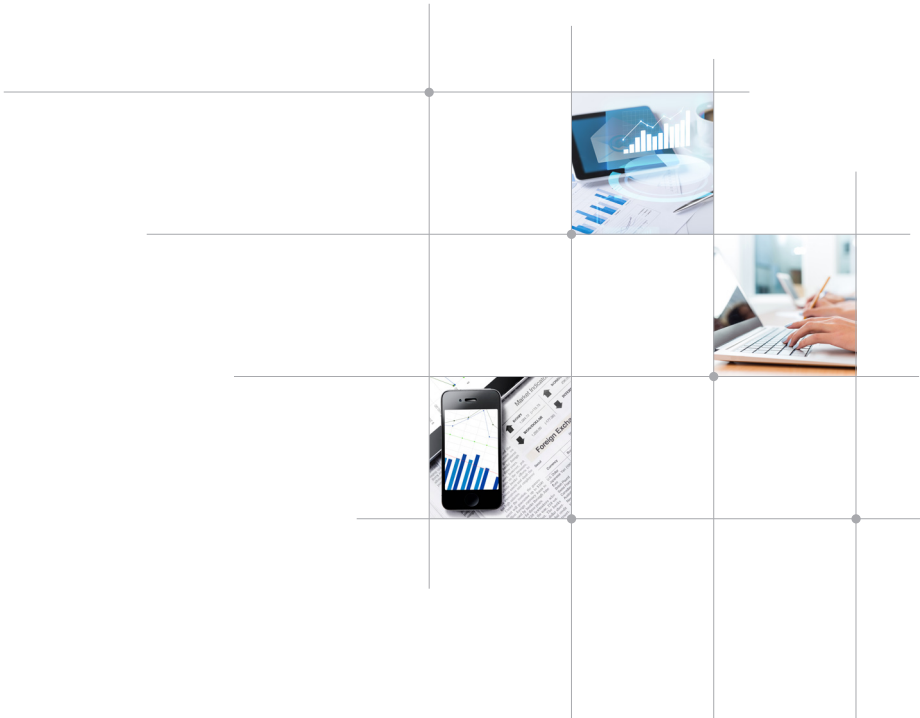




중장년층 노동시장의 양극화와 일자리 재정정책에의 함의

2022. 12.

이 환 용 · 고 창 수



중장년층 노동시장의 양극화와 일자리 재정정책에의 함의

2022. 12.

이환웅 · 고창수

서 언

통계청의 장래인구추계에 따르면 우리나라는 출산율 저하 및 고령화에 따른 인구구조의 변화로 생산가능인구(15~64세)가 2020년 기준 약 3,739만명에서 2040년 2,852만명으로 감소할 것으로 전망된다. 생산가능인구의 연령구성 역시 상당한 변화가 예측되는데, 생산가능인구에서 중장년층(45~64세)이 차지하는 비율은 2020년 44.88%에서 2040년 50.53%로 꾸준히 증가할 것으로 나타났다. 따라서 생산가능인구의 하락에 따른 거시경제적 충격을 완화하고 한국경제가 정착육하기 위해서는 생산가능인구로서 중장년층의 역할이 매우 중요하다 할 수 있다. 왜냐하면 미래의 인구변화로 인한 노동공급 규모의 감소 정도는 중장년층(45~64세)의 노동공급의 증가에 따라 일정 부분 완화될 수 있기 때문이다.

이렇듯 중장년층의 경제활동의 지속적인 참여는 여러 측면에서 중요한데, 이와 관련해 최근 중장년층의 퇴직연령이 법정정년 60세임에도 불구하고 지난 10년간 50세 미만에 머물고 있으며, 임금피크제 확산과 조기퇴직의 증가 등의 현상이 관측된다는 주장들이 존재한다. 해당 주장의 진위에 대한 검토는 본 연구에서 자세히 수행하였지만, 이러한 결과를 액면 그대로 받아들인다면 중장년층의 노동시장에서 재이행을 위한 정책설계는 반드시 필요한 것으로 보인다. 왜냐하면 중장년층이 주된 일자리에서의 퇴직 이후 적합한 일자리로 가지 못한다는 것은 개인뿐 아니라 기업과 국가재정에도 부정적 영향을 초래하기 때문이다.

이에 본 연구에서는 중장년층의 노동시장의 특성 변화를 면밀히 살펴보고 식별된 문제점에 기반해 중장년층 대상 일자리사업 개선을 위한 합의점을 도출하고자 하였다. 구체적으로 중장년층 노동시장의 특성의 변화양상을 면밀히 이해하기 위해 경제활동참가율, 실업률, 종사상 지위, 근무 사업체 규모, 단시간 근로 비율, 주된 일자리에서의 퇴직 여부 등의 변수들의 변화양상을

추적하였고, 이러한 변화양상이 숙련수준에 따라 이질적인지 분석하였다. 또한 중장년층의 실직 이후에 일자리 동학에 대해서 분석하고, 재취업 여부가 숙련수준에 따라 이질적인지 그리고 실직의 충격을 현재 재정지원일자리 사업을 통해서 완화할 수 있는지 살펴보았으며, 중장년층을 주된 정책대상으로 설정한 재정일자리사업인 「신중년 사회공헌활동 지원사업」의 정량적 분석과 정성적 분석을 수행하고 정책적 시사점에 대해 논의하였다. 중장년층 노동시장 특성의 변화 양상이 숙련수준(교육, 근무하는 사업체의 규모, 임금)에 따라 이질적인지 분석하였다는 점, 행정미시데이터를 활용하여 실직 이후의 재취업 양상과 일자리재정지원사업 참여 현황을 분석하고 숙련수준에 따라 이질적인지 살펴보았다는 점, 마지막으로 「신중년 사회공헌활동 지원사업」의 정량적 분석과 정성적 분석을 수행하고 정책적 시사점에 대해 논의한 것이 본 연구의 핵심적인 기여이다.

본 보고서는 한국조세재정연구원의 이환웅 부연구위원과 고창수 부연구위원이 집필하였다. 저자들은 본 연구에 도움을 준 익명의 논평자들과 기초 자료를 조사·수집·정리해 준 박진우 연구원과 이재국 연구원 그리고 최종 출판까지 행정지원을 해 준 본원의 직원들에게도 깊은 감사의 뜻을 전하고 있다. 또한 보고서 작성과정 중 원내 중간보고와 최종보고 세미나에서 가감 없는 평가와 격려를 해 준 한국노동연구원의 방형준 박사, 한국직업능력연구원의 정지운 박사 그리고 원내의 이은경 박사, 김문정 박사께도 무한한 고마움을 전하고 있다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자들의 의견이며, 본 연구원의 공식 견해가 아님을 밝힌다.

2022년 12월

한국조세재정연구원

원장 김 재 진

요약 및 정책적 시사점

본 연구에서는 중장년층 노동시장의 특성의 변화양상을 면밀히 이해하기 위해 경제활동참가율, 실업률, 종사상 지위, 근무 사업체 규모, 단시간 근로 비율, 주된 일자리에서의 퇴직 여부 등의 변수들의 변화양상을 추적하였고, 이러한 변화양상이 숙련수준에 따라 이질적인지 분석하였다. 또한 중장년층의 실직 이후에 일자리 동학에 대해서 분석하고, 재취업 여부가 숙련수준에 따라 이질적인지 그리고 실직의 충격을 현재 재정지원일자리사업을 통해서 완화할 수 있는지 살펴보았으며, 중장년층을 주된 정책대상으로 설정한 재정일자리 사업인 「신중년 사회공헌활동 지원사업」의 정량적 분석과 정성적 분석을 수행하고 정책적 시사점에 대해 논의하였다. 각 장별로 본 연구의 결과를 요약하자면 다음과 같다.

1. 정년연장과 중장년 노동시장의 양극화

본 장에서는 중장년층 노동시장 특성이 어떻게 변화하고 있는지를 경제활동 인구조사 자료 및 고령층 부가조사 자료에 기반해서 살펴보았다. 먼저 45~64세 중장년층의 노동시장의 특성을 살펴보기 위해 경제활동참가율, 실업률, 종사상 지위, 근무 사업체 규모, 단시간 근로 비율 등의 변수들의 2007년부터 2021년까지의 변화를 살펴보았다. 분석 결과, 경제활동참가율은 전체 중장년층에서는 과거와 비교해서 꾸준히 증가하고 있는 것으로 나타났으나, 남성은 2014년 88.4% 최고점을 기록한 이후 지속적으로 감소하는 추세가, 여성은 2007년 57.0%에서 지속적으로 빠르게 증가하는 추세가 관측되었다. 반면 실업률은 시간이 지남에 따라 증가되는 추세가 관측되어 실업률 경감을 위한 정책지원의 필요성을 확인할 수 있었다.

중장년층 경제활동 참가가 증가하였더라도 고용의 질(종사상 지위, 사업체

규모, 근무시간) 등의 악화가 발생하였다면 정책적 수요가 발생할 수 있기 때문에 다음으로 중장년층의 고용의 질이 시간에 따라 어떻게 변화하였는지 살펴보았다. 먼저 종사상 지위 측면에서는 자영업 및 임시일용직 비율은 감소하고 상용직 비율이 증가하는 것이 관측되었다. 만약 임금근로자의 비중 증가가 고용 질적 측면에서의 악화를 의미한다면 이를 완화할 수 있는 정책 고민이 필요하기 때문에 이후 분석에서는 임금근로자의 고용의 질 측면을 자세히 살피기 위해 임금근로자가 근무하는 사업체의 규모의 변화를 살펴보았다. 전체적으로 분석기간 동안 중장년층 임금근로자 중에서 30인 미만 소규모 사업체에서 근무하는 비중은 감소하였으며 30~300인 그리고 300인 이상 사업체에서 근무하는 근로자의 비중이 지속적으로 증가하는 것으로 나타나 사업체 규모 측면에서 고용의 질이 개선되고 있음을 확인할 수 있었다.

한편 고용의 질 측면을 가늠할 수 있는 다른 변수인 중장년층 취업자 중 단시간 근로자(36시간 미만 근로)의 비율은 2007년 12.4%에서 2021년 23.9%로 지속적으로 증가하였다. 만약 단시간을 근로하는 중장년층이 좀 더 많은 시간을 근무하고 싶어도 이에 부합하는 일자리를 찾지 못했다면 이에 대한 정책적 지원이 필요하다. 다만 시간제를 선호하는 여성·고령층의 경제활동 참여 증가가 단시간 근로자 비중의 증가와 관련이 있을 수 있기 때문에 본 분석에서는 단시간 근로자들의 현재 직업만족 비율의 변화 역시 살펴보았다. 단시간 근로자 비율이 빠르게 증가하였던 2017~2021년 사이에 만족도는 2019년까지는 81.2~85.3%의 값을 기록하였고 특히 여성의 만족도가 높은 것으로 나타나 일정 부분 단시간 근로자 비율의 확대는 참여자들의 선호도에서 기인하고 있음을 확인할 수 있었다. 단 코로나19 발생 이후 현 직업에 대한 만족도가 하락하는 것으로 나타나(각각 76.6%, 78.0%) 해당 시기의 단시간 근로자 비율의 증가는 정규시간 근로를 제공하는 일자리의 부족에서 일부 기인할 수 있는 것으로 보인다.

그다음 본 분석에서는 중장년층을 5세별로 구분하여 연령구간별 경제활동 특성이 이질적인 부분이 존재하는지 살펴보았다. 왜냐하면 중장년층을 45~64세로 넓게 정의해서 특성을 살펴보면, 중장년층 내에서 연령별로 일자리 특성이 이질적일 경우 이를 살펴볼 수 없기 때문이다. 연령대별로 세분화

한 경우에도 모든 연령대에서 중장년층 분석에서 관측되었던 특성이 나타났지만 60~64세 고연령대에서는 다른 연령대와 이질적인 특성도 관측되었다. 구체적으로 60~64세의 경제활동참가율은 빠르게 증가하였고 실업률 역시 타 연령의 중고령층에 비해 빠르게 증가하였다. 고용의 질 관련 역시 60~64세 연령층은 다른 연령층과 구별되는 특성이 관측되었는데 특히 다른 연령층과 비교해서 자영업과 임시일용직, 30인 미만 사업체, 단시간 근로자 비율이 타 연령대의 중장년층과 비교해서 여전히 높은 것으로 나타났다.

한편 중장년층 일자리 관련 중장년층의 법정정년이 60세임에도 불구하고 최근 10년간 퇴직연령이 50세 미만에 머물고 있으며, 임금피크제 확산과 조기퇴직 증가 현상이 관측된다는 주장이 존재하고 있다. 하지만 이러한 주장에 기반이 되는 고령층부가조사는 주된 일자리에서 은퇴하였다고 응답한 중고령자에 한정된 분석이기 때문에 중고령자 전체에서 조기퇴직이 증가하였는지 혹은 퇴직연령이 증가하였는지 확인할 수 없다는 한계점이 있다. 따라서 본 연구에서는 주된 일자리에서 아직 퇴직하지 않는 중고령층까지 고려하였을 때, 중고령층의 주된 일자리에서의 퇴직연령이 실제로 어떻게 변화하고 있는지 다양한 측면에서 검토하였다.

먼저 주된 일자리에서 퇴직하였다고 응답한 사람들의 주된 일자리 평균퇴직연령을 55~60세 중고령층에 한정해 분석한 결과 주된 일자리 퇴직연령은 선행연구와 유사한 패턴이 관측되었다. 다만 주된 일자리에서 퇴직하지 않는 중고령까지 고려한 주된 일자리 퇴직연령은 가장 보수적으로 계산해도 2013년까지는 감소하는 추세가 관측되나, 이후 평균 퇴직연령은 증가해서 2005년 수준을 상회하는 것으로 나타났다. 또한 미퇴직자들의 퇴직연령의 하한만 관측됨을 이용한 토빗모형의 분석 결과 역시 중장년층의 퇴직연령은 특정 시점까지 하락하였으나 정년연장법안이 입법화된 시점 전후에서 지속적으로 증가해 2005년 수준을 회복하였음을 보여주고 있다.

물론 55~60세의 중장년층의 주된 일자리 퇴직연령이 정년연장 등 제도적 요인과 중장년층의 사회경제적 속성의 변화로 증가하였지만, 저숙련 근로자들 위주로 주된 일자리에서 조기퇴직하는 현상이 관측되어 중장년층 노동시장의 양극화가 발생하는 것으로 나타났다. 특히 주된 일자리와 장기근속 간

의 관련이 깊은 남성 55~60세에 한정하여 분석한 결과, 교육수준 간 조사 당시 주된 일자리 퇴직비율의 격차는 2009년까지는 큰 차이가 관측되지 않으나 이후 지속적으로 격차가 발생하는 것으로 나타났다. 구체적으로 교육수준별 조사 당시 퇴직비율이 다름을 고려하자 교육수준이 고졸 미만인 응답자와 고졸 이상인 응답자 간의 퇴직연령의 격차가 최근 들어 확대되고 있음을 확인할 수 있었다. 또한 2015년 이후 조기퇴직비율이 고졸 미만인 경우에 눈에 띄게 증가한 반면 고졸 이상인 경우 관측되지 않아 정년연장의무화에 따른 조기퇴직비율의 증가가 교육수준에 따라 이질적일 수 있음을 확인할 수 있었다.

마지막으로 중장년층의 복무안정성에 정년연장법안이 미친 영향을 가늠하고자 본 연구에서는 경제활동인구조사에서 제공하는 현 직장의 근무기간의 변화를 살펴보았다. 중장년층 임금종사자들의 현 직장 근무기간은 2007년 기준 지속적으로 증가하였으나 교육수준별 근무기간의 연도별 변화는 이질적으로 나타났다. 특히 55~60세 남성의 경우 교육수준별 현 직장의 근무기간의 격차가 2013년 이후 지속적으로 확대되어 저숙련노동자들의 고용안정성이 향상되지 못하고 있음을 확인할 수 있었다.

요약하자면 본 연구를 통해 중장년층 고용의 양적·질적 측면의 향상에도 불구하고 저숙련노동자들의 경우 주된 일자리에서의 조기퇴직비율의 증가, 주된 일자리 퇴직연령의 하락, 현 직장에서의 근무기간 정체 혹은 감소하고 있음을 확인할 수 있었다. 중장년층 노동시장에서 양극화 현상이 관측되었을 때 고려할 수 있는 고용정책은 크게 두 가지가 있을 것이다. 첫째는 저숙련자들이 영위하는 일자리 자체의 고용안정성을 강화¹⁾하는 것이며 둘째는 고용불안정이 발생하였을 때 불안정성을 완화해 주는 정책방안을 모색하는 것이다. 본 연구에서는 고용불안정이 발생하였을 때 완화해 주는 정책방안을 모색하고자 하며 이를 위해 제Ⅲ장에서는 주된 일자리에서 퇴직 이후에 중장년층의 일자리 동학을 살펴봄과 실직 이후 재취업의 양상이 숙련수준에 따라 이질적인지 살펴본다. 그리고 퇴직 이후의 동학에 대한 검토를

1) 가령 정년제도를 소규모사업체에도 운용하게 하거나 60세 정년을 보장하는 것을 고려할 수 있다.

기반으로 식별된 중장년층 일자리시장에서 발생하는 정책수요가 현재 일자리재정사업을 통해서 충분한 대응이 가능한지 아니면 신규사업의 설계 혹은 기존 사업의 재설계가 필요한지 검토한다.

2. 정년연장의 실직과 일자리재정사업

본 장에서는 주된 일자리에서 퇴직 이후에 중장년층의 일자리 동학을 살펴보기 위해 고용보험가입자 전수자료를 활용해 특정 연도에 실직을 경험한 중장년층을 대상으로 실직 이후 일자리 동학에 대해서 살펴보았다. 또한 중장년층 저숙련노동자들의 일자리는 다양한 측면에서 정체되고 있다는 제Ⅱ장의 결과를 참조하여 실직 이후 재취업 양상이 숙련수준에 따라 이질적인지 검토하였다.

이를 위해 2015년 기준 고용보험상실 발생건수인 588만 8,652개에서 최종적으로 총 484만 9,311개의 고용보험상실 발생건수를 분석표본에 포함하여 실직 이후 연도별 재취업 확률을 계산하였다. 분석 결과, 2015년 기준 중장년층(45~64세)과 45세 미만의 고용보험상실자는 상실 이후 동일 연도에 고용보험을 취득하는 경우가 각각 23.2%, 21.5%로 나타났으며 65세 이상의 경우 14.6%인 것으로 나타났다. 그다음 3년 이내에 고용보험을 재취득(누적)하는 경우는 연령대별로 71.2%, 68.8%, 54.5%로 나타나 여전히 재취업에는 일정 시간이 소요되나 남재량(2020)의 결과와 비교해서 재취업이 상대적으로 빠르게 증가하는 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 주된 일자리 근속 기간에 제약을 가하는 경우 그리고 상실사유코드 정보를 활용해 비자발적 퇴사자로 한정된 경우에도 유사하였다.

다음으로 2015년 고용보험을 상실한 중장년층의 연도별 재취업 확률이 숙련 여부에 따라 이질적인지 분석하였다. 분석 결과, 30인 미만 사업장에서 근무 여부가 미래의 재취업확률에 큰 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 다만 연령대별로 살펴보면 30인 이상 사업장에서 근무하였던 55~64세 중장년층은 4년 이내 재취업할 확률이 30인 미만 사업장에서 근무하였던 동일 연령의 중장년층과 비교하여 최소 3~8% 높은 것으로 나타나 해당 연령

대에서는 숙련수준에 따라 실직 이후 재취업확률이 이질적임을 확인하였다. 다만 평균적으로는 숙련수준과 관련 없이 실직 이후 재취업확률이 유사하기 때문에 조기퇴직 및 비경제활동인구로의 전환이 저숙련노동자 층에서 상대적으로 많이 발생하는 것으로 나타났다. 따라서 저숙련노동자들의 조기퇴직 증가에 따른 문제점을 완화하기 위해서는 저숙련노동자들의 조기퇴직 자체를 감소시키는 정책을 실시하거나 혹은 조기퇴직 이후의 재취업 활성화를 돕는 정책을 설계하는 것이 중요함을 의미한다.

다음으로 2017~2019년 재정지원일자리사업 참여자 전수 명단과 2015~2019년 고용보험을 상실한 피보험자 자료를 결합하여 실직 이후 재정일자리사업 참여 정도를 연령·상실사유·일자리사업 유형별로 분석하였다. 2015년 실직자 중에서 직접일자리 사업에 참여한 노동자의 비율은 65세 이상 34.5%로 다른 연령대 0.53%(15~44세), 1.88%(45~64세)와 비교해 큰 차이가 관측되었다. 특히 65세 이상 고령층에서 자발적으로 퇴사인 경우 20.48%만이 직접일자리 사업에 참여를 하였지만, 자발적 퇴사인 경우 36.7%가 참여하는 것으로 나타났다. 자발적 퇴사 여부에 따른 노인일자리사업 참여 정도의 이질성은 노인일자리사업 참여를 위해 자발적으로 퇴직하는 고령층이 존재하기 때문에 발생하였을 가능성이 존재한다. 혹은 고령층 중 자발적 퇴직자와 비자발적 퇴직자의 개인 특성이 이질적이어서 노인일자리사업의 참여 정도가 이질적일 가능성도 존재하기 때문에 노인일자리사업이 근로의욕을 저하하는 여부를 이해하기 위해서는 보다 면밀한 분석수행이 필요해 보인다. 다음으로 중장년층으로 분석대상을 한정해서 숙련수준에 따른 직접일자리 사업의 참여 정도를 검토하였다. 구체적으로 중장년층 158만 8,796명 중 소정근로시간이 40시간 미만인, 즉 단시간근로자를 제외한 130만 2,919명 중 임금정보를 포함하고 있는 112만 5,163명을 대상으로 시간당 임금을 계산하였다. 그다음 숙련수준의 대리변수로 시간당 임금을 활용하여 중위임금 50% 미만인 사람을 저숙련자로 정의하고 숙련 여부에 따른 참여율을 계산하였다. 분석 결과를 살펴보면 시간당 임금이 하위 50%인 중장년층은 고용보험상실 이후 0.7%만이 직접일자리 사업에 참여한 반면 상위 50%인 고숙련노동자의 경우 2.7%가 참여하는 것으로 나타나 숙련수준에 따른 직접일자리참여율

의 유의미한 차이가 관측되었다.

한편 2015년 고용보험상실자 중 고용서비스사업에 참여한 노동자의 비율은 15~44세 8.88%, 45~64세 15.48%, 65세 이상 4.36%로 연령별로 비교적 고르게 분포하였으며 특히 중장년층의 참여율이 높은 것으로 나타났다. 다음으로 숙련수준에 따라 고용서비스사업 참여 여부가 이질적인지 검토하였는데 시간당 임금이 하위 50%인 중장년층은 고용보험상실 이후 12.69%가 고용서비스를 활용한 것으로 나타났으나, 시간당 임금이 상위 50%인 중장년층은 18.57%가 참여한 것으로 나타나 직접일자리 사업과 동일하게 일자리사업의 수혜 측면에서 역진성이 관측되었다. 고용서비스의 활용이 숙련수준에 따라 이질적인 이유는 해당 서비스에 대한 정보를 획득하는 비용(information cost) 혹은 해당 프로그램에 지원하는 데 수반되는 비용(transaction cost)이 숙련수준에 따라 다름에서 발생하였을 가능성도 있으며 아니면 고용서비스 참여를 통해 얻게 되는 혜택에 대한 인식의 차이에서 발생하였을 가능성도 있다. 숙련수준에 따른 고용서비스의 차이가 의사결정에서 수반되는 비용 혹은 인식에서 비롯되었는지 이해하는 것은 저숙련노동자들의 고용서비스 등 일자리프로그램의 참여율을 증가시키는 데 중요한 단초를 제공해 줄 수 있을 것으로 판단된다.

마지막으로 고용장려금사업 중 노동시장에서의 재취업과 직접적인 관련이 있는 사업유형은 고용창출로, 2017~2019년 총 45만 6,974명이 참여하였다. 이 중 11만 3,872명이 2015년 고용보험을 상실해서 2015년 실직한 중장년층의 해당 사업의 참여율은 다른 유형의 사업과 비교해서 매우 낮은 것으로 나타났다. 고용보험을 상실한 중장년층의 해당 사업의 참여율이 유달리 낮은 이유는 고용장려금사업의 수혜자 1명당 소요되는 비용이 다른 유형의 사업과 비교해서 크기 때문이다. 따라서 효과적인 일자리사업 설계를 위해서는 노동시장에서의 재이행을 위한 사업으로서 비용 대비 어떤 사업이 효과적인지에 대한 차후 검토가 반드시 필요하다. 매년 진행되고 있는 재정지원일자리사업 평가는 취업률 등의 정량지표를 공통지표로 설정해서 사업 간의 비교가 가능하나 통제 그룹설정이 미비해서 사업 간의 비교가 큰 의미를 지니지 못하고 있다. 만약 본 연구와 유사하게 특정 연도 실직자 중에서 재

정사업에 참여한 사람과 참여하지 않는 사람 간의 비교를 통해 효과를 추정하고 추정 결과와 1인당 소요되는 사업비용을 고려한다면 효과적인 정책설계의 유용한 정보를 제공해 줄 수 있을 것으로 판단된다.

3. 신중년 사회공헌활동 지원사업 분석

가. 정량적 분석

본 장에서는 기초자치단체를 중심으로 신중년 사회공헌활동 사업의 편성 여부 및 사업의 예산규모 결정과 연관될 수 있는 다양한 요인들에 대한 상관관계 분석을 진행하였다. 사업 편성 여부에 대해 고정효과 모형을 적용하지 않고 연도별로 표본을 분리하여 실증분석을 수행한 결과, 사업의 정책대상 인구집단인 50~69세 신중년 인구가 많을수록 예산이 편성되는 확률이 높아지는 것을 확인할 수 있고, 통계적 유의성은 다소 낮지만 인구증가율이 낮을수록 예산이 편성되는 경향이 높다는 것이 관찰되었다. 또한 1인가구 비율, 무주택가구비율, 노인여가복지시설 수와 예산 편성 확률과의 관련성을 2017~2018년과 2019~2020년을 분리하여 살펴보았을 때 다소 상이한 결과가 추정되었는데, 이는 사회공헌유형과 경력형 유형을 분리하여 분석한 결과를 통해 일부 설명되었다. 반면 고정효과 모형을 이용한 추정 결과, 대부분의 독립변수들은 예산 편성 여부에 대해 대체로 유의한 효과를 나타내지 않았다. 고정효과 모형이 연도별 분석에 비해 지방자치단체 고유의 특성을 보다 잘 통제할 수 있다는 점을 고려하면, 분석에 포함된 인구 및 지역 경제 관련 변수들이 신중년 사회공헌활동 사업에 직접적인 영향을 미치지 않는다는 방향으로 해석된다. 그러나 고정효과 모형도 동적 내생성을 모두 통제하지 못한다는 한계를 갖고 있음에 유의할 필요가 있다.

이어서 지자체별 사업예산 정보를 지역별고용조사 자료와 연계한 자료를 활용하여 신중년 사회공헌활동 지원사업이 50~69세 신중년 인구집단의 노동시장 지표에 미친 영향에 대한 분석을 시도하였다. 고정효과 모형을 이용한 분석 결과, 1인당 예산규모가 1% 상승할 때 고용률은 0.0069~0.0086p%, 노동시간은 0.0106~0.0137%, 근로소득은 0.0059~0.0079%가량 상승하는 것

으로 나타났다. 고용 여부에 대한 추정 결과는 5%, 노동시간에 대한 추정 결과는 1% 수준에서 통계적으로 유의하였으나, 근로소득에 대한 추정 결과는 통계적 유의성이 상당히 낮게 추정되었다. 50~69세 인구집단과 비교적 유사한 특성을 공유할 것으로 기대되며 사업의 대상이 아니었던 45~49세 인구집단의 노동시장 지표에 대한 분석을 수행한 결과, 신중년 사회공헌활동 지원사업은 해당 인구집단의 고용 지표와 뚜렷한 관련성을 나타내지 않은 것으로 나타났다. 이는 50~69세 인구집단에 대한 분석 결과가 사업 예산규모가 갖는 내생성으로 인해 전적으로 추정되었을 가능성에 대한 우려가 일부 완화될 수 있음을 시사한다. 제시된 결과는 신중년 사회공헌활동 지원사업의 규모 증가가 해당 인구집단의 지역 노동시장 지표에 일부 긍정적인 영향을 미친 것으로 해석될 수 있으나, 본 사업 자체가 미취업자를 대상으로 함에 따라 사업 시행으로 인한 직접적인 노동시장에의 영향이 존재할 것임을 해석 과정에서 고려해야 한다. 반면 동시에 이 결과는 사업 시행으로 인한 민간일자리의 구축효과가 사업 효과를 모두 상쇄할 정도로 크지 않았을 가능성을 일부 시사하는 측면도 존재한다.

본 분석이 가진 한계점들에 대해 해석 과정에 반드시 유의할 필요가 있다. 표본 구성 측면에서는 분석에 포함되는 기간이 비교적 짧다는 점, 자영업자를 고려한 종합적인 분석이 불가능했다는 점에 유의해야 한다. 본 분석의 다른 중요한 한계점은 동태적인 내생성을 모두 통제할 수 없었다는 점이다. 예를 들어 신중년 사회공헌사업의 변화와 동시에 변할 수 있는 다른 정책 변수들을 통제하는 것은 분석에 매우 중요한 영향을 미칠 수 있는데, 본 분석은 신뢰성 있는 대조군의 부재로 해당 영향을 통제하는 것이 불가능하였다.

한 예로 노인일자리아업 등 신중년 인구집단의 노동 관련 변수들에 영향을 미칠 수 있는 다양한 일자리 사업의 시행 여부 및 규모에 대한 의사결정은 지방자치단체의 정책 의지 및 재정 여건과 깊게 관련될 것이다. 만약 특정 시점에 중·노년층 일자리아업을 중시하게 된 기초자치단체가 신중년 사회공헌활동 사업을 확대하는 동시에 노인일자리아업 등 여러 관련 사업을 동시에 확대 편성하였다면, 앞서 제시된 분석 결과에는 이러한 사업들의 효과가 혼재되어 있을 것이다. 이를 통제하기 위해서는 모든 사업들에 대한

정보를 파악하여 직접적으로 통제하거나, 다른 사업들에 대한 의사 결정은 유사하지만 신중년 사회공헌활동 사업에 대해서만 차이가 발생하는 적절한 대조군을 설정할 필요가 있다. 그러나 제한적인 분석 시계 및 자료의 한계로 본 분석에서는 이러한 요소들을 모두 통제할 수 없었다는 점에 유의해야 한다.

분석 결과는 현재 신중년 사회공헌활동 사업이 기존 민간일자리를 단순히 구축하는 방향으로 나타나지는 않고 있음을 시사하며, 이 점은 참여자들의 사회공헌을 통한 긍정적 효과 또는 대상자들의 소득 보전 효과가 발생하였을 가능성을 시사한다. 그러나 사업의 중요한 목적 중 하나인 대상자들의 인적자본 축적으로 인한 민간일자리 편입 효과 등을 본 분석을 통해 확인하는 것은 제한적임에 따라 추후 추가적인 분석이 진행될 필요가 있다.

나. 질적 분석

우리나라 신중년 노동시장의 현황 및 전문가 좌담회의 응답을 종합하여 볼 때, 신중년 대상 일자리사업에 대해 정책적으로 고민해야 할 부분이 존재하는 것으로 보인다. 인구구조의 변화로 인해 신중년 분류에 해당하는 인구가 증가하고 있음에 따라 이에 대한 정책 수립의 중요성을 높게 인식하는 의견이 상당히 존재하는 상황이나, 구체적인 노동시장의 현황 및 타 일자리 사업과의 관계를 종합적으로 검토할 필요성이 있을 것으로 보인다. 특히 신중년 대상 사업의 주된 정책대상 연령대와 사업의 본질적인 지향점에 대한 고민이 필요할 것으로 보인다.

현재 신중년 사회공헌활동 사업의 주된 정책 대상은 50~69세인데, 50대 인구집단과 60대, 특히 기초연금 및 노인일자리사업의 정책 대상에 해당하는 연령대인 65세 이상 인구집단은 다양한 측면에서 상이한 특징을 가질 수 있다. 예를 들어 주된 일자리 퇴직 후 새로운 민간 전일제 일자리를 탐색하여 생계를 유지할 필요성 측면에서는 상대적으로 50대의 정책 수요가 높을 것으로 예상된다. 또한 두 집단은 출생연도가 상이한 인구집단이며 이에 따라 교육수준, 건강 상태 측면에서도 구별되는 특징을 보일 것으로 예상된다. 따라서 인구집단별로 상이한 정책 욕구를 고려함과 동시에 이미 존재하는

노인일자리사업 등 기타 재정지원 일자리사업과의 중복성 문제 등을 종합적으로 고려하여 향후 정책 방향을 고민하는 것이 필요하다.

또한 동 사업 편성 과정에서 지역별 상황을 고려할 필요가 있다. 사회공헌유형 사업은 생계 목적으로의 일자리를 제공하는 취지의 사업이라기에는 보수가 낮은 수준으로, 경력형 사업 또는 많은 재정지원 일자리 사업과 구분된다. 이 결과, 각 유형에 대한 정책 수요는 지역에 따라 크게 상이할 수 있다. 이에 대해서는 일차적으로는 각 지역의 신중년 미취업자 및 비경제활동 인구의 노동공급 의향과 인적자본 현황 등의 정보를 수집·활용하여 사업이 지역의 정책 수요에 부합하도록 편성할 필요가 있다.

보다 근본적으로는 사업 취지에 대한 고민이 필요하다. 예를 들어 공공 성격의 일자리를 공급하여 참여자들의 소득을 보전하는 것에 초점을 둘 것인지, 궁극적으로 참여자들이 민간일자리로 복귀하는 것에 초점을 둘 것인지 등 사업의 핵심 목표에 대한 지속적인 검토가 필요할 것으로 보인다. 민간일자리로의 재진입보다는 참여자들의 소득보조 성격에 비중을 둔다면, 동 사업은 복지사업으로의 성격을 일부 가지고 있는 것으로 볼 수 있다. 이 경우 주된 정책 대상을 민간일자리 참여가 어려운 취약계층에 보다 집중해야 하는지를 비롯한 고민이 추가로 필요할 것이다. 반면 참여자들의 일 경험 및 그에 따른 인적자본의 축적을 통해 민간일자리로의 재진입을 사업의 근본 취지로 고려할 경우 지역별 인구집단, 노동시장 특성 및 산업 분포를 고려하여 사업 효과가 극대화될 수 있는 방향의 지자체별 사업 설계를 통해 성과를 제고할 수 있을 것으로 생각된다.

마지막으로 사업에 대한 지원 수준에 대해 고민할 필요가 있다. 특히 IV장에서 언급되었듯 동 사업의 참여지원율이 100%에 미달하는 상황인 점을 고려하면 사업에 대한 운영기관, 참여기관, 참여자의 참여 욕구가 충분히 높지 않을 수 있다. 예를 들어 사회공헌유형 사업에 대해 좌담회에서 제안된 바와 같이 봉사시간을 인정하는 등 추가적인 동기 부여를 위한 수단을 고려할 수 있다. 또한 운영기관이 사업을 운영하는 데 요구되는 비용에 비해 지나치게 낮은 수준의 지원이 이루어진다면 운영기관의 지속적인 참여 의욕이 저하될 가능성이 있으므로, 이에 대한 검토 또한 필요하다고 보인다.

목 차

I. 서론	27
II. 정년연장과 중장년 노동시장의 양극화	34
1. 선행연구	34
가. 국내 연구의 소개	34
나. 본 연구의 차별점	36
2. 중장년층 고용의 연도별 변화	36
가. 분석자료	36
나. 전체분석	37
다. 연령별 분석	45
3. 주된 일자리에서의 조기퇴직과 노동시장의 양극화	49
가. 주된 일자리 퇴직연령의 변화	50
나. 교육수준별 주된 일자리 퇴직연령의 변화	58
다. 분석의 한계	64
4. 소결	68
III. 중장년층의 실직과 일자리재정사업	72
1. 선행연구	73
가. 선행연구	73
나. 본 연구의 차별점	74
2. 일자리재정사업의 개요	75
가. 직접일자리유형	76
나. 직업훈련유형	79
다. 고용서비스	83

라. 고용장려금	86
3. 분석 결과	89
가. 중장년층 실직자의 일자리동학 분석	89
나. 실직 이후 일자리사업참여	100
4. 소결	110
IV. 국내·외 중장년층 대상 일자리재정사업 현황: 신중년 사회공헌활동	
지원사업을 중심으로	114
1. 사업 현황 및 선행연구	115
가. 신중년 사회공헌	115
나. 신중년 경력형 일자리	123
다. 신중년 적합직무 고용장려금	131
라. 선행연구	133
2. 해외 사례	136
가. 독일	136
나. 일본	148
V. 신중년 사회공헌활동 지원사업 분석	159
1. 정량적 분석	159
가. 실증분석 자료 구축 및 기초통계량	159
나. 실증분석 전략	177
다. 실증분석 결과	178
라. 소결	206
2. 질적 분석: 신중년 사회공헌활동 지원사업에 대한 전문가 그룹 인터뷰 ..	208
가. 전문가 그룹 선정	208
나. 인터뷰 가이드라인	209

다. 지방자치단체 사업 담당자 의견	210
라. 운영기관 사업 담당자 의견	215
마. 소결	221
VI. 요약 및 개선방안	224
1. 연구결과 요약	224
2. 정책적 시사점	227
참고문헌	231
부록	235

표목차

〈표 II-1〉 정년제 적용비중과 정년연령의 분포 50

〈표 III-1〉 일자리 유형별 정량지표 74

〈표 III-2〉 2021년 일자리사업 유형별 집행 현황 76

〈표 III-3〉 직접일자리유형 사업들의 사업명과 유형 76

〈표 III-4〉 직접일자리 유형별 참여자 현황 79

〈표 III-5〉 직업훈련유형 사업들의 사업명과 유형 80

〈표 III-6〉 직업훈련 유형별 참여자 현황 83

〈표 III-7〉 고용서비스유형 사업들의 사업명과 유형 84

〈표 III-8〉 고용서비스 유형별 참여자 현황 86

〈표 III-9〉 고용장려금 유형 사업들의 사업명과 유형 86

〈표 III-10〉 고용장려금 유형별 참여자 현황 88

〈표 III-11〉 분석표본의 기초통계량 90

〈표 III-12〉 지역별 재취업확률의 연도별 변화 98

〈표 III-13〉 지역별 재취업확률의 연도별 변화: 사업장 규모별 99

〈표 III-14〉 2015년 고용보험상실자 중 직접일자리 사업 참여 여부:
연령 및 자발적 퇴사 여부 101

〈표 III-15〉 2016~2019년 직접일자리 사업에 참여한 고용보험상실자의 사업유형별
참여 현황 102

〈표 III-16〉 고용보험을 상실한 중장년층(45~64세) 중 직접일자리 참여 현황:
시간당 임금(숙련수준)별 104

〈표 III-17〉 2015년 고용보험상실자 중 고용서비스사업 참여 여부:
연령 및 자발적 퇴사 여부별 105

〈표 III-18〉 2016~2019년 고용서비스사업에 참여한 고용보험상실자의 사업유형별
참여 현황 106

〈표 Ⅲ-19〉 고용보험을 상실한 중장년층(45~64세) 중 고용서비스사업 참여 현황: 시간당 임금(숙련수준)별	107
〈표 Ⅲ-20〉 2015년 고용보험상실자 중 고용장려금사업 참여 여부: 연령 및 자발적 퇴사 여부	108
〈표 Ⅲ-21〉 고용보험을 상실한 중장년층(45~64세) 중 고용장려금사업 참여 현황: 시간당 임금(숙련수준)별	108
〈표 Ⅳ-1〉 신중년 사회공헌사업 참여 분야	117
〈표 Ⅳ-2〉 신중년 사회공헌사업 국고보조율	118
〈표 Ⅳ-3〉 신중년 사회공헌사업 예산(2020~2021년)	118
〈표 Ⅳ-4〉 신중년 사회공헌사업의 운영주체별 역할	119
〈표 Ⅳ-5〉 신중년 사회공헌사업의 운영기관 자격 및 선정	120
〈표 Ⅳ-6〉 신중년 사회공헌사업의 사업 종료 후 참여자 지원	121
〈표 Ⅳ-7〉 신중년 사회공헌사업 참여자 현황	121
〈표 Ⅳ-8〉 신중년 사회공헌사업 성과지표	122
〈표 Ⅳ-9〉 신중년 사회공헌사업 민간일자리 희망 및 이행 여부	123
〈표 Ⅳ-10〉 신중년 경력형 일자리 사업 참여 분야	125
〈표 Ⅳ-11〉 신중년 경력형 일자리 사업예산(2020~2021년)	126
〈표 Ⅳ-12〉 신중년 경력형 일자리 사업의 운영주체별 역할	127
〈표 Ⅳ-13〉 신중년 경력형 일자리 사업의 수행기관 자격 및 선정	128
〈표 Ⅳ-14〉 신중년 경력형 일자리 사업 참여자 현황	129
〈표 Ⅳ-15〉 신중년 경력형 일자리 사업 성과지표	129
〈표 Ⅳ-16〉 신중년 경력형 일자리 사업 민간일자리 희망 및 이행 여부	130
〈표 Ⅳ-17〉 신중년 적합직무 고용장려금 사업 적합직무 목록	131
〈표 Ⅳ-18〉 퍼스펙티브 50 플러스 시행 단계, 예산 및 결과	138
〈표 Ⅳ-19〉 일본 생애프로페셔널 프로그램의 지원테마 종류 및 내용	155

〈표 V-1〉 신중년 사회공헌활동 지원사업(사회공헌유형) 지원 현황(기초)	161
〈표 V-2〉 신중년 사회공헌활동 지원사업(사회공헌유형) 지원 현황(광역)	161
〈표 V-3〉 신중년 사회공헌활동 지원사업(경력형) 현황	162
〈표 V-4〉 신중년 사회공헌활동 지원사업(경력형) 지원 현황(광역)	162
〈표 V-5〉 지역별고용조사 50~69세 표본 기초통계량(2017상반기~2020하반기) ·	164
〈표 V-6〉 지역별고용조사 50~69세 표본 기초통계량(성별)	166
〈표 V-7〉 지역별고용조사 50~69세 표본 기초통계량(연령별)	167
〈표 V-8〉 지역별고용조사 50~69세 표본 기초통계량(지역별)	168
〈표 V-9〉 지역별고용조사 50~69세 표본 광역자치단체별 분포(2017~2020년) ·	169
〈표 V-10〉 지역별고용조사 50~69세 근로 표본 산업대분류별 분포 (2017~2020년)	173
〈표 V-11〉 지역별고용조사 50~69세 근로 표본 직업대분류별 분포 (2017~2020년)	174
〈표 V-12〉 사업예산 편성 여부에 따른 기초자치단체 기초통계량(2019년)	175
〈표 V-13〉 사업예산 편성 여부에 따른 노동 변수 기초통계량(2019년)	176
〈표 V-14〉 사업 편성 여부에 대한 다중 회귀분석 추정 결과(사회공헌 · 경력) ·	180
〈표 V-15〉 사업 편성 여부에 대한 다중 회귀분석 추정 결과(사회공헌)	182
〈표 V-16〉 사업 편성 여부에 대한 다중 회귀분석 추정 결과(경력)	183
〈표 V-17〉 로그 예산규모에 대한 다중 회귀분석 추정 결과(사회공헌 · 경력) ·	186
〈표 V-18〉 1인당 예산규모에 대한 다중 회귀분석 추정 결과(사회공헌 · 경력) ·	187
〈표 V-19〉 예산 편성 여부에 대한 고정효과 모형 추정 결과	189
〈표 V-20〉 고용률 분석 결과	194
〈표 V-21〉 노동시간 분석 결과	194
〈표 V-22〉 근로소득 분석 결과	195
〈표 V-23〉 고용률 분석 결과(45~49세)	196
〈표 V-24〉 노동시간 분석 결과(45~49세)	196
〈표 V-25〉 근로소득 분석 결과(45~49세)	196

〈표 V-26〉 고용률 분석 결과(70~74세)	197
〈표 V-27〉 노동시간 분석 결과(70~74세)	197
〈표 V-28〉 근로소득 분석 결과(70~74세)	198
〈표 V-29〉 고용률 분석 결과(연령별)	198
〈표 V-30〉 노동시간 분석 결과(연령별)	199
〈표 V-31〉 근로소득 분석 결과(연령별)	199
〈표 V-32〉 고용률 분석 결과(성별)	200
〈표 V-33〉 노동시간 분석 결과(성별)	200
〈표 V-34〉 근로소득 분석 결과(성별)	201
〈표 V-35〉 고용률 분석 결과(성별, 50~59세)	201
〈표 V-36〉 노동시간 분석 결과(성별, 50~59세)	202
〈표 V-37〉 근로소득 분석 결과(성별, 50~59세)	202
〈표 V-38〉 고용률 분석 결과(성별, 60~69세)	202
〈표 V-39〉 노동시간 분석 결과(성별, 60~69세)	203
〈표 V-40〉 근로소득 분석 결과(성별, 60~69세)	203
〈표 V-41〉 지자체 FGI 결과: 지원사업 현황 및 전반적 평가	211
〈표 V-42〉 지자체 FGI 결과: 지원사업 추진에 대한 의사결정 과정 및 고려 요소 · 212	
〈표 V-43〉 지자체 FGI 결과: 기타 현황 및 향후 지원 · 개선 사항	215
〈표 V-44〉 운영기관 FGI 결과: 지원사업 참여 현황 및 전반적 평가	216
〈표 V-45〉 운영기관 FGI 결과: 운영기관 운영 현황	217
〈표 V-46〉 운영기관 FGI 결과: 참여기관 선정 및 참여 현황	218
〈표 V-47〉 운영기관 FGI 결과: 참여자 현황 및 사업 효과성	219
〈표 V-48〉 운영기관 FGI 결과: 기타 현황 및 향후 지원 · 개선 사항	221

그림목차

[그림 Ⅰ-1] 총인구 및 생산가능인구 연도별 추계(중위시나리오)	27
[그림 Ⅰ-2] 중장년층(45~64세)이 생산가능 인구에서 차지하는 비중의 연도별 변화(중위시나리오 기준)	28
[그림 Ⅰ-3] 주된 일자리 정년퇴직 및 조기퇴직 비율 및 평균 퇴직연령	29
[그림 Ⅰ-4] 연도별 노인일자리사업 예산(국비)	31
[그림 Ⅱ-1] 중장년층(45~64세) 경제활동참가율 및 실업률 변화(2007~2021년) ..	39
[그림 Ⅱ-2] 중장년층(45~64세) 취업자들의 종사자 지위의 변화(2007~2021년) ·	41
[그림 Ⅱ-3] 중장년층(45~64세) 임금근로자가 근무하는 사업체 규모의 변화 (2007~2021년)	43
[그림 Ⅱ-4] 중장년층(45~64세) 취업자 중 단시간 근로자 비율의 변화 (2007~2021년)	44
[그림 Ⅱ-5] 남성 중장년층(45~64세)의 연령구간별 경제활동참가율 및 실업률의 변화(2007~2021년)	47
[그림 Ⅱ-6] 여성 중장년층(45~64세)의 연령구간별 경제활동참가율 및 실업률의 변화(2007~2021년)	48
[그림 Ⅱ-7] 중장년층(55~60세)의 주된 일자리 퇴직연령의 연도별 변화 (주된 일자리 퇴직자 한정)	52
[그림 Ⅱ-8] 중장년층(55~60세)의 주된 일자리 퇴직비율의 연도별 변화	53
[그림 Ⅱ-9] 중장년층(55~60세)의 주된 일자리 평균 퇴직연령의 변화 (전체 응답자 대상)	56
[그림 Ⅱ-10] 중장년층(55~60세) 남성의 주된 일자리 퇴직연령의 변화: 토빗모형 추정 결과	57
[그림 Ⅱ-11] 중장년층(55~60세) 남성의 주된 일자리 퇴직연령의 연도별 변화: 교육수준별	61

[그림 II-12] 중장년층(55~60세) 남성의 조기퇴직자 비율의 변화: 교육수준별	· 62
[그림 II-13] 중장년층(45~54세) 조기퇴직자 수(비율)와 전직자 수의 연도별 변화	· 65
[그림 II-14] 중장년층 임금근로자의 현 직장 근무기간의 변화(2007~2021년)	· 67
[그림 III-1] 2015년 고용보험상실자의 연도별 재취업 확률	..... 92
[그림 III-2] 2015년 고용보험상실자의 연도별 재취업 확률: 비자발적 퇴사자 한정	..... 93
[그림 III-3] 2015년 고용보험상실자의 연도별 재취업 확률: 근무한 사업장 규모별	..... 95
[그림 III-4] 사업장 규모에 따른 t 년 이내 취업확률의 격차	..... 96
[그림 IV-1] 신중년 사회공헌사업 흐름도	..... 118
[그림 IV-2] 퍼스펙티브 50 플러스 예산	..... 138
[그림 IV-3] 퍼스펙티브 50 플러스 참여 고용센터 현황(2007년, 2012~2015년)	· 140
[그림 IV-4] 고용 협약 구조	..... 141
[그림 IV-5] 프로그램 구성 및 참여 현황(2010년)	..... 142
[그림 IV-6] 프로그램 지출 현황(2011년)	..... 143
[그림 IV-7] 프로그램 성과 지표(2008~2011년)	..... 147
[그림 IV-8] 시니어 중소기업 서포트 인재 프로그램 선발 및 수료 과정	..... 151
[그림 IV-9] 시니어 중소기업 서포트 인재 프로그램 인재정보 파일 구성	..... 151
[그림 IV-10] 시니어 중소기업 서포트 인재 프로그램 수료 이후 과정	..... 152
[그림 IV-11] 생애 프로페셔널 사업 매칭 프로세스	..... 155
[그림 IV-12] 생애 프로페셔널 등록 시 연령 비교	..... 157
[그림 IV-13] 생애 프로페셔널 등록 시 최종 경력직위	..... 158
[그림 V-1] 기초자치단체 수준 평균 고용률 분포	..... 170
[그림 V-2] 기초자치단체 수준 평균 상용직 종사비율 분포	..... 171

CONTENTS

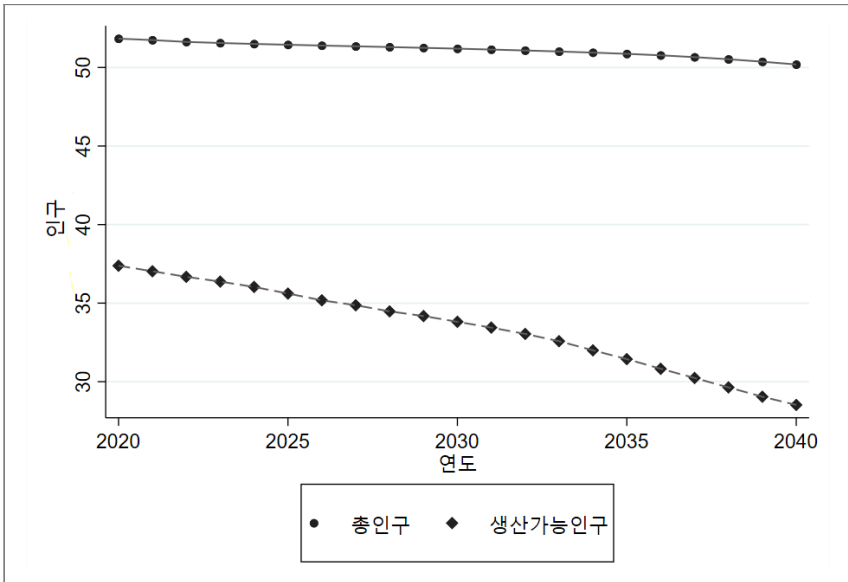
[그림 V-3] 기초자치단체 수준 평균 자영자 종사비율 분포	171
[그림 V-4] 기초자치단체 수준 평균 근로시간 분포	172
[그림 V-5] 기초자치단체 수준 평균 월 급여 분포	172

I. 서론

통계청의 장래인구추계에 따르면 우리나라는 비록 향후 20년간 눈에 띄는 인구감소가 전망되지 않으나 출산율 저하 및 고령화에 따른 인구구조의 변화로 생산가능인구(15~64세)는 꾸준히 감소할 것으로 보인다. 생산가능인구는 2020년 기준 약 3,739만명에서 2040년 2,852만명으로 감소할 것으로 전망되어 감축의 규모 역시 상당할 것으로 나타났다. 생산가능인구의 연령 구성 역시 상당한 변화가 예측되는데, 생산가능인구에서 중장년층(45~64세)이 차지하는 비율은 2020년 44.88%에서 2040년 50.53%로 꾸준히 증가할 것으로 예측되었다.

[그림 1-1] 총인구 및 생산가능인구 연도별 추계(중위시나리오)

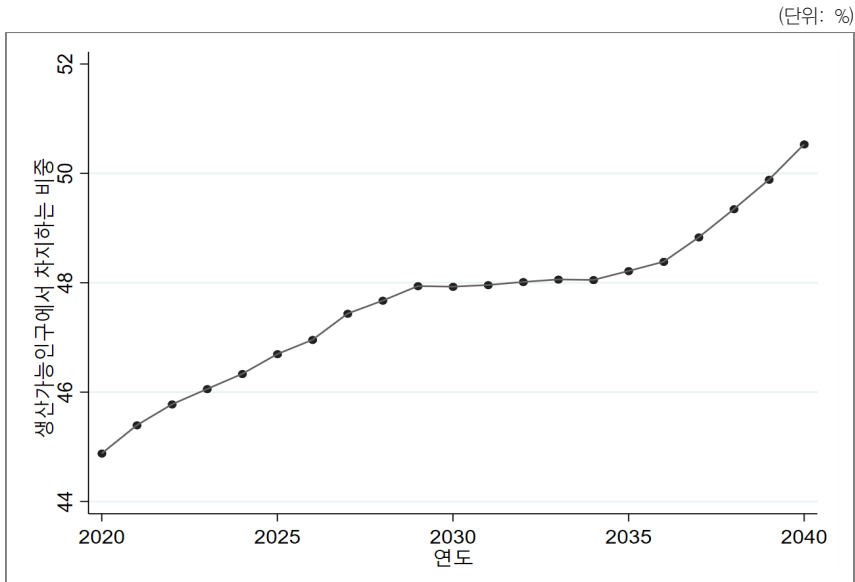
(단위: 백만명)



자료: 통계청, 「장래인구추계(2020~2070)」 자료를 활용하여 저자 계산

따라서 생산가능인구의 하락에 따른 거시경제적 충격을 완화하고 한국 경제가 연착륙하기 위해서는 생산가능인구로서 중장년층의 역할이 매우 중요하다. 왜냐하면 미래의 인구변화로 인한 노동공급규모의 감소 정도는 중장년층(45~64세)의 노동공급의 증가에 따라 일정 부분 완화될 수 있기 때문이다.²⁾

[그림 I-2] 중장년층(45~64세)이 생산가능 인구에서 차지하는 비중의 연도별 변화(중위시나리오 기준)



자료: 통계청, 「장래인구추계(2020~2070)」 자료를 활용하여 저자 계산

이렇듯 중장년층의 경제활동의 지속적인 참여는 여러 측면에서 중요한데, 이와 관련해 최근 중장년층의 퇴직연령이 법정정년이 60세임에도 불구하고 지난 10년간 50세 미만에 머물고 있으며, 임금피크제 확산과 조기퇴직의 증가 등의 현상이 관측된다는 주장들이 존재한다. 이러한 주장의 구체적인 근거는 [그림 I-3]에서 확인할 수 있다. [그림 I-3]은 통계청의 「경제활동인구

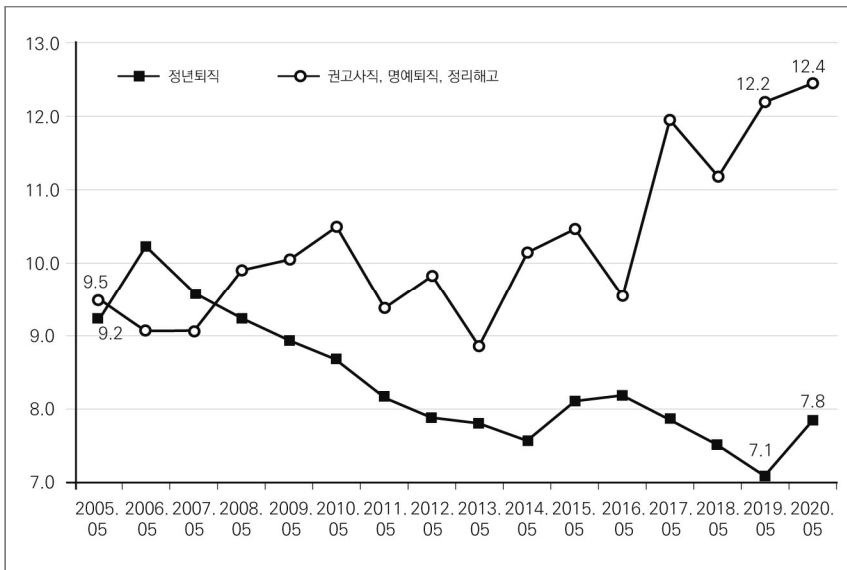
2) 중장년층의 정의 관련 자세한 논의는 제Ⅱ장 2절의 중장년층 고용의 연도별 변화 내용을 참조하라.

조사 고령층 부가조사」의 고령층(55~79세)의 주된 일자리(가장 오래 근무한 일자리) 퇴직 여부, 퇴직 이유, 퇴직연령에 대한 조사 결과를 연도별로 제시하였다. 설문조사 당시 주된 일자리에서 퇴직하였다고 응답한 대상자 중에서 정년퇴직 비율은 하락하는 반면 조기퇴직자의 비율은 증가하는 것으로 나타났으며, 주된 일자리에서 퇴직한 응답자를 대상으로 조사한 퇴직시점 역시 지속적으로 감소해 2020년 5월 기준 49.4세로 나타났다.

해당 주장의 진위에 대한 검토는 제Ⅱ장에서 자세히 수행하였지만 이러한 결과를 액면 그대로 받아들인다면 중장년층의 노동시장에서 재이행을 위한 정책설계는 반드시 필요한 것으로 보인다. 왜냐하면 1969년 이후 출생자부터 국민연금 수령나이가 만 65세인데 「경제활동인구조사 고령층 부가조사」에서 확인한 주된 일자리 조기퇴직자들의 퇴직연령에 변화가 없다면 향후 주된 일자리 조기퇴직자들의 국민연금 수급까지 약 15년의 공백이 발생하기 때문이다.

[그림 1-3] 주된 일자리 정년퇴직 및 조기퇴직 비율 및 평균 퇴직연령

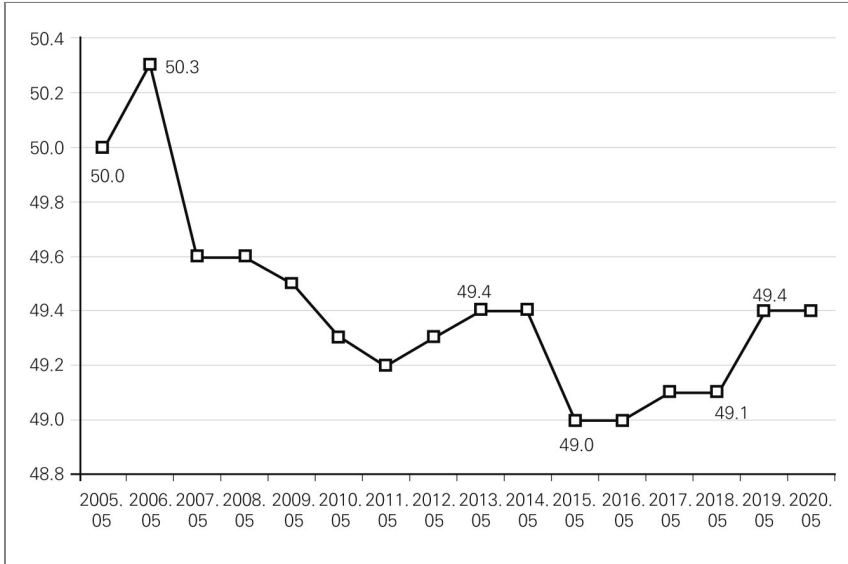
(단위: %)



자료: 남재량 외, 『고령시대에 적합한 새로운 고용시스템의 모색』, 2019, p. 17, [그림 2-6]; 통계청, 「경제활동인구조사 고령층 부가조사」

[그림 1-3]의 계속

(단위: 세)



자료: 남재량 외, 『고령시대에 적합한 새로운 고용시스템의 모색』, 2019, p. 15, [그림 2-4]; 통계청, 「경제활동인구조사 고령층 부가조사」

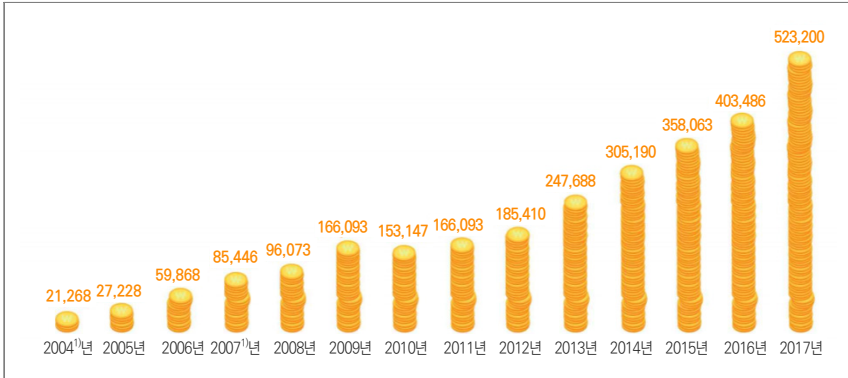
증장년층이 주된 일자리에서의 퇴직 이후 적합한 일자리로 가지 못한다는 것은 개인뿐 아니라 기업과 국가재정에도 부정적 영향을 초래하게 된다. 먼저 개인의 입장에서는 기대수명이 증가하고 또한 노후소득에 대한 충분한 준비가 되어 있지 않은 상황에서 지속적인 소득 창출이 필요하며³⁾ 기업 입장에서 증장년층이 노동시장에서 떠나는 것은 전문적이고 숙련된 기술력과 경험의 단절을 의미하는 무형자산의 손실을 의미하게 된다. 마지막으로 국가적 측면에서는 노동 공급의 부족은 잠재성장률 하락을 초래할 개연성이 높으며, 퇴직 증장년·고령층 비중의 증가는 재정수입 감소 및 재정지출 증대를 초래하여 국가재정에 부담으로 작용할 수 있다.⁴⁾

3) 2019년 기준, 고령자의 노후 준비율은 48.6%에 불과하다(통계청, 「2020 고령자 통계」, 2020b).

4) 고용보험, 건강보험, 공적연금의 지속가능성에도 부정적 영향을 초래하게 된다.

[그림 1-4] 연도별 노인일자리사업 예산(국비)

(단위: 백만원)



자료: 한국노인인력개발원, 『2017 노인일자리 통계 동향』, 2018, p. 5, [그림 1]

특히 최근 들어 65세 이상 고령자를 대상으로 하는 복지적 성격이 강한 「노인일자리 및 사회공헌활동 지원사업」(노인일자리사업)이 급속히 증가하고 있기 때문에 중장년층이 적합한 일자리를 갖지 못한다면 이와 같은 노인일자리사업의 확대현상이 심화될 개연성도 무시할 수 없을 것으로 판단된다.⁵⁾

따라서 본 연구에서는 중장년층의 노동시장의 특성 변화를 면밀히 살펴보고 식별된 문제점에 기반해 중장년층 대상 재정지원일자리사업 개선을 위한 함의점을 도출하고자 하였다. 이에 제Ⅱ장에서는 먼저 중장년층 노동시장 특성의 변화양상을 이해하기 위해 경제활동인구조사 자료 및 고령층 부가조사 자료를 활용하여 중장년층 일자리의 특성의 시계열적 변화를 살펴보았다. 구체적으로 45~64세 중장년층의 노동시장의 특성을 살펴보기 위해 경제활동참가율, 실업률, 종사상 지위, 근무 사업체 규모, 단시간 근로 비율 등의 변수들의 변화양상을 2007년부터 2021년까지 추적하였다. 특히 중장년층 경제활동 참가가 증가하였더라도 고용의 질(종사상 지위, 사업체 규모, 근무시간) 등의 악화가 발생하였다면 이를 완화하는 정책수요가 발생할 수 있기 때문에 중장년층의 고용의 질이 시간에 따라 어떻게 변화하는지를 다양한

5) 노인일자리사업 참여자는 2017년 41만 8,332명에서 2021년(안) 78만 5천명으로 꾸준히 증가하는 것으로 나타났다(국회예산정책처, 『2021년도 예산안 총괄 분석Ⅱ』, 2020).

측면에서 면밀히 살펴보았다.

그다음 본 연구에서는 중장년층의 퇴직연령이 법정정년이 60세임에도 불구하고 지난 10년간 50세 미만에 머물고 있으며, 임금피크제 확산과 조기퇴직 증가 현상이 관측된다는 주장을 비판적으로 검토하였다. 비판적 검토가 필요한 이유는 해당 주장에 기반이 되는 고령층부가조사는 주된 일자리에 은퇴하였다고 응답한 중고령자에 한정된 분석이기 때문에 중고령자 전체에서 조기퇴직이 증가하였는지 혹은 퇴직연령이 증가하였는지 확인할 수 없기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 주된 일자리에 아직 퇴직하지 않는 중고령층까지 고려하였을 때 중고령층의 주된 일자리에에서의 퇴직연령이 실제로 어떻게 변화하고 있는지 그리고 주된 일자리에에서 퇴직 여부가 숙련수준에 따라 이질적인지 여부를 다양한 측면에서 검토하였다.

제Ⅲ장에서는 주된 일자리에에서 퇴직 이후에 중장년층의 일자리 동학을 살펴보기 위해 고용보험가입자 전수자료를 활용해 특정 연도에 실직을 경험한 중장년층을 대상으로 실직 이후 일자리동학에 대해서 검토하였다. 또한 중장년층의 노동시장이 양극화되고 있다는 제Ⅱ장의 결과를 참조하여 실직 이후 재취업 양상이 숙련수준⁶⁾에 따라 이질적인지 살펴보았다. 만약 저숙련 노동자들이 조기퇴직 이후 노동시장에서의 재취업이 활발하게 이루어진다면 숙련수준에 따른 양극화 문제는 크게 우려할 필요가 없기 때문에 이와 같은 검토는 구체적인 일자리정책 설계를 위해 반드시 필요하다.

제Ⅲ장에서 수행한 분석은 크게 두 가지로 먼저 2015년 기준 총 484만 9,311개의 고용보험상실 발생건수를 분석표본에 포함하여 실직 이후 재취업까지 소요되는 시간을 분석하였고 재취업률이 숙련수준에 따라 이질적인지 분석하였다. 그다음 2017~2019년 재정지원일자리사업 참여자 전수 명단과 2015~2019년 고용보험을 상실한 피보험자 자료를 결합하여 실직 이후 재정지원일자리사업 참여 정도를 연령·상실사유·일자리사업 유형별로 살펴보았다.

6) 해당 분석에서는 30인 미만 사업장에서 근무하는지 여부를 숙련수준의 대리변수로 활용하였다. [부그립 6은 교육수준과 30인 미만 사업장에서 근무하는 여부를 보여주고 있는데 교육수준이 증가함에 따라 30인 미만 사업장에서 근무하는 확률이 선형적으로 감소하는 것을 확인할 수 있다.

이를 통해 중장년층의 주된 일자리에서 퇴직에 따른 충격을 현재 재정지원 일자리사업을 통해서 완화할 수 있는지 살피고자 하였다.

제Ⅳ장과 제Ⅴ장에서는 우리나라 중장년층 대상 일자리 정책의 현황과 정책 시사점에 대해 논의하였다. 제Ⅳ장에서는 중장년층을 주된 정책대상으로 설정한 대표적인 재정일자리 사업인 「신중년 사회공헌활동 지원사업」의 정책 내용 및 현황을 소개하였다. 이어서 중장년층의 고용 이슈에 대한 정책적 대응의 성격을 지닌 대표적인 해외 사례로 독일의 퍼스펙티브 50 플러스 사업, 일본 도쿄의 시니어 중소기업 서포터 인재 프로그램과 일본 민간 기업의 생애 프로페셔널 프로그램의 정책 내용과 현황을 제시하였다.

제Ⅴ장에서는 「신중년 사회공헌활동 지원사업」에 대한 정량적 분석과 정성적 분석을 수행하고 정책적 시사점에 대해 논의하였다. 정량적 분석은 크게 두 부분으로 나누어진다. 첫 부분에서는 지방자치단체의 동 사업예산 편성 여부 및 편성 규모와 지역의 다양한 특성과의 관련성에 대해 회귀분석을 이용한 상관관계 분석을 진행하였다. 다음으로 동 사업의 예산 편성 규모와 지역 신중년 노동 관련 변수들 간 관계를 분석하였다. 구체적으로 지역별 고용조사 자료를 이용하여 기초자치단체 수준의 신중년 인구집단의 노동시장 관련 변수들을 구축한 후, 지자체의 동 사업 편성 규모가 신중년 노동시장에 미치는 영향에 대한 분석을 시도하였다. 정성적 분석은 동 사업 편성에 대한 의사결정 및 사업 운영 방향에 대한 전문성이 있는 지자체 공무원 및 동 사업 운영에 대한 실무 경험을 갖고 있는 동 사업의 운영기관 담당자들을 대상으로 전문가 그룹 인터뷰를 수행하여 이루어졌다. 인터뷰에서는 사업에 대한 전반적 평가에 더해 참여자들의 경험에 근거한 사업 참여자들의 특성, 동 사업의 향후 개선 방향 등에 대한 종합적인 논의가 이루어졌다.

Ⅱ. 정년연장과 중장년 노동시장의 양극화

1. 선행연구

가. 국내 연구의 소개

본 연구는 국내 중장년층 노동시장의 특성을 탐색하는 것이 목표이므로 국내 연구를 중심으로 선행연구를 제시한다. 먼저 배회숙(2020)은 신중년(50~65세)의 일자리 유지와 재진입 동태를 분석하기 위해 분석기간(1998~2018년) 20년을 두 시기⁷⁾로 나누어 신중년이 퇴직하거나 노동시장에 남아 있도록 하는 요인들을 한국노동패널을 활용하여 시기별로 생존분석⁸⁾을 실시하였다. 구체적으로 분석표본을 두 시기로 나누고 생존율이 시간에 걸쳐 서로 다르게 나타나는지 카플란 마이어(Kaplan-Meier) 방법을 활용하여 비교분석하였다. 분석 결과, 전체적으로 1시기(1~11차: 1998~2008년)에 비해 2시기(12~21차: 2009~2018년)의 신중년 생존확률이 높으며, 최근에 취업할수록 생존율이 급격히 하락하는 것으로 나타났다. 또한 집단별 생존확률이 이질적인지 검토하였으며 그 결과, 남성에 비해 여성이, 대졸 이상에 비해 고졸이하 집단이, 나이가 상대적으로 많은 집단이 동일 시간이 경과한 상태에서 생존확률이 낮은 것으로 추정되었다.

김보민(2019)은 주요 일자리에서 퇴직한 중장년 노동자의 노동시장 복귀 또는 재취업에 미치는 요인을 식별하고 그 크기를 추정하였다. 모수적 비례 위험모형을 활용하였을 때 퇴직 시 연령, 가구주 여부, 국민연금 수급 여부, 가구지출 규모, 정기퇴직으로 인한 은퇴 등이 재취업 결정에 유의미한 요인

7) 분석기간은 1~11차(1998~2008년), 12~21차(2009~2018년)로 구분하였다.

8) 해당 연구는 위험 사건을 일자리 그만둠, 즉 미취업 상태로 정의하였다.

으로 분석되었으나 교육수준이나 주요 일자리 특성은 유의한 영향을 주지 못한 것으로 나타났다. 한편 가구지출이 클수록 재취업을 하려는 경향이 큰 것으로 나타났는데, 저자는 이러한 현상을 가구소비가 큰 경우 소비를 줄이는 대신 재취업을 통해 씬씀이를 유지하기에 발생하는 것으로 해석하였다.⁹⁾ 즉 경제적 요인이 재취업 여부에 큰 영향을 미치는 것으로 볼 수 있는데, 이에 대해 중장년층이 일자리에서 퇴직하더라도 여전히 가구구성원을 책임져야 하는 한국적 현상의 발현으로 저자는 해석하였다.

염지혜(2019)는 50·60대를 대상으로 임금노동자, 자영업자로 살아가는데 영향을 미친 요인 및 연령집단 간 차이를 분석하여 신중년의 일자리 특성을 파악하고자 시도하였다. 구체적으로 연구대상자들을 각 집단으로 분류하고 특정 변수들을 대상으로 임금노동자 집단과 비노동자 집단, 자영업자 집단과 비노동자 집단 간 유의미한 차이가 존재하는지 카이제곱 혹은 t검정을 실시하였다.¹⁰⁾ 분석 결과, 50대와 60대의 일자리는 다른 특성을 보이는 것으로 나타났으며, 이에 미치는 영향도 변수들에 따라 집단별 차이를 보여 연령 맞춤형 일자리 정책지원이 필요함을 주장하였다.

다음으로 남재량·김동배(2020), 남재량(2020), 남재량 외(2021) 등은 경제활동인구조사 고령층 부가조사를 활용하여 주된 일자리에서의 퇴직연령의 추세를 살펴보고, 조기퇴직률의 변화가 중장년층의 구성 변화에서 기인하였는지 분석하였으며 마지막으로 한국노동패널조사를 사용하여 주된 일자리 퇴직 이후 취업률, 임금 등의 일자리 동학에 대해서 분석하였다. 해당 연구들은 고령층(55~79세)의 주된 일자리에서의 퇴직연령의 감소, 조기퇴직의 증가, 주된 일자리 퇴직 이후 근로소득과 근로시간이 급감하고 있음을 주장하였다.

9) 재취업을 근래에 하기로 결정한 중장년층이 재취업 전에 소비평탄화의 일환으로 소비를 증가시켰다고 볼 수도 있기 때문에 김보민(2019)의 결과는 주의해서 해석할 필요가 있다.
 10) 또한 50대·60대를 임금노동자와 비노동자 집단, 자영업자와 비노동자 집단으로 나눠 각각 로지스틱 회귀분석을 실시하였으며 두 집단 간 유의미한 차이가 존재하는지 밝히기 위해 Allison(1999)이 제시한 검증방법을 활용하였다.

나. 본 연구의 차별점

김보민(2019), 염지혜(2019), 배화숙(2020)은 개인수준분석에서 중장년층의 은퇴, 재취업, 퇴직, 자영업 등의 선택에 미치는 영향을 분석하였고, 본 연구는 중장년층(45~64세)의 고용의 양적·질적 특성의 추세 변화를 경제활동인구조사를 통해 살펴보았다. 특히 본 연구에서 주로 활용한 경제활동인구조사는 공통설문문항을 긴 시계열 동안 유지하고 있기 때문에 특정 연령대의 노동시장 특성을 추적 조사하는 데 유리해서 본 연구 목적에 부합하는 자료라고 할 수 있다.

