

위드코로나 시대에 대응한 새로운 노인일자리 정책방향 연구 : 대안 정책과의 연계성 및 신직종 분석을 중심으로

박경하 · 서정희 · 유병선 · 김문정 · 박병현 · 조광자 · 박준혁 |

【책임연구자】

박경하 한국노인인력개발원 선임연구위원

【공동연구진】

서정희 군산대학교 사회복지학과 교수

유병선 경기복지재단 연구위원

김문정 한국노인인력개발원 부연구위원

【연구보조】

박병현 한국노인인력개발원 전문연구원

조광자 서울대학교 사회복지학과 박사수료

박준혁 서울대학교 사회복지학과 석사과정

본 보고서에 수록된 내용은 연구진의 개인적 견해이며, 한국노인인력개발원의 공식적인 견해가 아님을 밝힙니다.

발간사 <<

2019년 12월 30일 중국 우한에서 첫 확진자가 보고된 이후 확산된 코로나바이러스 감염증-19(COVID-19)는 전 세계적으로 여전히 기승을 부리고 있다. 우리의 일상생활은 물론이고, 사회·경제의 모든 분야를 변화시킬 만큼 그 영향은 막대하다. 국가들은 이동을 제약하는 섣다운 정책을 강화하고 개인의 사회경제적 활동도 물리적 소통을 최소화 하면서 위축되었다. 공간에서 소통하는 접촉이 최소화 되는 ‘언택트’(Untact) 사회로 가는 데 필요한 AI, IoT, 빅데이터를 기반으로 한 디지털 인프라가 크게 확대되었다.

코로나 19 이전부터 열띤 논의를 펼쳤던 4차 산업혁명 시대가 더 이상 막연한 미래가 아니다. 비대면 온라인 방식의 소비패턴이 활성화 되면서 플랫폼 노동이 급속하게 증가하였다. 디지털 기술을 통해 일거리와 노동을 주고받는 플랫폼 노동의 성장은 노동법과 사회보장 체계에서 벗어난 사각지대에 있는 노동자가 늘어난다는 의미이기도 하다. 그래서 앞으로 노동의 규모는 줄어들고 노동의 질은 악화될 가능성이 높다. 노인일자리 정책은 이러한 시대 변화에 많은 영향을 받을 수밖에 없는 정책사례이다. 초고령사회 문턱 앞에 있는 우리사회에서 노인의 소득보충과 사회참여를 지원하는 중요한 역할을 하고 있는 정책이다. 코로나 19로 인해 퇴직 고령자의 민간 노동시장 진입이 어려워질 경우 공공부문에서 직접 창출하는 일자리를 강화할 수밖에 없다. 코로나 19로 인한 노인일자리사업 현장의 상황을 이해하고, 적절한 대응책을 마련할 필요가 있다.

본 연구는 노동없는 사회에서 새로운 소득보장제도로서 주목받고 있는 기본소득에서 촉발된 참여소득과 일자리보장제 이슈를 살펴보고 정책의 발전방향을 제시한다. 그리고 코로나 19 이후의 노인일자리 사업운영과 사업모델의 방향을 제안하고자 한다. 본 연구에서 제안된 내용이 향후 노인일자리 패러다임 전환을 모색하는 중요한 근거가 되기를 바란다.

본 연구는 박경하 선임연구위원의 책임으로 진행되고, 김문정 부연구위원, 서정희 교수(군산대학교), 유병선 연구위원(경기복지재단), 조광자 연구원(서울대학교 박사수료), 박준혁 연구원(서울대 석사과정), 박병현 전문연구원이 참여하여 작성하였다.

연구과정 전반에 걸쳐 자문을 맡아주신 최혜지 교수(서울여대), 김중진 연구위원(한국고용정보원), 이진민 연구위원(정치경제연구소 대안)께 감사드립니다. 그리고 본 보고서의 내용은 한국노인인력개발원의 공식적 입장이 아님을 밝힌다.

2022년 2월
한국노인인력개발원 원장
김 미 곤

목 차 <<

제1장 서론	1
제1절 연구의 필요성	3
제2절 연구내용	7
제3절 연구방법	8
제2장 위드코로나 시대 노인일자리 정책환경 전망과 도전과제	11
제1절 위드코로나 시대의 정책환경	13
제2절 코로나19감염병과 노인생활의 변화	16
제3절 노동환경의 변화와 새로운 사회정책 대안	24
제3장 위드코로나 시대 새로운 소득보장제 : 참여소득제	35
제1절 참여소득제 개념과 제도원리	37
제2절 참여소득에 대한 찬반	43
제3절 해외 정책 사례	56
제4절 노인일자리 정책과 참여소득	63
제4장 위드코로나 시대 새로운 고용보장 : 일자리보장제	67
제1절 일자리보장제 개념과 제도원리	69
제2절 일자리보장제에 대한 찬반을 넘어	84
제3절 해외 정책사례	86
제4절 노인일자리 정책과 연계 및 적용방안	104

제5장 위드코로나시대 노인일자리사업의 추진현황과 추진방안	109
제1절 코로나19 감염병과 노인일자리사업	111
제2절 감염병 상황에서 노인일자리사업 운영현황과 효과	113
제3절 감염병 상황에서 비대면 노인일자리사업 추진 현황	134
제4절 감염병 상황에서 노인일자리사업 추진방안	154
제6장 위드코로나시대 신규 디지털 노인일자리 개발을 위한 직무분석	163
제1절 위드코로나시대 노인일자리 정책이슈 변화	166
제2절 위드코로나시대 디지털 노인일자리 추진현황	170
제3절 국내외 디지털 일자리 직무(task)특성	181
제4절 노인일자리 잠재수요층 디지털 역량과 일자리 수요특성	190
제5절 디지털 노인일자리 적용방안	208
제7장 위드코로나 시대의 정책환경과 노인일자리 정책적 대응	219
제1절 주요결과	221
제2절 위드코로나 시대의 정책환경과 노인일자리 정책적 대응	223
참고문헌	227
부록	251

표 목 차 <<

〈표 2-1〉 국가별 코로나19 이후 총 고용점유율 변화 추정(2018-2030)	14
〈표 2-2〉 유럽 16개 국가의 직업군 변화(Goods et al, 2014)	26
〈표 2-3〉 플랫폼 노동분류	28
〈표 2-4〉 참여소득 정의	32
〈표 4-1〉 Tcherneva의 일자리 보장제 적용 예시	82
〈표 4-2〉 아르헨티나 가장고용계획의 프로젝트 내용	88
〈표 4-3〉 인도 국가농촌고용보장제도의 일자리 내용	94
〈표 4-4〉 노인 일자리 사업 유형별 내용	106
〈표 5-1〉 사업유형(대분류)	113
〈표 5-2〉 사업유형(중분류)	114
〈표 5-3〉 사업유형(소분류)	114
〈표 5-4〉 1개 사업단이 관리하는 사업량 현황	116
〈표 5-5〉 코로나19 영향에 따른 활동변경 여부	116
〈표 5-6〉 사업유형별(대분류) 코로나-19 영향에 따른 활동변경 여부	116
〈표 5-7〉 사업유형별(중분류) 코로나-19 영향에 따른 활동변경 여부	117
〈표 5-8〉 대면, 비대면 활동 변경 비교	118
〈표 5-9〉 사업유형별(대분류) 대면, 비대면 활동 변경 비교	118
〈표 5-10〉 사업유형별(중분류) 대면, 비대면 활동 변경 비교	119
〈표 5-11〉 활동장소 비교	119
〈표 5-12〉 사업유형별(대분류) 활동 변경 전후 활동장소 비교	120
〈표 5-13〉 사업유형별(중분류) 활동 변경 전후 활동장소 비교	121

〈표 5-14〉 중단된 사업 유형(대분류)	121
〈표 5-15〉 중단된 사업 유형(중분류)	122
〈표 5-16〉 사업유형(소분류)	122
〈표 5-17〉 중단되었던 노인일자리사업의 운영상태	124
〈표 5-18〉 사업유형별(대분류) 운영상태	124
〈표 5-19〉 활동 인원	125
〈표 5-20〉 사업유형별(대분류) 활동 인원	125
〈표 5-21〉 사업 중단 사유	126
〈표 5-22〉 사업유형별(대분류) 사업 중단 사유	126
〈표 5-23〉 사업 중단 일수	127
〈표 5-24〉 사업유형별(대분류) 사업 중단 일수	127
〈표 5-25〉 사업유형별(중분류) 사업 중단 일수	128
〈표 5-26〉 사회적 관계망이 외로움에 미치는 영향과 노인일자리사업 참여의 조절효과	132
〈표 5-27〉 노인일자리수행기관 대상 설문 내용	134
〈표 5-28〉 감염병 상황에서 노인일자리사업 추진 현황 실무자 FGI 조사개요	135
〈표 5-29〉 코로나19 이후 노인일자리사업 진행중 확진자 발생 여부	136
〈표 5-30〉 코로나19 이후 노인일자리사업 진행중 자가격리자 발생 여부	136
〈표 5-31〉 코로나 19로 인한 추가 업무 발생 여부	137
〈표 5-32〉 추가 업무 내용 (중복응답 가능)	137
〈표 5-33〉 코로나19 이후 노인일자리사업 운영방식 변화 여부 (참여활동, 교육, 간담회, 문화활동 모두 포함)	138
〈표 5-34〉 코로나19 사업 추진상 어려움 여부	143
〈표 5-35〉 사업 추진상 어려움 내용	144

〈표 5-36〉 코로나19 이후 새로운 일자리 개발 예정 여부	150
〈표 5-37〉 코로나19 이후 새로운 일자리 개발 예정 내용	150
〈표 5-38〉 노인일자리 추진에 있어서 개선 필요 여부	151
〈표 5-39〉 노인일자리 추진에 있어서 개선 필요 내용	151
〈표 5-40〉 신규일자리 필요성 여부	152
〈표 5-41〉 필요한 신규일자리 내용	153
〈표 5-42〉 신규일자리 개발을 위해 필요한 조건	153
〈표 6-1〉 디지털 활용 노인일자리 주요내용	168
〈표 6-2〉 지역문화관 소장 유물 DB구축 일자리 주요 수행직무 및 필요역량	183
〈표 6-3〉 야생동물 DB구축 주요 수행직무 및 필요역량	184
〈표 6-4〉 사회적경제 지역생태계 구축 일자리 주요 수행직무 및 필요역량	185
〈표 6-5〉 디지털역량강화 교육 일자리 주요 수행직무 및 필요역량	186
〈표 6-6〉 노인일자리사업 참여자 선발기준표	192
〈표 6-7〉 베이비부머세대와 기존 노인세대의 인구사회학적 특성 비교	194
〈표 6-8〉 연금수급 여부 및 월평균 수급액	195
〈표 6-9〉 생애 주된 일자리 특성 비교	197
〈표 6-10〉 주된 일자리 그만둔 이유	198
〈표 6-11〉 향후 경제활동 참여 희망 특성	199
〈표 6-12〉 향후 계속근로 희망사유	200
〈표 6-13〉 최근 3년간 디지털정보화 종합수준	201
〈표 6-14〉 디지털정보 접근수준	202
〈표 6-15〉 디지털정보 역량수준	203

〈표 6-16〉 디지털정보 활용수준 (스마트기기별 이용률) 204

〈표 6-17〉 디지털정보 활용수준 (생활서비스 유형별 이용률) 205

〈표 6-18〉 디지털정보 활용수준 (경제활동 유형별 이용률) 205

〈표 6-19〉 비대면, 디지털 일자리 추진을 위한 실무자 FGI 조사개요 208

〈표 6-20〉 비대면 디지털 정부일자리 분야별 추진방향 209

〈표 6-21〉 ‘전국민 디지털 역량교육’ 교육과정별 주요내용 216

〈표 6-22〉 특별교육과정(전국민 디지털역량교육 증) 주요내용 217

〈표 7-1〉 정책환경 변화에 따른 노인일자리의 대응전략 226

〈표 부록-1〉 공공형(공익활동형, 사회서비스형)의 세부 프로그램 251

그림 목차 <<

[그림 2-1] 국가별 고령화와 자동화 수준	24
[그림 5-1] 검증 모형	130
[그림 5-2] 노인일자리사업 참여의 조절효과 그래프	133
[그림 6-1] 디지털 기기활용형 일자리 유형별 추진 현황(2020년 기준)	171
[그림 6-2] 디지털 기기활용형 일자리 참여노인 현황(2020년 기준)	171
[그림 6-3] 디지털 정보제공형 일자리 유형별 추진 현황(2020년 기준)	177
[그림 6-4] 디지털 정보제공형 일자리 참여노인 현황(2020년 기준)	178
[그림 6-5] 미국 케어엔젤(Care Angel) 서비스 내용	189
[그림 6-6] 디지털 활용에 대한 필요성 인식	206
[그림 6-7] 코로나19 감염병으로 인한 디지털정보 및 기기활용에 대한 중요성 인식	207
[그림 6-8] 디지털 노인일자리 추진방향 및 정책과제(기반조성)	218

요약 <<

1. 연구목적

- 코로나19로 인해 지방정부의 감염병 대응 책임이 강화되면서 노인일자리사업 현장은 사업을 중단해야 하는 위기를 자주 맞았고 그에 따른 다방면의 대응책이 요구됨.
- 4차 산업혁명으로 인공지능 기술이 주도하는 산업구조가 형성되면 노동시장은 지금보다 현저하게 불안정한 노동형태가 확산될 가능성이 높고 플랫폼 노동은 그러한 새로운 노동유형으로 인식되는 가운데 급속하게 늘어나고 있음.
 - 4차 산업혁명과 플랫폼 노동의 확대가 고용에 미치는 부정적 영향에 대비해 노동이 아닌 소득기반의 복지국가 설계로서 보편적 기본소득 도입이 큰 관심을 받고 있음.
 - 한편 기본소득과 대비되는 방식으로 일의 가치를 확장하고 일의 권리를 보장하는 방안으로서 참여소득과 일자리보장제에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있음.
- 본 보고서는 위드코로나 시대의 정책환경을 살펴보고 장기적인 관점에서 노인일자리사업의 발전방안을 제시하는 데 연구의 목적이 있음.
 - 첫째, 위드코로나 시대 사회정책환경 변화에 대해 살펴 보고자 함.
 - 코로나19 이후 노동시장의 환경 변화를 검토하고 노인일자리사업의 발전방향을 제시하고자 함.
 - 둘째, 노인일자리 정책의 장기적인 방향과 발전과제를 모색하기 위해 두 가지 대안적 사회정책, 즉 참여소득제와 일자리보장제의 제도 원리와 쟁점, 정책사례를 살펴 보고자 함.

○ 셋째, 위드코로나 시대의 새로운 노인일자리 수요 특성과 직종 분석을 통한 일자리 창출 방안을 모색하고자 함.

- 노년층 세대의 변화와 정보통신기술 발전에 따른 노인일자리 적합 직종을 모색하고, 코로나19 상황에서 창출 가능한 비대면 일자리 영역을 탐색

2. 주요 내용

1) 노동시장의 환경 변화

□ 코로나19가 사회복지 현장에 미친 영향으로 집단감염 방지와 돌봄공백 최소화를 위한 전화안부, 문자서비스, 화상대화, 온라인 교육, 비접촉 음식배달 등 비대면 서비스 활성화

○ ICT 기술을 이용한 비대면서비스 운영 및 개발이 활성화 되고 있지만 비대면 서비스가 익숙치 않거나 대면서비스가 필요한 취약계층에 대한 돌봄공백 발생.

○ 장애인, 고령층의 디지털 소외 확대 : 온라인이나 스마트폰 활용이 어려운 60대 이상 고령층의 경우 서비스 이용시 어려움이 가장 큼

□ 4차 산업혁명과 고용 간의 관계 : 낙관론 vs 비관론

○ 기술의 보상효과(compensation effect)를 이유로 기술 생산성이 높을 수록 고용이 확장된다고 주장과 노동총량이 정해져 있기 때문에 기술진보로 인해 일자리의 감소를 경험한다는 입장이 대립하고 있음.

○ 기술발전과 고용과 간 관계를 예측한 초창기 연구들은 전체 일자리의 축소 여부에 관심이 높은 반면에 최근에는 직무를 중심으로 어떤 직무에서 일자리가 감소하는지에 관한 관심으로 좁혀지는 경향을 보임.

- 창의성과 전문성을 요구하는 고숙련·고임금의 직무와 저숙련·저임금 직무는 지속되지만 정형화된 중간숙련 직무는 기계에 의해 대체될 가능성이 높음
- 제 4차 산업혁명은 플랫폼 노동이 확산되면서 일자리 감소뿐만 아니라 일자리의 질 저하를 초래할 가능성이 높아 소득불평등, 빈부격차의 위험성 초래
 - 플랫폼 노동형태는 근로조건이 안정적이지 않은 저임금 근로자이며, 독립 계약자로 분류되어 사회보장정책과 노동시장정책으로 정당한 보호를 받지 못하고 있음으로 빈곤과 사회적 불평등이 확대를 막기 위해 노동법, 사회 보장법에 의한 적절한 보호 방안 필요

2) 새로운 사회정책 대안 : 참여소득제와 일자리보장제

- 기본소득은 노동 없는 미래사회에서 기존 사회보장시스템의 한계를 극복하기 위한 근본적인 대안으로서 논의되고 있으며, 이 제도는 모든 사람에게 노동이나 소득(자산)에 관한 조건 없이 개별단위로 지급되는 현금으로 보편성, 무조건성, 개별성, 현금성, 충분성, 정기성을 원칙으로 세우고 있음.
 - 기본소득의 무조건성에 대한 수용 가능성을 높이는 대안으로 자원봉사, 교육 및 훈련, 취약집단 돌봄(장애인, 노인) 등 사회적으로 유용한 다양한 활동들을 기본소득과 결합해 일(work)의 가치를 제고할 수 있는 참여소득 (Participation Income)이 제안됨.
 - 한편, 국가가 일자리를 찾는 모두에게 인위적으로 창출한 일자리를 제공 하여 직접 욕구를 해결하는 정책 아이디어인 일자리보장제(Job Guarantee)가 새로운 대안으로 부상하고 있음.

(1) 참여소득제

- 참여소득 제도는 기본소득과 같은 보편적이고 무조건적인 소득보장 정책에 대한 대안으로서 자본주의 사회에서 무조건적인 방식에 대한 반대를
 - 기본소득의 무조건성에 대한 반대를 극복하기 위한 수정안으로서, 혹은 기본소득의 무조건성에 반대하며 보편적이지도 호혜성을 강조한 방식의 제안

- 참여소득제의 두 가지 갈래
 - 참여소득제에 대한 주장은 크게 두 가지 주장으로 나뉘는데, '참여'를 어떻게 정의할 것인지를 기준으로 광범위한 사회적 활동을 인정하고 이에 대한 보상으로 참여소득을 지급하는 안과 협의의 참여에 한정하여 보상하는 참여소득 안으로 구분됨.

 - 광범위한 사회적 활동 인정으로서의 참여소득
 - 참여를 광범위한 사회적 활동으로 인정해야 한다는 입장은 옛킨슨이 대표적임 Atkinson(1996: 68)은 참여를 노동시장 참여에만 국한되지 않는다고 주장하면서 참여의 예를 여러 가지로 제시함.
 - 피고용자나 자영업자와 같은 일하는 사람들
 - 질병이나 부상 때문에 결근하는 사람들
 - 장애 때문에 일할 수 없거나 일할 수는 있으나 현재 실업 상태에 있는 사람들
 - 승인된 형태의 교육, 훈련
 - 아동, 노인, 장애인을 돌보는 일에 참여하는 사람들
 - 승인된 형태의 자원봉사활동 등에 참여하는 사람들

 - 협의의 참여소득 : Pérez-Muñoz(2016)는 무조건적 기본소득이 사회적으로 바람직한 행위를 낳을지는 확답할 수 없는 일이고, 참여소득을 통해 시장에 의해 충족되지 않은 수많은 미충족 사회적 욕구(unmet social needs)를 해결할 필요가 있다고 주장

- Pérez-Muñoz(2016)는 미충족 사회적 욕구가 무엇인가에 대해서 돌봄 노동, 교육적 욕구 해결(예: 문해력 교육, 컴퓨터 교육, 아이들을 위한 방과 후 프로그램), 공공 정원 가꾸기, 주변 청소, 노인 및 노숙자 돌봄 제공 등을 예로 들고 있음(Pérez-Muñoz, 2016: 186).

□ 참여소득에 대한 찬반

- De Wispelaere and Stirton(2007: 526-527)에 의하면 사람들이 참여소득을 지지하는 이유는 참여소득이 정의에 기반한 최선의 선택지라는 입장, 참여소득이 현재의 조건에서 최선의 복지정책이라는 입장, 참여소득이 최선은 아니지만, 차선책으로서 참여소득을 지지하는 '차선의 정당화'(second-best justifications)라는 주장(징검다리 전략)이 있음.
- 참여소득은 행정적 측면에서의 참여소득의 트릴레마, 호혜성에 대한 반대, 징검다리론의 한계라는 몇 가지 반론에 직면하고 있음.
- 참여소득의 트릴레마란 모든 복지제도는 행정적 측면에서 3가지 과업을 수행해야 하는데, 참여소득은 이러한 3가지 측면을 절대로 모두 충족시킬 수 없음.
 - 행정적 측면에서 3가지 주요 과업은 ① 의도한 수급자를 정의하는 수급 자격을 정교하게 만드는 것, ② 수급 자격 기준을 충족하는 사람들을 정확하게 선별하는 것, ③ 수급자격을 갖춘 수급자들에게 정확히 급여를 전달하는 것
- Zelleke(2018: 276-277)는 젠더적 관점에서 앳킨슨 등을 비롯한 참여소득 논자들이 참여소득의 주요 가치로 제시하고 있는 호혜성에 대해 문제제기 함.

- 참여소득의 의의(Fitzpatrick, 1999)
 - 유급 노동 중심의 사회보험 제도가 특히 여성이 주로 수행하는 비공식적, 무임금 활동을 포괄하지 못하고 있고, 다양한 고용 관계나 유급 고용의 형태도 포괄하지 못하고 있는 문제를 포착함.
 - 사회보험 개선책으로서 참여소득의 도입이 사회보험의 ‘기여’ 범위에 사회적으로 가치있는 활동을 수행하는 모든 이들(자원봉사자, 돌봄제공자 등)의 기여로 확대될 수 있을 것이라 주장
- 참여소득의 요소를 정책에 도입한 해외 정책사례(Hiilamo and Komp, 2018)
 - 덴마크의 ‘유연안정성’(flexicurity) 모델
 - 핀란드의 포괄적 사회보장모델(inclusive social security model)
 - 독일의 하르츠 개혁(Hartz reforms)
 - 네덜란드의 시민 지역사회 일자리(civil community jobs)
 - 호주의 CDEP(Community Development Employment Program, CDEP)

(2) 일자리보장제

- 일자리보장제의 핵심 정책수단인 일자리는 헌법 상 기본권에 해당되는 노동권(right to employment)의 실현방식이며, 창출된 일자리는 민간영역의 일자리와 구별됨
 - 민간부문과 경쟁하는 것이 아니라 민간부문에서 일자리를 찾지 못하는 사람들, 즉 퇴직자, 장애인, 장기실업자, 여성, 청년 등 노동취약계층을 우선적으로 고용

- 일자리보장제에서 제공하는 일자리는 근로연계복지 프로그램(workfare) 일자리와 성격이 다름
- 일자리보장제는 정부가 직접 창출한 일자리를 제공함으로써 물가안정을 꾀하는 완충재고와 비자발적 실업을 제거하는 완전고용 달성을 목적으로 함.

□ 두 갈래

- 현대화폐론(Modern Monetary Theory: MMT)에 뿌리를 내리고 있는 최종고용주 프로그램(employer of last resort)과 정부가 공공서비스를 제공할 목적으로 재정을 투입하여 직접 일자리를 창출하는 공공서비스 고용(Public Service Employment) 프로그램으로 구분됨(Harvey, 1989; 금민, 2020: 248).
- 최종 고용주인 국가는 일할 의사가 있는 사람에게 누구든지 제한 없는 노동수요를 창출할 수 있으며, 완전고용을 달성하기에 적절한 수준의 재정 지출을 감행할 수 있는 능력을 가지고 있으며(Minsky, 1986), 통화발행 권한과 공급에 대한 통제력을 가진 정부가 독점적 통화주권을 이용해, 사회적으로 필요한 노동을 창출할 수 있다고 주장
- 공공서비스 고용(Public Service Employment) 프로그램은 직접 일자리 창출 정책인데, 프로그램 운영비용과 행정의 복잡성, 양질의 일자리 측면에서 기본소득 지지자들에게 비판을 받고 있음.

□ 일자리보장제는 노동의 자율성에 기반해 있으며, 일자리보장제의 사회적 생산성을 중시(Mitchell, 2005).

- 체르네바는 환경, 사람, 지역공동체를 돌보는 일에 일자리보장제를 적용할 수 있는 다양한 예시를 제시(Tcherneva, 2020).

□ ‘임금+사회보장’ 패키지

- 일자리보장제의 기본적인 급여는 균등한 시간당 임금과 급여 패키지(package of benefits)로 구성됨.
 - 이 제도의 지지자들은 공공부문에서 정한 임금단위로 균일하게 적용되는 기본임금(uniform basic income)은 화폐가치의 닻으로 기능하여 물가안정 장치로 작동할 수 있게 된다고 주장함.
 - 일자리보장제 참여자에게 고정적인 임금과 더불어 각종 복지급여를 제공하며, 여기에는 의료보험 및 보육 서비스, 사회보장세 가입, 유급휴가 및 병가 등 각종 사회보장 혜택이 포함

□ 분권적 방식의 프로그램 운영

- 즉 주정부 및 시정부, 비영리 단체, 사회적 기업, 협동조합 등 다양한 주체들이 기획한 프로젝트를 승인 받아서 운영함.

□ 기본소득 지지자들은 일할 권리에 관한 정책들이 개인의 자유를 제한하면서 노동을 강제화 한다는 것과 이런 정책들이 기본소득의 확대를 가로막는 장애요인이 될 것을 우려하고 있으나 그렇지 않음.

- 먼저 강제적 근로방식은 기본소득제뿐만 아니라 일자리보장제의 기본원칙에도 위배된다는 점을 간과하고 있음.
- 일자리 보장제 지지자들은 소득보장 프로그램 설계에서 일을 희망하지 않는 사람들에게 일을 의무화 하는 방식을 반대함.
- 모든 사회 구성원에게 인간다운 삶을 영위할 수 있는 무조건적 기본소득을 제공하더라도 일할 권리를 실현하는 일자리보장은 기본소득 만큼 중요함. 따라서 기본소득은 일할 권리를 대체할 수 없는 한계가 있음

- 일자리보장제는 무조건적 기본소득은 상호보완적으로 결합될 수 있으며, 유급 일자리를 받아들인 사람과 그렇지 않는 사람 모두가 선택할 수 있는 범위가 늘어남(Tcherneva, 2007).
 - 체르네바는 청년, 노인, 장애인을 위한 무조건적 소득을 지원하고, 이들이 환경문제(보전, 회복, 재생)와 같은 지역문제 해결을 위해 고정된 시간당 임금(fixed hourly pay)을 설정한 공공 서비스 일자리에 참여하는 방안을 제안함.
- 일자리보장제를 도입한 해외 정책사례(Hiilamo and Komp, 2018)
 - 아르헨티나의 남·녀 실직 가장 고용 계획(Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, Plan Jefes)
 - 인도의 마하트마 간디 국가농촌고용보장제도(Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme, MGNREGS)
 - 오스트리아의 마리엔탈 일자리보장 모델 프로젝트(Modellprojekt Arbeitsplatzgarantie Marienthal, MAGMA)

3) 노인일자리사업의 추진현황과 추진방안

- 추진현황과 추진방안
 - 노인일자리사업 진행 간 확진자 발생 여부에 대해서 조사한 결과 ‘발생한 적이 없다’라고 응답한 인원은 440명으로 전체 응답자 중 73.7%였고, 자가격리자가 발생한 적이 있다고 응답한 인원은 49.6%로 나타남.
 - 노인일자리사업 중단 사유의 경우 응답자 중 51.5%가 ‘지자체 요청’이라고 응답하였으며, ‘인근확진자 발생’이라고 응답한 비율은 14.1%로 그 뒤를 이었음.

- 구체적인 사업 추진상 어려움 내용에 대해서 살펴보면 전체 응답자 중 23.0%가 사업중단시 근무일정 조정이나 타 사업으로 활동 전환 문제를 겪고 있다고 응답하였고, 그 다음으로는 19.5%의 응답자가 생계형 노인일자리 사업 참여어르신들의 노인일자리사업 추진 불가로 인한 소득 보전 문제를 겪고 있다고 응답하였음.
- 노인일자리 추진에 있어서 구체적인 개선 필요 내용을 살펴보면 전체 응답자 중 131명(21.7%)이 교육 시간 및 활동의 탄력적인 운영, 시스템 간소화, 전담인력 업무 부담 완화가 필요하다고 응답하였고, 방역활동 지원과 명확한 지침 수립이 필요하다고 응답한 인원이 각각 61명(10.1%)과 43명(7.1%)으로 그 뒤를 이었음.
- 코로나19가 종식되더라도 대체로 코로나19 이전의 대면 일자리 수요들이 다시 복구되더라도 일정 정도 새로운 비대면, 디지털 일자리가 결합되는 방향으로 갈 것으로 전망되며, 응급상황을 대비한 플랜 개발, 감염병 상황에 맞는 노인일자리사업 지침 구축, 공익형 활동을 다양한 영역으로 확장하려는 노력 필요

4) 신규 디지털 노인일자리 개발을 위한 직무분석

□ 위드코로나시대 노인일자리 정책이슈 변화

- 공익활동과 사회서비스형 일자리 대부분이 디지털을 활용한 비대면 사회교육서비스 제공 형태로 변경되고, 대면기반의 돌봄서비스의 경우에는 ICT 기술을 활용하여 모바일 앱을 활용한 비대면 돌봄서비스를 제공하는 형태로 추진
- (디지털 기기활용 일자리) 드론, ICT기기, 스마트폰 앱(App)을 활용하여 공공데이터를 수집하는 직무를 수행하는 일자리가 개발 추진되고 있음. 참여노인이 시니어 드론조종사 교육이수 후, 지역사회 홍보영상을 제작 배포하는 일자리, 스마트폰 앱을 활용하여 취약계층의 안전확인 등

돌봄서비스 제공자 또는 안전매니저로 활동할 수 있는 일자리 등이 추진되고 있음.

- 디지털 접근성과 활용능력이 상대적으로 낮은 취약노인이 노인일자리아에서 배제 또는 소외되는 문제가 불가피하게 발생

□ 위드코로나시대 디지털 노인일자리 추진 현황

- 디지털기기 활용형 일자리는 디지털기기 및 디지털장비를 활용하여 돌봄, 안전, 지역홍보와 관련한 서비스를 제공하는 일자리로 추진
- 디지털 정보제공 관련 일자리는 스마트폰의 다양한 기능소개와 활용방법에 대한 정보를 제공하는데 초점

□ 국내외 디지털 일자리 직무(task)특성

- 국내에서는 '디지털 뉴딜'과 관련한 공공분야 디지털 일자리가 급속도로 개발, 보급되었음.
 - 공공분야 디지털 일자리는 사회적으로 가치 있는 일자리를 중심으로 개발 보급됨.
 - 직무(task)단위에서 전문적인 디지털 활용 기술이 필요한 일자리와 기초적인 디지털 기술로 수행가능한 일자리로 구분하여 운영함으로써 디지털 취약계층도 참여 가능한 형태로 개발 보급함. 예) 지역문학과 소장유물 DB구축, 사회적경제 지역상태계 구축 지원 일자리, 디지털 역량 강화 교육형 일자리 등
- 해외에서는 디지털기기, 디지털기술을 활용하여 돌봄서비스를 제공하려는 움직임이 커지고 있음.
 - 향후 돌봄로봇(일본 PARO)의 확대, 원격 돌봄시스템(미국 care angel) 확대가 국제적으로 확대 적용될 것을 감안하면, 디지털 돌봄서비스를 모니터링하기 위한 직무단위의 일자리가 확대될 것으로 전망됨.

□ 노인일자리 잠재수요층 디지털 역량과 일자리 수요특성

- (일자리 선택시 고려사항) 향후 일자리 참여를 희망하는 고령층의 일자리 희망 조건을 분석한 결과, 공통적으로 '일의 양과 시간대(베이비부머 25.5%, 기존 노인 27.5%)'에 대한 조건이 가장 중요한 고려사항으로 나타남. 한편, 베이비부머 집단은 기존 노인 집단에 비해 비교적 과거 취업경험을 살릴 수 있는 일자리에 대한 수요가 높고, 기존 노인 집단은 베이비부머 집단에 비해 출퇴근 거리의 편의성(위치, 거리)이 높은 일자리에 대한 수요가 높은 것으로 나타남.
- (희망 근로형태 및 임금수준) 베이비부머 집단의 경우 전일제 근로 희망비중이 61.1% 수준으로 높은 반면, 기존 노인 집단의 경우에는 시간제 근로 희망비중이 65.9%로 높게 나타남. 월평균 희망 임금수준도 베이비부머 집단은 150~200만원 사이 희망자가 24.9%로 가장 많고, 기존 노인 집단의 경우에는 50~100만원 사이 희망자가 26.7%로 높게 나타남.
- (디지털 능력) 고령층의 디지털정보화 수준은 일반국민의 68% 수준으로 장애인, 농어민 등 디지털정보화 취약계층 중 가장 낮은 수준임. 50대의 디지털정보화 능력은 전반적으로 일반인 대비 90% 수준으로 양호한 편이지만, 연령이 높아질수록 현저히 낮아지며 디지털 기기를 활용한 예매, 예약, 결제, 행정서비스 사용 능력이 현저히 낮음. 한편, 모바일 기기나 스마트폰 등을 활용한 디지털정보 접근 및 활용 수준은 상대적으로 높게 나타남.

□ 디지털 노인일자리 적용방안

- 향후, 디지털 노인일자리 확대 적용을 위해서는 1) 사회적 가치가 있는 디지털 노인일자리 확대, 2) 노인의 디지털 역량을 고려한 직무단위의 일자리 개발, 3) 노인의 디지털 정보격차를 완화하기 위한 교육형 노인일자리가 확대되어야 할 것임.

- 더불어, 디지털 노인일자리 확대 보급이 가능한 환경조성 차원에서
 - 1) 디지털 접근성 확대(공공와이파이 확대), 2) 노인일자리전용 플랫폼(앱) 구축, 3) 수행기관 및 참여노인 대상 디지털 교육과정 개발이 이루어져야 할 것임.

제 1 장

서론

제1절 연구의 필요성

제2절 연구내용

제3절 연구방법

1

서론 <<

제1절 연구의 필요성

코로나 19 이후로 사회복지 현장에서는 집단감염 방지와 취약노인의 돌봄공백을 최소화 하는 해결책으로 디지털 기술을 활용한 비대면 서비스 운영과 개발이 활성화 되고 있다. 코로나19는 노인일자리사업에도 큰 영향을 미쳤다. 코로나19로 인해 지방정부의 감염병 대응 책임이 강화되면서 대부분 지역에서 사업중단 조치가 내려지고, 상품권을 선지급 함으로써 소득단절을 방지하고 대부분의 사업을 감염병 방지를 위해 실외활동, 비대면 활동으로 전환하였다(김문정, 2021).¹⁾ 하지만 현 노년세대는 노년기로 진입하고 있는 베이비부머 세대와 디지털 기기 활용능력에서 격차가 있기 때문에 4차 산업혁명의 영향이 가속화 되는 정책환경에서 노인들의 디지털 소외를 최소화 하는 정책적 접근이 무엇보다 중요하며, 이러한 환경을 고려해 노인일자리 분야에서 디지털 기술을 적용 할 수 있는 노인일자리 수요를 살펴볼 필요가 있다. 본 연구에서는 코로나19의 감염병 위기 상황에서 노인일자리 사업의 운영 실태를 파악하고, 비대면 방식과 디지털 기술을 접목한 일자리 개발을 위한 객관적 근거를 검토하고자 한다.

‘위드코로나’(with Corona)는 일상 회복의 방향을 의미한다. 의료 및 방역 대응 역량을 일정하게 유지하면서 단계적, 점진적으로 일상을 회복하자는 사회적 의지와 정책방향이 용어에 담겨있다. 한편 위드코로나는 팬데믹의 종식이 불가능하다는 가정을 염두에 둔 표현이기도 하다. 코로나19 바이러스보다 감염 위험이 높은 델타 변이 바이러스 등이 출현하였고 백신 접종을 완료한 사람들 가운데 돌파 감염자가 속출하면서 일상 회복은 점점 더 요원하다. 코로나19와 관련한 사회정책에 관한 많은 연구들이 진행되었지만 노인일자리사업 현장에서 나타난 실태와 쟁점을 파악하는 연구가 많이 없었다. 코로나19의 위기 상황이 장

1) 김문정. 2021. 코로나 19에 대응한 노인일자리 추진현황 분석을 중심으로. 한국노인과학기술단체연합회 2021 학술심포지엄.

기화될 수 있다는 전망에서 노인 일자리의 정책환경을 진단하고 향후 발전방향을 고찰할 필요가 있다.

코로나19 발생 이전부터 디지털 기술혁신에 기초한 4차 산업혁명에 대한 연구가 활발하게 진행되어 왔다. 많은 연구들이 미래사회를 견지하여 일자리 및 직업의 변화와 이에 따른 노동시장 환경 변화에 관심을 갖고 있다. 4차 산업혁명으로 인공지능 기술이 주도하는 산업구조가 형성되면 노동시장은 지금보다 현저하게 불안정한 노동형태가 확산될 가능성이 높다. 플랫폼 노동은 그러한 새로운 노동유형으로 인식되는 가운데 급속하게 늘어나고 있다(정훈준 외, 2020). 플랫폼 노동자는 고용관계를 규정하고 근로자를 보호하는 기존의 노동법과 사회보장법 체계에서 보호할 수 없는 새로운 노동의 형태로 사회적인 보호책이 강구될 필요가 있다. 4차 산업혁명의 기술적 진보는 정동자본주의 경제구조, 즉 기업 내부의 수직적 구조의 노동분배 방식에서 벗어나 지식과 정보를 축적할 수 있는 네트워크를 통해 이윤창출을 가능케 함으로써 플랫폼을 제공한 자본이 이윤을 독점하게 된다(이형우, 2017).

정동자본주의 경제시스템 실현을 가능케 하고 있는 4차 산업혁명은 노동 없는 미래사회에 대한 불안감을 한층 고조시키고 있다. 코로나19로 인한 기술직용이 빨라지면서 노동시장은 노동의 양적 변화뿐만 아니라 질적 변화도 함께 나타날 것이라는 전망이 지배적이다. 일자리의 양적 변화에 대해 기술의 보상효과로 인해 새로운 노동수요는 계속 증가할 것이라는 낙관적 전망과 기술이 인간의 노동을 대체함으로써 노동수요는 크게 줄어 들 수 있다는 예측이 서로 엇갈린다. 2020년 세계경제포럼에서 발표된 보고서<미래의 일자리>에 따르면, 2025년까지 인간과 기계 간에 대체될 수 있는 일자리는 8,500백만개이며, 새로운 역할이 만들어지는 일자리는 9,700백만개로 예측되었다. 일자리의 전망과 관련해 어떤 일자리가 사라질 것이고 불안정해 질 수 있는지를 살펴 보는 것이 중요하다.

4차 산업혁명과 플랫폼 노동의 확대가 고용에 미치는 부정적 영향은 노동과 연계한 복지 국가의 기본적 설계가 고용형태의 변화와 불안정 노동에 노출된 취약한 노동자를 보호하기에 근본적 한계가 있다는 인식에 기초하여 최근에는 노동이 아닌 소득기반의 복지국가 설계로서 보편적 기본소득의 도입이 필요하다는 주장이 큰 관심을 받고 있다(서정희·백승호, 2017; 김교성·백승호·서정희, 2017). 하지만 기본소득의 원칙 가운데 보편성과 무조건성은 다른 제도와 차별화 될 수 있는 핵심 원리인데, 기본소득에 대한 다양한 반론은 재원확보 문제, 근로의욕 저하 등을 근거로 실현 가능성 문제를 제기하고 있다(양재진, 2018; 홍경준, 2020). 앳킨슨(Atkinson, 1998)은 기본소득의 실현가능성을 높이기 위한

대안으로서 '참여'를 조건으로 한 참여소득제를 제안하였다. 앳킨슨의 제안을 시작으로 참여의 정의와 범위에 관해 활발한 논의가 진행되었는데, 참여소득제는 유급노동(employment)보다 확장된 일의 가치(work)를 고려해 볼 수 있다는 점에서 노인일자리사업에 많은 시사점을 제공해 줄 수 있다. 한편 4차 산업혁명의 정책환경 변화에 맞서 기본소득과 대비되는 대안적인 사회정책으로 논의되고 있는 일자리보장제(Job Guarantee)는 민간영역에서 충족되지 않는 일자리 수요를 국가가 직접 공공부문 혹은 비영리조직에서 제공함으로써 일할 권리(right to work)를 보장하자는 제안이다. 일자리보장제는 민간 노동시장에의 일자리와 경쟁하지 않으면서 이윤 창출이 아닌 사회적으로 유용한 서비스를 제공하는 일자리에 개인이 선택하여 참여할 있는 기회를 제공한다는 점에서 노인일자리사업의 대안을 모색하는 의미있는 제도적 틀이 될 수 있다(Tcherneva, 2007).

노인일자리사업은 노동시장정책과 복지정책으로서 양면적 특성이 있다. 노동시장정책으로서 노인일자리사업은 직접일자리 프로그램이며, 기능적으로 민간 노동시장의 보완적 역할을 한다. 직접 일자리 프로그램의 기본적 취지는 민간 노동시장에서 취업이 힘든 취약계층에게 한시적으로 공공부문에서 운영하는 사업에 참여하는 기회를 제공하여 취업지원과 소득보조를 하는 것이다(고용노동부, 2020).²⁾ 한편 노인일자리사업은 복지정책으로서 기능적 역할도 한다. 복지정책으로서 노인일자리사업은 정년 이후의 고령자들이 사회참여를 통해 신체적·심리적 안정감을 가질 수 있도록 지원하며, 다층적 노후 소득보장프로그램과 연계하여 노인빈곤을 완화하는 정책수단이다.

노인일자리사업은 향후 노동시장의 여건에 따라 혹은 복지적 조건에 따라 그 규모가 늘어날 수도 줄어들 수도 있다. 정부는 경기변동으로 민간 노동시장 규모가 축소되면 경기부양정책으로 직접일자리 정책을 강화하여 실업과 경제적 안정을 도모한다. 민간 노동시장이 활성화 되어 비자발적 실업자가 줄어들 경우 직접일자리의 참여자들이 민간부문으로 이동하게 되어 직접일자리 규모도 줄어들 것이다. 한편 노인일자리사업은 노인의 사회보장 정도에 따라 역할이 조정될 필요가 있다. 예컨대 공적 연금제도가 성숙기에 들어가고 사각지대 저소득층을 위한 소득보장이 안정화 된다면 노인빈곤 완화의 역할을 축소하고 사회참여를 촉진하는 목표 전환이 가능할 것이다.

따라서 본 연구는 위드코로나 시대의 정책환경을 살펴보고 장기적인 관점에서 노인일자리사업의 대응전략을 제시하는 데 연구목적を 두고 있다.

2) 고용노동부. 2020. 직접일자리사업 중앙부처-자치단체 합동지침.

6 위드코로나 시대에 대응한 새로운 노인일자리 정책방향 연구

첫째, 위드코로나 시대 사회정책환경 변화에 대해 살펴 보고자 한다. 코로나19가 경제적 상황에 미친 부정적 영향과 4차 산업혁명이 노동시장의 환경을 어떻게 바꿀 것인지에 대한 검토를 통해 노인일자리의 발전방향을 위한 시사점을 정리한다.

둘째, 노인일자리 정책의 장기적인 방향과 발전과제를 모색하기 위해 두 가지 대안적 사회정책, 즉 참여소득제와 일자리보장제의 제도 원리와 쟁점, 정책사례를 살펴 보고자 한다.

셋째, 위드코로나 시대의 새로운 노인일자리 수요 특성과 직종 분석을 통한 일자리 창출 방안을 모색하고자 한다. 노년층 세대의 변화와 정보통신기술 발전에 따른 노인일자리 적합 직종을 모색하고, 코로나 19상황에서 창출 가능한 비대면 일자리 영역을 탐색할 것이다.

제2절 연구내용

이 연구는 서론을 포함해 전체 7개 장으로 구성되었으며, 서론을 제외한 주요 내용은 다음과 같다.

제 2장에서는 위드코로나 시대 노인일자리의 정책환경의 변화를 진단하였다. 주요 정책 환경적 요인으로서 코로나19에서 비롯된 위기 상황, 향후 노동시장의 변화와 이에 따른 일과 관련된 새로운 사회정책의 필요성을 검토하였다. 코로나19로 인한 사회경제적 위기의 특성과 4차 산업혁명으로 인한 노동시장의 변화, 기본소득 논의와 함께 촉발된 일자리와 관련된 대안정책 이슈를 살펴보았다.

제 3장에서는 위드코로나 시대 새로운 소득보장인 참여소득제를 살펴보고 노인일자리 정책의 연계방안을 모색하였다. 참여소득제의 개념과 제도원리에 따른 주요 논쟁과 해외 정책사례 검토를 통한 참여소득제의 의미를 살펴볼 것이다.

제 4장에서는 위드코로나 시대 새로운 일자리 정책으로서 일자리보장제를 살펴보았다. 일자리보장제 개념과 제도원리에 따른 주요 쟁점, 해외 정책사례를 살펴보고, 노인일자리 정책에 적용할 수 있는 방안을 제안하였다.

제 5장에서는 감염병이 노인의 삶과 노인일자리 사업에 미친 영향을 검토하고, 코로나 19 상황에서 확인된 사업운영과 비대면 일자리의 추진현황과 정책효과를 분석하였다. 아울러 위드코로나 시대의 노인일자리사업 창출 방안을 제시하였다.

제 6장에서는 위드코로나 시대 신규 디지털 노인일자리 개발을 위한 직무분석을 시도했다. 코로나19 상황에서 나타난 노인일자리의 추진현황과 국내외 디지털일자리의 직무특성, 잠재수요층의 디지털 역량과 욕구특성을 분석하고 디지털 노인일자리의 적용방안을 제안하였다.

제 7장에서는 이 연구의 내용을 종합하고 위드코로나 시대의 정책환경을 고려한 노인일자리의 정책적 대응 방안을 모색하였다.

제3절 연구방법

1. 문헌연구

코로나19 위기와 노인의 삶의 관계, 노동시장 환경변화, 참여소득제 및 일자리보장제 관련 국내외 연구동향 등을 파악하기 위해 각종 문헌을 고찰하였다.

2. 데이터 분석

2차 자료를 활용하여 사업 추진현황과 고령자의 특성을 분석하였다. 첫째, 코로나19 이후 노인일자리사업의 운영현황 파악하기 위해 한국노인인력개발원 업무시스템 일자리 운영현황 데이터(2020년 7월 기준)를 분석하였다. 둘째, 노인일자리 잠재 수요층의 특성을 분석하기 위해 경제활동인구조사 고령층 부가조사 자료(2021.5월 기준)를 활용하였다.

그리고 사업운영 실태를 파악하기 위해 본 연구를 위해 진행된 여러 설문조사 자료를 활용하였다.

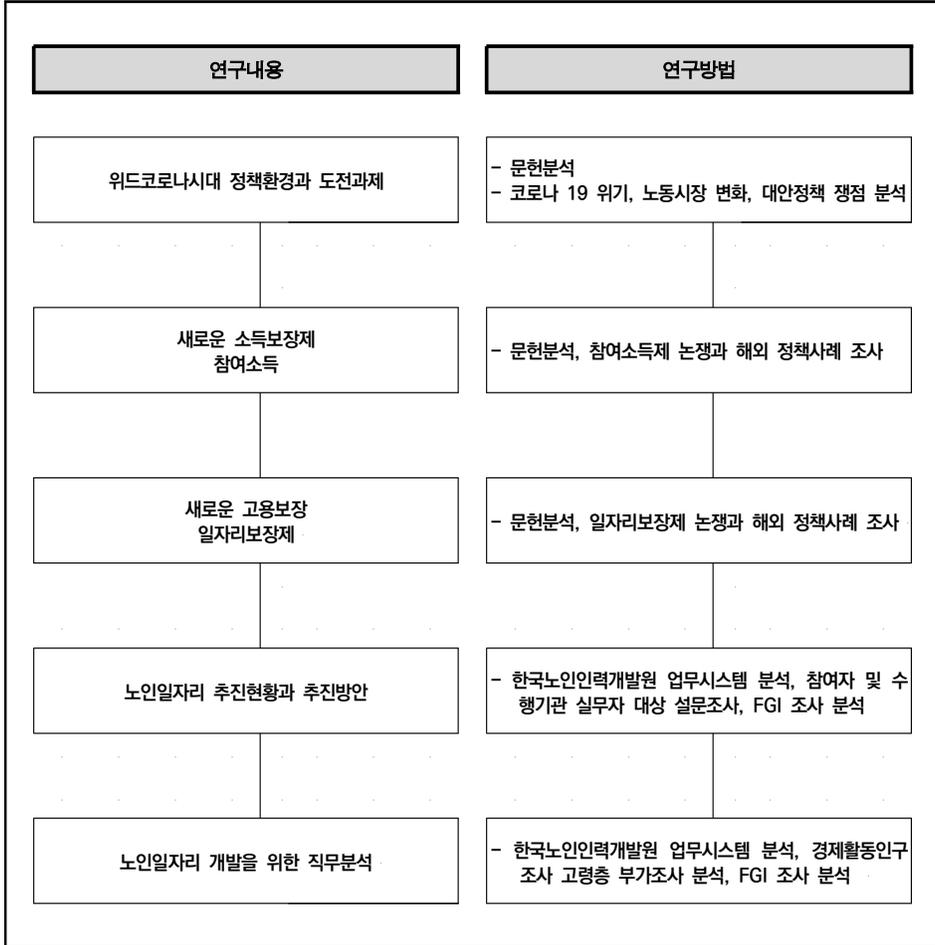
첫째, 노인일자리사업의 심리 및 사회적 효과를 검증하기 위해 13개 노인복지관 이용자를 대상으로 전화조사를 실시한 설문조사 자료를 분석하였다. 이 조사는 60세 이상 연령층을 대상으로 2020년 10월 7일~16일까지 10일간 진행되었고 총 응답자는 401명이었다.

둘째, 노인일자리사업 추진현황을 파악하기 위해 수행기관 담당자를 대상으로 조사된 설문조사 자료를 분석하였다. 이 조사는 2021년 7월 21일~30일까지 전국 수행기관 604곳을 대상으로 진행한 결과이다.

3. 전문가 초점집단면접(Focus Group Interview) 분석

코로나19 이후 수행기관이 사업을 추진했던 구체적인 현황을 파악하기 위해 FGI 자료를 분석하였다. FGI는 종사자 대상으로 2021년 11월 9일~12일까지 진행되었다.

〈그림 1-1〉 연구 추진체계



제 2 장

위드코로나 시대 노인일자리 정책환경 전망과 도전과제

제1절 위드코로나 시대의 정책환경

제2절 코로나19감염병과 노인생활의 변화

제3절 노동환경의 변화와 새로운 사회정책 대안

2

위드코로나 시대 노인일자리 <<
정책환경 전망과 도전과제

제1절 위드코로나 시대의 정책환경

1. 코로나19의 사회경제적 위기상황

코로나19의 위기는 곧 복지국가의 위기로 정의될 수 있다. 지난 20년 동안 우리는 전통적인 산업사회 발전과정에서 나타난 실직, 산재, 질병과 같은 사회적 위험과 다른 ‘새로운 사회위험’(new social risk)’이었다. 그래서 복지국가 발전과제로 탈산업화 사회에 접어들면서 심화된 비정규직 노동, 일과 가족의 양립문제, 돌봄(요양과 보호)을 중요한 정책 의제로 삼았다. 전통적 위험과 새로운 사회적 위험은 모두 노동과 관련된 복지문제로 규정할 수 있고, 이러한 문제는 저출산, 고령화, 가족구조의 변화로 인해 복지국가체계를 적절하게 갖추지 못할 경우 사회적 불평등과 빈곤위기가 확대된다는 것이 우리가 지금까지 경험한 것이었다.

하지만 현대 복지체계가 제대로 작동될 수 없는 코로나19라는 큰 위기가 닥쳤다. 2020년도에 세계를 강타한 코로나19와 관련해 팬데믹(pandemic), 언택트(untack), 위드 코로나(with corona), 뉴노멀 시대(new normal), 위드코로나 시대(post corona) 등 많은 신조어를 낳았다. 코로나19는 국가 간 고립주의 강화와 일상적인 사회적 관계를 약화시켜 기존의 전반적인 사회시스템을 재정비할 수밖에 없는 상황을 초래하였다. 감염에 대한 두려움으로 비대면 소비가 확산되고 있고, 이에 따라 필요한 무인화, 원격화를 활용한 기업의 업무방식 도입, 산업분야에서 AI, 지능형 로봇, 빅데이터 등을 활용한 비대면 기술이 급성장하고 있다. 정부는 ‘디지털 포용 추진계획 보고서’를 발표하면서 디지털 기술을 활용한 의료, 교육, 제도 등 모든 분야에서 새로운 서비스와 일자리 창출을 목표로 제시하였다(관계부처합동, 2020).

코로나19는 세계적으로 공급과 수요 부문에서 동시 다발적으로 경제적 둔화를 가져오고, 개별 국가의 사회 전반에 부정적 영향을 미쳤다. 세계적으로 93%의 국가에서 경제 위기를 경험하였고, 2020년 전 세계 노동시간이 1분기에 5.4%, 2분기에 14% 감소하였다

(World Bank, 2020; ILO, 2020).

코로나19는 전반적인 고용과 직업 분포에 변화를 가져올 것으로 예측된다. 매킨지 보고서(MacKinsy Global Institute)에 따르면, 2030년까지 건강보조원, 기술자, 간병인, STEM(science, technology, engineering, math) 관련 직업군에서 일자리가 늘어나는 반면에 지역사회 서비스, 건설, 음식서비스, 사무실 보조, 생산 및 창고작업에서 일자리 감소가 예상된다.

〈표 2-1〉 국가별 코로나19 이후 총 고용점유율 변화 추정(2018-2030)

(단위: %)

직업분류	프랑스	독일	일본	영국	미국	중국
건강보조원, 기술자, 간병인	1.6	1.9	1.4	1.4	2.2	2.7
건강전문가	0.8	0.7	0.9	0.7	1.2	1.3
창작 및 문화 예술	0.5	0.4	0.4	0.4	0.2	0.4
STEM 전문가	1.0	1.2	1.0	1.0	1.0	1.2
관리자	0.7	0.6	0.4	0.9	0.6	0.5
운송	0.3	0.6	0.1	0.1	0.3	0.9
비즈니스/법률 전문가	0.3	0.3	1.1	0.3	0.2	1.1
지역사회 서비스	-0.3	-0.1	0.1	-0.3	-0.2	0.8
건설	-0.3	0.0	-0.2	-0.3	-0.1	0.3
교육 및 직업훈련	0.0	0.4	-0.1	0.2	-0.1	0.4
자산관리	0.4	-0.2	-0.2	-0.2	0.1	0.5
음식서비스	-0.6	-0.3	-1.1	-0.7	-0.7	0.5
고객서비스 및 판매	-0.9	-1.9	0.2	-0.8	1.1	1.3
기계설치 및 수리	-0.2	-0.2	0.0	-0.1	-0.2	-0.1
사무실 보조	-2.1	-2.3	-2.2	-2.2	-2.6	0.3
생산 및 창고작업	-1.0	-1.0	-1.7	-0.3	-0.7	-3.8
농업	-0.2	-0.3	-0.3	0.0	-0.1	-8.0

주1) 코로나19 이전 변화는 자동화, 소득증가, 인구 고령화, 기술사용 증가, 기후 변화, 인프라 투자, 교육수준 상승, 무급노동의 시장화 요인이 포함되고, 코로나19 이후 변화에는 전염병 경향, 가속화된 자동화, 전자 상거래, 재택근무 증가, 출장 감소 요인을 포함하였음.

자료: MacKinsy Global Institute 분석자료(MacKinsy Global Institute, 2021)

코로나19로 전반적인 경제가 침체가 된 가운데, V자형의 빠른 회복이나 U자형의 점진적 회복을 전망하기도 하지만, 전반적으로 양극화가 더욱더 가속화된 것으로 나타나고 있다. 감염병으로 인해 양극화가 가속화되었음은 K자 양극화로 확인되고 있다. Severino (2020), Cowie(2020) 등은 경기회복이 기존과 다른 K자형으로 전개될 것이라고 주장한다. 장기적 전망에 따르면 양극화를 촉진하는 양상(K자형)을 띠면서, L자형의 장기 불황에 빠질 가능성이 높다(홍태희, 2020).

코로나19 이후 경제회복 패턴이 K자형의 회복이 장기적으로 L자형으로 갈수 있는 이유는 언택트 환경에서 경제활동에 큰 영향을 받지 않는 전문직과 일용직 노동자, 서비스 종사자, 현장 근무자 등 주로 저소득층에서 실업이 발생하면서 노동시장의 양극화가 확대 되는데, 정부정책이 기업지원에 집중된 확장적 통화정책을 쓰면서 실물가치 상승에 실패해 금융위기가 초래될 가능성이 높기 때문이다.

제2절 코로나19감염병과 노인생활의 변화

코로나19감염병으로 전세계의 산업과 경제구조의 급변하는 가운데, 사람들의 생활 역시 큰 변화를 겪고 있다. 특히, 노인과 장애인과 같은 돌봄이 필요한 사람들의 생활의 변화는 매우 큰 것으로 보고되고 있다.

1. 노년기 삶의 특징과 감염병

노화는 심리적, 사회적, 그리고 환경적 취약성을 동반한다. 또한, 신체적으로도 변화를 경험하므로 노인인구는 다양한 감염 및 모든 형태의 면역대응이 감소된 상태이다. 여러 가지 기저질환을 보유하고 있고 병원방문이 잦아 감염병이 발발한 경우 고위험군으로 분류하여 주시할 필요성이 있어 중요한 정책적·학문적 대상이기도 하다. 국내 사망자 통계를 보더라도 사망자의 94.0%가 60대 이상인 것으로 나타나고 있다. 전 세계에서 가장 많은 확진자와 사망자가 나오고 있는 미국에서도 사망자의 79.5%가 65세 이상이다.

감염관리는 일반적으로 노인복지시설의 질과 안전을 담보할 수 있는 가장 핵심적인 요인으로 간주된다(Felemban, 2014). 효과적인 감염관리 정책과 프로그램은 안전하고 질 높은 노인복지시설의 안정적인 서비스 제공을 가능하게 하고 있으며(Damani, 2003), 노인의료복지시설은 노인 모두를 건강하고 안전하게 돌봐야 할 책무를 갖고 있기 때문이다(McCulloch et al, 2000).

감염병 유행이 노인의 삶에 미치는 영향을 연구한 문헌이 많지는 않으나, 감염병의 발발은 감염으로 인한 노인 사망률 증가를 야기하며, 신체적인 건강 약화를 야기하는 것으로 보고되고 있다. 뿐만 아니라 노인의 심리사회적인 측면에서 삶에 부정적인 영향을 주고 있음이 보고되고 있다. 또한, 노인들은 노동시장에서 은퇴한 후 소득이 줄어들 뿐만 아니라 사회 연결망 역시도 청년·장년층에 비하여 적으며 가족 지원에 의존하는 경우가 많으나, 가족구조 및 가치관의 변화로 전통적인 가족 내 돌봄 및 지원이 이전에 비해 줄어들면서 사회적 지지의 측면에서도 취약한 특징을 가지고 있다. 노인들은 청장년층에 비하여 낮은 교육수준으로 질병과 그 예방에 대한 정보습득이 미비하여 적절한 개인위생 및 건강증진행위를 수행하기 어렵다는 또 다른 위험 역시도 내포하고 있다. 최근에는 코로나로 인해 심혈관, 자가면역, 신경인지 및 정신건강 리스크가 커지면서 노인들 사이의 사회적 고립이 심각한 공공보건 문제로 떠오르고 있음이 지적되기도 하였다(Armitage & Nellums, 2020).

2. 감염병과 노인의 신체적·정신적 건강의 악화

사회적 거리두기 및 이동제한령이 야기하는 노인들의 사회적 고립은 조기사망과 심리사회적 문제를 야기할 수 있다고 증명되고 있다(Rout, 2020; 신혜리, 윤탈영, 김수경, 김영선, 2020). 실제, 자가격리와 사회적 거리두기는 심혈관계, 신경인지계, 자가면역계 질환 발생의 위험을 상승시킬 수 있는 위험을 내포하고 있는 것으로 알려져 있다(Gerst-Emerson & Jayawardhana, 2015; Radwan et al., 2020). 따라서, 노인들의 신체활동이 부족해지게 되면서 면역체계에 부정적인 영향을 끼쳐 건강악화를 야기할 수 있다는 우려가 제기되고 있다(Damiot et al., 2020). 일본의 재가노인을 대상으로 한 Suzuki et al.(2020)의 연구에서도 신체활동이 감소한 노인집단의 주관적 안녕감이 낮은 것으로 나타났다.

나아가, Santini et al.(2020)의 연구에 의하면 사회적 단절은 노인들에게 더 큰 우울 및 불안을 야기할 위험이 있다. 일례로, 3주 간의 이동제한령 후 스페인 재가노인들의 정신건강에 대해 조사한 Lopez et al.(2020)의 문헌에서는 코로나 발발에 대한 공포가 더 클수록 심리적 안녕감을 구성하는 하위 개념인 개인적 성장(personal growth)이 낮은 것으로 나타났다. 또한, 코로나 감염으로 가족을 잃은 경우 개인적 성장과 주관적 건강상태(self-perceived health)에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 관련 연구에 따르면 코로나와 같은 치명적인 감염병으로 노인들의 잠재적 사망률이 높아지면서 자기 자신이 사망할 수도 있다는 공포를 가지게 되거나 가까운 가족 또는 친지를 잃는 경험을 하는 경우 노년기 삶에 큰 영향을 미치게 된다(Galea et al., 2020). 일례로, 2003년의 사스와 2013년 메르스는 사회 전반적 정신건강에 상당한 영향을 미쳤으며, 특히 감염병의 장기 유행으로 외상후스트레스장애(PTSD), 불안 및 우울은 감염병 이후 1년이 지나고서도 관찰된 바 있다(Nadri & Zubair, 2020). 또한, 홍콩의 급성호흡기증후군의 경우, 비노년인구에 비해 노년층의 삶에 더 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. Lau et al.(2008)의 연구에 따르면 감염이 심각한 구역에 거주하던 노인들은 다른 이들에 비하여 상당히 낮은 수준의 주관적 안녕감을 보이는 것으로 보고되었다.

스웨덴 노인들을 대상으로 코로나와 노인들의 정신건강에 대해 연구한 Kivi et al.(2020)의 문헌에서는 건강과 재정상황에 대한 우려가 클수록 안녕감 점수가 낮게 나타났다. 노인은 코로나19가 장기화됨에 따라 노인의 우울, 불안, 외로움, 스트레스 등이 증가할 수 있는 것으로 나타나고 있으며(Vahia, Jeste, & Reynolds, 2020), 독거노인, 장애인, 만성질환을 갖고 있는 노인 등의 경우에는 다른 노인그룹에 비해 외로움이 더욱 크게 나타나는 것으로 보고되고

있다(Luchetti et al, 2020; Nelson et al, 2020). 2003년의 사스와 2013년 메르스는 사회 전반적 정신건강에 상당한 영향이 미쳤으며, 특히 감염병의 장기 유행으로 외상후스트레스 장애(PTSD), 불안 및 우울은 감염병 이후 1년이 지나고서도 관찰된 바 있다(Nadri & Zubair, 2020). Lau et al.(2008)의 연구에 따르면 감염이 심각한 구역에 거주하던 노인들은 다른 이들에 비하여 상당히 낮은 수준의 주관적 안녕감을 보이는 것으로 보고되었다.

Shrira et al.(2020)은 코로나 발발 후 노인들이 경험하는 고독이 우울, 불안, 외상성 고통(peritraumatic distress symptoms)과 같은 심리적 증상에 미치는 영향에 대해 연구하였다. 연령이 낮을수록 심리적 증상이 적게 나타나는 경향은 있으나 연구대상자들은 전반적으로 코로나19 발발 후 제한된 사회활동으로 인해 심리적 건강상태가 악화된 것으로 나타났다. 비슷한 맥락에서 Van Tilburg et al(2021)이 1,679명의 네덜란드 노인들을 대상으로 한 연구에서는 코로나 발발 이후 2달간 노인의 고독이 증가하였으며 사회적 제도에 대한 신뢰하락이 개인적 상실과 감염병에 대한 우려를 상승시키는 결과가 보고되었다.

코로나19의 유행으로 앞선 홍콩의 사스의 경우와 마찬가지로 노인들의 자살위험을 증가시킬 수 있음이 보고되었다(Girdhar et al., 2020; Rana, 2020; Sheffler et al, 2021; Wand et al., 2020). 실제로 21세기 초 팬데믹 상황에서 연구된 선행연구를 보면, 급성호흡기증후군이 유행한 2003년 3월부터 6월까지 홍콩의 노인자살률은 전년도 대비 31.7% 증가한 것으로 나타났다(Chan et al., 2006; Yip et al., 2010). Chan et al.(2006)은 푸아송 회귀분석을 통해 노인자살률이 최고치를 기록한 2003년 4월의 수치를 설명하는 것은 급성호흡기증후군의 유행이라고 지적하였다. 같은 시기 반면 청년인구의 자살률은 전년도와 통계적으로 큰 차이를 보이지 않아, 감염병의 유행이 노인인구집단에 더 큰 심리적 영향을 미치고 있음을 실증되었다고 할 수 있다.

Yip et al.(2010)의 연구에서도 같은 시기 노인자살률의 증가를 주목하며 영향요인을 밝히고자 하였다. 사회적 단절감과 사스 접촉에 대한 공포가 사스로 인한 자살을 야기하는 원인인 것으로 나타났으며, 가족이나 친지로부터 필요한 돌봄을 받지 못한 노인들은 회의주의적인 태도로 감염병에 대한 긍정적 정보에 관심을 기울이는 대신 부정적인 소식에 압도되어 정신적 불안과 이상 위생행동을 유발하며, 고립감, 무력감, 자신감 하락이 자살행위 경향을 상승시키는 것으로 분석되었다. 또한, 노인의 좌절된 소속감과 집이 된다는 인식이 코로나로 인한 여파로 강화되고 미디어를 통해 획득하는 사망 뉴스, 지인의 접촉 소식을 통해 강화되면 자살의향이 높아질 가능성이 있다(Sheffler et al, 2021). 질병, 기능장애, 인지장애를 가진 노인의 자살위험이 더 높은 것으로 알려져 있는데(Conwell et al., 2011)

코로나를 둘러싼 환경(스트레스 강화, 의료서비스 접근의 어려움, 사회적 거리두기)이 기존의 건강상태를 악화시킬 위험이 있다(Sheffler et al, 2021). 이에 대해 Sher(2020)는 노인 집단은 코로나 생존자와 심리장애 병력을 가진 이들의 자살위험을 낮추기 위한 프로그램의 개발 및 수행이 필요함을 주장한 바 있다.

3. 감염병과 노인서비스의 단절 그리고 노인 학대의 증가

코로나의 유행으로 인한 이동제한령 및 사회적 거리두기 정책이 노인복지서비스에 미치는 영향에 대한 문제제기가 꾸준히 이루어지고 있다. 실제, 이동제한령 및 사회적 거리두기로 인해 수발자의 이동이 자유롭지 못하게 되면서 비공식돌봄 또는 가족지원이 제대로 이루어지지 않고 있으며, 이로 인한 미충족 욕구 및 서비스 공백이 발생하고 있는 실정이다(Mills & Finnis, 2020). 특히, 우리나라의 경우, 비공식적인 관계망에 많이 의존하는 경우가 많은데 코로나 19 감염병은 그나마 유지되던 비공식적인 사회적 관계망도 단절시키는 것으로 나타나고 있다. 일례로, 가족들과 만나고 싶지만 감염 우려 때문에 노인이 먼저 왕래를 거부하는 사례가 보고된 바 있다(김유진·박순미, 2020). 노인들은 비단 노인복지서비스 뿐 아니라 의료서비스 접근에 있어서도 제한이 발생하는데, 현재 보건의료시스템이 코로나 관리에 집중하고 있으므로 이외의 진료 및 방문절차가 지연되고 있기 때문이다. 정기적인 신체검사, 위급하지 않은 공급자 방문이 취소되면서 노인 환자들은 건강 악화 위험이 높아지고 있기도 하다(Graham, 2020).

감염병은 노인학대와 같은 폭력으로도 연결되는 것으로 보고되고 있다. 실제로 국내 통계에 따르면, 감염병이 없던 2019년대비 감염병이 유행한 2020년에는 노인학대건수가 급증한 것으로 나타나고 있다(경기도노인보호전문기관, 2021). 전문가들은 좁은 공간에 가족 구성원들이 함께 머무르는 시간이 길어지면서 갈등이 증가하고 부정적인 감정이 증폭된다고 설명하는 것이 바로 그것이다(Han & Mosqueda, 2020; Piquero et al., 2020). UN 여성위원회 위원장 Mlamno-Ngcuka는 “격리가 안전, 건강, 금전 문제로 야기된 긴장을 낳는다”고 한 바 있다. 사회적 위기에 따라 더욱 악화된 노인들의 신체적, 감정적, 인지적, 그리고 재정적 상태, 타인에 대한 의존도가 모두 총합된 다면적인 취약성이 노인 학대의 강력한 예측요인으로 지목되고 있기도 하다(Han & Mosqueda, 2020). 또한, 요양 시설에서는 전면적인 가족 면회 중단, 자원봉사자 원내 활동 금지 등으로 인한 외부인의 출입이 제한되면서 종사자들의 학대에 대한 민감성이 저하된 것도 원인으로 지적되고 있다(유병선, 2021).

한편, 노인돌봄자의 스트레스 증가도 주요 예측 원인으로 지적되고 있다(유병선·장백산, 2021). 노인돌봄자들이 기존에 가지고 있던 돌봄노동으로 인한 스트레스가 대면 돌봄이나 지원 프로그램 접근성이 떨어지고 운동과같은 대처전략의 활용이 어려워지면서 학대행위를 할 위험이 커진다고 지적하였다. 그 예로, 미국 오레곤 주 포틀랜드, 테사스 주 샌 안토니오,

앨라바마 주 제퍼슨 카운티에서는 2020년 3월 Stay-at-home 기간 동안 각각 가정폭력 신고 횟수가 전년도 같은 기간에 비하여 각각 22%, 18%, 27% 증가한 것으로 나타났다(Boserup et al., 2020). 미국 텍사스 주 델러스 시에서 2020년 3월 말 Stay-at-home 단계의 락다운 전후의 아동학대, 노인학대 등의 가정폭력범죄 발생 빈도를 분석한 Piquero et al.(2020)의 연구에 따르면 추이에 따라 소폭 증가한 것으로 집계되었으나, 자동회귀누적이동평균모형을 활용해 분석한 결과에 따르면 통제를 위한 락다운을 직접적인 원인으로 보기에는 어렵다는 결과를 제시한 바 있다.

Morrow-Howell et al.(2020)은 연장된 건강한 삶을 위한 정책 및 프로그램 증진 노력을 통해 생산성을 제고하고 소비자, 당국관계자 및 시민들과의 의사소통이 중요함을 주장하였다. 신체적 연령이 코로나19에 대한 취약성 지표로 널리 사용되는 것은 사실이나, 노인인구집단의 다양성 고려가 부족하다는 지적도 제기되었다(). 이 문헌에서는 연령에 기반한 기준을 가지고 위기시기에 공공재에 대한 기여 정도를 측정하고 배분을 논하는 태도에 대한 비판이 연령차별을 조장하고 있는 추세를 비판하였다. 코로나19 유행기간 동안 이스라엘 국민들을 대상으로 전국단위의 설문조사를 수행한 Cohn-Schwartz & Ayalon(2020)의 연구에서는 노인을 짐스럽게 생각하는 이질일수록 죽음불안(dying anxiety)이 크고 연령차별적인 태도를 보이는 것으로 밝혀졌다. 또한, 이스라엘 노인들은 죽음을 가까이 느끼고 연령차별을 경험함으로써 사회의 연령차별적인 태도를 절감하게 되나, 세대간·가족간 접촉이 이를 누그러뜨리는 것으로 나타났다.

위기 시기에 한정된 자원과 배분 우선순위의 결정은 특히 의료 현장에서 많은 윤리적 이슈를 야기한다(Haas et al., 2020; Lauretani et al., 2020; Martínez-Sellés et al., 2020). 기저질환이 많고 기능상태가 저하되어 생존율이 낮은 노인 환자에게 의료비용, 호흡기, 중환자실 병상을 투입하는 것에 대한 논쟁이 존재한다는 사실은 코로나19로 인한 연령차별의 일면으로 볼 수 있다. 이에 대해 전문가들은 연령이 환자를 배제하는 기준이 되어서는 안 되며 노인 환자들의 재활과 회복을 위한 지속적인 노력과 지원이 필요함을 주장한다.

4. 감염병과 노인의 경제적인 어려움

코로나19와 같은 감염병의 유행이 미치는 경제적인 타격은 노인인구에도 부정적인 영향을 주고 있다. 미국의 경우 1929년 대공황 시기보다 높은 실업률을 보이고 있는데, 경제 침체에 노인들은 노동시장에 재진입하고자 하기가 극히 어려워졌다. 2008년 경제위기 시 62세 이상의 고령자들이 가장 재취업하기 어려운 연령집단이었던 것에서도 알 수 있듯 (Morrow-Howell et al., 2020) 코로나19의 여파로 노인들은 예상보다 빠른 조기퇴직을 경험할 가능성이 높다. 코로나19 이전의 미국 노동시장의 트렌드는 늦은 은퇴와 과도기적 일자리, 양코르 커리어, 그리고 장기화된 근속이었으나 코로나19로 인한 경제침체는 노인 근로자의 조기은퇴를 야기하며 은퇴저축이 줄어들고 있다. 이는 노년기 빈곤으로 이어질 위험이 크다(Morrow-Howell et al., 2020). 인구조사자료를 활용하여 성별 및 연령집단의 취업률과 실업률 추이를 분석한 Bui et al.(2020)의 연구에서는 코로나로 인한 경제침체 초기 단계에서 이미 65세 이상의 노인 경제활동계층 집단이 타 연령집단에 비하여 취업 가능성은 하락하는 동시에 실업률은 2020년 4월 기준 15.43%로 증가하여, 경제침체와 노동시장 경직의 여파가 고령자일수록 더 크게 나타나고 있음을 실증하였다.

코로나19로 인한 전세계적인 경제침체와 악화된 노동시장 조건, 사회적 비용의 상승은 연령차별을 심화시켜 노인의 정신건강에 부정적인 영향을 미칠 뿐 아니라 사회 전반에 세대간 갈등이 사회적 문제로 대두될 위험성도 제기되고 있다. Ehni & Wahl(2020)은 코로나19 유행으로 노인들의 삶의 가치가 평가절하되는 분위기와 ‘어차피 죽음을 목전에 둔’ 노인들에게 투입되는 사회적 비용에 대한 부정적인 태도가 사회 전반에 퍼지고 있으며, 사회적 거리두기가 아닌 노인들 스스로의 자가격리를 중용하는 분위기가 조성되고 있음이 지적되었다. 비슷한 맥락에서 Meisner(2020)는 코로나19 유행으로 인해 소셜 미디어가 보여주는 노인에 대한 부정적인 고정관념, 편견, 노인차별이 심화됨을 지적하며 이에 저항하는 사회적 분위기 조성을 강조하였다.

5. 감염병으로 나타난 노인복지서비스의 새로운 가능성

코로나19 감염병이 노인과 복지서비스 제공에 있어서 부정적인 영향만을 야기한 것은 아니다. 많은 문헌에서 반복적으로 나타나는 것이 바로 노인의 테크놀로지 활용 및 온라인 플랫폼 경험이 증가하였다는 것이다. 대면 서비스 제공이 불가해진 노인이용시설에서는 테크놀로지 및 온라인 플랫폼을 활용한 서비스 제공을 활용하며 노인의 사회참여를 독려하면서 고독과 우울, 불안을 감소시키고 지속적으로 상태를 파악하고 있다. 이를 위해 클라이언트인 노인들은 새로운 테크놀로지 기술을 익히고, 인터넷을 통한 온라인 플랫폼 활용법을 숙지하게 된다.

