

인구구조 변화와 사회안전망 정책 분석 IV

[중·고령자 근로기반 확대 대책 분석]



인구구조 변화와 사회안전망 정책 분석 IV

중·고령자 근로기반 확대 대책 분석

2017. 10.

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 「보고서발간심의위원회」의 심의를 거쳐 발간되었습니다.

발 간 사

2017년 8월말을 기점으로 우리나라는 65세 이상 노인 인구가 전체 인구의 14%를 차지하는 고령사회에 진입했습니다. 고령화 현상은 저출산과 기대수명의 연장 등 인구구조변화에서 기인하는 것으로 대부분의 국가에서 일어나고 있는 현상입니다. 그러나 우리나라의 고령화 속도는 OECD 국가 평균보다 4배 빠른 속도(1993~2013년 고령화 속도 한국: 4.06%, OECD: 1.19%)로 진행되고 있어 이러한 충격을 잘 흡수하기 위한 제도적 노력과 정책 대응이 그 어느 나라보다도 중요하다고 볼 수 있습니다.

정부에서도 2006년부터 「저출산·고령사회기본법」에 따라 고령사회 대책을 추진해 오고 있으며, 기초연금, 노인장기요양보험, 중·장년 일자리 등 관련 정책을 통해 의미있는 성과를 내고 있습니다. 그러나 2014년 기준 우리나라의 노인빈곤율은 49.6%로 OECD 평균(12.6%)의 4배, 노인자살률은 인구 10만명 당 55.5명으로 OECD 평균(18.8명)의 3배 수준입니다. 이러한 지표들은 노후 사회안전망에 대한 우려와 그간 추진해 온 정부의 고령화 대책에 대한 점검 필요성을 제기하고 있습니다.

국회예산정책처에서는 고령사회 사회안전망 대책을 「노후준비 지원법」에서 규정하고 있는 빈곤·질병·무위·고독 등 노년기의 4고(苦)에 대응하는 소득·건강·일자리·사회참여 및 여가 등으로 범주화하여 분석하였습니다. 제1권은 총괄편으로 주제선정 배경, 정책환경 변화 및 공공사회복지지출 추이에 대한 검토사항을 담았습니다. 제2권부터 제5권까지는 노후소득보장대책, 노인 건강관리 및 돌봄 대책, 중·고령자 근로기반 확대 대책, 노인 사회참여 및 여가 대책에 대하여 분석하였습니다.

분석결과에 따르면 노후사회안전망의 정책방향은 평생사회안전망과의 연계선상에서 검토되어야 할 것입니다. 또한 개인은 길어진 노년기에 미리 대비하고, 정부는 정책대상을 전·후기 고령자로 세분화하는 등 보다 면밀하게 정책을 수립·추진해야 할 필요가 있습니다.

본 기획보고서가 인구구조변화에 따른 사회안전망에 대한 국민적 관심을 제고하고, 관련 정책의 개선 방안에 관심을 갖고 계신 의원님들의 의정활동에 기여할 수 있기 바랍니다.

2017년 10월

국회예산정책처장 김춘순

요 약

1. 분석 배경 및 개요

- 정부의 저출산·고령사회 기본계획 및 시행계획¹⁾ 상의 중·고령자²⁾ 일자리정책을 분석하여, 동 정책으로 인하여 실제 활성화되는 일자리의 수와 재정투입량을 추산하고 성과를 검토함
 - 2006년부터 2017년 현재까지의 기본계획 및 시행계획을 바탕으로 최근 10년간 중·고령자 일자리정책의 정책방향 및 재정규모의 변화 파악
 - 2017년도 시행계획 중 직접적으로 중·고령자의 민간일자리를 창출하거나 구직·구인을 연계하는 것을 목표로 하고 있는 사업을 중심으로, 활성화되는 일자리의 수, 재정총량 및 사업 실태를 분석³⁾
 - 노인일자리 사업은 ‘노인사회활동’과 ‘노인일자리’로 구분할 수 있으며, 노인사회활동의 실적⁴⁾이 크게 나타나고 있으나, 본 보고서의 분석대상은 노인사회활동을 제외한 노인일자리 사업으로 함

1) 정부는 고령화 현상에 대처하기 위하여 2005년 「저출산·고령사회기본법」을 제정하고 범정부차원의 추진체인 저출산·고령사회위원회를 출범시켰으며, 동 법은 매 5년마다 단계적·전략적 목표를 설정하고 계획을 수립·추진하도록 규정하였다. 이에 따라 2006년부터 매 5년마다 기본계획이, 매년도마다 시행계획이 수립되고 있다.

2) 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 및 동법 시행령에 따르면 고령자는 55세 이상인 자를 말하는데, 정부의 중·고령자 일자리 사업 대상자는 사업유형에 따라 40세부터 60세 이상까지 다양하게 나타나고 있다.

3) 다만 본 보고서의 중·고령자 일자리 수·재정총량 등 분석은 정부가 2016년 시행계획에서 정책적으로 중·고령자 일자리사업으로 제시한 것 중 직접적인 일자리 창출·연계 목적을 가진 사업범주 내에서 유효하며, 정부의 모든 고용관련 정책에 대한 것이 아님을 유의하여야 한다. 그 사유는 본 보고서의 분석대상에 ①중·고령자 고용 지속의 효과가 있으나 직접적인 일자리 창출·연계 사업에는 해당하지 않는 것으로 판단되는 사업(임금피크제 등), ②시행계획이 중·고령자 일자리정책으로 제시하고 있지 않은 사업(소정의 활동비를 받는 비근로성 노인 공익활동, 취업성공 패키지 등 국민 일반을 사업대상으로 하는 사업)은 포함되어 있지 않기 때문이다.

4) 「2016 노인일자리사업 통계」(한국노인인력개발원)에 따르면 2016년 노인일자리사업의 실적은 노인사회활동(공익활동, 재능나눔) 330,788개, 노인일자리(시장형: 시장형사업단, 인력파견형사업단, 시니어 인턴십, 고령자 친화기업, 시니어 직능클럽) 98,938개로 나타난다.

- 일자리 창출/연계 유형별로 중·고령자 일자리사업 재정투입량과 실적을 도출하고 변동추이 및 사유 분석
 - 중·고령자 일자리사업별 일자리 창출 및 연계 실적 검토
 - 중·고령자 일자리 1개를 창출·연계하기 위하여 소요되는 예산액을 산출하고 재정투입의 효율성 분석
 - 중·고령자 일자리사업에 있어서의 국비·지방비 부담률 검토

2. 사업 개요 및 현황

- 고령사회 기본계획에 포함된 중·고령자 일자리정책을 살펴보면, 차수별로 정책 대상 및 영역이 변화하고 해당 과제 수가 달라짐에 따라 예산의 변동이 크게 나타나고 있음

[제1~3차 저출산·고령사회기본계획의 고령화 대비 일자리정책 추이]

(단위: 억원, 개)

구분	1차('06~'10)	2차('11~'15)	3차(2016~2020)		
			2016 결산	2017 예산	2018 예산(안)
예산	9,726	50,554	3,033	3,330	3,407
정책 요구	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노인사회 참여와 노후준비 기반 조성 - 노인일자리 창출 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 베이비붐 세대의 고령화 대응 - 고령자 고용연장 - 맞춤형 고령자 전직 및 취업지원 서비스 강화 - 중·고령자 적합형 일자리 창출 및 창업지원 - 중·고령인력 전문성 활용제고 - 고용 상 연령차별 금지제도의 조기정착 ○ 안정되고 활기찬 노후생활보장 - 노인일자리 양적 확충 및 질적 고도화 - 일자리 사업 체계화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 여성, 중·고령자, 외국인력 활용 확대 - 중·고령자 근로기반 확대 		
과 제 수	2 <ul style="list-style-type: none"> - 노인 맞춤형 일자리 확대 - 노인일자리 사업수행 - 기관 인프라확충 	27 <ul style="list-style-type: none"> - 기업-고령자 친화적 임금피크제 활성화 - 전직지원 - 중·고령자 적합형 사회서비스 일자리 내실화 - 중소기업 고급연구인력 고용 지원 - 고령자 고용 촉진 캠페인 등 	8 <ul style="list-style-type: none"> - 60세 정년제의 성공적 안착 집중 지원 - 중·고령자 취업지원 활성화 - 중·고령자 창업지원체계 강화 - 고령근로자 친화형 작업환경 개선 지원 - 은퇴자 직무경험 활용제도 활성화 		
비 고	<ul style="list-style-type: none"> - 65세 이상 고령층대상 - 공익활동 등 노인 사회 활동 중심 	<ul style="list-style-type: none"> - 베이비붐 세대('55년~'63년생)를 사업대상에 추가 	<ul style="list-style-type: none"> - 중·고령자가 사업대상 - 노인공익활동이 비근로성 등을 이유로 기존 일자리 사업에서 사회참여(자원봉사)사업으로 변경 		

- 제2차 기본계획(11~15년)부터 베이비붐 세대가 정책 대상으로 편입되어 예산과 과제 수 증가
 - 다만, 실제 사업이 차수별로 중·고령자 일자리정책에 포함되거나 제외되는 것을 반복하는 양상을 보여 일관된 기준으로 사업 전반이 평가되고 정책에 환류되고 있는지 우려
- 제3차 기본계획에 따른 2016년도 시행계획에서 제시된 ‘중·고령자 취업 지원 활성화’ 과제의 사업을 주목적에 따라 ‘일자리 창출유형’과 ‘일자리 연계유형’으로 구분함

[중·고령자 일자리 창출 및 연계 유형 구분]

(단위: 천개, 백만원, %)

중·고령자 취업지원 활성화		일자리 창출형			일자리 연계형							
		시장형 사업단	고령자 친화기업	인력 파견형 사업단	시니어 인턴십	노인 취업지원 센터	고령자 인재 은행	중장년 일자리 희망센터	장년 인턴			
일자리수	438 (100.0)	80 (18.2)	78 (17.7)	2 (0.4)	358 (81.8)	13 (2.9)	7 (1.5)	25 (5.8)	239 (54.6)	66 (15.1)	8 (1.9)	
예산	2016	137,844	63,598	56,098	7,500	74,246	1,124	11,520	8,331	4,055	17,185	32,031
	2017	149,629	57,282	49,782	7,500	92,347	1,335	12,420	8,583	4,113	17,720	48,176
	2018 (안)	154,089	77,302	68,302	9,000	76,787	1,604	14,220	8,777	3,912	18,949	29,325
연령	-	60세			-	60세			50세	40세	45세	
담당부처	-	보건복지부			-	보건복지부			고용노동부			

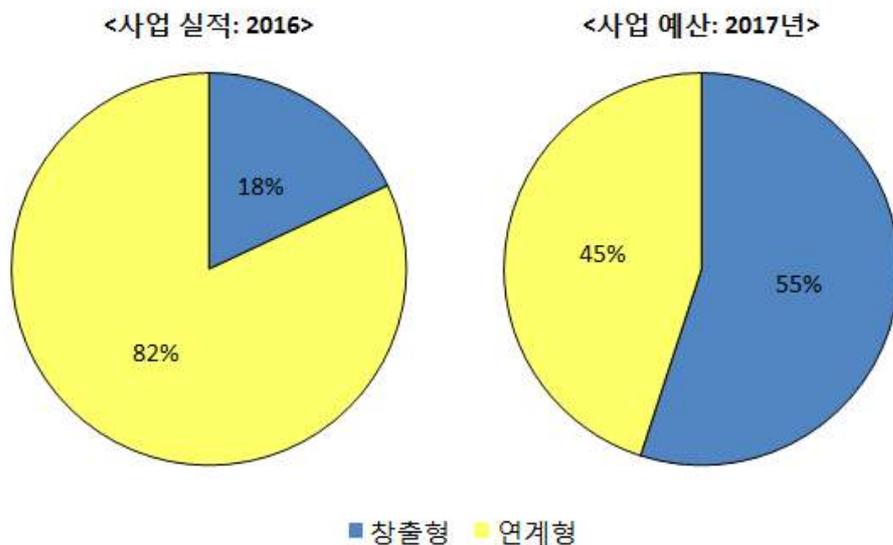
주: 국비 기준이며 2016년은 결산, 2017 및 2018년은 예산(안)
 자료: 보건복지부, 고용노동부

- 중·고령자 일자리 연계 및 창출 유형 사업에 따른 일자리 수와 예산은 지속적으로 증가추세를 보여, 중·고령자 일자리 지원정책의 사업량 설정과 재정투입 측면에서 모두 강화되고 있는 것으로 나타남
 - 2016년 기준 창출·연계된 중·고령자 일자리 수(43만 8천개) 중 창출형 일자리는 18.2%(8만개), 연계형 일자리는 81.8%(35만 8천개)의 비중을 차지

5) 제2차 기본계획의 증가분 및 제3차 기본계획의 감소분의 대부분이 이러한 정책범주 변동에 따라 발생한다.

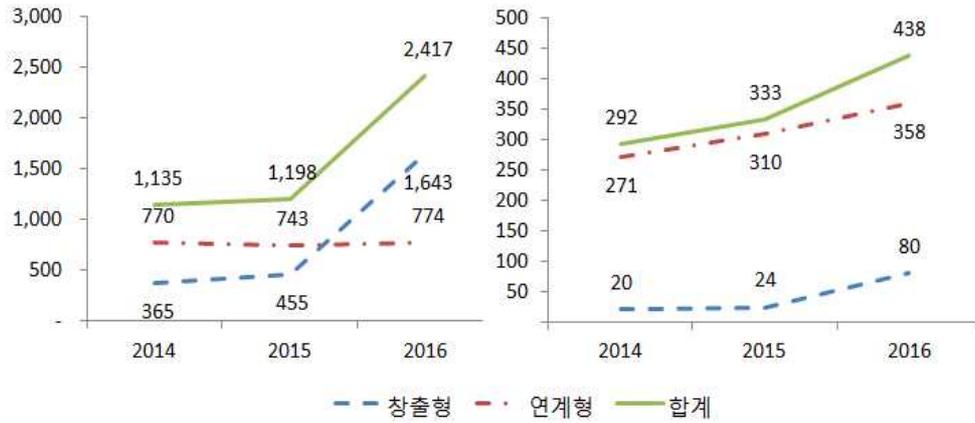
- 총 실적이 2014년 28만 4천개 → 2015년 33만 3천개 → 2016년 43만 8천개로 지속적으로 증가함
- 유형별로 보면, 일자리 창출형은 2014년 2만개 → 2015년 2만 4천개 → 2016년 8만개, 일자리 연계형은 2014년 26만 3천개 → 2015년 31만개 → 2016년 35만 8천개로 증가하여 두 유형 모두 매 연도 실적이 증가 추세
- 2016년 기준 국비와 지방비를 합한 중·고령자 일자리 예산(2,417억원) 중 창출형 일자리는 68.0%(1,643억원), 연계형 일자리는 32.0%(774억원)의 비중을 차지
 - 총 예산은 2014년 1,135억원 → 2015년 1,198억원 → 2016년 2,417억원으로 지속적으로 증가함
 - 유형별로는 일자리 창출형 사업 예산은 2014년 365억원 → 2015년 455억원 → 2016년 1,643억원, 일자리 연계형 사업 예산은 2014년 770억원 → 2015년 743억원 → 2016년 774억원으로 변동함
 - 일자리 창출유형의 예산은 3년간 지속적으로 증가하였고 특히 2016년에는 전년 대비 3.6배 증가한 반면, 연계유형 예산은 매 연도 약 750억원 내외의 일정한 수준을 유지함

[중·고령자 일자리 창출형 및 연계형 사업의 실적 및 예산 비중]



[중·고령자 일자리 창출형 및 연계형 사업의 예산 및 실적 추이]

(단위: 억원, 천개)



3. 해외 주요국 사례

□ 주요국 고령자(65세 이상) 경제활동 현황

[주요 국가별 65세 이상 노인 인구의 경제활동 현황]

(단위: %)

국 가	노 인 고용률	경제활동 참가율	노 인 실업률	노 인 빈곤율	정 년
미 국	18.6	19.3	3.8	21.5	정년 폐지(86년)
프랑스	2.8	2.9	2.4	3.8	62세
영 국	10.6	10.7	1.5	13.4	정년 폐지(11년)
일 본	22.3	22.8	2.0	19.4	65세 정년 의무화 추진(13년)
한 국	30.7	31.5	2.3	49.6	60세
OECD 평균	14.1	14.5	2.5	12.4	-

주: 노인고용률(employment/population ratio), 경제활동참가율(labour force participation rate), 실업률(unemployment rate)은 2016년 자료를 사용하였으며, 노인빈곤율(old age income poverty)은 2014년 자료를 사용함

□ 주요국 중·고령자 일자리 정책

[주요국 중·고령자 일자리 정책]

국 가	주 요 내 용
미 국	<ul style="list-style-type: none"> - 「노인복지법(The Older American Act)」의 근거 규정 하에 이를 「노동력투자법(Workforce Investment Act)」과 연결하여 고령노동자들에게 고용과 직업훈련을 제공하는 프로그램 제공 - 연방정부의 노동부 소속 고용훈련청 내 고령노동자계획부가 주관하여 실업 장년층을 대상으로 고령자 지역사회 고용프로그램(Senior Community Service Employment Program, SCSEP) 운영 - 대상은 55세 이상, 가구소득이 빈곤선 기준 125% 이하인 취업교육 이수자
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> - 2006년 「2006~2010 고령자 일자리정책 종합계획」을 마련 - 고령자 일자리정책 종합계획은 사회문화적 인식개선정책, 고령자 일자리 유지 장려 정책, 고령자 재취업 촉진정책, 고령자 경력 관리 정책 등 크게 4가지로 분류된 30개 정책으로 구성 - 2010년에는 50인 이상 기업의 고령자 고용계획 수립 의무화 정책을 수립하고, 이를 위반하는 경우 전체 근로자 임금의 1%에 해당하는 벌금을 부과하는 등의 페널티 제도 도입
영 국	<ul style="list-style-type: none"> - 2010년 기업의 정년 연령을 연령차별로 규정하여 기본정년연령을 폐지하도록 하는 법안인 Equality Act 2010을 제정 - 장년근로자의 고용을 지원하기 위하여 직접적인 고용정책과 간접적인 고용정책을 혼용 <ul style="list-style-type: none"> · 직접적인 고용정책으로는 New Deal 50plus를 통하여 직업상담 및 훈련 지원금 지급 등의 서비스를 제공하며, 취업알선 및 직업훈련을 통하여 장년근로자의 고용을 지원 · 간접적으로는 고용주를 대상으로 장년근로자에 대한 홍보를 실시하는 Age Positive Program을 시행
일 본	<ul style="list-style-type: none"> - 「고령자 등의 고용안정 등에 관한 법률」과 「고령사회대책기본법」에 중·고령자를 위한 고용지원의 법적 근거 마련 - 고령자 취업·소득분야에서 고령자의 고용기회 확보, 가정생활과 직업생활 양립 지원, 노동시간 단축, 공적 연금제도 안정을 중심으로 정책 시행 - 2016년 저출산 고령사회 대응을 위하여 ‘1억 총활약 계획’ 수립, 동 계획은 2016년부터 2020년까지 고령자를 지속적으로 고용하는 한편 이 기간을 정년 연장 촉진 기간으로 설정하고 고령자를 고용하는 기업에 대한 지원을 확충하는 방안 포함
한 국	<ul style="list-style-type: none"> - 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」과 「저출산·고령사회기본법」에 중·고령자를 위한 고용지원의 법적 근거 마련 - 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」에서 고령자를 55세 이상으로 규정하고, 정부가 5년마다 ‘고령자 고용촉진 기본계획’을 수립하도록 규정 - 제2차 저출산·고령사회기본계획(‘11~’15)부터 베이비붐 세대를 포함하는 중·장년 일자리 정책 본격 도입 - 제3차 저출산·고령사회기본계획(‘16~’20)에는 중·고령자 일자리지원을 위하여 중·고령자 취·창업 지원 활성화, 60세 정년제의 성공적 안착 집중 지원 등 다양한 정책 추진

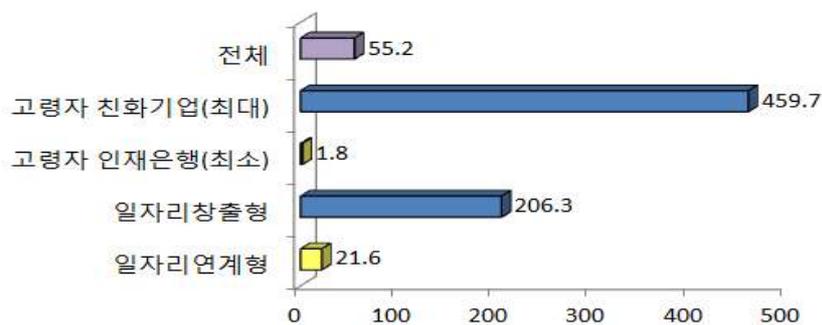
- 주요국 전반에 걸쳐 고령화로 인한 생산가능인구 감소와 잠재성장률 하락이 나타남에 따라, 중·고령자의 정년 연장 등 조기퇴직을 차단하고 더 오래 일할 수 있는 여건을 마련하는 한편, 중·고령자의 노동시장 유입 촉진을 위한 고용 창출과 고용시간 단축 등 고용 환경 개편을 위한 다양한 정책이 시행되고 있음

4. 주요 쟁점 분석

□ 재정 투입의 효율성 검토

- 중·고령자 일자리 사업의 실적과 예산 투입액을 해당사업의 특성을 고려하지 않고 단순하게 비교 분석한 결과, 창출유형 사업을 통하여 중·고령자 일자리 1개를 신규 생성하기 위하여서는 평균적으로 연계유형 일자리 1개당 금액보다 약 9.6배 큰 예산의 투입이 필요
 - 전체 중·고령자 일자리 사업의 실적(창출 또는 연계된 일자리 수) 1개당 평균 예산액은 55만 2천원이며, 유형별로 구분할 경우 일자리 창출유형은 1개당 평균 206만 3천원, 연계유형은 평균 21만 6천원이 소요
 - 일자리 1개당 가장 많은 예산액이 투입되는 사업은 일자리 창출유형 중 고령자친화기업(459만 7천원)이며, 가장 적은 금액이 투입되는 사업은 일자리 연계유형 중 고령자인재은행(1만 8천원)임
 - 이는 기본적으로 기업설립지원사업(고령자친화기업, 다년도 사업)과 센터형 일자리알선사업(고령자인재은행, 단년도 사업)의 성격 차이에 기인한 것임

