



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행 정 학 박 사 학 위 논 문

신사회위험에 대응하는
신사회정책에 관한 연구
-청년·신중년·노인정책을 중심으로-



2022년 8월

부 경 대 학 교 대 학 원

행 정 학 과

TANG YUN

행 정 학 박 사 학 위 논 문

신사회위험에 대응하는
신사회정책에 관한 연구
-청년·신중년·노인정책을 중심으로-

지도교수 이 재 원

이 논문을 행정학박사 학위논문으로 제출함.

2022년 8월

부 경 대 학 교 대 학 원

행 정 학 과

TANG YUN

TANG YUN의 행정학박사
학위논문을 인준함.

2022년 8월 26일

위원장 사회복지학박사 김은정



위원 사회복지학박사 오영삼



위원 사회복지학박사 이신정



위원 행정학박사 박충훈



위원 행정학박사 이재원



목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구의 방법	3
제2장 신사회위험과 연구의 접근방법	4
제1절 사회경제적 변화와 신사회위험 현상	4
1. 저출산과 고령화	4
2. 가족해체와 돌봄위기	6
3. 소득양극화와 사회적 배제	7
4. 근로빈곤과 일자리 위기	10
제2절 신사회위험 정책대응 관련 선행연구	13
1. 청년에 대한 선행연구	13
2. 신중년에 대한 선행연구	14
3. 노인에 대한 선행연구	15
4. 사회서비스 전달체계에 대한 선행연구	17
제3절 정책대응을 위한 연구의 접근 틀	20
1. 연구의 수행체계	20
2. 신사회정책의 주요영역	21

제3장 신사회위험과 정책에 대한 이론	23
제1절 연령계층별 사회위기에 대한 이론과 맥락	23
1. 청년의 사회경제적 위험	23
2. 신중년의 사회경제적 위험	31
3. 노인의 사회경제적 위험	38
4. 종합: 신사회위험에 대한 인식과 대응	44
제2절 복지국가 정책거버넌스에 대한 기대와 한계	47
1. 복지국가 기초생활보장체계	47
2. 복지국가 정책거버넌스의 한계	53
3. 복지정책에서 분권화와 복지혼합	58
4. 복지국가정책과 신사회위험 대응에 대한 한계	63
제3절 사회서비스 전달체계의 적실성	65
1. 사회서비스 전달체계의 원칙 및 구조	65
2. 사회서비스 전달체계와 정부간 관계	67
3. 사회서비스 전달체계의 현황	69
4. 신사회위험 해결에서 유효성과 적실성의 쟁점	70
제4장 주요 국가의 신사회정책	73
제1절 미국의 사회정책	73
1. 청년정책	73
2. 신중년 및 노인정책	76
제2절 프랑스의 사회정책	80
1. 청년정책	80
2. 신중년 및 노인정책	82

제3절 일본의 사회정책	85
1. 청년정책	85
2. 신중년 및 노인정책	87
제4절 주요 국가 사회정책의 시사점	90
1. 사회정책의 다양성	90
2. 사회서비스정책에서 분권화와 시장화	91
3. 사회정책의 효과 불확실	92
제5장 신사회위험 대응을 위한 신사회정책의 과제	95
제1절 청년분야의 신사회정책	95
1. 청년정책의 기본계획	95
2. 청년 관련 사업	98
3. 청년정책의 특징	107
제2절 신중년분야의 신사회정책	109
1. 고용노동부 인생3모작과 신중년정책 기본계획	109
2. 신중년 사회공헌활동 지원사업	111
3. 신중년정책의 특징	121
제3절 노인분야의 신사회정책	122
1. 노인정책의 기본계획	122
2. 노인일자리 및 사회활동 지원사업	124
3. 노인정책의 특징	137
제4절 신사회기반확충을 위한 신사회정책의 개편과제	139
1. 청년정책과제	139
2. 신중년 및 노인정책과제	142
3. 사회서비스 전달체계 개편과제	147

제6장 맺음말 : 요약 및 정책적 시사점	149
제1절 요약	149
제2절 정책적 시사점	155
참고문헌	156



표 목 차

<표 3-1> OECD 주요국들의 사회복지지출 성장률(1960~1981)	56
<표 4-1> SCSEP취업연계프로그램 내용	77
<표 4-2> SCSEP 추진 체계	77
<표 4-3> 프랑스 청년 우선 지원 계획의 목표	81
<표 4-4> 실버인재센터사업 활동내용	88
<표 4-5> 주요국가의 상대적 빈곤율(2012-2018)	94
<표 5-1> 신중년 사회공헌활동 지원사업 운영체계별 담당 역할	115
<표 5-2> 신중년 사회공헌활동 지원사업 참여자의 수당 및 인건비 기준	119
<표 5-3> 신중년 사회공헌활동사업의 사업비 추이	120
<표 5-4> 노인일자리 및 사회활동 지원사업의 내용	129
<표 5-5> 노인일자리 및 사회활동 지원사업 수행체계별 담당 역할	132
<표 5-6> 노인일자리 및 사회활동 지원사업 참여자격 및 예산지원	134
<표 5-7> 노인일자리 및 사회활동지원사업 예산	136
<표 5-8> 노인일자리 및 사회활동 지원 사업 예산지원 기준	137

그림 목 차

<그림 2-1> 연구의 수행체계	20
<그림 2-2> 연구의 접근 틀	22
<그림 3-1> 신사회위험 대응 국가정책영역	46
<그림 3-2> 지역사회복지 프로그래밍에 의한 순환	61
<그림 3-3> 사회서비스 전달체계와 비효율성 요소 : 구조와 행태	66
<그림 3-4> 사회서비스 공급체계의 세대별 현황	70
<그림 4-1> P3 지역들	75
<그림 4-2> 주요국가 고용률(2011-2020년)	93
<그림 5-1> 신중년 사회공헌활동 지원 사업 전달체계	116
<그림 5-2> 노인일자리 및 사회활동 지원사업의 전달체계	133

A Study on New Social Policy for New Social Risk:
Focusing on the Youth, the New Middle-Age and the Elder

Tang Yun

Department of Public Administration of the Graduate School of Public
Administration, Pukyong National University

Abstract

Since 2000, Korea has been experiencing serious situations such as low birth rate, high aging, family disintegration, employment crisis, and labor poverty, etc. For the past 20 years, Korean society has provided individualized welfare and social services for each life cycle for the general welfare and living security of all strata. In terms of policy, the government has been granting cash allowances, voucher access and providing resting places and center facilities. The public sector is directly supported by the government or supplied by non-profit organizations through resources and markets.

Questions such as whether the current policy is financially sustainable, whether social problems can be solved through care, whether it can be practiced through discussion, and whether it is applicable to China are answered through analysis. The purpose of this study is to understand the phenomenon and causes of the new social crisis in Korea, and to observe the characteristics and points of contention of the corresponding Korean social policies, and to formulate new social policies that can expand the new social risks and social foundation.

By studying the theoretical literature on the new social risks and daily crises, such as examining the phenomena of socioeconomic changes and the new social crisis, theories and lines of social risks in each age group, expectations and limitations of welfare state policy governance, appropriateness of social service delivery system, and major new social policies of the country, as well as analyzing the youth policy, new middle-age policy, and elderly policy of Korean social policy in the new social risks, identify problematic points and propose new social policies to deal with the new social risks.



对应新社会危机的新社会政策研究：
以青年、新中年、老年人为中心

唐 蕴

釜庆大学行政研究生院行政学系

摘 要

2000年以后，低出生率、高龄化、家族解体、就业危机、劳动贫困等情况非常严重。20年来，韩国社会为了各阶层的普遍福利、生活保障，进行了各生命周期的个性化福利、社会服务等。政策方面，政府一直发放现金津贴、提供休息场所和中心等设施、代金券使用权等。公共部门由政府直接支援，或由非营利机构通过资源、市场供应。

像现在这样的政策在财政上是否有可持续性，通过照顾能否解决社会问题，通过讨论能否实践，是否适用于中国，最后通过分析找出答案。该研究的目的是了解韩国新社会危机的原因和现象，并观察对应的韩国社会政策的特征和争论点，制定旨在扩充新社会危机和社会基础的新社会政策。

通过对新社会危机和日常性危机的理论文献研究，考察了社会经济变化和新社会危机的现象、各年龄层社会危机的理论和脉络、对福利国家政策治理的期待和局限、社会服务传达体系的适当性、主要国家的新社会政策事例等。通过制度分析，对应对新社会危机的韩国社会政策中的青年政策、新中年政策、老人政策、进行了分析，找出了问题点。并且提出了应对新社会危机的新社会政策。

제1장 서론

제1절 연구의 목적

현대사회는 경제체계의 변화와 사회인구적인 변화로 인하여 인간의 삶의 모습이 무너져 가고 있다. 청년, 일반인, 직장인 등 사회 중심적인 연령의 계층조차도 지금 상당히 힘든 것이 현실이다. 과거와 같이 돈이 부족하거나, 절대빈곤에 의해서가 아닌 사회 주류 계층에서 나의 일상과 생활성이 없어지고 있다. 그들이 기대하는 수준의 행복한 생활을 누리기에는 부족하다고 느끼고 있다. 생활에서 가장 기본적인 것이 집이다. 집을 사려다 보면 결혼이나 가족을 이루는 것이 어려워져 일상생활이 해체되어지고 있다. 그러한 영향으로 분노하거나 소송으로 이어지거나 과거에 있었던 여윌거나 공존하며 공유하고 연대하던 것들이 점점 없어지고 있다. 이것은 개인의 문제뿐만 아니라 국가 전체의 문제로 이어져 가고 있다. 개인의 일상성과 사회전체의 질서의 안정성들이 모두 해체되는 시대가 되었다.

이 세대는 사람이 살아가는 것에 있어 대단한 것을 꿈꾸지 않는다. 나의 생활을 안정적으로 즐기고 친구와 함께 시간을 보내는 소소한 것들이라 할 수 있다. 이러한 것들을 확충하여야 하는 것이 지금 새로운 사회정책의 과제이다.

옛날의 사회 정책은 빈곤에 대한 소득을 보장하거나, 건강을 보장한 구 사회정책이다. 지금 현재의 사회정책은 생활을 보장하고 있는 신사회정책을 나왔다. 대표적인 것은 일자리, 정신건강, 사회참여 등의 정책이다.

신사회는 1970년대 이후 후기자본주의 시대로 접어들면서 시작되었다.

경제체제와 사회인 구적의 변화로 인해 인간의 삶의 모습이 위기의 상황으로 몰고 갔다. 신사회의 위험은 실업과 빈곤을 동반한 생활기반 해체, 가족해체, 사회적 배제 등 여러 가지 사회적 위기를 만들어내고 있다.

한국사회에서 2000년대 이후 저출산·고령화, 근로빈곤, 소득양극화와 돌봄위기가 심각한 상태이다. 한국사회는 20년 동안 계층별로 보편적 복지, 생활 보장을 위해 생애주기별 맞춤형 복지, 사회서비스 등을 진행해 왔다. 정책 수단으로는 현금과 같은 수당, 쉼터와 센터 같은 시설제공, 바우처와 같은 이용권을 발급해왔다. 공공부문에서 정부가 직접 지원해주거나, 비영리기관이 자원, 시장을 통해 공급하였다.

본 연구는 지금과 같은 정책이 재정적으로 지속가능할 것인가 그리고 돌봄을 통해서 사회문제가 해결 가능한가 또한 합의를 통한 실천가능한 것인가를 분석을 통해 답을 찾아내는 것이다. 또한 한국의 신사회위험에 원인과 현상을 알아보고 그에 대응하는 한국의 사회정책의 특징과 쟁점을 바라보고, 신사회위험과 사회기반확충을 위한 신사회정책과제를 도출하고자 한다.

한국과 중국은 경제발전단계는 다르지만 사회현상의 문제는 유사한 점이 많다. 중국은 신사회위험에 대한 사회정책이 정비되어 있지 않다. 한국에서 시행하고 있는 정책들이 앞으로의 중국의 정책방향에 도움이 될 것이다. 한국의 사회기반정책들을 정리하고 분석하여 종합적으로 판단해서 중국 국가정책에 제안하는 것이 본 연구의 목적이다.

제2절 연구의 방법

본 연구는 한국의 신사회정책과 사회투자에 대한 이론기반 연구를 진행한다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

신사회위험과 일상성 위기에 대한 이론 문헌연구로서 사회경제적 변화와 신사회위험 현상, 연령계층별 사회위기에 대한 이론과 맥락, 신사회위험과 복지국가 정책 거버넌스에 대한 기대와 한계, 사회서비스 전달체계의 적실성, 주요 국가의 신사회정책 사례등을 고찰하였다. 외국문헌과 사례는 사례연구의 신뢰도 제고하기 위하여 인터넷 자료와 논문을 활용하였다. 사례연구의 신뢰도 제고하기 위하여 신사회위험과 관련이 있는 언론보도를 통해 발언한 자료를 인용한다.

제도분석으로서 신사회위험에 대응하는 한국의 사회정책인 청년분야의 신사회정책, 신중년분야의 신사회정책, 노인분야의 신사회정책, 신사회위험 대응 정책의 실패요인을 분석함으로써 신사회정책의 특징과 쟁점을 도출해 내었다. 각 부처의 제도와 학술논문에서 해석 및 비판을 제도자료로 사용하였다.

신사회위험과 사회기반확충을 위한 신사회정책의 개편과제로서, 청년정책과제, 신중년 및 노인정책과제, 사회서비스 전달체계 개편과제 제고하였다.

제2장 신사회위험과 연구의 접근방법

제1절 사회경제적 변화와 신사회위험 현상

1. 저출산과 고령화

고령화는 전체인구에서 65세 이상 인구가 차지하는 비율을 말한다. 그 유형은 고령화 사회, 고령사회, 초고령 사회로 구분하며, 차지하는 비율은 각기 7% 이상, 14% 이상, 20% 이상이다. 2020년까지 전세계의 노인 인구는 노인 인구는 총인구의 9.3%이며, 2050년에는 16%에 이를 것으로 예상된다. 일본은 전 세계에서 고령화율이 가장 높은 국가로서 2020년의 고령화율이 28.4%에 달하였다. 10위 안에는 이탈리아, 포르투갈, 핀란드, 그리스, 독일, 마르티니크, 불가리아, 크로아티아, 몰타로 20% 이상의 높은 고령화율을 나타낸다(유엔세계인구상황보고서, 2020).

한국은 저출산·고령화 사회로 가장 빠르게 전환된 나라이다. 하지만 서구 선진국은 아주 오랜 기간에 걸쳐서야 고령화·저출산 현상을 경험하였다. 2015년 한국의 인구는 5천1백만 명으로, 2000년 이후 1.1배 증가하였다. 향후 15년간은 인구증가율이 급감하여 2030년 5천2백만 명으로 정점에 이른 뒤 감소할 전망이다(이삼식, 2014). 2000년에 이르러 한국의 고령화율은 7%를 초과했으며, 2018년에는 고령화율이 14%를 초과하는 고령사회에 진입하였다.

또한 2026년에 이르러서는 한국이 초고령 사회로 들어설 것으로 예상되

며, 한국이 고령화 사회에서 초고령 사회로 진입하는 데 불과 27년 가장 높은 고령화율을 갖고 있는 국가가 될 것이다.

산업화와 도시화로 이행, 여성의 사회적 지위의 지속적인 변화, 미혼의 증가, 초혼 연령의 전반적 상승 등으로 출산율이 계속해서 낮아지고 있다. 1960-70년대에는 높은 출산율을 보였으나 현재는 초저출산국이 되었으며 출산율이 1.3 미만이다. 한국의 합계출산율¹⁾은 2010년 이후 평균 1.23명 수준을 유지하고 있으며 현재는 1.25명이다. 저출산문제는 장기적으로 가족구조와 기능의 변화, 생산인구의 감소, 부양부담의 증가, 가족구조와 기능의 변화 등의 문제를 동반한다. ²⁾

한편 생활환경의 개선, 의학의 발전 등으로 기대수명이 연장하여 노년 인구의 규모가 증가하고 있으며 저출산 현상과 더불어 신속히 고령화 사회로 접어들고 있다.

노령인구의 증가는 노동생산성 둔화, 고용증가율 둔화, 소비와 투자 위축, 저축률 둔화 등 경제 구조에 부정적 영향을 미친다. 비록 노인 관련 산업이 발전하게 되는 전망도 있지만 이 문제는 (손종철 외, 2015) 더 나아가 복지 예산과 일자리를 두고 세대 간의 갈등을 초래하며, 노인복지 관련 복지 예산이 증가해서 재정 악화를 초래할 수 있다. 이와 동시에 노인빈곤이 증가로 인한 생산가능 인구의 감소는 심각한 문제이며, 이는 성장잠재력을 감소시키고 경제성장을 억제하는 요인이 된다(이현훈·이영련·허현승, 2008: 31-41).

1) 여성 1명이 가임 기간 동안 출산하게 될 신생아 수.

2) http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/2/1/index.board?bmode=read&aSeq=347102

2. 가족해체와 돌봄위기

한국의 가족구조 및 인구 변화에 있어 중요한 사안은 노년 인구의 증가, 출산율의 감소, 그리고 다양하게 변하는 가족 형태에 있다. 이 세 가지 경향은 서로 연결되어 좀 더 복잡한 결과로 나타나는데 1인 노년 가구의 급증이 대표적인 예이다(이명진·최슬기, 2011).

현재 가족과 가구의 개념과 형태는 변화하고 있다. 이 변화의 두드러진 특징은 저 출산 현상 및 핵가족화의 지속으로 가족 규모가 축소된다. 그 동시에, 다양한 가족형태 등장하였다. 전통적 형태의 가족구조는 점점 줄어든다. 가구 분화에 따라 핵가족 중 부부가족의 비중은 늘어날 전망이다. 가족 내 돌봄 기능의 약화가 예상된다. 이에 따라 가족의 형태별 분포도 지속적으로 변화할 것으로 전망된다(통계청, 2015).

한국 평균 가구원 수는 1985년 4.1명에서 2010년 기준 2.8명으로 감소하였으며, 3세대 이상 가구는 1990년 12.5%에서 2010년 6.1%로 감소한 반면, 1인 가구의 비율은 1990년 9.0%에서 2010년 23.8%로 증가하였다(성신형, 2016). 청년층의 미혼율이 높아지며, 중·장년층에서는 이혼이 늘어났고, 노년층에서도 사별과 이혼으로 독거노인의 증가는 1인 가구 증가 원인이다. 1인 가구의 증가 추세는 향후 꾸준히 증가할 것으로 예상되어 2025년에는 31.3%, 2035년에는 34.3%에 이를 것으로 추산되며, 2인 가구는 각각 31.2%, 34.0%를 차지할 것으로 예상된다(통계청, 2014).

한편 한국에서 최근 출현하는 가족유형이 다양하다. 무자녀 가족, 동거 가족, 미혼부모가족, 공동체 가족, 한 부모가족, 노인 단독가구, 노인 부부 가족, 재혼가족, 입양가족, 미혼 독신가구, 국제결혼 가족, 동성애 가족 등과 같은 새로운 가족 유형으로 지금까지 전형적으로 여겨왔던 확대가족, 핵가족, 직계가족 등과는 성격을 달리한다. 가족구조의 변화는 가족 내 가

족기능 축소를 야기하고 전통적인 가족구성원의 역할에 변화를 가져왔다.

가족기능의 축소는 가정 구성원의 정서적, 정신적 불안정, 불균형을 초래하였다. 이와 더불어 비정형 가족에게서 빈곤이나 자원결핍의 문제 등은 더 두드러지게 나타나게 되었다. 사회안전망이 충분하게 갖춰지지 않는 채로 가족이 일차적인 가족부양과 돌봄의 기능을 수행하지 못할 때 발생하는 사회적인 문제는 매우 심각한 수준에 이르고 있다(성신형·김성호, 2016).

따라서 한국은 고령화 시대에 진입하면서 노인인구가 지속적으로 증가하고 있으며 그들은 보호가 필요하다. 예전에는 부모부양을 가족들의 문제로만 생각했지만 1960년대 이후, 계속된 산업화의 진전에 의한 핵가족화의 증가와 젊은 층의 대도시 유입에 따라 노인세대는 예전처럼 가정에서의 돌봄과 존경을 받을 수 없게 되었다. 이러한 노인 세대와 젊은 세대 간의 변화된 관계로 인해 부모를 당연히 모셔야 된다는 인식은 퇴색되어 가고 있는데, 통계청의 2011년 고령자 통계³⁾에 의하면, 노인부양을 가족이 책임져야 한다는 인식은 38.3%에 불과하였다(김영태·조당호, 2012). 특히, 여성의 사회진출에 의한 취업률증가와 출산율의 감소 등의 문제는 사회인구학적인 변화를 가져오게 되어 자녀와 노인에 대한 돌봄 제공을 어렵게 할 것이라는 연구들도 있다(한경혜, 1998; 김미경·주재선, 2003).

3. 소득양극화와 사회적 배제

주요 선진국들은 1970년대 중반까지 자본주의 황금기를 누렸다. 하지만 1980년대 들어서 여러 가지 사회문제를 겪게 되었다. 저소득층과 실업자의 증가에 따라 노동빈곤과 같은 빈곤문제가 새롭게 등장했으며, 전통적 의미의 사회취약계층에 속하는 장애인이나 노인들은 여전히 빈곤에 허덕였다.

3) www.kostat.go.kr

또한, 사회적 취약계층의 빈곤문제와 빈부격차문제를 해결할 것으로 기대했던 유럽의 복지국가들도 실업자, 청년, 한부모가족, 이민자 등의 경제적 안정과 사회적 참여를 실현하는 데 실패하고 “사회적 연대의 파멸 (rupture of social bonds)”을 경험하였다(Kieselbach, 2001).

이러한 취약계층들은 경제적 차원에서 생계자원이 부족할 뿐 만 아니라, 노동시장의 지위, 공공제도상의 지위, 사회적 관계 등 다양한 차원에서 정상적인 삶을 유지하지 못하였다(강신욱·김안나·박능후·김은희·유진영, 2005). 연구자들은 사회적 취약집단의 삶의 현실을 설명하기 위하여 “불평등”, “신빈곤”, “차별”, “한계성”, “하위 계급”, “취약집단”, “소외” 등의 개념을 활용하였다. 새로운 정책방향을 제시하고 “사회적 배제”를 공식적으로 사용하기 위하여 유럽연합은 이와 같은 개념들을 포괄하는 개념으로서 “사회적 배제”를 공식적으로 사용하였다.

사회적 배제의 핵심적인 내용은 “경제적 복지와 보상을 통하여 평균적인 사회적 기준에 따라서 살아갈 수 있는” (사회적) 권리와 밀접히 관련된다.

개념상의 모호함으로 인하여 1980년대 초 프랑스에서 최초로 제안되었을 때만 해도 다양한 논쟁을 낳았다. 하지만 이후 많은 학자들이 경험적 지표의 구체적인 제시로 일정한 수준에서 개념적인 문제를 해결하였다. 현재 이 개념은 정치, 경제, 사회문화적 참여기회의 배제를 의미하며, 구체적으로는 노동시장에서의 배제, 경제적 자원의 배제, 제도로 부터의 배제, 문화적 기회의 배제, 사회적 관계의 배제 등을 포함한다(Fend, 1994).

“사회적 배제”에 관한 이러한 현상들은 서로 연관되어 있다. 노동시장의 배제는 교육제도의 배제에 의해 낳게 되며, 복지제도와 경제적 배제의 배제는 노동시장의 배제에 의해 낳게 된다. 친구·가족 등 사회적 관계에서의 좌절과 고립감은 이러한 유형의 배제의 종합적인 경험에 의해 생겨난다.

그러나 개인의 생애과정을 볼 때, 공공제도와 노동시장의 배제는 이러한 복합적 연관성의 출발점이 된다.

경제적 배제는 공공제도와 노동시장의 배제에 의해 낳아진다. 공공복지 제도로부터 배제되면 사회적 취약계층은 최저생계를 유지하기 어렵다. “평균적인 삶”을 유지할 수 없는 빈곤층으로 전락되는 이유는 노동시장에 참여하는 기회가 적기 때문이며 최저생계도 유지하기 어렵다. 이러한 배제는 의식과 사회적 관계에도 직접적인 영향을 미치게 되는데 공공제도의 참여가 개인의 정체성과 역할을 결정하기 때문이다. 유럽의 “배제된” 취약계층이 “친구관계와 가족관계를 지속하지 못하고 개인적으로 고립감을 느낀다.” 혹은 “특정한 지역이나 주거형태를 벗어나지 못하고 사회적관계도 파편화 된다”는 연구결과는 노동시장이나 공공제도의 배제가 낳은 사회심리적 배제현상을 잘 나타낸다(Mortimer,1994).

단기적으로 소득 불평등과 양극화를 심화하는 요인으로서 한국의 고령화, 가족구조 변화, 저출산 등의 급속한 사회구조적 변화는 분배악화를 가중시킨다. 한국의 소득분배는 사회안전망이 부족하기에 1997년 외환위기 이후 악화되고 있다. 그 이유는 양극화 현상이 진행되고 저소득층의 시장소득 증가가 낮은데 원인이 있다. 또한, 노동의 유연성이라고 불리는 노동시장의 구조변화와 고용수준의 악화는 근로 빈곤을 양산하고, 1인 가구, 여성 및 노인 가구주 등의 인구학적 변화는 소득분배 악화와 빈곤의 주요 원인이 되고 있다(반정호, 2013: 62-67).

현재 복지, 교육, 문화 등 사회적 배제 차원으로 확대되고 있는 빈곤 문제는 단순한 경제적 문제를 넘어서 빈곤이 대물림되는 신빈곤이라는 현상을 낳고 있다. 신빈곤(新貧困)은 산업 사회 이후(post-industrial)에 나타난 현상으로 교육, 건강, 문화, 주거, 고용 등 사회문화적 측면에서 의미를 갖는 절대적이 아닌 상대적 빈곤을 의미한다. 근로 빈곤층은 일을 하고 있지

만 빈곤에서 벗어나지 못하며 그 수는 늘어가고 있으며 기존의 이와 같은 현상은 새로운 사회적 위험과 관련 되어 있으며, 과거의 경제사회적 패러다임에선 없었던 것이다(김영란, 2005: 41-70).

사회적 계층 간 소득 불평등의 확대와 심화된 배제 현상은 사회양극화를 초래하였다. 한국의 불평등 상황은 세계적으로 심각한 수준이다. 특히 임금 불균형은 경제협력개발기구 국가 중에서 4위이다. 임시직 노동자의 임금을 포함 시키면 더 심각할 것이다. 소득 불평등이 악화되는 이유 중 하나가 고용 불평등이다. 중소기업과 대기업, 비정규직과 정규직, 하청기업과 원청기업 간의 임금격차가 심화되고 있다(장하성, 2015: 89-131). 최근 한국사회의 양극화 현상이 급증하는 자살과 관련이 있으며 특히 소득분배 악화현상인 경제적 양극화가 자살률의 급증과 깊은 관계가 있다(은기수, 2005).

4. 근로빈곤과 일자리 위기

노동시장의 변화로 인해 기술변화와 지식기반경제의 등장, 서비스경제로의 이행과 제조업의 쇠퇴, 국제 경쟁의 심화 속에서 대부분의 국가에서 고용형태는 유연화되고 고용률은 낮아졌다. 특히 상당부분의 새로 창출되는 일자리는 낮은 안정성을 보이며 저임금의 취약한 일자리이다. 질 좋은 일자리가 감소하고 고용의 질이 양극화되는 상황에서 근로빈곤층(working poor)의 증가는 질 좋은 일자리 창출에 대한 요구를 가속화시켰다(김영순, 2007).

근로빈곤 개념은 가구 수준에서 빈곤선 기준 적용, 빈곤 기준 설정 등 개념적 논의와 개인 수준에서 근로여부 등에 따라 여러 가지 정의를 갖고 있다(류기락, 2018). 근로빈곤 개념에 대한 정의는 국가 및 지역별로도 상이한데, 영미권이나 유럽에서는 주로 공식통계를 통해 빈곤추이를 제시하

고 그것이 학술연구에 영향을 주는 경향을 보이고 있다(European Commission, 2004, 2010; OECD, 2015). 미국과 캐나다에서는 저임금 노동자 문제나 사회지표 연구에서 근로빈곤 위험집단의 여러 차원을 분석하였으나 학자들 간 합의는 부재한 실정이다(Thiede et al., 2015, 2016; Van Winkle and Struffolino, 2018). 빈곤 기준선 설정에 있어서도 미국은 절대 빈곤선 기준으로 빈곤선을 낮게 설정하는 반면, 유럽은 중위소득 60% 등 상대빈곤 기준으로 사회통합 지표를 제시하는 경향을 보여주고 있다(Cantillon, 2011; Goerne, 2011; Lohmann, 2009; Marchal and Marx, 2018).

근로 빈곤의 주 대상은 경제활동에 참여하고 있으나 저임금 불안정 취업과 실업을 반복하며 빈곤의 지위를 점하고 있는 '근로 빈곤층'이다. 근로 빈곤층은 고용없는 성장, 경기침체의 장기화, 서비스업 비중의 증가에 따른 저숙련 저임금 일자리의 증가, 신자유주의적 구조조정에 따른 노동시장 이중화 및 유연화와 함께 증가해왔다. 영세자영업·임시직·일용직 등 '비공식 일자리, 불안정한 비정규'를 근로 빈곤의 주된 원인으로 지적하였다. 그 외에도 정규직과 비정규직으로 이중화된 노동시장에서 상향 이동이 어려운 노동시장 고착화 현상(이병희, 2010; 윤희숙, 2013), 연령, 교육수준, 성별과 같은 인구학적 특성, 가구특성, 근로시간 등(박성재, 반정호, 2012; 노대명 외, 2006)도 근로빈곤에 영향을 미치는 요인이다(노대명, 최병두, 조명래, 류정순 2004; 이병희, 반정호, 2009; 백학영, 구인회, 2010).

제4차 산업혁명을 맞이하게 되면서 일자리의 부족이 더 심각해졌다. 2013년의 어느 연구에 의하면, 미국에 있는 직업들의 반 이상이 앞으로 20년 이내에 자동화가 될 것이라고 한다.⁴⁾ 즉, 같은 수의 인력이 투입되었을

4) Kurzgesagt - In a Nutshell, 「The Rise of the Machines - Why Automation is Different This time」, YouTube, 2020.08.27, <https://youtu.be/WSKi8HfcxEk>

때, 시간당 생산량이 증가하였다는 뜻이다. 과거의 혁신들은 많은 수의 일자리를 없애 버린다.

얼마 전에 제3차 산업혁명인 정보화 시대가 열리며 우리의 직장들은 이제 과거보다 훨씬 빠른 속도로 기계들에게 빼앗기고 있다는 것이다. 1979년 GM은 80만명이 넘는 직원들을 고용하고 110억 달러를 벌었다. 2012년 구글(google)은 140억 달러를 58,000명의 직원만으로 벌었다.⁵⁾ 거의 같은 수익을 벌음에도 불구하고 이전까지 만큼의 직원이 필요한 시대가 아니게 된 것이다.

2006년 구글이 선정한 최고의 미래학자인 토마스 프레이는 2030년에는 20억 개의 직업이 사라질 것이라고 예측하였다.⁶⁾ 이제 자동화와 신세대 기계들의 새로운 물결이 추가적으로 다가오고 있다. 기술의 혁신은 많은 사람의 삶을 윤택하게 하였고, 무겁고 힘든 일들을 대신하게 되었다. 일자리의 종류는 바꿨지만, 대체적으로 인지적인 부분은 사람이 감당하고 육체적인 부분은 기계로 많이 대체 되었다.

신중년에 있어서 일자리 불안정성 및 이에 의한 소득 중단 또는 감소는 특히 심각한 문제의 사회적 위험이라 하지 않을 수 없다. 현재 한국에서 신중년은 평균 49세에 퇴직을 하게 되며, 공적연금 수급 개시 시점인 61~65세까지 최소 10년 이상의 소득 공백기를 갖게 된다(유태균, 2021). 이 기간 중 신중년은 핵심직무역량 감퇴와 변화 대응역량의 부족으로 불안정한 일자리에 위치하여 낮은 경제적 지위를 유지하는 사회·경제적 위험에 노출될 가능성이 높다(최석현·김재신, 2018).

5) Kurzgesagt - In a Nutshell, 「The Rise of the Machines - Why Automation is Different This time」, YouTube, 2020.08.27, <https://youtu.be/WSKi8HfcxEk>

6) 김윤수, “구글 선정 최고의 미래학자 ‘AI가 가르치는 무인교육, 포스트 코로나 최대 산업기회’”, 조선비즈, 2020.10.2., https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2020/09/09/2020090902147.html?utm_source=naver&utm_medium=original&utm_campaign=biz

제2절 신사회위험 정책대응 관련 선행연구

1. 청년에 대한 선행연구

청년빈곤에 대한 연구는 김안나·홍연우(2018), 이승주(2019) 등이 있다. 주요 내용은 청년 빈곤의 심각성에 대한 문제의식을 토대로 관련 연구이다. 김안나·홍연우(2018)는 소득보장정책의 청년층 빈곤 감소 효과가 미미하다는 연구결과가 나왔다. 이승주(2019)는 청년 기본소득 도입을 통한 소득분배나 빈곤 완화에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 주장도 제기된 바 있다.

청년건강에 대한 연구는 주요 청년 심리·정서 건강상태에 대한 연구이다. 김지경·이윤주·이민정(2018)은 근래에 청년들의 심리·정서 건강 상태의 급격한 악화된 것으로 보고되면서 이러한 청년들의 심리·정서 문제에 대한 정확한 진단 및 대책 마련에 요구도 높아졌기 때문이다. 청년들의 심리·정서의 문제는 주로 고용상황의 악화로 인해 취업 준비과정에서 겪는 스트레스와 우울, 불안, 불신 등으로 거론되는데, 청년이라 하더라도 재학, 미취업, 취업 등의 현재 상황에 따라 심리·정서 문제에 격차가 존재할 수 있으며, 현재 상태별 분석 결과미취업 집단이 취약하며 비정규직 취업자와 구직 미취업자가 가장 취약한 것이다. 그러므로 심각하게 취업스트레스로 인하여 정신건강이 악화되고 결국 자살에 대한 생각이 증각하는 경향성을 보인다는 것으로 보고된 바 있다(김지경 외, 2018; 장용언·황명주, 2018; 정지혜·양수진, 2019).

청년일자리에 대한 연구는 서준교 외(2017), 이정(2019) 등이 있다. 주요 내용은 청년 고용과 관련한 정책 연구들이다. 새로운 청년고용전략을 찾거

나 청년 일자리 문제해결을 위한 고용정책을 도출하고자 다수의 연구가 수행되었다(e.g. 양승광, 2017; 윤윤규, 2019; 이상아·이승윤, 2018; 채창균, 2018; 최석현·김정훈·김재신, 2018). 그리고 실제 일자리 정책이 청년의 취업과 임금수준에 어떠한 영향을 미치는지 정책효과에 대한 관심도 높아지고 있는데, 특정 정책이 청년 고용에 미치는 효과에 대한 연구들도 수행된 바 있다(e.g. 서준교·김용현·이성근, 2017; 이정, 2019). 서준교 외(2017)의 연구에 따르면 청년 일자리 정책은 청년들의 취업과 임금에 유의미한 영향을 주는 것은 확인되었으나, 두 효과 모두를 제고하는 데는 한계가 있는 것으로 나타났다. 한편, 최근 최저임금 인상과 관련해서 청년층이 중장년층보다 경제활동 참여나 취업 지위 이탈 확률이 크게 나타나 일자리 부족 문제에서 사회적 형평성 문제가 야기될 수 있다는 주장도 제기되었다(이정, 2019).

2. 신중년에 대한 선행연구

신중년 일자리와 사회참여에 대한 연구는 진재문·김수영(2016), 이호길·김광용(2020), 유태균 외(2021) 등이 있다. 주요 내용은 첫째 신중년 일자리 및 사회활동의 중요성과 필요성에 대한 연구이다. 주수현·김수영·진재문(2016)은 베이비붐 세대에 대한 조건부 가치측정 방법을 활용해 사회공헌 활동사업의 화폐가치를 추정하였다. 연구결과를 바탕으로 향후 본 사회공헌활동사업 시행에서는 사전기획을 통해 사업의 내용을 보다 내실 있게 마련하며, 기관별로 참여자를 확대하는 방안을 모색하였다. 또한, 기관의 규모나 특성에 맞게 사업이 진행되도록 예산지원을 해줄 필요가 있다는 것을 주장하였다.

둘째, 일자리 및 사회활동이 참여자의 삶에 대해서 긍정적 영향을 미치

고 있음을 주장한 연구이다. 이호길·김광용(2020)은 정년퇴직자를 대상으로 이들의 사회적 관계망이 성공적 노화에 어떠한 영향을 미치는지 그리고 성공적 노화관리는 이들의 삶의 질 향상에 유의미한 인과관계를 나타내는지 실증적으로 규명해보는 것이었다. 분석결과는 정년퇴직자의 사회참여 활동과 성공적 노화와 관계연구는 유의미한 것으로 나타났다.

셋째, 신중년 지원사업 자체에 초점을 맞추고 실증적으로 고찰한 연구이다. 유태균 외(2021)는 지방자치단체의 사업 담당 공무원과 사업수행 민간 기관 실무자들을 대상으로 FGI와 설문조사를 실시하였다. 이들은 사업 내용과 운영방식에 개선하여야 부분이 존재하다는 연구결과를 바탕으로, 개선방안을 제시하였다.

3. 노인에 대한 선행연구

노인빈곤에 대한 연구로는 박경숙·김미선(2016), 최옥금(2015), 석재은(2015)등이 있다. 주요 내용은 첫째 노인 빈곤의 원인에 대한 연구이다. 박경숙·김미선(2016)에서는 노인 가구형태의 변화가 노인빈곤율에 영향을 미치는지 중점적인 관심을 두고 분석하였는데, 자녀와의 동거는 노인빈곤의 완충효과가 있고 자녀와 부모 세대간 동거율이 감소하여 그 효과가 약화되었다는 것을 밝혔다. 둘째 노후소득보장제도의 효과성에 대한 연구이다. 2014년 도입된 기초연금의 빈곤효과를 살펴본 최옥금(2014)은 기초연금 시행 전후를 비교한 결과 기초연금 도입으로 5.5~5.78% 포인트 빈곤율이 감소하는데 불과해 노인 빈곤완화 효과는 매우 제한적인 것으로 평가된다. 기존의 기초노령연금에 비해 급여수준을 약 2배 수준으로 높인다. 이것에 비해, 기초연금제도 도입에따른 노인 빈곤완화 효과는 매우 작은 것이다. 이들 선행연구에서 노인빈곤 해소방안으로는 ‘기초연금제도의 대상자 확대

와 급여수준의 상향조정’, ‘국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준 완화’ 등이 제시되고 있다(최옥금, 2014; 강신욱 외, 2015). 그러나 석재은(2015)은 20만원 수준의 기초연금으로 노인빈곤을 대폭 감소시키기는 어렵다며, “노인빈곤층을 별도로 표적화한 추가적 공공부조적 소득보장 장치가 필요하다”고 주장하였다.

노인건강에 대한 연구는 주로 정신건강에 대한 연구가 있다. 이미경·최윤정(2018)은 00재가노인복지협회에서 주관하는 노인 우울 및 자살예방사업에 참여하는 기관의 사업 담당자 14명을 대상으로 심층면접을 실시하였다. 현상학적 질적 연구방법을 사용하여 그들의 경험을 분석하였다. 연구결과를 근거로 노인복지서비스에서의 정신건강 개입을 위한 실천적 제언을 하였다. 박연환 외(2019)는 지역사회에 거주하는 독거노인을 대상으로 그들이 이용했던 건강관리 및 일상생활지원 서비스와 관련된 경험과 요구를 심층적으로 탐색하고자 하였다. 연구의 결과를 바탕으로 서비스 제공자는 독거노인이 이용 가능한 건강관리 및 일상생활지원 서비스에 대한 정보를 체계화하며, 이를 노인이 즐겨 찾는 매체를 활용하여 적극 홍보할 필요가 있다는 것을 주장하였다. 이 연구에서는 건강관리서비스에 참여한 65세 이상의 노인 153명을 연구대상으로 하여 서비스실시 전·후의 삶의 질을 비교함으로써 서비스의 참여효과를 검증하였고 건강관리서비스는 건강상태 변화에 유의한 영향을 미치는 것으로 확인되었다.

노인일자리에 대한 연구는 박기훈(2016), 신희정·이혜경(2019) 등 있다. 박기훈(2016)은 일본의 노인일자리사업 실버인재센터 사례에 대한 고찰을 통하여 한국의 노인일자리사업의 방향을 제시하고자 하였다. 문헌연구 및 사례분석을 통하여 연구자는 한국의 노인일자리사업이 노인 노동의 특성을 밝혀 복지와 노동의 통합의 형태를 시도하면서 계속 통합 모색하여야 한다고 주장하였다. 신희정·이혜경(2019)은 노인재능나눔사업 참여자와 사회복

지사 등 18명을 대상으로 FGI를 시행을 통하여 사업의 의미를 이해하였다. 이들은 노인 재능나눔 활동이 경험 있는 노인들에게 사회참여의 기회를 제공한다는 연구결과를 나왔다. 연구의 결과를 바탕으로 사업 활성화에 대한 정책적 지원이 필요하다고 주장하였다.

선행연구의 내용을 종합하면 다음의 몇 가지 특징이 있다. 첫째, 각각의 주제들이 종합적으로 연구되지 않고 개별 부문별로 독립적으로 연구된다. 둘째, 새로운 사회환경 변화를 주어진 것으로 받아들이고 있지만 새로운 제도와 정책에 대한 내용은 많지 않다. 셋째, 정책과제 혹은 정책대안으로 제시된 내용들의 실천가능성에 대한 연구는 많지 않다. 그리고 정책적 시사점에서 긍정적 부분 보다는 미래 사회의 부정적 측면이 더 많이 논의된다.

4. 사회서비스 전달체계에 대한 선행연구

정부영역에서 공공전달체계에 대한 선행연구는 네 가지 유형으로 정리된다. 사회서비스 전달체계에서는 복지분권, 복지통합, 공공성, 통합성 등의 정책담론들이 얽혀있다. 학자들의 연구관점들은 통합되지 않고 개별적으로 분산돼 있다. 네 가지 정책가치를 통합하는 균형적으로 접근하지는 않는다. 하나의 가치에 기초하여 제도를 개편하면 다른 가치 관점에서 쟁점들이 제기된다.

