

## 민간 분야 노인일자리사업에 대한 질적 정책평가: 논리모형 도출 및 정책 대상자 중심 효과 분석\*

김민길\*\*  
김민호\*\*\*  
조민호\*\*\*\*

본 연구는 한국 정부에서 시행 중인 ‘노인일자리사업’ 중 ‘민간 분야’ 노인일자리사업에 대한 질적 정책평가를 목적으로 한다. 소득 보충을 원하는 노인일자리사업 참여자의 정책수요와 달리, 정책공급과 기존연구가 모두 공공 분야 노인사회활동에 크게 치우쳐 있는 현실 가운데 민간 분야 노인일자리사업을 대상으로 연구를 수행한다는 점에서, 본 연구는 차별성을 갖는다. 1단계 분석에서 정책 입안자가 생산한 문헌을 토대로 프로그램 논리모형을 도출하고, 2단계 분석에서 정책 담당자와 정책 대상자의 인식을 토대로 질적 정책평가를 수행한 뒤, 프로그램 논리모형을 분석틀로 활용하여 정책 의도와 정책 대상자가 인식하는 효과 간의 차이를 살펴보았다. 그 결과, 민간 분야 노인일자리사업은 정책 대상자에게 높은 사회·심리적 효과를 산출하여 제공하는 반면, 프로그램 활동 중 ‘일자리 개발’, 성과구조 중 ‘소득 증대’ 부분에서 정책 대상자의 기대에 미치지 못하는 사업인 것으로 분석되었다. 이를 바탕으로 첫째, 공공 분야 노인사회활동에 역차별 받지 않는 보수 설계 검토, 둘째, 노인의 과거 경력을 활용하여 시장 경쟁력을 갖추으로써 소득 증대에 기여할 수 있는 일자리 제공, 셋째, 노인일자리 개발과 알선에 높은 전문성을 가진 인력 배치와 취업정보시스템 구축을 정책 제언으로 제시하였다.

주제어: 노인일자리, 질적연구, 논리모형, 정책평가

### I. 서론

2017년 8월 말, 한국은 노인 인구가 전체 인구의 14%를 초과하는 고령사회에 공식

\* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A3A2924832).

이 논문은 2018년 서울행정학회 춘계학술대회에서 발표한 논문을 수정·보완한 것임.

\*\* 주저자

\*\*\* 제2저자

\*\*\*\* 교신저자

적으로 진입하였다(행정안전부, 2017). 2000년 고령화사회 진입 후 17년 만에 고령사회로 진입한 것이며, 2018년에 고령사회가 도래될 것이라던 통계청의 예측(통계청, 2006)보다 더 앞서 고령사회를 맞이하게 된 것이다. 고령화는 세계적인 추세이지만, 한국의 고령화 속도는 세계에서 유례를 찾을 수 없을 정도로 빠르다. 급속한 고령화로 인한 심각한 노인문제는 이미 발생하고 있으며, 미래의 불확실성에 대해 우려하지 않을 수 없는 상황이다. 한국은 OECD 국가 중 가장 높은 노인빈곤율(45.7%; OECD, 2015)과 OECD 국가 중 가장 높은 노인자살률(10만 명당 58.6명; KOSIS, 2015)을 보이고 있다.

빈곤, 역할 상실, 경제활력 저하, 복지비용 부담 등 노인 문제에 대한 대안으로 노인의 '취업'이 새로운 이슈로 떠오르고 있다. 과거보다 크게 연장된 기대수명으로 인해 노인 개인으로서도 근로, 활동, 소득이 필요하게 되었고, 복지의 지속 가능성을 이끌어 가야 하는 정부로서도 '일하는 복지'로서 노인의 근로를 장려해야 하는 상황이다. 한국에서 시행 중인 노인일자리사업은 노인의 일자리와 사회활동을 지원하여 노인복지 향상에 기여하고자 2004년 시작된 보건복지부의 사업으로서(지은정, 2016; 보건복지부, 2017) 사업 시작 이후 일자리 창출 실적과 예산이 지속적으로 증가해 왔다.

그러나 노인일자리사업의 보수는 노인일자리사업의 대다수를 차지하고 있는 공공 분야 사회활동의 경우 2017년 8월 이후 월 27만원에 불과하며, 대부분의 선행연구에서 보수가 낮다는 점을 문제점으로 지적하고 있다. 또한 2015년 노인일자리사업 신규 정책 대상자의 69.5%가 '민간 분야' 일자리를 선호하고, 30%가 '공공 분야' 일자리를 선호하고 있지만, 공공 분야 사회활동보다 상대적으로 보수가 높은 민간 분야 노인일자리 전체 일자리의 10%에 불과하다(김우주, 2016). 노인들이 민간 분야 일자리를 선호하는 이유는 더 많은 소득을 원하기 때문인데, 소득을 원하는 정책 대상자의 수요와 정책공급 간 큰 불균형이 발생하고 있는 것이다.

이렇듯 민간 분야 노인일자리 제공이 중요함에도 불구하고, 기존연구는 노인일자리 사업을 분석함에 있어서 민간 분야 노인일자리와 공공 분야 사회활동을 구분하지 않고 연구를 수행하거나 상대적으로 공공 분야 사회활동에 편중되어 연구를 수행해 왔다. 또한 기존의 질적 연구 대다수는 연구대상을 주로 수행기관 담당자로 한정하여 진행하였고, 직접적인 정책 대상자인 노인일자리사업 참여 노인을 대상으로 삼은 연구는 소수에 그치고 있다.

이에 본 연구는 다음과 같은 차별성을 갖는다. 첫째, 기존연구가 주로 공공 분야 노인사회활동을 연구했던 것에 비해, 민간 분야 노인일자리사업을 대상으로 연구를 수행

한다는 점에서, 본 연구는 차별성을 갖는다. 둘째, 수행기관 담당자뿐 아니라 실제 노인일자리사업에 참여 중인 노인들과의 인터뷰를 통해 직접적인 정책 대상자가 인식하는 정책효과를 분석하는 질적 연구를 수행한다는 점에서, 본 연구는 차별성을 갖는다.

이러한 차별성을 토대로 본 연구는 1단계 분석에서 정책 입안자가 생산한 문헌을 토대로 프로그램 논리모형을 도출하고, 2단계 분석에서 민간 분야 노인일자리사업 담당자와 참여자 인터뷰를 토대로 정책 제공자와 수혜자가 인식하는 현재 상황, 정책효과, 정책수요를 파악하고자 한다. 그리고 프로그램 논리모형을 도출하여, 정책 설계상 성과 도출을 위한 메커니즘을 분석한 후, 정책의 이해관계자들과의 인터뷰 분석을 종합·비교함으로써 정책 설계 메커니즘과 실제 정책 대상자가 경험하는 정책의 차이를 살펴보고자 하며, 이를 바탕으로 향후 노인일자리사업을 개선하는 데 필요한 정책적 제언을 제시하도록 한다.

## II. 이론적·제도적 논의

### 1. 한국의 노인 문제와 노인일자리사업

노인일자리사업은 한국의 높은 수준의 노인빈곤율과 노인자살률 문제를 동시에 해결하기 위한 사업으로 볼 수 있다. 먼저 노인빈곤문제 측면을 살펴보면, Modigliani(1976)의 생애주기이론에 따르면 개인은 생애에 걸쳐 일정 수준의 소비를 유지하기 위해 소비보다 소득이 적은 유·소년기와 노년기에는 음(-)의 저축을 하고, 소비보다 소득이 많은 청·장년기에는 양(+)의 저축을 한다. 2015년 기준 한국인의 기대수명은 82.1세이다. 이는 1995년 기대수명 73.8세보다 8.3세 더 연장된 것이다(KOSIS, 2016). 이렇듯 평균수명이 증가하여, 음의 저축기간은 증가하였지만, 노년기에 대한 공적연금은 낮은 수준이다. 2016년 국민연금통계에 따르면, 국민연금의 총 수급자 수는 약 440만 명이며, 지급액은 약 17조원이다. 이를 바탕으로 노년기의 소득 보장을 위한 공적연금의 핵심인 국민연금의 평균 연 지급액을 도출하면 1인당 약 400만원으로 나타났으며, 이는 매우 낮은 수준이라고 볼 수 있을 것이다. 이러한 음의 저축기간의 증가와 낮은 수준의 공적연금은 노인빈곤문제의 주요원인이라고 볼 수 있을 것이다.

노인일자리사업은 이러한 노인빈곤문제를 해결하기 위한 방안 중 하나로 근로연계 복지 개념을 바탕으로 시행되고 있는 사업이라고 볼 수 있다. 근로연계복지라는 개념

은 영어의 workfare 혹은 welfare-to-work 개념에 해당하는 것이라고 볼 수 있다. 서구에서 이러한 근로연계복지의 개념은 1970년대 석유파동으로 인해 서구권 국가들이 장기적인 경기침체를 경험하게 되면서 정부의 재정적자를 줄이기 위한 방안으로서 등장하게 되었다. 또한 경기침체의 여파로 인해 실업률과 빈곤율이 지속적으로 상승함에 따라 정부의 사회복지지출이 증가하게 되었고, 개인들의 복지 의존성 문제가 발생함에 따라 이러한 문제를 완화하고자 도입된 것이다(김명희, 2008).

근로연계복지(workfare, welfare-to-work)는 좁은 의미에서 미국식 근로연계복지인 '복지수급권을 얻기 위해서 의무적으로 근로활동에 참여하도록 하는 정책'으로 정의할 수 있다(Walker, 1999; Lødemel & Dahl, 2000). 넓은 의미에서 유럽식 근로연계복지는 보다 적극적인 개입의 형태로 '복지수급자들에게 교육훈련, 취업알선 등을 통해 노동시장에 복귀할 수 있도록 지원하며, 이를 기반으로 하여 복지를 제공하는 정책'이라고 볼 수 있다(Blair, 1998; Lødemel & Dahl, 2000).

이러한 근로연계복지는 1990년대 말부터 한국에서도 중요한 복지담론으로 등장하였다. 김대중 정부의 '생산적 복지', 노무현 정부의 '일을 통한 빈곤탈출', 이명박 정부의 '고용친화적 복지' 등은 근로연계복지에 해당하는 개념이라고 볼 수 있다. 노인일자리사업도 이러한 근로연계복지의 개념에서 등장한 사업이라고 볼 수 있다. 노인일자리사업은 소득 중하위층 노인들 중 취업의사와 근로능력은 있으나 일자리를 얻지 못한 노인들을 대상으로 일자리를 제공하여 노인의 소득을 보전해 주는 제도로서(김우주, 2016), 취업알선 및 직업교육을 동시에 실시하고 있다(보건복지부, 2016). 이러한 사업의 특성을 고려한다면, 노동을 의무화, 강제화하는 좁은 의미의 미국식 근로연계복지에는 해당한다고 볼 수 없지만, 복지수급자들에게 교육훈련, 취업알선 등을 통해 노동시장에 복귀할 수 있도록 지원하고, 이를 기반으로 복지를 제공하는 넓은 의미의 근로연계복지에 해당한다고 볼 수 있다.

다음으로 노인자살률 문제 측면을 살펴보면, 유럽에서 1990년부터 등장한 '활동적 노화(active ageing)' 담론을 통해 접근할 수 있을 것이다. 초기의 활동적 노화 담론은 고용을 중시하고, 노동시장에 더 오래 남아 일하는 삶의 필요성에 중점을 두었다. 하지만, 최근 노후 생활의 다양한 측면을 포괄하는 '통합 모델'로 전환되어 가고 있다(박영란, 2013). 활동적 노화는 유럽 복지국가의 고령화 대응 전략과 가장 밀접한 개념으로서, 노인을 생산자로 인식하기보다 사회활동을 하는 적극적인 시민으로 인식함으로써 노인의 시민권(senior citizenship)을 담론의 중심으로 삼는다(ActivAge Project, 2005). 활동적 노화는 취업을 바탕으로 하여, 사회 모든 분야에서 건강, 참여, 안전, 존

업, 독립, 자아실현 등 시민으로서의 노인의 권리 보장과 삶의 질 향상이라는, 보다 폭넓은 관점을 취하고 있다(김교성·김수연, 2014). 특히, 노년기에 적절한 사회활동이 이루어져야 건강과 가계 경제를 유지할 수 있고, 나아가 자존감 유지와 사회 기여 등 보다 고차원적인 효용에까지 이를 수 있을 것이다(김태유, 2016). 이러한 활동적 노화 담론 측면에서 노인일자리사업은, 노인에게 일자리를 제공함으로써, 노인의 권리 보장, 삶의 질 향상, 자존감 유지, 사회기여 등을 가능하게 해 줄 것이다. 이러한 요소들은 노인의 우울감 및 자살률 문제를 완화시키는 요인으로 작용할 수 있을 것이다.

