

고령 사회의  
인생과 일

The Life & Work in the Aged Society

Vol.19

2025 SUMMER

사회적 변화에 대응하는 노인일자리



# Contents

## 권두언

**02 새로운 사회변화에 대응한 노인일자리를 위하여**  
임을기 보건복지부 노인정책관

## 명사칼럼

**04 노인인구 변화와 노인연령 기준**  
정순돌 이화여자대학교 사회복지학과 교수

## 정책이슈

**08 노인 사회보장과 공익활동지원**  
남기철 동덕여자대학교 사회복지학과 교수  
**14 노인일자리 2.0 시대의 정책과제**  
: 주체적 참여와 사회적 연대 기반의 모색  
이소정 남서울대학교 휴먼케어학과 부교수

## 고령사회와 노인일자리 동향

**22 노인일자리의 지역별 분배 현황 및 쟁점**  
조준행 한국노인인력개발원 정책지원실장

## 현장이슈

**30 노인일자리사업의 질적 성장을 위한 과제**  
오현균 서울강서시니어클럽 관장

## 통계리뷰

**36 노인일자리사업의 소득증가 효과 분석**  
김도현 한국개발연구원(KDI)  
재정·사회정책연구부 부연구위원

## 우리동네 노인일자리

**40 1인 가구 증가 등 사회변화에 발맞춰**  
따뜻하게 동행하는 '무연고 장례동행 서비스 사업단'!  
원신원 한국노인인력개발원 홍보기획부 차장

## 새로운 사회변화에 대응한 노인일자리를 위하여

현대 사회는 급격한 인구구조 변화, 디지털 전환, 기후 위기, 지역 소멸 등 복합적인 사회문제에 직면하고 있다. 이와 함께 2025년 6월 새 정부가 출범하면서 사회·경제적으로 크고 작은 변화가 예상된다. 이러한 환경 변화에 따라 노인일자리에 대한 혁신이 요구되는 시점이다.

2023년 제3차 노인일자리 및 사회활동 지원 종합계획(2023~2027) 수립 당시 2027년까지 노인인구 10% 수준으로 노인일자리를 제공하는 것을 목표로 설정하였다. 2025년에는 109.8만 개의 노인일자리를 제공하는데, 이는 노인인구 10.4% 수준이다. 초고령사회 진입 등 노인인구의 지속적인 증가로 인해 빠른 완화에 기여할 수 있고

66

새 정부 출범이라는 커다란 전환점을 맞이하여 노인일자리 정책 방향과 추진 전략에 대해 다시 한번 고민이 필요한 시점이다.

99



임을기  
보건복지부 노인정책관

노인의 경험과 역량을 활용할 수 있는 노인일자리는 지속적인 양적·질적 향상이 도모될 필요가 있다.

지금까지 노인일자리사업은 노인의 소득을 보충하고 일자리를 통한 사회참여 확대에 주력해 왔다. 그간의 연구를 통해 노인일자리가 노인의 소득·건강 개선, 사회적 관계 향상 등에 기여하며 정책효과성이 있음을 확인하였다. 최근에는 '55~63년생의 베이비붐 세대가 노년층으로 진입하고, 75세 이상의 후기고령층이 증가하는 등 노인일 자리 정책 수요층의 다변화가 일어나면서 노인일자리의 양적 확대뿐만 아니라 질적 개선 역시 중요한 과제로 대두되고 있다. 새 정부에서도 노인의 다양한 욕구와 사회

적 수요를 반영하여 유아동, 여성, 장애인 등 취약계층을 위한 안심통학지킴이, 안전귀가도우미 등 공익적 가치를 창출할 수 있는 공공형 노인일자리의 확대를 위해 노력할 예정이다.

새 정부 출범이라는 커다란 전환점을 맞이하여 노인일 자리 정책 방향과 주진 전략에 대해 다시 한번 고민이 필요한 시점이다. 이번 「고령사회의 삶과 일」 기획 주제인 사회적 변화에 대응하는 노인일자리에 대한 논의를 통해 노인일자리 사업이 단순한 복지를 넘어 노인의 가능성과 존엄을 존중하는 방향으로 정책 방향을 설계해 나가길 기대한다.





정순두

이화여자대학교  
사회복지학과 교수

## 노인인구 변화와 노인연령 기준

노인에 대한 기준은 1981년 노인복지법이 제정된 당시 제26조 경로우대 조항에 근거한다. 65세 이상인 자에 대해 공원 등 시설에 대한 할인을 할 수 있다고 규정한 것에서 비롯된다. 이를 근거로 기초연금, 장기요양보험제도 등에서 노인에 대한 기준을 65세로 정하게 되었다. 그러나, 노인복지법이 제정된 지 44년이 흐른 2025년의 시점에서 보면 노인인구의 특성에는 너무 많은 변화가 있었고, 변화 속도 역시 매우 빨랐다. 그 대표적인 예가 노인인구 비율과 기대수명인데, 1981년 당시 노인인구는 전체 인구의 3.9%에 불과하였지만 2024년 12월에는 전체 인구의 20%를 넘는 초고령사회가 되었다. 기대수명 역시 1981년 66.7세에서 2023년 83.5세로 증가하여 약 17세가 늘어났다. 이렇듯 빠른 변화의 속도는 세계에서도 유래를 찾아보기 힘들 정도인데 일본이 고령사회에서 초고령사회로 가는 데 12년이 걸린 반면, 우리는 불과 7년밖에 걸리지 않았다.

노인인구의 빠른 성장과 함께 노인연령의 기준에 대한 생각도 달라지고 있다. 건강 노화 지수를 기준으로 살펴볼 때 현재 70세의 건강 수준이 10년 전의 65세와 유사하다는 분석 결과는 65세를 노인연령의 기준으로 사용하는 것이 맞지 않음을 보여준다. 또한 노인들 스스로도 노인이라고 생각하는 연령 기준이 높아지고 있다. 한국보건사회연구원에서 3년을 주기로 조사하는 노인실태조사에 의하면, 2011년 이후 계속해서 노인이라고 생각하는 연령은 70세보다 높게 나타나고 있다. 노인뿐만 아니라 50~64세 중장년층을 대상으로 한 한국보건사회연구원의 조사에서도 노인연령은 69.8세로 나타났다. 이러한 조사 결과들에 의하면, 이제 65세는 더 이상 노인이라고 할 수 없다는 결과에 도달하게 된다. 65세 이후에도 건강을 유지할 수 있는 노



인구의 비율이 증가하면서 이들은 더 적극적인 사회활동이나 경제활동을 계속할 수 있는 인구가 되고 있기 때문이다.

이렇게 변화하고 있는 노년기의 생애주기를 여러 학자들은 새로운 기준으로 분류한다. 뉴가튼(Neugarten)은 이미 1974년에 75세를 기준으로, 65세에서 74세를 젊은 노년(Young-old)으로 75세 이상을 나이 든 노년(Older-old)으로 구분하였다. 또한 수즈만(Suzman)과 동료들은 1995년에 85세 이상을 가장 나이 든 노인(Oldest-old)으로 칭하고 질병, 기능 저하, 요양 서비스 필요성이 급증하는 연령군으로 구분하였다. 이러한 기준들이 역연령, 즉 태어나면서부터 세게 되는

나이에 의한 구분이라면, 사회와 문화적인 측면에서 길라드와 힙스(Gilleard & Higgs)는 2016년에 써드에 이지와 포쓰에이지(Fourth age)로 구분하였다. 전자는 보다 활기차고 활동적인 노년을 의미하고, 후자는 의존 성과 취약성이 증가하는 노년을 의미한다. 그런가 하면, 프리드만(Freedman)은 2013년 중년기와 노년기 사이에 새로운 생애 단계로 '앙코르 단계'가 설정되어야 한다고 주장한다. 노년기로 바로 넘어가기 전 직업 세계에서 한 번 더 일할 수 있는 시기가 있다는 것이다.

한편, 우리 사회의 환경적인 요인도 노인연령 기준의 상향이 필요함을 보여준다. 먼저 저출산과 고령화 현상이 심화되면서 생산연령인구가 감소하고 있다. 생

산연령인구는 15세에서 64세 연령대의 사람들을 의미하는데 이 인구가 2022년 3,647만 명으로 전체 인구의 71.1%를 차지하고 있지만, 2040년에는 2,903만 명으로 전체 인구의 58%, 2050년에는 전체 인구의 51.9%로 급격하게 줄어들 것으로 예측되고 있다. 이러한 상황에서 노인연령 기준을 상향해 70세까지를 생산연령인구로 포함하는 것이 필요하다는 주장이다. 이렇게 하면 65세 이상 노인인구는 복지의 수혜를 받는 의존적인 대상이라는 시각에서 생산을 담당하는 생산인구로 인식되어 노인차별에서 벗어날 수 있을 뿐만 아니라 국가 경제에도 기여하는 존재가 될 수 있다.

다음으로 고령화의 심화로 복지지출이 증가하면서 국가재정에 대한 부담이 매우 큰 상황에 직면하고 있다. 사회보장 재정지출은 2024년 392조 9000억원에

서 2065년 2,092조 9000억원으로 5.3배가 증가할 것으로 예측된다. GDP 대비 비율로 보면, 2024년은 15.5%를 차지하나 2065년에는 26.9%로 증가가 예측된다. 더욱이 2070년에는 노인인구가 50%를 넘어설 것으로 전망되어 개혁 없이는 복지지출을 감당하기 어려운 상황에 직면하게 된다. 이러한 국가재정지출의 부담을 줄이기 위해 노인연령 기준을 70세로 상향한다고 가정하면 정부가 감당해야 할 복지지출의 부담을 어느 정도 줄이면서 지속 가능한 사회를 만들어 갈 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 노인인구의 변화와 우리 사회의 환경적 변화 등을 기준으로 살펴볼 때 노인연령 기준의 상향은 매우 필요한 절차로 보이는 것이 사실이다. 그러나, 여기서 간과하지 않아야 할 중요한 현실이 있다. 바로 우리나라의 높은 노인빈곤율과 불충



분한 노후준비 상태이다. 이미 주지하는 바와 같이 우리나라의 노인빈곤율은 2009년 OECD 국가들이 통계를 작성하기 시작한 이래 거의 빠짐없이 1위를 하고 있으며, 이로 인한 노인자살률 역시 1위라는 오명을 가지고 있다. 국내 상황으로만 봐도 기초생활보장 수급자중 65세 이상 노인이 차지하는 비율은 2023년 현재 41.3%로 전체 수급자 245만 8,608명 중 101만 5,379명이 노인이다. 또한 통계청의 ‘2023년 사회조사’에 따르면 60세 이상 인구의 노후준비율은 66.7%에 불과하여 노인의 빈곤율이 심각한 상황에서 보다 체계적인 노후준비가 필요하다. 이러한 상황에서 노인연령 기준을 올리면 꼭 복지혜택을 받아야 하는 빈곤 노인들이 소외될 가능성이 매우 높다. 노인연령 기준을 올림으로써 빈곤 노인의 복지가 축소되어 이들의 삶의 질이 저하되는 일이 있어서는 안 된다. 마찬가지로 노인연령 기준 상향으로 인해 소득 공백 기간이 더 길어져 발생할 수 있는 새로운 사회적 취약 계층이 만들어지는 우를 범해서도 안 될 것이다.

따라서 노인연령 기준의 상향을 논의하기 전 전제되어야 할 조건은 먼저 빈곤 상태에 있는 저소득층 노인들이 보호받을 수 있는 방안을 마련하는 것이다. 예를 들면 기초연금의 경우 저소득 노인을 대상으로 더 두텁게 지원하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 현재 70%의 노인을 대상으로 지급되는 기초연금을 하위 50%나 30%를 대상으로 더 많은 금액을 받도록 하는 것이다. 이와 더불어 노인일자리 사업을 통해 좀 더 많은 소득을 올릴 수 있도록 사업을 다변화하고, 빈곤 노인들에 대한 지원도 늘릴 필요가 있다. 다음으로 연금과 고용 사이의 공백으로 인해 새로운 취약계층이 발생하지 않도록 제도별로 시급성이나 연계성, 정합성 등을 고려하

여 신중하고, 정교한 설계를 통해 노인연령 기준을 조정해야 할 것이다. 특히 이러한 과정에서 현 노년 세대는 물론 앞으로 노년기를 앞두고 있는 중장년 세대, 그리고, 청년 세대 등 세대 간 연대와 공감대를 만들어내는 과정도 필요하다. 끝으로 역연령 같은 나이만을 기준으로 제도의 선별기준을 만드는 것이 아니라 신체적 기능 상태나 욕구를 기초로 하는 연령통합적 사회보장 제도로 변화시키는 노력도 함께 이루어질 필요가 있다.

#### 참고문헌

- Freedman, M. (2013). The next act: College for the second half of life. *Change: The Magazine of Higher Learning*, 45(6), 40-42.
- Gilleard, C., & Higgs, P. (2016). Connecting life span development with the sociology of the life course: A new direction. *Sociology*, 50(2), 301-315.
- Neugarten, B. L. (1974). Age groups in American society and the rise of the young-old. *The annals of the American academy of political and social science*, 415(1), 187-198.
- Suzman, R. M., Willis, D. P., & Manton, K. G. (Eds.). (1995). *The oldest old*. Oxford University Press.

# 노인 사회보장과 공익활동지원



남기철  
동덕여자대학교  
사회복지학과 교수

## 초고령시대 노인에 대한 사회보장으로서

### 노인일자리 및 사회활동지원

우리나라 사회복지 관련의 프로그램 중에는 서구 국가들과는 다른 독특한 것들이 있다. 그중에 대표적인 것이 노인 일자리 및 사회활동 지원사업이다. 통상 노인일자리사업으로 부르는 이 사업은 다른 서구 국가들에서는 우리나라와 같이 큰 규모로 이루어지는 경우가 없다. 우리나라의 높은 노인빈곤율과 공적 연금체계의 취약성, 그리고 급속한 고령화 속도가 노인일자리사업의 배경과 관련이 있다. 이런 맥락에서 우리나라에서 노인일자리사업은 기본적으로 노인을 대상으로 하는 사회보장 프로그램으로서의 성격을 가진다. 노인일자리사업 초창기인 2000년대 초의 자료들에서는 연금제도의 성숙과 안정화 시기까지 노인일자리 사업 필요성이나 중요성에 대한 언급이 자주 등장했던 바 있다. 노인일자리사업 출발 시점으로부터 20년이 넘게 시간이 지났지만 공적연금제도의 미성숙이나 노인빈곤의 문제는 아직도 세계에서 가장 심각한 수준이다. 현재도 노인일자리사업에서 노인의 빈곤 문제를 가장 중심에 두고 생각할 수밖에 없다. 물론 노인일자리사업이 그 자체로 노인빈곤문제에 대한 주된 해결책이라 할 수는 없다. 여전히 공적연금이 노인빈곤 해결에서 가장 중요한 기제이다. 그렇지만 공적연금은 중장기적인 기여와 급여의 기제를 통해 현실 노인에게 영향을 미치는 것이므로, 현재의 국민연금 체계를 보아서는 당분간 노인빈곤 해결의 능력이 극적으로 높아질 것으로 기대하기 어렵다.

우리나라의 노인은 빈곤한 경우가 많고 생활에 필요한 재원을 스스로 마련해야 한다. 우리나라 노인의 높은 경제활동 참여율이 이를 나타낸다. 노인일자리사업이 시작되던 무렵인 2003년 기준의 국제적 통계자료를 살펴볼 때, 65세 이상 한국 노인의 경제활동 참여율은 28.6%로 프랑스의 1.1%, 스웨덴의 10.2%, 미국의 14.0%, 일본의 20.2%보다 높고 OECD 회원국 평균인 11.3%의 2.5배에 이르는 수치였다. 약 20년이 지난 지금도 한국의 노인 경제활동 참여율은 2022년 38.3%로 증가해 여전히 OECD 회원국 중 가장 높은 노인 경제활동 참여율을 보이며 OECD 회원국 평

균인 16.3%의 2.4배에 달한다(김가원 외, 2024). 높은 노인 빈곤율과 높은 노인 경제활동 참여율이 동시에 나타나고 있다는 것은 어쩌면 우리나라의 슬픈 자화상일지도 모른다. 노인은 연령상으로 소위 경제활동인구에서 제외되곤 하는데도 우리나라의 노인은 빈곤상황 때문에 일을 멈출 수 없다. 우리나라 노인은 복지에 의존하고 있는 것이 아니라 빈약한 복지 때문에 스스로의 근로활동으로 생계를 이어가기 위한 노력을 힘들게 경주해야 한다.

