

2006학 년 도  
석사학위논문

## 노인취업정책의 분석과 개선방안

2006년 12월 30일

백석대학교 사회복지대학원  
사회복지학과  
정 은 욱

2006학 년 도  
석사학위논문

## 노인취업정책의 분석과 개선방안

2006년 12월 30일

백석대학교 사회복지대학원  
사회복지학과  
정 은 욱

석사학위 청구논문

지도교수 김 혜 경

## 노인취업정책의 분석과 개선방안

이 논문을 석사학위 논문으로 제출 합니다

2006년 12월 30일

백석대학교 사회복지대학원

사회복지학과

정 은 욱

□□이 논문을 정은욱의 사회복지학 석사학위  
논문으로 인준함□□

심사위원장 \_\_\_\_\_□□

심 사 위 원 \_\_\_\_\_□□

심 사 위 원 \_\_\_\_\_□□

백석대학교 사회복지대학원

# 목 차

## 제 1장 서 론

제 1절 연구의 배경 및 목적 .....	1
제 2절 연구 방법 및 범위 .....	3

## 제 2장 이론적 배경

제 1절 노인취업의 의미 및 기능 .....	5
1. 노인취업의 의미 .....	5
2. 노인취업의 기능 .....	6
1) 노인의 욕구충족과 노인문제의 해결 .....	6
2) 노인의 심리 정서적 건강증진과 생활만족.....	7
3) 노인의 자기성장과 자아실현 .....	7
4) 지역사회발전에의 기여 .....	8
제 2절 Gilbert & Specht의 정책분석틀 .....	9
1. 기본전제 .....	9
2. 산출분석의 4가지 질문 .....	9
1) 할당과 급여 .....	10
2) 전달과 재정 .....	11
3) 가치의 차원 .....	11
(1) 비용효과와 사회적 효과 .....	12

(2) 선택의 자유와 사회적 통제 .....	13
(3) 불찬성의 자유와 효율성 .....	13
(4) 지방자치와 중앙집권 .....	13
4) 이론과 대안의 차원 .....	14
제 3절 선행연구 고찰과 분석의 틀 .....	16
1. 선행연구 고찰 .....	16
2. 분석의 틀 .....	21

### 제 3장 노인취업의 실태 및 정책분석

제 1절 노인 취업의 실태 .....	22
1. 취업률 .....	23
2. 산업별 취업현황 .....	23
3. 직업별·취업 유형별 고용현황 .....	24
4. 성별 급여현황 .....	25
5. 취업 노인의 취업이유 .....	26
제 2절 노인취업 정책의 분석 .....	28
1. 대상 체계 .....	28
1) 현황 .....	28
2) 선정기준의 적절성 여부 .....	30
3) 수급자 선정의 구체적 기준여부 .....	30
2. 급여 체계 .....	30

1) 현황	30
2) 급여 형태의 적절성	31
3. 전달체계	32
1) 중앙정부	32
(1) 한국노인인력개발원	33
(2) 대한 노인회 취업지원센터	38
(3) 시니어 클럽	40
(4) 노인공동작업장	43
2) 지방정부(서울시)	45
(1) 서울시 노인일자리 지원 사업	46
(2) 실버취업 박람회	47
2) 전달체계의 판단기준에 따른 적합성	49
4. 재원 체계	53
1) 현황	53
2) 민간재원의 조달	54

## 제 4장 노인취업정책의 문제점 및 개선 방안

제 1절 노인취업 정책의 문제점	56
제 2절 노인취업 정책 개선 방안	57
1. 취업대상의 적정성 확보	57
2. 취업급여의 확대	58
3. 전달체계의 확립 및 프로그램 내실화	59

4. 재원조달방법의 다양화 .....	60
 제 5장 결 론 .....	62
참고문헌 .....	66
Abstract .....	73



## 표 목 차

〈표 2 -1〉	직업(job), 근로(work), 여가(leisure) .....	6
〈표 2 -2〉	선택의 차원과 대항적 가치지향 .....	12
〈표 2 -3〉	노인의 지역·성별 취업 이유 .....	17
〈표 3 -1〉	65세 이상 인구의 경제활동참가율 .....	22
〈표 3 -2〉	노인의 지역별 취업률 .....	23
〈표 3 -3〉	65세 이상 인구의 산업별 취업자 .....	23
〈표 3 -4〉	65세 이상 인구의 직업별 취업자 .....	24
〈표 3 -5〉	2005년 65세 이상 인구의 취업유형별 현황.....	25
〈표 3 -6〉	임금소득자 대비 60세 이상 인구의 성별 월 급여 비율 .....	25
〈표 3 -7〉	노인의 지역·성별 취업 이유 .....	26
〈표 3 -8〉	취업기관의 사업별 대상자 .....	29
〈표 3 -9〉	노인일자리 사업 사업유형 구분.....	35
〈표 3-10〉	노인일자리 사업의 지원내용 .....	36
〈표 3-11〉	2004년도 사업유형별 추진실적 분포도.....	38
〈표 3-12〉	공동작업장 작업 모인의 1일 평균 임금소득 .....	44
〈표 3-13〉	서울시 노인 일자리사업 사업 유형별 현황.....	46
〈표 3-14〉	실버취업박람회 추진실적 .....	48
〈표 3-15〉	전달체계 및 취업프로그램별 특성 .....	50

# 제 1 장 서 론

## 제 1 절 연구의 배경 및 목적

우리사회는 지속적인 경제성장과 산업화 및 도시화로 인하여 선진국에서 겪었던 사회적 변화와 여러 가지 현상들을 경험하고 있다. 그 중 가장 큰 변화 중의 하나가 노인인구의 증가로 인한 사회 고령화 현상이다.

2005년도 통계청 자료에 의하면 우리나라는 2000년에 65세 이상 노인이 전체인구 중 7%를 넘어 「고령화 사회(Aging Society)」에 진입하였고, 2018년에는 65세 이상 인구가 전체의 14%를 넘게 되어 「고령사회(Aged Society)」로 진입할 것으로 추산되고 있다. 이미 고령화 사회를 맞이한 우리사회는 사회구조 변화에 따른 새로운 사회문제가 발생하고 있으며, 이들의 경제적 상태를 유지하고 적절한 노후소득 보장을 위한 정책적 개입이 그 어느 때보다도 시급하게 필요한 실정이다. 특히 이러한 정책적 개입의 필요성은 핵가족 중심으로 가족구조가 변화함으로써 노인부양에 대한 전통적인 가족책임이 와해됨으로 인해 더욱 절실하게 요청되고 있다.

하지만 우리나라의 경우 아직까지 노인의 소득 유지를 위한 공적제도가 미비하여 사회 안전망의 역할을 충분하게 수행하지 못하는 형편이다. 한국 사회의 노후 소득보장제도는 공적연금제도, 국민기초생활보장제도, 부가적 소득지원으로 경로연금제도가 있는데, 국민연금의 낮은 성숙도와 국민기초생활보장제도의 수급권자 선정을 둘러싼 까다로운 규정, 그리고 경로연금의 낮은 급여수준과 지급범위 등의 문제를 안고 있다(임춘식, 2004). 실제로 2005년 통계청 자료에 의하면 65세 이상 노인계층의 공적연금 수급자는 73만 7천명으로 16.8%가 받고 있었으며, 국민기초생활보장제도와 경로연금의 수급자는 61만 8천명으로 전체 노인인구의 14.1%에 지나지 않았다. 이와 같이 현재의 연금제도나 공공부조 등 사회복지제도 아래에서 노인층은 경제적 어려움에 쉽게 노출되며 이의 문제해결이 어려운 사각지대에 직면할 가능성이 높다(원영희, 2005). 이런 이유로

우리나라 노인빈곤은 여전히 심각한 수준에 머물러 점차 악화되고 있으며 이에 노인 취업을 통한 소득보장에 관심이 모아지고 있다.

이러한 상황에서 우리나라의 노인들의 취업에 대한 욕구도 매우 높은 편인 것으로 나타났다. 최근 우리나라에서 이루어진 노인취업에 관한 일련의 조사와 연구들은 노인들의 70%이상이 취업을 희망하는 것으로 나타났다(황진수, 2001; 김동배 외, 2004; 한국보건사회연구원, 2005). 위의 연구결과들을 종합해본 결과 우리나라 노인들의 취업이유에는 다소 약간의 차이는 있지만 경제적인 요인이 노인취업의 가장 중요한 이유로 나타나고 있고, 그 다음의 취업 이유들로는 건강관리, 일에 대한 애착 및 일을 통한 사회참여 등으로 나타났다.

노인의 취업정책은 사회 및 노동정책의 주요부분인 동시에 노인의 사회적, 심리적 상태에 영향을 미치는 복지정책의 핵심에 해당한다. 노인의 취업활성화는 개인적으로는 노후생활에 필요한 소득을 제공할 뿐만 아니라 취업을 통하여 심신건강을 유지하고 자기정체감과 유용감을 줄 수 있고, 국가적으로는 사회보장기금의 절약과 산업현장에서 필요한 인력을 확보할 수 있으므로 노인문제, 사회복지재원문제 및 노동문제 등을 해결해 줄 수 있는 종합적인 방안이라고 볼 수 있다(고양곤, 1996). 따라서 근로의사가 있는 노인들의 취업을 위한 정책과 대안을 수립하는 것이 고령사회로 다가가는 우리사회에 매우 시급한 실정인 것이다(허준수, 2006).

그러나 우리나라의 노인취업에 대한 정책은 매우 열악한 상태에 머물르고 있다. 1981년 노인복지법을 제정할 때에 국가 및 지방자치단체가 노인적성직종을 개발보급하고 노인의 취업을 위해 노력해야 한다는 규정을 도입한 바 있다. 그러나 이 규정은 선언적 성격에 머물렀고, 보건복지부에서는 1982년부터 대한 노인회 조직에 노인 인력은행을 설치하여 노인의 취업알선사업을 시작하였으나 그 성과는 미비하였다(차홍봉, 2002).

또한 노인들의 취업활성화를 위해서 설치된 노인취업알선센터, 지역사회시니어 클럽, 노인공동작업장 등이 있으나 취업기간 및 지원기간이 짧고 사업의 유형들이 단순노무직에 집중되어 있어서 앞으로 실질적인 노인 고용활성화 정책으로 정착하기 위해서는 개선되어야 할 점이 많다.

한편 2000년 이후로 우리나라의 고령화가 급격히 진행되면서 노인고용문제가 중요한 정책이슈로 부각되고 정부의 각 부처들에서는 노인들을 위한 다양한 고용정책 및 일자리 창출을 위한 제도 등을 시행하고 있지만 아직 가시적인 성과를 이루지 못하고 있는 실정이다(허준수, 2006). 이는 현재 실시되고 있는 노인취업관련정책이나 프로그램들은 취업을 원하는 노인의 욕구를 충족시키기에는 양적으로나 질적으로 매우 미흡하기 때문에 나타난 결과로 생각된다(김동배 외, 2004). 이에 본 연구는 인구의 고령화에 따른 노인취업확대를 위한 방안의 하나로 우리나라 노인취업의 실태를 파악하고, 노인취업 관련정책을 분석하여 개선방안을 제시하고자 한다. 이를 위해 정책 분석이론에 입각하여 취업정책의 대상, 급여, 전달체계, 재원에 대해 알아보고 특히 중앙정부와 지방정부(서울시)의 노인취업관련제도와 프로그램의 보다 정확한 분석을 통해 문제점을 도출하고 노인취업활성화 방안들을 제언하고자 한다.

## 제 2 절 연구방법 및 범위

본 연구는 현재 노인취업정책의 분석 및 정책대안의 제시라는 연구목적을 성취하기 위하여 노인취업정책과 연관된 다양한 제도와 프로그램을 분석하였다. 즉 노인취업정책과 관련된 제도와 프로그램들이 노인소득보장에 실제로 어느 정도의 효과적 접근을 하고 있는가를 분석하였다. 따라서 본 연구는 노인의 실생활에 직접·간접으로 영향을 미치고 있는 노인취업정책에 관한 일종의 제도연구로서 노인복지정책분석의 준거 틀을 추출, 수용하였다(제2장에서 자세하게 서술). 그러므로 본 연구는 노인취업정책과 관련된 다양한 제도와 프로그램에 대한 기존 문헌들을 중심으로 한 서술적 분석의 성격을 띤다.

즉 본 연구는 한국의 현행 노인취업정책을 이해하고 사회적 환경·여건에 맞는 노인취업정책을 구성하고 있는 제도들을 분석하여 노인 소득보장 증진에 효과적인 대안을 제시하기 위한 문헌연구이다. 여기에 활용된 문헌들은 노동부, 보건복지부, 한국보건사회연구원 등에서 조사한 정

부통계자료와 각종 학술 세미나 자료 및 관련 서적 등을 분석하고 연구를 진행하였다.

노인이라는 연구범위를 확정함에 있어 많은 학자들이 노인의 개념규정을 하였다. 노인취업관련 법령인 노인 복지법에서는 65세 이상을 노인으로 규정하고 있지만 실제로 각 취업기관과 프로그램별로 60세 이상을 대상으로 하는 기관이 많은 점을 근거로 하여 본 연구에서는 노인의 범위를 60세 이상으로 정의 하고자 한다.

## 제 2 장 이론적 배경

### 제 1 절 노인취업의 의미 및 기능

#### 1. 노인취업의 의미

프로이트(Freud)는 가장 성공적인 삶이란 “사랑하고 일하는 것이다”라고 했다. 대부분의 성인초기와 중년기 동안에는 사랑을 기반으로 한 가족생활보다는 특히 직업에 심리적 투자를 많이 하며 직업이 자아정체의 핵심이 되며 자존심과 성취동기의 원천이라는 것이다. 그리고 직업을 통해 얻은 수입, 특권, 사회적 지위, 경험은 삶의 다른 부분에도 영향을 미쳐서 개인의 성격을 조형할 뿐 아니라 삶의 만족도에 영향을 미친다는 것이다(김애순·윤진, 1995).

그런데 나이가 들면서 일이 개인에게 주는 의미는 달라진다. 성인초기에는 생존을 위해 외부 세계에서 애착을 형성하나, 중년이후에는 차츰 내적 세계에 관심을 돌리게 된다. 애착과 분리의 균형이 이루어질 경우, 사회적 보상이나 인정에 집착하지 않고 자신의 소망, 감정, 느낌에 충실할 수 있으며 통속적인 관념이나 비평으로부터 자유스러워질 수 있다.

이러한 변화를 통해 노년기에는 차츰 개인이 일에 부여하는 의미가 달라질 수 있는데, 노년기에는 일에서 얻는 사회적 지위나 인정, 성공, 보수와 같은 외적인 보상의 중요성은 약화된다. 그러나 어떤 일이 젊은 시절 생존을 위해 소홀히 했던 자아의 측면들을 실현시켜 줄 수 있고 자신의 삶을 더욱 가치 있는 것으로 만들어 줄 수 있는 것일 때 그 일은 개인적인 의미가 크다.

따라서 노년기의 일이란 소득과 관련이 된 것만이 아니라 자신이 흥미를 느끼고 즐겁게 할 수 있고 적절한 활동수준을 유지해줌으로써 삶에 생기를 넣어줄 수 있을 때, 그 일은 개인의 신체·정신건강을 향상시키는 의미 있는 일이라고 할 수 있다. 따라서 노년기에는 어떤 일이 외적 동기보다는 내적인 동기에서 시작되었고 또 이를 충족시켜줄 때 더욱 만

족스러울 수 있다.

뉴우린저(Neulinger)는 어떤 활동의 동기가 내적인가 또는 외적인가? 그리고 그 활동이 자유로운가 혹은 속박을 받는가? 하는 두 가지 차원에서 직업, 근로, 여가를 구분하였다 < 표 2-1 > . 여기서 어떤 활동이 속박 받으나 내적 동기에서 할 때는 순수한 근로이며, 외적 동기에서 할 경우는 순수한 직업이고 어떤 활동의 동기가 내적이나 아주 자유스러울 때에는 순수한 여가이다. 이러한 분류에 의하면 노년기의 일은 순수한 직업보다는 순수한 근로, 근로 및 직업, 혹은 여가 및 근로일 때 더욱 개인에게 삶의 만족감을 줄 것이다(김애순·윤진, 1995).

< 표 2-1 > 직업(job), 근로(work), 여가(leisure)

동기	내적	내적 및 외적	외적
자유롭다	순수한 여가	여가 및 근로	여가 및 직업
속박 받는다	순수한 근로	근로 및 직업	순수한 직업

자료 : 김애순·윤진, 은퇴이후의 심리사회적 영향, 한국노년학, p233.

## 2. 노인취업의 기능

### 1) 노인의 욕구충족과 노인문제의 해결

노인의 사회적 욕구는 소득, 의료, 주택, 교육, 여가, 사회활동, 오락, 종교 등으로 상당히 다양하며 여러 가지 욕구들이 복합적으로 작용하고 있다. 노인의 이러한 다양한 욕구들 중에서도 특히 의료욕구, 소득욕구, 여가욕구, 사회활동 욕구 등이 더욱 절실한 것으로 나타나고 있다(이근홍, 1996). 이러한 욕구를 충족시킬 수 있는 방법에는 여러 가지가 있겠지만 그 중에서도 노인들이 사회에 참여하게 하는 것이 다양하고 복합적인 욕구를 충족시키는 방법이 될 것이다(김근태, 2003).

노인의 취업은 경제활동을 통하여 소득욕구를 충족시킬 수 있으며 취미생활을 포함한 여가활동을 통하여 여가욕구를, 교육활동을 통하여 교

육욕구를, 스포츠 활동을 통하여 스포츠육구를 충족시킬 수 있게 한다.

한편 노인의 취업은 노인의 소득을 증진시켜 노후생활의 가장 큰 문제 중의 하나인 빈곤을 해결할 수 있도록 할 수 있다. 이것이 각종 만성질환에 시달리면서도 적절한 진료를 받을 수 없는 노인들에게 소득을 통하여 신체적·정신적으로 건강한 노후생활로 질병문제를 예방·해결하는데 도움이 될 수 있게 할 것이다. 또한 이것은 노인들이 고독과 소외감에서 벗어나 사회의 일원으로서의 역할을 수행하게 하여 고독, 역할 상실, 정신건강문제 등과 같은 문제를 해결할 수 있도록 할 것이다(김범수 외, 2001).

## 2) 노인의 심리 정서적 건강증진과 생활만족

노인들은 대부분 각종 만성질환에 시달리고 있으며, 소외감, 고독감, 무력감, 좌절감, 부정적인 자아상, 우울증, 상실감, 절망감 등을 경험하고 있다. 노년기의 신체적·정신적 건강문제를 해결하기 위해서는 우선적으로 국가와 민간의 체계적이고 지속적인 보건의료서비스가 제공되어야 하겠지만, 노인의 취업활동 등 인력을 활용하는 것은 신체적으로나 정신적으로 건강한 노년을 보내기 위해서 필요한 요소가 될 수 있을 것이다(김근태, 2003).

직업 활동에서 은퇴하게 되어 시간적인 여유가 더욱 많아진 노인들은 사회로부터 고독감과 역할 상실감을 느끼게 되고 이 때 취업을 통해 노인들이 무엇인가 사회에 공헌할 수 있는 보람된 일을 수행함으로써 자신감을 가지고 지역사회에서 생활할 수 있게 된다. 또한 사회에 참여하여 취업활동을 함으로써 긍정적인 생활태도를 갖고 새로운 용기와 활력을 찾게 되어 노화를 지연시키고 지속적으로 건강을 유지하게 할 수 있다.