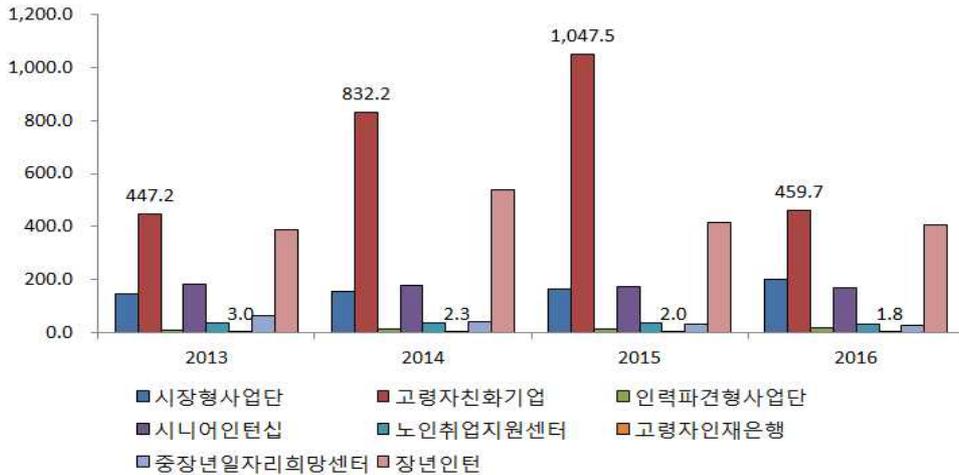
[중·고령자 일자리 창출형 및 연계형 실적 1인당 평균 투입 예산액]
(단위: 만원)



- 고용인원 1인당 투입 예산액이 가장 큰 고령자친화기업의 경우 연도별로 다른 사업에 비하여 1인당 평균 투입 예산의 변동폭이 가장 큰데⁶⁾, 이는 설립되는 기업의 업종, 규모 등에 따라 실제 고용인원이 달라지기 때문임
- 일자리 참여자 수 1인당 투입 예산액이 가장 적은 고령자인재은행의 경우, 타 센터형 일자리연계사업(중장년일자리희망센터, 노인취업지원센터)에 비하여 실적이 월등히 많은 반면 일자리 참여자 수 1인당 투입 예산액은 큰 차이로 적음
 - 고령자인재은행의 2016년 실적 수(239,397건)는 중장년일자리희망센터의 3.6배, 노인취업지원센터의 9.5배이며, 고용인원 1인당 예산액(1만 8천원)은 중장년일자리희망센터의 1/15, 노인취업지원센터의 1/18 수준
 - 이는 고령자인재은행이 취약계층을 대상으로 일용직 등 단기·시간제 일자리를 연계하는 것에 특화되어 있어 구직·구인의 연계가 비교적 수월한 반면, 타 센터형보다 개인별 서비스, 고도화된 교육사업의 비중이 작기 때문인 것으로 추정됨
 - 또한 실적 산정시 적용 기준이 고령자 인재은행은 1일 이상 근무, 노인취업지원센터는 10일 이상 근무 등 차이가 있음

[중·고령자 일자리 창출형 및 연계형 실적 1인당 평균 투입 예산액 추이]

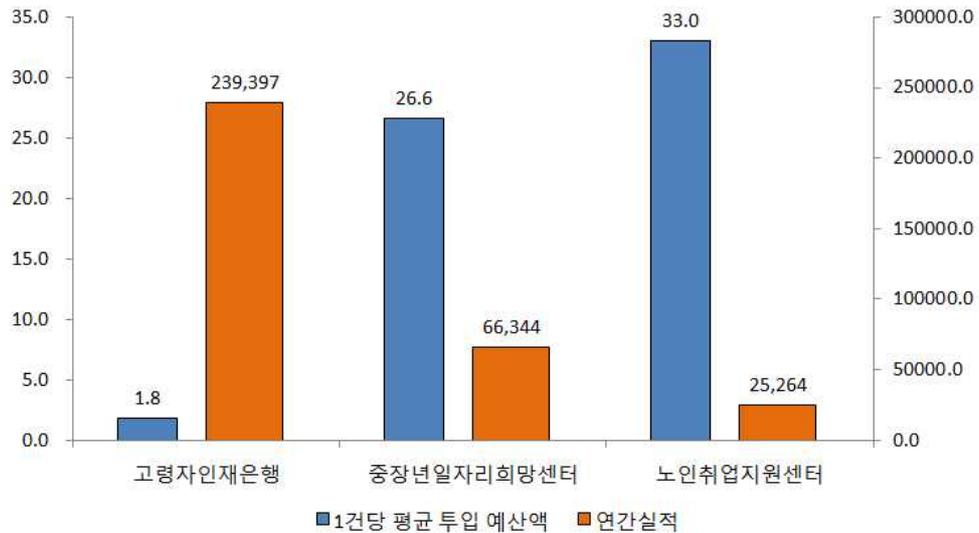
(단위: 만원)



6) 고령자친화기업 사업은 고령자가 경쟁력을 가질 수 있는 적합한 직종에서 다수의 고령자를 고용하여 운영할 기업의 설립에 개소당 최대 3억원까지 지원하는 사업이며, 세부유형으로는 모기업연계형, 시장형사업단발전형, 시니어직능형(구 시니어직능클럽)으로 구분되며, 연도별 실적 및 예산은 2013년 1,118개·50억원 → 2014년 721개·60억원 → 2015년 716개·75억원 → 2016년 1,917개·88억원으로 변동하였다.

[중·고령자 일자리 연계 실적 1개당 평균 투입 예산액(센터형): 2016]

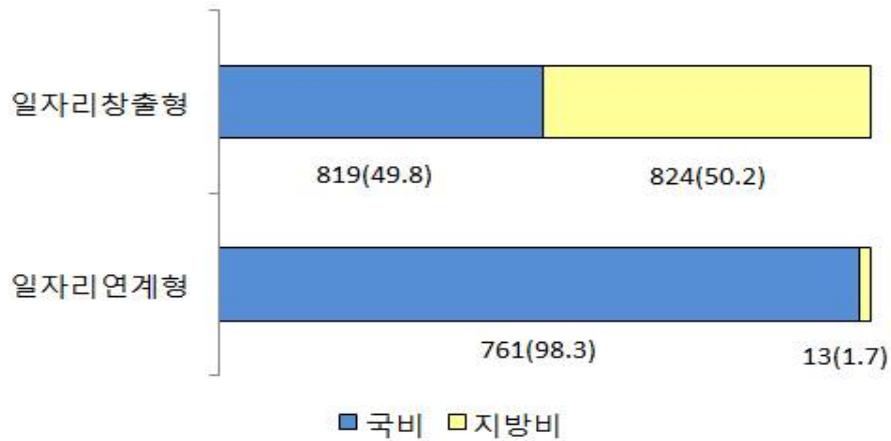
(단위: 개, 만원)



□ 국비와 지방비 부담비율 검토

- 중·고령자 일자리 창출형 및 연계형 사업예산에서 국비와 지방비가 점유하는 비중을 살펴보면, 2016년 국비 65.4%, 지방비 34.6%로 나타남(총 예산 2,417억원 중 국비 1,580억원, 지방비 837억원)
 - 향후 동일한 사업 조건 하에 예산이 변동한다고 가정할 경우, 동 비율로 국비와 지방비 부담이 증감할 것으로 추산 가능
- 유형별로 구분하여 보면, 일자리 창출형 사업예산 1,643억원 중 국비는 819억원(49.8%)이고 지방비는 824억원(50.2%)이며, 일자리 연계형 사업예산 774억원 중에서는 국비가 761억원(98.3%), 지방비가 13억원(1.7%)임
 - 상대적으로 일자리 창출형 사업 예산에서 지방비의 비중이 높은 것은, 창출유형 예산 1,643억원 중 1,555억원(94.6%)을 차지하는 시장형사업단의 예산이 국비 50%와 지방비 50%(단, 서울은 국비 30%, 지방비 70%)의 매칭으로 구성되기 때문임

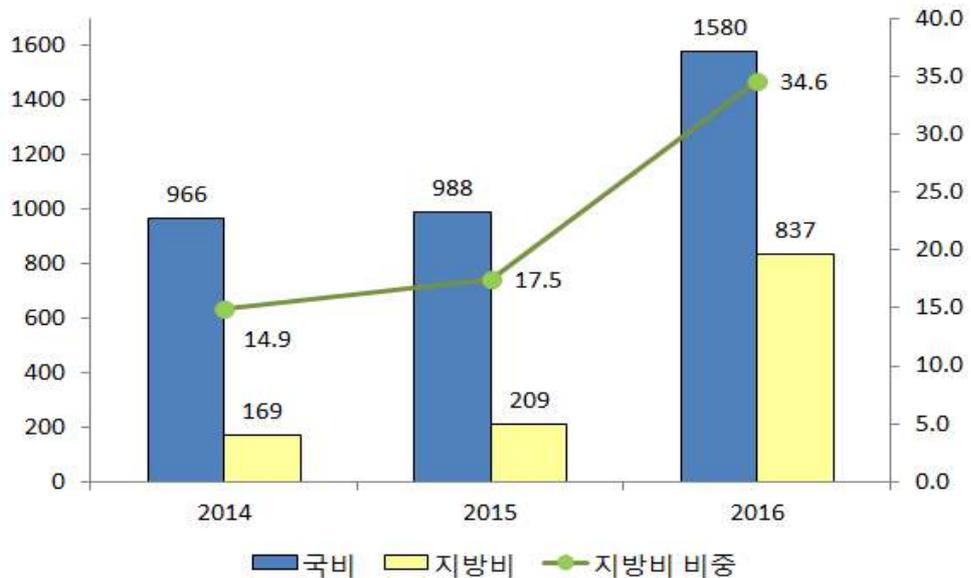
[2016년 중·고령자 일자리 창출형 및 연계형 사업 예산의 국비·지방비 비중]
(단위: 억원, %)



- 연도별 추이를 보면, 전체 예산에서 지방비가 차지하는 비중이 증가하고 있음
 - 국고보조율의 변동이 없으므로, 이는 중·고령자 일자리사업에 있어 국비-지방비 매칭구조를 가진 사업의 비중이 증가하고 있음을 시사함

[연도별 중·고령자 일자리 예산의 국비·지방비 비중 추이]

(단위: 억원, %)



5. 정책 시사점

□ 중·고령자 일자리정책 편성의 체계화

- 「저출산·고령사회기본계획」의 중·고령자 일자리정책 편성에 있어 5년 단위로 정책대상 연령, 정책 영역 및 과제 수의 변동 폭이 큰 것은 매 차수에서 현안을 반영하여 적시성 있게 계획을 개편한 것으로 볼 수도 있으나, 영역·차수별 정책이 유기적으로 환류되기 위해서는 보다 체계적인 관리 필요
- 「저출산·고령사회기본계획」은 국가 차원에서 고령사회 대책의 기본이 되므로 장기적·시계열적인 관점에서 일관된 기준으로 정책을 평가하고 편성할 필요
 - 직전 기본계획을 바탕으로 현안 사업을 증감하는 방식을 통하여 정책을 편성하는 관성적 수립경향 유의 필요
 - 신규 계획 수립 시, 이전 계획 대비 영역·과제 변경의 사유를 기재하여 정책 지향점을 명확히 할 필요
- 시행계획에서 과제별 예산이 부처 중심으로 분절적으로 표기되어 영역 또는 과제별 예산 총량이 총괄적으로 드러나지 않는데, 정책 실현에 소요되는 재정규모를 명확하게 하기 위해 영역·과제별로 전체 예산을 명시할 필요

□ 사업 확대 시 국비와 지방비 비중 고려

- 중·고령자 일자리사업이 전체 사업량 및 예산의 측면에서 모두 확대되고 있으며, 그 중 특히 국비-지방비 매칭구조를 가진 사업의 예산 비중이 늘어나고 있음
- 노인 인구 증가에 따라 중·고령자 일자리사업의 중요성이 더욱 증가할 것으로 보이므로, 향후 지방비 매칭 사업의 예산 증가에 있어서 지자체 재정자립도 등을 감안하여 지방재정에 대한 고려가 함께 이루어져야 할 것으로 보임

□ 사업 특성을 감안한 실적 평가

- 실적 1건당 투입 예산액이 가장 큰 고령자친화기업의 경우, 사업 특성 및 지원금 설계방식상 일정 예산당 산출되는 고용인원이 일률적이지 않음
- 이러한 사업 특성을 볼 때, 고령자친화기업의 성과 검토 등에 있어 실적(고용인원) 지표뿐만 아니라 매출액, 1인당 평균 급여 및 재직기간, 지역사회 파급 효과, 기업 생존율 등 기업의 경쟁력과 일자리 질과 관련된 지표를 보완적으로 고려할 필요

□ 이용대상의 특성 등을 고려한 사업규모 조정

- 고령자인재은행의 예산 증가율은 타 사업에 비하여 둔화 기조('16년 4,250억원→'17년 4,113억원→'18년(안) 3,912억원)를 보임
- 고령자인재은행을 통한 취업은 일용직 경험자가 다시 동일·유사직종에 투입되는 경향이 있으므로, 해당 계층이 일용직의 특성인 저임금·저숙련·취약환경 노동에 고착화되는 현상에 대한 우려가 존재할 수 있음
- 그러나 해당 사업의 취업지원 기능이 단기·시간제 일자리 중심으로 운영된다고 하여, 동 사업의 성과를 절하하거나 상용직·고숙련 중심으로 사업을 개편하는 것에는 신중할 필요
 - 정부의 노동시장 정책은 노동력 공급자(구직자) 뿐만 아니라 노동력 수요자(구인업체)의 욕구에 부응하여야 하는 다각적인 면을 갖고 있는데, 직종별 구인인원 현황을 볼 때 고령자인재은행의 주 알선직종에 대한 구인인원 규모가 큼
 - 기존 경력·연령 등 취약계층의 현실적인 일자리 진입 여건을 고려하지 않고 상용직·고숙련 위주로 사업을 개편할 경우 취약계층이 노동시장에서 소외되는 결과를 낳을 수 있음

차 례

CONTENTS

I. 분석 배경 및 개요 / 1	
1. 분석 배경 및 목적	1
2. 분석 방법 및 내용	2
II. 중고령자 근로기반 확대 사업 개요 및 현황 / 5	
1. 사업 목적 및 내용	5
가. 고령화 대비 일자리정책 개관	5
나. 중고령자 일자리정책 사업현황(제3차 저출산고령사회 기본계획)	10
2. 재정 투입 규모	13
III. 해외 주요국 사례 / 15	
1. 국가별 고령자 고용현황	15
2. 국가별 중고령자 일자리정책 현황	18
가. 미국	18
나. 프랑스	20
다. 영국	22
라. 일본	24
IV. 주요 쟁점 분석 / 29	
1. 일자리 창출형 및 연계형 사업의 효과성	29
2. 사업유형별 예산 배분의 적정성	33
3. 세부 사업 유형별 재정투입의 효율성	41



V. 정책 시사점 / 53

- 1. 중고령자 일자리정책 편성의 체계화 53
- 2. 일자리 직접창출에 수반되는 재정규모 고려 53
- 3. 사업 확대 시 국비와 지방비 비중 고려 54
- 4. 사업 특성을 감안한 실적 평가 54
- 5. 이용대상의 특성 등을 고려한 사업규모 조정 55

참고문헌 / 57

표 차례

CONTENTS

[표 1] 제1~3차 저출산·고령사회기본계획의 고령화 대비 일자리정책 추이	6
[표 2] 제1~3차 저출산·고령사회기본계획의 고령화 대비 일자리정책	7
[표 3] 제3차 저출산·고령사회기본계획의 중·고령자 일자리정책 주요사업	10
[표 4] 중·고령자 일자리 연계센터의 비교	12
[표 5] 제3차 기본계획 중·고령자 일자리정책 예산: 2016~2018년	13
[표 6] 주요 국가별 65세 이상 노인 인구의 경제활동 현황	15
[표 7] 주요 국가별 노인고용률 추이	16
[표 8] 미국 SCSEP 운영 체계	19
[표 9] 프랑스 연령별 인구 비율	20
[표 10] 일본 실버인재센터 개요	26
[표 11] 일본 실버인재센터 운영비 보조금 등급표	27
[표 12] 일본 실버인재센터 실적	27
[표 13] 일본의 '1억 총활약 사회' 실현을 위한 로드맵	28
[표 14] 중·고령자 일자리 창출 및 연계 유형 구분	30
[표 15] 연도별 중·고령자 일자리 창출 및 연계 실적	32
[표 16] 중·고령자 일자리 창출 및 연계 예산 지원기준	34
[표 17] 연도별 중·고령자 일자리 창출 및 연계 예산	36
[표 18] 연도별·사업별 중·고령자 일자리 지원사업의 실적당 평균 예산액	42
[표 19] 고령자친화기업 1개소당 실지급된 지원금 추이	44
[표 20] 고령자인재은행과 중장년일자리희망센터 비교	45
[표 21] 고령자인재은행 연도별 현황	47

그림 차례



[그림 1] OECD 국가별 노인빈곤율과 노인고용률	16
[그림 2] 주요국 생산가능인구 전망	17
[그림 3] 주요 아시아 국가 생산가능인구 성장률 전망	17
[그림 4] 프랑스 연령별 인구분포 변화 추이 및 전망	21
[그림 5] 영국 중고령자의 경제활동참가율 추이(1990~2016)	23
[그림 6] 영국 장년층(55세 이상) 실업자의 실업기간	23
[그림 7] 일본 60세 이상 고용인원 추이	25
[그림 8] 중고령자 일자리 창출형 및 연계형 실적 추이	31
[그림 9] 중고령자 일자리 창출 및 연계 예산 비중: 2017년	34
[그림 10] 중고령자 일자리 창출형 및 연계형 예산 사업의 국·비·지방비 비중	38
[그림 11] 연도별 중고령자 일자리 창출 및 연계 예산의 국·비·지방비 비중	40
[그림 12] 2017년 시도별 통합재정자립도	41
[그림 13] 중고령자 일자리 창출형 및 연계형 실적 1인당 평균 투입 예산액	42
[그림 14] 중고령자 일자리 창출형 및 연계형 실적 1인당 평균 투입 예산액 추이	43
[그림 15] 중고령자 일자리 연계 실적 1개당 평균 투입 예산액(센터형): 2016년	45
[그림 16] 중장년일자리희망센터 구직 서비스 모형	48
[그림 17] 2017년 6월 직종별 구인인원	49
[그림 18] 연령대별 일자리 10분위별 고용 증감: 2011~2015	50
[그림 19] 55세 이상 임금근로자의 일자리 질적 수준별 비중 추이	51

I. 분석 배경 및 개요

1. 분석 배경 및 목적

급격한 인구구조 변화로 인하여 우리나라의 노인(만 65세 이상) 비중은 OECD 회원국 중 가장 빠른 속도로 증가하고 있다. 총인구 대비 노인인구 비율은 2015년 12.8%에서 2030년 24.5%, 2065년 42.5%로 증가하며, 2017년을 기점으로 고령인구 수(약 708만명)가 유소년 인구 수(약 675만명)를 넘어선 상태이다. 또한 생산가능인구는 2016년(약 3,763만명)을 정점으로 감소하기 시작했으며, 특히 베이비붐 세대¹⁾가 고령인구로 진입하는 2020년대와 2030년대에 급격한 감소가 이뤄질 것으로 예상되고 있다.

또한 높은 노인빈곤율(2016년 46.5%)²⁾과 기대수명 증가(2006년 78.8세 → 2015년 82.1세)로 인하여 은퇴 이후의 소득활동에 대한 노인의 관심은 지속적으로 증가하고 있다. 실제 고령층(55세~79세)의 경제활동참가율은 2008년 50.7% → 2012년 53.3% → 2017년 56.2%로 상승하였다.³⁾

한편 가장 오래 근무한 일자리에서의 퇴직연령은 2008년 49.6세에서 2017년 49.1세로 감소한 반면, 노동시장 은퇴연령은 2000년 남성 67.1세, 여성 65.9세에서 2015년 남성 72세, 여성 71.1세로 증가하여, 주된 일자리에서 이탈한 후에도 고령층은 지속적으로 노동시장에 머무르고 있는 것으로 나타났다.

이와 같은 인구 구조 상황의 변화를 볼 때, 고령층의 경제활동인구 유입을 촉진함과 동시에 중장년층이 주된 일자리 퇴직 후에도 노동시장에 정착할 수 있도록 종합적으로 지원하는 일자리정책이 필요할 것으로 보인다. 정부는 2006년부터 3차에 걸친 저출산·고령사회기본계획(이하 “기본계획”)을 통하여 고령화에 대비한 일자리정책을 제시하고 있다. 제3차 기본계획 및 2016·2017년도 시행계획은 정책방향으로서 ‘중고령자 근로기반 확대’를 제시하며, 세부적으로는 ‘60세 정년제의 성공

1) 베이비붐 세대: 1세대(1955~1964년생) 801만명, 2세대(1965~1974년생) 848만명

2) 통계청, 가계동향조사(2017) 소득분배지표(상대적 빈곤율, 중위소득 50% 기준)

3) 통계청, 경제활동인구조사 고령층 부가조사, 2017. 7.

적 안착 집중지원, ‘중·고령자 취업 지원 활성화’, ‘중·고령자 창업지원체계 강화’ 등의 과제가 포함되어 있다.

본 보고서는 우선 제1차~제3차 기본계획의 고령화 대비 일자리정책에 대한 과제 및 예산규모를 개괄적으로 검토하여 2006년부터 2017년 현재까지의 정책방향 및 재원규모 변화를 살펴본다. 또한 경제활동참여자 중 임금근로자의 비율이 높은 점(74.5%)⁴⁾을 감안하여, 2017년도 시행계획 중 ‘중·고령자 취업 지원 활성화’ 과제를 중심으로 사업 실태를 분석하고 시사점을 도출하고자 한다.

2. 분석 방법 및 내용

본 보고서는 2017년 시행계획의 ‘중·고령자 취업 지원 활성화’ 과제에 포함된 사업을 ‘일자리 창출유형’과 ‘일자리 연계유형’으로 그룹화하여 분석하였다. ‘일자리 창출유형’은 직접적으로 중·고령자의 민간부문 일자리를 창출하는 것을 목적으로 하는 사업을 의미하며, 시장형사업단과 고령자친화기업을 이 유형으로 구분할 수 있다. ‘일자리 연계유형’은 중·고령자 구직·구인을 연계하는 것을 목적으로 하는 사업을 의미하며, 인력파견형사업단, 시니어인턴십, 노인 취업지원센터, 고령자인재은행, 중장년일자리희망센터, 장년인턴 사업을 이 유형에 포함하였다.

