

# 미국의 중고령자 근로 지원(Employment support) 프로그램: 미국 연방 저소득 중고령자 직업훈련 프로그램(SCSEP: Senior Community Service Employment Program)을 중심으로

Employment Support Programs for Older Adults in the U.S.

여혜수 (조지아대학교 박사과정)  
Hyesu Yeo (University of Georgia School of Social Work)

## 1. 들어가며

미국은 여느 많은 국가들과 같이 인구 고령화, 출산율 감소 및 기대수명 증가와 같은 복합적 사회제에서 기인한 노동력 감소에 대한 우려 및 대책 마련에 노력을 기울여 왔다(Alley & Crimmins, 2007). 고령화로 인한 노동시장 문제에 대응하기 위하여 미국 정부는 1970년대 말부터 노동자들의 조기 은퇴를 감소시키고 사회보장연금(Social Security) 예산 부족 문제 해소를 위해 단계적으로 퇴직 연령을 향상하고 고령기 근로 인센티브들을 확대하기 시작했다(Kollmann, 2000). 그러나 조기 은퇴로 몰리던 미국 고령자들의 노동시장 참여는 1990년대 이래

변화가 나타나기 시작했다. 1935년 사회보장법(Social Security Act) 제정 이후 지속적으로 고령자들의 노동시장 참여율이 1990년대 말부터 증가하기 시작해 1990년 11.4%였던 고령자 노동시장 참여율이 2019년 18.9%를 기록했다(U.S. Bureau of Labor Statistics, 2020). 이와 같은 고령자들의 노동시장 참여 증가와 맞물려 미국 고령 근로자들의 은퇴 양상에도 변화가 나타났다. 1970년대 석유 파동(oil shocks)의 여파로 기업과 정부는 은퇴와 관련된 보장들을 축소하거나 개정해 왔으며, 석유 파동 이후 가속화된 노동시장 유연화로 인하여 미국 노동자들의 증가된 근로수명과 함께 은퇴 양상에

도 변화가 나타나게 되었다는 것이다 (Hacker, 2006; Purcell, 2000). 그 결과 1990년대 말 이후 미국 고령자들의 은퇴는 단발적인 사건(one event)이 아닌 연속적인 과정으로 받아들여지게 되었으며, 중고령기 노동시장 지위 변화를 거치며 단계적으로 노동시장에서 벗어나는 것으로 나타났다 (Cahill et al., 2015; Delsen & Reday-Mulvey, 1996).

미국 정부에서는 위와 같이 변화해 온 고령자들의 연장된 노동생애(extended working lives)를 보조하기 위하여 노동시장 공급 전략으로 직업훈련과 같은 근로 지원 프로그램을 제공하고 있다. 특히 저소득 노동자들의 경우 노동시장에서 축적된 저임금 및 이와 관련된 불평등으로 은퇴를 준비하기 어려울 뿐만 아니라 중고령기에 노동시장에서 안정적으로 직업을 유지하기도 어려운 상황에 놓일 가능성이 높아짐에 따라(Bass & Caro, 2001; Crystal et al., 2017; Gatta, 2018) 정부의 우선 지원이 필요한 대상이다.

이를 바탕으로 본론에서는 저소득 중고령자 직업훈련 프로그램을 중심으로 최근 미국의 중고령자 근로 지원 프로그램을 소개하고, 이에 대한 최근의 이슈들을 논의해 보고자 한다.

## 2. 미국 근로 지원 프로그램

### 가. 노동력 혁신기회법과 근로 지원 프로그램

미국의 근로 지원 프로그램은 2014년 이후 노동력 혁신기회법(Workforce Innovation and Opportunity Act)에 근거하여 노동부(Department of Labor) 산하 고용훈련행정국(ETA: Employment and Training Administration)을 통해 관리된다. 노동력 혁신기회 법령 아래 ETA에는 성인 및 실직자 지원 프로그램(Adult and Dislocated Worker Program), 무역 조정 지원(Trade Adjustment Assistance), 저소득 중고령자 직업훈련 프로그램(SCSEP: Senior Community Service Employment Program) 등을 통합적으로 관할하고 있다(U.S. Department of Labor Employment and Training Administration, n.d.). 이들 프로그램은 ETA를 중심으로, 노동력 혁신기회법에 명시된 통합적 서비스 전달 방식에 따라 각 주(State)정부 및 지역사회(Local areas) 정부 부처들과 지역 복지 기관 등을 거쳐 대상자들에게 서비스를 제공하게 된다. 단계적으로 연방정부는 노동력위원회연합(National Association of Workforce Board)을 통해 노동시장 관련 연방법 및 정책들과 관련된 결정들을 주관하며, 주정부 및 지역사회 부처들은 노동력발전위원회(WDB: Workforce Development Board)를 두고, 이 WDB들은 연방정부 노동력

