는 방식이 서로 다르다. 우선 시장형과 인력파견형 사업은 부대경비를 지원하는 방식이다. 시장형의 부대경비는 운영비와 인건비로 사용되며 1인당 194만

원~200만원의 예산지원이 이루어진다. 인력파견형 사업은 15만원 정도 수준으로 부대경비가 지원된다.

〈표 II-1-2〉사업유형별 예산지원 기준

유형		참여자 1인 예산지원 기준				국고보조
		활동비 (월)	참여 기간	부대경비* (연)	계	
공익활동		20만원	9개월	14만원	194만원	50% (서울 30%)
		20만원	12개월	16만원	256만원	
시장형 사업단	공동 작업형	-	연중	194만원 ~200만원	194만원 ~200만원	
	제조 판매형					
	전문 서비스형					
인력파견형사업단		-	연중	15만원	15만원	
수행기관 전담인력		1,261천원	11개월	-	13,871천원	

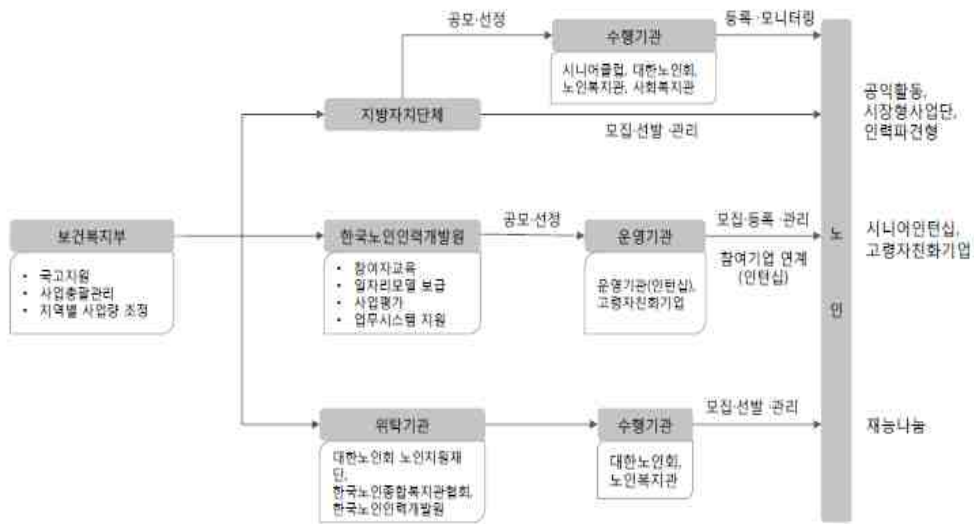
주 : 1) 보건복지부는 2017년부터 공익활동형 활동수당을 2만원 인상하여 월 22만원을 지급할 계획임

2) 부대경비: 시장형사업단, 인력파견형사업단은 사업비

자료 : 보건복지부(2016: 11)

보건복지부가 노인일자리사업은 지방자치단체, 한국노인인력개발원, 위탁기관(수행기관) 등이 사업추진을 담당하고 있는데, 구체적인 추진체계를 살펴보면 다음의 [그림 II-1-1] 과 같다.

[그림 11-1-1] 보건복지부 노인일자리 및 사회활동 지원사업 추진체계



자료 : 김우주(2016: 11)

가. 시장형사업단

민간분야 일자리에서 가장 많은 비중을 차지하고 있는 시장형 사업단은 “노인에게 적합한 업종 중 소규모 매장 및 전문 직종 사업단 등을 공동으로 운영하여 일자리를 창출하는 사업으로, 일정기간 사업비 또는 참여자 인건비를 일부 보충 지원하고 추가 사업소득으로 연중 운영하는” 일자리이다(2016년 사업지침). 민간분야 일자리 중 시장형사업단은 노인에게 적합한 업종들 중 소규모 매장 및 전문 직종 사업단 등을 공동으로 운영하여 일자리를 창출하는 사업이며, 참여자가 연중 참여가 가능하다. 예산지원 기준은 1인당 연간 194~200만원이며, 수행기관 사업실적 등에 따라 지자체의 실정에 맞게 지원액 내에서 교부한다.

참여자 교육 및 사업단 등록 측면에서 볼 때 시장형사업단 참여자는 수행기관의 상황에 맞게 근로계약을 체결하고 사회보험을 가입하며, 또 참여자는 일정

정도의 교육 및 안전교육을 받아야 한다. 계속사업단일 경우 사업자등록을 의무화하고 신규사업단일 경우 사업승인 후 예산지원시점까지 사업자등록을 완료하여야 한다.

예산 및 성과관리 측면의 경우 시장형사업단이 예산 중 사업비를 인건비로 사용할 경우 사업단별 자체 운영규정에 의해 지급하되 정부보조금은 월 21만원, 연 189만원을 초과하지 않도록 한다. 수익금은 참여노인(인건비) 배분을 원칙으로 하되, 다른 경비로도 사용이 가능하다. 또 수행기관의 실적에 관해서는 월별 사업추진현황 정보공개서를 매달 작성하여 사업장에 게시하고 사업단 중단 및 종결시 보고서를 작성하여 지자체에 보고하여야 한다. 평균임금, 참여기간 등 성과평가를 통해 우수 사업단에는 시장형 인센티브를 지원하고 부진한 사업단에는 예산지원을 중단하게 된다. <표 II-1-3>은 구체적으로 노인일자리사업의 시장형 사업단 유형에 대해 설명한 것이다.

공동작업장형, 제조판매형, 전문서비스형의 세 가지 유형이 있다. 공동작업장형은 산업체 연결을 통한 일감확보와 고령자에게 맞는 작업환경을 마련함으로써 주기적인 수익을 발생하는 사업유형이다. 제조판매형은 노인들로 구성된 사업단에서 재화나 서비스를 판매하여 생긴 수익으로 노인의 자립을 도모하려는 일자리 유형이다. 제조판매형을 대표하는 사업은 식품 및 공산품 판매사업, 아파트택배, 지하철 택배, 세차 및 세탁사업 등이다. 전문서비스형은 노인일자리사업이 공식화 되면서 공익활동 일자리로서 큰 비중을 차지했던 모니터링, 주정차질서 계도, 초등학교 급식도우미, CCTV상시관제, 스쿨존 교통지원, 폐현수막 재활용, 자전거 보관관리 및 수리지원, 지역사회 환경개선 등의 사업들이 보조금 의존방식이 아닌 수익형 사업으로 전환하면서 시장형으로 새롭게 추가된 사업유형이다.

〈표 II-1-3〉시장형사업단 내용

구분	사업유형	사업 내용
공동	공동작업장 운영 사업	○ 기업과 연계하여 제품 혹은 반제품을 생산·조달하는 사업

구분	사업유형	사업 내용
직업형		ex) 쇼핑백 제작, 제품 포장 등
	지역영농사업	○ 유·휴경지를 활용하여 농산물 등을 공동으로 경작하고 판매하는 사업 ex) 콩, 고사리 등 재배
	기타 공동직업형 사업	○ 이외 기타 공동직업사업 ex) 짚풀공예, 수공예품 등 공동제작
제조 판매형	식품제조 및 판매 사업	○ 식재료를 활용하여 식품 등을 제조하여 판매하는 사업 ex) 참기름, 장류, 스낵류 등 제조 및 판매
	공산품제작 및 판매사업	○ 일정한 시설을 갖추고 규격에 맞춘 공산품을 제작하여 판매하는 사업 ex) 천연버누, 양초 등 제작 및 판매
	매장운영사업	○ 소규모 매장 및 점포를 운영하는 사업 ex) 카페, 음식점, 매점(마트) 등 운영
	아파트택배 사업	○ 아파트단지 내 택배물품을 배송·집하하는 사업
	지하철택배 사업	○ 지하철을 이용하여 각종 수하물 및 서류 등을 배달하는 사업
	세차 및 세탁사업	○ 일정정도의 시설 또는 장비를 갖추고 세차 혹은 세탁 등의 서비스를 제공하는 사업
	기타 제조 및 판매 사업	○ 기타 서비스 제공 및 제조판매 사업 ex) 환경정화, 이미용, 수선, 공원관리, 재활용사업 등
전문 서비스형	노인 일자리 및 사회활동지원 모니터링	○ 지역 내 노인 일자리 및 노인사회활동지원 현장 모니터링 등
	주정차질서 계도	○ 주차 혼잡지역의 질서유지 및 계도
	초등학교 급식도우미	○ 초등학교를 대상으로 급식 및 식사예절지도 등을 지원
	CCTV상시관제	○ 학교 내·외부에 설치된 카메라(CCTV)를 모니터링 후 문제 발생 시 학교 측에 구두보고 및 조치 요청
	스쿨존 교통지원	○ 지역 내 초·중고등학교 주변 교통정리 및 교통안전 인식 확산(캠페인), 학교주변 순찰 및 안전지도
	폐현수막 재활용	○ 폐현수막 수거 및 재활용 사업
	자전거 보관관리 및 수리지원	○ 자전거전용도로 내 전용보관소 등 관리 및 수리지원 활동
	지역사회 환경개선	○ 지역 내 주거환경 및 생태환경 등 정화 업무
기타 전문 서비스형 사업	○ 기타 분류 안 된 전문 서비스 제공 사업	

자료 : 보건복지부(2016) 노인일자리 및 사회활동 지원사업 종합안내

나. 인력파견형 사업

인력파견형사업단은 수요처의 요구에 의해서 일정 교육을 수료하거나 관련된 업무능력이 있는 사람을 해당 수요처로 연계하여 근무시간에 대한 임금을 지급 받을 수 있는 일자리를 의미하는데, 구체적으로 인력파견형사업단의 유형을 정리해보면 <표 II-1-4>와 같이 나타낼 수 있다.

<표 II-1-4>인력파견형 사업내용

중분류	소분류	사업 내용
관리사무 종사자	경영, 영업, 판매 및 운송관련 관리자	○ 행정 및 경영, 회계, 영업 및 판매 관련 관리자, 운송, 기타 고객서비스 관리자
	기타 사무직	○ 상담, 여행·안내, 통계관련 사무원, 고객상담 및 기타 사무원
공공/전문직 종사자	교육 관련 종사자	○ 교육강사, 보조교사, 보육교사
	기타 전문직	○ 시험감독관, 리서치, 설문, 번역, 문화방송, 출판관련 종사원
서비스 종사자	예식 및 보건·의료 서비스	○ 예식, 혼례 및 장례종사자, 산후조리, 요양, 간병 등 보건·의료 관련 서비스 종사자
	운송 및 여가 서비스	○ 택시, 버스, 기타 자동차운전원, 운송서비스 종사자
	조리 및 음식 서비스	○ 패스트푸드원, 주방·식당보조원, 음식배달원 등 서비스 종사자
	배달원	○ 택배원, 우편물집배원, 기타 배달원
판 매 종사자	계산원 및 매표원	○ 매장계산원 및 요금정산원, 매표원, 복권판매원
	판매원 및 판매 단순종사자	○ 주유원, 상점판매원, 상품대여원, 기타 판매관련 단순 종사원
농림어업 숙련종사자	농림 어업 작물재배 종사자	○ 곡식, 채소 및 특용작물, 과수, 원예작물 재배업, 조경원 조림 및 벌목원, 임산물 채취, 양식원 및 기타 관련 종사원
기능원 및 관련 기능종사자	식품가공관련 종사자	○ 정육원, 김치 및 말반찬 제조 종사원, 기타 식품가공 종사원
	기타 기능 관련직	○ 섬유·의복, 가죽관련 기능직, 목재·기구·악기, 금속성형, 전기·전자 관련 기능직, 공예 및 귀금속 세공원, 배관공 등

중분류	소분류	사업 내용
생산·제조 단순노무직	생산/제조	◦ 식료품제조, 곡물가공품 제조, 떡, 빵 및 과자류 제조, 도시락 및 식사용 조리식품 제조, 탁주 및 발효주 제조업 등
	단순노무직	◦ 청소원 및 환경미화원, 경비원, 가사 및 육아도우미, 주차관리원 및 안내원, 재활용품수거원, 세차, 세탁, 검침, 골프장도우미, 학교 병원급식 도우미, 농어촌일손도우미, 기타 단순종사원
	기타	◦ 육류, 수산물 가공 및 저장, 과실 및 채소가공, 소분

다. 고령친화형 기업

고령자친화기업은 최소 30명 이상의 고령자들로 구성된 기업을 기업이나 단체와 대응투자 방식으로 설립하여 운영함으로써 일자리를 창출하는 창업형 사업이다. 사업당 최대 3억원까지(직능형은 최대 8천만원 이내) 초기 자본을 투입하여 민간영역에서 경쟁력을 갖출 수 있는 생산조직을 설립·운영할 수 있다는 점이 이 사업의 가장 큰 강점이 된다.

〈표 II-1-5〉고령친화형기업 사업내용

사업유형	사업 내용
시장형사업단 발전형	◦ 성과가 우수한 시장형사업단이 지립하여 사업을 운영하는 형태
모기업연계형	◦ 모기업의 자원을 연계하여 사업을 운영하는 형태
시니어직능형	◦ 퇴직노인의 숙련된 기술과 전문지식을 활용하여 사업을 운영하는 형태

주 : 시니어직능형은 기업설립이 아닌 단체로도 지원가능하며, 단체의 지원·운영·관리 등의 기준은 사업안내의 기업 지원 들을 준용함

라. 시니어인턴십

시니어인턴십은 만 60세 이상의 노인에게 직업능력 강화 및 재취업기회를 제공하는 민간분야 일자리로 인턴형 사업과 연수형 사업이 있다. 인턴형은 3개월

동안 기업과 인턴약정을 체결하여 고용한 후 계속고용을 유도하는 유형이며, 연수형은 3개월 동안 연수생으로 직무연수 후 신규고용으로 유도하는 사업유형이다.

〈표 II-1-6〉시니어인턴십 참여유형 및 참여기업 지원 내용

구분		인턴형	연수형
내용		노인이 단기근로자 신분으로 고용되어 지원 종료 이후 계속 고용 유도	노인이 연수생 신분으로 기업 현장에서 직무 연수 후 평가를 통한 고용 유도
참여 기업	기업 지원금	참여노인 1인당 최대 3개월, 월급여의 50%(최대 45만원)지원	참여노인 1인당 최대 3개월 30만원 지원
	채용 성과금	인턴종료 후 장기근로계약(6개월 이상)체결 시 월급여의 50% 최대 3개월 추가 지원 (최대 45만원)	-

자료 : 고양시 기업애로 상담센터(www.goyangbiz.com)

제2절 민간분야 일자리의 현황과 한계

1. 일자리 변화

제 1차 저출산고령사회 기본계획(2006~2010)에 노인일자리사업이 고령사회를 대응하는 주요 정책과제로 포함되었다. 그 이후 계속해서 제 2차 기본계획(2011~2015)의 추진과제로 선정되고, 노인일자리사업은 계속해서 제 3차 기본계획에도(2016~2020) 가장 핵심적인 노후의 경제활동 지원정책으로 추진된다. 남기철 외(2008)는 노인일자리사업 발전단계를 제 1기 사업초기단계(2004년~2007년) → 제 2기 내실화 단계(2008년~2012)로 구분하고 제 1기 단계에서 제 2기 단계로 넘어가는 과정에서 가장 중요한 정책목표가 '좋은 일자리 창출'이라고 보았다. 2015년 한국노인인력개발원 사업보고에서 제시한 제 3기의 추진과정 역시 비록 시점구분은 다르지만 사업의 전환기적 과제는 거의 유사하다고 볼 수 있다. 사업의 초기단계는 사회공헌형 일자리를 중심으로 추진되었으며, 제 2기 단계는 취업과 창업 성격을 띤 시장자립형 일자리 모델을 개발해 정착해 나가는 과정이다. 2015년부터 노인일자리사업 명칭을 "노인사회활동지원사업"으로 변경하고 사회공헌형 일자리를 축소하였다. 그리고 시장진입형 일자리와 시장자립형 일자리를 재편성 하여 민간분야 일자리사업의 발전을 유도하였다. 제 3기 과정에서는 사업을 체계화 하는 일환으로 노인일자리 수행기관의 인프라 연계를 통한 구 인구직 기능을 강화하고, 시장형 사업의 자립을 유도하기 위해 우수한 사업은 장기적으로 고령자친화 기업으로 발전시킨다는 것이 중점과제로 자리 잡고 있다.

[그림 11-2-1] 제 3기 노인일자리사업 추진방향

구분	제 1 기	제 2 기	제 3 기
기 간	○ 2004~2010	○ 2011~2014	○ 2015년 이후 ~
주요사업	○ 사회공헌형 일자리	○ 시장자립형 일자리	○ 사회활동 지원사업
세부유형 및 중점과제	<ul style="list-style-type: none"> ○ 복지형 ○ 교육형 ○ 공익형 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고령자친화기업 ○ 시니어 인턴십 ○ 시니어 직능클럽 	<ul style="list-style-type: none"> ○ (공익활동) 고독사 예방 등 노인복지 향상에 직접 기여 ○ (취업활동) off-line 취업과 on-line 취업포털 연계 추진 - 취업 사기예방 병행 ○ (창업활동) 시장진입형 개편 및 우수모델은 고친기업 연계 추진 ○ (그외 활동) 우수모델 개발 보급 및 교육강화 등

자료 : 2015년 한국노인인력개발원 사업보고

2. 일자리 현황 및 실태

2015년도 노인일자리사업 일자리 창출실적은 38만 5천개였다. 이 가운데 공익형 일자리 수는 79%(30만 5천개)를 차지할 만큼 대부분의 일자리를 구성하고 있는 반면에서 민간분야 일자리 비중은 매우 낮다. 인력파견형, 시니어인턴형으로 구성된 취업활동 일자리는 전체의 4.1%(1만 5천개)에 불과하고, 공동작업형, 제조판매형, 고령자 친화기업을 포함한 창업활동 일자리는 6.1%(2만 3천개)를 차지하고 있어 10% 정도가 민간분야 일자리로 확인된다. 시장자립형 일자리를 시작한 제 2기 사업의 시작점인 2011년 기준으로 보면, 지난 5년간 민간분야 일자리 중에서도 창업형 일자리가 크게 증가한 양상이다. 취업형 일자리는 2011년 기준으로 13.4% 증가한데 비해, 창업형 일자리는 동일한 시점에서 43.9% 규모의 일자리가 증가하였다.

〈표 11-2-1〉연도별 노인일자리사업 추진 목표 및 실적

(기준 : 2015.12.31., 단위 : 백만원, 개)

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (추경포함)	2010	2011	2012	2013 (추경포함)	2014	2015 (추경포함)
예산 (국비 기준)	21,268	27,228	59,868	85,446	96,073	160,247	153,147	166,093	185,410	247,688	305,190	358,063
목표	25,000	35,000	80,000	110,000	117,000	196,000	189,183	200,000	220,000	240,000	310,000	370,000
실적	35,127	47,309	83,038	115,646	126,370	222,616	216,441	225,411	248,395	261,598	336,431	385,963
공익활동	32,173	42,745	73,712	103,415	110,389	195,798	191,676	194,480	217,710	227,439	269,244	305,140
전국형	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	80,345
지역형	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	224,795
공익형	28,373	31,101	47,195	57,015	61,732	134,976	126,894	129,066	143,478	150,298	174,945	167,088
교육형	3,800	7,063	8,708	13,240	14,493	16,523	17,480	20,317	27,505	28,137	33,284	28,306
복지형	-	4,581	17,809	33,160	34,164	44,299	47,302	45,097	46,727	49,004	61,015	12,644
기타	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	16,757
취업활동	1,206	931	1,867	2,601	4,451	9,061	8,781	14,023	12,961	14,897	15,617	15,906
인력파견형	1,206	931	1,867	2,601	4,451	9,061	8,781	10,380	9,349	10,397	10,514	9,730
시니어인턴	-	-	-	-	-	-	-	3,643	3,612	4,500	5,103	6,176
창업활동	1,748	3,633	7,459	9,630	11,530	17,757	15,984	16,399	17,316	18,803	20,485	23,605
공동창업형 체조관매형	1,748	3,633	7,459	9,630	11,530	17,757	15,984	15,486	16,190	17,685	19,764	22,889
고령자 친화기업	-	-	-	-	-	-	-	913	1,126	1,118	721	716
경력유지 활동	-	-	-	-	-	-	-	509	408	459	476	465
시니어직능	-	-	-	-	-	-	-	509	408	459	476	465
재능나눔	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	30,609	40,847

자료 : 한국노인인력개발원, 노인일자리사업 정보(새누리)시스템 Database, 2015

민간분야일자리는 사업단이나 기업단위로 일자리가 창출된다. 지난 몇 년간 전반적인 사업운영 추이를 보면, 공동작업장이나 제조판매형 사업단수는 최근에 다소 증가하였고, 인력파견형, 시니어인턴은 줄어드는 양상을 보였다. 그러나 2012년~2015년도 사이에서 민간분야 일자리의 세부 사업별 목표치(배정일자리)와 참여인원은 대체로 증가하였다. 취업형인 인력파견형의 경우 사업단 평균 참여노인수가 평균 41명 수준으로 늘어났고, 시니어인턴형의 경우 계속고용 노인수가 크게 증가하였다. 한편 창업형인 공동작업장의 경우 사업단 평균 노인수가 33명으로 지속적인 증가 추세에 있다. 그러나 창업형 중에 제조판매형은 평균 17명 정도이고, 고령자 친화 기업의 경우 최근 누적참여자수가 정체되어 있다.

〈표 11-2-2〉민간분야 노인일자리 사업운영추이

(기준 : 2015.12.31., 단위: 개, 개월, 원, 명)

	구 분	2012	2013	2014	2015
인력파견형	사업단수 (A)	262	249	244	234
	배정사업량	8,423	8,434	9,221	9,402
	추진실적	9,349	10,397	10,514	9,730
	누적참여자수 (B)	9,349	10,397	10,514	9,730
	사업단 평균 참여노인수 (B/A)	35.7	41.8	43.1	41.6
시니어인턴	참여기업수	1,504	2,108	2,496	2,193
	배정사업량 (A)	3,550	4,600	5,000	5,900
	추진실적	3,612	4,500	5,103	6,176
	누적참여자수	3,612	4,500	5,103	6,176
	참여원료노인수 (B)	2,985	3,956	4,410	5,282
	계속고용노인수 (C)	1,034	1,486	2,206	3,496
공동작업형	사업단수 (A)	277	284	285	316
	배정사업량	5,977	6,379	7,373	8,670
	추진실적	7,141	7,888	9,038	10,456
	누적참여자수 (B)	7,141	7,888	9,038	10,456
	사업단 평균 참여노인수 (B/A)	25.8	27.8	31.7	33.1
제조판매형	사업단수 (A)	502	542	602	705
	배정사업량	7,437	8,008	9,004	10,691
	추진실적	9,049	9,797	10,726	12,433
	누적참여자수 (B)	9,049	9,797	10,726	12,433
	사업단 평균 참여노인수 (B/A)	18.0	18.1	17.8	17.6
고령자 친화기업	설립기업수	15	20	21	21
	누적참여자수	1,126	1,118	721	716
	1인당 평균재직기간	88.2	120.6	143.5	192.8

자료 : 한국노인인력개발원, 노인일자리사업 정보(새누리)시스템 Database, 2015

민간분야 노인일자리는 60대 이상의 연령기준을 동일하게 설정하고 있지만 공동작업장, 제조판매형은 참여자가 상대적으로 고령층의 노인들이 집중되어 있다. 그리고 인력파견형의 한 형태인 일회성 파견사업과 시니어인턴 중 연수형이 평균 연령이 상대적으로 높다.

〈표 11-2-3〉민간분야 노인일자리 참여자 연령 분포 (사업유형별)

(기준 : 2015.12.31., 단위: 세, 명, %)

구분	평균 연령	누적참여 인원	연령						
			60~64세	65~69세	70~74세	75~79세	80~84세	85세 이상	
인력파견형	총계	67.4	9,730 (100.0)	3,043 (31.3)	3,845 (39.5)	2,001 (20.6)	671 (6.9)	136 (1.4)	34 (0.3)
	일회성파견	68.3	2,496 (25.7)	601 (24.1)	984 (39.4)	641 (25.7)	212 (8.5)	48 (1.9)	10 (0.4)
	지속파견	67.1	7,234 (74.3)	2,442 (33.8)	2,861 (39.5)	1,360 (18.8)	459 (6.3)	88 (1.2)	24 (0.3)
시니어인턴	총계	67.5	6,176 (100.0)	2,103 (34.1)	2,310 (37.4)	1,154 (18.7)	479 (7.8)	100 (1.6)	30 (0.5)
	인턴형	66.4	3,720 (60.2)	1,533 (41.2)	1,437 (38.6)	537 (14.4)	178 (4.8)	31 (0.8)	4 (0.1)
	연수형	69.1	2,456 (39.8)	570 (23.2)	873 (35.5)	617 (25.1)	301 (12.3)	69 (2.8)	26 (1.1)
창업활동	총계	71.7	22,889 (100.0)	2,418 (10.6)	5,946 (26.0)	7,553 (33.0)	5,064 (22.1)	1,580 (6.9)	328 (1.4)
	공동작업형	73.3	10,456 (45.7)	727 (7.0)	2,009 (19.2)	3,432 (32.8)	2,895 (27.7)	1,133 (10.8)	260 (2.5)
	제조판매형	70.4	12,433 (54.3)	1,691 (13.6)	3,937 (31.7)	4,121 (33.1)	2,169 (17.4)	447 (3.6)	68 (0.5)
고령자친화기업 총계	68.3	716 (100.0)	209 (29.2)	235 (32.8)	183 (25.6)	66 (9.2)	17 (2.4)	6 (0.8)	

자료 : 한국노인인력개발원, 노인일자리사업 정보(새누리)시스템 Database, 2015

민간분야 일자리는 공익활동에 비해 경제적 소득을 더 많이 창출할 수 있는 여지가 존재한다. 참여노인이 일을 하고자 하는 가장 큰 동기는 경제적 목적으로 나타나는데 유형별로 보면 인력파견형 참여자들이 82.8%로 가장 높고 시니어인턴 75%, 창업활동 73.7%(공동작업형 78.4%, 제조판매형 69.7%)로 나타났다.

〈표 11-2-4〉 민간분야 노인일자리 참여자 일을 하고자 하는 동기 (사업유형별)

인력파견형	평균연령	누적참여 인원		사업유형			
				일회성파견		자속파견	
	67.4	9,730	(100.0)	2,496	(100.0)	7,234	(100.0)
경제 도움	67.3	8,053	(82.8)	1,653	(66.2)	6,400	(88.5)
사회참여	68.6	799	(8.2)	459	(18.4)	340	(4.7)
자기발전	67.5	421	(4.3)	235	(9.4)	186	(2.6)
시간활용	68.6	180	(1.8)	74	(3.0)	106	(1.5)
건강증진	68.9	54	(0.6)	13	(0.5)	41	(0.6)
기타	68.5	37	(0.4)	9	(0.4)	28	(0.4)
자원봉사	71.7	6	(0.1)	2	(0.1)	4	(0.1)
알 수 없음	68.3	180	(1.8)	51	(2.0)	129	(1.8)
시니어인턴	평균연령	누적참여 인원		사업유형			
				인턴형		연수형	
	67.5	6,176	(100.0)	3,720	(60.2)	2,456	(39.8)
경제도움	67.5	4,640	(75.1)	2,950	(79.3)	1,690	(68.8)
사회참여	67.6	577	(9.3)	265	(7.1)	312	(12.7)
자기발전	66.8	371	(6.0)	187	(5.0)	184	(7.5)
시간활용	68.5	312	(5.1)	136	(3.7)	176	(7.2)
건강증진	70.3	43	(0.7)	16	(0.4)	27	(1.1)
기타	66.4	22	(0.4)	14	(0.4)	8	(0.3)
자원봉사	66.0	1	(0.0)	0	(0.0)	1	(0.0)
알 수 없음	67.8	210	(3.4)	152	(4.1)	58	(2.4)
창업활동	평균연령	누적참여 인원		사업유형			
				공동직업형		제조판매형	
	71.7	22,889	(100.0)	10,456	(100.0)	12,433	(100.0)
경제 도움	72.0	6,868	(73.7)	8,200	(78.4)	8,668	(69.7)
사회참여	70.2	2,168	(9.5)	740	(7.1)	1,428	(11.5)
자기발전	69.7	1,404	(6.1)	432	(4.1)	972	(7.8)
시간활용	71.4	1,224	(5.3)	579	(5.5)	645	(5.2)
건강증진	72.9	670	(2.9)	256	(2.4)	414	(3.3)
기타	71.5	188	(0.8)	50	(0.5)	138	(1.1)
자원봉사	72.3	20	(0.1)	6	(0.1)	14	(0.1)
알 수 없음	72.2	347	(1.5)	193	(1.8)	154	(1.2)

자료 : 한국노인인력개발원, 노인일자리사업 정보(새누리)시스템 Database, 2015

민간분야 일자리에 시장형사업과 인력파견형 사업은 사업의 초기단계부터 운영되어 온 정부 보조금 사업이다. 일자리수 창출실적은 2015년 기준으로 제조 판매형 사업이 1만 6백개, 공동작업장은 8천 6백개, 인력파견형지속파견사업은 6,908개, 일회성파견사업은 2,487개 순서로 성과를 보였다. 지난 3년간 시장형 사업의 사업단수가 증가한 반면에 인력파견형 사업단은 수적으로 감소하였다.

〈표 II-2-5〉민간분야 노인일자리 일자리수 변화

구분		2013		2014		2015	
		사업단수	일자리수	사업단수	일자리수	사업단수	일자리수
시장형	공동작업형	284	6,379	285	7,373	316	8,670
	제조판매형	541	8,003	602	9,004	705	10,691
인력 파견형	일회성파견사업	84	2,481	86	2,566	70	2,487
	인력파견형지속파견사업	165	5,953	158	6,655	164	6,908

민간분야 일자리에 투입되는 예산이 지속적으로 증가하고 있다. 유형별로 계획예산 규모를 비교해 보면 2015년 기준으로 제조판매형 219억원, 공동작업형 156억원, 인력파견형 3억원, 지속파견형 140억원 규모였다.

〈표 II-2-6〉민간분야 노인일자리 예산규모 추이

(단위 : 만원)

구분		2013	2014	2015
시장형	공동작업형	1,146,626	1,325,058	1,568,459
	제조판매형	1,597,230	1,861,203	2,195,441
인력파견형	일회성파견사업	33,915	35,580	35,190
	인력파견형지속파견사업	96,273	135,955	140,528

민간분야 일자리는 전년도 사업이 계속해서 유지되는 형태이며, 20% 이상은 신규 사업단이 새롭게 만들어지는 양상을 보인다. 시장형 사업단의 신규사업 비

중은 거의 비슷한 수준이고 인력파견형의 경우 신규 사업비율은 인력파견형지속 파견의 경우 21.2%인데 비해 일회성파견사업은 12.9%에 불과하다.

〈표 11-2-7〉민간분야 노인일자리의 신규사업, 계속사업 비율

(단위 : %)

구분			2013	2014	2015	2016
시장형	공동작업형	계속	85.2	76.9	79.7	81.2
		신규	14.8	23.2	20.3	18.8
	제조판매형	계속	79.7	79.9	77.9	0.5
		신규	20.3	20.1	22.1	99.5
인력파견형	일회성파견사업	계속	89.3	67.4	87.1	-
		신규	10.7	32.6	12.9	-
	인력파견형 지속파견	계속	86.3	78.1	78.9	-
		신규	13.2	21.9	21.2	-

민간분야 일자리는 평균적으로 5년 이상동안 지속된 것으로 보인다. 2015년도 기준으로 인력파견형 사업단이 평균 6~7년, 시장형 사업단이 평균 5년 동안 운영되었다.