첫째, 정부간 복지관계에 대한 연구들이 있다. 사회서비스 사업을 지방으로 이양하면 중앙정부 개입이 최소화되기 때문에 전달체계 자체가 구조적으로 단순해진다. 지방자치 부활과 국민기초생활보장체제를 정립하는 과정에서 복지분권에 대한 비판과 지지(김용일, 1991; 백종만, 1994; 이인재, 1995 등) 그리고 사회복지사무를 전담하는 조직과 인력에 관한 연구들이

많았다(조성한, 1997; 강혜규 외, 2005 등). 문재인정부의 재정분권과 관련하여 현금급여와 사회서비스의 빅딜을 주제로한 복지대타협 주장도 있다(이재원, 2021).

둘째, 신공공관리주의 정부혁신과 노무현정부의 사회투자정책과 함께 쟁점이 됐던 복지통합에 대한 연구이다. 시장주의에 기초하여 사회서비스 전달체계를 개편하면 시장의 효율성을 확보할 수 있다. 2000년대 중반 보건복지부의 사회서비스 전자바우처 사업을 시작하면서 이용자 중심성과 사회서비스의 상호선택, 영리와 비영리 등의 새로운 가치들이 전달체계에서는 복지통합으로 활발하게 논의되었다. 대표적인 연구로 이재원(2008), 남찬섭(2008), 정광호 외(2009), 최재성 외(2016), 주은선(2016) 등이 있다. 행정학에서 도입됐던 주체와 수단의 분리에 대한 Savas(1984)의 공공서비스 민영화이론들이 원용되었다.

셋째, 시장주의 도입에 따른 공공성의 변화를 해석하고 비판하며 정부의 책임을 강조하는 전달체계 공공성에 대한 연구들이 있다(양기용, 2013; 이수경·오미옥, 2012; 양성욱, 2013 등). 전달체계에서 복지분권과 시장주의(복지통합)를 도입할 때 제기될 수 있는 비판담론이 된다. 돌봄서비스의 국가책임 필요성과 전자바우처 사업에서 형성한 약탈적 경쟁에 대한 비판에서 사회서비스원의 공공전달조직 대안에 대한 주창과 연구들이다(양난주, 2020; 남기철, 2020 등). 이 논의에 기초하여 사회서비스 품질관리 기구, 사회서비스원 등과 같은 공적 역할과 기관들이 추가되면서 사회서비스 전달체계가 보다 복잡해졌다.

넷째, 사회서비스 전달체계의 통합성에 대한 연구가 있다. 보건(치료)과 복지(돌봄)의 통합과 돌봄서비스의 대상자별 통합에 대한 정책주창을 뒷받침했던 연구이다. 전달체계 영역에서는 보건의료와 사회서비스(돌봄)의 통합을 위해 새로운 형태의 전달체계가 추가되었다. 사회서비스에 대한 지역

사회통합 논의에서 출발했지만 보건의료분야의 커뮤니티케어 전달체계의 제도화에 국한되었다. 문재인 정부의 국정과제와 맞물려 최근에 논의가 많았다(김용득, 2018; 강태경, 2019; 석재은, 2019 등)

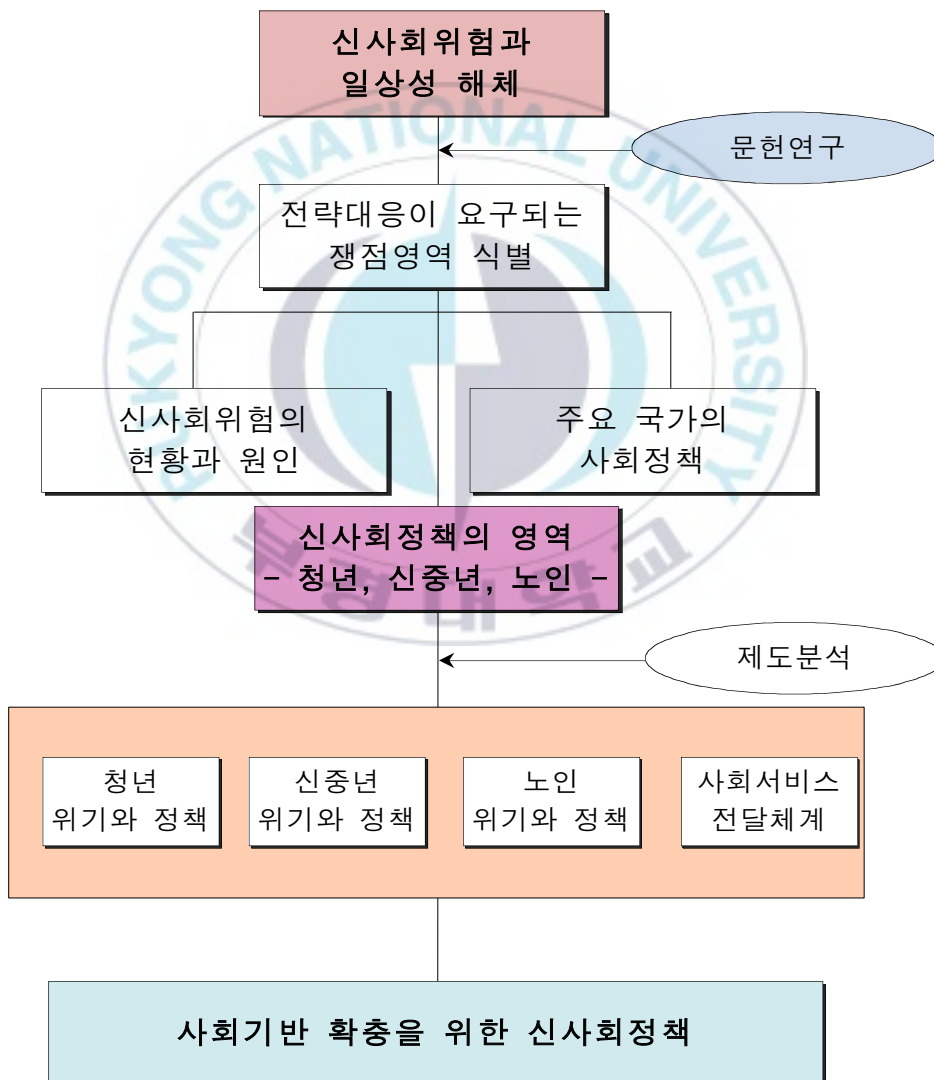
복지분권과 복지혼합에 대한 연구와 제도개편 제안들은 전달체계 간소화에 긍정적 영향이 있다. 이와 달리 사회서비스 공공성과 통합성 등에 대한 연구와 대안제안에서는 새로운 전달체계 요소들을 추가하여 복잡성을 높인다. 행정학분야의 연구에서는 효율성에 대한 주제가 많은 반면으로 사회복지분야의 연구에서 공공성과 정부 책임에 대한 가치가 강하게 전제되는 경향이 있다.



제3절 정책대응을 위한 연구의 접근 틀

1. 연구의 수행체계

<그림 2-1> 연구의 수행체계



근대산업사회 시민들이 저출산·고령화, 가족해체, 돌봄위기, 소득양극화, 사회적 배제, 근로빈곤, 일자리 위기 등 같은 신사회위험과 안정적 일상생활의 해체가 진행되고 있다.

본 연구는 문헌연구를 통해 전략대응이 요구되는 쟁점영역으로 신사회위험의 현황과 원인 및 주요 국가의 사회정책 두 가지를 본다. 제도분석를 토해 청년의 위기와 정책, 신중년의 위기와 정책, 노인의 위기와 정책, 사회서비스 전달체계 네 가지 신사회정책의 영역을 선정하고 사회기반확충을 위한 신사회정책의 개편과제로서, 청년정책과제, 신중년 및 노인정책과제, 사회서비스 전달체계 개편과제를 제고한다. 이와 같이 전체적으로 본 연구의 수행체계를 구축하였다.

2. 신사회정책의 주요영역

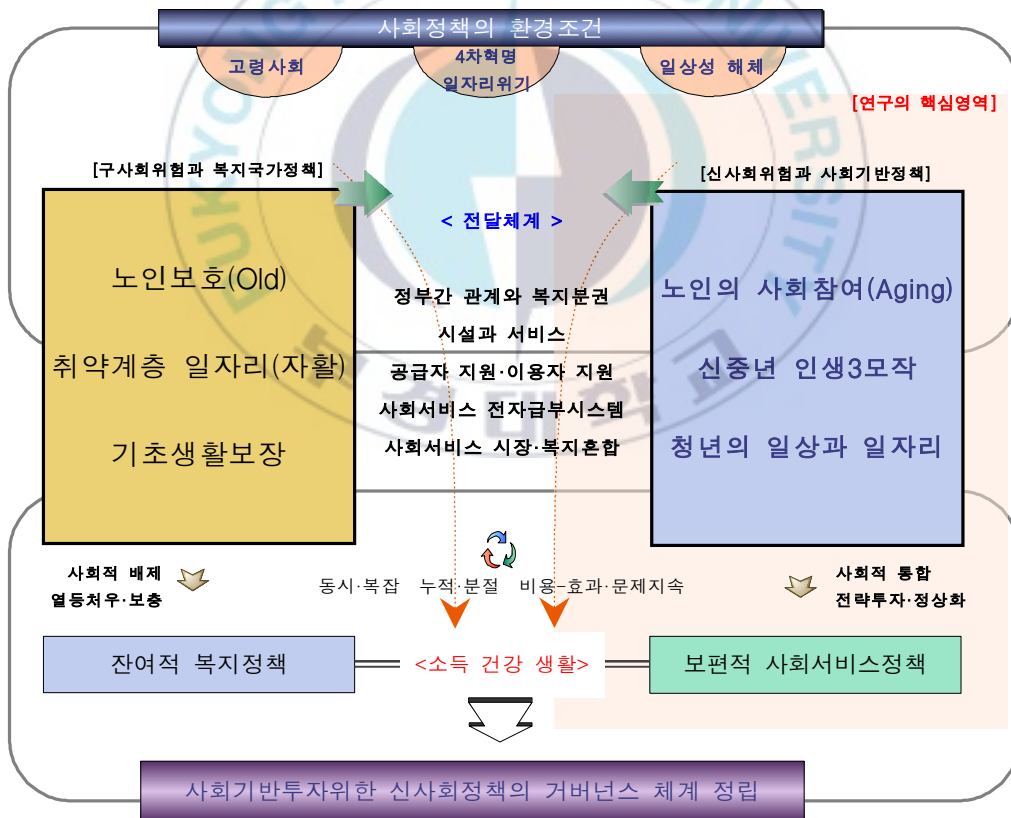
본 논문의 핵심 주제는 청년, 신중년, 노인에 대한 신사회위험과 관련 대응 정책에 대한 것이다. 관련 정책의 거시적 환경변화로는 저출산·고령화, 디지털4차혁명 등이 있다. 이는 근대복지국가정책체제의 전제조건과 기본 특성을 달리하는 정책환경이다. 전통적인 복지국가정책들은 그림의 좌측에 있는 잔여적 복지서비스에 국한된 경향이 있다. 공급자 중심으로 취약계층에 대해 국가의 직접적인 역할이 중요하다.

하지만, 최근에는 신사회위험과 함께 보편적 사회서비스가 중요해졌다. 다양한 사회서비스들이 개발 및 공급되며, 전달체계에서도 이용자와 시장 중심 접근이 추가되었다. 복지분권, 복지시장, 이용자선택 등이 전달체계를 복합하게 만들었다. 이러한 제도 환경에서 그동안 사회정책의 예외적인 주변 영역에 있던 청년과 신중년이 주요 정책영역에 포함되었다. 노인복지는 돌봄 뿐 아니라 일자리와 사회참여에서도 국가의 역할이 중요해지면서, 노

인서비스의 대상이 확대되고 서비스 내용이 다양해졌다.

신사회정책의 영역과 내용이 다양해지고 규모가 커지면서, 잔여적 복지 체계보다는 보편적 사회서비스 체계를 재구성할 필요성이 높아졌다. 이들 부문은 국가정책의 중심 영역으로 설정되고, 관련 재정사업들은 사회기반 투자의 관점에서 추진되고 있다. 본 논문은 이와 같은 일련의 분석을 통해 새로운 사회정책을 통한 새로운 사회기반을 갖추는 정책과제들을 종합적으로 모색하였다.

<그림 2-2> 연구의 접근 틀



제3장 신사회위험과 정책에 대한 이론

제1절 연령계층별 사회위기에 대한 이론과 맥락

1. 청년의 사회경제적 위험

1) 청년의 정의

국립국어원(2020)에서 제공하고 있는 표준국어대사전과 한국어기초사전을 중심으로 사전적 의미를 살펴보면 표준국어대사전에서 청년이란 ‘신체적·정신적으로 한창 성장하거나 무르익은 시기에 있는 사람’으로 정의하고 있으며 한국어기초사전에서 청년이란 ‘육체적으로나 정신적으로 다 자란 젊은 사람’, 청년기란 ‘신체와 정신이 가장 왕성하게 발달한 20대 전후의 연령대’로 정의하고 있다.

이와 같은 사전적 정의는 제도권 교육을 통해 많은 국민들의 상식을 형성하는데 영향을 미쳤을 것으로 짐작되는데, 일반적으로 혹은 상식적으로 청소년이란 10대를 연상하고 청년이란 20대를 쉽게 연상하게 되는데 그 원인을 제공했으리라 생각된다. 다만 21세기 들어 청년 고용문제가 오랜 사회적 문제로 대두되고 입직연령의 지연으로 인해 일반 국민들이 인식하는 청년의 연령범위가 20대에서 30대 초반쯤으로 넓혀져 있을 것이라는 점은 짐작할 수 있다.

정책대상으로서 청년을 정의할 때 법률적으로 청년기 연령을 규정함으로써 정책 추진 및 예산 집행의 근거를 마련하는 것이 기본이라 할 수 있

다. 다만 2019년까지는 청년에 대한 기본 법령이 제정되기 전이라 각 분야의 필요에 의해서 만들어진 세부 법령에서 정의하는 청년의 연령범위가 상이했던 것이 사실이다. 청년고용촉진특별법, 고용정책기본법, 조세특례제한법에서는 15세~29세, 중소기업인력지원특별법에서는 15세~34세, 전통시장 및 상점가육성을 위한 특별법, 중소기업창업지원법에서는 39세 이하로 정의하고 있다.

2) 청년의 사회경제적 위험

(1) 고용문제

요즘 청년세대를 흔히 3포 세대라고 부른다. 3포세대란 연애·결혼·출산을 포기한 세대를 뜻한다. 청년들의 취직 연령이 늦어지고, 그마저도 불안정한 일자리에 노출되는 청년세대의 생활불안으로 인해 연애와 결혼 그리고 출산을 포기하는 청년들이 늘어나고 있는 것이다. 이제는 3포세대를 넘어 5포세대가 도래하였다고 한다. 연애, 결혼, 출산과 더불어 취업과 주택 구입까지 포기한 세대가 바로 5포세대이다. 오늘날 청년의 현실을 적나라하게 잘 보여주는 사례라 할 수 있다⁷⁾(이태형, 2015).

한국에서 청년 고용문제는 가장 심각한 사회적 문제로 되고 있다. 산업구조 변화와 장기간의 경기침체로 인한 영향은 노동시장에 처음으로 진입하는 청년들에게 큰 영향을 미쳤다. 한국 청년 노동시장의 대표적인 특징으로는 질 낮은 일자리, 일반 실업률의 두 배가 넘는 청년 실업률, 대규모 취업준비생들의 존재 등이 있다.

금융위기 이후 청년 실업률은 지속적으로 일반 실업률의 2배가 되었다. 2015년 4월 현재 통계청 데이터에 따르면 청년실업률은 전체 실업률에 비해 2배 이상 높았으며 10.2%에 달하였다. 1999년 관련 통계가 시작된 이후

7) <https://www.peoplepower21.org/Welfare/1240797>

가장 높은 수치를 기록하였다. 일반적으로 통계조사에서 주당 15시간 이상 일 할 경우, 아르바이트와 같은 임시 일자리에 일하더라도, 청년들의 체감 실업률은 이것보다 훨씬 높을 것이다(김지경 외, 2015).

2005년 이래로 청년 취업자의 고용률은 지난 10년간 지속적으로 감소하였다. 경제활동 인구조사 청년층 부가조사 결과에 따르면, 2014년 5월 20대 청년의 경제활동 참가율은 44.3%를 차지하고, 고용률은 40.5% 수준이다.

최근 청년층에서 구직활동자가 증가하면서 실업률과 고용률이 동반 상승하는 경향이 보이기는 하나, 청년 일자리의 질은 지속적으로 하락하고 있는 것으로 분석되고 있다(박진희·김두순·이제성, 2015). 이는 취직한 청년들이 대부분 임금이 낮고 청년들의 노동시장 이행은 더욱 장기화되고 있다는 것을 말한다.

(2) 사회참여 기회 열악

고용·교육·훈련 상태에 있지 않은 청년이면 모두 니트에 해당한다(박미희, 2017). 청년 니트(NEET)는 기존 고용지표인 고용률이나 실업률을 보완하는 보조 지표이다.

고학력자에 적합한 일자리는 갈수록 줄어드는 가운데 대학 졸업자는 매년 배출되고 있다. 취업을 오래 준비해도 취업을 아예 포기하거나 노동 경험 기회를 얻지 못하는 청년이 크게 늘고 있다.

최근 들어서 사회적 배제를 연구하는 학자들이 집중적으로 연구하는 집단은 청년층이다. 일반적으로 청년기는 가장 활발하게 사회활동을 시작하는 단계이지만, 적절한 사회참여기회를 보장받지 못한다.

한국의 청년층이 노동시장과 공식 교육제도에서 배제될 가능성은 실업률과 취학률 등을 통하여 확인할 수 있다. 한국의 취학률은 매우 높다 (김경근, 2008). 또한, 학업중단율도 상대적으로 낮다(한국교육개발원, 2008).

한국사회의 고학력화는 비경제활동인구가 많고 청년층의 노동시장 진입 연령이 늦다는 점을 의미한다. 장기간 취업준비를 하거나 구직활동을 하더라도 적절한 일자리를 찾지 못하고 최종적으로 취업을 포기하는 노동시장 배제집단이다(이성균, 2009).

(3) 심리정서문제

일반적으로 청년기는 학교교육을 마치고 노동시장으로 진입하는 이행기로서(transition period from school to work), 취업을 통하여 독립적인 경제생활을 시작하고, 사회적으로는 직장생활이나 결혼 등을 통하여 새로운 사회관계를 형성하는 시기이다(Baltes and Carstensen, 1999; Erikson, 1968). 그런데 살아가는 청년들이 느낄 좌절과 불안이 심하며 마주하여야 하는 경제적 어려움이 크다.

2010년부터 2014년까지 4년간 건강보험 진료비 지급 자료를 분석한 결과에 따르면 초조와 불안을 동반하는 ‘강박장애’ 진료환자가 20대에서 가장 많았으며, 지난해 국민건강보험공단으로부터 받은 ‘우울증 환자 현황 자료’에 따르면, 2016년 기준 우울증 환자 중에서 9.9%가 20대였다(김지경, 2018).

신조어 ‘이·생·망’은 “이번 생은 망하였다”라는 의미로서 자신들이 처한 상황에 빗대어 쓰는 네티즌들에게 잘 알려져 있다. 이 용어는 암울한 미래에 대한 불안과 절망이 고스란히 함축되어 있음을 나타낸다. 그러나 청년들은 ‘이·생·망’의 용어가 온건한 농담 수준이거나 비교적 순화되어 표현된 것이라고 말한다. 실제 ‘이·생·망’보다는 “판세를 보니 자살하여야 할 것 같다”는 의미의 ‘자살각’이나 “투신자살에 앞서 한강 물 온도를 재 봐야 한다”는 의미의 ‘한강 수온체크’라는 용어를 일상에서 더 많이 쓴다는 것이다(경향신문특별취재팀, 2017). 이는 청년들이 일상에서 안정하고 아픈 정서·심리의 상태를 매우 빈번하게 경험하고 있음을 보여 준다.

최근 자살률 통계에 따르면, 한국의 자살인구는 OECD 평균 12.1명의 2배가 넘으며 OECD 가입국 중 1위를 차지한다. 이에 더해 평균 16.4명의 20대와 평균 4.9명의 자살률을 보이는 10대는 연간 증가수치가 크지는 않지만 전년 대비 자살률이 증가하는 특성이 있다.

청년의 심리·정서 건강의 수준이 악화되고 있다는 것을 확인할 수 있다. 사회구조적 요인으로서 미취업상태는 취업상태보다 우울과 불안 수준을 높이고, 자살생각을 할 가능성이 높다(이훈구·김인경·박윤창, 2000; 정나라·김호·이승목, 2010).

건강보험심사평가원의 의료통계나 국민건강보험 진료비 자료 또는 정신질환 실태조사 이외의 자료들에서도 20대 청년들의 정서·심리 상태가 다른 연령대에 비해 악화되고 있음을 보아낼 수 있다. 예컨대 ‘좀 놀아본 언니들’이 2015년부터 2017년까지 20대 12,485명을 대상으로 조사한 결과에 따르면, 20대 청년 10명 중 6명이 “나만 뒤처진다”는 취업 스트레스를 받고 있다(김지경, 2018).

기회균등의 원칙이 무너진 다중격차 사회에서 청년들이 직면하는 문제들은 해가 갈수록 중첩되어 다양한 삶의 영역으로 확장되고 증폭되고 있다(김민수, 2017). 이미 수면위로 청년 1인가구, 취업난과 올라온 대학 등록금 비용을 중심으로 한 주거 빈곤, 결혼과 출산에 대한 기피와 같은 개별 문제들에 더해 그 간 쉽게 드러나지 않았던 정서·심리의 문제까지 나타나고 있다.

3) 청년 사회경제적 위협의 원인

현재의 청년들은 고등교육의 일반화로 전반적으로 높은 역량을 가지고 있음에도 불구하고 고용없는 성장, 경기침체의 장기화, 노동시장 유연화 등으로 인해 자신의 역량에 맞는 좋은 일자리를 가지는 것이 어려워졌다.

청년들은 기업 신규 투자 급감, 경제성장 둔화, 경력직 선호, 기업 해외 이전, 기업 간 임금격차 확대 등 어려운 문제를 직면하고 있다. 기성세대는 물질적 성과와 개발에 따른 기회를 크게 누린 반면 지금 청년은 과거 어느 때보다 사회 진입이 어려운 시대를 맞이하였다. 대학 졸업자는 매년 쏟아져 나오는 반면 고학력자에 적합한 일자리는 갈수록 크게 줄어드는 가운데 취업을 오래 준비해도 노동 경험 기회를 얻지 못하거나 취업을 아예 포기하는 청년이 크게 늘고 있다(오재호, 2018: 5).

이러한 상황에서 한정된 좋은 일자리를 놓고 경쟁하면서 안정된 직장에서의 취업, 결혼, 독립과 같은 성인기로의 전환을 위한 과업을 성취하지 못한 청년들은 다차원적 어려움을 경험하며 청년기가 연장되어간다. 연장된 청년기를 살아가는 청년들은 스펙을 쌓는데 집중하거나, 아르바이트를 자유롭게 전전하며 프리터족으로, 잇따른 실패로 좌절하여 학업이나 직업 훈련에 참여하지 않으며 구직도 하지 않는 니트족으로, 혹은 부모에게 의지하여 썩어묵족으로 살아간다.

4) 청년 사회경제적 위협의 대응

(1) 관련 법령 및 정책 제정

청년 실업 및 고용문제가 심각한 상황에서 청년들의 실태를 파악하여 정책대안을 마련하는 것이 중요한 과제로 되고 있다. 현재 청년문제의 양상은 고용문제뿐만 아니라 청년들의 삶 전반으로 확대되고 있다는 점에서 청년 문제가 심각함을 보아낼 수 있다. 또한, 현재 청년을 둘러싼 다양한 경제·사회적 환경들이 급변하고 있다. 청년들에게 이러한 환경변화가 어떠한 영향을 미치는지 분석하고, 청년들의 삶의 질을 개선할 수 있는 대책을 중장기적인 관점에서 마련하는 것이 매우 중요하다고 볼 수 있다.

청년정책 담당자들은 우선 모법에 해당하는 「청년기본법」 제정하여 지

자체에서 청년 사회활동 지원이 원활하게 이루어지게 하여야 한다고 강조하였다. 관련법이 중앙정부 수준에서 제정되어 있지 않으므로, 지자체에서 청년 기본조례를 기반으로 정책을 수행하는 데 많은 한계점이 발생한다는 것이다. 이 법안들에서 다루고 있는 청년 활동은 자원봉사, 국제협력, 문화 등 영역별 활동에 국한된다. 그런데 청년 사회활동은 친목과 친교를 목적으로 하는 활동에서부터 문화예술, 자원봉사, 스포츠, 지역사회 개선, 정책 참여, 국제협력 및 교류, 사회참여 등 다양하다. 즉, 예술, 사회, 경제, 문화, 분야 등을 아우르는 활동들이 가능하다. 그럼에도 불구하고, 「청년기본법안」에서 명시하고 있는 청년 사회활동들은 변화된 청년 사회활동들을 포괄하지 못하고 제한적이다(김정숙·강영배, 2017). 그래서 「청년기본법안」에 청년 사회활동 전반을 지원하는 내용을 추가하고 민관 거버넌스 내용을 명시하는 것이 시급하다.

(2) 고용정책

청년 고용에 대한 정부의 관심이 지속되면서 청년 진로와 고용 지원 프로그램이 꾸준히 늘고 있다. 하지만 대학생이나 저소득층 등 취약계층을 위한 사업이 많아 비재학 청년들은 서비스를 받기 어렵다.

무엇보다 정부가 대학을 공공 고용서비스 전달체제로 주로 활용하기 때문이다. 진로와 취업 지원서비스의 효율성을 높이기 위해 청년들이 많이 조직화되어 있는 대학에 예산을 배정하고, 대학들이 학생에게 서비스를 제공하는 방식을 취하고 있다. 고용부, 교육부, 여성가족부 공히 대학 재학생들을 대상으로 한 사업이 주된 방식이어서 비재학생들은 이러한 서비스에서 소외될 가능성이 높다(정연순·변정현·황여정·宮本美子, 2013)

고용노동부의 대표적인 취업지원 사업인 취업성공패키지는 기존 사업 방식에 더해 미취업 청년을 사회적 약자로 간주해 개인별 맞춤형 취업지원

통합 패키지 서비스하는 선진적인 사업방법이다.

그러나 이러한 서비스를 필요로 하는 대다수 청년들은 오랫동안 공공서비스나 사회적 자원으로부터 떨어져 있는 상태이므로 보다 적극적 발굴이 필요한 상태라는 점, 엄격하고 정형화된 사업방식이 청년들의 행동이나 생활 방식에 맞추지 못하여 중도탈락자가 많다는 점 등 사업 수행 방식에서 청년층의 특성 반영이 미흡하다는 문제점들이 제기되고 있다(정연순 외, 2013).

실제로 청년들의 공공고용서비스 이용률은 다른 연령층에 비해 저조하다. 경제활동인구조사 청년 부가조사에 나타난 청년구직자(15세~29세)의 공공취업알선기관 이용률은 1.4%로, 고령취업자(55세~79세)의 이용률 21.2%에 비해 현저히 낮다(오성욱·김균·이만기, 2010). 청년 구직자들의 취업지원 서비스 접근성을 높이기 위해 이들을 공공서비스로 유인할 적극적 사업이 필요하며 이들의 특성을 반영한 적절한 프로그램이 개발되어야 할 것이다(김지경·정연순·이계백, 2015).

(3) 심리건강 지원

중앙정부에는 청년의 정서·심리적 문제에 대응하는 정책을 담당하는 별도의 부처가 없다. 그러나 주요 기능별 정책 추진의 일환으로 정서·심리 문제를 지원하는 부처의 사업은 소수다.

서울을 비롯한 일부 지자체는 청년 복지서비스를 확대하고 청년들을 위한 심리·정서적 지원 사업을 추진하고 있다.

하지만 이러한 사업은 근본적으로 청년고용 서비스 정책 차원의 세부 추진과제로, 20대 청년의 삶을 지원하는 보편적 서비스보다는 구직활동을 전제로 한 선별적 지원서비스에 한정돼 있다.

정부의 청소년 정서·심리적 대응 정책은 고용·복지·교육·정신건강 서비

스 등 다양한 부처에서 미미하게 시행하고 있다. 서울 등 일부 지자체는 청년 맞춤형 사업을 실시하고 있지만 대부분 취업이나 복지서비스의 연장선에서 사업이 진행되고 있다.

2. 신중년의 사회경제적 위험

1) 신중년의 정의

신중년은 일반적으로 노화가 시작되었지만 아직 노인은 아닌 사람들을 지칭하는 용어이다(한국일보, 1992; 조선일보, 2015; 신용주·김혜수, 2015; 고진수 외 2인, 2018). 공공기관이나 국외에서 신중년은 50~64세를 의미하며, 전세계에서 50+세대라는 말을 보다 일반적으로 사용하고 있다(한국문화예술교육진흥원, 2019).4)

‘50+세대’라는 용어는 독일에서 시작되었다. 2000년 중반에 독일에서 50+세대의 인구가 전체 인구의 45.0%를 차지하였다. 이에 따라 50+세대의 고용정책 관련 법령을 제정하며 50+세대의 개념이 제도화되었다(한국문화예술교육진흥원, 2019). 1990년에 기획시리즈로 연재했던 ‘신중년 세대’에서 처음 등장했지만, 2013년에 조선일보에서 ‘신중년’을 특집기사로 보도한 이후 신중년이 본격적으로 논의를 시작한다(한창목, 2019).

새로운 노동정책 영역으로서 중장년층에 대한 지원이 제도화되고 있다. “신중년”은 정부의 ‘신중년 인생 3모작 기반구축 계획’에서 제도용어로 정립되었다. 고용노동부의 정책대상 구분은 경제활동인구의 연령기준인 65세 보다는 개인의 일자리 성격 기준을 적용하였다. 신중년은 주된 일자리에서 퇴직하고 재취업 일자리 등에 종사하며 은퇴를 준비 중인 세대이다.

2) 신중년과 사회경제적 위험

(1) 불안정한 일자리

한국에서 대부분 근로자 퇴직 연령은 49.1세이지만 실제 노동시장 은퇴 연령은 72세이다. 법정 퇴직 연령(60세) 이 되기전에 50·60세대의 상당수는 주된 일자리에서 퇴직하고 비정규직으로 은퇴 연령까지 근로생활을 지속하는 경향이 있다. 주된 일자리의 은퇴 연령의 변화를 보면 2011년부터 2016년까지 49.2세에서 49.1세로 빨리 변화되었다, 그 이유는 여성 근로자의 퇴직 연령이 남성 근로자보다 빨라졌기 때문이다(통계청, 각연도). 한국 50·60세대는 다른 OECD 국가보다 임금수준이 낮을뿐더러 임시직 비율이 높아 상대적으로 열악한 노동시장 환경에 처해 있다(고용노동부, 2017).

50·60세대는 정규직과 비정규직 간 임금격차도 크고 단순노무자의 비중이 높다. 한국은 연령이 높아질 수록 취업자 중 임금수준이 낮고 숙련된 단순 노무 종사 비율이 증가하고, 사무종사자 및 전문직 비중은 작아지는 특성이 존재한다(고용노동부, 2016). 50대 취업자중 비정규직과 정규직 간의 임금격차도 2010년 이후 지속적으로 커졌다(고용노동부, 각연도).

50·60세대의 불안정한 일자리는 노동시장 환경 변화와 핵심직무역량 감퇴에 대한 대응이 부족한데서 상당 부분 기인된다. 한국 노동자의 핵심직무역량은 청년기에 OECD 최고 수준이었지만 중장년기에는 OECD 최하위권에 속하였다(이주호·최슬기, 2015). OECD의 국제성인역량(PIAAC) 조사에 의하면, 한국의 성인은 40대 이후 수리력, 언어능력, 컴퓨터 기반 문제해결력이 급격히 떨어지는 특성을 보인다(교육부·고용노동부·한국직업능력개발원, 2013). 55~65세는 OECD 국가 중에서 컴퓨터 기반 문제해결력이 가장 낮은 수준에 속한다(교육부·고용노동부·한국직업능력개발원, 2013).

50·60세대의 상대적으로 낮은 인적자본 수준은 직업 관련 교육훈련 참여율 및 평생교육 참여가 낮기 때문이다. 한국 성인의 평생교육 참여율은

2015년 OECD 28개 국가에서 15위를 차지한다.⁸⁾ 연령이 높을 수록 평생교육 참여율이 떨어지는 추세를 보여주고 있다. 특히 직업관련 평생교육 참여율은 50대 들어선 후 큰 폭으로 하락된다(교육부·한국교육개발원, 2015).

(2) 불안정한 가족 지지

50·60세대는 비교적 낮은 사회적 지위를 갖고 있고 가족해체에 의한 빈곤 위험성이 높다. 다른 연령대와 비교하여 50·60세대는 사회적 지지도 낮고 삶의 만족도가 낮은 편이다. 한국 삶의 만족도는 30대에 높고 40-50대에 낮아지며 60대가 되면 다시 높아지는 특성을 보인다. 특히 50대 남성의 만족도가 가장 낮다(서울대 행복연구센터, 2017). 다른 연령대에 비하여 50-60대는 어려움에 처했을 경우 도움을 받을 수 있는 사회적 관계망이 좁으며 상대적으로 심리적 불안정성이 높다.⁹⁾

50·60세대는 사별·이혼과 같은 이유로 1인 가구화 되는 비중이 높다. 동일 연령대의 다인(多人)가구에 비해 이들은 사회적 활동 범위도 좁은 편이다. 통계청에 따르면 2016년 50·60세대 1인 가구가 1인 가구의 30.7%를 차지했으며, 2010년부터 2015년까지 증가한 전체 1인 가구에서 약 66%가 40대와 50대 연령층이 었다(통계청, 각연도). 같은 연령대의 다인 가구에 비교하여 50·60세대 1인가구는 비정규직화의 가능성도 크며 빈곤층으로 전락할 가능성이 높다(반정호, 2014).

건강 및 주거의 불안정성으로 다인가구에 비하여 50·60세대 1인가구는 사회적 소외의 가능성이 높고 노동시장 하향 이동 경향이 강하다. 같은 연령대의 다인가구에 비하여 50·60세대 1인가구는 정규직에서 실업, 정규직에서 비정규직, 실업에서 비경활로 하향적 이동 가능성이 높다. 한국노동연

8) 기획재정부 국가경쟁력통계 홈페이지(2018.3.1. 검색).

9) “2017년 사회조사 결과”, 통계청 보도자료(2017.11.7.). p.16.

구원의 연구에 의하면, 1인가구는 다인가구에 비하여 고용지위에 있어서 비경제활동인구 비중이 높으며 정규직 취업자 비중이 낮다. 경기연구원 조사(2017)에 의하면, 다른 연령대의 1인가구는 물론 정규직 일자리를 가진 동일 연령대의 1인가구에 비하여 비정규직 고용상태인 50·60세대 1인가구는 삶의 만족도가 낮다(최석현·김재신, 2017). 다인가구에 비하여 50·60세대 1인가구는 친구나 친지로부터의 지원을 받을 가능성이 낮고 사회활동 참여도 낮은 경향을 보여 사회적 소외의 가능성이 크다(정경희 외, 2012).

같은 연령대의 다인가구에 비하여 50·60세대 1인가구는 건강에 대한 만족도도 낮은 편이며 주거 불안정성이 높다. 50·60세대 1인가구의 사글세의 비중이 다른 연령대의 1인가구보다 높고 자가 소유율은 다인가구에 비하여 낮아 한국에서 주거 불안정성이 가장 높은 집단에 속한다. 같은 조사에서 50·60세대 1인가구의 만성질환율, 우울의심률, 주관적 건강인식도 등도 다인가구에 비하여 열악한 수준(이민홍 외, 2015).

(3) 불안정한 노후준비

한국 50·60세대 중 대다수는 노동시장 은퇴를 위한 경제적 준비가 되지 못하였다고 생각한다. 50·60세대는 상당수가 국민연금 하나에 의존하고 있으며, 일자리가 불안정하여 노후준비도 불안정해진다. 한국 50·60세대는 국민연금을 노후준비의 주요 수단으로 하고 있으며, 선진국보다 퇴직연금이나 사적연금 활용률은 매우 낮은 편이다. 2016년 국민연금의 1인당월 평균 급여액은 36만 8천원에 불과하며 20년 이상 가입한 이들의 평균 급여액도 월평균 88만원 가량에 불과하여 보조적 노후준비 수단이 준비되지 않으면 충분한 노후 보장이 불가능하다(국민연금공단, 2017). 노동패널 조사에 의하면 50·60세대에서 노동시장 완전 은퇴를 위하여 경제적 준비가 되었다고 응답한 비율은 전체의 41.4%에 불과하였다(한국노동연구원, 2016).

한국 50·60세대는 은퇴를 앞두고 있어도 여전히 금융부채 비율이 높아 사적연금 가입 및 저축 등을 통한 은퇴 준비에 어려움을 겪고 있다. 다른 연령대에 비하여 50·60세대는 자산 규모도 크지만 아울러 부채 규모도 커서 은퇴 준비를 위한 여유 자산 마련에 어려움을 겪고 있다. 자녀 교육 등의 지출 규모는 지속되기에 은퇴를 앞두고 소득이 줄어들고 있음에도 50·60대의 재무건정성 비율은 40대에 비해 크게 낮아지지 않는다.¹⁰⁾

전 연령대 중에서 한국 60대는 한계가구 비율이 가장 높을 정도로 경제 상황 변화에 가장 취약한 연령층이다. 특히, 60대 이상의 경우 금융자산보다 금융부채가 많고 처분가능소득 대비 전 연령대에서 원리금상환액 비율이 40%를 초과하는 가구 비율이 17.5%로 가장 높다(김동열·이준협, 2016). 이는 금융부채가 50·60세대의 노동시장 은퇴를 늦추는 요인으로 작용하고 있음을 간접적으로 시사해 준다. 향후 경기침체나 하강이 발생할 경우, 한계가구 비율이 높은 60대가 경제적으로 가장 큰 타격을 받을 가능성이 높다.¹¹⁾

과거 노후보장의 한 축을 담당했던 가족의 경제적 지원도 갈수록 약화되는 추세이다. 유교적 가족주의에 의한 가족의 부모 부양 의식이 예전에 비하여 약해지고 있기 때문에¹²⁾ 일자리가 불안정한 50·60세대의 노후준비 불안정성을 가중시키고 있다. 은퇴를 앞둔 한국의 베이비붐 세대는 유교적 부모부양 가치관에 따라 부모에게 경제적 지원을 하고 있지만(김지경, 2010), 가치관 변화 되었기에 현재와 같이 부모부양을 자녀에게서 받는 것을 기대하는 것이 어려운 세대이다.¹³⁾ 또한, 청년세대가 경험하는 불안정한 노동시장 환경은 베이비붐 세대와 같이 부모에게 경제적 지원을 안정적으

10) “2017년 사회조사 결과”, 통계청 보도자료(2017.11.7.). pp.51-52.

11) “2017년 가계금융·복지조사 결과”, 통계청 보도자료(2017.12.21.). p.18-24

12) “2017년 사회조사 결과”. 통계청 보도자료(2017.11.7.). p.10.

13) “2016년 사회조사 결과”. 통계청 보도자료(2016.11.15.). p.8.

로 하는 것을 어렵게 만드는 요인으로 작용하다.

3) 신중년 사회경제적 위험의 원인

신중년 위험이 발생은 고령사회의 인구구조 변화에 따른 선진자본주의 생산체제의 변화 때문이다. 첫째, 우선 제조업 기반이 취약했던 시기에는 육체노동의 생산성이 젊은 층에 비해 상대적으로 낮았다.

둘째, 자동화 등으로 인해 중간관리계층이 사라지고 신중년 일자리 위기가 집중되고 있다. 이들은 나이가 들면서 일선 직업활동에서 중간관리직으로 승진하였다. 하지만 자동화 때문에 중간 중간관리층이 사라지고 있다. 이에 따라 신중년의 기존 일자리 경로 및 직업경로가 소멸 혹은 단절되는 상황에 능동적인 적응이 어려운 과도기 연령층이다.

셋째, 한국 사회의 압축성장으로 사회·경제구조가 변화하고 있는 상황에서 성장세대인 베이비부머 계층 신중년들은 새로운 창업활동에서 경쟁력을 가질 기회가 많지 않다는 점이다. 노인 소비층을 만족시키기 위해 관련 시장이 활성화되지 않고, 젊은 층에 대한 새로운 사회의 요구를 충족시키기 위해 상대적으로 오래된 시장 기회를 얻기 어렵다.

4) 신중년 사회경제적 위험의 대응

(1) 종합적 지속적인 지원 정책 필요

한국은 2010년부터 50·60세대의 안정적인 은퇴 전환 지원과 고용안정을 위하여 ㉠주된 일자리에서 오래 일하기, ㉡세대 간 일자리 함께 하기, ㉢은퇴 준비지원 등의 여러가지 계획을 발표했지만 각 계획의 연계성은 미흡하다. 정부는 '저출산·고령사회 기본계획'을 수립하고 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」에 따라 '고령자 고용촉진 기본계획'을 수립하고 있다. 2014년 고용노동부는 '장년 고용종합대책'을 수립하여 생애 단

계별 맞춤형 장년 고용정책을 제시하였다.

50·60세대의 고용지원과 은퇴 준비를 위한 인프라와 프로그램이 확충되거나 관련 서비스의 중복성 문제는 여전하다. 50·60세대 고용지원을 위하여 정부는 노사발전재단의 전직지원센터(중장년일자리희망센터), 중견 전문인력 희망센터, 고령자인재은행 등의 인프라를 운영하고 있다. 정부는 국민연금공단과 보건복지부의 주도로 베이비부머의 일자리지원과 노후준비를 위하여 2022년까지 전국에 ‘신중년 재충전센터’를 229곳 설치할 계획이다. 지방정부는 중앙정부와 별도로 자체적인 신중년 인프라를 운영하고 있다. 대표적인 사례로는 서울시 50플러스재단이다. 현 정부는 50·60세대를 노인·중고령층과 구별되는 ‘신중년’으로 명명하고 창업지원, 재취업지원, 귀농·귀어·귀촌 지원 및 사회공헌활동을 맞춤형으로 계획하는 것이다.

