

노동정책연구
2021. 제21권 제3호 pp.143~172
한국노동연구원
http://doi.org/10.22914/jlp.2021.21.3.006

연구논문

신중년 사회공헌활동 지원사업의 실패와 쟁점 : 사업관계자를 대상으로 한 실증적 고찰*

유태균**
이재원***
서재호****
배지윤*****
김다희*****
유기태*****

본 연구의 목적은 신중년 사회공헌활동 지원사업의 실패와 주요 쟁점을 실증적으로 파악하고, 사업의 중장기적인 발전을 위한 시사점을 도출하는 것이다. 이를 위해 본 연구는 지방자치단체의 사업 담당 공무원과 사업수행 민간기관 실무자들을 대상으로 FGI와 설문조사를 실시하였다. 연구결과, 신중년 사회공헌활동 지원사업에 대한 현장 사업관계자들의 평가는 전반적으로 긍정적이며 그 필요성 또한 높게 평가되고 있는 것으로 나타났으나, 사업 내용과 운영방식에 있어서 몇 가지 개선해야 부분이 존재하는 것으로 확인되었다. 이러한 연구결과에 근거하여 본 연구진은 사업의 중장기적 발전을 위한 다음과 같은 개선방안을 제시한다. 우선적으로 신중년 사회공헌활동 지원사업 수행 단위의 다양화와 상시 수요 발굴체계를 구축할 필요가 있다. 또한 신중년을 대상으로 한 재취·창업 일자리 사업으로서의 사업 성격을 강화할 필요가 있다.

핵심용어 : 신중년 사회공헌활동 지원사업, 신중년, 일자리 사업, 고령자

논문접수일: 2021년 5월 11일, 심사의뢰일: 2021년 5월 18일, 심사완료일: 2021년 6월 14일

* 이 논문은 2020년도 한국고용정보원의 연구용역보고서 이재원 외(2020) 『고령자 일자리사업 개선방안』을 요약·수정한 것이다.

** (제1 저자) 숭실대학교 사회복지학과 교수(ytk3471@ssu.ac.kr)

*** (교신저자) 부경대학교 행정학과 교수(jaewon@pknu.ac.kr)

**** (제3 저자) 부경대학교 행정학과 교수(jaseo@pknu.ac.kr)

***** (제4 저자) 숭실대학교 사회복지학과 박사과정(emeraldpores@naver.com)

***** (제5 저자) 숭실대학교 사회복지학과 박사과정(dahui6782@hanmail.net)

***** (제6 저자) 숭실대학교 사회복지학과 박사과정(yom1147@naver.com)

I. 서론

점점 더 가속화되고 있는 인구·사회·경제적 변화 속에서 만 연령 50~69세로 정의되는 우리나라의 ‘신중년층’은 과거의 동일 연령 집단은 경험하지 않았던, 개인의 역량만으로는 감당하기 어려운 여러 가지 새로운 사회적 위험에 직면하고 있다. 오늘날의 신중년층이 직면하게 된 새로운 사회적 위험은 일자리 불안정성, 가족 지지 불안정성, 노후 준비 불안정성으로 대변된다(남경아, 2017; 황남희 외, 2019). 이 가운데서도 일자리 불안정성과 그로 인해 발생하는 소득 감소 또는 중단은 특히 문제의 심각성이 높은 사회적 위험이라 하지 않을 수 없다. 현재 우리나라 신중년은 평균적으로 49세에 퇴직을 경험하는데 이 시점으로부터 공적연금 수급 개시 시점인 61~65세까지 최소 10년 이상의 소득 공백기를 경험하게 된다. 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).

이러한 상황에 대한 일종의 대비책으로서 정부는 신중년 대상 소득보장 정책의 일환으로 지난 2011년 사회공헌일자리 지원사업을 시행하였으며, 2017년에는 신중년 인생 3모작 기반구축 계획을 통하여 50세 전후로 1모작인 주된 일자리에서 퇴직한 뒤에 재취업 일자리를 2모작으로, 연금수급 개시 전후부터 진행되는 사회공헌 일자리를 3모작으로 구분하였다. 이에 따라 기존의 사회공헌활동 지원사업명칭이 「사회공헌활동 지원」 사업명칭이 「신중년 사회공헌활동 지원사업」으로 변경되었으며¹⁾ 사업의 내용도 사회봉사 유형인 ‘사회공헌사업’과 소득보조형 사업인 ‘신중년 경력형 일자리 사업’으로 구분되고 확대되어 현재 운영되고 있다.

이처럼 지난 10년간 신중년 사회공헌활동 지원사업이 대상 범위와 사업 규모²⁾ 모두에서 확대되어 왔으나 안타깝게도 신중년 사회공헌활동 지원사업의

1) 신중년 사회공헌활동 지원사업에 대한 보다 자세한 논의는 이론적 배경에서 하기로 한다.
2) 신중년 사회공헌활동 지원사업의 정책 대상 범위와 재정사업 규모의 확대에 대한 보다 자

현황이나 운영실태에 대한 고찰은 이루어진 적이 없다. 그 결과, 사업 시행 10년째가 되는 현시점에서조차도 신중년 사회공헌활동 지원사업과 관련해서 사업 운영의 적절성이나 사업 운영과 관련된 쟁점 및 문제점 등에 대해 알려진 바가 없는 것이 현실이다. 이러한 연구의 부재에 대한 인식하에 본 연구는 현재 신중년 사회공헌활동 지원사업의 수행을 담당하는 지방자치단체 공무원과 일선 민간기관 실무자들을 대상으로 이 사업의 실태와 쟁점을 실증적으로 파악함과 동시에 그렇게 얻어진 사업에 관한 이해를 바탕으로 사업의 중장기적인 발전을 위한 시사점을 도출하고자 시도하였다.

II. 이론적 배경

1. 고령사회와 연령

생애주기별로 여러 가지 제도들이 노동과 일상생활의 기본 구조를 결정한다. 산업사회에서 연령에 대한 제도화는 복지, 퇴직, 그리고 세대 간 계약과 관련된 사회관계를 통해 형성되었다. 근대 산업사회에서는 일상생활 구조로서 교육, 노동, 레저의 인생 3단계가 형성되었는데, 이에 따라 개인은 신체·정신적 조건과 상관없이 일정 연령 기준에 도달하면 근대 자본주의 사회가 규정한 종일제 노동의 종료를 경험하고 레저의 기간에 접어들게 된다. 자본주의에 근간을 둔 산업사회에서 현재와 같은 국민들의 인생 구조는 1945년부터 1975년 사이에 만들어졌다. 이처럼 근대화이론은 주류사회에서 은퇴하는 고령인구는 사회적 보호 대상의 취약계층으로 전환된다고 가정한다. 하지만 이 이론은 역설적으로 고령사회의 사회체제에서 인구 변수를 고려한 전략적인 정책 접근이 필요한 이론의 배경이 된다. 즉 과거의 사회를 [근대사회 - 산업사회 - 청년사회]라고 한다면 지금은 [포스트모던사회 - 후기 산업사회 - 고령사회]이다. 과거 사회체제의 근간이었던 청년 중심의 사회정책 운용의 연령 관점이 상향 조정되면서 역설적

세한 논의는 이론적 배경에서 하기로 한다.

으로 청년사회에서 퇴출되었던 중고령자 및 고령자의 사회주류화 및 재진입의 이론 근거가 되는 것이다. 따라서 전통적인 인구사회이론에서 사회적 생산성, 사회적 부양, 사회적 인적자산, 세대 간 일자리 배분, 세대통합 등에 내재한 연령 전제들은 재설정되어야만 한다. 산업사회의 근간이 되는 인구구조가 변화함에 따라 사회적 생산기반과 성장잠재력에서 급격한 변화가 발생하게 된다. 인구구조의 고령화는 보육과 노인복지 수요 이상을 의미하기 때문에 국가의 정책은 보다 새로운 사회시스템에 대한 인식과 함께 거시적인 차원에서 포괄적으로 접근될 필요가 있다.

2. 고령사회와 신중년 정책의 맥락

모든 사회는 각 사회가 당면한 사회·경제적 변화에 대응하기 위하여 관련 제도를 도입하며, 이러한 제도는 개인의 삶에 노동과 일상생활의 기본 구조를 결정한다. 근대 산업사회는 일상생활 구조로서 교육, 노동, 레저의 인생 3단계를 형성하였으며, 그 결과 일정 연령 기준에 도달한 개인이 신체·물리적 상태와 무관하게 공식 시장 무대에서 강제로 은퇴하게 되는 현상(사회적 은퇴)이 보편적으로 나타났다(Estes et al., 2003; Walker and Maltby, 2012). 즉 근대 산업사회는 “중장년 고용 - 노인 요양”의 구조를 기반으로 하며, 주류사회에서 은퇴한 고령인구를 사회적 취약계층으로 설정한 것이다(Estes, 2001).