〈표 11-2-8〉민간분야 노인일자리의 사업운영 연수

(단위 : 년)

구분		2013	2014	2015
시장형	공동작업형	6	6	5
	제조판매형	6	6	5
인력파견형	일회성파견사업	7	7	7
	인력파견형지속파견사업	7	6	6

좋은 일자리의 조건은 급여수준이 어느 정도인지가 중요하지만 근로의 안정성을 어느 정도 확보할 수 있는지도 중요하다. 전반적으로 현재의 민간분야 일자리는 두 가지 기준을 동시에 충족하지 못하는 것으로 평가된다. 인력파견형은 월 평균보수가 86만원으로 매우 높고 제조판매형은 평균 31만원으로 큰 차이를 보인다. 그러나 1인당 참여개월수는 제조판매형이 8.9개월, 공동작업형 8.4개월이며, 일회성과견사업은 3.5개월로 나타나 시장형 사업이 인력파견형 사업에 비해 근로의 안정성이 더 좋다고 볼 수 있다.

〈표 11-2-9〉민간분야 노인일자리의 사업운영 연수

구분		2013		2014		2015	
		1인당 참여개월수	1인당 월평균보수	1인당 참여개월수	1인당 월평균보수	1인당 참여개월수	1인당 월평균보수
시장형	공동작업형	8.4	270,253	8.5	260,974	8.4	257,490
	제조판매형	8.3	281,774	8.9	303,178	8.9	312,895
인력 파견형	일회성과견사업	3.7	339,427	3.5	304,872	3.6	363,331
	인력파견형 지속파견사업	5.6	801,126	5.7	786,690	5.7	869,421

대다수 사업단은 연중 내내 운영되지만 1인당 참여기간을 보면 연중참여를 보장 받지 못하고 있다. 공동작업장의 67.6%, 제조판매형의 78.4%는 12개월 동안 사업이 운영된 것으로 보인다. 그러나 1인당 참여개월에서 가장 높은 비중을 보이는 경우는 9~11개월 사이 57.7%, 6-8개월 사이 32.4%로 나타난다.

(표 II-2-10) 시장형사업의 운영기간과 1인당 참여기간 분포

구분			2014(인당 참여개월)					2015(인당참여개월)				
			6월 미만	6~8 개월	9~11 개월	12 개월	전체	6월 미만	6~8 개월	9~11 개월	12 개월	전체
사업 운영 개월	공동 작업형	6개월 미만	1.0	0.0	0.0	0.0	1.0	0.4	0.0	0.0	0.0	0.4
		6~8 개월	0.5	3.0	0.0	0.0	3.6	2.5	0.8	0.0	0.0	3.3
		9~11 개월	3.0	16.2	13.2	0.0	32.5	1.7	14.5	12.4	0.0	28.6
		12개월	1.5	16.2	41.6	3.6	62.9	3.7	17.0	45.2	1.7	67.6
		전체	6.1	35.5	54.8	3.6	100.0	8.3	32.4	57.7	1.7	100.0
	제조 판매형	6개월 미만	0.7	0.0	0.0	0.0	0.7	0.9	0.0	0.0	0.0	0.9
		6~8 개월	0.7	0.7	0.0	0.0	1.4	1.3	0.4	0.0	0.0	1.7
		9~11 개월	3.4	7.2	10.2	0.0	20.8	3.5	6.3	9.0	0.2	19.0
		12개월	2.5	21.7	44.5	11.1	77.2	3.0	19.4	47.6	8.4	78.4
		전체	7.2	29.6	54.6	8.6	100.0	8.8	26.1	56.5	8.6	100.0

시장형 사업은 연중 참여자가 거의 없고 월보수 수준이 낮은 구간에 집중되어 있다.

공동작업장형에서 1인당 참여기간은 9~11개월에 57.9%가 속해 있으며, 6~8개월 사이에 32.2%가 분포하는데, 이 사업에 참여하는 노인의 56.3%는 21~40만원 사이에 급여를 받고 있으며, 37.7%는 20만원 이하의 급여를 받았다. 제조판매형은 1인당 참여기간과 1인당 월평균 보수를 비교해 본 결과, 1인당 참여개월은 9~11개월 사이에 56.5%, 6~8개월 사이에 26.1% 분포하고, 1인당 월평균 보수는 21~40만원 사이에 61.0%, 20만원 이하에 21.1%가 포함된다.

〈표 11-2-11〉시장형사업의 1인당 참여개월에 따른 1인당 월평균 보수 분포

구분			2014(인당 월평균 보수)					2015(인당 월평균보수)				
			20 만원 이하	21~ 40 만원 이하	41~ 90 만원 이하	91 만원 이상	전체	20 만원 이하	21~ 40 만원 이하	41~ 90 만원 이하	91 만원 이상	전체
참여 개월	공동 직업형	6개월 미만	3.3	1.6	0.0	0.0	4.9	5.8	2.1	0.0	0.4	8.3
		6~8 개월	15.8	16.9	1.6	0.0	34.4	12.8	14.9	1.7	2.9	32.2
		9~11 개월	17.5	35.0	4.4	0.0	56.8	16.1	31.4	7.0	3.3	57.9
		12개월	1.1	2.7	0.0	0.0	3.8	0.4	0.8	0.4	0.0	1.7
		전체	37.7	56.3	6.0	0.0	100.0	35.1	49.2	9.1	6.6	100.0
	제조 판매형	6개월 미만	1.7	4.3	1.4	0.0	7.4	2.8	4.3	0.9	0.7	8.8
		6~8 개월	6.4	17.1	7.6	0.0	31.1	4.5	14.4	5.4	1.9	26.1
		9~11 개월	11.6	34.0	7.8	0.0	53.4	8.6	32.5	11.2	4.3	56.5
		12개월	1.4	5.7	1.0	0.0	8.1	0.9	6.3	0.7	0.6	8.6
		전체	21.1	61.0	17.8	0.0	100.0	16.8	57.5	18.3	7.5	100.0

인력과견형 사업단도 연중 내내 운영되는 비율이 높지만 1인당 참여기간은 매우 짧다. 일회성과견의 65%, 지속성 과견의 74.2%는 12개월 동안 사업이 운영되었지만 1인당 참여개월에서 6개월 미만에 집중되어 있다(46%).

〈표 II-2-12〉인력파견형사업의 운영기간과 1인당 참여기간 분포

구분			2014(인당 참여개월)					2015(인당참여개월)				
			6월 미만	6~8개월	9~11개월	12개월	전체	6월 미만	6~8개월	9~11개월	12개월	전체
사업 운영 개월	일회성파견	6개월 미만	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
		6~8개월	1.5	0.0	0.0	0.0	1.5	1.7	0.0	0.0	0.0	1.7
		9~11개월	26.5	8.8	2.9	0.0	38.2	30.0	1.7	1.7	0.0	33.3
		12개월	51.5	5.9	2.9	0.0	60.3	56.7	5.0	3.3	0.0	65.0
		전체	79.4	14.7	5.9	0.0	100.0	88.3	6.7	5.0	0.0	100.0
	지속성파견	6개월 미만	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
		6~8개월	0.9	0.0	0.0	0.0	0.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
		9~11개월	12.8	9.4	3.4	0.0	25.6	12.9	11.3	1.6	0.0	25.8
		12개월	29.9	37.6	6.0	0.0	73.5	33.1	19.4	21.8	0.0	74.2
		전체	43.6	47.0	9.4	0.0	100.0	46.0	30.6	23.4	0.0	100.0

인력파견형 사업은 노인이 사업에 참여하는 기간이 매우 짧고 월보수 수준이 낮은 일자리의 특성을 보인다. 일회성파견은 1인당 참여기간이 6개월 미만에 87.9%가 집중되어 분포하고, 이 사업에 참여하는 노인의 44.8%는 20만원 이하의 급여를 받았다. 지속성파견은 1인당 참여개월은 68개월 미만에 46.0% 분포하고, 1인당 월평균 보수는 41~90만원 사이에 92.7%가 분포하고 있다.

〈표 II-2-13〉인력파견형사업의 1인당 참여개월에 따른 1인당 월평균 보수 분포

구분		2014(인당 월평균 보수)					2015(인당 월평균보수)					
		20만원 이하	21~40만원 이하	41~90만원 이하	91만원 이상	전체	20만원 이하	21~40만원 이하	41~90만원 이하	91만원 이상	전체	
참여개월	일회성파견	6개월 미만	44.1	19.1	16.2	0.0	79.4	43.1	19.0	25.9	0.0	87.9
		6~8개월	0.0	1.5	13.2	0.0	14.7	1.7	1.7	3.4	0.0	6.9
		9~11개월	0.0	2.9	2.9	0.0	5.9	0.0	0.0	5.2	0.0	5.2
		12개월	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
		전체	44.1	23.5	32.4	0.0	100.0	44.8	20.7	34.5	0.0	100.0
	자속성파견	6개월 미만	0.0	4.3	39.7	0.0	44.0	1.6	3.2	41.1	0.0	46.0
		6~8개월	0.0	3.4	44.0	0.0	47.4	0.0	0.0	30.4	0.0	30.6
		9~11개월	0.0	2.6	6.0	0.0	8.6	0.0	2.4	21.0	0.0	23.4
		12개월	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
		전체	0.0	10.3	89.7	0.0	100.0	1.6	5.6	92.7	0.0	100.0

수행기관별 공동작업장 사업단의 평균 매출액을 살펴 본 결과, 2015년 기준으로 평균 3천 9백만원이었다. 이는 2013년도에 비해 다소 증가한 추세이다. 시니어클럽에서 운영하는 사업단이 평균 4천만원 수준으로 가장 높고 대한노인회에서 운영하는 사업단은 평균 2천 7백만원으로 나타났다.

〈표 II-2-14〉수행기관별 공동작업장 사업단의 평균 매출액

구분	2013		2014		2015	
	매출액(천원)	사업단수	매출액(천원)	사업단수	매출액(천원)	사업단수
노인복지관	23,312,042	28	26,840,889	22	16,106,414	29
노인복지센터	12,213,177	6	12,413,977	6	13,357,903	6
대한노인회	33,161,121	48	32,757,996	48	33,451,840	62
시니어클럽	45,818,701	166	47,975,827	171	46,356,868	188
종합사회복지관	15,049,857	11	10,145,085	8	14,554,151	7
지역문화원	6,961,702	3	4,731,000	1	8,056,000	1
지자체	3,961,457	7	7,507,686	7	2,918,480	3
기타	28,758,040	21	44,433,174	22	56,563,855	20
합계	37,040,473	290	40,551,610	285	39,830,083	316

수행기관별 제조판매형 사업단의 평균 매출액을 살펴 본 결과, 2015년 기준으로 평균 5천 8백만원이었고 지속적으로 평균 매출액은 증가 추이를 보였다. 시니어클럽에서 운영하는 사업단이 평균 6천만원 수준으로 가장 높고 대한노인회에서 운영하는 사업단은 평균 3천 5백만원, 노인복지관에서 운영하는 사업단은 평균 3천 3백만원으로 나타났다.

〈표 II-2-15〉수행기관별 제조판매형 사업단의 평균 매출액

구분	2013		2014		2015	
	노인복지관	29,314,551	98	33,775,479	91	33,598,618
노인복지센터	16,343,421	15	23,187,983	18	23,952,854	19
대한노인회	36,930,800	28	42,749,585	27	35,549,153	32
시니어클럽	60,423,192	349	65,795,380	415	68,893,712	481
종합사회복지관	26,631,189	25	23,251,914	25	32,459,492	29
지역문화원	-		14,767,645	2	730,000	1
자자체	26,542,535	1	17,399,692	3	19,359,057	3
기타	29,964,560	31	36,394,211	31	49,521,175	38
합계	49,105,955	547	55,133,213	612	58,142,498	707

민간경상보조사업에 따른 자립형 일자리의 창출실적은 지속적으로 증가추세에 있다. 2015년도에 추경예산이 반영되면서 총 7천 3백개의 일자리를 창출하였고 이 중 시니어인턴십 일자리가 6천 개 정도의 창출실적으로 보여 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

〈표 II-2-16〉민간경상보조사업 창출 목표 및 실적

구분	2011	2012	2013 (추경포함)	2014	2015 (추경포함)	
자립형 창출목표	4,000	4,700	6,000	6,400	7,750	
창출실적	소 계	5,065	5,146	6,077	6,300	7,357
	시니어 인턴십	3,643	3,612	4,500	5,103	6,176
	고령자 친화기업	913	1,126	1,118	721	716
	시니어 작능클럽	509	408	459	476	465

시니어인턴십 일자리수는 지속적으로 증가하여 2015년 기준으로 5,900개의 목

표치를 달성하였다. 일자리의 양적 증가 뿐만 아니라 질적 수준도 개선되고 있는 것으로 보인다. 사업을 통한 참여자의 고용률은 59.3%, 이들의 1인당 월평균 소득은 87만 3천 만원이었다.

〈표 II-2-17〉시니어인턴십 창출실적 (시도별)

(기준 : 2015.12.31., 단위: 개, %, 명)

구분	목표 일자리 (A)	누적 참여자 (B)	달성률 (B/A*100)	참여 완료자 (C)	계속 고용자 (D)	고용률		1인당 월평균 소득 (원)
						취업 유지율 (D/C*100)	계속 고용률 (D/A*100)	
2012	3,550	3,612	(145.0)	2,985	1,034	(34.6)	(29.1)	860,646
2013	4,600	4,500	(97.8)	3,956	1,486	(37.6)	(32.3)	813,079
2014	5,000	5,103	(102.1)	4,410	2,206	(50.0)	(44.1)	794,537
2015	5,900	6,176	(104.7)	5,282	3,496	(66.2)	(59.3)	873,086

고령자친화기업은 2015년 현재 21개 기업을 설립하였고, 이를 통해 716개 일자리가 창출되었다. 월평균 87만원으로 급여수준이 개선되고 있는 변화를 보인다. 그러나 개인 평균 6개월 정도 근무를 한 것으로 나타나 고용의 지속성이 낮은 수준에 있다.

〈표 II-2-18〉고령자친화기업 창출 목표 및 실적

(기준 : 2015.12.31., 단위: 천원, 개, 원, 일)

구분	자원에산 (천원)	대응투자 (천원)	설립 기업수	목표 일자리 (A)	창출실적 ¹⁾ (B)	1인당	
						월평균소득 (원)	평균재직기간 (일)
2011	1,750,000	1,743,000	9	700	913	743,117	87.7
2012	3,000,000	3,630,000	15	750	1,126	724,038	88.2
2013	4,752,000	5,120,000	20	1,000	1,118	732,585	120.6
2014	5,538,000	5,538,000	21	1,000	721	791,934	143.5
2015	5,678,500	4,143,917	21	1,250	716	879,520	192.8

주 : 60세 이상 참여자

자료 : 한국노인인력개발원 내부자료, 2015

고령자친화기업의 주된 업종은 제조업 분야이며, 연간매출액이 182억 수준으로 지속적인 성장을 보여주고 있다.

〈표 11-2-19〉고령자친화기업 업종별 현황 및 연간 매출액 (연도별, 업종별)

(기준 : 2015.12.31., 단위: 개, %, 억원)

구분						연간 매출액 (억원)
	설립기업 수	제조업	서비스업	인력파견형	기타 ¹⁾	
2011	9 (100.0)	2 (22.2)	1 (11.1)	6 (66.7)	- -	10.9
2012	15 (100.0)	7 (46.7)	5 (33.3)	2 (13.3)	1 (6.7)	69.8
2013	20 (100.0)	12 (60.0)	4 (20.0)	2 (10.0)	2 (10.0)	91.6
2014	21 (100.0)	9 (42.9)	10 (47.6)	0 (0.0)	2 (9.5)	110.9
2015	21 (100.0)	13 (61.9)	6 (28.6)	2 (9.5)	- -	182.3

주 : 기타에는 생태체험관, 재활용사업 등 포함

자료 : 한국노인인력개발원 내부자료, 2015

이상으로 민간분야 일자리의 실태를 살펴 본 결과, 민간분야 일자리는 공익활동 중심의 노인일자리의 질적 저하를 방지할 수 있는 대안적인 정책수단으로 판단된다. 그러나 최근에 민간분야 일자리가 양적으로 확대되고 있는 상황에서 노인의 근로자 지위 보장과 좋은 근로조건을 갖춘 양질의 일자리로서 역할 강화가 더욱 필요한 것으로 보인다.

3. 시사점

전반적으로 민간분야 일자리 비중이 낮아 공익활동 일자리의 대안으로서 민간분야 일자리 영역에서 일자리 개발이 적극적으로 이루어져야 한다. 실태분석 결과, 앞으로 양적인 일자리 확대도 중요한 이슈이지만 현재 민간분야 일자리는 일자리의 질적 문제가 심각한 상황에 있는 것으로 판단된다. 분석결과는 사업유형마다 약간의 차이를 보이지만 전반적으로 저임금 일자리, 단기간 근로형태의

일자리로 질적 제고가 절실하게 필요하다는 점을 보여준다.

취업형 일자리 증가 비중이 낮다. 민간분야 일자리는 전체 일자리의 10% 정도이며, 여기에서 취업형 일자리 비중은 불과 4% 정도에 지나지 않아 대부분은 창업형 일자리로 운영되고 있다. 그러나 창업형 일자리는 한계점이 많다. 대부분의 시장형 사업단은 영세한 규모의 경제조직에 있으며, 매출액이나 수익이 낮아 노동생산성과 자본생산성이 저조하다. 창업모델형은 사업의 규모화를 지향하는 대안으로서 주목 받고 있지만 아직은 활성화 단계에 있다는 평가를 받지 못한 상황이다. 취업형 일자리 뿐만 아니라 민간분야 노인일자리에서 상대적으로 위축되어 있는 취업형 일자리를 확대하기 위해 집중적 투자와 지원이 필요하다. 이러한 정책수단으로서 복지부 노인일자리사업 체계 내에서 60세 이상의 장년층의 고용가능성을 높이기 위한 취업정보 제공, 취업연계, 직업능력 향상 등의 고용관련 서비스 지원을 확대해 나갈 필요가 있다.

앞서 결과에서 보듯이, 창업형모델인 시장형은 사업참여로 연중 내내 소득이 확보될 수 있는 일자리의 비중이 전반적으로 낮을 뿐만 아니라 참여자들이 근로의 대가로 받는 급여수준이 낮아 생계수단으로서 의미가 약하다. 창업형 사업은 안정된 수익창출 모델로 지속적 성장을 할 수 있으려면 사업과 관련된 여러 조건들이 충족되어야 성공할 수 있다. 창업형은 시장에서 경쟁력이 있는 사업아이템 선정, 생산설비 및 기술력 있는 인력 등 생산력 확보, 수행기관 실무자의 열정 및 경험, 순수익을 보장하는 매출실적 달성, 홍보 및 판매망 구축 등 다면적 요소들이 적절한 조화를 이루어야만 좋은 성과를 기대할 수 있다. 대표적인 창업형 모델인 시장형 사업이나 고령친화형기업은 유기적인 연계성을 가지면서 '시장형사업단→고령친화형기업'으로 발전함으로써 장기적으로 일반 시장에서 경쟁할 수 있는 내적 역량을 갖출 수 있어야 할 것이다. 창업형 모델의 고도화를 위한 다양한 지원책들을 강구해야 할 것이다.

제 3 장

민간분야 노인일자리사업의
법적 · 제도적 조건

제 3장 민간분야 노인일자리사업의 법적·제도적 조건

1. 문제의 소재

통계청에서 발표한 “2015~2065년 장래인구추계”는 100년 뒤에 65세 이상자가 인구비율에서 42.5%를 차지하게 되어 생산가능인구의 비율과 엇비슷하게 될 것이라 예상한다. 더불어 총 인구도 현재에 비해 반정도 수준에 불과할 것으로 예상된다. 중국에는 총인구가 줄기 때문에 고령인구의 수도 줄어들겠지만, 과도기적으로 2049년까지는 고령인구의 수는 꾸준히 증가하는 추세를 보이게 된다. 즉 65세 이상 고령인구는 2015년 654만명, 2025년에 1천만명이 넘고, 2049년에 1천 882만명까지 증가 후 감소할 전망이다. 이러한 인구구조의 변화는 노동관계에도 당연히 영향을 미칠 것으로 예상된다. 고령자의 노동시장참여와 그에 대한 요구가 더욱 증가할 것은 명약관화하다.

현재 노인일자리사업의 목표는 단적으로 노인 일자리의 양적, 질적 확대라고 할 수 있다. 노인의 증가에 따른 인구구조의 변화 뿐만 아니라 노인 개개인의 삶의 질 확보를 위해서도 그 양적, 질적 확대는 필수적이다. 특히 초고령사회로의 진입에 근접하는 인구구조의 변화에 탄력적으로 대응하고 중단기적으로는 급증하는 고령인구의 수에 대응하기 위해서도 일자리 수의 확대 문제는 질적 문제만큼이나 중요한 사항이다. 2017년의 경우만 하더라도, 노인일자리 수요는 약 91만명~114만명 정도로 추정되는데(박경하 외, 2013), 이에 반해 정부의 노인일자리 수는 크게 못 미치는 수준인 43만명 정도로 예측된다. 이러한 일자리의 수적 증가 필요성과 질적 수준 향상 문제는 노인일자리사업의 정책방향에 있어서 딜레마를 야기시킨다.

일자리의 질 문제는 결국 보수의 수준과 직결될 수밖에 없는데, 보수의 수준이 올라가게 되면 재정부담이 늘어나게 되고, 예산범위 내에서 정책적 지원을 통해 늘려나갈 수 있는 일자리 수는 줄어들 수밖에 없기 때문이다. 반대로 일자리 수의 팽창에만 의존할 경우 양질의 일자리 부족으로 정책의 적합성이나 기여도 측면에서 그 효과를 제대로 발휘하기 어렵게 된다.

이러한 정책 목표 수행과 재정의 딜레마 사이에 근로자성 인정 문제가 놓여있다. 근로자성이 인정되는 노인일자리의 경우에 있어서는 매년 변동하는 최저임금과 그 보수가 연동되어야 한다. 따라서 최저임금이 상승할 경우 월보수액을 증가시킬 만한 재원이 확보되지 못한 경우 미리 정해진 월보수액에서 근로시간을 축소시키는 방향으로 운용될 수밖에 없다. 더불어 근로자성이 인정되는 경우 산재보험 등의 적용문제로 재정적 측면에서는 산재보험료까지 염두에 두지 않을 수 없다. 종래 공공분야 가운데 공익활동에 속하던 일부 세부사업을 민간분야 사업인 '시장형 사업단' 가운데 전문서비스형 사업으로 재분류한 것은 바로 근로자성 인정 문제의 한 예가 될 수 있다. 근로복지공단으로부터 일부 노인일자리사업 수행기관들이 산재보험 관련 과징금 등을 부과 받음에 따라 보건복지부가 일자리의 유형 및 성격을 재편한 것이다(국회예산정책처, 2016).

2. 정년 이후의 고용 문제 - 근로의 연장과 복지로서의 근로

가. 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률의 취지

고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률은 합리적인 이유 없이 연령을 이유로 하는 고용차별을 금지하고, 고령자가 그 능력에 맞는 직업을 가질 수 있도록 지원하고 촉진하고자 제정되었다. 동법 제3조에서 “정부는 고용에서 연령을 이유로 차별하는 관행을 해소하기 위하여 연령차별금지정책을 수립·시행하며, 고령자의 고용에 관하여 사업주와 국민 일반의 이해를 높이고, 고령자

의 고용촉진과 직업안정을 꾀하기 위하여 고령자 고용촉진 대책의 수립·시행, 직업능력개발훈련 등 필요한 시책을 종합적이고 효과적으로 추진하여야 한다.”고 규정하고 있다. 그리고 동법 제4조의4에서 사업주는 모집·채용, 임금, 임금 외의 금품 지급 및 복리후생, 교육·훈련, 배치·전보·승진, 퇴직·해고에 있어 합리적인 이유없이 연령을 이유로 근로자 또는 근로자가 되려는 자를 차별하여서는 아니된다고 규정하고 있다.

동법은 향후 100세 시대 및 인생 이모작 시대를 맞이함에 있어 기존 노동법의 적용범주가 15~64세의 생산가능인구에서 그 연령을 초과하여 확장된다는 일종의 법적 선언이라고 할 수 있다. 노동시장은 정년 이후의 고용, 은퇴 이후의 고용에 적극적으로 대비할 시기에 들어섰다. 그리고 노동법은 여전히 그 중심에 서 있다고 해석된다.

나. 복지로서의 근로

국민기초생활보장법은 자활급여로서 “자활을 위한 근로기회의 제공”을 그 급여내용의 하나로 들고 있다. 공공부조 제도 중에 대표적인 법제인 국민기초생활보장법상의 자활급여는 복지제도의 하나로서 근로의 기회 제공을 들고 있는 것이다.

국민기초생활보장법 제15조(자활급여)

- ① 자활급여는 수급자의 자활을 돕기 위하여 다음 각 호의 급여를 실시하는 것으로 한다.
1. 자활에 필요한 금품의 지급 또는 대여
 2. 자활에 필요한 근로능력의 향상 및 기능습득의 지원
 3. 취업알선 등 정보의 제공
 4. 자활을 위한 근로기회의 제공
 5. 자활에 필요한 시설 및 장비의 대여
 6. 창업교육, 기능훈련 및 기술·경영 지도 등 창업지원
 7. 자활에 필요한 자산형성 지원

8. 그 밖에 대통령령으로 정하는 자활을 위한 각종 지원

② 제1항의 자활급여는 관련 공공기관·비영리법인·시설과 그 밖에 대통령령으로 정하는 기관에 위탁하여 실시할 수 있다. 이 경우 그에 드는 비용은 보장기관이 부담한다.

국민기초생활보장법에 따른 자활사업 참여자에 대해서 자활사업 참가조건으로 받는 생계급여는 근로 자체에 대한 대가로서의 성격을 지녔다고 볼 수 없는 점 등을 들어 근로자성을 부정하는 행정법원 판례가 존재한다. 그러나 자활사업 참여자의 노동자성 문제에 있어서는 이를 적극적으로 인정하지는 견해가 지배적이다(노대명 외, 2006). ‘복지에서 근로’로 라는 주장과 더불어 사회보장의 보충성원칙 강조가 더해져 근로능력이 있는 경우 노동시장으로 편입이 장려되고 있는 추세라고 할 수 있다. 자활근로에서 근로능력이 미약한 경우 그 성과문제가 발생할 수 있어 일반수급자로 전환하지는 주장도 근로자성 인정 여부의 명확성을 확보하지는 측면에서 그 연장선상에 있는 주장이라고 생각된다(노대명 외, 2006).

그럼에도 불구하고 행정법원의 판례는 복지로서의 근로가 근로기준법상의 근로와 구분될 수 있음을 시사하는 단초로 볼 여지가 있다. 특히 공공부조 제도와 같은 공법적 제도에 의하여 노무제공과 수령이 있는 경우에는 근로기준법상의 근로의 범주와는 달리 파악될 여지를 남겨두고 있다(배동희, 2016). 노인 일자리의 경우 근로는 소득보전의 수단이 되기도 하지만 그 자체의 활동성만으로 복지적 의미를 겸유하게 된다. 근로능력있는 빈곤층 문제의 해법을 노인 빈곤층 문제에 동일하게 적용할 수 없는 이유이기도 하다. 노령이라는 또 하나의 고려요소가 존재한다.

제1절 근로자 정의와 조건

1. 문제의 소재

노인 일자리 및 사회활동 지원사업에서 그 활동의 성격을 살펴보면, 근로자성

이 인정되는 경우와 자원봉사, 자영인 내지는 특수형태근로종사자, 자활근로 참여자 등으로서 판례에 의해 근로자성이 인정되지 않는 경우로 구분할 수 있다. 공공분야의 경우 뚜렷이 노동법과의 충돌을 피하기 위하여 자원봉사자성을 강조하고 있고, 민간분야의 경우에 있어서는 그 사업유형에 따라 근로자성과 비근로자성의 사업유형이 혼재하고 있다.

재정의 문제에 있어서만큼은 당해 일자리의 업무나 사업이 근로기준법이 적용되는 근로인지 여부가 중심적 고려요소가 될 수밖에 없다. 따라서 근로자성 인정 여부의 기준이 명확하고 예측 가능해야 그에 맞는 정책과 재정운용이 가능할 것이다. 따라서 이하에서는 어떠한 경우에 근로기준법이 적용되는 근로자로 인정되는지 법원의 판단구조를 살펴보고자 한다. 노동법은 근로자성 여부에 따라 노동법의 적용 여부를 All or Nothing으로 이분법적으로 구별하고 있지만, 근로의 복지적 성격을 고려하여 제3지대가 성립할 여지는 없는지, 종래 판례에서 그 시사점을 찾을 수 있을지 살펴볼 필요가 있다.

2. 근로자성 여부의 판단구조⁶⁾

가. 판례의 근로자성 판단기준과 비중의 변화

판례의 근로자성 판단기준의 변화양상을 구체적으로 살펴보면 1994년 이전에는 무엇을 사용종속성의 징표로서 포착할 것인가에 대해서 통일된 기준이 없었다. 이후 대법원 1994. 12. 9. 선고 94다22859 판결에서 그 기준을 제시하였고, 이어 대법원 2006. 12. 7. 선고 2004다29736 판결에서 1994년 판결의 판단기준을 기본으로 하여 일부 변형된 기준을 제시하고 있다(강성태, 2007). 2006년 판결을 살펴보면, 그 개별 판단기준에서도 변화의 모습이 감지되며, 기존의 일정한 판단기

6) 이하의 내용은 장우찬(2014), 산재보험법상 특수형태근로종사자 적용특례 조항의 비판적 검토, 노동정책연구 14(1), 한국노동연구원과 장우찬(2016), 무보수 노무공급관계에 대한 노동법적 검토-무급 인턴의 법적 보호방안을 중심으로-, 법학연구 26(2) 연세대학교 법학연구원의 내용을 발췌하여 수정보완한 것임.

준에 대해서는 그 고려의 비중이 달라졌음이 실시되고 있다.

* 대법원 1994. 12. 9. 선고 94다22859 판결

근로기준법상의 근로자에 해당하는지 여부를 판단함에 있어서는 그 계약이 민법상의 고용계약이든 또는 도급계약이든 그 계약의 형식에 관계없이 그 실질에 있어 근로자가 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 사용자에게 근로를 제공하였는지 여부에 따라 판단하여야 할 것이고, 여기서 종속적인 관계가 있는지 여부를 판단함에 있어서는 근로자가 담당하는 업무의 내용이 사용자에게 의하여 정하여지고 취업규칙·복무규정·인사규정 등의 적용을 받으며 업무수행 과정에 있어서도 근로자가 사용자로부터 구체적이고 직접적인 지휘·감독을 받는지 여부, 사용자에게 의하여 근무시간과 근무장소가 지정되고 이에 구속을 받는지 여부, 근로자 스스로가 제3자를 고용하여 업무를 대행케 하는 등 업무의 대체성 유무, 비품·원자재·작업도구 등의 소유관계, 보수가 근로 자체의 대상적(對價的) 성격을 갖고 있는지 여부와 기본급이나 고정급이 정하여져 있는지 여부 및 근로소득세의 원천징수 여부 등 보수에 관한 사항, 근로제공관계의 계속성과 사용자에의 전속성의 유무와 정도, 사회보장제도에 관한 법령 등 다른 법령에 의하여 근로자로서의 지위를 인정받는지 여부, 양당사자의 경제·사회적 조건 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 할 것이다.

