

저소득 고령자의 고용지원은 고용성과를 최우선으로 해야 하는가: 미국의 SCSEP이 노인일자리사업에 주는 함의*

지은정**

본 연구는 저소득 고령자 고용지원정책인 미국의 SCSEP을 통해 우리나라 직접일자리사업 특히, 노인일자리사업의 성과평가 개선방향을 도출하고자 수행하였다. 연구결과 SCSEP는 빈곤정책의 일환으로써 저소득 고령자에게 직업기회를 제공하여 소득을 보충하는 것을 목표로 하였지만 2000년 이후 고용성과를 강조하고 있다. 그러나 저소득 취약계층이 보조금을 받지 않는 일자리로 이행하는 것은 불가능하고 지역사회참여 역시 중요함을 인정하게 된다. 실제 SCSEP의 고용성과는 WIA 프로그램 중 가장 낮지만, 심리사회적 성과는 높게 나타났다. 취업취약계층 특히, 고령자에게 일자리는 경제적 의미 그 이상임을 말해주는 것이다. 우리나라도 직접일자리사업 특히 사회봉사형·복지형 일자리는(노인일자리사업 포함) 사업목표와 성격에 적합한 지표(사회적 성과)를 설계하는 것이 적절할 것으로 판단된다.

주제어: 저소득 고령자, 직접일자리사업, SCSEP, 노인일자리사업

* 본 논문은 2012년 필자가 작성한 「미국의 중고령자 고용정책 및 사회보장정책(한국노인인력개발원, 선진자본주의 국가의 중고령자 고용 및 사회보장정책 연구의 8장)」와 2014년 한국 사회학회 춘계학술대회에서 발표한 “미국 고령자 직업훈련의 고용성과가 노인일자리사업에 주는 함의: 고령자 지역사회서비스 고용프로그램(SCSEP)을 중심으로” 을 수정·보완한 것입니다. 또한 본 논문의 내용은 필자의 개인적인 의견이며 소속기관의 공식적인 견해가 아님을 밝힙니다.

** 서울대학교 사회복지학 박사학위를 받고 한국노인인력개발원에서 부연구위원으로 있다. 주요관심분야는 노동시장, 고용정책, 사회참여, 빈곤 등이다(jeong@kordi.go.kr)

I. 서론

우리나라 직접일자리사업은 취업취약계층에게 일자리를 제공하는 데 그치지 않고 민간 일자리 취업을 지원하는 '디딤돌 일자리'로써 기능하기 위해, 사업종료 후 고용서비스와 취업알선 및 직업훈련과의 연계를 강조하고 있다(고용노동부, 2015). 저소득계층이 빈곤을 벗어나기 위해서는 복지함정(welfare trap)에 빠지지 않고 취업하는 것이 중요하다(신동면·허남덕, 2013) 때문일 것이다. 또한 2016년 재정지원 일자리사업¹⁾ 예산이 15조 7,796억 원으로(지자체 예산 제외) 매년 확대되고 있어서 정부 재정도 효율적으로 활용해야 하는 상황이다.

그러나 직접일자리사업 참여자는 다른 재정지원일자리사업 참여자보다 취업취약계층의 참여비율이 높고 취업잠재력이 낮아서(전주용, 2014) 사업참여 종료 후 4.1%²⁾~7.9%만 민간일자리로 이행한 것으로 나타났다(주무현 외, 2013; 김준영, 2014; 강세욱, 2015; 고용노동부, 2015; 정재현, 2015). 2010년 이후 직접일자리사업의 효율화를 지속적으로 추진해 왔음에도 불구하고, 사업성과가 여전히 낮은 것이다(신동면·허남덕, 2013; 고용노동부, 2015). 따라서 직접일자리사업의 취지대로 참여자의 고용성과를 높여야 한다. 정부는 이를 위해 참여자의 취업잠재력 제고, 잠금효과(lock-in effect) 완화, 직업훈련 및 고용서비스 연계 개선, 민간일자리 이행유인 강화 등의 노력을 지속하고 있다.

그러나 모든 직접일자리사업이 고용성과를 최우선으로 해야 하는지에 대해서는 의문이 든다. 직접일자리사업의 개념 즉, 정부가 취업취약계층을 취업시킬 목적으로 재정지출을 통해 한시적으로 일자리를 제공하는 것을 고려하면, 고용성과를 최우선으로 하는 것이 적절할 것이다. 그러나 우리나라 직접일자리사업은 참여자의 취업이나 임금소득을 목적으로 하지 않고 실비수준의 수당을 지원하는 사회봉사형 일자리를 포함하고 있다. 월드프렌즈코리아(해외봉사단)나 노인일자리사업을 예로 들 수 있다. 노인 일자리사업은 민간일자리 진입을 위해서 필수적 영역인 직업훈련, 창업지원, 취업알선 등이 지원되지 않고 고령자를 대상으로 하고 있기 때문에 민간일자리 시장 이동이 강조될 수 없다(주무현 외, 2013). 정부도 자원봉사형 일자리, 노인일자리, 인턴 일자

1) 재정지원일자리사업은 직접일자리창출, 직업능력개발훈련, 고용서비스, 고용장려금, 창업지원, 실업소득 유지 및 지원의 6가지로(고용노동부, 2015) OECD국가의 노동시장정책과 유사하다.

2) 직접일자리 사업 참여자의 민간부문 취업률은 4.1%이다. 그러나 직접일자리 중 인턴형 사업만 11.7%이고 나머지는 1~3%사이로 평균 미만이었다(고용노동부, 2015).

리는 민간일자리 이행에서 제외하는 것도(고용노동부, 2015) 이를 말해주는 것이라 판단된다

그러나 우리나라 재정지원일자리사업은 고용성고를 강조하고 있다(재정지원 일자리사업 고용영향평가. 고용정책기본법 제 13조에 근거. 주무현 외, 2013; 강세욱, 2015; 성시경·강영주, 2014). 최근 발표한 고용노동부 평가지표를 보더라도 재정효율성, 고용효과성, 종합평가의 3개로 구성하여, 고용성고를 주요 기준으로 삼고 있다. 이 기준에 따르면, 사회봉사형·복지형 사업은 일자리를 많이 창출하지만 민간부문 취업률은 가장 낮은 것으로 평가된다(고용노동부, 2015). 노인일자리사업도 참여자의 고용상태 이동률이 낮다는 것이 문제로 지목되어서(김준영, 2014) 고용성과 논리에서 자유롭지 않다. 직접일자리사업의 유형 및 특성(목적, 취지, 대상자)과 상관없이 동일한 기준으로 평가하기 때문일 것이다.

그러나 취업취약계층의 고용지원정책이 갖는 의미를 경제적 성과로만 평가하는 것은 다소 협소한 시각일 수 있다고 판단된다. 일례로 65세 이상 저소득 노인을 대상으로 실시되는 노인 일자리 및 사회활동 지원사업(이하 노인일자리사업. 보건복지부, 2016)은 빈곤감소, 건강증진, 사회활동 증진, 삶의 질 향상, 우울증 개선 등 삶의 전반에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(이석원 외, 2009; 2015; 이소정 외, 2011; 지은정 외, 2014). 저소득 노인을 대상으로 한 일자리사업은 참여자 삶의 전반에 영향을 미치기 때문에 고용성과로만 판단하면, 사업성고를 적절히 판단하기 어려울 수 있음을 말해주는 것이다. 그럼에도 불구하고 우리나라 직접일자리사업 평가는 사업별 목표와 특성에 따른 차이를 반영하고 사회적 성과를 반영하는데 미흡한 측면이 있었던 것으로 보여진다.

본 연구는 이와 같은 문제의식 아래 미국의 저소득 고령자 지원정책인 SCSEP (Senior Community Service Employment Program. 혹은 Community Service Employment for Older Workers. CSEOA)을 연구하여 노인일자리사업의 함의를 도출하고자 한다. OECD 국가에서 저소득 고령자를 위한 정책을 별도로 운영하는 사례가 별로 없는데 미국의 SCSEP는 최저생계비 125% 이하의 55세 이상 실직자를 대상으로 정부가 재원을 투입하여 50년 이상 실시하고 있다(65세 이상 우선선발). 사업 성격과 정책대상이 노인일자리사업과 완전히 일치하는 것은 아니지만 유사사업으로 지목되고 있어서(권용식, 2009; 지은정, 2013; 2015) 분석대상으로 적합한 것으로 판단된다. 또한 현재 SCSEP은 통합적 고용지원프로그램이지만, 출범당시만 해도 저소득 고령자에게 의미있는 활동기회를 제공하는 소득보장프로그램(income maintenance program)의 성격이 강했다. 그리고 인력투자법(WIA) 제정 이후

(1998년) 고용성고를 강조하는 방향으로 바뀌었다가 최근 사회심리적 효과의 중요성을 인정하고 평가지표도 수정하여 2가지 목표(dual purpose) 아래 운영되어, 2가지 성격(봉사활동과 근로)을 지닌 노인일자리사업에 시사점을 줄 수 있을 것으로 기대된다. 그러나 지금까지 미국의 고령자 고용정책에 초점을 둔 연구는 많지 않다. 고령자에 주목하였다고 해도 연령차별금지법이나 연금개혁을 통한 고령자 근로유인에 대한 연구 혹은 WIA와 전달체계에 대한 연구가 있을 뿐, SCSEP에 대한 연구는 권대봉·노경란(2008), 권용식(2009), 이지혜(2009), 지은정(2013; 2015) 등에 불과하다. 이에 본 연구는 SCSEP의 목표변화와 성과를 연구하여, 우리나라 직접일자리사업 특히, 사회봉사형·복지형 사업(노인일자리사업 포함)의 성과를 고용에 초점을 두는 것이 적절한지 살펴보고자 한다. 이를 위해 II에서는 이론적 논의를 검토하고, III에서는 분석틀을 토대로 SCSEP의 성과를 평가한 뒤, IV에서 SCSEP 성과요인을 검토하여 함의를 도출하였다(V). 연구자료는 SCSEP을 주관하는 미국 노동부(United States Department of Labor) 특히, 고용훈련청(Employment & Training Administration, ETA)과 SCSEP Performance and Results QPR System, WIA의 Workforce System Results, 미국 감사원(GAO) 자료를 중심으로 문헌연구하였다.

II. 이론적 논의

1. 직접일자리사업의 효과

일반적으로 정부의 직접일자리창출정책은 재원을 많이 투입해야 하지만 사중손실효과, 대체효과, 대치효과, 구축효과 등으로 인해 순 고용효과가 크지 않아 회의적인 시각이 많다(Gottschalk, 1997; Martin and David, 2001; Kluge, 2006; Armingeon, 2007; Antonopoulos et al., 2011; 지은정, 2013 재인용). 프랑스의 경우 직접일자리정책이 고용증가의 1/4를 설명하지만, 시장기제(market mechanism)가 작동하지 않기 때문에 근로유인이 나타나기 어렵고, 정부제공 일자리 참여자들은 잠금효과로 인해 민간부문 일자리를 찾으려는 구직노력을 활발히 하지 않는 경향이 있다(프랑스 Emplois Verts program. CNE and CGP, 2002; 황준욱, 2003). 다른 국가에서도 공공부문 일자리 창출이 고용성고에 긍정적인 영향을 미쳤다는 연구결과는 거의 없다(Martin and David, 2001; Kluge, 2006; 지은정 외, 2012 재인용). OECD 국가간 비교연구에서도 직접일자리사업(소득보전형 사업)은 단기적으로 고용률에 긍정

적인 관계가 있지만 중장기적으로는 오히려 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(김용성, 2013; 강세욱, 2015 재인용; 신동면·허남덕, 2013). 직접일자리사업에 참여하는 것이 민간 노동시장에 진입할 수 있는 계기가 되어야 하는데 그렇지 못하는 것이다(신동면·허남덕, 2013).

국내사업에 대한 평가를 보더라도 직접일자리사업 참여자의 일반 일자리 이행 비율이 낮다. 강세욱(2015)의 연구에서는 직접일자리사업 참여자의 13.1%만 고용보험에 가입한 민간일자리로 이행하였으며, 그나마도 이 가운데 순수한 민간일자리 취업만 고려하면³⁾ 4.8%에 불과했다(강세욱, 2015). 김준영(2014)의 연구에서는 7.9%, 외환위기 이후 주요 고용정책이 된 공공근로사업도 5.6%로 나타나(정재현, 2015), 민간일자리 취업을 위한 징검다리 역할을 적절히 하지 못하는 것으로 평가된다(신동면·허남덕, 2013; 김준영, 2014; 주무현 외, 2013; 주무현, 2014; 강세욱, 2015). 더구나 이와 같은 문제는 재정지원일자리사업 전반의 문제로 나타났다(고길곤 외, 2014).

그러나 직접일자리사업이 없으면, 사회구성원의 삶의 질을 낮추며 사회참여 기회 박탈과 사회적 배제로 이어질 수 있다(Antonopoulos et al., 2011; 지은정, 2013 재인용). 또한 정부의 재정지원일자리사업이 복지사업으로써의 성격도 있고 민간 노동시장이 수행하지 못하는 사회보장의 역할을 수행하므로(고길곤 외, 2014), 사업효과를 고용성고로 국한하는 것은 적절하지 않은 것으로 판단된다.

