

일하는 서울 노인의 특성과 정책방향

윤민석

서울연구원
부연구위원

일하는 서울 노인의 특성과 정책방향

요약	3
I. 노후준비 부족으로 일해야 하는 노인 증가	4
II. 서울에서 일하는 노인의 특성	7
III. 서울시 정책제언	19

윤민석

서울연구원
부연구위원

02-2149-1016
msyoon@si.re.kr

고령화가 심화되고 조기퇴직 등으로 노후준비가 부족해지면서, 생계문제로 경제활동에 참여하는 노인의 비중이 높아지고 있다. 우리나라의 노인 경제활동 참가비율은 노인 빈곤율과 더불어 OECD 국가 중에서 상위권으로 나타났다. 생계를 위해 일해야 하는 노인들이 증가할 것으로 예상되므로 이들에 대한 정책적 관심이 필요하다.

서울시 거주 노인 3명 중 1명은 일하는 노인으로 추정

2015년 서울에 거주하는 65세 이상 노인 인구는 124만 명으로 서울시 전체 인구의 약 12%에 달한다. 이 중, 약 46만 명(38.2%)의 노인이 소득활동을 하면서 살고 있는 것으로 추정된다. 설문조사 결과, 이들은 대부분 노후준비가 부족하여 생계비를 목적으로 일하는 것으로 나타났다. 임금근로 노인들은 과거에 하던 일보다 낮은 수준의 임금으로 열악한 조건에서 일하고 있었고, 자영업 노인들은 오랫동안 같은 업종에 종사하고 있지만 영세한 것으로 분석되었다.

열악한 근로조건에서 일하지만 삶의 만족도는 높은 편

서울시에 거주하는 1,000명의 일하는 노인을 조사한 결과, 임금근로자는 34%이며 나머지는 자영업자로 나타났다. 평균 근로시간은 임금근로자가 하루 12.9시간, 자영업자가 10.9시간으로 나타나 근로기준법상 근로시간보다 오래 일하고 있었다. 임금은 임금근로자가 월 평균 122.8만 원이고 자영업자가 159.3만 원으로 근무시간당 최저임금 이하의 임금을 받는 것으로 조사되었다. 취업 시 근로조건 계약서를 작성하는 비율도 낮았고, 휴가나 재해보상도 제대로 받지 못하는 것으로 나타났다. 그러나 일을 하고 있다는 이유만으로도 다른 노인계층보다 삶의 만족도가 높아, 반드시 부정적인 것만은 아니라는 점을 확인할 수 있었다.

기본적인 권리를 보장하고, 안심하며 일할 수 있는 기반 조성이 필요

노인이라는 이유로 차별받거나 권리를 보장받지 못하는 노인들이 많기 때문에, 이들을 위해 근로환경을 제도적으로 정비할 필요가 있다. 구직정보나 직업훈련을 위한 행정조직을 단일화하고, 일하는 노인에게 실질적인 도움이 될 수 있는 정책을 개발할 필요가 있다. 또한 노인을 고용하는 고용주의 부정적인 인식을 개선하는 교육 프로그램을 시행하여 노인들이 차별 없이 일할 수 있는 사회분위기가 조성되어야 한다.

I. 노후준비 부족으로 일해야 하는 노인 증가

생계문제로 일해야 하는 노인들

노인 빈곤율의 지속적인 상승

- 서울 인구의 약 12%는 노인, 그 중 40% 정도가 일하고 있는 것으로 추정
- 고령화가 급격히 진행되는 서울에서 많은 노인들이 노후준비가 부족하여 불가피하게 경제활동을 하고 있는 상황
- 한국의 노인 빈곤율은 OECD 국가 중 가장 높은 47.2% 수준이며, 65세 이상 경제활동 참가율도 30.1%로 2위를 차지
- 노인들은 빈곤 문제로 생계를 위해 일할 수밖에 없는 것이 현실

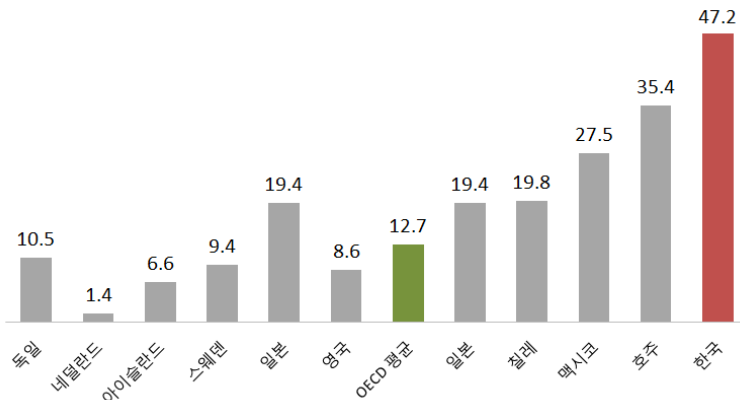


그림 1. OECD 국가별 노인 빈곤율

출처 : OECD, 2013

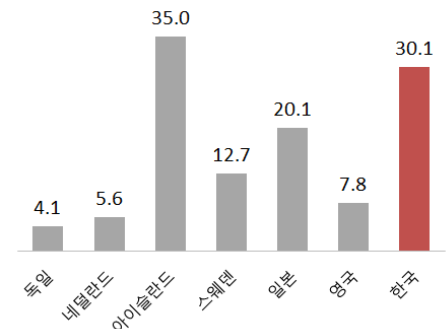


그림 2. 65세 이상 경제활동 참가율

출처 : OECD, 2013

노인 고용률은 증가하였으나 고용환경은 취약

- 서울시에 거주하는 노인 3명 중 1명은 일하는 노인
 - 서울의 노인 고용률은 2009년 22.5%에서 2014년 27.0%로 증가하고, 같은 시기 동안 노인 취업자 수가 20만 명에서 30만 명을 넘어선 것으로 조사
 - 서울시에 거주하는 노인 3명 중 1명은 65세 이후에도 일을 지속하고 있는 상황
- 생계 때문에 일하지만 근로조건은 열악
 - 노인의 취업은 긍정적인 측면도 있지만, 일하는 노인 대부분이 생계 때문에 어쩔 수 없이 일해야 하는 것이 문제
 - 특히 열악한 조건에서 근무하며 권리보호 등을 제도적으로 보장받지 못하는 상황

