노인일자리 통계자료 생성기준 수립 연구

김성용, 금현섭, 김은하, 정성미, 금종예, 마지혜

【책임연구자】

김성용 한국노인인력개발원 부연구위원

【공동연구자】

금현섭 서울대학교 행정대학원 교수

김은하 한국사회보장정보원 부연구위원

정성미 한국여성정책연구원 부연구위원

【연구보조】

금종예 서울대학교 행정대학원 박사졸업

마지혜 서울대학교 행정대학원 석사과정

본 보고서에 수록된 내용은 연구진의 개인적 견해이며,
한국노인인력개발원의 공식적인 견해가 아님을 밝힙니다.

발간사

지난 15년 동안 노인일자리사업은 외형적으로 크게 성장하였습니다. 앞으로도 고령화가 가속화되고 신노년세대가 노인일자리사업에 새롭게 참여할 것으로 예상되어, 이에 맞추어 노인일자리사업의 성장 추세는 지속될 것으로 전망됩니다. 이러한 양적 성장과 함께 노인일자리사업의 질적 발전을 이루는 것 또한 중요한 과제입니다. 사업의 내실을 다지기 위해서 참여자의 특성에 맞는 신규 사업을 지속적으로 개발하고, 사업 운영과정에서 포착되는 여러 문제점을 개선하는 것이 필요합니다. 동시에 노인일자리사업의 전달체계 및 업무시스템을 꾸준히 개선하는 것 또한 필수적입니다. 이에 2016년부터 2018년까지 3차례의 노인일자리업무시스템의 개편을 통해 전산시스템 상의 고도화가 이루어졌고, 현재도 사업부서와 전산부서의 긴밀한 협의를 바탕으로 노인일자리업무시스템의 개선을 추진하고 있습니다.

본 연구는 이러한 맥락에서 노인일자리사업의 내실화를 위해 추진된 연구입니다. 그 동안 노인일자리사업을 통해 생성되는 행정자료와 통계 산출 체계를 노인일자리정책의 내용적인 측면과 과정적인 측면을 통합적으로 고려하여 진단하고자 하였습니다. 이를 위해 사회보장 및 고용·일자리 행정데이터 사례를 검토하고, 노인일자리사업의 운영과정에 대한 전반적인 진단을 바탕으로 문제점과 개선방안을 제언하였습니다. 특히, 세부 사업유형이 상이한 노인일자리사업 특성을 고려하여 공통 기준과 세부 기준을 구분하여, 기존의 통계 산출기준을 정리하고 신규 통계기준을 포함한 노인일자리사업 통계 생성 기준을 제시하고자 하였습니다.

본 연구의 결과는 사업 측면에서는 사업을 보다 정확하고 객관적으로 모니터링할 수 있게 되어 노인일자리사업의 질적 발전에 기여할 수 있을 것입니다. 노인일자리사업의 산출 통계를 활용하는 외부 정보이용자 뿐만 아니라 내부의 업무담당자들에게도 본 보고서가 큰 도움이 되기를 기대합니다. 또한 본 연구의 결과를 바탕으로 업무 개선이 지속적으로 추진되어야 할 것이고, 향후 후속과제를 통해서 노인일자리사업의 질적 발전을 달성할 수 있도록 계속 노력해나갈 것입니다.

본 과제는 원내 김성용 부연구위원이 총괄하였으며 서울대학교 행정대학원 금현섭 교수, 한국사회보장정보원 김은하 부연구위원, 한국여성정책연구원 정성미 부연구위원이 공동연구진으로 참여하였고, 서울대학교 행정대학원 금종예 박사와 마지혜 석사과정생이 연구보조원으로 참여하였습니다. 연구의 완성도를 높일 수 있도록 본 과제 자문위원으로 한국보건사회연구원 최현수 연구위원, 한국고용정보원 정재현 부연구위원께서 참여하시어 귀중한 의견을 주셨습니다. 연구진과 자문위원님께도 각별히 감사드립니다. 그리고 다수의 학계와 현장 전문가들께서도 본 연구의 내용을 검독하고 귀한 현장의 의견을 주셨습니다. 한국고용정보원 김준영 연구위원, 경북대학교 신창환 교수, 선문대학교 허용창 교수, 서울연구원 윤민석 연구위원, 한국보건사회연구원 오욱찬, 이원진, 고혜진 부연구위원, 한국노동연구원 부가청 전문위원, 인성장애인복지관 서정민 관장, 은평시니어클럽 조범기 관장, 이상한사회적협동조합 송화진 감사, 산곡노인문화센터 문미자 센터장, 시흥시니어클럽 이순남 관장, 영도시니어클럽 김정현 실장, 우암시니어클럽 장준섭 팀장, 원주시니어클럽 김영중 실장, 고양시니어클럽 박석표 과장, 노무법인 의연 박윤섭 노무사님에게 지면을 빌어 깊은 감사의 뜻을 전합니다.

한국노인인력개발원장 **강 익 구**

목 차

요약

제1장 서론 ····· 3

제1절 연구의 필요성과 목적 ····· 3

제2절 연구 내용 및 방법 ····· 5

1. 연구내용 ····· 5
2. 연구방법 및 연구진 구성 ····· 6

제2장 문헌연구 ····· 9

제1절 행정통계 생성의 기본원리와 특성 ····· 9

1. 행정자료의 특성 ····· 9
2. 행정자료의 유형분류 ····· 10
3. 노인일자리사업 행정자료 ····· 12

제2절 일자리 통계의 주요 개념 및 정의 ····· 14

1. 근로자 관련 개념 및 정의 ····· 14
2. 일자리 관련 개념 및 정의 ····· 19
3. 소득 및 보수 관련 개념 및 정의 ····· 21

제3장 국내 타 분야 행정데이터 활용 사례연구 ····· 25

제1절 사회보장 행정데이터 생성 기준 및 통계 산출 ····· 25

1. 사회보장정보시스템 개요 ····· 25
   1) 구축배경과 기능 ····· 25
2. 보유 자료 현황 및 자료 생성과정 ····· 29
   1) 사회보장정보시스템 보유 자료 현황 ····· 29
   2) 통계 자료 생성 과정 ····· 33

3. 복지 통계시스템의 주요 산출 지표 ····· 37
4. 복지 통계 산출 지표 활용과 문제점 ····· 44
1) 복지 통계의 활용 ····· 44
2) 복지통계 활용에서의 문제점 ····· 45
5. 소결 ····· 48
제2절 고용·일자리 행정데이터 생성 기준 및 통계 산출 ····· 50
1. 고용·일자리 통계시스템 개요 ····· 50
1)「고용보험통계」개요 ····· 50
2)「고령자고용현황」 개요 ····· 51
2. 고용 통계 현황 및 자료 생성과정 ····· 51
1)「고용보험통계」현황 및 자료생성 과정 ····· 51
2)「고령자고용현황」자료생성과정 및 현황 ····· 53
3. 고용 통계시스템의 주요 산출지표 ····· 55
1)「고용보험통계」주요 산출지표 ····· 55
2)「고령자고용현황」주요 산출지표 ····· 60
4. 고용 통계 산출 지표 활용 ····· 61
1)「고용보험통계」활용 ····· 61
2)「고령자고용현황」활용 ····· 62
5. 소결 ····· 62
제3절 노인일자리 행정자료 생성 및 활용에 대한 시사점 ····· 66

제4장 노인일자리사업 통계 관리 진단 ····· 73

제1절 노인일자리사업의 특성 ····· 73
1. 노인일자리사업 개관 및 세부유형별 사업 내용 ····· 73
1) 개관 ····· 73
2) 세부유형별 사업내용 ····· 79
2. 노인일자리사업의 특성 : 혼재된 정책 성격 ····· 84
1) 사회보장 정책과 일자리 정책의 혼재 ····· 84
2) 노인일자리사업에 대한 기존 연구의 견해 ····· 87

3. 노인일자리사업의 사업유형 및 실적기준 변경 ····· 89
4. 소결 ····· 94
제2절 노인일자리사업 통계 자료 현황과 통계 관리 진단 ····· 96
1. 노인일자리사업 통계 산출 체계 진단 ····· 96
1) 노인일자리업무시스템 구축 연혁 및 발전과정 ····· 96
2) 노인일자리 통계 지표 생성과정 ····· 97
3) 시스템 측면 ····· 99
2. 세부유형별 통계 산출 기준과 통계 현황 진단 ····· 101
1) 산출기준 ····· 101
2) 월별 고용동향 관련 노인일자리 현황 보고(보건복지부 노인지원과) ····· 104
3) 노인일자리 및 사회활동 통계동향 ····· 106
4) 실태조사 및 만족도 조사 등 기타 조사와의 관계 ····· 111
5) 노인일자리패널 도입 및 운영 관련 검토 ····· 112
제3절 소결 ····· 122

제5장 노인일자리사업 통계관리 표준 개선방안 ····· 127

제1절 노인일자리사업 통계관리의 기본 방향 ····· 127
1. 노인일자리사업 통계지표 생성의 원리 ····· 127
1) 개관 ····· 127
2. 노인일자리사업 통계지표 운영의 목적 및 기본 구성 ····· 128
1) 통계지표 운영의 목적 ····· 128
2) 통계지표의 기본 구성 ····· 129
3. 노인일자리사업 통계지표 생성의 논리 모형 ····· 130
제2절 유사 사례의 통계지표 검토 ····· 132
1. 재정지원 일자리사업 ····· 132
1) 재정지원 일자리사업 성과평가의 체계 ····· 132
2) 재정지원 일자리사업 성과지표의 구성 ····· 133
3) 재정지원 일자리사업 성과평가 사례가 노인일자리사업 통계에 주는 시사점 ····· 138

2. 재정사업 고용영향평가 ····· 139
1) 재정사업 고용영향평가의 내용 ····· 139
2) 재정사업 고용영향평가 사례가 노인일자리사업 통계에 주는 시사점 ····· 141
3. 자활근로사업 ····· 141
1) 자활근로사업의 내용 및 통계 지표 ····· 141
2) 자활사업 관련 통계가 노인일자리사업 통계에 주는 시사점 ····· 145
제3절 노인일자리사업 통계지표 개선방안 ····· 146
1. 공통 지표 ····· 146
1) 기존 통계지표의 구성과 개선방향 ····· 146
2) 총괄현황 관련 지표 ····· 149
3) 총괄현황 관련 추가 대안 지표 ····· 157
2. 세부 사업유형별 통계지표 ····· 167
1) 공익형 ····· 168
2) 사회서비스형 ····· 170
3) 민간형 ····· 171
3. 통계지표 개선방안 (종합) ····· 176

제6장 결론 및 제언 ····· 181

제1절 주요 결과 요약 ····· 181
제2절 개선방안 및 정책적 제언 ····· 185

참 고 문 헌 ····· 189

〈표 차례〉

〈표 1-1〉 연구내용 ····· 5
〈표 1-2〉 연구진 구성 및 역할 ····· 6
〈표 2-1〉 행정자료 데이터세트 유형분류 및 특징 ····· 10
〈표 2-2〉 노인일자리사업 행정자료의 데이터세트 유형분류 및 특징 ····· 12
〈표 2-3〉 근로자 등의 개념 ····· 17
〈표 2-4〉 일용직 근로자와 단시간 근로자의 차이 ····· 18
〈표 2-5〉 일자리 등의 개념 ····· 20
〈표 2-6〉 소득(보수) 개념 ····· 21
〈표 3-1〉 사회보장정보시스템 처리 정보 ····· 30
〈표 3-2〉 사회보장정보시스템(행복e음) DB 현황 ····· 31
〈표 3-3〉 사회보장정보시스템(행복e음) 복지정보통계시스템(DW)의 구성 ····· 37
〈표 3-4〉 행복e음 DW의 기초생활보장제도 정형통계 목록 ····· 38
〈표 3-5〉 행복e음 DW의 기초생활보장제도 비정형통계 목록 ····· 40
〈표 3-6〉 복지정보통계시스템의 다빈도 이용 통계 목록('19.5월 기준) ····· 42
〈표 3-7〉 자료수집 단계 ····· 55
〈표 3-8〉 매월 고용보험 통계표에서 제공하는 정형통계 내용 ····· 57
〈표 3-9〉 경제활동인구조사, 고용보험통계, 고령자고용현황통계의 제공 기준 ····· 63
〈표 4-1〉 노인일자리 사업의 연도별 예산 추이 ····· 76
〈표 4-2〉 예산지원 기준 ····· 77
〈표 4-3〉 연도별 노인일자리 유형별 실적 ····· 78
〈표 4-4〉 연도별 사업유형 변경 ····· 90
〈표 4-5〉 공익활동 추진실적 기준 변동 및 산출 사례 ····· 92
〈표 4-6〉 고령자친화기업 고용인원 내부 산정기준 변동 ····· 93
〈표 4-7〉 한국노인인력개발원 노인일자리업무시스템 구축현황 ····· 96
〈표 4-8〉 한국노인인력개발원 노인일자리업무시스템 통계 월마감 테이블 정의서 ····· 99
〈표 4-9〉 노인일자리 및 사회활동 지원사업 주요 산출 실적 ····· 102
〈표 4-10〉 월 고용동향 관련 노인일자리 현황 보고 (예시) ····· 105
〈표 4-11〉 노인일자리 및 사회활동 지원사업 주요 산출 실적 ····· 106
〈표 4-12〉 통계동향의 문제점과 향후 개선방안 ····· 107
〈표 4-13〉 국내 전국 단위 패널조사 현황 (2017년 기준) ····· 113
〈표 4-14〉 주요 패널 운영내용 및 방식 비교 ····· 119
〈표 4-15〉 건강보험공단의 표본연구DB 구성 및 내용 ····· 121
〈표 5-1〉 직접일자리사업의 목적과 성과평가 지표 ····· 133

〈표 5-2〉 직접일자리사업 성과평가 지표의 내용 및 측정 ····· 134
〈표 5-3〉 직업훈련 사업의 목적과 성과평가 지표 ····· 136
〈표 5-4〉 고용서비스 사업의 목적과 성과평가 지표 ····· 136
〈표 5-5〉 고용장려금 사업의 목적과 성과평가 지표 ····· 137
〈표 5-6〉 창업지원 사업의 목적 및 성과평가 지표 ····· 138
〈표 5-7〉 재정지원일자리사업 유형별 고용효과 산출 산식 ····· 140
〈표 5-8〉 한국자활복지개발원 주요사업 통계 ····· 142
〈표 5-9〉 자활정보시스템 내 성과관리 지표 ····· 143
〈표 5-10〉 통계지표 구분 기준에 따른 세부 사업 유형 분류 ····· 146
〈표 5-11〉 연도별 노인일자리 및 사회활동 지원사업 추진 목표 및 실적 ····· 149
〈표 5-12〉 2019년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 세부 창출 실적 ····· 150
〈표 5-13〉 사업유형별 실적 산출 기준 ····· 153
〈표 5-14〉 2019년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 실태조사 개요 ····· 159
〈표 5-15〉 2018년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 참여자 대상 만족도 조사 개요 · 160
〈표 5-16〉 2019년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 참여노인 실태조사 항목 ····· 160
〈표 5-17〉 2018년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 참여자 대상 만족도 조사 항목 · 162
〈표 5-18〉 세부유형별 사업 성과와 참여자 관련 통계지표 ····· 167
〈표 5-19〉 공익활동 통계지표 ····· 169
〈표 5-20〉 사회서비스형 통계지표 ····· 170
〈표 5-21〉 민간형 통계지표 ····· 172
〈표 5-22〉 통계지표 개선방안 (종합) ····· 176
〈표 6-1〉 노인일자리 통계 기준 및 통계 관리 장단기 개선방안 ····· 185

〈그림 차례〉

〈그림 3-1〉 사회보장정보시스템 구성도 ····· 27
〈그림 3-2〉 사회보장정보시스템 지원 체계도 ····· 28
〈그림 3-3〉 사회보장정보시스템(행복e음)의 통계 생산 과정 ····· 36
〈그림 3-4〉 고용보험 통계 제공 홈페이지(https://www.ei.go.kr) ····· 56
〈그림 3-5〉 고용보험 비정형통계 추출 홈페이지 ····· 59
〈그림 3-6〉 고령자고용현황 데이터 추출 홈페이지(http://kosis.kr) ····· 60
〈그림 5-1〉 노인일자리사업의 프로그램 로직 ····· 131

요 약

□ 연구필요성 및 목적

○ **(행정자료 활용에 대한 관심증대)** 정부·공공기관에서 생산되는 행정자료의 연계·통합 및 활용에 관한 관심이 커지고 있는데, 이는 행정자료의 특성 때문임

* 행정자료는 전수 정보이므로 전체 실태파악 용이, 설문조사에 비해 적은 비용, 낮은 응답편의 등 장점이 있고, 종단자료 분석 가능.

○ **(노인일자리사업 산출통계 기준 및 변화)** 2006년 이후 업무관리시스템을 통하여 행정자료를 생산 중이나, 사업유형 개편 및 실적기준이 일부 변화되는 등 노인일자리 산출통계에 대한 전반적 확인 필요

○ **(산출통계 기준마련의 중요성)** 노인일자리 예산 증가 추세에 따라 원활한 사업운영, 예산집행의 책무성 확인, 정책연구수행을 위해 정확한 산출통계 기준마련이 중요

○ **(연구목적)** 이에 그동안 노인일자리사업의 내용과 이를 통계로 산출하는 시스템 및 절차에 대해 전반적으로 점검하고, 신규통계기준을 포함한 노인일자리사업 통계 생성 기준을 수립하고 개선방안을 제시하고자 함

□ 연구진 구성

구분	연구진	소속 / 직책	역할
책임연구원	김성용	한국노인인력개발원 부연구위원	연구기획 총괄 (PM)
공동연구원	금현섭	서울대학교 행정대학원 교수	노인일자리사업 통계 개선방안
	김은하	한국사회보장정보원 부연구위원	사회보장 행정데이터 사례연구
	정성미	한국여성정책연구원 부연구위원	고용·일자리 행정데이터 사례연구
보조연구원	금종예	서울대학교 행정대학원 박사졸업	연구지원
	마지혜	서울대학교 행정대학원 석사과정	

□ 주요 연구결과 요약

구분	연구내용
2장 문헌연구 ① 행정자료 특성 및 유형분류 ② 일자리통계의 주요 개념	- 업무담당자 및 정보이용자의 행정자료 및 통계, 유사 개념에 대한 이해도를 높이고자 문헌연구 수행하고 그 결과를 정리 ① 행정자료: (장점) 전수정보, 비용·응답편의 낮음, 종단자료 변환·분석 용이 / (단점) 행정목적 변수로 제한, 수집 형태 *노인일자리 행정자료는 구조화/OLTP /Continuous update (=동적 데이터세트) 방식 → 월별 스냅샷 수행·관리 ② 혼동 쉬운 개념·이슈를 근로자, 일자리, 소득 중심으로 정리 *노인일자리사업에서 개념·기준이 다소 상이함. 예) 공익활동 참여자는 노인복지법상 유급자원봉사자(지역봉사지도원)이지만 근로기준법상 초단시간근로자, 종사상지위분류의 임시근로자에 해당함. 활동비는 기타소득으로 보는 것이 타당하나, 세무당국에서는 기타소득이나 비과세 근로소득으로 열거하지 않고 있음
3장 타 분야 활용 사례연구 ① 사회보장정보시스템(DW) ② 고용·일자리통계시스템	- 노인일자리행정자료 활용가능성 제고를 위해 사례 연구 수행 ① DW는 수급자에 대한 수급조건 조회 및 급여 실시간 제공이 중요하므로 실시간 입력·수정하는 시스템으로 구축 ② 고용보험통계는 고용보험 행정DB에서 산출, 주요 내용 공표, 고령자고용현황은 상시 300인이상 사업장의 고령자 고용현황을 별도 조사하여 통계 제공 *2가지 통계 모두 법령에 근거하여 수집 → 법적 근거 마련이 중요, 내부적 체계적 통계관리기준 수립, 모니터링 및 부서간 협력 필요
4장 통계 관리 진단 ① 노인일자리사업 특성 ② 통계자료 현황· 관리 진단 - 산출체계·시스템 - 산출기준 - 복지부 보고 - 통계동향 - 신규패널 도입	- 통계지표 외의 현황 및 관리에 대한 내용을 진단 ① 일자리-사회보장 특성이 혼재, 유형간 이질성 존재, 일자리사업 확대 과정에서 잦은 유형·실적기준 변동 → 공통통계기준 수립 곤란, 통계생성과정·메타데이터·설명 필요 ② 원내 통계자료 현황 및 관리에 대한 진단결과, 복지부 월고용동향 보고내용 변경(누적참여자수→당월참여자수), 통계동향의 장·단기적 개선 필요, 만족도조사 설문문항 변경 및 신규패널 도입 검토
5장 통계관리 표준 개선방안 ① 통계지표생성 원리·논리모형 ② 유사사례 통계지표 검토 ③ 통계지표 개선방안 - 공통 지표 - 세부 유형별 지표	- 통계지표 중심 개선방안을 검토, 공통·세부유형별 지표 제안 ① '투입-활동-산출-결과-영향'의 프로그램 로직을 노인일자리사업에 적용하여 지표를 생성 ② 재정지원 일자리사업, 재정사업 고용영향평가, 자활근로사업의 성과관리지표 검토 ③ 지표구성은 아래 〈표 5-22〉 참조
6장 결론·제언	- 장·단기 개선방안은 〈표 6-1〉 참조

〈표 5-22〉 통계지표 개선방안 (종합)

구분		문제점·개선점	개선방안
총괄지표		① 사업목표량 - 확정내시목표사업량과 배정사업량 불일치	① 사업목표량 - 확정내시 목표사업량 대비 추진실적에 배정사업량 대비 추진 실적을 병행 관리
		② 창출실적 기준 - 유형별 기준·내용이 상이, 목표사업량 대비 누적참여인원수는 추진율을 과다 산정	② 창출실적 기준 - 공익활동, 재능나눔, 사회서비스형은 '순참여자 수'로 관리 * 순참여자 수 = 누적참여자 수 − 중도포기자 수 - 환산일자리 수 병행 제시(365일 기준)
		③ 대안 지표 부재 - 기존 산출지표 외 성과지표 필요	③ 대안 지표 추가 - 취약계층 참여비율 - 참여자 만족도 - 반복참여율 및 평균 반복참여연수 - 임금수준·임금 대비 정부예산지원액 비중 - 장기적 영향 관련 지표 * 재정지출 고용유발 효과, 노인빈곤 완화효과, 사회활동·사회관계 증진 효과, 의료비 절감효과 등
사업 유형별 지표	공익활동 (재능나눔)	① 사업성과 측면과 참여자 측면 기준 불일치 - 사업성과는 순참여자수 기준 집계 - 참여자 특성은 노인 전체 집계	① 사업성과 측면은 순참여자 기준, 참여자 측면은 누적참여자와 중도포기자를 별도 구분 제시
		② 기타 세부유형별 신청률, 중도포기자, 대기자 특성 파악 미흡	② 기타 지표 추가 - 중도포기자 평균참여기간 - 세부유형별 신청률·대기자 현황 - 1인당 월평균 근무시간·임금 - 전년도 참여경험, 평균 참여연수 - 소득수준·소득구성비 변화
	사회 서비스형	① 사업목적과 특성 반영 미흡 (민간시장 특성 반영 필요) - 4대보험 가입 파악 필요 - 참여자 선호 파악 필요	① 사업 특성 관련 지표 추가 - 4대보험 가입현황 - 세부유형별 신청률·대기자 현황 - 1인당 월평균근무시간, 평균참여기간 - 임금총액, 1인당 월평균 임금 - 전년도 참여경험, 평균 참여연수 - 소득수준·소득구성비 변화

4 요약

구분		문제점·개선점	개선방안
	시장형 사업단	① 사업 특성 파악 필요 - 영업 및 수익활동 - 인건비 중 재정지원과 수익 반영 - 사업단 신규·종료 현황 파악 필요	① 사업 특성 관련 지표 추가 - 사업단 평균 존속 기간 - 사업단별 월평균 매출액 분포 - 매출액 대비 재정지원 비중 - 순수익 및 순수익 분포 - 신규·종료 사업단 수 - 4대보험 가입현황
		② 참여자 특성 파악 필요	② 참여자 특성 관련 지표 추가 - 표준 직업·산업 분류 - 소득수준·소득구성비 변화 - 1인당 월평균근무시간, 평균참여기간 - 전년도 참여경험, 평균 참여연수
	취업 알선형	① 사업 특성 반영 필요 - 일자리 성격 반영 강화 - 일자리 안정성·질 파악	① 사업 특성 관련 지표 추가 - 4대보험 가입현황
		② 참여자 특성 파악 필요	② 참여자 특성 관련 지표 추가 - 표준 직업·산업 분류 - 소득수준·소득구성비 변화 - 근속기간·근무시간 평균 및 분포 - 임금수준
	시니어 인턴십	① 사업 특성 파악 필요 - 사업장 특성 파악 - 일자리 안정성·질 파악	① 사업 특성 관련 지표 추가 - 임금수준 및 총 인건비 대비 정부보조비율(%) - 4대보험 가입현황
		② 참여자 특성 파악 필요	② 참여자 특성 관련 지표 추가 - 표준 직업·산업 분류 - 소득수준·소득구성비 변화 - 근속기간·근무시간 평균 및 분포 - 인턴십 이후 취업소요기간

〈표 6-1〉 노인일자리 통계 기준 및 통계 관리 장단기 개선방안

구분		단기	중장기
통계 지표 관련		- 총괄·사업유형별 지표 검토·반영(단기) - 사업부서별 개념·용어 일치 - 통계지표 반영 모니터링 - 통계활용 매뉴얼 검토·작성 - 수행기관 담당자 교육	- 총괄·사업유형별 지표 검토·반영(중장기) - 지표 반영에 따른 모니터링·교육
시스템 개편		- 내부 성과지표 변경·반영 - 메타데이터 작성	- 통계지표의 정형통계 외현화 - 사업 중심에서 참여자별 데이터로 활용가능성 증대 - 수요자 중심의 통계시스템 구축(비정형통계·마이크로데이터) - 외부 통계자료 연계시스템 구축
데이터 입력(수행기관)		- 변경된 참여신청서 양식 적용·입력 - 수행기관 사업보고서 양식 변경(설문조사) - 자료입력 편의성 개선	- 참여상태 실시간 반영을 위한 시스템 개편 - 업무담당자 확충 및 처우개선
데이터 연계		- 사회보장정보원 소득인정액 구간 변경 - 연계 데이터 항목 확대	- 국세청, 국민건강보험공단, 국민연금공단 등 연계항목 확대
데이터 활용	보건복지부 보고	- 동적데이터 고정 후 자료 사용 - 보고양식 내용 변경(누적참여자 수 → 당월참여자 수) - 성과관리지표 항목 추가/병행	- 노인일자리사업 성과관리지표 개편
	정책연구 관련(참여자 위주)	- 지표 개선 및 반영 - 설문조사 자문 및 결과 분석 - 축적된 데이터 점검	- 참여자 특성을 활용한 심층 분석
	통계동향	- 통계동향 내용 개편	- 연보/성과분석보고서 형태로 전면 개편
노인일자리패널 조사		- 패널조사 타당성 검토	- 패널조사 예산/인력 확보 및 신규 패널 도입
만족도 조사, 실태조사		- 만족도 조사 설문문항 추가·변경	- 노인일자리패널 신규 도입
기타 산출통계 관리		- 비정형 통계 등 관리	- 비정형 통계 추출 시스템 구현 - 마이크로데이터 체계 구축
법적 제도적 조건		- 참여신청서 등 자료수집시 개인정보보호법 적용 확인 - 행정자료 연계시 관련 법규정 확인	- 설립근거 및 행정자료 생산, 외부연계 근거 확보 - 국가통계 승인 추진

제 1 장 서론

제1절 연구의 필요성과 목적

제2절 연구 내용 및 방법

1 서론

제1절 연구의 필요성과 목적

노인일자리사업을 전담하고 있는 한국노인인력개발원은 개원 초기인 2006년부터 업무관리시스템을 구축하여 참여자의 인적정보와 참여실적 등을 관리하고 있다. 주지하다시피 그동안 노인일자리사업은 매년 사업량이 증가해왔으며, 그 과정에서 정책적 판단에 따라 사업유형이 조정·개편되었으며 실적기준도 일부 변화되었다. 이러한 사업운영상의 변화는 필요불가결한 것이지만, 매년 산출되어 누적되는 산출통계를 정확하고 신뢰성 있게 관리하기 어렵게 만드는 요인이 될 뿐만 아니라, 정보이용자들이 산출통계를 잘 이해하고 원활하게 활용하지 못하게 만들 수 있다. 더욱이 올해는 코로나19 확산으로 인해 국가 전체의 경제활동이 위축되고, 감염병에 취약한 고령층의 사회활동 또한 큰 위협을 받고 있다. 이에 지금까지 관행적으로 산출되어 왔던 추진실적 등의 통계지표의 산출과 활용이 적절한지에 대한 문제의식이 제기되고 있다. 즉, 코로나19로 인해 노인일자리사업 활동이 중단되는 상황이 현재의 노인일자리 통계에 적절하게 반영되고 있는지, 그리고 노인일자리사업 행정자료를 통해 코로나19로 인한 노인일자리사업의 운영 및 성과를 적절하게 모니터링하고 더 나아가 일자리정책의 변화를 이끌어낼 수 있는 정책환류 기능이 행정자료 시스템을 통해 구현할 수 있는지 확인할 필요가 있다.

더불어 정부나 공공기관에서 생산되는 행정자료 활용에 대한 관심이 커지고 기관간 행정자료의 연계·통합 논의 또한 크게 진전되고 있다. 행정자료는 행정대상 집단의 전수 정보를 포함한 실태를 파악할 수 있으며, 그 성격상 종단자료로 전환하여 분석이 용이하며, 전통적인 설문조사 등의 방법에 비해 낮은 비용과 낮은 응답 편의 등 여러 장점이 있기 때문이다. 그러나 행정자료는 특정 부처나 기관별로 각각의 행정목적에 의해 생산·관리되고, 개인정보를 포함하기 때문에 연계·활용에 어려움이 있다. 근래에는 이러한 한계를 극복하고자 행정데이터를 연계·통합하려

는 연구가 각 분야에서 활발히 이루어지고 있으며, 사회복지 분야에서도 사회보장 행정데이터를 연계하여 정책결정 자료로 구축하려는 연구가 수행되고 있다(구인회 외, 2020; 이현주 외, 2019). 이러한 행정자료의 원활한 연계·통합을 위해서도 노인일자리사업 행정자료 및 산출 통계의 점검이 지속적으로 필요하다고 하겠다.

노인일자리사업이 시작된 지 벌써 15여년이 지난 지금 노인일자리사업의 예산은 2020년 현재 약 1조 2천억 원 수준으로 매년 증가하였고, 한국의 인구고령화 추세를 고려하면 노인일자리사업의 예산의 증가 추세는 앞으로도 계속 지속될 가능성이 크다. 따라서 노인일자리사업의 원활한 운영과 예산집행의 책무성 확인, 그리고 고령층에 적합한 정책 연구 수행을 위해서는 사업운영을 통해 산출된 행정자료를 정확하고 신뢰성 있게 산출하고, 산출통계를 활용하여 정책수립의 근거자료를 적시에 생산하는 것이 중요하다.

이에 본 연구에서는 노인일자리사업의 내용과 산출통계 기준이 어떻게 변화되어 왔는지 살펴보고, 시스템 및 통계산출 절차에 대한 내용들을 점검하고 활용이 잘 되고 있는지 전반적으로 확인하고자 한다. 이를 바탕으로 신규 통계 기준을 포함한 노인일자리사업 통계 생성 기준을 수립하고 개선방안을 제시하고자 한다.

제2절 연구 내용 및 방법

1. 연구내용

본 연구에서는 연구 목적을 달성하기 위하여 다음 〈표 1-1〉과 같이 연구내용을 구성하고자 한다.

〈표 1-1〉 연구내용

구분	연구내용
2장 문헌연구	제1절 행정통계 생성의 기본원리와 특성 제2절 일자리 통계의 주요 개념 및 정의
3장 국내 타 분야 행정데이터 활용 사례 연구	제1절 사회보장 행정데이터 생성 기준 및 통계 산출 제2절 고용·일자리 행정데이터 생성 기준 및 통계 산출 제3절 노인일자리 행정자료 생성 및 활용에 대한 시사점
4장 노인일자리사업 통계 관리 진단	제1절 노인일자리사업의 특성 제2절 노인일자리사업 통계 자료 현황과 통계 관리 진단
5장 노인일자리 통계관리 표준 개선방안	제1절 노인일자리사업 통계관리의 기본 방향 제2절 유사 사례의 통계지표 검토 제3절 노인일자리사업 통계지표 개선방안
6장 결론 및 제언	연구의 결론 및 제언 제시

2장에서는 노인일자리 행정자료 생성과정 및 산출통계에 대한 이해를 돕고자 행정통계 생성의 기본 원리와 특성을 살펴본다. 일자리 통계에서 혼동되기 쉬운 주요 개념 정의에 대한 내용에 대해서도 선행연구 및 문헌자료를 통해 살펴본다.

3장에서는 국내 다른 분야 행정데이터 활용 사례를 사회보장 분야와 고용·일자리 분야로 나누어 각 시스템의 개요와 현황, 자료 생성과정, 주요 산출지표에 대해서 살펴보고, 노인일자리 행정자료 생성 및 활용에 대한 시사점을 도출한다.

4장에서는 노인일자리사업의 특성을 정책 및 통계 산출 과정의 측면에서 검토하고, 노인일자리사업 통계 자료의 현황과 통계 관리 체계에서 나타난 문제점을 진단한다.

5장은 본 연구의 핵심내용으로 노인일자리 통계 관리 표준 개선방안을 제시한다. 이를 위해 노인일자리사업 통계지표 생성의 논리 모형을 구성하고, 유사 사례의 통계지표를 검토하며 노인일자리사업의 공통 및 세부유형별 통계지표를 제안한다.

2. 연구방법 및 연구진 구성

연구방법은 주로 2차 자료 및 선행연구를 고찰하여 비교·분석하고, 통계 입력 및 관리를 담당하는 사업·전산부서 및 수행기관 실무자를 대상으로 수 차례의 FGI와 개별 인터뷰를 통해 자료를 수집하고 분석한다.

연구목적을 효과적으로 달성하기 위해 아래 〈표 1-2〉와 같이 행정데이터 산출에 관한 전문가를 연구진으로 구성하였고, 고용통계 전문가로부터 자문을 구한다.

〈표 1-2〉 연구진 구성 및 역할

구분	연구진	소속 / 직책	역할
책임연구원	김성용	한국노인인력개발원 연구조사센터 부연구위원	연구기획 총괄 (PM)
공동연구원	금현섭	서울대학교 행정대학원 교수	노인일자리사업 통계 개선방안
	김은하	한국사회보장정보원 부연구위원	사회보장 행정데이터 사례연구
	정성미	한국여성정책연구원 부연구위원	고용·일자리 행정데이터 사례연구
보조연구원	금종예	서울대학교 행정대학원 박사졸업	연구지원
	마지혜	서울대학교 행정대학원 석사과정	

제 2 장 문헌연구

제1절 행정통계 생성의 기본원리와 특성

제2절 일자리 통계의 주요 개념 및 정의

2 문헌연구 《

2장에서는 노인일자리 통계를 보다 잘 이해하기 위해 행정자료의 특성을 간략히 살펴보고, 일자리통계에서 주로 많이 사용되는 유사 개념을 문헌연구를 통해 정리하였다.

제1절 행정통계 생성의 기본원리와 특성

1. 행정자료의 특성

행정자료는 정부가 행정 수행을 위해 개인, 가족, 조직 등을 대상으로 정보를 수집하고 관리하는 과정에서 구축되는 자료로서, 행정 대상이 되는 집단 전체를 포괄하는 빅데이터이다(구인회 외, 2020: 6). 행정정보는 행정기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 자료로서, 전자적 방식으로 처리되어 부호·문자·음성·음향·영상 등으로 표현되는 것을 말하고, 전자정부법에서는 행정목적의 달성을 위하여 행정과정 중에 생산된 자료 혹은 행정활동을 목적으로 하는 정보사용자나 공공조직을 위하여 가치있는 형태로 처리된 자료나 정보원을 의미한다고 정의한다(유효림 외, 2007: 9). 이러한 정의에 따르면 정부의 위임을 받아 공공기관에서 사업운영을 위해 사업 대상자 혹은 서비스 이용자의 개인정보, 이용특성, 실적 등을 수집한 자료 또한 행정자료라고 볼 수 있다. 예를 들어, 한국사회보장정보원의 수급자 정보, 한국고용정보원의 고용보험 자료, 국민연금의 가입자 및 수급자 정보, 국민건강보험의 가입자 및 수급자 정보, 한국노인인력개발원의 일자리사업 참여자 정보 등이 이에 해당한다.

행정자료는 사업 대상의 정보를 사업 운영 기간 동안 지속적으로 수집하므로 다음과 같은 특성이 있다. 첫째, 대상자 전수의 정보를 획득하기 때문에 설문조사 자료에 비해 표집오차 및 선택 편의가 발생하지 않는 장점이 있다. 둘째, 종단자료로 쉽게 전환하여, 종단 분석을 통한 정책의 장기 효과 분석이 가능하다. 셋째, 그러나

행정자료는 정부부처나 공공기관에서 특정한 정책집행과정에서 수집되므로 사업 운영에 필요한 자료만이 방대하게 수집되어 정책분석에 필요한 정보가 누락되어 있는 경우가 많다. 넷째, 행정목적으로 수집되므로 통계 분석에 적합한 형태로 구축되지는 않는 것이 일반적이다(구인회 외, 2020: 2).

2. 행정자료의 유형분류

행정자료는 행정정보시스템에 데이터세트의 형태로 저장되고 관리된다. 데이터세트는 컴퓨터가 처리하거나 분석할 수 있는 형태로 존재하는 관련 정보의 집합체로 정의될 수 있고, 아래 〈표 2-1〉과 같이 데이터 특성, 데이터 처리방식, 데이터 업데이트 형태 기준에 따라 다양한 유형으로 구분할 수 있다(박미영, 2019: 15; 이규철, 2016: 58).

〈표 2-1〉 행정자료 데이터세트 유형분류 및 특징

구분		특징	비고
데이터 특성	구조화	구조를 갖는 정형적인 데이터	관계형 데이터베이스, 스프레드시트, 통계데이터, 서지정보데이터
	반구조화	태그나 마커 등이 포함되어 의미적으로 정형화가 가능한 데이터	HTML,XML, JSON, Key-value pair
	비구조화	구조화되지 않는 데이터	이미지, GIS, 비디오, 오디오
데이터 처리방식	OLTP (OnLine Transaction Processing)	처리대상 데이터에 대해 단순 갱신, 조회 등의 단위 작업을 온라인 업무로 처리하는 것	상훈포털시스템, 금융거래시스템, 오더엔트리 시스템 등
	OLAP (OnLine Analytical Processing)	보유데이터를 다차원적으로 분석하여 새롭고 유용한 데이터를 추출하거나 처리하는 것	여론조사시스템
	Big Data Analysis	대용량 처리를 위해 분산처리나 병렬처리와 같은 기존과 다른 데이터 처리 방식 사용	-

구분		특징	비고
데이터 업데이트 형태	Read-Only	데이터가 한 번 생성이 되고 저장되면, 이후 해당 데이터에 대한 조회·읽기만 수행가능하며, 생성된 데이터는 이관대상	일회성 프로젝트 통계청 나라통계시스템
	Append-only	데이터가 생성되면, 이후에는 기존 정보는 삭제·변경되지 않고 새로운 정보가 추가되는 형태, 초기 생성 데이터는 이관하고 추가되는 데이터는 수집 대상	토지대장 등의 부동산종합공부시스템
	Continuous update	데이터가 지속적으로 수정·추가·삭제되는 유형으로 주기적 수집이 이루어짐	산림청 산림자원통합관리 시스템

자료: 이규철(2016: 58), 박미영(2019:15~16)

매년 특정사업을 반복하면서 행정정보시스템을 통해 자료를 수집하는 경우 행정자료는 사업계획 및 내용에 맞게 구조화되어있고, 분석보다는 단순 갱신이나 조회업무가 대다수이므로, 위의 유형분류에서 주의가 필요한 기준은 데이터 업데이트 형태라고 볼 수 있다. 데이터가 한 번 생성·저장되면 이후 조회·읽기만 가능한 Read-Only 유형은 변경이나 삭제가 불가능하기 때문에 그 자체로 종결된 데이터세트이며, 종결 시점에 획득하여 이관 관리한다면 데이터 관리상 큰 어려움은 없다. 반면, 데이터의 생성·저장 이후에 새로운 정보를 추가하는 Append-only 유형과 지속적으로 수정·추가·삭제되는 Continuous update 유형은 기록관리에 큰 어려움이 있다. 왜냐하면 데이터를 시스템으로부터 추출·획득하는 시점에 따라서 추출한 원본 데이터와 보존된 데이터가 서로 상이한 경우가 발생할 수 있기 때문이다.

따라서 데이터가 시점에 따라 지속적으로 변화하는 경우, 이를 획득하는 방법으로 스위스에서는 '스냅샷'(snapshot) 기법을 제시하였는데, 예를 들어 월별이나 분기별로 마감시점을 정하여 데이터의 입력을 완료하고 마감한 후에 자료를 획득한다. 스냅샷의 주기가 짧으면 시간과 비용이 많이 소요되며, 주기가 길어지면 기간별로 변화되는 데이터의 정보를 얻을 수 없는 상충관계(trade-off)가 존재한다. 행정자료의 경우 흔히 월별, 분기별, 연도별로 스냅샷을 수행하여 자료를 획득한다.

데이터의 업데이트 방식에 따라 동적 데이터세트(dynamic dataset)와 정적 데이터세트(static dataset)로도 구분할 수 있다. 동적 데이터세트는 기존의 데이터가 신규 데이터로 수정되어 갱신되는 유형으로 앞서의 기준에서 Continuous update 유형은 동적 데이터세트에 포함된다. 동적 데이터세트는 획득주기별로 스냅샷을 수행하고 로그파일도 획득하여 관리한다. 반면 정적 데이터세트는 데이터베이스가 종결된 후에는 더 이상의 데이터 수정이 불가능한 유형으로 앞서의 기준에서 Read-Only 유형이라고 볼 수 있으며, 1회 스냅샷 후 추가된 데이터만 주기적으로 획득하는 방식을 따르게 된다면 Append-only 유형이라고 볼 수 있다(유효림 외, 2007: 13).

3. 노인일자리사업 행정자료

노인일자리사업의 행정자료는 노인일자리업무시스템을 통해 수집된다. 노인일자리 행정자료를 위의 유형분류 기준에 따라 구분하면, 아래 〈표 2-2〉와 같이 매년 반복되는 노인일자리사업의 성과가 입력된다는 점에서 구조화된 데이터이고, 입력된 자료는 사업과 관련된 예산과 참여자 특성, 운영기관 특성, 추진실적 등의 정보를 갱신하고 수집하는데 중점을 둔다는 점에서 OLTP라고 볼 수 있다. 그리고 데이터의 업데이트 형태는 수행기관의 담당자 및 개발원의 업무담당자가 수시로 데이터를 입력하고 수정할 수 있다는 점에서 Continuous update 유형으로 시스템이 구축되어 있다.

〈표 2-2〉 노인일자리사업 행정자료의 데이터세트 유형분류 및 특징

구분		특징
데이터 특성	구조화	구조를 갖는 정형적인 데이터
데이터 처리방식	OLTP (OnLine Transaction Processing)	처리대상 데이터에 대해 단순 갱신, 조회 등의 단위 작업을 온라인 업무로 처리하는 것
데이터 업데이트 형태	Continuous update	데이터가 지속적으로 수정·추가·삭제되는 유형으로 주기적 수집이 이루어짐

그러나 데이터는 매 시점별로 추가·수정이 가능하므로, 매달 전월 실적을 월말 기준으로 마감하고 익월 5일에 스냅샷을 수행하여 월별 자료를 획득한다. 이렇게 스냅샷을 통해 매월 획득된 정적 데이터세트(고정 데이터)를 별도로 저장하여 관리한다. 노인일자리 행정자료가 수집되고 산출되는 과정은 4장 2절에서 보다 상세히 기술한다.

제2절 일자리 통계의 주요 개념 및 정의

행정시스템을 통해 산출된 자료와 통계는 자료의 생성기준 즉, 개념적 정의 및 조작적 정의에 따라서 그 결과가 달라진다. 예를 들어 노인일자리사업에 참여하는 참여자는 경제활동인구조사의 기준으로는 취업자이면서 동시에 근로기준법상 상용근로자나 임시근로자, 혹은 단시간근로자에 해당할 수 있다. 또한 그리고 이러한 개념은 의미상 서로 중첩되는 부분이 있고, 실제 사업을 수행하는 실무자들은 현장에서 비슷한 의미와 개념으로 구분없이 사용하는 경우가 많다. 따라서 다음에서는 고용·일자리 관련 통계 및 노인일자리사업에서 사용되는 주요 개념인 근로자, 일자리, 소득 관련 용어의 의미를 아래 〈표 2-3〉에 요약하여 정리하였다.

1. 근로자 관련 개념 및 정의

근로기준법상 근로자는 '직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자'로 정의된다(근로기준법 제2조 제1항 제1호). 여기서 직업의 종류와 관계가 없다는 의미는 어떤 직업이든 근로기준법상의 근로자를 판단함에 있어서는 문제가 되지 않는다는 의미로, 정규직, 상용직, 일용직, 임시직 단시간 등 근로형태나 업종, 직종을 구분하지 않고 정부기관 및 공공기관, 민간기업 여부 등의 기관 유형 또한 관계가 없다는 의미이다. '임금을 목적으로'라는 문구의 의미는 근로자는 '근로를 제공하는 대가로 임금을 받는 자'를 의미하기 때문에, 원칙적으로 민법상의 위임, 위탁, 도급에 있어서 사무의 처리나 일의 완성의 대가로 보수나 수수료를 받는 자는 근로자에 해당되지 않음을 의미한다. '사업이나 사업장'의 개념 및 범위는 근로자들이 근로를 제공하는 장소와 사업의 독립성 여부를 기준으로 판단하는 것으로, 본사·지점·출장소·지사·공장 등이 같은 장소에 있거나, 다른 장소에 있더라도 하나의 사업이라고 말할 정도의 독립성이 없는 경우 등은 하나의 독립된 사업 및 사업장으로 본다. '근로를 제공하는 자'는 사용자와 사용종속관계에 있는 자를 의미하며, 법원의 판례에서는 사용종속관계의 판단기준을 업무내용이 사용자에 의하여 정해지는지, 업무수행과정이 상당한 지휘·명령·감독을 받는지 등의 구체적인 판단기준을 종합적으로 고려하여 판단한다(서정희 외, 2012).

노인일자리사업의 참여자는 세부 사업유형에 따라 다르게 정의되고 있으며, 주로 참여자격을 설명하는 경우가 대부분이다. 예를 들어, 공익활동 참여자는 기초연금 수급자 중 본인의 희망에 따라 '노인 공익활동' 참여를 신청하고 소정의 선발절차를 거쳐 선발된 자로 정의되는데, 이 경우에도 운영안내 지침에는 참여자격이 만 65세 이상 기초연금수급자를 원칙으로 한다고 되어 있으나 만 65세 이상 기초연금수급 대기자가 없을 경우, 만 60~64세 차상위 계층을 선발 가능하다고 규정되어 있다.

참여자의 개념 정의보다 더 중요한 것은 참여자의 지위이다. 예를 들어, 사회서비스형 참여자와 시장형사업단 참여자(근로계약시)의 경우 참여자는 근로기준법상 근로자이며, 수행기관은 근로기준법상 사용자로서 근로기준법, 최저임금법, 산업안전보건법 등 노동관계법령과 고용보험법, 산재보험법 등 사회보험관계법령을 준수하여야 한다. 또한 수행기관은 참여자의 매월분 근로소득세를 원천징수하고 익월 10일까지 세무당국에 납부하여야 한다. 시장형사업단의 사업참여자가 도급계약을 맺는 경우에는 민법상 도급업무를 수행하는 수급인에 해당하고, 수행기관은 민법상 도급인에 해당하여 수행기관은 참여자에게 사업소득을 지급하고 사업소득세를 원천징수하여 익월 10일까지 세무당국에 납부하여야 한다.

공익활동 참여자의 지위는 조금 더 복잡하다. 노인일자리사업 운영안내 지침에는 공익활동은 월 30시간, 27만원의 활동비를 지급받으므로 근로가 아닌 '사회활동(자원봉사활동)'으로 보고 활동비를 소득세 차감(원천징수)없이 지급한다고 설명하고 있다. 즉, 공익활동 참여자의 지위가 법적으로 확정된 바 없지만 노인일자리사업의 정책 목표 및 노인복지법 제23조[1]와 동법 제23조의2,[2] 제24조[3] 등에

---

1) 노인복지법 제23조(노인사회참여지원) ①국가 또는 지방자치단체는 노인의 사회참여 확대를 위하여 노인의 지역봉사 활동기회를 넓히고 노인에게 적합한 직종의 개발과 그 보급을 위한 시책을 강구하며 근로능력있는 노인에게 일할 기회를 우선적으로 제공하도록 노력하여야 한다.
②국가 또는 지방자치단체는 노인의 지역봉사 활동 및 취업의 활성화를 기하기 위하여 노인지역봉사기관, 노인취업알선기관 등 노인복지관계기관에 대하여 필요한 지원을 할 수 있다.

2) 노인복지법 제23조의2(노인일자리전담기관의 설치·운영 등) ① 노인의 능력과 적성에 맞는 일자리지원사업을 전문적·체계적으로 수행하기 위한 전담기관(이하 "노인일자리전담기관"이라 한다)은 다음 각 호의 기관으로 한다.
1. 노인인력개발기관: 노인일자리개발·보급사업, 조사사업, 교육·홍보 및 협력사업, 프로그램 인증·평가 사업 등을 지원하는 기관

따른 “유급자원봉사자(지역봉사지도원)”로 설정되어 있다고 보는 것이 타당하다. 따라서 근로자가 아닌 유급자원봉사자의 지위로 받는 소득이므로 근로소득이라기보다는 소득세법 제21조의 ‘기타소득’으로 분류하는 것이 타당하다. 따라서 공익활동의 활동비는 소득세법 제21조 제1항 제19호 다목과 라목[4]으로 분류하는 것이 필요하며, 세무당국의 지침에도 명확히 반영할 필요가 있다.

---

2. 노인일자리지원기관: 지역사회 등에서 노인일자리의 개발 · 지원, 창업 · 육성 및 노인에 의한 재화의 생산 · 판매 등을 직접 담당하는 기관
3. 노인취업알선기관: 노인에게 취업 상담 및 정보를 제공하거나 노인일자리를 알선하는 기관

②국가 또는 지방자치단체는 노인일자리전담기관을 설치 · 운영하거나 그 운영의 전부 또는 일부를 법인 · 단체 등에 위탁할 수 있다.

③노인일자리전담기관의 설치 · 운영 또는 위탁에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

④제1항제2호의 노인일자리지원기관의 시설 및 인력에 관한 기준 등은 보건복지부령으로 정한다.

3) 노인복지법 제24조(지역봉사지도원 위촉 및 업무) ①국가 또는 지방자치단체는 사회적 신망과 경험이 있는 노인으로서 지역봉사를 희망하는 경우에는 이를 지역봉사지도원으로 위촉할 수 있다.

②제1항의 규정에 의한 지역봉사지도원의 업무는 다음 각호와 같다. 〈개정 2015. 1. 28.〉

1. 국가 또는 지방자치단체가 행하는 업무중 민원인에 대한 상담 및 조언
2. 도로의 교통정리, 주 · 정차단속의 보조, 자연보호 및 환경침해 행위단속의 보조와 청소년 선도
3. 충효사상, 전통의례 등 전통문화의 전수교육
4. 문화재의 보호 및 안내

4의2. 노인에 대한 교통안전 및 교통사고예방 교육

5. 기타 대통령령이 정하는 업무

4) 소득세법 제21조(기타소득) ① 기타소득은 이자소득 · 배당소득 · 사업소득 · 근로소득 · 연금소득 · 퇴직소득 및 양도소득 외의 소득으로서 다음 각 호에서 규정하는 것으로 한다.

1. 상금, 현상금, 포상금, 보로금 또는 이에 준하는 금품
2. 복권, 경품권, 그 밖의 추첨권에 당첨되어 받는 금품

(중략)

19. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 인적용역(제15호부터 제17호까지의 규정을 적용받는 용역은 제외한다)을 일시적으로 제공하고 받는 대가

가. 고용관계 없이 다수인에게 강연을 하고 강연료 등 대가를 받는 용역

나. 라디오 · 텔레비전방송 등을 통하여 해설 · 계몽 또는 연기의 심사 등을 하고 보수 또는 이와 유사한 성질의 대가를 받는 용역

다. 변호사, 공인회계사, 세무사, 건축사, 측량사, 변리사, 그 밖에 전문적 지식 또는 특별한 기능을 가진 자가 그 지식 또는 기능을 활용하여 보수 또는 그 밖의 대가를 받고 제공하는 용역

라. 그 밖에 고용관계 없이 수당 또는 이와 유사한 성질의 대가를 받고 제공하는 용역

〈표 2-3〉 근로자 등의 개념

<table>
<tr><th>구분</th><th colspan="3">내용</th></tr>
<tr><td>근로자</td><td colspan="3">근로기준법상 근로자는 직업을 불문하고 사업 또는 사업장에서 임금을 목적으로 근로를 제공하는 자(근로기준법 제2조) 즉 임금근로자로 정의되나, 본 통계에서는 비임금근로자, 공무원, 교직원 등 근로활동을 하는 모든 사람을 통칭</td></tr>
<tr><td>임금근로자</td><td colspan="3">개인, 가구, 사업체와 고용계약을 체결하여 일하고 그 대가로 급여 등을 받는 사람이며, 임금근로자 이외에 자신 또는 가족의 수입을 위해 일한 사람으로서 비임금근로자가 있음(통계청, 한국종사상지위분류)</td></tr>
<tr><td rowspan="7">한국 종사상 지위분류 (KCSE-93)의 근로자</td><td rowspan="3">임금 근로자</td><td>상용근로자</td><td>계약기간이 1년 이상이거나, 정규적 채용절차에 따라 입사한 자</td></tr>
<tr><td>임시근로자</td><td>계약기간이 1개월 이상 1년 미만 혹은 기한이 정해진 사업을 위해 고용된 자</td></tr>
<tr><td>일용근로자</td><td>계약기간이 1개월 미만이거나, 일단위로 고용된 자</td></tr>
<tr><td rowspan="3">비임금 근로자</td><td>고용원 있는 자영자</td><td>한 사람 이상의 유급 고용원을 둔 자영자</td></tr>
<tr><td>고용원 없는 자영자</td><td>자기 혼자 혹은 무급가족종사자와 일하는 자영자</td></tr>
<tr><td>무급가족종사자</td><td>자영자의 친인척으로서 급여를 받지 않고 일하는 종사자</td></tr>
<tr><td>기타</td><td>특수고용형태 근로자</td><td>다른 경제 단위에 종속되지만 실적에 따라 소득을 얻는 특수고용형태근로자</td></tr>
<tr><td>경활에 대한 ILO 매뉴얼
경제활동 인구조사</td><td colspan="3">만 15세 미만과 징집된 군인(한국에서는 직업군인도 제외), 사회복무요원, 의무경찰, 형벌이 확정된 교도소 수감자 등 특수 인구 집단은 생산가능인구로 보지 않음</td></tr>
<tr><td>기타</td><td colspan="3">- 무급 가사노동, 무급 훈련활동 등 급여를 발생시키지 않는 활동이나 법률에 의해 강제된 노역·봉사활동 및 주식·채권 등을 단순 보유만 하고 기업의 경영이나 운영에 기여하지 않는 활동은 조사대상이 되는 경제활동으로 보지 않음
- 일자리행정통계에서는 생산가능인구(연령 기준은 미적용)에 해당하지 않거나 비경제활동인구에 해당하는 사람은 근로자로 보지 않음</td></tr>
<tr><td>노인일자리 사업의 참여자</td><td colspan="3">- 공익활동 참여자: 기초연금 수급자 중 본인의 희망에 따라 '노인 공익활동' 참여를 신청하고 소정의 선발절차를 거쳐 선발된 자
- 재능나눔활동 참여자: 사업 시작일 현재 만 60세 이상 중 재능나눔활동에 적합한 재능을 보유한 자로서 신청서 제출 후 선발절차를 거쳐 선발된 자
- 사회서비스형 참여자: 사업 참여자는 근로기준법상의 근로자로 보고, 근로소득 지급시 근로소득세 원천징수하고, 수행기관이 원천징수 소득세를 관할 세무서에 납부
- 시장형사업단 참여자: 사업(장)에 근로를 제공하고 임금을 받는 자로서 근로기준 법상의 근로자에 해당, 수행기관은 근로소득세 원천징수하고, 원천징수 소득세를 관할 세무서에 납부, 도급계약시 사업 참여자는 사업(장)에 민법상 도급업무를 수행 하는 수급인에 해당하며, 수행기관은 참여자에 대해 상해보험 가입조치
- 취업알선형 : 해당 취업처에서 1일 이상 근무한 경우 취업으로 인정(동일 수행기관 알선으로 연내 10일이상 취업을 2회 한 경우 2명까지 실적 인정)
- 시니어인턴십 참여자: 인턴십 및 세대통합형 사업에 참여하는 만 60세 이상인 자
- 고령자친화기업 참여자: 고령자친화기업의 만 60세 이상의 근로자</td></tr>
</table>

자료출처: 통계청(2020) 일자리행정통계 통계정보보고서, 보건복지부(2020) 2020년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 운영안내

〈표 2-4〉 일용직 근로자와 단시간 근로자의 차이

<table>
<tr><th>구분</th><th colspan="2">일용직 근로자</th><th>단시간 근로자
(근로기준법 제2조 9항)[5]</th><th>초단시간 근로자
(근로기준법 제18조 제3항)[6]</th></tr>
<tr><td>정의</td><td colspan="2">1일 단위(당일 근로계약 당일 종료) 또는 1개월 미만의 계약기간을 정하여 고용된 근로자</td><td>동종업무에 종사하는 통상근로자(소정근로: 일반적으로 8시간)보다 단 1시간이라도 짧은 경우</td><td>1주일에 15시간, 주 60시간 미만인 경우
* 법정용어는 아님
* 공익활동: 월 30시간</td></tr>
<tr><td>주휴여부</td><td colspan="2">주6일이상 연속 근로시 주 단위로 주휴가 발생</td><td>1주일의 소정근로일(주5~6일) 근무시 유급휴일로서 주휴를 부여</td><td>적용 제외</td></tr>
<tr><td>연차, 퇴직금</td><td colspan="3">1년 이상 근로 시 연차 및 퇴직금이 발생</td><td>적용 제외</td></tr>
<tr><td>산재보험</td><td colspan="4">근로기준법 상 근로자이므로 가입하는 것이 원칙</td></tr>
<tr><td rowspan="2">국민연금, 건강보험, 고용보험</td><td>고용/산재</td><td colspan="2">의무가입</td><td rowspan="2">적용 제외
(단, 일용직 중 월60시간미만 근로이나, 월8일이상 근로제공인 경우 국민연금·건강보험 가입대상이 됨)</td></tr>
<tr><td>국민/건강</td><td colspan="2">1개월 이상 근무
(월8일이상 또는 월60시간 이상) → 가입</td></tr>
<tr><td rowspan="2">근로소득 금액</td><td colspan="4">모두 근로소득금액에 해당하나, 금액이 15만원까지 근로소득공제 해당</td></tr>
<tr><td colspan="4">일용직근로자 근로소득 원천징수세액(지방세 별도)
= (일급여액 − 15만원) × 2.7%</td></tr>
</table>

과거 실무관행상 공익활동 참여자는 근로기준법상 초단시간 근로자에 해당하고, 월 활동비 27만원은 일용직 근로자의 일당 기준으로 2.7만원에 불과하므로, 일용직근로소득 원천징수세액(소득세)을 산정할 때의 근로소득공제액 일 15만원 미만에도 못 미치는 것이고, 실무적으로는 근로소득세는 발생하지 않으므로 마치 비과세 근로소득과 다를 바 없이 처리한 것으로 보인다. 그러나 공익활동 참여자는 앞서 살펴본 바와 같이 근로자가 아니라 유급자원봉사자로 보는 것이 타당하며, 근로

5) 근로기준법 제2조(정의) ① 9. "단시간근로자"란 1주 동안의 소정근로시간이 그 사업장에서 같은 종류의 업무에 종사하는 통상 근로자의 1주 동안의 소정근로시간에 비하여 짧은 근로자를 말한다.
6) 근로기준법 제18조(단시간근로자의 근로조건) ③ 4주 동안(4주 미만으로 근로하는 경우에는 그 기간)을 평균하여 1주 동안의 소정근로시간이 15시간미만인 근로자에 대하여는 제55조, 제60조를 적용하지 않는다.

