

한국의 고령자 고용정책과 적극적 노동시장 정책*

Employment and Active Labor Market Policies for Older Adults in Korea

민 기 채**

한국교통대학교 사회복지학과

Kichae Min

Department of Social Welfare Korea National University of Transportation

(초록)

본 연구의 목적은 정부부처(보건복지부와 고용노동부) 및 공공기관, 지방정부 및 민간기관의 고령자 고용정책의 현황을 적극적 노동시장정책의 관점에서 검토하는 것이다. 구체적으로는 직업훈련정책(job-training policy), 직업배치정책(job-placement policy), 직업창출정책(job-creation policy)으로 구분한 적극적 노동시장정책(ALMP)이 한국의 고령자 노동시장정책에서 어떻게 유형화되는지를 살펴보고자 한다. 이를 위해 보건복지부의 노인 사회활동(노인일자리) 지원 사업 중 취업·창업 활동, 보건복지부 산하 한국노인인력개발원의 100세 누리 시니어 사회활동 포털, 고용노동부의 노사발전재단 중장년 일자리 희망종합센터의 장년 일자리 희망넷, 고용노동부의 장년취업인턴제, 서울시의 일자리 지원사업(서울시 어르신 취업훈련센터, 서울 인생이모작 지원센터, 도심권 인생이모작 지원센터), 대한노인회의 취업지원본부의 고령자 고용정책을 개관한 후, 적극적 노동시장 정책의 구분을 시도하였다. 전반적으로 한국의 고령자 고용정책은 직업훈련 정책이 취약하며, 직업배치 및 직업창출 정책에서도 적극적 노력이 요청된다. 각 부처별, 기관별로 3대 적극적 노동시장정책 중 시행하지 않고 있는 사업들을 확대할 필요가 있다.

주제어 : 고령자, 고용정책, 적극적 노동시장정책

(Abstract)

The purpose of this study was to examine employment policies of government departments [MHW(Ministry

* 본고는 정인영·민기채·한신실의 국민연금연구원 보고서(정책보고서 2015-09)인 “공적연금제도
와 고령자 고용정책의 보완적 발전방안”의 일부를 요약·수정한 것임.

** 교신저자, 한국교통대학교 사회복지학과 민기채 교수 (e-mail: minkichae@ut.ac.kr).

of Health and Welfare), MEL(Ministry of Employment and Labor)], public institutions, local governments and private institutions for older people from the viewpoint of active labor market policy. Specifically, the study focused on how the ALMP(active labor market policy), which is divided into job-training policy, job-placement policy, and job-creation policy, are typified. Specifically, after reviewing the employment policies of the employment and entrepreneurship programs for older adults of the MHW, the Nuri Senior Social Activity Portal for the centenarians of the Korea Labor Force Development Institute, the internship program for older adults of MEL, the Hope Net program for older adults of the MEL, the job support project of the Seoul City(i.e., Seoul Employment Training Center, Seoul Life Double Cropping Support Center, Double Cropping in Urban), the employment support program for older adults of the Korean Senior Citizens Association, the programs or project were classified into the ALMP. The employment policy for older adults seemed to lack of vocational job-training policy, and thus active efforts are required in job placement and job creation policies. It is necessary to expand the projects that are not implemented among the three ALMPs by each ministry and agency.

Key words : Older adults, Employment policies, Active labor market policy

I. 서 론

본 연구는 정부부처(보건복지부와 고용노동부) 및 공공기관, 지방정부 및 민간기관의 고령자 고용정책의 현황을 적극적 노동시장정책의 관점에서 검토하고자 한다. 일반적으로 적극적 노동시장정책(ALMP: active labor market policy)은 직업훈련정책(job-training policy), 직업배치정책(job- placement policy), 직업창출정책(job- creation policy)으로 구분할 수 있다(류진석, 1998). 직업훈련정책이란 직업훈련, 현장훈련, 및 직무교육 관련 정책을 의미하며, 직업배치정책은 구직보조 및 직업알선 관련 정책, 그리고 직업창출정책은 공공부문 및 민간기관 일자리 창출 관련 정책이라고 할 수 있다.

이에 본 연구는 고령자를 위한 적극적 노동시장정책의 중요성을 제기하며, 류진석(1998)의 적극적 노동시장정책의 3대 분류에

따라 고령자 고용정책 사례들을 검토하고자 한다. 본 연구에서는 다음의 고령자 고용정책 사례를 분석하고자 한다. 보건복지부의 노인 사회활동(노인일자리) 지원 사업 중 취업·창업 활동, 보건복지부 산하 한국노인인력개발원의 100세 누리 시니어 사회활동 포털, 고용노동부 노사발전재단 중장년 일자리 희망종합센터의 장년 일자리 희망넷, 고용노동부의 장년취업인턴제, 서울시의 일자리 지원사업(서울시 어르신 취업훈련센터, 서울 인생이모작 지원센터, 도심권 인생이모작 지원센터), 대한노인회의 취업지원본부 등을 소개하고자 한다.

지금까지 한국의 고령자 고용정책에 대한 연구는 활발히 진행되어 왔다. 그러나 고령자 고용정책과 적극적 노동시장과의 관계를 분석한 연구는 찾아보기 어렵다. 이에 본 연구에서는 한국의 고령자 고용정책의 다양한 사례

를 개관하고, 이를 적극적 노동시장정책으로 구분해 보고자 한다. 이를 통해 한국의 고령자 고용정책의 3대 적극적 노동시장정책 중 어떠한 유형이 부족하며 보완해야 하는가를 검토하고자 한다.

II. 한국의 고령자 고용정책

1. 보건복지부의 노인 사회활동(노인일자리) 지원 사업의 현황¹⁾

건강한 노인의 사회활동을 촉진시키고 노인을 부양부담의 대상이 아니라 사회의 생산성 향상에 기여하는 대상으로 바라보는 활기찬 고령화(active ageing) 패러다임²⁾이 우리나라의 저출산·고령사회 기본계획에 도입된 지 10여년이 흘렀다. 우리나라에서 활기찬 고령화 패러다임이 반영된 대표적인 사례로 보건복지부에서 운영 중인 노인 사회활동 지원 사업을 꼽을 수 있는데, 이는 ‘노인복지법’ 제23조와 제23조의2, ‘저출산고령사회기본법’ 제11조와 제14조에 근거를 두고 추진되어 왔다.

현재 보건복지부에서 제공하고 있는 노인 사회활동 지원 사업은 2004년 정부의 재정지

원 일자리 사업으로 시작된 기존의 노인일자리 사업에서 명칭이 변경되어 2015년부터 시행되고 있다. 보건복지부가 처음에 노인일자리 사업을 설계할 당시 기본 취지는 노인의 소득보전, 사회참여, 여가활동을 통한 건강증진 등 복지 서비스 프로그램의 운영에 있었고, 근로자성에 대한 면밀한 검토가 사전에 이루어지지 않은 채 시작되었다는 비판이 제기되었다. 즉, 노인일자리사업의 정책목표를 일을 통한 자립에 두고 노동시장정책의 관점에서 사업을 재편하여 일자리의 질적 향상을 도모하며(보수, 퇴직금, 유급휴가 등), 참여자들에게는 근로자로서의 지위를 보장하는 것으로 할지, 아니면 사회참여에 중점을 두고 사회활동을 지원할 수 있는 체계로 재정비하는 것으로 할지가 불명확했다(지은정 등, 2013).

이에 보건복지부는 사업명칭을 노인 사회활동 지원 사업으로 변경하고, 노인 전체를 대상으로 하는 공익활동, 재능나눔활동, 취업·창업활동, 자원봉사 등을 통한 적극적 사회참여, 소득보충 및 건강증진 등으로 노인문제를 예방하고 사회적 비용을 절감하는 것으로 사업을 재구조화했다. 그리고 사회활동 유형에 따라 임금이 지급되는 일자리와 자원봉사로 구분하였다. 2015년 기준 65세 이상 노인을 대상으로 총 337,000여 개의 사회활동(일자리)이 국가와 지자체를 통해 제공되었다. 그에 따른 재원은 중앙정부와 지방정부가 각각 50대 50 대응방식으로 조달³⁾했으며, 총예산은 국비와 지방비를 합쳐 6,187억 원 규모였다.

