

한·일 양국의 고령자일자리정책 비교연구

남경희*
khn@cs.ac.kr

장유미**
jangyoume@hanmail.net

<目次>

- | | |
|--------------|----------------|
| 1. 들어가며 | 2.4 일본과 한국의 현황 |
| 2. 이론적 고찰 | 2.4.1 일본 |
| 2.1 비교연구 | 2.4.2 한국 |
| 2.2 고령자일자리정책 | 3. 비교분석 결과 |
| 2.3 비교변수 선정 | 4. 마치며 |

주요어: 비교연구(comparative study), 한국의 노인일자리사업(the elderly employment programs of Korea), 일본의 고령자취업정책(the elderly employment policies of Japan), 고령자일자리정책(employment policies for elderly people), 고용기회(working opportunity)

1. 들어가며

최근 많은 연구기관에서 미래 한국은 노인인구는 증가하고 출산율이 저하하면서 노동력 부족 문제가 심각할 것으로 예측하고 있다. 이에 정부는 증가하는 노인인력을 어떻게 활용할 지를 두고 많은 고민에 빠지게 되었다.

다양한 자료에서 노인인구는 2018년 14%를 넘어 ‘고령사회’가 될 것이라 전망하고 있고, 2026년에는 20%를 넘어서는 ‘초고령사회’에 도달할 것으로 예측하고 있어, 향후 20년 이내에 고령자층이 가장 비중 있는 인구학적 위치를 차지할 것은 틀림없는 사실이 되었다. 이에 정부는 노인에 대한 사회적 책임을 더욱 고민하게 되었다(한국노인인력개발원, 2008). 또한 인구 고령화는 필수적으로 사회의 구조적 변화를 가져온다. 더구나 노인인구의 생산성은 전체사회에 영향을 주며, 노인 인적자본을 사회전체의 잠재적 생산능력으로 볼 수도 있기

* 창신대학교 관광일본어과 부교수

** 창신대학교 사회복지학과 전임교수

때문이다.

여러 선진국 중 노인 경제력과 관련해 특히 일본은 많은 연구를 해왔다. 일본의 1947~1949년에 태어난 ‘단카이 세대(683만명)’는 2007년부터 60세 정년을 맞이하면서 본격적으로 퇴직한 연령층이다. 일본은 이 세대의 퇴직이 일본 내수 소비를 진작할 것으로 여기고, 기업과 정부가 활발한 판촉 활동을 전개하고 있다. 이처럼 노동기대수명이 늘어나면서 현재 노인일자리가 적절한지 살펴보는 것은 매우 의미 있는 일이며, 노인세대에 진입할 것으로 예상되는 노인을 포함해 적절한 일자리를 개발하는 것은 필수적인 것으로 보여 진다.

현재 한국의 시장 영역에서 노인이 일할 수 있는 여건은 제한되어 있어 이에 정부는 노인에게 일할 수 있는 기회를 제공하기 위해 다양한 정책을 펼치고 있다. 지난 몇 년에 걸쳐 ‘노인일자리사업’은 고령자일자리의 양적 목표치를 달성하면서 어느 정도 정착되었다고 볼 수 있는데 현재 13만 명이 넘는 노인과 1000개가 넘는 유관기관이 사업에 참여하고 있다.

그렇지만 현재 고령자일자리정책을 그대로 유지·관리하는 것으로 미래 고령자일자리정책이 잘 이루어질 것이라고 낙관하기는 어렵다. 노인에게 제공되는 일자리는 한정되어 있고, 정부 주도로 임금을 배분한다는 비판이 많으며, 문제가 발생했을 때도 정부의 임시방편으로 처리하는 측면도 없지 않다. 따라서 고령자일자리정책이 더 발전하려면 단기적 처방이 아닌 지속가능한 방향을 제시할 시점이 되었다고 판단된다. 이러한 방향은 선진국의 고령자일자리정책을 고찰하여 한국의 고령자일자리정책의 문제점을 지적하고 추진 방향을 찾는 것이 효율적인 방법 중의 하나일 것이다. 이것이 논리적이고 체계적으로 제시되려면 ‘비교연구’가 이루어져야 한다. 다른 국가나 사회의 유사한 정책 문제에 대한 경험은 정책 목표, 목적, 대안에 좋은 원천이 되고, 공통점과 차이점을 확인하여 목표, 목적, 대안으로 전환될 수 있다(류지성, 2008). 비교연구를 하는 것은 현재 상황을 설명하면서 문제발생시 사용할 수 있는 적합한 연구방법이다(류지성, 1997). 한편 비교연구는 국가 정책에 대한 해결방안을 새롭게 모색할 수 있는 실용적 측면이 있으며, 다른 국가가 정책 문제에 어떻게 대처하고 있으며, 어떤 효과를 얻는지에 관한 지식과 정보는 국가의 운영과 문제 해결에 도움 되는 경우가 많다. 대체로 연구대상의 정책의 공통점과 차이점을 확인하고, 그 원인을 밝히거나 결과를 추정하는 방법을 활용하고 있다(이송호, 1995).

본 연구에서는 한국과 일본의 고령자일자리정책의 목표가 유사하고, 고령화 문제의 심각성이 같다는 전제 아래, 각 국가의 고령자일자리정책이 어떻게 실시되는지 비교하려고 한다. 일본은 ‘단카이 세대’를 중심으로 더 나은 일자리를 제공하려고 다양한 정책을 추진하고 있으며 한국이 직면하고 있는 문제와 다르지 않아 오래전부터 한국보다 먼저 고령사회, 노인고용 문제를 대비하여 왔다. 따라서 두 나라의 노인고용 정책이 거의 동일하게 진행된다는 전제하

에 노인고용정책이 추진되는데 무엇이 같고 다른지를 구별하고 면밀히 분석하여 한국 고령자일자리정책의 문제점과 추진 방향을 설정하는데 그 목적이 있다.

따라서 본 연구는 한국과 일본의 고령자일자리정책을 비교 연구해 시사점을 도출하고, 질적인 목표를 달성할 수 있도록 방안을 제시할 것이다. 2020년 이전에 고령자일자리정책이 질적으로 성장해야 2018년부터 800만 명에 이르는 ‘베이비붐’ 세대에 대한 대비 또한 할 수 있을 것이다. 앞으로 5~10년 뒤에 찾아올 고령자일자리정책이 지속 가능한 발전을 할 수 있도록 준비하는 것은 매우 중요한 부분이다. 이 연구를 통해 한국과 일본의 고령자일자리정책을 검토하고, 개선방향을 제시하는 것은 학문적으로나 실천적으로 의미 있는 일이라 사료된다.

2. 이론적 고찰

2.1 비교연구

일반적으로 비교연구 설계는 두 가지 이상 비교대상이 많은 부분에서 특성을 공유하면 구체적인 논리를 전개할 수 있다(Przeworski, 1970). 비교대상 국가가 정치, 경제, 사회 등에서 공통점이 있다고 판단되면, 이를 통제된 것으로 보고 동일한 기준에 따라 비교연구가 가능하다. 연구 설계는 비교대상의 공통점과 차이점이 초점이며, 비교대상이 공통적으로 가지는 특성은 통제된 것으로 간주되고, 발견된 차이점에 대한 설명을 최소수준으로 할 수 있다(류지성, 2005). 즉, 비교연구는 특정 사회 현상, 특정 시간, 특정 공간에 있는 사회에 대한 진실을 비교해 일반화하려는 노력이다(Bendix, 1963).

다시 말해 비교연구 설계는 연구 대상의 공통점, 차이점이라는 개념이 중요하다(남궁근, 1998). 비교연구에서 고려하는 사례의 공통점은 사회문화적 환경, 정치체제의 구조적 특성에 관한 것이다(Dogan, 1996). 지역 연구는 지리적 근접성에 기초해 여러 국가를 하나의 집단으로 볼 수 있다. 그 속에 포함된 국가는 다수의 사회문화적, 정치경제적 특성을 공유한다는 점에서 연구하기가 좋다. 이때 비교연구에서의 ‘체제’는 연구대상에서 발생하는 조직, 집단, 정치체제, 국가 등을 포괄적으로 말한다(Hage, 1988).

따라서 국가의 비교에서 중요한 것은 공통점과 차이점을 명확히 밝혀내는 것이라고 할 수 있다. 각 국가마다 고령자일자리정책의 목적이나 기능이 유사하다고 전제하고, 그 안에서

차이점을 알아보는 것이다. 전체가 완전히 동일한 정책이라고 할 수는 없지만, 국가의 정책을 최대한 비교할 수는 있다.

비교정책연구는 보통 연구대상과 연구방법론 측면에서 논의되었고, 연구 대상은 주로 정책 형성, 집행 등에서 참여자의 상호작용과 형태였다. 학문적으로 비교연구는 정책의 주변 환경을 이해하고 설명해, 이론을 구축하는 현상의 원인에 역점을 두고 있다. 실천적 측면에서 비교정책연구는 자국 정책결정자에게 타국의 정책추진전략과 정책수단의 효과를 알리고, 자국의 정책을 개선하게 하거나 국가의 정책조정에 필요한 정보를 수집하는데 있다. 일본과 한국의 고령자일자리정책도 비교정책연구를 통해 살펴보고자 하며, 이를 위해 고령자일자리 정책의 일반적인 특징을 살펴보고, 비교 변수를 설정하였다.