(2) 지원을 위해 역할 분담과 연계 필요

2010년 이후 제시된 신중년 지원 프로그램과 인프라를 연계, 통합할 수 있는 컨트롤 타워가 필요하다. 50·60세대는 각 정책의 사각지대 또는 중복에 속한 연령대에 처해 있기 때문에 서비스의 분절성과 중복성이 존재한다. 현 근로기준법상 50·60세대는 연령별로 노인, 가족, 고용, 복지, 농어촌 정책 프로그램이 별도로 적용된다. 정부 차원에서 50·60세대의 복합적 특성을 반영하여 인프라의 역할 조정을 할 수 있는 컨트롤 타워가 필요하다.

OECD 주요 국가들은 재취업지원, 연령차별금지, 고용연장으로 구분한다. 각 이해관계자가 참여하는 신중년 고용 및 은퇴 지원 프로그램을 운영한다. 프랑스는 45세 이상 노동자를 대상으로 능력진단과 경력관리를 실시하여 고용유지를 위한 훈련 프로그램 및 경력관리를 제공한다. 독일은 지역의 기업, 노조, 학교 등이 참여하는 지역 단위에서 해당 연령대의 노동자들을 고용지원 한다.

또한, 노동시장에서 임금 감소를 최소화하고 근로활동을 지원할 수 있는 정책 필요하다. 이는 신중년의 근로 능력의 감퇴를 방지하기 위한 정책이다. 근로의 요구가 있는 신중년을 대상으로 종합적인 지원 시스템 구축 필요하다.

3. 노인의 사회경제적 위험

1) 노인의 정의

비렌(Birren)은 노인의 개념을 생물학·심리적 관점에서 볼 때 퇴화 단계에 있는 사람, 심리적 기능과 정신적 기능, 성격이 변화되고 사회적 측면에서는 지위와 역할을 잃은 사람으로 정의하였다.

제2회 국제노인학회(1951년)에 따르면 노인은 조직의 비축 능력이 떨어져 제대로 적응하지 못하고 신체 적응능력이 약해지는 사람, 장기와 조직의 쇠퇴로 기능이 저하된 사람, 신체와 신체의 통합 능력이 저하된 노령자로 정의된다.

한편으로는 노인들의 보다 명확하게 사회적 측면을 반영하기 위한 조작적 정의를 시도하였다. 노인은 조작적 정의에서 자체로 노인이라 생각하는 개인의 자각, 역 연령, 사회적 노인, 기능적 연령으로 구분한다.

사회적 역할 상실은 사회적인 역할과 지위가 이양 되어 있고 자신의 직업 활동을 그만두는 사람을 말한다. 역 연령은 통상적으로 65세 이상된 대상자를 노인으로 정의하는데 국민 연금법에는 연금수급 나이를 60세, 노인 복지법에서는 65세로 규정해 놓았다. 따라서 한 사람이 연금을 받을 수 있는 나이가 60세 이상이면 정책적·인구적 측면에서 60세 이상을 노인으로 봐야 한다는 의미다. 기능적 연령은 개인이 특정 업무를 수행할 때 특정 생리·심리 영역의 기능 정도에 따라 노인을 정의한다. 연금수령 연령이 60

세 이상이면 인구구조와 정책상 60세 이상이면 노인으로 간주하고 기능 수준에 따라 노인을 정의해야 한다는 의미다.

따라서 이런 정의는 개인 및 개인 서로의 노화특성의 차이를 고려한다는 장점이 있지만, 기능적인 면에서는 역 연령보다 연령이 적을 수도 있고 많을 수도 있어 역 연령에 의한 기능 판단은 오차와 개인차가 많이 난다고 할 수 있다(이은희, 2013).

2) 노인과 사회경제적 위험

(1) 노인빈곤

한국에는 가난으로 고통받는 노인이 45.1%를 차지하여 OECD국가 중 최고 수준이다. 빈곤으로 인해 수명이 짧아지고 심지어 자살로까지 이어져 빈곤은 행복하게 살 수 있는 ‘기회’를 박탈한다. 그럼에도 지난 6년 사이 기초생활을 보장하는 대상자 수는 23.2%나 감소되었다.

OECD 국가 중에서 노인빈곤율이 최고 수준이며 노인 빈곤은 5년 사이 17.9% 증가하여 다른 계층에 비해 심각한 수준이다. 특히 가정에 근로연령대 가구원이 없는 고령 단독가구가 가장 심각하다. 아동빈곤율 보다는 4.5배 더 높고 노인빈곤율은 일반가구 및 OECD국가의 평균보다 3배 이상 높아 매우 심각한 수준이다(OECD Factbook, 2013; 한국보건사회연구원, 2012). 근로연령대 가구원이 없는 노인 단독 가구의 빈곤율은 70.9%로 근로연령대 가구원이 있는 노인가구 빈곤율(18.7%)보다 3.8배 더 높다(윤희숙·권형준, 2013).

2006년에서 2011년 5년 동안 65세 이상 노인빈곤율은 지속적으로 증가하였다. 동 기간 동안 노인의 상대빈곤율은 8.7%, 절대빈곤률은 18.0% 증가하여 다른 연령에 비해 소득 수준이 더 낮아졌음을 추측 가능하다(한국보건사회연구원, 2012). 비록 노인빈곤율은 높아졌지만 최저생계비를 지원

받는 기초생활보장수급 비율은 2006년 8.2%에서 2012년 6.3%로 23.2% 감소하여 노인빈곤이 심각하다.¹⁴⁾

노인빈곤의 문제는 장애, 질병, 사망과 같은 불건강을 초래하고 행복하게 살 수 있는 ‘기회’를 박탈한다. 소득 하위 20%를 차지하는 남성의 평균 수명은 상위 20% 계층보다 9.1년 더 짧은 것으로 나타났다. 재산, 소득 등 사회경제적 요인이 수명에 더 큰 영향을 미친다.¹⁵⁾ 노인 자살의 큰 원인 중 하나는 경제적 어려움이며 빈곤으로 인해 노인의 삶을 스스로 파괴하는 불행이 초래된다.

(2) 사회적 배제

배지연 외(2006: 10)는 노인의 사회적 배제에 대해 노인들이 사회·경제·정치·문화적인 활동에 참여할 수 없게 됨으로써 나타나는 문제의 현상들로 정의를 내리고 있다.

경제적 배제 역시 노동시장 등 각종 분야에서 소외되고 있으며, 이는 결국 노인부양비의 증가를 불러온다. 사회적 관계의 배제 역시 노인이 맺고 있는 사회적 관계는 노인에게 중요한 자원으로 기능한다고 볼 수 있으나 사회적 관계망은 전혀 개선될 기미를 보이지 않고 있다. 이러한 사회적 배제의 형태는 실제로 노인의 소득영역, 노동시장 등에서 현실적으로 나타나고 있다. 즉 노인의 연령이 높아질 수록 소득영역에서의 배제는 심화되고 있다. 또한 노동시장에서도 남녀 노인 모두 절대 다수가 배제를 경험하고 있다(조성철·김보기, 2014).

강현정(2009)은 사회적 배제의 특성 측면에서 복합적인 노인 문제를 다음과 같이 주장하였다. 첫째, 다차원성(multi-dimension) 노인의 사회적 배

14) 보건복지부(각년도). 「국민기초생활보장수급자현황.

15) “소득상위 20%남성,하위 20%보다 9.1년 더 산다”,동아일보(2013.11.05).

제는 역할 상실, 은퇴 또는 노후 빈곤 같은 사회적 지위뿐만 아니라 은퇴로 인한 소득 감소, 빈곤 등 다른 요인도 문제의 발생과 같은 파생적 상호작용에서 나타나는 것을 다차원적으로 봐야 한다.

둘째, 사회적 배제는 상대적인데, 상대성(relativity)으로 노년층 주변의 다른 사람들의 행동이 그들에게 영향을 미쳐 노년층이나 다른 계층 간의 배척이나 비배제로 이어지기 때문이다.

셋째, 작인(agency)으로 노인이 사회적 배제를 경험할 권리가 있다는 것은 노인의 개인적 문제가 아니라 사회적 권력, 즉 연령차별, 취업차별, 노인에 대한 편견, 혹은 사회문화적 현상 때문에 본인의 의지와는 무관한 사회적 배척을 극복하는 것이 갈수록 어려워져 더 큰 배척으로 이어질 수 있고, 노인 인구의 증가는 각종 노인 문제를 악화시킬 수 있다는 것이다.

(3) 돌봄위기

노인의 21.8%가 노인성 질환으로 고통을 받고 있다. 노인성 질환으로 고통받는 노인의 수는 5년 전에 비해 66.0% 증가했으며, 노인의료비는 10년 전에 비해 4.5배 증가하였다. 치매 등 노인성 질환자 수는 2010년에 1,182,950명으로 2005년에 비해 66.0% 증가하였고 환자별로 보면 치매노인 환자 수가 212.7%로 가장 많이 증가 되었다.¹⁶⁾ 노인 질환자 수가 증가하면서 노인진료비는 2002년 36,357억 원에서 2012년 164,494억 원으로 10년 사이에 4.5배 증가하였다. 동기간 동안 전체 진료비 중 노인진료비가 차지하는 비중도 78.2% 증가하였다.

의료서비스 증가로 인해 기대수명은 증가했지만 건강수명은 OECD 선진국에 비해 낮은 수준이다. 노인 인구 증가로 건강수명은 2007년 이후 정체 상태이지만 기대수명은 2011년 81.2세로 지속적으로 증가하였다. 2007년 현

16) "노인성질환 동향과 시사점", SERI 경제포커스(제391호).

재 건강수명과 기대수명 간 차이는 약 8.56년으로 이 기간 동안 불건강한 상태에서 노후를 보내야 하는 문제에 직면하였다(신헌웅 외, 2012).

이를 지원하는 노인장기요양보험서비스는 전체 노인의 5.6%밖에 받지 못한다. 질병 증가로 인해 노인이 부담하여야 하는 비용은 2012년 16.4조 원으로 10년 전과 비교하면 4.5배가 증가했지만, 정부의 의료보험 보장율은 64.5%에 불과하다.¹⁷⁾

노인성 질병 등으로 일상생활을 혼자 수행하기 어려운 노인인구가 지속적으로 증가하고 있다. 과거에는 부모부양을 가족들의 문제로만 생각하는 경향이 높았지만 계속된 산업화의 진전으로 인하여 젊은 층의 대도시 유입과 핵가족화의 증가로 노인세대는 과거와 같이 가정에서의 존경과 돌봄을 받을 수 없게 되었다(한수정·문상호, 2014). 이러한 노인세대와 젊은 세대 간의 변화된 관계로 인해 부모를 당연히 모셔야 된다는 인식은 퇴색되어 가고 있다(김태우, 2019).

출산율 감소 등 인구학적 변화로 장기요양 서비스를 필요로 하는 대상자가 빠르게 증가하고, 장기요양 대상자에 대한 부양비가 증가하는 현실에 직면하고 있다(권순만·박건희, 2006).

3) 노인 사회경제적 위험의 원인

노인 위험이 발생하는 원인은 다음과 같다. 첫째, 고령화로 인해 노년 부양비가 증가하였다. 2010년 전체인구에서 노인 인구 비중은 11.3%로 2000년과 비교하여 54.7% 증가¹⁸⁾하였고, 한국 노인 인구는 늘고 있으나 출산력은 떨어져 생산가능인구 100명당 노인 인구를 부양하는 노년부양비는 2000년 대비 2010년 50.5%가 증가하였다. 한국 2010년 대비 2040년 노년부

17) 통계청(각년도).사회조사.

18) 한국 노인의 변화 양상을 살펴보기 위해 통계청의 인구주택총조사자료(2000, 2010), 한국보건사회연구원의 노인생활실태조사(1998, 2004, 2008, 2011) 자료를 주로 활용함.

양비 증가율은 276.3%로 노인부양비가 가장 높은 일본의 79.7%에 비해서 3.5배 이상 높아 노령 수준이 심각하다.

둘째, 노인빈곤의 가장 큰 이유는 낮은 공적연금 수급율과 최저 생활이 보장되지 않는 낮은 연금 수준 때문이다(국민연금공단, 2013). 생활비를 직접 벌기 위해 청년층보다 더 많이 일하고 있으나, 직업안정성은 떨어져 근로소득을 통한 노인빈곤 완화도 역부족이다(김희연 외, 2013).¹⁹⁾

셋째, 산업사회가 발전하면서 생산기술은 숙련기술자를 선호하던 기존 체제에서 기계화 자동화에 치우친 체제로 바뀌었다. 그 결과 생산체계는 적은 노동력으로 생산할 수 있고 빠른 변화에 민감한 젊은 세대의 노동력을 선호하게 된다. 이에 따라 이미 가동 중인 퇴직제도가 노인 역할 상실에 큰 역할을 하고 있다. 대부분의 사회구성원들은 일자리를 중심으로 사회적 관계가 형성되는데 일자리의 상실은 직업의 상실을 넘어 사회적 역할의 상실까지 초래하게 된다는 것이다(모선희 외, 2007). 평균 기대수명이 늘고 은퇴 후 시간이 길어지면서 핵가족 중 자녀와 별거하는 노인가구가 늘면서 가정에서 노인의 역할 비중이 줄고 보조적인 역할을 하게 되는 경우가 많다.

4) 노인 사회경제적 위험의 대응

사회 재정 여건과 노인 생애주기를 고려하여 탄력 퇴직제 도입 등을 도입하고 그에 맞게 노인정책을 조정하였다. 기대수명이 80.5세인데 비해 노동시장에서 완전히 물러나는 은퇴 연령은 68세, 생애 주된 일자리에서 퇴직하는 평균 연령이 53세로 오랜기간 일없이 보낼 수 있는 상황이다. 100세의 생애주기를 고려할 때 부족한 노동 인력 확보 및 연금재정의 안정

19) “고단한 한국노인…주요국 중 가장 많이 일하면서 ‘더 일하고 싶다’”, 국민일보 (2011.09.29).

성을 담보하는 등의 차원에서 최소한 60~65세까지는 노동을 하여야 할 필요가 있다.

한국은 최근 '60세 정년을 의무화'를 한 만큼 고령자고용촉진법을 내실화하기 위한 제도 보완이 필요하다. 탄력 퇴직제도 및 정년연장 도입으로 노동 기간이 법정 노인 연령 기준을 현재 65세에서 70세로 상향 조정하는 방안을 고민하였다. 따라서 현재 65세로 맞추는 노인복지의 많은 내용, 예를 들면 노인복지서비스를 받을 수 있는 연령이나 연금 수급 연령 등을 새로운 노인 연령에 맞춰 변경하여야 한다. '탄력퇴직제'나 정년연장을 통해 고령빈곤을 완화하고 조기퇴직을 막는데 도움을 줄 것으로 기대된다. 각종 지원제도를 마련하여 정년 이후에도 노동시장에서 최대한 잔류할 수 있도록 사회시스템을 100세 시대에 맞게 구축하여야 한다.

100세 시대 '제2커리어'이행에 의한 노인의 사회참여를 확대하여 고독, 무위, 질병, 빈곤의 문제를 해결하여야 한다. 100세 시대에 퇴직은 새로운 인생의 시작이라는 인식으로 접근할 필요가 있다. 사회에서 노인의 참여는 사회적 위상회복을 통한 삶의 질 향상에 기여할 수 있고 고령자 인적자원을 사회적으로 활용할 수 있다.

4. 종합: 신사회위험에 대한 인식과 대응

근대산업사회 국민들의 안정적 일상생활의 해체가 진행되고 있다. 모두가 살기 힘들어졌다. 풍요롭지만 빈곤하다. 저출산·고령화, 가족해체, 돌봄 위기, 소득양극화, 사회적 배제, 근로빈곤, 일자리위기 등으로 인해 새로운 가난(취약성)이 온다. 소득과 건강은 전 계층에 대해 평등해 지고 있는데, 일상성 해체의 새로운 사회적 위험이 특정 연령계층에 집중되고 있다.

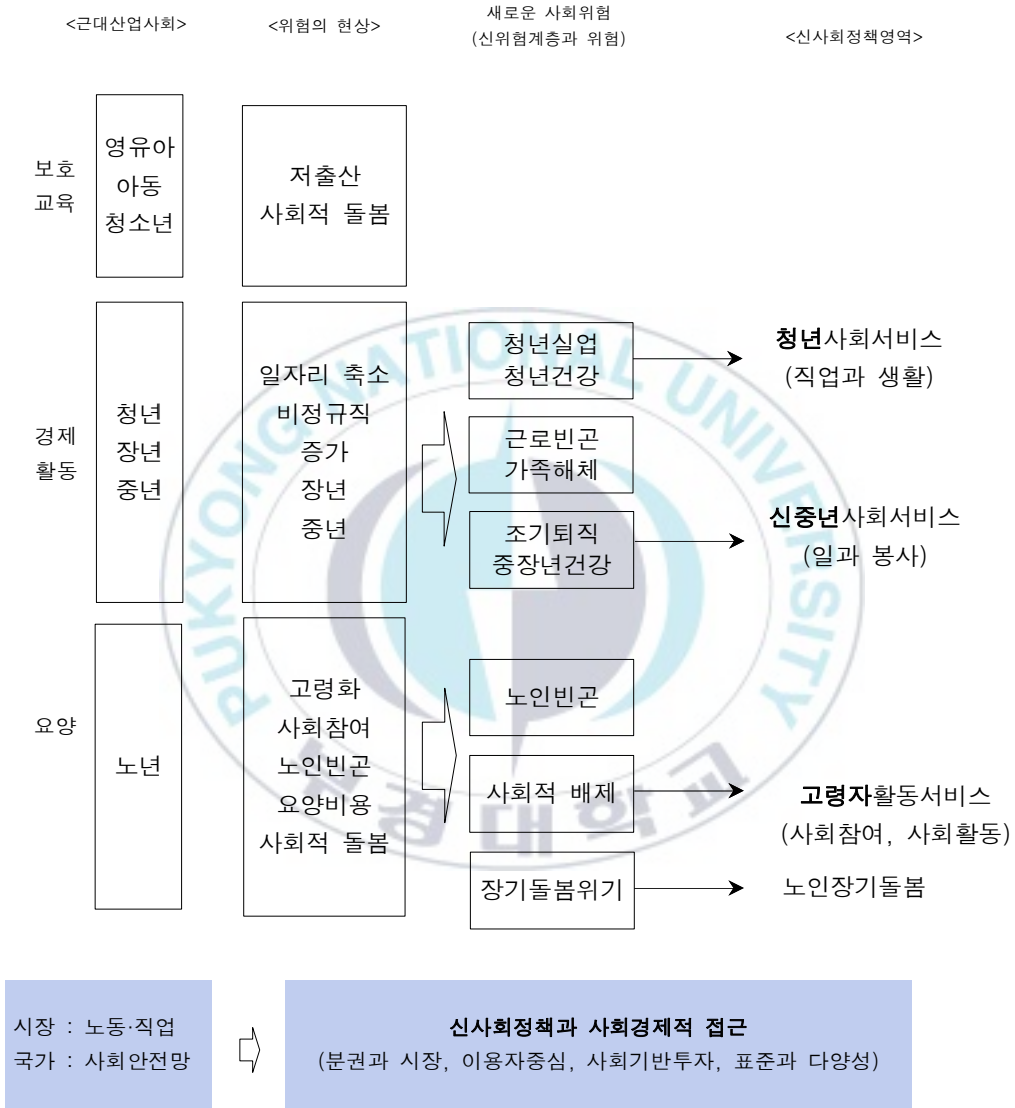
청년, 장년, 중년의 경우, 고용없는 성장, 경기침체의 장기화, 노동시장

유연화 등으로 인해 자신의 역량에 맞는 좋은 일자리를 가지는 것이 어려워졌다. 일자리 축소, 비정규직 증가 등 일자리 불안정성 및 이에 의한 실업소득 중단 또는 감소는 특히 심각한 문제의 사회적 위험이라 하지 않을 수 없다. 또한, 근로빈곤, 가족해체 등 원인으로 청년, 장년, 중년들은 신체·심리 건강의 수준이 악화되고 있다는 것을 확인할 수 있다. 이러한 새로운 위험이 와서 청년에 대한 직업과 생활 관련 청년사회서비스, 신중년에 대한 일과 봉사와 관련한 신중년사회서비스가 매우 중요하다.

노인의 경우, 고령화 사회가 진입되면서 계속된 산업화의 진전으로 인하여 젊은 층의 대도시 유입과 핵가족화의 증가로 노인세대는 과거와 같이 가정에서의 존경과 돌봄을 받을 수 없는 돌봄위기를 직면하고 있다. 또한, 경제적·사회적 배제 역시 노동시장 등 각종 분야에서 소외되고 있으며, 이는 결국 노인부양비의 증가를 불러온다. 이러한 새로운 위험을 해결하려면 노인에 대한 사회참여와 사회활동과 관련한 고령자활동서비스가 중요하다.

정부는 구사회정책을 지속 확대하면서 정부예산에서 복지지출이 가장 큰 비중을 차지한다. 그런데 새로운 사회위험과 사회문제는 더 악화된다. 새로운 위험이 직면하면 새로운 수단을 만들어야 한다. 그러므로 국가는 사회안정망을 구축하며 시장은 이용자중심으로 노동과 직업에 대한 맞춤형 서비스와 같은 신사회정책과 사회경제적 접근이 필요하다.

<그림 3-1> 신사회위험 대응 국가정책영역



제2절 복지국가 정책거버넌스에 대한 기대와 한계

1. 복지국가 기초생활보장체계

1) 기초생활보장의 의의

복지국가의 개념정의를 시도하는 많은 논자들은 공통적으로 국가에 의한 기초보장(National Minimum)을 복지국가의 성격을 규정하는 핵심적인 요소로 지적하였다(김태성·성경룡, 1993). 복지국가의 정의에서 기본적 보장 또는 빈곤감소는 복지국가의 기본적 요소이며, 복지국가는 다양한 사회정책적 수단을 통해 기본적 안보를 제공하는 것으로 인식된다. 그러나 20세기 후반이 되어서야 국가가 기본보장의 주요 주체로 인식되었고, 기본보장이 복지국가의 기본요소로 확립된 후에도 기본보장은 수준적 측면, 보호대상 및 보호 방법에서 다양한 방식으로 발현되었다.

기초보장(National Minimum)의 개념을 처음 제시한 것은 1897년 웹부부(Martha Beatrice Webb & Sidney James Webb)의 저서 『산업민주론』에서이다. 웹부부는 빈곤계층을 양산하는 착취산업의 문제를 해결하기 위한 방안으로서 기초보장을 제안하였다(박광준, 1990). 여기서 기초보장이란 “노동자가 생산자와 시민이 될 수 있는 상태에 놓이는 데 필요한 최소한의 생활수준”을 말한다.

이 시대에는 일을 할 수 없는 노약자나 어린이들 뿐만 아니라 많은 노동자들이 빈곤과 질병에 시달리며 최소한의 물적 조건도 보장받지 못하고 있다. 이 경우 웹부부가 주장하는 기본적인 보장 개념은 저소득 노동계층 보호를 중심으로 하며 장애인, 실업노인 등 취약계층은 고려하지 않는다. 일원一圓光彌(1972)는 원래 노동계급을 위해 설정한 웹부부 기초보장의 개

념이 기초보장을 제공하기 위한 이유를 찾는 것이 아니라, 노동계급 그 자체의 인권을 보호하기보다는 생산성 향상을 통해 사회에 공헌하기 위한 것이라고 지적하였다. 一圓光彌의 진술이 어느 정도 사실이라면 웹부부의 기초보장의 초기 개념은 아직 ‘존재할 권리’ 수준에 도달하지 않았음을 알 수 있다.

기초보장 측면에서 웹부부는 직접적인 국가 개입을 통한 공공 지원보다는 근로자의 임금 인상과 같은 근로 조건 개선에 더 중점을 두었다. 최저생계를 보장하는 것은 국가가 아니라 일반 근로자를 고용하는 사업주가 근로계약서에 최저생계를 명시하여 근로자와 그 가족에게 최소한의 생활보장을 제공하는 방식을 법으로 규정하여 국가가 채택하고 있다.

기초보장에 대한 웹부부의 원래 개념은 1911년 글에서 개발되고 변형되었다. 1911년 저서에서 제시된 웹부부의 기초보장은 ‘비로소 국민적 효율증대라는 초기개념에서 벗어나 취약계층의 생존권 보장이라는 고유한 목적을 가지게 된 것’(박광준, 1990)으로 평가할 수 있다.

또한 웹부부의 후기에서 기초보장의 개념은 취약계층에 대한 국가의 보호를 강조하고 기본안보에 생명권의 의미를 부여한다. 그러나 웹부부의 기초보장 개념은 여전히 완전한 권리의 개념이 아닌 조건부 권리의 개념에 기초하고 있음을 지적하여야 한다. 즉, 웹부부는 수혜자의 도덕성을 강조하고 수혜자가 수혜를 받기 위해서는 스스로 빈곤을 예방하기 위해 스스로 노력하여야 하는 조건부 수혜자 제도의 공적 부조를 고수하고 있다는 것을 주장하였다(박광준, 1990). 반면 강제적인 사회보험이나 무작출 노령연금제에 대해서는 보험급여가 무조건적으로 주어지는 것이므로 취약계층에 대한 사회적 통제가 불가능(박광준, 1990:272) 할 것을 우려하여 이에 대해 반대하였다.

실업을 개인의 잘못으로 여기지 않는 반면, 실업을 탈출하기 위한 개인

의 노력과 도덕적 의무를 강조하는 데는 그때까지 남아 있던 빈약한 법이
념의 흔적을 찾아볼 수 있다.

그러나 생존을 위한 수단으로 보험이 아닌 조건부 수혜를 받는 공적 부
조는 정치적 지원이 부족하여 실현될 수 없었다는 웹부부의 주장이다. 중
앙정부나 지방정부가 전액 지원하는 공공 지원으로 자유당은 국가에 과도
한 부담이 가해질 것을 우려하여 웹부부의 제안을 거부하였다. 그 결과 기
초보장 개념은 웹부부 이후 1942년 베버리지 보고서가 제출될 때까지 누구
의 입에도 오르지 않게(박광준, 1990) 되었다.

2) 영국 베버리지 시대의 기초생활보장

베버리지 보고서(Beveridge Report, 1942)는 제2차 세계대전 중 전후 복
지국가 변영의 이념적 초석으로 등장하였다. 전후 국가재건계획의 일부인
베버리지 보고서는 국가재건에서 극복하여야 할 5대 단점, 즉 빈곤, 질병,
무지, 오물, 게으름을 확인하고 빈곤을 극복하기 위한 방안으로 국가책임
하에 모든 국민에게 기본적인 안전을 제공할 것을 권고한다. 베버리지에
있어서 기초보장의 일차적 의미는 ‘모든 일상적 경우의 생존에 필요한 최
소소득을 제공하는 것(Beveridge, 1942)’이다. 그리고 베버리지는 단순한 최
저 소득보장으로 기본보장을 달성하기 위해서는 세 가지 전제조건이 충족
되어야 한다고 권고한다. 즉, 16세 미만 자녀가 있는 가정에 대한 아동수
당²⁰⁾ 지급, 종합의료 및 재활서비스 제공, 완전고용 유지 등이 포함된다.
따라서 베버리지의 기초적 보장은 일상생활에 필요한 최소한의 소득을 보
장하면서 완전 고용을 달성하고 의료 및 가족 수당에 대해 종합적인 현물

20) 수당제도(allowance)는 기여금 납부를 전제하지 않는 점에서 사회보험과 다르며, 자산
조사를 행하지 않는 점에서 공공부조와도 다른 제도이다. 연령, 가족수 등 인구학적인
요건만을 기준으로 급여가 지급되는 수당제도는 소득재분배와 빈곤완화의 유효한 수단
으로 활용될 수 있다(김미곤, 2012).

급여를 지급하는 것을 의미한다. 베버리지는 이러한 조건이 충족된다는 전제 하에 획일적 급여와 획일적 급여가 보장되는 사회보험의 한 형태로서 최소한의 생활수준으로 소득을 보장하는 방안을 제안한다. 기여금의 일부는 국가가 부담하지만, 사회보험제도가 제공하는 최저생계비의 고정률을 통해 국가 전체의 기초적 보장은 자연스럽게 달성될 것으로 믿어진다. 기본적으로 피보험자의 기여금이 주요 출처다.

베버리지형 기초보장 개념과 그 실현방법은 다음과 같은 특징을 갖는다. 첫째, 전쟁기간 중에 형성된 평등정신(the wartime spirit of equality)을 반영(원석조, 1999)하여 국가에 의한 기초보장의 대상자를 현직 근로자뿐만 아니라 전국민으로 확대하는 보편주의를 추구하고 있다는 점이다 (Beveridge, 1942). 둘째, 베버리지 보고서는 비록 기초보장 대상이 전국으로 확대되었음에도 불구하고 고용을 통해 자립을 추구한다는 전제하에 근로가 가능한 취약계층에 대한 기초적 보장을 제공하려는 것이 아니다. 셋째, 베버리지의 기초적 보장 개념은 공적 부조를 받을 권리를 생존권으로 인정하지만 국가의 의무를 추상적으로 정의하는 수준에 그치고 개인의 주도권을 인정하지 않는다. 넷째, 베버리지의 기초보장 사상은 국가가 빈곤층의 최저생활수준을 보장하고, 중산층 이상의 부자는 최저생활수준 이상을 설계하고 책임져야 한다는 인식에 기초하고 있다. 다섯째, 베버리지 기초보장제도는 사회보험의 통합지급과 통합지급을 통해 최저생계를 보장하는 것을 목표로 하고 있으나 실제적인 최저생활보장을 충분히 실현할 수 없다는 한계가 있다. 여섯째, 베버리지는 모든 근로자가 장기적으로 안정적인 근로생활을 한다는 가정 하에 사회보험 중심의 기본적 보장계획을 수립하였다. 따라서 공적부조제도는 특수한 경우에 한시적 제도로 결정되며, 사회보험이 만기가 되면 수혜자 수의 감소로 인해 공적부조제도가 점차 사라질 것으로 예상된다.

전후에 집권한 영국의 노동당 정부는 베버리지 보고서가 강조한 국민보험제도 외에 국민부조제도를 도입하였다. 그 결과 최저생계비를 기준으로 기초적 보장이 이루어지기 시작했고, 국가기초보장제도로 인해 전후 영국의 절대빈곤층은 크게 줄어들었다. 그러나 정액 급여의 보험방식만으로는 기초보장이 달성되지 못하였으며 국민부조에 의한 보완이 지속적으로 필요하였다(박능후, 2002).

3) 복지국가 황금시대의 기초생활보장

1960년부터 1970년대 초반까지는 복지국가의 황금시대로, 이 시기 동안 복지국가가 제도적으로 완비되었다. 이른바 복지제도의 포괄성, 복지수혜자의 보편성, 복지혜택의 적절성이라는 측면에서 발전의 극성기에 도달하였던 것이다(김태성·성경룡, 1993).

기초보장의 관점에서 이 시기의 주요 특징은 다음과 같다. 첫째, 기초보장의 대상은 취약계층을 포함하여 명실상부한 전국 모든 국민으로 확대되었다. 두 번째 특징은 기초보장의 개념이 절대빈곤의 완화에서 상대적 빈곤의 완화로 바뀌었다는 점이다. 영국에서는 1960년경에 공공부조 혜택의 기준이 되는 빈곤선이 절대적 개념에서 상대적 개념으로 이동하기 시작하였다.

세 번째 특징은 사회보험에 기반한 공적부조제도의 긴밀한 연계와 운영을 통해 기초적 보장이 실현된다는 점이다. 사회보험 가입률이 높아짐에 따라 실업, 퇴직, 질병 또는 업무상 부상으로 인한 소득 중단 또는 상실 시 사회보험 급여를 통해 소득보장을 받는 인구가 증가하였다. 연금 수급자 중 급여액이 1최저생계비 이하일 경우 공공부조를 통해 추가 급여를 제공하고 있기 때문에 1960년대 들어 영국의 공공부조 수급자 수는 오히려 늘어났다(정경배, 2002). 따라서 복지국가의 황금시대에는 어떤 제도도 기초

적 보장을 완벽하게 이룰 수 없었고, 사회보험과 공적부조는 밀접하게 연결되어 전국의 기초적 보장체제를 형성하였다.

복지국가의 황금시대에 일반 취약계층에 대한 기초보장이 확산된 이유는 사회개혁운동과 이를 뒷받침한 지속적인 경제성장에서 찾을 수 있다.

4) 복지국가 재정위기 이후의 기초생활보장

2차 세계대전 이후 30년 동안 지속된 복지국가의 발전은 1973년과 1979년 두 차례의 석유파동과 함께 심각한 위기를 맞았다. 완전고용체제의 붕괴와 고실업률, 높은 물가상승률, 저성장률, 정부의 재정고갈로 대변되는 복지국가 위기시대를 맞이하게 된 것이다(Mishra, 1984). 복지국가 위기도래된 1980년대 이후 영·미를 중심으로 전개된 ‘복지개혁’(Welfare Reform)은 동일한 용어를 사용하면서 1960년대의 복지개혁과 정반대의 방향으로 정책이 전개되었다(Stoesz & Karger, 1990). 즉, 1960년대의 복지개혁은 수급요건의 완화, 임금인상, 새로운 수급제도 구축에 초점을 맞춘 반면, 1980년대 이후의 수급개혁은 그 반대의 방향으로 수급요건과 임금인하, 비수급요소를 강화하였다. 예를 들면 임금인하와 임금 기반 의무 이행이 주요한 내용였다. 급여 수준의 감소와 급여 요건의 강화는 사회보험 시스템에도 반영되지만 주로 공적 부조 시스템에 반영된다. 이는 1980년대 이후 선진복지국가에서 사회적 약자의 기초보장체계가 다양한 위협에 의해 위협받고 있음을 의미한다.

복지국가 위기를 계기로 기초적인 보장체제가 모든 면에서 훼손되었다. 공공 지원 자격 요건 강화, 혜택 수준 축소 또는 혜택 기간 단축과 같은 접근 방식을 추구하고 있었다. 기초보장의 목표는 일반대중에서 일을 할 수 없는 취약계층으로 후퇴하는 것임을 주목하는 것도 중요하다. 엄격한 자격 심사를 거쳐 근로 불가 판정을 받은 취약계층은 무조건 보장되는 급

여로 남아 있지만 근로 가능자로 분류된 수급자에게 조건을 부과하는 조건부 급여가 일반화되고 있었다.

요컨대 복지국가 위기 이후 수혜자의 포용성, 복지 수준의 적정성, 정당한 권익의 측면에서 기초적인 보장체제가 심각하게 훼손되었다. 가장 상징적인 것은 1996년 미국 클린턴 행정부의 복지개혁으로 공적 부조를 받을 권리를 박탈하고 빈곤계층이 절대빈곤에서 벗어나지 못하는 결과를 낳았다. 이러한 상황이 앞으로도 계속될 것인지 아니면 개선될 것인지는 시장경제질서와 경제세계화를 무기로 신자유주의의 기본안보를 강조하는 새로운 사회복지이념의 출현에 달려 있다.

2. 복지국가 정책거버넌스의 한계

1) 재정위기의 구조적 심화

서구의 자유주의와 자본주의의 변형은 19세기 말에 정점에 이르렀으나 20세기의 잇따른 위기와 세계대전으로 큰 타격을 입었다. 특히 1930년대의 대공황과 뒤이은 제2차 세계대전은 서구 자본주의의 “보이지 않는 손”이 이끄는 시장에 대한 신뢰의 위기를 야기하였다. 2차 세계대전 후 서구 선진국가들은 케인즈주의적 국가개입을 통해 자본주의의 본질적 문제인 공황과 경기변동을 조절할 수 있다는 자신감을 가지고 정치적 안정과 완전고용을 달성하면서 복지국가로의 발전을 지향해 왔다(정무권, 2002). 즉 복지국가는 19세기 말이나 20세기 초에 시작되어 2차 세계대전까지 점차 강화되다가 전후 폭발하였다. 이러한 커다란 확대는 1970년대 중반까지 계속되다가 석유파동 이후 경제침체가 현실화된 시기부터는 확대의 폭이 줄어드는 양상을 맞게 되었다(김태성 외, 1992).

그러나 1970년대 중반이후 고전적 복지국가를 지탱하던 자본주의 경제·

사회구조는 급격한 변화를 겪게 되고, 복지국가의 새로운 재정위기의 구체적인 양상은 다음과 같다. 첫째, 서비스 부문의 증대로 인한 생산성 하락과 경제성장의 둔화, 그로 인한 복지국가의 재정 능력 감소, 인적자본이 축적되지 못한 일부 계층에서의 장기빈곤과 사회적 배제의 심화, 둘째, 여성의 노동시장 진출 증가와 포디즘적 노동시장 구조의 붕괴, 셋째, 저출산·고령화, 한부모 가구의 증가 등 가족, 인구구조의 변화가 나타났다(김교성, 2010). 복지국가 재정위기의 변화를 요약하면, 먼저 노동시장의 변화 측면에서 일부 국가를 제외한 대부분의 OECD 국가에서 비자발적 시간제 고용이 증가하고 있다. 반면에 많은 국가에서 비자발적 시간제 고용증가의 일반적인 특징인 장기 실업이 급격히 감소하였다. 따라서 장기실업자는 정규직과 같이 사회보장수준이 높은 직업보다는 상대적으로 사회보장수준과 고용 안정성이 낮은 비정규직에 종사하고 있음을 유추할 수 있다.

가족구조 측면에서 볼 때 네덜란드, 독일, 벨기에, 스페인 등 유럽대륙 국가에서 여성 고용률이 급격히 증가하고 있는 반면, 복지가 자유로운 국가인 아일랜드에서도 높은 성장률을 보이고 있다. 반면 1980년대 여성의 경제활동참가율이 높았던 북유럽 국가들은 70%대에 머물렀다. 마지막으로 고령화율이 가장 높은 나라는 일본을 포함하여 북유럽과 유럽대륙 국가에서 노인부양비율이 크게 증가하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 반면, 자유주의 제도가 있는 국가에서는 고령화 과정이 상대적으로 더디다. 이러한 추세를 감안할 때 Esping Anderson이 분류한 각 급여 시스템에 대한 새로운 사회적 위험에 노출되는 시점은 다를 수 있다. 특히 가족구조의 변화 측면에서 북유럽 국가는 1980년대 중반 이후 변화된 반면 자유주의 국가는 최근해야 낮은 수준의 사회적 위험을 경험하였다.

경제를 더 자세히 살펴보면 물가가 오르면 구매력이 떨어지고 투자와 고용이 감소한다. 1974년에는 인플레이션의 스태그플레이션을 동반한 경기

침체가 있었고, 이는 소액의 물가 인상을 감수하더라도 막대한 재정 지출을 통해 유효 수요를 늘리고 경제성장을 유지하라는 케인즈의 처방이 더 이상 작동하지 않는다는 것을 의미하였다(Glyn et al., 1990; Armstrong et al., 1993).

2) 복지국가 재정위기의 원인

석유 위기가 방아쇠를 당겼지만 케인즈주의를 위기에 빠뜨린 성장 둔화의 근본 원인은 황금기 자본주의의 기반이 된 포드주의적 생산 방식의 성장 잠재력의 고갈이었다. 이것은 다시 다음과 같은 이유 때문이다.

첫째, Fordist 생산 방식의 비효율성 증가였다. 생산과 소비의 선순환으로 인해 생산 규모는 점차 확대되고 있지만, Fordism의 기술적 경직성으로 인해 규모가 확대될 때 작업 공정의 비율을 제어하기 어렵고, 생산성을 지속적으로 향상시키기 어렵다. 또한 1960년대 후반 이후 심화된 노동자 저항운동은 이러한 제한을 확대하여 생산성 정체와 이윤 감소로 이어졌다.

둘째, 소비자의 수요가 변화하였다. 1960년대 후반 이후 자본주의 선진국에서는 내수가 포화되면서 소비자의 수요는 점차 세분화되고 차별화되었다. 이러한 변화하는 소비자 요구를 충족시키기 위해서는 다양한 고품질 제품을 소량 생산하여야 한다. 그러나 제품의 표준화를 바탕으로 규모의 경제를 추구하는 포디즘의 양산방식은 이 점을 만족시키지 못한다.

셋째, 국제시장에서의 경쟁이 심화되었다. 포화된 내수 수요로 인해 기업은 점점 좁아지는 내수 시장에서 벗어나 세계 시장으로 진출하여야 한다. 그러나 전후 빠르게 생산능력을 회복한 독일과 일본의 세계시장 잠식과 신흥공업국(NICS)의 진입으로 세계시장에서의 경쟁이 심화되었다. 부분적으로는 이런 경쟁격화의 결과이기도 했던 미국 헤게모니의 약화는 고정환율제의 붕괴를 가져옴으로써 다시 기업 간 국제경쟁을 부채질하였다

(Boyer, 1988; 김균, 1992).

복지국가 위기의 또 다른 요인은 복지국가 자체의 성숙이다. 제2차 세계 대전 이후부터 1970년대 중반까지 서구의 복지국가는 실질경제성장률을 훨씬 웃도는 속도로 사회복지지출을 확대하였다.

사회 복지 프로그램, 특히 공적 연금 및 의료 서비스의 확장은 대부분의 국가에 막대한 재정적 압박을 가했습니다. 이 두 항목은 전체 사회 복지 지출의 약 2/3를 차지한다. 이는 고령화에 따른 것이지만 더 중요한 것은 공적연금의 확대가 무르익었다는 점이다. 예를 들어, 미국에서는 평균 연금 혜택이 1950년 남성 평균 임금의 33%에서 1980년 55%로 증가했습니다. 또한 노인 중 연금 수급자 수도 같은 기간 16%에서 90%로 크게 증가하였다. 의료 서비스도 마찬가지다. 이는 임금 대비 사회보장세 비율도 그만큼 높아졌다는 의미이며, 이는 인건비가 더 많이 들고 고용 확대가 어렵다는 것을 의미한다.