Su et al.(2020)은 시설입소 노인들을 대상으로 건강증진전략 지원을 위한 태블릿 또는 웨어러블 장비를 활용한 기술기반 개입이 노인의 돌봄욕구 충족에 효과적임을 실증한 바 있다. Middleton et al.(2020)은 기능에 제한이 있는 재가노인들을 대상으로 텔레헬스(Telehealth) 프로그램을 시범적용하였다. 총 36회기로 진행된 이 시범사업에서는 참여 노인에게 간단한 운동, 균형잡기, 걷기 등 운동능력을 증진시킬 수 있는 프로그램을 진행하였고 시범사업 전에 비하여 전반적인 기능상태의 호전이 나타났음을 실증하여 가능성을 보여주었다.

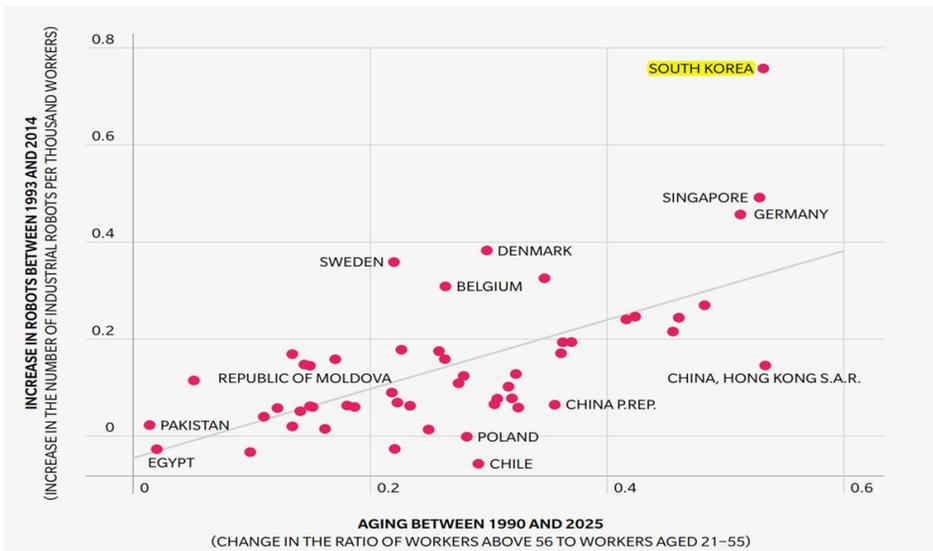
치매노인을 위한 디지털 기술 적용도 증가하고 있다. 치매와 같은 인지기능이 제한된 환자를 원격에서 모니터하며 병의 진행을 관찰하고 기술의 실현가능성 및 효과에 대한 연구가 다수 진행되고 있다(Cuffaro et al., 2020). 전자기기를 활용한 일정 리마인드, 일상생활 활동, 인지자극 오락프로그램을 통해 초기 단계의 환자들을 지원할 수 있다(Bossen et al., 2020). 가족돌봄자를 위한 웹 기반 훈련 및 심리교육프로그램으로 돌봄 지식 및 역량을 강화하고 심리적 부담을 감소시킬 수 있는 것으로 밝혀졌다(Finkel et al, 2020).

제3절 노동환경의 변화와 새로운 사회정책 대안

1. 기술진보와 노동시장 위기

고령화와 자동화의 두 가지 기준으로 보면 국가간 비교에서 자동화 수준과 고령화 증가 속도는 높은 상관성을 보인다. 우리나라는 세계적으로 가장 높은 수준의 로봇 밀도와 가장 빠른 인구 고령화 속도를 보이는 국가사례에 해당된다(Mercer & Wyman(2018)).

[그림 2-1] 국가별 고령화와 자동화 수준



자료 : Mercer & Wyman(2018)

4차 산업혁명은 정보통신기술의 융합을 이루는 새로운 기술혁신, 즉 빅데이터 분석, 인공지능, 로봇공학, 사물인터넷, 무인운송수단, 3차원 인쇄, 나노기술 등 7대 분야의 핵심 신기술이 고도화 되는 차세대 산업발전 단계를 의미한다. 그런데 우리는 기술변화에 대해 양가감정, 즉 풍요에 대한 희망이 있는가 하면 미래에 대한 두려움을 느끼고 있다. 19세기 초반 영국에서 산업화, 자동화, 자본가의 착취에 맞선 계급투쟁 및 노동운동의 일환으로 섬유기계를 파괴 러다이트(Luddite) 운동이 전개된 것도 이런 두려움의 발로였다. 4차 산업혁명과 관련해서도 사물 인터넷과 인공지능이 결합된 자동화로 인해 인간이 수행하는 많은

직무를 로봇과 인공지능이 대체하게 될 것이라는 우려가 있다.

4차 산업혁명과 고용 간의 관계는 낙관론과 비관론이 공존한다. 낙관론은 기술의 보상효과(compensation effect)를 이유로 기술 생산성이 높을수록 고용이 확장된다고 주장한다. 즉 기술이 경쟁력 있는 노동수요를 증가시키고, 숙련성이 요구되는 직무일수록 노동수요의 대체 가능성이 적다는 것이다(Arntz et al, 2004; Goods et al, 2014; Gregory et al, 2015; Marcolin et al, 2016). 하지만 이러한 주장에도 단순하고 반복적인 직무가 많은 일자리는 대체 가능성이 높아 노동수요, 노동시간의 감소로 나타날 것이라는 전망은 대체로 일치한다. 그레고리 외(Gregory et al, 2015)는 유럽 27개국에서 1999-2010년에 걸쳐 컴퓨터 시대를 맞이해 1,160만개의 새로운 일자리 수요가 창출된 것으로 추정한다.

반면에 비관론은 총량가설, 즉 노동총량이 정해져 있기 때문에 기술진보로 인해 일자리 하서의 감소를 겪게 된다는 입장이다. 이러한 주장을 뒷받침하는 대표적인 초기연구로 Frey and Osborne(2013)는 직업의 47%가 20년 이내 사라질 것으로 전망하였고, WEF(World Economic Forum)의 고용의 미래 (The future of Jobs)에서는 500만명이 5년 이내 실업에 직면할 것으로 예측하고 있다(WEF, 2016).

기술발전과 고용과 간 관계를 예측한 초창기 연구들은 전체 일자리의 축소 여부에 관심이 높은 반면에 최근에는 직무를 중심으로 어떤 직무에서 일자리가 감소하는지에 관한 관심으로 좁혀지는 경향을 보인다. 숙련기반의 기술변화(Skilled-based technological change)에 따라 숙련이 높은 직업이 숙련이 낮은 직업보다 일자리 대체 위험성이 낮다는 것이 일반적인 주장이다. 하지만 디지털 기술 혁신은 정형편향적 업무(routine-biased)에 직접적인 영향을 미쳐 직업의 양극화 현상을 초래한다. 창의성과 전문성을 요구하는 고숙련·고임금의 직무와 저숙련·저임금 직무는 지속되지만 정형화된 중간숙련 직무는 기계에 의해 대체될 가능성이 높다(Goos et al, 2014; OECD, 2016; Marcolin et al, 2016; 황기돈, 2016). 이는 창의성이나 추상성과 같은 인간의 고유능력이 요구되는 업무는 인공지능이 대체하기가 어려운 반면 정형화된 직무는 상대적으로 쉽게 기계화 될 수 있기 때문이다.

구스(Goos et al, 2014)는 유럽 16개 국가의 평균임금을 기준으로 9개의 중간임금 직업을 분류하였는데, 이런 직업유형은 ①고정형 공장 및 관련 사업자, ② 금속, 기계 및 관련 무역업, ③운수 및 이동형 공장운영자, ④ 사무실 사무원, ⑤ 정밀, 수공업, 공예 인쇄 및 관련 무역노동자, ⑥추출 및 건물 거래 근로자, ⑦고객 서비스 사무원, ⑧ 기계 운영자 및 조립,

⑨ 기타 공예 및 무역업이다. 분류된 9개의 중간임금 직업군 가운데 1993년에서 2010년 사이에 오스트리아(-10.44), 벨기에(-12.07), 덴마크(-10.3), 핀란드(-10.6), 그리스(-10.65), 아일랜드(-14.85), 이탈리아(-10.59), 룩셈부르크(-10.76), 스페인(-11.95), 영국(-10.94)에서 10%p 이상 규모가 줄어 들었다. 반면에 8개 고임금 직업군에서는 전체 국가들이 비율이 증가하였고, 4개 저임금 직업군에서는 핀란드와 룩셈부르크에서만 미미한 정도로 감소한 것으로 나타났다.

〈표 2-2〉 유럽 16개 국가의 직업군 변화(Goods et al, 2014)

	Four lowest-paying occupations		Nine middling occupations		Eight highest-paying occupations	
	Employment share in 1993 (in percent)	Percentage point change 1993–2010	Employment share in 1993 (in percent)	Percentage point change 1993–2010	Employment share in 1993 (in percent)	Percentage point change 1993–2010
Austria	21.82	6.36	51.61	-10.44	26.57	4.08
Belgium	17.49	3.00	48.50	-12.07	34.01	9.08
Denmark	24.09	1.73	39.70	-10.30	36.21	8.56
Finland	20.24	-1.50	39.69	-10.60	40.06	12.10
France	19.92	4.19	46.69	-8.60	33.39	4.41
Germany	20.71	2.37	48.03	-6.74	31.26	4.37
Greece	21.66	4.81	47.81	-10.65	30.54	5.84
Ireland	21.13	3.68	48.21	-14.85	30.66	11.17
Italy	27.01	6.06	51.04	-10.59	21.94	4.53
Luxembourg	21.70	-2.38	49.91	-10.76	28.40	13.15
Netherlands	16.78	1.99	37.90	-7.56	45.33	5.57
Norway	22.85	4.73	38.82	-8.47	38.34	3.74
Portugal	25.75	0.73	47.46	-4.86	26.78	4.13
Spain	28.02	1.01	48.67	-11.95	23.30	10.93
Sweden	21.82	1.52	41.98	-9.55	36.20	8.03
United Kingdom	16.88	4.17	43.64	-10.94	39.49	6.77

Notes: Long difference 1993–2010. Occupational employment pooled within each country. Occupations are grouped according to the mean European occupational wage as in Table 1.

2. 플랫폼 노동의 확장

제 4차 산업혁명 시대는 일자리 감소뿐만 아니라 일자리의 질 저하를 초래할 가능성이 높아 소득불평등, 빈부격차가 증가할 위험성이 크다. 4차 산업은 기술과 플랫폼 시장을 선정하는 기업과 전문기술을 가진 사람들에게 부의 편중이 심화될 가능성이 높다는 것이다. 정형 편향적(routine-biased)인 생산과 유통 업무들이 인공지능과 로봇으로 대체되면서 중간층의 범위가 축소되고 고기술·고임금, 저기술·저임금 간의 격차가 벌어지는 양극화가 더욱 심화될 것으로 예상된다.

플랫폼 노동은 디지털 플랫폼을 통해서 고객이나 일거리(short jobs, tasks, projects)를 중개하고, 노동의 대가를 지급하고, 불특정 다수에게 기회가 열려 있는 노동을 조건으로 한다(장지연, 2020). 플랫폼 노동은 온라인 웹기반과 오프라인 지역기반 노동으로 구분될 수 있다. 웹기반 플랫폼 노동은 불특정 다수에게 일감을 아웃소싱 하는 클라우드 노동인데 이 경우 업무수행자는 특정 지역에서 서비스를 수행할 필요가 없다. 전문상담(법률, 세무 등), 번역, IT 솔루션, 디자인, 서베이 등이 그러한 예이다. 대표적인 국내의 웹기반 플랫폼 기업으로 아마존 머케니컬 터크(Amazon Mechanical Turk), 업워크(Upwork), 위시켓, 프리모아, 클라우드위스 등이 있다. 반면 지역기반 플랫폼은 특정 지역에서 업무 수행자가 서비스 업무를 수행하는 노동형태이다. 운송, 배달, 가사, 심부름, 세차, 주차대행, 대리운전, 일용노동, 여행가이드 등 다양한 업무 영역에서 지역기반 플랫폼 노동이 활성화 되고 있다. 대표적인 국내의 기업으로 우버, 에어비앤비(AirBnB), 헬핑(Helping), 쏘카, 쿠팡플렉스, 대리주부, 일당백 등이 있다.

장지연(2020)은 서비스가 과업이 달성되는 시간과 과업의 크기를 기준으로 마이크로 태스크, 메조 태스크, 매크로 태스크로 플랫폼 노동을 구분하였다. 업무의 성격에 따라 하루에 여러 건을 수행할 수 있는 일에서부터 여러 날 걸려 완료되는 일까지 다양한 형태로 나타난다.

〈표 2-3〉 플랫폼 노동분류

구분	온라인 웹기반 노동	오프라인 지역기반 노동
마이크로 태스크 (tasks)	-단순 타이핑(리멤버) -AI 학습데이터 생산 -상품평, 서베이 -번역(eg. 폴리토 집단지성)	-배달대행 등 소화물 운송 -대리운전/택송 -편의대행, 스쿠터 충전/이동 -세탁 -카풀 -세차 -주차대행
메조 태스크 (daily jobs)	-성우(목소리) -전문상담(법률, 세무 등)	-가사, 돌봄, 핏케어 -건설 등 일용노동 -전세버스 -크레인 등 특수장비운전 -이사서비스 -화물운송
매크로 태스크 (projects)	-영상, 음악 등 디지털콘텐츠(eg. 유튜브) -IT 솔루션, 소프트웨어 프로그램, 디자인, 일러스트 -번역	-여행가이드 -교육서비스 -1:1 트레이닝 -인테리어/간판

자료: 장지연(2020)

플랫폼 노동은 빠르게 확산되고 있으며, 그 규모도 상당하다. 국내 플랫폼 노동자 규모는 2020년 한국노동연구원에서 실시한 실태조사에서 따르면 플랫폼을 통해 일감을 구하는 인원은 179만명(전체 취업자의 7.4%)이며, 단순 구인구직앱 이용자와 전자상거래 종사자를 제외하고 플랫폼노동자를 정의할 경우 전체 취업자의 약 0.92%, 약 22만명이 될 것으로 추정된다. 플랫폼 노동형태는 근로조건이 안정적이지 않은 저임금 근로자이며, 독립 계약자로 분류되어 사회보장정책으로도 노동시장정책으로도 정당한 보호를 받지 못하고 있다(서정희·오욱찬·이지수, 2020). 4차 산업혁명의 기술발전이 만들어 낸 이런 불안정 노동형태가 확산된다면 근로자 지위를 포함해 사회안전망에서 보호받지 못하는 플랫폼 노동자들이 직면한 빈곤과 사회적 불평등은 앞으로 더 심각해질 가능성이 높다. 따라서 이와 같은 노동형태를 보호할 수 있는 노동법, 사회보장법에 의한 적절한 보호방안이 마련되어야 할 것이다. 프랑스는 2016년 El Kohmli(노동과 사회적 대화의 현대화 그리고 직업적 경로의 보장에 관한 법)을 국회에서 통과시켜 플랫폼 노동자에 대한 근로자의 지위와 사회적 책임을 법적으로 규정한 최초의 국가이다(장지연 외, 2020). 또한 법원판결을 통해 플랫폼

노동자들의 구체적 노무제공에 대해 종속적 고용관계를 인정하는 국가 사례들도 늘어나고 있다. 영국 런던의 2016년 고용재판소(Employment Tribunals) 판결에 이어서 미국에서도 노스 캐롤리나(2018년) 지방법원과 캘리포니아 대법원(2019년)에서, 네덜란드 암스테르담 1심 법원에서 우버(Uber) 택시기사의 사용종속 관계에 있는 근로자 지위를 인정하는 판결이 있었다.

한국의 플랫폼 노동자의 법적 지위는 사용자와 근로자의 속성을 동시에 갖는 이중적 지위에 있다. 특수형태근로 종사자와 유사하지만 플랫폼 노동자를 이러한 노동에 포함시켜 보호하는 방식은 형식과 범위에서 한계가 있다(장상준, 2019). 이렇게 모호한 위치에 있는 플랫폼 노동자는 인공지능, 빅데이터 등의 기술로 노무를 제공하는 플랫폼 기업과 근로와 업무내용을 요구하는 사용자의 직간접적인 지휘·감독을 통해 자신의 노동을 제공한다. 하지만 플랫폼 사업자가 직접 업무수행을 위한 지휘·감독을 하거나, 근무시간과 근무장소를 지정하지 않고, 근로자체에 대한 대가가 아닌 업무실적에 따라 보수를 지급하며, 이러한 방식의 근로는 플랫폼 노동자의 선택에 의해 이루어진다(장상준, 2019). 따라서 플랫폼 노동자는 현행 근로기준법상의 근로자성 기준을 적용해 보호하기가 불가능하며, 이와 더불어 산업안전보건, 남녀고용평등과 일가죽양립지원법, 사회보험, 노동조합 및 노동관계조정법 등에서 보호를 받을 수 없다(김종진, 2020).

법적으로 독립계약자이만 플랫폼 노동자의 노동은 일의 형태, 계약 및 고용방식, 노동시간 등에서 종속성이 크다. 운송 부문과 같은 지역기반의 플랫폼 노동이 웹기반보다 노동을 수행하는 과정에서 더욱 종속적인 관계에 있으며 저임금 일자리로 확대될 가능성이 높다(남재욱, 2021; 김종진, 2021). 또한 근로자로서 지위가 분명치 않은 문제는 사회보장제 적용에도 어려움을 초래하는데, 일감 단위의 계약방식, 근로시간 산정문제, 업무상장애 판단의 모호성, 사회보험에 대한 욕구의 차이 등의 다양성이 불안정한 플랫폼 노동자의 사회보장제 적용을 어렵게 하는 요인이 된다(이승윤·백승호·남재욱, 2020). 플랫폼 노동자의 빠른 확산은 이들 가운데 고용불안과 소득 불안을 확대하는 결과를 초래한다. 근로자로서 노동에 대한 보호와 사회보장을 위한 최소한의 기준을 수립할 필요가 있다.

3. 기본소득과 대안적 일자리 정책의 연계

4차 산업혁명의 영향으로 노동시장의 조건은 기술발전으로 현존하는 일자리 총량이 줄어들고, 플랫폼 노동이 활성화 되면서 불안정한 고용상태에 있는 일자리가 상대적으로 증가할 것이라는 예측이 지배적이다. 전통적인 사회보장체계는 안정된 정규직 고용과 성실한 노동이력을 조건으로 하고 있지만 일자리 감소와 불안정 노동의 확산이 예상되는 노동시장의 변화를 적절하게 대응하기가 어렵다는 문제의식이 고조되고 있다.

기본소득은 노동 없는 미래사회에서 기존 사회보장시스템의 한계를 극복하기 위한 근본적인 대안으로서 논의되고 있다. 기본소득은 모든 사람에게 노동이나 소득(자산)에 관한 조건 없이 개별단위로 지급되는 현금이다. 이러한 정의에도 나타나 있듯이 기본소득은 보편성, 무조건성, 개별성, 현금성을 원칙으로 한다. 또한 기본소득은 정기성과 충분성을 특징으로 한다. 특히 충분성은 기본적 욕구와 실질적 자유를 실현할 정도로 충분한지를 기준으로 기본소득의 성격을 분류하는 중요한 원칙이다(김교성 외, 2018). 이와 같은 조건들을 모두 충족할 경우를 ‘완전 기본소득(Full Basic Income)’으로 정의하고, 생존과 같은 기본적 욕구가 충족되지 않은 기본소득을 ‘부분 기본소득’(Partial Basic Income)으로 분류하는데 부분 기본소득은 완전 기본소득으로 가는 전 단계 형태일 수 있다(Fitzpatrick, 1999).

기본소득의 윤리적 가치는 탈노동을 통한 진정한 자유의 실현과 보장에 있다. 탈노동의 실현은 임금노동에 예측된 상태에서 벗어날 수 있어야 한다. 그것은 기존의 노동윤리와 호혜성의 원리(reciprocity)에 뿌리를 내린 기존 복지국가의 사회보장 원리와도 서로 배치된다. 소득을 위한 노동이 구조적으로 축소되는 사회에서 노동은 더 이상 부를 생산하는 원천이 되지 못한다. 자본주의 사회는 유급노동, 즉 임금노동의 가치는 생존과 직결되기 때문에 개인에게 노동에 의존한 정형적 삶을 요구한다. 복지국가는 노동이 필수적인 사회를 전제로 노동을 연계한 급부를 제공하는 방식으로 설계되어 있으며, 급부를 받기 위해서 노동이 직접적 조건이 되거나 노동이 전제로 된 기여를 반대 급부 조건으로 부과한다. 노동은 공동체에서 이익을 제공하는 것에 상응한 생산적 기여를 요구해야 한다는 호혜성의 원리를 작동하는 핵심 요소이다. 기본소득에 대한 비판론은 일하지 않는 자에게 기본소득을 지급하는 것은 무임승차이며, 타인의 노동으로부터 부당한 이득을 취하게 되는 결과는 호혜성의 원리에 어긋난다고 주장한다(White, 1997). 복지와 노동윤리 태도를 살펴 본 조사에 따르면, 노동의 가치를 중요하게 인식할수록 기본소득을 지지할 가능성은 낮은 것으로 나타났다(김교성·이지은, 2021).

기본소득에 반대하는 이론가들은 조건없이 현금을 지원할 경우 소득효과를 발생시켜 수혜자의 근로동기가 줄어들 수 밖에 없다고 주장한다. 하지만 기본소득은 공공부조와 같은 선별적 제도와 같이 급여 수급자격으로 노동을 강제하는 방식이 아니기 때문에 근로동기를 저해하지 않고, 오히려 부가적인 소득을 개인의 인적자본 투자를 강화하는 데 활용할 유인이 커져 노동공급에도 긍정적인 수 있다. 이런 입장의 차이에 입각해 기본소득과 노동공급의 관계를 살펴 본 실증연구의 결과는 엇갈린다(Gilroy et al, 2013; 이승주, 2017). Gilroy et al(2013)에 따르면, 신고전파의 노동공급 모델을 적용하더라도 조건없는 기본소득은 노동시장의 참여율을 높일 뿐만 아니라 실업을 감소시키는 데도 기여할 수 있다. 한편 기본소득을 통해 한 부모 여성을 대상으로 노동공급의 변화를 살펴 본 이승주(2017)의 연구에서는 기본소득이 노동공급을 저해하거나 노동시장의 진입을 촉진하지도 않아 기본소득과 노동공급 간의 관계는 긍정적이지도 부정적이지도 않았다. 이런 결과로 보아 아직 실험단계에 있는 기본소득을 어떤 방식으로 도입하느냐에 따라 노동에 미치는 효과는 달라질 수 있을 것이다(사회정책연구회, 2019).

기본소득의 노동공급 효과에 대한 비판뿐만 아니라 정반대로 수혜자들의 노동시장 참여를 촉진한다는 경험적 근거도 부족하다. 비교적 큰 규모의 실험이 핀란드에서 시행된 적이 있다. 2017년 25-58세 연령 구간에 있는 국민들 가운데, 2천명을 무작위로 선정해 2년간 기본소득을 지급한 실험결과는 기본소득을 받은 집단과 실업급여를 받은 집단 간에 근로시간에는 평균 6일 정도 차이를 보여 기본소득의 유의미한 고용효과는 나타나지 않았다.³⁾ 하지만 주관적 웰빙은 기본소득을 받은 집단이 실업급여 수급 집단에 비해 유의미하게 높은 결과를 보였다.

기본소득 지지자들은 기본소득이 유급 노동에 미치는 직접적 효과를 규명하고자 하는 데 관심을 쏟기보다 기본소득을 통해 일의 가치가 확장되는 것에 많은 의미를 부여한다. 즉 일의 가치를 단지 유급노동에 국한하지 않고 광범위한 사회적 기여 활동으로 확대하는 것이 윤리적 정당성 측면에서 더욱 우월하다고 본다. 참여소득은 기본소득의 윤리적 정당성과 정치적 실현 가능성을 확보하려는 고민에서 비롯된 정책구상이다.

보편성과 무조건성은 기본소득과 기본소득이 아닌 유사 제도들을 구분하는 핵심적인 원칙이라고 볼 수 있다. 앳킨슨(Atkinson, 1996)은 기본소득의 무조건성에 대한 수용 가능성을 높이는 대안으로 참여소득(participation income)을 제안하였다. 그는 다양한 형태의

3) 기본소득한국네트워크의 '핀란드 기본소득 실험' 결과 개요를 참고하였다 (<https://basicincomekorea.org>).

가치있는 활동에 참여하는 조건으로 기본소득을 실현 가능성을 높일 수 있다고 주장하였다. 사회적으로 유용한 참여활동에는 모든 형태의 유급노동 뿐만 아니라 자원봉사, 교육 및 훈련, 취약집단(장애인, 노인) 돌봄 등 다양한 사회참여 활동이 포함된다. 그는 다양한 형태의 가치 있는 활동에 참여하는 조건으로 기본소득의 실현 가능성을 높일 수 있다고 보고서 조건화 된 참여활동에 모든 형태의 유급노동 뿐만 아니라 자원봉사, 교육 및 훈련, 취약집단(장애인, 노인) 돌봄 등 사회적으로 유용한 다양한 활동들을 포함시킨다.

또한 참여소득의 자격은 보편성 원칙에 기반하고 있지만 기본소득과 같다고 보기는 어렵다. 참여소득은 피고용인, 자영업자, 장애인, 실업자, 승인된 형태의 자원봉사 활동자들에게 참여를 허용하고 있으나 기본소득이 공격받는 호혜성에 기반한 참여조건이 설정되기 때문에 보편성 원칙에 따른 모든 사람, 즉 시민의 개념이 좁아질 수 있다. 참여소득의 장점은 국가와 시장에서 제공하지 못하는 재화나 서비스 활동에 사람들이 참여하도록 동기부여뿐만 아니라 사회적 가치가 있는 활동을 생산하고 할당하는 메커니즘이라는 점이다(Pérez Muñoz, 2018).

참여소득은 고용(employment)보다 일(work)의 가치에 더 부합한다. 일은 사람의 존재가 목적이고 사적인 영역에 그치지 않고 공적인 영역으로 나아가 이루어지는 행위로 정의되며, 참여소득으로서 그러한 자유와 기회를 확대해 나갈 수 있는 삶을 추구할 수 있다(이상준, 2021). 이상준(2021)은 비조건성, 현금성, 보편성은 앳킨슨이 정의한 불변적인 조건으로 보고 여기에 공공성, 참여성, 지역성, 충분성 개념을 참여소득의 정의에 포함시켰다. 이러한 개념으로 보면 참여소득은 사적영역뿐만 아니라 공적인 영역에서 기여할 수 있는 일까지 포함되며, 일은 소득이라는 외재적 가치뿐만 아니라 보람, 헌신 등의 내재적 가치까지 포함할 수 있다.

〈표 2-4〉 참여소득 정의

분류	조건	내용
불변적 정의	1)비조건성	자산조사를 하지 않음
	2)현금성	현금으로 주며, 때로 대신 납부 가능
	3)보편성	성별, 연령, 특정 그룹에 한정하지 않음
가변적 정의	4)공공성	사회적 공공부문에 기여하는 것으로 민간 부문이 담당하기 어려운 공익성 실현
	5)참여성	시민의 자발적 참여를 원칙
	6)지역성(분권화)	중앙정부 주도가 아닌 지자체 시민의 다양성 존중
	7)충분성	참여의 내재적 동기와 외재적 동기의 절충

자료: 이상준(2021)

직접 소득을 제공하는 함으로써 빈곤과 불안정을 해결하는 기본소득과 달리 일자리보장제(Job Guarantee)는 문제해결을 위해 일자리를 직접 제공하는 정책수단을 취하는 대안적 정책구상이다. 기본소득 지지자로서 대표되는 스탠딩(2013)과 일자리보장제 지지자인 Watts(2002), Tcherneva(2013), Wray(2015) 등은 제도의 필요성과 실효성에 대해 찬반 양론이 팽팽하게 맞서고 있다(Sturgess, 2017).

일자리보장제는 실업정책으로서 실행 가능할 뿐만 아니라 역사적으로 성공한 대안이다. 이 제도를 뒷받침 하는 논리는 제 2차 세계대전 이후 사회정치적 질서를 세우는 기반이었던 케인스주의 경제학이다. 실업은 개인의 문제가 아닌 거시경제적 수요에서 비롯되는 문제이기 때문에 국가는 완전고용을 달성하고 일할 권리를 보장하는 최종적인 책임자이다. 일자리보장제 지지자들은 1990년대 후반에 높은 경제성장에도 불구하고 높은 실업률을 유지하던 미국과 대조적으로 국가가 고용주로서 효과적인 역할을 한 국가들은 높은 실업률을 피하였다고 주장한다(Sturgess, 2017).

일자리보장제는 일할 권리(Right to Work)를 실현하는 정책이다(Ravallion, 2018). 권리실현을 위해 일을 희망하고 일할 수 있는 모든 사람들에게 고용을 보장하며, 일자리는 공공의 목적과 결합되어 창출되고 수행하는 노동에 대해서 고정된 시간당 임금이 최저임금 이하로 떨어지지 않도록 보상한다. 실직한 근로자는 경기침체로 민간 부문이 축소될 경우 일자리에 참여할 의향이 있으면 누구든지 일자리보장제에서 제공하는 일자리 프로그램에 참여할 수 있는 기회를 보장받을 수 있다. 따라서 일자리보장제 규모는 민간부문 총수요가 낮으면 늘어나고 반대로 총수요가 높으면 줄어든다. 이런 민간부문의 총수요에 상관없이 일자리보장제를 통해 '느슨한' 완전고용(loose full employment)을 달성할 수 있다(Mitchell and Wray, 2005).

엡킨슨이 제안한 참여소득을 둘러싼 논쟁에서 나타나듯 모든 기본소득론자들이 기본소득과 일의 단절을 주장하는 것이 아니다. 마찬가지로 기본소득과 일자리보장제 역시 서로 결합될 수 있다. Tcherneva and Wray(2005)는 청년, 장애인, 노인을 위한 기본소득과 결합된 일자리보장제를 실현 가능한 대안으로 제안하였다. 기본소득과 결합될 수 있는 참여소득과 일자리보장제에 대해서 제 3장, 제 4장에서 다시 논의할 것이다.

제 3 장

위드코로나 시대 새로운 소득보장제 : 참여소득제

제1절 참여소득제 개념과 제도원리

제2절 참여소득에 대한 찬반

제3절 해외 정책 사례

제4절 노인일자리 정책과 참여소득

3

위드코로나 시대 새로운 소득보장제 : << 참여소득제

제1절 참여소득제 개념과 제도원리

참여소득 제도는 고용보장 제도나 근로연계복지(workfare)의 수정안으로서 제기된 제도는 아니다. 참여소득 제도는 기본소득과 같은 보편적이고 무조건적인 소득보장 정책에 대한 대안으로서 자본주의 사회에서 무조건적인 방식에 대한 반대를 감안해 제안된 안이다. 기본소득의 무조건성에 대한 반대를 극복하기 위한 수정안으로서, 혹은 기본소득의 무조건성에 반대하며 보편적이되 호혜성을 강조한 방식의 제안이다.

1. 참여소득이 제기된 맥락

참여소득 주창자로 알려진 앳킨슨은 불평등 연구의 대가로서 불평등의 원인 및 그에 대한 대안을 제시해 온 대표적인 연구자다. 앳킨슨의 기본소득 및 소득보장 제도에 대한 관심은 1960년대 후반으로 거슬러 올라간다(Atkinson, 1969, 1975; Fitzpatrick, 1999: 116에서 재인용). 이 시기 영국의 사회보장 제도는 자산조사 방식의 제도들이 주를 이루었고, 기본소득 영국에서는 기본소득 논의가 시민소득이라는 용어를 사용하여 진행되어 왔다.

이 사회보험을 대체하는 방식에 대한 주장들이 있었다. 앳킨슨은 사회보험 원칙을 일관되게 옹호해 왔다. 앳킨슨(1989: 309-34; cf. 1995b: 113-28)은 부분 기본소득에 대한 Parker의 제안에 대해 1980년대 후반 처음으로 토론에 개입하고, 몇 년 후 그는 자신의 기본소득 버전을 제안한다(Atkinson, 1993, 1995a, 1996a, 1996b; cf. Dobell, 1996). 그는 기본소득이 바람직함에도 불구하고 무조건성이 사회적으로 받아들여지기 힘들기 때문에 타협이 필요하다고 주장한다.

“시민 소득이 모든 정당에서 지지자들을 두고 있음에도 불구하고 어째서 아직 도입되지 않았는지를 생각해보아야 한다. 나는 이 질문을 고민해본 결과, 시민 소득이 정치적 지지를

확보하기 위해서는 그 지지자들이 타협할 수 있어야만 한다는 결론에 도달했다. 재산 조사가 없어야 한다는 원리나 개인의 독립성 원리를 타협하자는 게 아니다. 무조건적 지급이라는 원리를 타협하자는 것이다.” (Atkinson, 1993b; 1996a: 68).

엣킨슨이 ‘참여’라는 조건을 추가할 것을 제안했을 때 그 목적은 기본소득의 비용을 줄이려는 것이 아니었다. 이는 대처 수상 집권 이후의 영국이라는 사회적 맥락에서 정치적으로 용납될 수 있는 명분을 확보하려는 것으로 “그러한 참여소득 제도야말로 막다른 골목에 다다른 자산조사 공공부조에 비해 시민소득이 더 나은 미래라고, 정부를 설득할 수 있는 현실적으로 유일한 방안”이라고 주장한다(Atkinson, 1998: 149; 판 파레이스, 판데르보우트, 2018: 468에서 재인용).

참여소득이 처음 제기된 문헌은 엣킨슨의 1996년 저작이다. 1996년이라는 시기는 영국에서 대처정부와 존 메이저 정부인 보수당 집권(-1997년) 막바지 시기이다. 이 시기 영국에서 복지가 지속적으로 축소되고 자산조사 강화 방식으로 재편되어 온 상황에서 자산조사 방식의 제도에 대한 강력한 반대 논리로서 참여소득을 제기한다. 동시에 엣킨슨은 무조건성이 정치적 지지를 확보하기 어려울 것으로 전망한다.

“나는 시민소득이 노동시장이나 다른 활동에서의 무조건성을 유지하는 한, 시민소득에 대한 정치적 지지를 확보하는 것은 어려울 것이라 믿는다. 대처 시대의 유산 중 하나는 의존성에 대한 우려였는데, 이는 영국에 국한된 것이 아니다. 많은 국가들은 사회보장이 사회정의 위원회의 보고서의 상당 부분 기초가 되는 접근법인 적극적 노동시장 정책의 일부(grain)에 함께 작동한다는 것을 확신하기 위해 열심이다.” (Atkinson, 1996: 67)

2. 참여소득제의 두 가지 갈래

엡킨슨이 공공부조 중심의 영국 복지국가를 개혁하려는 의지로 기본소득을 지지하며 이행의 전략으로서 참여소득을 제기한 후 많은 사람들이 참여소득에 대해 주장하고 검토한다. 그러나 참여소득을 주장하는 논자들의 의견이 모두 일치하는 것은 아니다. 참여소득제에 대한 주장은 크게 두 가지 주장으로 나뉘는데, ‘참여’를 어떻게 정의할 것인지를 기준으로 광범위한 사회적 활동을 인정하고 이에 대한 보상으로서 참여소득을 지급하는 안과 협의의 참여에 한정하여 보상하는 참여소득 안으로 나뉜다.

1) 광범위한 사회적 활동 인정으로서의 참여소득

참여를 광범위한 사회적 활동으로 인정해야 한다는 입장은 엡킨슨이 대표적이다. Atkinson(1996: 68)은 참여를 노동시장 참여에만 국한되지 않는다고 주장하면서 참여의 예를 여러 가지로 제시한다.

- 피고용자나 자영업자와 같은 일하는 사람들
- 질병이나 부상 때문에 결근하는 사람들
- 장애 때문에 일할 수 없거나 일할 수는 있으나 현재 실업 상태에 있는 사람들
- 승인된 형태의 교육, 훈련
- 아동, 노인, 장애인을 돌보는 일에 참여하는 사람들
- 승인된 형태의 자원봉사활동 등에 참여하는 사람들

동시에 참여소득의 지급 조건은 ‘납부’(payment)와도 ‘노동’(work)과도 관련되어 있지 않으며, 더 광범하게 정의된 ‘사회적 기여’(social contribution)에 관련된 것이라고 강조한다(Atkinson, 1996: 69).

엡킨슨은 2015년 저작에서 이를 더 발전시킨다. 불평등 심화와 노동시장의 변화, 기술 진보 등의 상황에서 기본소득과 같은 대안을 모색해야 한다고 주장하고(엡킨슨, 2015:), 그럼에도 불구하고 기본소득의 변형으로서 참여소득을 제안한다. 시민권에 근거한 기본소득과 비교하며 급여의 근거로서 시민권에 근거한 방식이 아니라 ‘참여’에 근거한 참여소득을 주장한다(엡킨슨, 2015: 308). ‘참여’를 넓은 의미에서 사회적 기여로 정의하고, 참여의

예를 4가지 범주로 제시한다.

- 생산 연령대에 있는 이들이 전일제 또는 시간제로 고용되어 임금을 받으면서 일하거나 자영업을 함으로써, 혹은 교육, 훈련, 적극적인 구직활동을 함으로써, 집에서 유아기 어린이 또는 노약자들을 돌봄으로써, 또는 인정된 단체에서 정기적인 자원봉사를 함으로써 이러한 기여할 수 있음. (엡킨슨, 2015: 308)

이 설명에 근거하면 참여는 유급노동, 교육·훈련·구직활동, 돌봄, 자원봉사로 국한된다. 엡킨슨은 1996년의 제안보다 2015년의 제안은 범주를 좀 더 명확히 하고, 참여에 대한 정의와 해석을 ‘활동’에서 ‘기여’로 전환하고, 기여의 인정에 대한 조건을 부과한다. 4가지 범주의 사회적 기여로서의 참여를 조건으로 급여를 지급하되, ① 질병이나 장애 때문에 참여할 수 없는 이들을 위해서는 유보 조항을 둘 수 있고, ② 기여 개념은 사람들이 종사하는 활동의 범위를 고려해 확장할 수 있고, ③ 21세기 노동시장의 특성들을 반영해 사람들이 예컨대 주당 35시간에 걸쳐 여러 가지 활동의 포트폴리오를 수행하는 것을 인정하되, 이 기간 중 일부에 대해서만 기여를 인정해줄 수도 있다고 주장한다(엡킨슨, 2015: 308~309).

2) 협의의 참여소득

Pérez-Muñoz(2016)는 무조건적 기본소득이 사회적으로 바람직한 행위를 낳을지는 확실할 수 없는 일이고, 참여소득을 통해 시장에 의해 충족되지 않은 수많은 미충족 사회적 욕구(unmet social needs)를 해결할 필요가 있다고 주장한다. 이러한 참여소득은 일종의 시민 서비스 프로그램이 될 수 있다는 것인데, “시민 서비스”(civic service)는 “참여자에 대한 최소한의 금전적 보상과 함께, 사회가 인정하고 가치 있게 여기는, 지역/국가/세계 공동체에 대한 실질적인 참여/기여의 조직적인 기간”으로 정의된다(Sherraden 2001, 2; Pérez-Muñoz, 2016: 175에서 재인용). 시민 서비스는 참여자(server)가 장기적이고 집중적이며 구조화된 서비스에 참여하기 때문에, 자원봉사와 다르다(McBride et al. 2007, 240; Pérez-Muñoz, 2016: 175에서 재인용). 시민 서비스는 일반적으로 시장과 국가 모두 효과적이고 효율적으로 제공하지 못하는 서비스를 제공하는 것을 목표로 한다(Moskos 1988; Pérez-Muñoz, 2016: 176에서 재인용).

Pérez-Muñoz(2016)는 미충족 사회적 욕구가 무엇인가에 대해서는 정확하게 정의하고 있지 않다. 다만 “참여소득 제도는 시장도 정부도 수행하지 않는 서비스를 제공하기 위해

설계되어야 한다”(Pérez-Muñoz, 2016: 186)고 주장하면서, 그 사례로 돌봄 노동, 교육적 욕구 해결(예: 문해력 교육, 컴퓨터 교육, 아이들을 위한 방과 후 프로그램), 공공 정원 가꾸기, 주변 청소, 노인 및 노숙자 돌봄 제공 등을 예로 들고 있다(Pérez-Muñoz, 2016: 186). 그리고 미충족 사회적 욕구를 규정하는 방식에 대해서는 참여소득 자격을 부여할 수 있는 활동 목록을 상세히 설명할 수 있는 적절한 메커니즘을 찾는 것이 중요하며, 참여예산(Participatory Budget) 같은 참여민주주의 거버넌스(participatory democratic governance) 제도를 활용하거나, 미국에서의 시민 서비스 경험으로 AmeriCorps(Perry and Thomson 2004; Bass 2013, 154) 등의 사례를 살펴볼 필요가 있다고 주장한다.

Pérez-Muñoz(2016; 2018)는 앳킨슨 방식의 보다 열린 방식의 참여소득보다는 제한된 방식의 미충족 사회적 욕구를 규정하고, 이러한 목록에 있는 활동을 수행했을 때 급여를 지급하는 방식으로서의 참여소득이 실용적 측면에서 중요하다고 주장한다. 특히 참여소득은 지속 가능한 최고 수준의 보편적 보장 소득(universal guaranteed income)이 될 수 있고, 둘째, 참여소득은 미충족 사회적 욕구를 해결하는 서비스를 제공하도록 설계될 수 있기 때문에 사람들이 인적 자원 및 비인적 자원을 재분배하도록 동기를 부여하는 긍정적 유인책으로 작용할 것이라고 주장한다(Pérez-Muñoz, 2016: 190).

그러나 페레즈 뮈뇨즈의 방식 역시 사회적으로 필요함에도 불구하고 시장에서 해결되지 않은 욕구를 규정하고 있지 않을 뿐만 아니라, 이를 결정하고 합의하는 방식에 대해서도 적절한 메커니즘을 찾는 필요가 있다고 열린 방식의 제안을 하고 있다. 이러한 방식은 사회적으로 유의미한 활동이나 욕구를 충족시키기 위해 그 서비스를 일차적으로 시장에서 구매하는 것이 바람직한 것인지, 시장에서 구매할 수 없는 서비스에 한하여 참여소득을 통한 서비스 제공이 바람직한 것인지에 대해서는 질문하지도, 답을 하지도 않는다. 그러나 실제로 시장과 정부가 제공하지 않는 서비스에 한정하여 국가가 참여소득 제도를 통해 활동하고 소득을 제공한다는 말은 시장에서 제공되지 않는 서비스에 한하여 국가가 참여소득을 통해 서비스를 제공하고 그 서비스제공자에게 소득을 제공한다는 의미이다. 이는 시장에서 구매할 수 있는 서비스가 존재하는 경우, 예를 들어 Pérez-Muñoz(2016: 186)의 사례 중 돌봄, 교육, 청소, 노인 및 노숙자 돌봄 등은 시장에서 구매 가능하거나 일부 국가가 제공하고 있는 서비스들이기 때문에 참여소득의 여지가 생기지 않는다.

또한 사회적으로 유의미한 활동을 장려해야 한다는 문제의식이라면 시장에서의 미충족 욕구를 전제해서는 풀리지 않는다. 페레즈 뮈뇨즈의 미충족 욕구가 진정으로 사회적으로 제공되어야 할 중요한 욕구임에도 불구하고 시장에서 구매되지 않는 욕구라면, 예를 들어

돌봄, 교육, 생태활동이라면, 이러한 욕구를 자발적 참여자의 수요에 대응해서 제공하고, 참여자가 없으면 제공하지 않아도 되는 그런 방식으로 해결하는 것은 사회적으로 바람직하지 않다. 특히 참여소득이 최저임금 수준으로 제공되는 제도적 방식으로 주로 제안되는데, 돌봄이나 교육은 사회적 필요를 예측하고, 그에 맞는 적절한 임금과 근로강도, 서비스 제공자의 숙련 향상 등의 체계를 갖추어서 제공되어야 한다.

제2절 참여소득에 대한 찬반

1. 참여소득에 대한 지지

De Wispelaere and Stirton(2007: 526-527)은 사람들이 참여소득을 지지하는 이유는 3가지로 분류한다. 참여소득이 정의에 기반하여 최선의 선택지로 지지하거나, 최선의 복지정책이라는 측면에서 지지하거나, 기본소득으로 가는 우회 경로로서 지지한다는 것이다.

이 절에서는 참여소득에 대한 지지는 두 가지로 재분류한다. 무조건적이지 않은 급여가 더 정당하다는 정당화 논리, 무조건적 기본소득으로 나아가기 위한 징검다리로서의 정치적 실현가능성 확보 논리로 분류한다.

1) 무조건적이지 않은 급여의 정당화

De Wispelaere and Stirton(2007)이 참여소득을 지지하는 논리를 분류하면서 세 가지 경향을 제시하였는데 이 중 두 가지는 무조건적이지 않은 급여에 대한 정당화라는 논리라는 공통점이 있다. 이 두 가지 논리를 살펴보면, 첫째, 정의에 기반한 주장(justice-based argument)으로서 참여소득이 정의에 기반하여 최선의 선택지라는 것이다(De Wispelaere and Stirton, 2007: 526). 이들은 참여소득이 현재의 조건에서 최선의 복지정책이라고 믿는데, 참여소득이 수급자에게 사회적으로 유용한 광범위한 활동에 참여할 자유뿐만 아니라 관대한 소득 지원까지 제공한다고 본다. 급여의 무조건성을 반대하며 참여소득을 지지한 Stuart White(2003b), Gutmann and Thompson(1996)이 대표적이다.

둘째, 인센티브 주장(incentive argument)으로서, 두 번째 그룹 역시 참여소득이 현재의 조건에서 최선의 복지정책이라고 사고하는데, 이들은 인센티브에 기반하여 참여소득을 정당화한다(De Wispelaere and Stirton, 2007: 526~7). 이들은 참여소득이 너무 강압적인 조치에 의존하지 않고도 사회적으로 가치 있는 활동들을 촉진한다고 주장하는데, 복지개혁에 대한 페미니스트 접근방식(McKay and Van Every 2000; Robeyns 2000; McKay 2001; Pateman 2003, 2004), 탈생산주의(postproductivism) 접근방식(Offe 1992; Fitzpatrick 1999; Standing 1999, 2002; Van der Veen and Groot 2006)이 있다.

De Wispelaere and Stirton(2007)의 분류는 타당하지만, 참여소득을 정의(justice)에 기반해서 지지하거나 인센티브 방식의 우월성 측면에서 지지하거나 이러한 주장의 가장 강력한 근거는 사실 무엇보다 '호혜성'에 있다. Pérez-Muñoz(2016: 173~174)는 실행의 측면에서 그리고 정의(justice)의 측면에서 참여소득이 기본소득보다 낫다고 주장하는데, 특히 정의의 측면에서 참여소득이 기회의 평등과 상호주의라는 중요한 정의 원칙을 더 잘 구현한다고 주장한다.

엣킨슨(2015)의 경우 앞에서 살펴본 것처럼 1996년 저작에서의 '활동'에 대한 강조는 '기여'에 대한 강조로 초점이 이동했고, 이러한 강조점의 이동은 '호혜성' 원칙을 기반으로 한다. 엣킨슨은 호혜성에 대한 비판에 대하여 "참여 조건은 긍정적으로 해석되어야 한다. '호혜성'에 관한 긍정적인 메시지는 본질적으로 정당화되고 정치적 지지를 얻을 가능성이 크다"(엣킨슨, 2015: 312)고 주장한다.

2) 무조건적 기본소득으로 나아가기 위한 징검다리 전략

참여소득에 대한 또 다른 지지 근거는 참여소득이 최선은 아니지만, 차선책으로서 참여소득을 지지하는 '차선의 정당화'(second-best justifications)이다(De Wispelaere and Stirton, 2007: 527).

De Wispelaere and Stirton(2007: 527)은 이와 관련하여 엣킨슨을 포함해서 무조건적 정책을 선호하지만 보편적 기본소득에 대한 충분한 정치적 지지를 모으는 것이 불가능할 수도 있음을 인정하는 학자 그룹으로서, 필립 판 빠레이스, 클라우스 오페, 로버트 굿윈, 브라이언 배리(Philippe Van Parijs, Claus Offe, Robert Goodin, and Brian Barry)를 포함한 많은 기본소득 지지자들이 이런 입장을 취한다고 본다. 디 위스펠레레와 스티턴은 참여소득에 대한 '차선의 정당화'는 다시 둘로 구분하는데 첫째, 정태적 측면(static terms)에서의 정치적 실현가능성을 인정하면서 마지못해 참여소득을 수용하는 그룹으로 엣킨슨을 이 그룹으로 분류한다. 둘째, 보다 근본적으로 무조건적 제도를 향한 첫걸음으로 참여소득을 지지해야 한다는 입장이 있다. 이 견해를 취하는 사람들은 참여소득이 자리를 잡자마자 복지를 보편화하는 방향으로의 획기적인 사건이 수립된다고 가정하는 그룹으로서 참여소득 도입 이후 전략은 참여소득에서 성숙한 무조건적 기본소득으로 이동하기 위해 다양한 모수들(parameters)을 따라 제도를 조정하는 것(예: 수급자격 확대, 조건 완화, 급여 수준 향상)으로 상정한다고 본다.

특히 기본소득으로 가는 현실적 전략으로서 참여소득의 가능성을 타진하고 있는 대표적 학자는 판 파레이스이다. 판 파레이스는 참여소득이 수많은 운영상의 문제점들이 있음을 인정하지만, 현실적으로 참여소득을 기본소득으로 가는 뒷문(back door)이 될 수도 있다고 주장한다(판 파레이스와 판데르보우트, 2018).

판 파레이스는 참여소득은 아무 의무도 부과되지 않는 기본소득으로 한 걸음 더 나아가도록 재촉하는 계기가 될 수도 있다고 주장하면서, 참여소득의 수급 조건을 수급자가 그냥 자기 시간의 일부를 유용한 활동에 사용하겠다고 선언하는 것만으로도 충분하다고 간주할 수 있고, 청년들에 대해 사회적으로 특별히 정치적 관심이 집중되어 있다면, 그 참여의 조건을 일정한 연령 집단에게로 국한할 수도 있다고 주장한다(판 파레이스와 판데르보우트, 2018: 470). 또한 성인 학생들에게 주어지는 학습 교부금(study grants)은 수급자가 교육 활동을 할 것을 조건으로 삼는 것이 가능하고, 이러한 교부금 방식은 현재 학교를 다니는 청년들에게만 제한되어 있는 자금 지원을 모든 청년들에게 보편화하는 방식이 된다는 것이다. 청년들에게 이 급여를 아주 넓은 의미에서 자신들의 교육에 도움이 되는 활동을 해야 한다는 조건에 연계시키는 것은 누구나 납득할 수 있는 일이고, 또는 몇 주 혹은 몇 달 동안 지역 사회에 봉사활동을 하도록 의무화시키는 것도 도입할 수 있으며, 이는 잘만 설계한다면 여러 사회 집단들을 섞이게 만들어 사회 응집력을 강화하고 또 우리의 환경이 어떤 돌봄을 필요로 하는지에 대한 사람들의 의식을 고양시키는 등의 유용한 부산물들도 만들어낼 수 있을 것이라고 주장한다(판 파레이스와 판데르보우트, 2018: 470).

참여소득의 도입이 “일단 참여소득을 도입하고 일정한 시간이 지난 뒤에는 여러 경로를 따라 참여라는 조건을 계속 완화시켜 나가거나 아예 완전히 철폐하는 것이 차라리 엄격한 조건을 유지하는 것보다 물질적으로 더 이득이 될 것”(판 파레이스와 판데르보우트, 2018: 471)으로 예측한다. 그들은 “순수주의야말로 현실적으로 아무것도 하지 못하게 만드는 최고의 비법”(판 파레이스와 판데르보우트, 2018: 471)이기 때문에 “우리는 어디서든 어떤 경우든 거대한 혁명이 성공을 거두어 그 결과로 후한 수준의 무조건적 기본소득이 하루아침에 도입되는 일은 기대하지 않는다. 무조건적 기본소득이 하루아침에 도입되는 일은 기대하지 않는다. 무조건적 기본소득은 뒷문으로 슬며시 들어오게 될 가능성이 훨씬 높다”(판 파레이스와 판데르보우트, 2018: 471~2)고 언급한다.

2. 참여소득에 대한 반대

참여소득은 몇 가지 반론론에 직면하는데, 분류하면 행정적 측면에서의 참여소득의 트릴레마, 호혜성에 대한 반대, 징검다리론의 한계이다.

1) 행정적 측면에서 참여소득의 불가능성

참여소득에 대한 반대로 가장 많이 제기되는 단점은 행정적 불가능성과 낭비이다. 이러한 논거 중에 이를 가장 정교하게 분석하고 있는 논의는 De Wispelaere and Stirton (2007; 2018)가 제기한 ‘참여소득의 트릴레마’(Trilemma of Participation Income)이다. 참여소득의 트릴레마란 모든 복지제도는 행정적 측면에서 3가지 과업을 수행해야 하는데, 참여소득은 이러한 3가지 측면을 절대로 모두 충족시킬 수 없고, 이 중 두 가지를 선택할 수 밖에 없고, 결국 이러한 트릴레마는 참여소득의 지지 기반이었던 정치적 실현가능성 측면에서조차 우월성을 획득하지 못한다는 것이다. 행정적 측면에서 3가지 주요 과업은 ① 의도한 수급자를 정의하는 수급 자격을 정교하게 만드는 것, ② 수급 자격 기준을 충족하는 사람들을 정확하게 선별하는 것, ③ 수급자격을 갖춘 수급자들에게 정확히 급여를 전달하는 것이다.

이러한 행정 과정에서 참여소득은 상당한 난점에 봉착한다. De Wispelaere and Stirton (2007: 529)은 설계할 수 있는 참여소득 유형 3가지를 설정하고, 이러한 모델들 각각이 행정적 과업이라는 측면에서 평가한다. 설계 가능한 참여소득 모델은 [모델 1] 고용, 자영업, 자선 조직에서의 자원봉사활동, 대학에서의 학업, 부모, 아동, 배우자를 대상으로 한 돌봄 등에 주당 최소 10시간 이상 전념할 경우, 참여소득 제공, [모델 2] 사회적으로 가치 있는 적절한 활동에 참여한 어떠한 사람에게 참여소득 제공, [모델 3] 상세한 표에 규정된 활동들을 수행하는 사람에게 참여소득을 제공하는 모델이다.

이 모델들을 행정의 3가지 주요 과업이라는 측면에서 평가하면, 다음과 같다.

첫째, 수급 조건 기준의 명확한 설정이라는 측면에서 세 모델은 모두 한계가 있다(De Wispelaere and Stirton, 2007: 529~532).

모델 1의 경우 투명하고 접근 가능하며, 수급자들이 이해하기 쉽다는 장점이 있다. 그러나 포용적인 능동적 시민성(active citizenship) 개념을 촉진한다는 정책 목표 면에서는

형편없다고 평가할 수 있는데, 사회적으로 가치 있는 수많은 활동들이 배제된다는 점에서 그러하다. 동시에 이 모델은 또 다른 측면에서는 지나치게 포용적인데(overinclusive), 자선 조직이 분명하게 공공선에 기여하는지는 논란의 여지가 있고, 뚜렷한 기준이 부재한 상황에서 자선 조직들의 급증을 예상할 수 있는데 이 중 다수는 제도를 이용하기 위한 명시적인 목표를 갖고서 설립될지도 모른다. 이 경우 참여소득 제도가 부주의로 인해 부정적인 가치를 지닌 활동들(negatively valued activities)을 지원하게 될 수도 있고, 이에 대한 모니터링의 어려움 문제도 심각해진다.

모델 2의 경우 정책의 목표와 실제 정책의 집행 목표가 상이하게 되지 않도록 설계한 모델이라는 점에서 장점을 갖지만, 기준이 너무도 광범위하여 클라이언트, 복지공무원, 정책결정자, 그리고 심지어 일반대중 사이에서의 상호 충돌하는 해석의 여지를 열어놓고 있다. 또한 이 모델은 모호하기 때문에 실행가능하지 않을 수 있는데, 특히 여러 정책목표가 경합하는 곳에서 정책결정자들은 행정당국과 복지 담당자(caseworkers)에게 책임을 떠넘기려는 동기를 가질 수 있다. 복지행정에 광범위한 재량권을 부여하여 그들이 일방적으로 자격을 결정할 수 있게 할 수 있는데(Diller 2000), 사회적으로 가치있는 활동에 대해 확립된 합의가 없는 경우, 주요 결정이 일반적으로 시스템을 통해 일선 케이스워커에게 맡겨지기 때문에 문제가 악화된다.

모델 3의 경우 상세한 리스트를 통해 과도한 모호성을 피할 수 있다는 장점이 있지만, 정책결정자는 개인들이 생각할 수 있는 사회적으로 가치 있는 모든 활동을 예상할 수 있어야 하며, 그러한 활동 목록은 극도로 복잡할 것이어서 이 모델이 제공하는 이득은 투명성을 희생한 대가가 된다.

둘째, 수급자 선정과 모니터링의 측면에서 참여소득의 3가지 모델은 행정과업을 달성하기 어렵다(De Wispelaere and Stirton, 2007: 533~536).

모델 1과 모델 3의 경우, 능동적 시민성(active citizenship)을 구성하는 것이 무엇인가에 대한 결정이 먼저 이루어지고, 이후 순응 여부를 결정할 때는 개별 상황에 대한 사실만 필요하게 된다. 고용정보, 교육정보는 객관적 자료가 있지만, 가정 내 돌봄 업무 등은 정보 출처가 없다는 문제가 있고, 이를 자기 보고(self-reporting) 방식으로 할 수 있으나, 이러한 경우 속임수에 취약해진다는 약점이 있다.

모델 2의 경우 모델 1과 모델 3보다 문제가 더 심각해진다. 기존의 명확성 측면에서 형편없는데, 강력한 해석적 합의가 없는 경우, “사회적으로 가치 있는 활동”이라는 추상적 정의에 기초하여, 관리자들은 어떤 활동이 적격인지 판단할 때 광범위한 재량권을 갖게 된다. 이러한 재량권은 정책 적용의 비일관성(inconsistent) 문제를 야기한다. 창의적 순응(creative compliance)이라고 불리는 속임수(manipulation)에 취약하고, 기술적 요건에는 순응하지만 실제 규칙의 목적을 훼손하는 행위가 발생하게 된다.

광범위한 참여 제도에 내재한 모호성으로 인해 광범위한 참여 요건의 모니터링과 집행은 현실적으로 실행 불가능하고, 참여 활동의 증명이라는 입증 책임을 누구에게 부과할 것인지, 참여소득 수급에 있어서의 부정수급과 관련하여 제재와 관련된 문제가 추가된다. 참여소득의 제재와 관련된 우려는 참여 요건의 유형(넓든지 좁든지)과 집행의 엄격성과 관련되는데, 참여소득에 내재한 모호성으로 인해 클라이언트가 언제 제재를 받는지에 대한 불확실성이 생기고, 이러한 불확실성으로 인해 더 많은 재량과 불공정한 처우가 발생할 수 있다.

셋째, 급여 지급의 정확성이라는 측면에서도 참여소득의 3가지 모델은 모두 한계를 갖는다(De Wispelaere and Stirton, 2007: 537~540). 참여소득의 자격은 참여 요건을 충족하는 사람으로 한정되기 때문에, 감독 메커니즘을 폐기할 수 없고, 참여소득의 대상은 노동연계복지보다 더 광범위하기 때문에, 참여소득의 케이스워커에 의한 대면 모니터링 비용은 엄두도 못 낼 정도로 높을 수 있다. 그리고 참여 요건은 비공식 활동(예: 돌봄 업무)으로도 충족될 수 있기 때문에, 급여 시스템이나 대학등록 시스템과 같은 감시 가능한 지급 채널을 통해 통제할 수 있는 능력에도 한계가 있게 된다.

이러한 분석을 근거로 참여소득의 트릴레마가 도출된다. 트릴레마는 만약 참여소득이 기본소득 옹호자들의 우려를 충족하고자 한다면, 참여소득은 첫째, 기본소득론자들의 우려를 해결하려면, 참여소득은 실질적으로 포괄적인 형태(inclusive)로 남아야 하고, 둘째, 상호성(reciprocity) 이론가들과 연성 노동연계복지(soft workfare) 지지자들에 의해 주장된 바와 같이, 참여소득에서 수급자들은 진정한 참여 요건을 충족해야 하며 이를 충족한 사람과 그렇지 못한 사람을 구분해야 하고, 셋째, 관리가능성(administrability)에 수반되는 경제적, 인적 비용이 적어야 하는데, 참여소득은 어떠한 모델로 설계하더라도 이 세 가지 중 오직 하나만 충족할 수 밖에 없다는 것이다(De Wispelaere and Stirton, 2007: 540~543).

2) 호혜성에 대한 반대

참여소득에 대한 두 번째 반대 논거는 호혜성에 대한 반대론이다. Zelleke(2018: 276-277)는 젠더적 관점에서 앳킨슨 등을 비롯한 참여소득 논자들이 참여소득의 주요 가치로 제시하고 있는 호혜성에 대해 문제제기한다.

첫째, 참여가 증명될 때까지 참여소득 수급자를 무임승차자로 간주하는 것은 제도가 원래 의도한 대로 모든 이들에게 급여가 제대로 지급되도록 하는 것보다 무임승차자를 밝혀내는 것을 우선시하는 것이라는 점이다. 이는 그것이 대체하고자 하는 자산조사 방식에 비해 기본소득이 갖는 우월성을 저해한다. ‘참여 조사’(participation-testing)가 자산조사를 대체할 뿐이며, 수용 가능한 참여의 형태가 사회 표준(social norms)에 따라 변화하는 경우에는 특히 그러한 문제가 심각하다. 20세기 후반, 베버리지 모델의 ‘의존적 주부’가 여성의 노동시장 참여 증가에 자리를 내주었을 때, 자신의 인생을 전일제 돌봄에 헌신하기로 한 이들은 사회부조에서 자신들이 매우 취약한 위치에 있음을 발견하게 된다. 미혼, 이혼, 과부의 경우가 특히 그렇다. 앳킨슨의 참여 정의의 경우 1996년 논문에서 ‘아이, 노인, 장애인 부양가족을 돌보는 것’을 참여소득의 자격이 되는 참여의 형태로 포함하고, 이후 2015년 저서에서는 이 참여의 범주가 ‘유아 또는 노약자에 대한 가정 돌봄’으로 좁혀진다. 더불어 모든 성인이 전일제로 일할 수 있다는 기대가 표준이 되면서 ‘가족 임금’은 개인 수준으로 떨어졌고, 유아와 노약자에 대한 돌봄은 예외 사항이 되었다. ‘참여’ 범주의 불안정성과(특히 여성에게) 사회적 지원을 사회적으로 허가된 관계 및 가족 구조에 연결하는 것은 안정적이고 효과적인 소득 지원 역할을 방해하게 된다.

둘째, 돌봄을 임금노동만큼이나 중요한 인간 활동으로 인식하는 입장에서 보면, 상호주의의 이러한 남성중심적 개념은 오직 ‘선택적’(selective) 상호주의만을 포괄한다. 돌봄 제공자는 참여소득을 받기 위해 자신이 제공하는 돌봄을 입증해야 할 의무가 있지만, 돌봄을 받는 이들은 그 돌봄의 대가로 무엇을 지불하는지 입증할 의무가 없다. 그리고 참여소득은 젠더, 계급, 인종적 지위에 따라 비비례적으로 부담되고 있는 돌봄의 책임을 재분배하는 데에도 긍정적인 영향을 미치지 못한다. 고용소득이 일반적으로 돌봄 제공자에게 지급되는 참여소득보다 높기 때문에, 근로연령대 사람들은 돌봄 시간을 ‘최소화하고’(minimise) 유급 노동시간을 ‘최대화할’(maximise) 유인을 갖는다. 이런 맥락에서 돌봄의 재분배는 여성에서 남성으로 이루어지는 것이 아니라 부유한 이들에게서 취약한 이들로 이루어질 가능성이 높다. 불평등을 줄이려는 의미 있는 시도는 소득과 부의 불평등뿐만 아니라 돌봄 책임의 불평등도 함께 해결해야 한다. 왜냐하면 돌봄에 대한 비비례적인 책임(특히 여성들이 맡고 있음)이 생애에

걸친 소득과 저축에 부정적 영향을 미치기 때문이다.

셋째, 참여소득은 선택적 상호주의에 더해 ‘선택적 조건성’(selective conditionality)도 구현하게 된다. ‘참여’ 요건은 상대적으로 소득과 부가 적은 이들에게 불리하게 작용한다. 즉 이들이 ‘참여’를 거절하면 부자들에게 비해 훨씬 더 심각한 결과가 초래된다. 이러한 선택적 조건성은 현재의 소득 및 부의 분배 상태를 암묵적으로 승인하는 셈이다. 반대로 무조건성 원칙은 우리 중 상당수가 이미 여러 가지 방법으로 무임승차 중인 ‘서퍼플’임을 인식하는 것이다. 다시 말해 우리는 타인의 무급 돌봄이나 공동체를 위한 자발적 노력의 직간접적 수혜자임을 인식해야 한다. 동시에 집합적으로 보호받는 사유재산권을 개별적으로 누리는 수혜자이기도 하다. 보호받는 1차 고용(protected first-tier employment), 태어날 때 운 좋게 부여받은 것들, 경제 및 권력 구조에서 좋은 위치를 차지한 것 등을 통해 우리가 우연히(unearned) 획득한 ‘지대’(rent)의 수혜자이다. 현재 우리 소득과 부의 일부는 이러한 무임승차로 인한 것이기 때문에, 현금 부조가 필요한 이들에게만 선택적으로 부과되는 ‘참여’ 요건은 고소득과 부는 더 이상의 모니터링이 필요 없는 ‘참여’의 프록시(proxy)라는 부적절한 함의를 갖게 된다. 젠더 관점에서 이는 더 분명해지는데, 여성은 소득과 부의 분포에서 비비례적으로 맨 아래쪽에 위치하고, 따라서 참여소득의 조건성에 비비례적으로 종속되게 된다.

젤레케의 호혜성에 대한 비판은 다른 기본소득론자들의 참여소득 비판과도 연결된다. 앤디 스텐과 크레비츠는 참여소득의 한계로 “참여소득은 사회적으로 유용한 노동에 종사하는 사람들에게 보너스를 제공하자고 제안했지만, 인간이 어떤 일을 하느냐에 따라 그 사람을 규정해서는 안 되며, 인간에게 노동 자체를 강요하지도 말아야 한다”(스텐과 크레비츠, 2019: 277)고 주장한다. 이러한 주장은 참여소득이 갖는 호혜성이 결국 사람이 하는 일의 종류에 의해 구분된다는 점을 지적하는 것인데, 참여소득은 일의 구분을 근거로 어떤 일에 대해서는 사회적으로 보상하고, 다른 일에 대해서는 보상하지 않는 시스템이 되는 점을 지적하고 있다.

3) 보편적 기본소득으로 가는 징검다리로서의 참여소득의 한계

참여소득에 대한 세 번째 반대 논거는 관대한 참여소득이 무조건적 기본소득으로 확장하는 징검다리라는 주장에 대한 반박이다. 관대한 참여 조건을 통해 무조건적 기본소득에 대한 기존의 반대를 완화할 수 있다는 기존의 주장들은 앞에서 살펴본 참여소득의 트릴레마로 인해 불가능해진다. De Wispelaere and Stirton(2007)은 차선책으로서 참여소득에 대한 지지는 정치적 타협(compromise)을 의미하는데, 정책결정자가 제도의 설계와 집행에서 힘든 선택들에 직면하면 그러한 타협이 무효화될 위험이 있음을 지적한다. 집행과정에서 정치적 타협은 무너지기 쉽고, 참여소득의 트릴레마에 대한 해법들은 참여소득을 노동연계복지(workfare)로 바꿀 가능성을 내포한다는 것이다.

3. 참여소득의 의의와 제도적 구상

1) 피츠패트릭의 사회보험 개선책으로서의 참여소득

Fitzpatrick(1999: 119)은 참여소득의 장단점을 검토하면서 장점을 3가지로 제시한다. 첫째, 참여소득이 사회적으로 기존의 공공부조 등의 급여보다 더 포괄적일 수 있다. 왜냐하면 참여소득은 급여 지급의 조건으로서 수급자에게 요구하는 기여 혹은 근로와 관련하여 '뭐든 한다'(anything goes)라는 접근을 채택하지 않고, 시민이 되는 것은 무엇인가에 대한 우리의 개념을 확장한다.

둘째, 이러한 개혁은 사회보장이 다른 주요 복지 제도들과 조화를 이룰 수 있도록 한다. 또한 기존 복지 급여와 상당한 연계를 형성하게 한다.

셋째, 참여소득은 기존 시스템보다 훨씬 더 젠더 중립적이다. 개인 단위로 제공되므로 여성은 의존적 존재가 아니며, 고용 윤리에 기반하지 않으므로 여성이 주로 수행하는 비공식적, 무임금 활동의 가치를 반영한다.

그는 참여소득의 단점 역시 검토하고 있는데, 이는 두 가지다(Fitzpatrick, 1999: 119-120). 첫째, 사회적으로 가치가 있고 참여소득을 받을 자격이 있는 활동과 그렇지 못한 활동을 어떻게 구별할 수 있는가이다. 논란의 여지가 없는 활동도 있겠지만 관점에 따라 달라지는 활동도 있는데, 이런 문제는 민주적으로 결정될 수 있지만, 다수가 정말로 소수의 덕목에 대해 심판할 수 있어야 하는가하는 문제를 낳는다.

둘째, '참여적인 것'에 대한 합의가 있더라도 참여소득은 어떻게 집행되는가하는 문제를 낳는다. 사회계약서를 붙여놓고 서명하라고 하면 되는가? 이렇게 되면 일부 사람들은 돈을 갖고 도망갈 것이다. 아니면 일일이 확인하는 수고를 해야 할까? 이렇게 되면 행정적으로 복잡해질 뿐만 아니라 그 이전보다 국가가 사람들의 삶에 훨씬 더 많이 기웃거리게 될 것이다. 어느 쪽이든 어려운 문제인데, 사회적 성원권(social membership)을 시민권의 행동(acts)으로 정의하는 것의 위험성은 이것이 강제적(compulsory) 시민권이 되어 강제적인 것을 거부하는 이들을 배제하기 쉽다는 것이다.

이러한 참여소득의 장단점의 검토를 통해 피츠패트릭은 참여소득이 기본소득보다 대중적으로 그리고 정책 입안자들에게 더 호소력있게 전달될 수 있다는 점을 인정하고, 참여소득이 사회보장 시스템에서 기여할 수 있는 방식을 제안한다. 참여소득이 현재의

사회보험 제도의 개선에 도움을 줄 수 있다는 것이다. 유급 노동 중심의 사회보험 제도가 특히 여성이 주로 수행하는 비공식적, 무임금 활동을 포괄하지 못하고 있고, 다양한 고용 관계나 유급 고용의 형태도 포괄하지 못하고 있는 문제를 포착한다. 이에 대해 영국에서의 사회정의위원회(Commission on Social Justice)(1994: 240-3)가 시간제 근로자, 자영업자, 실업자 등도 기여할 수 있는 개정 사회보험제도를 권고하는데, 피츠패트릭은 이러한 사회보험 개선책으로서 참여소득의 도입이 사회보험의 '기여' 범위에 사회적으로 가치있는 활동을 수행하는 모든 이들(자원봉사자, 돌봄제공자 등)의 기여로 확대될 수 있을 것이라 주장한다(Fitzpatrick, 1999: 121).

피츠패트릭은 만약 사회보험 원칙이 시민권과 유상 기여라는 양극단 사이 어딘가에 존재한다면, 지금까지의 사회보험은 유상기여(paid contributions) 쪽으로 심하게 치우쳐 있었는데, 사회보험이 시민권 윤리(ethic of citizenship) 쪽으로 이동해야 한다는 일반적인 인식이 생겨났기 때문에 이러한 인식을 반영하여 사회보험을 개혁하게 되면 참여소득과 매우 유사해질 것이라 예측하고 있다(Fitzpatrick, 1999: 121~122).

2) 생태 참여소득

가장 최근의 참여소득 제안은 Swaton(2018) 등이 제안한 생태 참여소득이다(Pinto, 2020b: 266-267에서 재인용). 인류세(Anthropocene)라 구분되는 기후 위기의 시대에 새로운 경제모델에 대한 해법이 요구된다. 생태 발자국(ecological footprint)과 지구위험 한계(planetary boundaries)와 같은 지표들은 현재의 위기 상황을 나타낸다.

생물학적·생태학적 제약을 학문에 통합하여 경제학과 생태학을 연결하는 것을 목표로 하는 연구 분야인 생태경제학을 필두로 하여, 기후 위기의 심각한 상황을 극복하기 위한 다양한 연구와 실질적 제안들이 쏟아진다. 생태경제학에서는 특히 환경경제학에서의 시장적 해법(도구)을 거부하지는 않지만, 시장적 해법만으로는 현재의 기후 위기에 충분히 대처할 수 있는지에 대해 의문을 제기하고, 시장적 해법과 동시에 경제 성장에 기반한 경제 체제를 넘어 정상상태 경제학(steady-state economics)과 탈성장(degrowth)에 관심을 기울인다.

이러한 지속가능한 탈성장 정책으로 중요한 제안은 생태적 기본소득이다. 지속가능한 탈성장 정책이란 “생산과 소비가 감소하는 한편 인간 복지는 향상되고 더 평등하게 분배되도록 보장하는 다양한 사회, 환경, 경제 정책 및 제도를 통한” 순조로운 전환을 의미하는데(Kallis, 2018, p. 12; cf. Latouche & Macey, 2009; Victor, 2019; Pinto, 2020a: 4에서 재인용)

기본소득은 주요한 생태적 전략이 된다(Pinto, 2020a: 4~5).

첫째, 녹색 성장주의자들은 탈성장 정책이 대량 실업을 초래할 수 밖에 없기 때문에 정치적으로 수용될 가능성이 없다고 주장한다(Pollin, 2015). 그러나 기본소득이 제공되면 탈성장 정책으로서 생산과 소비의 감축을 줄이는 조치에 대한 대중의 반대를 설득할 수 있고, 노동시간 단축을 촉진하여 사용 가능한 일자리의 더 나은 분배를 촉진하는 역할을 수행할 수 있다.

둘째, 기본소득은 개인이 흥미가 없고 생태적으로 부정적인 영향을 미칠 수 있는 일자리를 수락해야 하는 압력을 줄일 수 있다.

셋째, 기본소득은 자율 영역을 촉진하고 보다 검소한 생활방식을 촉진하는 생태주의자들의 전략에 부합한다. 지금까지의 자본주의 시장 경제에서의 생산주의 모델(productivist model)은 유급 노동에 가치를 부여해왔다. 탈생산주의는 무엇보다 개인의 자율성 증진 및 유급 노동시간 단축을 중요시한다. 특히 노동에 투입하는 시간을 크게 줄여 개인의 재량적 시간, 예를 들어 경제적, 사회적, 생물학적 필요를 충족시키기 위한 것이 아닌 방식으로 시간 사용을 늘리는 것이 중요하다(Goodin, Rice, Parpo, & Eriksson, 2008, p. 34). 탈생산주의 전략은 유급 일자리의 사회적 관련성을 제거하고 자율 영역을 촉진하는 것이 생태주의와 탈성장의 핵심이 되는데 기본소득은 이러한 가능성을 높인다.

그러나 탈성장 생태주의 전략은 가장 좋은 방식은 기본소득임에도 불구하고, 현재의 위기의 급박성은 충분한 수준의 기본소득이 지급되고, 이후 개인과 국가, 시장의 생산과 소비를 빠른 시기에 줄여야 하는 현재의 위기 상황에서 기본소득에 녹색 참여소득이 추가될 수도 있다.

핀토는 Swaton(2018)이 제안한 녹색 참여소득이 생태주의적 전략이면서도 녹색 공화주의에 걸맞는 제안이 되기 위한 전제조건을 제시한다(Pinto, 2020b: 277~268).

첫째, 탈생산주의 복지(post-productivist welfare)의 첫 번째 기준인 소득 적정성(income adequacy)을 충족시켜야 하는데, 이는 녹색 참여소득의 급여 수준이 높아야 한다. 높은 수준의 녹색 참여소득은 개인이 현재 고용된 시간을 시장이나 주 영역 밖의 다른 비노동 또는 재생산 활동으로 이동하도록 허용함으로써 탈생산주의(post-productivism)에 기여할 수 있다.