2.2 고령자일자리정책

비교적 고령자일자리정책은 정부나 기업에서 많은 배려를 하는 것을 전제로 이루어지고 있으며, 이는 정부가 적극적으로 개입할 필요성을 보여주는 것이라고도 해석할 수 있다. 고령자일자리정책은 몇 가지 측면에서 중요한 점이 있다. 첫째, 경제적으로 노동력을 확보하는데 필수적이다. 둘째, 사회적으로 고령자일자리정책은 소득보장으로 빈곤을 줄이고 사회보장비용을 낮추는데 기여한다. 셋째, 고령자 개인도 일에 대한 흥미를 느끼고 건강을 유지하는데 중요하다. 넷째, 노인 생활 만족도를 높이고, 가족에게 긍정적인 효과를 준다(박종근, 2005).

특히, 노인고용은 평균수명이 연장되고 퇴직 시기가 짧아지면서 정년 이후의 시간이 길어지는 것을 대비하는 것이 주된 목적이다. 기존 노동시장과 배치되지 않으며, 지역사회 주민의 복지, 교육 등과 관련되므로 공익적인 성격을 갖는다. 노인이 저임금의 한시적 부업과 더불어 안정적인 일자리를 찾을 수 있다는 점에서 의미가 있다. 노인고용은 프로그램 운영과정에서 일하는 사람의 참여와 민주적 운영을 기본으로 한다. 높은 수익을 얻거나 고부가가치 창출보다 노인의 소외 극복과 근로 욕구를 장려하는 것이 우선이다.

한국은 노인을 부양하는 가족이 부양 의식 약화로 세대 갈등이 심화되고 국가적으로는 사회복지비용의 급증에 따른 재정 부담을 초래하고 있다. 사회통합과 지속가능한 성장을 저해하는 대표적인 새로운 사회적 위험이 되었다. 2020년 이후 고령화 사회에 대비해, 노인고용의 적극적인 활용 여부는 매우 중요한 문제로 인식되어 고령자의 삶의 질이 향상되고 지속가능한 성장은 중요한 정책과제로 대두되었다.

본격적으로 한국의 고령자일자리정책이 시작된 것은 참여정부 시기였다. 참여정부는 ‘노인복지 4대 핵심국정과제’로 노인 일자리 사업을 추진했다. 2004년부터 노인의 소득보장, 노동

참여 기회 보장 등을 목적으로 하여 사회의 노인 부양부담을 낮추고 생산적 복지를 통해 노인문제 해결을 하는 것이었다. 2005년 ‘저출산고령사회기본법’의 제정으로 노인의 사회적 일자리에 많은 사회 주체가 관심을 가졌다. 정부는 취약계층으로 분류되는 노인의 인력 자원을 유지하는 것이 중요하다고 여겨 노인고용 친화적 환경을 조성하고, 성장과 고용의 선순환 구조를 정착하려고 했다. 대표적으로 중소기업 일자리 채우기, 일자리 나누기, 사회적 일자리 사업 확산 등을 실시했다. 노인 일자리 사업은 활동적 고령화, 노인의 삶을 향상하는데 의미를 두는데 그 이유는 노인 소득 보장, 의료비 줄이기 등과 같이 매우 광범위하다(고재욱, 2007). 최근 경제위기의 지속으로 고령자일자리정책은 사회적 보호차원에서 더욱 필요하게 되었다.

세계 최고의 고령화 수준을 기록하는 일본은 노인 취업과 일자리 창출로 소득을 보장하는 핵심정책을 추진하고 있다(장혜경외, 2003). 최근 사회복지정책의 개혁 과정은 복지 정책과 노동시장 정책의 연계를 강화하는 근로 연계적 복지 또는 근로 유인 정책으로 나타나고 있다. 이를 성공적으로 추진하려면 효과적인 공공 고용서비스 제공 또는 사회적 일자리 창출이 필수적이다(방하남, 2002). 이에 따라 일본 등 복지 선진국에서 다양한 방식으로 고령자 직업훈련과 일자리 마련 등 다양한 고용지원 프로그램을 시행하면서 일자리 제공을 기초로 고령자의 사회참여 증진과 종합적 노인복지 실현을 구현하고 있다(한국노인인력개발원, 2008). 이러한 일본과 한국의 기본적인 고령자일자리정책을 바탕으로 비교의 기준과 단위를 정할 수 있다.

2.3 비교변수 선정

일반적으로 비교연구에서 변수의 설정은 다음과 같다. 첫째, 비교대상의 규정이다. 우선 비교대상이 되는 범위를 정하는 것이 필요하다. 일반적으로 연구범위는 민주주의, 사회주의와 같은 거시적 정치체제에서 보조금과 같은 구체적 정책수단까지 다양하다. 둘째, 비교기준의 설정이다. 가장 보편적으로 사용되는 기준은 효율성·형평성이지만 다른 차원도 많다. 이러한 기준을 적용할 때 우선순위의 상충 문제가 발생할 수 있다. 이와 같은 상충에 대한 대안이 필요하다. 셋째, 비교항목의 설정이다. 기준이 합의되어도, 어떤 점을 비교할지는 논의가 필요하다. 예를 들어, 민주주의나 사회주의를 비교할 때, 세금제도와 규제제도를 비교할 때 항목이 다르다(김성배, 2006). 변수의 선정을 거쳐 사례를 비교하면, 사회현상의 법칙을 귀납적으로 도출할 수 있다.

한편 정책을 비교하는 연구방법은 세 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 제도적 접근에 따른다. 이 연구는 비교정치학 분야에서 활용되며, 정부의 공식적 제도에 초점을 둔다. 제도적 접근은 기술적 연구에 유용하다. 둘째, 형태적 접근에 따른 연구다. 이 방법은 정치행위자에 초점을

두며, 행위자의 역할이 비교연구의 대상이 된다. 분석의 단위는 개인, 정치 등으로 볼 수 있다. 셋째, 기능적 접근방법이다. 이 방법은 제도적 접근법에 따른 연구의 적합성을 비판하면서 출발한다. 비교연구대상이 되는 정부의 제도가 다르다고 정부의 기본 기능이 다르지 않을 것이다. 대표적인 세 가지 방법은 상호 배타적으로 사용되기보다 상호 보완적으로 사용된다고 할 수 있다(류지성, 2005).

또한 정책을 비교하는 범위는 사례연구의 범위라고 할 수 있다. 조사하려는 현상과 정황 조건이 긴밀히 연결되어 정황 조건을 연구에서 함께 다루어야 한다면 이 방법이 바람직하다. 이러한 연구의 속성은 현상에 대한 다수의 변수를 다룰 수 있다는 점, 다양한 자료로부터 증거를 수집하고, 그것을 수렴해 새로운 결과를 도출한다. 결론적으로 사례연구는 다양한 동기에 따라 사용될 수 있다.

비교변수의 설정은 기존의 선행연구에서 어떤 형태로 기준이 만들어졌는지를 파악하므로 인해 가능하며, 이는 연구자 임의로 비교분석의 단위를 설정했다는 비판을 어느 정도 피할 수 있으면서 효율적으로 연구를 수행할 수 있다.

비교연구는 유사한 측면을 분석대상에서 제외하고, 선정된 사례에 변화하는 측면을 분석해 현상의 인과관계 성립여부를 추론하려는 것이다(이송호, 1995). 여러 국가의 사회복지의 다양한 측면을 포괄적으로 비교분석하는 방법은 크게 세 가지가 있다(서재호, 2008). 사회복지의 외적 결정 요인, 구성요인, 분야별 내용 등이다. 외적 결정 요인은 정치, 경제, 사회, 문화, 역사 등이며, 구성 요인은 사회복지입법, 행정, 재정, 인력 등이고, 분야별 내용은 제도 중심, 영역 중심으로 나눌 수 있다(보건복지부, 2005). 노인복지의 분야별 내용을 분석하는데, Gillbert and Terrell(2002)이 제시한 분석기준인 대상과 자격요건, 급여 내용과 수준, 전달체계, 재정 조달과 분배 등으로 나누어 살펴볼 수도 있다(Neil Gilbert and Terrell, 2002). 다만 국가 특성과 자료 한계로 연구자의 재량에 따라 엄격한 비교분석틀 적용은 무리가 있다(현외성, 1991).

선행연구에서 활용된 기준을 근거로, 비교 기준을 제시하면 세 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 형태적 접근에 근거해 우선 ‘협력 주체’를 살펴볼 수 있다. 이는 정부, 기업, 민간단체 가운데 어느 주체가 가장 중심이 되어 활동하는지를 알아보는데 필요하다. 또한 ‘담당 부처’를 기준으로 한다. 한국은 보건복지부에서 주로 노인고용문제를 다루고 있다. 이에 대해 일본은 어느 부처가 이 문제를 중점적으로 담당하는지 알아보는 것도 필요하다. 중앙 정부와 지방 정부에 따라 차이가 있기 때문이다.

