

조세재정 Brief

K I P F I S S U E P A P E R

노인 일자리 사업이 노동시장에 미치는 영향 분석

최인혁 한국조세재정연구원 부연구위원 / ichoi@kipf.re.kr

조희평 고려대학교 경제학과 조교수 / heepongcho@korea.ac.kr

- 01 들어가는 글
- 02 노인 일자리 사업 개요
- 03 고령층의 노동시장 동향 분석
- 04 노인 일자리 사업의 노동시장 영향 분석
- 05 나가는 글
참고문헌

2023. 12. 27.

No.162



kipf 한국조세재정연구원
KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

요약

- 본 연구는 고령층의 실업률 변동에 노동시장 이행 경로들이 기여한 정도를 평가하고, 노인 일자리 사업이 노동시장에 미치는 영향을 종합적으로 분석함
- 계절조정된 「경제활동인구조사」 월별 자료를 활용하여 고령층 실업률 변동에 구직률과 실직률이 기여한 정도를 평가한 결과, 55~64세 고령층의 실업률 변동은 대체로 실직률에 의해, 65~74세 고령층의 실업률 변동은 대체로 구직률에 의해 주도됨을 확인
 - 따라서 현재 65세 이상 고령층을 주 대상으로 삼는 노인 일자리 사업 운영의 타당성이 일정 수준 이상 인정된다고 할 수 있음
- 한편 공공형 일자리 증가의 시군별, 연도별 차이를 이용하여 노인 일자리 사업이 노동시장에 미치는 영향을 분석한 결과, 공공형 일자리가 1개 증가할 때 민간부문의 비공공형 일자리 종사자가 0.4명 감소한 것으로 추정됨
 - 나아가 비공공형 일자리 종사자의 시간당 임금은 증가한 것으로, 공공형 일자리 참여자를 포함한 고령 노동자의 월 근로소득 및 근로시간은 감소한 것으로 분석됨
- 이상의 분석 결과들은 노인 일자리 사업 운영의 타당성은 인정되나 해당 사업 운영으로 인하여 민간 노동시장에 구축효과 등이 발생할 여지가 있음을 시사
 - 향후 노인 일자리 사업의 중장기적 운영방향 설정 시 이와 같은 직·간접적 효과의 발현 가능성을 충분히 고려할 필요가 있음

※ 본 조세재정브리핑은 '최인혁·조희평, 『노인 일자리 사업이 노동시장에 미치는 영향 분석』, 한국조세재정연구원, 2023(발간예정)' 중 일부 내용을 발췌·요약한 것임

01 들어가는 글

- 노인 빈곤율이 해외 주요국 대비 높고 전체 인구 대비 노인 인구 비중이 꾸준히 증가하고 있는 가운데 복지 사업의 성격을 지닌 「노인일자리 및 사회활동 지원」 사업(이하 “노인 일자리 사업”)¹⁾이 지속적으로 확대되고 있음
 - 보건복지부는 올해보다 14만 7,000개 많은 총 103만개의 노인 일자리를 2024년에 제공하고, 이를 위해 관련 예산을 1조 5,400억원에서 2조 262억원으로 확대 편성키로 함²⁾

1) 「노인일자리 및 사회활동 지원」 사업은 과거 「노인일자리 운영」 사업으로 불렸던 적이 있는데, 이에 따른 혼란을 피하고 사실상 연속선상에 있는 두 사업 모두를 지칭하기 위하여 이하에서는 “노인 일자리 사업”이라는 용어를 사용하기로 함

2) 대한민국 정책브리핑, 「내년 노인일자리 14만 7000개 '더' 확대... 총 103만 개 제공」, <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148923165&pWise=Letter>, 검색일자: 2023. 12. 14.

- 이와 같은 노인 일자리 사업의 양적 확대에 따라 해당 사업이 노동시장 전반에 미칠 영향 역시 상당할 것으로 예상해볼 수 있으나, 관련 분석은 2023년 12월 현재까지 희소한 편으로 확인됨
 - 노인 일자리 사업의 공공형 일자리 증가가 비(非)공공형 일자리³⁾의 감소로 이어지는 구축효과 발생 가능
 - 노인 일자리 사업으로 인하여 고령자 노동시장의 비공공형 일자리가 감소했다면 50대 혹은 청년에 대한 노동 수요가 증가했을 가능성도 존재
 - 이와 같이 노인 일자리 사업은 노동시장에 상당한 영향을 미칠 수 있는 재정지원 일자리 사업이나 복지 사