따라서 복지정책은 노인을 사회복지서비스가 제공되어야 하는 취약계층으로 간주하였으며, 다양한 프로그램과 기관을 통해 복지를 제공했다(Kalache and Kickbusch, 1997). 이후 압축적으로 진행되고 있는 고령사회로의 전환기 속에서 고령자 인구 규모의 급증, 고령자 인구 계층의 다양성 확대, 그리고 노인 정책과 관련한 국가재정 위기 현상이 복합적으로 발생하였다(Johnson et al., 2005). 그로 인하여 보다 이른 시기에 고령사회로 진입한 서구 사회를 중심으로 사회부문 간, 세대 간 갈등 현상이 발생하며 국가재정의 우선순위와 인적자산관리에 있어 유의미한 변화가 요구되기 시작하였다(Burke, 1993).

1990년대 이후 모든 고령자를 취약계층으로 바라보는 것은 적절하지 않다는 주장이 제기되었고, 고령자의 사회·경제적 역할에 대한 관점이 전환되었다.

노년학에서는 생산적·활동적 고령화(productive & active aging)³⁾ 이론이 등장하며 근대산업사회의 구노년으로부터 고령사회의 신노년(New Aging)⁴⁾ 시대로의 전환을 알렸다(최희경, 2010; 이재원 외, 2017).

고령사회는 “중장년 고용 - 활동적 고령화 - 노인 요양”의 구조를 기반으로 하며, 노인에 대한 사회적 부양뿐만 아니라 이들의 활동적 고령화를 뒷받침할 수 있는 사회 인프라를 필요로 한다(조은상 외, 2007; 박영란, 2013). 즉 고령사회의 노동 및 복지정책은 노인의 의존상태(dependency) 지속을 가져오는 ‘소비’가 아니라 이들이 자조할 수 있는 능력을 개발하기 위한 ‘투자’로서 의미를 갖게 되는 것이다(Bruyn, 1991).

최근 선진국을 중심으로 제조업에서 서비스업으로의 경제구조 전환 현상이 급속히 진행되고 있으며, 인공지능과 자동화에 기초한 4차 산업혁명으로 인한 조기 은퇴 현상이 일반화되고 있다. 이와 같은 경제구조와 노동시장 변화에 대한 대응으로, 정부는 기존의 사회정책 대상인 신노년(제3연령기)에 50대 이상의 중년 시기를 확대·포함한 신중년층⁵⁾을 새로운 정책 대상으로 정립하였다.

신중년층은 1960년대 이후 개발연대를 경험하였기에 자기개발 및 사회활동보다는 일자리 중심의 활동을 선호하는, 소위 높은 일중심성을 갖는 세대이다. 일반적으로 일중심성이 높은 사람은 일과 자신을 강하게 동일시하기 때문에(Hirschfeld and Feild, 2000), 일과 관련된 경험이 신중년의 노년기 적응에 큰 영향을 미칠 것이라 여겨진다(두송화 외, 2014). 뿐만 아니라 신중년은 기존 고령층보다 건강 및 교육, 경제 수준이 높다는 점에서 이들과는 구분되는 정책적 욕구를 지닌다(황남희 외, 2019). 이에 정부는 새로운 정책 대상으로 등장한 신

3) 활동적 고령화란 ‘노화에 따른 삶의 질을 향상시키기 위한 건강, 참여, 안전에 대한 기회를 최적으로 보장하기 위한 과정’을 의미한다(World Health Organization, 2002).

4) 신노년(New Aging)은 제3 연령기를 의미하며, 일반적으로 65세 은퇴 시기 전후 기간에서 인적·사회활동이 가능한 연령기를 의미한다. 즉 제3 연령기는 노동과 여가 사이에 존재하는 유연한 인생단계로, 개인별 특성에 따라 규정되기보다는 사회·경제적 역할 형태의 본질에 따라 규정되는 경향을 나타낸다(Phillipson, 2003).

5) ‘신중년’은 일자리 경로에 초점을 맞춘 개념으로서, 생애 주된 일자리에서 퇴직하는 50대 전후 연령과 노동시장 내에서 다양한 일자리로의 이동을 경험한 뒤 완전한 은퇴를 하게 되는 70세 전후 연령을 포함한다. 기존의 중장년층이라는 용어가 ‘장년층’에 집중하였다면, 신중년층은 이전까지 ‘노년층’으로만 여겨지던 65~69세, 즉 경제활동인구 중 가장 연령이 높은 인구 집단까지 대상으로 포괄하는 개념인 것이다(황남희 외, 2019).

중년층의 특성을 반영한 “중장년 고용-신중년 사회공헌-활동적 고령화-노인 요양”의 구조 도입을 통해 신중년층의 생산적 노화를 지원하고자 한다.

3. 신중년 사회공헌활동 지원사업의 전개과정

신중년 사회공헌활동 지원사업은 18개 정부 부처 중 고용노동부의 책임하에 시행되고 있으며, 사업의 시행 근거는 「고용정책기본법」과 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」에서 찾을 수 있다(고용노동부, 2020). <표 1>에서 제시한 바와 같이, 신중년 사회공헌활동 지원사업은 2011년 사회공헌 일자리 지원사업에서 시작되었으며, 2013년 대통령 공약사항 및 국정과제(2-9-63)에 「사회공헌일자리사업」을 통한 퇴직전문인력의 일자리 확대가 포함되면서 발전했다(이환성 외, 2014). 이후 2015년에는 사업 명칭을 「사회공헌일자리 지원」에서 「사회공헌활동 지원」으로 변경했고, 사업의 수행방식을 국고보조사업 방식으로 전환하였다(고용노동부, 2014).

<표 1> 고용노동부 사회공헌활동 지원사업 전개과정

사업명	사회공헌활동						신중년 사회공헌활동	
	2011~2014.2	~2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
참여자	만 50세 이상 퇴직전문인력					만 50세 이상 퇴직전문인력 (3년 이상 경력 혹은 자격증)	50세 이상~70세 미만 (3년/5년 이상 경력 혹은 자격증)	
	제한 없음						경력형: 실업급여 수급 후 1년 미경과 시 사업 반복참여 제한	
지원 조건	사회공헌 활동	참여수당 시간당 2천 원, 식비 일 5천 원, 교통비 일 3천 원				식비 6천 원	1일 4시간 미만 참여자는 식비 미지급	
		1일 최대 2.4만 원 지급한도		월 120시간 이내, 연 최대 480시간 이내(50% 이내 추가가능)		연 480시간 이내(120시간/240시간 초과 가능)		
	경력형						지자체	자율 설계
참여분야	제한 없음						사회공헌활동 한정	
참여기관 (참여자 활동기관)	(예비)사회적 기업, 사회적 협동조합, 공공기관, 행정기관, 공익법인, 비영리지원단체							

〈표 1〉의 계속

사업명	사회공헌활동						신중년 사회공헌활동		
	2011~2014.2	~2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
운영기관	(예비)사회적 기업, 비영리 법인 단체, 행정기관, 공공기관, 사회적 협동조합						행정기관 제외(승인 시 가능)	행정기관 포함	공익법인 추가
							재능기부 네트워크 운영 지원	사회적 기업 창업희망자에 대해 창업동아리 운영 지원	
운영방식	자체 사업	국고 보조	지방자치단체 국고보조사업						
		고용노동부 - 지자체						고용노동부 - 지방고용노동청 - 지자체	
국고 보조 (%)	사회공헌	광역기초경력형	재정자립도: ~50%(80%), 50~70%(70%), 70% 이상(60%)						
	경력형		재정자립도: ~40%(90%), 40~50%(80%), 50% 이상(70%)						
							지방(50%), 서울(30%)		

주: 고용노동부 사업지침(연도별).

2017년 8월에는 생산가능인구의 1/3을 접하는 50대와 60대를 명시적으로 규정하기 위해 ‘신중년’ 개념을 제도화했다(고용노동부, 2017). 이후 2019년에는 「사회공헌활동 지원」 사업 명칭을 「신중년 사회공헌활동 지원」 사업으로 변경하였으며, 사업 내용도 사회봉사 유형인 ‘사회공헌사업’과 소득보조형 사업인 ‘신중년 경력형 일자리 사업’으로 구분하여 운영 중이다(고용노동부, 2019). 정책 대상 범위의 확대로 신중년 사회공헌활동 지원사업의 사업비 규모와 참여자 수가 매년 증가하고 있다. <표 2>에 제시한 바와 같이, 2015년에는 총사업비 6,043백만 원에서 시작하였으나, 2020년에는 81,933백만 원으로 사업 규모가 증가해 5년 만에 13배 이상 성장하였다.

〈표 2〉 신중년 사회공헌활동 지원사업의 사업비 추이

(단위: 백만 원, %)

	총사업비	국비	지방비	국고보조율	비고	
2015	6,043	4,822	1,221	79.8	사회공헌활동	- 광역: 60~80% - 기초: 70~80%
2016	7,769	6,268	1,501	80.7		
2017	6,919	5,459	1,460	78.9		
2018	10,025	7,805	2,220	77.9		
2019	31,863	20,671	11,191	64.9	신중년	- 지방: 50%
2020	81,933	46,887	35,046	57.2	사회공헌활동	- 서울: 30%

주: 고용노동부 자체자료.