둘째, 제도적 접근에 바탕을 두고 ‘근거 법률’을 기준으로 한다. 그 사회에 노인 복지를 어떻게 생각해왔는지를 파악하는데 근거 법률은 도움이 된다. 노인 관련 법률은 많은 변화를

겪었으며, 시간이 흐를수록 노인고용이 중요하다는 내용을 공통적으로 담고 있다. 또한 ‘전달 체계’도 중요한 기준이다. 전달 체계는 재정과 인력을 더 효율적으로 하는데 중요한 역할을 담당한다. 재정과 인력이 풍부해도 전달체계가 잘못되면, 낭비와 비효율을 초래할 가능성이 높기 때문이다.

셋째, 기능적 접근에 기초해 먼저 ‘재정 확보’를 기준으로 할 수 있다. 중앙 정부, 지방 정부의 재정 확보 여부를 파악하고, 민간단체의 재정 조달 방식을 살펴보는 것은 누가 재정을 더 담당하는지를 알 수 있다. 재정 확보는 노인복지에서 가장 중요한 부분이라고 할 수 있으며, 시장 주도와 정부 주도를 판단하는데 필요하고 ‘프로그램’을 알아보면 운영 실태를 확인할 수 있다. 한국의 고령자일자리정책의 운영 실태도 프로그램의 결과를 살펴보면 알 수 있다.

이상과 같은 세 가지의 비교 기준에 덧붙여서 본 연구에서는 평가적 접근 방식을 추가하여 한·일 양국의 고령자일자리정책의 평가를 통한 고령자들의 정책만족도와 삶의 변화를 함께 고찰하기로 한다.

2.4 일본과 한국의 현황

예전부터 선진국도 노인인력활용에 많은 관심을 기울여 왔다. 고령화가 빠르게 진행되면 장기적으로 노동력 부족과 사회보장 예산이 늘어난다. 이 때문에 국가경쟁력 하락을 방지하려는 다양한 노인인력활용 정책을 추진하고 있다. 노인인력활용자체에 많은 국민이 관심을 가졌고, 긍정적인 인식과 필요성도 확산되었다. 노인이 일을 하면서 사회에 참여하고 치매를 예방하며 건강을 유지하는 것은 궁극적으로 사회보장예산의 절감으로 이어지므로 정부는 관심을 기울일 수밖에 없다.

2.4.1 일본

일본은 세계 최장수국으로 고령화가 가장 급속하게 진행되고 있다. 따라서 노인복지정책에 있어서 제도나 법률이 특히 발달한 국가이다. 1950년 이후 경제적 발전과 국민생활 향상으로 75세 이상의 후기 고령자도 증가하였다. 이로 인해 노인문제에 대한 신중한 대책이 수립되었으며, 가족 간호나 사회적 지원서비스 등에 의존하게 되었다. 또한 노인처우문제는 과거에는 입소 중심이었으나 1970년대 이후 재가복지로 선회하였다. 하지만 반드시 양자택일할 문제가 아니라는 입장에서 시설 서비스와 재가 서비스를 동시에 제도로 정착했다는 점에서 일본은 노인복지가 발달한 국가라고 할 수 있다. 주요 정책으로는 노인의료비 무료화, 노인보건법 제정, 고령자 보건복지 추진 10개년 전략(골든플랜), 간호보험 등이 핵심 내용이라고 할 수

있다. 또한 저출산 관련 대책으로 2003년 제정된 차세대육성지원대책 추진법과 2004년 차세대육성지원대책 관련 3법안 등을 추진하고 있다(보건복지부, 2005). 노인복지의 환경 변화는 1973년 노인복지법을 제정하면서 사회복지 전반이 확대되어 재정압박에 시달리거나 여러 어려움도 있었지만, 사회 각 주체의 합의로 조정을 거치면서 법제화할 수 있었다(입법정책연구회, 2008).

또한, 일본 정부는 정년연장, 연령차별금지 등 법률개정과 다각적인 취업 기회 확대로 고용 확대에 주력하는 한편 사회보장제도를 개혁해 재정악화방지에 노력하고 있다. 이에 부응하듯 기업은 노동력 확보, 기술 전수 차원에서 정년 퇴직자를 고용하고 있다. 이와 같이 기업 실정에 적합한 제도를 채택해 고령화 진전에 따른 부작용을 최소화하고 있다(양석원, 2010). 고령자가 노동을 함으로써 사회적 참여를 하게 되고, 치매를 예방하며 건강을 유지해 의료비가 절감된다는 것을 인식하였고, 노동이 반드시 생계유지만이 아니라 삶의 보람이 될 수 있다는 인식 아래 각종 단체에 국가보조를 실시하였다(국민연금관리공단, 2004). 2006년을 정점으로 인구가 감소하는 일본은 정부가 고령인력의 활용을 중요한 경제대책 과제로 삼고, 고령자의 근로 의욕도 매우 높은 상태이어서 여성인력에 이은 제3의 대체인력으로 부상되면서 각종 제도가 마련되었다.

고령자취업에 관한 법률은 1974년 ‘중·고령자 고용촉진에 관한 특별조치법’이 제정되어 모든 기업은 60세 이상의 노인을 전체 종업원의 6% 범위 내에서 의무 고용하도록 규정하고 있다. 또한, 정년 퇴직자에게 다양한 취업기회를 제공하는 1975년 지역중심 고령자사업단이 생겼으며, 1980년부터 국고보조를 실시하였다. 1986년 4월 ‘고령자고용안정에 관한 법률’을 제정하여 정년을 연장하고 계속고용제도를 도입하여 고령자의 안정된 고용을 도모하려 하였다. 1991년 ‘고령자고용촉진법’은 정년을 60세로 확보하였고, 1994년 고령자고용안정법의 일부가 개정되면서 정년 의무화 발판이 마련되었다. 이어서 1995년에는 ‘고령화대책기본법’을 제정해 내각부에 고령사회대책회의를 상설기구로 설치하고(전남발전연구원, 2007), 1998년 ‘고령자고용안정법’을 개정해 60세 정년을 의무화 하였다. 2004년 ‘고령자등 고용안정법 개정’을 통하여 공공연금 지급개시 연령의 상한에 맞추어 단계적인 계속고용제도를 도입하였다. 그 촉진 대책으로 ‘직업안정소’에 고령자 고용을 유도하는 상담, 지역 경제단체와 연계한 임금 개선 등을 실시하였다(고재욱, 2007). 2006년 4월 1일부터 ‘고용안정법’이 시행되어 정년 연장이 의무화 되었고, 앞으로 2013년 4월 이후는 정년을 65세로 법제화할 계획을 추진하고 있다.

특히 2010년에 마련된 고령자고용취업대책 체계는 다음 세 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 정년을 늘리고, 계속고용제도를 도입하며, 고령자의 안정적인 고용 확보와 촉진을 도모한다.

65세인 정년을 연장하고, 계속고용제도를 도입해 고용을 촉진하는 것이다. 더 고용되기를 희망하는 65세 이상 노인이 그 대상이며, 계속고용제도는 고령자 기준으로 노시협정을 체결하는 것을 근거로 한다. 둘째, 중고령자 재취업 촉진이다. 중고령자의 재취업을 유도하고, 기업에서 모집이나 채용에서 연령을 제한하는 것을 금지하는 것이 주요 내용이다. 셋째, 고령자의 다양한 사회 참여를 장려한다. 지방공공단체에서 고령자를 교육하고 돌보며, 다양한 서비스를 제공한다.

다음으로 재정보호를 살펴보면, 한국은 노인고용관련 재정은 거의 정부에서 지원하는데 반해 일본의 경우는 정부가 지원하되 노인의 자조조직 구성에 따른 회비, 출자금 등이 많은 비중을 차지하고 있다. 정년을 인상하는 기업에게는 장려금을 지급하거나 중소기업에서 정년을 늘리면, 정부에서 보조금을 지급한다. 지급대상 중소기업은 65세 이상으로 정년을 연장할 때, 희망자 전원을 계속 고용할 때, 정년 제한을 폐지할 때 등이다. 이는 사업주, 고령자고용, 지방사무소가 연계하여 상담을 하며, 지원 여부를 결정한다. 이는 고용보험과 연동되어 적용되며, 세제의 혜택조치도 포함되어 있다. 64세 이상 노인을 고용하면 사업소의 세금을 감면해 주고, 만약 총원에서 노인비율이 높으면 비과세며, 노인비율이 낮으면 과세하는 방식이다. 이러한 제도는 2010년 고령자고용취업대책 체계에서 비롯되며, 고령자등 직업안정대책기본방침(2005년 4월 1일), 고용정책기본방침(2008년 2월 29일 안심 안정 생활 사회 실현)에 근거한 것이다. 특히, 고령자사업단과 같은 단체는 기업에 가까운 법인을 취득해 자립능력을 높이고 있다. 조합원을 모집해 출자금을 형성하고, 출자자가 서로 협력해 조합을 운영하는데, 이는 한국과는 다른 양상으로서 일본의 공동체의식을 반영하는 것으로 평가된다.

다음으로 사업추진체계를 살펴보면, 일본의 중앙정부는 후생노동성을 중심으로 고령자취업 관련 사업수행 체계를 일원화하고 고령자취업 활성화정책을 국가적으로 추진하고 있다. 사업집행은 실버인재센터, 고령자사업단, 고령자협동조합 등이 전국 조직망을 형성해 담당하고 있다.