업의 성격이 강조되어온 까닭에 관련 분석은 현재까지 찾아보기가 어려움

- 이에 본 연구는 노인 일자리 사업이 고령자의 비공공형 일자리 취업 및 임금에 미치는 영향을 엄밀히 분석하고, 신중년 및 청년층의 고용과 임금에 미치는 영향 역시 살펴봄
 - 노인 일자리 사업이 노동시장에 미치는 영향을 종합적으로 분석하기에 앞서 노인 일자리 사업 운영의 타당성 내지 적절성을 간접적으로 평가하기 위하여 고령층의 노동시장 내 동학에 대한 분석을 보완적으로 수행

02 노인 일자리 사업 개요

- 노인 일자리 사업에서 창출되는 일자리는 크게 공공형, 사회서비스형, 민간형으로 구분될 수 있음(2023년 기준)
 - 공공형 일자리의 경우 일자리 참여자가 일정한 공익 활동을 수행하게 되며, 그 대가로 직접적인 활동비를 지원받음

- 만 65세 이상의 기초연금 수급자에 한하여 공공형 일자리 참여가 허용됨⁴⁾
- 해당 참여자는 공공시설 봉사, 노노케어(노인돌봄 서비스), 취약계층지원, 경륜전수활동 등에 참여하고 월 30시간 활동에 27만원의 활동비를 수령함
- 사회서비스형 및 민간형은 <표 1>의 내용 참조

3) 노인 일자리 사업을 통해 창출되는 민간형 일자리와의 혼동을 피하기 위해 이하에서는 정부 주도로 창출되지 않는 민간부문 일자리를 비공공형 일자리로 칭하기로 함

4) 단, 생계급여 수급자는 해당되지 않음

표 1 노인 일자리 사업의 유형(2023년)

유형	사업내용	사업예시	대상	활동비, 사업비	활동시간 (기간)	일자리 (천명)
공익활동	노인의 자기만족, 성취감 향상 및 지역사회 공익증진을 위한 사회참여 활동	노노케어, 취약계층지원, 공공시설봉사, 경륜전수활동	기초연금 수급자 (만 65세 이상)	월 27만원	월 30시간, 11개월	547
사회 서비스형	노인의 경력과 활동역량을 활용하여 사회적으로 필요한 영역에 서비스를 제공하는 일자리	교육시설 학습보조 지원, 시니어 컨설턴트, 행정업무 지원, 안전관리 지원, 미디어 서비스, 장애인 지원 등	만 65세 이상 (일부 60세 이상)	월 59.4만원	월 60시간, 10개월	85
사회 서비스형 선도모델 (시범사업)	인적·물적 외부자원을 활용한 사회서비스 분야 신노년 세대 맞춤형 일자리	돌봄, 안전, 환경문제 등 지역사회 현안 해소 일자리 등	만 60세 이상	월 32만원	5개월	5
시장형 사업단	노인 적합 업종 중 소규모 매장 및 전문 직종 사업단 등을 공동 운영하여 일자리를 창출하는 사업	식품제조·판매, 공산품 제작·판매, 실버카페, 실버택배		연 267만원 (사업비)	연중	45
취업 알선형	관련 직종 업무능력 보유자를 해당 수요처와 연계하여 취업 알선	시험감독관, 주유원, 단순노무직(경비 등), 관리사무직		연 5만~15만원 (사업비)	연중	88
시니어 인턴십	만 60세 이상자 계속고용 촉진을 위해 기업에 인건비 지원	버스운전원, 조리사, 제조종사자, 영화관보조원, 서비스직 등		월 40만원 (최대 6개월)	6개월	55
고령자 친화기업	고령자가 경쟁력을 가질 수 있는 적합 직종에 다수 고령자를 고용하여 운영할 기업 지원	의류제조 판매 및 시니어패션쇼, 자동차 용품 판매, 제과·제빵 등		개소당 최대 3억원	월 60시간 이상, 6개월 이상	2

주: 1. 2022년부터 공공형사업 중 재능나눔활동유형 삭제, 사회서비스형 선도모델(시범사업) 운영

2. 2023년부터 공익활동 중 지역상생활동유형 삭제

자료: 보건복지부 보도자료, 「2023년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 12월 5일부터 신청하세요!」, 2022. 12. 5. 및 보건복지부, 「2023년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 운영안내」, 2023을 토대로 저자 작성