<표 3-1> OECD 주요국들의 사회복지지출 성장률(1960~1981)

	1960~1975	1975~1981
캐나다	9.3 %	3.1 %
프랑스	7.3 %	6.2 %
독일	7.0 %	2.4 %
이탈리아	7.7 %	5.1 %
일본	12.8 %	8.4 %
영국	5.9 %	1.8 %
미국	8.0 %	3.2 %
오스트레일리아	9.6 %	2.4 %
오스트리아	6.7 %	5.0 %
네덜란드	10.4 %	1.6 %
노르웨이	10.1 %	4.0 %
스웨덴	7.9 %	4.7 %

자료: 김태성·성경룡(1993)

이렇게 복지국가가 성숙되는 것은 세 가지 이유로 사회복지 확대에 제동이 걸릴 수밖에 없다. 첫째, 사회복지지출이 GDP에서 차지하는 비중이 증가하면 지출확대에 따른 기회비용이 크게 증가한다. 즉, 사회복지지출이 GDP의 15%를 차지할 때, GDP의 30%를 차지할 때 경제성장에 필요한 사회적 자원은 줄어들고 그에 따른 사회적 비용은 증가하게 된다.

둘째, 사회보장세를 인상할 경우 고소득자 뿐만 아니라 중하위 소득자까지 부담하기 때문에 고소득자에 대한 정치적 저항이 확대될 가능성이 있다.

셋째, 사회복지 수급자가 크게 증가하면 후한 급여로 인한 사회적 비용이 커질 수 있다. 관대한 급여 때문에 근로동기가 약해지고 도덕적 해이가 나타난 것이 그 예이다(김태성·류진석·안상훈, 2005).

3) 고용 중심 복지국가 전략: 복지국가에서 근로국가로 전환

서구 선진복지국가에서는 일련의 개혁을 추진하여 재정위기에서 벗어나고자 하였고 고용률 증진은 재정부담자를 늘린다는 측면에서 핵심적인 정책 과제로 부상하였다(Mosher & Trubek, 2003). 기존의 소득보장정책과 소극적 노동시장 정책은 노동시장 참여를 저해하여 고실업에 효과적으로 대처할 수 없다는 인식에서 출발하여 적극적인 노동시장 정책이 구체적인 정책수단으로 부각되고 있다(배은총 외, 2017). 복지국가가 보다 적극적으로 고용률 증진을 위해 개입하여야 한다는 정책적 인식이 확산된 것이다(Mosher & Trubek, 2003). 이것이 바로 고용 중심, 고용 친화 복지국가 패러다임으로의 전환 배경이다(홍민기 등, 2013; OECD, 1994; Häusermann & Palier, 2008; Kenworthy, 2010; Bonoli, 2011).

고용 중심 복지국가 전략은 근로가능 인구의 노동시장 참여 활성화를 통해 고용률을 높임으로써 실업과 빈곤 문제를 완화하고, 안정적인 과세

기반을 확보하여 복지국가의 재정건전성을 회복하는 것을 목표로 한다 (Paul de Beer, 2007). 물론 근로연계복지(workfare)와 활성화 정책(activation policy)은 각 국가의 초점에 따라 다를 것이다. 그러나 혜택보다는 직업을 통해 필요를 해결하는 것이 핵심 전략이자 공통된 특징이 되었다. 따라서 기존의 노동시장 정책이 실업으로 인한 소득 손실을 보상하는 실업급여 중심의 수동적 노동시장 정책이 된다면, 실업자, 노동취약계층의 (재)취업 가능성을 높이고, 노동력1. 구직자 및 고용 촉진. 초점은 적극적인 노동 시장 정책에 있다. 실제로 1980년대에 ALMP가 본격적으로 보급되면서 ALMP 지출 수준은 오늘날까지 꾸준히 상승하였다.

앞서 언급한 바와 같이 고용지향형 복지국가로의 전환은 복지국가의 재정위기를 계기로 촉발되었기 때문에 노동시장 정책, 특히 적극적인 노동시장 정책을 확대하는 것이 나라의 재정건전성 제고를 위한 효과적인 전략인지 여부가 이 패러다임이다. 복지국가는 전환의 실효성을 검증하기 위한 핵심 연구문제가 된다.

3. 복지정책에서 분권화와 복지혼합

1) 사회복지의 분권화

분권화는 한 국가의 역사적, 정치적, 경제적 조건뿐만 아니라 이를 추진하는 맥락과 이유에 따라 다양한 의미를 갖는다. 일반적으로 서구의 복지국가의 분권화는 공공재를 보다 효율적으로 제공하기 위해 중앙기관을 해체·재편하는 방식의 반면, 개발도상국은 중앙정부의 불안정, 비효율, 비효율적인 거버넌스를 극복하려고 한다(채현탁·박종철, 2017). 분권화는 기술적 수단, 부서 간 경쟁을 통한 책무성, 공공서비스 운영의 혁신, 주민과 대면하는 경우가 많은 최전선 행정기관의 역할 강조 등으로만 특징지어진다.

또한 윤리적 갈등과 분리주의 운동에서 사회적, 정치적 긴장을 분산시키고 지역적 문화적, 정치적 자율성을 보장하기 위한 조치이라고 하였다(Bardahn, 2002; 김형용, 2015 재인용).

분권화란 중앙정부의 권한과 행정사무, 자원 그리고 인력 등을 하부조직으로 분산시키는 것으로 정치, 행정 재정 등의 여러 영역에서 전개된다(고혜진 외, 2014). 이 때 하부 영역이 사회복지 영역일 경우에는 사회복지 분권화로 명명할 수 있겠다. 사회복지의 분권화와 관련한 그동안의 연구는 주로 재정(박혜자, 2006; 김현진, 2008; 구인회 등, 2009; 최영, 2015), 행정사무(김현진, 2008; 구인회 등, 2009), 사회복지전달체계(백종만, 2005) 등과 같이 표면적인 분권화의 현상을 확인하고 문제점을 도출하는 수준에 있다. 하지만 분권화가 하부 영역에 자율권을 부여한다(최영, 2015)고 볼 때 그 의미는 더욱 확대될 수 있다. 이재완(2007)은 지방분권이 사회복지 측면에서 긍정적인 의미를 갖기 위해서는 지방분권을 중앙집권화된 지방으로만 이해하거나 중앙집권적 권력과 자원을 지방으로 하향 분배하는 것으로 이해해서는 안 된다고 언급하였다. 진정한 의미의 분권화는 통일의 폐해와 중앙집권화에 대한 경직된 대응을 극복하는 방향으로 움직여야 한다. 즉, 지역주민의 서비스 이용 편의성, 행정직원의 태도 변화 등 주민의 필요에 따른 복지정책을 수립하고, 복지상품의 다양화를 통한 활용을 극대화하는 것으로 판단된다.

또한 21세기 지식정보사회의 정치환경이 변화하고 있으며, 지방자치단체의 사회복지 분권화 내용도 국가경영의 패러다임 전환과 얽혀 있다. 소위 거버넌스(governance)의 개념에 입각한 중앙과 지방, 공공과 민간의 역할분담과 재구조화에 대한 논의가 사회복지분야의 로컬 거버넌스(local governance)에 대한 논의로까지 확대되고 있는 것이다(채현탁, 2014). 이는 시장과 시민사회와 같은 사회의 다양한 행위자들 사이의 파트너십을 형성

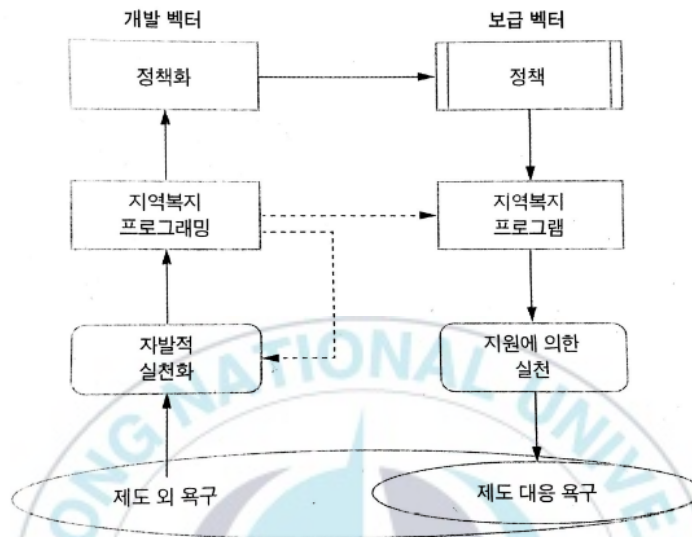
함으로써 국가의 기능과 역할(자율성, 상호의존성, 네트워크, 파트너십 등의 필수 요소)을 최소화하면서 지역사회를 위한 사회복지개발 시스템을 추구한다는 것을 상정한다. 따라서 지방정부의 입장에 볼 때, 중앙정부로부터 권한의 위임과 동시에 지역사회의 다양한 주체들과의 권한 공유까지 도모하여야 하는 두 가지 임무를 담당하여야 한다(이재완, 2007). 이러한 관점에서 지방자치단체의 사회복지 분권화는 사회경제적 제약을 극복하는 과제를 안고 있다. 즉 법제도적 측면에서 자치입법권의 확보, 기능 배분에서 지방사무의 권한 확대, 조직인사에서의 자율성 확보, 세제 개편을 통해 중앙정부로부터 자주재원의 확보 등이 필요하며, 지방분권 전략으로서 지방정부의 독자적 기획 능력, 정책적 주도권과 대응능력, 주민과의 관계에서의 대응성, 지방의 산업경제적 기반 등을 마련하는 것을 포함한다(초의수, 2003).

이상의 논의를 바탕으로 지방정부의 사회복지 분권화는 히라노타카유키(平野隆之, 2012)가 제시한 정부의 지역복지 보급과 지역현장의 자발적 실천에서 시작되는 지역복지 추진으로 요약하여 <그림3-2>과 같이 제시해 볼 수 있다.

그는 지역복지추진 구조의 기본 모델로 정부의 하향식(top-down) 보급 백터와 상향식(bottom-up) 개발 백터, 두 가지 형태가 순환하는 것이 바람직하다고 제안하고 있다. 즉 개발 백터가 보급 백터로 이행되고, 보급된 프로그램으로 해결되지 않는 새로운 욕구가 발생하면 또 다시 자발적 실천이 이루어진다. 정책화된 보급 프로그램으로 해결할 수 없는 문제나 욕구가 발생하면, 그에 대한 새로운 지역복지 실천이 생성되어야 한다고 보았다.

결국 지방정부의 사회복지 분권화는 중앙정부의 사회복지 영역에서 대한 권한 이양과 더불어 지방정부의 자율권에 기초하여 지역사회복지를 실천하고 이것이 중앙정부의 복지정책에 다시 영향을 미치는 순환적 과정으로 이해해 볼 수 있다.

<그림 3-2> 지역사회복지 프로그래밍에 의한 순환



자료: 채현탁·박종철(2017)

2) 사회서비스의 시장화

복지국가 위기 이후 복지국가 체제를 재편하는 과정을 통해 시장 지향적 개혁이 여러 국가에서 공통적인 현상이 되었다. 그렇지만, 각국의 사회서비스에 도입된 시장화는 국가별로 서비스 분야별로 다양하게 전개되었던 것처럼(Bode, 2008, 2013; Gingrich, 2011), 그 의미가 명확하게 규정되어 있지는 않았다. 그러나 사회서비스의 시장화 개혁을 통한 거버넌스의 변화를 논하자면 시장화 개념의 정의가 중요한 문제이다.

무엇보다도 시장화는 유사한 용어인 민영화와 구분할 필요가 있다. 그동안 서구 선진국들에서는 복지국가체제 재편과정을 통하여 사회서비스 영역에 민영화를 추진하여 원래 국가 책임으로 제공하던 공적 서비스의 많은 부분을 민간으로 떠넘겨 왔다(Salamon et al., 2012). 이러한 맥락에서 공공부문에서 민간 시장 부문으로 책임을 이동하여 사용자 선택을 향상시키는 것

을 지칭하는 “시장화”로 종종 간주된다. 그러나 민영화를 하더라도 정부가 서비스 공급을 책임지는 시민단체에 운전자금의 형태로 보조금을 지급한다면(즉, 공공재로부터의 공급측 보조금) 서비스 ‘시장’은 형성되지 않을 것이다. 또한 시장화 없이 민영화되는 경우도 있을 수 있다(예: 사회복지사 등 비영리 부문에 서비스를 위탁하는 경우). 반대로 시장 지향적인 개혁을 시행하더라도 조직이 민영화되지 않는 상황이 있을 수 있다(예: 공공부문 경쟁원칙 도입). 때문에, 민영화와 시장화는 엄격하게 구분하여 서비스 제공주체를 행정조직이 아니라 민간조직으로 이행하는 것은 민영화를 의미하는 것으로, 시장 도입을 통하여 이용자에 의한 선택 확대를 강조하는 개혁은 ‘시장화’ 개혁을 의미하는 것으로 사용할 필요성이 있다(平岡公一, 2017: 76).

이에, 사회서비스의 ‘시장화’를 민영화와 구분하여 정의하자면 “서비스 이용자에 의한 공급자(=사업자) 선택의 자유와 사업자에 의한 자유로운 진입·퇴출 및 경쟁원리를 도입하는 것”이라 할 수 있을 것이다(김지미, 2019: 39). 하지만 사회서비스 시장화의 경우 ‘선택과 경쟁’이라는 시장원칙이 도입되더라도 현실에서 ‘준시장화’가 일어났다는 점을 간과할 수 없다. 사회서비스는 가치 있는 요소이기 때문에 국가(정부)가 수요와 공급에 개입하여야 한다. 특히 ‘선택의 자유’라는 측면에서 시장에서 정보수집과 의사결정이 어려운 이들을 보호하고 지원할 필요가 있으며, 정부의 개입과 규제가 절대적으로 필요하다. 때문에, 실제 사회서비스 시장은 ‘준시장’(quasi-market)의 형태를 띠게 되는 것이다(김지미, 2016, 2017a, 2019). 준시장 이론은 영국의 사회정책학자 줄리안 르그랑(Julian Le Grand)에 의해 이론적 체계화가 이루어졌지만, 정의상으로는 “이용자(소비자) 보호를 위한 정부에 의한 상당한 수준의 개입·규제와 서비스 이용 기회의 공평성 확보를 위한 공적자금의 투입을 동반하는 시장”이라고 정의할 수 있다(Le Grand et al., 1993).

4. 복지국가정책과 신사회위험 대응에 대한 한계

1) 잔여성

복지국가의 기존 사회정책의 한계 중의 하나는 잔여성이다. 복지국가의 사회정책은 취약계층에 대해서 만든 것이다. 근대사회의 중심계층인 청년, 신중년, 노인들이 다 위험이 있는데, 못 사는 사람인 장애인 등 일부에만 해주는 것이다. 그러므로 신사회위험의 문제해결이 안된다.

2) 분절성

복지국가의 기존 사회정책의 한계 중의 하나는 분절성이다. 특정연령에 한정해서 분절적으로 연속하지 않게 지원해주고 있다. 그리고 문제해결 하는 것이 필요한 것보다 아주 적게 생색내기로 지원한다. 지원을 해주려면 연속적으로 많이 해줘야 한다.

3) 재정위기

복지국가는 소비적인 특징이 있어서 투자가 아니다. 재정위기의 상황에 들어가서 지원은 항상 중단돼 버린다. 투자를 통해서 성숙한 구조로 와야 된다. 아동, 청년에 대한 투자를 해주면 청년, 신중년, 노인에까지의 소득과 생활 자립을 할 수 있게 성숙한 투자로 와야 하는데 복지국가 정책은 수당을 주는 식으로 소비적이다. 재정위기를 계속 마주하게 된다. 그러므로 투자가 안된다는 것이다.

4) 정책 수단의 한계

새로운 문제에 대한 적절한 대처방안이 없다. 청년들이 일자리 위기에서 청년빈곤이 나오면 대응 수단이 없다. 청년의 정신건강이 문제가 있다 하

면 심리 프로그램, 활성화 시켜줄 수 있는 걱정만 있고 구체적 해결방안이 없다. 은퇴 이후에 체력이 남아 있는 신중년이나 노인들도 활동하고 일할 수 있는 곳이 없다. 옛날에 복지국가의 정책처럼 못사는 노인들에게 잔여적인 일자리만 만들었다. 기존에 있는 연령정책 60세~65세 중심으로 경제 활동을 만들었던 근대 산업의 연령 정책이 지금 특히 노인, 신중년 쪽에서 적합하지 않다.

대응 프로그램으로는 다음과 같다. 청년일자리로는 7일 근무제를 주 4일과 3일 근무제로 나누어, 한사람이 전담으로 맡는 일이 나뉘지게 되어서 일자리가 2배로 늘어난다. 근무제가 있다. 신중년 일자리로는 직업전환과 직무교육, 직업훈련이 있다. 노인일자리에는 일자리 공유(Job sharing)가 있고, 노인 정책은 핵심은 직업을 세대간에 나누는 것이다. 65세 이상 70세도 사회복지기관이나 공공시설운영 같은 제도적인 보장이 되어야 한다.

이러한 프로그램이 실현가능성이 없는 첫 번째 이유로는 사회적 갈등으로 인한 사회적 합의가 어려움에 있다. 두 번째로는 새로운 시도이기에 실험을 바탕으로 한 데이터의 부재로 인하여 프로그램 진행에 대한 확신이 없다. 마지막으로 사람을 위한 투자가 이루어져야 하는데 정치적으로 사람에게 대한 관심과 지지가 없다는 것이다.

제3절 사회서비스 전달체계의 적실성

1. 사회서비스 전달체계의 원칙 및 구조

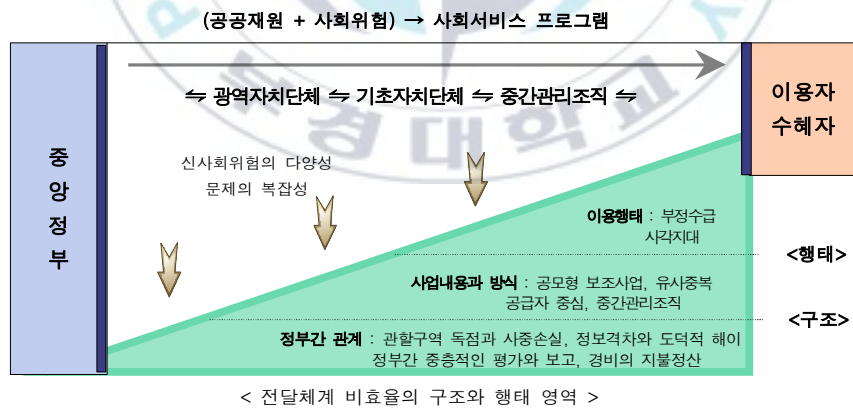
조직구조와 운영의 기본원칙이 전달체계에 제대로 반영되지 않는 경우가 많다. 실제 전달체계는 과편화되거나 “단편화된 조직” 구조로 인해 결함이 있으며 조직 간의 협업 및 서비스 중복 문제가 수시로 발생한다(서재호 2008; 김이배, 2014; 허철행, 2018 등). 따라서 서비스 전달 시스템 내에서 협력 네트워크가 원활하게 작동하지 않는 “단절”의 문제가 발생한다.

사회서비스에서는 공공서비스의 공적책임으로서의 사회복지관리, 수혜자의 자격과 복지수요, 다양한 공급방식 등 복잡한 정책변수를 전제로 한다. 보편적인 사회서비스가 확대되면서 복지가 필요한 복지 수급자의 유형이 다양해졌다. 사회서비스 전달체계의 설계와 운영에 있어 고려되어야 할 기본원칙은 정책 또는 사무관리의 원칙, 복지기관 운영의 내부원칙, 복지관리자의 원칙 등이 있다. 사업부 관리의 일반 원칙 외에도 전달을 담당하는 조직 및 사람과 관련된 특히 중요한 몇 가지 원칙이 있다(황성철 외, 2020). 개인의 복지지원이 강조되는 현대사회에서 전달체계에 우선 적용되는 정책적 가치는 수혜자의 사회경제적 특성에 따라 다르다. 장기적인 지지와 효율성 측면에서 여전히 선택의 문제다.

유럽에서는 혜택 매시업이 일반화되어 홍보와 시장성 간의 가치 충돌이 발생한다. 시장 유연성과 규제 경직성 사이의 갈등이 발생하며, 시장 경쟁을 비판하는 효율성 및 긍정적인 가치가 공존한다. 사회서비스의 일자리 창출 잠재성에 주목하면서 관련 정책에서 ‘시장성’의 가치도 부각되었다(이재원, 2008; 이현주·정익중, 2012).

가치 측면에서 보면 사회서비스 전달체계와 공공서비스 전달체계가 차이가 있다. 사회서비스는 ‘사회’의 가치가 효율과 같이 중요하게 전제된다. 사회서비스의 공공성은 사회서비스 전달체계의 공공성과 동일하게 인식된다(양난주, 2020; 전용호·김용득, 2018등). 서비스 제공자의 신설 및 전환 등의 복리후생 제고에 관한 것이다. 사회복지센터 건립 등에 대한 옹호는 기관과 제공자를 중심으로 이루어지고 있다. 사회서비스 전달체계의 효율성을 개선하는 작업은 종종 옹호를 강화하는 작업과 충돌한다. 이에 반해 효율성의 가치는 정부 지출과 관련된 일반 공공서비스에서 중요하다. 이러한 이유로 시장주의, 민간 위탁 및 민영화는 주체와 수단을 구분함으로써 보다 일반적이다(이재원·허형조, 2021). 공공서비스는 소비자 주권을 기반으로 하며 서비스 자체와 사용자에게 대한 가치가 절대적으로 중요하다.

<그림 3-3> 사회서비스 전달체계와 비효율성 요소 : 구조와 행태



자료: 이재원·탕윤(2022)

2. 사회서비스 전달체계와 정부간 관계

(1) 국가와 지방자치단체

정부의 기능적 구조가 권력의 관점에서 설계된다면, 전적인 책임을 지는 지방정부의 고유한 기능이 인정되지 않을 것이다. [국가 - 지방정부]라는 수직적 위계질서를 통해 국가적 정체성이 형성될 때, 지방정부는 독립적인 책임 주체가 아니다. 모든 경우에 '국가(중앙정부)'의 책임이 먼저 결정된다 (김성호; 2017; 최우용, 2017).

중앙에 기반을 둔 수직적 위계질서에서는 현상태(분업의 형태)와 마찬가지로 작업과 계획-실행의 이중 또는 중복 분업이 불가피하게 유지됩니다. 중앙정부를 정점으로 하는 중앙집권적 행정위계가 확립되면, 공공서비스의 기능별이 아닌 개별적인 공공서비스 제공의 각 과정별로 업무분담체계가 형성된다(이재원, 2019). 지역에 따른 위계구조에서 지방자치단체는 지방자치단체의 행정·재정적 기능에 충분히 참여하고 대부분의 주요 문제에 대해 책임을 분담하여야 한다. 업무의 편의에 따라 행정기능을 구분할 수 있고 행정 효율성을 높일 수 있으나 지역별 여건에 따라 기준이나 규범적 기준을 마련하기 어렵다. [국가-지방정부]의 수직적 위계질서에서 기능 분업이 형성되면 지방조직과 풀뿌리조직이 모두 '지방'적이며 업무 분담에 대한 특별한 원칙이나 기준을 세울 필요가 없다.

모든 계층의 정부가 사회서비스 프로그램에 개입할 때 관련 시스템의 기본(간접) 비용과 지대 추구에 대한 관심으로 인해 사회서비스 전달 시스템의 복잡성과 비효율성이 증가한다. 지역주의적 관점에서 자율성을 강조할 때 보조성의 원칙이 중요하다(김석대, 2016). 정부 간 기능 분담의 주요 기준은 권력 분립이라는 측면에서 국가의 정체성과 관련이 있다. 정부 간의 복지 관계는 자율성과 분권화라는 일반적인 규범에서 핵심적인 역할을

한다. 지방자치단체와 중앙정부의 책임이 중복되는 경우에는 지방자치단체를 우선으로 한다. 그런데 책임 분담과 자원 분담의 원칙은 약간 다르다. 국가 차원에서 가치상품 등 금융 외부성이 있거나 활성화가 필요하다면 중앙정부 보조금을 통해 재원을 조정한다.

(2) 중앙정부와 지방정부

간소화된 사회서비스 전달체계의 대안을 시행하기 위한 제도적 기반을 마련하기 위해서는 정부간 복지재정관계를 지방정부와 중앙정부의 수평적 구조에서 재정립할 필요가 있다. 이와 관련된 논의는 재정연방주의론에 요약되어 있다. 재정적 연방주의는 1세대와 2세대로 나뉜다.

1세대 정부간 관계의 핵심 내용은 공공 서비스에서 중앙, 지역 및 풀뿌리 정부 역할 할당에 대한 원칙적 표준을 수립하는 것입니다(Oates, 1972). 1세대 재정연방주의 모델은 근대적 복지국가를 형성하는 과정에서 중앙재정기능을 확장하기 위한 논리적 기반이다. 이후 계속되는 복지국가의 재정 위기나 중앙정부의 재정압박으로 인해 지방자치단체의 사회복지기능은 지속적으로 확대되었다. 1세대 이론에 따라 사회서비스 전달체계를 설계할 경우, 정부 계층 간에 형성되는 다차원적 기능적 관계로 인해 효율성을 보장하기 어렵다.

2세대 정부간 재정 관계 이론은 중앙정부와 지방자치단체가 공동의 파트너십을 형성하여 사회·경제적 문제를 해결하고 계약적 정부 관계 구조를 갖는다는 것이다. 2세대 이론은 정보와 인센티브, 협상 및 계약을 규범적 원칙보다 핵심 요소로 취급한다(Weingast, 2009, Vo, 2010). 재정적 인센티브 측면에서 선택의 재량을 인정할 때 사회서비스 전달체계 운영의 유연성을 높일 수 있다. 재정 인센티브 측면에서는 선택의 재량권을 인정할 때 사회서비스 전달체계 운영에 있어서 유연성을 높일 수 있다. 전달체계 단

순화하고 효율성을 향상시키는 이론적 근거로 사용할 수 있다.

3. 사회서비스 전달체계의 현황

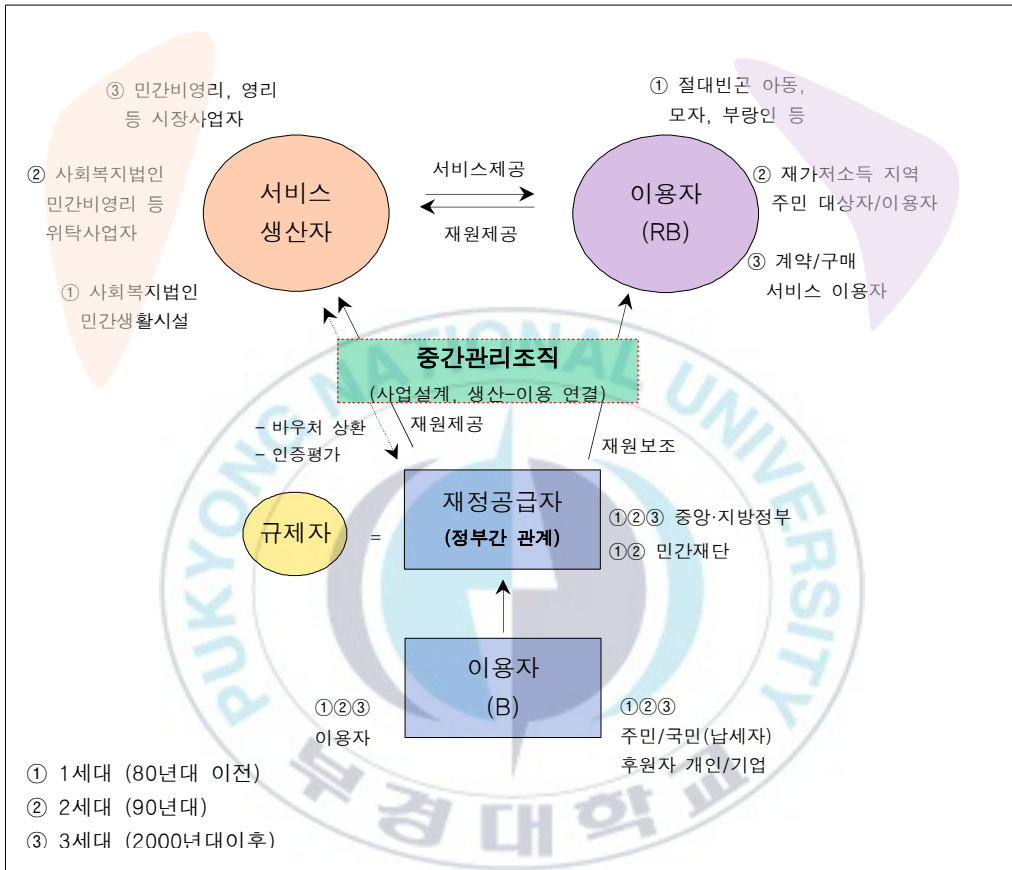
사회서비스 전달체계에는 중앙부처와 다양한 공공기관이 다수 개입되어 있다. 중앙의 각 부문의 개별 업무에서 시스템이 약하다. 사회복지 전달체계는 시대적 상황에 따라 단계별로 이뤄져 초기상황의 기본 특징이 누적되어 있다.

역사적 맥락들은 전달체계의 구성요소들 간의 관계에도 숨겨져 있다. 중앙에서 추진하는 사회서비스는 대부분 지방정부가 일선 집행기관이라는 전제 아래 국고보조사업 체계가 형성되어 있다. 사회복지전달체계는 3세대에 걸쳐 형성되었다.

전달체계의 기본 주체는 생산자, 이용자(RB), 재정공급자(정부), 일반국민(B)의 네 가지이다(김영중, 2012). 시대별로 전달체계 주체 간 상호작용 관계 형식이 다르다. <그림 3-4>에서 ①②③의 숫자는 해방 이후 세가지 세대 복지제도를 나타낸다.

1세대는 1980년대 이전 민간 복지기관 중심의 복지사업 시대였다. 2세대는 1980년대 이후 정부의 재정지원 역할이 확대된 시기로 정부가 사회복지 계획법을 통해 복지사업을 담당했다. 3세대는 사회서비스 시장이 확대되던 시기로 2007년 사회서비스 전자바우처를 출시해 서비스 제공자와 이용자 간 상호거래를 활성화했다. 사용자, 생산자, 금융 제공자의 유형과 논리는 세대마다 다르다. 서로 다른 맥락의 세대가 개별 주체에서 쌓이면서 일관된 전달체계의 틀을 짜기 어려워졌다.²¹⁾

21) 예를 들어, 공급자의 경우 ①세대는 자원봉사와 자발적 활동이 중심이다. ②세대는 정부사업의 위탁 수행이 중심이다. 정부지침에 순응하는 공공기관의 특성이 있다. ③세대는 사회서비스 시장과 산업 참여가 가능하여 이윤창출도 지향할 수 있다. 하나의 사회



자료 : 김영중(2012:24)에서 [중간관리조직] 부분 추가

4. 신사회위험 해결에서 유효성과 적실성의 쟁점

저출산 고령화, 일자리 위기, 가족해체 등 21세기 새로운 사회위험 상황에서 소득과 건강보장을 중심으로 형성된 복지국가 전달체계와 사회정책이

서비스 사업에 대해 세 가지 세대의 기관이 동시에 참여하면서 보건복지부를 비롯한 정부는 시장과 사업 관리의 초점과 일관성을 유지하기 힘들게 된다.

당면한 사회문제를 해결하지 못한 적실성과 유효성 쟁점이 제기됐다.

사회서비스 전달체계의 유효성에 대해서 세 가지의 쟁점이 있다. 첫째, 공공재원 효율성의 쟁점이다. 사회서비스 전달체계는 중앙정부 국고보조사업이 지방자치단체 단위의 사용자나 참여조직에 재정자원을 공급하는 구조다.

국고보조사업과 국고보조금은 '도덕적 해이와 정보격차'와 관련된 재무관리의 구조적 비효율성을 안고 있다. 지역 맞춤형 사업설계도 중요하지만 중앙정부가 전국적으로 실시하는 재정사업은 한정된 정도의 지역편차를 고려할 수밖에 없다. 표준화로 인한 과잉-과소사업들이 불가피하다.

둘째, 사회서비스 사업관리의 효율성 쟁점이다. 사회서비스 사업관리에 있어서 효율성을 확보하기 힘든 이유는 광역자치단체가 기초자치단체의 사업을 종합관리할 것을 기대하지만 현실적으로는 대부분 상향식으로 단순합계하는 경우이며 공급자 중심 방식이 지속 되면서 정부 실패 현상이 발생한다. 이에 대한 대안은 사용자 활성화와 같은 사용자 중심의 방식으로 전환하는 것이다. 또한, 사회서비스 공급 규모가 제한된 경우에는 이용자 방식을 도입하는 것이 쉽지 않다.

셋째, 중간관리조직의 남설이다. 중앙정부 각 부서 및 부처별로 단위사업에 따라 독립적인 전달체계를 디자인하는 과정에서 지역사회 현장에 설치하는 중간관리조직은 대부분 소규모의 영세한 수준이다.

신사회위험 문제해결의 적실성에 대해서 다섯 가지의 쟁점이 있다. 첫째, 새로운 문제에 있어서 과거의 전달체계 플랫폼을 적용한다. 신사회 위험 전달체계는 새로운 시각, 가치 또는 방법이 필요하지만, 기존의 전달체계의 확장에서는 부가적인 사업으로 추진되거나 각 중앙부처가 상징적으로 한발들이기식으로 접근하는 경우가 많다.²²⁾ 둘째, 사업목적과 성과지표

22) 예를 들어 청년정책에 대한 사회서비스를 여가부는 청소년정책의 연장선에서 접근하

와 목표가 불일치이다. 사회서비스 사업의 성과관리체계에서는 문제를 해결할 수 있는 목표설정과 성과지표가 중요하다. 셋째, 중간관리조직의 성장지체와 단순유지하고 있다. 넷째, 사업의 예산과 목적 및 전달체계 규모가 불일치한 문제이다. 사업의 목적은 높게 설정됐지만 예산규모가 영세하면 사업참여자들은 예산자체에 집중한다. 문제해결의 적당성이 안된다. 다섯째, 국고보조사업과 관할구역 독점 플랫폼이다. 사회서비스 사업은 지방정부의 행정관할구역을 전제로 하는 국고보조방식으로 운영된다.



고, 교육부는 학교교육체계의 연장, 복지부는 취약계층 잔여적 복지서비스, 그리고 고용노동부는 직업훈련체계에서 접근하고 있다. 해결하여야할 문제로서 '청년' 자체에 대한 새로운 접근과 정책 그리고 전달체계의 적실성에 대한 고려는 충분하지 않다.

제4장 주요 국가의 신사회정책

제1절 미국의 사회정책

1. 청년정책

미국에서는 교육을 받고 있지도 않고 고용상태에 있지도 않는 청년층을 단절청년(disconnected youth)이라고 부르며 다무업자라는 개념의 NEET로 부르지는 않는다. 16~24세 청년층으로 1년 이상 구직 활동을 하지 않거나 1년 이상 교육을 받지 않은 비경제활동인구에 중점을 두기 때문에 니트 비율보다는 낮게 나타나고 있다.

미국의 2016년 단절청년은 6.1%이고 니트 비율은 14.1%이다. 여성은 남성에 비하여 단절률이 더 높고 교육수준이 낮은 유색인종의 단절률이 상당히 높은 편이다. 미국의 니트 현황은 크게 우려하지 않아도 된다. 이는 단절청년 또는 니트의 비율의 감소속도가 크고 청년의 경제활동 참가율이 높아지고 있기 때문이다. 미국 정부 당국은 현재에도 다양하고 실험적인 정책 프로그램을 준비하고 실행하고 있다.

미국은 노동부와 교육부 사이의 협업을 강조하여 단절청년들의 사회 복귀를 추진하고 있다. 보건사회부가 주도적인 역할을 하며, 다른 유관기관들도 범정부적 차원에서 참여하고 있다. 지방자치단체가 각 지역 노동시장 및 단절청년의 실태에 바탕을 두고 고유 프로그램을 설계하여 중앙정부의 지원을 받고 있다(김주일, 2016). 부처 간 협업체계를 행정명령으로 마련하

여 범정부적 대책을 마련할 수 있도록 하였다. 동시에 의무적으로 프로그램의 성취도를 공표하도록 고용 프로그램 관련 데이터베이스 시스템을 정비하여 증거기반 정책이 될 수 있도록 하였다. 최근의 이러한 미국 단절청년을 위한 고용 정책은 인력 개혁 및 기회법(WIOA), 청년정책 범부처 합동 그룹(IWGYP), 단절청년을 위한 성과동반시범사업(P3)이 있다.

2014년 미국의회는 Consolidated Appropriations Act of 2014를 통해서 P3를 승인하였다(Hanno, Gionfriddo., & Rosenberg, 2020). 행정명령에 의거한 IWGYP 중심의 프로그램을 넘어서 의회의 예산전용 승인 권한을 이용하여 청년 관련 연방부처간 협조와 지방정부와 중앙정부사이의 조율을 바탕으로 하는 지역 특성적인 프로그램을 운영하는 데 방점을 두고 있다 (IWGYP, 2017).

P3는 「WIA」에 근거하여 연방정부 차원에서 운영·관리하였던 WIRED 사업과 유사한 측면이 있는데 바로 지역적인 요구에 따라 단절청년 고용복지 프로그램을 신설하고 시범적으로 운영하는 것이다. WIRED는 지역정부가 기존의 정치행정구역을 떠나서 유사 경제적 특징을 지닌 지역 중심으로 경제구역을 재설정하고 그 지역의 자산과 특성을 중심으로 일자리 사업을 설계하도록 하였다(김주일, 2016). P3 역시 소득이 낮은 지역 개선사업²³⁾을 기반으로 유관 지방행정기관과 지역정부, 민간부문 사이의 협조와 교육부와 노동부 중심의 연방행정부 사이의 조율을 통해 지역의 고유적인 단절청년 고용 프로그램을 만들고 지원하게 한다.²⁴⁾ 이후 평가위원의 심의를 거쳐 P3 프로그램으로 선정된다. P3의 핵심은 범부처 정부기관 사이의 조율과 협조, 유연한 예산사용에 있다고 할 수 있다.

23) 이는 오바마 대통령의 행정명령으로 만들어진 저소득 낙후 지역 개선사업이다. 기존의 경제적 지원 정책과 교육정책을 지역재개발 사업과 치안안정 사업과 연계하여 저소득 낙후 치안 불안 지역을 개선하는 사업이 Promise Zone이다(채창균 외, 2018).

24) 반드시 Promise Zone 지역만이 P3 프로그램을 지원할 수 있는 것은 아니다.

이러한 P3 프로그램은 14-24세의 단절청년을 우선적으로 대상으로 삼는다. 이때 노동시장에 참가하지 않거나 교육과정에 있지 않거나 집이 없거나 교정시설에 있거나 보육시설에 있는 청년이 단절청년이다. 또한 준수형 방식 혹은 임의실험에 의한 평가법이 준수되어야 하며 프로그램의 사후 평가 방식이 제시되어야 한다. 따라서 각 유관기관이 가지고 있는 프로그램 평가 자료와 행정자료를 사용하기 쉽도록 데이터베이스를 구축하고 관리하여야 한다. 이에 대한 계획도 제출하여야 한다.

2015년도에 이러한 다양한 요건을 만족하는 프로그램 중에서 1차로 9개의 시범사업이 선정되었다. 이후로 2016년도에 2차로 1개의 시범사업이 선정되었으며, 2017년도에 3차로 10개의 시범사업이 선정되었다. 이 중에서 연방 행정부의 주관부서는 교육부이며, 일부는 정책의 중점을 단절청년층을 줄이는데 두고 있다. 연방행정부의 주관부서는 노동부이며, 일부는 교육을 통해 단절청년층을 노동시장에 복귀시키는 프로그램으로 구성되어 있다.

<그림 4-1> P3 지역들



자료 : Rosenberg et al. (2021)

최근 미국 바이든 대통령은 기후봉사단(Civilian Climate Corps)을 조직한다. 이의 목적은 환경보호와 청년실업문제를 해결하는 것이다. 기후봉사단은 1930년대 Civilian Conservation Corps²⁵⁾에서 영감을 받은 것이다(조성호 & 문영훈, 2021).²⁶⁾

2. 신중년 및 노인정책

1) SCSEP

1965년 존슨 행정부에 의해 WIA 원스탑센터 프로그램의 하나로 SCSEP²⁷⁾가 시작한다. SCSEP는 55세 이상 만성 실업상태의 저소득 고령자의 소득보충을 목적으로 하는 사업이다. 2010년 이후에는 지역사회 참여를 목표로 추가하였으며, WIA 연계를 강화하였다. SCSEP는 노인복지법²⁸⁾을 근거로 설치된 프로그램이다. 연방정부 재정지원 방식의 지역사회서비스 프로그램이다.

SCSEP 참여자는 실업하고 가족소득이 연방 빈곤수준의 125% 이하인 55세 이상인 대상이다. 참여자는 SCSEP에 참여하는 지방자치단체 관할구역에 거주하는 주민이어야 한다. 참여자는 사회서비스 관련 기관에서 주당 평균 20시간, 최대 참여 기간은 48개월로 제한된다. 연방, 주, 지방 최저임금 중의 가장 높은 최저임금 수당을 받는다. SCSEP는 취업연계 프로그램 내용은 다음과 같은 분야에서 한다.

25) 세계대공황으로 인한 실업의 문제를 해결하는 것이다.