한편 남재량·김동배(2020), 남재량(2020), 남재량 외(2021)는 중장년층의 주된 일자리에서의 퇴직 연령과 퇴직 이후의 일자리 동학 등을 경제활동인구조사 및 한국노동패널조사를 활용하여 살펴보았다. 본 연구 역시 중장년층의 주된 일자리에서의 퇴직연령과 일자리 동학을 살폈다는 점에서 공통점이 있으나 다음 세 가지 측면에서 선행연구와 차별점이 존재한다. 먼저 본 연구는 첫째, 주된 일자리 퇴직정보가 조사 당시 주된 일자리에서 퇴직한 사람의 응답이라는 점에 주목하여 중장년층의 주된 일자리 퇴직연령을 퇴직하지 않는 중고령층까지 고려하여 다시 계산하였다. 둘째, 주된 일자리퇴직의 핵심 쟁점은 퇴직연령의 하락이 아닌 숙련수준별 양극화라는 점에 주목하여 양극화의 추세를 살펴보았고 숙련수준에 따라 퇴직연령의 격차가 확대되고 있음을 제시하였다. 셋째, 특정 시점의 고용보험상실자 전수정보를 제공하는 고용보험 DB자료를 활용하여 실직 이후의 일자리 동학을 살펴봄으로써 한국고용패널조사를 활용한 남재량(2020)의 연구를 보완하였다.

2. 중장년층 고용의 연도별 변화

가. 분석자료

본 연구에서는 연도별 중장년층의 노동시장 현황을 추적하는 것이 중요하므로 개인의 노동시장 이행 추적에 유리한 패널데이터보다는 국가 수준에서의 중장년층 노동시장의 추세를 파악할 수 있는 경제활동인구조사가 보다

적합하다 할 수 있다. 경제활동인구조사는 월별조사이지만, 본 연구에서는 연도별 중장년층 노동시장의 추세를 파악하기 위해 MDIS에서 제공하는 경제활동인구조사 연간자료¹¹⁾를 사용하였다. 참고로 해당 자료는 매년 최소 70.7만~최대 82.9만명의 개인을 분석대상에 포함하고 있기 때문에 연령별로 노동시장의 추세를 추적비교하는 데 유용하며 본 연구에서도 중장년층을 연령별로 유형화하여 노동시장추세를 분석하였다.

한편 경제활동인구조사는 매년 5월 만 55~79세 응답자를 대상으로 구직 및 취업경험, 장래 근로에 대한 희망 등에 대한 추가조사를 실시해서 「고령층 부가조사」라는 이름으로 별도로 공표한다. 해당 자료는 주된 일자리의 근속기간 및 퇴직연령 등의 대한 정보를 제공하고 있어서 중장년층의 퇴직연령의 추세를 살펴보는 데 유용한 자료이다. 따라서 중장년층의 퇴직 관련 추세검토가 필요한 경우 고령층 부가조사를 보완적으로 활용하였다.

나. 전체분석

1) 고용의 양적 측면

중장년층의 노동시장 특성을 분석하기 위해서 무엇보다 선행되어야 할 작업은 중장년층의 연령을 어떻게 정의하는지에 관한 것이다. 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」에서 준고령자는 50세 이상 55세 미만으로 정의되는데 이러한 이유로 중장년층 정의의 시작연령을 50세를 기준으로 설정하는 경우가 존재한다. 가령 신중년 사회공헌 사업은 지원대상을 만 50세 이상 70세 미만으로 설정하였다. 본 연구에서는 중장년층 정의의 시작연령을 50세가 아닌 45세로 정의하였는데, 이는 고령층부가조사의 주된 일자리에서 퇴직한 사람들을 대상으로 조사한 퇴직연령이 50세 미만에서 관측되고 있기 때문이다. 노동시장의 이행과정에서 주된 일자리에서의 퇴직은 중장년층에게 일반적으로 관측되는 현상이기 때문에, 중장년층 정의의 시작연령을 45세로 정의하는 것이 중장년층의 노동시장 특성을 보다 잘 반영할

11) 경찰자료는 월 자료이므로 연간평균 계산 시 반드시 12로 나뉘어야 한다.

수 있을 것으로 판단하였다. 한편 중장년층 정의의 상한연령을 본 연구에서는 65세로 설정하였는데, 이는 경제활동인구가 65세를 기점으로 급격히 감소하는 현상을 반영하기 위해서이다.

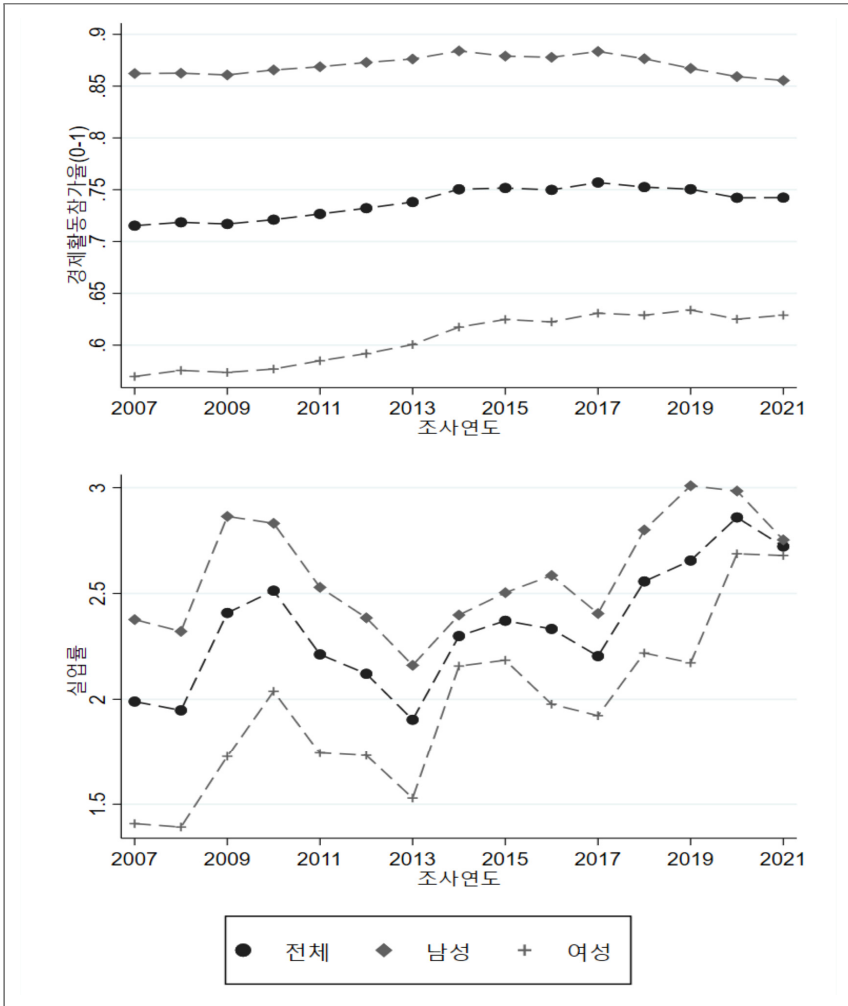
중장년층 노동시장의 연도별 특성 중 먼저 [그림 II-1]에서는 경제활동참가율의 변화를 살펴보았다. 경제활동참가율은 2007년 71.5%에서 2018년 75.3%로 최고점을 기록하였으며 코로나19 발생 이후 약간 감소해 2021년 74.2%를 기록하였다. 중장년층을 남성과 여성으로 구분하여 살펴보면 전체를 대상으로 살펴본 그림과 다른 패턴이 관측되었다. 먼저 남성은 2007년 86.2%에서 2014년 88.4%로 최고점을 기록하였으며 2017년까지 완만하게 하락과 증가를 반복하다 이후 지속적으로 감소해 2021년 85.5%를 기록하였다. 반면 여성은 2007년 57.0%에서 지속적으로 빠르게 증가하여 2019년 63.4%로 최고점을 기록하였으며 코로나19 발생 이후 약간 감소해 2021년 62.9%를 기록하였다. 종합하자면 성별로 경제활동인구 참여 정도의 변화가 관측되었지만 전체 중장년층에서 경제활동참가율은 과거와 비교해서 많이 증가하였음을 확인할 수 있었다.

한편 중장년층의 실업률은 경기와 반대방향으로 움직이는 경기역행적인 모습이 관측이 되나 시간이 지남에 따라 증가하는 추세가 관측되었다. 남성과 여성으로 구분해서 살펴본 경우에도 마찬가지로 패턴이 관측되나 흥미롭게도 성별 실업률의 격차는 시간 경과에 따라 감소하는 것으로 나타났다.

종합하자면 중장년층의 경제활동 참가는 시간이 지남에 따라 활발해지고 있음을 확인하였다. 물론 경제활동참가율은 고용 관련 1차지표로 활용될 수 있지만 중장년층 노동시장의 특성을 보다 면밀히 이해하기 위해서는 고용의 질 관련 지표들을 살펴볼 필요성이 존재한다. 가령 경제활동 참가가 증가하였더라도 고용의 질(종사상 지위, 사업체 규모, 근무시간) 측면에서의 악화가 발생할 수 있기 때문에 중장년층을 위한 노동시장정책 설계 시 이런 현상이 실제로 발생하였는지 면밀히 살펴볼 필요성이 있다. 따라서 다음 분석에서는 중장년층의 고용이 질적인 측면에서 어떻게 변화하였는지를 살펴보았다.

[그림 II-1] 중장년층(45~64세) 경제활동참가율 및 실업을 변화(2007~2021년)

(단위:)



자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 2007~2021 자료를 활용하여 저자 작성

2) 고용의 질적 측면

[그림 II-2]에서는 중장년층 고용의 질적 측면에서의 변화를 살펴보기 위해 조사 당시 취업자들의 종사자 지위(자영업비율, 임시일용직비율, 상용직비율), 근무하는 사업체의 규모 등의 변화를 살펴보았다. 먼저 종사자 지위

측면에서 중장년 노동시장의 특성을 살펴보면 자영업 및 임시일용직비율은 과거와 비교해서 지속적으로 감소하였고 상용직비율은 지속적으로 증가하는 것이 관측되었다. 구체적으로 자영업비율은 2007년 36%에서 지속적으로 감소해 2021년 24%를 기록하였는데 다만 중장년층 취업자 중에서 자영업 비율의 감소가 고용수준의 질적 악화만을 의미하는 것은 아니기 때문에 해석에 유의해야 한다. 만약 중장년층에서 자영업에 종사하는 대신 임시일용직 근로자로 근무하였다면 고용의 안정성 측면에서 오히려 악화된 것으로 해석할 수 있기 때문에 이를 완화할 수 있는 정책에 대한 고민이 필요해진다. 다만 [그림 II-2]에서 확인할 수 있듯이 임시일용직비율은 2007년 29.7%에서 2021년 19.9%로 감소하고 상용직비율은 2007년 26.1%에서 2021년 50.87%로 증가해서 고용안정 측면에서 자영업비율 감소가 고용의 질적 측면에서 부정적인 영향을 끼쳤다고 볼 수 없는 것으로 나타났다.

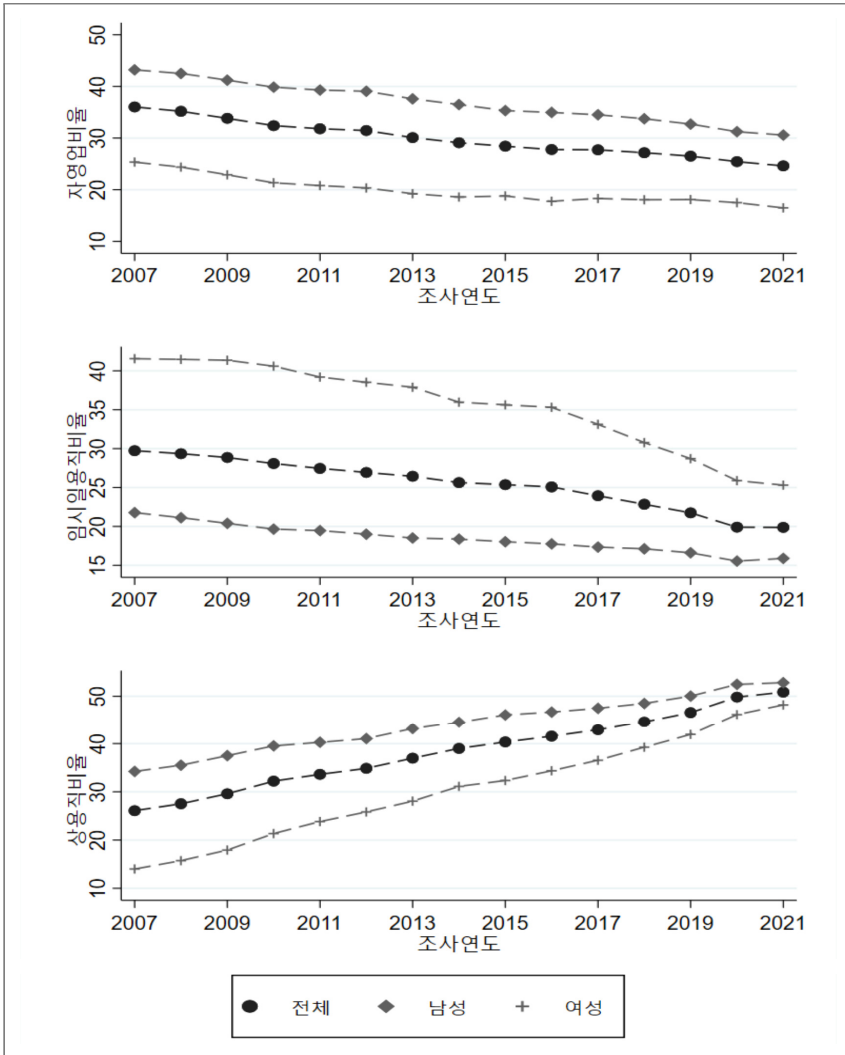
물론 중장년층 취업자 중에서 상용직비율이 과거와 비교해서 증가하였더라도 상용근로자는 계약기간, 근무환경, 보상 측면에서 다양하게 존재하기 때문에, 임금근로자 중에서 상용근로자의 비중이 증가가 고용의 질적 측면에서 향상을 의미하는지에 대해서는 보다 면밀한 검토가 필요하다. 하지만 본 분석에서 활용한 경제활동인구조사는 근로자의 근무환경 관련 다양한 변수를 제공하고 있지 못하기 때문에 임금근로자들의 질적 측면에서의 변화를 다양한 측면에서 살펴보는 데는 한계가 존재한다.¹²⁾ 다행히도 해당 자료에서는 임금근로자의 해당 직장에서의 근로시간 및 근무사업체의 종사자 수 관련 정보 등을 제공하기 때문에 [그림 II-3]과 [그림 II-4]에서는 임금근로자들이 근무하는 사업체의 규모 및 근로시간이 과거와 비교해서 어떻게 변화하였는지에 대해서 살펴보았다.¹³⁾

12) 가령 경제활동인구조사는 계약기간 관련 질문을 포함하고 있으나 해당 변수의 결측치가 많기 때문에 정보로서 유용성이 떨어진다.

13) 경제활동인구조사는 고용될 때 고용계약기간에 대한 정보를 조사하고 있으나 연도별 결측치가 상당수 존재해서 해당 변수를 활용하여 신뢰성 있는 정보를 가공하기 어렵다고 판단하여 해당 변수를 활용한 분석은 제외하였다.

[그림 II-2] 중장년층(45~64세) 취업자들의 종사자 지위의 변화(2007~2021년)

(단위: %)



자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 2007~2021 자료를 활용하여 저자 작성

[그림 II-3]은 중장년층 임금근로자가 근무하는 사업체 규모의 연도별 변화를 제시하였다. 전체적으로 30인 미만 소규모사업체에서 근무하는 임금근로자의 비중은 감소하였으며 30~300인 그리고 300인 이상 사업체에서 근무하는

근로자의 비중은 과거와 비교해서 지속적으로 증가하는 것으로 나타났다. 그다음 중장년층 임금근로자가 근무하는 사업체 규모의 변화 양태가 성별에 따라 이질적인지 살펴보면 남녀 모두 30인 미만 소규모사업체에서 근무하는 비중이 감소하는 것으로 나타났다. 다만 여성근로자는 남성근로자와 비교해서 30인 미만 사업체에서 근무하는 비중이 빠르게 감소하였는데, 이는 여성이 30~300인 사업체에서 근무하는 비율이 빠르게 증가한 것과 직접적인 관련이 있는 것으로 보인다. 한편 300인 이상 대기업에서 근무하는 임금근로자의 비중은 남녀 모두에서 일정 속도로 증가하였다.

종합하자면 중장년층 임금근로자가 소규모사업체에서 근무하는 비율은 과거와 비교해서 감소하고 상대적으로 규모가 큰 사업체에서 일하는 비중은 증가하는 것으로 나타났다. 이러한 현상이 관측되는 원인은 두 가지로 나누어서 생각할 수 있는데 첫째, 규모가 큰 사업체가 고용 측면에서 차지하는 비중이 증가하여 자연스럽게 관측되는 현상일 수 있고, 둘째, 중장년층이 다른 연령대의 임금근로자와 비교해서 상대적으로 안정적인 일자리에서 근무하면서 발생하는 현상일 수도 있다. 중소벤처기업부의 「중소기업기본통계」에 따르면 중소기업의 종사자 수 비중은 2007년 88.4%에서 2019년 82.7%로 꾸준히 감소하는 것으로 나타나¹⁴⁾ 규모가 큰 사업체가 고용 측면에서 차지하는 비중이 과거와 비교해서 자연스럽게 증가하는 것 역시 일정 정도 원인인 것으로 판단된다. 다만 두 가지 경로 중 어떤 경로로 중장년층이 근무하는 사업체의 규모가 증가하였는지 파악하기 위해서는 타 연령대 임금근로자가 근무하는 사업체 규모를 면밀히 살펴보아야 하기 때문에 이는 후속분석으로 남겨 놓는다.

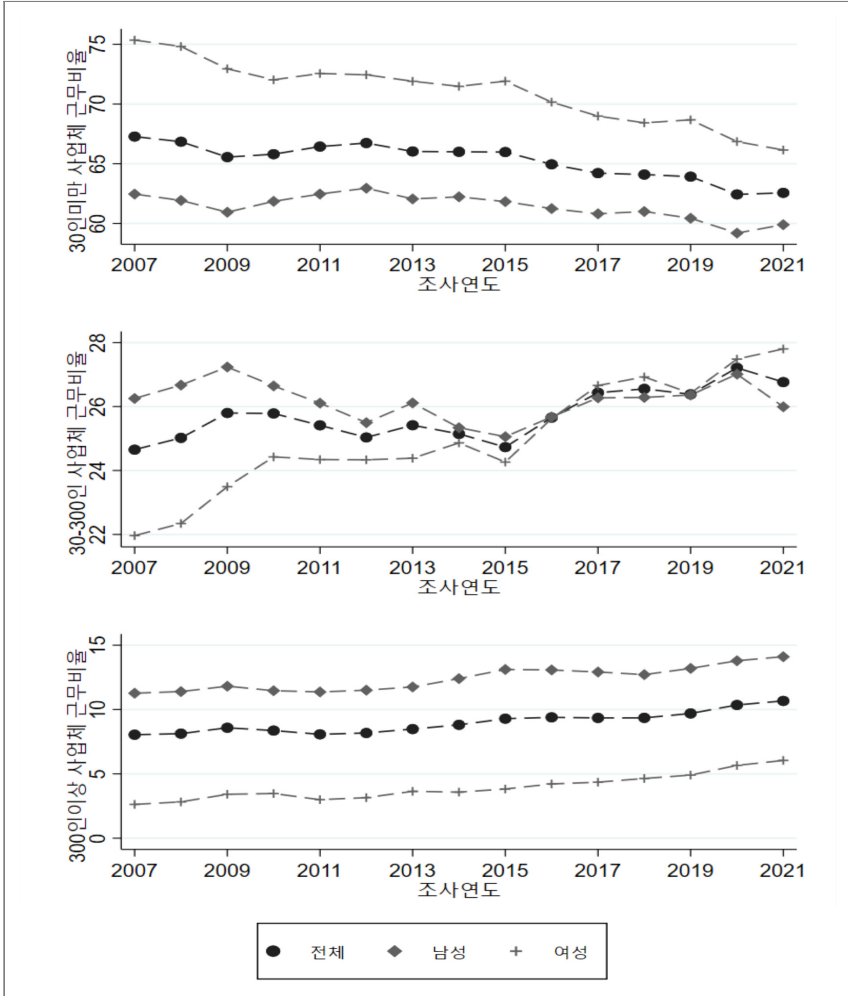
중장년층 취업자 중 단시간근로자 비율의 변화는 [그림 II-4]에서 제시하였다. 36시간 미만 근로자의 비율은 2007년 12.4%에서 2021년 23.9%를 기록하여 과거와 비교해서 지속적으로 증가하는 것으로 나타났다. 이러한 현상은 고용노동부의 설명처럼 시간제를 선호하는 계층(여성·고령자)의 경제활동

14) 중소벤처기업부, 「중소기업 기본통계」, <https://www.mss.go.kr/site/smba/foffice/ex/statDB/temaList.do?param1=3¶m2=0>, 검색일자: 2022. 10. 17.

참여 증가에서 기인에서 발생하였을 가능성이 있다.¹⁵⁾ 특히 건강상의 제약이

[그림 II-3] 중장년층(45~64세) 임금근로자¹⁾가 근무하는 사업체 규모의 변화(2007~2021년)

(단위: %)

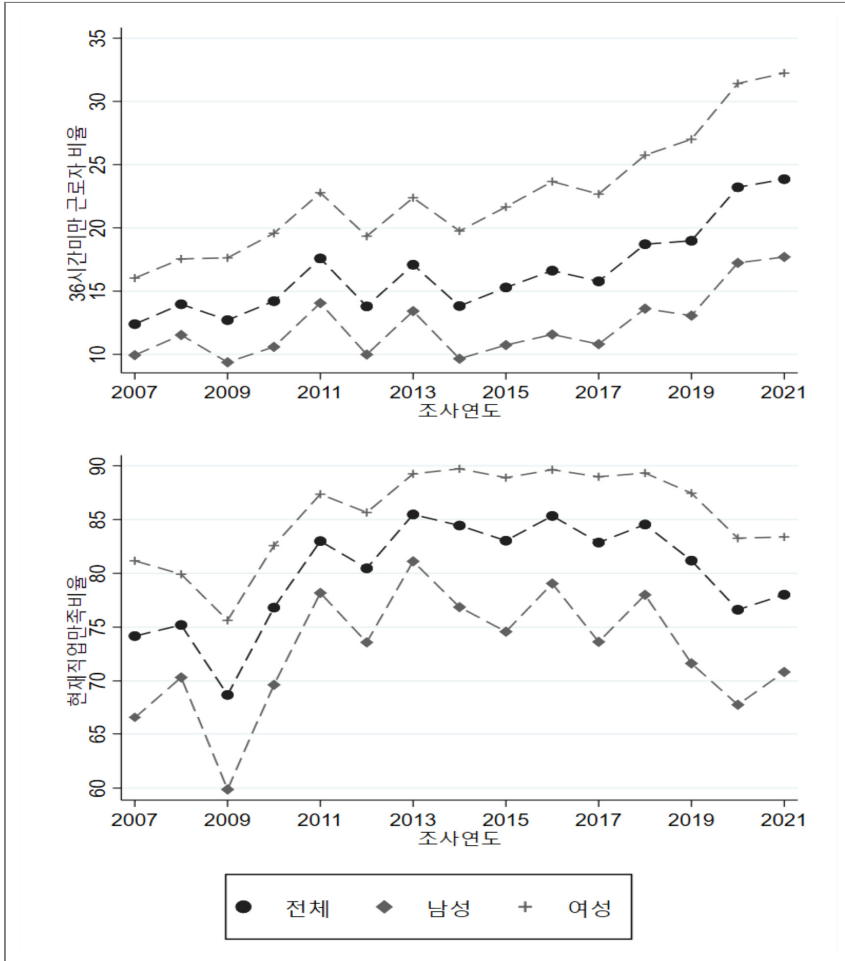


주: 1) 취업자 중 임금근로자(상용근로자, 임시근로자, 일용근로자)로 한정하여 비율을 계산
 자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 2007~2021 자료를 활용하여 저자 작성

15) 대한민국 정책브리핑, 「장기간 근로감소, 시간제 선호계층 노동시장 참여확대 영향」, <https://www.korea.kr/news/visualNewsView.do?newsId=148869214>, 검색일자: 2022. 10. 6.

[그림 II-4] 중장년층(45~64세) 취업자 중 단시간 근로자 비율의 변화(2007~2021년)

(단위: %)



자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 2007~2021 자료를 활용하여 저자 작성

고령 구직자들의 고용에 대한 주요 장애물¹⁶⁾을 고려한다면(Mosley and Dohse, 2019) 중고령자는 단시간 근로를 선호할 경향이 높을 수 있다. 실제

16) Mosley and Dohse(2019)에 따르면 EU 가입국의 중장년층(50세에서 64세 사이)의 비경제 활동인구 중 질병이나 장애가 은퇴 후 구직을 하지 않는 가장 중요한 이유인 것으로 나타났다.

로 중장년층 여성의 단시간근로자의 비율은 2007년 16.0%에서 32.2%로 증가해서 이러한 이론적 논의를 뒷받침하는 것으로 보인다. 따라서 만약 [그림 II-4]에서 관측되는 중장년층 단시간근로자의 비중 확대가 노동시장참여자의 선호에 의한 것이라면 단시간근로자 비중을 완화하는 정책 수립은 적절하지 않을 수 있다. 반면 중장년층 취업자들이 근무시간을 늘리고 싶어도 장시간 근로를 제공하는 일자리가 부족해서 이런 현상이 발생하였다면 이를 완화할 수 있는 정책에 대한 고민이 필요할 것이다.

경제활동인구조사는 단시간근로자를 대상으로 현재 일자리에 대한 만족도를 조사하고 있어서¹⁷⁾ 단시간근로자의 확대가 노동시장참여자의 선호에서 기인하는 것인지에 대한 유용한 정보를 제공해 준다. [그림 II-4]의 두 번째 그림은 현재직업만족 비율을 제시하였는데 단시간근로자 비율이 빠르게 증가하였던 2017~2021년 사이에 만족도는 2019년까지는 81.2~85.3%로 상당히 높은 값을 기록하는 것으로 나타났다. 특히 여성 단시간근로자의 직업만족도가 높은 것으로 나타나, 단시간근로자 비율의 확대의 많은 부분은 참여자들의 선호도에서 기인하고 있는 것으로 판단된다. 다만 코로나19 발생 이후 현 직업에 대한 만족도는 하락하는 것으로 나타나(각각 76.6%, 78.0%) 해당 시기의 단시간근로자의 비중 확대는 일 시간을 늘리고 싶어도 장시간 근로를 제공하는 일자리의 부족에서 일부 기인하는 것으로 보인다.

다. 연령별 분석

본 연구에서는 중장년층을 45~64세로 넓게 정의하였기 때문에 같은 중장년층 내에서도 노동시장의 특성이 연령에 따라 이질적일 가능성이 존재한다. 따라서 본 분석에서는 중장년층을 5세별¹⁸⁾로 구분하여 연령구간별 경제

17) 추가 취업 및 전직 희망에 관한 질문으로 1. 현재 하고 있는 일의 시간을 늘리고 싶음, 2. 현재 하고 있는 일 이외에 다른 일도 하고 싶음, 3. 더 많이 일할 수 있는 일로 바꾸고 싶음, 4. 계속 그대로 일하고 싶음으로 구성되어 있다. 본 분석에서는 4번 계속 그대로 일하고 싶음으로 대답한 응답자의 경우 현재 직업에 대해 만족하는 것으로 간주하였다.

18) 경제활동인구조사는 연령을 5세별로 층화하여 가중값을 산출하기 때문에 구간을 5세 별로 나누어서 살펴보는 것이 합리적이다.

활동에 이질성이 존재하는지 추가적인 분석을 진행하였다. [그림 II-5]는 먼저 남성 중장년층의 연령별 경제활동참가율과 실업률의 추세를 제시하였다. 중장년층 남성의 경제활동참가율의 연도별 변화에서 관측되었던 패턴(2017년 이후 경제활동참가율이 감소)은 모든 연령대(45~49세, 50~54세, 55~59세, 60~64세)에서 유사하게 관측되는 것으로 나타났다. 다만 60~64세의 경우 다른 연령대와 비교해 2007년 69.5%에서 2017년 76.1%로 상대적으로 빠르게 증가하였으며 이후 지속적으로 감소해서 2021년 73.3%를 기록하였다. 실업률 역시 모든 연령대에서 비슷한 패턴이 관측되었지만 60~64세의 실업률이 상대적으로 빠르게 증가되는 것으로 나타나 중장년층에서 특히 고령에 가까운 연령대의 실업률이 높은 원인을 파악하고 완화하는 정책에 대한 고민이 필요하다 하겠다.

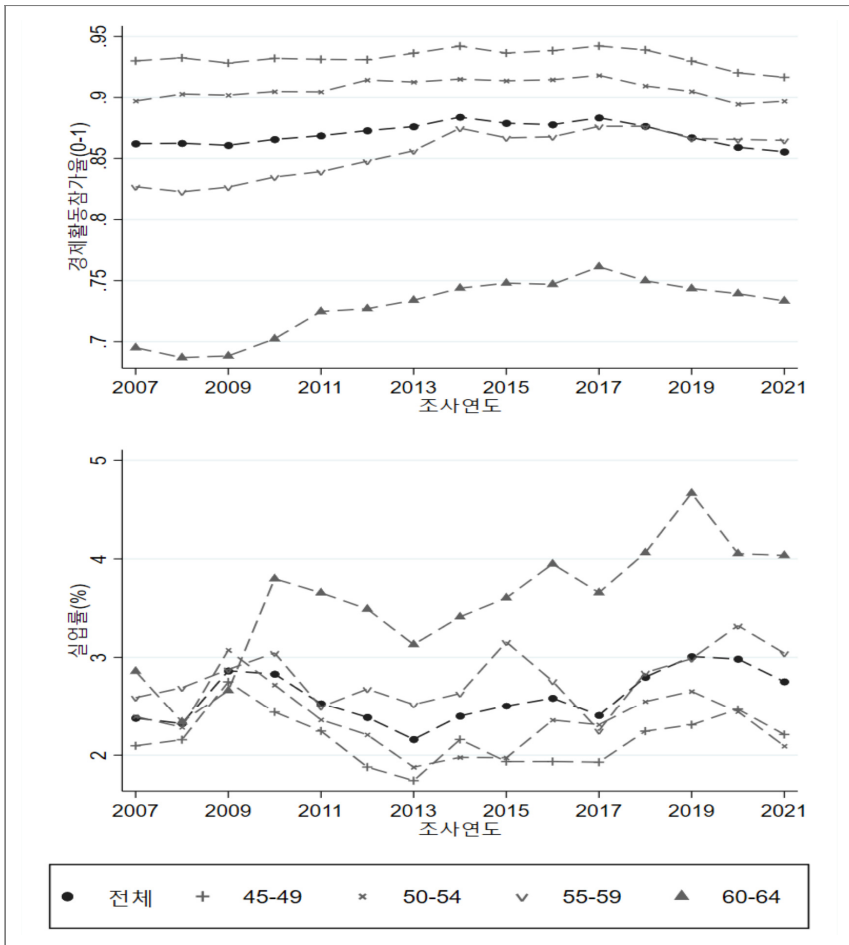
[그림 II-6]에서는 여성 중장년의 연령별 경제활동참가율과 실업률의 변화를 살펴보았다. 중장년층 여성의 경제활동참가율변화에서 관측되었던 패턴(경제활동참가율의 지속적인 증가)은 중장년층 모든 연령대(45~49세, 50~54세, 55~59세, 60~64세)에서 역시 관측할 수가 있었다. 단 60~64세의 경우 다른 연령대와 비교해 경제활동참가율이 2007년 43.7%에서 2017년 51.4%로 상대적으로 빠르게 증가하였고, 반면에 45~49세 여성들의 경제활동참가율은 2017년까지는 다른 연령대와 동일하게 증가하였으나, 2017년 이후 하락하여 2019년부터는 50~54세 여성의 경제활동참가율과 거의 유사한 것으로 나타났다. 한편 중장년층 여성의 실업률은 모든 연령대에서 비슷한 패턴이 관측되었으며 전반적으로 시간이 지나면서 증가하는 추세로 나타났다.

고용의 질과 연관이 깊은 변수들의 연령별 변화는 [부그림 1]부터 [부그림 5]에 제시하였는데, 전반적으로는 연령별로 구분하지 않았을 때 관측되었던 패턴과 유사한 패턴이 관측되었다. 다만 60~64세 연령층 특히 남성 60~64세 연령층은 다른 연령층과 비교해서 자영업과 임시일용직 비율이 여전히 높으며 상용직 비율은 여전히 낮은 것으로 나타났다. 여성 60~64세 연령층의 경우에도 타 연령층과 비교해서 자영업 및 일용직의 비율이 높고 상용직의 비율이 낮으나 연령 간 격차는 남성에서 관측된 격차보다 작은 것으로 나타났

다. 다음으로 중장년층 임금근로자가 근무하는 사업체의 규모에서도 60~64세 중장년층 남성은 30인 미만 사업체에서 근무하는 비율이 다른 연령대와 비교해 여전히 높은 것으로 나타났다. 60~64세 중장년층 여성 임금근로자의 경우에도 여전히 30인 미만 사업체에서 근무하는 비율이 높은 것으로 나타났으나 해당 비율은 과거와 비교해서 빠르게 감소하는 것으로 나타났다.

[그림 II-5] 남성 중장년층(45~64세)의 연령구간별 경제활동참가율 및 실업률의 변화(2007~2021년)

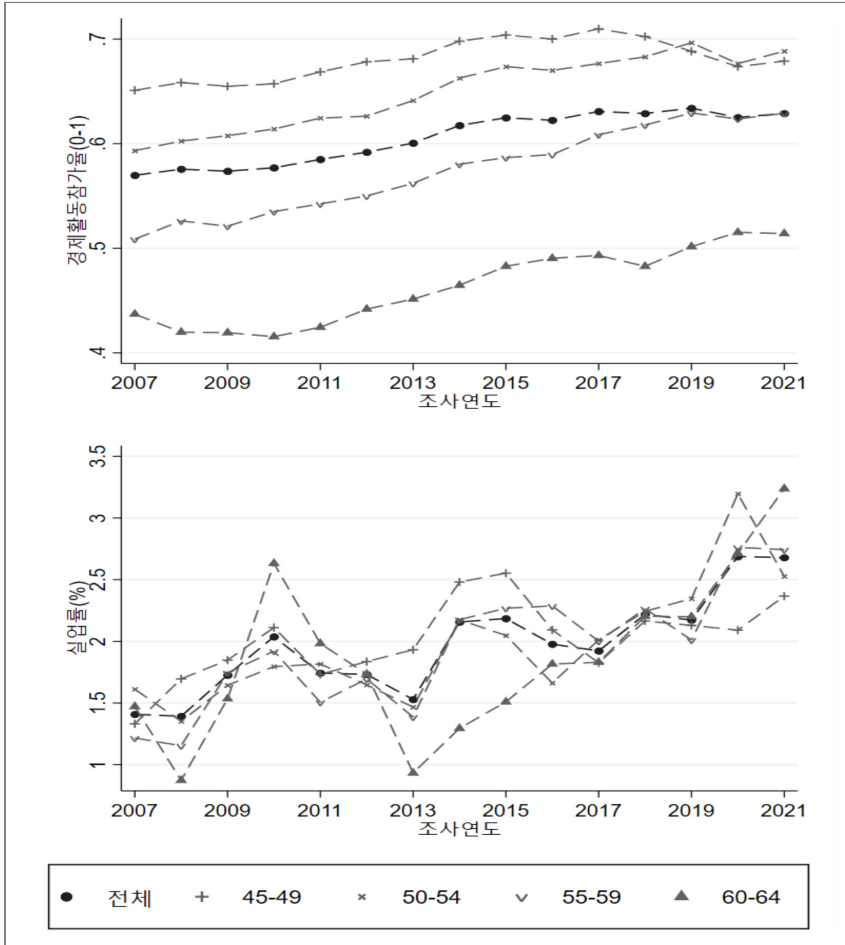
(단위: 증가율(0~1), %)



자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 2007~2021 자료를 활용하여 저자 작성

[그림 II-6] 여성 중장년층(45~64세)의 연령구간별 경제활동참가율 및 실업률의 변화(2007~2021년)

(단위: 증가율(0~1), %)



자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 2007~2021 자료를 활용하여 저자 작성

마지막으로 단시간근로자의 비율을 연령대별로 살펴보면 중장년층의 모든 연령대에서 단시간근로자 비율은 증가하는 추세가 관측되는데 특히 60~64세 연령대에서 해당 비율이 높은 것으로 나타났으며 그중 60~64세 여성에서 단시간근로자의 비율이 빠르게 증가하는 것으로 나타났다. 앞서 논의한 것처럼 중고령자는 단시간 근로를 선호할 경향이 높을 수 있는데 60~64세 연령

대에서의 단시간 근로 비율이 타 연령대보다 높다는 [부그림 5]의 결과는 중장년층에서의 단시간근로자 비율의 상승은 일정 부분 그들의 선호를 반영했다는 이론을 뒷받침하는 증거라 할 수 있겠다.

3. 주된 일자리에서의 조기퇴직과 노동시장의 양극화

통계청의 경제활동인구조사 고령층 부가조사에서는 매년 주된 일자리 퇴직연령을 조사해 발표하고 있다. 미래에셋투자와 연금센터는 ‘늦어지는 은퇴, 생애주기, 수지 적자에 대비하라’라는 보고서에서 해당 자료를 활용해서 법정정년이 60세임에도 불구하고 평균 퇴직연령은 최근 10년간 계속 49세에 머물러 있음을 지적하였다.¹⁹⁾ 해당 자료를 활용한 남재량(2020) 역시 정년 법제화의 효과로 중장년층 노동시장의 임금피크제 확산과 조기퇴직의 증가라는 새로운 현상이 관측되고 있음을 주장하였다.²⁰⁾ 하지만 해당 연구들은 주된 일자리에서 은퇴하였다고 응답한 중고령자에 한정된 자료를 활용한 것이기 때문에 중고령자 전체에서 조기퇴직이 증가하였는지 혹은 퇴직연령이 증가하였는지 등에 대해서는 말하기가 어렵다. 그런데 일부 분석 및 기사들에서는 해당 통계가 주된 일자리에서 퇴직한 사람들의 한정된 분석임을 고려하지 않고 일반적으로 중고령층의 퇴직연령이 50세 미만에 머물고 있음으로 해석하는 오류를 범하고 있다. 따라서 본 분석에서는 주된 일자리에서 아직 퇴직하지 않는 중고령층까지 고려하였을 때, 중고령층의 주된 일자리에서의 퇴직연령이 실제로 어떻게 변화하고 있는지 다양한 측면에서 검토하였다.

한편 2013년 통과되어서 2016년부터 300인 이상 사업장에서 먼저 실시된 60세 정년연장의무화는 정년이 존재하는 사업장에 한정된 법안이기 때문에 정년연장의 수혜를 받는 중고령자와 그렇지 못한 중고령자가 존재한다. <표 II-1>에서 확인할 수 있듯이 2015·2016년 기준 정년제를 적용하는 사업체의

19) 『연합뉴스』, 「근로자 퇴직 연령 평균 49.3세 … 비자발적 조기퇴직 늘어」, 2022. 3. 8., <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220308085400002>, 검색일자: 2022. 10. 7.

20) 남재량(2020)은 중고령층의 주된 일자리 이탈의 동향, 근로소득 변화, 조기퇴직의 증가 등을 경제활동인구조사(경활) 고령층 부가조사 등의 자료를 활용하여 자세히 분석하였다.

비중은 사업체 규모에 따라 굉장히 이질적이다. 1~4인, 5~9인, 10~29인을 고용하고 있는 사업체의 경우 정년제를 적용하고 있는 비중이 각각 11.5%, 23.3%, 46.2%에 불과하지만 30~99인, 100~299인, 300인 이상 사업체들은 해당 비율이 각각 75.2%, 88.4%, 94.1%에 이른다. 이에 본 연구에서는 주된 일자리에서 근속 가능성이 중장년층의 경제사회적 특성(가령 숙련수준 혹은 교육수준)에 따라 차별적으로 나타나는지 그리고 이러한 추세가 시간에 따라 변화하는지를 추가로 검토하였다.

〈표 II-1〉 정년제 적용비중과 정년연령의 분포

사업체 규모	정년제 실시 비중	정년 연령의 분포							
		<55세	55세	56세	57세	58세	59세	60세	>60세
1~4인	.115	.011	.088	.008	.020	.078	.008	.528	.259
5~9인	.233	.017	.096	.009	.032	.117	.008	.587	.133
10~29인	.462	.011	.102	.017	.028	.133	.010	.603	.096
30~99인	.752	.014	.176	.017	.045	.123	.012	.533	.079
100~299인	.884	.007	.165	.028	.040	.090	.007	.580	.083
300인 이상	.941	.012	.236	.034	.082	.207	.023	.349	.057

자료: 김대일, 「정년 연장의 고용효과」, 『노동경제논집』, 제44권 제2호, 2021, p. 6. 〈표 1〉

가. 주된 일자리 퇴직연령의 변화

통계청은 매년 경찰 고령층 부가조사 관련 보도자료를 통해 중고령층(55~79세)의 주된 일자리(가장 오랜 기간 근무한 일자리) 퇴직연령을 계산하여 발표한다. 다만 매년 만 55~79세 응답자에게 주된 일자리 퇴직연령을 물어봐서 계산하기 때문에 2016년 시행된 60세 정년연장의무화가 주된 일자리 퇴직연령에 끼친 영향을 가늠하기가 어렵게 된다. 왜냐하면 2016년 기준 60세 이상 중고령자는 법안 통과에 영향을 받지 않기 때문에 해당 연령을 포함한 평균 퇴직연령은 정년연장 통과와 조기퇴직 간의 관계를 가늠하는 데 유용한 정보를 제공하지 못하기 때문이다. 따라서 본 분석에서는 55~79세 중고령층의 정보를 모두 활용한 남재량(2020)과 달리 2005~2019년 경찰 고령층 부가조사의 만 55~60세 응답자로 표본을 제한하고 연도별 조기퇴직연

령 등의 변화를 살펴보았다.

[그림 II-7기에서는 매년 만 55~60세 응답자 중 조사시점에 주된 일자리에서 퇴직한 응답자들의 평균 퇴직연령을 연도별로 제시하였다.²¹⁾ 먼저 주된 일자리에서 퇴직하였다고 응답한 사람들의 주된 일자리 평균 퇴직연령의 연도별 변화를 살펴보았는데, 55~60세로 분석대상을 한정할 경우에도 55~79세를 대상으로 분석한 결과와 동일하진 않지만 유사한 패턴이 관측되었다. 주된 일자리 평균 퇴직연령은 2011년까지 지속적으로 감소하고 이후 48세 이하에서 소폭의 증가와 감소를 반복하는 것으로 나타났다. 다만 고령층 부가 조사는 주된 일자리를 명확히 정의하지 않고 응답자 본인이 생각하는 주된 일자리에서의 퇴직연령을 조사하기 때문에 해당 일자리에서 근속한 기간이 1년 미만의 경우에도 응답자가 주된 일자리로 해당 일자리를 정의하면 분석 대상에 포함한다. 따라서 일반적으로 생각하는 안정적인 직장에 근무하는 사람들의 주된 일자리 퇴직연령의 연도별 변화를 살펴보기 위해 전체 응답자 중 해당 일자리에서 최소 5년 이상 근무한 경우 혹은 10년 이상 근무한 경우로 한정하여 추가적인 분석을 실시하였다.

표본을 5년 초과 응답자 혹은 10년 초과 응답자로 한정할 경우 한정하지 않는 경우와 비교해서 평균 퇴직연령이 증가하였지만 근속기간의 제한 여부와 관련 없이 주된 일자리 퇴직연령은 여전히 지속적으로 하락하는 것으로 나타났다. 특히 이러한 패턴은 남성 55~60세로 한정하였을 때 보다 명확하게 드러났다. [그림 II-7기의 두 번째 그림은 남성 중장년층(55~60세)의 주된 일자리 퇴직연령의 연도별 변화를 제시하였는데, 가령 근속연수가 10년을 초과한 응답자들의 경우 평균 퇴직연령은 2005년 51.4세에서 2019년 50.3세로 1년 이상 감소하는 것으로 나타났다.²²⁾

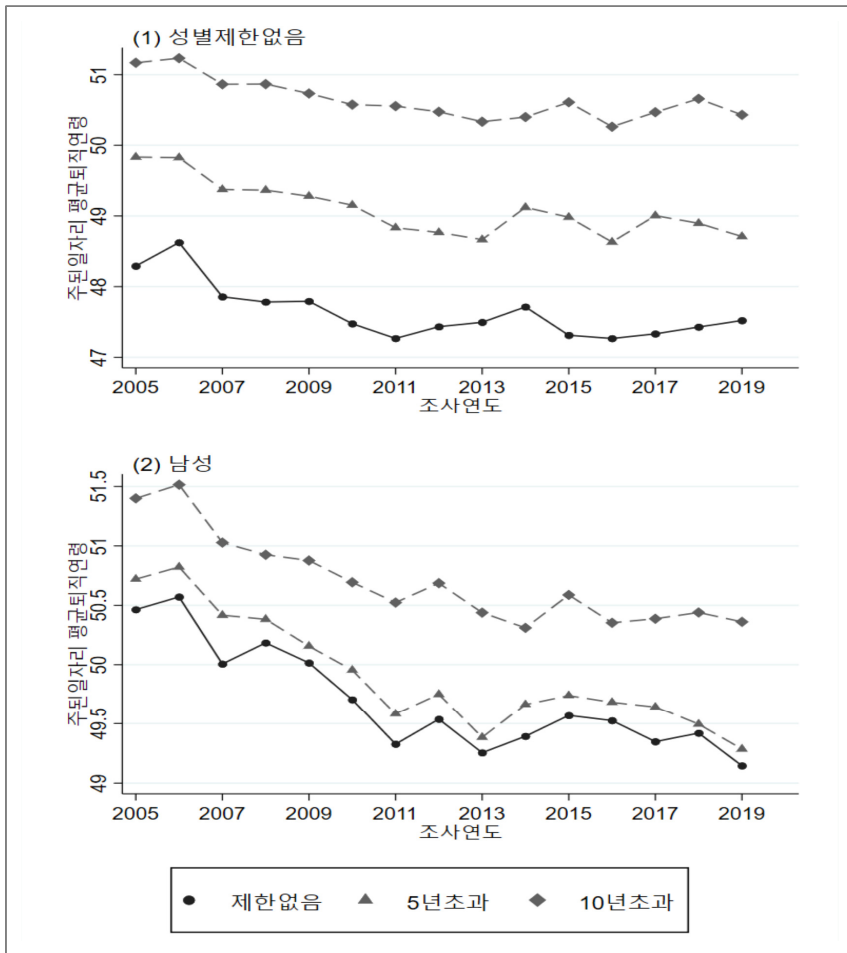
21) 연도별 평균값에 대한 표준편차는 굉장히 작게 추정되어서 그래프상 시점별 평균값이 눈에 보이게 차이가 나는 경우는 두 평균값에 대한 t-검정 시 두 시점의 평균값이 같음을 기각하는 것으로 생각하면 된다.

22) 여성의 경우 주된 일자리 근속기간이 짧으며 분석시점의 중장년층 여성은 출산·육아 이후 노동시장에 재진입하는 경우가 남성보다 높기 때문에 일반적으로 생각하는 장기근속 이후의 퇴직이라는 개념을 적용하는 데 어려움이 따른다. 따라서 본 분석에서는 전체 중장년층과 남성에 한정할 분석 결과만을 [그림 II-7기~그림 II-11]에서 제시하였다.

주된 일자리에서 퇴직한 응답자들의 퇴직연령이 지속적으로 하락하는 것은 퇴직을 결정한 중고령자의 특성이 시점에 따라 이질적임에서 발생하였을 가능성이 존재한다. 왜냐하면 정년연장 및 55~60세를 구성하는 중고령층의 사회경제적 특성의 변화로 주된, 일자리에서 퇴직하는 사람의 절대적인 비중은 시간이 지남에 따라 감소하였을 가능성이 높는데 이 경우 주된 일자리에서

[그림 II-7] 중장년층(55~60세)의 주된 일자리 퇴직연령의 연도별 변화
(주된 일자리 퇴직자 한정)

(단위: 세)

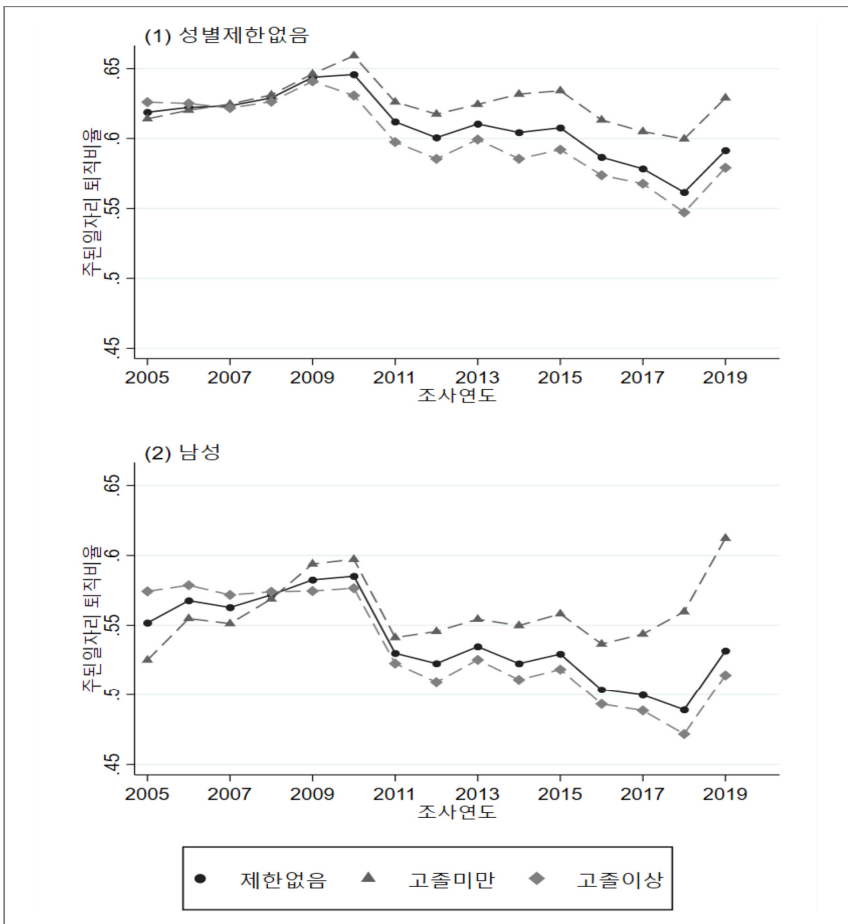


자료: 통계청, 「고령층 부가조사」, 2005~2019 자료를 활용하여 저자 작성

퇴직하였다는 사람은 과거의 주된 일자리에서 퇴직한 사람과 비교해 상대적으로 저숙련자일 가능성이 높아진다. 가령 2005년 주된 일자리에서 퇴직한 사람과 비교해 정년연장이 통과된 2018년에 주된 일자리에서 퇴직한 사람은 정년이 존재하지 않는 소규모사업장에서 근무하는 사람들일 가능성이 존재하는데, 이 경우 주된 일자리에서 퇴직하는 중고령자의 사회경제적 특성의 변화에 따라 주된 일자리 평균 퇴직연령이 감소하였을 가능성이 있다.

[그림 II-8] 중장년층(55~60세)의 주된 일자리 퇴직비율의 연도별 변화

(단위: %)



자료: 통계청, 「고령층 부가조사」, 2005~2019 자료를 활용하여 저자 작성

이에 [그림 II-8]에서는 조사시점 기준 주된 일자리에서 퇴직하였다고 응답한 중장년층(만 55~60세)의 연도별 비율을 살펴보았다. 2009년 및 2010년 주된 일자리에서 퇴직하는 비율은 증가하는 것으로 나타났으며 이후인 2011~2015년 사이에 주된 일자리 퇴직자의 비율은 60~61%로 안정적인 값을 유지하였다. 이후 정년연장이 의무화된 2016년 이후 주된 일자리 퇴직비율은 빠르게 감소하여 2018년 56.15%로 분석기간 중에 최저값을 기록하였다.

주된 일자리에서 퇴직한 중장년층의 비율이 감소한 원인은 다양하게 존재할 수 있으며 그중 정년연장도 이러한 감소에 일부 기인한 것으로 판단된다. 정희진·강창희(2022)에 따르면 정년연장법안이 사업체의 정년인상에 영향을 미친 시점은 2016년이 아닌 법안이 통과된 2013년부터이기 때문에 2013년에 50~54세의 재직자들이 정년연장의 효과로 주된 일자리에서 퇴직하는 비율이 감소할 수 있다. 따라서 해당 시점의 50~54세의 주된 일자리 퇴직비율의 감소는 이들이 본 분석표본에 포함될 시점인 2014~2018년에 주된 일자리 퇴직 감소로 이어질 수 있게 된다. 종합하자면 [그림 II-8]은 55~60세의 주된 일자리에서 퇴직하였다고 응답한 중장년층의 비중이 감소하고 있음을 보여준다. 따라서 모든 응답자들의 잠재적인 주된 일자리 퇴직 연령은 주된 일자리 퇴직 연령이 50세 미만이라는 그리고 퇴직연령이 감소하고 있다는 일부 인식과는 달리 실제로는 증가하였을 가능성이 높다.

55~60세 중장년층의 주된 일자리의 퇴직연령을 계산하기 위해서는, 이상적으로는 응답자들의 응답 이후의 경제활동이력을 조사하여 실제 퇴직연령을 기반으로 평균 퇴직연령을 계산하여야 한다. 하지만 이용 가능한 자료의 한계로 본 분석에서는 조기퇴직하지 않는 응답자의 주된 일자리 퇴직연도에 특정값을 부여하는 방법을 사용하였다. [그림 II-9]에서는 조사 당시 주된 일자리에서 퇴직하지 않는 사람들의 퇴직연령에 추정된 값을 부여하고 중장년층의 퇴직연령의 연도별 변화를 제시하였다. 먼저 검은 점은 주된 일자리에서 퇴직하지 않는 사람들을 고려하지 않는, 즉 퇴직하였다고 응답한 사람들을 대상으로 평균 퇴직연령을 제시한 것이다.²³⁾

23) 일반적으로 생각하는 안정적인 직장에 근무하는 사람들의 주된 일자리 퇴직연령의 연도

그다음 세모로 표시된 점들은 주된 일자리에서 퇴직하지 않는 사람들의 퇴직연령을 55세로 가정하고 평균 퇴직연령을 계산한 것이다. 조사 당시 응답자들의 나이는 55~60세이기 때문에 주된 일자리에서 퇴직하지 않은 중장년층의 퇴직연령을 55세로 가정하고 평균 퇴직연령을 계산하는 것은 실제 퇴직연령과 비교해서 가장 보수적인 추정치라고 할 수 있다. 보수적인 추정치임에도 불구하고 중장년층의 퇴직연령은 2005년부터 2013년까지 감소하는 추세가 관측되었으나 이후 평균 퇴직연령은 증가해서 2005년 수준을 상회하는 것으로 나타났다.

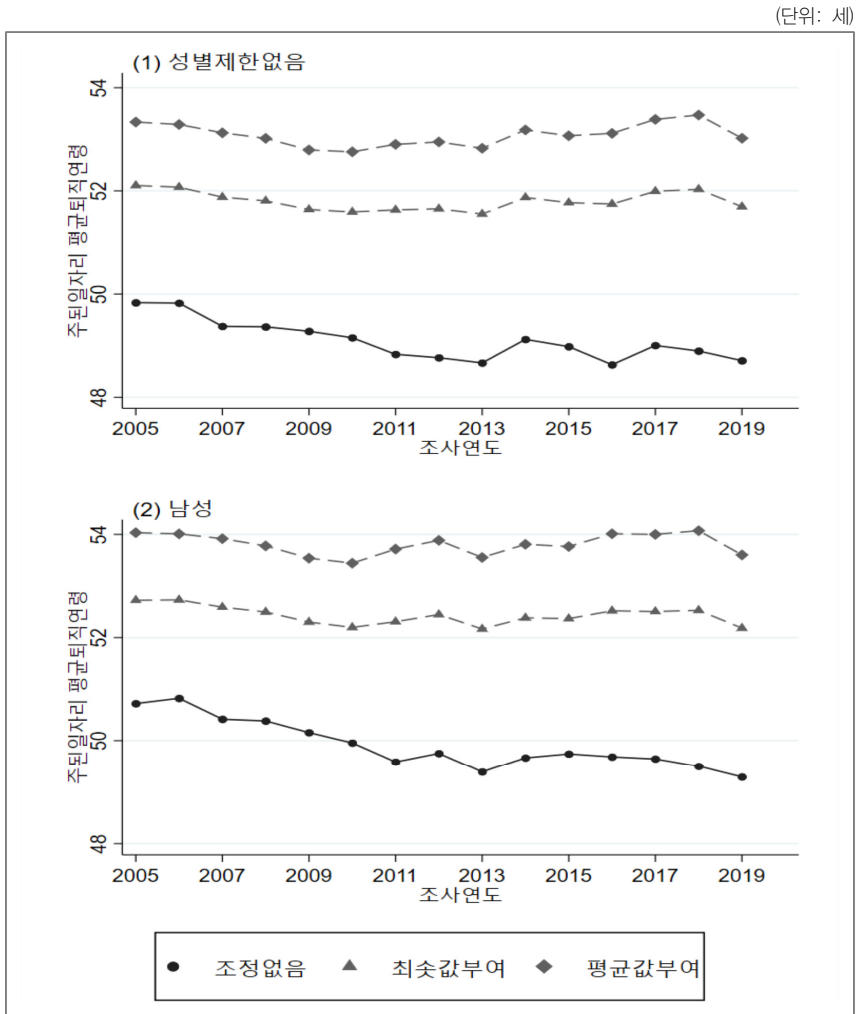
마지막으로 다이아몬드로 표시된 점들은 다음 주된 일자리에서 퇴직하지 않는 사람들의 응답 당시 평균 나이인 57.8세에 주된 일자리에서 퇴직하였다고 가정하고 평균 퇴직연령을 계산한 것이다. 물론 조사연도에 응답자들이 주된 일자리에서 퇴직하였다는 가정 역시 보수적인 가정이기 때문에, 실제 중장년층의 주된 일자리 평균 퇴직연령을 계산하기 위해서는 보다 엄밀한 방법론이 필요하다. 다만 본 분석에서는 중장년층의 평균 퇴직연령을 보수적으로 계산하였는데, 그럼에도 불구하고 평균 퇴직연령이 최근 들어 증가하고 있음을 보였기 때문에 엄밀한 방법론을 차용하지 못한 점이 큰 제약은 아닌 것으로 판단된다. 응답자들의 응답 당시의 평균 연령을 퇴직연령으로 가정한 경우의 퇴직연령의 추세를 살펴보면, 2005년 기준 53.3세에서 2010년 52.8세로 소폭 감소하였으나 이후 지속적으로 증가해서 2018년 53.5세로 역시 2005년 수준을 회복하였다.

[그림 II-9]의 두 번째 그림은 남성으로 표본을 한정하여 살펴보았는데 조사 당시 주된 일자리에서 퇴직한 응답자만을 한정할 경우, 평균 퇴직연령은 2005년 50.7세에서 2019년 49.3세로 감소하는 것으로 나타났다. 다만 첫 번째 그림과 동일하게 퇴직하지 않은 응답자까지 고려하면 평균 퇴직연령은 2005년 54.0세에서 2013년 53.5세로 소폭 감소하였으나 이후 퇴직연령이 증가해서 2016년부터는 2005년 수준을 상회하였다.

별 변화를 살펴보기 위해 전체 응답자 중 해당 일자리에서 최소 5년 이상 근무한 경우로 분석표본을 한정하였다. 다만 이러한 제약을 사용하지 않더라도 [그림 II-9]에서 도출하는 결론은 질적으로 다르지 않다는 것을 확인하였다.

지금까지 분석은 퇴직하지 않은 응답자들의 퇴직연령에 특정값을 내삽(impute)하고 퇴직연령의 변화를 살펴봤기 때문에 제약적인 가정을 부여하였다는 비판이 제기될 수 있다. 물론 주된 일자리에서 퇴직하지 않은 응답자들의 연령을 보수적으로 설정하였음에도 퇴직연령이 2005년 대비 감소하지

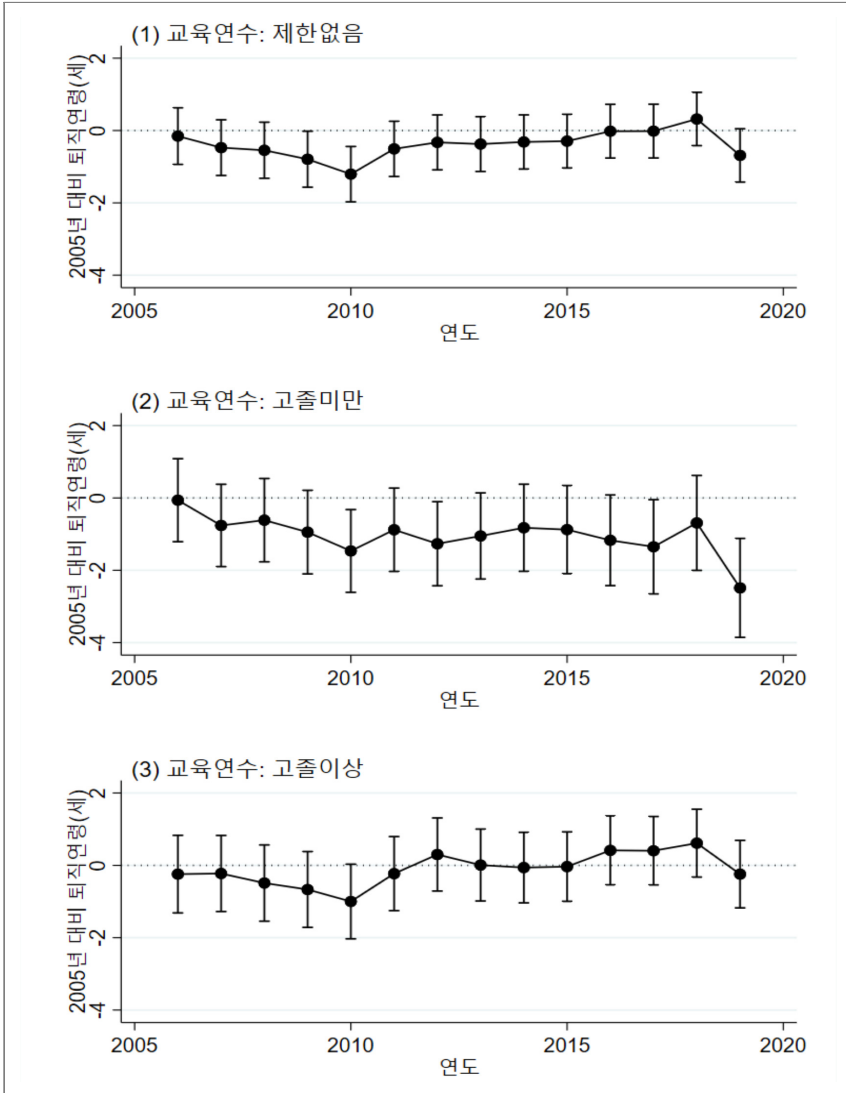
[그림 II-9] 중장년층(55~60세)의 주된 일자리 평균 퇴직연령의 변화
(전체 응답자 대상)



자료: 통계청, 「고령층 부가조사」, 2005~2019 자료를 활용하여 저자 작성

[그림 II-10] 중장년층(55~60세) 남성의 주된 일자리 퇴직연령의 변화:
토빗모형 추정 결과

(단위: 세)



자료: 통계청, 「고령층 부가조사」, 2005~2019 자료를 활용하여 저자 작성

않았음을 보였기 때문에 퇴직연령이 50세 미만으로 하락하였다는 주장을 반박하기에는 충분한 점이 있다. 다만 퇴직연령에 임의적인 숫자를 부여하였

다는 한계점을 보완하고자 본 분석에서는 추가적으로 토빗모형을 활용하여 퇴직연령을 추정하였다. 구체적으로 응답자들의 퇴직연령을 종속변수로 하 되, 미퇴직자들의 퇴직연령의 하한값을 55세로 설정하고 연도별 더미변수를 설명변수로 사용하는 토빗모형(censored regression)을 사용하였다.

[그림 II-10]은 토빗모형의 연도별 더미변수의 추정 결과를 보여주는데, 기준 시점이 2005년이기 때문에 연도별 추정 결과는 2005년 대비 주된 일자리 퇴직연령의 변화로 해석할 수 있다. 이 중 첫 번째 그림은 교육연수에 제한을 가하지 않는 표본에서의 분석 결과로 2010년까지 퇴직연령이 감소하는 추세가 관측되었으며, 특히 2009년과 2010년도의 추정 결과는 통계적으로 유의하게 2005년과 다른 것으로 나타났다. 이후 퇴직연령은 지속적으로 증가해서 2016년부터 2019년까지 추정계수는 0과 매우 가깝게 추정되었는데, 이는 퇴직연령이 2005년 수준을 회복하였음을 의미한다. 이와 같은 결과는 [표 II-9]의 결과와 매우 유사한 것으로 미퇴직자의 잠재퇴직연령을 내삽하거나 혹은 토빗모형을 사용하는 여부와 관계없이 유사한 결론을 내릴 수 있음을 보여준다.

지금까지의 분석을 종합하자면 주된 일자리에서의 퇴직연령이 감소 혹은 50세 미만에서 정체되는 현상은 주된 일자리에서 퇴직한 중고령자에 한정된 결과이며 모든 중고령자를 대상으로 하였을 때는 평균 퇴직연령은 2018년 기준 최소 53.5세인 것으로 추정되었다. 평균 퇴직연령 역시 2010년까지는 소폭 감소하였지만 이후 완만하게 증가해서 2005년 퇴직연령 수준을 상회하는 것으로 나타났다.

나. 교육수준별 주된 일자리 퇴직연령의 변화

Martin(2018)에 따르면 많은 OECD 국가에서 55세 이상 연령층의 고용률이 증가하는 추세이나 여전히 저숙련근로자는 일반적으로 고숙련근로자보다 고용률이 낮고 일찍 퇴직하는 경향을 보이고 있다. 따라서 [그림 II-7]의 주된 일자리에서 퇴직한 사람들의 퇴직연령이 시간이 지남에 따라 감소하는 현상은 노동시장과 결속(attachment)이 약한 저숙련근로자들이 주된 일자리

에서 퇴직하면서 발생하는 현상일 수 있다.

저숙련근로자들은 일반적으로 소규모사업체에 근무하였을 확률이 높으며,²⁴⁾ 해당 사업체들이 정년연장에 적용을 받지 않는 비중이 대규모사업체와 비교해서 높기 때문에 주된 일자리에서 퇴직하는 정도가 응답자의 사회경제적 특성에 따라 이질적으로 나타날 가능성이 높다. 다만 고령층 부가조사는 교육수준을 제외하고 응답자의 특성 관련 변수를 제공하지 않으므로 본 분석에서는 교육수준을 활용해서 퇴직연령의 변화가 교육수준에 따라 다르게 나타나는지를 살펴보았다. 이전 분석과는 다르게 사회경제적 특성에 따라 주된 일자리에서 퇴직하는 정도가 이질적인지 살펴보기 위해 본 분석에서는 55~60세 남성응답자에 한정해서 살펴보았다. 왜냐하면 여성의 경우 출산·육아 등으로 노동시장으로의 재진입이 중장년층에서 발생하는 경우가 있기 때문이다. 또한 단시간근로자의 비율이 남성에 비해 상대적으로 높기 때문에 경제활동 여부가 빈번하게 변화하게 된다. 이 경우 여성응답자가 주된 일자리라고 응답한 일자리의 속성이 단기간·단시간일 가능성이 존재하므로 2016년 정년연장의무화가 중장년층의 사회경제적 특성에 따라 이질적인지 탐색하기 위해서는 남성에 한정해서 살펴보는 것이 중요하다고 판단된다.

한편 앞서 살펴본 [그림 II-8]에서는 교육수준별 주된 일자리 퇴직비율의 연도별 변화 역시 제시하였다. 교육수준별 주된 일자리 퇴직비율의 격차는 2009년까지는 큰 차이가 관측되지 않으나 이후 지속적으로 격차가 발생하는 것을 확인할 수 있었다. 또한 남성응답자로 표본을 한정하였을 때 교육수준별 주된 일자리 퇴직비율의 격차는 보다 크게 나타나서 정년연장에 따른 혜택이 응답자의 사회경제적 특성에 따라 이질적인 가능성을 확인할 수 있었다.

[그림 II-11]은 중장년층(55~60세) 남성의 주된 일자리 퇴직연령의 연도별 변화를 교육수준별로 제시하였다. 참고로 첫 번째 그림은 주된 일자리에서

24) 부그림 6에서는 주된 일자리 퇴직연도가 50세 미만에서 발생하고 있음을 고려해서 45~49세 중장년층 임금근로자들의 교육수준과 30인 미만 사업체에서 근무 여부와의 관계를 제시하였다. 확인 결과, 교육수준이 높을수록 30인 미만 사업체에서 근무할 확률은 낮아지는 것으로 나타났다.

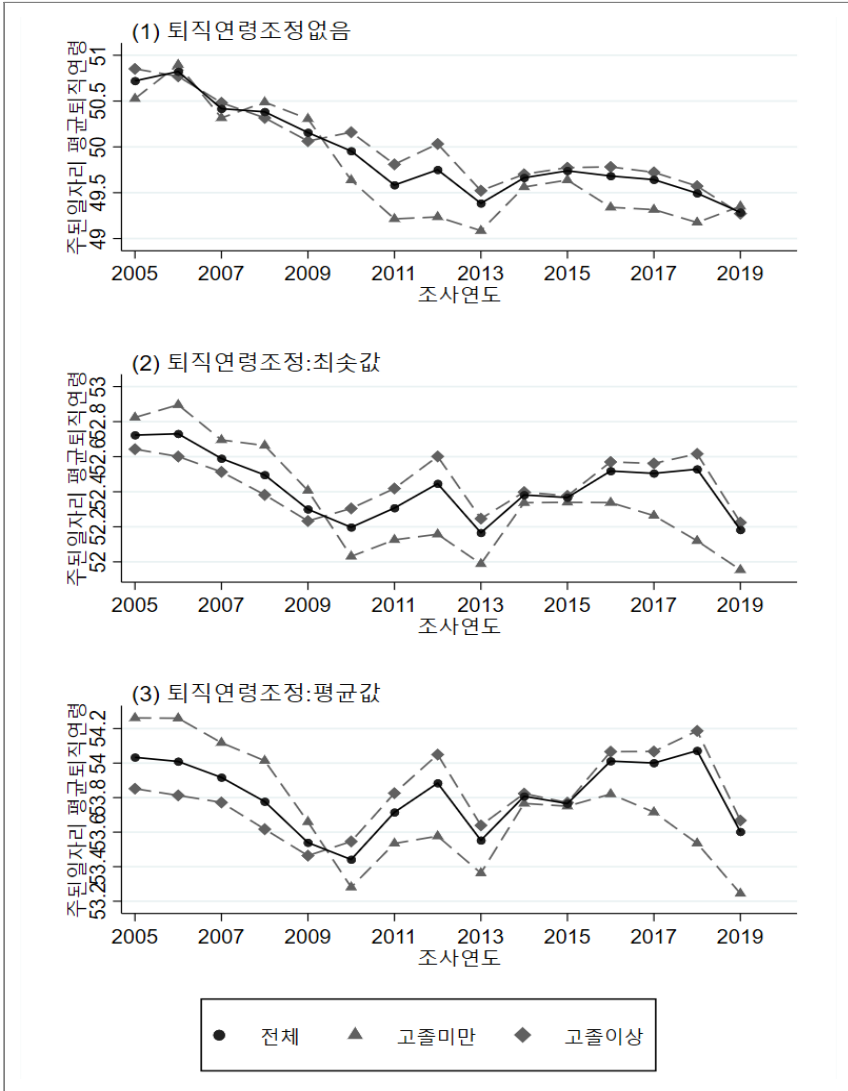
퇴직하였다고 응답한 중장년층만을 한정하여 평균 퇴직연령을 계산하였으며, 두 번째 그림은 주된 일자리에서 퇴직하지 않는 응답자의 가상의 퇴직연령을 55세로, 세 번째 그림에서는 가상의 퇴직연령을 비퇴직자의 응답 당시 평균연령인 57.8세로 가정하고 계산하였다.²⁵⁾

퇴직연령을 조정하지 않는 경우 즉 주된 일자리에서 퇴직한 응답자들만을 대상으로 분석하였을 때는 교육수준과 관련 없이 평균 퇴직연령은 유사하게 감소하는 것으로 나타났다. 하지만 교육수준별 주된 일자리 퇴직비율이 다름을 고려하자 교육수준이 고졸 미만인 응답자와 고졸 이상인 응답자 간의 퇴직연령의 격차가 최근 들어 확대되고 있음을 확인할 수 있다. 관련하여 남재량(2020)은 사업체들이 정년연장에 따른 충격에 대응하기 위해 조기퇴직의 증가로 대응하였을 가능성에 대해서 이론적으로 논증하였다. 남재량(2020)의 논의에 기반해 [그림 II-10]과 [그림 II-11]의 결과를 해석하자면 사업체들이 정년연장에 따른 고용비용 충격을 완화하기 위해 상대적으로 저숙련인 중장년층 노동자들을 조기퇴직시킴으로써 교육수준별 퇴직연령의 격차가 확대되었을 수 있다는 것이다. 다만 정년연장의 무화에 따른 정년연장이 상대적으로 규모가 큰 사업체에 종사하는 근로자에게 적용이 되었으며 저숙련노동자들은 규모가 작은 사업체에서 종사할 확률이 높기 때문에 정년연장에 따른 사업체의 대응에서 발생한 것이 아니라 정년연장의 혜택을 저숙련자들이 상대적으로 적게 받아서 발생하였을 가능성도 존재한다. 두 가지 경로 중 어떤 경로에 의해 교육수준별 퇴직연령의 격차 증대가 발생하였는지는 사업체 수준에서 연령별 근로자 수를 파악할 수 있는 고용보험 DB와 같은 행정자료가 필요하기 때문에 본 분석의 범위를 벗어나는 것으로 판단된다. 따라서 이에 대해서는 본 연구진의 추후 연구로 남겨 놓는다.

25) [그림 II-10] 두 번째, 세 번째 그림에서도 교육수준별로 토빗모형의 추정 결과를 제시하고 있다. 교육수준이 고졸 이상인 응답자들의 연도별 퇴직연령은 2010년까지 감소하였으나 이후 지속적으로 증가하는 것으로 나타났다. 반면에 고졸 미만의 중고령자(55-60세)의 추정 결과는 2010년까지 지속적인 감소 이후 추정치의 크기의 변화가 없는 것으로 나타나 숙련수준별 퇴직연령의 격차가 심화되고 있음을 확인할 수 있다.