‘실버인재센터’는 전국 시정촌(市町村)에 1332개가 설치되어 임시 취업을 주로 알선하고 있다. ‘고령자사업단’은 지방자치단체가 일자리를 도급하고 있으며, 지방정부의 재정적 지원은 이루어지지 않고 있다. ‘고령자협동조합’은 1995년 일본노동자협동조합연합회가 주도해 설립했으며, 현재 전국 30여개 도도부현(都道府県)에 설치되어 일자리를 제공하나 정부 지원은 없다. 일본은 민간과 공공 부분의 일자리사업 수주비율에서 민간이 더 많은 편이다. 일자리는 단순 일자리가 많지만, 지방자치단체에서 중소기업에 고령자가 취업할 수 있게 하고 있다. 이 외에도 ‘고령자인재은행’이 있는데 여기서는 일본 100개 주요 도시에서 40세 이상 관리자, 기술자를 대상으로 무료 구직상담과 취업알선을 수행하고 있다. 고령자를 채용할 때 기업에게

연간 30-45만 엔의 보조금을 지급하고 있다(노동부, 2008).

이와 더불어 최근 일본은 고령자를 활용한 공동체 활성화에 노력을 기울이고 있다. 이를 Community Business(이하 CB)라고 하며 지역주민 중심으로 지역사업을 전개하는 것이다. 이는 영리추구가 목적이 아닌 지역사회환원사업이다. 일반기업과 다르게 자유로운 형태로 구성되며, 젊은이의 참여도 가능하다. 노인의 다양한 경력을 활용해 지역사회과제를 해결할 수 있는데 의미가 있다. 현재 CB는 내각부, 경제산업성, 후생노동성의 중앙부처와 지방자치단체가 적극적으로 참여하고 있다. 후생노동성은 각종 지원을 실시하고 있고, 기획제안방식을 도입해 일반 기업의 취업알선을 포함해 고령자가 중심이 되어 지역과제를 해결하고 있다. 이는 고령자를 서비스 제공자로 인식한다는 점이 가장 특징적이다(한국노인인력개발원, 2008).

또한, 일본의 노인고용교육은 학술적, 이론적 접근보다 사회문제 해결의 실천적 대안으로 시작되었다. 따라서 일본의 노인고용교육도 국가가 정책적 필요에 따라 주체적으로 실시하고 있다. 노인교육은 노인이 삶의 보람을 추구하는 모든 활동을 말하는데 정부는 다양한 각도에서 취업을 비롯해 노인에게 교육환경을 제공한다. 특히, 지방자치단체가 활발하게 노인취업 역할을 하고 있으며 중앙정부는 지침만 제공하고, 지방자치단체가 지역 실정을 고려해 운영하고 있다(김종길, 2006). 또한 사업주의 자발적 참여로 노인고용환경이 정비되었다는 것과 정년연장과 계속고용제도를 할 수 있도록 사회적 합의가 조성되었다는 것은 중요한 부분이다. 능력개발지원제도도 다양하게 전개되어, 평생능력개발계획의 작성이나 직업 상담을 통해 노인마다 경력을 관리할 수 있도록 하고 있다.

마지막으로 일본의 고령자일자리정책에 대한 평가에 있어서 정책만족도와 삶의 변화에 대해 살펴보기로 하자. 「국민생활선호도조사」(내각부, 2011년 7월)에 의하면 고령자의 행복도는 ‘신체의 건강’이나 ‘가족이나 지역사회와의 관계’, 그리고 ‘경제적 상황’이 서로 매우 밀접한 관계를 갖고 있어, 이를 위해 고령자의 ‘일자리’와 ‘지역사회에 대한 참여’를 동시에 지원하는 정책의 필요하다고 하였다. 2012년 현재 65세 이후에도 계속 일하고 싶은 사람은 많지만 60세 후반의 취업률은 40%에 약간 미치지 못하고 있어(내각부, 2011), 다른 나라에 비해 일본인 고령자의 높은 취업계속의욕이 실제로 취업에 이어지지 못하고 있는 실정이라 볼 수 있다.

또한, 「고령자의 경제생활에 관한 의식조사」(내각부, 2011년)에 의하면 일자리를 선택하는 기준에 있어서 남성 고령자는 ‘자신의 경험을 살릴 수 있는 것’을 중시하는 반면 여성 고령자의 경우는 ‘체력적으로 가벼운 일자리’를 중시하는 것으로 나타났는데, 남녀 모두 ‘수입(임금)’을 중시하는 사람이 크게 증가하고 있다. 이는 노후의 안정된 생활을 영위하기 위해서는 연금이나 저축만으로는 부족하므로 노후일자리를 통해 수입을 보충하고자 하거나, 일상생활은 영위하더라도 건강이 나빠져서 치료나 간호가 필요할 때를 대비한 여유자금을 마련하기 위한

것이라 해석할 수 있을 것이다. 더욱이 일본의 연금수령액의 축소나 연금개시연령 인상에 따른 수입확보를 위한 고령자일자리 문제는 향후 더욱 중요한 위치를 차지하리라 판단된다.

이어서 「국민생활에 관한 여론조사」(내각부, 2011년)에 의하면 ‘정부에 대한 요망’으로서 모든 연령대를 통틀어 가장 많은 회답은 ‘의료, 연금 등의 사회보장 정비’(67.1%)이며 다음은 ‘경기대책’(66.3%), ‘고령사회대책’(52.4%)이었다. 연령계층별로 보면 60~69세 및 70세 이상은 ‘의료, 연금 등의 사회보장 정비’가 가장 높은 비율로 나타났는데, 60세 미만의 연령계층은 ‘경기대책’이 70%를 넘어 가장 높게 나타났다. 그리고 ‘고령사회대책’을 꼽는 비율은 40세 이상의 연령계층에서도 50%를 넘고 있다.

또한 내각부가 실시한 ‘고령자의 경제생활에 관한 의식조사’에서 고령자를 대상으로 한 시책 중에 가장 만족한 고령자시책(복수회답)을 살펴보면, 60세 이상의 고령자로 만족하고 있는 고령자시책이 있다고 대답한 사람은 44.2%, ‘특별히 없다’라고 대답한 사람은 48.4%이었다. 만족하고 있는 고령자시책이 있는 사람 중, 만족하고 있다고 대답한 비율이 높은 시책은 ‘개호나 복지서비스’(45.2%), ‘의료서비스’(41.8%), ‘공적인 연금제도’(28.4%)이었다. 한편, 이 조사에서 60세 이상이 특별히 신경을 써주었으면 하는 고령자시책이 있다고 대답한 사람(93.4%) 중 가장 높은 비율로 나타난 시책은 ‘개호나 복지서비스’(69.6%), ‘의료서비스’(64.9%), ‘공적인 연금제도’(45.2%)의 순이었다.

2.4.2 한국

한국의 노인복지정책은 1981년 노인복지법의 제정 이래, 빠른 속도로 발전되고 있고, 다양한 정책과 프로그램이 실시되어, 그 내용이 점진적으로 확장되고 있다.

노인일자리사업 목적은 일하기를 희망하는 노인에게 맞춤형 일자리 제공으로 노인소득창출과 사회참여 기회를 제공하는데 있다. 일을 통한 소득 보충, 적극적인 사회참여, 건강증진 등으로 노인문제 예방과 사회적 비용을 절감하는데 기여한다. 노인인력활용에 대한 사회적 인식개선, 사회참여 도모, 은퇴전후 준비, 노인생애교육 등 노인인력 교육 연계를 통해 일자리 창출도 가능하다. 사업 근거는 노인복지법 제 23조에 따라 ‘노인에게 적합한 직종의 개발과 그 보급을 위한 시책을 강구하며 근로능력이 있는 노인에게 일할 기회를 우선 제공’, 저출산고령사회기본법 제 11조의 ‘노인에게 적합한 일자리창출 등 안정된 노후생활을 할 수 있도록 필요한 조치를 강구’이다.

2010년 노인일자리 추진방향은 노인일자리 창출·확대를 통한 활력 있는 노후생활 보장에 있었다. 일자리는 2009년 16만개에서 2010년 18.6만개(공공분야 16.6만개, 민간분야 2만개)로 늘어났다. 공공분야 일자리의 내실화와 근무시간 탄력 운영을 시범 실시하였는데 공공분야

일자리는 시대에 부응하고 사회적 유용성이 강한 전략분야 중심으로 특화하였다. 예를 들어, 노노 케어사업, 이동안전보호, 문화재보호 및 해설, 숲 생태 해설 등이다. 근무형태와 노동 강도에 따라 근로시간 탄력 운영을 실시해 획일화된 근무체계를 유형에 따라 탄력 운영하였다.

민간분야 일자리는 경쟁력 있는 사업단으로 재편하고 노인인력 활성화 토대를 구축했다. 성과에 근거한 우수사업 위주로 시장형 사업을 재편성하고, 관련 기관과 협력해 우수 민간분야 일자리 개발과 보급을 실시했다. 아파트 택배사업 전국화 추진을 통한 지속가능 일자리 확보, 전문분야 퇴직자 단체의 전문 노인인력 활성화 인프라 구축을 실시하는 것이다.