26) <https://apnews.com/article/joe-biden-health-climate-business-bills-cb6191bf6155c8a54e556c1ecd8615f9>

27) SCSEP(Senior Community Service Employment Program)

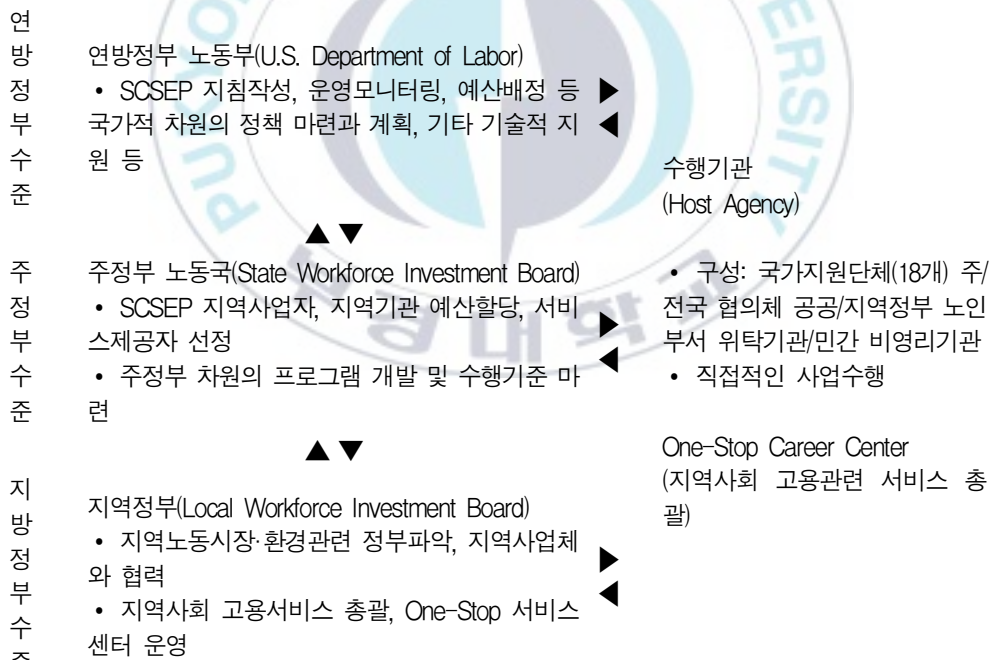
28) Older American Act

<표4-1> SCSEP취업연계프로그램 내용

취업연계 프로그램	코로나19 접촉자 추적 관련 업무
	보육 서비스
	노인복지관 사무보조
	학교 교사 도움
	응급실 전화상담
	컴퓨터 기술자
	건물 유지·관리 근로자(공원관리 및 안내 등)
	건강 돌봄 서비스

자료: 이재원 외(2020)

<표4-2> SCSEP 추진 체계



자료 : 이지연(2009); 박경하(2017:8).

SCSEP는 주정부 노동국이 SCSEP 지역사업자와 서비스 제공자를 선정해 지역 기관에 예산을 배분한다. 지자체가 지역 노동시장 관련 정보를 파악하고 지역사회 서비스 관련 기업과 협력체계를 구축해 원스톱 서비스센터를 운영한다. 사업수행기관(Host Agency)으로 다양한 시민 단체가 참여해 직접 사업을 수행한다. SCSEP가 집행하는 주정부와 지방정부는 자율성이 높다.

2) Senior Corps

1993년에 미 연방 정부 산하기관인 CNCS에 소속된 기관인 Senior Corps가 설립된다. Senior Corps는 노인들이 지역사회에서 공동체 의식을 고취할 수 있도록 돕는 것이 목적이다. Senior Corps 프로그램은 주에 설치된 CNCS 사무소에서 운영한다. Senior Corps 사업에 참여하는 보조금 사업기관은 SCSEP와 협력하도록 되어 있다(Senior Corps, 2020:32). RSVP(은퇴노인자원봉사 프로그램)²⁹⁾, Senior Corps는 FGP(위탁조부모 프로그램)³⁰⁾, SCP(노인간병인 프로그램)³¹⁾을 통합한 것이다.

1965년에 노인복지법에 의해 적용되었던 RSVP의 목적은 노인의 사회활동 참여를 유도하는 것이다. RSVP는 55세 이상 은퇴한 고령자의 지역사회 자원봉사 프로그램으로 이민자 언어 교육, 직업훈련, 주택건설, 아동 과외 등이 포함된다. RSVP는 연방정부 보조금 사업이다. 참여기관은 자원봉사자의 노년의 삶을 풍요롭게 할 수 있는 경험을 제공하는 조직과 기관에 자금을 지원하는 프로그램이다. RSVP 사업은 별도의 임금이나 수당을 받지 않는 무급 자원봉사 프로그램이다. 그런데 자원봉사에 필요한 보험, 교통편의, 식사, 경비를 제공한다.

29) RSVP : Retire and Senior Volunteer Program

30) FGP : Foster Grandparents Program

31) SCP : Senior Companion Program

FGP는 1965년 실시되었다. FGP는 60세 이상 저소득 노인의 지역사회 봉사활동 참여를 유도하는 게 목적이다. FGP참여자는 위기 상태 또는 특별한 도움이 요구되는 아이들을 돌볼 수 있는 능력이 있어야 한다(Senior Corps, 2020:51). FGP는 지역사회 내 특별한 도움이 필요한 청소년과 어린이들에게 고령자들이 위탁 조부모로 멘토링과 학습지원 등의 서비스를 제공하는 사업이다. FGP는 학교나 병원, 보육센터 등에서 활동한다. FGP는 주 8~40시간 서비스를 제공하고 시간당 3달러의 요율로 보조금을 받는다. 참여자들에게는 교통편이, 보험 가입, 식사 등이 추가적으로 제공된다.

1968년 도입되었던 SCP는 건강·교육·복지·고령관리부의 프로그램이다. SCP는 참여자가 장애가 있는 성인이나 간병이 필요한 사람들을 돌보는 봉사 프로그램이다. SCP 참여자는 요양원에 없는 사람을 방문하여 간단한 가사나 신체활동 지원 등의 케어 서비스를 제공한다. 주 정부 기준 이상의 수입을 올리는 참가자는 아무런 수당도 받지 않고 SCP 활동에 참여하며 지역사회 봉사활동에 참여할 수 있다. SCP 참여자는 1주일에 15시간에서 50시간 동안 평균 2-4명까지 가정방문 서비스를 제공한다. 참가자는 시간당 3달러를 지불한다.

제2절 프랑스의 사회정책

1. 청년정책

프랑스에서는 지난 10년 동안 성인으로의 전환과 관련된 여건들이 크게 변화하였다. 청년들의 불안정한 생활 여건이거나 노동시장으로의 진입이 늦어짐으로 인해 사회적 불평등이 심화되고 사회 분열이 조장되고 있다.

프랑스의 청년정책의 주요 과제는 청년들의 생활수준을 향상시키며, 자립을 지원하고, 기존에 존재하는 불평등을 완화하는 데 있다. 2003년부터 청년위원회(Youth Interministerial Committee)에 의해서 청년 우선 지원 계획(Plan Priorité Jeunesse)을 하였고, 이 계획하에서 13개의 프로젝트가 실행되었다(김형주 외, 2018).

청년 우선 지원 계획에는 청년의 청년의 삶 전반에 영향을 주기 위한 여러 분야에 대한 분야들(고용, 문화, 교육, 훈련, 참여, 주거, 자율성 등)이 포함되었다³²⁾. 그리고 많은 정책들이 아직 추진중에 있다³³⁾. 청년 최우선 계획을 살펴보면 16~25세 청년(장애가 있는 근로자의 경우 30세까지) 중 미래를 위한 직업을 찾는 데 힘들거나 자격을 갖추지 못한 청년구직자 등을 지원하고자 한다.

32) <https://pjp-eu.coe.int/documents/42128013/47262259/Country-sheet-France-2016.pdf/08abb89b-cc83-4ab2-8f26-29ffe0545d2e>

33) <https://national-policies.eacea.ec.europa.eu/youthwiki/chapters/france/13-national-youth-strategy>

<표4-3> 프랑스 청년 우선 지원 계획의 목표

목표	내용
1	자문 서비스 제공 및 공공 정보, 지원 (To create a renovated public orientation service providing information and counselling corresponding to the wide range of youth expectations)
2	학업중단에 대처하여 모든 청소년들의 학업 성취도 증진(To seek success for all young people by reducing school drop-out rates)
3	청년 보건 증진과 예방 조치 및 건강관리에 대한 접근 강화(To improve youth health and ensure access to prevention and health services)
4	청년들의 주거에 대한 접근 촉진(To facilitate youth access to rental accommodation)
5	청년들의 고용에 대한 접근 장려(To encourage the access of young people to the job market)
6	국민의 사회 및 고용 통합을 위한 통로 확보(To guarantee the social and professional inclusion of youth)
7	법적 조치를 받거나 수감된 청년을 위한 재활 기회 확대(To improve reinsertion rates for young convicts and persons subject to judicial orders)
8	청년들의 예술, 문화, 스포츠 및 디지털 자료에 대한 접근 강화(To encourage youth access to sport, the arts, culture and quality audio-visual and digital services)
9	청년들의 디지털 문해력 강화 및 새로운 인터넷 직업에 대한 접근성 확대(To develop the digital environment and open up access to new Internet professions to young people)
10	청년의 유럽 및 국제적인 이동성 강화 및 다양화(To increase and diversify European and international mobility)
11	청년의 적극적인 참여를 위한 여건 강화 및 개선(To promote and recognize the commitment of youth)
12	청년들의 공공 부문에서의 대표성 강화(To strengthen youth representation in public affairs)
13	기관과 청년 간의 연계 강화 및 차별 타파(To strengthen the links between public institutions and youth and to reinforce the combat against discrimination)

자료: 김형주 외(2018)

프랑스 정부의 청년정책은 도시 정책, 청년 및 스포츠부(Ministry for Urban Policies, Youth and Sports)에서 국가 전략 및 규율을 수립하고 청년정책에 대한 모니터링을 담당하였으나 정부조직이 개편됨에 따라 2017년 5월 이후부터는 교육부(Ministère de l'Éducation nationale)에서 전반적인 청년정책에 대한 권한을 가지고 있다³⁴). 또한, 프랑스 정부는 청년정책을

주로 수립하고 해당 지방정부에서 이를 수행하고 있다. 그리고 다양한 현지 당국에서 청년층을 대상으로 한 구체적인 대책을 실시하고 있다. 프랑스의 청년 정책 중 가장 활발한 활동을 보이는 분야는 고용과 교육부문이다. 프랑스 청년들의 사회적 통합에 있어서 해당 영역은 특히 중요한 역할을 담당하고 있다. 프랑스 국가정책의 주요 과제는 학교 간의 불균형을 타파하고 모든 젊은층이 교육적 성과를 달성하고 고용에 대한 기회를 갖게 하는 것이다.

2013년부터 프랑스에서는 우선 청년들(NEETs 포함)의 고용기회를 촉진하고 있다. ‘청년 보장제’는 정부에서 도입하고 고용 담당부에서 실시하고 있으며, 일자리를 찾는 데 어려움이 있는 청년을 대상으로 한 계획이다. 이 제도는 16~25세 사이의 자격 요건을 전혀 또는 거의 갖추지 못한 청년을 대상으로 매월 보조금을 지급 받게 된다. 또한, 특정 청년들을 대상으로 ‘세대 계약’ 제도를 통해 직원 수 300명 이하의 기업에 취업하거나 고용을 유지하는 조건으로 청년들을 기한에 대한 제한이 없이 고용하고 있다.

2. 신중년 및 노인정책

1) 지역관리기업

지역관리회사는 1970년대 후반 북부지역 재건 과정에서 지역주민의 요구에 부응하고 지역관리 및 청소서비스를 최대한 활용하기 위해 자발적으로 설립된 비영리법인이다. 이후 정규직 일자리 창출을 위한 중기적응단계를 중심으로 지역사회에 기반한 경제활동을 통한 일자리 창출 및 지역결속 의식 실현을 위한 사회적 목적 실현 도구로서의 역할을 충실히 수행하고

34) EACEA 홈페이지 <https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/en/content/youthwiki/overview-France>에서 2018년 10월 8일 인출

복지제도 도입 서비스를 결합한 사회적 기업의 한 형태를 취하고 있다.

2005년에 전국의 150개 지역 관리 회사에서 2,500명 이상의 자원 봉사자와 정규직 표준을 만들고 노인을 위한 3,500개의 일자리를 창출하였다. 지역 관리기업의 활동은 경제적으로는 공공시설·가정에서 관리하는 청소, 소규모 건설과 인근 지역에서 관리하는 도로 청소, 시설의 유지·정원수 가지치기 등이 지방관리공사의 활동을 위주로 한다. 일감이 없는 사람들을 지원하고 이들이 프로그램에 참여할 수 있는 길을 열어주며, 공공복합체의 일상생활 개선을 위한 정보 제공과 함께 서비스 공간 제공, 이들이 하는 활동 의사 모집 등의 활동을 병행하고 있다. 사회적으로 일자리가 없는 사람들을 지원하고, 이들이 프로그램에 참여할 수 있는 길을 열어주며, 공공장소의 일상생활 개선을 위한 정보를 제공하고, 서비스 공간과 그들의 의견을 수렴한다.

2) Equinoxe(에끼녹스)

프랑스의 사회봉사 시민단체 "Equinoxe"는 독거노인과 독거장애인에게 안전한 서비스를 제공하기 위해 1986년에 설립되어 가정 내 발생할 수 있는 문제에 대처하고 서비스를 제공할 수 없을 때 설립된 독립적인 시민단체이다. 당초 계획·제공하던 공중전화 지원 서비스를 법적 문제로 직접 제공할 수 없을 때 설립된 독립적인 시민단체이다.

전국 10개소에 이상 뜻있는 분들이 전화를 걸 수 있도록 공중전화 지원 서비스를 구축 운영하고, 유료전화 지원 서비스 운영에 필요한 재원의 80%는 사용자 사용료 수익이고 나머지 수익은 유럽 재단 펀드를 통해 조달된다.

주요 이용자는 장애인과 노약자 또는 동거하는 모든 노인으로 안정에 대한 욕구가 높으며 소득 수준에 따라 비용을 지불한다. 이들이 제공하는

서비스는 민간회사의 서비스와 비교했을 때 상대적으로 비용이 저렴하고 서비스의 질적인 면이 좋은 것으로 높이 평가받고 있다(국민연금관리공단, 2014).

3) ESPACE(에스빠스)

ESPACE는 환경을 위한 시민운동이자 사회봉사이다. 시민 단체가 주도하는 그것은 두 가지 성격을 가지고 있는데 환경에 대한 운동과 도심의 생태환경을 더 잘 개선하기 위한 노동의 통합이다. 에스빠스에 참가하는 대상은 장기실업자, 노동력이 부족한 노동자, 노동시장에서 경쟁력이 떨어지는 고령노동자이다.

참여자는 ESPACE와 근로계약을 체결하고 노인의 일자리 사업에 참여하고 최저임금보다 높은 수준의 임금을 최대로 지급한다. 관련된 작업의 유형은 주로 수질 오염 검사 및 모니터링 활동, 생태 동식물 보전 활동, 자연공원 조경 및 환경 개선 프로젝트를 포함하여 지역 자연생태의 보존을 위한 것이다. 에스빠스 사업은 자치단체나 기업체, 유럽의 재단과 공사 등 으로부터 재정적인 지원을 받아 운영되고 있다(김혜란, 2013).

제3절 일본의 사회정책

1. 청년정책

2000년대 초반에 일본에서는 고령화·저출산, 소비사회화, 정보화가 진행되어, 직장, 지역, 가정, 학교 등 청소년을 건전하게 육성하기 위한 포괄적인 정책이 필요하였다. 이로써 2003년 6월 내각부 산하에 청소년육성추진본부가 설치되었다. 12월에는 청소년 육성과 관련하여 ‘청소년육성정책대강(령)’을 마련하여 중장기적인 정책의 방향성과 정부차원의 기본이념을 명확히 제시함으로써 교육, 노동, 보건, 복지 등 분야에 걸친 정책을 포괄적이고 효과적으로 추진하고자 하였다. 2008년 12월에는 새로운 ‘청소년육성정책대강’을 책정하였다.

2016년에 발표된 ‘아동·청년육성지원추진대강’에서는 ① 문제가 있는 아동 및 청년과 그 가족 지원, ② 모든 아동과 청년의 건강한 육성, ③ 청년 및 아동의 성장을 지원하는 담당자 양성, ④ 청년 및 아동의 성장을 위한 사회 환경 정비, ⑤ 아동과 청년의 창조적인 미래를 개척하기 위한 5개 과제를 중점적인 추진을 기본적인 방침으로 삼고 있다.

1) 청년의 취업 지원

일본에서는 경제계 및 대학교와 연계하여 청년들이 충실한 직업인생을 살아갈 수 있도록 하였다. 또한, 신규 학교 졸업자가 진학도 하지 않거나 비정규직으로 취직하거나 취업도 하지 않은 경우에도 대책을 마련하였다. 그리고 비정규직의 처우 개선 및 정규직 전환 등을 통해 소득향상 및 청년 고용안정을 도모하고자 하였다.

문부과학성에서는 대학교 등의 직업소개소와 취업상담원, 잡 서포트 간 연계를 촉진했으며, 취업능력을 육성하도록 교육과정 내외에서도 지원하고 있다. 또한, 후생노동성에서는 졸업 후 미취업자들이나 신규 졸업예정자에게 정서적 지원 제공 및 취업정보 연계, 신규 졸업자 고용 촉진 등을 실시한다. 경제산업성에서는 해당 지역사업자와 여성 및 청년 등의 구직자가 적절하게 매칭되게 돕고 있으며 지역 내 중·소규모 기업의 정보를 알리고 있다.

일본에서는 각 학교 단계에서 직업적, 사회적 자립에 필요한 태도 및 능력을 키우는 교육을 실시하고, 학교 외에서도 직업능력 개발기회를 마련하고 있다.

또한, 높은 고용불균형과 비정규직 고용율, 청년무직자가 존재하고, 직업관의 미숙, 직업의식, 목적의식과 진로의식이 부족한 청년이 많아지는 것을 보아 학교교육에서 직업교육, 커리어교육이 충실하게 이행되어야 함을 강조하였다. 이에 후생노동성, 문부과학성, 경제산업성에서는 지역사회 및 학교, 산업계와 연계하여 직업교육 및 커리어 실시 및 코디네이터 양성, 관련 정보 제공 등을 추진하고 있다.

2) 히키코모리 청년을 위한 지원

2003년 청년자립도전계획을 통해서 ‘지역청년 서포트 스테이션’을 시작하였다. 이 정책은 일본은 히키코모리(은둔형 외톨이) 청년들의 사회적·심리적 문제를 해결하기 위해서 하는 것이다. 이 정책의 대상자는 15세에서 39세의 청년들이다. 이 정책을 통해서 학교에서 직장으로의 원활한 이행을 돕고 있다. 청년자립지원중앙센터를 중심으로 160개의 서포트스테이션이 운영되고 있다.

서포트 스테이션에서는 ① 개별적 및 그룹에 의한 취업을 위한 프로그램

램, ② 커리어 컨설턴트 등에 의한 상담, 지원계획 작성, ③ 집중훈련프로그램, ④ 취업한 사람의 정착, 스텝업 상담, ⑤ 직장 체험 및 직장 견학, ⑥ 보호자를 대상으로 한 개별 상담 및 세미나 등의 서비스를 대부분 무료로 제공한다. 정부기관, 지역사회 등 사회와 단절되어 있는 청년들에게 이러한 정책을 통해서 다시 사회로 나아갈 수 있는 기회를 제공한다.

또한, 후생노동성은 의료·보건·복지·교육·고용 등의 분야에서 유관기관과 협력하여 '히키코모리 지역지원센터'를 개편하고 있다. 이 기관은 은둔 외로운 사람(히키코모리)을 위한 상담 창구의 기능을 한다. 2013년부터 해당 센터는 '히키코모리 서포터'를 양성하고 파견하는 사업을 실시하였다.

2. 신중년 및 노인정책

실버인재센터는 「고령자 등의 고용안정 등에 관한 법률」에 따라 지역사회의 활성화에 기여하고 고령자가 일을 통해 보람을 얻는 사업이다. 1975년 도쿄의 에도가와구에 고령자사업단이 설립되었다. 1980년 고령자사업단을 실버인재센터로 변경하고 정부 보조사업으로 지정하였다. 1982년 전국 실버인재센터협의회가 설립되었다. 1986년 「고연령자 등의 고용안정 등에 관한 법률」이 시행되면서 실버인재센터사업이 법제화가 되었다(김순자, 2011: 54).

2000년 노동의 성격이 반영된 사업으로 전환되었다. 2004년에는 신고에 의한 '일반노동자 파견사업'을 가능하게 하였다. 2008년에는 구체적인 노동자 파견 프로그램을 공모 형식으로 내놓았다. 2015년 파견근로법 개정으로 사업 분업이 취소되면서 실버인적자원센터의 노동자 파견근로 프로그램은 단일 프로그램으로 운영됐다.

<표 4-4> 실버인재센터사업 활동내용

분야	활동내용
전문기술 분야	교사, 컴퓨터 교육, 학습 교실 강사, 번역·통역(영어 이외), 자동차 운전
기능분야	정원수 등의 전정, 목공, 페인트 칠, 의류 리폼, 소나무 장식·금줄 만들기
사무분야	일반 사무, 장부정리, 조사·집계 사무, 필경·우편물 작성, 컴퓨터 입력,
관리분야	건물 관리(아파트, 빌딩·맨션 관리 등), 시설 관리(유희 시설 관리, 스포츠 등), 주차 관리,
영업분야	판매원·가게보기, 수금, 영업, 배달·집배, 전기, 가스 등의 검침
일반작업 분야	제초·풀 베기, 실외 청소, 실내 청소, 포장 포장(밀봉, 봉지 등), 조리 작업(설거지, 상을 차리기), 농사(파종, 물, 수확 등), 에어컨 환풍기 청소, 전단지 전단지 배포, 짐 꾸리기 운반
서비스 분야	가사 서비스(청소, 세탁, 음성 등), 복지 서비스(이야기 상대 도우미, 신변 처리 등), 육아 서비스(자장가, 픽업 등)

자료 : 일본 전국실버인재센터협회 홈페이지(http://www.zsjc.or.jp/about/about_02.html)

실버인재센터의 회원 참여자는 60세 이상인 고령자여야 한다. 회원 가입은 회비를 납부해야 한다. 실버인재센터는 시정촌 실버인재센터 관할구역 내에서 사업을 수행한다.

실버인재센터가 제공하는 대부분 일자리는 지역사회 내 다양한 분야에서 비전문적이고 일시적인 활동이 정규의 취업하는 것이 아니다. 그러므로 보수에 대한 명칭이 임금 대신 ‘배분금’이라고 한다. 실버인재센터는 고령자에 대한 노동정책의 성격을 가지지만 내용은 지역사회 봉사를 통한 복지 와 노동간의 조화를 지향한다(박기훈, 2016).

전국실버인재센터의 사업수행체계는 연합, 센터, 협회로 구분되어 있다. 실버인재센터는 회원으로 구성된 이사회등의 조직으로 문제를 해결하며 사업단을 만들어 상호협력하고 있다. 조직 활동은 스스로 목표를 세우고 충분히 검토해 문제를 해결하도록 한다. 회원 스스로 더 좋은 환경을 조성한다. 공공성을 지닌 단체로 「민법」에서 ‘공익법인’으로 지정했다. 활력 있

는 지역사회 만들기에 기여하고 있다(박만섭, 2016).

국고보조와 지방자치단체가 조직운영과 직원 인건비로 부담한다. 국고 보조금은 실버인재센터에 소속된 회원의 수, 월평균 취업 인원수를 기준으로 4단계로 나누어 지급된다. 이에 대한 평가는 후생노동성에서 담당한다 (노인인력운영센터, 2004).



제4절 주요국가 사회정책의 시사점

1. 사회정책의 다양성

국가정책이 다양하다. 정책 측면에서 신사회위험 현상에 대해서 나라마다 대응정책이 다르다. 예를 들어, 퇴직 고령자의 취업문제는 복지 차원에서 출발하였다. 장기 실직한 저소득 노인의 소득을 보전하기 위한 미국의 SCSEP도 고령자 복지법에 근거하고 있다. 일본에서는 노동과 복지를 관장하는 후생노동성이 고령자 고용보장법을 통해 정년퇴임 후 지역사회 활동을 유도하고 소득이 아닌 복지를 위한 부담금으로 실버인재센터 프로그램을 운영하고 있다.

초기 노인일자리에는 두 가지의 변화가 있다. 첫째 변화는 고용 관점의 반영이다. 미국에서는 1998년 노동투자법(WIA) 제정으로 SCSEP 사업이 노인복지법 아래 WIA 원스톱(취업지원) 센터 사업으로 출범했다. SCSEP 사업 참여 유도 목적이 고령자의 고용안정과 연결된다는 점을 강조한 결과다. 일본의 실버인지센터도 2000년 법 개정 이후인 2004년부터 일반 근로자 파견 허용으로 전환해 퇴직한 노인들이 발주기관 노동자와 같은 조건에서 안정적으로 일할 수 있도록 하는 사업을 추진하였다.

둘째는 은퇴 고령자의 지역사회 참여를 유도해 복지·노동·사회참여 등을 통해 보람과 사회공헌을 유도하는 것이다. 미국에서 Senior Corps 사업은 노인(55세 이상)의 사회참여와 서비스 프로그램으로 노인들의 경험과 지식을 활용하여 지역사회에 필요한 다양한 서비스를 제공하고 있으며 그에 대한 운영수당을 지급하고 있다.

물론 Senior Corps를 연계해 고령자가 노동시장에 진입해 소득이 더 안

정적인 일자리에 참여할 수 있도록 지역사회 봉사활동에 참여할 수 있는 제도를 도입해 노인에게 안정적인 일자리를 제공하기 위해 노력하고 있다. 일본에서도 실버인재센터의 활동은 근로활동이 아니라 위탁기관이나 홈케어에 필요한 지역사회 참여 및 관리와 관련된 단순하고 일시적인 활동으로 노인복지 개선에 기여하고 있다.

2. 사회서비스정책에서 분권화와 시장화

신사회위험에 대응하기 위한 주요 국가들의 사회정책에서는 새로운 위험 영역에 포함되는 청년, 신중년, 노인 등에 대한 보편적 사회서비스 정책을 확대하였다. 정책의 접근방식과 추진체계는 사회안전망 특성이 있는 기초복지정책과는 다른 특징이 있다. 대표적인 특징은 지방정부의 역할을 강화하는 분권화와 시장기구를 활용하는 사회서비스 시장화이다.

사회서비스는 개인 맞춤형으로 설계·공급되어야 하기 때문에 중앙정부의 표준적인 정책접근은 비용-효과적이지 않다. 지역별로 다양한 형태의 사회서비스 사업이 가능하기 위해서는 복지분권이 필요하였다. 일본은 고이즈미내각의 삼위일체 분권개혁을 통해 지방정부의 복지기능을 대폭 확대하였다. 미국은 클린턴 행정부때 TANF 프로그램 중심으로 주정부와 성과계약 방식의 복지분권체계를 정립하였다.

그런데, 프랑스는 복지분권보다 사회서비스 집권체제를 강화하였다. 지방정부의 복지지출체계가 비효율적이라고 판단하였다. 중앙정부 차원에서 사회서비스 품질관리 기구를 설치하고 사회서비스정책을 강화하였다. 복지분권 대신 시장을 통한 사회서비스 공급을 확대하는 복지혼합정책을 추진하였다.

복지분권과 복지시장화는 중앙정부의 복지역할을 축소하고 개인과 현장

중심의 정책을 추진하는 분산 혹은 분화적 접근이라는 점에서 같은 맥락의 정책이다. 또한, 중앙정부의 복지재정 부담을 전가시키는 효과에서도 동일하다. 복지분권에서는 지방정부의 복지재정 부담이 확대되고 복지시장화에서는 개인의 복지지출이 확대되는 특징이 있다.

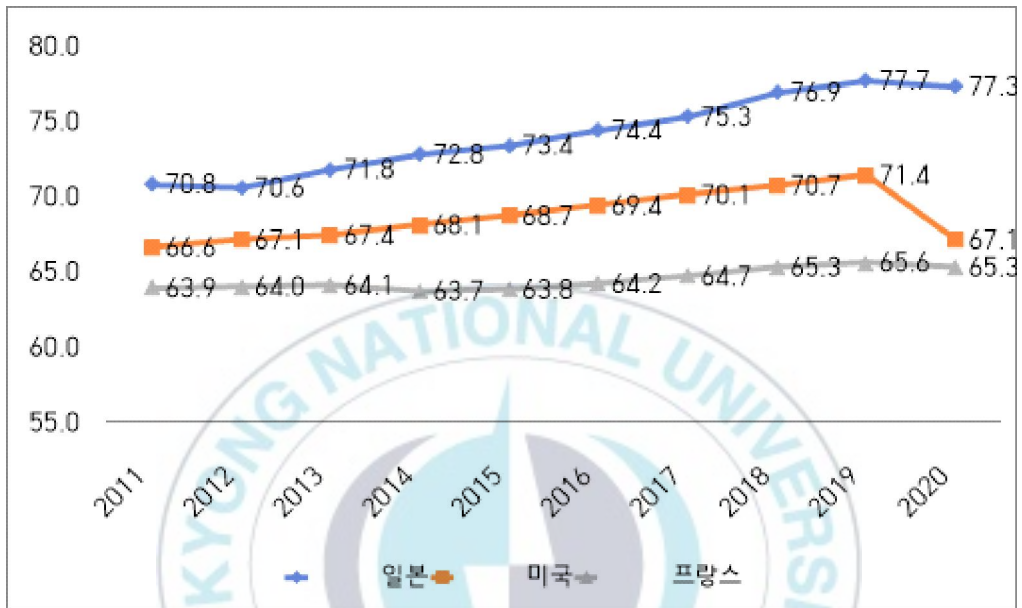
복지분권은 중앙정부보다는 지방정부의 복지책임이 높아졌지만, 넓은 의미에서는 사회서비스에 대한 책임이 여전히 공공부문에 귀속된다. 사회서비스 공공성이 유지될 수 있다. 이와 달리 복지시장화는 시장기구의 경쟁과 선택 그리고 이윤동기가 활성화되고 개인 맞춤형 사회서비스의 다양화가 확대되면서 개인의 추가 비용부담도 확대된다. 이러한 경우 사회서비스의 공공성이 약화되고 공공부문에서 시민들의 일상생활을 보장하여야 하는 책임성도 약화되는 경향이 있다.

종합적으로 정리할 때, 신사회정책으로서 보편적 사회서비스가 확대되었는데, 주요 국가의 정책접근에서 공통적인 특성은 확인되지 않는다. 사회서비스에서 공공성에 대한 국가의 책임과 중앙과 지방간 복지기능 분담 그리고 시장의 다양성과 효율성을 활용하는 방법 등을 둘러싸고 여전히 많은 쟁점들이 있다. 다만, 중앙정부 중심의 표준화된 제도적 복지체계의 정책 틀과는 형식과 내용을 달리하는 새로운 사회서비스 정책접근을 시도한다는 점에서는 공통점을 가진다고 해석할 수 있다.

3. 사회정책의 효과 불확실

정부는 고민을 많이 하고 있고 제도를 많이 만들었는데 역전히 분질적인 문제를 풀지 못하였다. 문제는 계속 악화하고 있어 정책효과는 제한적이다.

<그림 4-2> 주요국가 고용률(2011-2020년)



자료: OECD 「<https://stats.oecd.org/Labour Force Statistics>」 2021. 8

주요국가 고용률을 보면 2011~2018년 고용률은 소폭 상승하였다. 하지만 2019년부터 다시 하락세로 돌아섰다. 특히 미국의 고용률은 3.3%로 크게 떨어졌다.

주요국가의 상대적 빈곤율을 보면 미국은 2017년이 2013년보다 빈곤율이 0.006% 상승하였고, 프랑스는 2018년과 2012년 빈곤율이 같았다. 2011~2018년 주요국가의 빈곤 문제는 이처럼 크게 개선되지 않았다.

<표 4-5> 주요국가의 상대적 빈곤율(2012-2018)³⁵⁾

연도 국가별	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
미국	-	0.172	0.175	0.168	0.178	0.178	-
프랑스	0.085	0.079	0.081	0.081	0.083	0.081	0.085
일본	-	-	-	-	-	-	0.157

자료: OECD 「<https://stats.oecd.org>」 2021. 8



35) 세금을 내고 소득이전을 받은 뒤, 국민 상위 50% 소득(중앙값)의 절반이하 인구가 차지하는 비율.

제5장 신사회위험 대응을 위한 신사회정책의 과제

제1절 청년분야의 신사회정책

1. 청년정책의 기본계획

1) 관계부처 합동의 청년정책 기본계획 접근

청년 신사회위험 해결하고 청년기본법에 명시된 이념 구현³⁶⁾을 위해서 정부는 2020년에 제1차 청년정책 기본계획을 발표하였다. 청년정책 기본계획은 청년들에게 제도적·생활공간적·안정적 기반을 보장하고, 청년들은 자신의 삶을 창조할 수 있도록 각 분야에서 청년들을 지원한다.

청년층을 단순한 중산세대에서 벗어나 현재와 미래의 리더로 만드는 선제적 사회투자로 볼 수 있다.

일자리 정책의 측면에서 정부는 청년 역량 강화 및 일자리 확대, 청년 창업 내실화 및 활성화, 공정채용 기반 구축, 청년의 일터 안전망 강화, 직장 문화 개선 4가지 정책을 만들었다. 복지지원 정책의 측면에서 정부는 재기 지원, 사회출발자산 형성, 청년 취약계층 지원 확대, 청년건강 증진 3가지 영역에서 서비스를 제공한다.

36) 청년기본법 제2조: 청년이 인간으로서의 존엄과 가치를 실현하고 행복한 삶을 영위할 수 있는 권리를 보장받으며 건전한 민주시민으로서의 책무를 다할 수 있도록 하는 것이다.

2) 청년정책 기본계획 내용

(1) 일자리 정책

가. 청년 역량 강화 및 일자리 확대

취업의 문을 열기 위해 청년의 노동시장 진입을 촉진하고 재직자 지원을 강화하고 있다. NEET 청년에게 상담·교육·취업을 지원하여 일할 의욕을 갖도록 한다. 또한, 취업역량을 제고하기 위해 산업계 주도 식품외식 분야 인턴십, 청년 맞춤형 훈련 등 다양한 분야에서 청년 인재를 배출한다.

나. 청년 창업 내실화 및 활성화

창업경진대회 등을 통해 창업품을 조성하고 우수 아이디어 발굴하여 창업 아이디어를 실현할 수 있도록 청년창업사관학교, 글로벌 창업 등 다양한 지원을 제공하고 있다.

다. 청년의 일터 안전망 강화

일하는 청년의 사회보장을 강화하고 청년 노동권익을 보장하기 위해 일하는 고용보험을 적용 및 근로여건 열악 사업장 단속을 강화하는 것 등 지원을 제공하고 있다.

라. 직장 문화 개선·공정채용 기반 구축

청년의 출발을 공정하게 지원하고 공공기관 채용 절차의 객관성·투명성을 강화하고 청년친화기업을 확산하고 있다.

(2) 복지지원 정책

가. 사회출발자산 형성 및 재기 지원

저소득 청년의 자립 지원을 위해 기존 5개 사업을 2개로 통합³⁷⁾하고 청

년 특화 서비스·인센티브 추가로 지원대상을 확대하고 있다. 또한, 대학생·미취업청년의 채무부담을 취업시까지 덜어주기 위해 특례지원 대상 및 상환유예기간의 확대³⁸⁾를 통해 청년 부채 부담을 경감하고 있다.

나. 청년건강 증진

청년층 정신건강 서비스를 강화하기 위해 청년정신건강 특화사업을 통해 청년정신질환의 초기발견·상담·치료를 해주고 초기상담, 고위험군 청년 대상, 경제적·심리적 지원 등 원스톱 서비스 제공하고 있다. 또한, 신체건강 인프라를 확대하기 위해 모든 청년을 대상으로 하여 무료 국가건강검진을 실시하고 청년 눈높이에 맞는 정신건강·신체 서비스 등 같은 서비스를 제공하고 있다.

다. 청년 취약계층 지원 확대

어려운 청년의 버팀목이 되기 위해 청년 1인가구 가족센터 중심 민간단체·기초지자체 협업체계 구축, 커뮤니티 참여·심리상담 등 가출, 사회적 관계망 형성 지원, 맞춤형 교육서비스·차립 등 같은 서비스를 제공하고 있다 (관계부처 합동, 2020).

37) 희망키움통장 I·II, 내일키움통장 및 청년희망키움통장, 청년저축계좌는 (가칭)희망저축계좌 I·II로 통합한다.

38) 현행 대학생, 미취업청년은 만29세에서 만34세로 변경하고 현행 미취업청년 최장 4년 상환유예는 5년으로 변경한다.

2. 청년 관련 사업

1) 청년사회서비스 사업

(1) 사업 개요

청년사회서비스 사업지침에는 청년사회서비스 사업은 사회보장기본법, 고용정책기본법 및 보조금 관리에 관한 법률에 근거로 청년 수요에 맞는 사회서비스의 개발, 활충 및 제공으로 청년층 삶의 질을 향상시키며, 실직 청년·취약계층의 취업을 확대하고 직무경험을 취업·창업과 연계해 일의 지속가능성을 높이기 위한 것이다.

사업운영 주체는 청년사회서비스사업단이다³⁹⁾. 청년사회서비스 사업단은 지역별 17개 시·도 사업단을 구성·운영하고 있다. 각 사업단의 사업명과 사업목적은 차이가 나지만, 지역 청년이 주체가 되어 청년 수요에 맞는 사회서비스(신체, 정신건강 분야)를 개발·제공함으로써 청년층의 건강개선 및 청년 일자리 창출에 도움을 주고자 하고 있다.

청년사회봉사사업은 지역 청년사회봉사단체를 조직·운영하여 지역 청년들의 욕구를 충족시키는 사회서비스를 개발·제공함으로써 청년의 건강수준을 높이고 청년 일자리를 창출하는 것을 목적으로 한다.

(2) 사업 분야

청소년 사회봉사 사업은 청소년을 위한 심신의 건강 및 식생활 개선 사업 분야로 각 사업은 최소한 신체건강 분야와 정신건강 분야에 1개 이상의

39) 청년사회서비스 사업단은 고등교육법에 따른 대학, 사회복지사업법에 따른 사회복지법인, 이용권 관리 및 사회서비스 이용에 관한 법률에 따른 제공자, 협동조합기본법에 따른 사회적협동조합 또는 사회적기업육성법에 따른 사회적 기업, 기타 지방자치단체장 등 사업의 목적을 달성할 능력을 갖추었다고 인정하는 기관이다. 청년사회서비스 사업단은 지역별 대학과 사회복지법인 등을 중심으로 구성되며, 서비스 제공인력은 19세부터 34세 사이의 청년층이다.

서비스를 제공하여야 한다.

(3) 사업운영방과 추진체계

사업추진은 청년사회서비스사업단, 보건복지부, 시·도, 정신건강복지지원센터, 지역사회서비스 중앙지원단, 지역사회서비스지원단 및 가 참여해 추진하게 된다. 보건복지부는 사업계획을 수립하고 공고하며, 시도별 사업단을 선정한다. 사업단 운영지침을 마련하고 일모아시스템 사업정보를 등록하며, 제도에 대한 성과평가도 담당한다.

시도는 각 지역별 사업계획서를 접수와 심의를 하고 보건복지부에 제출한다. 사업의 모니터링, 현장점검, 성과관리, 예산관리도 담당한다.

청년사회서비스사업단은 사업단 인력을 채용하고 사업을 수행하며 지자체에 정기적 사업수행 결과를 보고한다. 정신건강복지지원센터는 사업단에서 발굴·연계한 서비스대상자를 지원하고 사업단 심리상담 인력교육을 담당한다.

사업단의 사업지원은 정신건강복지지원센터, 지역사회서비스 중앙지원단 및 지역사회서비스지원단이 담당한다. 청년사회서비스사업단은 사업단 인력을 채용하고 사업을 수행하며 지자체에 정기적 사업수행 결과를 보고한다. 정신건강복지지원센터는 사업단에서 발굴·연계한 서비스대상자를 지원하고 사업단 심리상담 인력교육을 담당한다. 지역사회 서비스 지원팀은 사회서비스 모델 개발과 컨설팅, 프로젝트팀 인력양성, 홍보, 프로젝트팀 교육시찰 등의 업무를 담당하며 만족도 조사, 성과평가, 현장실사 지원, 트래킹업 관리를 지원한다.

보건복지부는 사업단을 선정하는 역할을 담당하며 사업단의 예산을 지원한다. 구체적인 실제 사업의 운영은 청년사회봉사사업이 담당한다. 보건복지부가 사업을 발표한 뒤 지방자치단체·대학·사회복지회사 등이 사업계

획서를 작성해 시도에 제출한다. 사업계획서를 신청할 때 보건복지부는 사업팀을 선정해 협약을 체결해 사업을 시작한다.

(4) 대상자

청년사회서비스 사업단의 대상자는 한국에 주민등록 한 만 19세~39세 청년층이다. 대상자는 소득 구분 없이 정신건강 및 신체건강 서비스를 이용할 수 있고 이용료는 무료이다.

본인, 친족⁴⁰⁾ 또는 법정대리인이 신청서 및 관련 서류를 사업단에 제출한 후에 사업단이 신청 대상자 선정요건 부합 여부 등을 확인하고 시·도에 대상자 확정을 보고한다. 사업단이 신청자에 선정결과를 통보한 후에 신청자가 서비스를 이용할 수 있다.

개인별 서비스 유효기간이 종료한 경우, 부정행위가 있는 경우, 서비스 이용자가 서비스 이용 포기 의사를 밝힌 경우에 서비스 지원대상 자격이 상실된다.

(5) 예산지원

청년사회서비스 사업의 사업예산 지원방식은 지자체 경상보조 방식이다. 사업단의 신청이 있는 경우, 시·도는 사업 개시 1개월 전에 운영 원가의 1/2을 선지급하고, 그 후 매월(또는 매분기) 사업비를 지급한다.

청년사회서비스사업의 사업예산은 운영비⁴¹⁾와 인건비⁴²⁾로 구분된다. 전체 사업예산은 14.6억 원이다. 이 중 총 운영비는 3억3200만 원이며 시·도 별로 월 284만 원을 지원한다. 사업 예산 중 인건비는 12억8000만 원으로

40) 친족범위(민법 제777조): 배우자, 8촌 이내의 혈족, 4촌 이내의 인척이다.

41) 운영비는 사회서비스의 개발 및 제공을 위해 사용되는 개발비, 재료비, 관리비 등 청년 사업단 운영에 소요되는 비용을 의미한다.

42) 인건비는 청년사업단 소속으로 신규 채용되어 사회서비스 개발 및 제공하는 10명의 청년에게 지급되는 임금이다.

