



# 고령사회의 생활과 일

The Life & Work in the Aged Society

## 안전과 노인일자리



# Contents

## 권두언

- 02 ‘안전’한 노인일자리 확충을 위한 대응 과제  
은성호 보건복지부 인구·사회서비스정책실장

## [특집] 좌담회

- 04 주제 노인일자리지원법 시행의 이슈와 대안  
사회 이인재 한신대학교 재활상담학과 교수
- 토론 남기철 동덕여자대학교 사회복지학부 교수  
(가나다순) 박윤섭 노무법인 의연 대표 노무사  
신권철 서울시립대학교 법학전문대학원 교수  
신우철 고양시니어클럽 관장  
조준행 한국노인인력개발원 정책지원실장  
이선미 시흥시 노인종합복지관 관장

## 정책이슈

- 08 고령취업자의 근로환경과 과제  
박종식 한국노동연구원 연구위원

## 고령사회와 노인일자리 동향

- 20 노인일자리 참여자 안전관리 현황과 지원체계  
이광열 사회참여부 사업안전팀 부장

## 현장이슈

- 32 노인일자리 안전 문제 현장에서 느끼는 한계는 무엇인가?  
신우철 고양시니어클럽 관장

## 통계리뷰

- 38 건강노화 관점에서 살펴본 노인의 건강상태 비교 분석  
김문정 한국노인인력개발원 연구조사부 부연구위원

## 우리동네 노인일자리

- 44 편리한 승강기 이용과 함께, 안전성도 올려주는 시니어 승강기 안전단!  
원신원 한국노인인력개발원 홍보기획부 차장  
한국노인인력개발원 연구조사부 김지민 연구원

# ‘안전’한 노인일자리 확충을 위한 대응 과제



은성호

보건복지부 인구·사회서비스정책실장



노인일자리 및 사회활동 지원사업(이하, 노인일자리 사업)이 시행된 지 올해로 20년이 되었다. 2004년 도입 당시 2만 5천 개로 시작한 노인일자리사업은 2024년 현재 103만 개를 목표로 진행되고 있으며, 100만 명이 넘는 노인이 노인일자리에 참여하고 있다. ‘초고령사회’ 진입과 미흡한 노후 소득보장체계 등 정책환경변화를 고려하면 앞으로도 노인일자리에 대한 수요는 확대될 것으로 예상된다.

2023년 7월 저출산고령사회위원회에서 발표한 「제3차 노인일자리 종합계획」(2023~2027)에 의해 정부는 2027년까지 노인인구의 10% 수준으로 노인일자리를 확대할 계획이다. 노인인구가 지속적으로 증가할 것이 예상되는 만큼 노인일자리사업의 양적 확대 또한 지속될 것이다.

노인일자리의 총량이 확대되는 만큼 안전한 환경 조성 및 안전사고 예방 등 질적 측면의 중요성 또한 높아지고 있다. 실제로 노인일자리사업이 확대되면서 참여 노인의 안전사고 발생 건수가 증가하고 있다. 2022년 1,600여 건에서 2023년 3,000여 건으로 증가하고 있어 정부는 노인일자리를 확충하면서 안전관리 또한 강화할 계획이다.

「중대재해 처벌 등에 관한 법률」의 제정과 확대 적용은 산업 현장의 안전사고 예방과 사업주 등의 안전 책임을 강화하는 의의가 있을 뿐만 아니라, 노인일자리를 돌

러싼 다양한 이해관계자 관점에서 안전관리의 중요성을 시사한다. 노인일자리사업 유형 중 사회서비스형과 민간형은 해당 법률의 적용을 받기에, 보건복지부는 참여자 안전사고 예방 핸드북 제작, 수행기관 위험성 평가 등을 지원하고 있다.

지난 11월 1일 「노인일자리 및 사회활동 지원에 관한 법률」과 하위법령이 시행되었다. 제정된 법률에서는 국가 및 지방자치단체에 노인일자리 참여자 보호를 위해 필요한 시책을 마련하도록 규정하고 있다. 시행규칙에서는 사업유형별 안전 전담인력 배치, 상해보험 또는 산업재해보상보험 등 보상체계 마련의 안전한 환경 조성을 위한 조치와 안전교육, 위해요소 확인 또는 위험성 평가 및 개선 조치 등 안전사고 예방을 위한 구체적인 사항을 규정하였다.

보건복지부는 참여 노인을 대상으로 안전교육을 6시간 이상 필수 이수하도록 하고, 「노인일자리 및 사회활동 지원에 관한 법률」과 하위법령에서 안전한 환경 조성 및 안전사고 예방을 위한 사항들을 규정하여 안전관리를 하고 있다. 참여 노인의 연령대가 높아지고, 일자리의 참여 형태가 다양해지는 상황에서 안전관리의 효과를 높이는 것은 중요한 과제이다. 이번 “고령사회의 삶과 일” 발간 기획주제인 “안전과 노인일자리” 논의를 통해 안전관리 이슈와 쟁점을 살펴보고 앞으로의 대응 과제에 대해 생각해 볼 수 있길 기대한다.

# 노인일자리지원법 시행 이슈와 대안

2024년 노인일자리 및 사회활동 지원사업(이하 ‘노인일자리사업’)을 둘러싼 가장 큰 성과 중 하나는 「노인일자리 및 사회활동 지원에 관한 법률」(이하 ‘노인일자리지원법’) 시행일 것이다. 2023년 10월 노인일자리지원법이 제정되고 2024년 올해 11월 시행되는 동법은 노인일자리사업이 추진된 지 20년 만에 제정, 시행되는 법이라는 점에서 그 의미와 성과가 크다. 동법을 기반으로 보다 체계적인 노인일자리사업 추진이 가능할 것이라는 기대와 함께 법제도적 실효성 제고 차원에서 남겨진 한계들에 대한 우려가 공존한다. 이에 2024년 노인일자리 현장 좌담회를 통해 노인일자리지원법 시행의 의미와 쟁점을 살펴보고, 법 시행에 따른 한국노인인력개발원(이하 ‘개발원’)의 역할과 기능, 그리고 법 시행의 실효성 제고 방향에 대해 들어보았다.

## 사회

**이인재** 한신대학교 재활상담학과 교수  
(2024년 고령사회의 삶과 일 편집위원장)

## 토론(가나다순)

**남기철** 동덕여자대학교 사회복지학부 교수

**박윤섭** 노무법인 의연 대표 노무사

**신권철** 서울시립대학교 법학전문대학원 교수

**신우철** 고양시니어클럽 관장

**조준행** 한국노인인력개발원 정책지원실장

**이선미** 시흥시 노인종합복지관 관장





# 座談



**이인재**

한신대학교 재활상담학과 교수  
(2024년 고령사회의 삶과 일 편집위원장)



**남기철**

동덕여자대학교 사회복지학부 교수

**사회** \_\_\_\_\_ 노인일자리지원법이 제정된다는 이야기는 상당히 오래된 주제이다. 2004년 노인일자리사업이 시작되고 2005년 개발원이 설립된 지 약 20년 만에 단독법이 시행된 셈이다. 노인일자리지원법 시행의 의미와 한계는 어떠한 것이 있는가?

**신권철** \_\_\_\_\_ 노인일자리사업이 시행 이후부터 10여 개가 넘는 법안들이 제안되었지만 제대로 된 논의조차 이루어지지 못한 채 폐기되었던 지난 기간들을 생각하면 법제정과 시행은 그 자체로 의미가 크다고 볼 수 있다. 지금까지 여러 법안들이 제안되었지만 성과를 이루지 못했던 것은 아마도 고용상 연령차별 금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률(이하, '고령자고용촉진법') 등 기존 법들과의 차이가 모호했기 때문일 것이다. 이번에 제정 시행된 노인일자리법 내용을 세부적으로 살펴보면 여전히 기존 법들과의 차별성과 관련해서는 모호한 부분이 존재한다. 다만, 법 자체에 '사회활동 지원'이라는 표현을 명시하고 있어 고령자고용촉진법과는 구분되는 차이점이 있다. 앞으로 이 점을 강조해 나가야 할 것이다. 일자리만 생각하면 근로자를 상상하게 되는데, 사회활동이 포함되어 있어 보다 유연한 접근이 가능한 법이라고 생각한다. 앞으로 노인들이 하는 모든 활동에 대해서 어떻게 체계를 만들어서 끌어낼지와 관련된 보다 확장된 상상력을 이 법을 통해 이야기할 수 있을 것 같다.

**남기철** \_\_\_\_\_ 사회복지 관련법은 새로운 사회적 요구 때문에 사업을 만들어서 확산해야 될 때 만들어지는 경우가 있고, 또 다른 경우는 뭔가 이미 사업들을 굉장히 많이 하고 있는데 이거에 대한 법적 근거 등을 체계화하기 위해서 법률이 사후적으로 만들어지는 경우가 있다. 노인일자리법은 후자에 해당한다. 20년이 넘는 기간 동안

노인일자리사업을 하면서 생겼던 문제나 어려운 딜레마들이 있었는데 이 법을 통해 이러한 것들이 잘 보완되기를 기대한다.

**신우철** 20년 동안 관련법이 없다 보니, 설왕설래 말이 많았다. 최근 중대재해처벌법이 시행되고 강화되면서 안전에 관한 고민이 많았는데 노인일자리지원법이 제정 시행되면서 노인일자리 전담기관의 역할이 더 명확해졌다고 생각한다.

하지만 실효성을 생각하면 아직 해결해야 하는 현실적인 쟁점들이 몇 가지 있다. 동법 시행에 따라 참여자 안전관리가 강화되었는데 안전사고 예방을 위한 인력과 예산이 전무한 상황이라는 점이다. 법제도적 실효성 제고를 위해서는 안전관리 강화를 위한 예산과 인력배치도 함께 고려되어야 한다. 두 번째로 사회서비스형과 공동체사업단은 이제 법적으로 근로자성이 인정되는 사업인데 적합한 참여자를 선발할 수 있는 기준 마련이 시급한 과제 중 하나이다.

**박윤섭** 노인일자리지원법이 시행되면서 노인일자리사업의 근거 정립, 안정적인 사업 추진의 토대를 마련했다는 점에서 의미가 있다고 생각한다. 법령명에 노인일자리지원법이라고 명시를 했으므로, 고용관계가 적용된다는 점을 대내외적으로 천명했다고 할 수 있다. 따라서 앞으로는 노인일자리사업의 특수성을 고려하여 논외로 두었던 고용, 근로자와 관계된 내용들을 어떻게 적용할 수 있을지 구체적인 방안을 고민해야 할 것이다. 고령자고용촉진법도 있고, 근로기준법과 같은 노동관계 법령이 있음에도 불구하고 노인일자리법을 별도로 만들었다는 것은 의미가 있다. 이는 노인일자리사업의 특수성을 반영해서 사업을 전개하라는 이야기이다. 노인일자

리법 시행규칙을 살펴보면, 참여자 보호와 관련하여 굉장히 이례적일 정도의 많은 조문이 담겨 있는데 이런 점에서 현장의 고민들을 담으려고 애를 쓰셨던 것 같다. 그럼에도 불구하고, 상시 근로자 수 산정과 같이 조금 더 필요한 부분들이 있다고 생각한다.

**이선미** 노인일자리지원법은 지금의 현실을 충분히 반영했다고 생각한다. 하지만 사회활동과 일자리를 함께 담고 있어 과연 노인일자리의 취지는 무엇인지, 노인에게 일자리가 어떤 의미를 가지는지 혼란스러운 부분도 많은 것이 사실이다. 노인일자리지원법을 토대로 노인에게 일자리가 어떤 의미일지 숙고하는 계기이자 기회가 되었으면 좋겠다.

노인일자리지원법이 2024년 11월 시행되었지만 아직 앞으로의 일이 더 많은 법인 것 같다. 한국노인인력개발원이 법정 단체가 되었으니 좀 더 제 목소리를 내고 노인일자리의 저변을 넓히는 역할을 해나가야 한다고 생각한다.

**조준행** 법안을 논의하는 과정에서 공공기관의 노인 의무고용, 조세 특례 등과 같은 내용들이 빠지게 되면서 법안이 통과되었음에도 내용들을 보니까 허전한 느낌이 드는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 노인일자리지원법 시행이 갖는 의미는 3가지 정도로 설명할 수 있을 것 같다. 첫 번째는 5년마다 노인 일자리 및 사회활동 지원 기본계획을 수립하도록 근거를 마련한 것이다. 법률적으로 우리가 하고 있는 사업들을 체계적으로 검토해 볼 수 있게 된 것이다. 두 번째로는 기존의 노인복지법에 있는 노인일자리사업 근거 조항들이 추상적이었다면, 노인일자리법에서는 개별 사업유형들에 대한 조문들이 다 독립적으로 배치가 되어, 사업별 예산 지원 등에 대한 근거가 확실해졌다는 것이다. 세 번째로는, 노인

일자리법이 시행되면서 노인인력개발원에게 바라고 있는 기대치가 높아졌을 것이다. 따라서 개발원이 과거보다는 조금 더 무거운 책임감을 가지고 현장과 함께 호흡을 해야 할 것이다.

### **사회** \_\_\_\_\_ 노인일자리지원법이 시행되면서 노인인력개발원이 법적 지위를 가지게 됐는데 변화 혹은 기대되는 부분들은 무엇인가?(개발원의 역할과 기능)

**조준행** \_\_\_\_\_ 대법이 시행되면서 개발원 측에서는 노인일자리 안전사고 및 참여자 보호 강화, 참여자 보호를 위한 상담 및 법률적 지원, 노인일자리 참여자-종사자 교육 확대 제공 등에 대해서 조금 더 신경 쓰고자 한다. 노인일자리 안전사고 관련해서는 예방 기능이 더 강화되어야 한다고 생각한다. 참여자 보호는 참여 노인에 국한하지 않고 노인일자리사업 종사자까지 확대해서 중대재해처벌법 등으로 법적 분쟁을 하게 되면 개발원 차원의 법적 자문이나 변호를 대신하는 그런 기능까지 하는 것으로 생각하고 있다.

개발원에 운영하고 있는 안전교육도 더 강화해 나갈 생각이다. 개발원의 전문 강사 지원 사업을 통해서 안전교육을 이수한 어르신들의 안전사고 발생률이 현저히 낮았다는 점에서 전문 강사 지원 사업의 안전 교육 이수 커버리지를 높여 안전예방을 강화해 나갈 계획이다.

**남기철** \_\_\_\_\_ 노인일자리사업 현장에서 이슈가 되고 있는 어르신들의 건강과 안전, 종사자들의 처우 안정성과 상생을 통한 사업의 질 향상 등과 같은 문제에 대해서 아직까지 구체적인 것들이 보이지 않는다. 이후의 작업들에서는 위와 같은 것들이 강화되면 좀 더 현실에 도움이 될 것이라 생각된다. 법과 시행령에서 강조되는 부분

과 그 비중에 맞추어 개발원과 지자체(광역단위의)의 역할이나 책임성 부분을 조정해 나갈 필요가 있다.

**신우철** \_\_\_\_\_ 사실 수행기관에서는 어떤 문제가 발생했을 때 어떻게 대처해야 하는지 법적 자문 혹은 자료 제공을 해줄 수 있는 역량이나 여력이 안 되는 곳이 많다. 그렇기 때문에 발생 가능성이 높은 문제점에 대해 사전에 검토하고 타 수행기관에서는 어떻게 대응하고 있는지 사례를 통해 정보를 제공해 줄 수 있는 기능을 담당해줄 것 기대한다. 또한, 시범 사업을 내려 보내기 전에 법적 검토를 통해 기준을 명시해주고 기존에 하고 있던 사업들도 이렇게 되고 있어야 한다는 좀 일목요연하게 정리되어 있는 정보를 제공하는 역할을 개발원이 수행해야 한다.

**신권철** \_\_\_\_\_ 개발원이 법에 근거한 법인이 되면서 기관의 지속성을 가지게 되고, 예산이나 법적 권한 및 의무의 주체가 될 수 있다. 바꿔 말하면 개발원에 법적인 책임이 생기는 것이다. 그렇다면 중대재해처벌법에 해당하는 사고가 발생했을 때, 이 책임을 과연 누가 져야 할지에 대한 고민과 함께 개발원의 역할과 기능을 검토해봐야 한다. 노인일자리가 근로자성을 가지면 근로기준법을 적용하게 될 텐데 산재처리에 대한 운영방식에 대한 고민도 필요할 것이다. 현재 우리나라에서 산재보험은 사업장에서 돈을 지불하고 가입하는 시스템인데 해외에서는 국가가 직접 처리하는 방식 혹은 공제조합을 설립하는 방식으로 운영되기도 한다. 개발원이 법적 권한과 의무의 주체가 된 만큼 산재처리에 대한 대체적 해결 방안 마련 등에 대한 고민도 필요하다.