이와 같이 구분하여 살펴봄으로써, 정부에서 수행된 ‘중·고령자 취업 지원 활성화’ 과제를 통하여 실제로 신규 창출 또는 연계되는 중·고령자 일자리 수의 규모와 유형별 재정 투입의 추이를 명확히 하고자 하였다. 현재의 시행계획으로는 해당 과제를 통하여 활성화되는 일자리 수와 재정총량을 파악하기에 다소 어려움이 있으며, 실제 수행되고 있는 사업의 성격이 일자리를 신규 생성하는 것인지 또는 기존 일자리에 연계되는 것인지 명확하지 않으므로, 본 보고서의 분석을 통하여 개괄적 이나마 현재 정부의 중·고령자 일자리 대책의 이해에 도움이 될 수 있을 것으로 보인다.

다만, 본 보고서는 동 과제에 포함된 사업 중 중·고령자 고용 지속의 효과가 있으나 직접적인 일자리 창출연계에 해당하지 않는 것으로 판단되는 사업(임금피크제, 근로시간단축지원금 등)은 분석대상에서 제외하였다. 또한 시행계획에서 동 과

4) 통계청, 2017년 5월 고용동향

체로 분류하고 있지 않은 비근로성 노인 공익활동(공공시설봉사, 노노케어 등 소정의 활동비를 지급 받는 자발적 사회참여활동)은 물론 국민 일반을 사업대상으로 하여 중·고령자도 수혜자가 될 수 있는 일자리사업(취업성공패키지 등)도 분석 대상에서 제외하였다. 본 보고서의 분석은 정부가 2017년 시행계획을 통하여 정책적으로 중·고령자 일자리사업으로 제시한 범주 내에서 유효함을 유의하여야 할 것이다.

본 보고서의 작성 기준은 다음과 같다. 우선, 분석대상 사업은 2017년 시행계획에서 제시된 사업군을 기준으로 하되, 부처 예산명세서의 내역사업별로 대조하는 작업을 통하여 실제 예산명세서의 사업과 매칭되도록 재구성하였다. 또한 사업별 실적의 표기는 기준시점 및 집계방법 등에 따라 다소의 차이가 있어, 2017년 시행계획과 한국노인인력개발원의 각 연도 「노인일자리 통계 동향」을 기준으로 하되 동 자료에 별도 기재되지 않은 경우 개별부처와 사업수행기관 자료로 보완하였다.

주요 분석 내용은 다음과 같다.

첫째, 사업량 확대의 적정성을 검토하였다. 우선 사업실적(일자리 수)을 유형 및 연도별로 분석하여, 유형별 비중 및 연도별 추이를 바탕으로 사업량 편성의 정책방향을 파악하고자 하였다.

둘째, 재정 투입의 효율성을 검토하였다. 먼저 사업예산을 유형 및 연도별로 분석하여, 유형별 투입 재원의 규모 및 예산편성 추이를 도출하였다. 다음으로는 사업의 실적과 예산액을 비교하여 정부가 중·고령자 일자리 1건을 창출·연계하기 위하여 소요되는 예산액을 사업별로 추산하였다. 또한 일자리 1건당 가장 큰 예산이 투입되는 사업인 고령자친화기업과 가장 작은 예산이 투입되는 고령자인재은행에 대하여는, 그 사유를 분석하고 사업 예산의 특성에 따른 시사점을 도출하였다.

셋째, 사업에 대한 대응지방비를 분석하였다. 중·고령자 일자리사업 예산에서 지방비가 차지하는 규모를 산출하여 지방비 예산의 증감 현황을 검토함으로써, 향후 대응지방비 추이를 추정하였다.

II. 중·고령자 근로기반 확대 사업 개요 및 현황

1. 사업 목적 및 내용

가. 고령화 대비 일자리정책 개관

정부는 고령화 현상에 대처하기 위하여 2005년 「저출산·고령사회기본법」을 제정하고 범정부차원의 추진체인 저출산·고령사회위원회를 출범시켰다. 동 법은 매 5년마다 단계적·전략적 목표를 설정하고 계획을 수립·추진하도록 규정하였는데, 이에 따라 정부는 2006년 이후 3차에 걸친 저출산·고령사회기본계획(이하 “기본계획”)을 통하여 고령화에 대비한 일자리정책을 제시하고 있다. 제1차부터 제3차까지의 기본계획에서 제시하는 고령화 대비 일자리정책의 규모는 [표 1]과 같다.

[표 1] 제1~3차 저출산·고령사회기본계획의 고령화 대비 일자리정책 추이
(단위: 억원, 개)

구분	1차('06~'10)	2차('11~'15)	3차('16~'20)
정책포부	<ul style="list-style-type: none"> 노인사회 참여와 노후준비 기반 조성 노인일자리 창출 	<ul style="list-style-type: none"> 베이비붐 세대의 고령화 대응 <ul style="list-style-type: none"> 고령자 고용연장 맞춤형 고령자 전직 및 취업지원 서비스 강화 중·고령자 적합형 일자리 창출 및 창업지원 중·고령인력 전문성 활용제고 고용 상 연령차별 금지제도의 조기 정착 안정되고 활기찬 노후생활보장 <ul style="list-style-type: none"> 노인일자리의 양적 확충 및 질적 고도화 일자리 사업 체계화 	<ul style="list-style-type: none"> 여성, 중·고령자, 외국인력 활용 확대 <ul style="list-style-type: none"> 중·고령자 근로기반 확대
과제수	2 <ul style="list-style-type: none"> 노인 맞춤형 일자리 확대 노인일자리 사업수행기관 인프라확충 	27 <ul style="list-style-type: none"> 기업-고령자 친화적 임금피크제 활성화 전직지원 	8 <ul style="list-style-type: none"> 60세 정년제의 성공적 안착 집중지원 중·고령자 취업지원 활성화

구분	1차('06~'10)	2차('11~'15)	3차('16~'20)		
		<ul style="list-style-type: none"> - 중·고령자 적합형 사회서비스 일자리 내실화 - 중소기업 고급연구인력 고용지원 - 고령자 고용 촉진 캠페인 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 중·고령자 창업지원체계 강화 - 고령근로자 친화형 작업환경 개선 지원 - 은퇴자 직무경험 활용제도 활성화 		
예산	9,726	50,554	2016 결산	2017 예산	2018 예산(안)
			3,033	3,330	3,407
비고	<ul style="list-style-type: none"> - 65세 이상 고령층 대상 - 주로 노인 사회활동 지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 사업대상에 베이비붐 세대('55년~'63년생) 추가 	<ul style="list-style-type: none"> - 중·고령자 대상 - 노인공익활동이비근로성 등을 이유로 기존 일자리 사업에서 사회참여(자원봉사)사업으로 변경 		

주: 1. 예산은 각 차수 시행계획에 따른 매 연도 시행계획에 규정된 국비 및 지방비의 5년간 합계임.
 2. 제3차의 경우 2018~2020년 시행계획 수립 전이므로, 예산란에 2016~2017년 예산 및 5년추정 예산(15,900억원)을 표기함. 단, 5년추정 예산은 향후 사업변동을 가정하지 아니하고 최근 2년 평균 예산액(3,180억원)에 5년을 곱하여 산출한 것임
 자료: 제1차~제3차 기본계획 및 각 연도 시행계획(정부), 각 연도 저출산고령사회정책 성과평가 연구(보건복지부·한국보건사회연구원)를 바탕으로 국회예산정책처 작성

제1차 기본계획(2006~2010년)에서는 1개 영역·1개 과제·9,726억원의 규모이며, 제2차(2011~2015년)에서는 7개 영역·27개 과제·5조 554억원으로서 영역 및 과제가 세분화·확대되었고 관련 예산 역시 큰 폭으로 증가하였다. 제3차(2016~2020년)에서는 1개 영역·5개 과제·6,360억원(2016~2017년 2년간 예산)으로 재편되어, 제1차~제3차 기본계획 간의 정책 범주 및 예산의 차이가 크게 나타난다.

2006년부터 시행된 제1차 기본계획부터 현재의 제3차 기본계획까지 고령화 대비 일자리정책의 자세한 내용은 아래의 [표 2]로 나타내었다.

[표 2] 제1~3차 저출산·고령사회기본계획의 고령화 대비 일자리정책

(단위: 억원)

구분	영역	과제	소관	예산
1차 (2006-2010)	노인적합형 일자리 창출	노인일자리 창출 -노인 맞춤형 일자리 확대 -노인일자리 사업수행기관 인프라확충	보건복지부	9,726
2차 (2011-2015)	고령자 고용연장	기업-고령자 친화적 임금피크제 활성화	고용노동부	952.7
		고령자 고용연장 지원금		2,527.6
		베이비붐 세대 고용대책 추진		30.0
		소 계	-	3,510.3
	맞춤형 고령자 전직 및 취업지원 서비스 강화	전직지원	고용노동부	499.0
		고령특화형 직업훈련/취업지원 (맞춤형 고령자 취업서비스 기관육성)		226.2
		취업성공패키지		3,483.0
		중고령여성 맞춤형 취업지원 프로그램 운영	여성가족부	16.8
		소 계	-	4,225
	중·고령자 적합형 일자리 창출 및 창업지원	중고령자 적합형 사회서비스 일자리 내실화 (4대 돌봄분야 사회서비스 일자리)	보건복지부	9,172.9
		중·고령자 유아교육 인력풀 활용 (세대간 지혜나눔사업)	교육부	130.7
		고령전문인력 채용 사회적 기업 지원	고용노동부	3,787.5
		산학협력 중점교수 및 산업체 우수강사 채용	교육부	306.4
		지역공동체 활성화: 마을기업 육성	행정안전부 (구. 행정자치부)	911.4
		베이비붐세대 맞춤형 귀농귀촌	농림축산식품부	851.6
		시니어 창/취업지원 활성화	중소벤처기업부 (구. 중소기업청)	296.7
		소 계	-	15,457.2
	중고령 인력 전문성 활용제고	중소기업 고급연구인력 고용지원	산업통상자원부	240.0
		과학/연구분야 퇴직인력 활용도 제고	과학기술정보통신부 (구. 미래창조과학부)	146.4
		중/고령자를 활용한 취업상담서비스 제공	고용노동부 교육부	63.5
		퇴직인력활용 상인조직 육성	중소벤처기업부	79.1
		대기업 퇴직전문인력 활용	고용노동부	312.0
		중/고령 여성의 전문성을 활용한 멘토링 (사이버 멘토링 운영)	여성가족부	2.8
		사회복지시설 등과 연계 사회 참여 지원	보건복지부	31.6
		은퇴인력 활용 교육기부 활성화	교육부	170.8
		ODA 등 글로벌 사회공헌	외교부	1,910.0
		퇴직공무원 종합포털 사회공헌 관련 시스템 정비	인사혁신처	5.0
		소 계	-	2,961.2

구분	영역	과제	소관	예산
	고용상 연령차별 금지제도의 조기정착	고령자 고용 촉진 캠페인	고용노동부	22.8
	노인일자리 양적확충 및 질적 고도화	노인일자리 단계적 확대	보건복지부	24,284.4
	일자리 사업 체계화	일자리 지원체계 기능 조정 및 역할 강화	보건복지부	93.0
	합 계		-	50,553.9
3차 (2016 -2020)	중·고령자 근로기반 확대	60세 정년제의 성공적 안착 집중지원 (장년기 근로시간 단축 활성화 포함)	고용노동부	342.2
		중·고령자 취업지원 활성화	보건복지부 고용노동부	2281.5
		중·고령자 창업지원체계 강화	고용노동부 기획재정부 중소벤처기업부	279.2
		고령근로자 친화형 작업환경 개선 지원	고용노동부	24.9
		은퇴자 직무경험 활용제도 활성화	고용노동부 과학기술정보통신부 중소벤처기업부	105.6
	합 계		-	3033.4

주: 1. 예산은 각 차수 계획에 명시된 국비 및 지방비의 5년간 합계, 단 3차 계획 예산은 2016년 예산
 2. 비예산 사업은 미표기
 3. 부처명 표기는 당시 기본계획 상 표기를 준용
 자료: 제1차~제3차 기본계획 및 각 연도 시행계획(정부), 각 연도 저출산고령사회정책 성과평가 연구(보건복지부·한국보건사회연구원)를 바탕으로 국회예산정책처 작성

차수별 일자리정책의 범주 및 예산 변화는 사업 자체의 개폐가 아니라 주로 기존에 존재하던 사업을 기본계획에 새로이 포함하거나 삭제하는 과정에서 일어난 것이며, 일부는 실제 일자리사업 신설에서 기인하기도 하였다.

제1차 기본계획은 급속한 고령화 및 경제위기에 따른 노인의 경제활동 기회 축소에 대비하여 노인일 자리를 늘리는 것을 목표로 삼고, 노인의 공익활동⁵⁾·민간분야 일자리 창출 사업으로 과제를 구성하였다.

반면 제2차 기본계획은 제1차 기본계획의 대상인 노인뿐만 아니라 은퇴를 앞둔 베이비붐 세대를 고령사회정책의 주요 대상으로 포함하여, 정년 연장·전직지원·은퇴 후 사회기여 등 베이비붐 세대가 직면한 현안을 다각적으로 과제에 포함하였

5) 노인이 자기만족과 성취감 향상 및 지역사회 공익증진을 위해 자발적으로 참여하며 소정의 활동비(2017년 추정 기준 월 27만원)를 지급받는 활동으로서, 노노케어, 공공시설봉사 등이 있다.

다.6) 이때부터 고령화 대비 일자리정책의 대상이 기존의 노인에서 중장년층까지 확대된 것으로 보인다. 기존에 존재하였으나 제1차 기본계획에는 포함되지 않았던 다수의 사업7)이 제2차 기본계획에 편입되며 관련 예산이 증액됨은 물론, 제2차 기본계획 수립 전에는 존재하지 않았던 예산사업이 일부 신설(임금피크제 추진, 고령자 고용연장지원금 등)되어, 결과적으로 사업범주 및 관련 예산이 크게 증가하였다.

또한 제3차 기본계획의 경우 제2차 기본계획의 한계(중·고령자의 근로환경 열악, 마을기업과 같은 민간부문 참여 유도 미흡 등)8)를 반영하여, 제2차 기본계획에서 세분화·확대되었던 과제를 중·고령자의 근로환경 및 취·창업여건 개선사업 위주로 단순화하여 재편하였다. 한편 제3차 기본계획에서는 임금피크제·퇴직인력 활용·상인조직 육성 등 제2차 기본계획에서 개별 과제로 설정되었던 다수 사업을 과제의 하위사업으로 배치하여 체계성을 높였으며, 마을기업·멘토링·귀농귀촌 등 상대적으로 중·고령자 일자리와 관련성이 낮은 사업을 다수 삭제하였다. 또한 제1차·제2차 기본계획에서 고령화 대비 일자리정책에 포함되어 있던 노인 공익활동이, 제3차 기본계획부터 비근로성 등을 이유로 하여 고령자 일자리가 아닌 사회참여(자원봉사 등) 분야로 이동하였다.9) 이에 따라 제3차 기본계획의 고령화 대비 일자리정책의 영역 및 예산은 제2차 기본계획보다 큰 폭으로 줄어들게 되었다.

제3차 기본계획에 따른 중·고령자 일자리정책은, 제2차 기본계획에서 다소 세분화되어 있던 영역을 중·고령자의 근로환경 및 취·창업여건 개선 위주로 재편하고 관련성이 낮은 과제를 삭제함으로써 정책의 직관성을 높이고 사업을 체계화한 의의가 있다. 다만, 제1차 기본계획 수립 이후 고령화에 있어 특정한 외부요인이나 현상변화가 발생하였다고 보기 어려움에도 매 5년마다 상당한 폭의 정책 영역·과제 및 예산의 변동이 있는 것으로 보인다. 이는 매 차수에서 현안을 반영하여 적시성 있게 계획을 개편한 것으로 볼 수도 있으나, 시계열적인 관점에서 일관된 기준으로 정책 전반을 평가하고 사업 성과를 장기적으로 파악하는 것을 저해하는 요소로 작용하여 정책의 환류성을 감소시킬 가능성 역시 존재한다.

6) 이는 제1차 기본계획 종료연도인 2010년 시행계획에 대한 평가(보건복지부, 2010년도 저출산·고령사회정책 성과평가, 2011. 10)에서의 정책 제언과도 일치한다.
 7) 취업성공패키지, 사회적기업지원, 대기업퇴직전문인력 활용 등 대부분의 사업이 이에 해당한다.
 8) 이는 제2차 기본계획 종료연도인 2015년 시행계획에 대한 평가(보건복지부, 2015년도 저출산·고령사회정책 성과평가 연구, 2016. 11)에서 문제제기된 내용이다.
 9) 보건복지부는 2016년부터 공익활동을 근로가 아닌 자원봉사라고 사업지침에 명시하고 있으며, 제3차 기본계획에서의 변화는 이와 같은 보건복지부의 분류에 영향을 받은 것으로 보인다.

나. 중·고령자 일자리정책 사업현황(제3차 저출산고령사회 기본계획)

제3차 기본계획의 중·고령자 일자리정책의 전체 사업현황은 다음과 같으며, 본 보고서에서는 ‘중·고령자 취업지원 활성화’ 과제를 대상으로 하여 상세 실태분석을 실시하였다.

[표 3] 제3차 저출산·고령사회기본계획의 중·고령자 일자리정책 주요사업

영역	과제	주요 사업	소관
중·고령자 근로기반 확대	60세 정년제의 성공적 안착 집중지원 (장년기 근로시간 단축 활성화 포함)	임금피크제, 근로시간 단축	고용노동부
	중·고령자 취업지원 활성화	시장형사업단, 인력파견형사업단, 시니어인턴십, 고령자친화기업, 노인 취업지원센터	보건복지부
		고령자인재은행, 중장년일자리 희망센터, 장년인턴	고용노동부
	중·고령자 창업지원체제 강화	사회적기업 경영컨설팅·아카데미	고용노동부
		퇴직자 중심 협동조합 설립지원	기획재정부
		시니어 창업지원, 소상공인 희망리턴패키지·재창업패키지	중소벤처기업부
	고령근로자 친화형 작업환경 개선 지원	고령근로자 친화적 선도기업 모델 평가지표 개발 등 ※2016년 사업종료	고용노동부
	은퇴자 직무경험 활용제도 활성화	고령자 전문인력 활용지원 (사회공헌활동지원사업)	고용노동부
		고경력 퇴직과학기술인 활용지원	과학기술 정보통신부
		퇴직인력 활용 상인조직 육성 (시장매니저)	중소벤처기업부

주: 1. 비예산 사업은 미표기

2 부처명 표기는 당초 기본계획 상 표기를 준용

자료: 제3차 저출산고령사회 기본계획을 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

중·고령자 취업활성화 과제에 속한 사업의 내용을 살펴보면, ‘시장형사업단’은 노인에게 적합한 업종 중 소규모 매장 및 전문 직종 사업단 등을 공동으로 운영하여 일자리를 창출하는 사업으로, 일정기간 사업비 또는 참여자 인건비 일부를 보충 지원하고 추가 사업 수익으로 연중 운영한다. 세부유형은 공동작업형, 제조판매형, 전문서비스형으로 나뉜다.

‘인력파견형사업단’은 수요처의 요구에 의해서 일정 교육을 수료하거나 관련된 업무능력이 있는 자를 해당 수요처로 연계하여 일정 임금을 지급받을 수 있도록 하는 사업이다.

‘시니어인턴십’은 노인에게 민간분야 재취업기회를 제공하기 위한 사업으로서 세부적으로는 인턴형 사업과 연수형 사업이 있다. 인턴형은 3개월 동안 기업이 인턴약정을 체결하여 고용한 후 계속고용을 유도하는 유형이며, 연수형은 3개월 동안 연수생으로 직무연수 후 신규고용으로 유도하는 사업유형이다.

‘고령자친화기업’은 고령자가 경쟁력을 가질 수 있는 적합한 직종에서 다수의 고령자를 고용하여 운영할 기업의 설립을 개소당 최대 3억원까지 지원하는 사업이며, 세부유형으로는 모기업연계형, 시장형사업단발전형, 시니어직능형(구 시니어직능클럽)이 있다.

‘장년인턴’은 만 45세 이상 장년 미취업자에게 3개월의 기업 인턴연수 기회를 제공하고 인턴 근무 및 정규직 전환 시 지원금을 지급함으로써 장년층의 고용을 유도하는 사업이다.

‘고령자인재은행’, ‘중장년일자리희망센터’, ‘노인 취업지원센터’는 주 이용대상 및 사업범위에 다소 차이가 있으나, 별도 운영기관(센터)의 형태로 중·고령자 구직자와 구인업체를 연계하고 구직자의 직무능력을 향상하기 위한 교육 및 상담 등을 실시하는 사업이다.

[표 4] 중·고령자 일자리 연계센터의 비교

구 분	고령자 인재은행	중장년 일자리 희망센터	노인취업지원센터
대 상	만 50세 이상 취약계층	만 40세 이상 재직자, 퇴직(예정)자	60세 이상 구직 희망 노인
목 적	심리적 접근성 등의 문제로 일반고용센터를 활용하기 어려운 장년에게 취업 알선 및 취업능력향상 프로그램 지원	만 40세 이상 중장년에게 취업알선, 심층상담, 직업 훈련, 생애설계서비스 등 중장년 고용서비스 제공	구직희망 노인의 취업상담 및 지원을 통하여 노인의 소득 보장 및 사회 참여 기회 제공
지 원 방 법	무료직업소개사업을 수행 하는 비영리법인 또는 공익단체를 통한 지원	중장년 일자리 희망센터 지정 기관(노사발전재단, 사용자 단체 등)에 대한 지원	대한노인회 취업취업 지원센터에 대한 지원
주 요 사 업	직업상담(심리검사) 직업소양교육 직장적응훈련 취업 관련 정보 제공	생애경력설계서비스 전직지원서비스 재도약프로그램	취업 상담알선 및 사후관리, 직업 교육 및 취업작중 개발 노인 취업 인식 개선
소 관 부 처	고용노동부	고용노동부	보건복지부

자료: 고용노동부, 국고보조사업 세부사업계획 ‘중장년층 취업지원’
대한노인회 홈페이지(2017.08.02.)

2. 재정 투입 규모

제3차 저출산·고령사회 기본계획 상에 포함된 ‘중·고령자 근로기반 확대’ 영역 예산은 2016년 3,033억원, 2017년 3,330억원이고, 2018년 예산안은 3,635억원이 편성되었다. 2018년 기준 ‘중·고령자 취업 지원 활성화’ 예산은 2,617억원으로 해당 영역의 74%를 차지하고 있다.