[그림 II-11] 중장년층(55~60세) 남성의 주된 일자리 퇴직연령의 연도별 변화: 교육수준별

(단위: 세)



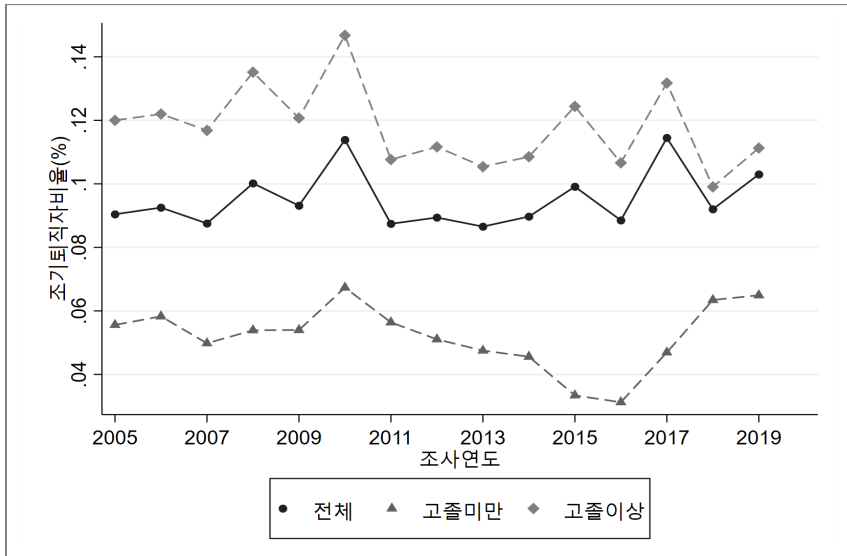
자료: 통계청, 「고령층 부가조사」, 2005~2019 자료를 활용하여 저자 작성

고용보험 DB를 활용한 면밀한 분석 대신 이용 가능한 자료를 활용해 교육수준별 퇴직연령의 격차 확대가 정년연장에 따른 사업체의 대응에서 일정

부분 발생하였는지 가늠하기 위해 조기퇴직자의 비율을 연도별·교육수준별로 살펴보았다. 만약 정년연장의무화 이후 사업체들이 조기퇴직을 활용해 저숙련 노동자들에 대한 고용조정을 실시하였다면 교육수준별 퇴직연령의 격차 확대가 설명될 수 있기 때문이다.

[그림 II-12] 중장년층(55~60세) 남성의 조기퇴직자 비율의 변화: 교육수준별

(단위: %)



자료: 통계청, 「고령층 부가조사」, 2005~2019 자료를 활용하여 저자 작성

정년연장법안 통과와 중장년층의 조기퇴직 가능성과의 관계를 실증적으로 분석한 정희진·강창희(2022)의 연구를 통해서도 정년연장과 교육수준별 퇴직연령 변화 간의 관계를 일부 가늠할 수 있다. 해당 연구에서는 사업체 패널조사를 활용하여 2013년 법정정년 연장이 사업체의 총 고용규모와 직급별 고용규모에 미친 영향을 추정하였는데 정년연장에 따라 50세 이상 근로자 1명이 늘어날 때 총 고용규모는 0.19명 감소하는 것으로 나타났다. 한편 관측된 고용감소는 차장급 및 부장 이상의 고용감소에 의해 설명되는 것으로 나타나, 정년연장은 고령층 고용과 대체관계가 있는 중장년층 근로자의 고용을 감소시켰음을 의미한다. 만약 사업체에서 중장년층 근로자의 고용

특히 저숙련자의 고용을 감소시켰다면 교육수준별 퇴직연령 격차는 발생할 수 있게 된다.

[그림 II-12]는 만 55~60세 응답자 중(주된 일자리에서 퇴직한 경우와 퇴직하지 않는 경우를 모두 포함) 조기퇴직자의 연도별 변화를 제시하였다. 참고로 조기퇴직비율의 변화를 제시할 때 주된 일자리에서 퇴직한 사람을 분모로 하여 계산하는 방법도 고려할 수 있으나 분모가 시간 경과에 따라 감소(주된 일자리에서 퇴직하는 비율의 감소)하고 있기 때문에 조기퇴직비율의 변화가 과도하게 증가하는 것처럼 보일 수 있다. 모든 중장년층 응답자를 대상으로 계산된 조기퇴직자의 비율은 2005년부터 지속적으로 증가해 2010년 11.4%까지 상승한 후 2011년 8.7%로 하락하였으며 이후 조기퇴직자의 비율은 완만하게 상승하였다.

그다음 [그림 II-12]에서는 교육수준별 조기퇴직자의 비율을 살펴보았는데 두 가지 패턴이 관측되었다. 먼저 교육수준이 높을수록 조기퇴직비율이 연도와 관계없이 높은 것으로 나타났다. 만약 조기퇴직 이후 자영업으로의 전환이 교육수준과 연관이 있다면 이와 같은 패턴을 설명할 수 있으나 최소한 45~64세 중장년층 중에서 경제활동에 참가하고 있는 경우에는 교육수준별 자영업비율에는 큰 차이가 관측되지 않았다.²⁶⁾ 다음으로 2015년 이후 교육수준별 조기퇴직비율의 추세가 이질적인 것으로 나타났다. 조기퇴직비율이 고졸 미만인 경우에 2015년 이후 눈에 띄게 증가하였지만 교육수준이 고졸 이상인 경우 눈에 띄는 증가가 관측되지 않았다. 관련해서 정년연장의무화

26) 가령 경제활동인구조사를 활용하여 계산된 2010년 기준 자영업비율은 고졸 미만은 32.3% 고졸 이상에서는 32.5%를 기록하였으며 교육수준과 관련 없이 자영업 비율은 지속적으로 감소하는 것으로 나타났다. 1년 기준 일자리사업은 30.5조원(본예산), 24개 부처 228개 사업이며, 사업의 유형에 따라 직접일자리, 직업훈련, 고용서비스, 고용장려금, 창업지원, 실업소득으로 구분된다. 이 중 중장년층을 대상으로 수행되는 일자리사업은 신중년 경력형 일자리, 신중년 적합직무 고용장려금 등 그 수가 많지 않다. 하지만 명시적으로 중장년을 타겟팅하는 사업이 아닌 그 외 일자리사업들도 중장년층이 지원대상인 사업이 다수이기 때문에 중장년층의 퇴직 이후 재취업에 해당 사업들이 적절하게 활용되고 있는지 검토하기 위해서는 일자리재정사업 전부를 대상으로 검토가 필요하다. 따라서 본 절에서는 일자리사업 전반적인 현황에 대해서 소개하고 해당 사업에 참여하고 있는 참여자 특성을 연령별·성별 수준에서 살펴봄으로써 중장년층이 참여하고 있는 일자리사업을 식별하고자 한다.

법안이 2013년에 통과되었는데 만약 2013년부터 사업체가 조기퇴직 등을 활용하여 고용조정을 실시하였다면 교육수준별 이질적인 추세를 설명할 수 있게 된다. 가령 2013년 기준 사업체가 50~54세 저숙련자를 대상으로 고용조정을 시행하는 상황을 고려할 수 있는데 본 조사의 응답자가 55~60세인 것을 고려하면 정년연장의무화 법안 통과에 따른 조기퇴직자의 증가는 시차를 두고 발생하게 되며 2016년 이후 저숙련노동자의 조기퇴직자의 급증을 설명할 수 있게 된다.

종합하자면 [그림 II-12]는 정년연장에 따른 고용비용 충격에 대응하기 위해 사업체들이 저숙련노동자를 대상으로 조기퇴직을 통한 고용조정을 시도하였을 가능성도 제시하였다 할 수 있다. 물론 상술하였듯이 정년연장이 교육수준별 상이한 효과를 가져왔는지 그리고 상이한 효과의 원인에 대해서 이해하기 위해서는 고용보험 DB와 같이 사업체 내의 종사자 수의 연령별 구조를 파악할 수 있는 행정자료가 필요하기 때문에 결과 해석에 주의할 필요가 있다.

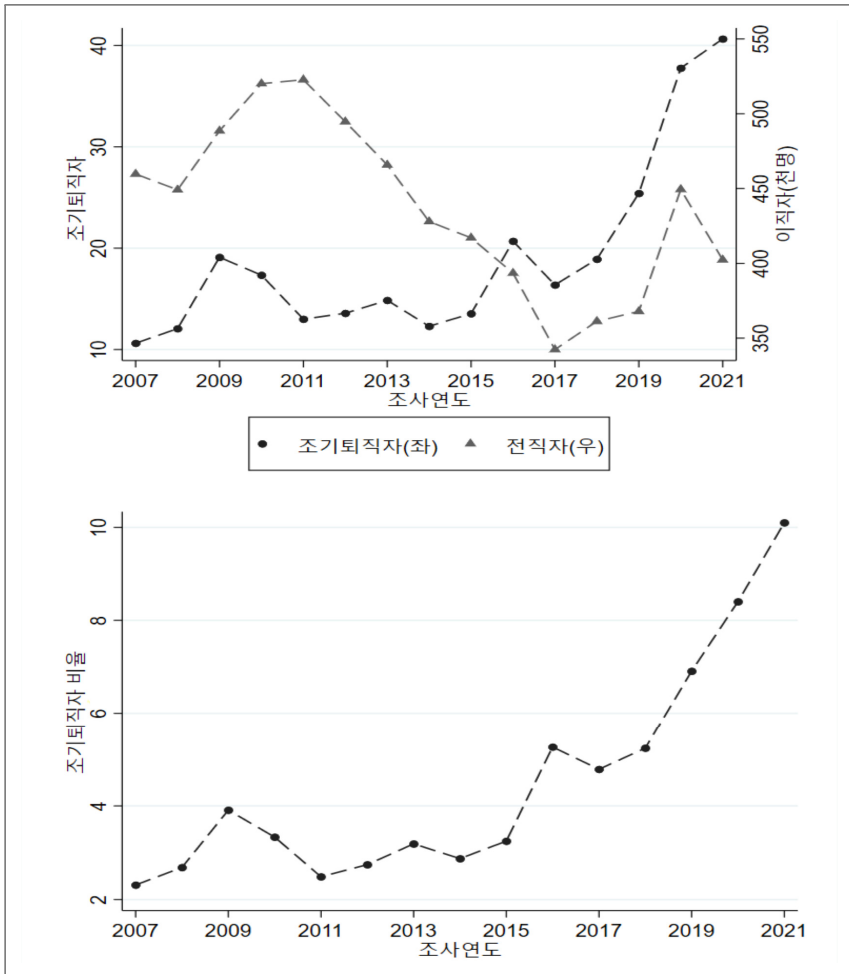
다. 분석의 한계

본 장의 분석에 활용한 고령층 부가조사의 조사대상은 만 55~79세인데 특정 연도 주된 일자리에서 퇴직하였다는 응답자들의 퇴직연령이 50세 미만인 것을 고려한다면 주된 일자리 퇴직이 발생하는 시점에서의 분석이 필요하다. 이에 본 분석에서는 응답자의 연령을 만 55~60세로 한정하고 분석해 최대한 시의성 있는 분석을 위한 노력을 기울였지만 사회경제적 여건 변화가 중장년층의 퇴직에 미치는 영향을 분석하기 위해서는 앞선 제2절의 분석과 같이 중장년층을 45세 이상으로 정의하고 살펴보는 것이 필요하다.

관련해서 Nam(2021)은 경제활동인구조사의 '이전 일자리'에 대한 정보에 주목, 45~54세 연령층을 분석대상으로 한정하고 조기퇴직자 수와 총 이직자 수를 추정하였다. 그리고 해당 결과에 기반해 Nam(2021)은 분석대상 연령에서 조기퇴직자의 수와 조기퇴직자의 비율이 최근 들어 급격하게 상승하고 있음을 지적하였다. [그림 II-13]은 Nam(2021)과 유사하게 제II장 제2절의

분석표본에 연령제약(45~54세)을 추가한 후 조기퇴직자 수(비율)와 전직자 (현재는 비경제활동인구)수의 연도별 변화를 제시하였다. 분석대상 연령에서 조기퇴직자의 수와 조기퇴직자의 비율이 최근 들어 급격하게 상승하는 것이 관측되었는데 조기퇴직자 수와 전직자 수 그리고 이들 간의 연도별 관계 측면에서 [그림 II-13]은 Nam(2021)의 결과와 유사한 것으로 나타났다.

[그림 II-13] 중장년층(45~54세) 조기퇴직자 수(비율)와 전직자 수의 연도별 변화
(단위: 천명, %)



자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 2007~2021 자료를 활용하여 저자 작성

하지만 [그림 II-13]은 Nam(2021)의 해석처럼 조기퇴직자의 수가 경제활동인구를 고려하였을 때 급격하게 증가하고 있음으로 해석할 수는 없다. 왜냐하면 경제활동인구조사에서 제공되는 이직시기²⁷⁾ 및 그만둔 사유는 전직자(비경제활동인구)로 분류된 응답자를 대상으로 조사되기 때문이다. 따라서 [그림 II-13]과 Nam(2021)의 결과는 조사 당시 비경제활동인구로 전환된 사람 중 조기퇴직자의 비중이 증가하였음을 보여주는 것이다. 물론 비경제활동인구 발생 원인에 조기퇴직자 수의 증가가 일부 기여하였다는 측면에서 이와 같은 결과는 중장년층 비경제활동인구 감소를 위한 노동정책 설계에 중요한 함의점을 제공할 수 있다.²⁸⁾ 다만 [그림 II-13]과 Nam(2021)의 결과는 현재 경제활동을 하고 있다고 응답한 중장년층 중 과거 조기퇴직을 경험한 경우, 조기퇴직경험이 주된 일자리의 근속기간 등에 어떠한 영향을 미쳤는지 알 수 없기 때문에 해당 결과에 기반해서 조기퇴직 등이 실제로 증가하였는지 알 수 없다는 한계점이 존재한다.

이에 본 분석에서는 정년연장의무화 법안통과에 직접적인 영향을 받는 45~54세 중장년층의 복무안정성에 미친 영향을 가늠하고자 경제활동인구조사에서 제공하는 현 직장의 근무기간 정보를 활용한 추가 분석을 실시하였다. 구체적으로 [그림 II-14]는 45~54세 중장년층이 조사시점에서 근무하고 있는 현 직장의 근무기간의 변화를 살펴보았다. 살펴본 결과, 현 직장의 근무기간은 2007년 기준 지속적으로 증가하고 있음을 확인할 수 있었다. 다만 교육수준별로 나누어서 현 직장 근속기간을 살펴보면 교육수준이 고졸 이상인 응답자는 현 직장에서의 근무기간이 지속적으로 완만하게 증가하는 것으로 나타났으나 교육수준이 고졸 미만의 응답자의 경우 현 직장 근무기간이 증가하지 않는 것으로 나타났다.

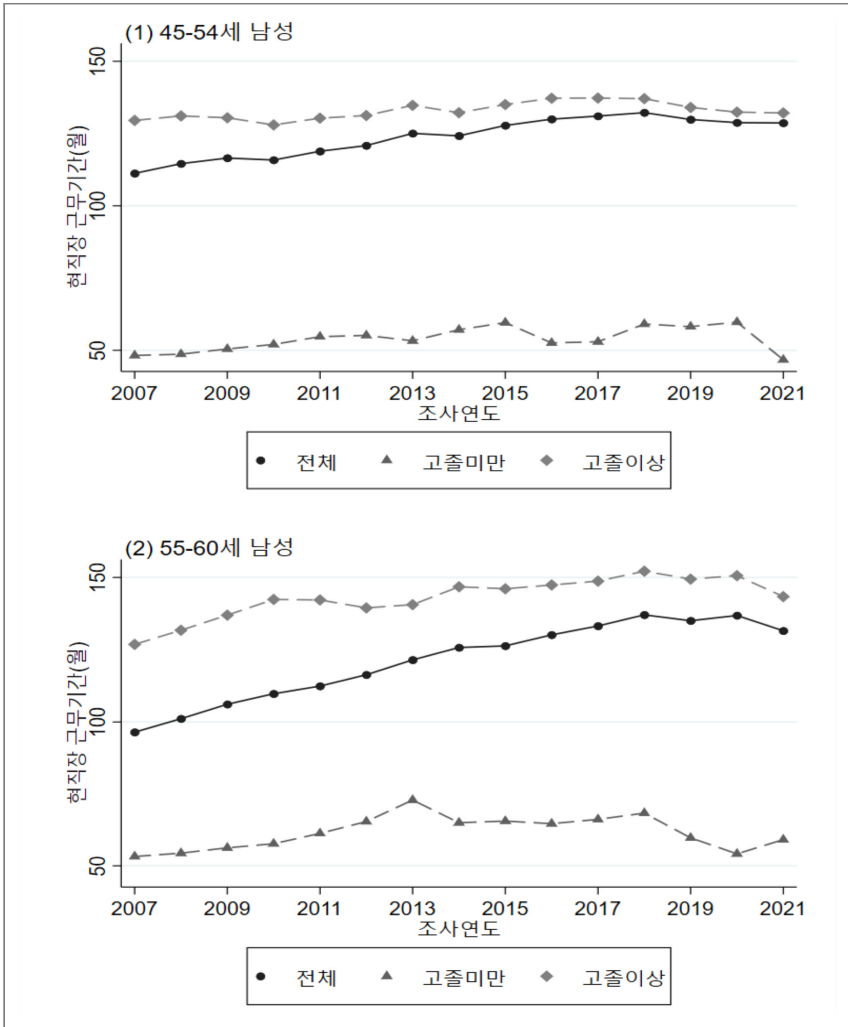
27) 2011년 기준 해당 항목의 질문지는 다음과 같다.

“전에 수입을 목적으로 일한 적이 있습니까? 있었다면 그 일을 그만둔 지는 얼마나 되었습니까?”

28) 이에 제Ⅲ장에서는 조기퇴직자들이 비경제활동인구에서 차지하는 비중 증가 등을 고려하여 현재 일자리 재정정책이 이러한 정책수요에 대응하여 설계가 되어 있는지를 검토하였다.

[그림 II-14] 중장년층 임금근로자의 현 직장 근무기간의 변화(2007~2021년)

(단위: 월)



자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 2007~2021 자료를 활용하여 저자 작성

앞서 55~60세 응답자를 대상으로 주된 일자리 퇴직연령을 계산하였을 때 교육수준별로 주된 일자리 퇴직연령의 격차가 증가하고 있음을 확인하였는데(그림 II-10) 및 [그림 II-11]) 이와 같은 현상이 현 직장 근무기간을 통해서도 관측되는지 확인하기 위해 [그림 II-14]의 두 번째 그림은 55~60세 남

성을 대상으로 교육수준별 현 직장의 근속기간의 변화를 살펴보았다. 흥미롭게도 응답자들의 현 직장에서의 근속기간은 2007년 기준 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타났으며 교육수준별 현 직장 근무기간의 격차는 2013년 이후 지속적으로 확대되는 것으로 나타났다. 따라서 저숙련노동자들의 경우 주된 일자리에서의 조기퇴직비율이 증가, 주된 일자리 퇴직연령의 하락, 현 직장에서의 근무기간 정체 혹은 감소 등을 통해 다양한 측면에서 주된 일자리에서의 조기퇴직이 발생하고 있음을 확인할 수 있었다.

4. 소결

본 장에서는 중장년층 노동시장 특성이 어떻게 변화하고 있는지를 경제활동인구조사 자료 및 고령층 부가조사 자료에 기반해서 살펴보았다. 먼저 45~64세 중장년층의 노동시장의 특성을 살펴보기 위해 경제활동참가율, 실업률, 종사상 지위, 근무 사업체 규모, 단시간 근로 비율 등의 변수들의 2007년부터 2021년까지의 변화를 살펴보았다. 분석 결과, 경제활동참가율은 전체 중장년층에서는 과거와 비교해서 꾸준히 증가하고 있는 것으로 나타났으나, 남성은 2014년 88.4% 최고점을 기록한 이후 지속적으로 감소하는 추세가, 여성은 2007년 57.0%에서 지속적으로 빠르게 증가하는 추세가 관측되었다. 반면 실업률은 시간이 지남에 따라 증가되는 추세가 관측되어 실업률 경감을 위한 정책지원의 필요성을 확인할 수 있었다.

중장년층의 경제활동 참가가 증가하였더라도 고용의 질(종사상 지위, 사업체 규모, 근무시간) 등의 악화가 발생하였다면 정책적 수요가 발생할 수 있기 때문에, 다음으로 중장년층의 고용의 질이 시간에 따라 어떻게 변화하였는지 살펴보았다. 먼저 종사상 지위 측면에서는 자영업 및 임시일용직 비율은 감소하고 상용직 비율이 증가하는 것이 관측되었다. 만약 임금근로자의 비중 증가가 고용 질적 측면에서의 악화를 의미한다면 이를 완화할 수 있는 정책고민이 필요하기 때문에 이후 분석에서는 임금근로자의 고용의 질 측면을 자세히 살피기 위해 임금근로자가 근무하는 사업체의 규모의 변화를 살펴보았다. 전체적으로 분석기간 동안 중장년층 임금근로자 중에서 30인

미만 소규모사업체에서 근무하는 비중은 감소하였으며 30~300인 그리고 300인 이상 사업체에서 근무하는 근로자의 비중이 지속적으로 증가하는 것으로 나타나 사업체 규모 측면에서 고용의 질이 개선되고 있음을 확인할 수 있었다.

한편 고용의 질 측면을 가늠할 수 있는 다른 변수인 중장년층 취업자 중 단시간근로자(36시간 미만 근로)의 비율은 2007년 12.4%에서 2021년 23.9%로 지속적으로 증가하였다. 만약 단시간 근로하는 중장년층이 좀 더 많은 시간을 근무하고 싶어도 이에 부합하는 일자리를 찾지 못했다면 이에 대한 정책적 지원이 필요하다. 다만 시간제를 선호하는 여성·고령층의 경제활동 참여 증가가 단시간근로자 비중의 증가와 관련이 있을 수 있기 때문에 본 분석에서는 단시간근로자들이 현재직업만족 비율의 변화 역시 살펴보았다. 단시간근로자 비율이 빠르게 증가하였던 2017~2021년 사이에 만족도는 2019년까지는 81.2~85.3%의 값을 기록하였고 특히 여성의 만족도가 높은 것으로 나타나, 일정 부분 단시간근로자 비율의 확대는 참여자들의 선호도에서 기인하고 있음을 확인할 수 있었다. 단 코로나19 발생 이후 현 직업에 대한 만족도가 하락하는 것으로 나타나(각각 76.6%, 78.0%) 해당 시기의 단시간근로자 비율의 증가는 정규시간 근로를 제공하는 일자리의 부족에서 일부 기인할 수 있는 것으로 보인다.

그다음 본 분석에서는 중장년층을 5세별로 구분하여 연령구간별 경제활동특성이 이질적인 부분이 존재하는지 살펴보았다. 왜냐하면 중장년층을 45~64세로 넓게 정의해서 특성을 살펴보면 중장년층 내에서 연령별로 일자리 특성이 이질적일 경우 이를 살펴볼 수 없기 때문이다. 연령대별로 세분화한 경우에도 모든 연령대에서 중장년층 분석에서 관측되었던 특성이 나타났지만 60~64세 고연령대에서는 다른 연령대와 이질적인 특성도 관측되었다. 구체적으로 60~64세의 경제활동참가율은 빠르게 증가하였고 실업률 역시 타 연령의 중고령층에 비해 빠르게 증가하였다. 고용의 질 관련 역시 60~64세 연령층은 다른 연령층과 구별되는 특성이 관측되었는데 특히 다른 연령층과 비교해서 자영업과 임시일용직, 30인 미만 사업체, 단시간근로자 비율이 타

연령대의 중장년층과 비교해서 여전히 높은 것으로 나타났다.

한편 중장년층 일자리 관련 중장년층의 법정정년이 60세임에도 불구하고 최근 10년간 퇴직연령이 50세 미만에 머물고 있으며, 임금피크제 확산과 조기퇴직의 증가 현상이 관측된다는 주장이 존재하고 있다. 하지만 이러한 주장에 기반이 되는 고령층부가조사는 주된 일자리에서 은퇴하였다고 응답한 중고령자에 한정된 분석이기 때문에 중고령자 전체에서 조기퇴직이 증가하였는지 혹은 퇴직연령이 증가하였는지 확인할 수 없다는 한계점이 있다. 따라서 본 연구에서는 주된 일자리에서 아직 퇴직하지 않는 중고령층까지 고려하였을 때 중고령층의 주된 일자리에서의 퇴직연령이 실제로 어떻게 변화하고 있는지 다양한 측면에서 검토하였다.

먼저 주된 일자리에서 퇴직하였다고 응답한 사람들의 주된 일자리 평균 퇴직연령을 55~60세 중고령층에 한정해 분석한 결과, 주된 일자리 퇴직연령은 선행연구와 유사한 패턴이 관측되었다. 다만 주된 일자리에서 퇴직하지 않는 중고령까지 고려한 주된 일자리 퇴직연령은 가장 보수적으로 계산해도 2013년까지는 감소하는 추세가 관측되나 이후 평균 퇴직연령은 증가해서 2005년 수준을 상회하는 것으로 나타났다. 또한 미퇴직자들의 퇴직연령의 하한만 관측됨을 이용한 토빗모형의 분석 결과 역시 중장년층의 퇴직연령은 특정 시점까지 하락하였으나 정년연장법안이 입법화된 시점을 전후에서 지속적으로 증가해 2005년 수준을 회복하였음을 보여주고 있다.

물론 55~60세의 중장년층의 주된 일자리 퇴직연령이 정년연장 등 제도적 요인과 중장년층의 사회경제적 속성의 변화로 증가하였지만 저숙련근로자들 위주로 주된 일자리에서 조기퇴직하는 현상이 관측되어 중장년층 노동시장의 양극화가 발생하는 것으로 나타났다. 특히 주된 일자리와 장기근속 간의 관련이 깊은 남성 55~60세에 한정하여 분석한 결과, 교육수준 간 조사 당시 주된 일자리 퇴직비율의 격차는 2009년까지는 큰 차이가 관측되지 않으나 이후 지속적으로 격차가 발생하는 것으로 나타났다. 구체적으로 교육수준별 조사 당시 퇴직비율이 다름을 고려하자 교육수준이 고졸 미만인 응답자와 고졸 이상인 응답자 간의 퇴직연령의 격차가 최근 들어 확대되고 있음을 확

인할 수 있었다. 또한 2015년 이후 조기퇴직비율이 고졸 미만인 경우에 눈에 띄게 증가한 반면 고졸 이상인 경우 관측되지 않아 정년연장의무화에 따른 조기퇴직비율의 증가가 교육수준에 따라 이질적일 수 있음을 확인할 수 있었다.

마지막으로 중장년층의 복무안정성에 정년연장법안이 미친 영향을 가늠하고자 본 연구에서는 경제활동인구조사에서 제공하는 현 직장의 근무기간의 변화를 살펴보았다. 중장년층 임금종사자들의 현 직장 근무기간은 2007년 기준 지속적으로 증가하였으나 교육수준별 근무기간의 연도별 변화는 이질적으로 나타났다. 특히 55~60세 남성의 경우 교육수준별 현 직장의 근무기간의 격차가 2013년 이후 지속적으로 확대되어 저숙련노동자들의 고용안정성이 향상되지 못하고 있음을 확인할 수 있었다.

요약하자면 본 연구를 통해 중장년층 고용의 양적·질적 측면의 향상에도 불구하고 저숙련노동자들의 경우 주된 일자리에서의 조기퇴직비율의 증가, 주된 일자리 퇴직연령의 하락, 현 직장에서의 근무기간 정체 혹은 감소하고 있음을 확인할 수 있었다. 중장년층 노동시장에서 양극화 현상이 관측되었을 때 고려할 수 있는 고용정책은 크게 두 가지가 있을 것이다. 첫째는 저숙련자들이 영위하는 일자리 자체의 고용안정성을 강화²⁹⁾하는 것이며 둘째는 고용불안정이 발생하였을 때 불안정성을 완화해 주는 정책방안을 모색하는 것이다. 본 연구에서는 고용불안정이 발생하였을 때 완화해 주는 정책방안을 모색하고자 하며 이를 위해 제Ⅲ장에서는 주된 일자리에서 퇴직 이후에 중장년층의 일자리 동학을 살펴보고 실직 이후 재취업의 양상이 숙련수준에 따라 이질적인지 살펴본다. 그리고 퇴직 이후의 동학에 대한 검토를 기반으로 식별된 중장년층 일자리시장에서 발생하는 정책수요가 현재 일자리재정사업을 통해서 충분한 대응이 가능한지 아니면 신규사업의 설계 혹은 기존 사업의 재설계가 필요한지 검토한다.

29) 가령 정년제도를 소규모사업체에도 운용하게끔하고 60세 정년을 보장하는 것을 고려할 수 있다.

Ⅲ. 중장년층의 실직과 일자리재정사업

제Ⅱ장의 분석 결과는 중장년층의 일자리는 다양한 측면(근속기간, 사업 체규모, 종사상 지위, 퇴직연령)에서 향상되고 있으나 저숙련노동자들의 일자리에서는 이러한 향상이 관측되지 않았음을 보여주었다. 하지만 만약 조기퇴직 이후 노동시장에서의 재취업이 활발하게 이루어진다면 숙련수준에 따른 양극화 문제는 크게 우려할 필요가 없을 수도 있다. 따라서 주된 일자리에서 퇴직 이후에 중장년층의 일자리 동학을 살펴보는 것이 필요한데, 현재 이용 가능한 자료로는 주된 일자리에서 퇴직한 중장년층의 일자리 동학을 추적하는 것에 어려움이 따른다. 이에 제Ⅲ장에서는 고용보험가입자 전수자료를 활용해서 특정 연도의 실직한 중장년층을 대상으로 실직 이후 일자리 동학에 대해서 검토하고 재취업의 양상이 숙련수준에 따라 이질적인지 살펴본다. 이후 퇴직 이후의 동학에 대한 검토를 기반으로 식별된 중장년층 일자리시장의 발생하는 정책수요가 현재 일자리재정사업을 통해서 충분한 대응이 가능한지 아니면 신규사업의 설계 혹은 기존 사업의 재설계가 필요한지 검토하였다.³⁰⁾

물론 궁극적으로는 저숙련·고숙련 중장년층 사이에 일자리 양극화가 발생하는 원인에 대해서 이해하는 것이 양극화 현상을 완화하는 정책 설계에 굉장히 중요한 부분인 것은 사실이다. 다만 일자리 양극화가 발생한 원인을 면밀히 살펴보기 위해서는 개인의 특성변수와 일자리이력이 결합된 고차원

30) 재정지원 일자리사업은 사업의 유형에 따라 직접일자리, 직업훈련, 고용서비스, 고용장려금, 창업지원, 실업소득으로 구분된다. 이 중 중장년층을 대상으로 수행되는 일자리사업은 신중년 경력형 일자리, 신중년 적합직무 고용장려금 등 그 수가 많지 않으나 명시적으로 중장년을 타겟팅하는 사업이 아닌 그 외 일자리사업들도 중장년층이 지원대상인 사업이 다수이다. 따라서 중장년층의 퇴직 이후 재취업에 해당 사업들이 적절하게 활용되고 있는지 검토하기 위해서는 일자리재정사업 전부를 대상으로 검토하는 것이 필요하다.

의 자료가 요구되기 때문에 본 연구에서는 양극화 현상이 발생하는 것을 관찰하고 해당 현상을 현재 일자리재정사업을 통해서 완화할 수 있는지를 살펴보는 것으로 연구범위를 한정하여 일자리재정사업의 개선방안의 함의점을 제공할 수 있도록 하였다.

1. 선행연구

가. 선행연구

1) 재정지원 일자리사업 평가제도

매년 고용노동부가 주관하고 고용정보원이 평가하는 재정지원 일자리사업 평가는 전체 일자리 사업 중 폐지되는 사업 등을 제외한 전체 사업에 대해 데이터 기반 성과평가로 2014년 직접일자리 사업 일부(10개) 시범평가로 시작하였다. 이후 2015년 직접일자리 사업 전체(69개)를 대상으로 평가대상을 확대해서 2022년 사업평가 기준 182개 사업에 대한 평가가 진행 중이다. 해당 평가의 평가항목³¹⁾은 정성평가와 정량평가 그리고 종합평가로 구성되어 있는데, 먼저 정성평가는 사업별 특수성 등을 반영하기 위해 사업의 중요성, 일자리 성과, 운영의 적절성, 제도 개선 노력 등을 평가하며 현장모니터링 등을 통해 문제점 및 개선방안을 도출한다. 그다음 정량평가는 실참여 자 정보를 고용보험 DB 및 HRD-net 등과 연계하여 일자리사업의 성과를 평가한다. 일자리 유형별로 동일한 지표를 사용하지 않지만 공통적으로 취업률, 고용유지율 등의 지표를 활용해 사업의 성과를 평가하며 일자리 유형별 구체적인 정량지표는 <표 Ⅲ-1>에 제시하였다. 마지막으로 종합평가는 정량분석, 정성평가, 실집행률 등을 종합평가하여 성과 등급을 4단계(우수, 양호, 개선, 감액)로 부여하며 일자리사업 예산 편성 시 일자리사업평가 결과를 반영하고 있다.

31) 고용노동부, 『재정지원일자리사업 21년 성과평가 결과보고서』, 2021, 일자리지원사업 성과평가 발표 참조

〈표 III-1〉 일자리 유형별 정량지표

일자리 유형	정량지표
직접일자리	취약계층 참여율, 반복참여율, 훈련·고용서비스 연계율, 취업률, 고용유지율, 취업소요기간
직업훈련	중도탈락률, 취업률, 고용유지율, 취업소요기간, 임금수준
고용서비스	취업률, 고용유지율, 알선취업률, 취업소요기간, 임금수준
고용장려금	고용유지율, 고용증감률, (종료 후)고용증감률, 기업생존률
창업지원	지속고용사업장 비율, 고용창출기업비율, 고용증감율, 임금수준, 창업률

자료: 고용노동부, 『재정지원일자리사업 21년 성과평가 결과보고서』, 2021을 참조하여 저자 작성

2) 중장년층의 주된 일자리 퇴직 이후 일자리 동향

남재량(2020)은 한국노동패널자료를 사용하여 2014년 주된 일자리에서 퇴직하였다고 응답한 50대, 60대 4,405명을 이후 4년간 추적하였다. 분석 결과, 퇴직 이후 취업자 비율은 20% 이하로 크게 하락하였다가, 3년 경과 시 40% 수준으로 상승하는 것으로 나타났다. 해당 연구에서는 또한 주된 일자리 퇴직 이후 근로소득과 근로시간이 급감하는 현상을 제시하였는데, 단 근로소득은 주된 일자리 퇴직 이전부터 급감하는 현상이 관측되기 때문에 주된 일자리 퇴직이 근로소득의 감소로 이어진다고 말하기는 충분한 증거가 확보되지 못한 것으로 판단된다.

나. 본 연구의 차별점

제3장에서 분석은 재정지원 일자리사업의 효과성 가령 참여자들의 임금 상승 혹은 민간일자리로의 전환 여부 등을 살펴보는 것이 아니며 중장년층이 실직 이후의 동학과 일자리사업을 통해서 실직 충격을 완화시킬 수 있는지에 대하여 검토하기 때문에 재정지원 일자리사업 평가와 차별점이 존재한다.

한편 남재량(2020)에서는 한국노동패널자료를 사용해서 2014년 주된 일자리에서 퇴직하였다고 응답한 50, 60대 4,405명을 이후 4년간 추적해서 본 분석과 유사한 부분이 존재한다. 다만 본 분석은 행정데이터를 활용해서 일자리 상실 이후 재취업까지의 동학을 특정 시점에 고용보험을 상실한 모든

중장년층(45~64세) 152만 6,074명 대상으로 살펴보았기 때문에 중장년층 개인특성에 따라 일자리 동학의 이질성을 식별하기 용이하다. 또한 일자리이력 정보의 정확성 측면에서 응답자의 회상에 의존하는 패널자료와 달리 실업급여를 지급하기 위해 기록된 행정데이터라는 측면에서도 일자리이력의 정확성이 높다 할 수 있다. 다만 고용보험상실 발생은 주된 일자리 퇴직과는 다를 수 있기 때문에 결과를 해석할 때 주의가 요구되는데, 이에 본 연구에서는 상실이 발생한 일자리의 근속기간에 일정 기간의 제약을 추가해 추가분석을 실시하였다. 한국노동패널조사를 활용해서 일자리 동학을 추적하는 경우 퇴직자의 이후 임금 변화 등을 추적할 수 있다는 장점 또한 물론 존재하기 때문에 본 연구의 분석 결과는 남재량(2020)의 결과와 상호보완적인 역할을 수행할 것으로 판단된다.

2. 일자리재정사업의 개요

〈표 Ⅲ-2〉에서 확인할 수 있듯이 2021년 기준 일자리사업은 30.5조원(본 예산), 24개 부처 228개 사업이며, 사업의 유형에 따라 직접일자리, 직업훈련, 고용서비스, 고용장려금, 창업지원, 실업소득으로 구분된다. 이 중 중장년층을 대상으로 수행되는 일자리사업은 신중년 경력형 일자리, 신중년 적합 직무 고용장려금 등 그 수가 많지 않다. 하지만 명시적으로 중장년을 타겟팅하는 사업이 아닌 그 외 일자리사업들도 중장년층이 지원대상인 사업이 다수이기 때문에 중장년층의 퇴직 이후 재취업에 해당 사업들이 적절하게 활용되고 있는지 검토하기 위해서는 일자리재정사업 전부를 대상으로 한 검토가 필요하다. 따라서 본 절에서는 일자리사업 전반적인 현황에 대해서 소개하고 해당 사업에 참여하고 있는 참여자 특성을 연령별·성별 수준에서 살펴봄으로써 중장년층이 참여하고 있는 일자리사업을 식별하고자 한다. 이를 통해 궁극적으로는 식별된 사업들을 기준으로 고용보험을 상실한 중장년층이 해당 일자리사업을 어느 정도 활용하는지 파악하고자 한다. 이를 위해 〈표 Ⅲ-2〉에 제시된 일자리사업 유형별로 검토를 실시하였는데 실업소득은 실업이후 재이행을 위한 목적의 사업이 아니기 때문에 분석대상에서 제외하

였다. 창업지원의 경우에도 수혜자 정보가 사업자 수준(사업자등록번호)에서 제공되어 해당 사업을 수혜한 개인의 특성을 파악하기 어렵기 때문에 분석대상에서 제외하였다.

〈표 Ⅲ-2〉 2021년 일자리사업 유형별 집행 현황

(단위: 억원)

유형	합계	직접 일자리	직업훈련	고용 서비스	고용 장려금	창업지원	실업소득
본 예산	305,131	31,599	22,648	17,330	84,106	24,071	125,377
예산현액	371,863	42,328	26,232	18,480	116,311	27,704	140,809
집행액	352,208	41,615	24,190	16,150	108,795	27,702	133,757

자료: 고용노동부, 「재정지원 일자리사업 평가 및 개선방안」, 보도자료, 2022. 6. 28., p. 2

가. 직접일자리유형

직접일자리유형의 사업은 2021년 기준 예산현액은 4조 1,615억원으로 고용장려금, 실업소득 다음으로 지출규모가 큰 유형이다. 직업일자리 유형은 크게 네 가지 세부유형(공공업무지원, 사회봉사복지, 소득보조, 인턴)으로 구분되는데 각각 유형별로 〈표 Ⅲ-3〉과 같은 사업들을 포함하고 있다.

〈표 Ⅲ-3〉 직접일자리유형 사업들의 사업명과 유형

(단위: 백만원)

부처	세부사업	내역사업	유형	2022년 예산	2023년 예산안
고용부	업종별재해예방	사고성재해집중관리(공단) (고위험업종 안전보건지킴이)	공공업무지원	91,386	131,530
문체부	생활체육프로그램지원	생활체육지도자활동지원	공공업무지원	132,857	139,198
복지부	노인맞춤돌봄서비스		공공업무지원	436,571	501,981
복지부	사회복지시설 종사자 대체인력 지원		공공업무지원	6,245	6,345
산림청	산림재해일자리	산사태현장예방단	공공업무지원	98,839	104,882
산림청	산림재해일자리	산림병해충예찰방제단	공공업무지원	98,839	104,882
산림청	산림재해일자리	산림보호지원단	공공업무지원	98,839	104,882
산림청	산림서비스도우미	산림서비스도우미	공공업무지원	34,348	38,103

〈표 III-3〉의 계속

(단위: 백만원)

부처	세부사업	내역사업	유형	2022년 예산	2023년 예산안
행안부	국가기록물정리	국가기록물 정리·등록 (기록물 정리사업)	공공업무지원	12,685	12,670
행안부	국가기록물정리	국가기록물 정리·등록 (전자기록물 검수· 등록체계 마련)	공공업무지원	12,685	12,670
경찰청	아동안전 지킴이		사회봉사복지	64,516	0
고용부	신중년사회공헌활동 지원	신중년사회공헌	사회봉사복지	29,131	25,696
문체부	문화관광해설사육성		사회봉사복지	0	0
문체부	전통스토리계승 및 활용		사회봉사복지	15,008	15,507
복지부	노인일자리 및 사회활동 지원	노인일자리 및 사회활동 확대(재능활동형)	사회봉사복지	1,442,195	1,447,784
고용부	신중년사회공헌 활동지원	신중년경력형일자리	소득보조	29,131	25,696
복지부	노인일자리 및 사회활동 지원	재능활동형, 대한노인회 외 사업	소득보조	1,442,195	1,447,784
복지부	자활사업	자활근로사업	소득보조	696,449	693,573
복지부	장애인일자리지원	일반형 장애인일자리	소득보조	185,315	207,299
복지부	장애인일자리지원	복지형 장애인일자리	소득보조	185,315	207,299
복지부	장애인일자리지원	특화형 장애인일자리	소득보조	185,315	207,299
산림청	숲가꾸기	공공산림가꾸기	소득보조	240,135	253,866
특허청	국내지식재산권 보호활동강화지원	특별사법경찰운영 및 부정경쟁행위단속지원 (부정경쟁행위단속지원- 온라인위조상품재택 모니터링지원)	소득보조	10,401	11,471
행안부	지역공동체일자리(균특)		소득보조	0	0
환경부	상수원관리지역관리	하천쓰레기수거사업	소득보조	14,468	14,950
환경부	하천하구 쓰레기 정화사업		소득보조	782	864
환경부	환경지킴이	자연환경안내원 (정규직 전환대상 제외)	소득보조	27,116	27,380
환경부	환경지킴이	국립공원지킴이 (녹색순찰대)	소득보조	27,116	27,380
환경부	환경지킴이	주민감시관리요원	소득보조	27,116	27,380

〈표 III-3〉의 계속

(단위: 백만원)

부처	세부사업	내역사업	유형	2022년 예산	2023년 예산안
환경부	환경지킴이	5대강환경지킴이	소득보조	27,116	27,380
과기부	국가과학기술연구회 연구운영비지원(R&D)	출연연 맞춤형 인력양성사업	인턴	115,098	121,717
농림부	농업농촌 교육훈련지원	농업·농촌교육훈련 (농식품분야 해외인턴십 지원)	인턴	49,307	49,307
농림부	농업농촌 교육훈련지원	농업경영활성화 (농업법인취업지원)	인턴	49,307	49,307
농림부	농식품수출시장다변화	시장개척플랫폼구축·운영 (식품청년해외개척단)	인턴	0	0
농진청	해외농업기술 개발지원(ODA)	해외농업기술개발사업 (KOPIA)센터 협력 (글로벌 농업인재 양성)	인턴	26,797	33,417
문체부	박물관·미술관 진흥지원	박물관 운영 활성화 (등록사립박물관전문인력 지원)	인턴	22,924	17,060
문체부	예술인력육성	현장예술인력육성 (문화예술가만연수단원육성)	인턴	29,388	32,629
복지부	지역자율형사회서비스 투자사업 및 일자리운영	지역사회서비스청년사업단	인턴	3,077	3,127
산림청	국제산림협력	해외산림인턴지원	인턴	7,773	7,441
여가부	여성경제활동촉진지원 (구경력단절여성취업 지원)	새일센터 지정·운영 (새일여성인턴)	인턴	73,741	74,355
해수부	수산물해외시장개척 사업	청년수출개척단	인턴	40,980	40,062
행안부	공공데이터개방 및 이용활성화지원 (정보화)	빅데이터활용 청년인턴십운영	인턴	112,279	41,683
행안부	지역주도형 청년일자리사업	지역정착지원형, 민간취업연계형	인턴	239,596	199,353

주: 1. 2022년 예산 및 2023년 예산안은 세부사업 기준

2. 예산 부분은 열린재정 자료 및 2023년 예산안 성과계획서를 참고함

자료: 열린재정 웹사이트, <https://www.openiscaldata.go.kr/op/ko/index>, 검색일자: 2022. 8. 1. 및 대한민국 정부, 「2023년도 성과계획서」, 2022 각 부처자료를 활용하여 저자 작성

〈표 Ⅲ-4〉에서는 직접일자리 사업의 유형별 참여자 현황을 제시하였다. 전체 참여자 101만 1,423명 중 소득보조형이 93만 8,896명이고 이 중 노인 일자리사업 참여자는 86만 8,759명이기 때문에 직접일자리 고령층 참여비율은 82.8%, 이 중 소득보조형에서 고령층의 비중은 87.3%로 매우 높은 것으로 나타났다. 성별로 살펴본 경우 노인일자리사업의 대다수 참여자가 여성이므로(2021년 사업기준 67.9%) 소득보조형 혹은 직접일자리 전체에서 여성비율 역시 높은 것을 확인할 수 있었다.

〈표 Ⅲ-4〉 직접일자리 유형별 참여자 현황

(단위: 명, %)

구분	전체	성별		연령별			
		남성	여성	청년 (15~ 34세)	중년 (35~ 54세)	장년 (55~ 64세)	고령 (65세 이상)
직접일자리 전체	1,011,423 (100.0)	352,818 (34.9)	658,605 (65.1)	36,755 (3.6)	40,841 (4.0)	96,063 (9.5)	837,764 (82.8)
공공업무지원형	15,169 (100.0)	14,213 (93.7)	956 (6.3)	588 (3.9)	2,653 (17.5)	6,435 (42.4)	5,493 (36.2)
사회봉사복지형	16,225 (100.0)	8,708 (53.7)	7,517 (46.3)	1 (0.0)	129 (0.8)	3,245 (20.0)	12,850 (79.2)
인턴형	41,133 (100.0)	15,101 (36.7)	26,032 (63.3)	28,182 (68.5)	11,309 (27.5)	1,519 (3.7)	123 (0.3)
소득보조형	938,896 (100.0)	314,796 (33.5)	624,100 (66.5)	7,984 (0.9)	26,750 (2.8)	84,864 (9.0)	819,298 (87.3)

주: 규모별, 산업별로 분류불능이 존재하므로 각 비율의 합은 100% 미만일 수 있음
 자료: 고용노동부, 『2022년 재정지원일자리사업 성과평가보고서』, 2021에 기반하여 저자 작성

나. 직업훈련유형

직업훈련유형의 사업은 2021년 기준 예산현액은 2조 6,232억원으로 다른 유형의 적극적일자리 정책과 비교해서 금액이 많지 않은 편이다. 직업훈련 유형의 일자리사업은 크게 다섯 가지 세부 유형(구직1, 구직2, 일학습, 재직, 양성)으로 구분되는데 각각 유형별로 〈표 Ⅲ-5〉와 같은 사업들을 포함하고 있다.

〈표 III-5〉 직업훈련유형 사업들의 사업명과 유형

(단위: 백만원)

부처	세부사업	내역사업	유형	2022년 예산	2023년 예산안
고용부	내일배움카드(고보)	일반직종훈련(구직자)	구직1	798,296	887,312
고용부	내일배움카드(고보)	일반직종훈련(재직자)	구직1	798,296	887,312
고용부	내일배움카드(고보)	일반직종훈련(자영업자)	구직1	798,296	887,312
고용부	기능인력양성 및 장비확충 (폴리텍)	베이비부머훈련	구직1	53,887	53,132
고용부	기능인력양성 및 장비확충 (폴리텍)	여성재취업훈련	구직1	53,887	53,132
고용부	기능인력양성 및 장비확충 (폴리텍)	신중년특화과정	구직1	53,887	53,132
고용부	산재근로자 재활복지 지원	산재근로자직업훈련지원	구직1	76,654	76,654
고용부	내일배움카드(일반)	일반고특화훈련외	구직1	426,290	527,815
고용부	내일배움카드(일반)	일반고특화훈련	구직1	426,290	527,815
고용부	지역산업맞춤형일자리 창출지원	지역산업맞춤형일자리 창출지원	구직1	132,667	147,504
고용부	장애인직업능력개발	장애인직업능력개발	구직1	70,597	81,906
고용부	인문특화청년취업아카데미	인문특화청년취업아카데미	구직1	0	0
여가부	여성경제활동촉진지원	새일센터지정운영 (직업교육훈련)	구직1	73,741	74,355
여가부	청소년사회안전망구축	내일이룸학교 운영	구직1	66,961	69,047
고용부	내일배움카드(고보)	국가기간전략산업직종훈련	구직2	798,296	887,312
고용부	건설근로자기능향상 및 취업지원	건설일용근로자 기능향상지원	구직2	11,629	10,500
고용부	기능인력양성 및 장비확충 (폴리텍)	다가능기술자과정	구직2	53,887	53,132
고용부	기능인력양성 및 장비확충 (폴리텍)	전문기술과정	구직2	53,887	53,132
고용부	기능인력양성 및 장비확충 (폴리텍)	하이테크과정	구직2	53,887	53,132
교육부	산학협력고도화지원 (R&D)	사회맞춤형산학협력선도대학 육성(LINC+) (사회맞춤형학과중점형)	구직2	435,929	551,247
고용부	산업현장일학습병행 운영지원	산업현장일학습병행운영지원	일학습	286,608	299,232

〈표 III-5〉의 계속

(단위: 백만원)

부처	세부사업	내역사업	유형	2022년 예산	2023년 예산안
교육부	산학협력고도화지원 (R&D)	조기취업형계약학과선도대학 육성	일학습	435,929	551,247
고용부	사업주직업훈련지원금	사업주직업훈련지원금	재직	274,429	308,030
고용부	국가인적자원개발 컨소시엄지원	국가인적자원개발 컨소시엄지원	재직	131,882	144,521
고용부	기능인력양성 및 장비확충 (폴리텍)	소규모사업장훈련지원	재직	53,887	53,132
과기부	클라우드컴퓨팅산업육성	클라우드서비스활성화 및 기업경쟁력강화(클라우드 생태계조성-개발자기술교육)	재직	76,468	82,818
문체부	MICE산업육성지원	MICE산업 협력 네트워크 구축 (MICE인력양성 및 업계지원 - MICE전문인력양성)	재직	38,964	32,800
과기부	우주기술산업화 및 수출지원사업	우주분야 인력양성 및 이해도 제고 (우주기술 전문연수)	양성	10,000	9,400
과기부	이공계전문기술인력양성	이공계전문기술연수	양성	0	0
과기부	정보통신창의인재양성	SW여성인재 수급활성화	양성	120,002	132,189
과기부	DB산업육성(정보화)	데이터전문인력양성 (빅데이터청년인재양성 및 일자리연계)	양성	6,483	6,001
과기부	연구장비개발 및 고도화지원사업	연구장비엔지니어양성	양성	0	0
과기부	혁신성장청년인재집중 양성사업	혁신성장청년인재집중 양성사업	양성	0	0
과기부	한국과학기술원 부설 나노종합기술원 지원	나노전문인력 양성 및 일자리지원	양성	0	36,526
교육부	사회맞춤형산학협력선도 전문대학육성(R&D)	사회맞춤형학과중점형	양성	104,500	0
문체부	게임산업육성	게임산업정책지원 (게임스쿨(G-스쿨)운영)	양성	61,101	64,218
문체부	문화중심도시육성(지자체)	문화콘텐츠 전문인력 양성 및 취업지원	양성	44,443	43,527
방사청	방산분야인프라 및 상생협력	방위산업전문인력양성	양성	3,076	3,198
산업부	지역전문가 양성 및 공급	지역전문가 양성 및 공급	양성	2,516	2,896

〈표 III-5〉의 계속

(단위: 백만원)

부처	세부사업	내역사업	유형	2022년 예산	2023년 예산안
산업부	산업기술혁신기반구축(R&D)	산업현장여성R&D인력참여 확산기반구축(여성R&D인력의 산업현장 진출지원)	양성	1,995	1,995
산업부	섬유패션산업활성화 기반마련	섬유패션기술력향성 및 패션산업지식기반화(일자리창출·창업지원 및 현장 애로 해소 지원(수요기업맞춤형 인력양성 및 취업연계))	양성	18,091	17,791
식약처	한국의료기기안전정보원 지원	의료기기규제교육 및 컨설팅지원(의료기기규제전문가(RA)양성)	양성	5,944	-
중기부	산학협력기술·기능인력 양성	산학협력기술·기능인력양성	양성	0	0
해수부	선원복지고용센터 운영	선원직업안정사업	양성	6,617	6,343
해수부	선원정책 및 선원인력 역량강화	청년해기인력 공급기반 강화	양성	1,150	1,310

주: 1. 2022년 예산 및 2023년 예산안은 세부사업 기준
 2. 예산 부분은 열린재정 자료 및 2023년 예산안 성과계획서를 참고함
 자료: 고용노동부, 『2022년 재정지원일자리사업 성과평가 결과보고서』, 2021.

〈표 III-6〉은 직업훈련 유형별 참여자 현황을 제시하였는데 직업훈련 전체를 기준으로 청년 및 중년층의 참여비율은 각각 41.3%, 41.9%인 반면 장년층의 경우 13.0%로 차지하는 비중이 낮게 나타났다. 유형별로 보면 재직자훈련이 전체 직업훈련에서 차지하는 비중은 72.7%로 직업훈련이 재직자 위주로 이루어지고 있음을 알 수 있다. 상술했듯이 표 III-6에서의 분석 목적은 중장년층의 주된 일자리에서의 퇴직의 양극화를 완화하는 정책대안을 모색하는 것이다. 따라서 이후 분석에서는 직업훈련사업은 제외하고 그 외 일자리재정사업들이 중장년층 실직 이후 재취업을 위해 적절하게 설계가 되었는지를 탐색하였다.

〈표 III-6〉 직업훈련 유형별 참여자 현황

(단위: 명, %)

구분	전체	성별		연령별			
		남성	여성	청년 (15~ 34세)	중년 (35~ 54세)	장년 (55~ 64세)	고령 (65세 이상)
직업훈련 전체	2,142,273 (100.0)	953,980 (44.5)	1,181,982 (55.2)	884,969 (41.3)	897,268 (41.9)	277,488 (13.0)	77,619 (3.6)
구직자훈련	570,181 (100.0)	211,464 (37.1)	358,704 (62.9)	292,882 (51.4)	182,011 (31.9)	79,511 (13.9)	15,652 (2.7)
재직자훈련	1,556,532 (100.0)	731,482 (47.0)	818,753 (52.6)	579,957 (37.3)	712,538 (45.8)	192,297 (12.7)	61,937 (4.0)
일학습병행	15,560 (100.0)	11,034 (47.0)	4,525 (52.6)	12,130 (37.3)	2,719 (45.8)	680 (12.7)	30 (4.0)

주: 규모별, 산업별로 분류불능이 존재하므로 각 비율의 합은 100% 미만일 수 있음
 자료: 고용노동부, 『2022년 재정지원일자리사업 성과평가 결과보고서』, 2021에 기반하여 저자 작성

다. 고용서비스

고용서비스 유형의 사업은 2021년 기준 예산현액은 1조 6,150억원으로 다른 유형의 적극적일자리 정책과 비교해서 금액이 많지 않은 편이다. 직업훈련 유형의 일자리사업은 크게 세 가지 세부 유형(역량강화, 인프라, 취업지원)으로 구분되는데 각각 유형별로 다음과 같은 사업들을 포함하고 있다. 여기서 인프라사업은 시스템 구축, 고용환경 개선 등의 사업으로 역량강화 혹은 취업지원 사업과 구분되나 역량강화 및 취업지원 사업은 유형 구분이 명확하지 않는 편이다. 예를 들어 경력단절여성취업지원 사업은 역량강화 사업으로 분류되어 있는데 직업상담, 직업훈련, 인턴연계, 취업알선 및 취업 후 사후관리 등 종합적인 취업지원서비스를 제공하기 때문에 사업 목적상 취업지원사업과 매우 유사하다.

〈표 III-7〉 고용서비스유형 사업들의 사업명과 유형

(단위: 백만원)

부처	세부사업	내역사업	유형	2022년 예산	2023년 예산안
고용부	장애인취업지원	장애학생취업지원	역량강화	30,630	32,060
고용부	청년취업진로 및 일경험지원	중소기업탐방	역량강화	56,571	126,293
고용부	취약계층취업촉진	집단상담프로그램	역량강화	11,799	11,654
고용부	취약계층취업촉진	심리안정지원프로그램	역량강화	11,799	11,654
고용부	경력단절여성취업지원	경력단절여성취업지원	역량강화	11,675	12,030
국방부	취업활동지원	교육사업	역량강화	15,403	16,339
특허청	수요자중심의 지식재산 전문인력양성	취업연계 IP 지역인재 양성	역량강화	6,689	7,506
고용부	보조공학기기지원	보조공학기기지원	인프라	16,660	19,248
고용부	일터혁신컨설팅지원	일터혁신컨설팅지원	인프라	25,720	28,004
고용부	장애인표준사업장지원	일반, 자회사형 컨소시엄형 설립 지원	인프라	36,437	44,883
농림부	농촌고용인력지원	농촌고용인력지원	인프라	11,157	12,592
고용부	건설근로자가능향상 및 취업지원	건설근로자 취업지원 (공제회)	취업지원	11,629	10,500
고용부	장애인취업지원	장애인취업지원(알선)	취업지원	30,630	32,060
고용부	장애인취업지원	중증장애인지원고용	취업지원	30,630	32,060
고용부	장애인취업지원	중증장애인인턴	취업지원	30,630	32,060
고용부	중장년층취업지원	중장년일자리희망센터	취업지원	21,306	22,281
고용부	중장년층취업지원	고령자인재은행	취업지원	21,306	22,281
고용부	취약계층취업촉진	채용박람회	취업지원	11,799	11,654
고용부	취업성공패키지지원(일반)	청년부분	취업지원	0	0
고용부	취업성공패키지지원(일반)	청년제외	취업지원	0	0
고용부	청년구직활동지원금	청년구직활동지원금	취업지원	0	0
고용부	취업성공패키지지원(군특)	취업성공패키지지원(군특)	취업지원	0	0
고용부	해외취업지원	해외취업지원	취업지원	55,074	46,786
고용부	장애인취업성공패키지 지원	장애인취업성공패키지 지원	취업지원	20,600	21,018
고용부	중증장애인지역맞춤형 취업지원사업	중증장애인지역맞춤형 취업지원사업	취업지원	2,768	2,301
국방부	취업활동지원	취업지원사업	취업지원	15,403	16,339
국토부	물류산업지원	물류전문인력양성지원 (물류기업청년채용박람회)	취업지원	4,999	3,389

〈표 Ⅲ-7〉의 계속

(단위: 백만원)

부처	세부사업	내역사업	유형	2022년 예산	2023년 예산안
보훈처	제대군인사회복지지원	제대군인취업센터운영	취업지원	12,543	-
보훈처	취업지원	국가유공자 취업지원	취업지원	2,905	-
복지부	노인일자리 및 사회활동 지원	대한노인회 취업지원센터 지원	취업지원	1,442,195	1,447,784
복지부	중증장애인지역재활	중증장애인지역재활	취업지원	21,428	19,551
여가부	여성경제활동촉진지원	새일센터 지정·운영 (센터운영지원), 온라인 교육 및 취업지원	취업지원	73,741	74,355
중기부	벤처기업경쟁력강화	벤처기업 일자리 창출지원	취업지원	7,122	6,796
중기부	기업인력애로센터활용 청년취업지원	기업인력애로센터활용 청년취업지원	취업지원	9,003	8,916
해수부	어업인교육훈련 및 기술지원	어업인 일자리 지원	취업지원	7,105	12,275

주: 1. 2022년 예산 및 2023년 예산안은 세부사업 기준
2. 예산 부분은 열린재정 자료 및 2023년 예산안 성과계획서를 참고함

자료: 열린재정 웹사이트, <https://www.openiscaldata.go.kr/op/ko/index>, 검색일자: 2022. 8. 1. 및 대한민국 정부, 「2023년도 성과계획서」, 2022 자료를 참고하여 저자 작성

〈표 Ⅲ-8〉은 고용서비스사업의 유형별 참여자 현황을 제시하였는데 고용서비스는 취업지원, 인프라, 역량강화로 구분되며 이 중 취업지원 유형의 참여자가 전체 참여자 중에서 87.6%를 차지하는 것으로 나타났다. 취업지원 사업의 연령별 참여자 현황은 연령별 비율이 타 유형의 사업과는 다르게 크게 분포하고 있음을 확인할 수 있었다. 반면 인프라 사업은 청년층의 참여가 99.8%인 것으로 나타났는데 해당 유형의 사업은 시스템 구축, 고용환경 개선 등의 사업이기 때문에 참여자들의 고용가능성 증대와는 직접적인 관련이 없으므로 참여자 비율이 큰 의미를 지니지 못하는 것으로 판단된다. 가령 고용서비스 유형에 포함되어 있는 농촌고용인력지원 사업은 농업 분야에 특화된 인력수급 지원체계 구축이 사업의 목적이며, 보조공학기기지원은 장애인 1인당 1,500만원 한도 보조공학기기를 사업장에 지원하는 사업이다.

〈표 III-8〉 고용서비스 유형별 참여자 현황

(단위: 명, %)

구분	전체	성별		연령별			
		남성	여성	청년 (15~ 34세)	중년 (35~ 54세)	장년 (55~ 64세)	고령 (65세 이상)
고용서비스 전체	1,274,083 (100.0)	438,808 (34.4)	835,211 (65.6)	464,753 (36.5)	417,429 (32.8)	298,583 (23.4)	92,317 (7.2)
취업지원	1,116,002 (100.0)	380,151 (34.1)	735,790 (65.9)	381,446 (34.2)	378,770 (33.9)	269,802 (24.2)	84,987 (7.6)
인프라	27,615 (100.0)	11,765 (42.6)	15,850 (57.4)	27,547 (99.8)	59 (0.2)	9 (0.0)	0 (0.0)
역량강화	130,466 (100.0)	46,892 (35.9)	83,571 (64.1)	55,760 (42.7)	38,600 (29.6)	28,772 (22.1)	7,330 (5.6)

주: 규모별, 산업별로 분류불능이 존재하므로 각 비율의 합은 100% 미만일 수 있음

자료: 고용노동부, 『2022년 재정지원일자리사업 성과평가 결과보고서』, 2021에 기반하여 저자 작성

라. 고용장려금

고용장려금 유형의 사업은 2021년 기준 예산현액은 10조 8,795억원으로 실업소득유형 사업을 제외하면 가장 지출규모가 큰 사업이다. 직업훈련 유형의 일자리사업은 크게 네 가지 세부 유형(고용안정, 고용유지, 고용창출, 모성보호)으로 구분되는데 각각 유형별로 〈표 III-9〉와 같은 사업들을 포함하고 있다.

〈표 III-9〉 고용장려금 유형 사업들의 사업명과 유형

(단위: 백만원)

부처	세부사업	내역사업	유형	2022년 예산	2023년 예산안
고용부	고용안정장려금	출산육아기고용안정지원금	고용안정	194,523	199,518
고용부	고용안정장려금	고용창출지원 (정규직전환지원)	고용안정	194,523	199,518
고용부	고용안정장려금	워라밸 일자리 장려금	고용안정	194,523	199,518
고용부	고용안정장려금	일가정 양립 환경개선 지원	고용안정	194,523	199,518
고용부	사회보험사각지대해소		고용안정	1,046,594	1,076,405
고용부	장년고용안정지원금	고령자고용연장지원금	고용안정	26,407	86,942
고용부	장애인고용관리지원		고용안정	210,671	222,314
고용부	직장어린이집지원	공공직장어린이집 등 운영지원	고용안정	125,965	111,195

〈표 III-9〉의 계속

(단위: 백만원)

부처	세부사업	내역사업	유형	2022년 예산	2023년 예산안
고용부	직장어린이집지원	중소기업직장어린이집 운영지원	고용안정	125,965	111,195
고용부	청년내일채움공제(일반)		고용안정	875,468	428,192
고용부	청년내일채움공제(고보)		고용안정	434,414	209,299
고용부	산재근로자 재활복지 지원	산재근로자 대체인력지원	고용안정	76,654	76,654
중기부	인력유입인프라조성	중소기업핵심인력성과보상 기금	고용안정	279,792	207,823
고용부	고용유지지원금		고용유지	598,058	197,374
교육부	맞춤형국가장학금 지원	중소기업취업전제 사다리장학금(I 유형)	고용창출	4,703,585	4,566,436
교육부	고교 취업연계 장려금 지원 사업		고용창출	127,500	127,500
국토부	해외인프라시장개척	글로벌청년리더양성	고용창출	72,576	60,566
산업부	중견기업 핵심연구인력 성장지원사업(R&D)		고용창출	2,004	1,998
고용부	고용장려금(용자)		고용창출	5,455	18
고용부	지역고용촉진지원금		고용창출	19,442	4,641
고용부	장애인고용장려금		고용창출	262,422	297,747
고용부	사회적 기업 육성(균특)	일자리창출사업	고용창출	99,272	103,377
고용부	고용창출장려금	고용촉진장려금	고용창출	686,888	139,504
고용부	고용창출장려금	시간선택제 신규고용	고용창출	686,888	139,504
고용부	고용창출장려금	장년고용지원(신종년적합직무)	고용창출	686,888	139,504
고용부	고용창출장려금	일자리함께하기	고용창출	686,888	139,504
고용부	고용창출장려금	청년추가고용장려금	고용창출	686,888	139,504
고용부	모성보호육아지원	출산전후휴가급여	모성보호	1,933,301	2,100,641
고용부	모성보호육아지원	유산사산휴가급여	모성보호	1,933,301	2,100,641
고용부	모성보호육아지원	육아기근로시간단축	모성보호	1,933,301	2,100,641
고용부	모성보호육아지원	육아휴직급여	모성보호	1,933,301	2,100,641
고용부	모성보호육아지원	배우자출산휴가급여	모성보호	1,933,301	2,100,641
고용부	고용보험 미적용자 출산급여		모성보호	12,776	15,572

주: 1. 2022년 예산 및 2023년 예산안은 세부사업 기준

2. 예산 부분은 열린재정 자료 및 2023년 예산안 성과계획서를 참고함

자료: 열린재정 웹사이트, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/index>, 검색일자: 2022. 8. 1. 및 대한민국 정부, 「2023년도 성과계획서」, 2022 자료를 참고하여 저자 작성

〈표 Ⅲ-10〉은 고용장려금 유형별 참여자 현황을 제시하였는데, 고용장려금은 고용창출형, 고용안정형, 모성보호형, 고용유지지원금으로 분류되며 청년층(15~34세)의 비중이 58.2%로 가장 높고, 중년(35~54세) 및 장년(55~64세)의 비중은 각각 35.2%, 5.7%인 것으로 나타났다. 청년층의 비중이 높은 이유는 고용안정유형의 대표적인 사업인 사회보험사각지대해소와 청년내일채움공제가 소규모사업장의 고용안정 및 중소기업에 근속하는 청년층의 고용안정이 주목적이기 때문이다. 다음으로 모성보호형 유형의 사업은 출산 전후 일·가정 양립지원 사업이고, 고용유지지원금은 경영 악화 등으로 고용조정이 불가피한 사업주에게 고용유지조치 실시 시 지원금을 지원하는 사업이다. 따라서 중장년층의 퇴직(실직) 이후 참여 가능한 고용장려금 사업은 고용창출형 유형으로 한정되기 때문에 이후 분석에서는 고용장려금 사업 중에 고용창출형 사업에 한정해서 중장년층의 실직 이후 해당 유형의 사업에 참여하는 정도를 살펴보았다.

〈표 Ⅲ-10〉 고용장려금 유형별 참여자 현황

(단위: 명, %)

구분	전체	성별		연령별			
		남성	여성	청년 (15~34세)	중년 (35~54세)	장년 (55~64세)	고령 (65세 이상)
고용장려금 전체	676,500 (100.0)	261,009 (38.6)	415,490 (61.4)	393,486 (58.2)	238,033 (35.2)	38,293 (5.7)	6,684 (1.0)
고용창출형	193,628 (100.0)	87,131 (45.0)	106,497 (55.0)	125,897 (65.0)	45,165 (23.3)	18,970 (9.8)	3,593 (1.9)
고용안정형	180,272 (100.0)	80,204 (44.5)	100,067 (55.5)	121,719 (67.5)	50,541 (28.0)	7,264 (4.0)	747 (0.4)
모성보호형	221,704 (100.0)	42,816 (19.3)	178,888 (80.7)	119,795 (54.0)	101,887 (46.0)	22 (0.0)	0 (0.0)
고용유지 지원금	80,896 (100.0)	50,858 (62.9)	30,038 (37.1)	26,075 (32.2)	40,440 (50.0)	12,037 (14.9)	2,344 (2.9)

주: 규모별, 산업별로 분류불능이 존재하므로 각 비율의 합은 100% 미만일 수 있음
 자료: 고용노동부, 『2022년 재정지원일자리사업 성과평가 결과보고서』, 2021에 기반하여 저자 작성

3. 분석 결과

가. 중장년층 실직자의 일자리동학 분석

1) 분석자료 및 분석표본

본 분석에서는 중장년층의 실직과 재취업의 관계를 조망하고 실직 이후 재취업까지 소요되는 시간 등이 숙련수준에 따라 이질적인지 분석하였다. 참고로 고용보험에 개인의 숙련수준을 파악할 수 있는 교육수준과 같은 변수가 제공되지 않기 때문에 숙련수준에 따른 이질성을 살펴보는 데 어려움이 따른다. 이에 본 연구에서는 전 직장 규모(30인 미만 사업장 근무 여부)를 저숙련노동자의 대리변수로 사용하여 숙련수준별 일자리 동학을 살펴보았다.

분석 결과를 소개하기 앞서 분석에 사용한 자료와 표본에 대해서 설명하면 중장년층의 실직 이후의 일자리 동학을 살펴보기 위해서 본 분석에서는 고용보험 DB 피보험자료를 사용하였다.³²⁾ 해당 자료에는 2015년 고용보험 상실 발생건수인 588만 8,652개를³³⁾ 포함하고 있는데 이 중 고용보험사업장 DB와의 연결이 가능한 568만 4,553개의 고용보험 상실 발생건수를 분석대상으로 하였다. 또한 개인이 동일 연도에 여러 번 고용보험 상실을 경험한 경우, 최근의 상실건수를 2015년 상실한 경우로 가정하고 개인당 1개의 상실만 발생한 것으로 제약을 추가하였다. 이에 총 484만 9,311개의 고용보험 상실 발생건수가 분석표본에 포함되었다.

다음으로 484만 9,311명의 개인이 2015년 고용보험 상실 이후 일자리의 동태 변화를 살펴보기 위해서 상실이 발생한 이후 1~5년 이내 고용보험을 취득하였는지 여부 관련 정보를 사업장 DB자료에서 생성하고 해당 정보를 개인식별번호에 기반해 기존 데이터를 결합하였다. 만약 개인의 고용보험 취득이 동일 연도에 중복적으로 발생하였다면 발생건수 중에서 근속기간이

32) 본 연구에서 제공받은 고용보험 DB 및 일자리재정사업 참여자 명단은 「일자리사업군 고용효과분석: 창업」(방형준·전우성, 2020)에서 제공한 것이다.

33) 고용노동부의 2015년 피보험상실 발생건수 607만 6천여 건과의 차이가 발생하는 이유는 본 분석에서는 상실일자과 이직일자 중 날짜가 늦은 경우를 상실일자로 정의한 반면 고용노동부의 통계에서는 상실일자를 사용하기 때문이다.

길고, 월평균 임금이 높은 건수를 주된 일자리로 정의하고 그 외의 발생건 수는 표본에서 제외하였다.

〈표 Ⅲ-11〉 분석표본의 기초통계량

(단위: 명, %)

구분	45세 미만	중장년층(45~64세)	65세 이상
전 직장 피보험자 수	878.6	466.0	246.3
전 직장 30인 미만	50.1	56.2	44.7
전 직장 300인 미만	76.7	84.8	81.7
전 직장 제조업	23.2	23.2	7.2
전 직장 서비스업	76.6	75.8	91.5
관측치	3,047,181	1,526,074	276,056

자료: 고용노동부 고용보험 DB 자료를 활용하여 저자 계산

〈표 Ⅲ-11〉은 2015년 고용보험을 상실한 개인들의 기초통계량을 연령별로 제시하고 있다. 가령 2015년 45~64세의 중장년층 중 고용보험 상실을 경험한 개인은 152만 6,074명이며, 해당 중장년층의 이전 직장의 규모 즉 피보험자 수 평균은 466명인 것으로 나타났다. 흥미로운 점은 전 직장의 규모 관련해서 30인 미만인 사업장에서 근무한 경우가 56.2%에 달하는 것으로 나타나 피보험자 수의 분포가 오른쪽으로 긴 꼬리를 가지고 있음을 확인할 수 있었다. 한편 이전 직장의 업종 분포를 보면 제조업 비율은 23.2%, 서비스업 비율은 75.8%로 나타나 1차산업의 비중이 매우 낮은 것으로 나타났다. 분석표본에서 1차산업의 비중이 낮은 이유는 1차산업은 고용보험 가입에서 면제되는 경우가 많기 때문이다. 따라서 본 분석의 결과는 제조업과 서비스업에 고용보험에 가입된 일자리를 가지고 있는 중장년층으로 한정해서 해석하는 것이 보다 적절하다 할 수 있다. 참고로 〈부표 1〉은 중장년층을 한정하고 연령대별(45~49세, 50~54세, 55~59세, 60~64세) 기초통계량을 제시하였는데 2015년 기준 60~64세의 중고령자의 이전 직장의 서비스업 비중이 높은 것(제조업 비중이 낮은 것)을 제외하고는 연령대별 이질성은 확인할 수 없었다.

2) 분석 결과

[그림 Ⅲ-1]은 2015년 기준 고용보험을 상실한 개인들의 연도별 재취업확률을 제시하였다. 그림에 제시된 결과를 해석 시에 주의해야 하는 부분은 제Ⅱ장에서 제시된 대부분의 분석 결과는 연도별 해당 연도의 중장년층(45~64세)의 일자리 관련 정보를 제시하였지만 [그림 Ⅲ-1]은 2015년 연령을 기준으로 그룹을 정의하고 해당 그룹들의 재취업 현황을 연도별로 제시하였다는 점이다. 즉 특정 코호트의 일자리 동학을 추적하는 것이 제Ⅲ장 분석의 목적이기 때문에 분석 결과 해석에 주의를 요한다. 이를 염두에 두고 분석 결과를 살펴보면 2015년 기준 중장년층(45~64세)과 45세 미만은 상실 이후 동일 연도에 고용보험을 취득하는 경우가 각각 23.2%, 21.5%로 나타났으며 65세 이상의 경우 14.6%로 나타났다. 한편 3년 이내에 고용보험을 재취득(누적)하는 경우는 연령대별로 71.2%, 68.8%, 54.5%로 나타났으나, 연도별 신규로 재취득하는 정도가 시간 경과에 따라 감소하였다. 중장년층으로 한정된 결과는 [그림 Ⅲ-1]의 두 번째 그림에서 제시하였는데 중장년층 내에서는 시간 경과에 따른 재취득확률은 연령대별로 유사한 것으로 나타났다.

