

ISSN 2765-2777

The Life & Work
in the Aged Society

Vol.6
2022 SPRING

고령 사회의
생각과 일



CONTENTS

Vol.6 2022 SPRING

권두언

02 사회적경제와 ESG

김재구 명지대학교 경영학과 교수

이슈

04 사회적경제 조직의 뿌리를 튼튼히 하는 ESG

김민석 지속가능연구소장, 경영학 박사

10 노인일자리사업, 사회적경제를 통해 일자리정책을 넘어 삶과 지역의 변화로 거듭나기

오단이 강남대학교 교수, SW복지재단 이사장

고령사회와 노인일자리 동향

14 노인일자리사업의 사회경제적 효과

김문정 한국노인인력개발원 연구조사센터 부연구위원

20 사회적경제를 연계한 노인일자리사업 전망

최해용 한국노인인력개발원 사회서비스부 부장

24 「중대재해처벌법」이

노인일자리사업에 던지는 노동법적 함의

박윤섭 노무법인 의연 대표 공인노무사, 사회복지사

통계리뷰

30 지방소멸위험지수의 의미와 한계

손호성 중앙대학교 공공인재학부 부교수

권두언

사회적경제와 ESG

사회적경제는 1997년 외환위기 발생으로 양극화가 심화되는 가운데, 한국에서 약한 자들이 자존감을 가지고 지속가능한 일자리, 나아가 지속가능한 비즈니스 즉 기업을 세울 수 있도록 한 것으로 사회적 기업의 역할에 힘입어 성장하였다. 3천이 넘는 사회적 기업과 함께 3만에 가까운 사회적경제 기업들이 활동하며 일자리를 창출하고 사회서비스를 제공함으로써 불평등 해소에 앞장섰다.

그런데, 최근 사회적경제 내에서도 혁신에 대한 요구가 분출되고 있다. 사회적경제 내부로부터의 혁신과 함께 외부와의 관계에 있어서의 혁신이 필요하다는 것이다. 즉 의존성 탈피에 대한 요구가 크다.

필자가 본격적으로 사회적경제 정책에 참여하기 시작한 2010년에 많은 현장의 사회적 기업가들과의 면담을 통해서 사회적 기업들이 자생적으로 성장 가능한 생태계 구축이 필요하다고 보았다. 그리고 그 관건은 1) 민간 주도성 회복으로 관에 대한 의존성 탈피, 2) 지속적으로 수익을 창출할 수 있는 비즈니스 모델의 구축, 3) 지역사회 속에 뿌리내려 지역 문제 해결과 가치 창출, 이 3가지에 달려있다.

그런데, 이 3가지 실행방향은 사실 서로 맞물려 있다. 그동안 민간 주도성이 강화되고, 특히 비즈니스 역량이 커져 온 것은 사실이나 아직도 부족함이 있다. 필자는 이에 대한 가장 큰 이유가 사회적경제 기업이 아직 지역에 천착하여 주민들의 필요와 수요에 기반하여 비즈니스 기회를 찾고, 이를 사업화하는 역량이 부족하기 때문이라고 본다. 즉 사회적경제 기업은 지역 속으로 더 깊이 들어가야 성장할 수 있다.

이제는 지역에서 대기업이나 공공기관이 이전되어

역할하거나 주력 거점산업을 배분하는 식의 낙수효과를 기대할 수 없다. 결국 지자체 내에서도 대도시 중심이었고, 광역 내에서의 이동, 수도권으로의 이전 등으로 지역에서의 혁신은 일어나지 않고 있다.

사회적경제 기업을 필두로 한 지역 기업의 혁신을 돕는 생태계를 조성하기 위해서는 지역균형발전 정책에서 중시해왔던 공간, 산업, 사람을 기업 중심으로 재조합하여 지역 실정에 맞게끔 창의적으로 재편할 필요가 있다. 공간과 산업을 연결하여 로컬 크리에이터와 같은 기업들이 자유롭게 성장할 수 있도록 하여야 한다. 산업과 사람을 연결하여 지역의 새로운 산업에 적응하도록 지역 기업의 자율혁신을 제고하여 소상공인들도 소기업으로, 소기업이 중기업으로 성장하도록 도울 필요가 있다. 공간과 사람을 연결하여 지역혁신 거점별로 기업이 원하는 인재를 양성할 수 있도록 지역의 대학끼리 연합하여 공동창업대학 등을 만들어 나갈 수 있을 것이다.

이와 같이 기업을 창업하고 성장시키는 것에 초점을 맞출 때, 정부의존도를 낮추고 또한 민간 영역 사회혁신생태계와의 접목이 활발해 질 수 있다. 사회적경제 기업들의 경영활동을 중심으로 정책을 재설계하여야 역동적 생태계를 구축할 수 있으며 지역발전의 동력이 살아날 수 있다.

최근 불평등 심화에 따라 이해관계자 자본주의와 사회적 가치를 강조하는 ESG가 부상하고 있다. 필자는 ESG가 사회적경제와 함께 사회혁신에 도움을 줄 수 있으며, 지속가능한 사회, 지속가능한 기업으로의 변화에 이바지 할 수 있다고 본다. 사회경제적 조직체를 통해 사회 문제해결을 선도해 온 사회적경제는 ESG 흐름을 타고 한국 기업과 자본시장이 사회적 가치 창출에 앞장서도록 이끌 필요가 있다.

ESG 경영 역시 그 목표 설정에 있어서 사회적경제 기업들과 마찬가지로 UN SDG 등의 아젠다를 활용할 수 있으며, 그 실행에서는 기업의 사회적 책임 전반을 다루고 있는 ISO 2600 등이 여전히 유효하다. 이러한 목표, 지표 등에 따라 지역에서 가치를 창출할 수 있는 비즈니스

김재구

명지대학교 경영학과 교수



스 기회를 발굴하고 사업화하는데 도움을 받을 수 있다.

그동안 작고 유연한 사회적경제조직들이 신생기업을 세우고, 협동조합을 건설하면서 가졌던 문제의식과 시민들의 사회문제 해결에 대한 요구, 비즈니스 모델 구축, 조직 운영 등이 일반 영리기업들과 함께 더욱 발전할 수 있다고 본다.

또한 영리기업 홀로 복잡한 문제를 다 해결할 수 없는 경우가 많기 때문에 사회적경제 기업들과 집합적 임팩트를 촉진하며, 협업을 위한 임파워먼트를 적극적으로 행할 수도 있을 것이다. 즉 개방적 혁신을 통해 외부 이해관계자들의 참여를 통한 문제해결에 기여하고, 지역사회와 함께 사회문제 해결을 행하는 데 도움을 줄 것이다.

ESG가 사회적경제에 도움을 주거나 시사점을 던져주는 바도 크다, 자본시장에서 투자자의 관점에 시작된 ESG 투자는 인간의 활력과 시장 메커니즘을 활용하여 투자와 금융을 통한 사회혁신을 강화해 나갈 수 있다. 또한 ESG는 성과관리에 대해서도 큰 도움을 줄 수 있다. 경제적 가치뿐만 아니라 사회적 가치를 창출함에 있어서 비즈니스의 성공과 이해관계자들을 위해 어떤 이슈가 가장 중요한 것인지에 대해 중대성 분석을 행하고, 이에 따라 체계적인 성과관리를 할 수 있다. 나아가 ESG는 기업의 경영성과를 점검하고, 가치치기함으로써 지속성장할 수 있도록 해주는 도구로서 대단히 유용하다. 사회적 가치와 경제적 가치를 함께 창출하기 위해 경영시스템을 변화시키도록 하는데 큰 도움을 줄 수 있을 것이다.

지구와 사회, 그리고 사회적경제기업들의 근본적인 지속가능성 제고를 위해서는 기업의 기반이 되는 지역에 더 깊이 들어가 문제를 해결하고 사회적 가치를 창출할 수 있어야 할 것이다. 이러한 길에 ESG는 좋은 지도가 되어 줄 것이다.

사회적경제조직의 뿌리를 튼튼히 하는 ESG



김민석

지속가능연구소 소장, 경영학 박사

ESG, 상식이 되다

기업에게 있어 변하지 않던 지상과제는 이익 창출이었다. 하지만 이제는 기업의 존재 이유가 바뀌고 있다. ‘E, S, G’라는 알파벳 3개가 기업과 공공에게 미친 영향은 매우 크다. 매출, 이익과 같은 재무적인 가치 이외에 ESG, 즉 환경과 사회 그리고 기업의 의사결정 구조 및 프로세스인 거버넌스와 같은 비재무적인 가치도 기업의 지속가능성에 큰 영향을 미치는 것을 인식하기 시작하면서 대기업뿐 아니라 공공기관도 ESG 경영을 선언하고 있기 때문이다. 그리고 이들과 협력하는 중견, 중소기업체는 물론 사회 사업을 하는 비영리 단체의 ESG 공부 열기도 식지 않고 있다. 나아가 ESG를 가르치는 대학도 그 수가 늘고 있고, ESG 관련 공모전도 어렵지 않게 찾아볼 수 있다. 이렇다 보니 ESG라는 단어는 누구나 한 번쯤 들어보았을 상식이 되었다.

ESG 중 가장 오해가 많았던 사회(S)

ESG는 환경, 사회, 거버넌스를 뜻하는 영어단어의 앞 글자를 딴 용어이다. 이때 환경(E)에 해당하는 요소는 기후 변화, 자원고갈, 물, 공해 등이고, 거버넌스(G) 항목은 뇌

물 및 부패, 경영진 보상, 이사회 의 다양성 등이 포함되어 있다. 그러면 사회(S)는 어떤 항목으로 구성되어 있을까? ESG 경영이 자리를 잡던 초기에는 많은 기업 ESG 경영, 특히 사회(S) 측면의 활동을 강화한다면서 사회공헌 활동을 하고 홍보를 하던 때가 있었다. 아무래도 사회(S)라는 단어가 사용되다 보니, ESG 중 S는 ‘사회공헌’이 떠올랐을 테다.

하지만 이는 ESG에 대한 오해로부터 시작되었다. ESG에서 사회(S)는 일반적인 사회를 의미하는 것이 아니라, ESG 경영을 추진하는 조직 자체를 의미했기 때문이다. 따라서 S(사회)의 요소는 근로자의 인권과 안전, 양질의 일자리 창출 등이 해당하며 나아가서는 공급망 전체의 ESG 경영을 강화하기 위해 노력하는 활동이라 할 수 있다. 하지만 이러한 ‘사회’에 대한 개념은 계속해서 확장되어 이제는 지역사회의 발전을 위해 기여하는 활동도 ESG 경영 활동에 중요한 요소로 포함되었다.

사회적경제를 만나는 ESG 경영

사회적경제 조직은 일반적으로 소셜벤처를 포함하여 (예 비)사회적기업, (사회적)협동조합, 마을기업 그리고 자활

66

이제는 기업의 존재 이유가 바뀌고 있다.

‘E, S, G’라는 알파벳 3개가

기업과 공공에게 미친 영향은 매우 크다.

99



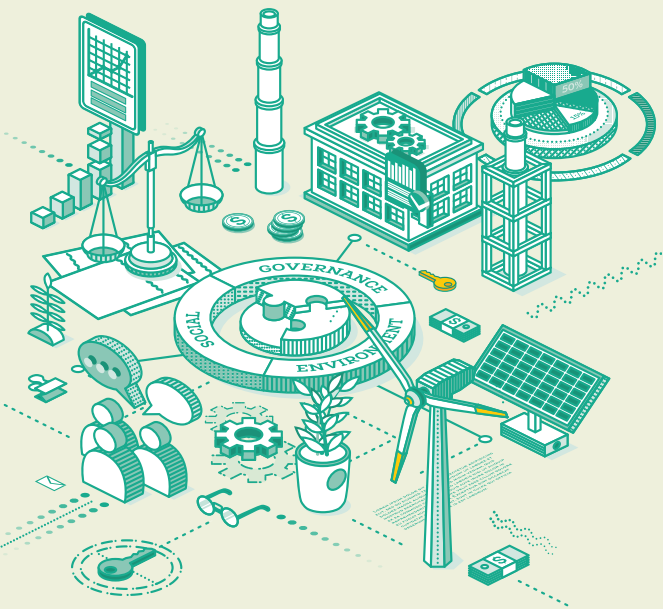
최근에는 ESG 경영이 힘을 얻으며
사회적경제 조직도
중요한 민간과 공공의 파트너로서
함께 참여하는 사례를
찾아볼 수 있다.

기업이 해당한다. 사회적경제 조직은 사회의 구성원이 주인이 되어 다양한 사회문제를 해결하기 위해 생긴 자조적 성격의 집합체로, 우리나라의 경우 사회적기업 육성법(2007년), 협동조합기본법(2012년) 등 관련 법안을 근거로 국가적, 지자체별, 기업 등 많은 협력사업이 진행되고 있다. 그리고 최근에는 ESG 경영이 힘을 얻으며 사회적경제 조직도 중요한 민간과 공공의 파트너로서 함께 참여하는 사례를 찾아볼 수 있다.

