

# KORDI ISSUE PAPER



2022-10  
발행일 2022.12.14. / 발행인 김미곤

발행처 한국노인인력개발원 | 경기도 고양시 일산동구 하늘마을로 106 우)10310 | TEL : 031)8035-7500 | E-mail : webmaster@kordi.or.kr

## 제3차 종합계획수립을 위한 노인일자리사업의 공익활동형 수요 분석<sup>1)</sup>

박 경 하 | 한국노인인력개발원 연구조사센터 센터장  
(keh222@kordi.or.kr)

### 1. 노인일자리 사업의 정책 목표

#### 1) 노인일자리 사업 참여를 통한 안정된 소득 보장과 삶의 질 제고

- ▷ 노인일자리 사업의 적절한 재배치를 통해 노인 소득보장과 사회활동 참여를 통한 삶의 질 제고라는 두 가지 목적을 동시에 달성할 필요가 있음
- ▷ 이에 노인 일자리 사업을 통해 달성하고자 하는 노후소득보장 목표 수준을 설정하고, 정책 대상을 재편하는 것이 필요
- ▷ 이러한 새로운 목표 설정은 참여 제한 등에 따른 향후 과제를 양산할 수 있으므로, 장기적인 접근이 필요
  - 목표 소득기준선을 초과하는 소득을 가진 기초연금 수급 노인에 대한 참여 자격 제한의 가능성 및 정책 정당성 확보가 필요함
    - 공공형 노인일자리 사업 참여는 제한하되, 민간형 노인일자리 참여는 가능한 것으로 설정
  - 장기적 접근을 위해서 목표 소득기준선을 초과, 또는 미달한 노인 인구 규모, 비율에 대한 장래 전망이 필요
    - 특히, 국민연금 제도 성숙과 연계한 노인일자리 사업의 장기 전망을 수립하는 것이 필요
- ▷ 소득보장적 관점에서 노인일자리 사업의 정책 방향을 설정하고자 할 때, 기초연금 선정 대상을 노인 중

1) 본문 내용은 한국노인인력개발원에서 추진한 박경하·김문정·배지영·서정희·정해식·유선차·오혜인(2022)의 제 3차 노인일자리 및 사회활동 지원사업 종합계획 수립 연구의 일부 내용을 발췌하였음.

소득하위 70%를 대상으로 하고 있는 선정관련 이슈를 검토할 필요가 있음

- 현재 기초연금 수급자 선정 기준을 노인 중 소득하위 70%를 대상으로 하도록 하고 있어서, 기초연금 수급자 중 상대적으로 소득 상태가 양호한 노인이 증가할 가능성이 높음
  - 제도 도입 초기 국민연금이 미성숙한 상태에서는 '기초연금 수급자는 곧 빈곤한 노인'이라는 등식이 성립할 수 있었지만, 지금은 기초연금 수급자 내에서도 소득수준이 상당한 노인이 존재

▷ 노후소득보장에서 늘어난 기초연금의 역할을 고려하고, 국민연금의 단계적 성숙을 염두에 두는 방식의 노인일자리 사업을 수립할 필요가 있음

- 지금까지 노인일자리 사업이 저소득 노인에게 일자리를 제공해왔음을 고려하여 정책 방향, 정책 대상을 한정하는 방식으로 사업을 설계
  - '기초연금 + 국민연금' 추정 금액 산출을 통해 공공형 노인일자리 사업 물량을 단계적으로 조정하는 계획을 선제적으로 수립하고, 3차 노인일자리 종합계획에서부터 이를 점차 추진하는 것을 점검

## 2) 노인일자리 사업 정책 대상자 분석

▷ 개인 기초연금, 가구 공적연금의 연금합계액이 월 60만원 이상인 66세 이상 고령자 비율도 꾸준히 증가하고 있음

- 현 고령자 중에서는 국민연금에 가구원 중 1인만 가입하는 경우가 있었으므로, 가구 단위에서의 소득수준을 고려하기 위해 개인 기초연금과 가구 공적연금액을 합산하여 산출하였음
- 2016년 17.3%였던 이 비율은 2020년에는 30.3%까지 증가
  - 연령대별로는 66-70세에서 25.6%에서 45.4%, 71-75세에서 15.5%에서 32.2%로 증가

〈표 1〉 가구 기준 연금 합계액이 월 60만 원 이상인 66세 이상 고령자 비율

(단위: %)

	66세 이상 전체	66-70세	71-75세	76-80세	81-85세	86세 이상
2016	17.3	25.6	15.5	11.3	10.7	15.5
2017	19.5	29.4	18.4	12.7	10.9	14.6
2018	22.0	32.9	22.5	14.2	10.2	18.1
2019	26.4	40.7	27.7	16.6	12.4	16.9
2020	30.3	45.4	32.2	19.4	15.5	18.3

주: 개인 단위의 기초연금 수급액, 가구단위의 공적연금 수급액을 합산하였음.