자라고 하더라도 일용근로자로 분류하는 것은 맞지 않다. 근로기준법상 일용근로자는 “현실적으로 1개월 미만으로 고용된 경우”가 아니라 근로계약기간이 “1일 단위 또는 1개월 미만”을 의미하는 것이기 때문이다.

한편, 종사상지위분류의 근로자의 정의는 다음과 같다. 현행 종사상지위분류(KCSE-93)는 국제노동기구(ILO)가 제정한 ICSE-93을 국내 실정에 맞게 분류한 것으로 임금근로자, 자영업자, 무급가족종사자, 기타 종사자라는 대분류 항목과 8개 분류항목이 포함되어 있다. 최근 25년 만에 전면 개정한 국제종사상지위분류 2018(International Classification of Status in Employment, 이하 ICSE-18)이 2018년 10월에 채택·결의됨에 따라 현재 후속조치로 한국종사상지위 분류 개정이 추진 중이며 2021년부터 개정될 예정이다(성재민 외, 2019). 노인일자리사업의 참여자의 지위를 종사상지위분류 항목에 일괄적으로 분류하기는 힘든데, 예를 들어 사회서비스형이나 시니어인턴십 혹은 고령자친화기업 등 근로자인 경우에는 계약조건에 따라 상용근로자나 임시근로자로 분류될 수 있으나, 공익활동의 경우 임시근로자로 분류된다.

2. 일자리 관련 개념 및 정의

일자리는 근로자에 의해 채워진 고용 위치를 의미하나(Davis et al, 1996), ILO의 국제종사상지위분류(ICSE-18)에 따르면 한 개인이 수행하거나 수행할 것으로 기대되는 일련의 업무 및 과업으로 정의된다. 이러한 일자리의 추상적 개념은 기업체와 근로자 간의 노동관계에 의해 일자리가 점유되면서 파악이 되는데, 예를 들어 어떤 개인이 회사를 다니면서 주말에 부업으로 학원강사로 일을 하는 경우, 취업자는 1명이지만 일자리는 2개로 파악된다.

〈표 2-5〉 일자리 등의 개념

<table>
<tr><th>구분</th><th>내용</th></tr>
<tr><td>일자리</td><td>근로자에 의해 채워진 고용 위치(“A job is an employment position filled by a worker”, Davis et al, 1996, 「Job creation and destruction」)</td></tr>
<tr><td>ILO 기준</td><td>- 국제종사상지위분류(ICSE-18) 기준을 따름
- 한 개인이 수행하거나 수행할 것으로 기대되는 일련의 업무 및 과업</td></tr>
<tr><td>일자리 특성</td><td>- 물리적 실체를 가지는 취업자와 다른 추상적 개념(“고용 위치” 혹은 “일련의 업무 및 과업”)으로, 기업체와 근로자 간의 노동관계에 의해 일자리가 점유됨으로써 파악
- 노동관계란 일하는 사람과 일이 수행되는 경제단위 사이의 관계로 일자리는 노동관계의 수만큼 존재할 수 있음
- 다른 경제 단위와 독립적으로 일하는 노동자는 자신이 소유한 기업체 수만큼, 다른 경제 단위에 종속된 노동자는 고용된 각 기업체 수만큼 일자리를 갖게 되며, 또한 한 개인은 독립 노동자인 동시에 종속 노동자일 수도 있음
- 경제활동인구조사에서는 조사대상 주간 중 수입을 목적으로 1시간 이상 일한 경우 복수의 경제활동을 하였더라도 한 명의 취업자로 파악하나, 일자리 측면에서는 각 노동관계별로 근로자가 제공한 노동력(근로기간)을 통해 일자리의 크기를 산정
* 한 개인이 주중에 회사를 다니면서 주말에 학원 강사를 부업으로 한 경우 취업자는 한 명이지만 일자리 측면에서는 각 기업체에 존재하는 2개의 일자리로 파악</td></tr>
<tr><td>일자리
행정통계</td><td>○ 작성단위: 일자리
○ 포괄범위: 임금근로자 및 비임금근로자가 점유한 모든 일자리
- 현실에는 기업체에서 일자리를 창출하였지만 아직 근로자로 채워지지 않은 빈 일자리도 존재하나 행정자료로 포착하는 것이 불가하여 본 통계에서는 근로자에 의해 점유된 일자리만을 포괄
- 단, 행정자료를 활용하는 특성상 무급가족종사자, 소규모 자영농 등 통상 행정행위의 대상이 되지 않는 일부 집단에 대해서는 포함하지 않음
○ 기준 시점 : 기준년도에 하루 이상 근무한 자의 일자리를 모두 포함</td></tr>
<tr><td>일자리 수(개)</td><td>○ 개념 정의 : 기업체에서 근로자가 일한 근로기간(근로일수)을 이용·계량한 일자리 크기
- 근로자가 기업체에서 점유한 일자리의 크기는 작성 기준 연도에 근무한 기간을 해당 연도의 전체 일수로 나누어 산정 (251일/365일=0.68493…개 일자리)
- 업무량이나 고용량을 측정하기 위해서 사용되는 FTE(full time equivalent)*와 유사한 방법이나, 근로자의 근무시간을 알 수 있는 행정자료는 매우 한정적이어서 근무기간을 이용하여 일자리 산정
〈표〉 기업체에서 근무하는 근로자 4인의 1주 기준 일자리 수 산정 예시
<table>
<tr><th rowspan="2">근로자</th><th colspan="7">근무일</th><th rowspan="2">일자리 수</th></tr>
<tr><th>1</th><th>2</th><th>3</th><th>4</th><th>5</th><th>6</th><th>7</th></tr>
<tr><td>A</td><td colspan="7">정규 근무</td><td>7/7개</td></tr>
<tr><td>B</td><td colspan="2">교대 근무 1</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td>2/7개</td></tr>
<tr><td>C</td><td></td><td></td><td colspan="2">교대 근무 2</td><td></td><td></td><td>2/7개</td></tr>
<tr><td>D</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td colspan="3">교대 근무 3</td><td>3/7개</td></tr>
<tr><td colspan="7">총 일자리 수</td><td>2개</td></tr>
</table>
○ 포괄 범위 : 기업체에 의해 근로자가 채용되어 당해 1월 1일 혹은 근무시작일자부터 당해 12월 31일 혹은 근무종료일자까지의 연중 근무일수를 모두 포함
○ 기준 시점 : 연중</td></tr>
<tr><td>노인일자리
사업의
일자리</td><td>- 확정내시목표사업량 및 배정사업량은 환산된 일자리 개념
- 추진실적 등은 일자리 기준이 아니라 누적참여인원 혹은 참여인원 기준으로 집계</td></tr>
</table>

자료출처: 통계청(2020) 일자리행정통계 통계정보보고서, 보건복지부(2020) 2020년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 운영안내

노인일자리사업에서 일자리 개념은 모호하게 사용되고 있다. 예를 들어, 확정내시 목표사업량 및 배정사업량은 사업계획에 근거하여 1인당 예산기준액을 계산식에 의해 환산한 일자리 수가 된다. 그러나 사업 추진실적은 일자리 기준이 아니라 누적참여자 수 혹은 참여자 수를 기준으로 집계하고 있어 비교기준의 차원이 정확하게 맞지 않는 문제가 있다. 이에 대해서는 5장에서 보다 상세히 다룬다.

3. 소득 및 보수 관련 개념 및 정의

소득은 근로자가 노동력을 제공하고 받은 반대급부의 금액을 의미하는데, 소득세법상에는 사업의 성격에 따라 근로소득, 사업소득, 기타소득으로 분류하도록 되어 있다. 근로소득의 범위는 일반적으로 고용관계 또는 이와 유사한 계약에 의하여 비독립적 인적용역인 근로를 제공하고 그 대가로 지급받은 소득을 의미한다. 이에는 봉급·급료·보수·세비·임금·상여·수당과 이와 유사한 성질의 급여를 모두 포함하고, 실비변상적 성질의 급여, 학자금, 식대, 생산직 근로자의 연장·야간·휴일근로 수당 등의 소득세법상 비과세 근로소득은 제외한다(국세청, 2020).

고용관계 없이 독립된 자격으로 계속적으로 용역을 제공하고 지급받는 대가는 사업소득으로 보고 수입금액의 3%를 원천징수하도록 되어 있고, 일시적으로 용역을 제공하고 지급받는 대가인 경우 기타소득금액으로 보고 수입금액에서 필요경비를 차감한 금액에서 20%를 원천징수한다(국세청, 2020).

이러한 구분에 따르면 노인일자리사업에서 사회서비스형, 시장형사업단(도급계약 제외), 취업알선형, 시니어인턴십 및 고령자친화기업의 근로자의 소득은 근로소득에 해당한다. 다만, 공익활동(재능나눔활동) 참여자의 활동비는 앞서 설명한 바와 같이 근로의 대가라기 보다는 유급자원봉사자의 활동실비로 보고, 기타소득으로 분류하는 것이 타당하다. 사업안내에서도 '활동에 필요한 교통비·식비 등 활동실비'라고 설명되어 있는데(보건복지부, 2020), 소득세법상 기타소득으로 분류하고 세무당국의 지침에도 명확히 반영하도록 하는 것이 필요하다.

〈표 2-6〉 소득(보수) 개념

<table>
<tr><th>구분</th><th>내용</th></tr>
<tr><td>소득(보수)</td><td>○ 개념 정의 : 소득(보수)은 일자리를 차지한 근로자가 노동력을 제공하고 받은 반대급부로, 소득세법상 비과세소득을 제외한 근로소득과 개념상 유사함. 다만, 사업소득이나 기타소득으로 분류될 수도 있음

※ 근로소득, 사업소득, 기타소득 구분

<table>
<tr><th>구분</th><th>내용</th><th>원천징수</th></tr>
<tr><td>근로소득</td><td>고용관계나 이와 유사한 계약에 의하여 근로를 제공하고 지급받는 대가</td><td>간이세액표에 따라 원천징수</td></tr>
<tr><td>사업소득</td><td>고용관계 없이 독립된 자격으로 계속적으로 용역을 제공하고 지급받는 대가</td><td>수입금액의 3% 원천징수</td></tr>
<tr><td>기타소득</td><td>일시적으로 용역을 제공하고 지급받는 대가</td><td>기타소득금액(수입금액-필요경비)의 20%를 원천징수</td></tr>
</table>

○ 포괄 범위 : 소득세법상 비과세 근로소득을 제외한 세전 근로소득
- 근로를 제공하고 지급받는 봉급·급료·보수·세비·임금·상여·수당과 이와 유사한 성질의 급여를 모두 포함
- 실비변상적 성질의 급여, 학자금, 식대, 생산직 근로자의 연장·야간·휴일근로 수당등의 소득세법상 비과세 근로소득은 제외

○ 기준 시점 : 12월 일자리를 차지한 근로자의 기준년도 월평균 소득
- 정기·특별상여금은 주기적으로 혹은 특정 월에 지급되기 때문에 특정 월의 소득을 작성 할 경우 과소·과대 추정이 발생할 수 있어 연간 총 급여를 월평균으로 환산
- 12월 기준 근로일수가 31일이 아닌 일용근로자 등은 연간 급여 총액으로 평균일급을 계산한 후 12월에 일한 일수만큼 곱하여 계산</td></tr>
<tr><td>노인일자리 사업의 활동비/소득</td><td>- 공익활동 참여자 활동비: 활동에 필요한 교통비·식비 등 활동실비 개념
- 재능나눔활동 참여자 활동비: 활동에 필요한 교통비·식비 등 활동비
- 사회서비스형 참여자 인건비: 근로자의 근로소득
- 시장형사업단 참여자 인건비: (근로계약시) 근로자의 근로소득, (도급계약시) 사업소득
- 취업알선형 취업자 인건비: (근로계약시) 근로자의 근로소득
※ 시니어인턴십 인턴지원금/체용지원금/장기취업유지지원금은 참여기업에 지원</td></tr>
</table>

자료출처: 통계청(2020) 일자리행정통계 통계정보보고서, 보건복지부(2020) 2020년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 운영안내, 국세청(2020) 2020년 원천세 신고안내

제 3 장

국내 타분야 행정데이터 활용 사례연구

제1절 사회보장 행정데이터 생성 기준 및 통계 산출
제2절 고용/일자리 행정데이터 생성 기준 및 통계 산출
제3절 소결 (시사점)

3 국내 타 분야 행정데이터 활용 사례연구

3장에서는 노인일자리사업 행정자료의 활용가능성을 높이기 위해 국내 다른 분야의 행정자료의 생성기준과 통계 산출체계 등을 살펴본다. 1절에서는 사회보장 분야의 한국사회보장정보원의 사회보장정보시스템(DW)을, 2절에서는 고용·일자리 분야의 고용보험통계와 고령자고용현황을 중심으로 각 행정시스템의 개요와 통계현황, 자료 생성과정, 주요 산출지표 등이 무엇인지 개괄적으로 살펴본다. 그리고 이러한 유사 활용 사례를 통해 노인일자리사업 통계 생성기준 및 절차에 주는 시사점을 3절에서 정리하였다.

제1절 사회보장 행정데이터 생성 기준 및 통계 산출

1. 사회보장정보시스템 개요

1) 구축배경과 기능

사회보장정보시스템은 보장기관이 수급자 선정 및 복지 급여를 관리하기 위해 필요한 정보를 통합 · 연계하여 처리 · 기록 및 관리하는 시스템으로, 보건복지부 등 각 부처에서 분산 · 운영되고 있는 복지사업 정보, 지원 대상자의 자격 및 이력정보를 개인별 · 가구별로 통합 관리하여 복지업무 처리를 지원하고 있다(보건복지부, 2014).

2010년 개통된 사회보장정보시스템은 기존에 활용하던 새올행정시스템의 업무지원 시스템 중에서 복지 분야 정보만 따로 통합·구축한 것으로, 이 구상은 이명박 정부의 대통령 공약사항(2007년 12월)에서 처음 등장하였다. 보건복지부는 이명박 정부가 출범한 이후 사회보장정보시스템이 사회복지통합관리망으로 명명되기 이전에 “통합 복지정보망” 형태의 정보지원체계 마련을 대통령 공약사항으로 명시

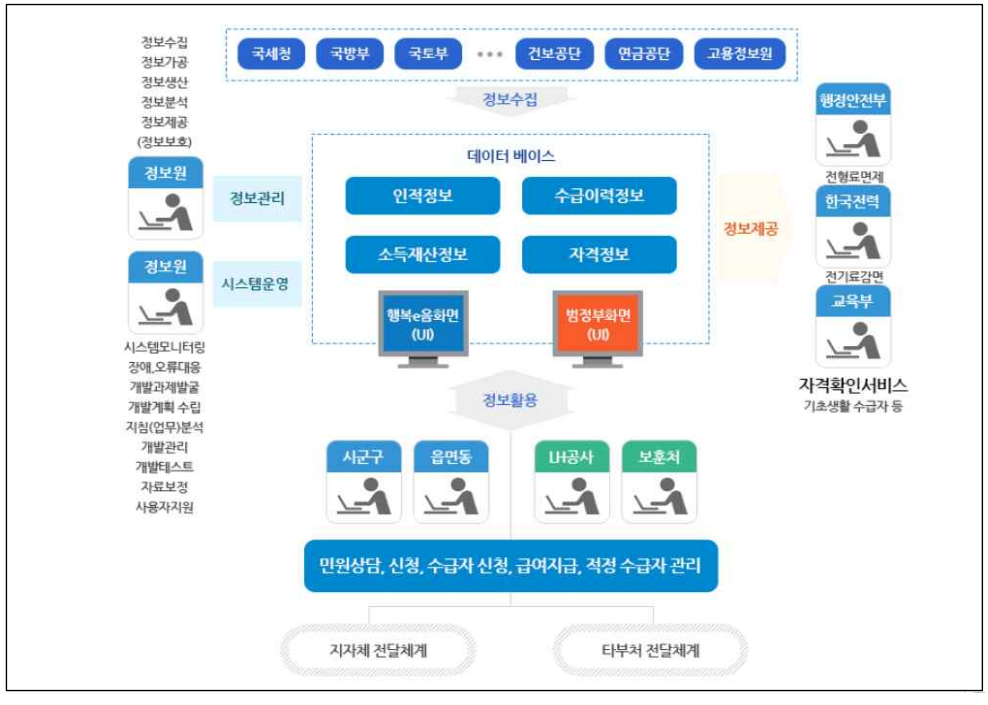
하고 이를 추진하기 시작하였다. 2008년 4월~12월 동안 시스템 구축을 위해 BPR/ISP를 실시하였으며 시스템 구축·운영 및 운영과 관리를 위한 전담조직 설치를 위한 제도개선이 추진되었다. 보건복지부 주도로 시스템 개발을 위한 TF가 만들어지고 국무총리실이 구축 과정에서 발생하는 부처 사이의 이견을 적극적으로 조정 및 중재하였고 그 결과 사회보장정보시스템은 공공 정보화시스템 중 가장 많은 자체 및 연계 데이터를 보유한 시스템 중 하나가 되었다(임형모 외, 2015).

현재의 사회보장정보시스템이 대통령 공약사항으로 추진되게 된 배경에는 복지전달체계의 개편이 필요하다는 그 당시 인식이 존재한다. 복지 재정이 증가함에 따라 서비스가 확대되고 수급자도 많아지는 가운데, 복지 업무 담당 공무원들의 행정업무가 과다해지고 있었으며 한편에서는 복지 급여 중복과 누락이 발생하였으나 국민들의 복지 체감도는 낮았다. 이에 사회보장정보시스템 구축 전에 복지업무 담당 공무원들이 이용하던 시군구 새올행정시스템[7] 31개 업무 지원 시스템에 대해서 복지 분야를 별도로 분리하고 중앙 DB에 개인별, 가구별로 데이터를 통합 구축하여 사회보장정보시스템이 탄생하게 된 것이다. 사업 중심에서 개인별, 가구별 DB로 구축된 정보시스템을 통해 과거보다 복지 대상자의 자격이나 급여 이력 정보에 대한 정확한 관리와 효율적 업무처리가 가능해졌으며, 개별 수급자에게 필요한 맞춤형 복지의 가능성도 열리게 되었다.

요컨대 사회보장정보시스템은 사회복지 분야의 다양한 급여와 수급자에 대한 급여 이력을 포함한 개인 및 가구정보를 통합하여 관리하여 복지 공무원이 담당 업무를 효율적으로 처리하도록 지원하기 위한 목적으로 구축되었다고 할 수 있다. 보건복지부(2014)에 따르면 사회보장정보시스템의 목적은 “사회보장정보시스템을 통한 복지 사업 안내, 개인 · 가구 단위의 범정부 복지 사업 정보 통합 관리 및 중복 · 누락 수급 방지 등 대상자 적정 관리를 위한 제도적 근거를 마련하고 이와 함께 사

7) 시군구의 행정 업무 중에서 농업이나 환경 등을 포함한 총 23개 영역에 대해 업무 담당 공무원의 효율적 행정업무 수행을 지원하는 정보시스템으로, 시군구, 시도, 중앙행정기관 간의 정보를 연계하여 국민에게 신속하고 정확한 서비스를 제공하고 개별 기관 간에 자료수집과 정책보고 등과 같은 업무처리를 지원한다(출처: https://www.klid.or.kr. 검색일: 2020.9.5).

회보장정보시스템의 기능 및 이용 방법, 개인정보보호방안 등을 상세히 안내하여 효율적 업무처리 절차를 제시"하는 것이다.

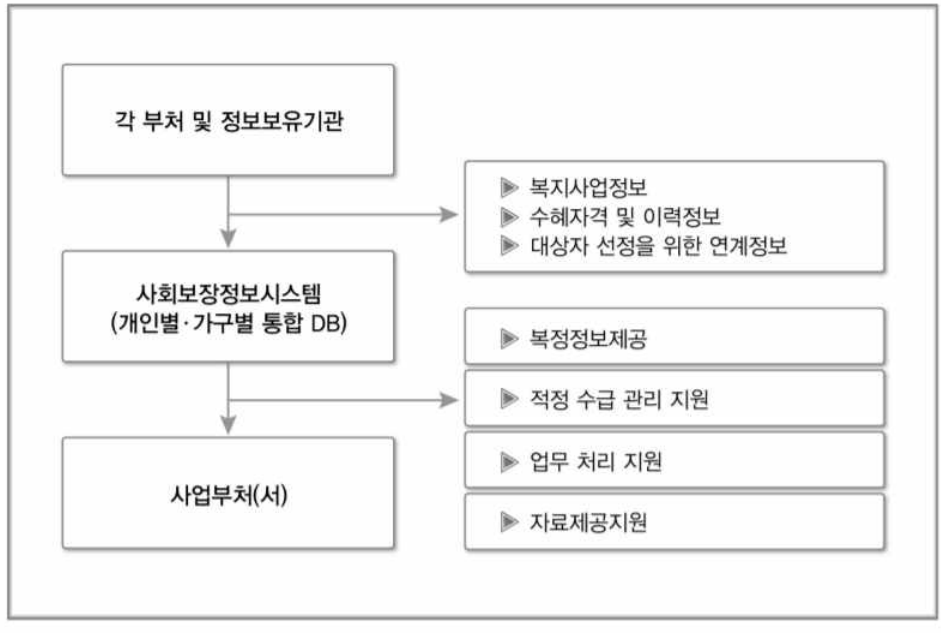


〈그림 3-1〉 사회보장정보시스템 구성도

* 그림출처: 보건복지부(2014: 30)
* 자료출처: http://www.ssis.or.kr/lay1/S1T749C765/contents.do(검색일; '20.9.1)

이와 같은 사회보장정보시스템의 구축과 운영에 대한 근거는「사회보장기본법」제 37조(사회보장정보시스템의 구축 · 운영 등)와, 동법 시행령 제 19조(사회보장정보시스템의 구축 및 운영 등)를 기반으로 한다. 사회보장정보시스템은「사회보장기본법」제37조 제2항 및 제3항을 근거로 위의 〈그림 3-1〉과 같이, '행복e음' 시스템과 '범정부' 시스템으로 구성된다. 전자는 복건복지부 등 여러 부처의 복지 급여 업무 처리를 지원하는 시스템이며, 후자는 복지사업의 자격이나 이력 관련 정보를 통합하여 관리하는 시스템이다. 사회보장정보시스템(행복e음)은 복지 업무 담당자가 복지 대상자와 서비스 이력을 통합적으로 관리하는 기능을 지닌 반면, 사

회보장정보시스템(범정부)은 수급 자격이나 이력 등, 각 부처별로 분석되어 있는 다양한 복지사업 정보를 통합하고 연계하여 활용한다. 노인일자리 사업의 경우, 대상자의 자격 판정을 위해 사회보장정보시스템(범정부)로부터 소득 등의 정보를 제공받고 있다.



〈그림 3-2〉 사회보장정보시스템 지원 체계도

한편, 사회보장정보시스템은 위의 〈그림 3-2〉와 같이, 각 부처 및 정보보유기관으로부터 정보를 수집하여 이를 통합 관리하고, 사회보장정보가 필요한 사업부처에 제공하는 역할을 담당한다. 보건복지부(2014)에 따르면 사회보장정보시스템은 다음과 같은 기능을 수행한다. 첫째, 보건복지부를 포함하여 각 부처의 복지 서비스에 대해 자격과 수급이력을 가구별, 개인별로 통합 관리하여 수급자를 지원하고 복지급여와 서비스의 지원 상황을 담당자가 정확하게 파악하도록 한다.

둘째, 각 부처의 복지 대상자 서비스 수급 이력을 한 눈에 파악하는 원스크린 조회를 통해 초기상담을 효과적으로 지원하고 가능한 급여를 효율적으로 안내한다.

셋째, 복지서비스 정보 대한 통합적인 관리를 통해 국민들에게는 서비스 정보를 쉽게 검색하고 찾을 수 있도록 지원하고 복지 담당 공무원에게는 효율적인 상담과 안내가 가능하도록 한다.

넷째, 복지업무 담당 공무원이 대상자들을 선정하는 과정에서 필요한 소득과 재산 등의 각종 정보들을 연계하여 업무처리를 지원하여 정확한 선정과 사후관리가 가능하도록 지원한다. 예를 들어, 노인일자리사업에서는 공익활동참여 신청자의 사업 참여 자격 판정을 위해 소득인정액 구간 점수를 사회보장정보시스템(범정부)로부터 한국노인인력개발원에 연계·제공하고 있다.

다섯째, 사회보장정보시스템을 통해 복지 서비스가 필요하지만 누락된 대상자를 관할 지자체로 의뢰하도록 하여 사각지대를 해소하고 원스톱 복지 서비스를 제공한다.

여섯째, 사후관리 모니터링을 통해 중복수급 여부를 손쉽게 파악하도록 지원하며, 주기적으로 소득과 재산의 공적자료를 연계하여 자격 변동사항을 확인하고 부적정 수급을 예방한다.

일곱째, 복지정보통계시스템(DW)를 통해 월말 기준으로 정기 생성된 통계자료를 업무 담당자가 활용할 수 있도록 지원하며 연구나 정책 의사결정에 참고할 수 있도록 지원한다.

2. 보유 자료 현황 및 자료 생성과정

1) 사회보장정보시스템 보유 자료 현황

복지 대상자는 큰 폭으로 증가하여 2010년에 비해 2017년에 700만 명에서 2867만 명으로 4.1배가 되었고, 복지 예산은 20조 원에서 76조 원으로 3.8배 증가하였으며, 복지 사업 수도 101종에서 350종으로 3.5배 증가하였다(보건복지부, 2019). 이와 같은 복지 서비스의 증가는 정보시스템에 방대한 자료가 지속적으로 쌓이고 있음을 의미한다.

복지 업무 담당자들은 사회보장정보시스템을 통해 수급자의 다양한 정보, 즉 수급 이력 정보, 소득·재산 정보, 가구 및 개인 정보 등을 바탕으로 신속·정확한 업무를 이행하는 과정에서 다양한 정보를 처리하게 된다. 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」 제23조 제1항에 따르면 사회보장정보시스템에서 처리하는 정보는 〈표 3-1〉과 같다. 즉, 주된 정보는 수급자의 급여 현황 정보와 인적 사항과 관련된 정보, 수급 이력에 대한 정보, 소득과 재산 상황에 대한 정보, 복지 공무원의 업무처리 과정에서 생산되는 정보, 보조금을 수급한 이력에 관한 정보 등이다. 이상의 정보는 복지업무처리 과정 뿐만 아니라 복지 대상자에게 맞춤형 서비스를 제공하기 위해 활용되기도 한다.

〈표 3-1〉 사회보장정보시스템 처리 정보

- ‣ 근거 법령, 보장 대상 및 내용, 예산 등 사회보장급여 현황에 관한 자료 또는 정보
- ‣ 상담, 신청, 조사 및 자격의 변동 관리에 필요한 인적 사항·소득·재산 등에 관한 자료 또는 정보
- ‣ 사회보장 급여를 수급한 이력에 관한 정보나 자료
- ‣ 보건복지부 장관이 위임하거나 위탁한 업무를 수행하기 위해 필요한 정보나 자료
- ‣ 상담, 신청, 조사, 결정, 제공, 환수 등의 업무 처리 내역에 관한 자료 또는 정보
  - 사회보장 관련 민간 법인·단체·시설의 사회보장급여 제공 현황 및 보조금 수급 이력에 관한 자료 또는 정보
  - 그 밖에 사회보장급여의 제공·관리 및 사회보장정보시스템 구축·운영에 필요한 정보로서 대통령령으로 정하는 자료 또는 정보

자료출처: 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률, 법률 제15884호 (시행 2019. 6. 12. 2018. 12. 11. 일부개정). 제23조 제1항

이상의 법적 근거에 기반하여 사회보장정보시스템(행복e음) 데이터는 복지급여통합관리와 복지행정 영역, 상담사례관리와 지자체 서비스와 관련된 사항, 금융재산 조회의 영역으로 나눌 수 있다. 복지급여통합관리 영역은 신청, 조사결정, 급여, 변동관리 등 통합프로세스를 관리하며, 복지행정 영역에서는 개별 복지서비스 데이터를 관리한다. 상담사례관리 영역은 상담 및 사례관리업무 데이터를 관리하며, 지자체서비스 영역은 지자체에서 자체적으로 제공하는 복지서비스 데이터를, 금융재산조회시스템 영역은 금융재산조회 데이터를 관리한다.

〈표 3-2〉 사회보장정보시스템(행복e음) DB 현황

구분	업무명	주요 데이터
복지 급여 통합 관리	복지대상자	복지대상자현황, 복지대상자원스크린, 급여서비스 현황, 수급자결정대장
	소득재산 정보관리	지표집단모니터링, 극단값모니터링, 점검대상모니터링, 연계송수신모니터링
	기준관리	대상자 판정기준, 서비스 및 자격, 이력관리, 서비스기준표 등
	신청	복지급여 및 서비스 신청에 대한 정보
	조사·결정	조사정보, 결정정보, 이의신청, 직권·소명처리 등
	급여	복지급여 생성 및 지급정보
	변동관리	전출입관리, 변동대상자, 변동집계, 변동처리통계
	자료정비	연도별 확인조사 정보
복지 행정	기초생활보장	대상자선정, 상담조회, 신청, 급여, 변동·사후, 기타생활지원, 차상위계층정부양곡지원 등
	긴급복지	지원대상자 진행상황, 선정, 지원, 현황관리 등
	기초연금	대상자 신청관리 등
	의료급여	신청관리, 자격관리, 의료급여증관리, 수급권자지원, 본인부담완화, 의료급여비용관리, 사례관리, 의료급여기금관리, 입양아동 정산진료 비관리, 장애인의료비, 의료급여비용 지급결과조회, 부당이득금 환수 관리 등
	바우처	신청관리, 변경관리, 기준관리, 송수신관리, 차세대바우처 등
	영유아	대상자관리, 안내상담, 신청관리 등
	아동·청소년	신청관리, 선정관리, 급여관리, 입양아동관리, 가정위탁아동관리, 소년소녀가정관리, 아동발달지원계좌관리, 퇴소아동지원금관리, 아동급식관리, 청소년증관리, 청소년행사관리, 청소년특별지원관리 등
	노인	노인교통수당지원관리, 급여관리, 노인 건강진단 및 건강보장, 노인장기요양보험 등
	장애인	신청관리, 결정, 사후관리, 등록관리, 장애등급심사, 장애인활동보조, 급여관리, 장애인의료비지원, 복지카드관리, 차량지원, 장애인보조기구교부관리, 장애인보조기구 통합DB연계, 농어촌장애인주택개조지원, 편의시설 등
	보건지원	조사요청, 자산조사 등
	한부모가족	대상자, 상담조회, 신청관리, 조사결정, 급여, 변동사후, 기타생활지원, 영구임대주택관리 등

구분	업무명	주요 데이터
	장애인활동지원	신청관리, 결정처리, 장애인활동지원송수신관리, 변경신청관리, 사후관리
	결혼중개업	결혼중개업체 현황관리, 결혼중개업체대상관리, 종사자관리, 보증보험만기 도래업체관리 등
	기타생활 지원서비스	복지자금대여관리, 영구임대주택관리 등
상담 사례 관리	안내상담	상담등록, 콜센터 이관상담처리, 민생안전지원서비스
	서비스연계	대상자관리, 서비스연계모니터링, 지역서비스 제공관리
	자원관리	지역자원관리, 서비스 주요문제 유형관리, 자원서비스통합조회
	사례관리 업무지원	욕구조사, 대상자선정, 서비스제공계획 수립, 서비스 점검
	사례관리 지식지원	개인지식 및 경험, 노하우 등 암묵적 지식관리
	사례관리 협업지원	커뮤니티, Q&A, 자료실, 토론방 등 협업지원
	통계관리	안내상담, 서비스연계, 서비스자원, 사례관리지식지원, 사례관리협업지원
지자체 서비스	신청관리	신청정보등록처리, 신청처리현황관리, 신청접수처리, 신청가구구성, 신청접수 처리 배치처리 등
	조사·결정관리	지원대상자현황관리, 결정처리, 결정대상자현황관리, 전자결재처리 등
	급여관리	급여대상자 조회 및 등록관리, 급여생성처리, 계좌입금의뢰서 발행, 급여 지급내역관리, 지급정보변경처리, 지방재정연계처리 등
금융 재산 조회 시스템	회신정보관리	회신요청정보, 회신진행현황, 통보비용청구현황, 통보비용청구변경승인 등
	커뮤니티관리	공지사항, Q&A 등
	통계정보	금융기관별 회신통계/통보비용통계, 사업/시도별 통보비용통계
	담당자 관리	담당자목록, 담당자관리 등
	기초정보 관리	금융업종 코드관리, 금융기관 정보관리 등
	자료연계 관리	요청 및 회신자료 연계관리

자료출처: 박선미·김경준(2014: 38~39에서 재정리)

2) 통계 자료 생성 과정

앞 장에서 기술하였듯이 노인일자리 현황 통계는 노인일자리업무시스템에 입력·저장되는데 그 성격이 사업 추진실적에 활용하기 위한 것으로, 수행기관에서 월별 진행되는 사업실적을 시스템에 입력하는 형태로 저장된다. 노인일자리 사업 특성상 그 실적이 실시간 입력이 이루어지기 보다는 사업수행기관에서 일정 시간의 범위 내에서 시스템 입력을 통해 사업의 실적이 보고되고 보고의 마감이 이루어지는 구조인 것이다. 즉, 참여여부와 날짜에 대해 담당자가 그때그때 실시간 입력하는 방식이 아니라 월말에 실적보고에 필요한 정보를 한꺼번에 입력하여 보고하는 형태이다.

사회보장정보시스템에서 운영되는 복지사업은 대부분 사회보장 성격으로, 일자리에 초점을 맞춘 사업과 정보시스템에 통계가 입력되는 방식에 있어서 차이가 존재할 수 있다. 사회보장정보시스템은 복지공무원의 행정 업무 처리 지원을 주요한 목적으로 구축되었으며 이러한 행정업무 처리는 대상자를 정확하게 선정하고 급여를 제공하는 것이 기본이다. 따라서 담당자는 노인일자리 사업과 같이 정보시스템에 업무관련 정보를 한꺼번에 입력하지 않고 실시간으로 관련 정보를 입력한다.

예를 들어 복지급여 신청자가 읍면동에 방문하면 이들에 대한 초기 상담이 이루어지는데 그 과정에서 복지업무 담당자는 신청에 참고가 될 만한 정보를 시스템에 입력하고 그 과정에서 복지급여 신청이 이루어진다. 또한 일정 시간 동안의 소득·재산조사가 이루어진 이후 신청 결과가 결정되면 신청자에게 곧바로 급여가 지급되는 구조이기 때문에, 대다수의 사업은 일정 시간이 지난 후 입력하는 방식으로는 관련 업무가 원활하게 진행될 수 없다.

정보시스템 입력 구조가 이와 같이 이루어진 것은 급여 전달과정의 성격, 즉 일정기준을 충족하면 급여가 수급자 통장으로 자동 지급되는 방식이라는 점과, 아울러 복지 공무원 업무를 신속·정확하게 처리하도록 지원하고 정확하고 효율적인 의사결정을 돕기 위한 정보시스템 본연의 목적에 충실할 수 있도록 하기 위함이다. 자료 생성이 실시간으로 이루어지는 특성상, 특정 시점 기준에서 종합적인 현황 파악이 가능하도록 지원하는 환경이 필요할 수 밖에 없다. 사회보장정보시스템

DW(Data Warehouse, 이하 행복e음 DW)는 이러한 필요에 의해서 활용되는 자료이다.

행복e음 DW는 사회보장정보시스템 사용자의 업무지원을 위해 유용한 통계 자료를 데이터베이스화한 것이다. 사회보장정보시스템에서 관리하는 복지급여의 규모가 증가하는 가운데, 행복e음 DW는 복지 수급자와 사업현황 등 관련 정보의 통계보고서를 제공할 뿐만 아니라 사용자가 필요한 통계자료를 직접 도출하고 업무에 활용할 수 있도록 지원한다. 또한 보건복지부 등, 관계 기관에서 요청하는 통계자료에 대하여 신속한 대응이 가능할 수 있도록 지원하는 기능도 보유한다.

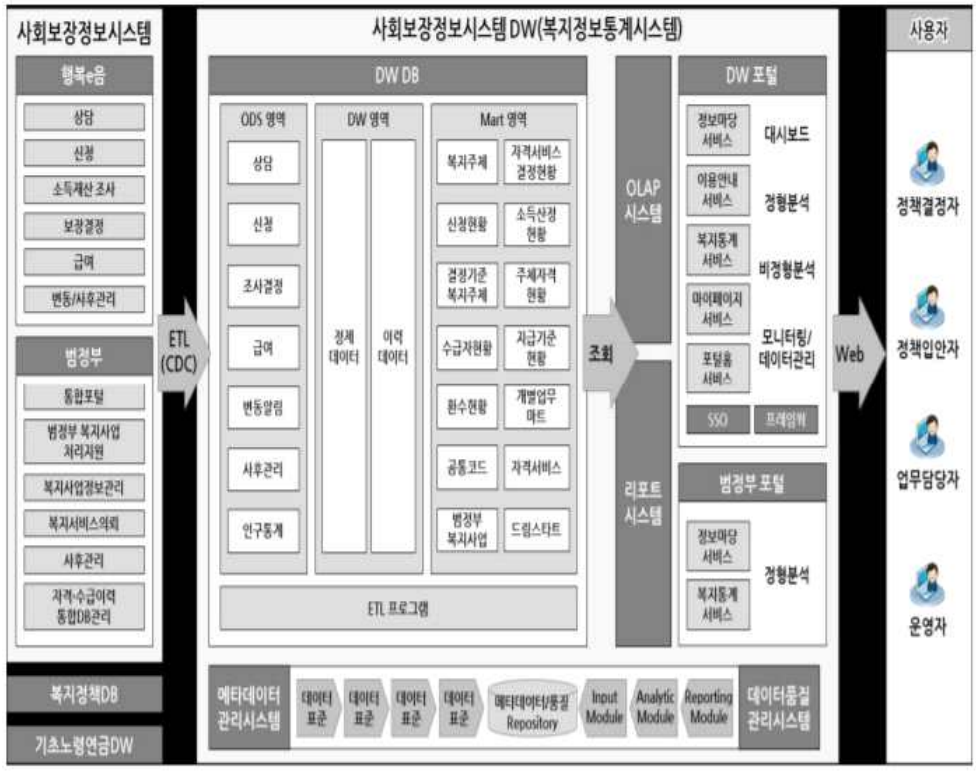
행복e음 DW에서 통계자료가 생성되는 과정은 다음과 같다. 먼저 원자료(raw data)가 생성·축적되는데 이는 현장에서 복지공무원이 수급자를 상담하면서 정보시스템에 실시간으로 입력하는 자료라고 볼 수 있다. 사회보장정보시스템(행복e음)을 통해 서비스가 제공되고 수급자 개개인에 대한 급여 관리 과정에서 입력되어 생성되는 자료들은 모두 원자료에 해당된다.

현장의 복지업무 담당자가 정보를 입력하는 과정에서 원자료(raw data)에 오류가 존재할 수 있는데 운영시스템의 자료는 이러한 오류가 정제되기 이전 단계의 자료이다. 반면 원시자료는 입력오류 등을 수정한 것으로 통계 기초자료로 기능할 수 있다. 이렇게 구축된 원시자료는 사용 목적에 적합하도록 가공되면 통계(statistics)가 생산된다.

아래의 그림〈3-3〉은 복지업무 담당자가 사회보장정보시스템을 활용하여 정보를 입력하는 업무과정에서 원자료가 최종적으로 통계자료로 생산되는 일련의 과정을 나타내고 있다. 사회보장정보시스템의 원자료는 주기적으로 행복e음 DW에 복사된 후 오류가 있는 데이터를 정제하는 과정을 거친다. 이후에는 상담, 신청, 조사·결정, 급여, 변동 및 사후관리 등 개별 주제에 따라 분리된 카테고리에 따라서 해당되는 영역별로 원시자료가 생성된다. 이 자료는 전국 행정단위의 주요 통계를 집계하여 매월 데이터마트(DM)에 저장된다. 이후 매월 초에 행복e음 DW에 자료의 업데이트가 이루어지게 된다.

운영과정에 활용되는 통계 추출결과와 읽기전용 DW에서 추출한 통계는 완벽하게 동일하다고 하기는 어려우며 오히려 이는 자연스러운 현상인데 다음과 같은 이유 때문이다. 사회보장정보시스템(행복e음)은 복지업무를 수행하면서 담당자가 수급자와 상담하면서 관련 정보를 입력하게 되는데 그 과정에서 데이터가 생성된다. 수시로 입력되는 이 정보 뿐만 아니라 담당자에 의해 이미 입력된 과거 정보는 수정이나 삭제가 가능하다. 반면, DW에 적재된 자료는 읽기 전용 자료로 정보의 업데이트나 수정이 불가능하다. DW의 정보는 업무 지원을 위해 유용하게 활용될 수 있는 특정 자료를 별도로 선별하여 게시한 자료로, 주제별로 다양한 통계를 제공하고 사용자가 필요한 통계 항목에 대해 자유롭게 조회할 수 있도록 지원하고 있기 때문에 수치가 달라지게 되면 이용자에게 혼란을 줄 수 있다.

정리하자면 운영통계와 DW에 적재된 통계는 추출시점과 마감시점이 다르고 그 기능도 다르기 때문에 각각에서 추출된 통계값은 동일하다고 보기 어렵다. 이와 같은 차이가 당연함을 인정하고 통계 추출 과정에서 그 기준을 어디에 둘 것인지 초점을 맞출 필요가 있다. 또한 DW의 통계와 운영 시스템의 통계 수치가 미미하게나마 다를 수 있다는 점을 인정하고 활용을 위해 어느 통계를 사용할 것인지에 대한 합의를 이어나갈 필요가 있을 것이다.



〈그림 3-3〉 사회보장정보시스템(행복e음)의 통계 생산 과정

* 출처: 보건복지부·사회보장정보원(2016)

3. 복지 통계시스템의 주요 산출 지표

통계 제공 형태에 따라 살펴본다면 행복e음 DW를 구성하는 항목은 총괄현황(대시보드)과 정기보고 형식의 정형통계, 사용자 관점의 비정형통계, 그리고 조건검색과 모니터링 코너로 분류할 수 있다.

총괄현황(대시보드)은 사회보장정보시스템 내에서 선별된 주요 통계를 시각화하여 제공한다. 정형통계는 정기적으로 보고하는 일정한 양식의 현황통계이며 각 사업별 조회로 확인할 수 있다. 비정형통계는 사용자의 관심에 따라 통계항목과 대상을 직접 선택하여 분석할 수 있는 형태로 지원하며 최종적으로는 현황통계 수준으로 출력된다. 조건검색은 정보시스템 사용 권한자가 자신이 속한 지역에서 특정한 조건에 들어맞는 복지 수급자의 명단을 도출할 수 있도록 구현되어 있어 데이터를 추출할 수 있도록 되어 있다. 모니터링 코너는 사후관리나 의료급여 등과 같은 특정한 업무에 한정하여 사용자의 권한이 부여되는 방식으로 기능한다.

행복e음 DW 산출통계 규모는 외부요청 빈도나 조회건수 변화, 타 시스템 연계 등의 수요를 반영하여 변화한다. 2011년에 640종 산출 통계를 제공한 이래 행복e음 DW에서는 2019년 5월 현재 424종의 통계를 제공하고 있다(범정부 제공통계 131종 포함).

〈표 3-3〉 사회보장정보시스템(행복e음) 복지정보통계시스템(DW)의 구성

부문	기능
총괄현황(대시보드)	선별된 주요 복지통계를 시각화하여 보여주는 대시보드 통계
정형통계	정기적으로 보고하는 구조화된 양식의 통계
비정형통계	사용자가 분석관점에 따라 다차원 분석 방식으로 직접 생산 하는 통계
조건검색	사용자가 속한 지자체의 특정 조건에 만족하는 복지대상자 명단 산출
모니터링 코너	사후관리, 의료급여 등 특정 업무에 대해 사용자 개인별로 권한이 부여된 통계

* 출처: 김현아 외(2014)

행복e음 DW에서 제공하는 구체적인 통계 목록을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 총괄현황(대시보드)은 2019년 5월 기준 총 8종의 통계자료가 제공되고 있으며 중분류의 내용은 수급자와 급여, 소득재산 영역과 인구대비 영역으로 구성된다. 이 중 수급자 정보는 복지대상자 총괄현황과 추이, 연령별 현황 등이 포함되며, 급여 정보는 복지대상자 급여 총괄 및 추이가 제공된다.

정형통계는 2019년 5월 기준 총 295종이며 이 중 범정부 통계는 27종이다. 19개의 대분류는 복지대상자, 기초생활보장, 의료급여, 바우처, 자활지원, 기초노령·기초연금, 한부모가족, 장애인복지, 아동청소년, 영유아보육·유아학비, 시설, 통합사례관리, 결혼중개업 및 의사상자, 공통, 사후관리, 범정부로 구성되며 이에 대해 중분류는 57개로 구성된다. 지면의 특성상 대표적 공공부조 제도인 기초생활보장제도만 한정해서 본다면 기초생활보장제도는 1개의 대분류와 7개의 중분류로 분류된다. 중분류에는 수급권자, 수급가구 특성, 급여통계, 소득·재산, 부양의무자, 신청 및 탈락통계, 주거급여 통계가 포함된다. 구체적인 정형 통계 목록은 다음과 같다.

〈표 3-4〉 행복e음 DW의 기초생활보장제도 정형통계 목록

구분	보고서명	조회조건
수급권자	기초생활보장 수급자구분별 총괄현황	시도/시군구/읍면동/조회년도/조회월/자격
	기초생활보장 수급자구분별 현황	시도/시군구/읍면동/조회년도/조회월/자격
	기초생활보장 수급자 구분에 따른 가구원수별 현황	시도/시군구/읍면동/조회년도/조회월/자격
	기초생활보장 수급자구분에 따른 연령별, 성별 현황	시도/시군구/읍면동/조회년도/조회월/자격
수급가구특성	기초생활보장 장애인 포함 수급가구의 장애인 연령별 현황	시도/시군구/읍면동/조회년도/조회월/자격
	기초생활보장 장애인 수급권자의 장애등급별 현황	시도/시군구/읍면동/조회년도/조회월/자격
	기초생활보장 장애인 수급권자 소득유무에 따른 직업현황	시도/시군구/읍면동/조회년도/조회월/자격
	기초생활보장 수급권자 취업상태별 현황	시도/시군구/읍면동/조회년도/조회월/자격
	기초생활보장 수급권자 근로능력 판정 유형별 현황	시도/시군구/읍면동/조회년도/조회월/자격
	기초생활보장 조건부수급자 자활사업 지원유형별 현황	시도/시군구/읍면동/조회년도/조회월/자격
	기초생활보장 수급권자 연령별 현황	조회년도/조회월/자격

구분	보고서명	조회조건
	기초생활보장 수급가구 특례유형별 현황	시도/시군구/읍면동/조회년도/조회월/자격
	기초생활보장 일반수급가구 가구 구성별 현황	시도/시군구/읍면동/조회년도/조회월/자격
	기초생활보장 일반수급가구 가구 유형별 현황	시도/시군구/읍면동/조회년도/조회월/자격
	기초생활보장 수급가구 주거유형별 현황	시도/시군구/읍면동/조회년도/조회월/자격
	기초생활보장 수급가구 건축상태별 현황	시도/시군구/읍면동/조회년도/조회월/자격
	기초생활보장 수급가구의 가구원 중 장애인 포함 가구수 현황	시도/시군구/읍면동/조회년도/조회월/자격
	기초생활보장 수급가구의 이행급여 특례 실적 현황	시도/시군구/읍면동/조회년도/조회월/자격
	기초생활보장 가구원수별, 연령별 현황	시도/시군구/읍면동/조회년도/조회월/자격
	기초생활보장 가구원수별 현황	조회년도/조회월/자격
급여 통계	기초생활보장 급여종류별 급여지급 현황	시도/시군구/읍면동/조회년도
	기초생활보장 초·중·고등학생 교육급여 지급 현황	시도/시군구/읍면동/조회년도/조회월/자격
	기초생활보장 생계급여 집행실적 현황	조회년도/조회월
	기초생활보장 주거급여 집행실적 현황	조회년도/조회월
	기초생활보장 교육급여 집행실적 현황	조회년도/조회월
	기초생활보장 해산급여 집행실적 현황	조회년도/조회월
	기초생활보장 장제급여 집행실적 현황	조회년도/조회월
	기초생활보장 소득인정액 및 급여비 현황	조회년도/조회월
소득 재산	기초생활보장 소득인정액 및 소득, 재산가액 현황	시도/시군구/읍면동/조회년도/조회월/자격
	기초생활보장 수급가구의 소득공제 유형별 현황	시도/시군구/읍면동/조회년도/조회월/자격
	기초생활보장 수급가구 부채별 현황(부양의무자 포함)	시도/시군구/읍면동/조회년도/조회월/자격
부양 의무 자	기초생활보장 수급가구의 부양의무자 현황	시도/시군구/읍면동/조회년도/조회월/자격
	부양의무자 유형에 따른 기초생활보장 수급권자 현황	조회년도/조회월/자격
	부양의무자가 있어도 부양을 받을 수 없는 경우의 사유별 현황	시도/시군구/읍면동/조회년도/조회월/자격
신청, 탈락 통계	기초생활보장 순재산 1억 이상 중 탈락한 가구 현황	시도/시군구/읍면동/조회년도/조회월/자격
	기초생활보장 신규수급자 근로능력 판정용 진단서 제출현황	시도/시군구/읍면동/조회년도/조회월/자격
	기초생활보장 신규수급자 근로능력 판정결과 현황	시도/시군구/읍면동/조회년도/조회월/자격

구분	보고서명	조회조건
	기초생활보장 수급 종류별 보장 탈피 원인별 현황	시도/시군구/읍면동/조회년도/조회월/자격
	기초생활보장 월별 신청 처리 현황 Ⅰ	시도/시군구/읍면동/조회년도/조회월/신청년도
	기초생활보장 월별 신청 처리 현황 Ⅱ	시도/시군구/읍면동/조회년도/조회월/신청년도
	기초생활보장 보장탈피자 현황	조회년도/조회월/자격
	기초생활보장 보장탈피자 월별 추이	조회년도/자격
주거급여 통계	주거급여 수급권자 현황	시도/시군구/읍면동/조회년도/조회월
	주거급여 수급권자 주거 유형별 현황	시도/시군구/읍면동/조회년도/조회월
	주거급여(임차급여) 서비스별 집행 실적 현황	시도/시군구/읍면동/조회년도/조회월
	주거급여(임차급여) 미생성 사유별 현황	시도/시군구/읍면동/조회년도/조회월
	주거급여 지급자 중 기준임대 60% 생성 현황	시도/시군구/읍면동/조회년도/조회월
	주거급여(수선유지급여) 수급자의 보수범위별 현황	시도/시군구/읍면동/조회년도/조회월
	주거급여(수선유지급여) 수급자의 노후도 점수별 현황	시도/시군구/읍면동/조회년도/조회월
	주거급여 수급가구의 주거약자가 포함된 수급가구 현황	시도/시군구/읍면동/조회년도/조회월

자료출처: 한은희 외(2017:49~51)

비정형통계는 2019년 5월 기준 총 85종의 통계자료를 산출하고 있다. 비정형통계는 18개의 대분류와 61개의 중분류를 기준으로 조회할 수 있다. 대분류에는 복지대상자, 기초생활보장, 의료급여, 바우처, 자활지원, 기초노령, 한부모가족, 장애인복지, 아동청소년, 차상위계층, 영유아보육, 시설, 통합사례관리, 결혼중개업, 의사상자, 공통, 사후관리, 통계연보가 포함된다.

마찬가지로 지면의 특성상 대표적 공공부조 제도인 기초생활보장제도만 한정해서 본다면 기초생활보장제도는 1개의 대분류에 대해 11개의 중분류로 분류된다. 중분류에는 수급권자 통계, 급여통계, 신청통계, 결정통계, 결정통계, 소득재산, 근로능력 판정, 부양의무자 통계로 구성된다. 구체적인 조회조건은 다음과 같다.

〈표 3-5〉 행복e음 DW의 기초생활보장제도 비정형통계 목록

구분	보고서명	조회조건
수급권자 통계	기초생활보장 수급권자 개인별 분석	행정지역/시설수급자여부/가구구성/가구구성원수/건강상태/건축상태/국민연금수급여부/근로능력유무/근로능력판정사유/부양의무자존재유무/부장애등급/부장애유형/부장애유형상세/성별/세대구분/소득인정금액구간(10만원단위)/수급자구분/시군구/시도/신청구분/신/사유/연령/연령구간(10세단위)/연령구간(5세단위)/연령구간(~17,18~64,65~)/연령구간(생/주기)/외국인여부/읍면동/의료급여종별/장애인여부/조사구분/종합장애등급/주거유형/주/애등급/주장애유형/주장애유형상세/중증장애여부/취업상태유형/특례유형(개인)
수급권자 통계	기초생활보장 수급권자 가구별 분석	가구구성/가구구성원수/건강상태/건축상태/근로능력유무(가구)/세대구분/소득인정금액구간(10만원단위)/수급자구분/시군구/시도/신청구분/신청사유/읍면동/조사구분/주거유형/특례유형(가구)
급여통계	기초생활보장 급여 지급 분석	가구구성/보장가구원수/서비스/세대구분/소득인정금액구간(10만원단위)/수급자구분/시군구/시도/읍면동/주거유형
신청통계	기초생활보장 신청 분석	시군구/시도/신청구분/신청사유/읍면동
결정통계	기초생활보장 자격 결정 분석	가구구성/성별/세대구분/소득인정금액구간(10만원단위)/수급자구분/시군구/시도/읍면동/자격서비스결정사유/조사구분/주거유형
결정통계	기초생활보장 수급권자 보장탈피자 분석	성별/세대구분/수급자구분/시군구/시도/연령/읍면동/자격서비스결정사유
소득재산	기초생활보장 가구 소득재산 분석	가구구성/가구구성원수/세대구분/소득재산대분류/소득재산세분류/소득재산소분류/소득재산중분류/수급자구분/시군구/시도/읍면동/주거유형/특례유형(가구)
소득재산	중점관리 소득 분석(구간전체 전월비교)	시군구/시도/읍면동
소득재산	중점관리 소득 분석(선택월간 비교)	시군구/시도/읍면동
근로능력 판정	기초생활수급자 근로능력판정 분석	근로능력유무/근로능력판정사유/세대구분/시군구/시도/읍면동
부양의무자 통계	기초생활보장 수급자별 부양의무자 분석	시군구/시도/읍면동

자료출처: 한은희 외(2017:52~53)

그 밖에 모니터링 코너에서는 특정한 업무에 대하여 사용자 각 개인별로 권한이 주어지고 있는데 그 내용은 중앙현장조사와 사후관리현황, 그리고 의료급여현황과 조건검색으로 구분되며 2019년 5월 기준 총 36종의 통계자료를 산출하고 있다.