## 2. 제도적 논의

### 1) 노인일자리사업 개요

‘노인일자리사업’은 “어르신이 활기차고 건강한 노후생활을 영위할 수 있도록 다양한 일자리·사회활동을 지원하여 노인복지 향상에 기여”하고자 하는(보건복지부, 2017) 보건복지부의 사업이다. 1997년 IMF 외환위기, 2000년 고령화사회 진입 등 사회문제 발생으로 정부가 노인일자리 창출을 지원해야 한다는 사회적 분위기가 형성된 가운데, 2003년 출범한 참여정부가 노인일자리사업을 노인복지 4대 핵심 국정과제로 채택했고, 2004년부터 사업이 시작되었다(지은정, 2016).

2015년 1월에는 보건복지부가 노인일자리사업을 ‘노인사회활동 지원사업’으로 변경하여 정책변동이 발생하게 되는데, 주된 변동사항은 사업명과 사업목표에서 ‘일자리’가 제외되고, 전체적으로 복지정책으로서의 성격이 강화된 것이었다(지은정, 2016). 즉 노인일자리사업의 두 가지 목표—노동과 소득에 따른 경제적 효용, 봉사활동과 보람에 따른 심리적 효용—가운데 일자리보다는 사회활동에 무게를 둔 것이다. 그러나 2016년 ‘노인 일자리 및 사회활동 지원사업’으로 사업명이 재차 수정되었고, 사업목표에도 역시 ‘일자리’가 다시 제시되어(보건복지부, 2016) 현재에 이르고 있다.

2004년 사업 시작 이후 노인일자리 창출 실적은 계속 증가해 왔고, 예산 역시 계속 증가해 왔다. 노인일자리 창출 실적은 2016년을 기준으로 429,726개이다(한국노인인력개발원, 2017). 예산은 2016년을 기준으로 국비 3,824억 원, 지방비 3,649억 원, 총 7,473억 원이었다(김우주, 2016). 노인일자리 창출 실적은 매년 정부 목표를 초과 달성해 왔다. 그러나 일자리를 원하는 노인들의 수요에는 미치지 못하고 있다.<sup>1)</sup>

## 2) 사업유형과 내용

사업목적에 명시된 것처럼 노인일자리사업은 크게 ‘근로’와 ‘봉사’의 성격으로 구분할 수 있다. 봉사의 성격을 갖고 있는 ‘공공 분야 노인사회활동’에는 공익활동, 재능나눔활동이 포함된다. 근로의 성격을 갖고 있는 ‘민간 분야 노인일자리’<sup>2)</sup>에는 시장형 사업단, 인력파견형 사업단, 시니어 인턴십, 고령자 친화기업, 기업연계형이 포함된다. 공공 분야 일자리는 상대적으로 저임금 일자리이고, 민간 분야 일자리는 상대적으로 고임금 일자리이다. <표 1>은 사업유형과 그 주요내용을 정리한 것이다.

〈표 1〉 노인일자리사업 유형과 내용

(보건복지부(2017); 한국노인인력개발원(2017)을 참고하여 재작성)

성격	구분	유형	주요내용	1인당 월 평균보수 <sup>3)</sup>
봉사	(공공분야) 노인 사회활동	공익활동	노인이 자기만족과 성취감 향상 및 지역사회 공익증진을 위해 자발적으로 참여하는 봉사활동 ex. 老老케어(노인이 노인을 돌봄), 취약계층 지원(장애인, 다문화 가정, 한부모 가족 아동 등 취약계층 상담, 교육, 정서적 지원), 공공시설 봉사(복지시설, 보육시설, 공공시설 정비)	270,000원
		재능나눔 활동	재능을 보유한 노인에게 재능나눔 활동 기회를 부여하여 사회참여를 통한 노후 성취감 제고, 건강 및 대인관계 개	

- 1) 김우주(2016)는 노인실태조사(2011; 2014)를 토대로 기초연금 수급자인 소득 중하위층 가운데 노인일자리에 참여할 의사와 능력을 가진 노인일자리사업 정책 대상자를 65세 이상 전체 노인의 9.7%로 추정하였다. 이에 따르면 2017년 노인 전체 인구는 711만 명이고, 노인일자리사업 정책 대상자는 69만 1천 명이 된다. 2017년 노인일자리 수를 43만 7천 개로 가정할 경우 25만 4천 개의 부족분이 드러난다(김우주, 2016).
- 2) 2017년 현재 <표 1>에서 보는 것처럼 노인일자리사업은 크게 ‘공공 분야 노인사회활동’과 ‘민간 분야 노인일자리’ 두 가지로 구분된다. 민간 분야 노인일자리에는 시장형 사업단, 인력파견형 사업단, 시니어 인턴십, 고령자 친화기업, 기업연계형 등 5가지 유형이 포함된다. 본 연구에서 말하는 ‘민간 분야 노인일자리’는 기존연구(이석민·원시연, 2012; 박양숙·송진영·박용순, 2015)에서 말하는 시장형 사업단뿐 아니라 인력파견형 사업단, 시니어 인턴십, 고령자 친화기업, 기업연계형이 모두 포함된 노인일자리를 말한다. <표 1>에서 보는 것처럼 시장형 사업단은 동일한 민간 분야 노인일자리 가운데에서도 월 평균 보수 수준이 상대적으로 낮고, 인력파견형 사업단, 시니어 인턴십, 고령자 친화기업은 그에 비해 보수 수준이 상대적으로 높다. 이들 유형은 노인일자리사업 전체 물량에 있어 비중은 매우 낮을지라도 보수 수준이 상대적으로 높고, 민간기업의 수요로 고용이 이루어지며, 이로 인해 정부 재정에 크게 의존하지 않아 지속 가능성이 높다는 장점이 있다.

		선 유도		
근로	(민간분야) 노인 일자리	시장형 사업단	소규모 매장, 전문 직종 사업단 등을 공동으로 운영. 사업비 또는 참여자 인건비 일부를 보충지원하고, 추가 사업 수익으로 연중 운영하는 노인일자리 ex. 공동작업형(공동작업장, 지역영농) ex. 제조판매형(공산품 제작과 판매, 아파트 택배, 지하철 택배) ex. 전문서비스형(학교 급식, CCTV 상시관제, 스쿨존 교통지원, 영유아·청소년 교육지원, 지역사회 환경개선 등) <sup>4)</sup>	공동작업형 274,763원 제조판매형 347,580원 전문서비스형 197,449원
		인력파견형 사업단	수요처의 요구에 의해서 일정 교육을 수료하거나 관련된 업무능력이 있는 자를 해당 수요처로 연계하여 근무기간에 대한 일정 임금을 지급 받을 수 있는 일자리 ex. 시험감독관, 설문조사원, 보조교사, 보육교사, 판매종사자, 농림어업 숙련종사자, 단순노무직 등	1,018,631원
		시니어 인턴십	만 60세 이상의 노인에게 일할 기회를 제공함으로써 노인의 직업능력 강화 및 재취업 기회를 촉진	1,051,008원
		고령자 친화기업	고령자가 경쟁력을 가질 수 있는 적합한 직종에서 다수의 고령자를 고용하는 기업 설립 지원	937,960원
		기업 연계형	기업이 적합한 노인일자리를 창출하고 유지하는 데 필요한 직무모델 개발, 설비 구입 및 설치, 4대 보험료 등 간접비용을 지원	

노인일자리사업의 유형별 공급에 있어 그 불균형이 두드러지는데, 전체 노인일자리사업의 90%가 공공 분야 일자리에 치중되어 있다(김우주, 2016). 게다가 전체 노인일자리사업의 10%를 차지하고 있는 민간 분야 일자리 가운데에서도 인력파견형, 시니어 인턴십, 고령자 친화기업 등 보수 수준이 높은 사업 유형의 비중은 작고, 보수 수준이

3) 공익활동 1인당 월 평균보수는 2017년 8월 이후 현재의 활동비 지원액을 기재. 그 외 1인당 월 평균보수는 2016 노인일자리 통계 동향(한국노인인력개발원, 2017: 37-42)을 참조하여 2016년 통계 수치를 기재.

4) 전문서비스형은 2016년 이전에는 공익활동으로 분류되었으나, 2016년부터 시장형 사업단으로 분류되었다. 이 배경에는 이른바 참여노인의 '근로자성(勤勞者性) 문제'가 있다. 보건복지부는 근로자성 문제에 따른 노동관련법상 법적·행정적 불안정성 해소를 위해 2016년부터 공익활동과 재능나눔 등 공공 분야는 '자원봉사'로, 시장형 사업단 등 민간 분야 일자리는 '근로'로 사업지침에 명시하였다. 학교 급식, CCTV 상시관제, 스쿨존 교통지원, 영유아·청소년 교육지원, 지역사회 환경개선 등의 업무 수행을 하는 참여노인들의 근로자성 문제가 해결된 것은 긍정적이었으나, 유형만 바뀌었을 뿐 시장성이 부족하고 업무 내용과 임금 측면에서 별다른 차이가 없다는 점, 민간 분야 일자리 창출 성과가 실제 이상으로 부풀려질 수 있다는 점, 이들 업무가 소득 인정액을 우선 고려하지 않고 경력을 우선 고려하는 시장형 사업단에 포함됨에 따라 저소득 노인이 참여할 수 있는 일자리 유형이 축소되었다는 점 등의 문제점이 지적되고 있다(김우주, 2016: 41-44).

낮은 시장형 사업단의 비중이 크다. 그러나 수요는 이와 반대의 양상을 보인다. 노인일자리사업 참여노인의 88%가 경제적인 목적으로 사업에 참여하고 있으며(하세윤·이현미, 2013), 서론에 언급했던 바와 같이, 2015년 소득중하위층인 신규 정책 대상자의 69.5%가 민간 분야 일자리를 선호하고, 30%가 공공 분야 일자리를 선호하고 있다(김우주, 2016). 이 수치 현황들은 사업유형에 대한 수요와 공급 간 불균형이 현재 극심한 상황이라는 것을 우리에게 보여준다.

노인일자리사업의 예산지원 기준은 <표 2>와 같다. 공익활동의 경우, 참여자 개인에게 월 27만원의 활동비가 지원된다. 시장형 사업단은 연 200만원, 인력파견형 사업단은 연 15만원의 부대경비가 지원된다.

**<표 2> 예산지원 기준(보건복지부, 2017: 5; 한국노인인력개발원 홈페이지)**

구분	참여자 1인 예산지원 기준			
	활동비(월)	참여기간	부대경비(연)	계
공익활동	27만원	9개월	14만원	257만원
	27만원	12개월	16만원	340만원
시장형 사업단	-5)	연중	200만원	200만원
인력파견형 사업단	-	연중	15만원	15만원

### 3. 선행연구 검토

노인일자리사업에 대한 선행연구는 주로 노인일자리사업의 경제적 효과성 및 사회·심리적 효과성(김미곤, 2007; 임재영·이석원, 2008; 이석원 외, 2009; 이환범, 2010; 이경욱, 2011; 이석민, 2012; 기영화, 2013; 김수영 외, 2014; 강소량, 2016; 박영미 외, 2016)을 분석하거나, 노인일자리사업의 참여자 만족도(권구영·박공식, 2007; 김진욱·손지윤, 2009; 천재영·최영, 2014; 이지영·조덕호, 2016)를 분석하고 있다.

먼저, 노인일자리사업의 경제적 효과성은 연구에 따라 결과가 다르게 나타났다. 노인일자리사업의 경제적 효과성에 대해 긍정적으로 평가한 논문에서는 노인일자리사업 참여자가 소득, 계층 이동, 빈곤율 측면에서 긍정적인 변화를 보였고, 의료비 지출 감

5) 시장형 사업단의 경우, 사업비를 인건비로 사용하는 것이 가능하다. 사업단별 자체 운영규정에 의해 지급하되, 이때 정부 보조금은 월 21만원, 연 189만원을 초과할 수 없다(보건복지부, 2017: 43). 활동 결과에 따른 수입이 많지 않은 경우에는 이 보조금을 인건비로 활용하게 된다.