그렇지만 사회보장이 일방적인 현금 이전과 같은 경직적 소득보장의 방식으로만 이해되어서는 곤란하다. 복지정책과 프로그램이 제공하는 급여에는 현금과 현물, 서비스, 바우처 등 다양한 형태가 있고 '기회(opportunity)' 역시 복지급여의 중요한 한 형태이다. 노인일자리사업은 일이나 사회활동에 참여할 기회를 제공하고 기회에 따른 활동을 자

격조건으로 해서 현금을 지급하고 있다. 이는 한편으로 국민기초생활보장제도와 같은 공공부조제도에서 근로를 조건으로 해서 급여를 제공하는 조건부 수급과도 다른 의미를 가진다. 조건부 수급은 근로능력을 갖춘 대상자에 대해 생계급여가 그냥 주어질 경우의 도덕적 해이에 대한 사회적 논란 등을 감안하여 근로를 조건화한 것이다. 그러나 노인일자리사업은 법적으로도 연령에 따라 근로능력이나 근로조건을 부과하지 않는 대상임에도 일에 참여할 기회를 주는 것이다. 일을 의무화 혹은 조건화한다기보다는 일할 수 있는 기회의 제공, 일할 권리(right to work)를 보장하고자 하는 성격이다. (물론 근로와 관련해서 보장되어야 할 노동자의 권리나 근로자성 확보와 관련된 실정법상의 난점에 대응하는 성격도 있지만) 최근에는 '일'이라는 의미를 사회적으로 유용한 가치 있는 '활동'으로 확장해서 조망하기도

<그림 1> 주요국의 65세 이상 경제활동 참여율

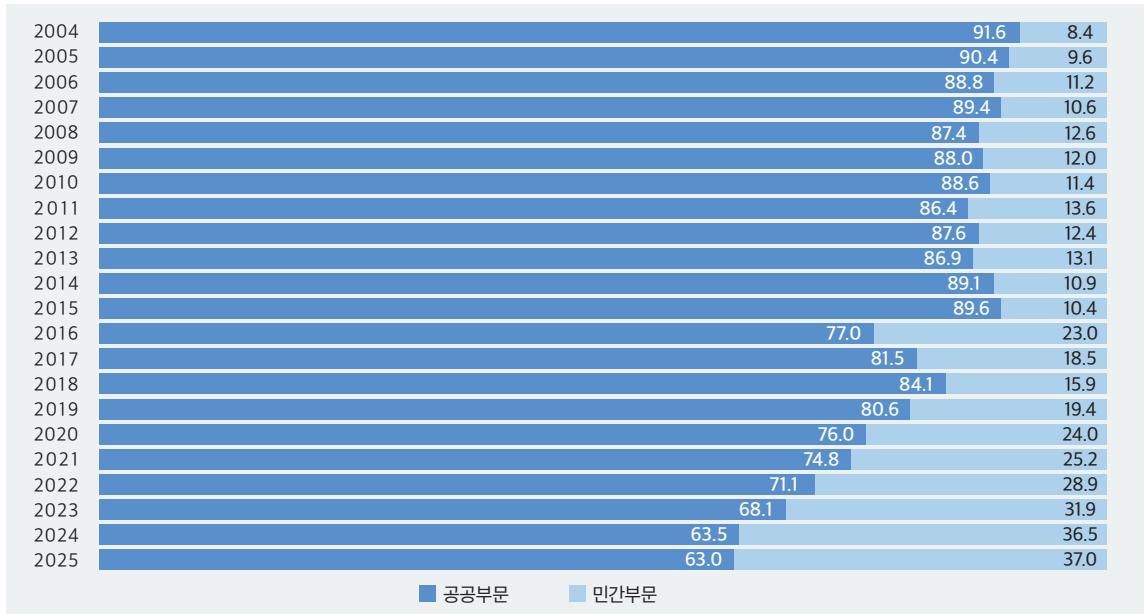
(단위: %)



출처: OECD(각해년도),『Labor Force Statistics』, 김가원 외(2024), 노인일자리 및 사회활동지원사업 20년사에서 재인용.

〈그림 2〉 공공부문과 민간부문의 노인일자리사업량

(단위: %)



출처: 김가원(2024), 노인일자리 및 사회활동지원사업 시행 20년 성과와 발전과제, KORDI ISSUE PAPER, 2024-07호.

한다. 원하는 노인에게 일과 활동의 기회를 제공하고 이 참여에 대해 급여를 제공하는 노인일자리사업은 높은 경제활동 참여율과 높은 빈곤율이 함께 나타나는 우리나라에서 노인에 대한 사회보장의 기제로, 노인복지의 중요한 수단으로 활용되고 있다.

### 노인일자리 및 사회활동지원사업의 전형으로서 공익활동지원

노인일자리사업에는 여러 가지 유형이 있다. 노인공익활동지원사업, 노인역량활용사업, 공동체사업단, 취업지원사업, 노인친화기업과 기관, 현장실습 훈련지원사업 등 다양하다. 통상 공공형, 사회서비스형, 민간형으로 구분하기도 하는데 이 중 공공형이 공익활동지원사업이다. 공익활동지원사업은 노인이 취약계층을 지원하거나 지역사회의 공익을 증진하는 활동을 하면서 소득을 보전할 수 있는 사업이다. 일주일에 며칠, 반나절 정도의 활동을 수행하고 30만원에 미치지 못하는 정도의 급여를 받는다. 참여하려는 노인은 각 지역별로 신청을 받아 경제적 욕구가 높은 빈곤한 노

인이 우선적으로 선발되곤 한다. 국민기초생활보장제도의 생계급여를 받는 노인은 참여할 수 없다. 공익활동지원사업에서 사업참여 노인은 다른 취약노인의 생활을 지원하는 노노케어, 소외계층을 지원하는 활동, 지역사회의 공익서비스 제공시설을 지원하는 활동, 노인의 경륜을 전수하는 교육활동 등 사회적으로 공익적인 활동을 수행한다.

20년 전 노인일자리사업이 시작된 이후로 노인일자리 사업의 내용 자체가 다양하게 발전해 왔고 그 유형을 분류하는 기준이나 명칭도 자주 바뀌었다. 하지만 언제나 압도적 비중을 차지해 왔던 것은 공익활동지원이다. 공익형, 공공형 혹은 사회공헌형 사업으로 명칭의 표현이 달라지기도 했지만 언제나 전체 노인일자리사업의 절반을 훌쩍 넘는 압도적 비중을 차지해 왔다.

2024년 말의 보건복지부 보도자료에 따르면 2025년의 노인일자리사업 예산은 2조 1,847억원으로 109만 8천개의 노인일자리를 제공한다고 한다. 이 중에서 노인공익활동지원사업은 69만 2천개로 전체의 2/3에 달한다. 분명히 노인공익활동사업은 노인일자리사업의 전형이라 할 수 있다. 사

업량의 측면에서도 전형이지만, 기본적으로 노인일자리사업은 공익활동지원사업을 토대로 해서 다양한 다른 방식의 사업들을 추가해 온 것이라 할 수 있다.

우리나라 노인들이 적극적으로 경제활동에 참여하고 있음에도 빈곤에서 벗어나기 어려운 이유는 (물론 공적연금의 취약성이라는 근본적인 이유도 있지만) 노인이 참여하고 있는 경제활동의 수입이 취약하다는 고용의 질과도 밀접한 관련이 있다. 노인들은 21세기 초까지는 농림어업 종사자가 가장 많았고, 현재도 단순노무, 농림어업 등의 저임금 불안정 일자리에 집중되어 있다. 이제 베이비붐 세대의 높은 인적자본 수준을 보유한 노인들이 늘어나면서 과거의 노인들과는 양상이 달라지고, 이에 따라 노인의 경제 사회활동 양상도 달라지고 노인일자리사업도 달라져야 한다는 주장이 많이 나타나고 있다. 적절한 지적이다. 그러나 동시에 감안해야 할 것은 시장 상황에서 열악한 노인의 고용의 질이라는 상황은 쉽게 변화하기 어렵다는 점이다. 노인의 인적자본도 높아졌지만 고용시장에서 부각되는 지식 정보화시대의 요구수준은 더 빠르게 진화하고 있다. 안정된 좋은 일자리의 총량이 늘어날 수 있는가도 의문스러운

상황이다. 또한 더 높은 연령대의 다수 노인은 여전히 인적 자본이 취약해 좋지 않은 일자리를 전전할 수밖에 없는 상황이기도 하다. 폐지 줍는 노인에 대한 실태와 사회적 대책 필요성이 이슈화된 시간이 꽤 지났지만, 여전히 몇천원을 벌기 위해 위험하고 고된 밭걸음을 옮기는 노인들이 구도심의 폐지수거에서는 일반적인 양상이다. 현실의 노인 욕구를 감안한다면 공익활동지원은 여전히 노인일자리사업의 전형일 수밖에 없는 상황이다.

### 공익활동지원의 고도화는 노인일자리사업의 미래

노인일자리사업은 20년 전에 몇백억 수준의 예산으로 출발한 이후 이제 연간 2조원 이상의 예산이 수반되는 사업으로 성장하였다. 연간 제공되는 노인일자리의 수도 연간 3만 5천개에서 시작하여 20년 동안 100만개를 훌쩍 넘는 수준으로 규모가 커졌다. 사업의 규모가 성장하면서 예산과 사업 내용에 대한 사회적 검증과 감시의 수준도 당연히 높아졌다. 노인일자리사업을 흑평하는 일각에서는 급여 살포성 프로그램이라는 비난을 하기도 한다. 굳이 꼭 필요하지 않은 일을 시키면서 급여를 지급한다는 것이다. 지역



사회에 필요하지만 충분히 공급되지 못하는 공익적 활동을 수행한다기보다는, 급여를 지급해야 하는 목적에 천착하여 불요불급한 일들을 진행한다는 것이다. 지역사회 공공장소에 쓰레기가 많아 이를 치워야 할 공익적 필요성이 높아서 이를 해결하기 위해 노인일자리사업의 공익활동 사업단으로 편성하는 것이 아니라 노인일자리 급여를 노인에게 지급하기 위해 꼭 필요하고 시급한 것이 아니더라도 쓰레기를 치우는 활동을 만들어 '취로사업'처럼 운영하는 것이 아니냐라는 비판이다. 이러한 비판의 핵심 대상이 되는 것이 바로 공익활동지원사업이다. 그러면서 제대로 된 일자리사업이라면 계속 세금으로 임금을 지급하는 것이 아니라, 초기에 약간의 지원이 있으면 그 후에는 노인일자리의 내용이 시장에서 경제적 가치를 창출해 그 수익성에 기초하여 급여가 제공될 수 있어야 한다고 지적하기도 한다. 결국 노인일자리사업에서 공공형인 공익활동지원사업보다는 민간형의 사업, 공동체 창업이나 취업알선, 기업의 노인고용확대 지원 등을 중심으로 노인일자리사업의 재편을 요구하는 맥락과 같다. 이러한 비판에 이제는 과거의 노인과 베이비붐 세대 노인은 특성이 달라졌기 때문에 고도화된 일자리

가 제공되어야 한다는 논의가 결합되기도 한다. 역시 기존의 공익활동지원 노인일자리사업은 시대의 변화에 뒤처진 취로사업형이라는 인식이 저변에 깔려있는 것이기도 하다.

물론 노인들에게 적절한 급여를 받을만한 경제적 가치를 창출하는 일자리가 만들어지는 것이 바람직하다. 그리고 노인일자리사업을 통한 지원으로 노인들에게 이런 일자리를 많이 누릴 수 있도록 직접적 역할을 수행할 수 있다면 더할 나위 없이 좋은 일이다. 하지만 현실적으로 노인일자리사업 지원을 통해 민간시장에서 노인들의 좋은 일자리를 백만개 이상 만들어 낸다는 것은 가능성이 희박하다. 최근의 노동시장 상황에서 이것이 가능하다고 보는 전문가는 없을 것이다. 지금도 민간형 노인일자리사업에서 공동체 창업, 인턴, 취업알선, 노인고용기업에 대한 지원 등을 추진하고 있으며 조금씩 양을 늘려가고 있지만 이를 지금의 공익지원활동을 같음할 수 있는 수량으로 확장하는 것은 불가능하다. 공익지원활동은 사업의 기본적인 구조가 다소 고루하고 경직되어 보일 수도 있다. 빠르게 변화하는 시대에 맞추어 노인일자리사업도 내용이 첨단을 달리고 선도적인 기획 내용을 포함하는 것도 필요하다. 그러나 노인일자리





사업은 노인일자리사업 관련 체계의 자체 욕구보다 사업의 표적인 노인의 욕구에 초점을 두어야 한다. 현실의 노인욕구에 기반한 사회보장적 성격으로 공익활동지원사업은 계속 보강되어야 한다.

2023년부터 2027년에 해당하는 기간의 제3차 노인일자리 및 사회활동지원사업 종합계획에서 보건복지부는 노인구 10% 수준의 노인일자리 규모를 확충하고, 공익활동형 일자리는 안정적으로 제공하여 수요에 대응하고, 역량활용형과 민간형의 일자리는 전체 노인일자의 40% 수준으로 확대하겠다는 정책방향을 제시한 바 있다. 초고령사회와 신노년 세대의 다양한 수요에 대응하겠다며 상대적으로 민간형 일자리나 베이비붐 세대의 역량을 활용한 일자리를 늘리는 것에 방점을 찍고 있다. 그러나 여기에서도 공익활동지원사업은 전체 사업량 60% 수준의 절대적 비중을 나타내고 있다. 현실에서 노인들이 직면하고 있는 당장의 사회적 위험에 대한 사회보장적 성격을 도외시할 수 없다.

앞으로 노인일자리사업의 방향에서 공익활동지원은 점차 줄여가야 하는 어쩔 수 없는 현실 장벽으로 볼 것이 아니라 그 자체의 보강을 적극적으로 검토해야 한다. 보강은 단지 사업량을 늘리는 것으로 의미가 국한되어서는 안 된다. 급여인 활동수당의 수준을 향상시키기 위한 중장기적 계획

을 가져야 한다. 더욱 중요한 것은 공익활동사업에서 수행하는 활동의 내용을 국민 누구나가 인정할 수밖에 없도록 공익적 가치가 부각되는 것으로 설계하고 고도화해 가야 한다. 다른 한편으로 ‘공익활동’에 대한 의미에 대해서도 보다 적극적인 상상이 가능할 것이다. 단순한 일거리를 수행하는 것이 아니라 노인들에게 필요하다고 사회가 바라는 다양한 활동에 대한 참여 혹은 노인들에게 필요한 교육에 참여하는 활동도 공익활동에 포함할 수 있다. 종종 이야기되곤 하는 ‘참여소득’의 논의와 공익활동지원의 노인일자리사업을 연계해 볼 수도 있다. 최근 다양해지는 국가적 복지욕구를 반영한 다양한 새로운 복지사업들, 예를 들어 지역사회통합돌봄, 고립문제에 대한 대응, 주거지원과 지역사회복지 프로그램의 연계 등의 정책들과 노인일자리사업의 연계성을 고도화하는 것도 필요할 것이다. 그런데 특히 공익활동지원사업의 보강은 수행체계나 인력에 대한 투자를 반드시 필요로 한다. 아이디어의 제안이 아니라 지역사회 내에서 공익적 활동을 실제로 창출 및 연계해 가야 하기 때문이다.

최근 예기치 않은 시기에 대선을 맞이하게 되었고, 새 정부의 구성에 따라 노인일자리사업 등 중요한 정부정책의 기본방향들이 재검토될 것이다. 또한, 법에 따른 노인일자리사업 기본계획을 수립해야 하는 시점이다. 변화나 새로움에 대한 반영은 중요하지만 노인일자리사업이 가지는 노인에 대한 사회보장적 성격, 그리고 이를 위해 필요한 공익활동지원사업의 보강과 질적 개선을 위한 투자가 소홀하지 않기를 바란다.

#### 참고문헌

- 김가원(2024). 노인일자리 및 사회활동지원사업 시행 20년 성과와 발전과제. KORDI ISSUE PAPER. 2024-07호. 서울: 한국노인인력개발원.
- 김가원·박경하·신상훈·조준행·강은나·남기철·이석원·이소정·최혜지·한정관(2024). 노인 일자리 및 사회활동 지원사업 20년사. 서울: 한국노인인력개발원.
- 보건복지부 보도자료(2024.12.01.). “국민 행복 일자리, 노인일자리 사업 신청하세요”.
- OECD(각해년도). Labor Force Statistics.

## 노인일자리 2.0 시대의 정책과제

: 주체적 참여와  
사회적 연대 기반의 모색



이소정  
남서울대학교  
휴먼케어학과 부교수





## 사회변화와 새로운 수요

### · 노인일자리사업 대응의 성과와 한계

노인일자리사업이 시작된 지 어느덧 20년. 그간 노인일자리사업은 비약적으로 성장했으며 이제 정책의 질적 도약을 준비하고 있다. 사실 20년의 시간 동안 노인일자리사업만 성장한 것이 아니라 우리 사회 역시 급격한 변화를 경험했다. ‘고령화 사회 진입’이라는 말이 막 언론의 표제어가 되던 시절에서, 이제는 전체 인구의 5분의 1 이상이 65세 이상인 초고령사회에 도달했다. 과거 노인정과 탑골공원으로 상징되던 고령층 대신, 교육 수준과 경제력, 문화적 성향 등 다양한 측면에서 기존 노인 세대와 다른 새로운 고령 세대가 노년기에 진입했다. 스마트폰의 보급으로 신생활을 경험하던 20년 전, 과연 오늘날과 같은 기술의 발전을 상상이나 할 수 있었을까.

“새로운 수요에 대한 대응”의 요구는 노인일자리사업 내부에서 새롭지 않은 화두이며 소위 베이비붐 세대, 신중년, 신노년이라는 이름으로 새롭게 노년에 진입하는 집단을 어떻게 정책에 반영할 것인가에 대한 논의는 꾸준히 제기되어 왔다. 사회활동으로 규정되는 공익활동사업은 애초에 경제적으로 취약한 노인을 위한 사업으로서의 목적성을 가지고 있었기에 새로운 수요에 대한 대응은 2019년 시범사업을 거쳐 2020년부터 본격적으로 실시된 사회서비스형 일자리와 시장형 일자리를 중심으로 진행되었다. 사회서비스형 일자리는 “노인의 경력과 활동역량을 활용하여 사회적 도움이 필요한 영역(지역사회 돌봄, 안전 관련 등)에 서비스를 제공하는 일자리”로서 가정 및 세대 간 서비스, 취약계층 전문서비스, 공공전문서비스, 노인일자리 및 사회활동지원 등의 영역에서 세부사업을 추진해 왔다. 2022년에는 사회서비스형 선도모델을 신설해 사업 유형을 다변화시켰으며 신노년 세대의 전문역량을 활용하고 공익성이 있는 신규 아이템을 꾸준히 개발해 스마트 시설안전관리 매니저, 시니어 연금가이드 등 5년간 62개의 신규사업 아이템을 개발 및 확산시켰다.