위원회연합의 규정을 적용하여 해당 지역의 고용 관련 프로그램들을 계획하고 관리하게 된다. 다음으로 WDB들을 통해 결정된 계획들은 원스톱 서비스 전달체계 혹은 취업센터(American Job Center)를 통해 지역별 서비스 전달 기관과 연계하여 운영된다(Bradley, 2015; U.S. Department of Labor Employment and Training Administration, n.d.). 서비스 전달 기관들은 연방 및 주정부에서 예산을 받아 프로그램을 운영하게 되며, 예산 책정에서 각 기관의 프로그램 운영 평가가 영향을 미치게 된다. 프로그램 운영 평가의 경우 노동력 혁신기회법에서 규정한 평가 기준에 따라 공통적 평가 양식과 프로그램별 특성을 고려한 추가 평가 항목을 기준으로 평가된다(U.S. Department of Labor Employment and Training Administration, 2018).

#### 나. 저소득 중고령자 직업훈련 프로그램

SCSEP를 제외한 ETA에서 운영되는 근로 지원 프로그램들은 취업 취약계층을 우선으로 서비스를 제공하고 있음에도 불구하고 젊은 연령층의 참여자들에 비해 중고령

자들의 참여율이 낮은 것으로 나타났다(McNamara et al., 2010). SCSEP는 유일한 연방 저소득 중고령자 직업훈련 프로그램으로, 1965년 미국 고령자법(Older American Act) 제정에 따라<sup>1)</sup> 연방빈곤선(federal poverty level) 125% 이하의 소득을 가진 55세 이상 중고령 실업자를 대상으로 직업훈련 프로그램을 제공하는 제도이다. 프로그램 운영 현황을 보면 프로그램 참여자 4만 7331명을 대상으로 연방 예산 4억 341만 2000달러가 집행되었다(2019년 기준). 참여자 현황에서는 65% 이상이 여성 참여자로, 약 60%가 대학 학위를 가지지 않았으며, 이 외에도 대다수가 취업에 제약이 되는 취약점(장애, 노숙자, 장기 실업 등)을 가진 것으로 나타났다(U.S. Department of Labor Employment and Training Administration, 2020).

구체적인 프로그램 내용을 살펴보면 프로그램 참여자들은 주로 지역사회 서비스를 제공하는 기관들(host agencies)에서 근로 경험 및 기술을 연마하게 되며, 훈련 기간 동안은 주 20시간 이하 근무를 조건으로 대상자가 거주하는 주(State)의 최저시급을 받게 된다(Senior Community Service Employment

1) 현재 운영 및 평가는 노동력 혁신기회법에 따른다(Senior Community Service Employment Program: Performance Accountability, 2018).

Program; Performance Accountability, 2018). 참여자들은 직업훈련 기간 동안 프로그램을 운영하고 있는 지역사회센터의 SCSEP 담당자와 함께 지속적으로 구직 활동을 진행하게 된다. 일부 프로그램 참여자들은 직업을 구하기 전 SCSEP 프로그램과 연계된 회사 및 기관들에서 고용을 전제로 약 12주간 수련 기간을 가질 수도 있는데, 해당 기간 동안은 수련 기관의 임금 50%를 SCSEP에서 지원하고, 수련 기간이 끝난 후 정식 채용이 되는 절차를 거치게 된다. 취업에 성공한 참여자들은 취업한 곳에서의 안정적인 정착을 위해 약 1년간 SCSEP 담당자를 통해 사후 관리를 받게 된다(Georgia Department of Human Services Division of Aging Services, 2019). 이외에도 프로그램 참여자들은 SCSEP 운영 기관을 통해 추가적으로 저소득 가구를 대상으로 제공되는 연방 및 주 정부 지원을 받을 수 있다.

프로그램 내용에서 타 근로 지원 프로그램들과 SCSEP의 차이점을 들자면 SCSEP는 저소득 중고령자들의 노동시장 참여 지원을 위하여 영리기관이 아닌 지역사회 서비스를 제공하는 비영리기관을 통해 직업훈련을 제공하며, 이러한 특성을 반영하여 프로그램 이름 역시 지역사회 서비스(Senior

"Community Service" Employment Program)를 명시하고 있다. 또한 직업훈련을 제공함과 동시에 참여자들의 지역사회 참여를 도모하기 위한 성격을 띠고 있다(Senior Community Service Employment Program; Performance Accountability, 2018).

### 3. 나가며

미국의 근로 지원 프로그램들은 노동력 혁신기회법에 따라 체계적이고 통합적으로 제공되고 있음에도 불구하고 저소득 중고령자 대상의 프로그램을 중심으로 고려해 보았을 때, 대상 적합성, 프로그램 경직성, 프로그램 간 질적 차이와 같은 우려 사항들을 가지고 있다.