GS그룹도 ESG 경영에 속도를 내는 기업 중 한 곳이다. 각 계열사의 최고환경책임자로 구성된 '친환경 협의체'를 운영하고 있는데, 이 협의체는 ESG 분과, 환경 분과, 친환경 신사업 분과 등 3개의 분과로 구성되어 있으며 이 중 ESG 분과는 각 사의 ESG 경영과 사회공헌, 동반성장 및 지속가능경영 분야 등에서 계열사 간의 협업을 통해 친환경 정책을 수립, 사회적 책임과 투명경영 달성을 도모하는 목적을 갖는다. 특히 GS그룹은 S 영역의 목표를 달성하기 위해 교육 및 장학 사업으로 청소년들을 지원하고, 소외계층에 도움을 전하며, 예술의 힘으로 다양한 기회를 마련하는 등 더 나은 세상을 만들기 위해 GS그룹이 가진 기술력과 인프라를 사용한다는 ESG 방향성을 바탕으로 계열사별로 다양한 활동을 추진하고 있다.

이 중 GS리테일의 모습이 눈에 띈다. GS리테일은 ESG 경영 관점에서 사회적경제 조직 중 하나인 자활조직의 자립 지원에 열심을 갖는 기업 중 하나이다. GS리테일은 'GS25 내일스토어'를 운영하고 있다. 흔히 알고 있는 편의점 브랜드인 'GS25'라는 명칭에 '내일스토어'라는 단어가 추가되어 있는데, 이는 GS리테일과 보건복지부 산하 한국자활복지개발원이 취약계층의 안정적인 일자리 창출을 위해 만든 사회공헌형 편의점이다. 편의점뿐만 아니라 GS리테일이 운영하는 대기업형 슈퍼마켓인 GS더프레시도 'GS더프레시 내일스토어'를 운영하고 있다. 이 스토어 역시 저소득 자활 근로자에게 일자리를 제공하기 위해 만든 자활 슈퍼마켓으로 2020년 경기도 일산에 1호점을 시작으로 지점을 늘려나가고 있다.

내일스토어는 '내 일(My Job)'을 통해 만드는 행복한



내일(Tomorrow)이라는 의미로 자활사업 참여근로자 대상으로 근로 기회뿐 아니라 궁극적으로 자활사업 대상자들이 용기를 얻고 자립할 수 있도록 돕는 것을 목표로 한다. 특히 슈퍼마켓의 경우 편의점보다 근무 인원이 많아 더 많은 지역사회 자활사업 일자리를 만들 수 있다는 장점이 있기도 하다. 일자리 창출 이외에 GS리테일은 자활기업이 운영하는 내일스토어에 보증금, 인테리어비, 발주 지원금 등 개설 투자비용을 지원하고 교육을 통해 운영역량을 강화하는 지원을 하고 있다. 이 결과 'GS25 내일스토어'를 통해 편의점에서 해당 사업 운영 경험을 살린 자활사업 참여자 중 일부는 슈퍼마켓까지 영역을 확장하는 등 자활사업 지원의 성과가 나타나기 시작했다.

ESG 경영에 가장 힘을 쏟는 그룹 중 한곳이 SK가 아닐까 싶다. SK주식회사의 경우 이사회 산하에 ESG 위원회, 감사위원회, 인사위원회, 거버넌스 위원회를 두고 있

는데, ESG 위원회의 경우 ESG 관점의 중, 장기 성장전략과 경영계획을 사전 심의하는 역할을 하고 있다. 또한 DBL(Double Bottom Line) 경영을 통해 경제적 가치와 사회적 가치를 추구하고 있다. 운영의 효율과 효과를 위해 시스템 기반의 운영을 하고 있는데 경제적 가치의 경우 ASK(Analytics SK) 시스템을 활용하여 재무실적, 글로벌 사업정보, 시장정보 등을 관리하고 있으며, 사회적 가치는 SVMS(Social Value Management System)으로 ESG 경영 수준 및 사회적 가치 창출 성과를 계량화하여 측정 및 관리하고 있다.

SK그룹의 ESG 경영 차원에서 사회적경제 조직과의 협업사례도 찾아볼 수 있다. SK행복나눔재단은 2011년 8월, 법무부와 함께 출소자들의 자활 기회를 지원하는 사회적기업 '행복한뉴라이트 재단'을 설립하여, '행복한 커피항기', '행복 클리닝센터' 등의 프로그램으로 출소자의





취업 교육 및 일자리 창출을 돕고 있다. ‘행복한뉴라이프 재단’은 ‘출소자’의 한 번의 범죄가 생활고로 이어지고 다시 재범으로 이어지는 악순환의 고리를 끊는 것을 목표로 설립되었다. 이 재단은 출소자들의 기술교육이 취업이나 창업으로 이어지지 못하는 한계를 극복하고자 전문 인력에 대한 요구가 높은 ‘세탁, 제과, 바리스타’와 같은 전문교육 및 실제 사업장 운영을 통한 실무경험을 제공하고 있다.

이 중 ‘행복한 커피향기’는 바리스타 전문교육을 받은 출소자들이 성공적으로 사회에 복귀한다는 평가를 받고 있으며, ‘행복 클리닝센터’는 출소자 고용형 세탁공장으로 세탁 전문가를 양성하고 있다. 뿐만 아니라 SK C&C는 경남 사천시, 한국항공우주산업(KAI)과 함께 업무협약을 체결하고, 사천시 취약계층 성장을 지원하고 사회적 가치를 창출하기 위해 협력하고 있다. 사회적 가치 기반 창업은

물론, 사회적 약자 고용창출 발굴 및 성장 지원, 사천시 관내 자활기업 활성화를 위한 협력 및 지원 등을 추진하고 있는데, 우선 회오리 세차사업으로 사천지역자활센터의 세차사업 활성화를 돕고, 세차 전문가 양성을 하고 있다. 또한 SK C&C와 함께 본 프로그램을 운영하는 한국항공우주산업은 사천 본사 우주센터 내 주차장을 활용해 고정식 친환경 회오리 세차서비스 공간을 조성하여 자활조직의 지원을 본격화하기도 했다.

한화그룹도 ESG 경영에 관심이 많은 기업이다. 한화는 고객, 주주, 협력업체, 임직원을 포함한 이해관계자 및 지역사회와 함께 균형 있고 지속가능한 가치를 창출해 나가는 성장을 추구한다는 지속가능경영 실천 전략을 바탕으로 지속가능성과 관련한 원칙과 제도를 도입하고, ESG 측면에서 건전하고 책임 있는 경영을 위해 노력하고 있다. 이 중 한화리조트는 강원광역자활센터, 속초반야지역

ESG 관점의 사회적경제 협력은
당장 눈앞에 보이는 것과
열매보다도 사회적경제 조직과
우리 사회의 뿌리를
단단히 하는 데
도움을 주고 있다.

자활센터와 함께 속초 한화리조트에 상생협력관(ESG 상생스토어)을 열고 자활사업 종사자들의 소득 향상과 자활기업의 안정적인 독립을 돕고 있다. 또한 한화디펜스는 경상남도자원봉사센터와 함께 폐자원을 수집하는 취약계층을 지원하기 위해, 리어카(안전 나르미카) 제작 및 생필품 등을 지원하고 있다.

공공기관인 도로교통공단도 ESG 경영에 나서고 있다. ESG 항목 중 사회영역에서는 일자리 창출을 위해 도로상의 교통안전을 테마로 저소득층 어르신들의 복지를 위한 노인 일자리 사업을 발굴하여 운영했다. 공단이 보유하고 있는 교통사고 빅데이터를 분석해 교통사고 다발지점에 취약계층의 어르신이 '교통안전지킴이'로 활동하도록 했고, 코로나19 등을 감안하여 언택트 방식으로 어르신들이 교통방송 모니터링을 할 수 있는 기회를 제공하기도 했다.

이러한 ESG와 사회적경제의 접점은 지자체에서 더 쉽게 찾아볼 수 있다. 이미 광역 및 권역 지자체들은 사회적경제 지원 센터를 운영하고 있고, 최근 중요해진 ESG 화두와 더불어 지역사회와의 상생을 위한 여러 프로그램을 운영하고 있다. 예를 들면 경상북도의 경우, 지역 내 사회적경제 기업을 육성하고 사회 전반에 사회적 가치 확산을 촉진하기 위해 노력하고 있는데, 이를 위해 '강소형 사회적경제 생태계 조성' 분야에 ESG 경영철학을 도입했다. 실제 성과창출을 위해 올해는 'ESG 청년 일자리', '우수 사회적기업 일자리 창출 사업', '취약계층의 소득보전을 위한 지역공동체 일자리 사업' 등 대상과 규모를 명확히 정하고 추진할 계획이다.

ESG를 만나 뿌리가 깊어지는 사회적경제

지금까지 정부나 기업은 여러 정책과 프로그램으로 사회적경제 조직이 꽃을 피우도록 도움을 주었다. 그리고 일부는 열매를 맺기도 했다. 하지만 일회성 지원 또는 단기적 관점의 협력은 오래가지 않는 경우가 많았다. 외부의 지원이 끊기면 사회적경제 조직도 함께 흔들리는 경우가 많았기 때문이다. 오히려 사회적경제 조직의 외부의존도를 높여 자생력이 약화되는 부작용이 생기기도 했다.

하지만 ESG 관점의 사회적경제 협력은 당장 눈앞에 보이는 것과 열매보다도 사회적경제 조직과 우리 사회의 뿌리를 단단히 하는 데 도움을 주고 있다. ESG 개념 자체가 지속가능성을 담보하기 위한 노력의 일환이라는 것을 생각할 때 너무나도 당연한 결과이기도 하다. 조직과 사회의 지속가능성을 확보하기 위해 필수가 된 ESG 경영은, 각 기업과 공공이 어떻게 파트너십을 맺어야 하는지 까지도 영향을 미친 것이다. 앞에 예를 든 GS리테일의 '내일스토어'처럼, 시간이 조금 더 걸리더라도 진정성과 전문성을 갖고 사회적경제 조직과 협력하는 사례가 많아진다면 이를 통해 만들어진 튼튼한 뿌리가 기반이 되어 우리가 꿈꾸는 옳은 세상이 조금은 더 빨리 오지 않을까 싶다.

노인일자리사업, 사회적경제를 통해 일자리정책을 넘어 삶과 지역의 변화로 거듭나기



오단이

강남대학교 교수/SW복지재단 이사장

들어가며

노인일자리사업은 어르신이 활기차고 건강한 노후생활을 할 수 있도록 다양한 일자리 및 사회활동을 지원하는 것을 목적으로 하고 있고 이는 노인복지법 제23조의 노인 사회참여 지원, 제23조의2 노인일자리전담기관의 설치 및 운영 등, 제24조 지역봉사지도원 위촉 및 업무와 저출산고령기본법 제11조 고용과 소득보장, 제14조 여가문화 및 사회활동의 장려에 근거를 두고 있다(이소정 외, 2020).

그럼 사회적경제(Social Economy)와 노인일자리사업은 어떠한 관계가 있으며, 노인일자리사업에서 사회적경제를 왜 주목하는가? 이러한 논의에 앞서 먼저 사회적경제가 어떻게 등장했으며 사회적경제가 무엇인지를 먼저 살펴보고 이후 일자리정책을 넘어선 삶의 변화로서 사회적경제가 한국사회에서 실현 가능할지 논의해보고자 한다.

사회적경제, 다시 등장하다

① 오래된 미래, 사회적경제 역사와 개념적 논의

사회적경제는 1830년 프랑스 경제학자 샤를 뒤누아에(Charles Dunoyer)가 처음 용어를 사용했으며 경제사상

가인 지드(Charles Gide)가 연대 혹은 공동체성을 중시하는 조직인 협동조합, 공제조합, 결사체 등의 조직들을 사회적경제라고 규정하였고 이후 1990년대 후반 유럽에서 개념화와 제도화가 된 이후 빠르게 전 세계로 확장되었다는 것이 일반적인 견해이다. 반면에 혹자는 1760년대 이미 협동조합에 대한 문서가 존재했고 1844년 로치데일의 협동조합운동이 성공적이었으므로 협동조합의 역사를 사회적경제의 효시로 보기도 한다.