2023년에 발표된 『제3차 노인일자리 및 사회활동 종합계획(2023~2027)』에서는 “노년기 일과 사회참여로 존

엄한 노후, 건강한 삶, 노년기 자아실현 달성”이라는 비전이 제시되었다. 노인일자리사업에서 처음으로 ‘자아실현’이라는 비전이 제시되었는데 이는 저소득 노인의 소득 보충이라는 목적성에 초점을 맞추었던 지난 시간의 성과이자 한계를 넘어 새로운 수요에 맞춰 정책목표를 확장시키고자 한 의지의 표현이자 결실이다. 나아가 2025년부터 사업의 명칭을 ‘노인역량활용 사업’으로 변경해 그 취지를 더욱 명확히 했다.

시장형 일자리(공동체사업단) 역시 사회변화를 반영한 다양한 수요에 대응하고자 노력해 왔다. 운영지침의 고도화, 회계관리 투명성 강화 등을 통해 자율성과 책임성의 균형을 확보함으로써 내실화를 도모하고, 수익성과 사회적 기여를 동시에 추구할 수 있는 운영모델로 정착시켜 왔다. 또한 고령자의 다양한 경력과 역량을 반영할 수 있도록 사업유형과 운영방식을 다양화하고, 성장지원센터를 중심으로 지속 가능한 일자리 창출을 위한 컨설팅, 교육, 평가체계 등 지원 기반을 제도적으로 확충해 왔다(한국노인인력개발원, 2024).

이러한 노력에도 불구하고 다양화된 수요와 급변하는 사회구조에 효과적으로 대응하고 있다고 보기에는 한계가 있다. 노인역량활용 일자는 여전히 단순 반복 업무에 집중되어 있어 참여자의 역량과 전문성, 경력 등을 충분히 반영하지 못한다. 공동체사업단은 영세한 규모의 소규모 사업단 중심으로 운영되며, 수익 중심의 프레임에 갇혀 있는 경우가 많다. 새로운 기술 변화나 고령자의 라이프스타일 변화에 유연하게 대응하지 못하고 있으며, 창의적 사업모델 개발이나 고령자 주도형 사업 확장이 쉽지 않다. 특히 최근 중요성이 커지는 디지털 환경 적응, 지역사회 회복, 세대 간 협업 등 새로운 사회적 수요에 부합하는 사업이 드물고, 여전히 과거형 모델에 의존하고 있다. 요컨대 두 유형 모두 사회적 변화에 민감하게 반응하며 구조적으로 재설계되거나보다는, 정형화된 운영방식과 제한된 사업 범위 속에서 제도적 안정을 추구하는 데 치우쳐 있다. 새로운 수요에 대응하기 위해서는 노인의 다양성과 변화된 사회적 요구를 반영한 관점의 전환이 절실하다.





## 다양한 수요에 대응하기 위한 과제 1 : 베이비붐 세대의 주체참여형 일자리로의 전환

노인일자리가 '좋은 일자리'로 거듭나기 위해서는 일자리사업 유형을 개편하고 보다 높은 숙련성과 전문성을 요구하는 일자리를 확충하는 것도 중요하지만 무엇보다 참여자가 자신의 일에 주체적으로 의미를 부여할 수 있는 일자리가 되어야 한다. 단순한 환경개선 사업이건 공공전문서비스이건, 그저 일자리사업 수당을 받기 위해 영혼 없이 참여하는 일자리에 불과하다면 생애주기 노동시장에서 경험했던 지긋지긋한 '노동의 소외'의 연장선에 불과하다. 노인이 스스로 '왜 이 일을 하는가'를 이해하고 동기화될 수 있는 일자리, 그래서 자신의 일에 주체적으로 의미를 부여할 수 있도록 일자리 사업유형의 개편뿐만 아니라 사업의 구조를 전환해야 한다.

이를 위한 가장 핵심적인 요소는 참여자의 능동적이고 주체적인 참여의 폭을 확장하는 것이다. 다시 말해, 단순 참여자가 아니라 기획과 실행의 주체로서 참여할 수 있는 구조, 이른바 '주체참여형 일자리'로의 전환이 요구

된다. 이는 일자리 자체의 내용뿐 아니라, 수행방식 전반의 변화와도 맞물린다. 현재의 일자리사업은 대체로 정형화된 수행방식과 행정적 효율성 중심의 배치에 머물러 있다. 지자체의 사업계획 수립에서부터 사업 마무리에 이르기까지 정해진 틀대로 운영되는 사업 전 과정에서 개인의 역량, 경험, 성향이 반영될 여지는 적다. 주체참여형 일자리로의 전환을 위해 두 가지 차원의 노력이 필요하다. 한 가지는 노인의 능동적 참여를 보장할 수 있는 구조의 전환이며 다른 한 가지는 노인일자리를 통해 인식, 지식, 기술 등 다차원적 역량 증진이 실현될 수 있는 시스템의 마련이다.

노인의 능동성을 살릴 수 있는 구조 전환을 위해 첫째, 사업 수행방식의 유연화가 요구된다. 가령, 노인역량활용형 또는 공동체 사업단 수행기관의 지정 및 위탁방식을 유연화시켜 개인(참여자) 또는 참여자들이 그룹을 형성하여 스스로 참여를 희망하는 수요처를 발굴하거나 서비스 및 사업 내용을 계획해 가까운 수행기관 또는 지자체에 활동(업무)계획을 제출하는 일명『참여자 자율형』모델을 도입



하는 것이다. 참여자가 직접 수요처를 발굴하고 사업계획을 수립하는 모형으로서 기존의 수행기관 또는 지자체(지역본부) 등 참여자(개인 또는 그룹)의 활동계획을 신청받은 기관은 해당 활동내용 및 수요처의 적절성을 판단하여 참여자에게 환류하며 적절한 사업계획서를 선정하는 방식이다. 둘째, 임의적이고 일방적인 배치가 아니라, 사전의 체계적인 역량 진단과 심층 상담을 기반으로 한 맞춤형 일자리 매칭 시스템이 필요하다. 지금까지의 방식은 참여자의 욕구, 역량, 경험, 건강상태 등을 충분히 반영하지 못한 채 자리가 있는 사업단에 배정하거나 단순 선호에 따라 배치하는 경향이 강했다. 이러한 방식으로 참여자가 일 자체에 대한 애착을 갖고 주체적인 의미부여가 가능하길 기대할 수 없다. 사업에 참여하는 과정에서 고령자의 경력, 생활환경, 성격유형, 건강상태, 욕구, 가치관 등을 복합적으로 고려해 개인에게 가장 적합한 일자리를 설계하고 연결하는 과정이 필요하다. 이를 통해 고령자 스스로 일에 대해 선택권과 조율의 기회를 가질 수 있어야 하며, 이는 단순 참여

자에서 벗어나 일의 주체로 서게 하는 첫걸음이 된다. 나아가 자율성과 동기성이 부여된 참여자가 사업을 통해 역량 발전을 도모할 수 있고, 궁극적으로 사업의 효과성과 지속 가능성 역시 강화될 수 있다.

참여자가 주체적으로 의미부여할 수 있는 일자리가 되기 위해 체계적인 교육과 학습은 무엇보다 중요하다. 단지 이전에 익힌 것을 반복하는 것이 아니라, 새로운 역할과 학습을 통해 성장과 변화의 기회가 되어야 하며, 이를 위해서는 체계적이고 지속적인 맞춤형 교육 지원 시스템이 필수적이다. 특히 교육은 단순 기술 전달에 머물지 않고, 일의 의미를 학습하고 구성원 간에 공유할 수 있는 토론과 성찰의 기회를 포함해야 한다. 같은 환경 개선 사업이 어도 참여자가 지역사회와의 환경 현안에 대해 이해하고, 수행하는 사업의 사회적 기여와 의미를 자각하며 능동적으로 수행한다면 '좋은 일'이 될 수 있다. 일을 통해 사회에 기여한다는 자부심, 공동체와의 연결감, 자신의 경험이 의미 있게 활용되고 있다는 실감을 가질 때, 일은 단순한 노

동이 아닌 존엄의 공간이 될 수 있다.

참여자가 단지 일에 ‘동원되는 존재’가 아니라 일을 통해 자신의 삶을 다시 구성해 가는 주체로 서기 위한 제도 설계와 운영 방식의 혁신은 20년간 운영되어 오던 노인일자리사업에 익숙한 이해당사자의 관점에서 보았을 때 그 실현 가능성이 불확실하게 다가올 수 있다. 그러나 이러한 변화가 지금 시점에서 무엇보다 필요하고 또 가능성이 높아진 이유는 이제 노년기 진입이 시작된 ‘후기’ 베이비붐 세대의 차별적인 특성, 즉 “능동성” 때문이다.

지금까지 베이비붐 세대에 대한 정책적 논의들은 베이비붐 세대를 단일 집단으로 간주했으며 주로 고학력, 전문성 등 인적 자본 속성을 강조해 왔는데 사실 베이비붐 세대는 심리적 자아 형성에 결정적인 영향을 주는 유년기와 청년기에 전혀 다른 시대적 경험을 했다. 전쟁과 절대 빈곤 속에서 유년기를 보낸 이전 세대와 달리, 베이비붐 세대는 산업화의 초입, 경제가 점차 나아지는 모습을 어른들의 얼굴을 통해 목격하며 자랐다. 이들은 기층 공동체가 유지되던 시기에 청소년기를 보낸 ‘마지막 집단주의 세대’였고, 청년기에는 1987년 민주화운동을 통해 정치적 승리의 경험과 치열한 자기성찰을 체험한 주체적인 세대다. 이전 노인 세대가 순응적이고 개인 욕망의 실현에 소

극적인 반면, 베이비붐 세대는 공동체적 가치와 자기성찰의 태도를 동시에 내면화한 세대로, 언제든 다시 사회적 활력을 분출할 수 있는 ‘휴화산’ 같은 존재다(김태형, 2013). 노인일자리사업이 이들의 주체성과 활력을 복원할 수 있는 기제가 된다면 사업과 참여자 모두 원-원하는 상생의 생태계가 만들어질 수 있을 것이다.

## 다양한 수요에 대응하기 위한 과제 2

### 노인일자리 기금조성 확대

다양한 삶의 경로를 걸어온 고령자들의 욕구와 역량은 매우 이질적이며, 표준화된 사업 방식으로는 더 이상 대응하기 어렵다. 특히 후기 베이비붐 세대의 노년기 진입은 노인일자리사업에 있어 ‘주체적 사회 기여자’로서의 역할 재정립을 요구하고 있으며, 이는 질적 전환을 위한 구조적 혁신을 필요로 한다. 이를 위한 재원 확보는 필요조건인데, 비정형적이고 기존 노인일자리사업의 틀 내에서 포섭되기 어려운 다양한 실험을 수행하기 위해 안정적인 공공재정을 확보하는 것은 쉽지 않은 과제이다. 이러한 측면에서 노인일자리 기금의 확대는 부수적이 아닌 정책적 긴급성과 전략적 타당성을 동시에 지닌 과제이다.

노인일자리 사회기금 확대를 통해 크게 세 가지 차원에서 새로운 수요에 대응하는 노인일자리사업 개편에 기여할 수 있을 것으로 보인다. 첫째, 다양한 수요 대응과 새로운 일자리 모델 개발을 위한 재정적 유연성 확보이다. 기존의 국고지원 중심 구조에서는 정형화된 사업유형, 연간 단위의 예산 집행, 성과 중심의 평가 틀이 지배적이기 때문에 창의적이고 실험적인 일자리 모델을 발굴·확산하는 데 한계가 있다. 사회기금은 민간·공공의 다양한 자원을 결집하고, 중장기적 관점에서 실험성과 유연성을 갖춘 사업 설계가 가능하게 하며, 특히 공동체 사업단과 같이 실험과 혁신을 추구함에 있어 유연한 자본력 확보가 중요한 경우 더욱 유효한 재정적 기반이 될 수 있다.

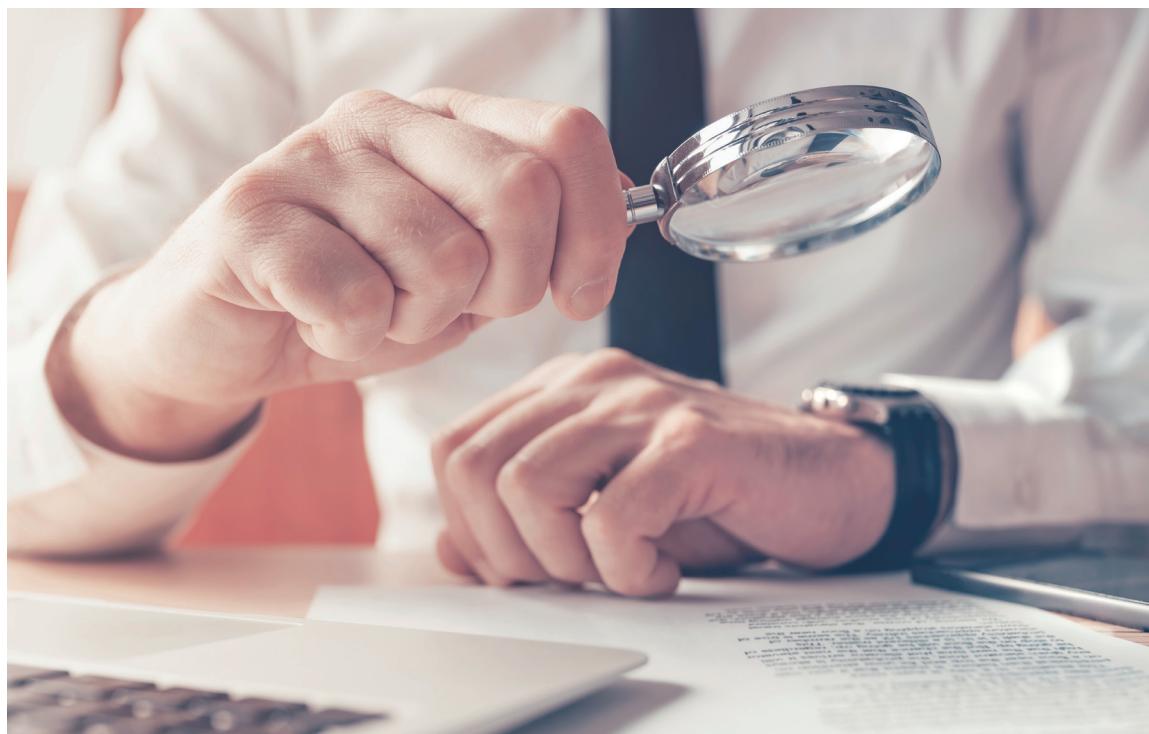
둘째, 노인일자리의 지역사회 거버넌스 확립 지원을 위해서도 사회기금은 중요한 수단이 된다. 노인일자리사업이 지역사회에서 공공성과 효과성을 동시에 확보하려면



지방정부를 중심으로 한 다종적 협력 체계가 필수적이라는 인식하에 2022년부터 지역협의체의 구성 및 운영을 제도화하였다. 지역협의체를 통해 사업의 기본방향, 제도 개선 과제, 그리고 지역 내 긴급한 현안에 대해 협의하고 공동 대응하도록 규정하였는데, 이러한 지역협의체의 성공적인 운영은 노인일자리사업의 지역사회 기여를 강화 할 수 있을 뿐만 아니라 지역사회 맞춤형 수요에 대한 대응을 용이하게 해 사업의 발전을 도모할 수 있다. 나아가 일자리사업 수행주체 간에도 경쟁관계를 넘어서 협력과 상생관계를 구축해 발전적인 사업수행을 가능하게 한다. 따라서 현재 연 2회 운영되는 협의체는 횟수, 방식 등이 확장될 필요가 있다. 하지만 현실적으로 지역협의체의 활성화와 실질적 기능 정착을 위해서는 거버넌스 운영비와 기획비가 안정적으로 확보되어야 한다. 사회기금은 이러한 거버넌스 기반을 제도 밖에서 유연하게 지원함으로써 실질적인 지역 기반 거버넌스 형성을 촉진할 수 있다.

셋째, 참여노인의 역량 강화와 자기주도적 활동을 지원하기 위한 지속 가능한 학습·성장 체계 구축에도 기금은 필수적이다. 새로운 고령자의 특성은 단순노동 제공을 넘어, 일자리사업의 사회참여, 학습, 관계 형성, 정체성 회복에 대한 욕망이 더욱 클 것으로 예상되며, 보다 질적으로 우수한 교육훈련 시스템 확보를 비롯해 자기주도 학습, 자율활동 조직화 등 다양한 방식의 역량 개발로 이어져야 한다. 그러나 현재 공적 재원 구조는 이와 같은 비정형적 활동을 제도 안으로 끌어들이는 데 제한적이다. 사회기금은 이러한 자율적 학습과 활동을 후방에서 지원하고, 필요시 민간기업, 사회적경제 조직, 지역사회 단체와 연계하여 민관학 협업 기반의 '생애 후반부 사회참여 및 역량강화 생태계' 조성을 이끌 수 있다.