보건복지부(2015)에서 제공하고 있는 노인

1) 이 내용은 특별한 언급이 없는 한 보건복지부(2015) 내용을 근거해 작성되었음.

2) 활기찬 고령화 패러다임은 노후의 삶의 질을 증진시키기 위하여 생애전반에 걸쳐 건강, 사회참여, 안전의 기회를 최적화하는 과정과 관련되며, 노인에 대한 정책적 접근을 기존의 욕구중심(needs-based)에서 인권중심(right-based)으로 변화시키는 것에 초점을 두고 있음 (WHO, 2002, p. 12).

3) 서울시의 경우에는 국고와 지방비의 비율이 30대 70이었음.

〈Table 1〉 노인 사회활동(노인일자리) 지원 사업유형 (보건복지부, 2015)

공익활동	전국형 (전국공통, 1개 프로그램)
	지역형 (지역선택, 30개 프로그램)
재능나눔 활동	취약·학대 노인 발굴·교육·상담 등
취업·창업 활동	· 공동작업형, 제조판매형 · 고령자친화기업 · 인력과견형, 취업지원센터(구 인구직 포탈 중심) · 시니어인턴십(노인사회활동 교육연계)
경력유지활동	시니어직능클럽
자원봉사	사회복지시설 등 봉사

사회활동 지원 사업의 유형은 다음과 같이 구분된다(<Table 1> 참조). 첫째, 공익활동은 전국형과 지역형으로 구분된다. 이는 기초연금 수급자를 대상으로 하지만, 지역형 중 일부 프로그램은 2015년 한시적으로 만 65세 이상 기초연금미수급자도 참여할 수 있는 반면, 전국형은 독거노인, 노인부부가구, 조손가구, 경증치매노인 등 취약노인의 안부확인, 말벗, 생활상태 점검 등 노노케어⁴를 통한 생활지원 강화를 목적으로 전국적으로 추진하고 있다. 공익활동에 참여한 노인 8만여 명에게는 2인 1조로 구성해서 취약노인을 주당 2-3회, 월 30시간 정도 보살피면 월 20만원의 활동비(교통비 등)가 지급된다. 지역형은 지역사회의 공익서비스 활동 확대를 목표로 참여노인의 활동 욕구와 지역사회의 수요를 감안하여 30개 표준활동 프로그램 중 지자체가 선택하여 추

진하고 있다. 지역공익활동 참가노인 18만여 명이 프로그램별로 주당 2-3회, 월 30-35시간 활동에 참가하면 월 20만원의 활동비를 지급하고 있다. 한편, 다양한 프로그램의 장려를 위해 시·군·구별 단일 프로그램 참여자 비율을 20% 이내로 하고, 필요시 협의조정을 하도록 하고 있다. CCTV 상시관제, 초등학교 급식도우미 등 지역사회에 유용한 사업을 지속적으로 확대하고, 재활환자 지원, 특수아동 학교생활보조 등 신규 프로그램도 지자체가 시범적으로 추진할 수 있도록 하고 있다.

둘째, 재능나눔 활동은 만 65세 이상 기초연금 미수급자(10만원 미만 감액수급자 포함)를 대상으로 한다. 재능과 경험이 있는 노인이 전국형 활동과 연계하여 취약·학대 노인을 발굴하고, 상담이나 교육 등으로 노인의 권익을 증진하기 위한 활동을 추진하고 있다. 37,000여 명이 월 10시간 이상 6개월(일부 5개월)간 활동에 참가하면 월 10만원의 활동비가 지급되고 있다. 그리고 노인보호전문기관(28개) 등과 유기적으로 협력하여 지역 내 취약·학대 노인에 대한 예방 및 지원체계 구축을 지원하고 있다.

셋째, 취업·창업활동은 만 60세 이상을 대상으로 한다. 다수의 노인을 고용할 수 있는 고령자친화기업 등을 육성하기 위해 재정의존도가 높은 지역단위 소규모 공동작업·제조판매장⁴의 단계적 자립을 유도하고 있다. 이를 위해 공동작업·제조판매장을 대상으로 회계

4) 공동작업·제조판매장의 경우 지역영농, 식품제조, 매장운영 등 노인에게 적합한 업종의 소규모 창업지원금을 1인당 180~200만 원 정도 지원하고 있음.

· 노무·법률 등 종합 컨설팅을 제공하고, 우수 사업장을 대상으로 성과 인센티브를 최대 3천만 원까지 제공하고 있다. 또한 우수 고령자친화기업⁵⁾의 지속 성장 지원체계를 마련하여 3년의 관리기간이 종료된 고령자친화기업을 대상으로 성과평가 후 추가 사업비 지원(1년) 방안을 검토하여 노인의 추가 고용을 유도하고 있다. 그리고 고령자친화기업의 경쟁력 강화를 위해 노인 고용비율(현행 70%)의 단계적 완화 및 고령자친화기업 인증의 법적 근거 및 세제·금융상의 지원방안이 검토 중에 있다.

한편, 취업지원센터(전국 190개소), 시니어클럽(전국 124개소)에 산재한 취업정보를 통합·발굴하고, 구인구직 포털을 통해 맞춤형 취업정보를 제공하고 있다. 한국노인인력개발원(100세 누리 시니어 사회활동 포털), 대한노인회(취업지원본부), 시니어클럽 등 유관기관 간 구인구직 포털 TF를 운영하여 노인 맞춤형 취업정보를 생산·제공하고 사후관리체계 구축방안을 마련하기 위해 노력하고 있다. 또한 시·도와 협력하여 노인사회활동교육센터를 전국으로 확대(2014년 4개에서 2015년 6개)하여 노인취업교육을 강화해서 참여노인의 취업역량을 제고하고 있다. 이를 통해 은퇴 노인에게 민간취업 및 사회활동(공익활동, 자원봉사 등) 교육을 제공하고, 우수 수료생에게 시니어 인턴⁶⁾ 등을 우선 제공하고 있다.

5) 근로자의 70% 이상(설립년도 60%)을 노인으로 고용하는 고령자친화기업을 설립할 경우 3억 원 내외를 지원하고 있으며, 설립된 고령자친화기업의 수는 2014년 21개소에서 2015년 25개소로 증가했음.

6) 시니어인턴은 최대 6개월간 임금의 50%(최대 45만원)가 지원되는데, 수혜대상은 2014년

이와 함께 LH공사와 협력하여 임대아파트 시니어사원 채용을 추진하고 LH공사가 보유한 임대아파트 단지 내에서 환경관리, 취약계층 돌봄, 입주자 실태조사 등의 업무를 수행하며, 문화유산국민신탁(문화재청)과 협력하여 노인인력을 활용한 문화유산보존관리 사업을 확대 추진하는 등 공공기관과의 민간협력을 통해 다양한 노인 일자리를 창출하기 위한 사업을 진행하고 있다.

넷째, 경력유지활동은 은퇴 노인이 경력의 단절 없이 일자리 등 사회활동을 할 수 있도록 시니어직능클럽의 지정을 확대하여, 직능단체 및 직장퇴직자들의 일자리 공동체 설립을 지원(9,000만 원 이내)하고 있다. 또한 직능클럽 참여자격 완화를 통해 상대적으로 노후준비가 부족한 중소기업 퇴직자, 소상공인 은퇴자를 우선 지원하고 있다.

지금까지 언급한 노인 사회활동 지원 사업의 유형별 분포를 살펴보면, 전국형과 지역형으로 구분되어 있는 공익활동이 263,000여 개로 전체 사회활동 지원 사업(337,000여 개)의 78%를 차지하고 있다. 그 뒤를 이어 독거노인이나 취약 및 학대 노인 등을 찾는 재능나눔활동이 37,000여 개로 11%, 공동작업형, 제조판매형, 고령자친화기업, 인력파견형 등을 포함하는 취업·창업활동이 35,000여 개로 10%의 비중을 차지하고 있다. 사회활동 기간은 연중 5-12개월 동안 지속되며, 공익활동은 월 20만원, 재능나눔은 월 10만원, 취업·창업활동은 월 14만원과 성과급 정도의 활동비를 지급받는다.

사업의 운영체계를 살펴보면, 중앙부처에서 5,000명에서 2015년 5,900명으로 확대되었음.