* 대법원 2006. 12. 7. 선고, 2004다29736 판결

근로기준법상의 근로자에 해당하는지 여부는 계약의 형식이 고용계약인지 도급계약인지보다 그 실질에 있어 근로자가 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 사용자에게 근로를 제공하였는지 여부에 따라 판단하여야 하고, 위에서 말하는 종속적인 관계가 있는지 여부는 업무 내용을 사용자가 정하고 취업규칙 또는 복무(인사)규정 등의 적용을 받으며 업무수행 과정에서 사용자가 상당한 지휘·감독을 하는지, 사용자가 근무시간과 근무장소를 지정하고 근로자가 이에 구속을 받는지, 노무제공자가 스스로 비품·원자재나 작업도구 등을 소유하거나 제3자를 고용하여 업무를 대행케 하는 등 독립하여 자신의 계산으로 사업을 영위할 수 있는지, 노무제공을 통한 이윤의 창출과 손실의 초래 등 위험을 스스로 안고 있는지와 보수의 성격이 근로 자체의 대상적 성격인지, 기본급이나 고정급이 정하여졌는지 및 근로소득세의 원천징수 여부 등 보수에

관한 사항, 근로제공 관계의 계속성과 사용자에 대한 전속성의 유무와 그 정도, 사회보장제도에 관한 법령에서 근로자로서 지위를 인정받는지 등의 경제적·사회적 여러 조건을 종합하여 판단하여야 한다(대법원1994. 12. 9. 선고, 94다22859 판결 등 참조). 다만, 기본급이나 고정급이 정하여졌는지, 근로소득세를 원천징수하였는지, 사회보장제도에 관하여 근로자로 인정받는지 등의 사정은 사용자가 경제적으로 우월한 지위를 이용하여 임의로 정할 여지가 크다는 점에서 그러한 점들이 인정되지 않는다는 것만으로 근로자성을 쉽게 부정하여서는 안 된다.(줄친 부분은 필자)

1994년 판결과 비교하여 2006년 판결의 특징으로 ① 근로자성 인정지표와 부정지표를 함께 제시하여 양자의 비교형량이 필요하다는 것을 강조하고, ② 1994년 판결에서 사용한 “구체적이고 직접적인” 지휘감독이라는 표현 대신에 “상당한” 지휘감독이라는 표현을 사용하여, 지휘감독 관계의 판단에 있어서 현대적 업무의 특성 및 업무 자체의 성격을 반영하도록 고려하였으며, ③ 판단지표 중에 실질적 징표와 부수적 징표 구별하고 근로자성 판단에 있어 비중을 부여하였다는 점을 들고 있다(강성태, 2007). 특히 특수형태근로의 양산이 근로형태의 다양화와 다변화에 기인한 것임을 고려하면 “구체적이고 직접적인” 지휘감독에서 “상당한” 지휘감독으로의 변화는 종래 특수형태근로 판단에 있어서 근로자로서의 인정 여지를 더 넓게 열어둘 수 있다.

결국 판례의 근로자성 판단은 향후에도 고정적인 것이 아니라 동적으로 변화할 것이 충분히 예상되며, 근로자로 인정되는 범주도 증감변동할 것이라고 추측할 수 있다. 그렇다고 하면, 근로자성의 인정여부에 대한 예측가능성은 떨어질 것으로 생각된다. 기존에 근로자가 아닌 경우로 본 특수형태근로종사자나 자원봉사자, 자활사업 참여자 등에 대한 판단도 바뀔 여지는 상존한다. 판례는 형식적 요소가 아니라 실질적 요소를 중심으로 노동법이 적용되는 근로자성 여부를 판단하기 때문에 노동법 적용 뿐만 아니라 그 배제를 위해서도 배제적 요소나 기준의 판단 역시 “실질”적이어야 할 것이다.

나. 특수형태근로종사자의 경우

근로자성에 대한 판단기준은 있지만, 자영업자에 대한 판단기준은 없다(도재형, 2013). 그래서 자영업자를 “잔여적 개념”이라고 지칭하기도 한다(이승욱, 2005). 특수형태근로종사자의 범주는 기존의 근로자와 자영업자의 구별에서 자영업자의 범주 영역 내에 있다. 근로자인지 여부를 결정하기 위해 사용종속관계 여부만을 판단하는 판례의 입장에서 살펴볼 때 산재보험법상의 특수형태근로종사자는 사용종속관계가 없으나 산재보험법상의 요건인 “1. 주로 하나의 사업에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활할 것 2. 노무를 제공함에 있어서 타인을 사용하지 아니할 것” 즉, 전속성, 계속성, 비대체성을 갖춘 경우를 말한다. 이를 표로 도식화하면 다음과 같다.

근로자	자 영 인	
근로자	산재보험법상 특수형태근로종사자	자영인
사용종속관계 있음	사용종속관계 없음	
	전속성, 계속성, 비대체성 있음	전속성, 계속성, 비대체성 없음

근로자성 판단기준을 유형화하여 인적 종속성, 조직적 종속성, 경제적 종속성 등으로 구분하는 경우 전속성, 계속성, 비대체성은 경제적 종속성의 지표로 구분할 수 있는데(최영호, 2002), 이 경우 특수형태근로종사자는 자영업자에 비해서 사업주에 대해 경제적 종속성이 인정되는 경우라 할 수 있다.

다. 자원봉사자의 경우

1) 자원봉사관계의 성립요건

노무공급이 있으면서 무보수인 경우나 실비지급이 정당화되기 위해서 근로기

준법상의 근로관계가 성립되어서는 아니 되므로 자원봉사관계가 인정되어야 한다. 노무 제공에 대해서 당사자의 진정한 의사가 임금을 목적으로 하지 않는다면 이는 근로계약으로 보기보다는 자원봉사관계로 보아야 할 것이다. 특히 일정한 업무에 대해서 근로자로서 노무를 제공하는 경우와 자원봉사자로서 노무를 제공하는 경우가 혼재되어 있는 경우도 있으므로 이 경우에는 일정부분 사용종속적 모습도 자원봉사에 의한 노무제공 중 나타날 수 있다. 결국 근로자이나 자원봉사자이나 여부의 판단은 사용종속관계의 판단보다는 오히려 자원봉사의사의 존재 여부에 초점이 맞추어지게 될 것이다.

2) 판례의 태도

최근의 판례도 이러한 점을 강조하고 있다. 일명 배움터지킴이 사건으로 불리는 대구지방법원 2015.8.20.선고 2015나301128 판결에서는 노무 제공의 임금대가성 여부는 “전적으로 당사자의 의사가 무엇인지에 달려”있다고 보면서 그러한 의사의 해석을 위해서 “활동자(노동 제공자)가 당해 활동으로 이루어질 공익의 달성 및 그에 대한 자신의 기여를 통한 내적 성취감 및 만족감을 주된 목적으로 참가하게 된 것인지 아니면 당해 활동에 대하여 대가로 지급되는 금품을 주된 목적으로 참가하게 된 것인지, 상대방은 활동자의 어떤 의사를 기대하였는지, 일정액의 금품이 지급된 이유는 무엇이었으며 당사자들은 이를 활동(노동)에 대한 당연한 대가로 인식하고 있었는지 여부 등”을 따져 보아야 한다고 판시하였다. 그리고 표시된 의사가 명백하지 않을 경우에는 “지급되는 금품의 액수가 당해 활동(노동)의 시장가치에 상응하는 적절한 액수인지, 당해 활동을 통하여 이루어지는 성과가 공익과 관련된 것인지, 활동을 수행함에 있어 상대방과의 사이에 어느 정도로 강한 지휘감독관계에 놓이게 되는지, 당해 활동관계에서 이탈이 자유로운지, 법적 구속력 있는 의무가 부과되는지, 부과된다면 의무위반의 효과는 무엇인지 등의 여러 객관적 사정을 종합하여 그 의사를 추정”해야 한다고 보고 있다.

배움터지킴이 사건에서 판례는 “모두 임금(금품)을 목적으로 한 근로제공임은 분명하지만 사용자와 종속적인 관계에서 근로를 제공한 것인지 여부가 문제된 사안에서 사용종속성 유무를 판단하기 위한 징표들의 내용이나 그 평가방법을 제시하였던 것일 뿐”이라고 하여 지금까지의 근로자성 판단에 대한 기준은 노무에 대한 대가성있는 금품제공을 전제로 하고 있다고 지적하고 있다. 그리고 “일정한 활동(노동)이 행해지고 그와 관련하여 일정액의 금품이 제공되기는 하였으나 그 같은 금품제공이 근로에 대한 대가인지 여부, 즉 활동(노동) 제공자가 금품 수령을 목적으로 당해 활동(노동)에 참가하게 된 것인지가 문제되는 경우에는 적절한 기준이 되기 어렵다.”고 실시하고 있다. 따라서 당해 법원은 이 같은 경우에 일정한 활동(노동) 제공이 금품수령과 대가관계에 있는지 여부, 즉 활동(노동) 제공자가 금품수령을 목적으로 활동(노동)하게 된 것인지 여부는 전적으로 당사자들의 의사가 무엇이었는지에 달려 있는데, 활동자(노동 제공자)가 당해 활동으로 이루어질 공익의 달성 및 그에 대한 자신의 기여를 통한 내적 성취감 및 만족감을 주된 목적으로 참가하게 된 것인지 아니면 당해 활동에 대하여 대가로 지급되는 금품을 주된 목적으로 참가하게 된 것인지, 상대방은 활동자의 어떤 의사를 기대하였는지, 일정액의 금품이 지급된 이유는 무엇이었으며 당사자들은 이를 활동(노동)에 대한 당연한 대가로 인식하고 있었는지 여부 등을 따져 그 의사가 해석되어야 한다.”고 하였다.

3) 실질에 의한 판단

종래 근로자성 판단기준을 실시하고 있는 판례이론만으로는 무보수 노무공급 계약에서 근로계약인지 아니면 자원봉사관계인지를 판단하는 기준을 찾기는 어렵다는 당해 법원의 설시는 향후 근로자인지 자원봉사자인지 판별하기 위해서 보다 명확한 실질적 구별징표들을 찾아내는 노력이 필요함을 시사해주고 있다. 근로자성 판단과 자원봉사자성의 판단은 동전의 양면과 같다. 쟁송과정에서 원고가 근로자임을 주장하는 경우 그 명칭이나 형식에 관계없이 실질에 의해서 사

용종속관계 여부를 결정하여야 한다. 자원봉사자성이 인정되면 더 이상 용종속관계를 인정할 필요가 없다. 당사자가 진정으로 일정한 대가없이 자발적으로 노무를 공급하는 자원봉사관계이기를 의욕 하였다면 근로계약 관계로 설정할 수 없고 용종속관계가 인정되는 노무공급계약이라고 할 수 없기 때문이다. 따라서 당해 법원이 “일정한 활동(노동)제공이 금품수령과 대가관계에 있는지 여부”는 “전적으로 당사자들의 의사가 무엇이었는지에 달려”있다는 견해에 대해서는 찬동한다. 다만 법원이 “그 의사가 해석”되어야 한다고 하고 있고 “표시된 의사”가 명백하지 않은 경우로 표현하고 있는 바 이 경우 표현이 의미하는 의사가 의사표시에 있어서 일정한 법률효과를 의욕 하는 의사를 의미하는 것인지는 불명확하다. 그 의사는 실질에 의하여 객관적으로 판단되어야 한다.

4) 당해 판결이 제시하는 기준

법원의 설시를 보면, “의사가 해석”되어야 하고, “표시된 의사가 명백하지 않은 경우에는 객관적 사정을 종합하여 의사를 추정해야 한다”고 하고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 상대방의 우월적 지위로 인하여 당사자의 의사는 왜곡되어 표시될 수 있으므로 표시의사가 명백한 경우에도 그 진의탐구를 위해 실질에 의해 객관적으로 판단해야 한다. 결국 자원봉사의사는 실질에 의하여 객관적으로 인정되어야 한다.

법원은 표시된 의사가 명백하지 않을 시에 “①지급되는 금품의 액수가 당해 활동(노동)의 시장가치에 상응하는 적절한 액수인지, ②당해 활동을 통하여 이룩되는 성과가 공익과 관련된 것인지, ③활동을 수행함에 있어 상대방과의 사이에 어느 정도로 강한 지휘감독관계에 놓이게 되는지, ④당해 활동관계에서 이탈이 자유로운지, 법적 구속력 있는 의무가 부과되는지, 부과된다면 의무위반의, 효과는 무엇인지 등의 여러 객관적 사정을 종합하여 그 의사를 추정하여야 할 것이다(번호는 필자)”라고 하고 있다.

라. 국민기초생활보장법에 따른 자활사업 참여자

서울행정법원은 국민기초생활보장법에 따른 자활사업의 참여자에 대해서 근로 기준법상의 근로자임을 인정하지 아니하였다.

* 서울행정법원 2014.8.14. 선고 2013구합14917판결

원고는 차상위계층에 속하는 사람으로서, 생활이 어려운 사람에게 필요한 급여를 실시하여 최저생활을 보장하고 자활을 돕는 것을 목적으로 하는 국민기초생활보장법 제9조, 제15조, 동법 시행령 제5조의3의 규정에 따라 자활사업에 참가할 것을 조건으로 피고로부터 생계급여를 지급받던 자라고 할 것이고, 원고가 지급받은 생계급여가 근로 자체의 대상적 성격을 지녔다거나 원고가 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 피고에게 근로를 제공하였다고는 볼 수 없으므로, 원고는 그 실질에 있어 근로기준법 상의 근로자에 해당한다고 볼 수 없다.

서울행정법원은 국민기초생활보장법에 따른 자활사업 참여자에 대해서 자활사업 참가조건으로 받는 생계급여는 근로 자체에 대한 대가로서의 성격을 지녔다고 볼 수 없는 점 등을 들어 근로자성을 부정하고 있다. 이는 복지로서의 근로가 근로기준법상의 근로와 구분될 수 있음을 시사하는 단초로 볼 여지가 있다. 노인일자리사업을 일반적 경제활동과 구별되는 사회적 일자리로, 고용과 복지를 동시에 해결하고자 하는 일자리 정책으로 이해한다면, 그 복지적 의미와 취지를 몰각하지 않고 최대한 살릴 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다. 복지적 의미로서 노인일자리란 취업취약계층, 즉 노동시장에서 혼자서 취업의 기회를 얻지 못하는 노인을 정책대상으로 삼고 있다. 단순히 취업의 기회를 보장받지 못하는 경우라면 실업이 만연한 상황에서 고용기회의 제공이라는 노동법적 의미가 부각될 것이지만, 취업 기회의 상실이 노령으로 인한 근로능력의 감소라면 복지적 의미가 좀 더 부각될 여지가 있다. 사회복지정책적인 측면이 강하여 기존 근로기준법상의 근로 범주에 포섭하지 않고 다르게 취급할지 여부를 명확히 구분될

수 있는 평가장치의 개발이나 기준의 성립이 요구된다.

3. 소결

선행 연구에서도 이미 지적하고 있듯이 근로자성 판단기준은 대법원에서 제시한 지휘명령성, 임금성, 자영업자성, 기타 요소에 따른 것인데, 이 기준을 노인일자리사업에 적용하였을 때 근로자로서 법적 조건에 부합한다면 참여노인은 근로자로서 노동법적 보호를 받아야 마땅하다. 실정법을 지켜야 할 책임이 있는 정부는 노인일자리사업을 실행하면서 이러한 권리를 보장할 법적 의무를 지니고 있다. 비록 사회보장적 차원의 목적성이 강한 노인일자리 사업이더라도 그 자체가 근로자성 문제에 대한 큰 영향을 미치지 못한다(심재진, 2013).

특히나 근로자성 판단에 대한 법원의 판결들을 살펴보면, 사용종속관계의 측면에서 실질적으로 검토하기 때문에 노인일자리사업의 경우에 있어서도 사용종속관계의 존재 여부를 사안마다 평가할 수 밖에 없다. 게다가 그 사용종속관계의 인정지표는 보다 완화되는 추세라고 할 수 있으므로 기존에 근로자성이 인정되지 않은 경우라도 향후에는 근로자성이 인정될 여지도 있다. 이러한 상황에서 기존 판례나 행정해석에 입각한 근로자성 구분에 의한 정책시행에는 항상 근로자성 여부의 불확정 문제가 발생할 여지가 있다.

제2절 일자리의 노동관계 법령 쟁점

1. 문제의 소재

노인일자리 및 사회활동지원사업을 다음과 같이 분류하고, 보건복지부의 지침도 그 활동성격을 공공분야는 자원봉사로, 민간분야를 근로로 규정하고 있다.

〈표 Ⅲ-2-1〉일자리 및 사업의 유형과 근로자성

구분	유형		근로자성 문제	관련규정
공공 분야	공익활동		자원봉사	자원봉사기본법 제3조 제1호
	재능나눔활동			
민간 분야	시장형	시장형 사업단	근로자 특수형태근로종사자 자영인 기타	근로기준법 제2조 제1항 제1호 노동조합및노동관계조정법 제2조 제1호 산업재해보상보험법 제125조 제1항 산업재해보상보험법 제126조 제1항
		인력파견형 사업단		
		시니어 인턴십		
		고령자 친화기업		

보건복지부는 2016년부터 공익활동을 근로가 아닌 자원봉사라고 사업지침에 명시함으로써 앞으로 공익활동의 경우 최저임금을 준수하지 않을 수 있는 근거를 마련했다고 평가하고 있다. 그러나 공익활동의 성격을 변경하면서 참여시간을 확대할 경우 기초연금 수급자로서 소득을 보전하기 위하여 참여하는 노인들에게 최저임금 미만의 보수를 지급하게 될 가능성이 있어 우려를 사고 있다(국회예산정책처, 2016). 그러나 소득보전을 위해 노무제공 한다면 이는 근로여야 함이 원칙일 것이다. 자원봉사를 통해 소득보전을 하는 활동은 법적 논리나 이론구성에 있어서 어색해 보인다. 결국 법적관계를 자원봉사로 하여 노동법이 적용되지 않는 소득보전방안으로서의 노무제공관계를 고용복지부가 만들어내는 경우인데, 근로자성이 문제될 가능성이 잠복해 있다.

민간분야의 시장형 사업의 경우에는 보건복지부는 “근로”로 그 성격을 부여하고 있으나 실제 노동법이 적용되는 근로관계도 있는가 하면 노동법이 적용되지 않는 자영업자나 특수형태근로종사자로 인정되는 노무제공관계도 혼재되어 있는 것으로 생각된다.

특히 민간분야의 시장형 사업의 경우에는 고용의 확대뿐만 아니라 고용의 질적 측면에서의 검토가 강조되고 있다. 앞서 민간분야 일자리정책이 강조되고 있는 이유 세 가지로 첫째, 노일일자리 창출에 대한 정부 재원의 한계, 둘째, 소득

창출 효과의 기대가능성, 셋째, 안정적 고용보장을 들었다. 그러나 제2장의 통계에서 나타나고 있듯이 1인당 평균 일자리 참여 개월수는 공동작업장 8.2개월, 제조판매형 8.5개월, 인력파견형 5.8개월에 지나지 않고, 월평균보수도 인력파견형은 86만원, 제조판매형은 평균 31만원이다. 이에 따르면 현재의 노인 일자리의 경우는 이른바 비정규직이라 부르는 기간제, 단시간 일자리가 주류를 이룬다고 평가할 수 있을 것이다.

2. 공익활동의 경우 법적 쟁점(1) - 자원봉사 여부

공익활동의 경우 노인이 자기만족과 성취감 향상 및 지역사회 공익증진을 위해 자발적으로 참여하는 봉사활동으로 세부사업으로 노노케어, 취약계층지원, 공공시설봉사, 경륜전수활동이 있다. 저소득노인위주로 참여자를 선발하여 월 20만원의 활동비를 지급한다.

문제는 공익활동의 경우 저소득노인에게 “자원봉사의사”를 실질적으로 인정하여 법적 관계를 근로관계가 아닌 호의관계로 구성할 수 있는가하는 것이다. “자원봉사의사”는 사용종속관계의 인정이 실질에 의하여야 하는 것처럼 실질에 의해서 판단해야 한다. 그렇다면 소득의 보전이 필요하고 이에 대한 수단으로 노무를 제공하는 저소득노인에게 자원봉사의사를 쉽게 인정할 수 있을 것인지의 문제가 발생한다. 특히 사용종속관계의 근로자성 인정기준을 다수 충족할 경우 자원봉사로 인정될 수 있을지 확실하지 않다.

앞서 배움터지킴이 판결례에서 살펴본 것처럼 “활동자(노동 제공자)가 당해 활동으로 이루어질 공익의 달성 및 그에 대한 자신의 기여를 통한 내적 성취감 및 만족감을 주된 목적으로 참가하게 된 것인지 아니면 당해 활동에 대하여 대가로 지급되는 금품을 주된 목적으로 참가하게 된 것인지” 여부가 자원봉사인지 근로제공인지를 구분하는 하나의 징표로 작용한다. 공익활동에서 저소득노인의 경우 노무의 제공은 소득보전효과가 크기 때문에 이러한 징표는 자원봉사로 인정하는

데 부정적으로 작용할 가능성이 높다.

3. 공익활동의 경우 법적 쟁점(2) - 노후소득보전기능의 수행

현재 노인일자리의 문제로 보수가 노후소득보전 기능을 제대로 발휘할 수 없다는 점을 지적한다(국회예산정책처, 2016). 물가와 최저임금은 상승하는데 노인일자리사업의 보수는 계속적으로 20만원으로 동결되어 있어 개별 노인인에 대한 실질적인 소득보전효과는 지속적으로 감소되고 있다는 것이다. 그러나 이러한 분석은 “일하는 복지”가 가지는 딜레마에 직면하게 한다. 일을 하는 것은 근로이고, 근로라면 노동법이 적용되어야 하는 것인데, 복지는 어느 요소가 들어가 노동법의 적용을 배제하기 때문이다. 복지가 노동법을 배제하는 관계가 아니라 복지가 노동법을 보완하는 관계라면 복지가 노동을 보완/대체하는 데에는 충분한 이유와 근거가 있어야 한다. 노동법적 논리가 아니라 복지적 논리가 적용되는 “복지로서의 노동”은 기존의 노동과 다른 특성을 가져야 한다. 이를테면 노동능력이 없거나 감소된 경우라서 기존 노동시장에서는 경쟁력이 없는 노동이라면 복지로서의 노동이 고려될 여지가 있을 것이다. 그러나 현재의 노동법이 적용되는 “근로” 여부의 판단에 복지로서의 노동이라는 기준이 제3의 기준으로 작용하기 위해서는 60+ 노동의 세분화가 필요할 것으로 생각된다.

4. 고령자 근로의 문제점

가. 이중적 보호의 필요성 - 근로자로서의 보호와 고령자로서의 보호

지금까지의 고령자 고용 관련 정책과 제도에 관한 정책과 제도 및 고용에 관한 논의의 방향은 일정한 근로조건의 저하가 수반되더라도 고용의 촉진 및 증대에 초점을 맞추고 있었다고 평가된다(이울경, 2016). 그러나 고령자도 근로자라는 원론적인 측면에서 헌법상 보장되는 근로권은 당연히 근로자에게도 보장되어야

하며 특히 고령인 근로자의 경우에는 고령이라는 특수한 상태에 대한 보호가 고려되어야 한다. 이러한 측면에서 고령자의 고용촉진을 위한 조항도 근로권의 측면에서 다시 재검토할 필요가 있다. 이러한 경우 고령자는 소위 이중의 보호를 받게 된다. 근로자로서의 보호와 고령자로서의 보호가 그것이다. 그렇게 보면 60+ 노동의 경우 그 노동의 실질적 상황에 맞는 보호방안을 강구할 필요가 있고, 이를 대상으로 하는 노인일자리사업의 경우도 이러한 경향에 발맞추어 준비해 나가야 한다. 비정규직 부분에 대한 검토가 필요한데, 이 부분은 통계적으로 고령자의 진출이 두드러진 부분일 뿐만 아니라, 고령자의 노동이 단기간, 기간제의 형태로 대부분 이루어지고 있기 때문이기도 하다.

나. 고령자 근로권의 구체적 내용

고령자의 근로권의 내용은 크게 근로조건에 있어서 차별금지과 고령에 대한 특별한 보호로 대별할 수 있다. 특히 고령에 대한 특별한 보호의 내용으로는 일할 자리의 보장과 고용의 보호, 고령자 산업안전보건, 근로환경의 보호 등이 있다. 이를 표로 나타내면 다음과 같다.

〈표 Ⅲ-2-2〉고령자 근로권의 구체적 내용

구분		차별금지	특별한 고려
일할 자리의 권리	근로기회권	평등한 근로기회의 부여 - 모집채용에서 연령차별금지 - 정년제 - 노동법상 일부규정 배제	일할 자리의 보장 - 고용보험법상 지원금제도 - 고령자고용법상 취업촉진제도 - 정년 후 재고용 - 정년연장 지원 - 고령자 적합 직종의 개발
일할 환경의 권리	근로유지권	고용의 보호 - 해고 제한 - 경영상 해고 공정한 대상자 선정 - 정년제 교육훈련기회의 동등한 보장	고용의 보호 - 고용보험법상 지원금 제도 - 점진적 퇴직제도 - 정년제

		- 고령친화적 직무수행 기술 및 습득의 기회제공	
	근로환경권	적정임금의 보장 - 동일가치노동 동일임금원칙 - 최저임금의 보장 고령자 근로환경의 보호 - 근로환경의 개선 - 작업조건 및 근로시간변경 등 근로조건의 보호	고령자 산업안전보건 보호 - 고령자 맞춤형 산업안전보건 보호 고령자 근로환경의 보호 - 고용보험법상 고령자 고용환경개선 및 지원제도 - 고령자 근로환경의 개선

자료 : 이윤경, 2016

다. 비정규직 근로상의 문제점

1) 기간제법상의 고령근로자 관련 규정

기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률(이하 '기간제법')에 따라 원칙적으로 기간제 근로계약은 2년을 초과할 수 없지만, 예외적으로 고령자고용법상 고령자와 근로계약을 체결하는 경우에는 예외로 인정된다. 즉 기간제법 제4조 제1항 단서는 “고령자고용촉진법 제2조 제1호의 고령자와 근로계약을 체결하는 경우”에는 “2년을 초과하여 기간제근로자로 사용할 수 있다”고 규정하고 있다. 따라서 사용자는 고령근로자와 2년을 초과하여 기간제 근로계약을 체결할 수 있고, 2년을 초과하더라도 기간의 정함이 없는 근로계약이 되지 않는다.

이는 고령자에 대하여 고용을 촉진하기 위한 정책적 규정으로 보여진다. 그러나 이러한 입법취지에도 불구하고 당해 규정이 오히려 고령근로자에 대하여 “불안정한 근로관계를 장기간 노출”시킨다는 문제를 제기하기도 한다(이윤경, 2016).

2) 파견법상 고령근로자 관련 규정

파견근로자보호 등에 관한 법률(이하 '파견법') 제6조 제3항은 사용자가 파견 근로자를 사용할 수 있는 기간은 최장 2년을 초과할 수 없으나, 고령자고용법상

고령자를 파견근로자로 사용하는 경우 당해 제한규정을 적용하지 않는다고 규정하고 있다. 2년을 초과하여 파견근로자로 고령근로자를 사용할 수 있다는 것이다.

이 규정 역시 그 취지는 고령근로자의 고용을 촉진하기 위한 것이라 할 수 있다. 그러나 근로관계의 원칙적 형태는 직접고용이라는 점과 파견근로는 원칙인 직접근로에 대한 예외적 허용으로서 제한적으로 인정되어야 한다는 점에서 고령자의 고용촉진을 이유로 “고령자에 대한 파견기간의 제한이 없는 상태에서 파견대상업무까지 확대되면 고령자에 대해 파견근로가 상시화되어 직접고용의 원칙을 지나치게 훼손”한다는 비판이 있다(이윤경, 2016).

3) 감시, 단속적 근로 등에 관한 근로기준법 특례 조항

근로기준법 제63조 제3호는 근로시간, 휴게, 휴일에 관한 규정을 “감시 또는 단속적으로 근로에 종사하는 자로서 사용자가 고용노동부장관의 승인을 받은 자”에게는 적용하지 않는다고 규정하고 있다. 근로기준법 시행규칙 제12조를 살펴보면, 감시, 단속적 업무로 경비원, 물품감시원 등 감시를 주된 업무로 하여 상대적으로 정신적, 육체적 피로가 적은 업무 또는 기계 고장수리 등 근로가 간헐적, 단속적으로 이루어져 휴게시간이나 대기시간이 많은 업무를 지칭하고 있다. 이에 따르면 법정근로시간 제도는 감시단속적 업무에 종사하는 근로자에게는 적용되지 않게 된다.

법정근로시간의 제한을 받지 않을 뿐만 아니라, 휴일근로에 따른 가산임금규정이 적용되지 않고, 휴게규정에도 예외가 설정되는 경우 이는 사용자와 근로자 사이의 근로계약의 약정내용에 오로지 좌우되게 된다. 이러한 경우 감시단속적 근로자의 근로조건은 근로기준법의 규정이 적용되는 경우보다 열악해지기 마련이다.

특히 고용노동부의 감시단속적 근로자 고용실태조사결과에 따르면 아파트 단지 경비원으로 취업중인 근로자 가운데 60대가 63%를 차지하고, 70대 이상도

11%에 이른다고 한다.

4) 초단시간 근로자의 문제

초단시간 근로자는 4주 동안 평균하여 1주 동안 소정근로시간이 15시간 미만인 근로자를 말하는데, 이에 대해서는 근로기준법상 유급휴일, 연차휴가제도가 적용되지 않고, 퇴직금제도도 적용되지 않는다. 단시간 근로의 경우 연령계층별로 보면 주로 20대와 60대 이상의 근로자 비중이 높은 편이라고 한다(이윤경, 2016).

라. 소결

노인인구는 급속히 증가하고 있으며 노인빈곤율은 2015년 기준 경제협력개발기구 회원국 중 최하위에 해당한다. 즉 노인의 복지문제해결이 지금의, 그리고 미래의 가장 큰 사회문제가 되었다. 노인일자리 사업은 일자리 수의 확충 등 양적인 측면에서 뿐만 아니라 보수의 현실화 등 질적인 측면에서의 발전이 필요하기 때문에, 노인의 근로권 관점에서 근로조건의 보장에 대한 고려가 일자리 수 확충만큼이나 중요하게 여겨지고 있다.

마찬가지로 노인인구의 양적 변화뿐만 아니라 질적 변화에도 발맞추어 노인일자리정책방향을 설정할 필요가 있다. 더 건강하고 기대수명도 길어지고 학력도 높아진 노인인구에 대해서 종래의 질 낮은 일자리의 증가방식은 근본적 대책이 되지 않기 때문이다. 노인일자리 문제는 일자리 확대와 보수증가를 포함한 근로조건 향상 문제로서 기본적으로 노동법의 적용영역이다. 다만 여전히 복지적 측면에서 접근해야 할 영역이 있는 만큼 노인일자리의 문제를 단순히 노동법 적용여부의 문제로만 환원해서는 안된다. 노인일자리 사업은 노인의 노후소득보전 뿐만 아니라 사회참여기회의 확대로 이해할 수 있고, 보건복지부가 시행하는 노인일자리 사업은 그 근거법령을 노인복지법 제23조와 저출산고령사회기본법 제

11조 및 제14조에 두고 있어, 사회복지사업이기도 하기 때문이다. 근로의사와 능력이 있으나 노동시장에서의 경쟁력이 낮은 노인들의 소득을 일자리를 통해 보충해주는 “일하는 복지”, “복지로서의 노동”으로서 기능하는 것도 무시할 수 없다.