자료: 통계청. (각 연도) 가계금융복지조사 원자료(RAS)를 분석하여 작성함.

▷ 이상과 같은 방법으로 기초연금 수급 노인 중 개인 기초연금, 가구 공적연금의 연금합계액이 월 60만원 미만인 66세 이상 고령자 중 근로, 사업소득이 있는 노인의 규모를 추정한 결과는 다음과 같음

- 기초연금 수급 노인 중 연금 합계액이 월 60만원 미만이면서 소득활동에 종사한 이력이 있는 노인은 2016년 152만명 가량에서 2020년 196만 명 가량으로 증가하였음

〈표 2〉 기초연금 수급 노인 중 연금 합계액이 월 60만 원 미만인 고령자 수

(단위: 천명)

	66세 이상 전체	66-70세	71-75세	76-80세	81-85세	86세 이상
2016	1.522	595	492	302	111	21
2017	1.664	595	535	348	149	37
2018	1.912	683	548	460	174	47
2019	2.025	647	574	505	233	66
2020	1.962	608	512	514	261	67

주 1) 개인 단위의 기초연금 수급액, 가구단위의 공적연금 수급액을 합산하였음.

2) 기초연금 수급 노인 중 연금합계액이 60만원 미만인면서, 근로, 사업소득이 있는 경우에 한함

자료: 통계청. (각 연도). 가계금융복지조사 원자료(RAS)를 분석하여 작성함.

## 2. 공익활동형 일자리 적정 물량 추계

### 1) 추진배경

▷ 경제활동 능력을 갖춘 노인 인구가 증가하고, 기초연금 기준연금액 확대, 국민연금의 제도적 성숙 등 복합적인 정책 환경 변화에 직면한 노인일자리 사업의 장기수요를 추정하고, 이에 따른 공익활동 비중 조정 등 사업 개편 방향 설정이 필요

- 2013년 22만 7천여 개였던 공익활동 일자리 규모는 2021년 61만 1천여 개로 증가하였음
  - 공익활동 일자리 사업 규모는 이 기간 중 약 3배 증가하였으나, 노인인구 증가·기초연금 수급자 수 증가에 따라 기초연금 수급자 수 대비 공익활동 일자리 비중은 5.1%에서 10.2%로 2배 증가하는데 그쳤음
  - 노인인구 규모가 증가하고, 또 그에 따른 기초연금수급 노인 인구 증가를 고려하면, 노인일자리 확대라는 정책 대응을 계속할 필요도 있음



[그림 1] 공익활동 일자리의 규모, 기초연금 수급자 대비 비율

자료 1) 기초연금수급자 수: 2011~2013년은 사회보장위원회, 기초(노령)연금과 기초연금의 수급자 수 및 수급률(2008~2016) 자료를 이용하였고, 이후 연도 자료는 보건복지부(2022), 「통계로 본 2021년 기초연금」을 이용함.

2) 노인일자리 수: 통계청, e-나라지표. '노인일자리 창출 및 제공건수' ([https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=2767](https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2767): 자료 인출, 2022.9.30.)

## 2) 노인 일자리 수요추정 방법과 기준

### (1) 선행연구의 노인실태조사 자료를 이용한 수요 추정 방법과 결과

#### ▷ 노인실태조사 자료 이용

- 노인실태조사 자료는 현재 노인일자리 사업 참여 여부 및 향후 참여 의향을 확인할 수 있다는 점에서 다른 자료와 특징을 보임
  - 노인 일자리 사업 참여 희망자는 전체 노인 중 22.0%에 이르는 것으로 확인되며, 정부지원 일자리 참여자 8.5%의 78.9%인 6.7%가, 민간 일자리 참여자 11.8%의 25.1%인 3.0%가, 비임금근로자 16.6%의 10.6%인 1.8%가, 미취업자 63.1%의 16.8%인 10.6%가 노인일자리 참여를 희망하고 있음