[표 5] 제3차 기본계획 중·고령자 일자리정책 예산: 2016~2018년

(단위: 백만원)

영역	과 제	주요 사업	예산(계획)			회계/기금
			'16	'17	'18(안)	
중·고령자 근로기반 확대	60세 정년제의 성공적 안착 집중지원 (장년기 근로시간 단축 활성화 포함)	임금피크제, 근로시간 단축	34,219	49,680	49,680	고용보험 기금
	중·고령자 취업지원 활성화	시장형사업단, 인력과건강사업단, 시니어인턴십, 고령자친화기업, 노인 취업지원센터	164,561	161,894	207,292	일반회계
		고령자인재은행, 중장년일자리 희망센터, 장년인턴	63,589	71,849	54,411	고용보험 기금
		소 계	228,150	233,743	261,703	
	중·고령자 창업지원 체계 강화	사회적기업 경영컨설팅아카데미	3,571	3,326	4,138	일반회계
		퇴직자 중심 협동조합 설립지원	3,757	4,325	4,704	일반회계
		시니어 창업지원, 소상공인 희망리턴패키지, 재창업패키지	20,591	30,940	31,020	일반회계, 소상공인 시장진흥 기금
	소 계	27,917	38,591	39,862		
	고령근로자 친화형 작업환경 개선 지원	고령근로자 친화적 선도기업 모델 평가지표 개발 등 ※2016년 사업종료	2,490	1,215	1,215	산재예방 기금
	은퇴자 직무경험 활용제도 활성화	고령자 전문인력 활용지원 (사회공헌활동지원사업)	6,840	7,948	9,259	일반회계
		고경력 퇴직과학기술인 활용지원	1,919	1,823	1,732	과학기술 진흥기금
		퇴직인력 활용 상인조직 육성 (시장매니저)	1,800	-	3,220	소상공인 시장진흥 기금
		소 계	10,559	9,771	10,991	
합 계			303,337	333,000	363,451	

주: 비예산 사업은 미표기

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

III. 해외 주요국 사례

1. 국가별 고령자 고용현황

[표 6]에서 나타난 우리나라의 노인고용률은 주요국과 비교하여 매우 높은 수준이다. 노인빈곤율이 높은 국가일수록 노인고용률이 높은 경향을 볼 수 있는데(그림 1), 우리나라의 높은 노인빈곤율과 노인고용률 사이에도 유의미한 상관관계가 존재함을 유추할 수 있다.

[표 6] 주요 국가별 65세 이상 노인 인구의 경제활동 현황

(단위: %)

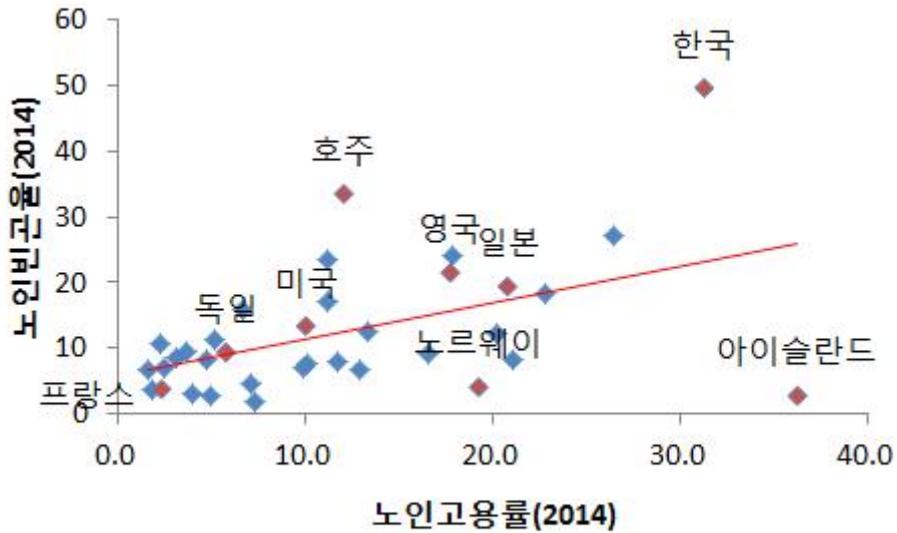
국 가	노 인 고용률	경제활동 참 가 율	노 인 실업률	노 인 빈곤율	정 년
미 국	18.6	19.3	3.8	21.5	정년 폐지('86년)
프랑스	2.8	2.9	2.4	3.8	62세
영 국	10.6	10.7	1.5	13.4	정년 폐지('11년)
일 본	22.3	22.8	2.0	19.4	65세 정년 의무화추진('13년)
한 국	30.7	31.5	2.3	49.6	60세
OECD 평균	14.1	14.5	2.5	12.4	-

주: 노인고용률(employment/population ratio), 경제활동참가율(labour force participation rate), 실업률(unemployment rate)은 2016년 자료를 사용하였으며, 노인빈곤율(old age income poverty)은 2014년 자료를 사용함

자료: OECD Statistics

[그림 1] OECD 국가별 노인빈곤율과 노인고용률

(단위: %)



자료: OECD Statistics, 국회예산정책처에서 작성

주요국의 노인 고용율은 [표 7]과 같이 지속적으로 증가하는 추세를 보인다.

[표 7] 주요 국가별 노인고용률 추이

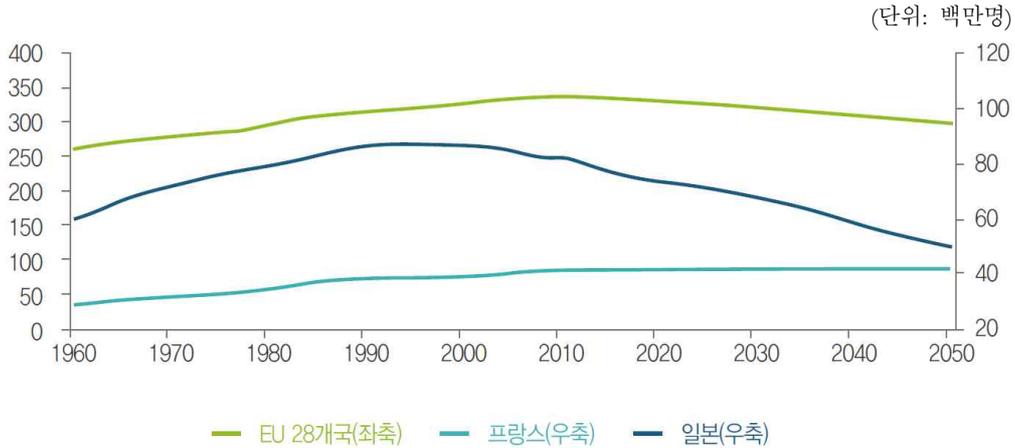
(단위: %)

연도	프랑스	독일	이탈리아	일본	한국	영국	미국
2000	1.3	2.7	3.2	22.1	29.5	5.2	12.5
2005	1.2	3.4	3.1	19.4	29.8	6.3	14.5
2010	1.5	4.0	3.1	19.5	28.7	8.4	16.2
2014	2.3	5.8	3.7	20.8	31.3	10.0	17.7
2015	2.6	6.1	3.8	21.7	30.6	10.1	18.2
2016	2.8	6.6	3.9	22.3	30.7	10.6	18.6

자료: OECD Statistics

주요국 전반에 걸쳐 고령화로 인한 생산가능인구 감소와 잠재성장률 하락이 나타남에 따라(그림 2), 이러한 현상을 타개하기 위한 조치의 하나로서 고령자의 노동시장 유입이 촉진되어 왔음을 유추할 수 있다.

[그림 2] 주요국 생산가능인구 전망

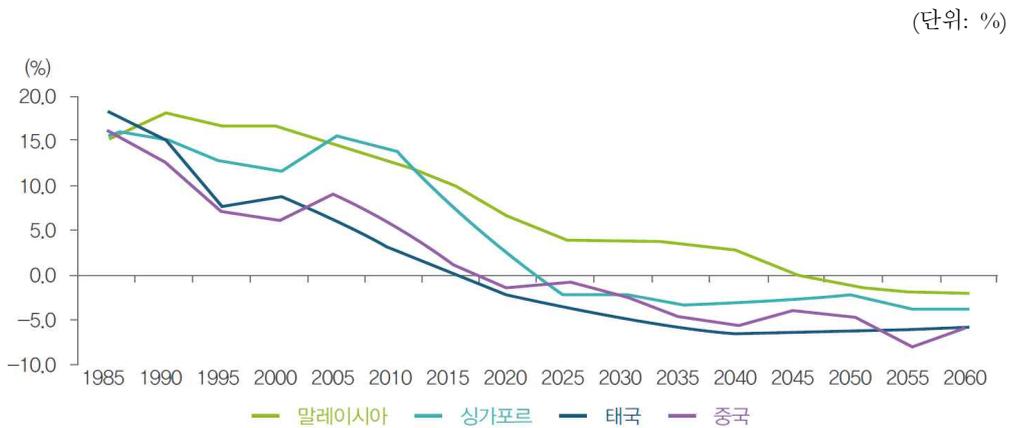


주: 15~64세를 의미함.

자료: OECD, Economic outlook, 2015. 「NABO 경제동향 & 이슈」 제43호(2016. 8, 국회예산정책처) 재인용

유럽 및 일본 등 선진국의 생산가능인구 감소 현상은 1990년대부터 현재까지 장기화되고 있다. 프랑스의 경우 출산장려정책 등의 효과로 장기 생산가능인구 전망은 소폭이지만 증가하고 있는 추세를 가지는 것으로 나타나지만, 일본은 2010년 기준으로 생산가능인구 수가 가파르게 감소하고 있으며, 이러한 추세가 장기적으로 지속될 전망이다.

[그림 3] 주요 아시아 국가 생산가능인구 성장률 전망



주: 기타 동남아시아 신흥국들 중 인도네시아, 인도 등은 생산가능인구 감소가 매우 완만하여 노동력 감소 우려가 상대적으로 낮음

자료: UN Population Division, World Population Prospects, 2015. 「NABO 경제동향 & 이슈」 제43호(2016. 8, 국회예산정책처) 재인용

중국, 싱가포르 등 아시아 신흥국들의 생산가능인구의 성장을 또한 2000년대부터 둔화되고 있으며, 2020년부터 생산가능인구가 감소할 것으로 전망되고 있다.

2. 국가별 중고령자 일자리정책 현황

가. 미국

미국의 55세 이상 중고령인구는 2000년에는 21.1%, 2010년에는 25.0%, 2016년에는 28.0%로 그 비중이 증가해왔으며, 베이비붐세대가 모두 65세 이상이 되는 2030년에는 31.1%에 이를 것으로 전망되고 있다. 중고령인구 비중의 증가에 따라 55세 이상 연령층의 고용률 또한 꾸준히 상승하여 2016년 55세~64세 연령층은 61.8%, 65세 이상은 18.6%를 나타내고 있다.

미국 정부는 중·고령자에 대한 일자리 정책으로 「노인복지법(The Older American Act)」의 근거 규정 하에 이를 「노동력투자법(Workforce Investment Act)」과 연결하여 고령노동자들에게 고용과 직업훈련을 제공하는 프로그램을 제공하고 있다. 대표적인 프로그램은 고령자 지역사회 고용프로그램(Senior Community Service Employment Program, SCSEP)이다. SCSEP는 정부 주도의 실업 장년층을 위한 고용창출 프로그램으로서, 연방정부의 노동부 소속 고용훈련청 내 고령노동자 계획부에서 주관한다.

정부는 2000년부터 대상자들을 노동투자시스템 하의 원스톱센터에 등록하도록 한 후 고용주와 고령노동자들에게 고용정보를 제공하고, 양자를 연결하는 역할을 담당하고 있다. 참가자들은 55세 이상으로 가구소득이 빈곤선 기준 125%를 넘지 않아야 하고, 취업교육을 받고 그들이 거주하는 지역에 기반을 둔 정부기관이나 다양한 비영리기관 등에서 지역서비스 향상을 돕는 업무(아동돌보미, 미술관이나 박물관 안내와 관리, 공원관리 등)를 주로 하게 된다. 근무시간은 주당 20시간 정도이고 연방정부 기준으로 최저 임금 중 가장 높은 임금 수준을 받도록 하고 있다. 이러한 SCSEP를 통하여 참가자의 30%가 정부지원을 받지 않는 일자리에 고용되는 것을 목표로 하고 있다.

[표 8] 미국 SCSEP 운영 체계

구분	내 용
법률적 근거	·1965년 노인 복지법(The Older Americans Act : AAA) 제5편: 고령자를 위한 지역사회 고용 (Title V : Community Service Employment For Older Americans) ·2000년 및 2006년 노인복지법 개정 보조금을 지급받지 않는 일자리로의 고용 강조 참가자 개인의 프로그램 수혜기간을 최대 48개월로 제한, 각 국가지원단체 및 주·지역정부단체 별 모든 프로그램 참가자의 평균 참여시간을 최대 27개월로 제한
책임 기관	·미 노동부(DoL) 산하 고용훈련청 (Employment and Training Administration : ETA)
참여 대상자	·실업상태인 55세 이상의 저소득층(빈곤선 125% 이하) 고령자 ·우선 고려 대상자 ·퇴역군인 및 배우자 ·65세 이상 고령자 ·장애인 ·영어소통능력 및 문자해독력이 낮은 자 ·농촌지역 거주자 ·고용 가능성이 낮은 자 ·인력투자법(Workforce Investment Act : WIA)에 의해 시행되고 있는 취업지원센터(American Job Center; 구 One-Stop Career Center)의 도움을 받고도 취업하지 못한 자 ·노숙자 또는 노숙 가능성이 있는 자
제공 서비스	·지역사회 서비스 프로그램 참가자들의 시간제 지역사회활동 참여를 통하여 공공 및 비영리 기관에서 필요로 하는 인적 자원 및 서비스 지원 ·참가자 서비스 오리엔테이션, 개인 고용 계획(Individual Employment Plan : IEP) 수립, 지역사회 기관 배정, 업무수행과 관련한 훈련, IEP에 명시된 기타 훈련, 임금, 부가혜택, 연간 신체검사, 보조금 지원이 없는 시장형 일자리 확보를 위한 지원, 구 One-Stop Career Center인 취업지원센터(American Job Centers) 이용
수행 기관	·15개의 국가지원단체(National Grantees) ·56개의 주·지역정부단체(State Grantees) ·지역사무소 및 위탁기관(Regional Offices/Sub-Recipients)

자료: 유병선 외, 경기도 노인일자리사업 수행기관 역할정립방향 연구, 경기복지재단, 2013.

SCSEP는 연간 43,809개의 일자리를 지원하고 있으며¹⁰⁾, 약 70,000명 이상의 저소득층 고령자들에게 서비스를 지원하였다. 전체 프로그램 등록 인원 76,864명 중 여성(65.3%), 소수인종 (46.9%) 최저 빈곤선 이하의 소득을 가진 고령자(87.4%)가 주 참가자인 것으로 나타났다.¹¹⁾

10) 2013년 프로그램 연도(Program Year, PY) 기준이며, SCSEP의 프로그램 연도는 매년 7월 1일에 시작하여 익년 6월 30일에 종료한다.

또한 프로그램 만기, 중도 중단 등으로 프로그램 참여가 종결된 사람들 중 40.6%가 프로그램 종결 이후 첫 3개월 내에 보조금 지원이 없는 일자리에 고용되었으며, 이들 중 72.9%는 6개월 이상 고용 상태를 유지한 것으로 나타나 프로그램 참여자의 노동시장 유입을 증가시키는 효과가 있는 것으로 보인다.

나. 프랑스

2016년 기준으로 프랑스는 65세 이상 인구가 약 1,252만명으로 전체 인구의 18.8%를 차지하고 있는 고령사회이다. 반면 20~64세 인구는 전체의 56.6%이며, 20세 미만은 24.6%로 나타나고 있다.

[표 9] 프랑스 연령별 인구 비율

(단위: 백만명, %)

연령	인구 수	총 인구 중 비율	여성비율
65세 이상	12.52	18.8	57.3
20세~64세	37.71	56.6	50.8
20세 미만	16.4	24.6	48.8
합계	66.63	100	51.5

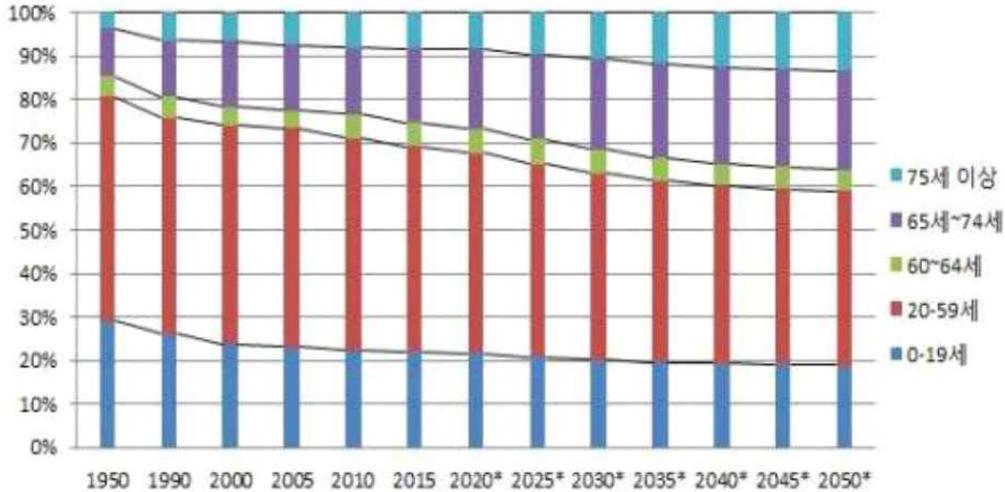
자료: 프랑스 국립통계청(INSEE) 자료, 「중앙-지방 저출산·고령사회 극복방안 연구(대한민국시도지사협의회, 2016. 10.)」 재인용

프랑스는 베이비붐 세대가 65세에 이르는 2010년대 초반부터 20~64세의 경제활동인구가 매해 약 8만 명씩 감소하며, 20~64세 인구 대비 65세 이상 인구의 비율을 나타내는 노동의존도는 2000년 27%에서 2025년에는 42%, 그리고 2050년에는 58%에 이를 것으로 예상된다. 2050년에는 65세 이상 인구수가 총 인구의 3분의 1을 차지할 것으로 전망되어, 프랑스의 인구고령화에 대한 부담은 상당히 큰 실정이다. 참고로 노인빈곤율의 경우 2015년 기준 10.5%으로 OECD 평균 13.5%보다 낮은 수준인데, 이는 프랑스의 적극적인 공적 연금제도에서 기인한 것으로 보는 시각이 있다.

11) 2011년 프로그램 연도 사업성과 지표 기준

[그림 4] 프랑스 연령별 인구분포 변화 추이 및 전망

(단위: %)



자료: INSEE(프랑스 국립통계청) 자료, 「중앙-지방 저출산·고령사회 극복방안 연구(대한민국시도지사협의회, 2016. 10.)」 재인용

프랑스는 2006년에 「2006~2010 고령자 일자리정책 종합계획」을 마련함으로써, 55~64세 고용률을 매년 2%씩, 2010년에는 50%를 제고하고자 하였다. 고령자 일자리정책 종합계획은 사회문화적 인식개선, 고령자 일자리 유지 장려, 고령자 재취업 촉진, 고령자 경력 관리 등 크게 4가지로 분류된 30개 정책으로 구성되어 있다.

고령자 일자리 유지를 위해서 프랑스는 새로운 직업훈련 정책을 실시하였는데, 2005년 10월 고령자 일자리 관련 국가 수준의 사회적 합의안을 제시하고, 45세 이상 근로자의 전문성 제고를 위해 직업분야별로 경험학습인증에 관한 정보를 제공하였다.

또한 고령자 재취업을 촉진하기 위하여, 50세 이상 근로자를 해고하는 경우 부과되는 Delaland 세금을 부분적으로 폐지하였다. Delaland 세금은 50세 이상 근로자를 해고하는 경우 고용주에게 분담금을 부과하는 제도이나, 이 제도가 고령자 채용의 방해 요인으로 작용할 수 있다는 점에서 2003년 채용 당시 45세 이상인 근로자를 해고하는 경우 이 분담금을 면제해 주기로 하였다. 그리고 소규모(300인 미만) 사업장을 중심으로 중·고령자 및 청년을 정규직으로 고용할 경우 정부가 지원금을 지급하는 세대계약 제도를 시행하고 있다.

또한 고령자 경력 관리 정책으로 기업체 내 튜터제의 시행 및 파트타임직을 위한 연금제도 개선, 사용하지 않은 휴가를 미래 소득에 보충할 수 있는 방안 등을 마련하였으며, 2010년에는 50인 이상 기업의 고령자 고용계획 수립 의무화 정책을 수립하고, 이를 위반하는 경우 전체 근로자 임금의 1%에 해당하는 벌금을 부과하는 등의 페널티 제도도 도입하고 있다.

프랑스의 중고령자 일자리정책에 힘입어, 50~64세 이상 노인 중 고용인원 비율은 2014년 기준 58.7%이며, 이는 10년 전에 비하여 약 30% 증가한 수준이다.

다. 영국

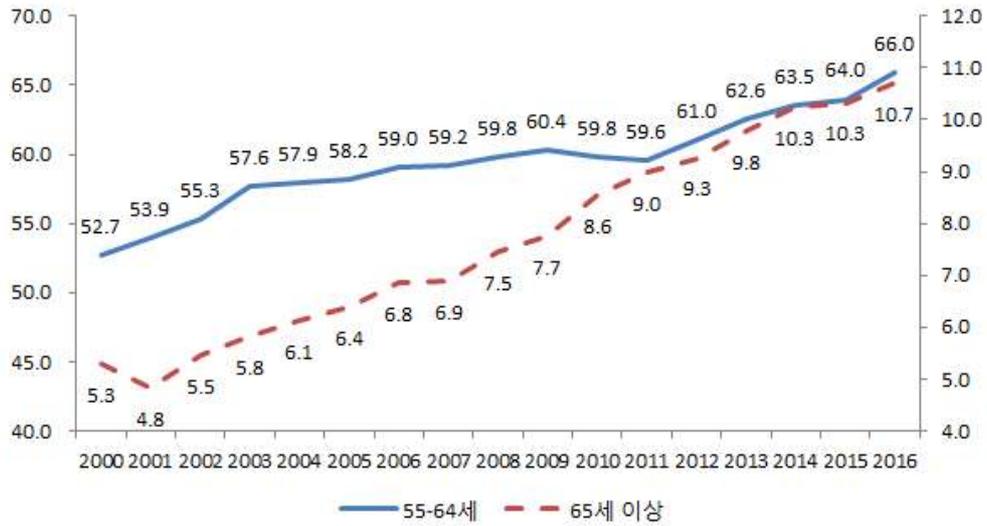
영국의 65세 이상 노인부양비(15-64세 인구 대비)는 2000년 24.3%에서 2010년 24.1%로 거의 변화가 없었으나, 이후 지속적으로 증가하여 2016년에는 28.4%로 높아져 2030년에는 35.7%에 이를 것으로 전망되고 있다. 기대수명 또한 2014년 기준 남성 79.3세, 여성 83.0세에서 2039년경에는 남성 84.1세, 여성 86.9세까지 증가할 것으로 전망된다. 영국은 높은 수준의 보건복지에 영향을 받은 높은 기대수명, 낮은 영아 사망률 현상이 유지되는 전형적인 선진국형 고령화 사회라 할 수 있었으나, 2004년 EU의 회원국이 증가¹²⁾한 이후 EU출신 이민자의 유입 급증 등으로 인하여 고령화 사회에서 젊은 영국으로 변화하는 양상을 보이고 있다.