제3절 민간일자리의 노동조건 개선 방향

1. 일자리의 양적, 질적 개선과 그 딜레마

앞서 살펴 본 바와 같이 노인 일자리의 양적, 질적 확대는 어느 하나 양보할 수 없는 정책목표라고 할 수 있다. 다만 지금까지는 질적인 측면보다는 양적인 측면에 보다 주안점을 두고 있었다고 할 수 있다. 이는 각종 법률 규정에 의해서도 드러나고 있다. 앞서 살펴본 기간제법과 파견법의 고령자 관련 예외규정은 고령자의 취업을 촉진하기 위한 것으로 이해될 수 있다. 다만 기간제 일자리와 파견제 일자리의 기간초과에 의한 정규직 전환원칙 예외로 작용하여 고령자에게 있어서는 고용안정성 측면에서 볼 때, 불리한 규정이라고 해석할 수 있다. 결국 입법자는 고령자의 고용안정성보다는 그 양적 확대가 시급한 것으로 판단했다고 평가할 수 있다.

이렇듯 고령자의 양적 확대에 방점을 둔 입법과 정책은 고령자에게 지속적으로 비정규직의 불안정한 노동조건을 강요할 수 있는 법적 원인으로 작용할 수 있다. 100세 시대의 도래에 따라 노인의 근로능력이 계속적 유지되는 기간이 과거보다 길어지고 건강상태도 월등히 향상되고 있음이 통계적으로 입증되는 이때, 당해 규정은 과도기적인 입법이라고 밖에 판단할 수 없다. 각종 지침이나 표준 근로계약서의 도입 등을 통해서 악용과 남용을 막는 방안을 강구할 필요가 있다.

2. 복지로서의 노동의 인정 문제

제2장에 살펴보았듯이 노인의 사회활동을 활동이론의 측면에서 설명하려는 견해는 노년기에 새로운 역할을 찾는 것이 성공적인 노화의 조건이라 보고 있다. 그리고 그러한 활동은 취업, 자원봉사활동, 종교활동, 취미활동 등 공식적 활동뿐만 아니라 비공식적 활동을 포함한다고 한다. 이처럼 근로를 포함한 노인의 활동은 고용과 복지를 아우르는 개념이 될 수 있어, 노동법적 의미 뿐만 아니라 사회보장적 의미를 동시에 가진다. 노인에게 근로라는 활동은 소득을 보전하는 수단임과 동시에 노년기에 새로운 역할을 찾는 활동이 되는 것이다.

일반적으로 노동시장에서 선택되는 노동은 시장의 평가를 거치기 때문에 최저임금 이상의 값어치를 받는 노동력으로 평가받는 것이 전제되어 있다. 근로의 경우 최저임금법에 따른 최저임금이 보장되는 것이 바로 그러한 이유이다. 그렇다면 최저임금 이상의 값어치가 없는 노동, 즉 경쟁력없는 노동은 어떻게 될까? 최저임금 이상의 값어치가 없는 경우 노동시장에서 배제되게 될 것이다. 이는 결국 고용기회의 상실로 나타나게 된다. 이것은 시장경제체제의 노동시장에서 나타나는 자연스러운 결과라고 할 수 있다. 물론 최저임금법 제7조가 최저임금의 적용 제외를 규정하고 있기는 하나, 동법 시행령에 의거하여 고용노동부장관의 인가를 받아야 하며 “정신 또는 신체의 장애가 업무 수행에 직접적으로 현저한 지장을 주는 것이 명백하다고 인정되는 사람”으로서 극히 제한적인 경우에만 인정된다.

사회적 배제에서 사회보장적 통합으로 가는 것이 사회보장제도의 본래적 의미라면, 사회보장적인 “근로”, 즉 복지로서의 “노동”은 노동법의 이분법적 적용 여부로 재단할 수만은 없을 것이다. 물론 사회보장의 보충성 원칙을 고려할 때, 사회보장보다는 근로가 우선시되고, 이러한 근로에는 노동법이 적용되어야 하는 것이 원칙이다. 그러나 노인의 근로는 복합적인 시각에서 살펴보아야 한다. 먼저 최저임금 미만 가치의 노동에 대해서도 고용기회를 보장해 주어야 할 필요가 있

는 경우도 존재할 수 있다는 것이다. 그러한 노동의 경우 성과도 미비하여 사업 자체의 유지가 문제될 수 있는데, 그럼에도 불구하고 정책적 목적하에 유지되는 것이라면 이분법적으로 근로자성 여부를 문제삼을 것이 아니라 제3의 영역으로 검토할 필요가 있다. 이러한 제3의 영역은 임금의 측면에 있어서는 최저임금법 규정을 그대로 적용하기 어렵다는 상황을 고려해야 할 것이나, 임금 외 기타 근로조건이나 환경적 측면에서는 기존의 노동법이 규정하고 있는 최저의 노동조건 보다는 높은 보호수준이 필요할 수 있다. 그 이유는 앞서 살펴보았듯이 고령이라는 신체적 특수성을 고려해야 하기 때문이다. 결국 노인의 일자리 문제나 그 노동조건 문제는 추상적으로, 일도양단적으로 논의할 수 없고 노인의 구체적 노동을 전제로 합목적적인 정책적 목적하에 유형화할 필요성이 존재하고 이에 따른 법률관계를 검토할 필요가 있다.

3. 60+ 노동 및 일자리의 세분화, 유형화 필요성

현재의 노동법은 생산가능연령인 15-64세를 전제로 규정되었다고 할 수 있다. 그 이후의 문제는 노후준비의 문제이고 사회보장의 문제였다. 그러나 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률은 그 연령의 범주를 더 확장하고 있다고 평가할 수 있다. 따라서 60+의 경우 규범적으로 노동법과 사회보장법의 적용이 혼재하는 영역이 되었다. 규범의 다양한 적용가능성이 늘어난 것처럼 적용 대상이 되는 60+ 노동의 실제와 실질은 매우 다양하다. 생산가능연령의 노동과 같은 수준의 경쟁력있는 노동능력을 보유한 경우도 있을 수 있고, 노동능력의 감소로 인하여 제한된 노동능력을 보유할 수도 있다. 그리고 신체조건도 노령 정도에 따라 그리고 개인별 건강 수준과 편차에 따라 다양한 스펙트럼을 가질 수 있다. 또한 기존 사회보장제도에 의한 수혜 정도와 노년준비의 정도에 따라 소득보전의 필요성 여부도 천차만별이게 된다. 이러한 다양한 상황에서 노인의 일자리와 이에 대한 규범의 적용문제를 일도양단식으로 처리하기에는 무리가 있

어 보인다.

우선은 정책대상을 명확히 하고, 그 대상의 특성을 세분화, 구체화하는 작업이 필요할 것으로 판단된다. 이는 근로를 제공하는 노인 그리고 일자리 그 자체 양 쪽에 쌍방향적으로 필요하다고 여겨진다. 예를 들면 기초보장제도 수급신청시 근로능력판정제도가 있는데, 정책적인 노인일자리 경우 그 지원자나 신청자에게 근로능력의 정도를 판정할 수 있는 제도 등을 도입하는 것을 검토할 필요가 있다. 더불어 노인일자리 자체도 순수하게 시장지향적인 사업인지 아니면 복지 지향적 사업인지 등에 대한 평가와 구분이 이루어질 필요가 있다. 대상자와 일자리 자체에 대한 평가와 구분이 명확하게 이루어진 이후에야 규범적인 해결방안을 모색할 토대가 이루어질 수 있기 때문이다. 이는 해석론적, 입법론적 대안 마련의 첫걸음이다.

제 4 장

취업 장년층의 고용실태

제 4장 취업 장년층의 고용실태

본 장에서는 장년층 노동시장 고용실태와 특징을 살펴본다. 전반적인 고용관련 실태를 분석을 위해 전국의 만 15세 이상의 취업자를 대상으로 2014년도에 산업안전보건연구원에서 실시한 ‘근로환경조사’ 자료를 이용하였다. 기본적으로 50대 이상의 장년층 노동시장이 65세 이상의 연령층으로 진입하게 되면 취업과 관련해서 어떠한 변화를 겪고 있는지를 파악하기 위해서 기본적으로 50대 미만, 50~65세 미만, 65세 이상으로 연령층을 서로 비교해 보았다. 본 장에서는 취업자의 경제활동 상황을 구체적으로 살펴 보기 위해서 연령별 종사상 지위, 비정규직 근로형태 규모, 근로시간, 일과 건강의 관련성, 근로환경 만족도, 직무에 대한 기술수준, 기술훈련 경험, 연령차별 및 고용차별 경험, 월평균 소득액, 가구소득에 대한 기여정도, 가계유지의 어려움 등을 분석하였다.

1. 연령별 취업자의 종사상 지위 분포

전국의 근로자는 고용원이 없는 자영업자가 27.2%, 고용원이 있는 자영업 6.4%, 임금근로자는 61.5%로 구성된다. 은퇴전환기에 접어든 50대 장년층과 65세 이상 장년층 근로자 구성을 보면, 자영업자가 확연히 증가하고(28.4%→48.2%), 임금근로자는 크게 줄어든다(59.1%→38.8%). 전국의 임금근로자는 상용근로자 비율이 높지만(72.5%), 50~60대 장년층에서 65세 이상 장년층으로 진입하면서 크게 줄어드는 양상을 보인다(69.7%→43.6%). 반면에 임시직 근로자는 연령이 높아질수록 증가하는데 임시근로자는 50~60대 장년층은 20.3%에서 37.3%로 증가하고 일용근로자는 10.0%에서 19.1%로 증가한다.

〈표 IV-1-1〉전국 취업자 종사상 지위 분포

(단위: 명, %)

구분		전국(50,005)			
		50대 미만	50~65세 미만	65세 이상	전체
임금근로자		76.3	59.1	38.8	61.5
비임금 근로자	지역업자	14.6	28.4	48.2	27.2
	사업주	5.6	11.7	10.0	6.4
	무급가족종사자	1.8	4.8	10.4	4.9
		전국(30,563)			
임금근로자	상용근로자	82.9	69.7	43.6	72.5
	임시근로자	13.3	20.3	37.3	19.2
	일용근로자	3.8	10.0	19.1	8.2

주 : 제 4차 근로환경조사 자료 분석(2014)

2. 비정규직 장년층의 고용실태

가. 비정규직 규모

근로자들이 주된 일자리에서 비자발적으로 퇴직하는 연령은 평균 만 53세이다(방하남 외, 2005). 최근 장년층 일자리는 확대되는 추세인데, 이러한 일자리는 대부분 저임금 단기 일자리로서, 고령자의 비정규직화 특성이 심화되고 있다. 2002년 노사정위원회에서 제시한 방식에 따라 정규직 근로와 비정규직 근로를 분류하면 임금근로자 중에서 비정규직 근로자에 해당되지 않은 임금근로자를 비정규직 근로로 정의한다. 여기서 비정규직은 파견근로, 용역근로, 특수형태근로, 가정내 근로, 일일호출 근로로 분류한다.

〈표 IV-1-2〉근로환경조사에서 비정규직 고용형태 관련 조사 항목

구분			변수 구성내용
정규 근로자			비정규가 아닌 사람
비정	한시	기간제	근로계약기간을 정하였는지 여부

규 근로 자	시간제	비기간제 한시	근로계약기간을 정하지 않았으나 비자발적 사유(계약만료, 관행상 계약종료, 임시직 채용조건, 일의 완료, 이전 근무자 복귀, 계절근무 등)로 계속 근무를 기대할 수 없는 근로자에 해당여부
		시간제	시간제 근로시간 형태
	비전형	파견	파견회사에서 임금을 받는 근로자
		용역	용역업체에서 임금을 받는 근로자
		특수형태	개인적으로 고객을 찾거나 맞이하여 상품이나 서비스를 제공하고 실적에 따라 소득을 얻는 근로형태(예: 보험설계사, 학습지도사, 퀵서비스 배달기사 등)
		가정 내	주된 근무처가 가정인 근로자
일일(호출)	일거리가 생겼을 때 연락 받고 며칠 또는 몇 주 동안 고용되어 일하는 근로형태		

이러한 정의에 따른 임금근로 취업자 중 정규직은 65.2%로 나타났다. 연령대로 보면 50~65세 미만의 장년층이 전체의 24.7%를 차지하고 있고 50대 미만 연령층은 35.1%로 정규직 비중이 가장 높게 나타났다. 비정규직 근로자는 기간제 비율이 임금근로자의 12.5%를 차지하고 50~65세 미만 장년층과 65세 이상의 장년층에서 상대적으로 비중이 높다. 이와 비슷하게 전국 임금근로자들도 기간제 근로자가 가장 높은 비중을 보이고 50대 이후 연령대에서 상대적으로 비중이 높은 추세를 보였다. 그리고 비기간제 한시, 시간제 형태의 비정규직이 비교적 높은 비중을 보였는데, 특별히 이러한 고용유형에서 50~65세 중장년층이나 65세 이상 연령대에서 증가하는 추세를 보이지는 않았다.

〈표 IV-1-3〉연령별 비정규직 고용형태별 비중

(단위: 명, %)

구분		전국(30,751)			
		50대 미만	50-65세 미만	65세 이상	전체
임금 근로	정규	35.1	24.7	5.2	65.0
	비정 규				
	한시	4.0	4.5	4.0	12.5
	기간제				

	비 전 형	비기간제 한시	2.9	2.6	1.0	6.5
		사기간제	1.9	2.2	1.5	5.6
		파견	.6	.9	.5	2.0
		용역	.6	1.7	1.4	3.7
		특수형태	3.2	3.5	.7	7.4
		가정 내	.2	.4	.2	.8
		호출	1.6	3.3	1.7	6.6

주 : 제 4차 근로환경조사 자료 분석(2014)

나. 근로기간

근로기간이 정해진 근로자들은 대다수가 단기적인 일자리로 확인되었다. 근로기간이 정해져 있다고 응답한 근로자들 가운데 1~2년 사이에 있는 근로자들이 69.2%를 차지하였다. 그리고 근로기간이 1년 미만이라고 응답한 근로자는 26.4%였다.

〈표 IV-1-4〉근로기간을 정한 취업자의 근로기간별 분포

(단위: 명, %)

구분	전국(3,410)			
	50대 미만	50~65세 미만	65세 이상	전체
1년 미만	5.0	7.3	14.1	26.4
1~2년 미만	24.2	26.3	18.8	69.2
2년 이상	2.1	1.8	.5	4.4

주 : 제 4차 근로환경조사 자료 분석(2014)

취업자 중에서 근로기간이 정해져 있지 않은 거의 모든 근로자(92.2%)는 지속적으로 근로를 보장받는 일자리에 있으며, 이러한 일자리에 있는 근로자들 중 86.3%는 자발적인 의사에 따라 퇴직할 수 있는 근로자로 나타났다.

〈표 IV-1-5〉근로기간을 정하지 않은 취업자의 근로형태

(단위: 명, %)

구분	전국(26,038)			
	50대 미만	50~65세 미만	65세 이상	전체
몇일 또는 몇 주씩 일하는 형태	1.9	3.9	2.0	7.8
몇일 또는 몇 주씩 일하는 형태이름	47.9	36.0	8.2	92.2
자발적 퇴직가능	45.8	33.5	7.0	86.3
비자발적 퇴직가능	6.4	5.5	1.7	13.7

주 : 1) 자발적 퇴직여부 분석사례수는 전국 23,407명, 1804명
 2) 제 4차 근로환경조사 자료 분석(2014)

원하지 않지만 일을 중단해야 하는 이유로 높은 비중을 보인 순서는 ‘사업주가 그만두라면 언제든지 그만둔다는 조건(임시직 등)으로 채용되었으므로’ 30.2%, ‘묵시적 관행적으로 계약이 종료될 것이기 때문에’ 17.9%, ‘이미 정해진 고용계약기간이 만료되기 때문에’ 15.3%이었다. 50~64세 사이의 장년층은 사업주가 그만두라면 언제든지 그만둔다는 사유가 가장 많고(12.5%), ‘묵시적 관행적으로 계약이 종료될 것이기 때문에’ 퇴직한다는 비중이 6.8%로 나타났다. 65세 이상 장년층 중에서도 ‘사업주가 그만두라면 언제든지 그만둔다는 조건(임시직 등)으로 채용되었으므로’ 비중이 가장 높게 나타났다(4.8%).

〈표 IV-1-6〉원한다면 계속 직장을 다닐 수 없는 취업자의 비자발적 퇴직 사유

0(단위: 명, %)

구분	전국(3,005)			
	50대 미만	50~65세 미만	65세 이상	전체
이미 정해진 고용계약기간이 만료되기 때문에	7.9	5.9	1.5	15.3
목시적 관행적으로 계약이 종료될 것이기 때문에	8.2	6.8	3.0	17.9
사업주가 그만두려면 언제든지 그만둔다는 조건(임시직 등)으로 채용되었으므로	12.9	12.5	4.8	30.2
현재 하는 업무(프로젝트)가 끝나기 때문에	0.5	0.9	0.6	2.0
현재의 일자리에서 전에 일하던 사람이 복귀하기 때문에	0.1	0.2	0.0	0.3
특정 계절 동안만 일할 수 있기 때문에	0.2	0.4	0.1	0.6
적성 근로조건 능력 등의 이유로 다른 일자리를 찾을 예정이므로	2.4	1.5	0.1	4.0
규정 관행상 퇴직하는 연령에 도달하기 때문에	8.1	5.9	0.7	14.7
학업 가족부양 건강 등의 이유로	0.8	0.9	0.2	2.0
직장의 경영상 이유 때문에	5.7	5.6	1.7	13.0
기타	0.0	0.0	0.0	0.1

주 : 제 4차 근로환경조사 자료 분석(2014)

다. 주당 근로시간 및 주당 근로일수

전일제 근로의 경우 주당 31~48시간 사이에서 근로를 하는 경우가 54.5%로 가장 많고 그 이상의 근로시간을 하는 취업자도 35.9%로 나타났다. 그러나 시간제 근로형태의 대다수 취업자는 주당 30시간 이하의 근로시간 조건에 속하는 취업자이다(주당 15시간 미만 23.3%+ 주당 15~30시간 이하 44.2%). 연령별로 구분해 보면, 65세 이상 장년층은 전체의 13.4%가 주당 15시간 미만의 초단기 근로자이

다. 50~65세 장년층의 경우 주당 15~30시간 이하의 근로시간은 20.4%로 높은 비중을 보인다.

〈표 IV-1-7〉취업자의 주당 근로시간

(단위: %)

구분		50대 미만	50~65세 미만	65세 이상	전체
전 일 제	15시간 미만	0.8	0.8	1.5	3.1
	15~30시간 이하	2.1	2.8	1.7	6.6
	31~48시간 이하	29.0	21.0	4.5	54.5
	31~52시간 이하	8.4	6.7	1.6	16.7
	53시간 이상	8.1	8.1	3.0	19.2
시 간 제	15시간 미만	5.3	4.7	13.4	23.3
	15~30시간 이하	15.2	20.4	8.5	44.2
	31~48시간 이하	7.8	8.1	2.9	18.8
	31~52시간 이하	2.2	2.9	0.7	5.9
	53시간 이상	2.5	3.5	1.8	7.8

주 : 분석대상에서 전국의 경우 전일제 취업자는 28,981명, 시간제 취업자는 1,771명이며, 부산의 경우 전일제 취업자는 2188명, 시간제 취업자는 179명임

* 분석자료: 제 4차 근로환경조사 자료 분석(2014)

대부분의 취업자는 주당 5일 이상의 근로를 하고 있다. 65세 이상 장년층 취업자의 경우 주당 3일(20.5%)이나 주당 4일(8.9%) 동안 근로를 하는 경우가 다른 연령대에 비해 높은 비중을 보인다. 이들은 50~65세 미만의 장년층은 주 5일 이상의 근로를 하는 비중도 상대적으로 높는데, 이들은 50대 미만 연령층에 비해 주당 5일 근로는 다소 비중이 줄고, 주 6일 근로는 다소 비중이 증가하였다.

〈표 IV-1-8〉취업자의 주당 근로일수

(단위: 명, %)

구분	50대 미만	50~65세 미만	65세 이상	전체
1일	0.2	0.2	0.6	0.3
2일	1.3	2.0	2.6	1.7
3일	1.3	2.9	20.5	4.4
4일	1.7	3.3	8.9	3.2
5일	64.4	57.0	38.3	58.1
6일	29.6	32.0	25.9	30.1
7일	1.6	2.5	3.2	2.2
전체	100 (14,494)	100 (12,008)	100 (3,946)	100 (30,448)

라. 근로장소

근로장소에 따른 근로형태를 보면 대부분 자신의 직장에서 근로를 한다. 직장에서 근로한다고 응답한 취업자 중에서 50~65세 장년층은 그 비중이 36.8%이고, 65세 이상 장년층은 11.0%를 차지하였다.

〈표 IV-1-9〉근로장소에 따른 취업자의 근로형태(n=30,087)

(단위: %)

구분	50대 미만	50~65세 미만	65세 이상	전체
직장	46.4	36.8	11.0	94.2
파견업체	0.6	0.9	0.6	2.1
용역업체	0.6	1.7	1.5	3.7

주 : 제 4차 근로환경조사 자료 분석(2014)

3. 근로환경

장년 임금근로자들은 대체로 현재 자신의 건강상태가 좋다고 인식하며 그 비중은 비교적 높다. 그러나 65세 이상 장년층은 건강상태가 좋다는 비중이 크게 줄어 들고 건강상태가 나쁘다고 인식하는 비중도 크게 증가하는 것으로 나타났다. 장년층들은 일로 인해 건강과 안전의 위험성을 느끼거나 일이 자신의 건강에 부정적인 영향을 미치고 있다고 인식하는 비중이 상대적으로 높게 나타났다. 건강과 안전에 위험성을 느끼는 경우는 50~64세 장년층이 15.4%, 65세 이상 장년층이 14.8%이었다. 65세 이상 연령층에서 일이 건강에 부정적인 영향을 미치고 있다는 경우는 26.0%로 비중이 높게 나타났다.

〈표 IV-1-10〉연령별 일과 건강의 관련성-임금근로자

(단위: 명, %)

구분		50대 미만	50~64세 미만	65세 이상
건강과 안전의 위험성	그렇다	13.8	15.4	14.8
	아니다	86.2	84.6	85.2
	사례수	14,477	12,025	3,965
일과 건강의 관계	긍정적 영향	10.4	10.0	10.5
	부정적 영향	19.4	23.7	26.0
	영향을 못미침	70.2	26.0	63.5
	사례수	14,330	11,932	3,920
건강 상태	매우 좋음	11.3	7.8	3.5
	좋음	69.6	63.7	46.9
	보통	17.3	24.7	38.7
	나쁨	1.7	3.4	10.2
	매우 나쁨	0.2	0.3	0.6
	사례수	14,477	12,025	30,467

주 : 제 4차 근로환경조사 자료 분석(2014)

연령별 근로환경 만족도는 연령이 높을수록 다소 감소하는 것으로 나타났다. 50~65세 장년층에서 매우만족 4.8%, 만족 68.1%로 나타난 것에 비해 65세 이상 장년층에서 매우 만족 3.3%, 만족 61.7%로 나타나 다소 만족도가 떨어지는 경향을 보였다.

〈표 IV-1-11〉연령별 근로환경 만족도 (488,28)

구분	매우 만족	만족	만족 안함	전혀 만족 안함	사례수
50대 미만	5.7	72.2	20.3	1.8	18,687
50~65세 미만	4.8	68.1	24.8	2.4	20,018
65세 이상	3.3	61.7	31.1	3.9	10123

4. 사회활동 참여

전국의 65세 이상 장년층 취업자의 사회활동 참여도는 전반적으로 낮은 수준인데, 활동 영역별로 다소 차이가 있다. 65세 이상 장년층들은 자원봉사활동을 92.2%는 참여하고 있지 않고, 정치 및 노조활동은 98.6%가 참여하고 있지 않는 것으로 확인되었다. 이들의 52.1%는 정도의 차이가 있지만 문화활동 및 여가활동을 하고 있는 것으로 나타났다. 65세 이상 장년층들 중에서 1주일에 한 두 번 문화활동 및 여가활동을 하고 있는 경우는 16.1%, 1달에 한 두 번 하고 있는 16.7%로 확인되었다. 교육, 훈련 등 자기개발 목적의 사회활동에 참여하는 장년층의 비중도 매우 낮는데, 이들의 85.7%는 이와 관련된 활동을 수행하지 않았다. 65세 이상 장년층 가운데 가족구성원을 돌보는 일을 하고 있는 경우는 전반적으로 비중이 낮지만 매일 한 시간 이상 아이를 돌보는 경우는 4.2%, 노인이나 장애인 가족을 돌보는 경우는 6.1%였다. 그렇지만 대다수 65세 이상 장년층은

(71.6%) 요리 및 집안일과 같은 가사노동을 하고 있다. 이들의 45%는 매일 한 시간 이상을 가사노동을 수행하고 있었다.

〈표 IV-1-12〉사회활동 참여 비율

구분		매일 한시간 이상	매일 또는 이틀에 한번 한 시간 미만	1주일에 한 두번	1달에 한 두번	1년에 한 두번	참여하지 않음	전체 (명)
자원봉사/ 자선활동	65세 미만	0.0	0.1	0.9	3.7	9.1	86.2	26,558
	65세 이상	0.1	0.2	1.0	1.6	4.9	92.2	3,984
정치/ 노조활동	65세 미만	0.0	0.0	0.1	0.5	2.3	97.1	26,519
	65세 이상	0.0	0.0	0.1	0.1	1.3	98.6	3,978
아이들 돌보거나 교육시킴	65세 미만	20.9	9.1	8.8	3.7	2.3	55.2	21,932
	65세 이상	4.2	1.8	1.5	.8	1.7	89.9	2,712
요리 및 집안일	65세 미만	41.3	12.3	13.7	8.5	3.6	20.7	26,586
	65세 이상	45.0	8.9	9.0	5.8	2.9	28.4	3,981
노인이나 장애 가족을 돌봄	65세 미만	1.3	.9	1.5	2.4	4.1	89.9	18,605
	65세 이상	6.1	2.3	1.8	1.5	2.7	85.7	2,817
교육, 훈련 등 자기개발	65세 미만	1.9	3.1	6.8	10.7	16.2	61.3	26,529
	65세 이상	.7	.9	2.8	5.0	8.6	82.0	3,970
스포츠, 집 밖에서 하는 운동/문화 활동, 여가 활동 등	65세 미만	4.6	8.8	24.1	24.1	7.8	30.6	26,590
	65세 이상	4.1	6.9	16.1	16.7	8.3	47.9	3,980
정원가꾸기 나 집수리	65세 미만	0.2	1.2	4.0	9.0	15.6	70.0	26,437
	65세 이상	0.2	1.6	5.2	7.7	13.4	71.9	3,970

장년층은 자신의 직무와 현재 자신이 보유한 기술수준이 잘 맞다고 인식하는 경우가 전국에 비해 높게 나타났다. 50~65세 미만 장년층의 70.9%, 65세 이상 장년층의 79.1%는 자신의 직무와 기술(지식) 수준이 부합한다고 생각하고 있다. 그러나 자신의 직무를 수행하기 위해서 더 많은 훈련(지식)이 필요하다거나 더 어려운 일도 할 수 있는 기술(지식)을 가지고 있다는 생각을 하는 비율은 연령이 높아질수록 낮았다.

〈표 IV-1-13〉연령별 직무에 대한 기술수준

(단위: 명, %)

구분	나의 임무를 잘 하기 위해 훈련(지식)이 더 필요하다	나의 임무는 현재 나의 기술(지식)수준과 잘 맞다	나는 현재보다 더 어려운 일도 할 수 있는 기술(지식)을 가지고 있다	사례수(30,057)
50대 미만	17.0	66.9	16.1	14,329
50~65세 미만	13.1	70.9	16.0	11,878
65세 이상	8.0	79.1	12.9	3,850

5. 직무기술 수준 및 훈련경험

장년층은 훈련을 받는 기회가 낮은 것으로 나타났다. 회사에서 비용을 지불하는 훈련, 스스로 비용을 지불하는 훈련, 현장훈련 등 모든 훈련형태에서 연령이 높아질수록 훈련경험은 낮아지는 경향을 보였다.

〈표 IV-1-14〉지난 1년간 기술훈련 경험(n=30,446)

구분	비중(%)	
회사가 제공하거나 비용을 대는 훈련 (자영업자는 스스로)	50대 미만	38.0
	50~65세 미만	29.2
	65세 이상	17.4
스스로 비용을 지불하는 훈련	50대 미만	8.5
	50~65세 미만	5.8
	65세 이상	3.1
현장 훈련(OJT)	50대 미만	18.6
	50~65세 미만	15.7
	65세 이상	11.7

교육 및 훈련에 대한 효과는 연령에 상관없이 대체로 긍정적으로 인식하는 것으로 확인되었다. 연령이 높을수록 교육 및 훈련이 일하는 방식을 개선하였다거나 고용안정성을 높이는데 기여했다는 비중이 높게 나타났다. 그러나 취업 전망이 더욱 좋아졌다는 생각을 하는 경우는 65세 장년층이 상대적으로 낮았다.

〈표 IV-1-15〉지난 1년간 기술훈련 효과(n=30,446)

구분		비중(%)
교육 및 훈련이 일하는 방식을 개선시키는데 도움	50대 미만	95.6
	50~65세 미만	95.6
	65세 이상	93.8
훈련 덕분에 고용 안정성 높음	50대 미만	81.6
	50~65세 미만	80.8
	65세 이상	78.9
취업 전망이 더 좋아짐	50대 미만	74.8
	50~65세 미만	72.9
	65세 이상	68.4

6. 차별경험

연령차별 및 고용차별을 경험한 적이 있는지를 살펴 본 결과, 연령차별 경험에 대해서는 연령대가 높을수록 다소 높은 비중을 보였으나, 고용차별은 연령별로 큰 차이가 없고 대체로 경험한 비중이 낮게 나타났다.

〈표 IV-1-16〉연령별 연령차별 및 고용차별 경험(n=30,446)

구분		비중(%)
연령차별 경험	50대 미만	4.4
	50~65세 미만	6.1
	65세 이상	8.9
고용차별 경험	50대 미만	3.7
	50~65세 미만	4.4
	65세 이상	4.9

7. 근로소득 및 가구소득

근로소득 수준을 살펴보기 위해 월평균 소득을 확인해 본 결과 연령대가 높을수록 근로소득이 줄어드는 경향이 드러난다. 65세 이상 장년층은 월평균 소득이 120만원이며, 이는 전체 평균보다 90만원 정도 낮은 수준이다. 50~65세 장년층은 평균 222만으로 나타났다.

〈표 IV-1-17〉연령별 월평균 소득(n= 33,551)

구분	월평균 근로소득(만원)
50대 미만	244.53
50~65세 미만	222.55
65세 이상	120.32
전체 평균	210.77

65세 이상 장년층은 가구소득에 자신의 소득이 가장 많다고 응답한 취업자 비중이 73.3%로 가장 높게 나타났다. 이러한 경향은 노인가구가 단독가구 및 부부가구의 비중이 증가하는 가족구조의 변화와 상관성이 높을 것으로 해석된다. 반

면에 50~65세의 장년층은 이와 같은 취업자의 비중이 다른 연령층에 비해 낮게 나타났다.

〈표 IV-1-18〉가구소득에 차지하는 기여도(n=30,372)

(단위: %)

구분	가장 많은 기여	가장 많은 기여자 아님
50대 미만	63.4	36.6
50~65세 미만	50.9	49.1
65세 이상	73.3	26.7
전체(100%)	59.7	40.3

가계수지 구조가 수입과 지출이 균형을 이루는지에 대해 노인가구일수록 가계수지 적자가구일 가능성이 높아 보인다. 65세 이상 장년층은 56.5%(약간어렵다 33.8%, 대체로 어렵다 22.7%)는 현재의 총소득으로 수입과 지출의 균형을 유지하기가 어렵다고 인식하는 것으로 나타났다.