한편 행복e음 DW 조회 순위를 통해 이용자들이 자주 활용하는 통계를 파악할 수 있다. 아래 〈표 3-6〉에 제시되어 있듯이 '19년 5월 기준 정형통계 중 가장 높은 조회 수를 보인 통계는 기초생활보장 수급권자의 수급자 구분별 총괄현황이다. 그 다음은 복지대상자의 자격별 총괄현황이며 그 뒤를 이어 장애인 유형·등급별 등급현황, 복지 대상자 보장별(자격별) 상세 현황 등의 순으로 나타났다. '19년 5월 기준 비정형통계에서 가장 높은 조회 수를 기록한 통계는 기초생활보장 수급권자의 개인별 분석으로 나타났다. 그 다음 순위는 전체 복지대상자 보장(자격)별 분석이었으며, 그 뒤를 이어 기초생활 수급권자 가구별 분석, 장애인 등록 현황 분석 등의 순으로 나타났다.

기초생활보장제도는 우리나라의 대표적인 공공부조 제도로, 수급자 규모나 담당 업무량 등을 고려할 때 업무과정 중 참고를 위해 다빈도로 수요가 있는 통계목록이라고 여겨진다. 한국사회보장정보원은 행복e음 DW에서의 다빈도 통계목록을 매달 추출하는데 구체적인 내용은 조금씩 다르다. 다만 다빈도로 요청되는 통계에 대해서는 이후 정형통계 제공서비스 등에 있어서 추가적으로 제공하도록 하여 행복e음 DW 이용자의 수요에 반영하고 있다.

〈표 3-6〉 복지정보통계시스템의 다빈도 이용 통계 목록('19.5월 기준)

순위	정형 통계		비정형 통계	
	사업 구분	내용	사업 구분	내용
1	기초생활보장	기초생활보장 수급자 구분별 총괄현황	기초생활보장	기초생활보장 수급권자 개인별 분석
2	복지 대상자	복지 대상자 보장별(자격별) 총괄현황	복지 대상자	전체 복지 대상자 보장(자격)별 분석
3	장애인복지	장애인 유형별, 등급별 등록 현황	기초생활보장	기초생활보장 수급권자 가구별 분석
4	복지 대상자	복지 대상자 보장별(자격별) 상세현황	장애인복지	장애인 등록 현황 분석

순위	정형 통계		비정형 통계	
	사업 구분	내용	사업 구분	내용
5	기초생활보장	기초생활보장 수급자 구분별 현황	차상위계층	차상위계층 수급권자 개인별 분석
6	한부모가족	저소득 한부모가족 지원 현황	복지 대상자	전체 복지 대상자 신청 분석
7	기초연금	기초연금 수급자 총괄 현황	사후 관리	환수 현황 분석
8	기초생활보장	기초생활보장 월별 신청 처리 현황II	의료급여	의료급여 수급권자 분석
9	복지 대상자	복지 대상자 사업별 현황(중복 제외)	기초생활보장	기초생활보장 자격 결정 분석
10	장애인복지	장애인연금 수급자 및 지급실적 현황	영유아보육	영유아복지(양육수당) 급여 지급 분석

자료출처: 김은하(2019: 49)

이상에서 살펴본 바와 같이 행복e음 DW에 적재된 일부 통계들은 사업별 정부 소관부처에서 통계청 KOSIS나 통계연보 등을 통해 정기적으로 그 정보를 공개하여 제공하고 있다.

우선 행복e음 DW의 통계는 개방통계, 혹은 국가통계로 활용되고 있다. 복지로와 공공데이터 포털에는 행복e음 DW에서 산출한 60종의 통계가 공개되어 대국민에게 정보를 제공하고 있다. 여기에는 기초생활보장 15종, 의료급여 3종, 한부모가족 3종, 장애인복지 24종 등의 통계가 포함된다. 또한 행복e음 DW와 사회서비스전자바우처 DW의 87종 통계가 국가통계로 통계청(kosis)에 게시되고 있다. 여기에는 차상위 및 한부모 가족 수급자에 관한 다양한 현황 통계가 포함된다.

이 외에도 행복e음 DW 자료를 바탕으로 정부 소관부처에서 발표하는 대표적인 통계가 있는데,「국민기초생활보장수급자 현황」으로, 국민기초생활보장제도의 수급 대상자 현황에 대한 다양한 통계를 제공하는 연보이다. 이 통계 추출을 위해 2010년부터 사회보장정보시스템(행복e음)을 활용하였으며 보건복지부의 기초생활보장과에서 작성하며 매년 발행한다. 수급자 현황 통계는 매년 12월 말일 기준으로 추출이 되며 다음 해 7월말 경에 발간된다. 이 외에도 매년 사회보장위원회에서 발간하는「통계로 보는 사회보장」에는 행복e음 DW와 사회서비스전자바우처

시스템 DW에서 추출된 통계가 대국민에게 제공되고 있다.

이와같이 DW에서 제공하는 통계는 이후 수요가 많은 현황 자료를 중심으로 개방통계로의 추진으로 이어질 수 있으며 그 결과로 대국민에게 통계정보를 공개하는 방향으로 나아갈 수 있다. 노인일자리 사업 현황통계도 업무용으로 제공되는 통계가 수치상 안정성을 확보하고 제공기준에 대한 합의가 이루어진다면 이를 통해서 향후 대국민에게 제공하는 통계로 그 공개범위를 확장할 수 있을 것이다.

4. 복지 통계 산출 지표 활용과 문제점

1) 복지 통계의 활용

행복e 운영 시스템의 이용자는 일선 현장의 복지 업무 담당자이다. 이들은 수급자와 직접 상담을 하거나 수급자 자격 판정이나 상담을 위한 제반 정보를 확인하고 정보시스템을 이용하여 관련 업무를 처리하고 있다. 반면, 행복e음 DW에 접근 가능하고 업무에 활용하는 대상들은 복지 업무를 담당하는 공무원 뿐 아니라 복지사업을 총괄하는 보건복지부, 여성가족부, 교육부 등 정부부처 소속 공무원 중 복지사업 담당자로 DW 접근 권한이 부여된 자와 DW를 운영하는 한국사회보장정보원 담당자까지 포괄한다.

결국, 행복e음 DW에 접근가능한 대상은 정부부처의 복지사업 담당자와 시도, 시군구, 읍면동 복지업무 담당자, 그리고 DW를 관리하는 한국사회보장정보원 운영이나 개발업무 담당자이다. 이들은 행복e음 DW의 조회 권한이 부여된 자들로 복지사업의 총괄현황이나 정형통계, 비정형 통계를 활용할 수 있다. 행복e음에 등록된 사용자는 기본적으로 본인이 속한 행정 지역 내의 통계와 전국 범위에 대해 복지사업 현황 통계 조회가 가능하다[8]. 단 개인정보 보호체계 마련을 위해 행복e음 DW 권한이 있는 사용자별로 업무범위에 따라 조회 가능 범위가 상이하다.

8) 단, 개인정보가 있는 자료는 소속 행정 지역 내의 자료만 조회 가능하다.

행복e음 DW의 통계는 연구용으로 활용되기도 하는데 연구자가 연구 목적으로 DW에 적재된 통계가 필요한 경우 보건복지부의 승인을 거쳐서 관련 통계를 제공받을 수 있도록 한다. 이러한 점에서 포괄적 의미에서 행복e음 DW의 이용자는 관련 연구자까지 포함된다고 하겠다.

2) 복지통계 활용에서의 문제점

통계 활용에서의 문제란 대부분 통계의 정확성과 관련된 사항일 것이다. 행정 데이터에서의 정확성 문제는 입력 오류나 통계기준의 불일치에서 기인하는 것이 대부분이다.

사회보장정보시스템은 다양한 복지급여를 보유하고 있으며, 복지급여의 수급자가 중복되는 경향도 존재한다. 또한 다양한 급여를 하나의 큰 틀에서 바라봐야하는 상황도 존재한다. 이것이 의미하는 것은 통계 활용에 있어서 단일한 사업 내에서의 통계 뿐만 아니라 사업 간, 그리고 수급자 간의 비교가 이루어지는 경우가 빈번하기 때문에 통계수치의 정확성에 있어서 타 사업간의 관계를 함께 고려해야 한다.

행복e음 DW 통계활용에서의 문제를 몇 가지 짚어보면 다음과 같다(김현아 외, 2016).

첫째, 통계를 추출하는 시스템 간 기능 차이에 따른 수치 차이와 관련된다.

산출통계는 개별 시스템 간에서 뿐만 아니라 동일 시스템 내에서도 그 값이 불일치 할 수 있다. 사회보장정보시스템 내에서 실시간으로 데이터가 쌓이는 운영시스템에서 추출한 통계와, 일정시간 이후 정제과정을 거친 DW에서 추출한 통계 간에는 수치가 다를 수 있다. 예를 들어, 수급자에게 과거 이력에 변동이 발생한 경우, 운영시스템에서는 업무 담당자가 실시간으로 정보 수정과 업데이트가 가능하고 현장에서는 실제로 그러한 일들이 자연스럽게 발생한다. DW 통계는 운영시스템에서 축적된 자료를 정기적으로 복사해온 자료이기 때문에 변동된 내용을 반영할 수 없는 고정값으로 기능한다. 이 경우 동일기준에서 추출하였다고 할지라도 운영시스템에서의 통계와 DW의 통계간 수치에서의 차이가 나타날 수 다. 행정 데이터

특성 상 현장에서는 수급자 판정의 오류나 직권으로 정보를 수정하는 일이 발생하는 것은 당연하다. 하지만 시스템에 한번 입력된 정보 수정이 빈번하게 이루어지는 것은 아니기 때문에 통계값의 전체적인 경향성이 흔들릴 정도는 아니다.

둘째, 행정데이터 특성에 기인한 무응답과 오류값 문제이다.

행정자료에서 흔하게 나타나는 미싱자료와 원자료 오류로부터 발생하는 이상값에 대한 처리문제에 합의를 했는가에 여부에 따라 수치차이가 발생할 수 있다. 복지업무 담당자들은 수급자에 대한 상담이나 조사 과정에서 관련된 정보를 정보시스템에 입력한다. 정보시스템에 입력할 수 있는 항목들은 다양하게 존재하는데 이 중에는 담당자가 필수적으로 입력해야 하는 항목과 담당자의 입력이 선택사항인 항목이 모두 존재한다. 대부분의 복지업무 담당자들은 필수 입력값을 중심으로 입력하기 때문에 그렇지 않은 항목은 대부분 미싱자료로 남겨지게 된다. 또한 필수 입력값에 해당되는 내용을 입력하는 과정에서 담당자의 오류 입력으로 인해 이상값이 나타나기도 한다. 이러한 자료에 대한 처리를 어떻게 할 것인지는 통계 작성에 중요한 이슈가 될 수 있다. 그래서 이상값은 최대 유사항목에 배치하고 미싱자료의 경우 '기타(값없음)'으로 분류하고 있는 일반적인 방식을 적용한다.

사회보장정보시스템 산출 통계에서 이러한 이슈들에 대해서는 관련부처와의 논의를 통해 개별 상황 발생시 처리기준에 대해 논의하고 그 결과에 대해 통계에 공통적으로 적용해왔음에도 불구하고 여전히 존재하고 있는 이상값 처리 기준 마련은 지속적으로 논의하려 풀어가야 할 과제라고 할 수 있다.

셋째, 추출 기준 불일치로 인한 통계수치 차이이다.

사회보장정보시스템을 통해 산출된 통계는 실적통계 또는 현황통계가 대부분이다. 각 현황통계들은 동일한 대상에 대해, 동일한 기간에 대해 통계를 추출하였다고 할지라도 추출 기준에 따른 차이가 발생할 수 있다. 예를 들어, 지역별 수급자 수 산출시 통계를 추출하는 기간 동안 수급자가 지역 간 이동을 한 경우, 현재 기준으로 포함시킬 것인지, 과거 기준으로 포함시킬 것인지에 따라 수급자 수치가 달라질 수 있다(김현아, 2017:34). 이는 통계수치의 오류가 아니라 추출기준을 일치시켜 통계수치 불일치를 최소화해야 하는 문제이다.

넷째, 사업간 추출 기준 및 용어 불일치로 인한 통계수치 차이이다.

사회보장정보시스템(행복e음)에서는 대상과 자격기준이 다른 다양한 복지 사업이 운영되고 있다. 단일 사업이 아닌 다양한 사업 간의 비교가 요구되는 통계 추출의 경우, 양 사업간 추출기준이나 용어 등이 통일될 필요가 있다. 하지만 양 급여의 통계에 있어서 추출기준이나 사용하는 용어가 다르다면 통계를 통해 각 제도를 정확하게 비교하는 것이 어려울 수 있다. 예를 들어, 기초생활보장 수급자는 급여액이 0원으로 생성되었을지라도 수급자 수에 포함시키지만, 기초연금 수급자는 급여가 0원으로 생성된 경우 수급자 수에서 제외하고 있다. 통계 추출시에는 이와같은 차이를 고려하여 접근할 필요가 있다. 향후 노인일자리 사업 통계를 타 사업 현황과 비교한 통계지표를 생산하는 경우에도 사업별 통계의 기본 개념의 차이와 관련된 사항을 주의할 필요가 있을 것이다.

이상에서 제기한 사회보장정보시스템 통계산출 과정에서의 오류는 데이터를 추출하는 과정에서 나타난 오류는 아니며 통계값이 부정확하게 추출되는 것도 아니다. 오히려 그 이유를 들여다보면 당연하고 불가피한 결과이기도 하다. 다만, 정확한 차이를 이해하지 못하고 서로 다른 통계 결과값에만 주목한다면 혼란을 야기할 수 있으며 통계값에 대한 불신으로 이루어질 수 있다는 측면에서 통계 활용자 입장에서는 이러한 가능성들을 염두에 둘 필요가 있을 것이다.

이 같은 문제를 부분적으로 해결할 수 있는 방법 중 하나는 메타데이터의 작성이다. DW에서 제공되는 통계는 기본적으로 메타데이터가 작성되어 있지만 운영시스템에서 직접 추출되는 통계는 메타데이터 관리가 이루어지고 있지 않다. 이 때문에 통계의 정의나 통계추출 기준에 대한 정확한 이해가 어려울 수밖에 없으며 의도하지 않았던 통계를 요청하게 되기도 한다. 추출되는 통계의 정의나 기준이 이용자들에게 전달되기 위해서는 통계의 정의나 추출기준 등의 내용이 메타데이터를 통해 산출통계와 함께 이용자에게 제공되어야 할 것이다.

5. 소결

사회보장정보시스템(행복e음)으로 운영되는 복지 사업은 주로 일정한 자격이 충족되면 제공되는 현금성 급여로 일자리 사업과는 그 성격이 다르다. 노인일자리 사업은 사회보장정보시스템(범정부)에서 자격사항에 대한 최소한의 정보, 예를 들면 사업참여신청자의 소득인정액을 제공받을 뿐이므로 이후의 사업 절차 과정에서 생성되는 통계자료와 사회보장정보시스템 내의 다양한 사업 및 수급자 간의 관련성을 교차 분석하기가 쉽지 않은 실정이다. 또한 노인일자리 사업의 급여 성격이 일자리 지원정책과 사회보장의 성격을 모두 공유하고 있는 상황이지만 통계 산출 과정은 행복e음의 사회보장 급여와는 입력 과정 등이 다른 형태로 진행되고 있다.

결국 노인일자리 사업의 통계는 사회보장정보시스템(행복e음)을 통해 산출되는 통계 간에는 충분한 교집합이 존재한다고 하기에는 무리이며 통계 산출 과정에서의 유사성을 찾기도 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 노인일자리 사업은 사회보장 정책의 성격을 보유하고 있으므로 공공부조성 급여 대다수를 관리하는 사회보장정보시스템의 통계 현황과 개선책을 통해 얻는 교훈을 참고할 필요가 있을 것이다.

우선은 노인일자리 사업 통계 관리에 있어서 중장기적으로 DW 구축을 통해 산출통계를 이용할 수 있는 체계를 마련할 필요가 있다.

현재 노인일자리사업의 현황 산출통계는 노인일자리업무시스템내 별도의 메뉴로 확인이 가능하며 DW와 같이 고도화된 별도 시스템으로 구축된 상태는 아니다. 물론 현재의 정보 시스템을 통해 확인할 수 있는 노인일자리 사업 현황은 노인인력개발원 내의 업무 담당자 뿐만 아니라 시도와 시군구 담당자 등, 일정한 범위 내에서 관계자들의 접근이 가능하다. 그럼에도 불구하고 중장기적으로는 DW 구축을 통해서 시스템 운영 과정의 자료들이 자동으로 적재되고 업무에 필요한 통계들을 확인하고 관심있는 세부 정보에 대해 추출할 수 있는 체계를 마련할 필요가 있다.

DW를 통해 노인일자리 사업 현황 통계의 기준 설정과 통계 자체의 정확성을 검토할 수 있는 계기를 마련할 수 있다. 뿐만 아니라 수요자 중심의 다양한 통계 도출을 통해서 이용자들에게 필요한 통계를 맞춤형으로 제공할 수 있다. 또한 장기적으

로는 대국민을 위한 통계 제공 기반을 마련할 수 있을 것이다.

다음으로 노인일자리 사업 및 수급자 통계와 관련되어 타 복지사업과 결합된 통계의 개발과 생산이 필요하다.

일자리 정책 뿐만 아니라 사회보장 정책 성격이 혼재된 노인일자리 사업에 대해 다수의 연구자들은 사회보장 성격에 방점을 두는 경향을 앞에서 살펴본 바 있다. 이는 노인일자리 사업을 통한 고용이나 보수 등의 통계 지표 뿐만 아니라 사회보장 측면에서의 정책 효과성을 살펴볼 필요가 강조된다고 하겠다. 그럼에도 현재의 노인일자리 관련 통계지표는 인원수와 참여기간, 보수, 운영 등 사업의 실적 위주의 통계로 구성되어 있으며 일자리나 고용 현황 파악에 한정된 통계자료로 구성되어 있다.

노인 일자리 참여자는 기초연금 수급자나 차상위계층 등, 타 복지급여 수급자에 포함되는데 기존 복지수급자에서 차지하는 참여자 비중이나 참여자의 개인 및 가구특성, 사업 참여 전과 이후의 소득변화 등과 같이 현재보다 확장된 범위의 관련 통계를 제공하여 사회보장 측면에서의 정책 효과를 확인할 수 있는 지표가 마련될 필요가 있다.

별도의 서베이와 행정 자료의 결합은 비용 등의 현실적 제약으로 쉽지 않다. 단기적으로는 사회보장정보시스템(행복e음) 내의 자료를 연계하여, 참여자들의 인적 특성과 사회보장 정책 효과를 확인할 수 있는 정기적인 통계자료를 생산하는 공식 절차 마련이 필요하다. 상기하였듯이 다양한 복지사업과 수급자 정보를 포괄하고 있는 사회보장정보시스템(행복e음)에서의 통계 산출 결과, 동일한 명칭임에도 불구하고 사업 간 기본 개념이 달라서 통계 비교하는 과정에서 오류가 존재하기도 하였다. 이러한 추가적인 이슈들은 타 자료와의 비교를 통해서만 발견할 수 있는 것이다. 이와 같이 노인일자리 통계와 타 행정자료의 자료의 결합은 사회보장 측면에서 사업의 효과성을 확인하고 더 나은 정책 방향을 위한 기초자료를 제공해 줄 뿐만 아니라 통계의 신뢰성을 높이기 위해 살펴봐야 할 지점들을 발견하도록 한다.

제2절 고용 · 일자리 행정데이터 생성 기준 및 통계 산출

고용 · 일자리 행정데이터를 활용하여 통계를 산출하는 가장 대표적인 행정자료는 「고용보험」을 예로 들 수 있다. 고용보험은 1997년 통계작성을 시작하여 현재까지 데이터를 제공하는 가장 오래된 행정자료이다. 한편 고령자를 대상으로 하여 고용현황을 파악하고 있는 행정자료로는 「고령자고용현황」을 들 수 있다. 각각의 행정자료는 통계생산을 목적으로 하기 위함이라기 보다 생성된 행정자료를 일정부분 가공하여 연구자 및 정책입안자, 일반이용자들이 활용할 수 있도록 데이터를 제공하고 있다. 이 절에서는 두 행정자료를 중심으로 자료의 생성과정과 주요 산출지표 등을 살펴보고, 노인일자리통계에 대한 시사점을 찾아보도록 하겠다.

1. 고용 · 일자리 통계시스템 개요

1) 「고용보험통계」 개요

고용보험통계는 고용보험사업 시행에 의해 축적된 행정 DB를 이용하여 추출된 통계로 고용보험법 제 11조, 시행령 제5조의 법적근거를 바탕으로 제공하고 있다. 1997년 통계작성을 승인하여 시작되었는데 당시에는 노동부 중앙고용정보관리소에서 작성을 담당하였다. 이후 2002년 한국산업인력공단 중앙고용정보원으로 작성기관이 변경되었고, 2006년 한국고용정보원으로 분리되어 현재까지 통계작성을 담당하고 있다. 당시 고용보험 행정 DB를 통해 추출된 자료를 이용해 고용보험 사업의 월간 및 연간 통계자료를 수집하고 분석하여 사업성과 분석을 위한 통계인프라 제공 역할을 하는 것을 주된 목적으로 하였다. 현재는 한국고용정보원에서 매월 둘째주에 보도자료를 통해 고용보험통계를 제공하며 월보 작성 결과물은 기초통계를 중심으로 홈페이지 온라인 게재를 하여 신속하게 제공하며, 전문가 자문을 통해 고용보험통계연보의 분석 내용을 다양화 해 매년 말 책자로 발간하고 온라인 게재를 하여 이용자 접근성을 높이고 있다. 또한 작성된 연보 결과물은 책자로 발간하여 관련 부처를 비롯하여 대내외 수요자들에게 배포하여 생산된 발간물을 활용하고 있다.

2)「고령자고용현황」 개요

고령자고용현황 통계는 상시 300인 이상 사업장의 고령자 고용현황과 정년제도 운영현황을 조사하여 고령자 고용촉진 및 고용안정에 필요한 통계제공을 목적으로 하고 있으며, 상시 300인 이상 사업장의 업종별, 규모별 고령자 고용현황 추이를 분석하여 고령자 고용 촉진을 위한 정책 개발 및 정책 관련 연구에 활용하기 위하여 매년 통계를 제공하고 있다. 고령자고용현황은 통계법 제18조(통계작성의 승인)에 근거하여 승인된 일반통계로 「고용상연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 제 13조, 시행규칙 제20조의 법적 근거를 바탕으로 2006년 상시 300인 이상 사업주는 매년 고령자고용현황을 고용노동부 장관에게 제출토록 명문한 규정을 신설하여 시작되었다. 2006년~2016년까지는 사업주가 직접 지방고용노동관서에 고령자고용현황을 직접 제출하던 방식으로 운영하였다가 2017년 이후 현재까지 고용보험 DB에서 고령자고용현황을 추출하여 사업주에게 사실확인 및 확정하는 방식으로 변경하여 운영하고 있다. 고령자고용현황 통계는 별도로 월보나 연보를 발간하지는 않는다. 대신 국가통계포털(kosisi.kr)을 통해 자료를 제공하고 있어 이용자가 쉽게 접근이 가능하다.

2. 고용 통계 현황 및 자료 생성과정

1)「고용보험통계」 현황 및 자료생성 과정

고용보험은 실직자에게 실업급여를 지급하고, 적극적 취업알선을 통한 재취업을 촉진하며 근로자의 고용안정을 도모하는 고용안정사업과 직업능력개발사업, 산전후 출산급여 및 육아휴직과 같은 모성보호사업 등을 상호 연계하여 실시하는 사회보험제도로 직접적 일자리창출 사업과는 그 본질이 매우 다르다. 그러나 사업에 필요한 정보를 수집하고 수집된 자료를 일정한 기준에 맞게 처리하여 제공하는 행정통계라는 측면에서 유사한 측면이 상당하다.

고용보험통계를 이해하기 위해서는 고용보험 사업과 기준에 대한 이해가 선행될 필요가 있다. 고용보험은 일부 적용 제외되는 사업장과 근로자가 있다. 원칙적으로

근로자를 고용한 모든 사업장은 고용보험 적용대상 사업장이지만 농업, 임업 및 수렵업 중 4인 이하 근로자를 고용하는 비법인 사업, 공사금액이 고시금액 이하인 건설공사 등은 적용 제외되고 있다. 또한 근로자 중 '1개월 간 소정근로시간 60시간(1주 간 소정근로시간이 15시간 미만인 자)이하' 이거나 '65세 이후 새로 고용'되었거나 '국가 및 지방공무원법에 의한 공무원(별정직 및 임기제 공무원은 임의가입 가능), 사립학교교직원연금법의 적용받는 자, 별정우체국법에 의한 별정우체국직원'이거나 사업주, 대표이사, 외국인근로자, 승려, 목사, 신부 등 근로자성이 인정되지 않는 경우는 고용보험 적용을 제외하고 있다. 따라서 고용보험통계에서 제공하는 정보들은 이와 같은 적용제외 집단을 포함하지 않음을 명시해야 한다. 또한 조사를 개인과 사업체 모두에서 하고 있기 때문에 통계제공도 근로자 단위와 사업체 단위로 각각 나누어 제공한다. 즉 모집단과 대상범위가 고용보험에 가입한 사업체 및 피보험자인 것이다.

고용보험은 행정자료로 특정 시점에 조사하는 것이 아니라 사업장 및 피보험자가 고용보험에 등록한 시점에 따라 달라진다. 또한 사업장 및 피보험자의 조건이 각기 다르다. 따라서 사업장 및 피보험자의 고용보험의 일정하지 않은 등록시기와 각기 다른 조건을 월별 통계로 제공하기 위해서는 특정 기준조건과 특정 시점으로 맞추는 기준이 필요하다. 먼저 고용보험통계에서 제공하는 취업자는 다음과 같이 정의한다. 매월 말일 시점에 해당 월에 고용보험 가입사업장에 고용되어 있는 노동시간이 월 60시간(주당 15시간) 이상인 상시근로자로 상용 및 임시직을 포함하고 일용근로자는 포함하지 않는다. 따라서 고용보험통계의 취업자에는 주 15시간 이하 근로자, 65세 이상 신규취업자, 공무원 등이 제외된다. 2014년 6월부터 자영업자 중 임의가입을 한 경우를 포함하고 있으나 그 수가 매우 적어 0.1% 수준에 불과하다. 이렇게 정의된 취업자는 통계청의 경제활동인구조사의 취업자(매월 15일이 포함된 1주 중 1시간 이상 일한 자)와 직접 비교하는 것은 적절하지 않다. 정리하면 매월 말일 시점에 고용보험에 가입한 특정 조건을 갖춘 정의된 취업자를 익월 말 기준, 익년 말 기준으로 공표하는 것이다.

자료입력의 표준화 과정은 다음과 같다. 고용보험통계는 고용보험관련 신고서상의 기재사항을 각 고용센터에서 기재하면 자동 집계되어 고용보험전산시스템을 통해 자동으로 통계가 생성된다. 이 때 행정망 내에서 자동 집계되기 때문에 별도의 자료내검은 실시하지 않는다. 이후 한국고용정보원에서 고용보험 행정자료를 가공하여 통계작성의 문서화 및 이용자서비스를 진행하고 이를 한국고용정보원 내 고용동향분석팀에서 업무담당자를 두어 분석 및 기획을 담당한다.

2) 「고령자고용현황」 자료생성과정 및 현황

고령자고용현황은 상시 300인 이상 사업장의 고령자 고용현황과 정년제도 운영현황을 조사하여 고령자 고용 촉진 및 고용 안정 지도를 목적으로 하고 있기 때문에 고용보험에 등록된 사업장을 기본으로 하게 된다. 따라서 고용보험 DB를 통해 해당 사업장을 추출하여 고령자고용현황에 필요한 주요 보고 항목을 작성한 후 사업주에게 확인하여 공시하는 방식을 통해 통계를 제공한다. 이에 대상을 상시근로자 300인 이상 사업장으로 정하여 고용보험 DB에서 추출한 후 주요 보고 항목에 관한 정의에 따라 자료를 수집한다.

먼저 상시근로자는 매월 말 피보험자 수를 1월~12까지 더한 후 12로 나누어 연평균 수로 계산한다. 이때 단기계약직과 비정규직을 포함하지만 파견이나 도급과 같은 간접고용은 제외하고 계산한다. 또한 사업장은 기본적으로 고용보험 DB에서 추출하기 때문에 통계청의 전국 사업체 통계조사에서의 사업체와 동일한 개념을 적용하고 본사/지사 또는 공장이 분리되어 있더라도, 사업주가 동일하고 인사노무와 회계관리 등이 통합되어 있다면 동일 사업장으로 간주한다. 이때 고용률은 다음과 같이 정의하고 기준고용률이라 칭한다.

기준고용률=(55세 이상 근로자 수/전체 근로자수)×100

※ 개별 사업체 내에서 55세 이상 근로자가 전체 근로자에서 차지하는 비율

여기서 활용하는 근로자는 앞서 적용한 상시근로자를 의미한다. 일반적인 고용률은 15세 이상 생산가능인구(경제활동인구+비경제활동인구) 중 취업자가 차지하는 비율을 의미하지만, 고령자고용현황 통계에서의 기준고용률은 개별 사업체 내에서 55세 이상 근로자가 전체 근로자에서 차지하는 비중을 의미하는 것으로 기존 고용률과 다르다는 점을 명시해야 한다.

또한 고령자 기준을 55세 이상인 자로, 준고령자는 50세 이상 55세 미만인 자로 정의하고 있는데 이는「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」제2조제1호 및 시행령 제2조에 따른 것이다. 따라서 사회 통계 분야에서는 일반적으로 65세 이상을 고령자로 정의하고 있지만 고령자고용통계에서는 55세 이상을 대상으로 하였다.

2016년 이전까지는 사업주가 직접 고령자고용현황을 제출했었지만, 2017년 이후 고용보험 DB추출 내용을 바탕으로 사업주에게 사실 확인 및 확정하는 방식으로 변경됨에 따라 자료수집단계가 다음과 같이 변경되었다. 먼저 당해연도 1월에 고용보험 DB를 통해 상시근로자 300인 이상 사업장 전체근로자 및 55세 이상 근로자 수를 추출하여 기준에 맞게 통계를 정리하여 2월 고령자 고용현황을 각 사업장에 통보해 고용현황과 미달현황 등에 관한 사실 확인을 한 후 사업주 이의신청 접수 및 사유 등 확인 및 교정하고, 그 결과를 반영하여 고령자고용현황 통계 작성 및 공표(고용노동부)한 후 각 년도 상반기 중 전년도 고령자고용현황 통계를 국가통계포털에 공시한다.

이 과정에서 사업주가 신고한 고용보험 피보험자 통계를 추출한 자료를 활용하여 사실 확인 조사를 하므로 별도 전산입력 등의 단계는 없고, 사업주가 이의신청을 할 경우 추출 제공된 통계의 오류를 검증 보완하여 수정한다. 주로 고령자인 단기계약직, 비정규직 근로자의 고용보험 신고 누락이 있는 경우 근로계약서, 임금대장 등 관계서류를 확인 후 사후 취득신고 지도 등을 통해 누락 및 오류를 보완하는 경우가 빈번히 발생한다. 이 과정에서 보고양식의 미기재, 부실기재 등은 처리지침과 교육을 통해 개선한다.

〈표 3-7〉 자료수집 단계

기간	주요 업무	수행기관
당해년도 1월	○ 고용보험 DB 추출 - 상시근로자 300인 이상 사업장 전체근로자 및 55세 이상 근로자 수	본부(한국고용정보원)
2월	○ 고령자고용현황(기준고용률) 조사 대상 사업장 확정 및 지방관서 통보	본부→지방관서
3-4월	○ 사업주 대상 고용보험 DB추출 결과 사실 확인 - 기준 고용률 미달 사업장 대상 전체근로자 및 고령자 수 관련 사실확인, 이의신청, 검증 ○ 지방관서별 고령자고용현황 확정보고 - 사업주 이의신청결과 등을 반영한 고용현황 확정보고	○지방관서↔사업주 ○지방관서→본부
5월	보고된 고령자고용현황 검증 및 고용현황 국가통계포털 게시	본부

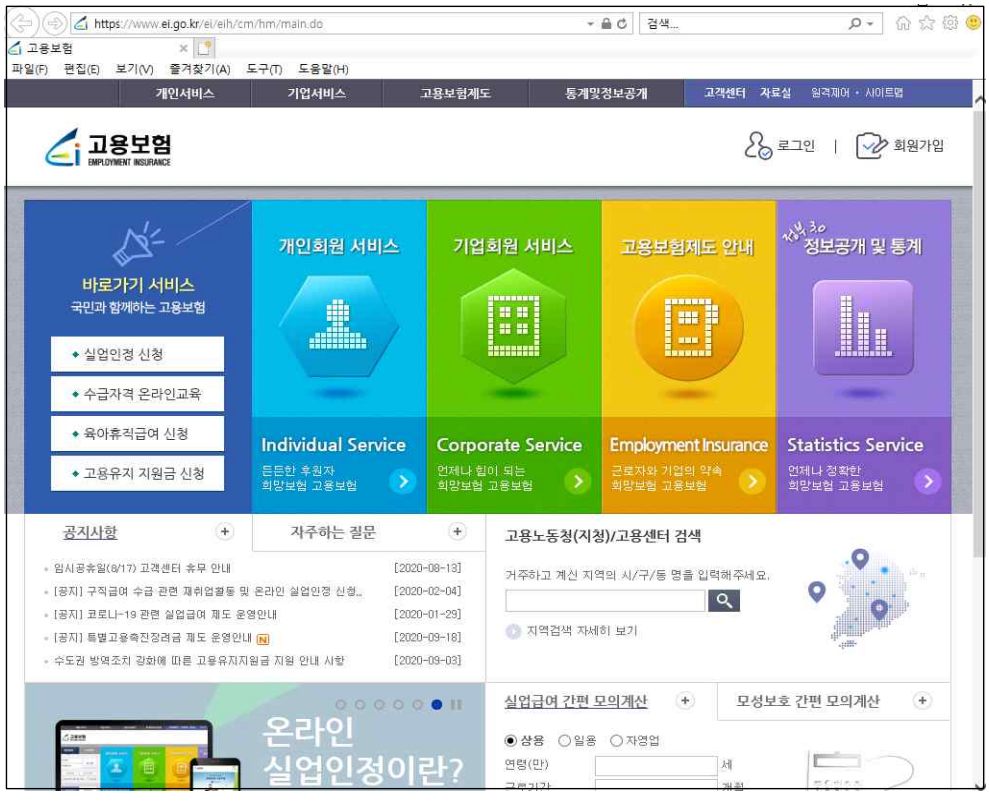
3. 고용 통계시스템의 주요 산출지표

1) 「고용보험통계」 주요 산출지표

고용보험통계는 고용보험관련 신고서 상의 기재사항을 집계하여 고용보험전산시스템을 통해 통계를 생성한 후 통계추출을 통해 발간물을 작성하고 있는데 공표주기는 월간, 연간으로 나누어 발표한다. 또한 사전 공표일정에 대한 연간 계획을 사전에 공지하여 공지된 날짜에 맞추어 발표한다.

매월 발표하는 고용보험통계 통계월보는 매월 고용보험통계 자료를 매월 말일 기준으로 마감하여 익월 둘째 주에 보도자료를 통해 제공하며 고용보험 통계연보는 매년 말 전년도 고용보험 통계에 대한 연보를 제공한다. 예를 들어 2019년 고용보험통계연보는 2020년 하반기 작성되어 2020년 말 발간하게 된다. 이 연보를 비롯하여 매월 고용보험통계 현황을 인포그래픽으로 한국고용정보원 홈페이지에 공개한다. 또한 고용보험통계와 관련된 정보와 통계들은 별도의 고용보험 홈페이지(https://www.ei.go.kr)를 통해 제공하는데, 이 플랫폼을 통해 고용보험 관련 등록, 신청, 조회서비스 등을 제공함과 동시에 통계자료를 정형자료와 비정형자료

로 나누어 제공한다. 정형자료를 매월 정해진 통계를 엑셀파일로 제공하고, 비정형 자료는 한국고용정보원 EIS시스템(https://eis.work.go.kr)을 통해 제공해 일정한 틀 안에서 사용자가 데이터의 조회 시기, 분석 항목, 수치값 적용 방법 등을 조정해 추출이 가능하도록 하고 있다.



〈그림 3-4〉 고용보험 통계 제공 홈페이지(https://www.ei.go.kr)

고용보험 통계 제공 홈페이지의 정형통계는 매월 통계 및 연보에서 제공하는 통계를 엑셀파일로 제공하고 있다. 이때 취업자 기준은 앞서 언급한 정의대로 고용보험적용 사업장의 피보험자로 소정근로시간 월60시간(주 15시간)이상인 일용직을 제외한 상용직으로, 집계 기준 매월 말일 집계 기준으로 정기적 공표한다. 매월 제공하는 정형통계는 사업장현황, 피보험자 현황, 재취특자 노동력이동현황, 실업급여사업 현황, 고용안정사업 현황, 직업능력개발산업 현황, 모성보호사업 현황을 제

공하며 각각의 세부 내용은 〈표 2〉에 상세히 보여주고 있다.

정형통계를 통해 제공하는 코너에서 매년 연보가 발행될 때 관련 통계를 엑셀파일로 제공하고 있는데, 연보가 월보에서 제공하는 내용보다 훨씬 더 많은 정보를 제공하고 있으며, 연보에서 제시하는 모든 통계를 모두 엑셀파일로 제공해 다운로드가 가능하도록 하여 자료 이용자의 편의성을 높이고 있다. 사용자는 이 정형통계에서 엑셀파일을 다운받아 제공해주는 정보를 필요한 곳에 맞게 사용할 수 있다.

〈표 3-8〉 매월 고용보험 통계표에서 제공하는 정형통계 내용

구분	제공 내용
1. 사업장 현황	1-1. 산업·규모별 사업장
	1-2. 산업·지역별 사업장
	1-3. 지역·규모별 사업장
2. 피보험자 현황	2-1. 산업·규모별 피보험자
	2-2. 산업·지역별 피보험자
	2-3. 산업·연령별 피보험자
	2-4. 지역·규모별 피보험자
	2-5. 산업별 취득·상실 현황
	2-6. 규모별 취득·상실 현황
	2-7. 연령별 취득·상실 현황
	2-8. 지역별 취득·상실 현황
	2-9. 산업·상실사유별 상실자
3. 재취득자 노동력이동현황	3-1. 산업간 경력취득자 노동력 이동현황
	3-2. 지역간 경력취득자 노동력 이동현황
4. 실업급여사업 현황	4-1. 산업·연령별 수급자격인정자
	4-2. 산업·기초임금일액별 수급자격인정자
	4-3. 규모·이직사유별 수급자격인정자
	4-4. 산업별 실업급여 지급현황
5. 고용안정사업 현황	5-1. 산업·규모별 고용안정 지원 현황

구분	제공 내용
6. 직업능력개발사업 현황	6-1. 산업·규모별 직업능력개발 지원 현황
7. 모성보호사업 현황	7-1. 산업·규모별 출산전후휴가 지원 현황
	7-2. 산업·통상임금별 출산전후휴가 지원 현황
	7-3. 산업·규모별 육아휴직 지원 현황

한편, 엑셀파일에 정해진 기준에 맞는 표를 엑셀로 제공하는 정형통계와 달리 일정한 기준을 사용자가 정해 추출해주는 비정형통계도 일부 분야에서 제공하고 있다. 크게 사업체, 피보험자, 실업급여, 모성보호, 고용안정 다섯 개 분야로 나누어 각각에서 제공하는 분석 항목을 제시하고 조회기간, 분석항목, 수치 값을 이용자 필요에 맞게 조정하면 고용행정통계(EIS시스템, https://eis.work.go.kr) 시스템에서 추출이 가능하다. 일종의 플랫폼을 이용해 이용자의 편의에 맞는 추출데이터 시스템을 통해 제공한다고 볼 수 있다. 그러나 고용노동부 지침에 의해 별도의 마이크로데이터는 제공하지 않는다.

메뉴얼 다운로드

사업장 | 피보험자 | 실업급여 | 모성보호 | 고용안정

취득상실현황(월) | 경력이동현황(월) | 피보험자현황(전체)

지표설명

지표명	단위	내용
취득자수(월)	명	1) 해당월에 상용직 또는 자영업으로 피보험자격을 신규 또는 재취득한 피보험자수
		2) 동일 피보험자가 해당월에 여러 사업장에 상용직 또는 자영업으로 피보험자격을 신규 또는 재취득한 경우 최근 취득 사업장 기준으로 한명으로 계산함
상실자수(월)	명	1) 해당월에 상용직 또는 자영업 피보험자격을 상실한 피보험자수
		2) 동일 피보험자가 해당월에 여러 사업장에서 상용직 또는 자영업 피보험자격을 상실한 경우 최근 상실 사업장 기준으로 한명으로 계산함

분석항목

분석항목 (DB항목)	수치값	
	취득자수(월)	상실자수(월)
년월별	피보험자격 취득신고 처리일자	피보험자격 상실신고 처리일자
취득구분별	피보험자격 취득 구분(신규, 재취득)	해당 없음 (해당항목 수집하지 않음)
직종별(중분류)	취득 사업장 근무직종 중분류(한국고용직업분류)	상실 사업장의 취득 시 근무직종 중분류 (한국고용직업분류)
연령별	취득자의 해당월 말일 기준 만 나이	상실자의 해당월 말일 기준 만 나이
성별	취득자 성별	상실자 성별
시도별	취득 사업장 소재지역(시도)	상실 사업장 소재지역(시도)

〈그림 3-5〉 고용보험 비정형통계 추출 홈페이지

2) 「고령자고용현황」 주요 산출지표

고령자고용현황 통계의 공표주기는 1년이고, 작성기준연도 익년 상반기에 공표한다. 별도의 연보를 발행하지 않고, 국가통계포털을 통해 데이터를 제공한다. 제공하는 항목은 사업장 수, 업종, 전체 근로자 수, 55세 이상 인원 수로 업종별로 고령자 고용 비율을 확인할 수 있다. 여기서 말하는 기준고용률(55세 이상 근로자 수/전체 근로자수)×100)은 일반적으로 활용하는 고용률과 다르며 고령자고용비율임을 다시 한 번 강조한다.

KOSIS

고령자고용현황

자료갱신일: 2020-07-24 / 수록기간: 년 2012 ~ 2019 / 자료문의처 : 044-202-7461

일괄설정 + | 항목[3/3] | 구분별[26/26] | 고용현황별[3/3] | 시점[1/8]

주석보기 | 주소보기 | 행렬전환 | 분석 | 차트 | 부가

구분별(1)	구분별(2)	2019 사업장 소계 개소수 (개소)	비율 (%)	전체근로자수 소계 인원 (명)	비율 (%)	55세이상 인원 (명)	비율 (%)
업종별	소계	3,578	100.00	3,930,831	100.00	607,078	15.44
	농업, 임업 및 어업	3	0.08	1,236	0.03	612	49.51
	광업	3	0.08	1,936	0.05	813	41.99
	제조업	875	24.46	1,100,213	27.99	84,073	7.64
	전기, 가스, 증기 및 공기조절 공급업	62	1.73	60,219	1.53	6,325	10.50
	수도, 하수 및 폐기물 처리, 원료 재생업	18	0.50	18,395	0.47	3,598	19.56
	건설업	77	2.15	97,405	2.48	9,191	9.44
	도매및소매업	237	6.62	344,114	8.75	21,220	6.17
	운수 및 창고업	202	5.65	222,772	5.67	43,959	19.73
	숙박및음식점업	77	2.15	130,107	3.31	11,441	8.79
	정보통신업	199	5.56	237,309	6.04	12,315	5.19
	금융및보험업	180	5.03	310,122	7.89	16,377	5.28
	부동산업	55	1.54	47,404	1.21	24,589	51.87
	전문과학및기술서비스업	250	6.99	188,957	4.81	24,389	12.91
	사업시설관리및사업지원서비스업	625	17.47	617,035	15.70	225,364	36.52
	공공행정, 국방 및 사회보장 행정	277	7.74	249,350	6.34	85,767	34.40
	교육서비스업	95	2.66	54,849	1.40	8,674	15.81
	보건업및사회복지서비스업	259	7.24	172,296	4.38	15,529	9.01
	예술스포츠및여가관련서비스업	46	1.29	37,585	0.96	5,091	13.55
	협회및단체수리및기타개인	34	0.95	27,835	0.71	3,577	12.85

〈그림 3-6〉 고령자고용현황 데이터 추출 홈페이지(http://kosis.kr)

한편, 고령자고용현황 통계는 〈그림 3-6〉과 같이 고령자고용현황 데이터 추출 홈페이지를 통해 마이크로데이터 서비스가 가능하다. 마이크로데이터 제공관련 내부 규정이 별도로 있지는 않고, 고용노동부의 내부기준에 의해 제공하는 수준이

다. 데이터 요구방법 및 제공방법은 공공기관 이용자의 경우 공문으로 요청 가능하고, 민간의 경우 정보공개청구시스템(www.open.go.kr)을 통해 요구하고 제공받을 수 있다. 다만 별도의 마이크로데이터서비스시스템을 구축하고 있지 않다. 마이크로데이터를 요구하면 요구내용에 따라 기간은 다르지만 정보공개청구의 경우 약 10일 이내에 제공하고 있으며, 정보공개청구건의 경우 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 따른 수수료기준에 따른 소요비용이 요구된다.

4. 고용 통계 산출 지표 활용

1) 「고용보험통계」 활용

고용보험 통계의 주요 이용자는 고용노동부, 고용센터, 산하기관 및 연구기관이다. 고용보험 통계를 통해 노동시장 상황을 파악할 수 있는 노동시장의 정보를 제공하고 고용보험 심층 분석을 위한 기초자료로서의 기능을 담당하여 정부 고용정책 수립 및 집행을 지원하고 있다. 무엇보다 고용보험통계를 활용한 다수의 정책보고서가 매년 발간되고 있는데, 대표적으로 매년 '고용보험 행정DB를 활용한 노동시장 분석' 보고서는 관련 기초통계 및 심층분석 결과를 제공하고 있어 정책적 판단 기초를 제공하고 있다. 또한 기업의 생존과 고용성장에 관한 실증분석 보고서나, 경력단절 여성연구, 실업급여 수급행태 및 고용효과와 관련된 정책보고서들이 꾸준히 발간되고 있다.

연구자 뿐만 아니라 고용보험 통계는 일반수요자도 쉽게 이해할 수 있도록 고용보험 사업에 대한 정보제공을 하며 노동시장 지표로 활용될 수 있도록 인포그래픽 등을 통해 홈페이지에 업데이트를 하고 있으며, 관련 통계를 이용한 기사작성에도 활용된다.

2)「고령자고용현황」활용

고령자고용현황 통계는 기본적으로 고령자 고용촉진 정책을 개발하고 수립하는 것을 주된 목적으로 하고 있으나 이 과정에서 고령자기준고용률 미달 사업장에게 고령자 고용확대 이행 지도로도 활용하고 있다. 또한 고용노동 및 고용보험 백서에 자료를 제공하고 중장년 고용상황을 분석하고 전망하여 각종 지원금 대책 수립 및 설계에도 활용된다. 따라서 주요 이용자는 고용노동부 및 중앙행정기관, 지방관서, 학계 및 연구기관에서 주로 이용되며, 노인복지단체 및 관련 정책연구원에서도 활발하게 활용된다.

특히 중장년 고용 상황분석 및 전망을 하고 이를 통해 장년고용 관련 지원금 대책 수립에 활용되어 정부에서 직접적 활용을 하고 있고, 구체적으로는 60세이상 고령자 고용 지원금, 정년 연장 및 재고용 지원금, 신중년 적합직무 고용 장려금 등 준·고령자 고용에 대한 인센티브 제공 지원금 설계에 고령자고용현황 활용된다. 이외에도 학술연구 및 국책연구기관의 보고서에 기초분석결과로도 활용된다.

5. 소결

현재 빅데이터의 활용이 활발해지고, 관련 통계의 필요성이 강조되면서 우리나라는 행정자료를 활용한 다양한 통계자료를 생산하고 있다. 특히 행정자료를 활용한 통계자료들은 각각의 목적에 맞는 행정 통계라는 점을 명시하고 정책입안자나 연구기관, 학계에 제공되어 다양하게 활용되고 있다. 예를 들어 고용률이나 노동시장을 파악하기 위한 지표들은 행정자료통계를 활용하여 보다 풍부한 해석과 판단을 하고 있다.

이때 무엇보다 중요한 것은 각 자료의 성격을 이해하고 자료의 특성에 기반한 비교 · 판단을 해야 한다는 것이다. 예를 들어 노동시장을 파악할 수 있는 자료를 들 수 있다. 현재 경제활동인구조사의 취업자는 표본조사를 통해 조사하는 국가통계로 각종 취업자, 고용률 등의 기준 수치로 활용하고 있다. 본 절에서 검토한 고용보험통계와 고령자고용현황통계 역시 오랫동안 노동시장을 파악하기 위해 조사되어온

경제활동인구조사와 비교하여 해석하고 있는데, 조사방법, 조사대상, 취업자 정의 등 통계 제공 기준 차이로 인하여 직접적 비교가 어려운 것이 사실이다. 따라서 각종 통계의 취업자 수를 직접적으로 비교하기 보다 추세적 흐름을 판단하거나 각 통계를 상호보완적으로 활용하여 데이터 하나로 확인하기 어려운 부분들을 채우는 방향으로 활용하고 있다.

무엇보다 고용보험통계나 고령자고용현황통계는 고용보험에 가입된 사업장이나 피보험자를 대상으로 하고 있어 취업자 전체를 포괄하는 경제활동인구조사와 크게 차이가 나는 것이 사실이다. 비임금근로자 부문과 비공식부문을 포함하지 않기 때문이다. 그렇지만 장기적 흐름에서의 추이나 최근 코로나19와 같은 노동시장에 큰 충격을 준 상황에서의 행정통계가 상당히 보완적으로 활용되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

〈표 3-9〉 경제활동인구조사, 고용보험통계, 고령자고용현황통계의 제공 기준

구분	경제활동인구조사	고용보험통계	고령자고용현황 통계
작성기관	통계청	한국고용정보원	고용노동부
조사방법	표본조사	가입 사업체 전수	가입 사업체 전수
통계작성기준	매월 15일이 포함된 1주간	매월 말일 기준	(매월 말 피보험자 수의 합)/12
공표주기	익월 2, 3주 수요일	익월 둘째주(보도자료) 익월 말 정형/비정형 자료	매년 상반기
조사대상	만 15세 이상 인구	고용보험 적용 사업장에 속한 임금근로자(피보험자) - 미가입자는 포함되지 않음	고용보험 DB에서 추출된 상시 300인 이상 사업장
취업자	1시간 이상 일한 자+18시간 이상 일한 무급가족종사자+일시휴직자	소정근로시간이 월 60시간(주당 15시간) 이상인 상시근로자 - 65세이상 신규고용 제외 - 공무원, 교사 등 제외	해당 사업장의 전체 근로자와 55세 이상 근로자
고용률 계산	취업자/15세 이상 생산가능인구×100	없음	기준고용률= (55세 이상 근로자 수/전체 근로자 수)×100

구분	경제활동인구조사	고용보험통계	고령자고용현황 통계
상용직	포함	포함	포함
임시직	포함	포함	포함
일용직	포함	미공표	미포함
자영업자	포함	임의 가입	미포함
파견 · 용역 · 도급	포함	포함	미포함
특수고용	포함	일부 포함	미포함
마이크로 데이터 제공여부	제공(mdis)	제공하지 않음	제공(정보공개청구)

이러한 까닭에 복지 및 일자리 정책에 의해 예산지원을 통해 수행되는 공공부문 일자리인 노인일자리 사업의 취업통계를 경제활동인구조사나 기타 고용분야의 통계와 직접적으로 비교하는 것은 적절하지 않다. 크게 두 가지 이유를 들 수 있는데 첫 번째는 정부나 지방자치단체의 예산규모에 따라 취업 인원이 사전에 결정되기 때문이고, 두 번째는 일자리 산정방식이 다르기 때문이다.

무엇보다 정부나 지자체의 예산규모에 따라 공공일자리 규모가 당해연도 정해지면 달성률에 따라 취업자 규모가 정해지게 되는데, 이 결과를 노동시장 및 경제상황에 따라 반응하는 일반 취업통계와 비교하는 것은 적절하지 않다. 대신 경제활동인구조사로 파악하는 고령노동시장 분석결과를 해석함에 있어, 고령취업자 중 노인일자리사업의 일자리 창출이 어느 정도 차지하는지를 추세적으로 확인하는 정도로 보완적 해석을 하는 것이 더 적절한 활용이 될 것으로 사료된다.

또한 근로시간 및 근로일수에 대한 정의가 다른 일자리사업의 취업자를 어떻게 정의 할 것인가도 중요한 문제로 남게 된다. 김혜원(2010)은 자치단체 일자리통계 표준화 연구를 통해 공공부문의 재정지원사업을 통한 일자리의 수는 기존 취업자 수와 동일시 해석하기 어려우며, 사업에 참여하는 시간 수, 참여 일 등을 고려하지 않고 사업에 참여한 월/연인원을 기준으로 통계를 제시하는 것이 대부분이라 지적하고 있다. 이에 일정한 기준을 통해 표준화된 일자리 통계를 제시하는 여러 방안

을 제시하였는데 일자리 산정방식의 기본방향을 사업 참여자 수 기준이 아니라 실제 일자리 수가 얼마나 되는지를 기준으로 하고, 하루 8시간 12개월 근무한 일자리를 1개의 일자리로 보고 그보다 적을 경우 일정 비율로 차감해 계산하여야 한다고 제안한다. 이를테면 일반적인 직접일자리창출사업의 일자리 수 측정 방안은 일일 8시간, 주5일, 연간 12개월 근무기준으로 환산하여 “일자리의 수 = 채용 근로자 수 × 근무기간 환산비율 × 근로시간 환산비율”로 정의하여 계산하는 것이다. 그러나 이러한 방식에 각종 센터 및 복지기관 사업을 제외하고 있어 이 방식이 노인일자리사업에 어떻게 적용을 해야하는가는 추가적 고민이 필요하다.

최근 고령자 취업자가 꾸준하게 빠르게 증가하는 상황에 노인일자리사업으로 인한 취업자 증가 영향이 상당할 것으로 보인다. 따라서 현재 고령 노동시장을 이해함에 있어 노인일자리사업으로 취업한 노인 일자리 규모와 성격, 노동의 질 등을 분석하는 것은 정책마련에 대단히 중요한 지표로 자리매김 할 수 있을 것으로 보인다. 향후 노인일자리사업의 취업자 정의를 명료하게 하여 기존 고령 노동시장지표에 보완적 자료로 활용할 수 있는 방안이 마련되기를 기대해본다.

제3절 노인일자리 행정자료 생성 및 활용에 대한 시사점

3장에서는 노인일자리사업 행정자료의 생성절차와 산출, 활용가능성을 제고하기 위하여 유사 분야로써 사회보장 분야의 사회보장정보시스템(DW)과 고용·일자리분야의 고용보험통계와 고령자고용현황 통계 활용사례를 검토하였다. 각 사례에서 도출된 노인일자리사업 행정자료에 대한 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 담당자 및 정보이용자의 행정자료 생성 기준 및 통계 산출 과정에 대한 충분한 이해가 필요하다. 각 행정자료는 기관의 사업운영을 위해 필요한 정보를 수집·관리하는 것으로 사업의 목적과 특성에 따라 다르고, 데이터처리방식 및 업데이트 형태도 이와 밀접한 관련이 있다. 예를 들어, 사회보장정보시스템에서는 복지급여신청자의 기준 충족시 곧바로 급여 지급이 이루어져야 하므로, 시스템상 정보의 입력과 수정이 거의 실시간으로 반영되는 구조이다. 이러한 데이터 업데이트 형태에서는 시스템상에서 추출한 원자료는 입력오류 등이 정제되기 전이라고 하더라도 특정 시점에서 의사결정을 돕기 위한 근거자료로 활용가능성이 높다. 그러나 4장에서 후술할 노인일자리업무시스템의 경우, 상시 입력과 수정이 가능하지만 실질적으로 월 마감일에 자료를 일괄 입력하는 절차를 따르기 때문에 마감 이전의 특정 시점에서 시스템에서 추출한 원자료는 의사결정의 근거자료로 활용하기 어렵다.