## 3) 노인의 자기성장과 자아실현

노인들은 대개 조심성, 내향성, 수동성, 경직성, 의존성 등의 성격 특



성을 나타내기 때문에(윤진, 1994), 새로운 일에 대한 모험이나 경험을 꺼려하고 과거부터 지속되어 온 환경의 유지나 익숙한 생활양식을 지속시키려는 경향이 있다. 그러나 노인들이 적극적이고 능동적인 사회참여를 통하여 자신감을 회복하고 자기 자신을 적극적으로 표현하며, 자신이 사회에서 유용하고 중요한 존재라는 가치를 유지하고 일에 대한 성취감을 경험하면서 새로운 또는 과거로부터 지속되어 온 사회활동을 실행해 나간다면 자기성장에 도움이 될 수 있을 것이다. 즉 노인들이 취업활동을 통하여 인생을 보다 긍정적으로 변화시키고 새로운 일들을 경험하고 학습해 나가게 되면 자기성장에 도움이 될 수 있을 것이다(윤진, 1994).

노인의 취업활동은 노인들이 그동안 자신의 잠재능력과 열정을 발휘하여 성취하고자 하는 일이 있었지만 바쁜 직업생활과 같은 여러 가지 이유로 인하여 할 수 없었던 일들을 시간적으로 여유가 있는 노년기 동안 실행함으로써 자아실현이 가능하도록 하게 할 수 있다.

#### 4) 지역사회발전에의 기여

노인의 취업활동을 통한 사회참여는 노인의 경제활동을 통하여 국가의 사회복지비용을 절감시키고 지역사회 발전에 기여할 수 있다. 특히 21세기는 출생률이 급격히 저하되어 생산연령인구가 점점 감소하게 됨으로써 노인인력을 활용하여 지역사회의 발전과 국가의 경제발전에 기여할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다(변재관, 1999). 최근 평균수명의 연장과 교육수준의 향상으로 육체적으로나 정신적으로 건강하며 전문적 지식과 기술을 가지고 있는 노인들이 증가하고 있으므로, 이러한 노인들의 사회참여를 통하여 지역사회 발전에 기여할 수 있다.

노인들은 풍부한 지식과 경험을 가지고 있으면서도 직업생활에서 은퇴한 이후 자신의 능력을 발휘할 기회를 갖지 못하여 지역사회 발전을 위해 그것들을 활용하지 못하고 있다. 이로 인하여 노인들이 지역사회 발전에 기여하지 못하고 오히려 가족의 부양부담을 가중시키고 국가의 노인복지비용을 증가시키는 결과를 가져오고 있다. 만일 급속하게 증가하고 있는 노인인구를 지역사회의 유용한 인적자원으로 활용하여 경제활

동에 투입한다면 노인의 소득 증진은 물론 지역사회에의 경제발전에도 기여할 것이며, 노인의 건강증진은 물론 지역사회의 사회복지 발전에 크게 기여할 수 있다(김근태, 2003). 따라서 노인의 취업을 적극적으로 장려하여 지역사회 발전에 기여하도록 할 필요가 있다.

## 제 2절 Gilbert & Specht의 정책분석틀

### 1. 기본전제

Gilbert & Specht는 일종의 산출분석에 관한 사회복지정책 분석틀을 제시하였다. 그들은 사회복지정책은 시장외부에서 기능하는 급여와 할당의 메커니즘이라는 맥락에서 분석틀을 구상하였다. 다만 이 경제적 시장의 외부에서 일어나는 급여와 할당의 메커니즘이 경제시장에서 이루어지는 교환관계와는 다르지만 그 나름대로의 원리와 내용을 가지고서 급여와 할당이 이루어진다는 점에 동의하고 있다.

즉 경제시장과는 다르게 사회복지의 급여와 할당은 직접적이기보다는 간접적이고, 구체적이기보다는 추상적이며, 경쟁적이고 선택적이기보다는 비경쟁적이고 선택의 여지가 없다는 측면을 강조하고 있다.

### 2. 산출분석의 4가지 질문

사회복지정책분석은 이러한 독특한 특징을 지닌 급여와 할당의 메커니즘인 사회복지정책현상을 어떻게 분석할 것이냐에 관심을 가진다. 이러한 맥락에서 사회복지정책은 급여와 할당의 틀 내에서, 어떤 급여를 누구에게 제공할 것이며, 이들 급여는 어떻게 전달될 것인가를 결정하는 원칙 혹은 지침들 사이의 선택으로 간주된다. 그리하여 사회복지정책의 분석틀은 이러한 선택의 차원들에 대한 분석으로 구성되어진다. 이러한 4가지의 분석은 다음과 같은 4가지의 질문형태로 표현된다고 한다.

- ① 사회적 할당의 기반은 무엇인가?
- ② 할당되어질 사회적 급여의 형태는 무엇인가?
- ③ 이들 급여의 전달을 위한 전략은 무엇인가?
- ④ 이들 급여의 재정형태는 무엇인가?

그리고 이들 4가지 질문은 각각 가치, 이론 및 대안이라는 3가지 차원에서 입체적으로 분석되어야 한다고 제안하였다.

## 1) 할당과 급여

선택의 최초의 2개 영역은 "누가 무엇을 받을 것인가?"라는 것으로 표현할 수 있다. 사회적 할당의 기반은 "누구"라는 것으로 설명되어진다. 사회복지정책을 통하여 도움을 받는 대상자에 관한 사항을 말한다. 여기에는 특정의 개인으로부터 사회전체의 이익이라는 다소 추상적인 대상이 있을 수 있다. 사회적 할당은 사회적 급여를 받을 자격을 가진 사람이 누구인지를 결정하기 위한 조건 예컨대 결혼여부, 고용지위, 거주, 가계 규모, IQ, 건강, 연령, 교육, 군복무기간, 인종, 종교, 소득 등이 있다.

사회복지정책은 이러한 모든 조건들을 모두 고려할 수도 없고 또한 고려할 필요도 없다. 그러므로 사회복지정책 분석에 있어 사회적 할당은 사회적 급여를 받을 자격을 가진 사람들과 집단에 도달할 수 있도록 하는 다양한 원리사이의 선택을 의미한다. 사회적 할당의 기반은 자격요건의 기준에 관한 조작적 정의를 위한 지침인 것이다.

사회적 급여의 기반은 급여를 받을 자격을 갖춘 사람들이 받는 것에 대한 분석을 말한다. 즉 이는 '무엇'이란 말로 표현되는 것으로서, 사회적 급여의 본질에 대한 분석을 의미한다. 사회적 급여의 형태는 전통적으로 현금과 현물이 대부분이었지만, 그 이외에도 영향력, 기획, 증서 등 다양한 형태들이 존재한다. 그러므로 사회적 급여에 관한 정책분석은 전달되어지는 급여의 형태와 그 본질에 대한 것이 된다.

## 2) 전달과 재정

선택의 3번째 영역은 '어떻게'라는 물음으로 요약된다. 즉 '누구에게'와 '무엇을'이라는 할당과 급여의 문제가 결정되고 난 후에는 '어떻게' 전달하는가라는 문제로 귀착된다. 전달 장치의 설계 및 분석과 연관되는 선택은 사회적 급여의 제공자와 수혜자 사이의 관계, 연계성 및 교환을 어떻게 구조화 할 것인지 하는 질문으로 표현된다. 그래서 전달전략은 지방의 지역사회체계(이웃, 시 및 군)의 맥락에서, 즉 대부분의 분배자와 수혜자가 함께 만나는 수준인 맥락에서, 사회복지 급여의 분배자와 수혜자 사이에 대안적인 조직 장치를 의미한다.

선택의 마지막 영역은 재원조달의 원천과 형태에 관한 차원이다. 여기에는 자원의 조달과 배분을 구분하는 것도 중요하다. 재원조달의 선택은 사회적 급여가 항상 현금의 형태인데, 흘러가는 다양한 원천과 사회 급여가 분배자에게 도달하는 지점에까지 이와 같은 움직임을 둘러싼 조건들을 포함한다.

일반적으로 분배자는 지방수준으로 존재하는데, 직접적으로 접촉하는 기관, 기관의 단위 그리고 개인들을 말한다. 재원조달은 그 원천이 공적이나 혹은 사적이나, 그리고 혹은 이들의 혼합이나 하는 문제와 이용되는 정부의 수준, 공적 재원조달을 위한 세금의 형태 등에 관한 것이 관심이 된다. 또한 보조금이나 교부금의 형식과 목적에 대한 설명, 그리고 시간조종과 같은 기금 장치를 지배하는 조건 등에 관한 것도 중요한 관심의 영역이다.

이러한 4가지 영역은 가치, 이론, 및 대안의 3가지 차원에서 입체적으로 분석되어야 하는 것으로 Gilbert & Specht는 주장하고 있다.

## 3) 가치의 차원

가치의 차원으로서 그들은 사회복지정책의 분석에서 기본적으로 검토되어야 하는 3가지의 가치와 실제적으로 4가지 각 영역을 실천하는 과정에서 발생할 수 있는 상대적 대향적 가치지향을 개인주의적 가치지향과

집단주의적 가치지향으로 대비시키고 있다. 사회복지정책 분석에서 고려되어야 하는 가치선택의 차원 중 가장 기본적인 가치로서 그들은 평등성, 형평성 및 사회적 적절성의 가치를 제안하고 있다.

그리고 사회복지정책을 실천하는 과정에서 4가지 영역과 연관된 가치지향으로서, 그들은 아래 < 표 2-2 > 와 같이 개인주의적 지향과 집단주의적 지향의 가치를 제안하고 있다.

< 표 2-2 > 선택의 차원과 대향적 가치지향

개인주의적 지향		선택의 차원		집단주의적 지향
비용효과	↔	할 당	↔	사회적 효과
선택의 자유	↔	급 여	↔	사회통제
불찬성의 자유	↔	진 달	↔	효율성
지방자치	↔	재 정	↔	중앙집권

자료 : 한국 노인복지정책에 관한 연구, 배정숙, 2001. p15.

#### (1) 비용효과와 사회적 효과

사회복지 급여의 단위비용의 정도를 말한다. 비용효과는 자원의 낭비를 없애려는데 목적을 둔다. 비용효과의 측면에서 보면, 개인에 대한 처우는 환경에 따라 다르다. 따라서 이 가치를 실행하는 일은 급여를 받을 자격이 있는 사람들을 결정하는 데 있어 고도의 선택이 이용되는 것을 의미한다. 극단적으로 말하자면, 이러한 가치는 지역사회를 의존자와 독립자의 집단으로, 그리고 무능력자와 능력자로 구분하게 되는 사람들 사이의 기분 좋지 않은 구별을 가져오게 할 수 있다.

사회적 효과는 모든 개인이 사회를 구성하는 동일한 구성원으로 처우를 받는 정도를 말한다. 여기서 효과의 개념은 자격요건을 가질 수 있는 잠재적 가능성을 지닌 어느 누구도, 선택적인 절차를 실행하는데 있어서 요구되는 수치, 낙인(Stigma) 및 조직상의 번잡스러움으로 인하여 급여를 신청하는데 방해가 받지 않아야 한다는 것과 연관된다. 개인이 가진 어떠한 특별한 욕구나 약점도 급여를 받을 수 있는 자격여부를 알기 위해 실시되는 조사에서 노출되어서는 안 된다는 점에서 할당은 보편적이다. 즉 시민이라는 자격만으로서 충분한 자격을 가진다.

## (2) 선택의 자유와 사회적 통제

선택의 자유는 수혜자가 그들의 개인적 선호를 가지도록 허용하는 형태를 지니고서 급여가 제공되는 정도를 말한다. 이와 반대로 사회적 통제는 사회적 급여의 형태가 개인의 선택을 제한하는 정도를 반영하는 것이다. 현금 급여는 높은 소비 자주권이 유지되는 반면, 서비스형태를 띤 급여는 그 프로그램이 제공하는 구체적 목록(즉 주택, 의료보호, 카운슬링, 치료, 충고, 정보 등)이 무엇이든 수혜자가 소비를 제한받게 된다.

## (3) 불찬성의 자유와 효율성

이 두 가지는 전달체계의 계획과 연관된 가치로서, 전달체계가 민주적 노선이나, 혹은 관료제적 노선으로 조직되어야 하는가 라는 물음과 직결된다. 전달체계가 민주주의적 노선으로 설계될 경우는 사회적 목표를 달성하는 과정에서 관련된 많은 사람들의 상충적인 견해를 경청할 수 있는 기회를 제공할 수 있는 반면에, 관료제적인 노선으로 전달체계를 조직하게 되는 경우는 공중의 견해보다는 목표달성에 보다 효율적인 수단을 찾는데 더욱 비중을 두게 될 것이다.

## (4) 지방자치와 중앙집권

이들 가치는 재정과 연관된 가치의 선택으로서, 사회복지정책의 프로그램이 지방에서 자율적이고 독자적으로 실행할 수 있는 것이 있는 반면에, 또 다른 프로그램은 중앙에서 직접 통제하고 관장해야 하는 프로그램이 있다는 것을 말한다. 모든 사회복지정책의 재원조달과 배분은 각 프로그램의 성격에 따라 지방자치와 중앙집권의 연속선상에서 적절하게 선택된다.

#### 4) 이론과 대안의 차원

사회복지정책 선택과 관련하여 이론적 차원의 검토는 매우 중요하다. 이론은 경험적으로 검증가능하며 어느 정도 법칙적인 일반화의 성격을 갖는 체계적으로 관련된 일반의 논술이라고 말할 수 있다. 이론은 일반적으로 어떤 현상을 설명하고 예측할 수 있게 하는 기능을 가지고 있다. 따라서 사회복지정책의 선택에 있어서 이론 차원의 배려는 사회복지정책의 선택과 연관된 다양한 사회복지현상에 대한 설명과 예측을 바탕으로 한 이론적 측면을 고려해야 한다는 것으로 풀이된다.

Gilbert & Specht는 사회복지정책 선택에 대해서 사회과학적 지식이 가져다주는 통찰력을 활용하는 것을 의미하고 있다. 그들은 이러한 이론적 차원의 검토를 AFDC 프로그램을 사용하여 예를 들고 있다. 즉 AFDC 프로그램의 주요한 정책선택을 하는 데 있어서 적어도 3가지의 이론적 측면이 고려되고 있다고 하였다.

첫째, 1962년 '서비스'개정은 빈곤수준에 있는 인구의 경제적 의존을 케이스워크 서비스의 정신의학적 모델이 변화 시킬 수 있다는 신념에 지지를 받은 결과였다. 여기서 그 배경을 이론 암묵적인 이론은 다음과 같은 것이었다. 즉 빈곤이란 케이스워크 과정을 통하여 경감되거나 변형시킬 수 있는 개인적 결함의 결과로 인한 것이라는 설명이다. 물론 이러한 이론은 공적 부조 수혜자들은 모두에 적용 될 수 있는 것은 아니었다. 1950년대까지는 원조를 받는 수혜자들은 실업, 장애, 가족 중 생계유기자의 사망 등과 같은 외부환경의 희생물로 인식되었다. 따라서 치료받거나 변화되어야 하는 사람으로서가 아니라 구제받아야 하는 사람으로서 간주되었다.

둘째, 소득유지 프로그램이 사회서비스 행정으로부터 분리된 것은 다음과 같은 방법으로 서비스가 제공될 경우 서비스가 더욱 개선될 것이라는 전제에 바탕을 두었다. 즉 케이스워커와 클라이언트의 관계는 클라이언트의 가계에 대해 워커의 자유재량적인 권한에서 나오는 강압적인 저의에 오염될 수 없으며, 클라이언트는 서비스를 필요한 것으로 받아들이거나 거절하는 것도 자유로워야 하고, 그리고 케이스워커는 보조금을 행

정적으로 관리하는 업무에서 벗어나 서비스 활동에 관여하는 데 한층 더 많은 시간을 가져야 한다는 논리였다.

셋째, AFDC 수혜자들에 대해서 강조점이 복지로부터 "노동중심의 복지"로 변화된 것은 직업은 일을 진실로 원하는 모든 사람들에게 가능하다는 일반적인 전제를 반영한 것이었다. 개인이 가진 문제는 일차적으로 개인의 결함, 즉 기술부족과 일을 하지 않으려는 태도 등으로 간주되었다. 그러므로 해결책은 노동유인프로그램(WIN:the work incentive program)을 통하여 직업을 가질 수 있도록 능력을 갖추게 하면 또한 직업을 가지려는 동기를 부여하는 것이다.

Gilbert & Specht가 말하고 있는 사회복지정책 선택에 있어서 이론적 차원의 고려는 결국 사회복지정책 선택과 관련된 현실의 제반현상에 대한 이론적 설명을 배경으로 삼는다는 것을 의미한다. 우리나라의 경우도 이러한 예는 많다. 최근 공공부조 정책에서 사회부조 급여의 대상자를 선정하는데 있어 기존의 소위담당 공무원이 직권신청에서 급여대상자의 자발적인 신청으로 정책선택이 바뀐 것은 급여대상의 선정과 연관된 이론적 검토에서 근거를 두고 있다. 그것은 급여 대상자의 욕구를 최대한 반영할 뿐만 아니라 공무원의 직권이 자의적으로 행사되는 데서 생길 수 있는 한계를 해소하자는 데 목적이 있다(배정숙, 2001).

이와 비슷하게 사회부조의 급여수준과 관련하여 기존의 일괄급여 방식이 보충급여방식으로 전환하고자 하는 것도 역시 이론적 배경을 가지고 있다. 보충급여 방식이 일괄급여방식에 비례하여 사회적 자원의 효율성을 높일 뿐 아니라 형평성의 원칙에 맞는 정책선택이라는 것이다.

사회복지정책의 선택에 있어서 대안의 차원을 고려한다는 것은 동일한 목적을 가진 다양한 형태의 대안적 정책이 존재할 수 있으며, 각각의 정책은 서로 다른 특성을 가질 것인데, 이러한 제반 정책 중에서 가장 적절한 사회복지정책으로서 채택될 수 있는 정책은 무엇인지를 고려하는 것을 의미한다. 그들이 말한 4가지 선택의 영역인 할당, 급여, 전달체계 및 재정 등의 측면에서 각각의 대안적인 정책이 지닌 장단점을 비교할 수 있으며, 정책결정권자에 의해 이들 중 어느 하나의 정책이 선택되어 입법화되는 것을 말하는 것이다.



### 제 3 절 선행 연구 고찰과 분석의 틀

#### 1. 선행연구 고찰

최근 고령화문제의 새로운 해법으로 이들의 노동시장 참여를 활성화 시킴으로써 고령자의 삶의 질을 향상시키는 것은 물론 사회적 부담도 경감시키고자하는 다양한 정책대안이 모색되고 있다. 이처럼 사회적으로도 노인의 고용문제에 대한 관심이 높아지고, 학계에서도 고령인구의 증가에 따른 노인의 취업실태 및 문제와 노인 취업활성화 방안을 다룬 연구가 꾸준히 이루어지고 있다.