2. SCSEP와 관련된 선행연구

미국에서는 노동부 고용훈련청(ETA)에서 SCSEP의 성과를 발표하고 미국 감사원(GAO)은 SCSEP의 예산배분, 전달체계에 대해 연구하지만 학술연구는 많지 않다. 이 가운데 Zhang(2009)은 WIA 프로그램과의 비교적 관점에서 연구하여 SCSEP 참여자의 취업률이 다른 WIA 프로그램 참여자에 비해 낮게 나타남을 보였다. 반면 Phyllis et al.(2015)은 SCSEP 참여자내에서도 인적자본이 취약할수록 정부지원을 더 많이 필요로 하지만 직업훈련 참여율이 낮다는 점에서는 미흡함을 지적하였다⁴⁾. 그러나 저소득 고령자에게 지역사회 참여기회를 제공함으로써 조기퇴직을 늦추고 삶의 질도 개선한다는 측면에서 의미있다고 결론지었다. 한편, Gonyea & Hudson(2011)은 SCSEP이 전통적으로 소득보충(income support)을 목적으로 하였지만, 2000년 이후 목표가 2개임을 명시하면서(dual purpose, 비보조금 일자리 취업과 지

3) 정부와 자치단체의 지원으로 만들어진 일자리는 제외한 성과이다(강세욱, 2015).

4) 특히, 연령이 높을수록 직업훈련참여율이 낮게 나타났다(Phyllis et al., 2015).

역사회서비스 제공 취업을 목표로 하는지, 보충소득(supplemental income, 경제 보장) 혹은 참여자에게 의미있는 시민활동(civic activity) 기회제공을 목표로 하는지 혼선이 발생하고 있음을 지적하였다(Gonyea & Hudson, 2011: 40). 또한 Public Policy & Aging Report(2006)도 미국은 인구고령화에 대처하기 위해 고령자의 시민참여(civic engagement)를 독려하면서도, 정작 저소득 고령자의 사회참여에 대해서는 정책적 관심이 없고 그나마도 SCSEP은 아예 배제되고 있음을 비판하였다. SCSEP이 저소득 고령자에게 지역사회서비스 기회를 제공한다는 측면에서 보면, 연방정부의 시민서비스(civic service)인 FGP나 SCP와 유사하지만, 사업성격을 고려하지 않고 시민참여로 간주하지 않는 것은 모순이라는 것이다. 미국 내에서도 SCSEP의 목표와 성격으로 인해 정체성 혼란이 발생하는 것으로 보여진다.

〈표 1〉 SCSEP와 관련된 선행연구

구분	저자(연도)	주요 내용	
WIA의 전달체계	유길상(2006)	호주, 미국, 영국의 고용서비스 전달체계 분석	
	박선훈 외(2011)	미국 WIA의 전달체계 분석	
SCSEP	국외 연구	ETA	노동부 성과지표에 따라 매년 SCSEP의 성과를 평가함
		Washko et al.(2011)	SCSEP 참여자의 인구사회학적 특성에 따른 참여기간 분석
		Phyllis et al.(2015)	SCSEP 참여자의 연령별·과거 직종별 직업훈련참여율 및 결정요인 분석
	Trutko and Barnow(2010)	SCSEP의 효율성(WIA, TAA 등과의 비교적 관점)	
	국내 연구	권대봉·노경란(2008)	미국의 고령인력지원정책이 고령인구의 고용가능성을 제고하는지 WIA, SCSEP, one-stop career center를 분석함.
권용식(2009)		노인일자리사업과 SCSEP의 주요 특성 비교	
이지혜(2009)		SCSEP 프로그램에 대한 소개	
지은정(2013)		노인일자리사업과 해외 유사정책을 유형화 한 뒤, 목표별 지원체계 분석	
지은정(2015)		노인일자리사업과 유사한 해외사례의 사회보험 정책 과제에 대한 대응분석(SCSEP포함)	

그러나 국내연구 중 미국의 고용정책은 WIA에 대한 분석이 주를 이루고(유길상, 2006; 박선훈 외, 2011), SCSEP과 관련된 연구는 권대봉·노경란(2008), 권용식(2009), 이지혜(2009), 지은정(2013; 2015) 등 많지 않다. 주요 내용을 보면 미국 고용정책의 일환으로 SCSEP을 소개하거나(권대봉·노경란, 2008), 노인일자리사업의 유사사업으로써 비교적 관점에서 SCSEP를 분석하였다. 이 가운데 권용식(2009)는

SCSEPI와 노인일자리사업의 구조적 특성을 비교하였다. 그리고 지은정(2013)은 OECD 국가 가운데 저소득 고령자 고용지원프로그램을 연구하여 노인일자리사업의 사업목표 명확화와 이에 맞는 체제로의 재편을, 2015년의 연구에서는 사회보험 적용과 관련된 문제와 그 대안을 연구하였지만(지은정, 2015) SCSEPI의 목표와 성과 그리고 평가에 초점을 맞춘 연구는 거의 없다.

3. 우리나라 직접일자리사업 유형 및 노인일자리사업

직접일자리사업은 정부가 장기실직자, 미취업자 등 취업취약계층을 공공부문 또는 민간기업에 취업시킬 목적으로 임금의 대부분을 정부가 직접 지원하여 한시적 성격의 일자리를 제공하는 사업을 뜻한다.

〈표 2〉 직접일자리사업 유형

유형	주요 내용	직접일자리사업명
공공업무 지원형	정부 및 공공기관의 행정업무지원 등 공공서비스를 제공하는 일자리	아동안전지킴이, 업종별재해예방, 영어회화전문강사, 농업경영체등록, 도농교류활성화, 문화예술교육활성화, 생활체육지도자활동지원, 국민문화향유권 확대, 초등학교스포츠클ubs배치지원, 장애인생활체육지원, 지역사회통합건강증진사업, 요보호아동그룹홈운영지원, 산림병해충방제, 자원봉사활성화지원, 국가기록물정리, 정보화마을조성, 청소년사회안전망구축, 어업협정이행, 환경지킴이
경기 대응형	경기하락에 따른 취약계층의 생계보호를 위한 공공근로 일자리	공능방재시스템구축, 문화재종합관리체계구축, 숲가꾸기, 산불방지대책, 산림서비스도우미, 산림재해모니터링, 지역공동체일자리, 연안어장환경개선, 하천하구쓰레기정화사업, 상수원관리지역관리, 공공근로사업통합
사회 서비스형	취약계층에게 사회서비스를 제공하는 일자리	정신보건센터운영, 국가유공자 등 노후복지지원, 지역자율형사회서비스투자사업자치단체경상보조, 노인돌봄서비스지자체보조, 대학생자녀현장학습, 방과후돌봄서비스, 아이돌봄지원
인턴형	현장 실무연수 등을 통해 경력을 형성하고 관련 분야로의 취업을 지원하는 일자리	사회적 기업육성, 중소기업청년인턴, 해외전사회 해외인턴사업, 글로벌현장학습프로그램운영, 글로벌청년리더양성, 항공전문인력양성, 이공계대인턴십운영, 문화예술기 관련수단원육성, 박물관진흥지원, 산업기술연구회연구운영비지원, 글로벌무역전문기양성과정, 경력단절여성취업지원, 결혼이민여성인턴운영, 협력사업지원
사회봉사·복지형	임금소득을 목적으로 하지 않고 실비수준의 수당을 받는 사회봉사형 일자리	사회공헌일자리지원, 문화관광해설사육성, 월드프렌즈코리아(해외봉사단), 노인일자리사업, 장애인일자리사업

자료) 주무현 외(2013), 주무현(2014), 김준영(2014) 자료 편집

〈표 3〉 노인 일자리 및 노인 사회활동 지원사업(2016년 기준)

구분	유형	성격	비중
노인 사회활동	공익활동·재능나눔활동(성취감 향상 및 지역사회 공익증진을 위해 자발적으로 참여하는 봉사활동)	봉사	89.6%
노인 일자리	시장형사업단(공동작업장, 제조판매형, 전문서비스형), 인력파견형, 시니어인턴십, 고령자친화기업	근로	10.4%

주) 시니어직능클럽은 2016년 이후 고령자친화기업으로 통합됨.

사업별 비중은 전체 노인일자리사업에서 각 사업이 차지하는 비율임(2015년 말 기준).

자료) 보건복지부(2016: 8), 한국노인인력개발원(2016a)

그러나 은퇴인력 등을 주된 대상으로 실비를 지원하는 「자원봉사형 일자리」도 포함한다(고용노동부, 2015). 월드프렌즈코리아(해외봉사단)와 노인일자리사업처럼 취업을 목적으로 하지 않는 사회봉사·복지형 일자리를 예로 들 수 있다(〈표 2〉참고). 그러나 사회봉사형 일자리는 한시적 임금보조를 통해 미취업자를 취업시키기 위해 시행하는 사업이 아니다. 특히, 노인일자리사업은 어르신이 활기차고 건강한 노후생활을 영위할 수 있도록 다양한 일자리 및 사회활동을 지원하여 노인복지 향상에 기여하고자 실시되는 사업으로써(보건복지부, 2016) 직접일자리사업의 취지와 다소 다르다. 특히, 공익활동과 재능나눔활동은(노인일자리사업의 약 90%, 한국노인인력개발원, 2016a) 성취감 향상 및 지역사회 공익증진을 위해 자발적으로 참여하는 봉사활동이고, 시장형사업단은 참여자의 인건비를 일부 보충지원하고 추가 사업소득으로 연중 운영하는 일자리로써(〈표 3〉참고, 보건복지부, 2016) 민간일자리로의 이행을 목표로 하지 않는다.

4. 노인일자리사업의 성과지표

노인일자리사업은 월 20만원을 지원하지만, 비참여 노인에 비해 삶의 만족도가 높고(참여노인 56.2; 비참여노인 53.6) 자아효능감도 높다(참여노인 16.3, 비참여노인 15.8). 또한 우울수준이 낮고(이소정 외, 2011) 당해 연도 총 의료비가 54.5만원 감소되는 것으로 나타나(이석원 외, 2015) 노인일자리사업이 노인의 삶 전반에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 보여진다. 참여자 만족도도 2012년 71점에서 2015년 82.2점으로 점점 높아지고 있다(한국노인인력개발원, 2015c). 그러나 공익활동의 성과지표는 사업운영 및 성과, 사업특성화, 지자체 지원을, 시장형사업단은 사업운영, 참여자(총 참여자 달성률, 1인당 참여개월 수), 수익, 보수를 지표로 하고 있다(한국노인인

력개발원, 2016b; 2016c). 노인일자리사업의 성과진단은 핵심지표 위주로 구성하여 피평가 기관의 평가부담을 경감하고 사업의 안정적 정착지원과 우수 사업단 발굴, 인센티브 제공, 부진사업단의 시장경쟁력 강화차원에서 실시되기(한국노인인력개발원, 2016a; 2016b) 때문일 것이다. 그러나 이를 고려하더라도, 노인일자리사업의 목표와(성취감, 지역사회 공익증진, 건강 및 대인관계 개선 등) 다차원적인 성과를(경제적 효과, 보건의료효과, 심리사회적 효과. 이석원 외, 2009; 2015; 이소정 외, 2014, 지은정 외, 2014) 답는데는 미흡한 측면이 있는 것으로 판단된다.

5. 본 연구의 분석틀

1) 연구대상

본 논문은 미국의 SCSEP을 연구대상으로 하였다. 선정사유는 크게 4가지이다. 첫째, 해외에서 저소득 고령자 특화 프로그램을 실시하는 국가도 드문데(지은정, 2013), SCSEP는 미국 연방정부가 55세 이상 저소득 고령자를 대상으로 실시하는 유일한 프로그램으로써 50년 이상 운영되어왔다. 따라서 우리나라 정부가 실시하는 노인일자리사업과 국가간 정책비교로써 적절한 것으로 판단된다.

둘째, SCSEP는 참여자에게 일자리를 보장하는 것이 아니며 훈련과 직업알선을 포괄한 통합적 고용지원서비스이다(지은정, 2013; 2015). 그러나 SCSEP는 저소득 고령자들이 지역사회서비스 참여기회를 통해 보조금을 받지 않는 일자리로 이행하는 것을 목적으로 한다는 측면에서(DOL, 2013a) 미국정부가 실시하는 이행일자리(Transitional Jobs, TJ) 프로그램과 유사하다. 미국의 TJ 프로그램은 정부의 보조금을 받는 고용(subsidized employment)정책으로써, 정규 노동시장에서 일자리를 구하기 힘든 취약계층에게 임시일자리, 임금지원(wage-paying jobs), 고용지원서비스를 제공하여 참여자의 고용진입을 지원하는 프로그램이다. 지금까지 TJ사업은 public service employment, publicly funded jobs, New Deal's Work Program, paid work experience, workfare, transitional employment, community services jobs and supported work 등 다양한 명칭으로 수행되었지만(Bloom, 2010: 2-4), OECD 국가의 직접일자리사업과 유사하다. 노인일자리사업도 직접일자리사업으로 분류되어 비슷하다.

셋째, SCSEP는 55세 이상 저소득 노인을 대상으로 하지만, 65세 이상을 우선선발하도록 한다. 따라서 만 65세 이상 저소득 노인을 대상으로 하는 노인일자리사업(시

장형 사업은 60세 이상)에 시사점을 줄 수 있을 것으로 예측된다.