둘째, 타 분야 행정자료의 안정적이고 체계적인 자료 수집 및 관리의 바탕에는 법적 근거가 마련되어 있다는 점이다. 사회보장정보시스템의 구축·운영 근거는 「사회보장기본법」을 기반으로 하고 있으며, 다른 기관으로부터 정보를 제공받을 근거가 된다. 고용보험통계 또한 고용보험법에 의해 자료를 수집·관리하고 있으며, 고령자고용현황은 통계법에 의해 승인된 국가통계이다. 노인일자리사업의 경우 노인복지법 제23조2(노인일자리전담기관의 설치·운영)과 시행령 제17조3(노인일자리전담기관의 설치·운영 등), 제17조4(노인일자리전담기관의 운영위탁 등)의 규정에 의해 노인일자리전담기관 운영을 위탁받아 노인일자리사업을 수행하고 있다. 노인복지법 시행령 제17조3 2항에 '노인일자리 종합정보시스템 및 노인인력 데이터베이스의 구축 및 운영'과 '노인일자리에 관한 조사 및 연구' 등이 업무로

서 규정되어 있을 뿐이어서, 필요한 외부 행정자료를 연계하기 위해서는 별도의 자료요청·심의 절차를 구해야 하는 제약이 따른다[9]. 따라서 원활한 사업운영 및 통계관리를 위해서는 '참여자의 개인정보 수집·관리 및 통계 관리'의 내용이 법률 또는 시행령에 반영될 필요가 있다.

다른 한편으로는 통계청에서 관리하는 국가통계 승인을 받는 방안도 장기적으로 검토할 필요가 있다. 통계작성기관으로 지정이 될 경우에는 통계법에 의해 외부기관으로부터의 자료연계의 근거를 마련할 수 있고, 통계청과의 협조를 통해 정확하고 신뢰성 있는 통계작성 가능해지는 장점이 있다. 다만, 국가통계는 통계법 제18조에 의거하여 통계작성기관이 통계청장의 승인을 받아 작성하는 통계로서, 승인을 받은 이후에는 작성된 내용을 통계청장에게 제출하고 공표하여야 하며, 이후 통계명칭, 통계작성의 대상·기준시점·기간 등의 승인사항을 변경하기 위해서는 통계청장의 승인 및 협의를 구해야 하므로, 신중한 검토가 필요하다.

셋째, 활용가능한 정보를 생산하기 위해서 지속적인 통계 자료 모니터링 및 부서간 협력이 필요하다. 그리고 자료 입력 단계에서의 개선과 외부 행정자료의 연계를 통해서 사업운영 외의 정책연구 수행에 필요한 DB를 구축하는 것이 필요하다. 행정자료의 특성상 업무담당자는 사업운영에 필요한 필수 입력사항(필수 동의 항목)을 중심으로만 입력하게 되고, 선택 입력사항의 경우 의무사항이 아니므로 대부분이 무응답 값으로 입력되거나 신뢰성이 낮아 활용할 수 없는 문제가 발생한다. 그러나 정책연구 수행에 필요한 정보들은 기관의 본질적 서비스에 해당하지 않기 때문에 대부분 「개인정보보호법」의 '민감정보'에 해당하고, 별도의 동의를 받아 수집하도록 되어 있다(선택 동의 항목). 예를 들면, 소득이나 학력, 건강상태, 신청동기 등 참여자 선발과 관계없는 항목들은 모두 별도의 동의를 받아야 한다. 즉, 정책연구자의 자료 수집욕구와 개인정보보호 및 업무담당자의 업무부담은 서로 상충하게

9) 「개인정보보호법」 제18조에 따르면 개인정보처리자는 수집한 개인정보를 목적 외의 용도로 이용하거나 이를 제3자에게 이용할 수 있도록 규정하고 있는데, '다른 법률에 특별한 규정이 있거나'(2항1호), '공공기관의 경우 개인정보를 목적 외의 용도로 이용하거나 이를 제3자에게 제공하지 아니하면 다른 법률에서 정하는 소관 업무를 수행할 수 없는 경우로서 보호위원회의 심의·의결을 거친 경우'(2항5호)라고 규정하고 있다.

되므로, 선택적으로 수집하는 정보의 범위와 내용을 적정 수준으로 최소화하고 시스템 상의 자료입력 편의성[10]을 높이는 것이 중요하다.

또한 외부기관을 통한 연계정보의 경우 연계 주기가 더 짧아져야 하고, 활용가능성이 높은 형태로 연계받을 필요가 있다. 예를 들어, 사회보장정보원에서 건강보험 자격연계가 늦어지는 경우 사업참여자는 뒤늦게 부정수급으로 활동비를 반납하게 되고 업무담당자는 이로 인한 불필요한 민원 및 추가적인 업무부담을 갖게 된다. 또 다른 예로 한국사회보장정보원에 사업참여자의 자격사항 확인 요청시에 소득인정액의 구간점수를 연계받고 있다. 이 경우 소득인정액의 상한 구간은 단독가구의 경우 40만원, 부부가구의 경우 80만원을 초과하는 경우 동일하게 0점을 부여하여, 소득수준을 파악할 수 없는 제약이 따른다. 이를 차상위계층 기준(기준중위소득의 50% 이하)과 연동하여 파악할 수 있도록 세분화할 필요가 있다[11]. 소득인정액 구간을 확장·세분화하여 연계자료를 획득할 경우, 정책연구에서도 노인일자리 사업 참여로 인한 보충적 소득 효과, 소득기준별 성과 등을 구분할 수 있어 활용가능성이 높아질 것으로 기대된다.

셋째, 내부적으로 체계적인 통계 관리 기준을 마련할 필요가 있다. 행정통계의 경우 기관의 사업목적에 따라 비슷한 개념이지만 대상, 조사방법, 용어 등이 조금씩 차이가 있다. 노인일자리사업의 경우 세부 사업유형에 따라 참여자의 기준이나 실적기준에서 차이가 나타난다. 이렇게 상이한 통계기준이나 용어가 다른 경우 결과의 직접 비교가 어렵고, 그 결과가 곡해될 수 있다. 이러한 점을 해소하기 위해서

10) 업무담당자들이 시스템 개선을 요구하는 부분은 다음과 같음. 현재 노인일자리업무시스템에는 활동비 입력시 기본값이 0으로 지정되어 있어, 자료입력시 지우고 작성해야 하는 번거로움이 발생하고 있음. 참여자신청·접수시 2개 이상의 사업단을 복수 신청하는 경우가 빈번한데 1곳의 참여자로 등록될 경우 타사업 대기자 목록에는 '타사업참여자' 혹은 별도의 색으로 구분표시되거나 대기자 숫자에서 제외되도록 시스템을 개선할 필요가 있음. 또한 참여자 선발 시 엑셀 파일을 다운로드받아 별도 관리하지 않고, 시스템상에서 일괄적으로 합격여부를 판정할 수 있도록 개선하고, 사업 참여자 관리 탭에도 참여자의 점수나 각종 수급 정보가 함께 표시되도록 개선할 필요가 있음. 그밖에 수요처 및 동별로 참여자 통계를 파악할 수 있도록 개선한다면 지역별 효율적인 배분을 유도할 수 있음

11) 현재 공익활동의 참여자격은 '만 65세 이상 기초연금수급자'를 원칙으로 하나, 대기자가 없을 경우, 만 50~64세 차상위 계층도 선발 가능하도록 보충적 규정이 있어, 차상위계층으로 선발된 경우 해당 참여자의 소득인정액을 정확하게 파악할 수 없음

는 산출통계의 정의, 속성에 대한 설명 즉, 메타데이터를 자세히 작성하여 관리하는 것이 좋은 방법이 될 수 있다. 예를 들어 통계청에서는 통계자료의 외부 공표시에 조사방법, 대상, 용어, 작성기준 등을 상세히 부가 설명하여, 정보이용자의 오해를 줄이고자 하고 있다.

넷째, 외부 정보이용자의 정보이용을 촉진하기 위해 통계항목의 구분 작업이 필요하다. 사회보장정보시스템과 고용보험통계에서는 생산 및 보고형태 등의 규칙이 정해져 있는 정형통계와 사용자에 의해 형태와 규칙을 정할 수 있는 비정형 통계로 구분되어 지원하고 있다. 노인일자리업무시스템은 상급기관의 보고 항목인 추진실적 등 주요 기능 위주로만 정형통계로 관리되고 있고, 외부에 공개되어 있지 않아 비정형 통계를 이용자가 접근하여 추출하는 기능은 제공되어 있지 않다. 다만, 접근권한이 있는 업무담당자가 검색조건을 지정하여 통계항목을 추출할 수 있는 기능은 제한적으로 구현되어 있다. 향후에는 도출된 통계 지표 항목에 맞게 정형통계 항목을 정해서 관리하고, 중요한 현황자료를 중심으로 대국민에게 개방·공개하는 한편, 중앙정부 및 외부에서 다빈도로 요구하는 통계목록을 정형통계로 반영하여 관리·제공할 필요가 있다. 또한 장기적으로는 비정형 통계 등을 쉽게 활용하도록 시스템을 개편하고 마이크로데이터를 추출할 수 있도록 하여 정보이용자의 활용가능성을 제고할 필요가 있다.

제 4 장

노인일자리사업 통계 관리 진단

제1절 노인일자리사업의 특성

제2절 노인일자리사업 통계 자료 현황과 통계 관리 진단

제3절 소결

4 노인일자리사업 통계 관리 진단

4장에서는 노인일자리사업에서 생성되는 통계의 현황을 살펴보고, 이에 대한 관리가 적절한지 문제점을 검토하여 진단한다. 1절에서는 노인일자리사업을 전반적으로 개관하고 사회보장 정책과 일자리 정책이 혼재되어 있는 특성과 15년간 잦은 변동이 있었던 노인일자리사업의 유형 및 실적 기준 변경에 대해서 간략하게 다루고자 한다. 2절에서는 노인일자리사업 통계 산출 체계를 노인일자리업무시스템 측면에서 살펴보고, 세부유형별 통계 산출 기준과 통계 현황을 진단한다. 그리고 진단을 통해 나타난 노인일자리사업 통계 현황 및 통계 관리의 문제점과 제언을 3절에서 간략하게 정리하였다.

제1절 노인일자리사업의 특성

1. 노인일자리사업 개관 및 세부유형별 사업 내용

1) 개관

(1) 도입목적 및 배경

노인일자리 사업은 어르신이 활기차고 건강한 노후생활을 영위할 수 있도록 다양한 일자리·사회활동을 지원하여 노인복지 향상에 기여하는 것을 목적으로 2004년에 도입되었다. 한국은 급속한 고령화로 노인 인구가 증가하는 가운데 개인의 노후 준비 수준이 충분하지 않고 공적연금 수급률도 낮은 결과 노인빈곤율이 OECD 최고 수준을 기록하고 있다. 이러한 노후소득보장의 문제와 더불어 평균수명이 연장되고 노인의 신체능력이 향상됨에 따라 사회참여 의지도 높아지면서 은퇴 후에도 일할 의지가 있는 노인들이 증가하고 있다. 그러나 민간시장에서는 고령자에게 적합한 일자리가 충분하지 않거나 고령자 고용을 선호하지 않는 경우도 많아 국내

어르신들 가운데는 일하고 싶어도 일자리를 얻지 못하는 분들이 상당한 실정이다. 이에 따라 어르신들은 길어진 노년기에 소득 단절, 여가 및 사회활동 부족, 건강 저하 등의 문제에 직면하게 되었다.

이러한 배경하에서 노인일자리 사업은 노년기의 경제적 어려움을 완화하고 사회적 역할 상실에 따른 소외를 예방하는 기능을 수행하고 있다. 이는 세계보건기구(WHO)가 고령자를 위한 정책 기조로 표명한 '활동적 노화(active aging)'와도 맥을 같이 한다. 도입 이후 16년간 양적·질적 확대를 계속해온 노인일자리 사업은 어르신들에게 추가적인 소득을 창출하고 사회활동에 참여할 수 있는 기회를 제공함으로써 노인인구가 겪는 복합적 문제에 대응하는 대표적 노인복지정책으로 성장해 왔다.

(2) 법적 근거

노인일자리 사업은 노인복지법과 저출산고령사회기본법에 그 근거를 두고 있다. 구체적 내용은 아래와 같다.

○ 노인복지법

- 제23조(노인사회참여 지원)
  국가 또는 지방자치단체는 노인의 사회참여 확대를 위하여 노인의 지역봉사 활동기회를 넓히고 노인에게 적합한 직종의 개발과 그 보급을 위한 시책을 강구하며 근로능력 있는 노인에게 일할 기회를 우선적으로 제공하도록 노력하여야 한다.
- 제23조의2(노인일자리 전담기관의 설치·운영 등)
  국가 또는 지방자치단체는 노인일자리전담기관을 설치·운영하거나 그 운영의 전부 또는 일부를 법인·단체 등에 위탁할 수 있다.
- 제24조(지역봉사지도원 위촉 및 업무) 국가 또는 지방자치단체는 사회적 신망과 경험이 있는 노인으로서 지역봉사를 희망하는 경우에는 이를 지역봉사지도원으로 위촉할 수 있다.

○ 저출산고령사회기본법

- 제11조(고용과 소득보장)
  ① 국가 및 지방자치단체는 일할 의욕과 근로능력이 있는 고령자가 최대한 일할 수 있는 환경을 조성하여야 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 연금제도 등 노후소득보장체계를 구축하고 노인에게 적합한 일자리를 창출하는 등 국민이 경제적으로 안정된 노후생활을 할 수 있도록 필요한 조치를 강구하여야 한다.

- 제14조(여가·문화 및 사회활동의 장려)

① 국가 및 지방자치단체는 노후의 여가와 문화 활동을 장려하고 이를 위한 기반을 조성하여야 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 자원봉사 등 노인의 사회활동 참여를 촉진하는 사회적 기반을 조성하여야 한다.

(3) 추진 및 운영 체계

노인일자리 사업은 보건복지부와 한국노인인력개발원이 총괄 및 지원한다. 노인인력개발원은 보건복지부로부터 중앙노인일자리전담기관 업무를 위탁받아 일자리 개발 및 보급, 노인일자리사업 종사자에 대한 교육훈련 등을 맡는다. 구체적 운영은 지방자치단체 및 수행기관과의 유기적 연계 아래 다음 단계에 따라 이뤄진다. 단위 기간은 1년이다.

1단계는 정부의 기본계획 수립 단계다. 노인일자리 사업 총괄부처인 보건복지부가 노인일자리 사업의 기본계획을 수립하고 시·도별로 예산을 배분한다. 광역 시·도는 보건복지부 기본계획 및 국고 내시 기준에 근거해 시·도별 기본계획을 수립한다. 기초자치단체는 광역 시·도의 기본계획에 근거해 시·군·구별 자체계획을 수립하고, 노인일자리업무시스템에 등록한다.

2단계는 지자체의 수행기관 선정 단계다. 기초자치단체는 수행기관을 심사·지정하고 위탁계약을 체결한 뒤 선정된 수행기관별로 사업량과 예산, 노인일자리 담당자(구 전담인력) 등을 배분한다.

3단계는 지자체 및 수행기관의 사업계획 수립 단계다. 수행기관으로는 지자체, 시니어클럽, 대한노인회, 노인복지관, 종합사회복지관, 노인복지센터, 지역문화원 등이 있다. 수행기관이 사업계획을 수립해 업무시스템에 등록하면 지자체가 사업계획 심사를 거쳐 승인한다.

4단계는 수행기관의 사업추진 준비 단계다. 참여자 모집 및 선발, 노인일자리 담당자 채용, 참여자의 활동이 가능한 수요처 개발 및 선정 등이 이뤄진다.

5단계는 수행기관의 사업시행 단계다. 참여자에게 소양 및 활동교육을 실시하고, 활동기간 중 활동을 관리하고 활동비를 지급한다.

6단계는 수행기관의 사업평가 단계다. 참여자, 수요처 등을 대상으로 한 만족도 조사, 추진사업에 대한 종합분석 및 점검 등이 시행된다.

(4) 예산

노인일자리 사업 예산은 노인일자리에 대한 사회적 수요에 발맞춰 해마다 지속적으로 증가했다. 2004년 212억 6,800만원으로 시작해 2009년 1602억 4700만원(추가경정예산 포함)으로 1,000억원을 넘어섰고, 2014년에는 3,000억원을 상회했다. 이후 노인일자리 사업 예산은 2019년에 9,227억 6,100만원(추경 포함)으로 증가한 데에 이어서 2020년 1조 3,296억으로 결정되면서 예산 1조원대의 국가 주요사업으로 자리매김하였다.

〈표 4-1〉 노인일자리 사업의 연도별 예산 추이

(단위: 백만원)

연도	2004	2008	2014	2015 (추경포함)	2016 (추경포함)	2017 (추경포함)	2018	2019 (추경포함)	2020 (추경포함)
예산	21,268	96,073	305,190	358,063	403,486	523,193	634,932	922,761	1,329,649

주) 예산은 국비 기준
자료: 한국노인인력개발원(2020). 2019 노인일자리 및 사회활동 통계동향. p.31.
2020년 예산은 한국노인인력개발원 내부자료

노인일자리 사업에 예산을 지원하는 방식은 지방자치단체 경상보조(국비 50% 지방비 50%)[12]와 민간 경상보조(국비 100%)로 구분된다. 노인일자리 사업유형 가운데 공익활동, 사회서비스형, 시장형사업단, 취업알선형 사업단은 지방자치단체 경상보조사업에 해당한다. 재능나눔활동, 시니어인턴십, 고령자친화기업, 취업

12) 서울시의 경우 국비 30% 지방비 70%다.

알선형은 민간 경상보조사업이다. 지원 예산은 참여자 활동비, 수행기관 부대경비 등으로 집행된다. 유형별 예산지원 기준은 아래와 같다.

〈표 4-2〉 예산지원 기준

구분		활동비(월)	부대경비*(연)	참여기간	합계(연)
공공형(공익활동)		270천원	180천원	평균 11개월	3,150천원
사회서비스형		594천원	489천원	10개월	7,887천원**
민간형	시장형 사업단	2,670천원		연중	2,670천원
	취업알선형	-	(지자체보조)150천원 (민간보조)사업비지원	연중	150천원, 사업비
	시니어인턴십	참여기업 인건비, 수행기관 사업비 지원(민간경상보조 100%)			
	고령자친화기업	개소당 1~3억원 지원(민간경상보조 100%)			

* 시장형사업단, 취업알선형의 경우 사업비로 활용
** 주휴 및 연차수당 연 1,458천원 포함
주1) 각 사업별 국고보조율은 50%(서울은 30%)
주2) 수행기관 노인일자리 담당자(구 전담인력)의 경우, 월 1,850천원(퇴직적립금 포함 13개월)
자료: 보건복지부(2020). 2020년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 운영안내. p.12. 재구성

(5) 노인일자리 사업 참여 인원

사업 규모의 확대에 힘입어 노인일자리 창출 실적은 꾸준히 증가하고 있다. 노인일자리 창출 실적은 2004년부터 2015년 11월까지는 '실참여기간을 7개월(2013년도부터 9개월)로 환산하여 추정한 자리수'로 집계되었다[13]. 2015년 12월 이후로는 공익활동의 경우 '누적참여인원- 중도포기인원'으로, 시장형사업단과 취업알선형은 누적참여인원으로 산출되었다. 이 기준에 따르면 노인일자리 사업 실적은 2004년 3만 5,000개에서 2014년 33만 6,000개로 증가했다. 2015년 38만 6,000명, 2016년 43만명, 2017년 49만 6,000명 등으로 꾸준히 증가해 2019년 68만 4,000명까지 늘었고, 2020년에는 74만명 지원을 목표로 하고 있다.

13) 2013년 참여노인의 참여개월이 종전 7개월에서 9개월로 2개월 연장함에 따라 실참여기간을 9개월로 환산하여 산정함

앞으로 노인일자리 사업의 참여 인원은 더욱 증가할 것으로 예상된다. 기획재정부가 2020년 9월 발표한 '2021년 예산안'에 따르면 정부는 2021년 노인일자리를 80만개 창출하기로 했다. 당초엔 2022년까지 80만개를 만들기로 했으나 1년 앞당겨 목표를 조기달성하겠다는 계획이다. 급속도로 진행되는 인구구조 변화에 대응하여 노인의 소득보충과 건강한 노후생활 영위를 더욱 적극적으로 지원하겠다는 취지에서다. 특히 2020~2028년 중 약 710만명에 달하는 베이비붐 세대가 고령층에 진입하는 만큼 고령자 고용 활성화에 대한 요구가 더욱 증가할 것으로 예상된 된다는 점에서 향후 노인일자리 사업이 더욱 확대될 전망이다[14].

〈표 4-3〉 연도별 노인일자리 유형별 실적

(기준: 각 년도 12월31일, 단위: 백만원, 개)

구분	예산 (국비)	목표량	창출실적	사업유형별 창출실적								
				사회활동		사회서비스형	취업/창업 일자리					
				공익활동	재능나눔		시장형 사업단	인력파견형	시니어 인턴십	고령자 친화기업	시니어 직능클럽	기업연계형
2004년	21,268	25,000	35,127	32,173	-	-	1,748	1,206	-	-	-	-
2008년	96,073	117,000	126,370	110,389	-	-	11,530	4,451	-	-	-	-
2012년	185,410	220,000	248,395	217,710	-	-	16,190	9,349	3,612	1,126	408	-
2013년 (추경포함)	247,688	240,000	261,598	227,439	-	-	17,685	10,397	4,500	1,118	459	-
2014년	305,190	310,000	336,431	269,244	30,609	-	19,764	10,514	5,103	721	476	-
2015년 (추경포함)	358,063	370,000	385,963	305,140	40,847	-	22,889	9,730	6,176	716	465	-
2016년 (추경포함)	403,486	418,900	429,726	290,625	40,163	-	77,734	12,557	6,730	1,545	372	-
2017년 (추경포함)	523,193	466,582	496,200	359,932	44,714	-	64,573	17,039	5,268	1,100	232	3,342
2018년	634,932	513,000	543,926	405,134	52,153	-	54,585	20,067	5,686	1,468	240	4,593
2019년 (추경포함)	922,761	640,000	684,177	504,206	47,367	23,548	66,972	27,718	7,349	1,344	-	5,673

주) 2015년 이전 창출실적: 실참여기간을 9개월로 환산하여 추정한 자리수
2015년 이후 창출실적: [공익활동] 누적참여인원-공익활동 중도포기자, [시장형 및 취업알선형] 실참여인원
자료: 한국노인인력개발원(2020). 2019 노인일자리 및 사회활동 통계동향. p.31

14) 기획재정부·보건복지부·고용노동부 등 관계부처 합동, '인구구조 변화 대응방향'. (2020.08.27. 발표)

(6) 노인일자리 사업 수행기관 및 사업단, 업무담당자

2018년 노인일자리 및 사회활동 통계동향에 따르면 참여자 활동 지원 등 노인일자리 사업 실무를 추진하는 수행기관은 2018년 말 전국 기준 총 1,266개로, 이들은 7,579개 사업단을 통해 노인일자리 사업을 추진했다. 수행기관 1개소 당 평균 사업단 수는 6개다. 이는 지난 10여 년 간 해마다 확대되어 온 것이다. 2007년엔 수행기관 915개가 2,547개의 사업단을 통해 사업을 추진했다.

각 수행기관에 배치된 업무담당자도 매년 증가하는 추세다. 2018년 전국 1,266개 수행기관에 배치된 업무담당자는 3,315명(누적 기준)으로, 전년(3063명) 대비 8% 증가했다. 업무담당자 수는 2007년 이후 2012년을 제외한 모든 년도에 해마다 적게는 1%, 많게는 67% 증가해왔다.

2) 세부유형별 사업내용

노인일자리사업은 크게 ① 공공형과 ② 사회서비스형 ③ 민간형 사업으로 구분된다. 세부적으로 공공형은 공익활동과 재능나눔활동이 포함되며, 민간형에는 시장형 사업단, 취업알선형, 시니어 인턴십, 고령자친화기업이 포함된다. 사업유형별 비중을 살펴보면, 2019년 목표 기준 64만개 일자리 중 공익활동이 약 73.6%로 가장 많고 재능나눔활동이 7.3%로 노인사회활동 유형이 전체의 81%를 차지하고 있다. 사회서비스형은 약 3%, 민간형은 16%로 상대적으로 작은 비중을 보였다.

(1) 공공형

공공형은 사회공헌이라는 봉사적 성격을 가진다. 이 중 공익활동은 참여 노인이 자기만족과 성취감을 향상하고 지역사회의 공익증진을 위해 참여하는 봉사활동으로 정의된다. 이를 통해 저소득 고령자들이 지속적으로 사회 활동에 참여하게 함으로써 고령자들의 건강 개선과, 사회적 관계 증진, 소득 보충 효과를 통해 건강하고 활기찬 노후생활에 기여하는 것을 목적으로 한다. 재능나눔활동은 재능을 보유한 노인이 자기 만족과 성취감을 향상하고 지역사회의 공익증진을 위해 자발적으로 참여하는 봉사성격의 활동이라는 차이가 있다. 예산지원 유형 측면에서 공익활동

은 자치단체 경상보조, 재능나눔활동은 민간 경상보조라는 차이가 있다.

① 공익활동

공익활동은 만 65세 이상 기초연금 수급자를 대상으로 하는데, 이러한 자격의 대기자가 없을 경우에 한해 만 60~64세 차상위 계층을 선발할 수 있다. 또한 기초연금 수급자가 아닌 65세 이상 중 실제 저소득임을 확인가능한 경우에도 참여가 가능하다. 선발기준은 소득, 세대구성, 신체활동 및 의사소통 능력이며 이때 소득인정액은 단독 가구는 월 0~40만원, 부부가구는 월 0~80만원 이내에서 소득구간에 따라 점수가 부여된다.

참여자는 월 30시간 이상(일 3시간 이내) 활동하며 목표달성 범위 내에서 탄력적인 운영이 가능하다. 연간 사업 운영기간은 사업 특성과 지자체 여건에 따라 탄력적으로 운영되어 평균 11개월 운영된다[15]. 참여자에게는 1인당 월 27만원 이내의 활동비가 지급된다.

구체적인 사업 내용은 다음과 같다. 먼저 노노케어는 독거노인이나 거동불편 노인과 같은 취약노인 가구를 방문하여 일상생활을 안정적으로 유지할 수 있도록 돕는 안부 확인, 생활 안전 점검 등의 서비스를 제공한다. 취약계층 지원 프로그램은 노인이 아닌 취약계층을 대상으로 하여 장애인 봉사, 다문화 가정 봉사, 한부모 가족 봉사, 청소년 선도 봉사, 생활시설 이용자 지원 봉사를 진행한다. 공공시설봉사는 복지시설, 공공의료시설, 학교급식 지원, 문화재 시설, 공원 및 놀이터 등 공공시설 봉사와 같이 지역사회에서 필요한 공익서비스를 제공하기 위한 사항을 지원하는 활동을 한다. 경륜전수활동은 노인이 평소 보유하는 경험과 지식 등을 지역사회 구성원들과 공유하는 활동으로 건강 체조 취미활동 지원, 문화공연 활동, 체험활동 지원 등이 있다.

15) 실내활동 및 지속적 서비스가 필요한 활동(노노케어 등)은 12개월(연중) 운영, 실외활동 및 초등학교·유치원 등 수요처 상황 고려가 필요한 활동은 10개월 운영

② 재능나눔

재능나눔활동은 만 60세 이상을 사업대상으로 하며 민간 경상보조 사업으로 노인지원재단, 한국노인종합복지관협회 등에서 사업을 수행한다. 주요 활동내용은 노인 이용시설 및 공공시설 안전을 관리하는 노인 안전예방 활동, 노인상담 등 인권지킴활동, 박물관이나 대중교통 안내활동과 같은 상담안내 활동, 교육 및 학습지도 활동, 음악회나 동화구연 등 문화공연 활동, 그 외에 다양한 재능나눔 활동으로 구성된다.

참여자는 월 10시간 이하, 월 3회 이상(1일 최대 3시간) 활동하고, 노인안전예방 활동의 경우 월 10시간 이하, 월 5회 이상(1일 최대 2시간) 활동하도록 기준이 마련되어 있다. 참여자 활동기간은 2월부터 11월까지 10개월이며 최대 활동비 범위 내에서 8~10개월로 탄력 운영이 가능하다. 참여자에게는 1인당 월 10만원 이내의 활동비(교통비·식비 등)가 제공되고 최소 1시간 이상 활동하여야 활동비가 지급된다.

(2) 사회서비스형

사회서비스형은 공공형에 비해 근로의 성격을 가진다. 노인의 경력과 활동역량을 활용하여 지역사회 돌봄, 안전 등과 같은 사회적 도움이 필요한 영역에 서비스를 제공하는 일자리로 정의된다. 이는 근로능력이 있는 노인에게 적합한 일자리 활동을 지원하여 노인의 소득을 보충하고 건강개선 및 사회적 관계 증진을 통해 안정적인 노후생활을 보장하는 것을 목적으로 한다. 사회서비스형은 지자체 경상보조로 예산이 지원되며, 지역 내 노인복지관, 시니어클럽, 대한노인회 등에서 사업을 수행한다.

참여자격은 만 65세 이상 노인이며, 시니어 컨설턴트, 치매 공공 후견인 등 보건복지부가 인정하는 특정 유형은 60세 이상도 참여 가능하다. 선발기준은 소득인정액, 노인일자리사업 중도포기 경험, 세대구성, 활동역량이다. 근무시간은 월 소정근로시간 주 15시간 이상이다. 연간 운영기간은 최소 10개월이다. 예산지원 기준 인건비는 주휴수당을 포함하여 2020년 기준 월 최대 712,800원이다.

구체적인 활동 내용은 다음과 같다. 보육교사 보조, 등하교 지원, 급식지원과 같은 아동·청소년 서비스 지원 유형, 한부모 가족 아동보호 및 새터민 정착 지원과 같은 가정 서비스 지원 유형, 장애인 보호시설 지원 및 활동보조 등 장애인 서비스 지원 유형, 시설이용 노인 지원 및 노인맞춤 돌봄서비스 업무보조 등 노인 서비스 지원 유형, 시니어 취업 상담 및 소비피해 상담 등 상담 및 컨설팅 지원 유형 등이다.

(3) 민간형

① 시장형

시장형은 노인에게 적합한 업종 중 소규모 매장 및 전문 직종 사업단 등을 공동으로 운영하여 일자리를 창출하는 사업으로, 일정기간 동안 사업비 또는 참여자 인건비의 일부를 보충 지원하고 추가 사업 수익으로 연중 운영하는 노인일자리이다. 시장형 사업은 근로능력이 있는 노인에게 적합한 일자리 활동을 지원하여 소득을 보충하고 건강개선 및 사회적 관계를 증진시키는 것과 같이 안정된 노후 생활 보장을 목적으로 한다. 예산지원은 자치단체 경상보조로 운영되며 노인복지관, 시니어클럽, 대한노인회 등에서 사업을 수행한다.

사업대상은 만 60세 이상으로 사업 특성에 적합한 자이며, 선발기준은 경력, 건강상태 및 수행능력, 세대구성이다. 참여기간은 연중참여가 원칙이며, 근로시간은 당사자 간 근로(도급)계약서로 정한 시간에 따르되 1일 최대 8시간 이내 근무를 준수해야 한다. 예산지원기준 사업비는 1인당 연간 267만원이 지원된다. 구체적인 사업내용은 반제품 제조 및 납품, 식품제조 및 판매, 공산품 제작 및 판매, 매장운영, 지역영농, 아파트택배, 지하철택배, 세차 및 세탁, 기타 9개 세부사업으로 구성된다.

② 취업알선형

취업알선형은 수요처의 요구에 의해 일정 교육을 수료하거나 관련 업무능력이 있는 자를 수요처로 연계하고 근무기간에 대한 임금 지급받는 일자리로 정의된다. 사업 목적은 시장형과 유사한데, 근로 능력 있는 노인에게 적합한 일자리를 지원하여 소득보충, 건강개선, 사회적 관계 증진을 통해 안정적인 노후생활을 보장하는 것이다. 연중 운영되며 참여자의 근로시간은 근로계약서에 정한 시간에 따른다. 예산 지원은 지자체 경상보조를 통해 1인당 연중 10일 이상 취업 또는 1인당 연중 50만원 이상 급여 발생시 연간 15만원이 지원되고, 1인당 연중 10일 미만 취업 또는 1인당 연중 50만원 미만 급여 발생시에는 연간 5만원이 지원된다. 이와 함께 민간 보조를 통해 사업비가 지원된다. 참여자격은 만 60세 이상이며 수행기관이 구직신청서를 제출한 사람을 노인일자리업무시스템에 등록하고 기본상담과 심층상담을 통해 구직자의 태도와 능력, 소질 등을 바탕으로 구인처와 연계한다.

③ 시니어인턴십

시니어인턴십은 만 60세 이상자의 고용을 촉진하기 위해 기업에 인건비를 지원하여 계속고용을 유도하는 사업이다. 참여자는 만 60세 이상으로 개발원 및 수행기관에서 진행하는 교육을 이수한 자로 중앙정부 및 지자체 재정지원일자리 사업에 참여 중인 자는 제외된다. 참여기업은 4대보험 가입 사업장으로 근로자 보호규정을 준수하는 기업 및 비영리 민간단체이다. 예산지원은 민간 경상보조로 운영된다.

참여기업에 대한 지원 내용은 다음과 같다. 참여자 1인당 최대 3개월간 월 약정급여의 50%(월 최대 37만원)를 인턴지원금으로 지원하며, 인턴 종료 후 계속근로계약(6개월 이상) 체결 시 참여자 1인당 최대 3개월간 월 약정급여의 50%(월 최대 37만원)를 추가 지원라고, 숙련기술을 보유한 참여자를 청년멘토로 고용한 경우에는 총 300만원을 채용지원금으로 지원한다. 시니어인턴십사업으로 18개월 이상 고용한 뒤, 6개월 이상 계속근로계약을 체결할 경우에는 참여자 1인당 총 90만원을 장기취업 유지지원금으로 지원한다.

④ 고령자 친화기업

고령자 친화기업 사업은 고령자가 경쟁력을 가질 수 있는 적합한 직종에서 다수의 고령자를 고용하는 기업의 설립을 지원하는 사업이다. 따라서 사업대상은 다수의 고령자를 고용하고 있거나 추가로 고용할 계획이 있는 기업이나 다수의 노인을 고용할 수 있는 기업을 새로 설립할 기업과 단체이다. 참여 노인은 만 60세 이상으로 사업특성에 적합한 사람이다. 기존 기업의 경우 만 60세 이상 고령자를 다수 고용하거나 추가고용계획이 있는 기업이 기업인증형으로 선정되면 최대 2억원 이내를 지원한다. 신규로 설립하는 경우 모기업의 자원을 연계하여 설립하거나 퇴직노인의 숙련 기술 및 전문지식을 활용한 사업 형태인 시니어 직능형의 경우 최대 3억원이 지원되고 그 밖의 경우 1억원~2억원이 지원된다. 이러한 지원은 민간경상보조로 운영된다. 참여자들에게 급여를 제공하거나 기업의 인건비를 보조하는 앞선 유형들과 달리 기업에 직접 지원을 한다는 점에서 구별된다.

2. 노인일자리사업의 특성 : 혼재된 정책 성격

1) 사회보장 정책과 일자리 정책의 혼재

이상에서 살펴본 바와 같이 노인일자리사업은 어르신이 활기차고 건강한 노후생활을 영위할 수 있도록 다양한 일자리·사회활동을 지원하여 노인복지 향상에 기여하는 것을 주된 목적으로 한다는 점에서 사회보장 정책적 성격과 일자리 정책적 성격을 모두 내포한다. 기본적으로 안정적인 노후소득보장을 추구하는 동시에 이러한 목적을 근로의욕과 근로능력이 있는 고령자가 일을 함으로써 달성하게 한다고 볼 수 있다. 즉, 노인일자리 사업이 대체로 소득 수준에 따른 기준을 바탕으로 대상자를 선정하지만 기초연금이나 기초생활보장제도가 정책의 수급대상에 해당하면 급여를 제공하는 것과 달리 노인일자리사업은 일정 근로를 전제로 급여가 제공된다.

노인일자리는 2004년 도입 당시 '공공형'과 '시장진입형'으로 각각 추진된 이래 2015년 '노인일자리·사회활동 지원사업'으로 명칭이 변경되면서 '노인일자리'와 '사회활동'으로 구분되었다. 보건복지부는 노인일자리 유형 가운데 공익활동과 재

능나눔활동은 봉사활동 성격을 가진 '노인 사회활동'으로, 사회서비스형과 시장형 사업단, 취업알선형은 근로 성격을 띤 '노인 일자리'로 분류하고 있다. 세부유형의 성격을 상이하게 규정하였지만 이러한 구분에 따라 사회보장정책적 측면과 일자리 정책적 측면이 나뉜다고 보기는 어렵다. 세부유형 각각에서도 두 측면이 모두 반영되어있기 때문이다. 이하에서 구체적으로 살펴볼 것이다.

(1) 사회보장정책 성격

구체적으로, 사회보장적 성격을 먼저 살펴보면, 소득수준이 낮고 불안정한 고령자들의 소득보장을 위한 규정들이 존재한다. 공익활동의 경우 원칙적으로 만 65세 기초연금 수급자를 대상으로 한다. 기초연금의 수급 기준이 전체 노인의 소득하위 70%라는 점에서 소득상위 30%에 해당하는 노인의 경우 공익활동에 참여할 수 없다[16]. 공익활동에서 해당지역에 만 65세 이상 기초연금 수급자인 대기자가 없을 경우에 참여가 허용되는 만 60-64세의 경우에도 차상위계층이 우선 선발된다.

세부유형별 선발기준에서도 경제적 여건과 관련된 요인들이 고려된다. 주로 소득수준과 세대구성이다. 먼저, 소득수준의 경우 공익활동은 단독가구와 부부가구별 소득구간에 따라 선발 배점이 차등적으로 부여된다. 시장형 사업단의 경우에도 기초연금 수급 및 차상위 계층과 같이 공적 지원의 수급여부가 반영되고 있다. 세대구성 측면에서도, 공익활동의 경우 '경제적 능력이 없는 부양가구원과 동거하는 노인가구'인 경우 가장 높은 세대구성 배점 5점이 부여되고 '경제적 능력이 있는 가족과 동거하는 노인가구'는 세대구성 배점이 0점이다. 시장형 사업단 역시 배점 차이는 존재하지만 세대구성에 있어서 동일한 기준을 적용하고 있다. 사회서비스형 역시 공적지원 수급 여부 및 세대구성 형태가 반영된다.

이와 함께 일자리 수요자 선정에 있어서도 일반적인 일자리와 구별되는 부분이 있다. 공익활동의 경우 수요처는 정부 또는 지방자치단체에 등록된 비영리 단체 또

16) 다만, 실제 저소득층이라는 것을 증명할 수 있는 경우에 한해 참여가 가능할 수 있다. 참고로, 2020년 기준으로 기초연금 수급 대상의 소득인정액은 단독가구 1,480,000원, 부부 가구 2,368,000원 이하이다.

는 기관으로서 노인 공익활동 서비스를 제공받고자 하는 기관인데, 종교적·정치적 목적과 영리를 목적으로 하는 기관은 제외된다는 점에서 일반적인 기업의 일자리에 비해 공익적 봉사의 성격을 보여준다.

또한 현재 노인일자리사업은 보건복지부에 속해 있는데, 앞서 살펴본 바와 같이 공익활동과 재능나눔활동은 노인들이 지역사회의 공익증진을 위해 참여하는 '봉사'로 정의되고 있다. 이에 따라 공익활동과 재능나눔활동에서 지급되는 급여 또한 일정 노동을 제공하고 받는 임금의 성격보다는 봉사활동에 대한 활동비 성격으로 볼 수 있다.

(2) 일자리정책 성격

노인일자리는 민간시장에서의 일반적인 일자리와 마찬가지로 노동 공급자와 수요자의 필요에 따라 창출된 일자리라는 측면 또한 존재한다. 특히, 노인일자리 유형 가운데 시장형 민간형 일자리는 공익활동 유형의 일자리에 비해 상대적으로 고용정책적 성격이 강하다고 할 수 있다. 사회서비스형과 시장형 사업단은 노인 인력을 활용한 서비스 제공이나 수익창출을 위한 '일자리'로 정의된다. 시장형 사업단의 경우 노인에게 적합한 업종 중 소규모 매장 및 전문 직종 사업단 등을 공동으로 운영하여 일자리를 창출하고, 취업알선형의 경우 수요처의 요구에 의해 적절한 능력이 있는 노인을 수요처로 연계해 근무기간에 대한 임금을 지급받게 하기 때문이다. 이 두 유형은 시장에서의 수요-공급 원리를 바탕으로 한다는 점에서 노인일자리에는 복지정책적 성격 외에도 실질적인 일자리 창출 또는 고령자 고용 증진의 기능이 존재함을 보여준다.

구체적으로 살펴보면, 사회서비스형은 참여자의 성격을 근로기준법상 근로자로 규정하고 있으며 근로계약서를 체결하고 고용보험·산재보험·직장건강보험 피보험자격 취득을 신고하도록 하고 있다. 또한 참여자 선발 기준에서 활동역량의 비중이 가장 크며 활동역량 점수가 0인 경우 사업 참여를 제한할 수 있다는 점에서 실질적인 근로능력에 더 초점을 두고 있다고 볼 수 있다. 참여자의 보수 역시 기본급과 주휴수당으로 구성되며 실제 근무시간에 따라 보수가 달라진다.

시장형사업단은 참여대상을 선정할 때 건강상태와 수행능력을 고려하는 동시에 경력사항을 반영하여 관련분야 자격증 소지자나 교육이수자 여부, 관련분야 경력 연수에 따라 차등하여 배점을 부여한다. 이때에도 건강상태나 수행능력 점수가 0점인 경우 참여를 제한할 수 있다는 점에서 실제 근로 역량을 요구하고 있다. 시장형사업단은 당사자 간의 근로(도급)계약서를 체결하고 연중참여가 원칙이다. 임금은 당해연도 최저임금 기준금액 이상을 지급해야 하며, 근로소득세 신고 및 납세의 무가 부여된다.

2) 노인일자리사업에 대한 기존 연구의 견해

노인일자리사업에 대한 기존의 연구논문과 보고서들 또한 사회보장적 성격을 강조하는 견해와 일자리정책적 성격을 강조하는 견해로 구분된다[17]. 이때 다수의 연구들은 사회보장적 성격에 보다 집중하는 것으로 보이는데, 노인일자리사업의 경제적 측면과 신체적·심리적 건강측면의 목적과 성과에 초점을 두고 있다. 일자리정책적 측면을 보다 강조하는 견해는 상대적으로 소수로 볼 수 있는데, 이들은 주로 노인일자리사업의 목적과 배경이 사회적 필요에 있음을 인정하면서도 근본적인 정체성은 고용정책에 있다고 본다.

사회보장적 성격을 강조한 연구들의 견해를 구체적으로 살펴보면, 먼저 김수린 외(2019)는 노인일자리는 노년기의 경제적 어려움과 사회적 역할 상실로 인한 소외를 예방하기 위한 정책적 노력으로서 도입되었다는 점을 지적하면서 노인일자리사업을 국내의 대표적인 노인복지정책으로 보였다. 손병돈 외(2019) 역시 노인일자리가 노인 빈곤 완화에 미치는 영향에 대한 연구에서 노인 일자리가 갖는 '소득

17) 그동안 노인일자리에 대한 연구는 주로 사업의 진단 및 정책효과 분석 등을 위해 수행되었다. 정책효과를 측정하기 위해 사용된 변수로는 심리사회적 성과가 다수라는 보고가 있다(변금선, 2018). 변금선(2018)에 따르면 2004년 이후 노인일자리 정책효과와 관련해 출판된 연구들 가운데 양적연구 가능성과 비교가능성 등을 기준으로 분석대상으로 선정한 논문 26편 중 15편(중복 포함)이 우울, 자아존중감, 자기효능감, 삶의 만족도 등 심리사회적 성과를 결과변수로 사용하고 있었다. 고립감, 가족관계 만족도 등 사회적 관계를 분석한 연구가 10편, 건강을 분석한 연구가 9편, 경제적 효과를 분석한 연구는 4편으로 뒤를 이었다. 정책효과 분석에서의 이 같은 연구 경향은 노인일자리 관련 연구 대부분이 노인일자리를 노인에 대한 심리적· 사회적·경제적 지지를 위한 복지 프로그램으로 정의하는 시각에 기초하고 있음을 시사한다.

보충기제'로서의 역할에 주목했는데, 이 역시 노인일자리의 사회보장정책으로서의 성격을 우선하고 있다고 볼 수 있다. 강은나 외(2017) 또한 노인일자리사업이 참여자의 우울수준을 낮추고, 질병으로 인해 병·의원을 방문하는 횟수를 감소시킨다는 점과 함께 노인가구의 빈곤수준 완화에 기여한다는 점 등을 보고하면서 노인일자리 사업이 갖는 사회보장정책적 성격을 보였다[18].

노인일자리의 사회보장정책적 성격을 강조할 경우 자칫 노인일자리사업이 일자리를 통한 부가가치 창출 기능은 매우 제한되면서 다른 현금 지원 정책들과 같이 노인복지를 위한 비용만이 소모된다는 문제가 지적될 수 있다. 그러나 기존 연구들은 노인일자리사업이 노인 관련 사회문제를 예방하고 나아가서는 노인 연금이나 의료비 등에 대한 사회적 비용을 줄이는 '선제적 투자'의 성격이 있음을 강조한다. "노인일자리사업은 단순히 개별적으로 수행되는 단기성 복지 프로그램이라기보다는 국가 전반적으로 장기적이고 폭넓은 영향을 미치는 사회적 투자 정책이라고 보아야 할 것(이석원 외, 2016: 81)"이라는 주장이 대표적이다. 홍석원 외(2015: 6) 또한 "노인에게 고용기회를 제공하게 되면 연금수급자의 증대를 억제하고 장기적으로는 노인의 사회활동의 증가로 의료비 증가의 억제, 공공부조에 의존을 저하시키는 효과"를 가져올 수 있다는 점에서 노인일자리사업이 갖는 사회적 투자 효과를 긍정적으로 보고 있다.

다른 한편, 노인일자리사업을 일자리정책 측면에서 접근한 연구로는 조준모 외(2018)가 대표적이다. 조준모 외(2018)는 노인일자리가 취약한 사회안전망과 세계 최고 수준의 노인자살률, 노인의 건강 상실에 따른 사회문제, 노인인적자본 미활용 등 복지와 노동, 사회 전반에 발생하는 문제에 대한 국가 차원의 정책적 대안으로 만들어진 사업임을 확인하면서도, 이 사업의 근본적인 정체성은 고용정책에

18) 노인일자리 정책이 노인의 건강 또는 보건의료에 미치는 영향에 주목한 연구들도 기본적으로 노인일자리 사업이 갖는 복지정책적 성격에 논의의 기반을 두고 있다고 할 수 있다. 노인일자리가 노인 건강에 미치는 영향에 대한 이석원 외(2015)의 연구는 노인일자리가 노인 빈곤문제 해결을 일차적 목적으로 하고, 노인 건강증진을 부차적 목적으로 두고 있다는 인식 아래 수행되었다. 강소랑·김병수(2016)는 질병이 없고, 높은 수준의 인지적 신체적 기능을 유지하며, 삶에 적극적으로 참여하는 것을 '성공적 노화'로 정의하고 노인일자리 사업이 고령자의 성공적 노화에 미치는 영향을 분석했는데, 이는 노인일자리를 노인의 신체적 심리적 사회적 지원 기제로 보는 시각을 전제하고 있다고 해석된다.

있음을 분명히 한다. “노인일자리 및 사회활동 지원사업은 고령근로자에게 적합한 일자리를 매칭해주고 참여 기업들에게는 노인일자리를 창출하고 유지하는 데 필요한 비용을 지원하여 노인 고용 확대를 도모하는 사업(조준모 외, 2018: 131)”이라는 주장이다. 이 같은 관점에서 연구자들은 임금 수준과 안정성이 비교적 높은 시장형 일자리의 활성화와 고령층의 경제적 욕구를 반영한 근로조건 차등화 필요성을 제시한다.

3. 노인일자리사업의 사업유형 및 실적기준 변경

노인일자리사업이 2005년부터 15년 동안 되어오면서 신규 사업이 발굴되면서 추가되는 한편, 기존의 사업유형과 실적기준 또한 정책적 필요성에 따라 변동되었다. 이러한 변화는 노인일자리사업의 예산규모가 점차 확대되고, 수행기관 및 참여자 수가 증가하면서 현장에서 발생하는 운영상의 문제점과 의견에 대해 적극적으로 의사소통하는 과정으로 볼 수 있다. 다만, 이러한 정책 미세조정 과정에 대한 설명이 통계 기준이나 실적 결과가 외부에 공표될 때 자세하게 설명이 되지 않는다면, 정보이용자의 가독성은 낮아지고 통계 수치의 해석에 심각한 오류를 발생시킬 수 있는 위험이 있다. 장기적으로는 정보이용자가 산출된 통계정보를 활용하는데 어려움을 겪게 하는 요인이 될 수 있다. 때문에 이러한 유형 및 실적 기준 변경은 산출통계를 생성하는 데에도 업무담당자의 세심한 주의가 필요하고, 변경사항에 대한 자세하고 정확한 안내가 필수적이다.

이러한 점을 염두에 두고, 그간 노인일자리사업의 세부 유형 및 실적 기준이 변동된 사례를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 아래 〈표 4-4〉에는 2010년부터 현재까지 노인일자리사업 지침에 설명되어 있는 사업 분류를 예시하여 정리한 것으로, 매년 신규 사업 아이템이 발굴·개발되고 정책적 판단에 따라 사업의 세부 유형의 분류는 변동되고 있다. 가장 크게는 2015년부터 노인일자리사업의 명칭이 ‘노인사회활동(노인일자리) 지원사업’으로 1차 변경되었고 2016년부터 지금의 ‘노인일자리 및 사회활동 지원사업’으로 지속되고 있다. 세부 사업유형의 분류 또한 명칭과

내용이 거의 매년 노인일자리정책 및 현장 상황을 고려하여 변경되었다. 원칙적으로 통계 기준이나 유형변경이 있는 경우 새로운 기준에 맞추어 과거 정보를 소급·수정하여 업데이트해야 하는데, 매년 발간되는 통계동향에서는 변경된 기준과 사업유형에 맞게 과거 추진실적을 소급하여 수정하는 작업이 이루어진다.

〈표 4-4〉 연도별 사업유형 변경

2010년	2011년	2012년	2013년
노인일자리사업 □ 공공분야 ○ 공익형 ○ 교육형 ○ 복지형 □ 민간분야 ○ 인력파견형 - 일용파견 - 상용파견 ○ 시장형 - 제조/유통사업 - 서비스업 - 영농업 - 기타 ○ 창업모델형	노인일자리사업 □ 공공분야 ○ 공익형 ○ 교육형 ○ 복지형 □ 민간분야 ○ 인력파견형 **- 일회성파견** **- 지속파견** ○ 시장형 **- 일자리지속형** **- 수익창출형** ※ 민간분야 사업유형 명칭변경	노인일자리사업 **□ 사회공헌형** ○ 공익형 ○ 교육형 ○ 복지형 **□ 시장진입형** ○ 인력파견형 - 일회성파견 - 지속파견 ○ 시장형 - 공동작업형 - 제조판매형 ※ 사업유형 대분류 명칭 변경	노인일자리사업 □ 사회공헌형 ○ 공익형 ○ 교육형 ○ 복지형**(연중일자리 시범사업 포함)** □ 시장진입형 ○ 인력파견형 - 일회성파견 - 지속파견 ○ 시장형 - 공동작업형 - 제조판매형 ※ 연중일자리시범사업 실시
2014년	**2015년**	**2016년**	**2017년**
노인일자리사업 □ 사회공헌형 ○ 공익형 ○ 교육형 ○ 복지형 □ 시장진입형 **○ 공동작업형** **○ 제조판매형** ○ 인력파견형	**노인사회활동(노인일자리) 지원사업** **○ 공익활동** -전국형(자원봉사활동) -지역형(표준프로그램) **○ 재능나눔활동** **○ 창업활동** - 공동작업형 - 제조판매형 - 고령자친화기업 **○ 취업활동** - 인력파견형	**노인 일자리 및 사회활동 지원사업** **□ 노인사회활동** ○ 공익활동 ○ 재능나눔활동 **□ 노인일자리** ○ 시장형(취창업) - 시장형사업단 - 인력파견형 사업단 - 시니어인턴십 - 고령자친화기업	노인 일자리 및 사회활동 지원사업 □ 노인사회활동 ○ 공익활동 - 노노케어 - 취약계층지원 - 공공시설봉사 - 경륜전수활동 ○ 재능나눔활동 □ 노인일자리 ○ 시장형(취창업) - 시장형사업단 · 공동작업형

	- 시니어인턴십 **○ 경력유지활동** - 시니어직능클럽 **○ 자원봉사활동**		· 제조판매형 · 전문서비스형 - 인력파견형 사업단 - 시니어인턴십 - 고령자친화기업 **- 기업연계형**
※ 시장진입형 사업유형 분류 재편	※ 사업명칭/유형 재편 ※ 자원봉사활동 신설	※ 사업명칭/유형 재편	※ 기업연계형 신설
2018년	**2019년**	**2020년**	**-**
노인 일자리 및 사회활동 지원사업 □ 노인사회활동 ○ 공익활동 - 노노케어 - 취약계층지원 - 공공시설봉사 - 경륜전수활동 ○ 재능나눔활동 □ 노인일자리 ○ 시장형(취창업) - 시장형사업단 · 공동작업형 · 제조판매형 **· 서비스제공형** - 인력파견형 사업단 - 시니어인턴십 - 고령자친화기업 - 기업연계형 ※ 전문서비스형→ 서비스 제공형 명칭변경	노인 일자리 및 사회활동 지원사업 □ 노인사회활동 ○ 공익활동 - 노노케어 - 취약계층지원 - 공공시설봉사 - 경륜전수활동 ○ 재능나눔활동 □ 노인일자리 **○ 사회서비스형** ○ 시장형(취창업) - 시장형사업단 · 공동작업형 · 제조판매형 · 서비스제공형 - 인력파견형 사업단 - 시니어인턴십 - 고령자친화기업 - 기업연계형 ※ 사회서비스형 신설(6개 분야 13개 유형)	노인 일자리 및 사회활동 지원사업 **□ 공공형** ○ 공익활동 - 노노케어 - 취약계층지원 - 공공시설봉사 - 경륜전수활동 ○ 재능나눔활동 **□ 사회서비스형** **□ 민간형** **○ 시장형사업단** **○ 취업알선형** **○ 시니어인턴십** **○ 고령자친화기업** ※ 노인사회활동/노인일자리 → 공공형/사회서비스형 /민간형으로 재편 ※ 인력파견형 사업단→취업 알선형(명칭변경)	(공란)

자료출처: 2010~2020년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 운영안내
주: 시니어인턴십, 고령화친화기업, 시니어직능클럽은 2011년 신설, 별도 지침으로 관리되고 있었으며, 사업안내지침에는 2015년부터 반영됨

노인일자리 실적기준도 일부 변경되었다. 아래 〈표 4-5〉와 같이, 공익활동의 경우 사업 초기인 2004년부터 2015년까지는 소위 '수행일자리'로 창출실적이 집계되었다. 2012년까지는 참여자 실참여기간을 7개월로 환산하여 산정을 하고, 2013년~2015년은 참여노인 참여개월 연장(7월→9월)에 따라 실참여기간을 9개월로 환산하여 산정하였다. 2015년 12월 이후로는 전체 누적참여인원에서 중도포기인원을 제외한 인원으로 산정하였다. 이러한 실적기준의 변동을 사례를 통해 살펴보면 다음과 같다.

〈표 4-5〉 공익활동 추진실적 기준 변동 및 산출 사례

구분	산정기준 (산출식)	산출 사례
사업초기 ~ 2012년	참여자 실참여기간을 7개월로 환산한 값 $= \frac{\text{집행된 인건비 총액}}{\text{1인 예산지원 기준(7개월)}}$	① 참여노인 1명이 5개월 참여 후 중도포기, 1명이 잔여 2개월 참여, 1명이 7개월 전 기간 참여한 경우 $= \frac{(20\text{만원} \times (5\text{월} + 2\text{월} + 7\text{월})}{20\text{만원} \times 7\text{월}} = \frac{14\text{월}}{7\text{월}} = 2\text{명}$ ② 참여노인 2명이 5개월 참여 후 중도포기, 1명이 잔여 2개월 참여한 경우 $= \frac{(20\text{만원} \times (5\text{월} + 5\text{월} + 2\text{월})}{20\text{만원} \times 7\text{월}} = \frac{12\text{월}}{7\text{월}} = 1.7\text{명}$
2013년 ~ 2015년 11월	참여자 실참여기간을 9개월로 환산한 값 $= \frac{\text{집행된 인건비 총액}}{\text{1인 예산지원 기준(9개월)}}$	① 참여노인 1명이 5개월 참여 후 중도포기, 1명이 잔여 4개월 참여, 1명이 9개월 전 기간 참여한 경우 $= \frac{(20\text{만원} \times (5\text{월} + 4\text{월} + 9\text{월})}{20\text{만원} \times 9\text{월}} = \frac{18\text{월}}{9\text{월}} = 2\text{명}$ ② 참여노인 2명이 5개월 참여 후 중도포기, 1명이 잔여 4개월 참여한 경우 $= \frac{(20\text{만원} \times (5\text{월} + 5\text{월} + 4\text{월})}{20\text{만원} \times 9\text{월}} = \frac{14\text{월}}{9\text{월}} = 1.6\text{명}$
2015년 12월 ~ 현재	누적참여인원 - 중도포기인원	① 참여노인 1명이 5개월 참여 후 중도포기, 1명이 잔여 4개월 참여, 1명이 9개월 전 기간 참여한 경우 $= 3\text{명} - 1\text{명} = 2\text{명}$ ② 참여노인 2명이 5개월 참여 후 중도포기, 1명이 잔여 4개월 참여한 경우 $= 3\text{명} - 2\text{명} = 1\text{명}$

자료: 한국노인인력개발원 내부자료

위의 사례에서와 같이, 수행일자리 기준은 예산 배정액 대비 일자리 창출 추진실적을 한 눈에 파악할 수 있는 장점이 있다. 이는 일자리창출 예를 들어, 배정일자리 수가 10만 개인데, 수행일자리 수가 9.5만 개로 집계된다면, 5천 개에 해당하는 일자리 예산을 소진하지 못함을 의미하는 것으로, 중도포기나 일자리 변동을 고려하지 못하는 단점이 있다. 반면, 현재 추진 실적 기준인 '누적참여자 수 – 중도포기자 수'는 일종의 순참여자 수로서 '일자리 수' 개념과 유사하여 예산 투입으로 창출된 일자리 수를 의미한다. 다만, 사례와 같이 예산이 소진되지 못했을 때에도 수행일자리 기준과 달리 실적이 다소 과다 산정되는 결과가 나타난다. 이러한 점은 지표마다 장단점이 있는 것이므로 현재의 추진실적 기준과 함께 수행일자리 수를 병행 제시하여 상호보완적으로 활용하는 것이 보다 타당할 것이다.