우리나라의 노인취업 또는 노인 소득보장과 관련된 연구는 1990년대에 들어와서부터 활발한 진행을 보이고 있으며, 노인취업과 관련된 대부분의 연구들은 노인취업이 노인의 사회적, 심리적 상태에 영향을 미치며 우리사회 노인들은 취업에 적극적인 관심을 가지고 있음을 나타내고 있다. 실제로 취업경험이 없는 노인들 대부분이 기회가 되면 취업을 희망하고 있는 것으로 조사되었다. 2004년 한국보건사회연구원 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사결과에서 60세 이상 노인을 대상으로 조사한 결과 취업을 원하는 비율이 72.4%에 달하고 있었으며, 김동배(2004)의 연구에서 60-70대 노인의 78.8%는 취업이 매우 필요하다고 응답한 것으로 나타났다. 황진수(2001)의 연구에서도 취업중단 고령자를 대상으로 설문조사한 결과, 약 70%가 취업을 원하고 있는 것으로 나타났으며, 연세대학교 사회복지 연구소의 한 조사에 따르면 60세 이상 노인취업희망비율이 조사대상자의 78.8%나 되는 것으로 나타났다. 또한 김상호·김형수(2003)의 연구에서 빈곤노인 24명을 대상으로 심층면접을 실시, 자료 수집한 결과 응답한 노인의 22명이 적극적으로 취업을 원하는 것으로 나타났다. 이러한 노인의 취업욕구는 경제적 필요성에 의해 매우 높은 것으로 나타났다. 최근의 전국노인생활실태조사(한국보건사회연구원, 2004)에서 전국 9,308가구 내 65세 이상 3,278명을 대상으로 조사한 결과에 의하면 취업노인의 69.9%는 경제적인 이유로, 9.6%는 건강유지를 위하여, 6.5%는 일이 좋아서 취업을 하고 있다고 나타났다 < 표 2-3 >.

〈 표 2-3 〉 노인의 지역·성별 취업이유 ( 단위 : % )

구분	전체	지역		성		1998년
		동부	읍·면부	남자	여자	
일이 좋아서	6.5	8.1	5.1	9.4	3.4	8.2
돈이 필요해서	69.9	71.1	68.9	66.7	73.6	66.1
건강유지를 위해서	9.6	9.9	9.4	13.5	5.2	7.2
사람과 사귄 수 있어서	-	-	-	-	-	0.7
시간을 보내기 위해서	4.9	3.4	6.1	4.1	5.7	5.9
능력을 느끼고 싶어서	2.6	3.8	1.4	3.7	1.4	4.2
사회적 지위·명예를 위해	0.2	-	0.4	0.4	-	0.2
일손이 모자라서	5.6	2.9	8.0	1.8	9.8	6.9
기타	0.6	0.7	0.6	0.4	0.9	0.6
계 (명)	100.0 (931)	100.0 (443)	100.0 (488)	100.0 (490)	100.0 (440)	100.0 (673)

자료 : 한국보건사회연구원, 2004년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사, p378.

이와 같은 결과를 1998년과 비교하여 본다면, 돈이 필요해서는 1998년의 66.1%에 비해서 3.8% 높아졌으며, 건강유지를 위해서도 2.4%로 높아졌다. 하지만 일이 좋아서와 시간을 보내기 위해서, 능력을 느끼고 싶어서, 일손이 모자라서, 사람과 사귄 수 있어서는 낮아진 결과가 나타났다. 1998년도에 비해서 노인의 취업이유는 이유별로 약간의 차이는 있으나 경제적인 필요로 인하여 직업을 갖고 있는 경우가 여전히 강하게 나타났다.

또한 최근 2004년의 노인일자리 참여노인 30,259명에 대한 노인일자리 사업에의 참여 동기를 파악한 결과에서는 경제적 도움을 받기 위하여 참여하였다는 노인이 76.5%를 차지한 것으로 나타났으며 취업을 원치 않는 이유는 □□힘이 들어서□□와 □□건강관계 때문□□이라고 응답한 노인이 가장 많았다. 이러한 연구와 조사결과로 미루어볼 때 우리나라의 노인은 경제적 필요에 의해 취업지속에 대한 영향력이 점차 증가하고 있음을 알 수 있었고, 노인들이 그만큼 힘들게 살아가고 있음을 짐작해 볼 수 있다.

이러한 취업의사와 관련하여 노인 주변의 다양한 요인들이 노인들의 경제활동에 다소 영향을 주는 것으로 조사되었다. 허준수(2006)의 연구

에서 도시지역 미취업 노인들의 취업의사 결정요인을 설문조사한 결과 성별, 연령, 교육수준, 자녀수, 신체적 건강상태, 자아 효능감, 경제적 스트레스, 퇴직 전 노동 총 종사기간, 부동산 소득 등 여러 가지 요인들에 의하여 취업의사여부가 결정된다는 것이 조사되었다. 또한 홍백의(2006)의 연구에서 노인빈곤의 원인은 특히 과거 노동경험과 관련된 변수들 즉 고용형태나 최종직종으로 이는 노후 경제적 상태에 매우 유의한 영향을 미치고 노인취업의사에 영향을 주는 것으로 나타났다. 김학주·우경숙(2004)의 연구에서 중·고령자의 재취업결정요인의 분석 결과 선행연구들이 지적하는 인적자본과 노동시장 요인 외에 제도적 요인으로 실업급여가 노인재취업 가능성을 유의미하게 하는 것으로 나타났다. 이러한 연구들은 그동안 정부에서 노인취업정책에 있어서 단순한 연령이나 경제적 상태만을 중심으로 정책 및 제도 등을 입안하여 집행하는 경우가 많았지만 앞으로의 노인고용정책에서는 다양한 노인들의 인구 사회적 특성, 심리사회적 특성, 노동 및 경제적 특성 등을 체계적으로 반영해 나갈 수 있는 제도 및 시스템이 모색되어야 함을 의미하는 것이다(허준수, 2006).

노인취업에 관한 기존연구들은 노인 개인의 노후생활의 경제적 안정과 국가의 유휴인력자원의 활용이라는 차원에서 노인들에게 취업을 제공해야 한다는 사실에 공통된 의견을 제시하고 있다(정경배, 2000; 황진수, 1993). 그러나 취업활성화 방법에 있어서는 어느 정도 차이점이 발견된다.

노인취업 프로그램과 관련하여 황진수(2001)의 연구에서는 취업 센터 간 유기적 연결체계를 구축하여 운영내실화를 기함이 요구된다고 하였다. 노인들의 취업을 알선하는 각종 취업센터와 알선기관은 지역에 따라 편재되어 있으며, 소극적 취업알선형태를 갖고 있는 문제점을 지적하고 있다. 실제로 황진수(2001)의 연구에서 취업담당자, 고용주, 취업중단 고령자, 현 취업중인 고령자 4개 집단으로 구분 조사한 결과 현재취업중인 노인과 노인취업담당자가 취업알선기관의 부재를 노인취업의 문제점으로 꼽고 있었다. 임춘식(2004)의 연구에서도 노인취업활성화를 위한 정책적 제고방안으로 노인취업알선 서비스 기관인 고령자 인재은행, 노인취업알선 센터 및 기타 일반취업 알선 기관간의 서비스 체계의 전문적 운영 체계로의 전환 필요를 제시하고 있다.

김동배(2004)의 연구에서는 노인 취업을 통한 소득창출 방안으로 직업능력 개발 프로그램의 필요성을 제시하고 있다. 현재 우리나라에서 제공되는 노인취업프로그램의 문제점은 각 프로그램들이 노인 개개인의 취업욕구, 특성 등에 따라 세분화되지 못하고千篇일률적으로 제공되고 있으며, 직업능력개발의 기회를 제공하는 기관이나 프로그램은 매우 적으며 실시되는 프로그램도 매우 비효과적이라고 지적하고 있다. 따라서 노인의 욕구분석을 통하여 개개인의 요구와 상황에 맞추어 노인이 원하는 취업형태와 직업능력 보유관계를 분석해야 한다고 주장하고 있다. 실제로 김상호(2003)의 연구에서 65세 이상 빈곤노인 24명의 경제적 대처과정을 설문 조사해 본 결과 빈곤노인 대부분이 인적자원의 취약과 사회적 장벽에 의해 극히 제한된 매우 취약한 틀 속에서 경제적 대처가 이루어지고 있으며, 이 경우에 있어서도 노동시장 재진입이 거의 이루어지지 못하고 있음을 보여주고 있었다. 이런 점에서 생산적 고령화 방안은 인적자원개발을 위한 근로능력과 기술력 개발이 불합리한 사회적 장벽 제거와 함께 동시에 이루어질 필요가 있음을 나타내고 있다.

노인취업활성화 방안으로 장지연(2002)은 고령자에 적합한 고용형태 확산을 제시하고 있다. 기업이 고령자를 퇴직시키고자 한다면 다른 직장을 찾거나 창업을 도와주는 전직지원서비스를 확대해서 적용하는 방법을 들고 있다. 또한 장기실업자의 취업을 제고를 위해 개발된 성취 프로그램의 적극적 활용과 퇴직한 전문 인력의 풀을 만들어 임시적인 일이나 자원봉사를 안내하는 것도 제안하고 있다. 신동면·양기근(2003)의 연구에서도 고연령층의 다양한 취업욕구에 대응하기 위해서는 임시직, 계약직, 시간제직, 일용직 등의 다양화된 유연적 고용형태 창출이 필요하다고 하였다. 유연적 일자리의 확대를 위해 다양한 종류의 일자리 창출이 요구되고 기업의 노동비용을 줄여주기 위하여 정부의 보조금 제도를 적극적으로 활용하는 방법을 제시하였다. 김상호·김형수(2003)는 특히 유급자원봉사제와 같은 비시장형 취업은 빈곤노인에게 경제적 보상과 동시에 사회참여를 유도함으로써 삶에 보람을 제공할 수 있다고 하였다.

임춘식(2004)은 노인취업활성화 방안으로 노인취업관련법 규정 조정과 통합, 특히 고령자 고용촉진 특례조항을 두는 방안을 제안하고 있다.

법을 제정함에 있어서는 사업의 큰 테두리만을 규정하고 세부 규정사항은 지자체가 해당지역의 시정에 부합하도록 조례를 제정하여 시행하도록 법안을 작성해야 한다고 하였다. 김한구(2004)의 연구에서는 현행 법체구조의 전반적인 틀을 재검토하여 노인취업활성화를 위한 법제간 상호연계체계를 재정립해야 한다고 하였다. 이를 위해 프로그램들의 적용대상 및 사업영역을 구분하여 노인 취업의 사각지대를 판별하고 누락된 부분에 대한 새로운 프로그램 규정을 신설하거나 보완하여 통합적인 법체계를 구비해야 함을 제시하고 있다. 또한 노인취업 활성화를 위해 반드시 적용되어야 할 기본적 사항과 관련된 법률규정은 가능한 강제조항으로 규정하여 법률의 이행강제력을 확보하고 이를 위반하는 경우에는 과태료 등의 벌칙고정을 두는 것이 바람직하다고 하였다. 아울러 뉴거버넌스적 이론모형의 기초 하에 외국과 우리나라 노인고용 현황분석의 결과를 반영하여 각 영역에 따른 대응방안을 제시하고 있다. 실제로 황진수(2001)의 연구에서 취업 중단한 고령자 가운데 재취업을 희망하는 경우 취업의 활성화를 위해서 가장 시급히 해결해야 되는 문제로 가장 중요한 것이 고령자 적합 직종에 고령자 고용의 의무화(40.4%)로 조사되었고, 또한 고령자 취업담당자들 43.1%도 취업활성화를 위해 가장 중요한 과제가 고령자 적합 직종에 대한 고령자 고용의 의무화였다. 이는 고령자 고용 촉진법상 고령자 고용에 관한 장려규정을 의무규정으로 바꾸는 강제적인 법령의 필요성을 지적한다고 볼 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 그동안 노인 취업 및 고용에 관한 대부분의 선행연구들은 현행 정책이나 제도 및 전달체계의 분석을 통한 노인취업관련 정책제도 및 대안마련에 초점을 두었다. 하지만 그 동안의 선행연구들에서는 대부분 취업의 실태나 취업 관련 정책을 부분적으로 파악, 명확하고 구체적인 요건, 지침, 실효성 있는 대안의 제시가 부족하여 막연한 감이 있으며 여러 부문별 취업 프로그램들 간의 상호 의존적이고 선후적인 연계성 등을 고려치 않아, 방안을 포함한 연구는 미비하다.

증가하는 많은 노인들을 위한 우리나라의 실정에 맞는 다양한 제도와 프로그램이 요구되고 있다. 이에 본 연구는 취업정책이 가진 실태와 문제점을 보다 구체적으로 파악하고 명확한 분석을 위해 사회복지정책의

분석틀을 이용하였다. 취업정책의 대상, 급여, 전달체계, 재정의 4가지 영역으로 나누어 현행 노인취업의 정책을 기존의 연구보다 상대적으로 명확한 분석과 실용성 있는 개선안을 제시하고자 한다.

## 2. 분석의 틀

본 연구의 궁극적인 목적은 정책분석이론에 입각하여 노인취업 정책의 개선방안을 제시하는 것이다. 사회복지정책분석 이론 중 Gilbert & Specht의 이론적 모형에 기초한 것은 첫째, Gilbert & Specht의 분석들은 정책을 손쉽게 분석하여 활용할 수 있다는 점과 둘째, 현 제도에 존재하는 노인취업정책을 4가지 영역으로 분석함으로써 정책이 가진 문제점과 장점을 포착할 수 있는 유용한 점이 있다는 것이다.

본 연구에서 연구목적을 달성하기 위한 첫 번째 분석의 초점은 노인취업정책의 대상 집단인 노인의 역할을 분석한다. 취업 대상인 노인들의 분석 및 노인들의 인식과 의지를 검토한다.

둘째, 어떻게 급여를 제공할 것인가 하는 문제는 수급자에게 급여를 전달하는 조직적 구조를 지칭하는 것으로 지급에서 수급자까지의 경로에 대해 분석하여 주체가 누가 되느냐에 따라 공공부문과 민간 부문으로 나눌 수 있다. 이에 현재 운영되고 있는 사업에 대한 노인의 급여체계를 분석하고, 개선방안을 살펴본다.

셋째, 전달체계 관련기관의 활성화 정도를 고찰하고 각 기관별 관련 사업들이 체계적으로 구성되어 있는지, 프로그램 간에 연계성은 어느 정도인지, 프로그램의 내용상의 개선방안들을 분석한다.

넷째, 사회복지정책은 어떻게 재원을 조달 할 것인가 어떤 재원조달에 의존하느냐에 따라 정책 목표나 내용이 달라질 수 있다. 정부재원으로 운영되는지 민간재원으로 운영되는지 등에 따라 목표와 자격조건, 급여 형태 등 또는 성격이 달라질 수 있다는 것이다. 현재 우리나라의 취업재원 현황을 살피고 효율적인 재원 조달방법을 모색해 본다.

## 제 3 장 노인취업의 실태 및 분석

### 제 1 절 노인취업의 실태

#### 1. 취업률

우리나라 2005년 현재 65세 이상 노인의 경제활동 참가율은 다음의 < 표 3-1 >과 같이 30.0%로 2004년 29.8%에 비해 0.2%증가하였지만, 2002년 이래 전체적인 노인 취업률은 유사한 비율을 보이고 있다. 고령 사회를 대비하여 65세 이상의 노인취업의 필요성과 중요성에도 불구하고 아직까지 노인근로자들의 경제활동참가율은 낮은 편으로, 전체 노인인구의 2/3이상의 노인들은 취업하고 있지 않은 것으로 나타나고 있다.

성별로 보면, 남자 41.2%, 여자 22.4%로 남자노인의 취업률이 18.8% 높게 나타났다. 이는 전통적으로 남자의 경제활동을 중요시하는 사회적 문화가 노인계층에서도 존재함을 보여주는 것이다.

< 표 3-1 > 65세 이상 인구의 경제활동참가율 (단위 : %)

구분		2002년	2003년	2004년	2005년
경제활동 참가율	남	42.7	39.8	41.4	41.2
	여	23.0	21.5	22.2	22.4
	전체	30.7	28.7	29.8	30.0

자료 : 통계청(2006), 「경제활동인구조사보고서」 각 년도, p94~96.

지역별로 노인의 취업률을 살펴보면 < 표 3-2 >와 같이 2004년 현재 동부는 21.5%, 읍·면부는 50.1%로 읍·면부가 동부에 비해 약 2배가 높은 취업률을 보이고 있다. 이는 읍·면부 거주 노인의 경우는 농·어·축산업에 종사하는 비율이 높고 이러한 직종이 정년이 없이 계속적으로 일할 수 있기 때문으로 보인다.

〈 표 3-2 〉 노인의 지역별 취업률 (단위 : %)

구분	전체	지역	
		동부	읍·면부
취업중	30.8	21.5	50.1
미취업	69.2	78.5	49.9
계 (명)	100.0 (3,029)	100.0 (2,052)	100.0 (977)

자료 : 2004년도 전국 노인 생활 실태 및 복지욕구 조사, 한국보건사회연구원, p369.

## 2. 산업별 취업현황

노인들의 취업을 산업별로 살펴보면, 〈 표 3-3 〉 에서 보는 바와 같다.

〈 표 3-3 〉 65세 이상 인구의 산업별 취업자 (단위 : %)

산업구분/년도	2002년	2003년	2004년	2005년
농림어업	55.9	56.6	53.9	52.7
광공업	6.1	6.1	5.8	5.3
건설업	2.3	2.5	2.2	2.4
도소매 음식 및 숙박	17.5	18.1	18.3	17.7
사업·개인·공공서비스	16.0	14.5	17.0	18.5
전기·운수·창고·금융	2.2	2.2	2.9	3.5

자료 : 통계청(2006), 경제활동인구조사보고서, 각 년도, p98~100.

2002년에 비하여 2005년 현재 1차 산업인 농림어업은 3.2% 줄었으며 광공업은 0.8% 감소하였다. 또한 도소매 음식 및 숙박, 사업·개인·공공서비스, 전기·운수·창고·금융 등 3차 산업은 점차 증가하고 있음을 알 수 있다. 약간의 차이는 있지만 2002년 이래 여전히 우리나라 65세 이상 취업자의 반 이상이 농림어업에 종사하고 있으며 2005년에는 사업개인공공서비스업(18.5%), 음식숙박업(17.7%) 등의 순서로 나타나고 있다. 이는 현재 노인의 대부분의 일자리가 농촌노인에 해당하는 사항으로 도시노인의 취업이 취약함을 보여준다.



### 3. 직업별 · 취업유형별 고용현황

노인들의 직업별 취업자를 살펴보면, 산업별 결과와 마찬가지로 2005년 현재 농업·어업 종사자가 49.7%로 가장 높았으며, 단순노무종사자가 21.6%로 이는 전체 직업구성비의 약 71.3%를 차지하고 있다( 표 3-4 ).

< 표 3-4 > 65세 이상 인구의 직업별 취업자 ( 단위: % )

구분	2002년	2003년	2004년	2005년
입법 공무원, 고위임직원 및 관리자	2.1	1.9	1.9	1.9
전문가	2.0	1.2	1.3	1.3
기술공 및 준전문가	1.9	1.4	1.4	1.8
사무종사자	1.1	1.0	1.4	1.7
서비스판매 종사자	15.2	15.2	16.4	15.6
농업, 어업숙련 종사자	53.5	53.6	50.7	49.7
기능원 및 관련기능종사자	3.5	3.0	3.0	3.3
장치기계 조작원 및 조립원	2.4	2.1	2.5	3.0
단순노무종사자	18.2	20.6	21.5	21.6

자료 : 통계청, 「경제활동인구연보」 2006, 각 년도, p101~103.