〈표 3〉 현재 취업 상태에 따른 노인일자리 사업 참여 의향

(단위: %)

		현재 취업 상태						계
		임금근로 중 정부지원 일자리 참여자	임금근로 중 민간 일자리 참여자	비임금근로	미취업			
					현재 미취업	평생 미취업	소계	
노인일자리 사업 참여 의향	참여 의향 있음	6.7	3.0	1.8	9.4	1.3	10.6	22.0
	참여 의향 없음	1.8	8.8	14.9	40.2	12.3	52.5	78.0
계		8.5	11.8	16.6	49.5	13.6	63.1	100

주 1) 참여 의향 중 미해당은 참여 의향 없음으로 정리함

2) 가중치를 부여하여 산출한 값임

자료: 보건복지부 (2020). 2020년 노인실태조사 원자료를 분석하여 작성함

- 공공형 일자리에 참여를 희망하고, 자격 조건에 부합하는 7.3%의 노인 중 현재 정부지원 일자리에 참여하고 있는 노인은 54.7%이며, 현재 미취업 상태인 노인도 31.3%에 이룸
  - 조건을 갖춘 대상자 중 민간형 일자리에 참여를 희망하는 노인은 1.7%이며, 이중 정부지원 일자리 참여자는 46.5%에, 현재 미취업자는 44.3%를 차지하였음. 다만, 민간형 일자리에 기초연금 수급자 외에도 참여할 수 있으므로 대상자를 추정하는 것은 한계가 있음.

〈표 4〉 현재 취업 상태에 따른 희망 노인일자리 사업 유형

(단위: %)

대상자 한정	희망 일자리 유형	현재 취업 상태					계
		임금근로 중 정부지원 일자리 참여자	임금근로 중 민간 일자리 참여자	비임금근로	미취업		
					현재 미취업	평생 미취업	
전체	공공형	5.3	1.9	1.4	7.1	1.1	16.7
	민간형	1.4	1.1	0.3	2.2	0.2	5.3
	소계	6.7	3.0	1.8	9.4	1.3	22.0
기초연금 수급노인으로 한정	공공형	4.7	1.0	0.9	5.9	1.0	13.4
	민간형	1.2	0.5	0.2	1.9	0.1	3.9
	소계	5.9	1.5	1.0	7.8	1.1	17.3
(+)생계급여 수급자 제외	공공형	4.5	0.9	0.9	5.5	0.9	12.7
	민간형	1.1	0.5	0.2	1.8	0.1	3.7
	소계	5.7	1.4	1.0	7.3	1.0	16.4
(+)일상 생활 도움 필요한 노인 제외	공공형	4.5	0.9	0.9	5.4	0.9	12.5
	민간형	1.1	0.5	0.2	1.8	0.1	3.7
	소계	5.6	1.4	1.0	7.2	1.0	16.2
(+)희망 급여가 100만원 초과자 제외	공공형	4.0 (54.7)	0.4 (5.5)	0.3 (4.5)	2.3 (31.3)	0.3 (4.0)	7.3 (100)
	민간형	0.8 (46.5)	0.1 (4.0)	0.1 (4.6)	0.8 (44.3)	0.0 (0.7)	1.7 (100)
	소계	4.8 (53.1)	0.5 (5.2)	0.4 (4.5)	3.1 (33.8)	0.3 (3.4)	9.0 (100)

주: 가중치를 부여하여 산출한 값임

자료: 보건복지부 (2020). 2020년 노인실태조사 원자료를 분석하여 작성함

## (2) 고령화 패널 조사를 이용한 수요 추정 방법

### ▷ 추정방법

- 노인일자리 수요는 노인일자리에 대한 노인의 잠재적 수요를 예측하고, 이들 가운데 다시 직접 수요를 추정한 후 중장기 장래인구 추계를 반영하여 예측하는 방법을 적용함
- 잠재적 수요 집단은 노인일자리 사업에 참여할 가능성이 있는 집단 개념으로 추정한 것이며, 일자리 참여 희망 등 노인일자리 사업에 참여할 가능성이 높은 직접적 수요 집단과는 구분됨
  - 잠재적 수요는 소득 기준, 건강수준, 소득 수준, 노동시장 지위 등의 기준을 고려하여, 전체 노인 중 노인일자리 대상이 되지 않는 사람들을 제외한 나머지를 추정하는 방식을 적용함
  - 직접적 수요는 취업 의사, 희망 임금수준, 자원봉사활동 등의 노인일자리 참여조건에 부합한 현실적 기준을 고려하였음
  - 직접적 수요 대상자 중 노인일자리 참여에 필요한 자격 제한 조건을 적용한 최종 정책 대상자를 추정하였음