한편, 사업관리 및 평가를 목적으로 사업담당부서별로 내부 실적 산정기준을 별도로 마련하여 관리하기도 한다. 아래 〈표 4-6〉과 같이, 고령화친화기업의 경우 시행 초기에는 '급여실적이 1회 이상 있는 참여자'에서 모니터링 강화를 위해 2017년 '연간 3개월 이상 급여를 받은 참여자'로 실적 기준을 변경하고, 2019년에는 '월 60시간 이상 근로계약을 체결한 근로자' 기준을 추가하였다. 그러나 외부 보고를 위한 추진실적은 일관된 보고를 위해 급여실적이 1회 이상 있는 참여자를 보고하고 있다. 이러한 점은 정책환경 변동 및 사업관리 목적상 필요하며 권장되는 방식이지만, 외부 보고 및 공표되는 통계 산출 기준과 혼란을 불러일으킬 수도 있으므로 주의가 필요하다. 향후 개선방안으로 도출된 성과지표의 경우에도 내부적으로 관리할 지표를 별도로 구분하여 외부 공개 등에 주의가 요망된다.

〈표 4-6〉 고령자친화기업 고용인원 내부 산정기준 변동

구분	산정기준
2011년 ~ 2016년	급여실적 1회 이상 있는 참여자
2017년 ~ 2018년	연간 3개월 이상 급여를 받은 참여자
2019년	월 60시간 이상으로 근로계약을 체결한 근로자 중 연간 3개월 이상 급여를 받은 참여자
2020년	(기업인증형) 월 60시간 이상으로 근로계약을 체결한 근로자 중 연간 6개월 이상 급여를 받은 참여자 (기업인증형 외) 월 60시간 이상으로 근로계약을 체결한 근로자 중 연간 3개월 이상 급여를 받은 참여자

자료: 한국노인인력개발원 내부자료

4. 소결

이상에서 논의한 것처럼 노인일자리사업은 사회보장정책으로서의 성격과 일자리 또는 고용정책으로서의 성격이 혼재한다. 상대적으로 '공공형'은 사회보장정책적 성격에, '사회서비스형'과 '민간형'은 일자리정책적 성격에 더 가깝지만 두 측면이 상호 배타적인 것으로 보기는 어렵다. 봉사활동 성격인 '노인 사회활동'에는 월 30만원 수준의 활동비가 따르고, 일을 통해 소득을 얻을 수 있다는 점은 노인들이 노인일자리에 참여하는 주 원인 중 하나로 작용하고 있다. 근로 성격의 '노인 일자리'도 시장에서 자발적으로 만들어진 일자리라기보다는 정부의 정책적 요청에 민간이 부응한 측면이 크다. 권치영 외(2007)는 노인일자리가 노동시장과 경쟁하지 않고 국가가 노인에게 적합한 일자리를 제공한다는 점에서 복지와 노동의 중간영역 형태인 '사회·고용적 일자리'라고 정의한 바 있다.

노인일자리사업이 사회보장정책과 일자리정책의 성격을 모두 가지는 것은 노인일자리 사업 참여 노인들의 참여 동기와도 연결된다. 한국노인인력개발원이 실시한 '2019년도 참여노인실태조사'에 따르면 조사대상자 3,086명 중 54.1%가 생계비 마련을, 20.1%가 용돈 마련을 참여 동기 1순위로 응답하였다(한국노인인력개발원, 2019: 89). 노인일자리 사업에 참여하는 동기로 경제적 목적이 전체의 75%에 가까운 것이다.[19] 즉, 노인일자리사업의 참여를 희망하는 대다수의 노인들이 경제적 측면에서 소득 보충을 목적으로 한다는 점에서 노후소득보장이라는 정책적 목적과 일치한다. 동시에 고령자들이 소득 보충을 위해 일자리를 원하고 그러한 요구에 정책적 대응을 한다는 점에서 근로활동을 통해 소득을 창출하는 본래의 일자리 성격과도 부합한다고 볼 수 있다.

노인일자리사업이 갖는 복합적인 성격과 함께 노인일자리사업의 현황을 분석함에 있어 이에 부합하는 세분화된 통계 지표들이 필요한 한편, 성과평가를 위한 지표 체계 또한 보다 입체적으로 구축되어야 함을 시사한다. 즉, 노인일자리사업 전체를 아우르는 통합적 지표와 함께 세부유형별 특성에 적합한 세부 지표들이 동시에 요구되는 것이다.

19) 그밖에 참여 동기 1순위로 건강 유지 수단이 약 9%, 사회 참여 수단이 약 6%로 나타났다.

한편, 노인일자리사업 예산이 확대되면서 신규 사업이 추가되고, 기존의 사업 또한 유형이 변경되고 실적기준 또한 변동이 있었다. 이는 사업을 확장하는 과정에서 정책적 판단과 현장 수행기관과의 상호 의사소통과정에서 나타나는 정책 미세조정 과정이라고 할 수 있으나, 통계 관리의 측면에서 이러한 미세조정의 맥락이 설명되지 않을 때 산출된 통계를 왜곡하여 이해할 수 있고, 활용가능성 또한 낮아지고 이를 근거로 잘못된 의사결정을 내릴 수 있게 만든다. 이러한 점은 향후 성과지표를 적용하는 것 외에도 산출 통계의 내부적 관리와 외부 공표 시에 메타데이터 혹은 통계활용 매뉴얼의 작성이 중요함을 시사한다.

제2절 노인일자리사업 통계 자료 현황과 통계 관리 진단

1. 노인일자리사업 통계 산출 체계 진단

1) 노인일자리업무시스템 구축 연혁 및 발전과정

한국노인인력개발원에서는 노인복지법 시행령[20]에 근거하여 노인일자리 종합정보시스템인 '노인일자리업무시스템'을 구축하여 운영하고 있다. 아래 〈표 4-7〉과 같이 개원 초기인 2006년에 업무관리시스템을 신규 구축하여 운영을 시작하였다. 이후 노인일자리사업의 확대·개편에 따라 점차 세부 사업유형이 추가되면서 업무관리시스템 또한 개편 요구에 부응하기 위해 2016~2018년 총 3차례의 개편을 실시하였다. 이후 2019년에는 사회서비스형이 신규 사업유형으로 도입되면서 사회서비스형 업무지원시스템이 추가 구축되었다. 2020년 현재 노인일자리업무시스템에서는 전체 참여자의 인적정보를 개인별로 수집·운영 중이나 대규모 행정정보를 효율적으로 처리하고 사업부서와의 운영관리 실무에 대응하기 위하여, 노인일자리 사업유형별로 357개의 테이블을 생성하여 이를 중심으로 관리하고 있다.

〈표 4-7〉 한국노인인력개발원 노인일자리업무시스템 구축현황

구분	내용
시스템/운영기관	- 노인일자리업무시스템(차세대 통합업무시스템) / 한국노인인력개발원
연혁	- 2006년 2월 업무관리시스템 구축 & 운영 개시 ① 2009년 9월 노인일자리사업 통합정보시스템 구축 ② 2016년 9월 업무관리시스템(새누리) 리뉴얼 구축 (1차) ③ 2017년 5월 차세대 통합업무시스템 구축 (2차) ④ 2018년 7월 차세대 통합업무시스템 구축 (3차) ⑤ 2019년 6월 노인일자리 사회서비스형 업무지원시스템 구축

20) 노인복지법 시행령 제17조의3(노인일자리전담기관의 설치·운영 등) ①법 제23조의2제2항의 규정에 의하여 보건복지부장관은 중앙노인일자리전담기관을, 지방자치단체의 장은 지역노인일자리전담기관을 설치·운영할 수 있다. 〈개정 2008. 2. 29., 2010. 3. 15.〉
② 중앙노인일자리전담기관의 업무는 다음 각 호와 같다.〈개정 2008. 2. 29., 2010. 3. 15.〉
1. 노인일자리의 개발 및 보급
…
4. 노인일자리 종합정보시스템 및 노인인력 데이터베이스의 구축 및 운영
…

구분	내용	
시스템 데이터 현황	사용테이블	357개 (공익·시장형: 66개, 시니어인턴십: 27개, 고령자친화기업: 16개, 재능나눔: 46개, 교육지원: 27개, 통계: 74개, 공통: 175개)
	서버	Web 서버 1대, WAS서버 2대, DB서버 2대, 연계 DB 서버 1대, 스토리지
	보안솔루션	DB 암호화, DB 접근제어, 키보드 보안 등
주요 기능 ※ 노인일자리 사업별로 시스템 기능이 분리되어 구성	공익/시장형	대분류(8개), 중분류(24개), 상세기능(80개)
	시니어인턴십	대분류(8개), 중분류(24개), 상세기능(80개)
	고령자친화기업	대분류(8개), 중분류(24개), 상세기능(80개)
	재능나눔	대분류(8개), 중분류(24개), 상세기능(80개)
	사회서비스형	대분류(8개), 중분류(24개), 상세기능(80개)
	기타 업무관리기능	대분류(8개), 중분류(24개), 상세기능(80개)
	연계 대상	행복e음(읍면동, 범정부), 복지로, 워크넷, 독거노인시스템, 국민연금 노후설계시스템
관련 시스템	- 일자리 서비스(콜센터), 모바일, 사이버 일자리 지원(노인일자리 포털), 홈페이지 - 100세 누리, 취업연계 전산시스템(대한노인회 취업지원센터)	

2) 노인일자리 통계 지표 생성과정

2장에서 살펴본 바와 같이, 노인일자리사업을 통해 수집된 행정자료는 구조화된 데이터이면서, OLTP 이면서 Continuous update 유형으로, 매달 전월 실적을 월말 기준으로 마감하고 익월 5일에 스냅샷을 수행하여 월별 자료를 획득한다. 이렇게 스냅샷을 통해 매월 획득된 정적 데이터세트(고정 데이터)를 별도로 저장하여 관리한다.

노인일자리사업의 사업 추진실적은 노인일자리업무시스템에 입력·저장되어 있는 행정데이터를 월별 집계하여 산출된다. 사업 추진실적 보고 체계는 수행기관(시·군·구 포함)에서 월별 사업추진실적을 익월 5일까지 시스템에 입력 및 보고를 함으로써 마감처리를 실시한다. 시장형사업단 수행기관은 분기별 1회 시·군·구로 사업단 정산보고서를 제출하도록 되어 있다. 예컨대, 공익활동의 경우 팀장[21]으로부터 활동일지를 수령받아 이를 근거로 참여노인에게 활동비를 현금 또는 계좌이

체하고 활동내역을 시스템에 입력[22]한다. 제출받은 활동일지를 근거로 담당자가 개인별 활동내역을 전산입력 하게 된다. 그 외에도 담당자가 월별 사업 추진실적을 함께 입력하는데, 사업계획서 등록 및 관리, 사업추진실적 및 예산집행 실적, 중도포기자 및 대기자 현황, 참여자 자격변동 관리 및 부적격·부정수급 조치사항, 참여자 교육실적, 참여자 사고발생 현황, 수요자 현황 및 수요처 등록, 수행기관 정보입력 및 현행화 등을 함께 수행한다. 이와 같이 참여자의 활동 실적을 입력할 때에는 참여자별 누적참여일, 지급한 활동수당을 중심으로 입력을 하지만, 참여날짜를 별도로 구분하여 입력하지 않고 활동수당을 지급하기 위한 근거인 참여횟수와 시간만을 월말에 한꺼번에 입력하기 때문에, 시스템 구조상 사업참여자의 매주 혹은 매일의 참여상태를 구분하여 파악하는 것은 불가능하다.

마감처리되어 입력이 완료된 후에는 한국노인인력개발원 정보화전략부 및 사업부서에서 시스템에 입력된 자료를 집계하고 검증하는 절차를 거친 후, 월별 추진실적 통계를 항목별로 산출하고 이후 상급기관 및 외부로 공표하게 된다. 이러한 절차에서 중요한 점은, 앞서 설명한대로 사업의 주요 실적 등의 데이터세트는 익월 5일에 마감되기 전까지는 실시간으로 자료가 입력되고 수정되는 동적 데이터세트(Continuous update 유형)이며, 마감처리 이후에는 스냅샷 후 고정되는 정적 데이터세트(Read-Only 유형)의 상태로 시스템에 저장된다. 마감 처리 전의 동적 데이터세트인 경우, 수행기관에서 입력-수정을 실시간으로 할 때 마다 자료의 값이 변동되며, 대개는 마감일 직전에 자료입력이 집중되기 때문에, 동적 데이터세트의 산출값은 시스템에서 산출하는 시점에 따라 큰 차이가 발생할 수 있다. 그리고 전체적인 입력과 내부검증이 완료되지 않기 때문에 예산집행률 확인 등 사업운영상 특정 수치를 확인하는 용도로만 제한적으로 사용하여야 한다. 고정되지 않은 동적 데이터세트를 외부로 공표하거나 분석을 위한 자료로 활용하기는 어렵고 사업운영상 제한된 목적에서만 이용하는 것이 바람직하다.

---

21) 노인일자리 담당자의 현장업무 지원 및 보조를 위해 참여노인 10명 기준 1인을 팀장으로 임명하여 운영할 수 있는데, 팀장은 팀원의 활동 후 활동일지(출석부)에 참여자 본인 서명 및 수요처확인을 받고 매월 말일 수행기관에 제출함(보건복지부a, 2020).

22) 노인일자리담당자(구 전담인력) 배치기준은 공익활동은 참여노인 150명당 1명, 사회서비스형, 시장형은 참여노인 130명당 1명, 취업알선형(지자체보조)의 경우 참여노인 100명당 1명임(보건복지부a, 2020).

3) 시스템 측면

노인일자리업무시스템에서 데이터세트는 사업 세부유형별로 별도로 구축 운영되고 있다. 즉, 시스템상 로우데이터 자체는 개인별로 저장되고 있으나 수십만 단위의 참여자와 수행기관의 예산, 사업내용, 참여자 정보가 함께 연동되어 운영되고 있으므로, 효율적인 시스템 운영 및 사업관리 목적상 사업유형에 따라 DB 운영체계를 구조화하여 구분할 필요가 있다. 사업운영에 필요한 중요 정보는 아래 〈표 4-8〉과 같이 테이블별로 구조화하여 관리하고 있다.

〈표 4-8〉 한국노인인력개발원 노인일자리업무시스템 통계 월마감 테이블 정의서

구분	테이블명	설명
공익활동, 시장형사업단, 사회서비스	사업별참여속성_통계	재정형 월마감 사업단 기준 참여자속성 정보
	참여자정보_통계	재정형 월마감 사업단 기준 참여자특성 정보
	참여자정보_기초	재정형 월마감 사업단 기준 참여자 정보
	월별참여자특성정보_통계	재정형 월마감 사업단 기준 참여자특성 상세 정보
	사업계획서_통계	재정형 월마감 사업계획서 정보
	노노케어대상자_기초	재정형 월마감 사업단 기준 노노케어대상자 정보
	상해발생정보_기초	재정형 월마감 사업단 기준 상해발생 정보
	전담인력예산정보_기초	재정형 월마감 기관 기준 전담인력 예산 정보
	기타관리_통계	재정형 월마감 사업단 기준 기타관리 정보
	교육이수정보_기초	재정형 월마감 참여자 기준 교육이수 정보
	수요처정보_기초	재정형 월마감 사업단 기준 수요처 정보
	집행예산정보_통계	재정형 월마감 사업단 기준 집행예산 정보
	집행예산상세_통계	재정형 월마감 사업단 기준 집행예산상세 정보
	전담인력 기초데이터 통계	전담인력 기초데이터 통계
	전담인력예산정보_기초	전담인력예산 정보
	대기자정보_기초	대기자 정보
재능나눔	재능_사업참여자선발점수_통계	재능나눔활동 사업참여자선발점수 통계 정보
	재능_사업참여자속성_통계	재능나눔활동 사업참여자속성 통계 정보
	재능_참여자정보_통계	재능나눔활동 참여자 통계 정보
	재능_참여자정보_기초	재능나눔활동 참여자 기초 정보

구분	테이블명	설명
	재능_사업연월마감_통계	재능나눔활동 사업연월마감 통계 정보
	재능_상해발생정보_기초	재능나눔활동 상해 발생 기초 정보
	재능_집행예산항목_통계	재능나눔활동 집행예산항목 통계 정보
	재능_집행예산정보_통계	재능나눔활동 집행예산정보 통계 정보
	재능_교육이수정보_기초	재능나눔활동 수행기관의 교육이수정보 기초 정보
	재능_수요처정보_기초	재능나눔활동 수행기관의 수요처 기초 정보
	재능나눔_대기자정보_기초	재능나눔활동 대기자 기초 정보
	월별참여자 참여유형	월별참여자의 참여유형 정보
취업알선	취업연계_월별행정구역집계	취업연계 월별 행정구역 집계 정보
	취업연계_월별연령별집계	취업연계 월별 연령별 집계 정보
	취업연계_월별연령별2집계	취업연계 월별 연령별2 집계 정보
	취업연계_월별_집행예산집계	취업연계 월별 집행예산 집계 정보
	취업연계_월별직종별집계	취업연계 월별 직종별 집계 정보
	취업연계_월별보수집계	취업연계 월별 보수 집계 정보
	취업연계_월별사업집계	취업연계 월별 사업 집계 정보
	취업연계_월별참여자첨부파일집계	취업연계 월별 참여자 첨부파일 집계 정보
	취업연계_월별참여자보수집계	취업연계 월별 참여자 보수 집계 정보
	취업연계_월별참여자집계	취업연계 월별 참여자 집계 정보
	취업알선형 대기자	취업알선형 대기자 정보
	취업연계_월별 참여자 직종통계	취업연계 월별 참여자 직종 통계 정보

다만, 이러한 시스템상에서 관리되는 테이블은 노인일자리사업 추진실적을 중심으로 하는 주요 보고항목 위주로만 정형통계로 관리되고 있으며, 대부분의 항목은 외부로 공개되지 않고 사업의 모니터링 목적으로만 사용되고 있다. 향후에는 외부에 공개가능한 정형통계 목록을 재분류하고 특히 정부와 외부 연구자들이 다빈도로 요구하는 항목을 주요 정형통계로 반영하여 관리할 필요가 있다. 그리고 정형통계 외에도 비정형 통계 활용 및 마이크로데이터 추출이 가능하도록 장기적으로 시스템을 개편하는 노력 또한 지속되어야 한다.

2. 세부유형별 통계 산출 기준과 통계 현황 진단

노인일자리 통계지표는 이러한 노인일자리업무시스템으로부터 월별 누적적으로 집계되는 운영현황, 일자리 실적이 세부유형별로 산출된다. 또한 각 일자리사업 유형별로 집계되는 통계지표는 매월 상급기관에 보고되며, 매년 통계동향으로 정리되어 공표되고 있다. 각 사업유형별 산출기준을 정리하면 아래 〈표 4-9〉와 같다.

1) 산출기준

통계시스템 및 사업부서에서 관리하고 있는 주요 통계 지표의 산출기준을 아래 〈표 4-9〉에 인원수, 참여기간, 보수, 예산, 운영, 안전, 기타 항목으로 구분하여 제시하였다.

사업운영에 가장 중요한 관리지표인 추진실적의 경우 공익활동과 재능나눔형은 누적참여자 수에서 중도포기자 수를 차감한 값이 산출기준이 되는데 이는 일종의 순참여인원 수라고 볼 수 있다. 나머지 사업유형은 모두 누적참여자수를 추진실적으로 한다. 이 때 누적참여자 수는 취업알선형을 제외하면, 해당 월까지 활동비 또는 수당을 조금이라도 받은 경우 해당 사업에 참여한 것으로 간주하고, 하나의 일자리에 2명 이상의 사람이 일을 하는 경우 모두 참여인원 수로 산출하므로 해당 사업에 참가한 참여 실적이 된다. 또한 중도포기자 수도 해당 월 마감시점까지 참여를 포기한 인원을 누적하여 산출하므로 해당 사업에 참여를 포기한 누적 중도포기자 수를 의미한다. 그리고 해당 월까지 누적하지 않고 해당 월만 참여한 당월참여인원도 별도로 산출하여 관리하고 있다. 사업내용이 다른 사업유형과 달리 일반 기업에 취업하는 시니어인턴십과 고령자친화기업의 경우, 추진실적 이외에도 계속고용자수와 3개월 이상 급여지급자 수를 별도로 산출하여 관리하고 있다.

〈표 4-9〉 노인일자리 및 사회활동 지원사업 주요 산출 실적

지표		정의/측정	공공형		사서	민간형			
			공익	재능		시장	취알	시니어	고친
인원수	추진실적	-공익(재능): 누적참여자수-중도포기자수 -시장/사서/시니어: 누적참여자수 -취알/고친: 연(월)1일 이상 근무/보수를 받은 자 *취알: 취업확인서 등 취업내역 있는 경우	o	o	o	o	o	o	o
	누적참여인원(월, 년)	-해당 월까지 활동비(수당)받은 인원 총합 -시니어: 해당 연도에 참여한 인원	o	o	o	o	-	o	o
	중도포기인원(월, 년)	-해당 월까지 중도포기인원 총합 -시니어: 중도포기한 인원(누적)	o	o	o	o	-	o	-
	당월참여인원	-해당월에 활동비(수당) 받은 인원 총합 -시니어: 해당 월에 참여시작 인원	o	o	o	o	-	o	o
	계속고용자 수	-인턴참여 종료 후 계속고용 체결한 근로자(참여자)의 수	-	-	-	-	-	o	-
	3개월 이상 급여지급자 수	-고친: 인건비를 3개월 이상 지급받은 경우	-	-	-	-	-	-	o
참여기간	총참여개월	-공익(재능)/사서/시장 : 활동비 또는 수당 등 참여자에게 지급한 금액이 있는 경우 1개월로 산정, 활동비 또는 수당 등을 지급받은 총 개월수의 합 -시니어/고친: 참여자별 참여개월수의 합 = Σ(취업자 개인별 참여개월) = Σ(취업자 개인별 총참여일/30) -취알: Σ(취업자 개인별 총참여일/30.417) -고친: 참여자별 참여개월수의 합 (*관리지표, 총참여일 아니라 총근무일수 사용)	o	o	o	o	o	o	o
	평균참여개월(1인당)	-총 참여개월/누적참여인원 -고친: 평균참여일수/30일	o	o	o	o	-	o	-
보수	총보수	-총보수액 -취알: 취업자건수의 급여총액	o	o	o	o	o	-	o
	월평균보수(임금)	-총보수액/총참여개월 -취알: 취업자건수의 급여총액/근로자총참여개월 -시니어인턴십: 총보수액/총참여개월수 -고친: 평균임금=누적임금총액/총참여개월수	o	o	o	o	o	o	o

지표		정의/측정	공공형		사서	민간형			
			공익	재능		시장	취알	시니어	고친
예산	집행예산	-집행액 입력 -취알: 지자체보조 수행기관 해당	o	o	o	o	o	-	-
	예산항목별 집행현황	-홍보비 등 부대경비 -취알: 지자체보조 수행기관 해당	o	o	o	o	o	-	-
운영	사업단 수	-수행기관에서 입력한 사업계획서 중 승인된 (변경심의 포함) 사업계획 수	-	-	-	o	o	-	-
	업무담당자 수	-수행기관에서 입력한 업무담당자 정보 중 보수를 지급받은 인원의 총합 -취알: 지자체보조 수행기관 해당	o	o	o	o	△	-	-
	수행기관 수	-누적참여인원, 추진실적, 당월참여인원을 기관 유형별로 산출 -시니어: 해당연도 선정된 기관 수	o	o	o	o	o	o	-
	부적격, 부정수급인원	-업무시스템 사후관리 메뉴의 입력현황을 기준으로 사업담당자가 판단, 직접 산출 -취알,고친,시니어는 부정수급인원 미해당	o	o	o	o	o	-	o
	연매출액	-시장: 연매출액 -고친: 오프라인으로만 관리	-	-	-	o	-	-	△
	참여자 교육현황	-공익/시장/사서: 교육과정 및 실적등록한 사업단수	o	o	o	o	-	-	-
안전	사고발생현황	-수행기관에서 입력한 개인별 사고발생을 기준으로 산출	o	o	o	o	o	o	o
기타	연령	-참여자 연령	o	o	o	o	o	o	o
	성별	-참여자 성별	o	o	o	o	o	o	o
	참여유형	-시니어: 참여자의 사업유형 -취업알선형은 참여직종 등록(경비원, 청소원 등)	o	o	o	o	o	o	-
	사업유형	-사업유형	o	o	o	o	o	o	o
	참여자 선발기준	-참여자 선발기준	o	o	o	o	-	-	-

※ 공익: 공익활동, 재능: 재능나눔, 시장: 시장형사업단, 사서: 사회서비스, 시니어: 시니어인턴십, 고친: 고령자친화기업, 취알: 취업알선

※ 취업알선의 취업자실적 = 수요처에서 1일 이상 근무한 근로자(참여자)의 수, 동일인이 연내 10일이상(타 수요처)에 취업을 2회 한 경우 2명까지 실적 인정('20년 신규 도입)

※ 고령친화기업은 연 1일이상 근무 및 보수를 받은자(동일인물 재참여의 경우 중복 카운팅 됨)

※ 시니어인턴십은 인턴 약정(최대 3개월) 체결 후 채용한 근로자(참여자)의 수

※ 추진실적은 당해연도 1월 1일부터 해당시점까지의 누적을 기준으로 함

참여기간은 기본적으로 사업유형에 참여한 참여자의 개인별 참여개월수를 모두 합계한 총참여개월을 산출기준으로 관리한다. 이 때 주의할 점은 참여자가 해당 월의 기간 중 하루라도 참여한 경우에는 한 달을 참여한 것으로 산출하므로 실제 참여일수와는 차이가 발생하는데, 실제 참여일수는 시스템에 입력하지 않는다.

보수는 참여자가 해당 월까지 받은 총보수액과, 총보수액을 총참여개월로 나눈 월평균보수를 산출하여 관리한다. 예산의 경우 집행예산과 예산항목별 집행현황 등을 산출지표로 관리하고 있다. 사업운영 측면에서는 사업단수와 수행기관의 업무담당자 수, 수행기관 수, 부적격·부정수급자 수, 연매출액, 참여자 교육현황 등을 지표로 산출하여 관리하고 있다. 그 밖에 안전 측면에서 사고발생 현황을 별도로 관리하고 있으며, 기본적인 참여자의 연령, 성별, 참여유형 등 참여자별 특성과 참여자 선발기준을 가지고 있다.

2) 월별 고용동향 관련 노인일자리 현황 보고(보건복지부 노인지원과)

매월 통계청에서는 경제활동인구조사 결과를 중심으로 월 고용동향을 요약해서 공표하고 있다. 경제활동인구조사는 매월 15일 현재 만 15세 이상 인구를 대상으로 전국의 1,737개 표본조사구를 추출하고 이 중 3만 5천가구를 표본으로, 취업 및 실업 등에 관련된 48개 항목을 조사한다. 조사결과에는 고령층(60~64세/65세 이상) 취업자 및 고용률이 포함되어 있는데, 한국노인인력개발원에서는 이에 대응하여 아래 〈표 4-10〉과 같이 노인일자리 누적참여인원 현황을 부가하여 보고하고 있다. 이는 대표적인 고용 통계인 경제활동인구조사의 실업자 수, 실업률 및 고용률을 직접적으로 비교·분석하기보다는 월 고용증감 추세를 노인일자리사업 참여자 수의 증감 추세와 간접적으로 비교·확인하기 위한 것으로 판단된다.

그러나 이러한 비교에서는 몇 가지 주의할 점이 있다. 첫째, 경제활동인구조사는 표본조사를 통한 추정값임에 비해 노인일자리 참여자 수는 실제 행정자료 수치이므로 더 정확한 값이다. 경제활동인구조사는 매월 15일이 포함된 1주일간 표본조사를 실시하고, 이때 취업자 수는 ILO 기준에 따라 '수입을 목적으로 조사대상 주간(1주) 동안 1시간 일한 일한 사람'을 측정한다. 경제활동인구조사에서 취업기준

을 1시간으로 설정한 이유는 경제정책에 필요한 총노동투입량, 총생산 등의 거시경제지표를 산출하기 위한 목적이며, 근래 고용상황이 단시간 근로나 부정기 근로, 교대 근로 등 다양한 취업형태가 나타나고 있는 현실을 모두 포함하기 위한 것이다. 월 고용동향은 이렇게 수집된 표본조사의 결과를 가중치를 통해 전체 경제활동인구로 역산한 값으로, 65세 이상 노인 등 특정 인구집단의 표본이 적은 경우 일반화한 추정값은 오차가 크게 나타날 수 있다. 이에 비해 노인일자리 참여자 수는 누적참여자 수라고 할지라도 해당 월까지 실제 사업에 참여한 수를 측정하기 때문에 더 정확한 산출값이라고 할 수 있다. 따라서 월 고용동향의 실업자 수, 실업률, 고용률 등은 노인일자리사업의 참여자 수와 조사방법 및 정의, 산출기준이 다르므로 직접적인 비교는 곤란하고, 추세를 비교하기 위한 참고자료로만 활용하는 것이 바람직할 것이다.

〈표 4-10〉 월 고용동향 관련 노인일자리 현황 보고 (예시)

구 분		'18년				'19년				'20년		
		4월	5월	6월	12월	4월	5월	6월	12월	4월	5월	6월
65세 이상 노인	실업자 (천명)	52	43	46	45	59	63	66	124	107	101	80
	전년대비	+9	-2	-5	+1	+7	+21	+20	+79	+48	+38	+14
	실업률 (%)	2.2	1.7	1.8	2.0	2.3	2.3	2.4	4.8	3.8	3.5	2.7
	전년대비 (%p)	+0.3	-0.2	-0.4	-0.1	+0.1	+0.6	+0.6	+2.8	+1.5	+1.2	+0.3
	고용률 (%)	32.0	33.1	33.4	29.0	33.3	34.4	34.9	31.5	33.4	34.8	35.5
	전년대비 (%p)	+0.8	+0.7	+0.9	+0.2	+1.3	+1.3	+1.5	+2.5	+0.1	+0.4	+0.6
노인 일자리	참여자 (천명)	488	495	506	313	577	586	596	538	578	656	691
	전년대비	+72	+74	+73	-43	+89	+91	+90	+225	+1	+70	+95

※ 출처: 개발원 내부자료(2020년 6월 기준)
※ 2020년 11월부터는 노인일자리사업 참여자 수를 누적참여자 수에서 당월참여자 수로 변경

둘째, 월 고용동향은 매월 조사되는 경제활동인구조사의 결과를 이용하며, 전년도 동월의 결과와 비교하여 발표된다. 이러한 목적을 고려하면, 노인일자리 현황도 연초부터 당월까지의 누적참여자 수보다는 당월참여자 수를 보고하는 것이 더 타당한 비교가 될 수 있다. 물론 노인일자리사업의 특성상 일단 사업에 참여한 경우라면, 특별한 이유가 없다면 계속 참여하는 경우가 많으며 실제 누적참여자 수와 당월참여자 수 사이에 큰 차이가 없기 때문에 월 고용 추세를 비교하는 목적으로는 문제가 없다. 또한 노인일자리 월별 현황은 추진실적, 누적참여자 수, 당월참여자 수로 각각 구분하여 별도 양식으로 보고하고 있다. 그러나 최근 코로나19 확산으로 노인일자리사업이 현장에서 중단되어 월 변동이 발생하는 상황을 보다 정확히 반영하고, 전체 고용동향과의 추세를 직접적으로 비교하기 위해서는 월별 증감을 파악할 수 있는 당월참여자 수를 보다 적극적으로 활용할 필요가 있다.

3) 노인일자리 및 사회활동 통계동향

노인일자리 및 사회활동 통계동향은 사업추진 현황을 정확하게 파악할 수 있도록 개발원 내·외부의 정보이용자들에게 객관적인 자료 제공을 목적으로 2010년부터 매년 발간하고 있으며, 노인 인구 및 고령화와 관련있는 일반 통계 자료를 함께 제시하고 있다. 통계동향에서 산출되는 실적은 다음 〈표 4-11〉과 같이 주로 누적참여자 수, 평균참여기간, 월평균임금 등을 중심으로 보고되고 있다.

〈표 4-11〉 노인일자리 및 사회활동 지원사업 주요 산출 실적

영역		지표	집계항목	출처
총괄현황		연도별 사업 창출실적	연도별, 사업유형별	노인일자리 업무시스템, 개발원 내부자료
		당해연도 사업 창출실적	사업유형별	
		사업운영 추이	연도별, 사업유형별	
자치단체 경상보조 예산 일자리	전체 창출실적	창출목표 및 실적	사업유형별, 시도별 기관유형별	노인일자리 업무시스템
		참여인원	사업유형별, 시도별 기관유형별	

영역		지표		집계항목	출처
	유형별 실적	공익활동		사업 세부유형별	
		시장형 사업단	공동작업형	사업 세부유형별	
			제조판매형		
			서비스제공형		
		취업알선형사업단		종사상 유형별	
민간 경상보조 예산 일자리	전체 창출실적	창출목표 및 실적		사업유형별, 시도별 기관유형별	개발원 내부자료
	유형별 실적	시니어인턴십		연도별·시도별 실적, 성별·유형별·업종별·직종별 참여인원	
		고령자친화기업		연도별 창출목표 및 실적, 연도별·업종별 현황, 연도별 재직기간	
		시니어직능클럽		연도별 창출목표 및 실적	
		기업연계형		지역별 창출목표 및 실적	
		재능나눔활동		위탁기관유형별 창출목표 및 실적, 세부유형별 실적	

그러나 2010년부터 현재까지 10년 가까이 통계동향이 발간되면서 몇 가지 문제점이 제기되고 있는데, 이를 개선하기 위한 방안을 함께 정리하면 다음 〈표 4-12〉에 제시하였다.

〈표 4-12〉 통계동향의 문제점과 향후 개선방안

문제점	개선방안
예산·실적 위주의 단순한 구성 (선발을 위한 필수 동의 항목만 수집)	- 참여신청서에 정책변수(민감정보)의 포함하여 수집 - 모니터링 과정에서 수행기관에서 정책변수(민감정보)를 수집 - 한국사회보장정보원 등 타 기관 연계를 통해 수집
정보이용자의 낮은 가독성	- 주요 지표의 최근 3개년 결과를 그래프, 표를 활용하여 비교·설명 - 메타데이터(통계용어, 속성, 기준 등에 대한 설명) 추가·보완 - 사업유형 재편, 명칭 변경 등 설명 추가·보완
상급기관 관리 항목과 상이한 구성	- 다빈도 요구 항목의 시스템 반영 후 상시 관리 - 통계동향에 반영
성과 분석 및 연보 형태로 변경	- 내부 협의 후 개선(장기 별도 과제)

첫째, 산출되는 통계지표가 예산, 실적 위주의 표로 단순하게 구성이 되어 있다. 이는 두 가지 이유 때문이다. 하나는 지금까지 기관의 사업운영의 가장 큰 목표가 당해연도의 노인일자리사업이 원활하게 운영되어 배정사업량이 달성되었는지, 그리고 매년 사업 추진실적의 변동을 확인하기 위한 것이었고, 통계동향도 이러한 사업운영 목표가 반영되었기 때문이다. 다른 하나는 행정자료의 특성상 사업운영·관리에 필요한 최소한의 변수만 입력·관리되기 때문이다. 따라서 추진실적을 참여자의 다양한 특성을 기준으로 구분하여 살펴보기 위한 소득이나 참여동기, 기타 연구자의 관심변수 등을 수집하지 못하기 때문에, 불가피하게 성별, 지자체별, 수행기관별 추진실적 정도만 분석할 수 있는 제한이 있다.

이는 개인정보 수집·이용을 규율하는 법률인 「개인정보보호법」의 규제를 받아 노인일자리사업 참여자의 참여신청서가 사업참여에 필요한 필수정보 위주로 간소화된 것과도 관련이 있다.[23] 예를 들어, 참여자의 학력은 「개인정보보호법」에서 규정하는 '민감정보'[24]이며 민감정보의 경우 원칙적으로 수집을 금하고 있다. 민감정보는 서비스이용자(일자리사업 참여자)의 동의를 받거나 다른 법률에 특별히 수집 대상 개인정보로 허용된 경우에 사업자(한국노인인력개발원)가 개인정보를 수집할 수 있다. 그리고 이 경우에도 해당 서비스의 본질적 기능(노인일자리사업)을 수행하기 위하여 반드시 필요한 최소한의 정보만을 수집하여야 하고, 참여자에게 필수적 동의를 요구할 수 있다(필수 동의 항목). 반면 사업자의 필요에 의해 수집하는 정보는 참여자가 동의 여부를 선택 가능하도록 구분하여야 한다(선택 동의 항목). 요컨대 민감정보인 참여자의 학력을 수집하기 위해서는 참여신청서의 선택사항으로 구분하여 응답을 받아야 하고 별도의 동의를 받아야 한다.[25] 이렇게 필

23) 2014년까지는 노인일자리 참여신청서에 최종학력, 세대구성 형태, 동거가족, 일자리사업 참여경력, 경제정도, 주거형태, 건강상태, 참여희망사업, 희망근로일, 일일 희망근로시간, 신청동기, 전년도사업 자원봉사참여유무, 외부교육 이수사항, 경력사항, 자격증 및 면허증 등의 정보를 수집하였다. 이러한 정보 중에서 참여자 선발과 관련이 없는 대부분의 정보는 2015년 참여신청서부터 제외되었다.

24) 「개인정보보호법」 제23조(민감정보의 처리 제한) 1항에는 '사상·신념, 노동조합·정당의 가입·탈퇴, 정치적 견해, 건강, 성생활 등에 관한 정보, 그 밖에 정보주체의 사생활을 현저히 침해할 우려가 있는 개인정보로서 대통령령으로 정하는 정보'를 민감정보라고 정의한다.

25) 「개인정보보호법」에는 '포괄 동의의 금지'를 규정하고 있는데, 개인정보처리자는 개인정보의

수 동의 항목과 선택 동의 항목을 구분하여 참여자의 인적정보를 수집할 경우, 선택 동의 항목은 응답편의가 발행할 뿐 아니라 무응답값이 다수 발생되어 활용가능성이 제한될 우려가 있다. 이와 같은 이유로 2014년까지 참여신청서에 포함되어 있던 대다수의 민감정보의 수집은 개인정보 보호목적과, 수집 항목의 낮은 활용가능성, 행정 편의 등을 이유로 그 이후에는 참여신청서의 조사항목에서 제외한 것으로 판단된다.

따라서 이를 개선하기 위해서는 노인일자리정책 수립에 필요한 정책변수(예를 들어, 소득, 경제상태, 건강정보 등)를 제한적으로라도 수집할 필요가 있다. 참여자의 정보를 수집할 수 있는 방법으로는 ① 참여자 선발과정에서 참여신청서를 통한 수집, ② 사업 운영 및 모니터링 과정에서 수집, ③ 타 행정자료 연계 등을 고려할 수 있다. 먼저 참여신청서를 통한 정보 수집이 가장 근본적인 방법이 될 수 있으나, 「개인정보보호법」의 규제를 받는 점을 고려하면 한국노인인력개발원의 설립근거 마련과 연동하여, 필요한 정책변수를 법령에서 민감정보의 처리를 허용하도록 근거를 마련할 필요가 있다. 다만, 현실적으로는 필요한 정책변수를 선택 동의 항목으로 참여신청서 상에 반영하는 것이 실현가능성이 높을 것이나, 무응답 값이 다수 발생할 가능성은 여전히 존재한다. 그리고 자료입력을 담당하는 업무담당자의 자료입력 편의성을 높이는 것 또한 중요하다. 그 외에도 수행기관에서는 노인일자리 참여자에게 평가를 위한 자체 설문조사 등을 수행하는 경우가 많으므로 이를 활용하는 것도 대안이 될 수 있다. 그리고 현행 방식인 타 행정자료 연계는 한국사회보장정보원에 참여신청자의 정보를 보내고, 선발기준상의 점수를 매칭하여 자료를 받는 방식이다. 이러한 방식은 선발기준에 포함된 정보만을 제한적으로 받기 때문에 정책연구에 필요한 정보를 연계할 수 없고, 연계과정에서 일정한 시간이 소요된다. 반면, 한국사회보장정보원의 신뢰성 있는 양질의 정보를 연계할 수 있는 장점

처리에 대해 정보주체의 동의를 받을 때에는 각각의 동의 사항을 구분하고, 정보주체가 이를 명확하게 인지할 수 있도록 알리고 각각 동의를 받아야 한다. 구분하여 동의를 받아야 하는 사항에는 수집ㆍ이용 동의(제15조 제1항 제1호), 제3자 제공 동의(제17조제1항제1호), 국외 제3자 제공 동의(제17조제3항), 목적 외 이용·제공 동의(제18조제2항제1호), 마케팅 목적 처리 동의(제22조제3항), 법정대리인의 동의(제22조제5항), 민감정보 처리 동의(제23조제1항제1호), 고유식별정보 처리 동의(제24조제1항제1호) 등이 있다.

이 있으므로, 필수 정책변수를 최소한으로 선정하여 협의를 통해 정보를 연계받는 것이 대안이 될 수 있다.

둘째, 제시된 표나 그림에 대한 기술 및 해석이 부족하여 정보이용자의 가독성이 낮다. 물론 정보이용자들이 노인일자리사업의 통계자료를 한눈에 파악할 수 있도록 주요 통계 내용은 인포그래픽으로 별도로 보여주고 있으나 인포그래픽의 수가 적고 노인일자리사업 초기부터 현재까지의 전체 추세를 중심으로 제시되고 있을 뿐이다. 가독성이 낮은 또 다른 이유는 메타데이터(통계용어, 속성, 기준 등 데이터에 대한 설명)가 부족하고, 거의 매년 발생하는 사업유형 재편 혹은 명칭 변경 등에 대한 설명 또한 부족하기 때문이다. 따라서 정보이용자의 가독성을 향상시키기 위해서는 노인일자리사업의 주요 통계지표 및 개념에 대한 설명, 사업유형의 변경사항 및 사업 연혁, 자료수집 체계 및 절차 등을 상세히 설명하는 것이 필요하다. 통계청에서는 이용자용 통계정보보고서를 통계작성기관으로부터 보고받아 공개하고 있는데, 이러한 보고서를 참고할 수 있다. 그리고 제시된 표나 그림은 주로 조사시점 단년도의 결과 혹은 전년도까지의 2개 연도의 결과만 제시하는데, 가능하다면 최근 3개년 결과를 제시하여 연도별 지표값의 변동이나 추세를 확인할 수 있도록 하고, 노인일자리사업의 운영이나 성과와 관련지어 해석하거나 의미를 설명하는 것이 필요하다.

셋째, 통계동향에서 제시된 산출항목이 상급기관의 관리 항목(예, 보건복지부 노인정책관 업무자료 등)과 상이하여 노인일자리정책의 근거자료로 유용하게 활용되지 못한다. 이로 인해 보건복지부나 유관기관에서 통계동향의 산출항목과 별도의 자료를 요청하는 경우가 잦은데, 상급기관과의 협의를 바탕으로 요구빈도가 높거나 보다 유용한 항목 위주로 산출항목을 개선하여 시스템상에서 상시적으로 관리·구축하며, 통계동향에도 이를 반영할 필요가 있다.

넷째, 통계동향은 장기적으로는 성과분석 혹은 연보의 형태로 관리되는 것이 바람직하다. 예컨대 사회적기업진흥원에서는 매년 사회적기업의 사업보고서를 제출받아 경제적·사회적 성과를 분석하여 보고하고 있으며, 그 해의 현안이나 연구자의 관심을 반영하여 심층분석 보고서를 실시하고 있다. 경제적 성과로는 기업의 매

출액, 영업이익, 당기순이익 등의 재정 성과와 매출원가, 판매·관리비, 영업외비용, 노무비 등 비용 구조를 분석하며, 사회적 성과로는 취약계층의 고용, 사회서비스 제공, 의사결정구조, 사회적 목적을 위한 재투자 등을 분석한다. 노인일자리사업의 경우 재정지원사업의 비중이 크고, 수행기관을 통해 사업이 진행되므로 사회적기업의 사례를 그대로 적용하기에는 무리가 있으나, 장기적으로는 사업의 성과를 다차원으로 구분하여 분석할 수 있는 방안을 고려할 필요가 있다. 다른 한편으로는 '고용보험통계 통계연보'와 같이 통계연보 형식으로 발간하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 이 경우에는 노인일자리사업의 추진실적 외에도 신규 참여자와 중도포기자의 특성, 사업유형별 참여자 특성, 사업유형별 예산 현황, 시계열 통계표, 기타 주요 성과지표별 현황 등이 포함될 수 있다. 그리고 이러한 통계자료의 발간은 통계연보의 형태인 경우에는 통계 결과를 상시적으로 관리하고 전담할 수 있는 팀에서 발간하는 것이 타당하고, 성과분석의 형태로 발간하는 경우에는 자료의 공정하고 객관적인 분석을 담보하기 위해 외부 연구과제 수탁이 바람직하다.

4) 실태조사 및 만족도 조사 등 기타 조사와의 관계

노인일자리업무시스템을 통한 산출 행정자료는 행정자료의 특성상 변수가 부족하고, 때문에 특정 정책연구의 근거자료로서 활용이 제한적이다. 이에 3년마다 노인일자리사업 실태조사와 매년 만족도 조사를 실시하고 있다. 그러나 2가지 조사 모두 횡단면 표본조사이며 노인일자리사업 실태조사의 경우 3년마다 표본을 재추출한다는 점에서 종단연구가 제한된다는 단점이 있다. 특히, 만족도 조사[26]의 경우 일자리사업 참여자의 만족도를 확인하기 위한 설문문항으로 단순하게 구성이 되어 있어, 만족도 평가 이외의 정책연구의 근거자료로 활용하기에는 조사에 포함되어 있는 변수가 제한적이다. 때문에 향후에는 노인일자리사업 참여로 인한 성과를 측정할 수 있는 문항(예를 들면, 경제적 도움 여부, 건강상태 변화, 사회적 관계

26) 만족도조사는 2007년부터 매년 실시되고 있는데, 2020년 기준 노인일자리사업 참여자 약 2,000명을 대상으로 사업참여 만족도 및 개선사항에 대해 급여, 직무내용, 근로환경, 서비스환경 영역별로 만족도를 5점 척도로 조사하고 있다. 표본은 시도별, 사업유형별, 수행기관별 최소 유효표본 우선할당 후 비례배분 방식으로 수집하며, 1:1 전화조사로 진행된다. (출처: 한국노인인력개발원 내부자료)

변화, 심리적 변화 등)을 추가하여, 분석자료로서 활용가능성을 높일 필요가 있다. 또한 올해 코로나19 확산으로 인한 현장 상황을 파악하는 설문문항을 추가하는 것도 만족도 조사의 활용도를 높이는 방법이 될 수 있을 것이다.

그 밖에 실태조사와 만족도 조사의 단점을 보완하기 위해서는, 앞서 언급한대로 노인일자리정책에 필요한 최소한의 정책변수를 참여신청서를 받을 때와 사업수행 과정에서, 그리고 타기관 연계를 통해서 추가 수집할 필요가 있다. 보다 장기적으로는 노인일자리정책 연구 수행을 위해 노인일자리 패널 구축의 필요성이 제기된다. 이에 대해서는 아래에서 패널구축의 장단점과 신규 도입시 고려사항을 유사 패널 사례 검토를 통해 보다 구체적으로 살펴본다.

5) 노인일자리패널 도입 및 운영 관련 검토

패널조사는 조사단위를 동일표본으로 유지하고, 장기간 동안 반복 추적하는 조사를 말한다. 동일 표본을 유지하기 때문에 다른 변수의 영향을 통제하고, 정부정책이나 사회현상으로 인한 변화를 정확하게 측정·분석 가능한 종단연구의 장점이 있으나, 시간의 흐름에 따라 표본 이탈(panel attrition)이 발생하기 때문에 동일 표본을 유지하기 어렵고 결측값이 있을 경우 동일 표본에 대한 종단 자료를 축적하기 어려운 단점도 있다. 패널조사의 장점에도 불구하고 패널조사가 많이 실시되지 못하는 이유는 현실적인 제약조건 때문이다. 후술하겠지만, 패널조사는 동일 대상을 반복 조사해야하므로 패널 유지 및 관리를 위한 많은 비용이 소요되고, 장기적인 자료 축적이 핵심이므로 조사 초기부터 장기적인 목표와 자원을 충분히 고려해야 하며, 조사설계 변경이 어려우므로 철저한 사전준비와 예비조사를 실시하는 경우가 일반적이다(이희길, 2008).

한편, 국내에는 한국복지패널, 한국노동패널, 고령화연구패널, 한국아동패널 등 약 20여 종의 전국 단위 패널조사가 연구 분야별로 실시되고 있다. 각 패널조사의 개요와 주관기관, 조사기간 및 주기를 아래 〈표 4-13〉에 간략히 정리하였다.

〈표 4-13〉 국내 전국 단위 패널조사 현황 (2017년 기준)

구분	조사개요	주관기관 및 조사기간·주기
한국가구 패널조사	전국 일반가구와 성인 가구원을 대상으로 가구원 교육수준 및 직업경력, 주택소유 및 자산보유 현황, 가구원소득, 가구총소득, 가구소비지출 등에 관하여 추적조사한 국내최초 종단조사	- 대우경제연구소 - 1993년 ~ 1998년 (총 6차) / 매년
한국노동 패널조사	한국 노동시장의 미시적·동태적 변화를 파악하기 위해 전국 가구의 만 15세 이상 가구원을 대상으로 가구특성, 경제활동 및 노동시장 이동, 소득 및 소비, 교육 및 직업훈련, 사회생활 등에 관하여 추적조사 하는 종단조사	- 한국노동연구원 - 1998년 ~ 현재 (총 20차) / 매년
청년 패널조사	청년층의 학교에서 직업으로 이행과정과 노동시장 경로를 파악하기 위해 전국 만 15-29세 청년층을 대상으로 학교생활, 일자리경험, 직업관 및 진로, 직업훈련, 구직활동, 가구특성 등에 관하여 추적조사 하는 종단조사	- 한국고용정보원 - 1차 프로젝트: 2001년 ~ 2006년 (총 6차) / 매년 - 2차 프로젝트: 2007년 ~ 현재 (총 11차) / 매년
대졸자 직업 이동경로 조사	대졸자들의 노동시장 진입과 정착과정을 실증적으로 파악하기 위해 신규 대졸자를 대상으로 교육과정, 구직활동, 일자리경험, 직업훈련, 취득자격증 등을 추적조사한 종단조사 ※ 조사 시작 당시(2006년)에는 종단조사로 설계되었으나, 2012년 이후 횡단조사로 전환	- 한국고용정보원 - 2006년 ~ 2008년 (총 3차) / 매년
여성 관리자 패널조사	기업 내 여성관리자가 처한 조직적·개인적·상황적 환경 속에서 경력을 유지하는 과정을 파악하기 위해 100인 이상 기업의 여성관리자를 대상으로 근로실태와 경력개발, 근로여건 및 관리직 진출경로, 일과 가정의 양립 실태, 소속 기업 정보 등을 추적조사하는 종단조사	- 한국여성정책연구원 - 2007년 ~ 현재 (총 6차) / 격년
장애인 고용 패널조사	장애인의 경제활동 전반과 이에 영향을 주는 개인적, 환경적 요인을 동태적으로 파악하기 위해 등록장애인을 대상으로 장애특성, 일자리특성, 근로실태, 취업노력, 직업능력, 일상생활과 삶의 질, 가구정보 등을 추적조사하는 종단조사	- 한국장애인고용공단 고용개발원 - 1차 웨이브: 2008년 ~ 2015년 (총 8차) / 매년 - 2차 웨이브: 2016년 ~ 현재 (총 2차) / 매년
산재보험 패널조사	산재근로자의 재해 이후 전반적인 경제활동상태의 동태적 변화와 사회적 환경요인을 파악하기 위해 산재근로자를 대상으로 산재서비스, 재해 이후 경제활동, 건강, 삶의질, 소득 및 소비 현황 등에 관하여 추적조사하는 종단조사	- 근로복지공단 근로복지연구원 - 2013년 ~ 현재 (총 5차) / 매년(매 5년마다 패널 교체)
사업체 패널조사	한국의 고용구조와 노동수요를 체계적으로 파악하기 위해 상용근로자 30인 이상의 사업체를 대상으로 전반적인 경영환경, 인적자원 관리체계, 노사관계 현황 및 임금교섭 과정 등에 관하여 추적조사하는 종단조사	- 한국노동연구원 - 2005년 ~ 현재 (총 7차) / 격년
인적자본 기업패널	기업이 지닌 인력의 양적·질적 수준과 기업의 인적자원 축적과정을 파악하기 위해 국내 제조업 및 서비스업 분야 기업체를 대상으로 경영일반, 인적자원관리, 인력현황, 인적자원개발, 연구개발 등에 관하여 추적조사하는 종단조사	- 한국직업능력개발원 - 2005년 ~ 현재 (총 7차) / 격년

구분	조사개요	주관기관 및 조사기간·주기
한국 청소년 패널조사	청소년의 직업 및 진로, 일탈, 여가와 관련한 여러 가지 태도와 행위의 변화양상을 동태적으로 파악하기 위해 전국 청소년을 대상으로 직업선택, 진로 설정 및 준비, 일탈행위, 여가참여 등의 생활실태에 관하여 추적조사하는 종단조사	- 한국청소년정책연구원 - 2003~2008년 (총 6차) / 매년 - 중2패널: 2003~2008년 (총 6차) - 초4패널: 2004~2008년 (총 5차))
한국아동·청소년 패널조사	아동·청소년들의 개인발달과 발달환경을 종합적으로 파악하기 위해 전국 초등학생(1학년, 4학년)과 중학생(1학년)을 대상으로 신체·지능·사회정서 발달, 비행, 생활시간, 가정환경, 친구관계, 교육 ·지역사회·매체·문화활동 환경 등에 관하여 추적조사하는 종단조사 ※「한국청소년패널조사」의 후속 연구	- 한국청소년정책연구원 - 2010년 ~ 현재 (총 8차) / 매년
한국 교육고용 패널조사	교육과 고용 간 연계성과 학생들의 학교에서 노동시장으로 이행과정을 파악하기 위해 전국 중학생(3학년)과 고등학생(3학년)을 대상으로 교육 경험과 진학, 진로, 직업세계로의 이행 등에 관하여 2004년~2015년까지 추적조사한 종단조사 ※ 2016년부터 고등학생 2학년 대상 새로운 2기 조사가 진행 중	- 한국직업능력개발원 - 1기 조사: 2004년 ~ 2015년 (총 12차) / 매년 - 2기 조사: 2016년 ~ 현재 (총 2차) / 매년
한국교육 종단연구	학생의 교육적 경험 및 성취, 학교교육의 효과, 진학 등에 대한 동태적 변화를 파악하기 위해 2005년 기준 전국 중학교 1학년생을 대상으로 그들이 만 30세가 되는 시점까지 학생의 성장과 발달, 학교경험, 초기 직업획득과정, 가정배경, 학교특성 등을 추적조사하는 종단조사 ※ 2013년부터 초등학교 5학년생 대상 「한국교육종단연구 2013」 병행	- 한국교육개발원 - 2005 코호트: 2005년 ~ 현재 / 2012년까지 매년, 이후 부터는 격년 - 2013 코호트: 2013년 ~ 현재 / 매년
한국 아동패널	아동의 성장·발달 과정과 아동을 둘러싼 환경적 특성의 영향을 동태적으로 파악하기 위해 전국 신생아가구를 대상으로 아동 특성, 부모특성, 가족특성, 학교특성, 육아지원서비스특성, 지역사회특성, 육아지원정책특성 등에 관하여 출생 시부터 성인기까지 추적조사하는 종단조사	- 육아정책연구소 - 2008년 ~ 현재 (총 10차) / 매년
다문화 청소년 패널조사	다문화청소년의 발달특성을 보다 객관적으로 파악하기 위해 다문화청소년과 그들의 부모를 대상으로 다문화적 특성, 학교생활, 신체발달, 심리·사회적응, 부모자녀관계, 정책지원 등에 관하여 추적조사하는 종단조사	- 한국청소년정책연구원 - 2011년 ~ 현재 (총 7차) / 매년
학업중단 청소년 패널조사	청소년의 학업중단 현황과 학업중단 이후 경로유형, 생활실태 및 의식 변화를 파악하기 위해 중고등학교 학령기 학업중단 청소년을 대상으로 학업중단 관련 실태, 개인적·환경적 특성, 학업중단 이후의 삶(경로)과 인식 등에 관하여 추적조사한 종단조사	- 한국청소년정책연구원 - 2013년 ~ 2015년 (총 3차) / 매년
국민 노후보장 패널	중고령층의 노후준비 및 노후생활을 동태적으로 파악하기 위해 전국 만 50세 이상 가구원이 있는 가구와 그 가구의 50세 이상 가구원을 대상으로 가구의 경제상황, 중고령자의 고용현황 및 퇴직, 건강, 가족관계, 노후보장 현황 등에 관하여 추적조사하는 종단조사	- 국민연금공단 - 2005년 ~ 현재 (총 7차) / 격년 (홀수해 본조사, 짝수해 부가조사)

구분	조사개요	주관기관 및 조사기간·주기
한국 복지패널	빈곤층, 근로빈곤층, 차상위층 등의 규모와 인구집단별 생활실태 및 복지욕구 등을 동태적으로 파악하기 위해 전국 일반가구 및 저소득가구의 만 15세 이상 가구원을 대상으로 가구원 배경 및 개인사, 교육·건강·주거 여건, 사회복지 가입 및 수급, 경제상황, 근로실태, 생활실태, 정신건강 등에 관하여 추적조사하는 종단조사	- 한국보건사회연구원·서울대 사회복지연구소 - 2006년 ~ 현재 (총 12차) / 매년
고령화 연구패널 조사	고령화를 이해하기 위한 기초자료로서 고령자의 사회적·경제적·육체적·정신적 삶 전반을 다각도로 파악하기 위해 전국 중고령자를 대상으로 고용상태와 소득활동, 자산규모, 가족구조와 가족 간의 재정 및 돌봄 노동의 교환, 건강상태와 건강관련 습관, 주관적 의식상태 등에 관해 추적조사하는 종단조사	- 한국고용정보원 - 2006년 ~ 현재 (총 6차) / 격년 (홀수해: 기본조사, 짝수해: 부가조사)
한국 의료패널	보건의료이용실태 및 의료비 지출 수준의 동태적 변화를 파악하기 위해 전국 일반가구의 가구원을 대상으로 가구자산, 가구지출, 의료비, 경제활동 및 소득, 건강수준, 의료이용실태, 일상생활, 민간의료보험 등에 관하여 추적조사하는 종단조사	- 한국보건사회연구원·국민건강보험공단 - 2008년 ~ 현재 (총 11차) / 매년(일부 반기)
여성가족 패널조사	여성의 일자리, 가족, 여성 개인 삶의 변화를 동태적으로 파악하기 위해 전국 성인 여성을 대상으로 여성의 경제활동, 가족실태, 가족가치관, 건강 등에 관하여 추적조사하는 종단조사	- 한국여성정책연구원 - 2007년 ~ 현재 (총 6차) / 격년
한국 미디어 패널조사	방송통신 융합 및 다매체 환경 속에서 다중 미디어 이용행태를 입체적으로 파악하기 위해 전국 가구의 만 6세 이상 가구원을 대상으로 미디어 기기 보유 및 연결성 현황, 방송통신 서비스 이용 및 지출 현황, 개인별 미디어 이용행태 등을 추적조사하는 종단조사	- 정보통신정책연구원 - 2010년 ~ 현재 (총 8차) / 매년
재정 패널조사	조세 및 복지 정책이 가계에 미치는 영향과 조세부담과 복지수혜자의 연계성을 동태적으로 파악하기 위해 전국 일반가구를 대상으로 가구 소득 및 지출, 가구자산 및 부채, 복지현황, 경제활동상태, 개인연간소득, 개인연금·보험소득, 개인보험지출, 개인 소득세 및 소득공제 현황, 조세제도인식 등에 관하여 추적조사하는 종단조사	- 조세재정연구원 - 2008년 ~ 현재 (총 10차) / 매년
가계 금융·복지 조사	가구의 생활수준과 자산, 부채, 소득 등의 규모 및 분포, 미시적 재무건전성을 파악하기 위해 전국 1인 이상 가구를 대상으로 자산 및 부채, 소득, 소비지출, 자산운용, 부채상환능력, 노후생활 등에 관하여 추적조사하는 종단조사	- 통계청·한국은행 - 2012년 ~ 현재 (총 6차) / 매년

자료출처: KOSSDA, 한 눈에 보는 한국의 패널조사, 1993-2017

패널조사 중에서 한국복지패널과 고령화연구패널에서는 노인일자리사업 참여자도 패널에 포함되고 있다. 그러나 노인일자리 참여자의 사례수가 적고 다른 공공근로 및 재정일자리사업과 함께 공공일자리로 분류되는 경우가 많아서 노인일자리 혹은 노인일자리 세부 사업 유형 단위에서의 성과를 파악하지 못하는 한계가 존재한다.

