

## 노인일자리사업의 유사·중복에 관한 연구\*

### A Study on the Overlap and Duplication of Senior Job Programs

지 은 정\*\*

Ji, Eun Jeong

#### Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서론
- II. 이론적 논의
- III. 연구방법
- IV. 분석결과
- V. 결론 및 정책적 함의

최근 노인일자리사업은 타사업과의 유사중복 문제로 인해 사업통폐합이 제기되고 있다. 그러나 이를 뒷받침할 수 있는 연구는 많지 않다. 이에 본 연구는 정책대상과 사업내용을 기준으로 노인일자리사업의 유사중복을 분석하였다. 연구결과 직접일자리사업의 49.3%는 한가지 이상 노인일자리사업과 유사한 사업을 실시하고 있다. 그러나 활동내용과 정책대상을 모두 고려하면 중복되는 사업은 없고 23.9%만 노인일자리사업과 유사하다. 그나마도 65세 이상을 대상으로 하는 사업은 없고, 65~74세가 일부 중복되는 사업, 55세 이상 장년층을 우선 선발하는 사업, 18세 이상 사업 중 노인들이 많이 참여하는 사업이 있을 뿐이다. 그러나 직접일자리사업에 참여하는 65세 이상을 모두 포함해도 7,800여명으로 노인일자리사업(약 34만개)의 3%에 불과하다. 실제적인 중복은 거의 나타나지 않고 유사도 낮은 수준이다. 불확실한 현실과 불충분한 사회안전망을 고려하면, 여분의 것은 낭비가 아니라 보완재일 수 있다. 따라서 사업통폐합보다는 사업내실화와 비효율적 요소를 줄이는 것이 더 적절할 것으로 판단된다.

□ 주제어 : 유사, 중복, 수평적 정책분절, 효율화, 재정지원일자리사업, 노인일자리사업

\* 본 논문은 필자가 작성한 『우리나라 직접일자리사업 현황: 고령자를 중심으로』(지은정, 2014. 한국노인인력개발원 이슈페이퍼)의 일부를 수정보완 한 것임을 밝힙니다. 또한 본 논문의 내용은 필자의 개인적인 의견이며 소속기관의 공식적인 견해가 아님을 밝힙니다.

\*\* 한국노인인력개발원 부연구위원

논문 접수일: 2015.11.16, 심사기간(1차): 2015.11.16~2015.12.28(1차), 게재확정일: 2015.12.28

Consolidation has been brought forth as a policy solution for the overlap and duplication problem of the senior job programs. However, few academic works have addressed the subject so far. Hence, this study explores the overlap and duplication of senior job programs based on the direct job programs' target groups and relevant activities. The final results of this study show that 49.3% of the direct job programs are similar in terms of activities. They cannot be, however, regarded as duplicates. Only about 23.9% of the direct job programs are similar with respect to their target groups. In addition, the beneficiaries who are over 65 years of age are merely 7,800 in number, which accounts for only 3% of the senior job programs. It also appears that there is no actual duplication or overlap at the lower levels, which points to the fact that horizontal policy fragmentation is what applies to the direct job programs.

□ Keywords: overlap, duplication, horizontal policy fragmentation, efficiency, Government's financial assistance job program, senior job programs

## I. 서론

OECD 국가에서 공공부문의 유사(overlap)·중복(duplication)은 오랫동안 정치가, 정책결정자 그리고 학술연구자 사이에 주요 이슈로 자리하였다(1930년 이후, Hollander, 2010<sup>1)</sup>). 그러나 우리나라는 2000년대 특히, 2010년 이후 유사중복 논의가 본격화되었다. 우리나라는 복지후발주자로 1990년대 말이 되어서야 사회복지정책이 도입되어 복지수준이 낮기 때문이다. 공공지출비율이 GDP 대비 15%로 상대적으로 낮은 것도 이를 말해준다. 그러나 다른 OECD 국가와는 달리 1990년대 이후 공공지출이 단조증가하고(OECD, 2014: 2) 특히, 보건복지예산이 2005년에는 정부예산의 8.9%였지만, 2015년에는 30.8%로 증가하였다(115조 7천 억 원. 국무조정실, 2015; 보건복지부, 2015a). 복지예산의 효율성이

1) 호주는 약 80여 년 전 인 1930년부터 정부조직이나 사업의 중복이 갈등을 유발하는 것으로 지목되었고(Whitlam, 1983) 1990년대 초반부터는 유사중복사업의 폐지가 주요 관심사항이 되었다(Painter, 1998; Fletcher & Walsh, 1992). 캐나다와 스웨덴도 1990년대 이후 정부조직이나 기능의 유사중복에 대한 정책적 관심이 높아졌고(Salvail, 1992; Duin, 1996; Armingeon, 2000; Hollander, 2010 재인용), 미국은 1980년대부터 감사원(United States Government Accountability Office. GAO)이 예산절감 및 정부정책의 효율화를 위해 유사중복에 대해 연구하고 있다. 미국은 특히, 2011년부터는 국회에 매년 보고서를 제출하여 유사·중복사업 통폐합을 추진하고 있다(GAO, 2015).

전체 예산지출의 효율성과 직결되게 된 셈이다(원종학 외, 2011). 동시에 2014년 재정적자는 29조 5천억원에 이르며 국가채무도 500조원을 넘었고(기획재정부, 2015), 정책 중 일부는 상당부분 유사해서 정책조정을 하지 않을 경우 비효율과 예산낭비가 커질 것이라는 우려가 커지고 있다(보건복지부, 2011; 강신욱 외, 2011 재인용; 고용노동부, 2014a). 이에 정부는 급증하는 적자를 세입확충보다 세출구조조정으로 해결하고자 각 부처가 집행하고 있는 보조사업을 10% 이상 줄이기로 하였다(기획재정부, 2015). 또한 2015년 중앙부처의 360개 복지사업 중 목적과 지원 내용, 대상이 중복되거나 유사한 48개 사업을 통·폐합하고 중복참여·반복참여 차단, 전달체계 통합, 사업 차별화 및 사업간 연계 강화 추진 등 운영방식을 개편해서 3조원을 절감할 계획이다(김찬수·오윤섭, 2013; 고용노동부, 2014; 관계부처합동, 2015; 국무조정실, 2015). 유사·중복사업 통폐합을 추진하여 불필요한 정부지출을 줄임으로써 정부운영의 효율성을 높이하고자 하는 것이다(EOP, 2012; GAO, 2015<sup>2)</sup>).

노인일자리사업도<sup>3)</sup> 재정지원일자리사업의 하나로서 이와 같은 논란에서 자유롭지 않다. 이미 2006년 기획예산처가 노인일자리사업을 유사중복사업의 하나로 지목하였고(이규용 외, 2007), 2010년 재정지원일자리사업 효율화가 시작되면서 매년 유사중복사업으로 거론되고 있다. 1차 효율화 당시 노인일자리사업과 아동안전지킴이사업과의 중복이 지목되었고(관계부처합동, 2010), 2011년에는(2차 효율화) 자활근로, 행정안전부의 지역공동체 일자리, 지자체의 공공근로사업과의 유사중복이(고용노동부, 2014b), 3차 효율화에서는 지역공동체일자리, 공공근로사업과 자활공동체, 배움터지킴이, 산림서비스 도우미, 산림재해모니터링, 사회적 기업, 노인돌봄 및 지자체 32개 사업과의 유사중복이 제기되었다(관계부처합동, 2013; 김찬수·오윤섭, 2013; 고용노동부, 2014b). 그리고 2013년 제 4차 재정지원일자리사업 효율화와 2014~2018 국가재정운용계획에서는 고용노동부로의 통합을 명시하고(관계부처합동, 2013; 한국노인인력개발원, 2014a; 2014b), 올해도 일자리 구조조정 대상에 노인일자리사업을 포함하였다(보건복지부, 2015b).