〈표 4〉 SCSEP와 노인일자리사업의 참여대상

구분	SCSEP	노인일자리사업	
연령	55세 이상	공익활동	만 65세 이상
		시장형사업단	만 60세 이상
우선선발 대상 ¹⁾	65세 이상, 장애인, 노숙자 등	없음	
소득	가구소득이 연방정부의 최저생계비 125% 이하	공익활동	기초연금수급자
		시장형사업단	소득무관
고용상태	실직자	직장보험가입자 제외	
비고	공공부조(SSI) 수급자 포함	국민기초생활보장법에 의한 생계급여, 의료급여 수급자 제외	

주) 1) 그 외에도 영어 미숙자, 식독능력이 낮은 사람, 지방거주자, 군인(배우자 포함), 고용전망이 낮은 사람, WIA를 통해 구직이 어려운 사람도 포함됨.

자료) ETA(2010a), NASUAD(2012), ETA(2012a), 보건복지부(2016)를 바탕으로 작성함.

넷째, SCSEP는 빈곤정책의 일환으로 시작되었지만 2000년부터 보조금을 받지 않는 일자리로의 이행을 강조하고 있다. 그러나 2004년 이후 정부·공공기관 및 정부프로그램에 대한 만족도(American Customer Satisfaction Index, ACSI) 조사를 사업평가에 반영하였다(ACCA, 2009; ETA, 2015b; 2015c). 또한 2012년에는 취업취약계층 고령자가 모두 보조금을 받지 않는 일자리로 이행하도록 한 목표는 적절하지 않음을 인정하고 정책목표를 변경하고 평가지표도 수정하였다(ETA, 2010a). 노인일자리사업도 2가지 성격(봉사활동과 근로)의 사업을 실시하고 있어서 시사점을 줄 수 있을 것으로 기대되어 분석대상으로 삼았다.

〈표 5〉 SCSEP의 만족도조사 구성

참여자	수행기관
SCSEP 직원의 이해와 도움 등	SCSEP 직원의 원활한 업무수행 도움 등
지지서비스(support services)와 훈련	지지서비스(support services)와 훈련
과업(Host Agency Assignment)	과업과정(Assignment Process)
SCSEP의 영향(well-being)	SCSEP의 영향(수행기관 도움정도)
SCSEP의 도움 정도	참여자의 질(quality, 적격성 등)
추천의사	추천의사

자료) ETA(2015b, 2015c)을 바탕으로 작성함.

2) 본 연구의 분석틀

본 연구는 SCSEP의 목표를 기준으로 성과를 분석하였다(〈그림 1〉 참고). SCSEP 목표는 지금까지 크게 3차례 변천과정을 겪어 왔고(〈표 6〉 참고), 이와 같은 변화는 미국의 사회경제적 상황과 노동정책의 변화와 궤를 같이 한다.

〈표 6〉 미국 SCSEP 시기별 목표와 주요 내용

구분	연도	목표	그 외 주요 내용	근거
1기	1965년	·만성실업상태에 있는 고령자에게 직업기회 제공	·시범사업으로 시행	·노인복지법
	1973년	·구식기술로 재취업이 어렵고 재정 준비 없이 실직한 고령자에게 직업기회 제공	·전국사업으로 확대 ·노인복지법 Title IX→V (1978년)	·노인복지법의 근거조항 변경
2기	2000년	·비보조금일자리 이행 → 참여자의 경제적 자립	·SCSEP의 성과평가 의무화 ·소비자만족도 조사 실시 ·WIA 원스톱 센터 프로그램의 하나로 편입	·노인복지법 개정
	2006년	·파트타임 훈련기회 증진 ·경제적 자립 강화 ·비보조금 일자리로의 이행률 증대	·생애참여기간 제한 ·훈련과 지원서비스 강화	·노인복지법 개정
3기	2012년	·비보조금 일자리 이행 ·지역사회 참여	·사회참여의 중요성 인정 ·성과지표에 자원봉사진입률 추가 ·WIA와의 협력관계 강화	·공정노동 기준법 개정

자료) 이재흥(2010), DOL(2010), ETA(2010a), ETA(2012a), Senior Employment Center(2011), NASUAD(2012)를 바탕으로 작성함.

(1) 1960년대 빈곤과의 전쟁 1973년 경제위기와 SCSEP의 출범

SCSEP는 1964년 존슨(Lyndon Baines Johnson) 대통령이 선포한 빈곤과의 전쟁(the War of Poverty, 1964년) 캠페인의 일환으로(Senior Employment Center, 2011) 1965년 “Operation Mainstream(시범사업)”으로 출발하였다. Operation Mainstream은 당시 시대상황을 고려하여 만성 실업상태에 놓인 저소득 고령 근로자의 소득보충을 목적으로 파트타임 직업기회(job opportunity)를 제공하고자 설계되었다(GAO, 1999; 2003; DOL, 2012; NASUAD, 2012). 빈곤대응책으로써 성격을 띠는 것이다(GAO, 2003). 그리고 Operation Mainstream은 1973년 전국사업으로 확대되었다(Title IV of OAA으로 변경⁵⁾). 경제불황으로 인해 고용문제가 심각해지자, 빈곤고령자에게 직업기회를 제공하고자 실시되던 Operation

Mainstream을 전국사업으로 확대한 것으로 보인다. 1980년대까지 미국의 보조금 일자리(TJ) 프로그램은 우선순위를 소득보충에 두었던 것과(Bloom, 2010: 14) 같은 맥락으로 이해된다. 근거법도 노동관계법이 아니라 노인복지법이다(Older American Act. Title V of OAA. GAO, 2003: 7). SCSEP 출범당시 경제기회법(Economic Opportunity Act. 1964년) 아래 제안되고(GAO, 1999: 2) Wagner Peyser Act(고용서비스법. 1933년 제정)나 사회보장법(Social Security Act. 실업보험법의 근간. 1935년 제정), 인력개발훈련법(Manpower Development and Training Act: MDTA. 1962년 제정)이 있음에도 불구하고 노인복지법에 근거하는 것으로 결정된 것이다. SCSEP이 출범하여 확대되던 시기는 빈곤정책의 일환으로써 복지사업의 성격을 띠고 민간일자리 이행을 크게 강조하지 않은 것으로 보여진다.

(2) 1998년 WIA 제정과 SCSEP의 목표변화(비보조금 일자리로의 이행)

1998년 WIA가 제정되면서 노인복지법을 개정하여, SCSEP도 WIA one-stop center 프로그램의 하나가 되었고, WIA와의 연계를 강화하도록 하였다(2000년, 2006년. GAO, 2003; 2008. ETA, 2010a; Gonyea & Hudson, 2011). 이를 통해 SCSEP은 55세 이상을 대상으로 일-훈련(work-training)기회, 경력개발(Career pathway), 현장직업훈련(On-the Job-Training. OJT)을 제공하여 참여자의 시장성(marketability)을 높여서 보조금을 받지 않는 일자리로 이행하는 것을 목표로 한다. 궁극적으로 취약계층의 경제적 자립(self-sufficiency)을 높이는 것이다(지은정, 2013; 2015; ETA, 2010a; Senior Employment Center, 2011; NASUAD, 2012; OECD, 2012; DOL, 2013a). 2000년 이후 노동시장적 요소를 확대한 것이다(Gonyea & Hudson, 2011: 41).

물론 1985년 이전에도 SCSEP은 참여자의 10% 이상이 비보조금 일자리로 이행하도록 하고, 1985년 이후부터는 20%로 상향조정하였다(GAO, 1999: 2). 그러나 2000년 이후 민간일자리 취업을 전면에 내세우며 강조한다는 점에서 차이가 있다. SCSEP은 전통적으로 소득보충에 초점을 두었지만, 2000년 이후에는 훈련과 보조금을 받지 않는 일자리로의 이행, 즉 민간고용을 강조하게 된 것을(GAO, 2003: 13; Gonyea & Hudson, 2011: 41) 알 수 있다. 독일의 경우 장기 실업상태에 있는 고령 실업자들을 단순서비스 직종 혹은 공공부문이 제공하는 사회적 일자리가 아니라 1차

5) 전국사업으로 확대되면서 많은 기관의 참여를 독려하기 위해 노인복지법 Title IX의 수행기관을 일선 전달체제로 지정하였다. SCSEP의 근거법은 노인복지법인데 주무부처는 노동부이고 일선 수행기관은 복지관, 비영리기관, AARP가 되었다(NASUAD, 2012).

노동시장에 재취업하는 것을 목적으로 추진하는데 비해(김상철, 2008) SCSEP는 민간(private sector)일자리뿐 아니라 수행기관에 취업하는 것도 인정한다는 측면에서 (Kogan et al., 2013) 차이가 있다.

셋째, 2006년 노인복지법 개정으로 참여기간제한(individual durational limit) 규정을 신설하여(생애 최대 48개월, 프로그램당 평균 참여기간은 27개월로 제한, 연 1,300시간, 2007년 7월 1월부터 시행) 민간노동시장으로의 이행과 자립을 더 강조하게 되었다(ETA, 2010a; NASUAD, 2012). 미국의 TJ프로그램이 수혜자의 복지의존(welfare dependence)을 줄이고자 하는 것과(Bloom, 2010: 4) 유사하다.

넷째, 2006년 노인복지법 개정으로 SCSEP도 노동부의 성과평가 기준을 따라야 한다(GAO, 2006: 12; Gonyea & Hudson, 2011: 42). 그리고 전국단위의 운영기관(national grantee)은 4년마다 경쟁(competition)을 통해 보조금을 배정받게 되었다(GAO, 2006: 9; ETA, 2010a; DOL, 2010). 목표의 80%를 달성하지 못하면, 다음 년도 심사·선정에 참가할 수 없다(GAO, 2003: 8; 2006: 4; DOL, 2010⁶⁾). 따라서 수행기관은 성과지표 달성 즉, 고용성과(〈표 7〉 참고)에 우선순위를 둘 수밖에 없는 상황이다. SCSEP이 출발하던 당시는 실직한 저소득 고령자에게 지역사회에 참여할 수 있는 기회를 제공하는 소득보충에 초점을 두었었지만, 2000년대 이후 훈련, 노동시장 참여, 보조금을 받지 않는 일자리로의 이행을 강조하는 것을(GAO, 1976: 1; 2003: 13-14) 알 수 있다.

(3) 2010년 이후 SCSEP의 목표수정(사회적 성과 포함)

직업훈련과 취업을 강조하던 SCSEP는 2010년 참여자가 보조금을 받지 않는 일자리로 취직하는 목표가 모든 고령자에게 적절한 최선의 목표가 아님을 인정하였다. SCSEP 대상자는 재정적 지원이 필요한 저소득 계층이고 지역사회 서비스도 SCSEP의 주요 목표이며 자원봉사가 노인들에게 긍정적인 영향을 미치기 때문이다(Timothy et al., 2008; Gonyea & Hudson, 2011; ETA, 2012b⁷⁾). 따라서 성공적인 프로그램은 이 2가지 목표를 모두 달성한 경우로 수정하였고 평가지표도 자원봉사를 추가하였다(ETA, 2010a; 2012b; DOL, 2014). 또한 공정노동기준법(Fair Labor Standards Act. FLSA)에 따라 SCSEP 참여자가 수행기관에서 SCSEP 활동과

6) 그 외에도 2006년 개정으로 프로그램 참여의 우선순위 범위를 넓혔다(ETA, 2010a).

7) 자원봉사를 하는 사람은 하지 않는 사람에 비해 우울증정도가 낮고 자존감이 향상되며 자아 성취감이 높아지고 건강이 개선되며, 사망률이 감소하는 것으로 나타났다(Timothy et al., 2008; ETA, 2012c).

유사한 자원봉사를 금지하였던 규정을 폐지하였다. 이를 통해 SCSEP 참여자는 참여 종료 후, SCSEP에서 배운 기술을 활용하여 수행기관에서 자원봉사를 할 수 있게 되었다(ACCA, 2009; ETA, 2012c). 또한 SCSEP의 변화된 정책목표에 맞게 성과지표를 수정하면서 2012년부터 자원봉사 진입(entry into volunteer work)을 지표에 포함하였고(2012년 1월 31일 이후), 향후 핵심 성과지표인 고용진입과 같은 비중을 둘 예정이다(ETA, 2012c). 1970년대만 해도 훈련프로그램이라기 보다는 저소득 고령자에게 의미있는 활동기회를 제공하는 소득보장프로그램(income maintenance program)으로 이해된 것으로(U.S. House of Representatives, 1989; Gonyea and Hudson, 2011: 41 재인용) 보인다. 그러나 WIA 제정 이후 SCSEP도 고용성과를 강조하는 방향으로 바뀌었다가 2010년 이후 사회적 성과의 중요성을 인지하고 재편된 것으로 볼 수 있다.

이에 본 연구는 SCSEP의 목표를 중심으로(〈그림 1〉 참고) 성과를 평가하였다(III). 연구자료는 SCSEP을 주관하는 미국 노동부 특히, 고용훈련청(ETA)과 SCSEP Performance and Results QPR System, WIA의 Workforce System Results, 미국 감사원(GAO) 자료를 중심으로 문헌연구하였다. 그리고 SCSEP의 성과를 조금 더 객관적으로 검토하기 위해 미국 연방정부 프로그램 중 55세 이상이 참여할 수 있는 WIA 및 TAA와 비교하였고, 노인일자리사업의 시사점을 도출하기 위해 SCSEP 참여자 중 65세 이상의 결과에 주목하여 분석하였다. 그 후 IV에서 SCSEP의 성과가 기대보다 낮은 요인을 4가지 측면(직업훈련·고용서비스·구조·성과지표의 적절성)에서 검토하였다.