1인당 964만 원씩 지급된다. 지원방식은 지방정부 경상 보조 형태로 지급되며 서울 50%, 지방정부 70%가 경상 보조된다.

2) 지역주도형 청년일자리 사업

(1) 사업 개요

행정안전부의 지역주도형 청년일자리사업은 지속가능한 경제활동을 뒷받침하는 수준의 자산 형성을 허용하는 수준에서 소득을 창출하고 청년을 인구 유출 지역으로 유인해 지역사회를 활성화하는 게 이 사업의 목적이다. 행안부가 주도하는 사업이지만 지자체가 자율적으로 사업계획 수립과 집행을 할 수 있도록 최소한의 기준만 지침을 제시하고 있다. 사업 주체는 광역 및 기초자치단체이며, 사업비는 국비 약 2,350억원이며 지방비는 30~50% 매칭토록 하였다(행정안전부, 2021).

(2) 사업내용

지역주도형 청년일자리사업은 네 가지가 구분된다. 첫째는 지역 정착 지원형으로 청년의 유입과 정착 활성화를 통해 농어촌 청년들의 취업을 확대하고 지역 활력을 증진시키는 사업이며 예산이 가장 많이 들어가고 수혜자가 가장 많다.

창업투자생태계조성형은 청년 창업을 간접 지원하는 사업이다. 창업투자 활성화는 지역사회의 진흥을 크게 촉진할 수 있는 사전투자 성격의 지역공동체 경제 활성화다.

민간취업연계형은 청년 일자리로 지역사회에서 요구하는 다양한 서비스를 기획하고 지역사회 문제를 해결하는 사업이다.

마지막 유형은 코로나19 이후 지역사회(코로나 대응형)으로, 비대면 디지털 분야에서 지역 청년들의 근접성과 변화에 대응한 역량강화 사업 운영

에 초점을 맞춘다(행정안전부, 2021).

(3) 사업운영

지역주도형 청년일자리 사업의 운영주체는 행정안전부와 지방자치단체 간이다. 행안부는 지역 주도의 청년 일자리 사업을 총괄하는 중앙행정기관이다. 국고 확보와 보조금 지급을 책임진다. 가이드라인과 기본계획의 제도적 기반을 마련하고 지방정부의 성과를 평가하고 사업실행을 점검하는 역할을 한다.

지방자치단체는 시·도 사업계획의 수립·시행, 관리·감독을 담당하며 지역 청년의 구직수요를 고려하고 참여 청년과 기업을 관리 및 지원한다. 시·도 청년일자리 거버넌스 구축·운영 자율지원 사업지원은 광역자치단체가 담당한다.

기본 자치단체는 시·군·구 차원에서 업무계획을 수립·시행하고 관리·감독을 담당한다. 시·군·구 단위 참여자의 선발, 사업의 공모도 기초자치단체가 담당하는 기능이다. 참가기업⁴³⁾은 청년의 직업수요 파악 및 일자리 제공, 참가 청년의 노동력 지원, 직무능력 향상 지원 역할을 맡는다. 위탁(보조)기관은 전담 매니저 운영, 시·군·구의 단위 사업 추진, 교육 및 컨설팅 지원, 사업 네트워킹 지원한다(행정안전부, 2021).

(4) 참여자

지자체는 공개경쟁에서 참여자를 선정하되 청년과 기업이 구직사이트 등을 통해 매칭해 신청하면 재직자 채용 여부 등을 점검하고 선착순으로 선택할 수 있는 기반을 마련했다.

43) 「근로기준법」 제43조의 2에 따라 자본잠식상태로 인하여 사업을 영위할 수 없다고 판단되는 회사 또는 임금 등을 체불하여 명단 공개 중인 사업주가 운영하거나 이에 관련된 사업장은 사업 참여에서 제외된다.

사업 참여자 기본교육, 심화교육 및 컨설팅, 네트워킹 등 지원을 받을 수 있다. 광역시·시·진·구는 사업 참여자가 받는 기초교육으로 사업 초기 20시간 이상 집단교육이나 온라인 교육을 실시하고 있다. 또 모든 유형의 참여자에 대한 인증 등 취업·창업 관련 다양한 지원을 받게 된다.

사업에 참여한 청년의 의사에 따라 해외취업 지원센터, 고용센터, 지자체 일자리센터에서 취직 서비스를 받을 수 있게 지원한다.

지역주도형 청년일자리 사업 참여 청년의 법적 지위는 근로자이다. 사업 유형중 지역정착지원형, 민간취업연계형, 지역사회 코로나 대응형 참여자는 근로기준법상의 근로자에 해당하며, 창업투자생태계조성형 참여자도 사업 내용에 따라 근로기준법에 따라 근로자의 지위를 인정하여야 한다.

근로기준법상 근로자는 4대 보험에 가입해야 하고 사용자는 의무적으로 가입해야 한다. 민간취업연계형 및 지역사회 코로나 대응형 사업은 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」상 사용기간 제한의 예외에 해당한다.

사업 참여자의 임금으로 지역정착지원형과 지역사회 코로나 대응형은 월 200만원을 기준으로 하고, 민간취업연계형의 경우 기존 근로자와의 형평성, 지자체가 정한 생활임금과 사업장 특성 등을 고려하여 결정한다. 창업투자생태계조성형 사업 참여자에게는 창업비용 등의 지원이 이루어진다. 퇴직금은 가입자가 12개월 이상 근무한 경우 발생하며 퇴직한 후 14일 이내로 지급해야 한다. 퇴직금은 이용자 또는 지방자치단체가 지급한다.

3) 청년 디지털 일자리 사업 및 청년일경험 지원 사업

(1) 사업 개요

고용노동부의 청년일경험 지원 사업은 신종 코로나바이러스 감염증 상황 속에서 청년을 채용하는 기업이 실무 경험을 쌓을 수 있도록 한시적으

로 지원하는 사업이다(고용노동부, 2021). 고용노동부의 청년 디지털 일자리 사업은 청년층에게 실무 경험을 바탕으로 연관 분야 취업 및 지속 근무를 촉진하고, 기업에게는 실질적인 부가가치를 창출하도록 지원하는 사업이다.

(2) 사업내용

가. 청년 디지털 일자리 사업

디지털 일자리 사업 참여자의 지원비는 참여청년 1인당 지원금은 인건비와 간접노무비로 구성하여 지원된다. 지원기간 중 청년이 이직을 하는 경우 해당 직무에 대해 지급받은 근로시간에 따라 지원금액이 산정된다. 디지털 일자리 사업은 고용보험 피보험자 수의 20% 이내에서 채용계획을 수립할 수 있다.

나. 청년일경험 지원 사업

청년일경험 지원 사업 참여자의 지원비는 인건비와 관리비로 구분된다. 청년 일 경험자 1인당 월 최대 80만 원, 관리 인건비 10%(월 최대 8만 원)를 지원한다. 청년의 수당은 주별 소정근로시간에 따라 구분할 수 있으며, 참여 청소년이 신청기간 중 퇴사할 경우 근무기간에 비례해 지급된다.

청년직업체험사업은 사업 참여 신청 전월 말 기준으로 고용보험 피보험자 수(최대 30명 이내) 내에서 모집계획을 세울 수 있음을 원칙으로 한다. 지원기간은 참여기업의 참가신청 승인일로부터 6개월 이내 모집하는 청소년은 모집일로부터 최대 6개월간 지원받을 수 있다.

(3) 사업운영과 추천체계

고용노동부의 청년일자리 사업추진 주체는 고용노동부, 고용센터, 한국고용정보원, 운영기관, 참여기업⁴⁴⁾으로 구성된다. 고용노동부는 청년 일자리 사업의 계획 수립 등 사업시행 전반 총괄·조정 기능을 담당한다.

각 지역의 고용센터는 위탁인원 배정 및 운영기관의 심의·선정, 운영기관의 사업 집행 전반에 대한 안내, 운영기관 참여기업에 대한 운영실태 지도·점검, 운영기관의 신청 접수, 운영기관에 위탁사업비 등이다.

한국고용정보원은 상업용 전산시스템을 운영하고 통계 분석 및 관리 기능을 수행한다.

고용노동부 청년일자리사업 운영기관은 현지에서 실제 사업을 운영하는 기관으로, 사업에 참여하고 싶은 기업과 청년을 발굴·모집해 사업을 관리하는 기능을 맡고 있다. 구체적인 역할은 기업 및 청소년에 대한 사업소개 및 홍보, 참여를 원하는 기업 및 청소년 모집, 컨설팅 및 지원, 참여를 원하는 기업 및 청소년, 참여기업의 지원서 접수 및 적격성 확인, 지원금 수령 및 지급, 반환, 참여기업의 부정수급 조사, 참여기업에 대한 제재, 지도, 점검, 정책, 위탁자에 대한 기타 업무처리 지침 등이다. 청년 일자리 사업 참여기업은 참여 청년과 근로계약 체결, 운영기관에서 지원금을 수령해 근로 청년에 인건비를 지급한다(고용노동부, 2021).

고용노동부 청년일자리사업 추진과정은 다음과 같다. 우선 고용부 본부가 마련한 업무지침과 사업공고에 따라 지방고용노동관서별로 위탁 인원을 배정한다. 위탁관리기관은 관할 일자리센터와 위탁운영 협약을 체결한다. 이후 프로그램은 운영기관이 주도하며, 청년일자리 프로그램 참여를 희망

44) 참여기업은 디지털 일자리 사업 참여를 신청하기 전 월말 기준, 고용보험 가입자 5인 이상을 고용하고 있는 우선지원기업 또는 대기업. 다만 고용보험 피보험자수 1~5인의 기업이라도 지침이 정한 요건을 충족하는 경우 이 사실을 입증할 자료를 제출해 지원이 가능하다.

하는 기업은 워크넷을 통해 운영기관 참여를 신청하면 운영기관은 자격심사를 거쳐 지원협약을 체결한다. 지원협약은 운영기관과 기업간에 체결된다. 사업 참여기업은 운영기관의 알선 또는 자체적으로 청년을 채용해 근로계약을 체결하고, 기업은 운영기관에 기업지원금을 신청하고 이를 청년 고용에 대한 임금으로 활용한다(고용노동부, 2021).

(4) 참여자

청년 디지털 일자리 사업은 모집일 기준 만 15세 이상 34세 이하 청년을 지원한다. 군 복무를 마친 사람은 의무 복무 기간 비율에 따라 연계 가입 연령 제한을 적용하되 만 39세 이상으로 제한한다. 그러나 취업중인자는 사업에 참여할 수 없다.

청년일자리 사업에서 제외되는 청년이 있다. 첫째, 같은 사업체에서 청년직업체험지원사업에 참여하였거나 참여하고 있는 자, 둘째 같은 사업에 3회 이상 "청소년직업체험지원사업" 또는 해당연도 다른 사업부문에서 동일한 사업에 참여한 자. 셋째 소유자의 배우자, 4인치 이내의 혈족, 넷째 대한민국 국적이 없는 외국인⁴⁵⁾, 다섯째 동일 소유자가 6개월 이내에 참가청소년을 재고용하는 경우, 관련 소유자는 6개월 이내에 참가청년을 재고용하고, 관련 소유자는 6개월 이내에 참가청년을 재고용한 경우, 여섯째 신규로 근로자를 고용한 자로서 중앙기관 또는 지방자치단체로부터 인건비 지원을 받고 있는 자, 일곱째 소상공인 저임금근로자 사회보험료 지원사업(두루누리사업) 사업주로부터 고용된 근로자, 여덟째 고용안정자금을 받는 사업주가 고용한 자, 아홉째 채용일 기준 고등학교 또는 대학 재학중인 자는 고용노동부의 청년 일자리 사업에서 제외된다.

고용부와 노동부의 청년일자리 사업에 참여하는 청년 근로자의 근로조

45) 영주권(F-5), 거주(F-2), 결혼이민(F-6)에 대한 의무고용보험 신청 가능하다.

건은 근로계약을 체결하는 데 최소 3개월 이상, 사회 4대 보험 범위 내에서만 가능하다. 근로시간과 관련해 소정근로시간이 주 15시간 이상인 자로, 「최저임금법」이 정하는 임금 이상을 받도록 되어 있다(고용노동부, 2021).

3. 청년정책의 특징

1) 21세기형 문제에 대한 20세기의 대응

21세기형 문제에 대한 대응이 전형적인 방식이다. 하지만 기존의 방법으로는 현재의 사회의 문제점을 충분히 해결하기에는 부족한 점이 많다. 일반적으로 사회과학에서 규정하는 청년은 현재 있는 청년과 다르다. NEET 청년의 경우 스스로 사회적 배제가 되고 있다. 그러나 청년 일자리 정책과 같은 것은 기존의 정책방식이다.

청년정책의 정상화와 활성화가 진행된 이후에 직업과 사회참여가 활발히 진행이 되어야 하는데 그렇지 못하고 있다. 따라서 21세기 문제 상황에 21세기 새로운 해법을 만들어야 한다.

2) 전달체계와 정부간 관계 문제점: 국고보조사업

국고보조사업의 전달체계와 정부 간의 관계는 다음과 같은 네 가지 문제점이 있다.

첫째, 문제와 처방이 다양성이 없는 일치성을 보인다는 것이다.

둘째, 전달체계가 국고보조방식이다. 중앙에서 지방으로 정책이 진행되는 과정에서 중앙집권적인 형태를 띠어서 행정구역 독점과 칸막이현상이 발생하고 있다.

셋째, 복지정책의 성격을 띤 청년정책으로 인하여 청년들이 의존성이 심

화되고 자기주도성이 약화되고 있다.

넷째, 부처간 경쟁 및 소모적인 재정사업이다. 정책의 주도성을 가리기 위해 각 부처가 다양하게 사업을 진행하고 있는 것처럼 보이지만 예산규모 및 사업범위가 생색내기 수준이다. 부처의 과잉경쟁이 심화되고 있지만 각 사업의 성과에 대해서는 매우 불확실한 소모적인 정책방식이다.



제2절 신중년분야의 신사회정책

1. 고용노동부 인생3모작과 신중년정책 기본계획

1) 고용노동부의 인생3모작 접근

2017년의 ‘신중년 인생 3모작’ 정책에서 신중년이 언급되었다. ‘신중년 인생 3모작’ 정책은 신중년의 고용 지원에 대한 유관 정부기관 서비스를 연계 및 통합 지원하는 것이 특징으로 재취업 지원서비스 확대, 비생계형·기술창업 활성화, 귀어·귀농·귀촌 지원 내실화, 사회공헌 일자리 확충, 서비스 연계 강화 및 체계적 경로 설계 5가지 영역에서 서비스를 제공한다(고용노동부, 2017).

‘신중년 인생 3모작’ 정책은 정부의 복지서비스 범위가 확대되는 것을 보여주는 대표적 사례이다. 정책적으로도 이번 정부의 청장년 지원책은 기존 정부의 중장년 복지 및 일자리 지원책을 개선했다. 정부의 복지서비스 범위가 노인(65세 이상)에서 취약계층을 포함해 50대 또는 40대 이상 노인으로 확대되고 있다. 현 정부의 청장년 지원책은 기존 정부의 중장년 고용과 복지 지원책을 한층 강화한 것으로 볼 수 있다.

대상에 있어서도 과거에는 퇴직자 또는 실업자 중심의 지원이었다면 현재는 퇴직예정자 및 재직자를 포함하는 지원으로 확대되고 있다(강소량 외 4인, 2017).

2) 기본계획 내용

(1) 재취업 지원서비스 확대

고령자를 배제하는 고용서비스 관행·제도를 단계적으로 해소하고 신중년 친화적 고용환경 조성 및 신중년 맞춤형 서비스를 확충을 통해 재취업 가능성 제고하기 위해서 신중년 인생 3모작 패키지 신설하고 전직지원서비스 제공을 의무화 등과 같은 서비스를 제공하고 있다.

(2) 비생계형·기술창업 활성화

성공 가능성 제고하기 위해서 특화 비생계형 업종으로의 전환 및 과밀 업종 진입을 억제하고 틈새시장 창업을 유도하고 청년의 아이디어 ICT 기반 신기술과 신중년의 경험 제조업 기반 기술을 결합한 세대융합형 창업을 지원하여 과밀업종 진입억제 및 틈새시장 개발하고 세대융합형 기술창업 확대하는 것 등과 같은 서비스를 제공하고 있다.

(3) 귀어·귀농·귀촌 지원 내실화

다양한 재능과 전문지식을 가진 퇴직 신중년의 귀어 귀농 귀촌을 활성화하여 그들의 애로사항을 해소하고 농어업을 미래지향적인 융복합산업으로 전환하는데 기여하고 농어촌 환경을 개선하여 정착가능성 제고하기 위해서 퇴직 전문인력을 활용한 귀어 귀농 귀촌 희망자 지원하는 것, 체류형 농어업 창업 등에 대해서 강화하고 있다.

(4) 사회공헌 일자리 확충

자원봉사 프로그램을 확대하여 자원봉사 저변을 확대하고 신중년 사회공헌형 일자리 확충하고 있다.

(5) 서비스 연계 강화 및 체계적 경로 설계

주요 경로별 서비스와 인프라 연계를 강화하여 신중년의 접근성을 제고하기 위해서 신중년 인프라 통합·연계를 강화하고 종합 홍보 및 교육 등을 실시하고 있다(고용노동부, 2017).

2. 신중년 사회공헌활동 지원사업

1) 사업개요

신중년 사회공헌활동 지원사업은 고용정책기본법⁴⁶⁾과 고령자고용촉진고용상 및 연령차별금지에 관한 법률⁴⁷⁾을 근거로 신중년의 사회공헌 기회 제공과 신중년 퇴직 전문인력의 사회적 활용 및 일자리를 지원하기 위하여 실시하는 보조사업이다.

2019년부터 신중년 사회공헌활동 지원사업은 신중년 사회공헌사업과 신중년 경력형일자리사업으로 구분된다. 봉사 유형인 신중년 사회공헌사업은 신중년의 사회공헌 기회 제공을 위해서 하는 것이다. 신중년 사회공헌 사업은 신중년이 주된 일자리취업과 정에서 축적한 전문성과 경력을 활용해 제공하는 비영리 영역에서의 공익적 사회서비스로 봉사적 성격의 활동이다.

소득보조 유형인 신중년 경력형일자리사업은 신중년 퇴직 전문인력의 사회적 활용 및 일자리 지원을 위해서 하는 것이다. 신중년 경력형일자리

46) 「고용정책기본법」 제25조(청년·여성·고령자 등의 고용촉진의 지원) ① 국가는 청년·여성·고령자 등의 고용을 촉진하기 위하여 이들의 취업에 적합한 직종의 개발, 직업능력개발훈련과정의 개설, 고용기회 확대를 위한 제도의 마련, 관련 법령의 정비, 그 밖에 필요한 대책을 수립·시행하여야 한다. ② 제1항에 따른 청년·여성·고령자 등의 고용촉진에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

47) 「고용상 연령차별금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률」 제11조의4(고령자 고용촉진을 위한 사업) 고용노동부장관은 고령자의 고용촉진을 위하여 다음 각 호의 사업을 할 수 있다.

사업은 지방자치단체장이 제공하는 지역내 사회봉사 등의 직무로 일정 수준의 경험과 자격 등을 요하는 직종이다.

신중년이 50세 이상을 대상으로 한다는 점을 감안하면 2010년부터 노인 복지 중심의 정책에서 중년을 지원하는 정책으로 복지정책을 확대한 것은 신중년 논의의 시작으로 간주 할 수 있다.

정부는 2006년부터 보건복지부를 중심으로 저출산 고령화 사회기본계획을 추진해 베이비붐 세대의 은퇴 후 노후생활 인프라를 조성하고 있다. 2차 기본계획을 통해 다양한 고용기회 제공을 강화하고 노후생활 설계 정책을 추진했다.

고용노동부의 신중년 사회공헌활동지원 사업은 자원봉사 결합모델 발굴과 2010년 국정과제 3-10-56번인 유급근로에 100세 투자사회 대비 대표 선도사업으로 제출되었다. 2011년도에 사회공헌일자리 지원사업이 신규로 추진되었다.

장년고용종합대책(2014) 및 고용노동부 제2차 고령자고용촉진 기본계획을 수립하였다. 2013년에는 대통령 공약 및 국정과제(2-9-63)의 장기 일자리 개선 및 정년연장의 일환으로 전문성 활용, 사회공헌 일자리 사업, 퇴직한 전문직 종사자의 경험 등을 통해 일자리를 확장하였다. 2015년 '사회공헌사업지원' 사업으로 명칭을 변경하였으며, '사회공헌활동지원' 사업으로 명칭이 변경되었다.

제3차 저출산·고령사회기본계획에서는 고령자 사회참여 기회 확대, 장기적 접근, 중·고령자 근로기반 확대, 노후준비 지원 확대 등을 정책의 주안점으로 두고 있다. 그리고 2017년에 관계부처는 '신중년 인생 3모작' 기반 구축 계획을 발표했다. 2017년 8월에는 '신중년' 개념을 제도화했다. 2019년에는 「사회공헌활동지원」 사업 명칭을 「신중년 사회공헌활동지원」 사업으로 변경하였다. 그리고 사업내용도 경력형 일자리 사업과 사회공헌사업으로

로 구분해 소득보조형 사업인 ‘신중년 경력형 일자리 사업’과 사회봉사 유형인 ‘사회공헌 사업’으로 구분하여 운영 중이다.

2) 사업내용

사회공헌활동 지원사업 분야는 마케팅·홍보, 법률·법무, 경영전략, 정보화, 인사노무, 재무회계금융, 문화예술, 행정지원, 외국어, 사회서비스, 상담멘토링, 교육연구, 기타로 총 13개 분야로 구성되었다. 신중년 사회공헌사업과 일자리 지원 및 신중년 퇴직 전문인력의 사회적 활용을 위한 신중년 경력형 일자리 사업으로 구분된다.

(1) 신중년 사회공헌 사업

사회공헌 사업은 신중년이 주된 일자리 취업과정에서 축적한 경력과 전문성을 활용해 제공하는 비영리 영역에서의 공익적 사회서비스이다. 사회공헌사업 활동 중 본 사업의 목적 외의 활동에는 참여할 수 없으며, 운영 또는 참여단위의 활동기준 위반 여부에 대한 지도·감독을 지방자치단체에서 하여야 한다.

사회공헌 사업은 봉사 성격을 가진다. 참여자는 사업참여 수행업무 관련 경력이 3년 이상이거나, 연도 중 만 50세~70세 미취업자여야 하며, 수행업무 관련 국가자격 및 민간자격증 등 공인자격을 취득하여야 한다. 사회공헌 사업의 참여자는 경력이나 자격이 없어도 해당 자치단체가 교육훈련과정(30시간 이상)의 이수 및 전문성 판단기준이 있는 경우에도 참여할 수 있다.

(2) 신중년 경력형 일자리 사업

경력형 일자리 사업은 일정수준의 자격·경력 등이 요구되는 일자리이다.

경력형 일자리 사업은 소득보조 유형이다. 일자리로 인정받기 위해서는 참여자가 자신의 전문성과 경력을 활용해 수행하여야 하는 사회서비스 일자리 등으로, 일시적 또는 일회성 단기 일자리가 아니어야 한다.

참여자의 관련 경력이 3년이 되지 않는 경우, 국가기술자격의 기사, 기능장, 산업기사, 서비스분야와 기술사는 단일등급, 1급, 2급의 자격과 이와 동등한 수준으로 인정할 수 있는 공인자격, 국가자격, 등록자격만을 인정한다.

3) 사업운영과 전달체계

신중년 사회공헌활동 지원사업의 운영 주체는 고용노동부와 고용노동(지)청, 지방자치단체, 운영기관이다. 고용노동부는 사업운영에 필요한 운영 지침을 제·개정하는 등 제도개선을 담당하고 지방자치단체별로 예산을 배정한다. 고용노동부는 사업시행 결과평가를 한다.

고용노동(지)청은 해당 자치단체를 관할하는 고용노동(지)청과 광역자치단체를 대표하는 고용노동(지)청으로 구분한다. 자치단체를 관할하는 고용노동(지)청은 관할 지방자치단체의 제안서에 대한 검토보고서의 작성, 사업 운영 실태의 지도·점검, 자치단체 실적관리 및 정산보고관리와 부정수급 등의 처분을 담당한다. 광역자치단체를 대표하는 고용노동(지)청은 지역별 사업기본계획의 수립, 사업공고, 자치단체 보조금 신청접수, 선정·심사, 선정결과 본부 보고 및 자치단체 예산교부 기능을 담당한다(고용노동부, 2020).

지방자치단체는 관할 내에 사업계획을 수립하고 사업 운영기관을 선정하며 고용노동부로부터 교부받은 보조금을 기초자치단체에 교부한다. 운영기관 및 사업 참여자의 감독, 관리, 집행점검도 담당한다. 지방자치단체는 정산보고서 및 사업실적보고서 등을 확정하여 관할 고용노동(지)청에 제출

하고 고용노동부 본부의 사업평가와 컨설팅에 협조하도록 수행한다.

운영기관은 참여자와 참여기관 연계 및 근로계약서 작성, 참여자의 보험 가입 및 관, 전산시스템 등을 통한 참여자 이력·통계 관리 및 활동실비·참여수당 및 임금 지급을 담당한다. 유관기관과의 업무를 협조하고 사업운영의 현황, 사업실적보고서, 정산보고서를 지방자치단체에 제출하는 기능을 수행한다. 참여자 활동 종료 후 참여자에게 활동 안내 및 창업 동아리 운영 등 사업수행을 위해 필요한 지원 활동도 지원한다.

<표 5-1> 신중년 사회공헌활동 지원사업 운영체계별 담당 역할

수행체계	담당역할
고용노동부	<ul style="list-style-type: none"> - '사회공헌활동지원'사업 운영지침 제·개정 및 제도 개선 - 지방자치단체별 예산 배정 - 사업 진행과정 점검 및 애로사항 대응 - 사업시행 결과 평가 등
고용노동(지)청	<ul style="list-style-type: none"> ① 해당 자치단체를 관할하는 고용노동(지)청 <ul style="list-style-type: none"> - 관할 자치단체의 제안서에 대한 검토보고서 작성, 지도·점검, 자치단체 실적·정산보고 관리 및 환수, 부정수급 처분 ② 광역자치단체를 대표하는 고용노동(지)청 <ul style="list-style-type: none"> - 지역별 사업기본계획 수립, 사업 공고, 자치단체 보조금 신청 접수, 심사·선정, 선정결과 본부 보고, 자치단체 예산 교부
지방자치단체	<ul style="list-style-type: none"> - 광역자치단체는 기초자치단체 단위 세부사업을 취합하여 보조금 신청 후 고용노동부로부터 교부받은 보조금을 기초자치단체에 재교부 - 지방자치단체 관할 사회공헌활동지원 사업 계획 수립 및 운영 - 지방자치단체 관할 사회공헌활동지원 사업 운영기관 선정 - 참여자 및 운영기관의 관리·감독, 집행 점검 등 - 지방자치단체 사회공헌활동지원 사업의 개선사항 발굴 - 보조금 신청, 사업비 정산 및 보조금 환수 - 사업실적보고서 및 정산보고서 등을 확정하여 관할 고용노동(지)청에 제출 - 관할 고용노동(지)청의 지도·점검(3분기), 고용노동부 본부의 사업평가 및 컨설팅에 협조

수행체계	담당역할
운영기관	<ul style="list-style-type: none"> - 보조금 신청 및 수령 후 예산운용계획서의 세부 항목에 맞춰 사용 - 참여자와 참여기관 연계(사회공헌) 참여자와 근무 내용에 대한 협의 및 근로계약서 작성(경력형 일자리) - 참여자 상해보험 가입 및 관리(사회공헌), 참여자 4대 보험 가입 및 관리(경력형 일자리) - 전산시스템 등을 통한 참여자 이력·통계 관리 - 참여자 관리 및 활동실비·참여수당 및 임금 지급 - 고용센터, 중장년 일자리 희망센터 등 관련 유관기관과의 업무 협조 - 사업운영 현황 지방자치단체 보고 - 참여자 활동종료 후 참여자에게 자원봉사 정보, 활동 지원 정보 등 안내 및 사회적기업 창업희망자에 대해 창업 동아리 운영 지원 - 사업실적보고서 및 정산 보고서를 작성하여 자치단체에 제출 - 그 외 사업수행을 위해 필요한 지원활동

자료: 고용노동부(2020)

<그림 5-1> 신중년 사회공헌활동 지원 사업 전달체계
(운영기관 위탁의 경우)



자료: 이재원 외(2020)

고용노동부는 사업예산을 지방자치단체별로 배정하고 고용노동(지)청은 보조금을 기초자치단체에 재고부한다. 지방자치단체는 실질적인 사업관리를 담당한다. 지방자치단체는 고용노동부 장관이 지정하는 기관에 직접 또는 위탁하거나 간접보조사업으로 시행할 수 있다.

사업수행을 위해 선정된 위탁기관인 운영기관은 사업 참여자와 참여기관을 관리한다. 지방자치단체는 사회공헌활동에 관한 전문성을 갖춘 기관을 운영기관으로 선정하여야 한다.

5) 참여자

(1) 참여자격

신중년 사회공헌활동 지원사업의 참여자는 당해연도중 만 50세 이상 70세 미만인 미취업자여야 하고 사업참여의 요건으로는 활동분야에 대한 경력과 전문성으로, 수행업무 관련 경력(직업활동)이 3년 이상⁴⁸⁾이거나 수행업무 관련 공인자격⁴⁹⁾이 있어야 한다. 사회공헌활동 사업의 참여자는 사회공헌사업과 경력형일자리 사업별로 참여 자격요건이 부여되어 있다. 참여기관은 사회공헌 사업의 참여자가 사회서비스 등의 활동을 하는 기관 및 단체이다.

참여자 제외요건으로 참여개시일 직전 3년간 직접일자리 사업에 2년 이상 참여한자, 다른 직접일자리 사업 참여중인 자, 소득지원형 직접일자리사업 참여자, 경력형 일자리 사업의 참여자가 참여 예정일 기준으로 실업급

48) '해당 업무 관련 경력 3년 이상'의 판단 기준: ① '해당 업무와의 관련성'은 해당 참여자가 수행할 업무와 직접적으로 관련된 직업의 종사 또는 직무를 수행한 것을 의미한다. ② 해당 업무 관련 '경력'은 직업적 활동을 의미하므로, 취미, 봉사활동, 군복무 등 직업적 활동으로 볼 수 없는 경우나 사회통념상 해당 업무의 경력으로 인정받기 어려운 경우는 제외된다. ③ 다른 부처의 유사사업과 중복될 수 있는 활동분야로 경력을 인정받고자 하는 경우는 제외된다.

49) '해당 업무 관련 자격'의 판단 기준: ① '해당 업무와의 관련성'은 해당 참여자가 수행하여야 할 사회공헌활동 지원 업무 수행에 직접적으로 필요한 자격을 의미한다. ② 사회통념상 전문자격으로 인정하기 어려운 것(당 업무 수행과 직접적 관련성이 없고 전문성을 인정하기 어려운 자격, 의료법 등 법령 위반 소지가 있는 자격, 사회공헌활동 지원 사업 취지에 부합하다고 보기 어려운 자격)은 제외된다. ③ 다른 부처의 유사사업과 관련된 자격은 해당 자치단체가 다른 부처의 유사사업에 참여하고 있지 않는 등 불가피한 경우를 제외하고는 인정하지 않는다(요양보호사, 치매예방, 실버 복지, 노인심리상담 관련 자격증 등).

여를 수급하고 수급종료일 후 1년이 경과 하지 않은 자, 참여자의 자격, 경력 등이 해당 사업에서 수행하여야 하는 업무와 관련성이 없는 등 적절한 업무 수행이 어려운 자, 국민기초생활보장법부정수급자(2년간 참여 제한)는 참여에서 제외된다.

(2) 참여절차

자치단체는 공모를 통하여 투명하고 공정한 참여자의 신청 기회를 보장해야 한다. 자치단체는 참여자를 직접 모집·선발하여야 한다. 지방정부는 위탁 등의 방식으로 직업별 일자리 사업을 하고, 운영기관이 참석을 요청하면 지방정부는 관할구역의 구체적인 업무를 종합적으로 공표할 수 있으며, 시·시·성을 홍보할 수 있다.

지방자치단체는 필요한 경우 참여신청자가 제출한 신청서에 대한 보완 또는 정정을 요구할 수 있으며, 필요한 경우 신청분야에서 실무경험이나 전문지식을 갖춘 증빙서류를 제출받을 수 있다.

참여 신청접수는 접수기간을 정하여 운영하며 세부사업별 모집인원에 따라 접수 및 선발한다. 모집공고는 오프라인·온라인 모두 신중년에게 가장 효과적으로 전달될 수 있는 방법을 통해 시행하여야 한다. 참여자 신청 접수 마감일 10일 전까지는 모집공고 내용이 게시되어야 하고 접수기간은 5일 이상으로 한다.

자치단체는 신청 마감 후 15일 이내에 신청자에게 신청 승인 여부를 통지하고, 참여자로 선정된 사람은 전산망에 등록해야 한다. 자치단체는 회의 참석자에게 부정확한 방법으로 참석할 경우 활동수당 등 수당 반납, 재참석 제한 등 부당하고 불리한 조치를 취하도록 미리 알려야 한다.

(3) 근로조건과 활동시간

사회공헌 사업 참여자는 참여수당과 활동실비를 지급받는다. 경력형 일자리 사업 참여자는 근로기준법에 따른 근로자이다. 따라서 근로계약서를 체결하고 매월 임금을 지급받는다. 근로자이기 때문에 4대 보험에 가입하여야 하고 인건비는 최저임금법을 준수해 근로시간에 최저임금 시급단가를 곱한 금액을 매월 지급받는다. 근무시간은 지방자치단체가 근무요일과 1일 근무시간을 정하되 22:00이후 야간근무는 할 수 없다.

<표 5-2> 신중년 사회공헌활동 지원사업 참여자의 수당 및 인건비 기준

	사회공헌 사업	경력형 일자리 사업
수당 및 임금	<ul style="list-style-type: none"> • 참여수당 : 사회공헌 사업 참여 활동시간 1시간당 2천원 지급(월단위 지급) • 활동실비 : 1일 4시간 이상 사회공헌 사업 참여자에게 1일 식비 6천원, 교통비 3천원 지급 	<ul style="list-style-type: none"> • 인건비 : 최저임금법을 준수해 최저임금 근로시간을 계산(최저임금×근로시간)해 월급으로 지급
보험가입	4대보험 미가입	4대보험료 지급

자료: 이재원 외(2020)

사회공헌 지원사업 참여자는 월 120시간 이하(연간 480시간)로 활동 성격에 따라 지속적으로 참여할 필요가 있다고 인정되는 경우 월 120시간 이상 참여할 수 있다. 참가자 부족 등의 경우, 연간 250시간(월 60시간) 이내의 범위 내에서 활동시간을 연장할 수 있다.

6) 예산지원

새해 사회공헌활동 사업은 2020년까지 고용부와 노동부의 정부 보조사업 중 세 번째로 크다. 총사업비 규모에서도 26개 고용부 소관 국고보조사업의 16.9%를 신중년 사회공헌활동지원 사업이 차지하며, 국고보조율은

57.2%이다.

<표 5-3> 신중년 사회공헌활동사업의 사업비 추이

(단위 : 백만원,%)

	총사업비	국비	지방비	국고보조율	비고 (장년희망찾기지원)	
2020	81,933	46,887	35,046	57.2	신중년사회 공헌활동	사회공헌활동 - 광역 : 60-80% - 기초 : 70-80%
2019	31,863	20,671	11,191	64.9		
2018	10,025	7,805	2,220	77.9	사회공헌활 동	경력형일자리 - 지방50% - 서울30%
2017	6,919	5,459	1,460	78.9		
2016	7,769	6,268	1,501	80.7		
2015	6,043	4,822	1,221	79.8		

주 : 행정안전부 e호조 통계. 지자체별/사업별 통계정리 과정에서 고용노동부 예산자료와 수치 차이 발생.

2016년부터 단계적으로 낮아진 정부 보조금율은 2019년 직업별 일자리 사업유형을 늘린 뒤 현저하게 낮아졌다. 경력형 일자리 사업의 국고보조율이 50%로 설정됐기 때문이다(고용노동부, 2020). 신중년 사회공헌활동 사업의 사업비 규모는 매년 증가하고 있다. 2015년에는 총사업비 6,043백만원에서 시작하였으나, 2020년에는 81,933백만원으로 사업규모가 증가해 5년 만에 13배 이상 성장하였다(유태균, 2021). 국고보조율은 사회봉사유형과 소득보조 유형간에 차이가 있다. 사회공헌활동은 광역자치단체의 경우 60~70%의 기초자치단체는 70~80%이지만, 경력형일자리 사업의 국고보조율은 서울시 30%, 서울시 제외한 지방은 50%이다(이재원 외, 2020).

3. 신중년정책의 특징

정책내용 측면에서 직업과 사회봉사의 개념에서 혼란을 야기시킬 수 있는 신중년 정책의 정체성의 모호함이다. 가장 큰 특징으로는 이용자 관점이 부족하다. 특히 노인에 대한 부정적 인식의 근간을 이루어온 의존의 정책담론에서 신노년 정책담론으로의 전환이 정책관련자, 정치가, 전문가들에 의해 제기되고 강조되는 논의 과정에서 노인이 배제되었으며(이가옥 외, 2004), 노인의 집단적 욕구나 주체적 의견이 반영되지 않았다는 점에서 여전히 노인은 신노년 정책의 수동적 대상집단으로 존재할 뿐이다(최희 경, 2010)

전달체계 측면에서 세 가지 특징이 있다. 첫째, 고용노동부와 국고보조 방식이다. 복잡한 내용전달체계의 형식을 띄어 서로간의 전달체계가 원활하지 못하다. 둘째, 지방노동고용청이 재정규모가 영세한데 반해 운영비용이 과다함으로 효과가 없다. 셋째, 사업설계운영에 역량부족을 들 수 있다.

성과 측면에서 인생삼모작 등 새로운 시도가 있었지만 지속성, 규모, 성과책임이 없다. 상징적인 사업의 경향이 주류 정책으로 볼 수 없다. 한국에서 UN의 마드리드고령화국제행동계획(MIPAA)의 이행 정도를 평가한 결과에서 노인의 노동시장 참여를 적극적으로 보장하거나 정치적, 사회적 의사결정과정에 노인의 대표성과 참여를 제고하기 위한 정책은 사실상 실행되지 않고 있는 것으로 평가되었다(정경희 외, 2009).

제3절 노인분야의 신사회정책

1. 노인정책의 기본계획

1) 활동적 고령화 접근

나이가 들어감에 따라 고령자들은 신체적, 정신적, 환경적 제한에 의해 활동의 줄어들게 되고 이는 곧 그들이 개인적, 사회적으로 하고 있던 역할의 상실, 더 나아가 삶에 대한 부정적인 영향으로 연결되게 된다(Havighurst & Albrecht, 1953).

성공적 고령화와 생산적 고령화이론에서는 나이가 들어간다는 것에 대한 부정적인 이미지보다 연령(aging)에 대한 긍정적인 이미지를 강조하며, 고령자들의 적극적인 활동을 주장한다. 활동이론에서 정립된 활동적 고령화(Active Aging)는 고령자들의 적극적이며 다양한 활동, 그리고 의미있는 역할의 수행, 그리고 고령자들의 지속적인 생산성을 강조한다. 이러한 고령자들의 활동은 성공적으로 노화에 적응해나아갈 수 있는 역할을 할 수 있다(하경분·주민경·송선희, 2014).

세계보건기구(World Health Organization: WHO)는 활동적 고령화를 ‘사람이 나이가 들어감에 따라 그들의 삶의 질 향상을 위한 건강, 참여, 그리고 안전에 대한 기회를 최적화시켜나아가는 과정’이라고 한다.⁵⁰⁾ 유럽연합(European Union: EU)는 ‘오랫동안 배우고(평생교육) 더 오래 일하며 은퇴 시기를 늦추고, 능력 향상과 건강 유지 활동 등에 참여하는 것과 관련된 정책과 실천(sic)에 대한 지향하는 것을 활동적 고령화로 보고 있다. 또한

50) Active ageing is the process of optimizing opportunities for health, participation and security in order to enhance quality of life as people age

이러한 정책과 실천들은 개인의 평균 삶의 질과 사회적 수준을 향상시키며, 성장에 기여를 하며 연금과 보건비용의 의존성을 낮추며 비용절감을 가져오게 하는 것을 목표로 하고 있다.’ 그러므로 유럽연합은 이러한 활동적 고령화는 ‘모든 연령대의 사람들을 위한 윈-윈 전략’이라고 강조하고 있다(CEC, 2002).

2) 기본계획 내용

정부는 다양한 정책을 시행하여 노인 신사회위험 해결하고 있다. 보건복지부는 근로의사와 근로능력이 있는 노인을 위해 재정투입 및 도적 기반 마련 등을 통해 활발하게 지원하고 있다.

정부는 2018년에 사회활동 종합계획 및 제2차 노인일자리를 발표하였다. 이목표는 노인 일자리를 80만개 제공하고 안정된 민간일자리 창출 기반을 확립하며, 노인의 일자리 참여 및 역량강화 활성화로 기여하는 노인상 정립하는 것이다. 이는 참여자 보호 강화 및 역량 강화, 안정된 민간일자리 확대, 인프라 강화, 사회공헌일자리 지원 4가지 분야에서 서비스를 제공하고 있다(보건복지부, 2018).

(1) 참여자 보호 강화 및 역량 강화

맞춤형 교육훈련과 일자리를 지원하기 위해 직무역량지표 개발 및 매칭 서비스를 제공하고 맞춤형 교육훈련 인프라(양코르 라이프 캠퍼스)를 확대하고 있다.

(2) 인프라 강화

교육 취업 연계, 일자리 상담, 사후관리까지 통합서비스를 제공하고 좋은 품질의 노인생산품이 판매될 수 있도록 지원하기 위해 노인 일자리 매

청서비스 및 매칭플러스센터 지정을 제공하고 민간 노인 일자리 성장체계 구축하고 있다. 또한 전달체계를 강화하기 위해서 노인일자리 전담인력의 처우를 개선하여 양질의 일자리가 창출되도록 하고 있다.

(3) 안정된 민간일자리 확대

기업의 고용창출형 사회공헌 지원을 강화하고 시장형사업단 자립을 촉진하는 것 등을 통해 노인의 경험과 기술을 활용할 수 있도록 기업과 정부가 함께 민간일 자리를 만들고 있다.