영국은 1990년대 후반부터 고령화에 대응하기 위하여 적극적인 고용정책을 통해 노인들의 경제활동참가율을 높이려고 하였다. [그림 5]에서 중고령자의 경제활동참가율 추이를 살펴보면 2000년대를 기점으로 55~64세 연령층과 65세 이상 연령층의 경제활동참가율이 동시에 상승하고 있는 것을 확인할 수 있다. 55~64세, 65세 이상 중·고령자의 경제활동참가율이 2000년 각각 52.7%, 5.3%에서 2016년 66.0%, 10.7%까지 증가하였으며, 높아진 중고령자의 경제활동참가율에 비하여 실업률은 3.6%, 1.5%로 OECD 평균(4.6%, 2.5%)보다 낮은 수준을 유지하고 있다. 다만 장년층(55세 이상)의 장기실업(실업 상태 1년 이상)이 전체 실업기간 중 절반 가까이 차지하고 있어 심각한 편이다.

12) 체코, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아 등 10개국이 신규 가입했다.

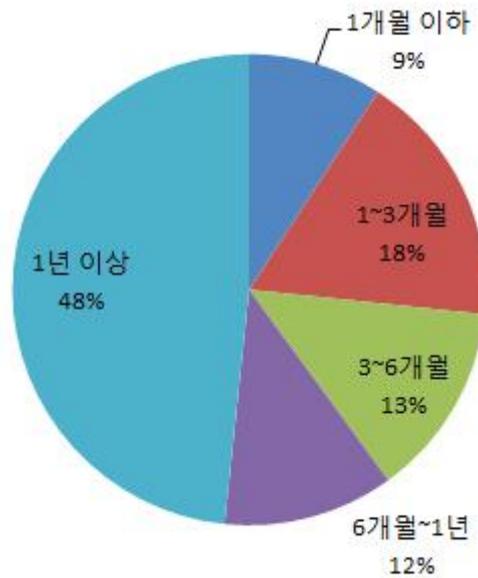
[그림 5] 영국 중·고령자의 경제활동참가율 추이(1990~2016)

(단위: %)



자료: OECD Statistics

[그림 6] 영국 장년층(55세 이상) 실업자의 실업기간



자료: OECD Statistics

영국 정부는 중고령자의 일자리 지원을 위하여 2010년 Equality Act 2010을 제정하였다. 기업의 정년 연령을 연령차별로 규정하여 기본정년연령을 폐지하도록 하는 법안으로 장년근로자의 일자리 지원의 근거가 된다.

영국은 노인 고용을 위해 연령차별에 대응한 협력제도(Alliance Against Ageism), 노인복지공장제도(Old Worker's Sheltered Workshop), 실업자 고용장려수당(Job seeker's Allowance)제도 등을 운영하고 있다.

먼저 연령차별에 대응한 협력제도(Alliance Against Ageism)는 노인이 기업에서 퇴직 후 재취업할 경우 종전보다 낮은 봉급을 지급할 수 있는 제도이다. 이와 관련하여 영국정부는 정년 제도를 없애, 직원이 65세가 되어도 고용주가 퇴직을 강제할 수 없도록 하였다. 노인복지공장제도(Old Worker's Sheltered Workshop)는 노인에게 적합한 낮은 강도의 작업을 할 수 있는 사업장을 마련하기 위한 것으로서, 해당 사업장은 지방자치단체 혹은 민간 기업이 설치·운영한다.

실업자 고용장려수당(Job seeker's Allowance)은 노인 등의 실업에 대비하기 위한 수단으로서, 2주의 주기로 나이·소득·저축여부와 관련하여 차등 지급되며, 최대 지급액은 약 73파운드(약 11만원)이다.

또한 영국은 장년근로자의 고용을 지원하기 위하여 직접적인 고용정책과 간접적인 고용정책을 혼용하고 있다. 먼저 직접적인 고용정책으로는 New Deal 50plus를 통하여 직업상담 및 훈련지원금 지급 등의 서비스를 제공하며, 취업알선 및 직업훈련을 통하여 장년근로자의 고용을 지원하고 있다. 직접적인 고용정책과 더불어 고용주를 대상으로 장년근로자에 대한 홍보를 실시하는 Age Positive Program을 시행하고 있으며, 특히 Link Age Plus Program의 50 Forward Lancaster는 정부와 민간의 협력을 통하여 장년층의 취업과 자원봉사를 연계한 성공적인 정책으로 평가받고 있다.

라. 일본

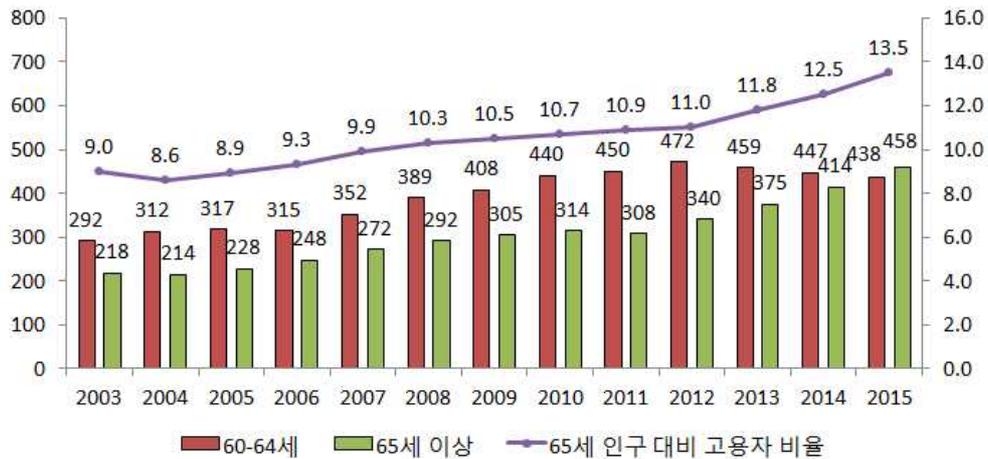
일본은 세계에서 저출산·고령화가 가장 급속하게 진전되고 있는 국가 중의 하나로서, 이미 2007년에 초고령사회¹³⁾에 진입하였다.

13) 국제연합(UN)과 세계보건기구(WHO)는 노인인구의 비율이 20% 이상일 경우 '초고령사회(super-aged society)'라고 규정하고 있다.

일본 총무성의 「국세조사」에 따르면 65세 이상 중·고령자가 전체 인구에서 차지하는 비율은 1994년 14%, 2007년 21%, 2015년 26.7%(전체인구 1억2711만명 중 3342만명)에 달한다. 일본은 65세 이상 인구의 비율이 14%에서 26.7%로 증가하는 기간이 22년으로서, 독일 40년, 영국 46년, 프랑스 115년에 비해 약 2배 이상 빠른 속도로 고령화가 진행되고 있는 것이다. 또한 노인인구 비율은 향후에도 계속 상승하여 2020년에는 29.1%, 2025년에는 30.3%, 2060년 39.9%가 될 것으로 예측되고 있다. 이와 같은 고령화로 인하여 65세 이상 노인 1명을 부담해야 하는 생산가능인구(15~64세)가 2015년에는 2.3명인 반면, 2060년에는 1.3명으로 낮아질 것으로 보인다.

일본의 60세 이상 경제활동참가율 동향은 [그림 7]과 같다. 2003년 이후 일시적으로 하락하기 시작한 60세 이상 경제활동참가율은 2004년에 8.6%까지 하락하였으나, 2006년부터 다시 증가하기 시작하여 2015년에는 13.5%까지 상승하였다. 65세 고령자 고용인원은 꾸준히 증가하여 2015년에 458만 명에 달함으로써, 60~64세 고용인원보다 높게 나타났다.

[그림 7] 일본 60세 이상 고용인원 추이



자료: 일본 총무성(2015), 「노동력조사」·「국세조사」·「인구추계」, 「중앙-지방 저출산·고령사회 극복방안 연구(대한민국시도지사협의회, 2016. 10.)」 재인용

일본의 중·고령자를 위한 고용지원의 법적 근거는 「고령자 등의 고용안정 등에 관한 법률」과 「고령사회대책기본법」에 있다.

먼저 일본은 고령화가 진행됨에 따라 고령자 취업을 통하여 고령자가 가진 풍부한 지식과 경험을 활용하고 노동력의 급감 문제를 해소하기 위해 1971년에 「고령자 등의 고용안정 등에 관한 법률」을 제정하였다. 일본 후생노동성은 동 법에 근거하여 65세까지 정년의 단계적 인상, 계속고용제도 도입 등 고령자의 고용확보 조치가 시행될 수 있도록 사업주에 대한 다양한 지도 및 지원을 하고 있다. 또한, 중고령자를 고용하는 사업주에 대한 지원을 통해 고령자의 재취업을 촉진하고 있다.

일본의 대표적인 중고령자 일자리정책으로는 실버인재센터를 들 수 있다. 실버인재센터는 1975년 취업이 어려운 고령자의 고용을 촉진하기 위해 설립된 민간단체인 ‘고령자사업단’에서 시작되었고, 1980년부터 이 단체에 대한 국가의 재정지원이 시작되면서 명칭이 ‘실버인재센터’로 변경되었다.

센터는 60세 이상 건강하고 취업의사가 있는 고령자를 대상으로 지역 내 가정이나 사업소, 관공서 등에서 단기 업무를 맡겨 받고, 회원인 노인의 능력과 희망사항에 따라 업무를 제공하여 실적에 따라 보수를 지급한다. 센터는 구인업체 발굴 및 구직자관리, 인력파견 계약관리, 구직자에 대한 직무 및 소양교육 실시 등의 사업을 하며, 회원은 화초관리, 주차장관리, 가사서비스 등의 임무를 수행한다.

[표 10] 일본 실버인재센터 개요

목적	은퇴 후 임시적·단기적 또는 손쉬운 취업을 희망하는 고령자에게 지역 일상생활과 밀착된 일을 제공하여, 고령자의 취업기회 증대를 도모하고, 활기찬 지역 사회 조성에 기여
시스템	회원 · 대체로 60세 이상의 건강하고 취업 의욕이 있는 고령자
	사업 내용 · 실버인재센터는 가정, 사업소, 관공서부터 지역사회에 밀착한 임시적이고 단기적인 일 등을 사업(유상)으로 맡아 이를 희망하는 회원에게 제공 · 회원에게는 실적에 따라 일정한 보수(배당금)을 지급 예) 청소, 제초, 공원관리, 자전거 창고 관리, 문창살 바르기, 관광 안내, 복지·가사 원조 서비스 등
	사업 확충 · 운영의 자립화를 추진하며, “교육, 육아, 개호, 환경”의 분야에서 실버인재센터가 지방공공단체의 협력 지원을 얻어 기획 제안한 사업을 진행함 · 실버인재센터 회원의 생활 권역 내 취업 기회 확보, 여성 회원 전용 취업 기회 확보 등을 통하여 고령자의 니즈에 대응한 취업 기회를 안정적으로 제공하는 체제 구축
의의	· 고령자의 취업 기회의 확대 · 삶의 보람 만들기 · 지역 사회의 활성화

자료: 유병선 외, 경기도 노인일자리사업 수행기관 역할정립방향 연구, 경기복지재단, 2013. 재인용

실버인재센터는 중앙정부 50%, 지방정부 50%의 보조금으로 재원을 조달하며, 사업실적 및 참여자 수에 따른 차등하여 지급받는다.

[표 11] 일본 실버인재센터 운영비 보조금 등급표

취업인수 회원 수	7,333명	5,827명	2,808명	500명 이상	417명 이상	등급	보조액 (만엔)
1,083명 이상	A	A	B	B	D	A	1,300
860명 이상	A	B	B	C	D	B	1,100
415명 이상	B	B	C	C	D	C	1,000
150명 이상	B	C	C	C	D	D	700
120명 이상	D	D	D	D	D		

자료: 유병선 외, 경기도 노인일자리사업 수행기관 역할정립방향 연구, 경기복지재단, 2013. 재인용

센터 운영자금에서 정부보조금이 차지하는 비중은 2000년부터 지속적으로 감소하여 (2006)년에는 67% 정도를 차지하고 있으며, 2003년부터는 사업수익이 차지하는 비율이 증가하고 있다. 2012년 4월 기준으로 전국 실버인재센터의 수는 1,299 개소이며, 회원 수는 74만 3천 명이다. 연간 계약금은 (2012년) 기준 2,981억 엔에 달한다.

[표 12] 일본 실버인재센터 실적

연도	단체수			회원수			계약금액		
	(개)	증감	전년 도비 (%)	(천명)	증감	전년 도비 (%)	(억원)	증감	전년 도비 (%)
2012	1,299	5	100.4	743	△20	97.4	2,981	△51	98.3
2011	1,294	△4	99.7	763	△23	97.0	3,032	△34	98.9

자료: 유병선 외, 경기도 노인일자리사업 수행기관 역할정립방향 연구, 경기복지재단, 2013. 재인용

일본의 중앙정부 차원에서의 고령사회 대책의 기본적인 틀은 1995년 12월부터 시행된 「고령사회대책기본법」에 기초하는데, 동 법은 1992년 8월에 국회 참의원에 설치된 ‘국민생활에 관한 조사회’에서 ‘본격적인 고령사회 대응’을 과제로 설정하여 3년 간의 논의를 통해 제정되었다. 동 법 제2조에서는 ‘바람직한 고령화 사회상’

을 제시하고, 구체적으로 4개 분야에 대한 기본방향을 제시하며, 이 중 취업·소득분 야에서는 고령자의 고용기회 확보, 가정생활과 직업생활 양립 지원, 노동시간 단축, 공적 연금제도 안정이 필요하다고 지적하였다. 이후 동 법을 바탕으로 한 고령사회 대책회의를 통해 1996년 「고령사회대책 대강(高齡社會大綱)」을 작성하고 2001년에 이를 수정·보안하여, 일본의 고령사회 정책에 대해 필요한 관계 행정기관과의 상호 조정 및 고령사회 대책에 관한 중요 사항의 심의를 하고 있다.

최근 일본은 저출산·고령화 문제를 해결하고 향후 50년 후에도 인구 1억 명을 유지하며 모두가 가정·직장·지역에서 활발히 활동할 수 있는 사회인 ‘1억 총활약 사회’를 방향으로 제시하고, 이를 위한 「일본 1억 총활약 계획」을 2016년 6월에 발표한 바 있다. 최근 발표된 일본의 ‘1억 총활약 사회’ 실현을 위한 로드맵을 살펴보면 크게 비정규직 처우 개선, 최저임금 인상, 출산을 제고, 고령자 개호로 구분된다.

[표 13] 일본의 ‘1억 총활약 사회’ 실현을 위한 로드맵

비정규직 처우 개선	최저임금 인상
<ul style="list-style-type: none"> · 정규직의 56.6%인 비정규직 임금을 80% 수준으로 상향 · 비자발적 비정규직 비율을 현 18.1%에서 2020년 10% 이하로 	<ul style="list-style-type: none"> · 연 3%씩 올려 시간당 최저임금 1000엔(1만800원)으로 인상 · 주 49시간 이상 일하는 근로자를 현 21.3%에서 10%로 줄이기로
출산을 제고	고령자 개호
<ul style="list-style-type: none"> · 2017년까지 50만명 규모의 어린이집 등 보육시설 확보 · 2019년까지 초등학교에 122만명 규모 방과후 아동 클럽 확보 	<ul style="list-style-type: none"> · 50만명 수용하는 고령자 개호 시설 확보, 복지사 학비 지원 · 2020년까지 고령자의 지속적인 고용과 정년 연장 기업에 지원 확충

자료: 일본 수상관저(2016), 「일본 1억 총활약 계획(2016.6.2.閣議決定)」, 「중앙-지방 저출산·고령사회 극복방안 연구(대한민국시도지사협의회, 2016. 10.)」 개인용

일본의 ‘1억 총활약 계획’에 나타난 고령자 정책에는 2016년부터 2020년까지 고령자를 지속적으로 고용하는 한편 이 기간을 정년 연장 촉진 기간으로 설정하고 고령자를 고용하는 기업에 대한 지원을 확충하는 방안이 포함되어 있다. 이는 2016년 현재 65세 이상 고용률 21.7%를 높여 노인이 지속적으로 일을 할 수 있게 하겠다는 일본 정부의 의지를 보여주고 있다. 일본 정부는 동 대책으로 고령자의 고용 창출이 계획대로 이뤄지면 2025년 임금 지급액이 30조 엔(한화 약 324조 7000억원)에 달할 것으로 기대하고 있다.

IV. 주요 쟁점 분석

1. 일자리 창출형 및 연계형 사업의 효과성

정부는 2017년 시행계획에서 중·고령자 근로기반 확대 정책을 구현하기 위한 과제로서 ‘60세 정년제의 성공적 안착 집중지원’, ‘장년기 근로시간 단축 활성화’, ‘중·고령자 취업지원 활성화’, ‘중·고령자 창업 지원체계 강화’ 등을 설정하고 있다. 본 분석은 중·고령자 취업지원 활성화 과제 중 직접적으로 중·고령자의 민간부문 일자리를 창출하거나 구직·구인을 연계하는 것을 목표로 하고 있는 사업을 대상으로 하며¹⁴⁾, 이들 사업을 주 목적에 따라 [표 14]와 같이 ‘일자리 창출유형’과 ‘일자리 연계유형’으로 크게 나눌 수 있다.¹⁵⁾

2016년 기준 중고령자 취업지원 활성화 과제로 인하여 활성화된 일자리는 총 43만 8천개이며, 이 중 실제 창출된 일자리는 18.2%(8만개), 정부에 의하여 연계된 일자리는 81.8%(35만 8천개)의 비중을 차지한다.

14) 기타 과제에 포함된 사업(임금피크제, 근로시간단축지원금 등)도 퇴직시기를 늦추어 중·고령자 고용을 지속시키는 등의 효과가 있으나, 직접적인 일자리 창출·연계 사업에는 해당하지 않는 것으로 판단되어 분석대상에 포함하지 않는다.

15) 이는 중·고령자 취업지원 활성화 과제에 포함된 사업을 본 보고서에서 일자리 창출 및 연계의 관점에 따라 재분류한 것이다. 2017년 시행계획에서 ‘중·고령자 취업 지원 활성화’ 과제의 사업은 담당부처(고용노동부, 보건복지부)별로 나누어 서술되어 있으며, 부처별로 통합된 사업 분류를 하고 있지는 않다. 다만, 한국노인인력개발원에서 발표하고 있는 노인일자리사업 통계는 노인일자리(노인사회활동(공익활동, 재능나눔)과 노인일자리(시장형)으로 양분한 후, 노인일자리(시장형)를 다시 시장형사업단, 인력파견형사업단, 시니어인턴쉽, 고령자친화기업으로 세분하고 있다.

[표 14] 중·고령자 일자리 창출 및 연계 유형 구분

(단위: 천개, 백만원, %)

중·고령자 취업지원 활성화		일자리 창출형			일자리 연계형							
		시장형 사업단	고령자 친화 기업	인력 파견형 사업단	시니어 인턴십	노인 취업지원 센터	고령자 인재 은행	중장년 일자리 희망센터	장년 인턴			
일자리수	438 (100.0)	80 (18.2)	78 (17.7)	2 (0.4)	358 (81.8)	13 (2.9)	7 (1.5)	25 (5.8)	239 (54.6)	66 (15.1)	8 (1.9)	
예 산	2016	137,844	63,598	56,098	7,500	74,246	1,124	11,520	8,331	4,055	17,185	32,031
	2017	149,629	57,282	49,782	7,500	92,347	1,335	12,420	8,583	4,113	17,720	48,176
	2018 (안)	154,089	77,302	68,302	9,000	76,787	1,604	14,220	8,777	3,912	18,949	29,325
연령		-	60세		-	60세			50세	40세	45세	
담당부처		-	보건복지부		-	보건복지부			고용노동부			

주: 1. 2016년 기준 실적(연간 참여인원)으로서, 참여기간 등에 따라 일부 중복자가 있을 수 있음.
 2. () 안의 수치는 2016년 기준 전체 실적에서 차지하는 비중임
 3. 국비기준, 2016년은 결산 기준, 2017년 및 2018년은 예산(안) 기준
 4. 연령은 사업 지원대상의 연령하한을 의미하며, 지역특성에 따라 다소 차이가 있을 수 있음.
 5. ‘중장년 일자리 희망센터’는 100%국고보조 사업이나, 책임성 확보를 위하여 사용자 단체의 경우 자부담 5% 형태로 사업비를 매칭시킴
 자료: 「2016 노인일자리 통계 동향」(한국노인인력개발원, 2017), 고용노동부·보건복지부·대한노인회 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

‘일자리 창출유형’은 정책대상자를 고용하는 사업단 등의 설치·운영에 소요되는 비용을 정부 예산으로 지원하여 민간일 자리를 직접적으로 창출하고자 하는 사업으로서, 시장형사업단과 고령자친화기업으로 구분하였다. ‘일자리 연계유형’은 사업수행기관에 운영비 등을 지원하고 해당 기관이 취업을 원하는 중·고령자와 수요처의 매칭 및 관련 교육 서비스를 제공하거나(인력파견형사업단, 노인취업지원센터, 고령자인재은행, 중장년일자리희망센터), 중·고령자를 인턴으로 채용하는 기업에 인건비를 지원하여 고용을 유도하는(시니어인턴십, 장년인턴) 사업으로 구분하였다.