이는 2002년과 비교하여 볼 때 관리자 및 전문가, 기능원, 농·어업 숙련 종사자는 줄고 있지만 그에 비해 단순노무종사자는 3.4%증가하였음을 알 수 있다. 이와 같이 농업·어업 분야의 단순 노무직이 많은 것은 노인들이 재직 시 습득했던 전문적인 경험이나 기술, 그리고 축적된 노하우 등을 전혀 살리지 못하고 있다는 것을 의미한다(허준수 외, 2006).

한편 종사자의 취업유형별 현황을 보면, 65세 이상 임금근로자 중에는 일용근로자의 비율이 높았다. 2005년 현재 65세 이상 취업자 중 비임금 근로자의 비율이 71.7%이며, 이 중 고용주 및 자영업주는 57.6%였다. 또한 임금근로자의 비율은 28.3%인데, 이 중에서 일용은 42.4%, 임시 43.7%이며 상용은 13.9%에 불과한 것으로 나타났다 < 표 3-5 > .

〈 표 3-5 〉 2005년 65세 이상 인구의 취업유형별 현황 ( 단위 : % )

구분	자영업주 (고용주포함)	무급가족 종사자	임금 근로자	상용	임시	일용
전체	27.0	6.6	66.4	52.1	33.3	14.6
65세 이상	57.6	14.1	28.3	13.9	43.7	42.4

자료 : 통계청, 「경제활동인구연보」 2006, 각 년도, p104~106.

위의 〈 표 3-5 〉 와 같이 노인인구는 다른 세대와 비교해 볼 때 훨씬 불안정한 취업의 상태에 놓여 있는 것을 확인할 수 있다.

#### 4. 성별 급여현황

아래 〈 표 3-6 〉 과 같이 2004년 60세 이상 월 급여는 임금근로자의 월 급여를 100으로 했을 때 79.6%로, 2002년의 임금근로자와의 월 급여 수준과 비슷한 수준이다.

성별간의 월급수준의 차는 2002년 이래 조금씩 감소하고 있지만 2004년 현재 여성임금근로자는 아직도 열악한 수준인 57.3%로 절반을 조금 넘고 있는 수준에 불과했다. 다른 세대도 마찬가지로 노인들의 경우에도 월 급여 수준에 있어서 남자와 여자간의 불평등 현상이 심각하다는 것을 알 수 있고, 특히 도시에 증가하는 빈곤 여성노인에게 취업을 통한 소득보장개선이 요구됨을 알 수 있다.

〈 표 3-6 〉 임금 소득자 대비 60세 이상 인구의

성별 월 급여 비율

(단위 : %)

구분	2002년	2003년	2004년
60세 이상	79.4	80.6	79.6
남자	85.2	86.3	85.2
여자	54.7	57.0	57.3

자료 : 노동부, 임금구조 기본통계조사보고서, 각 년도. p110.

## 5. 취업노인의 취업이유

〈 표 3-7 〉에 의하면 취업노인의 69.9%는 □□돈이 필요해서□□취업을 하며, 9.6%는 □□건강유지를 위해서□□일을 하고 있는 것으로 나타났다. 그 외에 □□일이 좋아서□□와 □□일손이 모자라서□□,□□시간을 보내기 위해서□□로 나타났다.

〈 표 3-7 〉 노인의 지역·성별 취업이유 (단위 : %)

구분	전체	지역		성	
		동부	읍·면부	남자	여자
일이 좋아서	6.5	8.1	5.1	9.4	3.4
돈이 필요해서	69.9	71.1	68.9	66.7	73.6
건강유지를 위해서	9.6	9.9	9.4	13.4	5.2
사람과 사귄 수 있어서	-	-	-	-	-
시간을 보내기 위해서	4.9	3.4	6.1	4.1	5.7
능력을 느끼고 싶어서	2.6	3.8	1.4	3.7	1.4
사회적 지위·명예를 위해서	0.2	-	0.4	0.4	-
일손이 모자라서	5.6	2.9	8.0	1.8	9.8
기타	0.6	0.7	0.6	0.4	0.9
계 (명)	100.0 (931)	100.0 (443)	100.0 (488)	100.0 (490)	100.0 (440)

자료 : 2004년도 전국 노인 생활 실태 및 복지욕구 조사, 한국보건사회연구원, p378.

지역별로는 동부의 노인은 □□돈이 필요해서□□의 응답이 71.1%로 읍·면부에 비해 약 2%높게 나타났으며, 동부는 □□일이 좋아서□□가 8.1%, □□건강유지를 위해서□□가 9.9%로 높게 나타났으며, 읍·면부는 □□건강유지를 위해서□□가 9.4%, □□일손이 모자라서□□가 8.0%로 나타났다. 이는 읍·면부의 경우 종사상 지위에서 살펴본 것과 같이 무급가족종사자의 비율이 높게 나타나 일손이 모자라서 도와주는 경우가 높은 것으로 보인다. 동부와 읍·면부 모두 공통적으로 □□건강유지를 위해서□□의 응답이 9%대로 노인의 취업은 건강을 유지한다는 것에서도 의미 있는 활동임을 재삼 나타내는 결과이다.

성별로 취업의 이유를 살펴보면, 남자의 경우는 □□건강유지를 위해서 □□가 13.5%로 여자의 5.2%보다 매우 높게 나타났으며, 여자 노인의 경우 □□일손이 모자라서 □□가 9.8%로 남자노인에 비해 높게 나타났다. □□돈이 필요해서 □□라고 응답한 노인은 남자가 66.7%, 여자가 73.6%로 남자에 비해 여자의 응답비율이 높게 나타났는데, 이와 같은 결과는 여자 노인에게 있어 취업의 의미는 남자에 비해 생계의 수단인 비율이 높음을 나타내며 간접적으로 여자노인의 빈곤문제를 반영한 결과이다.

이상의 우리나라의 노인취업실태에 대한 고찰을 통해 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째는 평균수명이 점점 길어지고 있는 상황에서 65세 이상 인구의 경제활동 참가율은 높아져야 하는 것이 당연하지만, 우리나라의 경우 참가율의 개선이 이루어지지 않고 있다는 것으로서 고령자에게 일자리 제공의 개선이 이루어져야 한다는 것이다. 특히 남자 노인의 취업률이 여성에 비해 높게 나타나는 것은 빈곤 여성 노인을 위한 소득보장과 관련 취업정책이 절실히 요구되는 바이다.

둘째는 우리나라의 노인 취업자의 구성을 산업별로 살펴보면 농림어업, 사업·개인·공공서비스, 도소매 음식 및 숙박 등의 순으로 나타났고, 취업자의 반 이상이 농림 어업이라는 산업에 너무 치중되어 있다는 점이다. 인구의 고령화를 일찍 경험한 선진 미국에서는 노인이 젊었을 때의 경험을 퇴직 후에도 되살릴 수 있도록 하는 것과 노인을 위한 다양한 취업 재교육 등이 현실적으로 이루어지고 있으며, 영국에서는 많은 기업들이 각 공단 자체에 노인 고용부 또는 노인복지부와 같은 부서를 두고 재취업을 희망하는 노인들에게 일할 수 있는 기회를 부여하고 있다. 이에 비교할 때 우리나라에서도 다양하게 나타나고 있는 노인들의 욕구와 관련한 직종의 다양화 방법들을 강구해야 할 것이다.

셋째는 65세 이상 임금근로자를 직업별로 보면 농·어업 숙련종사자, 단순노무 종사자, 서비스판매 종사자 순으로 종사하고 있었다. 취업 유형별로 볼 때 2005년 현재 임금근로자는 전체의 약 29%를 차지하였고, 또한 임금근로자 중 임시와 일용은 약 86%를 차지하고 있었다. 이는 다른

세대와 비교해 볼 때 노인들이 훨씬 불안정한 취업의 상태에 놓여 있다는 것이다.

넷째는 고령화 사회를 맞이하여 2000년 이후 노인의 수는 계속 증가하고 있지만 60세 이상 취업자의 월급 수준이 점점 감소하고 있다는 것이다. 이는 노인의 경제 상황을 열악하게 만들며, 특히 남성에 비해 여성 임금근로자는 더욱 열악한 수준이었다.

다섯째는 노인들의 취업이유 중 돈이 필요해서라고 응답한 비율이 지역·성별과 상관없이 가장 높게 나타났다. 이는 노인들에게 있어서 취업은 생계의 수단임을 반영한 결과임을 알 수 있으며, 특히 여자 노인에게 있어 취업의 의미는 남자에 비해 생계의 수단인 비율이 높음을 나타내고 있었다.

한국사회에서 소득을 얻기 위한 수단으로 일거리를 원하는 노인들의 취업욕구는 강하나 노인들이 상대적으로 낮은 취업률을 보이는 것은 노인을 위한 일자리가 충분히 제공된 결과라고 보기 어렵다. 이는 이들에게 일할 기회와 장소가 제대로 마련되지 않고 있는 것이 문제점으로 나타난 것으로 일자리 제공의 필요성이 대두되는 것이다. 또한 취업한 노인들 대부분이 농림어업등 단순노무직에 치중되어 있는 것은 건강하고 숙련된 기술을 지닌 노인을 중심으로 그들의 경험과 능력을 활용할 수 있는 방향으로 다양한 프로그램과 제도를 수립할 필요가 있음을 뜻한다(임춘식, 2004).

## 제 2 절 노인취업 정책 분석

### 1. 대상 체계

#### 1) 현황

2005년 한국의 노인인구 추계는 65세 기준 4,383,000명으로 한국 전체

인구 48,279,046명중의 9.1%를 차지하고 있다(통계청, 2005). 이제 노인복지의 문제는 저소득위주의 사업에서 탈피하여야 하며, 복합적인 노인을 대상으로 적용하는 것이 필요하다. 그래서 현 노인복지사업도 저소득의 자립지원을 위한 복지서비스사업만이 아닌 전체적으로 사회의 노인인력의 자원봉사 활동과 소득사업, 여가선용등과 같이 사회활동에 적극적으로 참여할 수 있는 사업을 추진하고 있다.

우리나라의 노인 정책프로그램의 대상자도 거주자 65세 이상 노인을 모두 포함 할 수 있다. 노인취업과 관련된 법령 중 대표적인 노인복지법은 노인복지의 차원에서 65세 이상의 노인을 대상으로 하고 있으며, 이 법에 기초하여 고용알선 관련기관들이 고용알선, 교육훈련, 취업상담 등의 서비스를 제공하고 있다. 그러나 노인취업알선 관련 기관과 프로그램마다 자체적으로 일자리 마련 프로그램을 운영, 대상자를 규정하고도 있어 사업추진에 있어 효율성이 떨어지고 있으며, 노인의 적극적 참여를 부족하게 만들고 있다.

우리나라 노인취업프로그램의 적용대상을 각 주관 기관에 따라 정리해 보면 < 표 3-8 >과 같다.

< 표 3-8 > 취업기관의 사업별 대상자

주관	취업 기관	대상자
보건복지부	한국노인인력 개발원	만 65세 이상의 일할 의사와 능력이 있는 노인 (55세 이상인 자도 선발가능)
	대한노인회 취업지원센터	65세 이상 노인
	시니어 클럽	65세 이상 노인과 50세 이상의 퇴직자
	노인공동작업장	60세 이상 노인
서울시	실버취업박람회	60세 이상 노인

위의 표에서 나타내는 바와 같이 각 노인취업프로그램의 연령의 기준이 정확히 설정되어 있지 않으며 기준이 각기 다르다.

## 2) 선정기준의 적절성 여부

우리나라는 노인취업프로그램의 대상자를 대부분 60세에서 65세 이상을 기준으로 삼고 있다. 이제 노인취업분야는 저소득노인의 소득보장의 보충적 역할과 아울러 건강한 중산층 노인의 사회에서 배운 지식과 덕망의 활용과 소득지원·사회활동 확대를 통하여 보람차고 활기찬 노후생활을 보낸다는 목표를 가지고 있으나 자산조사, 전문가의 판단, 심리검사 등 수급자선정의 적절한 기준이 적용되지 않고 일정한 개인적 속성(연령에 따른)또는 신체적인 속성을 가지고 있기만 하면 수급자격을 갖게 되기 때문에 개인속성기준에 맞아 복수의 프로그램서비스를 받는 노인이 생기는 문제가 생긴다. 기준의 적절성, 선별성의 부족으로 노인선정에 있어 보편주의도 빠질 수 있다.

## 3) 수급자 선정의 구체적 기준여부

노인취업프로그램의 대상자는 앞에서 언급한바와 같이 60세, 65세 이상의 노인들을 대상으로 적용하고 있으나, 정작 수급 대상자 노인에게 홍보가 부족하여 취업을 희망하는 노인의 욕구를 충족시키지 못하고 있다.

즉 노인 중 취업의 의사가 강한 노인이 대부분을 차지하고 있는 것에 비해 노인취업에 대한 정보의 부족은 노인취업의 활성화를 만드는데 어려움이 생기며, 서비스를 받는 노인만이 서비스를 받는 현상이 일어나고 있다.

## 2. 급여 체계

### 1) 현황

온라인 리크루팅 업체 잡코리아([www.jobkorea.co.kr](http://www.jobkorea.co.kr))는 2004년 10월 10일부터 30일까지 서울강남노인인력지원기관, 한국노인인력지원기관협

회, 잡코리아의 60세 이상 회원 중 취업에 성공한 고령자 210명을 대상으로 '실버취업 실태'에 대해 조사한 결과 절반에 가까운 노인들이 생계를 위해 취업전선에 뛰어든 것으로 드러났다고 밝혔다.

조사 결과 현재 고령자들이 받고 있는 월 급여수준은 50만~60만원 미만(50.0%)이 가장 많았고, 다음으로 50만원 미만(23.3%), 60만~70만원 미만(17.1%) 순으로 조사돼, 대부분 월 백만원 미만의 저임금을 받고 있는 것으로 드러났다. 반면 100만원 이상의 수익을 올리는 고령자들은 4.7% 수준에 불과했다<sup>1)</sup>.

최근 일자리 사업을 체계적으로 관리할 전담기구의 필요성이 대두되어 노인에게 적합한 일자리를 창출, 제공하여 노인의 삶의 질을 향상시키고자 한 정부의 노인 일자리 사업 또한 지원되는 급여가 7개월 동안 월 20만원이하로 이는 노인의 소득보장을 위해서는 턱없이 모자란 것으로 나타났다.

이와 같이 노인 취업급여는 각 기관별 급여 수준이 너무 낮아서 실질적인 도움이 되지 못하고 있을 뿐 아니라 노인취업의 보호내용이 주로 물질적 급여에 한정되어 있어서 노인의 욕구에 맞는 개별적이면서도 종합적인 대인 사회복지서비스가 요구되고 있는 실정이다.

## 2) 급여형태의 적절성

급여형태는 전통적인 현금급여와 현물급여, 서비스 급여 등 여러 방법의 급여 체계가 있다. 이중 오늘날 제공되는 사회복지 재화나 서비스 가운데는 현금급여의 형태가 대부분으로 국민연금, 질병보험의 질병수당, 산재보험의 장애수당, 실업급여, 공적 부조, 주택수당 등이 모두 현금으로 지급된다.

현물급여는 국가에 의한 본격적인 소득보장정책이 발전되면서 현금급여보다 상대적으로 비중이 약해졌으나 오늘날 복지국가들에서 제공하는

---

1) 머니투데이, 2004. 10.



재화나 서비스 가운데 상당 부분은 현물급여이다. 현물급여는 대개 음식, 주택, 의료서비스, 교육서비스 등으로 이루어졌는데, 구체적으로 예를 들어 제시하면 전직이 공무원인 경우 사회봉사활동을 하면 마일리지로 적립 본인이 간병인등이 필요할 때 그 마일리지로 간병인을 구할 수 있다.

지금의 노인취업은 꼭 생계유지만이 아닌 여가시간 해결과 건강유지라는 취지하에 취업을 희망하는 노인들이 많다. 그런 노인들을 위하여 더 다원화된 노인의 급여체계가 필요하다. 현재 노인들의 취업을 희망하는 노인들은 많으나 현재 운영되고 있는 사업은 열악한 상태이고, 또 근무하는 노인들은 건강한 노인에 한하고, 급여도 터무니없이 적어 아직도 노인취업이 열악함을 그대로 보여주고 있다.

### 3. 전달체계

#### 1) 중앙정부

노인취업과 관련된 부처는 노인의 보건과 복지를 관장하는 보건복지부와 취업을 관장하는 노동부로 나뉘어 있다. 보건복지부는 노인복지의 차원에서 노인 취업 문제를 관장하고 있으며 노인 취업프로그램을 운영하는 주요부서는 보건복지부 복지정책실의 노인 지원과에서 담당하고 있다. 보건복지부에서는 노인 고용촉진정책과 노인 소득보장을 위한 사회 참여 그리고 일자리 창출에 초점을 맞추어 노인 취업정책을 추진하고 있다. 노인 지원과에서는 주로 노인 일자리사업 종합계획 수립·지원, 노인 인력운영센터 운영지원·관리, 시니어 클럽·공동작업장·노인취업알선센터 운영지원 등의 업무를 통해 노인 고용촉진을 위한 정책을 추진하고 있다.

2004년 현재 보건복지부에서 주관하고 노인 고용정책의 집행을 중점적으로 관리·운영하고 있는 취업알선기관은 2004년부터 노인일자리 사업을 시작한 한국노인인력개발원과 대한노인회 산하에 설치, 운영되고 있는 전국 70개소의 대한노인회 취업지원센터가 있다. 또한 2001년 7월

부터 시니어클럽이 시작되었고, 노인의 소득보장을 위해 1986년부터 노인공동작업장을 설치운영하고 있으며 이를 점차적으로 확대할 예정이다.

#### (1) 한국 노인인력 개발원(구 노인인력운영센터)

##### ① 현황

급속하게 다가오는 고령화 사회에 대비하여 노인의 능력과 적성에 맞는 일자리 개발과 일자리 사업을 체계적으로 관리할 전담기구의 필요성이 대두하여 노인복지법 제23조에 근거하여 2003년 4월 4일 대통령 업무보고에서 논의된 이후 참여정부의 노인복지 4대 핵심 국정과제의 일환으로 추진되었다. 사업추진의 체계적 기반마련을 위해 2004년 1월 29일 노인인력운영센터라는 노인인력전담기구를 설치함으로써 사업을 본격적으로 추진, 2005년에 한국노인인력 개발원으로 최종 확대 개편하여 새롭게 출범하였다. 여기에서 노인일자리란 노인들의 능력과 적성에 맞고, 시간적 연속성과 공간적 실체를 갖는 활동으로서 단편적인 활동내용 중심의 일거리와 구분되는 개념이다. 노인에게 적합한 일자리를 창출, 제공함으로써 노인의 삶의 질 향상과 더불어 국가경쟁력 강화의 기틀을 마련하는데 목적을 두고 있다.

노인의 능력과 적성에 적합한 노인일자리 사업을 위해 2004년부터 2009년까지 노인일자리 30만 여개 창출을 위해 보건복지부와 각 지자체가 국비와 지방비 251억을 들여 시행하는 한시적 프로그램이기는 하나 기존 노동시장 체계로는 노인일자리 마련이 어려워짐에 따라 노인인력활용인프라 구축이라는 측면에서도 긍정적인 평가를 받고 있다.