그러나 관련연구가 부족한 상태에서 유사중복사업의 통폐합이 논의되는 것은 노인일자리사업에 대한 불신과 노인복지정책에 대한 국민의 거부감·세대간 갈등만 가중시킬 수 있다. 또한 노인일자리사업을 수행하는 현장에서는 노인일자리사업이 어떤 타부처 사업과 유사한지, 고용노동부로 통합되는지에 대한 우려와 혼란이 커서, 소속감과 자부심을 가지고 사업내

2) 미국은 유사중복사업 조정을 통해 매년 \$250억 원의 예산을 줄여 2022년에는 \$5,200억 원을 절약할 수 있을 것으로 예측하였다(Executive Office of the President of the United States. EOP, 2012).

3) 노인일자리사업은 2015년 노인 사회활동 지원사업으로 변경되었지만, 2016년도 중기재정계획부터 사업 명칭을 변경하며, 국정과제 관리는 노인일자리로 계속 관리되어(보건복지부, 2015c) 본 연구에서도 노인일자리사업으로 통칭하였다.

실화에 몰입하기 어려운 상황이다. 물론, 국가 운영을 효율성의 관점으로만 접근한다면 자원을 효율적으로 배분하기 위해 부처와 프로그램을 통합하고 낭비를 줄여야 할 것이다. 그러나 이로 인해 국가경제에 회복하기 어려운 타격을 입힐 수도 있다(김창수, 2013: 242). 미국도 과거와는 달리 유사중복을 무조건 불필요하고 낭비적인 것으로만 보지 않고, 비효율을 야기하거나 불필요할 경우에만 정비할 것을 밝히고 있다(EOP, 2012; GAO, 2015). 특히, 우리나라는 고령화 속도가 유례없이 빠르고 노인문제가 심각하기 때문에(노인빈곤, 노인자살, 우울증 등) 비용절감에 초점을 둔 효율화정책은 또 다른 사회문제와 사각지대를 양산할 수도 있다. 예측하기 어려운 사회환경과 불충분한 사회안전망을 고려하면 재정을 절감하는 것이 아니라 더 많이 투입해야 하는 상황이 발생할지도 모른다. 기능중복으로 인해 비효율과 부정적 결과가 발생한다면 이를 최소화해야 한다. 그러나 불필요한 중복이 아니라 불확실한 현실과 불충분한 사회안전망을 고려하면 여분의 것은 낭비가 아니라 보완재일 수 있다. 또한 '유사=중복'을 의미하는 것은 아니다. 유사사업이라고 하더라도 실질적인 중복이 아니라면, 정책분절로 보는 것이 더 적절할지 모른다. 이 경우 통폐합 일변도의 정책은 경제성장이 압축적이었고 복지사업이 단시간에 급성장함으로 인해 예기치 않은 문제를 야기했던 것과 같은 전철을 밟을 수 있어 우려된다.

그럼에도 불구하고 지금까지 수행된 연구는 재정지원일자리사업의 복지함정이나 재정지원 일자리사업의 유사·중복 혹은 효율화에 대한 연구가 대부분이고 노인일자리사업에 초점을 맞춘 연구는 드물다. 이에 본 연구는 노인일자리사업의 유사중복을 연구하고자 한다. 이를 위해 II에서 유사중복과 관련된 학술적 개념인 가외성과 재정지원일자리사업의 출범 및 효율화 추진경과 그리고 선행연구를 검토하고 III에서 분석방법을 제시하였다. 그리고 IV에서 노인일자리사업의 유사중복을 분석하고 정책적 함의를 도출하였다(V). 연구는 정부부처(고용노동부, 기획재정부, 보건복지부, 국무총리실 등), 노인일자리사업 중앙전담기관인 한국노인인력개발원 자료와 각 사업 지침 및 선행연구를 활용하였다.

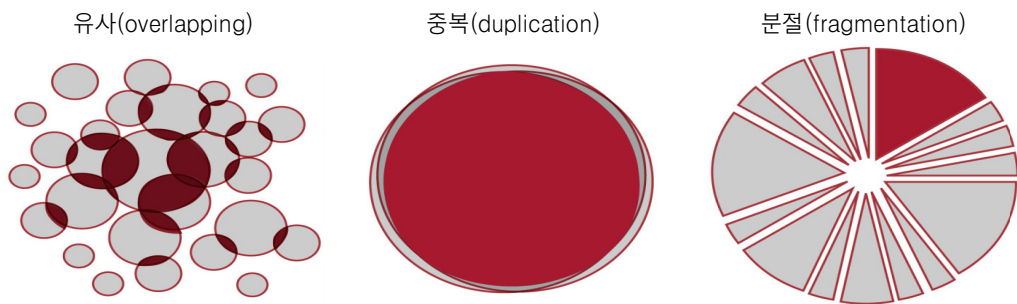
## II. 이론적 논의

### 1. 가외성(redundancy): 유사·중복·분절

유사중복은 학술적으로 가외성(redundancy)의 개념과 관련된다(김찬수·오윤섭, 2013; 윤건, 2013). 가외성은 과잉(excess) 혹은 여분(superfluity)을 뜻하는 것으로써, 과잉은

사전적으로 정상적(normal)이거나 필요한 것 이상의 것을 의미한다(Landau, 1969: 346). 가외성의 개념을 소개한 Landu는 유사, 중복, 동등잠재력(equi-potentiality<sup>4</sup>)의 3가지로(Landau, 1969), 미국 감사원은 유사, 중복, 분절(fragmentation)의 3가지로 구분하였다(GAO, 2015:2).

유사는 여러 기관이나 프로그램이 유사한(similar) 목표를 갖거나 유사한 활동이나 전략을 추구하는 경우 혹은 유사한 수혜자를 대상으로 하는 것으로써(GAO, 2015. [그림 1] 참고), 기능이 상호 의존적으로 중첩되어 수행되는 것을 말한다. 인체에서 몇 개의 소화기관이 함께 소화기능을 담당하거나, 서로 배타적 기능을 수행하기보다 각각에 일부 다른 기능을 남겨두어 수행하도록 하는 신경망(neural network)과 유사하다(Landau, 1969: 349~351). 두 개 이상의 기관이나 프로그램이 기능의 일부 영역을 공동 소유하는 것으로 이해할 수 있는 것이다(Lerner, 1986).



<그림 1> 미국 감사원(GAO)의 유사·중복·분절의 개념

자료) GAO(2015: 2)

반면, 중복은 두개 이상의 기관이나 프로그램이 동일한(same) 활동을 하거나 동일한 수혜자에게 동일한 서비스를 제공하는 것을 뜻한다(GAO, 2015). 이중 브레이크(dual braking system) 즉, 동일한 기능을 수행하는 두 개의 브레이크로써 안전장치(safety-factors)의 역할을 하는 것이다(Landau, 1969). 중복은 기능, 설비, 자원, 인원, 산출의 측면에서 모두 동일해야 하는 것은 아니지만, 두 기관 혹은 프로그램의 유사성(parallelism)이 상당히 높은 경우이다. 따라서 A와 B의 기능이 일부 겹치면 유사로, A와 B의 기능이 완전히 교환 가능한

4) 동등잠재력은 기관 내에서 주된 조직 단위의 기능이 제대로 작동하지 않을 때에 다른 보조적 단위들이 주된 단위의 기능을 인수해서 수행하는 경우이다. 주된 조명장치가 고장 났을 때 보조조명장치를 사용하는 것과 유사하다. 동등잠재력은 상황변화에 대응하는 능력(adaptability)을 제고할 수 있는 장점이 있다(Landau, 1969: 351).

(interchangeable) 경우는 중복으로 볼 수 있다(Lerner, 1987: 336). 유사한 낮은 수준의 중복인 셈이다(김찬수·오윤섭, 2013: 22).

한편, 분절은 하나 이상의 정부기관이(federal agency) 같은 영역(same area)의 프로그램이나 활동에 관련되어 있는 것, 혹은 복수의 기관이 동일한 정책분야와 정책영역에 같은 기능을 수행하는 것을 뜻한다(GAO, 2015). 기관간 협조체계가 마련되어 있지 않으면 해당 분야에서 유사중복 사업이 추진될 가능성이 존재한다(김찬수·오윤섭, 2013:27). 유사한 정책목표와 대상에 대한 복수의 정책들이 각기 독립적으로 기획·집행됨으로써 수평적 정책분절(horizontal policy fragmentation)이 발생하는 것이다(Pressman and Wildavsky, 1973). 개별적인 관점에서 보면 효과적·효율적일 수 있지만, 집합적인 관점에서 보면 정책간 경쟁·갈등으로 인해 효율성과 효과성을 방기하여(Baumgartner and Jones, 1993; 강신욱 외, 2011 재인용; Berger et al., 2009) 유사·중복의 전령(harbinger)으로 간주된다(GAO, 2015: 5).