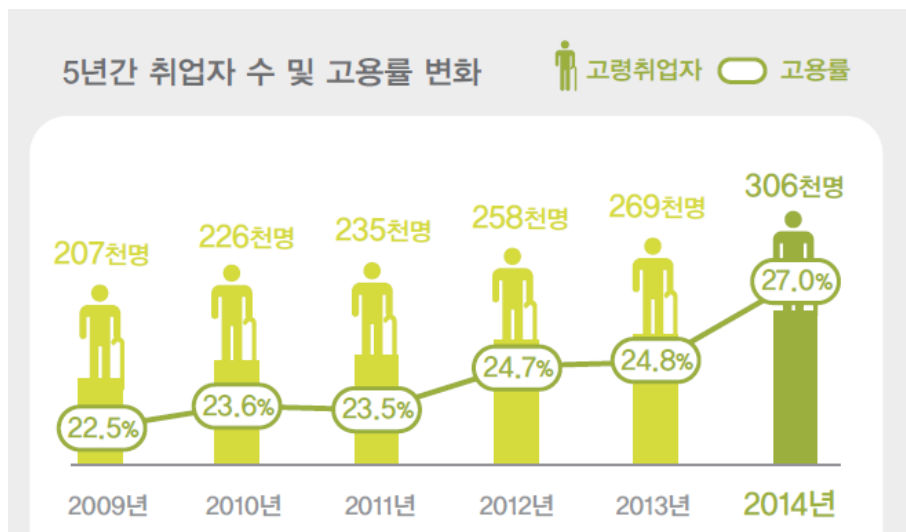


그림 3. 서울시 고령자 취업자 수와 고용률

자료 : 통계청, 각 연도 경제활동인구조사

- 자영업이나 비전문직에 일하는 비중이 증가

- ‘도·소매업’이 5.1만 명으로 가장 높은 비율이며, 이어 ‘사업시설관리 사업지원’이 4.3만 명, ‘운수’가 3.1만 명
- 임금근로자 노인은 대부분 단순노무직에 종사하는 것으로 예상

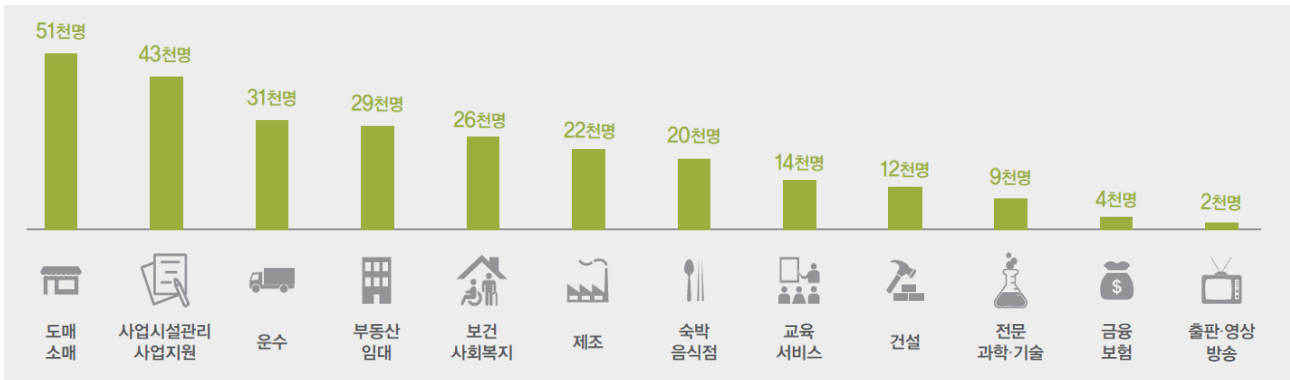


그림 4. 서울시 산업별 노인 취업자 수

자료 : 통계청, 하반기 지역별고용조사, 2014

II. 서울에서 일하는 노인의 특성

열악한 환경의 노인 임금근로자들

임금근로자 노인은 주로 단순노무직

- '시설 관리·지원업'에 다수 근무
 - 임금근로자 노인들을 업종별로 분류한 결과, '사업시설 관리 및 사업지원 서비스업¹⁾'이 65.5%로 다수
 - 그다음은 '운수업'(6.5%), '건설업'(4.8%), '숙박 및 음식점업'(4.5%) 순으로 응답

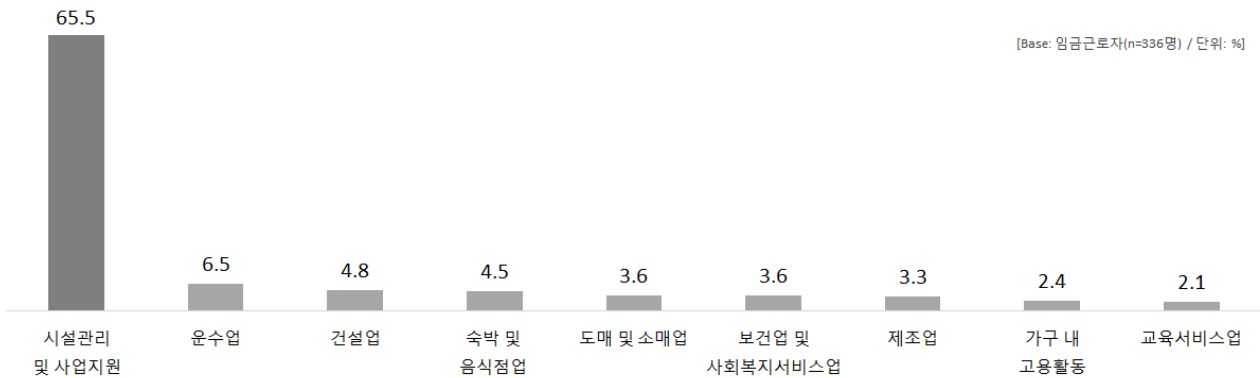


그림 5. 표준 사업분류에 따른 근무 업종

설문조사 개요

목적	일하는 서울 노인의 근로실태와 심리사회적 인식 조사
대상	서울시 거주 65세 이상 근로자 1,000명
일시	2015년 4월 20일 ~ 5월 22일
방법	가구방문 일대일 면접조사 / 지역, 성별, 연령별 근로자 비례층화계통 추출법
내용	근로시간, 소득, 근로이유, 직종 등 정량적 노동조건 파악 및 직업, 생활만족도 등의 정성적 조건