는 보건복지부가 정책결정 및 종합계획을 수립하고, 한국노인인력개발원이 사업 추진 지원을 총괄한다. 또한 광역지자체는 시·도별 사업 추진계획 수립 및 재정지원을 하고, 기초지자체는 시·군·구별 사업계획 수립과 수행 전반에 관한 총괄·조정·심사 및 사업 수행기관 선정과 관리·감독 업무를 수행한다. 사업 수행기관으로 선정된 노인복지시설들은 참여노인의 모집·등록·선발·교육·현장투입 등 일자리 관련 제반 업무를 수행하고, 참여조건합의를 작성하는 등 근로계약관계의 주체가 된다.

게다가 사업관리와 관련해서 좀 더 적합한 노인에게 사업 참여의 기회를 보장하도록 부정수급 유형의 구체화 및 발생 시 제재규정을 명시하여 참여자 자격조건을 강화하고, 후순위자 참여사유 관리를 의무화하는 등 투명성을 강화하기 위해 노력하고 있다. 또한 신청자 정보조회 및 평가 방식을 변경하였다. 즉, 노인 사회활동 업무시스템(새누리)과 사회복지통합관립방 간 연계를 강화하여 새누리에서 참여자 자격정보를 확인하여 부적격자의 참여 방지에 일정정도 기여하고 있는 것으로 보인다(보건복지부, 2015).

2. 한국노인인력개발원의 100세 누리 시니어 사회활동 포탈⁸⁾

중앙정부에서 시행하는 대표적인 노인 일

7) 기초연금 소득인정액 점수, 국민기초생활수급 여부, 건강보험 직장가입 여부, 장기요양보험 등급 등을 통해 참여자의 자격정보를 확인하고 있음.

8) 이 내용은 100세 누리 시니어 사회활동 포탈(www.100senuri.go.kr:4431) 자료의 요약임.

자리 알선 프로그램으로 보건복지부 산하 한국노인인력개발원에서 맡고 있는 노인 일자리 정보가 있다. 이 정보는 ‘100세 누리 시니어 사회활동 포탈’이다. 한국노인인력개발원에서는 2015년 4월 1일부터 해당 포탈의 시범서비스를 제공하고 있다. 이를 주로 이용하는 60세 이상의 노인들을 상대로 쉽게 접근할 수 있는 포털을 구축하여 일자리, 교육, 노후생활 등의 다양한 정보제공 욕구를 해결하는 서비스를 시범적으로 실시하고 있다.

해당 서비스는 ‘공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률’과 관련이 깊다. 이 법에 의거하여 공공데이터 개방을 통해 공공과 민간에 분산되어 있는 일자리 정보를 한 곳에 모을 수 있게 했다. 즉 고령자 고용과 관련된 통합 정보연계 서비스 성격을 지니고 있다. 기존 워크넷의 경우 고령자가 이용하기에 정보가 광범위하고 복잡한 측면이 있었지만, 다양한 민간기관 및 지방정부에서 제공하는 일자리 정보를 통합, 연계하여 맞춤형 일자리 정보가 제공될 수 있다.

물론 정보제공이 주된 목적일 뿐이지 일자리를 직접 알선하는 프로그램, 즉 직업배치정책은 아니다. 다만 일자리 정보제공을 일자리 알선 단계 중의 하나로 포함시킨다면 주목할 만한 일자리 알선 프로그램으로 활용될 수 있으며, 해당 포탈이 고령자 고용효과를 높여주는 새로운 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다. 특히 해당 포탈 운영뿐만 아니라 콜센터 운영을 통해 일자리 포탈 이용 안내 및 맞춤형 일자리 정보제공을 하고 있다. 따라서 인터넷 접근성이 취약한 노인에게도 적합한 일자리 정보를 제공하는 역할이 가능하다.

해당 포털은 우리나라에서 현재 노인 일자리를 제공하는 곳들에 관한 정보가 모두 연계되어 있어서 통합 검색이 가능하다는 장점을 지닌다. 해당 서비스의 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 통합 검색으로써 직종별, 지역별, 근무형태별, 및 시간선택제의 4가지 형태로 일자리를 알선하고 있다. 첫째, 직종별에서는 생산·제조·단순노무, 경비·시설관리, 청소·미화, 도우미, 음식점·마트·주유, 배달·운전·택배, 안내·접수·상담, 공공·전문 이상 8개 직종으로 구분하여 일자리 정보를 제공하고 있다. 둘째, 지역별로는 시·군·구 단위로 일자리 정보에 접근할 수 있다. 셋째, 근무형태별로는 정규직, 계약직, 시간제일자리, 일당직, 기타로 구분하여 상세 검색을 할 수 있어 자신의 상황에 맞는 맞춤형 정보를 얻을 수 있다. 넷째, 시간선택제는 근무형태별 분류에 포함되어 있으나 제도의 도입취지를 강조하기 위해 독립되어 검색이 가능하며 시간제로 구인 등록된 정보가 제공되고 있다.

다음으로 제공처별 검색에는 워크넷(장년구인정보), 구인등록정보(100세누리), 공익활동(새누리), 재능나눔활동(새누리), 취업활동(시니어인턴십), 공동작업장 등이 있다. 첫째, 워크넷(장년구인정보)에서는 한국고용정보원에서 운영하는 워크넷의 일자리 정보를 연계하여 시니어만을 위한 장년층 구인정보를 추출하여 제공된 정보를 제공하고 있다. 둘째, 구인등록정보(100세누리)에서는 전국 민간기업과 노인일자리기관에서 100세누리시니어사회활동포털을 통해 등록한 정보를 알선하고 있다. 셋째, 공익활동(새누리), 즉 공익나눔활동

은 중앙정부(보건복지부)와 지방정부가 사업수행기관에 참여하는 어르신들의 보수 및 부대비용을 지원하고 일자리를 창출하는 사업 정보를 제공하고 있다. 넷째, 재능나눔활동(새누리)의 정보출처는 공익활동(새누리)과 동일하다. 다섯째, 취업활동(시니어인턴십)은 60세 이상의 고령자에게 일할 기회를 제공함으로써 고령자의 직업 능력강화 및 재취업기회를 촉진함과 동시에 노인들에 대한 긍정적 인식의 확산을 도모하기 위한 사업으로 노인구인 참여기업에 1인당 최대 30~45만원의 지원금을 지원하고 있다. 여섯째, 공동작업장은 서울시에서 제공하는 정보인데, 고령자 고용과 관련하여 중앙기관과 지방기관의 연계라고 이해된다.

나아가 해당 포털에서는 구직을 원하는 개인서비스와 구인을 원하는 기업서비스의 동시이용이 가능하므로 적합한 일자리를 원하는 개인과 능력 있는 근로자를 원하는 기업의 욕구가 동시에 반영될 수 있다는 장점이 있다. 일자리 서비스 이외에도 교육, 노후생활, 복지정책 등의 다양한 정보가 제공됨으로써 이용가능성을 높이고 있다.

한편 베이비부머종합정보포털은 한국노인인력개발원에서 운영하는 베이비부머들만을 위해 특화된 종합포털 서비스이다.⁹⁾ 이 포털에서는 베이비부머세대를 위한 취업, 창업, 귀농귀촌, 자격증 등의 일자리 서비스, 금융, 부동산, 연금 등의 재무 서비스, 건강정보, 응급실 찾기, 병원찾기, 건강동영상 등의 건강서비스, 평생교육기관 및 평생교육강좌 등의

9) 이 내용은 베이비부머종합정보포털(www.activebb.kr)의 자료를 요약한 것임.

교육 서비스, 베이비부머 세대를 위한 여가 및 자원봉사 서비스, 노후준비 수준을 측정하고 가이드라인을 제시하는 사회적 관계, 소득과 자산, 건강, 여가 이상 4개 분야의 노후준비 종합진단 서비스를 제공하고 있다. 그러나 취업, 창업, 귀농귀촌, 자격증 등의 정보를 살펴보면, 720만 베이비붐 세대의 특성이 충분히 반영되어 있지 않다는 한계가 있다.