〈표 3〉 신중년 사회공헌활동 지원사업의 참여자 수

(단위: 명)

		전 체	연령별			
			50~54세	55~59세	60~64세	65세 이상
사회공헌형	2017	4,771	712	1,026	336	2,697
	2018	5,277	779	1,137	335	3,026
	2019	8,400	1,201	1,828	579	4,792
경력형	2019	1,417	526	519	93	279

주: 고용노동부 자체자료.

<표 3>에서 제시한 바와 같이, 신중년 사회공헌활동 지원사업의 참여 인원은 2017년 4,771명에서 2019년 9,817명으로 증가하였다.

3. 관련 선행연구

앞서 언급한 바와 같이 최근 10년 동안 신중년 사회공헌활동 지원사업의 변화와 확대·발전이 지속되어 왔음에도 불구하고 이 사업의 운영실태 및 시행과정상의 문제점 등을 실증적으로 고찰한 연구는 부재하다고 해도 과언이 아니다. 2011년 이후 현재까지 이루어진 신중년 사회공헌활동 지원사업 관련 연구들은 크게 두 개의 범주로 그 성격을 구분해 볼 수 있다. 첫째 범주는 고령자 일자리 및 사회활동 지원사업의 필요성에 초점을 맞춘 연구들이고(박기훈, 2016; 주수현·김수영·진재문, 2016; 정재한·김형성, 2016), 둘째 범주는 고령자 일자리 및 사회활동 지원사업이 참여자의 삶에 있어서 긍정적 영향을 미치고 있음을 강조한 연구로 이루어져 있다(박영미·제갈돈·김병규, 2016; 신희정·이혜경, 2019; 지은정, 2016).

첫째 범주에 해당하는 연구에서 박기훈(2016)은 일본의 실버인재센터 사례에 대한 고찰을 통해 우리나라의 노인일자리사업의 방향을 제시하고자 하였다. 문헌연구 및 사례분석을 바탕으로 연구자는 우리나라의 노인일자리사업이 노인 노동의 특성을 반영하여 복지와 노동의 통합을 모색해야 한다고 주장하였다. 주수현·김수영·진재문(2016)은 조건부 가치측정 방법을 활용해 베이비붐 세대를 대상으로 하는 사회공헌활동사업의 화폐가치를 추정하고자 하였다. 연구결과를 바탕으로 이들은 사회공헌활동이 은퇴자에게 필요한 사회참여활동이

며, 사업의 지속성을 위해 정부 지원이 필요하다고 주장하였다. 정재한·김형성(2016)은 50+센터의 역할을 모색하고자 기관 이용자를 대상으로 은퇴 후 삶에 대한 인식조사를 시행하였다. 장년층 세대의 욕구는 재취업과 사회공헌활동에 집중되어 있다는 연구결과를 바탕으로, 이들은 장년층의 인생설계교육 및 사회참여 교육을 중심으로 50+센터의 역할을 정립할 것을 제안하였다.

둘째 범주에 속하는 연구에 있어 박영미·제갈돈·김병규(2016)는 다중회귀분석을 통해 노인일자리사업이 노인의 삶의 질에 통계적으로 유의한 정의 영향을 미치며, 노인일자리사업의 지속성을 위한 제도적 지원이 필요하다고 제안하였다. 신혜정·이혜경(2019)은 노인재능나눔사업의 의미를 이해하기 위하여 사업 참여자와 사회복지사 등 총 18명을 대상으로 FGI를 시행하였다. 이들은 노인 재능나눔 활동이 경륜을 보유한 노인들에게 사회참여의 기회를 제공한다는 연구결과를 바탕으로, 사업의 활성화를 위한 정책적 지원이 필요함을 강조하였다. 지은정(2016)은 미국의 고령자 지역서비스 고용프로그램의 목표 변화와 성과에 대한 분석을 통해 고령자에게 일자리는 경제적 의미 이상의 중요성을 갖는다고 주장하였다. 이를 바탕으로 노인일자리를 포함한 사회봉사형·복지형 일자리는 사회적 성과를 바탕으로 평가해야 한다고 제안하였다.

이처럼 2011년 이후 현재까지 신중년 사회공헌활동 지원사업에 관한 다양한 연구가 진행되기는 하였으나, 신중년 사회공헌활동 지원사업 그 자체에 초점을 맞추고 사업의 현황, 운영실태, 운영상의 문제점, 개선방안 등을 실증적으로 고찰한 연구는 시도된 바가 없는 것으로 선행연구 고찰 결과 확인되었다.

Ⅲ. 연구방법

본 연구에서는 현재 신중년 사회공헌활동 지원사업을 담당하는 지자체 공무원과 수업 수행기관 사업담당자(이하 ‘사업관계자’)들의 목소리를 통해 사업현황, 운영실태, 문제점 등을 직접적으로 파악하고자 시도하였으며, 이를 위해 사업관계자를 대상으로 포커스그룹인터뷰(Focus Group Interview, 이하 ‘FGI’)와 설문조사를 실시하였다. 이 가운데 먼저 FGI를 실시하였으며 사업 실태에 관한

개괄적인 이해를 얻음과 동시에 FGI 결과를 토대로 사업관계자 전수(全數), 즉 2020년 현재 신중년 사회공헌활동 지원사업을 수행 중인 148개 지방자치단체 사업담당자와 184개 운영기관 사업담당자를 대상으로 실시할 조사를 위한 조사도구(설문지)를 개발하였다.

1. 포커스그룹인터뷰(Focus Group Interview)

FGI를 수행함에 있어 고용노동부의 도움을 받아 2020년 10월 현재 신중년 사회공헌활동 지원사업을 3~5년 이상 연속적으로 수행하고 있거나 과거에 운영했던 경험이 있는 현장 전문가의 명부를 확보하였다. 이후 <표 4>에 제시한 바와 같이, 사업에 대한 지식과 경험이 축적되어 있는 6명의 현장 전문가를 선택하여 연구진과의 집중 인터뷰 방식으로 FGI를 진행하였다.⁶⁾

FGI의 효율성을 높이기 위한 사전 준비로서 FGI 실시일 1주일 전에 참여 의사를 밝힌 현장 전문가들에게 연구진이 준비한 구조화된 질문지를 이메일을 통해 전달하여 참여자들이 FGI 당일 논의할 내용에 대해 사전에 의견을 정리할 기회를 제공하였다. FGI는 2020년 10월 29일 오후 3시~6시까지 약 3시간에 걸쳐 실시되었으며 참여자 전원의 동의하에 논의 내용을 녹음하였고 이를 바탕으로 녹취록을 작성하였다.

<표 4> FGI 참여자의 일반적 사항

번호	성별	기관 지역	사업담당 경력	번호	성별	기관 지역	사업담당 경력
1	여	서울특별시	3~5년	4	남	서울특별시	3~5년
2	여	서울특별시	3~5년	5	여	서울특별시	3~5년
3	여	서울특별시	1년	6	여	경기도	3~5년

6) FGI를 통해 좋은 연구결과를 도출하기 위해 사업에 대한 이해의 폭이 넓은 현장 전문가들의 의견을 청취하는 것이 매우 중요하다고 여겨졌다. 따라서 고용노동부의 도움을 받아 현장 전문가의 리스트를 확보한 뒤, 소속기관 내에서의 인사고과, 업계관련자들이 바라보는 해당 전문가의 업무 역량과 사업 이해도에 대한 평가 등 다양한 자료를 수집한 뒤 이를 엄정하게 분석하여 여섯 명의 현장 전문가를 선정하였다. 단, 현장 전문가 3의 경우, 해당 기관의 다른 직원이 FGI 대상자였으나 FGI 실시일 임박한 무렵 발생한 급작스러운 기관 사정으로 인하여 피치 못하게 현장 전문가 3과의 FGI를 진행할 수밖에 없었다.

2. 설문조사

설문조사를 진행하기 위하여, 연구진은 FGI 연구결과를 바탕으로 19개 문항으로 구성된 구조화된 설문지를 개발하였다. 이후 설문조사는 2020년 11월 기준 신중년 사회공헌활동 지원사업을 수행 중인 148개 지방자치단체 사업담당자와 184개 운영기관 사업담당자를 대상으로 고용노동부로부터 제공받은 사업담당자 이메일을 통해 설문지를 배포 및 수거하는 방식으로 2020년 11월 11일~20일까지 10일 동안 진행되었다. 지방자치단체는 조사대상의 약 52%에 달하는 77개 지방자치단체가 조사에 참여하였으며, 운영기관은 80개 기관이 조사에 응함으로써 43.5%의 응답률을 보였다. <표 5>에서 제시한 바와 같이, 조사에 응한 지방자치단체와 운영기관의 지역별 분포와 모집단의 지역별 분포 간에 $\pm 3\%p$ 이상 차이가 존재하는 지역이 4개 지역에 불과함에 따라 조사 참여 기관이 갖는 모집단에 대한 대표성은 크게 문제가 없다고 판단되었다.