1) '사업시설 관리 및 사업지원 서비스업'은 통계청 표준산업분류에 의하면 사업시설의 청소, 방제 등을 포함한 사업시설 유지관리활동과 고용지원 서비스, 보안 서비스, 사무지원 서비스, 시설 관리 및 조정, 경비 등의 일을 하는 업종(통계청 표준산업분류, 2014.12)

○ 경비, 청소 등 단순노무직에 집중

- 직업별 분류에서 '단순노무 종사자'가 85.4%를 차지
- 서울의 일하는 노인은 경비, 미화원, 택배원, 활동보조인, 가사도우미, 운전자(마을 버스, 유치원 통학차량, 개인학원차량) 등 단순노무직에 집중

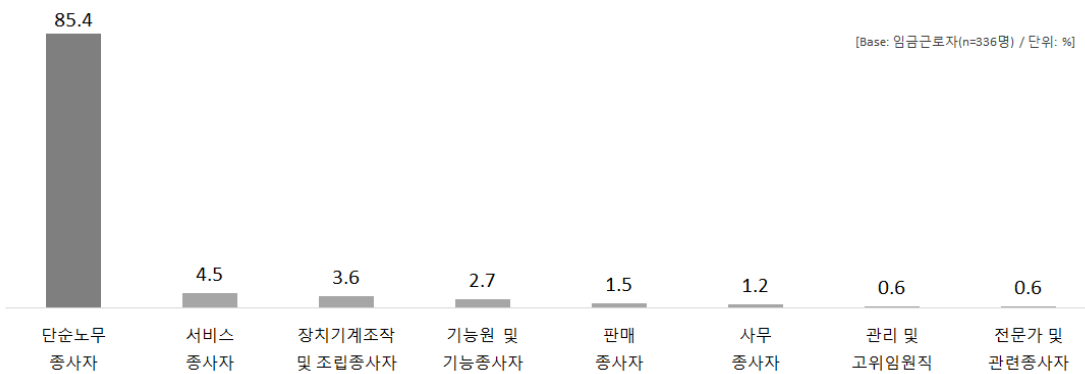


그림 6. 표준 직업분류(대분류)에 따른 근무 분류

○ 주당 56.4시간 근로, 임금은 월평균 122.8만 원

- 임금근로자 노인의 하루 근로시간은 평균 12.9시간이고 1주일에 약 4.6일 근무해, 주당 약 56.4시간 일하는 것으로 조사
- 월평균 임금은 122.8만 원으로, 일반 임금근로자의 월평균 임금 320여만 원(고용노동부, 2014)의 40% 미만인 것으로 분석

표 1. 임금근로 노인의 고용형태별 근로시간과 임금

구분	사례 수	주당 근로시간	월평균 임금
임금근로자	336명 100.0%	56.4시간	122.8만 원
상용근로자	175명 52.0%	61.8시간	130.9만 원
임시근로자	125명 37.2%	53.1시간	117.2만 원
일용근로자	36명 10.7%	41.9시간	103.0만 원

- 생계유지를 위해 일하지만, 근로기준법상의 권리는 무시되는 경우가 다수
- 현재 일을 하는 주된 이유는 ‘생계비를 마련하기 위해서’(62.2%)가 다수
- 그다음이 ‘노후 자금·준비를 위해’(11.9%), ‘용돈이 필요해서’(8.5%) 순으로 응답
- 근로기간 설정이나 근로계약서가 없이 일을 시작하는 등 기본적인 권리를 보장받지 못하는 사례가 많은 것으로 조사