〈그림 1〉 본 연구의 분석틀

시기	SCSEP의 목표		→	분석내용	
1965~1999년	소득보충	저소득 고령자에게 직업기회 제공·소득보충		목구충족율	급여의 적정성
2000~2011년	고용성과	비보조금 일자리로 이행 경제적 자립	양적 성과	질적 성과	
2012년 이후	사회적 성과	삶의 질 향상, 지역사회 강화		만족도, 심리사회적 성과	

III. 미국 SCSEPI의 성과분석

1. 저소득 고령자의 소득보충

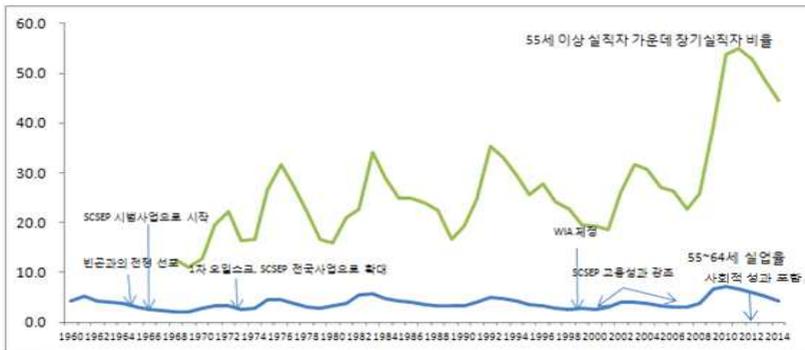
1) 욕구충족율

SCSEPI는 저소득 고령자를 지원하기 위해 시작되었지만, 욕구대비 충족율이 낮은 것으로 보여진다. 구체적으로 보면 다음과 같다.

(1) 저소득 고령자 고용지원정책 욕구 및 정책필요성

미국에서 저소득 고령자 고용지원정책에 대해 욕구가 높은 이유는 크게 4가지로 볼 수 있다. 첫째, OECD 국가의 65세 이상은 대부분 연금을 받으며 노동시장에 참여하지 않지만, 미국은 1996년 이후 65세 이상의 노동시장참여율이 급증하고, 75세 이상 노인의 참여율 역시 1970년대 후반 이후 지속적으로 높아지고 있다(Labor Force Statistics from the Current Population Survey, Bureau of Labor Statistics, 2012).

〈그림 2〉 미국 고령자의 실업률·장기실직자 비율 및 SCSEPI의 변화



자료) OECD. stat 및 미국 노동부 고용훈련청(ETA) 자료를 바탕으로 작성함.

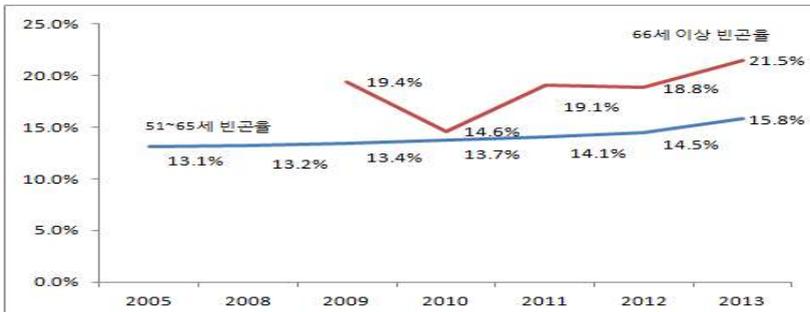
설문조사 결과도 미국 55~64세의 79%, 65세 이상의 63%는 정규 퇴직연령 이후 파트타임으로라도 계속 일하고 싶다고 하였다(Harris, 1981). Kingson(1981)의 연구에서도 건강상의 이유로 조기 퇴직한 흑인의 80%, 백인의 66%가 계속 일하기를 원하는 것으로 조사되었다(Bornstein, 1986 재인용: 14). 2010년 이후 베이비붐세

대가 노년기에 진입하면서 노인비율이 증가해서(U. S. Census Bureau, 2012) 재정적 사유로 계속 일하기를 희망하는 비율이 높고, 55세 이상 중 빈곤한 사람이 2008년 6.7백 만 명, 2015년에는 9백만 명에 이른다(GAO, 2006: 1). 퇴직 후에도 재정적인 이유로 계속 일하기를 원하는 비율이 증가하는 것이다(박종희 외, 2008; GAO, 2008: 68).

둘째, 55세 이상 실직자 가운데 장기 실직자 비율은 2014년 44.6%로 상당히 높다(OECD stat. 최종접속일. 2016. 2. 9. <그림 2> 참고) 1968년(12.6%)과 비교해도 32%p가 더 높아져 심각해졌다. 미국 고령자의 노동시장참여율은 높은 편이지만, 근로욕구와 비교하여 노동수요가 불충분한 것으로 보인다.

셋째, 미국의 51~65세 빈곤율은 2005년 13.1%에서 2013년 15.8%로 증가하고, 66세 이상 빈곤율도 21.5%에(2013년 기준. 2009년 19.4%에서 더 높아짐. OECD Stat. 최종접속일. 2016. 2. 9. <그림 3> 참고) 이르러 높은 수준이다. 미국 최저생계비의 200% 이하인 비율로 보면 55~59세의 빈곤율도 22%, 65~69세는 26%, 70~74세는 32%, 75세 이상은 42%에 이른다(2010년 기준. GAO, 20119).

〈그림 3〉 미국 고령자 빈곤율



주) 상대빈곤율임(중위소득의 50% 이하) 자료) OECD. stat를 바탕으로 작성함

넷째, 미국 고령자의 취업률이 높지만, 고령자는 일을 해도 임금수준이 낮은 경우가 많다. 65세 이상 저임금 근로 비중은 34%로(2010년), 55~64세(18%)에 비해 2배

8) 62세 이상 고령자의 약 40%, 50~61세의 63%가 경제적 어려움으로 은퇴시기를 늦출 것이라고 답하였다(Pew Research Center; 이재홍, 2010).

9) 다른 국가와는 달리, 미국의 65세 이상은 연금과 자산(asset)이 퇴직소득의 31%에 불과하다. 그나마 소득, 자산소득, 연금을 받는 노인은 상위 소득분위에 속하는 노인이고, 중하위 소득분위에 속하는 노인의 소득은 대부분 SSA급여가 차지한다(2008년 기준. GAO, 2011).

저소득 고령자의 고용지원은 고용성고를 최우선으로 해야 하는가: 미국의 SCSEP이 노인일자리사업에 주는 함의 205

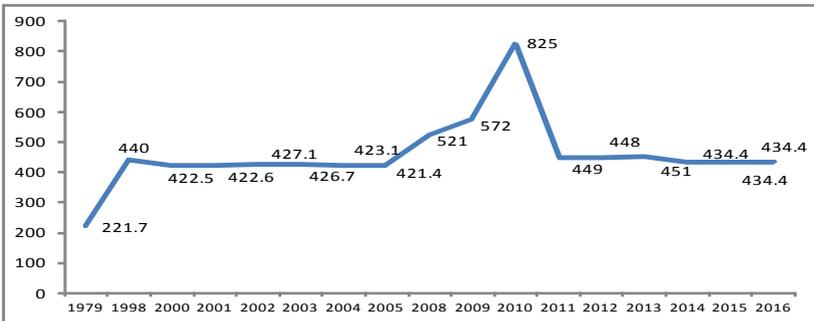
이상 높고, 65세 이상의 노동지위가 더 나쁘다(GAO, 2011; U. S. Census Bureau, 2012). 고령자 노동시장참여 희망비율, (장기)실업률, 빈곤율이 증가하여 일하고자 하는 저소득 고령자가 많은 것으로 추측된다.

(2) 낮은 욕구충족율

이상에서 살펴본 바와 같이 미국도 저소득 고령자의 고용지원에 대한 욕구가 높다. 그러나 정부재정이 악화되어 SCSEP 예산은 1990년대 말 이후 거의 같은 수준을 유지하고 있다. 1979년 예산은 211.7백만이었고(GAO, 1976: 3), 1998년 440백만 달러였는데(GAO, 1999: 2006) 2014년 오히려 434.3백만 달러로 감소하여 2016년까지 지속되고 있다(2008년 금융위기 제외. National Council on Ageing, 2016). 미국 내에서도 SCSEP의 규모가 크지 않아서 예산증액이 필요하다는 의견이 있지만(이재홍, 2010), SCSEP은 WIA, TAA와 함께 비용이 많이 드는 프로그램으로 평가되고(Trutko & Barnow, 2010: 65; 137), 정부재정도 악화되어 440백만 달러 수준에서 정체상태를 보이고 있다(〈그림 4〉 참고).

〈그림 4〉 연도별 SCSEP의 예산

(단위: 백만달러)



주) 2009년은 American Recovery and Reinvestment Act를 통해 실직고령자에게 일자리 기회를 확대하고자 SCSEP에 1199백만 달러가 추가배정하고, 2010년에도 225백만 달러를 추가 배정하였다. 그러나 그 이후 예산의 45%를 축소하였다(Gonyea and Hudson, 2011; NASUAD, 2012).

자료) GAO(1976; 1999; 2003; 2006), DOL(2013c, 2015), National Council on Aging(2016)을 토대로 작성함.

이와 같은 예산제약은 낮은 욕구충족율과 연결된다. SCSEP이 전국사업으로 된지 얼마 되지 않은 1977년을 보더라도 5백 만 명의 55세 이상이 SCSEP에 참여할 자격

이 있었지만, 47,500개의 일자리만 창출되었다. 물론 SCSEP에 참여할 자격을 충족하였다고 해도 모두 다 참여를 희망하는 것도, 참여할 수 있는 것도 아니다. 그러나 이 같은 상황을 고려하더라도 1979년 예산으로는 SCSEP에 참여자격이 있는 55세 이상 저소득 실직고령자의 1% 미만만 지원을 받을 수 있었다(GAO, 1979: 3). 그리고 이와 같은 경향은 2000년대에도 지속된다. 2006년 미국 노동부에 따르면 SCSEP는 92,000명이 참여했지만 55세 이상 가운데 SCSEP의 소득조건을 충족하는 사람은 9.4백 만 명이였다. SCSEP는 잠재적 정책대상자의 1%도 보호하지 못하는 것이다(GAO, 2008: 16). 그나마도 최근에는 참여자가 줄어서 1998년에는 100,000명이 참여하고(GAO, 1999: 9), 2003년에는 156,000명이었지만(GAO, 2003: 9) 2014년에는 67,000명으로 절반만 참여하고 있다(DOL, 2014).

또한 지역별 예산분배와 SCSEP 욕구와도 일치하지 않는다(GAO, 1979: 3¹⁰). 지역의 55세 이상 비율과 1인당 소득을 고려하여 예산을 배분하는 것도 방법이지만(GAO, 1999: 7) 미국 노동부는 경쟁을 통해 성과에 따라 배분하고 있다. 그 결과 고령자의 참여욕구와 예산배분이 일치하지 않고(GAO, 1999: 9) 욕구충족율도 낮은 것으로 볼 수 있다. 경쟁요소를 반영하지 않을 수 없지만, 정책 수혜자인 고령자의 욕구를 반영하는 데는 부족한 것으로 판단된다.

2) 급여의 적절성

SCSEP 수당은 참여자들이 생계를 유지하는데 충분하지 않은 것으로 보여진다. SCSEP에 참여하는 동안 다른 파트타임 일자리를 갖지 못하는 데다, 주당 20시간만(평균) 활동할 수 있어서 월 33~40만원에 불과하다(2014년 미국의 시간당 최저임금 적용. OECD.org). 미국 TJ 프로그램 참여자는 대부분 주당 20~35시간 일하는데(Bloom, 2010: 21), SCSEP 참여자는 평균 20시간만 참여해서 가장 낮은 편에 속한다. 더구나 최저임금은 인상되는데 예산은 정체되어서 주어진 예산 안에서 더 많은 사람에게 참여 기회를 제공하고자 활동시간을 줄임에 따라 SCSEP 참여자는 경제적 어려움을 겪는다(Kogan et al., 2013). 2005년의 경우 SCSEP 예산으로 61,000명이 참여할 수 있었지만 100,000명이 참여한 것도(GAO, 2006, 3) 이를 예측케 한다. 공공부조 수급자는 SCSEP 수당 외 다른 공적지원을 받을 수 있지만(ETA, 2010c) 그 외 지원이 없는 참여자는 수당만으로 생계를 유지하는데 부족할 것으로 예측된다.

10) 당시 SCSEP외에도 Comprehensive Employment and Training Act에 따른 서비스가 있었지만, 이를 고려하더라도 SCSEP 참여자는 상당히 적다(GAO, 1979: 3).

2. 고용성과

SCSEP은 WIA와 연계 및 직업훈련을 강조하고 직무순환(Rotation policy¹¹⁾)과 참여기간까지 제한하며 취업을 강조하고 있다. 수행기관도 목표의 80%를 달성하지 못하면 정부지원을 받을 수 없다(U.S. Department of Labor, 2006). 노동부는 이와 같은 설계를 통해 프로그램의 성과를 높일 수 있을 것으로 예측하였지만(Eyster, 2009: 10), 실제로는 기대에 미치지 못하고 있다. SCSEP의 고용성과를 양적 성과와 질적 성과의 측면에서 보면 다음과 같다.