그렇다면 이러한 사회기금을 어떻게 마련하고 지속적으로 운영할 수 있을까? 사회기금 확보 전략은 다원화된 재원 조달과 사회적 연대의 형성이라는 두 축을 중심으로





전개되어야 한다. 첫째, 민간 기부, 기업 사회공헌, 사회적 금융(임팩트 투자), 지자체 대응투자 등 다양한 재원을 다양적으로 동원하는 전략이 필요하다. 특히 가령 자립적 수익모델을 갖춘 공동체사업단에서 일정 비율의 수익금을 기금으로 환류하는 방안을 체계화하고, 크라우드 펀딩을 비롯한 민간 후원 유치 전략을 적극적으로 도입할 수 있다. 둘째, 기금의 사회적 신뢰와 참여 기반을 확대하기 위해, 지역별 노인일자리 기금 모금 캠페인, 기업 ESG 활동과의 연계, 명확한 사업성과 공개 등을 통해 시민과 기업의 자발적 참여를 이끌어야 한다. 이러한 과정에서 단순히 “노인을 돋는다”는 접근이 아니라, “노인의 참여를 통해 더 나은 사회를 함께 만든다”는 사회적 메시지가 확산되어야 한다.

노인일자리 사회기금은 단지 재정 보충의 수단이 아니라, 노인일자리사업이 보다 창의적이고 유연하며, 지역과 사회 전반에 파급력을 지닌 사회적 자산으로 거듭나기 위한 전략적 기반이다. 초고령사회에 대한 수동적 대응이 아니라 초고령사회의 질적 구조를 바꾸는 것, 그것이 오늘날 노인일자리 정책이 지향해야 할 방향이며, 이를 뒷받침하는 가장 실질적인 수단 중 하나가 바로 노인일자리 사회기금이다.

## 나가며 : 함께 만들어가는 일자리를 위하여

새로운 사회수요에 대응해 나가는 과정에서 노인일자리사업은 단순한 고령자 소득지원 정책을 넘어, 초고령사회의 구조적 전환을 이끌어갈 핵심 사회정책으로 진화해야 한다. 이를 위해서는 참여자의 주체성과 의미 있는 사회참여를 보장하는 ‘좋은 일자리’로의 전환이 필수적이며, 그 기반에는 유연하고 창의적인 사업 설계, 지역사회 중심의 협력 거버넌스, 그리고 지속 가능한 역량 강화 체계가 자리해야 한다. 그리고 이러한 전환을 실질적으로 뒷받침할 수 있는 재정 기반이 바로 노인일자리 사회기금이다. 노인일자리사업의 과거 20년을 “노인일자리 1.0 시대”라고 한다면 이제는 “노인일자리 2.0 시대”를 열어야 한다. 노인일자리 2.0은 노인에게 일자리를 ‘제공’하는 데서 그치지 않고, 고령자가 ‘함께 만들어가는’ 미래 지향적 사회참여 플랫폼으로서 재설계되어야 하며 노인의 새로운 사회적 역할과 위상을 부여하는 핵심 수단이 되어야 한다.

## 참고문헌

- 김가원·박경하·신상훈·조준행·강은나·남기철·이석원·이소정·최혜지·한정란(2024). 노인 일자리 및 사회활동 지원사업 20년사. 한국노인인력개발원.
- 김태형(2013). 트라우마 한국사회 : 왜 우리 모두는 아플 수밖에 없을까?. 서해문집.
- 보건복지부(2023). 제3차 노인일자리 및 사회활동 종합계획(2023~2027).



## 노인일자리의 지역별 분배 현황 및 쟁점



조준호  
한국노인인력개발원  
정책지원실장

### 들어가며

'노인일자리 및 사회활동 지원사업'이라는 정책의 장이 열린 지 20년이 지난 2024년 12월 어느 날 비로소 대한민국은 초고령사회(超高齡社會, Super-aged Society)에 진입하였다. 인구구조의 커다란 변화와 더불어 최근 정치 환경도 급변함에 따라 2025년은 그동안 숨 가쁘게 달려왔던 노인일자리사업을 차분히 뒤틀아봄으로써, 그간 관심에 젖어 대수롭지 않게 여긴 부분은 없었는지 꼼꼼히 살펴보아야 할 시점이 아닐까 한다. 본 글에서는 그중에서도 수요와 공급 관점에서 현재 지역별 사업량 결정구조의 적합 여부를 구체적으로 들여다보고, 이를 통해 논의가 필요한 과제들을 제시해 보고자 한다.



### 사업량이 정해지는 과정에 대한 이해

#### 1단계 : 중기 정책방향 설정

보건복지부가 발표한 '제3차 노인일자리 및 사회활동 지원 종합계획'(23~'27)<sup>1)</sup>은 초고령 사회와 신노년 세대 등 다양한 수요에 대응하기 위해 2027년까지 노인인구 10% 수준의 노인일자리 규모를 확충하는 것을 목표로, 공익활동형 일자리는 안정적으로 제공하여 수요에 대응하고, 역량활용·민간형 일자리는 전체 노인일자리의 40% 이상으로 확대하겠다는 정책 방향을 가지고 있다.

#### 2단계 : 연간 총사업량 확정

중기 정책방향을 고려하여 보건복지부는 익년도의 사업유형별 증감 수준을 반영한 총 사업량 규모 초안(5~6월)을 정하고, 이를 토대로 기획재정부와 정책환경 및 재정여건 등에 대한 협의를 거쳐 정부안(9월)이 확정된다. 국회에 제출된 정부안은 소관 상임위 등의 예산 심사 과정을 통해 해당 연도의 총사업량 규모가 최종 확정(12월)되게 된다. '24년 12월 2일자 보건복지부 보도자료에 따르면 '25년 노인일자리사업 예산은 2조 1,847억 원(국비 기준)

1) 노인 일자리 및 사회활동 지원에 관한 법률 제5조에 따라 보건복지부 장관은 5년마다 기본계획을 수립하게 되어 있음



으로 전년보다 6.8만 개를 확대한 109.8만 개(노인인구 비율 10.4%)로 확정되었음을 밝히고 있다. 사업유형별로 살펴보면 공익활동은 전년 대비 3.8만 개 증가한 69.2만 개로 정해졌고, 역량활용(구 사회서비스형) 및 민간형 일자리는 40.6만 개(전체 사업량의 37%)로 전년 대비 3만 개 증가하였다.

### 3단계 : 시도별 사업량 분배

시도별 사업량 배정 과정은 예산구조의 특성<sup>2)</sup>상 두 축으로 나뉜다. 우선, 지자체경상보조사업(공익활동, 역량활용, 공동체사업단 등)의 경우 시도별 기초 배정 사업량은 지자체 수요조사(50%), 최근 3년간 실적(10%), 기초연금

수급자 수 또는 60세 이상 노인인구 수(20%), 도시-농어촌 비율(20%)을 적용해 구해진다.<sup>3)</sup> 사업량 배정에 가장 높은 영향을 주는 지자체 수요조사는 수행기관<sup>4)</sup>, 시군구, 시도 등 순차적으로 이루어진다. 우선 기초가 되는 수행기관의 경우, 다음 연도 일자리사업에 신청할 것으로 예상되는 노인 수 및 기관의 인프라 등을 고려한 차년도 사업유형별 희망 사업량을 입력하도록 하고 있다. 한편, 시군구는 관내 수행기관에서 제출한 사업별 희망 사업량을 조정할 수 있다. 시도는 마찬가지로 추가수요 및 재정여건 등을 고려하여 시군구에서 제출한 사업별 희망 사업량 조정 절차를 거쳐, 보건복지부에 의년도 최종 수요조사 결과를 제출(5월)<sup>5)</sup> 한다.<sup>5)</sup> 시도별 수요조사 이외에 한 가지 특이한 점으

2) 노인일자리 사업유형은 지방비가 매칭(서울 70%, 기타 50%)되는 지자체경상보조사업(공익활동, 역량활용, 공동체사업단 등) '25년 기준 전체 사업량의 85.8%를 차지)과 전액 국비로만 추진되는 민간경상보조사업(시니어인턴십 등)으로 구분됨

3) 다만, 서울의 경우 사업유형별 총사업량의 10%를 일괄 적용하여 선반영함

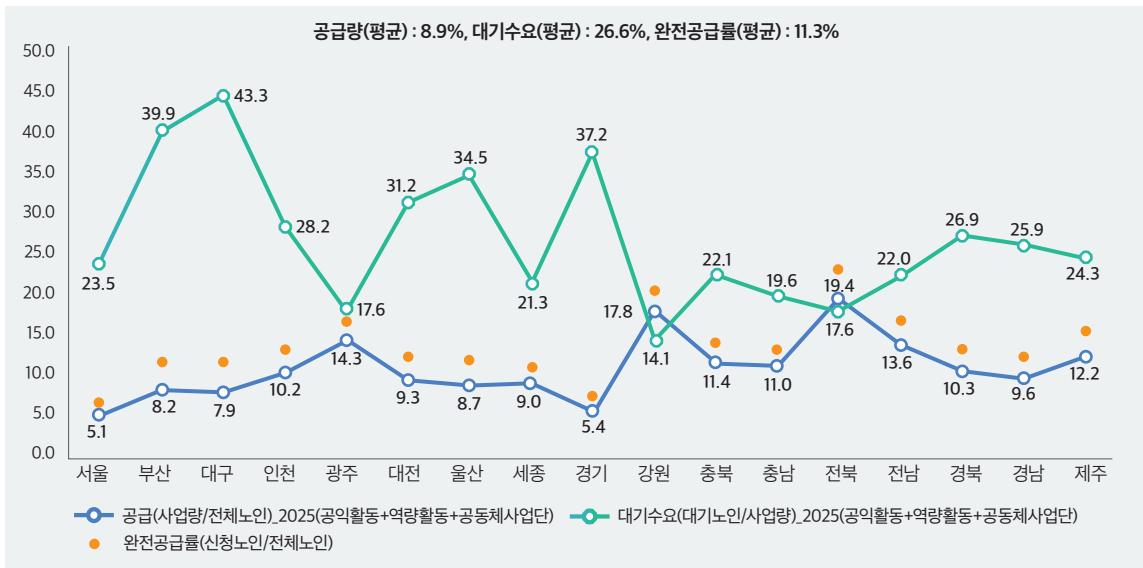
4) '25년 3월 기준 전국적으로 총 1,322개의 수행기관이 존재

5) '25년 시도별 사업량 배정을 위한 수요조사 결과에 따르면 총 확정 공급 대비 95.5% 수준으로 확인

구분 (기)	'25년 수요조사 결과					차이(수요조사-'25년 확정 공급량)				
	합계	공익활동	역량활용	공동체사업단	취업알선	합계	공익활동	역량활용	공동체사업단	취업알선
합계	895,115	671,104	148,842	52,518	22,651	(41,930)	(20,941)	(7,158)	(11,482)	(2,349)

<그림 1> 2025년 시도별 노인인구 대비 노인일자리 공급률, 대기수요율, 완전공급률

(단위: %)



주1): 공급률 = (사업량/전체노인) × 100, 2025(공익활동+역량활용+공동체사업단).

대기수요률 = (대기노인/사업량) × 100, 2025(공익활동+역량활용+공동체사업단).

완전공급률 = (신청노인/전체노인) × 100.

자료: 행정안전부(2024)『주민등록인구현황』 한국노인인력개발원 노인일자리 정보시스템 DB(2025. 3월) 자료를 활용하여 필자 작성.

로는 최근 지역 내 도시-농어촌 비율이 기초 배정량 결정 기준에 신규로 활용되었다. 이는 인프라가 상대적으로 열악한 농어촌 지역에 역량활용 및 공동체사업단 유형 대신 공익활동 물량을 추가 배정하고자 하는 의도로 읽힌다. 이렇게 결정된 시도별 기초사업량 산출 이후, 추가적인 조정 절차를 거치게 된다. 주로 전년 대비 사업량 감소 시도 및 수요조사 대비 배정 사업량이 미달되는 시도 등에 대해 추가 배정하는 조정을 거침으로써 최종 시도 사업량 배정이 확정된다.

한편, 지자체경상보조사업이 아닌 시니어인턴십 등과 같은 민간경상보조사업의 경우, 지자체의 예산이 투입되지 않기 때문에 시도의 별도 수요조사는 이루어지지 않는다. 대신 지역 내 노인고용률 및 지역 내 총생산(GDP) 등의 요소를 고려하여 잠재수요 및 공급여력을 확인하고, 이를 토대로 사업추진 주체(한국노인인력개발원)가 시도별로 사업량을 할당하는 절차를 따르고 있다.

위에 제시된 <그림 1>은 '25년 시도별 사업량 배정 결

과와 관련하여 크게 3가지 정보를 담고 있다. 첫째, 시도별로 노인인구(65+) 대비 일부(공익활동+역량활용+공동체사업단) 사업유형을 통해 제공되는 노인일자리의 공급비율(전국 평균 8.9%)을 알 수 있다. 지역별 절대 노인인구



&lt;표 1&gt; '25년 시도별 사업량 수요조사 결과

(단위: 명)

구분	합계	공익활동	역량활용	공동체사업단
합계	872,464	671,104	148,842	52,518
서울	87,932	66,610	14,607	6,715
부산	59,862	43,304	11,276	5,282
대구	37,565	28,280	7,895	1,390
인천	52,704	39,796	9,182	3,726
광주	34,610	26,540	5,934	2,136
대전	23,029	17,259	4,269	1,501
울산	15,440	11,580	2,890	970
세종	3,670	2,666	904	100
경기	114,162	83,524	22,698	7,940
강원	67,391	53,859	9,146	4,386
충북	38,940	31,998	5,171	1,771
<b>충남</b>	<b>50,891</b>	<b>38,442</b>	<b>9,192</b>	<b>3,257</b>
<b>전북</b>	<b>84,654</b>	<b>65,607</b>	<b>15,537</b>	<b>3,510</b>
<b>전남</b>	<b>56,664</b>	<b>47,859</b>	<b>6,454</b>	<b>2,351</b>
경북	63,928	50,840	9,903	3,185
경남	65,819	52,015	10,084	3,720
제주	15,203	10,925	3,700	578

출처: 한국노인인력개발원 내부자료.

규모가 다름을 감안하더라도 서울(5.1%), 경기(5.4%)에 비해 전북(19.4%)이나 강원(17.8%)의 일자리 공급비율이 3배가량 높다.

앞서 언급된 바와 같이 시도별 사업량 배정에 가장 큰 영향을 주는 변수는 수요조사 결과이다. 전북(44만)과 노인인구가 비슷한 충남(47만)과 전남(48만)의 경우, 수요조사를 통해 신청한 사업량 규모가 전북에 비해 60~66% 수준에 불과하다(<표 1> 참조). 강원(38만)과 비슷한 충북(35만)을 비교해도 강원이 충북에 비해 1.7배 높은 수요조사 결과를 나타내고 있다. 또한, 전체 사업량의 10%가 선배정되는 서울은 그렇다 치더라도 전국에서 가장 많은 노인인구를 가진 경기(227만, 전체 노인의 22.1%)도 노인일자리 공급비율이 5.4%에 불과하다. 이 또한 경기의 수요신청량에 따른 영향으로 해석될 수 있다.

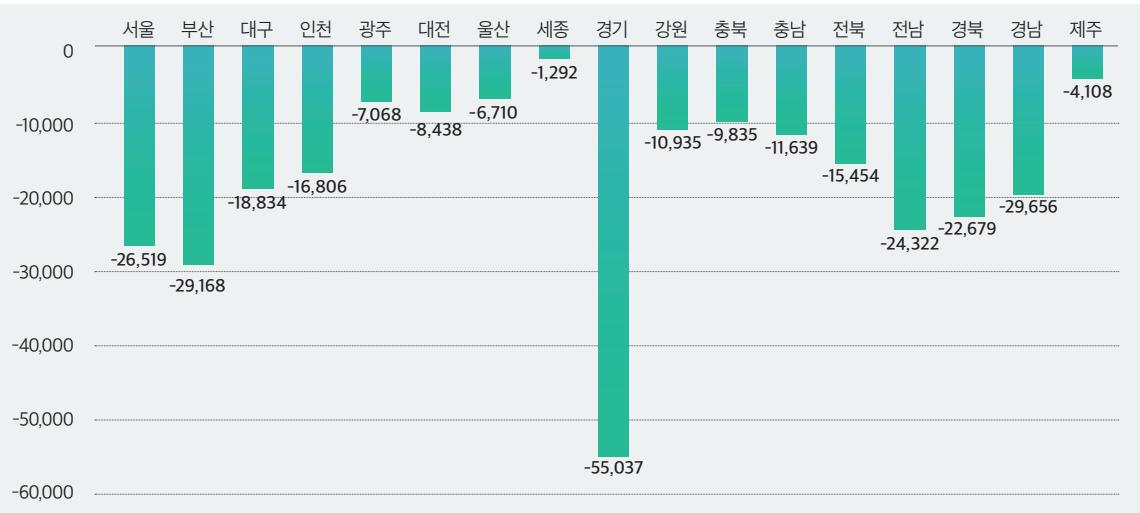
둘째, 시도별로 확정된 공급 사업량 대비 실제로 참여

신청 후 참여하지 못하고 대기수요로 남아있는 규모('25년 3월 말 기준)가 지역별로 어느 정도 차이를 보이고 있는지 가능할 수 있다. 우선, 전국 평균 대기수요 비율은 26.6%로 100명의 신청자 중에서 20명가량은 참여할 기회를 얻기 위해 대기하고 있는 상태임을 의미한다. 다른 관점에서 해석하자면, 시도의 수요조사 결과와 실제 노인의 일자리 참여욕구 사이의 간극이 얼마나 다르게 나타나고 있는지 확인할 수 있다. 쉽게 예상할 수 있듯이 공급비율이 상대적으로 높았던 전북, 강원, 광주가 수요조사와의 간극이 그나마 적게 나타나고 있는 반면, 대구, 부산, 경기, 울산, 대전 지역에서는 30%가 넘는 대기수요를 보여 간극이 비교적 크게 발생하고 있음을 알 수 있다.