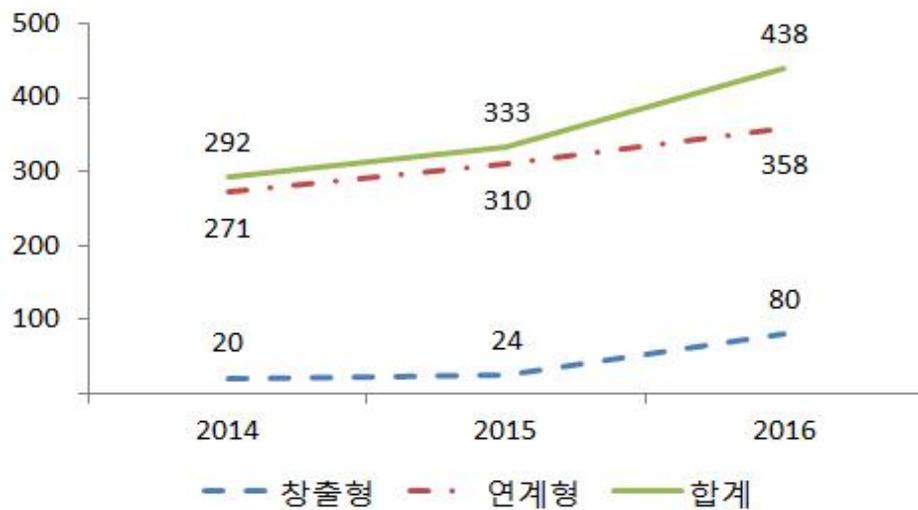
두 유형은 고용·투자증대 기업에 세제혜택을 부여하는 등의 방식으로 민간일 자리 확대를 촉진하는 정책과는 달리, 중·고령자의 취업을 위하여 정부가 별도의 예산사업을 구성하여 재정을 투입한다는 점에서는 공통적이다. 그러나 일자리 창출 유형은 민간일 자리가 새로이 창출될 수 있도록 직접지원하는 성격을 지닌 반면, 일자리 연계유형은 취업센터 등 취업연계기반을 강화함으로써 중·고령자의 취업을 촉진하는 간접지원의 성격에 가깝다. 다만 일자리 연계유형에 속한 사업 간에도 정부의 개입·관리의 차이는 존재한다. 시니어인턴십 및 장년인턴 사업의 경우 업체 모집에 있어 계절적·일시적 수요업체 등의 참여를 배제하고 인턴 종료 후 계속고용

또는 정규직 전환 시 지원금을 제공하는 등, 참여과정 및 사후결과에 대하여 정부의 일정한 개입·관리가 이루어진다고 볼 수 있다. 반면, 노인취업지원센터 등 기타 사업의 경우 위탁운영기관에 대하여 사업비 등을 지급하기는 하나, 해당 기관을 통하여 실시되는 일자리 알선 등에 대하여 정부가 구체적으로 개입·관리한다고 보기는 어렵다.

사업대상자 연령에 있어서도 중·고령자를 모두 대상으로 포함하는 일자리 연계유형과 달리 일자리 창출유형은 만 60세 이상을 지원대상으로 하는데, 이는 서론에서 살펴본 바와 같이 중장년층에 비하여 고령자의 경제활동참여비율이 현저히 낮은 점, 높은 노인빈곤율로 인하여 노년기 소득 보충의 필요성이 큰 점 등을 고려하여 정책적으로 고령자에 대하여 일자리를 적극 제공하고자 하는 것으로 보인다.

[그림 8] 중·고령자 일자리 창출형 및 연계형 실적 추이

(단위: 천개)



주: 2016년 실적은 사업분류방식 변경에 따라 공익활동 중 8개 세부사업(52,976건)이 시장형사업단으로, 시니어직능클럽(372건)이 고령자친화기업으로 편입되어 실적에 포함됨
 자료: 「2016 노인일자리 통계 동향」(한국노인인력개발원, 2017), 고용노동부·보건복지부·대한노인회 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

최근 3년간 중·고령자 대상 일자리 사업의 실적 추이를 살펴보면, 2014년 29만 2천개 → 2015년 33만 3천개 → 2016년 43만 8천개로 총 실적이 지속적으로 증가하고 있다. 유형별로 구분할 경우, 일자리 창출형은 2014년 2만 개 → 2015년 2만 4

천개 → 2016년 8만개, 일자리 연계형은 2014년 27만 1천개 → 2015년 31만개 → 2016년 35만 8천개로, 두 유형 모두 매 연도 실적이 증가해 왔음을 알 수 있다.

두 유형의 상세한 사업별 실적은 [표 15]와 같다.

[표 15] 연도별 중·고령자 일자리 창출 및 연계 실적

(단위: 개, %)

유형	사업	2013	2014	2015	2016
일자리 창출형	시장형사업단	17,685	19,764	22,889	77,734
		-	(11.8)	(15.8)	(239.6)
	고령자친화기업	1,118	721	716	1,917
	-	(△35.5)	(△0.7)	(167.7)	
	소 계	18,803	20,485	23,605	79,651
		-	(8.9)	(15.2)	(237.4)
일자리 연계형	인력파견형사업단	10,397	10,514	9,730	12,557
		-	(1.1)	(△7.5)	(29.1)
	시니어인턴십	4,500	5,103	6,176	6,730
		-	(13.4)	(21.0)	(9.0)
	노인취업지원센터	21,139	22,093	22,758	25,264
		-	(4.5)	(3.0)	(11.0)
	고령자인재은행	156,545	189,959	208,608	239,397
	-	(21.3)	(9.8)	(14.8)	
	중장년일자리희망센터	21,357	36,164	54,748	66,344
	-	(69.3)	(51.4)	(21.2)	
	장년인턴	6,243	7,362	7,747	8,158
	-	(17.9)	(5.2)	(5.3)	
	소 계	220,181	271,195	309,767	358,450
		-	(23.2)	(14.2)	(15.7)
합 계		238,984	291,680	333,372	438,101
		-	(22.1)	(14.3)	(31.4)

주: 1. 개수는 2016년 기준 실적(연간 누적참여인원)으로서, 참여기간 등에 따라 일부 중복자가 있을 수 있음

2. ()은 전년 실적 대비 증가율임

3. 평균 증가율은 3년간(2014~2016년) 평균 증가율을 의미함

자료: 「2016 노인일자리 통계 동향」(한국노인인력개발원, 2017), 고용노동부·보건복지부·대한노인회 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

최근 3년간 전체 실적은 2013년 23만 9천개에서 2016년 43만 8천개로 83.3% 증가하였으며 특히 일자리 창출형 사업의 증가율이 매우 크게 나타났다. 연도별로 증감폭의 차이는 있으나 유형구분에 관계없이 모든 사업의 실적이 2013년과 대비하여 증가한 것으로 나타나, 전체적으로 사업량이 확대되고 있는 것으로 보인다.

일자리 창출유형의 증가율이 높은 것은 이에 해당하는 시장형사업단 및 고령자친화기업의 2016년 실적이 전년대비 각각 239.6%, 167.7%로 급증하였기 때문이다. 그러나 이는 기존 사업 자체의 실적 증가라기보다 2016년 사업 분류방식에 따른 실적 증가로, 시장형사업단에는 기존에 민간일자리로 분류되지 않던 공익활동¹⁶⁾ 중 8개 세부사업(52,976건)¹⁷⁾이 근로자성을 사유로 포함되었으며, 고령자친화기업에는 기존에 별도 유형으로 분류되던 시니어직능클럽(372건)¹⁸⁾이 포함되었기 때문이다. 이와 같이 새로이 포함된 사업을 제외할 경우 2016년 시장형사업단 실적은 24,758개(전년대비 증가율 8.2%), 고령자친화기업 실적은 1,545개(전년대비 증가율 115.8%)가 된다. 참고로 2016년에 시장형사업단에 포함된 8개 세부사업 중 근로자성이 상대적으로 약하며 수익창출이 어렵다고 판단된 3개 세부사업(노인일자리 모니터링, 주정차질서 계도, 지역사회 환경개선)은 2017년에 다시 공익활동으로 편성되었다. 따라서 2017년 시장형사업단의 사업목표는 2016년 실적에 비하여 23,234개가 감소된 54,500개로 설정되었다.

일자리 연계유형에 해당하는 사업의 최근 3년간 평균 실적 증가율은 중장년일자리희망센터(47.3%), 고령자인재은행(15.3%), 시니어인턴십(14.5%) 순으로 집계되었으며, 기타 사업도 6% 내지 10%의 평균 증가율을 나타내었다.

2. 사업유형별 예산 배분의 적정성

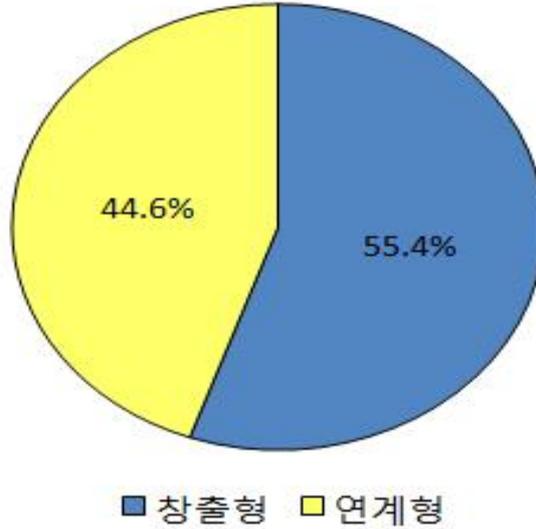
2017년 기준으로 중·고령자 일자리정책을 활성화하기 위하여 소요되는 예산은 2,105억원이며, 이 중 일자리 창출유형은 55.4%(1,166억원), 일자리 연계유형은 44.6%(939억원)의 비중을 차지한다.

16) 지역사회 공익증진을 위한 노노(老老)케어, 공공시설봉사 등의 프로그램으로 구성되며, 참여자에게 활동비(월 27만원, 2017년 추가경정예산 기준)를 지급한다

17) 노인일자리 모니터링, 주정차질서 계도, CCTV 상시관제, 스쿨존 교통지원, 폐현수막 재활용, 자전거 보관 및 수리지원, 지역사회 환경개선 등이다

18) 지역사회 내에서 노인일 자리를 창출·제공하는 노인일자리전담기관으로, 지역특성에 적합한 시장형사업단 사업 및 노인인력 교육훈련 등을 수행한다. 보건복지부는 시니어클럽의 정책방향·운영지침을 수립하며, 지방자치단체는 일정한 요건을 갖춘 비영리법인이나 단체에 대하여 시니어클럽을 지정·취소할 수 있는 권한을 갖고 있다.

[그림 9] 중·고령자 일자리 창출 및 연계 예산 비중: 2017년



주: 국비와 지방비의 합계 기준이며, 국비·지방비 매칭비율에 의하지 않은 지방자치단체 자체지원금 등은 포함하지 않음
 자료: 각 부처 및 위탁운영기관 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

사업별 예산의 지원기준은 [표 16]과 같다.

[표 16] 중·고령자 일자리 창출 및 연계 예산 지원기준

(단위: 개, %)

유형	사업	예산 지원기준(2017년)	국고보조율
일자리 창출형	시장형 사업단	<ul style="list-style-type: none"> • 참여자 1인당 연 200만원 - 사업비(재료비, 투자비) 등으로 집행 	국비 50% 지방비 50% (서울의 경우, 국비 30%, 지방비 70%)
	고령자 친화기업	<ul style="list-style-type: none"> • 개소당 최대 3억원 (목표고용인원명) × 1천만원 + 기업설립 기본자금 1억) 	국비 100%
일자리 연계형	인력파견형 사업단	<ul style="list-style-type: none"> • 참여자 1인당 연 15만원 - 사업비(교육비, 홍보비 등) 등으로 집행 	국비 50%, 지방비 50% (서울의 경우, 국비 30%, 지방비 70%)

유형	사업	예산 지원기준(2017년)	국고보조율
	시니어 인턴십	<ul style="list-style-type: none"> • 참여기업: 참여자 1인당 최대 270만원 - 인턴기간 3개월 및 계속고용기간 3개월 동안 월 급여 50% 지원(최대 월 45만원) (단, 계속고용기간에 대한 지원금은 6개월 이상 계속고용계약 체결 시 지급) • 운영기관: 참여자 1인당 위탁운영비 최대 30만원 등 	국비 100%
	노인취업 지원센터	<ul style="list-style-type: none"> • 대한노인회 취업지원센터 지원 85억 8,300만원 (인건비, 관리비, 사업비) 	국비 100%
	고령자 인재은행	<ul style="list-style-type: none"> • 개소당 평균 8,400만원 (인건비, 사업비, 직무능력향상프로그램 운영비) 	국비 100%
	중장년일자리 희망센터	<ul style="list-style-type: none"> • 개소당 평균 5억 7,100만원 (인건비, 사업비, 운영비) 	국비 100%
	장년인턴	<ul style="list-style-type: none"> • 참여기업: 참여자 1인당 540만원 - 인턴기간 3개월 및 정규직근무기간 6개월 동안 월 60만원 지원 (단, 정규직근무기간에 대한 지원금은 정규직전환 후 업종에 따라 6개월 또는 9개월 경과 후 지급) • 운영기관: 참여자 1인당 위탁운영비 최대 30만원 등 	국비 100%

- 주: 1. 고령자친화기업 지원액에는 국비 외 기업 등의 대응투자금은 포함하지 않음
 2. 사업 운영기관 등에 대한 지자체 자체지원기준은 별도 표기하지 않음
 3. 시니어인턴십 사업의 경우 인턴 유형이 아닌 훈련생 유형 계약에 대한 지원액은 위 표의 것보다 감소함
 4. 장년인턴 사업의 경우 시간선택제에 대한 지원액은 위 표의 것보다 감소함
 5. 기타 시행지침 등에 따라 일정 요건 충족 시 지원액이 증감하는 경우가 있으나 별도 표기하지 않음

자료: 고용노동부·보건복지부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[표 16]에 따르면, 시장형사업단의 1인당 지원액은 연 200만원으로서 인력파견형사업단의 1인당 지원액인 연 15만원과 차이가 큰데, 이는 사업 성격의 차이에서 기인한다. 시장형사업단은 참여자를 고용하고 작업장 등을 운영하는 것으로서 사업단이 자체의 수익구조를 통해 지속되는 것을 목적으로 하므로, 지원금은 사업단의 운영에 필요한 재료비·시설투자비 등을 보전 및 지원하게 된다. 반면, 인력파견형사업단의 주 사업은 일자리 수요처와 참여자를 연계하고 참여자에 대하여 단시간의 소양직무교육을 실시하는 것으로서 시장형사업단에 비하여 상대적으로 적은 비용(교육비, 참여자 모집 홍보비 등)으로 사업 수행이 가능하다.

고령자친화기업의 지원금은 개소당 목표고용인원에 따라 최대 3억원까지 지급 가능하다. 해당 지원금은 기업 설립 후 일시금 형태로 지원하지 않고, 사전에 약정된 고용목표¹⁹⁾ 및 대응투자²⁰⁾를 이행할 경우 지정연도를 포함하여 3년간 분할교부(지정연도 60% → 1년차 20% → 2년차 20%)하게 된다. 이와 같은 분할교부 방식은 민간에 대하여 비교적 큰 규모의 설립·운영자금을 지급할 경우 사업운영자의 책임성을 증가시키고 사업 지속을 독려하여 지원금의 누수 및 휘발을 막기 위하여 사용되고 있다.

연도별 중·고령자 취업 지원 활성화 사업에 대한 국비와 지방비의 상세 예산은 아래의 [표 17]과 같다.

[표 17] 연도별 중·고령자 일자리 창출 및 연계 예산

(단위: 백만원, %)

유형	사업	구분	2013	2014	2015	2016
일자리 창출형	시장형 사업단	국비	12,080	14,344	17,870	73,070
		지방비	13,677	16,176	20,152	82,398
		계	25,758	30,520	38,022	155,468
		증가율	-	18.5%	24.6%	308.9%
	고령자 친화기업	국비	5,000	6,000	7,500	8,813
		증가율	-	20.0%	25.0%	17.5%
	소 계	국비	17,080	20,344	25,370	81,882
		지방비	13,677	16,176	20,152	82,398
		계	30,758	36,520	45,522	164,281
		증가율	-	18.7%	24.6%	260.9%
일자리 연계형	인력파견형 사업단	국비	563	677	705	1,125
		지방비	637	763	795	1,268
		계	1,200	1,440	1,500	2,393
		증가율	-	20.0%	4.2%	59.5%
	시니어 인턴십	국비	8,280	9,000	10,620	11,520
		증가율	-	8.7%	18.0%	8.5%
	노인취업 지원센터	국비	7,925	7,925	8,163	8,331
		증가율	-	0.0%	3.0%	2.1%
	고령자 인재은행	국비	4,125	4,125	4,250	4,250
		증가율	-	0.0%	3.0%	0.0%

19) 고용목표의 최종 달성시점은 기업설립 후 안정화 단계를 고려하여 지정연도 제외 3년차로 설정(1년차→70%, 2년차→80%, 3년차~→100%)하고 있다.

20) 고령자친화기업 설립·운영을 위한 비용으로서 국비 지원 신청액의 일정비율 이상 참여기관이 투자하기로 약정하는 금액이다.

유형	사업	구분	2013	2014	2015	2016
	중장년일자리 희망센터	국비	14,008	14,958	17,638	17,637
		증가율	-	6.8%	17.9%	0.0%
	장년인턴	국비	24,094	39,538	32,097	33,275
		증가율	-	64.1%	△18.8%	3.7%
	소 계	국비	58,995	76,223	73,473	76,138
		지방비	637	763	795	1,268
		계	59,632	76,986	74,268	77,406
		증가율	-	29.1%	△3.5%	4.2%
	합 계	국비	76,075	96,567	98,843	158,020
		지방비	14,314	16,939	20,947	83,666
계		90,390	113,506	119,790	241,686	
증가율		-	25.6%	5.5%	101.8%	

주: 1. 각 증가율은 전년 실적 대비 증가율임

2. 시장형사업단 예산은 인센티브 제외 금액임. 또한 2016년의 사업분류방식 변경에 의하여 기존 공익활동 일부가 편입됨에 따라 당초 배정예산이 정확히 분리되지 않으므로, 「2016 노인일자리 통계 동향」(한국노인인력개발원, 2017) 상의 목표사업량(77,734개)에 단가를 적용한 방식으로 예산액을 추산함
3. 고령자친화기업 예산은 인센티브, 대응투자 제외 금액이며, 사업분류 방식의 변화에 따라 2016년 예산에는 시니어직능클럽(1,313백만원)이 포함되어 있음
4. 평균 증가율은 3년간(2014~2016년) 평균 증가율을 의미함
5. 2016년 기준 중·고령자 일자리 창출 및 연계 실적(표 1)과의 연도별 비교 검토를 위하여, 2016년 예산 기준으로 예산 변동 추이 및 증가율 등을 살펴보기로 함

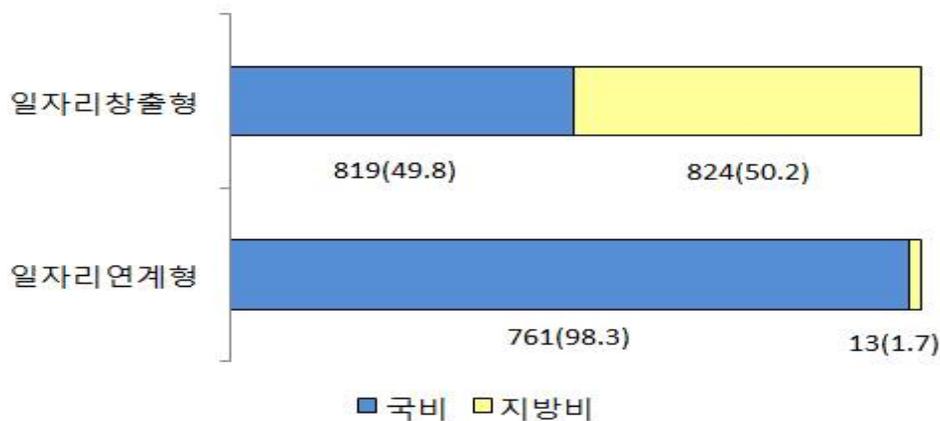
자료: 「2016 노인일자리 통계 동향」(한국노인인력개발원, 2017), 고용노동부·보건복지부·대한노인회 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

일자리 창출유형에 속한 사업의 예산 증가율을 살펴보면, 시장형사업단의 경우 모든 사업 중 평균 증가율이 가장 크며(117.3%) 고령자친화기업의 평균 증가율도 20.8%에 이른다. 일자리 연계유형에 속한 사업의 예산 증가율은 인력파견형사업단(27.9%)을 제외하면 20% 미만의 평균 증가율을 보이며, 노인취업지원센터 및 고령자인재은행의 평균 증가율은 1%대에 그쳤다. 또한 앞서 제시된 [표 15]의 사업 실적과 마찬가지로, 연도별 증감폭의 차이는 있으나 유형구분에 관계없이 모든 사업의 최근 3년간 예산액은 증가한 것으로 나타나, 중·고령자 일자리 사업에 대하여 국가재정 투입이 정책적으로 중단 또는 축소되는 경향을 가진다고 판단하기는 어려우며, 전체적으로 사업 예산이 유지·증가하는 추이를 보였다.

전년 대비 2016년 예산액은 일자리 창출유형의 시장형사업단이 1,174억원, 고령자친화기업이 13억원 증가한 것으로 나타났다. 예산액이 증가한 주된 사유로는 2016년에 사업 분류방식의 변경으로 시장형사업단에는 기존 공익활동 중 8개 세부 사업의 예산(1,059억원)이, 고령자친화기업에는 기존 시니어직능클럽 예산(13억원)이 포함되었기 때문이다. 추가된 사업들을 제외할 경우 2016년 시장형사업단 예산은 496억원(전년대비 증가율 30.5%), 고령자친화기업 예산은 75억원(전년대비 동)으로 나타난다. 신규 포함 사업을 제외하더라도 두 사업의 예산은 전년 대비 감소하지 않았고, 특히 시장형사업단 예산은 기존 분류방식으로도 상당한 폭으로 증가하였음을 알 수 있다.

일자리 연계유형에 해당하는 사업의 평균 예산 증가율은 인력파견형사업단(27.9%), 장년인턴(16.3%), 시니어인턴십(11.7%) 순으로 높으며, 기타 사업의 예산 증가율은 10% 미만이다. 다만 장년인턴의 경우 2015년에 전년 대비하여 18.8% 예산이 감소하였다. 이는 2014년부터 기업에 대한 인턴지원금 지급방식이 선지급에서 후지급 방식으로 변경²¹⁾됨에 따라, 2014년도 예산 집행 부진으로 발생한 이월액(55억 6,900만원)을 감안하여 2015년 예산이 감액 편성한 것이 주된 사유이다.

[그림 10] 중고령자 일자리 창출형 및 연계형 예산 사업의 국·지방비 비중
(단위: 억원, %)



주: 2016년 예산 기준임

자료: 한국노인인력개발원, 「2016 노인일자리 통계 동향」을 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

21) 기업지원금을 사전에 운영기관에 위탁하는 방식에서, 기업에서 인턴 채용 후 지원금 신청을 받아 후지급하는 방식으로 변경하였다.