〈표 7〉 SCSEP의 성과평가지표

구분	지표	측정
핵심성과 평가지표	지역사회 서비스시간	SCSEP 참여자의 총 지역사회 서비스 활동시간
	고용진입률 ¹⁾	(유급일자리에 고용된 SCSEP 참여자/SCSEP참여 종료자)×100 *시점: 종료 후 첫 분기
	6개월 계속고용률 ¹⁾	(SCSEP 참여종료 후 6개월 동안 계속 고용된 자/유급일자리에 고용된 SCSEP 참여자)×100
	평균임금 ¹⁾	SCSEP 참여종료 후 6개월 동안의 평균 임금
	유자격자 비율	SCSEP 참여조건에 해당하는 사람의 비율
추가성과 평가지표	우선순위 참여자비율	(SCSEP 우선 순위자/SCSEP참여자)×100
	1년 계속 고용률	(SCSEP 참여종료 후 1년 동안 계속 고용된 자/유급일자리에 고용된 SCSEP 참여자)×100
	만족도(ACSI)	100점 만점(수행기관 ²⁾ ·참여자)
	자원봉사진입률	(자원봉사자/SCSEP 참여종료자)×100

주) 1) WIA 공통 성과지표임.

주) 2) 수행기관은 참여자평가를 받게 되어 질적 수준도 고려하게 됨(ACCA, 2009).

주) 3) 참여종료자 중 사망, 건강악화, 돌봄 등의 이유로 고용될 수 없는 상황으로 종료된 자는 제외함.

자료) ETA(2010a; 2012b), The Charter Oak Group(2012)을 바탕으로 작성함.

1) 양적 성과(고용진입률)

고용진입률은 보조금을 받지 않는 일자리로의 이행률로 볼 수 있다. WIA에서 훈련을 받은 참여자 중 55세 이상의 고용진입률(entered employment rate)은 계속 감소하고 있다(2005년 69.6%, 2006년 63.3%, 2007년 63.2%; ETA, 2009:

11) 직무순환은 신기술을 습득과 다양한 지역사회서비스를 제공하기 위함도 있지만, 참여자들이 SCSEP에 안주하지 않도록 하려는 의도도 있다(ACCA, 2009; DOL, 2012).

Zhang, 2009: 4-5). 그러나 SCSEP의 고용성과는 더 낮다.

〈표 8〉 SCSEP 핵심 성과지표 결과(2008~2014년)

구분		고용 진입률	고용 유지율	6개월 평균임금	서비스 수준	지역사회 서비스	우선순위 참여
2008년	목표	54.0%	66.0%	\$6,885	162%	77.0%	2.65
	실제성과	48.2%	71.1%	\$6,795	165.2%	83.1%	2.59
	목표달성률	89.0%	108%	99%	102%	108.0%	98.0%
2009년	목표	47.0%	68%	\$6,229	100%	77.0%	2.54
	실제성과	46.2%	70.0%	\$6,900	180.2%	82.40%	2.53
	목표달성률	98.3%	102.9%	110.8%	180.2%	107.0%	99.6%
2010년	목표	43.0%	65%	\$6,650	100%	50%	2.46
	실제성과	47.6%	71.1%	\$7,633	139.1%	82.5%	2.54
	목표달성률	110.7%	109.4%	114.8%	139.1%	165.0%	103.3%
2011년	목표	33.0%	70.0%	\$7,500	N/A	N/A	2.55
	실제성과	40.0%	72.9%	\$7,580	172.4%	89.3%	2.58
	목표달성률	123.0%	104.1%	101.1%	N/A	N/A	101.2%
2012년	목표	36.0%	66.0%	\$7,700	165.0%	86.0%	2.54
	실제성과	42.5%	74.4%	\$7,163	152.8%	78.10%	2.66
	목표달성률	118.1%	112.7%	93.0%	92.6%	90.80%	104.7%
2013년	목표	40.0%	70.1%	\$7,330	160.0%	80.0%	2.55
	실제성과	45.2%	73.1%	\$7,446	161.4%	79.0%	2.70
	목표달성률	113.0%	104.3%	102.0%	100.9%	98.8%	105.9%
2014년	목표	42.0%	71.0%	\$7,800	160.0%	80.0%	2.60
	실제성과	46.4%	73.7%	\$7,475	162.4%	79.0%	2.78
	목표달성률	110.5%	103.8%	95.8%	101.5%	98.8%	106.9%

주) Nationwide 기준임.

자료) ETA(2009, 2010b, 2011b, 2012a, 2013b, 2015a)를 바탕으로 작성함.

2008년 SCSEP의 고용진입률은 48.6%로 SCSEP 참여자 2명 가운데 1명 정도만 보조금을 받지 않는 일자리로 이행하였다. 그럼에도 계속 성과가 낮아져서 2014년에는 SCSEP 참여자의 46.2%만 민간일자리로 이행하게 된다(2014년 기준. ETA, 2015a. 〈표 8〉 참고).

물론 1985년 SCSEP 참여자의 21.9%가 보조금을 받지 않는 일자리로 이행한 (Department of Labor, 1985; Bornstein, 1986: 17 재인용) 것과 비교하면 2배

이상 높은 수치이다. 그러나 WIA의 55세 이상 참여자의 고용진입률과 비교하면 15%p 낮다(2007년과 비교). 그나마 이와 같은 성과는 SCSEP 수행기관에 고용된 실적을 포함한 것이어서(Kogan et al., 2013), 민간일자리로의 이행률은 더 낮은 것으로 보여진다¹²⁾. 우리나라 직접일자리사업의 민간일자리 이행비율과 비교하면 SCSEP의 성과가 월등히 높지만(4.8~7.9%. 주무현 외, 2013; 김준영, 2014; 강세욱, 2015), WIA 프로그램 성과와 비교하면(〈표 9〉 참고. ETA, 2009; 2010b; 2011b; 2012a; 2013b; 2015a) 낮은 것을 알 수 있다.

그나마도 65세 이상 고용률은 36.3%로 SCSEP 전체 평균 46.0%보다 10% 포인트 낮고, 장애인(38.5%), 고졸이하(39.4%) 등의 다른 취약계층보다도 고용률이 낮다. 75세 이상의 고용률은 23.5%로 더 낮아진다(〈표 9〉 참고. Kogan et al., 2013). 55세 이상 저소득자도 노동시장에 재진입하기 어렵지만, 65세가 넘으면 더 어려운 것으로 볼 수 있다.

〈표 9〉 SCSEP 취약계층 집단별 고용성과(2009~2010년)

SCSEP 취약계층집단별	전체	장애인	65세 이상	고졸 이하	시골 지역	식독능력 低
고용진입률	46.0%	38.5%	36.3%	39.4%	49.6%	46.2%
계속고용률(9개월 후)	29.9%	25.2%	24.2%	26.6%	33.4%	30.7%
평균임금(취업후 첫분기)	\$9.89	\$9.53	\$9.37	\$8.79	\$9.32	\$9.25
취업 후 중위임금	\$6,057	\$5,200	\$4,862	\$5,220	\$5,655	\$5,760

주) 취업 후 첫분기는 시간당 임금임.

자료) Kogan et al.(2013)을 바탕으로 작성함.

2) 질적 성과(경제적 자립: 고용유지율과 임금)

질적 성과는 SCSEP이 강조하는 경제적 자립으로써 취업 후 고용유지율과 임금으로 볼 수 있다. 첫째, 고용유지율(employment retention rate)을 보면, 보조금을 받지 않는 일자리로 진입한 이들 가운데 6개월 동안 고용을 유지한 비율은 2008년 71.1%에서 2014년 73.7%로 다소 높아졌다(〈표 8〉 참고). SCSEP에 참여하다가 보조금을 받지 않는 일자리로 취직한 고령자 가운데 70% 이상이 6개월 이상 고용을 유지하는 것이다(ETA, 2010b, 2011a; 2011b, 2012b, 20131; 2013b; 2015a). 그러

12) SCSEP 참여자 중 수행기관에 고용되는 사람은 수행기관이 아니더라도 안정된 일자리로 이행할 수 있는 사람이 많기(Kogan et al., 2013) 때문인 것으로 보인다.

나 다른 WIA 프로그램과 비교하면 고용유지율이 낮은 것으로 보인다(〈표 10〉 참고). 65세 이상의 계속 고용률(9개월) 성과도 24.2%로 SCSEP 전체 평균(29.9%)보다 낮고(〈표 9〉 참고), TAA의 91.5% 및 WIA의 83.6~85.1%와 비교해도 상당히 낮다(Kogan et al., 2013). 65세 이상이 비보조금 일자리로 이행하기도 어렵지만, 고용을 유지하는 노인도 4명 중 1명이 채 안 되는 것이다.

〈표 10〉 고용노동청(ETA) 주요 프로그램의 성과

미국 노동부 고용훈련청(ETA) 프로그램	2011년			2013년			2014년		
	진입율	유지율	평균 임금	진입율	유지율	평균 임금	진입율	유지율	평균 임금
Indian and Native American Adult Program	53.5%	71.3%	\$9,245	62.1	77.9	\$10,660	65.7%	77.4%	\$10,183
National Emergency Grants	69.3%	85.7%	\$12,953	73.7	88.3%	\$17,935	-	-	-
National Farmworker Jobs Program(NFJP)	82.8%	79.9%	\$8,654	85.5	83.1	\$10,049	88.5%	86.4%	\$10,686
Reintegration of Ex-Offenders	58.0%	67.0%	\$9,456	58.0	68.0%	\$10,339	52.0%	71%	\$10,579
Registered Apprenticeship	67.8	84.0	\$19,077	73.4%	87.3%	\$19,999	75.5%	88.6%	\$25,201
SCSEP	42.1	68.2	\$6,984	41.7%	73.3%	\$7,975	46.4%	73.7%	\$7,564
TAA	66.2%	89.9%	\$13,074	70.3%	91.7%	\$13,660	73.4%	91.5%	\$19,799
Wagner-Peyser Employment Service	49.4%	78.5%	\$12,602	53.0%	81.0%	\$14,510	60.4%	82.8%	\$14,937
WIA Adult Program	55.7%	80.4%	\$12,865	59.8%	81.9%	\$14,450	63.7%	83.6%	\$13,945
WIA Dislocated Worker Program	58.9%	82.4%	\$15,418	60.0%	84.3%	\$18,346	62.7%	85.1%	\$16,694

주) 1) SCSEP는 전국단위임. 2) Reintegration of Ex-Offenders는 2013년 Reentry Employment Opportunities임.

자료) ETA(2012a; 2013b; 2015a)

둘째, 보조금을 받지 않는 일자리에 취직해도 임금이 낮다. SCSEP 참여자가 노동 시장에 진입한 후의 임금은 2008년에는 \$6,795로 목표를 달성하지 못했지만(목표달성률 99%), 2011년에는 \$7,580으로 목표치를 조금 넘었다(목표달성률 101.1%. ETA, 2009; 2010b, 2011b, 2012a, 2013b, 2015a), 2014년 다시 \$7,475로 낮아졌다(〈표 8〉참고. ETA, 2015a). 물론 WIA Dislocated Program의 18~54세는 프로그램 참여 후 소득이 \$4,566 증가하였지만 55세 이상은 \$2,924로 18~54세의 35%에 불과하다. 18~54세는 소득이 7% 증가한 반면, 55세 이상은 오히려 17% 감

소하였는데(DOL, 2000; GAO, 2003: 25 재인용) SCSEP의 성과는 더 낮은 것을 말해준다. 그 외 고용훈련청(ETA)의 다른 프로그램과 비교해도 SCSEP의 임금수준이 낮다(〈표 10〉 참고). 예를 들면, 견습프로그램(registered apprenticeship) 참여자의 취업 후 임금은(\$25,201) SCSEP보다 3.3배 높고, 고령자가 참여할 수 있는 WIA-Adult Program은 \$13,945, TAA은 \$19,799으로 SCSEP보다 2.6배 높다(2014년 기준. ETA, 2015a). 미국 노동부의 연구결과도 SCSEP 참여자들이 보조금을 받는 일자리로 이행해도 경제적으로 자립하기 어렵다고 평가하고 있다(Kogan et al., 2013). SCSEP 참여자 역시 보조금을 받지 않는 일자리 보수가 삶의 질을 유의하게 개선하였는가의 질문에 평균 7.6점(10점 만점)이라고 응답하여 다른 지표보다 만족도가 낮게 나타났다(The Charter Oak Group, 2014).

특히, 65세 이상의 SCSEP 참여종료 후 시간당 임금은 \$9.37이고, 9개월 후 중위(median) 임금은 \$4,862로 SCSEP 취약계층 중에서도 가장 낮은 수치를 보인다. SCSEP 평균(\$6,057)보다 약 \$1,200낮고 장애인 중위임금 \$5,200과 비교해도 약 \$340 낮다(〈표 9〉 참고. Kogan et al., 2013). 65세 이상의 고용성고가 가장 낮은 것을 알 수 있다. SCSEP은 참여자의 경제적 자립을 목표로 하지만, 비보조금 일자리로 이행해도 저임금을 벗어나기 어려워서 소기의 목적을 달성하는데 한계가 있는 것으로 추측된다.