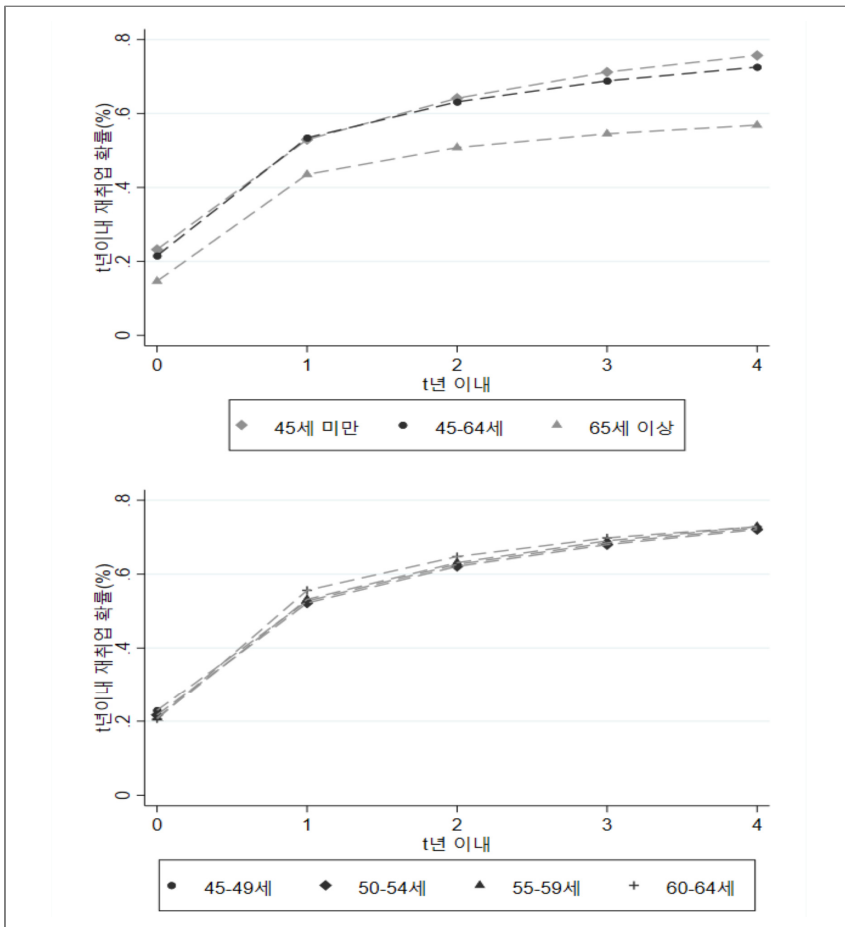
[그림 Ⅲ-1]의 결과는 남재량(2020)의 결과와 비교해서 시간 경과에 따른 재취업이 빠르게 증가하는 것으로 나타났다. 가령 실직 후 4년 경과 시 재취업확률은 남재량(2020)에서는 41.7%에 그치는 반면, 본 연구 결과는 72.6%에 이르렀다. 두 분석에서의 차이가 발생한 원인은 분석자료, 분석대상 등에서 발생한 것으로 판단된다. 먼저 남재량(2020)은 한국노동패널조사(KLIPS) 자료의 50~74세 대상 주된 일자리의 근무기간 등에 대한 정보를 활용해서 주된 일자리 퇴직자들의 퇴직 이후의 재취업확률을 제시하였다. 반면에 본 분석에서는 주된 일자리와 관련 없이 2015년 고용보험을 상실한 중장년층 전수를 추적하여 재취업확률을 계산하였기 때문에 자발적 이직의 경우도 본 분석에는 포함된다.

두 연구 결과의 차이가 발생한 원인이 분석대상의 이질성에서 기인하였는지 살펴보기 위해 먼저 주된 일자리에서의 실직과 유사한 고용보험상실자들로 분석표본을 구성하였다. 구체적으로 근속기간이 2년 이상 혹은 3년 이상

근무한 중장년층으로 한정하고 이들의 재취업확률을 계산하였다. 근속기간을 3년 이상인 경우를 주된 일자리로 간주한 이유는 본 분석에 사용한 자료는 이전 직장의 근속기간이 3년을 초과하더라도 3년으로 잘려 있는(truncated) 정보를 제공하고 있기 때문이다. 따라서 본 연구에서 대상으로 한 ‘주된 일자리’는 ‘거처가는 일자리’도 상당 부분 포함되어 있을 가능성도 존재하기 때문에 이 부분은 유념해서 해석할 필요가 있다.

[그림 III-1] 2015년 고용보험상실자의 연도별 재취업 확률

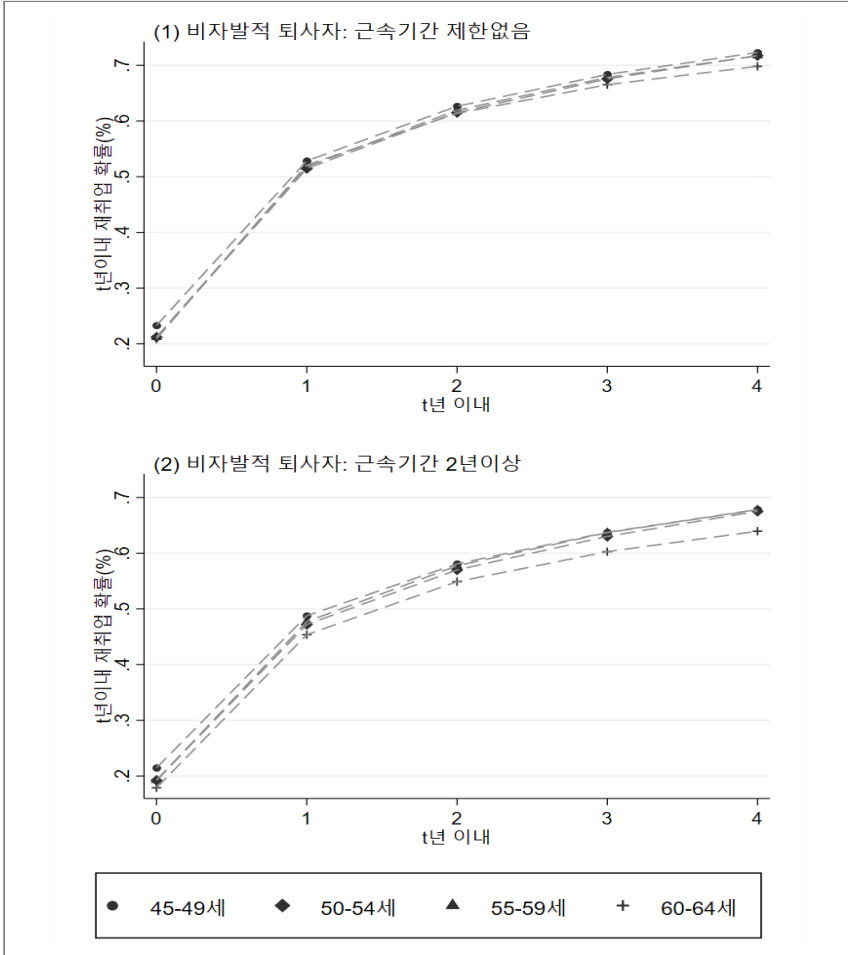
(단위: %)



자료: 고용노동부 고용보험 DB 자료를 활용하여 저자 계산

[그림 III-2] 2015년 고용보험상실자의 연도별 재취업 확률:
비자발적 퇴사자 한정

(단위: %)



자료: 고용노동부 고용보험 DB 자료를 활용하여 저자 계산

한편 분석 결과는 [부그림 7]에 제시하였는데 근속기간에 제약을 가한 경우, 실직 후 4년 경과 시 재취업확률은 60% 전후의 값을 기록하여 근속기간의 제약이 없던 경우와 달리 재취업확률은 소폭 감소하는 것으로 나타났다. 단 여전히 남재량(2020)에서 계산된 재취업확률보다 높은 것으로 나타났는

데 분석대상의 차이가 여전히 두 결과의 차이를 설명하는지 살펴기 위해 이후 분석에서는 고용보험상실자 중 비자발적상실자로 한정하고 분석을 실시하였다.

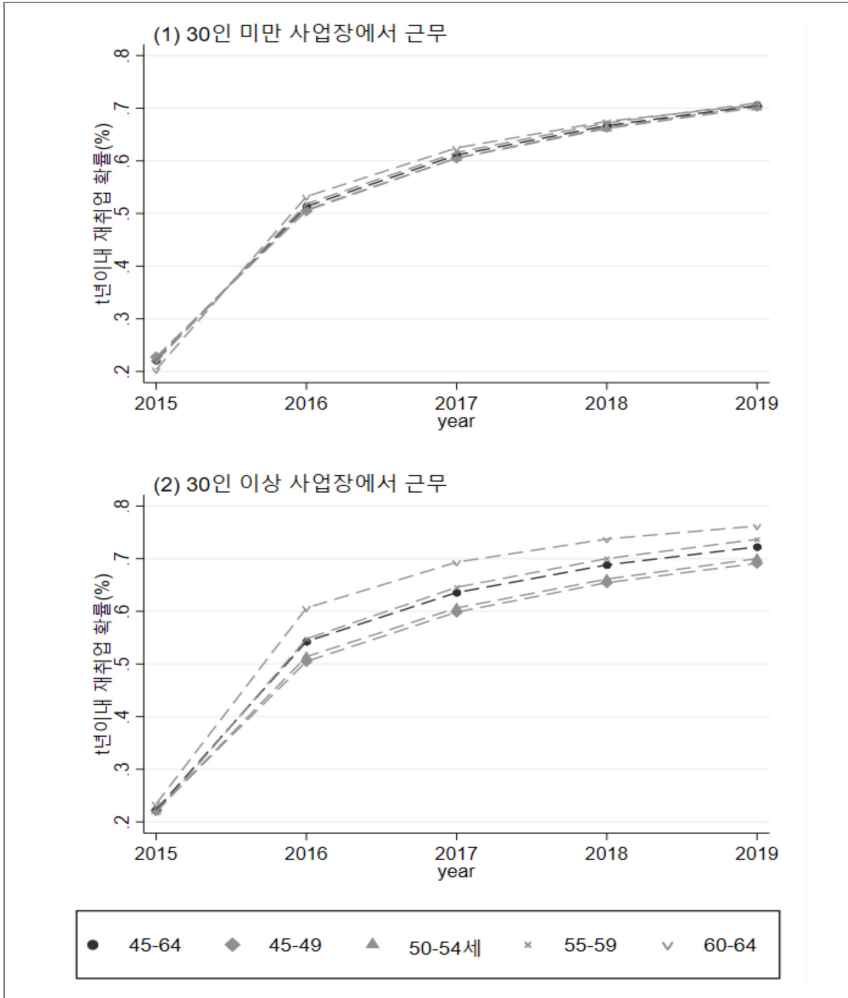
[그림 Ⅲ-2]는 고용보험자료의 상실사유코드 정보를 활용해서 해고, 권고사직, 명예퇴직에 의한 고용보험을 상실한 노동자만을 분석대상으로 한정하고 이들의 재취업확률을 계산하였다. 152만 6,074명의 중장년층 고용보험상실자에서 비자발적 퇴사자는 38만 9,561명인 것으로 나타났다. 다만 분석대상을 비자발적 퇴사자로 한정해도 4년 이내 취업률은 연령대별로 최소 69.8%에서 최대 72.3%를 기록해서 자발적 퇴사자 포함 여부는 재취업률에 큰 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 다음으로 비자발적 퇴사자 중에서 근속기간을 3년 이상 근무한 중장년층으로 한정할 경우에도 4년 이내 재취업률은 최소 63.7%에서 최대 67.9%를 기록하였다. 이러한 결과는 분석대상의 이질성이 남재량(2020)의 결과와 차이를 설명하지 못할 가능성을 의미하며 따라서 두 연구에서의 차이는 분석자료의 차이에서 기인하였을 가능성이 높은 것으로 보인다.

2015년에 고용보험을 상실한 중장년층의 연도별 재취업 확률이 숙련 여부에 따라 이질적인지 살펴보기 위해 [그림 Ⅲ-3]에서는 숙련수준에 따른 재취업확률을 제시하였다. 숙련수준에 따른 노동수요의 차이 등 노동시장 수준에서의 차이가 존재하거나 아니면 개인이 보유한 네트워크, 일자리 정보 관련 습득능력의 차이 등 개인수준에서 차이에 의해 실직 이후 재취업 확률이 이질적일 수 있기 때문이다. 다만 고용보험자료는 개인의 학력 등의 정보를 제공하고 있지 않기 때문에 본 분석에서는 개인의 숙련정도를 근무한 사업장의 규모를 대리변수로 사용하였다.³⁴⁾

34) [부그림 6]은 교육수준과 30인 미만 사업장에서 근무하는 여부를 보여주고 있는데 교육수준이 증가함에 따라 30인 미만 사업장에서 근무하는 확률이 선형적으로 감소하는 것을 확인할 수 있다.

[그림 III-3] 2015년 고용보험상실자의 연도별 재취업 확률:
근무한 사업장 규모별

(단위: %)



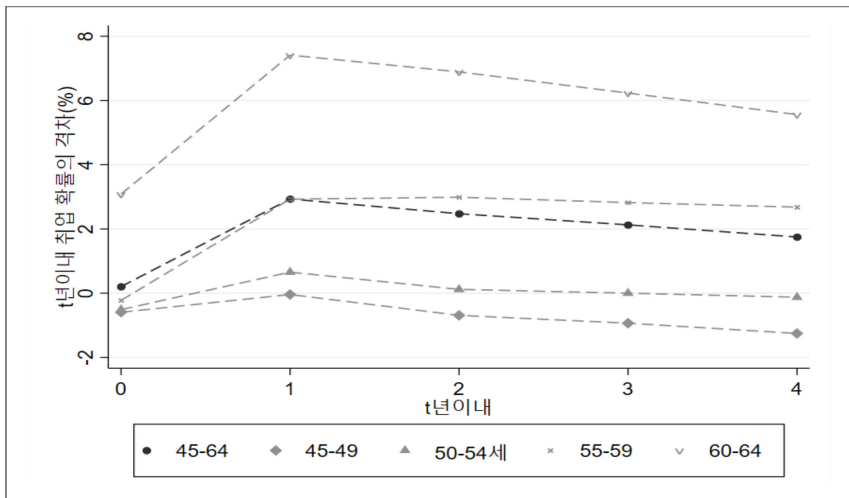
자료: 고용노동부 고용보험 DB 자료를 활용하여 저자 계산

분석 결과를 살펴보면 먼저 30인 미만 사업장에서의 근무 여부가 평균적으로서는 미래의 재취업확률에 큰 영향을 미치지 못하는 것을 확인할 수 있었다. 다만 연령대별로 살펴보면 30인 이상 사업장에서 근무하였던 55~64세 중장년층은 4년 이내 재취업할 확률이 30인 미만 사업장에서 근무하였던 동일

연령의 중장년층과 비교하여 유의미하게 높은 것으로 나타났다. 관련해서 [그림 Ⅲ-4]는 사업장 규모에 따른 재취업확률의 격차를 연도별로 제시하였는데 55~64세의 중장년층의 재취업확률이 사업장 규모에 따라 3~8% 차이가 발생하는 것을 확인할 수 있다. 숙련도가 높을수록 재취업 기간이 짧아진다는 결과는 현행 실업급여가 임금에 연동되거나 상한이 존재하기 때문에 일부 발생하였을 것으로 판단된다. 왜냐하면 고숙련자들의 경우 실업급여의 임금대체율이 낮기 때문에 고숙련·고임금근로자일수록 재취업에 적극적인 가능성이 높기 때문이다. 다만 실업급여 수령기간이 최대 9개월인 것을 감안한다면 실업급여 설계가 재취업에 미치는 영향은 단기적일 수 있음에 유념해야 한다.

[그림 Ⅲ-4] 사업장 규모에 따른 t년 이내 취업확률의 격차¹⁾

(단위: %)



주: 1) 취업확률의 격차는 30인 이상 사업장에서 근무했던 개인의 재취업확률에서 30인 미만 사업장에서 근무한 개인의 재취업확률의 차이로 계산

자료: 고용노동부 고용보험 DB 자료를 활용하여 저자 계산

제Ⅳ장과 제Ⅴ장에서 자세히 논의하겠지만 중장년층의 노동시장에서의 재이행을 위한 대표적인 사업인 신중년 경력형일자리 사업은 참여자에게 경력·전문성을 활용하여 수행할 수 있는 사회서비스 일자리 제공을 위해 자격 조건을 엄격히 요구하고 있다. 제Ⅲ장의 분석 결과는 저숙련 중장년층이 노동

시장에서의 재이행에 어려움이 있음을 지적하고 있는 만큼 저숙련 중장년층의 노동시장 재이행을 위한 일자리사업에 대해 고민이 필요할 것으로 판단된다.³⁵⁾

종합하자면 지금까지의 분석에서 평균적으로 숙련수준과 관련 없이 실직 이후 재취업확률은 유사한 것으로 나타났기 때문에 조기퇴직 및 비경제활동 인구로의 전환이 저숙련노동자 층에서 많이 발생하는 것이 문제의 핵심이라 할 수 있다. 이와 같은 문제의식은 제Ⅲ장에서 경제활동조사에 기반하여 구체화되었는데 고용보험자료를 활용해도 동일한 결과를 확인할 수 있다. 구체적으로 2015년 1월 1일 기준 고용보험상 30인 미만 사업체에서 근무하는 45~49세, 50~54세 중장년층의 비중은 각각 42.6%, 42.01%이나 이 중 고용보험을 상실한 중장년층이 30인 미만 사업체에서 근무하는 비율은 60.44%, 58.50%로 나타나 30인 미만 사업체에서의 실직이 불균형적으로 많이 발생하였다.

저숙련 중고령층에서 실직(조기퇴직)이 많이 발생하며 재취업과정에서 숙련수준에 따른 취업률은 큰 차이가 관측되지 않기 때문에 저숙련자들이 비경제활동인구로 남아 있을 가능성이 높아진다. 따라서 저숙련노동자들의 조기퇴직 증가에 따른 문제점³⁶⁾을 완화하기 위해서는 저숙련노동자들의 조기퇴직 자체를 감소시키는 정책을 실시하거나 혹은 조기퇴직 이후 재취업의 활성화를 돕는 정책설계가 중요하다 할 수 있다. 다만 본 연구에서는 조기퇴직 자체를 감소시키기 위한 정책수단에 대한 연구는 아니며 조기퇴직 발생 이후 부정적 충격을 완화할 수 있는 정책, 즉 중장년층의 노동시장에서의 재이행을 돕기 위한 정책수단에 대해 논의에 초점을 맞추고 분석을 진행하였으며 이에 기반한 정책적 함의점을 제공하려고 하였다. 중장년층의 조

35) 사회공헌활동이 저숙련 중장년층의 노동시장 재이행에 적합할 수 있으나 근무시간·임금 측면에서 일반적인 일자리보다는 소일거리에 가까운 부분이 있어서 저숙련노동자들의 재이행을 위한 일자리로는 부적절하다.

36) 저숙련자들의 조기퇴직 증가가 야기할 수 있는 문제점을 이해하기 위해서는 해당 노동자들의 실직 이후의 소비, 근무환경, 임금 등에 어떤 변화가 있었는지 살펴봐야 한다. 이쉽게도 고용보험 DB 자료의 한계로 실직 이후 재취업에 따른 임금변화 등을 추적하는 것이 현실적으로 어려움이 따른다. 대안으로 한국노동패널자료를 사용할 수 있으나, 남재량(2020)에서 관측한 주된 일자리 퇴직자들의 퇴직 이후 월급감소는 2014년 퇴직 이전부터 임금 하락이 강하게 관측되고 있기 때문에(Ashenfelter Dip) 퇴직과 임금 간의 관계를 파악할 수 없다는 한계점이 있다.

기퇴직 이후 재취업한 일자리의 종사상 지위 측면 등에서의 악화될 수 있음을 감안한다면(남재량, 2020), 재취업 이행에 도움을 줄 수 있는 정책설계 역시 조기퇴직 자체를 완화하는 정책과 비교해서도 중요한 의미를 지닐 수 있다고 생각된다.

마지막으로 <표 Ⅲ-12>에서는 광역수준에서 2015년 고용보험을 상실한 중장년층의 고용보험취득 확률을 연도별로 제시하였다. 만약 실직 이후 중장년층의 일자리 동향이 지역별로 이질적으로 나타난다면 지역별 차별적인 정책설계가 필요하기 때문이다. 분석 결과, 지역별로 큰 격차는 관측되지 않는 것으로 확인되었다. 가령 2019년 기준 고용보험상실자들의 재취업확률이 가장 높은 지역은 인천으로 73.9%를 기록하였으며 낮은 지역은 경상북도로 71.3%를 기록해서 두 지역 간의 격차는 2.6%인 것으로 나타났다.

<표 Ⅲ-12> 지역별 재취업확률의 연도별 변화

(단위: %)

광역명	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
서울	21.3	52.2	62.1	68.1	71.9
부산	22.9	54.9	64.1	69.4	73.1
대구	21.7	53.7	63.5	68.9	72.5
인천	22.2	54.4	64.4	70.2	73.9
광주	20.9	53.3	62.7	68.5	72.6
대전	21.2	54.4	63.9	69.6	73.5
울산	22.2	53.9	62.8	68.4	72.1
세종	21.0	52.1	63.2	69.7	73.1
경기도	22.6	53.2	63.1	68.8	72.6
강원도	20.5	54.2	64.2	70.1	73.8
충청북도	21.3	53.0	63.0	68.8	72.7
충청남도	20.7	52.0	61.9	67.9	71.7
전라북도	19.8	53.7	63.5	69.5	73.3
전라남도	20.7	53.5	63.2	69.1	73.1
경상북도	20.4	52.1	61.8	67.5	71.3
경상남도	22.7	53.9	63.7	69.2	73.1
제주도	21.4	53.8	63.4	69.0	73.2

자료: 고용노동부 고용보험 DB 자료를 활용하여 저자 계산

〈표 III-13〉 지역별 재취업확률의 연도별 변화: 사업장 규모별

(단위: %)

광역명	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
(1) 30인 이상 사업장					
서울	21.8	54.4	64.4	70.2	73.9
부산	24.1	57.9	66.6	71.6	75.0
대구	22.0	58.2	68.1	72.6	75.9
인천	21.8	56.0	66.1	72.0	75.6
광주	20.0	57.9	67.0	72.1	76.0
대전	21.4	57.0	66.1	71.4	75.1
울산	21.2	55.8	64.7	69.9	73.4
세종	18.2	51.1	62.2	68.5	71.7
경기도	22.4	55.4	65.2	70.8	74.5
강원도	21.7	55.3	64.8	70.2	73.8
충청북도	20.1	53.9	63.6	69.1	73.2
충청남도	19.7	53.2	62.6	67.9	71.4
전라북도	19.0	55.2	64.3	70.0	73.4
전라남도	20.9	53.1	62.5	68.7	72.7
경상북도	20.2	52.5	61.8	67.4	71.1
경상남도	22.2	54.8	64.6	69.9	73.7
제주도	18.4	54.3	63.7	69.0	73.6
(2) 30인 미만 사업장					
서울	20.4	49.0	58.7	64.8	68.8
부산	21.9	52.6	62.2	67.7	71.5
대구	21.5	50.6	60.3	66.2	70.1
인천	22.4	53.4	63.5	69.2	72.9
광주	21.7	49.6	59.3	65.6	69.8
대전	21.1	52.2	62.0	68.1	72.2
울산	23.2	51.8	60.8	66.7	70.8
세종	22.6	52.6	63.7	70.4	74.0
경기도	22.7	52.0	62.0	67.7	71.6
강원도	19.8	53.7	63.9	70.1	73.8
충청북도	22.0	52.5	62.6	68.5	72.5
충청남도	21.2	51.3	61.5	67.9	71.8
전라북도	20.3	52.8	63.0	69.1	73.2
전라남도	20.7	53.6	63.6	69.3	73.2
경상북도	20.6	51.8	61.8	67.6	71.4
경상남도	23.0	53.3	63.1	68.8	72.7
제주도	22.9	53.5	63.2	69.0	73.1

자료: 고용노동부 고용보험 DB 자료를 활용하여 저자 계산

다음으로 <표 Ⅲ-13>은 사업장규모별로 재취업확률에서 지역 간의 격차가 관측되는지를 살펴보았는데, 사업장규모(숙련수준)를 고려하지 않았을 때보다 지역 간의 재취업률의 격차가 증가함을 확인할 수 있었다. 가령 30인 미만 사업장에서 근무하였던 중장령층의 2019년까지 재취업확률이 가장 낮은 지역은 서울 68.8%이며, 가장 높은 지역은 세종으로 74%인 것으로 나타났다. 숙련수준을 고려하였을 때 두 지역에서의 취업률의 격차는 5.2%로 숙련수준을 고려하지 않았을 때의 격차인 2.6%보다 2배 이상 증가하였다. 본 연구는 이용 가능한 자료의 한계로 주된 일자리에서 조기퇴직한 사람들의 재취업확률을 추적하지 못하였지만 저숙련 중장년층의 실직 이후의 재취업확률에서의 지역 간 편차가 상당할 수 있음을 확인하였다. 물론 <표 Ⅲ-12>, <표 Ⅲ-13>의 결과는 고용보험상실자들의 인적속성(예를 들어 건강, 성, 혼인 유무, 직업, 학력 등)이 충분히 통제되지 않는 상태이기 때문에, 관측되는 지역별 격차가 개인속성의 지역적 분포의 차이에서 기인하였을 가능성을 염두할 필요가 있다.

다만 <표 Ⅲ-12>, <표 Ⅲ-13>은 저숙련자가 근무하는 산업의 속성, 개인 속성과 상관없이 재취업률을 집계하였을 때 지역별 격차가 관측되고 있음을 의미하므로 저숙련노동자의 분포가 집중되어 있는 지역, 혹은 중장년층의 실직 이후 재취업률이 낮은 지역은 재취업을 위한 정책적 노력을 기울일 필요성이 있음을 제시한다 할 수 있다. 따라서 해당 지역의 경우 신중년 사회공헌활동 지원사업을 적극적으로 활용할 수 있게 국고보조율(재정자립도 등의 기준 외)을 상향하는 방안 등을 고려할 수 있을 것으로 보인다. 물론 구체적인 정책설계를 위해서는 저숙련자들의 개인 특성이 지역별 격차에 미치는 영향을 이해하는 것이 필요하겠으나 이와 같은 구체적인 분석은 본 연구의 분석범위를 벗어나는 것으로 판단되기 때문에 추후 연구로 남겨 놓는다.

나. 실직 이후 일자리사업참여

본 분석에서는 2017~2019년 재정지원일자리사업 참여자 전수 명단과 2015~2019년 고용보험을 상실한 피보험자와 결합하여 실직 이후 재정일자리

사업 참여 정도를 연령·상실사유·일자리사업 유형별로 살펴보았다. 실직 이후 재이행을 돕는 일자리사업 유형은 6가지 유형 중 직접일자리, 고용서비스, 고용장려금 사업이기 때문에 해당 사업에 한정하여 분석을 실시하였다.

1) 직접일자리 사업

2015년 실직자 중에서 직접일자리 사업에 참여한 노동자의 비율은 <표 Ⅲ-14>에서 확인할 수 있는데 65세 이상이 34.5%로 다른 연령대 0.53%(15~44세), 1.88%(45~64세)와 비교해서 큰 차이가 관측되었다. 2021년 참여자기준 직접일자리 사업의 참여자 수는 총 101만 1,423명이며 이 중 노인일자리사업 참여자는 8만 8,759명으로 대부분이 노인일자리사업 참여자이기 때문에 중장년층의 경우 조기퇴직(실직) 등으로 인한 고용충격을 흡수해 줄 수 있는 직접일자리 사업이 부족한 상황임을 알 수 있다.

<표 Ⅲ-14> 2015년 고용보험상실자 중 직접일자리 사업 참여 여부: 연령 및 자발적 퇴사 여부

(단위: 명, %)

전체	15~44세	45~64세	65세 이상	전체
참여하지 않는 경우	3,120,873	1,558,796	230,528	4,910,197
(비율 %)	99.47	98.12	65.53	96.70
참여한 경우	16,612	29,938	121,261	167,811
(비율 %)	0.53	1.88	34.47	3.30
고용보험상실자 수	3,137,485	1,588,734	351,789	5,078,008
(비율 %)	100	100	100	100
비자발적 퇴사로 한정	15~44세	45~64세	65세 이상	전체
참여하지 않는 경우	559,317	400,265	38,496	998,078
(비율 %)	99.66	99.16	79.52	98.50
참여한 경우	1,886	3,378	9,912	15,176
(비율 %)	0.34	0.84	20.48	1.50
고용보험상실자 수	561,203	403,643	48,408	1,013,254
(비율 %)	100	100	100	100
자발적 퇴사로 한정	15~44세	45~64세	65세 이상	전체
참여하지 않는 경우	2,561,556	1,158,531	192,032	3,912,119
(비율 %)	99.43	97.76	63.3	96.24

〈표 III-14〉의 계속

(단위: 명, %)

자발적 퇴사로 한정	15~44세	45~64세	65세 이상	전체
참여한 경우	14,726	26,560	111,349	152,635
(비율 %)	0.57	2.24	36.7	3.76
고용보험상실자 수	2,576,282	1,185,091	303,381	4,064,754
(비율 %)	100	100	100	100

자료: 고용노동부 고용보험 DB 자료를 활용하여 저자 계산

그다음 2015년 실직자 중 비자발적 퇴사와 자발적 퇴사별 직접일자리 참여율을 살펴보았는데, 비자발적으로 퇴사인 경우 65세 이상 고령층의 20.48%만이 직접일자리 사업에 참여를 하였지만 자발적 퇴사인 경우 65세 이상 고령층의 36.7%가 직접일자리 사업에 참여한 것으로 나타났다. 이러한 차이는 노인일자리사업 참여를 위해 자발적으로 퇴직하는 고령층이 존재하기 때문에 관측될 수 있다. 혹은 고령층 중 자발적 퇴직자와 비자발적 퇴직자의 개인 특성의 차이에서 참여 정도의 차이가 발생하였을 가능성도 존재한다. 가령 근로 혹은 단시간 근로에 대한 선호도의 차이, 보유하고 있는 네트워크, 지리적 위치에 따른 일자리재정사업에 대한 정보 등의 차이가 자발적 퇴직자와 비자발적 퇴직자 사이에 존재할 수 있다.

〈표 III-15〉 2016~2019년 직접일자리 사업에 참여한 고용보험상실자의 사업유형별 참여 현황

(단위: 명, %)

전체	15~44세	45~64세	65세 이상	전체
공공업무지원	919	3,351	1,736	6,006
(비율 %)	6.24	12.62	1.56	3.93
사회봉사복지	17	1,429	4,850	6,296
(비율 %)	0.12	5.38	4.36	4.12
소득보조	7,566	20,156	104,740	132,462
(비율 %)	51.38	75.89	94.06	86.78
인턴	6,224	1,624	23	7,871
(비율 %)	42.27	6.11	0.02	5.16
전체	14,726	26,560	111,349	152,635

자료: 고용노동부 고용보험 DB 및 일자리재정사업 참여자명단을 활용하여 저자 계산

2021년 경제활동인구조사 고령층 부가조사 결과에 따르면 중장년층 이상(55~79세)의 주된 구직경로는 고용노동부 및 기타 공공 취업알선기관(36.9%), 친구, 친지 소개 및 부탁(32.3%), 민간취업알선기관(10.7%) 순으로 나타나 개인이 보유한 네트워크 혹은 지리적 위치가 노인일자리사업 참여에 중요 요인일 가능성을 내포하고 있다. 다만 65세 이상 고령층의 자발적 퇴사 여부에 따른 소정근로시간과 월평균보수액을 살펴보면 자발적 퇴사자들의 소정근로시간은 30.2시간 비자발적 퇴사자는 37.9시간으로 나타나 자발적 퇴사자들의 단시간 근로의 선호도가 비자발적 퇴사자와 비교 시 높은 것으로 나타났다. 노인일자리사업에서 제공하는 일자리가 단시간 근로인 것을 고려한다면 자발적 퇴사 여부에 따른 노인일자리사업의 참여의 차이는 단시간 근로의 선호도의 차이에서 일부 기인하였을 것으로 판단된다.

한편 <표 Ⅲ-15>는 2016~2019년 직접일자리에 참여한 2015년 고용보험상 실자의 사업유형별 참여 현황을 제시하였다. 직접일자리 사업 참여자 중에서 청년층은 인턴형 사업의 참여가 42.27%로 높게 나타났으며 중장년층과 고령층은 소득보조사업이 각각 75.89%, 94.06%로 높게 나타났다. 단 프로그램참여자로 한정된 경우에는 비자발적 퇴직 여부에 따른 눈에 띄는 차이점을 찾지 못해서 퇴직사유는 참여 자체에만 영향을 끼치는 것으로 나타났다.

마지막으로 <표 Ⅲ-16>은 중장년층으로 한정해서 숙련수준에 따른 직접일자리 사업의 참여 정도를 제시하였다. 단 본 분석에 활용된 자료는 고용보험 상실 직전의 사업체 정보를 제공하고 있지 않으므로 이전 분석과 달리 사업체 규모를 숙련수준의 대리변수로 활용할 수 없다. 다만 본 분석에 사용한 자료는 고용보험을 상실한 직장에서의 소정근로시간과 월평균보수액을 제공하고 있기 때문에 해당 정보를 숙련수준의 대리변수로 활용하였다. 구체적으로 중장년층 158만 8,796명 중 소정근로시간이 40시간 미만인, 즉 단시간근로자를 제외한 130만 2,919명 중 임금정보를 포함하고 있는 112만 5,163명을 대상으로 시간당 임금을 계산하고 시간당 임금을 계산하였다. 그 다음 숙련수준의 대리변수로 시간당 임금을 활용하여 중위임금 50% 미만인 사람을 저숙련자로 정의하고 숙련 여부에 따른 참여율을 계산하였다.

〈표 Ⅲ-16〉 고용보험을 상실한 중장년층(45~64세) 중 직접일자리 참여 현황:
시간당 임금(숙련수준)별

(단위: 명, %)

시간당 임금	하위 50%	상위 50%	합계
미참여	725,160	556,742	1,281,902
(비율%)	99.3	97.23	98.39
참여	5,128	15,889	21,017
(비율%)	0.7	2.77	1.61
합계	730,288	572,631	1,302,919

자료: 고용노동부 고용보험 DB 및 일자리재정사업 참여자명단을 활용하여 저자 계산

분석 결과를 살펴보면 시간당 임금이 하위 50%인 중장년층은 고용보험상 실 이후 0.7%만이 직접일자리 사업에 참여한 반면 상위 50%인 고숙련노동자의 경우 2.77%가 참여하는 것으로 나타나 숙련수준에 따른 직접일자리참여율의 유의미한 차이가 관측되었다. 숙련수준에 따른 직접일자리 사업의 참여율의 차이는 단시간 근로의 선호도의 차이에서 기인하였을 가능성은 높지 않은 것으로 판단되는데, 왜냐하면 〈표 Ⅲ-16〉은 이전 직장에서 단시간 근무한 경우를 제외하고 참여율을 계산하였기 때문이다. 중장년층 저숙련자들이 실직 이후 직접일자리 사업의 참여율이 오히려 낮다는 〈표 Ⅲ-16〉의 결과는 직접일자리 사업의 수혜가 역진적임을 의미하기 때문에 중요하다. 물론 상대적으로 숙련수준이 낮은 중장년층이 직접일자리 사업에 참여하지 않는 이유가 개인 특성에서 기인하였을 수도 있으므로 차이의 원인에 대한 면밀한 검토가 수반되어야 할 것으로 보이나, 〈표 Ⅲ-16〉에서 관측되는 수혜 측면에서의 역진성은 직접일자리 사업의 수혜대상 및 전달체계 측면에서 사업설계의 보완이 필요할 수 있음을 보여준다 할 수 있다.

2) 고용서비스 사업

〈표 Ⅲ-17〉은 2015년 고용보험상실자 중 고용서비스사업 참여 여부를 연령 및 자발적 퇴사 여부에 따라 제시하였다. 직접일자리 사업과 달리 중고령층의 고용서비스사업 참여 정도는 15.48%로 절대적인 참여율 수치는 높

은 것으로 나타났으며, 타 연령대와 비교 시에도 참여율 수치는 높은 것으로 나타났다. 또한 자발적 퇴직 여부와 관련 없이 중고령층의 해당 사업참여 비율은 유사하였다(각각 14.84%, 15.7%). 고용서비스사업의 참여자로 한정된 경우에는(〈표 Ⅲ-18〉) 연령대와 상관없이 취업지원사업에 참여하는 비중이 높았으나, 상술하였듯이 역량 강화와 취업지원사업이 사업목적 기준으로 큰 차이가 존재하지 않기 때문에 사업 유형에 따른 참여 정도는 중요한 의미를 지니지는 않는다.

〈표 Ⅲ-17〉 2015년 고용보험상실자 중 고용서비스사업 참여 여부: 연령 및 자발적 퇴사 여부별

(단위: 명, %)

전체	15~44세	45~64세	65세 이상	전체
참여하지 않는 경우	2,860,802	1,351,005	325,014	4,536,821
(비율 %)	91.12	84.52	95.64	89.34
참여한 경우	278,897	247,457	14,833	541,187
(비율 %)	8.88	15.48	4.36	10.66
고용보험상실자 수	3,139,699	1,598,462	339,847	5,078,008
(비율 %)	100	100	100	100
비자발적 퇴사로 한정	15~44세	45~64세	65세 이상	전체
참여하지 않는 경우	516,130	344,867	44,208	905,205
(비율 %)	91.91	85.16	94.62	89.34
참여한 경우	45,416	60,119	2,514	108,049
(비율 %)	8.09	14.84	5.38	10.66
고용보험상실자 수	561,546	404,986	46,722	1,013,254
(비율 %)	100	100	100	100
자발적 퇴사로 한정	15~44세	45~64세	65세 이상	전체
참여하지 않는 경우	2,344,672	1,006,138	280,806	3,631,616
(비율 %)	90.94	84.3	95.8	89.34
참여한 경우	233,481	187,338	12,319	433,138
(비율 %)	9.06	15.7	4.2	10.66
고용보험상실자 수	2,578,153	1,193,476	293,125	4,064,754
(비율 %)	100	100	100	100

자료: 고용노동부 고용보험 DB 및 일자리재정사업 참여자명단을 활용하여 저자 계산

〈표 III-18〉 2016~2019년 고용서비스사업에 참여한 고용보험상실자의
사업유형별 참여 현황

(단위: 명, %)

전체	15~44세	45~64세	65세 이상	전체
역량강화	40,878	57,734	566	99,178
(비율 %)	14.66	23.33	3.82	18.33
취업지원	238,019	189,723	14,267	442,009
(비율 %)	85.34	76.67	96.18	81.67
전체	278,897	247,457	14,833	541,187

자료: 고용노동부 고용보험 DB 및 일자리재정사업 참여자명단을 활용하여 저자 계산

한편 〈표 III-19〉는 2015년 고용보험을 상실한 중장년층(45~64세)을 대상으로 2016~2019년 고용서비스사업 참여 여부를 숙련수준에 따라 제시하였다. 분석 결과를 살펴보면 시간당 임금이 하위 50%인 중장년층은 고용보험 상실 이후 12.69%가 고용서비스를 활용한 것으로 나타났으나 시간당 임금이 상위 50%인 중장년층은 18.57%가 참여한 것으로 나타나 고용서비스 활용이 숙련수준에 따라 이질적인 것으로 나타났다. 고용서비스의 활용이 숙련수준에 따라 이질적인 이유는 해당 서비스에 대한 정보를 획득하는 비용(information cost) 혹은 해당 프로그램에 지원하는 데 수반되는 비용(transaction cost)이 숙련수준에 따라 다름에서 발생하였을 가능성도 있으며 아니면 고용서비스 참여를 통해 얻게 되는 혜택에 대한 인식의 차이에서 발생하였을 가능성도 있다. 숙련수준에 따른 고용서비스의 차이가 의사결정에서 수반되는 비용 혹은 인식에서 비롯되었는지 이해하는 것은 저숙련노동자들의 고용서비스 등 일자리프로그램의 참여율을 증가시키는 데 중요한 단초를 제공해 줄 수 있을 것으로 판단된다. 다만 이를 위해서는 미참여자들에 대한 인터뷰 등 질적 분석이 수반되어야 하기 때문에 본 연구의 범위를 벗어나는 것으로 판단되며 추후 연구로 남겨 놓는다.

〈표 III-19〉 고용보험을 상실한 중장년층(45~64세) 중 고용서비스사업 참여 현황:
시간당 임금(숙련수준)별

(단위: 명, %)

시간당 임금	하위 50%	상위 50%	합계
미참여	502,090	468,280	970,370
(비율 %)	87,31	81,43	84,37
참여	72,988	106,797	179,785
(비율 %)	12,69	18,57	15,63
합계	575,078	575,077	1,150,155

자료: 고용노동부 고용보험 DB 및 일자리재정사업 참여자명단을 활용하여 저자 계산

3) 고용장려금사업

고용장려금사업 중 노동시장에서의 재취업과 직접적인 관련이 있는 사업 유형은 고용창출로 2017~2019년 총 45만 6,974명이 참여하였다. 이 중 11만 3,872명이 2015년 고용보험을 상실하였는데, 이는 고용창출사업 자체에 참여하는 인원이 적기 때문에 연령과 관련 없이 2015년 실직자들의 해당 사업의 참여정도는 낮은 것으로 나타났다. 또한 자발적 퇴사 여부는 2015년 실직자들의 고용장려금사업 참여 정도에 유의미한 영향을 끼치지 못한 것으로 나타났다.

고용창출사업 중 사업 규모가 가장 큰 사업은 고용창출장려금 사업³⁷⁾으로 신중년 적합직무 고용지원, 일자리함께하기 사업 등 실업자를 신규고용 시 사업주를 지원하는 사업이다. 해당 사업들은 실업자 고용에 지원금을 제공하는 만큼 중장년층 실직(퇴직)자들의 재이행에 도움이 될 수 있는 사업이나 해당 사업에 참여한 실직자는 1.09%에 불과하여 수혜범위 측면에서는 효과성을 검토할 필요가 있다. 즉 고용장려금 사업은 수혜자 1명당 소요되는 비용이 다른 유형의 사업(고용서비스, 직업훈련)보다 크기 때문에 수혜범위에서 폭이 좁을 수밖에 없다.³⁸⁾

37) 내역사업으로 일자리창출사업, 고용촉진장려금, 장년고용지원, 일자리함께하기, 청년추가고용장려금 등을 포함하고 있다.

38) 예를 들어 장년고용지원 사업에 참여한 근로자는 2021년 기준 2,158명에 불과하다.

〈표 III-20〉 2015년 고용보험상실자 중 고용장려금사업 참여 여부:
연령 및 자발적 퇴사 여부

(단위: 명, %)

전체	15~44세	45~64세	65세 이상	전체
참여하지 않는 경우	3,049,417	1,581,090	333,629	4,964,136
(비율 %)	97.12	98.91	98.17	97.76
참여한 경우	90,282	17,372	6,218	113,872
(비율 %)	2.88	1.09	1.83	2.24
고용보험상실자 수	3,139,699	1,598,462	339,847	5,078,008
(비율 %)	100	100	100	100
비자발적 퇴사로 한정	15~44세	45~64세	65세 이상	전체
참여하지 않는 경우	547,874	400,406	45,863	994,143
(비율 %)	97.57	98.87	98.16	98.11
참여한 경우	13,672	4,580	859	19,111
(비율 %)	2.43	1.13	1.84	1.89
고용보험상실자 수	561,546	404,986	46,722	1,013,254
(비율 %)	100	100	100	100
자발적 퇴사로 한정	15~44세	45~64세	65세 이상	전체
참여하지 않는 경우	2,501,543	1,180,684	287,766	3,969,993
(비율 %)	97.03	98.93	98.17	97.67
참여한 경우	76,610	12,792	5,359	94,761
(비율 %)	2.97	1.07	1.83	2.33
고용보험상실자 수	2,578,153	1,193,476	293,125	4,064,754
(비율 %)	100	100	100	100

자료: 고용노동부 고용보험 DB 및 일자리재정사업 참여자명단을 활용하여 저자 계산

〈표 III-21〉 고용보험을 상실한 중장년층(45~64세) 중 고용장려금사업 참여 현황:
시간당 임금(숙련수준)별

(단위: 명, %)

시간당 임금	하위 50%	상위 50%	합계
미참여	569,631	568,248	1,137,879
(비율%)	99.05	98.81	98.93
참여	5,447	6,829	12,276
(비율%)	0.95	1.19	1.07
합계	575,078	575,077	1,150,155

자료: 고용노동부 고용보험 DB 및 일자리재정사업 참여자명단을 활용하여 저자 계산

마지막으로 <표 Ⅲ-21>은 2015년 고용보험을 상실한 중장년층(45~64세)을 대상으로 2016~2019년 고용장려금사업 참여 여부를 숙련수준에 따라 제시하였는데, 숙련수준에 따른 참여율의 유의미한 차이는 없는 것으로 나타났다. 평균 참여율 자체가 매우 낮기 때문에 숙련수준에 따른 차이를 관측하기 어려운 것으로 판단된다.

종합하자면 고용장려금사업은 수혜자 1명당 소요되는 비용이 다른 유형의 사업과 비교해서 크기 때문에 수혜 범위 측면에서 효과성이 낮으며 이에 2015년 실직자들이 해당 사업을 이용하는 비율 역시 낮은 것으로 나타난다. 따라서 효과적인 일자리사업 설계를 위해서는 노동시장에서의 재이행을 위한 사업으로서 비용 대비 어떤 사업이 효과적인지에 대한 검토가 반드시 필요하다 할 수 있다.

매년 진행되고 있는 재정지원일자리사업의 평가는 취업률 등의 정량지표를 공통지표로 설정해 사업 간의 비교를 수행하고 있으나 통제그룹 설정이 미비해서 사업 간의 비교가 큰 의미를 지니지 못한다. 따라서 평가결과를 기반으로 일자리사업의 비용 대비 효과성을 검토할 수 없으며 일자리사업에서의 성과를 극대화하기 위한 효율적인 재정집행에 어려움이 따르게 된다. 본 연구에서는 2015년 실직자들을 대상으로 2016~2019년에 재정지원일자리 사업에 참여한 사람들의 현황을 파악하였는데, 사업 간 평가에서 본 연구의 수행방법을 활용할 수 있을 것으로 판단된다. 가령 특정 연도 실직자 중에서 재정사업에 참여한 사람과 참여하지 않는 사람 간의 비교³⁹⁾를 통해 효과를 추정하고 추정 결과와 1인당 소요되는 사업비용을 고려하여 제시한다면 정책의 효과성 향상 측면에서 유용한 정보를 제공해 줄 수 있을 것으로 판단된다.

39) 프로그램 평가 방법(Program Evaluation Technic)의 활용이 필수적이며 실업 이전의 고용 관련 변수들의 통제가 요구된다.

4. 소결

제Ⅲ장에서는 주된 일자리에서 퇴직 이후에 중장년층의 일자리 동학을 살펴보기 위해 고용보험가입자 전수자료를 활용해 특정 연도에 실직을 경험한 중장년층을 대상으로 실직 이후 일자리 동학에 대해서 살펴보았다. 또한 중장년층 저숙련노동자들의 일자리는 다양한 측면에서 정체되고 있다는 제Ⅱ장의 결과를 참조하여 실직 이후 재취업 양상이 숙련수준에 따라 이질적인지 검토하였다.

이를 위해 2015년 기준 고용보험상실 발생건수인 588만 8,652개에서 최종적으로 총 484만 9,311개의 고용보험 상실 발생건수를 분석표본에 포함하여 실직 이후 연도별 재취업 확률을 계산하였다. 분석 결과, 2015년 기준 중장년층(45~64세)과 45세 미만의 고용보험상실자는 상실 이후 동일 연도에 고용보험을 취득하는 경우가 각각 23.2%, 21.5%로 나타났으며 65세 이상의 경우 14.6%인 것으로 나타났다. 그다음 3년 이내에 고용보험을 재취득(누적)하는 경우는 연령대별로 71.2%, 68.8%, 54.5%로 나타나 여전히 재취업에는 일정 시간이 소요되나 남재량(2020)의 결과와 비교해서 재취업이 상대적으로 빠르게 증가하는 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 주된 일자리 근속 기간에 제약을 가하는 경우 그리고 상실사유코드 정보를 활용해 비자발적 퇴사자로 한정된 경우에도 유사하였다.

다음으로 2015년 고용보험을 상실한 중장년층의 연도별 재취업 확률이 숙련 여부에 따라 이질적인지 분석하였다. 분석 결과, 30인 미만 사업장에서의 근무 여부가 미래의 재취업확률에 큰 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 다만 연령대별로 살펴보면 30인 이상 사업장에서 근무하였던 55~64세 중장년층은 4년 이내 재취업할 확률이 30인 미만 사업장에서 근무하였던 동일 연령의 중장년층과 비교하여 최소 3~8% 높은 것으로 나타나 해당 연령대에서는 숙련수준에 따라 실직 이후 재취업확률이 이질적임을 확인하였다.

종합하자면 평균적으로는 숙련수준과 관련 없이 실직 이후 재취업확률이 유사하기 때문에 조기퇴직 및 비경제활동인구로의 전환이 저숙련노동자 층에서 상대적으로 많이 발생하는 것이 해당 문제의 핵심임을 의미한다. 따라

서 저숙련노동자들의 조기퇴직 증가에 따른 문제점을 완화하기 위해서는 저숙련노동자들의 조기퇴직 자체를 감소시키는 정책을 실시하거나 혹은 조기퇴직 이후 재취업의 활성화를 돕는 정책을 설계하는 것이 중요함을 알 수 있다.

다음으로 2017~2019년 재정지원일자리사업 참여자 전수 명단과 2015~2019년 고용보험을 상실한 피보험자 자료를 결합하여 실직 이후 재정일자리사업 참여 정도를 연령·상실사유·일자리사업 유형별로 분석하였다. 2015년 실직자 중에서 직접일자리 사업에 참여한 노동자의 비율은 65세 이상 34.5%로 다른 연령대 0.53%(15~44세), 1.88%(45~64세)와 비교해 큰 차이가 관측되었다. 특히 65세 이상 고령층에서 자발적으로 퇴사인 경우 20.48%만이 직접일자리 사업에 참여를 하였지만 자발적 퇴사인 경우 36.7%가 참여하는 것으로 나타났다. 자발적 퇴사 여부에 따른 노인일자리사업 참여 정도의 이질성은 노인일자리사업 참여를 위해 자발적으로 퇴직하는 고령층이 존재하기 때문에 발생하였을 가능성이 존재한다. 혹은 고령층 중 자발적 퇴직자와 비자발적 퇴직자의 개인 특성이 이질적이어서 노인일자리사업의 참여 정도가 이질적일 가능성도 존재하기 때문에 노인일자리사업이 근로의욕을 저하하는 여부를 이해하기 위해서는 보다 면밀한 분석수행이 필요해 보인다. 다음으로 중장년층으로 분석대상을 한정해서 숙련수준에 따른 직접일자리사업의 참여 정도를 검토하였다. 구체적으로 중장년층 158만 8,796명 중 소정근로시간이 40시간 미만인, 즉 단시간근로자를 제외한 130만 2,919명중 임금정보를 포함하고 있는 112만 5,163명을 대상으로 시간당 임금을 계산하였다. 그다음 숙련수준의 대리변수로 시간당 임금을 활용하여 중위임금 50% 미만인 사람을 저숙련자로 정의하고 숙련 여부에 따른 참여율을 계산하였다. 분석 결과를 살펴보면 시간당 임금이 하위 50%인 중장년층은 고용보험상실 이후 0.7%만이 직접일자리 사업을 참여한 반면 상위 50%인 고숙련노동자의 경우 2.77%가 참여하는 것으로 나타나 숙련수준에 따른 직접일자리참여율의 유의미한 차이가 관측되었다.

한편 2015년 고용보험상실자 중 고용서비스사업에 참여한 노동자의 비율은

15~44세 8.88%, 45~64세 15.48%, 65세 이상 4.36%로 연령별로 비교적 크게 분포하였으며, 특히 중장년층의 참여율이 높은 것으로 나타났다. 다음으로 숙련수준에 따라 고용서비스사업 참여 여부가 이질적인지 검토하였는데, 시간당 임금이 하위 50%인 중장년층은 고용보험 상실 이후 12.69%가 고용서비스를 활용한 것으로 나타났으나 시간당 임금이 상위 50%인 중장년층은 18.57%가 참여한 것으로 나타나 직접일자리 사업과 동일하게 일자리사업의 수혜 측면에서 역진성이 관측되었다. 고용서비스의 활용이 숙련수준에 따라 이질적인 이유는 해당 서비스에 대한 정보를 획득하는 비용(information cost) 혹은 해당 프로그램에 지원하는 데 수반되는 비용(transaction cost)이 숙련수준에 따라 다름에서 발생하였을 가능성도 있으며 아니면 고용서비스 참여를 통해 얻게 되는 혜택에 대한 인식의 차이에서 발생하였을 가능성도 있다. 숙련수준에 따른 고용서비스의 차이가 의사결정에서 수반되는 비용 혹은 인식에서 비롯되었는지 이해하는 것은 저숙련노동자들의 고용서비스 등 일자리프로그램의 참여율을 증가시키는 데 중요한 단초를 제공해 줄 수 있을 것으로 판단된다. 다만 이를 위해서는 미참여자들에 대한 인터뷰 등 질적 분석이 수반되어야 하기 때문에 본연구의 범위를 벗어나는 것으로 판단되며 추후 연구로 남겨 놓는다.

마지막으로 고용장려금사업 중 노동시장에서의 재취업과 직접적인 관련이 있는 사업유형은 고용창출로 2017~2019년 총 45만 6,974명이 참여하였다. 이 중 11만 3,872명이 2015년 고용보험을 상실해서 2015년 실직한 중장년층의 해당 사업의 참여율은 다른 유형의 사업과 비교해서 매우 낮은 것으로 나타났다. 고용보험을 상실한 중장년층의 해당 사업의 참여율이 유달리 낮은 이유는 고용장려금사업의 수혜자 1명당 소요되는 비용이 다른 유형의 사업과 비교해서 크기 때문이다. 따라서 효과적인 일자리사업 설계를 위해서는 노동시장에서의 재이행을 위한 사업으로서 비용 대비 어떤 사업이 효과적인지에 대한 차후 검토가 반드시 필요하다. 매년 진행되고 있는 재정지원일자리사업 평가는 취업률 등의 정량지표를 공통지표로 설정해서 사업 간의 비교가 가능하나 통제그룹 설정이 미비해서 사업 간의 비교가 큰 의미를

지니지 못하고 있다. 만약 본 연구와 유사하게 특정 연도 실직자 중에서 재정사업에 참여한 사람과 참여하지 않는 사람 간의 비교를 통해 효과를 추정하고 추정 결과와 1인당 소요되는 사업비용을 고려한다면 효과적인 정책설계의 유용한 정보를 제공해 줄 수 있을 것으로 판단된다.

IV. 국내·외 중장년층 대상 일자리재정사업 현황: 신중년 사회공헌활동 지원사업을 중심으로

본 장은 중장년층을 주된 정책대상으로 설정한 대표적인 재정일자리 사업인 「신중년 사회공헌활동 지원사업」의 정책 내용 및 현황을 소개한다. 정부는 2017년 50~60대 인구집단을 ‘신중년’으로 명명하며, 「신중년 인생 3모작 기반구축 계획」을 발표하였다(관계부처 합동, 2017).⁴⁰⁾ 동 문서에서 정부는 인생 3모작을 주된 일자리, 재취업 일자리, 사회공헌 일자리로 정의하고, 주된 일자리인 인생 1모작에서 2·3모작으로의 전환을 돕는 다양한 정책을 제시하였다. 예를 들어 중위소득 초과 신중년에게 생애설계-훈련-취·창업을 제공하는 서비스, 65세 이상 신규취업자에 대한 단계적 실업급여 적용 확대, 직업능력진단프로그램 개발, 세대융합형 창업지원 등 다양한 부처 및 분야를 포괄하는 정책들이 제시되었다.

「신중년 사회공헌활동 지원사업」은 신중년 인구집단의 경력에 부합하는 일자리를 정부가 직·간접적으로 제공하는 사업으로서 노동시장의 전환 및 융합을 간접적으로 지원하는 사업들과의 차별성이 존재한다. 관계부처 합동(2017)에 제시된 사업들 중 상당수는 창업·귀농 등 사업 참여자들의 기존 경력을 새로운 분야로 전환하는 데 도움을 제공하는 유형의 사업이거나, 민간 고용시장에 대한 참여자들의 적응에 도움을 제공하는 사업 유형이다. 본 연구는 「신중년 사회공헌활동 지원사업」이 ① 일자리를 직접적으로 제공하는 성격이 강하다는 점 ② 보조사업에 속하여 지자체 간 사업 편성 여부 및 예산규모에 차이가 존재하며 이를 활용한 지자체 간 정량·정성적 비교를 통한 정책 시사점 도출이 가능하다는 점 등을 고려하여 「신중년 사회공헌활동

40) 제Ⅱ~Ⅲ장 분석의 중장년은 45~64세로 정의되어 있으나, 제Ⅳ~Ⅴ장에서는 정부가 정책 대상으로서 정의한 ‘신중년’ 인구집단을 중심으로 내용을 전개하였다. ‘신중년’ 인구집단은 50~69세에 해당하여 제Ⅱ~Ⅲ장의 분석에서 이용된 중장년층과 동일하지는 않으나 비교적 유사성이 높다고 판단된다.

지원사업」을 중심으로 제Ⅳ~Ⅴ장의 논의를 진행한다. 제Ⅳ장에서는 사업의 개요 및 현황을 정리하고, 동 사업에 대해 논의한 국내 선행연구를 제시한다. 이어서 우리나라의 신중년과 유사한 생애주기를 갖는 인구집단을 주요 정책대상으로 설정한 독일과 일본의 해외 정책 사례를 소개한다.

1. 사업 현황 및 선행연구⁴¹⁾

유태균 외(2021)에 따르면 「신중년 사회공헌활동 지원사업」은 2011년 시작된 사회공헌 일자리 지원사업에서 시작되었으며, 2015년 사업 명칭이 「사회공헌일자리 지원」에서 「사회공헌활동 지원」으로 변경되며 사업 수행방식이 국고보조사업 방식으로 전환되었다. 이어서 2017년 8월에 ‘신중년’ 개념이 제도화된 이후 2019년에 사업 명칭이 「신중년 사회공헌활동 지원사업」으로 변경되며 사업 내용이 사회봉사 유형인 ‘사회공헌사업’과 소득보조형 사업인 ‘신중년 경력형 일자리 사업’으로 구분되었다. 본 절에서는 신중년 사회공헌활동 지원사업을 사회공헌사업과 경력형으로 구분하여 제도 현황 및 관련 선행연구를 소개한다.⁴²⁾ 제Ⅴ장에서 제시될 실증분석이 2017~2020년 기간에 대해 이루어진다는 점 그리고 2022년부터 재정분권 2단계 추진방안에 따라 신중년 사회공헌활동 지원사업의 사회공헌유형이 지방으로 이양된다는 점을 고려하여 2021년을 기준으로 유형별 제도 현황을 정리하였다.⁴³⁾ 추가로 신중년 사회공헌활동 지원사업에는 해당되지 않으나, 신중년을 명확한 정책 대상으로 설정한 고용노동부의 사업인 「신중년 적합직무 고용장려금 사업」에 대한 내용 또한 간략하게 정리하였다.

가. 신중년 사회공헌

신중년 사회공헌사업은 신중년의 사회공헌 기회 제공을 지원하기 위해 실

41) 본 절은 고용노동부(2020a; 2020b; 2021)를 바탕으로 작성되었다.

42) 본 연구는 신중년 사회공헌사업을 사회공헌유형으로, 경력형 일자리를 경력형으로 지칭한다.

43) 지방이양에 대해서는 국회예산정책처(2021)를 참고할 수 있다.

시하는 보조사업이며, 「고용정책기본법」 제25조 및 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 제11조의4에 사업의 법적 근거를 두고 있다. 동 사업에서 ‘사회공헌’은 전문성과 경력을 활용하여 제공하는 비영리 영역에서의 공익적 사회서비스로 봉사적 성격의 활동을 말한다.

사업의 정책 수혜자로 선발되기 위해서는 ① 만 50세 이상, 70세 미만에 해당하는 미취업자이며 ② 수행 업무 경력이 3년 이상이거나 업무 관련 공인 자격을 소지하여야 한다.⁴⁴⁾ 또한 해당 사업과 참여 일정이 중복되는 다른 직접 일자리 사업에 참여하지 않아야 한다는 조건이 필요하다. 자치단체가 참여자를 선발하는 과정에서 다른 참여자 요건이 유사한 경우 취업취약계층을 우선적으로 선발하여야 하며, 취약계층은 건강보험료 납부액 기준 저소득층, 장애인, 6개월 이상 장기 실직자 등 총 12개 범주를 포함한다.

선발된 참여자는 식비·교통비 등의 활동실비와 참여수당을 지급받는다. 1일 4시간 이상 참여자에게 1일 식비 6천원, 교통비 3천원이 지급되며 4시간 미만 참여자는 교통비 3천원을 지급받는다. 참여수당은 시간당 2천원이 월 단위로 지급된다. 활동시간은 월 120시간(연 480시간) 이하이며, 참여자의 지속적인 참여가 필요한 경우 월 120시간을 초과하는 것이 가능하다. 참여자 부족 등의 사유가 있을 경우 연 240시간(월 60시간)을 초과하지 않는 범위 내에서 활동 연장이 가능하며, 일별 최대 활동 시간은 8시간이다.

참여자에게는 사회공헌 활동에 참여하기 이전에 고용노동부 장관이 정한 교육을 이수해야 하는 의무가 부여된다. 참여자가 불가피한 사유로 활동이 시작되는 날 이전에 교육에 참여할 수 없는 경우에는 활동 참여 후 조속히 교육을 받아야 하며, 참여자 교육 미 이수 시 지원금 지급을 유예하고 활동 기간 종료 시점까지 교육을 미 이수할 경우 참여 수당 지급이 취소된다.

참여자의 활동 기간은 당해 연도로 한정하나, 사업의 원활한 운영 등 필요하다고 인정하는 경우 다음 연도까지로 할 수 있으며, 이 경우 활동비 등은 해당 연도 예산으로 집행된다. 참여자의 활동 분야는 다음 <표 IV-1>에

44) 그 밖에 해당 자치단체의 위원회의 전문성 심의 또는 위원회 인정 교육훈련과정의 이수를 통해 참여할 수 있다. 동 사업의 참여 대상 연령 기준은 2011~2019년까지는 만 50세 이상이었으며, 2020년부터 만 70세 미만 조건이 추가되었다(유태균 외, 2021).

나열된 13개 분야에 한정된다.

〈표 IV-1〉 신중년 사회공헌사업 참여 분야

경영 전략 (100)	101. 기업비전/중장기전략	IT 정보화 (700)	701. 워드, 엑셀, 파워포인트,	
	102. 구조조정		702. 포토샵 및 일러스트 등	
	103. 산업/기업분석		703. 동영상 제작	
	104. 사업계획		704. IT시스템/보안통제	
	105. 경영컨설팅		705. 홈페이지제작 등	
	106. 기타 경영전략		706. 기타 IT정보화	
마케팅 홍보 (200)	201. 광고홍보전략	법률 법무 (800)	801. 생활법률 관련	
	202. 디자인 상표		802. 분쟁조정	
	203. 유통전략		803. 국제법률	
	204. 매장구성전략		804. 기업법률	
	205. 고객/서비스전략		805. 국내외소송	
	206. 프랜차이즈		806. 인수합병 등	
	207. 가격전략		807. 기타 법률법무	
	208. e-비즈니스	문화 예술 (900)	901. 공연 및 전시활동	
	209. 기타 마케팅 홍보		902. 행사기획 및 진행/보조	
인사 노무 (300)	301. 기업문화	문화 예술 (900)	903. 사진촬영	
	302. 조직혁신		904. 관광안내	
	303. 조직관리		905. 도서관, 박물관, 미술관 해설	
	304. 인력관리		906. 기타 문화예술	
	305. 노사관리		행정 지원 (010)	011. 일반사무지원
	306. 성과평가			012. 문서관리
	307. 직원만족	행정 지원 (010)	013. 자료정리	
	308. 기타 인사노무		014. 기타 행정지원	
재무 회계 금융 (400)	401. 재무관리/분석	교육 연구 (020)	021. 초중고 학습지도	
	402. 분쟁관련		022. 예체능 지도	
	403. 회계관리		023. 특수교육	
	404. 세무관리		024. 진로지도교육	
	405. 자금조달 등 기업금융		025. 조사연구	
	406. 기타 재무회계금융		026. 기타 교육연구	
외국어 (500)	501. 통번역	상담 멘토링 (030)	031. 청소년 상담	
	502. 회화		032. 노인 상담	
	503. 기타 외국어		033. 취업 상담	
사회 서비스 (600)	601. 환경기술지원, 생태 복원	기타 (040)	034. 기타 상담멘토링	
	602. 의료보건		041. 요리	
	603. 응급재난구호		042. 체육	
	604. 사회복지		043. 미용	
	605. 기타 사회서비스		044. 기타	

자료: 고용노동부, 『2021년도 신중년 사회공헌 운영지침』, 2020a. 11., p. 30

동 사업은 「보조금 관리에 관한 법률」에 따른 지방자치단체에 대한 보조 사업이며, 보조사업자는 「보조금법」 제16조에 따라 보조금의 교부 신청을 한 자치단체 중 같은 법 제17조 제1항 각 호를 충족한 자치단체 중에 선정된다. 신중년 사회공헌사업의 국고보조율은 <표 IV-2>와 같다. 단 자치단체의 지방비 편성 시 지방부담률 이상으로 예산을 편성하는 것은 가능하다.

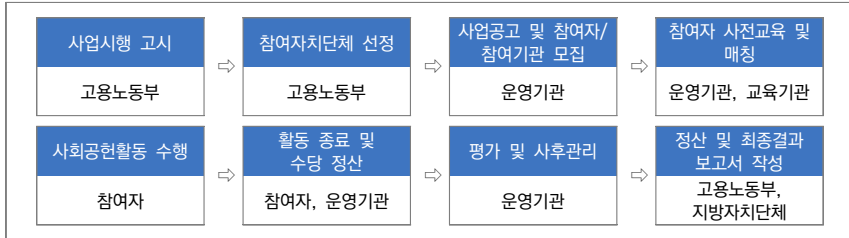
<표 IV-2> 신중년 사회공헌사업 국고보조율

(단위: %)

구 분	광역자치단체(재정자립도)			기초자치단체(재정자립도)		
	50 미만	50~70 미만	70 이상	40 미만	40~50 미만	50 이상
국고보조율	80	70	60	90	80	70

자료: 고용노동부, 『2021년도 신중년 사회공헌 운영지침』, 2020a. 11., p. 15

<그림 IV-1> 신중년 사회공헌사업 흐름도



자료: 고용노동부, 「신중년, 고령사회에 대응한 신중년 고용안정과 재취업 지원」, <http://moel.go.kr/policy/policyinfo/aged/list9.do>, 검색일자: 2021. 9. 13.

사업을 위한 예산은 일반회계에서 편성되며, 2021년 예산 기준 현황은 다음 <표 IV-3>과 같다.

<표 IV-3> 신중년 사회공헌사업 예산(2020~2021년)

(단위: 백만원, %)

사업명	2020년			2021년 예산(B)	증감(B-A)	
	분예산(A)	추경	결산(집행률)			(%)
□ 신중년 사회공헌활동지원	48,592	34,675	34,030(98.1)	43,826	△4,766	△9.8
○ 신중년 사회공헌	17,915	17,915	17,492(97.2)	16,123	△1,792	△10.0

자료: 고용노동부, 『2021년 재정지원일자리사업 성과평가』, https://www.moel.go.kr/policy/policydata/view.do?jsessionid=JBQET1zayqPSYVaa5Y7lyZjx86elo11D7IUNDolptHnWYpCYgAphdk5rjodN6Ps.moel_was_outside_servlet_www1?bbs_seq=20210700322 검색일자: 2021. 9. 15.

지방자치단체는 직접 또는 고용노동부 장관이 정하는 기관에 위탁하거나 간접 보조사업의 형태로 사업을 실시할 수 있다. 지방자치단체는 사회공헌 활동에 관한 전문성과 인력 등을 갖춘 기관으로 운영기관을 선정하여야 한다. <표 IV-4>는 동 사업의 운영주체별 역할을, <표 IV-5>는 운영기관의 자격 및 선정 기준을 간략히 제시한다.

〈표 IV-4〉 신중년 사회공헌사업의 운영주체별 역할

운영주체	역할
고용노동부 고령사회 인력정책과	<ul style="list-style-type: none"> - ‘신중년 사회공헌’ 사업 운영지침 재·개정 및 제도개선 - 지방관서 예산 배정 - 사업 진행과정 점검 및 애로사항 대응 - 사업 시행 결과 평가 등
고용노동(지)청	<ul style="list-style-type: none"> ① 해당 자치단체를 관할하는 고용노동(지)청 <ul style="list-style-type: none"> - 관할 자치단체의 제안서에 대한 검토보고서 작성, 지도·점검, 자치단체 실적·정산보고 관리, 자치단체 사업계획 변경 심사, 부정수급 처분 ② 광역자치단체를 대표하는 고용노동(지)청 <ul style="list-style-type: none"> - 지역별 사업기본계획 수립, 사업 공고, 자치단체 보조금 신청 접수, 심사·선정, 선정결과 본부 보고, 자치단체 예산 교부 및 정산에 따른 환수
지방자치단체	<ul style="list-style-type: none"> - 광역자치단체는 보조금 신청 후 고용노동부로부터 교부받은 보조금을 기초자치단체에 재교부 - 자치단체 관할 신중년 사회공헌 사업계획 수립 및 운영 - 자치단체 관할 신중년 사회공헌 사업 운영기관 선정 - 참여자 및 운영기관의 관리·감독, 집행 점검 등 - 자치단체 신중년 사회공헌 사업의 개선사항 발굴 - 보조금 신청, 사업비 정산 및 보조금 환수 - 사업실적보고서 및 정산보고서 등을 확정하여 관할 고용노동(지)청에 제출 - 관할 고용노동지청의 지도·점검(3분기), 고용노동부 본부의 사업평가 및 컨설팅에 협조
운영기관	<ul style="list-style-type: none"> - 보조금 신청 및 수령 후 예산운용계획서의 세부 항목에 맞춰 사용 - 참여자와 참여기관 연계 및 참여자 상해보험 가입 및 관리 - 전산시스템(일모아시스템, 워크넷 등) 등을 통한 참여자 이력·통계 관리 - 참여자 관리 및 활동실비·참여수당 지급 - 고용센터, 중장년 일자리 희망센터 등 관련 유관기관과의 업무 협조 - 사업운영 현황 지방자치단체 보고 - 참여자 활동 종료 후 참여자에게 자원봉사 정보, 활동 지원 정보 등 안내 및 사회적 기업 창업희망자에 대한 창업동아리 운영 지원 - 사업실적보고서 및 정산 보고서를 작성하여 자치단체에 제출 - 그 외 사업수행을 위해 필요한 지원활동

자료: 고용노동부, 『2021년도 신중년 사회공헌 운영지침』, 2020a. 11., pp. 17~18

〈표 IV-5〉 신중년 사회공헌사업의 운영기관 자격 및 선정

운영기관의 자격	<ul style="list-style-type: none"> ① 「사회적기업 육성법」에 따른 사회적 기업 ② 자치단체 또는 중앙부처에서 지정한 예비사회적 기업 ③ 「협동조합 기본법」에 따른 사회적협동조합 ④ 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 ⑤ 행정기관 ⑥ 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따른 공익법인 ⑦ 「비영리민간단체 지원법」 제2조에 따른 비영리지원단체 등 중앙행정기관 또는 자치단체에 등록 또는 설립허가 받은 비영리법인·단체(비영리법인·단체가 아닌 경우 제외) ⑧ 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」에 따른 출자·출연기관
운영기관의 선정	<p>자치단체는 다음 각 호를 반영하여 운영기관을 선정하여야 함</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 해당 운영기관의 설립목적, 사업 등이 사회공헌 사업의 수행과 관련이 있을 것 ② 아래 사항을 포함한 운영기관 선정에 관한 객관적인 기준을 정하여 선정할 것 <ul style="list-style-type: none"> 가. 사업의 직접 수혜자가 불특정 다수일 것 나. 구성원 상호 간에 이익분배를 하지 아니할 것 다. 사실상 특정 정당 또는 선출직 후보를 지지·지원 또는 반대할 것을 주된 목적으로 하거나, 특정 종교의 교리 전파를 주된 목적으로 설립·운영되지 아니할 것 라. 최근 1년 이상 공익활동실적이 있을 것. 단, 당해연도에 신설된 기관·단체의 경우 최근 1년 이상 공익활동 실적이 없더라도 선정 가능 마. 법인이 아닌 단체일 경우에는 대표자 또는 관리인이 있을 것 ③ 공모를 통하여 투명하고 공정하게 선정할 것 <ul style="list-style-type: none"> * 자치단체의 출자·출연기관을 운영기관으로 선정하는 경우는 공모절차 생략 가능

자료: 고용노동부, 『2021년도 신중년 사회공헌 사업 운영지침』, 2020a. 11., pp. 22~23을 바탕으로 정리

동 사업을 위탁 또는 간접보조사업의 형태로 시행하는 경우 지방자치단체는 보조금 교부 신청 시 간접보조사업 등의 세부 운영계획을 제출하여야 한다. 또한 자치단체는 운영기관에 대한 관리계획을 수립하여 반기 1회 이상 지도·점검 등 이행상태를 확인하고 필요한 조치를 하여야 한다. 자치단체는 운영기관에 대한 지도·점검 결과를 매 반기 마지막 월 말일 다음 월의 10일까지 관할 고용노동(지)청에 제출하여야 한다.

자치단체는 동 사업이 종료된 이후 참여자들에게 사회적 기업 창업지원, 취업지원 안내, 무급자원봉사 안내, 실업급여 수급자의 참여 등을 제공한다. 〈표 IV-6〉은 사업 종료 후 지원 방안을 간략히 제시한다.

〈표 IV-6〉 신중년 사회공헌사업의 사업 종료 후 참여자 지원

지원 종류	지원 내용
사회적 기업 창업지원	자치단체는 본 사업 참여 종료 후 사회적 기업 창업 희망자에 대하여 동아리를 구성하여 운영할 수 있도록 지원하고 창업 정보 등을 안내하여야 함
취업지원 안내	자치단체는 본 사업 참여 종료 후 취업희망자에 대해 신중년 대상 취업지원제도 및 고용센터나 중장년 일자리 희망센터의 취업지원서비스 등(취업성공패키지, 재도약 프로그램 등)을 안내하여야 함
무급자원봉사 안내	자치단체는 본 사업 참여 종료 후 무급으로 활동을 지속하고자 하는 참여자에 대해 행정안전부의 자원봉사센터 등을 통한 자원봉사 활동을 안내하여야 함
실업급여 수급자의 참여	사회공헌 사업 참여자는 「근로기준법」에 따른 근로자가 아니므로 고용보험 가입 대상에서 제외되며 사회공헌 사업의 참여는 재취업 노력으로 보지 아니함

자료: 고용노동부, 『2021년도 신중년 사회공헌 운영지침』, 2020a. 11., p. 48을 바탕으로 정리

〈표 IV-7〉 신중년 사회공헌사업 참여자 현황

(단위: 명, %)

구분	전체	성별		연령별			
		남성	여성	청년 (15~ 34세)	중년 (35~ 54세)	장년 (55~ 64세)	고령 (65세 이상)
직접일자리 전체	970,557 (100.0)	327,960 (33.8)	642,597 (66.2)	36,794 (3.8)	58,650 (6.0)	100,584 (10.4)	774,529 (79.8)
사회봉사복지형 전체	26,914 (100.0)	11,932 (44.3)	14,982 (55.7)	14 (0.1)	2,426 (9.0)	9,535 (35.4)	14,939 (55.5)
신중년사회공헌 활동지원	13,478 (100.0)	4,461 (33.1)	9,017 (66.9)	0 (0.0)	2,481 (18.4)	7,512 (55.7)	3,485 (25.9)
신중년사회 공헌	11,168 (100.0)	3,439 (30.8)	7,729 (69.2)	0 (0.0)	1,828 (16.4)	6,161 (55.2)	3,179 (28.5)

주: 1. 성별, 연령별로 분류불능이 존재하여 각각의 합이 전체의 합과 같지 않을 수 있음

2. 신중년사회공헌활동 지원사업은 두 개의 내역사업이 각기 다른 세부유형에 포함되어 유형별 인원 산출 시 동일 유형에 해당하는 내역사업만 포함(신중년경력형일자리: 소득보조형, 신중년사회공헌: 사회봉사복지형)

자료: 고용노동부, 『2021년 재정지원일자리사업 성과평가』, 2021, 「고용부 - 신중년사회공헌활동지원(신중년 사회공헌)」, 〈표 2〉

고용노동부(2021)에 수록된 〈표 IV-7〉에 따르면, 2020년 기준 신중년 사회공헌사업(사회공헌유형)의 참여자는 1만 1,168명으로 직접일자리 사업 전체 참여자의 1.2%, 사회봉사복지형 전체 참여자의 41.5% 수준으로 나타났다.