노인일자리 평가체계는 기존 프로그램 평가를 개선하여 외부 전문가와 합동으로 일자리 사업 정책전반에 대한 평가를 했다. 적극적인 노인 홍보로 사회적 인식 개선과 효과를 알리고, 노인채용 우수민간기업을 발굴하여 홍보, 표창 등 지원했다. 노인생산물 경진대회, 일하는 노인 대축제, 정보교류박람회 등 다양한 행사를 추진했다. 시장형 사업단 참여를 유도해 노인 소득향상 경영지원 강화를 도모하고, 노인욕구에 맞는 노인일자리사업 통합정보시스템(새누리시스템)을 구축했다. 노인일자리 교육 강화를 통한 인적자원개발도 노인일자리사업의 분야라고 할 수 있다.

보건복지부의 '2010년 노인보건복지사업안내'에 근거한 노인일자리는 크게 공공분야와 민간분야로 분류된다. 공공분야의 노인일자리는 공익형, 교육형, 복지형 등으로 나눌 수 있는데, 공익형은 지방자치단체나 공공기관에서 공공서비스 향상을 목적으로 업무영역, 지역사회 현안 문제해결 등을 위해 창출된 일자리로서 공공의 이익에 부합하고 사회적으로 유용성이 강하다. 전문기술이 없거나 높은 연령으로 사회에서 소외된 노인층에게 사회에 공헌할 기회 제공으로 참여 노인의 자존감을 고취하는 것이 목적이다. 지자체 고유 업무영역에서 저비용 고효율의 노인일자리 창출을 통해 지자체의 행정비용을 절감하고 지역사회 현안문제 예방과 완화에 도움이 된다. 교육형은 경험과 교육을 통해 습득한 지식을 가진 노인이 다양한 계층을 대상으로 자신의 경험과 지식을 전달해, 세대 간 문화전승의 효과를 노리고 교육대상자의 능력을 높이는데 있다. 그 가운데 학습형은 각종 교과목이나 특기과목 등의 학습을 필요로 하는 지역 내 교육기관, 관련시설에 강사로 파견하는 것이다. 해설형은 지역 내 주요 문화재시설, 자연생태 체험학습이 가능한 곳에 노인해설사를 파견하는 일자리다. 노인인적자원의 발굴과 개발을 통해 지역사회에 기여할 수 있는 기회를 부여하고, 능력 향상 기회를 제공하는 것이 목적이다. 또한, 복지형은 소외계층을 대상으로 제공되는 사회서비스에서 노인에게 적합한 일자리 창출 제공하여 사회서비스 확대를 도모하고, 서비스 이용자의 사회적응과 안정적인 생활을 유지할 수 있도록 지원하는 일자리다. 지역사회 내 다양한 분야의 사회서비스 확충을 위한 노인인력의 적극적 활용, 참여자의 자긍심 증진과 서비스 이용자의 생활 정서적 안정

도모하는데 있다.

또, 민간분야의 노인일자리는 인력과전형, 시장형, 창업모델형 등으로 분류되며, 인력과전형은 수요처의 요구에 따라 일정 교육을 수료하거나 관련된 업무능력이 있는 자를 해당 수요처로 파견하여 근무기간에 대한 일정 보수를 지급 받을 수 있는 일자리를 말한다. 어느 정도 높은 안정된 소득을 희망하는 노인들의 욕구를 충족하며, 시장진입에 성공한 일자리에 대한 재교육 또는 대체파견 등의 사후관리로 안정된 민간분야 일자리가 계속 누적될 수 있도록 하는 것이 목적이다. 시장형은 노인에게 적합한 업종 가운데 소규모 창업, 전문직종 사업단을 공동으로 운영하여 창출되는 일자리다. 일정기간 사업비 또는 참여자 인건비를 일부 보충지원하고 추가 사업소득으로 연중 운영된다. 장기 근로와 안정된 소득을 희망하는 노인 욕구를 충족하고, 점진적으로 국가지원에 대한 의존에서 벗어날 수 있는 기반을 마련하는데 있다. 창업모델형은 구매력 있는 노인세대의 등장에 대비한 것이다. 노인창업 아이템 발굴과 창업장애요인 분석으로 노인에게 적합하고 소득창출 효과가 큰 사업 모델을 개발한다. 이로써 민간노인일자리사업의 활성화에 기여하고 노인창업의 사회적 확산과 파급효과를 도모하는 일자리다. 기존 민간분야 일자리에서 초기 투자비가 많이 소요되고 일자리 파급효과가 큰 사업을 공모 받아 지원한다. 정부가 노인들에게 시장(보호된 시장 포함)에 재진입하기 위한 기반을 마련해 노인들의 지속적인 소득창출과 사회적 인식개선을 도모하며, 공모로 선정된 노인적합 창업아이템의 보급가능성을 타진해 사회적 확산을 위한 기반을 마련하는데 있다.

이를 바탕으로 한 재정확보를 살펴보면, 2010년 노인일자리사업 예산은 약 6천억 원으로 2009년보다 14.8% 증가하였고, 노인생활안정에서 노인일자리 확충, 사업 지원이 대부분을 차지하였다. 하지만 노인일자리 확충 부문은 2009년보다 그 비율이 낮아졌다. 노인 관련 연구소, 민간단체도 정부 보조금을 활용하고 있으며, 지방자치단체도 자체적으로 복지 예산에 노인 부분을 편성하고 있다. 이에 따라 민간단체의 기부금이나 자발적인 회비 조성으로 사업을 집행하는 경우는 찾아보기 어려운 실정이다.

다음으로 사업추진체계를 운영주체별로 살펴보면 그 역할은 다음과 같이 나누어져 있다. 첫째, 보건복지부(노인지원과)는 고령자일자리정책결정, 총합계획수립, 법령과 제도 운영, 지자체와 사업수행기관의 노인일자리사업 지원, 대국민 홍보를 담당한다. 둘째, 한국노인인력개발원은 전국 노인일자리사업 추진 지원 총괄, 지역 노인일자리사업 수행기관 간 연계 조정, 노인일자리 개발 보급 심사, 평가 지원, 노인일자리 관계자 교육 훈련, 경진대회 지원과 실적관리, 수급동향 분석조사연구, 노인인력 D/B업무지원전산시스템 구축 등을 담당한다. 덧붙여 설명하자면 한국노인인력개발원 노인일자리사업은 정부에서 노인복지법을 근거로 노인에게 적합한 일자리를 개발, 교육, 훈련을 전담하는 기관으로 한국노인인력개발원을 설립하였다.

노인에게 공익, 교육, 복지, 시작 인력파견형 일자리를 개발해 보급하고 있다. 한국노인인력개발원은 준공공기관으로 중앙 정부의 노인일자리사업을 집행하는 역할을 하고 있다(최성재, 2010). 셋째, 광역자치단체는 시도 노인일자리사업 추진계획 수립, 재정 지원, 총괄조정·심사, 홍보 추진, 노인일자리 경진대회 개최, 사업수행기관 전담인력 교육을 맡고 있다. 넷째, 한국노인인력개발원 지역본부는 노인일자리 사업계획 심사·평가지원, 지역특화 모델 일자리 개발보급, 교육기능 지역 인적자원(참여노인, 실무자) 개발, 정보화 인력 구축, 노인일자리 경진대회 개최지원, 지역자원 조사와 연계 활용 등이다. 다섯째, 기초자치단체는 노인일자리사업 추진 계획 수립, 총괄조정·심사, 사업수행기관 선정과 수행기관 사업운영에 대한 관리·감독, 재정·행정지원, 노인일자리사업 지역협의체 구성·운영, 발대식 수행, 참여자 통합소양교육 실시 지원(민간수행기관 연계), 경진대회개최 지원 등을 담당한다. 마지막으로 사업수행기관은 노인일자리사업 실행계획 수립·시행, 노인일자리사업 참여자 모집, 등록, 선발, 교육, 현장투입 등 일자리 관련 제반 업무 수행, 보수지급, 근무상황, 업무확인 등 참여자 관리, 정기 간담회 개최, 만족도조사, 사업 자체 평가 등 사업관리, 참여자 관리, 보수내역 등 각종 업무지원 전산시스템 활용을 하는 것이 주요 역할이다.

이러한 추진체계에서 노인일자리사업 운영의 공통사항은 사업운영계획 수립이다. 첫째, 사전조사 분석을 실시한다. 사업 특성에 따라 지역 내 일자리 관련 현황과 유사사업 사전조사를 통해 사업수행 기반을 마련한다. 지역 현황, 지역주민의 욕구조사, 지역행정기관의 통계자료, 사업관련 자료 조사, 관련기관 유사사업 조사, 지역사회 문제를 파악하여 사업실행 가능성을 분석, 사업수행에 필요한 수요처, 수요자 예측자료 조사, 사업 실행 예상 기대효과 등을 알아낸다. 둘째, 지역별 사업운영 총괄계획 수립이다. 사업비예산규모, 일자리유형별 비율, 사전조사내용 등을 참고해 시군구별 사업 운영계획을 수립한다. 노인일자리 근무시간 탄력운영제 도입에 따라 탄력운영사업에 대한 수행기관별 신청을 받고 사업과 예산배분 계획을 수립한다. 지역유관기관, 사업수행기관, 관계전문가 등으로 구성된 노인일자리사업 지역협의체 활용한다. 셋째, 수행기관별 사업 실행계획 수립과 등록이다. 시군구별 사업 운영 총괄계획에 따라 사업 실행계획을 수립한다. 이러한 추진체계를 시니어클럽과 대한노인회가 나누어 운영하고 있다.