소 효과가 나타났으며, 주관적인 경제상태에 대해서도 긍정적인 영향을 준 것으로 나타났다(김미곤, 2007; 임재영·이석원, 2008; 이석원 외, 2009; 이환범, 2010; 강소량, 2016). 그러나 이석원(2012)은 성향점수 매칭(propensity score matching) 이중차이 분석(difference in difference)을 활용하여 노인일자리사업에 참여하는 노인가구의 근로소득, 가처분소득과 소비 증대 효과가 없음을 보고하였다.

이렇듯 노인일자리사업의 경제적 효과에 대한 결과가 복합적으로 나타난 것에 반해, 노인일자리사업의 사회·심리적 효과는 그 결과가 긍정적인 것으로 일관되게 나타났다. 노인일자리사업 참여자는 건강상태가 좋아졌으며(이석원 외, 2009; 이환범, 2010), 대인관계 향상 및 지역사회에 대한 유대감 증가, 노인들의 사회적 관계가 개선되었고, 사회자본이 증가하였다(함철호·오혜연, 2010; 이경옥, 2011; 고재욱·이동열, 2011; 기영화, 2013; 김수영 외, 2014) 또한 사업 참여 노인들의 생활 만족도가 올라갔으며, 우울감 감소, 자기효능감 및 자아존중감에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났다(김수영 외, 2014; 박영미 외, 2016). 결론적으로 노인일자리사업 참여자의 사회·심리적 효과의 긍정적인 측면에는 큰 이론(異論)이 없다고 볼 수 있다.

다음으로 사업 참여자 만족도를 분석한 연구들을 살펴보면, 권규영·박공식(2007)의 연구에서는 참여자 특성의 경우 독거노인, 여성, 월 평균 지출이 낮을수록 참여자의 만족도가 높았으며, 사업유형의 경우 공익형에 비해 복지형, 시장형일 경우 만족도가 높은 것으로 나타났으며, 교육형에 비해 시장형일 경우 만족도가 높게 나타났다. 김진욱·손지윤(2009)의 연구에서는 공공 부문 일자리사업 참여노인들의 참여만족도는 비교적 높은 편이었지만, 보수 수준에 대한 만족도는 높지 않았다. 또한, 공익형에 비하여 교육형이나 복지형 사업에 참여한 노인들의 만족도가 더 높은 것으로 나타났다. 천재영·최영(2014)의 연구에서는 노인일자리사업 수행기관의 서비스 품질이 참여자 삶의 만족도에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 이지영·조덕호(2016)의 연구에서는 사업 참여 노인들은 수행기관의 책임성과 전문성이 노인고용 서비스 효과성에 긍정적인 영향을 미치게 된다고 인식하고 있었다. 노인일자리사업 참여자의 만족도를 분석한 연구 결과를 종합한다면, 공익형보다 시장형 참여자의 만족도가 높고, 사회·경제적으로 소외된 참여자일수록 만족도가 높으며, 참여자의 만족도는 수행기관의 서비스에 크게 영향을 받는다고 요약해 볼 수 있다.

이러한 선행연구들의 대다수는 민간 분야 노인일자리사업과 공공 분야 노인사회활동을 구분하지 않고 연구를 수행하고 있다. 하지만 공공 부문은 노인의 사회활동을, 민간 부문은 노인의 경제활동을 주목적으로 한다는 점을 고려하면, 두 분야를 구분하여

노인일자리사업을 분석할 필요가 있을 것이다. 특히, 정부의 재정에 의존해 창출되는 일자리의 양에는 한계가 있으며, 민간 분야에서 노인을 고용해야 일자리 수요를 충족시킬 수 있다고 지적한 정책 제언(박용주, 2015; 최성재, 2017)을 고려할 때, 민간 분야 노인일자리사업에 대해 보다 심층적인 분석이 필요할 것으로 보인다.

이러한 맥락에서 민간 분야 시장형 노인일자리사업에 대해 분석한 연구를 살펴보면, 이석민·원시연(2012)은 사업 수행기관 담당자들과의 인터뷰를 바탕으로 노인일자리사업에 대한 정책평가를 수행하였다. 평가 결과, 노인일자리사업은 민간 경쟁시장에 노인을 투입하여 노인복지를 달성하겠다는 이질적 개념으로 인해 시장과 복지 개념이 충돌하여, 시장 경쟁력 없는 제품과 서비스가 생산되고 있었다. 대다수 수행기관의 열악한 환경과 역량 부족으로 인해, 현상 유지와 형식적인 벤치마킹 수준으로 사업을 수행하게 된다. 시장조사, 수요조사, 네트워크를 활용한 판매망 구축과 같은 적극적 대응의 모범사례는 소수에 불과하며, 이러한 케이스 역시 인건비와 운영비를 충당하는 수준에 그치고 있다는 것이다. 박양숙·송진영·박용순(2015)은 시장형 노인일자리사업의 참여자들을 대상으로 사업참여정도가 참여지속의사에 미치는 영향과 참여만족도의 매개효과를 검증하였다. 그 결과 노인일자리사업 참여정도는 참여지속의사에 긍정적인 영향을 주는 것을 확인하였다. 또한, 수행기관 만족도는 참여정도와 참여지속의사 간을 매개하였으며, 그 외 만족도는 참여정도와 참여지속의사를 매개하지 않는 것으로 나타났다.

노인일자리사업에 관한 기존연구는 양적 연구가 주를 이루고, 질적 연구는 소수에 그치며, 소수의 질적 연구(이석민·원시연, 2012; 기영화, 2013)는 직접적인 정책 대상자가 아닌 수행기관 담당자를 인터뷰함으로써 자료를 수집하고 있다.

이러한 선행연구들을 바탕으로 본 연구는 노인일자리사업의 정책수요가 높은 민간 분야 노인일자리사업을 대상으로, 수행기관 담당자와 더불어 실제 사업에 참여 중인 노인들로부터 자료를 수집하여, 직접적인 정책 대상자가 인식하는 정책효과를 분석하는 질적 연구를 수행하고자 한다. 민간 분야 노인일자리사업에 실제 참여하고 있는 노인들로부터 질적 자료를 수집하고 있는 본 연구를 통해, 정책 대상자가 실제로 경험하는 노인일자리사업의 현재 상황을 파악하여, 정책 설계자가 의도한 논리모형과 비교하고자 한다. 이러한 비교는 선행연구들을 통해 노인일자리사업의 경제적 효과가 낮다는 것이 파악된 상황에서 정책의 설계상 어느 부분에 문제가 발생하여, 정책의 경제적 효과가 낮게 나타나는지를 파악하는 데 도움을 줄 것이다. 이러한 정책 설계상의 문제를 발견하는 것을 통해 기존연구보다 좀 더 심층적인 정책 제언을 할 수 있으리라 판단된다.

### Ⅲ. 연구 설계

#### 1. 질적 정책평가의 필요성

질적 정책평가는 후기 실증주의에 바탕을 두고 있다. 후기 실증주의는 실증주의적 인식론에서 증시하는 과학적 방법론, 객관적인 기술, 설명 등으로는 복잡한 인간의 맥락을 이해하지 못하며, 인간사의 문제를 해결하는 데 한계가 있다는 반성에서 출발하였다. 따라서 후기 실증주의는 조작적이고 양적인 연구보다는 이러한 양적 연구와 함께 역사적, 철학적, 현상학적 담론을 통한 해석이 필요하다고 주장하고 있다(이종승, 2004). 이와 유사한 맥락에서 정책에 대한 양적 평가의 한계점을 지적하는 학자들도 존재한다. Alcock(2004)은 통계분석을 위해 계량화가 용이하도록 단순화된 질문들은 정책 대상자들의 현실적인 경험을 적절히 반영하지 못할 가능성이 높다고 지적하였다. 또한 Silva(2011)는 대상자들과 정책의 복잡한 상호작용 과정이 몇 가지 데이터로 환원될 경우 사회프로그램의 맥락적인 변수들을 충분히 고려하지 못할 가능성이 있다고 하였다.

이러한 양적인 정책평가의 한계를 보완하기 위해 Guba & Lincoln(1981)은 해석학적 관점을 바탕으로 한 질적인 평가방법을 제시하였다. 해석학적 관점은 현상의 맥락적인 의미를 찾는 것에 중점을 둔 연구로서, Guba & Lincoln(1989)에서는 해석학적 평가의 목표를 최대한 자연스러운 상황에서 질적인 방법과 연구 설계를 통해 사람들의 행동 및 응답에서 해석학적 의미를 찾아내는 것으로 보고 있다. Greene(1994)는 해석학적 관점을 통한 정책평가는 주로 사례연구, 인터뷰, 관찰, 문헌조사 등의 질적인 방법을 통해 이루어지며, 주요 연구질문은 프로그램 내에서 다양한 이해관계자들이 경험하는 현상이라고 주장하였다.

한국에서도 이러한 질적인 평가의 필요성에 대해 언급한 논문들이 존재한다(이성우, 2008; 허만형, 2008; 이성우 외, 2015). 이성우(2008)의 연구에서는 정책평가 영역에서 실증주의적 연구방법에 집중하여 왔기 때문에, 정책연구에 많은 한계가 존재하고 있다고 지적하며, 이러한 한계를 극복하기 위해서는 후기 실증주의의 관점을 도입할 필요가 있다고 주장하였다. 연구자는 질적 방법론의 다섯 가지 방법론(전기, 현상학, 근거이론, 문화기술지, 사례연구)을 제시하고 있으며, 이러한 질적 방법론과 양적 방법론의 장단점 및 질적 방법론의 정책평가 적용 사례들을 소개하고 있다. 허만형(2008)은 세 가지 접근을 통해 후기 실증주의의 연구방법론이 정책분석 연구에 활용될 수 있

는 방법을 탐구하고자 하였다. 첫 번째는 실험/비실험 여부, 주관성 및 객관성을 통해 정책분석을 유형화하였고, 두 번째에서는 이러한 유형이 후기실증주의와 실증주의와 접점을 가지고 있는지를 분석하였다. 마지막으로 이를 바탕으로 정책분석에서의 적절한 연구방법론이 무엇인지를 탐색하고자 하였다. 이러한 연구 결과 실증주의와 후기 실증주의 연구 방법론은 양립가능하며 상호보완적일 수도 있다고 지적하였다. 즉, 정책분석의 유용성을 높이기 위해서는 실증주의와 후기 실증주의 방법을 적절히 혼용할 필요가 있을 것이라고 주장하였다. 이성우 외(2015)에서는 사회정책은 현실의 맥락에서 정책과 관계되어 있는 이해당사자들의 시각을 반영할 경우 정책과 사업의 기능과 효과를 정확히 평가할 수 있다고 보고 있다. 그러나 현재까지 많은 사회정책 평가는 양적인 분석 위주로 이루어졌기 때문에 한계가 있다고 지적한다. 이러한 맥락에서 해석주의를 근간으로 하는 심층면접, 포커스그룹 인터뷰, 참여관찰 등의 방법을 통해 사회적인 맥락을 분석할 수 있을 것으로 보고 있다.

본 연구에서는 이러한 질적 정책평가의 필요성과 지금까지 노인일자리사업에 대한 정책평가가 주로 양적인 방법을 통해서 진행되었다는 점에 착안하여, 노인일자리사업 이해당사자들과의 인터뷰를 바탕으로 노인일자리사업 참여자들의 맥락을 고려하여 정책평가를 하고자 한다.

## 2. 연구 설계

본 연구는 노인일자리사업에 대한 질적 정책평가를 수행하고자 한다. 1단계 분석에서 정책 설계자가 생산한 문헌을 토대로 프로그램 논리모형을 도출하고, 2단계 분석에서 정책 담당자와 정책 대상자의 인식을 토대로 질적 정책평가를 수행하고자 한다. 이를 통해 노인일자리사업에 대한 이해를 높이고, 특히 프로그램의 의도와 프로그램 참여자의 경험을 비교해 보고자 한다. 이로써 노인일자리사업의 정책목표와 성과 간 차이는 없었는지, 정책 입안자의 의도와 정책 대상자 간 경험의 차이는 없었는지 살펴볼 수 있을 것이며, 사업을 개선하기 위한 정책 제언을 제시할 수 있을 것으로 판단된다.

1단계 분석에서는 정책 설계자인 보건복지부에서 발행한 노인일자리사업 계획(안) 및 노인일자리사업 안내를 검토하여 정책 결정자들이 의도한 정책의 논리모형을 도출할 것이다. 2단계 분석에서는 정책 대상자인 사업 참여자들과의 인터뷰를 바탕으로 노인일자리사업에 대해 질적 평가를 수행할 것이다. 2단계 분석을 위해 서울시 Y시니어클럽 담당 직원 2명, Y구청 담당 공무원 1명, Y시니어클럽에서 노인일자리사업에 참

여하고 있는 참여 노인 10명<sup>6)</sup>에 대해 인터뷰를 실시하였다. 인터뷰를 실시한 사업 참여노인의 특성은 다음 <표 3>과 같다. 또한 시니어클럽 담당자와 담당 공무원의 특성은 다음 <표 4>와 같다.