<표 5> 조사 참여 지자체 및 운영기관의 지역별 분포 현황

(단위: %, 개소)

	지자체		운영기관	
	모집단	응답	모집단	응답
서울특별시	11.5%(17)	10.4%(8)	12.5%(23)	10.0%(8)
부산광역시	6.8%(10)	11.7%(9)	4.3%(8)	7.5%(6)
대구광역시	5.4%(8)	5.2%(4)	3.8%(7)	5.0%(4)
인천광역시	4.7%(7)	5.2%(4)	1.1%(2)	1.3%(1)
광주광역시	4.1%(6)	3.9%(3)	8.7%(16)	6.3%(5)
대전광역시	3.4%(5)	2.6%(2)	3.3%(6)	5.0%(4)
울산광역시	4.7%(7)	2.6%(2)	2.2%(4)	1.3%(1)
세종특별자치시	0.7%(1)	1.3%(1)	1.1%(2)	1.3%(1)
경기도	16.9%(25)	14.3%(11)	23.4%(43)	25.0%(20)
강원도	4.1%(6)	3.9%(3)	1.6%(3)	2.5%(2)
충청북도	8.8%(13)	5.2%(4)	7.1%(13)	10.0%(8)
충청남도	3.4%(5)	5.2%(4)	2.2%(4)	0%(0)
전라북도	6.8%(10)	6.5%(5)	4.3%(8)	3.8%(3)
전라남도	7.4%(11)	10.4(8)	9.2%(17)	10.0%(8)
경상북도	6.1%(9)	6.5%(5)	2.7%(5)	3.8%(3)
경상남도	5.4%(8)	5.2%(4)	12.5%(23)	7.5%(6)
전 체	100%(148)	100%(77)	100%(184)	100%(80)

IV. 연구결과 및 논의

1. 포커스그룹인터뷰(Focus Group Interview)

<표 6>에서 제시한 바와 같이, FGI 분석결과 신중년 사회공헌활동과 관련해 12개의 주제가 도출되었다.

<표 6> FGI 자료 분석결과

영역	주요 내용
사업에 대한 전반적 평가	사업 시행 초기에는 사업의 필요성에 대해 의문을 제기하는 경우가 많았으나 시간이 지나면서 사업에 대한 평가가 긍정적으로 바뀌어가고 있음. 다만, 운영기관 간에 사업 평가에 있어서 차이는 존재함. 경력형 사업은 사회공헌형 사업에 비해 운영이 어렵고 현실성이 떨어지는 사업으로 평가됨.
사업관련 정책환경 변화	타 중앙부처와 지방자치단체가 유사 사업을 시행하면서 신중년 사회공헌 활동이 경쟁력을 잃는 현상이 나타남. 운영기관의 입장에서는 신중년 사회공헌활동과 유사 사업 중 현실적인 선택을 해야 하는 상황에 직면함. 신중년 대상 일자리사업이 많아지면서 참여자 확보를 위해 경쟁해야 하는 상황이 나타나고 있음.
사업에 대한 향후전망	사업 참여를 희망하는 지방자치단체의 수가 증가함에 따라 사업에 대한 수요는 증가할 것으로 예상됨. 신중년 사회공헌활동이 어떤 성격의 사업으로 자리매김할지는 지방자치단체에 따라 달라질 것으로 전망됨.
개선 필요사항	고용노동부가 예산과 참여 인원을 배정하는 방식은 수요 변화를 반영하는데 효과적이지 못함. 사업에 대한 홍보가 여전히 부족함. 지방자치단체나 지방노동(지)청의 노력이 부족함.
	사업 수요가 가장 높은 70+ 연령층이 신중년을 대상으로 하는 사업이기 때문에 배제되고 있음. 연령이 아닌 전문성 기준에 따라 참여 자격을 판정해야 할 것임.
	지방자치단체는 담당자에 따라 사업에 대한 관심과 관리 능력에 차이가 크고, 지방고용노동(지)청은 기본적으로 사업에 대한 관심 수준이 낮기 때문에 2015년 이후 다층화된 사업수행 체계 구조를 단순화할 필요성에 대한 검토가 요망됨. 운영비 현실화가 시급함. 최소한 전담인력에게 최저임금을 지급할 수 있는 수준은 되어야 함.

가. 사업에 대한 전반적 평가

1) 사업 필요성에 대한 의문에서 긍정적 평가로의 변화

신중년 사회공헌활동 시행 초기에는 현장 실무자들 사이에서 이 사업의 필요성에 대해 의문을 제기하는 경우가 많았던 것이 사실이다. 그러나 시간이 지나면서 참여자들이 사업 참여 후 만족감을 느끼는 것을 목격하면서 사업에 대한 전반적인 평가가 과거에 비해 상당히 긍정적으로 바뀌어가고 있다.

“... 취지는 좋은데 이게 전문적이다 라는 느낌을 많이 못 받았어요. 특히 사업 초기에 기관과 매칭을 할 때 해당 기관에서 이분들을 원할까? 이분들도 여기서 하고 싶어 하실까? 이런 의문이 많이 들었죠.” (연구참여자 A)

“활동수당이나 지원금이 약소함에도 불구하고 만족하시는 분들이 굉장히 많거든요. ... 저는 이 사업의 취지는 옳다고 생각해요.” (연구참여자 D)

2) 경력형 사업 운영에 있어 발생하는 어려움

현장 실무자들의 사업 평가는 사업 유형에 따라 차이를 보이는데 사회공헌형 사업에 대한 평가는 긍정적인 반면, 경력형 사업은 사회공헌형 대비 상대적으로 운영하기 어려운, 현실성이 떨어지는 사업으로 인식되고 있다.

“(이 사업은) 작년에 느닷없이 넣은 사업이잖아요. 근데 정부가 사업 시작 전에 사업의 현실성에 대해 진지하게 고려했는지 모르겠어요.” (연구참여자 C)

나. 사업 관련 정책환경 변화

1) 유사 사업 등장으로 인한 신중년 사회공헌활동의 경쟁력 저하

신중년 사회공헌활동 시행 이후 지방자치단체들이 (주로 광역지방자치단체) 이와 내용적으로 매우 유사한 자체 사업을 개발하기 시작하면서 신중년 사회공헌활동의 중요성이 시간이 갈수록 낮아지고 있다. 특히 현장 실무자들은 신중년 사회공헌활동이 경쟁력을 잃는 주된 이유로 지방자치단체의 자체 사업이 신중년 사회공헌활동 대비 참여자에 대한 보상 수준이 높다는 점을 꼽고 있다.

“고용부 사업의 경쟁력이 좀 떨어지는 거 같아요. 복지부나 행안부 사업보다는 가

격 경쟁력이 ... 단가가 좀 많이 낮아서 ...” (연구참여자 F)

2) 유사 사업 등장으로 운영기관의 사업 선택의 폭 확대

신중년 사회공헌활동과 내용 면에서 유사하지만 운영 조건이 더 나은 지방자치단체 자체 사업이 늘고 있는 추세 속에서 신중년 사회공헌활동을 위탁받아 수행해왔던 운영기관들로서는 앞으로 어떤 사업에 주력해야 할지 점점 더 현실적으로 판단하지 않을 수 없는 상황에 직면하게 되었다.

“... 몇몇 지자체에서는 해당 지역의 특성을 살릴 수 있는 신중년 관련 사업을 연구하고 있는 걸로 알고 있어요. 관련 아이디어를 제공해 달라는 요청도 있었구요 ... 지자체의 관심이 많은 분야라고 생각합니다.” (연구참여자 E)

3) 유사 사업의 증대로 인한 참여자 확보 경쟁 상황의 발생

정책환경 변화와 관련해서 주목해 볼 필요가 있는 것은 정부가 신중년을 새로운 정책 대상으로 언급하면서 지방자치단체들이 이들을 대상으로 하는 여러 사업을 만들다 보니 관련 사업이 포화상태에 이르기 시작했다는 점이다. 그 결과, 지방자치단체 내에 사업 중복이 발생할 뿐만 아니라 동일한 연령층을 대상으로 하는 여러 사업들 간에 참여자 확보를 위한 경쟁 현상이 나타나고 있다.

“OO도 같은 경우 사회공헌활동이랑 경력형 쪽에서 유사한 사업을 계속하고 있기 때문에 포화상태인 거죠. 참여하실 수 있을 만한 인원들은 이미 다 참여를 한 상태에서 똑같은 사업을 하는 게 과연 맞는 것인가...” (연구참여자 B)

다. 사업에 대한 향후 전망

1) 사업에 대한 수요의 증대

현장 실무자들은 향후 신중년 사회공헌활동에 대한 수요가 증가할 것으로 예상하고 있으며 수요 증가의 주된 원인으로서는 신중년을 대상으로 하는 일자리 사업에 지방자치단체들이 많은 관심을 보이고 있기 때문에 사업에 참여하는 지방자치단체의 수가 해마다 늘고 있다는 점을 꼽고 있다.