**이선미** \_\_\_\_\_ 각 지역 내 수행기관과 협업 가능하도록 지역본부가 확대될 것 기대한다. 더불어 종사자 처우나

# 座談

어떤 종사자와 일을 할 것이냐에 대한 논의도 더욱 활발히 진행되길 기대한다. 노인일자리 질적 제고는 결국 노인일자리 종사자들의 자격이나 성장으로 이루어지는 것이라고 생각한다. 언제까지 종사자들의 자격이나 성장을 고려하지 않고 수시로 변동되는 인력으로 빈 일자리에 사람을 채워 넣는 방식으로 꾸러진 인력(종사자)으로 노인일자리를 수행해 나갈 수는 없다고 생각한다. 이런 부분들에 대해서 개발원이 좀 더 관심을 갖고 논의를 이끌어 나가 주면 좋을 것 같다.

**박윤섭** 산재, 고용보험 등에 대한 정책적인 예외, 상시 근로자 산정 특칙 등 노인일자리사업이 원활하게 추진될 수 있도록 개발원에서 지원할 필요가 있다. 노인일자리 전담기관(수행기관)은 근로자를 고용하고 있는 사업주가 맞지만, 일반 영리 기업과는 다른 특수한 사업 자라는 점에서 이행할 수 있는 권한과 책임이 다를 수 있다는 점을 개발원에서 이야기해 주길 기대한다. 이러한 특수성에 맞게 권한과 책임을 다할 수 있는 제도를 만들어 달라는 현장의 목소리를 개발원에서 적극적으로 수렴하고 대응방안을 함께 고민해 나가야 한다고 생각한다.

**신권철** 노인일자리지원법에 따라 공동체사업단(시장형사업단)과 노인역량활용사업(사회서비스형)은 명백하게 근로자성을 인정받는 사업이 되었다. 하지만 여전히 고령의 홀로 사는 노인 내지는 저소득 노인이 선발될 가능성이 가장 높다. 참여 노인의 연령, 건강상태 등 여러 가지 여건에 따라 위험성 평가 기준이 다른데 일률적인 선발 기준표로 참여노인을 선발하기 때문이다. 수행기관에서 평가하는 위험성 평가 기준 등을 반영하여 참여노인 선발 기준에 포함할 수 있도록 선발 기준을 개선하지 않는다면 노인일자리사업은 여전히 위험한 사업



**박윤섭**  
노무법인 의원 대표 노무사



**신권철**  
서울시립대학교 법학전문대학원 교수



**신우철**  
고양시니어클럽 관장



**조준행**  
한국노인인력개발원 정책지원실장



**이선미**  
시흥시노인종합복지관 관장

일 수밖에 없다. 그럼 2025년도에 발생하는 중대재해 처벌 사고, 산재 사망에 대해 수행기관이 100% 책임을 지게 될 수밖에 없다.

**조준행** \_\_\_\_\_ 안전사고 가능성을 최소화하기 위해서 참여노인의 신체/인지적 활동능력이나 역량에 적합한 사업에 참여할 수 있도록 선발체계 개선 방향에 대한 연구를 내년에 계획하고 있다. 예를 들면 공익 활동일 경우에는 활동 역량, 공동체사업단과 같이 근로자성이 있는 사업에 대해서는 인지 능력, 그리고 소통 능력 등을 보다 객관적이고 종합적으로 평가할 수 있는 지표를 개발하는 연구를 계획하고 있다.

**사회** \_\_\_\_\_ 노인인구 증가, 기대수명 연장, 일하고자 하는 욕구 증가 등으로 앞으로 노인일자리에 대한 수요는 더욱 증가할 것으로 예상된다. 앞으로 노인일자리를 확충해 나가는 과정에서 노인일자리지원법이 제도적 기반으로 작용할텐데 노인일자리지원법이 중·장기적으로 보완해 나가야 하는 부분은 무엇인가?

**남기철** \_\_\_\_\_ 법적 실효성을 높이는 방안 중에 가장 중요한 것 중 하나는 노인일자리사업에서 지자체가 기여하는 부분을 높여야 한다는 것이다. 지금 사실 지자체 입장에서는 수많은 지자체사업과 중앙정부사업 중에서 노인일자리사업의 우선순위가 높지 않다. 지자체사업들을 보면 중앙정부의 사업과 연결되는 사업들이 꽤 많이 있다. 노인일자리사업도 지자체가 책임을 지고 연결할 수 있도록 하면 더 풍부한 내용들이 나올 수 있다. 현재까지의 관행은 지자체는 노인일자리사업은 그냥 내려오면 시키는 대로 집행하자, 그리고 이 숫자를 달성해야 되는데 어떻게 해야하지 하며 수행기관을 뒤통하고, 이 사

업 테두리 안에서만 고민하게 되는 구조가 되어 있다. 노인일자리를 계기로 지자체의 역할과 책임이 커질 수 있도록 해야 한다.

**조준행** \_\_\_\_\_ 현행법상에서 가장 아쉬운 부분이 노인일자리사업량 배정 시 지자체의 선택권을 보장하기 어렵다는 부분이다. 기초연금법을 예로 들면, 전체 모수 중 확정되는 사업량을 만들어 놓고, 지역별로 일정한 기초변수들을 고민해서 이 바운더리 안에서 지자체가 그걸 선택할 수 있도록 바텀업(bottom-up) 방식을 적용하고 있다. 노인일자리도 전체 사업량이 자동적으로 산정되는 방식으로 총량을 확정하고, 그 안에서 지역별 여건에 따라 사업량을 선택할 수 있는 구조를 적용할 수 있다면 지자체 기여도도 커질 것이다. 차후에 개정이 이루어진

다면 이런 내용이 반영되어야 한다고 생각한다.

**박윤섭** \_\_\_\_\_ 안전 관리자 관련된 쟁점들도 사실은 수행기관에서 개별적으로 풀어가기가 거의 불가능한 문제이고, 그렇다고 해서 법인한테 그러한 책임을 지라고 하는 것은 오히려 사업에서 손을 떼게 만드는 역효과를 만든다. 중소기업들한테 공동 안전관리자 시스템을 적용하는 것처럼, 자활이나 노인일자리와 같은 재정 지원 일자리에 대해 관할 시·군·구 등에서 안전관리자를 채용해서 공동으로 관리하는 방법 등을 고민해 볼 필요가 있다. 그래야 안전관리자의 유입도 가능하며, 실효적인 관리도 가능할 것으로 보인다.

**신권철** \_\_\_\_\_ 예산의 시스템 속에서 현금을 지급하는 형



식과 관련해서 고민이 필요하다. 공익활동과 유사한 사업에 대해서는 화폐는 아니지만, 지역화폐 혹은 포인트라고도 표현할 수 있는 것들을 지급하는 것도 고민해 볼 필요가 있다. 지금의 방식들을 비시장노동을 공유하고, 분배하는 방식으로 순환시킨다면 예산이나 집행과 같은 행정시스템과는 다른 방식을 상상할 수 있을 것이다. 지금의 시스템은 예산을 통해 월급의 형태로 지급하는 방식인데 꼭 그럴 필요는 없어 보인다. 이런 것들이 노인 일자리법에 추가되면 좀 더 상상할 수 있는 것들이 많고 저변이 확대될 것이다.

**남기철** 사회활동을 지원하는 다양한 사업들을 보면 수당지급 형태에 대한 고민을 많이 한다. 현금이 아닌 지역화폐, 포인트 형태로 지급하는 방식을 택하는 경우도 종종 있는 것 같다. 노인일자리사업도 지역단위에서

연계, 활용 가능한 형태의 수당지급방식을 다양하게 고민해보는 것도 좋을 것 같다.

**사회** 노인일자리사업이 추진된 지 20년 만에 노인일자리지원법이 제정 시행된 것 자체가 상당히 의미 있는 성과임에 틀림없다. 그럼에도 불구하고 여전히 풀어야 하는 과제들이 많은 것도 사실이다. 법적으로 근로자성을 인정하는 일자리의 경우 근로기준법과 중대재해처벌법 등 관련 법 간의 조정과 대응이 필요하고, 안전관리강화를 위한 보다 구체적인 실행방안이 마련되어야 할 것이다. 또한 법적 지위를 가지는 한국노인인력개발원에서는 보다 체계적이고 안정적인 사업 운영을 위해 역할과 기능을 제고해 나가야 할 것이다. 앞으로 노인일자리지원법이 천만 노인에게 다양한 사회활동과 일 할 기회를 제공하는 법제도적 기반으로 작용하길 기대한다.



## 한국노인인력개발원 특별 좌담회

# 노인일자리지원법 시행의 이슈와 대안 주요 내용

- 하나,** 노인일자리지원법은 2004년 노인일자리사업 시작 후 약 20년 만에 제정 시행된 법률이다. 노인일자리사업의 법적 근거와 체계적인 사업 추진을 위한 법적 토대가 마련되었다는 점에서 의미가 있다.
- 둘,** 노인일자리지원법상 노인일자리는 단순 근로 개념을 넘어 사회활동 지원이라는 개념적으로 명시되었다는 점에서 차별성을 갖는다. 사회활동이 명시됨에 따라 고용이나 근로보다 유연한 접근이 가능할 것으로 예상된다. 앞으로 노인이 하는 모든 활동을 체계화해 나가기 위한 고민이 필요하다.
- 셋,** 한국노인인력개발원이 법적 지위를 갖게 되어 이전보다 더 큰 책임과 권한을 가지게 되었다. 노인일자리 안전사고 및 참여자 보호 강화, 산재 및 고용보험 정책 예외, 상시근로자 산정 특칙 마련을 위한 노력 등 노인일자리지원법 시행 및 실효성 제고를 위해 노력해야 할 것이다.
- 넷,** 한국노인인력개발원에서는 노인일자리 안전사고 예방 및 보상 등을 위해 기존의 시스템과는 다른 공제조합 설립, 재정지원 일자리 공동 안전관리자 도입 등 대체적인 방안에 대해 검토가 필요하다.
- 다섯,** 향후 노인일자리지원법을 토대로 지자체의 역할과 책임이 커질 수 있도록 해야 한다. 법개정을 통해 노인일자리사업량에 대한 지자체 선택권을 확보하고 기여도를 높일 수 있는 방향으로 개선이 필요하다.

# 고령취업자의 근로환경과 과제

## : 2023년 제7차 근로환경조사 결과를 중심으로



**박종식**  
한국노동연구원  
연구위원

### 들어가며

한국의 고령층 고용률이 다른 나라들에 비해서 상대적으로 높다는 점은 많이 알려져 있다. 2020년 기준으로 연령대별 노동시장 참여율과 관련하여 한국과 일본, 미국, 그리고 EU를 비교한 결과 한국의 55~64세 준고령층 이상 노동시장 참여율은 일본보다 낮지만 미국보다 높다. 그런데 한국의 65세 이상 고령층의 노동시장 참여율은 평균 35.3%(남성 44.9%, 여성 28.0%)로 남녀 모두 일본, 미국, EU보다 매우 높은 편이며, EU의 고령층 고용률 5.9%와 비교하면 현격한 차이가 나는 것을 알 수 있다. 이는 한국의 고령자 부양이 전통적인 가족부양에서 연금부양으로 넘어가는 과정인데, 고령자들이 1987년에 도입된 국민연금 가입률과 소득대체율이 낮기 때문에 65세 이상 고령자들의 35.0%가 여전히 노동시장에 남아서 일하고 있다고 해석할 수 있다.

그렇다면 이처럼 상대적으로 높은 노동시장 참여율을 보여주고 있는 한국의 고령 취업자들의 노동시장 특성과 근무환경은 어떠한지를 살펴보고 한국 사회의 과제를 살펴보고자 하자.

### 2023년 제7차 근로환경조사에서 확인한 고령자 노동시장 특성

안전보건공단에서는 EU의 European Working Conditions Survey(약칭 : EWCS)를 참고하여 2006년 첫 조사를 시행한 이후, 2010년 2차 시범조사, 그리고 2011년부터 3년마다 정기적으로 <근로환경조사(Korean Working Conditions Survey, 약칭 KWCS)>를 시행하고 있으며 2023년 제7차 근로환경 조사까지 진행하였으며, 안전보건공단 홈페이지를 통해서 원자료를 제공하고 있다.

KWCS에서는 취업자들의 작업환경 전반에 대한 방대한 문항들이 포함되어 있어서 60세 이상 고령 취업자들의 전반적인 근무환경 특성을 살펴보는 데 유익한 자료라고 할 수 있다. 이를 위해서 60세 미만 취업자들과의 차이를 비교하면서 특성을 살펴보고자 하자.

〈표 1〉 2020년 기준 한미일, EU의 연령대별 노동시장 참여율

(단위 : %)

	남 성			여 성			전 체		
	25-54	55~64	65 +	25-54	55~64	65 +	25-54	55~64	65 +
한국	88.3	80.6	44.9	66.6	57.2	28.0	77.8	68.8	35.3
일본	95.5	89.7	35.0	80.0	67.8	18.1	87.9	78.7	25.5
EU	-	-	-	-	-	-	80.3		5.9
미국	87.9	70.7	23.9	75.1	59.0	15.8	81.4	64.7	19.4

참고: OECD(2021), "Labour Force Statistics, 2011~2020".

### 1) 고령취업자의 인구사회학적 특성

제7차 근로환경조사는 전국 50,195명의 취업자를 조사했는데<sup>1)</sup>, 60세 이상 취업자는 22.6%를 차지하였다. 성별 분포는 60세 미만과 비슷했으나, 종사상 지위에서는 60세 미만은 임금근로자 비중이 82.1%로 높았으나 60세 이상 취업자들은 고용원 없는 자영업자 비중이 28.8%로 상대적으로 높았다. 그리고 학력별 분포를 파악한 결과 60세 미만은 중졸 이하 41.6%, 고졸 45.2%였으며, 전문대졸 이상은 13.2%(60세 미만 전문대졸 이상은 70.3%)로 상대적으로 고학력 비중이 낮았다.

고령 취업자들은 업종별로는 농림어업 종사자 비중이 단일 업종 중에서는 18.8%로 가장 높았으며, 60세 미만은 제조업종이 17.5%로 가장 높았다. 고령취업자들

이 다수인 산업을 살펴보면 보건 및 사회복지서비스업, 제조업, 시설관리, 사업지원서비스, 공공/사회보장 행정 등의 순서였다. 돌봄서비스업 및 청소경비 등의 시설관리 업종에 다수의 고령자들이 취업해 있음을 확인할 수 있으며, 아울러 제조업이나 공공행정에도 다수임을 확인할 수 있다. 직업별로는 단순노무직종에 33.2%로 가장 많아서 60세 미만 전문가 및 사무종사자 수 중심과 확연한 차이를 확인할 수 있다.

1) 기존 경제활동인구 및 지역별고용조사의 인구특성과의 차이를 보정하기 위해서 '표준화된 가중치'를 제공하고 있다. 이 글에서는 실제 조사결과에 표준화된 가중치를 적용한 값을 밝혀둔다.

〈표 2〉 고령취업자의 개인적 특성

(단위 : 명, %)

	조사대상	비율	성별 분포		종사상 지위			
			남성	여성	고용원 없는 자영업자	고용원 있는 자영업자	임금근로자	무급가족 종사자
60세 미만	38,861	77.4	56.0%	44.0%	10.8%	4.9%	82.1%	2.1%
60세 이상	11,334	22.6	55.8%	44.2%	28.8%	5.5%	59.0%	6.7%
총계	50,195	100						

참고: 안전보건공단(2023), 「제7차 근로환경조사」 원자료.

〈표 3〉 고령취업자의 산업 및 직업 특성

(단위 : %)

	산업별 분포						직업별 분포					
	농업, 임업, 어업	제조업	시설 관리, 사업 지원	공공 행정, 사회보장 행정	보건 및 사회복지	기타	관리자	전문가/ 사무 종사자	서비스/ 판매	농림어업	기능원/ 장치기계 조작	단순 노무
60세 미만	1.6	17.5	3.9	3.3	9.2	64.5	0.7	49.2	22.0	1.4	18.2	7.9
60세 이상	18.8	9.3	9.1	8.5	13.3	41.0	0.4	9.1	18.4	18.7	20.1	33.2

참고: 안전보건공단(2023), 「제7차 근로환경조사」 원자료.