<표 3> 인터뷰 대상자 특성

대상자	나이	성별	은퇴 전 직업	현재 참여 사업
A	64세	여	초등학교 교사	애프터스쿨 생활영어(전문서비스형)
B	73세	여	사서 교사	시니어 모델, 아트클럽(전문서비스형)
C	76세	남	건설회사 직원	해피콜지하철택배(제조판매형)
D	70세	남	초등학교 교사	시니어 모델, 사랑느낌(전문서비스형)
E	72세	남	회사원	해피콜지하철택배(제조판매형)
F	76세	남	건설회사 직원	해피콜지하철택배(제조판매형)
G	74세	여	교사	종이접기(전문서비스형)
H	74세	여	무직(배우자가 회사 운영)	튼튼창의력교실(전문서비스형)
I	69세	여	우체국 직원	KDN리서치(인력파견형)
J	64세	남	IT기업 직원	NH공사(인력파견형)

<표 4> 담당 직원 및 공무원 특성

대상자	소속	직책
K	Y시니어클럽	시니어클럽 과장(사회복지사)
L	Y시니어클럽	시니어클럽 소속 사회복지사
M	Y구청	노인일자리사업 담당 주무관

## IV. 분석 결과

### 1. 1단계 분석: 논리모형 도출

논리모형은 논리에 기반하여 사업이나 정책의 요소들과 사업 및 정책의 목표 간의

6) 2017년 현재 Y시니어클럽에는 총 659명의 참여자가 있으며, 이 중 시장형 사업단에 389명, 인력파견형 사업단에 270명이 근무하고 있다. 본 연구에서는 시장형 사업단 참여노인 8명(전문서비스형 5명, 제조판매형 3명), 인력파견형 사업단 참여노인 2명에 대해 인터뷰를 진행하였다.

인과 관계를 기술하는 방식이다(노화준, 2006). 인과 관계를 기술하는 것을 통해, 사업이나 정책이 어떠한 방식으로 작동하고 이러한 방식이 합당한지 파악할 수 있다. 또한 사업이나 정책의 이해관계자에게 정책의 정당성을 설명하는 유용한 도구로서 사용할 수 있다(Newcomer et al., 2015). 논리모형은 사업의 맥락과 사업의 구조, 성과 구조로 이루어져 있다. 사업 구조의 구성요소로는 투입, 활동, 산출이 있으며, 성과구조에서는 단기성과, 장기성과가 포함된다. 이러한 논리모형을 통해 사업의 여러 요소들의 상호작용과정을 살펴볼 수 있으며, 그 결과인 산출과 성과는 어떤 것인지를 알 수 있게 한다는 점에서 정책평가에 관한 연구에서 매우 유용하다(문종열, 2007).

본 연구에서는 노인일자리사업 관련 보건복지부와 국회예산정책처의 보고서와 사업계획 등을 통해 논리모형의 구성요소를 도출하였다. 먼저, 사업의 맥락으로는 급격하게 진행되는 고령화 및 노인빈곤, 노인고용률 문제가 있는 것으로 나타났다. 이러한 사업의 맥락은 국회예산정책처에서 발행한 김우주(2016)의 「노인일자리사업 평가」를 통해 도출하였다. 김우주(2016)의 연구에서는 OECD 통계를 제시하며, 노인일자리사업의 맥락을 설명하고 있다. 이 자료에서 사업의 맥락을 알 수 있었던 진술로는 “OECD 회원국 34개국 가운데 한국의 고령인구(만 65세 이상) 비중은 30위이지만, 고령인구 비중의 증가속도는 1위를 기록했다.”, “우리나라는 2014년 기준 OECD 회원국 가운데 노인고용률이 31.3%로 아이슬란드에 이어 두 번째로 높지만, 노인빈곤율은 47.2%로 가장 높다.” 등이 나타났다. 이러한 진술들을 통해 급격한 고령화와 노인빈곤을 문제, 높은 수준의 노인고용률이 노인일자리사업 시행에 영향을 준 주요 맥락임을 알 수 있었다.

투입요소로는 관련 법령, 인력, 예산을 개념화할 수 있었다. 관련 법령은 노인복지법과 저출산·고령사회기본법이 있다(보건복지부, 2016). 다음으로 인력에 관련된 진술로서는, “지자체 담당자 2명 이상”, “시·도 업무를 전담지원하기 위하여 시·도에 배치되는 상근인력”, “동 사업을 수행하는 민간수행기관이나 사업을 직접 수행하는 시·군·구의 업무를 전담지원하기 위해 배치되는 상근인력”, “보건복지부(한국노인인력개발원)”(보건복지부, 2016) 등의 진술을 통해 한국노인인력개발원, 각 지자체의 담당자, 수행기관의 담당자들이 투입되는 것으로 나타났다. 예산의 경우 “사업비: 5,074,382천원(국비 30%, 시비 35%, 구비 35%)”(강남구, 2017)이라는 진술을 통해 중앙정부, 광역자치단체, 각 지방자치단체가 각각 예산을 분담하는 것을 알 수 있었다.

활동의 요소로는 홍보 및 모집, 일자리 개발, 사후관리를 개념화할 수 있다. 사업의 홍보 및 모집은 “공익활동은 인근 수행기관 또는 시·군·구에서 통합 모집 및 선발 진

행”, “시장형 사업단, 인력파견형 사업단은 수행기관별 참여자 공개모집 실시”, “공고 미 실시에 따른 민원발생 유의”, “공고는 홈페이지, 언론 등 각종 매체를 적극 활용”(보건복지부, 2016) 등에서 각 수행기관 단위로 홍보 및 모집을 실시하는 것을 알 수 있었다. 다음으로 일자리 개발에서는 “참여노인이 활동할 수 있는 활동지역(수요처) 협의·개발 및 선정”, “참여자-수요처(수혜자) 간 협약서 작성 지원”, “업무시스템 내 수요처 및 서비스 대상자 현황 등록”(보건복지부, 2016)에서 노인 인력을 필요로 하는 일자리를 발굴 및 참여자와 매칭해 주는 것을 알 수 있었다. 마지막으로 사후관리에서는 “참여자, 수요처 및 수혜자(서비스 이용자) 등 만족도 조사 실시”, “추진사업에 대한 종합분석 및 점검”, “차기년도 사업계획 수립 시 반영하여 발전방안 모색”(보건복지부, 2016)에서 만족도 조사 및 사업평가를 통해 사후관리를 실시한다는 것을 알 수 있었다.

산출의 요소는 노인일자리사업의 실적 평가기준을 통해 유추하였다. 실적 평가기준으로는 사업배정량, 사업예산, 연간 매출액, 사업기간 월 평균 참여인원 수, 1인당 연간 평균 인건비, 중도포기자 및 대기자 현황, 참여자 교육 실적, 참여자 사고발생 현황, 서비스 대상자 현황 및 수요처 등록 등이 있다(보건복지부, 2017). 이를 통해 일자리 수라는 산출요소를 유추할 수 있었다.

성과구조에서는 사업의 성과를 측정할 필요가 있다. 먼저 노인일자리사업의 성과는 노인일자리사업의 근거법령인 노인복지법 및 저출산·고령사회기본법에서 찾아볼 수 있었다. 노인복지법 제23조에 “국가 또는 지방자치단체는 노인의 사회참여 확대를 위하여 노인의 지역봉사 활동기회를 넓히고”라고 언급되어 있으며, 저출산·고령사회기본법에서는 “국가 및 지방자치단체는 자원봉사 등 노인의 사회활동 참여를 촉진하는 사회적 기반을 조성하여야 한다.”라고 언급되어 있다. 이러한 법조문을 통해 노인의 사회참여 확대라는, 노인일자리사업의 성과목표를 확인할 수 있었다. 또한, “노인이 자기 만족과 성취감 향상”, “사회참여를 통한 노후 성취감 제고”(보건복지부, 2016), “어르신이 활기차고 건강한 노후생활을 영위할 수 있도록”(보건복지부, 2017), “노인의 심리적 만족감을 높여 활력 있는 노후를 제공한다.”(김우주, 2016) 등의 진술을 통해 노인의 사회활동 증가를 통해 노인의 전반적인 삶의 질을 향상시키는 것 역시 사업의 목표라는 것을 추론할 수 있었다.

또한 노인복지법 제23조에 “노인에게 적합한 직종의 개발과 그 보급을 위한 시책을 강구하며 근로능력 있는 노인에게 일할 기회를 우선적으로 제공하도록 노력하여야 한다.”라는 구절이 나타나 있다. 또한 저출산·고령사회기본법 제11조에서 “국가 및 지방자치단체는 일할 의욕과 능력이 있는 고령자가 최대한 일할 수 있는 환경을 조성하여

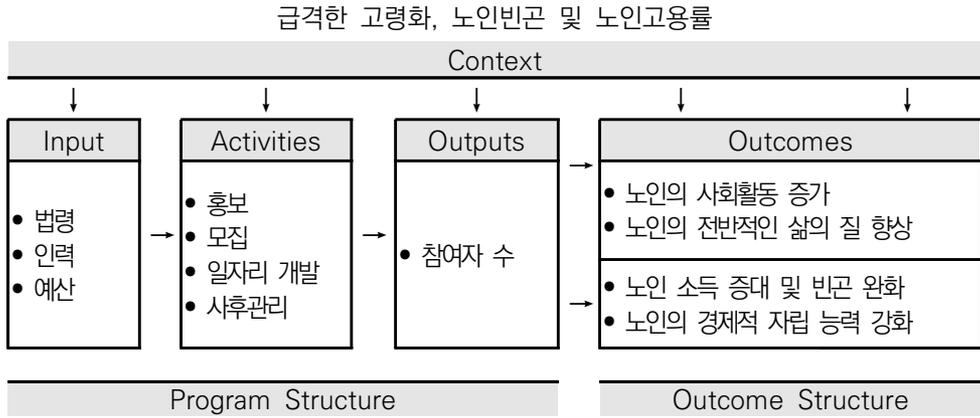
야 한다.”, “노인일자리사업은 이러한 우리나라의 다층노후소득보장체계 속에서 노인의 근로소득을 뒷받침하고 있다.”, “일자리를 통해 보충해 주는 ‘일하는 복지’로서의 기능을 수행하는 것이다.”(김우주, 2016) 등의 진술을 통해 일자리 제공을 통해 노인의 소득 향상과 빈곤문제 완화 및 경제적 자립능력을 강화하고자 하는 목표도 확인할 수 있었다.

〈표 5〉 논리모형 요소 사례

요소		사 례	
맥락	급격한 고령화	OECD 회원국 34개국 가운데 한국의 고령인구(만 65세 이상) 비중은 30위이지만, 고령인구 비중의 증가속도는 1위를 기록했다.	
	노인빈곤 및 노인고용률	우리나라는 2014년 기준 OECD 회원국 가운데 노인고용률이 31.3%로 아이슬란드에 이어 두 번째로 높지만, 노인빈곤율은 47.2%로 가장 높다.	
프로 그램 구조	투입	법령	노인복지법 제23조, 저출산·고령사회기본법 제11조·제14조
		인력	개별 노인일자리사업 수행기관, 각 지방자치단체 담당자, 보건복지부(한국노인인력개발원) 담당자
		예산	중앙정부, 광역자치단체, 지방자치단체가 각각 부담
	활동	홍보	홈페이지, 언론 등 각종 매체를 적극 활용
		모집	수행기관별 참여자 공개모집, 시·군·구에서 통합 모집
		선별	시·군·구 및 수행기관은 모든 신청자에 대한 개별상담을 통해 참여자 선발기준표를 작성하여 고득점자 순으로 선정
		일자리 개발	-참여노인이 활동할 수 있는 활동지역(수요처) 협의·개발 및 선정 -참여자-수요처(수혜자)간 협약서 작성 지원 -업무시스템 내 수요처 및 서비스 대상자 현황 등록
	사후 관리	-참여자, 수요처 및 수혜자(서비스 이용자) 등 만족도 조사 실시 -추진사업에 대한 종합분석 및 점검 -차기년도 사업계획 수립 시 반영하여 발전방안 모색	
	산출	일자리 수	실적평가 기준 중 월 평균 참여인원 수, 중도포기자 및 대기자 현황, 사업 배정량, 서비스 대상자 현황 및 수요처 등록
	성과 구조	노인의 사회활동 증대를 통한 삶의 질 향상	-노인의 사회활동 참여를 촉진하는 사회적 기반을 조성 -노인의 자기만족과 성취감 향상 -사회참여를 통한 노후 성취감 제고 -노인의 심리적 만족감을 높여 활력 있는 노후 제공
노인 일자리를 통한 노인 소득 증대		-다층노후소득보장체계 속에서 노인의 근로소득을 뒷받침 -‘일하는 복지’로서의 기능을 수행	

〈표 5〉의 내용을 바탕으로 하여 논리모형을 도출하면 다음 〈그림 2〉와 같다.