〈표 IV-1-19〉한 달 총소득으로 수입과 지출의 수지균형 가능성 수준

(단위: %)

구분		매우 쉽다	대체로 쉽다	약간 쉽다	약간 어렵다	대체로 어렵다
전국	50대 미만	2.5	21.5	28.5	30.4	14.4
	50~65세 미만	2.2	20.8	26.4	30.4	16.7
	65세 이상	1.6	12.9	21.0	33.8	22.7

8. 시사점

노동시장에 취업중인 장년층 일자리는 저임금의 고용불안정이 큰 비정규직 일자리 비중이 높은 특성을 보인다. 특히 65세 이상의 장년층은 고용불안정이 높아 고용기간과 근로시간이 짧은 일자리 형태이면서 저임금 일자리에 주로 종사하고 있다. 따라서 비정규직 형태는 장년층 근로자에게 고용기회를 확대하는 측면도 있지만 근로의 안정성을 떨어뜨리는 요인으로도 작용한다. 정책적으로 장년 일자리의 비정규직화와 관련된 기업복지 및 사회보험, 교육훈련 배제, 단순노무 근로형태와 짧은 근로시간 형태의 일자리서 비롯되는 저임금으로 인한 고령층의 빈곤문제 등에 대한 적극적 노력이 필요해 보인다.

노동시장에 취업중인 장년층 근로자는 연령이 증가할수록 상용근로자 비중은 줄어들면서 고용형태는 고용불안정이 큰 비정규직이 크게 늘어난다. 비정규직 유형 가운데 장년층 비정규직은 특히 기간제 비율이 가장 높게 나타났는데 (12.5%), 대부분 근로자들은 1~2년(69.2%), 1년 미만(26.4%) 내의 근로기간에 속하였다. 장년층의 경우 근로시간에 따른 고용형태는 시간제 비중도 높는데, 50~65세 사이의 장년층은 주당 15~30시간 미만의 일자리 비중이 높고(20.4%), 65세 이상의 장년층은 주당 15시간 미만의 초단기 근로자 비중이 높게 분포하였다 (13.4%). 임금격차도 연령에 따라 크게 차이가 나타났다. 50~65세 미만의 장년층은 평균 222만원이며, 65세 이상 장년층은 평균 120만원 수준으로 장년층 집단 간에 평균적으로 100만원 정도 차이를 보였다.

또한 장년층 취업자들의 근로환경을 개선할 필요가 있다. 앞서 살펴 본 분석 결과에서, 장년층 근로자들은 연령이 높아질수록 일이 건강에 미치는 부정적 영향을 상대적으로 크게 인식하고, 근로환경에 대한 만족도는 연령이 높아질수록 낮아지는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 비정직 근로는 주관적 건강에 부정적인 영향을 미친다는 선행 연구결과에서 어느 정도 상관성을 유추해 볼 수 있다 (손신영, 2011). 고용상태가 불안정한 일에 종사할 가능성이 높은 장년층은 만족

스럽지 못한 근로환경에서 근로를 할 가능성이 높고 이러한 상태가 자신의 건강 문제에도 영향을 미친다고 인식하는 것으로 보인다.

끝으로 장년층 근로자에 대한 교육훈련의 기회를 사회적으로 확대해야 할 것이다. 장년층은 교육훈련을 받을 수 있는 기회가 적어 교육훈련이 자신들의 불안정한 고용지위를 벗어나는 대안으로 역할을 하지 못한다. 대다수 장년층 근로자들이 자신의 직무와 관련된 자신의 기술수준이 부합한다고 인식하는 반면 일하는 방식을 개선하거나 취업을 위해 교육훈련 경험, 교육훈련의 영향력을 중요하게 인식하지 않았다.

제 5 장

부처간 민간분야 장년일자리사업
추진 현황과 쟁점

제 5장 부처간 민간분야 장년일자리사업 추진 현황과 쟁점

고령 인구를 지칭하는 용어는 매우 다양하게 사용되고 있다. 원래 사전적 의미로는 40~50대를 '중년'으로, 30~40대를 '장년'으로 정의내리고 있으나 고용노동부에서는 50~64세를 '장년'이라고 정의하고 있으며, 65세 이상이라고 하더라도 취업중이거나 구직의사가 있으면 '장년'으로 간주하여 최근까지 활용되어 왔던 '노인'이라는 용어의 사용을 지양하고 있다(창조경제연구회·김예지, 2016).⁷⁾ 고령 인구를 지칭하는 용어와 관련하여 고용노동부가 '노인' 대신에 '장년'이라는 용어 활용을 선택하게 된 중요한 이유 중의 하나는 그간 '노인'이라는 용어 속에는 고령자들이 지니고 있는 부정적인 이미지를 불식하고, 고령화 사회 속에서 고령자의 적극적인 사회참여 및 경제활동 참가를 독려하기 위함이다. 이와 관련하여 하나의 예를 들어보면, 60+ 일하기 및 재취업 촉진을 위해 고용노동부에서는 중장년 일자리희망센터를 운영하고 있는데, 이것의 주된 목적은 주된 일자리에서 퇴직(예정)하는 '장년층'에게 재취업 및 창업, 생애 설계지원, 사회참여 기회 제공 등의 종합전직지원서비스를 제공하여 '장년층'의 고용안정 및 취업촉진을 도모하기 위함이다. 이처럼 일자리와 관련하여 '노인'이라는 용어 대신에 '장년'이라는 용어 활용이 점차 보편화되고 있다는 측면을 고려해 볼 때 본 연구에서도 60+ 연령층을 위한 일자리사업을 특별한 이유가 없는 한 '장년일자리사업'이라는 용어로 통일해서 활용하고자 한다.

2014년 노인실태조사에 따르면, 향후 근로 욕구가 있는 장년층은 34.7%이며 이 중 약 71%가 생계비를 목적으로 일을 하는 것으로 나타났다. 이는 향후 국민

7) 고용노동부 시책상 예전의 '고령자 일자리' 용어를 변경하여 '장년일자리' 라는 용어를 활용하고 있음.

의 노후생활보장 욕구가 증가할 수 있음을 의미하며, 이로 인해 현행 장년일자리사업을 확대 운영할 필요성이 증대되고 있다. 그런데, 부족한 정부재원 확보 문제는 쉽게 해결될 수 없는 상황 하에서 현재의 재정일자리만으로는 부족한 장년일자리 수요를 충족시키기에는 한계가 있다. 뿐만 아니라 컨트롤타워가 부족한 상황에서 각 부처를 중심으로 실제로 장년층만이 아니라 다양한 연령대를 대상으로 하는 일자리사업들을 추진하고 있어 운영의 비체계성 문제 및 일자리사업 간의 유사·중복 문제가 제기되고 있고, 일자리사업에 참여하는 장년층의 급여 수준, 근로환경, 노무관리, 사회보장, 근로기간 등이 열악하여 장년층을 위한 일자리의 질적 문제도 해결할 필요성이 있다는 주장도 대두되고 있다.

한편, 공공분야의 장년일자리사업은 민간분야의 일자리보다 상대적으로 열악하다는 인식 때문에 장년층은 공공분야 장년일자리사업보다는 민간분야 일자리를 선호할 수 있다. 예를 들면, 공공분야에서는 9개월 동안 월 20만원의 급여를 받는 일자리사업을 추진하고 있지만 민간분야에서는 정부가 참여자의 인건비를 일부 보충지원하고 추가 사업소득으로 연중 운영하는 시장형 사업단의 장년일자리(1인 월 134만원 급여 수준)가 존재한다. 그런 측면에서 볼 때 공공분야보다는 민간분야의 장년일자리사업에 대한 수요가 향후 더 증가할 수도 있다. 그렇지만 민간분야 장년일자리 및 사회활동 지원사업의 일자리 수는 근로 욕구가 있는 장년층의 수요를 충족시키기에는 불충분할 뿐만 아니라 민간분야 장년일자리도 공공분야의 장년일자리가 지니고 있는 급여수준, 근로환경, 노무관리, 사회보장, 근로기간 측면에서의 질적 수준 문제 및 장년일자리사업 참여자들의 근로자성 인정 여부 문제가 여전히 중요한 이슈가 되고 있다.

장년일자리 지원사업과 관련된 이와 같은 쟁점과 특성들을 고려해 볼 때, 현 시점에서는 각 부처별로 추진하고 있는 장년일자리사업들의 유사중복 문제 및 중요 쟁점들에 대한 심층적인 논의가 필요하다. 그리고 향후 장년일자리 창출을 위해서는 기업 등과 연계한 민간분야 일자리를 적극적으로 발굴 및 확대하고 일자리의 질적 향상을 도모할 필요성이 있다는 측면을 고려하여 향후 이에 대한

개선방안들을 모색하는 노력들이 필요하다고 볼 수 있다.⁸⁾

본 연구에서는 이러한 연구의 필요성을 고려하여 먼저, 각 부처에서 추진하고 있는 장년일자리사업들의 유사중복 문제 및 중요 쟁점들에 대한 심층적으로 논의하고자 한다. 구체적으로 현재 정부가 추진하고 있는 장년일자리사업의 유형을 살펴보면 다음의 <표 V-1-1>과 같이 나타낼 수 있다. 정책대상별로 장년일자리사업을 유형화해보면 공익형, 취업·창업·경력유지형, 재능나눔형으로 구분할 수 있으며, 활동내용을 살펴보면 다양한 유형의 장년일자리사업을 운영하고 있음을 알 수 있다.

8) 박근혜 정부에서도 민간분야 일자리를 적극적으로 발굴하고 확대할 필요성이 있음을 인식하고, 이점을 각 부처에 지속적으로 요구해왔음.

〈표 V-1-1〉장년일자리(장년층 사회활동 지원사업) 유형

구분	장년일자리사업(장년층 사회활동 지원사업)의 주요 속성		
정책 대상	공익형 (전국형·지역형)1)	만 65세 이상 기초연금수급자(저소득자)	
	취업·창업·경력유지형	만 65세 이상(일부 사업 60세 이상)	
	재능나눔형	만 65세 이상 기초연금 미수급자(10만원 미만 수급자 포함)	
활동 내용	공익형	전국형(1개)1)	노-노 케어(취약노인 가구를 방문하여 일상생활을 안정적으로 유지할 수 있도록 안부확인, 말벗, 생활상태 점검 등)
		지역형(30개)1)	초등학교 급식도우미, CCTV상시관제, 폐현수막 재활용, 자전거 보관관리 및 수리지원, 친환경 EM활용, 도시농업환경관리, 지역사회 환경개선, 지역사회 문화재 관리지원, 주정차질서 계도, 지하철·철도 질서계도, 스크린 교통지원, 도서관 관리지원, 근린생활시설 관리지원, 공공으로기관 및 복지시설 관리지원, 생활시설이용자 돌봄지원, 장애인돌봄지원, 청소년 보호지원, 지역아동센터 연계지원, 다문화가정지원, 한부모가족지원, 주거환경 개선지원, 문화복지지원, 1-3세대 강사파견, 노-노교육 강사파견, 체육건강 강사파견, 숲생태해설, 문화및문화재 해설, 보육교사 도우미, 노인사회활동지원사업 모니터링, 기타사업
	취업형4)	시니어인턴십3)	60세 이상 장년층을 고용한 기업에 필요한 재비용의 일부를 지원함. CJ CGV, (주)강식품, 하나로지동차서비스 등
	창업형	공동직업장2)	기업과 연계하여 제품 혹은 반제품을 생산·조달(소평백 등), 유·휴경지를 활용하여 농산물 등을 공동으로 경작하여 판매, 수공업 등
		제조판매형2)	공산품(천연비누 등)·식재료 활용한 식품(반찬 등), 제조판매, 소규모 매장·점포운영(카페 등), 아파트·지하철택배, 세차·세탁 등
		고령자 친화기업3)	기업의 70% 이상을 60세 이상 장년층을 고용한 기업의 설립과 운영지원, (주)6088식품(전통부각 생산판매), (주)새참수레(한식레스토랑), (주)에이지상조(애완동물 장례업), (주)한디맨서비스(일상생활지원 서비스사업), (주)행락(벽면녹화)
		경력유지형3)	퇴직자의 경력과 전문지식을 활용한 일자리를 제공하고 자원봉사를 하는 시니어직능클럽의 설치·운영지원, 건강보험심사평가원, 대한지적공사, 코레일, 여약사협회, 교통안전공단 등
		재능나눔형	재능·경험이 있는 장년층이 전국형 활동과 연계하여 취약·학대노인 발굴, 상담, 교육 등 노인 권익증진 활동 등을 추진

주 : 1): (구)사회공헌형, 2): (구)시장진입형, 3): (구)시장자립형, 4): 취업형 중 인력파견형은 제외함
 자료 : 보건복지부(2015), 보건복지부·한국노인인력개발원(2015), 지은정(2015: 244)

그런데, <표 V-1-1>에서 보는 바와 같이 정부는 다양한 형태의 장년일자리

원사업을 추진하고 있지만 민간분야 장년일자리 발굴 및 확대노력과 관련하여 현재 각 정부부처들은 장년일자리사업 추진에 있어서 부처 간 정책대상, 사업내용, 지원 규모와 방식 등에 있어서 중복과 혼란 문제를 야기하고 있다는 지적이 최근 들어 많이 언급되고 있다. 사회복지부문에서 유사·중복 문제가 정책적 이슈로서 부상하면서 최근에는 사업목적, 지원대상, 지원내용이 유사한 사업들 간 통합, 재원의 축소·조정 조치가 강화되고 있다. 이러한 경향은 타 부처의 사업들과 장년일자리사업이 목적과 사업내용 측면에서 유사하거나 타 부처 사업들이 정책대상인 장년층을 포함하고 있다는 점을 들어 장년일자리사업을 축소하거나 다른 사업들과 통합 조정하여야 한다는 주장으로 나타나고 있다(강혜규 외, 2015a, 2015b). 따라서 이와 같은 중복과 혼란 문제를 방지하고 제도적인 보완을 통해 안정적이고 지속적인 사업을 추진하기 위해서는 현행 장년층분야 장년일자리사업의 추진 현황과 주요 쟁점들을 정리하고 분석할 필요성이 더욱 더 높아지고 있다.

이 장에서는 본 연구의 목적을 달성하기 위해 근로자 지위를 전제로 하고 있는 사업유형인 민간분야 장년일자리 영역에서 구체적인 사업의 현황과 주요 쟁점사항을 검토한다. 아울러 연구결과의 객관성을 높이기 위해 근로자성 문제에서 예외일 수 없는 보건복지부 외 고령자 대상의 타 부처 사업들의 현황을 전반적으로 검토하고 비교함으로써, 민간분야 장년일자리사업과 관련된 쟁점과 특성들을 분석함으로써 향후 장년일자리사업의 부정합성을 개선할 수 있는 방안을 모색하는데 필요한 정보를 제공하고자 한다.

제1절 정부의 장년일자리 정책 현황

1. 중앙부처 장년일자리 정책

2016년 기준 중앙부처 재정지원 일자리사업 현황에 따르면, 직접일자리(65개), 직업능력개발훈련(54개), 고용서비스(30개), 고용장려금(21개), 창업지원(17개), 실업소득유지 및 지원(11개) 등이 있다. 이 중 장년층(만 55세 이상)을 우선 선발하는 일자리사업은 경찰청의 아동안전지킴이, 문화체육관광부의 문화관광해설사육성, 전통스토리 계승 및 활용, 보건복지부의 노인일자리사업, 행정자치부의 지역공동체일자리, 환경부의 하천하구 쓰레기 정화사업, 환경지킴이 등 다양하게 존재한다.

중앙부처는 일자리사업에 대한 소개 및 참여자모집 정보 등을 국민에게 쉽고 빠르게 정보를 제공하고자 '일모아 시스템'을 운영하고 있으며, '워크넷' 사이트를 통해 직접 일자리를 지원할 수 있는 시스템을 마련하고 있다. 또한, 보건복지부에서는 장년층의 일자리들을 소개하고 지원자의 특성과 상황을 고려하여 일자리를 찾을 수 있도록 '복지로'와 장년일자리사업 포털 사이트로 '새누리 시스템'을 운영·관리하고 있다. <표 V-1-2>는 중앙부처 장년층 관련 재정지원 일자리사업에서 장년층의 참여 목표비율을 정리한 것인데, 많은 중앙부처의 일자리사업들이 장년층의 참여율을 높이기 위해 높은 목표치를 설정하였음을 알 수 있다.

〈표 V-1-2〉중앙부처 장년층 관련 재정지원 일자리사업의 장년층 참여 목표비율

연번	부처명	사업명	장년층 참여 목표비율
1	경찰청	아동안전 지킴이	100%
2	고용부	업종별 재해예방	100%
3		사회공헌 일자리지원	100%
4	농림부	가족위생 방역본부	50%
5	농진청	선도농가 경영육성	50%
6	문화부	문화관광해설사육성	65%
7		전통스토리 계승 및 활용(할머니)	100%
8	문화재청	궁능방재 시스템 구축	90%
9		문화재 돌봄사업	60%
10		문화재 종합관리체제 구축	90%
11	보훈처	국가유공자등 노후복지 지원	30%
12		독거.복합질환참전유공자복지지원	30%
13	복지부	노인일자리 운영	100%
14	교육부	배움터지킴이	100%
15	산림청	공공산림가꾸기	75%
16		산불방지대책	70%
17		산림병해충방제	75%
18		산림서비스도우미	60%
19		산림보호지원단 운영	50%
20	행정부	지역공동체일자리	90%
21	환경부	하천하구 쓰레기 정화사업 * 상류하천 수거인력에만 해당	80%
22		상수원관리지역관리	100%
23		환경지킴이(5대강환경지킴이)	70%

자료 : 2016 중앙부처 재정지원 일자리사업 관계부처 합동

<표 V-1-2>에 따르면, 경찰청의 아동안전 지킴이, 고용노동부의 업종별 재해 예방과 사회공헌 일자리지원, 문화체육관광부의 전통스토리 계승 및 활용, 복지부의 노인일자리 운영, 교육부의 배움터지킴이, 환경부의 상수원관리지역관리 등과 같은 사업들은 2016년 장년층의 참여목표 비율을 100%로 매우 높게 설정하

였음을 알 수 있다. 반면에 보훈처의 국가유공자등 노후복지 지원사업과 독거·복합질환참전유공자 복지지원사업의 2016년 장년층 참여목표 비율은 30%로 상대적으로 <표 V-1-2>에 제시된 다른 사업에 비해 낮은 것으로 나타났다.

중앙부처 민간분야 일자리사업의 유형은 직접일자리 창출, 직업능력개발훈련, 고용서비스, 고용장려금, 창업지원 5가지로 나눌 수 있는데, 각 유형에 대한 구체적인 설명은 다음의 <표 V-1-3>에 제시되어 있다.

<표 V-1-3> 중앙부처 민간분야 일자리사업의 유형

연번	일자리 유형	내용
1	직접일자리 창출	<ul style="list-style-type: none"> ● 공공부문 또는 민간기업에 미취업자를 취업시킬 목적으로 임금의 대부분을 정부가 직접 지원하는 사업 - 재정지출을 통해 장기실직자 등 취업취약계층 등에 대하여 한시적 성격의 일자리를 제공하기 위해 추진하는 사업 - 은퇴 인력 등을 주된 대상으로 실비지원을 내용으로 하는 '자원봉사형 일자리'도 포함 * 베이비부머 희망찾기(사회공헌형 일자리), 이동안전지킴이 등 * 정규직 일자리를 임시직으로 대체하는 형태의 사업은 제외
2	직업능력 개발훈련	<ul style="list-style-type: none"> ● 실업자 및 재직근로자 등을 대상으로 대학, 훈련기관, 기업 연수원 등을 활용하여 실시하는 직업훈련 및 인력양성 사업 ● 산업육성을 위한 실업자 및 재직자 양성 사업도 포함 * 특정대학·훈련기관 등에 대해 R&D연구비 등을 지원하는 사업은 제외
3	고용서비스	<ul style="list-style-type: none"> ● 실업자 및 구직자의 노동시장 통합을 용이하게 하거나 사용자의 직원 채용과 선별을 지원하는 서비스 * 공공고용서비스기관 외 재정을 지원받는 기구에 의한 고객서비스 포함 - 사업주 및 구직자(재직자 포함)에 대해 구인·구직 정보제공, 취업알선 등 취업지원 서비스를 제공하는 사업
4	고용장려금	<ul style="list-style-type: none"> ● 실업자 등의 채용을 촉진하거나 자발적 실직위험이 있는 자의 계속고용 지원 - 고용촉진지원금, 고용유지지원금 등 고용촉진·고용유지 등을 위해 보조금을 지원하는 사업
5	창업지원	<ul style="list-style-type: none"> ● 직접적인 지원(현금) 외 간접적 지원(창업자금 대부, 시설 제공, 경영 조언 등)을 통해 창업을 지원하는 사업

<표 V-1-4>는 중앙부처의 민간분야 장년층 일자리사업 현황을 제시하고 있다. 이와 관련된 구체적인 내용을 살펴보면 앞에서 언급한 바와 같이 중앙부처 장년 일자리사업과 관련된 다양한 사업들을 각 부처에서 추진하고 있지만 민간분야

일자리에 해당하는 사업은 주로 고용노동부, 행정자치부, 보건복지부 등에서 추진하고 있다.

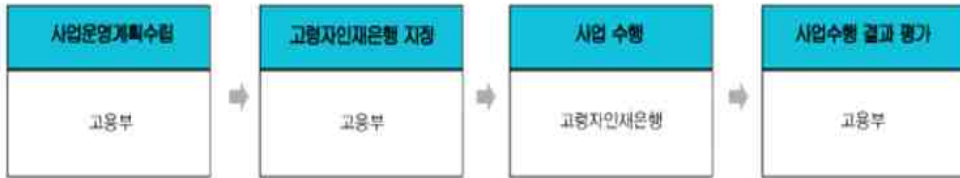
〈표 V-1-4〉중앙부처 민간분야 장년일자리사업 현황

연번	부처명	사업명	내용	유형
1	고용 노동부	고령자취업지원사업 (고령자인재은행)	만 50세 이상의 준·고령자를 대상으로 고령자에 대한 구인·구직등록 및 직업지도, 취업알선	<ul style="list-style-type: none"> ● 직업능력개발훈련 ● 고용서비스
		고용연장지원금 *사업주 대상	정년연장을 60세 이상으로 한 상시 300인 미만 사업주를 대상으로 고령자를 일정비율이상 고용하거나, 정년연장 또는 정년퇴직자를 계속 고용하도록 지원	<ul style="list-style-type: none"> ● 고용장려금
2	행정 자치부	지역공동체일자리사업	만 18세 이상의 근로능력자를 대상으로, 취약계층 지원 및 생산적 일자리 제고하여 지역공동체를 활성화하고자 함	<ul style="list-style-type: none"> ● 직업능력개발훈련 ● 고용서비스 ● 창업지원
3	보건 복지부	노인일자리사업	만 60세 이상을 대상으로 일할 기회를 제공하여 장년층의 직업능력을 강화시키고 일정 임금을 받을 수 있도록 지원	<ul style="list-style-type: none"> ● 5가지 유형 대부분이 해당됨

가. 고용노동부 고령자취업지원사업(고령자인재은행-현재 49개 운영)

고용노동부 고령자취업지원사업은 고령화 사회로 고령인력의 경제활동 참여가 증가함에 따라 고령자의 고용 촉진 및 취업 기회를 확대하기 위해 민간에서 시행하는 직업소개사업을 비영리법인 또는 공익단체를 고령자인재은행으로 지정하여 고령인력의 고용안정을 기하고 인력수급을 활성화하고자 하는 것이 목적인 사업이다. 구체적으로 다음의 [그림 V-1-1]은 고용노동부의 고령자취업지원사업/고령자 인재은행 추진체계를 나타낸 것이다.

[그림 V-1-1] 고용노동부 고령자취업지원사업/고령자 인재은행 추진체계



[그림 V-1-1]에 따르면, 고용노동부가 사업운영계획을 수립한 뒤 고령자인재은행을 지정하면, 고령자인재은행에서는 사업을 수행한 뒤 그 결과를 고용노동부에서 평가하게 된다.

나. 고용노동부 고용연장지원금

고용노동부의 고용연장지원금사업은 정년퇴직자 및 60세 이상의 근로자를 재고용하거나 계속 고용하는 사업주에 한해 재정적 지원을 제공해주는 사업이다. <표 V-1-5>는 구체적으로 고용노동부의 고용연장지원금에 대한 설명을 제시한 것이며, [그림 V-1-2]는 고용연장지원금 추진체계를 나타낸 것이다.

<표 V-1-5> 고용노동부 고용연장지원금

세부사업명	내용
정년연장지원금	<ul style="list-style-type: none"> ● 지원대상: 정년연장을 60세 이상으로 한 상시 300인 미만 사업주 ● 지원내용: 1인당 월 30만원씩 정년연장기간에 따라 지원 ● 지원요건: 기존 정년을 폐지하거나 60세 이상으로 1년 이상 연장한 사업장에서 18개월 이상 근무한 고령자를 정년연장으로 계속 고용 * 단, 정년폐지·연장 전 3년 이내에 정년을 폐지하고 새로 설정하거나 단축한 경우, 임금피크제 지원금을 받는 근로자는 제외
60세 이상 고령자고용지원금	<ul style="list-style-type: none"> ● 지원대상: 60세 이상인 자를 다수 고용한 사업주 ● 지원내용: 업종별 지원기준율(1~23%) 초과 1인당 분기 18만원을 지원 ● 지원요건: 정년이 미설정된 사업장에서 고용기간 1년 이상인 60세 이상 근로자를 업종별 지원기준율을 초과하여 고용

자료 : 고용노동부 홈페이지

[그림 V-1-2] 고용노동부 고용연장지원금 추진체계



다. 행정자치부 지역공동체 일자리사업

행정자치부는 취약계층을 지원하고 생산적인 일자리를 발굴하며, 지역공동체를 활성화하고자 일자리사업을 운영하고 있는데, 구체적으로 행정자치부의 지역공동체일자리사업에는 기업연계 공동작업장 운영, 취업지원사업, 마을가꾸기사업, 지역 유희공간 및 시설활용사업 등이 있으며, 그 내용은 <표 V-1-6>에 제시되어 있다.

<표 V-1-6> 행정자치부 지역공동체일자리사업 내용

사업기간	사업비	회계	대상사업	내용
연중 상·하반기 각각 4개월	44,304백만원 (국비/지방비 각각 50%부담)	지역발전 특별회계	4대 유형 8개 사업	<ul style="list-style-type: none"> 취약계층지원 + 지역공동체 활성화 + 생산적 일자리 만 65세 이상 노인에 대해서는 단계적 참여 제한(지자체별 선발인원의 20% 이내를 원칙으로 함)

자료 : 행정자치부(2016), 2016년도 지역공동체일자리사업 종합지침

한편, 행정자치부의 지역공동체일자리사업은 65세 이상 노인의 참여를 제한하고 있음에도 불구하고 참여비율(65%)이 높은 편인데 그 이유는 지역공동체일자리사업은 만 18세 이상 근로능력자가 참여할 수 있지만 청년층과 중년층은 지역공동체일자리사업에 대한 부정적인 인식과 열악한 참여조건으로 기피하기 때문에 상대적으로 장년층의 참여율이 높게 나타나는 것으로 판단하고 있다(박관규·김영대, 2015). 이에 따라 기획재정부에서는 2015년부터 65세 이상 장년층 사업

참여자들에게 장년일자리사업으로 안내하도록 조정하고 있고, 2017년에는 65세 이상은 선발에 제한을 둘 계획이다.

행정자치부의 지역공동체일자리사업의 유형에는 지역자원 활용형, 지역기업 연계형, 서민생활 지원형, 지역공간 개선형 등 4개의 유형이 있는데, 민간분야 지역공동체일자리사업은 지역자원 활용형과 지역기업 연계형에 포함된다. 다음의 <표 V-1-7>은 구체적으로 행정자치부의 지역공동체일자리사업의 유형에 관한 내용을 제시하고 있는데, 이에 따르면 지역자원 활용형에는 지역특산물 상품화 및 전통기술습득사업, 시책일자리사업, 자원재생사업이 포함되고, 지역기업 연계형에는 공동작업장운영사업, 중소기업취업지원사업이 포함되며, 서민생활 지원형에는 취약계층 집수리지원사업, 다문화가정지원사업이 포함되며, 지역공간 개선형에는 마을가꾸기 및 지역유희공간·시설활용사업이 포함된다.

〈표 V-1-7〉행정자치부 지역공동체일자리사업 유형

유형	사업구분	주요내용(사례)
[1유형] 지역자원 활용형	① 지역특산물 상품화 및 전통기술습득 사업	<ul style="list-style-type: none"> ● 침포공예를 통한 지역전통기술 사업(세종 전동면) ● 그루터기 목공예(인제목기) 운영 사업(강원 인제군) ● 한지공예 기념품제작 및 판매사업(전북 전주시) ● 고하도 목화밭 조성사업(전남 목포시) ● 산나물 체험단지 조성사업(경남 고성군)
	② 시책일자리 사업	<ul style="list-style-type: none"> ● 청년일자리 시책사업 ● 쪽방촌 공동작업장(꽃피우다) 운영사업(서울 중구) * 시책사업 제한 : 1)국가시책 2)지자체 연두업무보고 포함 등 외부 표시(게재) 시책 일자리사업 중 1,2유형(전통자원·기술습득·민간취업)에 준하는 사업
	③ 자원재생사업	<ul style="list-style-type: none"> ● 방치 및 폐자전거 재활용 사업(서울 송파구) ● 쌀뜨물 EM발효액 생산보급 운영사업(부산 영도구) ● 정크디자인센터 운영사업(경기 안산시) : 폐가구 및 폐의류 리폼제작 ● 조경부산물 퇴비화사업(경남 창원시)
[2유형] 지역기업 연계형	④ 공동작업장 운영사업	<ul style="list-style-type: none"> ● 한마음 나눔터 공동작업장 운영사업(부산 해운대구) ● 늘품공방 공동작업장 운영사업(대구 동구)
	⑤ 중소기업 취업지원사업	<ul style="list-style-type: none"> ● 중소기업 취업지원사업 ● 일자리발굴단 운영(구인업체 정보제공 등)
[3유형] 서민생활 지원형	⑥ 취약계층 집수리 지원사업	<ul style="list-style-type: none"> ● 취약계층 집수리사업 * 슬레이트지붕개량사업 제외
	⑦ 다문화가정 지원사업	<ul style="list-style-type: none"> ● 다문화강사 양성 프로그램(서울 도봉구) ● 찾아가는 인권교육 및 다문화사회 이해 사업(광주 광산구) ● 다문화자녀 학습도우미 지원사업(경기 가평군) ● 지역맞춤형 통번역서비스(제주 제주시)
[4유형] 지역공간 개선형	⑧ 마을가꾸기 및 지역유희공간·시설활용 사업	<ul style="list-style-type: none"> ● 산수유단지 등 조성관리 생산사업(부산 남구) ● 사랑의 나눔 텃밭 가꾸기 사업(인천 남동구) ● 아름다운 학교만들기 사업(충남 아산시) : 벽화·POP·폼아트 등 기술 습득 ● 주전 어촌체험마을 조성사업(울산 동구)

* (유형별 비율 제한) 생산적·지속적 일자리로의 재편을 위해

주 : 1) 4유형(마을가꾸기 등) 65% 이내로 제한(50% 이내를 목표로 향후 4년간 매년 5%p씩 감축)

2) 1유형+2유형 합계 20% 이상

행정자치부는 2016년에 지역공동체일자리사업 종합지침의 일부 내용을 변경하였는데, 구체적인 변경내용은 <표 V-1-8>에 제시되어 있다.