시니어클럽은 노인복지법, 노인복지법시행령에 근거해 노인의 사회적 경험과 지식을 활용하는 다양한 일자리를 개발하고 있다. 지역사회 내에서 일정한 시설과 전문 인력을 갖추고 지역의 자원을 활용하여 노인일자리 창출 제공하는 노인일자리전담기관으로서 ‘시니어클럽’ 명칭은 보건복지부, 지방자치단체의 지정을 받지 않은 기관은 사용할 수 없다. 대한노인회는 노인복지법에 따라 지역사회 구직희망 노인의 취업상담과 알선 등을 담당하며, 노인소득보

장과 사회참여 기회 확대에 대한노인회 중앙회와 시도지부에 설치되어 있다. 주로 65세 이상 취업희망 노인과 지역사회에 따라 60세 이상 구직 희망 노인을 상담, 알선, 취업, 조정, 사후관리를 한다. 지역사회업체나 기관을 대상으로 구인처를 개발하고 노인 능력과 적성에 맞는 직업교육을 실시한다. 경로당 공동작업장 운영 활성화, 구직희망 노인 자원봉사 등과 연계한다.

마지막으로 한국의 고령자일자리정책의 평가에 있어서 정책만족도와 삶의 질의 변화에 대해 살펴보기로 하자. 일자리참여만족도 연구검토로서 서양렬(2004)은 전라도 지역에 주거하는 노인들의 노인일자리에 참여한 노인들은 평균 31만원 정도의 소득을 원하지만 현실적으로 12만원 정도의 소득이 발생하여, 일자리 참여에 대한 만족도에서 대부분 만족하는 것으로 나타났지만, 소득 부문에서는 불만족으로 나타났다. ‘노인일자리사업 만족도 조사’에서 일자리 사업에 참여하게 된 동기로서 생활비와 용돈이 75.5%를 차지하여 경제적 문제로 인해 일자리 사업에 참여하는 것으로 나타났으며, 참여자의 만족도는 근무환경, 하는 일, 근무시간은 만족하였으나 월 보수와 근무기간에 대한 만족도가 평균보다 낮게 나타나 보수와 근무기간이 해결할 과제임을 한국인력개발원(2006)연구를 통해 제시된 바 있다.

또한, 임춘식(2003)은 노인 일자리 창출 활성화 방안에서 현행제도와 보충적 대안의 측면에서 노인복지법에 근거한 경로당 공동작업장과 노인취업알선센터, 지역사회시니어클럽이 활성화 되지 않고 있다는 지적과 더불어 농촌과 도시 등 지역특성에 맞는 선별적인 정책을 제안하고 노인취업알선센터는 직업소개기능을 하지만 현실적으로 피리가 있어 국가의 의무 고용 및 기업의 세제감면혜택, 노인 훈련기회 확대의 필요성을 설명하면서 노인일자리 관련 부처의 책임 있는 사업수행을 요구하였다. 노인 일자리 사업의 활성화를 위한 또 다른 의견으로서 사회적 일자리의 제도화와 사회적 기업의 법적 지위 보장, 직업훈련과 창업지원, 일자리정보화와 대상자 사례관리 및 시스템 구축이 필요하며, 노인인력운영센터가 노인 일자리사업 전반의 기획, 관리, 일자리 개발, 유지, 홍보에 주력해야 한다고 하는 이인제(2004)의 연구에서 주장된 바 있다. 특히 노인일자리 창출을 위한 정책방향으로 권영보(2005)는 고령자고용촉진법을 강화하여 실질적인 법 집행이 이루어질 수 있도록 권장사항이 아닌 의무화 규정이 필요하며, 정년제도를 현실에 맞게 정년 연장, 계속고용으로 개선하고, 고령자 취업알선기관을 조정 및 통합과 고령자 적합직종 개발, 취업교육 확대, 훈련기회 확충을 해야 한다고 제안하였다.

고령자일자리 정책에 대한 주목할 만한 평가로서 한국개발연구원(KDI)에서 발표한 ‘노인일자리사업 심층평가’의 연구를 들 수 있겠는데, 현재 노인 일자리 창출의 정책적 방향, 노인일자리사업 현황, 노인일자리사업 성과 평가의 문제점과 개선방향, 노인일자리사업의 수행체계

평가의 문제점과 개선방안 등을 제시하고 있다. 또한 사업 대상의 명확한 제시의 필요성과 사업의 목적에 있어서 단순히 노인인구에게 임금을 나눠주는 것이 아니라 사회적 유용성을 전제로 사업의 성격을 규정할 필요가 있다는 점과 성과평가 방식의 확립과 프로그램 퇴출과의 연계 필요 및 수행체계를 정비하는 것이 바람직하다고 하였다.

한편, 노인일자리사업 효과성 연구에 있어서 전혜정(2004)은 노인 적합형 일자리 창출, 제공에 필요한 기초 자료를 산출하고자 2004년도 노인일자리사업 참여자를 대상으로 노인일자리사업효과, 만족도, 노인 일자리 사업 희망욕구 등을 연구하였는데, 노인 일자리 사업은 국가적으로는 사회적 비용 절감, 개인적으로는 건강증진, 경제적 자립 등에 효과가 있으며, 10명 중 9명이 사회참여에 대한 적극적인 의지를 가진 것으로 나타났다. 이어서 한국보건사회연구원의 김미곤(2006)의 ‘노인일자리사업의 참여자 생활실태조사 연구’와 국민생활실태조사(한국보건사회연구원, 2003)를 통한 효과성 분석 결과에 의하면 노인일자리사업 참여로 소득이 월 39만원에서 47만원으로 증가하였고, 노인일자리사업 참여로 노인 가구의 소득이 증가함으로써 계층이 상방 이동하는 것으로 나타났다(김미곤, 2006). 재정지출을 수반한 노인일자리사업이 근로에 의한 노인인구의 건강증진을 통해 실질적인 의료비 지출 감소효과를 발생시키고 있다면 이는 사업의 정당성을 재확인하고 재정부문의 효율화에 기여한다는 측면에서 대단히 중요한 정보이며 또한 엄격한 실증적 검증이 필요한 사안이다. 노인일자리사업에 참여한 노인들의 경우에는 참여하지 않은 상태에 비하여 의료비를 덜 지출하고 있으며 통계적으로도 매우 유의미한 결과임을 밝혀내었다.

이와 같이 노인일자리사업 참여자의 만족도, 사회참여수준, 주관적 효과성에 대해서 살펴본 결과 많은 차이점이 드러나 있었으며, 참여유형가운데 교육형과 시장형 참여자들의 만족도가 높은 것으로 나타났다. 이러한 결과를 바탕으로 노인의 특성을 반영한 다양한 일자리 개발 노력과 함께 교육형 및 시장형의 확대, 체계적인 효과성 평가, 노인일자리사업의 경제적 보상 수준 현실화 등을 제언할 수 있다(권구영·박공식, 2007).

3. 비교분석 결과

한국은 일본에 비해 고령자일자리정책을 늦게 추진했는데, 다른 선진국보다 더 고령화 속도가 빠르다는 것이 문제이다. 이러한 현상이 노동시장에 어떤 영향을 주는지 파악하는 것은 매우 중요하다(이정의, 2010). 이상과 같은 한국과 일본의 고령자일자리정책의 현황을

바탕으로 그 특징을 비교 분석하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 일본과 한국 고령자일자리정책의 특징

구분	기준	일본	한국
행태	협력주체	정부, 노인자조조직, 중소기업 중심	거의 정부 중심 비정부조직 미약
	담당부서	중앙정부, 지방정부, 노인관련기관(시설) 및 단체	
제도	전달체계	정부는 기획, 관리 중소기업 노인조직 중심	정부 중심 계층제적 체계
	근거법률	계속고용제도에 초점을 두고 있으며, 정부-기업 합의	노인복지법과 저출산고령화사회기본법 등으로 분리
기능	재정확보	정부가 지원하나, 노인의 자조 조직 구성에 따른 회비, 출자금 등이 재정에서 많은 비중을 차지	정부가 대부분 지원, 정부 보조금이 매우 중요
	프로그램	환경미화, 안내 등 노인에게 적합한 일자리 노인이 할 수 있는 직종은 어느 정도 고정된 상태	
평가	정책만족	고령자들은 어느 정도 만족하고 있으며 성과 사례 많고 다양함	고령자들은 여전히 부족하다고 인식하고 있으며 많은 사례에서 다양한 문제가 나타나고 있음
	삶의 변화	삶의 질이 좋아지고 있다는 의견이 증가하고 있으나, 연금수령액의 축소나 연금개시연령 인상에 따른 수입확보를 위한 일자리 문제는 시급	사회적 자본 측면에서 점점 변화하고 있으나 삶의 질을 확보하지는 못하는 실정이며, 생활보장적 측면이 강화되어야 한다는 의견이 많음

두 국가의 고령자일자리정책의 특징을 요약하면, 첫째, 행태적 접근은 협력주체에 있어서 차이가 나타났으며, 담당부서는 대체로 비슷하다고 볼 수 있다. 둘째, 제도적 접근은 전달체계와 근거법률에서 차이가 나타났다. 셋째, 기능적 접근은 프로그램에 있어서는 노인을 대상으로 한다는 특성 때문에 비슷하다고 할 수 있지만 재정확보의 방법과 지원 방법에 차이가 있었다. 여기서 재정확보는 예산의 규모나 범위에서 차이가 나타나는 것보다 어느 주체가 재정 부분에 더 기여하는지, 보조금에 대한 관점의 차이가 다르다는 것으로 이해할 수 있다. 넷째, 평가부분에 있어서는 고령자들의 정책 만족과 삶의 변화에서 여전히 현저한 차이를 확인할 수 있었다. 따라서 이러한 특성을 종합 분석하여 결론지으면 양국의 공통점은 프로그램과 담당부서였으며, 차이점은 협력주체, 전달체계, 근거법률, 재정확보, 전반적인 평가 부분

이라 할 수 있다.