“시대 흐름상 이제 50+ 이상 세대가 늘어나니까요. OO시 같은 경우에는 일자리

만들려고 뭐 이런 표현까지 쓰면 좀 그런데 혈안이 되어 있어요 ... 그래서 좀 위협적인 부분이 있고 그거에 대응하려면 변화되지 않은 틀이나 대우, 이런 것들이 좀 많이 변화되어야 하지 않을까.” (연구참여자 C)

2) 지방자치단체의 특성을 반영하는 사업으로의 변화

사업에 대한 수요가 증가한다는 전제하에서 신중년 사회공헌활동이 어떤 성격의 사업으로 자리매김할지에 대해서 현장 실무자들의 예상은 현장 실무자들이 소속된 지역의 특성에 따라 ① 소득취약 신중년에게 경제적 도움을 주는 사업, ② 가치 실현하면서 돈도 벌 수 있는 사업 등 다양하게 나타났다.

“경제적인 목적에서 참여하시는 분들이 적다고 말할 수는 없을 것 같아요. 왜냐하면 취약계층 참여자 비율이 낮지 않거든요. 그런 분들이 경제가 안 좋아지니까 앞으로 늘면 늘었지 줄지는 않을 거라고 봐요.” (연구참여자 F)

“사업에 참여하시고 나서 보람을 느꼈다고 말씀하시는 분들, 만족하시는 분들을 많이 보았기 때문에 저는 이 사업에 대해 긍정적으로 ...” (연구참여자 D)

라. 개선이 필요한 사항

1) 고용노동부의 예산 및 참여 인원 배정 방식

현장 실무자들은 신중년 사회공헌활동에 대한 수요는 점점 증가하는데 사업 예산과 참여 인원을 고용노동부가 배정하기 때문에 수요 변화를 반영하기 어려우며, 따라서 이에 대한 개선이 필요하다고 지적하였다.

“고용부에서 예산과 모집 인원을 배정해 주는데, 해마다 기관별 모집 인원은 늘어나는데 예산은 동일하거나 줄어드는 상황이 나타나서 ...” (연구참여자 A)

2) 사업에 대한 홍보

현장 실무자들은 신중년 사회공헌활동이 시행된 지 올해로 10년이 되었음에도 불구하고 사업에 대한 홍보가 여전히 부족하다고 평가하였다. 이때 현장 실무자들은 지역 간 사업 홍보 정도의 차이가 해당 지역 운영기관의 역량과 사업 참여 기간, 지방자치단체의 노력에 의해 좌우되는 경향이 있다고 보고 있다.

“홍보가 잘 안 되어서요. 충청도 이남으로는 홍보가 안 되어서 잘 모르는 참여기관이 굉장히 많습니다.” (연구참여자 E)

“근데 그게 약간 운영기관의 역량의 문제인 것 같아요. 운영기관들이 좀 길게 오래 운영기관을 했으면 모집이 되게 잘 돼요…” (연구참여자 A)

3) 연령이 아닌 전문성 기준에 따른 참여 자격 도입

또한 이들은 현재 신중년 사회공헌활동이 50세 이상 70세 미만의 연령층을 대상으로 하지만 사업에 대한 수요는 70세 이상 연령층에서 가장 크며, 사업 연령층 제한 규정에 대한 개선이 필요하다는 의견을 제시하였다.

“70대 이상 고령자분들 중에서 사회공헌활동에 관심을 가지시는 분들이 예상보다 더 많았습니다. … 그런데 그분들은 참여하실 수 있는 기회조차 가질 수 없는 것이 이 사업의 현실이죠.” (연구참여자 C)

4) 다층화된 사업수행체계 구조의 단순화

지난 2015년을 기점으로 신중년 사회공헌활동 사업의 수행체계가 고용노동부가 운영기관으로서 사업을 직접 위탁하는 방식에서 현재와 같은 고용노동부-지방고용노동(지)청-지방자치단체-운영기관-참여기관의 다층 구조로 바뀐 것에 대해서 일선 현장의 반응은 긍정적인 반응보다는 부정적인 반응을 주를 이루는 것으로 나타났다. 특히 올해부터 지방고용노동(지)청이 수행 주체로서 역할을 하게 된 것에 대해서 현장 실무자들은 우려감을 표명하고 있다.

“2015년도 당시 다이렉트로 받아서 사업을 운영했던 분들은 여전히 그 방식을 선호하세요. 지금은 관련 기관이 많다 보니 어느 누구도 책임을 지지 않아요. 그래서 이슈가 생겨도 해결이 되지 않고 계속 기관들 내부에서 도는 거죠 … 그런 면에서 저는 다이렉트 사업도 나쁘지 않다고 생각해요.” (연구참여자 D)

“지청이 끼어들려면 지청도 사업에 대한 이해를 할 수 있는 마음을 가져야겠죠? 지자체는 거의 뭐 15년도부터 했으니까 담당자가 계속 바뀐다고 하더라도 사업에 대한 이해가 조금 그래도 있다고 하지만 지청은…” (연구참여자 E)

5) 운영비 현실화

현재 참여자 1인당 25만 원인 운영비는 타 중앙부처의 유사 사업과 비교해 볼 때 비현실적으로 낮다는 것이 현장 실무자의 공통된 의견이다. 이제까지 운영기관들은 턱없이 낮은 운영비에서 비롯되는 문제들을 그나마 자체적으로 해결해왔는데 올해부터 지방고용노동(지)청이 개입하면서 앞으로 전담인력에게 최저임금이 지급되지 않는 것을 문제 삼을 것에 대해 운영기관들은 적지 않은 우려감을 표명하고 있다.

“운영비 1인당 25만 원에 대해 말씀을 드리자면 유사 사업 대비 낮은 건 차치하더라도 ... 인건비 빼고 나면 정말로 남는 게 없어요. 현상 유지 외에는 다른 사업 기획이나 관련자 회의는 엄두도 내지 못하고 있죠.” (연구참여자 F)

2. 설문조사

<표 7>에서 제시한 바와 같이, FGI 연구결과를 바탕으로 신중년 사회공헌활동과 관련한 3개 영역으로 이루어진 설문지를 활용하여 설문조사를 실시하였

<표 7> 설문조사 문항

영역	주요 내용
사업관계자 기본정보 및 사업의 수요와 전망	1. 수행하는 사업의 유형 2. 사업수행 기간 3. 위탁/직접운영 여부 4. 사업의 필요성 5. 연령대별 사업에 대한 수요정도
사업에 대한 전반적 평가	1. 사업의 적절성(대상자 연령범위, 활동분야 범위·조건, 지원금액) 2. 타 중앙부처 사업과의 유사성 및 중복성 3. 사업의 재정관리체계의 적절성 4. 사업체계 내에서의 각 주체별(6개) 중요성 5. 사업체계 내의 각 주체의 실제 역할 수행 수준 6. 사업의 자원구성 비중의 적절성 7. 사업 운영기관 및 참여기관의 역량 8. 사업에 대한 지역사회의 인지도 및 지방자치단체의 홍보 노력
개선이 필요한 사항	1-2. 참여자 관련 개선 필요사항(연령제한, 경력기준, 참여수당) 3-6. 사업 운영관련 개선 필요사항(전담인력 운영 경비, 사업 컨설팅, 정책정보관리, 응모자격 확대/축소, 사업체계 단순화)

다. 각 영역은 중심 내용별로 사업의 수요와 전망, 사업에 대한 전반적 평가, 개선이 필요한 사항 등 3개 영역으로 구성된다.

가. 사업관계자에 대한 기본정보 및 사업의 수요와 전망

신중년 사회공헌활동 지원사업에 대한 사업관계자의 평가를 살펴보기에 앞서, 지방자치단체와 운영기관의 수행사업 유형, 사업수행 기간에 차이가 있는지를 검증하기 위하여 SPSS 18.0을 이용하여 교차분석(Chi-Square test)을 실시하였다. 우선적으로 지방자치단체 및 운영기관의 수행사업 유형을 교차 분석한 결과(표 8 참조), 지자체는 경력형(51.9%), 두 유형 모두(32.5%), 사회공헌형(15.6%) 순으로 사업을 수행하고 있는 반면 운영기관의 경우 경력형(47.5%), 사회공헌형(38.8%), 두 유형 모두(13.8%) 순으로 사업을 수행하고 있으며, 이들 간의 차이는 통계적으로 유의한 것으로 나타났다.

〈표 8〉 지자체 및 운영기관의 수행사업 유형 분석결과

(단위: 명, %)

수행 사업 유형	지방자치단체	운영기관	전체	χ^2
사회공헌형	12(15.6)	31(38.8)	43(27.4)	13.839**
경력형	40(51.9)	38(47.5)	78(49.7)	
두 유형 모두	25(32.5)	11(13.8)	36(22.9)	
합계	77(100.0)	80(100.0)	157(100.0)	

주: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$.