중고령자 일자리 창출형 및 연계형 예산에서 국비와 지방비 비중을 살펴보면, 2016년 총 예산 2,417억원 중 국비는 1,580억원(65.4%), 지방비는 837억원(34.6%)이다. 유형별로 구분하여 보면, 일자리 창출형 예산 1,643억원 중 국비는 819억원(49.8%)이고 지방비는 824억원(50.2%)이며, 일자리 연계형 예산 774억원 중에서는 국비가 761억원(98.3%), 지방비가 13억원(1.7%)이다(그림 10).

이와 같은 분류를 통하여 향후 중고령자 일자리 창출 등 사업 예산이 증감할 경우의 국비와 지방비 부담 규모를 추정할 수 있다. 즉, 세부사업의 개폐나 지급요건 등의 변경이 없는 동일한 사업 조건 하에 예산이 정비례하여 변동한다고 가정할 경우, 100억의 재정을 추가로 투입하기 위해서는 각각 국비 65억 4천만원(65.4%)과 지방비 34억 6천만원(34.6%)의 부담이 필요하다고 볼 수 있다.

지방비의 비중은 일자리 창출형 예산에서는 약 절반을 차지하나 일자리 연계형 예산에서는 2% 미만으로서 국비에 비하여 상대적으로 매우 적은 규모이다. 그 사유를 살펴보면, 우선 일자리 창출유형의 경우 총 예산 1,643억원 중 1,555억원(94.6%)을 차지하는 시장형사업단의 예산이 국비 50%와 지방비 50%(단, 서울은 국비 30%, 지방비 70%)의 매칭으로 구성되어 있기 때문이다. 반면 일자리 연계유형의 경우 총 예산 774억원 중 24억원(3.1%)을 차지하는 인력파견형사업단 예산만이 국비 50%와 지방비 50%(단, 서울은 국비 30%, 지방비 70%)의 매칭으로 구성되며, 나머지 사업 예산은 국비로만 편성된다.

시장형사업단 및 인력파견형사업단의 국비와 지방비 매칭 방식은 2004년에 사업이 최초로 실시된 때부터 유지되어 왔다. 당시 기본계획²²⁾을 살펴볼 때, 고령사회로의 급속한 진입 문제가 제기되며 고령자 일자리 창출이 시급한 과제로 대두한 반면 전국적으로 해당 사업을 수행할 기관인력 등 사업기반이 부족함에 따라, 지방자치단체의 지방비 및 인프라를 활용해야 할 필요성이 있었던 것으로 추정된다.²³⁾ 또한 지역밀착적인 사업의 성격을 고려할 때, 지자체가 해당 사업에 대하여 재정 부담을 포함한 실질적인 책임·권한을 가질 때 사업의 효율성이 증대될 것이라는 정책적인 판단도 작용하였을 것으로 보인다. 예를 들어 시장형사업단의 경우 지역에서 경쟁력을 가지고 자생하는 것을 목표로 하므로 지자체의 여건 및 특색에 맞는 사업단의 발굴·운영여부가 사업의 성과에 큰 영향을 미친다.

22) 보건복지부, 2004년 노인일자리사업 기본계획, 2004. 2.

23) 보건복지부의 2004년 노인일자리사업 기본계획(2004. 2)에 따르면, 노인일자리 사업기반이 미흡한 점을 감안하여 일부 일자리는 지자체에서 직접수행하는 것을 원칙으로 할 것, 위탁운영기관에 대하여 공간 등 재정·행정 지원을 할 것 등 지자체의 적극적인 역할이 제시되어 있다.

시장형사업단 및 인력파견형사업단 예산의 국비 비율(서울 30%, 기타 50%)에 따른 평균보조율²⁴⁾은 47%이다. 참고로 국회예산정책처는 지자체 국고보조사업 분석 보고서²⁵⁾에서 ‘지방자치단체의 선택권 여부’와 ‘국가와 지방자치단체의 책임성의 정도’를 기준으로 정률보조사업을 6가지 유형으로 분류한 바 있다. 동 보고서에 따르면 2014년 기준 동 사업이 속한 국고보조사업 유형(E유형²⁶⁾)의 전체 사업 개수는 총 145개, E유형 전체 평균보조율은 61.8%로서, 동 사업의 평균보조율은 E유형 전체 평균보다 낮은 수준이다.

[그림 11] 연도별 중고령자 일자리 창출 및 연계 예산의 국비·지방비 비중
(단위: 억원, %)



자료: 국회예산정책처

3년간 중고령자 일자리 창출 및 연계 예산에서의 국비와 지방비의 비중 추이는 [그림 11]과 같다. 총 예산 중 지방비의 비율은 2014년 14.9% → 2015년 17.5% → 2016년 34.6%로 증가하였다. 사업 분류방식의 변경으로 지방비 매칭 사업인 기존 공공활동의 일부가 포함된 것을 미반영하여 계산하더라도, 2016년 총 예산 중 국비는 1,082억원(79.7%), 지방비는 276억원(20.3%)으로 추정되어 매 연도 지방비의 비율이 증가하는 경향이 유지된다.

24) 지방자치단체 국고보조사업의 재원 중 국고보조금이 차지하는 비중을 의미한다. 예를 들어 전체 사업비가 100억원인 국고보조사업 내 국고보조금이 70억원인 경우, 평균보조율은 70%이다.

25) 심지현, 지방자치단체 국고보조사업 평가, 2014.

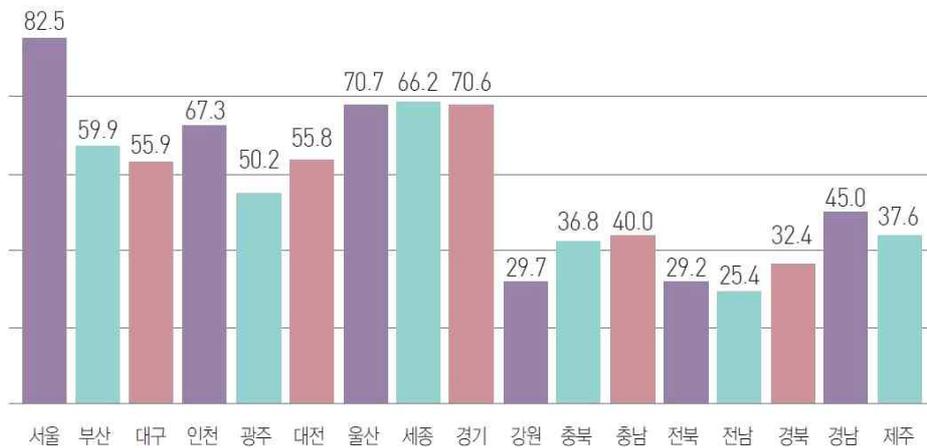
26) E 유형: 지방자치단체 사업수행 선택가능 + 국가·지자체 공동책임

즉 중·고령자 일자리 창출형 및 연계형 예산 중 국비-지방비 매칭구조를 가진 사업의 예산 비중이 늘어나고 있으며, 이는 향후 지방정부 부담 역시 증가할 수 있음을 시사한다.

참고로 2017년 당초예산 기준으로 전국 평균 지자체 통합재정자립도는 54.2%이고 243개 지자체 중 통합재정자립도²⁷⁾가 50%를 넘지 않는 곳은 212곳(87.2%)에 이르며, 시도별 편차는 25.4%(전남)에서 82.5%(서울)까지 크게 나타나고 있다.²⁸⁾

[그림 12] 2017년 시도별 통합재정자립도

(단위: %)



자료: 국회예산정책처, 「NABO 재정동향 & 이슈」, 2017.

3. 세부 사업 유형별 재정투입의 효율성

중·고령자 일자리 창출 등 사업의 실적과 예산 투입액을 비교함으로써, 실적 당 투입예산을 산출하고 개별 세부사업에 대한 재정 투입의 효율성을 살펴보기로 한다. 아래의 [표 18]은 중·고령자 일자리 지원 사업의 실적 1건당 평균 예산투입액을 사업별로 구분하여 나타낸 것이다.

27) 일반회계, 특별회계, 기금 합산

28) 국회예산정책처, NABO 재정동향 & 이슈, 2017.

[표 18] 연도별·사업별 중·고령자 일자리 지원사업의 실적당 평균 예산액

(단위: 만원)

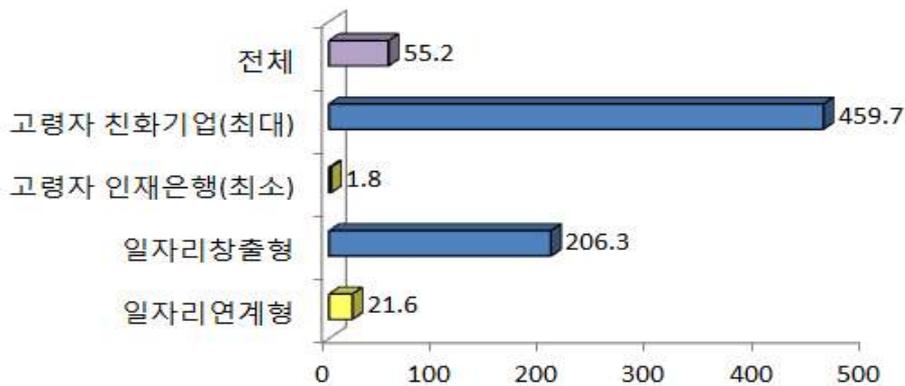
유형	사업	2013	2014	2015	2016
일자리 창출형	시장형사업단	145.6	154.4	166.1	200.0
	고령자친화기업	447.2	832.2	1,047.5	459.7
일자리 연계형	인력파견형사업단	11.5	13.7	15.4	19.1
	시니어인턴십	184.0	176.4	172.0	171.2
	노인취업지원센터	37.5	35.9	35.9	33.0
	고령자인재은행	3.0	2.3	2.0	1.8
	중장년일자리희망센터	65.6	41.4	32.2	26.6
	장년인턴	385.9	537.1	414.3	407.9

- 주: 1. 각 연도 기준으로 예산(국비+지방비)을 실적으로 나눈 금액임
 2. 당초 편성 예산 외에 지자체 자체사업, 민간 등 사업비 투입(고령자친화기업 대응투자)은 예산에 포함하지 아니 함
 3. 경상보조 방식의 사업이 포함되어 예산 집행액과 교부 집행액의 차이가 있을 수 있는 점, 일부 사업의 지원금이 후지급 방식으로 지급되는 점 등을 감안하여 집행액이 아닌 예산액 기준으로 작성하였으므로, 집행액 기준 수치와 다소 차이가 있을 수 있음

자료: 국회예산정책처

[그림 13] 중·고령자 일자리 창출형 및 연계형 실적 1인당 평균 투입 예산액

(단위: 만원)

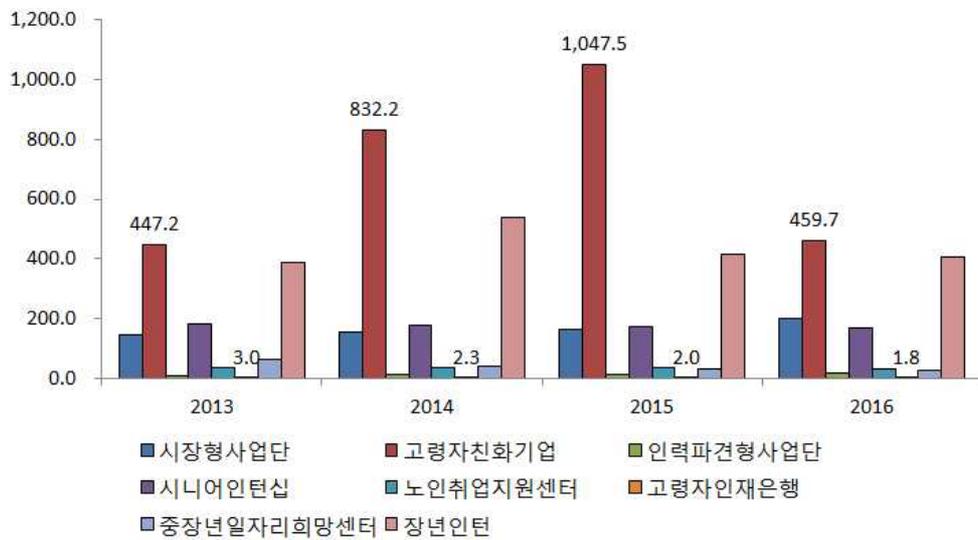


자료: 국회예산정책처

이에 따르면 실적 1건당 가장 많은 예산액이 투입되는 사업은 일자리 창출유형인 고령자친화기업(459만 7천원)이며, 가장 적은 금액이 투입되는 사업은 일자리 연계유형인 고령자인재은행(1만 8천원)이다. 연도별로 다소 편차가 있기는 하나, 일

자리 연계유형에 비하여 일자리 창출유형의 실적 1건당 투입액이 상당한 차이로 크며, 실적 1건당 투입액이 가장 큰 사업은 고령자친화기업인 반면 가장 작은 사업은 고령자인재은행인 경향은 일정하게 유지되고 있는 것을 확인할 수 있다. 본 보고서에서는 도출된 실적 1건당 평균 예산 투입액을 바탕으로 사업별로 차이가 발생하는 원인을 차이가 가장 큰 사업인 고령자친화기업과 가장 작은 사업인 고령자인재은행 중심으로 각각 살펴보기로 한다.

[그림 14] 중·고령자 일자리 창출형 및 연계형 실적 1인당 평균 투입 예산액 추이
(단위: 만원)



자료: 국회예산정책처

우선, 고령자친화기업의 경우 다른 사업에 비하여 실적(고용인원) 1건당 평균 예산의 변동폭이 가장 큰데²⁹⁾, 그 사유를 살펴보면 다음과 같다.

기본적으로 중·고령자 일자리 지원 사업 중 다른 사업의 경우, 참여자 1인당 정해진 지원금이 지급되어 사업실적과 지원금이 비교적 정비례하거나(시장형사업단, 시니어인턴십 등), 위탁운영기관의 예상실적(사업수행규모)을 감안하여 예산을 편성하므로(노인취업지원센터 등) 사업물량이 변동하여도 1건당 금액은 비교적 일정한 수준을 유지하는 경향이 있다. 반면 고령자친화기업의 경우, 설립기업에 지급되는

29) 연도별 실적 및 예산은 2013년 1,118개·50억원 → 2014년 721개·60억 → 2015년 716개·75억 → 2016년 1,917개·88억원으로 변동하였다.

지원금의 일부가 고용인원에 따라 증감하고(1인당 1천만원 지급), 개소당 고용인원 역시 기업의 업종에 따른 최소고용인원³⁰⁾ 및 기업이 제출하는 사업계획 등에 의하여 달라지므로, 매 연도 예산한도 내에서 설립되는 기업의 개수 및 업종 등에 따라 실제 실적(고용인원)이 비교적 큰 폭으로 변동할 수 있다.³¹⁾

[표 19] 고령자친화기업 1개소당 실지급된 지원금 추이

(단위: 천원)

구 분	2012	2013	2014	2015	2016	최근 3년 평균
실지급 지원금	200,000	237,600	263,714	270,040	238,980	257,578
지원금 한도(3억원) 대비 잔여액	—*	62,400	36,286	29,960	61,020	42,442

주: 대응투자금은 포함하지 아니 함.

*2012년 지원금 한도는 기업연계형 3억원, 노인일자리발전형 1억 5천만원임

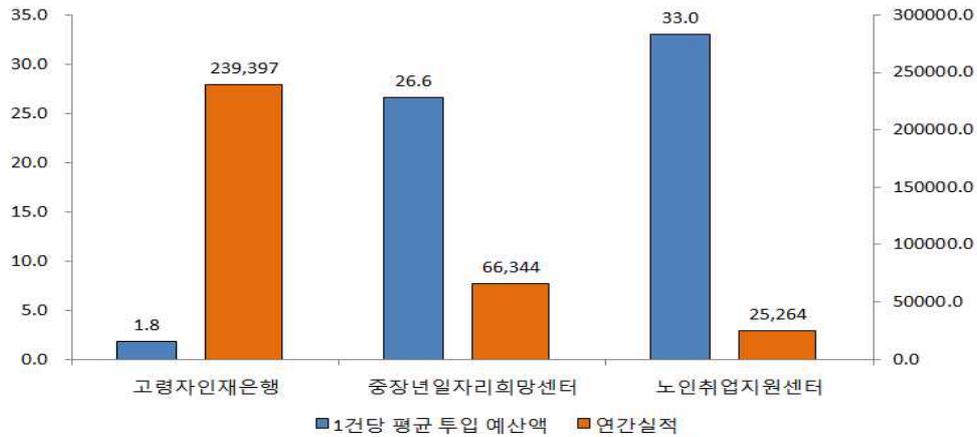
자료: 고용노동부 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

덧붙여, [표 19]를 보면 고령자친화기업 1개소 당 실제 지급된 지원금은 최근 3년 평균 약 2억 5,800만원으로서 지원한도액인 3억원 대비 4,200만원 가량 적다. 현재 고령자친화기업 예산은 “설립목표개소 × 지원한도액 3억원”으로 일괄하여 편성되고 있는데, 이는 모든 개소가 지원한도액인 3억원 수령요건(목표고용인원 최대치 등)을 충족할 때 집행가능한 금액이므로 실제로는 개소당 수천만원 규모의 잔여예산이 발생할 가능성이 크다. 효율적 재원 배분을 위해서는 예산 편성 시 최근 지원금 추이 등을 감안하여 개소당 편성액을 일정 부분 조정하는 방안도 검토될 수 있을 것으로 보인다.

30) 고령자친화기업 업종별로 최소고용인원이 10명(농림수산, 광산품 등)에서 20명(교육서비스, 수리기술서비스 등)까지 달리 정해진다.

31) 보건복지부는 고령자친화기업의 경우 다른 사업과 달리 실적(고용인원)을 평가하는 기준 자체가 상이하여 다른 사업과 단순 비교하는 것은 근본적인 한계가 있다고 설명하고 있다. 즉 고령자친화기업의 2016년 실적 1,917개가 의미하는 바는 2016년에 투입된 88억원에 의해서 창출된 일자리 수가 아닌 2016년 기준 관리기간(설립 후 3~5년)에 포함되어 있는 고령자친화기업에 의해 창출된 일자리 수를 의미한다.

[그림 15] 중·고령자 일자리 연계 실적 1개당 평균 투입 예산액(센터형): 2016년
(단위: 개, 만원)



자료: 국회예산정책처

[그림 14]는 일자리 연계유형 중 센터 형태로 취업 알선을 수행한다는 점에서 유사성을 가진 고령자인재은행, 중장년일자리희망센터 및 노인취업지원센터를 비교한 것이다. 고령자인재은행의 연간 실적 수(239,397건)는 타 센터형 사업보다 월등히 많은 반면(중장년일자리희망센터의 3.6배, 노인취업지원센터의 9.5배)³²⁾, 실적 1개당 예산액(1만 8천원)은 상당한 차이로 적다(중장년일자리희망센터의 1/15, 노인취업지원센터의 1/18). 이 같은 차이가 발생하는 사유를 파악하기 위하여 고령자인재은행의 사업목적 및 이용대상 등을 중장년일자리희망센터와 비교하여 보면 [표 20]과 같다.

[표 20] 고령자인재은행과 중장년일자리희망센터 비교

구 분	고령자인재은행	중장년일자리희망센터
목 적	심리적 접근성 등의 문제로 일반 고용센터를 활용하기 어려운 50세 이상 장년에게 취업알선 및 취업능력향상 프로그램 실시	만 40세 이상 중장년에게 취업알선, 심층상담, 직업훈련, 생애설계서비스 등 중장년 고용서비스 제공
주 이용대상	취약계층 등 일반 고용센터에 접근하기 어려운 50세 이상 중장년	40세 이상 일반 중장년

32) 보건복지부에 따르면 실적 산정시 적용 기준이 고령자 인재은행은 1일 이상 근무, 노인취업지원센터는 10일 이상 근무 등 차이가 있다

구 분	고령자인재은행	중장년일자리희망센터
주 알선직종	청소, 간병인 등 단가·시간제 일자리 위주	정규직 및 임시·일용직 포괄
주요 사업	취업알선, 직업소양교육 등 직업훈련, 취업상담 (※심층상담 등 개인별 맞춤 서비스가 필요한 구직자는 타 고용센터로 연계)	취업알선, 생애설계서비스, 전직지원서비스, 심층상담, 개인별 맞춤형 취업활동계획(IAP; Individual Action Plan) 수립, 취업 및 창업교육, 정부 각종 중장년일자리사업 연계

자료: 국회예산정책처

고령자인재은행의 주 이용대상은 일반 고용센터에 접근하기 어려운 취약계층³³⁾ 등이다. 고령자인재은행 이용자를 유형별로 구분하면 일용직(96.59%), 고령자(2.67%), 일반인(0.34%) 순이며, 성별로는 여성(96.79%)의 비율이 매우 높고, 학력별로 구분할 경우에는 중졸이하(62.1%), 고졸(34.3%), 전문대졸 이상(3.6%) 순이다.³⁴⁾ 알선직종은 취약계층의 여건을 감안하여 특별한 기술이나 자격요건을 필요로 하지 않는 청소, 간병 등 단가·시간제 일자리가 주를 이룬다([표 20]). 이러한 직종은 직무 특성상 진입이 수월한 대신, 고용불안정과 상대적으로 열악한 근무여건으로 인하여 이탈 역시 빈번히 이루어지는 양상을 보인다. 서비스 측면에서도 주로 취업 알선 및 주 알선직종에 대한 소양교육³⁵⁾ 등에 맞춰져 있으며, 심층 상담 등 개인형 맞춤 서비스는 타 고용센터로 연계하여 시행하고 있다.

[표 21]은 고령자인재은행의 연도별 운영기관, 예산 및 취업실적을 보여주고 있다. 고령자인재은행의 경우 취업실적의 증가에 비하여 운영기관의 수나 예산액의 증액은 비례하여 증가하지 않고 있음을 알 수 있다.