특히 일본의 시사점은 고령자 고용안정을 목적으로 정부가 사업주, 기업이 자발적으로 참여할 수 있는 환경을 조성하여 정년 연장, 계속 고용 제도를 위한 사회적 공감대를 형성했다는 것이 중요하다. 학습 차원에서 자기주도적인 직업 능력 개발이 가능하도록 능력지원제도를 정비하고, 고령자의 취업기회를 촉진할 수 있는 창출조성금을 지급했다. 한국보다 30년 먼저 고령화 사회를 맞이한 일본은 노인 노동력 활용에 적극적이었다. 이러한 정책의 특징은 후생 노동부의 단일한 수행체계와 정년제도 연장, 재취업촉진 등이 일관되게 추진되었기 때문이다. 다양한 취업, 사회참가 촉진은 실버인재센터를 중심으로 일원화된 수행체계를 세우고 있다(박기훈, 2005).

4. 마치며

초고령화 사회를 앞두고 있는 한국은 노인의 삶의 질을 높일 수 있는 노인일자리제도의 강화가 시급하다. 일할 능력이 있으며 일하기를 희망하는 예비 노인은 계속 생길 것이며, 그들은 노동시장에서 일자리를 확보해 지속적으로 소득을 유지해야한다. 한국 정부도 노인인력 활용을 국가발전의 중요한 과제로 생각하고, 정책을 장기적 안목에 따라 추진해야 한다. 노인이 경제 참여와 노인의 질을 향상하고 의존적 존재가 아닌 당당한 구성원으로서 지위를 확보할 수 있도록 정부가 유도하는 것이 중요하다. 평균 수명과 기대 수명의 연장으로 노령기가 연장되면서, 노인복지는 소극적 차원을 벗어나 적극적 방향으로 전환되는 것이 세계적인 추세다. 최근 고령화와 연계해 노년기에 생산적 활동에 종사할 것을 필요조건으로 하는 노화 모형이 주목받기도 했다(Rowe J. W., 1997). 이는 소품종 다양화, 고품질을 도모하는 기업의 특성을 고려해, 숙련된 노인 노동력의 활용이 필요하다는 것을 알려주는 대목이다(Shephard, R. J., 2000). 이런 의미에서 고령자일자리정책은 지속적인 소득 보장과 건강을 유지하는데 중요하다고 할 수 있다.

앞으로 노인 연금이나 소득보장제도의 도입이 꾸준히 이루어지겠지만, 한국 사회노인의 사회경제적 상황과 욕구에 맞도록 민관이 협력할 필요가 있다. 정부 중심의 고령자일자리정책은 사업수행체계가 많이 부족하고, 좋은 일자리를 제공해야 한다는 사회적 압력을 수용하는데 한계가 있다. 고령자일자리정책의 양적 확대 과정에서 전문성을 가진 사업수행체계가 충분히 확보되지 않아 운영이 상대적으로 쉬운 공익형 사업에 치중하는 현상이 발생했다. 임금을

배분하는 것이 아닌 비예산 방식의 시장형, 자립지원형 일자리 확충 요구가 있었다. 이러한 요구에 대해 유형별 사업배당방식으로 대처한 결과는 형식적인 시장형 사업을 부추기고 말았다. 생계비가 필요한 노인이 공익형, 공헌형 사업에 참여하면서, 시장형 사업의 매출이나 소득 실적은 매우 부진했다. 당분간 생계형 일자리에 대한 사회적 압력은 지속적으로 강해질 것이므로, 고령자일자리정책은 맞춤형 일자리 사업으로 질적인 정비가 필요하다(한국노인인력개발원, 2008).

고령자일자리정책의 중장기 대책은 일자리 맞춤형 사업의 확대, 보편적 일자리 프로그램과 연계, 지역사회 중심 사업 방향의 설정이다. 노인일자리 육구와 전문적인 사례관리를 바탕으로 정부, 지역단체, 민간 기업이 협력해야 한다. 특히 기업이 노인 전문 인력을 활용하도록 하고 저소득층 노인에 대해 정부가 직접적 유급 자원봉사를 적극적으로 추진해야 한다. 시장형 사업은 노인에 적합한 업종에서 공동 창업 또는 소규모사업단을 구성해 소득을 창출하는 경쟁적 노동시장의 일자리로서, 사업 초에 초기운영자금을 원하는 형태로 임금 보조 지원을 하면서 서로 협력관계를 맺는 것이 필요하다. 창업 전문기관과 연계망을 구축하고 집중관리 사업장으로 선정해, 그 사업 개시 품목의 선정 단계부터 창업 운자금의 마련을 거쳐 창업 후의 사후관리 단계까지 사업 지지망을 확충해야 한다(이인재, 2007).

노인고용전달체계의 일원화도 중요한 부분인데, 이는 고령자일자리정책 유형의 재분류가 필요하다. 현재 고령자일자리정책 유형은 서로 특성이 다른 업종이 동일한 사업에 포함되어 사업 목표와 집행에 혼선을 불러온다. 지방자치단체에서 시행하고 있는 각종 사업에 노인을 우선적으로 연계하고, 일본과 같이 명확한 수행체계를 세워야 한다. 기존 일자리 사례를 중심으로 종합정보망을 구축할 필요가 있다. 현재 실시되는 정보망에서 중복되는 부분과 사업 부문을 명확히 하고 고령사회를 대비한 노인인력 활용 정보망을 꾸준히 개발하는 것이 중요하다.

실질적으로 노인이 취업할 수 있도록 직업훈련체계를 개선하는 것도 고려할 사안이다. 현재 고용노동부는 여러 가지 직종으로 구분을 하지만, 실제 이를 지원하는 고령자 교육기관이나 지침서는 언급하지 못하고 있다. 현재는 포괄적 지침을 제시하고 있으며, 실제 알선과 직업 훈련 효과를 분석하는 자료는 부족한 편이다.

이제 한국도 65세 이상의 특정 연령만 주요 대상으로 하는 것이 아니라 전체 노동자를 대상으로 하는 고용전략을 개발해야 한다. 일본은 오래 전부터 ‘전원 참가형 사회’라는 표어를 제시하고, 계속고용제도를 실시해 재정 지원보다 법률 개선에 초점을 두면서 간접적으로 재정을 줄여가는 방법을 사용하고 있다. 이는 일본이 70세까지 일할 수 있는 사회를 실현하는 사례로서, 전 연령층 고용 안정과 재정 부담을 줄인다는 방향을 제시한 것이다(전상김외,

2009).

사회서비스 확충의 전제조건에서 국가가 정책적으로 개입할 필요성에 대한 사회적 합의에 기초하면, 이미 단기 일자리사업으로 시장수요를 확인한 사업 부분은 정부가 적극적으로 제도화해야 한다. 초기에 다양한 분야의 사회서비스 영역 사업을 시도했으나 결과적으로 사회적 욕구에 합의된 사업은 사회화로 제도화과정에서 있거나 재정사업을 확장하고 있다(오은진외, 2009). 그러나 아직도 부처 간의 일반적인 협조 사항을 비롯해 재정 연계 미흡으로 운용 효율성이 저하된 상태이다(박석기, 2007).

지역 욕구에 따라 사업이 전개되는 것이 아니라 중앙 정부의 목표와 예산에 맞추어 지역에 할당되고 있다. 일부 사업은 예산집행이 이루어지지 않아서 반납하기도 한다. 중앙정부 사업이 갑자기 변경되어 추정사업은 재정자립도가 낮은 지자체는 자금을 마련하지 못해 사업 진행이 안 되는 경우도 있다. 앞으로 나타날 노동인구의 절대적 감소는 국가경제와 사회 활력을 저하하는 요인이므로, 유력한 중장기적 전략은 노인의 노동시장참여를 높여서 단순히, 재정을 늘리는 것보다 재정을 효율적으로 활용하도록 하는 것이 중요하다(방하남 외, 2005).

일본도 고령화에 따른 사회복지비용 지출이 지속되고 있으며, 한국은 경제 상황에 따른 영향을 받고 있다. 한국은 세계화나 정치적 요인도 배제할 수 없으므로, 고령화에 맞는 장기적인 예산배정이 필요하다. 우선 복지재정의 확충과 복지비용의 효율성을 제고하는 것이 우선이다. 그리고 복지지출 관련 직접적 정책뿐만 아니라 근본적으로 인구 고령화의 충격을 줄이는 정책이 수립되어야 한다. 출산을 장려하는 정책이나 계속고용을 위한 재교육의 강화 등이 병행하는 것도 중요하다(김영우, 2010).