마지막으로 제공하고 있는 정보는 현재 기준 대기수요를 '0'으로 만들기 위해 처음부터 배정되었어야 할 이상적 규모(완전공급률로 표현함)를 알려주고 있다. 전국 평균 기

<그림 2> '25년 수요조사 대비 실신청인원 갭

(단위: 명)



주1): 수요조사 인원수 - 노인일자리사업 신청 인원수.

자료: <표 1> '25년 시도별 사업량 수요조사 결과, 한국노인인력개발원 노인일자리 정보시스템 DB(2025. 3월) 자료를 활용하여 필자 작성.

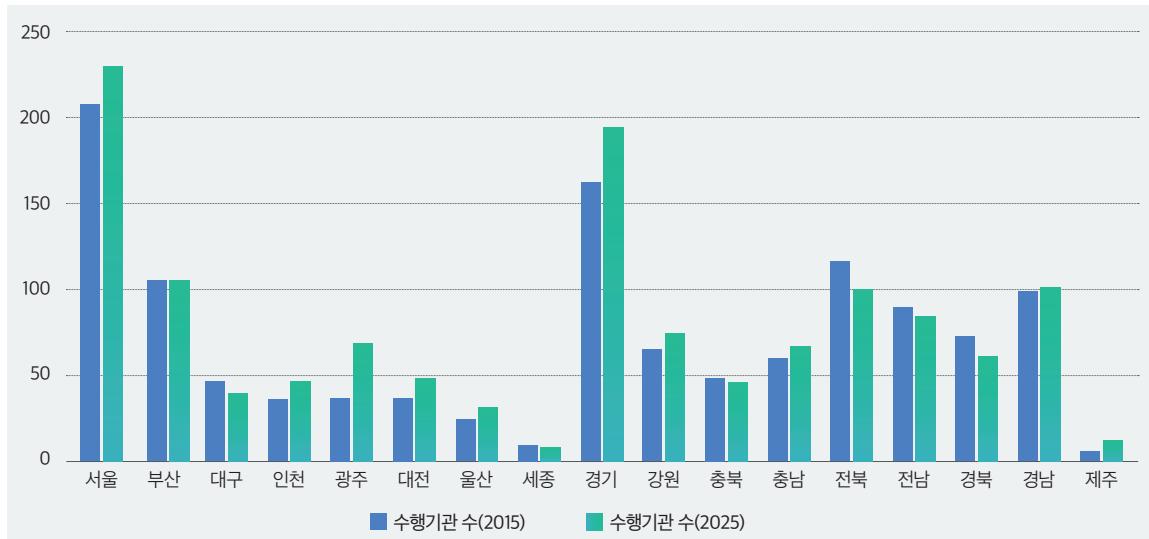
준으로는 최종 공급규모가 8.9%(917천 개) 대비 2.4%p 높은 11.3%(1천 개)는 되었어야 함을 의미한다. 지역 단위로 살펴볼 경우 유의미한 차이를 보이지 않으면서 대구가

3.5%p로 가장 큰 격차를 보여준다. 다만, 특이하게도 전북은 높은 공급비율(19.4%)과 상대적으로 낮은 대기수요 비율(17.6%)에도 불구하고 대구 다음으로 큰 3.4%p의 격



&lt;그림3&gt; 최근 10년간 수행기관 규모 변화

(단위: 개)



자료: 한국노인인력개발원 '2015 노인일자리 통계동향', '노인일자리 정보시스템 DB' 자료를 활용하여 필자 작성.

차를 보이고 있어, 공급량 모수가 유사지역 대비 상대적으로 큰 부분을 감안하더라도 다른 지역에 비해 독특한 특성을 가지고 있는 것으로 보여진다.

### 논의가 필요한 과제들

첫째, 시도별로 실질적인 수요조사가 선행되어야 한다. 시도가 수행기관 및 시군구의 의견을 받아 보건복지부에 제출한 수요조사 결과 대비 실제로 참여를 신청한 현황을 비교한 결과(<그림 2>), 모든 시도의 수요조사 값이 과소 신청(약 244천 명)되었음을 알 수 있다. 경기가 5.5만 명으로 편차 규모가 가장 크고, 경기를 포함한 5개 시도(부산, 서울, 전남, 경북)가 각 2만 명 이상의 격차를 보이고 있다. 추측하건대, 현재의 수요조사는 지역 내 정책을 필요로 하는 노인의 실질적 수요가 파악된 결과물이라기보다는 현장 수행기관의 사업역량 또는 지방정부의 재정여건(혹은 지자체장의 의지) 등에 의해 결정되었을 가능성성이 높다.

법에 근거해 5년마다 기본계획 수립을 의무화하고 있음에 따라, 각 지역에서는 특정 주기의 노인 대상 실질적 수요조사를 통해 정확한 규모를 파악하고 이를 단계적으

로 충족할 방안을 모색할 필요가 있다. 현실적인 방안으로는 참여 노인들로 구성된 수요조사 사업단을 구성해 운영하는 방식도 논의해 볼만하다. 또한, 가능하다면 시니어인턴십 및 취업알선 등 민간경상보조사업의 배분기준 수립 시에도 개선된 수요조사 결과를 적극 활용할 필요가 있다.

둘째, 일자리 참여수요를 받아줄 적정 수행 인프라 확충이 절실하다.

'15년 대비 3배(37만→110만)의 사업량 증가에도 불구하고 그간 수행기관 수 증가는 7.6%(1,228개→1,322개)에 불과했다(<그림 3>). 심지어 일부 시도는 오히려 수행기관이 감소했다. 물론, 시군구의 직접사업 감소로 인한 결과이겠으나 어쨌건 기관의 사업량에 대한 부담은 이미 한계치를 넘어섰다는 게 한결같은 현장의 목소리다. 이러한 상황에서 아무리 적실한 수요조사가 진행되더라도 그 요구수요를 흡수할 현장 인프라 확충이 동반되지 않는다면 성과 없는 공허한 메아리로만 남게 될 것이다. 거듭 말하지만, 지자체의 수행 인프라 확충에 대한 책임 있는 대책 마련이 절실히 상황이다.

셋째, 先 총사업량 결정 및 後 시도별 배분방식에 대한

<표 2> 노인일자리 및 사회활동 지원사업 국비·지방비 보조금 매칭 비율

구분	국비	시도비	시군구비	합계
서울	30%	35%	35%	100%
부산	50%	25%	25%	100%
인천	50%	25%	25%	100%
<b>대구</b>	50%	50%	0%	100%
<b>광주</b>	50%	50%	0%	100%
<b>대전</b>	50%	50%	0%	100%
<b>울산</b>	50%	50%	0%	100%
<b>세종</b>	50%	50%	0%	100%
<b>제주</b>	50%	50%	0%	100%
전북	50%	20%	30%	100%
충남	50%	15%	35%	100%
전남	50%	15%	35%	100%
경북	50%	15%	35%	100%
경남	50%	15%	35%	100%
<b>강원</b>	50%	10%	40%	100%
<b>경기</b>	50%	7.5%	42.5%	100%
<b>충북</b>	50%	5%	45%	100%

자료: 한국노인인력개발원 노인일자리 DB 자료를 활용하여 필자 작성.

변화가 필요하다. 현재의 방식을 유지할 경우 해마다 증가하는 총사업량 규모를 국민들이 공감하도록 설득하기가 용이하지 않다. 근거가 부족하기 때문이다. 근거가 부족할 경우 지속성도 담보될 수 없다. 따라서, 지역별 수요를 먼저 파악하고 이를 토대로 총사업량 규모가 결정되도록 하는 ‘Bottom up’ 방식으로의 전환을 고민해 보아야 한다. 그렇지 않을 경우 다들 기억하다시피 ‘22년 공익활동 6만 개 축소를 담은 정부안 제출 후 갑론을박 끝에 국회에서 원상회복되었던 사회적 혼란을 다시 겪지 말라는 보장이 없다.

마지막으로, 지자체경상보조사업에 대한 정부보조금 비율의 유연화가 필요하다.

현재는 서울 30%, 나머지 시도는 50%로 동일하다(<표 2>). 이럴 경우 지역별 특성에 따라 재정여건과 참여수요 간 간극이 클 경우 결국 수요보다는 어쩔 수 없이 재정여건에 끌려다닐 가능성이 높다. 따라서, 재정자립도는 열악하지만 수요는 넘치는 지역에 대해 보조금 비율을 높이는 대

신 그 반대의 경우 낮춤으로써 균형을 맞추는 노력이 필요해 보인다. 보조금 관리에 관한 법률 시행령 <별표 1>에 따르면 122개 사업에 대한 국가의 기준보조율을 특정한 정률 또는 정액방식으로 명시하고 있다. 노인일자리 사업의 경우 개별 사업명이 독립적으로 존재하는 대신 “122호 그밖에 국가와 지방자치단체 상호 간에 이해관계가 있고 보조금의 교부가 필요한 사업”에 속한다. 이에 따라 기획재정부장관이 수립한 예산안 편성지침에 대상사업 명칭과 기준보조율을 분명하게 밝히거나, 매년 예산으로 정하도록 하고 있으므로 재정당국과 협의만 이루어진다면 별도의 시행령 개정 없이도 충분히 가능한 일이다. 한편, 한 가지 흥미로운 지점은 시도와 시군구의 부담비율이 지역별로 다른 양상을 보이고 있다는 점이다. 일부 시도는 시군구의 부담 없이 매칭비용 전액을 부담하고 있는 반면, 일부 시도는 시군구가 상대적으로 많은 부담을 가지고 있음을 알 수 있다. 각 지역이 처한 재정상황에 따른 선택의 결과이겠지만, 자칫 한



쪽으로의 쓸림이 과도한 부담을 유발해 실제 수요 대비 과소 신청하는 등 소극적 태도로 이어지거나 반대의 경우 도덕적 해이가 발생할 수도 있음을 유념할 필요가 있다.

### 마치며

“국가 및 지방자치단체는 노인이 건강하고 활기찬 노후 생활을 영위할 수 있도록 노인일자리 및 사회활동의 기회를 개발·보급하고, 노인의 전문지식과 경험을 활용할 수 있는 사회적 환경을 조성하는 등 필요한 시책을 마련하여야 한다.” 노인일자리법(약칭) 제3조(국가 및 지방자치단체의 책무)의 내용으로, 그 중심에는 언제나 노인이 있어야 마땅하다. 본 글은 수요와 공급의 관점에서 과연 노인이 중심에 있는지를 살펴보고자 하였다. 공급의 원천은 수요다. 하지만 우리가 적용하고 있는 수요는 수행기관의 수요이다. 지자체의 수요일 뿐, 노인의 수요라 하기엔 불충분하다. 머리를 맞대고 노인의 수요를 찾고자 하는 노력이 필요하-

다. 주무부처는 그렇게 찾아진 노인의 수요를 존중하여야 한다. 지금처럼 Top-Down 방식의 사업량 결정구조에서는 공급을 결정하는 과정에서 수요를 존중할 방법이 마땅치 않다. 재정당국은 예산배분 구조의 경직성을 완화시키는 노력이 필요하다. 그렇게 함으로써 지역별 수요와 공급의 간극이 최소화되도록 도와야 할 것이다. ‘우리들 문제는 현장에 답이 있다’라는 말이 새삼 떠오른다.

### 참고문헌

- 행정안전부(2024). 주민등록인구현황.
- 한국노인인력개발원. 2015 노인일자리 통계동향.
- 한국노인인력개발원. 노인일자리 정보시스템 DB.
- 한국노인인력개발원. 내부자료.

## 노인일자리사업의 질적 성장을 위한 과제



오현균  
서울강서시니어클럽 관장





## 들어가며

대한민국은 전 세계적으로 유례없이 빠른 속도로 고령화되고 있고, 노인빈곤과 자살은 심각한 사회문제로 대두된 지 오랜 시간이 지났음에도 그 해결의 실마리가 보이지 않는다. 이러한 환경 속에서 노인일자리사업은 어르신들의 활기찬 노년과 사회참여를 지원하며, 2025년 기준 약 2조 1,847억원이 투입되는 노인복지정책의 매우 중요한 사업으로 자리 잡았다. 노인에게 단순한 소득 보전을 넘어, 어르신들의 건강 증진, 사회적 관계 형성, 고독감 해소 등 다양하고 긍정적인 효과를 창출하고 있다는 것은 여러 연구를 통해 검증된 바 있다.

노인일자리담당자(이하 담당자)는 노인일자리사업 운영을 위한 상근인력으로 실질적인 사업 수행의 핵심 주체이며, 참여자 모집 및 선발, 교육 및 활동 관리, 활동비 지급 및 실적 관리, 신규 노인일자리 프로그램 개발, 상담 및 민원처리 등 사업의 전 과정에서 실질적 역할을 수행하고 있다. 따라서 담당자는 노인일자리사업 추진의 실질적인 동력이며, 노인일자리정책의 성과는 현장 담당자의 역량과 노력에 의해 크게 좌우될 수밖에 없는 구조이다.

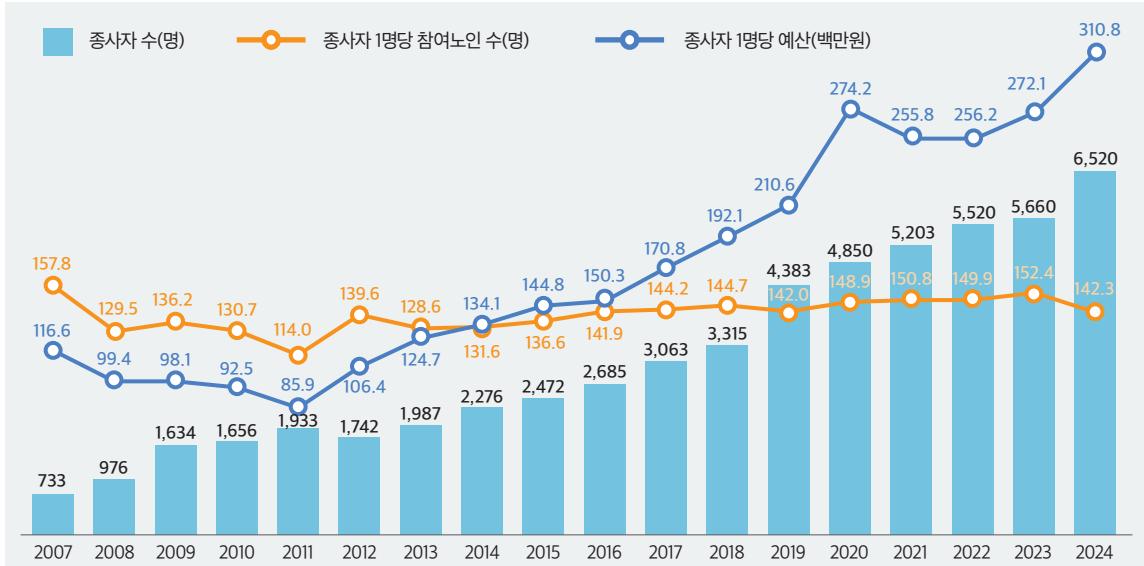
그러나 사업의 중요성과 사업량 증가 속도에 비해 담당자에 대한 처우개선은 매우 느리게 진행되고 있어 사업의 질적 저하로 귀결될 수 있다는 것이 여러 학자들의 연구 결과이며, 노인일자리 현장 다수의 목소리이기도 하다.

이에 현장에서 노인일자리사업을 수행하는 기관의 일원으로서 어르신과 담당자 모두가 행복한 노인일자리 환경을 만들어 가야 한다는 소망을 담아 담당자 처우개선의 필요성과 두 가지 제도변화를 위한 제안을 하고자 한다.

## 노인일자리담당자의 현실

한국노인인력개발원의 연구(노인일자리담당자 근로여건 실태조사, 2024)에 따르면 2024년 기준 노인일자리담당자는 6,520명으로 담당자 1인당 약 142.3명의 어르신을 담당하고 있어 과도한 업무량, 낮은 임금과 복리후생, 과도한 역할과 책임, 경력에 대한 보상 등의 면에서 어려움을 호소하고 있다.

<그림 1> 노인일자리담당자 증가 추이(2007 - 2024)



출처: 한국노인인력개발원 KORDI ISSUE PAPER 제2024-07호, (2024.12.13.).

또한 이 연구에서 고용불안과 관련하여 현재 소속기관의 재직 의사에 대해 ‘재계약 및 은퇴까지 일하고 싶다’는 욕구가 65%인 반면 실제 무기계약직 및 정규직으로 전환된 비율은 16.4%에 불과해 처우는 열악하지만, 노인일자리사업에 비전을 가지고 지속적으로 근무하고 싶어도 제도적인 한계로 현장을 떠날 수밖에 없는 안타까운 현실을 보여주고 있다. 이러한 연구가 아니더라도 현장에서 담당자의 열악한 처우를 단적으로 보여주는 것은 ‘노인일자리 유형 중 노인역량활용사업 참여자의 시급보다 담당자의 시급이 적다’는 것이다.

그간 정부는 노인일자리 종합계획을 통해 중·단기적인 담당자의 고용안정성 확보, 업무부담 경감을 위한 배치기준 완화, 인건비 및 처우개선비 인상 등을 계획하고 시행해 왔으나, 그 계획조차 현장의 현실을 고려하면 매우 미약한 것일 뿐만 아니라 그 결과(이행)에 대해서도 좋은 점수를 주기 어렵다고 생각한다. 지금까지 노인일자리 종합계획이나 예산을 수립하면서 사업량 확대에 많은 초점을 두었던 것이 사실이고, 담당자의 처우개선과 관련된 부분은 계획서의 맨 끝부분을 차지하고 있거나 예산에 있어서도 후순

사회복지 분야에 처음 도전하는 것이었기 때문에 찬밥 더운밥 가릴 처치가 아니고 경험을 쌓는 것이 중요하다고 생각해 시작한 일이었다.