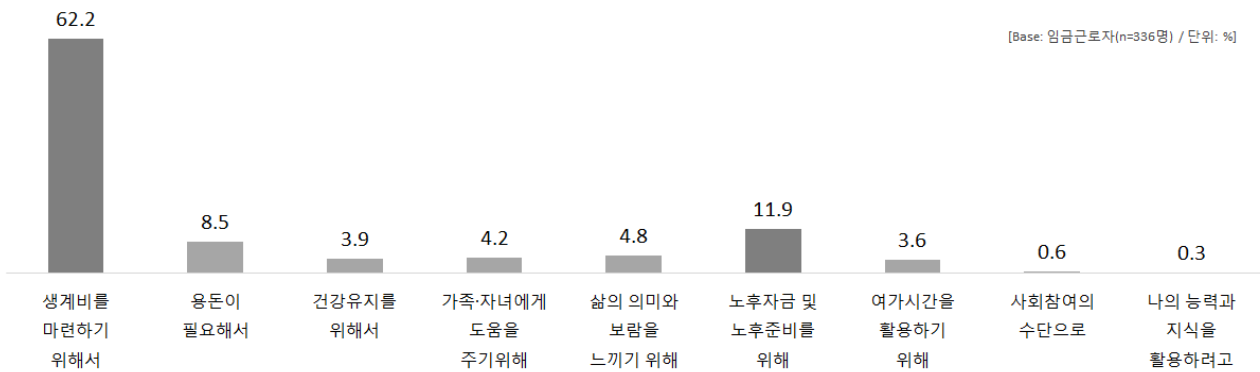


그림 7. 일하는 이유

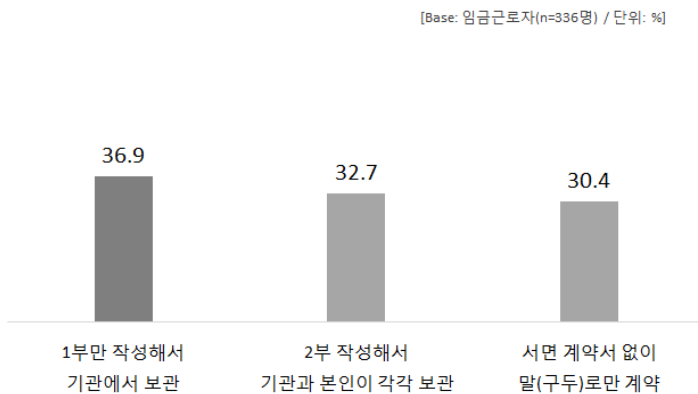


그림 8. 근로계약서 작성 여부

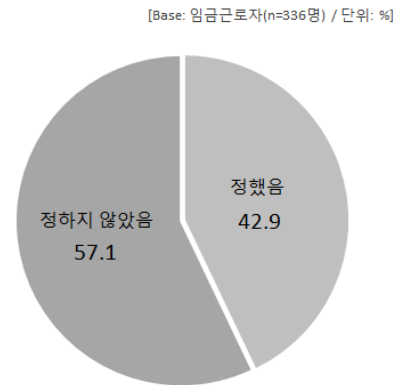


그림 9. 근로기간 설정 여부

- '생애 주된 일자리'와는 다른 분야에 종사하지만, 일하고 있다는 사실에는 만족
- 74.1%가 '생애 주된 일자리'와 다른 일에 종사하고 있다고 응답하였으며, 은퇴 전과 같은 직종에서 일하는 비율은 매우 낮은 것으로 조사
- 전반적으로 근로조건이나 임금수준은 열악하지만, 다른 노인들에 비해 일하고 있다는 사실에서 65.8%가 현재 일자리에 만족

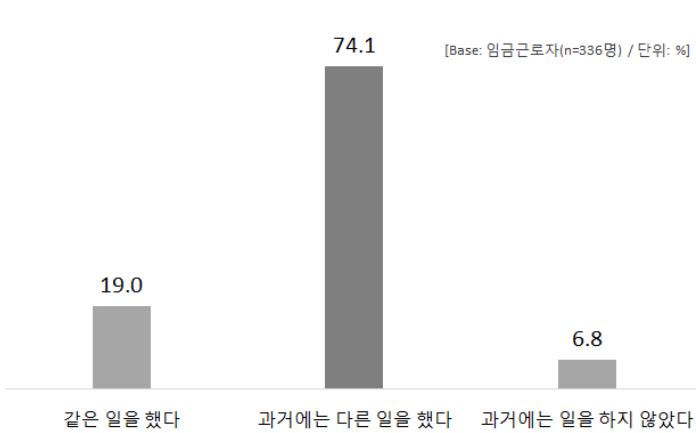


그림 10. 과거 직업과 현재 직업 비교

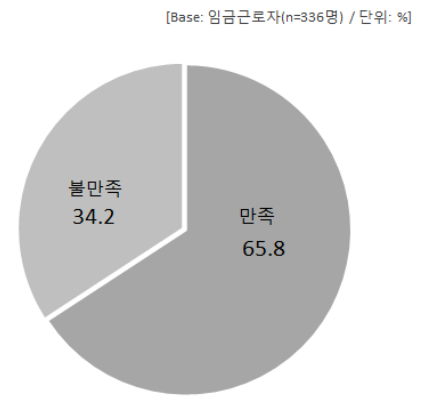


그림 11. 현재 일자리의 만족도

자영업자 노인의 삶도 어려운 것은 마찬가지

노인 자영업은 도·소매업이 대부분이며, 경기에 민감

- 노인 자영업자는 절반 이상이 도·소매업에 종사
- 자영업자 중 ‘도매·소매업’이 53.4%로 다수이며, 그다음은 ‘협회·단체, 수리·기타 개인 서비스업’(14.7%), ‘숙박·음식점업’(9.5%), ‘부동산·임대업’(7.2%) 순으로 응답

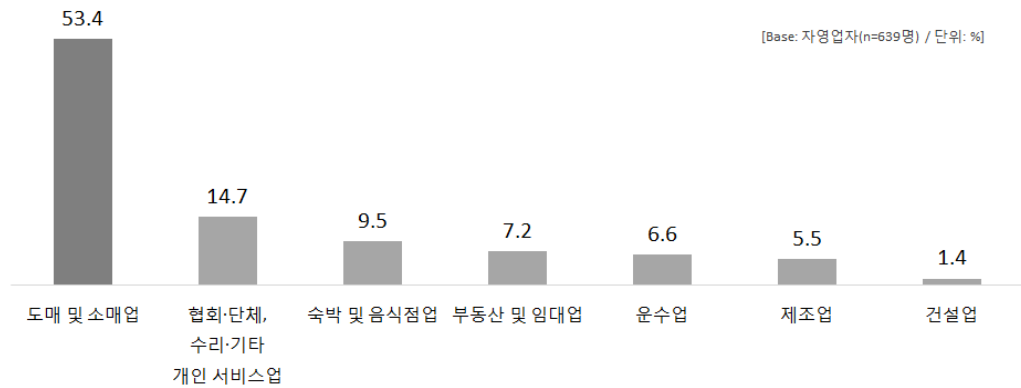


그림 12. 표준산업분류(업종)에 따른 자영업자의 직종

- 노인 자영업자의 43.8%가 판매종사자(직업분류상)
- 자세히 살펴보면 ‘매장 판매직’이 36.8%, ‘방문·노점·통신판매 관련직’이 5.3%