성별로는 여성 참여자 비율이 69.2%로 30.8%를 차지한 남성에 비해 높았으며, 연령대별로는 장년층(55~64세)이 55.2%로 과반 이상을 차지하였고, 이어서 65세 이상 고령층 28.5%, 35~54세 중년층 16.4% 순서로 나타났다.

〈표 IV-8〉 신중년 사회공헌사업 성과지표

(단위: %)

구분	반복 참여율	취약계층 참여율	취업률	고용유지율	취업 소요 기간
				6개월(180일)	
직접일자리 전체	3.1	57.3	37.7	37.8	91.5
사회봉사복지형 전체	0.0	51.3	3.5	51.7	139.6
신중년사회공헌활동지원	0.0	40.1	14.1	38.9	108.2
신중년사회공헌	0.0	38.2 (382.2)	6.4	60.4	141.8

주: 1. 취약계층 참여율의 () 안의 수치는 2020년 재정일자리사업 활동지침상의 취약계층 참여 목표 대비 달성 비율임

2. 신중년사회공헌활동 지원사업은 두 개의 내역사업이 각기 다른 세부유형에 포함되어 유형별 성과지표 평균 산출 시 동일 유형에 해당하는 내역사업만 포함(신중년경력형일자리: 소득보조형, 신중년사회공헌: 사회봉사복지형)

3. 본 사업을 포함한 사회봉사복지형 사업은 반복참여율과 취약계층참여율만을 성과지표로 적용하나 타 직접일자리 사업과의 비교를 위해 다른 성과평가지표도 함께 제시함

자료: 고용노동부, 『2021년 재정지원일자리사업 성과평가』, 2021, 「고용부 - 신중년사회공헌활동지원(신중년 사회공헌)」, 〈표 3〉

〈표 IV-8〉은 신중년 사회공헌사업의 성과지표를 제시한다. 취약계층 참여율은 38.2%로 상당히 높으며 합동지침상 목표 대비 초과 달성한 것으로 나타났다. 취업률은 전체 사회봉사복지형보다는 높은 편이나, 직접일자리 전체 사업보다는 낮은 편으로 나타났다. 그러나 6개월 고용유지율은 사회봉사복지형 전체, 직업일자리 전체 통계와 비교했을 때도 높은 편이다. 〈표 IV-9〉는 민간일자리 희망 및 이행 비율을 나타내는데, 사회봉사복지형 전체와 비교해서 상대적으로 희망비율은 상당히 높으나 이행비율은 유사한 수준으로 나타났다.

〈표 IV-9〉 신중년 사회공헌사업 민간일자리 희망 및 이행 여부

(단위: 명, %)

구분	전체	민간일자리 희망	민간일자리 이행
직접일자리 전체	4,609	47.3	40.3
사회봉사복지형 전체	865	28.4	26.4
신중년사회공헌활동지원	203	56.0	22.9
신중년사회공헌	100	43.0	23.3

주: 1. 만족도 조사 참여자 대상으로 사업 종료 후 민간일 자리를 희망하였는지, 실제 민간일 자리 이행에 성공하였는지 여부를 조사

2. 신중년사회공헌활동 지원사업은 두 개의 내역사업(신중년사회공헌, 신중년경력형일자리)으로 구성되어 있으며, 세부사업의 만족도점수는 두 개 내역사업의 평균값임

자료: 고용노동부, 『2021년 재정지원일자리사업 성과평가』, 2021. 「고용부 - 신중년사회공헌활동지원(신중년 사회공헌)」, 〈표 5〉

2020년의 참여지원율은 91.4%로 전년 84.1% 대비 소폭 상승하였으나 목표 인원 1만 3천명 중 1만 1,832명이 참여하여 목표 인원에는 미달하였으며, 예산 실적행 실적은 2019년 83.4%에서 2020년 74.5%로 하락하였다. 성과평가에 따르면 자치단체별 퇴직인력 규모 및 사회서비스 필요성 등을 고려해 필요 인원 신청 후 지방관서 심사를 거쳐 지역별 물량을 배정하였으나, 2020년은 코로나19 등으로 인해 목표 인원 대비 참여자 미달 현상이 발생한 것으로 파악된다.

나. 신중년 경력형 일자리

신중년 경력형 일자리 사업은 퇴직전문인력에게 지역사회가 필요로 하는 사회서비스 일자리를 제공하고 일 경험을 통해 민간일 자리로의 이동을 지원하기 위한 목적에서 추진되었다. 동 사업은 「고용정책 기본법」 제25조 및 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 제11조의4에 법적 근거를 두고 있다. ‘경력형 일자리’는 지방자치단체가 주관하여 제공하는 지역 내 사회서비스 등의 일자리로 일정 수준의 경력, 자격 등이 요구되는 일 자리를 말한다.

경력형 사업의 지원 대상은 당해 연도 중 만 50세 이상 70세 미만인 대한민국의 미취업자 중 수행 업무 관련 경력 3년 이상이거나 관련 자격증

을 갖춘 인원이다. 사회공헌활동 사업에서 관련 자격증이 수행 업무 관련 공인자격으로 정의된 것과 달리, 경력형 일자리 사업은 국가기술자격의 산업기사, 기능장, 기술사 또는 서비스분야 1급 자격, 서비스분야 2급 및 단일 등급 자격으로 사회공헌 유형에 비해 보다 엄격하게 경력을 정의하고 있는 것으로 보인다. 단 상기 요건을 충족하지 않은 경우라도 지역 주민의 수요, 요건 충족 참여자의 부족 등의 이유가 있다면 고용노동(지)청의 선정위원회의 인정에 따라 참여자 선정이 가능하다. 또한 경력·자격 등을 취득하기 어려운 신산업·기술분야·4차산업혁명 등의 신규 사업 발굴의 경우 최소한의 자격 또는 경력을 구비한 인력을 선발하는 것이 가능하다. 사회공헌사업과 동일하게 해당 사업과 참여 일정이 중복되는 다른 직접 일자리 사업에 참여하지 않아야 한다는 조건이 요구되며, 다른 직접일자리 사업과의 반복 참여 제한 조건 및 과거 참여사업 또는 실업급여 수급에 따른 취업지원프로그램 미참여에 따른 참여 제한조건이 존재한다.

자치단체는 경력형 사업 참여자에게 자신의 경력·전문성을 활용하여 수행할 수 있는 사회서비스 일자리를 제공하여야 하며, 해당 일자리는 해당 업무와 관련된 경력 3년 이상 등의 전문성이나 직무능력이 필요한 자리여야 한다. 일회성 또는 일시적인 단기 일자리는 해당하지 않으며, 상당한 정도의 경력·전문성을 요구하지 않는 단순 노무활동 일자리(주차장관리·환경미화), 상시적인 센터 운영지원 및 공공시설물 운영을 위한 일자리 등에 대해서는 추가적인 제한 조건이 존재한다.

사업 참여자의 활동기간은 당해 연도로 한정하나, 사업의 원활한 운영 등 필요하다고 인정하는 경우 다음 연도까지 연장하는 것이 가능하다.⁴⁵⁾ 자치단체는 참여자에게 <표 IV-10>에 제시된 분야에 해당하는 일자리에 참여하도록 하여야 한다.

45) 다만 이 경우 활동비 등은 해당 연도는 해당 연도의 예산으로 집행해야 한다(고용노동부, 『2021년도 신중년 경력형 일자리사업 운영지침』, 2020b. 11., p. 43).

〈표 IV-10〉 신중년 경력형 일자리 사업 참여 분야

경영 전략 (100)	101. 기업비전/중장기전략	IT 정보화 (700)	701. 워드, 엑셀, 파워포인트	
	102. 구조조정		702. 포토샵 및 일러스트 등	
	103. 산업/기업분석		703. 동영상 제작	
	104. 사업계획		704. IT시스템/보안통제	
	105. 경영컨설팅		705. 홈페이지제작 등	
	106. 기타 경영전략		706. 기타 IT정보화	
마케팅 홍보 (200)	201. 광고홍보전략	법률 법무 (800)	801. 생활법률 관련	
	202. 디자인 상표		802. 분쟁조정	
	203. 유통전략		803. 국제법률	
	204. 매장구성전략		804. 기업법률	
	205. 고객/서비스전략		805. 국내외소송	
	206. 프랜차이즈		806. 인수합병 등	
	207. 가격전략		807. 기타 법률법무	
	208. e-비즈니스	문화 예술 (900)	901. 공연 및 전시활동	
209. 기타 마케팅 홍보	902. 행사기획 및 진행/보조			
인사 노무 (300)	301. 기업문화	문화 예술 (900)	903. 사진촬영	
	302. 조직혁신		904. 관광안내	
	303. 조직관리		905. 도서관, 박물관, 미술관 해설	
	304. 인력관리		906. 기타 문화예술	
	305. 노사관리		행정 지원 (010)	011. 일반사무지원
	306. 성과평가			012. 문서관리
	307. 직원만족	013. 자료정리		
	308. 기타 인사노무	014. 기타 행정지원		
재무 회계 금융 (400)	401. 재무관리/분석	교육 연구 (020)	021. 초중고 학습지도	
	402. 분쟁관련		022. 예체능 지도	
	403. 회계관리		023. 특수교육	
	404. 세무관리		024. 진로지도교육	
	405. 자금조달 등 기업금융		025. 조사연구	
	406. 기타 재무회계금융		026. 기타 교육연구	
외국어 (500)	501. 통번역	상담 멘토링 (030)	031. 청소년 상담	
	502. 회화		032. 노인 상담	
	503. 기타 외국어		033. 취업 상담	
601. 환경기술지원, 생태 복원	034. 기타 상담멘토링			
사회 서비스 (600)	602. 의료보건	기타 (040)	041. 요리	
	603. 응급재난구호		042. 체육	
	604. 사회복지		043. 미용	
	605. 기타 사회서비스		044. 기타	

자료: 고용노동부, 『2021년도 신중년 경력형 일자리사업 운영지침』, 2020b. 11., p. 37

경력형 일자리 사업의 참여자는 「근로기준법」 제2조에 따른 근로자이므로, 4대보험에 가입해야 하고 및 임금은 최저임금법을 준수하여야 한다. 임금은 월급으로 지급해야 하며, 1일 8시간 이내 근무 및 22시 이후 야간근무는 불가능하고 유급 주휴일, 연차 유급휴가를 제공해야 한다.

경력형 일자리 사업 참여자에게는 사업 참여 종료 후 실업급여 수급정보 안내와 함께 공공 취업지원기관(고용센터, 일자리센터·취업지원센터)에 구직 등록하도록 안내가 필요하다. 지역별 고용센터 및 중장년일자리희망센터는 사업종료 시점에 맞추어 취업성공패키지사업 등 민간일자리 취업희망자가 참여 가능한 취업지원프로그램 등을 소개·지원해야 한다. 또한 사업 종료 이전에 취업알선·채용박람회 등에 참여하도록 조치하여야 한다.

경력형 사업은 「지방자치법」에 따른 지방자치단체에 대한 보조사업으로 시행되며, 국고보조율은 50%이나 서울시의 경우는 30%이다. 사업의 예산은 일반회계에서 편성된다. <표 IV-11>은 2020~2021년 신중년 경력형 일자리 사업의 예산 현황을 제시한다.

<표 IV-11> 신중년 경력형 일자리 사업예산(2020~2021년)

(단위: 백만원, %)

사업명	2020년			2021년 예산(B)	증감(B-A)	
	분예산(A)	추경	결산(집행률)			(%)
□ 신중년 사회공헌활동지원	48,592	34,675	34,030(98.1)	43,826	△4,766	△9.8
○ 신중년 경력형 일자리	30,677	16,760	16,538(98.7)	27,703	△2,974	△9.7

자료: 고용노동부, 『2021년 재정지원일자리사업 성과평가』, 2021, 「고용부 - 신중년사회공헌활동지원(신중년 사회공헌)」, <표 1>

지방자치단체는 경력형 일자리 사업의 원활한 수행을 위하여 간접보조사업자인 수행기관을 선정하거나 위탁하여 실시할 수 있다. 자치단체는 경력형 사업에 관한 전문성과 인력 등을 갖춘 기관으로 수행기관을 선정하여야 하며, 임금 등을 체불하여 명단이 공개 중인 기관은 제외하여야 한다. <표 IV-12>는 경력형 사업의 운영주체별 역할을, <표 IV-13>은 수행기관의 자격 및 선정 기준을 간략히 제시한다.

경력형 일자리 사업을 위탁 또는 간접보조사업으로 시행하는 경우 지방자치단체는 보조금 교부 신청 시 간접보조사업 등의 세부 운영계획을 제출하여야 하며, 수행기관을 대상으로 그 이행 여부를 확인하여야 한다. 또한 자치단체는 수행기관에 대한 관리계획을 수립하여 반기 1회 이상 지도·점검 등 이행상태를 확인하고 필요한 조치를 하여야 하며, 지도·점검 결과 사업 지침 위반이 발견된 경우, 위반행위 유형별 조치기준에 따라 조치하고 그 결과를 관할 고용노동(지)청에 보고할 필요가 있다.

〈표 IV-12〉 신중년 경력형 일자리 사업의 운영주체별 역할

운영주체	역할
고용노동부 고령사회 인력정책과	<ul style="list-style-type: none"> - '경력형' 사업 운영지침 제·개정 및 제도 개선 - 지방자치단체별 예산 배정 - 사업 진행과정 점검 및 애로사항 대응 - 사업시행 결과 평가 등
고용노동(지)청	<ul style="list-style-type: none"> - 관할 자치단체의 제안서에 대한 검토보고서 작성(서식 6), 지도·점검, 자치단체 실적·정산보고 관리, 자치단체 사업계획 변경 심사, 부정수급 처분 - 지역별 사업기본계획 수립, 사업 공고, 자치단체 보조금 신청 접수, 심사·선정, 선정결과와 분부 보고, 자치단체 예산 교부 및 정산에 따른 환수
지방자치단체	<ul style="list-style-type: none"> - 광역자치단체는 보조금 신청 후 고용노동부로부터 교부받은 보조금을 기초 자치단체에 재교부 - 지방자치단체 관할 사회공헌활동 지원사업 계획 수립 및 운영 - 지방자치단체 관할 사회공헌활동 지원사업 수행기관 선정 - 참여자 및 수행기관의 관리·감독, 집행 점검 등 - 지방자치단체 사회공헌활동 지원사업의 개선사항 발굴 - 보조금 신청, 사업비 정산 및 보조금 환수 - 사업실적보고서 및 정산보고서 등을 확정하여 관할 고용노동(지)청에 제출 - 관할 고용노동지청의 지도·점검(3분기), 고용노동부 본부의 사업평가 및 컨설팅에 협조
수행기관	<ul style="list-style-type: none"> - 보조금 신청 및 수령 후 예산운용계획서의 세부 항목에 맞춰 사용 - 참여자와 근로계약서 작성 - 참여자 상해보험 가입 및 관리(사회공헌), 참여자 4대 보험 가입 및 관리(경력형 일자리) - 일모아시스템을 통한 참여자 이력·통계 관리 - 참여자 관리 및 활동실비·참여수당 및 임금 지급 - 고용센터, 중장년 일자리 희망센터 등 관련 유관기관과의 업무 협조 - 사업운영 현황 지방자치단체 보고 - 참여자 활동 종료 후 참여자에게 자원봉사 정보, 활동 지원 정보 등 안내 및 사회적 기업 창업희망자에 대해 창업 동아리 운영 지원 - 사업실적보고서 및 정산 보고서를 작성하여 자치단체에 제출 - 그 외 사업수행을 위해 필요한 자원활동

자료: 고용노동부, 『2021년도 신중년 경력형 일자리사업 운영지침』, 2020b, 11., pp. 18~20을 바탕으로 정리

〈표 IV-13〉 신중년 경력형 일자리 사업의 수행기관 자격 및 선정

수행기관의 자격	<ul style="list-style-type: none"> ① 「사회적기업 육성법」에 따른 사회적 기업 ② 자치단체 또는 중앙부처에서 지정한 예비사회적 기업 ③ 「협동조합 기본법」에 따른 사회적협동조합 ④ 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 ⑤ 행정기관 ⑥ 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따른 공익법인 ⑦ 「비영리민간단체 지원법」 제2조에 따른 비영리지원단체 등 중앙행정기관 또는 자치단체에 등록 또는 설립허가 받은 비영리법인·단체(비영리법인·단체가 아닌 경우 제외) ⑧ 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」에 따른 출자·출연기관
수행기관의 선정	<p>자치단체는 다음 각호를 반영하여 수행기관을 선정하여야 함</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 해당 수행기관의 설립목적, 사업 등이 사회공헌활동 지원 사업의 수행과 관련이 있을 것 ② 아래 사항을 포함한 수행기관 선정에 관한 객관적인 기준을 정하여 선정할 것 <ul style="list-style-type: none"> 가. 사업의 직접 수혜자가 불특정 다수일 것 나. 구성원 상호 간에 이익분배를 하지 아니할 것 다. 사실상 특정 정당 또는 선출직 후보를 지지·지원 또는 반대할 것을 주된 목적으로 하거나, 특정 종교의 교리전파를 주된 목적으로 설립·운영되지 아니할 것 라. 최근 1년 이상 공익활동실적이 있을 것. 단, 당해연도에 신설된 기관·단체의 경우 최근 1년 이상 공익활동 실적이 없더라도 선정 가능 마. 법인이 아닌 단체일 경우에는 대표자 또는 관리인이 있을 것 ③ 공모를 통하여 투명하고 공정하게 선정할 것 <ul style="list-style-type: none"> * 자치단체의 출자출연기관을 수행기관으로 선정하는 경우는 공모 절차 생략 가능 - 자치단체는 교부 신청시 수행기관 선정 절차 등에 관한 사항을 반드시 기재하여 제출하여야 함 * 수행기관 선정 절차 등이 공정하고 객관적이지 못하다고 인정하는 경우 해당 자치단체에 대한 보조금 교부를 제한함. 다만 대표 고용노동(지)청은 선정 절차 등에 관한 보안을 요청하고 자치단체가 이를 보완하는 경우 교부 결정을 할 수 있음 - 자치단체는 운영기관 공모 시 전년도 사업 운영 실적 등을 고려할 수 있음

자료: 고용노동부, 『2021년도 신중년 경력형 일자리사업 운영지침』, 2020b, 11., pp. 25~26을 바탕으로 정리

고용노동부(2021)에 따르면, 신중년 경력형 일자리 사업의 2020년 참여자는 2,310명으로 직접일자리 사업 전체 참여자의 0.2%, 소득보조형 전체 참여자의 0.3%에 해당하여 참여자 규모는 크지 않은 편이다. 참여자 성별은 여성이 55.8%로 44.2%인 남성에 비해 높으며, 연령별로는 55~64세 장년층이 58.5%로 과반을 차지하였고, 35~54세인 중년층 28.3%, 65세 이상 고령층 13.2%의 순서를 보인다.

〈표 IV-14〉 신중년 경력형 일자리 사업 참여자 현황

(단위: 명, %)

구분	전체	성별		연령별			
		남성	여성	청년 (15~ 34세)	중년 (35~ 54세)	장년 (55~ 64세)	고령 (65세 이상)
직접일자리 전체	970,557 (100.0)	327,960 (33.8)	642,597 (66.2)	36,794 (3.8)	58,650 (6.0)	100,584 (10.4)	774,529 (79.8)
소득보조형 전체	870,163 (100.0)	287,255 (33.0)	582,908 (67.0)	13,696 (1.6)	30,007 (3.4)	72,780 (8.4)	753,680 (86.6)
신중년사회공헌 활동지원	13,478 (100.0)	4,461 (33.1)	9,017 (66.9)	0 (0.0)	2,481 (18.4)	7,512 (55.7)	3,485 (25.9)
신중년경력형 일자리	2,310 (100.0)	1,022 (44.2)	1,288 (55.8)	0 (0.0)	653 (28.3)	1,351 (58.5)	306 (13.2)

- 주: 1. 성별, 연령별로 분류불능이 존재하여 각각의 합이 전체의 합과 같지 않을 수 있음
 2. 신중년사회공헌활동 지원사업은 두 개의 내역사업이 각기 다른 세부유형에 포함되어 유형별 인원 산출 시 동일 유형에 해당하는 내역사업만 포함(신중년경력형일자리: 소득보조형, 신중년사회공헌: 사회봉사복지형)

자료: 고용노동부, 『2021년 재정지원일자리사업 성과평가』, 2021, 「고용부 - 신중년사회공헌활동지원(신중년 사회공헌)」, 〈표 2〉

〈표 IV-15〉 신중년 경력형 일자리 사업 성과지표

(단위: %)

구분	반복 참여율	취약계층 참여율	취업률	고용유지율	취업 소요 기간
				6개월(180일)	
직접일자리 전체	3.1	57.3	37.7	37.8	91.5
소득보조형 전체	1.7	73.4	31.2	30.7	89.6
신중년사회공헌활동지원	0.0	40.1	14.1	38.9	108.2
신중년경력형일자리	0.0	48.9 (115.5)	51.8	26.0	82.7

- 주: 1. 취약계층 참여율의 () 안의 수치는 2020년 재정일자리사업 활동지침상의 취약계층 참여 목표 대비 달성 비율임
 2. 신중년사회공헌활동 지원사업은 두 개의 내역사업이 각기 다른 세부유형에 포함되어 유형별 성과지표 평균 산출 시 동일 유형에 해당하는 내역사업만 포함(신중년경력형일자리: 소득보조형, 신중년사회공헌: 사회봉사복지형)
 3. 본 사업을 포함한 소득보조형 사업은 반복참여율과 취약계층참여율만을 성과지표로 적용하나 타 직접일자리 사업과의 비교를 위해 다른 성과평가지표도 함께 제시함

자료: 고용노동부, 『2021년 재정지원일자리사업 성과평가』, 2021, 「고용부 - 신중년사회공헌활동지원(신중년 사회공헌)」, 〈표 3〉

〈표 IV-15〉는 신중년 사회공헌사업의 성과지표를 나타내는데, 취약계층 참여율은 48.9%로 상당히 높고 목표 대비 초과 달성한 것으로 나타났다. 취업률은 전체 사회봉사복지형보다는 상당히 높으며 직접일자리 전체 사업과 비교해서도 높은 편으로 나타났다. 그러나 6개월 고용유지율은 사회봉사복지형 전체, 직접일자리 전체 통계와 비교했을 때도 낮은 편이다. 〈표 IV-16〉은 민간일자리 희망 및 이행 비율을 나타내는데, 직접일자리 전체 및 사회봉사복지형 전체와 비교해서 희망비율은 상당히 높으나 이행비율은 상당히 낮은 수준으로 나타났다.

〈표 IV-16〉 신중년 경력형 일자리 사업 민간일자리 희망 및 이행 여부

(단위: 명, %)

구분	전체	민간일자리 희망	민간일자리 이행
직접일자리 전체	4,609	47.3	40.3
소속보조형 전체	1,965	42.7	28.3
신중년사회공헌활동지원	203	56.0	22.9
신중년경력형	103	68.9	22.5

주: 1. 만족도 조사 참여자 대상으로 사업 종료 후 민간일 자리를 희망하였는지, 실제 민간일자리 이행에 성공하였는지 여부를 조사

2. 신중년사회공헌활동 지원사업은 두 개의 내역사업(신중년사회공헌, 신중년경력형일자리)으로 구성되어 있으며, 세부사업의 만족도점수는 두 개 내역사업의 평균값임

자료: 고용노동부, 『2021년 재정지원일자리사업 성과평가』, 2021. 「고용부-신중년사회공헌활동지원(신중년사회공헌)」, 〈표 5〉

경력형 일자리 사업의 참여지원율은 2019년 82%에서 2020년 95.76%로 소폭 상승하였으나, 여전히 목표인원에는 미달하였다. 예산 집행 실적은 금액 추경에도 불구하고 2019년 83.8%에서 2020년 74.8%로 감소하였는데, 사회공헌사업과 유사하게 자치단체 사업 수행 여력 감소를 고려해 목표 인원을 1/2 수준으로 하향 조정하였음에도 코로나19 확산으로 인해 실적이 달성되지 못한 것으로 분석되었다.

다. 신중년 적합직무 고용장려금⁴⁶⁾

신중년 적합직무 고용장려금 사업은 만 50세 이상 구직자를 신중년 적합직무에 채용하는 사업주에게 인건비를 지원하는 사업이며, 신중년 적합직무 사업은 신중년의 특성 및 경력 등을 감안했을 때 신중년이 노동시장에 재진입하는 데 적합한 직무로 정의되었다. 적합직무는 14개 직무분야 74개 적합직무로 분류되며, 구체적인 분류는 <표 IV-17>에 제시되어 있다. 동 사업은 「고용보험법」 제20조(고용창출의 지원) 및 동법 시행령 제17조 제1항 제7호에 법적 근거를 두고 있다.

동 사업의 지원 대상은 만 50세 이상 구직자를 신중년 적합직무에 고용한 기업이다. 지원요건을 만족하기 위해서는 채용 형태가 정규직(근로기간의 정함이 없는 무기계약)이어야 하며, 지원금 지급을 위해 3개월 이상 고용을 유지해야 한다. 또한 사업장 직전 보험연도 말일 기준 피보험자 수의 30%까지 지원이 가능하다. 지원 수준은 근로자 1인당 우선지원대상기업 80만원, 중견기업 40만원 지원이며, 지원 기간은 최대 1년이다.

사업 참여를 위해서는 채용 전 관할 고용센터에 참여신청서를 제출해야 하며, 승인 여부를 심사한 이후 승인된 내용에 따라 근로자를 채용해야 한다. 지원금은 3개월 단위로 신청한다.

<표 IV-17> 신중년 적합직무 고용장려금 사업 적합직무 목록

직무 분야(14개)	신중년 적합직무(74개)
경영/사무 관련 전문직 및 사무직	① 경영/인사 전문가 ② 광고/조사/상품기획/행사기획/감정 전문가 ③ 경영지원 사무원 ④ 회계/경리 사무원 ⑤ 무역·운송·생산·품질 사무원 ⑥ 금융/법률 사무원
연구 관련직	⑦ 인문·사회과학 연구원 ⑧ 자연과학 연구원 및 시험원 ⑨ 생명과학 연구원 및 시험원

46) 본 항목은 고용노동부 게시 문서인 「21년 신중년 적합직무 고용장려금 개요」, http://www.moel.go.kr/policy/policydata/view.do?bbs_seq=20210101320, 검색일자: 2022. 10. 17.을 참고하여 작성하였다.

〈표 IV-17〉의 계속

직무 분야(14개)	신중년 적합직무(74개)
정보통신/방송 관련 기술·기능직 (기능직의 보조원은 제외)	⑩ 컴퓨터하드웨어·통신공학 기술자 ⑪ 컴퓨터시스템 전문가 ⑫ 소프트웨어 개발자 ⑬ 데이터·네트워크 및 시스템 운영 전문가 ⑭ 정보보안 전문가 ⑮ 통신·방송송출 장비 기사 ⑯ 정보통신기기 설치·수리원 ⑰ 방송·통신장비 설치·정비원 ⑱ 연극·영화·방송 기술자
의료/보건/사회복지 관련 종사자(단순직 제외)	⑲ 간호사 ㉑ 영양사 ㉒ 의료기사·치료사·재활사 ㉓ 보건·의료 종사자
사회복지/교육 관련 종사자	㉔ 사회복지사 및 상담사 ㉕ 문리·기술·예능 강사
문화/출판/디자인(캐드) 관련 종사자	㉖ 번역가 및 통역가 ㉗ 출판물 전문가 ㉘ 학예사·사서·기록물관리사 ㉙ 디자이너 ㉚ 제도사(캐드원)
영업/서비스/음식 관련 종사자 (단순직 제외)	㉛ 영업원 및 상품중개인 ㉜ 결혼상담원 및 웨딩플래너 ㉝ 여행 서비스원 ㉞ 주방장 및 조리사 ㉟ 제과·제빵원
건설 관련 기술(엔지니어) 및 기능직	㊱ 건축·토목공학 기술자 및 시험원 ㊲ 건설구조 기능원 ㊳ 건축마감 기능원 ㊴ 배관공
운전/운송 기능직	㊵ 화물차·특수차 운전원 ㊶ 물품이동장비 조작원(크레인·호이스트·지게차) ㊷ 건설·채굴 기계 운전원
공학 관련 기술(엔지니어) 및 시험원	㊸ 기계·로봇공학 기술자 및 시험원 ㊹ 금속·재료공학 기술자 및 시험원 ㊺ 전기·전자공학 기술자 및 시험원 ㊻ 화학공학 기술자 및 시험원 ㊼ 에너지·환경공학 기술자 및 시험원 ㊽ 섬유공학 기술자 및 시험원 ㊾ 식품공학 기술자 및 시험원 ㊿ 소방·방재·산업안전·비파괴 기술자

〈표 IV-17〉의 계속

직무 분야(14개)	신중년 적합직무(74개)
기계/금속 관련 기능직 (단순 생산직, 기능직의 보조 업무 등은 제외)	㉔ 기계장비 설치·정비원(운송장비 제외) ㉕ 운송장비 정비원 ㉖ 금형원 및 공작기계 조작용원 ㉗ 냉·난방 설비 조작용원 ㉘ 기계 조립원 (운송장비 제외) ㉙ 운송장비 조립원 ㉚ 금속관련 기계·설비 조작용원 ㉛ 판금원 및 제관원 ㉜ 단조원 및 주조원 ㉝ 용접원 ㉞ 도장원 및 도금원
전기/전자 관련 기능직 (단순생산직 제외)	㉟ 전기공 ㊱ 전기·전자 기기 설치·수리원 ㊲ 발전·배전 장치 조작용원 ㊳ 전기·전자 설비 조작용원
화학/의료/식품/기타 기능직 (단순생산직 제외)	㊴ 석유·천연가스 제조 제어장치 조작용원 ㊵ 섬유/의복기능직 ㊶ 가구/귀금속/간판 기능직
신직업	㊷ 경영/마케팅 관련 신직업 ㊸ 사회복지/교육 관련 신직업 ㊹ 공학관련 신직업(4차 산업혁명 등) ㊺ 디지털 분야 신직업 ㊻ 환경분야 신직업
기타 직무	㊼ 기타 분야 직무 ㊽ 기타 직무(기존 선정 직무 이외)

자료: 고용노동부, 「21년 신중년 적합직무 고용장려금 개요」, http://www.moel.go.kr/policy/policydata/view.do?bbs_seq=20210101320, 검색일자: 2021. 9. 14.

라. 선행연구

황남희 외(2019)는 경제 상태와 경제활동·사회참여 욕구를 포함하여 신중년의 안정적 노후 정착과 관련된 다양한 분야에 대해 생활실태 조사를 수행하였다. 대면면접 조사를 활용한 분야별 조사 결과를 간략히 요약하면 다음과 같다. 신중년의 62.1%는 스스로 건강상태가 좋다고 응답하였으나, 40.8%는 평균 1.6개의 만성질환을 앓고 있었다. 월평균 가구소득은 413만 3천원인 것으로 나타났는데, 이 중 근로·사업소득이 전체 소득에서 차지하는 비중은

89.4%(369만 6천원)인 것으로 나타났으며 월평균 소비지출액은 266만원으로 조사되었다. 신중년 가구의 83.4%는 평균 3억 6,151만원의 부동산을, 81.4%는 평균 6,875만원의 금융자산을, 76.7%는 평균 2,357만원의 기타자산을 보유하고 있으며, 부채가 있는 신중년은 27.9%로 부채 규모는 평균 9,154만원 수준으로 조사되었다. 신중년의 81%는 부모와 경제적인 교류를 하고 있으며, 65~66%가 자녀와 경제적 도움을 주고받고 있으나 본인이 지원하는 금액이 받는 금액보다 더 많은 것으로 나타났다.

본 연구와 연관성이 높은 근로 참여와 관련된 응답 내용은 다음과 같다. 신중년의 95%는 생애 근로활동 경험이 있는 것으로 나타났으며, 주된 일자리(가장 오랫동안 종사했던 일)에서 퇴직 당시 평균 나이는 50.5세로 조사되었다. 한편 신중년의 77.4%는 현재 일을 하고 있는 것으로 나타났으며 직군별 종사자의 비중은 '서비스 종사자', '판매 종사자', '기능원 및 관련 기능 종사자' 순서로 각각 29.5%, 24.4%, 13.2%로 나타났다. 근로활동을 하고 있는 신중년의 89.5%는 건강이 허락하는 한 근로활동을 계속하고 싶다고 응답하여 일을 계속하고자 하는 의지가 강한 것을 확인할 수 있었다.

본 장에서 다루는 사업은 근로소득 증대뿐 아니라 사회공헌 성격도 갖고 있다. 이에 대해 신중년의 76.6%는 현재 삶에서 사회참여 활동이 중요하다고 평가하고 있으며, 83.2%는 노후에 사회참여 활동이 중요하다고 평가하였다. 신중년 대상 정책에 대한 인지도는 전반적으로 낮은 편으로 사업별 인지도는 '귀농귀촌종합센터' 26.4%, '중장년 일자리 희망센터' 17.8%, '사회공헌 활동 지원 사업' 16.6%, '노후 준비 서비스' 13.9%, '고령자 인재은행' 6.7%, '생애경력설계 서비스' 6.3% 순서로 나타났다.

또한 해당 연구에서는 신중년 인구집단 특성의 시간에 따른 변화 또한 조사하였다. 구체적으로 50대 신중년의 2010~2019년간 특성 변화를 검토하였는데, 건강 및 교육 수준이 향상되었으며, 근로활동 참여 및 일자리 안정성 인식이 증가되었고, 미래 불확실성에 대한 대비가 증가한 것으로 나타났다.

정책 제언으로 신중년의 다양성을 반영한 정책 체감도 높은 일자리 정책을 실시하는 것이 필요하다는 내용이 제시되었다. 신중년 중 1인가구 등 일

부 계층에서는 경제적인 이유로 일자리를 유지 및 희망하는 비율이 높으며, 동시에 자아실현, 사회공헌, 삶의 보람 등 이유로 경제활동을 희망하는 비율이 약 3분의 1로 큰 비중을 차지하고 있기 때문이다.

또한 근로환경 개선을 통한 신중년 일자리 지원 필요성이 제시되었다. 저자들은 우리나라의 신중년 일자리 정책은 재취업 서비스 제공에 초점을 두고 있으나 이러한 서비스는 소수의 정책수혜자만이 혜택과 성과를 볼 수밖에 없는 구조임을 지적하였다. 대안으로 유럽 국가의 사례를 참조하여 인체공학적인 작업 환경 마련, 근무시간의 자유선택제 도입 등 근로 환경 개선에 관심을 가질 필요가 있음을 주장하였다.

마지막으로 신중년 대상 정책의 인지도가 낮음을 지적하고, 적극적인 정책 홍보를 통해 인지도를 높이기 위한 노력이 필요함을 주장하였다. 또한 개별 신중년 정책의 주무부처가 여러 부처로 나누어져 있는 등의 상황은 공급자 중심의 정책 수행을 야기하여 정책에 대한 인지도를 낮추는 요인으로 작용할 수 있으므로, 전달 체계와 서비스 접근 방식을 검토하여 수요자 중심의 서비스를 제공할 필요가 있음을 주장하였다.

유태균 외(2021)는 포커스 그룹 인터뷰(FGI)와 설문조사 수행을 통해 신중년 사회공헌활동 지원사업의 담당 공무원과 민간기관 실무자들을 대상으로 사업 실태와 쟁점을 파악하고, 사업에 대한 중장기적 개선방안 모색을 시도하였다. 조사 결과, 현장 사업관계자들은 대체로 사업을 긍정적으로 평가하고 있으나, 개선점 또한 존재하는 것으로 파악하였다. 주요 개선점으로는 사업 시행 단위가 지방자치단체임에 따라 참여자 모집과 배정 과정에 지역적인 제약이 존재한다는 점, 낮은 참여율, 수당 인상의 필요성, 사업 위탁 수행기관들에 대한 운영비 현실화가 언급되었다. 특히 연구진은 신중년의 재취업·창업 지원 차원에서 사회공헌형 사업의 비중을 축소하고 경력형 사업을 확대할 필요성을 제안하였다.

2. 해외 사례

가. 독일⁴⁷⁾

1) 정책 개요(Initiative 50 Plus)

독일 정부(연방 노동사회부)는 50 플러스 고용을 장려하기 위해 ‘Initiative 50 Plus’ 프로그램을 운영하였다. ‘Initiative 50 Plus’ 정책은 인구구성 변화에 따른 인력부족 문제를 해결하고 고령자들의 고용기회를 확대하기 위한 대책으로, 정년의 단계적 인상, 임금보조금, 채용보조금, 고령자의 기간제 근로계약요건 완화, 직업훈련의 확대(Perspective 50 Plus) 등을 포함하여 2007년에 법제화되었다. 주요 정책 목적은 고령자들의 고용률 향상, 조기퇴직 감소, 노동시장 통합 증진 및 직업교육훈련 참여비율의 확대에 요약할 수 있다. Initiative 50 Plus 정책은 당초 2007년부터 2010년 말까지 운영될 계획이었으나, 1년 더 연장되어 2011년 말까지 진행되었다.

정책의 직접적인 실행은 각 주별로 이루어졌다. 지역 고용센터(Job Center)들과 연계하여 서비스를 제공하였으며, 고령자들의 구직활동뿐 아니라 사회문화적인 참여 또한 활발하게 돕고자 하는 목적도 존재하였다.

퍼스펙티브 50 플러스(Perspective 50 Plus)는 2005년부터 2015년까지 이니셔티브 50 플러스의 하위 프로젝트로 시행되었으며, 이니셔티브 50 플러스의 세부 프로젝트 중 가장 큰 성공을 거둔 것으로 평가받고 있다. 동 제도는 인센티브 기반의 노동시장 프로그램으로, 50세 이상 장기 실업자의 고용 가능성을 높이고 또한 지속적인 고용시장 참여를 지원하기 위한 목적이 있었다.

구체적으로 동 제도는 ① 고령의 장기 실업자를 가능한 한 안정적인 일자리로 재통합하고 실업수당 II 청구를 종료하는 것 그리고 ② 2010년에는 취업난을 겪는 장기실업자의 사회참여를 독려하는 것의 목표를 가지고 있었다. ‘재통합’은 프로그램 참여 기간 중 또는 참여 종료 후 3개월 이상 최소 32일 동안 사회적으로 보장된 고용으로 정의되었으며, 고용기간이 180일 이

47) 서울시50플러스재단(2018), 정인영(2019), Bosch(2019), Bundesministerium für Arbeit und Soziales(2015)를 참고하여 작성하였다.

상인 경우를 ‘안정 고용’으로 정의하였다.

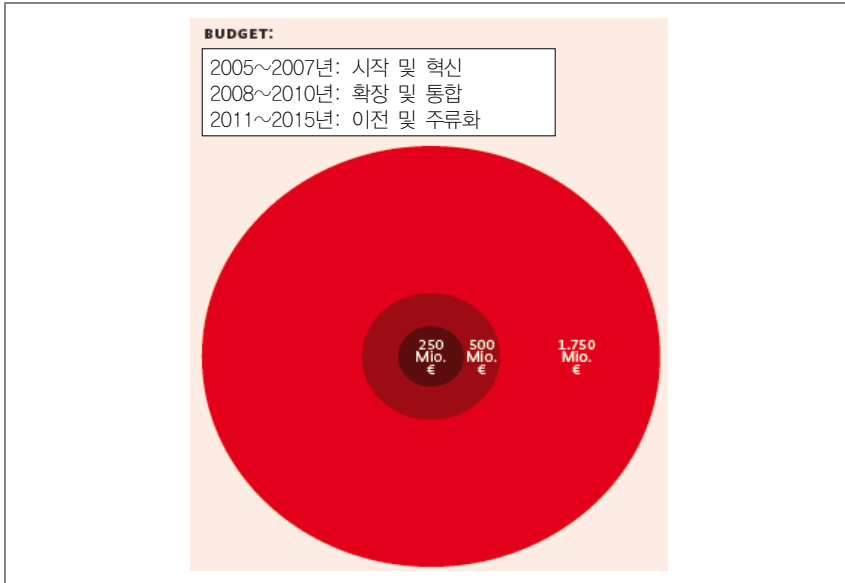
정책의 주요 참여자들은 실업수당 II를 수령한 50세 이상 장기실업자였으며, 주로 자산조사형 최저소득급여(minimum income benefit) 수급자였고, 실업급여 수급자가 최대 수급기간(고령자의 경우 24개월)을 거의 소진한 경우에도 참여할 수 있었다. 2010년에는 장기 실업, 저학력, 건강 문제, 장애 등 다양한 장애가 있는 고령 실업자를 위한 특별 프로그램이 추가되었다.

퍼스펙티브 50 플러스 프로젝트는 베를린에 기반한 기업인 Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung mbH(GSUB)가 컨설팅을 제공하였으며, 연방노동사회부(BMAS)는 지원금 신청 관련 접수와 지원 여부를 결정하였다.

프로그램 운영 거버넌스 측면에서 연방정부는 각 지역에서 독립적으로 다양한 프로그램을 진행할 수 있도록 지원하며, 지역 기업이나 고용 관련 지자체와의 네트워크에서 제시되는 다양한 의견을 유연하게 수용하여, 결과적으로 전국적으로 중장년층의 장기 실업 문제를 해결하고 고용 촉진을 이루어낼 수 있었다. 프로그램의 관리는 GSUB에 아웃소싱하였으며, GSUB는 고용센터에서 제출한 제안을 검토하고 BMAS에 권장 사항을 제공하는 등 다양한 업무를 수행하였다. GSUB은 고용센터에서 제출한 지원서를 검토하는 것 외에도 재정 모니터링, 연간 프로그램 모니터링(월간 및 통합 통계), 참여 고용센터의 전문 상담, 프로그램 웹사이트 운영, 지식 교환(knowledge exchange) 및 이전(transfer) 조직화(연례 지역 및 국가 회의, ‘우수 사례’ 데이터베이스 및 주제 워크숍 등) 등의 다양한 업무를 담당하였다.

프로그램에 대한 예산 지원은 고용센터의 연간 결과 목표를 기반으로 책정되었으며, 고용센터는 추가 자금을 자유롭게 사용할 수 있었다. 예산은 연방예산 중 적극적 노동시장정책을 위한 일반예산에서 충당되었다. [그림 IV-2]에 따르면 동 제도의 예산은 1단계에서 3단계로 프로그램이 성숙됨에 따라 큰 폭으로 증가하여 온 것을 확인할 수 있다.

[그림 IV-2] 퍼스펙티브 50 플러스 예산



자료: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, PERSPEKTIVE 50PLUS – Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen Abschlussdokumentation des Bundesprogramms(2005~2015), 2015, p. 18

<표 IV-18> 퍼스펙티브 50 플러스 시행 단계, 예산 및 결과

시행 단계와 예산

연도	단계	참여 협정 기관 수	예산
2005~2007년	1단계: 착수 및 실험	62	2억 5천만유로
2008~2010년	2단계: 확대 및 통합	62	5억만유로
2011~2015년	3단계: 인계 및 역통합	78	17억 5천만유로

시행과 결과

	2005년~2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
노동시장 진입 활성화	80,000	74,000	125,000	189,000	193,000	174,000	173,000
고용성공	23,000	19,000	31,000	56,000	70,000	64,000	60,300
목표 대비 성과율		105%	98%	125%	107%	97%	93%

- 주: 1. (기존 고용 시스템에 비해) 높은 참여자 만족도
 2. (기존 고용 시스템에서 보다) 노동시장 진입 활성화와 채용을 위한 저비용 운영
 3. 6개월 이상 채용 상태가 지속되는 안정된 고용 달성

자료: 서울시50플러스재단, 『50+ 해외동향 리포트 2018』, 2018, p. 110

프로그램의 1단계는 2005~2007년 3년간 시행되었으나, 1단계의 긍정적인 경험과 높은 수용도를 고려하여 두 차례(2008~2010년 및 2012~2015년) 연장되었다. 1단계의 목표는 평균 4년 정도 실업 상태였던 노인들을 직장으로 복귀시키는 것으로 지역 운영 주체의 책임하에 운영되었고 많은 새로운 아이디어와 활동들이 시도되었다. 1단계 시행 당시 동 제도의 초점은 정책 도구 개발보다는 지역적 필요와 요구사항에 맞춘 새롭고 혁신적인 접근 방식을 구축하는 것에 있었다.

2단계는 2008~2010년으로, 신규 고용센터들이 동 제도를 도입하여 약 85%의 참여율을 보였다. 이 단계에서는 노인을 직장에 통합시키는 데 중점을 두었다. 3단계는 2011~2015년으로, 프로그램을 전국적으로 시행하여 소수를 제외한 모든 고용센터가 참여하였다. 퍼스펙티브 50 플러스 제도 시행 초창기의 고령자 취업률은 45.5%로 당시 55~64세 인구의 절반도 채 되지 않았으나, 세 번째 단계가 마무리되어 가는 시점인 2014년에는 고령자 취업률이 65.5%로 약 20%p 증가하였다.

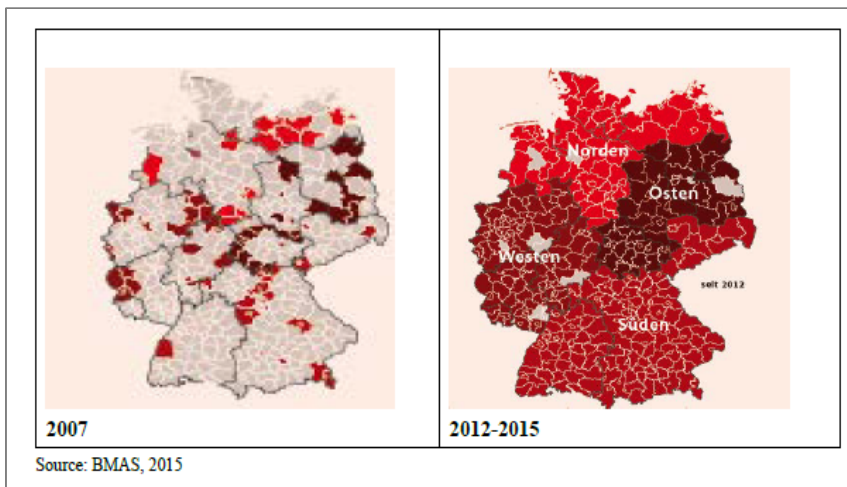
고용센터의 프로그램 참여 결정은 자발적이었으며, 1단계에서는 개별 고용센터가 참여를 신청하였다. 연방정부는 고용센터의 연간 표준 예산에 추가적인 자금을 제공함으로써 참여에 대한 강력한 인센티브를 설정하였다. 또한 50세 이상 구직자들에게 강화된 고용 지원을 제공하기 위한 추가적인 예산을 신청하는 것이 가능하였다. 고용센터에 대한 예산지원 규모는 합의된 일자리 결과 목표와 연동하여 제공되었으나, 만일 1년 후 목표를 달성하지 못할 경우 차년도에 목표는 하향 조정되고 예산은 감소하였다. 고용센터가 프로그램에 참여하게 된 또 다른 강력한 동기로는 고용센터가 자금을 자유롭게 사용 및 분배할 수 있었다는 점, 그리고 프로그램 수행 과정에서 적절하다고 판단할 경우 고용센터의 개입이 가능하였기 때문임을 들 수 있다.

프로그램이 알려진 두 번째 및 세 번째 단계에서는 최소 2개 이상의 고용센터와 지역별 협력체(지역훈련 제공자, 고용주, 노동조합 등)가 지역고용협약을 체결하는 경우만 중앙정부에서 지원하였으며, 지역별 통합 전략을 개발하고 정량적 결과 지표 달성에 노력해야 했다. 협약을 맺은 고용센터 그

룹은 프로그램 참여를 공동으로 신청하고 전략을 실행하기 위한 공동 예산을 받을 수 있었다.

3단계 시행 이후에는 평균적으로 4개 이상의 고용센터가 공동으로 지원하는 더욱 큰 네트워크가 형성되었으며, 이러한 네트워크 방식의 접근은 고령 근로자의 노동시장 통합에 대해 더 나은 거버넌스를 개발하려는 지역 차원의 노력을 제고하는 데 도움이 되었다고 평가되었다. 최종 단계에서는 프로그램이 거의 전국에서 시행되었기 때문에 더 이상의 확장은 불가능하였다. 프로그램 시행 초기에는 438개의 직업센터 중 93개만이 참여하였으나 2015년에는 404개의 직업센터 중 90% 이상이 참여하는 성과를 거두었다.

[그림 IV-3] 퍼스펙티브 50 플러스 참여 고용센터 현황(2007년, 2012~2015년)



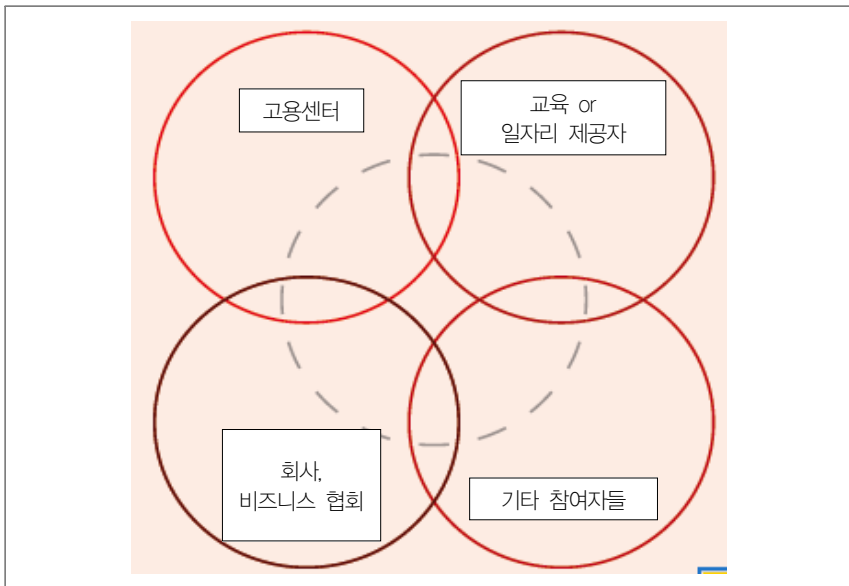
자료: Bosch, G., *Assessment of public initiatives to combat labour market segmentation in the EU Member States*, Eurofound, 2019, p. 8

2) 특징

동 프로그램이 다른 고령자 고용 정책과 구별되는 점은, 국가 차원에서 일괄적인 혜택을 제공하는 대신 해당 프로젝트에 참여한 연방주에서 본인 지역의 상황에 가장 적절한 개별 프로그램을 실행한 것이다. 동 프로그램의

부제는 ‘지역 고용 협약’으로, 고용센터는 노동조합·고용주 및 고용주 조직·미디어·자선 단체·정책 입안자들과 지역 네트워크를 구축하였다(그림 IV-4). ‘지역 고용 협약’은 고령 근로자의 더 많은 고용을 보장하고 고령 근로자들을 지역 노동시장에 보다 원활하게 통합하기 위한 전략과 관련된 지역 행위자들을 포함해야 했다. 각 지역의 고용센터는 근로자들에 대한 프로파일링, 평가, 특별 훈련 조치, 인턴십, 배치, 기업에 대한 임금 보조, 시간 관리 및 인구 통계학적 변화의 도전 등 다양한 주제에 대한 인식을 높이기 위한 홍보 캠페인 등을 수행하였다. 근로자들의 배치를 개선하기 위해 기금을 사용하여 추가 직원을 고용할 수 있었고 아웃소싱 또한 가능하였다.

[그림 IV-4] 고용 협약 구조

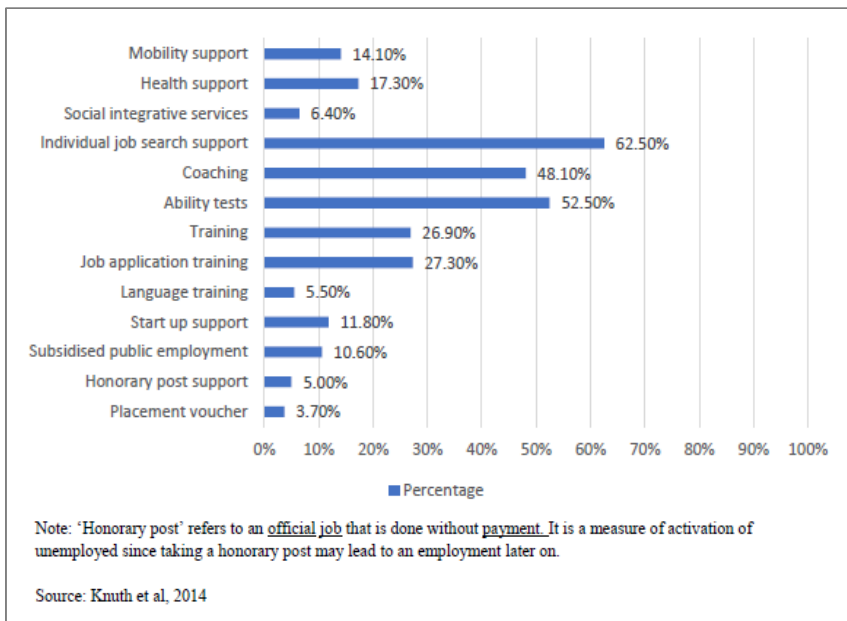


자료: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, PERSPEKTIVE 50PLUS – Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen Abschlussdokumentation des Bundesprogramms(2005~2015), 2015, p. 18

고용센터는 프로그램에 참여하고, 지역별 전략을 개발하는 등 프로그램 설계 및 시행에 대한 자유도가 높은 수준이었으며, 이는 독일의 일반적인 적극적 노동시장정책과는 다른 점이다. 자연스럽게 지역별 노동시장 상황과

고령 실업자의 다양한 집단에 대한 초점에 따라 프로그램이 상이하게 구성되었다. 참여자들의 62.5%는 개인별 직업탐색 서비스(individual job search support)를 받았고, 48.1%가 개별 코칭(individual coaching), 52.5%가 능력 검사(ability tests)를 받았으며, 반면 고용주 보조금은 상대적으로 많이 활용되지 않았다. 참여자에게 실제 제공되었던 지원서비스를 독일의 일반적인 적극적 노동시장정책을 통해 제공되는 서비스들과 비교하면, 상대적으로 더 개인의 욕구를 반영하고, 중기적이며, 투자적인 측면이 강하게 나타났다. 그리고 훈련, 교육, 건강지원, 자영자에 대한 지원에 더 많은 비중이 할애되었다. [그림 IV-5]는 2010년의 프로그램 구성 및 참여 현황을 제시한다.

[그림 IV-5] 프로그램 구성 및 참여 현황(2010년)



자료: Gerhard Bosch, *Assessment of public initiatives to combat labour market segmentation in the EU Member States*, Eurofound, 2019, p. 7

2011년 기준 프로그램 지출 금액의 44%는 '고용센터 직원 추가 고용'에 사용되었으며, 교육과 같은 전문화된 서비스 중 일부는 아웃소싱되었다.(그

림 IV-6) 고용주에 대한 보조금은 전체 지출의 9%에 불과하였다. 실업률이 높은 지역에 더 많은 예산이 할당되었으며, 앞서 언급하였듯 지자체·부처·서비스 제공자 간에 자체적으로 설정한 연간 목표 협약을 기반으로 예산이 책정되었다. 동 제도의 2단계 시행(2008년) 이후 보조금법에 따라 자금 수혜자에게 표준화된 규정이 적용되어 자금 사용의 투명성·명확성·추적성 등이 제고되었다.

[그림 IV-6] 프로그램 지출 현황(2011년)

Additional jobcentre staff	44%
Involvement of third parties:	37% (10% via grants and 27% via contracts)
Material costs and incidental expenses	7%
Subsidies to employers	9%
Subsidies to participants	3%
Total	100%

Source: Knuth, 2014

자료: Gerhard Bosch, *Assessment of public initiatives to combat labour market segmentation in the EU Member States*, Eurofound, 2019, p. 13

고용센터 내 배치된 전문 직원은 정책 수혜자의 강점과 약점, 능력과 기술을 파악하여 프로파일링을 수행하고 수혜자들의 동반자 및 조언자로서 역할을 수행하였다. 이에 따라 고용주에게 맞춤형 지원자 프로필을 제공하는 것이 가능하였다. 직업훈련은 동일한 직업적 특성 및 사회적 문제 상황, 요구사항을 가진 고령의 장기 실업자들을 그룹으로 모아 개별 상담과 그룹 상담을 병행하는 방식으로 진행되었다.

고용센터 직원들의 전문성 향상을 위한 교육은 2006년부터 2014년까지 이루어졌으며, 거의 모든 직원이 교육 대상이 되었다. 이러한 전문성 향상 교육의 수행은 동 제도의 새로운 접근 방식이 조기에 성공적으로 정착할 수 있는 기반이 되었다고 평가된다. 교육 과정은 예방 건강관리 참여 및 정신 건강 증진, 중독 문제 처리, 집단 사례 상담 등 다양하게 구성되었다.

중장년층을 취업 과정에 체계적으로 참여시키기 위한 목적으로 고용주에게 접근하기 위한 다양한 아이디어와 접근 방식이 개발되었으며, 중소기업 및 지역 노동시장에 대한 직접적인 접근 방식, 홍보를 통한 간접적인 방식 등 다양한 방식으로 접근 기회를 제공하였다.⁴⁸⁾ 예를 들어 캠페인이나 신문 광고 등 동 제도를 홍보하기 위한 조치가 이루어졌으며, 지역 무역 박람회 등에서 고용주와 프로그램 참가자가 만나는 이벤트를 개최하고 다양한 산업 분야의 고용주와 프로그램 참가자들이 만나는 자리를 정기적으로 마련하여 서로 의견을 교환하는 등의 노력이 이루어졌다. 또한 전문 채용 담당자는 참가자들을 소개하는 1~2분 정도의 동영상을 만들어 고용주에게 배포하고, 고용주들에 대한 설문조사를 통해 고용주가 고용을 원하는 직원에 대한 정보를 수집하였으며 직원에 대한 만족도를 조사하는 등의 노력을 수행하였다. 건강보험, 재활 서비스 제공, 중독 및 부채 상담 센터 등은 참가자들의 고용 장애 요인을 줄이는 취지에서 전체적인 상담 프로세스에 통합되었다. 또한 대학 등 비영리 교육기관과 협력하여 전문적이고 사회적인 기술을 개발할 수 있는 연수 프로그램이 시행되었다.

참가자들의 특징을 요약하면, 2010년 기준 참가자의 평균 연령은 54세였으며 대부분이 60세 미만이었다. 대부분의 참가자는 가장 낮은 학교 교육수준(9년)을 보유하고 있으며, 3분의 1 이상이 직업 자격증을 가지고 있지 않았고, 약 25%는 근로 능력이 제한되는 건강 상태를 나타내었다. 1인가구 참가자의 비율은 전체 동일 연령대의 1인가구 비율보다 훨씬 높았다. 또한 참가자들은 사회적 네트워크, 외로움에 대한 인식 및 우울한 기분 경험, 소외에 대한 광범위한 사회적 증후군을 겪고 있었던 것으로 나타났다.

3) 성공요인 및 평가

퍼스펙티브 50 플러스 프로젝트의 가장 큰 성공 요인은 협정 기관 간의 활

48) Bundesministerium für Arbeit und Soziales, *PERSPEKTIVE 50PLUS - Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen Abschlussdokumentation des Bundesprogramms(2005-2015)*, 2015, p. 28.

발하고 지속적인 소통과 교류였다고 평가된다. 앞서 언급한 고용 협약은 제 3자와의 협력을 통해 대상 그룹이 처한 상황을 고려하고 지역 특성에 맞게 제도가 시행될 수 있게끔 조정하는 역할을 하였으며, 또한 연례회의·주제별 워크숍 등을 통해 지역 차원에서 제도 수행을 위한 성공적인 전략 및 접근 방식에 대한 지식을 교환하고 보급하는 데 기여하였다. 지역의 교육기관, 직업 훈련기관, 기업, 노동단체 사이 네트워크를 효과적으로 구축하는 접근 방식은 높은 고용 성공률을 달성하는 데 가장 큰 역할을 하였다고 평가된다.

대부분의 참가 기관들은 지역의 영리 및 비영리 서비스 공급자와 계약을 체결하여 상담이나 교육 및 훈련 서비스를 제공하였고, 이러한 아웃소싱은 안정적인 상담 서비스 제공을 보장하는 것에 더해 50 플러스 정책의 대상인 장기 실업자의 고용의 필요성을 알리는 데에도 효과적이었다고 평가되었다.

고용센터 및 상담사들의 네트워크를 유지하고 강화하는 방법을 모색하는 것에도 많은 노력이 집중되었다. 특정 고용센터 또는 상담사가 실제로 적용하여 효과가 검증된 새로운 운영 방식 또는 아이디어가 광범위한 네트워크를 통해 교류되었다. 이를 통해 개별 고용센터와 상담사 단위의 업무 방식 및 그 성과가 객관적으로 평가되었고, 새로운 아이디어를 얻는 기회로 활용되었다. 그 결과, 프로젝트 관련자 모두가 혁신적인 접근 방식을 개발할 방안을 지속적으로 모색하게 되는 효과를 거두었다. 예를 들어 니더라인-루르-베스트팔렌 지역에 속한 고용센터들은 전문가 그룹 워크숍 등을 통해 프로젝트에 관련된 모든 인원이 모범 사례 등의 정보를 공유하고 세부 내용에 접근할 수 있는 플랫폼을 구축하였다. 지역 매니저, 팀 매니저, 상담사 등 프로젝트의 모든 이해 당사자들은 광범위한 주제에 대해 워크숍에서 이루어지는 토론에 적극적으로 참여했으며 워크숍을 통해 도출된 결론은 실제 각 지역의 실정에 맞게 적용하였다.

프로그램의 두 번째 성공 요인으로는 고용센터 전문 직원의 교육 프로그램 그리고 컨설턴트와 참가자 간의 긴밀한 멘토링 관계를 꼽을 수 있다. 이는 각 지방 담당자들이 해당 지역 노동시장의 현황과 문제점을 실시간으로 파악하고 급변하는 노동시장의 변화를 빠르게 수용하는 것을 가능하게 하였

다. 또한 전통적인 고용 시장 정책을 염두에 둔 직업 훈련이나 자격 검증에 근거한 상담에 더해 중독 상담 및 부채 상담 등 사회·심리적 측면이 강조된 상담 내용 또한 성공적인 고용 성과가 이루어지는 데 중요한 토대가 되었다고 평가되었다.

세 번째 성공 요소로, 거버넌스 측면에서 고용센터의 자발적인 참여가 이루어졌다는 점을 들 수 있다. 또한 서로 다른 고용센터 사이의 아이디어 교환을 통해 경쟁을 촉진하였다는 점 또한 중요한 성공 요소로 꼽힌다. 마지막으로 2단계 이후 제도 참여를 위해 인접 고용센터 사이에 지역 네트워크를 구축해야 하는 의무를 부여하여 지역 네트워킹을 강화하였다는 점이 평가되었다.

본 정책에 대한 평가 연구는 2005년부터 2010년까지 1~2단계 사업에 대해 진행된 바 있다. 연구의 분석대상은 자금 조달 방식, 고용 협정의 질, 프로그램에 참여하지 않은 사람과 참여자들의 노동시장 효과 비교(2010년 참가자) 등 광범위하였다.

미시적 분석을 통해 2010년 사업에 1년 동안 참여한 사람들을 대상으로 사업의 효과를 분석한 결과, 취업률이 10%p 증가한 것으로 추정되었으며, 최소 6개월의 지속 가능한 취업으로 정의할 경우 7.5%p 증가한 것으로 나타났다. 또한 참가자 대부분은 새롭게 시작한 일에 대해 매우 만족하였으며 86%는 은퇴할 때까지 이 일을 계속하고 싶다고 응답하였다. 취직 후 삶의 만족도는 상당히 높았고 사회 참여 또한 향상되었다. 참가자의 23%는 최소 6개월 동안 지속되는 '안정' 고용 목표를 달성한 것으로 나타났다.

참가자 규모는 2008년 7만 3,873명에서 2011년 19만 2,254명으로 증가하였으며, 참가자들의 취업률은 25%에서 35%로 증가하여 2009년 경기 침체에 거의 반응하지 않은 것으로 나타났다. 경기 침체와의 연관성이 낮은 주된 이유는 고령 실업자를 고용하는 기업들이 주로 국내 시장에 제품과 서비스를 제공하는 중소기업으로, 세계 경기 침체의 타격을 덜 받았기 때문으로 분석되었다. 중소기업에 주로 채용이 이루어진 이유는 대기업에 비해 중소기업들이 장기 고령실업자에 대한 고용 측면에서 상대적으로 개방적이었기 때문

으로 분석되었다. 전체 독일 고령자(55~64세)의 경제활동참여율은 2000년 37.6%에서 2012년 61.5%까지 빠르게 상승하였다.

직업 측면에서 볼 때 참여자들은 주로 단순한 일자리에 취업되었으며, 특히 장기 고령 실업자가 이러한 경향이 더욱 두드러졌다. 산업별로 살펴보면接客업 6.9%, 소매 무역 7.8%, 창고 점원 5.2%, 청소 11.6%, 사무직 9.2%, 기술 및 산업직 25.2% 비율에 해당하는 일자리를 찾은 것으로 나타났다. 장기 실업자의 경우 청소부(17.3%)나接客업(10.6%)이 상대적으로 더 높게 나타났다고 사무직(2.9%)과 기술 및 산업 직업(15.4%)은 훨씬 낮게 나타났다.

성과를 반영하여 프로그램에 대한 예산 또한 증액되었고 시행 장소도 전국적으로 확대되었다.

[그림 IV-7] 프로그램 성과 지표(2008~2011년)

Indicator	2008	2009	2010	2011
Unemployed 50+ total (annual averages)	860,671	914,380	931,048	923,108
Of these: Receiving minimum income benefits (the target group of the programme - annual averages)	538,736	539,536	532,896	560,939
Number of participants in programme (entrants)	73,873	124,701	188,891	192,254
Coverage of target group	14%	23%	35%	34%
Job take-ups in programme	19,490	31,133	56,208	68,083
Job take-up rate in programme	26%	25%	30%	35%
Total spending (million €)	139.5	219.8	361.5	434.9
Spending per job take-up (€)	7,158	7,061	6,432	6,387

Note: Data available only until 2011 when the evaluation ended
Source: Kmth, 2014

자료: Gerhard Bosch, *Assessment of public initiatives to combat labour market segmentation in the EU Member States*; Eurofound, 2019, pp. 12~13

4) 프로그램 수행의 시사점

퍼스펙티브 50 플러스(Perspective 50 Plus)에 대한 독일의 경험 및 시사점이 다른 국가로 이전될 경우, 유사한 프로그램에 대한 성공을 촉진할 수 있을 것으로 평가되었다. 일반적으로 경기 침체 시기에 고용주, 특히 수출에 더 의존하여 국제 제품 시장의 변동에 더 취약한 고용주는 고령의 장기 실업자 및 기타 구직자를 고용하는 것을 꺼릴 수 있음이 제시되었는데, 따라서 고용주의 행동을 바꾸기 위한 보완 정책이 요구될 수 있다. 이러한 보완 정책으로는 고용주들이 가질 수 있는 중장년층 근로자에 대한 고정 관념에 대응하고 고용 유지 보조금을 제공하는 것을 들 수 있다.

프로그램 수행에 따른 청년 고용에 대한 단순 대체 효과를 피하기 위해 장기 실업자에 대한 고품질의 직업 교육 및 훈련을 시행하는 정책은 궁극적으로 ‘퍼스펙티브 50 플러스’와 같은 프로그램의 효과를 높이는 데 도움이 되었다고 평가되었다. 프로그램의 성공을 위해서는 적극적인 노동시장 정책의 시행에 관계되는 지역 행위자의 높은 역량이 필요하며, 네트워크 및 협업에 대한 풍부한 경험을 포함하여 관계자의 역량이 높을수록 정책을 성공적으로 구현할 가능성이 커진다는 점이 제시되었다.

나. 일본⁴⁹⁾

일본은 1970년 중반에 55세에서 60세로 정년을 연장하였으며, 2013년부터는 65세 현역 사회의 기치하에 기업의 정년을 65세로 연장하거나 정년 이후 재고용 방식으로 고용을 유지하고 있다. 이에 중앙정부는 50대 이상을 위한 별도의 정책을 시행하고 있지 않은 상황이다. 일본의 현행 「고령자 고용안정법」은 60세 정년 이후 계속 근로를 희망하는 근로자에게 세 가지 옵션(정년 폐지, 65세까지 정년 연장, 재고용) 하나를 택할 수 있게 하고 있으며 근로자의 선택 이후 기업은 해당 근로자를 65세까지 의무적으로 고용하게 하고 있다.⁵⁰⁾

49) 이병길·김영석(2019)을 바탕으로 작성되었다.

위와 같이 일본의 정책은 대체로 고령자 지원정책에 집중되어 있으나, 50 플러스 세대를 대상으로 하고 있는 지방정부와 민간의 사례들이 다음과 같이 존재한다. 우선 지방정부의 사례로는 도쿄일자리센터(東京しごとセンター)의 ‘시니어 중소기업 서포터 인재 프로그램(シニア中小企業サポート人材プログラム)’이 존재한다. 이 프로그램은 대기업 및 중견기업 등에서 근무한 경험 및 풍부한 능력을 가진 55세 이상 시니어를 대상으로 하고 있으며, 대상자들이 지금껏 축적한 종합관리 능력(커뮤니케이션 능력, 협상 능력 조정 능력)을 살려 중소기업에 재취업을 지원하는 프로그램이다.

민간기업의 사례로는 퀄리티 오브 라이프(クオリティ・オブ・ライフ)의 ‘생애 프로페셔널(生涯プロフェッショナル)’ 프로그램이 존재한다. 이 프로그램은 대기업에서 10년 이상 근무한 50세 이상 시니어 중 기업의 조언자로서 충분한 경영 지원 능력을 갖춘 사람들을 ‘전문가(생애 프로페셔널)’로 임명하고, 전문가들이 고문 또는 어드바이저로 기업의 여러 경영 문제에 대해 지원하는 프로그램으로 요약할 수 있다.

1) 시니어 중소기업 서포터 인재 프로그램 (シニア中小企業サポート人材プログラム)

가) 정책 개요

시니어 중소기업 서포터 인재 프로그램은 대기업·중견기업 등에서 풍부한 경험·능력을 가진 시니어(55세 이상)를 대상으로 실시하는 프로그램으로 대상자들이 축적한 조정 능력, 협상 능력, 커뮤니케이션 능력 등 종합관리 능력을 살려 중소기업 재취업을 지원하는 프로그램이다.

프로그램의 도입 배경은 2007년 일본의 베이비붐세대인 단카이세대의 대량 퇴직으로 인해 발생하는 사회문제를 해결해야 할 필요성이 존재하였기 때문이며, 대량 퇴직으로 인한 사회문제를 해결하기 위해 퇴직한 고학력·

50) 이에 더해 해당 법은 외부에서도 취업할 수 있도록 지원하고 있으며 지원유형은 다음과 같다. 다른 기업으로의 재취직 지원 프리랜서로의 전직 지원, 창업 지원, NPO 활동 등에 대한 자금 제공.

고경력 시니어들의 중소기업 재취업을 지원하는 취지에서 시작되었다. 프로그램 시작 이후 13년간 매년 네 차례 30명씩 120명을 교육하였고 2018년까지 1,440명, 2019년에는 2회까지 60명이 수료하여 약 1,500명이 배출되었다.

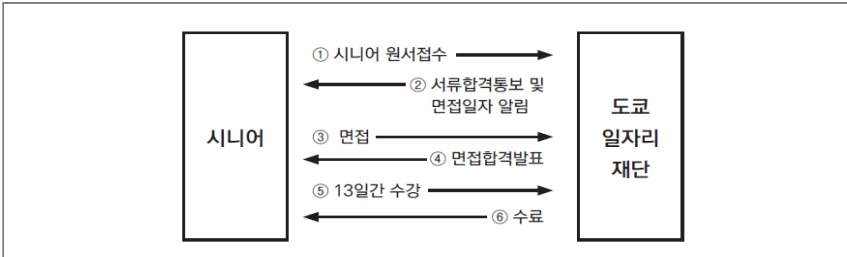
프로그램의 지원 자격은 다음과 같다. ① 프로그램 수료일 기준 55세 이상으로 일자리를 찾는 사람 ② 대기업·중견 민간기업 관리직 근무경력 5년 이상 ③ 예정 강좌 일정(총 13일) 모두 참가할 수 있는 사람 ④ ‘중소기업에서 일하는 방법’ 강좌 수료 후 바로 중소기업에서 일을 할 수 있거나 그런 의사가 있는 사람 ⑤ 본 프로그램 수료 경험이 없는 사람이다.

대상자는 신청서 심사 및 면접전형을 바탕으로 선발하였다. 이메일 혹은 우편으로 신청을 받고 연령 및 직무 경험 등 수강 자격을 갖추고 있는지, 입력한 정보의 허위 기재는 없는지 등을 심사한 후 이메일 혹은 우편으로 심사 결과를 통지하였다. 신청서 심사에 합격 후 면접 전형 대상자는 도쿄 고용센터 창구에 등록 후 면접을 진행하였다. 수료자에게는 1년 동안 취업 지원 서비스를 제공하고 수강료는 도쿄 일자리센터에서 지원하였다. 단 교재비는 본인부담이다. 시니어 교육 프로그램의 지원 대상을 모집하고 면접을 진행하는 데에는 약 80일이 소요되며, 면접 후 합격한 수강생들은 13일 간의 교육을 받게 되는데, 일반적으로 합격 이후 수료하는 데 약 70일 정도가 소요된다.

프로그램의 지원 내용은 크게 강좌와 매칭프로그램으로 나누었다. 시니어 중소기업 서포트 인재 프로그램에서 진행되는 강좌는 중소기업에서 일할 때의 마음가짐과 경영 전략 등 중소기업 이해와 중소기업의 기본전략을 익히는 데 중점을 두고 진행되었다. 교육 과정은 중소기업 활성화 업무, 중소기업 이해, 중소기업 기본전략, 취업지원 4과목으로 구성되었다.

강좌 수료 이후에는 기본적으로 수료자가 직접 취직활동을 진행하지만, 도쿄일자리센터에서는 1년 동안 수료자에게 취업 활동을 지원하기 위한 정보를 제공하며, 도쿄일자리센터에 등록된 중소기업 등으로부터 인터뷰 요청을 받게 되는 경우도 존재한다.