개발원의 세부적인 기능을 살펴보면 노인인력에 대한 수급동향 및 실태 분석, 사업 기획 및 홍보, 노인일자리 프로그램 개발·보급, 홍보체계 유지, 노인일자리 관계자 교육 훈련 및 정책 포럼 관리, 노인일자리 사업 실적 및 통계관리 유지, 노인인력D/B 통합망 관리운영, 노인일자리 사업 평가 분석 및 기타 사업운영에 필요한 지원 등이 있다.

한국노인인력 개발원은 기초생활보호대상자를 제외한 만 65세 이상 노인이 7개월만 참여할 수 있고 월급이 매달 20만원이하로 묶여 있기 때

문에 노인들에게 실질적인 도움이 되지 않는 것으로 나타났다. 정부 또한 기본적 생계보장보다 노인들에게 일자리 기회를 주는 것에 주력하고 있기 때문에 노인 일자리사업은 기존의 취로형 자활근로사업과 차이점이 없고, 노인복지관 등에서 활성화된 자원봉사영역을 노인 일자리사업으로 전환하게 함으로서 자원봉사와 노인인력활용의 구분을 애매모호하게 하고 있다(박기훈, 2005)

## ② 주요 사업

한국 노인인력개발원은 일자리 개발과 지역자원 네트워킹을 위한 주요 사업을 담당하고 있다. 노인에 맞는 일자리 프로그램(유형별 일자리 정의, 교육훈련, 사후관리 기법)개발과 노인일자리 관련 지역사회자원(지방정부, 노인복지시설 등)을 유기적으로 연계시키고 특히, 지역자원의 연계를 위해서는 노인 인력정보시스템을 구축해야 하는데 이 또한 동 개발원의 주요 사업의 하나이다. 한국노인인력 개발원의 주요사업인 노인 일자리 사업은 기존 노동시장 체계로는 노인 일자리마련이 어려워짐에 따라 노인일자리 창출 필요성이 대두되어 노인의 능력과 적성에 맞는 일자리를 창출·제공함으로써 노인의 삶의 질 향상과 더불어 사회적 부양 부담 경감, 국가경쟁력 강화 기틀을 마련하기 위해 보건복지부에서 추진하고 있는 노인 취업 활성화 프로그램이다.

일자리 사업은 사업의 유형에 따라 공공 참여형, 사회 참여형, 시장 참여형으로 구분되어 있으며 이러한 사업을 수행하는데 있어 기본적인 방침을 제시하고 있다 < 표 3-9 >.

〈 표 3-9 〉 노인일자리 사업 사업유형 구분

구분	정 의	일자리예시
공공 참여형	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치단체의 고유사업(환경, 행정, 복지)중 노인에게 적합한 일자리를 창출·제공함으로써 공공의 이익 도모</li> <li>* 지방자치단체의 사업 중 노인에게 적합한 일자리는 노인인력이 전담하도록 적극 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 노인지킴이 사업               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 자연환경정비, 거리환경개선, 교통질서지도, 방범순찰, 취약계층지원, 행정기관보조</li> </ul> </li> <li>- 공원관리원, 매표원, 화장실청소원, 주차관리원, 학교내 학습장 관리 등</li> </ul>
사회 참여형	<b>공익 강사 형</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특정분야 전문지식·경험 소유자가 복지시설 및 교육기관 등에서 강의</li> <li>- 교육훈련비 및 보수(일정기간)지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 숲 생태 및 문화재 해설사 사업</li> <li>- 교육강사 파견사업(1·3세대 연계)               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 복지시설 및 교육기관 등</li> </ul> </li> </ul>
	<b>인력 파견 형</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역사회내 수요처를 발굴하고, 맞춤형 교육을 실시, 인력풀(pool)을 구성·파견</li> <li>- 보수는 수요처에서 부담</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주유원, 판매원, 운전원, 급식지도원, 주례, 가사도우미 등</li> </ul>
시장 참여형	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시장지향형의 소규모 사업을 공동으로 운영하거나, 기업을 공동으로 창업하여 운영하는 사업단 형태</li> <li>- 시장에서 경쟁을 통한 수익창출을 지향(취업알선 포함)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지하철 택배, 세탁방, 도시락 사업, 재활용품점, 번역·통역 사업단, 유기농 사업, 주말농장운영, 실버용품 샵 운영, 실버대리운전 등</li> </ul>

자료 : 보건복지부(2004), 「2004년도 노인 일자리사업안내」 p4.

동 사업의 2004년 예산은 총 25,160백만원이며 이중 국비는 11,854백만원이고 지방비는 13,306백만원이다. 〈 표 3-10 〉 과 같이 지원할 수 있는 항목은 보수 20만원(인,월), 교육훈련비 10-20만원, 부대비용 10만원 이내로 지급할 수 있도록 되어 있다<sup>2)</sup>.

<sup>2)</sup> 보건복지부(2004), 「2004년도 노인 일자리사업 안내」, p3.

〈 표 3-10 〉 노인 일자리 사업의 지원내용

유형별	지원내용	사용내역	비고
공공 참여형	· 참여인원 1인당 1회 100,000원 이 내	· 부대경비 - 자재비,교육비,피복비, 신분증제작비,상해보험등	· 사업기간 : 6개월 - 임금:월20만원/1인이내 - 부대경비는임금과별도
사회 참여 형	공익 강사 형 · 참여인원 1인당 1회 200,000원 이내	· 교육비 및 부대경비 - 강사료,교재제작비,피복 비,자재비,상해보험등	· 사업기간 : 6개월 - 임금 : 월20만원/1인 이내(부대비용과 별도) - 교육기간동안 임금지 급 안함
	인력 파견 형 · 참여인원 1인당 1회 100,000원 이 내	· 교육비 및 사후관리비 - 강사료,교재제작비, 파 견기관 관리비용 등	· 참여인원의 임금은 고 용업체에서 지급
시장 참여형	· 수행기관의 요청 예산을 근거로 예 산범위내에서 지원	· 참여노인 임금 또는 사 업비	· 임금은 월 20만원/1인 이내에서 보충적 지원

자료: 보건복지부 노인지원과(2004), 「노인 일자리사업안내」, p10.

동 사업은 지방자치단체, 시니어클럽, 노인복지관 중심으로 사업을 추진한다. 다음으로 노인일자리 사업기반이 미흡한 점을 감안하여 공공 참여형 일자리는 지방 자치단체에서 직접 수행하되 여건에 따라 민간위탁도 가능할 수 있도록 하였다. 또한 사회 참여형 및 시장 참여형은 민간과 위탁계약을 체결하도록 하여 사회 참여형은 노인복지관 및 시니어클럽에 사업을 우선위탁하고 시장 참여형은 시니어클럽중심으로 사업을 추진할 수 있도록 한다. 그러나 지방자치단체에서 직접 수행하는 것도 가능할 수 있도록 하였다. 이와 같이 효율적인 사업운영을 위하여 사업단이나 팀을 구성·운영함으로써 참여노인의 적극성 유발 및 독립적 사업운영의 기반을 조성하고 있다.

노인 일자리사업은 보건복지부, 지방자치단체, 사업수행기관, 노인인력 개발원 등 다양한 기관들이 참여하여 운영되는 프로그램이다. 보건복지부의 노인지원과는 노인일자리 사업 기본계획 수립, 노인일자리 사업수행 전반에 관한 총괄·조정, 노인일자리 사업에 대한 법령 및 제도

관리 등의 역할을 담당하면서 사업의 총괄적 내용을 관장하고 있다.

지방자치단체는 지방자치단체 고유 영역 또는 공공분야 등에 노인일 자리를 창출하는 집행적 역할을 담당한다. 지자체는 노인 일자리사업 관련(세부)실행계획 수립·시행하며 시·도지사 및 시·군·구청장은 일자리 유형별로 직접 또는 민간위탁 방식으로 사업을 수행한다. 참여대상으로 시니어클럽과 노인복지관은 사업수행기관으로 당연히 참여함을 원칙으로 하고, 동 기관이 없는 시·군·구는 종합사회복지관 등 사업수행이 가능한 기관도 참여할 수 있다. 또한 지방자치단체는 노인일자리 관련 사업수행기관에 대한 재정·행정지원을 통해 사업의 원활한 운영을 지원하고 지자체별로 노인복지기관·단체, 지방노동사무소, 지방상공회의소, 관계 전문가 등 노인일자리 관계자로 협의회를 구성·운영하며 노동부의 「사회적 일자리 지방추진위원회」와 협조체계를 유지한다.

다음으로 노인인력개발원은 사업에 대한 총괄전담기관으로서 노인일자리 사업 기획 및 홍보, 노인일자리 프로그램 개발·보급, 홍보체계 유지, 노인일자리 관계자 교육 훈련 및 정책 포럼 관리, 노인일자리 사업실적 및 통계관리 유지, 노인인력 D/B통합망 관리운영, 노인일자리 사업평가분석 및 기타 사업운영에 필요한 지원 등의 역할을 담당하고 있다.

개발원의 주요사업은 특히 노인 인력기관에서 간간히 의뢰받는 파트타임 형식의 주유원, 경비직 등 노인일자리가 갈수록 얼어붙는 상황에서 구체적 프로그램별로 일자리를 찾아낸다는 것이 주목되고 있다. 왜냐하면 교육, 의료, 사회복지 등 사회발전이나 삶의 질 향상을 위해 필요하지만 수익성이 낮아 민간시장에서 배제된 사회적 일자리를 중심으로 하고 있기 때문이다.

노인들의 능력과 적성에 맞고 시간적 연속성과 공간적 실체를 갖춘 활동으로 일거리(단편적인 활동내용중심)와는 구분되는 개념으로 참여대상은 65세 이상의 일할 의사와 능력이 있는 노인들로 하고 있다고 하지만, 일자리 예시가 구인처의 욕구가 얼마나 반영되는지에 대해 의문이 제기되고 있다.

### ③ 추진실적

2004년의 경우 비교적 사업수행이 손쉬운 공익형 일자리, 예컨대 거리환경정비, 거리질서 지킴이 등에 약 80%정도가 참여하여 노인 일자리 사업을 수행한 것으로 파악되고 있다. 물론 2005년도에는 공익형 일자리에 집중되는 것을 방지하기 위하여 공익형(2004년에는 공공 참여형이었음)비율을 65%로 낮추었지만 지역적으로 시장형이나 자립 지원형 일자리를 수행하기 곤란한 경우에는 여전히 공익형 일자리 비율이 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 아무튼 현재 우리나라 노인일자리 사업에 참여하고 있는 65세 이상 노인들은 신체적, 경제적, 교육적 측면에서 상당히 열악한 상태에 있는 것으로 보이고, 한국의 노인일자리 사업은 상당기간 이러한 참여자의 특성들이 반영되어 사업 유형 비율 등 사업추진의 방향이 설정되어야 할 것으로 보인다. 다음 < 표 3-11 > 은 2004년 12월 기준 사업추진 실적을 분석한 결과 나타난 사업유형별 분포도이다.

< 표 3-11 > 2004년도 사업유형별 추진실적 분포도 ( 단위 : 자리 )

구 분		일자리 추진실적	비 율	비 고
총 계		35,127	100%	
공익형		28,373	80.7%	
사회 참여형	소계	5,006	14.2%	
	교육형	3,800	10.8%	
	인력파견형	1,206	3.4%	
시장형		1,748	4.9%	

자료 : 2004년 사업추진실적 분석자료(보건복지부, 2004. 12월)

## (2) 대한노인회 취업지원센터(구 노인 취업알선센터)

### ① 현황

정부는 노인의 취업상담 및 취업알선을 통하여 여가선용 및 소득증진 기회를 부여하고자 1981년부터 보건복지부 부령에 의하여 노인취업상담

및 알선을 목적으로 대한노인회를 통하여 시행되는 노인능력은행을 운영하다가, 1997년부터 종래 운영해 오던 [노인능력은행]을 [노인취업알선센터]로 확대, 개편하고 2004년부터 대한노인회 취업지원센터로 명칭을 변경하고 보다 적극적인 노인취업 활성화를 도모하고 있다.

2004년 현재 대한노인회 시·도 연합회 및 시·군·구 지회에 70개 센터가 설치되어 운영되고 있다. 구체적으로 서울에 11개, 부산에 5개, 대구에 4개, 인천에 5개, 광주, 대전, 울산에 각각 2개, 경기도에 7개, 강원도에 5개, 충청북도에 3개, 충청남도에 5개, 전라북도와 남도에 각각 4개, 경상북도에 3개, 경상남도에 6개, 그리고 제주도에 2개 센터가 설립되어 전국적으로 대체로 고른 분포를 지니고 있는 것으로 나타났다(김한구, 2004).

## ② 주요 사업

취업지원센터는 노인복지법상의 노인연령에 맞추어 65세 이상을 알선 서비스 대상으로 하고 있으며, 2003년에는 대한노인회 자체평가를 통하여 실적이 우수한 30개 기관에 대하여 인센티브를 지급함으로써 기관운영의 내실화와 발전기반을 형성하고자 하는 노력을 수행하였다.

주요사업은 구직희망 노인의 상담·알선, 취업, 연계조정, 사후관리, 지역사회 업체 및 기관(단체) 대상으로 노인 구인처 개발, 노인의 능력과 적성에 맞는 직업교육 실시, 경로당 공동작업장 운영 활성화 지원, 구직희망 노인을 자원봉사 등 사회참여활동과 연계, 구인 및 구직자에 대한 지속적인 홍보활동 추진, 지역사회 내 노인취업정보 네트워크 구축이다.

노인인력을 필요로 하는 구인신청자들은 단순노동분야가 대부분으로, 일거리로는 완구의 마무리 작업, 제품 포장, 오망수리, 봉투 붙이기, 도라지·마늘·밤 등의 탈피작업 등의 일과 수위직, 주차 관리직, 청소원, 안내원 등이 주류를 이루고 있다.



### ③ 추진 실적

노인취업알선센터에서 수행하고 있는 노인취업의 알선에 있어서는 2004년 현재 알선을 희망한 사람 299,488명에 대하여 220,012명에게 대해 일자리를 제공함으로써 73.4%의 취업효과를 달성하고 있다. 알선하고 있는 직종은 기능직, 행정사무직, 단순노무직, 자동차 운전, 수위 및 경비직, 공원 호텔 안내원, 청소원, 판매원, 공동작업 등으로 구분되고 있는데, 이 중 수위 및 경비직에 대한 알선희망이 23,057명으로 가장 높았고, 단순노무직이나 공동 작업에 대한 알선희망도 높은 수준을 보였다. 반면 희망알선에 대한 성공은 공동작업의 경우가 54.4%로 가장 높았고, 공원이나 호텔에 대한 안내원이 5.9%로 가장 알선이 이루어지지 않은 것으로 나타났다.

대한노인회 취업지원센터는 구인처의 적절성 부족, 취업직종의 편중성, 취업교육의 내실성 부족 등이 문제점으로 지적되고 있으며, 사후관리 기능도 미약한 실정이다(김승용, 2005). 취업알선실적은 위에서 언급한 노인일자리 사업과는 달리 정부나 지자체에서 참여자 인건비가 예산에서 지원되지 않는 점에서는 긍정적이나 장기적 고용이 가능한 일자리에 얼마나 알선했는지가 사업성공의 주요관건이라 할 수 있다(강성추, 2005).

### (3) 시니어클럽

#### ① 현황

시니어클럽은 2001년도 시범사업을 시작으로 법인이나 단체 등에 위탁된 시니어 클럽(2005년 기준 31개소)에 국고와 지방비 지원을 통하여 노인일자리 창출하려는 사업이다. 초창기의 지역사회시니어 클럽(Community Senior Club : CSC, 노인자활후견기관)은 노인들의 사회적 경험을 활용하고 일거리에 대한 욕구충족과 경제활동을 지원하여 활기찬 노년생활 보장이라는 궁극적인 목표를 실현하기 위한 수단으로 노인들의

경제활동 지원을 중점사업으로 들고 있다. 2004년에 노인인력지원기관으로 명칭이 변경되어 노인들의 경륜을 활용한 경제·사회활동 참여확대를 통하여 활기찬 노년생활을 보장하고 고령화시대에 대비함을 사업의 목적으로 하고 있어 노인의 경제활동 이외에 사회참여 활동지원도 함께 할 것임을 명시, 최종 2005년부터 ‘시니어클럽’으로 명명되고 있다.

시니어 클럽은 지역에 따라 대도시형, 중소도시형, 농·어촌형으로 구분되며 지역특색에 맞는 사업단을 구성하고 있다. 사업들을 유형화하면 취업알선, 창업지원, 시장지향형 공동체 사업단, 공동작업장, 사회적 일자리 지향 공동체 사업단, 능력개발프로그램, 사회교육프로그램, 자원봉사 프로그램의 8개 유형으로 나누고 있다. 이 가운데 사회적 일자리 지향 공동체 사업 분야는 숲 생태 해설, 문화 해설 등 사회적 기여와 소득 창출의 두 가지 목적에 부합되며 참여노인의 호응도 높은 편이다.

이처럼 사업단은 노인취업 상담과 알선에 중점을 두는 기존의 노인취업알선 기관과 달리 노인이 회원으로 가입되어 자율적인 참여를 유도한다는 점, 사회적 일자리 창출에 중점을 둔다는 점 등에서 차별성을 지닌다.

우리나라 5개 시범사업 기관은 기관 성격에 있어 종교단체, 노인복지관, 사회복지관, 시민단체가 균형적으로 분배되어 있다. 지역 특성의 측면에서도 대도시형, 중소도시형, 농촌형, 특수 지역형이 고르게 안배되어 있다. 시니어클럽 사업의 기본 구성은 65세 이상의 노인과 50세 이상의 퇴직자를 대상으로 지역단위(시, 도)로 구성하고 노인을 대상으로 하는 자활훈련기관 지원 사업 형태로 운영하고 있다. 저소득층 노인 뿐 만 아니라 일반 노인들도 참여토록 되어 있다. 이를 기반으로 시니어 클럽사업은 전문상담 사업팀, 자원 봉사형 사업팀, 종합용역 서비스팀, 가사지원 서비스팀, 지역사회 수요에 따른 각종 교육, 사업 자문팀, 자립형 자활근로 사업팀 등의 영역으로 구분되어 운영되고 있다.

## ② 주요사업

시니어 클럽 사업은 수익지향형 취업·창업, 협동조합형 공동창업을

기본유형으로 하며 그 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 수익지향형 취업·창업은 취업과 창업으로 나눌 수 있다. 취업은 매우 제한적인 형태로 이루어지고 있으며 이를 지원하는 기구로는 노인취업알선센터, 취업정보센터(시군구), 고급인력정보센터(경충)등이 있다. 그리고 취업은 장기취업과 단기취업으로 구분된다. 장기취업은 특수기능직, 행정사무직, 건축기능직, 수위경비직, 공원·호텔 안내원, 청소원, 판매원, 공동부업장 등이며, 단기취업은 취로사업, 건축토목사업, 일손 돕기 사업, 주유소 판매 등이다.

또한 창업은 현재 노인들이 개인 창업을 시도하는 경우를 발견하기는 매우 어렵다. 그 이유는 개인 창업에 필요한 충분한 자금을 보유하고 있는 경우가 적으며, 대출에 필요한 자격을 갖춘 경우 또한 드물기 때문이다. 일반적으로 창업을 돕는 기구로는 영세민 창업지원 자금(근로복지공단), 생업자금 융자(복지부), 중소기업인 지원센터 등이 있다. 그리고 창업은 투자규모에 따라 영세창업(약 1,000만원 이하)과 소규모 창업(5,000만원~1억원)과 대규모창업(1억원이상)으로 구분할 수 있다.