03 고령층의 노동시장 동학 분석

- 본 연구는 노인 일자리 사업 운영의 타당성 내지 적절성을 간접적으로 가늠해 보고자 고령층의 노동시장 내 동학에 대한 분석을 우선적으로 수행
 - 구체적으로 Shimer(2012)의 방법론을 계절조정된 「경제활동인구조사」 월별 자료에 적용함으로써 고령층의 실업률 변동에 노동시장 이행 경로들이 기여한 정도를 평가⁵⁾
- 분석 결과, 55~64세 고령층의 실업률 변동은 대체로

실직률에 의해, 반면 65~74세 고령층의 실업률 변동은 대체로 구직률에 의해 주도됨을 발견

- 이는 55~64세 고령층의 실업률 완화를 위해서는 일자리 유지 지원책이, 반면 65~74세 고령층의 실업률 완화를 위해서는 구직활동 지원책이 더 효과적일 수 있음을 시사
 - 따라서 현재 65세 이상 고령층을 주 대상으로 삼는 노인 일자리 사업 운영의 타당성이 일정 수준 이상 인정된다고 할 수 있음

04 노인 일자리 사업의 노동시장 영향 분석

1. 분석 자료

- 본 연구는 노인 일자리 사업이 노동시장에 미치는 영향을 실증적으로 분석하기 위하여 2010~2019년 「지역별고용조사」 하반기(10월 기준) 자료를 활용함⁶⁾
- 「지역별고용조사」로부터 노인 일자리 사업 참여 여부를 직접적으로 식별할 수 없으며, 그에 따라 조희평(2021)과 같이 공공형 일자리(공익활동) 참여 여부를 연령, 소득, 산업 등을 활용하여 추정함
 - 구체적으로 65세 이상 고령자의 3개월 평균 월 근로

소득이 해당 연도의 공익활동 활동비와 같거나 작고⁷⁾ 특정 산업에 종사하는 경우, 공공형 일자리 사업 참여자로 분류

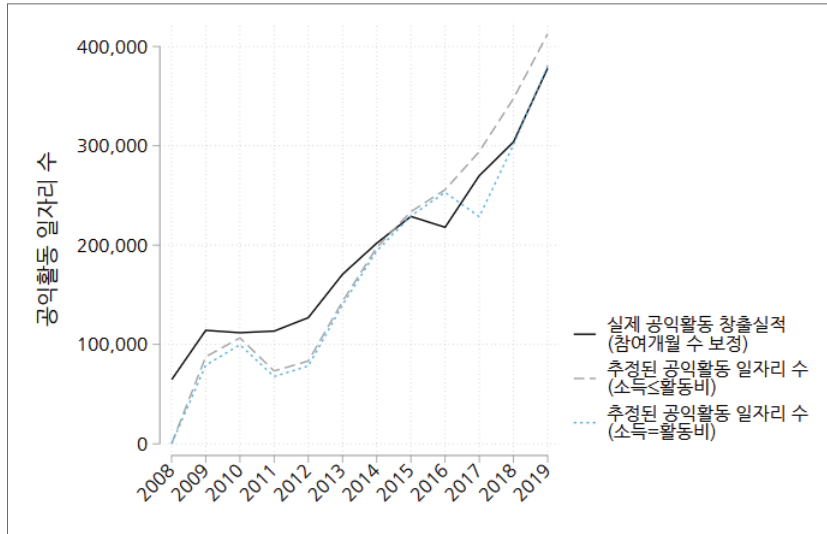
- 공익활동 활동비는 2016년까지 월 20만원, 2017년 상반기 22만원, 2017년 하반기 이후 27만원
- 조희평(2021)에 따르면, 공익활동 참가자일 가능성이 매우 높은, 월평균 근로소득이 27만원인 65세 이상 근로자의 99%가 ‘공공행정, 국방 및 사회보장 행정’, ‘보건업 및 사회복지 서비스업’, ‘교육 서비스업’, ‘협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업’에 종사함

5) 본 연구보고서인 최인혁·조희평(2023)에는 김지운(2019)의 방법론을 적용하여 고령층의 실업률 변화에 노동시장 이행 경로들이 기여한 정도를 평가한 결과 역시 제시되어 있음

6) 상반기(4월) 자료를 제외하고 하반기(10월) 자료만 사용하는 이유는 대부분의 공공형 일자리가 3월 이후에 시작하였기 때문임

7) 중도 참여자의 평균 급여가 실제 월 활동비보다 작을 수도 있음을 감안하여 3개월 월평균 급여가 월 활동비보다 작은 경우까지 고려함

그림 1 실제 공공형 일자리 수와 추정된 공공형 일자리 수 비교



주: 1. 실제 공익활동 창출실적 = 연도별 공익활동 창출실적 × (참여 개월 수 / 12)
 2. 추정된 공익활동 일자리 수 산출 시 「지역별고용조사」의 개인 가중치를 사용하였음
 자료: 한국노인인력개발원, 『노인일자리 및 사회활동 지원사업 통계동향』 및 통계청, 「지역별고용조사」를 토대로 저자 작성