## 2) 고령취업자의 근무환경 특성

다음으로 근무시간 특성을 확인한 결과, 60세 이상의 주당 근무시간은 34.8시간으로, 60세 미만의 40.9시간보다 짧았으며, (임금근로자 중에서) 전일제가 아닌 시간제 근로 비중이 47.8%로 60세 미만 12.3%와 뚜렷한 차이를 확인할 수 있다.

〈표 4〉 주당노동시간과 시간제 근로 비중 (단위 : 시간, %)

	주당 근무시간	시간제 근로 비중
60세 미만	40.9	12.3%
60세 이상	34.8	47.8%
전체	39.6	18.5%

참고: 안전보건공단(2023), 「제7차 근로환경조사」 원자료, 시간제 여부는 임금근로자 대상 질문.

다음으로 업무수행 중 물리적 유해위험요인에 대한 노출 정도를 확인했는데, 60세 이상 고령 취업자들의 근무환경이 위험요인에 더 장시간 노출되고 있음을 확인할 수 있다.

인간공학적 유해위험요인에 대한 노출 정도에서도 앉아 있기를 제외하면, 근골격계 질환에 취약한 행동을 하는 시간이 상대적으로 더 길다는 점을 확인할 수 있다. 다만 심리적 유해위험요인의 경우에는 60세 미만이 일관되게 높게 나타나고 있는데, 이 또한 사무직 비중이 상대적으로 높고, 대면업무가 많기 때문이라고 할 수 있

다. 반면 고령자들의 경우 외부인들이 보이지 않는 곳에서 또는 사업장 내에서 업무를 수행하고 있기 때문일 것으로 짐작된다.

개인적인 건강문제에 대한 경험 비율을 확인한 결과 60세 이상 고령 취업자들의 건강문제 경험 비율이 비교령 취업자들보다 전반적으로 높게 나타나고 있었다. 요통 및 근육통과 전신피로는 60세 이상 고령 취업자들이 월등하게 높았으며, 두통, 눈 피로와 불안감, 우울증 등은 비교령자와의 차이가 별로 없었다.

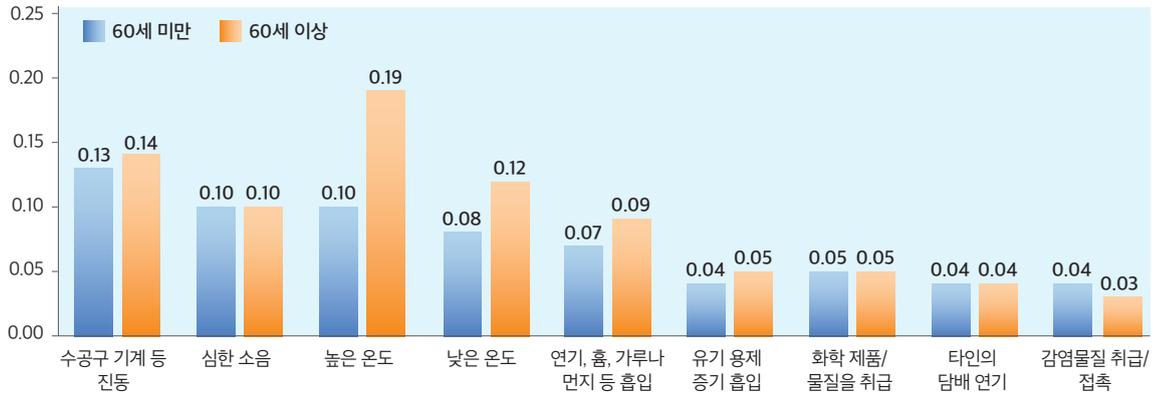
고령자들이 경험하고 있는 건강상의 문제는 업무와 관련이 있을 수도 있고, 신체노화에 따른 자연스러운 결과일 수도 있다는 점에서 두 가지 가능성을 함께 고려할 필요가 있다. 그렇지만 고령자들이 건강문제를 상대적으로 더 많이 경험하고 있다는 점에서 고령자들의 신체부담을 덜어줄 수 있는 근무환경 조성이 필요하다는 점을 확인할 수 있다.

사업장에서 일하면서 안전과 건강에 대한 정보를 잘 제공받고 있는지를 확인한 결과, 전반적으로 잘 제공받는다라는 응답이 많았으나, 60세 이상은 43%가 하는 일과 관련해서 안전과 건강에 대한 정보 제공에 대해서 부정적으로 응답하고 있다. 위험요인에 상대적으로 더 많이 노출되고, 질병 경험 비율도 높은 고령층에 대한 안전/건강에 대한 정보제공의 필요성을 확인할 수 있다.

마지막으로 전반적인 근로환경에 대한 만족도를 확

〈그림 1〉 물리적 유해위험요인에 대한 노출 정도 비교

(단위 : %)



자료: 안전보건공단(2023), 「제7차 근로환경조사」 원자료, 7점 척도 질문을 '전혀 노출 안 됨 0 ~ 하루종일 노출 1'로 환산.

〈그림 2〉 인간공학적/심리적 유해위험요인에 대한 노출 정도 비교

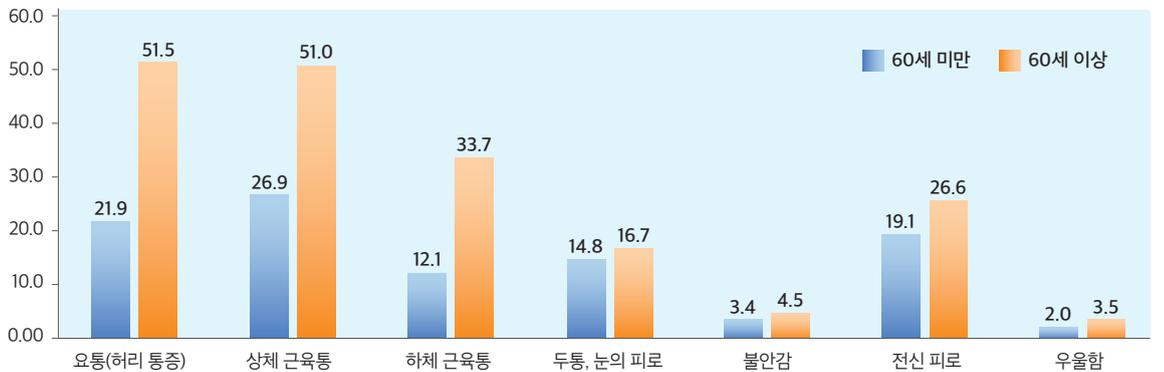
(단위 : %)



자료: 안전보건공단(2023), 「제7차 근로환경조사」 원자료, 7점 척도 질문을 '전혀 노출 안 됨 0 ~ 하루종일 노출 1'로 환산.

〈그림 3〉 고령/비고령 건강문제 경험 비율

(단위 : %)



자료: 안전보건공단(2023), 「제7차 근로환경조사」 원자료.

〈표 5〉 안전과 건강에 대한 정보 제공 정도

	매우 잘 제공받는다	잘 제공받는 편이다	별로 제공받지 못하는 편이다	전혀 제공받지 못한다
60세 미만	10.1%	57.2%	23.0%	9.6%
60세 이상	9.3%	47.7%	27.4%	15.6%

참고: 안전보건공단(2023), 「제7차 근로환경조사」 원자료.

〈표 6〉 전반적인 근로환경 만족도

	매우 만족한다	만족한다	별로 만족하지 않는다	전혀 만족하지 않는다	만족도 평균
60세 미만	5.5%	76.7%	15.1%	2.7%	0.70
60세 이상	3.6%	68.7%	24.4%	3.3%	0.45

참고: 안전보건공단(2023), 「제7차 근로환경조사」 원자료. 평균은 매우 만족 3, 만족 1, 별로 만족하지 않는다 -1, 전혀 만족하지 않는다 -3으로 응답값을 환산해서 계산.

인한 결과 60세 기준으로 고령자와 비고령자 모두 만족한다는 응답이 상대적으로 높았으며, 만족도 평균도 +값으로 나타나고 있다. 다만, 비고령 취업자 대비 고령자들의 근무환경 만족도가 상대적으로 낮게 나타났다.

### 3) 업무자율성 정도 및 고충처리 가능성

일의 순서, 작업방식, 작업 속도 등에 대해서 작업자의 자율성이 있는지 질문을 했는데, 60세 이상 취업자들이 상대적으로 업무 자율성에 대해서 조금 더 긍정적으로 대답하고 있다. 이는 비고령자보다는 상대적으로 작업방식이나 속도를 스스로 관리하면서 자신의 신체능력에 맞춰서 일을 할 가능성이 상대적으로 높다는 점을 확인할 수 있다.

〈표 7〉 업무 자율성 정도

	업무 자율성에 대한 견해		
	일의 순서	작업 방법	작업 속도
60세 미만	31.1%	28.1%	23.4%
60세 이상	36.0%	32.5%	27.4%

참고: 안전보건공단(2023), 「제7차 근로환경조사」 원자료.

마지막으로 사업장 내에서 작업환경 개선을 위해서 소통할 수 있는 통로가 있는지 질문했는데, 노조, 안전보건위원회, 정기적인 소통 채널 모두 60세 미만이 높게 나타나고 있다. 이는 근무환경에 대한 만족도가 상대적으로 낮은 고령 근로자들이 자신들의 불만사항을 제대로 전달하기 어렵다는 점을 보여주는 결과이며, 이는 고령 근로자들이 상대적으로 중소기업이나 용역업체 등에서 근무하기 때문으로 추정된다.

〈표 8〉 이해대변 통로의 존재 여부(근로자 대상)

	노조 및 유사기구	안전보건위원회	기타 정기적인 소통 채널
60세 미만	17.0%	16.1%	21.9%
60세 이상	4.9%	7.4%	9.1%

참고: 안전보건공단(2023), 「제7차 근로환경조사」 원자료.

### 고령친화적 근로환경 조성을 위하여

한국사회의 생산가능인구는 점점 감소하고 생산현장에서 일하는 취업자는 점차 고령화되고 있다. 나이가 들어가면서 신체적, 감각적, 인지적인 기능상의 저하와 함께 작업수행능력의 저하는 필연적으로 받아들여야만



한다. 이러한 점에서 한국의 산업현장은 작업수행능력이 저하된 고령 취업자가 안전하게 일할 수 있는 현장인 가라는 질문을 던지는 것이 필요하다. 즉, 현재 우리의 일반적인 생산현장, 사무실 등의 근무지가 고령자들이 일하는 것을 염두에 두고서 작업공간을 배치하고, 작업 기준을 설정했는지 성찰해 볼 필요가 있다.

이러한 점에서 고령친화적인(age-friendly, age-sensitive) 작업환경 개선에 대한 고민이 필요하다. 특히 고령자들이 다수인 사업장에서는 고령친화적 작업환경 개선, 그리고 고령친화적 작업관리가 필요할 것이다. 사업장 내 미끄럼방지, 조도개선 등의 근무환경 개선도 중요하겠지만, 근무형태 및 근무시간을 신축성 있게 운영하여 고령자들의 신체적 부담을 덜어줄 수 있다. 나아가 신체적인 부담이 큰 작업을 할 경우 고령자들의 신체특성을 감안한 작업 휴지 시간을 운영하는 것이 중요하다.

한편 고령취업자의 1/4 이상이 자영업자로 일하고 있으며, 특히 영세자영업민이 다수이다. 자영업자에 대한 「산업안전보건법」 확대 적용 문제 또는 자영업자에 대한 별도의 관리 프로그램을 마련하여 자영업자들을 공식

적인 산업안전보건 시스템에서 포괄하는 것도 중요하다.

그리고 고령 취업자용 표준작업환경 및 작업지침을 제작하는 것도 중요하다. 특히 고령자라고 하더라도 65세 미만과 65세 이상의 신체능력의 차이가 뚜렷하게 나타나는 점을 고려하여 각각의 지침을 마련할 필요가 있다. 실제로 일본의 고령, 장애인 및 구직자 고용지원기구인 JEED(Japan Organization for Employment of the Elderly, Persons with Disabilities and Job Seekers)에서는 65세까지의 고령자와 70세까지의 고령자를 위한 작업지침을 별도로 제작해서 배포하고 있다.

마지막으로 고령근로자가 많고 유해위험 작업이 많은 사업장에 대하여는 고령친화적 요소가 가미된 안전보건경영시스템을 구축·운영하게 하고, 고령친화적 안전보건경영시스템을 운영하는 사업장에 대해서는 ‘고령친화적 근무환경 사업장’으로 인증하여 중앙 및 지방 정부 차원에서 인센티브를 제공하는 등 고령친화적 근무환경 조성을 유도할 필요가 있다. 최근 한국에서도 고령친화기업 선정을 위한 가이드라인 및 지표 개발 논의가 진행되고 있는데, 이러한 논의에서도 (고)연령친화기업 평가 지표 4개 영역 중에서 ‘산업안전보건: 안전한 작업환경 구현’ 항목을 포함하고 있다(전용일 외, 2020; 김은석 외, 2022).

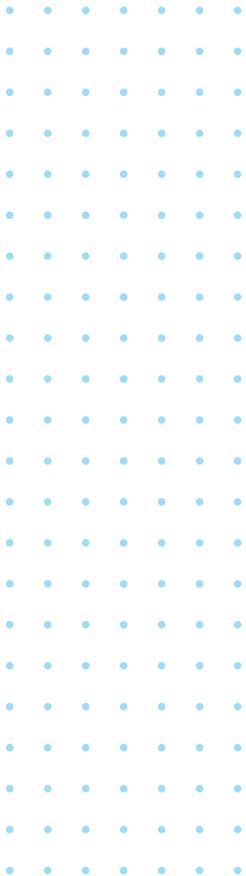
#### 참고문헌

- 김양호, 박정선, 김수근, 박종식, 한보영(2016), 『고령근로자 친화적 작업환경 가이드라인 개발 연구』, 산업안전보건연구원.
- 김은석, 안준기, 조성은, 윤지영, 김진관, 이영민, 최그림, 이정아(2022), 『기업의 연결관리를 위한 지표 개발 및 인증제 도입 방안』, 한국고용정보원.
- 박종식, 박관성, 장안석(2023), 『고령자 근무환경 현황 및 개선방안 연구』, 한국노동연구원.
- 전용일, 고진수, 강태인, 박소은(2020), 『고령자 고용우수기업에 대한 조세감면 등 지원방안』, 고용노동부.
- OECD(2021), “Labour Force Statistics”, 2011~2020.
- 일본 고령 및 장애인고용지원기구(JEED) 홈페이지, <https://www.jeed.go.jp/elderly/index.html> 안전보건공단 산업안전보건연구원(2023), 『제7차 근로환경조사』 원자료.

# 노인일자리 참여자 안전관리 현황과 지원체계



**이광열**  
사회참여부  
사업안전팀 부장



## 노인일자리 안전사고의 현주소

노인일자리 참여자 안전 이슈는 2022년 1월부터 시행된 중대재해처벌법 시행과 맞물려 본격적으로 점화되었다. 중대재해처벌법의 모호한 규정, 과도한 처벌, 실효성 문제는 차치하더라도 노인일자리 현장에 미치게 될 영향은 문득 오랫동안 가라앉아 있는 것들이 고개를 내밀 듯 두려움을 넘어 공포에 가까운 무엇이었다. 노인일자리사업의 처음이 그랬듯 참여자의 안전 대책 또한 전인미답의 길을 가고 있다.

노인일자리사업의 급속한 증가와 함께 안전사고는 증가 추세이다. 최근 5년간(2019~2023) 노인일자리 사업의 안전사고는 14,665건으로 연평균 증가율은 10.24%, 평균 사고율은 0.34%로 나타났다. 특히, 노인 공익형사업 안전사고자 수는 12,760건으로 전체 사고 발생건수의 87%를 차지하고 있고, 사고의 원인과 발생 형태는 '실외활동' 중 '낙상(넘어짐)'에 의한 '골절'이 압도적으로 높다. 이는 참여자의 신체기능저하(시각적 처리 능력, 하지근육강도, 손발의 반응속도)와 불안정한 행동(무리한 작업 등)이 주요한 사고의 원인이다.

참여노인에게 낙상은 치명적인 사고이다. 뇌손상, 척추관절 골절이라는 심각한 손상을 유발하며, 낮은 회복력과 기왕증 등으로 인해 사망하는 사례를 흔히 알게 볼 수 있다. 이러한 상황에도 불구하고 노인일자리사업에서 안전은 사실상 기능적 동면 상태였고, 개발원의 역할 또한 사후보상체계에 머물러 있었다. 그나마 할 수 있는 거라고는 참여자 안전교육 6시간이 전부에 가깝다. 그렇다고 노인일자리사업 수행기관에 모두 책임을 전가하기에는 인력과 예산 규모가 좀 민망한 수준이 아니던가.