공동 작업장형 영세창업에는 악세사리 판매, 영세 식품제조, 식품판매 등이 있으며, 소규모 창업에는 식품제조, 전문기술 지원단, 유기농업, 청소사업, 간병 사업등이 있고, 대규모 창업에는 전통식품 제조업과 양계·축산업 등이 있다.

둘째, 협동조합형 공동창업은 수익 창출형 공동창업과 비수익형 공동창업으로 나눌 수 있다. 수익 창출형 공동창업의 주요 업종은 식품 제조업, 식품 판매업, 청소 및 세탁업 등이 있으며 시장경쟁 업종부터 틈새업종까지 매우 다양하다. 비수익형 공동 창업의 주요업종은 보육·탁아사업, 간병 및 가사도우미 사업 등이 이에 해당한다. 시니어 클럽 사업은 추진과정에서 그것을 활성화시키는데 필요한 다양한 지원 장치가 마련되지 않았다는 점에서 비수익형 공동창업을 추진하기에는 대단히 열악한 조건에 처해 있다고 할 수 있다. 즉 최소한의 운영비로 많은 노인들의 근로활동과 사회참여기회를 보장해야 하는 상황에서 수익이 발생하지 않아 노인들의 인건비를 지급해야 하는 사업은 추진이 불가능한 것이다. 이 점과 관련해서 시니어클럽이 지역사회에 이바지하고 소득이 부족한

노인의 참여를 끌어내기 위해서는 최소한의 인건비 지원이 필요하다고 하겠다(김근태, 2003).

### ③ 추진 실적

2001년 노인고용창출 전문사업기관으로 지정된 시니어클럽은 2005년 현재 전국적으로 31개소가 활성화 되어 운영되고 있다. “일하는 100세 아름다운 실버”라는 기치 아래 소양교육 및 전문교육(맞춤교육)을 통하여 지하철택배사업, 숲 생태 해설사업, 베이비시터사업, 재활용사업 등의 특성에 맞는 50여개의 노인 적합형 직종을 개발, 보급하였다. 그 성과로 시니어클럽은 2005년 현재 총 참여인원 842명, 연인원 5,052명이 참가한 것으로 나타나고 있다(서울시, 2005).

현재 전국 시니어클럽은 기관 당 평균 8개 정도의 생산적인 사업단을 운영하고 있으며, 약 10,000여명의 노인들에게 평균 30~60여 만원의 소득을 제공하고 있다. 이러한 시니어클럽의 역할은 실효성 없이 추진되고 있는 노인 일자리사업과는 분명한 차이가 있으며, 건전하고 생산적인 노인일자리 창출 기반을 구축해나감으로써 고령사회 노인인력활용의 참 대안을 제시하고 있다고 평가된다.

## (4) 노인공동작업장

### ① 현황

노인공동작업장은 노인의 적성과 능력에 맞는 일거리를 마련하여 노인에게 소득기회 및 여가선용의 기회를 제공하기 위해 1986년부터 설치·운영되고 있는 프로그램이다. 작업장 설치가 가능한 공업단지나 경로당 또는 노인복지시설을 활용하여 지역적 특성 및 노인의 적성과 능력에 적합한 직종을 선정하여 발생된 이익금을 노인에게 배분하는 제도이다.

노인공동작업장 프로그램은 일할 수 있는 인력을 충분히 확보하고 있는 지역중심으로 작업장 설립, 공업 단지 또는 생산업체와의 연계생산이 가능하여 노인에 맞는 작업량 확보가 용이한 지역에 우선 지원하여 작업량이 계속 확보되도록 업체와 유기적인 협조체제 유지, 작업량확보와 생산 및 유통이 자생적인 체계를 갖도록 유도함과 아울러 작업 공간 확보 시 지역의 노인복지시설을 최대한 활용한다는 기본운영방침을 설정하고 있다.

## ② 주요 사업

노인공동작업장에서 하는 일은 주로 제품포장, 약세서리, 봉투 붙이기, 마늘 까기, 원예, 제품의 조립·가공·농산물 재배·수공예 등이 예시되어 있다. 하지만 이러한 작업을 통하여 얻는 수입은 극히 적고 일거리가 충분히 확보되지 않아 전체 작업장 중 약 20%정도만이 가동되고 있는 실정에 있다. 아래 < 표 3-12 > 는 공동작업장 작업 모인의 1일 평균 임금소득으로 작업장을 통해 얻은 소득이 매우 적어 노인들의 소득향상에는 별로 기여하지 못하고 있음을 알 수 있다.

< 표 3-12 > 공동작업장 작업 모인의 1일 평균 임금소득 (단위 : 개, %)

1일 평균 임금소득	작업장 수	백분율
3천원 이하	48	45.7%
5천원 이하	28	26.7%
7천원 내외	15	14.3%
1만원 내외	10	9.5%
1만 5천원 내외	3	2.9%
2만원 이상	1	1.0%
합계	105	100.0

자료 : 대한노인회 산하의 공동작업장에 대한 설문조사, 노인문제연구소, 2000.

### ③ 추진 실적

2003년 현재 전국에 545개소의 노인공동작업장이 운영되고 있으며, 근거리 작업장과 동년배들과 함께 일하는 것을 좋아하는 여성 노인들에게 적당해 특히 65세 이상 취업 여성 노인에게는 소득을 보조해 주는 역할을 한다. 작업장 설치에 소요되는 예산은 국가와 지방자치단체가 각각 50%를 지원해 주고 있다. 공동작업·직종으로는 제품의 조립·가공·농산물 재배·수공예·봉투제작 등인데, 이러한 작업을 통하여 얻는 수입은 극히 적고 일거리가 충분히 확보되지 않아 전체 작업장 중 약 20%정도만이 가동되고 있는 실정에 있다.

노인공동작업장은 일거리가 없어서 작업을 못하는 노인도 있지만 대부분 노인들은 일을 해보았자 만족할 만한 소득을 얻지 못하므로 공동작업장은 참여노인의 저조, 작업환경의 미비, 지역산업체와의 연계부족, 정부재정의 미흡 등의 문제로 인하여 그 본래의 기능을 수행하고 있지 못하는 실정이다(임춘식, 2004).

#### 2) 지방정부(서울시)

노인취업을 전담하는 기관으로는 각 지자체별로 노인복지와 고용에 관한 업무를 전담하고 있다. 예를 들어 서울시의 경우 노인복지과는 주로 중앙정부의 노인 고용촉진 정책을 집행하는 업무를 수행하며 예외적으로 노인취업훈련센터 운영, 노인일자리 창출 사업 등과 같은 프로그램은 자체적으로 개발하여 모범사례가 된 경우이다.

서울시의 노인 취업 활성화 정책은 사회적 약자보호 정책, 활기찬 노후 생활 추진정책 속에서 추진되고 있으며 1999년을 기준으로 지속적인 개선노력을 경주하고 있다. 서울시가 추진하고 있는 취업 활성화 정책은 주로 고령자 취업알선센터를 중심으로 이루어지고 있으며 실버취업박람회 개최, 노인취업훈련센터 운영, 노인일자리 창출 사업 등으로 추진하고 있다.

이와 같은 사업을 추진하는 전담기관으로는 서울시 여성 복지국 소속

의 노인복지과가 있으며 노인복지와 고용에 관한 업무를 전담하고 있다. 서울시의 노인복지과는 주로 중앙정부의 고령자 고용촉진 정책을 집행하는 업무를 수행하며 예외적으로 실버취업박람회와 같은 프로그램은 자체적으로 개발하여 모범사례가 된 경우이다.

#### (1) 서울시 노인일자리 지원 사업

##### ① 현황

서울특별시시는 노인일거리 마련 사업을 실시함으로써 노인들에게 노인복지사업 자원봉사에 참여할 기회를 부여하고 상부상조하는 사회적 분위기를 조성하기 위해 2001년부터 60세 이상 근로능력이 있는 서울특별시 거주 노인(경로식당 이용 노인이 근로 희망 시 우선 기회 부여)에게 자원봉사 활동비로 1시간에 2,500원을 지급하고 있다.

##### ② 주요 사업

노인 일자리 지원사업의 주요 사업 분야는 경로식당 조리 및 배식 자원봉사, 식사배달 및 반찬배달 사업과 조리 자원봉사, 노인복지시설 자원봉사, 교통지도 봉사, 골목순찰, 공원청소, 자연보호 제도 및 청소업무, 기타 노인에게 적절한 사업 등 노인복지사업 분야를 보조하고 있다.

〈 표 3-13 〉은 서울특별시 노인 일자리사업 사업유형별 현황이다.

〈 표 3-13 〉 서울시 노인 일자리사업 사업 유형별 현황

구분	계	공공참여형	사회참여형	시장참여형	비고
사업수(개)	95	36	39	20	
일자리수(명)	3,380(100%)	2,381(68.4%)	855(24.6%)	244(7.0%)	
사업비(천원)	3,630,000	2,509,220	384,340	286,440	자부담 122,480별도
사업내용		지하철 공원 하천 거리 환경지킴이	어린이집 유치원 주유원 주차관리 운전교습	지하철택배 재생비누 제작 및 판매 재활용품판 매	

자료 : 서울시(2004), 노인복지과 내부자료.

서울특별시의 경우 2003년 국고 50%, 시비 50%를 지원하고 있으며, 동 사업의 활성화를 위해 보건복지부에서는 2004년 노인일자리 마련 등 고령화 대책을 대비하기 위해 대폭적인 예산배정과 노인인력운영센터를 신설하여 일자리 교육과 일자리 보수를 지원하고 있다.

### ③ 추진 실적

노인 일자리 창출을 위해 서울 4개 지역에 설치되어 노인택배사업, 세탁소 등을 운영하고 있다. 강사를 파견하여 취업교육도 실시하고 있으며 참여 인원은 월평균 총 2,000여명이며 월 25일, 1일 2시간을 초과할 수 없게 되어 있다<sup>3)</sup>. 보건복지부는 2007년까지 노인에게 30만개의 일자리를 창출하여 노인 활용정책으로 추진한다는 계획을 수립하여 추진하고 있다.

## (2) 실버 취업 박람회

### ① 현황

실버취업박람회는 고령자의 구인·구직자간 만남의 장을 마련하여 고령자의 취업을 활성화하고 고령화 사회에서 노년층의 구직을 통한 자립·자활을 지원하기 위해 2003년 3월 5일 서울 부시장 방침 제 148호로 시작되어 매년 년 2회씩 운영되고 있다. 동 프로그램은 서울시가 우리나라에 처음 도입하였으며 그 실적이 우수하여 현재 부산, 인천, 광주 등 각 지방자치단체에서도 실버취업박람회를 도입하여 각 지방자치단체에 확산되고 있는 프로그램이다.

실버취업박람회가 추진하고 있는 구체적인 방향은 첫째, 구인 및 구직자 만남의 장을 마련하고 고령층 취업확대 및 취업정보 제공 둘째, 취업 전문 업체와 연계하여 구인업체 다량확보 및 행사기획 전문성 확보 셋째, 적극적인 홍보 실시로 노년층 취업에 대한 사회적 인식제고 넷째,

---

<sup>3)</sup> 서울특별시(2004), 노인복지과 내부자료.



각종 홍보매체를 적극 활용하여 취업박람회의 효과성 제고 다섯째, 행사에 참여한 구인 및 구직자의 지속적이고 체계적인 사후관리 여섯째, 서울시 노인복지관과 고령자 취업알선센터 연계강화를 통해 역량집중이다.

## ② 주요 사업

2003년부터 2004년도 하반기까지 총 4회 개최된 서울시 실버취업박람회는 언론의 지대한 관심 속에 노인 취업분위기 확산이라는 소기의 성과를 거두고 있으며 노인취업지원을 위한 새로운 사업 즉, 노인취업훈련센터 개설 등의 필요성을 제기하였다. 또한 서울시 독자적으로 수행한 실버취업박람회의 전국적 개최확대로 노인취업사업을 위한 전국적 공감 및 정책의 통일성을 기할 수 있는 기반을 마련하게 되었다.

## ③ 추진 실적

2004년도 하반기까지의 실적을 보면 총 1,571개 업체가 참여하였고, 참가인원은 118,000명중 15,862명이 취업되어 노인취업 활성화에 큰 역할을 담당하고 있다 < 표 3-14 > .

< 표 3-14 > 실버취업박람회 추진실적

구분	2003년 상반기	2003년 하반기	2004년 상반기	2004년 하반기
일시	2003.5.29-5.30	2003.10.28-10.29	2004.6.17-6.18	2004.10.21-10.22
장소	코엑스 태평양홀 (780평)	코엑스 인도양9홀 (1,100평)	코엑스 인도양9홀 (1,100평)	코엑스 태평양홀 (780평)
소요예산	1억1천3백만원	1억5천5백만원	1억4천5백5십만원	1억7천만원
참여업체	220개 업체	497개 업체	390개 업체	464개 업체
참가인원	22,000명	31,000명	33,000명	32,000명
이력서접수	15,053건	20,529건	22,908건	17,366건
취업실적	2,860명	3,737명	5,909명	3,356명

자료 : 서울시(2004), 노인복지과 내부자료.

향후 실버취업박람회가 노인 취업활성화라는 정책적 효과를 거두기 위해서는 많은 제도적 개선이 필요하다. 우선 업무추진체계 구성적 측면에서는 일자리 사업 관련자들의 연계성 강화 및 네트워킹 시스템 구축, 실무자들의 정보공유, 민관의 유기적 협조체계 구축, 실무자들의 전문교육이 필요하다. 또한 사업수행 측면에서는 구인업체 개발 및 관리, 취업알선 기회 확대 및 취업알선 기관의 확대가 필요하며 적극적인 홍보 및 참여자들에 대한 철저한 사후관리가 필요하다.

## 2) 전달체계의 판단기준에 따른 적합성

현재의 노인복지서비스의 전달체계는 국가의 노인복지정책에 따른 각 부문별 사업의 기본방향 및 대책을 수립하고 이것이 하달되면 각 기관은 이에 따른 기본방향 및 시책에 따른 세부 시행계획을 수립하며, 자체적으로 시행계획을 수립 하여 대상노인에게 수혜할 수 있도록 하는 수직적인 전달체계로 되어 있다.

그러나, 노인취업프로그램을 운영하는 기관이 보건복지부와 여성부, 노동부 등과 연계되어 각각 운영되거나 감독되고 있어 노인취업프로그램을 효과적으로 활성화 하는데 많은 문제점이 야기 되고 있다.

노인취업서비스의 효율적 전달체계를 위해서는 다양한 전달체계에 대한 기준이 필요하다. 다음 과제들을 개선하면 더욱 프로그램의 효율성을 올릴 수 있을 것이다.

- (1) 적합성 : 노인취업서비스에서 제공하는 급여체계는 노인의 욕구를 충족시키지 못하며 단기성이 강하다.
- (2) 일반성 : 취업을 원하는 노인들에게 다양한 급여체계로 제공하여야 하나 대상자들에게 일반적인 상담이나 소개 등만 주어지고 사후관리가 체계적이지 못하다
- (3) 전문성 : 노인취업서비스의 효과성과 형평성을 높이기위해거 기관의 전문성과 관리인력 및 전문교육을 가능한 인력이 필요하다.

- (4) 책임성 : 공공부문과 또 수급자가 사회복지 급여에 대해 책임감 있는 자세로 이루어지어야 한다.
- (5) 접근용이성 : 지금 프로그램의 서비스를 받으려면 기관을 방문해야 할 경우가 많으나 제대로 방문하기가 용이하지 않아 노인들의 프로그램 참여가 저조하게 되는 것이다.
- (6) 장기성 및 지속성 : 노인취업 급여에 대하여 공공부문 지원에 이루어지는 급여가 끝나면 프로그램의 지원금이 없어 존속하지 못 하는 경우가 많다.
- (7) 통합성 : 앞에서 언급한 바와 같이 프로그램의 지원금 낭비를 억제하기 위해선 프로그램의 성격별로 통합하여 관리 할 필요가 있다.

지금까지 살펴 본 노인 취업 전달체계 및 주요 사업을 근거 법령에 따라 정리하면 다음 < 표 3-15 > 와 같다.

< 표 3-15 > 전달체계 및 취업프로그램별 특성

법령	기관	전달체계 및 프로그램	특성
노인복지법	보건복지부	노인 공동작업장	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1986년부터 시작된 사업</li> <li>· 특별한 기술훈련 없이도 가능한 소일거리를 제공함으로써 여가선용 및 경제적 도움을 줌</li> <li>· 2003년 현재 경로당, 노인복지관 등 545개소 운영</li> <li>· 포장상자 접기, 봉투제작, 제품포장 정리 등 단순작업</li> <li>· 예산은 국가와 지방자치단체가 50%씩 지원하나 작업장의 20%가동율에 그치고 있음</li> </ul>
		한국노인인력 개발원 :노인일자리 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 2004년 노인일자리사업을 체계적으로 수행하기 위해 국민연금관리공단에 설치됨</li> <li>· 2009년까지 노인일자리 30만개 창출목표 설정</li> <li>· 보건복지법 23조에 근거하여 2003년 대통령 업무보고회에서 논의시작</li> <li>· 2004년 1월 29일 □□노인인력운영센터□□라는 전담기구 설치후 본격적으로 사업활동을 시작함</li> </ul>

		<b>노인인력지원 기관 :지역사회 시니어클럽</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 2001년도 5개소→2004년 현재 29개소(개소당 1억5천만원 지원, 전담직원5명)가 설치·운영중</li> <li>· 사업유형 : 취업알선, 창업지원, 시장지향형 공동체 사업단, 공동작업장, 사회적 일자리지향 공동체 사업단, 능력개발프로그램, 사회교육프로그램, 자원봉사프로그램 등</li> <li>· 2000년 1,200명의 일자리 창출</li> </ul>
		<b>노인취업알선 센터</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 대한노인회 노인인력취업알선센터(위탁운영방식)</li> <li>-2003년 현재 70개소(개소당 600만원 지원)</li> <li>-전담직원도 없고, 단기의 1회성 사업이 위주이기 때문에 안정적인 일자리 알선정책이 아님</li> <li>· 서울시 고령자취업알선센터(위탁운영방식)</li> <li>-14개소(개소당 약 4,600만원 지원, 전담직원 2명)</li> <li>-약 3,500명의 노인취업 지원</li> </ul>
서울시조례	서울시	<b>노인일자리 지원 사업</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 2001년부터 60세 이상 근로능력 있는 서울시 거주 노인에게 활동비로 1시간에 2,500원 지급</li> <li>· 참여 인원은 월평균 총 2,000여명이며 월 25일, 1일 2시간을 초과할 수 없음</li> </ul>
		<b>실버취업 박람회</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 2003년부터 국내 처음으로 실버취업박람회를 연 2회 개최</li> <li>· 2004년 상반기까지 구인업체 1,089개 기업 참여 및 12,506명 취업</li> </ul>

이상의 고찰에서와 같이 우리나라 중앙정부의 노인취업전달체계와 프로그램은 보건복지부의 노인복지법에 근거한 것이 주류를 이루고 있으며 지방정부(서울시)는 서울시 조례에 근거하고 있다. 노인복지법은 연령 하한선을 65세 이상, 서울시는 60세 이상으로 규정하고 있으며 이 법에 근거하여 취업알선, 교육훈련, 취업상담 등의 서비스를 제공하고 있다. 또한 노인취업알선 관련기관 자체적으로 일자리 마련 프로그램을 운영하고 있다. 취업관련 프로그램 및 관련 기관을 이상의 고찰을 통해 요약하면 다음과 같다.