3. 고용노동부 노사발전대단 중장년 일자리 희망종합센터의 장년 일자리 희망넷

정부는 2014년 9월 24일 경제관계장관회의에서 ‘일하는 장년, 활력과 보람이 있는 노후’를 위한 장년고용 종합대책을 발표하였다(고용노동부, 2014a). 해당 대책은 장년 재취업자 중 상용직 27.7%, 관리사무 전문직 12.3%에 불과한 열악한 장년 및 노인 일자리 상황에 대한 대응이라고 할 수 있다. 해당 대책에서는 노후소득보장을 위한 일자리와 관련하여 준비-재직-재취업-은퇴기 등 장년의 근로생애 단계별 종합 대책을 제시했다는 점에서 의의가 있다.

해당 대책의 주요 내용에는 활력과 보람이 있는 노후를 위한 장년고용 종합대책으로 근로기반 생애단계를 4단계로 구성하여 다양한 맞춤형 고용대책을 제시하고 있다. 평생현역 준비 단계에서는 생애경력설계 프로그램 도입, 퇴직예정자 이모작 지원제도 신설, 평생 직업능력 향상, 재직 단계에서는 정년 연장 및 임금·인사제도 개편, 근무형태 다양화로 고용안정성 제고, 재취업 단계에서는 빈일자리 지원 및 인턴제 등 확충, 전문인력 지원사업 확충, 임금근로자 전환 및 사회경제적 창

업 지원, 은퇴 단계에서는 사회공헌활동 기회 확대, 재정지원 일자리 확충 및 효율화, 퇴직연금 및 국민연금 제도 개선의 고용대책을 제시하였다(고용노동부, 2014a). 이는 준비 단계에서 평생 현역을 위한 경력개발·관리지원, 재직 단계에서 주된 일자리에서 60세 이상까지 일하기 지원, 재취업 단계에서 대상별 맞춤형 일자리 지원, 은퇴 단계에서 사회공헌 및 노후소득 보장 강화가 단계별 주요 대책이다(이수영, 2015).

이상의 대책을 기반으로 해서 현재 고용노동부에서는 대표적으로 5가지 일자리지원 사업을 시행하고 있다. 이들은 ① 고용센터를 통한 일자리 정보제공 및 취업알선, ② 장년 일자리 희망넷을 활용한 중장년 일자리 희망종합센터, ③ 고령자 인재은행을 통한 취업알선, ④ 장년취업인턴제, 그리고 ⑤ 사회공헌 일자리 지원이다. 이에 본고에서는 직업훈련 정책 및 직업배치정책의 성격을 가진 장년 일자리 희망넷을 활용한 중장년 일자리 희망종합센터와 직업창출정책의 성격을 가진 장년취업인턴제의 노인근로 활성화 정책 현황을 설명하고자 한다.

현재 고용노동부에서 운영 중인 전 국민 대상의 대표적인 취업 정보 포털은 워크넷인데, 노인들을 포함한 40세 이상의 장년에 초점에 맞춘 일자리 알선 정보 포털로 장년 일자리 희망넷이 따로 제공되고 있다. 해당 포털에서 시행하고 있는 주요 일자리 알선 프로그램으로는 전직지원서비스, 채용정보서비스, 인재정보서비스, 강의정보서비스, 취업·창업 정보나눔 등이 있다. 장년 일자리 희망넷을 통해 제공되는 서비스의 내용을 구체적으로

살펴보면, 전직지원서비스가 타 프로그램과 차별되는 장년 일자리 희망넷의 특화된 서비스라임을 알 수 있다. 해당 서비스는 전직을 원하는 모든 퇴직근로자에게 전문취업 및 창업지원서비스를 제공하고 있으며, 개인 서비스와 기업 서비스로 구분된다.

먼저 개인 서비스의 주요 내용은 1:1 맞춤형 재취업 컨설팅, 구인구직 알선서비스, 개인 취업활동 공간, 재취업·창업교육이다. 첫째, 1:1 맞춤형 재취업 컨설팅에서는 전문 컨설팅을 배정하여 개인별 특성에 따른 체계적 분석을 시행하고, 취업 및 창업 상담, 이력서 작성, 면접 코칭 등을 시행하고 있다. 전문 취업 컨설턴트를 전담으로 배정하여 개인의 적성과 역량에 맞는 구직전략을 취업컨설팅과 함께 제공함으로써 체계적이고 종합적인 전직지원서비스를 제공하고 있다. 둘째, 구인구직 알선서비스에서는 구인기업의 적극적인 발굴과 인재추천 및 온라인 맞춤형정보를 제공하고 있다. 셋째, 개인 취업활동 공간서비스에서는 이력서 증명사진 무료 촬영, 개인용 PC, 프린터, 복사기, 팩스 등 사무기기를 제공하고 있다. 구직활동 지원을 위한 센터 내 전직지원플라자를 통해 실무 지원을 하고 있다. 넷째, 재취업·창업교육에서는 분야별 특강 진행, 취업·창업 역량강화 강의, 온라인 동영상 강의, E-book 서비스를 제공하고 있다. 이력서와 자기소개서 작성, 온라인 지원 전략, 서치펌(Search Firm) 활용 전략, 면접 비디오, 연봉협상 등의 다양한 코칭을 하고 있다. 이상의 일상적인 4가지 개인 서비스 이외에도 전직스쿨 취업지원 프로그램 진행, 구인 개척단 운영, 중소기업 현장 방문단 운영, 자영업자 전

직지원 사업 등의 특별 일자리 알선 프로그램도 진행하고 있다.

다음으로 기업 서비스의 주요 내용은 구인업무 지원서비스와 퇴직(예정) 근로자 전직지원서비스이다. 첫째, 구인업무 지원서비스에서는 인재검색 및 인재추천 서비스 제공, 센터 내 현장면접서비스 제공, 중장년 인재풀 운영 등을 실시하고 있다. 둘째, 퇴직(예정) 근로자 전직지원서비스에서는 퇴직(예정)자 발생시 기업 단위에서 전직지원서비스를 제공하고 있으며 1:1 담당컨설턴트 배정으로 수요자 중심의 맞춤형 서비스를 제공하고 있다.

전직지원서비스 이외에도 채용정보, 인재정보, 강의정보 서비스가 제공되고 있다. 채용정보는 직종과 지역을 포괄하는 희망넷 채용정보, 직종중심의 직종별 채용정보, 지역중심의 지역별 채용정보가 있다. 인재정보 서비스도 희망넷 인재정보, 직종별 인재정보, 지역별 인재정보가 있는데 서비스 제공방식은 채용정보 서비스와 동일하다. 강의정보 서비스도 제공되고 있는데 노사발전재단 및 지역별 희망센터에서 진행하는 센터강의 프로그램과 외부교육정보가 망라된 강의정보가 제공되고 있다.

취업·창업 정보나눔에서는 중앙부처 및 산하 기관들에서 시행하고 있는 다양한 정책뉴스뿐만 아니라 각종 언론사, 중소기업, 개인 등을 통해 취합된 취업 및 창업 뉴스가 제공되고 있다. 또한 공공취업사이트인 고용노동부의 워크넷, 경기도의 경기일자리센터, 여성가족부의 위민넷(women-net), 한국직업능력개발원의 커리어넷, 한국무역협회의 잡투게터를 소개하고 있다. 창업관련사이트인 소상공인지원센터, 창업넷, 한국여성경제인협회, 한국장

에인고용촉진공단, 한국프랜차이즈협회, 점포 라인도 소개되어 있다.

이상의 프로그램들은 고용노동부 산하 노사발전재단 중장년 일자리 희망종합센터에서 담당하고 있다. 이 재단은 고용노동부 산하 공공기관으로 노사파트너십을 기반으로 고용 창출과 일터혁신, 고용·인적자원개발, 차별개선, 전직지원서비스, 국제노동협력 등 노사공동의 새로운 가치를 창출하는 노사관계 선진화 선도기관의 역할을 추구하고 있다. 일부 지역별로도 중장년 일자리 희망센터가 구성되어 있는데 위에서 언급한 관련 프로그램에 대한 지원을 하고 있다. 지역별 센터는 고용노동부에서 주관하는 기관으로써 전국적으로 28개소가 운영 중이다. 주요 일자리 알선 프로그램은 40세 이상 중장년 퇴직(예정)자에게 재취업 및 창업, 생애설계 지원, 취업알선, 사회 참여 기회제공 등의 종합 전직지원서비스이며, 모든 서비스는 무료로 제공한다.