한편, 일반적으로 패널조사를 신규 도입할 때의 고려할 사항은 다음과 같이 예산 확보, 업무담당자의 확보, 베이스라인으로서의 1차 조사의 중요성을 들 수 있다.

첫째, 패널조사의 핵심은 최소한 3개년간의 자료가 확보되어야 패널분석이 가능하기 때문에 3차 조사년도까지의 안정적인 예산이 확보되는 것이 중요하다. 특히 초기 1차 기본조사에서 3차 조사까지를 패널구축의 기초를 다지는 한 사이클로 본다면, 도입 초기 시기가 전문 인력의 전문성과 실험 설계를 거치는 노력과 시간이 가장 많이 들어가는 것이 일반적이다. 즉, 1차 기본조사에서는 패널 구축을 위한 작업(설문지 개발, 표본구축, 조사, 데이터 구축)에, 2차 조사에서는 패널 유지와 보수를 위한 특화된 연구, 1차 조사 결과에 따른 각 문항별 응답 분석, 그리고 그 분석에 따른 설문지 보정 작업, 패널로 구축되지 못한 응답자들에 대한 대책 및 표본 보수 등의 작업, 3차 조사에서부터는 패널 유지와 패널데이터로 구현되었을 때 분석 가능한 데이터를 만들기 위한 작업 등이 필요하다.

또한 위와 같은 작업을 원활하게 수행하기 위해서는 통계학, 인구학, 사회학, 사회복지학, 보건의료학 등 많은 전문가들과의 협업이 필요하고 1차 기본조사 패널 구축을 위한 수 차례의 파일럿 테스트 및 연구 또한 필요하다. 이러한 작업을 안정적으로 수행하기 위해서는 최소한 3차년도까지의 예산을 일괄 확보하는 것이 중요하다.

둘째, 전담 인력이 필요하다. 패널조사는 여러 분야의 사람들이 모여서 협업하는 형태로 반복 조사되기 때문에 오케스트라의 지휘자처럼 조사주관기관에서 이 모든 상황을 통제할 수 있는 전담 인력이 필수적이다. 예컨대, 패널조사를 위해 투여되는 인력은 크게 다양한 분야의 전문가들(표본구축, 설문 개발, 데이터 생산 등), 실태조사 실사팀(숙련된 면접원으로 나중에 다시 찾아갈 수 있도록 라포 형성 등 필

요), 조사된 자료를 몇 개월 동안 안정적으로 축적할 전산팀(면접원이 입수한 자료를 입력, 보관, 축적 등), 데이터 관리 등을 담당할 전담 인력이 필요하다. 실제 한국복지패널을 주관하는 보건사회연구원에는 전담조사팀 및 조사인력 풀을 구성하고 있어 숙련된 조사원이 패널조사에 지속적으로 참여한다.

주관기관에서의 필수 인력은 위에서 제시한 전문가 집단, 실태조사팀, 전산팀, 데이터 관리팀 등이 해야 할 일을 지시하고 관리하고 감독하는 일을 하고 있기 때문에 일반적으로는 정규직 연구진들로 구성된다. 패널 데이터를 만드는 기관의 상황을 보면 평균적으로 박사급 책임연구진 1명, 박사급 원내 자문연구팀 8명 내외로 패널위원회를 구성·운영하고, 패널관련 업무만 보는 실무 석사급 연구진 3명~5명, RA 2명 내외, 그리고 행정업무 담당자(원내 행정실 각 팀에서 모든 행정적 일처리 담당)로 구성된다. 이 외에도 매년 타 기관의 박사급 자문위원을 8~13명 내외로 임명하여 자문을 받아 유지하는 경우가 대부분이다.

셋째, 1차 기본조사는 패널조사의 베이스라인을 구축한다는 점에서 매우 중요하다. 패널조사는 동일한 대상자를 기준으로 정해진 기간 단위로 추적 조사를 하는 것이 핵심이므로, 1차 패널조사 구축을 위한 준비 작업을 철저히 해야 이후 패널조사 진행이 원활하게 이루어 질 수 있다. 준비 작업은 패널 구축 및 유지, 설문지 개발, 실태조사, 전산인력, 데이터 관리 측면에서 모두 중요하다. 특히, 패널 구축과정에서 조사집단 범위 설정이 중요하다. 노인일자리사업의 순수 효과를 분석해내기 위해서는 노인일자리사업 참여자 이외의 비참여자인 고령인구집단도 함께 패널로 구성해야 패널데이터의 활용가능성이 높아질 것이다.

패널 구축 및 유지 측면에서, 1차 기본조사(베이스라인)에서 구축된 패널이 대표성 있는 표집이어야 한다. 그리고 패널을 장기간 유지하면서 표본 탈락이 일정 기준을 넘어갈 때 이를 보수하기 위한 추가 표본 구성이 가능한데, 1차 기본조사에는 이러한 장기적인 계획까지 함께 고려하면서 진행해야 한다. 즉, 초기 조사에서 표집된 표본 중 체계적으로 탈락된 집단이 없는지, 2차 조사의 탈락률 및 2차 조사에서 응답하지 않은 사람들의 인적특성을 고려해야 한다. 또한 5년, 7년 등 미리 정한 시점에서 추가 표본 구성 및 대체를 어떻게 할 것인지 등에 대한 계획이 있어야

한다. 특히, 고령자로 패널을 구성할 경우 패널유지에 큰 어려움이 예측된다. 예를 들어, 사망으로 자연 탈락되는 경우, 병원이나 요양병원으로 입원하여 응답을 못하는 경우, 자발적 응답 거부 등 세부적인 사항을 고려해야 하므로 표본 구성 및 유지에 대한 전문적인 연구가 필요하다. 이러한 점을 고려하면 향후 노인일자리패널은 5년 내외의 조사주기를 갖는 단기 패널조사 또는 패널의 일정 비율을 지속적으로 교체·업데이트 하는 연동패널의 구축도 고려해볼 필요가 있다.

설문지 개발 측면에서, 패널조사는 동일한 문항을 지속적으로 설문해야 하므로 초기 설문지 문항 구성에서 응답자 대상의 연령, 건강상태, 학력 등을 고려하여 제대로 응답 가능한 설문 문항으로 구성해야 하며, 응답자의 응답이 데이터의 변수로 구현되었을 때의 어떠한 변수 형태로 변환되어 자료로 제공될 수 있을지를 예상하여 설문지를 작성해야 한다.

그리고 설문조사를 실제 수행하는 실태조사 팀의 경우, 패널 유지율을 높이기 위한 실사조사팀에서의 노하우가 필요하다. 때문에 안정성 있는 실사업체(일정 정도의 규모와 내실 있는 업체)와 숙련된 면접원을 확보하는 것이 중요하며, 단기간 조사나 횡단면 조사에 비해서 실사 비용이 많이 소요된다.

전산인력의 전문성 또한 중요하다. 패널은 조사기간이 긴 조사이므로 면접원들이 조사한 설문지를 코딩하고 데이터화하는 과정을 거치는데, 설문조사가 시작되어 끝날 때까지 안정적인 서버 운영이 필요하다. 예를 들어, CAPI 방식의 조사에서 1차 조사내용을 면접원의 컴퓨터에 저장한 후, 이후 2차 조사에서 응답을 다시 받을 때 1차 조사의 응답과 매우 다른 수치가 나온다면 1차 조사에서의 응답자료를 실시간으로 확인하는 작업이 필요하다. 전산인력의 역할은 패널조사에서 이러한 부분을 세팅해 주고 전반적으로 관리하여야 하므로, 전문적인 전산팀이 필요하다. 주로 이러한 전산인력은 실사조사팀과 함께 유기적으로 업무수행을 진행해야 하므로, 실사조사 업체에 전문적이고 안정적인 관리 능력이 있는 전산팀이 존재하는지도 중요한 요소가 된다.

데이터 관리 또한 패널 조사에서 중요한 부분이다. 조사를 통해 수집한 응답결과를 분석이 가능한 데이터로 변환하여 가치있는 자료로 만드는 것은 중요하다. 예를

들어, 복수응답 형태로 응답된 경우 순위별 정리, 변수에 따라서 가중치 부여가 필요한 경우 여러 형태의 가중치 변수를 만들어 주는 것, 무응답 처리를 어떻게 할 것인지 등에 대한 기준은 설문 문항을 만든 연구진의 목적과 근거에 따라서 달라질 수 있다. 어떠한 기준으로 처리하고 데이터화 할 것인지에 대한 연구진 및 실무자의 고민과 연구 또한 지속적으로 필요하다.

결국 패널 조사의 1차 기본조사 베이스라인을 잘 구축하기 위해서는 다양한 분야의 전문가와 연구진을 구성하는 것이 중요하고, 표본 선정부터 설문지 구성, 데이터 구축 및 배포 등의 전 과정에서 충분한 논의와 의사결정을 위한 전문성 및 노력이 필요하다.

다음 〈표 4-14〉에서는 향후 노인일자리패널 도입을 검토하기 위해 유사사례로서 한국복지패널, 고령화연구패널, 한국노동패널 3가지 사례의 운영내용과 방식, 예산과 인력소요를 중심으로 간략히 비교·제시하였다. 사례들은 설문조사에 기반을 둔 일반적인 패널조사로서, 조사 특성이 서로 다르기 때문에 동일한 비교는 어렵지만, 대체로 1년 운영예산은 10~19억 원 규모이며, 안정적인 패널 운영을 위한 전담팀이 별도 구성되어 있다.

〈표 4-14〉 주요 패널 운영내용 및 방식 비교

구분	한국복지패널	고령화연구패널	한국노동패널
조사 개요	- 외환위기 이후 빈곤층 규모와 실태 파악 및 각 인구집단의 생활실태와 복지욕구 파악 목적 - 2006년 7,072 가구 조사 - 가구용 조사표는 17개 영역, 가구원용 조사표는 6개 영역으로 구성	- 초고령사회로 변화 과정에서 효과적인 사회경제정책 수립·시행에 활용될 기초자료 생산 목적 - 해외 중고령자 대상 패널조사와 국제 비교 가능한 자료 생산 - 2006년 1차 만45세이상 중고령자 10,254명 패널 구축	- 도시 거주 가구의 노동시장 특성 조사 목적 - 표본틀 : 1995년 인구주택총조사의 10% 표본조사구인 19,025조사구 - 1998년 5,000가구 구축 - 2009년 추가표본 1,415가구 추출 - 통합표본 : 6,721가구
주관기관	- 한국보건사회연구원·서울대학교사회복지연구소	- 초기(2004-2010): 한국노동연구원 - 2012년-현재: 한국고용정보원	- 한국노동연구원

구분	한국복지패널	고령화연구패널	한국노동패널
조사기간 및 주기	- 2006년 ~ 현재 (매년) - 장애인, 아동, 복지인식 부가 조사를 3년 순차 주기로 병행 실시	- 2004년~현재 (격년) - 짝수년도 본 조사 - 홀수년도 부가조사 - (예: 직업력 조사)	- 1998년~현재 (매년) - 1998년 표본 조사결과와 09년 추가표본을 통합한 통합 표본 조사결과 있음
예산	- 2013년 약 17.5억 원 - 2020년 약 13.7억 원	- 고용보험기금 출연 - 2004~05년 : 매년 10억 원	- 2013년까지 : 매년 12억 원 - 2014~16년 : 매년 14억 원 - 2017년부터 : 매년 19억 원
전담인력 구성	[보건사회연구원] - 박사급 책임연구자 1명, 부연구위원 1명 - 전문연구원 1명, 석사급 연구자 6명 - 전담 조사팀 및 조사인력풀 보유 [서울대 사회복지연구소] - 공동연구진(교수) 5명 - 연구원(석사/박사과정) 3명	- 박사급 책임연구자 1명, 원내 자문 8명 - 석사급 연구자 4명~5명, RA 2명 - 기타 행정(기안, 예산, 총부, 지급 등)은 연구원내 행정 부서 지원	- 패널위원회(박사급) 8명 - 연구원(석사급) 5명 - RA 2명 - 기타 행정(기안, 예산, 총부, 지급 등)은 연구원내 행정 부서 지원

자료: 한국노동연구원, 한국보건사회연구원 자문

설문조사에 기반한 패널조사가 비용이 상대적으로 많이 소요되는 점을 감안한다면, 이미 구축되어 있는 행정자료를 바탕으로 정책 및 연구용 패널자료로 재구축하는 방안을 대안으로 검토할 수 있다. 예를 들어, 건강보험공단의 표본연구 DB는 건강보험 데이터베이스에서 가입자나 수급자의 일부를 층화 및 무작위 추출하여 표본코호트를 구성하고 있다. 이와 같은 방식은 행정DB가 잘 구축되어 있는 경우 쉽게 연구를 위한 패널자료를 생성할 수 있다는 장점이 있으나, 기존 행정DB에 활용가능한 정보목록이 빈약할 경우에는 생성된 패널에게 다시 별도 설문조사를 수행해야 하므로 시간·비용이 추가로 소요될 수 있다. 이러한 점을 염두에 두고, 노인일자리패널 신규 도입하기 위한 보다 더 구체적인 내용은 패널도입 목적 및 표본크기, 설문내용에 따라 달라질 수 있으므로 향후 연구과제로 남겨둔다.

〈표 4-15〉 건강보험공단의 표본연구DB 구성 및 내용

구분	표본코호트2.0	건강검진코호트	노인코호트	직장여성코호트	영유아검진코호트
코호트 선정기준 (모집단)	2006년 1년간 건강보험가입자 및 의료급여 수급권자 자격을 유지한 전 국민	2002~2003년 일반건강검진 수검자 중 40~79세 건강보험 자격유지자 515 만 명	2002년 12월말 건강보험 및 의료급여 자격을 유지하고 있는 만 60세 이상의 노인 대상자 550만 명	2007년 자격유지자 중 15~64세(생산가능 인구) 직장 여성 371만 명	영유아검진 1~2회차를 1회 이상 받은 전체 수검자 중 2008~2012년 출생자
코호트 규모	100만 명	약 51만 명	약 55만 명	약 18만 명	약 8만 4천 명
대상연도	2002~2015 (14개년)	2002~2015 (14개년)	2002~2015 (14개년)	2007~2015년 (9개년)	2008~2015년 (8개년)
표본추출 방법	전국민 모집단의 2%, 성·연령·가입자구분·보험료분위·지역별 층화추출	모집단의 10% 단순무작위추출	모집단의 10% 단순무작위추출	모집단의 5% 단순무작위추출	각 출생연도별 5% 표본추출
내용	사회·경제적 현황 (자격 및 보험료, 장애 및 사망), 의료이용 현황 (진료 및 건강검진), 요양기관 현황	사회·경제적 자격변수(장애 및 사망 포함), 의료이용 (진료 및 건강검진), 요양기관 현황	사회·경제적 자격변수(장애 및 사망 포함), 의료이용 (진료 및 건강검진), 요양기관 현황, 노인장기요양 서비스 현황	사회·경제적 자격변수(장애 및 사망 포함), 의료이용 (진료 및 건강검진), 요양기관 현황	인구사회학적 특성, 의료이용, 질병이환, 교육 및 발달평가·상담

자료: 국민건강보험 홈페이지 표본연구DB 소개 (https://nhiss.nhis.or.kr/bd/ab/bdaba001cv.do)

제3절 소결

4장에서는 노인일자리사업의 특성을 간략히 개관하고, 생성되는 통계 자료 현황과 관리 과정에서 나타나는 문제점을 진단하였다. 구체적으로는 노인일자리업무시스템을 중심으로 노인일자리사업 통계 산출 체계와 세부유형별 산출기준을 각각 살펴보고, 상급기관의 현황 보고 양식 및 노인일자리 및 사회활동 통계동향의 문제점, 실태조사 및 만족도 조사에 대해서도 함께 검토하였다. 각 항목별로 도출된 문제점과 개선방안을 중심으로 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 노인일자리사업은 사회보장정책 성격과 일자리·고용정책의 성격이 혼재하고, 세부 사업유형 또한 상이하게 구성되어 있으므로 노인일자리사업의 전체 현황을 반영하는 통합적 지표와 세부유형별 특성에 부합하는 세부 지표가 동시에 요구된다. 이에 대한 구체적인 내용은 5장에서 상세히 다룬다.

둘째, 현재의 노인일자리업무시스템은 그간 수차례 개편되어 왔으나, 최근 코로나19의 확산으로 노인일자리사업의 운영현황이나 참여자 현황, 사업 중단 상황을 반영한 예산집행실적을 실시간으로 파악하고자 하는 정책적 요구를 반영할 필요가 있다. 그러나 현재 노인일자리 행정자료의 업데이트 방식은 평소에는 동적 데이터세트로 관리되지만, 월말기준으로 스냅샷을 수행하고 자료를 고정화하여 정적 데이터세트의 형태로 산출되는 구조이다. 자료 입력 구조 또한 수행기관의 업무담당자에 의해 월 단위의 자료 생산 주기에 맞추어 대개 월말 마감기한 직전에 집중된다. 이러한 현재의 자료입력-관리 구조상 월 단위가 아닌 주나 일단위의 자료는 신뢰성 있는 생성이 불가능하다. 이러한 점을 개선하기 위해서는 장기적으로는 시스템 개편 및 수행기관의 자료입력 부담을 줄여주기 위한 방안 마련이 필요하다.

셋째, 타 부처에서 생산하는 고용 및 일자리 지표와 비교가능성이 현저히 낮다. 이는 노인일자리사업의 추진실적이 대부분 월별 누적참여인원(flow) 기준으로 산출되고 있어, 경제활동인구조사 등의 당월 기준의 외부 통계와 1:1로 비교하는 것은 개념적으로 맞지 않다. 예를 들어, 매월 통계청에서 공표하는 고용동향 결과에 노인일자리 누적참여인원 현황을 부가하여 보건복지부에 보고하고 있는데, 직접

비교보다는 고용증감 추세의 확인 차원에서 살펴보는 것이 바람직하다. 다만, 올해는 코로나19 확산으로 사업단 운영 및 활동이 중단되는 경우가 발생하였는데, 누적참여인원 기준은 이러한 특수한 상황을 정확하게 반영하지 못하는 문제가 있다. 따라서 향후 월별 고용동향 관련 노인일자리 현황 보고에는 누적참여자 수 보다는 당월참여자수를 기준으로 노인일자리 현황을 집계·보고하는 것이 보다 타당할 것이다.

넷째, 노인일자리사업의 복지적 성과를 판단할 수 있는 지표가 부족하며, 참여자 중심으로의 데이터 관리방식의 변화가 필요하다. 노인일자리사업의 성격에 일자리 및 복지적 성격이 함께 있음에도 불구하고, 주로 전체 노인일자리사업의 고용·일자리 측면에서 취업자 수만 산출하였다. 참여자 개인별 변화 및 복지적 성격을 제대로 측정할 수 있는 지표를 개발하여 노인일자리사업 정책 개발에 필요한 근거자료를 생성할 필요가 제기된다.

다섯째, 노인일자리사업에서 수집하는 인적정보가 부족하여 노인일자리정책의 근거자료를 생산하는데 어려움이 있으므로, 노인일자리정책 수립에 필요한 최소한의 정책변수를 선정하여 제한적으로라도 수집할 필요가 있다. 실제 2014년까지 노인일자리 참여신청서에는 경제상태(소득), 참여동기, 건강상태 등의 개인정보를 수집하였으나, 개인정보보호법상 민감정보의 수집에 해당하여 2015년부터는 참여자 선발에 필요한 최소한의 정보만 참여신청서를 통해 수집하고 있으며, 소득인정액과 같은 민감정보는 한국사회보장정보원을 통해 상한이 있는 선발점수 형태로 가공하여 연계받고 있다. 이러한 절차는 개인정보보호 차원에서는 바람직하지만, 행정데이터 분석을 통해 사업의 성과, 평가 등을 할 수 없으며, 신규 정책을 개발하기 위한 근거자료로 활용하지 못하는 단점이 있다. 이로 인해 1년 예산이 1조를 넘어가는 노인일자리 정책에 대한 평가 및 환류 기능에 제약이 따른다.

여섯째, 매년 발간되는 노인일자리 및 사회활동 통계동향의 개편이 필요하다. 현재 통계동향은 노인일자리사업에서 산출되는 통계 현황을 외부에 공표하는 주요 수단이지만, 추진실적 및 예산에 대해 연도별 추이, 사업유형별, 수행기관별, 성별, 교육수준별 등으로만 단순하게 구성되어 있다. 이러한 단순 구성은 최소한의 자료

만으로 관리·운영되는 행정자료의 특성상 소득과 같은 중요정보를 획득할 수 없는 현실적인 이유가 있으므로, 참여신청서를 통한 추가 정보 수집, 한국사회보장정보원과의 자료 연계 강화 등을 통해 문제점을 개선할 필요가 있다. 추가 정보 수집의 경우 개인정보보호법의 규율을 받으므로, 참여신청서에는 선택 동의 항목을 구분하여 정보를 수집하고, 자료 수집 및 행정자료 연계의 법적 근거를 마련하는 것이 중요하다. 장기적으로는 성과분석이나 연보의 형태로 관리해야 하며, 정보이용자의 가독성을 높이기 위해 메타데이터 작성, 최근 3개년 결과를 표나 그래프로 제시하는 등의 개편이 필요하고, 상급기관 관리 항목과 일치시킬 필요가 있다.

일곱째, 행정자료 공개와 활용에 관한 개선이 필요하다. 노인일자리정책 평가 및 연구수행을 위해 행정자료 활용에 대한 수요가 높아질 것으로 예상되고, 이에 따라 노인일자리사업의 원시 행정자료를 요청하는 사례도 증가할 것으로 예측된다. 이에 따라 앞서 3장에서 설명한바와 같이 노인일자리업무시스템은 주로 정형통계로 관리되고 있으므로 향후 장기적으로는 외부 정보이용자의 목적에 맞게 비정형통계 및 마이크로데이터를 추출할 수 있는 시스템을 갖추는 것이 필요하다. 이와 더불어 행정자료 제공 시 참여자의 개인정보가 노출될 수 있고 이를 어떻게 관리하고, 어떤 절차에 따라, 어느 범위까지 자료를 제공할 것인지 등에 대한 검토가 필요하다. 점차 개인정보보호 문제가 민감하게 대두되면서 행정자료의 제공 범위를 줄이는 경우도 있으므로, 향후 행정자료 공개 범위 및 절차에 관한 내부기준을 수립할 필요가 있다.

마지막으로 행정자료 이외의 조사연구에 대한 체계적 관리가 필요하다. 행정자료를 보완할 수 있는 만족도 조사와 실태조사는 각각 단순한 설문문항과 3년마다 표본을 재구성한다는 점에서 종단연구를 통한 유의미한 근거자료를 생산하는데 제약이 있다. 단기적으로는 정책연구 수행의 근거자료를 생산하기 위해 설문문항의 추가·변경 등의 조정이 필요하고, 보다 장기적으로는 노인일자리패널조사의 구축이 바람직하다. 다만, 유사 사례를 살펴보았을 때 패널 신규 도입· 구축에는 최소한 3개년간의 예산이 확보되어야하고 전담패널팀이 구성되어야 하며, 특히 초기 1차년도 패널조사 구축에 많은 노력이 필요하므로 향후 후속 연구과제 및 행정자료를 활용한 패널 구성 검토 등을 통해 신중한 접근이 요구된다고 하겠다.

제 5 장

노인일자리사업 통계관리 표준 개선방안

제1절 기본방향
제2절 유사 사례의 통계지표 검토
제3절 노인일자리 통계지표 개선방안

5 노인일자리사업 통계관리 표준 개선방안

제1절 노인일자리사업 통계관리의 기본 방향

1. 노인일자리사업 통계지표 생성의 원리

1) 개관

노인일자리사업의 통계관리는 기본적으로 사업의 운영 상태와 성과 평가를 위한 목적 하에서 이루어져야한다. 사업 운영과 관련한 현황을 파악하고 어느 지점에 어떠한 개입이 필요한지를 판단하기 위한 통계자료의 필요성은 노인일자리사업의 도입 단계에서부터 제기되었고 현재 통계시스템을 바탕으로 한 통계지표들이 발간되고 있다. 그러나 지난 15년 간의 변화와 사업 규모의 확장 과정에서 관리의 효율성과 성과 제고에 보다 기여할 수 있도록 현행 통계자료를 개선할 필요성 역시 높아진 상황이다. 통계자료가 사업 관리의 효율성에 기여해야 한다는 것은 사업 운영을 실시간으로 모니터링할 수 있는 지표들이 있어야 함을 뜻하며, 성과 제고에 기여할 수 있어야 한다는 것은 지표가 사업의 성과를 주기적으로 평가하고 그 결과를 다시 사업에 반영하는 환류 기능을 수행할 수 있어야 함을 의미한다. 관리 효율성을 높이기 위해 사업 운영을 모니터링하는 지표, 성과를 제고하기 위해 사업 성과를 주기적으로 평가하고 환류하는 지표는 사업의 핵심적 지표라고 할 수 있다.

이 장에서는 노인일자리사업의 통계지표를 사업의 목적과 운영에 관련된 적절성과 충분성, 비교가능성을 중심으로 검토함으로써 표준적인 통계관리 방안을 제시하고자 한다. 이때 사업의 목적에 집중할 필요가 있는데, 앞서 살펴본 바와 같이 노인일자리 사업은 복지와 일자리 정책의 복합적 성격을 지닌다는 점에서 이러한 특성을 구분하고 명확히 보여줄 수 있는 방향이 요구된다.

현재 노인일자리사업과 관련한 기본적인 통계지표들은 사업 수행 과정에서 채집되는 행정자료에 주로 근거하고 있다. 즉, 사업 진행과 참여자 선정 및 보수 지급 등 사업 과정에서 발생하는 모든 정보가 통합되어 집계되는 데이터베이스인 노인일자리사업통계시스템이 중심이 된다. 이러한 통계시스템은 모든 사업과 참여자 전수에 대한 매일의 자료를 포함한다는 점에서 장점이 있는 한편, 이러한 데이터베이스 자체가 통계지표를 의미한다고 보기는 어렵다. 통계지표는 특정한 목적을 바탕으로, 특정한 판단을 가능하게 하는 '정보'를 보여줄 수 있어야 한다는 점에서 구분되기 때문이다. 따라서 본 연구는 노인일자리사업 통계시스템에서 집계되는 자료를 활용한 통계지표와 함께 그 외의 유의미한 자료의 수집이 요구되는 통계지표 역시 검토하고자 한다.

2. 노인일자리사업 통계지표 운영의 목적 및 기본 구성

1) 통계지표 운영의 목적

노인일자리사업의 통계지표는 크게 세 가지 목적을 바탕으로 운영되어야 한다. 첫째, 사업 운영 과정에 대한 모니터링이다. 현재 진행되고 있는 노일일자리사업의 집행현황을 파악하고 관련자들의 활동 상황을 보여주는 것이다. 이는 사업의 단계 중 가장 기본이 되는 투입(input)과 관련된 것으로 예산지출과 사업 수행 정보에서 시작하여 산출(output)인 참여자 등에 대한 시계열적 정보를 의미한다.

둘째는 사업 개선을 위한 개입 지점을 파악하는 것이다. 즉, 보다 효율적이고 효과적인 행정·정책적 개입 지점을 파악하기 위한 정보를 의미한다. 예를 들어, 목표한 일자리 수 및 예산과 실제의 격차, 격차의 발생 지점이나 시점, 차이의 지속 여부, 참여자의 변동 여부 및 이탈자들의 평균 참여 기간, 사건과 사고 현황 등을 포함한다.

셋째는 사업의 궁극적 목적으로 사업 성과의 평가이다. 사업의 성과는 단기적 산출뿐만 아니라 결과와 영향을 포함하며 이를 바탕으로 사업 개선을 위한 환류가 이루어져야 한다. 개인 수준에서는 소득지원과 그에 따른 소득 개선 정도, 사회참여

시간의 변화, 참여 전후의 건강 상태 변화 등과 같은 정보를 의미한다. 사회적 수준에서는 공공서비스 제공과 그에 따른 사회적 후생의 변화 등을 파악하는 것이 필요하다.

2) 통계지표의 기본 구성

대부분의 정책사업은 한 가지 단일한 차원에서 파악되는 것이 아니라 다양한 차원에서 접근가능하며, 통계지표는 이러한 복합적인 측면으로 구성되는 것이 적절하다. 즉, 지표의 적절성은 지표가 반영하려는 개념과 정의, 측정의 가능성을 모두 고려해야 하는데, 이를 통해 지표가 보여주고자 하는 사업의 다각적 성격을 파악할 수 있어야 한다.

특히, 노인일자리사업의 경우 복지정책과 일자리정책적 성격이 복합적으로 나타난다는 점에서 이러한 특수성을 반영한 기본 구성을 먼저 설계할 필요가 있다. 노인일자리사업의 경우 일자리 측면에서 접근할 경우 일자리의 규모, 해당연도 사업이 창출한 '일자리의 수'(slot)를 중심으로 지표가 구성될 수 있는 한편, 노인이라는 특정 '정책대상'(person) 측면에서 접근할 경우 일자리에 지원하고 참여하는 노인들의 수와 그들의 성격을 중심으로 지표가 구성될 것이다. 이에 더하여 모든 정책사업의 바탕이 되는 투입 예산과 지출 규모 측면에서 접근하면 '예산'(budget)의 배정과 소요 현황 등이 중심이 될 수 있다.

이러한 차이는 단순히 통계지표의 수치적 차이를 나타내는 것이 아니라 근본적인 개념적 차이를 반영한다. 예를 들어, 일자리 측면에서의 급여는 지급되는 노동기회의 수를 의미하며, 예산 측면에서는 일자리 당 지급액의 총합을 보여주며, 참여자 측면에서는 일자리를 통해 급여를 지급받은 사람의 수를 의미할 수 있다. 노인일자리사업 사례에서 주목할 부분은 세부사업유형인 공공형과 사회서비스형, 시장형에 따라 일자리의 성격이나 지원방식 및 규모가 다르고 참여자들의 자격, 참여 시간, 급여 수준이 달라진다는 점이다. 이에 따라 일자리, 참여자, 예산 차원을 각각의 세부유형의 목적과 성격을 고려해 다시 구분하는 작업이 필요하다.

노인일자리사업은 공공형, 사회서비스형, 시장형에 따라 사업단이 다양하게 구성되며 각각의 예산이 배분되고 일자리 규모가 배정되며, 이에 따라 참여자들이 선정된다는 점에서 예산, 일자리(사업), 참여자의 세 축은 관리의 기본인 동시에 통계지표의 기본이 되어야 한다. 이러한 세 가지 기본 축은 프로그램 논리모형과도 맞닿아서 이해할 수 있는데, 예산은 대표적인 '투입(input) 요소'로 최종적으로 참여자에게 지출되는 활동비 및 지원비가 된다. 참여자는 노인일자리사업의 정책대상으로 실제 사업에 참여하고 활동비 및 지원비를 수급하는 가장 단기적이고 직접적인 '산출(output) 요소'를 보여주며 특히, 재정지출의 귀착대상이 되는 개인 수준에서의 효과 측면을 나타낸다. 한편, 참여자가 중도 탈락하더라도 일자리 수는 변하지 않는다는 점에서 일자리(사업)는 참여자와 다른 측면을 보여줄 수 있다. 일자리는 사업 자체의 규모로서의 산출을 나타낼 수 있으며 궁극적인 정책의 결과(outcome)와 영향(impact)을 개인보다도 사회수준에서 보여줄 수 있다.

3. 노인일자리사업 통계지표 생성의 논리 모형

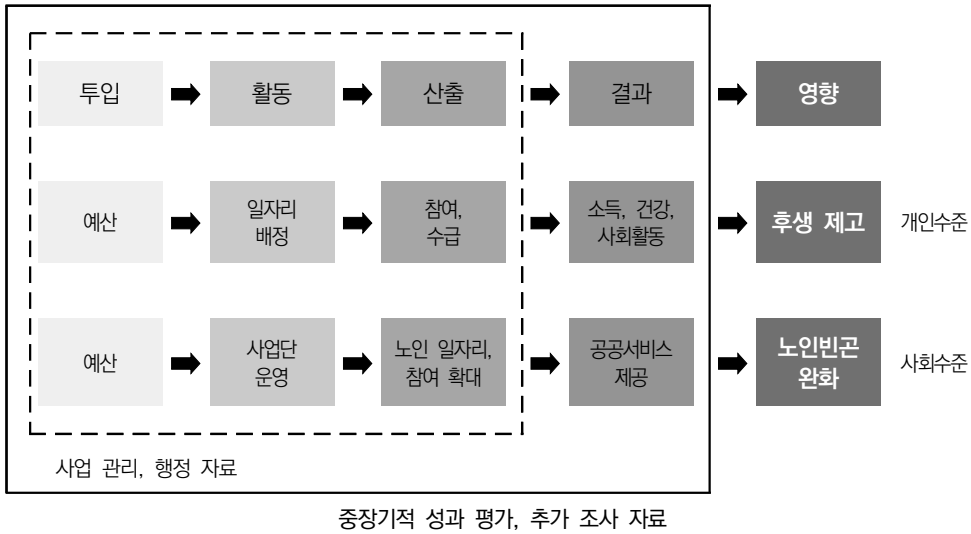
일반적으로 정책사업은 '투입-활동-산출-결과-영향'이라는 프로그램 로직을 따르며 사업 모니터링과 성과평가를 위해 이러한 단계별 진행상황을 파악하는 것이 필요하다. 노인일자리사업 역시 정책사업이라는 점에서 이러한 각 단계로 구분할 수 있으며 통계지표 역시 이에 대응될 수 있다. 이때 사업과정과 성과는 참여자 개인수준과 정책사업 수준에서 모두 파악되어야 하며 각 단계별로 사업의 개념과 목적 및 측정 차원에서 그 특징을 반영해야 한다.

사업 관리 측면에서는 주로 투입-활동-산출까지 이르는 단계가 중심이 되며 이에 관한 정보들이 중요하게 다루어진다. 이는 일종의 사업 통제의 영역으로 사업의 진행 상황에 대한 모니터링과 문제 진단 및 개입의 대상을 판단하는 기준이 된다. 이에 대한 정보는 주로 사업 과정에서 수집되는 행정자료를 통해 산출된다.

한편, 사업성과를 평가하는 측면에서는 결과 및 영향 단계를 포괄하는 정보가 필요하다. 이는 사업의 직접적인 통제와 단기적 산출물 수준을 넘어 대상자의 행태나

시공간의 환경적 맥락에 의한 영향을 포함하는 중장기적 차원을 의미하는데, 정책이 궁극적으로 달성하고자 하는 목적과 맞닿아 있다. 따라서 단기적이고 즉각적으로 드러나는 산출 수준뿐만 아니라 이러한 보다 장기적이며 궁극적인 성과를 나타낼 수 있는 지표를 제시하는 것이 요구된다. 또한 이러한 각 단계에 따라 사업과 참여자 정보뿐만 아니라 애초에 계획한 수준과 실적 사이의 차이를 보여줄 수 있는 정보 또한 제공할 수 있어야 한다.

〈그림 5-1〉 노인일자리사업의 프로그램 로직



기존의 노인일자리사업에서 활용되는 지표는 주로 사업 진행 모니터링과 산출 수준에 대한 평가에 초점을 두고 이에 더해서 계획 대비 산출 실적의 비교 등을 중심으로 운영되었다. 이는 정책 관리의 대상으로서의 '핵심 지표'(key indicators)에 가깝다고 볼 수 있는데, 향후 노인일자리사업의 장기적 발전을 위해서는 노인복지라는 궁극적인 정책목표를 기초로 한 장기적 성과 평가를 위한 지표로의 개선이 요구된다.

제2절 유사 사례의 통계지표 검토

앞서 논의한 정책사업의 통계지표와 성과평가의 기본원리를 바탕으로 노인일자리사업과 유사한 성격의 정책사례들을 대상으로 어떤 내용의 통계지표가 발간되고 어떤 기준으로 성과평가가 진행되는지를 먼저 살펴보고자 한다. 이를 통해 노인일자리사업의 운영과 성과평가를 위한 통계지표 개선 방안에 주는 시사점을 밝힐 것이다.

1. 재정지원 일자리사업

1) 재정지원 일자리사업 성과평가의 체계

정부는 일자리사업의 효과를 높이고 취약계층[27] 지원을 강화하려는 취지로 매년 재정지원 일자리사업 성과평가를 실시하고 있다. 국내 중앙부처가 수행하는 재정지원 일자리사업은 2020년 기준 166개인데, 한국고용정보원 내 일자리사업평가센터가 이 사업들에 대한 평가를 담당하고 있다.

한국고용정보원의 일자리사업 성과평가는 기초평가, 현장 모니터링, 참여자 만족도 조사, 집행률 등에 기초하여 이뤄진다. 기초평가는 행정데이터를 통해 파악한 성과지표에 대한 평가다. 사업별 성과지표는 사업 소관부처에서 제출하는 일자리사업 참여자(사업장 및 근로자) 정보를 일모아시스템, 고용보험 등에서 얻는 행정자료와 연결분석하는 과정을 통해 산출한다. 현장 모니터링은 사업 수행기관 및 참여자를 대상으로 한 심층 인터뷰로, 정량적 지표로는 확인하기 어려운 애로사항 및 개선 필요사항을 도출하기 위해 수행된다. 참여자 만족도 조사는 일자리사업 참여 사업장 및 참여자의 만족도를 평가하기 위해 수행되는데, 공공기관 고객만족도조

27) 2020년 기준 취업취약계층의 범주(고용노동부, 2020: 1)
① 저소득층 (기준 중위소득 65%, 1인가구 120% 이하), ② 장애인, ③ 6개월 이상 (구직신청일 기준) 장기실직자 (청년은 최근 6개월 이내 교육기관 재학생이 아니면서 사업장에 고용된 사실도 없는 자), ④ 결혼이민자, ⑤ 북한이탈주민, ⑥ 위기청소년, ⑦ 여성가장, ⑧ 성매매 피해자, ⑨ 한부모가족 지원법에 의한 보호대상자, ⑩ 갱생보호대상자, ⑪ 수형자로서 출소 후 6개월 미만자, ⑫ 노숙자, ⑬ 코로나19로 실직 · 폐업한 자

사(PCSI) 모델을 활용해 이뤄진다. 정부는 사업별 성과지표와 참여자 만족도 조사, 집행률 등을 종합하여 S~D 5개 등급을 부여하고, 이를 차년도 일자리사업 예산 편성에 반영하고 있다.

2) 재정지원 일자리사업 성과지표의 구성

성과지표는 사업별 목적 달성 여부를 점검하기 위한 지표들로 구성되어 있다. 고용노동부가 보도자료 등을 통해 '주요 성과지표'로 명시하는 지표는 취약계층 참여율, 반복참여율, 취업률, 고용유지율 등이다[28]. 취약계층 참여율과 취업률, 고용유지율은 높을수록, 반복참여율은 낮을수록 좋은 지표다. 2019년에 시행된 재정지원 일자리사업 중 직접일자리의 경우 취약계층 참여비율은 51.8%, 민간취업률은 20.6%, 고용유지율은 51.3%로 나타났다. 반복참여율은 16.4%였다.

한국고용정보원은 재정지원 일자리사업의 유형 6개(직업훈련, 고용서비스, 고용장려금, 직접일자리, 실업소득, 창업지원)의 성과평가 지표를 유형별로 다르게 두고 있다. 각 유형이 추구하는 목적이 서로 다르다는 점을 반영한 것이다. 아래에서는 노인일자리 사업이 속한 직접일자리사업 유형을 중심으로 하여 재정지원 일자리사업의 유형별 평가 지표를 살펴본다[29].

〈표 5-1〉 직접일자리사업의 목적과 성과평가 지표

세부 유형		목적	성과평가 지표
공통		취업취약계층이 장기 실업에서 벗어나 민간 일자리로 취업하도록 한시적·경과적 일자리 제공 ※ 낮은 실업소득 수준을 감안하여 노인 등 특정계층의 기본 소득을 보조하는 일자리 포함, 은퇴 인력 등을 주된 대상으로 실비를 지원하는 '자원봉사형 일자리'도 직접 일자리에 포함	① 취약계층 참여비율 ② 참여자 만족도 ③ 반복참여율(사회서비스 제외)
유형별	공공업무 지원	정부 및 공공기관의 고유 업무 수행을 보조·지원하는 일자리 제공	① 취업률 ② 고용유지율 ③ 취업 소요 기간

28) 고용노동부 보도자료 '고용부, 일자리사업 확대와 함께 성과향상 추진'(2020년 5월26일 발표)
29) 노인일자리사업은 직접일자리사업의 세부유형 중 소득보조형(공익활동, 사회서비스형, 시장형)에 해당하며 재능나눔활동만이 사회봉사복지형으로 분류된다(고용노동부, 2020: 5).

세부 유형		목적	성과평가 지표
	소득 보조	노인 등 특정 취약계층의 생계 유지에 필요한 소득을 제공하는 일자리 공급	① 임금수준(최저임금 대비)
	인턴	청년·여성 등 특정 취업취약계층을 대상으로 현장 실무 연수 등을 통해 일 경험 습득·경력 형성을 지원하여 관련 분야 취업을 지원	① 취업률 ② 고용유지율 ③ 인턴사업장(동일사업장) 취업률 ④ 취업 소요 기간
	사회봉사·복지	퇴직자·청년 등에게 공동체에 기여할 수 있는 자원봉사 활동 기회와 활동 실비 제공	공통 지표만 적용

자료: 고용노동부(2019a). 2019 재정지원 일자리사업 성과평가 세부계획(안); 한국보건사회연구원(2020). 사회보장 정책 효과성 증진을 위한 평가 체계 분석 및 개선 방향: 근로빈곤층 대상 정책을 중심으로. p.48에서 재인용

각 성과평가 지표의 측정방식은 아래와 같다.

〈표 5-2〉 직접일자리사업 성과평가 지표의 내용 및 측정

세부 유형	지표	내용 또는 산식
공통 지표	취약계층 참여비율	(취약계층 참가자 수/해당 직접일자리사업 전체 참여 인원수)×100
	참여자 만족도	공공기관 고객만족조사(PCSI) 모델을 활용하여 사업 참여자(기업) 대상 만족도 조사 실시 ① 절대적 만족도: 사업 운영만족도 [지원대상(자격요건), 지원기간, 지원수준(금액), 신청절차(선발과정), 지도 · 점검 등] ② 주관적 만족도: 사업에 대한 호감도 ③ 상대적 만족도: 사업 참여 전 기대 대비 만족도 ④ 그 외 사업 유형별 특성에 대한 만족도(취업도움, 소득보조, 취업에의 도움 등)
	반복 참여율	(참여 당해연도 기준 3년간 직접일자리사업 2회 이상 참여자 수/직접일자리사업 전체 참여 인원 수)×100
유형별 지표	취업률	(직접일자리사업 참여 종료 후 6개월 이내 고용보험 취득자(취업자) 수/해당 직접일자리사업 전체 참여인원)×100
	고용유지율	(직접일자리사업 참여 종료 후 6개월 이내 취업자 중 6개월, 12개월 이상 고용보험 이력 유지자 수/해당 직접일자리사업 참여 종료 후 6개월 이내 취업자 수)×100
	취업소요기간	직접일자리사업 참여 종료일자와 참여 종료 후 고용보험 (재)취득일 간 차이
	임금수준	직접일자리사업 참여시 지원액(직접일자리사업별 지원 금액을 시급으로 환산)/당해연도 최저임금

세부 유형	지표	내용 또는 산식
	인턴사업장 (동일사업장) 취업률	{직접일자리사업 참여 종료 후 인턴 근무 사업장 계속 근무자 수(사업 참여 종료 후 해당 사업장에서 고용보험을 계속 유지하고 있거나, 동일 사업장에서 고용보험을 재취득한 경우 동일사업장 취업자로 간주)/해당 직접일자리사업 참여자 수}×100

자료: 한국고용정보원(2018) 일자리사업 평가체계 고도화 연구 pp.71-73 재구성

앞서 논한 바와 같이 성과지표는 측정하는 성과의 성격에 따라 산출(output)지표와 결과(outcome) 지표로 구분할 수 있다. 산출지표는 예산집행과 사업추진을 통해 사업활동을 한 결과 확인되는 단기적 성과지표를 뜻한다. 반면 사업을 시행함으로써 달성하고자 하는 보다 궁극적이고 장기적인 목표는 결과지표로 분류된다. 고용노동부가 직접일자리사업의 의의를 '중앙정부·지방자치단체가 재정지출을 통해 취업취약계층의 고용 및 고용안정을 직·간접적으로 지원하는 사업'이라고 밝히고 있음[30]에 근거하면(고용노동부, 2020) 직접일자리사업이 의도하는 '결과'는 취업취약계층의 고용 및 고용안정으로 정의할 수 있다.

직접일자리사업 성과평가 지표 가운데 취약계층 참여비율, 참여자 만족도, 반복참여율 등 공통지표는 각기 사업 운영실태(취약계층 참여율 및 반복참여율)와 단기적 성과(참여자 만족도)를 보여주고 있다는 점에서 산출지표로 볼 수 있다. 취업률, 인턴사업장(동일사업장) 취업률, 취업 소요 기간은 고용 관련 결과지표라고 할 수 있고, 고용유지율, 임금수준(최저임금 대비)은 고용안정 관련 결과지표로 볼 수 있다.

한편 취업취약계층의 직접일자리사업이 추구하는 결과는 '노동시장 이행성과'라는 개념으로도 표현된다. 직접일자리사업은 참여자가 실업상태에서 벗어나 민간일자리로 취업하는 것을 목표로 하는 만큼 반복참여에 의한 회전문 현상(carousel effect), 민간일자리로 이행하지 못하고 직접일자리에 안주하는 잠김효과(lock-in effect)를 지양한다. 한국고용정보원은 취업률과 고용유지율, 취업 소요기간 지표를 통해 직접일자리사업의 노동시장 이행성과를 평가하기도 한다(한국고용정보원, 2013)[31]. 취업률은 직접일자리 사업이 민간일자리로 진입하기 위

30) 고용노동부(2020) 2020년 직접일자리사업 중앙정부-자치단체 합동지침

한 징검다리 역할을 적절히 수행하고 있는지를 확인할 수 있고, 고용유지율은 참여자가 직접일자리사업 참여를 마친 후 진입한 민간일자리의 고용의 질 또는 고용안정성을 대변하는 지표가 될 수 있기 때문이다. 취업 소요기간을 통해서는 사업 수행부처가 참여자의 민간일자리 이전을 적극적으로 지원하는지를 간접적으로 확인할 수 있다.

더욱 장기적인 성과지표로는 고용률, 취업자증감, 경제활동참가율, 실업률 등 국가 전반의 고용지표를 들 수 있다. 직접일자리사업이 추구하는 취업취약계층의 고용 및 고용안정은 보다 장기적이고 궁극적으로는 국가 전반적 고용지표의 개선을 목표로 하고 있기 때문이다. 실제 고용노동부는 보도자료에서 재정지원 일자리사업의 주요 성과로 고용지표의 변화를 제시하고 있다[32].

직접일자리사업 이외의 재정지원 일자리사업에 대한 평가 지표는 아래와 같다.

〈표 5-3〉 직업훈련 사업의 목적과 성과평가 지표

세부 유형		목적	성과평가 지표
공통		실업자의 취업 가능성을 높이기 위한, 즉 근로자의 실업 가능성을 줄이기 위한 직업 능력 개발 훈련을 제공	① 중도 탈락률 ② 참여자 만족도
유형별	구직자 훈련	실업자를 대상으로, 이들의 취업 가능성을 직접적으로 높이기 위한 훈련 제공	① 취업률 ② 관련 분야 취업률 ③ 고용 유지율 ④ 취업 소요 기간 ⑤ 임금 수준
	재직자 훈련	근로자의 직무 능력 향상을 위한 훈련 제공	① 고용 유지율
	일-학습 병행	기업이 취업 희망자를 채용하여 이론·실무교육을 병행 제공하는 일터 기반 학습	공통지표만 적용

자료: 고용노동부(2019a). 2019 재정지원 일자리 사업 성과평가 세부계획(안); 한국보건사회연구원(2020). 사회보장 정책 효과성 증진을 위한 평가 체계 분석 및 개선 방향: 근로빈곤층 대상 정책을 중심으로. p.48에서 재인용

31) 한국고용정보원(2013). 재정지원 일자리사업 고용효과 고용영향평가 연구.
32) 고용노동부 보도자료 '고용부, 일자리사업 확대와 함께 성과향상 추진'(2020년 5월26일)

〈표 5-4〉 고용서비스 사업의 목적과 성과평가 지표

세부 유형		목적	성과평가 지표
공통		취업취약계층의 채용·선발을 지원하기 위한 구인·구직 정보 및 취업 알선	① 취업률 ② 고용 유지율 ③ 참여자 만족도
유형별	취업지원 서비스	일자리 알선, 구직 기회 제공, 직업훈련 소개, 상담, 사례 관리 등 지원 서비스	① 알선 취업률 ② 취업 소요 기간 ③ 임금 수준
	고용정보 및 인프라	직업·진로 정보 제공, 고용 정보의 수집 및 제공과 관련된 전산망, 행정 지원 사업	평가 제외
	기타	해외 취업자, 농·어업인, 수형자 등 대상 특성 평가가 곤란한 사업, 단순 견학, 수당 지급, 타 사업의 일부 과정 지원 사업 등	평가 제외

자료: 고용노동부(2019a). 2019 재정지원 일자리 사업 성과평가 세부계획(안); 한국보건사회연구원(2020). 사회보장 정책 효과성 증진을 위한 평가 체계 분석 및 개선 방향: 근로빈곤층 대상 정책을 중심으로. p.49에서 재인용

〈표 5-5〉 고용장려금 사업의 목적과 성과평가 지표

세부 유형		목적	성과평가 지표
공통		취업취약계층의 채용 촉진, 실직 위험에 처한 재직 자의 계속 고용 지원, 근로자의 고용 안정과 일자리 질 향상 등을 지원	① 고용 유지율
유형별	고용 유지 장려금	구조조정 등 경제적 이유로 위험 상황에 처한 재직 근로자의 고용을 유지	① 기업 생존율 ② (종료 후) 고용 증감률
	고용 안정 장려금	정규직 전환, 시간선택제, 사회보험료 지원 등을 통해 고용 불안을 경험하는 재직 근로자의 고용 안정	공통지표만 적용
	고용 창출 장려금	사용자 또는 구직자에게 인건비를 보조하여 실업자 등 취업취약계층의 신규 채용을 촉진	① (지원 시) 고용 증감률
	모성 보호 장려금	출산으로 인한 여성 근로자의 고용 불안과 경력단절 방지를 지원하고, 일-가정 양립 지원을 통해 여성의 경제활동 참가율 제고	공통지표만 적용

자료: 고용노동부(2019a). 2019 재정지원 일자리 사업 성과평가 세부계획(안); 한국보건사회연구원(2020). 사회보장 정책 효과성 증진을 위한 평가 체계 분석 및 개선 방향: 근로빈곤층 대상 정책을 중심으로. p.49에서 재인용

〈표 5-6〉 창업지원 사업의 목적 및 성과평가 지표

세부 유형		목적	성과평가 지표
공통		실업자 등 특정 취업취약계층이 창업을 통해 노동시장에 진입하도록 현금을 지원하거나, 융자·시설·컨설팅을 지원	① 유효 생존율 ② 유효 창업률
유형별	창업초기 지원	(예비) 창업자, 초기 창업자 등을 대상으로 창업 교육 및 컨설팅·멘토링을 통한 창업 보육, 기술·경영상의 애로사항 해소를 지원	① 창업률
	창업금융	창업 자금 마련에 어려움을 겪는 (예비) 창업자에게 운영자금·시설 자금 투자 및 융자	① 고용 증감률 ② 임금 수준
	사업화 지원	(예비) 창업자의 원활한 창업과 지속적 성장을 위해 계획 수립에서 창업까지 전 단계를 지원	① 고용 증감률 ② 임금 수준
	인프라	(예비) 창업자, 초기 창업자 등을 대상으로 창업 보육 시설, 시제품 제작 시설, 비즈니스 센터 등 창업 인프라를 지원하는 사업	① 고용 증감률 ② 임금 수준

자료: 고용노동부(2019a). 2019 재정지원 일자리 사업 성과평가 세부계획(안); 한국보건사회연구원(2020). 사회보장 정책 효과성 증진을 위한 평가 체계 분석 및 개선 방향: 근로빈곤층 대상 정책을 중심으로. p.50 에서 재인용

3) 재정지원 일자리사업 성과평가 사례가 노인일자리사업 통계에 주는 시사점

현재 한국노인인력개발원의 통계시스템 및 사업부서에서 산출하는 실적지표는 인원수 관련 지표에 치중되어있다. 사업의 성과를 보다 입체적으로 볼 수 있는 지표는 부족한 실정이다. 유형별 목적을 명확히 하고 사업이 목적을 달성한 정도를 여러 차원에서 평가하고 있는 재정지원 일자리사업 성과평가 사례가 노인일자리사업 통계 개선방안에 주는 시사점은 다음과 같다.