그럼 사회적경제는 무엇인가? 사회적경제는 자본주의 경제시스템인 시장경제(Market Economy)의 대안적 성격과 관련된 '대안경제' 담론 속에서 이윤추구를 목적으로 하는 시장경제와 동기가 다른 경제로 이윤보다는 공익 그리고 공동체의 연대와 통합을 우선 가치로 삼는 경제로서 공동체경제, 호혜경제, 살림경제, 우애경제, 행복경제로 불리기도 한다. 또한, 혹자는 연대와 협력과 같은 사회적경제가 중요시하는 가치가 개인 혹은 조직 생활 속에 묻어나는 생활 속에서 혹은 삶의 방식으로 사회적경제를 이해하기도 한다. 한국에서 사회적경제는 전술한 경제로서 사회적경제, 생활로서 사회적경제 외에 조직으로서 사회적경제를 정의 내린다. 즉 이는 자활기업, 사회적기업(예비 사회적기업), 협동조합(사회적 협동조합), 마을기업, 농어



촌공동체기업 등과 같이 개별 부처의 경제활동 주체로 이해하는 방식이다(노대명 외, 2017, 오단이 외, 2020). 이는 노인일자리사업에서 사회적경제를 바라보는 시선과 일맥상통한다. 노인인력개발원의 사회적경제 연구들(김문정 외, 2019; 김수린 외, 2019; 이소정 외, 2020)도 대다수 사회적경제를 수행기관으로 인지하고 있다.

② 한국 사회적경제 재등장 논의

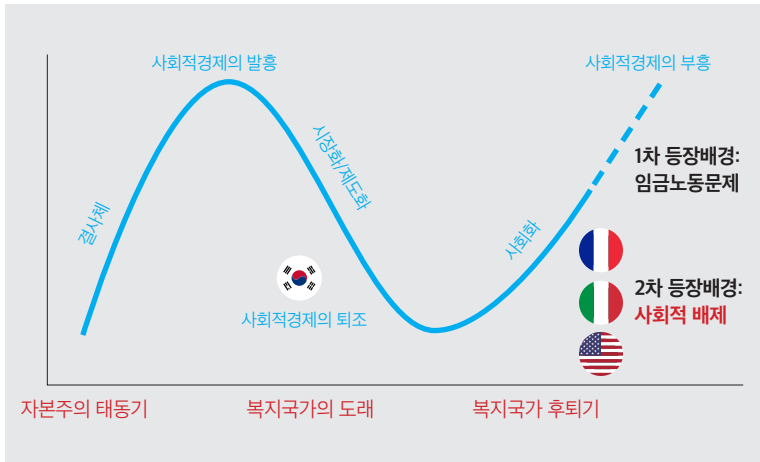
한국의 사회복지 패러다임이 변화된 시기는 1997년 경제위기라는 데 이견을 가지는 사람은 없을 듯하다. 그럼 한국 사회적경제의 재등장 논의와 한국 사회복지 패러다임 전환은 어떤 관계가 있는가?

한국사회에서 사회적경제의 재등장은 연구자 간에 차이가 있지만, 필자는 1997년 경제위기 이후 사회적경제

의 제도화과정¹⁾이 다시 한국사회에 사회적경제를 등장시켰다고 보고 있다. 즉, 복지국가 후퇴기에 재등장한 다른 국가와 달리 한국은 1997년 경제위기 이후 국가복지를 확대하는 과정에서 사회적경제가 일자리정책으로 다시 등장하였다. 좀 더 자세히 설명하자면 1997년 경제위기 이후 보건복지부의 공공근로사업, 고용노동부의 사회적일자리사업에서 시작한 자활기업(구 자활공동체), 사회적기

1) 한국의 사회적경제 제도화과정을 살펴보면, 1997년 경제위기 이후 생활보호법이 2000년 국민기초생활보장제도로 변화되는 시점에 자활사업 그중 자활공동체(현재 자활기업)가 그리고 2007년 사회적기업육성법이 제정되면서 한국 사회적경제에서 사회적기업이 대두되었다. 2012년에는 일반협동조합과 사회적협동조합을 아우르는 협동조합 기본법이 제정되었으며, 현재 국회에 계류 중인 사회적경제 관련 법은 사회적경제기본법(가칭)이나 사회적가치기본법 등이 있다.

경제적 관점을
활동적 관점으로,
조직적 관점에서
개인적 관점으로 전환될 때
사회적경제가 일자리 몇 개를
늘렸는지 혹은 몇 개
사회적경제 조직이
참여했는지를
넘어설 수 있다.



업이 한국 사회적경제 제도화과정으로 보고 있다.

필자가 재등장이라는 표현을 쓰는 이유는 과거 우리의 생활 속에 존재했던 품앗이, 계, 두레 등과 같은 공동체적 협동생활이 사회적경제와 다르지 않으며 일제강점 시기의 협동조합, 개발독재 시기의 신용협동조합운동과 소비자조합운동 그리고 지역빈민운동(생산공동체 운동)이 부정되지 않기 위해서이다.

첫 단추가 잘 못 끼워진

한국 사회적경제 다시 돌릴 수 있나?

필자는 1997년 이후 한국 사회적경제 정책과 논의가 일자리 중심으로 이루어진 것에 대해 아쉬움을 가진다. 물론 외환위기 이후 시대적 상황에서 정부가 선택할 수 있는 여지가 없었다는 것에는 동의하나 그로 인해 지방자치단체(공무원)나 일반 시민이 사회적경제를 바라보는 시선이 정부에 일자리 그리고 인건비 지원을 받으려는 조직이라는 색안경을 선물한 점은 아쉽다. 또한, 그로 인해 사회적경제가 가지고 있는 다양한 장점이 퇴색되었다. 특히 돌봄과 관련해서는 더욱 그러하다.

노인일자리사업은 어르신이 활기차고 건강한 노후생활을 할 수 있도록 다양한 일자리 및 사회활동을 지원하

는 것이 목적이다. 따라서 일자리를 넘어서 사회적경제가 가지고 있는 철학과 가치에 집중해야 한다. 단지 노인일자리사업에서 일자리 몇 개를 제공하거나 사회적경제 조직이 몇 개가 참여했느냐가 아니라 노인들의 삶이 사회적경제로 인해 어떻게 변화했는가에 관심 가져주길 바란다.

필자는 한국 사회적경제의 패러다임이 전환되기를 주장하고 있다. 즉 경제적 관점을 활동적 관점으로, 조직적 관점에서 개인적 관점으로 전환될 때 사회적경제가 일자리 몇 개를 늘렸는지 혹은 몇 개 사회적경제 조직이 참여했는지를 넘어설 수 있다. 또한 김문정 외(2019)의 「고령화 일자리 지원정책과 사회적경제의 활용 사례」 연구보고서에서 제시한 노동시장 취약계층의 구직과 자활을 돕는 사회적기업인 한스크누센과 실직고령자 자조조직인 시니어네트워크의 사례만 보더라도 그 가능성을 보여준다. 특히 50세 이상 실직한 고령자로 구성된 비영리, 사회혁신 조직이자, 덴마크에서 가장 규모가 큰 네트워크 단체인 시니어네트워크는 한국에서 인식하는 사회적경제 조직보다는 공동체 혹은 서울의 50+센터로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 자조(Self-help)로 회원들의 자발적이고 적극적인 기여에 기초한다는 점은 양적 확대 속에 벌어지고 있는 사회적경제 구성원의 비자발성과 직업화가 존재하는 한국의 사회적경제 상황에 크나큰 물음을 던진다.

일자리 정책으로 도입된

한국 사회적경제의 전환을 위한 소고

노인일자리사업뿐 아니라 얼마 전부터 사회복지영역에서 사회적경제가 주목받고 있다. 문재인 정부는 2017년 사회적경제활성화 방안을 발표하면서 사회서비스영역에서 사회적경제를 활성화하겠다고 공표하였다. 이로 인해 지역아동센터의 사회적협동조합 전환, 보건복지부의 지역 사회 통합돌봄에서 의료복지사회적협동조합과 같은 사회적경제 조직 그리고 행정안전부의 주민자치형 공공서비스에서 「마을공동체 중심의 돌봄조직 활성화 사업」²⁾ 등에서 사회적경제를 주목하고 있으며, 새로 등장한 윤석열 정부에서도 사회서비스형 복지국가를 설계하면서 사회적경제가 주목받고 있다. 이들 정부는 왜 사회적경제를 주목하고 있는 것일까?

아마도 사회적경제가 가지고 있는 공공성, 공익성 추구, 조직 내 민주주의에 주목하고 있을 것이다. 필자는 여기에 더불어 사회적경제를 통한 개인의 삶의 변화, 더 나아가 지역사회의 변화³⁾ 그리고 한국사회의 변화가 더해 지길 바란다.

마지막으로 최근 ‘지역사회 돌봄과 사회적경제’라는 주제로 서울시 사회적경제 신진연구단 연구를 진행한 후 적었던 글로 결론을 같음하려고 한다. “우리의 삶 혹은 돌봄은 누가 책임져야 하는가? 그리고 사회적경제다운 돌봄이란 무엇인가? 연구를 통해 사회적경제가 사회문제해결력 강화를 위해서는 정치와는 멀어지고 우리의 삶과 연결된 다양한 지점으로 다가와야 한다고 생각이 들었다.

대다수의 사람들은 자기 혹은 자기 가족과 관련된 일에 관심을 더 갖고 행동한다. 사회적경제가 사회문제해결력을 강화하기 위해서는 모두에게 필요한 돌봄이나 복지에 관심을 더욱 가져야 한다. 돌봄이나 복지는 이제 나와 상관없는 일이 아니라 우리 모두의 일이기 때문이다.

그럼 사회적경제다운 돌봄은 무엇일까? 사회적경제 돌봄의 특성은 서로 돌봄, 밀착형 생활 돌봄이 가능하고 이는 노인장기요양보험 도입 이후 돌봄이 시장화 된 상황에서 돌봄의 공공성을 확보하려는 노력과 직접적으로 연

결되어 있다. 사회적경제는 관계의 경제라고 말할 수 있듯이 사회적경제가 지역 사람들에 대한 관심과 관계를 기반으로 돌봄을 한다는 전제에서 우리는 사회문제해결력을 높이기 위해 ‘관계성’을 앞으로 더 주목해야 할 것이다. 이는 많은 돈은 벌 수 없지만 사회적경제가 가지는 매력은 관계를 통해 사람을 얻는 일이기 때문이다.

일 자리를 넘어서 사회적경제가 가지는 매력에 노인 일자리사업에 참여하는 어르신, 참여조직, 지역사회 그리고 한국사회가 흠뻑 젖어줄길 기대해 본다.

2) 이 사업의 목적은 살던 곳에서 노후생활을 영위할 수 있는 마을공동체 중심의 돌봄 기반을 마련하여 삶의 질 향상과 지역의 공동체 유지를 목적으로 한다. 읍면동(마을) 중심으로 주민들의 돌봄 고민을 지역주민들을 위해 그리고 주민들의 손으로 해결하는 주민자치 돌봄 제공체계를 마련하는 것이다(행정안전부, 2021). 2021년은 충청남도에서 시범적으로 진행되었으나 2022년은 2~3개 광역자치단체에서 실행될 계획이다.

3) 지역사회 내 사회적경제의 역할은 노동시장에서 취약한 계층에 대한 고용창출뿐 아니라 제도권에서 배제된 계층의 사회적 욕구를 충족시키며 지역 및 사회차원에서 사회통합에 기여하고 낙후된(공동화된) 지역의 재생과 공동체성 회복을 위한 역할을 수행한다는 점에서 의의가 있다.

참고문헌

김문정, 김수린, 오혜인, 김효주, 최세봄, 송명호(2019). 고령자 일자리 지원정책과 사회적경제 활용 사례: 덴마크, 스웨덴, 한국을 중심으로. 한국노인인력개발원.
김수린, 남기철, 최혜지, 정세미, 신희균, 이하진(2019). 노인일자리 정책 환경 변화에 따른 수행기관 현황 분석 및 개선방안 연구. 한국노인인력개발원.
노대명, 이선우, 오단이, 김솔휘, 김민지(2017). 사회서비스분야 사회적경제 활성화 방안 연구. 한국보건사회연구원.
오단이, 최철성(2020). 사회적경제를 위한 마케팅 실무. 공동체.
이소정, 김수린, 최유진, 백학영, 김형돈, 이하진(2020). 사회적경제와 의 연계를 통한 노인일자리사업 발전방안 연구. 한국노인인력개발원.
행정안전부 내부문서(2021). 2022년 공공서비스연계강화 공모사업 사업설명자료.



김문정

한국노인인력개발원
연구조사센터
부연구위원

노인일자리사업의 사회경제적 효과¹⁾

향후 100만 노인시대를 맞이하여 일자리정책에 대한 사회적 욕구가 확대되고 있다. 특히, 노후소득보장체계가 미흡한 우리나라에서는 길어진 노년기 소득보장을 위한 정책의 일환으로 노인일자리정책에 대한 관심과 욕구가 증가하고 있다. 인구 규모가 가장 큰 베이비부머 세대가 노인세대로 진입하고 있는 시점에서 이들을 위한 촘촘한 소득보장정책이 마련되지 않는다면 노년기 4고(빈곤, 질병, 고독, 무위)에 직면하는 가난한 노인은 급격하게 증가할 것이 자명하기 때문이다.