둘째, 시간 적절성(temporal adequacy) 기준을 충족시켜야 하는데, 이는 녹색 참여소득에서 참여 조건으로서 개인이 생태학적 전환에 기여하는 것으로 확인된 활동을 얼마나 요구하느냐에 달려있다. 참여 조건으로서 요구되는 시간이 많을 경우 재량 시간이 적어진다는 문제가 발생한다.

셋째, 최소 조건 조항(minimum conditionality clause)을 잘 설계해야 한다. 참여소득은 정의상 참여 조건이 있을 수 밖에 없다. 많은 참여소득 주창자들이 제기한 참여의 내용은 봉사활동, 교육 활동, 돌봄 활동 등 유급노동이 아닌 활동 등이 포함된다. 그러나 조건성은 누군가가 결국 항상 사람들/신청서를 받아들이고 거절하는 위치에 있게 될 것이기 때문에, 조건이 덜 가혹하더라도 여전히 조건이고, 따라서 조건성이 갖는 자유를 제한하는 모든 효과를 낼 수 있다. 특히 Zelleke(2018)가 지적한 바와 같이, 참여소득의 조건성은 선택적 상호주의를 야기할 가능성이 있다.

제3절 해외 정책 사례

현실에서 참여소득을 명시적으로 제도로써 시행한 정책 사례는 존재하지 않는다.

이 절에서는 단편적이기는 하지만 참여소득의 요소들이 일부 도입되었다고 평가된 몇 가지 정책 사례를 살펴본다.

1. 근로조건부 급여 사례

참여소득의 요소를 정책에 도입한 사례로 Hiilamo and Komp(2018)는 덴마크, 핀란드, 독일, 네덜란드 사례를 예로 든다. 4개국의 사례는 모두 적극적 노동시장 정책의 일환으로 참여를 조건으로 급여를 지급하는 정책이다.

덴마크의 경우 1990년대 초 소극적 노동시장 정책을 적극적 노동시장 정책으로 전환하면서, 실업급여 수급 자격 강화, 급여 기간 축소, 실업보험 및 기타 사회정책에 노동연계복지(workfare) 요소를 도입한다. 시민과 사회 사이의 상호주의(reciprocity)를 강조하고, ‘권리와 의무의 원칙’(right and duty principle)으로 불린다. 이를 위해 사회는 구직자들의 일자리 전망을 개선하는 데 도움을 주어야 했고, 지방자치단체는 실업자를 직장, 교육, 훈련으로 재통합하는 데 사용할 수 있는 다양한 법률, 도구, 계획(laws, tools and initiatives)을 제공한다. 주요 목표는 실업자를 가능한 한 빨리 노동시장에 재통합하고 덴마크 내 필요 인력을 유지하는 것이고, 개혁의 일환으로 노동시장 규제가 해체되어 ‘채용과 해고’가 쉬워졌다. 유연한 규제와 사회보장이 결합되어, ‘유연안정성’(flexicurity)이라는 용어가 덴마크 모델을 묘사하기 위해 만들어진다.

핀란드의 경우 1990년대 중반부터 핀란드 대중 담론은 ‘일이 최고의 사회보장’(work is the best social security)이라는 선전 문구로 활성화(activation) 아이디어를 홍보한다. 2001년 장기 실업자를 노동시장에 재통합시키기 위해 재활근로법(Rehabilitative Work Act)을 도입하고, 2008년부터 2013년까지 모든 실업자가 최저임금을 받을 수 있는 일자리를 보장받는 팔타모 시(municipality of Paltamo)의 완전고용모델을 시범 운영하기에 이른다. 하지만 참여자들은 경쟁 노동시장(open labour market)에서 일자리를 찾지 못했고 시는 새로운 일자리를 만들지 못했다. 참여소득 아이디어는 2014년 6개 시에서 시범 도입한 포괄적 사회보장모델(inclusive social security model)에 재등장한다. 이 모델은 장기 실업자에게

노동 관련 활동을 제안하였는데, 이러한 활동이 사회 급여를 수동적으로 받아들이는 것보다 배제된 사람들의 복지를 더 증가시킨다는 생각에 기초하고 있다.

독일의 경우 2003~2005년 독일 하르츠 개혁(Hartz reforms)은 노동시장과 실업 규제에 참여소득 요소를 포함시킨다. 이 개혁패키지의 핵심은 ‘노동시장 서비스 현대화를 위한 법률들’(laws for modern services in the labour market)로서, 연방고용기관(federal employment agency), 실업급여, 실업부조, 노동규제 등을 재구조화하고, 임시직, 시간제, 자영업 근로의 규제 완화를 통해 노동시장 안에서 더 많은 일자리를 창출하고자 하였다. 하르츠 개혁을 통해 ‘1유로짜리 일자리’(one-euro jobs)의 도입으로 주류 노동시장 밖에서 더 많은 일자리 기회를 창출하였는데, 공급자가 일자리를 받아들이지 않는 것을 더 어렵게 만들었다. 실업급여와 사회부조의 통합으로 실업자와 고용기관의 접촉을 확대하고, 새로운 규정으로 고용기관들은 활성화 노력에의 불응을 더 쉽게 제재할 수 있게 되었다. 제재 가능성은 적합한 일자리를 더 엄격하게 정의하는 것으로 강화되었고, 더 넓은 지리적 영역과 더 광범위한 일자리가 수용가능한 일자리로 지정되었다.

네덜란드의 경우 참여소득 개념은 시민 지역사회 일자리(civil community jobs)에 가장 강하게 반영되어 있다. 이 일자리는 2012년 네덜란드의 사회부조 입법(social assistance legislation)에 도입되었는데, 지역사회(community)로부터 받은 연대의 보답으로 사회에 대한 시민 기여(civic contribution)를 요구하는 상호주의(reciprocity) 아이디어를 바탕으로 한다. 이 일자리의 일차적 목표는 실업자들을 경쟁 노동시장에 재통합시키는 것이 아니라 그들이 받은 사회부조 급여(social assistance benefits)의 대가로 사회에 기여하도록 하는 것으로서, 시민 지역사회 일자리는 2015년 참여법(Participation Act of 2015)으로 더욱 공고화되었다. 모든 지방자치단체(municipalities)는 이를 관장하는 정책을 개발해야 하고, 이러한 정책에 의해, 사회부조 청구인을 위한 재통합 계획(reintegration plans)이 개발되었다. 이 계획에는 사회부조를 받기 위해 충족해야 하는 요건과 이를 충족하지 못했을 경우 이행될 제재가 명시되어 있다. 이러한 요건은 지역사회에 봉사하는 무보수 활동(non-remunerated activities)일 수도 있다.

이들 국가의 공통점은 4개국 모두 유급 노동(paid work)을 사회참여로 규정하고 있다는 점, 4개국 모두 참여소득의 대상 집단을 근로연령층으로 정의한다는 점이다. 원칙적으로 덴마크, 독일, 네덜란드에서 18세 이상의 모든 사회부조 청구인은 급여에 대한 대가로 임금 없이 일할 것이 요구되고, 핀란드에서는 그런 요구사항은 없으나 근로연령층 청구인은 활성화 프로그램 참여를 거부할 경우 급여의 일부를 상실할 수 있다. 퇴직 연령 이상의 사람들과

제한된 근로 능력을 가진 사람들에게는 면제가 적용되고, 이들은 상호주의 메커니즘에서 제외된다(Hiilamo and Komp, 2018: 258).

이들 국가의 차이점은 인정되는 사회참여의 형태가 국가마다 다르다는 점인데, 첫째, 돌봄은 일반적으로 사회참여로 인정되지 않는다. 덴마크는 사회참여 의무에서 육아휴직을 허용하지만, 그에 상응하는 금액을 실업급여에서 차감하고, 핀란드는 돌봄이 사회참여로 간주되지 않는다. 네덜란드의 경우에만 사회참여로 인정된다. 둘째, 자원봉사의 경우 3개국에서 사회참여의 한 형태로 간주되지만 핀란드와 독일에서는 장기 실업자가 직장 생활에 익숙해지도록 하는 수단으로서만 고려된다. 셋째, 교육 역시 네덜란드에서만 사회참여의 한 형태로서 가치가 있고, 다른 국가에서는 실업자의 고용 가능성(employability)을 촉진하는 수단으로만 간주된다(Hiilamo and Komp, 2018: 259).

참여소득이 엡킨슨이나 페레스 뮈노즈의 제안에 따라 한 국가의 정책으로 제도화된 경우가 없기 때문에 참여소득적 요소가 도입된 정책에 대한 소개로 최근 참여소득과 관련된 연구들에서 Hiilamo and Komp(2018)의 논문이 자주 인용된다. 그럼에도 불구하고 이 논문에서 언급된 사례들을 참여소득으로 해석할 경우 주의할 필요가 있다.

첫째, 이들 사례에서 사회참여는 엡킨슨 등이 사고했던 방식의 사회참여라기보다 활성화 정책의 일환으로서 노동연계복지 프로그램의 확대로 급여를 제한하는 방식으로 설계되고 집행되고 있다고 볼 수 있다.

네덜란드의 경우 2015년 1월 1일 사회부조법(Social Assistance Law) 시행이 지자체(municipalities)로 이행되면서 참여법(Participation Act)으로 범명칭이 변경되었다. 이 법률의 주요 내용은 상시 구직 의무와 지자체가 선정한 취업제안 수용 의무(신청 및 재통합 의무application and re-integration obligations) 등 기존의 다양한 의무가 강화되고 엄격해졌다는 것이다. 참여법에 따르면, 복지 수급자는 비록 지자체의 취업 제안이 자신의 능력이나 경력과 맞지 않더라도 일을 받아들여야 하는 매우 엄격한 의무를 이행해야 하고, 그 일자리의 지리적 위치와 관련하여 통근에 소요되는 시간이 3시간 이하일 경우 통근해야 한다는 것이다(Muffels and Gielens, 2019: 114). 참여법의 가장 중요한 변화는 새 법에 따라 지자체가 복지 수급자가 급여를 받는 대가로 봉사활동(volunteer work)에서부터 지역 사회활동(local societal activities, 네덜란드어 Tegenprestatie)에 이르기까지 해야 할 일을 명시하고 있다는 것이다. 이 의무들(obligations)을 이행하지 않으면 급여가 삭감될 수 있고, 수급권자의 재취업 노력이 불만족스럽다고 판단되거나 엄격한 조건 및 규칙(access

conditions and rules)을 준수하지 않는 경우도 마찬가지로 급여 삭감을 할 수 있다(Muffels and Gielens, 2019: 114).

둘째, 이들 사례가 참여소득 주창자들이 본래 주장했던 사회적으로 유의미한 활동의 목록들을 현실에서 거의 반영하지 못하고 있다. 유급노동을 참여로 인정하고, 4개국 모두 참여소득의 대상 집단을 근로연령층으로 국한하고, 공공부조 청구인은 공공부조 급여에 대한 대가로 임금 없이 일할 것이 요구되는 등 유급노동을 중심으로 설계되어 있다. 또한 돌봄 노동은 참여로 인정이 되지 않는 등 참여소득이 갖는 참여의 다양한 방식을 구현하고 있지는 못하다는 점에 주의해야 한다.

2. 호주 CDEP

Quiggin et al.(2020)은 기본소득 전면 실시 이전의 단계별 전략으로서 '먹고 살만한 소득보장'(a Liveable Income Guarantee, LIG) 정책을 제안하는데, 이 제안은 자산조사 방식의 참여소득이다.

이 정책은 ① 평생 적절한 생활수준을 유지하기에 충분하고, ② 차별적 조건성 없이 이용 가능하며, ③ 호주 사회에 기여할 수 있고, 기꺼이 기여하려고 하지만 적절한 시장 소득이 없는 모든 사람에게 지급된다(Quiggin et al., 2020: 4~5). 이 급여를 수급하기 위한 적격성 요건은 ① 적절한 시장 소득이 없고, ② 참여활동을 수행하고 있고, ③ 16세 이상이어야 한다(Quiggin et al., 2020: 5).

이 때 참여는 7가지 유형을 인정한다(Quiggin et al., 2020: 6).

- 아동 또는 노인 돌봄을 하면서, 유급 돌봄이 아닌 경우.
- 소방활동, 파도타기 인명 구조(surf lifesaving), 여성 쉼터(women's refuges) 또는 영연방 경기대회(the Commonwealth games)와 같은 공적 이벤트에서 자원봉사.
- 보조금을 받은 지역사회 프로젝트에서 일(Work on grant-funded community projects)
- 소기업 창업을 위한 지원
- 생태적 돌봄 프로젝트
- 예술활동, 창조활동
- 전일제 공부 (Full-time study)

Quiggin et al.(2020)은 이러한 먹고살만한 소득보장 정책은 처음 제기되는 것이 아니라 호주에서 선례가 있다고 언급하는데, 그 선례란 1977년 경제학자 Dr HC 'Nugget' Coombs가 제안한 지역사회 발전 고용 프로그램(the Community Development Employment Program, CDEP)이다. 호주 원주민 정책으로서 파일럿 제도로 시작된 이 제도는 2004년 35,000명 이상의 원주민이 참여했고, 265개 지역사회 기반 원주민 조직들이 이 제도의 행정을 담당했다(Altman and Klein, 2018). 지역사회 발전 고용 프로그램(CDEP)은 다음과 같은 4가지의 핵심적 특징이 있다.

- 참여 활동은 원주민 조직들에 의해 관리됨
- 참여 활동은 노동과 기여에 대한 원주민들의 개념을 지원하기에 충분히 유연함.
- 참여 활동과 지역사회 일괄 보조금(block grants)은 지역사회 발전을 지원
- 모두를 위한 경제적 보장을 제공함.

이를 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다(Altman and Klein, 2018: 136).

첫째, 무엇보다 호주의 지역사회 발전 고용 프로그램(CDEP)은 지역사회가 통제하는 시스템이자 자발적 시스템이었다.

호주의 지역사회 발전 고용 프로그램(CDEP)에 참여하기로 선택한 원주민 공동체 위원회나 조직은 일시불의 임금 보조금(lump sum wages grant)을 할당받았는데, 이 보조금은 복지 수급자격(welfare entitlements)에 근접하는 참여자당 비율로 계산되었다. 여기에 호주의 지역사회 발전 고용 프로그램(CDEP) 조직들은 이 제도 및 관련 프로젝트를 관리하는 데 드는 비용과 자본 장비를 구입하는데 필요한 금액을 지급받았다. 이 두 가지 요소를 합치면 임금 구성요소에 40%가 추가된다. 호주의 지역사회 발전 고용 프로그램(CDEP) 조직은 이렇게 조성된 기금을 최저 임금으로 시간제 일자리에 참여한 참여자들에게 개인별로 배분하는데, 일반적으로 참여자들은 급여를 받기 위해 약간의 일을 수행해야 한다.

이 근로 요건은 호주의 지역사회 발전 고용 프로그램(CDEP) 임금과 복지의 연관성 때문에 항상 문제가 있었다. 지역사회 조직의 의사 결정자들이 종종 참여자들의 친족인 상태에서 참여자들이 아무 소득도 없이 남겨질 수는 없었기 때문에 '무노동 무임금' 규칙의 적용에 상당한 관용이 있었다. 일부 조직은 활동하지 않는(inactive) 이들에게는 호주의 지역사회 발전 고용 프로그램(CDEP) 지급액을 낮췄고, 다른 조직은 그들이 연방정부 사회보장기관인 Centrelink로부터 소득 지원을 받도록 장려했다.

둘째, 호주의 지역사회 발전 고용 프로그램(CDEP)은 전일제로 일하고 싶어하지 않거나 공식 노동시장에 속한 사람들을 위해 유연한 근로를 허용함. 호주의 지역사회 발전 고용 프로그램(CDEP)은 '일'(work)을 유연하게 정의하여, 문화적으로 생산적이지만 공식 경제 밖에 위치해서 보상받지 못하는 형태의 노동도 허용하였다.

셋째, 호주의 지역사회 발전 고용 프로그램(CDEP)은 매우 외딴 상황에 처한 원주민을

위한 시간제 일자리(work)를 창출하고 자체 관리(self-management)에 의한 개발을 촉진하는 등 지역사회 개발에 초점을 맞추었다. 특히 호주의 지역사회 발전 고용 프로그램(CDEP)은 원주민 조직이 지역적 바람과 우선순위에 따라 '개발'을 추구할 자유를 제공했다. 호주의 지역사회 발전 고용 프로그램(CDEP)의 임금은 사람들이 굴 양식, 원주민 문화 센터, 관광 이니셔티브, 상업적 판매를 위한 딸감 수확, 가구 제조 벤처기업 같은 기업을 육성하도록 지원하였고, 이 호주의 지역사회 발전 고용 프로그램(CDEP) 임금은 개인과 지역사회 복지를 위한 사회적 이익을 창출하여 가족 간 및 가족 내 관계의 긴장을 완화하고 공동의 목표와 활동을 위한 기회를 제공하기도 하였다.

넷째, 호주의 지역사회 발전 고용 프로그램(CDEP)은 공식 노동시장이 작거나 존재하지 않을 때 근로(work) 기회를 제공하였다. 호주 사막이나 열대 사바나에 살고 있는 많은 원주민들은 주요 노동시장에 접근할 수 없었다(Productivity Commission, 2015). CDEP 참여가 종종 그 지역 고용 소득의 주요 원천이 되었다. 호주의 지역사회 발전 고용 프로그램(CDEP) 참여는 사람들이 빈곤선 아래로 너무 많이 떨어지지 않도록 보장하는 중요한 제도로 기능했다. 호주의 지역사회 발전 고용 프로그램(CDEP)에 더해 생산적인 지역사회 발전을 위한 추가 서비스 및 이니셔티브가 제공되지 않은 것은 수년에 걸친 정부 개발 정책의 실패의 결과였는데, 많은 지역에서 호주의 지역사회 발전 고용 프로그램(CDEP) 조직이 주요 서비스 제공자가 되었고 약간의 경제적 보장과 개발을 제공하게 되었다.

호주의 지역사회 발전 고용 프로그램(CDEP)가 최고조에 달했던 2002년 NATSISS의 정보에 따르면, 이 제도는 다차원적 목표 달성을 이룬다(Altman and Klein, 2018: 137).

Altman, Gray and Levitus(2005)는 NATSISS 데이터를 사용하여 CDEP 참여자들이 복지급여 수급자들보다 평균적으로 주당 AU\$100를 더 벌었음을 보여준다. 아주 외딴 지역에서는 호주의 지역사회 발전 고용 프로그램(CDEP) 참여자의 90%가 주당 최소 15시간 이상 일했으며, 5명 중 1명은 35시간 이상 일을 한 것으로 나타나는데, 이는 노동시장의 부재를 감안할 때 상당한 고용 창출 결과였다. 동시에 외딴 지역의 호주의 지역사회 발전 고용 프로그램(CDEP) 참여자들은 정식 고용상태에 있는 사람들이나 실업자들보다 사냥과 낚시, 더 많은 의례 활동(ceremonial activity), 더 많은 여가 및 문화 단체 활동에 참여할 수 있었다. CDEP가 완벽한 제도는 아니었지만, 참여는 자발적이었고, 생산적이었으며, 정당성을 가졌고, 복지보다 훨씬 더 나은 지역사회 개발의 결과를 낳았다(Altman and Klein, 2018: 137).

제4절 노인일자리 정책과 참여소득

참여소득에 대한 검토가 한국의 노인일자리 정책에 주는 함의는 다음과 같다.

첫째, 노인일자리 정책이 담당하고 있는 소득보장, 사회참여 지원, 고용보장이라는 다차원적 성격을 보다 세분하는 방식의 정책이 필요하다고 할 때, 참여소득 성격의 도입은 노인의 사회참여 지원에 대하여 함의를 제공할 수 있다.

현재 노인일자리 정책은 ‘노인일자리 및 사회활동 지원’이라는 명칭을 사용하고 있음에도 불구하고, 노인의 소득보장을 위한 정책이라는 성격이 크다. 노동시장에서 은퇴한 연령층의 사람들을 대상으로 국가가 제공하는 소득보장 급여는 현금급여 방식이다. 고용보장 정책적 성격은 주로 노동시장에서 일을 할 수 있는 경제활동인구를 대상으로 하는 경우가 대부분이다. 그러므로 노인 빈곤율을 낮추고 소득을 보장하기 위한 정책은 현금급여 방식으로 제공되는 것이 사회보장 체계에서 보다 합리적이라 할 수 있다.

선진국 중 단연코 1위를 20년 이상 지속하고 있는 악명높은 현재의 한국의 노인 빈곤율은 어떤 방식으로든 해결해야 한다. 이를 위해서는 사회보험으로서의 국민연금의 성숙이 무엇보다 필요하지만, 이는 시간의 경과를 요한다. 1999년 전국민연금으로의 확대 이후 완전노령연금 수급권을 획득하는 사람들이 확대되고 기초연금의 도입 및 급여 확대가 이루어지면서 조금씩 개선되고 있기는 하지만, 한국의 노인 빈곤율은 여전히 높고, 국민연금의 사각지대가 넓어서 이 제도의 성숙만을 기대하기에는 요원한 상황이다.

보다 근본적인 현금 급여의 확대가 요구된다. 근로능력이 낮아진 사람들에게 여전히 근로조건부성 급여로 현금급여를 실시하는 방식은 사회보장 제도의 여러 목적과 기능을 고려할 때 효율성과 정당성을 확보하기가 쉽지 않다. 무조건적 현금 급여로 일차적인 소득보장 기능을 수행할 필요가 있다. 현재 논의되고 있는 기본소득의 도입을 고려해야 한다. 노인층을 위한 소득보장은 무조건적 기본소득과 기초연금, 사회보험, 공공부조의 다층적 시스템으로 확보할 필요가 있다.

현재 노인일자리 및 사회활동 지원 정책은 하나의 정책으로 여러 가지 기능을 수행해야 하기 때문에 여러 문제점과 한계가 제기된다. 일차적으로 소득보장 기능을 기본소득을 포함한 다층적 시스템으로 분리하고, 현재의 노인일자리 및 사회활동 지원 사업은 동 사업이 수행하고 있는 또다른 주요 기능인 사회활동에 대한 지원을 강화할 필요성이 제기된다.

이 지점에서 참여소득의 논거들이 함의를 제공한다. 참여소득이 기본소득에 대한 반대 혹은 기본소득으로 가는 뒷문(back door) 전략으로 주장이 되고 있지만, 기본소득은 ‘공유부 배당’으로서 참여소득과는 원리가 전혀 다르다는 점을 감안한다면, 돌봄노동, 자원봉사활동 등 현실에 존재하는 다양한 미충족 사회욕구(unmet social needs)를 사회적으로 유용한 활동(사회적으로 가치 있는 활동)의 활성화로 충족시키는 병행전략으로서 기본소득과 참여소득을 정책패키지의 형태로 충분히 고려할 수 있다(이건민, 2020). 단순히 노인의 소득보장을 지원하는 노인일자리 정책이 아니라, 노인 세대가 사회적으로 유의미한 활동에 참여하고, 이를 토대로 노인 세대의 사회적 네트워크 및 삶의 행복을 유지 및 증대시키고, ‘활동적 노화’를 국가가 지원할 필요가 있다.

둘째, 노인일자리 정책은 근로조건부 급여로서의 성격이 아니라, 사회 참여에 대한 지원으로서의 성격이 강화될 필요가 있다.

참여소득은 기본적으로 사회적으로 유의미한 활동을 활성화하자는 기획이다. 앞에서 살펴본 것처럼 참여소득은 다양한 이론적 배경과 다양한 방식의 구조화가 가능하다. 사회적으로 유의미한 활동의 활성화 전략 중 한 가지인 페레스 뮈노즈 방식의 시장에서의 미충족 욕구를 참여소득으로 환원하는 방식은 한계가 있다. 사회적으로 필요함에도 불구하고, 시장에서 이윤이 크지 않아 공급되지 않는 미충족 욕구는 낮은 임금(또는 최저임금)을 지급하는 참여소득이 아니라 국가가 적절한 임금과 적절한 인력을 통해 충분하게 공급할 필요가 있다. 참여소득은 사회적으로 유의미한 활동에 대한 사회 구성원의 자발적 참여를 전제하기 때문에 사회적으로 반드시 필요한 활동의 양을 충족시키기 어렵다.

그러므로 시장에서 공급되지 못한 사회적으로 미충족된 사회적 욕구 방식의 협의의 참여소득이 아니라, 사회적으로 유용한 활동에 대한 보다 광의의 참여소득을 기획할 필요가 있다. 특히 참여소득이 사회참여를 광범위하게 정의하고 집행은 느슨하게 한다면 기본소득과 닮게 되지만, 참여 요건을 협소하게 정의하고 집행은 강력하게 한다면 근로연계복지(workfare) 프로그램을 닮게 된다(Groot and van der Veen, 2000).

노인일자리 정책이 광의의 참여소득 방식으로 구성될 때, 근로연계복지 프로그램으로서가 아니라, 노인 세대의 다양하고 유의미한 사회참여를 지원하는 기획으로서 제 기능을 다하게 될 것이다.

셋째, 기후 위기 시대에 에너지 처리량을 늘리는 방식이 아닌, 생태적 사회참여를 고려할 필요가 있다.

코로나19가 가져온 유의미성이 있다고 한다면, 많은 사람들이 기후 위기 문제의 시급성을 피부로 느끼게 했다는 것이다. 전 지구적 차원에서 매우 시급하고, 과감하게 에너지 소비량을 줄이고 탄소 발자국을 줄이지 못하면 지구의 미래는 없다. 이 시기에 생산과 소비와 탄소배출을 늘리는 방식의 활동을 국가가 장려하거나 지원해서는 안 된다.

참여소득은 그런 의미에서 갖는 장점이 있다. 참여소득은 유급 노동을 줄이고, 재량 시간을 늘리며, 지역 사회에 기반한 활동들을 장려하는 방식의 구성을 가능하게 한다. 이러한 제도적 구성은 생태위기의 시기에 특히 주목할만하다. 현재까지 노인일자리 및 사회활동 지원 제도는 지역사회에 기반하여 수요처를 발굴하고 지역사회 유의미한 활동을 부단히 찾아내왔다. 생태적 활동, 특히 지역사회에 기반한 생태적 활동을 지원하는 방식, 이러한 형태의 참여를 기준으로 참여소득적 요소를 강화할 필요가 있다.

제 4 장

위드코로나 시대 새로운 고용보장 : 일자리보장제

제1절 일자리보장제 개념과 제도원리

제2절 일자리보장제에 대한 찬반을 넘어

제3절 해외 정책사례

제4절 노인일자리 정책과 연계 및 적용방안

4

제 4장 위드코로나 시대 새로운 << 고용보장 :일자리보장제

제1절 일자리보장제 개념과 제도원리

1. 일자리보장제의 특징

일자리보장(Job Guarantee) 개념은 일자리와 보장이라는 의미가 결합되어 있다. 보장(security)은 근심을 제거한다는 뜻을 나타내며, 사회보장(social security)은 개인이 스스로 욕구를 해결하지 못해 발생하는 사회적 위험을 없앤다는 의미가 담겨 있다. 예컨대 실업과 같은 소득 감소를 가져오는 사회적 위험을 제 3자가 개입해서 해결하는 접근방식을 넓은 의미에서 사회보장이라 할 수 있는데, 국가가 재원을 동원해 공식적으로 개입하는 것이다. 일자리보장은 국가가 일자리를 찾고자 하는 욕구를 가진 자에게 인위적으로 창출한 일자리를 제공하여 그러한 취업욕구를 해결하는 것을 의미한다(Tcherneva, 2020).

경기가 불안정해 지면 물가의 변동으로 실업이 늘어나고 총수요는 감소하게 된다. 정부의 총수요 관리정책의 목표는 물가안정과 완전고용에 있다. 재정지출을 확대를 하거나 통화공급을 늘리는 방식으로 정부는 총수요 변동에 대응하는데, 정부는 한국은행으로부터 자금대출을 통해 재정정책과 통화정책을 시행하기 때문에 두 가지 정책은 밀접한 관련성이 있다. 일자리 창출을 통해 총수요는 확대될 수 있지만 재정정책은 정부가 일자리를 직접 창출하는 정책수단을 우선시 하는 반면에 통화정책은 통화공급을 확대하여 민간부문에서 자발적으로 일자리가 확대되는 수단을 중요하게 여긴다.

정부가 직접 일자리를 제공해 비자발적 실업에 대응하는 일자리보장제는 경기역행적 재정정책이며, 민간부문의 총수요 수축으로 실직자에게 필요한 노동수요를 무한 탄력적으로 창출할 수 있다는 전제를 두고 있다. 일할 준비가 되어 있고 원하는 누구든지 일자리 기회를 제공한다는 점에서 ‘느슨한 완전고용(loose full employment)’을 추구하는 보편적 고용보장 프로그램이다(Mitchell & Wray, 2005).

1) 기본전제

또한 누구를 대상으로 어떤 일자리를 어떤 방식으로 보장할 것인지에 관한 일자리보장제의 기본전제는 다음과 같다.

첫째, 일자리보장제는 바닥에 있는 이들부터 고용(hire off the bottom)하는 방식이다. 즉 민간부문에서 일자리를 찾지 못하는 사람들, 즉 퇴직자, 장애인, 장기실업자, 여성, 청년 등 노동취약계층을 우선적으로 고용한다. 이 제도는 시장경제를 작동하기 위해 이들과 같은 선의의 피해자가 생길 수밖에 없다는 생각을 거부하고 노동시장에서 이들이 당면한 저임금, 고용불안, 차별, 빈곤 문제에 관심으로 갖고 직접 개입한다. 따라서 민간부문과 경쟁하거나 경쟁원리로 일자리의 기회를 제공하지 않는다.

둘째, 일자리보장제를 통한 창출된 일자리는 민간영역의 일자리와 구별된다. 특히 이윤 획득에 가장 큰 목적을 두고 있는 기업에 의지하지 않고 정부가 고용창출에 대한 직접적인 책임을 진다. 청년들을 위한 인턴형 일자리 외에는 대부분 공공부문 혹은 비영리조직에 의해 제공되는 일자리이며, 민간시장 영역과 경쟁이 발생하지 않는 공공서비스 고용에 치중된다. 민간부문에서는 노동자의 능력과 필요에 부합하지 않는 일자리가 창출될 가능성이 없지만 일자리보장제는 개인의 능력에 맞춰 일자리 수요가 발생하는 것이 아니라 공동체의 필요에 의해 구직자보다 많은 공공부문의 일자리 수요가 창출된다. 예를 들면, 노인돌봄, 환경계획, 비영리 커뮤니티 활동, 사회서비스 등 사회적으로 유용한 일을 활성화 하는데 긍정적 영향을 미친다(Tcherneva & Wray, 2005).

셋째, 일자리보장제에서 제공하는 일자리는 근로연계복지 프로그램(workfare) 일자리와 성격이 다르다. 자산조사에 기초한 선별적 복지급여 수급자격을 조건으로 강제적으로 부과된 근로가 아니다. 원칙적으로 일자리보장제는 참여자의 자발성에 기초한 노동에 대한 대가로서 급여를 제공하며, 성별, 소득상태, 취업상태에 상관없이 모두가 참여할 수 있는 보편적인 프로그램으로 특성을 지닌다. 또한 근로연계복지는 저임금 민간 일자리에 진입하도록 노동의

의무를 강제화 하는 경제적 유인이 있지만 일자리보장제는 민간부문에서 일자리 기회를 얻지 못하는 비자발적 실업자에게 괜찮은 수준의 임금을 보장한다는 측면에서 차이가 있다 (Harvey, 2005).

넷째, 일자리보장제의 권리적 성격은 노동권이다. 즉 일자리보장제의 핵심 정책수단으로서 일자리는 헌법 상 기본권으로 보장하는 노동권(right to employment)의 실현방식이며, 이러한 노동권은 세계인권선언(universal declaration of human rights), 권리장전에서 국가의 책무로 규정한 내용과 관련된다. 일자리보장제 지지자들 내에서도 일할 권리를 인식하는 관점은 차이를 보이는데, 사회 정의론에 입각한 인식(Wray and Forstater, 2004), 근본적인 인권이나 자연권으로 보는 관점(Harvey, 1989; Burgess and Mitchell, 1998), 실업의 경제적 비용(Sen, 1999), 사회적 비용(William, 2004)에 입각한 인식으로 다양하다. 하지만 노동권을 실현하는 방식은 고용창출인데, 고용은 현실적으로 기업에 의존하고 있기 때문에 실질적 권리 보장에서 한계가 있다.

2) 일할 권리(right to work)

일은 창의성, 분석적 사고, 육체적 또는 정신적 소질을 결합하는 모든 활동이다(Perez, 2003). 따라서 일의 가치는 직업과 소득을 확보하는 임금고용(wage employment)에 국한되지 않는다. 일을 통해서 사회적 관계를 쌓고, 자존감을 회복하고, 자아실현을 위해 도전할 수 있다. 이러한 측면에서 일할 권리를 보장하는 것은 사회의 구성원으로서 관계를 맺고 능력을 발전시키는 기회를 제공하기 위해 중요하다. 기본소득 지지자는 일할 권리에 대해 임금고용(wage employment)에 초점을 둔 유급 일자리라는 인식을 거부하는 대신에 스스로 선택한 직업을 추구할 수 있는 권리라는 입장에서 서 있다(Standing, 2002a: 255-261). 그래서 누구든지 일을 강요받지 않을 자유가 있으며, 그러한 선택을 하더라도 적절한 소득을 보장받는 것이 마땅하다고 여긴다.

세계인권선언 제23조에는 일자리보장제의 근거가 되는 일할 권리에 대해 구체화 되어 있다(Watts, 2002). 첫째는 유급 고용(paying job)에 대한 권리를 보장하며, 이러한 조건은 부족한 일자리를 놓고 경쟁하는 권리와는 대조된다. 둘째는 정당하고 유리한 근로 조건을 제공하고, 인간 존엄성에 부합하면서 생존에 필요한 임금을 충분히 지급하는 권리이다. 셋째는 할당된 일자리가 아닌 자유롭게 선택한 일자리를 수행할 수 있는 권리이다. 넷째는 노동에 대한 차별이 없도록 '동일노동 동일임금'(equal pay for equal work)을 보장하는

권리이다. 끝으로 근로자가 자신의 이익을 보호하기 위해 노조를 결성하고 가입할 수 있는 권리이다.

일자리보장제는 유엔 세계인권선언에 명시된 자발적 노동과 생존을 위한 일정한 조건을 갖춘 유급 고용보장을 지향한다. 하지만 기본소득 지지자들은 이와 같은 일할 권리에 대해 비판적 입장을 취하고 있다. 최후의 고용주(employer of last resort)로서 국가가 모든 시민에게 일을 보장한다면 그렇게 제안된 일은 자유롭게 선택할 수 없기 때문에 일할 권리와 일할 의무는 명확히 구분되지 않는다고 비판한다. 즉 국가가 일할 권리를 실현하기 위해서 필연적으로 노동의 의무를 부여할 수 밖에 없다는 것이다(Kildal, 1998: 69, Standing, 2002: 255).

하지만 일자리보장제에서 주장하는 일할 권리는 워크페어 정책에서 조건화 된 일할 의무(the duty to work)와 전혀 다르다. 기본소득 지지자들과 마찬가지로 일자리보장제 지지자들도 사회적 급부를 제공하는 조건으로 일자리를 정책수단으로 동원하는 접근을 거부하기 때문이다. 유급 고용(paid employment)을 원하는 모든 이들에게 일할 기회를 얻을 있도록 하는 것이 목표이지 일할 의무를 부과하면서 일할 권리를 보장하는 것을 주장하지 않는다(Harvey, 2005). 또한 유급고용을 원하지 않는 사람들에게 소득을 보장하는 문제는 일자리보장제가 관여할 영역이 아니라고 보고 있다.

2. 일자리보장제의 목적 : 완충재고(buffer stock)와 완전고용

일자리보장제는 정부가 직접 창출한 일자리를 제공함으로써 물가안정을 꾀하는 완충재고 목적과 비자발적 실업을 제거하는 완전고용 달성을 목적으로 한다.

1) 경제의 자동 안정화 장치로 기능

일자리보장제는 과잉 노동력에게 고정된 기본 임금(최저임금, 생활임금 수준)을 적용한 일자리를 공급하는 접근방식을 통해 전반적인 물가수준을 안정화 시키는 완충재고 역할을 한다. 농산물 가격지원제도가 완충재고 프로그램의 대표적인 예가 될 수 있다(Mitchell, 1998). 만약에 특정 농산물 수요가 급격하게 감소하면 정부는 미리 정한 가격으로 잉여 농산물을 저장해 두었다가 다시 수요가 회복될 시점에 현물을 방출하면 가격이 떨어지는 것을 막을 수 있는데 노동도 그러한 기능이 가능하다. 이러한 원리와 마찬가지로 고정된 임금이 설정된 일자리보장제는 경기침체로 인해 대규모 실업이 발생되어 임금과 총수요가 떨어질 경우 물가를 안정시키는 역할을 한다. 일자리보장제의 이러한 경기조정적 안정화 기능은 공공고용과 민간고용의 상호 보완적 기능을 통해 자동적으로 작동하게 되는데, 민간고용이 줄어들면 공공부문의 고용이 증가하게 되며, 반대 방향으로도 고용이동이 발생된다.

2) 경기순환적 실업과 구조적 실업 해소

일자리보장제 지지자는 실업을 사회에서 제거해야 할 구조적 문제로 본다. 주류 경제학자들이 실업을 자연적 현상으로 이해하거나 개인이 해결해야 할 책임으로 보는 관점을 비판한다. 무엇보다 실업의 사회경제적 비용과 부정적 효과를 주목하며 반드시 해결해야 할 사회적 문제로 실업문제를 인식한다.

반면에 주류 경제학자들은 경제의 원활한 작동을 위해 자연적 실업수준은 유지될 필요가 있다는 전제를 두고 ‘인플레이션이 발생되지 않는 안정된 수준의 실업률’(Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment : NAIRU)이라는 개념을 사용한다.⁴⁾ 대다수 경제학자들이 낮은 실업률을 우려하는 근본적 이유는 노동시장에서 기업이 노동인력을 유입하기 힘든 여건이 조성되면 임금을 인상시켜 결국 물가상승으로 이어지기 때문이다.

4) 이렇게 인플레이션에 영향을 미치지 않는 실업률을 ‘자연실업률’(natural rate of unemployment)이라 부른다.

신고전파 경제학자들은 물가와 실업률 간에는 역의 관계를 설명하는 필립스 곡선(Philps curve)을 증명하는 실증연구들을 근거로 들어 명목 임금상승률이 높으면 실업률이 낮아진다고 주장한다. 하지만 실업과 물가상승 간의 인과관계를 밝히지 못하였고(Klein, 2017; Fleming, 2017), 중앙은행의 NAIRU 추정치를 통해 물가상승을 통제하는 정책도 그다지 효과적이지 않다(Tcherneva, 2020). 세계적으로 중앙은행이 제시하는 바람직한 물가상승률은 연간 3%인데, 이 수준이 초과한 물가상승률이 경제성장에 부정적 영향을 미친다는 경험적 연구결과를 확인하기가 어렵다(Epstein & Yeldan, 2008; Tatliyer, 2017; 전용복, 2021 재인용).

한국은행에 발표한 보고서에 따르면, 우리나라에서는 금융위기 이후 자연실업률은 2011년 3.3%에서 2020년 3.9%까지 증가 추세를 보였는데, 이와 같은 변화는 단기적·마찰적(frictional) 실업보다는 장기적·구조적(frictional) 실업의 증가에 따른 것이었고, 장기실업자 증가 추세와 물가와와의 관계는 유의하게 나타나지 않아 필립스 곡선 관계뿐만 아니라 이를 기반한 추정치의 불확실성도 높다(오삼일·이종하·안희주, 2021). 이러한 연구결과를 볼 때 중앙은행이 자연실업률을 물가상승을 막는 수단으로 활용하는 접근방식은 오히려 실업을 악화시키는 결과를 초래할 수 있을 것이다.

3) 두 갈래

일자리보장제는 현대화폐론(Modern Monetary Theory: MMT)에 뿌리를 내리고 있는 최종고용주 프로그램(employer of last resort)과 정부가 공공서비스를 제공할 목적으로 재정을 투입하여 직접 일자리를 창출하는 공공서비스 고용(Public Service Employment) 프로그램으로 구분된다(Harvey, 1989; 금민, 2020: 248). 그런데 이 두 개념은 동일한 이론적 계보에서 출현되었다기보다 최종고용주 프로그램의 실현된 형태로서 공공서비스 고용 프로그램을 이해하는 것이 바람직하다. 최종고용주 프로그램은 주권통화의 작동원리를 설명한 현대화폐론을 정당화 하는 핵심 정책이며, 공공서비스 고용(Public Service Employment) 프로그램은 소득유지 및 증가, 경기 변동적 실업 흡수, 취약집단 및 장기 실업인구의 노동인구로 재편입 등 다양한 목적으로 수 세기 동안 시행해 왔던 직접 일자리 창출 정책의 한 형태이다.

(1) 최종고용주 프로그램(employer of last resort)

현대화폐론(Modern Monetary Theory: MMT)은 정부가 완전고용 달성을 위해 적극적인 재정정책을 시행해야 한다는 거시경제 이론이다.⁵⁾ 정부의 재정구조는 수입을 기반으로 지출을 행하는 가계나 기업과 재정부운 측면에서 다르기 때문에 주권통화를 보유한 국가는 독점적으로 화폐를 발행할 수 있는 권한을 이용하여 재정지출 능력을 확보할 수 있다(래덜레이, 2017). 현대화폐론자는 경기침체로 인해 실업의 위기가 확산될 때 정부의 화폐창출 능력을 적극적으로 활용해야 한다는 기본명제에 입각해 공공의 목적을 달성하기 위한 화폐창출이 부족하면 위기상황을 적절하게 대응하지 못한다는 문제인식을 갖고 있다. 주권국가는 자국의 통화로 지급 불능상태에 빠질 수 없고, 오히려 화폐 창출로 발생된 정부의 부채는 비정부 부문의 금융자산이 된다.

실업문제를 해결하기 위해 일자리보장제를 가장 중요한 정책으로 내세우고 있는 현대화폐론 이론가들은 일자리보장제의 재정적 제약을 설정하지 않는다. 이들은 일자리보장제를 최종 고용주 프로그램으로 일컫는데, 그 이유는 정부가 민간부문에서 일자리를 구하지 못한 사람들에게 직접 일자리를 제공하는 프로그램이기 때문이다(금민, 2020). 최종 고용주인 국가는 일할 의사가 있는 사람에게 누구든지 제한 없는 노동수요를 창출할 수 있으며, 완전고용을 달성하기에 적절한 수준의 재정지출을 감행할 수 있는 능력을 가지고 있다(Minsky, 1986). 경기에 따라 변동하는 민간고용과 정부의 재정투입은 부적(-)관계에서 이루어지는데, 민간에서 고용이 줄어들면 정부는 재정지출을 늘리는 반면 민간에서 고용이 증가하면 재정지출을 줄이게 된다.

그런데 경제의 주기적 변동(cyclical fluctuation)에 따른 완충재고(buffer stock) 기능을 하는 이 제도의 지속 가능성에 대해 의문이 제기될 수 있다. 이와 같은 의문제기는 노동력에 대한 민간수요가 크게 증가할 때 일시적으로 일자리보장제에 진입한 근로자들이 대거 민간 노동시장에 재진입 하게 되면 원활한 제도운영이 어려워진다는 염려에서 비롯된 것이다.

5) 민스키(Hyman Minsky)는 현대화폐론을 주창자인데, 그의 제자인 레이(Randall Wray)는 캔자스시티 미주리대학과 바드대학의 제롬 레비 경제연구소(Jerome Levy Economics Institute)를 중심으로 현대화폐론을 배경으로 한 일자리보장제를 발전시켰다(금민, 2020: 248). 한편 미국 럿거스대학 법학 교수인 하비(Philip Harvey)는 일자리 보장의 타당성을 주장하며 공공서비스 고용(Public Service Employment)이라는 용어를 사용하였다(금민, 2020: 249). 기본소득에 대한 입장 차이에서 현대화폐론자의 일자리보장제와 하비가 제안한 PSE 프로그램은 다른 의미를 가진다. 현대화폐론자와 달리, 하비는 기본소득을 지지하면서 PSE 프로그램을 제안하였는데, 그가 설명한 PSE 정책은 다양한 목적으로 수행되고 있는 모든 프로그램 형태를 포괄한 것은 아니다.

왜냐하면 총수요에 따라 일자리보장제의 규모는 정해지는데 총수요가 낮으면 공공에서 흡수하는 풀(pool)이 커질 수 있지만 총수요가 확대되면 민간부문 고용이 확대되면서 이 제도의 일자리를 희망하는 사람들이 줄어들기 때문이다. 하지만 일자리보장제 고용인원이 없을 정도로 총수요가 높은 상황을 예상하기가 어렵고 실제 경제의 주기적 변동이 크지 않다(Mitchell & Wray, 2005).

현대화폐론자들은 통화발행 권한과 공급에 대한 통제력을 가진 정부가 독점적 통화주권을 이용해, 사회적으로 필요한 노동을 창출할 수 있다고 주장한다. 필요하다면 근로자를 채용한 민간기업의 재원을 일부 활용할 수도 있지만 중앙정부는 임금, 복지급여, 행정비용, 인프라 비용 등 일자리 창출을 위한 재원을 부담하는 역할을 담당하고, 지방정부는 채용과 인력관리 업무를 수행한다.

국가는 모범 고용주(model employer)로서 민간부문에 좋은 근로환경을 만드는 견인차 역할을 한다. 민간부문에서 창출된 생활임금 이하의 저임금 일자리는 공공부문 일자리와 경쟁관계에 놓여서 개선의 압박을 받게 된다. 공공부문의 일자리가 민간부문에 긍정적인 영향력을 미치기 위해서는 정부가 표준화 된 근로조건을 설정할 필요가 있다. 최소한의 인간다운 삶을 보장받는 근로조건을 마련하는 것이 좋은 일자리의 선결조건이다.

일자리보장제의 근로소득은 수요를 진작시켜 경제에 활력을 부여할 뿐만 아니라 민간부문의 성장과 고용을 증가시키는 효과를 기대할 수 있다(Tcherneva, 2020). 임금수준에 대해서 일자리보장제 지지자들 내에서도 견해 차이가 있는데, 최종 고용주 프로그램 지지자들은 최저임금 이상의 임금수준을 전제로 하고 있다(Wray, 1998, 2:00; Mitchell and Watts, 1997; Mosler, 1997; Cowling, Mitchell and Watts, 2003). 최저임금 이상의 임금수준으로 고정된 일자리는 경기변동에 따라 발생된 일자리 갭의 변화에 맞춰 공급량을 자동적으로 조정하는 기능을 하기 때문이다.

(2) 공공서비스 고용(Public Service Employment)

공공서비스 고용 프로그램(Public Service Employment)은 직접 일자리 창출(direct job creation) 정책이다. Ellwood and Welty(1999)는 경기부양책으로 대규모 실업발생에 대응하거나, 취약 노동계층의 고용 및 소득보장을 제공하거나, 공공부조의 디스인센티브를 강화를 목적으로 PSE 프로그램을 유형화하였다. 하지만 일자리보장제와 동일시 되는 공공서비스 고용 프로그램은 이러한 모든 유형의 직접 일자리 프로그램들이 포함된다고 볼 수 없다. 특히 일할 준비가 갖추어져 있고, 일할 의사가 있는 개인들에게 일할 권리를 제공하고자 하는 일자리보장제의 취지를 고려하면, 공공부조 수급자에게 강제적인 근로조건을 부여하는 직접 일자리 프로그램은 일자리보장제와 무관한 PSE 프로그램으로 보는 것이 적합하다.

직접 일자리 창출 전략은 기본소득 지지자들에게 거센 비판을 받고 있는데, 그 내용은 프로그램 운영비용과 행정의 복잡성, 양질의 일자리에 관한 것이다.

첫째, 직접일자리 창출 프로그램에 소요되는 비용이 너무 많고 행정적 복잡성 때문에 비효율적이라고 비판한다. 먼저 빈곤 해소를 위해 공적인 영역에서 고용하는 것은 임금뿐만 아니라 감독, 원자재, 운송, 계획 수립 등 간접비용(overhead costs)이 크게 든다(Widerquist and Lewis, 1997: 28, Noguera and Raventos, 2002: 15). 하지만 하비는 이와 같은 공공서비스 고용 프로그램의 총비용에 대해 과대평가 되고 있는 측면을 지적하였다(Harvey, 2002, 2005). 일자리보장제는 비자발적 실업자에게만 비용이 투입되므로 총비용이 크지 않고 간접비용에는 참여자의 납세로 인해 순비용(net cost)이 감소한다는 사실을 고려하지 않고 있다. 하비는 미국에서 직접 일자리 창출과 일할 수 없는 이들을 위한 소득보장 프로그램을 합한 비용이 기본소득을 도입하는 데 필요한 비용보다 1조 7천억 달러(1999년 기준)가 더 소요될 것으로 주장하였다(Harvey, 2003).

한편 일자리보장제를 시행하려면 정부가 개입하는 업무가 너무 많고 행정적으로 복잡한 것을 비판한다. 일자리 창출 업무의 특성상 대규모의 행정관리 활동과 이를 수행할 수 있는 조직체계를 수반하지 않을 수 없다. 일자리보장제는 적절한 관리 운영체계를 갖출 필요가 있음을 인정하지만 권위주의적 체계를 구축하지 않고서는 이 제도를 통한 일할 권리를 보장하기 어렵다는 주장(Widerquist and Lewis, 1997: 29, Noguera and Raventos, 2002: 15)은 바람직하지 않다. 권위주의적인지, 민주주의적인지 그 차이는 제도 내용보다는 조직문화에서 비롯되는 문제이기 때문에 일자리보장제를 권위주의체계에 걸맞는 제도라고 비판하는 것은 많은 선진 국가에서 실시하고 있는 유사한 프로그램을 설명하기에 적절하지

않다.

둘째, 직접 일자리정책을 통해 창출되는 일자리의 질이 낮다는 비판이다(Sawyer, 2003; 금민, 2020). 이러한 비판에서 발견되는 공통점은 정부에서 창출되는 일자리는 좋지 않은 일자리라는 부정적 인식이다. 좋은 일자리(good job)는 경제적 보상, 사회적 지위, 직무만족도 등 다차원적 조건을 포함한 개념이다(방하남·이상호, 2006). 직업상실에 대한 객관적 위험이 높거나 주관적 불안감이 높을수록 고용불안정이 커질 수 있으며(이시균·이주현, 2008), 이러한 조건은 좋은 일자리에 부합하지 않는다. 일자리보장제는 고정된 최저임금 혹은 생활임금(living wage) 수준의 최소 기준을 제시하고 있지만 그 이상의 임금수준 설정도 가능하다. 하비(Harvey, 2005)나 체르네바(Tcherneva, 2007)는 공공 부문이나 민간부문의 최저 기준에 밑도는 일자리보다 높은 수준의 적절한(decent) 근로 조건을 제안하고 있다.

일자리보장제는 양질의 일(decent work)을 지향하며, 민간부문의 일자리보다 열등한 조건의 일자리를 상정하지 않는다(Harvey, 2005). 일을 원하는 모든 사람에게 자신이 선택하는 일을 할 수 있도록 일할 권리를 보장하고, 민간 부문의 일자리 이동을 강제하지 않는다. 프로그램 참여와 마찬가지로 이탈을 강제하지 않기 때문에 민간부문 혹은 다른 공공부문에 선택할 더 좋은 일자리가 없다면 일자리보장제 내에서 고용보장(employment security)이 가능하다. 또한 적절한 임금수준이 전제된 고용보장뿐만 아니라 의료, 교육, 돌봄 등 다른 복지급여 패키지를 결합해 근로자의 사회보장을 강화하는 것에도 관심이 높다.

3. 실행방안

1) 자발적 활동

일자리보장제는 노동에 내재된 다양한 가치에 주목한다. 노동은 기본적으로 생존을 위해 재화를 획득하는 수단이지만, 인간은 이러한 노동을 통해 외부 환경을 변화 시켜 나가면서 개인의 삶을 바꿔 나간다. 인간은 노동을 하면서 단순한 생계를 마련하는 목적 외에도 일을 통해 자존감을 세우고, 사회 공동체에 속하여 사회적 관계를 형성하고, 자아를 실현한다. 즉 노동은 사적인 영역과 공적인 영역, 생산적 영역과 비생산적 영역을 아우르는 사회활동이다. 따라서 이러한 의미를 감안해 노동의 가치는 총체적으로 판단해야 한다(심현주, 2019).

또한 일자리보장제는 노동의 자율성에 기반해 있다. 일자리보장제 프로그램으로 행하여지는 노동이 자발적인지, 강제적인지 여부는 제도의 본질적 특성에 관한 문제이다. 호혜성의 원칙에 입각한 노동윤리를 제도적 규범으로 정하지 않는 것이 이 제도의 중요한 특징이다. 이와 같은 측면에서 일자리보장제는 사회적 급부를 받기 위해 노동의무를 강제하는 근로연계 복지제도와 확연하게 다른 제도이다. 따라서 자신의 선택과 목적에 따라 자유롭게 참여할 수 있기 때문에 호혜성의 원칙으로 운영되는 낙인감, 복지의존 등의 부작용을 초래하지 않고 제도의 목적이 유급노동을 제공하는 것이지 복지급여를 제공하는 것이 아니기 때문에 노동을 제공하지 않더라도 복지급여를 지속적으로 제공한다(Wray, 2018).

스탠딩은 모든 이들에게 일자리를 보장할 경우 생산성이 낮은 자에 대한 해고가 어려울 뿐만 아니라 자발적 동기를 저해하며 기술혁신을 가로막는 장애가 될 것이라고 비판하였다(Standing, 2012). 그는 실업자에게 적합하지 않은 일자리를 제시해 이를 거부할 경우 자발적 실업이 발생할 수 밖에 없고 그렇게 되면 급여를 받을 수 없게 되어 공급과 수요의 미스매칭 문제가 발생된다는 점을 지적한다(Standing, 2012). 또한 정부의 직접 일자리 창출 정책은 강제적·자선적이며, 사회적 낙인효과를 초래함은 물론 간접비용 때문에 소득보장 프로그램 보다 더 많은 비용이 든다는 비판을 받고 있다(Kildal, 1998: 69 ; Noguera and Raventos, 2002: 16-17).

이러한 비판에도 불구하고 일자리보장제는 불안정한 노동시장의 변화에 실업문제에 대응해 일자리를 희망하는 사람이면 누구든지 일할 권리를 보장받을 수 있는 보편적인 프로그램으로서 주목받고 있다. 경력, 인종, 연령, 성별 등 인적 특성과 관계가 없고 그리고 거주지역이 어디든지 노동권이라는 시민권적 권리에 기초하여 노동능력이나 자산조사 없이도 이 프로그램에 참여할 수 있다(Tcherneva, 2012).

2) 공공 서비스 고용(Public Service Employment)과 사회적 생산성

일자리보장제는 공공 서비스 고용에 초점을 두고 민간 경제 활동과 경쟁하지 않는다(Tcherneva, 2021). 직접 일자리 창출(direct job creation) 프로그램은 민간시장에서 수요를 충족하지 못해 발생된 일자리 갭(job gap)을 적극적으로 해결하는 방안으로서 운영해 왔다. 일자리의 공백이 생기는 이유는 실업자에게 제공할 일이 부족한 시장의 실패 때문이며, 정부는 공공고용(public employment)을 통해 비자발적 실업을 해결하고자 한다.

일자리 부족문제는 새로운 일자리를 충분히 창출해야만 해결될 수 있을 것이다. 고용주 혹은 근로자에게 경제적 보상을 제공하여 저임금 고용에 대한 수용력을 높이는 방식으로 유급 고용 가능성을 높이거나 양질의 일자리를 확대하는 효과는 한계가 있다. 경제적 보상정책은 고용주에게 임금을 낮추는 유인이 생겨 양질의 일자리가 줄어드는 결과를 초래할 수도 있다(Harvey, 2005). 새로운 일자리 창출은 유보임금(reservation wage)을 낮추는 접근만으로 충분하지 않고 민간시장이 존재하는 않는 상황에서 즉각적이면서 직접적인 해결방식이 필요하다.

노동의 가치를 단순히 시장의 가치로만 평가하는 것은 일자리보장제 근로자의 생산성 이해에 한계가 있다. 생산성은 생산활동에 투입된 경제적 자원, 즉 재화와 용역에 대한 경제적 효과를 보여주는 지표이다. 하지만 일자리보장제를 통해 투입되는 노동은 경제적 가치뿐만 아니라 사회적 가치를 동시에 추구하는 여러 활동들이 포함된다. 사회적 가치는 “공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치”로 정의되며, 공동체가 공유하고 있는 공동의 관심사를 의미한다(배성호·신수진, 2020). 경제적 가치만으로 보면 생산성이 ‘제로’에 가깝더라도 공동체 차원에서 높은 이익이 되는 사회적 생산성을 추구하기에 일자리보장제가 적합하다.

하지만 일자리보장제는 생산성 측면에서 많은 의심을 받고 있다. 소여(Sawyer, 2003)는 이 제도는 두 가지 측면에서 실업문제를 저고용(underemployment), 즉 불완전고용이 발생할 수밖에 없다는 점에서 비판하였다. ILO(1966)에서는 불완전 고용상태를 근로시간이 충분히 충족되지 않는 가시적 불완전성(visible underemployment)과 근로자가 자신의 기술을 온전하게 사용하지 않는 상태를 ‘비가시적 불완전 고용’(invisible underemployment)으로 정의하였는데, 소여는 이 개념으로 일자리보장제 근로자는 맡은 업무가 자신이 원하는 만큼의 근로시간을 투입하지 못하게 되어 가시적 불안전 고용 문제가 생기고, 일자리보장제 근로가 아닌 다른 곳에서 일하였을 때보다 생산성이 낮은 경우에 비가시적

불완전 고용이 발생된다고 설명한다. 소여(Sawyer, 2003 ; 897)는 만일 일자리보장제 근로조건이 더 많은 근로시간을 희망하는 근로를 제공하지 못하는 상황이거나, 전문직 능력에 부합하는 일자리를 제공하지 못할 경우에 불완전 고용이 커져 생산성이 떨어질 수밖에 없다는 것이다. 소여의 이런 비판은 일자리보장제가 프로젝트별로 시간이나 근로조건에 대해 유연한 방식을 취할 수 있음을 간과하고 있다. 또한 기술이나 인적자본이 맞지 않은 사람들인 민간부문에서 일자리를 찾지 못해 일자리보장제 근로를 하게 된 경우는 이들의 취업은 일시적이거나 기회가 되면 민간부문으로 이동할 가능성이 높기 때문에 비가시적 불완전고용 문제도 크지 않을 것이다.

또한 한계생산성 이론에 입각해 일자리보장제 근로자는 임금수준에 비해 낮은 생산물을 산출한다고 비판한다(Sawyer, 2003). 하지만 노동의 한계생산물은 곧 근로자의 임금으로 나타나는데, 생산물의 가치를 시장적 가치로만 치환할 경우 일자리보장제 근로가 창출하는 사회적 가치를 제대로 인식하지 못하게 된다. 이러한 비판적 관점과 달리 일자리보장제는 다양한 활동을 통해 사회적 생산성 향상을 가져올 수 있다(Mitchell et al, 2005). 일자리보장제에서 수행하는 다양한 프로젝트는 지역사회의 욕구와 연계된 재화와 서비스를 생산하기 때문이다.

민간부문이 스스로 할 수 없는 미충족 욕구가 존재하는 것은 주로 환경적 요인과 핵심 공공 서비스에 투자하지 않아 발생하는 문제이다(Tcherneva, 2020). 예컨대, 물, 토양, 공기 등 환경회복과 보존을 위한 환경친화적 활동은 지역사회에서 필요에 맞춰 민간부문이 스스로 수행하기가 어려운데, 이런 공동체의 욕구에 대해 일자리보장제는 유용한 정책수단이 될 수 있다. 그리고 현재 경제에서 상당한 부분을 차지하고 있는 양육과 재생산의 일을 수행하는 돌봄 노동에 일자리보장제의 장점을 결합하기에 적절하다.

또한 시장가치로 평가하지 못하는 사회적 가치를 갖는 많은 활동들이 포함될 수 있으며 여가와 같은 활동까지 확장될 수 있는 개념들을 갖추고 있다. 체르네바는 환경, 사람, 지역공동체를 돌보는 일에 일자리보장제를 적용할 수 있는 다양한 예시를 제시하였다(Tcherneva, 2020). 기존에 실행되고 있는 사례도 있지만 대부분 인력과 재원이 부족하여 서비스 공급이 충분치 않은 상황이어서 일자리보장제를 통해 부족한 서비스를 보충할 수 있다고 보았다.

〈표 4-1〉 Tcherneva의 일자리 보장제 적용 예시

구분	일자리 보장제 적용 예시
환경 돌봄 프로젝트	도심 나무심기, 홍수예방, 생태조사, 멸종위기 생물 모니터링, 나무심기, 공원 보존과 재생, 침입성 식물제거, 지역 어장 구축 등
사람 돌봄 프로젝트	노인돌봄, 방과후 학교, 환자나 장애인 음식배달 서비스, 위기청소년·퇴역군인·출소자·장애인을 위한 특별 프로그램, 젊은 엄마들을 위한 건강 인지 프로그램, 학교와 지역 도서관의 자기계발 강좌, 종일반 아동돌봄, 운동 코치, 호스피스 노동자, 도서관 사서 보조 등
지역 공동체 돌봄	공터 청소, 버려진 자원 개간, 소규모 인프라 시설 건설 및 복원, 학교 정원 만들기, 도시 농업, 공동작업실, 태양광 패널 설치, 공구 도서관, 각종 강좌, 놀이터 만들기, 역사 유적지 복원, 마을 극장 조직, 카풀 프로그램, 재활용, 물 재사용과 집수 시설 건설, 음식물 쓰레기 프로그램, 이야기 역사 프로그램, 도시농장 등

자료 : Tcherneva, 2020에서 정리

3) '임금+사회보장' 패키지

일자리보장제의 기본적인 급여는 균등한 시간당 임금과 급여 패키지(package of benefits)로 구성된다. 고정된 시간당 임금은 일자리보장제의 완충재고 기능, 즉 물가안정 목적과 관련된 중요한 이슈이다. 이 제도의 지지자들은 공공부문에서 정한 임금단위로 균일하게 적용되는 기본임금은 화폐가치의 닳으로 기능하여 물가안정 장치로 작동할 수 있게 된다고 주장한다.

우선 임금수준은 기본적으로 생활임금(living wage)과 적절한(decent) 근로조건을 제공하는 것을 상정하고 있다. 하비(Harvey)는 급여의 수준에 대해 '생활임금 수준' 이상을 전제로 제안하였는데, 이는 최저임금을 견인하는 역할을 하게 된다. 체르네바의 주장은 미국에서 일자리보장제 임금을 시간당 15달러로 설정하면 물가를 안정시키고 임금을 떠받치는 효과가 있다고 주장한다(Tcherneva, 2021).⁶⁾

또한 일자리보장제는 사회 안전망을 강화하는 역할을 한다(Harvey, 2005; Tcherneva, 2021). 일자리보장제 참여자에게 고정적인 임금과 더불어 의료보험 및 사회보험 가입, 보

6) ELR 임금은 최저임금을 결정하듯이 정치적 과정을 거치게 되는데, 물가가 임금단위에 비해 상승하거나 하락할 경우 일자리보장제의 임금에 대한 정치적 압력이 작용할 수 있다.

육 서비스, 사회보장제 가입, 유급휴가 및 병가 등 각종 사회보장 혜택을 제공한다. 하지만 이러한 사회보장 급여는 참여자에게 부가적으로 제공되며 근로의 조건과 급여수급 자격을 연동하는 방식을 취하지 않는다. 참여자가 원하는 경우 일을 언제든지 그만둘 수 있지만 복지급여 자격은 고용상태와 무관하게 유지될 수 있다. 한편 유급고용을 원하지 않는 사람의 소득지원은 일자리보장제가 아닌 소득보장 프로그램에서 다룰 문제이다(Harvey, 2005). 프로그램으로 구성된 일자리 자체도 공공 서비스를 확대하는 데 기여할 수 있다. 예를 들어, 아동, 노인, 장애인, 가족 등 돌봄 노동과 연계된 일자리는 일자리보장 프로그램으로 활성화 할 수 있는 중요한 공공 서비스 영역이다(Tcherneva, 2021).

4) 분권적 방식의 프로그램 운영

일자리보장제는 중앙정부가 예산을 제공하지만 분권적 방식으로 프로그램을 운영한다(Tcherneva, 2021). 일자리보장 프로그램을 통해 창출된 일자리는 지역공동체의 충족되지 않은 욕구나 지역문제 해결을 위해 기획된 결과물이다. 즉 주정부 및 시정부, 비영리 단체, 사회적 기업, 협동조합 등 다양한 주체들이 기획한 프로젝트를 승인 받아서 운영한다(Tcherneva, 2021). 1930년대 미국의 뉴딜정책은 대규모 공공 서비스 고용 사업이었지만 지역사회 문제해결을 위한 기획하는 프로젝트는 대규모 인프라를 구축하지 않아도 운영될 수 있는 소규모 프로그램이다. 예컨대 아르헨티나에서 2001년에 시작된 가장 고용 계획(Plan Jefes)은 지역공동체를 위한 소규모 프로그램에 집중되어 있다.

제2절 일자리보장제에 대한 찬반을 넘어

진정한 자유의 최소극대화(miximin real freedom)을 달성하는 최선의 정책수단으로 기본소득을 지지하고 있는 바레이스(Van Parijs, 1995:126)는 관대한 기본소득이 일할 권리를 대체할 수 있지만 직접 일자리 창출이 그러한 권리를 적절하게 보장하는 정책수단이라고 인정한다. 하지만 일할 권리를 보장하는 정책들이 기본소득의 최대치를 감소시키고 유급 노동을 선호하는 이들에게 자원배분이 불평등하게 이루어질 수 있다는 이유 때문에 반대한다. 스탠딩(Standing, 2002)은 일할 의무(예: 워크페어 정책)와 일할 권리에 대해 비판적 입장을 취했는데, 고용주와 피고용주 간의 불평등한 권력관계에서 일할 권리를 통한 이익을 획득하는 것이 불가능하다는 이유 때문이다. 또한 킬달(Kildal, 1998)은 국가가 최후의 고용주가 되면 국가와 개인 사이의 노동계약은 자유로운 선택에 따른 결과가 아니라 강요된 것이라고 주장하였다. 이처럼 기본소득 지지자들은 일할 권리에 관한 정책들이 개인의 자유를 제한하면서 노동을 강제화 한다는 것과 이런 정책들이 기본소득의 확대를 가로막는 장애요인이 될 것을 우려하고 있다.

먼저 강제적 근로방식은 기본소득제뿐만 아니라 일자리보장제의 기본원칙에도 위배된다는 점을 간과하고 있다. 활동에 참여하는 조건을 부과하지, 개인이 수행하고자 하는 활동을 스스로 선택할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 예를 들면, 일자리보장제의 정책사례로 소개되고 있는 아르헨티나 Jefes 프로그램은 설계, 승인, 실행 단계에 소요된 4개월 동안은 일을 하지 않고서도 기본소득 형태로 소득지원을 했는데, 프로그램이 시작되면서 실업자 자신이 제안한 활동에도 참여할 수 있었다.

한편, 기본소득의 호혜성(reciprocity) 논쟁은 일자리보장제의 일할 권리와 직접적인 관련성이 없다. 일할 권리의 실현 때문에 기본소득의 호혜성 문제가 제기된 것이 아니기 때문이다. 일할 권리를 보장하기 위해 일할 의무를 부과하는 것은 일자리보장제의 기본이념이 아니다. 따라서 일자리 보장제 지지자들은 소득보장 프로그램 설계에서 일을 희망하지 않는 사람들에게 일을 의무화 하는 방식을 반대한다.

둘째, 일자리보장제와 기본소득은 상충된 제도가 아니기 때문에 상호 보완적 정책설계가 가능하다는 점을 주지할 필요가 있다. 앞서 살펴 본 옛킨슨이 제안한 참여소득은 일자리보장제와 기본소득의 결합된 정책이다(Tcherneva, 2005). 다만 일자리보장제가 유급노동(paid work)에 치중된 대안적 고용제도인 반면에 참여소득제는 실업상태에 있는 사람들의 노동시장 참여에다 사회적 기여를 목적으로 한 다양한 활동까지 광범위한 참여를 허용한 대안이라는 점에서 구별된다. 일자리보장제를 급여를 실현하기 위한 워크페어 정책으로

오해하거나 기본소득과 경쟁적 관계에 있는 제도로 여기고 거부한다면 두 제도는 양립할 수 없다.

셋째, 모든 사회 구성원에게 인간다운 삶을 영위할 수 있는 무조건적 기본소득을 제공하더라도 일할 권리를 실현하는 일자리보장은 기본소득 만큼 중요하다. 기본소득은 일할 권리를 대체할 수 없는 한계가 있다. 비자발적 실업상태에 있는 사람에게 기본소득은 임금대체 기능을 하기가 어렵다. 퇴직하기 이전과 동일한 기본소득을 받을 수 있겠지만 퇴직 이전의 임금을 대체할 수는 없다. 상황을 가정해 본다면, 기본소득을 받는 근로자가 직장에서 해고 되어 실직을 당할 경우 기본소득으로 인해 빈곤에 빠지지 않을 만큼 생활을 유지할 수 있겠지만 실직기간 동안 하는 무급노동에 대한 별도의 보상이 존재하지 않으며, 다른 비슷한 직업을 얻지 않고서는 실직으로 줄어든 수입을 대체하지 못할 것이다. 비자발적 실업자를 위한 유급 고용의 결여, 비임금 고용(non-wage employment)을 선호하는 이들에 대한 보상, 유급고용을 원하는 사람들을 위한 고용증가, 저임금 일자리의 질 향상 측면에서 기본소득이 일할 권리를 대신할 수 없다(Harvey, 2005).

결론적으로 일자리보장제는 무조건적 기본소득은 상호보완적으로 결합될 수 있다. 이 제도는 일할 의무를 부과하지 않고 일자리를 원하는 모든 사람에게 일할 기회를 제공하는 것이 궁극적 목적이기 때문에 유급고용을 원하는 않는 사람에게 어떠한 조건을 부과할지 여부는 기본소득에서 다룰 문제이다. 기본소득과 일자리보장제가 결합 된다면 유급 일자리를 받아들인 사람과 그렇지 않는 사람 모두가 선택할 수 있는 범위가 늘어난다.

하비(Harvey, 2005), 체르네바(Tcherneva, 2007)는 기본소득과 일할 권리 사이에 모순이 없다는 입장을 명백히 취하고 있다. 하비는 일자리보장제가 실행되면 필연적으로 기본소득의 규모는 줄어든다는 파레이스(Van Parijs, 1995:126)의 주장을 비판하고, 일자리는 교육 및 의료와 같은 외부효과를 발생시켜 기본소득의 규모를 더욱 증가시키는 데 기여할 수 있는 자원으로 보았다. 기본 일자리보장(basic job guarantee)은 금전으로 구매할 수 없는 자원이기 때문에 모든 사회 구성원에게 진정한 자유를 극대화하기 위해서는 기본 소득보장과 별도로 재분배 되어야 한다는 것이다.

체르네바는 공공 부문 일자리의 사회적 목표를 달성하기 위해 참여소득과 일자리보장제를 결합한 정책설계를 제안하였다. 결합정책의 구상(joint proposal)은 청년, 노인, 장애인을 위한 무조건적 소득을 지원하고, 이들이 환경문제(보전, 회복, 재생)와 같은 지역문제 해결을 위해 고정된 시간당 임금(fixed hourly pay)을 설정한 공공 서비스 일자리에 참여하는 방안을 제안하였다.

제3절 해외 정책사례

일자리보장제의 원리가 온전히 구현된 현실 사례는 존재하지 않는다. 다만 세계 곳곳에서 크고 작은 직접 고용 프로그램이 실행되고 있고, 아이디어 차원의 제안들도 여럿 존재한다(체르네바, 2021: 131-136; Haim, 2021: 33-39; Tcherneva, 2018: 53-57). 이런 사례들은 나름의 한계를 갖고 있지만 우리가 일자리보장제를 보다 구체적으로 사고할 수 있게 해 준다. 아래에서는 아르헨티나, 인도, 오스트리아의 사례를 살펴본다.

1. 아르헨티나의 남녀 실직 가장 고용 계획(Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, Plan Jefes)

아르헨티나의 ‘남녀 실직 가장 고용 계획’(이하 가장고용계획, Plan Jefes)은 지역사회 일이나 훈련에 참여하는 것을 조건으로 현금 이전을 실시하는 방식으로 빈곤한 가장들(heads of households)에게 일자리를 보장한 프로그램이다(Haim, 2021: 34). 2002년 빈곤 및 실업 문제에 대처하기 위한 응급 고용 프로그램으로 도입되었으며(Haim, 2021: 34), 2005년 ‘사회통합가족제도’(Familias por la Inclusión Social)로 통합되어 운영되다가,⁷⁾ 경제가 회복되면서 단계적으로 폐지되었다(Tcherneva, 2018: 53).

1) 도입 배경

아르헨티나는 1990년대에 워싱턴 합의(Washington Consensus)의 상징적 존재였다. 통화위원회 채택, 시장 개방, 정부 역할 축소, 자본 자유화 등의 조치로 인해 경제는 붕괴되고 실업과 빈곤은 엄청나게 증가했다(Tcherneva and Wray, 2005: 139). 2001년 아르헨티나 역사상 최악의 경제위기를 겪으면서 수천 명의 사람들이 평화시위에 가담했고 이들은 실업자를 위한 일자리 프로그램을 정부에 요구하였다. 항의시위 이틀만에 델 라 루아(De la Rúa) 대통령이 사임하고, 2001년 12월 말 단 7일 동안 집권한 아돌프 로드리게스 사아(Adolfo Rodríguez Saá) 임시 대통령이 가장고용계획(Plan Jefes)이라는 일자리 창출 프로그램을 위한 행정 명령에 서명하였다. 그리고 뒤를 이은 에두아르도 두할레(Eduardo Duhalde) 대통령이 이를 법제화하였다. 가장고용계획(Plan Jefes)이 시작될 즈

7) 라틴아메리카와 카리브해 지역의 비기여 사회보호 프로그램 데이터베이스 홈페이지 (<https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc>) (2021.11.21.접속)

음인 2002년 5월, 아르헨티나의 실업률은 21.5%로 정점에 달해 있었다(Tcherneva, 2012: 6-8).

미국에서 발전한 ‘최종 고용자’(Employer of Last Resort, ELR) 제안에 익숙했던 노동부의 경제학자 다니엘 코스트젤(Daniel Kostzer)이 프로그램의 설계와 실행을 주도하였다(Tcherneva and Wray, 2005: 140). 이 프로그램은 도입 후 실행까지 5개월이 채 걸리지 않아 최종 고용자 프로그램이 매우 짧은 시간 내에 가동될 수 있음을 보여주는 사례로 평가받는다(Tcherneva and Wray, 2005: 141).

2) 목적

가장고용계획(Plan Jefes)의 목적은 크게 두 가지이다. 첫째, 일자리를 제공함으로써 저소득 가구, 특히 아동이 있는 저소득 가구의 빈곤상황을 개선하는 것이다. 둘째, 열악한 지역사회에 필요한 서비스와 소규모 기반시설을 제공하는 것이다(Tcherneva and Wray, 2005: 140).

3) 적용지역 및 적용대상

가장고용계획(Plan Jefes)은 전국적으로 시행되었다. 가구에 18세 미만의 아동이나 장애인이나 임산부가 있는 가구를 대상으로 했으며, 프로그램 참여는 가구 당 1명으로 제한되었다(Tcherneva and Wray, 2005: 140). 이 프로그램은 자산조사를 실시하지 않아 적용범위가 광범위했지만(Haim, 2021: 34), 아동이 있는 저소득 가구를 주요 표적으로 하였다(Tcherneva and Wray, 2005: 140).

4) 급여⁸⁾

가장고용계획(Plan Jefes) 참여자는 근로 또는 훈련(정규교육 이수 포함)에 참여하는 것을 조건으로 월 150페소(당시 최저임금의 75%)를 지급받았다.

법률에 따라, 근로는 주당 20시간 이상 수행되어야 했다.

참여자들이 참여할 수 있는 프로젝트(활동)는 아래와 같이 크게 6가지 범주로 구분할 수 있다. 지역사회 내에 필요한 서비스와 재화를 공급하는 것과 교육 및 훈련에 참여하는 것이 가장 대표적이다.