첫째로, SCSEP 운영 평가는 노동력 혁신 기회법의 공통 기준을 충족하는 데 중고령자들의 특성을 반영하지 못한 채 평가해야 함에 따라 프로그램 평가가 다른 근로 지원 프로그램에 비해 저평가될 가능성을 가지고 있다. 또한 프로그램 특성을 고려한 추가 항목에서도 취약계층(75세 이상 고령자, 장애 여부, 장기 실업 등) 참여자 수, 지역사회 서비스 참여자 수, 그리고 지역사회 서비스 참여 시간과 같이(U.S. Department of Labor Employment and Training Administration, 2018) 공통 평가 기준과

크게 다르지 않은 고용 성과에 집중하고 있음에도 고령자들의 지역사회 참여로 연계되는 개인과 지역사회 간 네트워크 형성과 같은 프로그램의 특성을 반영하지 못하고 있다(Halvorsen & Yulikova, 2020).

둘째, 프로그램 경직성이 프로그램의 운영에서 나타나고 있다. 한 가지는 윌스톱 전달체계가 실제 현장에서 많이 활용되지 못하고 있다는 것이다. 제도가 통합적 전달체계를 목표로 하고 있음에도 불구하고 각 프로그램은 운영체계 및 프로그램 정보 관리 방법이 다름에 따라 실제 프로그램 간 소통이 원활하게 이루어지지 않는 것으로 나타났다(Brown & Holcomb, 2018). 뿐만 아니라 예산 문제에서 기인한 경직성 역시 우려된다. SCSEP는 정부 예산에 의존한 프로그램 운영으로 인해 프로그램 운영이 정부의 평가 방식에 근거하여 운영될 수밖에 없다. 이로 인해 프로그램 운영자가 노동시장 재진입이 용이할 것 같은 참여자를 우선으로 프로그램에 참여시키는 크리밍 현상(Creaming)의 위험을 내재하고 있다(Jacobson, 2017).

셋째, 대상자들에게 제공되는 프로그램들이 지역에 따라 차이가 발생할 수 있다. 각 지역에 전달되는 근로 지원 프로그램은 지역 노동력발전위원회의 계획에 따라 제공되

는데, 이때 지역사회 노동 정책 및 프로그램에 대한 결정은 해당 위원회 위원들의 특성 및 지역사회 경제 상황에 따라라도 달라질 수 있다(Johnson, 2017). 예를 들어 위원회 위원들의 구성이 해당 지역의 근로 지원 프로그램 참여자들의 인구사회학적 특성을 반영하지 못하거나, 위원들의 역할 수행 능력이 충분하지 못할 경우 지역사회 근로 지원 프로그램들의 수준(quality) 역시 영향을 받게 된다. 또한 중고령자들을 대상으로 하는 저소득 중고령자 직업훈련 프로그램의 경우 직업훈련 서비스 제공기관(Host agency)에서 제공하는 현장 경험뿐만 아니라 컴퓨터 활용과 같은 기초 교육 역시 필요하다(Halvorsen et al., 2020). 하지만 지역사회에서 이에 해당하는 기초 교육 프로그램이 부재할 경우 프로그램 참여자들은 취업에 필요한 기술 습득을 제공받기 어려움에 따라 노동시장이 요구하는 기술 습득에 어려움을 겪을 우려가 있다.

위와 같은 취약점에도 SCSEP는 유일하게 저소득 중고령자들에게 새로운 취업 기회를 제공하는 유익한 프로그램임은 분명하다(Halvorsen & Yulikova, 2020). 그러나 미국 노동부는 2017년 이래 지속적으로 프로그램 폐지 제안을 제출해 왔다(U.S. Department of Labor, 2017, 2018,

2019, 2020). 이와 같은 상황에서 SCSEP  
에 대한 철저한 재평가가 필요하고, SCSEP  
가 불충분하다고 밝혀질 경우 저소득 중고  
령자에 대한 다른 노동시장 대책안을 마련  
해야 할 것으로 보인다.