<표 V-1-8> 2016년 지역공동체일자리사업 종합지침 주요 변경내용

구분	2015년 지침	2016년 달라지는 사항
사업개요	○ 목표인원 : 1만명 - 1차(5천명), 2차(5천명) ○ 사업비 : 479억원 - 국비 239억원, 지방비 239억원	○ 목표인원 : 9,000명 - 1차(4,500명), 2차(4,500명) ○ 사업비 : 443억원 - 국비 221억원, 지방비 221억원
참여대상	○ 최저생계비의 150% 이하(재산 2억원 이하) ○ 배제 : 기초생활수급자 ○ 제한 : 만65세 이상 노인(선발자의 27~40% 이내) ○ 확대 : 청년(18~34세) 우선 선발(5% 이상)	○ 기준중위소득의 60% 이하(재산 2억원 이하) ○ 배제 : 생계급여 수급권자 ○ 제한 : 만65세 이상 노인(선발자의 20% 이내 원칙, 최대 25%까지 가능) ○ 확대 : 청년(18~34세) 우선 선발(5% 이상)
최저임금	○ 5,580원	○ 6,030원
근로시간	○ 65세 미만 : 주 26시간 이내 ○ 65세 이상 : 주 15시간 이내 *65세 이상은 노인일자리로 안내	○ 65세 미만 : 주 30시간 이내 ○ 65세 이상 : 주 15시간 이내 *65세 이상은 노인일자리로 안내(노인 선발 단계적 폐지 20(25)% → 0)
임금	○ 월 75만원	○ 월 92만원
대상사업	○ 지속적이고 생산적 일자리를 창출할 수 있는 5대 유형 10개 사업 ① 지역특화자원개발형 ② 기업연계 및 취업지원형 ③ 국가 및 지자체 시책사업 ④ 지역생활공간 개선형 ⑤ 서민생활지원형	○ 지속적·생산적·공동체적 일자리를 창출할 수 있는 4대 유형 8개 사업 ① 지역자일 활용형 ② 지역기업 연계형 ③ 서민생활 지원형 ④ 지역공간 개선형
유형비율	○ 4유형 70% 이내	○ 4유형 65%이내, 1~2유형 20% 이상(4유형 최종 50% 이내를 목표로 매년 5%p씩 감축) ○ 비율 준수여부를 성과평가 및 차년도 예산배분에 반영
공동작업장	○ 임금15% 가산 또는 6시간 추가 중 선택 ○ 상·하반기 운영 ○ 재료비 30% 이내	○ 근로시간 연장(1주 35시간 이내) ○ 연중 운영가능 ○ 재료비 40% 이내
마을기업화		○ 마을기업 관련 교육 실시 ○ 교육여부를 성과평가 및 차년도 예산 배분에 반영
기술습득 및 취업지원	○ 취업교육 월 20시간 인정	○ 취업교육 월 25시간 인정 ○ 취업지원센터 보조인력 배치 ○ 기술숙련 최장 2년
사업비 정산	○ 국가균형발전법 제43조 규정에 따라 집행잔액 및 이자발생액 이월	○ 부득이한 사유로 지출하지 않은 예산은 국가균형발전법 제43조에 따라 이월 가능 ○ 당해연도 미집행액 및 이자발생액은 국고반납

<표 V-1-8>에 제시된 변경내용에 따르면, 사업의 목표인원과 예산은 감소하였고, 참여대상자는 만65세 이상의 장년층뿐만 아니라 청년을 우선 선발하는 쪽으로 대상자 확대가 이루어졌다. 아울러, 최저임금 인상 및 근로시간 확대가 이루어졌고, 대상사업의 경우에도 5대 유형 10개 사업에서 4대 유형 8개 사업으로 변경되었다. 특이한 점은 마을기업화 노력이 추가되었으며, 기술습득 및 취업지원을 위한 취업교육 인정시간이 월 20시간에서 25시간으로 늘어났다.

라. 보건복지부 노인일자리 지원사업

보건복지부가 추진하고 있는 노인일자리 및 사회활동 지원사업은 앞에서 언급한 바와 같이 크게 공공분야와 민간분야로 구분되는데, 구체적으로 공공분야(78%)에는 공익활동, 재능나눔활동이 포함되고, 민간분야(22%)에는 시장형사업단, 인력파견형사업단, 시니어인턴십, 고령자친화기업 등이 포함된다. 보건복지부 노인일자리사업은 보건복지부 기본계획 수립에 따라 지방자치단체, 한국노인인력개발원, 위탁기관 세 군데로 나누어 예산을 배분하는 방식으로 이루어지고 있는데, 특히 지방자치단체는 차등적으로 예산이 배분되고 있으며, 지방자치단체에서도 자체 계획에 따라 수행기관을 선정하고 수행기관별 사업량과 예산을 배분하는 방식으로 운영하고 있다. 구체적으로 보건복지부가 추진하고 있는 노인일자리 및 사회활동 지원사업 및 각 유형별 예산지원 기준, 사업추진체계, 각 유형별 구체적인 내용 등에 대한 설명은 본 연구의 관련 부분에서 제시한 바와 같다.

제2절 유사·중복성 판단기준

1. 유사·중복의 정의 및 기준

2013년 국정과제로 선정된 장년일자리사업은 고령화 사회를 대비하여 장년층에게 일자리를 제공함으로써 노후소득 보전과 사회활동 증진이라는 목적을 달성하기 위해 현재 정부 각 부처를 중심으로 추진되고 있다. 그러나 컨트롤타워의 부재 상황 속에서 현재 장년일자리 지원사업은 장년층을 직접적인 정책대상으로 설정하지 않고, 각 부처를 중심으로 비체계적으로 운영되고 있으며, 근로 조건과 보수 등과 같은 질적 측면에서 많은 문제점을 노출하고 있다. 뿐만 아니라 각 부처가 추진 중인 장년일자리사업의 유사·중복 문제도 사업 추진과 관련하여 중요한 문제점으로 부각되고 있는 실정이다.

그런데, 장년일자리 사업과 관련하여 정부 각 부처가 추진하고 있는 사업들 간의 유사중복 문제를 보다 정확하게 파악하기 위해서는 유사·중복의 정의 및 기준을 명확히 할 필요성이 있다. 이와 관련하여 선행연구들은 다양한 정의 및 기준들을 제시하고 있다.

첫째, 남찬섭(2016)은 유사·중복과 관련하여 노무현, 이명박, 박근혜 정부를 거치면서 중복·부정수급 문제, 재정효율화, 지역복지통제 등 세 가지 담론으로 분화된다고 설명하고 있다.

둘째, 미국 감사원(GAO)은 유사·중복성과 관련하여 ‘중복(duplication)’과 ‘유사(overlap)’이라는 용어를 통해 지원 서비스 간의 목표, 내용, 대상을 판단기준으로 하여 비교하고 있는데, 특히 중복(duplication)은 활동과 수혜자, 서비스 제공 측면에서 동일한지를 판단하고, 유사(overlap)는 목표, 활동 및 전략, 수혜자 대상 측면에서 유사한지를 판단한다(김찬수 외, 2013).⁹⁾

9) 우리나라의 감사원은 둘 이상의 프로그램이나 활동의 핵심 속성이 전반적으로 동일하여 중복성이 높거나 일부가 유사한 것으로 판단하고 있음(김찬수 외, 2013).

셋째, 강혜규 외(2015)는 사회보장사업에서 중복사업은 동일 대상자에 대해 동일한 목적 및 급여 유형의 사업을 각각 추진하는 경우(수요자/공급자 두 가지 차원으로 구분함)로, 유사사업은 사업목적과 기능이 동일하거나 유사하면서, 사업의 대상 범위(전부 또는 일부)가 일치하거나 급여 유형(제공형태)가 유사한 경우로 정의내리고 있다. 구체적으로 강혜규 외(2015)에 따르면, 유사·중복은 수요자 측면에서는 서비스의 내용 및 양, 급여 유형이 동일한 경우를 의미하여 수급이력 분석을 실시하였으며, 공급자 측면에서는 사업 목적, 대상요건(자격기준), 급여내용(유형 및 수준), 전달체계 등을 검토하였다.

넷째, 감사원(2012)은 일자리사업의 수요 측면에서 유사·중복 사업 판단 시 고려해야 할 측면으로 '참여자의 일자리 중복 참여'와 '유사한 사업의 중복적 시행' 두 가지를 제시하고 있다. 그 중 참여자의 일자리 중복 참여는 '일모아시스템' 등으로 점점이 가능하나 유사사업의 중복적 시행은 중앙부처와 광역자치단체, 기초자치단체가 함께 하고 있어 단순하게 판단하는 것이 어려우며, 양적 측면보다는 질적 통합이 우선이라고 보고 있다.

한편, 지은정(2015)의 노인일자리사업의 유사·중복에 관한 연구에 따르면, 정부의 직접일자리사업의 49.3%는 보건복지부 노인일자리사업과 유사한 경향을 보이지만, 실제로 참여 연령대와 활동내용을 중심으로 살펴보면 아주 적은 비율(3%)만이 유사하다고 주장하고 있다. 따라서 노인일자리사업이 유사중복 문제를 초래하여 비효율적이기 때문에 무작정 통폐합시키는 것보다는 사업 자체의 내실화를 갖추는 것이 오히려 비효율성을 줄이는 것이라 언급하고 있다. 구체적으로 <표 V-2-1>는 지금까지 논의한 선행연구들이 제시한 정책사업의 유사중복을 판단하는 기준을 정리한 것이다.

〈표 V-2-1〉정부가 추진하는 사업의 유사중복 판단기준

연구자	사업명	사업목적	활동내용	사업대상	전달체계	수급자 참여중복
이성근 외(2009)		○		○		
김병섭 외(2012)	○	○	○	○	○	○
김찬수 외(2013)*						
김관규 외 (2015)	○	○	○			
강혜규 외(2015)		○	○	○	○	○
지은정(2015)			○	○		

주 : 감사원(2013)은 둘 이상의 핵심요소가 유사하거나 중복일 경우를 유사중복에 포함함

2. 유사·중복의 발생원인 및 문제점

컨트롤타워가 부재한 상황에서 부처 중심의 장년일자리사업의 추진은 다양한 유사·중복 문제를 발생시키는데, 실제로 유사·중복 문제가 발생하는 원인은 다양하게 존재한다. 먼저, 목표 집단에 유효한 정책수단의 제공, 전달체계의 효율화, 사업 성과제고, 예산 효율성 증대 측면에서 유사·중복사업을 통합시키는 것은 매우 중요하나, 각 부처들이 소관 사업을 확대·재생산하고자 하는 경향이 강하기 때문에 선정기준이나 지원 방식 등에 약간의 차별성을 두어 중복을 피하는 방법으로 유사사업을 만들어 내고 있어 이러한 사업들을 통합하는 데에는 상당한 어려움이 발생할 것이다(감사원, 2011). 또한, 중앙부처의 사업이 진행되고 있음에도 불구하고 지방자치단체에서 동일한 사업을 추진하는 것은 역설적으로 그 지역에 공공근로적 일자리 수요가 더 있다는 의미도 되기 때문에 각 부처 간에 효과성 있는 일자리사업 운용이 될 수 있도록 거시적 측면에서의 논의도 필요하다고 볼 수 있다.

서비스의 중복은 세 가지 조건을 충족할 때 문제가 된다(김주섭 외, 2008: 70). 첫째, 서비스 공급 상의 경합이 발생하는 상황에서 유사한 기능을 수행하는 서비스가 다수 존재하는 상황이다. 둘째, 동일한 사유로 복수의 서비스를 제공 받

는 소비대상자가 있어야 한다. 셋째, 중복수급하고 있는 서비스의 합이 적정 수준을 초과하여야 한다. 우리나라에서 행정적 차원에서 이러한 중복성 문제가 생기는 이유로서 첫 번째는 중앙 차원에서 기능을 중심으로 각 부처별로 조직이 편성되면서 대상자 차원에서 중첩될 가능성이 높기 때문이며, 다른 이유로는 대상자 중심으로 행정서비스를 제공하는 하위기관이 생겨나는 경우에 행정 서비스가 중복될 가능성이 더 높아진다는 점 때문이다(김주섭 외, 2008: 70).

김병섭 외(2012)는 중앙과 지방간의 일자리사업 유사중복의 원인으로 부처 간, 중앙정부와 지방자치단체간의 경쟁이 원인이라고 분석하고 있으며, 초과되는 수요자들의 공급을 맞추기 위해 지방자치단체가 예산을 자체적으로 편성하여 일자리를 펼치고 있는 점도 일자리사업의 유사·중복 문제의 발생원인이 되고 있다고 주장한다. 또한, 일자리사업과 관련한 행정조직의 중복문제로 사업의 유사·중복 문제가 발생한다고 주장하고 있는데, 실제로 일자리사업과 관련하여 지방자치단체에 일자리업무에 관한 전담인원이 있고, 또 각 센터들이 있어 사업이 중복적으로 이루어지는 경우가 많다고 볼 수 있다.

뿐만 아니라 김병섭 외(2012)에 따르면, 지방자치단체에서 실시하는 고령자 일자리의 경우 공공근로와 지역공동체일자리, 장년일자리가 비슷한 경우가 많은데 별도로 시행되어 주민 민원이 많아 공무원들이 혼란스러워 하고 있는 실정이다. 그리고 지침상 참여자 기준이 조금씩 다르긴 하지만 거의 장년층이 참여하고 있으며, 재정지원일자리는 전체적으로 이용자가 한정되어 있어 참여했던 사람만 계속 반복참여하고 있어 참여자 중복방지를 위해 참여자의 자격 요건을 강화하는 방안도 제시되고 있다. 하지만, 또 다른 지방자치단체에서는 기존 참여자를 배제함으로써 오히려 지원자가 부족해지는 문제가 발생하기도 한다.

지은정(2015)은 유사중복의 발생원인으로 1) 공공기관이 자신이 속한 부처의 권력과 예산을 확대하기 위해, 2) 위기 때마다 여러 기관이 사업을 개발하고, 수행기관을 신설하고, 신정부가 출범하면서 부처가 과잉으로 대응한 것, 3) 부처간 의사전달의 어려움으로 상호간에 정보 부족과 정보 공개 및 공유를 꺼리는

이유 등으로 중복여부를 파악하는 것이 어려움, 4) 복합적 처방이 필요한 사회문제가 증가하는 것, 5) 새로운 정책수요에 부응하면서 정책 오류를 최소화하겠다는 취지에서 팽배해진 모방 발전전략의 영향 등이 일자리사업과 관련된 유사중복의 발생원인이 되고 있다고 주장한다.

박관규·김영대(2015)는 노인일자리의 자체적 비효율성으로 인해 수직적으로는 노인일자리 전문기관사업으로 102.29억원의 국고보조금이 투입되고 있는데, 예산의 75.6%는 인건비와 관리비로 지출되며, 사업비는 24.4%에 지나지 않는다는 점을 들고 있으며, 수평적으로는 전담기관 중 시니어클럽이 있는 지방자치단체와 없는 지방자치단체 간에 예산 효율성의 차이가 있으며, 시장형사업을 확대하기 위해 시니어클럽을 도입하였음에도 불구하고 투입 예산에 비해 일자리 창출 실적이 만족할만한 수준에 이르지 못하여 경제적 비효율성이 있다고 주장한다(박관규·김영대, 2015).

한편, 프로그램의 유사·중복은 정부의 경쟁을 촉진하고 더 좋은 서비스를 전달하고자 하는 노력과 비상시를 대비하는 가외성으로 충분히 이해될 수 있으며, 우리나라의 고령화 문제에 따라 비용절감을 중심으로 하는 효율성 정책은 사각지대를 만들 수 있어 오히려 복지차원에서 더 필요할 수 있다는 의견도 제시되고 있다(지은정, 2015). 특히, 2015년에 중앙정부에서 '유사·중복 사회보장사업 정비방안'을 추진하면서 지방자치단체의 자체예산으로 시행하는 사업을 관리, 검토하면서 지방자치의 자율성을 침해하고 사회복지의 사각지대를 만든다는 지적도 있다. 그럼에도 불구하고 사업간 유사·중복 문제를 해결함으로써, 대상자 발굴 및 관리의 일원화를 통한 사업의 효율성을 제고하고, 정책체감도를 높일 수 있고, 오히려 체계적인 정책 사각지대를 발굴하여 필요서비스를 개발하는 등 문제 유형에 대한 맞춤형 서비스를 제공할 수 있을 것으로 예상하는 낙관론적 시각도 존재하는 실정이다(강혜규 외, 2015).

이상의 논의를 고려해 볼 때, 60세 이상의 장년층을 참여자로 선정하고 있는 민간분야 일자리에서 유사성 문제를 검토하기 위해서는 장년일자리사업과 직간

접적으로 중복성 문제를 초래할 수 있는 다양한 정부의 재정지원사업들을 구체적으로 파악해야 한다. 즉, 정부부처에서 추진하고 있는 장년일자리와 유사한 성격을 가지고 있는 사업들을 확인할 필요가 있는데, 여기서 가장 중요한 사업과 관련된 요인은 고령 근로자가 참여할 수 있는 선발요건이다. 고용정책기본법은 고용노동부장관은 정부의 재정지원일자리사업 효율화를 위해 노력할 것으로 명시하고 있다(고용노동부, 2015). 고용노동부장관은 재정지원 일자리사업의 범위와 분류 및 평가기준 마련, 사업간 중복조정기준 마련 및 조정, 취업취약계층의 정의 및 사업별 고용비율, 고용방법 제시, 사업 추진체계 개선, 사업 간 연계성 강화 등 재정지원사업의 효율화를 위한 구체적 사항을 추진해야 한다(법 제 13조의 2).¹⁰⁾ 정부 재정지원 일자리사업 중앙부처-자치단체 합동지침(고용노동부, 2015)에 따르면, 취업취약계층 채용 확대를 위해 정부에서 추진하는 일자리사업(자치단체 고유사업 포함)의 경우 각 사업별로 목표참여 비율을 설정하고, 장년층 퇴직자로서 민간일자리의 재진입을 보호하기 위해 장년층이 참여하기에 적합한 일자리를 지정하여 목표비율을 구체적으로 설정하여 관리할 것을 규정하고 있다.

정부의 재정지원 일자리사업 합동지침에서는 취업취약계층과 장년층을 보호해야 할 정책대상으로서 설정하고 있다. 취업취약계층은 6개월 이상 장기실업자, 저소득층, 여성가장, 결혼이민자, 북한이탈주민, 장애인, 55세 이상 고령자, 노숙인 등이 지침에 규정되어 있다. 지침에는 사업 참여자를 선발할 때 이들이 우선적으로 선발될 수 있도록 목표 인원 및 비율을 사전에 정하고 선발과정에서도 가점을 부여하여 취업취약계층이 우선적으로 채용되도록 규정하고 있다. 또한 장년층도 사업에 보호해야 할 정책대상으로 명시하고 있는데, 장년적합일자리는 취업취약계층의 목표 비율을 적용하지 않고, '55세 이상 고령자'에 특화된 일자리를 별도로 규정하고 선발목표인원 역시 사전에 인원과 비율을 확정해서 관리

10) 고용노동부(2015)의 2015년도 재정지원 일자리사업: 중앙부처-자치단체 합동지침 내용 참고.

하도록 하고 있다.

본 연구에서는 장년일자리 지원사업과 관련하여 이와 같은 유사·중복 문제 및 주요 쟁점들에 대한 구체적인 논의를 위해서는 실제로 각 부처에서 추진하고 있는 장년일자리 지원사업의 유사·중복성을 진단할 필요성이 있다. 따라서 다음에서는 장년층을 위한 일자리 정책의 유사·중복성을 좀 더 구체적으로 진단하고자 한다.

제3절 장년일자리 정책의 유사·중복성 진단

민간분야 일자리는 공익활동 중심의 장년일자리 질적 저하를 방지하고 장년층 개인에게 근로자 지위를 보장함은 물론 좋은 근로조건을 갖춘 양질의 일자리로서 역할 강화가 필요하다는 측면에 초점을 두고 있다. 본 연구에서는 민간분야 장년일자리사업의 유사중복 문제와 주요 쟁점을 논의하기 위해서 현재 정부 부처별로 수행하고 있는 다양한 사업들을 정책대상, 근로조건, 근로내용 등의 측면에서 분석하고자 한다.

1. 정책대상

본 연구에서 유사성 검토를 위해 선정한 대상사업으로는 취업취약계층을 대상으로 하는 직접일자리, 직업능력개발훈련, 고용서비스에 속하는 직접일자리사업들이다. 특히, 직접일자리사업은 취약계층 선발 목표인원을 사전 확정하여 적용하고, 사후관리하는 방식을 채택하고 있다. 지방자치단체는 광역별로 광역 및 기초자치단체에서 수행하는 전체 직접일자리사업의 참여자 중 70% 이상을 취업취약계층으로 채용하는 것을 목표로 하고 있으며, 구체적인 채용 목표 비율은 광역자치단체별로 자율적으로 관리한다.

한편, 본 연구에서는 60세 이상의 장년층을 대상으로 하는 장년일자리사업의 유사중복 문제와 쟁점들을 분석하기 때문에 일자리사업 대상자들의 연령이 중요한 기준이 된다. 따라서 본 연구에서는 먼저, 60세 이상 취업취약계층을 대상으로 하는 직접일자리사업들에 대해서 살펴보고자 한다. 직접일자리사업은 공공부문 또는 민간기업에 미취업자를 취업시킬 목적으로 임금의 대부분을 정부가 직접 지원하는 사업을 의미하는데, 각 부처별로 추진하고 있는 직접일자리사업을 구분하여 정리해보면 다음의 <표 V-3-1>와 같다.

〈표 V-3-1〉취업취약계층(장년층 포함)을 대상으로 하는 직접일자리 지원사업

부처	세부사업	우대	35세 미만	35~49세	50~64세	65세 이상
경찰청 (1)	아동안전지킴이	고령자				
고용노동부 (3)	사회공헌활동지원	50세 이상 퇴직전문인력				
	사회적기업육성(일자리 창출)(지특)	중증장애인				
	업종별재해예방	장기실업자, 고령자				
교육부 (1)	장애학생 교육지원	여성, 관련 전문자격소지자				
농림축산식품부 (1)	도농교류 활성화	19세 이상으로 상근직으로 근무가능한 자, 체험지도사 및 마을해설사 등 자격증 소지자				
농촌진흥청 (1)	농가경영개선지원 (강소농추진민간전문가)	관련 자격증 및 경력사항				
문화체육관광부 (4)	국민문화향유권확대	관련 자격증 및 경력사항				
	문화관광해설사육성	외국어 회화 기능자 및 수화 기능자, 여성				
	생활체육지도자활동지원	선수 경력				
	전통스토리계승및활용	고령자, 여성				
문화재청 (3)	궁능방재시스템구축	안전상 이유로 직종별에 따라 여성 제한 있음, 소방경력자 우대				
	문화재돌봄사업	문화재 수리기능(솔)자				
	문화재재난안전관리	소방경력 자격증 소지자				
보훈처 (1)	독거·복합질환참전유공자복지지원	취업지원대상자, 중장기복무제대군인, 장년층, 여성				
보건복지부	노인돌봄서비스 지지체보조	요양보호사 및 복지관련 교육 이수자,				

		저소득층, 장기실업자, 여성가장, 고령자/수행인력은 만64세를 초과하지 않도록 권장				
	노인일자리 및 사회활동지원 (재능활동형)	고령자				
	노인일자리및사회활동지원(재능활동형외사업)	공약형: 고령자(만65세 이상), 기초연금수급자				
		시장형: 만60세이상				
	자활근로사업	저소득층				
(8)	장애인일자리지원	기초생활수급자, 중증장애인, 신규참여자 우대				
	장애인활동지원	취업취약계층 우선선발, 여성				
	지역아동센터지원(아동 복지교사파견지원)	관련 학위소지자, 경력자, 자격증소지자, 전염성 질환이 없는 자 등				
	지역자율형사회서비스투자사업(자치단체경상보조)	관련 교육과정 이수자, 요양보호사 자격증 소지자, 여성				
신림청 (5)	신림병해충방제	고령자				
	신림생물다양성증진	취업취약계층				
	신림서비스도우미	고령자				
	산불방지대책	기동장비 소지 및 운전면허취득자, 산불전문교육 이수자, 임업기능인 교육 이수자, 진화대원 관련 근무 경험자				
	숲가꾸기	만 55세 이상 우선				
여성 가족부 (5)	건강기정 및 다문화가족지원	관련 교육 자격증 소지자, 결혼이주여성, 여성				

	아이돌봄서비스 (아동양육지원)	고령자, 여성				
	여성경제활동촉진지원 (구.경력단절여성취업지원)	경력단절여성 중 취약계층 우선지원				
	청소년방과후활동지원	취업취약계층				
	청소년사회안전망구축	취업취약계층				
행정 자치부 (3)	국가기록물정리	취업취약계층				
	지역공동체일자리(지특)	저소득층(가구소득이 기준중위 소득 60% 이하이면서 재산이 2억원 이하인 자)				
	(지자체)공공근로사업통합	취업취약계층				
환경부 (3)	상수원관리지역관리	취업취약계층				
	하천하구 쓰레기정화사업	취업취약계층				
	환경지킴이	취업취약계층				

주 : 취업취약계층에는 저소득층, 장기실업자, 여성가장, 고령자, 장애인, 북한이탈주민, 결혼이주여성, 위기청소년, 노숙인 등이 포함됨

<표 V-3-1>에 따르면, 각 부처별로 장년층을 위한 다양한 직접일자리 지원사업을 추진하고 있음을 알 수 있다. 그런데, 각 부처에서 추진하고 있는 직접일자리 지원사업들은 본 연구에서 초점을 두고 있는 60세 이상의 연령대만을 대상으로 하는 것이 아니라 대부분 일반 국민들을 대상으로 하는 사업들이 많다. 비록 연령대 구분이 '50~64세'와 '65세 이상'으로 구분되어 있어 60세 이상 장년층만을 대상으로 하는 사업들을 명확하게 구별하기는 어렵지만 <표 5-17>에 제시된 사업들 중에서 60세 이상 장년층만을 대상으로 하고 있다고 볼 수 있는 사업들은 경찰청 아동안전지킴이, 고용노동부 사회공헌활동지원과 업종별재해예방, 문화체육관광부 문화관광해설사육성과 전통스토리계승및활용, 문화재청 문화재돌봄사업과 문화재재난안전관리, 보건복지부 노인일자리 및 사회활동지원사업과 장애

인활동지원, 산림청 산림병해충방제와 산림생물다양성증진 및 산림서비스도우미, 여성가족부 아이돌봄서비스와 청소년사회안전망구축, 행정자치부 공공근로사업 통합, 환경부 상수원관리지역관리사업 등을 들 수 있다. 이러한 사업들은 장년층을 대상으로 하고 있긴 하지만 다른 부처의 사업들에서도 장년층을 대상으로 하는 사업들이 다양하게 존재하기 때문에 사업의 대상자 측면에서 기존의 유사·중복성 문제 논란의 중심에 있다고 볼 수 있다.

다음으로 장년층을 포함한 취업취약계층을 대상으로 하는 직업능력개발훈련과 고용서비스 지원사업에 대해 살펴보면 다음의 <표 V-3-2>와 같다.

<표 V-3-2> 취업취약계층(고령자 포함)을 대상으로 하는 직업능력개발훈련과 고용서비스 지원사업

유형	부처	세부사업	대상	35세 미만	35-49세	50-64세	65세 이상
직업능력개발훈련	고용노동부 (1)	중장년층 취업지원 (중장년취업아카데미)	만 45세 이상 중장년 실업자, 퇴직예정자				
고용서비스	고용노동부 (1)	중장년층 취업지원	40대 이상 중장년 퇴직(예정)자				
	보건복지부 (1)	노인일자리 및 사회활동 지원 (대한노인회 취업지원센터 운영지원)	만 65세 이상 기초연금수급자				

<표 V-3-2>에 따르면, 장년층을 포함한 취업취약계층을 대상으로 하는 직업능력개발훈련의 경우에는 고용노동부가 추진하고 있는 중장년층 취업지원사업이 있는데, 이 사업도 35세 이상 연령층을 대상으로 하고 있음을 알 수 있다. 그리고 고용서비스의 경우에는 고용노동부가 추진하고 있는 중장년층 취업지원 서비스와 보건복지부에서 추진하고 있는 노인일자리 및 사회활동 지원사업이 있다. 고용노동부의 중장년층 취업지원서비스의 경우에는 40세 이상의 중장년 퇴직(예정)자를 대상으로 하고 있으며, 보건복지부의 대한노인회 취업지원센터 운영지원

의 경우에는 만65세 이상의 기초연금수급자를 대상으로 하고 있다. 결과적으로 직업능력개발훈련과 고용서비스의 경우에도 65세 이상의 장년층은 모두 사업의 대상자가 될 수 있어 대상자 측면에서 볼 때는 유사·중복 문제 이슈가 제기될 수 있다.

장년일자리사업과 관련하여 대상자 측면에서의 유사·중복 문제를 논의할 때 중요하게 고려해야 할 것 중의 하나는 고령자 또는 장년층의 범위가 법령에 따라 상이하다는 점이다. 즉, 고령자고용촉진법에서 고령자는 55세 이상, 준고령자는 50세 이상 55세 미만인 자를 노인으로 규정하고 있는 반면에 노인복지법에서는 65세 이상인 자를 노인으로 규정하고 있다. 뿐만 아니라 국민연금법에서는 60세(특수 직종 근로자는 55세)부터 노령연금 수급권자인 노인으로 규정하고 있다. 그런데 일반적으로 경제활동 상태에 따라서는 일하는 고령자와 비취업 고령자로 분류를 하는데, 이 경우 일하는 고령자는 65세 이상의 취업자를 의미하고, 비취업 고령자는 65세 이상의 실업자와 비경제활동인구를 의미한다. 이러한 측면에서 볼 때 장년일자리사업을 추진하는 과정에서 '장년'에 대한 다양한 정의를 통합하여 연령 측면에서 '장년'의 개념을 새롭게 정립할 필요성이 있다(송부용, 2012: 4). 일반적으로 장년일자리 사업의 대상자가 되는 장년층의 경우에는 60세 이상의 연령자로서 일할 수 있는 건강정도를 지닌 사람으로 정의함으로써 향후 장년 개념의 통일성을 기할 필요성이 있다.

2. 근로조건: 근로시간 및 급여, 고용안정성

각 부처별로 추진 중인 장년일자리 지원사업의 근로조건은 일자리사업 참여자들에게 있어서 중요한 선택기준이 될 수 있으며, 근로자로서 고용안정성을 확보할 수 있는지 여부를 판단하는데 매우 중요한 요소가 된다. <표 V-3-3>은 각 부처별로 추진 중인 장년일자리 지원사업의 근로조건을 근로시간, 급여, 고용안정성 등과 같은 측면에서 비교한 것이다.