- 실제 공익활동 창출실적과 상기 방법론을 활용하여 「지역별고용조사」로부터 추정된 공공형 일자리 종사자 수는 연도별로 매우 유사함(그림 1 참조)

- ϕ_i 는 시군 고정효과, γ_t 는 연도 고정효과
- 2010년 시군별 특성(로그 시군 인구, 대졸자 비중, 제조업 비중, 농림어업 비중) $X_{i,2010}$ 을 연도 고정효과 ω_t 와 교호하여 통제
- β 는 시군 i 의 공공형 일자리가 1개 증가할 때 비공공형 일자리가 증가하는 정도를 의미

2. 분석 방법

- 본 연구는 공공형 일자리 증가의 시군별, 연도별 차이를 이용하여 노인 일자리 사업이 노동시장에 미치는 영향을 분석함
 - 구체적으로 세종시를 제외한 161개 시군(i)과 2011~2019년 사이의 연도(t)를 분석 단위로 하는 다음의 패널 고정효과 모형을 추정함⁸⁾

(1)
$$\frac{\text{비공공형 일자리 종사자수}_{it}}{\text{노인인구}_{i,2011}} = \alpha + \beta \frac{\text{공공형 일자리 종사자수}_{it}}{\text{노인인구}_{i,2011}} + \phi_i + \gamma_t + X'_{i,2010} \omega_t + \varepsilon_{it}$$

- 식 (1)을 그대로 활용하여 분석을 수행할 경우 발생할 수 있는 역의 인과관계(reverse causality)와 같은 내생성(endogeneity) 문제를 극복하기 위하여 본 연구는 바틱(Bartik, 1991) 방식의 도구변수를 활용
 - 구체적으로 광역시도 s 에 속한 시군 i 의 노인 일자리 충격에 대한 도구변수 Z_{it} 를 다음과 같이 정의함⁹⁾

(2)
$$Z_{it} = \frac{\text{노인인구}_{i,2010}}{\text{노인인구}_{s,2010}} \times \text{공익활동 배정 사업량}_{s,t} \times \frac{\text{공익활동 활동기간}_t}{12} \times \frac{1}{\text{노인인구}_{i,2011}}$$

- 분석기간의 노인인구 변화가 같은 기간의 경제 상

8) 분석기간이 2011~2019년인 이유는 도구변수 구성에 사용되는 시도별 공익활동 배정 사업 자료가 2011년부터 가용하기 때문임

9) 도구변수의 타당성 관련 논의는 본 연구보고서인 최인혁·조희평(2023 예정)을 참조

향 변화와 상관관계가 있을 수 있으므로 노인인구 비중을 분석기간(2011~2019년) 전인 2010년으로 고정

- 시도별 일자리 창출 과정에서 지자체의 고용 상황 등이 반영될 수 있으므로 시도별 최종 추진실적이 아닌 배정 사업량을 사용

3. 분석 결과

- 공공형 일자리가 (2011년 65세 이상 인구 대비) 1%p 증가하였을 때 고령자 노동시장의 고용, 근로시간, 시간당 임금, 월 근로소득 등에 미치는 영향을 추정한 결과는 <표 2>에 요약적으로 제시되어 있음
 - 공공형 일자리 증가가 고령자 고용률의 전반적인 상승으로 이어지더라도 민간부문 비공공형 일자리는 65세 인구 대비 0.4%p 감소하는 것으로 추정됨
 - 또한 공공형 일자리의 근로시간이 상대적으로 짧으

로 전체 일자리의 평균 근로시간은 1.3% 감소하되, 비공공형 일자리 종사자의 평균 근로시간은 감소하지 않는 것으로 나타남

- 한편 공공형 일자리의 시간당 임금이 크게 낮은 수준은 아니므로 전체 고령 근로자의 평균 시간당 임금은 감소하지 않는 가운데 비공공형 일자리 종사자의 시간당 임금은 (민간 노동시장에서의 노동공급 감소로 인해) 1.4% 상승하는 것으로 추정됨
- 단, 공공형 일자리의 월 급여 자체는 낮으므로 고령 근로자 전체의 평균 근로소득은 1.5% 감소하는 것으로 분석됨