왜 그렇게 관리를 못했냐고 눈먼 질책을 할 것이 아니라 왜 그렇게 되었는지 무엇이 부족하고 필요한지 원인을 향한 질문이 필요하다. 그런 관조적 태도가 노인일자리 현장에서 전심을 다해 일하고 있는 종사자들을 맥빠지게 하고 안전사고가 조금이라도 개선될 수 있다는 희망이 요원하게 느껴지는 건 필자의 기분 탓일까. 노인일자리 사업 현장은 지금 참여자의 안전에 대해 변명이

아니라 설명을 하고 있는 것이다.

## 더 이상 미룰 수 없는 신체능력 지표 도입

노인일자리의 대표적인 정책효과는 의료비 절감이다. 신체 활동량이 늘어남에 따라 건강해진다는 건 수많은 연구에서 입증된 바 있다. 반면 역설적이게도 참여노인의 중도 포기사유 중 가장 높은 비중을 차지하는 건 건강악화이다. 최근 5년간 중도 포기자 516,748명 중 건강악화의 사유로 중도 포기 한 참여자 수는 241,559명으로 47%에 이른다. 자연사를 포함한 사망자 수도 11,757명으로 연평균 2,351명이 사망하고 있다. 참여노인이 나이가 들어감에 따라 신체적 기능이 떨어지는 건 대단히 일반적인 현상이다. 이러한 점을 고려할 때 참여자의 선발기준에서 신체능력 지표 강화에 대한 고민이 필요한 시기이다.

현재 노인공익활동사업 참여자 선발 기준은 '보행능력'이라는 단일 기준으로 설계되어 있어 '신체 활동 역량'의 수준을 객관적으로 측정할 수 있는 기능이 부족하다. 보행능력 측정방법도 신청자가 면접장에 걸어들어올 때와 나갈 때를 보고 판단한다. 그마저도 통합모집기간에 수많은 신청자들을 응대해야 하는 물리적 시간 부족과, 민원 발생을 우려해 수행기관이 정확한 점수를 부여하기 힘든 게 현실이다. 점수 배점 또한 소득인정액(최대 65점)이 가장 높아 활동역량 점수(최대 15점)가 선발에 미치는 영향은 미비한 수준이다.

2016년 보건복지부는 국민체력조사를 기준으로 하지근력과 균형감각 등 4개 분야의 신체능력 지표를 선발 기준으로 도입하여 실시하였다가 참여자들의 반발로 무산되었다. 가장 큰 문제가 되었던 건 균형감각 능력을 측정하는 '외발서기'였다. 필자는 외발서기가 참여노인의 인권침해와 어떤 연관성이 있는지 그때도 지금도 이해하지 못하고 있다. 노인일자리 참여자들의 가장 큰 두려움은 현재의 일자리에서 '탈락'하는 것이다. 언론은 참여노인의 두려움을 이용하여 "노인일자리 주인공인 참여자들에게 상처를 남기고 있다"고 보도했고 그때를 시점으

로 지금에 이르기까지 신체능력 지표에 대한 언급은 금  
기어가 되었다. 그나마 2024년 보행보조도구(실버카드,  
지팡이) 사용 시 보행능력 0점을 부여하고 참여제한도  
가능하게 선발 기준표가 개편되자, 노인일자리 신청자들  
이 수행기관까지 지팡이를 짚고 왔다가 지팡이를 내팽  
개치고 면접 장소로 들어온다는 웃픈 현실이 지금의 상  
황이다.

한편에서는 신체 기능이 좀 떨어져도 사회참여와 보  
충적 소득보전이 중요하다고 주장하고 있고, 한편에서는  
활동역량을 고려하지 않는 노인일자리사업 참여의 위험  
성에 대해 경고한다. 노인일자리 안전사고 예방 대책  
은 대책점에서 있는 이 두 주장 사이 어느 지점에서 방  
향하고 있는지도 모른다.

하지만, 노인일자리 정책대상자가 노인이라는 점을  
간과해서는 안 된다. 노인은 대부분 복합만성질환을 가  
지고 있고, 활동역량은 개인차가 있겠지만 시간이 경과

함에 따라 떨어질 수밖에 없다. 노인일자리 안전사고  
는 기계적 위험, 전기적 위험, 화학적 위험에 노출되어  
있는 산업현장과 달리 정책대상자인 노인 그 자체가 위  
험요인일 수도 있다.

참여자들은 휴식시간에 음식물을 섭취하다가 기도가  
물폐쇄로 사망하기도 하고, 휴식 중 앉았다 일어나는 자  
연스럽고 일반적인 동작에서 신체반작용으로 요추가 골  
절되기도 하며, 치매 증상으로 활동장소로 이동하다 길  
을 잃어 경찰에 의해 발견되기도 한다. 균형과 보행 능력  
을 유지하는 데 필수적인 하지의 근력 약화로 수없이 낙  
상하고 추락하여 부상당하고 사망한다. 이러한 신체기  
능의 저하로 인해 발생하는 안전사고는 일일이 열거하기  
힘들 정도로 많다. 특히, 노인의 신체 특성상 일단 사고  
가 발생하면 참여자의 건강을 본래대로 온전히 되돌리  
는 것이 가능하지 않은 경우가 많아 노인일자리사업 중  
도 포기로 이어지기도 한다.

좋은 노인일자리는 단순히 일자리에 참여한 상태가  
아니라 안전한 근무(활동) 환경이 보장된 일자리이어야  
함은 재론의 여지가 없다.

다소 논리적 비약일 수 있으나 참여노인이 자신의 신  
체역량을 고려하지 않은 사업에 참여했다가 부상으로  
인해 더 이상 사회참여를 못하게 되고, '보충적 소득보  
전'을 위해 참여한 일자리가 '생명보전'을 위협한다면 그  
분들에게 노인일자리가 다 무슨 소용인가.

신체능력측정이 불가능한 현행 선발 기준 문제의 방  
치는 잠재적 안전사고 가중으로 연결될 것이 자명하다.  
이제 신체능력지표 도입은 더 이상 미룰 수 있는 문제가  
아니다. 선발 기준표를 실외 활동과 실내 활동으로 이원  
화하여 추진하고, 일정 수준의 신체역량이 부족한 참여  
자는 사고 빈도가 낮은 실내 활동으로의 전환이 필요하  
다. 선발 기준표에서 활동역량 배점도 실외활동을 위한  
필요조건으로 재편이 필요하다. 다만, 실외활동에서 실  
내활동으로 전환되는 참여자를 고려해 실내활동 프로그  
램 개발도 동시 병렬적으로 대책을 수립해야 한다. 안전  
사고는 일차예방에 초점을 맞추어야 한다. 그 일차예방



이 체계적이고 객관적인 신체능력지표 도입이라 함은 과언이 아니다.

### 단순한 안전사고 건수가 아니라 중대사고에 더 집중해야 하는 이유

참여자 안전사고자의 대부분을 자치하는 노인공익활동사업은 상해보험을 통해 사후 보상을 지원하고 있다. 하지만 2014년까지 노인공익활동사업 참여자는 업무상 재해가 발생하면 산업재해보상보험을 통해 보호되었다. 2015년부터 공익활동 유형별 특성화를 강화하고, 사업 유형 재구조화 과정에서 근로자성이 없는 일부 사업 유형이 '유급자원봉사자'로 전환되었다. 유급자원봉사자는 산업재해보상보험법에 따른 의무가입 대상자가 아니다. 유급자원봉사에 해당하는 일부 사업유형을 상해보험가입으로 전환하는 과도기적 운영형태로 진행된다. 2016년부터 사업유형 개편이 완료되면서 노인공익활동사업의 보상지원체계는 상해보험으로 전격 전환되었다. 이로써 참여자 안전사고 건수를 집계하는 방식이 산업재해보상보험을 지급 받은 참여노인과 상해보험을 지급 받은 참여노인으로 이원화되었다. 상해보험 보상지원 과정은 수행기관이 피해를 입은 참여자를 대신해 보험사에 상해보험을 신청하면, 보험사는 참여자의 활동과 안전사고 사이에 인과관계를 판단해 계약된 보장담보와 약관에 따라 보험료가 지급된다. 상해보험은 산업재해보상보험과 달리 인과관계에 대한 입증책임이 비교적 가볍고, 특별한 보험 면책사유(개인 질병 등)가 아닌 경우를 제외하고 보험료가 지급되는 구조이다. 참여자 입장에서 보면 보험 청구가 용이하고 2023년부터 도입한 복수보험사 운영으로 보장성이 강화되는 구조가 되었다. 그러나 역설적이게도 보상지원이 두터워질수록 보험청구가 늘어나고 안전사고자 수 증가의 요인이 되기도 한다. 일부에선 보험 지급승인율이 낮다고 지적하는 부분도 있는데 이는 수행기관의 기계적 보험청구에서 기인한 것이다. 보험지급 대상 사안이 아니더라도 피해를 주장하는 참여자와 보호자·유족들의 민원을 현실적으로

무시하기 힘들기 때문이다. 참여자의 도덕적 해이로 인한 부정행위 청구 징후가 있어도 노인일자리의 특수성과 보험지급료가 소액이라는 점 등을 고려해 가급적 보험금을 지급하고 있다는 게 보험사들의 주장이다. 개인정보보호 등의 이유로 보험사의 정확한 보험면책사유는 파악할 수 없으나 보험사의 손해율(2024. 기준 125%)을 보면 노인일자리 상해보험은 충분히 보상을 지원하고 있다는 걸 간접적으로 알 수 있다. 이미 보험업계에선 노인일자리 상해보험은 손해율이 높기로 악명이 높다. 가입금액에 비해 보장담보 가성비가 너무 좋아 시쳇말로 '1% 떼기 사업'이라고 한다. 1%만 수익이 나도 다행이라는 거다. 또한 노인공익활동 사업은 부상의 정도가 심하지 않아 사업에 재참여가 가능한 소액다발 청구 비율이 높다. 또한 노인공익활동 안전사고 수의 집계방식은 산업재해통계와 달리 활동과 무관한 출퇴근 교통사고, 문화행사에 발생한 사고 건수도 모두 포함하고 있다. 수행기관의 안전예방 통제가 힘든 출퇴근 사고는 최근 5년간(2020~2024.10.) 전체사고 중 33.5%에 달한다. 다시 말해 노인일자리사업 자체의 위험도와 상관없는 통계가 과잉 표집되어 있다. 참여자 안전사고 통계는 2018년에 처음으로 도입되었다. 안전사고 통계 기준이 사업유형별 사고의 중대성과 위험성을 파악하기 위한 데이터로 활용된 것이 아니라 단순 안전사고자의 숫자를 평면적으로 파악하는 방식으로 설계된 점은 안타까운 부분이다. 다시 말해 보험지급 건수와 연동된 안전사고자 수의 증가가 개별적 노인공익활동사업단의 위험이 증가했다고 보기는 힘들다. 그러나 이런 현상을 우려해 보장담보 축소, 보험지급의 허들을 높일 순 없다. 부상당한 참여노인의 피해회복을 돕고 다시 노인일자리 참여할 수 있도록 지원하는 것이 보상지원체계의 본질이기 때문이다. 오히려 사고 빈도가 높은 골절 사고 보장이나 간병비 지원 등은 대폭 강화될 필요가 있다. 이제 노인일자리 안전사고 예방 대책은 최종 안전사고 발생 건수만을 평가하기보다는 노인일자리 참여자의 활동 과정 자체를 보고 대책을 세우는 쪽이 실효적이다.

노인일자리사업에서 중대한 사고는 활동 중 1명 이상 사망하거나, 45일 이상의 입원 치료를 요하는 부상이라고 정의하고 있다. 노인일자리에서 45일은 중요한 의미를 가진다. 사업운영 안내에 따르면 건강 등의 사유로 활동 중단이 필요한 경우 45일 이내에서 활동 중단 신청이 가능하다. 다시 말해 부상당한 참여자가 45일 이상 경과되면 대기자에 의해 중도 포기로 처리되고, 노인일자리 재참여가 불투명해져 소득공백으로 이어질 수 있다는 뜻이다. 노인공익활동사업의 목적이 보충적 소득 보전과 사회참여라는 점을 봤을 때 우리가 중대사고에 더욱 집중해야 하는 이유다.

참여자 안전사고 예방의 체계적 관리를 위해 한국노인인력개발원은 2023년부터 안전전담팀을 신설하고, 사고현장조사를 노인일자리사업 시행 이후 처음 실시하였다. 기존의 사후보상지원체계 중심의 안전 대책에서 사고의 원인과 재발방지 대책을 위한 현장지원을 시작했다는 점에서 의미가 있는 변화이다. 2024년에는 단편적인 사고내용을 기술한 기존의 사고발생현황 보고서(수행기관 작성)를 보완한 중대사고 현장조사표 개발과 현장조사 절차를 마련하였다. 이와 병행하여 최근 3년간 사고 빈도가 높은 20개 수행기관 100개 사업단을 대상으로 안전사고 감소 정책지원 개발을 위한 시범사업도 실시하였다. 수행기관이 가장 어려움을 느끼는 안전보건관리체계 구축과 위험성평가 실시를 지원하였다. 통계상 유의미한 효과분석을 위해 더 시간을 두고 볼 일이지만 전년 대비 사고 건수는 65%p, 사고율은 0.17%p 감소하였다. 또한 안전사고 데이터 기반 예방사업 수행을 위한 안전사고 통계 기준도 신설하였다. 활동 중 사고 및 중대한 사고 통계 집적을 위한 산출방식과 통계검증절차를 보완하여 통계의 정확성과 품질을 개선하였다.

하지만 여전히 수행기관의 자체 예방 능력은 부족하고, 우리가 파악하고 있는 참여자 안전사고의 원인은 사변적 추론에 불과하다. 예산과 인력 부족으로 많은 한계가 있지만 일단 첫발을 딛고 그 다음 착실하게 다음 단계를 준비하는 목표 관리형 안전예방 대책이 필요하다. 지



금 가장 중요한 건 중대사고 발생의 과정과 원인 분석을 통해 다음에 발생할 사고를 대비하기 위한 학습 데이터의 축적일 것이다. 아파서 병원에 가면 엑스레이든, CT든 찍어야 병의 원인을 알 수 있지 않은가. 안전사고는 반드시 원인이 있고, 원인만 제거하면 예방이 가능하다는 사고예방의 기본 원칙을 다시 한 번 생각해 볼 때이다.

### 노인일자리법 시행 이후 참여자 안전의 주요 시책

노인일자리법 시행(‘24.11.)에 따라 ‘참여자 보호’(법 23조)를 위한 시책 마련이 ‘신규법정의무’가 되었다. 필자는 개인적으로 노인일자리법 제정이 참여자 안전예방을 더욱 견고히 할 수 있는 천재일우라 여겼다. 하지만 그 희망과 상관없이 예산과 인력은 뒷받침되지 않았다. 현재 참여자 안전 보호체계는 한정된 자원과 현장 상황을 고려하여 가능한 것부터 시작해 지속적인 개선을 도모하는 방법밖에 없다.

참여자 보호 시책의 주요골자는 안전사고 예방, 감소 대책, 사후관리 세 축으로 구성되어 있고 개발원은 각각의 시책이 상호 간 유기적으로 작동될 수 있도록 준비하고 있다.

1) 안전사고 예방 대책은 근로자성을 기준으로 노인공익활동사업과 노인역량활용사업, 공동체사업단에 대

한 안전예방 대책을 구분하여 추진한다.

노인공익활동사업은 사업 담당자가 사업계획 등록 시 8개 항목으로 구성된 안전관리 자가진단을 실시하고, 참여노인들은 활동 전 안전수칙과 위험요소를 공유하는 사전안전점검회의의 진행이 의무화된다. 이를 통해 수행기관은 참여자들의 의견이 반영된 사전안전점검회의록을 기반으로 이차사고를 포함한 위험요인에 대한 안전조치를 이행하여 사업단별 위험요인을 지속적으로 관리하도록 설계하였다.