## 2. 유사·중복의 발생원인

유사·중복이 발생하는 이유는 첫째, 공공기관이 자신이 속한 부처의 권력과 예산을 확대하려하면서 다른 부처나 기관의 기능과 중복되기 때문이고(기관확대, agency expansion 김찬수·오윤섭, 2013; 윤건, 2013: 282~283; Aagaard, 2011: 273~285) 둘째, 1997년 말 외환위기후 반복되는 위기시마다 여러 기관이 산발적으로 사업을 개발하고 수행기관을 신설하거나(관계부처합동, 2010; 고용노동부, 2014b), 신정부 출범에 따라 부처가 과잉 대응한 것도 영향을 미쳤다(김찬수·오윤섭, 2013: 26). 셋째, 정부조직에서 기관간 의사전달의 어려움도 기관중복의 중요한 원인이 된다. 누락, 왜곡, 정보과다(김병섭 외, 2008) 혹은 상호 기능에 대한 정보부족이나 상호협력 부족으로 인한 어려움(박경호 외, 1998; 김용훈, 2000), 혹은 경쟁부처끼리 정보공개나 공유를 꺼려서 사전에 중복여부를 확인하기 어렵기 때문이다(윤상호, 2005; 윤건, 2013: 283 재인용). 넷째, 복합적 처방이 필요한 사회문제가 증가하는 것도 요인이며(김찬수·오윤섭, 2013: 26) 다섯째, 새로운 정책수요에 부응하면서 정책요류를 최소화하겠다는 취지에서 팽배해진 모방(benchmarking) 발전전략의 영향도 크다. 다양한 선진국들의 다양한 사업들이 그 단점에 대한 충분한 고려없이 장점을 중심으로 유입되었으며, 이 과정에서 정부부처 간 할거주의와 특정 정책분야에 대한 독점경향(policy monopoly), 새로운 사업에 대한 경쟁, 그리고 정치권의 인기 영합주의적 지지와 방임을 통해 정책사업간 모순과 갈등 또는 시너지 창출의 가능성이 충분히 고려되지 못하였다(강신욱 외, 2011). 여섯 번째, 기관간 경쟁을 통해 신뢰성과 효율성을 높이기 위해 의도

적으로 유사중복을 양산했던 것도(Intentional Redundancy. Aagaard, 2011: 278) 요인으로 볼 수 있다.

### 3. 유사·중복에 대한 가치판단

유사·중복에 대한 가치판단은 부정적인 시각과 긍정적인 시각의 2가지로 볼 수 있다. 먼저, 일반적으로 가외성은 불필요하거나 의미나 가치가 없는 것, 낭비적인 것 등 부정적인 판단과 연결된다(Landau, 1969: 346; Lerner, 1987). 행정에서 가장 중요한 가치 중 하나는 효율성인데, 효율성을 추구한다는 것은 최소의 자원을 투자하여 최대의 효과를 얻거나, 동일한 효과를 얻기 위해 소요되는 복지재정의 규모를 최소화하는 것을 의미한다(강신욱 외, 2011). 한정된 예산을 운용하는 국가에게 기관 간 가능중복은 예산 낭비와 비효율을 의미하기 때문에(Rainey, 2009; 윤건, 2013: 281 재인용; Aagaard, 2011) 효율화를 통해 세금을 절감하고자 한다(EOP, 2012; GAO, 2015). 따라서 행정학에서는 가외성이 전혀 없는 것이 가장 적절한 효율성의 척도로써 이해되며(Rhodes, 1994; 윤건, 2013 재인용) 유사·중복은 효율성의 대척점에 위치하게 된다(김창수, 2013).

그러나 불확실한 상황에서 여분을 낭비적이라고 판단할 수 없다. 두 개의 기관이 같은 기능을 수행하고 있지만 중복된 기능을 제거하고 나면 체제의 존립 자체가 위협받을 수도 있고(正의 가외성), 하나만 있어도 되지만 하나 더 있음으로 인해 인식이나 생체기능의 효율성을 제고하는 부분적 가외성(partially redundancy)이 될 수도 있기 때문이다. 여분의 타이어를 가지고 다니는 것이 낭비적이라고 볼 수 없는 것과 같다. 따라서 불확실한 상황과 불완전한 인간을 전제로 한다면, 가외성은 효율성과 상충되지 않는다. 여러 기관이 유사한 기능을 수행함으로써 하나의 기관이 실패하더라도 다른 기관이 실패를 방지하는 안전장치로써 역할하여 체제의 신뢰성(reliability)과 안정성 확보에 기여할 수 있다(Landau, 1969: 349, 356; Lerner, 1987). 가외성으로 인해 잘못된 정책을 수행하는 Type I 오류(error)를 감소시켜 비효율을 감소시킬 수도 있고(Heimann, 1993; 윤건, 2013: 281 재인용), 정책혁신(policy innovation)과 정책단절로 인한 문제를 완화할 수도 있다(Aagaard, 2011: 295).

한편, 수혜자 측면에서도 중복수급은 부당한 것으로 간주되지만 중복수급이 반드시 불법이거나 부당함을 의미하지는 않는다. 중복수급이 문제되는 경우는 각 급여들이 보완·보충 관계에 있지 않고, 하나의 급여만으로도 적절성이 확보되거나 중복급여의 합이 적절성을 초과할 때이다. 따라서 중복으로 지급되는 급여들이 상호보완적 관계에 있거나, 중복급여의 합이 적정 수준 이내이거나 주급여/보충급여의 관계를 갖는다면 중복수급을 금해야 할 이유는 없다(김주섭 외, 2007).

이상에서 살펴본 바와 같이 유사중복에 대한 가치판단이 다르기 때문에(김찬수·오윤섭, 2013) 정부는 종종 효율성과 가외성이라는 선택상황에서 비교 불가능한 두 개의 가치를 놓고 선택이 곤란한 딜레마에 처하곤 한다(이종범, 1994; 김찬수, 2013; 243 재인용).

## 2. 재정지원일자리사업의 출범과 효율화 추진경과

우리나라는 지속적인 경제성장으로 1988년 이후 10년간 2%대의 낮은 실업률을 유지하여(고용노동부, 2005) 1980년대 일자리 정책은 경제성장과 산업 확대에 필요한 노동력 공급을 중심으로 추진되고, 1990년대는 중소기업의 인력난, 취업자 증가세 둔화 등에 대한 개입을 중심으로 시행되었다(김기희, 2013). 그러나 1997년 말 외환위기를 겪으면서 경기가 급격히 위축되고 기업 구조조정의 여파로 실업자 수가 급증하여(고용노동부, 2005), 대부분의 일자리정책은 실업정책의 하위범주로 추진되었다(국회입법조사처, 2009<sup>5)</sup>).

<표 1> 1990년대 말~2000년대 초 정권의 일자리 정책방향

정권	시기	사회경제적 상황	일자리 정책방향
김대중 대통령	1998년	외환위기, 구조조정 본격화 →실업률 5.9%로 증가, 실업자 123만명	고용유지지원과 일자리창출에 주안점을 둠. 실업자 생활안정, 직업훈련·취업알선 추진
	1999년	구조조정의 여파로 실업자 급증 →실업률 6.8%. 실업자 146만명	재정투입 증가, 일자리 창출, 사회안전망 확충, 전달체계 확립 등 병행
	2000년	1999년 하반기부터 진정국면	사회안전망 확충, 적극적 노동시장 정책강조
	2001년	위기상황을 벗어나 빠르게 회복 →실업률 4.1%, 실업자 89만명	IT, BT 등 성장산업 육성
	2002년	위기극복, 안정적 고용추세 유지→실업률 3.6%	실업대책 마무리. 대상별 특성화된 고용안정대책으로 전환. 일자리 지원 축소
노무현 대통령	2003년	경제성장률 둔화(3%), 일자리 감소, 일자리 창출 부진 → 고용없는 성장에 대한 우려심화	중기고용정책기본계획 수립(6대 과제선정), 일자리 창출 확대
	2004년		노사정위원회의 일자리만들기 사회협약 체결, 정부의 일자리창출종합대책 발표 → 정부의 공공부문 일자리에산 확대
	2006년		국가고용전략 수립. 재정을 통한 일자리창출사업 확대(노인일자리 등)

자료) 고용노동부(2005), 국회입법조사처(2009), 김기희(2013)를 바탕으로 작성함.