[그림 IV-8] 시니어 중소기업 서포트 인재 프로그램 선발 및 수료 과정



자료: 이병길·김영석, 『해의 사례로 본 50+세대의 경험일자리 제안에 관한 연구』, 서울시50플러스 재단, 2019. 11., p. 19

수료 이후 도쿄일자리재단은 시니어들을 일곱 가지 직종⁵¹⁾으로 구분하여 중소기업들에 ‘시니어 중소기업 서포트인재 프로그램 인재정보’ 파일을 제공하였다. 해당 파일에는 지원자가 프로그램 신청 시 작성한 내역이 제공되며, 구체적으로 이름, 주소, 연락처, 출퇴근을 고려한 인근 전철역 등 기본 인적 사항과 희망직종, 최종학력, 직장경력 등이 기재되어 있다.

[그림 IV-9] 시니어 중소기업 서포트 인재 프로그램 인재정보 파일 구성

번호	나이	성별	희망 직종	희망 조건	주요 경력	자격 자기PR	가까운 역
1				<ul style="list-style-type: none"> • 근무시간 • 주근무일 • 월 급 여 • 통근시간 			
2				<ul style="list-style-type: none"> • 근무시간 • 주근무일 • 월 급 여 • 통근시간 			
3				<ul style="list-style-type: none"> • 근무시간 • 주근무일 • 월 급 여 • 통근시간 			

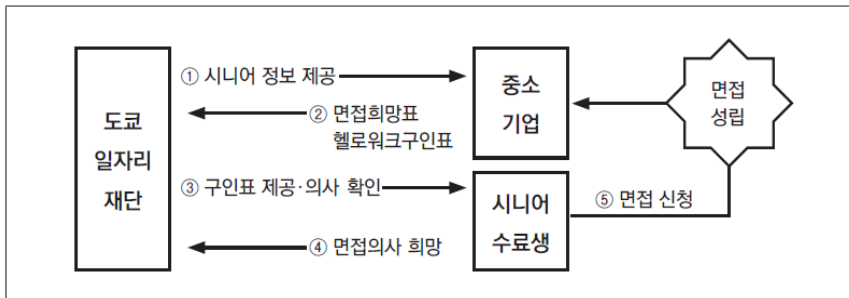
출처 : 도쿄일자리 재단의 시니어 중소기업 인재 프로그램 원자료 정리

자료: 이병길·김영석, 『해의 사례로 본 50+세대의 경험일자리 제안에 관한 연구』, 서울시50플러스 재단, 2019. 11., p. 20

51) 시니어 중소기업 서포트 인재 프로그램에서 제공하는 일곱 가지 직무유형은 경영·인사 노무·재무경리·해외·영업·IT시스템 관련·기술관리로 구분된다.

도쿄일자리재단이 중소기업들에 ‘시니어 중소기업 서포트 인재 프로그램 인재정보’를 제공하면, 인재정보를 파악한 중소기업들은 근무를 희망하는 시니어를 대상으로 면접 희망표를 도쿄일자리재단에 제출하게 된다. 다음으로 도쿄일자리재단은 중소기업에서 받은 면접 희망표를 해당하는 시니어 수료생에게 제공하게 되며, 만약 시니어 수료생이 해당 기업에 면접의사가 있다면 면접의사를 알리는 면접 희망표를 재단에 제출하고 기업에는 면접을 신청하게 된다.

[그림 IV-10] 시니어 중소기업 서포트 인재 프로그램 수료 이후 과정



자료: 이병길·김영석, 『해의 사례로 본 50+세대의 경험일자리 제안에 관한 연구』, 서울시50플러스 재단, 2019. 11., p. 21

한편 재취업에 성공한 시니어 중에서 시니어의 전문성과 업무 직종이 일치하는 경우는 약 70%인 것으로 나타났으며(비전문영역으로 취직된 경우는 30%) 보수는 근무시간 및 주간 근무 여부에 따라 상이하나 주 5일 기준으로 평균 25만엔에서 30만엔 사이 수준을 받는 것으로 나타났다.

나) 성과평가

시니어 중소기업 서포트 인재 프로그램에서 배출된 시니어에 대한 평판이 중소기업 내에서 양호할 경우, 해당 프로그램을 통해 근무하던 사람들이 퇴직하게 되면 그 자리를 해당 프로그램을 수료한 새로운 시니어로 채용하는 경향이 나타났다. 중소기업은 인력이 부족한 상황으로 시니어 중소기업 서포트 인재 프로그램에서 배출된 시니어를 우선 채용하려고 하는 경향이 관

찰되었다.

프로그램에 참여한 수료생들의 만족도는 높은 편으로, 2019년 1차 수료생 31명에 대한 조사 결과, 24명(77%)이 만족하다고 응답하였고, 그 밖에 보통이라고 응답한 사람이 7명이었다. 프로그램에 참여한 시니어는 거의 100%가 수료하였으며 전원 중소기업에 취업하였다. 수료 후 1차적인 취직률은 70%로 나타났으나, 지속적으로 시니어 중소기업 서포트 인재 프로그램 인재 정보를 중소기업에 제공한 결과, 궁극적으로 전원 취업에 성공하였다.

2) 생애 프로페셔널(生涯プロフェッショナル)

지속된 저출산 영향으로 젊은 노동인력의 감소가 우려되는 상황에서 이를 해결하는 한 방법으로, 풍부한 경험을 가진 시니어 은퇴 인재를 산업현장에 재투입하도록 하는 활용이 중요하며, 구체적으로 다음 두 가지 측면을 고려할 필요가 있음이 지적되었다.

첫째는 인구 감소로 인한 시니어 인재의 필요성이 언급되었다. 일본의 인구 감소로 인한 기업의 인력부족이 계속되는 가운데 지금까지처럼 젊은 인재를 채용하는 것은 점점 어려워질 것으로 예상되었다. 최근에는 생산성을 보장하기 위한 수단으로 AI와 로봇의 활용도 적극적으로 연구되고 있으나 상용화가 완전히 이루어지는 데 시간이 걸리기 때문에 즉시 현장에 투입할 수 있는 시니어 인재의 활용이 필요하다는 점을 고려해야 한다는 점이 언급되었다.

둘째로 사람들이 더 오래 일할 수 있는 사회가 필요하다는 주장이 제기되었다. 사람은 일을 그만두면 쇠약해진다는 인식을 바탕으로, 일을 하는 것은 몸, 머리, 신경을 모두 사용하므로 건강 유지에 긍정적인 영향이 있다는 점이 그 근거이다. 다만 정년 이전과 같은 노동공급 수준이 아니더라도, 자신의 페이스로 일하되 여가를 즐기며 개인의 삶의 질을 높여가는 것이 중요하다는 점이 언급되었다.

가) 정책 개요

앞서 상술했듯이 생애 프로페셔널 사업은 50세 이상의 전문가 중 대기업에서 10년 이상 근무하며 기업의 경영 지원 능력이 뛰어난 사람을 “생애 프로페셔널”로 선발하여 기업의 여러 경영 문제에 대해 고문으로서 자문 서비스를 제공하는 것을 목적으로 하고 있다. (주)퀄리티오브라이프(Quality of Life, Inc.クオリティ・オブ・ライフ)가 운영하는 사업으로, 지역 중소기업의 시니어 인재확보·정착 지원 사업 등은 ‘전국 중소기업단체 중앙회’와 협력 관계를 유지하여 이루어진다. 기업에서 필요로 하는 분야에 따라 판로 확대·개척, 경영기획·전략수립, 생산관리, 관리부문 강화, 해외진출·전개, 기술·제품개발 & IT 분야 등으로 나누어 사업을 관리한다.

사업의 정책 대상은 50세 이상 중 한 분야에서 10년 이상의 경력을 가지고 있는 사람으로, 경험을 살려 기업의 경영 지원을 할 의욕이 있고, 퇴직자 또는 퇴직 예정인 사람이다.

사업은 참여 희망자의 계정 등록으로 시작되며, 총 6단계로 진행된다. 1단계로 참여 희망 등록이 필요한데, 매칭에 연계되기 위해서는 생애 프로페셔널 계정에 자세한 프로필을 기재하는 것이 필요하다. 매년 300명에서 400명의 등록된 시니어 중 대상을 선정하여 최종적으로 기업에 매칭 되는 경우는 100건에서 200건 내외로 나타났다. 1단계의 전문가 등록은 퀄리티오브라이프 홈페이지 평생직업 전문가 등록 양식에 등록한다. 2단계로 참여 기업으로부터 고문 소개, 인재 소개 요청이 들어오면 사업의 전담 코디네이터는 해당 내용에 대해 전문가 등록을 한 참여자에게 연락한다. 3단계는 면담으로, 전문가(시니어 인재)가 코디네이터 동석하에 기업 내 책임자와 면담을 실시한다. 4단계는 계약으로 기업과 시니어 인재의 계약 의사 확인 후 지원 개시일을 결정하고 계약을 체결한다. 5단계는 활동 시작이며, 활동 기간 동안에는 활동 보고서를 제출한다. 마지막 6단계는 전담 코디네이터의 활동 진행사항 확인이다.

사업의 진행 형태는 ① 고문 소개 ② 기업 모집의 두 가지로 구분된다. 이 과정에서 생애 프로페셔널에 등록된 전문가들의 경험 및 희망 조건을 바

탕으로 각 기업을 방문하는 전담 코디네이터의 조정이 이루어진다. 기업에서 제공한 구인 요구 조건과 생애 프로페셔널에 등록된 전문가의 조건이 일치하는 경우 매칭이 이루어진다.

[그림 IV-11] 생애 프로페셔널 사업 매칭 프로세스



자료: 이병길·김영석, 『해외 사례로 본 50+세대의 경험일자리 제안에 관한 연구』, 서울시50플러스 재단, 2019. 11., p. 28

최근에는 이벤트를 개최하여 시니어 전문가와 중소기업이 직접 만나는 장을 마련하는 방법으로 사업이 확산되고 있다. 예를 들어 경제산업성의 동북 경제산업국으로부터 ‘동일본 대진재피해지역 중소기업 등 인재확보지원사업(東日本大震災被災地域中小企業等人材確保支援事業)’ 공모사업을 위탁받아 동일본 대지진 피해 지역의 중소기업·소규모 사업자의 인재 확보 및 정착 등 지원 사업, 매칭 이벤트 등이 이루어진 사례가 존재한다.

생애 프로페셔널 사업의 직무는 ‘판로 확대·개척, 관리 부문 강화’를 비롯한 다양한 유형을 포함한다. 근무 형태는 고문과 채용으로 나뉘며 각각의 영역에서 계약에 명시된 근무 조건에 따라 보수가 결정된다.

<표 IV-19> 일본 생애프로페셔널 프로그램의 지원테마 종류 및 내용

지원테마 종류	내용
(테마1) 판로 확대·개척	단순한 인맥 소개뿐만 아니라 제품의 시장 가치, 마케팅, 판매 방법에 관한 조언에 따라 실적 확대를 지원
(테마2) 관리 부문 강화	정보 시스템 도입에 따른 내부 관리 효율화와 재무·경리·인사·노무·지적재산권·법률 등의 전문 분야에 대한 지원을 실시

〈표 IV-19〉의 계속

지원테마 종류	내용
(테마3) 경영 기획·전략 수립	단기·중장기 경영계획 수립, 신규 사업 시작, M&A, 기업공개 준비 등 여러 방면에 걸친 경영자의 자문 상담의 지원을 실시
(테마4) 해외 진출·전개	해외 진출 정보, 파트너 선정에 관한 지원, 현지 법인 설립에 관한 정보 제공, 현지 경영 체제와 관습에 대한 조언을 함
(테마5) 생산 관리	효율적인 생산 방식 도입 및 개선에 관한 조언, 제조비용 절감에 대한 지원을 실시
(테마6) 기술·제품개발, IT	사내 기술 자원을 활용한 제품 개발, 기술 기획 개발, 지적재산권 전략, 기술 노하우의 전승 등의 지원

자료: 이병길·김영석, 『해의 사례로 본 50+세대의 경험일자리 제안에 관한 연구』, 서울시50플러스 재단, 2019. 11., p. 30을 바탕으로 정리

나) 특징 및 성과평가

생애 프로페셔널 사업의 장점은 시니어 전문가의 오랜 경력을 활용 할 수 있도록 시니어 전문가의 라이프 스타일에 맞게 시니어 전문가 전담 코디네이터가 지원을 수행한다는 점이다. 전문가 코디네이터는 시니어 전문가와 중소기업 양측에 대한 정보를 바탕으로 보다 적합한 인력을 매칭하는 역할을 수행한다. 만약 성공적인 매칭이 이루어진다면 시니어 전문가는 은퇴 후에도 오랜 경력 및 경험 그리고 오랜 노하우를 바탕으로 중견·중소기업의 경영 어려움을 도와주는 역할을 수행할 수 있다.

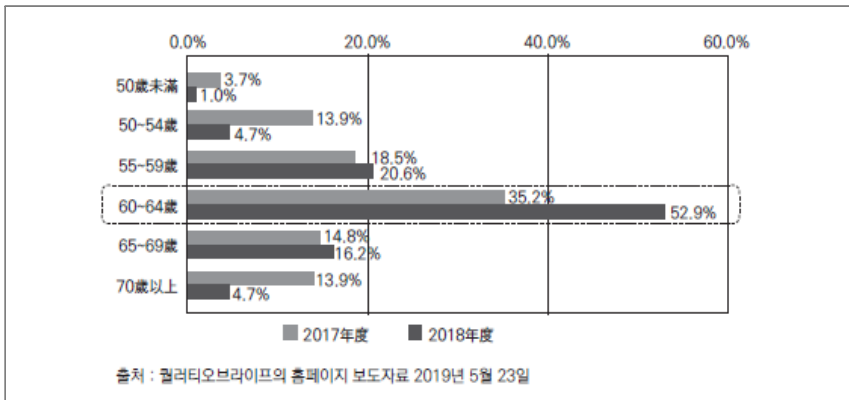
본 사업에는 대기업을 중심으로 하나의 전문 분야에서 10년 이상의 경력을 가진 전문가 4천명 이상이 가입하고 있으며, 등록된 전문가를 대상으로 다양한 사업서포트제를 시행한다. 사업서포트제는 지원기업소개, 지원력 강화 트레이닝, 세미나 연수강사 육성 및 소개, 독립창업, 생애프로지원 사업서포트를 포함한다. 또한 경험이 풍부한 전문가들의 능력향상을 위해 쉐리터오브라이프는 생애 프로페셔널 교육프로그램⁵²⁾을 포함한 각종 교육프로그램과 세미나를 실시한다.

[그림 IV-12]는 2017년과 2018년도에⁵³⁾ 새롭게 등록한 관동 지역의 시니어

52) 생애 프로페셔널 교육프로그램은 '활약하는 전문가 7가지 포인트 육성'을 목적으로 2일간 연수형태로 시행되고 있는 프로그램이다.

전문가 숫자를 연령별로 제시하고 있는데 2018년에 새로 등록된 전문가는 총 408명으로, 2017년의 108명에 비해 3.7배 급증한 것으로 나타났다. 해당 연도 신규 등록자의 연령별 분포를 살펴보면 '60~64세'의 경우가 52.9%로 절반 이상을 차지하는 것으로 나타났다. 또한 전년도인 2017년도와 비교하면 전반적으로 60~69세의 비율이 증가한 것으로 나타나 정년 시기에 생애 프로페셔널 활동을 할 시니어가 많이 증가하였음을 확인할 수 있다.

[그림 IV-12] 생애 프로페셔널 등록 시 연령 비교

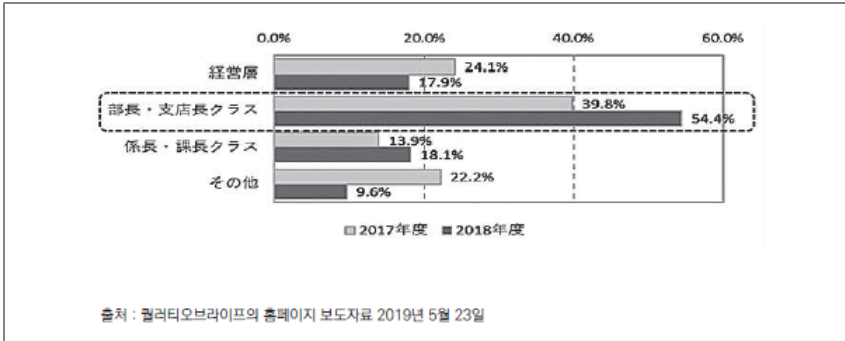


자료: 이병길·김영석, 『해의 사례로 본 50+세대의 경험일자리 제안에 관한 연구』, 서울시50플러스 재단, 2019. 11., p. 31

한편 [그림 IV-13]은 신규 등록자들의 최종 경력 직위 비율을 연도별로 제시하고 있는데 2018년 기준 '부장·지점장 직위'가 54.4%로 가장 높은 것으로 나타났다. 또한 여기에 최종 경력이 경영진이었던 비율까지 고려한다면 2018년 신규등록자 중에서 현장과 경영 관리 경험을 가진 인력이 70% 이상을 차지하는 것으로 나타나 질적으로도 우수함을 알 수 있다.

53) 2017년도(2017년 4월 1일~2018년 3월 31일) 2018년도(2018년 4월 1일~2019년 3월 31일)

[그림 IV-13] 생애 프로페셔널 등록 시 최종 경력직위



자료: 이병길·김영석, 『해의 사례로 본 50+세대의 경험일자리 제안에 관한 연구』, 서울시50플러스 재단, 2019. 11., p. 32

V. 신중년 사회공헌활동 지원사업 분석

본 장은 「신중년 사회공헌활동 지원사업」에 대한 정량적 분석과 정성적 분석을 수행하고 정책적 시사점에 대해 논의한다. 정량적 분석은 크게 두 부분으로 나누어진다. 첫 부분에서는 지방자치단체의 동 사업예산 편성 여부 및 편성 규모와 지역의 다양한 특성과의 관련성에 대해 회귀분석을 이용한 상관관계 분석을 진행한다. 다음으로 동 사업의 예산 편성 규모와 지역 신중년 노동 관련 변수들 간 관계를 분석한다. 구체적으로 지역별고용조사 자료를 이용하여 기초자치단체 수준의 신중년 인구집단의 노동시장 관련 변수들을 구축한 후, 지자체의 동 사업 편성 규모가 신중년 노동시장에 미치는 영향에 대한 분석을 수행한다. 정성적 분석은 동 사업 편성에 대한 의사결정 및 사업 운영 방향에 대한 전문성이 있는 지자체 공무원 및 동 사업 운영에 대한 실무 경험을 갖고 있는 동 사업의 운영기관 담당자들을 대상으로 전문가 그룹 인터뷰를 수행하여 이루어진다. 인터뷰에서는 사업에 대한 전반적 평가에 더해 참여자들의 경험에 근거한 사업 참여자들의 특성, 동 사업의 향후 개선방향 등에 대한 종합적인 논의가 이루어졌으며, 본 장은 핵심 내용을 중심으로 인터뷰 참여자의 응답을 제시하고 정책 시사점을 도출한다.

1. 정량적 분석

가. 실증분석 자료 구축 및 기초통계량

1) 신중년 사회공헌활동 지원사업 자료

실증분석을 위해 기초 및 광역자치단체의 동 사업예산 편성 정보가 요구되며, 해당 정보는 국고보조금 통합관리시스템 e나라도움 웹사이트에서 다

운로드하였다.⁵⁴⁾ e나라도움 웹사이트는 2017년 이후 기간에 대한 자료를 제공하며, 따라서 사회공헌 유형에 대한 정보는 2017~2020년, 2019년 신설된 경력형 유형에 대한 정보는 2019~2020년 기간을 포함한다. e나라도움 웹사이트는 보조사업 내역을 여러 단계로 분류하여 제공하는데, 이는 사업을 담당하는 지자체로부터 민간사업자로의 보조금 재교부 절차 등이 존재하기 때문이다. 분석을 위한 변수를 생성하는 과정에서는 이와 같은 재교부 관련 부분은 제거하고, 광역자치단체와 기초자치단체가 편성한 신중년 사회공헌 활동 지원사업의 총예산에 대한 정보를 중심으로 자료를 정리하였다.

실증 분석의 단위는 기초자치단체 수준이다. 분석 상황에 따라 기초자치단체 및 광역자치단체의 사업예산을 모두 고려해야 하는 경우가 존재하는데, 이 경우 광역자치단체의 신중년 사회공헌활동 지원사업 예산을 해당 광역자치단체 소속 기초자치단체에 배분하는 작업이 필요하다. 이후 이어질 분석에서는 광역자치단체의 사업예산을 소속된 모든 기초자치단체에 지역별 신중년 인구 규모에 비례하여 인구 1인당 예산을 균등하게 맞추어 배분하는 방식으로 변수를 구성하였다. 구체적으로 광역자치단체의 사업예산을 해당 광역자치단체의 신중년 해당 연령의 인구로 나누어 신중년 1인당 광역자치단체 사업 예산을 구하고, 이를 각 기초자치단체의 신중년 해당 연령 인구에 곱하는 방식으로 변수를 구성하였다.

〈표 V-1〉은 2017~2020년 기간 신중년 사회공헌활동 지원사업의 사회공헌유형 예산을 편성한 기초자치단체에 대한 기초통계량을 제시한다. 예산은 중앙정부의 국고보조금과 지방비를 모두 포함하는 총예산이다. 이 표는 기초자치단체 자체 사업만을 포함하며, 광역자치단체에서 자체적으로 수행한 사회공헌유형 사업 예산은 〈표 V-2〉에 별도로 제시하였다. 두 표에 제시된 예산과 인구에 대한 기초통계량은 사업 예산을 편성한 지자체에 한하여 계산된 것이다. 〈표 V-1〉에 따르면 해당 사업에 대한 예산을 편성한 기초자치단체의 숫자는 매년 증가하고 있는 것을 확인할 수 있고, 특히 2019년에는 전년도에 비해 큰 폭으로 증가하였다. 또한 2018년에는 사업 예산의 절대

54) e나라도움, <https://www.gosims.go.kr/hg/hg001/retrieveMain.do>, 검색일자: 2022. 6. 19.

규모와 1인당 규모가 2017년에 비해 다소 감소하는 모습을 보였으나, 2019년에는 2017년 수준으로 회귀하는 모습을 보인다.

〈표 V-1〉 신중년 사회공헌활동 지원사업(사회공헌유형) 지원 현황(기초)

(단위: 백만원, 만원, 만명)

연도	자체예산편성 기초지자체 수	편성지자체 예산		편성지자체 1인당 예산 ¹⁾		편성지자체 신중년인구	
		평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
2017	25	184.00	207.85	0.20	0.17	10.86	7.28
2018	29	136.94	135.80	0.15	0.13	10.84	6.10
2019	43	177.66	181.39	0.20	0.17	11.20	7.63
2020	47	182.20	184.52	0.21	0.20	11.24	7.71

주: 1) 1인당 예산은 신중년(50~69세) 인구 1인당 예산임

자료: 국고보조금 통합관리시스템 e-나라도움 웹사이트 자료; 통계청, 「주민등록인구현황」 자료를 바탕으로 저자 정리

〈표 V-2〉는 광역자치단체가 자체적으로 편성한 사회공헌유형 사업에 대한 기초통계량을 제시한다. 전체 광역자치단체 중 동 사업 예산을 편성하는 지자체 비율이 상당히 높으며, 2018년부터는 거의 모든 광역지자체에서 사회공헌유형 사업 예산을 편성하고 있는 것을 확인할 수 있다.

〈표 V-2〉 신중년 사회공헌활동 지원사업(사회공헌유형) 지원 현황(광역)

(단위: 백만원, 만원, 만명)

연도	자체예산편성 광역지자체 수	편성지자체 예산		편성지자체 1인당 예산 ¹⁾		편성지자체 신중년인구	
		평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
2017	12	459.06	381.01	0.08	0.07	90.46	100.11
2018	15	391.49	418.74	0.05	0.03	89.35	92.41
2019	15	681.50	768.88	0.08	0.05	94.78	95.34
2020	16	754.64	972.09	0.09	0.06	94.98	96.00

주: 1) 1인당 예산은 신중년(50~69세) 인구 1인당 예산임

자료: 국고보조금 통합관리시스템 e-나라도움 웹사이트 자료; 통계청, 「주민등록인구현황」 자료를 바탕으로 저자 정리

〈표 V-3〉~〈표 V-4〉는 2019~2020년 기간 사회공헌활동 지원사업 중 경력형 유형 예산을 편성한 기초, 광역자치단체에 대한 기초통계량을 제시한다. 경력형 지원사업을 편성한 기초자치단체의 수는 사회공헌유형보다 많으나, 자체적으로 사업예산을 편성한 광역자치단체의 숫자는 사회공헌유형에 비해 오히려 적음을 확인할 수 있다.

〈표 V-3〉 신중년 사회공헌활동 지원사업(경력형) 현황

(단위: 백만원, 만원, 만명)

연도	자체예산편성 기초자치체 수	편성지자체 평균 예산		편성지자체 평균 1인당 예산 ¹⁾		편성지자체 신중년인구	
		평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
2019	77	162.50	189.57	0.34	0.43	8.48	7.53
2020	91	266.40	374.82	0.55	0.78	9.23	7.89

주: 1) 1인당 예산은 신중년 인구 1인당 예산임

자료: 국고보조금 통합관리시스템 e-나라도움 웹사이트 자료; 통계청, 「주민등록인구현황」 자료를 바탕으로 저자 정리

〈표 V-4〉 신중년 사회공헌활동 지원사업(경력형) 지원 현황(광역)

(단위: 백만원, 만원, 만명)

연도	자체예산편성 광역자치체 수	편성지자체 예산		편성지자체 1인당 예산 ¹⁾		편성지자체 신중년인구	
		평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
2019	13	356.32	180.21	0.07	0.06	86.31	86.40
2020	13	740.76	833.67	0.15	0.19	86.83	91.95

주: 1) 1인당 예산은 신중년(50~69세) 인구 1인당 예산임

자료: 국고보조금 통합관리시스템 e-나라도움 웹사이트 자료; 통계청, 「주민등록인구현황」 자료를 바탕으로 저자 정리

2) 지역별고용조사 자료

노동 관련 변수에 대한 본 연구의 실증분석을 위해 기초자치단체 수준에서 관찰되는 신중년 사회공헌활동 지원사업 예산규모의 변이(variation)를 활용한다. 따라서 분석 진행을 위해 신중년 인구집단의 노동시장 관련 정보를 기초자치단체 수준으로 생성·결합할 필요가 있다. 우리나라에 존재하는

다양한 노동시장 관련 자료 중 기초자치단체 수준으로 정보를 구축할 수 있는 계층 지리적 정보를 제공하는 대표적인 자료로는 「지역별고용조사」(Local Area Labour Force Survey)가 존재한다. 지역별고용조사는 「통계법」 제17조 및 동법 시행령 제22조에 의거한 지정통계로서, 시군구 고용통계 작성에 대한 요구를 바탕으로 2008년 10월 제1회 조사를 실시하였다.

본 연구의 분석 기간은 신중년 사회공헌활동 지원사업 규모에 대한 정보가 구축된 2017~2020년으로, 해당 기간 지역별고용조사는 연 2회 반기(4월, 10월) 주기로 수행되었다. 상반기와 하반기의 조사 항목은 많은 부분 유사하며, 수입 있는 일 여부, 취업시간, 종사상 지위, 3개월 평균 임금 등 다양한 노동시장 관련 정보를 제공한다. 이에 더해 구직활동, 이전 직장에 대한 정보 그리고 연령, 교육수준, 성별 등 기초적인 인적사항에 대한 정보 또한 제공한다. 조사의 목표 모집단은 15세 이상 모든 인구이며, 군대병영, 병원, 교도소 등 시설 입소자를 제외한 모든 사람이 조사 대상이다.⁵⁵⁾

지역별고용조사는 기초자치단체 수준의 지리적 구분 코드를 제공하며 이를 활용하여 신중년 사회공헌활동 사업에 대한 정보와 노동시장 정보를 결합하는 것이 가능하다. 그러나 특별시·광역시 소속 기초자치단체에 대해서는 지리적 구분이 불가능하다는 점은 추후 분석 과정에서 고려할 필요가 있다.

〈표 V-5〉는 신중년 사회공헌활동 지원사업의 정책 대상인 만 50~69세 인구집단에 대한 2017~2020년 지역별고용조사 자료의 기초통계량을 제시한다. 교육수준을 살펴보면 고등학교 졸업 학력을 가진 표본이 약 40%, 전문대졸 이상(전문대졸과 대졸 이상 표본의 합산) 표본이 약 22%가량 존재하는 것을 확인할 수 있다. 노동시장을 살펴보면 표본에 포함된 인구집단의 약 69%는 어떤 형태로든 일자리에 종사하고 있었다.

노동공급 유형을 보다 세분화하면 크게 임금근로자와 비임금근로자로 분류할 수 있다. 상용직, 임시직, 일용직으로 구분되는 표본은 임금근로자에 속하며, 각각 전체 표본에서 23%, 8%, 4%가량의 비중을 차지하고 있다.⁵⁶⁾

55) 지역별고용조사 통계에 대한 보다 상세한 내용은 통계청(2020)에 수록되어 있다(통계청, 『지역별고용조사』, 통계정보보고서, 2020. 10.).

비임금근로자는 개인사업체를 운영하는 자영업자와 무급가족종사자를 합한 개념으로, 표에서는 ‘고용주’를 고용원이 있는 자영업자를, ‘자영자’를 고용원이 없는 자영업자를 나타내는 약칭으로 각각 사용하였다. 전체 표본에서 고용주는 4%, 자영자는 20%의 비율을 차지한다. 무급가족종사자는 전체 표본에서 대략 10% 정도의 비중을 차지하고 있다.

〈표 V-5〉 지역별고용조사 50~69세 표본 기초통계량(2017상반기~2020하반기)

(단위: 시간, 만원)

변수		평균	표준편차	최솟값	최댓값
교육 수준	무학 더미	0.020	0.138	0	1
	초등학교졸업 더미	0.175	0.380	0	1
	중학교졸업 더미	0.197	0.398	0	1
	고등학교졸업 더미	0.395	0.489	0	1
	전문대졸 더미	0.051	0.220	0	1
	대졸이상 더미	0.164	0.370	0	1
고용 형태	고용 여부	0.692	0.462	0	1
	상용직 더미	0.228	0.419	0	1
	임시직 더미	0.083	0.275	0	1
	일용직 더미	0.039	0.195	0	1
	고용주 더미	0.044	0.206	0	1
	자영자 더미	0.200	0.400	0	1
	무급가족종사자 더미	0.098	0.297	0	1
노동시간(미취업 0)		28,558	22,180	0	147
노동시간		41,512	13,317	1	147
근로소득(미취업 0)		132,206	182,895	0	10000
근로소득		251,136	183,245	1	10000
여성 더미		0.524	0.499	0	1
표본 수		1,123,767			

주: 노동시간 변수는 조사대상 주간에 일한 시간이며, 근로소득 변수는 조사 시점 최근 3개월간 주된 직장에서 받은 월평균 임금 또는 보수(세전)임

자료: 통계청, 『지역별고용조사』 자료를 바탕으로 저자 정리

56) 상용근로자는 고용계약기간이 1년 이상, 임시근로자는 1개월 이상 1년 미만, 일용근로자는 1개월 미만으로 정의되어 있다.

조사 시점에 일을 하고 있었던 경우 평균적으로 주당 41.5시간 정도의 근로시간을 보고한 것으로 나타났으며, 이는 미취업자를 포함하지 않고 계산한 값이다.⁵⁷⁾ 근로소득에 대한 통계는 해석에 유의할 필요가 있는데, 이는 지역별고용조사 자료에서 근로소득에 대한 정보는 임금근로자에 대해서만 이용 가능하기 때문이다. 자료에 따르면 임금근로자의 3개월 근로소득 평균 세전 금액은 대략 251만원 수준으로 보고되었다. 비임금근로자를 제외하고, 노동공급을 하고 있지 않은 표본의 근로소득을 0으로 설정하여 근로소득 평균을 재계산한다면 월 평균 소득은 132만원 수준으로 하락하는 것을 확인할 수 있다.

다음으로 성·연령·거주지역에 따라 인구집단을 세부적으로 분리한 후 인구집단별 기초통계량을 <표 V-6>~<표 V-8>에 제시하였다. <표 V-6>은 남자와 여자, <표 V-7>은 50~59세와 60~69세, <표 V-8>은 수도권과 비수도권 인구집단에 대해 <표 V-5>와 동일한 변수들에 대한 기초통계량을 제시하였다.

<표 V-6>에 따르면 대체로 남성이 여성에 비해 교육수준이 높은 모습을 보이며 일하는 비율이 높다. 고용형태에 대해 살펴보면 남성은 상용직에 일하는 경향이 높으며, 고용주 또는 자영자로 일하는 경향 또한 높다. 반면 여성은 임시직에 일하는 경향이 상대적으로 높고 무급가족종사자 비율이 높음을 확인할 수 있는데, 이러한 경향을 설명하는 한 가지 예로 남성이 소규모 자영업을 영위하며 배우자가 가족 종사자로서 해당 자영업체에 노동을 공급하는 형태를 고려할 수 있다. 노동공급을 한다는 전제하에 노동시간의 차이는 주당 약 4시간 정도로 크지 않다고 생각할 수 있으나, 근로소득을 비교하면 평균적으로 2배 가까운 큰 차이가 나타남을 확인할 수 있다. 이러한 차이는 여성의 낮은 상용직 비중으로 일부 설명될 수 있을 것으로 보인다.

57) 부업이 있을 경우 부업 노동시간도 포함하였으나, 부업 노동시간은 동일 표본에 대해 평균적으로 주당 0.14시간 수준으로 큰 비중을 차지하고 있지 않은 것으로 보인다.

〈표 V-6〉 지역별고용조사 50~69세 표본 기초통계량(성별)

(단위: 시간, 만원)

변수		남성		여성	
		평균	표준편차	평균	표준편차
교육 수준	무학 더미	0.011	0.102	0.028	0.164
	초등학교졸업 더미	0.120	0.325	0.224	0.417
	중학교졸업 더미	0.167	0.373	0.224	0.417
	고등학교졸업 더미	0.417	0.493	0.374	0.484
	전문대졸 더미	0.061	0.239	0.042	0.200
	대졸이상 더미	0.225	0.417	0.109	0.311
고용 형태	고용 여부	0.796	0.403	0.597	0.491
	상용직 더미	0.287	0.452	0.174	0.379
	임시직 더미	0.061	0.239	0.103	0.303
	일용직 더미	0.055	0.227	0.026	0.158
	고용주 더미	0.070	0.255	0.021	0.292
	자영자 더미	0.316	0.465	0.094	0.292
	무급가족종사자 더미	0.008	0.089	0.179	0.383
노동시간(미취업 0)		34.3	20.805	23.336	22.101
노동시간		43.415	12.335	39.215	14.075
근로소득(미취업 0)		207.383	222.927	73.464	113.533
근로소득		315.377	203.559	173.402	114.171
표본 수		535,232		588,535	

주: 노동시간 변수는 조사대상 주간에 일한 시간이며, 근로소득 변수는 조사 시점 최근 3개월간 주된 직장에서 받은 월평균 임금 또는 보수(세전)임

자료: 통계청, 『지역별고용조사』 자료를 바탕으로 저자 정리

〈표 V-7〉에 따르면 50대 표본이 60대 표본에 비해 대졸 이상 교육수준 보유자의 비율이 2배 이상 높으며, 노동시장 참여 경향성이 높은 것을 확인할 수 있다. 특히 상용직으로 일하는 비중은 50대 인구집단이 60대 인구집단에 비해 3배 가까이 높는데, 이는 정년 도래·건강 문제 등의 이유로 50대에 비해 60대에 전일제 정규 노동시장에서 이탈하는 경향이 크게 나타났을 가능성을 시사한다. 소규모 자영업으로 생각할 수 있는 자영자의 비율은

60대가 50대에 비해 높은데, 임금근로자로서 종사하던 직장에서 퇴직한 후 소규모 자영업으로 이행하는 유형의 노동시장 전이 행태가 발생하였을 가능성이 이 현상을 일부 설명할 수 있을 것으로 보인다.

〈표 V-7〉 지역별고용조사 50~69세 표본 기초통계량(연령별)

(단위: 시간, 만원)

변수		만50~59세		만60~69세	
		평균	표준편차	평균	표준편차
교육 수준	무학 더미	0.007	0.082	0.033	0.180
	초등학교졸업 더미	0.075	0.263	0.283	0.451
	중학교졸업 더미	0.148	0.356	0.249	0.433
	고등학교졸업 더미	0.479	0.500	0.303	0.459
	전문대졸 더미	0.073	0.260	0.027	0.162
	대졸이상 더미	0.219	0.413	0.104	0.305
고용 형태	고용 여부	0.764	0.425	0.612	0.487
	상용직 더미	0.328	0.470	0.118	0.323
	임시직 더미	0.079	0.270	0.086	0.281
	일용직 더미	0.042	0.201	0.036	0.187
	고용주 더미	0.056	0.230	0.032	0.176
	자영자 더미	0.176	0.381	0.225	0.418
	무급가족종사자 더미	0.082	0.274	0.115	0.319
노동시간(미취업 0)		32,563	21,214	24,188	22,385
노동시간		42,855	12,296	39,685	14,391
근로소득(미취업 0)		184,786	205,672	69,541	125,225
근로소득		284,153	191,582	183,757	142,960
여성 더미		0.518	0.500	0.530	0.499
표본 수		586,444		537,323	

주: 노동시간 변수는 조사대상 주간에 일한 시간이며, 근로소득 변수는 조사 시점 최근 3개월간 주된 직장에서 받은 월평균 임금 또는 보수(세전)임

자료: 통계청, 『지역별고용조사』 자료를 바탕으로 저자 정리

〈표 V-8〉 지역별고용조사 50~69세 표본 기초통계량(지역별)

(단위: 시간, 만원)

변수		수도권		비수도권	
		평균	표준편차	평균	표준편차
교육 수준	무학 더미	0,010	0,098	0,023	0,150
	초등학교졸업 더미	0,097	0,296	0,202	0,402
	중학교졸업 더미	0,162	0,368	0,209	0,407
	고등학교졸업 더미	0,445	0,497	0,376	0,484
	전문대졸 더미	0,053	0,224	0,050	0,218
	대졸이상 더미	0,234	0,423	0,139	0,346
고용 형태	고용 여부	0,619	0,486	0,718	0,450
	상용직 더미	0,279	0,448	0,210	0,407
	임시직 더미	0,094	0,291	0,079	0,269
	일용직 더미	0,046	0,209	0,037	0,189
	고용주 더미	0,056	0,230	0,040	0,197
	자영자 더미	0,114	0,318	0,230	0,421
	무급가족종사자 더미	0,031	0,172	0,122	0,327
노동시간(미취업 0)		26,037	23,022	29,468	21,796
노동시간		42,347	13,091	41,253	13,375
근로소득(미취업 0)		139,529	201,010	128,729	173,525
근로소득		269,298	207,020	242,718	170,453
여성 더미		0,521	0,500	0,525	0,499
표본 수		297,927		825,840	

주: 노동시간 변수는 조사대상 주간에 일한 시간이며, 근로소득 변수는 조사 시점 최근 3개월간 주된 직장
에서 받은 월평균 임금 또는 보수(세전)임

자료: 통계청, 『지역별고용조사』 자료를 바탕으로 저자 정리

〈표 V-8〉은 지역에 따라 수도권과 비수도권으로 표본을 분리하여 기초통계량을 제시한다. 수도권 표본은 비수도권 표본에 비해 교육수준이 대체로 높으며, 총 고용비율은 낮으나 상용직 비중이 높고 자영업자 및 무급가족종사자 비중이 낮은 것을 확인할 수 있다. 상대적으로 비수도권 표본이 높은 자영자 및 무급가족종사자 비중을 나타내는 이유는 영세 자영업을 영

위하고 가족이 일손을 돕는 형태의 노동 공급이 비수도권 지역에서 보다 높은 빈도로 관찰됨에 따른 결과일 수 있다. 그러나 평균적으로 다소 상이하게 나타난 고용형태에도 불구하고, 수도권과 비수도권 표본의 노동시간 및 근로시간은 평균적으로 큰 차이를 나타내지 않았다.

〈표 V-9〉는 수도권과 비수도권 표본을 구분하는 데 사용된 광역자치단체 코드를 활용하여, 광역자치단체별 50~69세 관측치 숫자를 집계한 수치이다. 경기도에 비해 서울의 관측치가 크게 낮으며, 강원도의 표본 수가 경기도의 1/2 이상인 점을 고려하면 지역별고용조사의 표본 추출은 단순 인구비례 방식으로 이루어지지 않았음을 확인할 수 있다.

〈표 V-9〉 지역별고용조사 50~69세 표본 광역자치단체별 분포(2017~2020년)

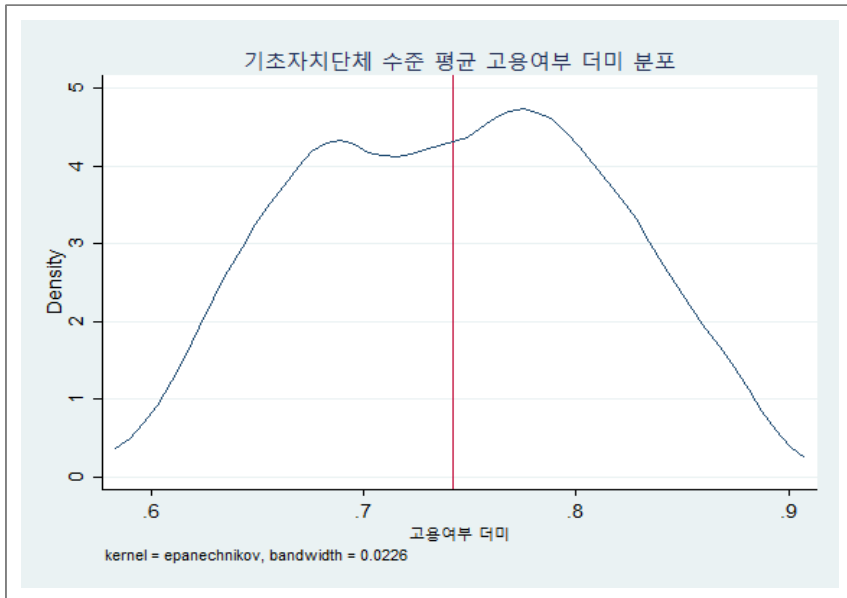
(단위: 명)

광역자치단체	표본 수
서울	78,198
부산	47,664
대구	34,921
인천	33,873
광주	20,624
대전	21,599
울산	21,674
세종	7,573
경기	185,856
강원	97,696
충북	66,946
충남	80,677
전북	77,234
전남	104,974
경북	125,861
경남	104,364
제주	14,033
계	1,123,767

자료: 통계청, 『지역별고용조사』 자료를 바탕으로 저자 정리

추후 진행될 분석에서는 신중년 사회공헌활동 지원사업의 지역별(기초자치단체별) 예산의 변이를 지역별고용조사와 결합하여 활용한다. 예산의 변이는 연도 및 기초자치단체 수준에서 발생함에 따라, 신중년 노동시장 관련 변수들을 이와 동일한 수준인 연도·기초자치단체 수준으로 재구성할 필요가 있다. [그림 V-1]~[그림 V-5]는 고용 여부, 상용직 여부, 자영자 여부, 노동시간(취업자), 근로소득(임금근로자) 변수에 대해 지역별고용조사에서 제공되는 표본 가중치를 이용하여 연도·기초자치단체 수준으로 집계한 평균 수치의 분포를 제시한다.⁵⁸⁾

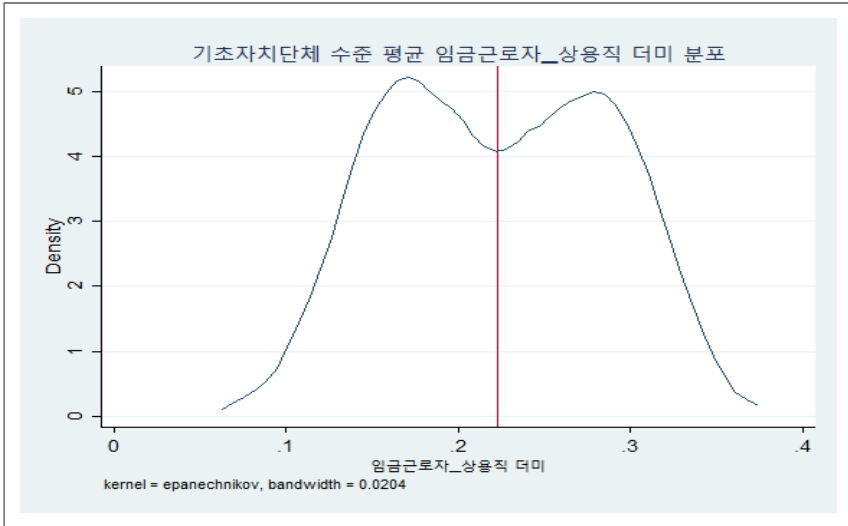
[그림 V-1] 기초자치단체 수준 평균 고용률 분포



주: 세로선은 평균값을 의미
 자료: 통계청, 『지역별고용조사』 자료를 바탕으로 저자 정리

58) 앞서 언급했듯 특별시·광역시 내부의 기초자치단체에 대한 구분 코드가 제공되지 않으므로, 해당 지역은 그림에서는 1개의 기초자치단체로 취급하였다.

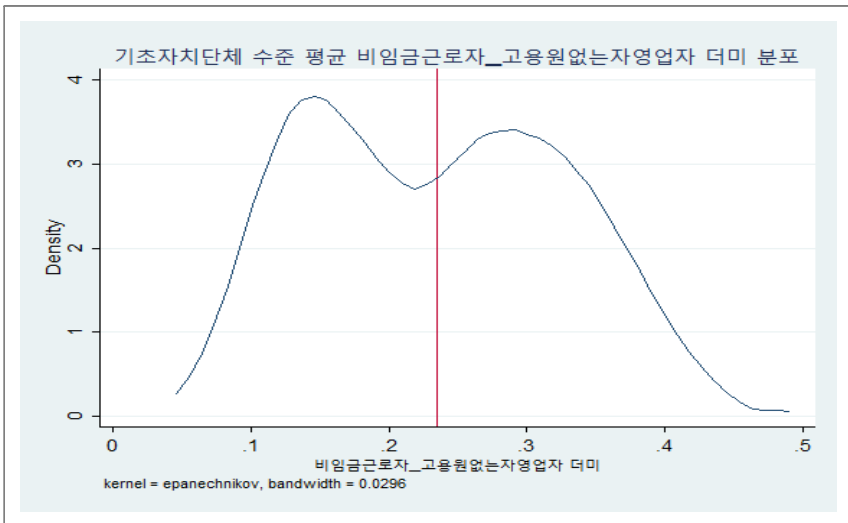
[그림 V-2] 기초자치단체 수준 평균 상용직 종사비율 분포



주: 세로선은 평균값을 의미

자료: 통계청, 『지역별고용조사』 자료를 바탕으로 저자 정리

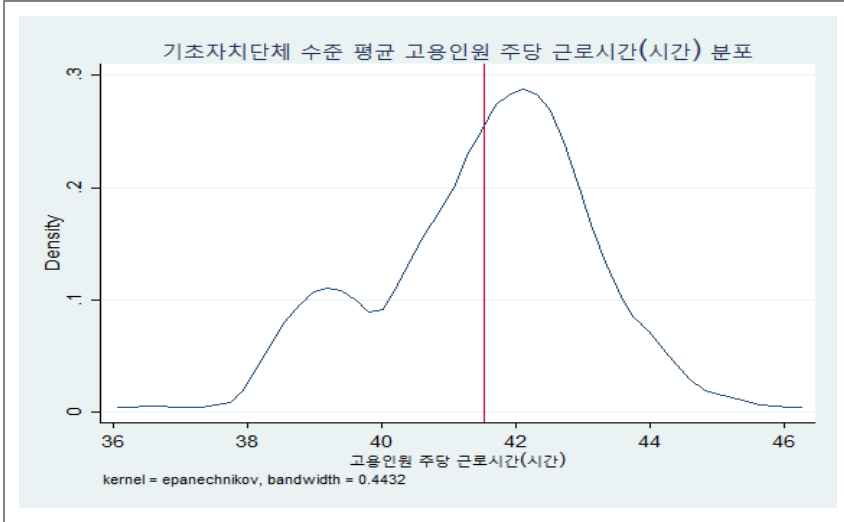
[그림 V-3] 기초자치단체 수준 평균 비임금근로자_고용원없는자영업자 더미 분포



주: 세로선은 평균값을 의미

자료: 통계청, 『지역별고용조사』 자료를 바탕으로 저자 정리

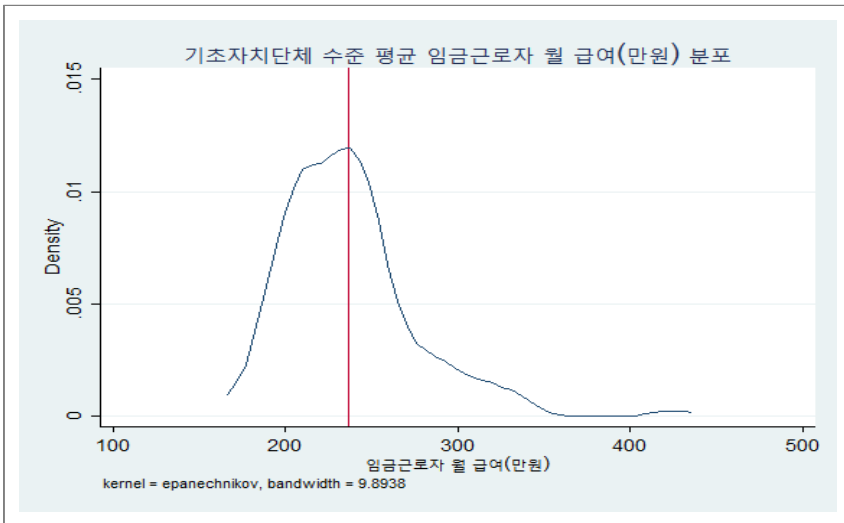
[그림 V-4] 기초자치단체 수준 평균 근로시간 분포



주: 세로선은 평균값을 의미

자료: 통계청, 『지역별고용조사』 자료를 바탕으로 저자 정리

[그림 V-5] 기초자치단체 수준 평균 월 급여 분포



주: 세로선은 평균값을 의미

자료: 통계청, 『지역별고용조사』 자료를 바탕으로 저자 정리

마지막으로 지역별고용조사 표본의 신중년 인구집단이 종사하는 산업과 직업의 분포에 대한 정보를 <표 V-10>과 <표 V-11>에 제시하였다. <표 V-10>에 따르면 농업·임업 및 어업 종사자의 높은 비율(25.39%)이 관찰되며, 이는 표본 연령이 비교적 고연령층으로 제한되었다는 점과 관련이 있을 수 있다. 기타 종사자 비율이 5% 이상인 산업대분류는 제조업, 건설업, 도매 및 소매업, 운수 및 창고업, 숙박 및 음식점업, 보건업 및 사회복지 서비스업이다.

<표 V-10> 지역별고용조사 50~69세 근로 표본 산업대분류별 분포(2017~2020년)
(단위: 명, %)

산업대분류	표본 수	비율
농업·임업 및 어업	197,354	25.39
광업	1,504	0.19
제조업	90,717	11.67
전기·가스증기 및 공기조절 공급업	1,773	0.23
수도·하수 및 폐기물처리 원료 재생업	4,188	0.54
건설업	60,728	7.81
도매 및 소매업	76,302	9.82
운수 및 창고업	41,157	5.30
숙박 및 음식점업	67,660	8.71
정보통신업	5,782	0.74
금융 및 보험업	13,067	1.68
부동산업	16,090	2.07
전문 과학 및 기술 서비스업	11,252	1.45
사업시설 관리사업 지원 및 임대서비스업	30,953	3.98
공공행정·국방 및 사회보장행정	31,787	4.09
교육서비스업	31,575	4.06
보건업 및 사회복지 서비스업	51,310	6.60
예술·스포츠 및 여가 관련 서비스업	9,234	1.19
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스업	32,008	4.12
가구 내 고용활동 및 달리 분류되지 않은 자가소비·생산활동	2,382	0.31
국제 및 외국기관	388	0.05
계	777,211	

자료: 통계청, 『지역별고용조사』 자료를 바탕으로 저자 정리

〈표 V-11〉에 제시된 50~69세 표본의 직업 대분류별 분포는 대체로 고른 편이다. 비율이 1.16%로 낮은 관리자 대분류를 제외하면 농림어업 숙련 종사자의 높은 비율(24.49%)이 눈에 띄며, 기타 직업 대분류는 8.22%에서 15.39%까지 분포한다. 농림어업 숙련 종사자의 높은 비율은 산업대분류 기준으로 농업·임업 및 어업에 속하는 대부분의 종사자가 해당 직업대분류로 분류되었을 가능성으로 설명할 수 있다.

〈표 V-11〉 지역별고용조사 50~69세 근로 표본 직업대분류별 분포(2017~2020년)
(단위: 명, %)

직업대분류	표본 수	비율
관리자	9,036	1.16
전문가 및 관련 종사자	65,931	8.48
사무 종사자	63,856	8.22
서비스 종사자	102,409	13.18
판매 종사자	69,471	8.94
농림어업 숙련 종사자	190,361	24.49
기능원 및 관련 기능 종사자	67,947	8.74
장치, 기계조작 및 조립 종사자	88,617	11.40
단순 노무 종사자	119,583	15.39
계	777,211	

자료: 통계청, 『지역별고용조사』 자료를 바탕으로 저자 정리

3) 지방자치단체 특성 통제변수

기초자치단체 수준의 통제변수로는 총인구, 사업 정책대상으로서의 신중년 정의에 따른 성별 신중년 인구(만 50~69세), 재정자립도, 재정자주도, GRDP, 1인가구비율, 독거노인가구비율, 성별 평균연령, 인구증가율, 무주택가구비율, 1천명당 노인여가복지시설 수를 구축하였다. 연령별·성별 인구에 대한 정보는 통계청 주민등록인구현황에서, 기타 통제변수는 통계청의 국가통계포털 웹사이트에서 제공하는 e지방지표 항목으로부터 다운로드하였다. 지방자치단체 특성에 대한 기초통계량은 〈표 V-12〉에 제시하였다.

〈표 V-12〉 사업예산 편성 여부에 따른 기초자치단체 기초통계량(2019년)

변수		편성		미편성	
		평균	표준편차	평균	표준편차
인구 특성	50~69세 신중년 인구(만명)	8.67	7.03	4.88	4.43
	신중년 인구비율	0.30	0.04	0.32	0.04
	신중년 인구 중 여성비율	0.50	0.02	0.49	0.02
	1인가구비율	0.31	0.05	0.33	0.05
	독거노인가구비율	0.10	0.05	0.12	0.06
	인구증가율	-0.43	1.86	-0.50	2.05
	무주택가구비율	0.42	0.06	0.41	0.07
	평균 연령	44.24	4.38	46.51	4.78
지방 재정 특성	재정자립도	22.70	12.87	18.00	11.94
	재정자주도	51.07	11.66	54.79	10.08
	GRDP(2015년기준가, 조원)	10.72	11.75	6.50	9.72
	1천명당 노인여가복지시설 수	7.84	6.95	10.45	7.66
지역 분포	수도권 여부 더미	0.38	0.49	0.22	0.42
	특광역시 여부 더미	0.40	0.49	0.27	0.44
	군 여부 더미	0.24	0.43	0.45	0.50
표본 수		100		128	

주: 1. GRDP는 편성 지자체 100곳 중 96곳, 미편성 지자체 128곳 중 109곳에 대해 자료가 존재함

2. 재정자립도와 재정자주도는 미편성 지자체 128곳 중 126곳에 대해 자료가 존재함

자료: 통계청 국가통계포털 및 웹사이트 자료를 바탕으로 저자 정리

4) 기초통계량 검토

〈표 V-12〉는 2019년을 기준으로 지방자치단체를 신중년 사회공헌활동 지원사업 예산을 편성한 지자체와 편성하지 않은 지자체의 두 그룹으로 분리한 기초통계량을 제시한다. 대부분의 변수에서는 두 그룹 간 차이가 눈에 띄게 나타나지 않았으나, 예산을 편성한 지자체의 사업의 정책 대상 인구집단인 50~69세 연령집단의 절대적인 규모가 평균적으로 큰 모습을 보였다. 이어서 GRDP를 통해 간접적으로 살펴보면 사업예산을 편성한 지자체들의 경제 규모가 평균적으로 큰 것을 확인할 수 있으며, 또한 수도권 또는 특별·광역시에 위치한 기초자치단체가 상대적으로 사업예산을 편성하는 그룹에 속하는 경향이 높았음을 확인할 수 있다. 또한 예산을 편성하지 않은 지방

자치단체에 군 지역이 상대적으로 더 포함되어 있다. 종합적으로 지자체의 규모가 크고 도시 지역에 위치할수록 신중년 사회공헌활동 지원사업 예산을 편성하는 경향성이 높았을 가능성을 추측할 수 있다. 그러나 표준편차를 고려했을 때 두 유형의 평균 수치에 통계적으로 의미 있는 차이가 존재한다고 판단하기는 제한적일 수 있다.

〈표 V-13〉은 추후 제시될 회귀분석에서 활용될 노동시장 관련 종속변수인 고용률, 노동시간, 근로소득 변수의 기초통계량을 기초자치단체의 사업예산 편성 여부에 따라 분리하여 제시한 표이다. 지역별고용조사 자료는 특별·광역시 내부의 기초자치단체를 구분할 수 없기 때문에 부득이하게 해당 광역자치단체에 대해서는 지자체 내부의 기초자치단체 중 한 곳이라도 사업예산을 편성했다면 편성 지자체로 분류하였다. 2019년 기준의 기초통계에 따르면 편성 지자체가 고용 여부, 노동시간은 미편성 지자체에 비해 다소 낮은 평균치를 보이는 반면 근로소득은 소폭 높은 평균치를 보인다. 그러나 〈표 V-12〉와 마찬가지로 표준편차를 고려했을 때 두 유형의 평균 수치에 통계적으로 의미 있는 차이가 존재한다고 판단하기는 어려운 것으로 판단된다. 또한 〈표 V-13〉에 제시된 평균 수치는 가중치로 인해 기초자치단체 수준으로 구분되지 않아 50~69세 인구 규모가 큰 관측치인 특·광역시의 영향이 크게 반영된 결과일 수 있다는 점을 해석에 참고할 필요가 있다.

〈표 V-13〉 사업예산 편성 여부에 따른 노동 변수 기초통계량(2019년)

변수	편성		미편성	
	평균	표준편차	평균	표준편차
고용률	0.66	0.04	0.72	0.07
노동시간(미취업 0)	27.34	1.77	29.69	2.80
근로소득(미취업 0)	159.61	19.67	156.94	29.70
표본 수	67		94	

주: 지자체별 50~69세 인구가 가중치로 이용됨

자료: 통계청, 『지역별고용조사』 자료를 바탕으로 저자 정리

나. 실증분석 전략

본 장의 실증분석은 크게 두 부분으로 이루어진다. 첫 부분은 기초자치단체의 신중년 사회공헌활동 지원사업 편성이 기초자치단체의 어떤 특성과 관련되어 있는지, 또한 관련성의 방향과 크기는 어떠한지에 대한 분석이다. 해당 분석을 수행하는 목적은 인과관계에 대한 추정보다는 사업 시행 여부 또는 사업의 규모와 관련 있는 특성들에 대해 파악하고 상호 간 상관관계를 제시하는 것에 주안점이 있다. 두 번째 실증분석은 신중년 사회공헌활동 지원사업이 해당 지역의 신중년 고용시장 관련 변수들에 어떤 영향을 미쳤는지에 대한 내용이며, 이는 신중년 사회공헌활동 지원사업이 실제 사업이 이루어진 지역의 노동시장에 미치는 영향에 대한 분석이라고 할 수 있다.

신중년 사회공헌활동 지원사업 편성에 대한 실증분석의 첫 부분에서는 연도별 횡단면 다중 회귀분석을 통해 다양한 지자체 특성과 지자체의 신중년 사회공헌활동 지원사업과의 관련성을 파악한다. 이를 통해 지자체의 사업 시행 여부 및 예산규모에 관련된 요소들을 전반적으로 파악하고, 변수들 사이의 상관관계가 시간에 따라 변화하는지에 대해 살펴볼 수 있다. 이어서 패널 형태의 자료에 대해 기초자치단체 고정효과를 고려한 모형을 이용하여 상관관계를 살펴본 결과를 제시한다.

신중년 고용시장 관련 변수들에 대한 실증분석에 활용되는 모형은 다음과 같은 고정효과 모형이며, 관측치의 단위는 기초자치단체 × 연도(2017~2020년)이다. 지역별고용조사 자료는 개인 단위로 제공되나, 핵심적인 독립변수인 지역별 신중년 사회공헌활동 사업에 대한 정보는 지자체 수준의 정보이다. 따라서 동일 지방자치단체에 속한 개인 수준 관측치들에 대해서는 독립변수의 변이는 존재하지 않는다. 이를 고려하여 실증 분석에서는 지역별고용조사의 개별 가중치를 고려하여 고용 관련 변수들의 기초자치단체 평균 수치를 계산한 후 분석에 활용하였다.

$$y_{i,t} = \alpha + \beta size_{i,t} + \gamma X_{i,t} + f_i + \eta_g \times \gamma_t + \epsilon_{i,t}$$

$y_{i,t}$ 는 t 기 노동시장과 관련된 종속변수이며, $size_{i,t}$ 는 $t-1$ 기 기초자치단체별 신중년 인구(만 50~69세) 1인당 t 기 신중년 사회공헌활동 지원사업 예산이다. $X_{i,t}$ 는 시간에 따라 변하는 통제변수이며 $t-1$ 기 기준 지자체 수준 통제변수들이 포함된다. f_i 는 기초자치단체 고정효과이며, $\eta_g \times \gamma_t$ 는 광역자치단체 고정효과와 연도 고정효과를 교호한 항이다. $\eta_g \times \gamma_t$ 항은 광역자치단체 수준에서 시간에 따라 변화하는 노동시장의 충격을 흡수하는 역할을 수행한다. 그러나 이 항이 광역자치단체 수준에서 발생하는 신중년 사회공헌활동 지원사업 예산의 변화를 모두 흡수한다는 점을 고려하여, 연도 고정효과만을 포함한 분석 또한 수행하여 결과를 제시한다. 분석에서는 2016년의 지역별 신중년 인구 규모가 가중치로 활용되며, 오차항은 기초자치단체 수준에서 클러스터하여 계산한다.

다. 실증분석 결과

1) 신중년 사회공헌활동 지원사업 예산규모의 결정요인

앞서 예산 편성 여부에 따라 분리하여 다양한 변수들의 기초통계량을 제시하였으나, 해당 기초통계량은 두 집단의 평균 수치를 단순히 비교한 결과이다. 따라서 다양한 변수들의 상관관계를 동시에 고려한 관련성을 제시하는 목적에는 명확한 한계가 존재한다.

본 절에서는 상관관계를 보다 상세하게 살펴보고자 다양한 변수들을 동시에 고려한 상관관계를 제시한다는 장점이 있는 다중 회귀분석을 사업 연도 별로 수행한 결과를 제시한다.⁵⁹⁾ <표 V-14>는 예산 편성 여부를 1로 정의한 더미변수를 종속변수로 설정한 선형 확률모형에 대한 분석 결과를 제시한다. 독립변수는 수도권 여부, 특·광역시 여부, 군 여부를 나타내는 더미 변수를 제외하면 모두 예산편성연도의 1개 연도 이전 수치이다. 또한 상관관계를 제시하는 취지가 자치단체의 자체적인 예산 편성 결정과 연관된 변

59) 그러나 회귀식에 포함되는 각 변수들과 관계가 있음에도 불구하고 연구자가 획득하지 못하여 회귀식에 포함되지 못한 변수들이 존재할 가능성이 상존한다. 이는 추정 결과를 인과관계로 해석하는 것에 어려움이 있을 가능성을 시사한다.

수들에 대한 탐색임을 감안하여, 예산 편성과 관련된 변수를 정의할 때 광역자치단체에서 자체적으로 편성한 예산이 아닌 기초자치단체에서 자체적으로 편성한 예산만을 고려한다. 기초자치단체의 의사 결정과 관련된 논의임을 고려하여 인구 규모 등을 고려한 별도의 가중치는 적용하지 않았으며, 이는 추정 과정에서 모든 기초자치단체를 동일한 중요성을 가진 지자체로 취급하였다는 것을 의미한다.

〈표 V-14〉에 제시된 계수는 독립변수가 1단위 증가했을 때 예산편성 확률이 추정 계수에 100을 곱한 %만큼 증가하는 경향성이 있었음을 의미한다. 단 다양한 독립변수들과 오차항 사이의 관계들에 의해 발생할 수 있는 내생성 문제를 통제하지 않은 결과임에 따라 이 수치를 인과관계로 해석하는 것은 제한적이라는 점을 고려할 필요가 있다. 추정 결과를 살펴보면 모든 연도에 걸쳐 대체로 사업의 정책대상 인구집단인 50~69세 신중년 인구가 많을수록 예산이 편성되는 확률이 높아지는 것을 확인할 수 있고, 인구증가율이 낮을수록 예산이 편성되는 경향이 높다는 것이 관찰되었다. 이는 인구가 유입되는 성장 지역이 아닐수록 사업예산이 편성되는 경향이 높았을 수 있다는 점을 시사한다.

추정 결과에서 흥미로운 점은 일부 변수들에 대해 2017~2018년과 2019~2020년을 나누어 살펴보았을 때 다소 상이한 결과가 추정되었다는 점이다. 예를 들어 1인가구 비율과 예산 편성 확률의 사이에서는 2017~2018년에는 통계적으로 유의한 양(+)의 관계가 관찰되었으나 2019~2020년에는 유의한 관계가 없는 것으로 나타났다. 반면 무주택가구비율과 예산 편성 확률의 관계는 2017~2018년에는 음(-)의 방향으로 나타났으나 2019~2020년에는 유의한 관계가 없는 것으로 나타났다. 마지막으로 인구 1천명당 노인여가복지시설 수와 예산 편성 확률의 관계는 2017~2018년 기간에는 유의하지 않게 나타났으나, 2019~2020년 기간에는 상대적으로 강한 양(+)의 관계가 나타났다. 단 관측치 수가 많지 않고 추정된 표준오차가 계수에 비해 비교적 큰 편이므로, 단순히 추정 과정의 불안정성으로 인해 이러한 결과가 나타났을 가능성이 존재한다는 점은 고려할 필요가 있다.

〈표 V-14〉 사업 편성 여부에 대한 다중 회귀분석 추정 결과(사회공헌·경력)

설명변수	종속변수: 사업 예산편성 여부 더미(사회공헌유형, 경력형 포함)			
	2017년	2018년	2019년	2020년
전년도 50~69세 신중년 인구(로그, 만명)	0.164** (0.065)	0.177*** (0.065)	0.111 (0.109)	0.203*** (0.100)
전년도 신중년 인구비율	-1.401 (1.571)	-1.287 (1.644)	-1.085 (2.739)	-0.222 (2.703)
전년도 신중년 인구 중 여성비율	-2.415 (2.352)	-2.411 (2.185)	-0.866 (3.144)	-3.447 (3.607)
전년도 1인가구비율	1.488** (0.638)	2.362*** (0.763)	-0.487 (1.266)	-0.929 (1.287)
전년도 독거노인가구비율	-0.218 (1.305)	-1.199 (1.465)	-2.329 (3.167)	-0.428 (3.894)
전년도 인구증가율	-0.005 (0.006)	-0.019** (0.009)	-0.041** (0.018)	-0.027 (0.025)
전년도 무주택가구비율	-1.091** (0.425)	-1.537*** (0.545)	0.373 (1.021)	0.489 (1.105)
전년도 평균 연령	-0.015 (0.023)	-0.020 (0.025)	0.025 (0.048)	-0.002 (0.053)
전년도 재정자립도	-0.001 (0.005)	0.003 (0.004)	-0.003 (0.007)	0.005 (0.007)
전년도 재정자주도	-0.001 (0.004)	-0.003 (0.005)	-0.008 (0.007)	-0.008 (0.007)
전년도 GRDP (로그, 2015년기준가, 조원)	-0.061 (0.053)	-0.072 (0.056)	0.102 (0.104)	-0.036 (0.102)
전년도 1천명당 노인여가복지시설 수(로그)	-0.002 (0.081)	0.021 (0.068)	0.232* (0.140)	0.200 (0.151)
수도권 여부 더미	-0.050 (0.090)	-0.095 (0.092)	0.190 (0.131)	0.010 (0.132)
특광역시 여부 더미	0.026 (0.091)	0.022 (0.099)	0.007 (0.150)	0.004 (0.159)
군 여부 더미	0.037 (0.067)	0.046 (0.071)	-0.060 (0.128)	-0.119 (0.143)
관측치	226	226	226	203
Adjusted R-squared	0.10	0.17	0.09	0.08

주: 1. 표준오차는 이분산성을 고려한 강건 표준오차로 계산되었음
 2. 2020년은 전년도 GRDP 관측치에 일부 결측치가 존재하였음
 3. *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 수준에서 통계적으로 유의함

자료: e나라도움 및 국가통계포털에서 다운로드한 자료를 이용하여 저자 작성

2017~2018년은 신중년 사회공헌활동 지원사업 중 사회공헌유형 사업만 존재하였던 기간이며, 2019~2020년은 사회공헌유형 사업과 경력형 사업이 동시에 존재하였던 기간이다. 만약 지방자치단체가 예산 편성 여부와 규모를 결정하는 과정, 또는 보조사업 대상지역을 선정하는 과정에서 고려하는 다양한 요소들이 사회공헌유형과 경력형 유형에 대해 상이하다면, 경력형 유형의 존재 유무에 따라 기간에 따라 상이한 상관관계가 관찰될 가능성이 있다. 이를 보다 상세하게 살펴보는 차원에서, <표 V-15>~<표 V-16>은 사회공헌 유형과 경력형 유형을 별도로 분리하여 추정한 결과를 각각 제시하였다.

<표 V-15>와 <표 V-16>을 비교하면, <표 V-14>에서 관찰되었던 2017~2018년과 2019~2020년의 추정계수 차이가 사업의 세부 유형을 분리한 분석을 통해 일부 설명되는 것으로 보인다. 예를 들어, 전년도 1인가구비율에 대한 계수는 사회공헌활동에 대한 예산편성 여부만을 고려한 <표 V-15>를 통해 보았을 때 2019~2020년에도 통계적으로 유의하지는 않았으나 양(+)의 계수를 유지하는 것을 확인할 수 있다. 반대로 경력형 유형의 예산편성 여부에 대한 <표 V-16>의 추정치는 전년도 1인가구 비율이 높아질수록 예산편성 확률이 낮아지는 방향의 상관관계가 있었음을 보여준다. 전년도 무주택 가구비율에 대한 추정계수에 대해서는 <표 V-15>에서는 2017~2018년에 대한 추정에서 관찰된 패턴이 2019~2020년에도 대체로 유지되는 모습이나, <표 V-16>에서는 반대 방향으로 추정계수가 나타나는 것을 확인할 수 있다. 마지막으로 전년도 1천명당 노인여가복지시설 수에 대한 추정계수 또한 사회공헌유형과 경력형 유형의 분리를 통해 2019~2020년의 변화가 일부 설명되는 것으로 보인다. 단 동일한 유형에 대한 연도별 분석 결과를 비교하더라도 일부 추정 계수의 크기와 통계적 유의성 측면에서 여전히 차이는 존재한다. 사업 수행 정보가 확보된 기간이 짧음에 따른 관측치의 숫자 부족 등이 추정의 불안정성을 야기했을 수 있으며, 이를 고려하면 제시된 추정 결과를 강건한 결과로 해석하는 것에는 유의할 필요가 있다.

〈표 V-15〉 사업 편성 여부에 대한 다중 회귀분석 추정 결과(사회공헌)

설명변수	종속변수: 사업 예산편성 여부 더미(사회공헌유형)			
	2017년	2018년	2019년	2020년
전년도 50~69세 신중년 인구(로그, 만명)	0.164** (0.065)	0.177*** (0.065)	0.176** (0.075)	0.151** (0.072)
전년도 신중년 인구비율	-1.401 (1.571)	-1.287 (1.644)	0.196 (1.877)	2.619 (2.006)
전년도 신중년 인구 중 여성비율	-2.415 (2.352)	-2.411 (2.185)	0.072 (2.428)	-1.578 (2.554)
전년도 1인가구비율	1.488** (0.638)	2.362*** (0.763)	1.366 (0.909)	0.820 (0.825)
전년도 독거노인가구비율	-0.218 (1.305)	-1.199 (1.465)	-2.463 (2.003)	-0.401 (3.072)
전년도 인구증가율	-0.005 (0.006)	-0.019** (0.009)	-0.011 (0.013)	-0.029* (0.016)
전년도 무주택가구비율	-1.091** (0.425)	-1.537*** (0.545)	-0.425 (0.645)	-1.218** (0.675)
전년도 평균 연령	-0.015 (0.023)	-0.020 (0.025)	0.002 (0.032)	-0.037 (0.040)
전년도 재정자립도	-0.001 (0.005)	0.003 (0.004)	-0.005 (0.005)	0.003 (0.005)
전년도 재정자주도	-0.001 (0.004)	-0.003 (0.005)	-0.004 (0.005)	-0.007 (0.006)
전년도 GRDP (로그, 2015년기준가, 조원)	-0.061 (0.053)	-0.072 (0.056)	0.026 (0.071)	0.029 (0.069)
전년도 1천명당 노인여가복지시설 수(로그)	-0.002 (0.081)	0.021 (0.068)	0.080 (0.095)	0.069 (0.104)
수도권 여부 더미	-0.050 (0.090)	-0.095 (0.092)	-0.109 (0.097)	-0.082 (0.098)
특광역시 여부 더미	0.026 (0.091)	0.022 (0.099)	-0.018 (0.108)	0.057 (0.120)
군 여부 더미	0.037 (0.067)	0.046 (0.071)	-0.052 (0.093)	0.011 (0.087)
관측치	226	226	226	203
Adjusted R-squared	0.10	0.17	0.17	0.22

주: 1. 표준오차는 이분산성을 고려한 강건 표준오차로 계산되었음
 2. 2020년은 전년도 GRDP 관측치에 일부 결측치가 존재하였음
 3. *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 수준에서 통계적으로 유의함

자료: e나라도움 및 국가통계포털에서 다운로드한 자료를 이용하여 저자 작성

두 유형 간 추정 결과가 상이하게 나타나는 이유를 분명하게 제시하기는 어렵다. 실제로 각 변수들이 지방자치단체의 의사결정 함수에 포함되었기에 제시된 결과가 나타났을 가능성도 있지만, 추정 결과가 회귀분석에 포함되지 않은 여러 특성들과의 연관성에 따라 나타난 것으로 해석할 수도 있기 때문이다. 예를 들어 <표 V-15>의 사회공헌유형에 대한 분석에서는 무주택 가구비율이 높은 지자체가 예산 편성을 상대적으로 적게 하는 경향을 보인다. 무주택가구비율은 지역의 소득 수준 및 인구 구성과 관련이 높은 변수로, 상대적으로 젊은 인구가 많아 무주택가구가 많은 지역은 신중년을 대상으로 하는 사업 집행에 적극적이지 않을 수 있다. 또한 노동시장 상황 등의 요인으로 사업에 대한 수요가 상대적으로 비수도권 지역에서 높을 수 있고, 이 경우 수도권의 높은 주택가격 및 낮은 고령화 정도로 인해 앞서 언급한 결과가 나타났을 가능성 또한 존재한다.