노인역량활용사업과 공동체사업단은 중대재해처벌법이 적용되는 사업이다. 노인공익활동사업보다 훨씬 더 높은 수준의 안전보건관리 의무가 요구된다. 특히, 안전 분야에서 독점적으로 사용하고 있는 위험성평가 실시는 안전사고의 예방뿐 아니라 사고가 발생하였을 때를 대비하는 최소한의 안전판이다. 사실 위험성평가는 자기 사업장의 위험은 자기가 제일 잘 알고 있다는 게 핵심이다. 자기 사업장에 위험요인이 무엇이고 위험요인의 감소를 위해 스스로 무엇을 하는 것이 필요한지를 이해하고 실천하는 게 위험성평가의 본질인 것이다. 그래서 위험성 평가는 참여자의 의견이 매우 중요하다. 다만, 기존의 위험성평가는 제조업·건설업 위주로 평가항목이 구성되어 있어 다소 노인일자리 근무환경과 괴리감이 있다. 개발원은 수행기관이 쉽고 간편하게 사업장의 위험요인을 발굴할 수 있도록 노인일자리 맞춤형 위험성평가 도구를 개발·보급할 계획이다. 위험성평가가 처음인 수행기관도 많아 현장의 혼란은 불가피해 보인다. 처음부터 완벽을 기하는 것은 불가능하고 지속적인 개선과 보완이 위험성평가의 가장 중요한 방향성임을 잊어서는 안 된다.

2) 안전사고 감소 대책은 중대사고에 대한 현장조사를 강화하고 사고원인을 파악해 수행기관의 재발방지 대책 수립을 지원하는 데 무게중심을 두고 있다. 유사사고가 반복적으로 발생하는 고위험 사업단을 중심으로 위험성평가 컨설팅도 병행하여 지원할 계획이다. 활동 중 안전사고 중심의 집적 통계와 중대사고 현장조사 사

고원인 데이터를 기반으로 사업안전등급제를 실시하고 중장기적으로는 사업평가와 연동할 계획이다. 아직 사업안전등급제는 사고빈도에 특정 가중치를 부여한 기초적인 단계라 더 세밀한 보완 작업이 필요하다. 사업안전등급제는 사업단별로 위험도를 고려하여 등급 기준(A~D)이 부여되는 구조이지만, 징벌적 제재조치가 목적이 아니라 참여자의 의견을 반영한 위험요소 개선 사례, 안전사고 감소노력 등에 대한 보상지원과 실질적인 안전사고 개선책 가이드 개발을 위한 참여형 평가도구에 가깝다.

3) 참여자 사후관리 대책은 복수보험사 운영을 통해 참여자에게 꼭 필요한 골절, 간병인 지원 등 필수보장보험은 확대하고, 사망사고 보장과 같이 가족위로금 성격의 보험담보는 단계적으로 축소할 계획이다. 보험사의 손해율이 높아지면 보험단가는 상승하고 그 부담은 온전히 수행기관의 부족한 부대경비(1인당 18만 원)에서 부담해야 하는 구조이기 때문이다. 개발원, 수행기관, 주관보험사가 참여하는 안전협의체는 상해보험사업의 안정성과 지속성을 유지하고, 안전사고 예방을 위한 제도 개선 방안을 도출하는 의사소통의 창구로 그 역할을 수행할 것이다. 또한 참여자가 활동 중 발생할 수 있는 안전사고, 민원, 폭력행위, 소송 등 참여자의 신체, 정신, 재산상의 피해회복을 위해 법률서비스도 지원체계도 구축할 계획이다.

생물학에서는 최소량의 법칙이 있다. 다른 원소가 아무리 많아도 어떤 원소가 최소량 이하이면 생육할 수 없다는 이론이다. 즉 생물의 성장은 가장 부족한 것에 의해 제한된다는 것이다. 참여자 안전은 노인일자리사업이 성장하는 데 있어 최소한의 것이다. 참여자 보호 시책이 예산이 없어 추동력을 잃지 않게 충분한 예산과 인력이 투입되어 노인일자리사업이 온전하게 생육되길 기대한다.

※ 모든 통계 데이터는 노인일자리 업무시스템, 주관보험사 보험지급 데이터를 기반으로 하였음.

# 노인일자리 안전 문제 현장에서 느끼는 한계는 무엇인가?



신우철  
고양시니어클럽 관장

## 들어가며

2004년 35,000자리로 시작된 노인일자리사업은 20년이 흐른 지금 한국 사회의 경제·사회·인구 등 환경 변화와 함께 사회보장제도가 완속하지 못한 국가적 필요로 그 사업량이 110만 자리에 이르는 대형 노인복지사업으로 성장했다.

하지만 급격한 성장의 이면에 그간 사업을 뒷받침해 줄 법과 제도의 미비함을 애써 외면하며 앞만 보고 달려 왔다는 것은 누구도 부인할 수 없을 것이다. 이러한 외면은 2022년 1월 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」(이하 중처법)이 시행되면서 모두가 임계점에 왔음을 인식하게 된 결정적 계기가 되었다.

아울러 올해 11월부터 시행된 노인일자리 및 사회활동 지원에 관한 법률은 노인일자리사업의 구체적인 법적 근거를 마련했다는 차원에서 큰 의미가 있다 할 것이나 현장 수행기관들의 고민과 어려움을 속 시원히 해결해 주기에는 아직 갈 길이 멀게 느껴지는 것이 사실이다.

하여 필자는 본 지면을 통해 안전 문제에 관련하여 중처법이 시행되기 이전부터 존재해 왔으나 그간 우리가 애써 외면해왔던 것들, 그리고 그것이 현재 논의의 구조 속에 어떻게 간과되고 있는지를 노인일자리사업이 더 발전적인 방향으로 나아가기를 바라는 마음으로 이야기해보고자 한다.(공익활동형, 시장형, 사회서비스형은 2025년

부터 각각 노인공익활동사업, 공동체 사업단, 노인역량 활용사업으로 명칭이 변경되거나 편의상 기존 명칭을 그대로 사용함)

## 노인일자리 및 사회활동 참여자의 근로자성(노동자성) 명확화

노인일자리 및 사회활동 참여 노인의 근로자성(노동자성)에 관한 개념적 정의는 20년 동안 논란의 중심에 있었던 주제였으나 올해 11월부터 시행된 「노인일자리 지원에 관한 법률」 제2조(정의)에 의해 공익활동형을 제외한 나머지 유형의 근로자성이 명확해지면서 해묵은 논쟁에 증지부를 찍게 되었다.

사실 노동관계법들의 시각에서나 노인복지 서비스를 실천하는 사회복지 전문가의 시각에서나 사업에 참여하는 노인들이 근로자성을 인정받고 법에서 규정하는 권리(안전을 포함한)를 보장받도록 하는 것은 지극히 당연한 것이다.

다만, 사업 수행과정에서 노인일자리 및 사회활동이 가지고 있는 특성과 구조적 문제에서 기인한 불가항력적인 수많은 위험 요소들이 있음에도 불구하고 수행기관 법인 대표 및 기관 대표와 종사자를 보호할 수 있는 법적 근거와 제도가 부족했고 대응에 필요한 예산 역시 지원되지 않았기에 부득불 근로자성의 예외 인정을 요

구할 수밖에 없었다.

이제는 이러한 예외성을 논할 시점이 지났다. 그렇기에 더욱 노인일자리 및 사회활동 참여 노인들과 수행기관 모두에게 안전한 환경이 제공될 수 있도록 철저한 분석과 대응, 그리고 환경 조성을 위한 인적 물적 지원이 이루어져야 하는 시점이다.

### **노인일자리 및 사회활동의 다양성과 특수성에 기인한 구조적 문제**

안전관리에 있어서 노인일자리 및 사회활동이 가지고 있는 취약성은 유형과 사업단(업종)의 다양성에 기인한다. 근로자성이 명확한 대표적인 두 유형인 사회서비스형과 시장형의 경우 대부분의 수행기관들이 과거부터 현재까지 당해 연도 사업 방침과 평가 기준, 사업량 소화를 위해 단기간 준비를 거쳐 수많은 종류의 사업단(업

종)을 탄생시켜 왔다. 이것은 흡사 관리를 위한 인력과 예산이 미치지 못함에도 불구하고 다양한 계열사를 거느린 기업과 같은 모습이라 해도 과언이 아니다.

직접적인 예를 하나 들자면 대부분의 사회서비스형과 시장형은 수행기관과 참여 노인 간 고용주와 근로자로서 근로계약을 체결하고 사회보험 가입도 수행기관을 근거지 사업장으로 한 사업장 관리번호로 가입하게 된다. 그러나 대다수 사회서비스형이나 일부 시장형의 경우 학교, 어린이집, 타사회복지시설 및 단체 등 지역사회 다양한 곳에서 '파견 근무'를 하게 된다. 시장형은 대표적인 예로 스타벅스 DT점에서 주차 관리 등을 하는 사업이 해당될 것이다.

이 경우 두 가지 쟁점 사항이 발생하게 되는데 첫째 활동하고 있는 곳에서 업무 명령을 받는 참여 노인들은 '파견 근로자' 신분이 되며 수행기관은 '파견 사업자'가



된다. 「파견근로자보호 등에 관한 법률」에 따라 수행기관은 근로자 파견사업을 위한 허가를 득해야 하며 참여 노인을 파견받는 '사용 업주'에게 파견 근로자에 대한 자세한 정보(연령, 성별, 학력, 직업 수행을 위한 능력 등)를 제공해야 한다. 파견 근로자인 참여 노인과는 사용 업주 측의 업무 명령권자가 누구인지 등이 명시되어 있는 파견 근로자 법에서 정한 양식의 근로계약을 작성해야 한다. 하지만 전국의 수행기관 중 이 사항을 인지하고 준수하고 있는 곳이 얼마나 있을지 우려스럽다.

즉, 지금까지의 노인일자리 및 사회활동은 여러 사업들을 확대해 나가는 과정에서 법률에서 정한 요건을 갖추는 일이나 참여 노인들의 안전 확보를 위한 충분한 시간과 정보를 접할 기회를 얻기 어려웠으며 수행기관 다변화 과정에서 급격하게 늘어난 신규 수행기관들은 경험이 충분치 못한 관계로 이러한 문제가 더욱 심각하게 다가올 것이다.

두 번째 쟁점 사항은 위와 같은 적법한 허가와 행정요건을 갖추지 못한 상태로 활동하는 참여 노인들과 관련하여 본인, 제3자, 시설물 등에 대한 배상책임이 발생할 경우이다. 현재 한국사회복지공제회에서 사회서비스형에 한하여 배상책임보험을 일괄 가입하고 있지만 파견 사업자 허가 없이 파견 사업자와 사용 사업자 간 안전관리를 포함한 각종 행정 절차 협의, 적법한 근로계약서 작성 등 법이 정한 요건을 갖추지 못한 상태로 안전사고가 발생할 경우 책임 주체가 모호해짐으로써 결국 배상책임 문제, 형사상 책임 문제, 추가 배상을 요구하는 민사 등 다양한 상황들로 이어질 수 있다.

다시 말해 수행기관이 아닌 다른 곳에서 활동하는 파견 사업자(참여 노인)의 영업배상책임보험 가입과 적용 문제는 파견 사업주(수행기관)와 사용 사업주(수요처) 간 공동 책임의 문제로서 사전에 합의, 논의되고 활동하는 것이 원칙임에도 이런 것들에 대한 정보가 공유되고 지켜지고 있느냐 하는 것이다. 실제 최근 모 기업에 시장형으로 어르신을 파견시켜 근무하도록 하는 사업을 운영 중인 한 수행기관에서 이와 유사한 배상책임 문제가

발생하였으나 사용 사업주는 배상책임을 온전히 파견 사업주(수행기관)에만 전가함으로써 갈등이 발생한 사례가 있다.

## 노인일자리 및 사회활동사업 참여 기준과 사업분류에 기인한 구조적 문제

현장에서 하는 흔한 이야기 중에 '어르신들께서 참여 신청서를 제출하러 오실 때는 걸어 들어오시고 나가실 때는 지팡이를 짚고 가신다'는 이야기가 있다. 과거에 비해 신체 활동 능력에 대한 배점 비중이 다소 높아지고 나아지긴 했지만 여전히 고령이거나 저소득 가구일수록 선발 가능성이 큰 노인일자리사업의 선발 구조에 대한 완곡한 비판일 것이다.

물론 노인복지증진을 위해 시행되고 있는 사업이고 초창기 도입 목적인 저소득 노인의 소득 보충이 여전히 계승되고 있는 데다 노후 삶을 보장할 수 있는 공적 연금제도가 빈약한 우리 사회보장제도의 현실을 감안할 때 노인일자리 및 사회활동이 그 대체재(代替財)로서 역할을 하고 있음은 부정할 수 없다.

그로 인해 공익활동형은 물론이고 사회서비스형이나 시장형과 같이 '노동'이 전제가 되는 사업유형에서조차 해당 사업을 수행할 수 있는 근로 능력의 잔존 여부는 부수적 기준이고 연령과 소득 기준이 가장 중요한 기준이 되는 상황이 현재까지도 계속되고 있다.

이런 이유로 시장형 사업단의 생산성 저하나 사회서비스형 수요처 발굴, 관계 형성 어려움 같은 것들은 현장 수행기관들이 감수하고 가야 할 작은 어려움 정도로 치부되었던 것 또한 사실이다.

하지만 안전사고의 경우는 다르다. 저소득 고령 노인들의 소득보충을 위해 비교적 낮은 노동강도로 운영되는 공익활동형과 달리 노동을 바탕으로 하는 사회서비스형이나 시장형은 공익활동형에 비해 참여 노인 본인과 참여 노인으로서의 제3자 인적 피해 및 물적 피해가 발생할 가능성이 상대적으로 높다. 또한 안전사고 발생으로 인한 참여 노인 당사자의 건강 악화, 사회적 비용의

증가는 물론이고 수행기관의 위험 부담까지 고려한다면 과연 지금의 사업 할당 방식, 평가 기준, 그리고 사업분류와 선발 기준이 합당한가를 심각하게 고민해봐야 한다.

특히나 한국노인인력개발원 실태조사와 참여자 연령 통계에 의하면 과거와 비교하여 60대 참여자 비율은 소폭 줄고 70대 중반 ~ 80대 중후반 참여자의 비율이 큰 폭으로 증가하고 있다. 이런 점은 2024년 노인일자리 및 사회활동 참여자 연령 통계에서도 확인되는 바 사회서비스형 참여자 중 80세 이상이 5.3%, 시장형은 11.3%를 차지하고 있다.

이런 현상은 비수도권으로 갈수록 더욱 심화하며 일부 참여 노인들이 사회서비스형을 급여 많이 주는 공익활동형으로 인지하는 원인이 되기도 하니 참여 노인 안전의 확보라는 대전제를 중심으로 한 선발 기준 개편이 반드시 필요하다는 방증이라 하겠다.

### 수행기관 인력구조와 안전관리 인력-예산의 부재로 인한 문제

수행기관의 인력과 예산 부족은 하루 이들의 문제가 아님에도 굳이 언급하는 이유는 노인일자리 및 사회활동을 수행하는 현장의 인력구조가 노인일자리사업 안전관리에 한계로 작용하고 있기 때문이다. 노인일자리 사업은 소위 노인일자리 담당자(구 전담 인력)라 불리는 비정규직이 주요 인력으로서 사업을 수행하는 구조이다. 특히 시니어클럽은 6~8명에 불과한 정규직의 2배~3배에 이르는 노인일자리 담당자가 사업을 수행하고 있으며 대한노인회나 사회적협동조합은 수행인력 전원이 노인일자리 담당자인 경우가 많다. 노인종합복지관이나 종합사회복지관의 경우도 노인일자리 담당 부서의 관리자만 정규직을 두고 사업은 노인일자리 담당자가 수행하는 경우가 대다수이다.

이런 상황에서 수많은 사업단의 표면적·잠재적 위험요소들을 파악·관리하는 역할을 안전관리 전문가도 아닌 비정규직 노인일자리 담당자가 책임을 지고 있는 비정규직 노인일자리 담당자가 책임을 지고 있어 현장 수

행기관에 안전관리 전문가 배치가 절실하다.

중처법의 법취지는 처벌받지 않도록 서류 등 행정적 요건을 갖추라는 것이 아니라 기업으로 하여금 근로자(종사자)의 안전을 확보하기 위한 예산, 인력 투입을 충분히 하라는 취지라고 생각한다. 노인일자리 및 사회활동에서도 이 점에 집중할 필요가 있다.

### 나가며

노인일자리 안전관리를 위해 앞으로 어떤 대안이 필요한가? 현장 수행기관 입장에서 몇 가지 제안하며 글을 마치고자 한다.

### 첫째 실질적인 안전관리 컨트롤 타워로서의 한국노인인력개발원 역할 재정립이다.

「노인일자리 및 사회활동 지원에 관한 법률」 제24조(한국노인인력개발원의 설립 등)4에서는 개발원의 역할 중 하나로 '노인일자리 및 사회활동 지원사업 참여자 등





에 대한 안전사고 예방 및 보상'을 규정하고 있다. 개발원에 사업안전팀이라는 노인일자리 및 사회활동 안전관리를 위한 부서가 신설되긴 했지만 현재 인력 등을 고려할 때, 단기간에 체계적이고 종합적인 안전예방, 안전관리를 기대하기 어려워 보인다.