〈표 V-3-3〉각 부처 추진 사업별 근로조건: 근로시간 및 급여, 고용안정성

부처	세부사업	근로시간	급여조건	기타수당	특이사항
경찰청	이동안전지킴이*	월60시간 이내 (일 3시간) 최대10개월 근무	일급 (18,090원) 월급 (361,800원)	×	·근로계약서 미작성 ·사회공헌봉사형 일자리로 실비조의 활동수당 지급
고용노동부	사회공헌활동지원*	월120시간 이상 연간 최대480시간 이내 (사업별로 상이함)	일비 8,000원+참여수당		·1일 교통비 3천원, 식비 5천원(4시간 이상 활동시) ·참여수당: 시간당 2천원 ·추가 활동 시간이 필요한 경우 위탁기관의 승인 이후 480시간 이상 수행 가능
	사회적기업육성(일자리창출)(지특)	월209시간 주5일(40시간)	월급 (1,271,179원)	×	
	업종별재해예방*	월160/1일 8시간 주 3, 4, 5일제 선택 최대 6개월	5일제 근무 기준 일급 (63,000원)	출장여비 별도지급	·토요일(무급휴무일), 일요일 공휴일(유급휴무일), 유급휴가 부여 ·위 기재내용 중 월 근로시간 160시간은 월평균 20일로 산정한 것이고, 실제로는 약22일(약176시간) 근무함
교육부	장애학생 교육지원	연간 (주5일)	일반 (일반인) 도우미 연2,640천원 (월330천원) 전문 도우미 12,480천원 (1,560천원) 원격 도우미 21,600천원 (2,160천원)		·기본급 및 수당, 퇴직금 및 4대 보험 포함
농림축산식품부	도농교류 활성화	12개월 160/8시간 (주5일)	월급 (1,200,000원)	×	×

농촌 진흥청	농가경영개선지원 (강소농추진 민간전문가)	160/8시간 (주5일)	월급 (2,000,000원)	현지 출장여비	·중앙 2,300,000원 ·지방 2,000,000원
문 화 체 육 관 광 부	국민문화향유권확대	10개월 월160~209시 간 (주5일)	월급 (1,200,000원)	×	명절휴가비 80만원 등 지급(1년 이상 근무시)
	문화관광해설사 육성*	84/7시간 (주3일) (월평균 12일)	일급 (50,000원) 월평균급여 (60만원)	초과교통비, 통신비등	1인 7시간 기준 50,000원의 활동비 지급(교통비, 식비 보전 위함)
	생활체육지도자활동 지원	10개월 일8시간 (주5일)	종목별 시급 22,000원 월급 (2,024,000원) 월장액 50만원	지자체 자체재원을 통한 시간외수당 및 출장비 지급	일4시간 이상, 2개소 이상 방문지도
	전통스토리계승및활 용*	월36시간 (주3회, 1회당 3시간정도)	시급 (35,000원)	참여1회당 35,000원 지급	활동연한: 양성과정 수료 후 5년
문 화 재 청	공능방재시스템 구축	주간209/야간1 83시간	주간 월급 (1,465,290원) 야간 월급 (1,380,870원)	시간외수당, 명절수당 2회(80만 원)	
	문화재돌봄사업*	월168/주30시 간	월급 (1,500,000원)	문화재수리 자격증 소지자 30만원 내외 지급	노동강도, 숙련도 등에 따라서 월급 차등지급
	문화재재난안전 관리*	184/8시간	월급 (1,500,000원)		
보 훈 처	독거.복합질환참전 유공자복지지원	209/8시간 (주5일)		보훈복지사: 교통보조비 13만원, 급식비 13만원 보훈심김이: 교통보조비 1일 기본 4500원 * 이동거리에 따라 추가 지급	보훈복지사: 월급(1,623,000 원) 보훈심김이: 일급(48,240원)

보건복지부	노인돌봄서비스 지자체보조	연간 일5시간	월급 (784,000원)			
	노인일자리 및 사회활동지원(재능 활동형)*	최대 6개월	월급 (100,000원) 월4회 이상, 1일 최대 3시간이내			
	노인일자리 및 사회활동지원(재능 활동형외사업)*	9개월(공익형, 교육형, 복지형) 12개월	월 20만원			
	자활근로사업	일8시간	일급 (37,880원)	실비 (3,000원)	제시된 일급은 실비가 포함된 시장진입형의 일급이며, 참여유형별로 급여에 차이가 있음	
	장애인일자리지원	(일반형) 주5일/8시간 (참여형) 주14시간/월56 시간	월급 (1,261,000원) 월급 (338,000원)		일반형/참여형으로 나뉨	
	장애인활동지원*		월급 (936,221원)			
	지역아동센터지원 (아동복지교사 파견지원)	전일제 주25시간 기간제 주12시간 특화분야 주40시간	전일제교사 970,000원 기간제교사 580,000원 특화분야 1,600,000원			
	지역자율형사회서비 스투자사업(자치단 체경상보조)	사업별로 상이함	사업별로 상이함		제공기관과 제공인력간 개별 근로계약으로 정함	
	산림청	산림병해충방제*	연간 209/8시간 (주5일)	일급 (60,000원)		
		산림생물다양성 증진*	10개월 월20일/일8시간	일급 (50,000원)	조장수당 3,000원	
산림서비스도우미*		10개월 209/8시간 (주5일)	일급 (50,000원)			
산불방지대책		4개월	일급 (48,500원)			

	슈가꾸기	10개월 160/8시간 (주5일)	일급 (60,000원)	기술수당 (5,000원)	주휴수당 지급
여 성 가 족 부	건강가정맞다문화가 족지원	연간	월급 (800,000원)		
	아이돌봄서비스 (아동양육지원)*	연간	월급 (780,000원)		위 임금지급액은 2015년도 시간제 돌봄미 평균 지급액임(단가 6,000원) 2016년 단가는 6,500원으로 근무시간에 따라 임금은 상이함
	여성경제활동촉진지 원 (구경력단절여성취 업지원)	인턴기간3개월 주35시간 이상 (주5일)	월급 (1,103,490원)		·인턴채용 지원금 지급 : 인턴기간(3개월) 동안 매월 월 60만원 ·인턴취업 장려금 지급 : 인턴 종료 후 상용직 또는 정규직 전환일로부터 3개월 이상 고용을 유지한 경우 기업 및 인턴에게 각각 취업장려금 지급(각각 60만원)
	청소년 방과후활동지원	연간 주40시간 (주5~6일)	월급 (1,586,000원)	×	퇴직적립금(급여1 개월분)
	청소년 사회인전망구축*	연간 주40/일8시간	월급 (2,225,000원)		
행 정 자 치 부	국가기록물정리	9개월	월급 (1,260,270원)		셔틀버스운영(교통 비지원), 점심식대 등 일부보조
	지역공동체	4개월	월급	주차수당,	동일유형 일자리

	일자리(자특)	주30시간 이내	(950,000원)	월차수당,간 식비, 직업반장 수당	2회이상 참여제한
	(지자체)공공근로사 업통합*	5개월 주30시간 (주5일)	일급 (37,000원) 월급 (950,000원)	부대경비(5, 000원) 주휴수당, 연차수당지 급	·지역공동체일자리 사업과 근로조건 동일 ·2년간 최대 15개월까지 가능하나 연속참여는 10개월까지 가능
환 경 부	상수원관리지역 관리*	8개월 20/8시간 (주5일)	일급 (48,600원)	근로자당 근로일수를 90일로 산정하여 일자리 실적을 산출 예정(근로일 수*인원/9 0)	
	하천하구쓰레기 정화사업	10개월 일8시간 (주5일)	월급 (1,008,000원)		지자체별 월급및일당 상이함
	환경지킴이	연간 209/8시간 (주5일)	일급 (48,621원) 주휴수당 194,484원, 유류비 13,000원/일		·5대강지킴이 : 48,621원 ·자연환경해설사 : 56,860원 ·주민감시요원 :48,240원 ·국립공원지킴이, 녹색순찰대 48,240원 /재난구조대 65,770원

주 : 각 부처에서 추진 사업들 중에서 60세 이상 고령자들만을 대상으로 하고 있다고 볼 수 있는 사업

<표 V-3-3>에 따르면, 각 부처별로 추진 중인 장년일자리 지원사업의 근로조건은 일반적인 근로자들의 근로조건에 비해 열악한 상황이며, 특히 60세 이상 장년층만을 대상으로 하고 있다고 볼 수 있는 사업들의 근로조건은 더욱 더 열악함을 알 수 있다. 아울러 민간분야 장년일자리의 경우에는 공공분야 장년일자

리보다 질적으로 보다 나은 근로조건을 지녀야 한다는 당위성이 존재함에도 불구하고 현실의 민간분야 장년일자리사업은 그 기대에 못 미치고 있음을 알 수 있다.

한편, 고용기간 측면에서도 대부분의 장년일자리사업이 한시적인 특성을 지니고 있어 장년층의 고용안정성을 확보해주지 못하고 있음을 알 수 있다. 그리고 각 부처별로 추진 중인 사업들의 참여자들에게 4대 보험 가입이 제대로 이루어지고 있는지를 살펴보면, 실제로 경찰청 아동안전지킴이사업, 고용노동부 사회공헌활동지원, 문화체육관광부 문화관광해설사육성사업 참여자들에게는 4대 보험 가입이 이루어지지 못하고 있다. 구체적으로 각 부처별로 추진하고 있는 장년일자리지원사업의 4대 보험 가입 여부를 정리해 보면 다음의 <표 V-3-4>와 같이 나타낼 수 있다.

〈표 V-3-4〉각 부처별 추진 사업의 4대 보험 가입 여부

부처	세부사업	4대 보험 가입 여부
경찰청	아동안전지킴이	X
고용노동부	사회공헌활동지원	X
	사회적기업육성(일자리창출)(지특)	0
	업종별재해예방	0
교육부	장애학생 교육지원	0
농림축산식품부	도농교류 활성화	0
농촌진흥청	농가경영개선지원(강소농추진민간전문가)	0
문화체육관광부	국민문화향유권 확대	0
	문화관광해설사육성	X
	생활체육지도자활동지원	0
	전통스토리계승및활용	0
문화재청	궁능방재시스템구축	0
	문화재돌봄사업	0
	문화재재난안전관리	0
보건처	독거.복합질환참전유공자복지지원	0
보건복지부	노인돌봄서비스 지자체보조	0
	노인일자리및사회활동지원(재능활동형)	0
	노인일자리및사회활동지원 (재능활동형외사업)	0
	자활근로사업	0
	장애인일자리지원	0
	장애인활동지원	0
	지역아동센터지원(아동복지교사 파견지원)	0
	지역자율형사회서비스투자사업 (자치단체경상보조)	0
산림청	산림병해충방제	0
	산림생물다양성증진	0
	산림서비스도우미	0
	산불방지대책	0
	숲가꾸기	0
여성가족부	건강가정맞다문화가족지원	0
	아이돌봄서비스(아동양육지원)	0
	여성경제활동촉진지원 (구경력단절여성취업지원)	0
	청소년방과후활동지원	0
	청소년사회인전망구축	0
행정자치부	국가기록물정리	0
	지역공동체일자리(지특)	0
	(지자체)공공근로사업통합	0
환경부	상수원관리지역관리	0
	하천하구쓰레기정화사업	0
	환경지킴이	0

각 부처별로 추진하고 있는 장년일자리 지원사업이 이와 같은 열악한 근로조건과 고용의 불안정성 등과 같은 상황에 놓여 있다면 결국 고령화시대 고령자들의 근로욕구 충족과 노후생활보장이 제대로 이루어지지 못할 가능성이 매우 높다.

다음으로, 직업능력개발훈련 지원사업은 실업자 및 재직근로자 등을 대상으로 대학, 훈련기관, 기업연수원 등을 활용하여 실시하는 직업훈련 및 인력양성사업으로써 산업육성을 위한 실업자 및 재직자 양성 사업도 포함하고 있다. 장년층을 위한 직업능력개발훈련 지원사업에는 고용노동부가 추진하고 있는 중장년층 취업지원사업(중장년취업아카데미)가 있다. 구체적으로 <표 V-3-5>는 고용노동부의 중장년층취업지원사업(중장년취업아카데미)에 대한 설명을 사업개요 및 추진근거 측면에서 제시하고 있다.

<표 V-3-5> 고용노동부의 중장년층취업지원사업(중장년취업아카데미)

구분		내용
사업 개요	시작년도	2013년 시범 실시, 2014년~ 예산반영
	사업목적 및 내용	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사업목적 : 중장년 퇴직(예정자)들이 급변하는 기술과 사회환경 변화에 적응, 체계적 인생이모작을 준비할 수 있도록 '평생직업능력개발지원체계' 구축 ■ 사업내용 : 만 45세 이상 중장년 실업자, 퇴직예정자 대상 경력진단에서 취업지원까지 성공적인 취업에 필요한 서비스를 패키지로 제공
	수행기간	연중계속
	모집시기	수시모집
추진 근거	법적근거	<ul style="list-style-type: none"> ■ 고용보험법 제29조, 제31조, 동법 시행령 제52조 ■ 근로자직업능력개발법 제12조 ■ 고용상연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 제6조, 같은 법 시행령 제5조
	관련지침	중장년층취업아카데미 운영규정(예규)

고용노동부의 중장년취업아카데미의 경우 대부분 60세 이상의 장년층이 재취업하려고 참여하기보다는 45세 이상 60세 이하의 퇴직(예정)자들이 취업아카데미에 참여하여 재취업하는 경우가 대부분일 가능성이 매우 높아 실질적으로 60세 이상 장년층에게 사업의 실효성이 높다고 보기 어렵다.

고용서비스 지원사업은 실업자 및 구직자의 노동시장 통합을 용이하게 하거나 사용자의 직원 채용과 선발을 지원하는 사업으로써 보조공학기기 지원 등을 통한 장애인 취업지원 사업도 포함하고 있다. 고령자들을 위한 고용서비스 지원사업에는 고용노동부가 추진하고 있는 중장년층취업지원사업과 보건복지부가 추진하고 있는 노인일자리 및 사회활동지원사업(대한노인회취업지원센터 운영 지원)이 있는데, <표 V-3-6>은 고용노동부와 보건복지부의 고용서비스 지원사업에 대해 구체적으로 설명한 것이다.

〈표 V-3-6〉고용노동부와 보건복지부의 고용서비스 지원사업

부처	세부사업	구분		내용
고 용 노 동 부	중장년층 취업지원	사업 개요	시작년도	2012년
			사업목적 및 내용	40대 이상 중장년 퇴직(예정)자에게 취업알선, 전직컨설팅, 재무생애설계 등 제 2의 인생 설계 지원 서비스 제공
			수행기간	연중계속
			모집시기	연중계속
		추진 근거	법적근거	고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 제9조 내지 제11조의4
			관련지침	중장년 일자리 희망센터, 고령자 인재은행, 중장년아카데미 운영지침
보 건 복 지 부	노인일자리 및 사회활동지원	사업 개요	시작년도	2004년
			사업목적 및 내용	취업취약계층 노인의 특성과 욕구에 부응하는 맞춤형 일자리 및 사회참여 기회 제공
			수행기간	연중계속
			모집시기	연중계속
		추진 근거	법적근거	노인복지법 제23조, 제23조의 2
			관련지침	노인일자리사업 종합안내

〈표 V-3-6〉에 따르면, 고용노동부의 중장년층취업지원사업과 보건복지부의 노인일자리 및 사회활동지원사업의 고용서비스 측면에서의 차이점은 취업취약계층을 대상으로 하느냐 여부인데, 실제로 40대 이상의 퇴직(예정)자나 취업취약계층에 해당하는 장년층이나 궁극적으로는 취업취약계층에 해당한다는 점을 고려해 볼 때 두 사업의 차별성이 그다지 높다고 보기는 어렵다.

3. 참여인원과 참여율

각 부처별로 추진하고 있는 장년일자리 지원사업 중에서 60세 이상 장년층의

참여자 수와 참여율은 장년일자리 지원사업의 실효성을 판단하는 데 있어서 매우 중요하다고 볼 수 있다. 실제로 <표 V-3-7>은 각 부처별로 2016년 기준 재정 지원 일자리사업의 참여계획인원과 참여율을 나타내고 있는데, 이 중에서 만 60세 이상 장년층의 목표 참여율을 비교적 높게 설정한 사업은 경찰청 아동안전지킴이사업, 문화체육관광부 전통스토리계승 및 활용, 보건복지부의 노인일자리 및 사회활동지원사업 지원1(재능활용형) 유형, 산림청의 숲가꾸기사업 등이 있다.

<표 V-3-7>각 부처별 장년층 관련 재정지원 일자리사업의 참여계획인원 및 참여율

(단위 : %)

부처	세부사업	취약 계층	장년층	16년 본예산 기준 참여계획인원 (명)	만55세 이상 참여율(만60세)
경찰청	아동안전지킴이	-	100%	5,934	99.2 (98.4)
고용 노동부	사회공헌활동지원	-	100%	5,790	75.7 (59.9)
	사회적기업육성(일자리창출)(지특)	55%	-	11,853	0.8 (4.5)
	업종별재해예방	-	100%	160	71.3 (44.4)
교육부	장애학생교육지원	10%	-	120	-
농림축산	가족위생방역지원*	-	50%	300	13.0 (6.0)
식품부	도농교류활성화	20%	-	475	0.8 (0.2)
농촌진흥청	농가경영개선훈원	20%	-	90	-
문화 체육 관광부	국민문화향유권확대	30%	-	1,452	1.7 (0.4)
	문화관광해설사육성	-	65%	1,900	0.5 (0.3)
	문화예술교육활성화*	10%	-	8,941	1.6 (0.6)
	박물관진흥지원*	20%	-	220	15.5 (7.7)
	생활체육지도자활동지원	10%	-	2,611	0.2 (0.0)
	전통스토리계승및활용	-	100%	2,500	96.2 (80.7)
	초등학교스포츠포럼기배치지원*	10%	-	3,000	0.5 (0.1)
문화재청	공능방재시스템구축	-	90%	271	74.9 (55.0)
	문화재돌봄사업	-	60%	839	-
	문화재재난안전관리	-	90%	348	14.7 (11.8)
보훈처	독거 복합질환참전유공자복지지원	-	30%	400	-
보건 복지부	노인돌봄서비스 지자체보조	20%	-	8,800	-
	노인일자리및사회활동 지원1	-	100%	347,000	97.1 (97.1)
	노인일자리및사회활동 지원2	-	100%	39,900	-
	자활근로사업	100%	-	50,000	0.1 (0.0)
	장애인일자리지원	100%	-	14,879	42.0 (33.9)
	장애인활동지원	20%	-	53,000	-

	지역아동센터지원			3,500	13.1 (3.2)
	지역지울형사회서비스투자사업 (자치단체경상보조)	10%		30,197	-
산림청	산림병해충방제		75%	1,000	88.8 (67.7)
	산림생물다양성증진		50%	300	58.0 (46.7)
	산림서비스도우미		60%	1,015	35.5 (23.4)
	산불방지대책		70%	10,057	20.3 (15.2)
	숲가꾸기		75%	2,107	109.5 (86.8)
여성 가족부	건강가정맞다문화가족지원	50%		2,940	15.7 (4.2)
	아이돌봄서비스(아동양육지원)	20%		18,000	9.9 (2.8)
	여성경제활동촉진지원 (구경력단절여성취업지원)	20%		5,680	9.9 (2.0)
	청소년방과후활동지원	10%		750	2.7 (0.1)
	청소년사회안전망구축	10%		1,066	6.5 (1.5)
해양수산부	어업협정이행*	20%		660	40.5 (20.5)
행정 자치부	국가기록물정리	30%		123	9.8 (2.4)
	정보화마을조성및활성화(경상)*	20%		207	3.9 (1.9)
	지역공동체일자리(지특)		90%	9,000	79.1 (59.2)
환경부	상수원관리지역관리		100%	349	118.6 (73.6)
	하천하구쓰레기정화사업		80%	463	195.2 (132.2)
	환경지킴이	6~70 %		1,293	44.5 (27.1)

주 : 선발 연령대가 60대 이상이 아님에도 불구하고 60대 지원자가 있음
 자료 : 2016 중앙부처 재정지원 일자리사업 관계부처 합동

결과적으로 각 부처별로 추진 중인 재정지원 일자리사업이 취업취약계층에 해당하는 60세 이상 장년층을 대상으로 하고 있긴 하지만 실제로 다양한 연령층의 참여가 가능한 사업들이 많기 때문에 60세 이상 장년층의 장년일자리사업 참여율 제고를 위해서는 각 사업별로 장년층의 참여를 목표로 하는 사업의 경우에는 사업 대상자들이 60세 이상 장년층임을 명시하고, 목표 참여율도 100%로 설정하여 사업을 추진할 필요성이 있다.

4. 장년일자리 정책과 관련된 쟁점

가. 가외성 측면에서 장년일자리사업의 유사·중복의 필요성

일반적으로 어떤 정책 또는 사업의 유사·중복성 문제는 효율성 측면에서 볼 때 비효율적인 특성을 지닌다고 볼 수 있다. 따라서 효율성 측면에서 볼 때에는 각 정부부처에서 추진하는 장년일자리사업 중에서 유사중복적인 사업들은 통폐합의 대상이 되어야 하며, 그것을 통해 정책의 효율성을 극대화 시킬 수 있다.

그런데, 장년일자리사업의 유사·중복성 문제를 가외성의 측면에서 볼 때에는 각 부처별로 추진하고 있는 장년일자리 정책의 유사·중복 문제는 반드시 제거되어야 할 것으로 보기는 어렵다. 즉, 효율성을 극대화하기 위해서는 각 부처에서 추진하고 있는 유사 또는 중복적인 사업들을 통폐합할 필요성이 있지만 가외성 장치를 통하여 정책결정의 불확실성이나 혼돈상태에 대비할 수 있다. 고령화 사회에서 장년층이 처한 환경과 이들을 위한 일자리 정책의 환경은 가변적이고 불확실하지만 이에 대응할 수 있는 인간의 지식과 정보는 불완전하기 때문에 만일의 사태에 대비해야 할 필요성이 있으며 그로 인해 가외성이 정당화될 수 있다.

뿐만 아니라 정부의 각 부처들은 광범위하고 복잡한 신경구조적 성격을 가진 통신망으로 이루어진 정보체제이므로 부정확하거나 왜곡된 지식과 정보를 획득할 가능성이 존재한다. 이 경우 가외성은 정보체제가 지닌 위험성과 불완전성을 보완해 줄 수 있다.

장년일자리 정책에서 가외성을 확보할 수 있다면, 가외성은 장년일자리 정책을 추진하는 각 부처들의 신뢰성을 증진 시킬 수 있으며, 가외성 장치를 통해 오류발생 가능성과 실패 확률을 감소시킬 수 있다. 뿐만 아니라 장년일자리 정책을 추진하는 각 부처가 실수를 해도 다른 부처가 이를 보완해 줄 수 있어 환경변화와 위협으로부터 대응하면서도 지속적인 생존이 가능하다는 장점도 있다. 만일 가외성을 통하여 정부 각 부처들이 장년일자리 정책을 위한 다양한 수단을 마련한다면 한 가지 정책 수단에 집착함으로써 장년일자리 제공이라는 목표달성을 저해하는 '목표전환' 현상을 방지할 수 있을 뿐만 아니라 각 부처 간의 다원적, 경쟁적인 체제를 통해 보다 나은 창의적 일자리 창출도 가능하다고 볼 수 있다.

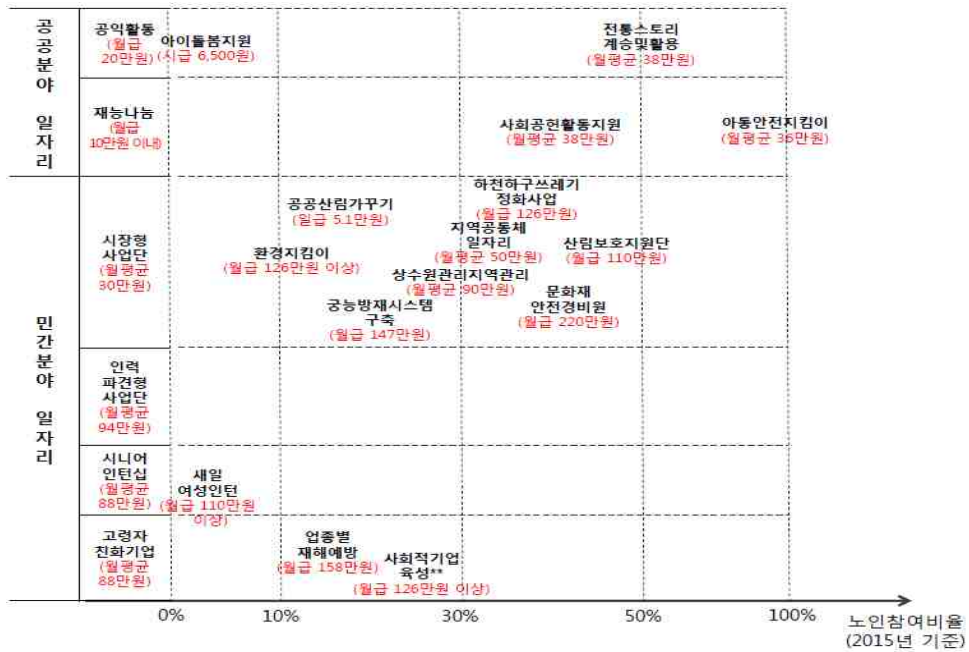
오늘날 고령화 사회로 인해 초래되는 문제는 매우 복잡하기 때문에 효율성만을 강조한 최선의 해결방안을 모색하는 것은 거의 불가능하다고 볼 수 있다. 그런 측면에서 장년일자리 정책을 수립하고 집행하는 과정에서 일정 부분의 유사·중복 문제는 비효율적인 측면을 내포하고 있다 하더라도 장년일자리 정책의 가외성이 변화하는 정책 환경에 대응하는 정부 조직의 신뢰성을 증진시킬 수 있다는 긍정적 효과도 가져 올 수 있다는 점을 반드시 고려할 필요가 있다.

나. 유사성을 띠면서도 상대적으로 질적 수준이 낮은 민간분야 장년일자리

보건복지부가 추진하고 있는 장년층을 위한 일자리 지원사업은 다른 부처가 추진하고 있는 장년일자리 지원사업들과 비교해 볼 때 상대적으로 질적 수준이 낮다고 볼 수 있다(김우주, 2016: 20). 장년층을 대상으로 하는 중앙정부의 재정 지원 일자리사업 전체 물량 중에서 보건복지부의 '노인일자리 지원사업'이 차지하는 비중이 88.5%에 달하지만 개별 일자리의 질적 수준은 상대적으로 떨어질 뿐만 아니라 민간분야 일자리에서도 타 부처 장년층 대상 일자리사업의 보수 수준보다도 더 낮다(김우주, 2016: 19-20). 우리나라 장년층의 심각한 빈곤 상황을 고려해 볼 때 장년일자리 지원사업 참여자의 대부분은 생계비 욕구가 강했다고 볼 수 있다. 그렇기 때문에 공공분야 보다는 민간분야의 시장형 일자리사업의 비중이 커져야 했으며, 임금 전액을 정부 예산으로 충당하는 사회공헌형 일자리사업보다는 어느 정도라도 스스로 생산성과 매출을 통해 인건비를 자체적으로 창출할 수 있는 시장형 일자리를 정부는 지속적으로 강조하였다(남기철, 2012: 9). 그럼에도 불구하고, 장년일자리사업이 시작된 이후로 시장형 일자리의 참여자에게 주어지는 급여는 사회공헌형 일자리의 참여자의 급여보다 더 적었다. 이것은 시장형 일자리의 매출과 생산성이 워낙 떨어지다 보니 이 사업에 참여한 장년층들이 보다 많은 급여를 받을 수가 없었던 것이다. 따라서 생계비 욕구가 강한 장년층일수록 오히려 공익형 사업과 같은 사회공헌형 일자

리사업을 더 선호하게 되는 현상이 나타나기도 하였다.

그림 V-3-1)보건복지부의 장년층 대상 일자리 지원사업과 장년층을 대상으로 한 다른 부처의
일자리사업의 활동내용과 보수 비교



주 : 1) '월평균' 보수는 2015년 기준, 그 외 보수는 2016년 기준임
 2) (고용노동부)사회적기업육성**은 노인(만65세 이상)참여비율 자료가 확보되지 않았음
 3) (고용노동부)사회적기업육성**의 만55세 이상 참여비율은 44.5%임
 4) '고령자 진화기업'의 월평균 보수는 시니어직능형을 제외함
 자료 : 김우주(2016: 19)

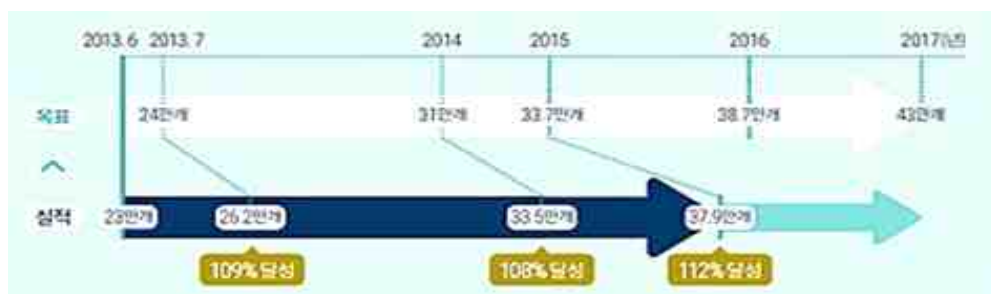
[그림 V-3-1] 은 보건복지부의 장년층 대상 일자리 지원사업의 일자리와 다른 부처의 장년층 대상 일자리 지원사업의 활용내용과 보수를 비교하여 나타낸 것이다. 이를 통해 알 수 있는 사실은 시장형사업단의 월 평균 보수는 30만원인데 비해 이와 유사한 활동을 하는 행정자치부의 '지역공동체일자리' 사업의 참여자의 월 평균 보수는 50만원이다. 뿐만 아니라 환경지킴이사업, 공능방재시스템 구축사업, 상수원관리지역관리, 하천하구쓰레기정화사업, 문화재안전경비원, 산림보호지원단 등은 시장형 사업단의 전문서비스형 등과 유사한 직무를 수행하고

있음에도 불구하고 월 평균 보수는 최소 110만원, 최대 220만원에 달한다(김우주, 2016: 19). 따라서 보건복지부의 장년층 대상 일자리는 타 부처의 장년일자리와 비슷한 활동내용의 유사성을 띠고 있으면서도 보수 수준 측면에서는 질적 수준이 더 낮다고 볼 수 있다.

다. ‘질’ 보다 ‘양’에 치우친 장년일자리 정책

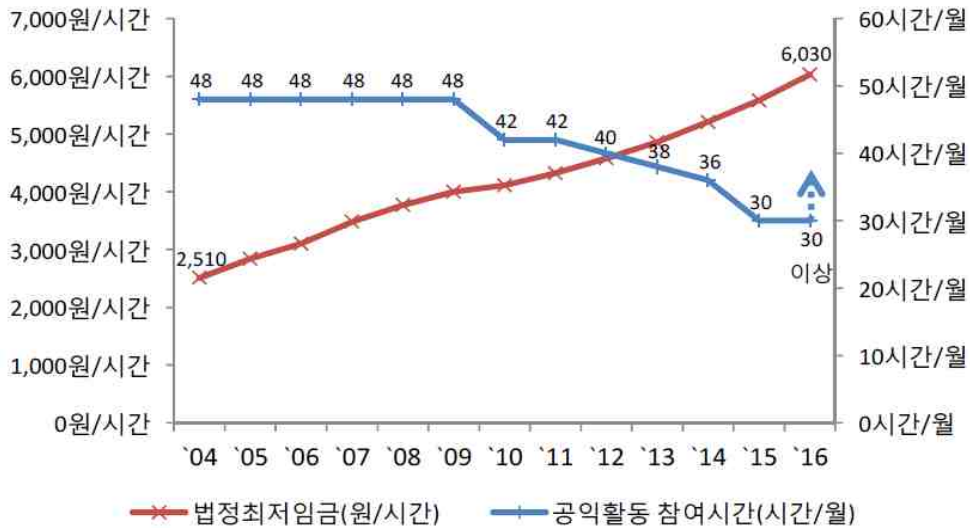
보건복지부가 주관하는 장년층 대상 일자리 지원사업은 실제로 참여자들에게 제공하는 급여 수준을 고려하지 않고 일자리 수를 늘리는 데에 더 초점을 두고 있다는 비판을 받고 있다. 2013년 장년일자리 지원사업이 국정과제로 선정된 이후 보건복지부의 장년층 대상 일자리 지원사업은 매년 목표치를 초과달성하면서 양적 성과는 높은 편으로 평가 받고 있지만 실제 장년일자리 지원사업의 67.7%는 공익활동이 차지하고 있으며, 보수 수준은 2004년 이후 12년 동안 월 20만원으로 동결된 상태에 있다. 그렇지만 최저임금은 2014년 2,510원에서 2016년 6,030원으로 3개 가까이 인상되면서 장년일자리 수는 늘어난 반면에 참여시간은 2004년 48시간에서 2016년 30시간으로 줄어든 상태이다. 실제로 보건복지부는 2016년부터 지침 상 공익활동 참여시간을 “월 30시간 이상”으로 개정하였다. [그림 V-3-2] 와 [그림 V-3-3] 은 박근혜 정부 출범 이후 장년일자리 창출 수와 법정최저임금 변화와 공익활동 일자리 참여시간 변화 추이를 나타낸 것이다.