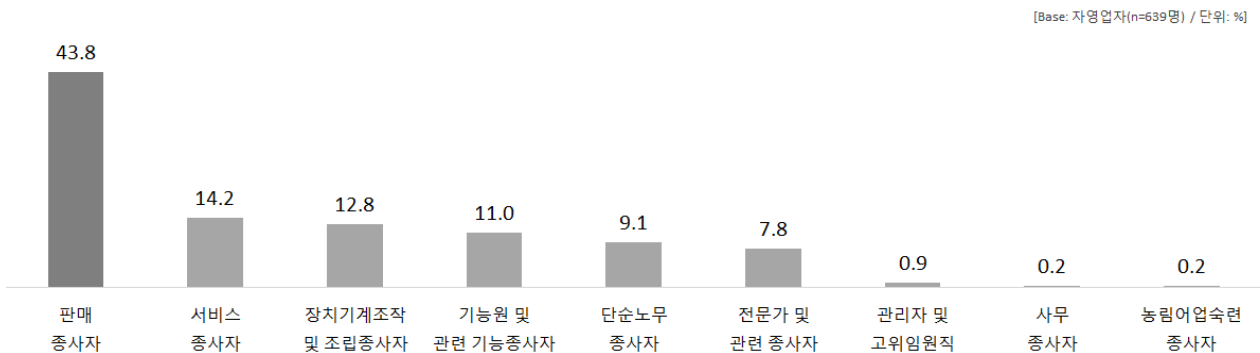


그림 13. 표준직업분류(대분류)에 따른 자영업자의 직업

근로시간은 길지만, 소득은 임금근로자 노인보다 높아

- 자영업 노인의 하루 평균 근로시간은 10.9시간
 - ‘9~12시간 이하’(62.1%)가 가장 높고, 그다음이 ‘13~16시간 이하’(18.0%), ‘5~8시간 이하’(15.0%) 순으로 응답
- 주당 근무일수는 평균 6.2일
 - ‘6~7일’이 89.2%를 차지
 - 자영업 노인의 주당 근로시간은 평균 68.4시간으로 임금근로 노인의 근로시간(56.3시간)보다 더 긴 것으로 조사
- 자영업을 하는 노인은 월평균 수입이 159.3만 원
 - 임금근로자 노인(122.8만 원)보다 37만 원 정도 초과
 - 일하는 노인 전체 월평균 임금(146만 원)보다도 13만 원이 많은 것으로 조사

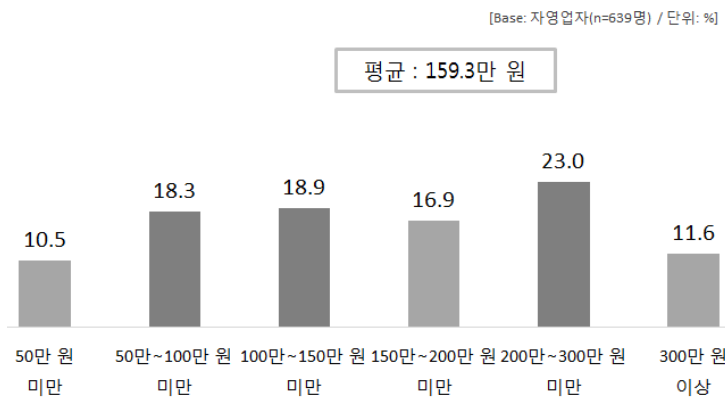


그림 14. 자영업자의 월평균 수입

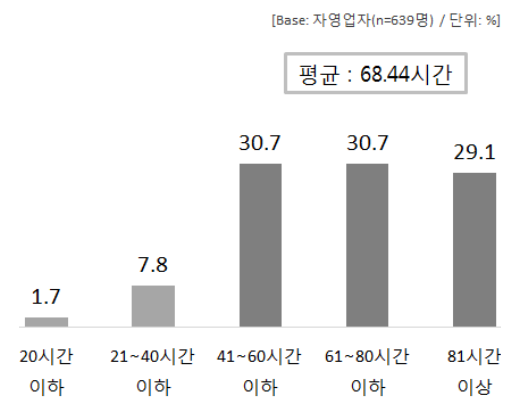


그림 15. 자영업자의 1주일 평균 근로시간

노후준비는 전체적으로 부족

부부 노인가구가 많으나, 노후준비는 부족

- 배우자가 있으면서 미혼자녀와 동거하는 비율이 약 70%
 - 가구유형은 배우자와 동거하는 노인부부가구가 58% 정도
 - 자녀와 동거하는 가구는 임금근로자가 17.9%, 자영업자가 20.5%
 - 노인 혼자 살고 있는 1인 가구는 임금근로자와 자영업 모두 11.9%
- 64.4% 정도는 노후준비가 안 된 상태
 - 노후가 준비되었다는 응답(‘충분히 준비됨’, ‘어느 정도 준비됨’)이 35.6%
 - 준비가 안 되었다는 응답(‘전혀 준비되어 있지 않음’, ‘별로 준비되어 있지 않음’)이 64.4%로 훨씬 높은 것으로 조사