〈표 4-2〉 아르헨티나 가장고용계획의 프로젝트 내용

범주	내용
지역사회 프로젝트 (community projects)	지역사회 개발과 관련한 다양한 서비스 및 재화 생산 활동 <ul style="list-style-type: none"> • 돌봄, 건강 프로그램 지원, 급식 등 서비스 제공 • 지역의 기반시설(하수 및 관개 시설, 학교, 병원, 산림, 공원, 커뮤니티 센터, 체육관 등) 건설 및 유지 • 소비재(음식, 의류, 재활용 등) 생산
소규모사업 (microenterprises)	참여자가 개인 또는 집단으로 시작하는 소규모 프로젝트 <ul style="list-style-type: none"> • 주택 유지보수, 목공일, 소규모 철물 작업장 등 상품을 생산하거나 서비스를 제공 • 협동조합이나 민간부문 조직과 연계 가능
복학 (go back to school)	학교로 돌아가 정규교육 이수
직업훈련 (vocational training)	지방정부가 지역단위의 요구를 파악하여 조직하고 기술학교, 노조, 고용주 등을 통해 실행
지자체의 행정 업무 (administrative work at municipalities)	
기타 (other)	

출처: Kostzer(2008: 22-26), Tcherneva and Wray(2005, Figure 10) 정리

8) Kostzer(2008: 17, 22-26)을 바탕으로 작성하였다.

5) 추진체계

가장고용계획(Plan Jefes)은 분권화된 방식으로 실행되었다. 아르헨티나 연방정부가 재원의 상당부분을 제공하고 실행을 위한 지침 및 관리를 위한 보조 서비스를 제공했다. 그리고 승인, 거부, 완료된 모든 프로젝트를 추적하는 데이터베이스를 제공하여 운영의 투명성을 높이고자 했다. 프로그램의 실제 집행은 지자체(municipal governments) 단위에서 이루어졌다. 지자체는 해당 지역사회의 욕구와 자원을 평가하고, 지역의 비영리기구(NPO)나 비정부기구(NGO)가 제안하는 프로젝트를 평가할 책임을 졌다(Tcherneva and Wray, 2005: 141-142). 프로젝트 관리는 급여를 지급하기 위해 노동부에 수급자 명단을 제출하는 지자체, NGO 또는 불뿌리 조직들이 직접 담당했다. 이런 행정 방식은 지역 기관들이 지역민의 요구와 참여자들의 근로 참가(work commitment)를 위해 어떤 종류의 프로젝트가 실행되어야 하는지를 잘 알고 있다는 점을 활용한 것이다(Kostzer, 2008: 19).

프로그램의 효과적인 실행을 위해 연방정부는 고용주연합, 노동자조직, 비정부기구(NGO), 종교단체, 연방정부의 대표로 구성된 행정통제위원회(The National Council of Administration and Control)를 설치하였는데, 이 위원회는 특별한 기능이 있다기보다 실질적인 여러 집단의 대표들을 통해 제도의 정당성을 확보하기 위한 차원이었다. 한편 지자체는 급여 할당을 투명하게 관리하기 위해 자체적으로 지역위원회(Local Councils)를 설치하였다(Kostzer, 2008: 19).

6) 재원

연방정부가 가장고용계획(Plan Jefes) 프로젝트에 대해 최대 80%(대개는 60%)의 자금을 제공했다. 나머지는 프로젝트를 실행하는 기업과 비정부기구(NGO) 등이 자체 재원으로 충당하도록 했다(Tcherneva and Wray, 2005: 143).

가장고용계획(Plan Jefes)에 대한 연방정부 재원은 국내총생산(GDP)의 약 1% 그리고 연방정부 총예산의 약 5% 정도였다. 2003년 이후에는 세계은행(World Bank)이 6억 달러의 재정을 지원하였다. 급여는 은행 계좌를 통해 수급자에게 직접 지급되었다(Kostzer, 2008: 18).

7) 주요 특징

가장고용계획(Plan Jefes)의 가장 큰 특징은 그것이 매우 분권화된 방식으로 실행되었다는 것이다. 연방정부가 예산의 상당부분을 부담하고 제도 운영의 전체적인 지침을 제공하지만 실제 운영은 지자체 단위에서 실행되었다. 특히 지역의 비영리기구(NPO)나 비정부기구(NGO)가 지역의 요구에 부합하는 프로젝트들을 제안하고 실행하면서 가장고용계획(Plan Jefes)에 직접 참여하지 않는 이들도 이를 통해 혜택을 볼 수 있었다. 참여자의 압도적 다수인 87%가 지역사회 프로젝트에 참여했고(Tcherneva and Wray, 2005: 142), 대부분의 프로젝트가 성공적으로 완료됨으로써 지역사회에 실질적 이익을 제공한 것이다(Tcherneva and Wray, 2005: 143).

8) 현황 및 효과

가장고용계획(Plan Jefes)은 절정기인 2003년 상반기에 인구의 약 5%, 노동력의 약 13%에 해당하는 200만 명의 근로자에게 일자리를 제공하였다. 이후 수급자 수는 점차 줄어들었지만 2005년 초에도 약 150만 명이 프로그램에 참여하였다. 하지만 이 프로그램에 대한 정부의 총지출은 GDP의 약 1%에 불과하였는데, 이는 빈곤율이 50%를 넘고 아동빈곤율이 75%에 육박하던 당시 아르헨티나의 상황에서는 필요에 비해 지출수준이 너무나 낮은 것이었다(Tcherneva and Wray, 2005: 140).

하지만 가장고용계획(Plan Jefes)에 대한 평가는 대체로 긍정적이다. 아르헨티나 정부(노동부)는 가장고용계획(Plan Jefes)이 경제성장에 압도적으로 긍정적인 영향을 미치는 것으로 추정하였다(Tcherneva and Wray, 2005: 145). 세계은행은 이 프로그램의 지출이 의도한 인구집단(자녀가 있는 가난한 가정)에 잘 표적화되었고, 열악한 지역사회에 필요한 서비스와 소규모 기반시설을 성공적으로 제공하였으며, 가난한 가정들을 빈곤선 이상으로 끌어올리지는 못했지만 그들의 소득을 실질적으로 증가시켰다고 평가했다(Tcherneva and Wray, 2005: 140). 일자리보장제 연구자인 체르네바와 레이 역시 가장고용계획(Plan Jefes)을 긍정적으로 평가하였다. 이 프로그램은 잘 표적화되었고, 지역사회의 경제적 욕구에 잘 대응하였으며, 다양한 종류의 활동을 사회적으로 유용한 것으로 인식함으로써 일(work)의 의미를 재정립하는 데 도움을 주었다고 평가하였다. 그리고 참여 근로자들을 민간부문에 재통합하는 데 성공하였고, 참여자들의 극빈율(indigence rate, 하루에 필요한 최소한의 칼로리 구매에 필요한 소득 기준)을 감소시켰으며, 거시경제 차원에서 통화 가치와 물가의 불안정을 초래하지 않았다고 평가하였다(Tcherneva and Wray, 2005:

140-146). 이후 체르네바는 가장고용계획(Plan Jefes)이 미국에서 발전한 최종 고용자(ELR) 모델을 토대로 설계된 세계 유일의 직접 일자리 창출 프로그램이라고 보고, 이 프로그램이 최종 고용자(ELR) 모델을 얼마나 잘 구현하였는지를 11가지 항목을 통해 살펴보았다. 그 결과, 가장고용계획(Plan Jefes)은 무조건적 고용 보장 프로그램으로 설계되지는 않았지만 거시경제의 안정화 기능을 일부 수행하였으며, 공공 고용 프로그램이 빈곤 및 젠더 불평등 같은 지속적인 사회경제적 문제에 변혁적인 영향을 미칠 수 있음을 보인 것으로 평가하였다(Tcherneva, 2012).

2. 인도의 마하트마 간디 국가농촌고용보장제도(Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme, MGNREGS)⁹⁾

인도의 '마하트마 간디 국가농촌고용보장제도'(이하 국가농촌고용보장제도, MGNREGS)는 취업권(right to employment)을 법률로 정해, 농촌 가구에 연간 최소 100일 이상의 유급 일자리를 보장하는 제도이다(체르네바, 2021: 132).

1) 도입배경

국가농촌고용보장제도(MGNREGS)는 2005년 8월 23일 제정된 「국가농촌고용보장법(National Rural Employment Guarantee Act, NREGA)」에 의해 2006년 2월 2일 도입되었다. 2009년 10월 2일 「마하트마 간디 국가농촌고용보장법(Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act, MGNREGA)」으로 법령이 바뀌면서 지금의 제도명을 갖게 되었다.

국가농촌고용보장제도(MGNREGS)는 당시 농촌 지역의 심각한 빈곤 문제를 완화하기 위해 도입되었다. 2005~2006년 당시 전체 인구의 76%가 농촌 지역에 거주하고 있었다(신진영, 2008: 97). 농촌 지역의 빈곤 문제는 인도의 독립 이래 줄곧 중요한 개발과제 중 하나였기 때문에 이 제도 이전에도 이와 유사한 다양한 정책이 실시되었다(권기철, 2019: 6). 하지만 이들 정책은 협소한 대상자 범위, 잘못된 목표 설정, 기관들 간 통합 부족 같은 여러 문제점들을 드러냈고, 이를 해결하기 위해 도입된 것이 국가농촌고용보장제도(MGNREGS)이다(권기철, 2019: 8).

2) 목적

국가농촌고용보장제도(MGNREGS)의 목적은 크게 2가지이다. 우선은 농촌지역 각 가구에 연간 100일 이상의 임금고용 기회를 보장함으로써 이들의 생계를 강화하고 사회통합을 증진하는 것이다. 다음으로 참여자들의 작업으로 지역에 생산적 기반시설을 구축하는 것도 주요 목적이다.

9) MGNREGS 홈페이지(https://nrega.nic.in/Nregahome/MGNREGA_new/Nrega_home.aspx) (2021.11.13.접속)와 Suresh et al.(2014)을 바탕으로 작성하였으며, 그 외 인용한 경우에만 출처를 표기하였다.

3) 적용지역 및 적용대상

국가농촌고용보장제도(MGNREGS)는 특정 주(state)나 디스트릭트(district)로 제한되지 않고 전국적으로 시행된다. 2006년 제도 도입 초기에는 낙후된 200개 디스트릭트에서 시작하였으나 2021년 현재는 전국 715개 디스트릭트에서 시행되고 있다.

제도의 적용대상은 농촌지역의 각 가구인데, 특히 취약집단인 지정 카스트(Scheduled Castes, SCs), 지정 부족(Scheduled Tribes, STs), 여성 등을 주요 표적으로 한다.

4) 급여(일자리)

국가농촌고용보장제도(MGNREGS)에 의해 농촌 지역의 각 가구는 연간 100일 이상의 유급 일자리에 대한 권리를 갖는다. 각 가구의 18세 이상 성인은 구직자(wage-seeker)로 등록하고 가구별 일자리 카드(Job Card, JC)를 발급받은 후 일자리를 신청할 수 있다. 이때 근로시간과 근로기간을 선택할 수 있다. 일자리는 신청 후 15일 이내에 제공되어야 한다.

임금은 주로 주급으로 지급되며, 임금 수준은 해당 주(state)의 최저임금과 같다(권기철, 2019: 10; 신진영, 2008: 99). 일자리가 거주지에서 5km 이상 떨어져 있을 경우에는 10%의 추가 임금을 받을 수 있다. 만약 15일 이내에 일자리가 제공되지 않는다면 그 기간 동안 실업급여를 받을 수 있다. 그리고 임금지급이 미뤄지는 경우에는 지연된 1일당 0.05%의 비율로 추가 보상을 받을 수 있다. 국가농촌고용보장제도(MGNREGS)에 의한 일자리 제공은 주정부의 의무이기 때문에 임금, 추가 임금, 추가 보상을 지급할 의무 역시 주정부가 지게 된다.

국가농촌고용보장제도(MGNREGS)에서 제공하는 일자리는 주로 숙련된 기술이 거의 필요없는 육체노동 일자리이다. 「국가농촌고용보장법(MGNREGA)」이 취약집단으로 지정하고 있는 장애인, 원시부족, 유목민, 미망인이거나 빈곤한 여성, 65세 이상 노인 등에 대해서는 육체적 요구량이 더 적은 일자리를 배정하거나 편의시설을 제공하는 등의 배려를 한다.

업무의 대부분은 관개시설의 개보수나 도로망 건설 같은 기반시설을 구축하는 것과 관련되는데, 아래와 같이 크게 4가지 범주로 구분된다. 지역 공동의 기반시설을 구축하는 것이 주된 업무이지만, 법에 의해 취약집단으로 지정된 이들의 생계를 지원하거나 그들의 자산

을 관리하는 업무를 수행하기도 한다. 그리고 「국가식량안보법(National Food Security Act, NFSA)」이나 농촌 빈곤층의 자영업 및 조직화를 돕는 국가농촌생계사업(National Rural Livelihood Mission, NRLM) 같은 타 제도와 연계된 업무도 포함된다.

〈표 4-3〉 인도 국가농촌고용보장제도의 일자리 내용

범주	일자리 내용
범주A: 천연자원관리 관련 공공사업	<ul style="list-style-type: none"> • 제방 및 댐 건설로 수자원 보존 • 계단식 도랑이나 참호로 강의 분기점 관리 • 소규모 관개시설 개보수 및 유지관리 • 관개탱크를 비롯한 전통적 수관(water body) 보수 • 지정 집단(취약 집단)이 용익권을 갖는 공유지나 임야 관리
범주B: 지정된 취약집단의 자산 관리	<ul style="list-style-type: none"> • 관개시설 설치 등을 통해 토지의 생산성 향상 • 원예, 양잠, 조림지, 임업 등을 통한 생계 개선 • 휴경지나 황무지의 개발 • 정부의 계획에 따른 주택 건설 • 가축 사육을 위한 시설 조성 • 어업 활동을 위한 시설 조성
범주C: NRLM과의 조응을 위해 자활집단을 위한 기반시설 확충	<ul style="list-style-type: none"> • 농산물 저장 시설 등 기반시설 조성 • 자활집단의 생계활동을 위한 공동 작업장 마련
범주D: 농촌지역 기반시설 확충	<ul style="list-style-type: none"> • 화장실 등 공중위생 관련 작업 • 도로망 건설 • 운동장 건설 • 도로 등 필수 공공기반시설 개보수 • 그람 뽀짜야트(GP), 여성 자조집단 연맹, 태풍 대피소 등을 위한 건물 건설 • NFSA 조항에 의한 곡물 저장시설 건설 • 건설에 사용되는 건설자재 생산

출처: Suresh et al.(2014: 33-35) 요약

5) 추진체계

국가농촌고용보장제도(MGNREGS)는 전국적으로 실시되지만 매우 분권적으로 실행된다. 이 제도의 추진체계는 중앙정부, 주정부, 디스트릭트(district), 블록(block), 빌리지(village) 수준 각각의 기관들로 이뤄진다. 특히 디스트릭트 이하 단위에서는 인도의 지방자치단체인 3단계의 반짜야뜨들(Panchayati Raj Institutions, PRIs)이 많은 역할을 담당한다.

중앙정부 수준에서는 농촌개발부(Department of Rural Development)가 제도의 전체적인 규칙을 정하고 국가고용보장기금(National Employment Guarantee Fund)을 통해 예산의 상당 부분을 지원한다.

주정부는 주 차원의 제도를 계획 및 실행하고 주고용보장기금(State Employment Guarantee Fund)을 통해 예산의 일부를 충당한다. 농촌 가구에 일자리와 임금을 지급할 의무는 주정부에 있다. 주고용보장위원회(State Employment Guarantee Council)가 설치되어 주정부에 제도에 대한 자문과 평가를 제공한다. 주정부는 「국가농촌고용보장법(MGNREGA)」 조항이나 중앙정부가 정한 규칙의 범위 안에서 스스로의 규칙을 정할 수 있으며, 하부 조직에 일부 권한을 위임할 수도 있다.

디스트릭트 반짜야뜨(질라 빠리샤드)는 제도 시행의 중심 단위로서 하위 블록들의 실행계획을 디스트릭트의 실행계획에 통합하여 실행한다.

블록 반짜야뜨(반짜야뜨 싸미띠)는 블록 수준의 실행계획을 세워 디스트릭트 반짜야뜨에 보내고 해당 수준에서 계획을 실행한다. 블록 수준에서 프로그램 관리자(Programme Officer, PO)가 조정 역할을 담당하는데, 그 주된 책임은 일자리에 지원한 모든 이들이 15일 이내에 일자리를 얻도록 보장하는 것이다.

마지막으로 가장 작은 단위인 빌리지 수준의 반짜야뜨인 그람 반짜야뜨(Gram Panchayat, GP)가 구직자 등록, 일자리 카드 발급, 일자리 지원서 접수, 일자리 할당, 일자리 욕구 조사 등 최일선 업무를 수행한다. 한편 업무의 성격과 선택, 구직자의 채용 순서 등에 대한 모든 계획과 결정은 주민총회인 그람 사바(Gram Sabha, GS)의 공개 회의에서 이루어지며, 그람 반짜야뜨(GP)가 이를 승인한다.

6) 재원

국가농촌고용보장제도(MGNREGS)의 재원은 중앙정부와 지방정부가 공동으로 부담한다. 중앙정부가 미숙련 단순노동자에 대한 임금의 100%를 포함하여 전체 비용의 약 75%를 부담한다. 주정부는 각종 자재구입비 일부, 숙련·반숙련 노동자에 대한 임금의 일부, 정해진 기한 내에 일자리를 제공하지 못할 경우 지급하는 실업급여 등을 포함하여 전체 비용의 약 25%를 부담한다(권기철, 2019: 10; 신진영, 2008: 100).

이 제도의 총 예산(임금비용, 자재비용, 행정비용)에서 임금비용은 반드시 60% 이상이어야 하고, 자재비용은 40% 이하여야 한다. 그리고 행정비용은 임금비용과 자재비용의 최대 6%까지 가능하다.

7) 주요 특징

국가농촌고용보장제도(MGNREGS)의 가장 큰 특징은 취업권을 법률로 규정함으로써 권리에 기반한 유급고용 프로그램의 틀을 마련하고 일자리를 요구하는 이들에게 이를 제공할 법적 책임을 정부에 부과하였다는 것이다(Tcherneva, 2018: 55). 이 제도를 통해 농촌지역 각 가구는 권리에 기반하여 일자리를 요구할 수 있고, 만약 일자리를 제공받지 못하거나 임금 지급이 지연되는 경우에는 적절한 보상을 받을 수 있으며, 근로시간과 근로기간에 대한 선택권도 갖게 된다.

다음으로 이 제도는 매우 분권화된 방식으로, 상향식 의사결정방식을 따라, 수요에 기반하여 실행된다는 특징을 갖는다. 중앙정부가 전체적인 규칙을 정하고 재원의 상당부분을 부담하지만 실제 제도의 설계와 집행은 주정부 차원에서 이루어진다. 그리고 중앙정부에서 주정부로의 자원 이전은 각 주정부의 고용 수요에 기반하여 이루어진다. 또한 제도의 실행 과정에서 인도의 지방자치단체인 3단계의 판짜야프들이 핵심적인 역할을 수행한다. 가장 기본 단위(빌리지)의 그람 판짜야프(GP)가 최일선 업무를 수행하는데, 특히 이들의 욕구 조사는 상위 단계의 블록 판짜야프 및 디스트릭트 판짜야프를 거쳐 주정부의 실행계획에 반영된다. 업무의 성격과 선택, 근로자의 채용 순서 등도 기본 단위(빌리지)의 주민총회인 그람 사바(GS)에서 실질적으로 결정된다.

또한 이 제도는 천연자원관리와 생계개선을 통합적으로 사고한다는 특징을 갖는다. 제방과 댐을 건설하고 관개시설을 개보수하는 등 수자원을 보호하면서 생계에도 도움이 되는

일자리가 주를 이룬다. 그리고 취약집단의 생계를 개선하기 위해 이들에게 직접적으로 도움이 되도록 조림지를 조성하고 황무지를 개척하고 집을 지어주기도 한다. 이는 일자리보장제에서 강조하는 ‘돌봄’(care)의 형태이기도 하다.

이처럼 국가농촌고용보장제도(MGNREGS)는 일할 권리의 보장, 고도로 분권화된 운영, 상향식 설계, 돌봄적 성격 등 일자리보장제가 강조하는 여러 특성들(체르네바, 2021)을 내포하고 있다. 또한 국가농촌고용보장제도(MGNREGS)는 경제상황에 상관없이 모든 이들에게 일자리를 제공하는 영구적이고 보편적인 프로그램이라는 일자리보장제의 정의에 매우 가깝다(Tcherneva, 2018: 54).

8) 현황 및 효과

2021년 말 현재 715개 디스트릭트, 7,165개 블록, 269,482개 그람 반짜야뜨(GP)에서 국가농촌고용보장제도(MGNREGS)가 실시되고 있다.

2020~2021년도(회계연도) 총지출액은 1조 1,144억 루피이고, 이 중 임금지출이 65.4%를 차지하였다. 제공된 총 일자리수는 38억 9,170만 인일(personday)이고, 이 중 19.9%가 지정 카스트에 의해 그리고 17.9%가 지정 부족에 의해 수행되었으며, 여성이 전체 인일 중 53.2%를 수행하였다. 가구 당 제공된 평균 고용일수는 51.5일이었고, 인일(personday) 당 평균임금은 200.7루피(약 3,200원)였다. 국가농촌고용보장제도(MGNREGS) 일자리에서 일한 총가구수는 7,550만 가구이고, 일한 총근로자수는 1억 1,190만 명이다. 2020년 현재 인도의 총인구수가 13억 8,000만 명¹⁰⁾인 걸 감안하면, 인도 전체 인구의 8.1%가 국가농촌고용보장제도(MGNREGS) 일자리에 참여한 것이다. 2020~2021년도의 이 모든 수치는 이전 년도들에 비해 훨씬 높아진 수치로, 이는 COVID-19 팬데믹의 영향이 반영된 것으로 볼 수 있다.

국가농촌고용보장제도(MGNREGS)는 사업이 진행되면서 몇 가지 문제점들이 지적되기도 했다. 우선 일자리 요청 가구 수 대비 수혜 가구 수의 비율이 2012~2013년도까지 99% 내외로 유지되다가 이후 2015~2016년도에는 90%까지 하락하였다. 그 원인은 아직 정확하게 밝혀지지 않았지만 임금지불의 지연으로 사람들이 프로그램에의 참여를 거부한 결과라거나 정부가 프로그램에 소극적이어서 예산을 적게 배정하기 때문이라는 주장이 제기되

10) OECD(2021). Population (indicator). doi: 10.1787/d434f82b-en (2021.11.13.접속)

었다(권기철, 2019: 14). 그리고 국가농촌고용보장제도(MGNREGS)에 의해 착수되는 작업의 수는 증가하는 반면 완료되는 작업의 수는 감소하는 추세가 나타났다. 이는 기술 부족으로 인한 미완성 사업의 누적으로 지적되고 있다(권기철, 2019: 16).

하지만 국가농촌고용보장제도(MGNREGS)는 농촌 공동체 사회에 많은 생산적 공공 자산(우물, 연못, 도로, 공원 등)을 만들고, 수자원 보존, 원예, 홍수 예방, 가뭄 대응, 기타 환경 프로젝트 등 지역사회에 필요한 공공 서비스를 제공하는 것으로 평가받고 있다(체르네바, 2021: 133-134).

그리고 빈곤, 임금, 고용 등에 대해서도 긍정적 영향을 미치는 것으로 보고되고 있다. 여성의 경제활동참가율과 임금을 상승시키고(Azam, 2012; 권기철, 2019: 17에서 재인용; Chandrasekhar and Ghosh, 2011), 농업부문의 실질임금을 상승시키며(Berg et al., 2015; 권기철, 2019: 18에서 재인용), 민간부문의 고용을 줄이고 임금을 상승시키는 것(Imbert and Papp, 2015; 권기철, 2019: 18에서 재인용)으로 나타났다. 그리고 이 제도로 인해 1인당 식품 및 비식품 지출이 증가하고, 식량 안보가 개선되며, 저축 보유율이 상승하고, 농촌지역 가구의 우울증 발생이 감소하는 것으로 나타났다(Ravi and Engler, 2015; Haim, 2021: 34에서 재인용). COVID-19 팬데믹이 한창이던 2020년 5월에는 3,300만 가구가 이 제도의 혜택을 받았는데, 이 수치는 1년 전에 비해 55%가 증가한 것으로, 이것이 농촌지역의 실업률을 낮추는 데 기여했다고 평가받는다.¹¹⁾

11) "Jobs returning, unemployment rate back at pre-lockdown levels(24 June 2020, 《The Times of India》)"

3. 오스트리아의 마리엔탈 일자리보장 모델 프로젝트

(Modellprojekt Arbeitsplatzgarantie Marienthal, MAGMA)¹²⁾

오스트리아의 ‘마리엔탈 일자리보장 모델 프로젝트’(이하 마리엔탈 프로젝트, MAGMA)는 9개월 이상 장기실업자에게 최대 3년간 일자리를 보장하는 시범사업임과 동시에 세계 최초의 보편적 일자리보장 실험(universal jobs guarantee experiment)¹³⁾이기도 하다.

1) 도입배경

오스트리아의 실업률은 1980년대 초반부터 증가해 왔는데, COVID-19 위기를 거치며 장기 실업자 수도 증가했다. 니더외스터라이히 주(Niederösterreich, 또는 로어 오스트리아 주[Lower Austria])는 그동안 장기 실업자에 대한 집중 개입으로 실업 문제에 있어서 상당한 성공을 거두고 있었다. 하지만 2020년 8월 말 기준 이 지역의 실업자 5명 중 1명은 최소 1년 이상 일자리를 찾고 있었고, 2020년 4~8월 사이 장기 실업자 수는 12.9% 증가했다. 장기 실업을 억제하기 위한 새로운 노동시장 개입 모델이 필요해진 것이다.

이에 옥스퍼드 대학교(University of Oxford)의 경제학자 루카스 레너(Lukas Lehner)와 막시밀리안 케이시(Maximilian Kasy) 교수가 설계하고 니더외스터라이히 공공고용서비스(Arbeitsmarktservice Niederösterreich, AMS NÖ)가 실행하는 마리엔탈 프로젝트(MAGMA)가 2020년 10월부터 시작되었고 2024년 3월까지 진행될 예정이다.

마리엔탈 프로젝트(MAGMA)는 니더외스터라이히 주의 작은 마을인 마리엔탈(Marienthal)과 그것이 속한 지방자치단체인 그라마트노이지들(municipality of Gramatneusiedl)에서 진행되는데, 마리엔탈은 1933년 “마리엔탈의 실업자”(Die Arbeitslosen von Marienthal)라는 연구로 유명해진 곳이다. 당시 연구자들(Hans Zeisel, Marie Jahoda,

12) Kasy and Lehner(2020)와 아래 니더외스터라이히 공공고용서비스(AMS NÖ) 홈페이지 및 막시밀리안 케이시(Maximilian Kasy) 교수의 마리엔탈(Marienthal) 연구 홈페이지를 바탕으로 작성하였으며, 그 외 인용한 경우에만 출처를 표기하였다.

- <https://www.ams.at/regionen/niederoesterreich/news/2020/10/ams-noe-startet-weltweit-erstes-modellprojekt-einer-arbeitsplatz> (2021.11.15. 접속)
- <https://maxkasy.github.io/home/Marienthal/> (2021.11.15. 접속)
- 13) “World’s first universal jobs guarantee experiment starts in Austria(2 Nov 2020, News, Univ. of Oxford)”, “Unconditional job guarantee to be trialled in Austria, in world first(1 Nov 2020, 《INDEPENDENT》)

Paul Lazarsfeld)은 마리엔탈의 섬유공장이 문을 닫았을 때 이 마을을 강타한 '실업'이 1,300여 명의 노동자에게 미친 광범위한 영향을 조사했다. 그로부터 100여 년이 지난 지금, 이번에는 '고용'이 지역사회에 미치는 영향을 조사하기 위해 다시 마리엔탈이 선택된 것이다.

2) 목적

마리엔탈 프로젝트(MAGMA)의 목적은 크게 두 가지이다. 우선 그라마트노이지들 지역에서 장기 실업을 없애고, 장기 실업자를 노동시장에 통합함으로써 이들의 사회적 결과, 건강, 웰빙 등을 향상시키는 것이다. 다음으로 새로운 일자리보장 모델을 검증하는 것인데 즉 고용 안정이 지역사회 경제와 주민들의 삶에 어떤 영향을 미치는지 조사하는 것이다.

3) 적용지역 및 적용대상

마리엔탈 프로젝트(MAGMA)는 마리엔탈 및 해당 지자체인 그라마트노이지들에서 장기 실업상태(실업기간 1년 이상)이거나 장기실업의 위험이 있는(실업기간 9개월 이상) 모든 거주자를 대상으로 하는데, 약 150명이 적용대상으로 예상되었다. 실제 9개월 이상 실업 상태에 있던 주민 62명이 프로젝트에 참여하고 있다.

4) 급여(일자리)

마리엔탈 프로젝트(MAGMA)는 우선 2개월의 준비 교육을 제공한다. 준비 교육은 민간 업체인 'itworks'가 제공하는데, 이 업체는 공공고용서비스(AMS)의 적극적 노동시장 프로그램을 구현하는 데 특화되어 있다. 'itworks'는 준비 교육뿐만 아니라 참여자들이 고용된 후에도 계속해서 상담과 교육을 제공한다. 준비 교육은 최대 8주로 예정되어 있지만 개인별 상황과 진행 상황에 따라 그 기간은 달라질 수 있다. 참여자들에게는 개인별 상황에 맞는 맞춤형 커리큘럼이 제공되는데, 여기에는 개인 및 집단 상담, 기술 향상 훈련, 자기주도 능력 지원, 건강 관련 문제 지원 등이 포함된다.

준비 교육 이수 후 참여자들은 최대 3년간 일자리보장 프로그램에 돌입한다. 우선 참여자는 보조금이 지급되는 민간부문 일자리에 취업할 수 있다. 보조금은 공공고용서비스(AMS)가 지원하는데, 첫 3개월 동안은 임금비용 전액을 그리고 이후 9개월 동안은 임금비

용의 2/3를 지원한다(1/3은 고용주 부담).

민간부문 일자리에 취업하지 못한 경우에는 공공부문 일자리가 제공된다. 공공부문 일자리는 신규 설립된 사회적기업에 의해 제공되는데, 'itworks'가 그 운영을 맡는다. 참여자들은 최저임금 이상의 임금을 받으며, 사회적기업은 지자체 및 지역 수준에서 사업을 실행한다. 업무는 보육시설 근무, 정원 가꾸기, 건물 수리, 목공일 등 사회적기업이 수주한 주문에 따라 달라진다. 참여자가 사회적기업의 사업에 대해 직접 아이디어를 제시하는 것도 장려된다. 사회적기업의 사업 활동으로 프로젝트 기간 동안 383,000유로의 추가 수입이 발생할 것으로 예상된다. 공공부문 일자리는 참여자의 개인별 상황을 고려하여 제공된다. 참여자가 이전에 가졌던 직업의 기술수준과 소득수준에 걸맞은 생산적이고 의미 있는 고용을 창출하기 위해 노력한다. 그리고 근로능력에 제한이 있거나 시간제 근무만 가능하거나 건강상의 이유 등으로 업무량에 제한이 있는 경우에는 그에 합당한 일자리가 제공된다. 참여자들은 사회복지사, 상담사, 산업보건의(occupational physicians) 등으로부터 계속해서 지원을 받을 수 있다. 공공부문 일자리를 떠날 준비가 되었다고 느끼는 참여자는 이에 표적화된 지원과 상담을 받을 수 있다.

현재 「고용보험법(Arbeitslosenversicherungsgesetz, AIVG)」에 따라 실업자는 공공 고용서비스(AMS)에 의해 노동시장 프로그램에 배정된다. 실업자는 여기에 참여할 의무가 있고, 그들의 기술에 부합하는 일자리 제안을 받아들여야 한다. 이에 반해, 마리엔탈 프로젝트(MAGMA)에서는 오직 정보 제공 행사와 준비 교육 단계에만 참여 의무가 적용되고, 일자리 제안을 받아들이는 것은 개인의 자발적인 선택에 맡겨진다. 즉 일자리를 거절하는 경우에도 제재조치는 없다.

5) 실험 설계

마리엔탈 프로젝트(MAGMA)의 실험 설계는 2가지로 구성된다. 첫째, 대진 방식의 무작위 배정(pairwise randomization)을 이용하여 인구사회학적 조건이 유사한 참여자들을 아래와 같이 시간차를 두고 1기(first wave)와 2기(second wave)에 배정한다. 1기와 2기 참여자 간 비교를 통해 프로그램의 단기 효과를 측정할 수 있다.

- 2020년 10월: (1기 참여자 31명) 준비 교육 시작
- 2020년 12월: (1기 참여자 31명) 고용 시작

- 2021년 2월: (2기 참여자 31명) 준비 교육 시작
- 2021년 4월: (2기 참여자 31명) 고용 시작

둘째, 그라마트노이지들을 실험집단으로 설정하고, 통제집단합성법(synthetic control method)을 통해 니더외스터라이히 주에 속한 다른 지자체들을 통계적으로 합성하여 하나의 통제집단으로 설정한다. 두 집단을 비교함으로써 지역 단위에서의 프로그램 효과를 측정할 수 있는데, 여기에는 프로그램에 참여 자격이 없는 주민에 대한 효과까지 포함된다.

6) 추진체계

마리엔탈 프로젝트(MAGMA)의 예산 및 운영은 니더외스터라이히 공공고용서비스(AMS NÖ)가 전담한다.

프로젝트에 대한 연구 및 평가는 프로젝트 운영과는 독립적으로 수행된다. 실험에 대한 평가는 실험을 설계한 옥스퍼드 대학교의 경제학자들(루카스 레너, 막시밀리안 케이지)이 수행하며, 빈 대학교(Universität Wien)의 사회학자들이 참여자들에 대한 질적 연구를 수행한다. 두 연구는 참여자들에게 과도한 부담을 지우지 않기 위해 몇 달의 시간 간격을 두고 데이터를 수집한다.

7) 재원

마리엔탈 프로젝트(MAGMA)의 전체 기간 동안 740만 유로의 예산이 책정되었으며, 이는 니더외스터라이히 공공고용서비스(AMS NÖ)가 전액 부담한다. 참여자 1인당 연간 비용은 29,841유로로 예상된다. 오스트리아에서 실업자 1인당 연간 실업비용이 30,000유로에 달하기 때문에 이 프로젝트는 경제적으로 타당한 것으로 예상되었다. 그리고 이 프로젝트의 사업 활동으로 약 383,000유로의 추가 수입도 예상된다.

8) 주요 특징

니더외스터라이히 공공고용서비스(AMS NÖ)는 기존의 노동시장 프로그램과 차별화되는 마리엔탈 프로젝트(MAGMA)의 특징을 다음과 같이 제시한다. 첫째, 일부의 장기 실업자만을 대상으로 하지 않고 해당 지역의 모든 장기 실업자에게 선택권을 부여한다. 둘째,

지원 내용이 일률적이지 않고 개인 상황에 맞춰 다양하게 제공된다. 전문가 상담, 기술 훈련, 건강 지원 등이 제공될 뿐만 아니라 근로의 형태(시간제, 전일제)나 업무량 등도 개인별 상황을 고려하여 제공된다. 셋째, 공공부문뿐만 아니라 민간부문에서도 보조금을 통해 추가적인 일자리가 창출된다.

9) 현황 및 효과

마리엔탈 프로젝트(MAGMA)에 대한 가장 최근의 조사 결과(Kasy, 2021)는 2021년 2월에 제시되었다. 여기에서 1기 참여자들은 고용 상태에 있는 실험 집단으로, 2기 참여자들은 프로젝트 참여 전인 통제집단으로 그리고 그라마트노이지들 이외 지역의 거주자들은 통제지역으로 설정되었다. 조사 결과에 따르면, 사회적 네트워크, 건강, 웰빙, 소득 보장 등 거의 모든 영역에서 실험집단인 1기 참여자들이 통제집단이나 통제지역보다 더 나은 상태에 있는 것으로 나타났다. 하지만 이러한 결과는 공공고용서비스(AMS)의 행정 데이터와 결합한 분석 결과도 아니고 공식적인 보고서로 출간된 것도 아니다.

마리엔탈 프로젝트(MAGMA)에 대한 최종 연구결과는 프로젝트가 종료되는 2024년 이후 발표될 예정이다.

제4절 노인일자리 정책과 연계 및 적용방안

국가가 최저임금 이상의 일자리를 제공하여 비자발적 실업이 제거된 완전고용을 추구하는 일자리보장제는 거시경제의 안정화는 물론 사회문제 해결에 효과적인 정책수단이 될 수 있다. 일자리보장제는 경기변동에 대한 완충장치 기능, 비자발적 실업자의 고용불안정 및 소득단절 방지, 지역공동체 육구나 지역사회 문제 해결을 위한 사회서비스 활성화 등 여러 방면에서 장점이 있는 제도이다. 일할 권리를 확장하는 정책으로서 정체성이 명확하며 기본소득이나 참여소득과 같은 대안 정책들과 결합해 설계한다면 사회문제를 해결하는 강력한 시너지 생성이 가능하다.

일자리보장제는 소득보장 정책과 구별되는 정부의 직접 일자리 창출정책으로서 정체성이 있다. 현재 정부에서 각 부처 단위에서 여러 형태의 직접 일자리사업 프로그램이 시행되고 있는데, 노인일자리 및 사회활동 지원사업도 이러한 정책의 일환으로 추진하고 있다. 하지만 우리나라의 직접 일자리사업은 일자리보장제와 비교해 취지가 전혀 다른 제도라고 볼 수 있다. 「직접일자리사업 중앙부처-자치단체 합동지침」에 따르면 직접일자리사업은 취업취약계층이 실업상태에서 벗어나 민간일자리로 취업을 할 수 있도록 한시적으로 일자리나 일 경험을 제공하는 사업이다.

우선, 일자리보장제는 경기변동과 상관없이 영속적으로 운영되는 정부의 고용보장 제도인데 비해 정부의 직접일자리사업은 한시적 비정형 일자리를 조건으로 한다. 지침에 “한시적으로 일자리나 일경험을 제공”하는 사업이라는 전제는 정부에서 제공하는 일자리가 상시적 직업과 업무가 아니어야 한다는 사업의 성격을 규정한 것으로 이해된다. 또한 “민간일자리로 취업할 수 있도록”한다는 것은 직접일자리가 민간부문의 취업을 목적으로 하고 있음을 명시하고 있다. 대다수 프로그램은 참여기간이 1년 미만(최대 2년)으로 설정되어 있으며, 노인일자리사업 역시 9개월~12개월 사이에서 프로그램이 운영된다.

하지만 이러한 프로그램 목적과 일자리의 한시성은 총수요가 충분하지 않은 노동시장의 여건을 고려할 때 적합하지 않다. 창출된 직접 일자리의 근로조건이 소득보장 기능을 하기에 한계가 있으며, 민간일자리 유도를 통해 재진입할 수 있는 단기 실업자가 아닌 이상 정책의 목표를 제대로 달성하기가 어렵다. 직접일자리 참여자들의 민간일자리 취업률은 22.2%에 지나지 않고 반복참여률이 매우 높다(류민정, 2020).¹⁴⁾ 그런데 일자리보장제는 민간부문의

14) 성과감사 접근방법의 이론과 적용: 직접일자리사업을 중심으로

총수요와 무관하게 유지되고 안정된 상시적 고용을 전제로 하기 때문에 준비가 되지 않은 실업자를 강제적으로 민간부문으로 밀어내는 유인책을 사용하지 않는다. 한시적 참여조건을 설정하지 않더라도 민간부문의 총수요가 증가할 경우 그러한 경기변동에 따른 이직이 자연스럽게 발생되어 공공부문 일자리는 줄어들게 된다.

둘째, 일자리보장제는 사회 구성원으로서 살아가는 모든 비자발적 실업자를 고용하는 정책이라면, 직접일자리 사업은 실업상태에 있는 취업취약계층으로 정책대상의 범위를 협소하게 제한하고 있다. 지침상에서 정의된 취업취약계층의 범위에는 저소득층(기준 중위소득 65% 이하, 단 1인가구는 120% 이하), 장애인, 6개월 이상(구직신청일 기준) 장기실직자, 결혼이민자, 북한이탈주민, 여성가장, 성매매피해자, 한부모가족 지원법에 의한 보호대상자, 갱생보호대상자, 수형자로서 출소 후 6개월 미만인자, 노숙자 등이 포함된다. 그리고 모든 사업은 원칙적으로 반복참여를 허용하지 않으나 65세 이상 고령자, 장애의 정도가 심한 장애인(중증)의 경우에 반복참여를 허용한다.¹⁵⁾ 일자리보장제는 민간부문에서 일자리를 잃은 모든 사람들에게 사회 안전망 구실을 한다. 일을 하고자 하는 실업자에게 소득단절 없이 일할 기회를 제공하기 때문에 실업으로 발생하는 빈곤진입을 최소화 할 수 있으며, 이들에게 부가적으로 필요한 복지혜택을 제공할 수 있는 제도적 장치를 마련해 두고 있다. 현재 성, 연령, 장애, 이민 등 복지욕구가 큰 직접일자리 정책대상의 취약성을 고려할 때 참여자의 안정된 고용보장과 더불어 소득단절을 최소화 하는 복지적 지원을 더욱 강화할 필요가 있다.

이상으로 일자리보장제의 조건은 노인일자리 정책 발전에도 기여할 수 있는 시사점이 있다.

첫째, 노인일자리 정책이 60세 이상 고령층의 비자발적 실업을 완화하는 거시경제적 효과를 강화 할 필요가 있다.

2021년 재정지원 일자리사업 성과보고서에 따르면, 직접일자리사업 참여자의 90%는 60세 이상 연령층에 해당될 정도로 노인일자리사업은 직접일자리사업의 중요한 위치를 차지하고 있다. 이렇게 고령자들이 집중된 인적구성은 다른 연령대에 비해 노동시장의 진입이 어려운 현실을 반증하고 있는 것이다. 직접일자리 사업 프로그램 중 노인일자리사업은 반복참여를 허용하는 예외적 사업이기도 하다. 이러한 예외를 두는 이유는 60세 이상 정년제로 적용

15) 지침상으로 만 65세 이상자 중 최근 3년간 3회 이상 반복참여자의 경우 선발 총점의 5%이상을 감점하도록 할 것을 제안하고 있다.

받으면서 강제적으로 민간일자리에서 퇴출되기 때문에 노인일자리에서 민간일자리 이동으로 유인효과가 크지 않기 때문이다. 일자리보장제의 일환으로 노인일자리사업을 운영한다면 일반 노동시장에서 청년층 일자리가 노인층 고용확대로 인해 줄어드는 문제를 상쇄시킬 수 있을 것이다. 공공부문 일자리의 총수요 확대는 민간일자리 총수요 변화에 미치는 영향이 거의 없기 때문에 오히려 노인일자리사업을 확대하는 것이 청년일 자리를 확대하는 결과를 가져올 수 있다.

둘째, 좋은 일자리로서 유급노동의 근로조건과 복지조건을 강화할 필요가 있다. 현재 노인일자리 근로조건은 좋은 일자리로서 평가되기가 어렵다. 여러 사업유형마다 일자리의 근로조건이 제각각이며, 사업별 월평균 급여수준은 중위임금 대비 12%~79% 수준을 보여 대부분의 노인일자리 참여자는 저임금 근로에 속한다.¹⁶⁾ 급여기준이 정해져 사업은 공익활동형과 사회서비스형인데, 사업목적이 사회활동 지원과 일자리 지원으로 달라 급여기준이 차별화 되어 있다. 공익활동형은 활동비 명목으로 월 27만원의 고정임금 형태로 지원하지만 사회서비스형은 최저임금보다 높은 시간당 단가를 적용하고 있지만 월 최대 72만원으로 고정시켜 놓았기 때문에 생활임금에 크게 미치지 못하고 있다. 나머지 시장형 사업단, 취업알선형, 시니어인턴십, 고령자친화기업 등 사업수익이나 수요처(기업포함)에서 제공되는 근로조건에 의해 달라지는 사업들도 근로소득이 매우 낮다.

〈표 4-4〉 노인 일자리 사업 유형별 내용

(단위 : 천원, 개월)

유형		지원기준 (활동비, 사업비)	월보수(평균)	중위임금대비 비율(%)	참여개월(평균)
사회활동	공익활동	월 27만원	27	12	11.0
일자리	사회서비스형	월 59.4만원, 주휴 및 연차수당 145.8만원	71.3	32	10.0
	시장형사업단	연 267만원(사업비)	31.3	14	8.4
	취업알선형	연 15만원(사업비)	137.0	61	5.5
	시니어인턴십	월 37만원 (최대 6개월)	178.7	79	9.0
	고령자친화기업	개소당 최대 3억 원 (설립비용 및 컨설팅 비용)	89.0	40	5.7

주1) 중위임금은 2020년 기준으로 월 225만원으로 산정(https://eboard.moel.go.kr/indicator/detail?menu_idx=3)

주2) 노인일자리사업 관련 정보는 2019 노인일자리활동 및 사회활동 통계동향(한국노인인력개발원)에서 참고

16) OECD 기준에서 저임금 근로는 월임금 중위값의 2/3 미만을 받는 임금근로자로 정의됨(OECD, 「<https://stats.oecd.org>, Decile ratios of gross earnings).

일자리보장제의 일환으로 노인일자리 정책을 재설계 한다면 다른 직접일자리사업 프로그램에 함께 적용될 수 있는 표준화 된 노동가격을 설정할 필요가 있다. 법정 최저임금 적용을 우선적으로 고려하되, 생활안정과 교육, 문화, 주거 등의 부문에서 실질적인 삶의 질에 기여하는 적절한 생활임금 수준을 고려한 기준을 단계적으로 강화해 나갈 필요가 있다.

한편, 한국사회에서 기본소득이나 참여소득이 도입되면, 이러한 대안 정책들과 일자리보장제와 결합한 정책으로 운영될 수 있다. 참여소득제와 결합한 일자리보장제 운영이 가능한 정책환경이 만들어지면 현재 노인일자리가 안고 있는 딜레마인 저소득층 참여자 위주로 사회활동을 추진하고 있는 비정합적 사업모델 구도를 바꿀 수 있을 것이다. 노인일자리 정책체계 내에서 유급노동과 사회적 기여를 목적으로 한 다양한 활동을 뚜렷하게 구분하여 포괄적으로 기획할 수 있다. 현재 노인일자리사업의 일자리 유형에 속하는 사업의 경우, 일자리보장제 운영원리에 부합하는 최저임금 이상의 전일제 근로조건(파트타임 선택 가능)과 의료, 사회보장제 납부, 휴가 및 병가 등 부가적인 복지혜택을 강화하는 사업모델로서 정립이 가능하다. 또한 사회활동 유형(공익활동형)의 경우 참여소득제 운영 방식에 따라 유급고용이 아닌 광범위한 비시장적 활동을 적용한 자기주도식(self-directed) 활동으로 전환이 가능하다.

셋째, 지역공동체 욕구와 문제해결에 사업을 표적화 함으로써 노인일자리 사회적 생산성을 높일 수 있다.

일자리보장제는 고용의 완충재고(buffer stock) 기능을 통한 경제 안정화 뿐만 아니라, 재화와 서비스를 생산하는 일자리를 통해 지역사회에 필요한 공공 서비스를 생산하는 도구이다. 앞서 체르네바가 제시한 내용을 살펴 보았듯이, 이러한 공공 서비스는 환경, 지역공동체, 대인을 대상으로 한 다양한 서비스 영역에서 사회적으로 유의미한 생산적 활동들이 일자리를 통해 이루어질 수 있다. 일자리보장제와 노인일자리사업의 정책 결합을 통해 은퇴 후 안정된 일자리를 제공하는 정책목표를 설정하고, 이러한 목표를 사회적 생산성이 높은 일자리로 실현할 수 있다.

일자리보장제는 탈중앙화 된 행정모델(decentralized model)로 프로그램이다. 재원은 중앙정부가 조달하고 프로그램은 주로 지자체를 중심으로 실행된다. 지자체는 지역사회의 욕구와 자원을 평가하고 이를 충족할 수 있는 재화와 서비스를 제공하는 일자리 업무를 개발하는 데 관심을 갖고 지역 내 비영리조직에서 제안한 프로젝트를 평가한다. 노인일자리사업은 국비와 지방비(서울 70: 30, 다른 지역 50: 50)를 매칭하는 방식으로 자금이

조달되고, 개별적인 프로그램 구성은 지역단위에서 지자체 혹은 수행기관을 중심으로 기획되지만, 큰 틀에서 프로그램 기획은 중앙정부에서 주도하는 방식으로 운영되고 있다. 획일화 된 일자리 구조를 재편하기 위해서는 지방정부 및 비영리조직의 자율성이 강화된 기획과 사업 수행방식을 확대해 갈 필요가 있다.

제 5 장

위드코로나시대 노인일자리사업의 추진현황과 추진방안

제1절 코로나19 감염병과 노인일자리사업

제2절 감염병 상황에서 노인일자리사업 운영 현황과 효과

제3절 감염병 상황에서 비대면 노인일자리사업의 추진현황

제4절 위드코로나시대 노인일자리사업 추진방안

5

위드코로나시대 노인일자리사업의 << 추진현황과 추진방안

본 장에서는 코로나19로 인한 노인일자리사업의 추진현황과 위드코로나시대를 대비하는 노인일자리사업의 추진방안을 고민하였다. 이를 위해, 제1절에서 코로나19 상황에서 노인일자리사업에 관한 주요 이슈를 살펴보고, 제2절에서 한국노인인력개발원 업무시스템 현황 자료를 활용하여 코로나19 상황에서 노인일자리사업이 어떻게 추진되었는지 검토하였다. 또한, 코로나상황에서 추진된 노인일자리사업이 실제로 노인의 삶의 효과가 있었는지를 검증하기 위한 일지역의 노인일자리사업 수행하는 노인복지관협회를 통해 노인일자리사업에 참여하는 노인과 그렇지 않은 노인의 생활을 비교하여 효과성을 검증하였다.

제3절에서는 노인일자리사업 수행기관 종사자를 대상으로 노인일자리 사업이 어떻게 추진되었는지 양적조사와 질적조사를 실시하였다. 마지막으로 제4절에서는 코로나19가 장기화되는 위드코로나시대에 노인일자리사업의 추진방안을 제시하였다.

제1절 코로나19 감염병과 노인일자리사업

코로나19가 유행하기 시작한 2020년 2월 이후 다른 복지서비스와 마찬가지로 노인일자리사업도 중단과 재개를 반복하고 있다. 감염 초기에는 보건복지부의 권고에 따라 노인들의 집단감염을 예방하기 위하여 노인일자리사업의 수행기관 자체의 운영이 중단되었었다. 이후에는 지자체의 행정명령에 따라 노인일자리사업 수행기관은 사업운영의 중단과 재개를 반복하게 되었고, 특히 인구가 밀집되어 있어 확진자가 꾸준히 나타나고 있는 서울과 수도권 지역에서 이러한 현상은 더욱 두드러졌다(유병선, 장백산, 2020).

코로나19가 장기화됨에 따라 노인일자리사업은 여전히 원만하게 수행되지 못하고 있으며, 이로 인해 노인들의 소득 보전 뿐 아니라 이를 수행하는 기관들에서 차질이 생기는 것으로 보고되고 있다(김성용 외, 2021). 구체적으로, 박전하 외(2020)의 연구에 따르면 2020년 상반기에는 코로나19로 인해 노인일자리사업이 대부분 전면 중단되었다가, 하반기에는

비대면 활동이나 실외 활동으로 전환하여 사업을 지속한 것으로 나타나고 있다. 하지만 확진자가 증가함에 따라 일부 사업들이 중단되어 활동인원이 감소한 것으로 나타났다. 실제로 2020년 5월, 17만 9천명으로 줄었던 노인일자리사업 활동인원이 8월에는 60만명 이상으로 증가하였다가, 9월에는 다시 40만명 수준으로 감소한 것으로 나타났다(박건하 외, 2020). 결과적으로, 노인들의 활기차고 건강한 노후생활을 보장하기 위해 수행되었던 노인일자리사업 본래의 목적이 달성되지 못하고 있는 상황이다.

물론, 노인일자리사업을 이어가기 위한 노력이 없었던 것은 아니다. 코로나19 감염병이 엄중한 상황에서도 지난 1년간 정부에서는 코로나19 감염 예방을 위해 방역수칙을 준수하여 운영할 수 있는 가이드라인을 배포하였으며, 2020년 5월부터는 지자체의 판단으로 실외 활동과 비대면 활동에 한해 사업을 지속할 수 있게 되었다(정재환, 2020). 수행기관에서는 기존 대면 방식에서 비대면 방식 또는 외부활동 등으로 전환하여 사업을 운영하였다(채새롬, 2020). 주된 전환 사업들로는 지역사회 공공시설에 대한 방역활동, 취약계층 안부전화 및 도시락 배달, 온라인 콘텐츠 제작 및 공유 등이 있으며 다양한 사업들이 기존 사업을 대체하는 방식으로 운영되었다(유병선, 장백산, 2020).

정부와 지자체 및 노인일자리사업을 총괄하는 한국노인인력개발원의 노력도 지속되고 있다. 보건복지부와 지자체는 코로나19 관련 노인일자리 운영 가이드라인을 배포하여 수행기관의 방역지침 등을 관리하고 있다(연합뉴스, 2020). 한국노인인력개발원 역시 사업에 참여하고 있는 노인들을 위한 코로나19대응 워크북을 제작 및 배포하여 비대면 교육을 통해 노인일자리사업을 지속적으로 지원하고 있다(복지뉴스, 2021).

하지만 이러한 노인일자리사업의 변화에 대해서 아직 실증적으로 조사된 바가 많지 않다. 노인일자리사업을 포함한 노인 고용에 대한 집계는 이루어지고 있으나, 기존 노인일자리사업의 대면 활동이 실외 및 비대면 활동으로 전환되는 등의 세부적인 내용을 파악할 수 없다. 노인일자리사업의 내용적인 변화에 대한 실증적인 조사는 코로나와 함께 살아가는 이른바 향후 위드코로나(WithCorona) 시대의 노인 일자리사업 정책수립의 근거가 될 수 있다. 또한, 현장에서 나타나고 있는 일련의 변화는 노인일자리사업이 기존 대면 활동 중심에서 실외 또는 비대면 활동으로의 확장 가능성을 보여주고 있다고 할 수 있다.

제2절 감염병 상황에서 노인일자리사업 운영현황과 효과

본 절에서는 코로나19 이후 노인일자리사업의 변경과 중단된 현황을 살펴보고, 감염병 상황에서 노인일자리사업의 효과성을 검토하였다. 코로나 19 상황에서 노인일자리 사업의 운영현황 분석을 위해서는 한국노인인력개발원 업무시스템 일자리 운영 현황 데이터(2020년 7월 말 기준)를 활용하였으며, 운영현황에 대한 빈도와 백분율(%)을 사업유형별(공익형, 사회서비스형)으로 구분하여 분석하였다.

더불어 노인일자리사업이 코로나19상황에서 어떠한 효과가 있는지 검증하기 위하여 노인복지관협회로부터 추천받은 13개 노인복지관 이용자 중 60세 이상 노인들을 대상으로 설문조사를 진행하였으며, 코로나19 상황을 감안하여 전화로 설문을 진행하였다. 조사에는 2019년 노인복지관을 이용하였으나, 코로나19로 인해 노인복지관을 이용하지 않는 노인과 코로나19 상황에서 노인일자리사업에 참여하는 노인이 골고루 분포할 수 있도록 표집하였으며 최종적으로 401명이 응답하였다. 조사시점은 코로나19 감염병이 10개월 가까이 진행되었던 2020년 10월 7일부터 16일까지 10일간 진행되었다. 이들의 노인일자리사업의 노인의 우울과 사회적 관계망사이에서의 노인일자리사업의 조절효과를 검증하였다.

1. 감염병 상황에서 노인일자리사업 운영 현황

1) 감염병 상황에서 운영되는 노인일자리사업단

코로나19에 따른 사업변경 현황 시스템(7월 말 기준)에 등록된 노인일자리 사업단은 총 3,553개로 나타났다. 이중 공익활동형에 해당하는 사업단 수는 총 2,870개(80.8%)였다. 반면 사회서비스형에 해당하는 사업단 수는 683개(19.2%)인 것으로 나타났다.

〈표 5-1〉 사업유형(대분류)

	빈도	퍼센트
공익활동형	2,870	80.8
사회서비스형	683	19.2
전체	3,553	100.0

사업유형별(중분류) 사업단 수를 살펴보면 가장 많은 빈도수를 나타낸 사업유형은 공공 시설 봉사 2,085개(58.7%)였으며, 다음으로 노노케어가 391개(11.0%), 경률헌수 봉사가 263개(7.4%)로 그 뒤를 이었다. 가장 적은 빈도수를 나타낸 사업 유형은 지역상생활동(시범사업)으로 62개(1.9%)였다.

〈표 5-2〉 사업유형(중분류)

	빈도	퍼센트
공공시설 봉사	2,085	58.7
노노케어	391	11.0
경률헌수 봉사	263	7.4
취약계층 전문서비스	225	6.3
가정 및 세대간 서비스	221	6.2
기타	121	3.4
공공전문 서비스	116	3.3
취약계층 지원	69	1.9
지역상생활동(시범사업)	62	1.7
전체	3,553	100.0

이어서 사업유형별(소분류) 사업단 수를 살펴본 결과, 가장 많은 빈도수를 나타낸 유형은 공공의료 및 복지시설 봉사로, 467개(13.1%)였다. 다음으로 공원 놀이터 등 공공시설 봉사가 437개(12.3%), 노노케어가 391개(11.0%)를 나타내며 그 뒤를 이었다. 노인일자리사업 업무지원, 다문화가정 봉사, 가정서비스 지원, 지역 재생환경 활동 등은 모두 10개 이하의 사업단을 나타내어 상대적으로 적은 빈도수를 가진 유형으로 해석되었다.

〈표 5-3〉 사업유형(소분류)

	빈도	퍼센트
공공의료 및 복지시설 봉사(A-15)	467	13.1
공원 놀이터 등 공공시설 봉사(A-13)	437	12.3
노노케어(A-01)	391	11.0
지역사회 환경개선 봉사(A-16)	355	10.0
기타(A-19)	200	5.6
스쿨존교통지원 봉사(A-08)	136	3.8
보육시설(어린이집 등) 지원(B-01)	121	3.4
보육시설 봉사(A-10)	118	3.3

	빈도	퍼센트
건강체조 취미생활 지도(A-20)	112	3.2
노인 관련 시설지원(B-07)	103	2.9
경륜전수 활동(A-23)	102	2.9
학교급식 지원봉사(A-07)	86	2.4
기타(B-13)	75	2.1
온종일돌봄 시설 지원(B-02)	73	2.1
도서관 봉사(A-12)	71	2.0
지역사회안전망 구축 지원(A-18)	67	1.9
지역아동센터 봉사(A-11)	54	1.5
문화재시설 봉사(A-14)	48	1.4
시니어 안전 모니터링(B-11)	48	1.4
장애인 서비스 지원(B-06)	47	1.3
공공행정업무지원(B-12)	44	1.2
주정차질서 계도 봉사(A-17)	42	1.2
노인맞춤돌봄서비스 지원(B-08)	41	1.2
시범사업(B-14)	40	1.1
지역상생활동 기타(A-26)	38	1.1
취약계층 공익증진 서비스(B-09)	34	1.0
생활시설이용자 지원봉사(A-06)	32	0.9
문화공연 활동(A-21)	25	0.7
시니어 컨설턴트(B-10)	24	0.7
체험활동 지원(A-22)	21	0.6
지역상생 활동작업장(A-24)	20	0.6
청소년선도 봉사(A-05)	17	0.5
교육시설 학습보조(B-04)	12	0.3
장애인 봉사(A-02)	11	0.3
청소년 시설 지원(B-03)	11	0.3
노인일자리사업 업무지원(B-15)	6	0.2
다문화가정 봉사(A-03)	5	0.1
가정서비스 지원(B-05)	4	0.1
지역 재생환경 활동(A-25)	4	0.1
한부모가정 봉사(A-04)	4	0.1
CCTV 상시관제(A-09)	4	0.1
시범사업(A-27)	3	0.1
전체	3,553	100.0

코로나19에 상황에서 등록된 노인일자리 사업단의 사업량을 조사한 결과, 전체 3,551개의 사업단의 평균 사업량은 78.24명으로 나타났다. 1개 사업단의 최소값은 1명, 최대사업량은 1,648명으로 나타났다.

〈표 5-4〉 1개 사업단이 관리하는 사업량 현황

	N	최소값	최대값	평균	표준편차
사업량	3,551	1	1,648	78.24	110.389

2) 코로나19 감염병 영향에 따른 활동 변경 내용

코로나19 영향에 따른 활동변경 여부에 대해서 조사한 결과, 변경이 있었다고 응답한 사업단이 24.4%를 차지한 반면, 변경 없이 유지되었다는 사업단이 2,685개로 75.6%로 나타났다.

〈표 5-5〉 코로나19 영향에 따른 활동변경 여부

	빈도	퍼센트
변경	868	24.4
유지	2,685	75.6
전체	3,553	100.0

수업유형별(대분류) 코로나19 영향에 따른 활동변경 여부에 대해서 조사한 결과, 공익활동형의 경우 활동이 변경되었다고 응답한 비율은 27.5%였고, 유지되었다고 응답한 비율은 72.5%로 나타났다. 사회서비스형의 경우 활동이 변경되었다고 응답한 비율은 11.4%였고, 유지되었다고 응답한 비율은 88.6%로 나타났다.

사회서비스형에 비해 공익활동형이 코로나19에 영향을 더 많이 받은 것으로 해석된다.

〈표 5-6〉 사업유형별(대분류) 코로나-19 영향에 따른 활동변경 여부

		변경	유지	전체
공익활동형	빈도	790	2,080	2,870
	%	27.5%	72.5%	100.0%
사회서비스형	빈도	78	605	683
	%	11.4%	88.6%	100.0%
전체	빈도	868	2,685	3,553
	%	24.4%	75.6%	100.0%

하지만, 중분류의 사업유형별로 코로나19 영향에 따른 활동변경 여부에 대해 조사한 결과, 대면으로 서비스를 제공하는 형태인 경률평수 봉사, 노노케어, 취약계층 지원 사업이 활동이 변경되었다는 응답이 40%를 넘어 다른 유형에 비해 코로나19의 영향을 더 많이 받은 것으로 확인되었다.

반면, 기타를 제외한 나머지 유형 중에서 활동 변경이 가장 적었던 유형은 공공전문서비스로, 6.9%의 비율을 나타냈다. 이 밖에도 가정 및 세대 간 서비스 유형에서 활동 변경이 있었던 사업단 비율이 10.9%로 나타나 코로나19 영향이 다른 유형에 비해 상대적으로 적었던 것으로 해석된다.

〈표 5-7〉 사업유형별(중분류) 코로나-19 영향에 따른 활동변경 여부

		변경	유지	전체
가정 및 세대 간 서비스	빈도	24	197	221
	%	10.9%	89.1%	100.0%
경률평수 봉사	빈도	144	119	263
	%	54.8%	45.2%	100.0%
공공시설 봉사	빈도	392	1,693	2,085
	%	18.8%	81.2%	100.0%
공공전문 서비스	빈도	8	108	116
	%	6.9%	93.1%	100.0%
노노케어	빈도	214	177	391
	%	54.7%	45.3%	100.0%
지역상생활동 (시범사업)	빈도	9	53	62
	%	14.5%	85.5%	100.0%
취약계층 전문서비스	빈도	42	183	225
	%	18.7%	81.3%	100.0%
취약계층 지원	빈도	31	38	69
	%	44.9%	55.1%	100.0%
기타	빈도	4	117	121
	%	3.3%	96.7%	100.0%
전체	빈도	868	2,685	3,553
	%	24.4%	75.6%	100.0%

코로나19 영향에 따라 대면, 비대면의 활동변경에 대한 유효 응답 값은 868개였다. 활동 변경 전에는 대면으로 활동이 진행된 경우가 91.1%였으나, 변경 후에는 8.9%로 떨어졌고 반면 비대면 활동 비율이 91.1%로 증가한 것으로 나타났다. 즉, 코로나19로 인해 전에는 대부분 대면으로 진행되었던 노인일자리사업이 비대면활동으로 많이 변경되었음을 알 수 있다.

〈표 5-8〉 대면, 비대면 활동 변경 비교

	변경 전		변경 후	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
대면	791	91.1	77	8.9
비대면	77	8.9	791	91.1
전체	868	868	868	100.0

사업유형별(대분류)로 활동특성을 비교한 결과 활동 변경 전 공익활동의 경우 대면 사업이 90.8%를 차지하였으나 변경 후에는 8.2%로 떨어졌고, 반면 비대면 사업이 91.8%로 증가하였다. 마찬가지로 사회서비스형의 경우 활동 변경 전 대면 사업 비율이 94.9%였으나, 변경 후에는 15.4%로 떨어졌고, 반면 비대면 사업은 84.6%로 증가하였다.

전체적으로 비대면으로 활동전환이 많이 이루어진 가운데 사회서비스형보다는 공익활동형에서 코로나19 상황에서 사업을 비대면으로 전환한 경우가 많은 것으로 나타났다.

〈표 5-9〉 사업유형별(대분류) 대면, 비대면 활동 변경 비교

		변경 전			변경 후		
		대면	비대면	전체	대면	비대면	전체
공익활동형	빈도	717	73	790	65	725	790
	%	90.8	9.2	100.0	8.2%	91.8%	100.0%
사회서비스형	빈도	74	4	78	12	66	78
	%	94.9	5.1	100.0	15.4%	84.6%	100.0%
전체	빈도	791	77	868	77	791	868
	%	91.1	8.9	100.0	8.9%	91.1%	100.0%

사업유형별(중분류)로 대면, 비대면활동을 비교한 결과, 활동 변경 전에는 지역상생활동(시범사업)과 기타 유형을 제외한 나머지 모든 유형에서 대면 활동의 비율이 80% 이상으로 나타났다. 반면 변경 이후에는 공공전문 서비스와 기타 유형을 제외한 나머지 모든 유형에서 비대면 활동의 비율이 80% 이상으로 증가하여 수치가 역전되었으며, 특히 지역상생활동(시범사업)의 경우에는 비대면 활동 비율이 100%로 나타났다.

〈표 5-10〉 사업유형별(중분류) 대면, 비대면 활동 변경 비교

		변경 전			변경 후		
		대면	비대면	전체	대면	비대면	전체
가정 및 세대 간 서비스	빈도	24	0	24	3	21	24
	%	100.0%	0.0%	100.0%	12.5%	87.5%	100.0%
경률평수 봉사	빈도	140	4	144	11	133	144
	%	97.2%	2.8%	100.0%	7.6%	92.4%	100.0%
공공시설 봉사	빈도	338	54	392	38	354	392
	%	86.2%	13.8%	100.0%	9.7%	90.3%	100.0%
공공전문 서비스	빈도	8	0	8	2	6	8
	%	100.0%	0.0%	100.0%	25.0%	75.0%	100.0%
노노케어	빈도	203	11	214	13	201	214
	%	94.9%	5.1%	100.0%	6.1%	93.9%	100.0%
지역상생활동 (시범사업)	빈도	7	2	9	0	9	9
	%	77.8%	22.2%	100.0%	0.0%	100.0%	100.0%
취약계층 전문서비스	빈도	39	3	42	6	36	42
	%	92.9%	7.1%	100.0%	14.3%	85.7%	100.0%
취약계층 지원	빈도	29	2	31	3	28	31
	%	93.5%	6.5%	100.0%	9.7%	90.3%	100.0%
기타	빈도	3	1	4	1	3	4
	%	75.0%	25.0%	100.0%	25.0%	75.0%	100.0%
전체	빈도	791	77	868	77	791	868
	%	91.1%	8.9%	100.0%	8.9%	91.1%	100.0%

코로나19 영향에 따라 노인일자리사업의 활동 장소를 비교한 결과, 유효 응답 값은 868 개였다. 변경 전에는 실내에서 진행된 비율이 82.3%였고, 실외에서 진행된 비율은 17.7%였다. 반면 변경 후에는 실내 활동이 77.0%로 이전에 비해 5.3%p 감소한 것으로 나타났다. 활동 변경 후 실외 활동 비율은 23.0%였다.

〈표 5-11〉 활동장소 비교

	변경 전		변경 후	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
실내	714	82.3	668	77.0
실외	154	17.7	200	23.0
전체	868	100.0	868	100.0

사업유형별(대분류)로 활동장소를 비교한 결과를 비교한 결과, 변경 전 공익활동의 경우 실내에서 활동이 진행된 비율이 81.8%였으나, 변경 후에는 77.3%로 감소하였고, 실외 활동의 경우 18.2%에서 22.7%로 증가하였다. 사회서비스형의 경우 활동 변경 전에는 실내

에서 진행되던 비율이 87.2%였으나, 변경 후에는 73.1%로 감소하였다. 반면, 실외 활동의 경우 12.8%에서 26.9%로 증가하였다. 대체로 공익형에 비해 사회서비스형에서 코로나19 상황에 따라 실외 활동으로 전환한 비율이 더 높았다고 해석된다.

〈표 5-12〉 사업유형별(대분류) 활동 변경 전후 활동장소 비교

		변경 전			변경 후		
		실내	실외	전체	실내	실외	전체
공익활동형	빈도	646	144	790	611	179	790
	%	81.8%	18.2%	100.0%	77.3%	22.7%	100.0%
사회서비스형	빈도	68	10	78	57	21	78
	%	87.2%	12.8%	100.0%	73.1%	26.9%	100.0%
전체	빈도	714	154	868	668	200	868
	%	82.3%	17.7%	100.0%	77.0%	23.0%	100.0%

사업유형별(중분류)로 활동장소를 비교한 결과, 변경 전에는 가정 및 세대 간 서비스, 경륜전수 봉사, 노노케어, 취약계층 전문서비스, 취약계층 지원 유형에서 실내 활동 비율이 80% 이상을 나타낸 반면 공공시설 봉사와 공공전문 서비스, 그리고 기타 유형에서 실내 활동 비율이 80% 이하로 나타났다. 하지만, 코로나19 영향에 따른 활동 변경 후에는 가정 및 세대 간 서비스, 경륜전수 봉사, 노노케어, 취약계층 지원 유형에서 실내 활동 비율이 80% 이하로 감소하였으며, 취약계층 전문서비스의 경우에도 88.1%에서 81.0%로 감소하였다. 변경 후 실외 활동 비율이 가장 높은 유형은 가정 및 세대 간 서비스로, 4.2%에서 37.5%로 증가하였다.

반면 공공시설 봉사와 공공전문 서비스의 경우 오히려 실내 활동 비율이 더 높아진 것으로 나타났다. 대부분의 활동이 실내에서 실외로 변경 운영된 것에 비해 공공시설봉사와 공공전문서비스 사업의 경우, 실내활동이 증가한 것은 이들의 활동이 대부분 방역, 소독, 출입자 확인 등을 하는 활동으로 전환되었기 때문에 오히려 실내활동으로 전환된 것으로 보인다.

〈표 5-13〉 사업유형별(중분류) 활동 변경 전후 활동장소 비교

		변경 전			변경 후		
		실내	실외	전체	실내	실외	전체
가정 및 세대 간 서비스	빈도	23	1	24	15	9	24
	%	95.8%	4.2%	100.0%	62.5%	37.5%	100.0%
경륜전수 봉사	빈도	127	17	144	106	38	144
	%	88.2%	11.8%	100.0%	73.6%	26.4%	100.0%
공공시설 봉사	빈도	300	92	392	315	77	392
	%	76.5%	23.5%	100.0%	80.4%	19.6%	100.0%
공공전문 서비스	빈도	5	3	8	7	1	8
	%	62.5%	37.5%	100.0%	87.5%	12.5%	100.0%
노노케어	빈도	187	27	214	160	54	214
	%	87.4%	12.6%	100.0%	74.8%	25.2%	100.0%
지역상생활동 (시범사업)	빈도	7	2	9	7	2	9
	%	77.8%	22.2%	100.0%	77.8%	22.2%	100.0%
취약계층 전문서비스	빈도	37	5	42	34	8	42
	%	88.1%	11.9%	100.0%	81.0%	19.0%	100.0%
취약계층 지원	빈도	25	6	31	23	8	31
	%	80.6%	19.4%	100.0%	74.2%	25.8%	100.0%
기타	빈도	3	1	4	1	3	4
	%	75.0%	25.0%	100.0%	25.0%	75.0%	100.0%
전체	빈도	714	154	868	668	200	868
	%	82.3%	17.7%	100.0%	77.0%	23.0%	100.0%

3) 코로나19 감염병 영향에 따른 노인일자리사업 중단 현황

2021년 7월말 기준, 사업중단 현황 시스템에 등록된 노인일자리 사업단은 총 8,716개로 나타났다. 이를 사업유형별(대분류)로 살펴보면, 전체 등록된 사업단 중에서 6,560개(75.3%)의 사업단이 공익활동형으로 분류되었다. 사회서비스형으로 분류된 사업단 수는 2,156개로 전체에서 24.7%를 차지하였다.

〈표 5-14〉 중단된 사업 유형(대분류)

	빈도	퍼센트
공익활동형	6,560	75.3
사회서비스형	2,156	24.7
전체	8,716	100.0

이어서 중단된 노인일자리 사업단 수의 사업유형별(중분류)로 살펴보면, 공공시설 봉사 사업단 수가 5,005개로 57.4%의 비율을 차지하였다. 노노케어와 가정 및 세대간 서비스의 경우 각각 777개(8.9%)와 706개(8.1%)으로 나타났다. 취약계층 전문서비스의 경우 665개(7.6%)의 사업단 수를 나타냈다. 지역상생활동(시범사업)으로 분류된 사업단 수는 146개(1.7%)로, 가장 적은 빈도수를 나타냈다.

〈표 5-15〉 중단된 사업 유형(중분류)

	빈도	퍼센트
공공시설 봉사	5,005	57.4
노노케어	777	8.9
가정 및 세대간 서비스	706	8.1
취약계층 전문서비스	665	7.6
경륜전수 봉사	471	5.4
기타	399	4.6
공공전문 서비스	386	4.4
취약계층 지원	161	1.8
지역상생활동(시범사업)	146	1.7
전체	8,716	100.0

사업유형별(소분류)로 사업단 수를 살펴보면 공원 놀이터 등 공공시설 봉사와 공공의료 및 복지시설 봉사가 각각 1,055개(12.1%)와 1,027개(11.8%)의 빈도수를 나타내며 가장 많았고, 지역사회 환경개선 봉사가 997개(11.4%)의 빈도수를 나타내며 그 뒤를 이었다. 노노케어의 경우 777개(8.9%)로 네 번째로 많은 사업단 수를 나타냈다. 반면 상대적으로 낮은 빈도수를 나타낸 사업유형은 가정서비스 지원, 다문화가정 봉사, 지역 재생환경 활동, 시범사업, 한부모가정 봉사, CCTV 상시관제로, 모두 20개 미만의 사업단 수를 나타냈다.