(4) 사회공헌 일자리 지원

시니어 사회공헌단 도입 추진하고 공익활동 수당 인상 및 지역특화사업을 육성하며 재능나눔 및 노인 자원봉사 효율화 등을 통해 시니어사회공헌단 등 보람을 느낄 수 있는 일 자리를 만들고 있다.

2. 노인일자리 및 사회활동 지원사업

1) 사업개요

노인일자리 및 사회활동 지원사업은 노인복지법⁵¹⁾ 및 저출산·고령사회기본법⁵²⁾에 근거로 노인일자리 사업은 노인에게 일 자리를 제공하여 '소득 창

51) 노인복지법 제23조는 “국가 또는 지방자치단체는 노인의 사회참여확대를 위하여 노인의 자원봉사 활동기회를 넓히고 노인에게 적합한 직종의 개발과 그 보급을 위한 시책을 강구하며 근로능력 있는 노인에게일할 기회를 우선적으로 제공하도록 노력”하여야 한다고 규정하고 있으며, 제24조에서는 자원봉사지도원 위촉 및 업무에 대하여 명시하고 있는데, “국가 또는 지방자치단체는 사회적 신망과 경험이 있는 노인으로서 자원봉사를 희망하는 경우에는 이를 자원봉사지도원으로 위촉”할 수 있음을 규정하였다.

52) 저출산·고령사회기본법 제11조는 “국가 및 지방자치단체는 일할 의욕과 근로능력이 있는 고령자가 최대한 일할 수 있는 환경을 조성”하여야 함과, “연금제도 등 노후소득보장체계를 구축하고 노인에게 적합한 일 자리를 창출하는 등 국민이 경제적으로 안정된 노후생활을 할 수 있도록 필요한 조치를 강구”하여야 함을, 제14조는 “국가 및 지방자

출'과 '사회참여'이라는 복합적 효과를 창출하기 위해서 하는 사업이다. 노인일자리 및 사회활동 지원사업의 목적인 '노인들이 건강하고 활기찬 노후 생활을 영위할 수 있도록 다양한 사회활동·일자리를 지원해 노인복지 향상에 기여'하는 것이다.

여기에 사회적 관계와 삶의 만족도 혹은 건강증진이라는 부수적 효과를 의도하였다. 초기의 여러 계획 문건에서 '활동적 성공적 노후(active aging/successful aging)' 혹은 '활동적인 노후(active aging)'라는 목표의식이 드러나고 있다(보건복지부, 2018).

또한, 노인일자리 및 사회활동 지원 사업의 핵심 정책목표는 '소득보장과 사회참여를 통해 활기찬 노년을 구현'하는 것이며, 생계 중심의 경제적 욕구와 사회참여활동, 공공분야 활동을 연계하고자 하였다(남기철, 2011; 지은정, 2012). 사업의 명칭은 '일자리'이나 실제의 사업성격은 사회참여 성격이 강하다(조성은, 2009; 이인재, 2017; 이석원, 2019). 즉, 노동시장 관점에서의 '근로'라기 보다는 복지관점에서 창출한 일자리를 통해 사회에의 참여를 독려하는 것으로 운영되어 왔다.

일자리사업의 태동은 제16대 대선 시 노인문제에 대한 종합적 해결방안의 일환으로 노인일자리 사업이 대선공약이 되면서 시작을 알렸다. 노인일자리사업이 등장하기 전까지는 「고령자고용촉진법」⁵³⁾에 의거 상시 300인 이상의 근로자를 사용하는 사업장에서는 기준고용율 제도⁵⁴⁾와 고령자의 취업알선과 직업지도 등을 실시하는 법인(단체)을 지원하는 형태로 고령자인 재은행사업, 보건복지부의 대한노인회 취업알선센터 사업을 통한 취업희망자에 대한 일자리 알선 등이었다.

치단체는 노후의 여가와 문화 활동을 장려하고 이를 위한 기반을 조성" 하여야 하고 "자원봉사 등 노인의 사회활동 참여를 촉진하는 사회적 기반을 조성"하여야 함을 규정하고 있다.

53) 현행 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」.

54) 일정 비율 이상의 고령자를 고용하도록 하는 제도.

2004년부터 근로를 희망하는 고령자에게 적합한 일자리를 창출·제공하는 노인일자리 사업을 진행하고 있다. 사업은 시행당시 ‘고령자의 취업증진’을 목표로하였으나, 중점사업영역과 목표에 다소의 변화를 거치며, 현재의 사업 비전은 ‘노인일자리 활성화를 통해 활기찬 고령사회를 구현하는 것’으로 그 정책목적이 변화하였다. 이처럼 노인일자리 사업은 고령자들에게 사회 참여와 자활, 자립의 기회를 제공하기 위한 고용지원정책으로 고령자들의 소득창출 및 사회참여기회를 제공하기 위해 보건복지부와 한국노인인력개발원, 광역 및 기초지자체, 노인복지관, 시니어클럽 등에 의해 추진⁵⁵⁾되고 있다(한국노인인력개발원, 2013).

2015년 ‘노인사회활동 지원사업’을 거쳐 2016년 ‘노인일자리 및 사회활동 지원 사업’으로 전환되었다. 2016년 보건복지부에서 발간한 ‘2020년 노인 일자리 및 사회활동 지원 사업 운영안내 자료’에서 명시한 사업의 의의는 일할 의욕과 근로능력이 있는 고령자에게 능력과 적성에 맞는 일자리를 개발하고 사회활동을 지원하여 고령자들이 건강하고 활기찬 노후생활을 영위할 수 있도록 고령자의 복지 향상에 기여하는 것이다. 아울러, 사업을 시행하는 한국노인인력개발원의 사업설명을 살펴보면, ‘노인일자리 활성화를 통한 활기찬 고령사회 구현’이 사업의 미션이며, 사업 경영의 목표는 활기찬 노년, 준비된 일자리, 지속가능 성장이다.

고령자 고용 제1기(2004~2007년)의 주요 성과는 선제적 투자를 통해 고령자가 일할 수 있는 일자리 분야를 확대할 수 있는 기반을 마련하는 것이다. 그러나 2007년 정부지원 일자리를 기준으로 고령자 일자리 수요만족도는 19%에 불과하다. 현 노인세대의 저학력, 저학력 특성과 이들의 경력의

55) 보건복지부가 노인일자리 및 사회활동지원 사업의 총괄 조정을 담당하며, 지자체가 재정과 행정의 감독을 맡고 있으며, 한국노인인력개발원에서 실적 관리 및 평가 분석, 수행기관에 대한 교육과 연계, 지원, 평가 기능을 담당하고, 각 수행기관(지자체, 복지관, 대한노인회, 시니어클럽)에서 노인일 자리를 맡아 수행하고, 사업단이 이를 운영, 관리한다.

목적이 소득확보가 아닌 사회참여라는 점에서 제2기(2008-2012)는 이러한 문제점을 개선하여야 한다고 보고 있다.

노인일자리사업은 2004년 약 201억으로 출발하여 그 이후 지속적인 양적 확대를 이루어 나갔다. 특히 2008~2012년에 노인일자리 사업의 수량은 84.4%로 증가하였다. 각부처별 재정 일자리와 마찬가지로 노인일자리 사업은 ‘괜찮은 일자리’이슈가 제기되면서, 일자리의 질적 제고를 목표로 2008년도 이후 5년간 노인일자리사업 제2기로 정의하였다. 이 시기에는 많은 정책수단을 대책하여 시장영역에서 일자리를 활성화하고 질적 제고에 주안점을 두었다. 2013~2020년 동안 매년 5만개 이상의 노인 일자리를 확대하였다. 그리고 2017년에 44만개이던 일자리 사업이 2020년에 74만개까지 확대되었다.

3) 사업내용

노인일자리 및 사회활동 지원사업은 활동의 성격을 사회공헌과 알자리로 구분했으며 공공형, 사회서비스형 및 민간형으로 구분하였다.

(1) 공공형

공공형은 사회공헌활동 유형에 해당되는데, 공익활동과 재능나눔 활동이 포함된다. 공익활동은 공공시설봉사, 노노케어, 경륜전수활동, 취약계층지원, 지역상생활동(시범사업)⁵⁶⁾과 같이 조-손가정 노인, 독거노인, 거동 불편 노인 등을 대상으로 말벗 및 생활 안전 점검, 안부 확인 등 필요한 서비스를 제공하거나, 다문화 가정, 장애인, 한부모 가족 등 취약계층을 대상으로 정서적 지원 등 필요한 서비스를 제공하는 활동이다. 재능나눔은 성취감 향상, 자기만족과 지역사회 공익발전을 위하여 자발적으로 참여하는 봉사 성격의 활동이다.

56) 지역상생활동의 경우 사업의 효과성 분석하여 ‘22년도 사업추진방향’에 반영예정.

(2) 사회서비스형

사회서비스형은 근로 성격의 노인일자리 사업이다. 활동과 사회경험의 강점을 활용하여 보안, 지역사회복지 등 사회적 지원이 필요한 분야에 서비스를 제공하는 활동은 취약계층, 가족, 세대간, 공직자 등이 제공하는 서비스 활동이다.

(3) 민간형

민간형 근로 활동은 취업알선형, 시장형사업단, 시니어 인턴십, 고령자친화기업으로 구성된다. 시장형사업단은 민간형 사업활동으로 지자체 및 정부가 참여자 인건비 일부를 지원하고 추가 사업 수익으로 연중 운영하는 사업이다. 주로 공산품제작·판매, 식품제조·판매 등을 운영하여 일자리를 창출하는 활동이다.

취업알선형은 수요처의 요구에 의해서 일정 교육을 수료하거나 관련된 업무능력이 있는 자를 해당 수요처로 연계하여 근무 기간에 대한 일정 급여를 지급 받을 수 있게 하는 일자리 사업으로 시니어클럽, 노인복지관 등이 해당된다.

인턴십은 만 60세 이상으로 수행기관 및 개발원에서 교육을 이수한 자를 대상으로 진행하는 사업이다. 4대보험 가입 사업자 중 근로자 보호 규정을 준수하는 비영리 민간단체 및 기업 등을 참여기업으로 고용을 유도하는 사업이다.

고령자친화기업은 고령자가 경쟁력을 가지는 적합한 직종에서 다수 고령자를 고용하여 운영할 기업을 지원하는 사업으로 다수의 노인을 고용할 기업을 신규로 설립할 기업 및 단체 등이 해당된다(보건복지부, 2020).

<표 5-4> 노인일자리 및 사회활동 지원사업의 내용

구분	유형	주요내용 및 프로그램	예산지원 형태	활동 성격
공공영	공익활동	노인이 성취감 향상과 자기만족 및 지역사회 공익 증진을 위해 참여하는 활동	지자체 경상보조	봉사
	재능나눔 활동	재능을 보유한 노인이 성취감 향상과 자기만족, 지역사회 공익 증진을 위해 참여하는 봉사성격의 각종 활동	민간 경상보조	
	사회서비스형	노인의 활동역량과 경력을 활용하여 안전 관련, 지역사회 돌봄 등 사회적 도움이 필요한 영역에 서비스를 제공하는 일자리	지자체 경상보조	
민간형	시장형 사업단	추가 사업 수익으로 연중 운영하고 참여자 인건비 일부를 보충 지원하는 노인일자리	지자체 경상보조	근로
	취업 알선형	수요처의 요구에 의해서 일정 교육을 수료하거나 관련된 업무능력이 있는 자를 해당 수요처로 연계하여 일정 임금을 지급받을 수 있는 일자리	지자체 경상보조, 민간경상 보조	
	인턴십	기업에 인건비를 지원하여 만 60세 이상자의 고용촉진을 위하고 계속고용을 유도하는 사업	민간경상 보조	
	고령자 친화기업	고령자가 경쟁력이 있는 적합한 직종에서 다수의 고령자를 고용하는 기업 설립 지원	민간경상 보조	

		전사고 예방활동, -상담 및 컨설팅 지원 : 시니어 취업상담, 시니어 소비피해 상담 및 동 행면접 등		
--	--	--	--	--

자료: 보건복지부(2020)

4) 사업운영과 전달체계

보건복지부의 노인일자리사업은 정부 내 전달체계 및 민간영역의 전달체계로 구분하여 살펴볼 수 있다. 정부 내 전달체계는 보건복지부, 지방자치단체로 이어지며 민간영역의 전달체계는 수행기관과 참여자, 참여기관으로 구성된다.

보건복지부는 노인 일자리사업의 정책결정 및 종합계획을 수립하고 노인일자리 제도를 운영하며 국비를 부담한다. 이 외에도 노인 일자리사업을 홍보하는 역할을 하고 있다.

지방자치단체는 광역자치단체와 기초자치단체로 구분하다. 지방자치단체는 노인 일자리사업과 관련된 전반적인 운영을 담당하고 있다. 광역자치단체는 노인일자리사업 수행 전반에 관한 조정·총괄·심사, 노인일자리 경진대회 개최, 사업수행기관전담인력 교육, 광역단위 노인일자리 모니터링사업 수행한다(권연순, 2012). 기초자치단체는 사업의 수량을 결정해 사업 유형별로 배분한다. 이 외에도 노인일자리 및 사회활동 지원사업을 직접 수행하는 수행기관을 선정하고 감도·관리도 한다.

노인일자리 및 사회활동 지원사업의 수행체계는 한국노인인력개발원과 보건복지부 지역의 노인일자리사업 계획 수립 등의 업무를 수행하는 노인인력개발원 지역본부와 광역자치단체 실제 사업의 수행에 직접적으로 개입하고 있는 사업수행기관과 기초자치단체로 구분될 수 있다(허수정, 2017). 노인일자리사업의 계획을 실제적으로 구체화 수행하는 곳은 사업수행기관과 기초자치단체이다. 기초자치단체는 관리 감독기능과 실제 운영할 수행

기관을 선정하는 업무를 수행하고 지역내 노인일자리사업에 대한 계획을 구체화 한다.

사업수행기관은 실제로 참여자를 모집하고 선별, 투입하는 제반 활동을 담당하는 곳으로, 일자리사업에 관한 실제적 업무를 수행하는 동시에 이와 관련한 서비스를 제공하는 역할을 수행하며 사업 참여자와 상호작용한다(보건복지부, 2018). 사업수행기관은 실제 클라이언트(client)를 만나 사업의 내용을 실현한다는 점에서 특성을 가지고 있다. 이들의 활동이 실제 대상자에게 많은 영향을 미치게 된다.

공공형 노인일자리 및 사회활동 지원사업과 사회서비스형 노인일자리 및 사회활동 지원사업의 전달체계는 차이가 있다.⁵⁷⁾ 공공형 사업의 실제 수행주체는 기초자치단체에 공공형 사업이 필요한 수요처와 참여자를 선정된 수행기관이다. 선정된 참여자는 사업에 신청해 수요처로 선정된 기관에서 필요한 공익활동(봉사)을 한다. 매월 수행기관은 참여자에게 활동비를 지급한다.

사회서비스형 노인일자리 및 사회활동 지원사업은 노인이 사회서비스 분야에서 근무하는 것이다. 따라서 사회서비스형 사업에서는 수행기관과 노인은 근로계약을 체결한다. 참여자는 수요처에 근무를 실시하고 수행기관은 참여자에게 급여를 지급 받는다.

57) 전달체계에 대한 검토에서 민간형 사업은 제외함.

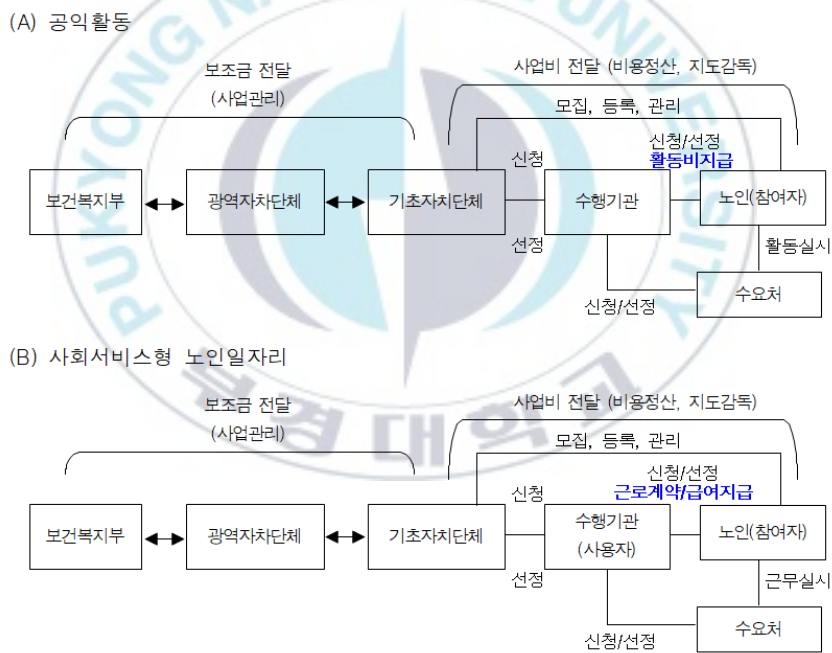
<표 5-5> 노인일자리 및 사회활동 지원사업 수행체계별 담당 역할

수행체계		담당역할
보건복지부		노인일자리 정책결정 및 종합계획 수립 노인일자리 사업에 대한 법령 발표 및 제도운영 지자체 및 사업수행기관의 노인일자리사업 지원(예산, 인력) 및 대국민 홍보
지방 자치 단체	광역 자치 단체	노인일자리사업 추진계획 수립 및 재정 지원 노인일자리사업 수행 전반에 관한 조정·총괄·심사 노인일자리사업 홍보 추진 노인일자리 경진대회 개최 사업수행기관 전담인력 교육 광역단위 노인일자리 모니터링사업 수행
	기초 자치 단체	노인일자리사업 추진계획 노인일자리사업 수행 전반에 관한 총괄·조정·심사 사업수행기관 선정 및 수행기관 사업운영에 대한 감독·관리 노인일자리관련 사업수행기관에 대한 행정지원·재정 노인일자리사업 지역협의체 구성·운영 노인일자리사업 발대식 수행 참여자 통합소양교육 실시 지원 노인일자리 경진대회 개최 지원
한국노인인력 개발원		지역 노인일자리사업 수행기관 간 네트워크 구축 노인일자리 개발·보급 및 심사 노인일자리사업에 대한 평가 지원 노인일자리관계자 교육·훈련 노인인력에 대한 동향분석 및 조사연구 노인인력 D/B 및 업무지원전산시스템 구축 노인일자리사업에 관한 조사·연구 시장진입형(민간분야) 기반조성 사업 추진
노인인력개발 원지역본부		노인일자리 사업계획 심사·평가지원 지역 내 순수민간분야 일자리 개발 및 보급 교육기능을 통한 지역 인적자원 개발 정보화를 통한 인력풀 구축 및 제공 시·도별 노인일자리 경진대회개최지원 지역자원 조사 및 연계 활용 시장진입형 기반조성 사업 추진지원

수행체계	담당역할
사업수행기관	노인일자리사업 실행계획 수립·시행 사업 참여자 모집, 선발, 등록, 교육, 현장투입 등 일자리관련 제반 업무 수행 근무상황, 보수지급, 업무확인 등 참여자 관리 만족도 조사, 정기간담회 개최, 사업자체평가회 등 사업관리 보수내역, 참여자 관리 등에 대하여 각종 노인일자리사업 업무시스템 활용

자료: 보건복지부(2020)

<그림 5-2> 노인일자리 및 사회활동 지원사업의 전달체계



자료: 이재원 외(2020)

5) 참여자

(1) 참여자격

보건복지부 노인일자리 및 사회활동 지원사업의 참여자격은 주로 연령 기준에 의해 구분된다. 공공형은 참여자의 연령기준이 만 65세 이상이다. 다만 공공형(공익활동형)은 기초연금수급자가 우선 선정된다. 65세 이상 기초연금수급 참여자가 없는 경우에는 만 60세~64세도 참여할 수 있다. 공공형 사업의 목적은 저소득 어르신들의 사회활동 참여를 통한 공익증진하는 것이다. 따라서 참여자는 봉사자이다. 참여자의 수요처 활동에 근로계약은 필요없고 참여자가 받는 수당은 활동비이다.

<표 5-6> 노인일자리 및 사회활동 지원사업 참여자격 및 예산지원

구분	공공형 (공익활동형)	사회서비스형	민간형
자격	만 65세 이상 기초연금수급자	만 65세 이상 (일부 유형은 만 60세 이상)	만 60세 이상 사업특성 적합자
선발 기준 배점	- 소득인정액 60점 - 세대구성 (경제적 능력없는 가족과 동거 하는 노인가 구 및 노인 단독가 구) 5점 - 신규참여자 5점 - 활동역량 30점	- 활동역량 40점(의사소통 역량,신체활동역량) - 필요도(공적수급우무, 세 대 구성 등) 20점 - 정보검색능력 20점(인터 넷,스마트폰활용) - 협조적단계 10점 - 갈등해결능력 10점	- 경력 35점(관련분야 자격 및 경력 등) - 세대구성 10점 - 공적지원수급여부 20점 - 활동역량 35점(참여적극 성, 수행능력,신체활동능 력)
예산 지원	참여자(활동비) : 1인 당 27만원 이내 - 교통비 3천원, 간식 비 3천원, 식비 6 천원 - 활동실비 : 시간당 6천원	인건비 : 월 최대 712,800 원(주휴수당 포함), 연차수 당 별도 지급 부대경비 : 1인당 연간 489,000원	-

주 : 공공형(공익활동형)은 만 65세 이상 기초연금수급 대기자가 없는 경우, 만60-64세 차상위 계층 참여 가능
자료 : 보건복지부(2021)

사회서비스형도 참여자의 연령기준이 만 65세 이상이 원칙이다. 노인의 경험과 활동력을 활용하여 사회가 필요로 하는 지역사회 돌봄 및 안전 분야에서 서비스를 제공하는 직업이다. 교육시설·학습보조 지원, 시니어 인지활동 지원, 시니어 안전 모니터링, 시니어 컨설턴트, 장기요양통합서비스 지원, 시니어 소비피해 예방지원 사업의 경우 만 60세 이상 참여할 수 있도록 한다. 사회서비스형 사업은 근로활동의 성격을 가진다. 따라서 참여자 근무에 대한 근로계약을 체결토록 하며, 참여자가 받는 지원비도 인건비이다.

민간형 사업은 만 60세 이상 사업특성에 적합한 노인이 참여할 수 있다. 민간형은 활동유형이 근로인 관계로 사업특성 상 적합한 공산품제작·판매, 식품제조·판매, 지역영농, 운송 등의 서비스를 통해 수익을 창출하는 ‘취업알선형’, ‘시장형사업단’, ‘고령자친화기업’, ‘시니어인턴십’이 있다(보건복지부, 2021).

(2) 참여절차

각 사업운영주체인 지방자치단체는 일괄적으로 노인일자리사업 참여자 모집 공고를 실시하여 공개로 모집하며, 일자리사업에 참여하고자 하는 자는 참여신청서와 기타관련서류를 모집기관에 제출하게 된다(김선이, 2014: 39-40). 다만, 각 사업집행기관이 실제로 참가자를 선발하고, 사업집행기관이 모든 신청자와 개별적으로 협의하여 ‘참가자 선정기준서’를 작성한다. 참가자 선발 기준표를 통해 고득점자 순으로 다양한 고령자의 직업에 참여할 수 있는 참가자를 선발한다.

6) 사업의 예산

노인일자리 및 사회활동사업은 국가 재원과 지자체 재원으로 구분된다.

일자리지원 사업예산을 살펴보면, 지자체, 국가 총 예산이 2011년 약 3천억 정도에서 매년 10%이상 증가하여 최고 37%에 이르는 증가세를 보였다. 2017년의 1조를 넘어 2018년에 1조 2,527억원이 책정되어 지원되고 있다. 2018년 기준 국가와 지자체의 비율은 50:49로 나타나고 있다.

<표 5-7> 노인일자리 및 사회활동지원사업 예산

(단위:백만원,%)

	국가	비율	지자체	비율	총예산	증가율
2011	159,148	49.80	160,388	50.20	319,536	-
2013	239,763	49.83	241,374	50.17	481,137	35.39
2015	349,900	51.33	331,701	48.67	681,601	15.28
2017	523,200	50.82	506,300	49.18	1,029,500	37.75
2018	634,900	50.68	617,800	49.32	1,252,700	21.68

자료: 한국노인인력개발원(2018).

사업유형별 비중을 살펴보면, 전체 승인된 사업의 총량을 100으로 보았을 때, 공익활동과 재능 나눔의 공공형사업(2018년 통계집계당시 명칭은 사회활동 사업)이 전체의 84.4%, 민간형사업이 15.6%를 차지하고 있다. 노인일자리 및 사회활동 지원사업은 2004년 이후 사업 명칭의 변화는 물론 사업유형의 변화를 거쳤는데, 사업의 성격을 복지성, 근로성, 지역 혁신성 등으로 분류하여 성격에 따라 사업의 신설, 통합이나 사업 분류의 변경 등을 거치며 현재에 이르렀다. 현재 공공형 사업은 복지의 성격이 강하고 민간형은 근로 성격의 사업으로 분류된다. 두 사업은 성격뿐 아니라 참여 고령자의 기초 통계에서도 차이를 보인다. 2018년 기준 공공형 사업 중 공익활동에 참여한 고령자의 평균 연령은 76.1세, 재능나눔 활동 참여자의 평균 연령은 74.7세였으며, 민간형 사업의 시장형 사업단의 경우는 72.2세, 인력파견사업은 67.7세, 시니어 인턴십은 65.5세, 고령자친화기업은 68.1세였다(2018 노인일자리 및 사회활동 통계 동향, 한국노인인력개발원).

<표 5-8 > 노인일자리 및 사회활동 지원 사업 예산지원 기준

구분	활동비(월)	부대경비(연)	참여기간	합계(연)	
공공형(공익활동)	270,000	180,000	평균 11개	3,150,000	
사회서비스형	594,000	489,000	10개월	7,887,000	
민간형	시장형사업단	2,670,000		연중	2,670,000
	취업알선형	-	(지자체보조)150,000 (민간보조)사업비지원	연중	150,000 사업비

* 시장형사업단, 취업알선형의 경우 사업비로 활용.

** 주휴 및 연차 수당으로 연 1,458천원 포함.

※ 각 사업별 국고보조율은 50% (서울의 경우 30%).

※ 수행기관 노인일자리 담당자의 경우, 월 1,850천원(퇴직적립금 포함 13개월).

자료 : 노인일자리 및 사회활동 지원사업 운영안내, 보건복지부(2020).

3. 노인정책의 특징

한국 노인정책의 특징은 세 가지가 있다. 첫째, 보편성 정책이 없다. 노인계층간 차별성이다. 취약계층 노인 중심으로 진행이 되어 일반적 은퇴자를 위한 정책은 부재하다. 보편적 위기 상황이지만 잔여적 노인복지서비스 유지되고 있다. 사각지대가 지속되고 있다. 사업은 양호하지만 노인층 전체에 대한 정책이 없다.

둘째, 노인의 사회적 배제에 대한 기본적인 사회구조정책이 없다. 노인과 신중년 사이에서 다양성을 인정하거나 명확한 연령구분을 하고 있지 않다. 연령 계층간 갈등이 심화되고 있다. 사회전체를 보지 않고 자신의 이해관계를 우선시하여 세대통합에 대한 관점이 부족한 특징을 보인다. 그리고 표준화되어있는 노인일자리 및 사회공헌 지원사업이 계속 진행되고 있어서 다양성의 부족을 들 수 있다. 정년 중심의 자격 기준이 지속되고 역량강화가 제한된다. 연령차별을 폐지하여야 한다.

셋째, 사회적 지원이 없다. 지지 장치·프로그램 개발이 미흡하다. 노인은 신체 기능이 떨어지기 때문에 생활에서 디지털, 자동화 기구 등 보조 도구가 필요하다. 노인들이 눈, 운동용품, 무거운 짐을 들어 올리는 기계 등 생활에서 많이 쓰이는 것들을 많이 개발하여야 한다. 그리고 노인들이 이러한 물건을 살 때 우대 혜택을 주어야 한다. 지지 장치·프로그램 개발에 대한 투자가 필요하다.



제4절 신사회기반확충을 위한 신사회정책의 개편과제

1. 청년정책과제

1) 거버넌스 내용 추가

청년의 정책결정과정의 구체적 참여방법을 명시해야 한다. 청년이 정책결정과정에 참여하는 것을 확대하는 방안으로 의사결정과정에 청년의 참여를 확대하기는 현실적으로 어려울 수 있기 때문이다.

또 지자체와 중앙정부가 청년의 공식적인 참여나 동원을 통해 청년정책을 결정할 가능성도 배제할 수 없기 때문에 정책결정과정의 참여방법을 전통적인 관료중심 모델을 적용해서는 안되며 거버넌스 모델 도입을 통해 제도화하는 것이 필요하다.

중앙정부는 지방정부와의 거버넌스 과정을 통해 청년정책에 대한 계획을 수립하여야 하며, 지방정부는 지역 내 청년단체의 유무와 역량을 고려하여 지역의 상황에 부합하는 거버넌스 모델을 적용하여 청년들의 정책참여 활동을 증진시킬 수 있을 것이다(김정숙, 2020).

2) 사회활동 활성화를 위한 지원

(1) 공통 분야 지원

국내에서 이루어지고 있는 청년 사회활동 지원사업에는 연구 및 사업 프로젝트 지원사업, 청년 소규모 커뮤니티 지원사업, 공간 지원사업 등이 있다. 따라서 지원 프로그램을 다양한 유형으로 분류하여 개발하고, 이를 청년들에게 제공하는 프로그램을 생각해 볼 수 있다.

또 서울을 제외한 지방정부에는 적절한 중간지원기구가 없는 경우가 많아 공식적인 중간지원기구가 있는 지자체도 제대로 작동하지 않고 있다. 지역별로 청년단체의 존재와 역량에 차이가 있기 때문이다. 이에 따라 중간지원조직 설치에 어려움을 겪는 지자체에 청년 사회활동지원 인력을 채용하면 중간지원조직이 없어 생긴 어려움을 해소할 수 있을 것으로 보인다.

구체적으로 이 인력은 지역 청년단체를 효과적으로 발굴하는 한편 지역 사회의 청년활동 수요를 조사하고 청년단체를 지원하며 청년들의 목소리를 전달하는 역할을 효과적으로 수행할 예정이다.

마지막으로 청년단체의 청년 사회활동 지원사업 참여를 활성화하기 위한 대책 마련과 시행, 지자체 지원사업의 신청자격 요건 완화, 행정절차 간소화 등이 필요하다.

(2) 유형별 맞춤형 지원

사회활동의 비참여층은 다양한 이유로 사회활동에 참여할 수 없기 때문에 사회활동 참여의 장벽을 해소할 수 있는 지원책이 필요하다. 또한 청년 지원 프로그램이 대학에 다니는 청년층에 지나치게 집중된 것도 사실이다. 대학 미취학자가 많은 만큼 별도의 지원 프로그램을 마련할 필요가 있다.

지방정부는 청년들의 정책참여를 활성화하기 위해 다음 사항을 고려해야 한다. 우선 현지 청년들의 사회·경제·문화·교육 여건을 고려해야 한다. 또 청년정책의 수평적 동반자 관계가 형성된 과정과 경로를 고려해야 한다.

또한 초동 주체들은 어떤 지원이 있을 때 정책수립 과정에 주체적, 자발적으로 참여할 수 있는지 고민이 필요하다(서복경, 2016: 247). 이런 점을 감안해 청년들의 정책참여를 활성화하는 방안을 마련할 수도 있을 것이다.

3) 청년사업 운영의 개선과제

(1) 법적 기반 모색

청년관련 국가계획 및 법적 기반에서 보건복지부의 위치 설정할 필요가 여겨진다. 우선 중앙정부 재정사업으로 청년서비스를 개발하고 국고보조방식으로 운영하는 사업에 대해 법적 근거를 구체적으로 확보하여야 할 것이다. 이는 국고보조사업 평가 및 재정사업의 타당성 등에서 사업의 지속가능성을 확보하기 위한 전제조건이다. 또 사회서비스의 발전과 확대를 위해 청년기본법이나 국가계획에 별도의 비즈니스 부서를 신설할 필요가 있다.

(2) 사업의 활성화 과제

정부의 일자리사업으로 더 확실하게 사업을 전환하기 위해 근로시간 확대와 처우 개선이 매우 시급하다. 또 근로시간 연장과 현재의 청년 참여에 따라 청년 전원이 아닌 정규직으로 일부 청년을 채용함으로써 일자리 안정을 위한 정책목표로 청년들에게 안정적 서비스를 제공할 수 있도록 기관 보완이 필요하다.

미래 서비스 이용자의 접근성을 확보하기 위해서는 대도시와 지방도시의 권역 구분에 의한 서비스 제공기관의 확대를 진지하게 고려할 필요가 있다. 서비스 수행기관이 비영리기관 및 개인사업으로의 확대할 것인지 아니면 수행기관을 현재처럼 대학의 산학협력단 중심으로 운영할 것인지에 대해서 정책적으로 고려하여야 한다.

최근의 청년들은 코로나19 상황에서, 빈곤, 니트족 확대 취업과 실업, 등의 다양한 문제를 겪고 있다. 이러한 상황에서 다양한 아픔과 경험을 공유하는 청년이 다양한 영역에서 서로를 응원하고 지지할 수 있는 프로그램이 될 수 있을 것으로 예상된다. 최근의 상황에서도 알 수 있듯이, 각 청년이 처한 다양한 상황 그리고 각 지자체가 처한 다양한 상황을 반영할 수 있는

프로그램을 제안할 기회를 열어줘야 할 것으로 보인다(유태균, 2021).

2. 신중년 및 노인정책과제

1) 정책거버넌스 정립

근대산업사회는 15세부터 65세 사이의 경제활동인구를 중심으로 인구사회정책이 수립되고, 사회정책과 경제정책 대부분 동일한 기준을 전제로 한다. 그런데 고령사회 진전에 따른 개인의 신체 및 정신적 건강, 과학기술 발달, 그리고 사업구조 변화 등의 환경변화에 따라 활동적 고령화 연령층이 확대되었다. 50세부터 70세 사이의 연령에 대한 사회 경제 정책을 기존의 고용정책이나 복지정책의 거버넌스로 운영하는 것은 적절하지 않다. 해당 연령층은 소비적인 복지지출의 대상으로 설정하기에는 생산성이 여전히 유효한 상태이며, 일반적인 고용노동의 인적자본으로 접근하기에는 상대적으로 취약한 중간영역에 있다.

고용노동부와 보건복지부에서 인생3모작과 노인복지 정책을 각각 추진하지만 노동정책과 복지정책의 경로의존적 거버넌스에 묶여 있다. 기존 제도 틀에 개인이 적응하도록 강제하기보다는 새로운 연령층을 위한 신사회정책의 거버넌스 정립이 필요하다. 이와 관련하여 대표적인 재정일자리 사업인 신중년 사회공헌활동과 노인일자리 사업을 위한 독립적인 정책 혹은 사업거버넌스를 제도화할 필요가 있다(이재원, 2017).

구체적으로, 사업활성화를 억제하는 부처간 유사중복 비판의 덫에서 벗어나 대상자와 문제해결 중심의 새로운 사회경제정책의 영역을 정립하고 제도화할 필요가 있다. 이를 위해 기초자치단체 행정관할구역 중심의 협소한 사업범위를 설정하는 국고보조방식의 개편, 시설과 기관의 역할에 의존하는 공급자 중심에서 이용자의 자발적 선택을 활성화할 수 있는 다양한

정책수단의 도입, 구체적인 문제해결을 지향하는 전략적 성과관리체계 정립, 사업운영의 전문성과 효율성을 제고할 수 있는 새로운 전달체계 정립 등이 필요하다.

2) 재정일자리사업 활성화를 위한 제도 조건

(1) 유사중복 해소

고령층은 고용노동부·보건복지부·지자체 등 각종 사회적경제 정책의 중점 대상으로, 경제의 인적자원이자 지역주민의 삶의 주체이며 연령적으로 사회적 약자인 사람들이다. 50대부터 사회활동에 활력을 유지할 수 있는 70대까지의 연령대는 중앙과 지방정책이 겹치는 연령대다.

이 때문에 중앙부처 간, 중앙과 지방의 노인 일자리 사업 간 유사·중복 문제가 불거졌다. 각 사업체마다 고유한 경영정책 특성이 있기 때문에 개별 사업에서 호환성과 가치관이 동시에 충돌할 수 있다. 50-70세 세대에 대한 정책혼합을 지향하면서도 중복성이나 사각지대를 줄이기 위한 노력이 필요하다.

정부의 재정지원 일자리사업 합동지침에 의하면 장년층과 취업취약계층을 보호하여야 할 정책대상으로 설정하고 있다. 하지만 중앙정부 부처에서 노인 참여율을 높이기 위한 각종 일자리 사업이 시행되면서 중복과 유사성 위배에 대한 우려가 나오고 있다. 그렇기에 유사중복 쟁점에 대응하기 위해 노인일자리사업과 신중년 사회공헌활동 지원사업에서 보건복지부와 고용노동부의 전략적인 영역들을 재식별할 필요가 있다. 즉, 부처 간 경합 갈등하지 말고 연령대를 공유하고 하나의 틀에서 묶어서 사업운영을 할 필요가 있다.

(2) 공급자 중심의 방식에서 이용자 중심의 방식으로 전환

사업 참여자 중심의 고령자활동지원 사업 수행방식을 도입할 필요가 있다. 사업 규모와 유형이 빠르게 증가하고, 기존 방식과 다른 사업 플랫폼이 추진될 경우 참여기관의 선택의 폭을 넓히고 사업 단위의 광역화가 필요하다.

현재의 노인일자리사업은 소속 수행기관의 역량과 기초지방자치단체라는 지리적 범위에서 참여자를 모집하고 있다. 이 두 한계 중 첫 번째는 지자체 간 노인인구 분포가 고르지 않은 현실에서 일자리 사업의 공급과 수요가 불균형한 문제, 즉 참여자 모집에 어려움을 겪는 지자체가 지방정부 내 일자리 사업의 수요를 공급해 충족되지 못하는 불균형을 초래한다는 점이다. 두 번째 한계는 사업 다양화가 어려워 노인 일자리 창출에 어려움을 겪는다는 점이다.

이 두 가지 한계를 극복하기 위해 별도의 홈페이지를 개설하고, 기초자치단체 이외의 일정 지역 내 고급 일자리 사업 수행기관의 내용을 게시해 참여자들이 자신에게 맞는 사업을 기준으로 사업에 신청하고 수행기관을 선택할 수 있도록 유도할 필요가 있다.

수행기관은 참여자 규모에 비례하여 차등 예산지원을 받아 참여자를 보다 적극적으로 유치하도록 인센티브를 주어야 한다. 한마디로 사회서비스 전자바우처 사업과 유사한 이용자 지원방식으로, 참여자에게 명목상의 업무이용권(바우처)을 제공해 참여자가 원하는 기관을 선택할 수 있도록 하는 방식이다.

현재 노인일자리는 비영리 민간복지단체가 정부사업에 위탁하는 사회복지서비스 공급체계에서 운영되고 있다. 민간 복지기관은 잔여적 복지정책의 틀 안에서 운영되기 때문에 전략적이고 적극적인 사업 추진역할을 기대하는 데는 한계가 있다. 노인 직업이나 노인 고용 시장 차원에서 일자리

사업의 전략적 운영에 적극적인 대응하기 어려운 것은 현재 비영리 복지기관의 기본 가치와도 충돌되기 때문이다. 사업 활성화를 위해서는 기존 플랫폼과 차원이 다른 업무 운영 시스템이 필요하다.

이를 위해 수행기관 정책과 사용자 지원 정책(수요)의 시장 접근방식을 검토할 필요가 있다. 예를 들어, 지역 대학과 직업훈련시설 등 각종 지역사회 시설을 인정하고, 사용자가 자발적으로 실시 기관을 비영리 민간 복지기관으로 선택하는 방법이 있다. 수행기관 간의 사업경쟁을 유도하여 비용 효율성을 높이기 위해서는 사용자에게 노인일자리 바우처를 직접 제공하는 것이 효과적이다.

3) 신중년 및 노인사업 운영의 개선과제

(1) 전담인력 지원 강화

고령자 지원사업 성과 및 수행과정에서 전담인력이 차지하는 비중은 매우 높다. 기존 연구에서 노인일자리 종사인력 직무만족도와 서비스품질 사이에 의미 있는 연관성이 확인되고 있다.

일반적으로 고급 성과조직 종사자, 특히 비정규직 근로자에 대해서는 임금, 각종 복지(상여금, 수당, 보험 등), 근무성적, 사회적 인정 등 근로보상 요소뿐만 아니라 근로보상 요소도 불만족스럽다. 능력개발기회 축소, 과도한 업무량, 의사결정의 합리성과 자율성에 대한 회의, 승진이나 취업진로에 대한 불투명성 등 지적이 많이 나오고 있다. 기존 연구에서 노인일자리 종사인력 직무만족도와 서비스품질 사이에 의미 있는 연관성이 확인되고 있다.

우선 전담인력에 대한 자격, 신분, 보수, 업무범위 등 제반 규정을 명문화하는 작업이 필요하다. 전담인력이 느끼는 가장 큰 직무불만족 요인이 바로 후생복지조건, 보수와 고용 안정성 등이기 때문이다. 이러한 전담인력

제도 규정 작성사업은 향후 사회서비스 분야 기타 사회서비스 분야에서 권익보장과 근무안정을 위해 필요한 내용 또는 전담인력 확충에 필요한 인적자원 확보에 필요한 내용이다. 전담인력에게 다양한 교육 기회를 제공하는 일은 중장기적으로 노인 일자리 창출의 성과를 높이는 데 도움이 될 것이다. 따라서 교육, 재무관리, 상담, 조사, 기획, 노사관리 등 업무관련 교육프로그램 마련이 필요하다.

(2) 사업운영체계 단순화

정책의 목적과 내용에 따라 정책 추진체계가 다양하게 설계될 수 있다. 대표적으로 중앙-지방-민간으로 연결되는 ‘국고보조’ 방식과 중앙-민간이 직접 연계되는 ‘민간보조’로 나누어 볼 수 있다.