3. 사회적 성과

SCSEP의 고용성과는 낮은 반면, 사회적 성과는 비교적 높은 편이다. 수행기관의 만족도도 2009년 이후 81을 유지하고 있고(ETA, 2010b; 2011; 2012b; 2013; 2014a; 2015b), 국가 평균(75.8)뿐 아니라 연방정부 66.9, 지방정부 67.1, Health care와 공공부조 78.5보다 높다(Kogan et al., 2013). SCSEP 참여 전과 비교하더라도 건강이 나빠졌다는 응답은 8.7%에 불과하고 좋아지거나(30.6%) 유지되고 있다는 응답비율이(60.7%) 높다. 또한 전반적으로 생활상태가 나빠졌다는 응답은 8.4%인 반면 좋아졌다는 응답이 71.8%이다(ETA, 2015b). SCSEP이 참여자의 삶에 긍정적으로 영향을 미치는 것을 말해준다. 이와 같은 경향은 연령대가 높을수록 뚜렷하다. 55~59세는 77.2점이지만 65~69세는 82점, 70~74세는 85점, 75세 이상은 88.2점으로 55~59세보다 10점 이상 높다(〈표 11〉 참고). SCSEP 참여자에게 소득지원도 중요하지만, 누군가 나를 필요로 하고 어딘가에 속해있다는 소속감, 자존감 등 심리사회적 측면에 긍정적으로 영향을 미치고, 건강도 개선되기 때문일 것이다(Kogan et

al., 2013). SCSEP는 저소득 고령자의 직업기회만 제공하는 것이 아니라, 참여자의 삶의 질도 개선하는 것으로 나타난 Phyllis et al.(2015)의 연구결과와 유사하다. 프랑스 정부의 근로지원제도 참여자 역시 참여 후 직업적 경험과 경쟁력을 얻었다는 응답이 78%이고 본인이 유용하다는 느낌, 자신감을 가지게 되었다는 응답이 75%로 높게 나타났다. 프랑스의 대표적인 직접일자리사업의 하나인 CUI-CIE도 계약 만료 후 재취업률은 낮지만 ‘유용하고 자신감을 갖게 되었다’는 응답이 75%로 나타났다(Dares, 2013; 김혜란, 2013; 251 재인용). SCSEP과 같은 저소득 고령자를 대상으로 하는 프로그램의 성과는 경제적 성과 외에 사회적 성과도 중요함을 말해주는 것으로 판단된다.

〈표 11〉 SCSEP 추가 성과지표 결과

구분	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
참여자 소비자만족도	82.7	82.4	81.0	81.5	82.2	81.0
수행기관 소비자만족도	81.3	81.6	N/A	81.6	81.5	81.4
자원봉사 진입률	-	-	-	-	-	1.2%

주) 추가성과지표는 2008년에 없어서 제외함.

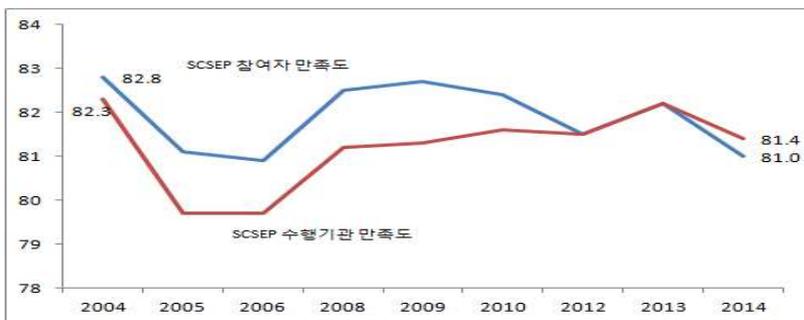
자료) ETA(2010b, 2011a; 2012b, 2013a; 2014a; 2015a)을 토대로 작성

〈표 12〉 SCSEP ACSI 만족도(2010년)

SCSEP 연령별	55~59세	60~64세	65~69세	70~74세	75세 이상
비율	77.2	79.0	82.0	85.0	88.2

자료) The Charter Oak Group(2010; Kogan et al., 2013 재인용)을 토대로 작성함.

〈그림 5〉 연도별 SCSEP 참여자와 수행기관의 만족도(ACSI, 2004~2014년)



자료) ETA(2015b, 2015c)을 토대로 작성함.

또한 SCSEP 수행기관의 만족도도 높다(81.4점, 2014년 기준, <그림 5> 참고, ETA, 2015c). 구체적으로는 SCSEP 참여자가 다른 정부프로그램 참여자(TANF, 공공부조 등)나 자원봉사자보다 더 성실하고 책임감이 강하며 근무태도가 좋은 것으로 평가하며, 일부 수행기관에서는 SCSEP 참여자들이 없을 경우 업무에 상당한 지장을 받는다고 보고할 정도로(Kogan et al., 2013), 만족하는 것으로 나타났다.

IV. SCSEP의 성과요인

SCSEP의 성과가 상대적으로 낮은 것은 크게 4가지 측면에서 검토할 수 있다.

1. 직업훈련의 적절성

SCSEP는 직업훈련을 통해 취업취약계층이 취업하도록 지원하고 있다. 그러나 다음 3가지 측면에서 미흡한 것으로 보여진다. 첫째, WIA와 TAA에서도 직업훈련을 실시하지만, WIA와 TAA에 참여하는 55세 이상은 직업훈련보다는 구직지원을 더 많이 받아서(GAO, 2003: 13-14) SCSEP이 훈련프로그램으로써 중요한 것으로 보인다¹³⁾. 그러나 SCSEP 전체 예산 중 훈련과 지원서비스예산은 11.5%에 불과하며(ETA, 2006; NASUAD, 2012¹⁴⁾), 그나마도 2014년에는 10% 이내로 편성하도록 하였다(DOL, 2014). SCSEP이 훈련을 강조하지만, 훈련예산은 전체 예산의 1/10에 불과한 것을 알 수 있다.

둘째, SCSEP 참여자의 분기별 훈련시간은 평균 12.8시간에 불과하다. 훈련보다는 지역사회서비스 제공이 큰 비중을 차지하는 것으로 볼 수 있다. 그나마 65세 이상의 훈련시간은 9.7시간으로써, 다른 취약계층보다 낮다(고졸 이하 11.0시간, 문자해독 능력이 낮은 사람 22.3%. Kogan et al., 2013). 다른 연구를 보더라도 고령근로자는 타 연령대에 비해 고용주가 제공하는 직업훈련에 덜 참여해서(Eyster et al., 2008), WIA 서비스 수혜자 가운데 고령자의 참여율이 가장 낮은데(고령자 중 8.6%만 훈련 받음, 다른 연령대는 13%. Heidkamp et al., 2012; Phyllis et al., 2015 재인용),

13) 연방정부프로그램에 등록된 고령근로자 중 28%는 WIA에, 4%는 TAA 프로그램에 참여하지만 SCSEP 참여자가 68%로 가장 많다(GAO, 2003: 9)

14) 노인복지법은 SCSEP 예산의 75%를 참가자의 지원금으로, 13.5%는 행정비용으로 책정하고 나머지를 훈련비용으로 사용하도록 하였다(ETA, 2006; NASUAD, 2012).

저소득 고령자를 대상으로 하는 SCSEP 내에서도 연령이 많을수록, 교육수준이 낮을수록 SCSEP의 훈련참여율이 낮은 것을(Phyllis et al., 2015) 알 수 있다.

그 결과, SCSEP 참여자의 불만은 필요한 전문적 수준의 훈련을 충분히 제공하지 않는다는 것이다(Kogan et al., 2013). SCSEP 수행기관도 참여자의 훈련수준이 낮고 직업훈련에 대한 만족도에 가장 낮게 응답하였다(76.3점, ETA, 2015c). 물론 이렇게 고령자의 직업훈련비율이 낮은 이유는 훈련프로그램의 질적인 문제뿐 아니라, SCSEP을 인지하지 못하거나 연방정부 프로그램에 등록하지 않아서 일 수도 있다(GAO, 2003; 9¹⁵). 그러나 SCSEP 직원 1인당 참여자가 많아서 개인별고용계획(Individual Employment Plan, IEP)을 수립해도 1:1로 저소득 고령자에게 필요한 서비스를 전문적으로 제공하기 어렵다. 또한 직원의 잦은 이직으로 전문성이 부족하고(Kogan et al., 2013), 고령자 스스로도 직업훈련의 성과에 대해 회의적이어서 참여하지 않는 등(박종희 외, 2008) 복합적인 요인이 영향을 미칠 것이다. 그러나 이를 고려하더라도 SCSEP는 직업훈련을 통해 고령자의 기술을 향상시키는데 미흡한 것으로 보인다.

2. 고용서비스의 적절성

WIA 이전의 JTPA는¹⁶ 고령근로자만을 대상으로 하는 프로그램은 아니었지만, 고령자가 민간 일자리에 취업할 수 있는 훈련프로그램을 제공했었다(Bornstein, 1986: 18¹⁷). 그러나 WIA로 바뀐 뒤에는 프로그램이 연령통합적으로 제공되어(GAO, 2003: 18-19¹⁸) 대상 중심성보다는 시장에 기반한 정책적 개입(market-based policy intervention)을 강조하게 되었다(Eyster, 2009: 4). 물론 one-stop center의 71%는 SCSEP 외에 한가지 이상의 고령자 지원서비스를 실시하여(구직지원, 이력서·면접지원, 상담 등) 고령구직자에게 도움이 되는 것으로 평가하였다(GAO, 2008: 6-20). 그러나 고령자는 새로운 기술을 습득하는데 있어 편차가 크며, 학습 방법속도

15) 미국에서 근로의사가 있지만 실직상태인 55세 이상 가운데 12%가 연방정부가 제공하는 고용지원프로그램에 참여한다(WIA, TAA, SCSEP. GAO, 2003: 9).

16) WIA는 기존의 JTPA(Job Training Partnership Act)를 대체하였다(GAO, 2003: 8; 2006: 4).

17) JTPA는 고령취약계층에 특화된 프로그램이 아니었고 CETA와는 달리 고령자에게 재정적 지원을 하지 않아서 고령자의 참여율이 낮았다(Bornstein, 1986: 18).

18) WIA 하에서는 어떤 프로그램도 고령근로자만을 위해 제공되지 않으며 고령근로자는 젊은 근로자와 같이 서비스를 받아야 한다(GAO, 2003: 18-19; 2006).

에 있어서 젊은 층보다 느린데, 이와 같은 고려가 배제된 채 젊은 계층과 경쟁해야 한다(Crown, 1996; Goldstein, 1989; 권대봉·노경란, 2008 재인용; GAO, 2006). 이로 인해 WIA가 고용·훈련 프로그램의 통합효과는 달성했지만, 고령자에 특화된 프로그램이 감소되어 고령자의 고용가능성 향상에 실질적으로 기여할 수 있을지 의문이 제기된다(권대봉·노경란, 2008). 더구나 WIA 이후 훈련프로그램이 제한적으로 공급되어 수요자들에게 다양한 선택권을 부여하지 못했고, 이마저도 이전 제도보다 질적으로 저하되었다고 평가받는다(Cedefop, 2000; German Bundestag, 2006; 장홍근·주민규, 2012 재인용). 고령근로자에 특화된 프로그램이 고령자에게 더 유익하다는 연구가 많지만(Crown, 1996; Hale, 1990; Craik & Salthouse, 2000; Neil et al., 2001; Irwin, 1989; GAO, 2003: 17-18 재인용) 정책에 반영되지 않은 것으로 보인다.

3. 구조의 적절성

미국 노동부는 2006년 SCSEP 참여기간을 평생 48개월로 제한하였다. 참여자들이 가능한 빨리 보조금을 받지 않는 일자리로 이행하도록 하고(이력서 작성, 면접 지원 등. GAO, 2003: 13-14; ETA, 2010a; Senior Employment Center, 2011; DOL, 2013b¹⁹⁾) 프로그램에 대한 참여자의 복지의존도를 감소시켜 정부재정 부담도 완화해 나가고자 하는 것이다(권용식, 2009). TANF가 수급자들의 복지의존 감소와 탈빈곤을 촉진하기 위해 평생 수급기간(time limits)을 5년으로 정하였는데(이상록, 2006) 공공부조 프로그램이 아닌 SCSEP도 유사한 규정을 적용하는 것이다. 그 결과, 중도포기하는 SCSEP 참여자 가운데 39.0%는 참여기간 제한 때문인 것으로 조사되었다(ETA, 2015b²⁰⁾).

물론 SCSEP 참여자는 가능한 오랫동안 참여하고 싶어 한다. 수행기관의 편안한 일자리를 선호하고, 보조금을 받지 않는 일자리로 이동하는 것을 꺼려하는 경향이 있다. 특히, 보조금을 받지 않는 일자리가 SCSEP에 참여하면서 받을 수 있었던 공공급여(public benefit 특히, subsidized housing²¹⁾)를 받을 수 없는 일자리어거나 건

19) 특히, 참여자들이 구직의무 활동을 소홀히 하거나, 맡은 일을 게을리 할 경우 보조금을 받지 않는 일자리를 구하도록 하고 있다(ACCA, 2009).