4. 고용노동부의 장년취업인턴제¹⁰⁾

고용노동부에서는 노인을 포함한 장년을 위한 취업인턴제도를 시행하고 있다. 소위 장년취업인턴제는 50세 이상 장년 미취업자에게 기업체의 인턴 기회를 제공함으로써 정규직 취업가능성을 높이고, 기업에게는 유능한 인력채용의 기회를 제공하는 고용노동부 일자리 지원사업이다. 고용노동부¹¹⁾에 따르면, 2015년

부터 시행되고 있는 이 사업은 장년 미취업자에게 기업 인턴근무 경험을 통해 자신감과 현장적응력을 높이고, 적성이나 경험에 알맞은 정규직 일자리 취업을 촉진하기 위한 목적을 지닌다.

장년취업인턴제의 참여자격은 신청일 현재 50세 이상으로 미취업 상태에 있어야 한다. 인턴 실시기업은 ‘고용보험법’ 상 ‘우선지원 대상기업’(중소기업기본법상 중소기업 포함)으로 상시근로자 5인 이상 사업장이다. 해당 사업에 대한 정부지원 내용은 실시기업에 대해 인턴 1인당 약정 임금의 월 60만원 한도로 인턴기간(최대 3개월)동안의 지원이다. 또한 실시기업이 인턴을 정규직으로 채용하는 경우 월 65만원씩 6개월 동안 지원할 수 있다. 각 기업에서 채용 가능한 인턴규모는 실시기업이 운영기관과 인턴지원협약을 체결하는 시점을 기준으로 고용보험 피보험자수의 30%이내로 제한되어 있다. 현재 고용노동부에서 지정한 전국 71개 운영기관에서 시행하고 있으며 이 기관들에서 신청이 가능하다.

5. 서울시의 노인 사회활동(노인일자리) 지원 사업¹²⁾

서울시의 노인 사회활동(노인일자리) 지원 사업은 다양한 형태도 진행되고 있다. 본고에서는 직업훈련정책인 서울시 어르신 취업훈련

10) 이 내용은 고용노동부 장년취업인턴제 지원 사업(www.work.go.kr/seniorIntern)의 자료를 요약한 것임.

11) www.work.go.kr/seniorIntern.

12) 이 내용은 서울시 어르신 취업훈련센터 (www.goldenjob.or.kr), 서울인생이모작지원센터 (www.seoulseunior.or.kr), 도심권인생이모작지원센터(www.dosimsenior.or.kr)의 자료를 요약한 것임.

센터, 직업배치정책인 서울 인생이모작 지원센터, 직업훈련정책인 도심권 인생이모작 지원센터의 일자리 관련 정책에 초점을 맞추어 설명하고자 한다.

먼저 서울시 어르신 취업훈련센터에서는 만 50세 이상을 대상으로 지원 사업을 펼치고 있지만, 실제 주 이용자는 60세 이상의 어르신들이다. 서울노인복지센터 내 서울시 어르신 취업훈련센터를 2004년 4월 개소하여 재취업교육을 진행하고 있는데, 내일행복학교와 시니어직업능력학교를 통해 연간 2,000여명의 취업훈련 수료생을 배출하고 있다. 특히 2010년 베이비부머의 은퇴로 촉발된 변화된 고령 노동시장의 특징을 반영하여 고령자 능력향상을 위한 직종교육, 현장적응교육, 자기개발교육 등의 프로그램을 시행하고 있다.

주요 프로그램의 흐름은 구직의뢰(취업, 창업, 사회공헌), 구직지원(1:1 상담, 구인처 매칭, 취업 컨설팅), 교육훈련(내일행복학교, 시니어직업능력학교), 사회참여 활동지원(민간일자리와 공공일자리 취업, 소자본창업·협동조합·사회적 기업 창업, 재능기부활동과 유급봉사자 사회공헌)의 형태로 이루어져 있다. 즉 적극적 노동시장정책 중 직업훈련정책에 초점을 두고 있지만, 구인처 매칭, 컨설팅, 사회참여 활동지원 등의 직업배치정책도 동시에 수행하고 있다. 이를 위해 서울노인복지센터 부설 서울 어르신 취업활성화 사무국은 취업훈련팀(직업훈련정책)과 취업지원(일감뱅크)팀(직업배치정책)으로 구분되어 있다.

다음으로 서울 인생이모작 지원센터는 다양한 일자리 안내 서비스를 제공하고 있다. 직접적인 직업훈련은 담당하고 있지 않으며

일자리 알선과 같은 직접배치정책을 시행하고 있다. 일감뱅크제를 통해서는 구직노인에게 적합한 일자리를 제공하고 구인회사에게 적합한 인재를 소개함과 동시에 장년취업인턴제, 일자리플러스센터 등의 정보를 제공하고 있다. 장년재취업의 다양한 성공사례와 후기, 채용기업 면접을 통해 다른 구직자에게 정보를 제공하고 있다. 특히 도농 교류 사업을 통해 소득이 필요한 도시의 이모작세대와 일손이 부족한 농가 또는 서울근교 사업장과 연결하여 농촌의 일손 부족을 해소하고 이모작세대의 소득활동을 돕는 사업을 펼치고 있다.

마지막으로 도심권인생이모작지원센터는 퇴직(전) 후 베이비붐세대의 풍부한 경험과 경력을 제2의 사회참여 활동으로 전환하는데 필요한 지원을 그 목적으로 삼고 있다. 이러한 목적 달성을 위해 ① 영역별 전문 프로그램 운영을 통한 수요자 맞춤형 교육, ② 민간과 연계한 시장형, 사회공헌형 일감 발굴을 통한 사회참여영역 개발 및 연계, 그리고 ③ 정보교류·네트워크 조직 및 커뮤니티 활동에 대한 생산적 공간 지원 등 체계적인 종합서비스 제공을 통한 성공적인 인생 후반기 지원 사업을 펼치고 있다.

노인 일자리와 관련된 주요 사업으로 구인처 개발 및 관리, 구인·구직상담 및 취업알선, 50+창직 전문가 육성 및 50+창직 연구·개발 등이 있다. 구인처 개발 및 관리 사업은 베이비붐세대가 선호하는 일자리 발굴 및 구인처 관리를 목적으로 두고 있다. 주요 사업 대상은 베이비붐세대를 채용하고자 하는 신규 및 기존기업 또는 60세 이상 미취업자 및 채용을 희망하는 기업(시니어인턴십 지원사업

희망기업)이다. 이 사업을 통한 이용혜택은 정부지원사업(시니어인턴십, 장년취업인턴제 등)을 기업에 연계시킨 제반비용 지원 및 무료맞춤형교육연계(기업과 협의 후 맞춤형 교육과정 개설)이다. 또 구인·구직상담 및 취업알선 사업은 베이비붐세대를 채용하고자 하는 구인기업 상담 및 적합구직자 알선과 일자리를 희망하는 구직자 상담 및 취업알선을 목적으로 하고 있다. 해당 사업은 베이비붐세대를 채용하고자 하는 구인기업 및 50세 이상 일자리를 희망하는 베이비붐세대 구직자를 위한 맞춤형 일자리사업을 표방하고 있다.

그리고 50+창직 전문가 육성 및 50+창직 연구·개발 사업은 50+세대에 적합한 새로운 일자리 연구·개발 및 사업제안을 통해 다양한 일자리 창출을 목적으로 한 사업이다. 이 사업은 창직 활동을 연구할 수 있는 전문가를 육성함으로써 새로운 일자리를 발굴하여 다양한 일자리를 창출하고, 베이비붐세대의 신 직업 가이드라인 제시를 목적으로 하고 있다. 주요 사업대상은 창직에 관심이 있는 베이비붐세대이다. 주요 사업내용은 ① 모집홍보 : 센터 홈페이지 및 시니어포털 등, ② 커뮤니티 활동 : 월 4회 정기모임(창직 연구·개발, 구인처개발, 보고서 및 제안서 작성), ③ 책자 발간 : 창직 연구보고서 발간 및 유관기관 배포, ④ 교육 : 창직 전문가 육성이다. 교육내용은 ① 창직컨설팅 과정 개요, 창직 정의 및 개요 ② 기업가정신 및 창직가 정신(job creator-ship) 함양 교육, 창직 진로 탐색, ③ 창직아이템 개발, 창직 역량개발, ④ 직업 트렌드 분석, 창직방법, ⑤ 창직의 구현 방법 및 실제, 창직 컨설팅 방법, ⑥ 창직의 구현 방법

및 어려움 해소방법, 창직의 구체화 방법, ⑦ 창직실습, ⑧ 연구수업 및 발표, 연구수업 및 최종 평가로 구성되어 있다.