〈그림 2〉 논리모형



## 2. 2단계 분석: 노인일자리사업에 대한 질적 평가

### 1) 투입요소에 대한 평가

시니어클럽의 담당자들은 투입 요소들이 충분하지 않다고 판단하고 있는 것으로 보였다. 법령의 경우, 일자리 사업에 대한 법률은 크게 문제가 되지 않으나, 최저임금이 상승함에 따라 참여자들의 임금을 인상해야 하는데, 일자리 사업의 수익이 증가하지 않아 임금 인상에 어려움을 겪고 있다고 응답하였다. 인력측면에서는, 담당자 1인당 업무 부담이 높은 편이라 힘들다고 하였다. 예산 측면에서는 최근 공공 부문 일자리의 보수 인상에 대해 논의가 되었지만, 민간 부문에 대한 보수 인상은 전혀 논의가 되지 않는다는 점에 대해 어려움을 표현하였다. 이러한 사실은 다음 진술들을 통해 확인할 수 있었다.

“노인일자리사업 자체도 근로자성으로 보고 있어서 시급 6,470원으로 맞춰야 되는데, 이제 이게 점점 오르면 그만큼에 있어서의 비용을 맞추는 부분들도 그것도, 네, 쉽지가 않더라고요.”(시니어클럽 담당자, K)

“어르신들이 나중에 이제 고맙다고 하실 때마다, 또 업체에서 저희 통해서 얻어가는 게 많다, 라고 할 때마다...그때 에너지를 받아서 지금까지 버티는 거지 그런 피드백이 없으면 사실 저희도 이거 하기는 어려울 것 같아요. 일단 업무 (강도) 자체는 높은 것 같아요.”(시니어클럽 담당자, L)

“공익활동 부분들로만 원래는 7월달에 월 22만원에서 27만원으로 오른다, (중략) 지하철 택배는 30시간 이상 근무하시고, 네, 업무 강도도 훨씬 높은데, 여기에 대한 추경 부분들은 사실 반영이 이번엔 되지 못했거든요.”(시니어클럽 담당자, K)

## 2) 활동에 대한 평가

사업 담당자 및 사업 참여자들과의 인터뷰 결과 홍보 및 모집 과정은 원활하게 진행 되는 것으로 나타났다. 홍보는 지역 케이블 방송, 신문, 인터넷 등 다양한 매체를 통해 진행되는 것으로 나타났고, 실제 참여자들도 인터넷, 주민센터 등 다양한 경로를 통해 사업을 알게 된 것으로 나타났다. 모집 과정은 서류 접수와 센터장 면담의 과정으로 진행되는 것으로 나타났다.

“연초에 뭐 강남케이블, 벚룩시장, 홈페이지, 각, 여러 군데로 말씀을 드리고, 지역 방송이나 이런 부분들로 하는데”(시니어클럽 담당자, K)

“어르신들을 이제 서류를 받고, 서류를 받으신 분들 중에서 또 관장님 면접, 1 대 1 로 다 면접을 보고, 그중에서 이제 선정된.”(시니어클럽 담당자, K)

사후관리 측면 역시 원활하게 이루어지는 것으로 보였는데, 참여자들을 대상으로 만족도 조사를 실시하는 것으로 나타났고, 참여자들에게 수요조사를 실시하여 다음 사업 계획에 반영하는 것으로 나타났다.

“매년마다 만족도조사를 하기는 해요. 어르신들께서 또 좋은 점수를 주시기는 하는데”(시니어클럽 담당자, K)

“어르신분이 요구하는, 그 일자리 종류를 수요조사를 해서, 그 다음에 사전에 계획서를 작성”(시니어클럽 담당자, L)

다만 일자리 개발 단계에 있어서 수행기관은 큰 어려움을 겪는다. 노인일자리 수요처와 직종 발굴에 있어 참고할 수 있는 상급기관의 매뉴얼이나 가이드라인은 없다.7) 수행기관 입장에서 수요처 발굴은 그야말로 ‘무작정, 발로 뛰어, 기업을 찾아가, 부딪

---

7) 매뉴얼이나 가이드라인이 없는 것은 오히려 수행기관의 운신의 폭을 더 넓혀 주는 긍정적인 측면이 있다. 본 연구는 매뉴얼이나 가이드라인이 있어야 한다고 주장하는 것이 아니라, 그만큼 수행기관이 민간기업을 최초 접촉할 때의 막연함이 크다는 것을 이야기하는 것이다.

치는' 것이다.

“저희는 그걸 이제 ‘수요처 발굴’이라고 하는데, 사실 저희가 직접 부딪쳐야 해요. 그러니까 저희가 많이 발굴할수록 어르신들이 가실 수 있는 곳들이 되게 많아지니까, 그냥 무작정 저희는 나가서...저희를 이용해 달라고..., 발품 팔아서 가고 있어요.” (시니어클럽 담당자, L)

이석민·원시연(2012)의 연구에서 지적하듯이 대다수 수행기관은 일자리 창출 역량이 부족하여, 현상 유지와 벤치마킹 수준으로 사업을 수행하고 있다. 본 연구에서 면접을 실시한 시니어클럽 담당자 역시 자신들은 사회복지사이기 때문에, 일자리 창출에 대한 전문성이 떨어진다고 하였으며, 중앙정부나 지방정부의 지원 없이 일자리를 창출하는 것이 쉽지 않다고 응답하였다.

“저희는 이 민간기업 같은 경우도 저희가 수요처 확보해야 하는 과정에서 간혹 처음 오시는 분들은 여기가 ‘영업직’인가, 라고 느끼실 정도로 어, 좀 그런 생각을 가질 정도로.” (시니어클럽 담당자, L)

이렇듯 사회복지사들은 기업정보와 구인정보가 부족하고, 전문화된 노인인력관리 시스템이 구축되어 있지 않으며, 직업알선에 있어 전문성을 갖고 있지 않다. 특히, 투입에 대한 평가 중 인력에서 나타났듯이 사회복지사 1인당 업무 부담이 높아, 일자리 개발에 전념할 수 없는 상황에서 양질의 노인일자리를 개발하는 것에는 한계가 있을 것으로 보인다.

### 3) 산출에 대한 평가

시니어클럽에서 제공하는 노인일자리사업에 대한 노인들의 수요가 높은 것으로 보였고, 이에 따라 수행기관이 개발한 일자리 수만큼 참여자가 발생하는 것으로 보였다. 또한 사업 지원자를 모집할 경우, 정원보다 지원자가 높은 것으로 보였다. 즉, 참여자 수라는 산출 요소는 충분히 달성하고 있는 것으로 보였다.

“항상 저희가 804명 어르신들을, 이제 서류를 받고, 서류를 받으신 분들 중에서 또 관장님 면접 (중략) 이제 활동이 진행돼서 804명의 어르신분들이 활동을 하시는데

(중략) 저희가 시험감독, 저희가 150명 어르신을 올해 모집을 했는데, 200명 이상 어르신분들이”(시니어클럽 담당자, K)

#### 4) 노인일자리사업의 사회적 성과에 대한 평가

선행연구 검토에서 언급하였듯이 노인일자리사업의 사회·심리적 효과는 높은 것으로 나타났다. 본 연구의 면접 대상자들 역시 이러한 부분에서 긍정적인 평가를 하는 것으로 나타났으며, 구체적으로 노인일자리사업에 참여함으로써 규칙적인 활동이 생겼다는 점과 새로운 사람들을 만나고 인간관계를 형성할 수 있게 되었다는 점을 긍정적으로 평가하는 것으로 나타났다.

##### (1) 규칙적인 활동

노인일자리사업에 참여하고 있는 참가자들은 공통적으로 사업에 참가하게 됨으로써, 규칙적으로 활동을 하게 되고, 집 밖으로 나온다는 것 자체가 긍정적인 영향을 준다고 응답하였다. 반면, 업무가 없는 날에는 집 안에만 있게 되어 상대적으로 무기력한 하루를 보낸다고 말하였다. 시니어클럽의 담당자 역시 참여노인 대부분이 이런 규칙적인 생활에 대해 긍정적인 인식을 가지고 있다고 응답하였다. 이러한 요인을 추론할 수 있었던 진술은 다음과 같다.

“아침에 일어나 갖고 할 일이 없다는 게 엄청 힘들다고요. 아침에 일어나면 오늘은 뭐 어디 갈까, 뭐 이런 생각이, 놀면. 그런데 아침에 일어나서 여기 나오면 더 좋고,”  
(사업 참여노인 C, 76세)

“나갈 데가 있으니까. 아침에도 뭐냐 하다못해 옷이라도 신경 써서 입고, 얼굴에 뭐라도 바를 수 있는 기쁨” (사업 참여노인 G, 74세)

“매일마다 나에게 일터, 제2의 일터로 있으시니까 그런 부분들에 있어 많이 좋아하시긴 하시더라고요.” (시니어클럽 담당자 K)

##### (2) 새로운 인간관계 형성

또한 사업 참여자들은 노인일자리사업에 참여함으로써, 자신과 비슷한 일을 하는 새로운 사람들을 만나게 되고, 그들과 지속적인 관계를 형성할 수 있다는 점을 사업의 긍정적인 측면으로 여겼다. 자신과 같은 사업에 참여하는 노인들끼리 그룹을 형성하여, 업무에 대해 이야기를 나누기도 하고, 함께 활동을 하는 것을 긍정적으로 평가하였다.

이러한 요인은 다음과 같은 진술로부터 추론할 수 있었다.

“여기 나오고 그러면 한 달에 한 번씩 회원들하고 또 이렇게 회의도 하고, 교류도 하고, 문화적인 뭐 체험도 하고 그러니까.” (사업 참여노인 A, 64세)

“이게 참 일을 하다 보면은 새로운 사람도 만나고, 새로운 것도 해 보고 건강도 좀 좋긴 좋아요, 사실은. 새로운 사람들도 만나고 배울 점도 많고.” (사업 참여노인 D, 70세)

##### 5) 노인일자리사업의 경제적 성과에 대한 평가

노인일자리사업의 경제적 효과에 대한 연구들을 살펴보면, 노인일자리사업은 경제적 효과가 없거나(이석민, 2010), 그 효과가 낮은 것으로 나타났다(김미곤, 2007; 이환범, 2010; 강소랑, 2016). 선행연구들에서는 이러한 낮은 경제적 효과의 원인을 단순히 노인일자리사업의 임금이 전반적으로 낮다는 점에서 찾고 있었다. 본 연구에서 노인일자리사업 참여노인들과 면접을 실시한 결과, 전반적인 임금이 낮다는 점에 의해 경제적 효과가 낮아지고, 참여자들의 참여목적이 다르기 때문에 경제적 효용이 낮아지는 점을 확인해 볼 수 있었다.

###### (1) 전반적으로 낮은 임금

노인들은 사업 참여에 대해 전반적으로 만족을 표하였다. 앞에서 살펴본 것처럼 ‘아침에 일어나서 할 일이 있다는 것’은 노인들에게 큰 사회적·심리적 효용이다. 그리고 노인일자리사업에 참여하지 않았을 때에는 받을 수 없었던 보수를, 노인일자리사업에 참여함으로써 받게 되었으므로 객관적으로 명백한 이익이 아닐 수 없다. 그런 점에서 노인들은 만족을 표하는 것이다. 그러나 그것이 보수 수준에 만족한다는 의미는 결코 아니다.

면접에 참여한 노인일자리사업 참여노인들은 공통적으로 전반적인 임금이 낮다는 점을 지적하였다. 월 평균 보수에 대해 질문한 결과, 지하철 택배 사업은 월 50~60만원, LH공사 월 60만원, KDN리서치 월 50만원, 기타 사업은 월 20만원을 받는다고 응답하였다. 또한 물가상승률을 고려하지 않고 매년 같은 임금을 받게 되는 것에 대해 불만을 표시하기도 했다. 임금에 대한 노인들의 불만은 다음과 같은 진술들에서 확인할 수 있었다.