그 간 노인일자리사업은 노인의 4고에 종합적으로 대응하기 위한 정책사업으로 꾸준한 양적 확대를 통해 저소득 노인층의 소득 보충 및 사회참여를 통한 건강 유지, 삶의 만족도 증가에 기여해 왔다는 점에서 성과를 달성해 왔다. 단순히 사업량이나 예산 등의 수치적 확대뿐만 아니라 변화하는 노인의 특성을 반영한 사업개발과 지역자원을 활용함으로써 지역사회 활성화에 기여하는 일자리 개발에도 노력해 왔다. 다만, 여전히 노인일자리사업은 단순 저임금 일자리의 질적 변화 없이 일자리 개수만 늘리는 정책이라는 비판이 존재한다. 이러한 비판은 노인일자리사업의 사회경제적 효과에 대한 재검토가 필요한 시점임을 의미한다. 본 고에서는 노인일자리사업의 다양한 효과 중, 사회적 효과와 경제적 효과를 중점적으로 살펴보았다.

노인일자리사업의 사회적 효과 : 사회적 가치(Social Impact)를 중심으로

노인일자리사업의 70% 이상을 차지하는 공익활동은 저소득 노인을 대상으로 일자리 및

1) 본 글은 한국노인인력개발원에서 발간한 '김문정 외(2022). 2021 노인일자리 정책효과 분석 연구'의 주요 결과를 요약 정리함. 해당 보고서는 한국노인인력개발원 홈페이지(www.kordi.or.kr)에서 확인할 수 있음.



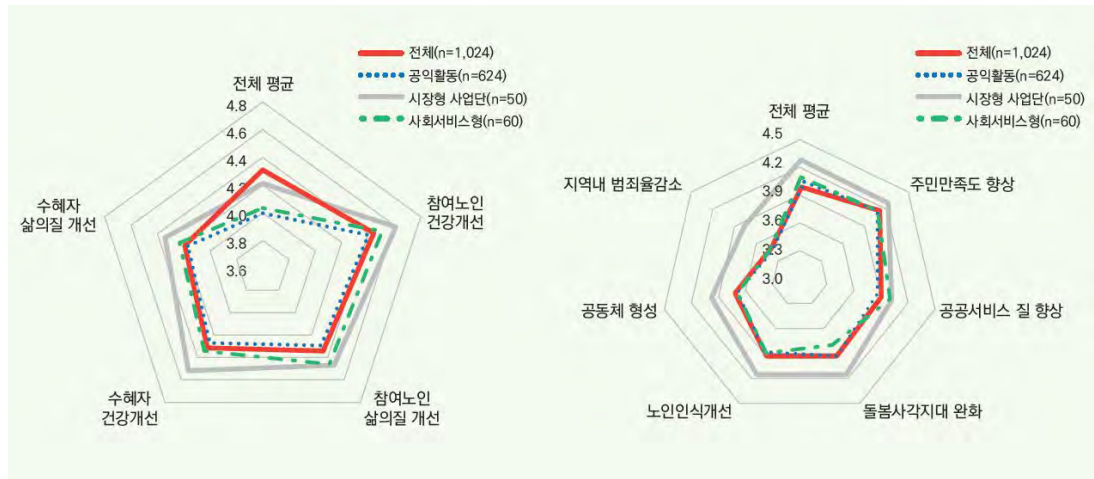
참여노인이 제공하는 서비스는 지역사회에 돌봄 공백을 완화하거나 더 좋은 공공서비스를 제공할 수 있도록 기여하는 등 지역복지 향상에 기여하고 있다.

사회활동 기회를 제공할 뿐만 아니라, 지역사회 공익증진에 기여하는 것을 목적으로 다양한 사업이 추진되고 있다. 2019년 새롭게 시작된 사회서비스형 일자리사업 또한 지역사회 공익증진에 기여하는 것을 목적으로 하고 있어 다양한 형태의 사회적 가치를 창출한 가능성이 클 것으로 예상된다. 그렇다면 실제로 노인일자리사업이 지역사회에 갖는 사회적 가치와 의미, 그 성과는 어떻게 진단할 수 있을까.

사실상 노인일자리사업의 사회적 가치 또는 사회적 성과를 측정할 수 있는 객관화된 지표가 부재한 상황에서 노인일자리사업의 사회적 가치를 진단하기 위해서 기존 문헌들을 활용하여 노인일자리사업이 노인에 대한 인식개선, 지역 내 범죄율 감소, 공공서비스 질 개선, 참여노인 건강개선, 참여노인 삶의 질 개선, 서비스 수혜자 건강개선, 서비스 수혜자 삶의 질 개선 등 긍정적으로 기여하고 있음을 확인하고 이를 정량적으로 검토하고자

<그림1> 노인일자리사업의 사회적 성과(n=1,024)

(단위 : 점)



출처 : 김문정(2021). 노인일자리 및 사회활동 지원사업의 사회적 가치와 성과진단. KORDI ISSUE PAPER 2021-2.

하였다.

노인일자리사업 수행기관 실무자를 대상²⁾으로 설문 조사를 추진한 결과, 노인일자리사업이 지역사회에 미치는 긍정적인 영향으로는 ‘주민만족도 향상(4.13점)’, ‘공공서비스질 개선(3.91점)’, ‘지역내 돌봄 공백 완화(3.91점)’로 나타났으며, 이러한 결과는 사업유형에 관계 없이 유사한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 노인일자 리 참여노인이 제공하는 서비스가 지역내 돌봄 공백 완 화와 공공서비스 질 개선에 일정 부분 기여하고 있음을 시사한다.

일부에서는 여전히 노인일자리사업이 단순 저임금 일자리라는 지적이 지속되고 있지만 참여노인이 제공 하는 서비스는 지역사회에 돌봄 공백을 완화하거나 더 좋은 공공서비스를 제공할 수 있도록 기여하는 등 지역 복지 향상에 기여하고 있다는 사실을 경시해서는 안 될 것이다.

노인일자리사업의 경제적 효과 : 노인빈곤완화 효과 와 보건의료비 감소 효과를 중심으로

노인일자리에 대한 중요성이 커지는 사회경제적 배경에 는 소득보충을 통한 노인빈곤 완화에 기여할 수 있다는 기대효과가 크게 작용할 것이다. 더불어 지속적인 노인 일자리사업 참여를 통한 보건의료비 감소 효과도 초고 령사회에서 노인일자리사업의 중요성을 부각시키는 요 인으로 작용할 수 있다. 그간 노인일자리사업이 노인빈 곤완화에 미치는 긍정적인 효과와 보건의료비 감소 효 과에 대한 보도자료, 연구자료 등이 다수 제시된바 있지 만, 최근 급격하게 사업량이 확대되고 있는 현재 상황을 고려하여 이를 재검토 해보았다.

노인일자리사업 참여노인을 대상으로 한 패널 데이터가 부재하기 때문에 시계열적인 비교분석은 어렵지만, 가 장 최근에 수행된 2017 노인일자리 정책효과분석 연구 결과와 단순 수치 비교가 가능하도록 조사대상 및 데이

<표1> 노인일자리 참여여부에 따른 빈곤완화 효과

빈곤 지표	집단구분	2020년 (A)	2021년 (B)	완화효과	
				(A-B) %p	(A-B)/A %
상대 빈곤율	미참여집단	95.67%	97.60%	-1.93	-2.01
	참여집단	94.03%	91.42%	2.61	2.78
빈곤갭 비율	미참여집단	79.39%	80.27%	-0.88	-1.10
	참여집단	78.33%	65.78%	12.55	16.02

출처 : 김문정 외(2022). 2021 노인일자리 정책효과 분석 연구. 한국노인인력개발원.

참고 : 미참여집단은 2020년, 2021년 모두 노인일자리사업에 참여하지 않은 집단을 의미함. 참여집단은 2020년에는 노인일자리에 참여하지 않았으나 2021년 노인일자리에 참여한 집단을 의미함.

2) 노인일자리사업 수행기관 담당자는 노인일자리 정책에 대한 전반적인 이해와 더불어, 노인일자리 참여자, 대기자, 수요처, 수혜자, 지역주 민 등 다양한 이해관계자와의 관계 속에서 사업을 추진해 나가기 때문에 노인일자리사업의 사회적 효과를 진단하는 주체로 적절하다고 판단하고 조사를 수행함.

<표2> 1인당 연평균 의료비 지출

(단위: 만 원)

구분	2020년	2021년	연평균 차이	월평균 차이
65세 이상	4,958,796	3,044,931	1,913,865	159,489
미참여자집단 의료비	3,695,770	2,733,228	962,542	80,212
참여자 집단 의료비	3,581,367	2,028,235	1,553,132	129,428
의료비 차이	114,403	704,993	-	-

출처 : 김문정 외(2022), 2021 노인일자리 정책효과 분석 연구. 한국노인인력개발원.

참고 : 총진료비는 보험자부담금과 본인부담금 합계임. 2021년 의료비는 10월 청구자료까지 반영함.

터 수집방법, 분석방법을 최대한 유사하게 설정하여 진행하였다.

먼저, 노인일자리사업의 빈곤완화효과를 살펴보았다. 노인일자리사업 참여자와 미참여자의 소득수준을 비교분석한 결과, 노인일자리사업 참여로 인해 빈곤율은 평균 약 3% 감소하고, 빈곤갭 비율은 약 16% 감소하는 것으로 나타났다. 빈곤율 완화 효과가 가장 큰 사업유형은 시장형사업단으로 약 5%의 빈곤완화효과가 있는 것으로 확인되었다. 사회서비스형 일자리는 약 2%의 빈곤율 완화효과가 있는 것으로 확인되었다. 2019년 새롭게 도입된 사회서비스형 일자리의 경우, 빈곤갭 비율이 약

11% 감소하는 것으로 나타나 빈곤의 심도를 완화하는데 효과적인 것으로 확인되었다.

2021년 기준 전체 65세 이상 노인인구 중, 노인일자리 참여노인은 약 9% 수준으로 전체 노인빈곤율 완화에 미치는 영향은 미미하지만, 노인일자리 참여집단 내에서의 빈곤완화 효과는 큰 것을 확인할 수 있다.

다음으로, 노인일자리사업 참여로 인한 보건의료비 절감 효과를 검토하였다. 보건의료비 절감 효과는 2020년 대기노인과 2021년 신규참여노인의 보건의료비 지출금액을 토대로 산출하였다. 한국노인인력개발원 내부데이터와 건강보험공단 데이터를 결합하여 2020년에는 노인일자리사업에 참여하지 않았으나, 2021년을 기준으로 사업에 참여한 참여자집단과 2020년, 2021년 모두 사업에 참여하지 않은 미참여집단의 연간 보건의료비를 산출하여, 노인일자리사업 참여에 따른 실질적인 보건의료비 절감분을 토대로 보건의료비 절감 효과를 검토하였다. <표2>에서 보는 바와 같이, 2021년을 기준으로 노인일자리사업 참여자의 경우, 직전 연도 의료비 차이는 연평균 11만 원 정도인데, 2021년 노인일 자리에 참여한 연도의 의료비 차이는 연평균 70만 원 정도로 매우 크게 나타났다. 이는, 노인일자리사업 참여





자 1인당 월평균 7만 원 정도의 의료비 절감이 발생했다고 볼 수 있다.³⁾ 2021년 기준 83만 명의 노인이 노인일 자리에 참여하였으므로, 연간 약 7,100억 원 보건의료비 감소 효과가 나타났을 것으로 추정할 수 있다.

나가며

노인일자리사업의 사회경제적 효과는 그간 다수의 연구 결과를 통해서 검증된 바 있으며, 이번 연구결과를 통해서도 확인할 수 있었다. 노인일자리사업은 참여노인의 빈곤을 완화하고 건강개선을 통한 의료비 절감 효과를 가져오는 것으로 나타났다. 뿐만 아니라 참여노인이 일자리 참여를 통해 제공하는 서비스는 지역사회에 긍정적으로 기여하고 있음을 확인할 수 있었다. 우리가 앞으로 더욱 주목해야 할 점은 노인일자리사업을 통해 창출해 내는 사회적 효과 일 것이다. 지금까지 노인일자리사업은 주로 저소득 노인에게 일자리 및 사회활동 기회를 제공하는 소득지원정책으로서 그 중요성이 강조되면서

사회적 효과에 대해서는 다소 경시되어왔다.

본 연구 결과에서도 알 수 있듯이, 노인일자리사업은 참여노인 개인의 빈곤개선 및 건강개선, 삶의 질 개선뿐만 아니라 다양한 의미에서 지역사회 내 긍정적인 변화를 나타낸다. 향후에는 보다 다양한 이해관계자를 대상으로 노인일자리사업의 사회적 가치에 대한 평가가 이루어질 필요가 있을 것이다. 이를 통해 노인일자리사업을 통해 창출되는 사회적 가치를 구체적으로 도출하고 지속적으로 평가 관리함으로써 노인일자리사업이 단순 저임금 일자리가 아닌 지역사회에 기여하는 일자리 정책으로서 자리매김 할 수 있길 기대한다.