열정만 가득한 채로 몇 개월을 숨 가쁘게 일해왔다. 일이 능숙해질수록 ‘노인일자리 담당자’의 처우나 불합리함이 눈에 보였다. 슬펐던 것은 전국의 적지 않은 수의 노인일자리 담당자가 이러한 불합리함과 열악한 처우를 버텨내고 있다는 현실이다.

1년 단위 계약직, 최저임금, 수당체계 존재X, 막대한 업무량… 일을 하면 할수록 사회복지 분야에 대한 열정은 사그라들어갔다.

업무량에 지쳐 노인분들을 뒷전에 두게 되는 나의 모습을 볼 때면 회의감이 들었다.

이윽고 사회복지 분야에 종사하고 싶지 않을 정도가 되었고 결국 퇴사를 결심하게 되었다.

어느 노인일자리담당자의 퇴사일기 중  
출처: <https://blog.naver.com/qkrgodls777/222553296720>

위 고려 대상이었던 것이 사실이다.

### 노인일자리담당자 처우개선의 필요성

그간 담당자 처우개선의 필요성에 대해 많은 연구와 논의가 있었다. 이러한 논의들을 담당자 개인의 복지 차원을 넘어 정책 차원에서 정리해 보면 크게 세 가지로 나누어 정리할 수 있다.

먼저 노인일자리사업의 질적 향상을 위함이다. 고용안정을 통한 종사자의 업무역량 강화는 순차적으로 노인일자리서비스의 질적 만족도 향상으로 이어질 수 있다. 참여자들의 욕구를 정확히 파악하고, 지역사회 자원과의 효과적 연계를 통해 다양한 일자리를 창출하며, 갈등 상황에 유연하게 대처할 수 있는 숙련된 담당자가 많아질수록 노인일자리서비스의 질은 자연스럽게 높아진다.

둘째, 담당자의 전문성 향상을 통한 정책 만족도를 높이기 위함이다. 고용이 불안정한 환경에서 담당자는 장기적인 관점에서 업무역량을 개발하거나 전문성을 축적하기

어렵고 업무에 대한 몰입도를 저하시킬 수밖에 없으며 퇴사로 인해 새로운 담당자가 투입될 때마다 사업의 이해도를 높이는 데 시간이 소요될 수밖에 없다. 반면, 고용이 안정되면 담당자는 근무경험과 전문지식을 지속적으로 축적할 수 있어 보다 전문적인 서비스 제공이 가능해진다.

셋째, 수행기관의 조직 역량을 강화하기 위함이다. 현재 이직으로 인한 신규 인력 채용 및 교육에 대한 행정력과 비용이 소모되는데, 이러한 비효율성을 줄이고 조직 내 노하우 축적 및 연속적인 업무 수행이 가능해져 전반적인 조직의 안정성과 효율성이 높아진다.

### 노인일자리담당자 처우개선을 위한 대안 1

#### : 정규직 및 무기계약직 확대

노인일자리사업은 대한민국의 노후보장 시스템이 선진국 수준으로 정착되지 않는 한 지속적으로 추진되어야 할 사업이며 2004년 2만 5천개 일자리로 시작된 후 올해 109만 8천개 일자리로 확대되었는데, 진보와 보수를 떠나





그 어떤 정부도 사업의 규모를 축소한 적 없이 지속적으로 확대되어 온 사업이다. 최근 벌어지고 있는 대선 국면에서도 주요한 정당의 후보들은 공약을 통해 임기 중 노인일자리 확대를 약속하고 있어 담당자의 지속적인 확대는 예견되는 사항이다.

노인일자리사업의 발전을 위해서는 단순히 사업량 증가에 비례하는 수준의 담당자 숫자만 늘리는 것이 아니라, 사업유형의 복잡성을 고려한 합리적인 배치기준을 마련함은 물론 노인일자리지원 기관에 배정된 담당자의 일정 비율을 정규직 및 무기계약직으로의 전환이 필요하다.

몇 년 전부터 보건복지부가 담당자의 무기계약직 전환을 권장하고 있으나, 실질적인 고용의 주체인 기관과 법인의 입장에서는 무기계약직으로의 전환이 고용의 책임이라는 측면에서 부담으로 다가올 수밖에 없다. 노인일자리지원 기관의 위탁운영이 보편적으로 5년인 점을 감안하면, 기관이나 법인의 입장에서 고용의 책임을 고려하지 않을 수 없기 때문이다.

이는 실질적으로 사업에 대한 지도·감독의 책임을 가지고 있는 지방자치단체도 마찬가지일 것이다. 중앙정부의 정규직 및 무기계약직 확대를 위한 법적제도적 기반을 마련해 주지 않는 한 지방자치단체와 현장에서는 이를 적극적으로 실행하기 어려운 것이다. 아울러 가장 현실적인 걸림돌인 예산 문제 해결을 위해 중앙정부 차원의 과감한 노력이 동반되어야 한다.

또한 단계적이고 체계적인 정규직 및 무기계약직 전환 로드맵 수립이 필요한데, 많은 인원을 한 번에 정규직으로 전환하기는 어려울 수 있으므로 우선적으로 일부를 전환하는 방안을 고려하고, 매년 일정 비율의 인원을 정규직으로 전환하는 중장기 로드맵 수립이 필요하다.

#### **노인일자리담당자 처우개선을 위한 대안 2 : 노인일자리담당자 임금테이블 마련과 호봉제 도입**

2024년 기준 노인일자리담당자의 기본급은 월 2,061 천원으로 이는 2024년 사회복지 종사자 인건비 가이드라

인에 ‘노무, 운전기사, 청소 고용직 등 관리직’의 최저기준(2,061천원)과 동일한 수준이며, ‘사회복지사’ 최저기준(2,140천원)의 96.3%에 해당한다. 이는 최저임금 수준으로 유사 직종에 비해서도 낮은 수준이며, 담당자의 사기를 저하시키고 이직률을 높이는 주요 원인이 된다. 특히 업무의 강도와 책임감에 비해 낮은 보수는 장기적인 근무를 어렵게 만들며, 숙련된 인력의 유출을 야기하여 사업의 연속성과 전문성을 저해하고 있다.

낮은 임금은 담당자들의 직무 만족도를 떨어뜨리고, 이는 결국 어르신들에게 제공되는 서비스의 질적인 면에서도 부정적인 영향을 미칠 수 있어 노인일자리사업이 지속 가능하고 체계적으로 운영되기 위해서는 담당자에 대한 구조적인 보상체계가 필요하다.

담당자들의 급여는 해마다 최저임금 수준으로, 1년을 일해도 10년을 일해도 동일한 수준의 급여를 받고 있는 현실에서 담당자의 일에 대한 의미 상실과 의욕 감소로 이어져 결국 경험과 노하우를 갖춘 인력이 계속해서 퇴사하게 되어 궁극적으로 노인일자리사업의 발전을 가로막는 주요 요인으로 작용하게 될 것이다.

이를 개선하기 위해 최저임금 수준을 넘어선 담당자의 합리적인 보수 체계를 별도로 마련할 필요가 있으며, 연차 및 경력에 따른 호봉 상승을 통해 경력에 합당한 임금을 지급함으로써 담당자들의 장기근속을 유도할 필요가 있다.

호봉제 도입의 가장 큰 현실적 장벽은 예산 문제이다. 노인일자리담당자의 임금 상승과 수당 확대는 이에 따른 재정 투입이 필요하기 때문이다.

## 나가며

22년간의 노인일자리사업 역사 속에서 담당자들의 혁신과 노력이 없었다면 오늘날과 같은 노인일자리사업의 성장은 불가능했을 것이다. 지난해 말 발간된 ‘노인일자리 및 사회활동지원사업 20년사’에는 노인일자리사업의 성장 과정을 형성기-발전기-확립기-질적 전환기로 나누어 설명하고 있다. 그러나 이 성장을 맨 앞에서 이끌어 온 담당자의 처우는 아직도 ‘형성기’에 머물러 있다는 생각을 지울

수 없다. 아직도 이들에게 비정규직 중심의 고용구조와 임금격차, 근속연수와 무관한 보상체계를 유지하는 것은 공정하지 못한 것이다.

20년이 넘는 기간 동안 추진해 온 노인일자리는 이제 “양적 성장”를 넘어, “질적 성장”을 위해 노력해 나가야 하며, 그 출발점은 현장에서 노인일자리사업을 수행하는 담당자의 처우개선(고용안정과 적정한 보상체계 등)이 되어야 한다. 이는 단순히 한 직종의 처우개선 문제가 아니라, 노인일자리정책의 품질을 결정하는 핵심 인프라를 강화하는 일이다.

6월 새로운 정부가 들어섰다.

이재명 대통령은 선거 과정에서 “고용안정성을 보장받지 못하는 비정규직이 정규직보다 더 많은 보수를 받는 것은 어쩌면 당연하지만 현실은 정반대”라며, “비정규직 공정수당이 민간으로 확대되도록 정책적 대안을 모색하겠다”고 밝힌 바 있다. 새로운 정부에서 노인일자리사업의 질적 개선 차원에서 담당자의 처우개선 문제에도 변화의 새로운 바람이 불기를 기대해 본다.

## 참고문헌

- 김가원 외(2024). 노인일자리 담당자 근로여건 실태조사 연구. 한국노인인력개발원.
- 김가원(2024). 노인 일자리 및 사회활동 지원사업 시행 20년 (2004-2024)의 성과와 발전과제. KORDI ISSUE PAPER 제2024-07호. 한국노인인력개발원.

# 노인일자리사업의 소득증가 효과 분석<sup>1)</sup>



김도현

한국개발연구원(KDI)

재정·사회정책연구부 부연구위원

## 들어가며

우리나라는 저출산과 기대수명 증가로 인해 고령화가 빠르게 진행되고 있다. 노인인구는 2025년 약 1,000만 명에서 2070년 약 1,700만 명으로 증가할 것으로 예상되고, 전체 인구 중 노인의 비율을 나타내는 노인 부양비도 2020년도 21.8명에서 2070년에는 100.6명으로 급증할 전망이다(통계청, 2019; 통계청, 2021). 그러나 노후소득 보장의 중심축이 되어야 할 공적연금제도가 아직 성숙하지 못해 이전 세대의 노인빈곤율이 여전히 높은 수준을 유지하고 있어 노후소득을 보충할 수 있는 정책지원의 필요성이 커지고 있다. 또한, 근로능력과 의지가 높은 노인들의 비중이 점차 증가하고 있는 만큼, 노인 친화적 일자리 공급을 통해 활기찬 노후생활을 지원할 방안을 마련하는 것이 중요한 과제로 부각되고 있다.

이러한 상황에 따라 노인들에게 보충적인 소득을 제공하고 사회참여 기회를 확대하여 건강한 노후를 보낼 수 있도록 2004년도에 노인일자리사업이 도입되었다. 노인일자리사업의 목표량도 2004년 2.5만명에서 2024년 103만명으로 빠르게 확대가 되고 있으며 예산도 2004년 212억원에서 2024년 2조 264억으로 빠르게 증가하고 있다. 제3차 노인일자리 및 사회활동 종합계획에 따르면 2027년까지 노인일자리사업의 규모를 노인의 10% 수준으로 확대하는 것을 목표로 하고 있다(보건복지부a, 2023).

노인일자리사업의 규모가 점차 확대됨에 따라, 이에 따른 경제적 효과를 면밀히 살펴볼 필요성이 커지고 있다. 그러나 기존 연구들은 노인들의 소득 증가 및 빈곤 개선 효과에 대해 일관된 결과를 제시하지 못하고 있다. 일부 연구에서는 노인일자리사업이 참여자의 소득과 소비를 개선하고 빈곤 완화에 기여했다는 결과를 보고하고 있으나(강소랑, 2016; 김미곤, 2007; 이석원 외, 2009; 이소정 외, 2011), 반대로 이러한 효과가 나타나지 않았다는 연구도



1) 본고는 김인경 외,『노인일자리 및 사회활동 지원사업 정책효과』, 2024를 바탕으로 작성함.

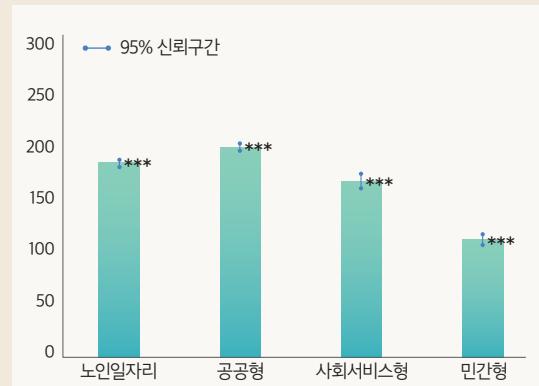
존재한다(이지혜·황남희, 2019; 지은정, 2020). 특히, 노인 일자리사업으로 민간 부분 일자리 공급이 감소하는 구축 효과가 일부 발견되기도 하였다(최인혁, 조희평, 2023). 다만, 이러한 연구들은 샘플 수가 적은 조사자료 및 설문조사 자료를 사용하였거나, 노인일자리 참여 여부를 정확히 식별할 수 없는 데이터를 기반으로 분석함에 따라서, 통계적 엄밀성이 부족할 수 있다는 한계가 있다.

이에 본고에서는 노인일자리사업의 소득효과를 보다 멀리 분석하기 위해 한국노인인력개발원 행정DB와 한국사회보장정보원의 사회보장정보시스템 내 기초연금 행정DB를 결합하여 노인일자리사업의 소득효과를 분석하였다. 노인일자리 행정DB는 노인일자리사업 참여자의 인적 특성, 일자리 유형, 참여 기간, 연간 급여액 등 노인일자리 관련 정보를 상세히 포함하고 있으며, 기초연금 행정DB는 기초연금 수급자의 소득, 재산, 부채 등에 대한 행정자료를 수록하고 있다. 본 연구는 종단자료의 특성을 활용하여, 개인 내 소득 변화에 주목한 패널 고정효과 모형을 적용함으로써 노인일자리 참여가 소득에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다.<sup>2)</sup>

### 노인일자리사업에 대한 이해

노인일자리사업은 2004년 도입 이후 규모가 확대되고 유형도 더욱 세분화되었으며, 2023년 기준으로 공공형, 사회서비스형, 민간형 등 총 세 가지 유형으로 구분된다. 이 중 공공형은 65세 이상 기초연금 수급자를 대상으로 지급되며, 자기만족과 사회 기여를 위한 사회봉사활동의 성격이 강한 공익활동과 재능나눔 활동으로 구성된다. 2023년 기준 공공형의 평균 활동 기간은 연간 11개월이며, 하루 3시간 이내, 월 30시간 정도를 활동하고, 활동비는 1인당 27만원이 지급된다. 사회서비스형은 공공형보다

〈그림 1〉 노인일자리의 소득효과 추정결과 (단위: 만원)



주: 1) \*\*\*, \*\*, \*는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 유의함을 나타냄.

2) 모든 소득은 소비자물가지수를 활용하여 실질화되었음.

자료: 한국노인인력개발원 노인일자리업무시스템의 노인일자리사업 「실적 DB」 및 한국사회보장정보원 사회정보시스템의 「기초연금DB」를 사용하여 저자 직접 작성.

근로성격이 강한 사업으로 근로 능력이 있는 65세 이상 노인의 경력을 활용하여 지역사회, 돌봄, 안전 등의 영역에 서비스를 제공하는 일자리다. 2023년 기준으로 평균 활동 기간은 연간 10개월, 주 15시간 이내, 월 60시간 정도를 근무하며, 임금은 월 최대 712,800원이 지급된다. 또한, 공공형보다 근로성격이 강해 사회보험에 가입된다. 민간형은 세 가지 유형 중 가장 근로성격이 강한 유형으로, 민간 일자리와 연계하여 60세 이상 근로능력이 높은 노인에게 인건비를 제공하거나 고령자를 고용하는 기업을 지원하는 등 민간 일자리로의 이전을 장려하는 사업이다(보건복지부b, 2023).

### 노인일자리사업의 소득개선 효과 분석 결과

노인일자리사업 참여자의 소득 변화를 분석한 결과, 노인일자리 참여로 인해 참여노인의 월평균 소득이 약

2) 한편, 기초연금 DB는 기초연금 자격 기준을 결정하는 소득인정액을 계산할 때 기본이 되는 소득, 재산, 부채 정보를 제공하지만, 공공형 노인일자리사업에서의 소득 정보는 포함되어 있지 않음. 따라서, 공공형 노인일자리사업의 급여액은 기초연금 DB의 상시근로소득에 반영되지 않은 것으로 가정하고, 실적DB에서 제공되는 참여자의 연간 소득을 기초연금 행정자료(DB)와 합산하여 계산함. 반면 사회서비스형과 민간형의 경우 참여자가 사회보험에 가입되어 있어 노인일자리사업 소득이 기초연금 DB의 상시근로소득에 포함되는 것으로 가정함.

18만원 증가하는 것을 확인할 수 있었다. 사업유형별로는, 공공형의 경우 약 20만원, 사회서비스형의 경우 약 17만원, 민간형의 경우 약 11만원의 소득 증가 효과가 관찰되었다(<그림 1> 참고)<sup>3)</sup>. 이 결과는 노인일자리사업이 단기적으로 참여자의 월평균 소득을 증가시키는 효과를 보여준다.