〈표 9〉는 사업관계자 유형(지방자치단체, 운영기관)에 따른 사업수행 기간의 평균값과 t-검증 결과를 보여준다. 경력형 사업의 경우 지방자치단체 담당자의 평균 사업수행 기간이 1.2년, 운영기관의 경우 0.69년으로 통계적으로 유의한 차이가 나타났다. 반면 사회공헌사업의 경우, 경력형 사업 도입 이전과 이후 모두에서 사업관계자 유형에 따른 사업수행 기간의 유의성이 확인되지 않았다.

〈표 8〉과 〈표 9〉의 내용을 종합해 보면, 지방자치단체와 운영기관 간에 사업에 대한 참여도에 차이가 존재함을 유추할 수 있다. 특히 지방자치단체의

〈표 9〉 지방자치단체 및 운영기관의 사업수행 기간 분석결과

	유형	사업 연수	N(%)		M(SD)		t값
			지자체	운영기관	지자체	운영기관	
2019 이전	사회 공헌	0	57(76.0)	48(61.5)	0.60 (1.424)	1.05 (1.619)	-1.83
		1	9(12.0)	9(11.6)			
		2	2(2.7)	4(5.1)			
		3	2(2.7)	8(10.3)			
		4	2(2.7)	5(6.4)			
		5	1(1.3)	3(3.8)			
		6	1(1.3)	1(1.3)			
		7	1(1.3)	-			
		전 체	75(100.0)	78(100.0)			
2019 이후	사회 공헌	0	40(53.3)	34(43.6)	0.83 (0.935)	0.99 (0.941)	-1.105
		0.66	-	1(1.3)			
		0.9	-	1(1.3)			
		1	8(10.7)	8(10.3)			
		2	27(36.0)	34(43.6)			
		전 체	75(100.0)	78(100.0)			
	경력	0	18(24.3)	38(48.7)	1.20 (0.823)	0.69 (0.773)	3.982***
		0.5	2(2.7)	2(2.6)			
		0.6	-	1(1.3)			
		1	20(27.0)	22(28.2)			
		2	34(45.9)	15(19.2)			
전 체	74(100.0)	78(100.0)					

주: * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001.

경우 2019년 이후 도입된 경력형 사업에 대한 참여도가 운영기관 대비 높음을 알 수 있다. <표 10>은 사업관계자 유형(지방자치단체, 운영기관)에 따른 사업 필요 정도의 평균값과 t-검증 결과를 보여준다. 먼저 사업관계자 유형과 관계없이 사회공헌형 사업과 경력형 사업의 필요 정도가 평균(3점)을 상회하는 것으로 나타나 신종년 사회공헌활동 지원사업에 대한 사업관계자의 평가는 전반적으로 긍정적임을 유추할 수 있다. 이때 운영기관의 사업담당자가 지방자치단체의 담당자 대비 사업의 필요성을 유의하게 높게 인식하고 있는 것으로 나타났다. 이는 운영기관 사업담당자의 사업에 대한 전반적인 평가가 과거에 비해 상당히 긍정적으로 바뀌어가고 있다는 FGI 분석결과와도 일치한다.

〈표 10〉 사업관계자 유형별 사업 필요 정도 분석결과(5 = 매우 높음)

	사회공헌형			경력형		
	N	M(SD)	t값	N	M(SD)	t값
지방자치단체	57	3.53(1.087)	-3.508**	68	3.94(0.912)	-3.730***
운영기관	55	4.24(1.053)		61	4.49(0.744)	

주: * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001.

나. 사업에 대한 전반적 평가

현행 신중년 사회공헌활동 지원사업의 내용을 연령범위, 활동분야 및 조건, 참여자 자격조건 및 지원금액의 네 가지 차원으로 구분한 뒤, 각 차원에 대해 사업관계자가 평가한 적절성의 평균값과 t-검증 결과를 <표 11>을 통해 제시하였다. 먼저, 사회공헌사업의 경우 지방자치단체 대비 운영기관이 연령 범위의 적절성을 유의하게 낮게 평가하였다. 이는 사업 연령층 제한 규정에 대한 개선이 필요하다는 FGI 분석결과와도 일치한다. 이외의 사업 내용의 경우 지방자치단체와 운영기관 간에 유의성이 나타나지 않았다.

〈표 11〉 사업 내용의 적절성(5 = 매우 적절)

유형	사업 내용	지방자치단체		운영기관		t값
		N	M(SD)	N	M(SD)	
사회 공헌	연령범위	58	3.41(0.918)	52	2.94(1.195)	2.301*
	활동분야 범위 및 조건	58	3.50(0.731)	51	3.55(0.832)	-0.327
	자격조건	58	3.34(0.807)	51	3.22(0.986)	0.752
	지원금액	58	2.78(0.992)	51	2.39(1.115)	1.901
경력형	연령범위	66	3.74(0.847)	49	3.84(0.850)	-0.590
	활동분야 범위 및 조건	66	3.61(0.699)	49	3.73(0.884)	-0.871
	자격조건	66	3.32(0.807)	49	3.57(1.000)	-1.502
	지원금액	65	3.49(0.793)	49	3.55(1.042)	-0.329

주: * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001.

<표 12> 타 사업과의 유사중복에 대한 인식(5 = 매우 그렇다)

	사회공헌형			경력형		
	N	M(SD)	t값	N	M(SD)	t값
지방자치단체	60	2.63(0.991)	-0.504	63	2.56(1.044)	2.393*
운영기관	56	2.73(1.120)		51	2.12(0.909)	

주 : * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001.

또한 지방자치단체와 운영기관 모두에서 사회공헌사업 지원금액의 적절성 수준이 보통(3점) 이하인 점을 제외하면, 지방자치단체와 운영기관 모두 사회공헌사업과 경력형 사업 내용이 전반적으로 적절하다고 평가하고 있음을 확인할 수 있다. 사회공헌형 사업의 지원금액에 대한 적절성 평가가 다른 사업 내용 대비 낮은 것은 FGI를 통해 나타난 현장 전문가들의 의견과 맥을 같이한다. 즉 운영기관뿐만 아니라 지방자치단체 또한 사회공헌사업의 지원금액이 적절하지 않다는 - 낮다는 - 시각이 지배적임을 보여준다고 여겨진다. <표 12>는 사업관계자 유형(지방자치단체, 운영기관)에 따른 타 사업과의 유사중복에 대한 인식의 평균값과 t-검증 결과를 보여준다. 경력형 사업의 경우 지방자치단체 대비 운영기관이 사업의 유사중복성에 대해 유의하게 낮게 평가하였다. 사회공헌형의 경우에는 사업관계자 간 통계적 유의성이 확인되지 않았다.

이때 지방자치단체와 운영기관 모두 유사중복 여부에 대해 2.12~2.73점 수준의 평가를 내리고 있어서 ‘그렇지 않다’는 견해가 지배적인 것을 알 수 있다. 이는 타 중앙부처와 지방자치단체들이 유사 사업을 시행하면서, 신중년 사회공헌활동보다 더 좋은 조건을 가진 사업이 많아지고 있다는 FGI 분석결과와는 다소 상충되는 결과이다. 따라서 수도권 중심이라는 FGI 참여자의 지역 특수성이 분석결과에 영향을 미쳤는지 여부를 확인하기 위하여 <표 13>과 같이 사업관계자를 수도권과 비수도권으로 분류한 뒤 t-검증을 실시하였으나, 사회공헌형 사업과 경력형 사업 모두에서 사업관계자의 수도권 거주 여부의 통계적 유의성이 확인되지 않았다.7)

7) FGI 대상으로 선정된 현장 실무자의 특성으로 인하여 FGI와 설문조사 결과 간 차이가 발생하였을 것이라 여겨진다. 즉 본 연구의 FGI 대상자의 경우 수도권 중심이라는 특성 외에도 해당 기관 내에서의 인사고과가 높고 동종업계 관계자로부터 높은 업무 능력을 인

〈표 13〉 지역별 사업관계자의 타 사업과의 유사중복에 대한 인식(5 = 매우 그렇다)

		사회공헌형			경력형		
		N	M(SD)	t값	N	M(SD)	t값
지자체	수도권	20	2.90(1.021)	1.489	18	2.61(0.979)	0.265
	비수도권	40	2.50(0.961)		45	2.53(1.079)	
운영 기관	수도권	17	2.41(1.121)	-1.474	18	1.89(0.900)	-1.294
	비수도권	36	2.89(1.090)		29	2.24(0.912)	

주: * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001.

다. 개선이 필요한 사항

<표 14>를 통해 사업관계자 유형에 따른 사업 활성화를 위한 개선 필요성의 평균값과 t-검증 결과를 제시하였다. 분석결과, 경력형 사업의 경력기준을 제외한 모든 개선과제에 있어 지자체와 운영기관이 느끼는 필요성에 통계적으로 유의한 차이가 나타나고 있다. 우선적으로 사회공헌형 사업의 경우, 운영기관은 4개 영역 모두에 대해 개선 필요성을 4점 이상으로 높게 평가하는 반면, 지방자치단체는 4개 영역 모두에 대해서 개선 필요성을 평균값 수준으로 낮게 평가하는 두드러진 차이를 보였다. 경력형 사업의 경우에서도 운영기관이 지자체에 비해 현저하게 높은 개선 필요성을 느끼고 있음을 알 수 있다. 이는 FGI의 분석결과와도 맥을 같이 한다고 볼 수 있다.