〈표 5-16〉 사업유형(소분류)

	빈도	퍼센트
공원 놀이터 등 공공시설 봉사(A-13)	1,055	12.1
공공의료 및 복지시설 봉사(A-15)	1,027	11.8
지역사회 환경개선 봉사(A-16)	997	11.4
노노케어(A-01)	777	8.9
기타(A-19)	465	5.3
보육시설(어린이집 등) 지원(B-01)	385	4.4

	빈도	퍼센트
스쿨존교통지원 봉사(A-08)	313	3.6
노인 관련 시설지원(B-07)	284	3.3
보육시설 봉사(A-10)	265	3.0
기타(B-13)	236	2.7
온종일돌봄 시설 지원(B-02)	227	2.6
학교급식 지원봉사(A-07)	206	2.4
경륜전수 활동(A-23)	198	2.3
공공행정업무지원(B-12)	189	2.2
지역사회안전망 구축 지원(A-18)	189	2.2
건강체조 취미생활 지도(A-20)	169	1.9
도서관 봉사(A-12)	152	1.7
취약계층 공익증진 서비스(B-09)	152	1.7
시니어 안전 모니터링(B-11)	132	1.5
지역아동센터 봉사(A-11)	125	1.4
장애인 서비스 지원(B-06)	119	1.4
문화재시설 봉사(A-14)	112	1.3
시범사업(B-14)	112	1.3
노인맞춤돌봄서비스 지원(B-08)	110	1.3
주정차질서 계도 봉사(A-17)	93	1.1
지역상생활동 기타(A-26)	81	0.9
시니어 컨설턴트(B-10)	65	0.7
생활시설이용자 지원봉사(A-06)	61	0.7
지역상생 활동작업장(A-24)	53	0.6
청소년선도 봉사(A-05)	53	0.6
노인일자리사업 업무지원(B-15)	51	0.6
문화공연 활동(A-21)	51	0.6
체험활동 지원(A-22)	44	0.5
교육시설 학습보조(B-04)	41	0.5
청소년 시설 지원(B-03)	34	0.4
장애인 봉사(A-02)	25	0.3
가정서비스 지원(B-05)	19	0.2
다문화가정 봉사(A-03)	15	0.2
지역 재생환경 활동(A-25)	12	0.1
시범사업(A-27)	9	0.1
한부모가정 봉사(A-04)	7	0.1
CCTV 상시관제(A-09)	6	0.1
전체	8,716	100.0

코로나19에 따른 사업중단 현황 시스템(7월 말 기준)에 등록된 노인일자리 사업단의 운영 상태를 조사한 결과, 사업진행예정사업단이 4,152개로 전체의 47.6%를 가장 높게 나타났으며, 정상운영 중으로 나타난 사업단 수는 2,257개(25.9%)로 나타났다. 이어서 전체 중단인 사업단 수는 1,408개(16.2%)로 그 뒤를 이었고, 부분중단과 사업미실시에 해당하는 사업단 수는 각각 781개(9.0%)와 118개(1.4%)였다.

〈표 5-17〉 중단되었던 노인일자리사업의 운영상태

	빈도	퍼센트
부분중단	781	9.0
사업미실시	118	1.4
사업진행예정	4,152	47.6
전체중단	1,408	16.2
정상운영	2,257	25.9
전체	8,716	100.0

사업유형별(대분류) 운영상태를 살펴보면, 공익활동형에서 사업진행예정인 2,881개(43.9%)로 가장 높은 비율을 차지하는 가운데, 정상운영에 해당하는 사업단 수는 1,779개(27.1%)로 나타났으며 전체중단에 해당하는 사업단 수는 1,194개(18.2%)였다.

사회서비스형의 경우도 사업실시예정인 1,271개(59.0%)로 가장 높은 빈도를 보였으며, 정상운영되고 있는 사업단 수는 478개(22.2%)였고, 전체중단된 사업단 수는 214개(9.9%)였다. 부분중단과 사업미실시의 경우 두 유형 모두 비슷한 추이를 나타냈다.

〈표 5-18〉 사업유형별(대분류) 운영상태

		부분중단	사업미실시	사업진행예정	전체중단	정상운영	전체
공익활동형	빈도	629	77	2,881	1,194	1,779	6,560
	%	9.6%	1.2%	43.9%	18.2%	27.1%	100.0%
사회서비스형	빈도	152	41	1,271	214	478	2,156
	%	7.1%	1.9%	59.0%	9.9%	22.2%	100.0%
전체	빈도	781	118	4,152	1,408	2,257	8,716
	%	9.0%	1.4%	47.6%	16.2%	25.9%	100.0%

코로나19에 따른 사업중단 현황 시스템(7월 말 기준)에 등록된 노인일자리 사업단의 활동 인원에 대해 조사한 결과, 평균 활동 중단 인원은 18.98명이었고, 평균 정상 활동 인원은 27.22명이었으며, 평균 미선발 인원은 1.52명이었다. 한 개 사업단에서 최대 활동 중단 인원과 최대 정상 활동 인원은 모두 2,847명이었고, 미선발 인원의 경우 최대 848명이었다.

〈표 5-19〉 활동 인원

	최소값	최대값	평균	표준편차
활동 중단 인원	0	2,847	18.98	74.534
정상 활동 인원	0	2,847	27.22	78.515
미선발 인원	0	848	1.52	14.872

사업유형별(대분류) 활동 인원에 대해서 살펴보면, 먼저 공익활동형의 경우 평균 활동 중단 인원은 23.73명, 평균 정상 활동 인원은 33.48명, 미선발 인원은 1.76명으로 나타났다. 공익활동 유형에서 한 개 사업단의 최대 활동 중단 인원과 정상 활동 인원은 동일하게 2,847명이었으며 미선발 인원은 848명이었다.

사회서비스형의 경우 평균 활동 중단 인원은 4.52명이었고, 평균 정상 활동 인원은 8.17명이었으며, 미선발 인원은 0.81명이었다. 사회서비스형은 상대적으로 활동 인원 규모가 공익활동형에 비해 적었는데, 최대 활동 중단 인원은 269명이었고, 정상 활동 인원은 246명이었으며, 미선발 인원은 216명이었다.

〈표 5-20〉 사업유형별(대분류) 활동 인원

사업유형(대분류)		최소값	최대값	평균	표준편차
공익활동형	활동 중단 인원	0	2,847	23.73	84.830
	정상 활동 인원	0	2,847	33.48	88.877
	미선발 인원	0	848	1.76	16.436
사회서비스형	활동 중단 인원	0	269	4.52	16.906
	정상 활동 인원	0	246	8.17	20.145
	미선발 인원	0	216	0.81	8.462

사업 중단 사유에 대해서 조사한 결과, 총 8,716개의 사업단 중에서 유의미한 응답값을 기록한 사업단 수는 2,307개로 나타났다. 이 중 24.1%의 사업단이 코로나19 확산으로 인한 기관 자체 판단에 의해서 사업을 중단한 것으로 나타났다. 다음으로 코로나19 확산으로 인한 지자체 요청에 따른 경우가 1.4%를 차지하며 그 뒤를 이었고, 수요처 요청에 따라 중단한 경우와 사업준비 단계 따라 중단한 경우는 각각 0.6%와 0.4%였다.

〈표 5-21〉 사업 중단 사유

	빈도	퍼센트
코로나-19 확산으로 인한 기관 자체 판단	2,099	24.1
코로나-19 확산으로 인한 수요처 요청	48	0.6
코로나-19 확산으로 인한 지자체 요청	125	1.4
사업계획변경	2	0.0
사업준비 단계	33	0.4
전체	2,307	26.5

이어서 사업유형별(대분류) 사업 중단 사유에 대해서 살펴보면, 먼저 공익활동형의 경우 기관 자체 판단에 의해서 중단한 경우가 92.7%를 차지하였으며, 다음으로 지자체 요청(4.8%), 수요처 요청(1.4%), 사업준비 단계(1.0%) 순으로 높은 비율을 차지하였다.

사회서비스형의 경우 공익활동형에 비해 전반적인 비율은 낮지만 여전히 기관 자체 판단에 의해서 중단한 경우가 82.8%였다. 지자체 요청과 수요처 요청, 사업준비 단계에 따라 중단한 경우는 각각 8.1%, 5.4%, 3.4%였다. 대체로 사업 중단 사유에 있어서 두 유형 모두 비슷한 추이를 나타냈다.

〈표 5-22〉 사업유형별(대분류) 사업 중단 사유

		코로나-19	코로나-19	코로나-19	사업계획변경	사업준비 단계	전체
		확산으로 인한 기관 자체 판단	확산으로 인한 수요처 요청	확산으로 인한 지자체 요청			
공익활동형	빈도	1,762	26	92	1	19	1,900
	%	92.7%	1.4%	4.8%	0.1%	1.0%	100.0%
사회서비스형	빈도	337	22	33	1	14	407
	%	82.8%	5.4%	8.1%	0.2%	3.4%	100.0%
전체	빈도	2,099	48	125	2	33	2,307
	%	91.0%	2.1%	5.4%	0.1%	1.4%	100.0%

사업 중단 일수에 대해서 조사한 결과 유의미한 응답값을 기록한 사업단 수는 3,021개였으며, 평균적으로 21.98일의 중단 일수를 기록하였다. 한 개 사업단의 최대 중단 일수는 347일이었다.

〈표 5-23〉 사업 중단 일수

	N	최소값	최대값	평균	표준편차
중단 일수	3,021	1	347	21.98	22.941

사업 중단 일수를 사업유형별(대분류)로 살펴본 결과, 먼저 공익활동형의 경우 평균 중단 일수는 22.24일이었으며 한 개 사업단이 기록한 최대 중단 일수는 347일로 나타났다.

사회서비스형의 경우 평균 중단 일수는 20.73일이었으며, 한 개 사업단이 기록한 최대 중단 일수는 242일이었다. 대체로 공익활동형이 중단 일수가 더 많았던 것으로 해석할 수 있다.

〈표 5-24〉 사업유형별(대분류) 사업 중단 일수

사업유형(대분류)	N	최소값	최대값	평균	표준편차
공익활동형 중단 일수	2,493	1	347	22.24	23.359
사회서비스형 중단 일수	528	1	242	20.73	20.827

이어서 사업유형별(중분류) 사업 중단 일수를 살펴보면, 가장 많은 평균 중단일수를 기록한 유형은 28.36일을 기록한 지역상생활동(시범사업)이었으며, 취약계층 지원이 25.40일을 기록하며 그 뒤를 이었다. 가장 적은 평균 중단 일수를 기록한 유형은 공공전문 서비스로, 18.88일이었다.

중단일수의 편차는 사업유형별로 편차가 큰 것으로 나타나고 있는데, 최소값은 사업유형에 따라 1일에서 4일로 편차가 적었으나, 최대값은 67일에서 331일로 편차가 매우 높게 나타났다. 이렇게 노인일자리사업단의 중단일수가 1년 가까이 중단된 경우는 사업단 자체에서 사업운영을 진행하지 않았기 때문으로 판단된다. 지역에 확진자가 나온 경우, 사업단 운영자체를 안하는 경우도 있었기 때문이다.

〈표 5-25〉 사업유형별(중분류) 사업 중단 일수

사업유형(중분류)		N	최소값	최대값	평균	표준편차
가정 및 세대간 서비스	중단 일수	196	1	87	20.07	15.236
경률험수 봉사	중단 일수	195	2	160	22.12	18.435
공공시설 봉사	중단 일수	1,933	1	347	22.05	23.829
공공전문 서비스	중단 일수	81	2	86	18.88	13.410
노노케어	중단 일수	258	2	67	22.05	14.209
지역상생활동(시범사업)	중단 일수	39	2	196	28.36	32.011
취약계층 전문서비스	중단 일수	184	1	214	20.84	22.039
취약계층 지원	중단 일수	68	4	331	25.40	39.358
기타	중단 일수	67	3	242	24.63	34.527

2. 감염병 상황에서 노인일자리사업의 효과

1) 코로나19 상황에서 노인일자리사업의 효과성 검증의 필요성

노인일자리사업은 지난 20여 년간 노인들의 삶에서 긍정적으로 역할을 해왔다. 노인일자리사업은 경제적으로 긍정적인 효과가 있는 것으로 나타났다. 강은나 외(2017)의 연구에 따르면 노인의 상대적 빈곤율을 4.0% 이상 감소시키며, 빈곤갭의 비율을 21.7%~27.8% 개선하는 것으로 나타났다. 비슷한 맥락에서 손병돈 외(2019)의 연구에서도 노인일자리사업은 노인빈곤을 완화시킬 수 있으며, 공적 노후소득보장제도와 결합되었을 경우 더 큰 효과를 나타낼 수 있다고 보고하고 있다.

노인일자리사업은 신체적인 건강을 증진하는데도 효과적인 것으로 나타났다. 강은나(2018)의 연구에 따르면 노인일자리사업에 참여한 노인은 의료기관을 이용하는 횟수가 절반 가량 감소한 것으로 나타났다. 또한, 이석원 외(2014)의 연구에서는 노인일자리사업이 노인의 건강 수준을 증진시킴으로써 개인 의료비 지출을 54만 5천원 감소시키며, 입원일 수 또한 3.76일 감소시키는 효과가 있다고 보고하였다.

이 밖에도 노인일자리사업은 노인의 심리사회적인 건강에도 도움을 주는 것으로 나타났다. 노인일자리사업에 참여한 노인은 우울 수준이 감소하고, 사회적인 지지체계 역시 강화되는 것으로 나타났다(김수영·이민홍·장수지, 2014). 또한, 노인일자리사업은 노인이 스스로를 가치있다고 여기는 자아존중감과 일정한 수준의 역할을 수행해 낼 수 있다고 인식하는 자아효능감을 증진시키는 것으로 보고되고 있다(박영미 외, 2016).

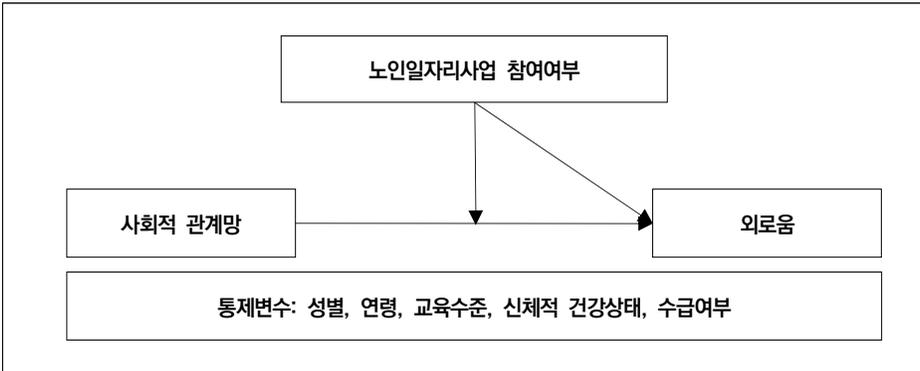
한편, 노인일자리사업의 중단은 참여노인에게 부정적인 영향을 미치게 될 것으로 추정된다. 이는 노동시장에 대한 접근성의 감소가 소득보전에 어려움으로 이어지기 때문이다. 특히 김태완(2020)의 연구에서는 코로나19로 인해 소득 1분위를 넘어 중간계층에도 부정적인 영향을 미치고 있는 점을 고려하여 노인일자리사업을 참여할 수 없는 노인들이 단기적으로 위기에 처할 수 있다고 보고한 바 있으며, 소득 뿐 아니라 외부활동이 제한되면서 신체적 기능의 저하와 사회적 관계 유지에도 악영향을 미친다(김유진, 박순미, 2020). 따라서 코로나19로 인한 노인일자리사업의 효과성 검증이 필요하다.

2) 코로나19 상황에서 노인일자리사업의 효과성 검증 방법

(1) 검증 모형

감염병으로 인한 다양한 영향 중에 감염병과 같은 재난에 노출되었을 때 사회적 관계망의 크기는 외로움과 같은 어려움을 극복할 수 있는 강력한 예측요인으로 증명되고 있는 만큼(Nitschke et al., 2020; Saltzman, Hansel, & Bordnick, 2020) 코로나19 상황에서 노인일자리사업이 사회적 관계망을 증가시키고 외로움을 감소시킬 수 있는지 검증하는 방법으로 노인일자리사업의 효과성을 검증하였다.

[그림 5-1] 검증 모형



(2) 검증 변수

종속변수: 외로움은 Gierveld와 Tilburg(2006)가 개발한 외로움 척도(De Jong Gierveld Loneliness Scale)를 활용하였다. 본 척도는 2개 차원으로 구분되어 있으며, 총 6개 문항으로 구성되어 있다. 공허함, 그리움, 거부할 것 같은 생각 등의 문항으로 구성된 정서적 외로움(emotional loneliness)과 의지할 수 있는 사람, 신뢰할 만한 사람, 가깝다고 느끼는 사람들에 대한 생각 등의 사회적 외로움(social loneliness)으로 구성되어 있다. 응답은 ‘그렇다’가 1점, ‘다소’가 2점, ‘아니오’가 3점으로 범주화되어 있으며, 분석시 역코딩하여 총점이 높을수록 외로움의 수준이 높은 것으로 이해할 수 있다.

독립변수: 사회적 관계망 문항은 Lubben 등(2006)의 연구에서 개발된 Lubben 사회적 관계망 척도(LSNS-18: Lubben Social Network Scale-18)를 한국어판으로 번안한 김용석(2020)의 연구를 참고하였다. 원 척도는 친인척, 친구, 이웃 등 3개의 다른 대상에 대한 동일한 6개의 문항으로 구성되어 있다. 이 중 본 연구에서는 설문문항 검토단계에서 노인 복지 현장 전문가의 자문을 수렴하여, “최소한 한 달에 한 번 이상 만나거나 연락하는 사람은 몇 명입니까?”의 단일 문항으로 사회적 관계를 측정하였다. 응답범주는 원 척도와 마찬가지로 ‘없다’가 0점, ‘1명’이 1점, ‘2명’이 2점, ‘3~4명’이 3점, ‘5~8명’이 4점, ‘9명 이상’은 5점으로 측정하였다.

조절변수: 노인일자리사업 참여는 2020년 10월 기준으로 ‘참여’는 1점, ‘미참여’는 2점으로 측정하였다. 분석에는 ‘미참여’를 기준변수로 더미화하였다. 코로나19상황에서 노인일자리사업 참여효과를 측정하기 위하여 조사당시 시점에 노인복지관에서 제공하는 비대면 평생교육 프로그램과 재가서비스를 이용하는 사례를 제외하였다.

통제변수: 통제변수는 성별, 연령, 교육수준, 신체적 건강상태, 수급자 여부로 구성하였다. 성별은 여성을 기준변수로 더미화하였으며, 연령은 연속형 변수로 활용하였다. 교육수준은 ‘무학’은 1점, ‘초등학교 졸업’은 2점, ‘중학교 졸업’은 3점, ‘고등학교 졸업’은 4점, ‘대학교 졸업 이상’은 5점으로 측정하였으며, 신체적 건강상태는 ‘매우 안 좋다’에서 ‘매우 좋다’의 5점 Likert 척도로 구성되었다. 수급자 여부는 ‘기초생활수급자’는 1점, ‘조건부수급자’는 2점, ‘차상위’는 3점, ‘해당없음’은 4점으로 측정하였으며, 분석에는 ‘해당없음’을 기준변수로 더미화하였다.

3) 코로나19 상황에서 노인일자리사업의 효과성 검증 결과

본 연구에서는 노인의 사회적 관계망이 외로움에 미치는 영향을 분석하기 위하여 회귀분석을 수행하였다. 노인일자리사업 참여의 조절효과를 분석하기 위해 독립변수인 사회적 관계와 조절변수인 노인일자리사업 참여여부를 곱한 상호작용항을 위계적으로 투입한 결과, 모형1에서는 통제변수인 성별, 연령, 교육수준, 신체적 건강상태, 수급여부 및 독립변수인 사회적 관계망과 조절변수인 노인일자리사업 참여를 투입하였으며, 모형2에서는 사회적 관계망과 노인일자리사업 참여여부의 상호작용항을 추가로 투입하였다. 모형1의 설명력은 31.0%, 모형2는 32.0%로 나타났다. 또한 Durbin-Watson 통계량이 1.942로 나타나 잔차의 독립성 기준을 만족하였으며, 공차(tolerance)는 .798~.982, 분산팽창지수(VIF)는

1.018~1.254로 나타나 다중공선성에 문제가 없음을 확인하였다.

통계변수와 독립 및 조절변수를 투입한 모형1에서는 신체적 건강상태($\beta=-.364$, $p<.001$), 수급여부($\beta=-.114$, $p<.05$), 사회적 관계망($\beta=-.231$, $p<.001$), 노인일자리사업 참여($\beta=-.151$, $p<.01$)가 노인의 외로움에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 노인은 신체적 건강상태가 높다고 인식할수록 외로움의 수준은 감소하는 것으로 나타났으며, 기초생활수급을 받지 않는 노인에 비해 받는 노인일수록 외로움의 수준은 감소한다고 해석할 수 있다. 또한 사회적 관계망의 크기가 클수록, 노인일자리사업에 참여할수록 외로움의 수준은 감소하는 것으로 나타났다.

사회적 관계망과 노인일자리사업 참여의 상호작용항을 투입한 모형2의 결과를 살펴보면, 모형1과 마찬가지로 신체적 건강상태($\beta=-.354$, $p<.001$), 수급여부($\beta=-.112$, $p<.05$), 사회적 관계망($\beta=-.227$, $p<.001$), 노인일자리사업 참여($\beta=-.152$, $p<.01$)가 노인의 외로움에 부적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한, 사회적 관계망과 노인일자리사업 참여의 상호작용항 역시 통계적으로 유의한 것으로 나타났다($\beta=.101$, $p<.05$). 따라서 노인일자리사업 참여는 노인의 사회적 관계망이 외로움에 미치는 부적인 영향관계에서 이를 완충해 주는 조절효과를 갖는 것으로 해석할 수 있다.

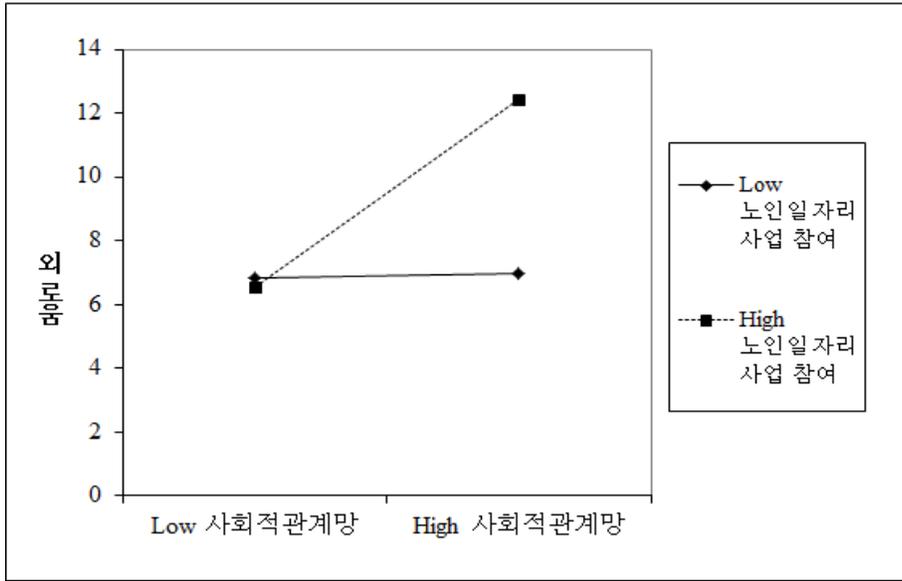
〈표 5-26〉 사회적 관계망이 외로움에 미치는 영향과 노인일자리사업 참여의 조절효과

구분	모형1				모형2			
	B	S.E.	β	t	B	S.E.	β	t
(상수)	7.781	1.877		4.147	7.756	1.866		4.156
성별	.122	.308	.021	.397	.092	.306	.016	.301
연령	.027	.022	.068	1.256	.026	.022	.064	1.194
교육수준	-.036	.118	-.017	-.301	-.044	.118	-.021	-.377
신체적 건강상태	-.987	.146	-.364	-6.736** *	-.959	.146	-.354	-6.552** *
수급여부	-.814	.364	-.114	-2.237*	-.796	.362	-.112	-2.199*
사회적 관계망	-.462	.106	-.231	-4.368** *	-.453	.105	-.227	-4.302** *
노인일자리사업 참여	-.811	.286	-.151	-2.840**	-.814	.284	-.152	-2.867**
사회적관계망 x 노인일자리사업					.408	.204	.101	1.999*
R2	.310				.320			
Adj. R2	.292				.300			
F	17.414***				15.905***			

주: 1: 성별(여성), 수급여부(수급), 노인일자리참여 여부(미참여)

* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

[그림 5-2] 노인일자리사업 참여의 조절효과 그래프



제3절 감염병 상황에서 비대면 노인일자리사업 추진 현황

정부, 지자체 및 노인일자리사업 수행기관들에서는 이에 대응하여 노인일자리사업의 변화를 시도하였다. 정부는 노인일자리사업 운영 가이드라인을 배포하여 코로나19 감염을 예방하기 위해 참여 노인의 방역수칙을 준수하고 사업단별로 관리책임자를 지정하는 등의 노력을 기울이고 있다.

또한, 일선 수행기관에서는 대면으로 하던 활동의 많은 부분을 2절에서 살펴본 바와 같이 비대면 활동으로 전환되었다. 기존의 노노케어는 전화상담 및 각종 영상을 공유하는 활동으로 전환되었고, 취약계층지원은 도시락 및 밑반찬 서비스를 배달하거나 노인이 자가에서 스스로 활용할 수 있도록 각종 키트를 제작하여 배포하는 등의 비대면 활동으로 전환되었다. 또한 사회서비스형의 사업에서 기존 수요처에서의 활동이 제한된 사업단에서는 수요처의 인원이 없는 시간에 방역작업 및 환경정화 활동을 지속하고 있다.

이러한 맥락에서 본 절에서는 보다 구체적으로 일선의 노인일자리사업에서 수행하고 있는 비대면 노인일자리사업의 추진 상황을 노인일자리사업 수행기관 종사자를 대상으로 설문조사와 FGI를 실시하여 구체적인 사례와 특성을 검토하고자 한다.

1. 조사 개요

1) 설문조사 개요

본 연구에서는 코로나19 이후 노인일자리사업 수행기관의 사업의 운영 현황에 대한 기본적인 특성을 파악하기 위해 설문조사 진행하였다. 설문조사의 경우 노인일자리사업 수행기관의 현장전문가와 자문회의를 통해 설문 내용 초안을 작성하였으며, 개발된 초안을 연구진 3인이 회의를 통해 최종적으로 개발하였다. 구체적인 설문문항은 아래 표와 같다.

〈표 5-27〉 노인일자리수행기관 대상 설문 내용

구분	문항
일반적 특성	기관의 위치(시·군), 시설의 위치(접근성) 응답자 직위, 응답자 근속연수, 응답자 노인일자리사업 경력, 응답자 담당업무
노인 일자리사업 운영 현황	확진자 발생 여부, 자가격리자 발생 여부, 노인일자리 사업 중단 현황(이유), 노인일자리사업 운영의 변화(이유)
코로나19로 인한 노인일자리사업 추진현황	기존 업무 대비 코관19로 인한 추가업무, 코로나19 발생으로 인한 사업추진상 어려움 코로나19로 새롭게 개발한 일자리, 프로그램, 향후 시행될 프로그램, 4차산업혁명 등 시대변화에 대비하여 할 노인일자리사업

본 설문조사는 2021.7.21.부터 7.30.까지 약 2주간 진행되었다. 조사대상은 노인일자리사업 수행기관(전국 노인일자리사업(공익활동, 사회서비스형) 수행기관 담당자였다.

2021년 기준, 전국 노인일자리사업 수행기관은 1,291개소로, 원칙적으로 각 수행기관에서 대표자 1명만 응답하도록 하였다(일부 수행기관에서 사업유형별로 담당자가 구분되어 있는 경우 담당자별로 응답). 전국의 1,291개소 수행기관 중 최종적으로 604곳이 응답하여 46.78%의 응답률을 보였다. 설문 응답에 대한 기술통계방법을 사용하였다.

2) FGI 개요

본 연구에서는 코로나19 이후 노인일자리사업 수행기관의 사업의 운영 현황에 대한 구체적인 운영현황을 파악하기 위해 종사자 대상 FGI를 실시하였다. 구체적인 조사개요는 아래 표와 같다.

〈표 5-28〉 감염병 상황에서 노인일자리사업 추진 현황 실무자 FGI 조사개요

구분	세부 내용
조사 대상	비대면, 디지털 노인일자리사업 추진 경험이 있는 수행기관 실무자 12명 - 노인일자리사업 수행기관 대표 8명 - 노인일자리사업 수행기관 현장 실무자 4명
조사 방법	반구조화된 질문지를 활용한 표적집단면접조사(Focus Group Interview)
조사 기간	2021년 11월 9일 ~ 11월 12일 (약 4일)
조사 내용	- 코로나19 현황 속 노인일자리사업 진행 방식과 이후 개선 방안 - 위드코로나 시대의 노인(종사자) 역량 강화 방안 - 위드코로나 시대의 신규 노인일자리 창출 방안 및 수요처 관점 개선의견

2. 감염병 상황에서 비대면 노인일자리사업 추진 현황

1) 노인일자리사업 추진과정에서 확진자·자가격리자 발생 현황

코로나19 사태 발생 이후 노인일자리사업 진행 간 확진자 발생 여부에 대해서 조사한 결과 ‘발생한 적이 없다’라고 응답한 인원은 440명으로 전체 응답자 중 73.7%였다. 반면 ‘발생한 적이 있다’라고 응답한 인원은 121명으로 20.3%로 나타났다. 노인일자리사업단에서는 없었으나 참여 어르신이 다른 곳에서 확진된 경우와 기관 또는 참여자와 관련된 제 3자가 확진되었다고 응답한 인원은 각각 27명(4.5%)과 9명(1.5%)이었다.

〈표 5-29〉 코로나19 이후 노인일자리사업 진행중 확진자 발생 여부

	빈도	퍼센트
발생한 적이 있다	121	20.3
발생한 적이 없다	440	73.7
노인일자리사업에서는 없었으나 참여 어르신이 다른 곳에서 확진된 경우는 있다	27	4.5
기관 또는 참여자와 관련된 제 3자가 확진되었다	9	1.5
전체	597	100.0

코로나19 사태 발생 이후 노인일자리사업 진행 간 자가격리자 발생 여부에 대해서 조사한 결과 ‘발생한 적이 있다’라고 응답한 인원과 ‘발생한 적이 없다’라고 응답한 인원은 각각 296명(49.6%)과 266명(44.6%)으로 비슷한 응답률을 나타냈다. 이어서 노인일자리사업에서는 없었으나 참여 어르신이 다른 곳에서 확진되어 자가격리되었다고 응답한 인원은 24명(4.0%)이었고, 확진자(참여자 지인, 복지관 이용자)와의 접촉으로 인해 자가격리되었다고 응답한 인원은 11명(1.8%)으로 나타났다.

〈표 5-30〉 코로나19 이후 노인일자리사업 진행중 자가격리자 발생 여부

	빈도	퍼센트
발생한 적이 있다	296	49.6
발생한 적이 없다	266	44.6
노인일자리사업에서는 없었으나 참여 어르신이 다른 곳에서 확진되어 자가격리된 경우는 있다	24	4.0
확진자(참여자 지인, 복지관 이용자)와의 접촉으로 인해 자가격리되었다	11	1.8
전체	597	100.0

2) 감염병으로 인한 노인일자리사업 추가 업무

감염병 상황에서도 노인들의 소득보전과 사회활동 참여를 계속적으로 유지하기 위해 감염병으로 인한 추가 업무 발생 여부를 조사한 결과, 전체 응답자 중 432명(71.5%)이 ‘추가 업무 있음’이라고 응답하였다. 이들이 추가된 대부분의 업무가 방역, 소독임으로 나타났다. 추가업무가 발생하지 않았다는 응답도 28.5%를 보였는데, 이들 응답자들은 감염병으로 추가된 방역, 소독 등의 업무를 위한 별도의 인력이 투입되는 등의 원인이 있었을 것으로 추측된다.

〈표 5-31〉 코로나 19로 인한 추가 업무 발생 여부

	빈도	퍼센트
추가업무 없음	172	28.5
추가업무 있음	432	71.5
전체	604	100.0

추가된 업무 내용을 보다 구체적으로 살펴 보면, ‘참여어르신 건강체크’가 21.2%로, 가장 많은 응답 비율을 차지하였고, ‘사업내용 변경에 따른 어르신에 대한 추가 연락 및 대응’이 18.0%, ‘교육장 및 사업장 소독, 기타 방역 업무’가 16.6%로 그 뒤를 이었다. ‘해당 없음’을 제외한 나머지 항목에서 가장 적은 비율을 차지한 것은 ‘실내활동을 실외활동으로 전환하면서 새로운 업무 발굴’로 10.2%의 응답률을 기록하였다.

〈표 5-32〉 추가 업무 내용 (중복응답 가능)

	N	퍼센트
참여어르신 건강체크(예: 발열, 소독, 백신 접종)	402	21.2%
교육장 및 사업장 소독, 기타 방역 업무	315	16.6%
사업내용 변경에 따른 어르신에 대한 추가 연락 및 대응	341	18.0%
수요처 및 지자체에 대한 사업내용 변경 등 대응 및 보고	235	12.4%
교육방식 변화(예: 비대면 전환, 규모 축소)에 따른 추가 업무	236	12.5%
실내활동을 실외활동으로 전환하면서 새로운 업무 발굴	193	10.2%
해당 없음	172	9.1%
전체	1894	100.0%

3) 감염병으로 인한 노인일자리사업 운영방식 변화 : 비대면활동으로 전환

코로나19 이후 노인일자리사업 운영방식 변화 여부와 관련해서는 전체 응답자 중 444명 (73.5%)이 운영방식에 변화가 있었다고 응답하였다.

〈표 5-33〉 코로나19 이후 노인일자리사업 운영방식 변화 여부
(참여활동, 교육, 간담회, 문화활동 모두 포함)

	빈도	퍼센트
운영방식 변화 없음	160	26.5
운영방식 변화 있음	444	73.5
전체	604	100.0

구체적으로 운영내용의 변화를 양적조사에서 양적조사에서 발견되지 못하는 부분을 FGI를 통해 분석한 결과, 현장에서 다양한 노인일자리사업이 추진되고 있음을 알 수 있었다.

코로나19 여파로 실내 대면 일자리 운영이 어려워짐에 따라, 노인일자리사업 수행기관들에서는 다양한 비대면 일자리 사업을 시도해 왔다. 우선 환경 정화나 주차 관리, 지킴이 순찰 활동 등 기존에 하던 야외 비대면 일자리를 유지하며, 인원 배치를 늘려간 사례들이 확인되었다.

◎ 환경 정화, 주차 관리 등 기존 야외 비대면 일자리 인원 확대

- 그다음에 이제 또 하나가 바로 내 집 앞에 있는 집 앞 청소 활동 그다음에 또 하나가 플러스에서 내 집 주변 300m 이내에 불법 광고물 제거 이렇게 세 가지를 해서 그것을 그냥 정말 3시간에 다 할 수는 없지만 나름 프로그램을 만들어가지고 진행을 할 수 있게끔 해서 어르신들에게 이제 여기 진행을 했는데 일단 공공형은 일단 복지성이고 생계형 생계형이기 때문에 일단은 진행을 해야 된다고 생각해서 100프로 그렇게 진행을 했어요. (A1)
- 저희는 이제 그전에 사업 승인을 받고 그 안에서 이제 실내의 활동을 실외로 바꾸고 이렇게 활동 내용을 좀 변경했던 상황은 있었고 저희는 학교 이제 아이들 순찰 때 활동을 실외로 이제 기존에 진행됐던 부분이기 때문에 그냥 기존대로 지키면서 이제 예전에 사용하던 깃발이나 이런 것들 소독시키고 그 정도의 방역 지침을 지키면서 이제 했었는데. (A4)
- 실내에서 실외로 그거는 우선은 복지관 청소원은 청소 예코도우미는 이제 주변 환경 정리로 바뀌서 지자체랑 저희가 협의해서 실내 활동을 아예 하지 말라고 권고가 내려와서 그렇게 진행했던 사례가 작년도에 있었습니다. (A4)

- 야외에서 하는 그런 공익활동 같은 거 이런 거 중심으로는 이제 계속. (B1)
- 저희도 일자리 사업 시작하면서 코로나 터지고 나서 일단 모든 게 올 스톱되는 바람에 일자리가 전면 아예 금지됐다가 조금 한두 달 지나면서 외부 프로그램이라든가 외부에서 활동하는 프로그램이라든가 이런 것들은 방역 지침 지켜가면서 실시를 해라 그래서 주차 관리라든가 청소 관리 이런 것들은 진행을 했고요. (C4)
- 공익형 중에서 이제 교육프로그램 그런 것들은 교육처가 아예 수요를 감당할 상황이 아니기 때문에 아예 못 했죠. 교육프로그램들은 뭐 어린이집 가서 하는 거나 노인복지관에서 교육프로그램 진행하는 거나 그런 것들을 하지 못하다가 한 달 뒤에 이제 전환, 가능하면 어르신들 소득 보전을 위해서 전환할 수 있는 건 무조건 전환해라 그래서 일부 교육프로그램들은 외부 일자리 전환을 해서 확대시켰고 가령 주차 관리가 100명이면 주차 관리를 150명으로 늘렸고. (C4)

공익형의 대표적인 사업인 노노케어 사업의 경우 기존의 대면 방식이 불가한 조건에서 안 부 전화나 도시락 배달 등으로 전환하여 진행하기도 하였다.

- ◎ 노노케어는 전화 안부, 배달 등 비대면 방식으로 전환
- 그래서 공익형 같은 경우는 비대면으로 진행할 수밖에 없었어요. 그래서 비대면 얘기 나왔을 때 지금 말씀하신 노동 강도며 그다음에 근무시간을 3시간 동안을 전화로 될 것이냐. 이런 것 때문에 이제 많이 회의를 막 토론을 하다가 비대면 유형을 전화를 이제 우리 일단 어르신 내에 일하는 어르신만의 건강을 하고 책임을 져야 되겠다 싶어가지고 어르신들 네트워크를 만들었어요. 비상 연락망을 만들어 가지고 이제 비상 연락 전화를 매일 하루에 한 번씩. 그때 처음에는 굉장히 막 2020년도에는 되게 긴박했잖아요. 그래서 매일 전화를 하게끔 하고. (A1)
 - 노노케어 같은 거 할 때 보면 다 일일이 케어하시던 분들 다 못 하니까 이제 정서적인 거로 전화 안부 묻고 아니면 뭐 도시락 같이 배달하면서 거기 뭐 메모 편지 이렇게 하는 그런 정서적인 부분으로 그냥 지지해 주는 뭐 이 정도할 수 있었던 것 같고. (B1)

또한, 코로나19라는 시기적 특성을 살려서, 발열체크, 소독, 홍보 캠페인 등 방역 관련 비대면 일자리를 추진한 기관들도 다수 있었다.

- ◎ 방역 관련 일자리
- 사회 서비스 같은 경우는 열감지 사업하고 우리가 방역 사업하고 코로나 홍보 계도 사업으로 변환을 시켰어요. 그래서 그 사업을 이쪽 사업으로 진행을 하고 또 그냥 그대로 수용해서 진행할 수 있는 데는 그대로 진행을 하고 그래서 이 열감지하고 열감지 사업은 나중에 추가로 이제 인원을 만들어서 정규 사업으로 만들어버리고 그다음에 방역하고 코로나 홍보 계도를 갖다가 지금 실제 사업하고 같이 탄력적으로 운영을 하였고요. (A1)
 - 이제 비대면은 야외로 진행이 됐죠. 그중에 이제 대표적인 게 감염병 예방 사업단을 운영을 했어요. 시흥시 노인복지관에서 그걸 운영을 했었는데 주로 이제 지역 놀이터라든가 버스 정류장 이런 데

소독하고 감염병에 대한 거리 지키기 마스크 쓰기 이런 거 홍보 활동 같이 하면서 샌드위치 판넬이라고 앞뒤로 이렇게 큼지막히 써서 홍보하는 것이라든가 크게 노동력을 들이지 않고 감염병과 관련돼서 같이 매칭이 되더라고요. 그래서 그리고 사람들을 직접 가까이 만나지 않고 좀 멀찌감치 떨어져서 가능한 부분이어서 그렇게 운영했던 것도 있고요. (A5)

- 그래서 이제 아이디어를 낸 게 공공성은 없고 싶지 않았고 그냥 위험한 것들을 그냥 노출시킬 수는 없고 중단도 할 수 없고 그래서 생각한 아이디어는 지역에 놀이터 소독 방역. 아이들 자전거 뭐 씽씽카 이런 것들 소독해 주는 거하고 아파트 같은 그런 공동주택이 아닌 저층 빌라 세대들 관리 인력이 없어요. 그런데 주로 그런 쪽에 노인분들이 사시기 때문에 손잡이하고 뭐 이런 것들 관리, 소독해 드리는 일을 위주로 배치를 했습니다. 그래서 되게 좋았던 것 같고요. (C3)
- 또 일부 교육프로그램들은 방역 활동에 투입해도 괜찮다 그래서 조를 짜가지고 아침, 점심, 저녁으로 어르신들 발열 체크하는 거, 또 방문객들 발열 체크하는 거, 또 청소 작업. 주로 이제 소독이나 방역 활동 중심으로 일자리를 가급적 끌어가려고 활동을 많이 했습니다. (C4)

4) 비대면일자리로 전환으로의 장단점

감염병 상황에서 노인일자리사업은 비대면일자리로 전환되어 추진되었으며, 그에 따른 장단점이 나타나고 있었다. FGI결과, 일자리 배치에 용이하고 정서적 도움, 관계 형성에 제약이 있고 날씨 변화에 취약한편, 참가자들은 비대면 일자리의 장단점에 대해서도 의견을 개진하였다.

우선, 비대면 일자리로의 장점은 공간적 제약이 없기 때문에 코로나19 상황에서도 일자리 배치가 용이했다는 점, 또 코로나19로 노인들이 자칫 실내에만 머물 수 있는데 실외 활동을 통해 정서적으로 도움이 되었다는 점이 거론되었다.

◎ [장점] 다수 일자리 배치 용이함

- 저희는 비대면 개척할 때 그래도 좋았던 거는 이제 어린이집이라든가 이런 데는 각각 이제 관장 말씀처럼 다 지침들이 있는데 저희는 공원 녹지과하고만 연동이 되거나 아니면 주민자치 아파트에 주민자치위원회하고만 소통만 되면은 바로 그냥 일자리가 투입될 수가 있어서 비대면 사업들은 워낙 크게 이렇게 부딪침은 없었던. (A5)
- 캠페인 중심으로 그리고 이제 왜냐하면 날찍하니까 아까 미추홀 같은 경우는 수천 명인데도 저희는 400명인데도 쉽지 않았는데 그래도 워낙 이제 공간이 넓은 야외에는 공간이 넓으니까 놀이터라든가 그런 곳도 많이 있어서 배치하는 데는 강점이었던 것 같아요. (A5)

◎ [장점] 실외 활동을 통한 정서적 도움

- 강점도 있어요. 실외로 나가니까 하늘 쳐다보고 낙엽 떨어지는 것도 보고 답답한 거 해결 해줘서 고맙다고 정말 손 잡고 우시는 분도 계셨어요. 나 살려줘서 고맙다. 그래서 제가 명단을 적을 때 선물러 리스트를 적는 것 같은 기분이라고 어르신들에게 얘기했어요. 여러분들 내가 살려내는 선물러 같다.

왜냐하면 이제 집에만 계시다가 바깥으로 나와서 하늘도 쳐다보고 비 떨어지는 것도 쳐다보시고 가슴이 뚫린다는 거예요. 그 부분은 또 비 내리고 하면은 물론 이제 비 다 맞을 때를 다 마련을 했죠. 그럼에도 불구하고 또 좋아하시는 면은 없잖아 많이 있었어요. 밖에 나가서 공기도 썩고 좀 답답한 거 해결하고 실내에 있는 것보다 실외에 있는 강점도 또 있긴 하더라고요. (A5)

반면, 대면 활동과 비교해 관계 형성이나 공동체 활동에 제약이 있다는 점, 날씨 변화에 참여 어르신들이 취약할 수 있다는 점, 갑자기 늘어난 비대면 일자리를 관리하기 위해 추가 근로가 필요하고, 참여자에 대한 지휘통솔이 어려워진 점이 단점으로 제기되었다. 또, 비대면 일자리가 대체로 노동강도가 낮은 경우가 많아 형평성 문제를 야기할 수 있다는 점도 지적되었다.

◎ [단점] 대면 활동 대비 관계 형성의 제약

- 이분들이 사회 참여라는 사실 우리 굉장히 큰 목적이 사회 참여를 위하고 이렇게 같이 서로 동반 사회와 같이 더불어 가는 그런 것도 굉장히 큰 목적인데 볼 불구하고 그 부분이 없어서 버려더라고요. 그래서 일단은 대면을 일단 해놓은 게 저는 목적에. 네. 대면의 강점이 있고. (A1)
- 저희 같은 경우는 예전에 이제 했을 때 보면 한 달에 한 번씩은 무조건 만나잖아요. 만나면 이제 원래 회의도 하고 평가 회의도 하고 같이 식사도 하고 다음에 문화체험 나눔 문화 나눔 행사도 하고 영화 나눔 행사도 하고 이러면서 이제 같이 소속감이라는 게 있고 그렇게 되는데 지금은 회의를 하려고 하더라도 많은 인원수가 있는 건 20명씩 쪼개서 회의해야 되고 커피 한 잔도 못 마시는 상황들이 되고 막 이러다 보니까 쫓기듯이 막 뭐만 하고 나가시고 이래야 되니까 사실은 저희 시니어 클럽 오시는 분들은 복지관도 가기 싫다. 경로당도 가기 싫다. 이런 분들이 좀 많으세요. 그러다 보니까 어떤 새로운 커뮤니티의 어떤 느낌인 건데 그래서 제가 볼 때는 대면으로 하는 게 여러 가지 일자리 하나만 보는 게 아니라 그분들의 관계적인 부분으로 봤을 때는 필요하다고 봅니다. (A2)
- 저도 새로운 것들을 아까 제시해왔지만 기본적인 게 대면인 것 같고요. 저도 센터장님 말씀하신 것처럼 공동체에서 얻어지는 것들이 상당히 많거든요. 그 부분도 상당히 무시 못할 것 같아요. 저희가 특히나 공익형 같은 경우는 노동을 제공하려고 나온 것이 아니기 때문에 그런 자기의 자부심이라든가 이런 부분들을 심어줄 수 있는 공동체 안에서 뭔가 생기를 얻어갈 수 있고 하는 부분도 중요하고 해서 대면 중심이 아무래도. (A5)

◎ [단점] 날씨 변화에 취약할 수 있음

- 사실 뭐 날씨에 제일 취약한 계층이기 때문에 상황이나 이런 것들은 어르신들이 이해는 하세요. (A4)
- 단점도 물론 이제 비가 오거나 비바람이 치거나 폭염이 오거나 이럴 때는 좀 어려움도 있었지만. (A5)

◎ [단점] 관리 및 지휘통솔의 어려움

- 비대면이 사업별로. 특성 상 틀릴 것 같고. 저는 비대면을 하면서 느낀 점이 어르신들이 소속감이 없 어져가지고 옛날에 어르신 아니시더라고요. 약간 어르신들이 되게 굉장히 좋게 말하면 개성이 더 강 해지셨고 나쁘게 말하면 컨트롤하기 힘들 정도로 일지 내려와도 이제 다들 뭐 정말 개성이 강하죠. (A1)

- 근데 일자리가 시니어 클럽도 그렇고 수천 개의 일자리가 한꺼번에 실외로 딱 가다 보니까 이제 저희 같은 경우는 대처했던 게 시간을 늘릴 수밖에 없었죠. 그래서 직원들이 일찍 출근하느라고 힘들어서 그만두는 직원도 있었어요. (A5)
- 7시 이전에 출근해야 되고 이러니까 모니터링 수준이 아니라 아예 근무를 7시 이전에 출근을 해야 되니까 힘들어서 젊은 친구들은 9시에 출근하기도 힘든데 7시에 계속 출근해야 되니까 어려움이 있어서 그만두려고 하는 직원들도 있고. (A5)

◎ [단점] 과소한 노동강도로 인한 형평성 문제 야기

- 사실은 저희 같은 경우는 공익활동만 하는 게 아니라 사회 서비스형 시장형 이렇게 인력 파견형 여러 가지 사업을 하고 있는데 이렇게 일자리를 편하게 드리면 이분이 과연 다른 일자리에 참여할 수 있을까 이런 생각이 들 정도인 경우도 있어요. 그러니까 비대면이라는 부분들이 너무 어르신들을 편하게 만드는 경우들도 종종 본 것 같아요. 그래서 일자리 사업에 대한 부분들은 저희가 어느 정도의 강도 정도 부분들은 좀 생각을 해보고 해야지 되는 부분들이 좀 있고요. (A2)

5) 비대면일자리로 전환에 대한 수요처의 반응

비대면 일자리에 대해 수요처 또는 수혜자가 만족한 사례들도 다수 확인되었다. 방역 활동, 분리수거 캠페인에 대해 주민들의 호응이 높았던 사례가 거론되었다.

◎ 방역 및 캠페인 활동에 대한 주민 만족

- 그런데 저희가 사실 걱정했던 건 우리 어르신들이 지역 주민들하고 계속 만나 해야 되는 부분들이라는 부분들 때문에 저는 민원이 많이 발생될 거라고 생각을 했거든요. 그런데 의외로 올해까지 민원이 단 한 건도 없었어요. 그러니까 어르신들이 되게 열심히 잘 설명을 해 주셨고 교육이 좀 잘 되어 있던 부분이 있고요. (A2)
- 그거는 저희가 어떻게든 어르신들을 살려내야 된다고 해서 감염병 예방 사업단을 새로 만든 거죠. 그건 되게 호응이 참 좋았어요. 저희가 밖으로 나가면서 특히나 지역 주민들이 매우 좋아했던 것 같아요. 이렇게 아이들 놀이터에 나가 있는데 우리 어르신들이 소독하고 이렇게 하니깐 너무 고맙다고. (A5)
- 되게들 좋아하셨어요. 아까 얘기했던 것처럼 놀이터에 오셨던 학부모이라든가 아이들 데리고 온 분들 그리고 아파트에서 잔소리하기 어려운데 어르신들이 와서 피켓만 들고 있죠. 굉장한 효과가 있는 거예요. 그래서 싸들고 왔다가 보시고 다시 들고 가서 집에서 다시 분리수거해서 다시 나오시고 이런 사례들도 있다고 하시더라고요. 저희가 굳이 잔소리 안 해도 그런 강점들은 또 있었어요. (A5)
- 일부 이제 아파트에 나갔던 곳들은 전화가 막 빗발쳤죠. 옆에 아파트에서 우리도 보내달라고. 그래서, 아, 예. 그래서 방역 활동을 이제 주민센터에서도 굉장히 많이 했거든요. 일반 공공일자리에서도 많이 했기 때문에 좀 방향을 바꿔서 노인을 위한 방역 활동에 좀 더 초점을 맞추는 쪽으로 많이 했고. (C3)

반면에, 야외 공간에 많은 어르신들이 한꺼번에 배치되면서 주민들의 부정적인 평가를 받기도 하였다.

◎ 야외 배치 인력 과다로 주민 민원 야기

- 그래서 저희 같은 경우는 지자체 내부적으로 활동 제한에 대한 내용들이 좀 많았었어가지고 중단 기관이 타 저기 지역들보다 훨씬 길었고요. 이제 그런 상황에서 이제 다시 이제 활동을 진행하고자 했었을 때는 이제 부천 안에 있는 수행기관이 여러 개 있는데 이제 그쪽에서도 아마 대면으로 했던 거를 비대면으로 돌려야 되는 상황이 됐다 했을 때 거리로 나오는 어르신들이 너무 많아지는 거예요. 특히나 어르신들께서 이제 특정한 전문지식이 없다고 하면 쉽게 참여하실 수 있는 게 외부 환경정화 활동이라던지 아니면 스쿨존 교통 지도라던지 이런 활동들을 하실 수 있는데 이제 지역 주민들 입장에서 봤었을 때는 거리로 나오는 어르신들의 수가 너무 많아지니까 여기에 따른 민원도 굉장히 컸었고요. (B3)
- 예를 들어서 어르신들께서 거리환경 개선 사업을 한다고 하면 이제 저희 같은 경우는 유사 사업단이 이제 세 개 사업단 정도가 구역은 명확히 다른데 활동의 내용은 큰 틀에서 비슷해요. 이제 외부 환경을 정화한다라는 큰 틀은 비슷하지만 활동의 장소가 이제 명백히 다르니까 겹치지는 않는데 이제 팀 별로 최소 2인, 많으면 6인 정도 해서 1조로 나가게 되면 마냥 세 시간 동안 걸어 다니실 수는 없어요. 이제 그러면 공원이라던지 이런 데 가면 잠깐이라도 앉아계신다거나 이런 것들이 눈에 띄는 순간 바로 이제 민원이 들어오고 그리고 저희 내부적으로도 좀 많이 노력을 하긴 했지만 수행기관끼리 활동 장소가 겹치지 않게끔 이제 관련 내용을 굉장히 서로 소통을 많이 하긴 했어요. 이제 그럼에도 놓치는 장소가 있을 때에는 이제 서로 다른 수행기관에서 한 두 개 팀 정도 나오게 되면 민원이 굉장히 많아지거든요. 그러면 이제 그런 부분에 대해서 민원, 그리고 제가 실무를 하면서 느낀 거는 코로나 전과 후의 이제 시민분들의 태도나 노인 일자리에 대한 반감이 좀 많이 부정적으로 느껴지는 게 있었어요. (B3)

6) 감염병 상황에서 노인일자리사업 추진의 어려움

코로나19 사업 추진상 어려움 여부를 조사한 결과 전체 응답자 중 431명(71.4%)이 ‘어려움 있음’이라고 응답하였다.

〈표 5-34〉 코로나19 사업 추진상 어려움 여부

	빈도	퍼센트
어려움 없음	173	28.6
어려움 있음	431	71.4
전체	604	100.0

구체적인 사업 추진상 어려움 내용에 대해서 살펴보면 전체 응답자 중 23.0%가 사업중단시 근무일정 조정이나 타 사업으로 활동 전환 문제를 겪고 있다고 응답하였고, 그 다음으로는 19.5%의 응답자가 생계형 노인일자리사업 참여어르신인 노인일자리사업 추진 불가로 인한 소득 보전 문제를 겪고 있다고 응답하였다. 또한, 전체 응답자 중 15.9%가 감염염려로 인한 수요처에서의 노인일자리사업 추진 불가능을 구체적인 어려움 사유로 선택하였다. 가장 적은 응답률을 기록한 항목은 상품권 지급, 백신 접종 체크, 방역 업무와 같은 추가 업무의 증가로, 2.1%였다.

〈표 5-35〉 사업 추진상 어려움 내용

	빈도	퍼센트
중앙정부와 지자체와의 지침 상이 및 명확한 지침 부재	83	6.7%
감염염려로 인한 어르신들의 활동거부로 노인일자리사업 추진 불가능	62	5.0%
감염염려로 인한 수요처에서의 노인일자리사업 추진 불가능	196	15.9%
생계형 노인일자리사업 참여어르신인 노인일자리사업 추진 불가로 인한 소득 보전 문제	240	19.5%
중도탈락자 발생 시 새로운 참여자 모집 문제	138	11.2%
사업중단시 근무일정 조정이나 타 사업으로 활동 전환 문제	283	23.0%
거리두기로 인한 교육 및 활동 제약	32	2.6%
추가 업무 증가(예: 상품권 지급, 백신 접종 체크, 방역 업무)	26	2.1%
해당 없음	173	14.0%
전체	1233	100.0%

FGI에서도 코로나19 상황에서 노인일자리 사업을 비대면, 디지털 방식으로 추진하는 과정에서 마주한 여러 어려움도 자연스럽게 분출되었다.

먼저 기존 실내/대면 사업의 요구가 비대면 방식으로 충족되지 않아, 전환이 불가능한 경우들이 많았다. 비대면 일자리도 무한정 배치할 수 없고 안전의 위험성도 있기에 전환이 쉽지 않았다는 의견도 제기되었다.

◎ 기존 실내/대면 사업 전환의 어려움, 사업 중단

- 이제 수요처가 좀 지정돼 있는 곳 같은 경우는 비대면을 하는 부분을 좀 많이 싫어했죠. 그것도 이제 또 위험한 부분은 그때는 또 나오지 말라고 그러고 그러니까 이게 변환되는 자체가 되게 힘들어하는 그런 거라고 볼 수 있겠죠. (A1)
- 저희는 그냥 수요처에서 실내 활동으로 이루어졌던 지역아동센터 이렇게 수요처로 되어 있던 곳들은 사실 그냥 사업을 중단할 수밖에 없는 상황이어서 다른 대처가 좀 어려웠었습니다. (A4)
- 줄어들었죠. 네네. 그녀가 11개월 중에 그래도 6개월 정도는 활동을 했어요. 근데 이제 나머지 활동을 할 수 없었던 상황이었습니다(A4).
- 또 대안으로 주신 게 실내 활동을 실외로 바꾸라 했어요. 근데 실외로 바꾸는 것도 굉장히 한계가 있거든요. 왜냐하면 공익형 자체의 모든 사업단이 이미 다 실외로 돌아갔었고 거기에 실내 사업장까지 다 돌려버리게 되면 어르신들의 활동 그 구역을 구분하는 것조차도 많이 어렵고 그저 어르신들이 밖으로 보낸다고 해서 활동이 되는 건 아니잖아요. 그 공간이 안전한지 우리가 관리할 수 있는지 우리의 모니터링 안내에 계시는 건데 교통사고나 이런 안전사고의 위험도 있으니까 저희도 그냥 아무 구역이나 가서서 활동하시라고 할 수는 없는 건데 그저 개발원에서는 실내를 실외로 바꾸세요. 이렇게 그냥 말 한 마디로 너무 쉽게 하시는 게 아니었나라는 좀 답답함이 현장에서도 너무 있었고 그래서 사실 비대면으로 아무리 돌리라고 해도 이 비대면이라는 게 쉽지 않거든요. (A4)
- 이제 IT 기기나 뭐 이런 쪽을 이제 활용한 새로운 것들로 이렇게 개발해서 해야 되는 그런 상황인 것 같고 또 그런 식으로 진행될 것 같아요. 기존에 하던 일들을 원활하게 전환하기는 쉽지 않았어요.(B1)
- 사실 사업단이 뭐 적으면 뭐 열 명, 열다섯 명, 뭐 오십 명 안쪽이지만 많은 사업단들 같은 경우는 백 명, 뭐 저희 스킴존 같은 경우는 삼백 명이 넘어가거든요. 그러면 예를 들어 백 명 사업단이 각각의 수요처에서 대면 활동을 하고 있다가 비대면으로 돌린다 했었을 때 수요처 초과 협의의 부분에서 활동을 할 수 있는 인원도 상당히 줄거든요. 그렇게 되면 수행기관 입장에서는 이제 할당받은 사업량을 다 추진하는 데 제약이 굉장히 크죠. 그래서 이제 최대한 진행을 한다 해도 어려운 부분이 있어서 실제 이제 저희 지역 안에서도 이제 타 수행기관 같은 경우는 내려놔었어요. 네. 그냥 아예 다 반납을 해버리고 이런 부분도 있었고. 시장형이나 뭐 작업장 같은 경우도 근무할 수 있는 인원이 줄어들다 보니까 어르신들 입장에서도 한 달에 벌 수 있는 수익이 굉장히 많이 줄었죠. 이런 부분에서도 좀 어려움이 있었던 것 같아요. (B3)

이러한 가운데, 비대면, 디지털 일자리로 전환하라는 중앙의 지침만 있었지, 정작 현장에서 필요한 가이드라인이 제시되지 않아 고충이 컸다는 목소리도 다수 확인되었다.

◎ 가이드 라인 부재

- 그리고 디지털화시키라고 하면요. 저는요. 지침은 그렇게 딱딱딱 내려주면서 왜 디지털화 하라는 방법이나 어떻게 하라는 어떤 예시도 안 들어주시고 그냥 디지털화시키세요. 이렇게 얘기하면 뭐가 되는 걸까요. 저는 너무 쉽게 얘기하시는 것 같아가지고 정부 지침처럼 그 디지털도 이렇게 하세요라고 딱 내려주시던가 그런 거는 저희 자율적에 맞게 그러니까 힘든 거하고 어려운 거는 저희 자율 쪽에 맡기시고 그다음에 모든 걸 제어하고 싶으신 거는 중앙 지침을 다 내려버리시고 이런 거는 현장이 두 배 세 배 힘든 것밖에 안 되는 거죠. (A2)
- 저는 제일 이거 하면서 답답했던 게 그거예요. 실내 실외로 전환하세요. 디지털로 전환하세요. 전환

하시면 가점 드립니다. 뭐 이런 식으로 진행을 하시는 거는 현장은 정말 보면서 맨날 그런 얘기하거든요. 당신들이 나와서 일해 봐라 그런 마음이 좀 많이 들어서 현장이랑 좀 소통을 많이 해 주시고 그런 것들을 하실 때 좀 아웃라인이라도 잡아주셔가지고 해야지 되는 부분들이 맞지 않나. 그래야 지자체에서도 사실 말이 없어요. 위에서 내려올 때 이렇게 아웃라인이 나와서 이렇게 진행합니까라고 얘기를 하면 지자체에도 말이 없거든요. 그런데 우리 식대로 하면 누가 그렇게 하라고 했어요라고 얘기하는 경우들도 있어요. 그게 참 어려운 부분들인 것 같아요. (A2)

- 사실 비대면 디지털 이렇게 말은 너무 좋고 막 내려오는데 정말 뚜렷한 가이드라인이 어떤 것이 현장에서 많이 혼란스러워 갈피를 잡지 못했어요. 그러니까 어쨌든 거의 2년째에 접어들고 있는데 지침 내에서는 감염병 관련된 내용이 뚜렷하게 나와 있지도 않았었고 그 중간중간에 저희가 이리이러한 어려움을 세부적으로 질의를 해도 답변은 막 그렇게 딱 시원하게 내려주지 않으시니까 마음에 들었던 답변을 지자체에서 결정되면 바로 해 주세요라는 게 사실 지자체 입장은 책임에 대한 소재가 지자체로 간다라고 밖에는 받아들이지 않더라고요. 그래서 저희는 어쨌든 약간 중간에서 어떻게 이제 이 사업을 좀 훌륭하게 끝나갈 수 있을까라는 고민이 많이 됐었기 때문에 내년에는 방금 주신 말씀처럼 좀 가이드라인이 조금 더 구체화되게 현장에 조금 더 적합하게 내려주셨으면 좋겠다 라는 생각을 했었고, 오늘 이제 다양한 사업들 해 주시는 걸 들어서 저희도 내년도에는 어떻게 또 새로운 사업들을 해볼 수 있지 않을까라는 그런 생각을 했습니다. (A3)

또 지자체의 입장이 다르고, 수요처들도 지침을 받는 상급기관들이 달라, 지자체의 입장, 수요처의 입장, 노인인력개발원의 입장, 참여 노인들의 입장 간의 혼란이 컸다고 지적하였다. 결국 제대로 책임지는 주체는 없이 중간에서 수행기관들의 고충이 컸다는 것이다.

◎ 지자체 등 노인일자리 사업에 대한 입장차로 어려움이 큼

- 1~2년 동안은 그냥 정신이 없었어요. 그것도 그렇고 수요처도 자기네들도 나름대로의 지침을 받는 곳이 있잖아요. 보육시설이면 보육시설대로 지침이 따로 나오고 교육청이면 교육청대로 따로 지침이 따로 나오고 그래서 지침에 따라서 그분들도 움직이는 부분들이 대부분이어서 어쨌든 제일 수요처에서 좀 힘들어했던 부분은 다른 지자체에서는 활동을 시작했는데 왜 강남구에서 문을 안 열어주냐 이런 대부분이 그런 거였고. 그런데 나름대로 지자체 그러니까 그 수요처마다 자기네들이 어떤 지침을 받고 있는 곳에 상황에 따라서 움직이는 부분들이 많았기 때문에 사실 그거를 다 저희가 일일이 수요처마다 다 일괄적이지가 않았기 때문에 거기에 대응하는 게 너무 힘들었던 거고 수요처도 마찬가지고, 자기네들은 열어줬는데 저희가 파견 보내는 곳은 못 여는 경우도 있고 우리는 열었는데 저쪽은 못 여는 경우도 있고 그러니까 이런 것들 때문에 좀 많이 힘들어 하셨던 부분들이 있어요. (A2)
- 근데 저희 기관 같은 경우는 사실 서초구가 감염병 상황에서 되게 소극적이게 자치구가 많이 대응을 하더라고요. 그래서 아까 말씀 주신 것처럼 어르신이 거부하는 경우가 많았다고 하시는데 저희는 어르신들이 너무 일을 하고 싶어서도 일을 할 수가 없으셨어요. 그러니까 실의 활동조차도 작년에는 한 6개월도 채 못했었던거든 활동을. 근데 어르신들도 작년에는 코로나 이제 첫 맞이하는 시기였으니까 확진자가 생기는 거에 대한 두려움 이런 게 있으셔가지고 그걸 수용을 하셨지만 올해 올해 상황에서는 수용이 좀 안 되시는 거예요 어르신들은, 왜 이렇게 1년이나 했음에도 불구하고 정부에서의 대처가 이렇게밖에 안 되는거냐 라는 이제 말씀을 하시는데 그게 사실 너무 맞는 말씀인 거예요. 근데 개발원에서는 사실상 지자체의 판단이니까 지자체에서 결정하셔요라고 말하고 자치구에서는 그 구 안에서 확진자가 갑자기 대거 발생할까 봐 이게 또 노인복지관이니까 노인복지관 집단 감염 이런

거에 되게 예민하고 할 수밖에 없잖아요. 그러니까 그런 두려움 때문에 그저 문을 닫으라고 닫으라고 밖에는 할 수 없어요. 없었으니까 올해도 한 달 반밖에 실내 활동을 지금 진행을 하지 못했어요. 특히 이것도 위드 코로나 상황이 된다고 하니까 10월 중순부터 실내는 재개를 했었거든요. 그러니까 어르신들은 거의 10개월 단위 사업을 채 2개월도 못하고 올해도 마무리를 하셔야 되는 상황인 거고 이 상황에서 개발원과 자치구의 입장이 너무나도 다르고 이 책임은 누가 질 수도 없는 상황에서 서로 책임을 회피를 하시는 건데. 이걸 오로지 현장에서 어르신들의 민원은 저희가 다 수렴을 해야 되는 거잖아요. (A3)

- 어려웠던 점은 어르신들은 이 상황에서도 우리가 활동을 해야 되나 근데 자치구는 해야 된다 하니까 어르신들이 더 오히려 그러니까 그게 참여자의 선택에 있었던 거죠. 그러니까 강서구도 생각보다 이렇게 갑자기 강서구 굉장히 이렇게 확진자가 갑자기 늘어난 상황이 있었거든요. 그런 상황에서 어르신들이 오히려 활동을 그러면서도 활동비를 이제 지급해야 되는 이런 상황들이어서 약간 수행 기관에서의 어려움들은 그 와중에도 계속 사업을 진행해야 되는 그런 아까 말씀하신 것처럼 그냥 자치구에 이렇게 진행에 따라서 그냥 따라야 되는. 네. 이게 참여자 선택으로 달려 있었던 거죠. 그런 점이 좀 어려웠던 점이었고. (A4)
- 학교는 이제 문을 열었는데 이제 사업을 진행하지 못하는 상황이 될 수도 있고 저희는 이제 갈 수가 있는데 수요처에서 확진자 발생이라든가 이런 부분에 있어서 이제 활동을 못하게 되는 이런 경우가 계속 이제 연이어서 반복되다 보니까 거기 상황에 대처하기 바빴던 것 같아요. (A4)
- 지자체에서는 이제 겁이 나니까 중단해라고 얘기하는 상황이고 그리고 저희 마음대로 할 수 있는 상황이 아니고 중앙 지침과 지자체의 지자체 장이 어떤 의지를 가지고 있냐에 따라서 할 수도 있고 안 할 수도 있는 거예요. 그러다 보니 사실은 저희 선택할 카드가 많지 않은 거예요. 저희가 선택할 수 있는 카드를 좀 봤으면 좋겠어요. 수행 기간이 저희 의견이 좀 이렇게 반영이 되어서 현장의 의견이 많이 만약에 그만두고 싶으면 우리 수행기관의 의견에 따라서 그만두는 거고 진행을 한다고 하면 수행 기관의 의견에 따라서 진행될 수 있도록 해줘야지 중앙 지침은 여전히 여전히 낮고 몇 달 후에 지침이 내려와 이미 상황은 변했는데 지자체장은 하고 싶어도 하지 말라고 그러고 이런 상황 때문에 그게 제일 힘들었던 것 같아요. (A5)

한편, 집합교육이 불가한 조건에서 교육진행에 어려움이 컸다는 점, 전화 업무 등에 대한 업무시간 계산 기준이 비현실적이라는 점도 지적되었다.

◎ 집합 교육 불가로 인한 어려움

- 말씀하시는 게 이제 상당히 황당했던 게 뭐냐면 지자체에서 모이지 말라고 얘기했는데 교육은 채우래요. 이게 무슨 소리입니까. 거기가 워크북으로 되는 교육은 있는데 워크북으로는 안 되는 교육이 있대요. 이게 어떻게 하라는 거죠. 너무 황당했어요. (A2)
- 저는 이제 작년이랑 올해 또 힘들었던 부분은 사실 교육적인 부분이 디지털화돼야 되는데 집합교육 형태로 이제 진행하다 보니까 올해도 이제 사실 작년에는 교육 시간을 좀 조정을 해주기는 했었어요. 그런데 올해는 밤에 해도 수행기관의 교육에 대한 어려움이 없다. 그냥 그대로 해라. 그러다 보니까 12시 교육을 다 이제 또 해야 되는 그래서 지금 이제 계속 고민이 드는거예요. 네. 이 부분이 굉장히 지금 현장에서는 좀 어려움이 있어서 빠르게 또 워크북으로 대처할 수 있는 부분으로 활용해서 또 했던 부분도 있었고 그런 이렇게 현장의 이야기를 많이 좀 듣고 반영이 좀 됐으면 좋겠습니다. (A4)

- 이제 일자리사업 관련해서는 뭐 팀장님, 관장님께서 워낙 말씀을 해 주셨는데 교육 부분이 굉장히 직원들이 힘들어하더라고요. 의무교육이잖아요. 이제 의무적으로 이제 시간을 채워야 되는 교육인데 예전에는 집합 교육을 한 번에 끝낼 수가 있었는데 인원 조정이다 보니까, 물론 나가기도 하지만 한 세 분, 네 분씩. 이리다 보면 한 달 내내 교육을 해야 되거든요. 이런 부분이. 그리고 실효성이 떨어져요. 빨리해서 빨리 보내드려야 되기 때문에 그 시간에 좀 좀 더 좀 질적으로 높게끔 교육을 시켜야 되는데 그런 게 없이 그냥 나가버리는 부분이더라고요. (B2)

◎ 비현실적인 업무시간 기준

- 어르신들이 전화를 작년에도 안부 확인하는 일자리 사업을 비대면으로 바꾸라고 한 번 내려온 적이 있었어요. 근데 이걸 비대면으로 바꿨을 때 원래 기본 활동이 3시간 하루에 활동을 하시잖아요. 근데 전화 통화 솔직히 저희 복지사들도 어르신한테 했을 때 10분 이상 넘기는 게 쉽지 않거든요. 근데 어르신이 어르신께 전화를 했을 때 이 전화가 3시간의 활동 분량까지를 가게 하려면은 이걸 감당할 수는 없더라고요. 그래서 저희는 올해는 아예 그런 비대면 안부 확인 일자리 사업을 논의해서 그냥 없었어요 올해는. (A4)
- 이제 노노케어 말씀하셔서 이제 좀 이렇게 이게 비대면 하다 보니까 전화로 이제 하더라고요. 그런데 거기에 대한 활동시간에 대한 걱정은 올해 7월에 내려받은 것 같아요. 그전에는 비대면으로 했는데 이거를 전화 한 번 하면 그냥 시간을 채우는 거냐. 세 시간을 채우는 거냐. 아니면 뭐 몇 번을 해야 되냐. 이 부분이 명확하게 이제 시에서 내려온 게 그전에는 없었어요. 그런데 올해 7월인가 해서 한 통화당 30분으로 책정을 해서 이렇게 내려오더라고요. 그렇게 되면 서너 시간을 채우려면 이제 하루에 세 번 넘게 이제 아침, 점심, 저녁 이상으로 통화를 해야지 활동시간을 채우면서 급여가 이제 들어간다는 거죠. 이런 부분이 조금 유연하게 갈 수 있는, 비대면으로, 노노케어는 어쨌든 전화 통화로 비대면이 가능하더라도 저는 생각을 하는데 그 부분이 시간을 채우기 시간 채우기식으로 운영되다보니 업무시간에 대한 구체적인 가이드라인이 필요하겠구나 생각했습니다. (B2)

전환되는 사업들이 참여 노인들의 욕구와 불일치하는 경우가 많다는 점, 활동비/급여 선 지급이 결과적으로 노인들의 선택권을 침해했다는 점도 추진 과정의 문제점으로 거론되었다.

◎ 참여자 욕구와 불일치

- 그래서 그냥 다 거리정화 사업으로 웬만하면 다 변경을 했는데 변경할 수 없는 노인복지 시설에 파견되는 일자리라든지 어린이집에 파견되는 일자리 독거 어르신 가정에 밑반찬 배달하는 일자리 이런 거는 사실 변경을 할 수가 없으니까 저희가 가지고 있어야 되는 거고. 아무리 어르신들께 거리정화 활동으로 조금 제안을 드러봐도 본인들의 사업단의 특색이 바뀌시는 거에 대한 거부감도 꽤 있으더라고요. 그러니까 그냥 마냥 기다리시겠다고 하시니 저희는 계속 하염없이 어르신들이 기다리시고 전화하시고 자치구에서는 안 된다 하시고 막 이런 중간에서 많은 현장에서의 어려움이 사실 그게 가장 컸었던 것 같아요. (A4)

- 아까 말씀하셨는데 비대면하고 디지털로 전환한다 그러면 어르신들 안 하신다고 그래요. 내가 원래 하고 싶어 했던 사업이 변경된다. 그럼 나 안하겠다. 그럼 다시 모집해서 다시 해야 된다는 얘기인데 그럴 수 있는 여건이 안 되는 거죠. 그러니까 지침에서 내려올 때 디지털 비대면으로 전환해 주세요. 말은 되게 쉬운데 그게 어르신들의 욕구도 틀리고 지역 욕구도 틀리고 그렇게 해서 한다라고 하면 제가 볼 때는 한 한 30명이 근무하시는 사업단 같은 경우에는 한 10명도 채 그 사업단 전환된 대로 일하셨다라고 얘기하는 분들이 없으세요. (B1)

◎ 선지급으로 인한 문제점

- 이제 작년에 선 지급하게 되면서 이게 또 환수가 안 된 분들은 저희가 무슨 죄인 쫓아가듯이 막 어르신 집에 가서 이거 붙이고. 네. 그 어려움이 상당히 실무자가 너무 컷습니다. (A4)
- 하고 싶지 않아요 솔직히. 왜냐하면 감염병에 노출돼 있으니까. 근데 경제적으로 너무 어려우시고 생활비로 쓰시는 분들이 많아서 그리고 이미 벌써 선으로 작년 같은 경우는 이미 벌써 선 지급을 받았기 때문에 그게 또 옥죄인 거예요. 그거 반대하신 분들도 있었거든요. 선 지급 받아서. 그게 옥 죄여서 할 수 없이 해야 되는 이중고를 가지고 있었죠. (A5)
- 내 어머니 내 아버지 그 감염병 상황에 내보내는 거예요. 왜 악착같이 그렇게 부러먹으려고 하는지 아니 그 단계가 위험한 상황이면 돈을 주시면 안 되는 거 아닌가 그것도 선 지급해가지고 어떻게 보면 선 지급 때문에 아까 노예가 된 거예요. 내가 노예라는 표현도 했어요. 죄송하지만. 노예가 됐다 우리는 빚쟁이가 됐다. 그러니까 그것도 그러다 보니까 어거지로 나오는 거예요. 본인들은 불안하지만 이미 빚을 졌기 때문에 갚아야 되는 상황인 거죠. 지금 근본적인 상황 일자리 계속해서 지금 활기 차게 해보려고 하시는데 아니 이런 상황이 벌어지면 또 그 위험한 상황이 어르신들 내모느라고 지금 우리가 모여 있다는 생각을 해보면 끔찍하기도 한 거예요. (A5)

3. 위드코로나시대 노인일자리사업 변화 방향

1) 위드코로나시대 새로운 일자리 개발

코로나19 이후 새로운 일자리 개발 예정 여부와 관련해서는 전체 응답자 중 67명(11.1%)이 ‘향후 실행될 신규 프로그램 있음’이라고 응답하였다.

〈표 5-36〉 코로나19 이후 새로운 일자리 개발 예정 여부

	빈도	퍼센트
향후 실행될 신규 프로그램 없음	537	88.9
향후 실행될 신규 프로그램 있음	67	11.1
전체	604	100.0

코로나19 이후 새로운 일자리 개발 예정 내용에 대해서 조사한 결과, ‘해당 없음’ 항목을 제외하고는 코로나19 관련 방역 사업 항목에 응답한 인원이 29명(4.8%)으로 가장 높은 빈도수를 나타냈다. 이어서 사회서비스형, 공익형 사업 항목에 응답한 인원이 10명(1.7%)으로 그 뒤를 이었고, 가장 적은 빈도수를 기록한 항목은 사업단 모니터링과 안전 관리로 두 항목 다 4명(0.7%)이었다.