3) 노인일자리사업 참여에 따른 의료비 절감효과에 대해 이석원 외(2009)는 연간 188,363원(월 15,697원)의 절감효과가 발생하고, 이소정 외(2011)는 연간 629,064원(월평균 52,422원)의 절감효과가 발생한다고 제시함. 한편, 이석원 외(2014)는 545,000원(월평균 45,417원)의 효과가 발생하고, 강은나 외(2017)은 848,749원(월평균 70,729원)의 절감효과를 제시함. 시간이 지남에 따라 사업참여에 따른 의료비 절감효과가 커지는 경향성이 보임. 다만, 각 연구에서 활용한 분석대상 및 방법에 차이가 있으므로 해석에 유의할 필요가 있음.

참고문헌

강은나, 백혜연, 김영선, 오인근, 배혜원 (2017). 노인 일자리 정책효과 분석 연구. 한국노인인력개발원-한국보건사회연구원.
 김문정(2021). 노인일자리 및 사회활동 지원사업의 사회적 가치와 성과진단. KORDI ISSUE PAPER 2021-2.
 김문정, 김진, 백혜연, 김가원, 박병현, 성경하 (2022). 2021 노인일자리 정책효과 분석 연구. 한국노인인력개발원.
 이석원, 김미곤, 모선희, 윤홍식, 임재영, 이현미, 정연백 (2009). 노인 일자리사업에 대한 사회경제적 효과분석(건강증진 효과 및 의료비 절감효과 분석을 중심으로)에 관한 연구. 서울대학교 산학협력단.
 이석원, 이윤석, 허수정, 정연백, 신재은, 박하나, 김두리 (2014). 노인 일자리 참가자의 보건의료 효과분석 연구. 서울대학교 산학협력단.
 이소정, 정홍원, 최혜지, 배지영, 박경하, 윤남희, 안세아, 정은지 (2011). 노인 일자리 사업 정책효과 평가. 한국노인인력개발원, 한국보건사회연구원.



최해용

한국노인인력개발원
사회서비스부장

사회적경제를 연계한 노인일자리사업 전망

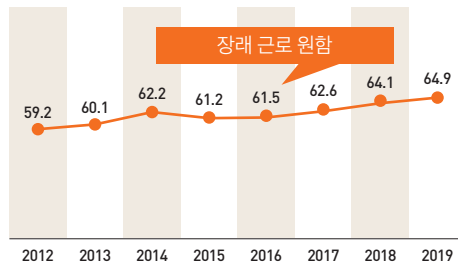
노인의 사회안전망 구축에 기여하는 노인일자리

2018년 OECD 은퇴연령층의 상대적 빈곤율(중위소득 50% 이하) 기준에 따르면, 우리나라 노인의 상대빈곤율은 43.4%로 OECD 평균(14.8%)대비 약 3배 이상 높다. 특히 통계청(2021년)의 기초생활수급자(205만 명) 중 노인인구 비중은 35.4%로 전체 인구 대비 노인인구 비중(16.5%) 보다 2배 이상 높은 수치로 나타나, 노인 인구의 자산수준을 고려하더라도 생활수준이 열악한 상황이다.

보건복지부 노인실태조사(2020년)에서는 노인의 개인소득 중 근로소득 비중이 2011년(7.4%)에서 2020년(24.1%)로 지속 상승하고 있으며 또한, 통계청(2019년)의 「경제활동인구조사 고령층 부가조사」(55~79세)에 따르면 근로 희망비율이 지속적으로 늘어나고 있으며, 사유로는 생활비 보탬으로 조사, 근로소득 확보가 탈빈곤 내지 여유로운 노후생활의 핵심으로 나타나고 있다.

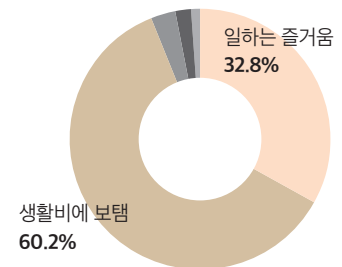
특히, 보건복지부 노인실태조사(2020년)에 따르면 노인일자리사업 참여자는 증가추

<그림1> 장래 근로 원함(55~79세)



자료 : 통계청, 「경제활동인구조사 고령층 부가조사」

<그림2> 취업을 원하는 이유
(55~79세, 2019년)



세(2008년 3.3% → 2020년 7.9%)이며, 노인일자리사업 참여희망 노인 비율은 22.4%로 나타나 노인일자리 수요 충족 및 빈곤 노인에 대한 사회안전망을 강화하기 위해서는 지속적인 노인일자리 확대가 필요하다고 볼 수 있다.

노인일자리사업 인프라 현황과 쟁점사항

최근 10년간 수행기관별 평균 사업량이 2012년 대비 2022년 약 3.7배 증가(2012년 177개 → 2022년 659개) 및 일자리 사업량이 약 3.9배 증가(2012년 216천 개 → 2022년 845천 개)하였다. 그러나 노인일자리 수행기관은 1.05배 증가(2012년 1,219개 → 2022년 1,283개)에 불과하여 수행기관별 사업량이 2012년 177개에서 2022년 659개로 급증되어 부담이 가중되고 있으며, 이에 따라 노인일자리사업의 안정적 추진 및 일자리의 질적 제고를 위해 수행기관 확대가 시급한 상황이다.

이에 기존 노인일자리 전달체계의 체계적이고 다양한 확충과 더불어 EU 등 주요 국가들의 경우 저성장-저고용으로 경제구조가 변화함에 따라 사회적경제조직을 시장실패의 대안이자 시민사회를 발전시킬 새로운 해결책

으로 평가하고 있어 사회적협동조합의 수행기관화 등 보다 현실적인 대안을 마련할 필요가 있다.

노인일자리 정책은 사회적 가치를 지향하며, 독립적이고 생산적인 노년의 삶을 중요시하는 사회적 분위기가 형성되고 있는 상황에서 노인에게 일자리는 경제적 도움 이상의 가치를 지니고 있다. 또한 노인일자리는 취약계층인 노인에게 일자리 참여 기회를 제공할 뿐만 아니라 사회적 도움이 필요한 영역 서비스 제공 및 지역사회 공익 증진에 기여할 수 있는 다양한 활동들로 이루어져 있다.

특히, 2019년 시범사업으로 시작된 사회서비스형 일자리는 여러 유형의 사업 중 참여자 만족도가 가장 높으며, 상대적으로 참여자 연령이 낮고 건강하며, 직무 역량을 보유하고 있는 신 노년세대의 선호도가 높다. 하지만 아직까지 지역사회 사회복지시설 위주 사업 아이템 발굴로 다양한 수요처 요구 반영, 사회적 이슈에 신속한 대응이 제한되어 신 노년세대의 다양한 욕구 반영 및 전문역량을 활용할 수 있는 일자리 개발 등 대응의 노력이 더욱 필요하다고 본다.

<표1> 노인일자리사업 수행기관 및 사업량(연도별)

(기준 : 2021.12.31, 단위 : 개소, 개)

구분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
수행기관 수	1,219	1,221	1,220	1,228	1,217	1,222	1,266	1,291	1,297	1,288	1,283
목표 사업량 (지자체 경상보조)	215,824	234,088	273,600	323,691	370,750	410,182	447,571	573,629	655,350	686,136	845,000
수행기관별 평균사업량	177	192	224	264	305	336	354	444	509	533	659

자료 : 한국노인인력개발원 내부자료

<표2> 사회서비스형 신규아이템 시범사업 현황(2019~2021년)

선정 연도	선정 아이템	사업내용 요약
2019년	시니어 소비피해 예방 지원사업	시니어를 대상으로 소비피해 관련 상담 및 소비피해 예방 활동 추진
	장기요양 통합서비스 지원사업	장기요양 수급자 가정을 방문하여 전자태그(비콘) 부착상태 확인 및 복지용구 홍보
	시니어 인지활동 지원사업	실버인지활동 교육 이수 후 노인요양기관 및 관련 기관에서 실버인지활동 강의 수행
	시니어 컨설턴트 사업	노인일자리 사업 수행기관 등에 배치되어 구인·구직 상담, 교육, 취업알선, 사후관리 등 업무 수행
2020년	시니어 금융업무 지원	취약계층 대상 금융업무(ATM, 전표작성 등) 및 보이스 피싱 등 금융범죄 예방 지원
	취약계층 교육지원	정보격차 해소, 인지도원 활동 등 취약 계층 및 수요처에게 필요한 교육 지원
	시니어 산재 가이드	근로복지공단 지사 및 산재지정 의료기관에서 산재신청 안내, 고객 상담 등 업무 지원
	시니어 공항 서포터즈	공항 내 출입국 관리 및 종합안내소 업무 지원 등 공공행정 서비스 지원
	시니어 복 딜리버리	공공도서관에서 책 대여 및 반납, 사서업무 등 행정서비스 지원
	공공정보 수집 및 구축	공공정보(승강기 위치 및 안전)를 수집하여 국민 승강기 안전사고 예방 활동 지원
2021년	사전연명의료의향서 상담사 운영 지원사업	사전연명의료의향서 등록기관 중 비영리법인 및 단체에서 활동하며 사전연명의료의향서 상담 및 등록 업무 수행
	시니어 학대피해 아동지킴이	학대피해 아동에게 정서지원(상담치료프로그램운영지원) 및 일상생활 등을 지원하는 사업
	석유에너지 파수꾼	가짜석유 불량여부 검사 지원 (소비자신고제도 홍보 및 접수, 연료채취 지원 및 배송플랫폼 관리)
	생명의전화 상담원	시니어 자살예방 전화상담원 양성 및 활동
	시니어 탐방플러스 사업	국립공원 내 탐방사무소에 시니어를 채용 하여 체험프로그램 및 탐방 안내 업무 수행
	시니어 연금가이드	국민연금공단 지사에 배치되어 기초연금 및 국민연금 급여 등 신청 안내·상담, 사무 지원 업무 등
	시니어 미디어 제작 사업	문화재 안내서비스 제공 등 시니어 문화재 알리미, 블로그, 유튜브 활용 등 노인일자리 홍보
	시니어 안전관리 지원사업	취약계층 LP가스 안전 점검 및 계도, 소규모 취약시설 안전점검 관련 국토안전관리원 시스템 서버 전송 지원

자료 : 한국노인인력개발원 내부자료

66

사회적협동조합 등
수행기관의 적극적이고
체계적인 유입방안을 마련함으로써
향후 전달체계 인프라 다변화 및
확대를 기대해 본다.

99

사회적경제를 연계한

노인일자리사업 인프라 확충 과제

지역 현안 등 사회적 문제 해결 및 신 노년세대 역량 활용 가능성을 실질적으로 보여줄 수 있고 사회서비스 인프라 확충에 기여하는 질 좋은 일자리 개발·보급을 위한 방안 마련이 절실히 요구된다. 대응 방안으로 그동안 일자리 양적확대에 부응하는 사회서비스형 신규아이템 개발을 위해 시범사업을 추진하여 최근 3개년 간 18개 아이템을 개발 및 보급하고 있다.(2019년 4개 → 2020년 6개 → 2021년 8개)

무엇보다도 기 개발된 신규아이템 시범사업의 체계적이고 효율적인 관리 및 확산이 더욱 중요하다. 특히, 2022년은 기존의 노인일자리사업의 한계를 극복하기 위해 사회공헌 기금 등 외부기금, 수요처, 공공부문 예산 등을 활용하여, 참여자의 역량과 전문성이 요구되는 분야(지역사회 복지서비스, 안전, 환경, 지역균형 및 현안, 국민편의 증진 등)에 베이비붐세대의 참여를 확대해 나갈 계획이다. 일자리 보수, 근무기간 등 품질을 높이는 사회서비스형 선도모델 시범사업이 추진됨과 동시에, 참여자

의 직무역량을 적극적으로 활용할 수 있는 다양한 유형의 사회서비스형 일자리 개발·확산할 계획이다.

사회적경제영역과 연계한 노인일자리사업의 기반은 아직 초기 조성 단계에 있다. 올 해에는 다양한 사회문제 해결에 기여할 수 있는 사회서비스 분야 일자리 아이템을 보다 적극적으로 개발할 예정이다. 사회적경제영역을 활용한 노인일자리 전달체계 기반 확충을 위해서는 노인일자리와 사회적경제 영역 간의 정책적 접점을 모색하는 것이 관건이다. 이에 사회적협동조합 등 사회적경제 영역의 신규 진입을 위한 유인 기제를 마련하고자 한다.

구체적으로 취약계층 돌봄(노인, 장애인, 아동 등), 가사 지원, 학교 지원 등 사회적 도움이 필요하고 노인일자리로서 적합한 영역을 우선 개발하여, 인큐베이팅 시스템을 통해 안정적인 사업 기반 조성을 지원할 필요가 있다. 인큐베이팅 시스템은 사회적협동조합의 노인일자리 수행기관 안착을 위한 지원을 의미하는데, 구체적으로 수행기관화 교육, 컨설팅 지원, 멘토·멘티 프로그램 운영, 현장방문 지원 등이 이루어질 수 있다. 이로써 사회적협동조합이 노인일자리사업을 통해 지역의 사회문제 해결 기능을 보다 효과적으로 발휘할 수 있을 것이다.