6. 대한노인회의 취업지원본부¹³⁾

대한노인회 취업지원본부는 지역사회 구직 희망 노인의 취업 상담 및 알선 등을 통하여 노인의 소득 보장 및 사회 참여 기회를 확대하고자 1997년 1월 노인취업알선센터(전국 70개소)로 발족한 이후, 2004년 8월 노인취업지원센터(전국 248개소)로 개편되었고, 2009년 12월 취업지원센터(전국 254개소)로 확장되었고, 2011년부터 매해 주요 지역별로 통합 취업지원센터가 설립되고 있다. 모두 노인복지법 제23조 2항의 노인일자리 전담기관의 설치 운영 조항에 의거하여 보건복지부 노인일자리 전담 수행기관으로서 활동하는 중이다.

대한노인회 취업지원본부의 주요 사업 내용은 크게 4가지로 구분되어 있는데, 이들은 ① 구직 희망 노인의 상담, 알선, 취업, 연계 조정, 사후 관리, ② 지역 사회 업체 및 기관(단체) 대상으로 한 노인 구인처의 개발, ③ 구직 희망 노인의 능력과 적성에 맞는 직업 소양 교육의 실시, 그리고 ④ 노인 취업 관련 사업을 위한 직원의 교육, 훈련 등 실무자 역량의 강화이다. 대한노인회에서 제공하고 있는 취업 통계 중 취업 실적은 <Table 2>와 같은데, 2011년부터 4년 동안 2만 명 전후의 취업 실적을 보이고 있다.

13) 이 내용은 사단법인 대한노인회(www.koreapeople.co.kr) 자료의 요약임.

〈Table 2〉 대한노인회 취업지원본부의 취업 통계(취업 실적)

년 도	2011	2012	2013	2014
목표수(명)	21,000	21,000	21,000	22,000
취업수(명)	19,997	18,846	21,139	22,093

III. 고령자 고용정책의 문제점

1. 고령자 고용정책의 문제점

고령자 고용정책의 문제점은 3대 적극적 노동시장정책 관련 문제점과 그 밖의 문제점으로 구분하여 제시한다. 먼저 3대 적극적 노동시장정책과 관련된 정책의 문제점이다. 무엇보다도 고령자들을 위한 직업훈련, 직업배치, 직업창출의 3대 적극적 노동시장정책이 절대적으로나 상대적으로 부족하다. 우리나라의 경우 총 사회지출에서 적극적 노동시장정책의 비중이 미미한 수준이며 이와 관련된 정책이 서구 유럽에 비해 발달하지 못한 실정이다. 적극적 노동시장정책은 일반적으로 직업훈련비의 항목으로 측정하는 것인데, 그 구체적인 수치를 보면, OECD 평균이 GDP 대비 0.16%인 반면에 우리나라는 0.07%에 불과하다(OECD, 2014). 고용노동부(2015)의 정책 제안대로 각 기업별로 1단계의 정년연장에 따른 단기·중기 인력전망, 2단계의 장년근로자의 직무상 강점과 약점 파악, 3단계의 직무분석 및 적합 직무 개발, 4단계의 장년근로자의 희망직무 파악, 5단계의 적합 직무 선정 및 배치, 6단계의 평가 및 환류시스템 구축과 운영의 3대 적극적 노동시장 정책이 반영되는 체

계를 실질적으로 갖출 필요가 있다.

고령자 고용정책의 문제점을 직업훈련정책, 직업배치정책, 직업창출정책의 구분을 중심으로 구체적으로 평가하면, 다음과 같다. 먼저 직업훈련정책 측면에서 고령자 고용정책의 문제점을 살펴보면, 직업훈련정책의 중요성이 인식되면서 과거에 비해 관련 직업훈련, 현장훈련, 직무교육 관련 정책이 확대되었으나 여전히 부족한 실정이다. 적극적 노동시장정책의 첫 출발은 직업훈련이라고 할 수 있다. 그러나 고령노동자의 특성에 맞는 맞춤형 직무훈련은 여전히 제한적이며 창조적인 근로활동을 장려하기 위한 직무교육은 부족한 실정이다. 즉 고령자들을 위한 직업훈련이 여전히 고령자들의 욕구에 미치지 못하고 있는 실정이다.

다음으로 직업배치정책 측면에서 고령자 고용정책의 문제점은 다음과 같다. 첫째, 고령자 일자리 배치에 대한 중앙 부처 간, 중앙과 지방 정부 간, 공공과 민간 간 연계가 부족하다. 무엇보다도 고령자 일자리 관련 부처인 고용노동부와 보건복지부 간의 정보 및 정책 연계가 부족하다. 나아가 중앙부처 및 지방자치단체의 공공영역뿐만 아니라 민간영역까지 포괄한 고령자 고용정책 전반에 대한 실태조사에 기초하여 유사 중복 사업을 정비할 필요가 있다. 이를 통해 고령자 일자리 서비스 전달체계의 효율성 강화를 모색할 수 있다.

둘째, 일선 일자리 알선 기관 현장과 연계된 서비스가 부족하다. 현재 보건복지부의 대표적인 정보 연계 포털 서비스인 100세 누리시니어 사회활동 포털은 현장의 정보를 반영하는데 미흡한 실정이다. 주로 위크넷(장년구인정보), 구인등록정보(100세누리), 공익활동

(새누리), 재능나눔활동(새누리) 등에 의존하고 있는 실정이다. 지역의 다양한 노인 사회 활동(노인일자리) 지원 사업 수행기관, 고용센터, 복지관 등 일자리 알선 기관의 정보를 수집할 수 있는 유인과 능력을 제고할 필요가 있다. 특히 현장으로부터의 정보 획득은 이해관계의 문제, 즉 실적 문제로 인해 쉽지 않다. 즉 해당 기관의 실적과 관련되어 있기 때문에 현장에서 구인정보를 중앙부처 산하의 정보포털로 제공하지 않으려고 한다. 다시 말하여 고령자 일자리 사업이 실적으로 연결되어 있어서 해당 실적을 타 기관에게 넘겨주지 않으려 한다는 것이다. 결국 해당 기관에서만 정보를 독점하려는 경향은 해당 기관의 실적과 관련된 문제이므로 과도한 실적기반 평가방식, 그리고 실적에 따른 재정지원 방식 문제를 중앙부처에서 해결할 필요가 있다. 그렇게 될 경우에만 일선 현장과 연계된 포털서비스 제공이 가능할 것이다.

셋째, 고령자 일자리 알선을 위한 정보 포털 서비스가 여전히 분산되어 있다. 보건복지부 산하 한국노년인력개발원에서 대표적인 정보 연계 포털 서비스인 100세 누리 시니어 사회 활동 포털서비스가 시범적으로 시행되고 있다. 동시에 고용노동부 산하 노사발전재단 중장년 일자리 희망센터에서도 장년 일자리 희망넷 정보 포털서비스가 시행되고 있다. 따라서 통합된 일자리 정보 포털 서비스를 통해 구직과 구인을 원하는 개인과 기업의 혼란을 최소화하기 위해 단일 포털로 강화될 필요가 있다.

넷째, 노인들의 인터넷 활용 능력이 높지 않은 상황에서 상담콜 또는 사례관리와 같은 직접적 접촉이 어려운 실정이다. 일반적으로

인터넷 활용이 쉽지 않아 일자리 제공기관에 직접 방문하는 비율이 다른 세대보다 높다. 정보 연계 서비스 등의 포털서비스를 이용하는 구직 고령층들은 위한 서비스는 해당 서비스대로 진행하되 대인서비스로서의 일자리 알선 서비스도 병행될 필요가 있다.

마지막으로 직업창출정책 측면에서 고령자 고용정책의 문제점은 다음과 같다. 첫째, 재취업 시장에서 고령자의 열악한 고용조건에 비해 그에 상응하는 양질의 지속가능한 일자리 정책이 부족하다. 장년 재취업자의 종사상 지위를 보면 상용직은 27.7%에 불과하며(통계청, 2014), 관리사무 전문직은 12.3%에 불과하다(고용노동부, 2014b). 본 연구의 고령자 고용 현황 분석에서도 정부제공 고용지원 프로그램 중 공공근로 경험은 0.67%, 노인일자리 경험은 1.86%, 자활공동체 및 자활근로 경험은 0.47%에 불과하였다. 고령자를 위한 괜찮은 일자리 창출이 부족한 상황임을 알 수 있다.