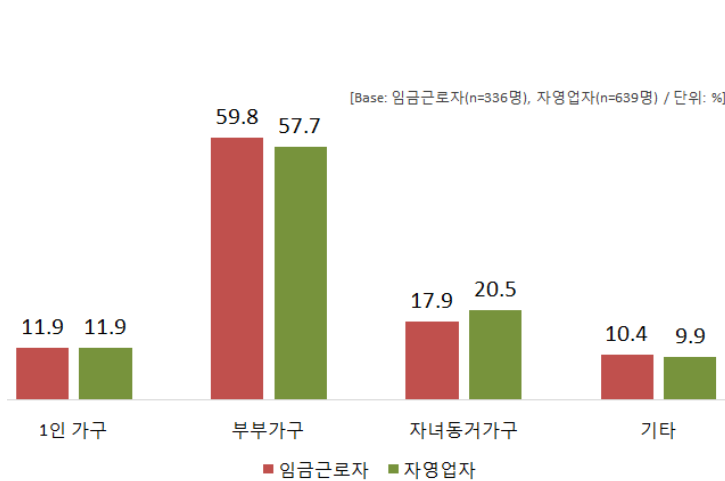


그림 16. 서울에서 일하는 노인의 가구유형

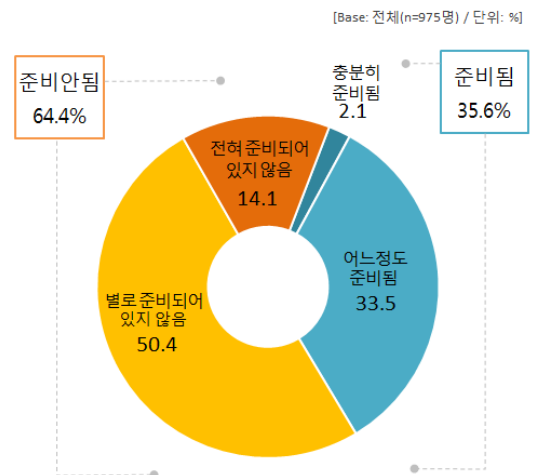


그림 17. 서울에서 일하는 노인의 노후 대비 정도

심리적으로는 건강하나, 신체적 건강유지를 우려

- 삶의 만족도는 상대적으로 높은 편
- 서울의 일하는 노인은 근로형태와 상관없이 81.3%가 우울하지 않은 것으로 조사²⁾

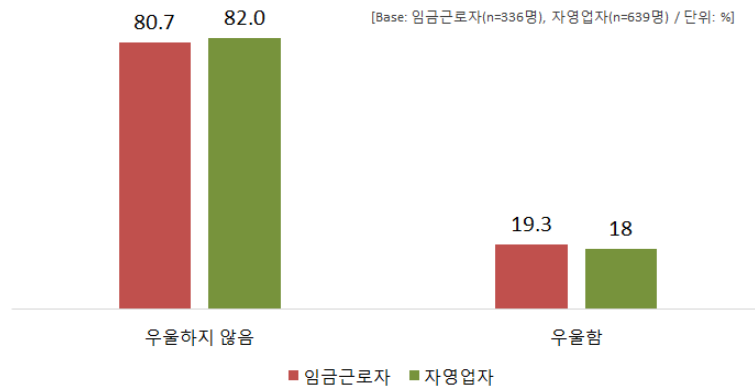


그림 18. 우울정도

- 삶의 각 부분 만족도 조사 결과, ‘가족 관계’ 만족도가 3.7점(5점 만점)
- 그다음은 ‘본인의 건강’(3.5점), ‘주거 환경’(3.5점) 순으로 응답

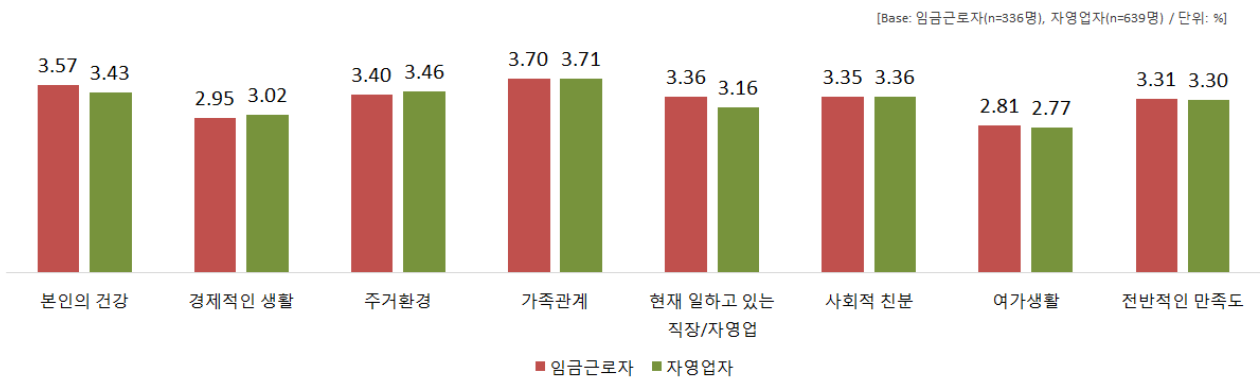


그림 19. 생활만족도

2) 단축형 노인우울척도(Short Form of Geriatric Depression Scale, SGDS)를 사용하여 0~15점으로 측정된 결과로, 8~15점은 우울증상에 해당한다.

○ 근로활동 유지를 위한 건강유지에 골몰

- 일상생활에서 가장 힘든 어려움으로 임금근로 노인의 25.3%, 자영업 노인의 39.1%가 ‘본인 건강 문제’라고 응답
- 그다음은 ‘현재 경제적 어려움’, ‘이후 노후생활 및 노후자금 걱정’ 순으로 응답
- 근로활동을 지속하기 위해 자신의 건강을 가장 중요하게 생각

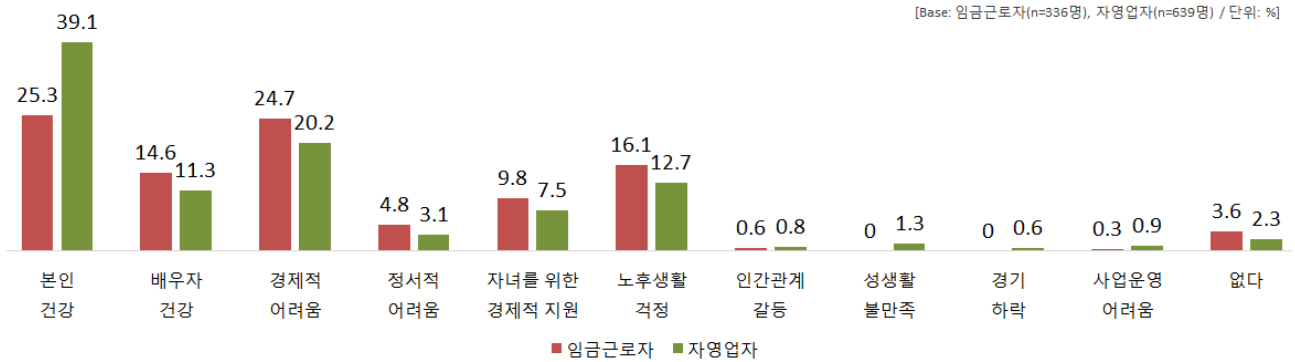


그림 20. 일상생활의 어려움

열악한 근로 환경 속의 노인에 대한 관심이 필요

경비단속직 노인의 근로환경이 열악

- 긴 근로시간 등 근무환경이 취약
 - 서울에서 고용되어 일하는 노인 중 41%는 청소·경비 업종에 종사
 - 교대제 근무를 하는 노인 중 남자 고령근로자 비율은 약 98.6%
 - 하루 평균 근로시간이 18.26시간으로 근로시간, 휴식시간, 식사시간, 야간근무에 대한 지침이 없어 근무환경이 열악