---

## 참고문헌

- Alley, D., & Crimmins, E. (2007). The demography of aging and work. *In Aging and work in the 21st century* (pp. 31-48). Psychology Press.
- Bass, S. A., & Caro, F. G. (2001). *Productive aging: A conceptual framework*. In Hinterlong M and Sherraden H editors *Productive aging: Concepts and challenges* (N. Morrow-Howell, J. Hinterlong, & M. W. Sherraden (eds.)). Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Bradley, D. H. (2015). *The workforce innovation and opportunity act and the one-stop delivery system*. Retrieved from <https://fas.org/spp/crs/misc/R44252.pdf>
- Brown, E., & Holcomb, P. (2018). *An institutional analysis of American Job Centers: Key institutional features of American Job Centers*. Mathematica Policy Research.
- Cahill, K. E., Giandrea, M. D., & Quinn, J. F. (2015). Retirement patterns and the macroeconomy, 1992-2010: The prevalence and determinants of bridge jobs, phased retirement, and reentry among three recent cohorts of older Americans. *The Gerontologist*, 55(3), 384-403.
- Crystal, S., Shea, D. G., & Reyes, A. M. (2017). Cumulative advantage, cumulative disadvantage, and evolving patterns of late-life inequality. *The Gerontologist*, 57(5), 910-920.
- Delsen, L. W. M., & Reday-Mulvey, G. (1996). *Gradual Retirement in the OECD Countries*. Macro and Micro Issues and Policies.
- Gatta, M. (2018). *Waiting on Retirement: Aging and Economic Insecurity in Low-wage Work*. Stanford University Press.
- Georgia Department of Human Services Division of Aging Services. (2019). *Senior Community Service Employment Program Participant Handbook*.
- Hacker, J. S. (2006). *The Great Risk Shift: The Assault on American Jobs, Families, Health Care, and Retirement and How You Can Fight Back*. New York: Oxford University Press.
- Halvorsen, C. J., Werner, K., & McColloch, E. (2020). *The Senior Community Service Employment Program: Its Influence on Participant Well-Being—and Recommendations to Strengthen It*.
- Halvorsen, C. J., & Yulikova, O. (2020). Job training and so much more for low-income older adults: The senior community service employment program. *Clinical Social Work Journal*, 48(2), 223-229.
- Jacobson, E. (2017). The Workforce Investment and Opportunity Act: New Policy Developments and Persistent Issues. *New Directions for Adult and Continuing Education*, 2017(155), 19-27. Retrieved from <https://doi.org/https://doi.org/10.1002/ace.20237>
- Johnson, S. H. (2017). Local Workforce Development Boards: Alignment with Operational Indicators and Behavioral Characteristics.
- Kollmann, G. (2000). *Social security: Summary of major changes in the cash benefits program*.
- McNamara, T. K., Sano, J. B., & Williamson, J. B. (2010). The pros and cons of pro-work policies and programs for older workers. In *The Oxford Handbook of Work and Aging*. Citeseer.
- Purcell, P. J. (2000). *Older workers: employment and retirement trends*. *Monthly Lab. Rev.*, 123, 19.
- Senior Community Service Employment Program: Performance Accountability, 83 FR 36407 (2018). Retrieved from <https://www.federalregister.gov/documents/2018/07/30/2018-16216/senior-community-service-employment-program-performance-accountability>
- U.S. Bureau of Labor Statistics. (2020). Employment-population ratio. *Current Population Survey Labor Force Statistics*. Retrieved from <https://data.bls.gov/pdq/SurveyOutputServlet>
- U.S. Department of Labor. (2017). FY 2018 Congressional Budget Justification Employment and Training Administration: Community Service Employment for Older Americans. Retrieved from <https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/legacy-files/CBJ-2018-V1-05.pdf>
- U.S. Department of Labor. (2018). FY 2019 Department of Labor budget in brief. Retrieved from <https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/general/budget/2019/FY2019BIB.pdf>

- 
- U.S. Department of Labor. (2019). FY 2020 Congressional Budget Justification Employment and Training Administration: Community Service Employment for Older Americans. Retrieved from <https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/general/budget/2020/CBJ-2020-V1-05.pdf>
- U.S. Department of Labor. (2020). FY 2021 Congressional Budget Justification Employment and Training Administration Community Service Employment for Older Americans. Retrieved from <https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/general/budget/2021/CBJ-2021-V1-05.pdf> +&cd=7&hl=en&ct=clnk&gl=us
- U.S. Department of Labor Employment and Training Administration. (n.d.). Workforce Innovation and Opportunity Act. Retrieved January 7, 2021, from <https://www.dol.gov/agencies/eta/wioa/>
- U.S. Department of Labor Employment and Training Administration. (2018). WIOA Performance Indicators and Measures. Retrieved January 7, 2021, [https://www.dol.gov/agencies/eta/performance/performance-indicators#WIOA\\_PIP](https://www.dol.gov/agencies/eta/performance/performance-indicators#WIOA_PIP)
- U.S. Department of Labor Employment and Training Administration. (2020). PY 2019 SCSEP Quarterly Progress Report. Retrieved January 7, 2021, [https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ETA/seniors/pdfs/PY 2019 Quarterly Progress Report.pdf](https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ETA/seniors/pdfs/PY_2019_Quarterly_Progress_Report.pdf)