둘째, 고령자 고용시 정부로부터 제공받을 수 있는 인센티브가 크지 않아 기업은 노동생산성이 상대적으로 낮은 고령자 고용을 꺼려하고 있다. 노동생산성이 상대적으로 높은 청년들을 대상으로 한 저임금 일자리 고용이 가능하므로 고령자 고용을 꺼리는 것이라고 추정할 수 있다. 결국 고령자고용을 유인하는 인센티브와 관련된 방도가 확대될 필요가 있다. 구체적으로는 장년취업인턴제의 제도 변화를 통해 참여기업을 확대할 수 있다. 예를 들어 지원 대상 기업 요건 완화, 정부 지원금 및 지원기간의 확대, 제도신청 기관 확대 등을 고려할 수 있다. 지은정(2015)에 따르면, 주요 선진국들은 시니어사회공헌 및 고령근로지원 프로

그럼에서 다양한 정부지원을 제도적으로 관대하게 보장하고 있다. 따라서 복지국가의 제도 구축기에 있는 우리나라에서 고령 노동시장에 대한 정책 확대 여지는 크다고 할 수 있다.

다음으로 3대 적극적 노동시장정책 이외의 고령자 고용정책의 문제점은 다음과 같다. 첫째, 공·사적 연금제도와 고령자 일자리 지원 정책 간 정보 연계가 부족하다. 근로에 대한 욕구가 상대적으로 절실한 저소득계층 고령자 파악을 위해 공·사적 연금 정보를 고령자 일자리 사업 제공 기관에서 공유할 필요가 있다. 현재 노인 사회활동 업무시스템(새누리)과 사회복지통합관리망 간 연계를 강화하여 새누리 시스템에서는 국민기초생활 수급여부, 기초연금 수급여부 및 소득인정액, 장기요양보험 판정여부, 건강보험 직장가입자 여부의 정보가 제공되고 있다. 이러한 시스템 정보를 보다 확대, 강화하여 참여자 자격정보 확인 및 부적격자 참여 방지에 기여할 필요가 있다. 특히 국민연금 수급개시연령의 단계적 상향조정으로 인해 경제적 욕구가 높아지고 있으므로 연금제도와 일자리 정책 연계 강화는 제고될 필요가 있다. 이에 따라 국민연금공단과 금융감독원 또는 국민연금공단과 국세청 간에 긴밀한 업무협약이 요청된다. 이러한 정보 연계를 통해 국민연금 연금수급 연령 전후로 구분한 맞춤형 일자리, 연금급여 여부 및 수준에 따른 맞춤형 일자리 등을 고려하여 고령자 고용정책이 추진될 필요가 있다.

둘째, 연령별 특성을 반영한 맞춤형 정책이 부족하다. 인구고령화 속도 및 기대수명 증가에 따라 전기노인, 중기노인, 후기노인의 구분은 현재보다 빠른 속도로 확대될 것으로 보인

다. 즉 의료기술 발전에 따른 건강수준의 증가로 인해 일자리에 대한 욕구를 가진 연령층은 현재보다 더 늦춰질 것으로 예상된다. 그러나 현재 고령자의 연령 특성을 반영한 정책 시행은 여전히 미비하다. 예를 들면, 고용노동부의 노사발전재단 중장년 일자리 희망종합센터의 장년 일자리 희망넷의 경우 연령 기준이 40세 이상으로 되어 있다. 즉 10대부터 30대를 제외한 전 노동가능 연령층을 대상으로 하여 고령자에게 특화된 일자리 서비스가 부족하다. 또한 고용노동부의 장년취업인턴제도 인턴참여자격은 50세 이상 미취업자로 되어 있어 고령자를 위한 특화된 서비스는 아니다. 그리고 서울시에서 진행하는 도심권 인생이모작 지원센터와 서울 인생이모작 지원센터의 주연령층도 50-64세로 되어 있어 65세 이상 노인 일자리 사업에 대한 정책이 제한적이다. 인구고령화 속도 및 기대수명 증가의 변화에 따른 보다 세심한 연령별 구분과 그에 따른 고령자 고용정책이 요청될 수 있다.

2. 노인 사회활동(노인일자리) 지원 사업의 문제점

첫째, 노인 사회활동(노인일자리) 지원 사업의 가장 큰 문제점은 지속가능한 양질의 일자리를 제공하는데 여전히 한계가 있다는 점이다. 기존의 노인일자리사업은 정책목표가 명확하지 못했다. 즉, 사업의 목표를 일을 통한 자립에 두고 노동시장정책의 관점에서 사업을 재편하여 지속가능한 일자리를 제공하고 참여자들의 근로자성을 보장할 것인지, 아니면 사회참여에 중점을 두고 사회활동을 지원하는

방향으로 개편되어야 할지의 문제를 놓고 논란이 지속되었다. 이로 인해 노인일자리사업이 지속가능한 일자리를 제공하지 못하고 단순 소득지원정책의 역할에 머무르고 있기 때문에 65세 이상 노인중 하위 70%에게 월 20만원을 지급하는 기초연금과 역할이 중복된다는 지적도 있었다.

이러한 문제를 해소하기 위해 사업명칭을 노인 사회활동(노인일자리) 지원 사업으로 변경하고, 전체 노인을 대상으로 공익활동, 재능나눔활동, 취업·창업활동, 자원봉사 등을 통한 적극적 사회참여, 소득보충 및 건강증진 등으로 노인문제를 예방하고 사회적 비용을 절감하는 것으로 사업을 재편하였다. 그리고 선택과 집중을 통해 효율성을 제고하는 쪽으로 사업을 재구조화하였다. 그럼에도 불구하고 노인 사회활동(노인일자리) 지원 사업은 노인들에게 양질의 유용한 일자리를 제공하는 데 여전히 한계가 있으며, 이에 대한 보완 및 개선이 필요한 상황이다.

둘째, 노인 사회활동 지원 사업의 운영과정에서 나타나는 가장 큰 쟁점은 사업 참여자의 근로자성 인정 여부이다. 즉, 해당 사업에 참여한 노인들을 근로기준법상의 근로자로 보아야 할지, 아니면 사회복지서비스 프로그램의 참여자로 보아야할지를 두고 논란이 계속되었다. 이해관계 당사자들이 근로자성 여부를 두고 의견이 대립되는 이유는 특수고용형태근로자와 마찬가지로 근로자성이 인정될 경우, 노동법의 전면적 보호를 받게 되어 EITC도 신청하고 퇴직금, 유급휴가도 신청할 수 있지만, 수행기관 입장에서는 이로 인한 세금 및 사회보험료 증가, 법인세·부가가치세 등 소득신

고와 사회보험료 신고, 행정적 부담의 증가로 인해 사업추진에 어려움을 겪게 되기 때문이다. 반면에 근로자성을 인정받지 못하게 될 경우에는 자영자로서 노동법의 보호 밖에서 일반 사법상의 지위만을 갖게 된다(김영문, 2001; 장의성, 2004; 지은정 등, 2013).

이러한 논란과 관련해서 고용노동부나 기획재정부 등 관계 부처에서 근로관계법을 근거로 노인 참여자를 ‘상시근로자’로 판단하고 후속조치를 취하게 되자, 사업 수행기관들은 제도개선을 요구하고 있는 상황이다. 전술한 바처럼 보건복지부가 최초로 노인일자리사업을 설계할 당시 기본 취지는 노인의 소득보전, 사회참여, 여가활동을 통한 건강증진 등 복지 서비스 프로그램의 운영에 있었으며, 근로자성에 대한 면밀한 검토가 없이 사업이 시작된 것으로 보인다. 그러나 근로기준법 제2조제1항에 의하면, 근로자란 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자로서, 노인 사회활동 지원 사업에 참여한 노인들은 단시간근로자인 상시근로자에 해당한다. 그러다보니 사업이 지속되면서 시작단계에서는 예상하지 못했던 참여자의 근로자성 인정과 관련된 문제들이 등장하게 되었다. 결국 노인 참여자를 ‘상시근로자’로 인정하는 것으로 결정이 남에 따라, 사업 참여자의 처우개선과 보호차원에서 근로자성을 인정하는 차원을 넘어 상시근로자 고용에 따른 다양한 추가적인 의무사항이 수행기관에게 부과되다 보니, 수행기관들은 이를 과도한 규제로 인식하고 이에 대한 시정을 요구하고 있는 상황이다(원시연, 2015).