33) 고용노동부 워크넷 DB에 분류된 장애인, 고령자, 일용직, 여성가장, 취업보호대상자 등을 의미한다.
 34) 「중·고령자 민간위탁사업 실태조사 및 개선방안 연구」(한국고용정보원, 2016)의 자료를 활용하였다. 2015년 취업자 또는 취업건수 기준이며, 학력 구분은 분류불능 값을 제외하고 국회예산정책처가 재작성하였다.
 35) 경비원 양성과정, 주차시설관리원 양성과정 등이다

[표 21] 고령자인재은행 연도별 현황

(단위: 개소, 백만원, 건)

연도	운영기관	예산	취업실적	비고
2006	49	720	44,605	
2007	50	840	59,661	
2008	49	940	63,794	
2009	50	1,529	72,438	* '09 국정과제(고령자 일자리 창출)의 일환으로 사업확대
2010	52	3,163	76,559	
2011	46	3,285	83,322	* 고령자취업능력향상프로그램 운영
2012	44	3,285	89,885	
2013	54	4,125	156,545	* 가사간병인 취업지원사업 통합
2014	53	4,125	189,959	
2015	51	4,250	208,608	
2016	49	4,250	239,397	
2017	49	4,113	-	
2018 예산(안)	46	3,912	-	

자료: 고용노동부

반면 중장년일자리희망센터의 경우, 상대적으로 기존의 경력을 활용하는 상용직에 대한 취업 지원이 주를 이루고 있다. 주 이용대상은 구직을 희망하는 40세 이상의 일반 중장년층으로 이들에게 취업 알선 및 심층상담뿐만 아니라 생애설계서비스와 전직지원서비스 등의 개인별 맞춤서비스를 제공하고 있으며, 근무여건은 상대적으로 나은 편이라 할 수 있다.

[그림 16] 중장년일자리희망센터 구직 서비스 모형



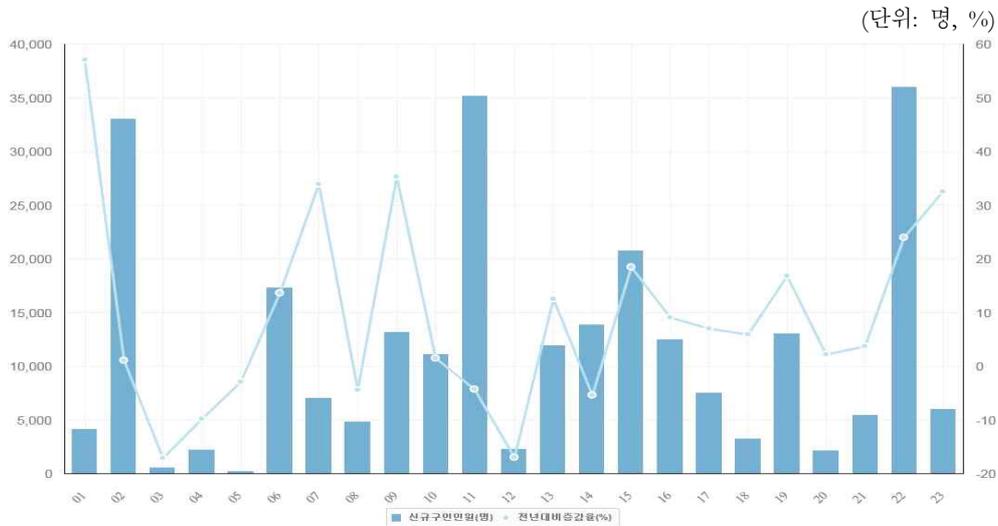
자료: 고용노동부, 한국고용정보원 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

이를 종합하면, 고령자인재은행은 주 이용대상 및 알선직종의 특성상 구직·구인의 연계가 비교적 수월하여 취업실적이 많은 한편, 전담인력 투입시간 및 운영비용이 늘어나는 심층상담, 개인별 서비스, 고도화된 교육의 비중이 작아 1건당 예산이 가장 적게 소요되는 것이다.

1건당 예산액의 관점에서만 보면, 고령자인재은행은 동일한 채용 투입 시 연계되는 일자리의 수가 가장 많아 비용 대비 산출의 측면에서는 가장 효율적이다. 또한 이용자 및 서비스의 내용이 일용직·저학력·여성층에 특화되어 있어, 고령자인재

은행의 사업확대는 해당 계층의 경제활동인구 편입에 기여할 수 있다. 즉 경기가 좋지 않을 때, 제한적인 예산 사용의 범위 내에서 취약계층의 취업률을 시급하게 상승시켜 소득을 보전해야 할 필요성이 있을 경우에는 고령자인재은행 사업의 확대가 한 방안이 될 수 있을 것으로 보인다. 또한, 2017년 6월의 직종별 구인인원을 나타낸 [그림 17]을 보면, 고령자인재은행의 주 알선직종인 경비 및 청소 관련직(11번) 및 보건·의료 관련직(06번)의 구인인원 규모가 큼을 알 수 있다(경비 및 청소 관련 직 약 35,000명, 보건·의료 관련직 약 17,000명). 특히 보건·의료 관련직의 경우 전년 대비 증가율이 13.6%에 달하는데, 이는 고령화로 인하여 간병인의 수요가 늘어나는 추세와도 무관하지 않은 것으로 보인다. 고령자인재은행의 주 알선직종에 대한 수요는 향후에도 감소하지 않을 것으로 추정되는데, 한국고용정보원은 향후 10년간 간병인 고용은 증가, 경비원·단순노무종사원·청소원·가사도우미 고용은 현재 수준을 유지할 것으로 전망한 바 있다.³⁶⁾

[그림 17] 2017년 6월 직종별 구인인원



주: 1. [직종 설명] * 01: 관리직 * 02: 경영, 회계, 사무관련직 * 03: 금융, 보험관련직 * 04: 교육 및 자연 과학, 사회과학 연구관련직 * 05: 법률, 경찰, 소방교도 관련직 * 06: 보건, 의료 관련직 * 07: 사회복지 및 종교 관련직 * 08: 문화, 예술, 디자인 방송 관련직 * 09: 운전 및 운송 관련직 * 10: 영업 및 판매 관련직 * 11: 경비 및 청소 관련직 * 12: 미용, 숙박, 여행, 오락, 스포츠 관련직 * 13: 음식 서비스 관련직 * 14: 건설 관련직 * 15: 기계 관련직 * 16: 재료 관련직 * 17: 화학 관련직 * 18: 섬유 및 의복 관련직 * 19: 전기 전자 관련직 * 20: 정보통신 관련직 * 21: 식품 가공 관련직 * 22: 환경, 인쇄, 목재, 가구, 공예 및 생산 단순직 * 23: 농림 어업 관련직

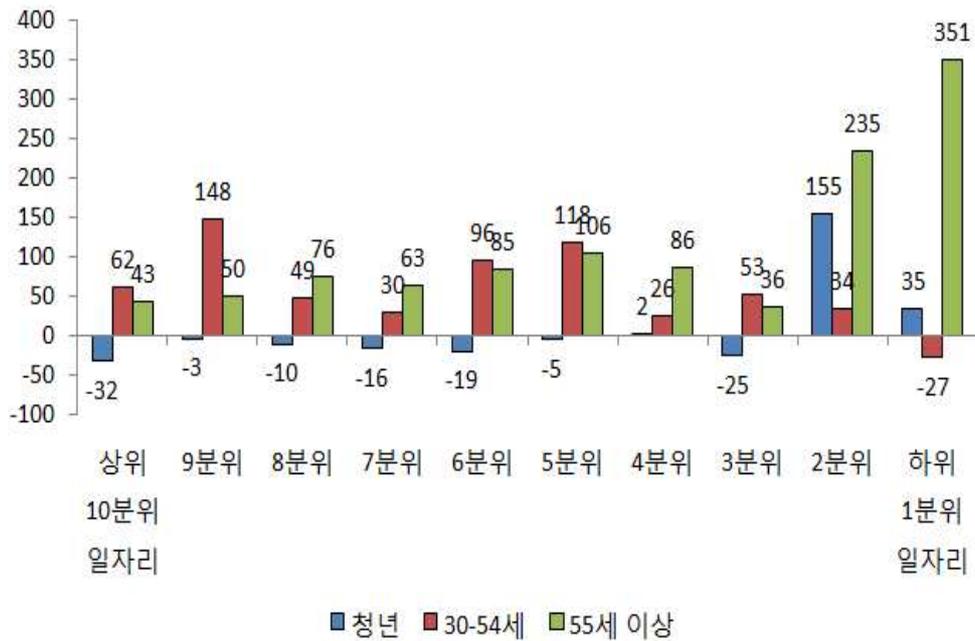
자료: 한국고용정보원 고용행정통계(statistics.keis.or.kr/stats)

36) 한국고용정보원, 2017 한국직업전망, 2017.

그러나 이용자 및 취업직종 통계를 볼 때 고령자인재은행을 통한 취업은 일용직 근무(경험)자가 다시 동일·유사직종에 투입될 가능성이 높으므로, 해당 계층이 일용직의 특성인 저임금·저숙련·취약환경 노동에 고착화될 수 있다. [그림 18]과 [그림 19]는 임금근로자들의 특성에 따른 일자리의 질적 수준을 나타내는데, 55세 이상 중·고령자층에서 압도적으로 하위 1,2분위를 중심으로 일자리가 늘어났으며, 일자리의 질적 비중 또한 저위 일자리가 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것을 확인할 수 있다. 이러한 일자리의 질적 수준의 하향화에 따른 일자리 수의 증가는 중·고령자의 취업 지원 강화 사업의 목적 달성과는 잘 부합하지 않는 측면이 존재하므로, 일자리 연계형 사업의 시행에 있어서 중·고령자의 취업능력이 강화될 수 있도록 직업 훈련 및 상담 체계의 강화가 이루어져야 할 것으로 보인다.

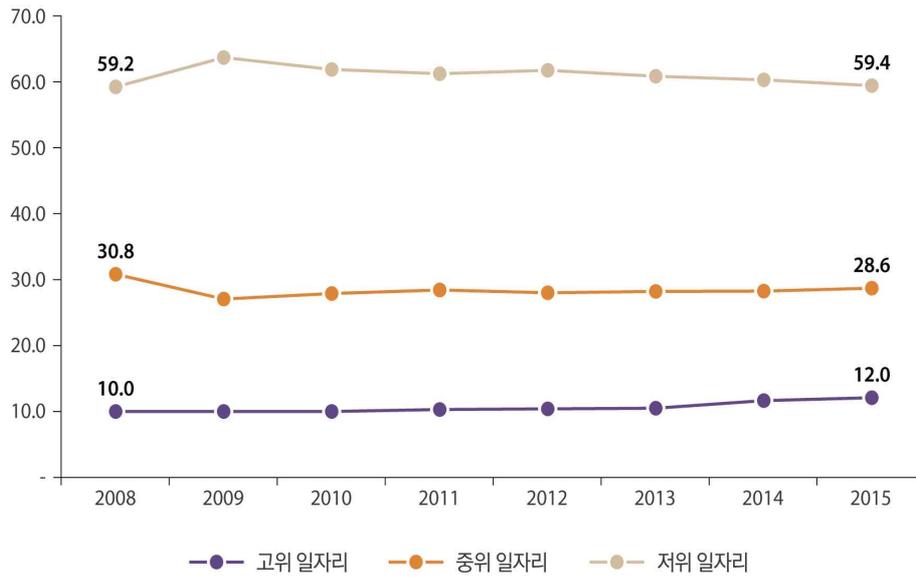
[그림 18] 연령대별 일자리 10분위별 고용 증감: 2011~2015

(단위: 천명)



자료: 한국고용정보원, 2016 KEIS 노동시장 분석, 2017, p.37, 재인용

[그림 19] 55세 이상 임금근로자의 일자리 질적 수준별 비중 추이 (단위: %)



자료: 한국고용정보원, 2016 KEIS 노동시장 분석, 2017, p.30, 재인용

V. 정책 시사점

1. 중·고령자 일자리정책 편성의 체계화

「저출산·고령사회기본계획」의 중·고령자 일자리정책 편성에 있어, 차수별 정책 및 재정총량이 매 5년마다 큰 폭으로 변화하는 양상을 보인다. 이는 기본계획 수립 시 현안을 반영하여 적시성 있게 계획을 변동한 것으로 볼 수도 있으나, 동 기본계획은 정부 고령화사회 대책의 기본이 되는 만큼 장기적·시계열적인 관점에서 일관된 기준으로 정책을 평가하고 편성할 필요가 있다.

향후 계획 수립에 있어서는 3차에 걸친 기본계획을 시계열적인 관점에서 평가하여 그 결과를 환류하는 것이 적절할 것이며, 직전의 계획을 바탕으로 신규 계획 수립 당시의 현안을 반영하여 정책을 편성하는 관성적 수립경향이 나타나지 않도록 유의하여야 할 것이다. 덧붙여 신규 계획 수립 시에는 이전 계획 대비 영역·과제 변경의 사유를 기재하여 정책 지향점을 명확히 할 필요가 있다.

또한 매 연도 시행계획에서 과제별 예산이 부처 중심으로 표기되어 영역 또는 과제별 예산 총량이 총괄적으로 드러나기 어려운데, 영역·과제별 예산을 명시할 경우 정책 실현에 소요되는 재정규모가 명확히 드러나며, 향후 재정투입량의 추계가 용이해지는 순기능이 있을 것으로 보인다.

2. 일자리 직접창출에 수반되는 재정규모 고려

중·고령자 일자리를 유형별로 구분하여 볼 때, 정부 정책에 의하여 민간일자리 1건을 신규 창출(평균 206만 3천원)하기 위해서는 일자리 연계(평균 21만 6천원)보다 약 9.6배 많은 재정이 투입되는 것으로 추정된다.

정부가 창출하는 민간일자리는 4대보험 등 사회안전망의 보호를 받으며 직무 구성에 있어 중·고령자 특성이 반영된다는 점에서, 일정 수준의 일자리 질이 보장되는 장점이 있다. 또한, 궁극적으로는 창출된 일자리가 지원기간이 종료된 후에도 자

생력을 가지고 지속되는 것을 목적으로 한다는 점에서, 창출유형 사업에 대한 재정 투입이 휘발성을 지닌다고 단정할 수도 없다.

다만, 정부의 민간일자리 확충 기조에 따라 향후에도 일자리 창출유형의 사업이 일정 기간 확대 추세를 보일 경우, 1건당 투입되어야 하는 예산이 타 유형에 비하여 상당한 폭으로 크다는 점을 유념하여 사업의 산출효과가 높게 나타날 수 있도록 집중적인 성과 관리를 하여야 할 것으로 보인다.

3. 사업 확대 시 국비와 지방비 비중 고려

중·고령자 일자리사업은 전체 사업량 및 예산의 측면에서 모두 확대되고 있으며, 그 중 특히 국비-지방비 매칭구조를 가진 사업의 예산 비중이 늘어나고 있다.

노인 인구 증가에 따라 중·고령자 일자리사업의 중요성이 더욱 증가할 것으로 예상되는 점, 지방비의 비중이 높은 일자리 창출유형 사업의 증가추세가 두드러지는 점 등을 감안할 때, 향후 중·고령자 일자리사업에 있어 지방정부의 부담이 지속적으로 증가할 가능성이 있다.

일자리사업에 있어 지방비를 매칭함으로써 지방정부의 책임성을 높이고 지자체 특성에 부합하는 지역밀착형 사업을 발굴·운영할 수 있는 장점도 있으나, 지자체 재정자립도 등을 감안할 때 향후 사업 확대에 있어서 지방재정에 대한 고려가 함께 이루어져야 할 것이다.

4. 사업 특성을 감안한 실적 평가

일자리 1건당 예산투입액이 가장 큰 고령자친화기업의 경우, 일정 예산당 산출되는 고용인원이 일정하지 않으므로 성과 검토 등에 있어 실적(고용인원) 지표만이 감안되지 않도록 유의할 필요가 있다. 2017년 시행계획 상 고령자친화기업을 포함한 ‘중·고령자 취업 지원 활성화’ 과제의 성과지표는 ‘민간분야 일자리 창출 수’로 포괄하여 설정되어 있다.³⁷⁾ 그러나 고령자친화기업의 경우에는 일정 예산 내에서 창출

37) 동 과제 중 시니어인턴십의 경우에는 성과지표가 취업 성공률이다.

될 수 있는 고용인원의 편차가 크며, 이는 사업설계 특성 상 불가피하게 발생하는 측면이 있다. 따라서 창출되는 고용인원의 수가 전년 대비 증감할 경우, 동 성과지표만을 감안하여 전년 대비 사업성과가 증감하였다고 단정하는 것은 적절하지 않을 수 있다.

고령자친화기업 사업은 민간영역에서 경쟁력을 갖추고 지속적으로 양질의 고령자 일자리를 창출할 수 있는 기업의 설립을 목적으로 하므로, 실질적 성과를 검토함에 있어서 고용인원 외에도 매출액, 1인당 평균 급여 및 재직기간, 지역사회 파급 효과, 기업 생존률³⁸⁾ 등 기업의 경쟁력과 일자리 질에 관련된 지표가 보완적으로 고려될 수 있을 것이다.³⁹⁾ 참고로 고령자친화기업 선정기준의 심사항목에 있어서는 고용창출효과 항목이 총 배점의 약 6.7%(150점 중 10점)를 차지하고 있다.

5. 이용대상의 특성 등을 고려한 사업규모 조정

일자리 1건당 예산투입액이 가장 작은 고령자인재은행의 경우, 타 사업에 비하여 예산 증가율이 둔화 기조를 보이고 있다.

현재 고령자인재은행의 취업 지원 기능이 단기·시간제 일자리 중심으로 운영된다는 특성이 한계로 작용할 수는 있으나, 동 사업의 성과를 절하하거나 상용직·고숙련 중심으로 사업을 개편하는 것에는 다소 신중하여야 할 것이다.

그 사유로는 첫째, 정부의 노동시장 정책은 노동력 공급자(구직자) 뿐만 아니라 노동력 수요자(구인업체)의 욕구에 부응하여야 하는 다각적인 면을 갖고 있기 때문이다. 직종별 구인인원 현황을 볼 때, 고령자인재은행의 주 알선직종에 대한 노동시장의 수요가 큰 편이며, 동 사업은 이를 일정 부분 충족하고 있는 것으로 보인다.

둘째, 취약계층의 기존 경력·연령 등 현실적인 일자리 진입 여건을 고려하지 않고 상용직·고숙련 위주로 사업을 개편할 경우, 취약계층이 노동시장에서 소외되는 결과를 낳을 수 있다. 궁극적으로는 양질의 일자리를 다수 창출하는 것이 일자리정

38) 사업내용에 있어서 다소 차이는 있으나, 고용노동부의 사회적기업 사업의 경우 ‘지원종료 사회적기업 생존률’, ‘활동 중인 사회적기업 수’ 등을 성과지표로 한다.

39) 보건복지부는 고령자친화기업에 대하여 노인 고용 및 운영 실적 등을 계약체결일이 속하는 연도를 제외하고 5개년 동안 관리하며, 연 2회 이상 현장점검을 실시하고 있다. 아울러 기획재정부 주관 경영평가시에는 고용창출인원 뿐만 아니라 고용의 지속성 및 급여 수준 등 질적 지표도 병행해서 평가받고 있다.

책의 지향점일 것이다. 다만, 실제 취약계층이 상용직·고숙련 직무에 진입하기 위하여 소요될 교육훈련기간이나 익숙하지 않은 직무에 대한 당사자의 심리적 위축감을 감안할 때, 취약계층이 경력단절기간 없이 수월하게 진입할 수 있는 직종에 대한 고용서비스의 필요성이 존재하는 것은 사실이다. 일부 민간 유료직업소개소의 경우 선불금 수수, 소개요금 과다 징수, 불법사업장으로의 유입과 같은 문제를 가지고 있는데, 취업활동을 위한 정보·예산이 제한된 취약계층의 경우 이러한 피해에 노출될 위험이 상대적으로 크기 때문이다.

덧붙여 취약계층의 주 취업직종은 낮은 사회보험 가입률 등 근무여건의 문제를 지니고 있는 만큼, 사업을 수행함에 있어서 4대보험 등 사회안전망의 적용을 강화하는 방안도 함께 강구되어야 할 것이다.

참고문헌

- 국회도서관, 미국, 프랑스, 일본, 스웨덴의 노인일자리정책, 2016.
- 국회예산정책처, 「NABO 경제동향 & 이슈」 제43호, 국회예산정책처, 2016.
- _____, 「NABO 재정동향 & 이슈」, 2017.
- 김규배, 「수요자 맞춤형 노인일자리 창출 방안」, Samwool law journal, 2017.
- 대한민국시도지사협의회, 「중앙·지방 저출산고령사회 극복방안 연구」, 2016.
- 보건복지부, 「2017년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 운영안내」, 2017.
- 보건복지부·한국보건사회연구원, 「저출산고령사회정책 성과평가」, 각 연도
- 유병선 외, 「경기도 노인일자리사업 수행기관 역할정립 방향 연구」, 경기복지재단, 2013.
- 일본 수상관저, 「일본 1억 총활약 계획(2016.6.2.閣議決定)」, 2016.
- 일본총무성, 「노동력조사」·「국세조사」·「인구추계」, 2015.
- 저출산고령사회위원회, 「2006~2010 제1차 저출산고령사회 기본계획」, 2006.
- _____, 「2011~2015 제2차 저출산고령사회 기본계획」, 2010.
- _____, 「2016~2020 제3차 저출산고령사회 기본계획」, 2016.
- 프랑스국립통계청(INSEE), <<https://www.insee.fr/en>>, 2016.
- 한국고용정보원, 「2016 KEIS 노동시장 분석」, 2017.
- _____, 「2017 한국직업전망」, 2017.
- _____, 「고용행정통계」<<http://statistics.keis.or.kr/stats>>, (검색일: 2017.08.29.)
- _____, 「직종별 인력수급불일치 현황 및 시사점」, 2015.
- _____, 「청소 및 경비직의 고용규모, 일자리 특성과 정책과제」, 2014.
- 한국노인인력개발원, 「2016 노인일자리 통계 동향」, 2017.
- 한국은행, 「국제경제리뷰」 제2016-36호, 2016.
- OECD, Economic outlook, 2015.
- OECD, OECD.Stat<stats.oecd.org>, (검색일: 2017.08.28.)
- UN Population Division, World Population Prospects, 2015.

집 필

총괄 | 조용복 예산분석실장

심의 | 고기석 사업평가심의관
상지원 예산분석총괄과장
서세욱 산업예산분석과장
임종수 사회예산분석과장
박혜진 행정예산분석과장
정연수 경제산업사업평가과장
김수옥 사회행정사업평가과장
박홍엽 공공기관평가과장

작성 | 오은선 예산분석관
이채정 예산분석관
김수옥 사회행정사업평가과장

지원 | 양희열 행정실무원
백승훈 자료분석지원요원

인구구조 변화와 사회안전망 정책 분석 IV 중·고령자 근로기반 확대 대책 분석

발간일 2017년 10월 31일

발행처 국회예산정책처

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)에서
보실 수 있습니다.

ISBN 978-89-6073-504-0 93350

© 국회예산정책처, 2017

나라살림 지킴이
나라정책 길잡이



대한민국 국회