한국노인인력개발원이 안전관리 컨트롤 타워로서 예방적 기능을 하기 위해서는 첫째 사업 유형별 직·간접 관련법 파악과 정보 제공, 둘째 사업별 주요 위험 요소 분석과 정보 제공, 셋째 사고 예방을 위한 구체적인 조치 사항 매뉴얼화 및 제공, 넷째 수행기관별 안전관리 전문 인력 육성이다. 그동안 수행기관들이 시행착오를 겪어가며 알아서 길을 찾아가는 일을 적어도 안전관리에서만 큰 최소화시켜야 하며 한국노인인력개발원은 그 책임과 의무의 최전선에 서야 할 것을 법으로 명시하고 있다.

법률에서 정하고 있지만 한국노인인력개발원이 직접 보상 기능을 수행할 수는 없기에 민간 보험사 위탁을 통한 노인일자리 및 사회활동 전문 상품 개발 또는 개발원에서 직접 운용하는 공제회 설립이 신속하게 이

루어져야 할 것이다.

덧붙여 한국노인인력개발원이 추진하고자 하는 각종 시범 사업이 현장에서 실현되기 위해 필요한 법적 요건, 안전 관련 문제에 관해서는 앞으로 안전 담당 부서에서 일괄 검토를 거치는 것 또한 필요할 것이다.

#### **둘째 참여자 선발기준에 대한 개편을 제안한다.**

고령 저소득 노인들의 소득 보충적 성격이 강한 공익활동형 사업은 논외로 하더라도 시장형과 사회서비스형의 경우는 건강 상태, 근로 능력의 유지 배점을 지금까지와는 전혀 다른 수준으로 반영하는 개편이 필요하다.

「노인일자리 및 사회활동 지원에 관한 법률 시행령」 제2조(노인 일자리 및 사회활동 지원 대상 노인의 연령 및 기준)에서도 이러한 부분을 명확히 밝히고 있는 만큼 노인일자리 현장과의 소통을 통해 구체적인 기준을 시급히 마련해야 할 것이다. 이 같은 사실은 2022년 한국노인인력개발원 연구조사센터에서 발간한 '노인일자리 선발 기준 개편방안 연구'에서도 유사한 내용이 언급된

바 있는데 사업유형 및 내용에 따라 선발 기준표를 더욱 세분화하여 대응해야 한다는 내용이었다.

제안하는 바는 연구 내용에서처럼 사업유형과 선발 기준표를 좀 더 세분화하는 것에서 더 나아가 각 수행기관에서 위험 요소 평가를 통해 마련된 사업 내용별 난이도와 위험 정도 기준을 근거로 높은 기준의 사업일수록 건강 및 체력 등 근로 능력 잔존 여부가 참여의 가장 중요한 기준이 되도록 하는 것이다. 이를 위해서 관련 내용의 최대 배점 자체를 현행보다 훨씬 큰 폭으로 높이고 배점 구간 설정은 사업단별 위험 요소 상, 중, 하에 따라 나누어 수행기관에서 배점하는 방법이다. 신규사업의 경우도 사업 승인을 얻기 위해서는 위험 요소 평가를 거치도록 해야할 것이다.

이런 방법을 제안하는 이유는 현재 노인일자리 및 사회활동 지침의 사업유형별 분류 예컨대 사회서비스형의 경우 '취약계층 공익 증진사업' 분류 혹은 '안전관리 지원사업 분류'에 같이 속하는 동일한 사업일지라도 수행기관이 위치한 지역의 교통, 인구, 도로 등 물리적 지리적 여건, 서비스의 대상, 수행기관의 역량, 수요처의 종류에 따라 그 위험도와 난이도가 천차만별이기 때문이다. 이런 차이를 무시하고 일괄적인 배점을 하는 한 세분화된 선발 기준표만으로는 안전사고를 예방할 수 없을 것이다. (예를 들면 '결식 노인 급식 지원'을 위해 서비스 대상자의 집을 방문하는 동일한 사회서비스형 사업단이라도 수도권과 비수도권은 활동의 난이도와 위험도가 전혀 다르다. 당연히 위험성평가 결과도 상이하다.)

### 셋째 노인일자리 수행기관 필수인력으로 안전 전담(전문) 인력을 포함하는 것이다.

전국 사회복지시설들의 공통 지침서로 활용되고 있는 '사회복지시설 관리 안내'에 따라 이미 오래전부터 3종 복지관들과 생활시설은 시설안전관리인력을 필수인력으로 채용하고 있으며 보건복지부 사회복지시설 종사자 인건비 가이드라인에서는 관리직 임금을 편성하여 적용하고 있을 만큼 매우 당연 시되고 있는 인력이다.

그렇다면 같은 사회(노인)복지사업을 담당하고 있는 노인일자리 수행기관들의 현실은 어떠한가? 일반적인 이용·생활시설에 비해 훨씬 더 빈번하며 높은 수준의 위험 요소에 노출되어 있으면서도 별도의 안전관리 인력을 채용하지 못하고 있고 업무 과중에도 불구하고 안전 관련 비전문가인 노인일자리 담당자나 시설장, 부(실)장들이 안전관리 업무를 병행하고 있는 실정이다.

이는 사회복지사업법 제34조의4(시설의 안전 점검)와 동법 시행령 제18조의4(시설의 안전 점검 등) 및 사회복지시설 관리 안내 안전관리 인력의 확보 의무를 지키지 못하고 있는 것이며 특히 올해 11월 1일부터 시행되고 있는 「노인일자리 및 사회활동 지원에 관한 법률 시행규칙」 제10조(참여자 보호의 내용 등)는 사업유형별 안전 전담 인력 배치를 명확히 규정하고 있으므로 하루 빨리 노인일자리 수행기관의 필수인력으로 안전 전문가를 포함하여야 할 것이다.

### 넷째 노인일자리 및 사회활동 수행기관 대상 안전관리 예산 별도 편성 및 지원이다.

그간 노인일자리사업 부대 경비는 현실과 동떨어질 정도로 부족한 여건임에도 참여 노인 교육비, 사업 운영비, 노인일자리 담당자 사회보험료와 교육비, 출장비 등 등 그야말로 만능 예산의 역할을 해왔다.

하지만 안전관리에 관한 중요성이 그 어느 때보다 크게 부각된 지금은 각종 영업배상책임보험과 상해보험에 더해 중대사고 배상책임보험이 필수적이며 앞서 언급한 바와 같이 안전관리 인력의 추가 채용이 반드시 필요한 시점이다.

따라서 안전관리 인력 필수 배치와는 별개로 각 수행기관의 사회서비스형, 시장형 사업량에 비례한 예산을 별도로 편성하여 안전관리에 만전을 기하도록 해야 한다.

중대재해처벌법은 '경영 책임자는 안전 확보를 위한 전문인력과 예산을 충분히 투입하여야만 한다'는 가치를 대전제로 하고 있다. 이 대전제를 외면하고 편법을 찾는 일이 반복되지 않도록 정부와 정치권의 판단을 바라는 바이다.

# 건강노화 관점에서 살펴본 노인의 건강상태 비교 분석



김문정

한국노인인력개발원  
부연구위원



## STATISTICS REVIEW

### 1. 들어가며

우리나라 노인들의 건강상태 및 건강행위가 긍정적으로 변화하고 있다. 이러한 현황을 반영하듯 2019년 기준 우리나라 건강수명은 73세로 OECD 회원국 중 3위로 높은 수준이다. 건강기능상태가 향상되면서 활동적 노년을 누릴 기회가 커지고 있으며 이에 따라 건강노화에 대한 관심도 커지고 있다(강은나 외, 2024).

WHO에서 발표한 ‘World report on aging and health(2015)’에서는 건강노화(Healthy Aging)의 개념을 구체적으로 제시하고 있다. WHO는 건강노화를 고령자의 웰빙(well-being)을 가능하게 하는 기능적 능력을 개발하고 유지하는 과정으로 건강노화에 직접적인 영향을 미치는 내적역량(신체적, 정신적 능력)과 각 개인이 가진 유전적 소인과 건강특성에 의해 결정된다고 하였다. 또한, 기능적 능력은 개인의 신체적, 인지적 역량과 개인이 속한 물리적/사회적 환경, 그리고 이들 간의 상호작용에 따라 다양한 맥락 속에서 결정된다고 밝히고 있다(WHO, 2015; 홍선미, 2023). 여기서는 WHO의 건강노화 개념을 기반으로 우리나라 노인의 건강노화를 살펴보고자 한다. 특히 경제활동이나 노인일자리사업 참여 여부에 따라 참여노인과 미참여노인의 신체적, 인지적 기능상태와 심리정서적 건강상태에 차이가 나타나는지 살펴보았다.

## 2. 분석방법

우리나라 노인의 건강노화 정도를 살펴보기 위해 ‘2023 노인실태조사’ 원자료를 활용하여 우리나라 65세 이상 노인의 건강노화 정도를 종합적으로 살펴보았다. 노인실태조사는 국가승인통계로 65세 이상 노인을 둘러싼 특성을 파악할 수 있는 대표적인 데이터이며, 경제활동을 포함한 노인일자리 참여 여부를 포함하고 있어 이번 분석에 가장 적합한 자료이다.

건강노화 개념을 토대로 ①신체적 기능, ②인지적 기능, ③심리/정서적 건강상태를 중심으로 노인일자리 참여여부별 차이를 비교분석하였다. 신체적 기능은 일상생활수행능력을 측정하는 ADL(Activity of daily living) 7개 평가항목과 IADL 10개 평가항목을 활용하였다. ADL,

IADL 모두 1개라도 부분도움 이상의 기능제한이 있는 경우를 ‘기능제한 있음’으로 구분하고 그렇지 않은 경우를 ‘기능제한 없음’으로 구분한다.

인지적 기능은 치매선별용 한국어판 간이정신상태검사(K-MMSE~2)(표준형)<sup>1)</sup> 지표를 활용하였다. K-MMSE~2 표준형은 0~30점의 범위를 가지며 연령과 교육수준에 따라 보정된 변환 점수(T 점수)를 기준으로 24점 이상이면 정상인지자, 18~23점 사이는 치매가 의심되는 경증 인지저하자, 17점 이하는 중증도 인지저하자로 판정한다.

심리/정서적 건강상태는 단축형 노인우울척도(SGDS) 지수를 활용하였다. 단축형 노인우울척도는 15개 문항으로 구성되어 있으며 총점(15점)을 기준으로 8~15점에 해당할 경우 우울증상이 있는 것으로 분류한다.

〈표 1〉 노인의 건강상태 비교 분석을 위한 변수 설명

구분	변수설명
경제활동 여부	경제활동 참여자 = 현재 경제활동을 하고 있는 자 경제활동 미참여자 = 개인사유로 현재 경제활동을 하고 있지 않은 자 노인일자리 참여자 = 현재 노인일자리사업에 참여하고 있는 자(신청자 제외)
신체적 기능	<b>ADL(Activity of daily living)</b> 일상생활수행능력(ADL)은 옷 입기, 세수·양치질·머리감기, 목욕 또는 샤워하기, 차려 놓은 음식 먹기, 누웠다 일어나 방 밖으로 나가기, 화장실 출입과 대소변 후 닦고 옷 입기, 대소변 조절하기 등 노인이 자립적인 생활을 수행하는데 필요한 기본적인 7개의 항목으로 구성
	<b>IADL(Instrumental Activity of daily living)</b> 수단적 일상생활수행능력(IADL)은 몸단장, 집안일, 식사준비, 빨래, 제시간에 정해진 양의 약 챙겨먹기, 금전 관리, 근거리 외출하기, 물건 구매 결정·돈 지불·거스름돈 받기, 전화 걸고 받기, 교통수단 이용하기 등 10개 항목 항목으로 구성
인지적 기능	<b>한국판 간이정신상태검사 2판(Korean-Mini-MentalState Examination, 2nd Edition: K-MMSE~2)</b> 시간지남력, 장소지남력, 기억등록, 주의집중 및 계산, 기억회상, 이름대기, 명령실행, 따라말하기, 구성능력, 읽기/쓰기, 이해판단을 포함한 총 27개 문항 30점 만점으로 구성
심리/정서적 건강	<b>단축형 노인우울척도(Short Form of Geriatric Depression Scale: SGDS)</b> 우울 정도를 측정하기 위한 15개 항목으로 구성되어 있으며 총점 15점 중, 8점 이상 우울증상이 있음으로 판단

자료 : 2023 노인실태조사를 토대로 필자 작성.

1) 노인의 인지기능을 측정하기 위한 도구는 2008년과 2011년에는 MMSE-KC, 2014년부터 2020년까지는 치매 관리 정책과의 정합성 제고를 위해 치매조기검진, 치매유병률조사 등에 활용하고 있는 MMSE-DS9를 사용하여 노인의 인지기능을 파악하였다. 그러나 MMSE 활용의 유효성에 따라 2023년 조사에서는 ㈜인사이트10을 통해 K-MMSE~2(표준형, Blue Form)를 조사 대상자 수대로 구입하여 조사에 활용하였다. 2020년(MMSE-DS)과 2023년(K-MMSE~2)의 인지기능 측정도구가 달라 직접 비교에 주의가 필요하다(강은나 외, 2024).

### 3. 주요결과

#### 1) 신체적 기능상태

##### (1) 일상생활수행능력(Activity of daily living: ADL)

일상생활수행능력(ADL) 측정지표를 기준으로 살펴 보면, 전체 노인의 완전 자립 비율은 91.3%이며, 1개 도움 필요는 4.3%, 2개 도움 필요는 1.7%, 3개 0.7%, 4개 0.6%, 5개 0.5%, 6개 0.2%, 7개 모두 도움이 필요한 비율은 0.8%로 나타났다. 연령대가 높아질수록 신체적 자립도는 감소하여 85세 이상 연령대의 경우, 수단적 일상생활수행능력과 일상생활수행능력까지 제한 있는 비율이 20%를 초과하며, 90세 이상 노인의 44.3%는 ADL 제한이 있는 것으로 확인되었다(강은나 외, 2024).

경제활동 참여자의 경우 ADL 기준 도움이 전혀 필요치 않은 완전자립 비중이 98.8%로 전체 노인에 비해서 높은 것을 알 수 있다. 경제활동 미참여자의 경우 완전자립 비중은 86.8%로 전체노인 및 경제활동 참여자 대비 완전자립 비중이 낮은 것을 확인할 수 있었다.

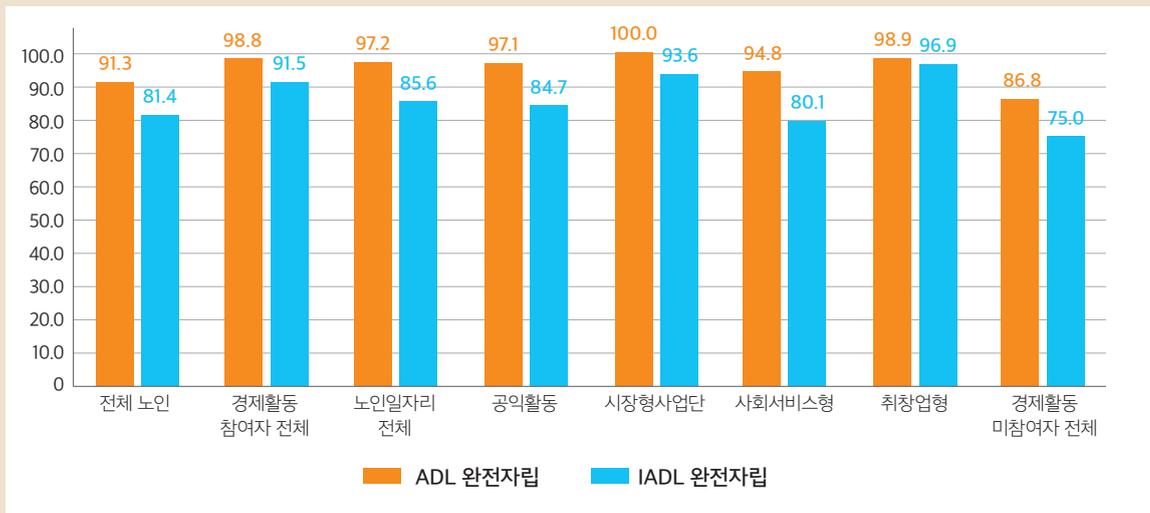
경제활동 참여자 중, 노인일자리 참여노인의 경우 완전자립 비중은 97.2%로 전체 노인에 비해서는 높은 수

준이나, 여타 경제활동 참여노인에 비해서는 다소 낮은 수준(1.6%p 낮음)임을 알 수 있다. 이러한 수치적 결과는 노인일자리 참여자 중 약 2~3%는 일상생활을 하는데 부분적 도움이 필요함을 나타낸다. 노인일자리사업 특성상, 80세 이상 후기노인 참여 비중이 높다는 점에서 이해할 수 있다. 전반적으로 연령대가 높아질수록 ADL 완전자립 비중이 감소한다.