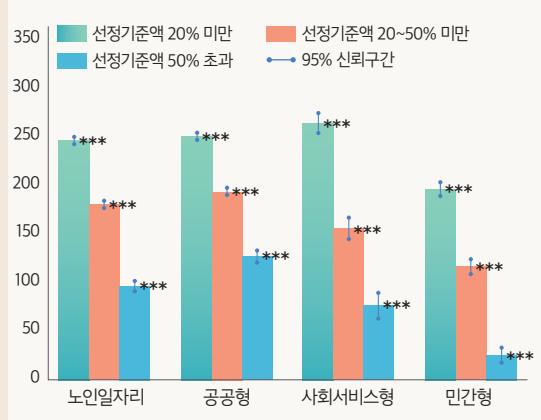
참여자의 경제 수준에 따른 이질적인 효과를 살펴보면, 노인일자리 참여 직전 소득인정액이 낮은 노인일수록 소득 증가 효과가 더 크게 나타났다. 예를 들어, 노인일자리 참여 직전 소득인정액을 선정기준액의 하위 20% 미만(하위그룹), 20~50%(중위그룹) 그리고 50% 초과(상위그룹)로 구분하여 이질적인 효과를 분석한 결과, 하위그룹의 경우 소득이 약 24만원 증가하였으나, 중위그룹은 이보다 약 30% 낮은 17만원, 상위그룹은 약 63% 낮은 8.8만원 증가한 것으로 나타났다(<그림 2> 참고)<sup>4)</sup>. 사업 유형별로 구분하여 살펴보면 모든 유형에서 소득인정액이 낮을수록 노인일자리사업 참여가 소득 증가에 미치는 효과가 크게 나타났다. 이는 노인일자리사업의 소득 보충 효과가 저소득 노인에게 더 크게 작용했음을 보여준다.

다음으로, 노인일자리사업 참여자의 사업 참여 직전 경제활동 여건에 따른 이질적인 효과를 살펴보았다. 분석 결과, 노인일자리 참여 직전 연도에 취업한 노인의 경우, 참여 이후 소득이 감소하는 경향이 확인되었다. 구체적으로, 노인일자리 참여 직전 연도에 미취업 상태였던 노인은 참여 후 월평균 소득이 약 31.4만원 증가한 반면, 취업 상태였던 노인은 참여 후 월평균 소득이 약 20만원 감소한 것으로 나타났다. 또한, 참여 직전 연도에 근로소득이 중위 수준 이하었던 노인은 참여 후 월평균 소득이 약 32만 원 증가하였으나, 중위 수준을 초과했던 노인은 참여 후 월평균 소득이 약 33만 원 감소하는 경향을 보였다.

3) 다만, 사회서비스형과 민간형 참가자의 경우 노인일자리 사업에 참가했음에도 상시 근로소득이 0으로 기록된 사례가 데이터에 포함되어 있어, 소득효과가 과소 추정되었을 가능성성이 있음. 이러한 참여자들을 제외하고 효과분석을 수행한 결과, 사회서비스형의 소득 증가 효과는 기존 16.5만원에서 37.2만원으로 민간형의 경우 기존 10.6만원에서 28.7만원으로 상향 조정됨.

4) 선정기준액은 해당 연도의 소득인정액 하위 70%에 해당하는 소득인정액의 값을 나타냄.

<그림 2> 소득인정액 수준별 노인일자리의 소득효과 추정 결과  
(단위: 만원)



주: 1) \*\*\*, \*\*, \*는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 유의함을 나타냄.

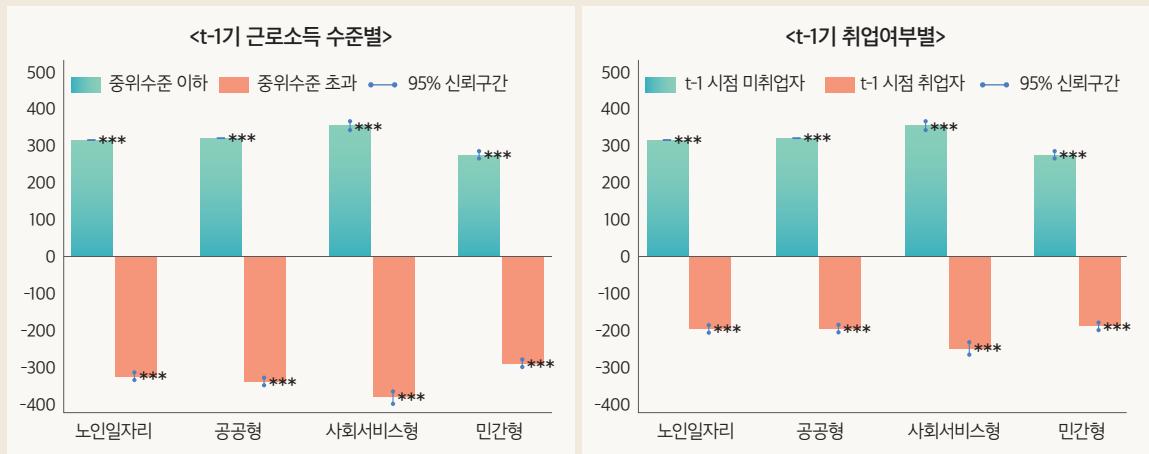
2) 모든 소득은 소비자물가지수를 활용하여 실질화되었음.

자료: 한국노인인력개발원 노인일자리업무시스템의 노인일자리 사업 「실적 DB」 및 한국사회보장정보원 사회정보시스템의 「기초연금DB」를 사용하여 저자 직접 작성.

이러한 결과는 노인일자리사업이 기존에 민간 일자리에 취업하기 어려웠던 노인의 소득을 증가시키는 효과가 있는 반면, 기존에 민간 일자리에 종사하던 노인이 노인일자리에 참여하면서 오히려 소득이 감소할 가능성도 있음을 시사한다. 다만, 이러한 현상은 개인의 근로 선호 변화, 건강 상태 변화, 기존 직장에서의 갑작스러운 실직 등 다양한 요인이 복합적으로 작용한 결과일 수 있어, 해석에 신중을 기할 필요가 있다. 예를 들어, 건강 악화로 인해 민간 일자리보다 근로시간이 적고 신체적 부담이 덜한 노인일자리사업으로 이동한 노인의 경우, 근로소득은 감소했지만 개인의 후생은 증가했을 가능성도 존재한다. 향후, 일부 취업가능성이 높은 노인에게서 노인일자리 참여 후 소득이 감소하는 원인을 더욱 면밀히 분석할 필요가 있을 것으로 생각한다.

〈그림 3〉 소득인정액 수준별 노인일자리의 소득효과 추정 결과

(단위: 만원)



주: 1) \*\*\*, \*\*, \*는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 유의함을 나타냄.

2) 모든 소득은 소비자물가지수를 활용하여 실질화되었음.

자료: 한국노인인력개발원 노인일자리업무시스템의 노인일자리 사업 「실적DB」 및 한국사회보장정보원 사회정보시스템의 「기초연금DB」를 사용하여 저자 직접 작성.

## 나가며

이번 분석 결과, 노인일자리사업이 단기적으로 참여자의 월평균 소득을 증가시키며 특히 소득인정액이 낮아 경제적 여건이 열악한 노인들에게서 소득 증가 효과가 더욱 두드러지게 나타났다. 이는 노인일자리사업이 노인들에게 보충적인 소득을 제공하는 역할을 수행하고 있음을 보여 준다. 다만, 노인일자리 참여 이전에 경제활동을 했던 노인의 경우 오히려 소득이 감소하는 효과도 발견됨에 따라서, 공공형 및 사회서비스형 노인일자리에 참여하는 노인들 중 근로능력이 높은 일부 노인을 근로성격이 강한 일자리로 이전 시키려는 노력이 필요할 수 있다는 점을 시사한다. 특히 취업 경험이 부족하다라도, 근로능력과 의지가 높은 노인에게는 다양한 일자리 경험과 전문적인 직무 및 기술교육을 제공하여, 공공형-사회서비스형-민간형으로 상향 이동할 수 있는 기회를 확대해야 한다.

## 참고문헌

- 강소랑(2016). 노인일자리사업의 사회·경제적 효과 연구. 정책분석평가학회보.
- 김미곤(2007). 노인일자리사업의 사회경제적 효과. 한국노인인력개발원.
- 보건복지부(2023). 2023년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 운영안내.
- 보건복지부(2023). 제3차 노인일자리 및 사회활동 지원 종합계획(2023-2027).
- 보건복지부(각해년도). 보건복지부 소관 예산 및 기금운용계획 개요.
- 심지나(2009). 선진국 노인일자리사업 유사정책. 한국노인인력개발원.
- 이석원·김미곤·모선희·윤홍식·임재영·이현미·정연백(2009). 노인일자리사업에 대한 사회·경제적 효과 분석. 한국노인인력개발원.
- 이소정·정홍원·최혜자·배지영·박경하·윤남희·안세아·정은지(2011). 노인일자리사업 정책효과 평가. 한국노인인력개발원.
- 이지혜·황남희(2019). 노인일자리사업이 노인가구의 경제적 생활 수준에 미치는 영향 분석: 소득과 소비 변화를 중심으로. 보건사회연구.
- 지은정(2020). 근로빈곤노인의 빈곤지속기간과 빈곤탈출에 대한 연구: 노인일자리사업에 주는 함의. 한국사회정책.
- 최인혁·조희평(2023). 노인 일자리 사업이 노동시장에 미치는 영향 분석. 조세재정Brief. 한국조세재정연구원.
- 통계청(2021). 장래인구추계: 2020~2070년.
- 한국노인인력개발원(각해년도). 노인일자리 및 사회활동 통계동향.
- Franklin, Simon, Clément Imbert, Girum Abebe, and Carolina Mejia-Mantilla(2023). "Urban Public Works in Spatial Equilibrium: Experimental Evidence from Ethiopia." American Economic Review, 113(9): 2514-54.

# 1인 가구 증가 등 사회변화에 발맞춰 따뜻하게 동행하는 ‘무연고 장례동행 서비스 사업단’!

인터뷰 대덕구시니어클럽 김민태 대리, 참여자 송문규, 이홍서

진 행 한국노인인력개발원 연구조사부 장보현 선임연구원 글·사진 한국노인인력개발원 홍보기획부 원신원 차장, 대덕구시니어클럽 제공

**무연고 장례동행 서비스** 1인 가구 증가·가족해체 등에 따른 무연고자 대상 장례동행 서비스 및 수요자 대상 사전 웰라이프 활동을 하는 노인역량활용사업

66

‘내 나이 벌써 65세도 훌쩍 넘은 지 오래, 평생 결혼도 안 했고,  
가족과도 연락이 끊긴 지 오래다... 100세 시대라지만 나이 먹으니  
언제 죽을지도 모르는데 그럼 장례는 어떻게 하지...?’

99

나이 먹고 혼자 오래 살아왔다면 이러한 걱정은 한두 번쯤 해봤을 것이다. 이러한 일이 단순히 남의 이야기만으로 치부할 수 없는 시대가 점점 오고 있다. 아니, 이미 왔는지도 모른다.

어쩌면 사회의 일부인 ‘그들’의 이야기만이 아닌, 미래의 ‘우리’의 이야기가 될 수 있는 이야기를 시작해 보겠다.

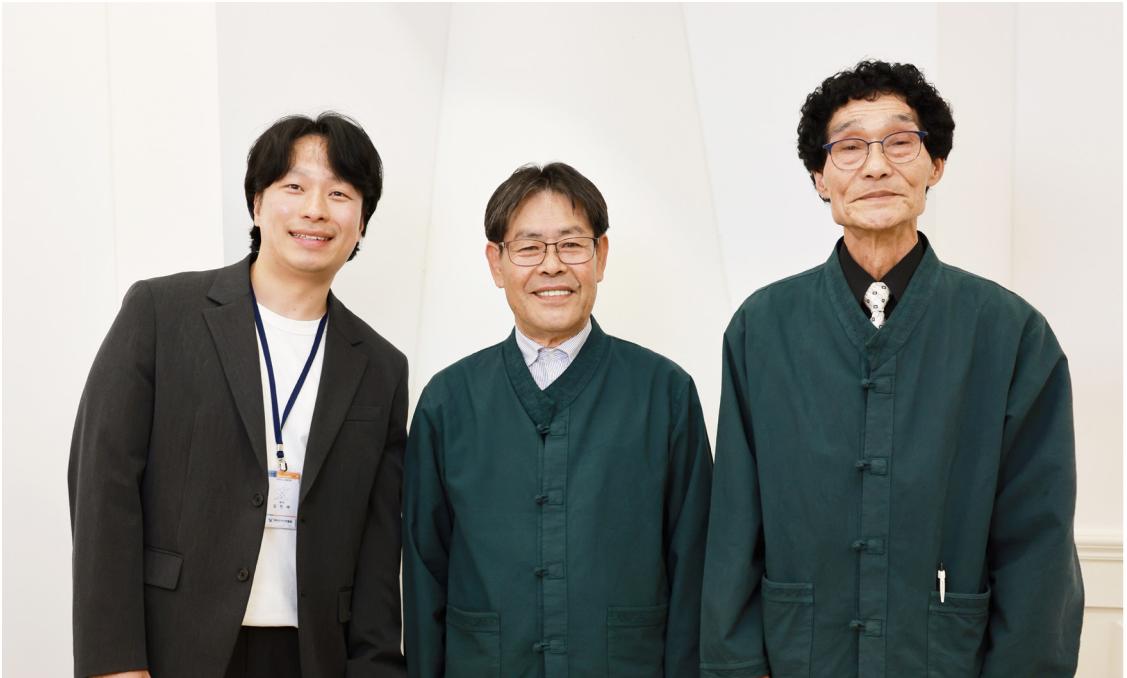
비혼, 저출생 시대에 1인 가구는 꾸준히 증가하고 무연고 사망자의 비율 증가도 현실화되고 있다. 보건복지부 장사업무 안내에 따르면 ‘무연고 사망자’는 연고자가 없거나, 연고자를 알 수 없거나, 연고자가 있으나 인수를 거부·기피하는 사망자를 의미한다고 한다.

무연고 사망자는 2019년 2,656명에서 2023년 5,415명으로 크게 증가했고, 통계청 인구총조사에 의하면 1인 가구는 2019년 6,147,516가구(30.2%)에서 2023년 7,829,035가구(35.5%)로 늘어나는 등 가족구조의 변화도 크게 일어나고 있다.

이러한 사회적 변화가 크고 가족적 지원체계가 희박해지는 가운데 국가나 지방자치단체의 장례 주관의 필요성이 높아지고 있다. 현재 전국 15개 시·도와 191개 시·군·구에 공영장례에 관한 조례가 마련돼 무연고 사망자와 수급자, 미성년, 중증장애인, 고령자 등에 대해 공영장례를 지원할 수 있도록 하고 있다고 한다.

인구 고령화와 1인 가구는 증가하지만, OECD 국가 중 사회복지 네트워크가 가장 적은 나라로 꼽히는 우리나라, 이러한 문제를 해소하기 위한 가뭄의 단비 같은 노인일자리, ‘무연고자 장례 동행 서비스’를 지원하는 노인일자리 사업단이 있어 대전광역시의 한 스튜디오에서 만나 보았다.

2024년부터 전국 최초로 무연고자 장례동행 서비스 사업을 추진하고 있는 대덕구시니어클럽 김민태 대리와 송문규, 이홍서 참여자들을 만났다. 독자가 편하게 읽을 수 있도록 수행기관과 참여자 대상 인터뷰 방식으로 지면에 담아보았다.



왼쪽부터 김민태 대리, 이홍서 참여자, 송문규 참여자

## Q. 다양한 노인일자리 중 이 사업단을 시작하게 된 계기가 궁금합니다.

• **김민태 대리** 무연고 사망자가 증가하면서 '22년 '무연고 사망자 공영장례 표준조례'가 제정되었지만, 실질적으로 공용장례 지원 인력이 없었던 상황이었습니다. 대덕구 지자체 담당자와 이런 점들을 공유하며 노인일자리를 연계하여 사업을 계획하게 되었습니다.

참고로 2023년에 노인인력개발원에서 추진한 2024년 신규 노인일자리 아이템 개발을 위한 공모전에서 「무연고 장례 동행 서비스사업」이 대상을 수상했고, '24년 전국 최초로 시범사업으로 시작하게 된 거죠.

## Q. 주로 어떤 분들이 참여하고 계신가요?

• **김민태 대리** 현재 여섯 분이 참여 중이신데요. 한 분은 장례지도사 자격증이 있으시고, 한 분은 장례 관련 물품을 판매해 오셨던 분이세요. 또 다른 한 분은 장례식

장에서 근무하셨던 분입니다. 나머지 세 분은 장례와 관련은 없지만 관심이 있으셔서 신청 후 활동하고 계십니다.

## Q. 무연고 장례동행 서비스 사업단 참여자들은 어떤 일들을 하고 계시나요?

• **김민태 대리** 「무연고 장례 동행 서비스사업」은 노인일자리 중 노인역량활동사업으로 추진되어, 참여자들이 매일 3시간씩 활동하고 계시는데요. 장례식장에서 상주 역할을 하신다고 보면 됩니다. 장례가 없는 경우에는 요양시설 입소자 대상 놀이 프로그램(전래, 미술, 두뇌향상 등)을 진행하면서 무연고 장례동행 사업도 홍보하기도 합니다.

• **송문규 참여자** 담당자님이 말씀해 주신 것처럼 무연고자 장례 발생 시 빈소를 3시간씩 운영하고요. 다음날은 화장터에서 고인의 운구 지원도 하고, 묵념과 화장이



공영장례식장 빈소 상주역할



발인, 운구, 화장터 동행 등 유족역할



사전활동: 웰라이프 놀이프로그램 진행



사후활동: 봉안시설 주기적 방문 및 추모리본 부착

끝날 때까지 대기하고 있습니다. 장례를 치러드린 분들을 월 1회 추모공원으로 찾아가서 리본도 달아드리고 청소 등 관리해 드리고 있기도 하고요. 고인이 생전의 아픔은 다 잊고 잘 떠나가시기를 기원드리고 있어요.