〈표 5-37〉 코로나19 이후 새로운 일자리 개발 예정 내용

	빈도	퍼센트
코로나-19 관련 방역 사업(예: 소독, 예방접종도우미)	29	4.8
비대면 서비스(예: 비대면 돌봄, 홍보, 캠페인)	7	1.2
사업단 모니터링	4	0.7
안전 관리(예: 도서관 지킴이, 녹색어머니)	4	0.7
환경 정화 및 개선(예: 아파트 재활용, 그린케어)	7	1.2
시장형(예: 식당, 카페, 출장 스팀)	6	1.0
사회서비스형, 공익형 사업(예: 소상공인 지원 노인일자리 서포터즈)	10	1.7
해당 없음	537	88.9
전체	604	100.0

2) 위드코로나시대 노인일자리사업 변화 필요성

노인일자리 추진에 있어서 개선 필요 여부에 대해서 조사한 결과 전체 응답자 중 344명(57.0%)이 개선이 필요하다고 응답하였다.

〈표 5-38〉 노인일자리 추진에 있어서 개선 필요 여부

	빈도	퍼센트
개선 필요 없음	260	43.0
개선 필요	344	57.0
전체	604	100.0

노인일자리 추진에 있어서 구체적인 개선 필요 내용을 살펴보면 전체 응답자 중 131명(21.7%)이 교육 시간 및 활동의 탄력적인 운영, 시스템 간소화, 전담인력 업무 부담 완화가 필요하다고 응답하였고, 방역활동 지원과 명확한 지침 수립이 필요하다고 응답한 인원이 각각 61명(10.1%)과 43명(7.1%)으로 그 뒤를 이었다. 비대면 일자리의 개발과 도입이 필요하다고 응답한 인원은 9명(1.5%)으로 가장 적은 빈도수를 기록하였다.

〈표 5-39〉 노인일자리 추진에 있어서 개선 필요 내용

	빈도	퍼센트
비대면 교육 인프라 구축 및 활성화	41	6.8
비대면 일자리의 개발과 도입	9	1.5
교육 시간 및 활동의 탄력적인 운영, 시스템 간소화, 전담인력 업무 부담 완화	131	21.7
방역 활동 지원	61	10.1
신규 사업 및 일자리 개발(예: 비대면, 야외 활동)	15	2.5
활동 중단에 따른 참여자 소득 보전	25	4.1
명확한 지침(예: 방역, 거리두기, 활동) 수립	43	7.1
기관 간 연계 강화 지자체, 수요처, 개발원	19	3.1
해당 없음	260	43.0
전체	604	100.0

3) 위드코로나시대 신규 노인일자리사업 필요성

신규일자리 필요성 여부에 대해서 조사한 결과, 전체 응답자 중 195명(32.3%)이 신규일자리 개발이 필요하다고 응답하였다.

〈표 5-40 신규일자리 필요성 여부〉

	빈도	퍼센트
신규일자리 필요 없음	409	67.7
신규일자리 개발 필요함	195	32.3
전체	604	100.0

필요한 신규일자리 내용을 구체적으로 살펴보면 ‘해당 없음’을 제외한 항목들 중에서 디지털 기술을 활용한 신규 사업 항목이 73명(12.1%)으로 가장 높은 빈도수를 기록하였고, 전문성, 지역성, 연령 맞춤형 사업이 37명(6.1%)으로 두 번째로 높은 빈도수를 기록하였다. 환경 정화 및 개선과 방역 관련 사업 응답자는 각각 28명(4.6%)과 27명(4.5%)으로 비슷한 빈도수를 기록하였다. 가장 적은 빈도수를 기록한 항목은 안전 관리와 공공 근로로, 두 항목 다 3명(0.5%)의 응답자를 나타냈다.

〈표 5-41〉 필요한 신규일자리 내용

	빈도	퍼센트
디지털 기술을 활용한 신규 사업(예: 드론, 키오스크, 스마트폰, 3d 프린팅, 비대면 전화 상담)	73	12.1
방역 관련 사업(예: 소독, 발열체크, 홍보)	27	4.5
안전 관리	3	0.5
환경 정화 및 개선 (예: 반려식물키우기, 체험농원)	28	4.6
전문성, 지역성, 연령(예: 신노년, 후기 노년) 맞춤형 사업	37	6.1
배달 사업	6	1.0
정서 서비스 및 봉사 활동	18	3.0
공공 근로	3	0.5
해당 없음	409	67.7
전체	604	100.0

신규일자리 개발을 위해 필요한 조건을 구체적으로 살펴보면 '해당 없음'을 제외한 항목 중 관계 기관 간 연계 활성화가 54명(8.9%)으로 가장 높은 빈도수를 기록하였다. 이어서 비대면 교육 활성화 46명(7.6%), 노인일자리 조건 개선 37명(6.1%), 업무 환경 개선 32명(5.3%) 순으로 높은 빈도수를 기록하였다. 방역 활동 지원 항목에 응답한 인원은 3명(0.5%)으로 가장 적은 빈도수를 나타냈다.

〈표 5-42〉 신규일자리 개발을 위해 필요한 조건

	빈도	퍼센트
비대면 교육 활성화	46	7.6
일반 교육 활성화	16	2.6
관계 기관(지자체, 수요처, 개발원) 간 연계 활성화	54	8.9
업무 환경 개선(예: 업무 유연화, 직원 처우 개선, 교육 장소 마련, 예산 및 행정 인력 확대)	32	5.3
신규 사업 개발 및 기존 사업 조건 개선	17	2.8
방역 활동 지원	3	0.5
노인일자리 조건 개선(예: 참여자 선정 기준, 현장 적합성)	37	6.1
해당 없음	399	66.1
전체	604	100.0

제4절 감염병 상황에서 노인일자리사업 추진방안

본 절에서는 앞서 2절과 3절에서 검토한 코로나19감염병 상황에서 노인일자리사업이 중단과 운영재개를 반복하면서 비대면, 외부활동, 디지털 기기를 활용한 다양한 노인일자리 사업을 시도해 왔음을 확인할 수 있었다. 본 장에서는 이러한 결과와 노인일자리사업 실무자 대상의 FGI 조사 결과를 토대로 향후 위드코로나시대 노인일자리 추진을 위한 정책과제를 제안하였다.

1. 위드코로나시대 대면·비대면 노인일자리 적절 혼용

감염병 상황에서도 방역지침을 준수한 노인일자리 사업추진이 가능할 것으로 예상된다. 본 연구의 조사결과에서도 코로나19 바이러스로 인해 노인일자리사업의 운영방식은 변화한 경우는 전체 응답자의 72.5%로 나타난 것에 비해 운영방식의 변화사유에 확진자 발생이 그 원인이 된 것은 전체 응답자의 불과 13.8%에 불과한 것으로 나타났다. 이는 감염병 확산을 염려한 다른 이유(지자체 공문, 수요처나 어르신들의 포기 등)가 노인일자리사업을 중단에 더 큰 영향을 주었다고 볼 수 있다. 따라서 감염병으로부터 안전을 방지하는 절차(방역지침의 철저한 준수)가 바탕이 된다면 현재와 같은 전면적인 노인일자리사업 중단이 아닌 위드코로나(With Corona)로 노인일자리 사업 추진이 가능함을 제안할 수 있다.

위드코로나로 접어들며 대면 일자리 수요가 일부 회복되고 있었는데, 노인이나 아이들과 직접 접촉해서 서비스를 제공하는 사업들은 유보되기도 하였다. 종사자들을 대상으로 한 FGI결과에서도 코로나19가 종식되더라도 대체로 코로나19 이전의 대면 일자리 수요들이 다시 복구될 것이라는 전망이 많았다. 다만, 코로나19 상황에서 여러 가지 비대면, 디지털 일자리 사업이나 교육, 업무 방식 상 경험들이 쌓였기에, 급격한 변화까지는 아니지만 일정 정도 새로운 비대면, 디지털 일자리가 결합되는 방향으로 갈 것이라고 내다보았다. 활동 방식도 대면, 비대면이 혼용될 것이라는 의견도 나왔다.

◎ 위드코로나 접어들며 대면 일자리 일부 회복

- 저희도 대면 사업 재개가 되고 그중에 이제 뭐 어린이집이나 이런 보육시설 같은 경우는 그래도 좀 여기는 좀 뭐 몇 군데 있어요. (B2)
- 일단은 정부에서 그렇게 발표하고 나서부터는 이제 도서관이라든지 이런 것도 이제 시민들이 이용할 수 있는 상황에서는 어르신을 이제 다시 인력으로서 활용하고자 하는 것들이 많아졌고 실제 뭐 저희가 역 안내라든지 뭐 일반 시장형이나 뭐 이런 작업장들도 다 이제 정상화가 되고 있는데 저희 내부적으로 좀 조심하기 위해서, 네. 이제 뭐 방역 수칙이라든지 근무 인원이라든지 이런 것들을 좀 조율을 하면서 점점 정상화를 보고 있긴 하지만 일단 직접적으로 케어를 했던 이제 노노케어 쪽이나 이 쪽은 아직 좀 보류 상황이고요. 서비스를 제공하는 사업, 서비스를 제공하는 사업단들 같은 경우는 아이들을 뭐 만나지 않는 상황이라든지 이런 것들을 좀 해서 공간분리나 이런 것들을 해서 점진적으로 진행을 하고 있어요. (B3)

◎ 코로나19 이전 대면 일자리 수요 회복 예상

- 이전 방식으로 하는 게. 저희가 지하철에서 시각장애인 안내하는 사업 같은 것도 수요처 때문에 활동을 중단을 했어요. 어르신들이 그냥 되게 기다리시거든요. 본인이 원래 했던 고유의 영역 사업을 기다리고 계세요. 근데 지금 다 거리 정화 위주로 하고 계시니까 저는 코로나 상황이 내년에도 좋아지지는 않겠지만 그래도 점차 이전의 성격을 최대한 회복해서 운영할 수 있는 방향을 마련하는 게 좋을 것 같아요. (A3)
- 존에 이제 교육프로그램 수요처도 안 하나까 당연히 갈 데가 없으니까 다른 걸로 전환을 해야 되는데 뭐 단계적 거리 지키기든 위드 코로나든 모든 기관들이 교육은 해야 될 테고 이제 어린이집이든 초등학교든 노인복지관도 당연히 교육프로그램들을 진행하게 되면 어르신들 중에서 인력풀을 사용하게 되겠죠. 그게 각 기관에도 이점이 있으니까. (C4)

◎ 일부 새로운 비대면, 디지털 일자리 결합 예상

- 대면 사업이 이제 좀 많이 정상화 될 것 같고 제 생각에는. 그런데 그렇지만 지금 비대면 사업으로 어느 일부 정도의 어떤 새로운 일, 사업단은 좀 개발돼야 되지 않을까 싶은 생각이 들어요. 왜냐하면 그런 수요가 있거든요. 그리고 저희도 이제 평생교육 같은 경우에 해 보면 평생교육을 줌으로 다 들었잖아요. 비대면으로 다 듣는데 거기에 익숙해지셨어요. 그럼에도 불구하고 대면으로 한다 그러면 대면이 훨씬 더 좋으니까 신청하겠다고 오늘, 저희도 오늘부터 신청받았거든요. 그랬더니 막 찾아와서 신청하시는데 그래도 제가 볼 때는 한 5% 정도의 분들은 본인이 그래도 좀 이거 교육에 익숙해졌으니 좀 교육을 받고 싶다고 하는 그런 조사를, 결과가 그렇게 나오는 거를 제가 알고 있거든요. 그러니까 그런 것, 대면, 비대면 이런 부분들에 욕구가 있으니 그건 좀 같이 개발돼야 될 거라고 생각해요. (B1)

2. 위드코로나시대 감염병과 같은 응급상황을 대비한 플랜 B 개발

코로나19로 처음에는 많은 혼돈이 발생했지만 이제는 코로나19와 같은 감염병 상황에서 노인일자리사업을 다양하게 시도가 가능함이 증명되었다. 따라서 코로나19 감염병 상황에 따른 추가적인 업무에 대한 지원 필요할 것으로 판단된다. 실제, 코로나19 감염병 상황에서 추가적인 업무가 발생한 경우가 71.5%, 어려움이 있다는 응답이 (71.4%)로 매우 높게 나타났다. 전체적으로 운영방식의 변화, 추가업무 발생, 어려움이 있다는 응답의 비율이 비슷하게 나타났다. 코로나19 감염병 상황에서 추가되는 업무에 대한 지원책이 한시적이라도 적극적으로 마련될 필요가 있다(감염병 대응 수행기관 업무 매뉴얼, 방역병 대비 소독 등 예산 지원, 유연한 교육 체계 등). 이는 노인일자리 사업 추진에 있어서 개선이 필요하다는 응답이 57.0%로 높게 나타난 결과와도 연결된다.

- 저도 적극 같은 의견입니다. 저희 같은 경우는 또 이제 일자리사업이 따로 있고 노인, 어르신 이제 교육 사업이 지자체에서는 따로, 이제 진행되고 있어요. 왜냐하면 저희가 자원봉사, 노인 자원봉사도 운영을 하고 있기 때문에. 이제 교육 프로그램이 조금 예산을 좀 크게 저희가 잡았어요. 일자리 영역에 할 수 있는 교육도 잡으면서 일자리에 참여 자격이 안 되는 어르신들은 이제 자원봉사로 활동하게끔 교육을 통해서 매개, 매개로 이제 교육을 이제 그전 같은 경우는 경륜 전수 활동. 관장님 말씀하셨듯이 공연단이나 뭐 강사 파견, 뭐 문화체험단 이런 이제 사업단의 어르신들은 교육을 통해서 어느 정도 지식을 쌓고 체험을 쌓고 이제 활동을 하시는, 전문적으로 좀 하실 수가 있는 거죠. 그런데 이제 올해 겪어보니까 이제 교육을 이제 계획을 이제 좀 잡을 때 말씀드렸듯이 그런 어떤 스마트 기기 활용이나 이런 교육의 한 두 꼭지를 좀 잡으려고 해요. 잡으려고 하고 그리고 이제 내년에 사업이 뿔히면, 다 관장님이라 그러시나요, 어르신들? 조장님이신가? 네. 그렇게 한 분씩 이렇게 팀장 한 분씩 이렇게 뿔을 수가 있는데 이분들은 좀 필요 그러한 교육에 좀 참여하실 수 있게끔 해서 또 뭐 동영상이나 이런 걸 볼 수 있게끔, 그래서 이제 조원들이 같이 이제 움직이시니까 충분히 이런, 활동하시면서 쉬는 시간에 좀 알려드릴 수도 있는 거고 저희가 집합 교육을 하지 않더라도, 그래서 그런 쪽으로 좀 유도를 하려고 내년에는 그런 계획을 잡고 있습니다. (B2)

◎ 유사 상황 대비 플랜B 사전 예비 필요

- 이게 코로나가 갑자기 왔잖아요. 뭐 언제 올 것 같더라는 계획 없이. 이거는 뭐 계획할 때 늘 있어야 되지 않을까. 수요처가 이제 대면하고 있는 사업단 같은 경우. 비대면 같은 경우 뭐 이런 비대면 같은 경우가 이렇게 좀 인원수 덜해서 이렇게 진행하면 되는데 대면 사업단은 어느 정도 비대면으로 돌리기 위한 하나의 스페어사업을 따로 접치지 않는 선에서. 그렇게 좀 해야 되지 않을까. (B2)

3. 위드코로나시대 여전히 노인일자리사업은 확대되어야 함

노인일자리사업은 코로나19 상황에서도 여전히 유효한 것으로 검증 되었다. 실제, 본 분석 결과를 통해 코로나19 상황에서도 사회적 관계망이 외로움에 미치는 영향력에 있어서 노인일자리사업의 참여효과는 조절효과가 있음이 증명되었다. 우리사회에서 최근 급격히 증가하고 있는 독거노인 등 비공식적 사회적 관계망이 취약한 노인들에게 취약해진 사회적 관계망을 보완하는 역할을 해 왔던 것이 바로 노인일자리사업이라고 할 수 있는데, 코로나 19는 지역사회의 복지관과 같은 사회복지시설이나 단체들의 공식적인 사회적 관계망을 통한 지원을 중단하게 되어(김유휘, 2020) 코로나19는 이들 기관을 이용하는 노인들의 사회적 관계망의 유지를 더욱 어렵게 만들었다고 볼 수 있다.

한편 노인기의 특성상 장성한 자녀들이 독립을 하게 되어 물리적·심리적으로 가족관계가 소원지게 되며, 직장에서의 은퇴로 인해 소속감이 결여되기 때문에 노인들은 스스로 통제할 수 없는 사회적 관계망의 상실로 인한 사회적 고립(social isolation)으로 비롯된 외로움을 경험하게 되는데(Weiss, 1973), 노인일자리사업 참여는 노인의 사회적 관계망과 외로움의 부적인 영향을 완화시키는 조절효과를 갖는 것으로 나타나 감염병 상황에서도 노인일자리사업을 지속적으로 추진하여 노인들의 삶의 질을 유지하는데 도움을 줄 필요가 있다.

4. 위드코로나시대 새로운 노인일자리사업 창출을 위한 토대 형성

신규 프로그램 개발 등에 있어서는 어려움이 있는 것으로 평가된다. 코로나 19가 장기화된 상태에서 이미 현장에서는 건강체크, 방역, 연락, 비대면 활동, 실내활동의 실외활동으로 전환 등 새로운 일자리를 많이 발굴하여 진행해 왔다. 그런 이유인지는 모르겠으나, 응답자들은 노인일자리사업의 개선 필요성에 응답은 높게 나타난 반면에 신규일자리 창출의 필요성은 32.3%, 새로운 일자리 발굴 예정이 있는 경우는 11.1%로 낮게 나타났다. 이러한 것은 코로나19 감염병 상황에서의 노인일자리사업 수행기관 현장에서는 매우 혼돈스럽고 20년간 지속되어온 노인일자리사업의 변화가 필요함을 인지하는 것으로 볼 수 있으며, 또한, 현장에서 적용가능한 신규일자리 창출에 대한 토대를 형성할 필요성이 있다고 볼 수 있다.

본 연구에서 조사된 비대면 교육활성화, 관계기관(지자체, 수요처, 개발원)간 연계 활성화, 업무환경개선(업무유연화 직원 처우개선, 교육장소마련, 예산 및 행정 인력 확대, 노인일자리 조건 개선(참여자 선정 기준, 현장적합성 등) 등에 대한 전면적인 재검토를 통해 노인일자리사업의 개선을 도모할 필요가 있다.

또한, 종사자들의 역량과 전문성을 이야기함에 있어서는, 다수의 참가자들이 전담인력의 불안정한 고용상태와 열악한 처우부터 개선에 대한 정책대안도 마련되어야 할 것이다. 노인일자리 사업이 양적으로, 질적으로 성장하는 가운데 종사자의 역량과 전문성이 중요하다는 점에 대해서는 인정하면서도, 현재 전담인력의 근로조건을 놓고선 역량을 요구하는 것 자체가 무리라는 것이 현장의 목소리였다.

- 왜 자꾸 직원들에 대한 근로적인 안정성을 담보하지 못한 상황에서 자꾸 서비스 질을 얘기하면 이런 사업들을 했으면 좋겠다라고 자꾸 얘기하는데 그게 참 한계가 많은 거예요. 그래서 무기계약직도 못하고 있는 이런 진짜 이 직원들을 수행 기관에서 이렇게 같이 일을 하라고 하는. 그러면 또 이 사업도 또 속계 꼬리를 또 내려보내는 거예요. 무기계약직도 안 되는 우리 직원들하고 같이 연동해서 그래서 그 부분이 여전히 좀 안타깝고 이 얘기는 계속할 거지만 여기에서도 좀 다뤄졌으면 좋겠고요. (A5)

5. 위드코로나시대 감염병 상황에 맞는 노인일자리사업 지침 구축

위드코로나시대의 감염병 상황은 감염병 상황에 맞는 사업운영 지침이 필요하다. 코로나 19 감염병 상황이라는 특수한 상황에서 평상시에 시행하던 평가를 그대로 추진하는 것은 불가능하다. 감염병이라는 특수한 상황인 만큼 수요자, 참여노인들이 모두 수용할 수 있는 일자리를 제공하기 위해서는 경직된 활동지침보다 유연하게 활동지침을 적용할 필요가 있다.

◎ 유연한 활동 지침

- 저희가 2020년에 하다가 2021년 넘어올 때 보니까 어르신들이 실내 사업을 하셨던 분들 특히 이제 약간 어떤 아이들 교육을 하셨던 분들은 그러니까 실의 사업으로 전환한다고 그러면 다 안 하세요. 그런데 이제 전환하실 때 보니까 내년에도 그러니까 올해 올해도 아무래도 이 코로나가 진정되지 않을 것 같으니까 실외로 돌아가시는 분들이 되게 많았어요. 실내에서 근무하시던 분이 실의 사업을 신청하신 분들이 많았고 그래서 실외 사업 일자리 사업을 좀 많이 만들어 내야겠다는 생각을 해서 지금 저희가 이제 구체적으로 실의 사업으로 이제 코로나 대응해서 하는 것 여러 가지가 있는데 그중에 하나가 공공 딜리버리라고 해가지고 육아지원센터나 도서관에서 장애인분들이나 임산부들 그다음에 아이 놀이 장난감 이런 것들 가지러 오기 힘들시니까 저희 어르신들이 직접 배달을 해서 이렇게 진행 하고 소독해 드리고 이런 사업을 하고 있는데 그것도 반응이 괜찮았어요. (A2)
- 저희는 그렇게 노노케어 못 하는 거를 저희가 저희 쪽에 이제 일자리 전체 총, 총량을 확대한다는 측면에서 아이탬들을 수요를 받았고 저희가 그래서 시니어클럽에 그럼 우리 반찬 배달 가능하면 우리 그거 지원해줘라. 그랬더니 가능하대요. 그래서 사실은, 저희 직원들이 하거나 봉사자들이 하던 거를 어르신들로 대체해서 저희가 좀 혜택을 본 편이죠. 비대면 일자리로 전환하는 시기에 일주일에 한번씩 반찬배달을 하는 사업으로 변경해서 진행했습니다. 이걸 지금도 하고 있어요.(C4)

◎ 노인일자리 모니터링 활동

- 그래도 좀 업무 효율성이 있게끔 잘 진행이 됐더라는 거는 이제 지침상에 어르신들 활동 시작 전에 열 체크 부분, 그리고 이제 외부로 나가시는 활동에 대한 이제 관리 감독이 어느 정도 이제 필요한데 그런 것들을 어르신 인력을 활용해가지고 다시 이제 했더라는 거. 예를 들어 이제 그런 부분들을 담당자들이 직접 진행을 했었다라고 하면 그것은 노인 일자리사업으로 만들어서 모니터링 사업단을 만들어가지고 이제 필요로 하는 사업단들을 수요를 받아가지고 매칭을 하는 거죠. 그래서 그 사업단이 근무하는 시간대에 나가서 이제 사전에 열 체크를 해 드리고 활동북이라던지 활동 내용에 준수해서 결근 없이 잘 근무하는지 이런 것들을 좀 볼 수 있었어요. (B3)

6. 위드코로나시대 노인일자리사업의 ESG 적용

최근 ESG, 즉, Environment, Social, Governance의 머리글자를 딴 단어로 기업 활동에 친환경, 사회적 책임 경영, 지배구조 개선 등 투명 경영을 고려해야 지속 가능한 발전을 할 수 있다는 철학을 담고 있다. ESG는 개별 기업을 넘어 자본시장과 한 국가의 성패를 가를 키워드로 부상하고 있다. 지속가능한 발전을 위한 기업과 투자자의 사회적 책임이 중요해지면서 세계적으로 많은 금융기관이 ESG 평가 정보를 활용하고 있다. 영국(2000년)을 시작으로 스웨덴, 독일, 캐나다, 벨기에, 프랑스 등 여러 나라에서 연기금을 중심으로 ESG 정보 공시 의무 제도를 도입했다. UN은 2006년 출범한 유엔책임투자원칙(UNPRI)을 통해 ESG 이슈를 고려한 사회적책임투자를 장려하고 있다. 2021년 1월 14일 금융위원회는 우리나라도 오는 2025년부터 자산 총액 2조원 이상의 유가증권시장 상장사의 ESG 공시 의무화가 도입되며, 2030년부터는 모든 코스피 상장사로 확대된다고 발표하였다. 이로써 비재무적 친환경 사회적 책임 활동이 기업 가치를 평가하는 주요 지표로 자리매김하게 되었다.

사회적 가치를 중요시하는 노인일자리사업에서도 이에 대한 적용과 다양한 활동이 가능할 것으로 보인다. 실제로 현장에서는 환경복지, 동물복지 등 기존에 공익형 활동을 다양한 영역으로 확장하려는 노력을 보이고 있었다. 노인일자리사업이 확대되고, 기존의 노인들의 소득보전과 사회참여라는 목적을 넘어서 사회의 의미있는 공동체를 형성하는데 기여하기 위한 사업으로 확장 적용될 필요가 있다.

◎ 공회전, 분리수거 캠페인

- 그다음에 하나가 이제 저희가 아무래도 탄소 중립이라든가 그다음에 공회전 관련된 부분들이 많아서 저희가 공회전 제로 사업들을 하고 있는데 그러니까 어르신들 다니시면서 공회전을 줄이는 캠페인을 하시면서 다니시는 거예요. 그리고 저희가 서약서 같은 거 받고 이것도 지금 처음에 20명을 했는데 지금 현재 추경까지 해서 60명 정도 하고 있는데 일단은 제일 좋은 건 어르신들이 반응이 좋고 그다음에 지역 주민들 반응이 좋았어요. (A2)
- 요즘에 이제 하도 분리 뭐야 배달 음식 시키면서 이제 많은 쓰레기들이 등장해서 분리수거 사업단이라고 해가지고 홍보 사업단이라고 이제 아파트에 배치가 되어가지고 올바른 분리 방법에 대한 홍보 개도 이런 쪽으로 저희는 진행을 했었어요. (A5)
- 저희 안양시 같은 경우는 제가 대개 이제 아무래도 기존에 실내활동에서 실외로 하다 보니까 사업들이 대개 그렇게 여의치 않았습디다. 그래서 저희는 이제 공회전 차량들에 대해서 이제 캠페인 사업을 좀 했습니다. (C2)

◎ 공공모니터링 사업

- 그다음에 또 하나는 이걸 구비 사업으로 진행되는 거라 이제 개발원에 올라가 있지 않는데 이제 시니어 모니터링 사업이라고 그래서 어르신들이 지역을 다니시면서 공공에 관련 부분들에서 위험한 요소들을 미리 찾아내시는 거예요. 그래서 그것들을 사진을 찍고 지금 서울시에 보면 그런 것들을 올리는 앱이 따로 있거든요. 거기다가 저희 어르신들이 찍고 사진 찍고 이렇게 올려서 위험 요소들을 먼저 체크를 하시는 사업을 하고 있는데 이것도 반응이 되게 괜찮아서 참여인원을 늘리려고 하고 있습니다. (A2)

◎ 펫티켓 관련 활동

- 하반기 6월 이후에 이제 추가 일자리가 나오면서 더 많이 방역을 할 수는 없고 그래서 그때 했던 것들은 최근에 반려동물 얘기도 많이 나와서 역시 야외활동 위주로 계획할 수밖에 없었기 때문에. 펫티켓. (웃음) 시에 동물복지팀이 생겼어요. (웃음) 아, 이거다 그래서. 펫티켓은 이제 에티켓 안내와 홍보와 함께 번 봉투라든지 줄 관리라든지 이런 기능품들 사업비 안에서 이제 제작해서 공원에서 펫티켓 활동을 하반기에 주로 했습니다. (C3)

제 6 장

위드코로나시대 신규 디지털 노인일자리 개발을 위한 직무분석

제1절 위드코로나시대 노인일자리 정책이슈 변화

제2절 위드코로나시대 노인일자리 추진현황

제3절 국내외 디지털일자리 직무(task)특성

제4절 노인일자리 잠재수요층 디지털 역량과 일자리 수요특성

제5절 디지털 노인일자리 적용방안

6

위드코로나시대 신규 디지털 << 노인일자리 개발을 위한 직무분석

본 장에서는 코로나19로 인한 디지털기술 활용 증가가 지속될 것으로 예상되는 현시대적 흐름에 주목하여, 디지털을 활용한 새로운 노인일자리를 검토하고, 적용가능성을 모색하고자 하였다. 이를 위해, 제1절에서 코로나19로 가속화된 디지털시대에 노인일자리를 둘러싼 주요 정책이슈를 살펴보고, 제2절에서 한국노인인력개발원 업무시스템 현황자료를 활용하여 코로나19 이후 디지털 활용 노인일자리가 어떻게 추진되었는지 검토하였다.

제3절에서는 4차산업혁명 기반의 정보통신기술을 활용한 국내외 디지털 일자리 직무특정(수행직무, 필요역량)을 살펴보고, 제4절에서는 베이비부머 세대를 포함한 노인일자리사업 수요층의 디지털 역량수준과 향후 일자리 수요특성을 검토하였다. 제4절에서 디지털 역량수준은 2020년 디지털정보 격차 실태조사 결과자료를 활용하였으며, 향후 일자리 수요 특성분석에는 2021년 5월 경제활동인구조사고령층부가조사 원자료를 활용하였다.

마지막으로 제5절에서는 디지털 노인일자리 적용방안을 제안하였다. 먼저, 2~4절의 연구결과를 종합하여 신규 디지털 노인일자리 추진방향과 범위를 제안하였다. 그리고, 노인일자리사업 실무자 FGI 조사결과를 토대로 향후 디지털 노인일자리 추진을 위한 기반마련 차원에서 정책과제를 제시하였다.

제1절 위드코로나시대 노인일자리 정책이슈 변화

1. 일상 속 디지털화로 인한 노인문제 심각화

2020년 발생한 코로나19는 노인들에게 많은 변화를 가져왔다. 유엔에서 발간한 ‘코로나19와 노인인권 정책보고서(UN Policy Brief COVID-19 and Human Rights of Older Persons)’에서는 코로나19가 노인들에게 끼칠 부정적인 영향에 대해 다음과 같이 서술하고 있다. 먼저 코로나19와 무관한 치료거부, 보호 및 요양시설에서의 방치와 학대 등 보건 의료영역에서의 차별과 소외현상을 제시하였다. 더불어, 일하는 방식 등의 변화로 인해 빈곤과 실업이 증가할 수 있으며, 사회적으로 감염병 고위험군이라는 낙인감이 지속됨에 따라 정신건강에 악영향을 끼칠 수 있다고 제시하였다(국회입법조사처, 2020 재인용). 코로나19가 빠른 시일내에 종식된다 할지라도, 코로나19가 가져온 4차산업혁명의 가속화와 일상생활 속 디지털화(무인화시스템, 원격교육, 재택근무 등)는 지속될 것으로 예상되기 때문에(황남희 외, 2020) 디지털 소외계층인 노인의 사회경제적 활동에 불리하게 작용할 가능성이 크다. 이는 코로나19가 기존 노인문제를 촉진할 수 있는 가능성을 제시함과 동시에, 노인문제를 완화하기 위한 정책적 노력이 필요함을 시사한다.

노인복지정책의 일환으로 추진되고 있는 노인일자리사업은 도입 초기부터 중복합적인 노인문제 완화를 위한 정책수단으로써 역할과 기능을 담당해 왔으며, 다수의 연구를 통해 노인일자리사업이 참여노인의 신체적, 심리적 건강개선, 사회적 관계 개선, 경제적 빈곤 완화에 효과가 있고, 일하는 노인에 대한 인식개선에도 긍정적인 영향을 미치는 것으로 확인된바 있다(김미곤 외, 2007; 이소정 외, 2011; 강은나 외, 2017). 이러한 맥락에서, 코로나19로 가속화된 일상 속 디지털화에 따른 노인문제 완화를 위한 정책적 수단으로써 노인일자리사업의 역할과 기능이 더욱 중요한 시점이라고 할 수 있다. 특히, 취약노인(독거노인, 저소득층 노인 등)의 경제적 빈곤과 사회적 고립 완화 차원에서 노인일자리사업의 역할 강화가 요구되는 시점이다.

다만, 기존의 노인일자리 정책방향과 사업추진방식으로는 코로나19와 4차산업혁명이라는 기존에 경험한 적 없는 거대한 사회경제적 변화 속에서 노인문제를 해소하기 어려운 한계가 있다. 이러한 문제의식을 인식하여 최근 들어 코로나19와 4차산업혁명시대에 적합한 노인일자리 추진을 위한 새로운 시도가 빠르게 진행되고 있다. 그러나 아직까지 탐색적인 수준으로 추진 가능성을 검토하는 단계에 머물러 있다. 향후 노인복지정책으로써 노인일자

리사업이 노인문제완화에 기여하기 위해서는 정책환경변화 이후 노인일자리사업의 역할과 기능에 대한 재정립을 위한 심도 있는 논의가 이루어져야 할 것이다. 현 시대적 흐름에 따른 노인일자리 수요공급적 특성변화에 집중하여, 노인이 참여할 수 있는 사회활동의 형태와 일자리 영역, 범위 등을 재설정하고, 추진기반조성을 위해 필요한 핵심요소들을 제시하기 위한 노력이 필요하다고 하겠다.

코로나시대에 노인의 사회활동과 일자리 기회보장은 어느 하나의 요인으로 결정되는 것이 아니라 수많은 요인(예컨대, 수요공급의 관계, 일하는 방식의 변화, 노인의 참여가능성 등)이 복합적으로 작용하여 결정된다는 점을 인지하고, 중장기적인 관점에서의 논의가 이루어져야 할 것이다.

2. 노인일자리 직무내용 변화 : 디지털 활용 일자리 확대

코로나19는 사회, 경제, 문화 등 일상생활의 전반적인 영역에서 비대면화를 확산하는 계기가 되었다. 기존의 대면방식의 추진기반을 비대면 방식으로 전환하는 과정에서 정보통신 기술을 기반으로 한 디지털기술 및 디지털 기기 활용이 증가하였으며, 향후 코로나19의 위기를 극복하기 위한 핵심요인으로 디지털 기술활용의 증가는 지속될 것으로 예상된다(김인철 외, 2020). 이에 따라, 노인의 사회활동과 일자리에서도 디지털기술을 활용한 비대면 방식이 새롭게 도입, 추진되고 있다. 특히, 종래 지역내 취약계층을 대상으로 돌봄서비스, 사회서비스를 제공해오던 공익활동과 사회서비스형 일자리 대부분이 디지털을 활용한 비대면 사회교육서비스 제공 형태로 변경 추진되었다. 대면기반의 돌봄서비스의 경우에는 ICT 기술을 활용하여 모바일 앱을 활용한 비대면 돌봄서비스를 제공하는 형태로 추진되었다. 즉, 코로나19 발생 이전에는 정서지원이나 생활지원에 해당하는 대인서비스, 사회서비스 제공에 초점을 두었다면, 코로나19 이후에는 일상생활 속에서 디지털 소외현상을 최소화할 수 있도록 디지털 기기(스마트폰, 무인단말기(키오스크)가 대표적인)의 활용방법이나 온라인 피해방지를 위해 필요한 정보제공에 초점을 두는 형태로 확대되었다고 볼 수 있다.

〈표 6-1〉 디지털 활용 노인일자리 주요내용

구분		주요내용	참여대상
공익활동	경륜전수	- 기초 스마트폰 활용교육 - 기초 스마트폰 소통교육 및 강의	만 65세 이상 기초연금수급자
	공공시설봉사	- 키오스크 안내도우미 - IT융합운동기기 활용 및 지도 도우미	
사회 서비스형	취약계층 전문서비스	- 스마트기기 활용강의* * 키오스크, 카카오톡, 카카오뱅크, 간편 결제 활용법 등 다양한 디지털 기기 및 어플리케이션 활용을 위한 정보제공	만 60세 이상
	공공전문 서비스	- 스마트폰을 활용한 공공정보 수집 - ICT를 활용한 독거노인 돌봄서비스 제공 - ICT를 활용한 치매예방 지도 - 시니어안전모니터링	
	기타	- 시니어 금융업무지원 강의 - 코딩 교육 - 에너지 해설사 - 시니어방송모니터링	

자료 : 노인일자리 업무시스템 공익활동, 사회서비스형 사업운영 현황(2020.12월말 기준) 원자료 활용.

돌봄서비스나 사회서비스 일자리의 경우, 대면서비스가 절대적으로 필요한 영역이기 때문에 향후 코로나19가 종식되고 대면활동이 자유로워진다면, 기존의 대면중심의 노인일자리 형태로 돌아갈 가능성이 크다. 하지만 노인의 디지털 격차를 좁히고, 또다른 집단 감염을 최소화 하면서 일자리에 참여할 수 있도록 디지털기술을 활용한 돌봄일자리, 사회서비스 일자리를 지속적으로 유지해 나갈 필요가 있다.

3. 노인일자리사업 운영방식 변화

코로나19 이후, 노인일자리사업 운영과정에서도 디지털기술의 적용범위가 넓어지고 있다. 종래 수행기관 실무자를 대상으로 하는 노인일자리 사업설명회와 참여노인을 대상으로 하는 모집, 선발, 교육, 참여(서비스 제공)에 이르는 전 과정이 대면형식으로 이루어져 왔다. 그간 노인일자리사업 운영에 있어서 대면방식으로 이루어진 이유는 비대면, 디지털 형식의 운영방식에 익숙하지 않은 참여노인의 특성과 수혜자(수요처)의 특성을 반영한 것으로 이해할 수 있다.

한편, 코로나19 발생 이후 노인일자리사업 운영과정에서 디지털기술을 활용하고자 하는 시도가 활발하게 이루어지고 있다. 노인일자리 사업설명회 및 간담회 등이 온라인을 통한 비대면 형식으로 이루어졌으며, 노인일자리 참여자 교육도 집단 대면 형식에서 ZOOM을 활용한 온라인교육, 유튜브 채널을 통한 동영상 교육을 추진하는 등 디지털기술을 적극적으로 활용하는 방향으로 변화하였다. 향후에는 노인일자리사업 신청단계부터 참여, 참여이후 근태관리에 이르는 모든 단계에 디지털 시스템을 도입하고자 하는 시도가 적극적으로 추진되고 있다. 이는 향후 생활 속 디지털화가 가속화될 시대적 흐름을 반영한 긍정적인 변화로 이해할 수 있다.

다만, 노인일자리사업 운영과정에서 디지털 적용 범위가 넓어지는 만큼 디지털 접근성과 활용능력이 상대적으로 낮은 취약노인이 노인일자리사업에서 배제 또는 소외되는 문제가 불가피하게 발생할 것으로 예상된다. 이러한 문제를 최소화하기 위해 노인일자리사업 잠재적 수요자를 포함한 노인일자리 참여 희망노인이 디지털 시스템 활용에 위화감 또는 불편함을 최소화 할 수 있도록 단계적인 적용이 이루어질 필요가 있다. 더불어, 디지털 시스템 활용에 대한 반복적인 안내와 설명이 필수적으로 이루어져야 할 것이다.

제2절 위드코로나시대 디지털 노인일자리 추진현황

본 절에서는 코로나19 이후 새롭게 도입 추진되고 있는 노인일자리사업 중, 디지털기술 및 디지털기기를 활용한 일자리의 수행 직무를 살펴보고, 추진현황을 검토하였다. 더불어 디지털 활용 노인일자리 참여노인의 특성을 중점적으로 살펴보고 기존 노인일자리 참여노인과의 특성을 비교하여 시사점을 제시하였다.

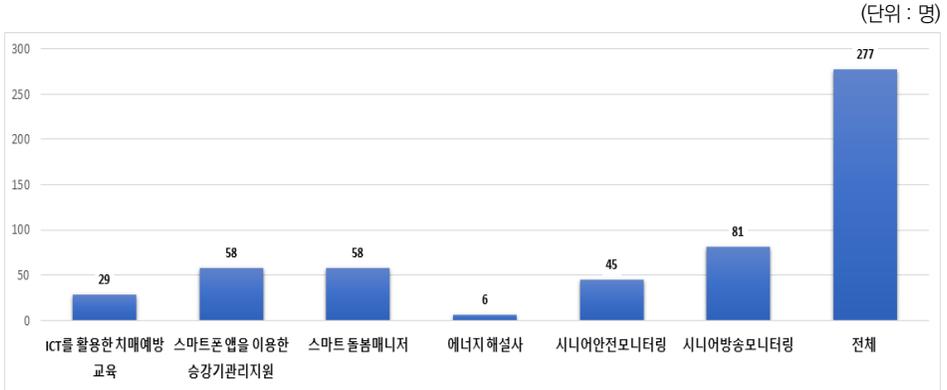
코로나19 이후에 추진되고 있는 디지털 활용 노인일자리는 직무수행방식에 따라 크게 1) 디지털기기를 활용한 일자리와 2) 디지털기술 및 기기 활용방법에 대한 정보를 제공하는 일자리로 구분하고, 추진현황을 살펴보았다. 노인일자리사업 추진현황 분석을 위해서는 한국노인인력개발원 업무시스템 일자리 운영 현황 데이터(2020년 12월 말 기준)를 활용하였다.

1. 디지털 기기 활용형 노인일자리

디지털기기 활용형 일자리는 디지털기기 및 디지털장비를 활용하여 돌봄, 안전, 지역홍보와 관련한 서비스를 제공하는 일자리로 추진되고 있다. 주로 취약계층의 안부확인 및 안전모니터링 직무수행시, 스마트폰 앱(App)을 활용하거나, 지역내 안전예방 차원에서 공공 데이터를 수집 하는 직무 수행시, 관련 앱을 활용하는 형태로 추진되고 있다. 이러한 스마트폰 앱을 활용한 노인일자리는 코로나 19 이후 빠르게 추진되어왔다.

한편, 드론이나 디지털카메라, 디지털캠코더 등을 활용하여 영상을 제작하여 홍보하는 직무를 수행하는 홍보단 일자리도 점차 확대되고 있다. 이러한 일자리는 비교적 디지털활용역량이 높은 60대 초중반의 노인들이 노인일자리 신규수요층으로 유입되면서 이들의 일자리 수요적 특성을 반영한 일자리로 볼 수 있다.

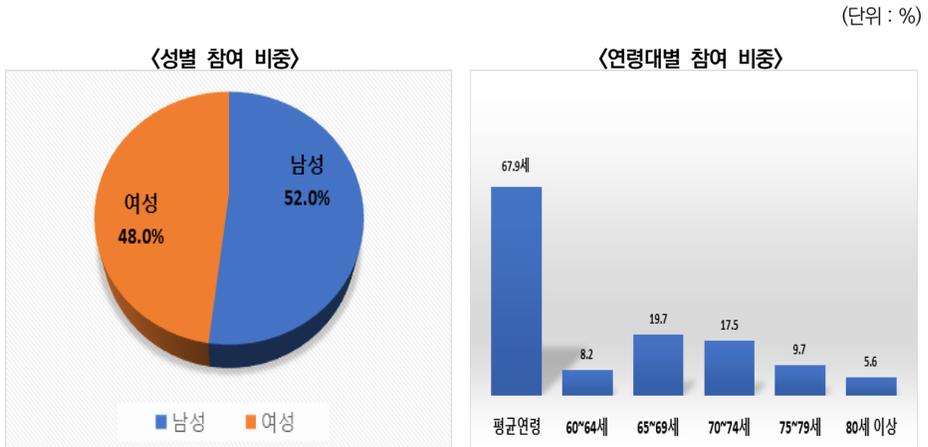
[그림 6-1] 디지털 기기활용형 일자리 유형별 추진 현황(2020년 기준)



자료 : 노인일자리 업무시스템 공익활동, 사회서비스형 사업운영 현황(2020.12월말 기준) 원자료 활용.

디지털 기기활용형 노인일자리 참여노인의 성별, 연령별 참여현황은 다음 그림과 같다. 기존 노인일자리에는 여성노인의 참여율이 압도적으로 높게 나타나는 특징을 보이는데, 디지털 기기를 활용한 노인일자리의 경우 전반적으로 남성과 여성의 참여율이 50% 정도로 비슷한 수준임을 알 수 있다.

[그림 6-2] 디지털 기기활용형 일자리 참여노인 현황(2020년 기준)



자료 : 노인일자리 업무시스템 공익활동, 사회서비스형 사업운영 현황(2020.12월말 기준) 원자료 활용.

디지털 기기활용형 노인일자리 경우, 참여노인의 특성에 따라 기존 노인세대(65세 이상 기초연금수급자)와 베이비부머세대(만 60세 이상)가 참여할 수 있는 일자리를 모두 포함하고 있다는 점에서 정책대상자의 욕구와 수요를 적절히 반영했다고 볼 수 있다. 또한, 디지털 활용 노인일자리 창출에 있어서 '새로운 일자리(Job)'의 개념보다 '새로운 직무(Task)'의 개념에서 디지털을 접목시키는 방식으로 추진되었다는 점에서 4차 산업혁명의 시대적 흐름을 적절히 반영했다고 볼 수 있다.

한편, 현재 노인일자리사업으로 추진되고 있는 디지털기 활용형 일자리는 스마트폰 앱을 활용하여 안전상황을 점검하거나 간단한 돌봄서비스를 제공하는 형태의 일자리가 다수 포함되어 있어, 자칫 단순반복적인 저숙련 일자리로 평가 될 가능성이 우려된다. 노인의 특성상, 복잡하고 새로운 디지털 활용능력을 적용하기 어려운 점을 감안한다면 기존 노인이 할 수 있는 일자리의 내용과 범위로 간단한 스마트폰 앱 조작을 통한 안전모니터링 직주가 적합하다고 할 수 있으나 질적 확충차원에서 디지털기 활용형 노인일자리 사회적 역할과 가치에 대한 인식 개선이 이루어져야 할 것이다.

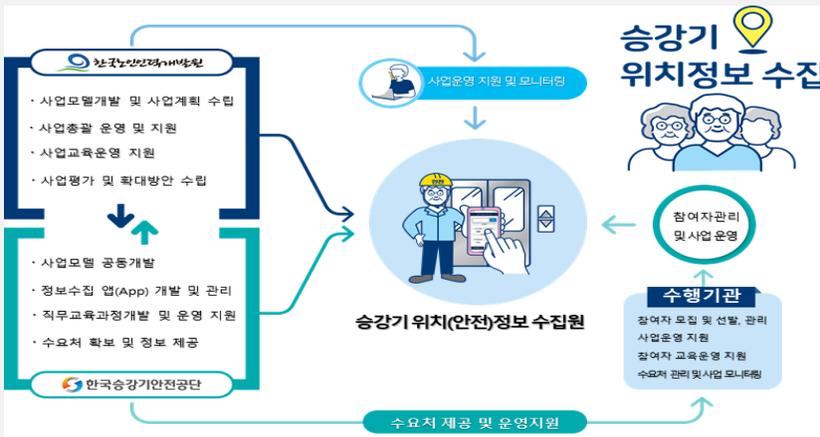
<참고자료> 디지털기 활용형 일자리사업 우수사례 1: 승강기 위치정보 수집원

사업명	승강기 위치(안전)정보 수집원		
추진주체	사업 총괄 : 한국노인인력개발원 사업추진 : 한국노인인력개발원 광주전남지역본부, 지역내 수행기관 협력기관 : 한국승강기안전공단		
사업유형	<input type="checkbox"/> 공익활동	<input checked="" type="checkbox"/> 사회서비스	<input checked="" type="checkbox"/> 만60세 이상
서비스 분야	<input type="checkbox"/> 아동·청소년	<input type="checkbox"/> 한부모·다문화 등 취약가정	
	<input type="checkbox"/> 장애인	<input type="checkbox"/> 노인	
	<input checked="" type="checkbox"/> 디지털·IT	<input type="checkbox"/> 기타	
	<input checked="" type="checkbox"/> 안전	<input type="checkbox"/> 지역발전	
	<input type="checkbox"/> 환경	<input checked="" type="checkbox"/> 혁신	
	<input type="checkbox"/> 상생	<input type="checkbox"/> 기타()	
참여자 모집 및 선발기준	- 만 60세 이상 지역주민 - 사회서비스형 선발기준 준용 * 참여자 필수사항 : 스마트폰 앱 활용 가능자, 의사전달 능력이 높은자		
주요 수행직무	- 위치정보 수집 : 승강기 민원24 앱을 통해 승강기 좌표수집 - 안전점검 실시 : 안전점검 항목 중심으로 일상점검 실시 - 데이터 입력·전송 : 앱에 안전점검 결과값 입력 후 데이터 전송 - 승강기 안전사고 예방 홍보 스티커 부착 또는 자료 배부 : 승강기 안전 이용문화 확산을 위한 홍보활동 - 근무일지 작성 : 특이사항 등 활동에 대한 주요사항 작성 후 승강기안전공단 해당 지사로 월 1회 자료 공유		

■ 사업개요 및 운영체계

- 승강기 위치정보 수집원 사업은 노인인력을 활용하여 승강기 고유번호별 GPS기반 위치정보를 수집하고 일상 안전점검을 실시함. 또한, 안전정보 데이터를 제공함으로써 승강기 안전 사각지대 해소 및 신속한 안전사고 대응기반을 마련하는데 기여하는 디지털 활용 및 비대면 노인일자리사업임.
- (사업추진 필수요소) 등 사업을 원활하게 추진하기 위해서는 ①참여자 선발, ②승강기안전공단과의 사전협의, ③승강기 관리주체의 협조를 위한 사전안내가 필수적으로 이루어져야함.
 - 참여자 선발 : 스마트 앱 활용이 능숙한 참여자 선발이 가장 중요(필수사항)
 - 승강기안전공단과의 사전협의 : 사업계획 수립 전 지역별 매칭된 승강기안전공단 지사와의 협의를 통해 당해연도 정보수집 대상 승강기 범위 설정 필요
 - 승강기 범위(지역별) 수량 설정 후 참여자 이동시간 고려하여 참여자별 연간 안전정보 수집 대상 승강기 수 설정
 - 관리주체 대상 사전안내 : 승강기 관리주체의 적극적인 협조를 위해 유선안내, 협조공문 발송 등 충분한 사전 사업안내 필요

<승강기 위치안전 정보 수집원 사업 추진체계>



■ 추진 현황 및 실적

- (참여자 현황) 2020년 시범사업에는 총 20명이 약 4개월간 참여함. 위치정보 수집 및 안전점검 실시건수는 총 855건으로 1일 평균 14대 승강기에 대한 정보수집 및 안전점검을 추진함.
- (참여자 교육) 승강기안전공단과 협업을 통해 주요 직무중심으로 필수 교육과목을 도출하고 교육과정을 개발함. 참여자(20명) 전원이 사업 참여 이전에 교육을 이수함.
 - (필수과목) 승강기위치정보수집원 사업이해, 승강기 구조 및 원리 이해, 승강기 위치정보 및 안전점검의 이해, 승강기 위치정보 및 안전점검 앱(App) 이해 및 사용방법, 현장실습 총 5개 과목
 - (선택과목) 친절교육, 커뮤니케이션 스킬

< 승강기위치(안전)정보 수집원 수행직무 프로세스 >

① 위치정보 수집	② 안전점검 실시	③ 안전스티커 부착
		

자료 : 한국노인인력개발원 내부자료, 2020년 노인일자리사업 및 사회활동지원사업 승강기위치정보 수집원 신규 시범사업 결과보고.

<참고자료> 디지털기활용형 일자리사업 우수사례2:시니어 문화재 알리미

사업명	시니어문화재알리미		
추진주체	사업 총괄 : 한국노인인력개발원		
	사업추진 : 지역내 수행기관 협력기관 : 지자체별 문화재 관리부서		
사업유형	<input type="checkbox"/> 공익활동	<input checked="" type="checkbox"/> 사회서비스	<input checked="" type="checkbox"/> 만60세 이상
서비스 분야	<input type="checkbox"/> 아동·청소년	<input type="checkbox"/> 한부모·다문화 등 취약가정	
	<input type="checkbox"/> 장애인	<input type="checkbox"/> 노인	
	<input checked="" type="checkbox"/> 디지털·IT	<input type="checkbox"/> 기타	
	<input type="checkbox"/> 안전	<input type="checkbox"/> 지역발전	
	<input type="checkbox"/> 환경	<input checked="" type="checkbox"/> 혁신	
	<input type="checkbox"/> 상생	<input type="checkbox"/> 기타()	
참여자 모집 및 선발기준	- 만 60세 이상 지역주민 - 사회서비스형 선발기준 준용 * 드론 또는 미디어장비 활용 가능자 우선 참여		
주요 수행직무	- 문화재 선정 및 조사 : 소규모 팀원을 구성하여, 지역내 문화재 선정을 위한 기초 조사 추진 - 영상제작기획 : 사전조사를 바탕으로 영상제작계획안 작성 - 영상촬영 및 편집 : 선정된 문화재 현장 촬영, 촬영한 동영상(또는 사진, 오디오) 편집 - 나레이션 녹음 : 제작된 영상물에 나레이션 녹음 - 영상감수 : 완성된 영상결과물을 지역 관계자에게 공유하고 감수 요청 - 영상 업로드 및 결과물 제출 : 감수 후, 수정 보완한 최종 영상물을 수요처 담당자에게 제출. 홈페이지 등 업로드		

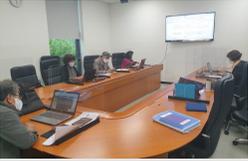
■ 사업개요

- 지역 문화재에 대한 관심을 향상시키고 문화유산을 알릴 수 있도록 사회적 경험과 전문성을 갖춘 만 60세 이상 시니어를 문화재 알리미로 양성하고, 양성된 시니어들은 미디어(드론 등)를 활용하여 문화재를 촬영하고 영상을 제작 하여 지역 내 문화재를 홍보하는 노인일자리사업임.
- (활동내용) 드론 등의 장비를 이용하여 지역 문화재 입구부터 전체 모습까지 촬영하고 영상을 제작하는 등의 문화재 홍보활동 일자리

■ 주요 수행직무 및 프로세스

- 문화재 선정 및 조사 : 팀내 회의를 통해 지역내 홍보 문화재 선정 후, 수행기관 담당자에게 전달. 문화재가 최종 선정되면 해당 문화재에 대한 기초조사 추진
- 영상제작기획 : 기초조사를 바탕으로 영상기획안을 작성하고, 사전답사를 통해 사전구도, 촬영시 위험요소 및 촬영협조 필요사항 등을 파악
- 영상촬영 및 편집 : 문화재 현장에서 실제 영상촬영 후 구성안에 맞게 편집
- 나레이션 녹음 : 1차작업이 완료된 영상편집본을 바탕으로 나레이션 녹음 후 오디오 삽입. 전문가와의 멘토링을 통해 수정보완하여 최종 영상물 완성
- 영상물 감수 및 완성 : 완성된 최종 영상물을 관계자와 공유하고, 감수를 받은 후, QR코드 제작 및 SNS에 업로드하여 홍보 추진

< 승강기위치(안전)정보 수집원 수행직무 프로세스 >

① 문화재 선정 및 조사	② 영상 제작기획	③ 촬영
		
④편집	⑤나레이션 녹음	⑥감수 및 완성
		

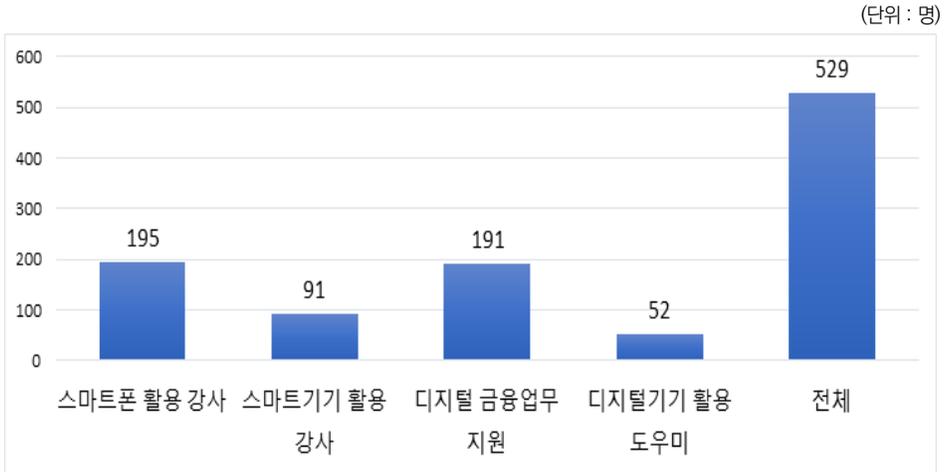
자료 : 2021년 시니어 문화재 알미리 직무매뉴얼. 한국노인인력개발원.

2. 디지털 정보제공형 노인일자리

디지털 정보제공 관련 일자리는 스마트폰의 다양한 기능소개와 활용방법에 대한 정보를 제공하는데 초점을 두고 있다. 최근에는 간편 결제, 스마트뱅킹, 온라인쇼핑 이용시 발생하는 사기피해가 늘어남에 따라 사회서비스형 노인일자리의 일환으로 시니어 금융업무지원 강사를 육성하여 시니어를 대상으로 디지털 정보제공 교육서비스를 제공하는 일자리가 다수 추진되고 있다.

2020년 기준 디지털 정보제공형 노인일자리사업은 약 500여개 정도가 서울과 인천, 경상도(대구, 부산)를 중심으로 시범적으로 추진되었으며, 참여노인의 성별, 연령별 참여현황을 세부적으로 살펴보면 다음 그림과 같다.

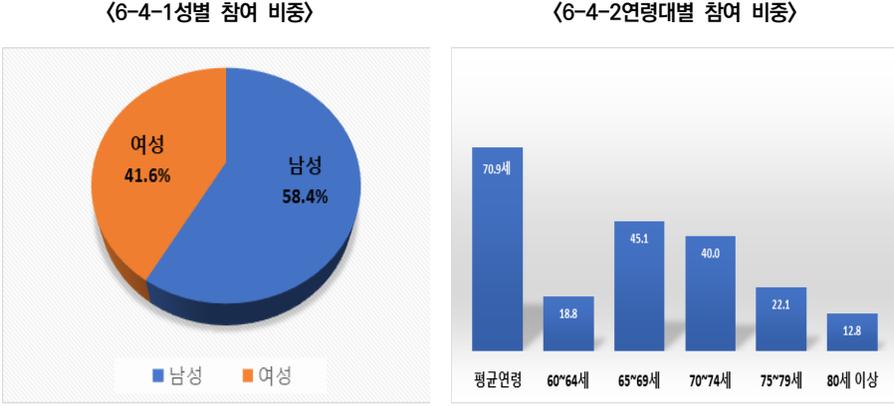
[그림 6-3] 디지털 정보제공형 일자리 유형별 추진 현황(2020년 기준)



자료 : 노인일자리 업무시스템 공익활동, 사회서비스형 사업운영 현황(2020.12월말 기준) 원자료 활용.

[그림 6-4] 디지털 정보제공형 일자리 참여노인 현황(2020년 기준)

(단위 : %)



자료 : 노인일자리 업무시스템 공익활동, 사회서비스형 사업운영 현황(2020.12월말 기준) 원자료 활용.

현 정부에서 디지털 포용정책의 일환으로 장애인, 농어민, 고령자 등 디지털 취약계층을 대상으로 디지털 활용교육, 온라인 건강관리 지원, 온라인 돌봄서비스 제공을 폭넓게 추진하고 있다(이동석 외, 2021). 이러한 맥락에서 디지털 정보제공형태의 노인일자리에는 참여노인과 수혜자 모두의 디지털 소외 현상을 방지하고 디지털 격차를 좁힐 수 있다는 점에서 의의가 있으며, 향후 지속적인 확대가 요구되는 일자리 형태로 볼 수 있다.

다만, 디지털 정보제공형 노인일자리가 신노년세대로 정의되는 젊은 노인세대(60대 초 중반의 베이비부머세대)를 주요 정책대상으로 추진되고 있어 기존 노인세대(70~80대의 후기노인)이 참여할 수 있는 일자리 개발 및 보급도 함께 이루어질 필요가 있다.

<참고자료> 디지털 정보제공형 일자리 사업 우수사례: 스마트매니저

사업명	스마트 매니저
추진주체	<ul style="list-style-type: none"> - 한국노인인력개발원 : 사업총괄 관리 및 지원 - 경기도 : 사업 심사, 선정, 승인(관리), 평가 - (주) KT(협력기관) : 인프라구축 비용 지원 및 참여자 교육 지원 - 수행기관 : 참여자 모집, 선발, 사업운영, 교육

사업유형	<input type="checkbox"/> 공익활동	<input checked="" type="checkbox"/> 사회서비스	<input checked="" type="checkbox"/> 만60세 이상
서비스 분야	<input type="checkbox"/> 아동·청소년	<input type="checkbox"/> 한부모·다문화 등 취약가정	
	<input type="checkbox"/> 장애인	<input type="checkbox"/> 노인	
	<input checked="" type="checkbox"/> 디지털·IT	<input type="checkbox"/> 기타	
	<input type="checkbox"/> 안전	<input type="checkbox"/> 지역발전	
	<input type="checkbox"/> 환경	<input type="checkbox"/> 혁신	
	<input type="checkbox"/> 상생	<input type="checkbox"/> 기타()	
참여자 모집 및 선발 기준	- 만 60세 이상 노인 대상 - 사회서비스형 노인일자리사업 선발기준 준용하여 선발 ※우대조건 : 공공기관 퇴직자, 컴퓨터 자격증·사회복지사·요양보호사 자격증 소지자 우대. 단, 노인일자리 및 사회활동지원사업 사회서비스형 운영지침에 따라 현재 건강보험 직장가입자(재직자) 제한		
주요수행직무	- 교육활동은 팀별(2인 1조)로 수행 - 하루 근로시간 범위 내 수요처 방문하여 스마트폰과 ICT기기를 활용한 강의 또는 치매 예방 프로그램 진행		

■ 사업개요 및 운영체계

○ 스마트 매니저 사업은 4차 산업혁명에 따른 디지털 사회에서 노인이 소외되는 것을 예방하고, 노인의 디지털 정보화 격차를 완화하기 위해 다양한 ICT 기기 활용법에 관한 노인 맞춤형 교육서비스를 제공하는 사회서비스형 노인일자리사업임. 동 사업은, 노인복지적 차원에서 노인의 디지털 정보격차 완화뿐만 아니라, 노년기 스마트 기기 활용을 통한 치매 예방에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상됨. 이에 따라 2020년 시범사업을 거쳐 2021년부터 정규 노인일자리사업으로 확대 운영되고 있음.

○ (핵심요소) 원활한 사업추진을 위한 핵심요소는 ① 수요처 및 참여노인 확보, ② 사업 참여전 직무교육 추진, ③ 직무교육 내용별 전문가 연계가 전제되어야 함.

- 사업특성상, ICT기기 및 디지털 기기에 대한 명확한 이해가 필요하기 때문에 참여노인을 대상으로 직무교육이 필수적으로 이루어져야 함. 또한, 관련 단체 및 전문가와의 업무협약을 통해 활동방향을 꾸준히 잡을 수 있도록 지원이 필요함(KT IT서포터즈 등 활용)

■ 추진 현황 및 실적

○ (참여자 현황) 2020년 시범사업에는 경기도내 거주 노인 총 60명이 참여함

- 수행기관별로 과천시노인복지관(실버인력뱅크)에서 30명, 의왕시니어클럽에서 20명, 남양주중합복지관(실버인력뱅크)에서 10명의 참여노인을 선발함.

- (참여자 교육) 코로나 19로 인해 직무교육 및 소양교육은 온라인과 오프라인 교육을 병행하여 진행함. 직무교육은 (주)KT에서 지원한 전문성 있는 IT강사가 진행하였으며, 교육프로그램은 비대면 스마트 매니저로서 활동할 수 있도록 다양한 스마트기기의 활용법을 위주로 구성함. 특히, 자기학습이 가능하도록 실습교육이 포함됨.
- (수요처 현황) 2020년 시범사업에 참여한 주요 수요처는 남양주종합재가센터(수혜자), 대한노인회(경로당 15곳), 노인복지관, 치매안심센터임. 2021년 정규 노인일자리 사업으로 확대 운영됨에 따라 노인 다중이용시설(복지관, 경로당 등), 일반노인, 경기도사회서비스원, 치매안심센터를 중심으로 수요처 범위를 확대함.

<스마트 매니저 수행직무 및 업무 프로세스>

구분	주요내용
참여자(수요처) 방문 일정 확정 및 권역별 공공시설물 조사	<ul style="list-style-type: none"> ▶참여자(수요처)에 사전 문의 후 방문 일정 확정 ▶공공시설물 조사, 목록 작성
ICT기기 활용 수업 계획 및 모니터링 구역 작성	<ul style="list-style-type: none"> ▶2인 1조로 구성 참여자 교육 계획 일정 작성
참여자(수요처) 방문 및 근무활동	<ul style="list-style-type: none"> ▶2인 1조로 참여자(수요처) 방문하여 대상자의 수준에 맞게 계획을 조정하여 근무활동 ▶단순 활동 진행에 그치지 않고 대상자가 제대로 이해하였는지 확인하며 활동 진행 ▶대상자의 수준에 맞추어 필요에 따라 반복되는 내용으로 활동 가능
출근부 및 활동일지 제출	<ul style="list-style-type: none"> ▶매일 출근부와 활동일지를 작성하여 근무 내용 파악 ▶출근부 및 활동일지 제출은 수행기관에 제출할 수 있도록 함 ▶제출주기 : 매월 말일

자료: 한국노인인력개발원 내부자료, 스마트 매니저 신규 시범사업 경과보고서.

제3절 국내외 디지털 일자리 직무(task)특성

코로나19로 인한 사회경제 전반의 비대면화와 디지털화에 급속히 진행됨에 따라 일자리에 대한 수요와 공급형태가 다변화하고 있으며, 급속도로 바뀌어 가는 일자리 수요를 적극 반영하여 새로운 디지털 일자리가 다수 개발, 보급되고 있다.

최근에 새롭게 개발, 보급되고 있는 디지털 일자리는 한국판 뉴딜종합계획¹⁷⁾과 연계하여 추진되고 있는데 공공분야 디지털일자리인 경우, 단순한 일자리 제공보다는 공익적 가치가 있는 일자리를 중심으로 공공데이터 구축, 콘텐츠 개발 등의 일자리 창출에 중점을 두고 있다. 민간분야의 디지털 일자리는 AI, 빅데이터 활용을 통한 신산업분야 개발 및 인력확충 차원에서 일자리가 확대되고 있다.

한국판 뉴딜종합계획에서 제시하는 디지털 일자리 확충 방향은 향후 노인일자리 추진에도 직·간접적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 특히, 공공분야 디지털 일자리 창출방향과 관련하여 공익적 가치가 있는 공공데이터 구축과 콘텐츠 개발, 행정서비스의 디지털화 지원인력 확충을 위한 일자리는 향후 노인일자리에도 적용 가능성이 크기 때문에 구체적인 내용과 직무특성을 살펴볼 필요가 있다.

이러한 맥락에서 본 절에서는 향후 지속가능한 디지털 노인일 자리를 탐색하고자 한국판 뉴딜정책방향과 연계하여 새롭게 추진되고 있는 공공분야 디지털 일자리 정책방향을 중심으로 관련 일자리 주요 내용과 직무특성을 검토하고자 한다. 더불어, 해외에서 추진되고 있는 디지털 일자리 중, 사회적 가치와 의미가 있는 일자리를 중심으로 구체적인 사례와 직무특성을 함께 검토하고자 한다.

17) 한국판 뉴딜이란 2020년 코로나19 이후 경기침체와 일자리 충격 등의 사회경제적 위기를 극복하고 코로나 이후 경제성장을 위한 정부주도의 일자리 창출방안임. 한국판 뉴딜 정책방향은 디지털 뉴딜, 그린뉴딜, 안전망 강화를 중심으로 일자리 창출방안을 제시하는데, 디지털 뉴딜 일자리와 관련하여 ①국민생활과 밀접한 분야의 데이터 구축·개발·활용(D.N.A.생태계 강화), ②비대면 산업 육성 및 비대면 행정서비스 강화, ③ 교육인프라 디지털 전환, ④ 사이버보안체계 강화 및 디지털보안 유망기술·기업육성 방향을 제시함(관계부처합동, 2020).

1. 국내 디지털 일자리

한국형 뉴딜종합계획과 연계하여 추진된 디지털 일자리 중, 공공부문의 디지털 일자리는 청년, 여성, 실직자 등 고용취약계층을 주요 대상으로 디지털 기반 마련을 위한 공공데이터 구축형 일자리와 디지털 콘텐츠 개발 및 교육관련 일자기, IT기반 행정서비스 구축을 위해 안전·보건·공공기록물 및 시설물 관련 DB구축형 일자리를 개발 보급하였다.

공공부문 디지털 일자리로 새롭게 개발, 보급된 일자리 중, 연령에 제한없이 고용취약계층을 대상으로 한 일자리를 중심으로 직무특성을 살펴보고자 하였다.

1) 지역문화관 소장유물 DB구축 일자리

지역문화관 소장유물 DB구축 일자리는 지역별 지역문화관에 소장되어 있는 자료 및 정보를 토대로 유물 DB를 구축하고, 심화자료를 제작하는 일자리로 지난 2020년 2차 비대면 디지털 정부일자리 사업으로 개발 보급되었다.

지역별로 운영 중인 공립 또는 사립 문화관에서 소장자료 정보 DB구축, DB 활용 심화자료 제작과 관련한 직무를 수행하는 일자리로 참여대상은 한글, 엑셀 등 문서편집 프로그램이 가능한 자로 고용취약계층을 주요 대상으로 하였다. 참여자 선발 시, 학예연구사 자격증 소지자, 문화관·박물관·미술관 근무 경험자, 자료등록 업무 및 문화 관련 업무 경험자, 문학·문화정보·문화예술 관련 전공자 우선 선발하여 전국 90여명에게 일자리를 제공하였다.

소장 자료 정보 DB구축을 위한 주요 수행직무로는 ①도서, 신문, 잡지, 육필원고, 유품 등 문화관 자료 서지정보 부착, ② 도서 및 비도서자료 사진 촬영을 통한 이미지 업로드, ③ 훼손이 심각한 자료의 오염물 제거, 중성지 포갑 등 기초보존 처리로 비교적 간단한 사전 교육을 통해 직무수행이 가능한 범위임을 알 수 있다.

DB 활용 심화자료 제작을 위한 주요 수행직무로는 ① DB에 대한 활용성 제고를 위한 소장자료 기초 해제 작성, ② 소장자료의 간접 정보(수집 경위, 작가 전기, 감상 후기 등)에 기초한 한 스토리텔링 작성, ③ 소장자료를 활용한 전시 및 교육, 행사 등 프로그램 기획안 작성으로 해당 문화관의 소장자료에 대한 기초적인 지식과 이해가 요구되는 직무범위이다.

해당 일자리의 근로시간은 주 35시간(주 5일 근무)을 원칙으로 시급단위의 급여를 제공하는 방식으로 추진되었다(시급 9,836원, 세전 월180만원).

〈표 6-2〉 지역문화관 소장 유물 DB구축 일자리 주요 수행직무 및 필요역량

구분	수행직무	필요역량
DB구축	① 도서, 신문, 잡지, 육필원고, 유품 등 문학관 자료 서지정보 부착 ② 도서 및 비도서자료 사진 촬영을 통한 이미지 업로드 ③ 자료 오염을 제거, 중성지 포갑 등 기초보존 처리	- 학력 : 고졸이상 - 직업역량 : 한글, 엑셀 등 문서편집 프로그램 활용
DB 활용 심화자료 제작	① DB에 대한 활용성 제고를 위한 소장자료 기초 해제 작성 ② 소장자료의 간접 정보에 기초한 한 스토리텔링 작성 ③ 소장 자료를 활용한 전시 및 교육, 행사 등 프로그램 기획	- 학력 : 초대졸 이상 - 직업역량 : 자료등록 업무 및 문학 관련 기본지식

2) 야생동물 DB구축 일자리

야생동물 DB구축 일자리는 해외에서 유입된 야생동물 DB구축을 위한 전국 야생동물 수출입 현황을 조사하고 데이터를 수집하는 일자리이다.

취업취약계층을 주요 대상으로 하되, 환경, 생물, 산림 등 자연과학 및 생명공학 관련 분야 전공자 또는, 정보처리기사 등 컴퓨터 관련 자격증 소지자를 우선적으로 채용하도록 지원자격을 제시하였다.

주요 업무는 해당 유역 및 지방환경청별 관할 구역을 중심으로 야생동물 현황조사, 자료 검증, 자료검증 관리 업무 지원 등의 직무를 수행한다. 야생동물 동물 현황조사를 위한 수행직무로는 ①야생동물 기초 자료, ②수출입 현황, ③판매 및 유통현황 관련 사항 조사가 포함된다. 조사자료 검증을 위한 수행직무로는 ①조사원들이 조사, 정리한 자료를 확인하고 검증한다. 지원을 위한 수행직무로는 조사 검증 관리 업무와 관련한 보조지원 업무를 추진한다.

근로시간은 주 5일 (평일 5일 근무), 1일 8시간 근무를 원칙으로 하며 월급여 (약 190만원)를 제공하는 형식으로 추진되었다.

〈표 6-3〉 야생동물 DB구축 주요 수행직무 및 필요역량

구분	수행직무	필요역량
조사	① 야생동물 기초자료 조사 ② 수출입 현황 조사 ③ 판매유통 현황 관련 사항 조사	- 학력 : 고졸이상 - 직업역량 : 인터넷 정보검색, 환경, 생물, 산림 관련 기초지식
검증	조사원들이 조사정리한 자료의 검증	
지원	① 조사검증 관리 업무처리 지원	

3) 사회적경제 지역생태계 구축 지원 일자리

사회적경제 지역생태계 구축을 위한 지원 일자리는 지역별 사회적 경제 자원을 체계적으로 조사하여 지역중심의 사회적 경제정책 수요를 발굴하고 정책수립에 필요한 지역 생태계 기반을 마련하는 일자리로 제3차 비대면 디지털 정부일자리 사업의 일환으로 개발 보급되었다.

주요업무내용은 지역별 사회적경제 관련 자원조사 및 자원조사를 지원하는 업무로 코디네이터와 조사원으로 구분하여 수행직무를 차등화 하였다. 코디네이터는 지역별 기초자료원 확보, 스케줄 관리, 지역별 조사 문항 설계 지원, 조사 실행 지원 및 내용 검수에 해당하는 직무를 수행하고, 조사원은 사회적경제 조직현황 및 지역주민 대상 인식조사 실시, 조사 내용 확인 및 결과 입력, 지역 내 유휴공간 조사 및 현장 사진 촬영 및 리스트업 등 기본문항 조사 수행, 조사내용 1차 검수하는 직무를 수행한다. 즉, 코디네이터의 수행직무는 사회적 경제에 대한 기초지식과 이해를 요하는 업무로 볼 수 있고, 조사원은 코디네이터의 수행 직무를 보조하는 역할의 업무로 간단한 사전교육을 통해 수행할 수 있는 업무로 볼 수 있다.

업무특성상, 참여대상자는 지역내 거주자로 한정하고 사회적 경제조직 관련 경험자를 우대하는 방식으로 참여자를 선정하였다.

해당 일자리는 주 40시간 이내 근무를 원칙으로 하고, 코디네이터의 경우에는 월 250만원 수준의 급여를 보장하고, 조사원의 경우에는 최저임금을 적용하여 급여를 제공하였다.

〈표 6-4〉 사회적경제 지역생태계 구축 일자리 주요 수행직무 및 필요역량

구분	수행직무	필요역량
코디네이터	① 지역별 기초자료원 확보 ② 스케줄 관리 ③ 지역별 조사 문항 설계 지원 ④ 조사 실행 지원 및 내용 검수	- 학력 : 초대졸 이상 - 직업역량 : 사회적 경제조직 관련 기초 지식, 사회조사 관련 기초 지식 기술
조사원	① 사회적경제 조직현황 및 지역주민 대상 인식조사 실시 ② 조사내용 확인 및 결과 입력 ③ 지역 내 유휴공간 조사 및 현장 사진 촬영 및 리스트업 (기본문항 조사 수행) ④ 조사내용 1차 검수	- 학력 : 고졸이상 - 직업역량 : 엑셀, 한글 프로그램 기초활용능력

4) 전국민 디지털 역량 강화 교육형 일자리

전국민 디지털역량강화 교육형 일자리는, 디지털 격차완화 차원에서 국민 모두가 차별이나 배제 없이 디지털 기술의 혜택을 누릴 수 있도록 디지털 역량 강화를 위한 교육형 일자리로 지역 행정복지센터, 도서관, 문화센터 등 일상생활에 밀접한 관련이 있는 공공기관을 중심으로 '디지털 역량 센터'를 선정하고, 디지털 역량 센터에서 지역 주민을 대상으로 디지털 교육서비스를 제공하는 일자리로 제3차 비대면 디지털 정부일자리 일환으로 개발 보급되었다.