노인일자리사업 참여노인의 경우, 참여하고 있는 사업 유형별로도 완전자립 비율에 차이가 있다. 시장형사업단의 경우 참여노인의 100.0%가 완전자립한 것으로 나타나고 취창업형이 98.9%, 공익활동이 97.1%, 사회서비스형이 94.8% 순으로 나타났다. 이러한 수치적 결과를 통해 민간형 노인일자리 참여자의 신체적 기능상태가 공공형 노인일자리 참여자에 비해 높은 것을 알 수 있다. 또한, 공익활동과 사회서비스형 노인일자리 참여자 중 완전자립이 가능한 참여노인을 제외한 5% 정도는 일상생활을 수행하는 데 1개 또는 2개 정도의 부분적인 기능제한이 있을 가능성을 시사한다.

<그림 1> 경제활동 참여여부별 노인의 신체적 기능상태 비교(ADL, IADL)

(단위: %)



참고: 모수추정 가중치를 부여함.

## (2) 수단적 일상생활수행능력(Instrumental Activity of daily living:IADL)

수단적 일상생활수행능력(IADL) 측정지표를 기준으로 살펴보면 전체 노인의 완전자립 가능한 비중은 81.4%이다. 경제활동 참여자의 경우 91.5%. 미참여자의 경우 75.0%로 경제활동 참여자의 IADL이 월등히 높은 것을 확인할 수 있었다.

경제활동 참여자 중 노인일자리 참여자의 완전자립 가능한 비중은 85.6%로 전체노인과 경제활동 미참여노인에 비해서는 높은 수준이나 전체 노인일자리 참여노인보다는 5.9%p 낮은 수준으로 나타난다. 노인일자리 사업유형별로 살펴보면 공익활동 참여자의 완전자립 비중은 84.7%, 사회서비스형은 80.1%, 시장형은 93.6%, 취창업형은 96.9%로 나타난다. 이러한 수치적 결과는 일상생활수행능력(ADL) 결과와 유사하게 나타난다. 민간형 노인일자리 참여자의 경우, ADL과 IADL 모두 전체 경제활동 참여노인에 비해 높은 수준으로 나타난다. 한편 공익활동 및 사회서비스형 참여노인의 경우 ADL, IADL 모두 다소 낮은 수준으로 일상생활수행에 있어서

부분적인 어려움이 있는 상태임을 알 수 있다.

## 2) 인지적 기능 (Korean-Mini-MentalState Examination, 2nd Edition: K-MMSE~2)

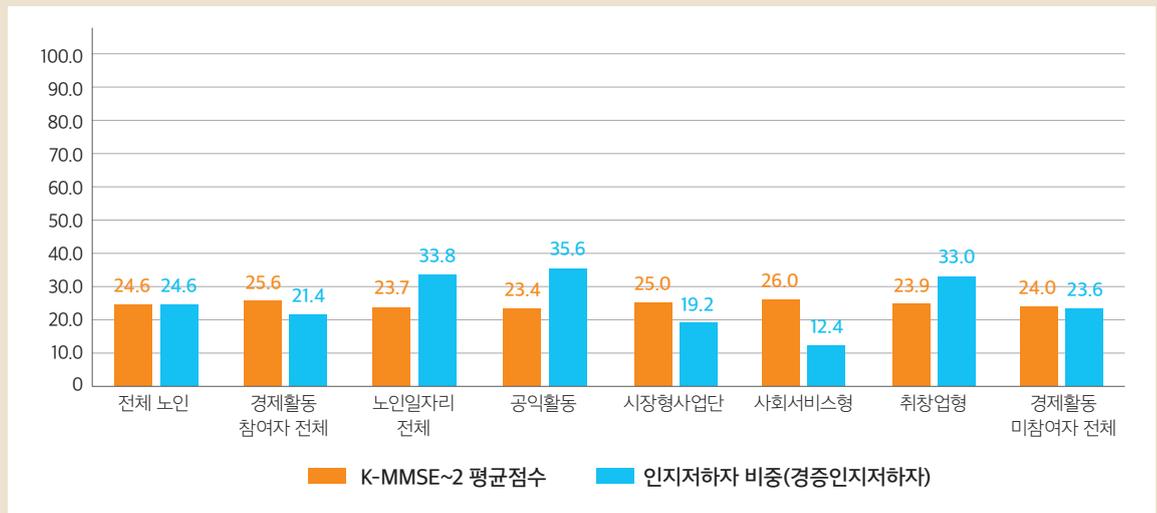
한국판 간이정신상태검사 2판(K-MMSE~2)을 기준으로 노인의 인지적 기능상태를 살펴보면 전체 노인의 K-MMSE~2 원점수 평균은 24.6점(연령과 교육수준을 반영한 T점수 평균은 42.7점)이며, 이 중 18~23점 사이의 인지저하자(경증) 비율은 24.6%로 나타난다(강은나 외, 2024).

경제활동 참여노인의 K-MMSE~2 원점수는 25.6점이며 경증인지저하자(18~23점) 비중은 21.4%로 나타났다. 경제활동 미참여자는 평균 24.0점이며, 경증인지저하자 비중은 23.6%로 나타나 경제활동 참여자의 인지적 기능상태가 상대적으로 높은 것을 확인할 수 있다.

경제활동 참여자 중, 노인일자리 참여자의 원점수는 평균은 23.7점이며, 인지저하자 비중은 33.8%로 나타났다. 이러한 수치적 결과는 전체노인과 전체 경제활동 참여노인 대비 노인일자리 참여자의 인지수준이 상대적

<그림 2> 경제활동 참여여부별 노인의 인지적 기능상태(K-MMSE~2) 비교

(단위: 점, %)



참고: 모수추정 가중치를 부여함.

으로 낮은 수준임을 나타낸다. 전반적으로 65~69세의 인지저하 비율은 22.7%이지만 80세 이상 후기노인의 경우 인지저하자 비율이 30% 안팎을 차지하는 것으로 나타나는데(강은나 외, 2024), 노인일자리 특성상 70대 이상의 후기노인이 상당수 참여한다는 현황이 반영되었다고 볼 수 있다.

노인일자리사업유형별로 살펴보면, 원점수 평균점수가 높은 사업유형은 사회서비스형으로 26.0점이며 시장형사업단 (25.0점), 취창업형(23.9점), 공익활동(23.4점) 순으로 나타난다. 경도인지저하자 비중이 높은 사업은 공익활동(35.6%)이며, 이어서 취창업형(33.0%), 시장형(19.2%), 사회서비스형(12.4%)순으로 나타난다.



### 3) 심리/정서적 건강상태 (Short Form of Geriatric Depression Scale: SGDS)

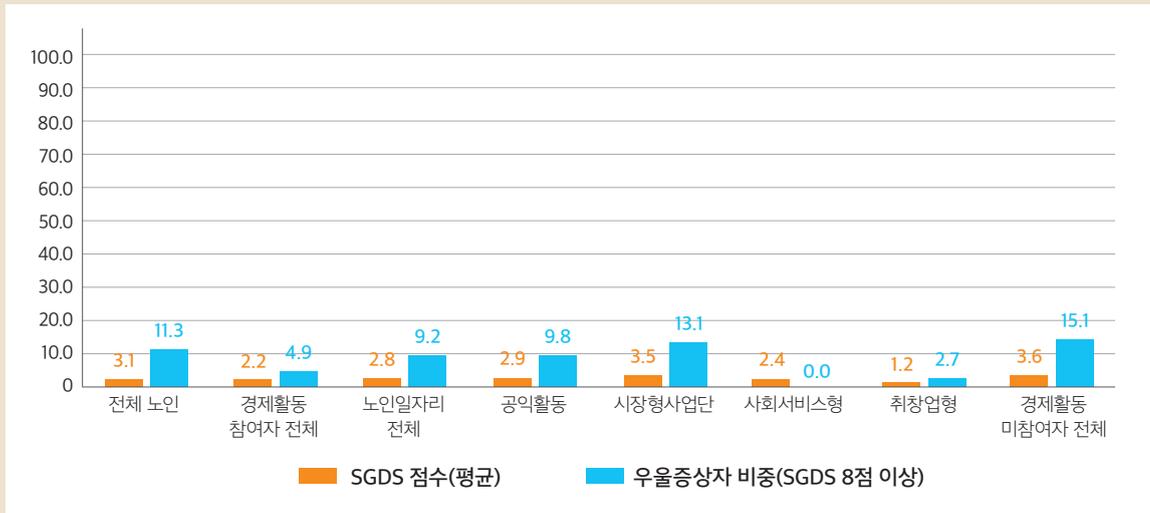
단축형 노인우울척도(SGDS)를 기준으로 8점 이상이면 우울증상이 있다고 판단할 수 있는데, 전체 노인 중 우울증상을 측정된 결과 우울증상이 있는 노인은 11.3%로 나타난다. 전반적으로 연령대가 높아질수록 우울증

상이 있는 비중이 증가하는 것으로 나타나는데 60대의 노인 중 우울증상이 있는 비율은 6.7%이지만 80대 후반의 경우 20% 이상으로 증가하는 것을 확인할 수 있다.

경제활동 참여자의 경우, 우울증상을 지니고 있는 비중이 4.9%, 경제활동 미참여자의 경우 15.1%로 경제활동 참여자의 우울감이 2배 이상 낮은 것으로 나타난다.

<그림 3> 경제활동 참여여부별 심리정서적 건강상태 비교 (SGDS)

(단위: 점, %)



참고: 모수추정 가중치를 부여함.

경제활동 참여자 중, 노인일자리 참여자의 경우 우울증상을 지니는 비중이 9.2%로 나타나는데 전체 경제활동 참여자와 비교하면 다소 높은 수준이나 경제활동을 하지 않는 노인과 비교하면 낮은 수준임을 알 수 있다.

노인일자리사업 유형별로는 시장형사업단 참여자 중 우울증상이 있는 노인 비중이 13.1%로 가장 높고 공익활동(9.8%), 취창업형(2.7%)으로 사업유형별 격차가 상당히 큰 것을 확인할 수 있다.

#### 4. 나가며

2023년 노인실태조사 원자료를 활용하여 노인의 건강상태를 살펴보았다. 특히 경제활동이나 노인일자리사업 참여여부에 따라 참여노인과 미참여노인의 신체적, 인지적 기능상태와 심리정서적 건강상태에 차이가 나타나는지 살펴보았다.

노인의 경제활동 참여여부별 신체적 기능, 인지적 기능, 심리/정서적 건강상태를 종합적으로 살펴본 결과 경제활동에 참여한 노인의 건강상태가 경제활동 미참여노인에 비해 양호한 수준임을 확인할 수 있었다. 기초적인 수준의 일상생활수행능력(ADL)과 수단적 일상생활수행능력(IADL)이 스스로 가능한 완전자립한 노인의 비중이 경제활동을 하지 않는 경우에 비해 경제활동에 참여하는 경우가 월등히 높게 나타났다. 인지적 기능 상태에서도 경제활동을 하지 않는 경우보다 경제활동을 하는 경우에 기능상태가 양호한 것으로 나타난다. 이러한 결과는 경제활동에 참여하는 노인이 참여하지 않는 노인에 비해 신체적, 인지적으로 건강한 상태임을 나타낸다. 건강하기 때문에 경제활동에 참여하는 것인지, 경제활동에 참여하면서 건강해진 건지에 대한 논의는 추가 분석을 통해 확인이 필요하다.

노인일자리 참여자의 경우 사업유형별로 참여노인의 신체적, 인지적 기능에 차이가 있는 것을 확인할 수 있었다. 전반적으로 노인일자리 참여자의 신체적, 인지적 기능상태는 전체 노인이나 경제활동 미참여자와 비교하면 높은 수준이지만 여타 경제활동에 참여하고 있는 노

인과 비교하면 다소 낮은 수준으로 나타난다. 노인일자리 특성상, 80대 이상 후기노인 비중이 높다는 점에서 상대적으로 신체적, 인지적 기능상태가 낮을 수 있겠으나 일을 수행하기 위한 최소한의 신체적 인지적 기능 상태가 전제되지 않는다면 일을 수행하는 과정에서 안전사고로 이어질 수 있다는 점에서 주의가 필요하다.

단축형 노인우울척도를 활용하여 심리적, 정서적 건강상태를 살펴본 결과, 경제활동을 하지 않는 노인의 경우 우울증상이 있는 노인 비중이 현저히 높은 것으로 나타났다. 노인일자리 참여자의 경우에는 전반적으로 경제활동 참여자에 비해서는 우울수준이 높지만 참여하고 있는 사업유형마다 격차가 상당히 큰 것으로 나타났다. 본 분석결과만으로 경제활동 또는 노인일자리사업유형이 노인의 우울감 해소에 영향을 미치는지 확인하기는 어렵지만 노인일자리에 참여하거나 경제활동에 참여하고 있는 노인의 경우 경제활동 미참여자에 비해 상대적으로 우울감을 적게 느낀다고 볼 수 있다.

건강노화 개념에 비추어 볼 때, 신체적, 인지적 기능상태와 심리/정서적 건강상태는 개인을 둘러싼 환경에 따라 다양하게 변화할 수 있는데 이러한 의미에서 노년기 경제활동(노인일자리를 포함한) 참여가 건강상태에 어떠한 영향을 미치는지 후속연구를 통해 확인해볼 필요가 있다.

#### 참고문헌

- 홍선미.(2023). 성공적인 건강노화를 위한 노인대상 지역사회 통합 돌봄서비스 전달체계의 과제. 국회입법조사처.
- 강은나, 김세진, 이선희, 이수민. (2024). 천만노인시대 대비 정책연구. 국민통합위원회, 한국보건사회연구원.
- 강은나 외. (2024). 2023 노인실태조사. 보건복지부, 한국보건사회연구원.

## 편리한 승강기 이용과 함께, 안전성도 올려주는 시니어 승강기 안전단!

인터뷰 관악시니어클럽 최승우 사회복지사

진행 노인일자리사업 참여자 유재한, 함일

글·사진 한국노인인력개발원 홍보기획부 원신원 차장, 한국노인인력개발원 연구조사부 김지민 연구원

**시니어 승강기 안전단(노인역량활용사업)** 승강기 안전교육을 이수한 시니어 인력을 활용하여, 운송시설(지하철·철도 등) 내 설치된 에스컬레이터·엘리베이터 안전상태 일상점검 및 안전이용을 지원하는 노인일자리



우리 주변엔 매년 제자리인 것이 있는가 하면 매년 증가하는 것들도 있다. 그중 하나가 '고령자의 승강기 시설 이용 안전사고 증가'이다.

지난 11월 한국소비자원에 따르면, 65세 이상 고령자의 승강기 시설 안전사고가 '21년부터 매년 2배 넘게 증가하고, 이중 91.8%는 미끄러져 넘어지거나 추락, 낙상 사고 등이 발생하고 있다고 한다. 인구 만 명당 발생건수 발생빈도는 0.68건으로 다른 연령대에 비해서 월등히 높았는데, 두 번째로 높은 빈도를 기록한 어린이(0.12건)

보다도 약 5배 이상 높은 수치라고 한다.

초고령사회로 인구 고령화는 지속적으로 심화되고, 지하철 주변 여러 사건사고 등을 처리하기에도 역무원들은 바쁘다보니 안전사고 발생 시 신속히 바로 조치가 되기는 어려운 경우가 많다고 한다. 이러한 상황에 직접적으로 도움을 주는 노인일자리가 있는데, 그것은 바로 시니어 승강기 안전단 사업단이다.

이 사업은 고령자에게 집중되는 안전사고 감소를 위해 동년배인 시니어 인력을 활용하여 승강기 안전이용

문화 정착에 기여하기 위해 한국노인인력개발원이 2022년 한국승강기안전공단과 협업하여 개발한 노인일자리사업이다.

업무내용으로는 승강기 안전교육을 이수한 시니어 인력들이 운송시설(지하철, 철도 등) 내 설치된 에스컬레이터·엘리베이터 안전상태 일상점검 및 안전이용을 지원하는 업무가 주된 일이다.

2024년 2월부터 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 경기 등 전국적으로 1,300여 명이 시니어 승강기 안전단에 참여했다.