5) 1998.3: 실업문제해결을 위한 종합대책, 1999.3: 일자리창출과 실직자보호를 위한 실업대책 강화방안, 공공근로사업 등(국회입법조사처, 2009).



<표 2> 역대 정권별 재정지원일자리사업 효율화 추진경과

시기		주요내용
노무현 대통령	2004.	일자리창출종합대책으로 재정지원일자리사업 시작
	2006.	성장·고용·분배의 선순환 구조를 위한 국가고용전략 수립
이명박 대통령	2009.12.24.	비상경제대책회의: 대통령 유사·중복 일자리사업 정비 지시
	2010.1. 25	국무총리실 고용 및 사회안전망 TF 1차 토의
	2010.2.~4.	재정지원 일자리사업 효율화 실무 방안 마련
	2010.5.9	국가재정전략회의에 추진계획 및 추진방향 보고: 사업 단순화 및 유사중복사업 통합, 정부 직접 수행방식에서 탈피, 일자리사업 추진체계 정비
	2010.5.12 ~6.4	주요 부처와 세부 분야 협의, 경기도 실무담당자 의견수렴, 관계부처 개별 협의
	2010.6.11	고용노동부 고용정책실장 주재 관계부처 회의
	2010.6.22	국무총리실 고용 및 사회안전망 TF 회의
	2010.7.2	국무총리실 국가정책조정회의
	2010.7.4	제 1차 재정지원일자리사업 효율화 방안: 유사·중복사업 통합, 취약계층 중심 운영, 추진체계 정비(총 24개 부처 202개 사업→ 22개 부처 134개 사업)
	2010	고용정책기본법 개정으로 재정지원일자리사업의 법적 근거 마련, 고용노동부를 주관부서로 지정
2011.6.	제 2차 재정지원일자리사업 효율화 방안: 일자리사업 분류 재조정, 유사중복 사업정비, 참여자 관리 강화, 일자리사업 총괄조정 기능 강화, 안정적인 일자리로의 전환 지원	
2012.9.	제 3차 재정지원일자리사업 효율화 방안: 민간일자리의 이동지원, 취업취약계층 참여확대, 직업능력개발사업 시스템 구축, 일자리통합망 구축, 사전 협의·조정 및 평가	
박근혜 대통령	2013.9.	제 4차 재정지원일자리사업 효율화 방안: 상시 평가시스템 구축, 정보전산망 개편, 직접일자리사업 재구조화, 민간 노동시장 이행 촉진, 사업 참여자 관리 강화, 재정지원일자리 재원배분 조정
	2015.3.	복지재정 효율화 종합대책 발표: 유사·중복 복지사업에 대한 정비 누수 차단, 부정수급, 부적정 수급에 대한 근절, 유사·중복 복지사업에 대한 정비, 재정절감 → 약 3조원 재원절감

자료) 관계부처합동(2010), 고용노동부(2014b)를 바탕으로 작성함.

그러나 노무현정권이 들어서면서 고용없는 성장에 대한 우려가 확대되어 2004년 일자리 만들기를 국가정책의 최우선과제로 삼아 범정부적으로 일자리를 창출하고 예산을 확대하였다(연평균 40% 증가. 고용노동부, 2005; 국회입법조사처, 2009; 김기희, 2013). 특히, 세계금융위기 이후에는 매년 50~60만개의 일자리를 창출하였다(2008년에는 80만개<sup>6)</sup>).

6) 이와 같은 일자리사업은 경제안정화 수단으로써 저소득계층과 취업취약계층의 고용창출, 소득보전, 사회통합 등 적지 않은 성과를 낳은 것으로 평가된다(김기희, 2013).

경제성장을 통해 일자리를 창출하고자 하였지만, 사회경제적 여건이 뒷받침되지 못해서 재정을 투입하여 일자리를 창출한 것이다(국회입법조사처, 2009; 김기희, 2013).

그러나 체계적인 조정 없이 사업과 예산이 증가하여 일자리사업간 유사중복문제가 발생하고(김기희, 2013; 고용노동부, 2014b; 주무현, 2014) 복잡한 사업구조와 전달체제로 인해 예산을 추가해도 사업의 성과를 올리기 보다는 낭비와 비효율을 키울 수 있다는 우려가 커졌다. 이에 이명박 정권은 재정지원일자리사업 효율화를 추진하게 된다( [표 2] 참고. 관계부처합동, 2010; 김기희, 2013; 고용노동부, 2014b; 주무현, 2014<sup>7)</sup>).

2004년 재정지원일자리사업을 시작한지 4년 여 만에 효율화를 추진하는 것이다. 압축성장으로 대변되는 경제성장과 복지사업처럼 재정지원일자리사업의 효율화도 급물결을 타고 있는 것이다. 그러나 유사중복사업의 수렴적 통폐합에 초점을 둔 정책은 압축적인 경제성장과 복지사업이 그랬던 것처럼 부작용을 낳을 수 있어 우려된다. 특히, 사회문제가 급증하고 다양해지는 반면, 사회안전망은 부족한 상황이기 때문에 신중한 접근이 필요하다.

### 3. 선행연구

행정학에서는 가외성에 대한 연구를 많이 수행하였는데, 2010년 이후에는 재정지원일자리사업의 효율화에 대한 연구가 증가하였다. 이 가운데 노인일자리사업의 유사중복에 대한 연구를 중심으로 검토하면, 크게 2가지로 볼 수 있다. 첫째, 노인일자리사업과 타부처 사업이 중복된다고 결론지은 연구로써 윤희숙 외(2006), 원종학 외(2011), 김병섭 외(2012)의 보고서를 들 수 있다. 가장 먼저 시도된 윤희숙 외(2006)는 노인일자리사업이 고용노동부의 고용안정센터, 고령자 인재은행, 자활후견기관 및 공공근로와 유사함을 지목했고, 원종학 외(2011)도 다양한 복지사업에서 유사중복이 발생하고 있으며 노인일자리사업의 경우 지역공동체 일자리사업(특히 희망근로)과 유사한 것으로 평가하였다. 김병섭 외(2012)의 연구에서 노인일자리사업은 지자체 사업 특히, 노인일거리마련사업, 서울형 노인일자리사업(서울), 지역적합형 노인일자리(경북), 어르신 해피워크사업(경기도 과천), 골목호랑이 할아버지 운영(서울 송파), 교차로꼬리물기계도활동(서울 서초구) 등이 유사하여 일자리사업의 조정이 필요함을 제시하였다.

반면, 김주섭 외(2007)와 강신욱 외(2011), 강혜규(2015)는 노인일자리사업이 타부처 사업과 중복되지 않는 것으로 결론지었다. 김주섭 외(2007)에 따르면, 노인일자리사업은 보

7) 참여조건, 참여자 특성이 유사한 일자리사업은 통폐합하거나, 통합이 어려울 경우 중복해소를 위한 조정안을 마련하도록 한다(관계부처합동, 2010).

건복지부의 가사간병 방문도우미사업, 노동부의 사회적 일자리지원사업, 자활근로사업과 함께 간병서비스를 수행한다는 공통점을 갖는다. 그러나 상기사업은 일자리 지원대상 및 서비스 수혜대상이 다르며 특히, 노인일자리사업은 다른 세 사업과는 달리 노인돌봄에 초점을 둔다는 점에서 차이가 있어 유사중복으로 보기 어렵다고 하였다. 또한 다른 영역의 사업과는 달리 고령자들의 취약한 노동시장 상황을 반영한 사업이기 때문에 중복성 평가 대상으로 보기 어렵다는 것이다. 오히려 노인일자리사업은 중복성의 문제보다 노인일 자리를 계속 확충하고 있지만 희망노인에 비해 일자리 수나 수행기관이 크게 부족하다는 점이 우선적인 해결과제라고 결론내렸다.