[그림 V-3-2] 박근혜 정부 출범 이후 장년일자리 창출 수



자료 : 보건복지부

[그림 V-3-3] 법정최저임금 변화와 공익활동 일자리 참여시간 변화 추이



주 : 2010년부터 법정최저임금 인상에 따른 공익활동 참여시간의 감소가 시작되었으며, 보건복지부는 2016년부터 지침 상 공익활동 참여시간을 “월 30시간 이상”으로 개정함
 자료 : 김우주(2016: 21)

[그림 V-3-3] 에서 보는 바와 같이 장년일자리 지원사업 참여자들의 참여시간 감소는 공익활동에 참여하는 장년층들의 실질소득을 감소시켰다고 볼 수 있으며, 그로 인해 상대적으로 일자리 수가 부족하긴 하지만 공공분야보다 급여수준이 높은 민간분야 장년일자리 지원사업에 대한 수요가 증가하고 있다고 볼 수 있다.

원시연(2012)에 따르면, 장년일자리사업의 사업 운영방식과 한정된 직종 때문에 문제가 발생하고 있으며, 특히 공공분야 장년일자리는 보수가 월 20만원으로 낮은 실정이나 대부분의 일자리가 공공분야(78%)이며, 많은 지원자들이 민간분야 일자리를 선호하지만 민간분야(22%) 일자리 개발이 낮은 상태에 머물러 있어 장년층의 근로 욕구 충족과 생계비 보장이 충분하게 이루어지지 못하고 있다고 한다.¹¹⁾ 또한 지방자치단체별로 장년일자리가 차등적으로 주어져 정책대상에 비

11) 행정자치부 지역공동체일자리사업은 청년은 지원하지 않고 고령자들이 많이 지원하여, 고령의 안전 관리상 문제가 발생하고 있다. 따라서 대체로 일이 쉽고, 생산성은 적으며, 사업간 노동 강도에 대한 불만이 많음.

례하여 전체 일자리가 배정되지 못해 수급에 있어서 불일치가 발생하고 있으며, 각 기관 간 네트워크가 부족하고 사업 담당인력의 전문성이 떨어져, 추진기관들의 업무가 중복되는 경우가 많은 편이다. 특히, 민간분야 일자리 측면에서도 주로 시장형, 인력과전형으로 구성되어 있으며, 참여자들이 해당 사업단에 소속되어 있어도 소규모로 제품을 생산하여 생산성이 낮으며, 사업단의 제품들이 대부분 비슷한 품목으로 이루어져 있어 사업단 간에 차별화가 어려운 실정이다. 그리고 사업단마다 비슷한 품목을 판매하고 있기 때문에 판매망이 좁고 사업이 커지기가 어려우며, 다른 대규모 업체와 경쟁하기도 어려운 상황에 놓여 있기 때문에 지속성이 떨어진다는 문제점도 있다. 결국, 보건복지부의 장년층 대상 일자리 정책은 그 동안 '질'보다는 '양적 성장'에 치우쳐 추진되어 왔다는 비판을 받을 수밖에 없다.

라. 민간분야 장년일자리의 소득계층간 참여의 형평성 문제

민간분야 장년일자리의 경우 현재 참여자의 선발과정에서 소득이나 재산 등과 같은 경제력이 전혀 고려되지 않고 있어 소득계층간 참여의 형평성 문제가 제기되고 있다. 예를 들어, 시니어직능형 고령자 친화기업(구 시니어직능클럽)의 경우, 퇴직자의 경험과 기술, 전문지식을 활용하여 일자리와 자원봉사활동, 평생교육 등을 지원하는 단체로, 만 60세 이상 퇴직자면 참여가 가능하지만 실제로는 고소득직장 퇴직노인 지원과 동일 직장 재취업 지원에 치우치고 있어 원래의 취지와 다르게 운영되고 있는 실정이다. <표 V-3-8>은 연도별 시니어직능클럽 지정 및 지원내역과 실적을 나타낸 것이다.

그리고 중소기업 취직 프로젝트의 경우 일이 힘들어서 중도탈락률이 80~90%에 이르며, 장년일자리, 지방자치단체 공공근로, 지역공동체일자리는 유사한 측면이 많아 장년층이 상대적으로 일의 강도가 낮고 보수가 좋은 쪽으로 몰리고 있다. 따라서 지방자치단체 공무원들은 지방자치단체에서 실시하는 공공근로와 지역공동체일자리의 차별성이 적어 두 사업을 합쳐서 지방자치단체의 자율성을 강화시켜 주기를 바라고 있음(김병섭 외, 2012).

〈표 V-3-8〉 연도별 시니어직능클럽 지정 및 지원내역과 실적

지정 연도	지정기관명(시니어직능클럽)	지정 건수	지원액	일자리창출 실적	1인당 지원예산	1인당 월평균 소득
2011	건강보험심사평가원, 국립공원관리공단, 대한지적공사, 서민재무상담연구원, 대한의사협회, 대전문화예술, 대전교원	7개소	360.7 백만원	272명	132.6 만원	108.3 만원
2012	한국전력거래소, 한국검정원, 한국남동발전, 중소기업진흥공단, 한국조폐공사, 한국예탁결제원, 한류세계문화교류협회, 고려사회비전, 빛고을뮤즈, 한국아이국악협회, 노후생애설계전문가	11 개소	678 백만원	408명	166.2 만원	102.1 만원
2013	코레일, 한겨레신문, 한국마사회, 부산시설공단, 한국정보통신기술사, 교통안전공단 국민체육진흥공단, KBS, 한국수력원자력, 한국자산관리공사, rrs, 대한영양사, 중앙매스컴	13 개소	688.6 백만원	459명	150만 원	117.0 만원
2014	근로복지공단, 여약사, 한국IT전문가협회, 한국농수산식품유통공사, 한전KPS, 한국원자력연료, 국제신문, 대한교육 부산일보사, 한국비서협회	10 개소	681.2 백만원	476명	143.1 만원	131.9 만원
2015	건설기능공, 사회보장정보원, 한국가스안전공사, 조선일보사, 문화재수리보수단, 인천소방, 보육인, 미디어피알	8개소	452 백만원	465명	97.2 만원	178.9 만원

주 : '1인당 지원예산'은 '지원액'을 일자리 창출실적으로 나누어서 산출함

자료 : 2014 노인일자리 통계동향, 한국노인인력개발원 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

〈표 V-3-8〉를 살펴보면, 시니어직능클럽 참여자의 월평균 소득은 공공분야 장년일자리 참여자들보다 더 높음을 알 수 있다. 따라서 민간분야 장년일자리의 경우에는 상대적으로 공공분야 일자리에 비해 고소득의 취업형 일자리일 가능성이 매우 높기 때문에 저소득층 장년층을 보다 배려할 필요성이 존재한다. 그럼에도 불구하고 현재의 민간분야 장년일자리(2016년 기준 전체 사업량의 22%)는 참여자 선발과정에 있어서 소득이나 재산 등과 같은 경제적 능력을 고려하지 않고 있다는 점은 문제가 될 수 있기 때문에 보다 저소득 장년층에게 그 기회가

더 많이 제공될 수 있도록 할 필요성이 있다.

마. 기타 쟁점 및 이슈

장년일자리 정책과 관련된 쟁점에는 장년일자리 부정 및 중복수급자 문제도 존재한다. 장년층에게 사회 참여 기회를 폭넓게 제공하기 위해서는 한 사람이 여러 가지 장년일자리사업에 참여하지 않도록 보건복지부가 마련한 '노인일자리사업 지침' 규정에도 불구하고 중복 참여나 무자격자의 참여가 증가하고 있다는 부정, 중복수급의 문제가 여전히 존재하고 있다.¹²⁾

다음으로, 장년일자리 정책을 주로 보건복지부와 고용노동부가 입안하고 추진하고 있지만 실질적인 소득보전이나 올바른 개념의 일자리라곤 하기 보다는 실제 일할 수 있는 비교적 젊은 장년층에게는 시간 보내기식 일자리 내지는 일자리사업 보여주기식 일자리, 그리고 비교적 나이가 많은 장년층에게는 참여를 통한 주변 사람들과의 관계개선 내지 여가선용형 일자리 등으로 여겨져 실질적인 일자리라곤 보다는 또 다른 형태의 복지의 한 개념에 머물고 있다고 볼 수 있다.

12) 노인인력개발원의 노인일자리사업 중복참여자 현황에 따르면, 2011년에 21명에서 2013년 64명, 2014년 111명으로 최근 4년간 5.3배나 급증하였으며, 2014년에 상위 30%에 해당되는 기초연금미수급자가 노인 일자리에 참여한 경우는 674명, 직장이 있는 건강보험자 참여는 444명, 기초생활수급자는 362명, 장기요양등급판정자 135명 등 총 1,726명의 부적격자가 노인일자리 지원사업에 참여한 것으로 나타났다.

제 6 장

결 론

제 6장 결론

복지부 소관사업인 민간분야 노인일자리사업에 참여함으로써 이루어지는 노동의 성격은 근로로서의 의미를 지니며, 이는 노동법의 적용을 받는다는 측면에서 일반적 근로자들과 마찬가지로 고용안정성을 충분히 보장 받아야 됨을 뜻한다. 그러나 민간분야 노인일자리사업을 통해 행해지는 근로는 복지로서의 노동이라는 측면에서 기본적으로 특수성이 고려되어야 한다. 참여자들이 장년층 혹은 노인이라는 측면에서 사회적 보호가 필요한 취약 근로계층이며, 재정지원일자리 정책은 이를 적극적으로 보호해야 할 정책대상으로 설정하고 있다. 비록 노인일자리사업 참여자의 급여가 사회복지 급여라고 규정할 수 없지만 두 가지 측면에서 사회복지적 접근이 필요하다. 즉 노인의 빈곤문제에 기여할 수 있는 적절한 급여보장과 고용의 기회를 획득할 수 있는 고령자의 노동권 확보가 전제되어야 할 것이다.

한편 민간분야 노인일자리사업의 현황을 분석한 결과, 두 가지 근로조건 모두 불안정하다. 안정된 생계수단으로서 노동이 기여하고 취약한 복지상태로 인해 생겨날 수 밖에 없는 고용안정에 대한 욕구를 충족하기가 현재의 민간분야 노인 일자리는 미흡하다. 일자리 유형마다 약간의 차이가 있지만 공통적으로 사업기간이 매우 짧고 월보수 수준도 낮다. 이는 민간 노인일자리의 양면적 특징인 “노동으로서 일자리 + 복지로서 일자리”로서 정체성이 모호하다는 것이다.

장년층의 노동권 보장을 통해 일자리의 질적 제고를 기할 필요가 있다. 민간분야 노인일자리사업 체계에서 수행되는 일자리는 보수의 현실화, 안정된 고용 보장을 강화하는 방향으로 정책적 조치를 강구해야 한다. 장년층의 일자리 확대는 이들의 소득증진은 물론 사회참여 기회를 확대하는 가장 적절한 정책수단이 될 수 있다. 장년층의 일자리는 직접적인 경제활동참여와 사회활동 참여의 기회

를 확대하는 기능 뿐만 아니라 신체적 건강, 심리적 안녕상태(우울감 감소, 생활 만족도 등) 등 복지로서 사회적 효과가 크기 때문에 그 자체로 상당한 복지적 의미와 기능을 하고 있다(이소정 외, 2007; 최혜지, 2013). 장년층 일자리는 일자리의 양적 측면과 질적 측면을 적절하게 조정하며 추진할 필요가 있다. 기간제법, 파견법 등 비정규직법을 근거로 장년층 일자리의 양적 확대를 도모할 수 있겠지만 이러한 정책을 무분별하게 강구하다 보면 일자리의 질적 저하 문제가 현재 보다 더욱 심각해 질 수 있을 것이다. 따라서 비정규직의 노동조건을 개선할 수 있는 정책수단(지침, 표준근로계약서 도입, 최저임금 등)을 도입하는 방안이 일자리 창출 전략과 맞물려 있어야 한다. 또한 장년층의 일자리는 고령화 사회에서 노인의 사회참여 수단으로 긍정적 기능을 할 수 있기 때문에 비록 최저임금 미만의 노동이라도 고용기회를 보장하는 복지로서의 노동이 법적 제도적으로 인정될 필요가 있다. 이러한 측면에서 볼 때, 복지부의 노인일자리사업에서 제기된 근로자 이슈는 일반적 판단기준(법적기준)이 있지만 일반 기준 이외에도 다른 기준의 적용이 필요하다. 민간분야 일자리에 참여하고 있는 많은 장년층들은 생계가 아니더라도 자신들이 노동생애를 보내며 쌓은 직업적 경험과 기술을 재능 나눔 차원에서 사회에 환원하고자 하는 동기를 가지고 있다. 이러한 인적자산을 사회적 자원으로 충분히 활용될 수 있는 토대를 마련해야 할 것이다.

정부부처별로 수행하고 있는 재정지원 일자리사업들은 민간분야 노인일자리사업과 유사한 특징이 있다. 주요 특징은 민간일자리와 유사한 타부처의 일자리 프로그램들이 60세 이상의 고령자를 포함한 정책대상을 삼고 있다. 대부분 프로그램들은 고용안정성을 확보하지 못하거나 4대 보험 가입이 제대로 지켜지지 않는 한시적 불안정 일자리들이다. 60세 이상 고령자를 직접적으로 정책대상으로 삼고 있는 직업훈련 지원사업의 경우 참여 이후 취업실적이 저조해 사업의 실효성이 낮다.

본 연구에서 검토한 이상의 내용은 다음과 같은 시사점을 드러낸다.

첫째, 양적 변화뿐만 아니라 질적 변화 측면에서 민간 노인일자리사업의 정책

방향을 설정할 필요가 있다. 질 낮은 일자리의 증가방식은 근본적 대책이 아니기 때문에 이러한 문제 상황에 대해 장년일자리 문제를 일자리 확대와 보수증가를 포함한 근로조건 향상 문제로 삼고 접근할 필요가 있다. 다만 여전히 복지적 측면에서 접근해야 할 영역이 있는 만큼 장년일자리 문제를 단순히 노동법 적용 여부의 문제로 환원해서는 안될 것이다. 근로조건은 적정 수준의 임금과 고용안정성을 보장 받을 때 향상되며 좋은 일자리의 조건에서 이러한 점은 가장 중요한 요소이다. 좋은 일자리는 저소득 노인의 복지향상에 크게 기여한다. 노동 시장에서의 경쟁력이 낮은 장년층이 사업을 참여하여 근로의 대가로서 받는 급여는 소득보전의 기능을 하기 때문에 지속 가능성이 높은 일자리일수록 “복지로서의 노동”의 의미는 더욱 강화될 것이다.

둘째, 민간분야 노인일자리사업은 일자리의 양적 확대 보다 질적 개선에 중점을 둔 정책적 노력을 기울여야 할 것이다. 최근 공공분야보다 민간분야 노인일자리 지원사업에 대한 수요가 증가하고 있지만 민간분야 일자리의 질적 개선이 더더 참여자들의 근로 욕구 충족과 생계비 보장이 충분하게 이루어지지 못하고 있다. 민간분야 일자리에서 가장 큰 부분을 차지하는 창업형의 경우 안정적 생산과 상품의 질적 경쟁을 확보하는 것이 무엇보다 중요하다. 그러나 현재 창업형 사업단의 제품들이 대부분 비슷한 품목으로 이루어져 있어 사업단 간에 차별화가 어려운 것은 물론 생산물의 판매망이 좁아서 사업의 규모화를 지향하기가 쉽지 않다. 다른 대규모 업체와 치열한 경쟁적 구도에서 생존하기가 전반적으로 어려운 여건에 있다는 평가를 받고 있는 상황이다. 그래서 소득중심 모델로서 성격을 두고 있는 민간분야 노인일자리에는 사회적 목적과 경제적 가치를 결합할 수 있는 사회적 경제 영역에서 더욱 활성화 할 필요가 있다. 노인일자리사업의 사회적 경제 전략은 개별 기업이나 사업단 중심의 직접적인 경쟁 중심이 아닌 취약계층 일자리 창출, 빈곤과 불평등 문제 해결, 사회서비스 제공 등의 사회적 문제를 해결하는 대안으로서 민간분야 일자리의 새로운 역할을 찾아냄으로써 사업의 정당성과 지속성을 강화시키는 결과를 가져올 것으로 보인다.

셋째, 각 부처별로 정책대상자와 사업내용에서 유사·중복 문제가 큰 고령자 일자리사업들은 고령화 사회의 불확실성에 대비하는 차원에서 어느 정도 조직간 가외성을 허용하는 접근이 바람직하다. 물론 효율성을 극대화기 위해서는 각 부처에서 추진하고 있는 사업들 중 정책대상과 사업내용에서 유사성과 중복성이 높은 사업들을 검토해 볼 필요가 있다. 그러나 복지환경이 크게 달라질 것으로 예상되는 미래사회에 대한 정보가 부족한 환경에서 효율성에 치중된 통합은 더 큰 문제를 불러 일으킬 수 있다. 우리사회에서 높은 노인빈곤율은 고령화 사회의 복지환경을 개선하기 위해 극복해야 할 최우선적인 과제이다. 가외성을 제거해야 할 요인으로 접근하기 보다 부처간의 경험과 지식을 서로 공유할 수 있는 상호협력체계를 마련해서 각 부처의 다양성을 충족하면 국가 전체적으로 경험의 총량을 확대되는 결과를 초래할 수 있을 것이다.

그런데 민간분야 노인일자리사업은 타부처의 사업과 유사성을 띠면서 상대적으로 질적 수준이 낮은 현재의 구조적 문제를 적극적으로 개선해 나가야 한다. 민간분야 일자리는 공익활동의 대안으로서 의미가 있지만 유사한 타 부처 사업들과 비교해 일자리의 보수수준이 매우 낮다. 사업참여자들이 연중 소득을 획득할 수 있도록 참여기간을 연장할 수 있는 정책방안을 검토해 민간분야 일자리가 생계형 일자리로서 적확하게 자리 잡을 수 있어야만 한다. 따라서 노동시장에서 취업하기가 힘들지만 생계의 욕구가 큰 저소득 노인에게 민간분야 일자리가 안정된 소득원으로서 역할을 할 필요가 있다. 또한 상대적으로 안정된 일자리에서 퇴직한 노인들은 자신의 직업적 경험을 민간분야 일자리 영역에서 사회적 자원으로 충분히 기여할 수 있는 기회로 인식될 수 있는 분위기 조성이 필요하다.

이러한 시사점에 비추어 구체적으로 민간분야 노인일자리사업에 관한 활성화 방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 60+ 노동을 세분화 하고, 이를 통한 유형화 전략이 필요하다. 복지부 민간분야 노인일자리사업은 60세 이상으로 참여자가 풀링(pooling) 되어 있어 장년층의 연령에 따른 신체적, 심리적 특성이 사업내용에 제대로 반영되지 못하고

있다. 물론 개인의 건강수준의 차이와 노동능력은 반드시 연령의 차이로 설명되지 않는다. 그러나 연령과 건강수준의 특성에 맞게 작업환경, 노동강도, 근로시간 등 근로조건에 적합한 민간분야 일자리 모델을 개발하는 것을 정책적으로 고려할 필요가 있다. 60~70대 초반의 장년층이 참여하는 일자리는 노동 생산성이 높고 수익창출에 유리한 일자리에 우선적으로 배치하고 70대 중후반 장년층이 참여하는 일자리는 사회공헌형 일자리에 가까운 사업들 위주로 운영하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.

둘째, 취업형 일자리 모델을 개발하여 민간분야 노인일자리를 전반적으로 활성화 해야 할 것이다. 취업형 일자리는 공공과 민간 영역에 있는 기업들과 연계해서 본질적 의미의 고용을 창출할 수 있는 접근이지만 아직까지 성과는 미흡한 단계에 있다. 취업형 일자리는 기업과의 네트워크 강화, 취업 관련 정보 접근성 강화, 교육훈련 기회 확대를 위한 인프라 구축 및 지원이 필요하다.

먼저, 장년층 인력에 대한 관심이 높은 공공기업 및 민간기업들이 서로 간 정보를 공유할 수 있는 지역중심의 네트워크를 전국적으로 활성화 전략이 중요하다. 또한 단순한 정보공유 차원에 머물지 않고 직접적인 지원책을 강화하여야 한다. 장년 고용을 확대하는 공공기업이나 민간기업에 대해 고용지원금, 세제 혜택, 고령자친화기업 인증 등 인센티브를 개발해서 확대해 나가야 할 것이다. 또한, 노인일자리사업 체계에 있는 장년층이나 잠재적인 정책대상자들이 체계적으로 교육훈련을 받을 수 있는 시스템을 마련할 필요가 있다. 한국노인인력개발원이 직접적인 서비스 공급자로서 역할을 강화하고 차별화된 교육 프로그램을 확대해 나가야 한다. 끝으로, 교육훈련, 취업연계, 취업정보 제공, 사례관리 등 취업과 관련한 정보체계를 민간분야 일자리사업에서 적극적으로 활용할 수 있도록 수요자 중심의 포털 정보서비스 시스템을 강화하여야 할 것이다.

셋째, 창업형 일자리의 자립 가능성을 높이기 위해서 창업형 사업의 고도화 전략을 구축하여야 한다. 전문적 인큐베이팅 기능을 통해 시장형 사업단을 내실화 해서 장기적인 관점에서 경쟁력 있는 고령친화형 기업으로 발전시킬 수 있도록

록 사업모델 간의 연계성을 강화할 필요가 있다. 사업의 시장성 조사, 성공사례 발굴, 교육 및 홍보, 판로개척, 경영컨설팅 등 전문적인 인큐베이팅에 대한 노인 인력개발원의 직접적 역할을 강화해야 한다. 그리고 개발원으로부터 접근성이 낮은 지역은 이러한 역할을 수행할 수 있는 중간지원 조직을 활성화 하는 방안도 강구해야 한다. 이를 위해서 중간지원 조직 확보를 위해 사회적 기업, 협동조합 등의 조직체와도 적극적으로 연계할 필요가 있다.

끝으로, 일자리의 지속가능성을 높이기 위해 사회적 경제영역에서 민간 분야 노인일자리사업이 활성화 될 수 있는 지원책을 적극적으로 모색해야 한다. 현재 일자리 영역은 개념적으로 저소득 장년들이 집중되어 있는 재정지원일자리, 정규 노동시장에 참여하는 일자리, 이 두 영역 사이 중간지점에 있는 고용과 복지가 혼합된 일자리로 구분될 수 있다. 앞으로 민간분야 노인일자리사업의 정책방향을 중간지점의 영역을 활성화 하는데 적극적으로 역량을 집중할 필요가 있다. 사회적 경제 영역에서 장년 일자리 창출은 중간지점 영역을 활성화 하는 가장 중요한 전략이 될 전망이다.

민간분야 일자리사업단이 사회적 경제 영역으로 자립할 수 있는 방안뿐만 아니라 이러한 영역에서 장년층이 취업할 수 있는 기회를 확대하는 방안으로서 사회적 경제 지원책이 강구될 수 있다. 단 두 가지 접근 모두 좋은 일자리 모델로 전환할 수 있는 체계적인 지원과 인센티브 구조를 마련할 때 실질적인 의미를 지닐 수 있다. 이를 위해 다양한 분야의 사회적 경제 모델과 다양한 연령대의 인적 구성이 가능한 사회적 경제 모델을 개발할 필요가 있다. 특히 연령과 관련하여 장년층의 참여자들이 다른 연령층과 공동체 일원이 되는 연령통합형 사회적 경제조직을 활성화 하는 것이 지속가능성을 높이는 중요한 대안이 될 수 있다.

참고문헌

- 강성태(2007). 특수고용직의 노동법적 보호: 판례상 근로자 판단방식의 변화를 중심으로. 노동정책연구, 7(3).
- 강혜규·강신욱·박세경·정경화·권소일·김용득·유태균·주무현·최영준·함영진(2015). 사회보장조정사업 실태조사 및 유사중복 사업의 조정방안 연구. 보건복지부 한국보건사회연구원.
- 강혜규·정홍원·함영진·권소일·김지민·오다은·민진아(2015). 지방자치단체-중앙정부 복지사업의 유사 중복 실태 분석 및 조정방안 연구. 보건복지부 한국보건사회연구원.
- 감사연구원(2012). 재정지원 일자리사업의 현황과 과제. 사전분석보고서.
- 고용노동부(2016). 2016 중앙부처 재정지원 일자리사업 관계부처 합동.
- 구인화·임세희·문혜진(2010). 국민기초생활보장제도가 근로, 소득, 빈곤에 미친 영향. 한국사회학, 44(1), 123-148.
- 김병섭·이민창·고길곤·오시영(2012). 자치단체의 재정지원 일자리사업 운영실태 분석. 고용노동부 서울대학교 산학협력단.
- 김소향·이신숙(2009). 연구논문: 노인일자리사업 참여여부에 따른 노인의 자아존중감과 생활만족도에 관한 연구. 한국노년학, 29(1), 309-327.
- 김우주(2016). 노인일자리사업 평가. 서울: 국회예산정책처.

- 김주섭·이규용·박성재(2008). 일자리 지원사업 효율화 방안. 서울: 한국노동연구원.
- 김찬수·오윤섭(2013). 공공부문 유사중복사업 식별·관리 실태와 주요 이슈. 서울: 감사원 감사연구원.
- 남기철(2012). 노인일자리사업의 현황과 쟁점. 서울경제 12월호 서울연구원.
- 남찬섭(2016). 유사 중복 복지사업정비 담론의 변천과 사회보장전략에의 함의. 비평가회정책. 50: 126~164.
- 도재형(2013). 사법과 입법의 사각지대, 특수형태근로종사자. 노동법연구. 34.
- 박경하, 남기철, 이소정, 이시균, 이승호, 이현미. (2013). 노인일자리 확대를 위한 중장기 정책방향. 서울: 한국노인인력개발원.
- 박경하·도수관·정주영(2015). 부산형 노인일자리 확충 및 사회참여 방안-고령자 고용 및 사회참여를 중심으로 부산복지개발원.
- 방하남·신동균·김동현·신현구(2005). 인구 고령화와 노동시장 변화 및 노동정책과제. 한국노동연구원.
- 박관규·김영대(2015). 복지프로그램의 비효율성 요인 탐색: 노인일자리사업의 전달체계를 중심으로. 지방행정연구 29(3): 189~215.
- 배동희(2016). 단계적 판단방식에 따른 근로자성 판단기준의 재정립. 최근노동법의 쟁점과 과제. 한국노동법학회.
- 보건복지부(2016). 노인일자리 및 사회활동 지원사업 종합안내.
- 손신영(2011). 정규직 및 비정규직 근로 형태가 주관적 건강상태에 미치는 영향. 한국직업건강간호학회지. [KCI 등재] 제, 20(3). 346-355.
- 송부용(2012). 노인일자리사업의 실효성 증대방안. 정책포커스 2012-30. 경남발전연구원.
- 심재진(2013). 노인일자리사업 참여자의 근로자성에 대한 연구. 사회보장연구. 한국사회보장학회. 29(2).
- 우국희(2007). 일 (work) 의 의미 변화와 사회적 공헌-중장년 퇴직자를 위한 일자리 창출. 노인복지연구. 36(단일호). 63-89.

- 원시연(2012). 민간부문 노인일자리 사업의 현황과 과제. 이슈와 논점 419호 국회입법조사처.
- 이가옥, 이지영. (2005). 고령자 고용정책의 대응전략에 대한 비판과 시민권 (citizenship) 의 원리를 통한 대안 모색. 한국노년학, 25, 171-193.
- 이소정·정경희·이윤경·유삼현(2007). 우리나라 노인의 사회참여 유형 분석 및 정책적 함의. 한국보건사회연구원.
- 이성근·안성조·이관률(2009). 참여정부 균특회계 지역개발계정사업의 유사 중복 실태 분석. 한국지역개발학회지 21(3): 183~206.
- 이승욱(2005). 특수형태근로종사자의 법적 규율을 위한 입법적 모색. 노동법연구. 19.
- 이울경(2016). 고령자 근로권의 보장에 관한 연구-정년제에 관한 비판적 고찰. 박사 학위논문. 서울대학교 서울.
- 이지연(2013). 중고령자 일자리사업 평가. 사업평가 2013-15. 서울: 국회예산정책처.
- 전용석·김태우(2014). 일자리사업의 근로조건 비교 고용이슈 9월호 한국고용정보원.
- 정경희·이윤경·윤지은(2009). 한국노인의 생산활동 참여실태 및 경제적 가치. 한국보건사회연구원. 48-57.
- 주경희(2010). 사회참여노인의 활동수준과 삶의 질: 성별과 연령차이를 중심으로 박사학위논문. 사회복지학과. 서울대학교, 서울.
- 지은정(2015). 노인일자리사업의 유사 중복에 관한 연구. 지방행정연구 29(4): 229-264.
- 최영호(2002). 계약근로형 노무공급자의 근로자성. 노동법연구. 13.
- 최혜지(2013). 센의 인간실현력 (Human capability) 관점에 근거한 노인일자리사업의 효과성 분석. 사회보장연구. 29(1). 135-166.
- 함철호·오혜연(2010). 노인일자리사업 참여가 참여자의 사회적 관계에 미치는 영향-전남지역을 중심으로 노인복지연구. 48(단일호). 229-249.
- 행정자치부(2016). 2016년도 지역공동체일자리사업 종합지침.
- 고양시 기업애로 상담센터 www.goyangbiz.com

고용노동부 홈페이지 www.moel.go.kr

보건복지부 홈페이지 www.mohw.go.kr

통계청. 2016 고령자 통계.

Atchley, R.(2006). Activity theory. The encyclopedia of aging. 9-13.

Bindé, J.(2005). What future is there for work?. foresight, Volume: 7 Issue: 4.

Hooyman, N. R., Kiyak, H. A. (2008). Social gerontology: A multidisciplinary perspective: Pearson Education.

Lynott, R. J., Lynott, P. P.(1996). Tracing the course of theoretical development in the sociology of aging. The Gerontologist. 36(6). 749-760.

Morse, N. C., Weiss, R. S.(1955). The function and meaning of work and the job. American Sociological Review. 20(2). 191-198.

Passuth, P. M., Bengtson, V. L.(1988). Sociological theories of aging: Current perspectives and future directions. Emergent theories of aging, 333-355.

Roberson, L.(1990). Functions of work meanings in organizations: Work meanings and work motivation. In A. P. Brief & W. R. Nord (Eds.). Meanings of occupational work (pp. 107 --134). Lexington: Lexington Books.

Ros, M., Schwartz, S. H., & Surkiss, S.(1999). Basic individual values, work values, and the meaning of work. Applied psychology 48(1): 49-71.

Wrzesniewski, A., McCauley, C., Rozin, P., & Schwartz, B.(1997). Jobs, careers, and callings: People's relations to their work. Journal of research in personality. 31(1). 21-33.