〈표 14〉 사업 활성화를 위한 개선과제 필요성(5 = 매우 필요)

사업유형	개선과제	지자체		운영기관		t값
		N	M(SD)	N	M(SD)	
사회공헌	연령제한 기준	55	3.33(1.123)	54	4.13(0.891)	-4.136***
	경력기준	55	3.75(0.985)	54	4.19(0.803)	-2.552*
	전담인력 운영 경비	55	3.87(0.840)	54	4.50(0.694)	-4.247***
	사업체계 단순화	55	3.40(0.974)	54	4.13(0.933)	-3.994***
경력형	연령제한 기준	65	3.05(1.082)	51	3.67(1.143)	-2.991**
	경력기준	65	3.80(0.971)	51	4.08(0.913)	-1.573
	전담인력 운영 경비	65	3.92(0.853)	51	4.53(0.784)	-3.936***
	사업체계 단순화	65	3.32(0.886)	51	4.02(0.969)	-4.033***

주: * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001.

정반은 실무자라는 특성을 지니고 있다. 즉 다른 현장 실무자와는 구별되는 인적 특성으로 인하여 FGI 결과와 설문조사 결과 간에 차이가 발생하였을 가능성이 존재하는 것이다. 이는 본 연구가 지닌 한계로 추후 관련 연구를 진행할 경우, FGI 대상자를 선정함에 있어 보다 다양한 인적 특성을 지닌 대상자를 포함하여 대상자가 지니는 특수성이 연구결과에 미치는 영향을 최소화시켜야 할 것이다.

〈표 15〉 사회공헌형 사업의 시간당 적정 참여수당(식비와 교통비 미포함)

	N	M	SD	Min.	Max.	t값
지방자치단체	48	7,814.6원	4,549.5원	2,000원	30,000원	0.791
운영기관	51	7,170.5원	3,509.1원	3,000원	20,000원	

주: * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001.

실제로 사업을 수행하는 운영기관이 관리를 주된 역할로 하는 지방자치단체에 비해 사업수행을 둘러싼 현실 상황을 상대적으로 더 정확하게 이해할 가능성이 높다고 볼 때, 지자체와 운영기관의 의견 중 후자의 의견에 큰 비중을 두고 결과의 의미를 해석하는 것이 바람직하다고 판단된다. 이러한 전제하에 본 설문조사를 통해 개선이 필요한 것으로 나타난 4개 영역 그리고 그중에서도 특히 전담인력 운영 경비를 타 중앙부처의 유사 사업 내지 지자체의 유사 사업 수준으로 상향 조정해야 한다는 사업담당자들의 견해에 대해서는 진지한 검토가 필요할 것으로 판단된다. 특히 사회공헌형 사업 참여자에 대한 참여수당의 현실화 필요성이 강하게 제기되었기에, <표 15>를 통해 사업관계자 유형에 따른 적정 참여수당의 평균값과 t-검증 결과를 제시하였다. 분석결과, 사업관계자 유형에 따른 유의성은 확인되지 않았으며 지방자치단체와 운영기관 응답자 대부분이 평균적으로 시간당 7천 원 정도를 적정 수준이라고 응답했다. 이는 현재 시간당 수당인 2천 원보다 3.5배 높은 수준이다.

사업관계자 유형에 따른 사업에 대한 지역사회 인지도 및 지자체의 홍보 노력의 평균값과 t-검증 결과를 <표 16>을 통해 제시하였다. 분석결과, 사업관계자 유형에 따른 유의성은 확인되지 않았으며 지방자치단체와 운영기관 모두 사업에 대한 지역사회의 인지도와 지자체의 홍보 노력에 대해 보통 수준이라고 응답하였다. 이는 FGI 분석결과와도 일치하는 바이며, 이를 바탕으로 사업 활성화를 위해 지자체의 보다 적극적인 홍보 노력이 필요함을 유추할 수 있다.

〈표 16〉 사업에 대한 지역사회 인지도 및 지자체 홍보 노력(5=매우 높음)

	지방자치단체		운영기관		t값
	N	M(SD)	N	M(SD)	
지역사회의 인지도	77	3.13(0.908)	77	3.13(1.018)	0.000
모집관련 홍보 노력	77	3.58(0.695)	77	3.44(0.980)	1.043
참여자 다양성 증진을 위한 홍보 노력	77	3.39(0.781)	77	3.36(1.012)	0.178

주: * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001.

V. 결론 및 함의

본 연구는 고용노동부 신중년 사회공헌활동 지원사업의 수행을 담당하고 있는 지방자치단체 공무원과 일선 민간기관 실무자들을 대상으로 FGI와 설문조사를 실시하여 이 사업의 실태와 쟁점을 실증적으로 파악하고 향후 사업 발전을 위한 중장기적 개선방안을 모색하고자 시도하였다. 본 연구를 통해 얻어진 연구결과와 함의는 크게 두 가지로 나누어 정리할 수 있다.

첫째, 신중년 사회공헌활동사업에 대한 현장 사업관계자들의 평가는 전반적으로 긍정적이며 그 필요성 또한 높게 평가되고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 현재에는 전체 지방자치단체의 절반을 조금 웃도는 148개 지자체만이 이 사업에 참여하고 있으나, 신중년 세대가 증가함에 따라 더 많은 지방자치단체가 이 사업에 관심을 가져 사업에 대한 수요가 증가할 가능성을 시사한다. 따라서 향후 경제적 및 사회공헌적 욕구를 가진 신중년층의 증가에 대비하여 이 사업의 방향성 설정 및 규모 확대의 필요성에 대한 선제적 검토가 필요하다.

둘째, 사업의 내용과 운영방식에 있어서 몇 가지 개선되어야 할 부분이 존재하는 것으로 확인되었다. 현재 신중년 사회공헌활동 지원사업은 수행 단위의 다양화, 상시적 수요 발굴체계 구축, 참여수당과 운영비 지원 강화, 지방자치단체 일자리 사업부서와의 협력체계 구축이 필요하다. 신중년 사회공헌활동은 지방자치단체를 기본 단위로 하여 시행되기 때문에 참여자 모집이나 참여기관에의 참여자 배정이 해당 지방자치단체 내에서만 이루어져야 하는 한계가 있다. 따라서 향후 사업의 규모가 확대된다면 지금보다 참여자 모집이나 참여기관 확보에서 어려움이 커질 것으로 예상된다. 이 문제를 해결하기 위해서는 지자체 간에 컨소시엄을 형성하여 공모에 참여할 수 있게 하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 두 개 이상의 지방자치단체가 특별지방자치단체, 즉 지방자치단체조합을 구성하여 사업을 운영할 수 있게 하여 사회공헌사업의 운영 단위를 개별 지방자치단체 이상으로 확대할 수 있다.

개선이 필요한 또 다른 영역으로는 사업 홍보를 꼽을 수 있다. 신중년 사회공

헌활동이 현재의 모습을 갖게 된 것이 올해로 2년밖에 되지 않다 보니 현재 워크넷, 구직사이트 등 다양한 채널을 통한 온라인 홍보와 중장년 일자리 희망센터와 연계된 사업 홍보가 현재 진행되고 있기는 하지만, 사업 참여율은 수도권을 제외하면 아직 낮은 수준에 머물러 있다. 따라서 사회공헌활동의 확대 및 발전을 위해 상시적 수요 발굴 체계를 마련할 필요가 있다. 예를 들면 향후 5년 내에 신중년층에 진입하게 될 연령 45세 이상의 근로자들을 예비참여자로 규정하고 이들을 대상으로 한 퇴직 후 삶에 대한 준비 교육 및 사회공헌활동에 대한 선제적 홍보와 교육을 실시하는 등의 노력이 필요하다.

이와 함께 사회공헌형 사업에서 참여자에 대한 수당을 인상할 필요성은 사업의 지속가능성 측면에서 중요한 사안이다. 현재 사회공헌형 사업의 참여수당은 2011년도 사업 시작 때에 설정한 시간당 2천 원 수준에 머물러 있으나 설문조사 결과에 따르면 지자체와 사업수행 기관 담당자들은 시간당 7천 원을 적정 수준으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 지난 10년 동안의 참여 조건이 이 사업보다 상대적으로 유리한 많은 지자체 차원의 경쟁적인 프로그램들이 존재하고 있는 현실을 고려할 때, 사회공헌형 사업 참여자에 대한 인센티브를 현실화할 필요성이 높다.

사업 위탁수행기관들에 대한 운영비 현실화도 중요한 과제이다. 현재 운영기관에 지급되는 운영비는 참여자 1인당 25만 원이며 상당히 낮은 수준이다. 신중년 사회공헌활동과 여러 측면에서 유사한 사업인 보건복지부의 노인일자리 사업의 경우, 참여자 1인당 운영비가 최저 30만 원이다(보건복지부, 2020). 이러한 수준의 운영비로는 신중년 사회공헌활동을 위한 전담인력 확보는 현실적으로 생각하기 어렵고 이는 참여자 모집, 관리, 사업 운영 및 관리상의 어려움으로 나타날 수밖에 없다. 이러한 현실을 감안하여 참여자 1인당 최소 30만 원 수준으로 운영비를 현실화할 필요가 있다.