첫째. 직접일자리사업의 핵심 성과평가 지표인 취약계층 참여비율, 참여자 만족도는 노인일자리 사업에서도 성과지표로 삼을 만하다. 노인일자리가 경제적으로 어려운 상황에 있는 어르신들의 소득을 보충해주는 역할이 크기 때문이다. 또한 한국노인인력개발원은 실태조사와 만족도 조사 등을 통해 참여자의 만족도를 정기적으로 평가하고 있다. 이를 공식적 지표로 다듬어 실적지표로 관리하는 방안도 고려해볼 만하다. 반복참여율 또한 파악해 관리할 가치가 있다. 정부는 일반적인 직접일자리사업의 경우 원칙적으로 반복참여를 제한하지만, 사업의 성격과 참여자의

인적 특성을 고려해 노인이나 자활지원 대상, 중증장애인 등에게는 예외적으로 반복참여를 허용하고 있다. 노인일자리에 2년 이상 참여하는 어르신들이 적지 않은 만큼 반복참여율도 운영현황을 파악하는 데에 유용할 것이다.

최저임금 대비 임금수준 지표도 참고할 만하다. 현재 노인일자리 통계에는 보수 관련 지표로 총보수와 월평균보수가 있다. 각각 총보수액 또는 급여총액, 총보수액/총참여개월로 측정된다. 이 지표들은 보수의 절대적 수준을 파악하는 데는 도움을 주지만, 시장 임금수준과의 상대적 비교가능성은 부족하다. 노인일자리 가운데 공익활동 일자리는 활동비가 정해져있다는 점에서 최저임금 대비 임금수준 지표가 큰 의미를 갖지 않을 수 있겠으나, 시장에서의 취업 또는 창업에 해당하는 시장형 사업단, 취업알선형, 시니어인턴십 등의 일자리는 최저임금 대비 임금수준을 파악해 관리할 만하다고 판단된다.

2. 재정사업 고용영향평가

1) 재정사업 고용영향평가의 내용

재정지원 일자리사업은 재정지출을 통해 저소득층이나 장기실업자 등 취업이 어려운 계층의 취업과 고용 안정을 지원하는 것을 목표로 한다. 이에 일자리사업이 고용에 미치는 영향은 사업의 성과를 판단하는 데에 필수적이다. 정부는 한국노동연구원을 통해 수행하는 '고용영향평가'를 통해 재정지원 일자리사업, 사회기반시설(SOC)사업, 연구개발(R&D)사업 등의 재정사업이 고용에 미치는 양적 효과를 파악하고 있다.

고용영향평가와 재정지원 일자리사업 평가의 차이점은 사업 목적과 대상에 있다. 재정지원 일자리사업 평가는 취업률과 고용유지율 등 사업의 수행 성과를 평가·환류하여 재정의 효율성을 높이는 데에 목적이 있다. 재정사업 고용영향평가는 재정투입에 따른 일자리 창출효과를 사전에 평가하여 예산 편성 시 사업 우선순위 판단에 참고하는 것을 목적으로 한다. 재정사업 고용영향평가는 일자리사업 외에도 SOC, R&D 등을 평가하는 등 대상 범위가 더 넓은 것도 특징이다.

재정사업 고용영향평가의 핵심 지표는 '재정지출 고용효과'다. 이는 예산지출을 통한 직·간접적 일자리 창출 효과를 뜻하는데, 인건비 고용효과(인건비 지출을 통해 직접적으로 발생하는 일자리 효과)와 사업비 고용효과(사업비 지출로 인해 제품 및 서비스 수요가 증가하면서 간접적으로 창출되는 일자리 효과)로 구성된다. 이 지표는 사업 운영상황이나 사업의 단기적 성과를 반영하는 산출지표라기보다는 비교적 장기적이고 궁극적인 목표 달성 여부를 반영하는 결과지표에 해당한다.

재정사업 고용영향평가에서 노인일자리를 포함하는 재정지원일자리 사업의 고용효과를 산출하는 산식은 아래와 같다.

〈표 5-7〉 재정지원일자리사업 유형별 고용효과 산출 산식

사업 유형	적용 산식
직접일자리	· 재정지출 고용효과 = 인건비 고용효과 + 사업비 고용효과
직업능력개발 훈련사업	· 재정지출 고용효과 = 인건비 고용효과 + 사업비 고용효과 · 추가고용효과 = 훈련인원 × 수료율 × 취업률 × 1년 고용유지율 × 추가고용기여율
고용서비스사업	· 재정지출 고용효과 = 인건비 고용효과 + 사업비 고용효과 · 추가고용효과 = 구직등록자수(사업참여인원) × 취업성공률 × 1년 고용유지율 × 추가고용기여율
고용장려금사업	· 재정지출 고용효과 = 인건비 고용효과 + 사업비 고용효과 · 추가고용효과 = 지원대상 인원 × 지원 후 1년 고용유지율 × 추가고용기여율
창업지원사업	· 재정지출 고용효과 = 인건비 고용효과 + 사업비 고용효과 · 추가고용효과 = 지원업체 수 × 창업기업당 추가고용기여율

주) 전 유형 공통 산식인 '재정지출 고용효과 = 인건비 고용효과 + 사업비 고용효과'에서 인건비 고용효과와 사업비 고용효과의 정의는 다음과 같다.
- 인건비 고용효과 = 인건비 총액 ÷ 해당 산업 연평균임금
- 사업비 고용효과 = 인건비 외 각 사업비 지출 × 예산비목별 고용유발계수(또는 지출내역별 고용유발계수)
- 자료: 고용노동부(2020). 2020년 재정사업 고용영향평가 가이드라인. p.24.

2) 재정사업 고용영향평가 사례가 노인일자리사업 통계에 주는 시사점

재정사업 고용영향평가는 정부가 인건비와 사업비 등으로 투입한 재정이 고용 창출에 얼마나 기여했는지를 확인할 수 있다는 점에서 의미가 있다. 즉, 단기적 산출지표에 비해 보다 장기적 관점에서 궁극적인 정책 목표의 효과를 보여주는 지표로 활용될 수 있는 것이다. 노인일자리사업은 그 중요성이 부각되면서 해마다 예산이 늘어 2020년에는 1조2000억원을 돌파했고 향후에도 더욱 확대될 전망이다. 거대 예산사업인 만큼 장기적 관점에서 사업의 재정 효율성을 확인·관리한다는 차원에서 이 고용효과 지표는 의의가 있다.

다만 노인일자리사업에는 일반적인 고용정책에서 말하는 일자리가 아닌, 봉사활동 성격이 강한 사회활동 유형이 포함되어 있고 차지하는 비중도 크다는 점을 고려할 필요가 있다. 고용효과 지표에는 참여자의 사회활동 증진효과나 건강 증진효과 등 노인일자리 고유의 목표 달성여부가 반영되지 않기 때문이다. 노인일자리사업의 효과는 그 세부유형별 목적에 따라 고용효과 지표 뿐만 아니라 사회활동 및 사회관계 증진 효과, 건강 증진을 통한 의료비 절감 효과 등 사회적 효과를 보여주는 지표를 통해 다각적으로 판단하는 것이 요구된다.

3. 자활근로사업

1) 자활근로사업의 내용 및 통계 지표

기초생활수급자와 차상위자의 자활을 촉진하기 위해 추진되는 자활근로사업은 노인일자리사업과 함께 대표적인 직접일자리 사업으로 꼽힌다. 자활근로사업은 2020년 기준 5078억원의 예산으로 5만8000명을 지원하는 것을 목표로 하고 있어, 직접일자리 사업 중 예산과 지원인원 규모가 노인일자리 사업 다음으로 크다. 자활근로사업은 국민기초생활보장법 제15조의2, 제18조의 5에 근거해 설립된 한국자활복지개발원이 수행하고 있다. 통계 수집 및 관리 업무도 이 기관에서 담당하는데, 통계가 외부에 정기적으로 공표되고 있지는 않다. 한국자활복지개발원이 홈페이지의 '주요사업 통계'를 통해 공개하고 있는 통계는 다음과 같다.

〈표 5-8〉 한국자활복지개발원 주요사업 통계

구분		내용
참여자 현황	성별 현황	남성, 여성
	연령별 현황	29세 이하, 30~39세, 40~49세, 50~59세, 60세 이상
	보장구분 현황	일반수급자, 조건부수급자, 자활특례, 차상위, 시설수급자
	참여사업단 현황	게이트웨이, 파일럿사업단, 사회서비스형사업단, 시장진입형사업단, 인큐·인턴·근로유지·도우미사업단, 시간제·예비자활·청년자립도전 사업단
자활기업 현황	사업자 현황	개인사업자, 주식회사, 유한회사, 협동조합
	업종별 현황	청소/소독, 집수리, 돌봄(간병), 음식/도시락, 폐자원재활용, 서비스/세차, 배송, 기타
	신규창업 현황	연도별 갯수
종사자 현황	성별 현황	남성, 여성
	연령별 현황	29세 이하, 30~39세, 40~49세, 50~59세, 60세 이상
	근속기간 현황	2년 미만, 2년~4년 미만, 4년~6년 미만, 6년~8년 미만, 8년~10년 미만, 10년 이상
	자격보유 현황	사회복지사 1급, 사회복지사 2급, 요양보호사, 운전면허, 보육교사 1급, 보육교사 2급, 전산세무회계

자료: 한국자활복지개발원 홈페이지 내 '주요사업 통계'.
(https://www.kdissw.or.kr/menu.es?mid=a10601070000). 2020년 10월17일 조회 기준.

자활사업 관련 통계는 한국자활복지개발원이 사용하는 업무시스템인 '자활정보시스템'을 통해 관리된다. 한국자활복지개발원의 '자활정보시스템 사용자 매뉴얼'에 따르면 이 시스템은 사업관리, 매출관리, 자활기업관리, 기관운영관리, 성과관리 등에 관한 자료를 포함하고 있다. 이 가운데 성과관리 관련 지표는 아래와 같다.

〈표 5-9〉 자활정보시스템 내 성과관리 지표

분류	세부 내용	
기초자료	사업단 현황	참여자(사업단) 월급여(사업단)
	자활기업 현황	참여자(자활기업) 월급여(자활기업)
	종사자 현황	
공통지표	참여자 자활성과	- 취 · 창업률 - 급여변동률 - 직무교육이수현황 - 직무교육이수내역 - 소양교육이수현황 - 소양교육이수내역 - 인적자본향상 - 인적자본향상(자격증) - 인적자본향상(상위학력) - 자산형성지원 - 취 · 창업유지율 - 취 · 창업유지율(전년도)
	사업단 운영성과	- 연평균수익금(시장) - 월평균매출액(시장) - 월평균매출액(사회) - 사업단운영지원 - 자활기금활용도 - 참여자증가율(전년도 참여자) - 참여자증가율(당해년도 참여자) - 연평균수익금(사회) - 이용자전체만족도
	자활기업 운영성과	- 사회적기여율(고용증가) - 사회적기여율 (취약계층채용) - 사업지속률 - 교육이수현황(자활기업) - 교육이수내역(자활기업) - 자활기금지원및자원연계 - 자활기업운영지원 - 월평균급여액
	센터 운영성과	- 사례관리운영성과 - 교육이수현황(종사자) - 교육이수내역(종사자) - 종사자복리후생 - 홍보 - 종사자근속일수 - 사례관리체계화(~2018)

분류	세부 내용	
특성화지표	외부자원 연계	- 외부기관 후원
	지역사회 기여 및 협력	- 사회적공헌 - 사회적경제협력 - 거리노숙인특화사업위탁 - 취약계층지원
	사업개발	- 지자체공공위탁 - 민간공모및위탁 - 지역특화사업
주요지표 충족여부	자활참여자 취 · 창업률	
	자활참여자 교육이수율	
	자활기업 관리지원	

자료: 한국자활복지개발원(2020). 자활정보시스템 사용자 매뉴얼. p.9 재구성

보건복지부는 자활사업의 목적을 '근로능력 있는 저소득층이 스스로 자활할 수 있도록 자활능력 배양, 기능습득 지원 및 근로기회 제공'이라고 밝히고 있다(보건복지부, 2020).[33] 이를 고려하면 자활사업의 궁극적 목표는 저소득층의 자활이고, 이 목표 달성을 위한 하위목표는 근로역량 배양과 기능습득 지원, 근로기회 제공이라고 할 수 있다.

자활사업 성과관련 지표 가운데 참여자 수, 참여자의 자격증 취득 또는 상위학력으로의 진학여부, 참여자의 교육이수율 등 대부분의 지표는 사업 운영을 통해 단기적으로 확인 가능한 산출지표에 해당한다. 한편 취·창업률 취·창업유지율 등은 사업이 달성하고자 하는 중장기적 목표를 반영한 결과지표라고 할 수 있다.

자활사업의 장기적 성과를 보는 또 다른 주요 결과지표는 탈수급률이다. 탈수급이란 자활사업에 참여하여 취·창업한 수급자의 소득인정액이 최저생계비를 상회해 국민기초생활보장급여 수급기준을 넘어서는 경우를 의미한다. 한국고용정보원(2016)[34] 등은 자활사업 평가에 참여자의 탈수급률을 주요하게 활용하고 있다.

33) 보건복지부(2020). 2020년 자활사업 안내
34) 한국고용정보원(2016). 자활사업 심층평가 연구.

2) 자활사업 관련 통계가 노인일자리사업 통계에 주는 시사점

자활사업도 노인일자리사업과 같은 직접일자리 사업인만큼 크게 참여자와 사업단, 자활기업 등으로 사업 참여주체를 구분하고 참여자 수, 급여, 매출액(사업단 운영성과) 등을 주요 지표를 관리하고 있다. 하지만 자활사업이 운영의 단기적 실적을 파악하는 산출지표가 노인일자리에 비해 구체적이고 세부적인 점은 참고할 만하다. 자활사업은 추진실적을 다룸에 있어 단순히 참여 인원만 집계하는 것을 넘어 참여자의 각종 교육 이수 현황, 자격증 취득 등 인적자본 향상 현황 등을 파악하고 있다. 교육 이수나 자격증 취득 등은 사업이 참여자의 취·창업, 탈수급 등 궁극적 목표 달성으로 이어지는 중간과정의 성과를 확인할 수 있는 유용한 지표다.

노인일자리는 노인의 사회활동 및 건강 증진, 소득 보충 등을 목표로 한다. 노인일자리사업에서도 참여자가 사업 참여를 통해 사업 목표를 달성하기까지의 중간과정에서 측정 가능한 성과지표가 존재할지에 대해 고민해볼 만하다. 노인일자리사업의 통계관리는 기본적으로 노인일자리사업의 운영과 성과 향상을 위한 장·단기적 자료의 생성과 활용 방향에 대한 기준을 수립하는 것에서 시작한다고 할 수 있다.

제3절 노인일자리사업 통계지표 개선방안

1. 공통 지표

1) 기존 통계지표[35]의 구성과 개선방향

노인일자리사업의 사업추진현황을 정확하게 파악할 수 있는 공식적이고 객관적인 자료를 국민들에게 제공하는 것을 목적으로 매년 노인일자리사업 및 사회활동 통계동향이 발표된다. 공식적으로 발행되는 노인일자리 및 사회활동 통계동향은 크게 세 부분으로 구성된다. ① 노인일자리 및 사회활동 지원사업 주요 실적, ② 노인일자리 및 사회활동 지원사업 운영 현황, ③ 노인일자리 및 사회활동 지원사업 참여자 현황이다. 이 중 본 연구의 주된 대상인 사업 내용과 관련된 현황은 ①과 ③에 해당하므로 이 두 가지 측면을 중심으로 검토하고자 한다.

현재의 통계지표는 크게 ① 사업 실적 기준과 ③ 참여자 기준의 틀에서 발간되고 있다. ① 사업 실적 부분에서는 총괄현황으로 '예산(국비)'과 '사업 실적'과 '참여자'의 현황을 함께 나타낸 후 이어서 '사업 실적'을 ⅰ) 자치단체경상보조 사업과 ⅱ) 민간경상보조 사업으로 세분화한 하위 지표로 제시한다. ③ 참여자 부분에서는 앞선 분류와 같이 ⅰ) 자치단체경상보조 사업과 ⅱ) 민간경상보조 사업으로 세분화하여 '참여자'와 관련한 하위 지표를 제시하고 있는데, 이와 별도로 중도포기자와 사고발생 현황을 통합하여 제시하고 있다.

〈표 5-10〉 통계지표 구분 기준에 따른 세부 사업 유형 분류

통계지표 구분 기준		사업 특성	
		노인사회활동	노인일자리
예산 지출 방식	자치단체 경상보조	• 공익활동	• 사회서비스형 • 시장형(취창업) - 시장형 사업단 • 취업알선형
	민간 경상보조	• 재능나눔활동	• 시장형(취창업) - 시니어 인턴십 - 고령자 친화기업

35) '2018년 및 2019년 노인일자리 및 사회활동 통계동향' 기준

이처럼 공식적으로 발간되는 통계지표의 가장 큰 분류를 '예산 지출 방식'에 따라 구분한 것은 사업 성격과 목적을 반영하기 어렵고, 사업에 대한 정확한 정보를 제공하여 국민의 이해를 도모하기에도 직관적이지 않은 문제가 있다. 즉, 자치단체와 민간에 대한 경상보조의 차이는 사업을 운영하는 행정상의 구분으로 유의미할 수 있지만 사업의 참여자들과 일반 국민의 입장에서 가장 핵심적인 구분으로 보기는 어렵다.

더욱이 예산 지출방식에 따라 사업의 세부유형을 구분한 결과, 서로 다른 실적 기준이 적용되는 사업 세부유형들이 동일한 집단으로 분류되어 각 예산 지출 집단에서 총계의 의미와 해석에 혼란을 가져올 수 있다. 예를 들어, 공익활동과 사회서비스형, 시장형사업단, 취업알선형은 모두 자치단체 경상보조 사업으로 분류되어 동일한 표에 제시되고 있는데, 이 중 공익활동의 실적은 '누적참여자수-중도포기자수'로 산출되는 반면, 사회서비스형, 시장형사업단, 취업알선형의 실적은 '누적참여자수'로 산정된다. 그러나 경상보조 사업의 총괄표에 이러한 상이한 유형이 함께 표현된 결과, 동일한 지표인 '추진실적'을 상이한 기준으로 산정하여 합산하는 문제가 발생된다. 또한 추진실적과 함께 누적참여인원의 성별 비중을 함께 제시하면서 '누적참여자 수 - 중도포기자 수'로 실적을 산출하는 공익활동의 경우 실적과 누적참여인원의 수치가 불일치하여 각 지표들이 전달하고자 하는 정보가 불명확해지고 오히려 혼란을 가져올 수 있다. 동일한 맥락에서 자치단체 경상보조 노인일자리사업 전체 실적의 시도별 실적 또한 누적참여자와 순참여자가 혼합된 결과를 보일 수 밖에 없다.

따라서 이러한 문제를 개선하고 노인일자리사업의 세부유형별 특성과 목적을 드러낼 수 있도록 통계지표의 구분 역시 이에 대응하여 접근하는 것이 필요하다. 즉, 현재의 예산지출 방식의 차이에 따른 구분에서 사업의 성격에 따라 공익형, 사회서비스형, 시장형으로 구분할 수 있다. 또한 이때 실적 및 다른 지표들이 서로 비교가능하도록 그 개념 정의와 산출 방식 역시 일관적으로 조정하는 것이 필요하다. 지표들의 개념과 산출 방식에 관한 내용은 다음 절에서 구체적으로 논하고자 한다.

예산지출 방식의 차이에 대한 정보를 제공할 필요성은 그러한 구분 자체에 있는 것이 아니므로 노인일자리사업의 세부유형에 따라 참여자에게 지급되는 보수에서 국비와 지방자치단체 예산으로 충당된 비중과 사업소득이나 기업의 인건비에 의해 충당된 비중을 보여주는 지표를 제시하는 것이 더 적합하다. 또한 현재 공개되는 예산관련 지표는 모든 세부사업유형을 합한 총괄지표인 '총 국비 예산액', 공익활동, 사회서비스형, 시장형사업단을 합한 전체의 예산집행 현황을 시도별로 집계한 '계획예산(국비, 국비매칭 시도비, 시도 자체, 국비매칭 시군구비, 시군구 자체, 기관 자체예산)과 집행예산', 고령화친화기업, 취업알선형 각각의 '지원 예산'이 있다.

이때 총괄지표로서 국비예산액은 지방자치단체의 예산이 제외된 값이라는 점에서 노인일자리사업에 총 투입된 예산을 알 수 없다. 따라서 노인일자리사업에 투입된 총 예산이라는 정보를 명확히 전달하기 위해서는 국비만 투입된 사업과 지방자치단체의 예산이 합쳐지는 사업을 구분하고 총 투입 예산 수치는 이들을 합하여 제시하는 방법을 고려할 필요가 있다. 또한 실제 집행예산과의 차이를 보여주기 위해서는 공익활동, 사회서비스형, 시장형사업단 각 세부유형에 따라 계획예산과 집행예산을 제시하는 것이 필요하다.

한편, 예산 지출 방식에 의한 대분류에 이어 제시되는 지표들은 지나치게 세분화되거나 그에 따라 반복되는 지표가 많다. 이는 사업에 대한 보다 자세하고 구체적인 정보를 제공하기 위한 의도일 수 있으나 오히려 사업의 특성과 목적에 밀접한 기본적인 지표들을 먼저 명확히 제시한 후 추가적인 정보로서 세부 지표들을 부가하는 방식이 적절하다고 판단된다.

2) 총괄현황 관련 지표

노인일자리사업의 총괄현황은 사업의 핵심적인 부분에 대해 가장 먼저 제시되는 것으로 세부사업유형들을 포괄한 전체적인 사업 현황을 파악하게 하는 지표이다. 현재 전체 국비예산, 확정내시 목표사업량, 배정 사업량, 사업단 수, 누적 참여자수, 중도 포기자수, 추진실적, 추진율이 지표로 제시되고 있으며, 아래의 〈표 5-11〉과 〈표 5-12〉와 같은 형식으로 공개된다.

〈표 5-11〉 연도별 노인일자리 및 사회활동 지원사업 추진 목표 및 실적

(기준 : 각 년도 12.31., 단위 : 백만원, 개)

구 분	예산 (국비, 추경포함)	목표량	창출실적	사업유형별 창출실적								
				노인사회활동		노인일자리						
				공익활동	재능나눔	사회서비스형	시장형 사업단	인력 파견형	시니어 인턴십	고령자 친화기업	시니어 직능클럽	기업 연계형
2015년	358,063	370,000	385,963	305,140	40,847	-	22,889	9,730	6,176	716	465	-
2016년	403,486	418,900	429,726	290,625	40,163	-	77,734	12,557	6,730	1,545	372	-
2017년	523,193	466,582	496,200	359,932	44,714	-	64,573	17,039	5,268	1,100	232	3,342
2018년	634,932	513,000	543,926	405,134	52,153	-	54,585	20,067	5,686	1,468	240	4,593
2019년	922,761	640,000	684,177	504,206	47,367	23,548	66,972	27,718	7,349	1,344	-	5,673

자료 출처: 2019년 노인일자리 및 사회활동 통계동향, 〈표 2-1-1〉

〈표 5-12〉 2019년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 세부 창출 실적

(기준 : 2019.12.31., 단위 : 개, 명, %)

구 분		확정내시 목표 사업량 (A)	배정 사업량 (B)	사업단	누적 참여자수	중도 포기자수	누적-중도 포기자수 (C)*	추진 실적 (D)	추진율 I (D/A) (%)	추진율 II (D/B) (%)*	추진율 III (C/B) (%)*
2019년 전체		637,179	717,473	12,645	750,101	80,205	669,896	684,177	107.4	95.4	93.4
노인사회활동	공익활동	468,242	549,974	6,580	566,414	62,208	504,206	504,206	107.7	91.7	91.7
	노노케어	79,745	87,589	1,211	93,362	8,684	84,678	84,678	106.2	96.7	96.7
	취약계층지원	388,497	15,210	258	15,317	1,845	13,472	13,472	108.0	88.6	88.6
	공공시설봉사		430,331	4,527	441,099	50,273	390,826	390,826		90.8	90.8
	경륜전수활동		16,844	584	16,636	1,406	15,230	15,230		90.4	90.4
	재능나눔	47,400	47,412	381	51,083	3,716	47,367	47,367	99.9	99.9	99.9
노인일자리	사회서비스형	20,000	19,384	646	23,548	2,879	20,669	23,548	117.7	121.5	106.6
	아동시설지원		13,081	334	16,023	1,968	14,055	16,023		122.5	107.4
	청소년시설지원		188	16	215	23	192	215		114.4	102.1
	장애인시설지원		859	50	1,000	118	882	1,000		116.4	102.7
	취약가정시설지원		130	10	179	20	159	179		137.7	122.3
	노인시설지원		1,651	84	2,022	301	1,721	2,022		122.5	104.2
	기타시설지원		3,475	152	4,109	449	3,660	4,109		118.2	105.3
	시장형사업단	58,837	58,377	1,988	66,972	10,391	56,581	66,972	113.8	114.7	96.9
	공동작업형		12,526	299	15,017	2,728	12,289	15,017		119.9	98.1
	제조판매형		18,747	1,014	20,141	2,742	17,399	20,141		107.4	92.8
	서비스제공형		27,104	675	31,814	4,921	26,893	31,814		117.4	99.2
	취업알선형	26,550	26,176	235	27,718	-	27,718	27,718	104.4	105.9	105.9
	시니어인턴십	8,900	8,900	2,488	7,349	260	7,089	7,349	82.5	82.6	79.7
	고령자친화기업	2,250	2,250	69	1,344	-	1,344	1,344	59.7	59.7	59.7
	기업연계형	5,000	5,000	258	5,673	751	4,922	5,673	113.5	113.5	98.4

* 기존 공개된 통계표에 작성자 추가(음영 부분)

자료 출처: 2019년 노인일자리 및 사회활동 통계동향, 〈표 2-1-2〉

총괄 지표에서는 목표실적과 목표 대비 창출실적을 핵심으로 볼 수 있는데 현재 통계지표는 목표실적과 창출실적, 목표대비 창출실적의 산정 방식이 분명하지 않은 면이 있다. 노인일자리사업이 달성해야 할 목표로 제시된 지표들은 〈표 5-11〉의 '목표량', 〈표 5-12〉의 '확정내시 목표사업량'과 '배정사업량'으로 제시된다. 그리고 사업 추진율은 〈표 5-12〉의 추진률(Ⅰ)로 나타나며, '추진실적/확정내시 목표사업량'으로 산정된다.

(1) 사업의 목표량 관련 지표

우선 가장 근본적인 지표인 사업의 목표량의 개념이 혼란을 줄 수 있다. 〈표 5-11〉의 목표량은 개념과 산출방식에 대한 설명이 없는데, 수치상으로 볼 때 아마도 이어지는 〈표 4-12〉의 확정내시 목표사업량과 같은 개념으로 보인다. 이 경우 지표명을 일치시키는 것이 필요하다. 더 중요한 부분은 확정내시 목표사업량과 배정사업량의 구분 문제이다. 통계표 상에 확정내시 목표사업량의 개념과 산출방식은 제시되지 않았으며, 배정사업량은 "승인된 사업의 총량으로, 지자체 자체예산 추진사업분이 포함되어 있어 확정내시 목표사업량과 차이가 발생하고, 사업계획 변경 등으로 인해 심사를 통해 변경될 수 있다"고 설명하고 있다. 이러한 설명에 따르면 배정사업량은 사업에 투입되는 총 예산이 반영된 사업계획이며 실제로 사업 추진을 통해 달성하고자 하는 최대 사업량으로 해석될 수 있다. 〈표 5-12〉에 따르면 확정내시 목표사업량과 배정사업량의 수치가 대부분의 사업유형에서 일치하지 않음을 알 수 있다.

이처럼 두 가지 목표사업량이 제시될 경우 진정한 의미의 목표에 대한 혼란을 일으킬 수 있다. 실제로 발간된 통계상에서 총괄실적 부분에서는 확정내시 목표사업량이 주로 제시되는 반면 이후 세부사업유형에 관한 지표에서는 주로 배정사업량 수치만이 제시된다. 특히 재능나눔 사업의 실적의 추진율의 경우 총괄실적에서는 확정내시 대비 추진율을 예산지출방식별 세부 지표에서는 배정사업량 대비 추진율을 제시하고 있어 추진율 수치를 통해 밝히고자 하는 정보가 비일관적으로 나타난다.

더욱이 두 가지 개념의 목표량은 이후 목표대비 사업 추진실적인 추진율의 산정에도 문제가 발생한다. 배정된 사업량에 미달하더라도 확정내시 목표사업량을 초과할 경우 (목표 대비) 추진율은 100%를 상회하게 되는데, 이 경우 당초에 목표한 수준 이상을 초과달성한 것으로 해석할 수 있는지, 아니면 실제로 추진 가능한 배정 사업량 범위 내에서 사업이 이루어진 것인지 판단하기 어렵다. 따라서 목표량과 추진량을 비교하고 사업추진 실적을 보여주는 지표로 한계가 존재한다.

이를 개선하고 사업의 목표를 명확하게 보여주기 위해 하나의 사업 목표량을 일관적으로 제시하는 것이 필요하다. 배정사업량이 실질적인 목표 수준에 더 가깝다면 배정사업량을 중심으로 목표량을 제시하고 이후 실적과의 비교에서도 배정사업량 수치를 사용해야 한다. 배정사업량이 시점에 따라 각 지자체별 여건 변화에 따라 변동된다면 통계지표가 집계되는 매 월말이나 매 연말을 기준으로 한 시점을 기준으로 적용할 수 있을 것이다. 또한 배정사업량만으로 표현하기 어려운 확정내시 목표사업량의 의미를 전달하는 것도 중앙정부의 예산 관리 차원에서 더 중요할 수 있으므로, 배정사업량에 이은 추가적인 정보로 병행하여 제시하되 두 개념 사이의 차이가 실제로 어떤 정보를 제공하는지 명확히 할 필요가 있다. 즉, 예산 배정과 집행 과정에서 유발되는 차이에 의한 것이라면 이러한 예산상의 차이가 어떻게 나타난 것이며 이것이 사업 목표라는 측면에서 어떤 실질적인 의미를 가지는지를 보여줄 수 있는 지표로 제시하는 것이 더 적절할 것이다.

(2) 창출실적의 정의와 산정기준

현재 노인일자리사업의 창출실적은 세부사업유형별 추진실적을 합한 총 산출실적이 제시되고 있지만 세부사업 유형에 따라 창출실적의 산정방식이 다르다. 이는 세부사업유형에 따라 사업의 목적과 특성이 다르기 때문으로 볼 수 있는데, 추진실적의 기준이 상이하지만 모두 '추진실적'으로 합하여 제시한 결과 사업 유형별 특성이 잘 드러나지 않게 된다. 더욱이 이러한 실적 산정의 차이가 사업유형의 핵심적인 특성을 반영하기 위한 의도에 부합하는지 모호한 면이 있다.

〈표 5-13〉 사업유형별 실적 산출 기준

<table>
<tr><th>사업 유형</th><th>실적 산출 기준</th><th>동일인 연내 재참여시 중복 산정 여부</th><th>참여인원의 정의</th></tr>
<tr><td>공익활동</td><td rowspan="2">누적참여인원수
- 중도포기인원수</td><td>○
* 동일인이 사업단을 변경하거나 중도포기 후 동일 사업에 다시 참여한 경우에도 각각 누적 인원으로 카운트</td><td rowspan="4">* 누적참여인원
= 1월1일부터 해당 시점(월)까지 1번이라도 활동비(수당 포함)를 수령한 인원의 합

* 중도포기인원
= 누적참여인원 중 사업 기간내 활동을 중단한 인원으로 참여 상태가 “중도포기”로 표기된 인원의 합(1월1일부터 해당 시점까지 누적)</td></tr>
<tr><td>재능나눔</td><td>○</td></tr>
<tr><td>사회서비스</td><td rowspan="5">누적참여자수</td><td>○</td></tr>
<tr><td>시장형사업단</td><td>○</td></tr>
<tr><td>취업알선형</td><td>○
* 동일인이 10일이상 취업을 2회 한 경우에는 2명으로 실적 인정(20년 신규도입)</td><td>만 60세 이상으로 수요처에서 1일이상 근무한 참여자의 수</td></tr>
<tr><td>시니어인턴십</td><td>○</td><td>만 60세 이상으로, 인턴약정(최대 3개월)을 체결한 후 채용했을 경우, 해당월에 채용된 참여자 수, 계속 고용인 경우도 포함.</td></tr>
<tr><td>고령자친화기업</td><td>○</td><td>연 1일이상 근무, 보수 받은 자, 만60세이상 참여자</td></tr>
</table>

※ 참여자수는 노인일자리시스템에 입력되어 있는 참여자 수를 집계하는 구조로, 수행기관에서 참여자격이 충족되어 선발한 후 해당 월에 활동비 및 수당을 지급하여 시스템에 참여자라고 ‘입력’하면, 이를 집계하여 산출통계가 결정됨.

※ 중복참여는 다른 재정일자리 사업과는 활동일이 겹치지 않는 경우, 최대 2개까지만 가능하고, 노인일자리 사업내에서는 세부 사업유형간 중복참여가 불가능함. 동일인이 연내 재참여 하는 경우는 주로 다른 사업 유형으로 이동하는 경우인데, 다른 유형으로 이동하는 경우 각각의 누적인원으로 중복 카운트됨.

〈표 5-13〉은 세부사업 유형별 실적 산출 방식의 차이를 보여주는데, 공익활동과 재능나눔형은 누적참여인원수에서 중도포기인원수를 차감한 일종의 순참여인원수로 실적이 산정된다는 점에서 ‘일자리 수’ 개념에 가깝다고 할 수 있다. 반면,

사회서비스형과 시장형 사업단은 중도에 그만둔 사람들까지 포함하는 누적참여인원수로 산출한다는 점에서 일자리(slot)보다는 '참여자 수' 개념에 더 가깝다고 할 수 있다. 취업알선형과 시니어인턴십, 고령자친화기업 역시 누적참여인원수로 산출하는데, 이 경우 사업의 특성상 해당 기업에 계속 채용되거나 보수를 받은 '사람'을 기준으로 하는 것이 적절할 것이다.

가장 먼저 고려해야 할 문제는 이러한 실적 산출 방식이 사업목표량과 일치하느냐이다. 〈표 5-12〉의 2019년 '노인일자리 및 사회활동 지원사업 세부 창출 실적'을 보면 확정내시 목표사업량 대비 추진실적이 추진율(Ⅰ)로 보여지는데, 공익활동과 재능나눔활동은 물론 사회서비스형과 시장형사업단 역시 목표사업량이 누적참여인원보다는 중도포기인원을 차감한 '일자리 수'를 반영한 수치로 볼 수 있다. 따라서 목표사업량이 이러한 '일자리 수' 개념으로 나타난다면 창출 실적 역시 일자리 수 측면에서 중도포기자를 차감한 순 참여자로 산출될 때에만 목표 대비 실적을 평가하는 의미에 부합한다. 현재와 같이 목표사업량 대비 누적참여인원수로 추진율을 계산할 경우 한 자리에 두 명 이상의 참여자가 거쳐갈 경우 실제 일자리 수나 예산 지출 수준이 변화하지 않았더라도 창출실적이 증가하게 된다. 그 결과 실제 지출된 예산과 달리 추진율이 과다측정되는 문제가 발생된다. 따라서 사회서비스형과 시장형사업단의 경우 누적인원수를 실적으로 보아야 하는 본질적인 사업 특성의 문제가 없다면 공익형과 같이 중도포기자를 차감한 순 참여인원수를 실적으로 계산하는 것이 더 적절할 것이다. 다만, 사회서비스형의 경우 공익활동과 마찬가지로 지자체 경상보조 사업이며 참여자에 대해 인건비를 보조하는 방식이므로 누적참여자 수에서 중도포기자 수를 차감한 순참여자 수로 변경하는 것이 적절하다. 그러나 시장형사업단의 경우 민간형 노인일자리이며, 예산 보조 방식 또한 원칙적으로는 사업비를 보조하고 각 시장형사업단의 상황에 따라 사업비를 참여자의 인건비로 보충 지원할 수 있도록 되어있으므로, 중도포기자를 차감하는 것이 적절하지 못한 측면도 있다.

이어서 취업알선형과 시니어인턴십, 고령자친화기업의 경우 사업특성상 상대적으로 중도포기자의 개념이 개입될 여지가 적다. 즉, 연중 참여를 기준으로 하는 것

이 아니라 특정 일수 이상 근무하거나 보수를 받은 경우에 참여자로 집계된다는 점에서 누적참여자 수로 실적을 산출하는 것이 바람직한 동시에 그에 따라 참여 및 근로 기간에 따른 차이를 반영하는 것이 필요하다. 목표사업량의 산정 단계를 보면, 각 사업에 배정된 예산을 바탕으로 지원가능한 인원수가 산정되고 이를 일자리 수의 차원에서 '사업량'으로 도출할 수 있다. 이에 따라 동일한 예산액을 가지고도 더 짧은 시간을 일한 더 많은 사람에게 지원금을 지급할 경우 누적참여자로 나타난 실적은 증가할 수 있지만 애초에 설정된 목표사업량 수준과는 동일한 기준으로 비교하기 어려워진다. 따라서 해당 사업들의 목표와 실적을 전체예산액과 참여자가 아닌 양적 차원에서 '일자리 수'로 접근하기 위해서는 예산액을 통해 지원가능한 일자리 수를 월간 혹은 연간 단위로 환산하는 방법을 고려할 필요가 있다. 예를 들어, 1일 이상 근무한 참여자들이 모두 누적참여자로 집계될 때 50일 근무한 사람과 300일 근무한 사람이 각각 1명의 참여자로 인정되어 2개의 실적으로 반영되기 때문에 이 과정에서 동일한 예산 하에서 일자리 창출실적과 참여자 수 모두 달라지기 때문이다.

이러한 일자리 수의 환산 문제는 노인일자리사업의 모든 세부유형에서 발생할 수 있다. 이는 창출실적을 순 참여자로 보는지 혹은 누적참여자로 보는 것과는 또 다른 문제이다. 중도포기자를 차감한 순 참여자로 실적을 산정하더라도 '일자리 수'의 완전한 개념에 부합하기 어렵기 때문이다. 이것은 다른 사업이나 국가통계지표와의 비교가능성과 직결된다.

참여자나 근로자 수가 아닌 일자리 수를 기준으로 한 접근은 대표적으로 일자리행정통계를 들 수 있다. 일자리행정통계에서 일자리는 '근로자에 의해 채워진(점유된) 고용 위치(an employment position filled by a worker)'로 정의되며, 근로자가 기업체에서 점유한 일자리의 크기는 작성 기준 연도에 근무한 기간을 해당 연도의 전체 일수로 나누어 산정된다(251일/365일=0.685개 일자리). 즉, 사람 수가 아닌 고용위치(enployment position)의 수를 파악하는 것이다. 이에 반해, 노인일자리사업은 노인일자리사업을 통해 창출된 일자리의 수를 '창출실적'으로 표시하면서도 창출실적의 정의는 앞서 살펴본 바와 같이 연도와 세부유형에 따라 다르

며 누적참여인원수로 실적을 산정하는 경우도 존재한다. 따라서 현재와 같은 목표사업량과 창출실적 산정 방식에 따르면 창출실적을 '일자리 수'로 대응하여 다른 일자리 지표들과 동일한 선상에서 파악하는 데에 어려움이 발생한다.

이러한 실적 산정 방식을 개선하여 다른 일자리 지표들과 비교가능한 '일자리 수'로서의 실적을 산정하기 위해서는 각 세부유형별로 산정된 실적을 근로일수에 따라 365일을 기준으로 하여 환산한 지표를 제시할 필요가 있다. 현재 일자리 행정통계는 하루의 근무시간에 관해서는 특별한 규정을 제시하고 있으며, 1일로 인정되는 일자리는 사회보험, 소득세, 부가가치세 중 한 개 이상 신고된 경우를 대상으로 산정하고 있다. 따라서 노인일자리사업의 일자리 역시 동일한 기준을 적용할 수 있다. 구체적으로 살펴보면, 앞서 논한 바와 같이 공익활동과 재능나눔활동, 사회서비스형과 시장형사업단의 목표사업량과 창출실적을 중도포기자를 제외한 순참여자 수로 산정하여 일자리 수의 개념에 부합하는 방식으로 일원화 한 뒤, 이들의 참여일수를 바탕으로 365일 대비 일자리 수를 집계하는 것이다. 같은 방식으로 취업알선형과 시니어인턴십, 고령자친화기업 역시 누적참여자들의 근로일수에 따라 365일 대비 일자리 수로 환산할 수 있다.

(3) 추진율 관련 지표

이상의 논의를 통해 살펴본 목표사업량과 추진실적의 통계지표를 바탕으로 추진율을 도출할 수 있다. 기존의 추진율은 〈표 5-12〉의 추진율 I 과 같이 확정내시 목표사업량 대비 추진실적으로 계산된다. 앞서 논한 바와 같이 이러한 추진율은 실제 달성 가능한 최대 목표량인 배정사업량과 다른 목표사업량을 기준으로 하고, 세부사업유형들 간 추진실적 산정방식이 상이한 문제를 내포한다.

이를 개선하기 위해서는 실제 목표 개념의 의미에 더 가깝다고 할 수 있는 배정사업량을 기준으로 변경하는 것을 고려할 필요가 있다. 추진율의 기준을 배정사업량으로 할 경우 추진율 수치는 2019년 전체 기준으로 107.4%에서 95.4%로 변화한다. 확정내시 목표사업량을 기준으로 할 경우 사업목표를 초과달성한 것으로 표현되었지만 배정사업량을 기준으로 할 경우 목표에 비해 다소 낮은 추진성과를 보인 것이다. 특

히, 기존의 추진율에서 100%를 상회하는 것으로 나타난 공익활동의 경우 배정사업량을 기준으로 할 때 90% 대의 추진율을 보인다. 이는 지방자치단체의 자체적인 추가 예산이 대부분 공익활동 사업에 배정되면서 집행가능한 사업의 수가 증가한 결과로 해석된다. 기존의 추진율 산정방식은 이러한 맥락을 반영하지 못해, 대부분의 공익활동 사업이 목표치를 훨씬 상회하는 것으로 해석되는 문제가 있는 것이다. 다만, 보건복지부의 예산 관리 차원에서는 확정내시 목표사업량 대비 추진실적이 더 중요할 수 있으므로, 배정사업량 기준 추진실적은 병행 관리하는 것이 현실적으로 타당하다.

이와 함께 추진실적 역시 앞서 논한 것과 같이 실제 일자리의 수를 반영한 순참여자 수로 집계하여 추진율을 도출하는 것이 필요하다. 그에 따라 배정사업량 대비 순참여자 수로 추진율을 계산할 경우 2019년 전체 추진율은 93.4%로 변화한 것을 알 수 있다. 이러한 접근이 참여자 수 차원이 아닌 창출된 일자리 수 혹은 사업량 차원에 더 부합하는 추진율로 볼 수 있으며 사업의 추진 결과를 파악하는 데에 더 도움이 될 것이다. 다만, 앞서 추진실적의 개선방안 중 365일을 기준으로 환산한 일자리 수 개념을 제시하였는데, 이는 다른 일자리 수 지표들과 동등한 기준에서의 비교가능성 측면에서 용이한 반면, 사업 목표 대비 실적을 비교하는 데에는 적절하지 않다고 판단된다. 사업 목표 또한 365일을 기준으로 한 환산 일자리 수로 산정되지 않았기 때문이다. 따라서 노인일자리 사업의 계획된 목표 사업량과 추진실적을 비교함에 있어서는 이러한 환산이 적용되지 않은 '일자리 수'로 산정하고, 여타 일자리 지표들과 비교 가능한 환산된 일자리 수는 부가적으로 제시하는 방법이 타당할 것이다.

3) 총괄현황 관련 추가 대안 지표

앞서 논의한 통계지표들은 사업 목표와 실적을 중심으로 한다는 점에서 노인일자리사업의 가장 핵심적인 현황을 보여주는 지표이다. 이러한 지표들은 즉각적인 산출(output)을 파악할 수 있게 한다는 점에서 의미가 있는 한편, 노인일자리사업의 궁극적인 정책 목표라고 할 수 있는 노인 복지 향상과 관련된 보다 중장기적이고 가치가 부여된 결과(outcome) 측면을 충분히 반영하기에는 한계가 있다.

노인일자리사업 역시 재정지원 일자리사업의 일종이라는 점에서 앞서 검토한 재정지원 일자리사업에서 활용되는 성과지표와 같은 추가적인 지표를 개발할 필요가 있다. 특히, 직접일자리 사업의 공통 성과지표로 활용되는 ① 취약계층 참여비율, ② 참여자 만족도, ③ 반복참여율을 고려할 수 있다. 또한 노인일자리사업이 속한 '노인 등 특정 취약계층의 생계 유지에 필요한 소득을 제공하는 일자리 공급'으로 정의되는 소득보조 직접일자리사업의 세부 지표로 적용되는 ④ 임금수준(최저임금 대비)과 함께 참여자 보수 대비 예산지원 비중도 함께 포함될 수 있다. 마지막으로 장기적인 관점에서 ⑤ 영향(impact) 측면을 반영하기 위한 지표로 재정사업 고용영향평가 사례에서 검토한 재정지출 고용유발 효과, 노인빈곤 완화 효과, 사회활동 및 사회관계 증진 효과, 건강 증진을 통한 의료비 절감 효과 등의 활용가능성을 검토할 필요가 있다.

(1) 취약계층 참여비율

먼저 취약계층 참여비율은 정부가 규정한 취약계층 범주 중 노인일자리사업 참여자들에게 주로 적용될 수 있는 저소득층 (기준 중위소득 65%, 1인가구 120% 이하)과 장애인 참여 비율을 포함할 수 있다. 이 때 높은 수준의 노인빈곤율을 고려할 때 상당수의 참여자들이 저소득층에 속하는 문제가 발생할 수 있다. 따라서 노인을 대상으로 하는 본 사업의 특성에 따라 소득 기준을 보다 세분화하여 더욱 소득보조의 필요성이 큰 상대적 취약계층을 구분하는 것이 필요하다. 예를 들어 기준 중위소득 65%의 기준에 더해, 상대적 빈곤선인 중위소득 50%~65%, 30%~50%, 30% 미만으로 구분하여 각 소득 구간별 참여자의 비중을 파악할 수 있다.

- 취약계층 참여비율

  = (취약계층 참가자 수/해당 노인일자리사업 전체 참여 인원수)×100

(2) 참여자 만족도

현재 매년 공식적으로 발간되는 통계동향 및 월간 집계되는 통계지표 상으로는 참여자의 만족도와 관련한 사항을 파악하기 어렵다. 노인일자리사업 역시 정책사업이라는 점에서 정책의 대상이 되는 참여자들의 주관적인 만족도는 정책성과 평가에 있어서 매우 중요한 부분이다. 객관적인 지표들뿐만 아니라 참여자들의 만족도를 통해 정책의 개선방안을 확인하고 환류(feedback)하는 것은 성공적인 정책의 필수적 과제이다. 이러한 이유로 재정지원 일자리사업에서 참여자 만족도는 공통지표로 포함되어 있으며 노인일자리사업의 경우 별도의 실태조사를 통해 만족도를 조사하고 있다. 이러한 만족도조사를 살펴봄으로써 공식적이고 주기적인 통계지표로 발간될 수 있는 방안을 검토하는 것이 필요하다.

한국노인인력개발원은 노인일자리사업 실태를 주기적·종합적으로 파악하고 정책개선점을 도출하기 위해 3년 단위로 참여노인 실태조사 및 기관 운영 실태조사를 수행하고 있는데, 실태조사에는 만족도 조사가 포함되어 있다. 또한 실태조사가 없는 해에는 만족도 조사만을 별도로 수행한다. 참여 노인의 사업에 대한 만족 수준 및 욕구 변화를 정기적으로 조사해 제도개선 등 현황 자료로 활용한다는 취지이다. 가장 최근에 수행된 실태조사 및 만족도 조사의 조사개요와 만족도 관련 조사항목은 다음과 같다.

〈표 5-14〉 2019년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 실태조사 개요

구분	내용	
조사기간	2019년 10월~11월	
조사기관	한국노인인력개발원·알앤알컨설팅	
조사대상 및 방법	전국 노인일자리사업 운영기관 약 700개소, 참여노인 약 3,000명 대상(세종시 제외)	(운영기관) 전국 운영기관을 시도별로 할당하여 추출 후 온라인 조사 진행
		(참여노인) ①전국 참여노인을 사업유형별로 300명씩 임의할당 후 ②시도별로 제곱근비례방식으로 표본을 배분 실시, ③조사 표본으로 추출된 기관에 매칭하여 조사대상자 선정하여 면접 조사 진행

자료: 한국노인인력개발원(2019). 2019년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 실태조사

〈표 5-15〉 2018년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 참여자 대상 만족도 조사 개요

구분	내용
조사기간	2018년 11월 14일 ~ 11월 27일
조사기관	한국노인인력개발원 주관, ㈜메트릭스 수행
조사대상	모집단 수: 2018년 노인일자리사업 각 8개 사업유형 참여자 49만7553명 할당표본: 2000명
표본설계	지원사업 유형별로 표본설계 사업유형의 모집단 비율을 반영하여 비례할당
조사 방법	전화조사

자료: 한국노인인력개발원(2018). 2018 노인일자리 및 사회활동 지원사업 참여자 만족도 조사

〈표 5-16〉 2019년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 참여노인 실태조사 항목

조사영역	조사내용
노인일자리사업 참여실태 및 만족도	• 현재 활동내용 • 사업단 및 사업 유형 변경 여부, 변경 사유 • 전년도와 동일한 사업단 및 근무처인지 여부 • 노인일자리사업 인지경로, 참여동기 • 근로조건(주당 활동시간, 주당 활동일수, 활동일, 교대제 현황) • 계속참여자 중 전년도 노인일자리사업 비참여 기간 유무 - 비참여 기간 중 소득확보 노력 • 노인일자리사업 관련 교육이수경험 - 교육이수시간, 교육내용, 과거에 경험한 교육과 비교한 올해 교육 수준 • 계속참여자 심화교육 이수경험 • 노인일자리사업 관련 교육개선사항 • 노인일자리사업 참여과정의 어려움 • 노인일자리사업 참여 후의 변화에 대한 견해 • 노인일자리사업 항목별 만족도 • 참여활동에 대한 개선 필요사항(취업알선형 참여자 외 전체 유형 참여자) • 참여 중인 일자리 및 취업 연계서비스에 대한 개선 필요사항(취업알선형 참여자만) • 사업에 참여하는 가장 큰 이유
일반 특성 및 가구 특성	• 총 가구원수 - 배우자/기혼자녀(배우자)/손자녀/미혼자녀/형제자매/노부모/기타 - 만60세 이상 가구원수 - 소득이 있는 가구원수 - 가구형태 및 가구주 • 혼인상태 • 교육수준 • 주거 형태

조사영역	조사내용
건강 및 의료이용	• 사업 신청 전과 현재의 건강상태 • 현재 질병현황 • 신체능력(동작별 어려움) • 의료 관련 제도 적용 현황 • 이용 의료시설 유형별 이용여부, 이용빈도, 의료비 • 의료이용 필요시 미이용 경험 여부, 횟수
사회참여 특성 및 심리적 특성	• 가족, 친인척, 친구, 이웃관계 정도 및 연락빈도 • 지역사회 소속감, 인지 정도 • 지역 내 안전감 • 우리나라의 평등 및 불평등 문제에 대한 인식 • 저출산·고령화로 인한 문제점 및 대비 수준에 대한 견해 • 만60세 이후 자원봉사 및 교육 프로그램 참여 경험 • 단체유형별 참여정도 : 참여여부, 참여수, 참여시간 • 노년기 삶에서 사회활동의 의미 • 노년기 삶에서 사회활동 통한 교류 의미 • 많이 한 여가문화활동 • 생활만족도 • 영역별 만족도 : 가족관계, 친척/친구/이웃관계, 사회관계 등 8가지 영역
복지서비스 및 노후생활	• 사회보장급여 및 노인복지 서비스 항목별 수급경험 • 기초노령연금 노후생활비 충족정도 • 노인일자리사업 참여 이전 노후생활비 마련 여부 • 노후생활비 준비 정도에 대한 만족도 • 노후생활을 위해 준비한 금융상품 또는 자산 • 노인이라고 생각하는 나이
경제상태	• 기초생활보장 신청 경험 및 형태 • 소득원별 가구 연평균 소득액 및 항목별 소득액 • 재정 상태의 충분 정도 • 사업 신청 전, 후의 경제상태 수준 • 금전부족으로 인한 경험 • 지출규모가 가장 큰 항목 • 사업 신청 전, 후의 가구평균 생활비 지출액 • 적정한 월평균 가구 생활비 수준 • 사업 참여 후 받은 활동비 및 수입 사용 여부, 비중
경제활동	• 노인일자리사업의 생애 최초 일자리 여부 • 최장 종사직업, 최종 종사직업 정보 - 산업/직업분류, 고용형태, 종사기간, 월소득, 중단 사유 • 노인일자리사업 참여 이전 직업과의 관계 정도 • 일에 대한 인식 • 노인 일자리 외 공공 일자리 참여경험 - 공공근로/희망근로/사회적기업(사회적일자리)/자활근로/기타 • 구직을 위해 노력한 경험(노인일자리사업 구직노력 제외) - 유무, 구직노력 종류, 구직시 어려움 • 금년 직업훈련기관을 통한 취업 또는 직업능력개발 교육훈련 경험 • 유무, 목적, 교육받지 않은 이유 • 향후 근로 의사

조사영역	조사내용
	- 희망활동/근로일수, 근로시간/활동비 수준, 희망이유, 구직시 우선조건 • 노인일자리사업 외 참여 희망 일자리 형태 - 근로시간형태, 고용형태, 임금수준, 희망 직종/업종 • 노인일자리사업 중단 희망 이유 • 향후 노인 일자리 참여가능 기대기간
제도 개선	• 사업 수행 과정에서 바람직하지 않은 관행 경험 여부 • 경험한 바람직하지 않은 관행에 대한 지자체의 관리감독 필요성 • 불공정 행위 목격 및 경험 여부 • 휴식시간 이용 실태

자료: 한국노인인력개발원(2019). 2019년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 실태조사. pp.17-19.

〈표 5-17〉 2018년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 참여자 대상 만족도 조사 항목

구분		세부 조사 항목
노인 사회활동 지원사업 만족도	활동비 및 급여	• 활동비(급여) 수준 • 사업유형별 급여의 공평성
	활동 및 근로내용	• 활동 및 근로의 난이도 • 활동 및 근로의 안전성 • 활동 및 근로시간(일수 포함) • 활동 및 근로 내용의 흥미도
	활동 및 근로환경	• 활동 및 근로환경의 안전성 • 활동 및 근로환경의 편의성 • 활동 및 근로환경의 쾌적성 • 활동 및 근로 장소 이동 편의성(접근성) • 동료와의 관계
	교육	• 교육내용의 흥미도 • 교육시간의 적절성 • 교육의 직무 도움 정도
	활동 및 근로지원 환경	• 참여 신청부터 참여하기까지 절차의 간편성 • 소속기관(수행기관) 실무자의 전문성 • 소속기관(수행기관) 실무자와의 관계 • 소속기관(수행기관)의 요구사항 반영 정도 • 활동 및 근로 관련 정보제공 및 상담의 적절성
	전반적 만족도	• 활동 및 근로 대한 전반적 만족도
개선사항	애로사항 및 개선사항	• 노인 일자리 및 사회활동 지원사업 과정의 어려움 • 현재 일자리 관련하여 개선사항

자료: 한국노인인력개발원(2018). 2018 노인일자리 및 사회활동 지원사업 참여자 만족도 조사

일자리에 대한 전반적인 만족도와 행정절차와 관련된 만족도는 두 조사에서 공통적으로 조사되고 있다. 만족도 조사의 경우 설문문항이 사업의 내용에 대해 항목별로 만족도를 반복적으로 묻는 방식으로 설계되어 있고, 참여자의 특성 관련 문항이 빈약하여 활용도가 제한적이다. 이를 보완하기 위해 3년에 한 번 실태조사를 통해 보다 자세한 항목들을 조사하고 있는데, 특히 노인일자리사업 참여 후의 변화에 대한 견해나 이전 경제활동 경험과의 연관성에 대한 문항들은 사업 참여자들의 만족도와 관련하여 중요한 정보를 제공할 수 있다.