“그, 뭐, 우리가 요구하는 건 뭐가 있겠어요? 돈이죠, 뭐.” (사업 참여노인 F, 76세)  
 “노인일자리가 없기 때문에 그런 가격이 안 오르죠. 오래 됐어요. 내가 이제 9년차 이렇게 되는데, 요금 하나도 안 변했습니다. 그대로예요.” (사업 참여노인 C, 76세)  
 “월 20만원을 받으면서 과연 이렇게 힘들게 일하는 게 바른 일인가 생각이 많이 들었는데,” (사업 참여노인 G, 74세)

결국 사업 참여자들이 인식하는 노인일자리사업의 보수 수준은 ‘없는 것보다는 낮지만, 절대 만족할 수는 없는 수준’인 것이다. 특히, 면접에 참여한 노인들은 공공 분야 일자리에 비해 상대적으로 임금이 높은 민간 분야 일자리<sup>8)</sup>에 종사하고 있음에도 불구하고 낮은 임금을 받고 있는 것으로 나타났다. 공공 분야 사업이 사회활동에 중점을 둔 사업임에 비해, 민간 분야 사업은 일자리 개념을 중점으로 하고 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 임금 수준이 낮은 이유는 노인일자리사업이 제공하는 일자리 직종 자체의 한계 때문인 것으로 보인다.

이러한 일자리 직종 자체에 한계가 발생하는 이유는, 생산되는 재화의 시장경쟁력이 떨어지고, 노인들의 과거 경력을 살릴 수 있는 일자리가 개발되지 않았기 때문으로 보인다. Y시니어클럽 민간 분야 일자리에서 생산하는 재화와 서비스는 디퓨저, 석고 방향제, 택배, 아동 지도, 시험 감독, 주례, 리서치, 문화·예술 강좌 등이다. 이곳에서 생산하는 재화와 서비스가 시장에서 기존 제품과 비교하여 경쟁력이 높다고 볼 수는 없다. 심지어는 노인일자리사업 내에서도 타 수행기관과 경쟁하는 구도가 발생하고 있다. 노인일자리사업 참여 노인도, 수행기관의 사회복지사도 이러한 현실을 알고 있다.

“일자리사업이 점점 늘어나고 관심도 있는 만큼 그 동일한 부분들에 대해서도 …… 경쟁기관들이 더 많이 생겨나는 부분들도 있죠. 이제 지하철 택배 같은 경우도 저희가 초반에 시작했을 때는 뭐 서울에 일자리사업을 하는 데 있어서 한 서너 군데 진행을 했는데, 지금은 한 20군데 이상 일자리사업 안에서도 동일한 아이템에 대해서 진행을 하니까…….” (시니어클럽 담당자 K)  
 “택배가 말이죠, 노인들을 사용해 가지고 하기 때문에 이 인건비가 엄청 싸요. …… 그래서 우리도 조금 올려야 되지 않을까. 그런데 5천 원 올리면 경쟁이 잘 될까(웃음), 그런 염려도 있죠.” (사업 참여노인 C, 76세)

8) 김우주(2016)의 연구에 따르면, 민간 분야 일자리 참가자는 공공 분야 일자리 참가자에 비해 월 11만 2000원가량 높은 임금을 받는 것으로 나타났다.

선행연구(이석민·원시연, 2012; 박경하 외, 2016)에서도 노인일자리사업의 생산품이 단가, 제품의 질, 판매망 등 모든 측면에서 시장 경쟁력이 없음을 지적하고 있다. 이석민·원시연(2012)은 이를 ‘사업과 시장의 충돌’이라고 표현하고 있다. 시장 경쟁력이 없는 제품이 소비될 리 없고, 제품이 소비되지 않으면 노동자는 보수를 받아 갈 수 없다. 결국 민간 분야 노인일자리라 해도 인건비 절감, 정부의 재정 지원, 수행기관의 판로 개척 등 부가적인 비용과 노력이 발생해야 이곳에서 생산한 재화와 서비스가 소비되는 구조인 것이다.

일자리의 종류 측면에서, Y시니어클럽의 노인일자리사업 참여자가 제공하는 재화와 서비스는 시험감독, 주례, 설문조사, 사무(인력파견형), 택배, 창의력 놀이 지도, 아동 학습 코칭, 공동작업(제조판매형), 숲 생태 지도, 경제 교육, 문화·예술 교육, 급식·배식 지원(전문서비스형) 등이다. 업무 내용과 사업명은 다양하지만, 참여자 개인이 일생 동안 쌓아 온 경험과 경력을 살릴 수 있는 일자리가 충분히 다양하다고 보기는 어렵다. 이 역시 대다수의 선행연구에서 지적되어 온 문제점이다.

“(과거에 했던 일과 연관성은) 연관성이 없지.” (사업 참여노인 F, 76세)

“전, 처음에 난 기계 전공이니까. 공장 maintenance하다가 그만두고, 건설, 아파트 짓는 데 가서 공정관리, 노무관리 그런 거 했죠. 택배 하고는 관계없죠. 택배하고 관계되는 거 근무하는 사람은 거의 없지, 싫은데요.” (사업 참여노인 C, 76세)

인터뷰 대상자 중 2명의 은퇴 전 직종이 건설회사 직원이었는데, 현재 노인일자리사업은 택배 업무를 수행 중에 있다. 은퇴 전 직종과 연결된 노인일자리가 적절하게 제공된다면 참여자 개인, 기업, 사회 모두에 이익이 되겠지만, 현재 노인일자리사업의 민간 분야 일자리가 이 부분을 충족해 주지는 못하고 있다. 인터뷰 대상자들은 형식적인 만족도 측정정보다는, 노인일자리사업의 양적·질적 향상을 필요로 하고 있었다.

## (2) 노인들의 참여목적의 차이

노인일자리사업 참여 노인들은 참여목적에 따라 사회활동에 무게를 두는 집단과 경제활동에 무게를 두는 집단으로 나뉘었다. 이는 시니어클럽 담당자와의 인터뷰를 통해 알 수 있었다.

“시니어 교육강사 활동으로 용돈벌이 부분으로 아니면 사회, 내가 기여한다는 부분

들로 하시는 분도 계시지만, 어떤 면으로는 급식 도우미나 이런 부분들로 활동하시는 분들 중에서는 그 22만원이 나한테 또 정말 생계적인 부분들로, 꼭 중요한 부분들로 생각하는 분들도 계시고요.” (시니어클럽 담당자 K)

사회활동에 의의를 두고 참여하는 노인들은 노인일자리사업 참여를 부담 없는 근로를 통해 낮은 보수를 받으면서 의미 있는 일을 할 수 있는, 봉사활동 또는 사회활동으로 받아들이고 있었다. 이는 다음과 같은 진술을 통해 추론하였다.

“처음에는 대가 없는 봉사활동을 하다가, 봉사활동을 하다 보니까, 야 이왕 그렇게 봉사활동을 많이 하는데, 용돈도 좀 생기면서 봉사도 좀 할 수 있는 요런 데도 있더라 해서, 이렇게 시간 내게 되었어요.” (사업 참여노인 I, 69세)

“돈도 돈이지만은 사회적 활동이 좋죠. 그냥 가만히 있는 것보다. 사회적 활동을 통해서 보다 새로운 직장이나 이런 게 되었을 때, 봉사적인 마음도 있는 거죠.” (사업 참여노인 J, 64세)

이렇듯 사회활동을 주목적으로 참여하는 노인들의 경우, 경제활동을 목적으로 사업에 참여한 노인들에 비해, 낮은 보수에 대한 불만도가 낮고, 현재 업무에 대한 만족도가 높은 것으로 보였다. 이러한 노인들은 자신의 여가생활을 위해 단시간의 일자리를 선호하고 있었다. 앞서 언급한 낮은 보수로 인해 노인일자리사업에 대해 부정적인 인식을 가졌던 면접자 G의 경우, 사업 초기에는 일자리의 개념으로 사업에 참여하여 사업에 대한 만족도가 낮았으나, 봉사활동을 주목적으로 생각하게 된 이후에는 낮은 보수에도 감사한다고 응답하기도 하였다. 이 노인들은 국민연금에 비해 급여수준이 높은 공무원연금<sup>9)</sup>, 별정우체국연금 등으로 안정적인 연금혜택을 받는 등 경제적으로 여유가 있는 것으로 보였다.

“저는 사실은 보수는 지금 그냥, 그냥 사는 데 지장이 없기 때문에 이거는 내가 모아 놓아도 될 정도로. 그리고 아까워요. 시간 너무 많이 뺏기는 것도.” (사업 참여노인 B, 73세)

“내가 이렇게 즐겁게, 건강하게 참여할 수 있는 이런 부분이 있다는 거에서 감사하는…… 과거에는 너무 낮은 임금에 그럴 때도 많았지만, 지금은 이것도 참 감사해, 라는 생각이 들기도 합니다.” (사업 참여노인 G, 74세)

9) e-나라지표에 따르면, 2015년 기준 국민연금 수급액은 312,000원에 불과한 반면, 공무원연금의 경우 2,416,000원을 수급하고 있는 것으로 나타났다.

반면, 수입을 주목적으로 하는 참여자의 경우, 노인일자리사업을 하나의 직장으로 인식하고 있었다. 이 노인들은 주로 제조판매형 사업(지하철 택배)에 종사하고 있으며, 은퇴 후 직업을 탐색하는 과정에서 노인일자리사업에 참여하게 되는 것으로 나타났다. 이는 다음과 같은 진술에서 추론할 수 있었다.

“그때 당시는 뭐 건물 관리 같은 거, 설비니 뭐, 영선이니 뭐, 이딴 거는 다 아니까, 건물 관리가 좋지 않겠나, 해 가지고 찾아보니까 그런 게 없더라고요. 나한테는 안 걸려요. 그래서 노인일자리를 원래 송파 노인이다 의뢰했는데, 이거 한번 해 볼라냐고, 물어 본 것도 있어요……. 그래 다니니까 그냥 다니겠더라고요.” (사업 참여노인 C, 76세)

“나이 먹은 사람이 아까도 말했지만, 경비 외에는 직업선택의 범위가 없어요. 그러면은 이제 저 이게 택배라는 수많은 물건을 취급하는 택배, 이게 저 가장 쉽게 채용도 되고, 일을 할 수 있고, 부담 없이 할 수 있는 일이기 때문에 선택한 거지 택배업이 좋아서 선택한 건 아니죠.” (사업 참여노인 F, 76세)

사회활동에 중점을 두는 참여자와 경제활동에 중점을 두는 참여자가 인식하는 노인 일자리사업의 효용은 차이가 있을 것이다. 전자는 짧은 노동시간, 규칙적인 활동, 높은 사회·심리적 효과의 조합이 사업 참여 만족으로 이어지고 있었다. 이러한 유형의 참여자의 경우, 사업참여를 통해 받는 월급에 대한 경제적 수요가 애초에 낮은 것으로 보였다. 그러나 후자의 경우 경제적 요인에 대한 수요가 높기 때문에, 일자리를 통해 사회·심리적 효용을 얻었다 해도 긴 노동시간, 고된 노동, 낮은 보수로 인해 사업 참여에 있어 일정 부분—특히 보수—에 대한 불만족을 표하고 있었다.

### 3. 1단계 분석과 2단계 분석 종합·비교

1단계 분석과 2단계 분석을 종합하여 비교하게 되면, 민간 분야 노인일자리사업은 정책 대상자에게 높은 사회·심리적 성과를 산출하여 제공하는 것으로 나타났다. 반면, ‘투입’과 ‘활동’ 요소의 부족으로 인해 일자리 개발에 한계가 발생하고, 이에 따라 ‘소득 증대’ 성과가 낮아지는 것으로 보였다.