마지막으로, 중장기적으로 신중년 사회공헌활동 지원사업은 신중년 재취업·창업 일자리 사업으로의 발전을 모색할 필요가 있다고 여겨진다. 신성장동력이 부재한 우리사회의 현 상황에서 경제 상황이 급격히 호전될 것으로는 기대되지 않으며 따라서 신중년은 향후 빈곤정책의 새로운 대상층으로 자리매김하게 될 위험이 있다. 이러한 맥락에서 볼 때, 현행 신중년 사회공헌활동에서

사회공헌형 사업의 비중을 축소하고 경력형 사업을 확대할 필요가 있다고 여겨진다. 즉 신중년의 재취업·창업을 지원하여 전문성 있는 근로 가능 신중년이 노령연금 수급연령에 이를 때까지 소득활동을 지속하게 하는 것이다. 이를 위해서는 현행 사업에 사회공헌형 사업이 차지하는 비중은 현재 수준 정도로 유지하면서 재취업·창업을 성과로 하는 사업의 비중을 단계적으로 높여가는 전략에 대한 검토가 필요할 것이라 판단된다.

본 연구의 중요성은 사업 시행 10년째가 되는 현시점까지 사업 운영과 관련된 쟁점과 문제점 등에 대한 연구가 부재했던 신중년 사회공헌활동 지원사업의 수행을 담당하는 지방자치단체 공무원과 일선 민간기관 실무자들을 대상으로 이 사업의 실태와 쟁점을 실증적으로 분석하였다는 점에 있다. 그러나 본 연구는 다음과 같은 한계점 또한 지닌다. 먼저 수도권 지역만을 중심으로 FGI를 진행하여 수도권이라는 특성이 FGI 분석결과에 반영되었을 가능성이 존재한다. 이와 함께 이론적인 연구가 아닌 실태를 파악하는 탐색적인 연구라는 점에서 학문적인 한계 또한 지니고 있다. 그럼에도 불구하고 사업 시행 이후 대상 범위와 사업 규모 모두에 있어서 괄목할 만한 확대를 이루었으나, 정작 사업의 현황이나 운영실태에 대한 고찰이 이루어지지 않았던 신중년 사회공헌활동 지원사업의 실태와 쟁점에 대한 이해를 바탕으로 사업의 중장기적인 발전을 위한 시사점을 도출하고자 시도하였다는 데에서 연구의 의의가 있다.

참고문헌

- 고용노동부(2014). 「고용률 70% 달성을 위한 2015년 예산안 주요내용」. 보도자료(9월 29일).
- _____ (2017). 「신중년 인생 3모작 기반구축 계획」. 보도자료(8월 9일).
- _____ (2018). 「신중년, 지역 문제 해결사 역할 톡톡!」. 보도자료(8월 3일).
- _____ (2019). 「2019년 고용노동부 소관 추가경정예산 주요내용」. 보도자료(8월 3일).
- _____ (2020). 「2020년도 신중년 사회공헌활동 지원사업 운영지침」.

- 남경아(2017). 『50플러스세대』. 서울연구원.
- 두송화·장재윤·이주일(2014). 「일중심성이 중고령자의 활동적 노년에 미치는 영향: 생성감의 매개효과」. 『한국심리학회지: 산업 및 조직』 27 (3) : 565~586.
- 박기훈(2016). 「노인 노동력활용에서 나타나는 복지와 노동의 통합 문제 연구: 일본 실버인재센터의 복지와 노동 통합을 중심으로」. 『지방정부연구』 30 (1) : 351~376.
- 박영란(2013). 「초고령사회 대비 EU의 ‘활동적 노화(active ageing)’ 정책 패러다임」. 『유럽연구』 31 (1) : 135~158.
- 박영미·제갈돈·김병규(2016). 「노인일자리사업의 효과성에 관한 연구: 참여 유형과 참여기간을 중심으로」. 『지방정부연구』 20 (1) : 261~286.
- 보건복지부(2020). 「노인일자리 및 사회활동 지원사업 운영안내」. 보건복지부.
- 신희정·이혜정(2019). 「노인의 사회활동 참여 경험과 의미-노인재능나눔사업을 중심으로」. 『노인복지연구』 74 (3) : 117~145.
- 이재원 외(2017). 『노인일자리 전달체계 개선방안 연구』. (사)한국사회서비스연구원.
- _____ (2020). 『고령자 일자리사업 개선방안』. 한국고용정보원.
- 이환성·김용훈·임동완·임재진(2014). 『국정과제평가 실태 분석 및 개선방안』. 한국행정연구원.
- 정재한·김형성(2016). 「장년층(長年層)의 은퇴 후 삶에 대한 지방정부의 정책 대응: 50+ 센터의 역할 정립을 중심으로」. 『한국콘텐츠학회논문지』 16 (12) : 291~299.
- 조은상·이의규·이상준(2007). 『활동적 고령화와 인적자원개발』. 한국직업능력개발원.
- 주수현·김수영·진재문(2016). 「베이비붐세대 사회공헌활동지원 사업의 가치 평가」. 『지방정부연구』 20 (2) : 73~92.
- 지은정(2016). 「저소득 고령자의 고용지원은 고용성과를 최우선으로 해야 하는가: 미국 SCSEP이 노인일자리사업에 주는 함의」. 『지방정부연구』 22 (1) : 189~225.

최석현 · 김재신(2018). 「50 · 60 세대 실직과 은퇴에 대비하는 일자리 안전망」.
『이슈 & 진단』 312 : 1~25.

최희경(2010). 「“신노년” 정책 담론에 대한 비판적 재검토: 활동적 노화, 성공
적 노화, 생산적 노화를 중심으로」. 『한국사회정책』 17 (3) : 41~65.

황남희 · 김경래 · 이아영 · 임정미 · 박신아 · 김만희(2019). 『신중년의 안정적 노
후 정착 지원을 위한 생활실태조사』. 한국보건사회연구원.

Bruyn, S. T.(1991). *The Field of Social Investment*. Cambridge : Cambridge
University Press.

Burke, W. J.(1993). “The New Aging: Politics and Change in America”. *The
American Journal of Geriatric Psychiatry* 1 (3) : 271~272.

Estes, C. L.(2001). *Social Policy and Aging : A Critical Perspective*. London :
Sage.

Estes, C. L., S. Biggs and C. Phillipson(2003). *Social Theory, Social Policy
and Ageing : A Critical Introduction*. Berkshire : Open University Press.

Hirschfeld, R. R. and H. S. Feild(2000). “Work Centrality and Work Alienation :
Distinct Aspects of a General Commitment to Work”. *Journal of
Organizational Behavior : The International Journal of Industrial,
Occupational and Organizational Psychology and Behavior* 21 (7) :
789~800.

Johnson, M. L., V. L. Bengtson, P. G. Coleman and T. B. Kirkwood(2005).
The Cambridge Handbook of Age and Ageing. Cambridge : Cambridge
University Press.

Kalache, A. and I. Kickbusch(1997). “A Global Strategy for Healthy Ageing”.
World Health 50 (4) : 4~5.

Phillipson, C.(2003). “Globalisation and the Future of Ageing : Developing a
Critical Gerontology”. *Sociological Research Online* 8 (4) : 144~152.

Walker, A. and T. Maltby(2012). “Active Ageing : A Strategic Policy Solution
to Demographic Ageing in the European Union”. *International Journal*

of Social Welfare 21 : S117-S130.

World Health Organization(2002). *Active Ageing : A Policy Framework*. Geneva :
World Health Organization.

Abstract

Current Status and Issues of the Social Contribution
Activity Support Program for the New Middle Aged : An
Empirical Investigation Focusing on Local Government
Public Officials and Private Organization Program Managers

Yoo, Taekyun · Lee, Jaewon · Seo, Jaeho ·
Bae, Jiyeon · Kim, Dahui · Yoo, Kitae

The purpose of this study is to empirically understand the current status and major issues of the Social Contribution Activity Support Program for the New Middle Aged, and to derive strategies for the improvement of the program. For this purpose, the researchers conducted FGI and surveys targeting public officials of local governments and program managers in private organizations who were in charge of implementing the program at local level.

The FGI and survey results showed that in general the study participants valued the program, and the necessity of the program were widely shared by them. However, it was also found that the program operators pointed out many common aspects of the program that needed to be changed.

From the study findings, the researchers drew a few strategies to improve the program. First of all, it is necessary to diversify the program implementing entities and establish an effective system to identify new demand of the middle aged for the program. Also the central government must provide a clear future guideline for the program which at present serves at least two different and modestly conflicting goals.

Keywords : social contribution activity support program for the new middle aged,
ministry of employment and labor, job creation program for the new middle
aged