### ▷ 추정자료

- 노인일자리 수요 추정을 위해 고령화연구패널조사 8차년도 자료를 활용함

### 3) 공공형 일자리 수요집단 추정 결과

#### ▷ 잠재적 수요집단 추정

- 1955년 이전 출생자 중 선발자격 기준, 소득기준, 건강기준 및 국민연금 급여 기준으로 제외된 노인일자리사업의 잠재적 수요 집단은 34.1%로 추정됨.
  - 연령인구를 제한하여 65-79세로 한정할 경우 그 비율은 30.5%로 감소함.
- 이하에서는 순차적으로 대상자를 제외해 나가는 방식을 취하였으며, 내용에 대한 설명을 65세 이상 인구 전체를 대상으로 하는 경우로 한정함.

〈표 5〉 노인일자리 잠재적 수요 집단 추정

(단위: %, 명)

제외 기준	제외 기준 세부	65세 이상 인구(1955년 이전 출생자)		65세-79세 인구	
		비율	명	비율	명
잠재적 수요 집단		34.1	2,840,724	30.5	1,964,104
선발자격 기준	직장 건강보험 가입 일자리 취업자	6.4	535,519	8.2	528,905
	기초보장 생계급여 수급자	4.1	339,752	3.5	223,770
소득기준	기초연금 비수급자	37.5	3,124,264	42.2	2,713,687
건강상태 기준	건강상태로 인하여 일하는 것이 매우 제한됨	6.1	507,452	3.5	221,988
	ADL 항목에서 일상생활도움 필요	1.5	123,356	0.4	28,464
소득기준	국민연금 월 급여가 100만원 이상	0.2	12,426	0.2	10,696
	국민연금 월 급여가 60만원 이상	0.8	69,191	1.0	61,373
소득활동 추가 기준	임금근로자의 월평균 임금이 50 이상, 자영자 및 무급가족 종사자 월순소득이 50 이상 & 무급가족종사자는 포함	9.4	784,656	10.6	683,705

주: 비율 및 모수 추정은 고령화패널조사 2020년 횡단가중치를 활용하여 작성함  
 자료: 한국고용정보원 (2020). 2020년 제8차 고령화연구패널조사 자료를 이용하여 분석함.

#### ▷ 공익활동형 노인일자리사업 직접적 수요

- 노인일자리사업에 대한 직접적 수요는 현재 취업자 중 근로 취약계층, 그리고 소일거리, 공공일자리에 참여한 경험이 있는 사람을 대상으로 함.
- 직접적 수요 대상 집단은 65세 이상 인구의 11.4%, 65세-79세 인구로 한정할 경우 12.0%로 나타남.

〈표 6〉 공공형 노인일자리 직접적 수요 집단 추정

(단위: %, 명)

세부 기준	65세 이상 인구(1955년 이전 출생자)		65세-79세 인구	
	비율	명	비율	명
비대상	88.6	7,385,024	88.0	5,662,243
직접적 수요 대상자 소계	11.4	952,315	12.0	774,448
- 임금근로자의 월평균 임금이 50만원 미만, 자영자 및 무급가족 종사자 월순소득이 50만원 미만	3.3	275,038	3.4	215,354
- 은퇴와 상관없이 수입을 위한 노동참여	2.0	165,162	2.4	154,186
- 현재 구직자 중 희망하는 소득이 100 이하인 사람	4.7	388,981	4.7	303,024
- (은퇴자)현재 소득 또는 수입이 되는 소일거리 활동자	0.5	42,667	0.6	36,858
- 전년도 공공일자리 사업 참여자	0.6	51,437	0.6	41,379
- 지난 한해 자원봉사 참여자	0.4	29,030	0.4	23,647

주: 비율 및 모수 추정은 고령화패널조사 2020년 횡단가중치를 활용하여 작성함  
 자료: 한국고용정보원 (2020). 2020년 제8차 고령화연구패널조사 자료를 이용하여 분석함.