표 2. 청소·경비단속직 노인의 근로시간과 임금

구분	남녀 비율	1일 근로시간	1주일 근무일수	1주일 근로시간	주말·공휴일 근무유무		월평균 임금
					예	아니오	
전체	남 71.4% 여 28.6%	11.60시간	5.67일	64.27시간	76.0%	24.0%	146.69만 원
청소·경비	남 98.6% 여 1.4%	18.26시간	3.76일	66.41시간	97.8%	2.2%	130.94만 원
기타 임금근로	남 60.6% 여 39.4%	9.21시간	5.34일	49.33시간	54.5%	45.5%	117.22만 원

자영업 여성 노인과 고령운전자의 근로환경도 취약

- 자영업의 여성노인도 학력이 낮고, 대부분 혼자서 근무
- 자영업을 하는 노인 중 약 30%는 여성으로, 그 중 47.6%가 초등학교 이하의 학력이며 주로 도·소매업에 종사하는 것으로 조사
- 최소한의 초기 사업 투자금(500만 원 미만, 33.3%)으로 고용원이 없이 혼자서 일하고 있는 노인이 78.6%에 육박

[Base: 여성 자영업자(n=168명) / 단위: %]

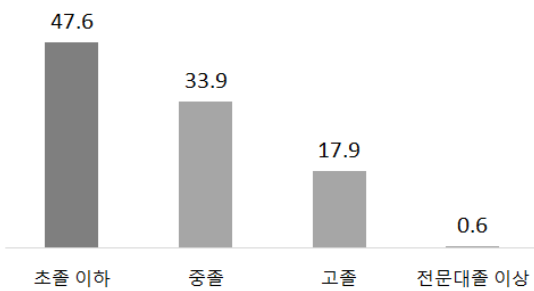


그림 21. 여성 자영업자의 학력

[Base: 여성 자영업자(n=168명) / 단위: %]

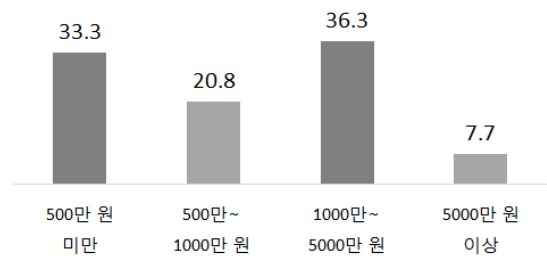


그림 22. 여성 자영업자의 초기 투자금

[Base: 여성 자영업자(n=168명) / 단위: %]

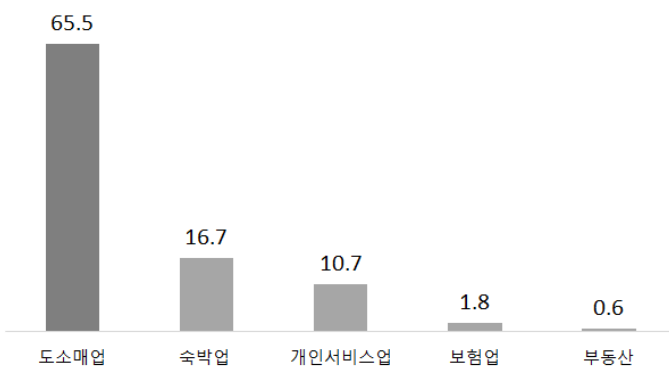


그림 23. 여성 자영업자의 종사 직종

[Base: 여성 자영업자(n=168명) / 단위: %]

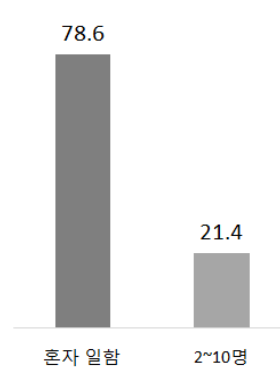


그림 24. 여성 자영업자의 종사자 수

-
- 노인들은 연령제한 없이 진입이 쉬운 운수업을 선호
 - 서울의 택시 운전기사 중 21.6%는 65세 이상의 노인(2014년 기준)
 - 이번 조사에서도 경비단속직 다음으로 많은 약 6%의 노인이 운수업에 종사
 - 시력과 청력이 노화되어 위기상황 시 순발력이 떨어진 노인 운전자에 대한 불안이 증가
 - 그러나 고령 운전자의 증가는 피할 수 없는 것이 현실이기 때문에, 운수업에 종사하는 노인에게 적합한 교통 환경과 근로조건을 조성하는 것이 필요

III. 서울시 정책제언

일하는 노인의 근로환경 개선이 필요

노인을 ‘일하고 싶은 시민’이라는 인식으로 접근

- 다양한 부서에서 시행되고 있는 노인 일자리 사업을 정비
 - 보건복지부, 고용노동부로 이원화되어 있는 노인관련 중앙정부 사업들이 서울시 차원에서는 통합적으로 시행될 수 있도록 전달체계와 조직을 정비
 - 시혜적인 인식에서 벗어나 일하고 싶은 시민에게 적절한 근무환경 기반을 조성한다는 정책 제공자의 인식 변화가 필요
- 노인들이 체감할 수 있는 실질적인 정책을 시행
 - 노인관련 취업정책 정보의 통합과 제공창구의 일원화 등으로 정보의 접근성 제고
 - 노인 취업관련 애로사항을 처리할 수 있는 기관과 교육프로그램을 개발