첫째, 노인복지법에 근거한 보건복지부 산하 노인 취업알선기관은 한국노인인력 개발원, 대한노인회 취업지원센터, 시니어클럽, 노인공동작업

장이 있다.

한국노인인력개발원은 65세 이상을 알선서비스 대상으로 노인취업알선 사업을 실시하고 있다. 보건복지부와 각 지자체가 국비와 지방비 251억원을 들여 시행하는 한시적인 기관이지만 노인인력활용인프라 구축이라는 측면에서 긍정적인 평가를 받고 있다.

주요사업인 노인일자리 사업 프로그램은 노인일자리 창출 필요성이 대두되어 노인의 능력과 적성에 맞는 일자리를 창출·제공하고자 추진하고 있는 노인취업활성화 프로그램이다. 사업유형을 공공 참여형, 사회 참여형, 시장 참여형으로 구분하여 일자리를 예시, 보건복지부와 지방자치단체, 노인인력운영센터, 사업수행관등 다양한 기관들이 참여하여 운영되고 있다. 국비와 지방비의 지원으로 월 보수 20만원과 교육훈련비, 부대비용을 지원하도록 되어 있으며, 효율적인 사업운동을 위하여 사업단이나 팀을 구성하여 참여노인의 적극성 유발 및 독립적 사업운영의 기반을 조성하고자 운영하고 있다.

대한노인회 취업지원센터에서는 65세 이상 노인을 알선서비스 대상으로 실시하고 있다. 대한 노인회 취업지원센터는 정부나 지자체에서 참여자 인건비가 예산에서 지원되지 않는다는 점에서 차별성을 두고 있지만 대한 노인회 취업지원센터는 구인처의 절대성 부족, 취업직종의 편중성, 취업교육의 내실성 부족 등이 문제점으로 지적되고 있으며, 사후관리기능도 미약한 실정이다.

시니어 클럽 사업은 2001년도에 시범사업을 시작으로 2005년 현재 31개소가 설치·운영되고 있다. 지역특색에 맞는 사업단을 구성하여 노인이 회원으로 가입되어 자율적인 참여를 유도하고, 사회적 일자리를 창출한다는 점에서 다른 프로그램과 차별성을 지닌 프로그램이다.

노인공동작업장은 노인에게 소득기회 및 여가선용의 기회를 제공하기 위해 1986년부터 설치·운영되고 있는 프로그램으로 작업장 설치가 가능한 공업단지나 경로당 또는 노인복지시설을 활용하여 운영되고 있다. 하지만 일거리가 충분히 확보되지 않고 작업을 통해 얻는 수입은 극히 적어 2003년 현재 545개소 중 약 20%의 가동율에 그치고 있는 것으로 나타났다.

둘째, 서울시 조례에 근거한 서울시의 노인 취업알선기관은 노인일자리 지원 사업 기관과 실버취업박람회 있다.

노인일자리 지원 사업은 2001년부터 근로능력이 있는 서울시 거주 노인에게 해당하는 것으로 근로희망 시 활동비로 1시간에 2,500원을 지급하고 있다. 보건복지부는 2007년까지 30만개의 일자리를 창출하여 서울시 노인일자리 지원사업과 함께 노인 활용정책으로 추진한다는 계획을 수립하여 추진하고 있다.

실버취업박람회는 2003년부터 2004년도 하반기까지 총 4회 실시되어 노인취업지원을 위한 새로운 사업 즉, 노인취업훈련센터 등의 필요성을 제기하였다. 2004년도 하반기까지 총 1,571개의 업체가 참여하여 노인취업활성화에 큰 역할을 담당하고 있는 것으로 평가받고 있다.

이와 같이 중앙과 지방정부는 각 기관별 전달체계와 프로그램을 갖고 있다. 하지만 이 전달체계들은 서비스의 중복적 운영과 전담인력의 부족으로 전문성, 효율성이 떨어지고 노인의 취업효과가 미진한 것으로 보고되고 있다(임춘식, 2004). 또한 노인취업알선 관련기관 간 연계 부족으로 구직자와 구인처에 대한 정보가 공유되지 못하고 있어 노인 취업 기관간의 상호 연계와 활성화 대책이 요구되고 있다.

## 5. 재원 체계

### 1) 현황

우리나라의 노인복지예산이 포함된 사회복지예산 비율은 우리와 소득수준이 비슷한 국가들의 1/3이하이며 저소득국가의 비율과 유사한 수준에 머물러 있다. 노인복지예산이 해마다 조금씩 증가 추세이나 선진외국에 비해 너무나 미흡함을 알 수 있다.

2005년 노인복지 관련 예산은 3,301억원으로 정부예산 대비 0.42%, 보건복지부 일반회계예산 대비 3.82%를 차지하고 있다. 전년도와 비교하면, 일부 노인복지사업의 지방이양으로 인해 노인복지 관련 예산은 5,005억원에서 3,301억원으로 1,704억원 감소, 정부예산대비 비율은 2004년 0.42%

에서 2005년 0.25%로 0.17%p 감소하였다. 하지만, 10년 전인 1995년과 비교하면, 노인복지 관련 예산은 5배가량 증가하였고, 정부예산 대비 비율은 약 2배, 보건복지부 일반회계예산대비 비율은 약 1.2배 증가한 것이다.

집행내역을 보면, 노인복지예산은 생활보호노인을 위한 노인수당(55.5%)과 이들 노인의 시설보호(31.3%), 경로당 지원(10.1%)에 97.0%정도가 사용되고 있다. 즉 우리나라 노인복지정책은 생활보호 대상노인을 중심으로 한 사업에 국한되어 있다고 볼 수 있다. 이와 같은 사실은 대다수의 노인 인구층을 형성하는 일반노인을 위한 노인복지정책은 예산의 절대부족으로 극히 초보적 수준의 정책에 머물러 있다는 반증으로 볼 수 있다.

정부가 지원하는 고령자취업 관련 서비스기관에 대한 예산도 미흡한 것이 문제이다. 보건복지부 산하 고령자취업 서비스기관인 고령자노인취업알선센터와 노인공동작업장에 대한 예산도 지원이 대단히 미흡한 실정으로 2005년 현재 노인취업프로그램과 관련된 총 사업비는 국고 200억원, 지방비 225억원으로 총 425억원이다.

## 2) 민간재원의 조달

노인취업프로그램의 성공여부는 민간과의 재원조달방법이 매우 중요한 문제이다. 사회복지프로그램에는 재원이 필요하며, 최적의 프로그램을 제시하여도 재원이 불충분하면 프로그램의 실패할 수밖에 없다. 현재의 우리나라의 노인취업프로그램은 국가가 압도적으로, 국가가 주도적으로 노인취업프로그램을 운영하고 있다.

프로그램들이 중·단기로 프로그램을 이끌어 가지 못하는 이유 중에 하나도 국가의 주도적 운영 때문이다. 영국이나 일본 같은 경우에도 기본 틀만 국가가 기반이 되어주고, 민간과의 공유로 사회에 진입한 사례가 많다. 우리나라도 프로그램의 중·단기로의 지속성을 가지고 운영하기 위해선 복지자금을 공공모금과 같은 모금 방법이 아닌 기업과의 네트워크로 기업이 프로그램을 관리 할 수 있는 효율적인 방법을 모색해야

한다. 기업이 노인취업에 관심을 가지게 하려면, 정부의 행·재정적 지원이 필요할 것이다.



## 제 4 장 노인취업정책의 문제점 및 개선 방안

### 제 1 절 노인취업정책의 문제점

노인취업은 노후의 소득보장 대책이 미흡하고 불안정하며 가족 의존적인 부양기능이 저하되고 있는 상황에서 노후생계대책으로 필요할 뿐 아니라, 노인은 그 능력에 따라 적당한 일에 종사하고 사회적 활동에 참여할 기회를 보장받는다고 하는 노인복지법의 기본이념과 조항에 따라 하나의 권리로 주어지고 있다. 특히, 노인취업은 현대사회의 노인문제를 해결할 수 있는 가장 효과적인 대표적인 대안의 하나라고 할 수 있다(임춘식, 2004). 즉 노인의 모든 근본적인 문제를 해결하기 위해서는 노인취업이라는 해답이 가장 노인의 문제를 해결할 수 있는 방안이라 할 수 있다.

노인취업정책의 문제점을 분석틀의 구성요소인 대상체계, 급여체계, 전달체계, 재원체제로 나누어 본 결과 다음과 같은 문제점이 나타난다.

첫째, 적용대상의 모호성이다. 대상에 있어 노인취업프로그램의 대한 홍보와 정보의 부족으로 프로그램을 몰라 이용을 못하는 노인들이 대부분이며, 인지하고 있어도 이것이 내가 할 수 있는지 없는 지 이런 판단을 할 수 있는 정보가 부족하다는 것이다. 또 지리상의 정보가 없어 노인들이 장소가 어디에 위치했으며 어디서 서비스를 받는지에 대해 모르는 실정이다. 그리고 세분화 다양한 연령대의 프로그램의 부족으로 연령대가 맞지 않아 활성화되지 못하는 상황도 있다.

둘째, 급여체계에 있어 노인들에 근무에 비해 적은 급여가 적용되어 노인인력들이 기피하는 현상이 있고 지금 시행하고 있는 프로그램들은 수익사업보다는 공공부분의 보조로 이루어지는 프로그램들이 대다수이기 때문에 보조가 끝나면 운영하기 어려운 프로그램들이 많으며, 수익사업으로 이루어지는 프로그램들은 운영하는데 수익금 대다수가 노인인력들의 배분금 지급을 하고 운영하는데 힘든 상황이다. 또한 직업교육이나 훈련이 부족하여 노인인력들이 활동을 할 때 피동적 행동이 이뤄지고 있

다.

셋째, 전달체계의 측면에서는 노인 취업 업무를 담당하는 정부 중앙 부처가 분산되어 있어 노인 취업업무의 연관성을 구조적으로 저해하는 요인으로 작용할 수 있으며 입법 추진과정에서 부처 간의 이기주의를 조장할 수 있으며 이중적인 감독 및 통제로 자율적인 결정과 집행을 저해할 수 있다. 이러한 기관별 다원화에 따른 관리부처와 각 기관별 사업대상자의 개별적인 적용은 정보와 자료의 공유나 관리방안에 대한 유기적인 협조가 불가능하게 하며, 행정의 중복 및 비능률과 노인들의 혼란 및 접근성의 장애를 초래하고 있다.

또한 노인취업프로그램 관련 기업들 간의 공유가 부족하고, 실적주의로 인한 기관들의 변질된 경쟁으로 시장성 또는 실적이 많이 나올 사업들을 주목적으로 목표와 기능이 중복된 사업들이 많다. 그로 인한 문제로 서비스가 피상적인 1회성으로 머물 가능성이 많다. 사회와의 홍보활동의 부족으로 특히 교육형 사업으로는 사회통합이 부족한 실정이다. 이러한 기관별 다원화에 따른 관리부처와 각 기관별 사업대상자의 개별적인 적용은 특히 사업대상자가 다르게 선정되어 있어, 양 부처 간에는 자료공유가 불가능하므로, 대상에 대한 개별적인 관리가 요구되어 기관별 협조가 여의치 못하게 되는 것이다.

넷째, 노인복지 예산 및 노인취업프로그램의 예산이 부족한 실정이다. 또한 노인취업사업의 재원에 있어서 사회에서는 참여가 거의 없다는 부족한 결점이 있다.

## 제 2절 노인취업 정책 개선 방안

### 1. 취업대상의 적정성 확보

대상연령의 규정에 있어서 차이를 보이고 있는데 고령화 시대에 맞추어 연령규정을 통일적으로 제시할 필요가 있으며 연령규정을 축소 조정하는 것이 바람직할 것이다. 현재 「노인복지법」에서는 대상자를 65세

이상자로 규정하고 있지만 관련기관과 프로그램에 따라 적용대상 노인을 다르게 규정하고 있으며, 기관별로도 대상자 규정이 다르다. 따라서 관련 법의 개정을 통해 적용대상 연령을 하향 조정하고, 각 프로그램에 따라 적용대상을 탄력적으로 적용할 수 있게 함으로써 노인 취업에 있어 누락되는 부분이 없도록 하여야 할 것이다.

또한 노인취업을 위해 무엇보다도 중요한 것은 노인취업정책의 대상 집단으로서 노인자신의 주도적인 노력과 의식개혁이 선행되어야 한다. 취업에 대한 적극적이고 능동적인 태도, 새로운 지식과 정보습득을 위한 교육을 통한 자기개발, 건강관리, 과거의 지위와 연계시키지 않는 자세 등 노인 스스로 자기혁신을 위한 노력을 게을리 해서는 안 될 것이다. 이를 위해서는 노인들도 직업교육 및 훈련을 통해 자신의 직업능력을 향상시키려는 노력을 해야 한다. 또한 노인 자신의 현실적 입장을 수용하려는 태도를 가져야 한다. 과거의 임금과 지위 등에 대한 생각을 버리고 사회구성원으로서 스스로 일을 하겠다는 신념과 의지를 전제로 하여 국가와 기업체의 정책가치가 합치될 때 노인의 취업욕구와 사업주의 욕구를 동시에 만족시켜 줄 것이다.

## 2. 취업급여의 확대

현재 취업을 희망하는 노인들은 많으나 운영되고 있는 사업은 열악한 상태이고, 또 근무하는 노인들은 건강한 노인에 한하고, 급여도 터무니없이 적어 아직도 노인취업이 열악함을 그대로 보여주고 있다.

또한 노인취업프로그램에서의 급여는 각 취업기관별 노인취업의 보호내용이 주로 물질적 급여에 한정되어 있고 그 수준 또한 낮아서 실질적인 도움이 되지 못하고 있다. 노인의 욕구에 맞는 개별적이면서도 종합적인 대인 사회복지서비스가 부족한 실정이며, 노인취업프로그램의 급여체계를 확대하기 위해서 프로그램의 다양화를 추구해야 할 것이다.

현재 현금급여에 치우쳐 있는 급여형태도 현물급여, 서비스 급여 등 여러 방법의 급여 체계로 전환하여 노인의 여가시간 해결과 건강유지라는 취지하에 취업을 희망하는 노인들에게 제공해야 할 것이다.

### 3. 전달체계의 확립 및 프로그램 내실화

우리나라에서 수행되고 있는 노인 취업 활성화 프로그램은 중앙정부와 지방정부에서 각각 나름대로 구비되어 연계되고 있으며 이러한 프로그램들이 잘 운영된다면 노인 취업문제는 쉽게 해결될 수 있을 것이다. 각 문제에 대해 해결할 수 있는 방안은 다음과 같다.

첫째, 취업 활성화 프로그램들이 운영주체에 따라 중복적이고 단편적으로 이루어지고 있다는 것이다. 중앙정부와 서울시의 노인일자리 사업의 경우, 유사한 프로그램이 서로 다른 기관에서 개별적으로 수행되고 있어 프로그램 운영의 비효율성이 누적되고 있으며 중복적인 사업수행으로 인해 예산이 낭비되고 있다.

따라서 현재 수행되고 있는 다양한 프로그램들에 대해 사업 분야, 세부사업내용, 고용대상 노인의 특성 등의 일정한 기준을 적용하여 재점검하고 체계적이고 노인 취업 정책의 사각지대를 방지할 수 있는 새로운 노인 취업프로그램 체계로 개편될 필요가 있다. 이와 같이 프로그램 체계를 개편함으로써 고용프로그램의 특화된 서비스를 제공하여 전문성을 제고할 수 있을 것이며 아울러 프로그램 운영의 효율성을 담보할 수 있을 것이다.

둘째, 현행 노인 취업 활성화 프로그램은 노동부, 보건복지부, 지방자치단체 및 소속관련 기관들이 운영하고 있어 각각의 취업 프로그램들이 서로 연계할 수 있는 제도적 장치를 마련하여 프로그램 간 연계성을 강화함으로써 프로그램의 운영을 효율화 시킬 수 있을 것이다. 중앙정부와 지방정부의 각 기관 내 고용촉진 프로그램 간, 각 기관의 프로그램 간의 프로그램들이 서로 유기적으로 연계될 수 있도록 프로그램 체계를 개편한다면 노인 취업문제는 보다 쉽게 해결될 수 있을 것이다.

셋째, 기관들의 체계화, 전문화를 위하여 현재 난립되어 있는 기관들을 체계화하고 기능을 보다 전문화하는 방향으로 개편하여야 한다. 동일한 기능을 가진 다른 여러 기관들이 상호 연계 없이 각각 산만하게 사업을 진행하는 것보다는 서로 간 네트워킹을 하여 정보의 교환과 프로그램 지원이 필요하다. 그리고 각 기관별로 특성에 맞는 프로그램 운영이 필

요하고, 상호정보의 흐름이 있어야 효율적일 것이다. 홍보 측면에서도 노인들이나 일반 국민들의 노인취업알선기관에 대한 인지도를 높이는데 훨씬 유리할 것이다.

넷째, 노인들은 노인취업 관련법의 구체적 내용을 잘 모르는 경우가 많다. 따라서 관련법의 기본적 내용이나 취업서비스기관에 대해 다양한 매체와 방법을 이용한 홍보가 필요하다. 특히 서비스 센터나 기관에 대해 많은 정보를 주어 노인들이 이용하는데 무리 없이 효율적으로 이용하도록 하여야 한다. 또한 고령자취업서비스 기관은 다양한 매체를 통한 홍보활동은 물론 유용하고 확실한 정보와 통계를 구직자와 구인자 모두에게 제공할 수 있어야 한다.

#### 4. 재원조달방법의 다양화

현재 장애인고용촉진과 관련해서 장애인의 고용이 법정 규정보다 낮은 기업을 대상으로 패널티를 주고 있으며, 이를 통해 얻어진 기금을 활용하여 장애인의 고용을 촉진하는 사업에 지원을 하고 있다. 노인인력활용과 관련해서는 이러한 강제조항이 마련되어 있지 않아 이러한 방법으로 기금을 조성하는 것은 현실적으로 어렵다. 이를 해결하기 위해서는 노인인력활용에 대한 사회적 가치를 제고하고, 새로운 패러다임 전환을 통해 문제를 해결 할 수 있을 것으로 기대한다. 먼저 노인을 소극적 서비스 대상에서 적극적 참여자로 전환할 필요성이 있다. 이를 통해, 노인을 서비스 이용자인 동시에 제공자 역할을 부여하고, 유휴인력의 적극적 활용을 통한 국가 경쟁력 제고방안을 만들어야 한다. 또한 중앙정부 중심에서 민간과의 파트너쉽 형성을 강화하여 보조금 의존사업에서 다양한 재원 확보방안을 시급히 마련하고, 노인인력 활용에 대한 사회적 인식개선으로 민간의 적극적 참여를 유도하여야 한다.

좀 더 구체적으로 말하면, 공공과 민간부문에서 노인인력활용 활성화를 위한 기금을 조성하기 위한 사전 조치로 볼 수 있다. 공공에서는 노인인력활용과 관련한 부처에서 일정 기금을 확보하여 통합적 정책 추진이 가능하도록 하고, 민간에서는 기업의 사회공헌기금이나 공동 모금회

등을 연차적으로 기금을 확보하는 방안도 검토할 수 있다.