현재 고령자 지원사업들은 지방자치단체의 행정관할 구역에 한정하여 지자체가 사업집행과 사업 참여자 모집을 총괄적으로 관리하는 국고보조 방식으로 전문적인 사업영역의 활성화 측면과 사업관리에서 규모의 경제 효과에서는 한계가 있다. 따라서 현재 노후사업과 마찬가지로 전국적으로 정책대상이 불분명하고 정책구역이 지역에 따라 다르거나 특정지역에 집중돼 있는 경우 민간보조 방식이 바람직하다.

전국적인 규모에서 사업영역과 사업 참여자를 연계시키는 방식이다. 다만, 민간부문에서 사업을 위탁 수행하는 기관의 규모가 크지 않거나 사업의 초기 단계에서 참여자의 인지도가 낮을 경우에는 당초 계획만큼 사업 활성화가 진행되지 않을 수 있다(탕운 외, 2021).

노인 고용을 다양화하기 위해서는 중앙차원 노인인력개발센터 지역본부, 말단단위 지원체계, 중앙급 노인인력개발센터 등 기반시설을 보강해야 한다.

노인일자리사업의 다각화를 확대하기 위해서는 중앙차원의 노인인력개

발원, 광역차원의 노인인력개발원 지역본부, 기초단위의 지원체계까지 기본 인프라가 보장되어야 한다(이재원, 2020). 특히 민간의 고용지원 인프라를 개선하는 공통 정책 과제 중 하나는 파견근로, 고급 인턴십, 고령자친화기업 등 민간의 고위직 사업을 보완하기 위한 사업 수행기관 다변화다.

기존의 사회복지기관 중심사업과 함께 시장혁신지향의 사회적경제조직을 사업수행기관으로 포괄하는 정책영역 확대가 필요하다. 지역사회 노인 일자리 플랫폼 구축은 중요하다. 농촌지역에서도 전국 시·군·구에 설치된 농촌 지역자활센터의 이용실태를 점검할 수 있다.

3. 사회서비스 전달체계 개편과제

1) 효율화

현행 국가 보조금 관리 체제를 정비하려면 보조금과 보조금 업무 운영 체제를 혁신하고 지방 재정의 효율성과 책임을 강화해야 한다.

첫째, 보조금 사업의 비중과 규모가 큰 중앙부처에 대해서는 자체 예산에서 국가보조금의 비중을 제한하고 상대적 확장을 억제해야 한다는 것이다.

둘째, 보조금 일몰제 도입을 통해 보조금 유지 타당성을 재평가하고, 지자체가 직접 부담하기에 적합한 사업에 대해서는 정부 보조금 사업을 없애고 지방 이전을 추진해야 한다.

셋째, 국고보조금 분야에서 지방정부의 자율적 금융업무 운영으로 혁신적 성과가 예상되는 경우 계획을 심사하여 사업차원에서 종합보조금제도를 설계·운영하고 정부 간 재무성과계약제도를 수립할 수 있다.

2) 분권화

미시정책 대응은 업무정보관리와 개별 부처가 운영하는 개별 업무부문의 부정수급 문제에 초점을 맞추면서 현행 재무관리 '구조'를 유지하면서 정부 보조금 사업의 문책과 효율성 문제를 초래한다. 국고보조사업에서 책임과 재정성을 강화하기 위해서는 기능 및 사업별 재정운영을 '전담'하는 방식으로 재정사업의 수행 구조를 개편할 필요가 있다.

또한, 기획재정부가 운용하는 국고보조사업운영평가의 실질적인 효과가 제한적이라는 점을 고려할 경우 대안적으로 국집중의 '사업별 분권형 관리 접근방식'을 설계하고 고보조금의 규모 큰 중앙부처별로 개별적으로 보조 사업을 관리하는 선택을 설계할 필요가 있다.

3) 시장화

시장 논리란 최소의 비용으로 최대의 효과를 올리는 경제이론과도 같은 것이다. 이 논리를 충족시키기 위해서는 서비스 제공자의 근로시간을 늘리거나, 인건비를 줄이기 위해 인원을 감축하고 시설투자를 최소화해 이윤을 극대화해야 한다.

그러나 복지기관은 이윤의 창출이 주된 목적이 아닌 대상자의 사회복지 제공을 주된 목적으로 설정하여 최대의 서비스 제공이라는 논리로 대응하는 것이 효율성의 논리보다 경쟁력이 있을 것이다. 인원감축을 통한 이윤추구가 아니라, 서비스 상품의 질적 제고를 통해이용자(소비자, 대상자)의 선택을 받도록 하는 것이다(김승용, 2013).

국가와 시장에 의한 복지의 공급이 양분되어 있는 엄연한상황에서 국가가 비영리 기관을 통해서도 복지서비스를 꾸준히 공급하고, 영리기관의 서비스도 확실하게 관리하여 시장공급자들이 합리성을 갖추도록 하는 것이다(김연명, 2008).

제6장 맺음말 : 요약 및 정책적 시사점

제1절 요약

1. 문제제기

본 연구는 오랜 시간동안의 개선노력에도 여전히 눈에 보이는 변화나 실생활에서 체감되는 변화를 느끼지 못하고 있는 청년, 신중년, 노인에 대한 신사회위험과 관련 대응 정책에 대한 것이다. 근대산업사회 국민들의 안정적 일상생활의 해체가 진행되고 있다.

저출산·고령화, 가족해체, 돌봄위기, 소득양극화, 사회적 배제, 근로빈곤, 일자리위기 등으로 인해 새로운 가난(취약성)이 온다. 소득과 건강은 전 계층에 대해 평등해 지고 있는데, 일상성 해체의 새로운 사회적 위험이 특정 연령계층에 집중되고 있는 것을 착안하였다.

청년, 장년, 중년의 경우, 고용없는 성장, 경기침체의 장기화, 노동시장 유연화 등으로 인해 자신의 역량에 맞는 좋은 일자리를 가지는 것이 어려워졌다. 일자리 축소, 비정규직 증가 등 일자리 불안정성 및 이로 인한 실업소득 중단 또는 감소는 특히 심각한 문제의 사회적 위험이라 하지 않을 수 없다. 또한, 근로빈곤, 가족해체 등 원인으로 청년, 장년, 중년들은 신체·심리 건강의 수준이 악화되고 있다는 것을 확인할 수 있다. 이러한 새로운 위험이 청년에 대한 직업과 생활과 관련 청년사회서비스, 신중년에 대한 일과 봉사과 관련한 신중년사회서비스가 매우 중요하다.

신사회정책의 영역과 내용이 다양해지고 규모가 커지면서, 잔여적 복지 체계 보다는 보편적 사회서비스 체계를 재구성할 필요성이 높아졌다. 이러한 보편적 사회서비스 체계는 국가정책의 중심 영역으로 설정되고, 관련 재정사업들은 사회기반투자의 관점에서 추진되고 있다. 본 논문은 이와 같은 다양한 세대들을 위한 정책들의 특징을 일련의 분석을 통해 새로운 사회정책을 통한 새로운 사회기반을 갖추는 정책과제들을 종합적으로 모색하였다.

2. 청년정책

첫 번째 청년정책의 특징으로는 21세기형 문제에 대한 대응이 20세기에 형성된 전형적인 방식이라는 점이다. 기존의 방법으로는 현재의 사회의 문제점을 충분히 해결하기에는 부족한 점이 많으며 일반적으로 사회과학에서 규정하는 청년은 현재 있는 청년과 다르다. NEET청년의 경우 스스로 사회적 배제가 되고 있으며 청년 일자리 정책과 같은 것은 기존의 정책방식이다.

청년정책의 정상화와 활성화가 진행 된 이후에 직업과 사회참여가 활발히 진행이 되어야 하는데 그렇지 못하고 있다. 따라서 21세기 문제 상황에 21세기 새로운 해법을 만들어야 한다.

그 해법을 찾기 위한 방법으로 국고보조의 전달체계의 문제점을 찾을 수 있는데, 첫째, 문제와 처방이 다양성이 없는 일치성을 보인다는 것이다. 둘째, 전달체계가 국고보조방식이다. 중앙에서 지방으로 정책이 진행되는 과정에서 중앙집권적인 형태를 띠어서 행정구역 독점과 칸막이현상이 발생하고 있다. 셋째, 복지정책의 성격을 띤 청년정책으로 인하여 청년들이 의존성이 심화되고 자기주도성이 약화되고 있다. 넷째, 부처 간 경쟁 및

소모적인 재정사업이다. 정책의 주도성을 가리기 위해 각 부처가 다양하게 사업을 진행하고 있는 것처럼 보이지만 예산규모 및 사업범위가 생색내기 수준이다. 부처의 과잉경쟁이 심화되고 있지만 각 사업의 성과에 대해서는 매우 불확실한 소모적인 정책방식이다.

3. 신중년정책

두 번째로는 신 중년정책의 특징이다. 정책내용 측면에서 직업과 사회봉사의 개념에서 혼란을 야기시킬 수 있는 신중년 정책의 정체성의 모호함이다. 모호성을 띠는 가장 큰 이유로는 이용자 관점이 부족함을 들 수 있다. 특히 노인에 대한 부정적 인식의 근간을 이루어온 의존의 정책담론에서 신노년 정책담론으로의 전환이 정책관련자, 정치가, 전문가들에 의해 제기되고 강조되는 논의 과정에서 노인이 많은 부분이 배제되었으며(이가옥 외, 2004), 노인의 집단적 욕구나 주체적 의견이 상당부분이 반영되지 않았다는 점에서 여전히 노인은 신노년 정책의 수동적 대상 집단으로서 존재할 뿐이라는 것을 알 수 있다(최희경, 2010).

신 중년정책의 전달체계에 세 가지 특징이 있다. 첫째, 고용노동부와 국고보조방식이다. 복잡한 내용전달체계의 형식을 띄어 서로간의 전달체계가 원활하지 못하다. 둘째, 지방노동고용청이 재정규모가 영세한 데 반해 운영비용이 과다함으로 효과가 없다. 셋째, 사업설계운영에 역량부족을 들 수 있다. 성과 측면에서 인생삼모작 등 새로운 시도가 있었지만 지속성, 규모, 성과책임이 없다. 상징적인 사업의 경향이 주류 정책으로 볼 수 없다.

한국에서 UN의 마드리드고령화국제행동계획(MIPAA)의 이행 정도를 평가한 결과에서 노인의 노동시장 참여를 적극적으로 보장하거나 정치적,

사회적 의사결정과정에서 노인의 대표성과 참여를 제고하기 위한 정책은 사실상 실행되지 않고 있는 것으로 평가되었다(정경희 외, 2009).

4. 노인정책

마지막으로, 노인정책의 특징을 살펴보면, 한국 노인정책의 특징은 네 가지 있다. 첫째, 노인계층간 차별성이다. 취약계층 노인 중심으로 진행이 되어 일반적 은퇴자를 위한 정책은 부재하다. 둘째, 다양성의 부족을 들 수 있다. 표준화되어있는 노인일자리 사업이 계속 진행되고 있다. 셋째, 연령 계층간 갈등이 심화되고 있다. 노인과 신중년 사이에서 다양성을 인정하거나 명확한 연령구분을 하고 있지 않다. 넷째, 노인지원 및 정년연장이 세대갈등으로 이어지고 있다. 사회전체를 보지 않고 자신의 이해관계를 우선시하여 세대통합에 대한 관점이 부족한 특징을 보인다. 사회타협이 필요한 때에 노인들의 정치화 및 과잉지원으로 인하여 갈등이 심해지고 있다.

5. 정책과제

이러한 제도분석을 통해서 신사회정책이 한국사회에 제대로 정착되기 위해서는 많은 노력이 필요하다는 점을 발견하였다. 또한 본 연구는 신사회위험의 이론적 논의 및 선행연구를 바탕으로 사회 경제적 참여 및 활동 활성화가 필요하다는 점을 강조하였다. 이를 위해서 청년, 신중년, 노인층면에 사업들의 유사중복문제를 해결하기 위해서 다수의 부처 간 연령대를 공유하여 하나의 틀로 묶어서 사업운영이 필요하다는 점, 운영기관의 전문성을 제고하기 위하여 전담인력에 대한 지원 강화가 필요하다는 점, 국고보조에서 민간보조로 전화하는 등 사업운영체계의 변화가 필요하다는 점,

그리고 이용자선택권을 보장하기 위해서 공급자 방식에서 바우처를 이용하는 이용자 방식으로 전환이 필요하다는 점들을 정책과제로 제시하였다.

사회서비스 전달체계 측면에 효율화, 분권화, 시장화에 대해서 보조금 및 보조사업 운영제도의 혁신이 필요한 점, 사업별 재정운영 및 기능을 '전담'하는 방식으로 재정사업의 수행 구조를 개편할 필요가 있는 점 들을 개편과제로 제시하였다.

현재 중국과 한국의 신사회위험의 현상이 똑같다. 중국의 경제·사회적 청년정책은 주로 일자리 정책에 집중되어 있다. 현재 청년취업·창업난(難)의 이면에는 취업관념, 근로자 개개인의 능력, 시장환경 등 다양한 요인에 의해 문화역사, 경제구조조정 등 다양한 시각에서 분석되는 학자들이 있지만 청년취업·창업정책의 효과가 저조한 것도 청년취업창업에 영향을 미치는 요인 중 하나로 크게 세 가지로 나타나고 있다. 첫째, 정책 주체의 합동성이 부족하고 정책 정체성을 강화하여야 한다. 둘째, 정책내용의 파편화가 심하고, 맞춤형·정밀화가 강화되어야 한다. 셋째, 정책 시행 효과가 기대에 못 미쳐 집행 보장 장치가 강화되어야 한다.

또한 세계에서 노인 인구가 가장 많은 나라는 중국이다. 고령자의 사회 참여 기회를 다음과 같은 측면에서 높여야 한다. 첫째, 고령자 일자리 전문 관리기구를 설립하는 것이다. 중국 인사부, 노동과 사회보장부, 민정부는 모두 노인을 관리하고 섬기는 기능을 갖고 있지만, 상호간의 연결고리가 부족하고 총괄적인 조율이 이루어지지 않는 상황을 타개하고, 고령자 재취업 과정에서 발생하는 문제들을 통합적으로 관리하는 전담기구를 설치해야 한다. 둘째, 고령자 인재 정보 풀을 만들어 사업주가 적합한 고령자를 골라 계속 취업할 수 있도록 장려한다. 고령자 취업지도를 제공하여 고령자의 취업능력을 향상시킨다. 고령자에 대한 취업 기능 교육뿐 아니라 고령자 재취업에 대한 편견을 없애고 고령자 재취업 의식을 강화하는 노

년관(老年觀)과 취업관(就業觀) 전환도 필요하다. 셋째, 노인정책 시스템의 틀을 시급히 정비해야 한다. 산업 구조조정, 관리기관 강화, 퇴직연금 제도 보완, 구직기관 건전화, 반연령·성차별 추진 등보다 구체적인 정책이 마련해야 한다.



제2절 정책적 시사점

본 연구는 청년, 신중년, 노인의 신사회정책과 사업에 대하여 정책과 사업들의 상황과 개선사항들에 대해서 분석하고, 향후 정책제안을 하였다라는 점에서 의미가 있다. 인구구조의 고령화는 보육과 복지 수요 이상을 의미하기 때문에 국가의 정책은 거시적인 차원에서 접근될 필요가 있다. 청년, 신중년, 노인 연령집단정의에 대해서는 보건복지부와 고용노동부가 합의를 하고 이에 근거한 노동-복지 혼합을 마련하여 좀 더 견고한 노인복지체계가 구축될 수 있도록 하여야 할 것이다.

또한, 저성장 기조의 만연, 저출산 고령화의 진전, 100세 시대의 도래, 인공지능 등 4차산업혁명의 개시 등 최근 고령자들 일자리 환경의 대폭적인 변화가 발생하였다. 이는 정부 지출 방식의 전환을 대변한다. 예산지출의 목표가 같더라도 고령화 사회의 정책환경에서 지출의 성격은 사회적 소비에서 사회적 투자로 바뀌고 있다.

인구 연령 구성이 다양해지는 사회 현상에 대응하기 위해서는 금융 프로그램에서 소비자를 위한 각종 취업 지원 프로그램을 설계하고 가동해야 한다.

정책대상인 50세 이상 연령층은 퇴직한 이후 새로운 사회활동과 일자리를 추구하는 인구계층으로 경제활동인구와 노인복지 대상을 모두 포함한다. 지원내용 및 정책참여자 측면에 사업내용 범위 확대에 따라 고령자를 대상으로 하는 사업들이 증가하고 있다. 여러 부처의 사업들의 정책내용 및 지원대상이 겹치는 재정사업의 가외성 혹은 유사 중복성 쟁점이 발생하지 않도록 각 사업들은 독립적인 사업영역을 확보할 수 있는 사업관리 및 정책관리 체계를 정립하여야 할 것이다.

참고문헌

- 강신욱 외(2015). 맞춤형 급여제도 개편에 따른 차상위계층 지원제도 개선 방안. 세종: 보건복지부: 한국보건사회연구원.
- 강태경(2019). 지역사회 통합돌봄(커뮤니티케어)의 원칙. 의료정책포럼, 17(1), 6-10.
- 강현정(2009). 노년기 사회적 배제. 한서대학교 대학원. 박사학위논문.
- 강혜규 외(2005). 「사회복지사무소 시범사업 1차년도 평가 연구」. 한국보건사회연구원.
- 고용노동부(2016). 고용형태별근로실태조사.
- 고용노동부(2020). 청년 일경험 지원사업 지침. 고용노동부.
- 고용노동부(2021). 청년 디지털 일자리 사업지침. 고용노동부.
- 고용노동부(각연도). 고용노동통계.
- 고혜진·류연규·안상훈(2014). 기초지방자치단체 사회복지 자체사업 지출 결정요인에 대한 연구. 사회보장연구, 30(2), 1-34.
- 관계부처 합동(2020). 제1차 청년정책 기본계획.
- 교육부·고용노동부·한국직업능력개발원(2013). 한국인의 역량, 학습과 일, 38.
- 교육부·고용노동부·한국직업능력개발원(2013). 한국인의 역량, 학습과 일, 42.
- 교육부·한국교육개발원(2015). 한국 성인의 평생학습 실태, 41-44.
- 구인회·양난주·이원진(2009). 참여정부 복지분권화에 대한 비판적 고찰. 한국사회복지학, 61(2), 61-84.
- 국민연금공단(2013). 국민연금 통계연보 2012, 안전행정부 주민등록인구통계(<http://rcps.egov.go.kr>).
- 국민연금공단(2017). 2016년 국민연금 급여 지급 현황.

- 김 인(2010). 사회복지 서비스 전달에 있어서 바우처 제도의 시장 경쟁성과
수급자 선택권이 서비스 질에 미치는 영향. 「한국행정논집」, 22(2),
397-426.
- 김경근(2008). 한국사회의 대안교육 수요 결정요인. 한국교육학연구, 14(1),
45-69.
- 김교성 외(2010). 복지국가의 변화에 대한 이념형 분석 : 신사회위험의 등
장과 사회투자전략의 모색. 한국사회복지조사연구, 25, 31-54.
- 김균(1992). 국제체제의 변화와 자본주의의 미래 포스트 포디즘: 현대 자본
주의의 장미빛 내일?. 사회비평, 7, 129-148.
- 김기현 외(2018). 청년 핵심정책 대상별 실태 및 지원방안 연구 I: 청년
니트 (NEET). 한국청소년정책연구원 연구보고서, 1-311.
- 김동열·이준협(2016). 가계부채 한계가구의 특징과 시사점, 현대경제연구원.
- 김미경·주재선(2003). 고령화시대 노인부양부담과 여성의 경제활동. 여성연
구, 181-210.
- 김석태(2016). 지방분권 사상과 한국의 지방자치. 「지방정부연구」, 19(4),
1-24.
- 김안나·홍현우(2018). 청년 빈곤 및 고용실태 분석. 사회복지연구, 49(2),
93-124.
- 김영란(2005). 한국의 신빈곤현상과 탈빈곤정책에 관한 연구: 근로빈곤층
(the working poor)의 실태를 중심으로. 한국사회복지학, 57(2),
41-70.
- 김영순(2007). 사회투자국가가 우리의 대안인가?: 최근 한국의 사회투자국
가 논의와 그 문제점. 경제와사회, 84-113.
- 김영중(2012). 사회서비스공급체계의 역사적 경로와 쟁점, 개선방향. 「보건
사회연구」, 32(2).

- 김영준·손종철(2015). 우리나라 기업 특성별 성장성 및 고용창출 효과 분석. 한국경제의 분석, 21(2), 183-241.
- 김영태·조당호(2012). 노인장기요양보험제도 이용자 가족의 가족관계만족이 부양부담에 미치는 영향: 재가서비스 이용자가족을 중심으로. 노인복지연구, 56, 115-136.
- 김용득(2018). 탈시설과 지역사회중심 복지서비스 구축, 어떻게 할 것인가?: 자립과 상호의존을 융합하는 커뮤니티 케어. 「보건사회연구」, 38(3), 492-520.
- 김용일(1991). 사회복지인력과 재정. 「지방화시대의 사회복지」. 한국사회복지협의회.
- 김은정(2018). 1인 가구 사회서비스 현황과 정책과제. 사회복지정책과실천, 4(2), 41-79.
- 김은정·김유리(2020). 사회서비스 선택가능성과 접근성이 서비스 효과성에 미치는 영향: 사회서비스 유형별 차이를 중심으로. 지방행정연구, 34(4), 213-237.
- 김정숙, 강영배(2017). 20대 청년들의 사회활동 실태 및 지원방안 연구. 한국청소년정책연구원 연구보고서, 1-348.
- 김지경(2010). 베이비붐 세대의 경제적 부양부담, 한국노동연구원.
- 김지경·이운주·이민정(2018). 20대청년 심리·정서 문제 및 대응방안 연구. 한국청소년정책연구원 연구보고서, 1-397.
- 김지경·정연순·이계백(2015). 20대 청년, 후기청소년정책 중장기 발전전략 연구: 4년제 일반대학 재학 및 졸업자를 중심으로. 한국청소년정책연구원 연구보고서, 1-312.
- 김태성·류진석·안상훈(2005). 「현대복지국가의 변화와 대응」. 나남.
- 김태성·성경룡(1993). 『복지국가론』, 서울: 나남.

- 김헌진(2008). 국가균형발전과 지방분권의 관점에서 본 참여정부의 지역사회복지정책의 평가와 과제. 『한국지역사회복지학』, 25, 75-106.
- 김형주·연보라·정세정·변금선.(2021). 청년 빈곤 실태와 자립안전망 체계 구축방안 연구 I. 한국청소년정책연구원 연구보고서, 1-716.
- 김형주·임지연·유설희·배진우(2018). 청년 사회·경제 실태 및 정책방안 연구 III. 한국청소년정책연구원 연구보고서, 1-486.
- 김희연·이외희·이수진·최석현(2013). 한국 노인의 四重苦, 원인과 대책. 이슈 & 진단, (120), 1-25.
- 남기철(2020). 사회서비스원과 공공성. 한국사회복지학회 학술대회 자료집, 97-116.
- 남찬섭(2008). 한국 사회복지서비스에서 바우처의 의미와 평가: 바우처 사업의 사회적 맥락을 중심으로. 『비판사회정책』, (26), 7-45.
- 노인인력운영센터(2004). 「일본노인 일자리사업 자료집」.
- 류기락(2018). 근로빈곤 결정의 제도 동학: 노동시장과 가구, 복지국가 분배과정 분석. 한국사회정책, 25(4), 71-104.
- 문화체육관광부(2006, 2010). 국민여가활동조사.
- 박경숙·김미선(2016). 노인 가구형태의 변화가 노인 빈곤율 변화에 미친 영향. 한국사회학, 50(1), 221-253.
- 박광준(1990). 『페비안 社會主義와 福祉國家의 形成』, 大學出版社.
- 박기훈(2016). 노인 노동력활용에서 나타나는 복지와 노동의 통합 문제 연구: 일본 실버인재센터의 복지와 노동 통합을 중심으로. 지방정부연구, 30(1), 351-376.
- 박기훈(2016). 노인 노동력활용에서 나타나는 복지와 노동의 통합 문제 연구: 일본 실버인재센터의 복지와 노동 통합을 중심으로. 지방행정연구, 30(1), 351-376.

- 박능후(2000). 기초보장제도의 역사적 전개과정과 함의. 보건사회연구, 20(2), 71-117.
- 박승훈·박충훈(2019). 재취업을 위한 청년의 구직기간과 스트레스 변화의 관계. 고용패널조사 학술대회. 전경련회관 컨퍼런스센터.
- 박연환 외(2019). 지역사회 독거노인의 건강관리 및 일상생활지원 서비스 경험: 포커스 그룹을 활용한 주제 분석 연구. 노인간호학회, 21(3).
- 박혜자(2006). 복지분야 지방이양의 문제점과 개선방안-분권교부세제도를 중심으로. 한국거버넌스학회보, 13(3), 279-301.
- 반정호(2013). 우리나라 소득불평등 실태와 재분배 정책의 효과. 노동리뷰, 62-75.
- 반정호(2014). 1인가구의 고용과 빈곤에 관한 연구. 한국노동연구원.
- 배은충·고혜진·조효진(2017). 노동시장정책의 확대는 복지국가 재정위기 해소에 유효한가? 한국사회정책, 24(4), 185-222.
- 배지연 외(2006). 노인의 사회적 배제와 우울에 관한 탐색적 연구. 노인복지연구, 33, 7-27.
- 백종만(1994). 지방자치 시대의 사회복지: 발전과 퇴로의 기로. 「세계화, 통일화, 지방화, 민영화」. 한국정책학회 학술대회 자료집.
- 백종만(2005). 지방분권과 사회복지전달체계의 변화. 보건복지포럼, 2005(11), 7-22.
- 보건복지부(2019). '19년 청년사회서비스사업단 성과평가 보고서.
- 보건복지부(2021). 2021년 청년사회서비스사업단 운영지침.
- 보건복지부(각년도). 국민기초생활보장수급자현황.
- 서울대 행복연구센터(2017). 대한민국 중장년의 일상에서의 행복.
- 서준교·김용현·이성근(2017). 청년일자리정책의 취업 및 임금 효과분석: 2~3년제 대학 및 4년제 대학 졸업자를 중심으로. 한국정책연구,

- 17(4), 61-80.
- 석재은(2015). 기초연금 도입과 세대 간 이전의 공정성. 보건사회연구, 35(2), 64-99.
- 석재은(2019). 지역사회통합돌봄: 사회서비스 패러다임 전환과 과제. 한국사회보장학회 정기학술발표논문집, 2019(2), 83-109.
- 손종철 외(2015). 『인구고령화에 따른 노동력 재편방향 연구』. 기획재정부 학술연구.
- 신희정·이혜경(2019). 노인의 사회활동 참여 경험과 의미-노인재능나눔사업을 중심으로. 노인복지연구, 74(3), 117-145.
- 양기용(2013). 사회서비스 공급체계변화와 공공성: 지역사회서비스 거버넌스를 중심으로. 『한국공공관리학보』, 27(1), 89-114.
- 양난주(2020). 사회서비스원은 공공성을 강화하는가?: 사회서비스원 시범사업 초기성과 분석. 『한국사회정책』, 27(4), 107-135.
- 양성욱(2013). 사회서비스 제공 조직의 공공성은 어떻게 평가할 수 있는가?: 조직 차원의 공공성에 대한 논의를 중심으로. 『한국사회복지행정학』, 15(3), 133-160.
- 양승광(2017). 청년고용정책 관련 법률에 관한 소고:[청년고용촉진 특별법]을 중심으로. 법학논총, 37, 87-109.
- 오성욱·김균·이만기(2010). 취업(채용) 경로별 이용특성 분석을 통한 공공고용서비스(PES)의 발전방안. 한국고용정보원.
- 오영삼·이재원·김은정(2018). 복지재정분권의 현황과 국고보조금제도 개편방안에 대한 모색. 한국사회복지행정학 20. 2: 153-174.
- 오재호(2018). 청년에게 무엇이 필요한가? 이슈&진단, (338), 1-26.
- 유태균 외(2021). 신중년 사회공헌활동 지원사업의 실태와 쟁점: 사업관계자를 대상으로 한 실증적 고찰. 노동정책연구, 143-172.

- 유태균 외(2021). 청년사회서비스사업단 적합 운영모델 개발 및 지속가능한 방안 연구. 한국사회서비스연구원, 1-228.
- 윤윤규(2019). 청년고용의 현실과 정책방향. 노동리뷰, 3-4.
- 윤희숙·권형준(2013). 가구유형과 공적연금 수급여부를 고려한 고령층 빈곤과 자산분포현황.
- 은기수(2005). 경제적 양극화와 자살의 상관성: 1997년 외환위기를 전후하여. 한국인구학, 28(2), 97-129.
- 이명진·최슬기(2011). 『인구구조변화에 따른 가족환경변화』. 한국여성정책연구원.
- 이미경·최윤정(2018). 재가노인지원서비스센터 사회복지사의 정신건강서비스 개입 경험: 우울 및 자살예방을 중심으로. 노인복지연구, 73(4), 151-179.
- 이민홍 외(2015). 1인가구 증가에 따른 신사회적 위험 대응전략, 보건복지부·동의대학교.
- 이삼식(2014). 인구정책의 현황과 과제. 보건복지포럼, 2014(1), 41-52.
- 이상아·이승윤(2018). 지역고용정책은 청년실업 해소의 대안일 수 있는가?: 서울시 청년고용정책의 한계와 가능성. 노동정책연구, 18(2), 27-59.
- 이성균(2009). 한국사회 청년층의 사회적 배제. 한국사회학회 사회학대회 논문집, 569-581.
- 이수경·오미옥(2012). 사회서비스 공급체계 공공성의 쟁점과 개선방안 모색. 「한국자치행정학보」, 26(3), 385-405.
- 이승주(2019). 청년기본소득 도입의 효과 분석: 소득재분배 및 빈곤완화를 중심으로. 정부학연구, 25(1), 89-131.
- 이신정·김은정·송나경(2021). 지역사회서비스 재구조화 방안: 부산지역사회서비스투자사업을 중심으로. 한국지방정부학회 학술대회자료집,

185-195.

- 이인재(1995). 지방자치시대 중앙과 지방정부의 사회복지재정에 관한 연구. 「지방화시대 복지정책의 방향과 과제」. 한국정책학회 학술대회 발표 자료집.
- 이재원 외(2020). 고령자 일자리사업 개선방안. 한국고용정보원, 1-153.
- 이재원(2008). 「사회서비스 전자바우처」. 대영문화사.
- 이재원(2019). 「지방재정론」. 윤성사.
- 이재원(2021). 재정분권과 정부간 복지재정관계 개편과제. 한국사회복지행정학회 학술대회 자료집, 3-27.
- 이재원·허형조(2021). 「행정과 경제」. 윤성사.
- 이정(2019). 최저임금 상승이 고용에 미치는 영향 분석: 청년층과 중장년층의 비교. 공공사회연구, 9(2), 34-58.
- 이주호·최슬기(2015). 한국인의 역량-실증분석과 미래전략. KDI.
- 이태형(2015). 불평등 속의 청년의 삶, 변화는 가능한가?: 생활권. 월간 복지동향, (196), 12-16.
- 이현주·정익중(2012). 아동복지서비스 전달체계의 복지통합과 공공의 역할 재구축. 「한국사회정책」, 19(1), 65-94.
- 이현훈·이영련·허현승(2008). 인구구조의 변화가 경제성장에 미치는 효과. 경제발전연구, 14, 27-51.
- 이호길·김광용(2020). 정년퇴직자의 사회적 관계망과 성공적 노화와의 관계. 호텔경영학연구, 29(3), 103-111.
- 이훈구·김인경·박윤창(2000). 경제불황이 20 대 미취업 실업자에 미치는 심리적 영향. 한국심리학회지: 문화 및 사회문제, 6(2), 87-101.
- 장용언·황명주(2018). 대학생의 취업스트레스가 정신건강에 미치는 영향 자아존중감의 매개효과 검증. 학교사회복지, 41, 55-75.

- 전용호·김용득(2018). 사회서비스의 시장화에 대한 지방정부의 평가에 관한 연구: 지역사회서비스 투자사업의 등록제를 중심으로. 『보건사회연구』, 38(3), 521-554.
- 정경배 외(2002). 「均衡的 福祉國家 : 成長 分配 情緒福祉의 均衡政策」, 보건사회연구.
- 정경희 외(2012). 가족구조 변화와 정책적 함의: 1 인가구 증가현상과 생활 실태를 중심으로.
- 정광호·최슬기·장윤희(2009). 다문화 가정을 위한 사회서비스 전달과정 분석: 위탁과 바우처 방식의 비교. 『한국공공관리학』보, 23(4), 231-255.
- 정나라·김호·이승묵(2010). 청년의 자살생각 결정요인에 관한 연구: 2005년 국민건강영양조사를 대상으로. 보건학논집, 47(1), 45-50.
- 정무권(2002). 김대중 정부의 복지개혁 성격의 이해: 유형논쟁 중심으로. 비판사회정책, (11), 109-161.
- 정연순 외(2013). 취업지원을 위한 청년 니트 실태조사. 한국고용정보원.
- 정지혜·양수진(2019). 성인 초기 청년들의 그릿과 정신적 안녕감: 진로소명과 취업스트레스의 매개효과. 한국심리학회지: 발달, 32(3), 37-59.
- 조성철·김보기(2014). 노인에 대한 사회적 배제의 형태 및 사례 연구. 21세기사회복지연구, 11, 163-188.
- 조성한(1997). 「사회복지행정서비스 전달체계 연구」. 한국행정연구원.
- 조성호·문영훈(2020). 코로나 고용절벽 극복을 위한 청년 뉴딜정책 : 미국의 청년봉사단 및 기후봉사단 사례를 중심으로. 이슈 & 진단(457)
- 주수현·김수영·진재문(2016). 베이비붐세대 사회공헌활동지원사업의 가치 평가. 지방정부연구, 20(2), 73-92.
- 주은선(2016). 복지공급 주체로서 국가, 시장, 시민사회에 관한정책 패러다임 검토: 이념과 쟁점. 『사회보장연구』, 32(3), 175-202.

- 지은정(2016). 저소득 고령자의 고용지원은 고용성과를 최우선으로 하여야하는가: 미국 SCSEP이 노인일자리사업에 주는 함의. 「지방정부연구」, 22(1): 189-225.
- 진재문·김수영(2016). 부산시 독거노인의 빈곤유형별 삶의 질 및 노인복지 서비스 인지도에 관한 연구: 맞춤형복지 빈곤유형을 중심으로. 지방정부연구, 20(1), 327-354.
- 채창균(2018). 청년고용대책의 방향과 과제. 한국진로교육학회 학술대회지, 15-36.
- 채창균·양정승·김민경·송선혜(2018). 청년 핵심정책 대상별 실태 및 지원방안 연구 I : 청년 니트(NEET) - 해외사례 조사. 한국청소년정책연구원 연구보고서, 1-294.
- 채현탁·박종철(2017). 지방정부 사회복지 분권화의 과제와 방향에 관한 연구. 한국지역사회복지학, 62, 89-119.
- 초의수·이신정(2011). 사회서비스기관 성과평가지표체계 개발을 위한 연구. 한국사회복지행정학, 13(1), 161-198.
- 최상미(2019). 근로 빈곤 청년이 인지하는 고용 관련 장벽: 청년 고용장벽 척도 개발과 타당도 검증. 한국사회복지조사연구, 62, 31-56.
- 최석현·김재신(2017). 경기도민 삶의 질 조사 VII: 1 인가구. 이슈 & 진단, (292), 1-26.
- 최석현·김재신(2018). 50· 60 세대 실직과 은퇴에 대비하는 일자리 안전망. 이슈 & 진단, (312), 1-25.
- 최석현·김정훈·김재신(2018). 새로운 청년고용전략: 청년보장제 (Youth Guarantee). 이슈 & 진단, (332), 1-23.
- 최영(2015). 재정분권과 사회복지서비스의 지역 간 불평등. 한국지역사회복지학, 55, 31-59.

- 최옥금(2014). 국민연금 사회보험료 지원의 현황과 과제. 비판과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표논문집, 323-346.
- 최재성·정세정·조자영(2016). ‘한국사회복지행정’의 최근 10년간 연구경향 특성: 네트워크분석과 내용분석의 활용. 『한국사회복지학』, 68(1), 73-94.
- 탕윤·허형조·이재원(2022). 활동적 고령화 정책을 위한 두 가지 길 : 신중년 사회공헌활동사업과 노인일자리사업. 사회과학연구, 34(2), 121-155.
- 통계청(2010, 2017). 장래가구추계.
- 통계청(2011). 장래인구추계 : 2010-2060.
- 통계청(2018). 2018년 5월 경제활동인구조사 청년층 부가조사 결과.
- 통계청(2018). 경제활동인구조사(각년도).
- 통계청(2020). 『인구주택총조사보고서』.
- 통계청(각연도). 경제활동인구조사 고령자부가조사.
- 한경혜(1998). 만성질환노인 부양체계로서의 가족의 역할. 한국노년학, 18(1), 46-58.
- 한국노동연구원(2016). 2015년 노동패널 장년층 부가조사.
- 한국보건사회연구원(2012). 노인의료비의 효율적 관리방안, 2012년 건강보험통계연보.
- 한국보건사회연구원(2012). 빈곤통계연보.
- 한국보건사회연구원(2012). 한국의 보건복지동향.
- 한수정·문상호(2014). 노인장기요양보험제도가 대상자의 삶의 질과 복지인식에 미치는 영향: 한국복지패널을 이용한 이중차이모델 분석. 한국정책학회 추계학술발표논문집, 2014, 221-251.
- 한창묵(2019). 신중년의 성공적 노화에 미치는 영향요인 분석. 국정관리연구, 14(2), 37-62.

- 행정안전부(2021). 2021년도 지역주도형 청년일자리 사업 시행지침. 행정안전부.
- 홍민기 외(2013). 고용중심적 복지정책에 대한 비판적 고찰. 서울: 한국노동연구원.
- 홍인정(2010). 사회복지서비스 전달체계의 현황 및 시사점. 「보건복지포럼」, 6, 57-69.
- 황성철 외(2020). 「사회복지행정론」. 정민사.
- 鲍春雷(2016).中国青年创业现状报告[J].中国劳动(9).
- 陈 涛(2003)中国青少年社会政策：文本内容分析[门].青年研究(05)：1-9.
- 邓希采·郭元凯(2017). 青年就业创业的政策独立与工作创新[J].青年探索(4).
- 国家民间组织管理局(2015). 社会组织政策法规选编[M].北京：中国社会出版社, 24-26.
- 吴庆 等(2015). 中国共青团发展掘告[M].北京：中国青年出版社, 147-156.
- 吕思慧(2019). 老龄化背景下老年人再就业之权利研究.法制与经济(8), 3.
- 民政部(2014). 年社会服务统计制度. <http://www.mca.gov.cn/article/sj/>, 2014. 11. 25.
- 谦敦实(2016). 青年社会组织工作的“123”[N].中国青年报, 08-31.
- 桑伟林·蔡智(2018) 改革开放40年来青年就业创业政策演进及其优化研究.中国青年研究(10), 12-18.
- 王 辉·杨卿栩(2019)新中国70年人口变迁与老龄化挑战：文献与政策研究综述.宏观质量研究(6), 30-54.
- 王世强(2017). 社会组织法律法规与政策[M].北京：首都经济贸易大学出版社, 78-93.

项 鑫·王 乙(2021)中国人口老龄化现状、特点、原因及对策. 中国老年学杂志, 9(41), 4149-4152.

张原(2015). 我国就业政策的内涵、关系和趋势再理解[J]. 劳动经济(3).

郑长忠(2010). 走向政党主导的多元合作: 中国公民社会的生成逻辑——基于对中国共青团与青年社会组织关系的考察[J]. 中国青年研究(8), 17-25.

中国青少年研究中心“新世纪中国青年发展报告”课题组. (2012). 新世纪中国青年发展报告(2000-2010)[J]. 中国青年研究(4).

Ascoli, U. & Ranci, C. eds. (2002). Dilemmas of the welfare mix: The new structure of welfare in an era of privatization. Springer Science & Business Media.

Commission of the European Communities (CEC) (2002), “Europe’s Response to World Ageing, Promoting Economic and Social Progress in an Ageing World: A Contribution of the European Commission to the Second World Assembly on Ageing”, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(2002) 143 final.

Dunleavy, P. & Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public money & management*, 14(3), 9-16

Hanno, E. S., Gionfriddo, B., & Rosenberg, L. (2020). Performance Partnership Pilots for Disconnected Youth (P3): Four Years After Initial Authorization. Princeton, NJ: Mathematica.

Havighurst, R. J., & Albrecht, R. (1953). *Older people*. New York: Longmans.

Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich.

- OECD Factbook (2013). "Getting older, getting poorer".
- Osborn, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. Univ. of California Press.
- Ramesh Mishra. (1984). *The welfare state in crisis: social thought and social change*, London: Harvester Press.
- Rosenberg, L., Bradley, C., Yanez, A., Stanczyk, A., Brown, E., Grey, C., & Mack, M. (2021) National Evaluation of the Performance Partnership Pilots for Disconnected Youth (P3): Summary of the Evaluation's Reports and Findings (No. a181043255e2499e9555405e05e06a92). Mathematica Policy Research.
- Savas, E.S. (1984). Public Policy, Systems Analysis, and the Privatization of Public Services. *Operational Research*, 84, 154-165.
- Senior Corps (2020a). FGP Operations Handbook.
- Senior Corps (2020b). SCP Operations Handbook.
- Senior Corps (2020c). RSVP Operations Handbook.
- Torres-Gil, F. M. (1992). *The new aging: Politics and change in America* Auburn House. Westport, CT.
- UN (2012). *World Population Prospects : The 2012 Revision*
- Vo, Duc Hong. (2010). "The Economics of Fiscal Decentralization". *Journal of Economic Surveys*, 24(4), 657-679.
- Weingast, B. R. (2009). Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. *Journal of Urban Economics*, 65(3), 279-293.
- Wenzl, M., & Chapman, S. (2019). OECD Health Working Papers No. 115.

William Beveridge. (1942). Social insurance and allied services, London:
HMSO.

World Health Organization. (2002). Active ageing: A policy framework
(No. WHO/NMH/NPH/02.8). World Health Organization.