한국 고령자일자리정책은 고령화와 노동시장 변화에 대비할 수 있는 유연하고 미래 지향적인 접근이 필요하다. 연금제도는 갈수록 길어지는 인간 수명에 대비해 더 유연하게 제도화되고, 개선할 부분이 있다. 정부가 추진하는 정책은 노동환경의 다양한 변화와 예측 가능한 미래 고령 노동자의 상황이 함께 반영되어야 한다. 이는 유지 가능한 재정의 확보와 전략적 접근과 연결된다. 노동력의 고령화와 감소라는 미래의 도전에 대응하려면, 재정을 확보가 특히 중요한데 노인고용관련 재정은 정부와 민간의 연결이 중요하다. 노인의 고용 기회를 높이는 데 국가가 선택한 전략의 대부분은 제한된 범위 내에서 연금체계와 조기 은퇴제도를 개선하는데 집중되어 있으며, 이러한 정책은 포괄적인 노인고용재정 전략의 하나로 볼 수 있다.

【參考文獻】

국민연금관리공단 노인인력운영센터(2004) 「노인고용의 현황 및 실태와 활성화방안」, p.17
고재욱(2007) 「노인 고용정책의 효과에 관한 연구」명지대학교 대학원 박사학위논문, pp.1-5
김성배(2006) 「비교제도분석법을 통한 정책연구의 방법론적 확장」『한국정책학회보』 15(3), 한국정책학회, pp.113-116
김영우 · 강달원(2010) 「인구 고령화에 따른 사회복지지출에 관한 한일간 비교분석」『아시아연구』, pp.112-113
김용진 · 김지희(2000) 『비교사회연구방법론』한울아카데미, pp.12-13
김종길(2006) 「고령화사회에서의 지방정부의 노인교육 활성화 방안에 관한 연구」충남대학교 대학원 박사학위논문, pp.99-100
남궁근(1998) 『비교정책연구』법문사, pp.76-77
류지성(1997) 「사례연구의 방법론적 고찰」『단국대학교 논문집』31, pp.209-215
_____(2005) 「한국 역대 정권의 대북 정책에 관한 비교 연구」『한국동북아논총』35, 한국동북아학회, pp.326-330
_____(2008) 『정책학』대영문화사, pp.222-223
박기훈(2005) 「일본의 실버인재센터를 통해 본 우리나라 고령자일자리정책의 방향성」저출산 및 고령화사회 대책관련 의견수렴 공청회 자료집, 국회 저출산 및 고령화사회 대책특별위원회, p.144
박석희(2007) 「저출산, 고령사회 기본계획의 현황 및 개선과제」예산현안분석 14
박종근(2005) 「고령화 사회의 우리나라 노인취업프로그램 활성화 방안에 관한 연구」『충개발연구』17(2), 충북개발연구원
방하남 · 신동균 · 김동현 · 신현구(2005) 「인구고령화와 노동시장 변화 및 노동정책 과제」한국노동연구원
방하남 · 황덕순(2002) 「노동과 복지의 연계를 위한 정책설계 및 실천방안」『사회보장연구』18(2), 한국사회보장학회, pp.74-75
보건복지부-한남대학교 사회과학연구소(2005) 「외국의 고령화 사회 대책 추진체계 및 노인복지 정책 분석」, pp.85-86
서재호(2008) 「기초자치단체의 사회복지서비스 전달체계 개편에 대한 평가」『한국거버넌스학회보』15(1), pp.139-163
양석원(2010) 「노인복지정책의 개선방안에 관한 연구」한양대학교 석사학위논문
오은진 · 노대명(2009) 「사회서비스 분야 여성일자리 창출을 위한 정책과제」한국여성정책연구원, pp.310-311
이승호(1995) 「비교정책연구에 있어서 전통적 방법론의 재검토」『한국행정학회보』29(2), pp.339-342
이인재(2005) 「고령자일자리정책 평가 및 활성화 대안」복지동향 심층분석, pp.15-17
이정의(2010) 「고령자 경제활동 참여의 국가간 비교」『노인복지연구』50, 한국노인복지학회, pp.63-64
이형오 · 오태현(2007) 「일본기업의 고령자고용시스템에 관한 연구」한국노동연구원 뉴패러다임센터, pp.14-20
입법정책연구회(2008) 『고령사회 생산인력 수급정책』
장혜경 · 김영란(2003) 「고령사회 대비 여성노인 고용활성화 방안」한국여성개발원, pp.3-4
전남발전연구원 인적자원개발지원센터(2007) 「고령화 사회에 대응한 전남고령 인적자원 활용방안」, pp.132-133
전상김 · 권혁남(2009) 「고령자의 고용 장애 요인과 고령인구활용에 관한 국가별 전략 연구」『국제지역연구』 18(2), p.69
최성재 · 장인협(2010) 『노인복지학』서울대학교출판문화원, pp.387-390
한국노인인력개발원 · 동덕여자대학교 산학협력단(2008) 「노인일자리사업 중장기 발전 전략」, pp.53-61
한국노인인력개발원(2008) 「노인일자리사업 만족도 조사 결과 보고」, pp.58-60
현의성(1991) 『비교사회복지정책 연구』성은출판사

日本 内閣府(2012) 「平成 24 年版 高齢社会白書(概要版)」

Bendix, Reinhard(1963) 「Concepts and Generalizations in Comparative Sociological Studies」『American Sociological Review』28, p.532

Dogan, Mattie and Pleasy, Domonique(1996) 「How to Compare Nations」Chatham, NJ : Chatham House, Chap 16.

Hage, Jerald and Meeker, Barbara Foley(1988) 「Social Causality」Boston : Qnwin Hyman, pp.45-48

Neil Gilbert and Terrell(2002) 『Dimensions of Social Welfare Policy』Prentice-Hall Inc.

Przeworski, Adam and Teune, Henry(1970) 「The Logic of Comparative Social Inquiry」New York: John Wiley and Son, pp.32-34

Rowe J. W. and Kahn, R. L.(1997) 「Successful Aging」『The Gerontologist』37(4), pp.433-439

Shephard, R. J.(2000) 「Aging and Productivity」『Internat Jonal Jownal of Industrial Ergonomics』25, pp.535-545

논문투고일 : 2012년 12월 10일
심사개시일 : 2012년 12월 20일
1차 수정일 : 2012년 01월 10일
2차 수정일 : 2012년 01월 16일
게재확정일 : 2012년 01월 21일

<要旨>

한·일 양국의 고령자일자리정책 비교연구

본 연구는 한국과 일본의 고령자일자리정책을 비교 연구해 시사점을 도출하고, 질적인 목표를 달성할 수 있도록 방안을 제시하는 것이 목적이다. 선진국의 고령자일자리정책을 고찰하여 한국의 고령자일자리정책의 문제점을 지적하고 추진 방향을 찾고자 하는데, 이것을 논리적이고 체계적으로 제시하려면 비교연구가 이루어져야 한다. 다른 국가나 사회의 유사한 정책 문제에 대한 경험은 정책 목표, 목적, 대안에 좋은 원천이 되고, 공통점과 차이점을 확인하면서 목표, 목적, 대안을 제시할 수 있다.

비교연구결과, 첫째, 행태적 접근은 협력주체에게 차이를 보였으며, 담당부서는 대체로 비슷하였다. 둘째, 제도적 접근은 전달체계와 근거법률에서 차이가 나타났다. 셋째, 기능적 접근은 프로그램은 노인을 대상으로 하는 특성 때문에 비슷하지만 재정확보의 방법과 지원 방법의 차이가 있었다. 넷째, 평가부분에 있어서는 여전히 현저한 격차를 확인할 수 있었다.따라서 공통점은 프로그램과 담당부서였으며, 차이점은 협력주체, 전달체계, 근거법률, 재정확보, 전반적인 평가 부분이었다.

결론적으로 일본과 같이 명확한 수행체계를 세워 기존 일자리 사례를 중심으로 종합정보망을 구축할 필요가 있다. 또한 일본처럼 이제 한국도 65세 이상의 특정 연령만 주요 대상으로 하는 것이 아니라 전체 노동자를 대상으로 하는 고용전략을 개발해야 한다. 일본은 고령화에 따른 사회복지비용 지출이 지속적으로 증가하고 있으나, 한국은 경제 상황에 따른 영향을 여전히 받고 있다. 특히 한국은 세계화나 정치적 요인도 배제할 수 없으므로, 고령화에 맞는 장기적인 예산배정이 필요하다.

Comparative study of Employment Policies for Elderly People in the Korea and Japan

Recently Korean government is striving to provide the old with the opportunity to work, and as a result, various programs are suggested to the old people. However, current programs are likely to fail to succeed to provide the old with worthy opportunity to work.

The objectives of this study are, to compare the programs of providing the working opportunity for the old of Korea and Japan, to figure out what are important matters, and to suggest the ideal solution to achieve the way the program should be established to develop the programs qualitatively. The difference of the circumstances may exist, but the phenomenon or the desire that the old people face is not so different, regardless of the country where the old people belong.

As a suggestion of the policies, first, the cooperating system between the government, enterprises, and private institutions should be reinforced. Second, the regulation and law that concern employment of the old should be revised. Third, regarding the preparation of the assets that support the programs of providing the working opportunity to the old, the government should induce the private entities and enterprises to provide the fund, because the burden of assets can be reduced by the method, and the assets can be used more efficiently.