경제적 성과가 낮게 나타나는 것은 전반적인 임금이 낮다는 점과 참여자들의 참여 목적의 차이에 의해 발생하는 것으로 보였다. 전반적인 임금이 낮은 이유는, 생산재화의 시장 경쟁력이 낮고, 일자리가 제한적이어서 노인들의 경력을 살리는 것이 어렵기

때문인 것으로 보였다. 이는 일자리 개발의 어려움으로 인해 발생하는 것이라 할 수 있다. 일자리 개발은 수요처 협의·개발·선정, 참여자와 수요처 간 협약서 작성, 참여자와 수요처 현황 등록을 요소로 하고 있다. 수행기관 담당자가 프로그램 집행 과정에서 가장 어려운 업무로 인식하고 있는 것이 바로 '수요처 개발'이다. 특히, 이러한 일자리 개발 업무로 인해, 사업 담당자가 느끼는 업무 부담이 증가하는 것으로 볼 수 있다. 이들은 '참여자의 과거 직종·경력을 살리면서 임금 수준이 적절한 일자리'를 제공할 만한, 직업 알선에 대한 전문지식, 기업 정보, 네트워크, 취업정보시스템을 갖고 있지 않다. 시니어클럽 담당자 대부분이 시장전문인력이 아닌 사회복지사들로 구성되어 있기 때문에 사업추진에 많은 어려움을 느끼고 있다는 이석민·원시연(2012)의 지적과 맥락을 같이한다. 결국 일자리와 사람이 적절하게 매칭되는 것이 일자리사업의 핵심이어야 하는데, 노인일자리사업은 그 핵심 업무가 충분히 구현되지 못하고 있으며, 이로 인해 경제적 성과가 수요자의 기대에 미치지 못하는 것으로 볼 수 있다.

한편, 활동 중 '모집' 단계에서 사업 참여가 절실한 대상자들 위주로 선발되고 있지는 않은 것으로 보인다. 사업 담당자는 모집 분야에서 어려움을 언급하지 않았지만, 참여자들과의 인터뷰 결과 모집 과정에서 한계가 있는 것으로 보였다. 민간 분야 노인일자리사업의 경제적 성과는 이 사업의 주요 목표이다. 하지만, 사업 참여자들과의 면접 결과 면접자 C, E, F를 제외하고는 경제적 동기가 낮은 것으로 나타났다. 임금 수준이 높은 일자리인 인력파견형 사업 참여자 2명 역시 사업 참여에 있어 경제적 동기가 강하지 않은 것으로 나타났다. 이는 기초연금 수급을 참여 자격으로 제한하는 공공 분야 노인사회활동과는 달리, 민간 분야 노인일자리사업에서는 경제적 요건을 참여 자격으로 제한하지 않기 때문이라 짐작해 볼 수 있다. 노인들이 공공 분야 노인사회활동보다 민간 분야 노인일자리를 더 선호한다는 연구 결과(김우주, 2016)와 독거노인, 여성, 월평균 지출이 낮은 참여자일수록 만족도가 높다는 연구 결과(권구영·박공식, 2007)를 참고하여, 경제적 니즈가 큰 참여자가 더 많이 모집되고, 민간 분야 가운데에서도 상대적으로 보수가 높은 인력파견형, 시니어 인턴십, 고령자 친화기업 등의 유형에 모집될 수 있도록 노력을 기울일 필요가 있다.

'근로연계복지'의 측면에서 노인일자리사업을 살펴보자. 근로를 통해 복지 의존성을 낮추고, 재정 부담을 줄인다는 이론의 취지를 볼 때, 민간 분야 노인일자리사업은 일정부분 그 취지에 부합한다고 볼 수 있다. 그러나 근로를 통해 소득을 보충한다는 측면에 있어 참여자들의 불만족이 존재함을 인식할 필요가 있다. <표 1>에서 볼 수 있듯이, 2016년 시장형 사업단의 보수는 월 197,449원에서 347,580원이다. 인력파견형 사업

단, 시니어 인턴십, 고령자 친화기업 참여자의 보수는 월 100만원 안팎으로 상대적으로 높은 수준이지만, 민간 분야 노인일자리사업 중에서 이들의 비중은 크지 않다(김우주, 2016).<sup>10)</sup> 인터뷰에서도 노동시간이 짧은 일자리는 월 20~30만원 선, 전일제 일자리는 월 50~70만원 선이었고, 인터뷰 대상자 전원이 전반적으로 보수 수준에 대한 불만을 표했다. 즉, 사업 담당자의 전문성 부족이나 시스템 미비 등으로 인해 충분한 보수를 주는 일자리를 제공하는 데 한계가 있고, 이러한 요인으로 인해 사업의 경제적 목표 달성에 어려움이 있는 것으로 보인다.

‘활동적 노화’의 측면에서 노인일자리사업을 살펴보자. 이론적 논의에서 언급했던 것처럼 활동적 노화는 경제적 활동에만 국한되지 않고, 사회 모든 분야에서 건강, 참여, 안전, 존엄, 독립, 자아실현 등 시민으로서의 권리 보장과 삶의 질 향상이라는, 통합적 관점을 취하고 있다(김교성·김수연, 2014). 한국 정부가 활동적 노화의 통합적 관점으로 노인일자리사업을 시작한 것은 아니지만, 이 정책은 생산적 노화와 활동적 노화 관점 모두에서 정책 대상자의 수요를 충족하지 못하고 있는 것으로 판단된다.

노인일자리사업의 높은 사회·심리적 효과는 본 연구와 선행연구에서 확인되고 있지만, 참여자들이 노인일자리사업으로부터 존엄을 느끼고, 독립된 생활을 영위할 수 있을 정도로 적절한 일자리를 제공 받고 있는지에 대해서는 회의적일 수밖에 없다. 노인 일자리사업 참여 모집 후 참여자를 대상으로 직무교육이 실시되지만, 이는 구체적인 해당 실무를 수행하기 위해 실시되는 아주 짧은 기간의 교육으로서, 고령 노동자의 직무역량 유지, 평생학습, 평생훈련을 강조하는 활동적 노화의 관점(Walker & Maltby, 2012)과는 다른 것이다. 통합적 관점을 갖기 위해서는 노인의 경력을 고려하는 적절한 일자리 매칭뿐 아니라, 노인 세대 전부터 평생 동안 개인의 교육, 직업훈련, 경력 등 직업 관련 사항들이 지속 개발되어야 함은 물론, 노인들의 안전, 건강, 독립, 자아실현이 이루어질 수 있도록 사회 전체가 근본적으로, 폭넓게 변화되어야 할 것이다.

## V. 결론

본 연구는 노인일자리사업에 대해, 1단계 분석으로 문헌 검토를 통한 프로그램 논리

10) 2016년 예산 편성 기준 민간 분야 일자리 가운데 70.6%가 시장형 사업단이며, 18.8%가 인력파견형, 10.6%가 시니어 인턴십, 고령자 친화기업이다(김우주, 2016).

모형 도출, 그리고 2단계 분석으로 민간 분야 노인일자리사업 수행기관 담당자와 참여 노인과의 인터뷰를 통한 질적 정책평가를 수행하였다. 직접적인 정책 대상자로부터 정책수요를 파악하고 이를 기반으로 정책적 제언을 제시하고자 하였다. 논리모형에 입각하여, 관련 문헌 검토와 민간 분야 노인일자리사업 참여 노인 인터뷰를 통해 노인일자리사업을 평가한 결과는 다음과 같다.

첫째, '투입'에 있어 인력의 수, 인력의 전문성, 예산의 부족한 측면을 확인할 수 있었다. 둘째, '활동'에 있어 이 사업의 가장 핵심적인 사안인 '일자리 개발', 그리고 사업 참여가 절실한 정책 대상자에게 필요한 일자리가 제공되지 못하는 '모집'에 한계점이 있음을 확인할 수 있었다. 셋째, 프로그램의 '성과'에서 '사회활동 증가' 부분에서 정 정책 대상자에게 높은 사회·심리적 효과를 산출하여 성과를 이루는 반면, '소득 증대' 부분에서 정 정책 대상자의 기대에 미치지 못하여 성과를 이루지 못하고 있는 것으로 분석되었다.

노인일자리사업의 가장 핵심적인 사항인 '일자리 개발'의 한계점은, 프로그램 '투입'에서 인력의 부족한 전문성이 원인이 되어, 프로그램 '성과'인 '소득 증대'를 이루지 못하는 결과로 이어지고 있었다. 전문성이 부족한 인력이 일자리를 개발하는 것으로 정책을 입안한 보건복지부의 계획안에 의문을 제기하게 된다. Y시니어클럽의 담당자들은 일자리 개발이 이루어지지 않으면 참여 노인들에게 일자리가 제공되지 않음을 인식하고 있기 때문에, 스스로의 직무가 '영업직'인가, 느낄 정도로 자신의 업무에 낮은 느낌을 가지면서도, 협상에 유리한 도구를 확보하지 못한 채 수요처를 찾기 위해 많은 노력을 기울이고 있었다. 그러나 직업 알선에 대한 전문지식, 기업 정보, 네트워크, 취업 정보시스템을 갖추고 있지 못한 사회복지사들은 일자리 개발의 한계를 경험하며 이는 결국 생산되는 재화와 서비스의 낮은 시장 경쟁력으로 이어지고, 그 결과, 프로그램의 성과인 '소득 증대'에는 이르지 못하고 있는 것으로 평가하였다.

또한 참여자의 '모집'에 있어서, 민간 분야 노인일자리사업의 목표인 경제적 요인에 대한 동기가 상대적으로 약한 참여자가 다수 존재하고 있음을 확인할 수 있었는데, 이는 공공 분야 노인일자리사업이 기초연금 수급을 참여 자격으로 제한하는 것과는 달리, 민간 분야 노인일자리사업은 경제적 요건을 참여 자격으로 제한하지 않기 때문이라 짐작해 볼 수 있다.

이러한 결과를 바탕으로 본 연구는 다음과 같은 정책 제언을 제시하고자 한다. 첫째, 정책 성과에 대한 평가 부분에서 절대적인 임금이 낮은 것으로 나타났다는 점을 고려한다면, 민간 분야 노인일자리사업의 보수 설계에 대한 재검토가 필요하다. 노인일자

리사업의 보수는 2004년부터 2016년까지 단 한 차례도 인상되지 않은 채 월 20만원으로 유지되었고, 2017년 1월부터 22만원으로 인상되었다. 그리고 문재인 정부의 첫 번째 추가경정예산 이후 2017년 8월부터 공공 분야 노인일자리사업 참여 활동비가 27만원으로 인상되었다. 공공 분야는 개인에게 정액 활동비가 지급되지만, 민간 분야는 정부가 보조하는 인건비와 부대경비, 수익금, 노동시간, 기업과의 계약 등에 따라 보수가 유동적이다. 따라서 노동시간이 짧은 경우, 공공 분야보다 노동강도가 더 높으면서도 오히려 보수가 낮은 임금 역전 상황이 발생할 수 있다. <표 1>을 보면, 민간 분야의 시장형 사업단 중 전문서비스형의 보수가 이미 공공 분야의 공익활동 보수보다 낮은 현상을 확인할 수 있다. 공공 분야 활동비가 인상된 것은 정책 대상자에게 바람직한 일이지만, 더 많이 일하고 더 많은 보수를 받고자 하는 민간 분야 노인일자리사업의 보수가 오히려 공공 분야 노인사회활동의 보수보다 낮다면, 민간 분야 노인일자리사업의 비중은 더 줄어들게 될 것이다. 따라서 단기적으로는 공공 분야 사업에 비해 차별 받지 않는 보수 설계 재검토가 필요하고, 장기적으로는 노인 개인의 역량·기술·경력이 민간기업에서 활발하게 발휘될 수 있도록 하는, 보다 근본적인 정책 변화가 필요하다.

둘째, 정책 성과에 대한 분석에서 일자리의 질이 낮다는 문제가 드러났다는 점에서, 제공되는 일자리에 대한 근본적인 변화가 필요할 것으로 보인다. 현재 노인일자리 사업은 노인의 과거 일자리 경험과 무관한 업무를 수행하게 되는 경우가 많다. 이 경우 노인들이 시장에서 경쟁력을 가지기 힘들 것이다. 노인의 과거 경력을 활용하여 시장 경쟁력을 갖추므로써 소득 증대에 기여할 수 있는 일자리 제공이 필요하다.

셋째, 정책의 집행 측면에서, 인력 측면에서의 과도한 업무부담, 일자리 개발의 어려움 등을 고려한다면, 노인일자리 사업에 대한 인력 확충과 배치가 필요할 것으로 보인다. 참여 노인들에게 경쟁력 있는 일자리를 제공하기 위해서는 일자리 개발에 대한 전문지식, 그리고 사업 담당자가 접근할 수 있는 취업정보시스템—구인정보, 구직정보, 지역사회정보가 충분히 포함됨—이 필요하다. 전문 인력이 노인일자리 창출을 위해 기업과 협상할 때 제시할 수 있는 인센티브와 재량이 있다면 더욱 좋을 것이다. 개별 수행기관과 담당자의 노력과 더불어, 보건복지부, 한국노인인력개발원, 지방정부에서도 직업 개발을 위한 근본적인 해결책을 제시할 필요가 있다.