<표 3> 선행연구

구분	연구자	주요 연구내용	
가외성	성지은·송위진(2008)	환경정책과 혁신정책 통합의 기대효과와 어려움	
	윤건(2013)	정보통신 진흥 공공기관 간 기능중복 분석	
	김창수(2013)	광역과 지방상수도의 상수도정책의 효율성과 가외성	
	이만우·김영수(2013)	사업간 칸막이식 운영, 집행기관의 이원화, 급여의 중복지급 분석	
유사·중복1)	윤희숙 외(2006)	노인일자리사업과 고용노동부사업과 유사함. 고용노동부로 통합	노인일자리 사업과 유사· 중복됨
	원종학 외(2011)	복지사업의 효율성을 집행과정(전달체계)을 중심으로 분석한 결과 노인일자리사업은 지역공동체와 유사함.	
	김병섭 외(2012)	중앙정부, 지자체, 지방자치단체의 일자리를 분석한 결과 노인일자리사업은 지자체 사업과 유사함.	
	김주섭 외(2007)	일자리사업의 중복성 연구한 결과, 노인일자리사업과 유사한 사업은 있지만 중복으로 보기 어려움	유사· 중복으로 보기 어려움
	강신욱 외(2011)	289개의 현금 및 현물이전 복지급여의 유사중복을 분석한 결과 중복사업은 없음	
	강혜규(2015)	360개 사업의 유사중복을 분석하여 중복사업이 없음을 제시	

주) 유사·중복연구는 재정지원일자리사업에 대한 연구 중 노인일자리사업과 관계된 연구만 제기함.

강신욱 외(2011)는 전달체계의 효율적 관리방안을 탐색하면서 289개 복지급여의 실태와 재원배분현황 및 복지사업의 중복성을 분석하였다. 그러나 몇 개의 사업을 제외하면<sup>8)</sup> 사업의 대상집단, 욕구와 소득기준, 사업내용 등의 측면에서 상호대체가능한 사업들은 거의 없다

8) 두배로 희망대출, 전환대출(고금리 채무를 저금리 대출로 전환해주는 사업), 보급자리론 금리우대 사업 등은 구체적인 사업내용은 다를지라도 저소득층의 금융애로를 해소한다는 측면에서 성격이 유사하다(강신욱, 외, 2011)

고 보아도 무방하다고 하였다. 같은 의료육구, 같은 인구학적 집단(노인)을 대상으로 하는 사업이더라도 사업내용이 매우 이질적이기 때문에(개안수술지원, 의치보철지원, 치매치료지원 등) 사업 간에 대체성이 존재한다고 보기 힘들다는 것이다. 노인일자리사업도 노인을 대상으로 하는 유일한 근로·창업유형에 속하여 타 사업과 차이가 있다고 하였다.

끝으로 강혜규(2015)는 360개 사회보장사업의 유사성, 중복성을 분석하고 유사사업간 조정필요성을 검토한 후 조정방안을 제시하였다. 그러나 중복사업이 발견되지 않았고 사회보장사업의 수급이력 분석결과에서도 중복수급 사례가 없는 것으로 나타났다. 노인일자리사업 역시 지역공동체일자리사업과 유사하지만 실제적인 중복으로는 보기 어렵다고 결론짓고 있다. 연구에 따라 노인일자리사업의 유사중복에 대한 판단이 다를 수 있다.

### Ⅲ. 연구방법

#### 1. 연구대상

본 논문의 주된 연구대상은 노인일자리사업이다. 정부의 노인복지예산은 노인생활안정과 노인의료보장으로 나뉘는데(〈표 4〉 참고), 법정 의무지출사업을 제외한(기초연금 등), 재량 지출사업가운데(소계②), 노인일자리사업의 예산이 가장 크다(재량지출사업의 60.1%. 2013년 57.3%. 보건복지부, 2014a). 또한 2014년 기준 33.6만개인데(한국노인인력개발원, 2015) 현 박근혜 정권의 집중국정과제에 따라 2017년에 43만개로 확대되고, 보수도 20만원에서 40만원으로 인상하며 참여기간 역시 10~12개월로 연장될 예정이어서(국무조정실, 2013; 관계부처 합동, 2013; 보건복지부, 2014b) 예산이 더 확대될 것이다. 그 결과, 노인일자리사업과 타부처 사업과의 유사·중복은 주요 과제로 계속 남을 것으로 예측되어 연구대상으로 선정하였다.

&lt;표 4&gt; 사업별 노인복지예산(2014년 국비기준)

단위사업	세부사업목	예산	비율①	비율②
노인생활안정	노인복지지원(기초연금)	5,201,323,000천원	81.7%	99.9%
	영주귀국 사활린 한인지원	5,025,000천원	0.1%	0.1%
	소계①	5,206,348,000천원	81.8%	100%
	노인관련기관지원	50,330,000천원	0.8%	10.1%
	노인돌봄서비스(독거노인보호지원 등)	144,582,000천원	2.3%	28.9%
	노인일자리지원	305,190,000천원	4.8%	60.1%
	소계②	500,102,000천원	7.9%	100%
노인의료보장	노인장기요양보험지원	584,883,000천원	9.2%	94.5%
	노인요양시설확충(치매관리 등)	33,878,000천원	0.5%	5.5%
	소계③	618,761,000천원	9.7%	100%
노인복지예산 합		6,365,760,000천원	100%	

주) 노인관련기관: 노인보호전문기관, 노인단체, 효문화진흥원 설립지원 등이 해당됨.

비율②는소계를 100%로 산출한 비율임.

자료) 2014년도 세입세출예산서(보건복지부, 2014a).

비교분석대상은 중앙부처의 직접일자리사업이다(총 71개 중 67개. 광특사업 4개 제외). 재정지원일자리사업<sup>9)</sup> 효율화는 직접일자리사업을 중심으로 진행되었고 노인일자리사업도 직접일자리사업의 하나이기 때문이다. 또한 중앙부처 사업만 분석한 것은 정부부처간 유사중복 문제해결이 시급한 과제이고, 지자체 일자리사업에 대한 자료접근에 한계가 있기 때문이다(지자체 일자리사업, 공공근로 등은 분석에서 제외됨. 복지로, 2014).

## 2. 분석틀

### 1) 유사중복의 기준

유사중복의 개념이 명확하지 않기 때문에(김주섭 외, 2007; 김찬수·오윤섭, 2013) 연구자에 따라 유사중복의 기준이 다르다( [표 5] 참고). GAO는 유사중복의 기준을 목표, 내용, 대상으로 제시하고, 김주섭 외(2007)는 중복을 유사한 급여내용을 가진 복수의 서비스가 동일한 대상자에게 전해질 경우로 정의하고, 정책대상, 욕구, 수혜대상을 기준으로 하였다. 이성근 외(2009)는 군특 회계 지역개발계정사업의 유사중복을 동일 목적을 위해서 동일하거나 유사한 수단을 사용하는 사업으로 규정하고 연구하였다.

9) 재정지원일자리사업은 직접일자리, 직업훈련, 고용서비스, 고용장려금, 창업지원, 실업소득 및 지원의 6가지로 구성되었다(고용노동부, 2014a).