베이비붐 세대의 노년기 진입에 따라, 신노년 세대의 역할을 활용하여 지역문제 해결, ESG 경영 등에 기여하는 노인일자리사업의 중요성이 점차 부각되고 있다. 이러한 점에서 단순히 노인일자리 수행기관 영역을 확장하는 대안으로서가 아니라, 지역주도의 사회문제 해결을 위한 기반으로 사회적협동조합을 연계하는 것은 긴요하다. 사회적경제조직과 연계한 노인일자리사업의 다각적인 변화와 발전을 기대해 본다.



박윤섭

노무법인 의연
대표 공인노무사,
사회복지사

「중대재해처벌법」이 노인일자리사업에 던지는 노동법적 함의

들어가는 말

기존 「산업안전보건법」의 정함에도 불구하고 ‘중대산업재해’와 ‘중대시민재해’를 함께 담은 「중대재해 처벌 등에 관한 법률(이하 ‘중대재해처벌법’)」이 제정, 시행되었다. 이에 고용노동부를 필두로 소방청, 국토교통부, 환경부 등에서도 각각 중대재해에 관한 해설서를 내놓았고, 검찰에서도 자체적으로 중대재해처벌법 벌칙해설서를 만들어 일선 검찰청에 배포하고 있다. 학계와 실무 영역에서도 다양한 법 해설서를 발간하고 있어 관련 정보가 넘쳐나고 있는데, 이는 그만큼 법 해석 여지가 많고 또한 현장에서 접목의 어려움을 겪고 있다는 점을 방증하는 현상이라 할 것이다. 노인일자리사업을 수행하는 기관의 부담도 적지 않은 듯하다.

「중대재해처벌법」의 취지 - ‘중대산업재해’를 중심으로

통상 노동관계법령은 해당 법 상 ‘사용자’에게 법규의 준수 의무와 그 위반에 따른 책임을 부과하고, 원칙적으로 그 보호의 대상을 근로계약관계를 맺은 ‘근로자’로 범주화하고 있다. 근로기준법은 ①‘사용자’란 사업주 또는 사업경영담당자, 그 밖에 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행위하는 자 ②‘근로자’란 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 사람이라고 개념 정의하고 있다.

그런데 「중대재해처벌법」은 동 법을 준수해야 하는 주체를 ‘사업주²⁾ 또는 경영책임자³⁾’라고 규정함과 아울러 그 보호의 대상도 ‘종사자’ 등으로 규정하고 있어 기존의 노동법적 관점에서는 다소 낮은 상황에 직면하고 있다. 이때 ‘사업주’는 개인 사업주 혹은 법인 사업주를 의미하여 주체 측면에서는 기존의 개념 해석과 큰 차이가 없다고 보아도 무방하겠으나 ‘경영책임자등’을 어떻게 바라볼 것인지에 관해서는 이견이 있어 추가적인 검토가 필요

하다. 동 법은 그 보호 대상인 '종사자'에 관하여 일반 노동법령에서 말하는 '근로자'보다는 범주를 넓혀 '계약유형을 불문하고 일하는 사람'을 보호하겠다는 명확한 의지를 담아 천명한 것으로 보아야 하겠다.

필자는 아래에서 살펴볼 검토사항과는 별개로, 「중대재해처벌법」이 모든 '일하는 사람'을 보호하고 관련 법령에서 정하는 보호조치 의무를 다하도록 요구한다는 점에서는 기존 노동관계법령의 취지와 그 궤를 완전히 달리하는 것은 아니라고 보며 그 권한과 책임이 있는 사람(人)이 스스로 지켜야 할 바(예방)와 이를 지키지 못했을 때에는 특별히 강한 책임(처벌)이 뒤따른다는 것을 분명히 하고 있다는 점에 그 의의가 있는 것으로 본다.

노인일자리사업 수행기관(장)과 「중대재해처벌법」

노인일자리사업을 수행하는 '기관'의 입장에서, 누가 중대재해처벌법의 정함에 따른 안전보건 확보의무 이행 및 그 위반에 따른 책임을 지는 것으로 보아야 할까? 답을 내어 놓기 위해서는 노인일자리사업 전달체계의 특수성을 먼저 짚어 볼 필요가 있다.

노인일자리사업을 수행하는 기관이 독자적인 법인(法人)으로서의 권리능력을 갖추고 동 사업을 수행하는 경우는 전무하다고 보아도 무방하며, 다음 장의 그림과 같이 대부분 사회복지사업법에 따른 사회복지법인 외 사단법인, 시설관리공단, 지자체 등과 같은 '모법인(母法人)'을 사업 수탁자이자 법적 관계의 정점에 두고 있는 것이 일반적이다.

이러한 모법인도 단종의 복지사업만을 행하는 경우 보다는 아동, 장애인, 자활 등 사회복지영역의 사업을 다양하게 수탁, 직영하는 경우가 많다. 필자가 노무자문을

66

누가 중대재해처벌법의 정함에 따른 안전보건 확보의무 이행 및 그 위반에 따른 책임을 지는 것으로 보아야 할까? 답을 내어 놓기 위해서는 노인일자리사업 전달체계의 특수성을 먼저 짚어 볼 필요가 있다.

99

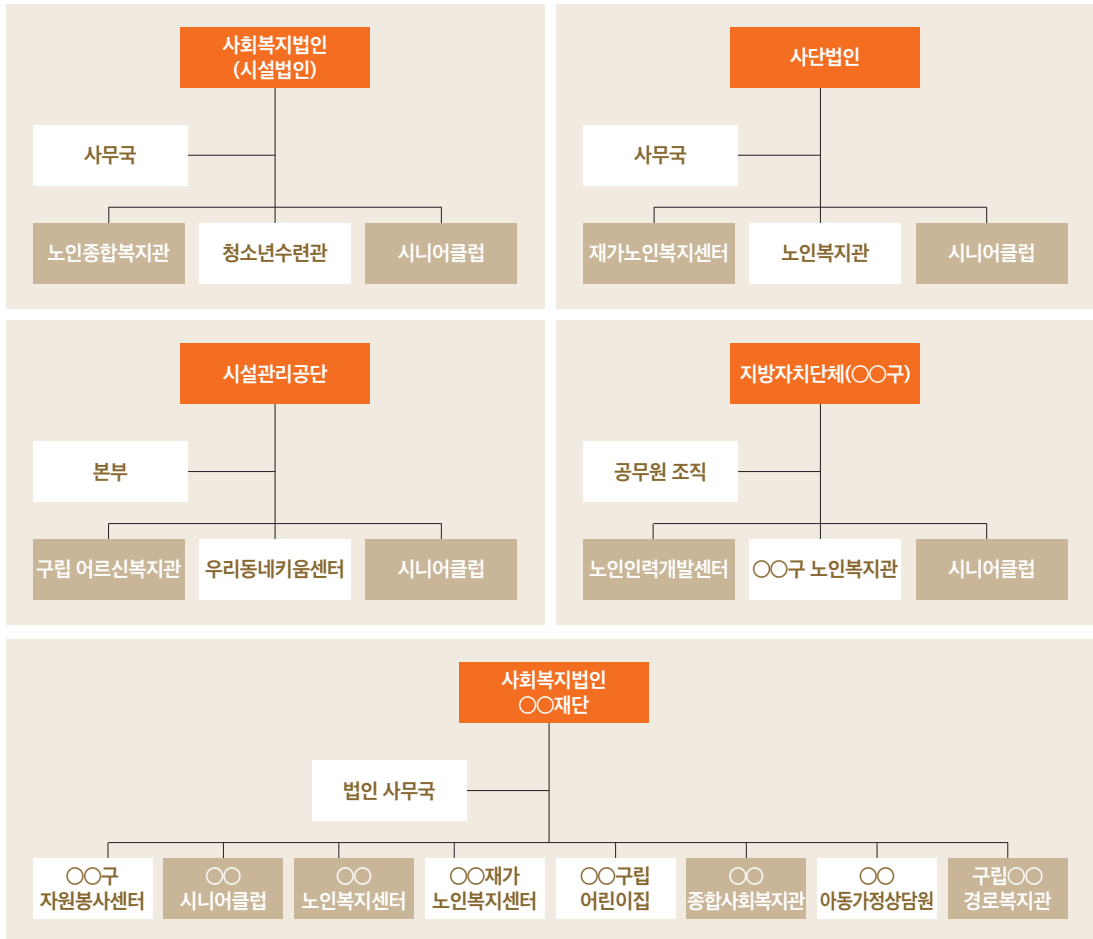
- 1) 산업안전보건법 제2조 제1호에 따른 산업재해 중 ①사망자가 1명 이상 ②동일한 사고로 6개월 이상 치료가 필요한 부상자가 2명 이상 또는 ③동일한 유해요인으로 급성 중독 등 대통령령으로 정하는 직업성 질병자가 1년 이내에 3명 이상 발생한 경우를 말함
- 2) 「중대재해처벌법」 상 '사업주(자신의 사업을 영위하는 자, 타인의 노무를 제공받아 사업을 하는 자)'의 의무이행과 보호는 근로자 외 도급, 용역, 위탁관계 등도 포함하므로 '근로자'를 사용하여 사업을 행하는 자로 한정하고 있는 산업안전보건법에 따른 '사업주'보다는 넓은 범위를 대상으로 삼고 있다고 봄
- 3) 「중대재해처벌법」에 따른 '사업경영담당자등(사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람 또는 이에 준하여 안전보건에 관한 업무를 담당하는 사람)'은 해당 사업에서의 직무, 권한과 책임, 의사결정구조 등을 종합적으로 고려하여 판단하되, 형식상의 직위나 명칭에 관계없이 실질적으로 사업을 대표하고 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람으로서 안전보건 확보의무 이행에 관한 최종적 의사결정권한을 갖는 사람은 경영책임자에 해당할 수 있다고 봄

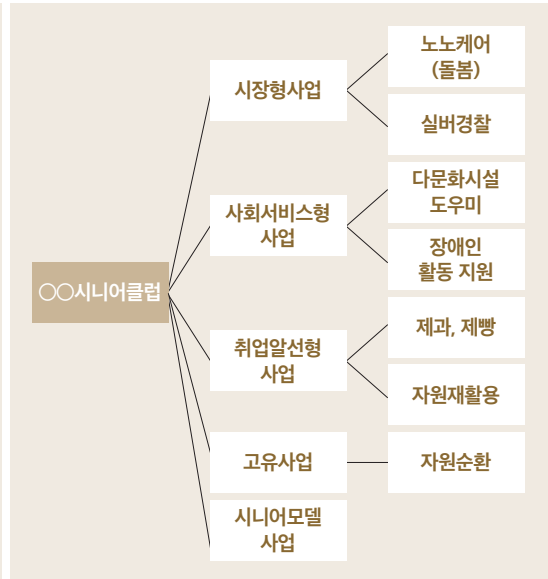
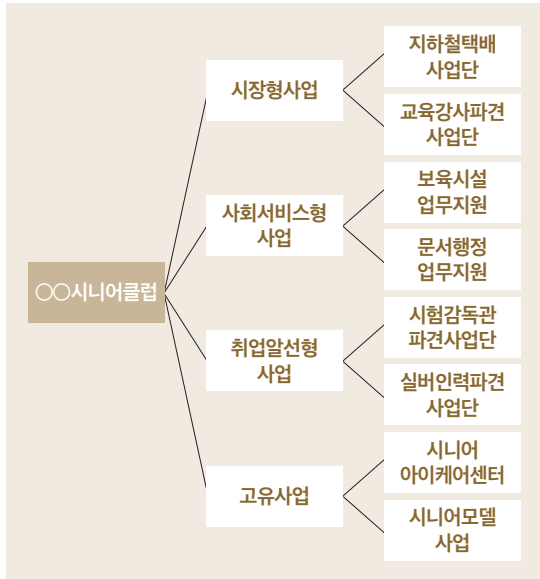
하고 있는 사회복지법인 또는 노인일자리사업 수행기관 역시 아래 그림과 같은 구조에서 벗어나는 경우는 찾아보기 어렵다.

노인일자리사업의 대표적 수행기관인 시니어클럽⁴⁾만 보더라도 별도 사업자등록번호, 사회보험관리번호를 두는 사업단(주된 사업내용은 제조, 서비스 등)⁵⁾을 통해 적게는 수 명에서 수백 명에 이르는 참여자와 근로 및

도급계약관계를 형성하고 있는데 그 구조는 대체로 왼쪽 그림과 같다.