따라서 만족도 조사와 실태조사의 공통항목에 대해 매년 일관적인 조사를 진행한 후 세부사업별 결과들을 기존의 통계지표들과 대응하여 통합적인 통계지표로 제시하는 것이 필요하다. 또한 앞서 4장에서 설명한 노인일자리패널의 신규도입이 현실적으로 어렵다면, 만족도 조사나 실태조사의 설문문항을 추가·보완하고 응답자 수를 확대하는 방식도 고려해볼 만하다. 그리고 노인일자리사업과 관련한 현안이 발생하는 경우 만족도 조사 및 실태조사의 설문문항에 이를 반영하는 것도 유용한 방법이 될 수 있다. 예를 들어, 코로나19 확산으로 인하여 노인일자리사업 운영에 어떤 변화가 있었는지, 그리고 참여노인의 심리·사회·경제적 변화가 나타났는지를 파악하는 문항을 당해연도 만족도 조사에 추가할 수 있다.

그러나 한 가지 유념할 부분은 행정자료를 통해 수집·산출되는 추진실적, 참여자 특성 등의 정보와 달리 만족도 조사와 실태조사의 경우 표본추출 방식, 조사방법 등이 매년 달라지므로 공식적인 통계지표로 산출하고, 이를 시계열적으로 활용할 수 있을지는 자료의 안정성 검토가 추가적으로 필요하다.

(3) 반복참여율 및 평균 반복참여연수

본래 재정지원 일자리사업은 취업취약계층이 실업상태에서 벗어나 민간일자리로 취업할 수 있도록 한시적· 경과적 일자리를 제공하는 사업으로 주로 취업취약계층을 대상으로 통상 1년 미만(최장 2년)의 참여기간을 허용한다. 특히, 직접일자리사업은 참여자들이 직접일자리에 반복적으로 참여하지 않고 민간 일자리에 취업하도록 지원하는 것을 목적으로 한다. 따라서 반복참여자들이 많은 것은 사업의 부정적 평가로 이어진다고 할 수 있다.

이러한 일반적 성격에 비해, 노인일자리사업은 일자리 제공을 통한 민간으로의 취업 전환만을 주된 목적으로 한다고 보기 어려우며 소득보조의 목적 역시 중요하다는 점에서 복합적인 성격을 지닌다. 즉, 소득보조형 직접일자리사업이라는 점에서 노인과 같은 특정 취약계층을 대상으로 이들의 생계 유지에 필요한 소득을 일부 보조하기 위해 일자리를 제공하는 사업에 해당하는 것이다.

그러나 얼마나 많은 참여 노인들이 반복적으로 참여하고 있으며, 평균적으로 몇 년 혹은 몇 회의 참여를 이어가고 있는지를 파악하는 것은 사업 운영과 성과에 있어서 필히 파악되어야 하는 부분이다. 특히, 세부사업유형에 따라 이러한 반복참여가 가지는 의미가 달라질 수 있다는 점에서 현재의 해당연도 참여자 중심으로 이루어지는 통계지표에 더해서 이러한 다년도 관점을 포괄하는 지표를 제시하는 것이 적절할 것이다.

- 반복참여율 = (참여 당해연도 포함 해당 노인일자리사업 n년 이상 참여자 수/ 해당 노인일자리사업 전체 참여 인원 수)×100
- 평균 반복참여연수(횟수)

  = (반복 참여자들의 참여연수 및 횟수의 합/전체 반복참여자 수)×*100

(4) 임금수준 및 임금대비 정부예산지원액 비중

노인일자리사업 역시 세부사업에 따라 정도의 차이가 있지만 일정 근로활동을 전제로 하여 활동비나 임금을 지급하는 구조를 가진다. 따라서 세부사업유형별로 참여자들에게 지급된 임금에 관한 지표들은 핵심적이다. 앞서 살펴본 유사 사업들의 사례에서 알 수 있듯이 임금에 관한 가장 기본적으로 제시되는 통계지표는 최저임금 대비 임금수준 지표라고 할 수 있다. 노인일자리사업은 세부유형에 따라 근로시간이나 임금수준이 상당히 차이를 보인다는 점에서 각 사업에서 지급된 총 임금수준뿐만 아니라 근로시간을 반영하여 도출되는 최저임금 대비 임금수준 지표를 제시할 필요가 있다. 이를 통해 다른 재정지원일자리 사업, 민간의 일자리, 노인일자리 세부유형들 사이의 임금수준에 대한 비교가 일정수준 가능할 수 있으며, 세부사업유형별로 일자리의 질을 구분하는 지표로도 활용될 수 있을 것이다.

또한 노인일자리사업이 전적으로 정부 재원을 활용한 직접일자리라는 인식을 주지 않고, 사업유형별 특성에 따라 민간 부분의 원리를 반영하는 정도를 보여주기 위한 지표로 참여자들이 수급한 임금에서 정부재원으로 충당된 비중에 대한 정보를 제공하는 것도 고려할 수 있다. 공익활동 같은 경우 활동비가 국비 및 지방자치단체의 재원을 통해 충당되는 반면, 시장형사업단의 경우 사업을 통해 창출된 수익을 임금 지급에 활용할 수 있듯이 유형에 따라 임금의 재원이 달라지기 때문이다. 현재 공식적으로 발간되는 통계지표 중에는 시장형사업단에 대해서만 인건비 보조비율(보조금/보수총액)이 제시되어 있는데, 시니어인턴십 등 다른 민간형 사업들에도 확대할 수 있다. 이를 통해 각 세부사업유형별로 참여자들에게 지급된 임금에서 정부 재원의 비중을 지표로 제시함으로써 공익형과 사회서비스형, 민간형 사업 사이의 특성을 보다 명확하게 구분할 수 있고, 노인일자리사업에 대한 이해를 도울 수 있을 것이다.

- 임금수준

  = (참여자들이 실제 수령한 총 시간당 임금액/ 당해연도 최저임금)×100

• 임금대비 정부예산지원액 비중

= (정부재원으로 지출한 임금액/참여자들이 실제 수령한 총 임금액)×100

(5) 장기적 영향(impact) 관련 지표의 검토

정책사업이 장기적으로 개인과 사회에 미치는 영향(impact)은 행정자료를 통해 실시간으로 수집되기 어려우며 가치와 분석적 측면이 반영된다는 점에서 직관적인 통계지표로 제시되기 어렵다. 그렇지만 노인일자리사업에 대한 깊이 있는 사업평가를 위해서는 이러한 장기적 효과를 보여줄 수 있는 지표들을 검토하고 그 도출 방안들을 고민하는 것이 필요하다. 본 연구에서는 이에 대한 검토사항들을 간략히 제시하고자 한다.

우선 앞서 살펴본 사례들 중 재정사업 고용영향평가 사례에서 볼 수 있는 재정지출 고용유발 효과를 고려할 수 있다. 노인일자리사업이 민간으로의 취업 이전을 주된 목적으로 하지 않더라도 1조원이 넘는 재정이 투입되는 대규모 사업이라는 점에서 정부가 인건비와 사업비 등으로 투입한 재정이 노인을 대상으로 한 고용 창출에 얼마나 기여했는지를 파악하는 것은 의미가 있다.

이에 더해서 노인일자리사업이 노인의 소득안정과 사회참여와 같은 복지 측면의 목적을 추구하는 점을 반영하여 세부유형에 따라 노인빈곤 완화 효과, 사회활동 및 사회관계 증진 효과, 건강 증진을 통한 의료비 절감 효과 등에 대한 분석도 요구된다. 이러한 효과를 분석하기 위해서는 행정자료 이외에 추가적인 자료가 필요하고 보다 개인적인 정보들이 요구된다는 점에서 명확한 활용 목적과 방법을 바탕으로 향후 서베이 자료의 구축 혹은 다른 행정DB와의 연계 가능성을 검토할 필요가 있다.

다만, 유념할 부분은 궁극적으로는 장기적 영향을 파악할 수 있는 지표를 수립하는 것이 필요하지만, 현실적으로 인과적 관점에서의 프로그램 효과를 파악하기 위해서는 매우 복잡하고 정교한 연구 설계와 데이터가 필요하다. 때문에 이를 통계지표로 개발하고 정기적인 통계지표로 생산할 지의 여부는 후속 연구과제로 남겨둔다.

2. 세부 사업유형별 통계지표

앞서 논의한 공통지표에 이어서 세부사업유형별 특성을 드러낼 수 있는 세부 지표를 검토할 것이다. 세부 통계지표는 크게 사업의 특성과 참여자의 특성으로 구분되는데, 현재 공식적으로 발간되고 있는 세부사업유형별 통계지표는 〈표 5-18〉과 같다.

〈표 5-18〉 세부유형별 사업 성과와 참여자 관련 통계지표

사업유형		사업 성과 관련	참여자 관련
공통		1. 배정사업량, 추진실적, 누적참여자수	2. 연령대, 성별, 학력
공익형	공익활동	3. 사업단수 4. 사업단 평균 참여노인수 5. 중도포기자수 ※ 시도별, 세부유형별 제시	6. 공통지표 ※ 누적 참여자 기준(≠추진 실적 기준)
	재능나눔	7. 중도포기자수 8. 배정사업량 대비 추진율	9. 공통지표 ※ 2018년부터 추진실적 (누적참여자수-중도포기자수)으로 산출
사회서비스		10. 사업단수 11. 사업단 평균 참여노인수 12. 중도포기자수 ※ 시도별, 세부유형별 제시	13. 공통지표
민간형	시장형사업단	14. 사업단 평균 참여노인수 15. 사업단 평균 배정사업량 16. 중도포기자수 17. 매출액 및 사업단 평균 매출액 ※ 시도별, 세부유형별 제시	18. 평균참여기간(개월) 19. 보수총액 20. 1인당 월평균임금(전체 참여자의 '보수총액/총참여개월수') 21. 인건비 보조비율(%) (보조금(활동비+수당)/보수총액]×100) 22. 참여동기(경제적도움, 사회참여 등)별 인원수
	취업알선형	23. 사업단 평균 참여노인수	24. 1인당 평균참여기간(개월) (총참여개월/누적참여자수) 25. 보수총액 26. 1인당 월평균임금 27. 사업유형(관리/사무종사자, 공공/전문직종사자, 생산/제조 종사자, 서비스/판매종사자, 기타)별 시도분포

사업유형		사업 성과 관련	참여자 관련
	시니어인턴십	28. 참여기업수 29. 참여완료노인수 30. 계속고용노인수 31. 계속고용률 (계속고용노인수/참여완료) (계속고용노인수/배정사업량) ※ 시도별, 유형별	32. 1인당 월평균 소득 33. 업종유형(제조업, 운수업, 숙박 및 음식점업, 도매 및 소매업, 예술/스포츠 및 여가관련 서비스업, 기타, 부동산업 및 임대업, 교육 서비스업, 사업시설관리 및 사업지원 서비스업, 건설업, 보건업 및 사회복지 서비스업, 협회 및 단체/수리 및 기타 개인 서비스업, 전문/과학 및 기술 서비스업, 하수·폐기물 처리/원료재생 및 환경복원업, 출판/영상/방송통신 및 정보서비스업, 전기/가스/증기 및 수도사업, 농업/임업 및 어업, 금융 및 보험업, 광업)별 연령구성. 34. 참여완료자수 및 계속고용자수

1) 공익형

공익활동은 저소득 어르신들의 지속적인 사회 참여 활동을 지원함으로써 건강개선, 사회적 관계 증진 및 소득 보충 등 건강하고 활기찬 노후생활에 기여하는 것을 목적으로 한다. 운영기간은 연 평균 11개월(사업특성 및 지자체 여건에 따라 탄력운영)이며, 참여자 활동시간은 월 30시간 이상(일 3시간 이내)으로 실제 활동시간을 반영하여 활동비가 지급된다. 예산지원 기준은 참여자 활동비 1인당 27만원 이내이다. 이를 통해 공익활동 사업은 대부분의 세부유형과 참여자들 사이에 근무시간 활동비에 있어서 큰 차이를 보이지 않을 가능성이 높다고 판단된다. 그러나 실제 사업운영이 이러한 예상과 같은지를 확인하고 세부유형 및 시계열적 변화를 파악하는 것은 필요하다.

현재 발간되는 공식 지표를 살펴보면, 사업성과 측면에서 사업단 수와 사업단 평균 참여 노인수, 중도포기자수가 집계되며 이를 시도별, 공익활동의 세부유형별로 구분하여 제시한다. 참여자 측면에서는 공통 지표인 연령대, 성별, 학력이 발표되는데, 앞서 산출 실적에서는 중도포기인원을 제외한 순참여인원을 기준으로 집계되는 반면 참여자의 특성 관련 지표는 참여기간과 상관없이 참여한 노인 전체(누적

참여자)를 대상으로 한다는 차이가 있다. 이러한 불일치 문제를 개선하기 위해서는 사업 성과를 현재와 같은 순참여자 기준의 사업량으로 유지하되 참여자에 대한 통계지표는 누적참여자와 함께 중도포기자를 별도로 구분하여 제시하는 방안이 타당하다.

이를 종합하여 추가적인 통계지표 대안을 제시하면, 먼저 사업성과 측면에서 중도포기자수뿐만 아니라 이들의 평균 참여 기간을 집계하여 중도포기자들이 세부유형별로 어느 시점에 이탈하는지를 파악하는 것이 필요하다. 또한 참여자들의 지원정보를 바탕으로 세부유형별 신청률 및 대기자 현황을 집계함으로써 참여자들이 더 선호하는 영역을 파악하는 것이 향후 사업 계획 수립과 운영에 도움이 될 수 있다. 참여자 측면에서는 1인당 월평균 근무시간과 1인당 월평균 임금을 제시함으로써 사업의 특성을 보여주는 동시에 실제 운영 현황이 계획했던 것과 유사한지도 확인할 수 있을 것이다. 또한 앞서 논의한 공통지표 추가 대안과 마찬가지로 이전 연도부터의 중복 참여 현황을 지표화하는 것과, 참여자들이 참여 전후로 소득 수준과 소득 구성비가 어떻게 변화하는 지를 파악하는 것도 필요하다.

〈표 5-19〉 공익활동 통계지표

구분	사업 성과 관련	참여자 관련
기존 지표	35. 사업단수 36. 사업단 평균 참여노인수 37. 중도포기자수 ※ 시도별, 세부유형별 제시	※ 누적참여자 기준(≠추진 실적 기준)
추가 대안	38. 중도포기자들의 평균 참여 기간 39. 세부유형별 신청률 및 대기자 현황(세부유형별 참여자들의 선호 파악)	40. 누적참여자를 대상으로 할 경우 연중 참여자와 중도포기자를 구분한 지표 41. 1인당 월평균 근무시간 42. 1인당 월평균 임금(전체 참여자의 '보수총액/총참여개월수') 43. 이전 연도 참여 경험 현황 - 현재 참여자 중 당해 연도 신규 참여자 및 이전 연도 참여 경험자 구분 - 참여자들의 평균 참여 연수 44. 소득 수준 변화 및 소득 구성비 변화(당해 연도 및 이전 연도 비교)

2) 사회서비스형

사회서비스형은 근로능력이 있는 노인에게 적합한 일자리 활동을 지원함으로써 소득보충, 건강개선 및 사회적 관계증진 등 안정된 노후생활 보장을 목적으로 한다. 예산지출 방법에 따른 분류로는 자치단체 보조사업이며, 예산지원 기준은 인건비로 기본급이 월 최대 594,000원, 주휴수당을 포함하여 월 최대 712,800원이다. 운영기간은 연간 10개월이며, 근무시간은 주15시간, 월 60시간 이상으로 참여자는 매 근무시 출근부를 작성하고, 출근부를 기초로 보수가 지급된다. 주목할 만한 부분은 수행기관에 사회보험 피보험자격 취득/상실신고 의무가 부여되며 고용보험, 산재보험 및 직장건강보험의 피보험자격 취득 신고를 진행하여 사회보험에 가입하도록 해야한다는 점이다.

〈표 5-20〉 사회서비스형 통계지표

구분	사업 성과 관련	참여자 관련
기존 지표	45. 사업단수 46. 사업단 평균 참여노인수 47. 중도포기자수 ※ 시도별, 세부유형별 제시	공통 지표(누적참여자 기준)
추가 대안	48. 4대보험 가입 현황 49. 세부유형별 신청률 및 대기자 현황(세부유형별 참여자들의 선호 파악)	50. 1인당 월평균 근무시간 51. 평균 참여기간(개월) - 중도포기자 별도 집계 52. 임금총액 53. 1인당 월평균 임금 (전체 참여자의 '보수총액/총참여개월수') 54. 이전 연도 참여 경험 현황 - 현재 참여자 중 당해 연도 신규 참여자 및 이전 연도 참여 경험자 구분 - 참여자들의 평균 참여 연수 55. 소득 수준 변화 및 소득 구성비 변화 (당해 연도 및 이전 연도 비교)

현재의 통계지표는 사업 측면에서 사업단수, 사업단 평균 참여노인수, 중도포기자수를 집계하고, 참여자 측면에서는 공통지표인 연령대, 성별, 교육수준만을 집계한다. 따라서 사회서비스사업의 목적과 특성이 통계지표상에 충분히 반영되지 않

은 실정이다. 사회서비스형은 정부재원을 중심으로 보수가 지급되면서도 공익활동에 비해 보다 민간 시장의 원리가 반영되어 있다는 점에서 이를 드러낼 수 있는 지표들이 부가될 필요가 있다.

우선, 사회서비스형은 참여자에 따라 근무 시간과 임금이 다를 수 있다는 점에서 사회서비스 세부유형별 근무 시간과 임금에 대한 지표가 요구된다. 또한 10개월간 운영되는 사업에서 중도포기자들을 포함한 평균 참여기간이 얼마나 되는지, 중도포기자들의 평균 참여기간은 어느 정도인지를 별도로 제시할 필요가 있다. 마지막으로 앞서 살펴본 공통지표를 구체화하여 반복참여와 소득 관련 지표들을 제시할 수 있다.

사업 성과 측면에서는 사업단 수와 참여노인수에 더해서 4대보험 가입 현황을 추가함으로써 사회서비스형 사업이 다른 노인일자리사업 유형들과 구분되는 일자리로서의 특성을 명확히 할 수 있을 것이다. 또한 공익형과 마찬가지로 세부사업유형에 따른 참여자들의 참여 선호를 파악하기 위해 세부사업유형별 신청률 및 대기자 현황을 제시하고, 이와 함께 중도포기자 발생 시 새로운 인원으로 대체되기까지의 시간을 파악하는 것도 고려할 만 하다.

3) 민간형

민간형은 세부사업유형에 따라 사업의 성격이 다르다는 점에서 발간되는 통계지표 역시 유형에 따라 다르다. 우선 민간형 사업 세부유형 모두에 공통적으로 적용될 수 있는 대안 지표들을 살펴보면, 공익형과 사회서비스형과 마찬가지로 노인일자리사업의 핵심적인 목표인 소득 관련 지표를 들 수 있다. 즉, 사업 참여 전후의 소득 수준 및 소득에서의 근로소득 등의 구성비를 밝히는 것이다. 이를 통해 사업 참여를 통해 참여자들의 소득이 어떻게 변화했는지를 파악함으로써 사업의 목표인 노후 소득 안정의 달성 정도와 소득 안정에 있어서 노인일자리사업이 기여한 정도를 평가할 수 있을 것이다.

또한 민간형의 경우 공익형과 사회서비스형에 비해 민간 일자리와의 연관성이 높다는 점에서 이러한 일자리와 참여자들의 특성을 표준 직업 분류(KSCO) 및 표

준 산업 분류(KSIC) 코드에 맞춰 구분할 필요가 있다. 현재 사업유형은 노인일자리업무시스템 내에서 자체적으로 대분류-중분류-소분류로 구분하여 관리하고 있다. 그러나 다른 정책사업 및 민간 일자리들과의 비교에 어려움이 있다. 따라서 민간형 세부사업유형별로 사업 특성과 목적에 비추어 타당한 분류 기준으로 표준 직업 분류[36]나 표준 산업 분류[37]를 병행·적용하는 것을 고려할 수 있다. 다만, 노인을 대상으로 하는 사업이라는 점에서 일부 하위 항목들은 거의 해당하지 않거나, 현장에서 적절한 분류코드를 찾지 못하는 경우가 나타날 수 있는데, 이 경우 개발원 사업부서에서 자체 사업유형 분류 내용에 따라 직업분류 및 산업분류 코드와 일괄 매칭하거나, 참고할 수 있는 일람표 및 매칭 기준을 작성하여 수행기관에 안내하는 것을 고려할 수 있다.

〈표 5-21〉 민간형 통계지표

구분		사업 성과 관련	참여자 관련
시장형 사업단	기존 지표	56. 사업단 평균 참여노인수 57. 사업단 평균 배정사업량 58. 중도포기자수 59. 매출액 및 사업단 평균 매출액 ※ 시도별, 세부유형별 제시	60. 평균참여기간(개월) 61. 보수총액 62. 1인당 월평균임금(전체 참여자의 '보수총액/총참여개월수') 63. 인건비 보조비율(%) (보조금(활동비+수당)/보수총액]×100) 64. 참여동기(경제적도움, 사회참여 등)별 인원수
	추가 대안	65. 신규 사업단 수 66. 종료 사업단 수	72. 표준 직업 분류 및 표준 산업 분류 73. 소득 수준 변화 및 소득 구성비 변화

36) 7차 개정 표준 직업 분류 : 1 관리자,2 전문가 및 관련 종사자, 3 사무 종사자, 4 서비스 종사자, 5 판매 종사자, 6 농림 · 어업 숙련 종사자, 7 기능원 및 관련 기능 종사자, 8 장치 · 기계 조작 및 조립 종사자, 9 단순노무 종사자

37) 10차 개정 표준 산업 분류 : A 농업, 임업 및 어업(01~03), B 광업(05~08), C 제조업(10~34), D 전기, 가스, 증기 및 공기조절 공급업(35), E 수도, 하수 및 폐기물 처리, 원료 재생업(36 ~ 39), F 건설업(41~42), G 도매 및 소매업(45~47), H 운수 및 창고업(49~52), I 숙박 및 음식점업(55~56), J 정보통신업(58~63), K 금융 및 보험업(64~66), L 부동산업(68), M 전문, 과학 및 기술 서비스업(70~73), N 사업시설 관리, 사업 지원 및 임대 서비스업(74~76), O 공공행정, 국방 및 사회보장 행정(84), P 교육 서비스업(85), Q 보건업 및 사회복지 서비스업(86~87), R 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업(90~91), S 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업(94~96), T 가구 내 고용활동 및 달리 분류되지 않은 자가소비 생산활동(97~98), U 국제 및 외국기관(99)

구분		사업 성과 관련	참여자 관련
		67. 사업단 평균 존속 기간 68. 사업단별 월평균 매출액 분포 69. 매출액 대비 재정지원 비중 70. 순수익 및 순수익 분포 71. 4대보험 가입 현황	74. 1인당 월평균 근무시간 75. 평균 참여기간(개월) - 중도포기자 별도 집계 76. 이전 연도 참여 경험 현황 - 현재 참여자 중 당해 연도 신규 참여자 및 이전 연도 참여 경험자 구분 - 참여자들의 평균 참여 연수
취업 알선형	기존 지표	77. 사업단 평균 참여노인수	78. 1인당 평균참여기간(개월) (총참여개월/누적참여자수) 79. 보수총액 80. 1인당 월평균임금 81. 사업유형별 시도분포
	추가 대안	82. 취업자의 4대보험 가입 현황	83. 신청대비 취업률(취업알선성공률) 84. 표준 직업 분류 및 표준 산업 분류 85. 소득 수준 변화 및 소득 구성비 변화 86. 근속 기간과 근무시간의 평균 및 분포 87. 임금수준
시니어 인턴십	기존 지표	88. 참여기업수 89. 참여완료노인수 90. 계속고용노인수 91. 계속고용률	92. 1인당 월평균 소득 93. 업종유형별 연령구성 94. 참여완료자수 및 계속고용자수
	추가 대안	95. 취업자의 4대보험 가입 현황 96. 임금수준 및 총 인건비 대비 정부 보조비율(%)	97. 표준 직업 분류 및 표준 산업 분류 98. 소득 수준 변화 및 소득 구성비 변화 99. 근속 기간과 근무시간의 평균 및 분포 100. 취업 소요 기간

(1) 시장형 사업단

시장형 사업단은 노인에게 적합한 업종 중 소규모 매장 및 전문 직종 사업단 등을 공동으로 운영하여 일자리를 창출하는 사업으로, 일정기간 사업비 또는 참여자 인건비 일부를 보충지원하고 추가 사업 수익으로 연중 운영하는 노인일자리사업이다. 따라서 실제 수익활동이 어떻게 이루어지고 있으며 이를 통해 참여자의 인건비에서 재정지원과 수익이 어떻게 반영되는지를 파악하는 것이 사업의 특성에 비추어 핵심적이다. 앞서 살펴본 자활사업 사례에서 사업단 성과지표로 연평균 수익금과 월평균 매출액, 사업단 운영지원이 활용되었는데, 노인일자리사업 시장형 사업단에도 적용할 수 있다.

현재 통계지표는 매출액 및 사업단 평균 매출액을 시도와 세부유형으로 구분하여 제시하고 있다. 이는 구분되는 항목별 매출액의 평균 정보만을 제공한다는 점에서 매출액 구간 등을 추가한 매출액 분포로 구체화하는 것이 필요하다. 또한 매출액뿐만 아니라 사업단별 순수익 분포 역시 제시되는 것이 필요하며, 이때 순수익은 인건비를 제외한 투입 비용 대비 수익을 통해 인건비를 얼마나 충당할 여력이 되는지를 파악하기 위한 정보로 활용될 수 있다. 시장형 사업단은 정부보조금 외 사업수익을 통해 더 높은 급여를 지급할 수 있는 사업단에 우선적으로 예산이 지원된다는 점에서, 이러한 지표를 통해 사업의 목표에 비추어 사업단이 재정지원에 얼마나 의존하고 있는지도 확인할 수 있을 것이다.

한편, 현재는 연도별 사업단 수를 중심으로 통계가 산출되는데, 시장형사업단은 그 특성에 의해 새롭게 시작하는 사업단과 종료되는 사업단이 나타날 가능성이 높다는 점에서 연도별로 사업단의 신규와 종료 현황을 추가하는 것이 요구된다. 이를 통해 시장형사업단이 사업을 유지하는 존속기간도 함께 산출할 수 있을 것이다. 마지막으로, 사회서비스형과 같은 이유로 사업장별 4대보험 가입 현황을 제시함으로써 노인을 대상으로 한 일자리로서의 성격을 보일 수 있다.

참여자 측면에서는 앞선 유형들과 마찬가지로 중도포기자를 별도로 구분하여 평균적인 근무 시간 및 참여 개월수를 제시하고, 이전 연도부터의 반복 참여 연수를 제시할 필요가 있다.

(2) 취업알선형

취업알선형은 수요처의 요구에 의해서 일정 교육을 수료하거나 관련된 업무능력이 있는 사람을 해당 수요처로 연계하여 근무기간에 대한 일정 임금을 지급받을 수 있는 일자리로 정의된다. 지자체보조로 1인당 연중 10일 이상 취업 또는 1인당 연중 50만원 이상 급여 발생시 15만원의 예산이 보조되며, 1인당 연중 10일 미만 취업 또는 1인당 연중 50만원 미만 급여 발생시 5만원이 보조된다.

현재 통계지표는 사업단 평균 참여 노인수와 1인당 평균참여기간 및 1인당 월평균임금이 집계된다. 취업알선형은 노인이 취업한 후 실제로 민간 수요처에서 근로

계약을 체결하여 근로를 하고 그에 대한 임금을 받는다는 점에서 상대적으로 일자리 사업의 성격이 더 강하다. 따라서 이러한 성격을 보다 반영한 지표들이 요구된다. 먼저, 다른 사업유형들과 같이 4대보험 가입 현황을 파악하는 것이 필요하다. 이어서 취업알선 신청 대비 취업에 성공한 비율을 파악하는 것이 가장 중요하다. 또한 사업을 통해 취업에 성공한 경우 일자리의 안정성이나 질을 평가하기 위한 지표로 취업자들이 취업 성공 후 얼마나 오랫동안 해당 일자리를 유지하는지를 지표로 확인할 수 있어야 한다. 따라서 평균 근속 기간과 근속 기간 구간별 분포를 산출하는 것이 필요하다. 또한 일 근무시간에 대한 지표도 집계하여 함께 제시할 수 있다. 또한 시간당 임금수준이 최저임금 대비 어느 정도인지를 통해 일자리의 질을 평가할 수 있을 것이다.

(3) 시니어인턴십

시니어인턴십은 만 60세 이상자의 고용촉진을 위해 기업에 인건비를 지원하여 계속고용을 유도하는 사업으로, 참여자 1인당 최대 3개월간 월 약정급여의 50%(월 최대 37만원)를 지원한다. 또한 인턴 종료 후 계속근로계약(6개월 이상)을 체결하면 참여자 1인당 최대 3개월간 월 약정급여의 50%(월 최대 37만원)를 추가로 지원하며, 숙련기술을 보유한 참여자를 청년멘토로 고용한 경우 총 300만원을 지원하며, 시니어인턴십사업으로 18개월 이상 고용한 뒤 6개월 이상의 계속근로계약을 체결할 경우 참여자 1인당 총 90만원을 지원한다.

시니어인턴십의 경우 노인을 대상으로 한다는 점에서 특징적이지만, 앞서 살펴본 직접일자리사업 세부유형 중 청년·여성 등 특정 취업취약계층을 대상으로 현장실무 연수 등을 통해 일 경험 습득·경력 형성을 지원하여 관련 분야 취업을 지원하는 '인턴' 유형과 유사한 성격으로 볼 수 있다. 이때 활용된 통계지표는 취업률, 고용유지율, 인턴사업장(동일사업장) 취업률, 취업 소요 기간이었다. 따라서 시니어인턴십 사업 역시 사업의 목적과 특성에 비추어 고용유지와 관련한 지표가 핵심적이며, 이에 더하여 일자리의 질 측면에서 근무 및 임금 현황을 파악하는 것이 필요하다.

현재 발간되는 통계지표 역시 계속고용률과 임금수준을 중심으로 구성되어 있다. 이러한 지표에 부가하여, 앞서 민간형 공통지표로 제시한 직업 분류 및 산업 분류를 통해 시니어인턴십이 진행되고 고용으로 연결되는 사업장의 특성을 구별하고 취업자들의 4대보험 현황을 파악하는 것이 바람직하다. 또한 인턴십 기간 및 인턴십 이후 취업까지 소요되는 기간을 집계하고, 보다 장기적으로는 인턴십을 통해 취업한 참여자들의 근무 지속 여부 및 평균 근속기간을 파악할 필요가 있다. 임금과 관련한 지표로는 여타 인턴십 사업과 마찬가지로 최저임금 대비 시간당 임금수준에 대한 지표가 요구되며, 인턴십 기간 및 계속 고용 후에 걸쳐서 참여자들이 받은 총 임금 중 정부예산으로 지원된 비중을 제시하는 것도 필요하다. 임금 지표에 이어서 보다 장기적인 사업의 효과 측면에서 인턴십 과정과 취업성공 후의 소득 수준 변화에 관한 지표도 포함되어야 할 것이다.

3. 통계지표 개선방안 (종합)

지금까지 공통 지표 및 세부 사업유형별 통계지표에 대해 논의한 문제점과 개선방안을 아래 〈표 5-22〉에 종합하여 정리하였다.

〈표 5-22〉 통계지표 개선방안 (종합)

구분	문제점·개선점	개선방안
총괄지표	① 사업목표량 - 확정내시목표사업량과 배정사업량 불일치	① 사업목표량 - 확정내시 목표사업량 대비 추진실적에 배정사업량 대비 추진실적을 병행 관리
	② 창출실적 기준 - 유형별 기준·내용이 상이, 목표사업량 대비 누적참여인원수는 추진율을 과다산정	② 창출실적 기준 - 공익활동, 재능나눔, 사회서비스형은 '순참여자 수'로 관리 * 순참여자 수 = 누적참여자 수 – 중도포기자 수 - 환산일자리 수 병행 제시 (365일 기준)
	③ 대안 지표 부재	③ 대안 지표 추가

구분		문제점·개선점	개선방안
		- 기존 산출지표 외 성과지표 필요	- 취약계층 참여비율 - 참여자 만족도 - 반복참여율 및 평균 반복참여연수 - 임금수준·임금 대비 정부예산지원액 비중 - 장기적 영향 관련 지표 * 재정지출 고용유발 효과, 노인빈곤 완화 효과, 사회활동·사회관계 증진효과, 의료비 절감효과 등
사업 유형별 지표	공익활동 (재능나눔)	① 사업성과 측면과 참여자 측면 기준 불일치 - 사업성과는 순참여자수 기준 집계 - 참여자 특성은 노인 전체 집계	① 사업성과 측면은 순참여자 기준, 참여자 측면은 누적참여자와 중도 포기자를 별도 구분 제시
		② 기타 세부유형별 신청률, 중도 포기자, 대기자 특성 파악 미흡	② 기타 지표 추가 - 중도포기자 평균참여기간 - 세부유형별 신청률·대기자 현황 - 1인당 월평균 근무시간·임금 - 전년도 참여경험, 평균 참여연수 - 소득수준·소득구성비 변화
	사회 서비스형	① 사업목적과 특성 반영 미흡 (민간시장 특성 반영 필요) - 4대보험 가입 파악 필요 - 참여자 선호 파악 필요	① 사업 특성 관련 지표 추가 - 4대보험 가입현황 - 세부유형별 신청률·대기자 현황 - 1인당 월평균근무시간, 평균참여기간 - 임금총액, 1인당 월평균 임금 - 전년도 참여경험, 평균 참여연수 - 소득수준·소득구성비 변화
	시장형 사업단	① 사업 특성 파악 필요 - 영업 및 수익활동 - 인건비 중 재정지원과 수익 반영 - 사업단 신규·종료 현황 파악 필요	① 사업 특성 관련 지표 추가 - 사업단 평균 존속 기간 - 사업단별 월평균 매출액 분포 - 매출액 대비 재정지원 비중 - 순수익 및 순수익 분포 - 신규·종료 사업단 수 - 4대보험 가입현황
		② 참여자 특성 파악 필요	② 참여자 특성 관련 지표 추가 - 표준 직업·산업 분류 - 소득수준·소득구성비 변화 - 1인당 월평균근무시간, 평균참여기간 - 전년도 참여경험, 평균 참여연수

구분		문제점·개선점	개선방안
	취업 알선형	① 사업 특성 반영 필요 - 일자리 성격 반영 강화 - 일자리 안정성·질 파악	① 사업 특성 관련 지표 추가 - 4대보험 가입현황
		② 참여자 특성 파악 필요	② 참여자 특성 관련 지표 추가 - 표준 직업·산업 분류 - 소득수준·소득구성비 변화 - 근속기간·근무시간 평균 및 분포 - 임금수준
	시니어 인턴십	① 사업 특성 파악 필요 - 사업장 특성 파악 - 일자리 안정성·질 파악	① 사업 특성 관련 지표 추가 - 임금수준 및 총 인건비 대비 정부 보조비율(%) - 4대보험 가입현황
		② 참여자 특성 파악 필요	② 참여자 특성 관련 지표 추가 - 표준 직업·산업 분류 - 소득수준·소득구성비 변화 - 근속기간·근무시간 평균 및 분포 - 인턴십 이후 취업소요기간

제 6 장 결론 및 제언

6 결론 및 제언

제1절 주요 결과 요약

본 연구는 한국노인인력개발원의 노인일자리사업 수행과정에서 수집되는 행정자료와 통계 수치로 산출하는 시스템 및 절차에 대해 전반적으로 점검하고, 노인일자리 통계자료의 생성기준을 수립하고자 수행되었다.

2005년 한국노인인력개발원이 개원하면서 2006년에는 업무관리시스템이 구축되기 시작하면서 노인일자리사업의 행정자료가 축적되었고, 주요 추진실적 중심으로 통계자료가 산출되기 시작하였다. 이후 15여년이 지난 현재 노인일자리사업의 예산이 약 1조 2천억 원 수준으로 대폭 증가하는 동안 보다 더 신뢰성 있는 통계자료를 생산하기 위해 최근까지도 시스템 개편이 이루어지고, 새로운 사업유형이 도입될 때마다 추가 시스템이 구축되었다.

그럼에도 불구하고 사업이 확대되는 과정에서 정책적 판단에 따라 사업유형이 변경되거나 실적 기준의 변동으로 인해 산출 통계를 생산·관리하는데 어려움이 나타나고 있으며, 노인일자리사업의 성과를 분석하기 위한 다각적인 통계지표의 개발 요구도 지속적으로 제기되고 있다. 그리고 예산집행의 책무성을 확인하고 보다 원활한 사업 운영, 노인일자리정책 수립의 근거자료 생산을 위해서 산출통계의 기준과 현황을 살펴보고 문제점을 진단하는 것이 필요하다. 특히, 올해는 코로나19로 인한 사업 중단 등의 현장 상황이 행정자료 및 노인일자리 통계에 적절하게 반영되고 있는지도 확인할 필요가 있다.

이러한 연구목적을 달성하기 위해 각 장의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 2장에서는 문헌연구를 통해 행정통계 생성의 기본원리와 특성을 살펴보고, 일자리 통계에서 혼동되기 쉬운 유사한 개념과 이슈를 근로자, 일자리, 소득을 중심으로 정리하였다. 노인일자리사업 행정자료의 데이터세트는 데이터가 자료 추

출 시점에 따라 변화하는 동적 데이터세트로 구성되어 있으므로 스냅샷 기법을 통해 월별로 자료를 고정하여 관리한다. 그리고 고용·일자리 통계 및 노인일자리사업에서 근로자, 일자리, 소득 개념은 유사한 용어가 다른 의미로 사용될 수 있다. 예를 들어, 공익활동 참여자는 노인복지법상 유급자원봉사자(지역봉사지도원)이지만 근로기준법상 초단시간근로자에 해당되고, 한국종사상지위분류에 따르면 임시근로자에 해당한다. 공익활동 참여자의 활동비는 사업안내에 따르면 근로가 아닌 사회활동(자원봉사활동)에 대한 실비변상 성격의 활동비로 보고 있고 기타소득으로 보는 것이 타당하지만, 세무당국에서는 기타소득으로 열거하지 않고 있으며, 비과세 근로소득으로도 열거하지 않아 모호하게 분류하고 있는 것으로 판단되므로, 향후 세무당국의 지침에 명확히 반영하는 것이 필요하다. 이러한 행정자료의 생성과정과 통계 산출과정에서 적용되는 주요 개념에 대해 정확히 이해·적용하는 것이 신뢰성 있는 행정자료를 생성할 수 있는 기본전제가 될 것이다.

3장에서는 노인일자리사업 통계자료 생성기준을 수립하고, 산출통계의 활용가능성을 제고하기 위해 사회보장 분야로는 사회보장정보시스템(DW)을, 고용·일자리 분야로는 고용보험통계와 고령자고용현황 사례를 살펴보았다. 사회보장정보시스템은 사회복지분야의 다양한 급여와 수급자에 대한 정보를 통합·관리하여 복지담당 공무원이 효율적인 업무처리를 지원하기 위한 목적으로 구축되었으며, 「사회보장기본법」을 근거로 하고 있다. 사회보장정보시스템의 DB는 크게 복지급여통합관리, 복지행정, 상담사례관리, 지자체서비스, 금융재산조회시스템으로 구성되어 있으며, 일정기준을 충족하면 수급권자에게 즉각적으로 급여를 지급하기 위해서 실시간으로 정보를 입력·수정하는 시스템으로 구조화되어 있다. 그리고 대표적인 고용·일자리 행정데이터로서 고용보험통계는 고용보험법을 근거로 하여, 고용보험 적용대상 사업장을 대상으로 근로자와 사업체 단위로 정보를 수집·관리한다. 고령자고용현황은 상시 300인 이상 사업장의 고령자 고용현황 및 정년제도 운영현황에 대한 통계 제공을 목적으로 운영되며, 「고용상연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」에 근거하고 있다. 타 분야 사례에서 시사점은 결국 행정자료는 사업운영과정에서 수집된 자료이므로 담당자가 사업의 특성뿐 아니라 행정자료의

입력 및 통계 생성과정에 대한 충분한 이해가 필요하며, 안정적·체계적 자료 수집 및 관리를 위해서 법적 근거 마련이 중요하고 외부 행정자료의 원활한 연계를 위해서도 개인정보 수집 등의 내용을 법률과 시행령에 반영하여야 한다. 내부적으로는 체계적인 통계 관리 기준을 마련하고 통계 항목의 구분작업이 필요하며, 활용가능성이 높은 정보를 생산하기 위해 지속적인 행정자료 및 산출 통계에 대한 모니터링과 부서간 협력이 필요하다.

4장은 노인일자리 특성 측면과 행정자료 관리 측면에서 노인일자리사업 산출 통계를 진단하였다. 즉, 노인일자리의 사회보장 및 일자리 정책 성격이 혼재되어 있는 특성이 있으며, 세부 사업 유형 또한 상호 이질적이어서 공통 지표를 적용하는데 어려움이 있음을 설명하였다. 또한 노인일자리사업이 확대되면서 사업유형 및 실적기준이 자주 변동되었던 점도 일관된 통계 산출에 어려움을 만드는 원인이 되고 있다. 이러한 점을 감안하고 노인일자리사업 통계 산출 체계를 진단하면, 통계지표 생성과정 측면에서는 동적 데이터세트를 월별 마감처리를 하고 스냅샷으로 고정하므로 동적 데이터세트 상태의 자료를 분석하거나 외부 공표하는 것은 사업관리상 제한된 목적으로만 이용하는 것이 바람직하다. 그리고 노인일자리통계 중 일자리 창출실적은 월별로 경제활동인구조사의 월 고용동향 결과와 비교되는데 직접적인 비교는 어렵지만, 추세의 비교를 위해서는 누적참여자 수 보다는 당월참여자 수를 활용하는 것이 적절할 것이다. 매년 발간되는 노인일자리 및 사회활동 통계동향의 경우 예산·실적 위주의 단순한 구성과 정보이용자의 낮은 가독성, 상급기관 관리항목과 다소 상이한 내용 등의 문제점이 있어 단기적으로는 필요한 정책변수를 추가 획득하여 예산·추진실적 이외의 다양한 교차분석 결과를 기술하여야 하며, 메타데이터 및 설명을 추가하여 정보이용자의 가독성을 높여야 함을 제언하였다. 장기적으로는 외부 사례를 참조하여 성과 분석이나 연보 형태로 변경하여 발간하는 개선방안을 제시하였다. 그리고 행정자료 이외에도 만족도 조사 및 실태조사를 수행하고 있으나, 설문 추가·변경으로 해결되지 못하는 한계가 존재하므로 장기적으로는 노인일자리패널 도입이 필요하며 패널 신규 도입에 대한 고려사항 및 유사사례를 검토하였다.

5장에서는 노인일자리사업 통계관리 현황과 문제점에 대해 통계지표를 중심으로 검토하였다. 먼저 노인일자리 통계관리의 기본방향을 정리하고, 노인일자리사업 통계지표 생성 기준의 분석틀로 논리 모형의 '투입-활동-산출-결과-영향'의 프로그램 로직을 노인일자리 사업에 적용하였다. 또한 노인일자리사업과 유사한 정책 사례로 재정지원 일자리사업의 성과평가 체계와 성과지표, 재정사업 고용영향평가의 재정지출 고용효과 지표, 자활근로사업의 성과관리 지표를 검토하였다. 검토 결과 제시된 노인일자리사업 통계자료 생성기준은 기존의 지표를 정리하고, 추가로 고려할만한 대안지표로써 모든 사업유형에 적용할 수 있는 공통 지표와 세부사업유형별 통계지표를 구분하여 제언하였다.

제2절 개선방안 및 정책적 제언

지금까지 검토·진단하였던 내용을 단기와 중장기 과제로 구분하여 제시하면, 아래 〈표 6-1〉과 같다.

첫째, 통계 지표와 관련하여 단기적으로는 본 연구에서 제시한 총괄 및 사업유형별 지표를 검토하여 반영하는 것이 중요하다. 이를 위해 사업부서별로 일치되지 않거나 유사한 개념과 용어를 정리하고 일치시킬 필요가 있다. 그리고 변경되거나 추가된 통계지표를 포함하여 통계지표를 중심으로 사업 현황 및 진행사항을 모니터링하여야 하며, 부서별로 통계지표를 활용하는 기존의 매뉴얼을 검토하고 보완해야 한다. 수행기관의 업무담당자에 대한 교육도 병행되어야 한다. 총괄 및 사업유형별 지표 중 단기적으로 반영이 어려운 지표들은 충분한 검토 및 시스템 개편을 통해 모니터링 및 성과 관리 지표로 활용할 수 있도록 추진해야 하며, 지표 반영에 따른 업무담당자의 지속적인 모니터링과 지표 활용에 대한 교육이 병행되어야 한다.

〈표 6-1〉 노인일자리 통계 기준 및 통계 관리 장단기 개선방안

구분	단기	중장기
통계 지표 관련	- 총괄·사업유형별 지표 검토·반영 (단기) - 사업부서별 개념·용어 일치 - 통계지표 반영 모니터링 - 통계활용 매뉴얼 검토·작성 - 수행기관 담당자 교육	- 총괄·사업유형별 지표 검토·반영 (중장기) - 지표 반영에 따른 모니터링·교육
시스템 개편	- 내부 성과지표 변경·반영 - 메타데이터 작성	- 통계지표의 정형통계 외현화 - 사업 중심에서 참여자별 데이터로 활용가능성 증대 - 수요자 중심의 통계시스템 구축 (비정형통계·마이크로데이터) - 외부 통계자료 연계시스템 구축
데이터 입력 (수행기관)	- 변경된 참여신청서 양식 적용·입력 - 수행기관 사업보고서 양식 변경 (설문조사) - 자료입력 편의성 개선	- 참여상태 실시간 반영을 위한 시스템 개편 - 업무담당자 확충 및 처우개선
데이터 연계	- 사회보장정보원 소득인정액 구간 변경 - 연계 데이터 항목 확대	- 국세청, 국민건강보험공단, 국민연금공단 등 연계항목 확대

구분		단기	중장기
데이터 활용	보건복지부 보고	- 동적데이터 고정 후 자료 사용 - 보고양식 내용 변경 (누적참여자 수 → 당월참여자 수) - 성과관리지표 항목 추가/병행	- 노인일자리사업 성과관리지표 개편
	정책연구 관련 (참여자 위주)	- 지표 개선 및 반영 - 설문조사 자문 및 결과 분석 - 축적된 데이터 점검	- 참여자 특성을 활용한 심층 분석
	통계동향	- 통계동향 내용 개편	- 연보/성과분석보고서 형태로 전면 개편
노인일자리패널 조사		- 패널조사 타당성 검토	- 패널조사 예산/인력 확보 및 신규 패널 도입
만족도 조사, 실태조사		- 만족도 조사 설문문항 추가·변경	- 노인일자리패널 신규 도입
기타 산출통계 관리		- 비정형 통계 등 관리	- 비정형 통계 추출 시스템 구현 - 마이크로데이터 체계 구축
법적 제도적 조건		- 참여신청서 등 자료수집시 개인정보보호법 적용 확인 - 행정자료 연계시 관련 법규정 확인	- 설립근거 및 행정자료 생산, 외부 연계 근거 확보 - 국가통계 승인 추진

둘째, 시스템 개편 측면에서는 제시된 성과지표를 변경·반영하는 한편, 사업부서와 함께 메타데이터를 작성하는 것이 동시에 진행될 필요가 있다. 사업부서에서는 정리한 주요 개념 및 용어가 시스템 상에 구현가능한 지 확인하는 작업이 필요하며, 이 과정에서 데이터의 정의, 속성에 대한 설명 자료를 만들 필요가 있다. 장기적인 시스템 개편은 더욱 중요하다. 현재 정형통계인 산출통계는 주로 추진실적을 중심으로 관리되고 있으나, 새롭게 추가되는 공통 및 세부유형별 통계 지표를 정형통계로 외현화하는 것은 많은 시간이 소요될 것으로 예상된다. 더욱이 참여자별 데이터로 활용가능성을 높이고, 수요자 중심의 통계시스템을 구축하는 것도 필요하므로 이러한 시스템 개편에 필요한 예산을 확보하는 것이 중요하다.

셋째, 행정자료 생성에서 자료 입력 단계가 가장 중요하다. 장기적으로는 노인일자리사업 참여자의 참여상태를 실시간으로 반영하는 시스템(예를 들어, 비콘 등의 활용) 구축이 필요하고, 자료입력을 일선에서 담당하는 업무담당자의 확충과 처우개선은 정확하고 신뢰성 있는 자료 구축의 전제조건임이 분명하다. 다만, 단기적으

로는 자료입력의 편의성을 개선하고, 정책변수의 추가 수집을 위해 참여신청서를 변경·적용하고 수행기관에서 연말 보고를 위한 설문조사를 확대하는 방안을 고려할 수 있다. 그리고 데이터 입력이 제한되는 경우, 한국사회보장정보원으로부터 연계받는 소득인정액 구간을 세분화하는 방식으로 자료의 활용가능성을 높이는 것이 필요하다. 물론 장기적으로는 연계하는 항목 및 외부 타 기관과의 연계 자료를 확대할 필요가 있다.

넷째, 생성된 통계 자료 등 데이터는 예산 집행 및 사업 관리, 정책연구에 활용되는 것이 중요하다. 노인일자리 행정자료의 특성상 월 마감 이후의 고정된 정적 데이터세트를 상급기관 보고 및 정책연구에 활용하도록 권장하고, 산출 통계 생산시에도 통계에 대한 설명(메타데이터)을 통해 정보이용자의 오용을 방지하는 노력이 필요하다. 무엇보다 본 연구에서 제안하는 성과지표 항목이 반영될 수 있도록 내·외부의 충분한 검토와 협의가 필요하다. 그리고 외부로 발간되는 통계동향은 일선 수행기관 및 지자체 사업담당자 뿐 아니라 노인일자리사업에 관심이 있는 연구자 및 전문가에게 유용한 자료가 된다. 지금까지는 추진실적 위주의 단순한 구성, 낮은 가독성, 보건복지부의 관리 항목과 상이한 구성 등의 문제가 제기되었다. 단기적으로는 항목을 추가·보완하고 가독성을 향상시키고, 정책변수를 추가하여 보다 유용한 정보를 많이 포함시키는 것도 중요하지만, 장기적으로는 통계연보나 성과분석 보고서의 형태로 개편하는 것을 검토할 필요가 있다.

다섯째, 행정자료 외에도 만족도 조사 및 실태조사를 실시하고 있는데, 만족도 조사의 경우 만족도 위주의 단순한 설문문항을 추가·보완할 필요가 있다. 장기적으로는 정책연구의 근거자료를 확보하고 활성화하기 위해 노인일자리패널 신규 도입을 고려할 필요가 있다. 다만, 패널조사 도입 및 운영을 위한 예산 및 인력 확보가 매우 중요하므로 신중한 판단이 필요하다.

여섯째, 그 밖에 통계 기준 및 통계 관리와 관련하여 고려할 사항으로 비정형 통계의 관리 및 환경 구축이 필요하다. 행정자료를 공개하는 경우 주요 관리 지표를 정형통계의 형태로도 공개하지만, 마이크로데이터 및 비정형통계 추출 시스템을 함께 구축하는 것도 필요하다. 이는 정보이용자의 통계 활용가능성을 높여주는 동시에

노인일자리 행정자료를 이용한 연구를 활성화하는 데 기여할 수 있기 때문이다.

마지막으로 가장 강조해야할 점은 행정자료 수집 및 연계와 관련된 법적 조건을 확인하고 법적 근거를 마련하는 것이다. 행정자료의 연계·활용이 강조되고 있으나 다른 한편으로는 행정정보의 무분별한 수집과 개인정보 노출 등 개인정보 보호에 대한 우려도 상존한다. 이에 외부의 행정자료 연계 또한 사업에 필요한 최소한의 범위로 엄격하게 제한된다. 그러나 근거기반의 노인일자리 정책연구 수행을 위해서는 안정적인 자료수집 및 연계가 필수적이므로 필요한 범위의 참여자 정보를 자체적으로 수집할 수 있도록 하는 법적 근거를 확보하고, 외부 기관과의 자료 연계에 대한 법적 근거 또한 마련하는 것이 중요하다. 이와 더불어 산출 통계의 체계적 관리 및 공신력 있는 산출을 위해 통계청의 국가통계 승인을 추진하는 것도 고려할 필요가 있다.

참고문헌

강소랑·김병수 (2016). 노인일자리사업이 고령자의 성공적 노화에 미치는 영향. 한국행정학보, 50(1), 167-199.

강은나 (2018). 노인일자리사업 참여를 통한 노인의 다차원적 변화 검증-공익활동과 시장형 사업단을 중심으로. 노인복지연구, 73(3), 29 – 53.

강은나·백혜연·김영선·오인금·배혜원 (2017). 2017 노인일자리 정책효과 분석 연구. 한국노인인력개발원.

강혜규·정영철·함영진·김회성·추병주·이대영·김태은(2018), 「사회보장정보시스템 성과관리체계 연구」, 보건복지부·한국보건사회연구원.

고용노동부 (2019). 고령자고용현황 통계정보 보고서.

구인회·강상경·김용득·홍백의·정찬미 (2020). 사회보장 행정데이터의 효과적 활용 및 발전 방안 연구. 보건복지부·서울대학교산학협력단.

국세청 (2019). 원천징수의무자를 위한 연말정산 신고안내.

국세청 (2020). 2020년 원천세 신고안내.

권치영·김선웅·임중철·이홍직 (2007). 일자리 참여가 노인의 자아존중감에 미치는 영향에 관한 연구. 한국노년학, 27(2): 427-443김수린·남기철·최혜지·정세미·이하진 (2019). 노인일자리 정책 환경변화에 따른 수행기관 확충방안 연구. 한국노인인력개발원.

금현섭·정광호·강효진·김영수(2008). 복지행정DB를 활용한 사업분석 모형개발·성과분석 연구. 보건복지가족부·서울대학교행정대학원.

김수린·남기철·최혜지·정세미·신희균·이하진 (2019). 노인일자리 정책 환경 변화에 따른 수행기관 현황분석 및 개선방안 연구. 한국노인인력개발원.

김은하(2019), “사회보장정보시스템 정보의 정책 활용과 과제” 보건복지포럼, 2019.8월

김현아·박규범·박성준(2015),「사회보장정보시스템의 정책활용을 위한 기초연구」, 사회보장정보원

김현아·박규범(2016),「사회보장정보원 산출통계집 산출과정의 주요쟁점과 개선방안」, 사회보장정보원.

김혜원 (2010), 자치단체 일자리통계 표준화 연구, 행정안전부.

박선미·김경준(2014),「정보화 발전방향 연구: 한국보건복지정보개발원 운영시스템을 중심으로」, 한국보건복지정보개발원.

변금선 (2018). 노인일자리사업 정책효과에 관한 연구의 경향과 쟁점. 한국노인복지학회 학술대회.

보건복지부(2014),「사회보장정보시스템 활용안내 - 범정부 복지정보통합시스템」

보건복지부 (2020). 2020년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 운영안내.

보건복지부·사회보장정보원(2016), 차세대 사회보장정보시스템 구축을 위한 BPR/ISP 컨설팅, 보건복지부·사회보장정보원, VTW컨소시엄.

사회보장정보원 내부자료(2019.5), “주요업무 통계자료”.

서정희·심재진·박경하 (2012). 노인일자리 분야의 근로자 개념에 관한 연구, 한국노인인력개발원.

성재민·정흥준·남궁준 (2019). 한국 종사상지위분류 개정 1차 연구사업. 통계청·한국노동연구원.

손병돈·이원진·한경훈 (2019). 노인일자리가 노인빈곤 완화에 미치는 영향 연구. 한국노인인력개발원.

유효림·송치호·정명주·유영수·정찬우·정석권·이승준·조은희 (2007). 행정정보시스템 데이터세트 기록관리 방안 연구보고서. 국가기록원.

이규철 (2016). 행정정보시스템 데이터세트의 이해와 기록관리 고려사항, 기록인 (IN), 37, 56-61.

이석원·변재관·이인재·이문국·이은영·허수정·정솔·박혜경 (2016). 노인일자리 및 사회활동 성과평가 연구. 보건복지부.

이석원·변재관·허수정·김두리 (2015). 노인일자리사업 참여자의 개인특성에 따른 의료비 절감효과 분석. 한국사회복지행정학, 17(3), 403-430.

이현주·오욱찬·이윤경·이원진·성재민·이길제·박형존·이병재 (2019). 사회보장정책 효과성 분석을 위한 행정데이터 연계·활용 연구. 한국보건사회연구원.

이희길. (2008). 2장 국내 패널조사의 현황 분석. 이희길·이의규·박소현·김서영·권순필·심규호 (편), 통계조사의 정확성과 효율성 제고방안: 현장조사 및 표본추출을 중심으로. 통계개발원.

임영모, 안성원, 이의방(2015), “사회보장정보시스템의 성과와 과제”, 소프트웨어정책연구소 SPRi issue reprot 2015-009호.

조준모·금재호·정예성·정덕성 (2018). 노동시장 환경 변화에 따른 노인일자리 창출방안 연구. 한국노인인력개발원.

한국고용정보원 (2018). 고용보험통계 통계정보 보고서.

한국노인인력개발원 (2019). 2018 노인일자리 및 사회활동 통계동향.

보건복지부 (2020). 2020년도 노인일자리 및 사회활동 지원사업 운영안내.

통계청 (2020). 일자리행정통계 통계정보보고서.

한국고용정보원 (2018). 고용보험통계 통계정보 보고서.

한은희·박규범(2017),「국민기초생활보장 통계 발굴을 위한 연구」, 사회보장정보원.

홍석원·김영은·박고은·방효정·노진원 (2015). 노노케어 사업의 정책효과 분석. 한국보건의료연구원.