• **이홍서 참여자** 이 서비스 대상자이신 분들은 대부분 가족은 있지만 형인들이 너무 어려워 장례를 포기하는 경우도 공영장례로 진행되는데요. 그럴 때 장례식장 빈소에서 조문 및 가족 역할을 하는 일인데요. 이분들은 보통

3일장이 아니라 2일장으로 치러집니다.

장례식 다음 날은 화장터 동행과 운구 지원을 하며 마지막까지 고인의 곁을 지켜줍니다.

앞서 말씀하신 것처럼 무연고자 장례가 없을 때는 대전의 요양원이나 요양병원에 가서 가족 방문이 거의 없는 외로운 분들을 대상으로 방문해서 옛날 동요도 같이 부르고 사업도 알리고 있습니다. 노인들끼리 같은 눈높이로 편안하고 즐거운 시간을 만들어 드리는 거죠. 자연스럽게 사업도 알리고요.

## Q. 노인일자리 수행기관에 가면 일자리가 다양한데 어떤 계기로 참여하게 되셨나요?

• **송문규 참여자** 개인사업을 30년 정도 하다가 일을 접은 후 다른 노인일자리 참여도 해보았는데요. 평소에 장례 문화에 관심이 있었어요. 장례도우미 자격증도 15~16년 전에 취득도 했으니까요. 대덕구시니어클럽의 무연고 장례 동행 서비스 모집 홍보 전단지 보고 '아, 이건 내가 할 수 있는 일인 것 같다'라는 느낌으로 지원하게 됐습니다.

• **이홍서 참여자** 저도 자영업을 오래 했고, 정리하고 쉬던 중 지인 소개로 대덕구시니어클럽을 알게 됐습니다. 신규 시범사업으로 '무연고 장례동행 서비스 사업'에 대해 안내를 받아, 소외된 이웃에게 조금이나마 봉사하는 마음으로 일할 수 있을 것 같은 점에 이끌려 신청했습니다. 예전에 장례 관련 물품 판매업을 한 경험이 있어선지 참여하는 데 거리낌이 더 없었던 것 같고요.

## Q. 이 사업을 담당하고 업무 수행하면서 보람 있었던 일, 좋았던 점 등이 궁금합니다.

• **김민태 대리** 참여하시는 분들은 단순한 일반적인 노인일자리가 아닌 지역 사회에 의미 있는 일들을 하신다는 자부심이 느껴집니다. 무연고 장례를 진행하면서 아무도 찾아주지 않는 빈소에서 고인의 마지막을 함께 한다는 점, 요양원을 방문하여 외로우신 분들께 웰라이프 프로그램을 운영해 드리면서 잔잔한 즐거움을 드린다는 점에서 보람을 느끼시는 것 같아요.

• **송문규 참여자** 장례식에 조문객이 전혀 없으면 빈소가 너무나도 쓸쓸한데요. 아무도 없는 빈소에 때론 자식이 되어, 때론 친구나 친지가 되어 짧은 시간이나마 돌아가신 분의 명복을 빌어 드릴 수 있는 점이 보람입니다. 어쩌다 빈소에 가족이나 친지, 동료들이 찾아올 때 다 함께 장례를 치르고, 고인을 보낼 수 있던 것도 좋았고요.

• **이홍서 참여자** 연고도 없으신데, 고인이 가는 마지막 길에 저희가 같이 동행하는 것이 제일 보람 있습니다.

## Q. 사업특성상 참여하거나 사업운영에 어려운 점도 있을 텐데요.

• **송문규 참여자** 처음에는 함께 하는 동료나 저나 남의 빈소를 지킨다는 게 마음이 좀 편치 않고, 어색하고 서먹했습니다. 그런데 한번 두번 하다 보니, 아무도 찾아오지 않는 빈소를 저희라도 지키는 게 '참 좋은 일이구나', 남들이 꺼려하는 일을 우리가 한다는 자부심도 있어요. 지금은 참여자 6명이 모두 한마음으로 일하게 되었습니다.

• **이홍서 참여자** 저도 처음 참여할 때는 서먹했지만, 나이 먹으면 누구나 가는 길이라 생각하니 괜찮았는데요. 무연고자 중 나이가 있으신 분들도 많지만 20대, 30대 등 나이 어린 고인을 마주할 때는 좀 힘들죠.

• **김민태 대리** 무연고자의 생애를 돌아보면 안타까운 마음과 화장터에서 고인들을 보내는 모습들을 보면 힘들죠. 또 이러한 일들이 죽음과 연결된 일자리이다 보니, 심



“

## 두 분에게 노인일자리는 어떤 의미인가요?

“나에게 노인일자리는 ‘한여름 가뭄에  
단비와 같은 존재’입니다.”

송문규 참여자는 노인일자리를 5년 정도 참여하셨는데, 더운 여름에 시원하게 쏟아지는 단비 같은 존재라고 비유하며 문학적 표현을 곁들이셨다. 노인일자리가 퇴직 후 무료한 일상에 시원한 느낌으로 다가와서일까?

“나에게 노인일자리는 ‘감사한 일’입니다.”

이홍서 참여자는 처음 노인일자리를 참여했는데, 처음 참여 시 마음은 좀 힘들었지만 경험해보니 보람있고 즐거운 마음으로 하고 있어 정말 ‘감사한 일’이라고 말씀하신다. 감사하고 자존감도 쑥쑥 생긴다고.

”

리적으로 스트레스나 직업 트라우마 등 부담감이 생기실까 봐 지역 내 정신보건센터의 교육도 지원하고 있습니다.

3시간씩 총 9시간 정신보건센터와 연계하여 교육도 했고, 심리테스트도 했는데요. 결과는 다행히 ‘위험군 제로’로 나와 괜찮다 하더라고요.

**Q. 향후 사업추진을 할 기관들에게 운영 노하우를 알려 주신다면요.**

•**김민태 대리** 특별한 노하우보다는 지자체에서 장례

지원을 하다 보니, 지자체 협업이 중요한 거 같습니다. 지자체 공영장례 지원 조례가 개정되면서 장례 지원을 하기 때문에 지자체 협업이 잘 이뤄져야 되거든요.

또한, 지역 내 장례식장, 요양시설과 연계하여 장례 지원과 웰라이프 프로그램을 진행해야 합니다. 또한, 일자리 참여자분들이 빈번한 장례 진행으로 겪을 트라우마를 대비해서 지자체 정신보건센터와 연계하여, 직업 트라우마 극복 프로그램을 진행하면 더욱 좋을 것 같습니다.

**Q. 기관에 다양한 노인일자리사업이 많이 운영되는데,  
무연고 장례동행 사업단과 같은 이러한 노인일자리사업에 적합한 분들은 어떤 분일까요?**

•**김민태 대리** 단순한 일자리 참여를 넘어 사회적 가치 실현에 대한 일자리로서 다른 일자리와 다르다고 생각합니다. 아무래도 적합한 분들은 타인에 대한 공감 능력과 정신적으로 건강하고 긍정적인 태도를 가진 분들, 또 죽음에 대한 편견이 없으셔서 삶의 마지막 단계를 자연스럽게 받아들여 존중하는 분들이 적합할 것 같습니다.

•**송문규 참여자** 장례문화에 관심이 있으신 분들이나, 봉사정신을 갖고 일하실 수 있는 분들이라면 누구나 참여하실 수 있다고 생각합니다.

•**이홍서 참여자** 장례동행이라는 단어를 들으면 처음에 거부감도 생길 수 있지만 모든 일을 긍정적으로 생각하시는 분들이라면 추천합니다.

**Q. 노후의 시간이 긴데요. 노인일자리 참여 외에 일상의 루틴이 궁금합니다.**

•**송문규 참여자** 자영업을 하다 보니 낮과 밤, 주말도 없이 살았는데, 일을 손에 놓으니까 시간 여유가 많았어요. 나이 먹어서도 나를 불러주는 곳이 있으면 좋은데요. 주중에는 일자리에 참여하고 남은 시간은 은퇴 전까지 못했던 여가 활동, 가족들과 보내고요. 주말에는 조그만한



텃밭에서 채소도 가꾸고 과일나무도 몇 그루 가꾸고 있어요. 농작물들은 이웃과 친지들하고 나누어 먹을 수 있어 요즘 재미있는 시간을 보내고 있습니다.

• **이흉서 참여자** 일자리 참여 전에는 간단한 운동만 했는데, 일자리 참여 후에는 아침엔 간단한 근력운동, 걷기 등 집 또는 공원에 나가 1시간가량 빠짐없이 하려고 노

력합니다. 건강해야 오래 일할 수 있기 때문이죠. 주말에는 종교 활동을 하고 있어서 미사에 참석하여 감사기도 도 드리고, 형제들을 만나 담소 나누는 주말을 보내고 있습니다.

## Q. 노인일자리에 참여하면서 어떤 점이 좋으실까요? 가족 등 주변 반응이 궁금합니다.

• **송문규 참여자** 장례 관련 노인일자리에 참여하니 주변에서 처음에는 ‘왜 그런 일을 하냐?’하고 부정적 선입견이 많았는데 이 사업에 대해 알려 주니 점차 가족이나 친구들한테도 많은 칭찬을 받고요. 열심히 하라고 격려도 많이 받고 있어 좋습니다.

• **이흉서 참여자** 보통 ‘장례는 험한 일이다’라는 선입견이 있는데요. 주변분들이나 친지들에게 이 사업에 대해 알려드리면 칭찬도 많이 듣고 응원받고 있습니다. 열심히 하라고 격려도 많이 받고 있고요.

## Q. 이 사업 외 참여하고 싶으신 다른 노인일자리는?

• **송문규 참여자** 현재 일자리 외에 다른 일자리는 생각해 본 적은 없어요. 조문객도 없고 가족도 없는 소외된



별빛버스 내에서 빈소를 마련하여 조문

번호	제목
1	별빛 11번례 주모관 故박금자님(50년생)
2	별빛 12번례 주모관 故정근화님(52년생)
3	별빛 13번례 주모관 故기용광님(52년생)
4	별빛 14번례 주모관 故이개순님(49년생)
5	별빛 15번례 주모관 故박경님(71년생)
6	별빛 16번례 주모관 故윤성준님(78년생)
7	별빛 17번례 주모관 故방대수님(50년생)
8	별빛 18번례 주모관 故김종철님(63년생)
9	별빛 19번례 주모관 故민중규님(53년생)
10	별빛 20번례 주모관 故김동영님(52년생)
11	별빛 21번례 주모관 故김경자님(55년생)
12	별빛 22번례 주모관 故김경언님(68년생)
13	별빛 23번례 주모관 故오홍근님(60년생)
14	별빛 24번례 주모관 故박금순님(59년생)
15	별빛 25번례 주모관 故김동현님(60년생)

별빛 추모관: 고인의 자료를 모아 놓은 사이버 추모관

이웃을 잠시라도 도울 수 있는 일을 한다는 자부심이 있어  
이 일이 좋습니다.

• **이홍서 참여자** 지금 참여하는 일자리에 적성도 맞고 만족도가 높습니다. 나를 필요로 하는 곳이 있고 특히 소외계층을 위한 일을 한다는 점에서 자존감이 높아졌어요. 계속해서 이 사업에 참여하며 다양한 경로를 통해 흥 보하고 싶어요. 많은 이웃들이 이 사업에 관심을 가지도록 말이죠.

#### Q. 마지막으로 노인일자리에 관심 있는 분들이나 일반 국민에게 한마디 해주신다면?

• **김민태 대리** 고령화 시대가 되면서 시니어들의 역할이 중요하다고 생각합니다. 건강하고 활기찬 노년 생활을 보내고 사회에 기여하는 방법 중 하나가 노인일자리 참여라고 생각합니다. 저희 기관에서 다양한 일자리를 만들어 드리고 있으니, 노인일자리에 관심이 있으신 분들은 지역에 있는 일자리 기관에 언제든 문을 두들겨 참여하시면 경제적 활동을 넘어 건강한 삶을 보내실 수 있을 겁니다.

• **송문규 참여자** 이 영상을 보시는 시니어분들이 계신다면 맘설이지 마세요. 용기 내셔서 동참하세요. 내가 할 수 있는 일, 나를 필요로 하는 일을 찾으셔서 즐거운 마음으로 노후를 알차고 보람되게 보내시길 바랍니다.

• **이홍서 참여자** 노인일자리에 도전해보세요. 참여하면 일단 마음이 편안해지고, 하루하루가 즐겁습니다. 긍정적인 에너지도 많이 나와 활력도 있고요.

대덕구시니어클럽의 무연고 장례동행 서비스사업단에서는 한국장례문화진흥원 '별빛버스' 내에서 1일 장례예식을 진행하기도 하고, 기관 홈페이지에 '별빛추모관'을 개설하여 돌아가신 무연고 사망자분들을 추억할 수 있는 사진 등을 게시하고 있다고 한다.

최근 우리 사회는 1인 가구 증가, 경제적 어려움, 사회적 관계 단절로 인한 고독사가 늘면서, 사망 후 장례를 치러줄 사람이 없는 무연고 사망자에 대한 장례 사각지대도 증가하고 있다.

이러한 추세는 인구고령화와 1인 가구 증가 등에 따라 앞으로도 지속적으로 증가할 것으로 예상되는데, 이러한 문제를 해소하기 위해 세상의 변화에 발맞춘 노인일자리, 무연고 장례동행 서비스 사업단이 현재 대전 외에도 경기, 충남 등 일부 시도에서 추진되고 있다.

소외되고 빈곤한 이웃들을 위한 일자리에 참여하면서 참여하는 자신도 자존감이 쑥쑥 올라가는 이러한 사업을 다른 노인일자리 참여자들이 많이 참여할 수 있기를 바란다. 이로 인해 공동체에 대한 관심도도 올라가는 계기가 되기를 더욱 바라면서.

#### 참고문헌

- 뉴스프리존(2025.5.21). [시론] 공영장례 존엄하게 치를 수 있도록 장례식장 적극 활용하자. <https://www.newsfreezone.co.kr/news/articleView.html?idxno=627415>
- 통계청(2024). 인구총조사. 성 및 연령별 1인가구.

\*본 간행물을 보다 많은 사람들이 접할 수 있도록 영상물로 제작하였고, 해당 영상은 한국노인인력개발원의 유튜브 내 업로드되어 보다 생생하게 볼 수 있다.





고령사회의  
삶과일

**발행처**

한국노인인력개발원

**발행인**

김미곤

**편집위원장**

이인재

**편집위원**

유태균, 이소정, 손균근, 신우철,

조준행, 박경하, 조홍영, 김문정, 장보현

**등록번호**

ISSN 2765-2777

**발행일**

2025년 6월

**주소**

서울시 중구 세종대로 17(그레이츠 송레) 19층,  
한국노인인력개발원 연구조사부

**전화**

02-6731-6115

**팩스**

02-6731-6100

**홈페이지**

[www.kordi.or.kr](http://www.kordi.or.kr)

**웹진**

[kordi-webzine.co.kr](http://kordi-webzine.co.kr)

**디자인**

(주)케이에스센세이션(02-761-0031)

**문의처**

한국노인인력개발원 연구조사부

(02-6731-6115)

• <고령사회의 삶과 일>은 한국노인인력개발원 연구조사부에서  
발행하는 계간지입니다.

• 본지에 실린 내용은 한국노인인력개발원 연구조사부의  
공식 견해와 다를 수 있습니다.



신선한 로컬 식재료와 어르신의 손맛  
세대가 어우러진 밥상 공동체가 함께하는 곳,

## 기(氣)찬밥상

영암시니어클럽이 운영하는 기찬밥상은 요즘에는 보기 드문, 20대 청년에서 80대 어르신까지 다양한 세대가 함께 모여 끼니 해결을 넘어 식사와 담소를 나누는 특별한 공간이다. 단순한 식당을 넘어, 지금은 세대와 세대를 잇는 소통의 장소로 자리매김하고 있다. 기찬밥상은 2023년 인프라 지원 공모사업에 선정되어, 2024년 2월부터 본격 운영을 시작했다. ‘기의 고장’ 영암에서 나는 신선한 로컬 식재료를 바탕으로, 어르신들의 정성과 손맛이 어우러진 따뜻한 한식 뷔페이다. 어르신들의 열정과 책임감으로 운영되는 ‘기찬밥상’은 2025년 현재 월평균 3,500만 원 이상의 매출을 올리며, 노동을 통해 존엄을 지키는 ‘생산적 복지’를 실현하는 지역 대표 사회적경제 모델로 성장하고 있다.

기찬밥상의 인기 비결은 바로 신선한 재료와 어르신들의 손맛이다. 수십 년간 음식해 온 어르신들의 노하우와 정성이 깃든 음식은, 누구나 한 번쯤 그리워하는 고향 어머니의 밥상을 떠올리게 한다. 특히 2025년 5월부터는, 100세대가 거주하는 고령자 복지주택에 거주하는 어르신들께 무료 식사를 제공하고 있으며, 장애인복지관을 이용하는 장애인분들께는 저렴한 가격으로 식사를 지원하고 있어 지역 내 나눔과 상생의 가치를 실천하고 있다.

음식을 매개로 사회적 가치를 창출하고 있는 이곳에는 15명의 어르신들이 참여하고 있다. 이분들은 자신들의 삶과 경험을 녹여낸 밥상을 통해, 세대 간의 연결고리가 되어주고 있으며, 그 따뜻한 노력과 헌신은 지역사회를 더 풍요롭고 건강하게 만들고 있다. 기찬밥상을 이끌어가는 15명의 어르신들, 그 빛나는 손맛과 마음이 더욱 빛날 앞날을 진심으로 응원한다.

### 기(氣)찬밥상



- 주소: 전라남도 영암군 영암읍 잠곡동길 81, 1층
- 문의: 061-473-1305