이와 같은 경우 누가 「중대재해처벌법」에서 정하는 의무를 이행하여야 하며, 또한 안전보건 확보의무를 소홀히 하여 수행기관 내에서 ‘중대산업재해’가 발생한 경우 누가 (혹은 함께) 처벌되는 것으로 보아야 할 것인가? 「중대재해처벌법」의 정함에 따라 원칙적으로 ‘사업주





또는 경영책임자는 모법인과 법인의 대표자로 봄이 타당하다. 현재 대부분의 노인일자리사업 수행기관은 '사업주'가 될 수 없으며 동 법에서 정하는 의무를 위반하여 사상자를 발생시킨 책임은 법리상 '경영책임자'가 존재하는 해당 법인에 귀속되는 것으로 보아야 할 것이다. 특히 실질적으로 기능하는 모법인으로부터 직접 채용되어 모법인의 타 업무를 담당하다가 수행기관의 장(기관장)으로 보임된 직원을 '경영책임자'로 보기는 어렵다는 점에서 더욱 그러하다. 이는 장소적으로 분리된 곳에 제조업 공장을 설치하여 관리자인 현장소장이나 공장장을 둔, 일반적인 영리 회사에 적용하는 법리와 크게 다를 바가 없다고 볼 것이다.

다만 이러한 보직순환의 모양새로 작동하는 사회복지법인인 이 아니라, ①사회복지법인인 외형상 사업수탁자로서의 법적지위만 유지한 채 소수의 사무국 직원으로

운영되며 ②법인은 개별 복지사업의 수행기관, 시설에 관여하지 않고 수행기관과는 각각 독자적인 체계에 따라 행정, 예산 및 세무회계, 인사노무 등을 분리하여 왔으며 ③수행기관의 기관장은 각 사업의 지침 등에 정하는 바에 따라 별도 임명되어 기관의 사업을 개별적으로 총괄 운영하여 온 경우라고 하더라도 동일하게 볼 것인가의 문제가 있게 된다.

4) 근로복지공단에 신고된 시니어클럽의 사회보험(산재) 업종 분류는 대부분 노인복지적 성격에 따라 사회복지사업[90714]으로 되어 있지만, 최초 사업장 성립 신고시 사업서비스업[90104] 또는 경영컨설팅서비스업[90707]으로 신고되어 있는 경우도 발견됨

5) 사회복지사업 외 운수부대서비스업[50005], 교육서비스업[90715], 도소매업[91001], 음식및숙박업[91002], 제조업[21002], 택배업[50110] 등 다양한 업종으로 신고되어 있어 기관의 주된 업종 결정에 영향을 끼침

고용노동부의 “중대재해처벌법 해설(2021.11.)”은, ①하나의 법인에 두 개 이상의 사업이 있고 각각의 사업을 대표하고 총괄하는 권한과 책임이 있는 자가 있고 각 사업 부문이 독립성(조직, 인력, 예산 등 경영의 독립성)을 가지고 분리되어 있어 별개의 사업으로써 평가될 수 있는 경우에는 각 사업을 대표하고 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람이 해당 사업 부문의 경영책임자에 해당하나 ②다만 여러 사업 부문을 총괄하는 차원에서 해당 부문의 경영상 중요 의사결정을 총괄대표가 하거나 부문별 대표와 공동으로 행사하는 경우에는 법인 내에서의 직위나 직무, 실질적 권한 행사 등 의사결정 구조에 따른 영향력 등을 종합적으로 고려하여 사업을 총괄하는 대표가 경영책임자에 해당하는지 여부를 판단하여야 한다고 보고 있다.

따라서 (적어도 모법인이 적극적·주도적으로 산하 수행기관을 포섭하여 「중대재해처벌법」 상의 의무를 이행하지 않는 한) 모법인과는 별도로 독립성을 강하게 갖

는 대부분의 수행기관은 그 기관장이 ‘경영책임자’ 또는 적어도 ‘이에 준하여 안전보건에 관한 업무를 담당(해야) 하는 사람에 해당할 가능성이 있으므로 최소한 동 법에서 정하는 아래 의무를 이행하는 것이 필요하다고 본다.

- ① 재해예방에 필요한 인력 및 예산 등 안전보건관리 체계의 구축, 그 이행에 관한 조치
- ② 재해 발생 시 재발방지 대책의 수립 및 그 이행에 관한 조치
- ③ 중앙행정기관, 지방자치단체가 관계 법령에 따라 개선, 시정 등을 명한 사항의 이행에 관한 조치
- ④ 안전, 보건 관계 법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의 조치

동 법 시행령에서는, 특히 안전보건관리체계의 구축과 이행에 필요한 사항을 다음 9가지로 제시하고 있다.



- ① 안전, 보건 목표와 경영방침의 설정
- ② 안전, 보건 업무를 총괄, 관리하는 전담 조직 설치
- ③ 유해, 위험요인 확인 개선 절차 마련, 점검 및 필요한 조치
- ④ 재해예방에 필요한 안전, 보건에 관한 인력, 시설, 장비 구비와 유해, 위험요인 개선에 필요한 예산 편성 및 집행
- ⑤ 안전보건관리책임자 등의 충실한 업무수행 지원
- ⑥ 산업안전보건법에 따른 안전관리자, 보건관리자 등 전문인력 배치
- ⑦ 종사자 의견 청취 절차 마련, 청취 및 개선방안 마련, 이행 여부 점검
- ⑧ 중대산업재해 발생 시 등 조치 매뉴얼 마련 및 조치 여부 점검
- ⑨ 도급, 용역, 위탁 시 산재예방 조치 능력 및 기술에 관한 평가기준, 절차 및 관리비용, 업무수행기관 관련 기준 마련, 이행 여부 점검

나가는 말

개별 사회복지법인이나 수행기관(장) 입장에서는 「중대재해처벌법」 자체가 매우 낯선 존재일 뿐 아니라 예산의 문제에서 기인하는 어려움으로 인해 그 요구사항이 무척 과중하게 느껴질 수도 있을 것이다. 다만 사회적 요구의 흐름과 관계 법령의 취지 등을 고려할 때 예외를 적용하여 동 법의 적용대상에서 벗어나고자 하는 시도 보다는 관계 법령의 준수가 이루어질 수 있도록 적정한 예산, 인력의 배정을 관계 부처에 요구하고 합리적인 수준에서의 안전, 보건관리가 이루어지도록 노력하는 것이 중요할 것으로 본다.

보건복지부와 지자체 등은 「중대재해처벌법」의 요구

를 규제로 받아들이지 않고 사회복지법인과 수행기관에 동 법령의 적용이 이루어지도록 효과적인 도움을 주어야 한다. 직접적인 관련 예산 편성뿐 아니라 안전보건 전문 인력의 지원, 사회복지사업에 적용할 수 있는 안전보건 현장 매뉴얼의 제공, 시범모델의 도출과 우수사례에 대한 인센티브 제공의 방식 등으로 수행기관이 자연스럽게 받아들이는 환경을 조성하는 데 힘 쓸 필요가 있다.

사회복지사업을 수행하는 모법인의 의지도 중요하다. 말 그대로 법인(法人)으로서 그 스스로의 법인격에 따르는 법적 책임을 다하여야 한다. 쉽지 않은 여건에서도 우리 사회의 어려운 곳을 묵묵하게 비추는 존재로서의 역할은 마땅히 존중받아야 할 것이나 그에 따르는 의무 또한 도외시해서는 안 될 것이다. ‘운영의 어려움’이라는 이유로 노인복지 영역에서의 소중한 역할 하나를 놓아 버리지 않기를 바란다.

수행기관은 먼저 안전보건 영역을 비롯하여 종사자 보호에 필요한 법적·사회적 요구사항을 명확히 이해하고 내재화하는 것이 필요하므로 한국노인인력개발원이나 전문가 조직으로부터 제공되는 가이드라인을 통해서도 다른 여건에 놓여 있는 각 법인과 기관에 맞는 안전보건관리체계를 마련하여야 한다. 또한 상시근로자 수산정에 따른 법적 책임(「근로기준법」, 「장애인고용법」, 「고령자고용법」, 「남녀고용평등법」, 「고용보험법」 등에서 요구하는 사항)을 명확히 하기 위해 모법인 및 동일법인 내 타 수행기관과의 관계를 좀 더 유기적으로 가져갈 필요가 있겠다. 아울러 권한과 책임을 일치시키기 위해 수행기관 스스로 독자적인 법인격을 구축하도록 촉진하거나 혹은 사회적협동조합 등 독자적인 법인격 주체를 노인일자리사업에 적극 참여시키는 방안을 모색할 필요도 있다고 본다.

지방소멸위험지수의 의미와 한계



손호성

중앙대학교
공공인재학부 부교수

서론

고령화와 저출산 여파로 인해 우리나라 언론이나 뉴스 헤드라인을 보면 ‘현실로 다가온 지방소멸 위기’, ‘마을이 사라지는 속도가 빨라지고 있다’와 같은 자극적인 문구를 심심지 않게 접할 수 있다. 이러한 문장이 사용될 때 활용되는 근거가 바로 지방소멸위험지수이다. 지방소멸위험지수는 인구소멸지수라고도 불리는데, 우리나라에서는 2016년에 한국고용정보원이 발간한 「한국의 지방소멸에 관한 7가지 분석」이라는 보고서에서 처음 발표되었다. 2021년 6월에는 국가균형발전특별법 시행령을 개정하여 행정안전부 장관으로 하여금 이러한 지수를 기반으로 지방소멸 위기에 처해 있는 시군구를 지정 및 고시하도록 하였다.

국가에서 지방소멸과 관련해서 여러 대응을 하기 때 문인지 각계각층의 사람들이 실제로 지방이 소멸될 것이라는 공포감에 사로잡혀 있는 것 같다. 최근 대한상공회의소가 비수도권 지역에 위치한 500여 기업을 대상으로 지방소멸에 대한 기업 인식을 조사하였다. 조사결과를 살펴보면 응답한 기업의 68%가 지방소멸에 대해 위험감을 느낀다고 응답한 것을 알 수 있다. 또한, 여러 지자체에서 지방소멸 대응 TF 등을 가동하여 지방소멸에 대응하기 위한 여러 예산 사업을 집행하고 있다. 지방이 소멸될 수도 있다는 위기감들은 대부분 지방소멸위험지수에 기반한 것으로 판단된다.

본 원고에서는 우선 지방소멸위험지수가 구체적으로 어떻게 계산되는지를 살펴보고 이 지수가 지방소멸 위험을 실제로 잘 예측하는지를 실증적으로 분석하였



STATISTICS REVIEW



다. 그리고 지방소멸위험지수가 지방소멸위험을 잘 예측하기 위해서는 어떤 조건들이 만족되어야 하는지를 살펴봄으로써 지방소멸위험지수를 활용한 의사결정의 타당성을 확보하는 데 기여하고자 한다.

지방소멸위험지수란?

지방소멸위험지수는 일본의 관료이자 정치인인 마스다 히로야의 「지방소멸」이라는 책에서 처음 제시되었다. 마스다는 다음과 같은 공식을 토대로 지방소멸위험지수를 산출하였다.

$$\text{지방소멸위험지수} = \frac{\text{20세 ~ 39세 여성 인구}}{\text{65세 이상 인구}}$$

위 공식을 보면 분자에 20세~39세 여성 인구를 활용하고 있는데, 마스다가 이 연령대의 여성 인구를 활용해서 지방소멸위험지수를 산출한 이유는 미래의 인구를 예측할 때 가임 여성 인구에 주목해야 하기 때문이라는 것이다. 논리적으로 위 공식에서 분자가 감소하게 되면 그 지역에서 새로 태어나는 아이는 줄어들 것이기 때문에 지역 인구가 감소하게 될 가능성이 크다. 분모에는 65세 이상 인구가 포함되어 있는데, 아무래도 분모가 증가하면 증가할수록 그 지역의 사망할 가능성이 높은 인구가 많아지는 것이기 때문에 지역 인구가 감소하게 될 확률이 높을 것이다. 마스다가 개발한 지방소멸위험지수를 토대로 다음과 같이 지방소멸 위험이 분류된다.