이중 2024년부터 서울 관악시니어클럽에서 사업을 담당하고 있는 최승우 사회복지사와 유재한, 함일 참여자들로 서울역 인근 스튜디오에서 만나 보았다. 가독성을 높여 편하게 읽을 수 있도록 수행기관과 참여자 대상 인터뷰 방식으로 지면에 담아보았다.

### Q. 시니어 승강기 안전단 사업은 언제 어떻게 시작되었는지 궁금합니다.

**최승우 사회복지사** 저희 관악시니어클럽 시니어 승강기 안전단은 2024년 2월부터 노인일자리사업으로 낙성대역(서울교통공사)에서 8명이 활동하였습니다. 주로 낙성대역 지하철을 이용하는 시민들이 사용하는 승강기와 에스컬레이터의 안전 및 상태 점검이나 이용 간 발생할 수 있는 사고들의 예방업무를 지원하고 있습니다.



### Q. 시니어 승강기 안전단 참여자들은 어떤 일을 주로 하나요?

**최승우 사회복지사** 2인 1조로 활동하시는데 오전반(4명), 오후반(4명) 등으로 구성하여 각 시간대마다 낙성대역에 있는 4개의 에스컬레이터와 1개의 승강기를 점검하셨습니다.

또 점검시간 이외의 근무시간에는 에스컬레이터를 이용하시는 시민들의 안전사고 예방을 위해 에스컬레이터 앞에서 시민들의 안전한 에스컬레이터 이용을 지원했습니다.

### Q. 승강기 안전을 점검하려면 승강기를 잘 알아야 할 것 같은데, 교육은 어떻게 진행되나요?

**최승우 사회복지사** 본격적으로 일자리에 투입되기 전에 서울교통공사로부터 승강기 안전이용 안내에 대한 교육\*지원도 받아 참여자분 대상으로 교육\*도 했습니다.

### Q. 참여 어르신들은 몇 분이 계시며, 주로 어떤 분들이 참여하고 계신가요?

**최승우 사회복지사** '24년 2월부터 11월까지 8분이 활동했는데요. 오전반 4명, 오후반 4명으로 반이 편성되었습니다. 현재 참여하고 계신 어르신들의 경우는 과거에 학교에서 교편을 잡았거나 기업체에서 근무하는 등 다양한 곳에서 일하시다 퇴직하신 경우가 많이 있습니다.

### Q. 여러 노인일자리가 있는데 어떻게 이 사업에 참여하게 되셨나요? 전에 하시던 일과 연관이 있으신가요?

**유재한** 퇴직 전에는 조그마한 회사에서 건축일을 해서 건물을 지었기 때문에 에스컬레이터, 엘리베이터 등에 대해 조금은 알고 있었는데요. 주민센터에 일자리 공고를 보고 지원을 하고 시작하게 되었습니다.

\* 교육내용 : 법령, 구조 및 원리 및 긴급상황 조치요령, 안전점검 체크리스트 점검 이론 및 실습 등

**함일** 저는 고등학교 교사로 정년퇴직하고 한동안 자유시간을 보냈는데요. 이후 노인정에서 홍보를 해서 이 일자리에 관심이 가서 지원하게 되었습니다.

**Q. 시니어 승강기 안전단 근무일과 및 내용이 궁금합니다.**

**함일** 저는 낙성대역에서 오전 9~12시까지 근무했습니다. 승강기 3대 및 에스컬레이터 8대 기계 점검, 지하철 승객 안전관리를 담당했습니다.

**유재한** 저도 낙성대역에서 이번 달은 오전반(09시~12시)이면, 다음 달은 오후반(15시~18시)으로 격월제로 반을 바꾸면서 근무했지요. 승객분들 안전과 안내가 주 업무인데요.

**Q. 일하시면서 기억에 남는 에피소드나 보람되었던 일들이 있을까요?**

**함일** 어느 날인가 어떤 어르신이 에스컬레이터에서 갑자기 주저앉고 넘어지셨는데요. 보자마자 즉시 정지시켜 구조해서 더 큰 사고로 이어지지 않았던 일이 기억납니다. 그게 제일 보람있던 일로 기억나네요.

**유재한** 필리핀에서 여행객 3명이 계셨는데, 갑자기 영어로 이용방법도 물어보고 그랬던 일이 떠오릅니다. 지하철 하차 후 15분 이내 재승차하면 요금을 내지 않는 제도도 물어봐서 응대가 힘들었는데요. 그 당시에는 땀나고 힘들었지만 지금은 생각하면 재미있는 에피소드로 남았습니다.

**함일** 또 올 여름이 유난히 더웠잖아요. 찬물 한 잔 먹을 곳이 없었지만 주위의 주민분들이 도와주셔서 고마웠던 일도 생각납니다.

**Q. 노인일자리사업에 참여하면서 어떤 점이 좋으셨을까요? 가족 등 주변의 반응이 궁금합니다.**

**유재한** 주변의 인식도 굉장히 보람된 일을 하고 있다고 생각하는데 저도 그렇게 생각하고 있습니다. 활동하면서 책임감도 느끼고, 경제적으로도 도움도 되고 있습니다. 활



력을 되찾은 건 말할 것도 없고요

**함일** 아무래도 노인일 자리를 참여하면 규칙적인 생활을 하게 되잖아요. 참여하면서 자동적으로 건강해지고 매사에 의욕적인 생활로 변했다는 점입니다. 가족이나 친구들은 건강해 보이고 얼굴에 활력이 넘쳐 좋아 보인다고 하고요.

**“두분에게 노인일 자리는 어떤 의미인가요?”**

**“돌아온 청춘과 박카스입니다”**

유재한 참여자에게 노인일 자리는 ‘돌아온 청춘’이라고 미소를 띄우며 말씀하셨다. 왜 돌아온 청춘이나 여쭙었더니 이렇게 말씀해 주셨다.

첫째, 청춘은 설렘이 있고, 둘째, 또 미래가 어떻게 될지, 내일은 어떤 일이 생길지 알 수 없으니 미리미리 대비하는 자세도 갖추게 되니 ‘청춘’이다.

함일 참여자는 노인일 자리가 박카스라고 하였다. 퇴직 후 일상이 무료했었는데 탁 쏘는 청량제 역할이 됐다. 큰 힘이 됐다고. 나직이 말씀하시는 모습에 노인일 자리가 많은 시니어들께 긍정적 역할을 해주는 데 지속적인 큰 힘이 되고 있구나 싶어 힘들 때도 많지만 이 일들을 하기 잘했구나 싶었다. 이러한 기분은 현장의 수행기관에 더욱 크게 와 닿을 것이다.

업무가 많고 힘든 현장에서 이러한 말씀들이 하나하나 힘이 되어 묵묵히 발전해 나갈 수 있는 원동력이 된다고 느꼈다.

### Q. 향후 이 사업을 추진할 수행기관들에게 운영 노하우를 소개해 주신다면요.

**최승우 사회복지사** 꾸준히 참여자분들 근무현장에 가시는 것을 추천드리는데요. 어르신들과의 소통이나 담당자가 지속적으로 관심을 기울이고 있다는 것을 표현하기 위해서입니다.

사업단 간담회 등을 통해 참여자분들이 근무할 때 느낀 점이나 의견들을 내실 수도 있지만 제 경험상 현장에 있을 때 영감을 받으셔서 그런지 적극적으로 의견들을 많이 말씀들을 해주시더라고요.

또 참여자분들과 담당자의 관계는 특히나 더 중요하니 자주 어르신들이 계신 근무현장을 찾아가셔서 인사도 드리고, 의견도 듣는 것이 좋다고 생각합니다.

### Q. 마지막으로 60세 이상 시니어들에게 한마디 해주신다면?

**유재한** 여러 노인일자리사업들이 있을 텐데요. 제가 참여했던 시니어 승강기 안전단은 조금은 '특수부대' 같습니다. 놀라운 체력과 인내력이 필요하거든요.^^

이러한 점들도 고려하여 건강하고 자신있는 분은 꼭 지원하시면 좋겠습니다.

**함일** 퇴직한 뒤에 무료하게 시간을 보내는 것보다 가까운 노인정이나 주민센터 복지담당자를 찾아가서 관심 있는 일자리를 구하면 보람도 느끼고 활력도 솟아나니 적극 추천합니다.

시니어에게 효용가치는 노동이 아니고 활력입니다. 많은 건강한 시니어들이 이 세상을 든든하게 만들 것입니다.

**최승우 사회복지사** 아무래도 날씨가 덥고 쌀쌀해지면 참여자분들도 힘드시잖아요. 일자리 참여 어르신들께서 힘을 내셔서 근무하실 수 있게 가끔 역을 지나가시다가

안전헬멧과 조끼를 착용하시고 일하시는 분들을 보신다면 수고하신다고 인사 한 마디씩 부탁드립니다.

매년 승강기 보유대수는 증가하며 승강기 안전사고 또한 증가하고 있는 추세이다. 몇 달 전 에스컬레이터도 아닌데 평평한 무빙워크에서 지인들과 이야기 나누면서 가다 발을 헛디더 넘어져 얼굴에 찰과상이 생긴 지하철 이용객이 생각났다. 사고는 갑자기 일어나며, 언제 일어날지 모른다는 것이 역시 맞는 말이었다.

### 사회의 안전을 높이고, 노년의 자긍심이 올라가는 일자리

노인일자리에 참여하면서 자기 자신이 사회에 도움이 되고, 나아가 다른 사람들에게도 긍정적 영향을 끼친다는 사실에 노년의 자존감과 자긍심에 더 도움이 되는 노인일자리, 지금 한창 2025년도 노인일자리사업 참여자를 모집중이다. 미래의 노인일자리 참여자들에게도 참여하면서 '박카스'가 되고, '청춘의 설렘'을 다시 느껴보시길 바라본다.

끝으로 승강기를 이용하면서 간과하기 쉬운 '승강기 이용 안전사고 예방 안전수칙'으로 끝맺으며 전국의 노인일자리 참여자분들의 건강을 바라고, 수행기관분들에게도 올 한 해 고생 많으셨다고 감사의 인사를 전하고 싶다.





☐ 엘리베이터 안전점검 체크리스트

엘리베이터 안전점검표								
역사명	점검일자	점검자	확인자					
	2022. . . . .							
구분	점검사항	기준	점검결과					
			( )표기					
조작 버튼	● 승강장 호출 버튼 동작 확인	- 버튼의 탈락이 발생되고, 승강기가 도착할 - 카, 바닥과 승강장 높이가 맞을(10mm 이내)	<input type="checkbox"/>					
	● 캐내 호출 버튼 동작 확인	- 버튼의 탈락이 발생되고, 목적 층에 도착할 - 카, 바닥과 승강장 높이가 맞을(10mm 이내)	<input type="checkbox"/>					
	● 캐내 열림 버튼 확인	- 알리던 물임문이 다시 열림	<input type="checkbox"/>					
	● 승강기 운행 상태 확인	- 운행 중 이상 소음이 발생 하지 않음	<input type="checkbox"/>					
안전 상태	● 층 표시기 상태 확인	- 층 표시 숫자를 정확히 읽을 수 있음	<input type="checkbox"/>					
	● 비상탈출장치 작동 확인	- 알리던 물임문이 다시 열림	<input type="checkbox"/>					
장치	● 비상통화장치 작동 확인	- 통화상태가 양호함	<input type="checkbox"/>					
	● 캐내 안내 표시 부착물	- 이용차 안전수칙 등은 부착 되어 있음	<input type="checkbox"/>					
부착물	● 비상통화장치 사용 방법 부착 되어 있음	- 비상 연락전화번호, 승강기 번호란 검사필름 등	<input type="checkbox"/>					
	● 승강장 안내표지 부착물	- 손 기밀 주의 표시 부착	<input type="checkbox"/>					
전통 관리	● 승강장 안내표지 부착물	- 승강장문 닫음 주의 표시 부착	<input type="checkbox"/>					
	● 정렬상태	- 승강장 및 캐내 바닥 정소 상태는 양호함	<input type="checkbox"/>					
부착물 내용								
특이 사항								

※ 이상발견 시 신고 번호 (승강기사업소) →

### 시니어 승강기 안전단이 알려주는 승강기 이용 안전사고 예방 안전수칙

- 1) 에스컬레이터 탑승 시 손잡이를 잡아주세요
- 2) 무거운 짐을 든 고령의 이용객들은 엘리베이터 탑승이 더 안전해요
- 3) 에스컬레이터에서 내릴 때 바닥을 보며 주의하며 하차해야 해요
- 4) 문이 갑자기 열릴 수 있으니 엘리베이터 문에 기대거나 충격을 주지 않아야 해요

#### 참고문헌

• 고령소비자, 에스컬레이터 등 승강기 시설 낙상사고에 주의하세요!(2024. 11.13. 한국소비자원 보도자료 제공).

\*본 간행물을 보다 많은 사람들이 접할 수 있도록 영상물로 제작하였고, 해당 영상은 한국노인인력개발원(시니어 잡화점) 유튜브 내 업로드하여 보다 생생하게 볼 수 있다.



# 고령 사회의 살과 일

## 발행처

한국노인인력개발원

## 발행인

김미곤

## 편집위원장

이인재

## 편집위원

유태균, 이소정, 손균근, 신우철,  
조준행, 박경하, 조홍영, 김문정, 김지민

## 등록번호

ISSN 2765-2777

## 발행일

2024년 12월

## 주소

서울시 중구 세종대로 17(그레이츠송례) 19층,  
한국노인인력개발원 연구조사부

## 전화

02-6731-6127

## 팩스

02-6731-6100

## 홈페이지

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

## 웹진

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

## 디자인

(주)케이에스센세이션(02-761-0031)

## 문의처

한국노인인력개발원 연구조사부  
(02-6731-6127)

- <고령사회의 삶과 일>은 한국노인인력개발원 연구조사부에서 발행하는 계간지입니다.
- 본 지에 실린 내용은 한국노인인력개발원 연구조사부의 공식 견해와 다를 수 있습니다.



## 엄마의 손맛으로 정성 들여 만든 궁's Food 천생연분 김치

여수시니어클럽 궁's Food 천생연분김치 사업단은 어머니와 할머니들이 정성을 다해 운영하는 사업단으로, 2004년 노인일자리사업이 시작된 해에 김치사업단으로 참여하여 2024년 현재까지 20년 넘게 지속되고 있다. 이곳에서 활동하는 어르신들은 평균 10년 이상 사업단에 몸담으며 마치 자신의 사업처럼 열정과 노력을 쏟고 있다. 궁's Food 천생연분김치는 엄마의 손맛과 할머니의 온정을 담아 신선하고 정성 가득한 맛을 제공한다.

궁's Food 천생연분김치의 가장 큰 특징은 주문과 동시에 생산된다는 점이다. 소량 생산을 원칙으로 하여 구매자의 요구에 맞는 신선한 김치를 제공하며, 모든 재료는 돌산갓, 고들빼기, 열무 등 지역 특산품과 국산 천연 재료를 사용한다. 김치 제조 과정에서 어머니들의 정직한 손맛을 담아내며, 매년 자가품질검사를 통해 철저한 위생과 품질 관리를 유지하고 있다. 이곳의 김치는 신선도와 청결, 그리고 맛에 대한 엄격한 관리를 통해 소비자에게 믿음을 준다.

김치를 맛있게 즐기는 방법으로는 발효 단계에 따라 다양하게 활용할 수 있다. 신선하게 갓 담근 김치는 특유의 생생한 맛을 즐길 수 있으며, 적당히 숙성된 김치는 풍미가 깊어져 다양한 음식과 조화를 이룬다. 예를 들어, 갓김치는 쌀밥과 잘 어울리고 고등어조림과 함께 요리하면 풍미가 배가 된다. 파김치는 흰쌀밥 위에 얹어 먹거나 짜장라면, 삼겹살과 함께 먹으면 특별한 맛을 경험할 수 있다. 열무김치는 국수에 비벼 먹거나 따뜻한 국수와 곁들여 시원하고 깔끔한 맛을 즐길 수 있다.

여수시니어클럽 궁's Food 천생연분김치는 어머니들의 사랑과 정성이 담긴 맛있는 김치를 제공하며, 지역 특산품을 활용하여 지역 경제에도 기여하고 있다. 언제나 믿고 먹을 수 있는 바른 먹거리로 소비자들에게 특별한 가치를 전하고자 최선을 다하고 있다.

여수시니어클럽  
궁's Food 천생연분김치



- 주소: 전라남도 여수시 신월로 685, 2층(국동)
- 문의: 061-692-4555



9 772765 277003

ISSN 2765-2777