<표 V-16> 사업 편성 여부에 대한 다중 회귀분석 추정 결과(경력)

설명변수	종속변수: 사업 예산편성 여부 더미(경력형)			
	2017년	2018년	2019년	2020년
전년도 50~69세 신중년 인구(로그, 만명)			0.038 (0.096)	0.234** (0.091)
전년도 신중년 인구비율			-0.741 (2,588)	-1.422 (2,693)
전년도 신중년 인구 중 여성비율			-2.149 (2,886)	-4.080 (3,648)
전년도 1인가구비율			-2.172* (1,125)	-1.190 (1,231)
전년도 독거노인가구비율			-0.391 (2,992)	-0.448 (3,650)
전년도 인구증가율			-0.036* (0,019)	-0.021 (0,024)
전년도 무주택가구비율			1.439 (0,992)	0.688 (1,054)
전년도 평균 연령			0.034 (0,045)	0.024 (0,050)
전년도 재정자립도			-0.004 (0,007)	0.006 (0,007)

〈표 V-16〉의 계속

설명변수	종속변수: 사업 예산편성 여부 더미(경력형)			
	2017년	2018년	2019년	2020년
전년도 재정자주도			-0.004 (0.006)	-0.001 (0.007)
전년도 GRDP (로그, 2015년기준가, 조원)			0.172* (0.102)	-0.021 (0.106)
전년도 1천명당 노인여가복지시설 수(로그)			0.180 (0.130)	0.077 (0.146)
수도권 여부 더미			0.287** (0.125)	-0.043 (0.132)
특광역시 여부 더미			-0.031 (0.140)	-0.131 (0.156)
군 여부 더미			0.020 (0.123)	-0.013 (0.142)
관측치			226	203
Adjusted R-squared			0.09	0.09

- 주: 1. 표준오차는 이분산성을 고려한 강건 표준오차로 계산되었음
 2. 2020년은 전년도 GRDP 관측치에 일부 결측치가 존재하였음
 3. *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 수준에서 통계적으로 유의함

자료: e나라도움 및 국가통계포털에서 다운로드한 자료를 이용하여 저자 작성

〈표 V-17〉~〈표 V-18〉은 사업에 대한 예산 편성이 이루어진 기초자치단체에 한정하여 사업의 로그 예산규모 및 신증년 1인당 예산규모를 종속변수로 설정한 분석을 수행한 결과를 각각 제시하였다. 단 2017년과 2018년에는 사업예산을 편성한 기초자치단체의 숫자가 각각 25, 29곳에 불과하여 추정해야 할 모수의 숫자에 비해 표본 크기가 크게 부족하였다. 이 경우 분석의 신뢰성이 매우 낮을 것으로 판단하였으며, 이를 고려하여 2019년과 2020년에 한정하여 분석을 수행하였다. 또한 사업의 예산규모에 대한 분석에서는 사회공헌유형과 경력형 유형에 대한 예산을 합산하였는데, 두 유형을 분리할 경우 마찬가지로 관측치의 수가 지나치게 낮아짐에 따라 회귀분석 결과의 안정성이 크게 낮아질 수 있다는 점을 고려하였다. 관측치의 수를 확보하기 위해 사업을 편성하지 않은 지자체의 예산을 0으로 설정하고 임의의 숫자를 더하여 로그 변환하는 방식을 고려할 수 있으나, 전체 관측치의 수

자가 적고 동시에 0인 관측치가 전체 관측치에 비해 많은 상황이므로 임의의 숫자를 더하는 방식으로 실증분석을 수행하면 추정 결과가 크게 불안정할 가능성이 높다. 이에 본 분석에서는 사업을 편성하지 않는 지자체는 분석대상에 포함하지 않았다.

〈표 V-17〉에 따르면 예산규모와 신중년 인구 규모 사이에는 양(+)의 상관관계가 존재하며, 반면 총인구 중 신중년 인구비율 및 신중년 인구 중 여성비율과는 음(-)의 관계가 존재하는 것으로 추정되었다. 또한 평균 연령이 높아질수록 사업 예산규모가 증가하는 경향성이 관찰되었다. 인구 구성 관련 변수들을 제외한 다른 변수들에 대해서는 통계적으로 유의한 관측치는 보고되지 않았으나, 표준오차를 고려하면 무주택가구비율, 인구 대비 노인복지시설 규모, 지자체 유형 관련 더미변수들과도 일정 수준의 관계성이 있을 가능성을 보여준다. 해당 변수들은 지방자치단체의 재정 상황과도 관련되어 있을 가능성이 크며, 따라서 사업의 예산규모와 연관성이 있을 가능성이 존재한다. 그러나 회귀분석의 관측치가 상당히 적은 편으로 추정 결과의 불확실성 또한 높을 것으로 예상되어 해석에 주의할 필요가 있다.

1인당 예산에 대해 분석한 〈표 V-18〉의 결과를 살펴보면, 〈표 V-17〉과 동일하게 주로 인구 구성과 관련된 변수로부터 통계적으로 유의한 추정 결과가 나타났다. 1인당 예산규모와 신중년 인구 규모, 총인구 중 신중년 인구비율, 신중년 인구 중 여성비율 사이에서는 음(-)의 관계가 나타났고 반면 평균 연령과는 양(+)의 상관관계가 나타났다. 총예산 규모에 대한 분석과 달리 신중년 인구 규모는 1인당 예산규모와 음(-)의 관계가 존재하는 것으로 추정되었다. 이는 신중년 인구 규모가 커짐에 따라 전체적인 예산규모는 증가하였으나 그 증가 규모가 인구 규모와 동일한 수준으로 비례하여 증가한 것은 아니었다고 해석할 수 있다. 그러나 2019년과 2020년 표본의 추정 결과는 양적·질적으로 상이한데, 이는 앞서 언급하였듯 부족한 관측치로 인한 추정 결과의 불확실성일 수 있음에 따라 결과에 대한 강한 해석에 유의할 필요가 있다.

〈표 V-17〉 로그 예산규모에 대한 다중 회귀분석 추정 결과(사회공헌·경력)

설명변수	종속변수: 로그 사업 예산규모 (만원, 사회공헌유형·경력형 포함)			
	2017년	2018년	2019년	2020년
전년도 50~69세 신중년 인구(로그, 만명)			0.436 (0.286)	0.931** (0.374)
전년도 신중년 인구비율			-13.821 (8.428)	-20.532** (9.233)
전년도 신중년 인구 중 여성비율			-13.821 (8.428)	-21.025* (10.721)
전년도 1인가구비율			1.076 (3.246)	2.454 (3.433)
전년도 독거노인가구비율			-5.148 (10.833)	-15.637 (10.562)
전년도 인구증가율			0.004 (0.049)	-0.017 (0.048)
전년도 무주택가구비율			-3.424 (2.444)	-3.357 (3.196)
전년도 평균 연령			0.151 (0.168)	0.288* (0.171)
전년도 재정자립도			-0.021 (0.023)	-0.018 (0.025)
전년도 재정자주도			-0.005 (0.021)	0.008 (0.016)
전년도 GRDP (로그, 2015년기준가, 조원)			0.021 (0.277)	-0.250 (0.357)
전년도 1천명당 노인여가복지시설 수(로그)			-0.434 (0.366)	-0.180 (0.392)
수도권 여부 더미			-0.249 (0.387)	-0.499 (0.361)
특광역시 여부 더미			-0.626 (0.515)	-0.450 (0.330)
군 여부 더미			-0.431 (0.399)	-0.311 (0.436)
관측치			100	103
Adjusted R-squared			0.13	0.19

주: 1. 표준오차는 이분산성을 고려한 강건 표준오차로 계산되었음

2. *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 수준에서 통계적으로 유의함

자료: e나라도움 및 국가통계포털에서 다운로드한 자료를 이용하여 저자 작성

〈표 V-18〉 1인당 예산규모에 대한 다중 회귀분석 추정 결과(사회공헌·경력)

설명변수	종속변수: 로그 1인당 사업 예산규모 (만원, 사회공헌유형·경력형 포함)			
	2017년	2018년	2019년	2020년
전년도 50~69세 신중년 인구(로그, 만명)			-0.568* (0.286)	-0.063 (0.370)
전년도 신중년 인구비율			-13.670 (8.406)	-20.532** (9.192)
전년도 신중년 인구 중 여성비율			-13.405 (9.735)	-20.950* (10.611)
전년도 1인가구비율			1.109 (3.242)	2.538 (3.385)
전년도 독거노인가구비율			-5.037 (10.807)	-15.433 (10.562)
전년도 인구증가율			0.001 (0.049)	-0.021 (0.048)
전년도 무주택가구비율			-3.376 (2.438)	-3.367 (3.169)
전년도 평균 연령			0.151 (0.168)	0.288* (0.171)
전년도 재정자립도			-0.021 (0.023)	-0.018 (0.025)
전년도 재정자주도			-0.005 (0.021)	0.009 (0.016)
전년도 GRDP (로그, 2015년기준가, 조원)			0.023 (0.277)	-0.248 (0.356)
전년도 1천명당 노인여가복지시설 수(로그)			-0.435 (0.365)	-0.183 (0.391)
수도권 여부 더미			-0.247 (0.386)	-0.504 (0.361)
특광역시 여부 더미			-0.621 (0.515)	-0.433 (0.329)
군 여부 더미			-0.430 (0.399)	-0.316 (0.435)
관측치			100	103
Adjusted R-squared			0.28	0.37

주: 1. 표준오차는 이분산성을 고려한 강건 표준오차로 계산되었음

2. *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 수준에서 통계적으로 유의함

자료: e나라도움 및 국가통계포털에서 다운로드한 자료를 이용하여 저자 작성

반면 인구의 비율로 정의된 변수들과는 대체로 유사한 관계성이 나타났다. 앞서 제시된 신중년 인구비율, 신중년 중 여성인구비율은 지자체의 다양한 특성을 대리할 수 있다. 예를 들어 지자체의 산업구조는 신중년 인구비율 및 신중년 중 여성인구비율과 밀접하게 관련되어 있을 가능성이 있으며, 산업구조 분포는 지리적 특성과도 연관되어 있을 것으로 생각된다. 만약 특정 업종에서 상대적으로 젊은 남성이 많이 종사하고 있다면, 해당 업종이 집중된 지역의 신중년 사회공헌활동 지원사업 예산 편성 과정에서 인구구조 및 해당 업종의 업황이 고려될 수 있을 것이다.

〈표 V-19〉는 신중년 사회공헌활동 지원사업 편성 여부에 대해 연도 고정효과와 시간 고정효과를 고려한 고정효과 모형을 이용하여 분석한 결과를 제시한다. 분석 결과에 제시된 고정효과 모형은 광역자치단체별 더미변수와 연도 더미변수의 교호항을 통제한 모형과 통제하지 않은 모형으로 구분된다.

〈표 V-19〉는 〈표 V-14〉의 방식과 같이 사회공헌유형과 경력형을 구분하지 않고 종속변수를 정의한 분석 결과를 제시하였다. 2019년 이후 기간에 대해 사회공헌유형과 경력형을 구분하여 별도의 분석을 수행하는 것을 고려할 수 있으나, 확보 가능한 자료가 2기간에 불과함에 따라 해당 분석에 대해 고정효과 모형을 안정적으로 추정하는 것이 어렵다고 판단하였다. 예산 규모에 대한 분석 또한 의미 있을 수 있으나, 고정효과를 제거한 관측치의 시간에 따른 변이 수준을 정의하기 위해 앞서 언급한 바와 같이 로그 등의 변환 과정에서 임의적인 조치가 필요하며 추정 결과가 임의적인 변환 방식에 크게 의존할 수 있음을 고려하여 진행하지 않았다. 대안으로 로그 등의 변환 없이 금액의 수준(level)을 그대로 활용하는 것을 고려할 수 있으나, 예산 편성을 전제로 나타나는 수준 차이와 0의 관측치에 기인하는 수준 차이를 동일한 맥락에서 해석하는 것이 적절하지 않을 수 있음에 따라, 해당 변이에 대한 분석은 더미변수를 활용한 분석을 통해 진행하는 것이 적절하다고 판단하였다.

고정효과 모형을 이용한 추정 결과, 대부분의 독립변수들은 예산 편성 여

부에 대해 대체로 유의한 효과를 나타내지 않았다. 앞서 제시된 연도별 회귀분석은 지방자치단체의 고유효과와 연도효과를 고려하지 못한 추정치인데, 이러한 고정효과가 통제된 분석 결과를 살펴보면 앞서 제시된 상관관계들이 대체로 유의하지 않은 방향으로 나타나는 것을 확인할 수 있다. 종합하면 연도별 분석에서 유의하게 나타났던 신중년 사회공헌활동 사업에 대한 예산 편성과 독립변수들 사이의 상관관계들은 해당 변수들과 회귀분석의 오차항에 포함된 지방자치단체의 다른 특성들과의 연관성에 의해 나타난 결과였을 가능성이 있다.

표준오차를 고려했을 때 기초자치단체 평균 연령에 대한 유의성을 제외하면 광역자치단체와 연도 교호항 통제 여부에 따른 추정 결과의 차이는 대체로 크지 않은 것으로 보인다. 일반적으로는 광역 수준의 연도별 경제 여건 변화 등의 거시적 요인 변화를 명시적으로 통제할 수 있는 열 (2)의 결과가 보다 선호될 것이나, 해당 분석의 경우 자료의 한계로 인해 관측치의 숫자가 제한적인 데 비해 추정해야 할 계수가 상당히 많다는 단점이 존재한다는 것을 고려할 필요가 있다. 따라서 두 열의 결과를 종합하여 비교할 필요가 있다고 판단되지만, 대체로 두 열은 유사한 결과를 제시하고 있는 것으로 보인다.

〈표 V-19〉 예산 편성 여부에 대한 고정효과 모형 추정 결과

설명변수	종속변수: 사업편성 여부 더미 (사회공헌유형+경력형)	
	추세 미통제	광역연도더미통제
전년도 50~69세 신중년 인구(로그)	0.111 (0.925)	-0.142 (1.021)
전년도 신중년 인구비율	-4.550 (7.268)	-6.265 (8.024)
전년도 신중년 인구 중 여성비율	7.682 (8.030)	8.387 (9.353)
전년도 1인가구비율	-2.622 (2.365)	-2.691 (2.664)
전년도 독거노인가구비율	-13.688 (8.674)	-0.113 (10.908)

〈표 V-19〉의 계속

설명변수	종속변수: 사업편성 여부 더미 (사회공헌유형+경력형)	
	추세 미통제	광역연도더미통제
전년도 인구증가율	0.016 (0.010)	0.015 (0.010)
전년도 무주택가구비율	1.088 (1.599)	1.474 (1.733)
전년도 평균 연령	0.238* (0.142)	0.167 (0.160)
전년도 재정자립도	-0.010 (0.015)	-0.002 (0.016)
전년도 재정자주도	0.003 (0.008)	0.004 (0.008)
전년도 GRDP(로그, 2015년기준)	0.155 (0.366)	-0.147 (0.390)
전년도 1천명당 노인여가복지시설 수(로그)	-0.029 (0.134)	-0.030 (0.134)
관측치	881	881
Adjusted R-squared	0.55	0.57

주: 1. 표준오차는 기초자치단체 수준에서 군집하여 계산

2. *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 수준에서 통계적으로 유의함

자료: e나라도움 및 국가통계포털에서 다운로드한 자료를 이용하여 저자 작성

2) 신중년 사회공헌활동 지원사업과 신중년 노동시장

신중년 사회공헌활동 지원사업은 신중년 인구집단의 소득, 근로 경험, 사회활동 의욕 고취 등의 다양한 경로를 통해 사업 참여자들의 노동시장 관련 의사결정에 영향을 미칠 수 있다. 또한 신중년 사회공헌활동 사업 운영에 노동시장의 잠재적인 수요자로서 참여하는 기관들은 사업 경험을 통해 신중년 인구집단의 생산성에 대한 정보를 습득할 수 있고, 이 정보는 이후 노동 수요 측면에 영향을 미칠 수 있을 것이다. 그러나 민간 분야에서 잠재적으로 존재할 수 있었던 일자리가 신중년 사회공헌활동 대상 일자리로 단순히 편입되는 효과 또한 발생할 수 있을 것이다.

신중년 사회공헌활동 지원사업의 취지 및 정책 내용을 고려하면 동 사업

의 민간일자리 구축효과가 크지 않을 경우 방향성 측면에서 신중년 인구집단의 노동공급 및 소득에 긍정적인 방향으로 영향을 미칠 것으로 기대되지만, 사업의 절대적인 규모가 매우 작은 수준임을 고려할 필요가 있다. 또한 사업의 구성이 일자리 공급의 성격을 일부 가지고 있음에 따라 사업 참여가 고용과 소득에 긍정적인 영향을 미칠 수 있으나, 이 결과를 참여자들의 생산성 또는 근로 의욕이 향상되어 나타난 결과로 해석하기는 어려울 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

신중년 사회공헌활동 지원사업과 노동시장과의 관계에 대한 분석은 고정 효과 모형을 활용하여 수행되었으며, 주된 분석에는 개인 단위 관측치로 구성된 지역별고용조사 자료를 50~69세 인구집단에 대해 기초자치단체 수준에서 구축한 자료가 이용되었다. 2019년 이전에는 신중년 사회공헌활동 지원사업이 만 70세 이상 대상자를 포함하였으나, 참여자의 다수는 만 70세 미만임을 고려하였으며, 자료 구축 과정에서는 지역별고용조사 자료에서 제공되는 가중치를 고려하였다.⁶⁰⁾ 분석의 목적이 t 연도의 예산이 t 연도의 노동시장에 미치는 영향을 포착하는 것이라는 점을 고려하여 자료는 지역별고용조사의 10월 표본으로 한정하였으며, 기초자치단체 수준에서 구성된 지역별고용조사 자료를 기초자치단체별 신중년 사회공헌활동 지원사업 예산 정보 및 통제변수들과 결합하여 최종적인 분석 자료를 구축하였다.

앞서 언급하였듯 지역별고용조사 자료는 특별시·광역시에 소속된 기초자치단체를 구분한 자료를 제공하지 않는다. 만약 해당 지역에 대해 특·광역시 수준으로 자료를 집계한 후 회귀분석에서 신중년 인구집단의 규모를 가중치로 활용한다면 해당 지역에 부여되는 가중치가 지나치게 커지게 된다. 이 점을 고려하여 특별시·광역시 지역은 노동시장에 대한 분석표본에서 제거하였다. 제주특별자치도 또한 분석표본에서 제거하였는데, 지리적 여건을 고려하면 노동시장의 이질성이 클 가능성이 높다는 점을 고려하였다.

분석에 이용된 종속변수들은 기초자치단체별 평균 고용률, 노동시간, 근

60) 지은정(2017)에 따르면 사회공헌활동 지원사업 참여자 중 만 50~69세는 2016년 전체 참여자의 77%, 2017년 전체 참여자의 74%를 차지하였다.

로소득이며, 노동시간과 근로소득은 미취업자의 값을 0으로 취급하여 계산한 변수이다. 근로소득에 대한 분석에서 유의할 점은 지역별고용조사에서 비임금근로자의 근로소득 정보가 제공되지 않음에 따라 집계 과정에서 비임금근로자는 결측치로 취급되었다는 점이다. 따라서 근로소득에 대한 분석 결과는 신중년 사회공헌활동 지원사업이 자영업 근로소득에 미친 영향은 포함하지 않는 결과임을 고려하여 해석하여야 한다.

독립변수는 신중년 사회공헌활동 지원사업의 로그 1인당 예산규모이다. 1인당 예산규모를 구하는 과정에서 전년도에 인구 규모를 활용하였는데, 이는 종속변수인 노동시장 관련 변수들이 인구이동에 미치는 영향 등으로 인해 발생할 수 있는 역인과성(reversal causality) 문제를 피하기 위함이다. 예산규모를 집계하는 과정에서는 사회공헌유형과 경력형 유형이 합산되었으며, 기초자치단체의 자체 사업과 해당 광역자치단체 사업이 모두 고려하였다. 앞서 언급하였듯 광역자치단체 사업의 예산은 소속 기초자치단체들의 신중년(50~69세) 인구 규모에 따라 비례하여 배분된 것으로 가정하였다.

사업을 편성하지 않아 예산규모가 0인 관측치가 존재할 수 있는데, 이 경우 예산규모를 로그로 변환하는 과정에서 0이 정의되지 않는 문제가 발생한다. 0의 관측치를 로그로 변환하는 과정에서 1이나 0.1 등 임의적인 숫자를 더해주는 등의 방법을 대안으로 고려할 수 있으나, 이어질 분석에서는 해당 지역을 패널 표본에서 제거하여 분석을 진행하였다. 그 이유는 전체 관측치의 숫자가 많지 않은 반면 예산규모가 0인 관측치가 적지 않게 존재하는 본 분석의 상황을 고려하면, 임의의 숫자를 더하는 구체적인 방식에 따라 추정치가 크게 변동할 수 있다는 점을 고려할 필요가 있었기 때문이다.⁶¹⁾ 0의 관측치를 처리하는 다른 대안으로 역쌍곡사인(inverse hyperbolic sine) 함수를 이용한 변환을 고려할 수 있으나, 0의 관측치 비중이 높을 경우 역쌍곡사인 변환을 적용하는 데 주의가 필요하다는 점에서 본 분석에 역쌍곡사인 변환을 적용하기 어려울 것으로 판단된다(Bellemare and Wichman, 2020).

그러나 0의 관측치를 제거하는 것은 표본 제거가 무작위로 이루어지는 것

61) 연도별 특별·광역시를 제외한 152개 지역 중 59곳이 예산규모가 0인 지역이다.

이 아님에 따라 추정 결과에 영향을 미칠 수 있다. 예를 들어 예산 편성 여부 및 노동시장과 모두 관련된 다양한 요인들이 존재할 수 있고 이러한 요인들의 존재는 추정 결과에 영향을 미치게 된다. 적절한 도구변수를 찾기 어려운 본 분석의 여건을 고려할 때 이러한 문제점을 완전히 해결하기는 어려울 것으로 판단되나, 앞서 제시한 지자체 사업 편성에 대한 분석 결과는 이러한 우려를 일부 완화할 수 있을 가능성을 제시한다. <표 V-19>에서 제시한 결과는 지역 고정효과를 통제한 분석 결과이며, 노동시장에 대한 본 분석에서 활용된 고정효과 모형과 특성을 공유한다. 회귀분석에 포함된 대부분의 변수들은 지역의 경제 상황, 즉 노동시장 상황과 관련성이 있을 것으로 판단되는데, 분석 결과는 해당 변수들이 대체로 지자체의 예산 편성 여부에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않았음을 시사한다. 이를 고려하면 노동시장에 대한 분석 과정에서 사업을 편성하지 않은 일부 표본을 제거한 후 진행한 본 분석 결과가 이러한 표본 선택 문제에 강하게 의존할 우려가 일부 감소한다고 판단된다. 그럼에도 불구하고 <표 V-19>에 포함된 독립변수를 통해 포착되지 않을 수 있는 다른 요인들의 존재 등의 이유로 인해 표본 선택이 결과에 영향을 미쳤을 가능성이 여전히 존재한다는 점은 고려하여 결과를 제한적으로 해석할 필요가 있다.

본 분석의 통제변수로는 로그 인구 규모를 포함해 앞서 제시된 바 있는 예산을 종속변수로 설정한 분석에서 활용된 변수들이 동일하게 사용되었으며, 2016년 기준 지자체·인구집단별 50~69세 인구 규모를 회귀분석 가중치로 활용하였다.

분석 결과는 통제변수의 포함 여부, 광역자치단체×연도 더미변수 포함 여부에 따라 총 세 가지 형태로 제시되며, <표 V-20>은 고용률, <표 V-21>은 로그 노동시간, <표 V-22>는 로그 근로소득에 대한 분석 결과를 제시한다. 광역자치단체와 연도더미의 교호항 및 통제변수를 모두 모형에 포함한 결과는 노동시장 여건과 관련된 다양한 특성과 광역자치단체 수준의 거시적 환경 변화를 최대한 통제한 모형으로 생각할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 광역자치단체와 연도더미의 교호항이 광역자치단체 수준에서 발생하는

신중년 사회공헌활동 지원사업 예산의 변이를 모두 흡수한다는 단점 또한 존재한다. 따라서 분석 결과를 해석하는 과정에서 (1), (2), (3)을 상호 보완적으로 해석할 필요가 있다. 결과를 살펴보면 1인당 예산규모가 1% 상승할 때 고용률은 0.0069~0.0086p%, 노동시간은 0.0106~0.0137%, 근로소득은 0.0059~0.0079%가량 상승하는 것으로 나타났다. 고용률에 대한 추정 결과는 5%, 노동시간에 대한 추정 결과는 1% 수준에서 통계적으로 유의하였으나, 근로소득에 대한 추정 결과는 통계적 유의성이 상당히 낮게 추정되었다. 표준오차를 고려하면 서로 다른 모형으로부터 추정된 결과 사이의 양적·질적 측면의 차이는 뚜렷하게 관찰되지 않는 것으로 판단된다.

〈표 V-20〉 고용률 분석 결과

설명변수	종속변수: 고용률		
	(1)	(2)	(3)
로그 1인당 예산규모	0.0069** (0.0031)	0.0086*** (0.0028)	0.0079** (0.0031)
광역×연도더미	N	N	Y
통제변수	N	Y	Y
관측치	372	368	368

주: 1. 표준오차는 기초자치단체 수준에서 군집하여 계산
 2. 2016년 지역별 50~69세 인구 규모를 가중치로 활용
 3. *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 수준에서 통계적으로 유의함
 자료: e나라도움 및 국가통계포털에서 다운로드한 자료를 이용하여 저자 작성

〈표 V-21〉 노동시간 분석 결과

설명변수	종속변수: 로그 노동시간		
	(1)	(2)	(3)
로그 1인당 예산규모	0.0106* (0.0061)	0.0137*** (0.0050)	0.0133*** (0.0048)
광역×연도더미	N	N	Y
통제변수	N	Y	Y
관측치	372	368	368

주: 1. 표준오차는 기초자치단체 수준에서 군집하여 계산
 2. 2016년 지역별 50~69세 인구 규모를 가중치로 활용
 3. *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 수준에서 통계적으로 유의함
 자료: e나라도움 및 국가통계포털에서 다운로드한 자료를 이용하여 저자 작성

〈표 V-22〉 근로소득 분석 결과

설명변수	종속변수: 로그 근로소득		
	(1)	(2)	(3)
로그 1인당 예산규모	0.0059 (0.0107)	0.0079 (0.0100)	0.0076 (0.0115)
광역×연도더미	N	N	Y
통제변수	N	Y	Y
관측치	372	368	368

주: 1. 표준오차는 기초자치단체 수준에서 군집하여 계산

2. 2016년 지역별 50~69세 인구 규모를 가중치로 활용

자료: e나라도움 및 국가통계포털에서 다운로드한 자료를 이용하여 저자 작성

시간에 따라 변하지 않는 지역 특성을 통제한다는 고정효과 모형의 장점에도 불구하고, 경제 여건 등 시간에 따라 변하는 특성과 신중년 사회공헌 활동 지원사업 예산 편성 규모 사이에는 여전히 상관관계가 존재할 수 있다. 이 경우 앞서 제시된 계수에는 사업의 예산규모 변동의 효과에 더해 예산 변동에 영향을 미치는 다양한 요소들의 효과들이 혼재되어 있다는 점을 고려하여 해석에 주의할 필요가 있다.

다음으로 신중년 사회공헌활동 사업의 주 대상 연령대인 만 50~69세와 상대적으로 가까운 연령대인 45~49세, 70~74세 인구집단에 대한 추정 결과를 검토하였다. 우선 동 사업의 대상 연령대가 아닌 45~49세 인구집단에 대한 추정 결과를 〈표 V-23〉~〈표 V-25〉에 제시하였다. 45~49세 인구집단은 50~69세와 노동시장의 특성을 상대적으로 많이 공유하지만 동 사업의 정책 대상이 아닌 인구집단이다. 따라서 분석 결과 추정치가 유의하지 않게 나타난다면 앞서 〈표 V-20〉~〈표 V-22〉에서 제시된 결과가 실제 신중년 사회공헌활동으로 인해 추정된 결과일 가능성을 일부 뒷받침할 수 있을 것이다.

〈표 V-23〉 고용률 분석 결과(45~49세)

설명변수	종속변수: 고용률(45~49세)		
	(1)	(2)	(3)
로그 1인당 예산규모	-0.0015 (0.0057)	-0.0044 (0.0051)	-0.0024 (0.0038)
광역×연도더미	N	N	Y
통제변수	N	Y	Y
관측치	372	368	368

주: 1. 표준오차는 기초자치단체 수준에서 군집하여 계산
 2. 2016년 지역별 50~69세 인구 규모를 가중치로 활용
 자료: e나라도움 및 국가통계포털에서 다운로드한 자료를 이용하여 저자 작성

〈표 V-24〉 노동시간 분석 결과(45~49세)

설명변수	종속변수: 로그 노동시간(45~49세)		
	(1)	(2)	(3)
로그 1인당 예산규모	0.0043 (0.0090)	-0.0002 (0.0078)	0.0056 (0.0064)
광역×연도더미	N	N	Y
통제변수	N	Y	Y
관측치	372	368	368

주: 1. 표준오차는 기초자치단체 수준에서 군집하여 계산
 2. 2016년 지역별 50~69세 인구 규모를 가중치로 활용
 자료: e나라도움 및 국가통계포털에서 다운로드한 자료를 이용하여 저자 작성

〈표 V-25〉 근로소득 분석 결과(45~49세)

설명변수	종속변수: 로그 근로소득(45~49세)		
	(1)	(2)	(3)
로그 1인당 예산규모	0.0035 (0.0079)	-0.0028 (0.0083)	-0.0040 (0.0083)
광역×연도더미	N	N	Y
통제변수	N	Y	Y
관측치	372	368	368

주: 1. 표준오차는 기초자치단체 수준에서 군집하여 계산
 2. 2016년 지역별 50~69세 인구 규모를 가중치로 활용
 자료: e나라도움 및 국가통계포털에서 다운로드한 자료를 이용하여 저자 작성

〈표 V-26〉~〈표 V-28〉은 지역별고용조사의 70~74세 표본을 이용하여 종속변수인 고용 관련 변수들을 계산한 후 추정한 결과를 제시하였다. 앞서 언급하였던 70~74세 표본은 2017~2019년에는 동 사업의 대상 연령대였으나, 50~69세 인구집단에 비해 참여 비율은 상대적으로 낮은 집단이다(지은정, 2017). 이 점을 고려하면 추정 강건성에 대한 검토 목적으로는 45~49세 인구집단의 결과를 살펴보는 것이 보다 적절할 것이나, 고령 인구집단에 대한 이질성 검토 측면에서 70~74세 인구집단에 대한 분석을 별도로 수행하는 것은 의미가 있을 것으로 보인다.

〈표 V-26〉 고용률 분석 결과(70~74세)

설명변수	종속변수: 고용률(70~74세)		
	(1)	(2)	(3)
로그 1인당 예산규모	0.0035 (0.0079)	-0.0028 (0.0083)	-0.0040 (0.0083)
광역×연도더미	N	N	Y
통제변수	N	Y	Y
관측치	372	368	368

주: 1. 표준오차는 기초자치단체 수준에서 군집하여 계산
 2. 2016년 지역별 50~69세 인구 규모를 가중치로 활용
 자료: e나라도움 및 국가통계포털에서 다운로드한 자료를 이용하여 저자 작성

〈표 V-27〉 노동시간 분석 결과(70~74세)

설명변수	종속변수: 로그 노동시간(70~74세)		
	(1)	(2)	(3)
로그 1인당 예산규모	0.0145 (0.0229)	0.0034 (0.0276)	-0.0024 (0.0316)
광역×연도더미	N	N	Y
통제변수	N	Y	Y
관측치	372	368	368

주: 1. 표준오차는 기초자치단체 수준에서 군집하여 계산
 2. 2016년 지역별 50~69세 인구 규모를 가중치로 활용
 자료: e나라도움 및 국가통계포털에서 다운로드한 자료를 이용하여 저자 작성

〈표 V-28〉 근로소득 분석 결과(70~74세)

설명변수	종속변수: 로그 근로소득(70~74세)		
	(1)	(2)	(3)
로그 1인당 예산규모	-0.0179 (0.0605)	-0.0368 (0.0558)	-0.0098 (0.0573)
광역×연도더미	N	N	Y
통제변수	N	Y	Y
관측치	372	368	368

주: 1. 표준오차는 기초자치단체 수준에서 군집하여 계산
 2. 2016년 지역별 50~69세 인구 규모를 가중치로 활용
 자료: e나라도움 및 국가통계포털에서 다운로드한 자료를 이용하여 저자 작성

〈표 V-23〉~〈표 V-28〉에 제시된 결과는 신증년 사회공헌활동 지원사업의 예산규모는 사업의 대상 연령인 50~69세 그룹과 비교적 유사한 특성을 가질 것으로 예상되는 45~49세, 70~74세 인구집단의 노동시장 관련 변수들과 뚜렷한 관련성을 보이지 않았음을 제시한다. 이는 〈표 V-20〉~〈표 V-22〉에서 제시된 결과가 지역 인구집단 전반에 영향을 미치는 관측 불가능한 요소와 사업예산 사이의 관계성에 의해 전적으로 도출된 것은 아님을 시사한다.

〈표 V-29〉 고용률 분석 결과(연령별)

설명변수	종속변수: 고용률					
	(1)		(2)		(3)	
	50~59세	60~69세	50~59세	60~69세	50~59세	60~69세
로그 1인당 예산규모	0.0052 (0.0036)	0.0104** (0.0043)	0.0064* (0.0035)	0.0121*** (0.0036)	0.0073** (0.0032)	0.0087** (0.0039)
광역×연도더미	N	N	N	N	Y	Y
통제변수	N	N	Y	Y	Y	Y
관측치	372	372	368	368	368	368

주: 1. 표준오차는 기초자치단체 수준에서 군집하여 계산
 2. 2016년 지역별 50~69세 인구 규모를 가중치로 활용
 3. *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 수준에서 통계적으로 유의함
 자료: e나라도움 및 국가통계포털에서 다운로드한 자료를 이용하여 저자 작성

〈표 V-30〉 노동시간 분석 결과(연령별)

설명변수	종속변수: 로그 노동시간					
	(1)		(2)		(3)	
	50~59세	60~69세	50~59세	60~69세	50~59세	60~69세
로그 1인당 예산규모	0.0063 (0.0064)	0.0221*** (0.0083)	0.0085 (0.0056)	0.0254*** (0.0075)	0.0101** (0.0050)	0.0202** (0.0082)
광역×연도더미	N	N	N	N	Y	Y
통제변수	N	N	Y	Y	Y	Y
관측치	372	372	368	368	368	368

주: 1. 표준오차는 기초자치단체 수준에서 군집하여 계산
 2. 2016년 지역별 50~69세 인구 규모를 가중치로 활용
 3. *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 수준에서 통계적으로 유의함
 자료: e나라도움 및 국가통계포털에서 다운로드한 자료를 이용하여 저자 작성

〈표 V-31〉 근로소득 분석 결과(연령별)

설명변수	종속변수: 로그 근로소득					
	(1)		(2)		(3)	
	50~59세	60~69세	50~59세	60~69세	50~59세	60~69세
로그 1인당 예산규모	0.0014 (0.0116)	0.0217 (0.0146)	0.0027 (0.0113)	0.0229 (0.0142)	0.0034 (0.0116)	0.0188 (0.0145)
광역×연도더미	N	N	N	N	Y	Y
통제변수	N	N	Y	Y	Y	Y
관측치	372	372	368	368	368	368

주: 1. 표준오차는 기초자치단체 수준에서 군집하여 계산
 2. 2016년 지역별 50~69세 인구 규모를 가중치로 활용
 자료: e나라도움 및 국가통계포털에서 다운로드한 자료를 이용하여 저자 작성

〈표 V-29〉~〈표 V-31〉은 사업의 주 대상 인구집단인 50~69세를 50~59세, 60~69세로 분리한 후 분석을 수행한 결과를 제시한다. 사업장별 정년 및 국민연금 제도의 수급 여부, 기초연금 수급 조건 등 다양한 요인을 고려하면 50~59세는 60~69세에 비해 상대적으로 노동시장에 대한 참여 정도가 높은 인구집단일 것으로 예상할 수 있다. 또한 출생연도 코호트가 상이함에 따라 교육수준 등 사회경제적 변수 또한 상이할 수 있다. 동시에 60~69세는 노인을 주 대상으로 하는 사업들의 정책 대상에도 해당하는 인구집단이라는 특징이 있다.

추정 결과를 살펴보면, 표준오차를 고려하여 강한 해석에는 주의할 필요가 있으나 60~69세 인구집단에 대한 효과가 50~59세에 대한 효과보다 상대적으로 계수 크기와 유의성 측면에서 강하게 나타나는 경향성이 일부 관찰된다. 이러한 결과는 60~69세가 신중년 사회공헌활동 사업에 활발히 참여하였기 때문에 나타났을 가능성이 있다. 그러나 후술하겠지만 추정 결과가 동시기에 활발하게 진행되었던 노인일자리사업 등 기타 노인 대상 사업들의 영향으로 인해 나타났을 가능성 또한 배제하기 어렵다.

〈표 V-32〉 고용률 분석 결과(성별)

설명변수	종속변수: 고용률					
	(1)		(2)		(3)	
	남	여	남	여	남	여
로그 1인당 예산규모	0.0046 (0.0032)	0.0084** (0.0039)	0.0069** (0.0028)	0.0092** (0.0039)	0.0063* (0.0034)	0.0085* (0.0043)
광역×연도더미	N	N	N	N	Y	Y
통제변수	N	N	Y	Y	Y	Y
관측치	372	372	368	368	368	368

- 주: 1. 표준오차는 기초자치단체 수준에서 군집하여 계산
 2. 2016년 지역별 50~69세 인구 규모를 가중치로 활용
 3. *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 수준에서 통계적으로 유의함

자료: e나라도움 및 국가통계포털에서 다운로드한 자료를 이용하여 저자 작성

〈표 V-33〉 노동시간 분석 결과(성별)

설명변수	종속변수: 로그 노동시간					
	(1)		(2)		(3)	
	남	여	남	여	남	여
로그 1인당 예산규모	0.0060 (0.0063)	0.0169** (0.0078)	0.0090 (0.0057)	0.0188*** (0.0064)	0.0096 (0.0061)	0.0171** (0.0065)
광역×연도더미	N	N	N	N	Y	Y
통제변수	N	N	Y	Y	Y	Y
관측치	372	372	368	368	368	368

- 주: 1. 표준오차는 기초자치단체 수준에서 군집하여 계산
 2. 2016년 지역별 50~69세 인구 규모를 가중치로 활용
 3. *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 수준에서 통계적으로 유의함

자료: e나라도움 및 국가통계포털에서 다운로드한 자료를 이용하여 저자 작성

〈표 V-34〉 근로소득 분석 결과(성별)

설명변수	종속변수: 로그 근로소득					
	(1)		(2)		(3)	
	남	여	남	여	남	여
로그 1인당 예산규모	-0.0009 (0.0098)	0.0241 (0.0159)	-0.0005 (0.0104)	0.0263* (0.0133)	-0.0000 (0.0121)	0.0226 (0.0142)
광역×연도더미	N	N	N	N	Y	Y
통제변수	N	N	Y	Y	Y	Y
관측치	372	372	368	368	368	368

주: 1. 표준오차는 기초자치단체 수준에서 군집하여 계산
 2. 2016년 지역별 50~69세 인구 규모를 가중치로 활용
 3. *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 수준에서 통계적으로 유의함
 자료: e나라도움 및 국가통계포털에서 다운로드한 자료를 이용하여 저자 작성

〈표 V-32〉~〈표 V-34〉는 사업의 대상 인구집단을 성별에 따라 분리하여 분석을 수행한 결과를 제시한다. 표준오차를 고려하여 강한 해석에는 주의할 필요가 있으나 여성에 대한 효과가 남성에 대한 효과보다 상대적으로 계수 크기와 유의성 측면에서 강하게 나타나는 경향성이 일부 관찰되며, 특히 근로소득에 대한 효과에서 차이가 상대적으로 뚜렷하게 관찰된다. 남성 중 미취업자에 비해 여성 중 미취업자가 차지하는 비율이 높을 것이므로, 신중년 사회공헌활동 지원사업으로 인한 노동시장 참여 비율 변화가 여성에 상대적으로 집중되어 나타났을 가능성이 있다.

〈표 V-35〉 고용률 분석 결과(성별, 50~59세)

설명변수	종속변수: 고용률					
	(1)		(2)		(3)	
	남	여	남	여	남	여
로그 1인당 예산규모	0.0005 (0.0031)	0.0091 (0.0059)	0.0034 (0.0030)	0.0077 (0.0058)	0.0031 (0.0032)	0.0098* (0.0058)
광역×연도더미	N	N	N	N	Y	Y
통제변수	N	N	Y	Y	Y	Y
관측치	372	372	368	368	368	368

주: 1. 표준오차는 기초자치단체 수준에서 군집하여 계산
 2. 2016년 지역별 50~69세 인구 규모를 가중치로 활용
 3. *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 수준에서 통계적으로 유의함
 자료: e나라도움 및 국가통계포털에서 다운로드한 자료를 이용하여 저자 작성

〈표 V-36〉 노동시간 분석 결과(성별, 50~59세)

설명변수	종속변수: 로그 노동시간					
	(1)		(2)		(3)	
	남	여	남	여	남	여
로그 1인당 예산규모	-0.0014 (0.0059)	0.0170* (0.0098)	0.0010 (0.0058)	0.0170** (0.0083)	0.0017 (0.0057)	0.0200** (0.0084)
광역×연도더미	N	N	N	N	Y	Y
통제변수	N	N	Y	Y	Y	Y
관측치	372	372	368	368	368	368

- 주: 1. 표준오차는 기초자치단체 수준에서 군집하여 계산
 2. 2016년 지역별 50~69세 인구 규모를 가중치로 활용
 3. *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 수준에서 통계적으로 유의함

자료: e나라도움 및 국가통계포털에서 다운로드한 자료를 이용하여 저자 작성

〈표 V-37〉 근로소득 분석 결과(성별, 50~59세)

설명변수	종속변수: 로그 근로소득					
	(1)		(2)		(3)	
	남	여	남	여	남	여
로그 1인당 예산규모	-0.0065 (0.0086)	0.0186 (0.0174)	-0.0076 (0.0098)	0.0197 (0.0149)	-0.0093 (0.0104)	0.0240* (0.0140)
광역×연도더미	N	N	N	N	Y	Y
통제변수	N	N	Y	Y	Y	Y
관측치	372	372	368	368	368	368

- 주: 1. 표준오차는 기초자치단체 수준에서 군집하여 계산
 2. 2016년 지역별 50~69세 인구 규모를 가중치로 활용
 3. *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 수준에서 통계적으로 유의함

자료: e나라도움 및 국가통계포털에서 다운로드한 자료를 이용하여 저자 작성

〈표 V-38〉 고용률 분석 결과(성별, 60~69세)

설명변수	종속변수: 고용률					
	(1)		(2)		(3)	
	남	여	남	여	남	여
로그 1인당 예산규모	0.0126*** (0.0044)	0.0083 (0.0056)	0.0122*** (0.0036)	0.0119** (0.0048)	0.0104** (0.0044)	0.0082 (0.0052)
광역×연도더미	N	N	N	N	Y	Y
통제변수	N	N	Y	Y	Y	Y
관측치	372	372	368	368	368	368

- 주: 1. 표준오차는 기초자치단체 수준에서 군집하여 계산
 2. 2016년 지역별 50~69세 인구 규모를 가중치로 활용
 3. *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 수준에서 통계적으로 유의함

자료: e나라도움 및 국가통계포털에서 다운로드한 자료를 이용하여 저자 작성

〈표 V-39〉 노동시간 분석 결과(성별, 60~69세)

설명변수	종속변수: 로그 노동시간					
	(1)		(2)		(3)	
	남	여	남	여	남	여
로그 1인당 예산규모	0.0240** (0.0091)	0.0195 (0.0170)	0.0266*** (0.0087)	0.0240* (0.0141)	0.0255** (0.0103)	0.0143 (0.0165)
광역×연도더미	N	N	N	N	Y	Y
통제변수	N	N	Y	Y	Y	Y
관측치	372	372	368	368	368	368

주: 1. 표준오차는 기초자치단체 수준에서 군집하여 계산
 2. 2016년 지역별 50~69세 인구 규모를 가중치로 활용
 3. *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 수준에서 통계적으로 유의함
 자료: e나라도움 및 국가통계포털에서 다운로드한 자료를 이용하여 저자 작성

〈표 V-40〉 근로소득 분석 결과(성별, 60~69세)

설명변수	종속변수: 로그 근로소득					
	(1)		(2)		(3)	
	남	여	남	여	남	여
로그 1인당 예산규모	0.0146 (0.0174)	0.0476* (0.0253)	0.0156 (0.0151)	0.0503** (0.0251)	0.0220 (0.0164)	0.0265 (0.0269)
광역×연도더미	N	N	N	N	Y	Y
통제변수	N	N	Y	Y	Y	Y
관측치	372	372	368	368	368	368

주: 1. 표준오차는 기초자치단체 수준에서 군집하여 계산
 2. 2016년 지역별 50~69세 인구 규모를 가중치로 활용
 3. *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 수준에서 통계적으로 유의함
 자료: e나라도움 및 국가통계포털에서 다운로드한 자료를 이용하여 저자 작성

〈표 V-35〉~〈표 V-40〉은 사업의 대상 인구집단을 일차적으로 50~59세, 60~69세로 나눈 후 연령별 인구집단을 성별에 따라 분리한 분석 결과를 제시한다. 표준오차를 고려하여 강한 해석에는 주의할 필요가 있으나 성별에 따른 추정치 차이는 50~59세에서 상대적으로 뚜렷하게 나타나는 것으로 보인다. 50대 남성 인구집단이 비교적 경제활동에 활발하게 참가하고 있는 집단이라는 점을 고려하면 정책 효과가 여성 인구집단에 상대적으로 크게 나타날 가능성이 있을 것이다. 60~69세 인구집단에 대한 분석 결과는 질적 측

면에서 성별에 따른 차이가 상대적으로 크게 나타나지 않는 모습을 보이는 데, 60대 인구집단은 정년 및 공적연금 수급 등 제도적 요인 등으로 경제활동 참가 경향성의 성별 차이가 상대적으로 크지 않을 수 있다는 점이 이러한 결과가 도출되는 데 기여했을 수 있다.

앞서 제시된 결과를 종합하면, 신중년 사회공헌활동 사업의 1인당 예산 증가는 인구집단 평균 고용률과 근로시간 및 근로소득의 증가로 연결된다. 또한 이 효과는 주 정책 대상 연령인 50~69세 인구집단에서 나타난 데 비해, 대상 연령이 아니었던 45~49세 인구집단에는 나타나지 않았다. 연령대별·성별 분석 결과, 경제활동 참여 정도가 상대적으로 낮을 것으로 예상되는 60~69세 인구집단, 그리고 50~59세 여성 인구집단에 효과가 상대적으로 뚜렷하게 나타났다.

이러한 결과는 신중년 사회공헌활동 사업이 해당 인구집단의 지역 노동시장 지표에 일부 긍정적인 영향을 미친 것으로 해석될 수 있다. 그러나 신중년 사회공헌활동 지원사업은 미취업자(퇴직자)를 대상으로 운영되기에, 본 사업으로 인해 발생하는 직접적인 고용 영향을 포함할 수 있다는 점을 고려해야 한다. 분석에 포함된 표본의 평균적인 신중년 사회공헌활동사업 예산 규모는 약 3억원 수준으로, 1% 상승은 대략 300만원 수준의 변화이다. 동기간 평균 신중년 해당 인구는 약 13.8만명, 평균 고용률은 약 70%로 평균 신중년 고용인원은 약 9.66만명 수준이다. 1인당 예산규모 1% 증가에 따른 고용률의 효과를 0.008%p라 하면, 이는 신중년 인구 규모를 고려하면 약 11명 수준의 고용 효과이다. 사회공헌유형의 경우 1인당 연간 활동시간의 상한선이 2021년 기준 480시간으로 정해져 있음에 따라 예산 증가에 따른 고용효과가 소수 인원에만 집중되지 않고 분산될 수 있다는 점을 고려하면 추정된 고용효과의 상당 부분이 신중년 사회공헌활동 사업 시행으로 인한 직접적인 효과일 가능성이 있다.

결과 해석 과정에서 표본 구성 측면에서 분석에 포함되는 기간이 비교적 짧다는 점 그리고 근로소득의 경우 자영업자를 고려한 종합적인 분석이 불가능했다는 점에 유의해야 한다. 또한 본 분석의 중요한 한계점은 동태적인

내생성을 모두 통제하지 못하였다는 점이다. 대표적으로 신중년 사회공헌사업의 변화와 동시에 변할 수 있는 다른 정책 변수들을 통제하는 것은 분석에 매우 중요한 영향을 미칠 수 있는데, 본 분석은 신뢰성 있는 대조군의 부재로 해당 영향을 통제하는 것이 불가능하였다.

예를 들면 노인일자리아업 등 신중년 인구집단의 노동 관련 변수들에 영향을 미칠 수 있는 다양한 일자리 사업의 시행 여부 및 규모에 대한 의사결정은 지방자치단체의 정책 의지 및 재정 여건과 깊게 관련될 것이다. 이 경우 관련 정책 사업들의 수행 여부 및 규모 변화에 대한 의사 결정은 신중년 사회공헌사업의 시행 여부 및 규모 변화에 대한 의사 결정과 동시에 이루어질 가능성이 크다. 만약 특정 시점에 중·노년층 일자리 사업을 중시하게 된 기초자치단체가 신중년 사회공헌활동 사업을 확대하는 동시에 노인일자리아업 등 여러 관련 사업을 동시에 확대 편성하였다면, 앞서 제시된 분석 결과에는 관련 사업들의 효과가 혼재되어 있을 것이다. <표 V-29>~<표 V-31>에서 50~59세에 비해 60~69세에 대한 결과가 상대적으로 강하게 추정되는 것은 관련 사업으로 인한 영향일 가능성이 있다.

이러한 유형의 내생성을 통제하기 위해서는 관련 사업들에 대한 정보를 파악하여 직접적으로 회귀분석에 반영하거나, 다른 사업들에 대한 의사 결정 측면이 유사하지만 신중년 사회공헌활동 사업에 대해서만 차이가 발생하는 처치군과 대조군을 적절히 설정하여 비교할 필요가 있다. 그러나 제한적인 분석 시계 및 자료의 한계로 인해 본 분석에서는 이러한 요소들을 모두 통제할 수 없었다는 점에 유의해야 한다.

마지막으로 사업 참여 신중년의 인적자본 축적과 이에 따른 미래 노동시장 이행이 본 사업의 궁극적인 성과지표라면, 본 분석은 이에 대한 시사점을 제시하는 측면에서 다소 제한적인 결과만을 제공한다. 이 경우 궁극적인 성과 분석을 위해서는 신중년 사회공헌활동 참여 대상자의 정보를 고용보험 DB 등 노동시장 참여를 추적할 수 있는 패널자료와 연계하여 참여자 그룹과 대조군 그룹을 구분한 패널자료를 구축한 후 실증 분석을 수행할 필요가 있다.

라. 소결

본 장에서는 기초자치단체를 중심으로 신중년 사회공헌활동 사업의 편성 여부 및 사업의 예산규모 결정과 연관될 수 있는 다양한 요인들에 대한 상관관계 분석을 진행하였다. 사업 편성 여부에 대해 고정효과 모형을 적용하지 않고 연도별로 표본을 분리하여 실증분석을 수행한 결과, 사업의 정책대상 인구집단인 50~69세 신중년 인구가 많을수록 예산이 편성되는 확률이 높아지는 것을 확인할 수 있고, 통계적 유의성은 다소 낮지만 인구증가율이 낮을수록 예산이 편성되는 경향이 높다는 것이 관찰되었다. 또한 1인가구 비율, 무주택가구비율, 노인여가복지시설 수와 예산 편성 확률과의 관련성을 2017~2018년과 2019~2020년을 분리하여 살펴보았을 때 다소 상이한 결과가 추정되었는데, 이는 사회공헌유형과 경력형 유형을 분리하여 분석한 결과를 통해 일부 설명되었다. 반면 고정효과 모형을 이용한 추정 결과, 대부분의 독립변수들은 예산 편성 여부에 대해 대체로 유의한 효과를 나타내지 않았다. 고정효과 모형이 연도별 분석에 비해 시간에 따라 변하지 않는 지방자치단체 고유의 특성을 보다 잘 통제할 수 있다는 점을 고려하면, 분석에 포함된 인구 및 지역 경제 관련 변수들의 변화는 단기적으로 신중년 사회공헌활동 사업 관련 의사결정에 영향을 미치지 않았던 것으로 해석된다. 그러나 고정효과 모형도 동적 내생성을 모두 통제하지 못한다는 한계를 갖고 있음에 유의할 필요가 있다.

이어서 지자체별 사업예산 정보를 지역별고용조사 자료와 연계한 자료를 활용하여, 신중년 사회공헌활동 지원사업이 50~69세 신중년 인구집단의 노동시장 지표에 미친 영향에 대한 분석을 시도하였다. 고정효과 모형을 이용한 분석 결과, 1인당 예산규모가 1% 상승할 때 고용률은 0.0069~0.0086p%, 노동시간은 0.0106~0.0137%, 근로소득은 0.0059~0.0079%가량 상승하는 것으로 나타났다. 고용 여부에 대한 추정 결과는 5%, 노동시간에 대한 추정 결과는 1% 수준에서 통계적으로 유의하였으나, 근로소득에 대한 추정 결과는 통계적 유의성이 상당히 낮게 추정되었다. 50~69세 인구집단과 비교적 유사한 특성을 공유할 것으로 기대되며 사업의 대상이 아니었던 45~49세 인

구집단에 대한 노동시장 지표에 대한 분석을 수행한 결과, 신중년 사회공헌 활동 지원사업은 해당 인구집단의 고용 지표와 뚜렷한 관련성을 나타내지 않았으며, 이는 50~69세 인구집단에 대한 분석 결과가 사업 예산규모가 갖는 내생성으로 인해 전적으로 추정되었을 가능성에 대한 우려가 일부 완화될 수 있음을 시사한다. 신중년 사회공헌활동 지원사업의 규모를 고려하면 앞서 추정된 결과는 상당 부분 정책 대상 미취업자들에 대한 직접적인 노동시장에의 영향을 반영한 결과일 가능성이 있다. 그러나 동시에 제시된 결과는 사업 시행으로 인해 발생할 수 있는 민간일자리에 대한 구축효과가 사업의 직접적인 효과를 모두 상쇄할 정도로 크지 않았음을 일부 시사한다는 점에서 의미가 있다.

본 분석이 가진 많은 한계점에 대해 해석 과정에서 반드시 유의할 필요가 있다. 표본 구성 측면에서는 분석에 포함되는 기간이 비교적 짧다는 점, 자영업자를 고려한 종합적인 분석이 불가능했다는 점에 유의해야 한다. 본 분석의 다른 중요한 한계점은 동태적인 내생성을 모두 통제할 수 없었다는 점이다. 예를 들어 신중년 사회공헌사업의 변화와 동시에 변할 수 있는 다른 정책 변수들을 통제하는 것은 분석에 매우 중요한 영향을 미칠 수 있는데, 본 분석은 신뢰성 있는 대조군의 부재로 해당 영향을 통제하는 것이 불가능하였다.

한 예로 노인일자리사업 등 신중년 인구집단의 노동 관련 변수들에 영향을 미칠 수 있는 다양한 일자리 사업의 시행 여부 및 규모에 대한 의사결정은 지방자치단체의 정책 의지 및 재정 여건과 깊게 관련될 것이다. 만약 특정 시점에 중·노년층 일자리 사업을 중시하게 된 기초자치단체가 신중년 사회공헌활동 사업을 확대하는 동시에 노인일자리사업 등 여러 관련 사업을 동시에 확대 편성하였다면, 앞서 제시된 분석 결과에는 이러한 관련 사업들의 효과가 혼재되어 있을 것이다. 이를 통제하기 위해서는 모든 사업들에 대한 정보를 파악하여 직접적으로 통제하거나, 다른 사업들에 대한 의사결정은 유사하지만 신중년 사회공헌활동 사업에 대해서만 차이가 발생하는 적절한 대조군을 설정할 필요가 있다. 그러나 제한적인 분석 시계 및 자료의

한계로 인해 본 분석에서는 이러한 요소들을 모두 통제할 수 없었다는 점에 유의해야 한다.

분석 결과는 현재 신중년 사회공헌활동 사업이 기존 민간일자리를 단순히 구축하는 방향으로 나타나지는 않고 있음을 시사하며, 이 점은 참여자들의 사회공헌을 통한 긍정적 효과 또는 대상자들의 소득 보전 효과가 발생하였을 가능성을 시사한다. 그러나 사업의 중요한 목적 중 하나인 대상자들의 인적자본 축적으로 인한 민간일자리 편입 효과 등을 본 분석을 통해 확인하는 것은 제한적임에 따라 추후 추가적인 분석이 진행될 필요가 있다.

2. 질적 분석: 신중년 사회공헌활동 지원사업에 대한 전문가 그룹 인터뷰

가. 전문가 그룹 선정

신중년 사회공헌활동 사업 수행과 관련된 전문가 그룹은 사업을 담당하는 중앙·지방정부 공무원, 보조사업을 실질적으로 운영하는 운영기관 담당자, 실제 신중년 사업 참여자들과 현장에서 소통하는 참여기관 담당자로 나누어 볼 수 있다. 중앙부처 담당 공무원은 정책의 큰 방향에 대한 설계, 사업 시행지역 결정, 종합적인 성과 등에 대한 전문성이 있을 것으로 생각된다. 반면 지방정부 담당자는 담당 지역 사업에 대한 세부적인 설계, 운영기관과의 소통을 통한 사업 현장의 이슈, 사업에 대한 지방자치단체의 태도 및 의사결정에 대한 지식이 상대적으로 풍부할 것으로 기대된다.

운영기관 담당자는 참여자와 참여기관 선발 절차에 대한 풍부한 지식, 참여기관과의 소통을 통한 실제 사업 현장의 이슈에 대한 전문성, 다년간 운영 경험을 통한 사업 전반적인 문제점과 개선방안에 대한 아이디어 등에서 강점이 있을 것으로 생각되며, 참여기관 담당자는 실제 사업 참여자의 사업에 대한 호응도, 구체적인 직무 적합성 등에 대해 강점이 있을 것으로 생각된다.

본 연구는 전문가 그룹 인터뷰를 통해 지방자치단체에 따라 상이할 수 있는 사업에 대한 태도 및 사업에 대한 의사결정 과정, 사업에 대한 반응을 종합

적으로 검토하고자 한다. 신중년 인구 비중, 지역 고용 상황, 신중년의 직종 및 교육수준 등 동 사업과 관련이 깊을 것으로 생각되는 다양한 요소들이 지역마다 상이할 수 있다는 점을 고려하여, 본 연구에서는 지방자치단체 사업 담당 공무원과 운영기관 담당자에 대한 전문가 그룹 인터뷰를 수행하였다. 민간에 위탁하지 않고 지자체가 직접 동 사업을 운영하는 경우, 지자체의 사업 운영 담당 공무원을 운영기관 담당자로 섭외 대상에 포함하였다.

인터뷰 참여 및 솔직한 의견 전달을 장려하기 위해 익명성을 전제로 인터뷰를 진행하였으며, 광역시 1곳, 도 지역 1곳에 대해 인터뷰 참여자를 섭외하였다. 섭외 결과, 지방자치단체 공무원은 광역시 지역 5명, 도 지역 2명으로 총 7명이 인터뷰에 응하였으며, 운영기관 담당자는 광역시 지역 3명, 도 지역 3명으로 총 6명이 인터뷰에 응하였다. 공무원들의 근무기간은 1년 4개월~10년에 걸쳐 분포하였으며, 동 사업을 담당한 기간은 최단 3개월에서 2년으로 다양하게 분포하였다. 운영기관 담당자들은 1년 10개월~18년의 총 근무기간을 보고하였으며, 동 사업 담당 기간은 10개월~8년으로 나타났다. 운영기관 담당자로서 참여한 6명 중 1명은 사업 운영 담당 지자체 공무원으로서 참여하였다.

인터뷰는 온라인으로 진행하였으며, (주)한국리서치의 협조를 통해 전문 모더레이터의 진행에 따라 각각 2시간 동안 이루어졌다. 인터뷰 현장에는 연구진이 참여하였으나 인터뷰 과정에는 개입하지 않았으며, 인터뷰 내용에 대한 가이드라인이 사전에 참여자들에게 배포되었다.

나. 인터뷰 가이드라인

참여자들에게는 예정된 인터뷰에서 다룰 질문에 대한 사전 가이드라인이 배포되었다. 지자체 사업 담당 공무원 참여자들에게 사전 배포된 인터뷰 질문 가이드라인은 크게 세 부분으로 구성되며, ① 지원사업 현황 및 전반적 평가 ② 지원사업 추진에 대한 의사결정 과정 및 고려 요소 ③ 기타 현황 및 향후 지원·개선 사항으로 구성된다. 지자체 참여자들에게 배포된 가이드라인의 상세 내용은 〈부표 2〉~〈부표 4〉에 제시하였다.

운영기관 좌담회 참여자들에게 사전 배포된 인터뷰 질문 가이드라인은 크게 다섯 부분으로 구성되며 ① 지원사업 참여 현황 및 전반적 평가 ② 운영기관 운영 현황 ③ 참여기관 선정 및 참여 현황 ④ 참여자 현황 및 사업 효과성 ⑤ 기타 현황 및 향후 지원·개선 사항으로 구성된다. 운영기관 참여자들에게 사전 배포된 가이드라인의 상세 내용은 <부표 5>~<부표 7>에 제시하였다. 인터뷰 참여자들에게는 가이드라인의 내용이 참석자들의 반응이나 상호 작용 등 실제 인터뷰 진행 상황에 따라 변경 진행될 수 있다는 점이 사전에 고지되었다.

다. 지방자치단체 사업 담당자 의견

<표 V-41>은 지방자치단체 사업 담당 공무원들의 사업에 대한 전반적인 평가를 제시한다. 신중년 사회공헌활동 지원사업에 대한 전반적인 평가는 우호적인 편으로 보이나 ① 낮은 운영비와 활동비의 문제 ② 지역에 따라 상이한 신중년 참여자들의 상황 등의 문제가 제기되었다. 낮은 운영비 문제는 운영기관이 사업 수행 과정에서 자체적으로 활용할 수 있는 운영비가 크지 않다는 점에 대해 제기된 것으로 보인다. 낮은 활동비는 특히 사회공헌 활동 유형의 낮은 금전적 보상(2021년 기준 참여수당 1시간 2천원, 1일 식비 6천원, 교통비 3천원)으로 인해 참여자들이 참여를 꺼리거나 참여 의사가 있더라도 타 직접일자리 사업 등을 우선 고려하게 되는 현상을 언급한 것으로 보인다. 운영비 문제는 사업의 원활한 운영을 위해 향후 검토할 필요가 있을 것으로 생각된다. 그러나 사회공헌활동의 활동비 문제는 사회공헌활동 사업의 본질적 취지 및 타 재정지원 일자리사업의 차별성을 고려하여 종합적인 검토가 필요할 것으로 생각된다.

경력 기준의 문제점을 언급한 의견도 존재하였는데, 이는 동 사업의 성격을 어떤 방식으로 정의하느냐와 밀접하게 연관된 문제로 판단된다. 경력형 사업의 목적을 고려할 때, 동 사업의 취지를 고숙련자의 인적자본을 활용하여 긍정적인 효과를 사회 전반에 확산하는 성격의 사업으로 이해할 경우, 경력기준을 만족하는 참여자들에 한정하여 사업을 진행하는 것이 바람직할

수 있다. 그러나 동 사업이 신중년 미취업자 및 비경제활동인구의 민간 노동시장 참여를 이끌어 내는 목적을 가지고 있을 경우, 지역의 여건 및 고용 시장 상황을 고려하여 지역에 맞게 기준을 정비할 필요성이 존재할 수 있다. 또한 동 사업의 주요 정책 대상을 주된 일자리에서 불가피하게 이탈한 신중년 인구로 설정하고 사업의 주 목적이 이들의 노동시장 복귀를 집중적으로 지원하는 것이라면, 정책 배려가 필요한 대상 인구집단이 사업에 제시된 경력 요건을 만족할 수 있는지에 대한 점검이 지역별로 필요할 것이다. 기초자치단체 수준에서 사업이 수행되는 상황을 고려하면 지역별로 경제 여건과 노동시장 상황이 크게 상이할 수 있고 따라서 지역별 적절성 검토는 중요할 것으로 보인다.

〈표 V-41〉 지자체 FGI 결과: 지원사업 현황 및 전반적 평가

- 2년째 수행하고 있지만 청년층 일자리 사업에 비해 다양성, 규모 측면에서 아직 미흡하다고 평가함. 신중년에 대한 사업 인식도 미흡하다고 생각함
- 경력 기준이 타이트해 사골에서 인력 구하기가 어려우며 여성 분들이라 출장 등의 업무 수행이 어려움
- 참여 인력 퀄리티가 높고 협조도가 좋아 일하기에는 편한 측면이 있음
- 신중년들의 양질의 교육 인력 일자리 제공은 긍정적이지만 사업 운영비가 너무 적고 여자가 없어 운영기관의 애로사항이 큼
- 중년여성 일자리 창출 사업으로 참여 기관이나 참여자의 만족도가 높음
- 오래된 사업으로 안정적으로 운영하고 있으나 참여자 입장에서는 일자리 목적으로 알고 오시는 경우 낮은 활동비 등으로 탈락하는 경우가 많음
- 자격증 소지 등 전문성이 높아 공공근로 등 타 사업 인력보다 퀄리티가 높음
- 활동비가 낮은 문제, 연령 제한(69세) 문제 등이 다소 애로사항이며, 참여자들은 자원봉사로 오시는 분들과 돈 벌러 오시는 분들이 반반 정도인 것으로 파악됨

자료: 본 과제의 일환으로 수행된 (주)한국리서치 조사 결과

〈표 V-42〉는 동 사업 추진에 대한 의사결정 과정 및 고려 요소에 대한 지방자치단체 사업 담당 공무원들의 응답을 제시한다. 사업 참여 이유에 대해서는 교육기관 등 특정 분야의 현황 및 지역의 신중년 인구 규모 등의 요인들이 고려된 것으로 보인다. 사업에 대한 의사결정 과정에 대한 응답으로

미루어볼 때 운영기관에서 사업의 구체적인 디자인을 제안하는 사례가 다수 존재하는 것으로 보이며, 또한 보조사업의 신청에는 대부분 긍정적으로, 대체로 사업 참여를 확대하려는 입장을 가지고 있는 것으로 보인다. 지자체 간 경쟁 현황에 대한 응답에서 각 지자체가 신청한 사업들이 선정되지 못하고 탈락하는 사례가 다수 있다는 응답이 확인되는데 이는 사업에 대한 지자체의 높은 선호도를 반영한 것일 수 있다.

사업의 자율성에 대한 응답으로 미루어볼 때, 계획 단계에서의 자율성에 대한 문제 제기는 없었으나 실제 사업 수행 단계에서 운영 및 교육에 대한 자율성이 부족하다는 의견이 제시되었다. 운영기관 선정은 복수의 후보 기관에 대한 공모 절차가 진행되는 지자체도 있으나, 앞서 언급되었듯 사업에 대한 구체적인 제안을 운영기관이 제시하는 사례 또한 존재하는 점을 고려하면 운영기관 사이의 경쟁 정도는 크게 높지 않을 수 있다. 동 사업에 대한 참여자들의 수요는 일정 수준 존재하는 것으로 보이는데, 참여자들의 동 사업에 대한 이해도가 높지 않은 것으로 언급한 응답도 존재한다는 점은 고민이 필요한 부분이다.

〈표 V-42〉 지자체 FGI 결과: 지원사업 추진에 대한 의사결정 과정 및 고려 요소

<p>본 사업 참여 이유 및 의사결정 요인</p>	<p>[사업 참여 이유]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 코로나19로 인해 교육기관들이 많은 어려움을 겪는 것을 보고 평생교육기관의 경영 지원 차원에서 시작함 • 타 사업은 목상이나 대상이 정해져 있지만 신중년 지원 사업은 대상이 제한되어 있지 않고 운영 측면에서 탄력적이라서 상대적 비교우위는 있음 • 신중년 인구가 증가하고 일자리 연계 필요성이 있어서 신중년에 타겟화한 사업을 추진함 • 인구구성 변화에 따라 신중년을 대상으로 한 사업이므로 참여함. 퇴직자들에 대한 사회 재참여를 유도하기 위해 추진함 • 일자리 사업의 주관 부처인 고용노동부 사업이라서 더 관심있음 • 기존부터 이어오던 사업을 동일하게 운영하고 있음 • 여성 일자리 사업 발굴을 통해 사업을 알게 되고 참여하게 됨 <p>[의사결정 요인]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 주로 운영기관에서 사업에 대한 제안을 먼저 하고 지자체 내부적으로 검토하여 참여 결정함. 국고 보조사업이고 일자리 창출 사업이므로 내부적 검토 시 특별한 저항감은 없음 • 신중년에 맞는 일자리 지원사업이 많지 않아 우선적으로 검토함(청년 일자리 사업 대비)
-----------------------------	---

〈표 V-42〉의 계속

<p>본 사업 참여 이유 및 의사결정 요인</p>	<p>[의사결정 주체 또는 영향을 미친 사람]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 주로 운영기관에서 발굴 또는 사업 기획하여 지자체에 제안함 • 지자체 내부적으로 일자리 창출 사업 기획 과정에서 참여함 • 의사결정 시 실무자 판단이 대부분이며, 지자체 장이나 외부에서의 영향력은 거의 없음
<p>지자체 간 경쟁 현황</p>	<p>[사업 신청 시 지자체 간 경쟁 상황]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 지자체 입장에서는 일자리 지원 사업은 지속적으로 하고 싶어서 계속 사업 신청을 하고 있으나 일부 사업은 탈락하거나 사업 규모 조정으로 신청한 만큼의 사업을 수행하지 못함 • 대구 경북 지역의 경우 올해(2023년 사업 공모) 신청한 사업들이 많이 탈락하거나 축소되었음, 사업에 대한 인지도가 높아져 신청하는 지자체나 제안 사업이 증가하는 것으로 파악함
<p>본 사업 계획 수립 및 시행 과정</p>	<p>[계획 수립 및 시행 과정]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 광역지자체에서는 운영기관 또는 수행기관에서 사업을 주로 발굴하고 사업 계획을 세워서 제안하고 있음 • 과거부터 계속 수행한 사업의 경우 동일하게 지원하고 있음 <p>[지자체 자율성 정도 및 태도]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 타 사업 대비 간섭은 별로 없으나 고용노동부에서 취업률 등 자료 요구가 많음. 담당자에 따라 자율성 정도가 달라짐 • 사업 발굴 차원에서는 자율성이 높으나 인력 관리를 위한 운영비와 교육비 등에 대한 확대 및 자율성 제고가 필요함 • 사회공헌형 사업의 경우 지자체로 이양되었으나 기존 지침에 준해서 운영하기 때문에 자율성 확대에 대한 필요성은 잘 못 느낌
<p>운영, 참여 기관 결정 과정 및 중요 요소</p>	<p>[운영, 참여 기관 선정 방법 및 기준]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 운영기관은 관련 재단법인에 위탁하거나 사업을 제안한 기관이 맡아서 운영함으로써 운영기관을 선정하는 공모 절차를 거치지 않는 경우가 많음 • 일부 지자체의 경우 운영기관의 공모 절차를 진행하는 경우도 있으나 사업을 주관하고 있는 기관만 참여하는 경우가 있음 • 참여 기관이나 참여자들은 상대적으로 수요가 많으며, 사회공헌형 사업의 경우 가급적 신청하는 기관이나 참여자들을 참여시키려고 함 • 직접 운영을 하는 지자체는 참여자들을 기준에 의해 선정하며, 참여자 선정 시 면접이 가장 중요한 요소임
<p>운영, 참여 기관 경쟁 상황</p>	<p>[운영, 참여 기관 경쟁 상황]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 운영기관과 참여기관의 경쟁 상황은 거의 없음 • 참여자들의 경우 사회공헌형 사업의 경우 취직이나 목적을 잘 이해하지 못하고 단순한 일자리 사업으로 알고 신청하는 경우 있음 • 경력형 사업의 참여자들은 내부 절차에 따라 선정하고 있으며, 본인의 의사와 경력 등을 면접에서 파악하여 선정함

자료: 본 과제의 일환으로 수행된 (주)한국리서치 조사 결과

〈표 V-43〉은 동 사업의 기타 현황 및 향후 지원·개선 사항에 대한 지방자치단체 사업 담당 공무원들의 응답을 제시한다. 동 사업과 기타 일자리 사업과의 차별성으로는 참여자들의 경력 보유 유무, 활동 일자리의 범위, 그리고 일자리의 질이 언급되었다. 또한 사업의 확대에 대해서는 대체로 긍정적인 의견을 제시하였다. 민간일자리 이행 성과에 대해서는 대체로 현 시점까지는 미흡하다는 의견이 제시되었다.

일자리 이행의 성격이 보다 강할 것으로 기대되는 경력형 사업은 2019년 시작되어 사업의 궁극적인 성과를 판단하기에는 다소 이른 시점이지만, 궁극적으로 참여자들이 민간 노동시장에 활발하게 참여하는 것이 사업의 목적이라면 현 시점까지의 구체적인 성과를 보다 세밀하게 파악하고 사업의 설계를 검토할 필요가 있다. 경력형 사업의 참여자는 일정 수준 이상의 경력을 갖춘 참여자들인데, 해당 참여자들이 민간일자리에 종사하고 있지 않은 이유는 가족, 건강 문제 등 개인의 상황도 있겠지만 해당 경력이 유용하게 활용되는 인력에 대한 수요가 있는 사업체들이 지역에 활발하게 영업하지 않고 있을 가능성이 있다. 이 경우 참여자들의 지역 이동을 통해 해당 경력을 유용하게 활용할 수 있는 사업체를 찾거나 거주 지역에서 구직 가능성이 높은 인적자본을 획득하는 것을 지원하는 정책이 필요할 수 있다. 지역의 신중년 미취업자 및 비경제활동인구의 노동공급 의향과 인적자본 현황 등 관련 정보를 지속적으로 축적하며 사업의 지향점을 가다듬을 필요가 있다.

사업 운영에 대한 지원의 필요성이 다수 제기되었는데, 운영기관에 대한 최소한의 인센티브 확보 및 원활한 참여기관·참여자 매칭에 필수적인 사항들에 대한 검토를 통해 지원 규모를 현실화하는 것을 고려할 필요가 있다. 또한 각 지자체들의 사업 운영 방식과 성과를 공유하는 워크숍 또는 간담회 실시를 통해 긍정적인 경험을 공유하고 상호 간 성과를 확산하는 기회를 제공하는 것은 궁극적인 사업의 성과 향상에 도움이 될 것으로 판단된다. 이는 제Ⅳ장에서 언급한 독일 사례에서도 정책의 성공에 중요한 역할을 하였다고 평가된 바 있다.