- 한편 노인 일자리 사업이 타 연령대 노동시장에 미친 영향을 파급효과에 대한 분석 역시 본 연구에서 추가로 시도되었으나, 표본규모 등의 한계로 인해 해당 효과를 정확히 식별하기는 어려운 것으로 확인됨
 - 향후 고용보험 DB 등을 활용하는 후속연구를 통해 노인 일자리 사업이 타 연령대 노동시장에 미치는 파급효과에 대한 분석이 보다 엄밀히 수행될 필요

표 2 공공형 일자리 증가가 고령자 노동시장에 미치는 영향

구분	전체 일자리(비공공형+공공형)	비공공형 일자리
고용	0.6%p 증가*	0.4%p 감소*
근로시간	1.3% 감소*	0.3% 증가
시간당 임금(자영업 제외)	0.8% 증가	1.4% 증가*
월 근로소득(자영업 제외)	1.5% 감소*	1.0% 증가

주: 1. 표는 65세 인구 대비 공공형 일자리가 1%p 증가했을 때의 영향을 나타내고 있음

2. 95% 수준 이상에서 통계적으로 유의한 결과는 *로 표기함

자료: 저자 추정 및 작성

05 나가는 글

- 본 연구의 분석 결과들은 요컨대 65세 이상 고령층을 대상으로 하는 일자리 사업 운영의 타당성은 인정되나 해당 사업 운영으로 인해 민간 노동시장 내 구축 효과가 나타날 수 있음을 말해줌
 - 만일 노인 일자리 사업 운영 과정에서 민간부문에서의 일자리 감소 최소화를 정책목표 중 하나로 상정하고자 한다면 현재 65세로 설정되어 있는 공익활동 연령 기준의 상향 검토 가능¹⁰⁾
 - 단, 노인 일자리 사업 운영의 궁극적인 목표는 고령층의 후생 증가라 할 수 있으므로, 공익활동 연령 기준 조정의 타당성 검토 시 노인 일자리 사업 참여로 인하여 기대될 수 있는 건강 증진 및 의료비 절감 등의 효과까지 종합적으로 고려하는 것이 바람직
- 한편 향후 노인 일자리 사업의 중장기적 운영방향을 설정하는 과정에서 노인 일자리 사업이 노동시장과 경제 전반에 미칠 직접효과와 간접효과 모두 종합적으로 고려할 필요
 - 노인 일자리 사업의 양적 확대를 추진하는 과정에서 해당 확대 추진 정책이 고령층 노동시장은 물론 다른 연령대 노동시장에 미칠 간접적 영향까지 종합적인 관점에서 사전적으로 평가하는 절차가 요구됨
 - 아울러 충분한 사전평가를 거쳐 정책이 확대 운영된 이후 실제 발현된 영향에 대한 사후적 평가를 통하여 사업의 운영방향을 지속적으로 수정·보완해 나가는 과정 역시 안정적으로 정착될 필요

10) 공공형 일자리 증가가 비공공형 일자리에 미치는 영향을 연령대별로 세분화하여 분석할 경우, 노동시장 참여율이 상대적으로 높은 70세 미만에서 민간부문에서의 일자리 감소효과가 두드러지게 관찰됨

참고문헌

- 김지운, 『청년 실업의 원인에 대한 연구: 노동시장 이행 경로 분석을 중심으로』, 한국개발연구원, 2019.
- 보건복지부, 『2023년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 운영안내』, 2023.
- 보건복지부 보도자료, 「2023년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 12월 5일부터 신청하세요!」, 2022. 12. 5.
- 조희평, 「고령자 노동시장에서의 노인 일자리 사업의 역할」, 『재정포럼』, 통권 제305호, 2021, pp. 36~62.
- 최인혁·조희평, 『노인 일자리 사업이 노동시장에 미치는 영향 분석』, 한국조세재정연구원, 2023(발간예정).
- 통계청, 「경제활동인구조사」, 각 연월.
- 한국노인인력개발원, 『노인일자리 및 사회활동 지원사업 통계동향』, 각 연도.
- Bartik, T. J., *Who benefits from state and local economic development policies?*, W. E. Upjohn Institute for Employment Research, 1991.
- Shimer, R., "Reassessing the Ins and Outs of Unemployment," *Review of Economic Dynamics*, 15(2), 2012, pp. 127~148.
- 대한민국 정책브리핑, 「내년 노인일자리 14만 7000개 '더' 확대... 총 103만 개 제공」, <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newSId=148923165&pWise=Letter>, 검색일자: 2023. 12. 14.
- 통계청, 「지역별고용조사」, <https://mdis.kostat.go.kr>, 검색일자: 2021. 4. 18.