본 연구는 서울시 Y구에 한정하여 질적 연구를 수행한 까닭에 한국 노인일자리사업에 대한 질적 정책평가를 일반화하기에는 한계가 있다. 특히 수행기관 담당자의 사명감, 그리고 담당자와 참여자 간 유대감은 수행기관마다, 그리고 개인마다 다를 수 있다. 향후 연구에서는 보다 다양한 수행기관과 사업 참여자들에 대한 분석을 함께 진행

하여 보다 정확한 민간 분야 노인일자리사업에 대한 분석과 평가를 진행할 필요가 있다. 또한 본 연구는 수행기관이 접촉을 시도하는 기업측의 인식은 분석에 포함하지 못하였다. 향후연구에서는 노인일자리를 창출하는 과정에서 발생하는 수행기관과 민간 기업 간의 상호 입장, 정보 교환, 그리고 역동성을 분석함으로써 노인 취업과 삶의 질 향상에 기여할 수 있을 것이다.

## ■ 참고문헌

- 강남구. (2017). 2017년 노인 일자리 및 사회활동 지원사업 추진계획.
- 강소량. (2016). 노인일자리사업의 사회·경제적 효과 연구. 「정책분석평가학회보」, 26(1): 109-138.
- 고재욱·이동열. (2011). 노인일자리사업 참여자의 삶의 만족도와 정책효과에 관한 연구. 「한국노년학」, 31(4): 1209-1228.
- 권구영·박공식. (2007). 노인일자리사업의 효과성에 관한 연구. 「한국노년학」, 27(3): 527-547.
- 기영화. (2013). 지방정부 노인일자리사업의 사회적 자본 효과 탐색: 근거이론. 「지방정부연구」, 17(1): 265-295.
- 김교성·김수연. (2014). '활동적 노화'에 관한 다차원적 측정과 국가간 비교. 「사회복지정책」, 41(1): 1-32.
- 김명희. (2008). 미국과 한국 근로연계복지정책의 형성과 변화-역사적 제도주의 분석-. 「한국자치행정학보」, 22(1). 253-281.
- 김미곤. (2007). 노인일자리사업의 사회경제적 효과. 한국노인인력개발원. 「노인일자리사업의 효과성 분석 연구」: 1-42.
- 김수영·이민홍·장수지. (2014.) 노인일자리사업 참여노인의 심리사회적 건강 변화에 관한 연구. 「노인복지연구」, 64(1): 371-393.
- 김우주. (2016). 「노인일자리사업 평가」. 국회예산정책처.
- 김진욱·손지윤. (2009). 노인일자리사업 참여만족도와 참여지속의사에 관한 연구: 공공분야 노인일자리사업 참여자를 중심으로. 「한국노년학」, 29(4): 1295-1311.
- 김태유. (2016). 「은퇴가 없는 나라: 국가 경제를 이모작하라」. 서울: 삼성경제연구소.
- 노화준. (2006). 「정책평가론(제4판)」. 법문사:파주.
- 문종열. (2007). 프로그램 논리모형과 성과관리의 연계가능성 연구-개성공단사업을 중심으로. 「정책분석평가학회보」, 17(4): 87-115.
- 박경하·도수관·장우찬·윤기연·서예정·손승연. (2016). 「60+ 민간분야 노인일자리사업 현황과 쟁점에 관한 연구」. 한국노인인력개발원·부산복지개발원.

- 박양숙·송진영·박용순. (2015). 노인일자리사업의 참여정도가 참여지속의사에 미치는 영향 및 참여만족도의 매개효과 검증: 시니어클럽에서 수행하는 시장형 노인일자리사업을 중심으로. 「사회복지정책」, 42(3): 191-216.
- 박영란. (2013). 초고령사회 대비 EU의 활동적 노화 정책 패러다임. 「유럽연구」, 31(1): 135-158.
- 박영미·제갈돈·김병규. (2016). 노인일자리사업의 효과성에 관한 연구: 참여유형과 참여기간을 중심으로. 「지방정부연구」, 20(1): 261-286.
- 박용주. (2015). 노인 일자리, 민간 고용이 관건. 서울경제. 10. 11.: 36.
- 보건복지부. (2015). 2015년 노인일자리 추진계획(안).
- \_\_\_\_\_. (2016). 「2016년 노인 일자리 및 사회활동 지원사업 운영안내」.
- \_\_\_\_\_. (2017). 「2017년 노인보건복지 사업안내(II)」.
- 이경옥. (2011). 노인과 지역사회의 노인일자리사업 참여 경험에 대한 질적 연구. 「한국노년학」, 31(3): 623-640.
- 이석민·원시연. (2012). 시장형 노인일자리사업에 대한 질적평가: 발전적 평가이론과 근거이론적 방법 접근. 「한국행정학보」, 46(4): 207-232.
- 이석민. (2012). 노인일자리사업이 노인가구의 소득과 소비에 미치는 영향: 계량통계학·통계적 정책평가방법 접근. 「한국정책학회보」, 21(4): 259-284.
- 이석원·김미곤·모선희·윤홍식·임재영·이현미·정연백. (2009). 「노인일자리사업에 대한 사회·경제적 효과 분석」. 서울대학교 산학협력단 건강증진사업지원단.
- 이성우. (2008). 후기 실증주의와 질적 연구방법의 정책분석평가연구에의 적용가능성. 「정책분석평가학회보」, 18(4). 15-42.
- 이성우·곽병훈·오수길. (2015). 사회정책 평가에서 질적 평가의 의의와 정합성. 「한국사회정책」, 22(3). 165-196.
- 이종승. (2004). 교육평가용어사전. 학지사
- 이지영·조덕호. (2016). 노인일자리사업 효과성 제고 방안: 서비스 공급자와 수혜자 간 인식차이 분석을 바탕으로. 「국가정책연구」, 30(2): 191-214.
- 이환범. (2010). 노인일자리사업 개선을 위한 효과성 평가. 「한국지방자치연구」, 11(4): 81-100.
- 임재영·이석원. (2008). 노인일자리사업의 의료비 절감 효과에 관한 연구. 「보건경제와 정책연구」, 14(1): 75-102.
- 지은정. (2016). 다중흐름모형의 관점에서 본 노인일자리사업의 정책변동. 「행정논총」, 54(3): 225-268.
- 천재영·최영. (2014). 노인일자리사업 수행기관의 서비스 품질이 참여자의 일자리 및 삶의 만족도에 미치는 영향. 「사회보장연구」, 30(3): 245-274.
- 최성재. (2017). “고령화는 복지 아닌 사회시스템 문제…연령주의 타파해야”. 나라경제 2017년 7월: 12-13.
- 통계청. (2006). 「장래인구추계: 2005 인구주택총조사를 기초로」.

- \_\_\_\_\_. (2017a). 2017년 5월 경제활동인구조사 고령층 부가조사 결과. 통계청 보도자료. 2017. 7. 24.
- \_\_\_\_\_. (2017b). 2017 고령자 통계. 통계청 보도자료. 2017. 9. 25.
- 하세윤·이현미. (2013). 「2013년 노인일자리사업 실태조사」. 한국노인인력개발원.
- 한국노인인력개발원. (2017). 「2016 노인일자리 통계 동향」.
- 행정안전부. (2017). 2017년 8월 말 주민등록 인구 수 5,175만 명: 65세 이상 인구 7,257,288명으로 전체 인구의 14.0% 차지. 행정안전부 보도자료. 2017. 9. 4.
- 허만형. (2008). 후기실증주의 정책분석 방법론: 이분법적 관점을 넘어 통합적 관점으로의 전환. 「정책분석평가학회보」, 18(4). 43-68.
- ActivAge Project. (2005). *Overcoming the Barriers and Seizing the Opportunities for Active Ageing Policies in Europe*. Brussels: European Commission.
- Alcock, P. (2004). The influence of dynamic perspectives on poverty analysis and anti-poverty policy in the UK. *Journal of Social Policy*. 33(3). 395-416.
- Blair Tony (1998). *The Third Way: New Politics for the New Century*. The Fabian Society
- Foster L. (2012). Active Ageing and Pensions in the European Union. *Journal of Comparative Social Welfare*. 28(3): 223-234.
- Foster L. & Walker A. (2013). Gender and Active Ageing in Europe. *European Journal of Ageing*. 10: 3-10.
- Greene, J. C. (1994). Qualitative program evaluation. *Handbook of qualitative research*. 530-544.
- Guba, E. G. & Lincoln, Y. S. (1981). *Effective evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass
- \_\_\_\_\_. (1989). *Fourth generation evaluation*, Newbury Park, CA: Sage.
- Lødemel, I. & E. Dahl (2000). *Public Works Programs in Korea : A Comparison to Active Labor Market Policies and Workfare in Europe and the US*. Report to prepared for KLI and World Bank Conference.
- Modigliani F. (1976). Life Cycle, Individual Thrift, and the Wealth of Nations. *American Economic Review*. 76(3): 297-313.
- Newcomer, K. E. Hatry, H. P. & Wholey, J. S. (2015). *Handbook of practical program evaluation*. John Wiley & Sons.
- OECD. (2015). *Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators*. Paris: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_. (2017). *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 indicators*. Paris: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_. (2018). Labour force participation rate (indicator). doi: 10.1787/8a801325-en (Accessed on 27 January 2018)
- Rossi P., Lipsey M., Freeman H. (2004). *Expressing and Assessing Program Theory*.

- Evaluation(7th ed.). Sage Publications.
- Rudawska, I. (2010). Active Ageing and Its Impact on Labour Market. *Economics & Sociology*, 3(1): 9-24.
- Strauss, A. & Corbin, J. (1990). *Basics of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques*(1st ed.). Newbury Park: Sage Publications.
- \_\_\_\_\_. (1998). *Basics of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques*(2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Silva, Maria Ozanira da Silva e Silva. (2011). Constructing a participatory approach for the evaluation of social policies and programmes. *International Journal of Action Research*, 7(1). 101-125.
- Taylor P. & Earl C. (2016). The Social Construction of Retirement and Evolving Policy Discourse of Working Longer. *Journal of Social Policy*, 45(2): 251-268.
- Walker, R. (1999). The Americanisation of British Welfare: a Case Study of Policy Transfer. *International Journal of Health Services*, 29(4). 679-697.
- Walker A. & Maltby T. (2012). Active Ageing: A Strategic Policy Solution to Demographic Ageing in the European Union. *International Journal of Social Welfare*, 21: S117-S130.

#### 웹사이트

- OECD. (2015). Poverty rate. *OECD website*. Retrieved September 14, 2017, from <https://data.oecd.org/inequality/poverty-rate.htm>
- KOSIS. (2015). 사망 원인. KOSIS 국가통계포털 웹사이트. 검색일 2017. 9. 14. <http://kosis.kr>
- \_\_\_\_\_. (2016). 간이생명표. KOSIS 국가통계포털 웹사이트. 검색일 2017. 9. 30. <http://kosis.kr>

김민길: 성균관대학교 국정전문대학원 박사과정에 재학 중이며, 주요 관심분야는 복지, 교육, 이민정책 등이다. 최근 논문으로는 “한국적 맥락에서 옹호연합모형의 적합성에 관한 연구: 외국인 고용허가제 도입과정을 중심으로”(2017), “한국의 남녀임금격차 추세 및 원인 분석”(2017) 등이 있다(bix15@skku.edu).

김민호: 성균관대학교 국정전문대학원 박사과정을 수료했으며, 현재 논현 2동 주민센터에 재직 중이다. 주요 관심사는 노인정책, 복지정책 등이다(muskwood@hanmail.net).

조민호: University of Chicago, The Harris School of Public Policy에서 2006년 정책학 박사 학위를 취득하였으며, 현재 성균관대학교 행정학과 /국정전문대학원 부교수로 재직 중이다. 주 연구 분야는 교육, 복지, 이민, 형사정책 등 다양한 사회정책의 분석 및 평가 등이다. 최근 주요 논문들은 “Exploring the Acculturation Profiles and Adaptation of Children of Multiethnic Families in South Korea”(2016), “Evaluating the Effects of Governmental Regulations on South Korean Private Cram Schools”(2016), “Examining the effects of the Durunuri programme on low-wage workers' social insurance coverage in South Korea”(2018) 등이 있다(chomh@skku.edu).