디지털역량강화 교육 일자리는 업무내용에 따라 디지털 강사와 디지털 서포터즈로 구분하여 추진되었는데, 디지털 강사는 실질적으로 ①디지털 역량강화를 위한 교육을 실시하고, ②디지털 코디네이팅(교육생 디지털 역량수준 파악, 교육과정 서례 및 디지털 진로 컨설팅 등) 서비스를 제공하는 업무를 수행한다. 또한 ③디지털 역량강화 교육을 위한 교안 개발 및 교육실적 관리, ④교육생의 학습관리 등의 업무를 수행하기 때문에 다소 전문적인 교육역량이 요구되는 직무로 볼 수 있다. 디지털 서포터즈는 ①디지털 역량강화 교육보조, ② 디지털 역량 센터 방문자를 대상으로 디지털 애로사항 해결(디지털 헬프데스크 운영) 등의 비교적 단순한 직무를 수행한다.

디지털 강사와 서포터즈의 수행직무에 차이를 고려하여, 디지털 강사의 경우 전문대상 이상 IT관련학과 졸업자 이상 또는 정보화교육 관련 경력 2년이상인 자를 참여대상으로 선발하였고, 디지털 서포터즈는 고등학교 졸업 또는 동등학력 소지자로 ICT기본 활용소양을

갖춘 자로 전문강사 보조가 가능한 디지털 기초역량 보유자로 참여자 선발기준을 제시하였다.

디지털 강사의 경우 최소 50~60시간 교육을 실시해야 하고, 서포터즈는 최소 50~60시간 이상 교육보조 및 디지털 헬프 데스크 운영 관리 업무를 수행하도록 규정하였으며, 수행 직무의 전문성과 업무량에 따라 디지털 강사는 월 175만원의 급여를 제공하고 디지털 서포터즈는 월 100만원의 급여를 제공하는 형식으로 추진되었다.

〈표 6-5〉 디지털역량강화 교육 일자리 주요 수행직무 및 필요역량

구분	수행직무	필요역량
강사	① 디지털 역량강화 교육 ② 디지털 코디네이팅(교육생 디지털 역량수준 파악, 교육과정 사례 및 디지털 진로 컨설팅 등) 서비스 제공 ③ 디지털 역량강화 교육을 위한 교안 개발 및 교육실적 관리 ④ 교육생 학습관리	- 학력 : 초대졸 이상 - 직무역량 : IT관련 전문지식, 정보화교육 관련 경력
서포터즈	① 디지털 역량강화 교육보조 ② 디지털 역량 센터 방문자를 대상으로 디지털 애로사항 해결 (디지털 헬프데스크 운영)	- 학력 : 고졸이상 - 직무역량 : ICT 기본 활용소양

2. 해외 디지털 일자리 사례

코로나19 이후, 전 세계적으로 돌봄서비스 영역의 비대면화가 추진되고 있다. 특히 감염병에 취약한 고령층을 대상으로 비대면 형식의 돌봄서비스를 제공하기 위한 제품 및 기술 개발이 급속도로 확산되고 있다. 코로나19 이후에도 새로운 감염병 확산 가능성이 우려되는 상황에서 비대면형태의 돌봄서비스에 대한 수요는 더욱 증대될 것으로 예상된다((GatesNotes, 2020; 김정근, 2021 재인용). 코로나19는 이젠 선택이 아닌 필수로 노인 돌봄 분야의 정보통신기술 활용 디지털 전환(Digital Transformation)을 가속화하는 역할을 하고 있다.

노인일자리가 앞으로 취약계층을 대상으로 비대면 돌봄서비스, 사회서비스를 제공하고 자 할 때, 다양한 디지털 기기나 기술을 접해야 할 것이다. 선제적인 대응 차원에서 해외에서 개발, 보급되고 있는 돌봄서비스 분야의 디지털 기술, 디지털 기기 활용사례를 살펴보고, 향후 디지털 기술 및 기기 활용을 통해 돌봄서비스를 제공하려면 어떤 역량이 필요한지 함께 알아보려고 한다.

1) 사례1 : 돌봄로봇을 활용한 디지털 돌봄(일본 PARO)

4차 산업혁명과 보건산업 패러다임의 변화로 세계적으로 돌봄기술 첨단화에 대한 요구가 커지고 있다. 4차 산업혁명 대응 핵심 기술을 활용한 기존 돌봄 인력 중심의 돌봄서비스를 지능화, 효율화하는 방안이 필요하다. 사물인터넷(IoT), 클라우드(Cloud), 빅데이터(Big Data), 인공지능(AI), 로봇공학(Robotics), 스마트 팩토리, 3D 프린팅, 무인 운송 수단, 가상·증강현실(AR·VR) 등을 활용하여 치매 돌봄부담을 경감시키는 데 적용할 뿐만 아니라 관련 분야로의 확대로 이어지게 할 필요성이 대두되고 있다(김영선, 2019).

최근에는 의학로봇공학기술이 급속히 발전함에 따라 치매돌봄 분야에서도 개인돌봄로봇(Personal-care robot)활용이 널리 활용되고 있다. 치매 노인을 정서적 사회적 차원에서 돕기 위한 로봇도 개발되고 있어(Feil-Seifer, Matarić, 2011; Ienca et al.,2017), 향후 개인돌봄로봇의 보급이 더욱 확대될 것으로 예상된다.

개인돌봄로봇의 성공적인 사례로 일본의 파로(PARO)가 대표적으로 소개되고 있다. 일본은 로봇산업이 발전하여 파로 이외에도 일상생활 서비스를 제공하는 페퍼(PEPPA) 등이 보편화 되어있는데, 파로는 일반적인 돌봄서비스 이외에도 알츠하이머병 환자를 자극하고

감정적인 도움을 제공하는 기능이 가능하다. 실제로 파로가 다른 인지장애를 효과적으로 극복할 수 있도록 돕고, 거주자의 삶의 질과 즐거움에 긍정적인 영향을 끼치는 것으로 나타났다(Moyle et al., 2013).

2) 사례2 : ICT기술을 활용한 돌봄서비스 미국 care angel

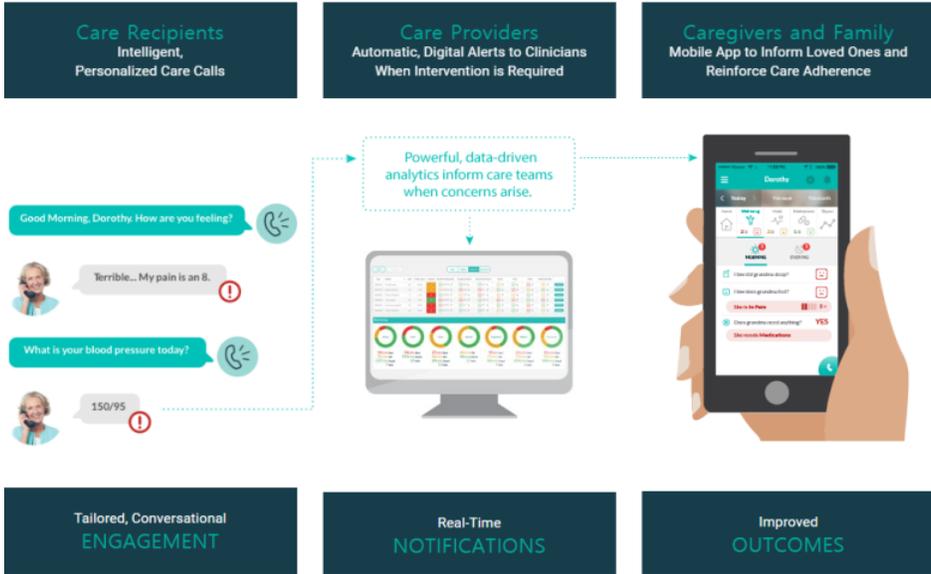
케어엔젤은 세계 최초로 인공지능을 노인 돌봄에 도입한 스타트업이다. 2014년 미국 플로리다주에서 시작한 케어엔젤은 2016년부터 음성인식 인공지능을 노인돌봄서비스에 활용한 시스템을 사업화하기 시작하였다.

케어엔젤의 특징은 인공지능 기능을 고령층이나 돌봄 제공자가 사용하기 위해 학습할 필요가 없게 기존 돌봄서비스 체계에 내재화했다는 점이다. 인공지능이라는 새로운 기술을 고령자들이 쉽게 사용할 수 있도록 단순화했다. 케어엔젤 시스템에서 고령층은 자신의 스마트폰 또는 일반전화로 매일 아침, 점심, 저녁 질문에 응답만 하면 된다. 케어엔젤은 인공지능 상담 로봇을 활용해 취침상태, 건강상태, 약 복용, 안부 등 다양한 질문을 전화로 제공한다.

그리고 고령층이 응답한 음성파일을 텍스트(Text)로 전환하여 그 결과를 데이터화한 뒤 보관 및 분석하고 리포트 형식으로 작성한다. 결과는 보기 좋게 스마트폰이나 컴퓨터 기반 온라인 플랫폼으로 돌봄 제공자에게 전달된다. 가족이나 의사, 또는 요양보호사는 실시간으로 보고서를 통해 고령자의 건강상태 및 약 복용 등을 확인할 수 있다는 장점이 있다. 예를 들면 일주일간 고령층의 약 복용 횟수, 수면 만족도 수치, 혈압 수치 등과 같은 생활정보 및 생체정보가 기입된다. 인공지능 기술을 활용해 고령자의 일상생활과 다른 특이 사항이 실시간 자동으로 돌봄 제공자의 스마트폰이나 전화 메시지로 관련 내용을 전달하기 때문에 사전 예방도 가능하다. 케어엔젤의 인공지능 시스템은 기존 생체정보 자료를 분석하여 예를 들면 “아버님이 약 복용을 하지 않고, 최근 우울하다는 의견을 자주 보내고 있습니다. 전화로 안부 확인을 해 보세요”라는 메시지를 가족 또는 요양보호사, 간호사의 스마트폰으로 보내게 된다. 추가적으로 케어엔젤 인공지능 시스템은 고령층의 건강상태를 분석하여 의사 진료가 필요한 경우 병원 방문을 위한 전화 연결 서비스도 제공한다. 케어엔젤은 부모를 돌보는 직원을 위한 근로자 지원 프로그램(Employee Assistant Program)으로도 활용되어 부모 부양으로 걱정하는 근로자들의 돌봄 부담을 경감시키는 역할도 수행하고 있다. 실제 평균 72세 고령층 514명 대상 임상실험에서 83%가 케어엔젤을 통해 자신의 건강상태가

향상되었다고 응답하였고, 80%는 케어엔젤이 가족들과 돌봄 유대감을 향상시키는 데 도움을 주고 있다고 응답하였다(Careangel & Elite Health, 2017).

[그림 6-5] 미국 케어엔젤(Care Angel) 서비스 내용



이상의 해외 사례에서 알 수 있듯이, 최근 사회복지서비스 분야에 기술혁신이 급속하게 적용되고 있다. 우리나라 사회복지서비스 분야에서도 돌봄로봇과 ICT기술을 활용한 원격 돌봄서비스 등이 조금씩 확대되고 있는 추세이다. 향후 사회복지서비스 분야에서 특히, 돌봄영역에 있어서 새로운 기술혁신이 확산될 것으로 예상되기 때문에 취약계층을 대상으로 대인 서비스를 제공하는 노인일자리사업 참여노인을 대상으로 사회복지서비스 전반을 둘러싼 기술변화에 대한 정보제공 차원에서 현 시대적 흐름을 알 수 있는 교육이 추진되어야 할 것이다.

제4절 노인일자리 잠재수요층 디지털 역량과 일자리 수요특성

노인일자리로서 디지털일자리에 대한 수요를 검토하기 위해 노인일자리사업 정책대상자의 특성을 면밀히 살펴볼 필요가 있다. 본 장에서는 중장기적 관점에서 노인일자리 신규 수요층으로 중요성이 부각되고 있는 베이비부머 세대를 노인일자리 잠재 수요층(잠재적 대상자)로 보고, 이들과 노인세대의 인적역량과 디지털역량 특성을 살펴봄으로써 디지털을 활용한 노인일자리 수요를 검토해보고자 한다.

기존의 선행연구를 통해 확인된 베이비부머 세대의 특성은 기존 노인세대에 비해 다양성을 가진 집단이라는 것이다. 대표적인 베이비부머 세대의 특성으로는 기존 노인세대에 비해 상대적으로 높은 교육수준과 경제수준을 보유하고 있으며, 건강상태가 우수하며 직업경력과 사회경력에 대한 자부심이 높고, 은퇴 이후 삶에 대한 적극적인 태도와 가치관을 보이는 것으로 나타난다(정경희 외, 2010; 장승욱, 2014; 신경아 외, 2013).

그러나, 우리나라 베이비부머 세대는 근로능력을 상실한 부모세대에 대한 경제적 지원과 자녀세대의 교육을 위해 양방향의 양육부담으로 본인들의 노후준비에 충실하지 못했으며, 노후소득보장제도의 미비 등과 같은 사회보장정책 문제로 인해 상당수의 베이비부머가 노인세대 진입 이후 소득불안을 경험하거나 빈곤에 직면할 가능성이 높은 것으로 나타난다. 베이비부머세대 중 국민연금가입자는 절반 수준(49.8%, 2013기준)이지만, 우리나라 국민연금의 실질소득대체율은 2018년 기준 21.7% 수준으로 매우 낮아 은퇴 후에도 최소한의 소비생활을 유지하기 위해서 경제활동에 참여해야 하는 상황을 맞이하게 된다.

통계청(2018) 조사 결과에서 은퇴 후에도 생활비 보탬을 이유로 경제활동에 참여하기를 희망하는 비중이 60% 이상으로 높게 나타나는 이유도 이러한 현실을 반영하고 있다고 할 수 있다. 그러나 노년기 근로소득은 건강상태나 노동시장변화, 정책환경변화에 따른 유동성이 매우 크기 때문에 안정된 소득으로 보기 어렵고 이로 인해 경제활동에 참여한다 하더라도 경제적 어려움을 경험할 가능성이 높다(반정호, 2012; 남상호, 2011).

베이비부머세대가 직면한 상황을 비추어 볼 때, 향후 노후 소득불안 또는 소득절벽을 경험할 상당수의 베이비부머 세대가 노인일자리사업 정책대상으로 유입될 가능성이 높다고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 본 절에서는 기존 노인일자리정책 대상자와 향후 노인일자리 잠재적 수요층인 베이비부머 세대를 포함하여 특성을 분석하고자 하였다.

1. 분석대상

노인일자리사업의 정책대상자는 넓은 범위에서 만 60세 이상 고령자 집단으로 볼 수 있다. 노인일자리사업의 70%를 차지하는 공익활동의 경우 만 65세 이상 기초연금수급자이지만 사업유형에 따라 사회서비스형 일자리와 시장형사업단, 시니어인턴십 등 민간형 일자리사업의 경우에는 만 60세 이상의 사업특성 적합자로 명시하고 있어 노인일자리사업의 정책대상을 만 60세 이상 고령자로 폭넓게 이해하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 이에 따라 본 절에서는 노인일자리 정책대상자 특성분석 주요 대상은 만 60세 이상 고령자로 하고, 이들의 일반적 특성과 직업적 특성, 디지털 활용 역량을 중점적으로 분석하고자 한다.

다만, 향후 10년 이내 노인일자리사업의 신규 수요층으로 이들의 특성분석에 대한 관심과 중요성이 부각되고 있다는 점을 고려하여 1955~1963년생 베이비부머 집단의 특성을 포함하여 기존 노인일자리사업 주요 정책대상자 집단의 특성을 비교분석 하였다.

분석자료로는 경제활동인구조사 고령층 부가조사(2021년 5월) 원자료와 2019년 정보격차 실태조사 결과자료를 활용하였다. 경제활동인구조사 고령층부가조사 데이터 분석을 통해 노인일자리 정책대상자의 일반적 특성과 직업적 특성을 살펴보고, 정보화 실태조사 데이터 분석을 통해 베이비부머 세대와 기존 노인세대의 디지털 활용 역량 특성을 살펴보았다.

다만, 디지털정보화 실태조사 데이터의 한계로 연령대별 분석이 어려운 한계로 디지털 역량 특성을 50대, 60대, 70대 이상의 3집단으로 구분하여 분석한 결과자료를 활용하였다.

2. 주요 변수 설명

1) 일반적 특성 및 직업적 특성 변수

노인일자리사업은 사업 유형에 따라 '참여자 선발기준표'를 근거로 참여 여부를 결정한다. 즉, 참여자 선발기준표에 제시되어 있는 기준들은 노인일자리사업 참여결정에 영향을 미칠 가능성이 큰 변수라고 할 수 있다.

본 절에서는 노인일자리사업 참여자 선발기준표 내용을 참고하여 노인일자리사업 참여에 영향을 미칠 가능성이 큰 요인으로 일반적 특성과 직업적 특성 변수를 구성하였다.

〈표 6-6〉 노인일자리사업 참여자 선발기준표

구분		선발기준
공공형	공익활동	·소득인정액(60점) ·참여경력(5점) ·세대구성(5점) ·활동역량(30점) - 보행능력(15점), 의사소통(15점) · 60~64세 차상위 자격(60점)
	사회서비스형	·활동역량(40점) - 의사소통역량(20점), 신체활동능력(20점) ·필요도(20점) - 공적수급여부(10점), 세대구성(10점) ·사무역량, 인성역량, 대인관계역량 (택2)(각 20점) - 사무역량(20점) : 컴퓨터 활용능력(10점), 정보검색능력(10점) - 인성역량 : 적극성(10점), 친절(10점) - 대인관계역량 : 협조적 단계(10점), 갈등해결 능력(10점)
민간형	시장형 사업단	·경력(35점) - 관련분야 자격증 소지자(10점), 교육이수자(5점) - 관련분야 경력 연수(25점) ·세대구성(10점) ·공적지원수급여부(20점) - 기초연금수급 여부 ·활동역량(35점) - 참여적극성(10점), 수행능력(15점), 신체활동능력(10점)

자료 : 보건복지부, 2021년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 운영안내 활용.

먼저, 일반적 특성을 분석하기 위해서는 소득을 포함하여 학력, 성별, 세대구성 변수를 활용하였다. 다음으로, 직업적 특성으로는 크게 직업경력에 대한 특성, 향후 경제활동 참여 희망 특성을 확인하는데 집중하였다. 직업경력은 생애 주된 일자리를 중심으로 주된 일자리에서의 경력, 은퇴시기, 일자리 특성(산업, 직종, 고용형태, 근로조건)을 확인할 수 있는 변수를 활용하였다. 더불어, 향후 경제활동 참여 희망은 주된 일자리 은퇴 이후 경제활동 참여 희망 여부, 경제활동 참여 희망조건(임금수준, 직종, 산업 고용형태 등)을 확인할 수 있는 변수를 활용하였다.

2) 디지털 역량 특성 변수

과학기술정보통신부·한국정보화진흥원에서 매년 추진하고 있는 디지털 정보격차 실태 조사에 따르면, 디지털 역량은 디지털 접근수준, 역량수준, 활용수준으로 구성된다. 디지털 정보화 접근 수준은 컴퓨터·모바일 기기의 보유 및 인터넷 사용 가능 여부를 의미하고, 디지털정보화 역량 수준은 컴퓨터·모바일 기기의 기본 이용 능력을 의미한다. 디지털정보화 활용 수준은 컴퓨터·모바일 기기·인터넷의 양적·질적 활용정도를 의미한다(황남희 외, 2020).

향후 노인일자리사업으로써 디지털 일자리를 적용해 나가기 위해서는 정책대상자의 디지털 수준을 면밀히 살펴볼 필요가 있으므로 본 절에서 2020 디지털 정보격차 실태조사에서 조사된 노인일자리 정책대상자의 디지털 역량 특성분석에는 디지털정보화 수준(종합), 디지털정보 접근수준, 디지털정보 역량수준, 디지털정보 활용수준의 4가지 변수와 디지털 정보화에 대한 인식수준을 알 수 있는 디지털정보에 대한 태도변수를 활용하였다.

3. 노인일자리 잠재수요층 일반적 특성

베이비부머세대(1955~1963년생)와 기존 노인세대(1954년 이전 출생자)의 인구사회학적 특성으로 성별, 연령별, 학력별 수준을 비교하면 다음 표와 같다. 성별구성은 베이비부머와 기존노인세대 모두 여성비중이 높게 나타났다.

학력수준을 살펴보면, 베이비부머 집단의 경우 고등학교 졸업 비중이 43% 수준으로 가장 높고, 기존 노인세대 집단의 경우 초등학교 졸업 비중이 33%로 높게 나타났다. 이는 베이비부머세대가 기존 노인세대에 비해 학력수준이 높다는 기존 선행연구 결과와 동일한 결과로 볼 수 있다.

연령분포의 경우, 베이비부머 집단 가운데 50~64세 비중이 56%로 가장 높았다. 이러한 결과를 통해 향후 5~6년 사이에 노인세대로 진입하는 베이비부머 집단이 크게 증가할 것을 예측할 수 있다. 한편, 기존 노인 집단 가운데 70대(70~79세) 비중이 40% 이상으로 높게 나타났다.

거주지(도시권, 비도시권) 분포를 살펴보면, 베이비부머 집단과 기존노인 집단 모두 도시권 거주 비중이 70% 이상으로 높게 나타났다.

〈표 6-7〉 베이비부머세대와 기존 노인세대의 인구사회학적 특성 비교

(단위 : %)

구분		베이비부머	기존노인
성별	남자	49.3	42.7
	여자	50.7	57.3
연령대	55-59세	30.2	-
	60-64세	56.0	-
	65세 이상	13.8	-
	65-69세	-	21.5
	70-74세	-	28.7
	75-79세	-	21.9
	80-84세	-	16.6
	85-89세	-	8.4
	90세 이상	-	3.0
학력	무학	1.0	13.1
	초등학교	11.7	33.0
	중학교	20.6	20.3
	고등학교	43.1	22.8

구분		베이비부머	기존노인
	초대졸 이상	23.5	10.9
	전문대	4.8	1.3
	대학교(4년제 대학포함)	15.6	8.0
	대학원(석박사)	3.1	1.6
거주지	도시권(동부)	79.7	73.3
	비도시권(읍면부)	20.3	26.7

자료 : 경제활동인구조사 고령층부가조사 2021.5. 원자료 활용

연금수급 가능 연령을 기준으로 수급 여부와 월평균 연금액을 살펴보면, 다음 표와 같다. 베이비부머 집단 중, 2021년 기준 연금수급 가능 연령인 만 62세에 도달한 고령자(1955~1959년생) 만을 기준으로 52%가 연금수급자로 나타났다. 월평균 수령금액은 약 39만원으로 나타났다.

한편 기존 노인 집단의 경우 전 연령대가 연금수급 가능연령에 도달한 집단으로 80% 이상이 연금을 수령하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 월평균 수령금액은 47만원 수준으로 현저히 낮은 수준임을 알 수 있다. 다만, 월평균 수령금액의 표준편차가 매우 크게 나타나 집단 내 수령금액 편차가 매우 클 것으로 보여 진다.

〈표 6-8〉 연금수급 여부 및 월평균 수금액

(단위: %, 만원)

	베이비부머	기존노인
연금 수급자	52.2	85.6
연금 비수급자	47.8	14.4
월평균 금액 (만원)	39.2 (SD = 64.8)	47.7 (SD = 59.4)

자료 : 경제활동인구조사 고령층부가조사 2021.5월 조사 원자료 활용

4. 노인일자리 잠재수요층 일자리 수요특성

1) 생애 주된 일자리 특성

생애 주된 일자리 특성을 확인하기 위해 이전 직업과 종사상 지위, 생애 주된 일자리를 그만두게 된 사유를 중심으로 살펴보았다.

먼저, 생애 주된 일자리 산업 분포를 살펴보면, 베이비부머 집단의 경우 서비스업 종사자가 35.2%로 그 비중이 가장 높았으며, 제조업 종사자가 14.1%, 건설업 종사자가 12.9%, 숙박 및 음식점업 종사자가 12.5% 순으로 높게 나타났다. 기존노인 집단의 경우에도 서비스업 종사자가 47.9%로 가장 많은 것으로 나타났다. 다만, 베이비부머 집단과는 달리 농업, 임업 및 어업 종사자 비중(17.2%) 보건업 및 사회복지 서비스업(15.5%), 공공행정 및 사회보장 행정 서비스 종사자(14.0%) 비중이 높게 나타났다.

직업별 분포를 살펴보면, 베이비부머 집단의 경우 단순노무종사자 비중이 35.5%로 가장 높았고, 서비스 관련 종사자 16.2%, 기능 종사자 11.5% 순으로 높게 나타났다. 기존 노인 집단의 경우에도 단순노무종사자 비중이 59.2%로 압도적으로 높게 나타났으나, 베이비부머 집단과 달리 농림어업 숙련 종사자(14.0%) 비중이 높고, 전문가 및 관련 종사자(1.6%)와 사무 종사자(2.1%) 비중이 상대적으로 낮게 나타났다.

종사상 지위를 살펴보면, 베이비부머 집단의 경우 상용근로자 비중이 33.9%로 가장 높았으며 임시근로자 29.4%, 일용직 근로자 24.2% 순으로 높게 나타났다. 기존 노인 집단의 경우에는 임시근로자가 45.3%로 매우 높게 나타났으며, 이어서 일용직 근로자 17.6%, 자영업자(고용원 없는)가 14.6% 순으로 높게 나타났다.

〈표 6-9〉 생애 주된 일자리 특성 비교

(단위 : %)

구분		베이비부머	기존노인
산업 (10차)	농업, 임업 및 어업	4.3	17.2
	제조업	14.1	6.5
	전기, 가스, 증기 및 공기조절 공급업	0.3	0.1
	수도, 하수 및 폐기물 처리, 원료 재생업	1.1	0.4
	건설업	12.9	6.2
	도매 및 소매업	9.8	5.7
	운수 및 창고업	3.0	5.4
	숙박 및 음식점업	12.5	4.9
	정보통신업	0.9	0.3
	금융 및 보험업	1.2	0.3
	부동산업	2.4	3.6
	전문, 과학 및 기술 서비스업	0.5	0.8
	서비스업	35.2	47.9
	- 사업시설 관리, 사업 지원 및 임대 서비스업	8.3	10.5
	- 공공행정, 국방 및 사회보장 행정서비스업	8.3	14.0
	- 교육 서비스업	4.4	1.8
	- 보건업 및 사회복지 서비스업	8.5	15.5
	- 예술, 스포츠, 여가관련 서비스업	1.5	1.2
	- 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	3.7	4.0
	가구 내 고용활동 및 달리 분류되지 않은 자가소비 생산활동	2.3	1.7
직업 (7차)	관리자	1.4	0.2
	전문가 및 관련 종사자	7.7	1.6
	사무 종사자	8.1	2.1
	서비스 종사자	16.2	7.1
	판매 종사자	8.8	3.8
	농림어업 숙련 종사자	2.7	14.0
	기능원 및 관련 기능 종사자	11.5	6.4
	장치, 기계 조작 및 조립 종사자	8.1	5.6
	단순노무 종사자	35.5	59.2
종사상 지위	임금근로자_상용	33.9	13.5
	임금근로자_임시	29.4	45.3
	임금근로자_일용직	24.2	17.6
	자영업자_고용원 있음	2.5	0.4
	자영업자_고용원 없음	6.3	14.6
	무급가족종사자	3.8	8.6

자료 : 경제활동인구조사 고령층부가조사 2021.5월 조사 원자료 활용

생애 주된 일자리를 그만두게 된 주요 사유를 살펴보면, 베이비부머 집단의 경우 개인 및 가족 관련 이유로 그만 두게 된 비중이 25.7%로 가장 높았고, 이어서 고용완료 23.3%, 일거리가 없어서 17.6% 순으로 높게 나타났다. 기존 노인 집단의 경우에는 고용완료가 37.5%로 가장 높았고 개인 및 가족관련 이유가 23.1%, 정년퇴직이 12.2%로 높게 나타났다. 생애 최장 근로기간은 베이비부머 집단의 경우 평균 15.6년, 기존 노인 집단의 경우 14.1년으로 비교적 유사한 수준으로 나타났다.

〈표 6-10〉 주된 일자리 그만둔 이유

(단위 : %)

	베이비부머	기존노인
고용 완료(임시 및 계절적 이유로 고용기간 완료)	23.3	37.5
개인, 가족관련 이유	25.7	23.1
정년퇴직, 연로	9.9	12.2
일거리가 없어서 또는 사업부진	17.6	11.3
명예, 조기퇴직, 정리해고	10.8	7.0
그 외 기타 사유	12.7	9.0

자료 : 경제활동인구조사 고령층부가조사 2021.5월 조사 원자료 활용

2) 향후 경제활동 참여 희망(일자리 참여 희망) 특성

향후 일자리 참여에 대한 의지와 희망 조건 등을 확인하기 위해 계속근로 희망여부와 일자리 선택 시 고려사항, 희망 근로 형태 및 임금 수준을 살펴보았다.

향후 계속적으로 일하기를 희망하는 비중을 살펴본 결과, 베이비부머 집단의 경우 76.5%가 계속근로를 희망하는 것으로 나타난 반면, 기존 노인 집단의 경우 계속 일하기를 원하는 비중이 52.0%로 높긴 하지만 일하기를 원하지 않는 비중도 48.0%로 비교적 높게 나타났다.

향후 일자리 선택 시 주요 고려사항에 대해서는 베이비부머 집단의 경우, 일의 양과 시간대(25.5%), 임금수준(23.1%), 계속 근로가능성(18.5%)에 대한 고려가 높게 나타났다. 기존 노인 집단의 경우에도 향후 일자리 선택 시, 일의 양과 시간대(27.5%)가 가장 중요한 고려사항으로 나타났으며 이어서 임금수준(15.5%), 계속근로 가능성(15.1) 순으로 높게 나타났다. 베이비부머 집단의 경우 과거 경험을 살릴 수 있는지 여부와 일의 내용에 대한 고

려도가 상대적으로 높게 나타난 반면, 기존 노인 집단의 경우 출퇴근 거리 및 이동 편리성에 대한 고려도가 다소 높게 나타났다.

희망 근로형태에 대해서는 베이비부머 집단과 기존노인 집단 간 차이가 확연히 나타났다. 베이비부머 집단의 경우에는 전일제 근로 희망 비중이 61.1%로 높게 나타난 반면, 기존 노인 집단의 경우에는 시간제 근로를 희망하는 비중이 65.9%로 높게 나타났다.

희망임금수준을 살펴보면, 베이비부머 집단은 월평균 150~200만원 사이의 임금을 희망하는 비중이 24.9%로 가장 높고, 200~250만원 미만 희망자 비중이 20.7%, 100~150만원 미만 희망자 비중이 18.0% 순으로 높게 나타났다. 기존 노인 집단의 경우에는 월평균 50~100만원 미만의 임금을 희망하는 비중이 26.7%로 가장 높고, 이어서 100~150만원 미만 22.4%, 150~200만원 미만이 18.3% 순으로 높게 나타났다.

이러한 분석결과 종합하면, 베이비부머 집단은 자신의 경험을 살릴 수 있는 일에 종사하면서 월평균 150~200만원 수준의 급여를 받을 수 있는 전일제 근로가 가능한 일자리에 대한 욕구가 있음을 알 수 있다. 한편, 기존 노인 집단의 경우 일의 양과 시간대를 고려하여 월평균 50~100만원 수준의 급여를 받고 일 할 수 있는 시간제 일자리에 대한 욕구가 있음을 알 수 있다.

〈표 6-11〉 향후 경제활동 참여 희망 특성

(단위 : %)

구분		베이비부머	기존노인
계속근로 희망여부	원함	76.5	52.0
	원하지 않음	23.5	48.0
일자리 선택시 고려사항	임금수준	23.1	15.5
	일의 양과 시간대	25.5	37.5
	계속 근로가능성	18.5	15.1
	일의 내용(사무직/생산직 등)	13.4	12.2
	출퇴근 거리 등 편리성(위치)	7.5	10.0
	사업장 규모	0.5	0.1
	과거 취업경험과의 연관성	10.4	9.0
	사회적 지위 유지 가능성	1.0	0.6
	기타	0.1	0.1

구분		베이비부머	기존노인
희망 근로형태	전일제 근로	61.1	34.1
	시간제 근로	38.9	65.9
희망 임금수준	월평균 30만원 미만	0.2	2.7
	월평균 30~50만원 미만	1.1	12.9
	월평균 50~100만원 미만	9.3	26.7
	월평균 100~150만원 미만	18.0	22.4
	월평균 150~200만원 미만	24.9	18.3
	월평균 200~250만원 미만	20.7	9.7
	월평균 250~300만원 미만	11.4	3.5

자료 : 경제활동인구조사 고령층부가조사 2021.5월 조사 원자료 활용

한편, 계속근로를 희망하는 주된 이유로는 베이비부머 집단과 기존 노인 집단 모두 경제적 이유(생활비 보탬을 위하여)가 가장 높게 나타났다. 이는 베이비부머 집단과 기존 노인 집단 모두 노후 소득보장에 대한 불안감을 가지고 있으며, 베이비부머 집단의 인적 특성과 희망일자리에 욕구 수준이 높아졌음에도 불구하고 여전히 노후 소득보전 또는 소득보충을 위해 계속근로를 할 수 밖에 없는 상황에 처해 있음을 시사한다.

〈표 6-12〉 향후 계속근로 희망사유

(단위 : %)

주된 이유	베이비부머	기존노인
경제적 보탬(생활비 보탬)	60.9	53.7
일하는 즐거움	31.3	37.1
사회가 아직 나의 능력(기술)을 필요로 하므로	2.6	1.3
건강 유지	1.7	2.9
유휴시간 활용 (무료함 달래기)	3.5	4.9

자료 : 경제활동인구조사 고령층부가조사 2021.5월 조사 원자료 활용

5. 노인일자리 잠재수요층 디지털 역량 특성

1) 디지털정보화 종합수준

베이비부머세대와 기존 노인세대의 디지털 역량 특성을 확인하기 위해 디지털정보화 수준(종합), 디지털 접근수준, 역량수준, 활용수준을 살펴보았다.

먼저 50세 이상 전체 고령집단의 디지털정보화 종합 수준은 매년 증가하고 있으나 여전히 일반 국민의 68.6% 수준으로 나타났다. 고령층의 디지털정보화 수준은 디지털정보 취약계층(장애인, 고령층, 저소득층, 농어민) 중에서도 가장 낮은 수준으로 나타난다.

〈표 6-13〉 최근 3년간 디지털정보화 종합수준

(단위 : %)

		2018	2019	2020
일반국민		100.0	100.0	100.0
연령대	고령층 전체	63.1	64.3	68.6
	50대	-	98.9	99.2
	60대	-	73.6	78.8
	70대 이상	-	35.7	38.8

자료 : 디지털정보격차 실태조사 각 연도(과학기술정보통신부)

2) 디지털정보 접근수준 : PC 및 스마트기기 보유율

디지털정보 접근수준은 일반인 대비 92.8%로 비교적 높은 수준으로 나타난다. 세부적으로 살펴보면, 고령층 가운데 데스크탑이나 컴퓨터, 노트북 등 이용 가능한 PC보유 비중은 61%로 일반인 대비 20%p 정도 낮은 수준이다. 연령대별로 비교하면 비교적 젊은 고령층인 50대의 PC보유율은 86.0%로 상당히 높은 수준을 보인다. 그러나 60대에 70%로 감소하고, 70대 이상 연령대는 30% 수준으로 급격히 감소하는 것으로 나타난다. PC이외의 스마트기기(스마트폰, 스마트패드 등) 보급률이 높아짐에 따라 PC보다는 스마트기기 보유율이 높게 나타나지만, 여전히 일반국민 대비 20%p 정도 낮은 수준이며 70대 이상 후기 고령자의 스마트기기 보유율은 40% 수준으로 매우 낮은 수준을 보인다.

〈표 6-14〉 디지털정보 접근수준

(단위 : %)

		pc보유율	스마트기기 보유율
일반국민		83.2	92.3
연령대	고령층 전체	61.3	77.1
	50대	86.0	98.8
	60대	70.8	89.7
	70대 이상	30.6	44.9
성별	남성	64.1	80.4
	여성	58.9	74.0

자료 : 2020 디지털정보격차 실태조사(과학기술정보통신부)

3) 디지털정보화 역량 수준 : PC 및 모바일기기 이용 능력

고령층의 디지털정보 역량수준은 일반인 대비 53.7%로 디지털정보화 접근수준과 활용수준에 비해 매우 낮은 수준으로 나타난다. 컴퓨터 및 모바일 기기를 활용하는 능력을 나타내는 디지털정보 역량 수준이 일반인의 절반 수준이라는 조사결과는 디지털기기 활용 측면에서 고령층이 매우 취약함을 시사한다. 실제로 최근 들어 대중매체를 통해 연령집단별로 비교할 때, 고령집단(50세 이상)은 타 연령집단보다 모바일 표 예매(영화, 기차, 버스 등), 인터넷 쇼핑, 인터넷 및 모바일 뱅킹서비스, 식당이나 카페의 키오스크(Kiosk, 무인주문단말기) 활용, 인터넷 행정서비스 이용 등 일상생활을 자립적으로 살아가는데 어려움을 느끼

고 있다는 것을 쉽게 찾아볼 수 있다(김희진, 2019.1.10.; 고희진, 2019.2.4.; 정진영, 2020.9.9.; 유대근, 홍인기, 나상현, 윤여정, 2020.10.29.; 황남희 외, 2020).

디지털정보 역량 수준을 보다 세부적으로 살펴보면, 상대적으로 PC 사용능력보다는 모바일기기(스마트기기) 사용능력이 높게 나타난다. 예컨대, 필요한 프로그램(어플리케이션) 설치 및 이용능력을 보면 PC 사용능력은 28% 수준인데 반해, 모바일기기를 사용능력은 48% 수준으로 상대적으로 높게 나타난다. 문서 작성 및 자료작성 능력에서도 PC 사용능력은 22.4% 수준인데 비해, 모바일기기 사용능력은 32.1%로 높게 나타난다. 70대 이상 후기 고령자 집단의 경우에는 디지털 기기에 상관없이 디지털 사용능력이 상당히 낮은 수준을 보이지만, 베이비부머 집단이 포함되어 있는 50대와 60대 고령자 집단의 경우에는 PC보다는 모바일기기 활용능력이 상대적으로 높은 것을 알 수 있다.

〈표 6-15〉 디지털정보 역량수준

(단위 : %)

	디지털 역량수준 전체	필요한 소프트웨어(어플) 설치 및 이용		문서 및 자료작성		
		PC	모바일기기	PC	모바일기기	
일반국민	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
연령대	고령층 전체	53.7	28.4	48.0	22.4	32.1
	50대	95.1	54.4	82.2	44.9	53.9
	60대	59.8	30.7	51.7	23.6	38.1
	70대 이상	14.9	5.1	16.6	3.2	7.7

자료 : 2020 디지털정보격차 실태조사(과학기술정보통신부)

4) 디지털정보화 활용 수준 : 디지털기기 이용률

고령층의 디지털정보 활용수준은 일반국민 대비 71.4%로 나타났다. 디지털기기별 이용률을 살펴보면, PC 인터넷 이용률은 42.4%, 스마트폰 이용률은 99.8%, 스마트패드 이용률은 2.6%로 스마트폰 이용률이 압도적으로 높게 나타났다.

〈표 6-16〉 디지털정보 활용수준 (스마트기기별 이용률)

(단위 : %)

		디지털정보 활용 수준 전체	디지털 기기별 이용률		
			스마트폰	PC	스마트패드
일반국민		100.0	100.0	100.0	100.0
연령대	고령층 전체	71.4	99.8	42.4	2.6
	50대	-	100.0	54.6	3.0
	60대	-	99.6	41.7	3.2
	70대 이상	-	100.0	21.7	0.3

자료 : 2020 디지털정보격차 실태조사(과학기술정보통신부)

디지털기기를 활용한 생활 서비스 이용률은 83.8%로 일반국민 90.3%보다 낮은 수준으로 나타났다. 고령집단이 가장 많이 활용하는 생활 서비스 유형으로는 생활정보 서비스(79.6%)로 나타났으며, 이어서 금융거래 서비스(41.1%), 전자상거래 서비스(37.0%), 공공 서비스(19.3%) 순으로 나타났다. 특히 고령층의 생활정보 서비스 활용비중은 일반국민에 비해 높게 나타났으며 베이비부머 집단이 포함되어 있는 50~60대 연령집단에서 생활정보 서비스 이용률이 80% 수준으로 높게 나타났다. 50대에 해당하는 비교적 젊은 고령세대의 경우에는 생활정보 서비스 이용률뿐만 아니라 전자상거래 서비스, 금융거래서비스, 공공서비스의 모든 서비스 이용률이 일반국민보다 높은 것으로 나타났다.

〈표 6-17〉 디지털정보 활용수준 (생활서비스 유형별 이용률)

(단위 : %)

	생활서비스 이용률 전체	생활서비스 유형별				
		생활정보	전자상거래	금융거래	공공서비스	
일반국민	90.3	65.2	64.1	60.8	35.4	
연령대	고령층 전체	83.8	79.6	37.0	41.1	19.3
	50대	-	89.7	58.1	65.7	36.9
	60대	-	81.5	33.4	34.9	13.1
	70대 이상	-	56.0	7.6	11.6	2.8

자료 : 2020 디지털정보격차 실태조사(과학기술정보통신부)

고령층의 온라인 경제 활동률'은 50.5%로 일반국민 54.3%보다 3.8%p 높은 수준으로 나타났다. 고령층의 디지털정보 수준은 대체적으로 일반국민보다 현저히 낮은 수준으로 나타나는데 경제활동을 위한 디지털 활용수준에 있어서는 일반국민보다 높게 나타났다. 이러한 조사결과는 고령집단이 타 연령집단에 비해 소득 및 경제활동에 대한 관심도가 높다는 것을 의미한다.

경제활동 유형별로 살펴보면, 비용절감에 도움 되는 활동(21.9%)에 가장 많이 참여하고 있으며, 이어서 소득 증대/유지에 도움 되는 정보습득 및 재테크 활동(21.7%), 취업이나 이직에 도움 되는 활동(20.0%), 창업이나 사업 운영에 도움 되는 활동(15.0%) 순으로 높게 나타났다.

〈표 6-18〉 디지털정보 활용수준 (경제활동 유형별 이용률)

(단위 : %)

	온라인 경제활동률 전체	경제활동 유형별				
		취업/이직 활동	창업/사업 운영 활동	소득창출/유지를 위한 정보습득, 재테크	비용절감 관련 활동	
일반국민	54.3	36.1	24.0	31.6	35.5	
연령대	고령층 전체	50.5	20.0	15.9	21.7	21.9
	50대	-	34.6	24.6	34.4	35.1
	60대	-	16.9	13.4	17.2	18.5
	70대 이상	-	1.2	1.5	9.8	6.7

자료 : 2020 디지털정보격차 실태조사(과학기술정보통신부)

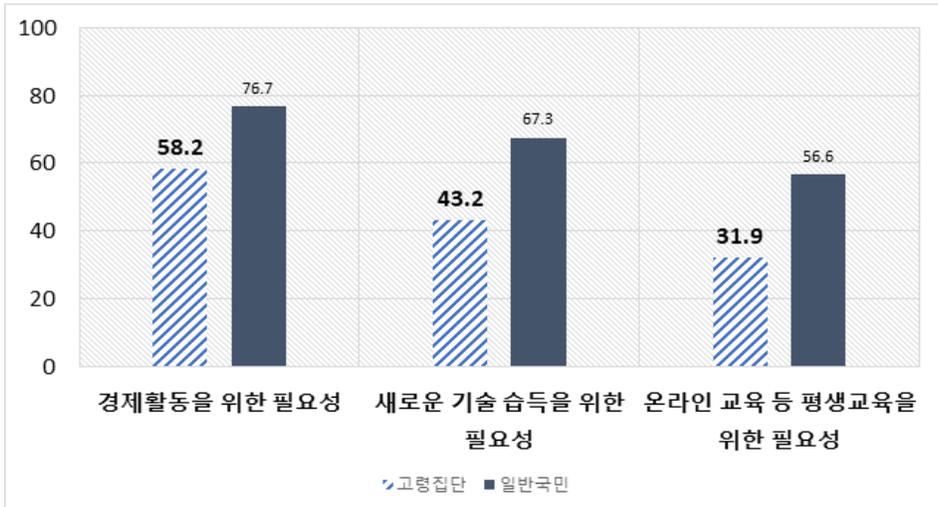
5) 디지털정보화에 대한 인식

디지털 정보활용 및 기기활용의 필요성에 대한 인식을 조사한 결과, 경제활동 지속 차원에서 필요하다고 인식하는 비중이 58.2%로 가장 높게 나타났으며, 새로운 기술 학습 차원에서 필요하다고 인식하는 비중이 43.2%로 높게 나타났다. 반면, 디지털 활용을 통한 온라인 교육 등을 수강하는 것에 대해서는 다소 소극적인 것으로 나타났다.

디지털 정보활용 및 기기활용이 향후 경제활동을 지속하기 위해 필요하다는 인식은 고령집단 뿐만 아니라 일반 국민 전체가 인식하고 있는 것을 확인할 수 있었다. 이는 4차산업혁명으로 노동시장 및 고용환경 구조 변화에 대해 고령집단 뿐만 아니라 전 국민이 인식하고 있다는 의미로 해석할 수 있다.

[그림 6-6] 디지털 활용에 대한 필요성 인식

(단위 : %)



참고 1) 디지털기기 이용 태도에 관한 6개 항목 중, ④사용능력이 향후 지속적 경제활동에 중요함(경제활동을 위한 필요성), ⑤새로운 기술을 적극적으로 배우려고 함(새로운 기술습득을 위한 필요성), ⑥평생학습자로 생각, 온라인 교육 등 수강함(온라인 교육 등 평생교육을 위한 필요성) 항목을 활용함

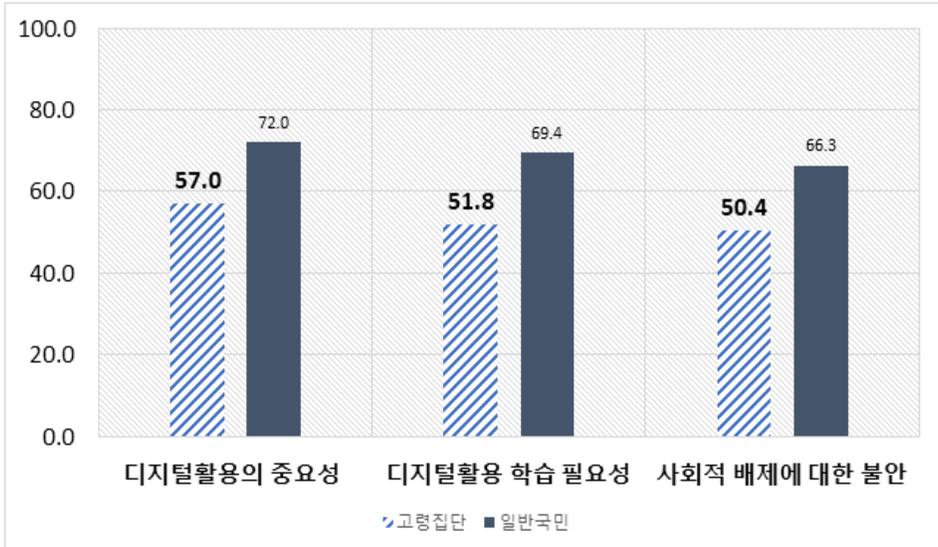
2) 각 필요성에 대해 '그렇다', '매우 그렇다'고 응답한 비중을 의미함

자료 : 2020 디지털정보격차 실태조사(과학기술정보통신부)

또한 코로나19 감염병 확산에 따라 디지털 활용 기술이 삶에서 더욱 중요해졌다고 인식하는 비중은 57.0%로 과반수 이상이 코로나19 이전에 비해 일상속 디지털화로 인한 디지털활용의 중요성에 대해 인식하고 있는 것으로 나타났다. 더불어 코로나19 감염병이 언제까지 지속될지 모르는 상황 속에서 디지털 활용기술 학습기회의 필요성에 대한 인식과 디지털 활용능력 부족 시, 사회적으로 배제될 것이라는 불안감을 인식하는 비중이 50% 수준으로 높게 나타났다.

[그림 6-7] 코로나19 감염병으로 인한 디지털정보 및 기기활용에 대한 중요성 인식

(단위 : %)



참고 1) 코로나19로 인한 인터넷/모바일 기술태도 변화를 조사한 항목을 활용함(① 인터넷, 모바일 기술이 삶에 더 중요해짐(디지털활용의 중요성성), ②인터넷 모바일 기술 배울 기회가 많아졌으면 함(디지털 학습 필요성), ③인터넷, 모바일 기술 사용 능력이 부족하면 사회에 낙오 될 것(사회적 배제에 대한 불안))

2) 각 항목에 대해 '그렇다', '매우 그렇다'고 응답한 비중을 의미함

자료 : 2020 디지털정보격차 실태조사(과학기술정보통신부)

제5절 디지털 노인일자리 적용방안

본 절에서는 앞서 3절과 4절에서 검토한 디지털 일자리 사례와 직무특성, 그리고 노인일자리 잠재적 수요층을 포함한 중고령자의 디지털 역량수준과 일자리 수요특성을 바탕으로 향후 디지털 노인일자리 적용 가능성 차원에서 디지털 노인일자리 추진방향과 적용 범위를 제안하였다. 더불어, 노인일자리사업 실무자 대상의 FGI 조사¹⁸⁾ 결과를 토대로 향후 디지털 노인일자리 추진을 위한 기반조성 차원에서 추진되어야 할 핵심 정책 과제를 제안하였다.

〈표 6-19〉 비대면, 디지털 일자리 추진을 위한 실무자 FGI 조사개요

구분	세부 내용
조사 대상	비대면, 디지털 노인일자리사업 추진 경험이 있는 수행기관 실무자 12명 - 노인일자리사업 수행기관 대표 8명 - 노인일자리사업 수행기관 현장 실무자 4명
조사 방법	반구조화된 질문지를 활용한 표적집단면접조사(Focus Group Interview)
조사 기간	2021년 11월 9일 ~ 11월 12일 (약 4일)
조사 내용	- 코로나19 현황 속 노인일자리사업 진행 방식과 이후 개선 방안 - 위드코로나 시대의 노인(종사자) 역량 강화 방안 - 위드코로나 시대의 신규 노인일자리 창출 방안 및 수요처 관점 개선의견

18) 비대면, 디지털 일자리 추진을 위한 실무자 FGI조사결과를 내용에 맞게 5장과 6장에서 활용함.

1. 디지털 노인일자리 추진방향과 적용범위

1) 사회적 가치가 있는 공익형 디지털 노인일자리 확대

국내외 디지털 일자리 사례를 살펴본 결과, 최근 디지털 일자리는 공공성과 공익성, 사회적 가치가 있는 일자리를 중심으로 확대 보급되고 있는 것을 확인할 수 있었다. 특히, 코로나19 이후 고용위기에 대응하기 위해 추진되고 있는 비대면 디지털 정부일자리는 환경, 지역사회 활성화, 사회서비스분야 등 공익성이 높은 분야를 중심으로 디지털 일자리를 확대 보급해 나가고 있다.

노인일자리사업의 정책목표와 취지를 고려할 때, 단순히 일자리나 사회활동을 제공하기 위한 디지털 일자리보다는 사회적 가치가 있고, 공공성과 공익성이 높은 영역에서 일자리를 확대 보급하는 것이 바람직할 것이다. 디지털 정부일자리의 일환으로 추진되고 있는 공공데이터 구축 및 콘텐츠 개발을 위한 디지털 일자리나 친환경 조성을 위한 디지털 일자리, 지역의 사회적 경제 활성화 지원을 위한 디지털 일자리, 행정서비스 전산화를 위한 디지털 일자리 사례는 노인일자리로 적용 가능성이 매우 높기 때문에 적극적인 검토가 이루어질 필요가 있다.

코로나19 이후 노인일자리사업으로 추진되고 있는 승강기안전관리원 사업은 모바일 앱을 활용하여 지역내 승강기 안전상태를 점검하고 데이터를 수집하는 일자리로 공공데이터 구축, 지원에 해당하는 디지털 일자리로 볼 수 있다. 또한, 문화재알리미 사업은 드론 및 디지털 영상촬영기계를 활용하여 지역내 문화재를 알리기 위한 홍보영상을 제작 배포하는 일자리로 콘텐츠 개발을 위한 디지털 일자리의 일부로 볼 수 있다. 다만, 현재 추진되고 있는 디지털 노인일자리사업은 코로나19 이후 급하게 추진하는 과정에서 사업 추진기반이 미흡한 한계가 있어 지속가능성 측면에서 지속적인 검토와 개선이 필요한 상황이다.

〈표 6-20〉 비대면 디지털 정부일자리 분야별 추진방향

정책목표	공공분야에서 공익적 가치 창출이 가능한 비대면 디지털 일자리 창출
추진방향	- 근로조건 : 주 15~40시간 근로, 최저임금 보장, 4대보험 적용 등 - 관부처 : 과기부, 교육부, 국토부, 문체부, 환경부 등 18개 부·처·청
주요분야	- 디지털 경제기반 조성을 위한 데이터·콘텐츠 구축 분야 ex) 시설물 안전점검 결과 DB구축, 디지털역량 강화 교육, 지역사회문화 및 경제활성화를 위한 DB구축, 관광지/의료기관 방역, IT기반 재활용처리 모니터링 등 - 비대면 행정서비스 분야

자료 : 일자리위원회·관계부처합동, 2020. 제3차 추경일자리사업 추진현황.

2) 노인의 디지털 역량을 고려한 다양한 직무단위의 디지털 노인일자리 개발

비대면 디지털 정부일자리 사례별 직무특성을 살펴본 결과, 대부분의 일자리가 디지털 역량 또는 해당 분야의 전문적인 기술역량이 요구되는 직무와 기초적인 업무수행지침으로 수행 가능한 직무로 세분화되어 있는 것을 확인할 수 있었다. 예컨대, 사회적경제 지역생태계 구축 일자리의 경우 사회적 경제에 대한 전문적인 지식과 직업경력이 요구되는 코디네이터 직무와 코디네이터 직무를 보조하는 형태의 조사원 직무로 구분하여 전문지식과 기술, 능력에 따라 참여가능한 방식으로 추진되고 있는 것을 알 수 있다. 지역문화관 소장 유물 DB구축 일자리의 경우에도 유물에 대한 전문적인 지식과 직업경력을 요하는 직무(심화자료 구축)와 업무수행지침 및 가이드라인으로 수행 가능한 직무(기초DB구축)로 구분하여 일자리를 운영하고 있다.

중장기적인 관점에서 노인일자리사업의 잠재수요층인 50대 중반의 베이비부머 세대의 디지털 활용역량과 직업적 역량은 기존 노인세대보다 높다는 점을 고려할 때, 상대적으로 전문성이 요구되는 직무와 기초업무수행지침을 통해 수행할 수 있는 직무를 세분화하여 다양한 직무단위의 디지털 노인일자리가 개발되어야 할 것이다. 더불어, 베이비부머 세대의 디지털 일자리 수요를 반영하여 디지털을 활용한 1인 기획, 1인 기업활동을 지원하기 위한 제도적 기반마련을 위한 검토도 지속되어야 할 것이다.

- 노인일자리쪽에서 신중년, 신노년에 대한 고민을 더 많이 했으면 좋겠다는 생각이 듭니다. 신중년도 실질적으로 참여할 수 있는, 그리고 그분들이 5년, 10년 있다가 실질적으로 노인 일자리의 대상자가 되지 않습니까? 그런 측면에서 저희는 향후에 그렇게 하려고 합니다. 시하고 좀 적극적으로 협의해서 신중년 지금 일자리를 만들어주고 있지 않습니까? 이분들이 아까 말씀 주신 것처럼 디지털 문화에도 좀 더 지금의 어르신들보다 위화감도 없고 동료애도 있기 때문에 가능하다고 생각하고 아까 관장님들이 소중한 말씀 주셨는데 그런 토대를 통해서 이후에 저희도 뭐 예를 들어서 강사진이라든가 이런 부분에 대해서도 좀, 예, 참여를 좀 유도하고요. (C2)

- 저는 앞으로 베이비부머 세대를 위한 창업이나 창직도 노인일자리에서 지원해주면 좋을 것 같아요. 노인일자리사업으로 벤처센터까지는 못 만들어주겠지만, 하고자 하는 창업이나 창직을 실제로 추진할 수 있는 실질적인 정보 제공과 교육까지는 할 수 있을 거라고 생각합니다. 예를 들어 1인 출판이라든가 1인 기획 같은 것들을 이제 베이비부머기 때문에 좀 더 현실적으로 가능한 고민을 더 하는데, 많이 바라시고 이분들을 위한 공유 스토리지나 공유 공간 플랫폼을 만들고 같이 하시겠냐 그러면 적극적으로 참여할 의향이 있는 분들이 상당히 많습니다. 그런데 이제 아직은 시도해보기에는 지원기반이 약해서 불안한 부분이 많습니다. 이런 베이비부머 세대를 위한 창업지원도 노인일자리에서 고민해주시면 좋을 것 같아요. (C3)

3) 디지털 활용능력 개발을 위한 교육형 디지털 노인일자리 확대

중고령자의 디지털 역량과 관련한 조사결과, 코로나19 감염병 확산에 따라 디지털 활용 기술 학습기회의 필요성에 대한 인식과 디지털 활용능력 부족 시, 사회적으로 배제될 것이라는 불안감을 인식하는 고령자가 50% 수준으로 높게 나타났다. 실제로 50세 이상 중고령자가 모바일 표 예매(영화, 기차, 버스 등), 인터넷 쇼핑, 인터넷 및 모바일 뱅킹서비스, 식당이나 카페의 키오스크(Kiosk, 무인주문단말기) 활용, 인터넷 행정서비스 이용 등 일상생활을 자립적으로 살아가는데 어려움을 느끼고 있다는 조사결과를 쉽게 찾아볼 수 있다(김희진, 2019.1.10.; 고희진, 2019.2.4.; 정진영, 2020.9.9.; 유대근, 홍인기, 나상현, 윤여정, 2020.10.29.; 황남희 외, 2020). 이러한 맥락에서 향후 디지털 노인일자리 추진 시, 디지털 교육서비스를 제공하는 일자리가 더욱 확대되어야 할 것이다.

코로나19 이후 비대면화로 인한 디지털화가 급속히 확산되면서 노인일자리사업의 일환으로 디지털 도우미, 화상강좌 사업이 확대 추진되었다. FGI 결과, 디지털기기 활용법에 대한 교육서비스를 제공하는 디지털 도우미사업이나 화상강좌, 동영상 강좌를 통해 교육서비스를 제공하는 노인일자리사업은 참여자와 서비스 수혜자 모두가 만족도가 상당히 높은 일자리로 코로나19 종식 이후에도 지속가능한 일자리임을 확인 할 수 있었다. 특히, 사회적 취약계층(취약가정 아동, 취약노인 등)을 대상으로 디지털 교육서비스에 대한 수요가 많은 것을 알 수 있었다. 이러한 현장의 수요를 반영하여 디지털 교육형 노인일자리사업을 확대 보급해 나갈 필요가 있다.

- (스마트 도우미) 스마트 기기 활용법 교육을 일대일로 진행하니까 효과가 제일 높았어요. 코로나 이후에 집단교육이 제한되다 보니까 임시방편으로 동영상을 업로드하거나 화상으로 강좌를 일부 추진하거나 했어요. 그러다보니까 거의1:1로 진행되는 경우가 많아지고, 그러다보니까 서비스 받는 어르신들에게 효과가 좀 좋았어요.

- (화상 강좌 사업) ZOOM 화상회의를 통해서 계속 강의를 진행했습니다. 처음에는 좀 본인들이 막 배우기 힘들어하니까 어려웠는데 점점 이제 그런 사업을 하다 보니까 뭐 오키리나도 알려주고 춤도 알려, 출들도 교육시키고 하는 일들 이런 일들 하셨는데 그것도 통해가지고 되게 서로에게 도움이 된 것 같아요. 그래서 대상이 보니까 접수하는 분들이 어르신들도 그거 배우겠다고 하지만 이제 막 집에서 너무 많은 분들이 코로나 때문에 못 다니고 하니까 아이들도 가르쳐 달라고 접속이 오고 또 일반 주부들도 와가지고 그걸 배우고 이제 이러니까 어르신들이 좀 신이 나셨어요. 그래가지고 그런 부분들이 아주 자연스럽게 이루어졌던 그런 한 사례를 말씀드리면 그런 것들이 기억이 남고요.

- (코딩 교육) 초등학교랑, 그때는 초반에 나갔을 때는 아예 코딩 프로그램 자체를 의무화해서 하지는 않았었거든요, 학교 쪽에서도 그리고 또 지역, 지역아동센터 아이들 같은 경우 좀 취약계층의 아이들이다 보니까 코딩이나 이런 거를 배울 기회가 일반 가정의 아동들보다 많지 않다보니까, 저희가 일반 초등학교와 지역아동센터 쪽으로 홍보를 많이 했었어요. 그랬을 때 이제 지역아동센터에서 수업을 좀 많이 했었고 실제 아이들이 코딩 부분에 대해서 만족도도 굉장히 높았습니다.

2. 디지털 노인일자리 추진기반 조성을 위한 정책과제

1) 노인일자리 디지털 이용 접근성 확대

디지털 노인일 자리를 추진하는 가운데 가장 중요한 것은 참여자(참여노인)와 수혜자(서비스 수혜자)의 디지털 접근성을 높이는 것이라고 할 수 있다. 실제로 FGI 결과, 현행 디지털 노인일 자리 추진에 있어서 디지털 이용 접근성의 한계로 일 자리에 참여하지 못하거나, 교육을 이수하지 못하는 경우가 다수 발생한 것으로 나타났다. 또한, 노인일 자리 서비스 수혜자의 대부분이 사회적 취약계층이다 보니, 디지털 이용 접근성이 떨어져 노인일 자리 서비스를 제공받지 못하는 경우가 발생하고 있는 것을 확인할 수 있었다.

이러한 한계를 완화하고 디지털 노인일 자리를 확대 적용해 나가기 위해서는, 일 자리 참여자와 수혜자가 물리적, 경제적 제약 없이 노인일 자리사업에 접근할 수 있는 환경조성 차원에서 1) 공공와이파이 적용범위 확대 또는 디지털 일 자리존 구축이 필요할 것이다. 또한, 현시대적 흐름에 맞추어 노인일 자리 수요공급자간의 정보접근성 확대 차원에서 2)중앙단위의 노인일 자리 디지털플랫폼을 구축, 운영하는 것도 고려해 볼 수 있다.

(1) 공공와이파이 적용범위 확대 및 디지털 일 자리존(work zone) 구축

와이파이기술은 스마트기기의 보편화 속에서 서비스 수요가 급증하였다. 이에 따라 정부 차원에서 공공와이파이 구축 및 개방사업을 추진하면서 빠른속도로 공공와이파이 서비스 이용범위가 확대되었다(장은덕, 2019).

전 세계적으로 인정할 만큼 우리나라의 공공와이파이 서비스의 적용범위가 매우 넓음에도 그럼에도 불구하고, 여전히 디지털 취약계층이 물리적, 경제적 제약 없이 자유롭게 공공와이파이 서비스를 이용하기에는 한계가 있다.

현행 디지털 노인일자리사업과 향후 개발 보급될 디지털 노인일자리사업은 참여노인의 특성을 고려할 때, 간단한 스마트기기나 디지털기기를 활용하여 수행할 수 있는 일자리가 확대될 가능성이 크다. 때문에, 노인일자리 활동시간과 교육시간에 자유롭게 활용할 수 있는 공공와이파이 서비스에 대한 수요는 더욱 증가할 것으로 예상된다. FGI 결과에서도 공공와이파이 확대 보급 및 데이터 지원에 대한 필요성이 다수 제시되었다.

- 공공와이파이 확대 굉장히 필요합니다. 예를 들어서 교육을 우리가 시키는데 어르신들이 그러니까 이게 와이파이 무제한 아닌 분들 아닌 분들 있잖아요. 진짜 울으신 분들 있어요. 이게 동영상을 하나 이렇게 봤는데 동영상 그 달에 비용이 몇만 원이 나오신 거예요. 그래서 그 얘기를 하면서 다시 또 눈물이 이렇게 그렇그럼 해가지고 우리가 그걸 막 그거 할 때 모두 다 공감했거든요. 근데 그 실버 어르신들은 다 실버요금제니까 그 실버요금제 되면 와이파이가 진짜 무제한 되는 게 진짜 필요하거든요.

- 디지털 노인일자리 추진하려면 정부에서 어르신들에게 일자리게 참여할 수 있도록 기본 환경을 만들어 줘야 한다고 생각해요. 공공기관이나 이런 데 와이파이 설치하시는 것뿐만 아니라 농촌지역에 공공와이파이 정말 필요합니다. 저희 같이 농촌 지역에는 와이파이가 정말 없어요. 그러면 그런 활동들은 경로당에서 할 수 있고 읍면동에 있는 어린이집, 초등학교 활동해야 되는데 어르신들이 어렵거든요. 아니면 어르신들 시니어폰에다가 데이터를 쓸 수 있는 서비스를 좀 넣어주거나 아니면 인프라를 구축하면 그 사업은 무궁무진하게 이루어질 수 있겠다고 생각이 되고 그런 환경구축은 정부에서 지원해주면 좋을 것 같습니다. (C4)

- 저희가 이제 좀 교육을 지금 프로그램이 한 교육프로그램 위주로 한 열 개 정도 돼요. 이제 교육 인원은 다섯 명에서 열 명 정도 되세요. 다 참여하십니다. 다만, 농촌 지역 같은 경우 제가 말씀드린 게 도시보다 인터넷 인프라가 좀 적어요. 저희가 다들 비슷한 걸 했겠지만 저희도 이걸 못 보시는, 참여하지 못하시는 분들한테 동영상을 찍어서 저희 서버에 올리거나 유튜브에 올리거나 사실은 카톡으로 보내드리는 분도 많아요. 전부 전수조사를 해서. 그런데 데이터 때문에, 못 보시는 분들이 약 30~40% 정도가 되세요. 도시 지역은 아마 더 낮을테지만, 지방은 공공와이파이 확대가 더 필요하다고 할 수 있어요. (C4)

향후 디지털 노인일자리 접근성 확대 차원에서 노인일자리 수행기관을 중심으로 공공와이파이 적용범위를 확대하거나 디지털 일자리존을 구축하여 일자리 활동에 해당하는 시간만큼은 물리적, 경제적 제약 없이 인터넷을 활용할 수 있는 공공와이파이 서비스 이용이 가능한 환경이 마련되어야 할 것이다. 더불어 노인일자리 서비스 수혜자 관점에서 서비스 접근성 확대를 위한 공공와이파이 적용 가능성에 대해서도 심도 있게 검토해볼 필요가 있다.

(2) 노인일자리 디지털플랫폼 구축

최근 디지털 플랫폼을 활용하여 일자리 수요공급을 매칭하는 서비스가 확대되고 있다. 디지털 플랫폼은 알고리즘 방식으로 조율되는 거래를 통해 재화와 서비스(노동)가 교환되는 구조화된 디지털 공간(네트워크)이며, 플랫폼 노동은 디지털 플랫폼에서 거래되는 서비스를 의미하는데(일자리위원회, 2020), 플랫폼 종사자의 고용불안정, 소득불안정 등의 사각지대에 대한 우려도 존재하지만 향후 플랫폼 경제 활성화에 따라 디지털 일자리 플랫폼은 확대될 것으로 예상된다.

현행 공공형 노인일자리의 경우에는 일자리 플랫폼 활용이 다소 제한적일 수 있으나, 민간형 노인일자리의 경우에는 현시대적 흐름에 맞추어 디지털 플랫폼 활용이 활성화 될 수 있을 것이다. FGI를 통해서 민간형 노인일자리로 추진되는 사업 중에는 이미 디지털 일자리 플랫폼을 구축하여 수요공급을 매칭하는 방식이 도입 추진되고 있는 것으로 나타났으며, 중앙단위의 디지털 일자리 플랫폼을 구축하여 전국의 노인일자리 수요공급 정보를 종합적으로 제공함으로써 노인일자리 수요가 더욱 확대될 수 있다는 것을 확인하였다. 다만, 디지털 플랫폼 노동이 가지는 한계를 토대로 노인일자리 참여노인의 안전수칙, 공급자의 준칙 등 행동강령이란 수요공급자간의 분쟁 발생에 대비한 가이드라인이 함께 마련되어야 할 것이다.

- 우리가 우렁각시사업을 하는데 그게 일자리플랫폼 앱을 이용해서 하고 있는 사업이에요. 이 사업이 참여노인도 수혜자도 만족도가 상당히 높아서 계속 확대하고 있는데, 이런 노인일자리 전용 플랫폼이나 앱을 하나 개발해서, 전국 노인일자리사업 수요공급 매칭이 자연스럽게 되도록 환경이 조성되면 좋겠어요. 어르신도 쉽게 이용할 수 있는 앱 하나 만들어서 그 앱을 통해서 일자리 정보 보기도 하고 하면 정말 좋을 것 같아요. 앞으로 이제 디지털 4차 산업 시대에 굉장히 활용할 수 있는 사업이 하나 만들어지지 않을까 싶어요.

- 저희도 아이 돌보는 사업도 하고 있고 학습 매니저 사업도 하고 있고 이제 그런 어플이 있으면 바로 바로 연결되겠지 싶고 또 저희가 쿠킹 클래스라고 해서 아이들 요리 교실 같은 경우도 보통 우리가 올리는 데가 솜씨당이나 이런 데다가 올리면 어플 그쪽에다 저희가 올리면 이제 찾아오거든요 배우겠다고 음식을 배우겠다고 찾아오는데 이제 그런 것들을 한 번에 통합시킬 수 있는 어플이 있다라고 하면 저희 것들을 다양하게 올려놓을 수 있는 거리가 많잖아요.

- 지금 저희 시장형이나 이런 거 홍보할 때 지금 보통 들어가는 데가 카카오 이런 쪽이나 인스타그램 이런 쪽에 홍보를 좀 많이 하고 있거든요. 그들이 많이 찾는 곳에. 그러다 보니까 그런 앱이 통합적인 서비스를 할 수 있는 앱이 하나 있다라고 하면 아마 젊은 사람한테 접근이 훨씬 더 편할 거고 사실 그거 클릭하는 데 얼마 클릭하는 데 돈이 얼마거든요 그게. 사실 그게 비용이 상당히 비싸요. 인스타그램이나 카카오 거기서도 한 번 클릭하는데 이 단어가 어떤 단어를 쓰느냐에 따라 다르긴 한데 비싼 건 3천 원까지 가는 경우도 있어요. 한 번 클릭하는데. 그 내용을 들여다보는데 근데 이런 것들은 사실은 기관 내에서 활용하기 쉽지 않으니깐 그런 것들을 정책적으로 지원해주시면 어떨까 합니다.

2) 노인일자리 이해관계자별 디지털 교육 강화

(1) 참여자 기초 디지털 교육프로그램 개발 및 적용

노인일자리사업 참여노인은 수행기관에서 실시하는 소양 및 활동(직무)교육을 이수하도록 정하고 있다. 공익활동의 경우 안전교육(4시간 이상)을 포함하는 활동교육을 12시간 이상 이수해야 하며, 사회서비스형 일자리의 경우 소양교육 8시간, 안전교육 4시간, 직무교육 6시간이상을 이수해야 한다. 시장형사업단의 경우 소양교육 2시간, 안전교육 4시간, 직무교육 4시간을 이수하도록 규정하고 있으며, 취업알선형(구, 인력파견형)은 수요처에서 필요시 소양 및 직무교육을 실시하도록 하고 있다(안전교육은 의무이수). 다만, 참여노인 대상으로 실시하는 교육내용은 안전교육만 필수로 규정하고 있고, 그 외 소양교육 및 직무교육은 참여사업에 대한 개요, 활동방법, 기타 소양교육 등에 해당하는 내용으로 수행기관에서 자율 편성하도록 규정하고 있어 수행기관에 따라 참여노인 교육 수준과 교육내용이 달라질 수 있다.

향후 디지털 노인일자리 추진을 위해서는 안전교육과 함께 디지털 기초교육이 필수적으로 추진될 수 있도록 교육프로그램 개발이 필요하다. 특히, 현재 추진되고 있는 디지털 노인일자리와 향후 확대 보급될 가능성이 높은 디지털 노인일자리는 참여노인의 특성을 고려하여 스마트기기, 모바일기기의 기초활용 능력이 요구되는 일자리일 가능성이 크기 때문에 스마트기기 및 모바일 앱 활용 등에 필요한 기초교육프로그램 필수적으로 이루어져야 할 것이다.

스마트기기 및 모바일앱 활용 등과 관련한 교육과정 및 교육프로그램 개발 등과 관련해서는 한국판 뉴딜종합정책에 따라 확대 추진되고 있는 ‘전국민 디지털 역량교육’ 교육과정별 주요 추진내용을 참고해볼 수 있다.

전 국민 디지털 역량강화 교육사업은 지역내 주민센터, 평생교육관 등 생활SOC를 활용하여 디지털 배움터에서 수강할 수 있다. 교육과정은 크게 디지털 기초, 디지털 생활, 디지털 중급 과정으로 구분되고, 디지털 특별 과정을 별도로 운영할 수 있도록 하고 있다.

여기서 디지털 기초, 디지털 생활에 해당하는 교육프로그램은 노인일자리 참여노인에게 적용 가능성이 높다고 할 수 있다. 디지털 기초 교육과정은 주로 스마트기기(스마트폰, 태블릿, AI 스피커 등, 비대면 화상솔루션, SNS 등의 사용법과 활용역량 향상을 통하여 디지털과 친숙해지는 것을 교육목표로 스마트폰 및 컴퓨터 기초 활용법에 대한 교육프로그램이 구성되어 있다.

디지털 생활 과정은 일상생활에서 자주 사용되거나 도움이 되는 디지털 서비스 학습을 목표로 네이버페이, 스마트폰 기차표 예매, 스마트폰 쇼핑하기, 디지털 행정서비스 이용하기 등에 대한 교육프로그램이 구성되어 있다.

〈표 6-21〉 ‘전국민 디지털 역량교육’ 교육과정별 주요내용

교육과정	교육프로그램	교육시간
디지털 기초과정	<ul style="list-style-type: none"> - 스마트폰 활용법 - 컴퓨터 인터넷 정복 - 스마트폰 사진촬영 및 활용 - 비대면 원격교육 솔루션 및 문제해결 - 나만의 블로그, 카페 만들기 	총8~20시간 활용(7h) 소양(1h) 예방(1h) 참여(1h)
디지털 생활과정	<ul style="list-style-type: none"> - 디지털 세상 : 네이버페이, 스마트폰 기차표 예매, 스마트폰 쇼핑하기 - 디지털 행정서비스 : 인터넷으로 등본때기, 앱으로 날씨보기, 가계부 만들기 - 온라인 소통하기 : 인스타그램 활용, 카톡 이모티콘 다운받기, 이메일보내기 - 유용한 어플활용 : 사진 찍어서 번역하기, 마스크 판매처 찾기, 휴일에 문여는 약국 찾기 - 인터넷 도구 활용 : 데이터 관리 및 설문지 만들기(클라우드, 네이버 오피스, 네이버폼) - 인터넷 बैं킹 활용 : 스마트폰으로 은행업무보기, 금융상품 정보보기 	총10~12시간 활용(6h) 소양(1.5h) 예방(1.5h) 참여(1h)

자료 : 한국정보화진흥원. 표준 디지털역량강화 교육과정(예시).

(2) 노인일자리 실무자 디지털 역량강화를 위한 교육 확대

노인일자리 수행기관 실무자는 노인일자리사업 현장에서 사업을 개발하고 수요처를 확보하고, 참여자를 선발·교육하는 일련의 사업과정을 수행하는 전문 인력으로 디지털 노인일자리 추진을 위해서는 실무자의 디지털 역량이 요구된다.

그간의 노인일자리 실무자 교육은 노인에 대한 이해나 노인일자리사업 운영방식에 대한 교육 또는, 시장형사업단을 운영하기 위한 직무역량교육을 중심으로 이루어져 왔으나, 향후 디지털 노인일 자리를 추진해 나가기 위해서는 디지털 역량강화 교육이 선행되어야 할 것이다. 노인일자리 실무자 디지털 역량교육 강화를 위한 교육과정 및 프로그램 개발과 관련하여 '전국민 디지털역량교육' 교육과정 중 특별교육과정 추진내용을 참고해볼 수 있다.