즉 보조금에 의해 추진되는 사업은 시장 내 진입이 어려운 고연령자를 대상으로 보다 쉽게 사회참여를 할 수 있는 길을 열어주고, 기금으로 조성된 사업비는 장기적으로 노인인력활용이 적극적으로 확산될 수 있는 시범사업 지원, 노인인력의 직업능력 개발 등에 사용할 수 있을 것이다.

또한 지방자치단체가 별도 예산으로 수행하는 노인 일자리사업에 대해 적극적인 인센티브 정책이 요구된다. 현대적 개념으로 보건·복지사업의 추세가 지역사회보호 방식으로 전환하면서 지방에 대한 권한 강화를 들 수 있다.

즉 지방자치단체마다 지역의 특수성과 환경 등을 고려하여 독자적으로 추진할 수 있는 사업에 대한 탄력적 운영을 지원은 필수적 요소라 할 수 있다. 단순히 지역주민을 대상으로 홍보차원의 사업추진이 아닌 노인인력활용이 시대의 대세임을 고려하여 보다 전략적으로 추진될 수 있도록 하고, 그에 투입되는 예산 등에 적극적인 인센티브를 제공할 수 있도록 유도할 필요가 있다.

## 제 5 장 결 론

이제 인간수명이 연장된 고령화 사회를 맞이함에 따라 노인들 중에는 젊은이 못지않게 건강한 노인들의 양적 증대현상이 나타나고 있다. 이들 중에는 일할 의욕도 있고 일할 능력도 있고, 일하지 않으면 당장 생계의 위협을 받는 노인들도 적지 않다.

이미 선진 외국에서는 본격적인 고령화 사회가 시작되기 이전에 각국의 실정에 맞는 노인취업을 위한 각종 제도를 마련하고, 복지프로그램을 개발하여 노인취업에 많은 효과를 올리고 정착시켜 나가고 있다. 또한 노인을 사회의 짐이 아닌 소득 창출을 위한 생산성 증가에 한몫을 담당하는 자산으로 인식하고 노인인력의 개발과 활용에 큰 관심을 기울이고 있다.

노인취업은 경제적 이익뿐 아니라 노인들에게 긍정적이고 규칙적인 생활태도로 건강을 유지할 수 있게 해준다. 또한 노후생활의 만족을 느낄 수 있도록 하며, 노인으로 하여금 다양한 욕구를 충족시키고 노인문제를 해결할 수 있도록 한다. 잠재능력과 열정을 발휘할 수 있는 계기가 되기도 하며, 자아실현을 할 수 있도록 해준다. 지역과 국가의 입장에서 노인의 풍부한 지식과 경험을 발휘할 수 있게 하여 지역사회와 국가의 경제발전과 사회복지발전에 기여할 수 있게 하는 장점도 가지고 있다.

우리나라의 노인취업 활용정책은 전반적으로 볼 때 노동시장을 통한 고용 및 재취업의 확보를 위한 시책이 불충분한 가운데, 정년후의 노인을 중심으로 한 취업기회제공이 각 부처에 의해 중복적으로 제공되고 있으며 정년후의 노동적 활용에 대한 장기적이고 체계적인 접근보다는 단기적인 성과중심의 사업수행을 하고 있다고 생각된다(박기훈, 2005). 앞서 살펴본 바와 같이 노인들은 소득보장을 위해 취업이 필요하고, 취업에 대한 욕구 또한 높다. 국가에서 노인을 위한 취업정책들을 꾸준히 실행하고 있지만 노후를 보장하기에는 턱없이 부족하고 노인을 위한 특별한 활성화 방안이 요구된다. 이는 현재 실시되고 있는 노인취업관련 정

책이나 프로그램들은 취업을 원하는 노인의 욕구를 충족시키기에는 양적으로나 질적으로 매우 미흡하기 때문이고, 이러한 노인의 취업이 더욱 힘들어진 노동시장 상황에서 노인의 취업 활성화를 위한 정부의 고용정책수단은 실효를 거두지 못하고 있다는 것이다.

이에 본 논문은 우리나라 노인의 취업실태와 정책의 체계적인 분석을 통해 미비점을 보완하여 노인취업 정책대안을 제시하려는 것이 본 연구의 목적이었다. 이러한 목적을 거두기 위해 공공 정책 및 사회복지정책 부문에서 지금까지 연구되어 온 분석 자료를 검토하여, 노인복지정책 분석의 준거틀로서 길버트와 스펙트의 준거틀을 원용하였다. 그리하여 노인취업정책의 구성부분이 되는 대상, 주체, 급여, 전달체계, 재원으로 분석하여 보았다.

분석결과 노인들의 사회활동을 보장하고 사회참여를 활성화하여 국가적으로 노인인력을 효과적으로 활용하기 위한 노인취업 활성화정책을 위해서는 다음과 같은 제도개선 및 새로운 노인취업정책 모델을 정립해야 할 것이다.

첫째, 대상체계의 설정이 재설정되어야 한다. 노인 고용촉진을 위한 기본법제에는 중앙정부의 노인복지법과 각 지자체별 조례가 있다. 노인복지법은 연령 하한선을 65세 이상으로 규정하고 있으며 각 지자체 조례에 기초하여 연령을 규정하고 있다. 이 법에 기초하여 고용알선 관련 기관들이 고용알선, 교육훈련, 취업상담 등의 서비스를 제공하고 있으며 또한 노인취업알선 관련 기관 자체적으로 일자리 마련 프로그램을 운영하고 있다. 각 수행기관과 프로그램별로 대상연령의 규정에 있어서 차이를 보이는 것은 통일적으로 제시할 필요가 있으며 고령화시대에 맞추어 연령규정을 축소 조정하는 것이 바람직할 것이다.

또한 노인인력을 구분할 때 나이에 따라 나누던지 또는 신체 건강한 사람으로 만으로 나누고 있는데, 전직, 능력, 심리검사 등 여러 가지 세부적인 항목과 관점으로 등급을 나누고 등급에 교육, 훈련에 따라 사업을 적용해야 할 것이다.

둘째, 취업대상노인의 급여유형의 다양화이다. 현재 현금위주의 급여체계가 다양한 노인의 욕구와 종합적인 대인 사회복지서비스를 위해서



노인취업프로그램의 급여체계를 확대, 다양화를 추구해야 할 것이다. 또한 현재 취업을 희망하는 노인들은 많으나 운영되고 있는 사업은 열악한 상태이고, 급여도 터무니없이 적어 아직도 노인취업이 열악함을 그대로 보여주고 있다. 현금 급여는 실질적 수준으로 향상 시키고, 다양한 간접 급여의 확대를 통한 취업급여개선을 통한 노인의 소득보장이 요구되고 있다.

셋째, 전달체계의 활성화를 위해 노인인력과 구인처, 노인인력관련기관들에 관한 정보가 통합관리 될 필요가 있다. 현재의 전달체계의 모든 정보는 동종관련기관들도 공유하지 않고 있고, 이런 상황 때문에 노인인력의 취업이 폐쇄적이고 활성화 되지 않고 있다. 모든 정보가 공유가 되고 전달체계의 통합관리가 될 때 유동적 구조를 갖게 되어 노인취업의 활성화가 이루어질 것이다. 중앙정부와 지방정부, 또한 지역단위의 사회단체들은 상호 유기적으로 협력할 수 있는 연계시스템을 구축하여 노인취업정책을 효율적으로 분담하여 운영할 수 있는 체제를 갖추어야 한다. 지금까지의 단편적이고 분산적인 노인 취업정책에서 벗어나 인적자원을 어떻게 효율적으로 활용하며 늘어나는 노인인구를 우리 사회가 어떻게 합리적으로 부양할 것인지를 고민하여 취업정책을 수립해야 할 것이다. 또한 각 기관별 중복된 프로그램들은 조정하여 다양화 시키고 해결방안, 노인인력관련기관들의 재원적, 행정적 내실화 추구가 필요하다.

넷째, 공공부문의 재원조달에만 의존하는 것이 아닌 민간부문의 재원조달이 가능할 수 있도록 재원 구도의 다양화를 추구해야 한다. 지금의 재원조달은 공공부문에 거의 완전히 의지하고 있다고 할 수 있다. 그렇게 된다면 노인취업으로 인한 정부의 재원 부담을 크게 하여 복지의 다른 부문의 재원감소를 가져오게 된다. 공동 모금회 등의 민간재원조달방법이 적극적으로 이루어져야 할 것이다.

향후 사회는 차세대의 노인부양부담을 경감하고 지방자치와 개인 그리고 공적영역과 사적영역의 연계를 강화하여 사회적 비용을 줄이고 경제적으로 안정된 생활을 누리고 있는 노인들이 스스로 보호에 필요한 비용을 충당하게 하는 방향으로 전환될 것이므로 앞으로 노인에 대한 취업활성화는 눈높이를 낮추려는 개인, 사회적 책임을 준수하려는 민간기업,

그리고 노인의 일자리 창출을 위한 중앙정부와 지방정부의 노력이 맞물려야만 그 성과를 거둘 수 있을 것이다.

그러나 노인취업 활성화를 위해서는 이러한 정책적 개선보다도 먼저 노인에 대한 사회전반의 인식전환과 노인들의 자주적이고 적극적인 노력이 선행되어야 할 것이다. 노인들 스스로가 취업기회의 자격획득을 위해 적극적으로 노인교육에 참여하고 새로운 지식과 기술을 습득함으로써 현대 산업 사회가 요구하는 노동인력으로서의 자질을 갖추어야 한다. 또한 새로운 기준에 입각하여 자기를 평가하고 노년기에 인생의 목적을 재인식하려는 적극적인 태도가 요구된다.

## 참 고 문 헌

- 강성추. 노인일자리 사업과 지방자치단체의 역할, 한국노인인력개발원, 2005.
- 고양곤. 외국의 고령자 취업동향과 우리의 정책과제, 노인복지정책연구 총서 1996.
- 국민연금관리공단. 노인인력운영센터(2004), 「2004 노인일자리사업 소양 교육교재」.
- 김근태. 고령자 취업과 인력활용방안에 관한 연구, 중앙대 사회 개발 대학원, 2003.
- 김동배 · 이운화. 「노인의 소득창출을 위한 직업능력개발에 관한 연구」, 한국노년학회, 2004.
- 김범수 외. 자원봉사의 이해, 학지사, 2001. p.221.
- 김상호 · 김형수. 「빈곤노인의 생산적 고령화 방안에 관한 연구」, 한국노년학회, 2003.
- 김순원. 「우리나라 노동시장 현황(2005한국의 고용구조)」, 노동부.
- 김승용. 도시노인 인구의 인력재활용 방안, 대한지방행정 공정회, 2005.
- 김승택 · 신현구, 「공공 · 민간 직업안정기관 운영실태 및 개선과제」, 한국노동연구원, 2004.

- 김애순. 은퇴와 노년기 일의 의미, 노인복지정책연구총서, 2000, p174.
- 김애순·윤진. 은퇴이후의 심리·사회적 영향, 한국노년학, 1995.
- 김학주·우경숙. 「중·고령자의 재취업 결정 요인에 관한 연구」, 한국노년학회, 2004.
- 김한구. □□고령자고용촉진 활성화 방안에 관한 연구□□, 2004.
- 노동부. 고령자고용촉진법 2000.
- 노동부 고용안정센터. 「고령자 적합 직종 개발 보고서」, 2003.
- 노동부. 「노동백서」, 1999.
- 노동부. 2003년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고서, 2002.
- 노동부. 「사업장 정년현황조사」, 2004.
- 노인문제연구소. 대한노인회 산하의 공동작업장에 대한 설문조사, 2000.
- 대한노인회 취업지원센터 취업본부소식 11월호
- 대한은퇴자 협회. 「노령사회에서의 노령실업」, 2004.
- 박기훈. 일본의 실버인재센터를 통해 본 우리나라 노인일자리사업의 방향성, 노인인력운영센터, 2005.
- 박상철. 2005 고용구조, 고령자 노동시장 분석과 고령자 적합 직종의 평가, 「고령사회에 대한 노인보건복지 종합대책」, 국무조정실 노인보건복지대책위원회. 2002.

- 박재간. □□노인취업의 현황과 과제□□, 한국노인문제연구소, 2004.
- 배정숙. 한국노인복지정책의 연구, 2001.
- 백창현. 「현대 사회와 노인복지」, 대호출판사, 1984.
- 변재관. 「고령사회에 대비한 노인복지정책의 방향과 과제」, 한국노년학회, 2003.
- 변재관. 노인인력 활용의 활성화 방안, 노인복지 연구 제 6호, 한국노인복지학회, 1999.
- 변재관. "노인일자리 사업 전략화 방안 및 각 주체의 역할", 「노인일자리 사업 활성화 방안」, 보건복지·국민연금관리공단 노인인력운영센터(2004): 35-47.
- 변재관·김종민. 「고령자취업알선센터의 현황과 과제」, 한국노인문제연구소, 2000.
- 보건복지국민연금관리공단 노인인력운영센터(2004): 6-19.
- 보건복지부. 「2004 보건복지백서」, 2004.
- 보건복지부. 유럽 노인일자리 사업 실태조사 보고, 2005.
- 보건복지부·한국보건사회연구원. 「2004년도 전국 노인생활실태 및 복지 욕구조사」, 2004.
- 서울시 고령자취업알선센터. 고령자취업알선센터 사업운영보고서, 2001.

서울시. 노인복지과 내부자료, 2004.

신동면 · 양기근. 「고령화 사회의 노인고용정책 방향에 관한 연구」, 한국노년학회지, 2003.

신영수. 「중고령자 고용안정과 촉진에 관한 연구」 한국인구학회, 2000.

안경숙. □□노인부부가구 · 노인독신가구의 사회적 지지가 삶의 질에 미치는 요인에 관한 연구□□, 한국노년학회, 2005.

원영희. 노인빈곤문제와 정책적 대응, 대한지방행정 공정회, 2005.

윤순덕 · 한경혜. 「농촌노인의 생산적 활동과 심리적 복지」, 한국노년학회, 2004.

윤진. 성인 · 노인심리학, 중앙적성출판사, 1994, p.181-189.

이가옥 · 최유진. 「선진각국의 고령자 고용정책」, 한국노인문제연구소,

이규용. 공공 · 사회서비스 분야 일자리 창출방안, 한국노동연구원, 2005.

이근홍. 한국 재가노인의 사례관리 실천모형에 관한 연구, 중앙대학교 대학원박사학위, 1996.

이상윤. 고령자 고용촉진 활성화 방안에 관한 연구, 중앙대학교 대학원 박사학위 논문, 2004.

이상호. 「고령자 재취업실태」, 한국노동연구원, KLIPS Research Brief, No.9(2004): 1-12.

- 이원덕·장지연. 「고령화 시대의 노동시장 정책」, 노동동향6월호, 2002.
- 이호성. □□도시노인의 사회적 유대와 생활만족도 연구□□, 한국노년학회, 2005.
- 임춘식. 「노인일거리 창출 활성화 방안」, 한국노인복지학회, 2002.
- 임춘식. 「노인취업정책의 현황과 과제」, 한국노인복지학회, 2004.
- 장인협. 노인복지학, 서울대학교 출판부, 1992.
- 장지연. 「정년제의 문제와 대안」, 대한은퇴자협회, 2003.
- 장창원. 노령취업의 필요성과 걸림돌, 대한퇴직자협회, 2004.
- 장창원·김해동·이상준. 「고령사회의 인적자원정책(Ⅱ)」, (한국직업능력개발원), 2003. 정경배. 사회복지정책방향, 한국보건사회연구원, 2000.
- 정상희·조정문. 「가족사회학」, 대우학술총서, 2001.
- 차홍봉. 중고령자의 증가와 인적자원개발방향, 중고령자 직업능력개발지원대책, 서울: 한국직업능력개발원.
- 최성재. 「노인취업의 실태와 정책방향」, 한국노인문제연구소, 2000.
- 최성재·장인협. 「노인복지학」, 서울대학 출판부, 1996.
- 최순남. 현대노인복지론, 한시대학교 출판부, 1999.

- 최순남. 현대노인복지론-제4판, 법문사, 2002.
- 최현수·류연규. 「우리나라의 노인빈곤 동향 및 빈곤구성에 대한 연구」, 한국노년학회, 2003.
- 통계청. 「경제활동 인구조사 원자료 2001상반기」, 2002.
- 통계청. 「고령자통계」, 2005.
- 통계청. 「고령자통계」, 2006.
- 통계청. 「노인취업현황」, 2001.
- 통계청. 「장래인구추계」, 2002.
- 통계청. 「장래인구추계」, 2003.
- 한국노동패널. 6차년도 중·고령자 부가조사자료, 2003.
- 한국보건사회연구원. 전국 노인생활실태 조사, 1998.
- 한국 은퇴자 협회. 노인의 생활실태 및 복지욕구, 2005.
- 한국 직업능력개발원. 「평생 직업 교육훈련 종합대책」 2003.
- 한형수. 한국사회 도시노인의 삶의 질에 관한 연구, 사회복지정책, 2004.
- 허재준. 「고연령자 고용확대를 위한 정책과제」, 한국노동연구원 2002  
국제 워크숍자료.
- 허준수. 「도시지역 미취업노인들의 취업의사 결정요인에 관한 연구」,



한국 사회복지학회, 2006.

허준수 · 이금룡 · 원영희. 노인인적자원의 활용의 현황 및 개선방향, 2005.

홍백의. □□우리나라 노인빈곤의 원인에 관한 연구□□, 한국 사회복지학, 2005.

황진수. 노인취업 활성화 방안의 모색, 한국노년학회, 1993.

황진수 · 최성재. 「고령자 취업 활성화 방안」, 한국노년학, 2001.

「동아일보」. 2004,9.

「매일노동뉴스」. 2004, 10.

인터넷 서울신문」. 2005. 2.

# ABSTRACT

## Analysis of the Aged Employment policy and improvement plan.

Jung, Eun uk

Department of social welfare

Graduate School

Baekseok University

The purpose of this study is Grasp the Aged employment state, and present improvement plan regarding the Aged employment for the Aged an employment expansion as analyze policy. Analyzed about the object of employment policy by policy analysis theories, a salary, a delivery system, sources of revenue for this. Specially, derived from a problem through analyses more correct of policy and a program regarding the Aged employment of the central government and the local government unlike the previous study, and presented the Aged employment activation plan.

First, object of the Aged employment policy appeared in object age regulations so that there was a difference. The Aged welfare law of the central government is defining age from 65 years old, and each provincial government there are each regulations. This shall present so as to be the same, and shall adjust that reduce age.

second, A salary shall be given so as to be various. Currently a salary-oriented cash enlarges a salary for desire of various the Aged and comprehensive service, and shall be given so as various.

third, Information regarding organizations shall become integrated management regarding the Aged manpower and employment organization, the Aged manpower for activation of a delivery system. The center government and local groups can cooperate each other at the Aged employment policies to be individual until now connect, and shall have a system. Programs to be duplicated by again each organization adjust, and vary, and the Aged employment shall be improved of administration with a source of revenue of organizations.

fourth, Shall diversify source of revenue structure. Source of revenue supply has almost relied to public sector until now. Let a source of revenue burden of the government by the Aged employment be large, and this causes source of revenue decrease of other part.

From now on, reduce the Aged support burden, and strengthen be governmental country, be public private relation, and reduce social cost, and will be appropriated the aged, in person necessary cost to protection. If there is effort of the aggressive the Aged and private enterprise and center government for the Aged job creation and provincial government, the Aged job creation can get a result.

Key words : Aging society, employment of the Aged, employment policy of the Aged