〈표 V-43〉 지자체 FGI 결과: 기타 현황 및 향후 지원·개선 사항

<p>본 지원사업의 차별성</p>	<p>[타 일자리 사업과의 차별점]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 타 일자리 사업의 경우 50대 이후는 단순 일자리 사업으로 주로 몸을 쓰는 일이지만 신중년 일자리는 경력을 바탕으로 하는 일자리 사업으로 다른 사업과 차별성이 있음 • 타 일자리 사업은 활동 일자리 영역이 정해져 있으나 본 사업은 활동 범위가 정해져 있지 않아서 다양한 활동과 사업을 계획할 수 있음 • 노인일자리사업이 비슷한 연령대이지만 신중년 사업이 퀄리티 좋은 일자리를 제공하거나 서비스를 제공할 수 있음 <p>[지속적인 사업 필요성]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 지자체 입장에서 일자리 사업으로 지속적인 운영을 희망하고 있음 • 경력형 일자리는 취업과의 연계가 필요하나 이런 점에서 참여기관이 취업 연계에 힘들어 함 • 사회공헌형 사업은 좀 더 심화되었으면 좋겠음 • 청년 일자리 사업에 비해 신중년을 대상으로 한 일자리는 절대적으로 부족한 상황임. 신중년을 위해 사업 확대가 필요함 • 사회공헌형 사업도 신중년들의 일자리 연계로 확대되면 좋겠음
<p>지원 유형에 대한 차별성</p>	<p>[유형별 차별성]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 목적성이 달라 경력형과 사회공헌형 유형 모두 필요하다고 생각함 • 신중년들이 재취업 등을 위해 사회공헌형 사업도 취업이나 일자리 창출을 위한 연계 제도가 지원이 있으면 좋을 것 같음 <p>[민간일자리로 이행 성과]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 현실적으로 경력형 사업 참여자도 민간일자리로 취업이 일어나기는 어려운 것으로 판단함. 신중년 사업도 교육/훈련 프로그램과 연계해 실질적인 취업 지원을 해주면 좋을 것 같음 • 일자리 사업 자체는 대부분 청년층에 많음. 인구구조 변화를 고려할 때 신중년을 위한 일자리 사업 강화가 필요함 • 상담 분야의 경우 지자체에서 역량 강화를 위한 교육, 훈련을 제공하고 있음. 현재는 거의 없지만 향후 민간 취업에 대한 기대감도 갖고 있음 • 본 사업에 대한 참여자들의 만족도는 좋으나 실질적인 일자리 창출에 대한 효과는 아직 미흡함
<p>본 지원사업 발전 방안</p>	<p>[제도적, 행정적 개선 필요 사항]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 사업 자체에 대한 예산 확충 및 운영비, 교육비 등 사업 진행을 위한 예산 확대 필요 • 지자체, 운영기관 등 관련 담당자들 간의 정보 교환, 사례 공유 등을 위해 워크숍, 연수, 간담회 기회 확대 요망 • 신중년 일자리 지원을 위한 사업, 예산 확대 요망 • 민간일자리 연계를 위한 역량 강화 지원 필요

자료: 본 과제의 일환으로 수행된 (주)한국리서치 조사 결과

라. 운영기관 사업 담당자 의견

〈표 V-44〉는 사업 운영기관 담당자들의 사업에 대한 전반적인 평가를 제시한다. 사업에 대한 전반적인 평가는 호의적이거나, 아쉬운 점 또한 일부

제시되었다. 구체적으로 2020년부터 50~69세로 참여 대상이 제한됨에 따라 고령자들의 지속적인 참여가 어렵다는 점, 사회공헌 유형의 낮은 인건비, 지역 특성에 따른 경력 조건 충족, 신중년 참여자 확보의 어려움, 운영기관이 운영에 필요한 자료 구입비 등에 대한 지원의 미흡함이 언급되었다.

참여 연령에 대한 운영기관 간담회 참여자들의 언급은 동 사업에 관하여 중요한 시사점을 갖는 내용으로 판단된다. 동 사업의 참여자인 50~69세 중 65세 이상은 기초연금 및 노인일자리사업의 정책 대상에 해당하는 연령대이며, 동시에 공적연금 수령이 가능한 연령대로 주된 일자리에서 퇴직한 비율이 상대적으로 높은 연령대로 판단된다. 따라서 동 사업과 노인일자리사업 간 목적, 취지, 차별성에 대해 고민해야 할 필요가 있으며, 전 생애 노동공급 주기 측면에서 65세 이상 인구집단은 50대 인구집단과 참여 의욕, 목적, 금전적 보상에 대한 태도 등에서 상당히 상이할 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

〈표 V-44〉 운영기관 FGI 결과: 지원사업 참여 현황 및 전반적 평가

-
- (A)
 - 사업 취지나 목적은 좋음. 2020년부터 나이 제한이 생겨서 활동하시던 분들이 탈락하는 경우가 있어 참여자 모집과 운영에 어려웠음
 - (B)
 - ‘가’ 지역은 소도시로 사업 최초 시 경력을 가진 신중년을 확보하기 어려웠으며, 다양한 분야의 멘토링을 원하지만 특정한 사업(심리상담)으로 기획해야 해서 사업 계획에 어려움을 겪었음. 사업에 대한 평가는 호의적으로 내년에도 동일하게 참여할 예정임
 - (C)
 - 사업의 목적은 사회서비스 제공 차원에서 좋다고 생각함. 참여자들은 전문성이 있는데 보상이 없어서 봉사활동을 하고 있음. 새로운 참여자 유입은 없으며, 나이가 69세가 넘으면 못하는 점도 아쉬운 점임
 - (D)
 - 신중년 경력자들은 전문 역량이 있어 임금을 최저임금 120~200% 받고 있어서 신중년 여성들에게 일자리 창출할 수 있는 기회가 되어 좋은 평가를 하고 있음. 임금 예산 이외에 자료 구입비, 운영비가 없어서 아쉬움
 - (E)
 - 사회서비스에 필요한 인력을 지원하는 기능으로 본 사업은 꼭 필요하다고 생각함. 지자체에서는 내년부터 교육 등 역량강화를 위한 지원도 같이 한다고 해서 더욱 기대됨
 - (F)
 - 사업의 취지나 목적성은 좋으나 사회공헌활동에 참여하는 참여자들은 봉사라는 개념보다는 일자리라는 생각이 많음. 보상에 대한 부분이 적은 것이 아쉬움
-

자료: 본 과제의 일환으로 수행된 (주)한국리서치 조사 결과

〈표 V-45〉에는 참여 동기, 운영기관으로서의 참여 경쟁 상황 및 향후 참여 의향에 대한 응답이 제시되었다. 참여 동기는 다양하게 제시되었는데, 지역 신중년 인구를 고려한 운영기관도 있었고 사회적 기업이나 교육기관 등 특정 분야와 밀접하게 관련된 참여 동기를 언급한 응답도 존재하였다. 대체로 다른 운영기관과의 경쟁은 심한 상황은 아니며, 운영기관이 교체될 경우 사업 관련 인력 운용의 어려움이 있다는 점, 운영비가 충분하지 않음에 따라 신규 참여 기관이 많지 않을 가능성 등이 언급되었다.

〈표 V-45〉 운영기관 FGI 결과: 운영기관 운영 현황

<p>참여 동기 및 예산 충분성</p>	<p>[사업 참여 동기 및 이유]</p> <ul style="list-style-type: none"> 지역 특성상 신중년 인구가 많고 멘토링을 통한 사업이 가능함. 경력형 일자리를 통해 자립할 수 있는 기회를 제공하기 위해 참여함 사회적 기업을 지원하기 위해 참여함 코로나19로 인해 교육기관들이 많은 어려움을 겪는 것을 보고 평생교육기관의 경영 지원 차원에서 시작함
<p>경쟁상황 및 향후 참여 의향</p>	<p>[경쟁 상황 및 향후 참여 의향]</p> <ul style="list-style-type: none"> 지자체와 일자리 창출을 위해 이전부터 계속 협의해 왔으며, 운영기관에서 제안해서 시작하게 됨. 특별히 다른 운영기관과의 경쟁이나 참여는 없음 지속사업이 낙찰하게 되면 지원 전담 인력들의 일자리도 문제가 되니 지속적인 참여와 사업 진행을 하게 됨 만약 경쟁 상황이 되면 운영기관에서 준비를 많이 해야 하는데 그럴 여력이 없고 자원이 소모되는 점이 불필요한 것 같음 지원 공모 시 운영기관 간 경쟁하는 상황은 거의 없음 운영기관이 잘 참여하지 못하는 이유는 운영비 지원이 거의 없기 때문에 수익이 불가하므로 참여할 기관이 거의 없는 것으로 판단함

자료: 본 과제의 일환으로 수행된 ㈜한국리서치 조사 결과

〈표 V-46〉은 참여기관 선정 및 참여 현황에 대한 내용을 제시한다. 참여를 신청한 기관이 사업 목적과 지침에 부합하는 경우, 대부분 참여가 가능한 것으로 판단되나, 참여자와의 매칭 가능성이 고려되는 것으로 판단된다. 또한 참여기관들은 동 사업에 참여함으로써 얻는 특별한 혜택이 없는 것으로 인식하고 있으며, 이를 고려하여 참여를 독려하기 위한 추가적인 노력이 필요하다는 응답이 있었다.

〈표 V-46〉 운영기관 FGI 결과: 참여기관 선정 및 참여 현황

<p>참여 기관 공모 및 선정 요소</p>	<p>[참여 기관 공모 및 선정 방법]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 대규모로 사회공헌 사업의 참여기관을 모집하는 경우 라디오 광고, 거리 현수막, 직접적인 TM 등을 통해 지속적인 참여기관 및 참여자를 모집함. 참여기관은 사회적 기업, 비영리단체 등 다양함 • 참여기관은 지침상 하자가 없으면 거의 승인을 해서 참여하게 됨. 대규모 모집인 경우 항상 참여자, 참여기관 모집에 역점을 두고 있음 • 사회공헌 사업의 경우 자원봉사센터나 복지시설 등을 통하는 경우가 있음. 참여 조건만 맞으면 최대한 참여하나 심의 회의를 구성해 심의 회의에서 부적합기관을 배제함 • 코로나로 인해 제공하던 사회적 서비스가 중단되어 참여기관이 탈락되는 경우도 있음 • 수혜자가 많이 참여할 수 있는 참여기관을 우선적으로 선정함
<p>참여 기관 참여 동기</p>	<p>[참여기관 참여 동기]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 타 정부 지원 사업에 비해 신청 서류가 간단하고 신청하기 편리한 점으로 인식하고 있으나 참여 기관에 대한 별다른 혜택이 없어 행정적인 번거로움이 있는 것은 단점으로 인식함 • 참여기관에 별다른 혜택이 없으므로 주로 참여를 유도하거나 부탁하는 경우가 있음

자료: 본 과제의 일환으로 수행된 (주)한국리서치 조사 결과

〈표 V-47〉은 참여기관 선정 및 참여 현황에 대한 내용을 제시한다. 참여자들의 현황 및 효과성에 대한 응답은 사업을 설계하는 시시점 도출에 의미 있는 정보를 제공할 수 있다. 특히 ① 사회 참여에 대한 보람과 자기 만족감이 참여 동기의 주요 요인이며, 50대에 비해 시간적인 여유와 경제적 부담이 적은 60대가 많다는 점 ② 사회공헌유형 사업 참여자들이 많은 경우 공공근로 또는 타 사업으로 이탈한다는 점은 사업 설계에 대해 중요한 시사점을 제공한다.

이는 현재 동 사업이 주된 일자리에서 이탈한 후 새로운 주된 일자리를 찾고자 하는 신중년 인구집단보다는, 주된 일자리에 대한 필요성이 상대적으로 낮은 계층에게 생계 측면이 아닌 다른 측면의 만족감을 제공하는 성격이 있음을 시사한다. 개인이 보유한 인적자본을 활용하여 만족감을 얻는 것은 그 자체로 의미가 있지만, 만약 민간일자리로 복귀할 필요성이 높은 신중년 인구집단이 다수 존재하며 이에 대한 정책 배려가 필요하다면 이에 부합하는 정책을 고민할 필요가 있을 것이다. 이 경우 이미 존재하는 넓은 의

미의 재정지원 일자리 사업들과의 중복성 등의 이슈에 대한 고민도 진행되어야 한다.

〈표 V-47〉 운영기관 FGI 결과: 참여자 현황 및 사업 효과성

<p>참여자 현황 및 효과성</p>	<p>[참여자 현황 및 효과성]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 제공 서비스가 전문직일 경우 급여가 200%까지 가능하니 참여자 만족도가 높음. 다만 조건에 맞는 참여자를 모집하는 것이 쉽지 않음 • 경력과 연계할 경우 생계형이 아닌 분들이 오셔서 사회 참여에 대한 보람과 자기 만족감이 참여하는 주요 요인임. 50대보다 시간적인 여유와 경제적 부담이 적은 60대가 더 많음 • 상담 관련 사업은 만족도가 높으나 파견 사업(대체 조리사 등)은 업무 강도, 수요기관과의 트러블 등 참여자 구성이 어려움 • 사회공헌형 사업은 기관의 만족도가 높지만 참여자의 만족도는 낮음. 대부분 생계형인 참여자들이 많은 경우 공공근로나 타 사업이 생기면 인건비 등의 차이를 보고 이탈하는 경우가 많음 • 중도 탈락자들은 대부분 다른 일자리를 찾은 경우임
<p>참여자 기대사항</p>	<p>[참여자 기대사항]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 사업 유형에 따라 참여자 반응이 다름 • 사회공헌형 사업의 경우에도 생계형 및 급여를 기대하는 경우가 많아 모집 시 탈락하는 경우가 많음. 봉사 개념으로 참여하신 분들도 시간이 지나면 만족도가 점점 떨어짐. 사회공헌형 역시 현실에 맞는 실비 보전이 필요함

자료: 본 과제의 일환으로 수행된 (주)한국리서치 조사 결과

〈표 V-48〉은 동 사업의 기타 현황과 향후 지원·개선 사항에 대한 운영기관의 응답을 제시한다. 홍보에 대한 응답으로 미루어볼 때 동 사업의 참여자들이 사회공헌활동 유형을 일반적인 직접일자리 사업 중 하나로 인식하는 경향이 있는 것으로 생각된다. 이어서 지원 유형에 대한 차별성을 조사하였는데, 복수의 의견이 운영기관 관점에서 인센티브가 부족하다는 점을 언급하였다. 이 점은 앞서 제시된 문항에 대한 응답 및 지자체 공무원들과의 좌담회에서도 지적된 점이다. 또한 사회공헌유형보다 경력형 사업의 필요성을 강조하는 의견이 제시되었다. 발전 방안에 대해서는 사회공헌 사업에 대한 봉사 시간 인정 등 추가적인 동기 부여가 필요하다는 의견이 제시되었으며, 운영기관에 대한 지원 측면에서 보다 높은 수준의 자율성 부여, 행정 지원 등이 필요하다는 의견이 제시되었다.

사회공헌형 사업 참여자들이 사업 취지를 인식하고 참여를 포기한다는 의견, 그리고 사회공헌형에 비해 경력형 일자리가 많아져야 한다는 의견은 실제 현장에서 체감하는 사업에 대한 수요가 생계 유지 성격이 강한 일자리를 중심으로 발생하고 있을 가능성을 시사한다. 정책 수요에 부응한다는 측면에서 이 점에 대해서는 주의 깊게 고민할 필요가 있을 것이나, 다양한 직접 일자리 제공 사업들 사이의 중복성 및 동 사업과의 관계를 포괄적으로 고려할 필요가 있다. 또한 본 연구에서는 자료의 한계로 직접적으로 분석할 수 없었지만, 동 사업이 궁극적으로 민간일자리로의 재진입에 긍정적인 영향을 미치는지의 여부에 대한 분석이 추후 진행될 필요가 있다.

만약 동 사업이 참여자들의 일 경험 및 그에 따른 인적자본의 축적을 통해 민간일자리로의 재진입에 긍정적인 영향을 미친다면, 지역별 인구집단, 노동시장 특성 및 산업 분포를 고려하여 사업 효과가 극대화될 수 있는 방향으로 지자체별 사업 설계를 진행하여 궁극적인 사업 성과를 제고할 수 있을 가능성이 있다. 가령 제Ⅳ장에서 언급된 독일의 사례에서도 지역별 특성을 고려한 정책 설계가 언급된 바 있다. 그러나 민간일자리로의 재진입보다는 참여자들의 소득보조 성격이 강하게 나타난다면, 동 사업은 복지사업으로의 성격을 일부 가지고 있는 것으로 볼 수 있다. 이 경우 주된 정책 대상을 민간일자리 참여가 어려운 취약계층에 보다 집중해야 하는지를 비롯한 추가적인 고민이 필요하다.

운영기관에 대한 적절한 인센티브의 제공은 원활한 사업 운영을 위해서 필수적일 것으로 예상된다. 인센티브의 방식과 수준에 대해서는 상이한 지자체별 환경을 고려하여 합리적인 인센티브 수준을 파악할 필요가 있다. 운영기관의 운영 자율성 확보에 대해서는 다양한 측면의 고민이 추가적으로 필요할 것으로 보인다. 운영기관 자체적으로 참여자들의 특성을 반영하여 유연한 사업 운영을 가능하게 한다는 측면에서 자율성 확보의 장점이 있으나, 운영기관별로 사업 관리 행태가 크게 상이하게 나타난다면 참여자들의 만족도 또는 행정 관리 측면의 어려움이 발생할 수 있다는 점 또한 고려해야 할 것으로 판단된다.

〈표 V-48〉 운영기관 FGI 결과: 기타 현황 및 향후 지원·개선 사항

<p>본 지원사업의 홍보</p>	<p>[지원사업의 홍보]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 신중년 지원사업에 대해 참여자들은 잘 모르는 경우가 많음. 홍보 방법으로는 자치단체를 통한 홍보(소식지, 자치단체 홍보물 등)가 가장 효과적일 것으로 봄 • 사회공헌형 사업의 참여자들은 사업 취지를 잘 모르고 오는 경우가 많아, 설명할 경우 포기하는 경우가 많음
<p>지원 유형에 대한 차별성</p>	<p>[유형별 차별성]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 사회공헌형 사업은 운영기관 입장에서 참여하고 싶지 않음. 동기를 부여하기 위해서는 금전적 보상이 안 되는 경우 명예나 인증서 등 비금전적인 보상을 검토할 필요가 있음 • 경력형 사업은 신중년의 지속적인 경력 유지 차원에서 매우 의미가 큰 것으로 보임 • 신중년에 대한 일자리 사업이 많이 없음. 사회공헌형보다 실질적인 취업 도움을 줄 수 있는 경력형 일자리가 많아져야 함 • 경력형 사업은 운영비 지원이 없어 나서는 운영기관이 없음. 운영비가 보전되어야 함. 사회공헌형 사업은 자원봉사센터와 연계해서 추진하는 것이 바람직할 것으로 봄 • 사회공헌형 사업은 시대의 흐름에 맞지 않는 것 같음. 자원봉사와 사회공헌 지원 사업은 구분되어야 함
<p>본 지원사업 발전 방안</p>	<p>[제도적, 행정적 개선 필요 사항]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 사회공헌형 참여자들은 경제적 보상을 안 받는 봉사활동을 하는데 자원봉사 시간 인정도 안 됨. 봉사 시간 인정이 필요함 • 신중년 사업에 연령 제한을 없애거나 적절하게 조정되어야 함 • 사회공헌형 사업이 본청, 지방청, 지자체 등으로 이관되다 보니 사업 지침이 계속 변하는 경우가 있어 실무자 입장에서 어려운 점이 있음 • 지침을 타이트하게 주는 것 보다 운영기관의 자율성을 좀 더 주는 것이 좋을 것 같음 • 인구 구성상 신중년 계층을 위한 일자리 사업 자체가 더 확대되어야 함 • 업무일지, 각종 서식 등 필수적인 행정 지원도 제공해 주면 좋겠음

자료: 본 과제의 일환으로 수행된 ㈜한국리서치 조사 결과

마. 소결

우리나라 신중년 노동시장의 현황 및 전문가 좌담회의 응답을 종합하여 볼 때, 신중년 대상 일자리사업에 대해 정책적으로 고민해야 할 부분이 존재하는 것으로 보인다. 인구구조의 변화로 인해 신중년 분류에 해당하는 인구가 증가하고 있음에 따라 이에 대한 정책 수립의 중요성을 높게 인식하는 의견이 상당히 존재하는 상황이나, 구체적인 노동시장의 현황 및 타 일자리 사업과의 관계를 종합적으로 검토할 필요성이 있을 것으로 보인다. 특히 신

중년 대상 사업의 주된 정책대상 연령대와 사업의 본질적인 지향점에 대한 고민이 필요할 것으로 보인다.

현재 신중년 사회공헌활동 사업의 주된 정책 대상은 50~69세인데, 50대 인구집단과 60대, 특히 기초연금 및 노인일자리사업의 정책 대상에 해당하는 연령대인 65세 이상 인구집단은 다양한 측면에서 상이한 특징을 가질 수 있다. 예를 들어 주된 일자리 퇴직 후 새로운 민간 전일제 일자리를 탐색하여 생계를 유지할 필요성 측면에서는 상대적으로 50대의 정책 수요가 높을 것으로 예상된다. 또한 두 집단은 출생연도가 상이한 인구집단이며 이에 따라 교육수준, 건강 상태 측면에서도 구별되는 특징을 보일 것으로 예상된다. 따라서 인구집단별로 상이한 정책 욕구를 고려함과 동시에 이미 존재하는 노인일자리사업 등 기타 재정지원 일자리 사업과의 중복성 문제 등을 종합적으로 고려하여 향후 정책 방향을 고민하는 것이 필요하다.

또한 동 사업 편성 과정에서 지역별 상황을 고려할 필요가 있다. 사회공헌 유형 사업은 생계 목적으로의 일자리를 제공하는 취지의 사업이라기에는 보수가 낮은 수준으로, 경력형 사업 또는 많은 재정지원 일자리 사업과 구분된다. 이 결과, 각 유형에 대한 정책 수요는 지역에 따라 크게 상이할 수 있다. 이에 대해서는 일차적으로는 각 지역의 신중년 미취업자 및 비경제활동인구의 노동공급 의향과 인적자본 현황 등의 정보를 수집·활용하여 사업이 지역의 정책 수요에 부합하도록 편성될 필요가 있다.

보다 근본적으로는 사업 취지를 고민하는 것이 필요하다. 예를 들어 공공 성격의 일자리를 공급하여 참여자들의 소득을 보전하는 것에 초점을 둘 것인지, 궁극적으로 참여자들이 민간일자리로 복귀하는 것에 초점을 둘 것인지 등 사업의 핵심 목표에 대한 지속적인 검토가 필요할 것으로 보인다. 민간일자리로의 재진입보다는 참여자들의 소득보조 성격에 비중을 둔다면, 동 사업은 복지사업으로의 성격을 일부 가지고 있는 것으로 볼 수 있다. 이 경우 주된 정책 대상을 민간일자리 참여가 어려운 취약계층에 보다 집중해야 하는지를 비롯한 고민이 추가로 필요할 것이다. 반면 참여자들의 일 경험 및 그에 따른 인적자본의 축적을 통해 민간일자리로의 재진입을 사업의 근

본 취지로 고려할 경우 지역별 인구집단, 노동시장 특성 및 산업 분포를 고려하여 사업 효과가 극대화될 수 있는 방향의 지자체별 사업 설계를 통해 성과를 제고할 수 있을 것으로 생각된다.

마지막으로 사업에 대한 지원 수준에 대해 고민할 필요가 있다. 특히 IV장에서 언급되었듯 동 사업의 참여지원율이 100%에 미달하는 상황인 점을 고려하면 사업에 대한 운영기관, 참여기관, 참여자의 참여 욕구가 충분히 높지 않을 수 있다. 예를 들어 사회공헌유형 사업에 대해 좌담회에서 제안된 바와 같이 봉사시간을 인정하는 등 추가적인 동기 부여를 위한 수단을 고려할 수 있다. 또한 운영기관이 사업을 운영하는 데 요구되는 비용에 비해 지나치게 낮은 수준의 지원이 이루어진다면 운영기관의 지속적인 참여 의욕이 저하될 가능성이 있으므로, 이에 대한 검토 또한 필요하다고 보인다.

Ⅵ. 요약 및 개선방안

1. 연구결과 요약

본 연구에서는 중장년층의 노동시장의 특성 변화를 면밀히 살펴보고 식별된 문제점에 기반해 중장년층 대상 재정지원일자리사업 개선을 위한 합의점을 도출하고자 하였다. 이에 제Ⅱ장에서는 먼저 중장년층 노동시장 특성의 변화 양상을 이해하기 위해 경제활동인구조사 자료 및 고령층 부가조사 자료를 활용하여 중장년층 일자리의 특성의 시계열적 변화를 살펴보았다. 구체적으로 45~64세 중장년층의 노동시장의 특성을 살펴보기 위해 경제활동참가율, 실업률, 종사상 지위, 근무 사업체 규모, 단시간 근로 비율 등의 변수들의 변화 양상을 2007년부터 2021년까지 추적하였다. 특히 중장년층 경제활동참가가 증가하였더라도 고용의 질(종사상 지위, 사업체 규모, 근무시간) 등의 악화가 발생하였다면 이를 완화하는 정책 수요가 발생할 수 있기 때문에 중장년층의 고용의 질이 시간에 따라 어떻게 변화하는지를 다양한 측면에서 면밀히 살펴보았다.

그다음 본 연구에서는 중장년층의 퇴직연령이 법정정년이 60세임에도 불구하고 지난 10년간 50세 미만에 머물고 있으며, 임금피크제 확산과 조기퇴직의 증가하는 현상이 관측된다는 주장을 비판적으로 검토하였다. 비판적 검토가 필요한 이유는 해당 주장에 기반이 되는 고령층부가조사는 주된 일자리에서 은퇴하였다고 응답한 중고령자에 한정된 분석이기 때문에 중고령자 전체에서 조기퇴직이 증가하였는지 혹은 퇴직연령이 증가하였는지 확인할 수 없기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 주된 일자리에서 아직 퇴직하지 않는 중고령층까지 고려하였을 때, 중고령층의 주된 일자리에서의 퇴직연령이 실제로 어떻게 변화하고 있는지 그리고 주된 일자리에서 퇴직 여부가

숙련수준에 따라 이질적인지 여부를 다양한 측면에서 검토하였다.

제Ⅲ장에서는 주된 일자리에서 퇴직 이후에 중장년층의 일자리 동학을 살펴보기 위해 고용보험가입자 전수자료를 활용해 특정 연도에 실직을 경험한 중장년층을 대상으로 실직 이후 일자리 동학에 대해서 검토하였다. 또한 중장년층의 노동시장이 양극화되고 있다는 제Ⅱ장의 결과를 참조하여 실직 이후 재취업 양상이 숙련수준에 따라 이질적인지 살펴보았다. 만약 저숙련자 노동자들이 조기퇴직 이후 노동시장에서의 재취업이 활발하게 이루어진다면 숙련수준에 따른 양극화 문제는 크게 우려할 필요가 없기 때문에 이와 같은 검토는 반드시 필요하다.

제Ⅲ장에서 수행한 분석은 크게 두 가지로 먼저 2015년 기준 총 484만 9,311개의 고용보험 상실 발생건수를 분석표본에 포함하여 실직 이후 재취업까지 소요되는 시간을 분석하였고 재취업률이 숙련수준에 따라 이질적인지 분석하였다. 분석결과를 요약하자면 숙련 수준과 관련 없이 실직 이후의 재취업확률은 유사한 것으로 나타났다. 다음으로 2017~2019년 재정지원일자리사업 참여자 전수 명단과 2015~2019년 고용보험을 상실한 피보험자 자료를 결합하여 실직 이후 재정일자리사업 참여 정도를 연령·상실사유·일자리사업 유형별로 살펴보았다. 분석결과 65세 이상의 고령층일수록 직접일자리사업에 참여하는 경향이 월등히 높은 것으로 나타났으며 특히 자발적으로 퇴사한 고령층에서 참여할 확률이 높은 것으로 나타났다. 다음으로 실직 이후 직접일자리사업과 고용서비스사업에 참여하는 정도가 저숙련자의 경우 고숙련자와 비교해서 참여할 확률이 낮은 것으로 나타났다.

제Ⅳ장에서 이루어진 실증분석에서는 기초자치단체를 중심으로 신중년 사회공헌활동 사업의 편성 여부 및 사업의 예산규모 결정과 연관될 수 있는 다양한 요인들에 대한 상관관계 분석을 진행하였다. 사업 편성 여부에 대해 고정효과 모형을 적용하지 않고 연도별로 표본을 분리하여 실증분석을 수행한 결과, 사업의 정책대상 인구집단인 50~69세 신중년 인구가 많을수록 예산이 편성되는 확률이 높아지는 것을 확인할 수 있고, 통계적 유의성은 다소 낮지만 인구증가율이 낮을수록 예산이 편성되는 경향이 높다는 것이 관

찰되었다. 또한 1인가구 비율, 무주택가구비율, 노인여가복지시설 수와 예산 편성 확률과의 관련성을 2017~2018년과 2019~2020년을 분리하여 살펴보았을 때 다소 상이한 결과가 추정되었는데, 이는 사회공헌유형과 경력형 유형을 분리하여 분석한 결과를 통해 일부 설명되었다. 반면 고정효과 모형을 이용한 추정 결과, 대부분의 독립변수들은 예산 편성 여부에 대해 대체로 유의한 효과를 나타내지 않았다. 고정효과 모형이 연도별 분석에 비해 지자체단체 고유의 특성을 보다 잘 통제할 수 있다는 점을 고려하면, 분석에 포함된 인구 및 지역 경제 관련 변수들이 신중년 사회공헌활동 사업에 직접적인 영향을 미치지 않는다는 방향으로 해석된다. 그러나 고정효과 모형도 동적 내생성을 모두 통제하지 못한다는 한계를 갖고 있음에 유의할 필요가 있다.

이어서 제V장의 실증분석의 일환으로 지자체별 사업예산 정보를 지역별 고용조사 자료와 연계한 자료를 활용하여 신중년 사회공헌활동 지원사업이 50~69세 신중년 인구집단의 노동시장 지표에 미친 영향에 대한 분석을 시도하였다. 고정효과 모형을 이용한 분석 결과, 1인당 예산규모가 1% 상승할 때 고용률은 0.0069~0.0086p%, 노동시간은 0.0106~0.0137%, 근로소득은 0.0059~0.0079%가량 상승하는 것으로 나타났다. 고용 여부에 대한 추정 결과는 5%, 노동시간에 대한 추정 결과는 1% 수준에서 통계적으로 유의하였으나, 근로소득에 대한 추정 결과는 통계적 유의성이 상당히 낮게 추정되었다. 50~69세 인구집단과 비교적 유사한 특성을 공유할 것으로 기대되며 사업의 대상이 아니었던 45~49세 인구집단에 대한 노동시장 지표에 대한 분석을 수행한 결과 신중년 사회공헌활동 지원사업은 해당 인구집단의 고용 지표와 뚜렷한 관련성을 나타내지 않았으며, 이는 50~69세 인구집단에 대한 분석 결과가 사업 예산규모가 갖는 내생성으로 인해 전적으로 추정되었을 가능성에 대한 우려가 일부 완화될 수 있음을 시사한다. 제시된 결과는 신중년 사회공헌활동 지원사업의 규모 증가가 해당 인구집단의 지역 노동시장 지표에 일부 긍정적인 영향을 미친 것으로 해석될 수 있으나, 본 사업 자체가 미취업자를 대상으로 함에 따라 사업 시행으로 인한 직접적인 노동시장

에의 영향이 존재할 것임을 해석 과정에서 고려해야 한다. 반면 동시에 이 결과는 사업 시행으로 인한 민간일자리의 구축효과가 사업 효과를 모두 상쇄할 정도로 크지 않았을 가능성을 일부 시사하는 측면도 존재한다. 그러나 표본의 기간, 동태적 내생성에 대한 우려 등 본 분석이 가진 한계점에 대해 해석 과정에서 유의할 필요가 있다.

다음으로 제Ⅴ장의 질적 분석은 지자체의 사업 담당 공무원과 사업 운영 기관 담당자들에 대한 전문가 좌담회를 통해 이루어졌다. 대체로 사업에 대해서는 긍정적인 의견이 제시되었으나, 추후 사업 발전방향을 검토하는 과정에서 고려할 필요가 있는 다양한 코멘트들이 언급되었다. 몇 가지 예로는 사회공헌유형 사업에 대해서도 참여자들이 일반적인 일자리 사업으로 인식하는 경우가 많다는 점, 일부 지역에는 경력 요건을 충족하는 잠재적 참여자들이 충분하지 않다는 점, 사업 참여자들에 대한 지원이 충분하지 않다는 점 등을 들 수 있다.

2. 정책적 시사점

제Ⅱ장의 실증분석 결과는 세간의 우려와 달리 중장년층의 주된 일자리 퇴직연령은 2013년 이후 증가하고 있음을 시사하고 있다. 다만 중장년층 노동시장에서의 양극화가 심화됨에 따라 숙련수준에 따라 주된 일자리 퇴직연령의 격차가 최근 들어 확대되고 있음을 확인할 수 있었다. 따라서 저숙련 중장년층의 고용안정성을 강화하는 방안을 모색할 필요가 있으며 혹은 조기 퇴직 등의 주된 일자리에서의 퇴직이 발생하였을 때 이에 따른 고용불안정성을 완화하는 정책설계가 필요할 것으로 보인다. 이에 제Ⅲ장에서는 주된 일자리에서 퇴직 이후에 일자리 동학을 검토해 실직 이후 재취업 양상이 숙련수준에 따라 이질적인지 검토하였다. 그리고 퇴직 이후의 동학에 대한 검토를 기반으로 식별된 중장년층 일자리시장에서 발생하는 정책수요가 현재 일자리재정사업을 통해서 충분한 대응이 가능한지 아니면 신규사업의 설계 혹은 기존 사업의 재설계가 필요한지 분석하였다.

제Ⅲ장의 실증분석 결과는 평균적으로는 숙련 수준과 관련 없이 실직 이

후 재취업확률이 유사하기 때문에 조기퇴직 및 비경제활동인구로의 전환이 저숙련노동자 층에서 상대적으로 많이 발생하는 것이 해당문제의 핵심임을 시사하고 있다. 따라서 저숙련노동자들의 조기퇴직 증가에 따른 문제점을 완화하기 위해서는 조기퇴직 이후 재취업의 활성화를 돕는 정책을 설계하는 것이 중요함을 알 수 있다. 다만 제Ⅲ장에서 실직 이후 저숙련자들의 일자리사업에 참여하는 정도가 고숙련자와 비교해서 낮은 것으로 나타나 저숙련자들의 프로그램 참여율을 개선시키는 방안을 모색할 필요가 있음을 시사하였다. 일자리사업의 참여율이 숙련수준에 따라 이질적인 이유는 해당 사업에 대한 정보를 획득하는 비용 혹은 해당 프로그램에 지원하는데 수반되는 비용이 숙련수준에 따라 다름에서 발생하였을 가능성도 있으며 아니면 일자리사업 참여를 통해 얻게 되는 혜택에 대한 인식의 차이에서 발생하였을 가능성이 존재한다. 따라서 사업 미참여자들의 사업에 대한 인식을 확인하기 위한 대한 질적 분석이 진행될 필요가 있다.

제Ⅴ장의 실증분석 결과는 현재 신중년 사회공헌활동 사업이 기존 민간 일자리를 단순히 구축하는 방향으로 나타나지는 않고 있음을 시사하며, 이 점은 참여자들의 사회공헌을 통한 긍정적 효과 또는 대상자들의 소득 보전 효과가 발생하였을 가능성을 시사한다. 그러나 사업의 중요한 목적 중 하나인 대상자들의 인적자본 축적으로 인한 민간일자리 편입 효과 등을 본 분석을 통해 확인하는 것은 제한적임에 따라 추후 추가적인 분석이 진행될 필요가 있다.

또는 제Ⅳ장의 우리나라 신중년 노동시장의 현황 및 제Ⅴ장에 제시한 전문가 좌담회의 응답을 종합하여 볼 때, 신중년 대상 일자리사업에 대해 정책적으로 고민해야 할 부분이 존재하는 것으로 보인다. 인구구조의 변화로 인해 신중년 분류에 해당하는 인구가 증가하고 있음에 따라 이에 대한 정책 수립의 중요성을 높게 인식하는 의견이 상당히 존재하는 상황이나, 구체적인 노동시장의 현황 및 타 일자리사업과의 관계를 종합적으로 검토할 필요성이 있을 것으로 보인다. 특히 신중년 대상 사업의 주된 정책대상 연령대와 사업의 본질적인 지향점에 대한 고민이 필요할 것으로 보인다.

현재 신중년 사회공헌활동 사업의 주된 정책 대상은 50~69세인데, 50대 인구집단과 60대, 특히 기초연금 및 노인일자리사업의 정책 대상에 해당하는 연령대인 65세 이상 인구집단은 다양한 측면에서 상이한 특징을 가질 수 있다. 예를 들어 주된 일자리 퇴직 후 새로운 민간 전일제 일자리를 탐색하여 생계를 유지할 필요성 측면에서는 상대적으로 50대의 정책 수요가 높을 것으로 예상된다. 또한 두 집단은 출생연도가 상이한 인구집단이며 이에 따라 교육수준, 건강 상태 측면에서도 구별되는 특징을 보일 것으로 예상된다. 따라서 인구집단별로 상이한 정책 욕구를 고려함과 동시에 이미 존재하는 노인일자리사업 등 기타 재정지원 일자리 사업과의 중복성 문제 등을 종합적으로 고려하여 향후 정책 방향을 고민하는 것이 필요하다.

또한 동 사업 편성 과정에서 지역별 상황을 고려할 필요가 있다. 사회공헌 유형 사업은 생계 목적으로의 일자리를 제공하는 취지의 사업이라기에는 보수가 낮은 수준으로, 경력형 사업 또는 많은 재정지원 일자리 사업과 구분된다. 이 결과 각 유형에 대한 정책 수요는 지역에 따라 크게 상이할 수 있다. 이에 대해서는 일차적으로는 각 지역의 신중년 미취업자 및 비경제활동인구의 노동공급 의향과 인적자본 현황 등의 정보를 수집·활용하여 사업이 지역의 정책 수요에 부합하도록 편성될 필요가 있다.

보다 근본적으로는 사업 취지에 대한 고민이 필요하다. 예를 들어 공공 성격의 일자리를 공급하여 참여자들의 소득을 보전하는 것에 초점을 둘 것인지, 궁극적으로 참여자들이 민간일자리로 복귀하는 것에 초점을 둘 것인지 등 사업의 핵심 목표에 대한 지속적인 검토가 필요할 것으로 보인다. 민간일자리로의 재진입보다는 참여자들의 소득보조 성격에 비중을 둔다면, 동 사업은 복지사업으로의 성격을 일부 가지고 있는 것으로 볼 수 있다. 이 경우, 주된 정책 대상을 민간일자리 참여가 어려운 취약계층에 보다 집중해야 하는지를 비롯한 고민이 추가로 필요할 것이다. 반면 참여자들의 일 경험 및 그에 따른 인적자본의 축적을 통해 민간일자리로의 재진입을 사업의 근본 취지로 고려할 경우, 지역별 인구집단, 노동시장 특성 및 산업 분포를 고려하여 사업 효과가 극대화될 수 있는 방향의 지자체별 사업 설계를 통해

성과를 제고할 수 있을 것으로 생각된다.

마지막으로 사업에 대한 지원 수준에 대해 고민할 필요가 있다. 특히 제 IV장에서 언급되었듯 동 사업의 참여지원율이 100%에 미달하는 상황인 점을 고려하면 사업에 대한 운영기관, 참여기관, 참여자의 참여 욕구가 충분히 높지 않을 수 있다. 예를 들어 사회공헌유형 사업에 대해 좌담회에서 제안된 바와 같이 봉사시간을 인정하는 등 추가적인 동기 부여를 위한 수단을 고려할 수 있다. 또한 운영기관이 사업을 운영하는 데 요구되는 비용에 비해 지나치게 낮은 수준의 지원이 이루어진다면 운영기관의 지속적인 참여 의욕이 저하될 가능성이 있으므로, 이에 대한 검토 또한 필요하다고 보인다.

참고문헌

- 고용노동부, 『2021년도 신증년 사회공헌 운영지침』, 2020a, 11.
- _____, 『2021년도 신증년 경력형 일자리사업 운영지침』, 2020b, 11.
- _____, 『2022년 재정지원일자리사업 성과평가보고서』, 2021.
- _____, 「재정지원 일자리사업 평가 및 개선방안」, 보도자료, 2022. 6. 28.
- 관계부처 합동, 「정부 최초의 신증년 인생 3모작 기반구축 계획 마련」, 2017.
- 국회예산정책처, 『2021년도 예산안 총괄 분석Ⅱ』, 2020.
- _____, 『2022년도 예산안 위원회별 분석 [행정안전위원회]』, 2021.
- 김대일, 「정년 연장의 고용효과」, 『노동경제논집』, 제44권 제2호, 2021, pp. 1~31.
- 김보민, 「증장년층 퇴직자 재취업 결정요인 분석」, 『응용경제』, 제21권 제1호, 2019, pp. 117~152.
- 남재량, 「주된 일자리 은퇴 후 근로소득 격차 연구」, 김태완 외, 『한국사회 격차문제와 포용성장 전략』, 한국보고사회연구원, 2020.
- 남재량·김동배, 「중고령층 노동시장의 특성 변화와 정책과제」, 한국노동연구원, 2020.
- 남재량·김선빈·장용성·한중석, 『주된 일자리 중고령층 노동시장 연구』, 한국노동연구원, 2021.
- 남재량·김주섭·박우성, 「고령시대에 적합한 새로운 고용시스템의 모색」, 한국노동연구원, 2019.
- 대한민국 정부, 「2023년도 성과계획서」, 2022.
- 방형준·전우성, 『일자리사업군 고용효과분석: 창업』, 한국노동연구원, 2020.
- 배화숙, 「신증년의 일자리 재진입 동태와 퇴직률의 영향요인 분석」, 『인문 사회 21』, 제11권 제6호, 아시아문화학술원, 2020, pp. 2397~2410.

- 서울시50플러스재단, 『50+ 해외동향 리포트 2018』, 2018. 6. 28.
- 염지혜, 「신중년기 임금노동자와 자영업자에 대한 인구사회학적 요인의 영향: 50대와 60의 차이점을 중심으로」, 『공공정책연구』, 제36권 제1호, 2019, pp. 289~315.
- 유태균·이재원·서재호·배지운·김다희·유기태, 「신중년 사회공헌활동 지원사업의 실태와 쟁점: 사업관계자를 대상으로 한 실증적 고찰」, 『노동정책연구』, 제21권 제3호, 한국노동연구원, 2021, pp. 143~172.
- 이병길·김영석, 『해외 사례로 본 50+세대의 경험일자리 제안에 관한 연구』, 서울시50플러스 재단, 2019. 11.
- 정인영, 「독일의 고령자 고용촉진정책에 관한 연구」, 『독일연구』, 한국독일사학회, 42, 2019, pp. 219~258.
- 정희진·강창희, 「2013년 법정 정년 연장이 사업체의 고용규모에 미친 영향: “사업체패널조사” 자료를 이용한 분석」, 『한국경제의 분석』, 제28권 제2호, 2022, pp. 149~196.
- 지은정, 『노인일자리 종합계획(2018~2022) 수립에 관한 연구 - 앙코르 라이프 플랜(Encore Life Plan)』, 한국노인인력개발원, 2017.
- 통계청, 「경제활동인구조사」, 2007~2021.
- _____, 「고령층 부가조사」, 2005~2019.
- _____, 「장래인구추계」, 2020~2070.
- _____, 『지역별고용조사』, 통계정보보고서, 2020a.
- _____, 「2020 고령자 통계」, 2020b.
- 한국노인인력개발원, 『2017 노인일자리 통계 동향』, 2018.
- 황남희·김경래·이아영·임정미·박신아·김만희, 『신중년의 안정적 노후 정착 지원을 위한 생활실태조사』, 한국보건사회연구원, 2019.
- Allison, P. D., “Comparing logit and probit coefficients across groups,” *Sociological Methods and Research*, 28(2), 1999, pp. 186~208.
- Bellemare, M. F., and Wichman, C. J., “Elasticities and the Inverse

- Hyperbolic Sine Transformation,” *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 82(1), 2020, pp. 50~61.
- Bosch, G., *Assessment of public initiatives to combat labour market segmentation in the EU Member States*, Eurofound, 2019.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales, *PERSPEKTIVE 50PLUS - Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen Abschlussdokumentation des Bundesprogramms (2005-2015)*, 2015. <https://docplayer.org/23089563-Perspektive-50plus-beschaefigungspakte-fuer-aeltere-in-den-regionen-abschlussdokumentation-des-bundesprogramms-2005-2015.html>
- Mosley, H. and Dohse, K., *PES Strategies in Support of an Ageing Workforce*, 2019. 11.
- Martin, J. P., *Live longer, work longer_the changing nature of the labour market for older workers in oecd countries*, IZA Institute of Labor Economics, 2018. 4.
- Nam, Jaeryang, “Would Legislation for Mandatory Retirement Affect Actual Employment,” KER Conference, 2021.

〈웹사이트〉

- 고용노동부, 「신중년, 고령사회에 대응한 신중년 고용안정과 재취업 지원」, <http://moel.go.kr/policy/policyinfo/aged/list9.do>, 검색일자: 2021. 9. 13.
- _____, 『2021년 재정지원일자리사업 성과평가』, https://www.moel.go.kr/policy/policydata/view.do;jsessionid=JBQET1zayqpSYVaa5Y71yZjx86elo11D7lUNDoIptHnWYpCYJgAphdk5rjodN6Ps.moel_was_outside_servlet_www1?bbs_seq=20210700322 검색일자: 2021. 9. 15
- _____, 「2021년 신중년 적합직무 고용장려금 지원 안내」, http://www.moel.go.kr/policy/policydata/view.do?bbs_seq=20210101320, 검색일자: 2021. 9. 14.
- _____, 「21년 신중년 적합직무 고용장려금 개요」, <http://www.moel.go.kr/>

policy/policydata/view.do?bbs_seq=20210101320, 검색일자: 2022. 10. 17.
_____, 「고용보험 DB 자료」, https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1506, 검색일자: 2022. 10. 30.

국고보조금 통합관리시스템 e-나라도움 웹사이트 자료, <https://www.gosims.go.kr/hg/hg001/retrieveMain.do>, 검색일자: 2022. 8. 1.

대한민국 정책브리핑, 「장기간 근로감소, 시간제 선호계층 노동시장 참여 확대 영향」, <https://www.korea.kr/news/visualNewsView.do?newsId=148869214>, 검색일자: 2022. 10. 6.

『연합뉴스』, 「근로자 퇴직 연령 평균 49.3세 ... 비자발적 조기퇴직 늘어」, 2022. 3. 8., <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220308085400002>, 검색일자: 2022. 10. 7.

열린재정 웹사이트, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/index>, 검색일자: 2022. 8. 1.

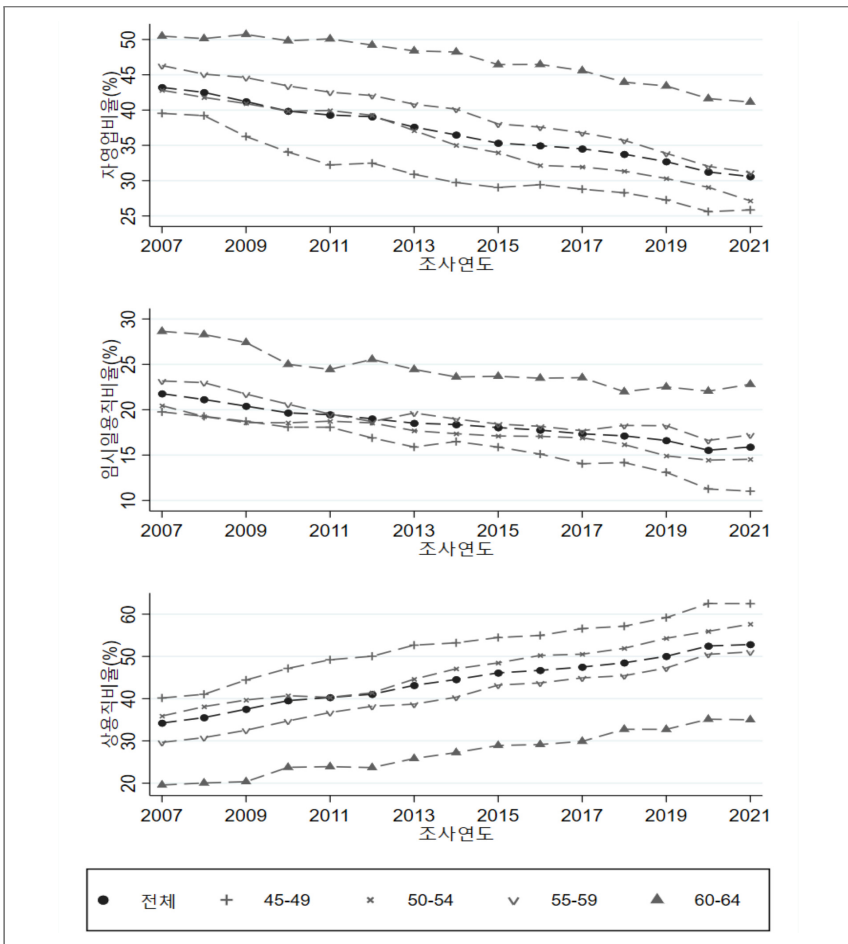
중소벤처기업부, 「중소기업 기본통계」, <https://www.mss.go.kr/site/smba/foffice/ex/statDB/temaList.do?param1=3¶m2=0>, 검색일자: 2022. 10. 17.

e나라도움, <https://www.gosims.go.kr/hg/hg001/retrieveMain.do>, 검색일자: 2022. 6. 19.

부 록

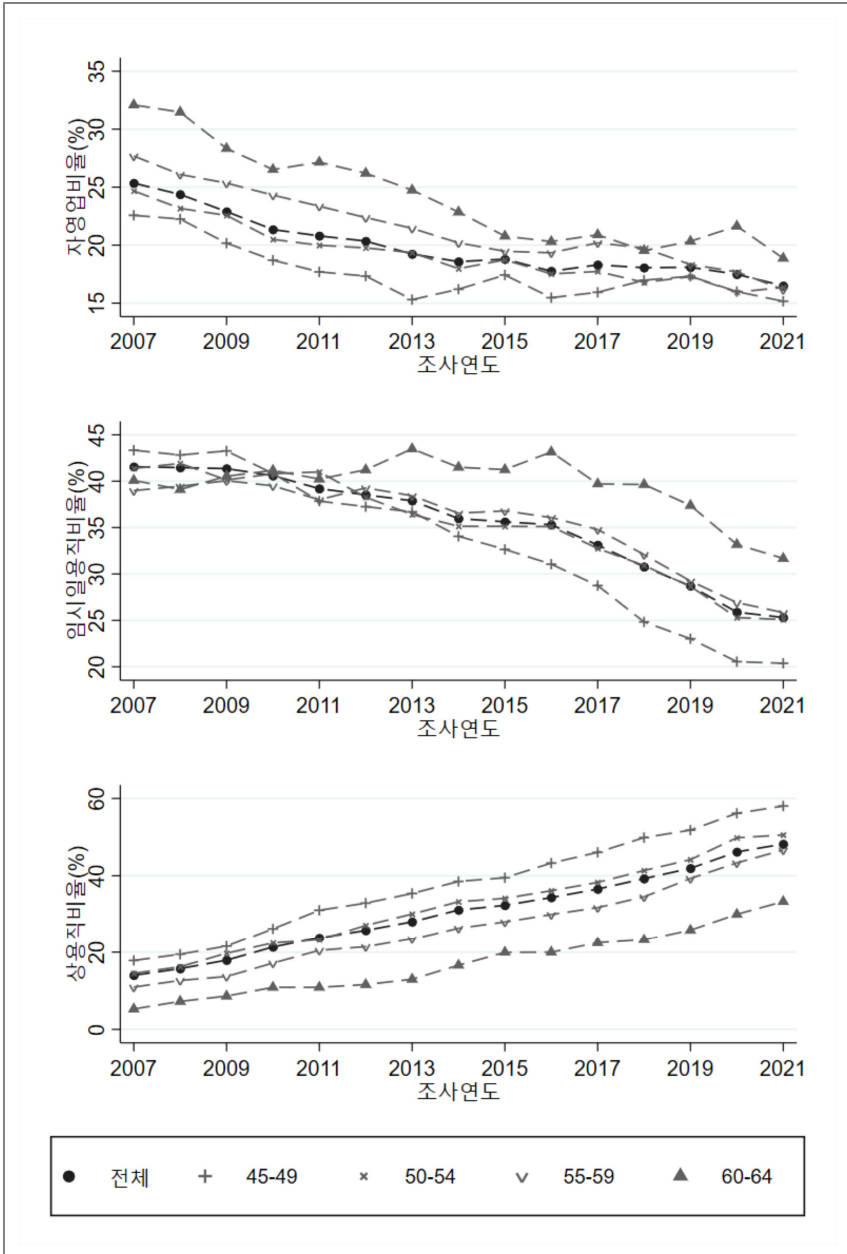
1. 부그림 및 부표

[부그림 1] 중장년층 남성취업자들의 연령별 종사자 지위의 변화(2007~2021년)



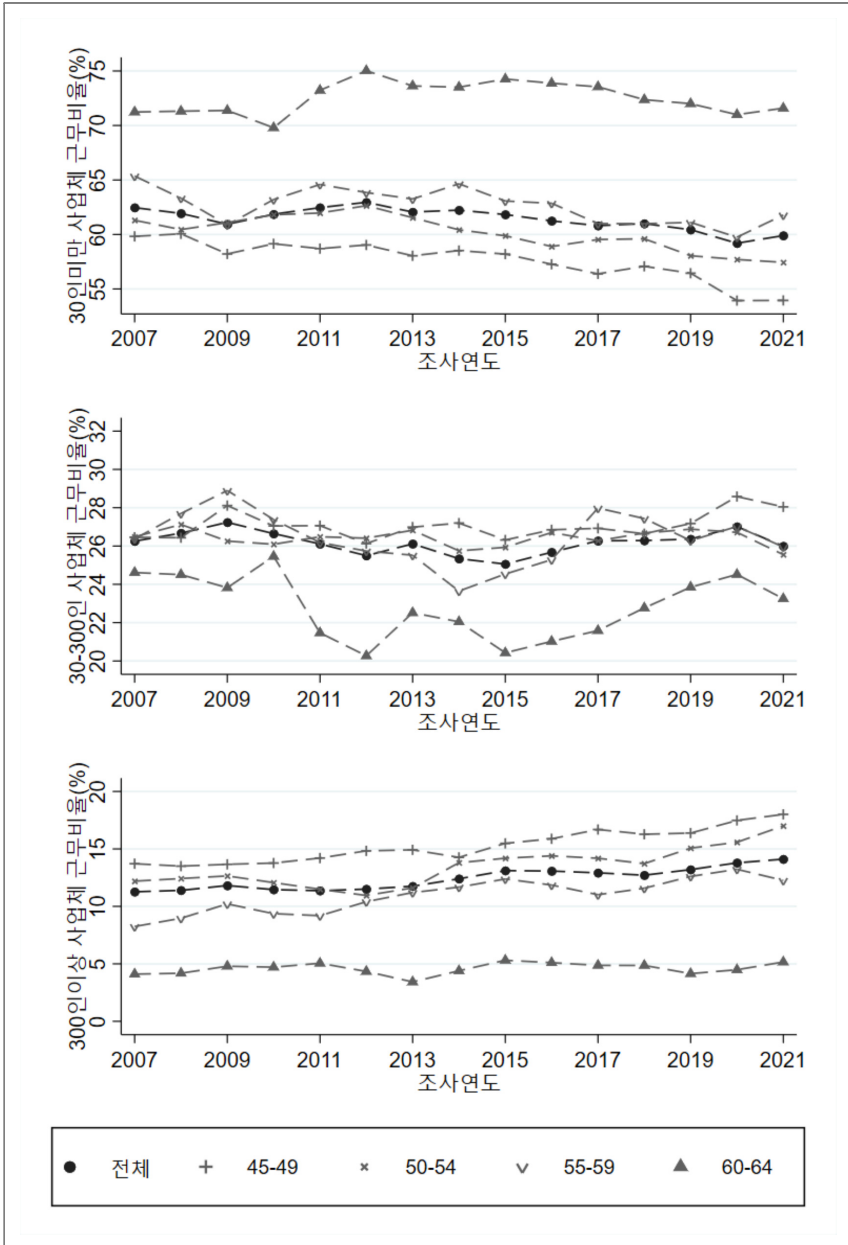
자료: 경제활동인구조사(2007~2021) 자료를 활용하여 저자 작성

[부그림 2] 중장년층 여성취업자들의 연령별 종사자 지위의 변화(2007~2021년)



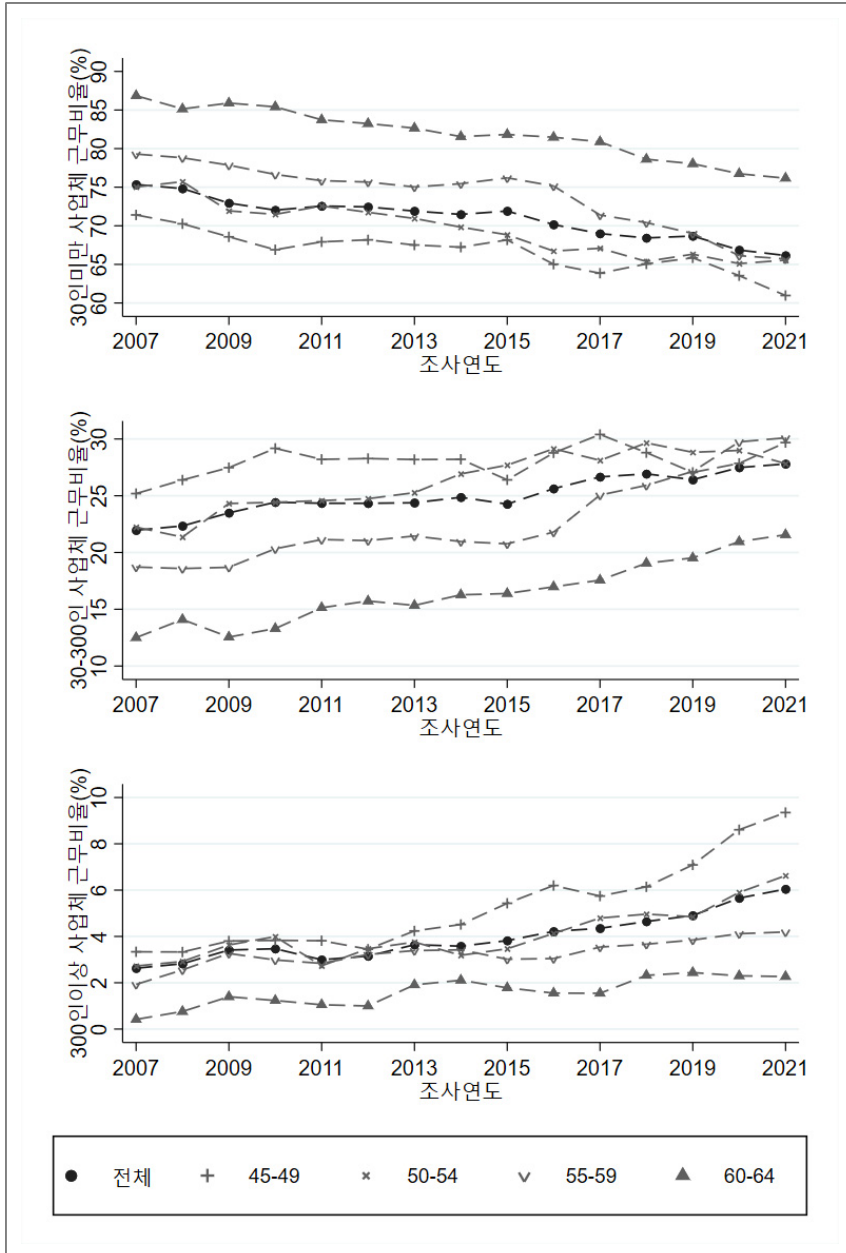
자료: 경제활동인구조사(2007~2021) 자료를 활용하여 저자 작성

[부그림 3] 중장년층 남성 임금근로자가 근무하는 사업체 규모의 변화(2007~2021년)



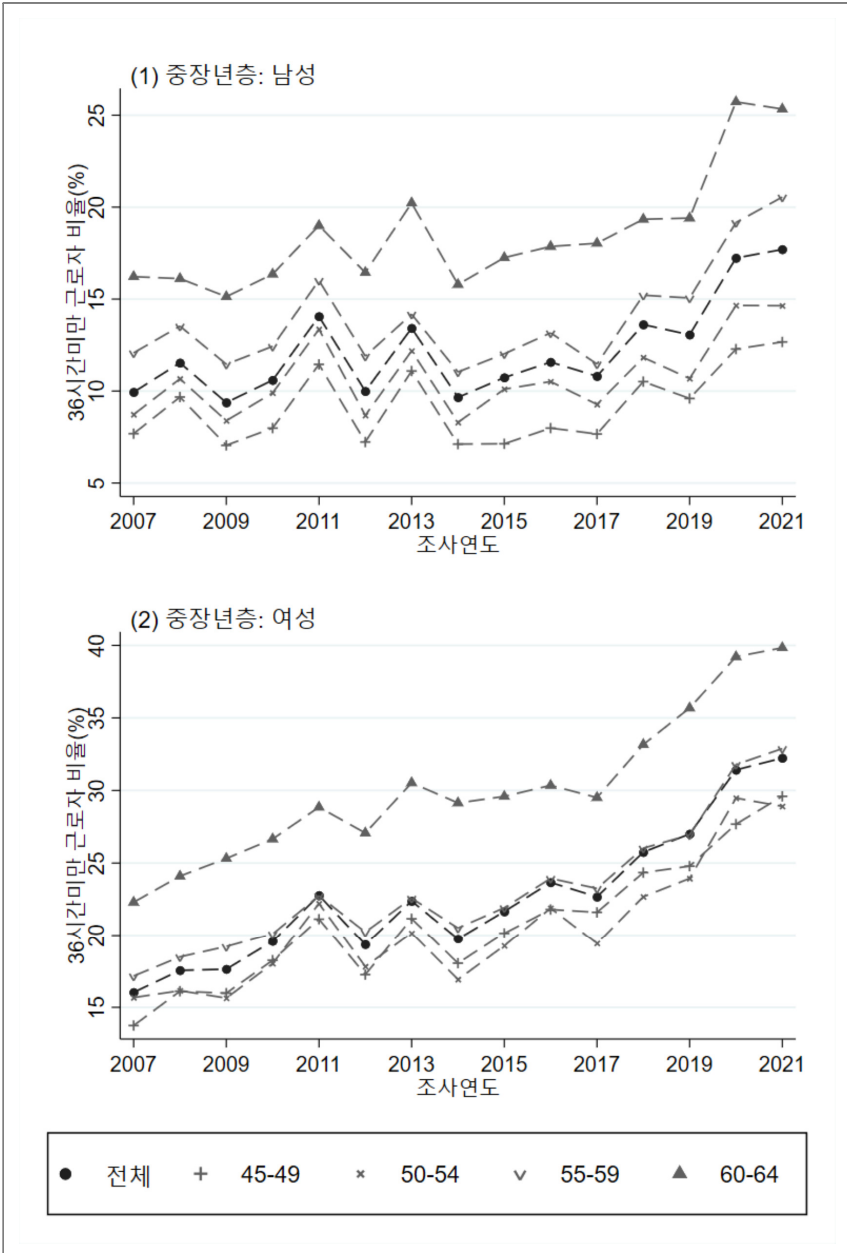
자료: 경제활동인구조사(2007~2021) 자료를 활용하여 저자 작성

[부그림 4] 중장년층 여성 임금근로자가 근무하는 사업체 규모의 변화(2007~2021년)



자료: 경제활동인구조사(2007~2021) 자료를 활용하여 저자 작성

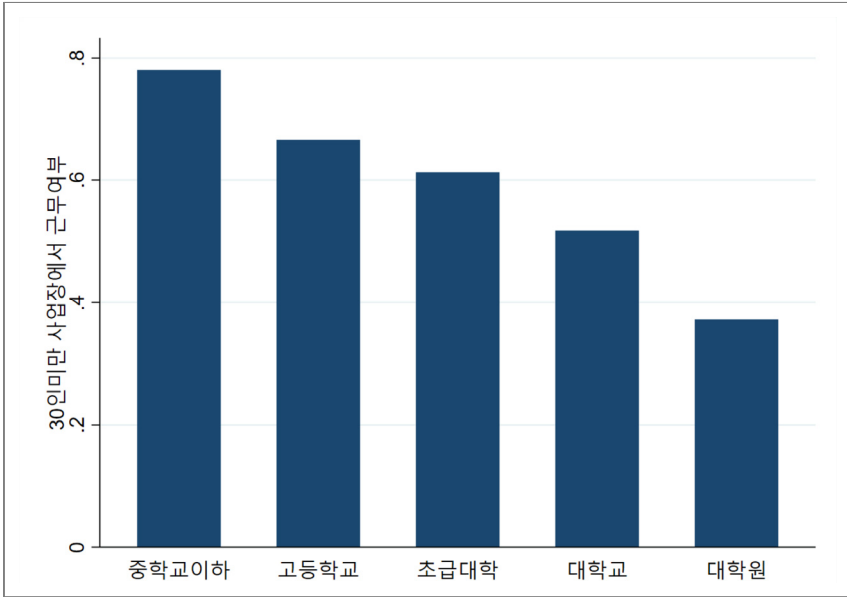
[부그림 5] 중장년층 취업자 중 연령별 단시간근로자 비율의 변화(2007~2021년)



자료: 경제활동인구조사(2007~2021) 자료를 활용하여 저자 작성

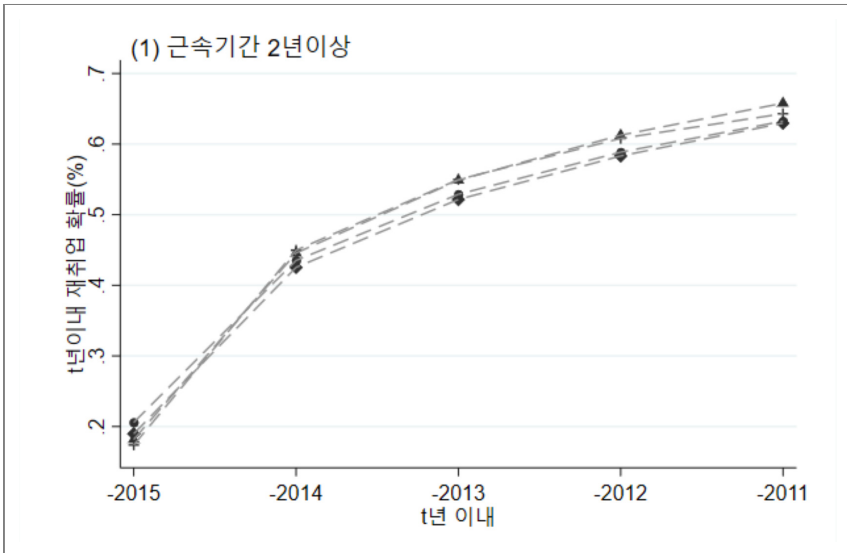
[부그림 6] 교육수준과 30인 미만 사업장에서 근무 여부의 관계

(단위 : 비율(0~1))

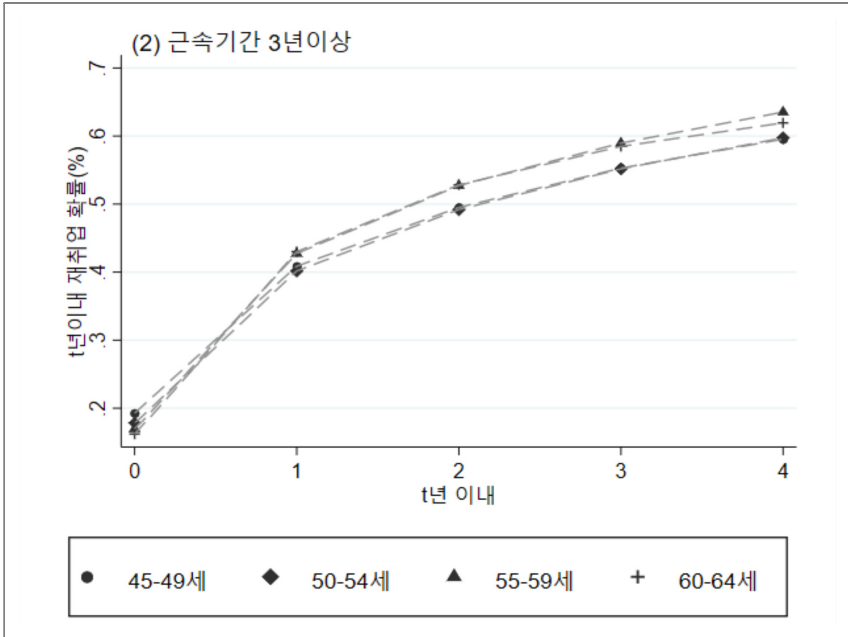


자료: 경제활동인구조사(2007~2021) 자료를 활용하여 저자 작성

[부그림 7] 2015년 고용보험상실자의 연도별 재취업 확률



[부그림 7]의 계속



자료: 고용보험 DB 피보험자료를 활용하여 저자 계산

〈부표 1〉 분석표본의 기초통계량(중장년층 한정)

(단위: 명, %)

구분	45~49세	50~54세	55~59세	60~64세
전 직장 피보험자 수(명)	426.8	444.0	560.4	437.3
전 직장 30인 미만 여부(%)	60.44	58.50	53.23	49.08
전 직장 300인 미만 여부(%)	86.56	86.13	83.35	81.82
전 직장 제조업 여부(%)	26.23	25.65	22.39	15.16
전 직장 서비스업 여부(%)	73.08	73.37	76.37	83.48
관측치	478,686	403,934	374,517	268,937

자료: 고용보험 DB 피보험자료를 활용하여 저자 계산

중장년층 노동시장의 양극화와 일자리 재정정책에의 함의

이환웅 · 고창수

출산을 저하 및 고령화에 따른 인구구조의 변화로 향후 한국의 생산가능 인구가 꾸준히 감소하고 중장년층(45~64세)이 차지하는 비중이 증가할 것으로 예상되는바 생산가능인구의 하락에 따른 거시경제적 충격을 완화하고 한국경제가 정착육하기 위해서는 생산가능인구로서 중장년층의 노동공급의 증가가 매우 중요하다 할 수 있다. 따라서 중장년층의 노동시장에서의 재이행의 활성화를 위한 정책설계는 반드시 필요하다. 이에 본 연구는 중장년층 노동시장의 특성의 변화 양상을 면밀히 이해하기 위해 경제활동참가율, 실업률, 종사상 지위, 근무 사업체 규모, 단시간 근로 비율, 주된 일자리에서의 퇴직 여부 등의 변수들의 변화 양상을 추적하였고, 이러한 변화양상이 숙련 수준에 따라 이질적인지 분석하였다. 또한 중장년층의 실직 이후에 일자리 동화에 대해서 분석하고, 재취업 여부가 숙련수준에 따라 이질적인지 그리고 실직의 충격을 현재 재정지원일자리사업을 통해서 완화할 수 있는지 살펴보았으며, 중장년층을 주된 정책대상으로 설정한 재정일자리 사업인 「신중년 사회공헌활동 지원사업」의 정량적 분석과 정성적 분석을 수행하고 정책적 시사점에 대해 논의하였다.

본 연구의 분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 먼저 중장년층의 노동시장의 변화양상을 살펴본 결과, 중장년층의 고용은 양적·질적 측면의 전반적으로 향상된 것으로 나타났으나 저숙련노동자들의 경우 주된 일자리에서의

조기퇴직비율의 증가, 주된 일자리 퇴직연령의 하락, 현 직장에서의 근무기간이 정제 혹은 감소하고 있음을 확인할 수 있었다. 다음으로 실직 이후 중장년층은 재취업에 일정 시간이 소요되는 것으로 나타났으나 숙련수준(소규모 사업장에서 근무하는 여부)은 미래의 재취업확률에 큰 영향을 끼치지 못하는 것으로 나타났다. 다만 55~64세에 해당하는 상대적으로 연령이 높은 중장년층에서는 30인 미만 소규모사업장에서 근무하였던 중장년층의 재취업 확률이 분석기간 동안 낮음을 확인할 수 있었다. 그다음 실직 이후 중장년층이 일자리재정사업에 참여하는 정도를 살펴보고았는데, 직접일자리 사업과 고용서비스사업에서 숙련수준이 낮을수록 재정지원사업에 참여하는 비중이 낮은 것으로 나타났다. 마지막으로 「신중년 사회공헌활동 지원사업」에 대한 정량적 분석과 정성적 분석을 수행하였는데 신중년 사회공헌 활동 지원사업은 민간일자리를 구축한다는 증거를 찾을 수는 없었다. 다만 우리나라 신중년 노동시장의 현황 및 전문가 좌담회의 응답을 종합하여 볼 때, 신중년 대상 일자리사업에 대해 정책적으로 고민해야 할 부분이 존재하는 것으로 보인다.

The Polarization in the Middle-aged Labor Market and its Implication for the Active Labor Market Policy

Hwanoong Lee and Changsu Ko

The population of working age in Korea is expected to steadily decrease, and the share of middle-aged individuals (45-64 years old) is predicted to increase in the future due to the declining birth rate and population aging. Therefore, it is important to increase the labor supply of the middle-aged to mitigate the macroeconomic shock caused by the decline in the working-age population. To revitalize the employment rate among the middle-aged, it is important to understand how the characteristics of the middle-aged labor market have changed over time. In this study, we examine how variables such as the participation rate, unemployment rate, employment status, company size, share of part-time work, and retirement status have changed over a certain period and analyze whether these changes are heterogeneous according to the skill level of the middle-aged. Additionally, we track job dynamics after unemployment among the middle-aged and study whether the re-employment rate is heterogeneous according to skill level, as well as whether unemployment shocks could be mitigated through active labor market policy. Finally, we undertake quantitative and qualitative analysis on the “New Middle-aged

Social-contribution Activity Support Project,” which is one of the public works programs designed to support the middle-aged, to better design the program.

저자약력

이환웅

연세대학교 경영학과 졸업
미국 Michigan State University 경제학 박사
현, 한국조세재정연구원 부연구위원

고창수

연세대학교 경제학과 졸업
미국 University of California, Los Angeles 경제학 박사
현, 한국조세재정연구원 부연구위원

자료 수집 및 정리

박진우 한국조세재정연구원 연구원
이재국 한국조세재정연구원 연구원
김인유 한국조세재정연구원 연구원

연구보고서 22-10

중장년층 노동시장의 양극화와 일자리 재정정책에의 함의

발행	행	2022년 12월 30일
저자	자	이환웅 · 고창수
발행인	인	김재진
발행처	처	한국조세재정연구원
주소	소	30147 세종특별자치시 시청대로 336
전화	화	(044)414-2114(대)
홈페이지	지	www.kjpt.re.kr
등록	록	1993. 7. 15. 제2014-24호
정가	가	18,000원
조판 및 인쇄	쇄	일지사
I S B N		979-11-6655-190-1

© 한국조세재정연구원 2022 * 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

본 보고서는 친환경 용지를 사용하여 인쇄되었습니다.



KOREA INSTITUTE
OF PUBLIC FINANCE

kipf 한국조세재정연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 336

TEL: (044)414-2114(대) www.kipf.re.kr



9 791166 551901
ISBN 979-11-6655-190-1