▷ 공익활동형 노인일자리사업 최종 직접적 수요

- 직접적 수요 대상자 중에서 정책적으로 제외할 필요가 있는 경우를 제한하는 방식을 적용하여 최종적인 정책 대상을 추정하였음.
- 정책적 제외 대상자는 현재 직장건강보험에 가입하고 있는 경우, 기초생활보장수급 중인 경우, 기초연금을 수급하지 않고 있는 경우, 건강상태가 일하기에 어려운 경우, 국민연금월액이 60만원 이상인 경우를 제외하고자 하였음.

〈표 7〉 공공형 노인일자리 최종 직접적 수요 집단 추정

(단위: %, 명)

세부 기준	65세 이상 인구(1955년 이전 출생자)		65세-79세 인구		
	비율	명	비율	명	
비대상	88.6	7385024	88.0	5662243	
직접적 수요 대상자	11.4	952,315	12.0	774,448	
제외 사유	현재 직장건강보험 가입 제외	0.3	23,311	0.4	23,311
	기초생활보장수급자 제외	0.3	23,135	0.3	17,670
	기초연금 비수급자 제외(특수직역연금 수급자 제외)	3.9	322,623	4.3	277,851
	건강상태 제외	0.5	39,133	0.3	21,712
	국민연금 월액 60만원 이상자 제외	0.2	13,456	0.2	13,456
(최종) 정책 대상인 직접적 수요 대상자	6.4	530,656	6.5	420,448	

주: 비율 및 모수 추정은 고령화패널조사 2020년 횡단가중치를 활용하여 작성함  
 자료: 한국고용정보원 (2020). 2020년 제8차 고령화연구패널조사 자료를 이용하여 분석함.

## 4. 공공형 노인일자리 장기 수요 추정

### ▷ 수요 집단의 장기 추정치

- 이상의 추정치는 2020년 고령자패널조사를 이용한 추정치이므로, 통계청 장래인구 추계 결과를 이용하여 추정치를 최종적으로 수정하였음
- 65세 이상 노인의 6.36%로 추정되는 최종 직접적 수요 집단에 대응하기 위해 필요한 공공형 노인일자리는 2023년 60만 4천개가 필요하며, 2027년에는 74만 2천개가 필요한 것으로 추정하였음
  - 다만, 이 추정치는 최종 직접적 수요 대상자 산정에서 제외하였던 국민연금 월액 60만원 이상자 제외를 고정값으로 적용하였다는 점을 고려할 필요가 있음. 즉, 국민연금 제도가 성숙함에 따라서 최종 직접적 수요 집단은 더 축소될 수 있으며, 이에 따라 정책 대응이 필요한 공공형 일자리 수도 줄어들 수 있음
  - 한편, 현재 국민연금 월액 60만원 이상자는 기초연금이 현재와 같은 월 30만 7,500원일 경우를 가정하는 것이며, 소득보장적 관점에서 보면 기초연금이 증액됨에 따라 국민연금 기준을 낮추는 것도 고려해볼 필요가 있음

〈표 8〉 공공형 노인일자리 사업 장기 수요 추정

(단위: 명, 개)

		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
65세 이상 노인인구 총수		8,152	8,571	9,018	9,500	10,008	10,585	11,197	11,670
65세-79세 인구		6,261	6,554	6,832	7,157	7,567	8,047	8,614	8,940
잠재적 수요집단	65세 이상 (34.1)	2,777	2,920	3,073	3,237	3,410	3,606	3,815	3,976
	65세-79세 (30.5)	1,910	2,000	2,084	2,184	2,309	2,455	2,628	2,728
직접적 수요집단	65세 이상 (11.43)	932	980	1,031	1,086	1,144	1,210	1,280	1,334
	65세-79세 (12.04)	754	789	823	862	911	969	1,037	1,076
최종 직접적 수요집단	65세 이상 (6.36)	518	545	574	604	637	673	712	742
	65세-79세 (6.53)	409	428	446	467	494	525	563	584

주: 비율 및 모수 추정은 고령화패널조사 2020년 횡단가중치를 활용하여 작성함  
 자료: 한국고용정보원 (2020). 2020년 제8차 고령화연구패널조사 자료를 이용하여 분석함.