셋째, 사업의 운영과정에서 나타나는 또 다

른 쟁점은 현행 사회활동의 유형별 분류기준이 모호하다는 점이다. 근로자성과 관련된 계속된 논란으로 인해 복지부는 고령정책으로 사업명칭을 노인 사회활동 지원 사업으로 변경하고, 사회활동 유형에 따라 임금이 지급되는 일자리와 자원봉사로 구분하였다. 사회공헌활동(자원봉사)에 참여할 경우에는 근로자에서 제외가 가능한 것으로 고용노동부에서 검토의견을 제시했기 때문이다(원시연, 2015).

새로운 지침은 앞의 위에서와 같이 공익활동을 전국형과 지역형으로 구분하고, 전국형은 자원봉사활동으로 보고 수행기관이 상해보험에 가입하도록 하고, 지역형은 근로활동으로 보고 산재보험에 가입하도록 하였다. 그런데 과거의 지침에서는 현재의 지역형과 전국형 모두 사회공헌 일자리로 분류되었고, 활동의 성격도 사실상 자원봉사에 가까워서 이 둘을 구분하는 것도 쉽지 않다. 예를 들면, 노노케어, 조손가구, 독거노인 및 부부노인가구 지원은 자원봉사이고, 노노교육, 다문화가정, 한부모가족 지원은 근로활동으로 구분하고 있다. 또한 복지부에서 시행한 사업명칭의 변경과 사회활동 유형별 구분은 고용노동부 등 관계부처와의 합의나 법령개정에 의한 것이 아니라 복지부 사업지침에만 기초한 것으로, 업무 추진과정에서 수행기관들 간 혼선이 계속적으로 발생할 가능성이 존재한다.

IV. 결론 및 제언

본고에서는 류진석(1998)의 3대 적극적 노동시장정책의 분류에 따라 고령자 고용정책의

〈Table 3〉 3대 적극적 노동시장정책의 분류에 따른 고령자 고용정책 사례

정책 사례	직업 훈련	직업 배치	직업 창출
공동작업형, 제조판매형			○
보건복지부 노인 사회활동 (노인일자리) 지원 사업			○
고령자친화기업			○
인력파견형			○
취업지원센터 (구인구직포탈)		○	
시니어인턴십 (노인사회활동교 육연계)	○		○
한국노인인력개발원 100세 누리 시니어 사회활동 포탈		○	
고용노동부 노사발전재단 중장년 일자리 희망종합센터의 장년 일자리 희망넷	○	○	
고용노동부의 장년취업인턴제			○
서울시 어르신 취업훈련센터	○		
서울시 일자리 지원사업			○
서울 인생이모작 지원센터		○	
도심권 인생이모작 지원센터	○		
대한노인회의 취업지원본부	○	○	

사례를 소개하고자 했다(<Table 3> 참조). 먼저 직업훈련정책의 사례로서 보건복지부 노인 사회활동(노인일자리) 지원 사업의 시니어인턴십은 노인사회활동교육과 연계하여 민간취업 및 사회활동(공익활동, 자원봉사 등) 교육을 제공하고, 우수 수료생에게 시니어 인턴 등을 우선제공하고 있다. 고용노동부 노사발

전재단 중장년 일자리 희망종합센터의 장년 일자리 희망넷의 일부 재취업·창업교육도 직업훈련정책이라고 할 수 있다. 서울시 어르신 취업훈련센터의 경우 대표적인 직업훈련정책 사례라고 할 수 있다. 도심권인생이모작지원센터의 일부 50+창직 문가 육성 및 50+창직 연구·개발도 창직을 목적으로 한 훈련정책이라고 할 수 있다. 대한노인회 취업지원본부의 노인의 능력과 적성에 맞는 직업 소양 교육도 직업훈련정책에 속한다.

다음으로 직업배치정책 사례이다. 보건복지부 노인 사회활동(노인일자리) 지원 사업의 취업지원센터가 대표적인 사례라고 할 수 있다. 그리고 한국노인인력개발원의 100세 누리시니어 사회활동 포탈, 고용노동부 노사발전재단 중장년 일자리 희망종합센터의 장년 일자리 희망넷의 1:1 맞춤 재취업 컨설팅과 구인구직 알선서비스, 서울인생이모작지원센터의 일감뱅크, 대한노인회 취업지원본부의 구직 희망 노인의 상담, 알선, 취업, 연계 조정, 사후 관리, 노인 구인처 개발 등의 지원 사업들도 직접적인 일자리 알선은 아니지만 적합한 직업정보 서비스를 제공해 주므로 일자리 알선을 목적으로 한 정보제공 성격의 직업배치정책이라고 할 수 있다.

마지막으로 직업창출정책의 사례이다. 현재 이러한 형태의 고령자 고용정책은 많지 않은 것으로 파악되나, 보건복지부의 노인 사회활동(노인일자리) 지원 사업의 일환으로 운영 중인 공동작업형, 제조판매형, 고령자친화기업, 인력파견형 등 취업·창업활동 및 교육우수수료생을 위한 시니어인턴십을 직업창출정책의 사례로 분류할 수 있다. 그리고 고용노동부의 장년취업인턴제도 유사한 사례라고 볼 수 있다.

본 연구에서 분석한 적극적 노동시장정책의 3대 분류에 따른 고령자 고용정책 사례는 다음과 같이 요약될 수 있다. 전반적으로 한국의 고령자 고용정책은 직업훈련 정책이 취약하며, 직업배치 및 직업창출 정책에서도 적극적 노력이 요청된다. 각 부처별, 기관별로 3대 적극적 노동시장정책 중 시행하지 않고 있는 사업들을 확대할 필요가 있다.

참고문헌

- 고용노동부 (2014). **‘일하는 장년, 활력과 보람이 있는 노후’를 위한 장년고용 종합대책**. (고용노동부 고령사회인력정책과 등 정부 부처 보도자료, 2014. 09. 24.). (a)
- 고용노동부 (2014). 장년층 근로 구직 실태조사. 고용노동부. (b)
- 고용노동부 (2015). 고용노동부, **장년적합직무 개발, 운영 안내서 발간 배포**(고용노동부 고령사회인력정책과 보도자료, 2015. 01. 27.).
- 김영문 (2001). 프로선수의 법적 지위: 노동법적·사회보장법적 측면에서. **스포츠와 법**, 2, 417-444.
- 류진석 (1998). 실업보상과 적극적 노동시장정책: 유럽 고실업의 대응. **상황과 복지**, 3 (1), 177-209.
- 보건복지부 (2015). **2015 노인보건복지사업안내 II**.
- 원시연 (2015). **노인사회활동지원(노인일자리)**

- 사업의 문제점과 개선 과제. 이슈와 논점 제1040호 (발간등록번호 31-9735042-001341-14, 2015년 7월 21일). 국회입법조사처.
- 이수영 (2015). 장년 고용 종합대책 추진 방향. **직업과 인력개발**, 18(1), 88- 96.
- 장의성 (2004). 골프장 경기보조원의 노동법적 지위에 관한 고찰: 판례와 행정해석 및 입법적 해결을 위한 제언. **노동정책연구**, 4(2), 69-94.
- 지은정 (2015). *이모작세대의 일과 사회공헌*. 서울인생이모작지원센터 개관 2주년 기념 세미나 자료집(2015년 3월 26일).
- 지은정 · 김미곤 · 김상호 · 박지순 · 김혜란 · 서종식 (2013). **노인일자리사업 지원체계 개편방안**. 한국노인인력개발원.
- 통계청 (2014). **2014 고령자통계**. 통계청.
- OECD (2014). *OECD Factbook 2014*.
- WHO (2002). *Active Aging: A Policy Framework*.
- 원고접수일: 2017. 10. 05.
수정원고접수일: 2017. 11. 09.
원고게재승인일: 2017. 11. 16.