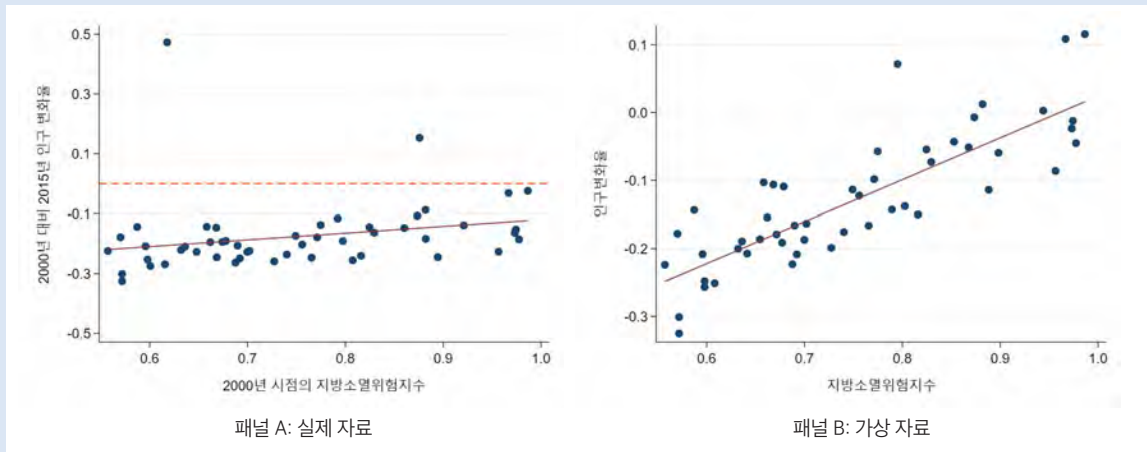
지방소멸위험지수		지방소멸 위험성
1.5 이상	⇒	매우 낮음
1.0 이상에서 1.5 미만	⇒	보통
0.5 이상에서 1.0 미만	⇒	주의
0.2 이상에서 0.5 미만	⇒	높음
0.2 미만	⇒	매우 높음

위 표에 기반할 때 만약 지방소멸위험지수가 0.5 미만인 경우 해당 지역의 소멸 위험성이 높다고 판단할 수 있다. 왜 0.5 미만이면 지방소멸 위험성이 높다고 판단하는지 그 이유는 명확하지 않다. 한 가지 확실한 것은 이 지수가 낮을수록 지역이 소멸할 위험이 커진다고 판단한다는 것이다.

지방소멸위험지수가 실제 인구감소의 정도를 잘 예측하는지?

지방소멸위험지수를 토대로 지방소멸 위험의 정도를 판단하고 그에 따른 정책적 개입을 하기 위해서는 실제로 이 지수가 인구감소의 정도를 잘 예측해야 할 것이다. 이 지수가 미래 시점의 인구감소 정도를 잘 예측하지 못한다고 한다면 이 지수를 정책 개입의 판단 근거로 활용하는 것은 바람직하지 않을 것이다. 실제로 지방소멸위험지수가 미래 시점의 인구감소의 정도를 잘 예측하는지를 분석해보기 위해 통계청의 「2000~2015년 인구동향조사」 자료를 활용해서 두 변수 간의 상관관계를 살펴보았다. 인

<그림 1> 지방소멸위험지수 vs 인구변화율



66

지방소멸의 위험성을 판단할 때는 어떤 하나의 지표에 전적으로 의존하기보다는 여러 지표를 활용해야 한다.

99

구동향조사 자료에 연령별 주민등록 연안인구(7월 1일 기준으로 산출한 인구)가 제시되어 있어서 시군구별로 지방소멸위험지수를 손쉽게 도출할 수 있다.

<그림 1>의 패널 A에 제시되어 있는 것이 분석결과이다. 분석에 활용한 시군구는 2000년 시점에 지방소멸위험지수가 1.0 미만인 시군구이다. 그림에서 가로축이 나타내고 있는 것은 2000년 시점의 시군구별 지방소멸위험지수이고 세로축이 나타내고 있는 것은 2000년 대비 2015년의 인구변화율이다. 그림에서 예를 들어 첫 번째 동그라미가 나타내고 있는 것은 2000년 시점에 지방소멸위험지수가 0.55인 시군구의 2000년 대비 2015년 인구변화율이 평균적으로 약 -20%라는 것이다. 즉,

2000년 시점에 지방소멸위험지수가 약 0.55였던 시군구의 경우 15년 동안 인구가 약 20% 감소했다는 것을 의미한다.

<그림 1>에 제시되어 있는 점들의 패턴을 자세히 살펴보면 2000년 시점의 지방소멸위험지수가 15년 후의 인구변화율을 잘 예측하지 않는다는 것을 알 수 있다. 즉, 2000년 시점에 지방소멸위험지수가 낮은 지역이나 높은 지역이나 15년 후의 인구변화율은 그렇게 차이가 나지 않는다는 것이다. 만약에 지방소멸위험지수가 실제 인구소멸의 정도를 잘 예측한다고 한다면 <그림 1>의 패널 B와 같은 패턴이 나타날 것이다. 패널 B는 가상 자료를 활용하여 도출한 결과인데, 그림을 보면 지방소멸위험지수가 낮을수록 인구 규모가 감소하는 것을 알 수 있다.

패널 A에 제시되어 있는 실제 자료값들을 토대로 지방소멸위험지수와 15년 후의 인구변화율 간의 상관계수를 추정해보면 약 0.2로 도출된다. 상관계수는 어떤 두 변수 간의 선형 관계의 강도를 측정하는 지표인데 상관계수가 1 혹은 -1에 가까울수록 두 변수 간의 선형 관계가 강하다는 것을 의미하고 0에 가까울수록 그 관계가 약하다는 것을 의미한다. 지방소멸위험지수와 인구변화율 간의 상



관계수가 0.2로 추정되었기 때문에 두 변수 간의 관계가 매우 약하다는 것을 알 수 있다.

지방소멸위험지수의 한계

마스다가 2010년대에 일본 지역을 대상으로 지방소멸의 위험성을 예측할 때는 지방소멸위험지수가 타당했을지는 몰라도 최소한 현재 우리나라 상황 하에서는 지방소멸위험지수가 인구소멸의 정도를 그렇게 잘 예측하지 않는다

는 것을 알 수 있다. 왜 일본에서는 지방소멸위험지수가 인구감소의 정도를 잘 예측하는데 우리나라에서는 그렇지 않은 것일까? 모든 지표가 그렇지만 어떤 지표가 타당하기 위해서는 그 지표가 가정하고 있는 여러 가지 전제가 만족되어야 한다. 예를 들어, 20~39세 여성 인구가 매우 낮은 A라는 지역과 매우 높은 B라는 지역이 있다고 하자. 이 두 지역의 65세 이상 인구는 같다고 가정할 때 지방소멸위험지수를 계산해보면 당연히 A 지역의 지수가

낮게 도출될 것이다. 이 상태에서 20년 후 A 지역의 인구가 B 지역의 인구에 비해 많이 감소된 상황이 관측되기 위해서는 A 지역의 순유입 인구(유입된 인구 - 유출된 인구) 변화율과 B 지역의 순유입 인구 변화율이 일정하다는 전제를 만족해야 한다.

A 지역의 지방소멸위험지수가 B 지역의 지수에 비해 낮지만 A 지역은 평균적으로 B 지역에 비해 유입되는 인구가 많거나 유출되는 인구가 적다고 한다면 20년 후의 A 지역의 인구 규모가 B 지역의 인구 규모에 비해 작은 상황이 관측되지 않을 것이다. 다시 말해, 지방소멸위험지수가 미래의 인구감소의 정도를 잘 예측하는 지표가 되기 위해서는 이렇게 지역 간에 순유입 인구의 변화율이 차이가 나지 않는다는 전제 조건이 만족해야 한다. 하지만 지역 간 순유입 인구 규모는 시간의 흐름에 따라 일정하지 않을 확률이 높다. 어떤 지역에 공공기관이 이전되는 상황과 같이 지역의 순유입 인구 변화율에 영향을 주는 여러 사건들이 수시로 발생하기 때문이다.

<그림 2>는 앞서 분석한 시군구를 토대로 실제로 2000년부터 2015년 동안 연평균 순유입 인구 변화율이 지방소멸위험지수에 따라 얼마나 차이가 나는지를 분석한 결과이다. 분석에 활용한 자료는 통계청이 발표하는 국내인구이동 통계이다. 결과를 보면 지방소멸위험지수 별로 인구 대비 순이동자 수가 일정하지 않고 천차만별

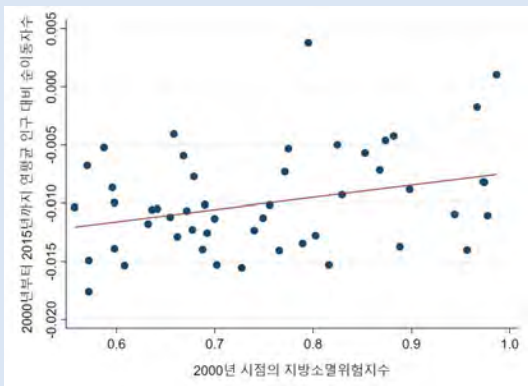
인 것을 알 수 있다. 앞서 우리나라에서 지방소멸위험지수가 인구감소의 정도를 잘 예측하지 않게 도출된 이유는 이렇게 <그림 2>에서 보는 바와 같이 지방소멸위험지수가 타당한 지표이기 위한 전제 조건이 만족하지 않기 때문이다.

결론

우리나라의 시군구별 지방소멸위험지수가 발표된 이후 여러 부문에서 지방소멸에 대한 우려와 공포심이 대두되고 있고 각계각층에서 이를 해소하기 위한 정책적 노력이 필요하다고 강조하고 있다. 물론 우리나라가 현재 저출산과 고령화로 신음하고 있기 때문에 지방이 소멸할 수 있다는 위기의식을 갖고 이를 해결하기 위한 정책적 개입을 해야 한다는 주장에 공감은 한다. 하지만 지방소멸위험지수와 같이 특정 지수 하나만을 토대로 지방소멸과 관련한 판단을 전적으로 하는 것은 바람직하지 않다. 20~39세 여성 인구 대비 65세 이상 인구는 지방소멸의 가능성에 영향을 끼치는 여러 요인 중 하나에 불과하다. 지방의 인구 규모는 이 변수 외에도 순유입 인구 규모, 출생률 등 다양한 변수에 영향을 받는다. 따라서 지방소멸의 위험성을 판단할 때는 어떤 하나의 지표에 전적으로 의존하기보다는 여러 지표를 활용해야 한다.

또한, 앞서 분석에서 알 수 있는 바와 같이 지방소멸 위험지수가 우리나라 상황에서 인구소멸의 정도를 잘 예측하지 않는 것을 알 수 있다. 이렇게 예측성이 높지 않은 지표를 토대로 국가의 중요한 정책을 결정하는 것은 전혀 바람직하지 않을 것이다. 자주 활용되는 지표를 맹목적으로 믿지 않고 지표의 한계가 무엇인지에 대해서 항상 경각심을 갖고 바라보는 습관을 지닐 필요가 있다. 마지막으로, 국가 정책을 결정할 때 타당한 지표가 활용될 수 있도록 정부는 자주 활용되는 지표가 우리나라 상황에서 특정 사회 현상을 타당하게 예측하는지를 지속적으로 검증할 필요가 있다.

<그림 2> 지방소멸위험지수 vs 인구 대비 순이동자 수



고령 사회의 살과 일

- <고령 사회의 삶과 일>은 한국노인인력개발원 연구조사센터에서 발행하는 계간지입니다.
- 본지에 실린 내용은 한국노인인력개발원 연구조사센터의 공식 견해와 다를 수 있습니다.

발행처 한국노인인력개발원

발행인 김미곤

편집위원장 변재관

편집위원 손호성, 이성수, 손균근, 김가원, 박경하, 방효정, 허예진

등록번호 ISSN 2765-2777

발행일 2022년 4월

주소 서울시 중구 세종대로 17(와이즈타워) 19층,
한국노인인력개발원 연구조사센터

전화 02-6731-6126

팩스 02-6731-6100

홈페이지 www.kordi.or.kr

웹진 kordi-webzine.co.kr

디자인 KS센세이션(02-761-0031)

문의처

한국노인인력개발원 연구조사센터(02-6731-6126)



“어머니가 만든 참기름” 성산방앗간

성산시니어클럽의 ‘성산방앗간’은 내 아이에게 주고 싶은 것만 담은다는 어머니의 마음으로 정성스레 만든 참기름과 누룽지를 판매하고 있다. 단 품 상품인 참기름(300ml, 1만 원)과 누룽지(100g, 2천 원) 이외에도 선물세트를 살 수 있으며 단체주문 또한 가능하다. 성산방앗간의 상품은 창원시 내 15개 오프라인 판매처와 성산시니어클럽 홈페이지를 통해 구입할 수 있다.

2022년 3월 현재, 성산방앗간은 12명의 어르신이 성실히 근무하고 있다. 어르신은 평균 월 40시간 근무하며 시급 9,200원의 활동비를 받는다. 참기름 판매의 수익금 전액은 노인일자리사업비로 활용되고 있다.

성산시니어클럽은 창원시가 지정한 노인일자리 수행기관으로 어르신들의 특성과 능력에 적합한 일자리 활동을 적극 지원하고 있다. 이처럼 성산방앗간의 활동을 통해 앞으로도 어르신들의 소득활동과 건강개선, 그리고 사회적 관계 증진 향상을 기대해본다.

성산시니어클럽 성산방앗간



- 주소 : 경상남도 창원시 의창구 사림로 47
사림프라자
- 문의 : 055-266-6588

* 본 글을 한국노인인력개발원에서 발간한 「2021년 성장지원센터 컨설팅 우수사례집」 및 성산시니어클럽 홈페이지 내용을 일부 발췌하여 수정, 보완한 것입니다.