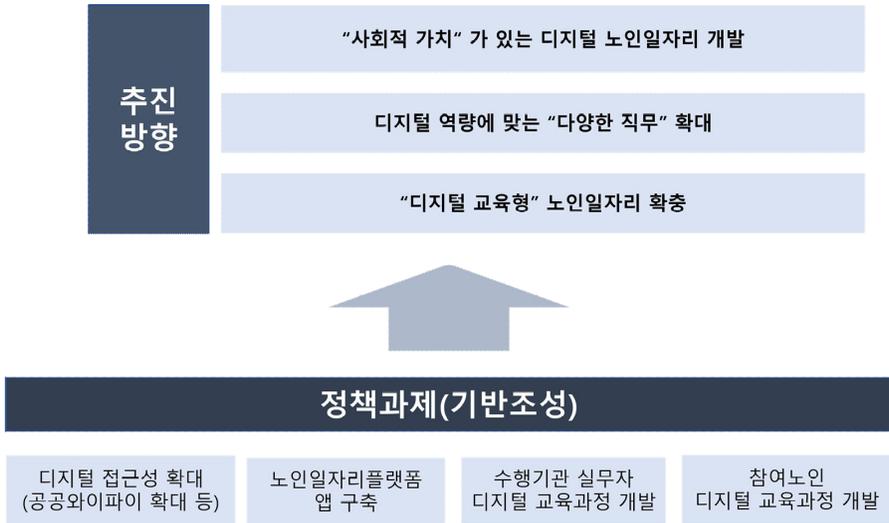
전국민 디지털 역량교육과정 중, 디지털 특별교육은 교육, 세미나, 체험 등의 형태로 자유롭게 진행되는 교육프로그램으로 미디어 활동, 신기술 체험 및 디지털 기반 일자리 소개 등 교육수강생의 흥미와 관심을 끌 수 있는 체험 프로그램 또는 세미나 형식의 교육프로그램이다. 교육과정의 특성 상, 교육시간이 따로 정해져 있지 않고, 주제도 매우 다양하기 때문에 최근 디지털 시대적 흐름을 파악할 수 있는 현실 반영도가 높은 교육과정으로 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 향후 노인일자리사업 담당 실무자를 대상으로 한 디지털 소양교육으로 활용가능성이 매우 크다고 할 수 있다.

〈표 6-22〉 특별교육과정(전국민 디지털역량교육 중) 주요내용

교육과정	교육프로그램	교육시간
특별 교육과정	<ul style="list-style-type: none"> - VR, AR 기술소개, 활용사례, 콘텐츠 및 게임 체험 - 데이터전처리 과정 이해 - 드론(작동원리, 운전실습, 게임 체험 및 영상촬영) - 3-D프린팅 활용 - 디지털사회, 역기능 및 대처방안 - n번방, 딥페이크 등 디지털 신종 범죄 예방 - AI 기술발전에 대한이해 - AI를 활용한 사회문제 해결 사례 - 디지털을 통한 인생2막, 새로운 디지털 일자리 소개 - 유명 유튜브 크리에이터 초청강연 등 	-

자료 : 한국정보화진흥원. 표준 디지털역량강화 교육과정(예시).

[그림 6-8] 디지털 노인일자리 추진방향 및 정책과제(기반조성)



제 7 장

위드코로나 시대의 정책환경과 노인일자리 정책적 대응

제1절 주요 결과

제2절 위드코로나 시대의 정책환경과 노인일자리 정책적 대응

7

위드코로나 시대의 정책환경과 << 노인일자리 정책적 대응

제1절 주요결과

4차 산업혁명과 플랫폼 노동의 확대에 의해 노동시장의 축소와 노동의 질적 저하를 초래할 가능성이 높다. 4차 산업혁명이 노동수요를 증가시킬 가능성도 있지만 창의성과 전문성이 요구되는 숙련도가 높은 직업이 그렇지 않은 직업보다 기계에 의한 대체 위험성이 낮고, 정형화된 중간 숙련 직무들이 기계에 의한 대체 가능성이 높을 것으로 예상된다. 노동환경의 변화를 초래하는 요인으로 직업구조와 직무의 특성뿐만 아니라 노동의 양식도 주목할 필요가 있다. 노동시장 정책과 사회보장정책의 보호권에서 벗어난 플랫폼 노동의 성장으로 말미암아 불안정 노동이 확대될 가능성이 높다. 민간 노동시장의 축소와 노동의 질적 저하에 대응해서 공공부문의 노인일자리사업을 확대하고 저임금의 단순 노동에 대한 개선방안을 모색할 필요가 있다.

노동의 변화에 대한 새로운 대안정책으로서 기본소득에 대한 관심이 높아지고 있다. 기본소득에 관한 다양한 쟁점을 가운데 기본소득이 전제하고 있는 탈노동의 문제에 대한 구체적인 논의는 부족하다. 기본소득은 노동이 없는 사회 혹은 노동이 불필요한 사회를 이상적 사회로 바라보는 대안이 아니라, 이 새로운 대안은 노동이 기반이 되지 않는 복지국가를 실현하자는 취지이며, 기본소득을 통해 소득을 얻기 위한 노동을 축소함으로써 얻는 진정한 인간의 자유 실현을 지향한다.

노인일자리사업은 기본소득에 의해 대체되어야 할 공적인 프로그램인가? 결론부터 말하자면 그렇지 않다. 기본소득의 지지자들은 소득을 얻기 위한 노동을 축소하는 대신에 유급 노동에 국한되지 않은 일(work)을 통해 노동의 개념을 확대하는 것을 지지한다(standing, 2013). 앳킨슨(Atkinson, 1996)은 기본소득을 지지하면서도 기본소득의 '무조건성'에 대해 타협이 필요한 원칙이라고 주장하며, 사회적 기여(social contribution) 활동을 조건으로 한 참여소득을 제안하였다. 참여소득은 급여의 자격요건으로서 노동뿐만 아니라 사회적 활동까지 참여 범위를 확대할 수 있는 정책구상으로 복지국가의 노동윤리를 약화시키는 결

과를 얻고자 한다. 특히 광범위한 사회적 활동을 인정하는 참여소득은 기본소득을 이행하는 전략으로 검토되고 있다. 기본소득을 도입한다면 노인일자리사업의 소득보장 기능은 다층적 소득보장체계로 위임하고, 광범위한 사회참여 활동을 전제로 한 참여소득과 노인일자리사업을 유연하게 결합할 수 있다. 왜냐하면 참여소득은 임금소득만을 위한 것이 아닌 스스로 하고 싶은 활동을 할 수 있는 자유를 지향하는 제도이기 때문이다(조남경, 2017). 참여소득제는 일의 가치를, 일자리보장제는 일의 권리적 성격과 일의 조건을 강화할 수 있는 정책 아이디어라는 점에서 두 대안 간에는 연결점이 있다. 사회참여 지원과 일자리 보장의 이원화 된 목표를 설정하고 있는 노인일자리사업은 이 새로운 대안 정책과의 결합이 가능하다.

코로나19 이후 노인일자리사업을 수행하는 현장은 코로나 19의 감염위험에 취약한 특성을 보였다. 사업단 가운데 20.3%는 확진자가 발생하였고, 1회 이상 사업을 중단한 경우가 85%로 나타나, 코로나 19 이후로 정상적으로 사업을 운영하기가 어려운 여건이었다. 수행기관 자체적으로 사업 중단을 하지 않더라도 외부기관에 의해 중단되는 경우가 많았다. 지자체의 요청이나 수요처에서 사업 진행이 어려운 문제가 발생하면 수행기관에서 사업을 정상적으로 진행할 수 없는 상황이 초래되었다. 하지만 수행기관들은 기존 사업운영체계의 한계를 극복하기 위한 많은 노력을 쏟았다. 코로나19 상황에서 수행기관에서 취할 수 있는 가장 적극적 대응방식은 비대면 활동으로 사업운영 방식을 변경하는 것이었다. 노인일자리사업의 91%는 비대면 활동으로 전환되었을 정도로 비대면 노인일자리는 중요한 이슈가 되었다. 그런데 비대면 활동을 전환한 과정이 새로운 일자리 영역이 개발된 것으로 보기는 어렵다. 예컨대, 노인일자리사업의 일환으로 비대면 서비스를 개발한 사업은 전체의 1.2%에 불과하고, 새로운 일자리를 발굴할 예정이라고 응답한 경우는 11.1%로 낮았다.

비대면 노인일자리사업을 확대하려는 목적으로 디지털 기술에 대한 관심이 고조되었다. 코로나19 이후에 돌봄, 안전, 지역 홍보와 관련해 디지털 기기를 활용한 노인일자리가 활발하게 추진되고 있다. 이러한 일자리는 새로운 일자리가 창출되었다기보다 코로나19로 인해 새롭게 만들어진 직무이다. 또한 스마트폰이나 스마트기기의 기능 소개와 활용방법에 대해 교육하는 디지털 정보 교육서비스가 늘어나고 있다. 향후 디지털 노인일자리 분야는 사회적 가치가 높은 일자리, 전문적인 디지털 역량이 요구되는 직무와 관련된 일자리, 교육형 디지털 일자리 등에서 확대될 여지가 많다.

제2절 위드코로나 시대의 정책환경과 노인일자리 정책적 대응

노인일자리사업은 목적에서 노동시장정책으로서 노인취업이라는 목표와 복지정책으로 사회참여 촉진 및 소득보장이라는 목표를 취하고 있다. 이러한 목적을 달성하기 위한 일의 성격은 '일자리'와 '사회활동'으로 구분되며, 급여의 성격측면에서 노인일자리에서 지원하는 급여는 임금, 활동비, 사회적 임금으로서 복합적 특성을 띠고 있다. 임금은 근로제공의 대가로 지불되며, 사업유형에 따라 사용주는 기업이나 정부가 된다. 활동비에 대한 개념적 정의는 모호하지만 지침에는 공익활동, 재능나눔을 사회활동으로 개념화 하고 있으며, 이는 자원봉사활동과 거의 동일하게 보고 있다. 재원을 조세로 마련하고 복지적 차원에서 국가가 개인이나 가계의 경제적 지원을 위한 현금지원이라는 점에서 노인일자리 급여는 사회적 임금이며, 이는 재분배 목적을 지닌 사회적 안전망으로서 기능한다는 점에서 시장임금과는 성격이 다르다. 노인일자리는 민간부문에서 취업의 기회를 얻지 못한 노인에게 제공되는 한시적 일자리이며, 노인은 일자리사업에 참여하면서 교육 등을 통해 민간 노동시장으로 진입하는 기회를 확보할 수 있다. 노인일자리사업 노인에게 사회참여를 지원하는 정책들과 관련성 높는데, 노인들이 일자리 참여기간이 종료된 후 자원봉사활동과 연계되는 활동이 자연스럽게 나타나고 있으나 전반적인 연계체계가 제도적으로 구축되어 있지 않다(허준수 외, 2005). 노후 소득보장체제와 긴밀하게 연계되어 있는데, 대다수 참여자들은 기초연금 수급자격을 요구하며, 생계급여 기초생활보장 수급자들을 제외한 저소득 노인들의 참여를 열어두고 있어 저소득 가구의 추가적인 소득원으로 의미를 지닌다.

앞서 살펴 보았듯이, 4차 산업혁명에 따른 기술발전은 일자리 축소로 나타날 수 있을 것이다. 이렇게 민간영역에서 일자리 규모는 줄어들게 되면 공적 영역에서 창출되는 일자리나 소득보장정책의 중요성이 더욱 커질 것으로 예측된다. 공적연금에 의한 소득대체율이 개선되지 않는다면 퇴직 후 민간부문에 재취업 하려는 고령자의 욕구는 줄어들지 않을 것이며, 정부가 고용주로서 창출하는 일자리가 상대적으로 중요해 지면서 노인일자리 정책이 고령화 대응책으로 계속해서 확대될 가능성이 높다.

또한 4차 산업혁명의 영향으로 비숙련 저임금 일자리가 축소되면서 바닥에서 경쟁이 과열되는 양상이 전개될 가능성이 높다. 비정규직 노동시장에 크게 자리 잡은 고령자의 취업시장이 축소되면서 고령자들이 일자리의 기회를 얻기가 더욱 어려워진다. 고령자 일자리는 반복적인 단순 육체노동 중심으로 형성되어 있는데 기술발전과 자동화로 인한 대체 가능성이 상대적으로 적은 비반복적 노동, 예컨대 돌봄, 상담, 교육 등에서 일자리 기회가 늘어날 수 있다.

인공지능, 사물인터넷 등 ICT 기술을 통한 노인친화적 작업환경 개선, 기술 및 제품 개발을 민간형 노인일자리 사업장에 적극 활용해 볼 수 있다. 인공지능, 로봇의 발달로 인간

의 노동이 대체되는 기술적 실업의 영향은 노인일자리사업에도 부정적 영향을 미칠 것으로 예측된다. 특히 현재의 사업유형 체계에서 민간분야 노인일자리(취업형, 창업형)는 노동시장에서 노인이 진입 가능한 일자리가 축소되는 변화를 겪으면서 위축될 가능성이 크다. 4차 산업혁명 기술변화는 민간분야의 노인일자리 관련 업종에서 매장판매직, 청소·경비 등의 업무에 직접적인 영향을 미칠 것으로 예상된다.

디지털 기술을 접목한 일자리가 확대되는 노동시장의 변화에 조응하여 신노년 인력을 활용한 플랫폼 방식의 노인일자리를 활성화시킬 필요가 있다. 기술변화에 적응하는 교육을 통해 참여자의 디지털 역량을 강화하고, 플랫폼 방식으로 지원할 수 있는 사회서비스 업무를 개발하여 양성된 노인 인력을 투입할 수 있다. 특히 신노년의 경력과 전문성을 발휘하여 디지털 기술을 활용한 사회적 필요가 높은 사업아이템 개발을 모색할 필요가 있다. 또한 수행기관에 의존하지 않고 참여자 중심으로 자체적으로 운영할 수 있는 플랫폼 방식의 민간형 노인일자리 사업모델 개발이 가능하다.

대안적 사회정책의 원칙과 운영원리를 결합한 노인일자리 정책의 대응 방안을 수립할 필요가 있다. 코로나19 장기화와 4차 산업혁명의 기술발전으로 노동시장의 양극화가 확대되고, 이로 인한 소득불평등 및 빈곤 문제가 더욱 심각해 질 우려를 안고 있다. 국민들이 코로나19 상황에서 위기상황의 대처하기 위해 기존 사회보장제도보다 재난기본소득의 유용성을 경험하면서 보편적인 기본소득의 필요에 대한 인식이 고조 되었다. 하지만 기본소득의 관심은 커짐과 동시에 재원 확보 문제¹⁹⁾, 기존 사회보장제도 만큼 소득재분배 측면에서 효과적인지에 대한 의문, 게으름과 근로 의욕 저하, 충분성 조건을 충족하지 못한 급여수준 등 많은 반론이 제기되고 있다(양재진, 2018; 홍경준, 2020; 사회정책연구회, 2020).

참여소득은 기본소득의 수용성을 높이는 단계적 전략으로서 제도의 필요성이 인식되는 측면도 있지만 시장에서 채워지지 않는 공동체의 필요를 충족하고 유급 노동 외에도 사회적 의미를 지닌 활동에 적극적 참여를 조건화 하고 있기 때문에 소득 이상의 일의 가치를 확장하는 정책수단으로서 의미가 크다. 이러한 참여소득이 지향하는 가치와 실현방식은 노인일자리사업의 목표뿐만 아니라 사업내용에도 부합한다. 노인일자리사업 유형 중 노인에게 직접 급여를 지원하는 공공형의 프로그램(공익활동, 사회서비스형)은 노노케어, 취약계층 지원, 공공시설봉사, 경륜전수활동, 아동청소년 서비스 지원, 가정서비스 지원, 장애인 서비스지원, 노인서비스지원, 상담 및 컨설팅 지원 등으로 주로 공익적 목적이나 사회서비

19) 1인 생계급여 수준(중위소득 30%)인 월 50만원의 기본소득을 실현하기 위해 연간 305조 정도 소요될 것으로 추정된다(김교성 외, 2018).

스를 지원하는 업무들로 이루어져 있다(부록 참고). 이러한 공공형 프로그램은 유급노동으로서의 가치뿐만 아니라 지역사회에서 표출된 다양한 욕구와 관련되며, 이러한 공동체의 욕구를 해결하기 위해 다양한 주체들과 협력적 관계를 맺고 있다.

하지만 기본소득과 같은 새로운 소득보장체계를 구축되지 않은 상태에서 노인일자리사업 체제에서 진정한 의미의 참여소득을 도입하는 데 한계가 있다. 가장 비중이 높은 공익활동 사업은 월 27만원 수준으로 소득보전 기능을 달성하기에 충분치 않다. 현재 국민연금 수급액 없이 기초연금을 받는 수급자가 노인일자리사업 공익활동에 참여할 경우, 기초연금 30만원과 일자리 급여 27만원을 합산하면 월 57만원을 확보할 수 있는데, 이는 상대적 빈곤선인 중위소득 50%인 1인 월 91만원 기준의 63% 수준에 불과하다. 노인일자리 사업이 참여소득으로 전환되거나 결합되기 위해서 우선적으로 노인에게 안정된 소득기반이 구축되어야 한다. 만약 기본소득을 기반으로 하지 않은 상태로 노인일자리사업을 참여소득제로 전환하게 된다면 노인들에게 활동에 참여하는 조건만 의무화 되는 결과를 초래해 현재 노인일자리 참여자 입장에서는 참여소득제 도입은 의미있는 변화라고 볼 수 없다.

일과 결합한 기본소득의 실현방식은 일자리를 원하는 고령자의 복지와 자유를 증진할 수 있는 적극적인 대안이 될 수 있다. 4차 산업혁명의 영향으로 민간분야의 일자리가 축소될 경우 고령자의 비자발적 실업(은퇴)에 대한 더욱 적극적인 정책이 필요하다. 플랫폼 노동이 활성화 되면 생애 주된 일자리와 퇴직 간의 경계, 주된 일자리와 50대 이후의 교량적 일자리의 구분이 모호해져 기여기간 20년을 충족하고 60세에 도달해야만 받을 수 있는 완전노령연금으로 노후를 준비하는 사회보험체계는 정합성이 현재 보다 더 떨어질 가능성이 높다. 앳킨슨(Atkinson, 1995)이 제안한 기본소득과 결합된 참여소득제는 일의 범위를 확장할 수 있는 정책구상이 가능한 제도이고, Tcherneva(2007)가 제안한 기본소득과 결합된 일자리보장제는 일자리의 질을 제고하고 복지를 강화할 수 있는 정책 대안이 될 수 있다. Tcherneva(2007)는 기본소득과 일자리보장제를 결합한 정책제안(joint proposal)을 하였는데, 기본소득을 공공 서비스 일자리에 고정된 시간당 임금(fixed hourly pay) 형태로 연계하되, 단 청년, 노인, 장애인에게 무조건적 소득지원이 필요하다는 전제를 두었다. 이러한 제안 외에도 White(2003), Minsky(1986), Harvey(2005) 등이 일자리 정책과 연계하는 결합정책(joint policy)의 기본 아이디어를 제안하였다.

노인일자리사업에서 참여소득과 일자리보장제는 결합될 수 있는 가능성이 많다. 현재 노인일자리에서 공익활동은 참여소득제와 결합될 경우 사회적으로 의미 있는 활동을 확장해 나갈 수 있고, 최저임금의 근로조건(고정된 시간당 임금)을 적용하고 있는 사회서비스형은 일자리보장제의 가능성을 검증하기에 적합한 일자리 아이템이기 때문에 다양한 방식의 정책실험을 고려해 볼 수 있다. 이러한 제도설계에서 공동체의 참여를 조건화 하되 개인이 수

행하는 활동을 선택할 있도록 세심한 제도적 틀을 마련하는 것에 유의할 필요가 있다.

코로나 19는 노인일자리사업을 추진하는 일선현장에 큰 영향을 미쳤다. 감염병 위기가 고조되면 잦은 사업중단은 물론 추가적 업무가 발생된다. 또한 기존의 대면업무 방식을 전환하여 비대면일자리로 진행하거나 코로나19 상황에서도 지속 가능한 일자리를 모색할 수밖에 없는 환경적 변화에 직면하였다. 이러한 정책변화에 대해 노인일자리사업은 다양한 정책적 대응이 가능하다. 이러한 대안으로서 디지털 노인일자리에 대한 적극적 검토가 필요하다. 코로나 19 상황에서 일자리 문제에 대한 완전한 해법은 아니지만 디지털 노인일자리 개발을 확대함으로써 정책환경으로부터 발생하는 문제를 적극적으로 해결해 나갈 필요가 있다. 디지털 노인일자리는 디지털 기기를 활용한 일자리, 디지털 정보제공형 일자리, 전문분야 직무를 수행하는 일자리와 같은 다양한 유형의 일자리를 추진할 수 있을 것이다. 디지털 노인일자리를 추진하기 위해서는 참여자 및 실무자를 위한 교육과정과 교육 프로그램 개발이 필요하다.

〈표 7-1〉 정책환경 변화에 따른 노인일자리의 대응전략

변화요인	정책환경 변화	노인일자리 대응
4차 산업혁명	<ul style="list-style-type: none"> - K, L자형 경제상황 악화로 노동시장 양극화 확대 - 인공지능이 결합된 기술진보로 인한 일자리 총량 감소 - 정형 편향적인 중간숙련 직무나 숙련수준이 낮은 직무의 기술대체 가능성 증가 - 플랫폼 노동의 확장으로 불안정 고용상태의 저임금 근로자 증가 	<ul style="list-style-type: none"> - 기술적 실업의 영향으로 노인이 진입 가능한 민간일자리 축소와 비숙련 저임금 일자리의 경쟁과열로 노인의 취업기회 축소 ▶ 단순반복 육체노동 축소 대신 비반복적 서비스 분야의 노인 일자리 확대 ▶ ICT 기술을 통한 작업장 환경 개선 및 일자리사업 모델 개발 ▶ 신노년 특성을 활용한 플랫폼 방식의 일자리 활성화
대안적인 사회정책	<ul style="list-style-type: none"> - 노동과 분리된 사회보장시스템 도입의 필요성 증대 - 기본소득의 실현 방안으로 참여소득 관심 확대 - 민간 노동시장 축소에 대응한 공공 일자리 수요 창출수단으로 일자리 보장제 논의 확대 	<ul style="list-style-type: none"> - 노인일자리사업의 정책목표 변경(사회참여, 공공 일자리 수요 창출) ▶ 참여소득제, 일자리보장제 원리를 결합한 정책 전환
노인일자리 사업의 비대면, 디지털환경	<ul style="list-style-type: none"> - 비대면 서비스 활성화에 따른 취약계층 정보 소외 및 돌봄공백 발생 - 사업중단, 추가적 업무발생, 비대면일자리 전환, 지속 가능한 일자리 개발 필요 	<ul style="list-style-type: none"> - 비대면 서비스 업무 관련 정책개발 - 디지털 노인일자리 개발·확대 ▶ 디지털 기기 활용 일자리 활성화(돌봄, 안전 등 공공성 높은 일자리) ▶ 디지털 정보제공형 일자리 확대(교육형 일자리) ▶ 전문분야 직무를 수행하는 일자리

참고문헌 <<

- 강은나(2018). 노인일자리사업 참여를 통한 노인의 다차원적 변화 검증: 공익활동과 시장형 사업단을 중심으로, 노인복지연구, 73(3): 29-53.
- 강은나·백혜연·김영선·오인근·배혜원. (2017). 2017 노인일자리 정책효과 분석 연구. 한국노인인력개발원·한국보건사회연구원
- 경기노인보호전문기관(2021). 2020 경기도내 노인보호전문기관 사업운영보고서 및 상담사례집. 수원: 경기노인보호전문기관
- 고수정(2017). 노인일자리 사업의 효과성에 관한 연구: 참여노인들을 대상으로 한 심층면접, 한국지방자치연구, 19(2): 73-94.
- 과학기술정보통신부, 한국정보화진흥원. (2020). 2020 디지털정보격차 실태조사. 세종: 과학기술정보통신부·한국정보화진흥원.
- 관계부처 합동. (2020). 디지털 포용 추진계획.
- 권기철(2019). 인도의 국가 농촌 고용 보장 사업(NREGS)이 농촌 임금에 미친 영향 분석. 인도 연구, 24(1), 1-37.
- 금민(2020). 모두의 몫을 모두에게 : 지금 바로 기본소득.동아시아.
- 김교성 외. 2018. 기본소득이 온다. 사회평론아카데미.
- 김기태, 정은희, 류진아, 이소정, 박경하, 염태산, 김보미(2021). 노인 일자리 사업의 효과 분석. 세종: 한국보건사회연구원.
- 김동규, 김중진, 김한준, 최영순, 최재현. (2017). 4차산업혁명 미래 일자리 전망. 한국고용정보원.
- 김수영 · 이민홍 · 장수지(2014). 노인일자리사업 참여노인의 심리사회적 건강 변화에 관한 연구, 노인복지연구, 64, 371-393.
- 김영선.(2019). 치매돌봄기술의 현재와 향후 발전 방향. 보건복지포럼 10(276), 42-57.
- 김용석(2020). 노인의 사회관계망을 측정하는 도구의 타당화 연구: Lubben 사회관계망 척도 (LSNS-18), 보건사회연구, 40(1), 331-360

- 김용석(2020). 노인의 사회관계망을 측정하는 도구의 타당화 연구: Lubben 사회관계망 척도 (LSNS-18), 보건사회연구, 40(1): 331-360.
- 김유진·박순미(2020). 현장의 경험을 통해 살펴본 코로나 위드 시대의 노인돌봄, 한국사회복지 조사연구, 67, 89-121.
- 김유휘(2020). 코로나 19 위기와 독일 장기요양제도의 대응, 국제사회보장리뷰, 13(여름): 60-70.
- 김인철. (2020). 넥스트 노멀(Next Normal)과 새로운 산업정책의 모색. 산업연구원.
- 김정근. (2021). 코로나19 팬데믹 시대 미국의 AI/로봇을 활용한 노인 돌봄 사례와 이슈. 국제 사회보장리뷰 2021 봄호, 16, 16~26.
- 김종진. (2020). 디지털 플랫폼노동 확산과 위험성에 대한 비판적 검토. 경제와사회, 296-322.
- 김태완(2020). 코로나 19로 인한 영향 및 사회정책 대응 방안, 보건·복지 Issue & Focus, 38 5: 1-8.
- 남상호.(2012), 소득빈곤의 동태분석, 보건복지포럼,, 한국보건사회연구원, 186: 6-13.
- 남재욱. (2021). 플랫폼 노동자의 노동상황과 일자리 만족도에 관한 연구. 노동정책연구, 101-133.
- 렌덜 레이. (2017). 균형재정론은 틀렸다-화폐의 비밀과 현대화폐이론. 홍기빈 역. 책담. Wray y. R. (2015). Wray, L. R. (2015). Modern money theory: A primer on macroeconomics for sovereign monetary systems. Springer.
- 박영미·제갈돈·김병규(2016). 노인일자리사업의 효과성에 관한 연구: 참여유형과 참여기간을 중심으로, 지방정부연구, 20(1): 261-286.
- 반정호.(2011). “자영자 가구의 소득실태와 변화: 1990~2010년, 월간 노동리뷰, 한국노동연구원, 10: 19-32.
- 방하남, 이상호. (2006). ‘좋은 일자리’(Good job) 의 개념구성 및 결정요인의 분석. 한국사회학, 40(1), 93-126.
- 배성호, 신수진. (2020). 사회적 가치와 사회적 책임과 차이: 개념 및 측정방법의 관점에서. 한국경영학회 통합학술발표논문집, 553-569.

- 보건복지부(2021). 『2021년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 운영안내』, 세종: 보건복지부.
- 복지뉴스(2021). “2020년 코로나 시대에 더 빛난 인천시 노인일자리”, 2021년 2월 3일.
- 사회정책연구회.2019. 복지국가 쟁점-전환기의 이슈와 대안. 한울아카데미.
- 서정희, 오욱찬, & 이지수. (2020). 4 차 산업혁명 시기의 장애인 소득보장 및 고용보장 정책의 방향성에 대한 일고찰. 한국장애인복지학, 47(47), 89-127.
- 스턴, 앤디·크라비츠, 리(2019). 노동의 미래와 기본소득: 21세기 빈곤 없는 사회를 위하여. 박영준 옮김. 갈마바람. [원저 Stern, Andy and Kravitz, Lee (2016). Raising the Floor: How a Universal Basic Income Can Renew Our Economy and Rebuild the American Dream. PublicAffairs.]
- 신경아, 한미정 (2013). 뉴시니어로서의 베이비붐세대 은퇴 후 삶에 대한 지향과 성공적인 적응을 위한 콘텐츠 수요에 관한 연구. 25: 113-144.
- 신진영(2008). 인도 농촌 지역의 최저생계보장을 위한 국가고용보장제도. 국제노동브리프, 6(8), 97-106.
- 신혜리·윤태영·김수경·김영선(2020). “코로나 팬데믹 사태의 고령자 일상생활 변화에 관한 탐색적 연구: 기술 사용과 노인복지관 참여 제한을 중심으로”, 『노인복지연구』, 75(4): 207-232.
- 심현주. (2019). 기본소득과 노동소득 사이의 분배정의 공유재와 노동의 가치를 결합한 분배방안 모색. 윤리연구, 1(125), 105-128.
- 엡킨슨, 앤서니(2015). 불평등을 넘어: 정의를 위해 무엇을 할 것인가. 장경덕 역. 글항아리. [원저 Atkinson, Anthony B. (2015). Inequality: What Can Be Done?. Harvard University Press.]
- 양재진(2018). 기본소득은 미래 사회보장의 대안인가?. 한국사회정책학회. 한국사회정책 제25권 제1호.
- 여인국. (2017). 4차 산업혁명과 주요핵심기술. 한국기술진흥원.
- 오삼일·이종하·안희주.(2021). 구직기간별 실업자 분포를 이용한 자연실업률 추정. 이슈노트 2021-10호. 한국은행.

- 유병선·유병선(2021). 코로나19 감염병 상황에서 노인학대 대응 이대로 좋은가. 수원: 경기복지재단
- 유병선·장백산(2020). 코로나19로 인한 경기도 노인일자리사업 추진현황과 대응 전략. 수원: 경기복지재단
- 이건민 (2020). “기본소득과 참여소득”. 이렛타 119회 제2부 방송. <https://alternative.house/podcast-119-02/>
- 이상준. (2021). 참여소득, 캐퍼빌리티 그리고 적극적 노동시장 정책. 시민과세계, 107-160.
- 이소정·정홍원·최혜지·배지영·박경하·윤남희·안세아·정은지. (2011). 노인일자리사업 정책효과 평가. 한국노인인력개발원·한국보건사회연구원.
- 이승윤, 백승호, & 남재욱. (2020). 한국 플랫폼노동시장의 노동과정과 사회보장제의 부정합. 산업노동연구, 26(2), 77-135.
- 이승주(2020). 기본소득의 노동공급효과 분석 : 한부모 여성을 중심으로, 한국행정연구. vol.29, no.4, 통권 63호 pp. 199-232 (34 pages).
- 이시균, 이주현. (2008). 고용안정성에 관한 특성 분석. 고용이슈, 1(3), 112-127.
- 이시균. (2016). 중장기 인력수급 수정전망 2015~2025. 한국고용정보원.
- 이용순 편저(2016). 2030 새로운 미래가 온다 _ 제4차 산업혁명과 평생직업능력개발, 한국직업능력개발원.
- 이운정. (2013). 노인의 정보기기 접근 수준이 정신건강 영역에 미치는 영향. 디지털융복합연구, 11(10), 17-29.
- 이재경(2017). 글로벌 로봇산업의 현황과 과제. 해외경제포커스 제2017-31호. 한국은행.
- 일자리위원회·관계부처합동.2020.제3차 추경일자리사업 추진현황.
- 장상준. (2019). 플랫폼노동종사자의 근로자성에 관한 소고. 사회법연구, 37, 133-164.
- 장석준. (2016). 노년층 디지털 격차에 미치는 요인 분석 연구. 미디어와 공연예술 연구, 11(2), 149-170.
- 장승옥 (2014). 베이비부머의 자원봉사 어떻게 이끌어 낼 것인가?. 한국사회과학연구,

- 장영은. (2019). 노인의 특성이 정보격차에 미치는 영향. 한국컴퓨터정보학회논문지, 24(2), 209-215.
- 장윤중.(2017).4차산업혁명, 산업과 고용에 미칠 영향과 전망. 산업연구원.
- 장지연(2020). 디지털 시대의 고용안전망: 플랫폼 노동 확산에 대한 대응을 중심으로. 한국노동연구원.
- 정경희, 이소정, 이윤경, 김수봉, 선우덕, 오영희, 김경래, 박보미, 유혜영, 이은진 (2010). 베이비부머의 생활실태 및 복지욕구. 한국보건사회연구원
- 정진호,허재준,금재호,남성일,이승욱,최강식,박가열.(2016). 일의 미래와 노동시장전략 연구. 한국노동연구원.
- 지능정보사회추진단(2016). 제4차 산업혁명에 대응한 지능정보사회 중장기 종합대책. 미래창조과학부 등 관계부처 합동 정부발표자료.
- 체르네바, 파블리나 R.(2021). 일자리보장. 전용복 역. 과천: 진인진.
- 최강식·조운애 (2013). 『숙련편향적 기술진보와 고용』, 산업연구원.
- 최해욱, 최병삼, 김석관.(2017). 일본의 제4차 산업혁명 대응정책과 시사점, 동향과 이슈 제30호, 과학기술정책연구원.
- 판 파레이스, 필리프 · 판테르보우트, 야니크 (2018). 21세기 기본소득. 홍기빈 옮김. 파주: 오월의 봄. [원서 Van Parijs, P. and Vanderborght, Y. (2017). Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy. Harvard University Press.]
- 하원규·최남희(2015). 제4차 산업혁명. 베이비부머의 생활실태 및 복지욕구. 한국보건사회연구원
- 한국노인인력개발원(2021). 『노인일자리사업 참여자 위한 코로나19 대응 워크북개발배포』, <https://kordi.or.kr/content.do?bid=255&mode=view&page=&cid=409294&cmslid=168>
- 허재준. (2017). 4차산업혁명이 일자리에 미치는 변화와 대응. 월간노동리뷰.
- 허준수·이금룡·원영희(2005). 고령사회를 대비한 노인일자리사업과 노인자원봉사활동의 연계 전략 방안에 관한 연구. 한국사회복지학회 학술대회.

홍경준(2020). 기본에서, 기본소득제를 생각한다. 기본소득제를 비판하는 3가지 이유. [기본소득, 복지 정책인가? 포퓰리즘인가?]. 선진복지사회연구회·김상훈 국회의원 공동주최 토론회.

홍태희(2020). 코로나 19 팬데믹 경제위기의 특성과 원인 그리고 전망. *경상논총* vol.38,no.3, 통권 92호 pp. 79-99 (21 pages)

황기돈. (2017). 디지털화와 노동정책. *경상논총*, 35(3), 37-56.

황남희, 김혜수, 김경래, 주보혜, 홍석호, 김주현. (2020). 노년기 정보 활용 현황 및 디지털 소외 해소 방안 모색. 한국보건사회연구원.

Alexander, S., Baumann, A., and Washington, H. (2020). 'Neighbourhoods that Work' and the Walden Wage: How access to land plus a participation income could change the world. In Washington, Haydn (ed) *Ecological Economics: Solutions for the Future*. Academic rigour.

Altman, J. and E. Klein (2018). Lessons from a basic income programme for Indigenous Australians. *Oxford Development Studies*, 46(1), 132-146.

Armitage, R., & Nellums, L. B. (2020). COVID-19 and the consequences of isolating the elderly. *The Lancet Public Health*, 5(5), e256.

Armitage, R., & Nellums, L. B. (2020). COVID-19 and the consequences of isolating the elderly. *The Lancet Public Health*, 5(5), e256.

Arntz, M., Gregory, T., & Zierahn, U. (2016). The risk of automation for jobs in OECD countries: A comparative analysis.

Atkinson, A. B. (1996). The case for a participation income. *Political Quarterly*, vol. 67.

Atkinson, A. B. (1996). The Case for a Participation Income. *The Political Quarterly*, 67(1): 67-70.

Azam, M.(2012). The impact of Indian Job Guarantee Scheme on labor market outc

- omes: Evidence from a natural experiment. IZA Discussion Paper, 6548, Bonn, Germany: Institute for the Study of Labor.
- Berg, E., Bhattacharyya, S., R., Rajasekhar, D., and Manjula, R.(2015). Can public works increase equilibrium wages? Evidence from India's National Rural Employment Guarantee. Working Paper 2015, Bristol, UK: University of Bristol.
- Boserup, B., McKenney, M., & Elkbuli, A.(2020). Alarming trends in US domestic violence during the COVID-19 pandemic. *American Journal of Emergency Medicine*. 38(12): 2753-2755.
- Boserup, B., McKenney, M., & Elkbuli, A.(2020). Alarming trends in US domestic violence during the COVID-19 pandemic. *American Journal of Emergency Medicine*. 38(12): 2753-2755.
- Bossen, A. L., Kim, H., Williams, K. N., Steinhoff, A. E., & Strieker, M. (2015). Emerging roles for telemedicine and smart technologies in dementia care. *Smart homecare technology and telehealth*, 3, 49.
- Bossen, A. L., Kim, H., Williams, K. N., Steinhoff, A. E., & Strieker, M. (2015). Emerging roles for telemedicine and smart technologies in dementia care. *Smart homecare technology and telehealth*, 3, 49.
- Bui, T. T. M., Button, P., & Picciotti, E. G. (2020). Early Evidence on the Impact of COVID-19 and the Recession on Older Workers (No. w27448). National Bureau of Economic Research.
- Bui, T. T. M., Button, P., & Picciotti, E. G. (2020). Early Evidence on the Impact of COVID-19 and the Recession on Older Workers (No. w27448). National Bureau of Economic Research.
- Burgess, John and William F. Mitchell. (1998). "Unemployment Human Rights and Full Employment Policy in Australia." In *Globalization, Human Rights and Civil Society*, eds. Melinda Jones and Peter Kriesler. Sydney, Australia: Prospect Press.
- Chan, S. Chui, F., Lam, C., Leung, P., & Conwell, Y.(2006). Elderly suicide and the 2

- 003 SARS epidemic in Hong Kong, *International Journal of Geriatric Psychiatry*, 21(2), 113-118.
- Chan, S. Chui, F., Lam, C., Leung, P., & Conwell, Y.(2006). Elderly suicide and the 2003 SARS epidemic in Hong Kong, *International Journal of Geriatric Psychiatry*, 21(2), 113-118.
- Chandrasekhar, C. P., and Ghosh, J.(2011). Public Works and Wages in Rural India. Available at: <https://mronline.org/2011/01/13/public-works-and-wages-in-rural-india/>.
- Cohn-Schwartz, E., & Ayalon, L. (2020). Societal views of older adults as vulnerable and a burden to society during the COVID-19 outbreak: Results from an Israeli nationally representative sample. *The Journals of Gerontology: Series B*.
- Cohn-Schwartz, E., & Ayalon, L. (2020). Societal views of older adults as vulnerable and a burden to society during the COVID-19 outbreak: Results from an Israeli nationally representative sample. *The Journals of Gerontology: Series B*.
- Conwell, Y., Kimberly, V.O., & Eric, D. C.(2011). Suicide in Older Adults, *Psychiatry Clin North Am.* 34(2): 451-468.
- Conwell, Y., Kimberly, V.O., & Eric, D. C.(2011). Suicide in Older Adults, *Psychiatry Clin North Am.* 34(2): 451-468.
- Cowling, S., Mitchell, W.F. and Watts, M.J. (2003), *The Community Development Job Guarantee Proposal*, Centre of Full Employment and Equity, University of Newcastle.
- Cuffaro, L., Lorenzo, F., Bonavita, S., Tedeschi, S., Leocani, L., & Lavorgna, L.(2020). Dementia care and COVID-19 pandemic: a necessary digital revolution. *Neurological Sciences*, 41, 1977-1979
- Cuffaro, L., Lorenzo, F., Bonavita, S., Tedeschi, S., Leocani, L., & Lavorgna, L.(2020). Dementia care and COVID-19 pandemic: a necessary digital revolution. *Neurological Sciences*, 41, 1977-1979

- Damani, NN.(2003). Manual of Infection Control Procedures(2nd ed). London/San Francisco: GMM; 191-206.
- Damani, NN.(2003). Manual of Infection Control Procedures(2nd ed). London/San Francisco: GMM; 191-206.
- Damiot, A., Pinto, A. J., Turner, J. E., & Gualano, B. (2020). Immunological implications of physical inactivity among older adults during the covid-19 pandemic. *Gerontology*, 66(5), 431-438.
- Damiot, A., Pinto, A. J., Turner, J. E., & Gualano, B. (2020). Immunological implications of physical inactivity among older adults during the covid-19 pandemic. *Gerontology*, 66(5), 431-438.
- De Wispelaere, J. and Stirton, L. (2007). The Public Administration Case against Participation Income. *Social Service Review*, 81(3): 523-549.
- De Wispelaere, J. and Stirton, L. (2018). The Case Against Participation Income: Political, Not Merely Administrative. *The Political Quarterly*, 89(2), 262-267.
- Ehni, H.J. & Wahl, H. (2020) Six propositions against ageism in the COVID-19 pandemic. *Journal of Aging & Social Policy* 32(5): 515-525.
- Ehni, H.J. & Wahl, H. (2020) Six propositions against ageism in the COVID-19 pandemic. *Journal of Aging & Social Policy* 32(5): 515-525.
- Ellwood, D., Welty, E. (2000). Public Service Employment and Mandatory Work: A Policy Whose Time Has Come and Gone and Come Again?. *Finding jobs: Work and welfare reform*, 299-372.
- Epstein, G., & Yeldan, E. (2008). Inflation targeting, employment creation and economic development: assessing the impacts and policy alternatives. *International Review of Applied Economics*, 22(2), 131-144.
- Felemban, O., John, W. S., & Shaban, R. Z. (2015). Infection prevention and control in home nursing: case study of four organisations in Australia. *British journal of community nursing*, 20(9), 451-457.

- Felemban, O., John, W. S., & Shaban, R. Z. (2015). Infection prevention and control in home nursing: case study of four organisations in Australia. *British journal of community nursing*, 20(9), 451-457.
- Finkel, S., Czaja, S. J., Martinovich, Z., Harris, C., Pezzuto, D., & Schulz, R. (2007). E-care: a telecommunications technology intervention for family caregivers of dementia patients. *The American journal of geriatric psychiatry*, 15(5), 443-448.
- Finkel, S., Czaja, S. J., Martinovich, Z., Harris, C., Pezzuto, D., & Schulz, R. (2007). E-care: a telecommunications technology intervention for family caregivers of dementia patients. *The American journal of geriatric psychiatry*, 15(5), 443-448.
- Fitzpatrick, T. (1999). Ecologism and basic income. In *Freedom and Security* (pp. 176-201). Palgrave Macmillan, London.
- Fleming, J. (2017). *Government reformed: Values and new political institutions*. Routledge.
- Forstater and Pavlina Tcherneva. (2004). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Frey, C. B., & Osborne, M. (2013). *The future of employment : How Susceptible are Jobs to Computerization*. University of Oxford.
- Galea, S., Merchant, R.M., Lurie, N.(2020). The mental health consequences of COVID-19 and physical distancing: The need for prevention and early intervention. *JAMA Int. Med.* 2020, 180, 817-818.
- Galea, S., Merchant, R.M., Lurie, N.(2020). The mental health consequences of COVID-19 and physical distancing: The need for prevention and early intervention. *JAMA Int. Med.* 2020, 180, 817-818.
- GatesNotes. (2020). What will the world look like after COVID-19? Retrieved from <https://www.gatesnotes.com/Podcast/What-will-the-world-look-like-after-COVID-19>.

- Gerst-Emerson K, Jayawardhana J.(2015). Loneliness as a Public Health Issue: The Impact of Loneliness on Health Care Utilization Among Older Adults. *Am J Public Health*. 105(5):1013-1019.
- Gerst-Emerson K, Jayawardhana J.(2015). Loneliness as a Public Health Issue: The Impact of Loneliness on Health Care Utilization Among Older Adults. *Am J Public Health*. 105(5):1013-1019.
- Gierveld, J. D. J., & Tilburg, T. V.(2006). “A 6-item scale for overall, emotional, and social loneliness: Confirmatory tests on survey data”, *Research on Aging*, 28 (5): 582-598.
- Gierveld, J. D. J., & Tilburg, T. V.(2006). “A 6-item scale for overall, emotional, and social loneliness: Confirmatory tests on survey data”, *Research on Aging*, 28 (5): 582-598.
- Gilroy, B. M., Heimann, A., Schopf, M. (2013). Basic income and labour supply: The German case. *Basic Income Studies*, 8(1), 43-70.
- Girdhar, R., Srivastava, V., & Sethi, S. (2020). Managing mental health issues among elderly during COVID-19 pandemic. *Journal of Geriatric Care and Research*, 7(1), 29-32
- Girdhar, R., Srivastava, V., & Sethi, S. (2020). Managing mental health issues among elderly during COVID-19 pandemic. *Journal of Geriatric Care and Research*, 7(1), 29-32
- Goos, M., Manning, A., & Salomons, A. (2014). Explaining job polarization: Routine-biased technological change and offshoring. *American economic review*, 104(8), 2509-26.
- Graham, J. (2020, March 18). Amid pandemic, programs struggle to reach vulnerable seniors living at home. *Kaiser Health News*. Retrieved from: <https://khn.org/news/as-coronavirussurges-programs-struggle-to-reach-vulnerable-seniors-living-at-home/>
- Graham, J. (2020, March 18). Amid pandemic, programs struggle to reach vulnerable

e seniors living at home. Kaiser Health News. Retrieved from: <https://khn.org/news/as-coronavirussurges-programs-struggle-to-reach-vulnerable-seniors-living-at-home/>

Gregory, T., Salomons, A., & Zierahn, U. (2015). Technological change and regional labor market disparities in Europe. Centre for European Economic Research, Mannheim.

Groot, L. and van der Veen, R. (2000). "How Attractive is a Basic Income for European Welfare State?". In van der Veen, R. and Groot, L. (eds.). *Basic Income on the Agenda: Policy Objectives and Political Chances*. Amsterdam University Press.

Haas, M. Faber, M., & Hamersma, M.(2020). How COVID-19 and the Dutch 'intelligent lockdown' change activities, work and travel behaviour: Evidence from longitudinal data in the Netherlands, *Transportation Research Interdisciplinary Perspectives*, 6, 100150.

Haas, M. Faber, M., & Hamersma, M.(2020). How COVID-19 and the Dutch 'intelligent lockdown' change activities, work and travel behaviour: Evidence from longitudinal data in the Netherlands, *Transportation Research Interdisciplinary Perspectives*, 6, 100150.

Haim MS, D. (2021). *A Job Guarantee Proposal for Austria: Public Policy for Full Employment and the Reduction of Poverty and Inequality*.

Haim, D.(2021). *A Job Guarantee Proposal for Austria: Public Policy for Full Employment and the Reduction of Poverty and Inequality*. Thesis Submitted to Levy Economics Institute of Bard College.

Han, S. D., & Mosqueda, L. (2020). Elder abuse in the COVID-19 Era. *Journal of the American Geriatrics Society*. <https://doi.org/10.1111/jgs.16496>

Han, S. D., & Mosqueda, L. (2020). Elder abuse in the COVID-19 Era. *Journal of the American Geriatrics Society*. <https://doi.org/10.1111/jgs.16496>

Harvey, P. (2003), 'The Right to Work and Basic Income Guarantees: A Comparative Assessment,' USBIG Discussion Paper No. 57.

- Harvey, P. (2005). Right to work and basic income guarantees: competing or complementary goals. *Rutgers JL & Urb. Policy*.2(1) 8-63.
- Harvey, Philip. 1989. *Securing the Right to Employment: Social Welfare Policy and the Unemployed in the United States*. Princeton, NJ: Princeton U. Press.
- Henwood, M. (2020). Why the idea of 'care robots' could be bad news for the elderly. *World Economic Forum*. Retrieved from <https://www.weforum.org/agenda/2019/11/care-robots-ai-4ir-elderly-social/>
- Hiilamo, H., and Komp, K. (2018). The Case for a Participation Income: Acknowledging and Valuing the Diversity of Social Participation. *The Political Quarterly*, 89(2), 256-261.
- Imbert, C. and Papp, J.(2015). Labor market effects of social programs: Evidence from India's Employment Guarantee. *American Economic Journal: Applied Economics*, 7(2), 233-263.
- Kasy, M.(2021). *Piloting new social safety nets: Evaluation of a job guarantee program and of a basic income program*.
- Kasy, M., and Lehner, L.(2020). *Employing the unemployed of Marienthal: Evaluation of a guaranteed job program(PRE-ANALYSIS PLAN)*.
- Kildal, N. (1998). *The Social Basis of Self-Respect: A Normative Discussion of Politics Against Unemployment*. Thesis Eleven, 54(1), 63-77.
- Kivi, M., Hansson, I. and Bjälkebring, P. (2020) 'Up and about: older adults' wellbeing during the COVID-19 Pandemic in a Swedish longitudinal study', *The Journals of Gerontology: Series B*. doi:10.1093/geronb/gbaa084.
- Kivi, M., Hansson, I. and Bjälkebring, P. (2020) 'Up and about: older adults' wellbeing during the COVID-19 Pandemic in a Swedish longitudinal study', *The Journals of Gerontology: Series B*. doi:10.1093/geronb/gbaa084.
- Klein, P. A. (2017). *What's Natural About Unemployment?*. In *Analyzing Modern Business Cycles* (pp. 293-301). Routledge.

- Kostzer, D.(2008). Argentina: A Case Study on the Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, or the Employment Road to Economic Recovery. The Levy Economic s Institute Working Paper, 534.
- Lau A.L., Chi I., Cummins R.A., Lee T.M., Chou K.L., Chung L.W. The SARS (Severe Acute Respiratory Syndrome) pandemic in Hong Kong: Effects on the subjective wellbeing of elderly and younger people. *Aging & Mental Health*. 2008;12 (6):746-760. doi: 10.1080/13607860802380607.
- Lau A.L., Chi I., Cummins R.A., Lee T.M., Chou K.L., Chung L.W. The SARS (Severe Acute Respiratory Syndrome) pandemic in Hong Kong: Effects on the subjective wellbeing of elderly and younger people. *Aging & Mental Health*. 2008;12 (6):746-760. doi: 10.1080/13607860802380607.
- Lauretani F, Ravazzoni G, Roberti MF(2020). Assessment and treatment of older individuals with COVID 19 multi-system disease: clinical and ethical implications. *Acta Biomed*; 91: 150-68.
- Lauretani F, Ravazzoni G, Roberti MF(2020). Assessment and treatment of older individuals with COVID 19 multi-system disease: clinical and ethical implications. *Acta Biomed*; 91: 150-68.
- Lopez, J., Perez-Rojo, G., Noriega, C., Carretero, I., Velasco, C., Martinez-Huertas, J. A., ... & Galarraga, L. (2020). PSYCHOLOGICAL WELL-BEING AMONG OLDER ADULTS DURING THE COVID-19 OUTBREAK: A COMPARATIVE STUDY OF THE YOUNG-OLD AND THE OLD-OLD ADULTS. *International Psychogeriatrics*, 1-17.
- Lopez, J., Perez-Rojo, G., Noriega, C., Carretero, I., Velasco, C., Martinez-Huertas, J. A., ... & Galarraga, L. (2020). PSYCHOLOGICAL WELL-BEING AMONG OLDER ADULTS DURING THE COVID-19 OUTBREAK: A COMPARATIVE STUDY OF THE YOUNG-OLD AND THE OLD-OLD ADULTS. *International Psychogeriatrics*, 1-17.
- Lubben, J., et al.(2006). "Performance of an abbreviated version of the Lubben Social Network Scale among three European community-dwelling older adult pop

- ulations”, *The Gerontologist*, 46(4): 503-513.
- Lubben, J., et al.(2006). “Performance of an abbreviated version of the Lubben Social Network Scale among three European community-dwelling older adult populations”, *The Gerontologist*, 46(4): 503-513.
- Luchetti, M, Lee, J H, Aschwanden, D, Sesker, A, Strickhouser, J E, Terracciano, A, & Sutin, A R. (2020). The trajectory of loneliness in response to COVID-19. *American Psychologist*. Advance online publication. doi:10.1037/amp0000690
- Luchetti, M, Lee, J H, Aschwanden, D, Sesker, A, Strickhouser, J E, Terracciano, A, & Sutin, A R. (2020). The trajectory of loneliness in response to COVID-19. *American Psychologist*. Advance online publication. doi:10.1037/amp0000690
- Lund, S., Madgavkar, A., Manyika, J., Smit, S., Ellingrud, K., Meaney, M., & Robinson, O. (2021). The future of work after COVID-19. McKinsey Global Institute, 18.
- Makaroun, L. K., Bachrach, R. L., & Rosland, A. M. (2020). Elder abuse in the time of COVID-19—Increased risks for older adults and their caregivers. *American Journal of Geriatric Psychiatry*, 28(8), 876-880. <https://doi.org/10.1016/j.jagp.2020.05.017>
- Makaroun, L. K., Bachrach, R. L., & Rosland, A. M. (2020). Elder abuse in the time of COVID-19—Increased risks for older adults and their caregivers. *American Journal of Geriatric Psychiatry*, 28(8), 876-880. <https://doi.org/10.1016/j.jagp.2020.05.017>
- Marcolin, L., Miroudot, S., & Squicciarini, M. (2016). Routine jobs, employment and technological innovation in global value chains.
- Martínez-Sellés D., Martínez-Sellés H., Martínez-Sellés M. Ethical issues in decision-making regarding the elderly affected by coronavirus disease 2019: an expert opinion. *European Cardiology*. 2020;15:e48. doi: 10.15420/ecr.2020.14.
- Martínez-Sellés D., Martínez-Sellés H., Martínez-Sellés M. Ethical issues in decision-making regarding the elderly affected by coronavirus disease 2019: an expert opinion. *European Cardiology*. 2020;15:e48. doi: 10.15420/ecr.2020.14.

- McCulloch, A., Muijen, M. & Harper, H, (2000) New Developments in Mental Health Policy in the United Kingdom. *International Journal of Law and Psychiatry*, 23, 261-276.
- McCulloch, A., Muijen, M. & Harper, H, (2000) New Developments in Mental Health Policy in the United Kingdom. *International Journal of Law and Psychiatry*, 23, 261-276.
- Meisner, B. A. (2020). Are you OK, Boomer? Intensification of ageism and intergenerational tensions on social media amid COVID-19. *Leisure Sciences*, 1-6.
- Meisner, B. A. (2020). Are you OK, Boomer? Intensification of ageism and intergenerational tensions on social media amid COVID-19. *Leisure Sciences*, 1-6.
- Mercer & Wyman(2018) THE TWIN THREATS OF AGING AND AUTOMATION.
- Middleton J, Lopes H, Michelson K, Reid J (2020) Planning for a second wave pandemic of COVID-19 and planning for winter: a statement from the Association of Schools of Public Health in the European Region [published online ahead of print, 2020 Aug 28]. *Int J Public Health* 1-3. <https://doi.org/10.1007/s00038-020-01455-7>
- Middleton J, Lopes H, Michelson K, Reid J (2020) Planning for a second wave pandemic of COVID-19 and planning for winter: a statement from the Association of Schools of Public Health in the European Region [published online ahead of print, 2020 Aug 28]. *Int J Public Health* 1-3. <https://doi.org/10.1007/s00038-020-01455-7>
- Mills, A., & Finnis, J. (2020). Aged care (COVID-19 Insights). Brotherhood of St Larrance. <http://www.bsl.org.au>.
- Mills, A., & Finnis, J. (2020). Aged care (COVID-19 Insights). Brotherhood of St Larrance. <http://www.bsl.org.au>.
- Minsky, H. P. (1986). The evolution of financial institutions and the performance of the economy. *Journal of Economic Issues*, 20(2), 345-353.

- Mitchell, W. F., Wray, L. R. (2005). Full employment through a Job Guarantee: a response to the critics. Available at SSRN 1010149.
- Mitchell, W.F. and Watts, M.J. (2003) 'In defence of the Job Guarantee', in E. Carlson (ed.) *The Full Employment Imperative, Proceedings of the 5th Path to Full Employment Conference/10th National Conference on Unemployment*, University of Newcastle, 10-12 December, 183-196.
- Morrow-Howell, N., Galucia, N., & Swinford, E. (2020). Recovering from the COVID-19 pandemic: A focus on older adults. *Journal of aging & social policy*, 1-9.
- Morrow-Howell, N., Galucia, N., & Swinford, E. (2020). Recovering from the COVID-19 pandemic: A focus on older adults. *Journal of aging & social policy*, 1-9.
- Mosler, W.B. (1997-98) 'Full Employment and Price Stability', *Journal of Post Keynesian Economics*, 20(2), 167-182.
- Muffels, R., and Gielens, E. (2019). Job search, employment capabilities and well-being of people on welfare in the Dutch 'participation income' experiments. In Delsen, Lei (ed). *Empirical Research on an Unconditional Basic Income in Europe* (pp. 109-138). Springer, Cham.
- Nadri, M., & Zubair, U. (2020). The Covid-19 Pandemic and its Effect on the Elderly: A Review. *Open Science Journal*, 5(3).
- Nadri, M., & Zubair, U. (2020). The Covid-19 Pandemic and its Effect on the Elderly: A Review. *Open Science Journal*, 5(3).
- Nelson B, Pettitt A, Flannery J, Allen N. Rapid assessment of psychological and epidemiological correlates of COVID-19 concern, financial strain, and health-related behavior change in a large online sample. *Int J Methods in Psychiatr Res* 2020 Apr 13;21(3):169-184.
- Nelson B, Pettitt A, Flannery J, Allen N. Rapid assessment of psychological and epidemiological correlates of COVID-19 concern, financial strain, and health-related behavior change in a large online sample. *Int J Methods in Psychiatr Res* 2020 Apr 13;21(3):169-184.

- Nitschke, J. P., et al.(2020). “Resilience during uncertainty? Greater social connecte dness during COVID-19 lockdown is associated with reduced distress and fati gue”, *British Journal of Health Psychology*, 26(2): 553-569.
- Nitschke, J. P., et al.(2020). “Resilience during uncertainty? Greater social connecte dness during COVID-19 lockdown is associated with reduced distress and fati gue”, *British Journal of Health Psychology*, 26(2): 553-569.
- Noguera, J. A., Raventós, D. (2002). Basic Income, Social Polarization and the right to work. In 9th International Congress of the Basic Income European Networ k, Geneva, Switzerland.
- OECD(2020). *Employment Outlook 2020-COVID-19: From a health to a jobs crisis*.
- Pérez-Muñoz, C. (2016). A defence of participation income. *Journal of Public Polic y*, 36(2), 169-193.
- Pérez-Muñoz, C. (2018). Participation Income and the Provision of Socially Valuabl e Activities. *The Political Quarterly*, 89(2), 268-272.
- Pinto, J. (2020). Green Republicanism and the Shift to Post-productivism: A Defenc e of an Unconditional Basic Income. *Res Publica*, 26(2), 257-274.
- Pinto, J. (2020a). “Environmentalism, Ecologism, and Basic Income”. *Basic Income Studies*, 15(1), 1-12.
- Pinto, J. (2020b). Green Republicanism and the Shift to Post-productivism: A Defen ce of an Unconditional Basic Income. *Res Publica*, 26(2), 257-274.
- Piquero AR, Farrington DP, Blumstein A. The criminal career paradigm: Background and recent developments. In: Tonry M, editor. *Crime and justice: A review of research*. Chicago: University of Chicago Press; 2003. pp. 359-506
- Piquero AR, Farrington DP, Blumstein A. The criminal career paradigm: Background and recent developments. In: Tonry M, editor. *Crime and justice: A review of research*. Chicago: University of Chicago Press; 2003. pp. 359-506
- Quiggin, J., Klein, E., Dunlop, T., Henderson, T., and Goodall, J. (2020). *Liveable in*

- come guarantee. TTPI(Tax and Transfer Policy Institute at Australian National University).
- Radwan E, Radwan A, Radwan W. Challenges facing older adults during the COVID-19 outbreak. *Eur J Env Pub Health*. 2021;5:em0059.
- Radwan E, Radwan A, Radwan W. Challenges facing older adults during the COVID-19 outbreak. *Eur J Env Pub Health*. 2021;5:em0059.
- Rana W., Mukhtar S., Mukhtar S. Mental health of medical workers in Pakistan during the pandemic COVID-19 outbreak. *Asian J. Psychiatry*. 2020;51
- Rana W., Mukhtar S., Mukhtar S. Mental health of medical workers in Pakistan during the pandemic COVID-19 outbreak. *Asian J. Psychiatry*. 2020;51
- Ravi, S., and Engler, M.(2015). Workfare as an Effective Way to Fight Poverty: The Case of India's NREGS. *World Development*, 67, 57-71.
- Rout, N.(2020). Risks to the elderly during the coronavirus (COVID19) pandemic 2019-2020. *Journal of Geriatric Care and Research* 2020, 7(1): 27-28.
- Rout, N.(2020). Risks to the elderly during the coronavirus (COVID19) pandemic 2019-2020. *Journal of Geriatric Care and Research* 2020, 7(1): 27-28.
- Rowse, Tim. (2012). *Rethinking Social Justice: From 'Peoples' to 'Populations*. Canberra: Aboriginal Studies Press.
- Ryan Severino(2020). The case for a "K-shaped" recovery? JLI.
- Saltzman, L. Y., Hansel, T. C., & Bordnick, P. S. (2020). Loneliness, isolation, and social support factors in postCOVID-19 mental health. *Psychological Trauma: Theory, Research, Practice and Policy*, 12(S1), S55-S57. <https://doi.org/10.1037/tra0000703>
- Saltzman, L. Y., Hansel, T. C., & Bordnick, P. S. (2020). Loneliness, isolation, and social support factors in postCOVID-19 mental health. *Psychological Trauma: Theory, Research, Practice and Policy*, 12(S1), S55-S57. <https://doi.org/10.1037/tra0000703>

- Sanders, Will. (2012). Coombs' bastard child: The troubled life of CDEP. *Australian Journal of Public Administration*, 71(4): 371-391.
- Sawyer, M. (2003), 'Employer of last resort: could it deliver full employment and price stability?,' *Journal of Economic Issues*, 37(4), 881-908.
- Sen, A. (1999). *Commodities and capabilities*. OUP Catalogue.
- Sheffler, J. L., Sachs-Ericsson, N. J., & Joiner, T. E. (2021). The interpersonal and psychological impacts of CoViD-19 on risk for late-life suicide. *The Gerontologist*. 61(1), 23-29,
- Sheffler, J. L., Sachs-Ericsson, N. J., & Joiner, T. E. (2021). The interpersonal and psychological impacts of CoViD-19 on risk for late-life suicide. *The Gerontologist*. 61(1), 23-29,
- Sher, L. (2020). The impact of the COVID-19 pandemic on suicide rates. *QJM: An International Journal of Medicine*, 113(10), 707-712.
- Sher, L. (2020). The impact of the COVID-19 pandemic on suicide rates. *QJM: An International Journal of Medicine*, 113(10), 707-712.
- Shrira, A., Hoffman, Y., Bodner, E., & Palgi, Y. (2020). COVID-19 Related Loneliness and Psychiatric Symptoms among Older Adults: The Buffering Role of Subjective Age. *The American Journal of Geriatric Psychiatry*. 28(11), 1200-1204.
- Shrira, A., Hoffman, Y., Bodner, E., & Palgi, Y. (2020). COVID-19 Related Loneliness and Psychiatric Symptoms among Older Adults: The Buffering Role of Subjective Age. *The American Journal of Geriatric Psychiatry*. 28(11), 1200-1204.
- Standing, G. (2012). The precariat: from denizens to citizens?. *Polity*, 44(4), 588-608.
- Standing, G.(2013). Why a Basic Income Is Necessary for a Right to Work. *Basic Income Studies*, Vol.7,No.2: 19-40.
- Stirton, L. (2018). Symposium Introduction: Anthony Atkinson's 'The Case for a Participation Income'. *The Political Quarterly*, 89(2), 254-255.

- Sturgess, H. (2017). Would a job guarantee guarantee jobs? An analysis of the employer of last resort proposal.
- Su, Z., Meyer, K., Li, Y., McDonnell, D., Joseph, N. M., Li, X., ... & da Veiga, C. P. (2020). Technology-Based Interventions for Nursing Home Residents: Implications for Nursing Home Practice Amid and Beyond the Influence of COVID-19: A Systematic Review Protocol.
- Su, Z., Meyer, K., Li, Y., McDonnell, D., Joseph, N. M., Li, X., ... & da Veiga, C. P. (2020). Technology-Based Interventions for Nursing Home Residents: Implications for Nursing Home Practice Amid and Beyond the Influence of COVID-19: A Systematic Review Protocol.
- Suresh Babu, V., Dheeraja, C., Rajani Kanth, G., and Rangacharyulu, S. V.(2014). FAQs on MGNREGA operational guidelines(2013). Department of Rural Development(Government of India).
- Suzuki, Y., Maeda, N., Hirado, D., Shirakawa, T., & Urabe, Y. (2020). Physical Activity Changes and Its Risk Factors among Community-Dwelling Japanese Older Adults during the COVID-19 Epidemic: Associations with Subjective Well-Being and Health-Related Quality of Life. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17(18), 6591.
- Suzuki, Y., Maeda, N., Hirado, D., Shirakawa, T., & Urabe, Y. (2020). Physical Activity Changes and Its Risk Factors among Community-Dwelling Japanese Older Adults during the COVID-19 Epidemic: Associations with Subjective Well-Being and Health-Related Quality of Life. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17(18), 6591.
- Tatliyer, M. (2017). Inflation targeting and the need for a new central banking framework. *Journal of Post Keynesian Economics*, 40(4), 512-539.
- Tcherneva(2020). The Case for a Job Guarantee. Polity|.
- Tcherneva, P. R. (2007). What are the relative macroeconomic merits and environmental impacts of direct job creation and basic income guarantees?.

- Tcherneva, P. R. (2012). The job guarantee: Delivering the benefits that basic income only promises—A response to guy standing. *Basic Income Studies*, 7(2), 66-87.
- Tcherneva, P. R.(2012). Beyond Full Employment: The employer of Last Resort as a n Institution for Change. *The Levy Economics Institute Working Paper*, 732.
- Tcherneva, P. R.(2018). The Job Guarantee: Design, Jobs, and Implementation. *The Levy Economics Institute Working Paper*, 902.
- Tcherneva, P. R., and Wray, L. R.(2005). Common Goals-Different Solutions: Can B asic Income and Job Guarantees Deliver Their Own Promises. *Rutgers Journal of Law & Urban Policy*, 2(1), 125-166.
- Tcherneva, P. R., Wray, L. R. (2005). Is Jefes de Hogar an Employer of Last Resort P rogram? An Assessment of Argentina's Ability to Deliver the Promise of Full E mployment and Price Stability. *An Assessment of Argentina's Ability to Delive r the Promise of Full Employment and Price Stability* (August 1, 2005).
- Tcherneva, Pavlina R.(2020). The Case for a Job Guarantee. *Polity*.
- Tilburg, T. G., Steinmetz, S., Stolte, E., van der Roest, H., & de Vries, D. H. (2021). L oneliness and mental health during the COVID-19 pandemic: A study among Dutch older adults. *The Journals of Gerontology: Series B*. 76(7), e249-e255
- Tilburg, T. G., Steinmetz, S., Stolte, E., van der Roest, H., & de Vries, D. H. (2021). L oneliness and mental health during the COVID-19 pandemic: A study among Dutch older adults. *The Journals of Gerontology: Series B*. 76(7), e249-e255
- Vahia IV , Jeste DV , Reynolds CF (2020). Older adults and the mental health eff ects of COVID-19. *JAMA*. 2020;324(22):2253-2254. doi:10.1001/jama.2020.21753
- Vahia IV , Jeste DV , Reynolds CF (2020). Older adults and the mental health eff ects of COVID-19. *JAMA*. 2020;324(22):2253-2254. doi:10.1001/jama.2020.21753

- Van Parijs, P. (1995), *Real Freedom for All*, Oxford, UK: Oxford University Press.
- Van Parijs, P. (2013). A green case for basic income? In K. Widerquist, J. A. Noguera, J. De Wispelaere, & Y. Vanderborght (Eds.), *Basic income: An anthology of contemporary research* (pp. 269-274). Chichester: Wiley.
- Wand, A. P. F., Zhong, B. L., Chiu, H. F. K., Draper, B., & De Leo, D. (2020). Covid-19: The implications for suicide in older adults. *International Psychogeriatrics*, 1-16.
- Wand, A. P. F., Zhong, B. L., Chiu, H. F. K., Draper, B., & De Leo, D. (2020). Covid-19: The implications for suicide in older adults. *International Psychogeriatrics*, 1-16.
- Watts, M. (2002). Basic Income versus the Job Guarantee: a review of the issues. *Journal of Economic & Social Policy*, 7(1), 23-45.
- WEF, W. (2016). *The Future of Jobs. Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution. Global Challenge Insight Report*, 167.
- Weiss, R. S. (1973). *Loneliness: The experience of emotional and social isolation*. Cambridge, MA: MIT Press
- Weiss, R. S. (1973). *Loneliness: The experience of emotional and social isolation*. Cambridge, MA: MIT Press
- White, S. (1997). Liberal Equality, Exploitation, and the Case for an Unconditional Basic Income, *Political Studies* 45(2), .
- White, S. 2003. *The Civic Minimum*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Widerquist, K and Lewis, M. (1997), 'An Efficiency Argument for the Guaranteed Income.' Working Paper No.212, Jerome Levy Economics Institute.
- William S. (2004). *Full Employment and Price Stability*. Eds. Mathew.
- Wray, L. R. (2015). *Modern money theory: A primer on macroeconomics for sovereign monetary systems*. Springer.

- Wray, L. R. (2018). A Consensus Strategy for a Universal Job Guarantee Program (No. 18-3). Levy Economics Institute.
- Wray, L. Randall and Mathew Forstater. (2004). "Full Employment and Economic Justice." *The Institutional Tradition in labor Economics*. Eds. Dell Champlin and Janet Knoedler. Armonk: NY: M.E. Sharpe,
- Yip, P. S. F., Cheung, Y. T., Chau, P. H., & Law, Y. W. (2010). The impact of epidemic outbreak: The case of severe acute respiratory syndrome (SARS) and suicide among older adults in Hong Kong. *Crisis: The Journal of Crisis Intervention and Suicide Prevention*, 31(2), 86-92. <https://doi.org/10.1027/0227-5910/a000015>
- Yip, P. S. F., Cheung, Y. T., Chau, P. H., & Law, Y. W. (2010). The impact of epidemic outbreak: The case of severe acute respiratory syndrome (SARS) and suicide among older adults in Hong Kong. *Crisis: The Journal of Crisis Intervention and Suicide Prevention*, 31(2), 86-92. <https://doi.org/10.1027/0227-5910/a000015>
- Zelleke, A. (2018). Work, Leisure, and Care: A Gender Perspective on the Participation Income. *The Political Quarterly*, 89(2), 273-279.

부록 <<

〈표 부록-1〉 공공형(공익활동형, 사회서비스형)의 세부 프로그램

구분	프로그램	프로그램 내용
노노케어	노노케어	• 취약노인 가구를 방문하여 일상생활을 안정적으로 유지할 수 있도록 안부확인, 말벗활동 및 생활실태 점검 등 수행
취약 계층 지원	장애인봉사	• 지역 내 장애인 가정 및 장애인 보호시설, 학교 내 특수학급 등 대상자를 보조하고 지원
	다문화 가정 봉사	• 지역 내 다문화가정의 가족상담 및 정서지원을 통한 정착지원
	한부모가족 봉사	• 지역 내 한부모 가족 아동의 보호 및 교육 등 다양한 서비스 제공
	청소년 선도 봉사	• 지역 내 청소년 비행우발지역에서 선도 및 상담지원
	생활시설 이용자 지원 봉사	• 지역 내 재가복지시설, 장애인 및 아동생활시설 등 취약계층 이용자에 대한 지원
공공 시설 봉사	학교급식 지원봉사	• 학생을 대상으로 급식 및 식사예절 지도 등을 지원
	스쿨존 교통지원 봉사	• 지역 내 유치원 및 학교 주변 교통정리 및 교통안전 인식 확산(캠페인)
	CCTV상시관제	• 학교 내·외부에 설치된 카메라(CCTV)를 모니터링 후 문제발생 시 학교 측에 구두보고 및 조치 요청
	보육시설봉사	• 보육교사 보조, 생활지도 및 강의 등 지원
	지역아동센터봉사	• 지역아동센터 아동의 방과후 교육, 귀가 및 급식 등 다양한 지원
	도서관봉사	• 국·공립 및 초·중·고등학교 내 도서관 관리지원
	공원, 놀이터 등 공공시설 봉사	• 공원, 놀이터 및 공공시설 등 관리지원
	문화재 시설 봉사	• 지역 내 문화재 보호, 훼손방지 및 관람편의 제공 지원
	공공의료 및 복지시설 봉사	• 보건소, 복지기관 및 경로당 등 관리지원
	지역사회 환경개선 봉사	• 지역 내 주거환경 및 생태환경 등 정화 업무
	주정차 질서 계도 봉사	• 주차 혼잡지역의 질서유지 및 계도
	어린이 안심 등하교 지원 봉사	• 초등학생 등하교길 동행지원 활동
	기타	• 기타 분류 안 된 공공서비스 활동

구분	프로그램	프로그램 내용
경륜 전수 활동	건강 체조 취미생활 지도	• 체육(건강) 및 각종 취미관련 경륜전수 활동
	문화공연 활동	• 복지소외지역 또는 각종 생활시설 등 문화 소외 대상자에게 다양한 문화 제공활동
	체험 활동 지원	• 지역 내 숲 체험 및 문화체험을 위한 각종 해설지원 등
	경륜전수 활동	• 유아 및 초·중학생 대상 경륜전수 활동
아동·청 소년 서비스 지원	보육시설(어린이집 등) 지원	• 보육교사 보조, 생활지도 및 급식 지원 등
	지역아동센터 지원	• 환경정비, 귀가 및 급식 지원 등
	다함께 돌봄시설 지원	• 돌봄서비스 이용 아동 등·하교 및 급식지원 등
	청소년 시설 지원	• 환경정비 및 급식 지원, 방과 후 돌봄 및 학습보조 지원 등
가정 서비스 지원	교육시설 학습보조 지원	• 초등학교 아동돌봄(방과 후 돌봄, 학습보조, 수업 지원) 및 어린이집 보육교사 대체인력
	한부모시설 지원	• 한부모 가족의 아동보호 및 교육 지원 등
	다문화 가족시설 지원	• 새터민 등 정서지원을 통한 정착지원
장애인 서비스 지원	건강가정지원센터 지원	• 환경정비 및 급식 지원 등
	장애인 관련시설 지원	• 장애인 보호시설 등 대상자 보조 및 지원 등
노인 서비스 지원	장애인 활동 보조 지원	• 장애인 이동보조 및 활동보조 등
	노인 관련 시설 지원	• 시설이용 노인 서비스 지원 및 환경정비 지원 등
	노인맞춤돌봄서비스 지원	• 노인맞춤돌봄 서비스 업무보조 등
	시니어 안전 모니터링	• 노인일자리 안전사고 예방활동 및 안전교육 등
	장기요양통합서비스지원	• 장기요양 수급자 등 관리지원 및 복지용구 제도사업 홍보 등
상담 및 컨설팅 지원	시니어 인지활동 지원	• 치매노인 인지활동 프로그램 운영 지원
	시니어 컨설턴트	• 시니어 취업상담, 동행면접, 정보제공 및 기업 일자리 발굴 등
	시니어 소비피해 예방지원	• 시니어 소비피해 상담, 컨설팅 및 예방지원 등
	기타	• 기타 지역내 취약시설 또는 사회적 공헌유형 지원 등

위드코로나 시대에 대응한 새로운 노인일자리 정책방향 연구 :
대안 정책과의 연계성 및 신직종 분석을 중심으로

발행일	2022년 2월 인쇄 2022년 2월 발행
발행인	김미곤
발행처	한국노인인력개발원 경기도 고양시 일산동구 하늘마을로 106 연구조사센터 대표전화 1566 - 0151
인쇄처	케이엠커뮤니케이션(주) 대표전화 031-360-5700

이 책의 저작권은 한국노인인력개발원이 소유하고 있습니다. 이 책에 실린 글과 그림, 사진, 내용을 포함한 모든 사항은 저작권자와 협의 없이 무단전재 및 복제를 금합니다.