주요 추진전략

주요 과제	추진 전략
노인일자리 정책 전담부서 지정	- 노인 일자리 관련 부서 통폐합 또는 기능 조정 - 열악한 환경에서 일하고 있는 노인에 위한 지원방안을 마련
연령 통합적인 접근을 통한 차별요소 시정	- 노인도 시민이라는 시각으로 정책적 접근이 필요 - 일하는 노인의 권리보장을 위한 제도 개발 - 노인을 고용하는 고용주를 위한 교육프로그램 개발
노인·예비노인을 위한 체계적 은퇴생활 기반 마련	- 시민을 대상으로 하는 은퇴준비 교육을 의무화하고 지원 - 서울시 소재 대형사업장을 우선 대상으로 은퇴준비 프로그램 의무화 조례제정을 검토

노인일자리 정책 전담부서를 지정

컨트롤 타워 지정을 통한 정책 효과를 극대화

- 노인 일자리 관련 부서를 통폐합하거나 기능 조정으로 업무 효율화
 - 현재 복지본부와 일자리기획단으로 나누어진 정책 주무부서를 일원화
- 제도 인지도를 높일 수 있도록 정보 접근성을 강화
 - 설문조사 결과 정책 인지도가 매우 낮은 것으로 나타나, 관련 정책의 접근성이 강화될 수 있는 방안 마련이 필요

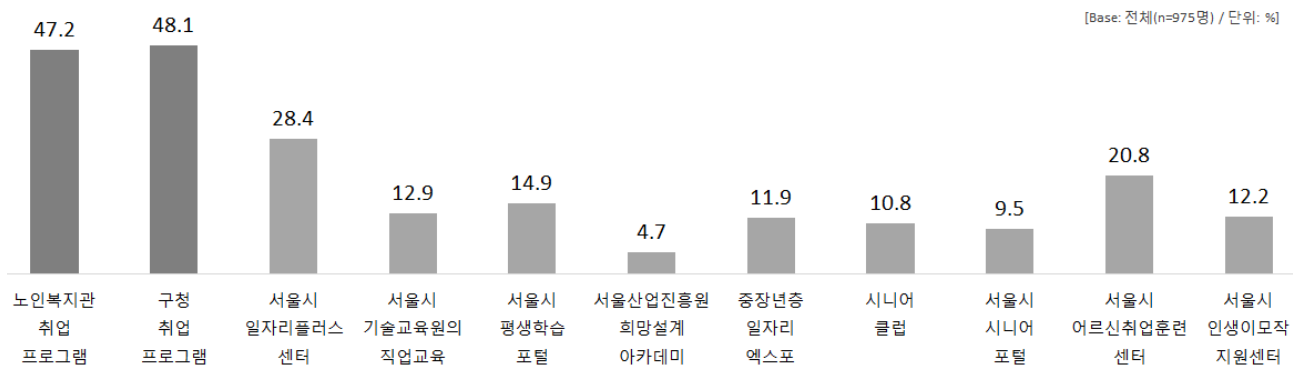


그림 25. 노인 일자리 정책 인지도

- 열악한 환경에서 일하고 있는 노인에 위한 지원방안을 마련
 - 다른 일하는 노인에 비해 열악한 경비단속직, 여성자영업자, 운수업 종사자 노인을 지원하고 미비한 규정을 개선할 수 있는 방안이 필요
 - 홀로 일하는 노인의 정서적 지원을 위하여 지역사회와 연계하는 방안을 마련

연령 통합적인 접근을 통하여 차별요소를 시정

노인도 시민이라는 시각으로 정책적 접근이 필요

- 일하는 노인에 대한 차별적인 제도들을 개선하고 중앙정부에 건의할 필요
- 65세 이상에 대한 고용·산재보험 가입 규정을 신설
- 노인이라는 이유로 근로계약서 미작성, 근로시간 미지정, 최저임금 미지급 사업장에 행정지도를 시행하고, 차별을 시정하려는 노력이 필요
- 사회 전반적으로 ‘일하는 노인’이라기보다 ‘시민’이라는 인식하에서 제도를 수행할 수 있도록 인식 개선이 필요

노인을 고용하는 고용주 대상의 교육프로그램을 개발

- 일하는 노인에 대한 고용주들의 인식변화가 필요
- 노인을 고용하는 고용주에게 노인이라는 편견과 노인 고용에 대한 부정적 인식을 개선할 수 있는 제도 마련이 필요
- 노인 고용주에 대한 지속적인 교육 및 지원 제도를 마련
- 일하는 노인에 대한 차별을 개선할 수 있는 교육 프로그램을 개발하고 캠페인을 시행
- 시니어 인턴제도나 고용알선 제도 확대로 안정적인 인력 수급방안을 제공

노인·예비노인을 위한 체계적 은퇴생활 기반을 마련

서울시 차원에서 시민을 대상으로 하는 은퇴준비 교육을 의무화하고 지원

- 베이비부머 등 예비노인이나 일자리를 희망하는 시민을 대상으로 교육제공
 - 현재 시행 중인 인생이모작 지원센터나 50+재단을 통해 베이비부머 등의 예비노인을 위한 직업훈련이나 취업알선 제공 서비스를 강화
 - 다양한 욕구를 가지고 있는 베이비부머를 위해 서울시에서 가용할 수 있는 자원(직업훈련원, 각종 여가시설 등)을 활용한 교육과 취업기회 제공이 필요
- 서울시 소재 대형사업장을 우선 대상으로 은퇴준비 계획 의무화를 위한 조례 제정이 필요
 - 서울시 소재 대형사업장을 우선 대상으로 은퇴준비 프로그램 의무화 조례제정을 검토
 - 서울시와 산하기관의 은퇴예정자를 대상으로 은퇴준비 프로그램 개설하고 정례화를 검토