〈표 5〉 선행연구 및 본 연구의 유사중복 기준

구분	GAO (2015)	김주섭 외(2007)	이성근 외(2009)	강신욱 외(2011), 원종학 외(2011)	주무현 외(2014)	강혜규 (2015)	본 연구
기준	·정책목표 ·정책대상 ·사업내용	·정책대상 ·욕구 ·수혜대상	·사업목적 ·사업수단	·욕구 ·급여대상 ·사업내용	·정책목표 ·정책대상 ·수혜대상 ·전달체계 ·근로시간 ·주요업무	·사업목적 ·정책대상 ·급여내용 ·전달체계	·정책대상 ·활동내용

강신욱 외(2011)는 충족시키고자 하는 욕구가 동일하고 급여의 대상이 동일하며(급여대상자의 인구사회학적 조건, 소득 자격조건), 사업내용 면에서 상당한 유사성이 있는 경우로써, 3가지가 모두 충족되는 경우를 중복으로 판단하였다. 한편, 원종학 외(2011)는 두 개의 복지사업이 충족시키고자 하는 욕구나 급여대상이 유사·동일한 경우 혹은 욕구와 인구학적 특성 및 소득구간이 다르지만 사업내용이 유사한 경우 서비스 전달의 효율성 측면에서 중복으로 분석하였다. 끝으로 주무현 외(2014)는 직접일자리사업의 정책목표, 정책대상, 수혜대상, 전달체계 및 운영방법, 근로시간, 주요업무를 기준으로, 강혜규(2015)는 사업목적, 정책대상, 급여내용(유형/수준), 전달체계를 기준으로 연구하였다.

본 연구는 선행연구를 참고하여 유사·중복 기준을 정책대상(연령)과 활동내용의 2가지로 삼았다. 정책대상과 활동내용은 정부가 제시한 유사중복의 판단근거와도(참여대상, 사업내용, 사업목표) 일치하여 적절한 것으로 판단된다. 그리고 중복은 정책대상과 사업내용(주된 활동)이 동일한 경우로, 유사는 핵심 속성 중 일부가 유사한 경우로 판단하였다(강신욱 외, 2011; 김찬수·오윤섭, 2013; GAO, 2015).

## 2) 유사중복의 공급자/수요자 측면

서비스중복은 공급자 측면과 수요자 측면으로 구분할 수 있다. 수요자 측면에서 서비스중복은 동일한 사유에 의거하여 서로 다른 복수의 서비스를 부당하게 중복수급하고 있음을 의미한다(김주섭 외, 2007). 엄격한 의미로 보면 수급지위의 변화없이도 완벽히 대체가능한 두 개 이상의 사업이나 급여가 존재하는 경우이다. 그러나 실제 사업에 있어 대상과 욕구가 완전히 중복되는 경우는 거의 없다(강신욱 외, 2011; 이만우·김영수, 2013). 이는 모든 직접일자리사업에 있어 중복(동시)참여를 제한한 것과 관련된다. 단, 시간대가 중첩되지 않는 시간제·간헐적 사업만 허용하는데( [표 6] 참고. 고용노동부, 2014a). 노인일자리사업은

시간제 일자리이기 때문에 다른 시간제 일자리와 중복참여 가능하지만(전일제는 금지) 규모가 크지 않다. 무엇보다 현재 논란이 되고 있는 복지사업 중복은 여러 정부부처에서 유사한 서비스를 제공하고 조정이 미흡하여 비효율적이라는 비판이 크다. 따라서 공급자 측면에서 고찰하는 것이 적절하다고 판단되어 본 연구는 공급자 측면의 유사중복에 초점을 맞추었다.

<표 6> 직접 일자리 분류(전일제/시간제·간헐적 사업)

구분	분류 기준	예시
전일제	주 30시간 이상 참여하는 경우	공공근로, 사회적기업 등
시간제	주기적으로 참여하되 주 30시간 미만인 사업	노인일자리사업 중 「공익형·복지형」 등
간헐적 사업	별도의 주기적인 사업참여시간이 정해져 있지 않은 가운데 필요에 따라 참여하거나 주말 또는 특정일에만 참여하는 사업	노인일자리사업 중 「인력파견형」 등

자료) 고용노동부(2014a)

### 3. 분석방법

직접일자리사업의 속성은 각 사업지침과 선행연구를 활용하여 정책대상과 활동내용에 대해 각각 부여하였다( [표 7] 참고). 먼저 정책대상은 0~5점을 부여하였다. 노인일자리사업이 65세 이상을 대상으로 함으로 65세 이상일 경우 5점, 일부 노인계층을 대상으로 할 경우(60~74세) 4점, 퇴직자 혹은 50세 이상을 대상으로 할 경우 3점을, 55세 이상 장년을 우선고용하도록 한 사업 2점, 18세 이상 모든 연령계층을 대상으로 하는 경우 1점, 60세 이하만 참여하도록 규정하거나 이민여성, 장애인 등의 특정계층을 대상으로 하거나 전문가를 대상으로 해서 노인일자리사업 정책대상과 전혀 중복되지 않을 경우 0점을 부여하였다.

<표 7> 직접일자리사업의 속성 지수

구분	지수	특성
정책대상	5점	65세 이상(일부 사업 60세 이상)
	4점	연소노인대상(75세 이하로 제한)
	3점	퇴직자 혹은 50세 이상
	2점	18세 이상 참여. 단, 장년층 우선선발
	1점	18세 이상
	0점	60세 이하(청장년층만 참여가능, 장애인 등 특정계층만 참여)
활동내용	0점~37점	노인일자리사업 유사사업이 없을 경우(0점)~모두 있을 경우(37점)

주) 활동내용: 비교대상사업의 세부유형이 최대 10개라서 최대값은 10임.

<표 8> 노인일자리(노인 사회활동 지원사업) 유형

기준		노인일자리사업(노인 사회활동 지원사업)의 주요 속성		
정책 대상	공익형(전국형·지역형) <sup>1)</sup>	만 65세 이상 기초연금수급자(저소득 노인)		
	취업·창업·경력유지형	만 65세 이상(일부 사업 60세 이상)		
	재능나눔형	만 65세 이상 기초연금 미수급자(10만원 미만 수급자 포함)		
활동 내용	공익형	전국형(1개) <sup>1)</sup>	노-노 케어(취약노인 가구를 방문하여 일상생활을 안정적으로 유지할 수 있도록 안부확인, 말벗, 생활상태 점검 등)	
		지역형(30개) <sup>1)</sup>	초등학교 급식도우미, CCTV상시관제, 폐현수막 재활용, 자전거 보관관리 및 수리지원, 친환경 EM활용, 도시농업환경관리, 지역사회 환경개선, 지역사회 문화재 관리지원, 주정차질서 계도, 지하철·철도 질서계도, 스킵존 교통지원, 도서관 관리지원, 근린생활시설 관리지원, 공공의료기관 및 복지시설 관리지원, 생활시설이용자 돌봄지원, 장애인돌봄지원, 청소년 보호지원, 지역아동센터 연계지원, 다문화가정 지원, 한부모가족지원, 주거환경 개선지원, 문화복지 지원, 1-3세대 강사파견, 노-노교육 강사파견, 체육건강 강사파견, 숲생태해설, 문화 및 문화재해설, 보육교사 도우미, 노인사회활동지원사업 모니터링, 기타사업	
	취업형	시니어인턴십 <sup>3)</sup>	60세 이상 노인을 고용한 기업에 필요한 제반비용의 일부를 지원함. CJ CGV, (주)강식품, 하나로자동차서비스 등	
	창업형	공동작업장 <sup>2)</sup>	기업과 연계하여 제품 혹은 반제품을 생산·조달(쇼팽백 등), 유·휴경지를 활용하여 농산물 등을 공동으로 경작하여 판매, 수공업 등	
		제조판매형 <sup>2)</sup>	공산품(천연비누 등)·식재료 활용한 식품(반찬 등) 제조판매, 소규모 매장·점포운영(카페 등), 아파트·지하철택배, 세차·세탁 등	
		고령자친화기업 <sup>3)</sup>	기업의 70% 이상을 60세 이상 노인을 고용한 기업의 설립과 운영지원. (주)6088식품(전통부각 생산판매), (주)새참수레(한식레스토랑), (주)에이지상조(애완동물 장례업), (주)핸디맨서비스(일상생활지원 서비스사업), (주)행락(벽면녹화)	
	경력유지형 <sup>3)</sup>	퇴직자의 경력과 전문지식을 활용한 일자리를 제공하고 자원봉사를 하는 시니어직능클럽의 설치·운영지원. 건강보험심사평가원, 대한지적공사, 코레일, 여약사 협회, 교통안전공단 등		
	재능나눔형	재능·경험이 있는 노인이 전국형 활동과 연계하여 취약·학대노인 발굴, 상담, 교육 등 노인 권익증진 활동 등을 추진		

주) 1): (구) 사회공헌형 2): (구) 시장잔업형, 3): (구)시장자립형, 4) 취업형 중 인력파견형은 제외함. 자료) 보건복지부(2015d), 보건복지부·한국노인인력개발원(2015)을 바탕으로 작성함.