20) 건강상의 이유로 중단한 비율은 24.8%, 가족돌봄사유는 4.2%, 자발적 사유는 20.5%로 조사되었다(2014년 기준. ETA, 2015b).

21) 공공급여 수급자격을 선정할 때, SCSEP 임금은 제외되었기 때문에 SCSEP 참여자는

강보험 혜택이 없을 경우 이행결정은 더욱 어려울 수밖에 없다. SCSEP 참여자가 취업하면 임금이 소득으로 간주되기 때문에 공적급여가 축소되거나 자격을 상실하기 때문이다(Kogan et al., 2013). 실제 1980년대도 SCSEP 참여자는 대부분 몇 년 동안 참여했고(Bornstein, 1986: 17) 최근에도 1년 이상 참여하는 비율이 다른 노동부 프로그램에 비해 높게 나타났다(Trutko & Barnow, 2010: 87).

그러나 65세 이상 저소득자의 장기참여를 복지의 덫으로 볼 수 있을 것인지에 대해서는 의문이 든다. SCSEP의 프로그램당 평균 참여기간은 16개월로(소수인종 15.8개월, 비소수인종은 16.4개월. Washko et al., 2011) 참여자의 25%는 6개월 미만 참여하며 단 8%만 4년 이상 참여할 뿐이다(Kogan et al., 2013). 물론 교육수준이 낮고 연령이 높은 사람은 참여기간이 길어서(Washko et al., 2011) 65세 이상의 참여기간은 20.6개월로 취약계층 가운데 가장 길다(중위 참여기간은 13.4개월. Kogan et al., 2013). 그러나 참여기간이 길다고 해도 2년이 되지 않으며, 이와 같은 현상은 인적자본이 낮아서 노동시장에 취업하기 어렵고(Washko et al., 2011), 고령일수록 SCSEP 외에는 생계대안이 없기 때문인 것으로 보인다. 우리나라 재정지원일자리사업도 연령이 높을수록 반복참여, 중복참여 비율이 높지만, 이들을 복지함정에 빠진 것으로 보기 어렵다. 일자리사업이 취약계층을 위한 복지기능이 있기 때문인데(고길근 외, 2014) SCSEP도 유사한 상황인 것으로 보여진다. 또한 저소득 고령자의 고용문제는 고령자뿐 아니라, 노동수요와 사회구조적인 영향도 있는데(Gonyea & Hudson, 2011: 42) 이에 대한 고려가 부족한 것으로 추측된다. 또한 SCSEP의 다른 성과지표를 통해 참여자들이 민간부문 일자리로 취직할 수 있도록 도울 수 있고, SCSEP 참여자는 파트타임으로 연 1,100시간정도 참여하기 때문에 참여시간까지 제한하는 것은 적절하지 않다(ETA, 2010a²²). 특히 SCSEP의 보호를 받지 못하게 된 취약계층으로 인해 또 다른 사회문제를 양산할 가능성도 배제할 수 없는 상황이다.

4. 성과지표의 적절성

미국 노동부가 성과평가에 따라 SCSEP 예산을 지원하는 재정통제를 강화하면서

SCSEP 수당 외에 다른 공적급여와 주거보조, 에너지 지원, 건강급여(health benefit)를 받을 수 있다(Kogan et al., 2013).

22) SCSEP 수행기관은 참여자가 20~25시간 이상의 참여를 허용하지 않을 경우, 운영에 차질이 생긴다고 어려움을 호소하기도 하고, 일부 주에서는 경기침체나 자연재해와 같은 상황에 따라 유연하게 적용해 줄 것을 요구하기도 하였다(ETA, 2010a).

성과가 좋지 않을 가능성이 높은 고령자를 서비스 대상에서 배제할 가능성이 커졌다(권대봉·노경란, 2008; Kogan et al., 2013). 감사원(GAO)에 따르면, SCSEP 참여자는 WIA-Adult, WIA-Dislocated Worker, TAA 참여자의 인적자본과 유사하지만, WIA-Dislocated Worker 55세 이상이 보조금을 받지 않는 일자리로 이행하는 비율은 70%, WIA-Adult Program은 약 65%, TAA는 50%인 반면, SCSEP는 약 33%에 불과한 것으로 나타나, SCSEP 참여자의 높은 연령이 고용성고를 저해한다고 평가하였다(GAO, 2003: 16²³⁾). SCSEP 참여자는 불안정한 직업경력과 낮은 기술, 고용상 어려움, 언어적·문화적 차이에 고연령까지 더해져서 고용성고가 낮은 것이다(Kogan et al., 2013). 성과를 달성해야 하는 담당자로서는 고령자 참여가 반갑지만은 않을 것이다. One-Stop Center 담당자의 44.5%는 연방정부의 성과지표가 고령자를 기피하게 만든다고 응답하였고(GAO, 2008: 32²⁴⁾) WIA와 SCSEP 담당자도 이와 같은 평가기준이 고령자 참여를 저해한다고 지목하였다(GAO, 2003: 25-26²⁵⁾).

특히, 65세 이상은 주요 정책대상이 아닌 것으로 보인다. 실제 2008년에는 전체 SCSEP 참여자 중 65세 이상이 37%였지만 2013년에는 30%로(각각 ETA, 2009: 2015a²⁶⁾) 감소하였다²⁷⁾. 65세 이상을 우선순위 대상으로 규정해도 참여율이 낮은 것으로 보인다.

-
- 23) WIA와 TAA 참여자의 80~90%는 55~64세로 SCSEP보다 연령대가 낮다(GAO, 2003: 16).
 - 24) 그 외에도 SCSEP의 성과지표는 지역경제상황에 대한 고려가 미흡하고(실업률 등), 지역별 기업의 수, 평균 임금차이와 고용장애가 복합적인 사람을 반영하지 못한 것으로 평가된다(Kogan et al., 2013).
 - 25) WIA 담당자는 프로그램 참여 후 소득이 더 많이 증가할 수 있는 구직자를 중심으로 선발하여 서비스를 제공하는 경향이 있다. 따라서 이전 소득이 높은 사람은 선발을 꺼려하는데 고령자는 대부분 이전소득이 높기 때문에 기피대상이 된다. 또한 WIA 훈련은 풀타임으로 일할 수 있는 사람을 선발하는데 고령자는 파트타임근로를 선호해서 이 또한 고령근로자의 참여와 고용성고를 저해한다. 이는 SCSEP도 마찬가지인 것으로 보인다(GAO, 2003: 25; U. S. Census Bureau, 2012).
 - 26) SCSEP 참여자의 연령대를 보면 55~59세가 40%, 60~64세가 28%로 55~64세가 68%이다(ETA, 2015a).
 - 27) SCSEP 참여자 가운데 빈곤층이 88%, 차상위 계층(빈곤선의 125%)은 12%이며, 고용전망이 낮은 사람이 87%, 노숙자 46%, 영어 미숙자 10%, 문자해독력이 낮은 사람 19%를 차지한다(ETA, 2014b).

VI. 결론 및 정책적 함의

본 연구는 미국의 저소득 고령자 고용지원정책인 SCSEP의 목표변화와 성과 진단을 통해 우리나라 재정지원일자리사업 특히, 노인일자리사업의 함의를 도출하고자 시도되었다. 연구결과, SCSEP는 미국 노동부 WIA와 연계하여 원스톱 서비스를 제공하여 훈련을 통해 55세 이상 저소득 고령자들이 보조금을 받지 않는 일자리에 진입하는 것을 목적으로 한다. 그러나 SCSEP는 미국 노동부 고용훈련청 프로그램 중 고용성고가 낮은 프로그램에 속한다. 특히, 65세 이상의 고용성고가 가장 낮은 것으로 나타났다. 또한 보조금을 받지 않는 일자리에 취업해도 임금수준이 낮아서 경제적 자립을 도모하기 어렵다. 반면, 참여자의 자존감, 자부심, 소속감, 만족도와 같은 심리 사회적 성과는 높게 나타났다. 취업취약계층 특히 65세 이상 고령자에게 일자리는 소득보충 이상의 의미가 있는 것으로 해석된다. 그러나 SCSEP이 저소득 고령자의 삶의 질을 개선하고, 지역사회 문제를 해결하는 것을 알지만 핵심지표 6가지 중에서 3개가 고용성고로써, 모두 보조금을 받지 않는 일자리와 관계된 지표이다(Gonyea & Hudson, 2011: 42). 고용정책이고 미국 TJ 프로그램은 일을 통한 소득보충(work-based income support), 취약계층의 고용가능성 증진, 지역사회 개선을 목표로 하지만(Bloom, 2010: 1-2), 사회적으로 가치있는 활동에 대한 성과(지표)가 더 추가되어야 할 것으로 보인다. 또한 일반적으로 SCSEP처럼 보상을 받는 프로그램은 시민참여 활동이 아니라고 간주하지만, SCSEP도 시민참여의 한 유형이다. 특히 연방 정부가 저소득 고령자를 대상으로 실시하는 Foster Grandparent Program(FGP), Senior Companion Program(SCP)처럼 SCSEP도 시민참여의 한 유형으로써 참여자에게 의미있는 활동기회를 제공하고 지역사회에도 기여한다는 점에서 유사하다(Public Policy & Aging Report, 2006: 19-20). 따라서 SCSEP는 노동시장성과와 지역사회서비스의 중요성을 동일하게 부여하고(Gonyea & Hudson, 2011), 성과평가 지표에 심리사회적 지표를 더 반영하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

이와 같은 연구결과를 토대로 노인일자리사업의 정책적 함의를 도출하면 다음과 같다. 우리나라 직접일자리사업도 미국 WIA 프로그램처럼 체계적인 통합적 고용지원시스템을 구축해서 고용성고를 높여야 한다. 노인일자리사업도 직접일자리사업에 속하는 이상 예외는 아닐 것이다. 그러나 사업유형에 따라 접근방법이 달라야 할 것으로 보인다. 노인일자리사업 중 시니어인턴십과 고령자친화기업은 민간 노동시장일자리를 지향하고 있다. 인턴십사업은 60세 이상에 적합한 틈새일자리 발굴 및 계속고용률을 제고해야 하고, 고령자친화기업은 고령자 고용의 양적인 측면과 질적인 측면(1인당 임

금, 근속기간) 모두 성장하도록 해야 할 것이다. 단, 고용성고를 뒷받침할 수 있는 체계가 마련되어야 할 것으로 판단된다. SCSEP의 경우 비보조급 일자리 이행을 강조하는데 그치는 것이 아니라, 개인별고용계획(IEP)에 따라 직업훈련, 취업알선 등 통합적 고용서비스를 제공해서 65세 이상의 취업률이 36.3%에 이르는 것으로 보여진다. 반면, 노인일자리사업은 이를 뒷받침할 수 있는 지원체계가 구축되지 못하였다. 따라서 2016년부터 추진되는 민간노인일자리와 시니어인턴십은 고령자의 취업지원을 효과적으로 지원할 수 있도록 취업정보 시스템 구축, 직업훈련, 취업알선, 고용서비스, 사후관리의 통합지원시스템을 마련하고 고용성고를 논해야 할 것으로 보인다.

반면, 봉사활동의 성격을 지닌 공익활동과 재능나눔활동(노인 사회활동 지원사업)은 직접일자리사업의 취지와 성격(취업취약계층의 취업 등)이 달라서 고용정책으로 보기 어렵다. 따라서 고용성과보다는 시민서비스의 성격에 맞는 지표가 보완되어야 할 것으로 보여진다. 고용노동부가 직접일자리사업 평가지표를 설계할 때만 해도 운영기관 담당자의 사업평가, 참여자 만족도(10%)가 제안되었지만(주무현 외, 2013), 최종 평가지표에서는 제외되었다. 그러나 우리나라 사회봉사형 직접일자리사업은 참여자의 사회통합과 자아실현 및 지역사회 공익증진이라는 목표를 지향하므로 이에 적합한 지표를 설계할 필요가 있다. 성과지표는 평가뿐 아니라 사업방향과 운영에 영향을 미치기 때문이다.

특히, 노인일자리사업은 노인 4고를 해결하기 위해 도입되었으므로 노인일자리사업이 노인문제 완화에 얼마나 기여했는지를 지표에 포함하는 것도 대안이 될 수 있을 것으로 판단된다. 예를 들면, 노인일자리사업이 우리나라의 심각한 노인문제(노인우울, 노인자살 등)를 얼마나 완화했는지, 노인의 저조한 사회참여율을 높이는데 얼마나 기여했는지, 노인건강(의료비 절감)과 삶의 질 향상에 얼마나 기여했는지와 같은 지표가 포함되면 적절할 것으로 사료된다(사회적 지표①). 나아가 시민서비스로써 지향하는 바를 달성하였는지, 수혜자가 서비스를 받은 후 문제가 얼마나 해소되었는지, 얼마나 심리사회적으로 변화되었는지, 혹은 지역사회문제가 어느 정도 해결되었는지에 대한 지표(수혜자 지표②)와 사업 인지도 혹은 만족도 지표③, 지역주민의 사업인지도 혹은 사업만족도 등)를 추가하는 것이 적절할 것으로 판단된다. 또한 지금까지 노인일자리사업은 수행기관을 대상으로 3년마다 실태조사를 실시했을 뿐이다. 그러나 SCSEP는 수혜자뿐 아니라 수행기관을 대상으로도 본 사업이 얼마나 도움이 되었는지를 조사하여 사업평가에 반영하고 있다. 노인일자리사업도 서비스의 질을 높이기 위해서는 수행기관의 사업평가와 만족도를 포함하는 것이 적절할 것으로 판단된다(수행기관 지표④, 수행기관의 도움정도 및 참여자의 질 등) 또한 노인일자리사업 참여자

가 수행기관의 지원이 사업참여에 얼마나 도움이 되었는지, 만족하는지도 조사할 수 있다.