둘째, 활동내용은 노인일자리사업의 세부 유형 37가지를 기준으로 하였다(지역형 30개 포함. [표 8] 참고). 노인일자리사업과 유사사업이 없으면 0점, 1개 있으면 1점, 10개 있으면 10점을 부여하였다. 대부분의 직접일자리사업은 단일사업이 많지만 지역공동체일자리(지



역특화자원개발형, 기업연계 및 취업지원형, 국가 및 지자체 시책사업, 지역생활공간개선형, 서민생활지원형. 총 10개<sup>10)</sup>), 자활사업(자활근로<sup>11)</sup>), 자활기업 및 창업지원. 6개), 장애인 일자리(일반형일자리, 복지일자리, 특화형 일자리<sup>12)</sup>). 4개), 노인돌봄서비스(노인돌봄기본서비스, 독거노인사랑잇기서비스, 무연고독거노인장례지원서비스, 노인돌봄종합서비스. 4개), 지역사회서비스투자사업(지역사회서비스투자, 산모신생아건강관리지원사업, 가사간병방문지원사업 3개)의 세부유형과 노인일자리사업 세부유형을 비교하였다.

## IV. 분석결과

직접일자리사업의 활동내용을 보면( [부록 표 1] ), 노인일자리사업과 유사한 사업이 많다. 노인일자리사업의 전국형(노-노 케어)은 독거노인에게 일상생활지원을 하는 보건복지부 노인돌봄서비스의 기본서비스, 지역사회서비스투자사업의 가사간병방문지원, 보훈처의 국가유공자등 노후복지지원과 유사하다.

지역형은 세부사업이 30개인 만큼 유사사업이 많다. 아동안전지킴이나 배움터지킴이는 통학로, 놀이터, 공원 주변 등 순찰 및 아동지도, 안전사고 예방을 위한 임시조치를 하여 노인일자리사업의 지역형(구 공익형) 중 미래세대지원사업, 공공질서계도지원사업, 공중이용시설 관리지원사업 등과 유사하다. 또한 연안여장환경개선사업이나 하천하구쓰레기 정화사업, 상수원관리지역관리사업, 공공산림가꾸기, 산림병해충방제, 산림서비스도우미(숲생태관리인, 산촌생태마을운영매니저, 도시녹지관리원, 학교숲코디네이터), 산림재해모니터링사업은 환경개선사업의 성격을 띠어 노인일자리사업의 지역형(구 공익형, 지역사회관리지원사업 등)과 유사하고, 문화관광해설사는 노인일자리사업의 지역형인(구 교육형) 숲생태해설사업, 문화재해설사업과 유사하다.

취업형과 창업형은 고용노동부사업(장년취업인턴제, 사회적기업), 행정자치부의 지역공동체 일자리(기업연계공동작업장 운영사업, 중소기업 취업지원사업, 마을가꾸기 사업, 지역유

10) 지역특화자원개발형은 지역특산물 상품화사업, 지역전통기술습득 및 활용제품 제조사업, 기업연계 및 취업지원형은 기업연계 등 공동작업장 운영사업, 중소기업 취업지원사업, 지역생활공간개선형은 마을가꾸기 사업, 지역유희공간 및 시설활용사업, 자원재생사업, 서민생활지원형은 취약계층 집수리 지원사업, 다문화가정 지원사업이 해당됨.

11) 근로유지형, 사회서비스형, 시장진입형, 인턴형, 도우미형이 해당됨.

12) 시각장애인안마사, 발달장애인요양보호사 보조일자리이 해당됨.

휴공간 및 시설활용사업) 및 복지부의 지역사회서비스투자사업(산모신생아건강관리지원사업), 자활사업(인턴형, 시장진입형 자활근로, 자활기업 및 창업지원)과 유사하다.

활동내용으로 보면, 여러 부처의 사업과 유사한 것을 알 수 있다. 특히, 지역공동체일자리사업의 지역특산물 상품화 사업, 지역전통기술습득 및 활용제품제조사업, 지역유희공간·시설활용사업, 자원재생사업, 취약계층 집수리 지원사업, 다문화가정지원사업, 마을가꾸기 사업(10개)은 노인일자리사업의 지역형, 창업형, 취업형과 유사한 활동을 하고 자활사업은 6가지가 유사하다(근로유지형, 사회서비스형, 도우미형, 인턴형, 시장진입형 자활근로, 자활기업 및 창업지원). 그 외에도 보건복지부 내 사업인 노인돌봄종합서비스, 자활근로, 장애인일자리지원, 지역자율형 사회서비스 투자사업, 장애아동가족지원, 장애인활동지원, 방과후돌봄 서비스도 노인일자리사업과 유사하다. 지금까지 타부처 사업과의 유사중복이 논의되었지만 보건복지부내에도 유사한 사업이 있고 정부가 지목한 사업보다( [표 9] 참고) 유사한 사업이 더 많은 것을 알 수 있다.

그러나 정책대상을 고려하면, 상황이 달라진다( [부록 표 2] 참고). 정부부처 직접일자리사업 가운데 65세 이상 노인을 대상으로 실시되는 사업은 보건복지부의 노인일자리사업 외에는 거의 없다. 경찰청의 아동안전지킴이사업, 아름다운 이야기할머니사업이 75세 이하(퇴직자)를 대상으로 하고, 고용노동부의 사회공헌일자리지원사업과 장년취업인턴(과거 중견전문인력활용 재취업지원사업)만 50세 이상을 대상으로 하여 일부 유사할 뿐이다. 그나마도 아동안전지킴이나 아름다운 이야기할머니는 65~74세가 참여하여 해당 연령대만 정책대상이 유사하고(노인일자리사업 참여자의 65~74세 55.3%, 75세 이상 44.7%. 한국노인인력개발원, 2015), 사회공헌일자리 참여자 중 65세 이상은 38.5%, 장년취업인턴은 5%에(주무현 외, 2014) 불과하다. 유사중복으로 거론되는 타 부처 사업들은 50세 이상을 대상으로 하지만 실제적으로는 50~64세를 주된 대상으로 하여 노인일자리사업의 정책대상과 중복되는 것으로 보기 어려움을 말해준다. 활동내용이 유사한 사업이 있지만 정책대상 측면에서 유사한 사업은 거의 없는 셈이다. 자활사업만 2015년부터 65세 이상이 참여가능하지만, 이제 참여를 허용하였을 뿐이며, 그 외 사업은 자격증이 있는 전문가를 대상으로 해서 저소득 노인이 참여하는 노인일자리사업과 중복되는 것으로 보기 어렵다.

그럼에도 왜 노인일자리사업의 정책대상이 중복된다고 평가되는 것일까? 이는 재정지원일자리사업 지침상 55세 이상 고령자를 우선 고용하도록 한 사업이 있기 때문인 것으로 보인다<sup>13)</sup>.

13) 일자리사업별 업무지침 및 모집·공고시 '만 55세 이상자 우선선발'을 명시하고, 선발 시에 만 55세 이상 지원자에게 가점 부여 등을 통해 우선 선발함(고용노동부, 2014a).