한편, 시장형사업단은 참여자 인건비를 일부 보충지원하고 추가 사업소득으로 연 중 운영하는 노인 일자리로써 OECD의 노동시장정책 중 ‘보호된 고용(sheltered job)’ 과 성격이 유사하다. 시장형사업단은 공동작업장, 제조판매사업(두부, 밀반찬 등), 전문서비스(초등학교 급식도우미 등)로써 노동시장의 일반적인 일자리로 보기 어렵다. 따라서 시장형사업단은 보호된 고용으로써 적합한 지표를 만들고, 사회적 성과에 중점을 두되 고용성과(월 평균 임금, 근속기간 등)를 부가하여 구성하는 것이 적절할 것으로 판단된다.

〈그림 7〉 노인 일자리 및 노인 사회활동 지원사업 성과지표

구분	유형	성격	성과지표
노인 사회활동	공익활동	봉사	사회적 지표
	재능나눔활동		수혜자 지표
노인 일자리	시장형사업단	근로	사업인지도·만족도 지표
	인력파견형		수행기관 지표
	시니어인턴십		사회적 성과+ 고용성과(A)
	고령자친화기업		A+고용성과
			고용성과+ 사회적 성과(B)
			B보다 고용성과 비중 ↑

주) 공통 성과지표(운영지표): 목표달성도, 부정수급, 교육훈련, 참여의욕 고취, 연계시스템, 사후 관리, 지자체와의 협력 등)

끝으로 고용노동부는 고용정책기본법을 개정하여(2016년) 일자리사업 성과평가를 의무화하고, 재정지원 일자리사업 모니터링센터(한국고용정보원)를 통해 중앙부처 및 자치단체 일자리사업의 상시 평가 체계를 구축하였다(고용노동부, 2015). 그러나 사업유형별 특성이 반영되지 못하였으므로, 사업 혹은 유형별 특성을 반영하는 것이 더 적절할 것으로 판단된다(〈표 7〉 및 〈그림 7〉참고).

■ 참고문헌

강세욱. 2015. 《취업취약계층 일자리 사업 평가》. 사업평가 15-07(통권 344호). 국

회에산정책처.

- 권대봉·노경란. 2008. “고령인구의 고용가능성 제고를 위한 미국의 인적자원정책 사례분석”. 《HRD연구(구 인력개발연구)》, 10(1): 21-43.
- 권용식. 2009. “고령자 고용지원 프로그램에 대한 한-미간 비교연구: 미국의 SCSEP과 한국의 노인일자리사업을 중심으로”. 《노인복지연구》, 46(4): 383-408.
- 고길근·탁현우·김대중. 2014. “재정지원 일자리사업의 복지함정 존재여부와 그 원인에 대한 분석”. 《한국정책학회보》, 23(1): 99~125.
- 고용노동부. 2015. 《2016년도 재정지원 일자리사업 중앙부처-자치단체 합동지침》.
- 김준영. 2014. “직접일자리사업 참여자의 고용상태 이등 실태”. 2014년 9월호 고용이슈. 29-49. 한국고용정보원.
- 김상철. 2008. “독일의 고령자 고용정책의 변화에 관한 연구”. 《사회보장연구》, 24(3): 247-274.
- 김혜란. 2013. “프랑스 직접 일자리창출정책의 특성 및 지원체계”. 지은정 외. 《노인 일자리사업 지원체계 개편방안》, 199-262. 한국노인인력개발원.
- 박선혜·이송이·이은지·조상미. 2010. “미국 고용정책과 서비스 전달체계 분석: 인력 투자법을 중심으로”. 《사회복지 실천과 연구》, 7. 135-161.
- 박종희·김미영·강선희·차동욱. 2008. 《고령자 고용촉진을 위한 노동시장법제 개선 방안 연구》. 고용노동부.
- 보건복지부. 2016. 《2016년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 운영안내》.
- 성시경·강영주. 2014. 《재정지원 일자리사업의 성과지표 개발 및 관리 방안에 대한 연구》. 국회예산정책처.
- 신동면·허남덕. 2013. “한국 재정지원 일자리사업의 특성과 발전방향”. 《한국정책학회보》, 22(4): 115~140.
- 유길상. 2006. “고용서비스 전달체계의 발전 추세와 시사점-호주·미국·영국의 사례를 중심으로”. 《사회보장연구》, 22(4): 1-25.
- 이상록. 2006. “미국 탈빈곤 정책의 동향과 쟁점 : TANF 프로그램의 동향과 성과에 대한 분석을 중심으로”. 《사회복지연구》, 31(3). 243~284.
- 이석원·김미곤·모선희·윤홍식·임재영·이현미·정연백. 2009. 《노인일자리사업에 대한 사회·경제적 효과분석》. 서울대학교 산학협력단·보건복지부
- 이석원·변재관·허수정·김두리. 2015. “노인일자리사업 참여자의 개인특성에 따른 의뢰비 절감효과 분석”. 《한국사회복지행정학》, 17(3): 403~430.
- 이소정·정홍원·최혜지·배지영·박경하·윤남희·안세아·정은지. 2011. 《노인일자리

- 사업 정책효과 평가». 한국보건사회연구원.
- 이재홍, 2010. 《미국의 고용·훈련정책》. 한국노동연구원.
- 이지혜, 2009. 《미국 고령자 지역사회서비스 고용프로그램 운영과 시사점》. 한국직업능력개발원 working paper 2009-4.
- 장흥근·주민규, 2012. “훈련의 권리, 시장의 늪: 실업자 훈련의 시장주의적 재편에 대한 소고”. 《노동정책연구》, 12(4): 45-76.
- 전주용, 2014. “일자리사업 참여자 취업잠재력 분석”. 2014년 9월호 고용이슈. 52-70. 한국고용정보원.
- 정재현, 2015. “공공근로사업 참여자의 정부일자리사업 의존성”. 2015년 9월호 고용이슈. 6-36. 한국고용정보원.
- 주무현·전용석·김두순·정재현·정한나·홍현균, 2013. 《재정지원 일자리 고용효과성 성과 평가》. 고용노동부·한국고용정보원.
- 주무현, 2014. “재정지원일자리사업 성과와 한계”. 2014년 9월호 고용이슈. 6-27. 한국고용정보원.
- 지은정·배준호·이정우·권문일·김혜란·최영준·하세윤, 2012. 《선진자본주의국가의 중고령자 고용 및 사회보장정책 연구》. 한국노인인력개발원.
- 지은정, 2013. “OECD 국가의 저소득 고령자 고용지원정책 : 노인일자리사업에 주는 함의”. 《사회복지연구》, 44(3): 177-206.
- 지은정·김태완·최보라·최지현, 2014. 《시장자립형 노인일자리사업 정책효과분석 I - 참여노인을 중심으로》. 한국노인인력개발원.
- 지은정, 2015. “노인일자리사업의 사회보험 적용과제와 해외 유사정책의 시사점”. 《고용직업능력개발연구》, 18(3): 89-124.
- 한국노인인력개발원, 2016a. “2015년 노인일자리사업 성과”
- 한국노인인력개발원, 2016b. “15년 노인 사회활동 지원사업(공익활동) 평가 추진계획(안)”
- 한국노인인력개발원, 2016c. “2015년 공동작업형, 제조판매형, 인력파견형사업 성과 진단 계획(안)”
- 한국노인인력개발원, 2016d. 《2012~2015년 참여자 만족도 조사결과 요약》.
- Athens Community Council on Aging(ACCA). 2009. “Senior Community Service Employment Program”. Athens Community Council on Aging.
- Bloom, Dan, 2010. “Transitional Jobs: Background, Program Models and Evaluation Evidence”. MDRC.

Bornstein, Joseph M. 1986. "Retraining the Older Worker: Michigan's Experience with Senior Employment Services". *Journal of Career Development*. 13(2). 14-22.

Department of labor(DOL). 2010. "2010 SCSEP Regulations".

_____(DOL). 2011. "FY 2011 ANNUAL PERFORMANCE REPORT".

_____(DOL). 2013a. "Motivation Education & Training: SCSEP Participant Handbook".

_____(DOL). 2013b. "Duration Limits for SCSEP".

_____(DOL). 2014. "FY 2014 Congressional Budget Justification Employment and Training Administration-Community Service Employment for Older Americans".

_____(DOL). 2015. "FY 2016 Congressional Budget Justification Employment and Training Administration-Community Service Employment for Older Americans".

Employment and Training Administration(ETA). 2006. "Older Americans Act: -Solicitation for Grant Applications; Senior Community Service Employment Program National Grants for Program Year 2006; Notice".

_____(ETA). 2009. "Aggregate and Individual Performance PY 2008".

_____(ETA). 2010a. "Senior Employment Service Employment Program: Final Rule".

_____(ETA). 2010b. "Aggregate and Individual Performance PY 2009".

_____(ETA). 2010c. "Implementing Efficiency Measures for Employment and Training Programs: Final Report".

_____(ETA). 2011a. "Aggregate and Individual Performance PY 2010".

_____(ETA). 2011b. "Workforce System Results 2011".

_____(ETA). 2012a. "Application of the U. S. Census Bureau's Current Population Survey(CPS) to the Senior Community Service Employment Program - Definition and Explanations".

_____(ETA). 2012b. "Workforce System Results".

_____(ETA). 2012c. "Aggregate and Individual Performance PY 2011".

_____(ETA). 2013a. "Aggregate and Individual Performance PY 2012".

_____(ETA). 2013b. "Workforce System Results 2012".

- _____(ETA). 2014a. "Aggregate and Individual Performance PY 2013".
- _____(ETA). 2014b "Nationwide Quarterly Process Reports PY 2013".
- _____(ETA). 2015a "Workforce System Results 2014".
- _____(ETA). 2015b "SCSEP Nationwide Participant Satisfaction Survey Report for PY 2014".
- _____(ETA). 2015c "SCSEP Nationwide Host Agency Satisfaction Survey Report for PY 2014".
- Eyster, Lauren. 2009. "Ensuring the Quality Training Providers under the Workforce Investment Act".
- Government Accounting Office(GAO). 1976. "The Distribution of Senior Community Service Employment Program Positions".
- _____(GAO). 1999. "Program Re-authorization Issues That Affect Serving Disadvantaged Seniors".
- _____(GAO). 2003. "Employment Assistance Focuses on Subsidized Jobs and Job Search, but Revised Performance Measures Could Improve Access to Other Services".
- _____(GAO). 2006. "Labor Has Made Progress Implementing Older Americans Act Amendments of 2000, but Challenges Remain". GAO-06-540T.
- _____(GAO). 2008. "Most One-Stop Career Centers are Taking Multiple Actions to Link Employers and Older Workers". GAO-08-548.
- _____(GAO). 2012. "Many Experience Challenges Regaining Employment and Face Reduced Retirement Security". GAO-12-445.
- Gonyea, Judith G. and Robert B. Hudson. 2011. "Promoting Employment and Community Service among Low-Income Seniors: The Successes and Challenges of the Senior Community Service Employment Program". Public Policy & Aging Report. 21(1). 40~47.
- Kogan et al. 2013. 「Evaluation of the Senior Community Service Employment Program(SCSEP): Process and Outcomes Study Final Report」. Mathematica Policy Research, Inc.·The U. S. Department of Labor Employment and Training Administration.
- National Association of States United for Aging and Disabilities(NASUAD). 2012. "The Senior Community Service Employment Program". A Primer for

- State Aging and Disability Directors. NASUAD.
- National Council on Aging(NCOA). 2016. "Aging Program Funding".
- OECD. 2012. "OECD Thematic Follow-up Review of Policies to Improve Labour Market Prospects for Older Workers: United States". <http://www.oecd.org>
- Phyllis Cummins, Bob Harootyan, and Suzanne Kunkel. 2015. "Workforce Development in the United States: Facilitating Opportunities to Work at Older Ages". Public Policy & Aging Report. 25(4). 150-154.
- Senior Employment Center. 2011. "Senior Community Service Employment Program Handbook: For Program Participants and Host Agency Supervisors". Senior Employment Center.
- The Charter Oak Group. 2012. "Senior Community Service Employment Program Analysis of Service to Minority Individuals, PY 2009. Volume II". Employment and Training Administration·The Charter Oak Group, LLC.
- _____. 2014. "Customer Satisfaction Survey Results PY-2013".
- Trutko, John and Barnow, Burt S.. 2010. "Implementing Efficiency Measures for Employment and Training Programs". U. S. Department of Labor Employment and Training Administration.
- U. S. Census Bureau. 2012. Current Population Survey, Annual Social and Economic Supplement
- Zhang, Ting. 2009. "Workforce Investment Act Training for Older Workers: Toward a Better Understanding of Older Worker Needs during the Economic Recovery".
- «OECD stat». Labor Force Statistics by sex and age
- «OECD stat». Poverty rate after taxes and transfers: Age group 51~65, Above 65