<표 9> 재정지원일자리사업의 효율화와 노인일자리사업의 유사중복 논의경과(2004~2015년)

연도	구분	주요내용
2004년	일자리창출종합대책	재정지원일자리사업 가운데 직접일자리사업의 하나로 출범
2006년	국가고용전략	노인일자리사업과 노동부 고용안정센터가 유사함.
		노인일자리사업 중 시장형과 인력파견형(자립지원형)→사회적 일자리사업으로 통합
2010년 7월	1차 재정지원일자리사업 효율화	노인일자리와 아동안전지킴이사업의 중복 영역 조정필요
		노인일자리사업, 대한노인회 취업지원센터 지원, 노인일자리전담기관 지원→노인일자리사업으로 통합
2011년 1월	2차 재정지원일자리사업 효율화	노인일자리사업과 지역공동체일자리, 공공근로와 유사·중복됨
2011년 5월	100세 시대 고용분야 정책과제(안)	공공-민간 취업지원 기능 취약 및 상호연계 부족 : 노인일자리사업과 고용부의 고용서비스가 일부 중첩적·분절적으로 사업이 추진됨. 부처간 연계미흡
2011년 말	2011 회계연도 결산중점분석Ⅲ	고령자 일자리지원사업간 중복추진 및 부처간 연계성 취약 : 노인일자리사업 중 공익형과 자활근로, 지역공동체일자리(행정안전부)와 유사하고, 사업대상이 일부 중첩 : 노인일자리사업 중 교육형, 복지형-사회공헌형 일자리(고용노동부)와 유사 : 고령자친화기업-사회적 기업(고용노동부), 마을기업(행정안전부), 농어촌 공동체회사(농림수산식품부), 자활공동체(복지부)와 유사
2013년 1월	3차 재정지원일자리사업 효율화	노인일자리사업과 지역공동체일자리, 공공근로사업, 배움터지킴이, 산림서비스도우미, 산림재해모니터링, 사회적 기업 및 지자체사업(서울형 노인일자리사업 등)과의 유사중복 제기
2013년 9월	4차 재정지원일자리사업 효율화	노인일자리사업과 지역공동체일자리, 공공근로사업과의 유사·중복 문제제기
2014년	'14년 중기재정운용계획	복지일자리사업 효율화 방안 : 자활사업(희망리본과 취업성공패키지), 노인일자리사업의 유사중복, 비효율성 문제제기 : 일자리 관련사업은 고용부 중심으로 통합·재편을 추진하고, 복지-고용 연계강화 방안 마련
2015년	일자리 구조조정	노인일자리사업과 지역공동체일자리(행자부), 공공근로(자치단체)간 유사중복성이 높음.

자료) 고용노동부(2010; 2012; 2013; 2014b; 2015), 관계부처합동(2013), 김찬수·오윤섭(2013), 보건복지부(2015b), 한국노인인력개발원(2006)을 바탕으로 작성함.

<표 10> 직접일자리사업의 유사중복 분석결과

	부처	사업	활동 내용	정책 대상
65~74세 중복·유사사업	경찰청	아동안전 지킴이	1	4
	문화부	아름다운 이야기 할머니	1	4
50세 이상·유사사업	고용부	사회공헌 일자리지원	1	3
	고용부	장년취업인턴제	1	3
	교육부	배움터지킴이	1	3
55세 이상 우선선발 ·유사사업	환경부	상수원관리지역관리	1	2
	환경부	환경지킴이	1	2
	환경부	하천하구 쓰레기 정화사업	1	2
	문화재청	문화재 돌봄사업	1	2
	문화재청	문화재 종합관리체제 구축	1	2
	산림청	산림서비스도우미	1	2
	산림청	산림재해모니터링	1	2
	산림청	산불방지대책	1	2
	산림청	산림가꾸기	1	2
65세 이상 참여가능 ·유사사업多	복지부	자활사업	6	1
	행자부	지역공동체일자리	10	2
55세 이상 우선선발·유사사업×	문화부	문화관광해설사육성	0	2
	문화재청	궁능방재 시스템 구축	0	2
	해수부	어업협정 이행	0	2
	농림부	가축위생 방역본부	0	2
18세 이상·유사사업	고용부	사회적기업육성	1	1
	문화부	초등학교스포츠클ubs배치지원	1	1
	산림청	산림병해충방제	1	1
	문화부	생활체육 지도자 활동지원	1	1
	행자부	자원봉사활성화지원(경상)	1	1
	보훈처	국가유공자등 노후복지 지원	1	1
18세 이상·유사사업×	문화부	국민문화향유권 확대	0	1
	문화부	문화예술교육 활성화	0	1
	행자부	정보화마을조성(경상)	0	1
	여가부	아동양육지원	0	1
	여가부	청소년사회안전망구축	0	1
	산업부	글로벌무역전문가양성과정	0	1
	미래부	산업기술연구회연구운영비지원	0	1
	행자부	국가기록물정리	0	1

	부처	사업	활동 내용	정책 대상
	산림청	국제산림협력	0	1
	복지부	지역사회통합건강증진사업	0	1
정책대상×유사사업	교육부	장애학생 교육지원	1	0
	복지부	장애아동가족지원	1	0
	복지부	장애인일자리지원	1	0
	복지부	장애인활동지원	1	0
	복지부	방과후돌봄 서비스	1	0
	복지부	노인돌봄서비스	2	0
	복지부	지역사회서비스 투자사업	2	0
	고용부	중소기업 청년취업인턴	1	0
	고용부	청년창직인턴	1	0
	여가부	청소년 방과 후 활동지원	1	0
	여가부	다문화가족정착및자녀양육지원	1	0
정책대상×유사사업×	문화부	장애인생활체육지원	0	0
	여가부	결혼이민여성인턴 운영	0	0
	교육부	글로벌현장학습 프로그램 운영	0	0
	교육부	영어회화 전문강사	0	0
	문화부	문화예술기관연수단원육성	0	0
	고용부	글로벌현장학습프로그램운영	0	0
	농진청	이공계대인턴십운영(R&D)	0	0
	농진청	해외농업 기술개발지원	0	0
	농진청	선도농가경영육성	0	0
	농림부	도농교류활성화	0	0
	미래부	기초기술연구회 운영	0	0
	여가부	경력단절 여성취업 지원	0	0
	외교부	월드프렌즈코리아	0	0
	외교부	협력사업지원(ODA)	0	0
	외교부	국제기구협력(ODA)	0	0
	국토부	글로벌청년 리더양성	0	0
	국토부	항공전문 인력양성	0	0
	문화부	박물관진흥지원	0	0
	복지부	요보호아동그룹홈운영지원	0	0
	고용부	업종별 재해예방	0	0

주) 음영처리된 사업은 노인일자리사업과 유사한 사업임.

산림청에서 운영하는 산림가꾸기는 참여자의 75%를 55세 이상으로, 산불방지대책은 70%, 산림병해충방제는 75%, 산림서비스도우미(숲생태관리인, 산촌생태마을운영매니저, 도시녹지관리원, 학교숲코디네이터)는 60%, 산림재해모니터링은 70% 이상을 고령자로 선발하도록 하는 것을 예로 들 수 있다(산림청, 2014). 재정지원일자리사업 종합지침상 취업취약계층을 우선 선발하도록 하고(고용노동부, 2014a<sup>14</sup>) 그 중 몇몇 사업은 고령자 우선선발 사업으로 규정한 것이다. 그러나 상기 사업 가운데 65세 이상의 참여비율은 상수원관리지역사업이 59.2%, 연안어장환경개선사업이 52.1%이고, 산림병해충방제는 18.9%, 산림서비스도우미는 12.0%, 장년취업인턴은 5.6%, 문화관광해설사는 11.0%에 불과하다. 그러나 65세 이상 참여자가 50%를 넘는다고 해도 상수원관리지역은 32명, 산림서비스도우미는 54명에 불과하다. 55세 이상을 우선 선발하도록 해도 55~64세가 참여할 뿐 65세 이상이 참여하는 경우는 극히 적은 것을 알 수 있다.

다만, 지역공동체일자리사업은 65세 이상 노인의 참여비율이 높다(55%). 지역공동체일자리사업은 만 18세 이상 근로능력자가 참여할 수 있지만, 청장년은 지역공동체일자리사업에 대한 부정적 인식과(임금살포식 사업) 열악한 참여조건으로 인해 기피하기 때문인 것으로 보인다(원종학 외, 2011). 기획재정부는 이와 같은 문제를 해결하고자 2015년부터 65세 이상 고령자 사업참여 희망자에 대해서는 「노인일자리사업」로 안내를 하도록 조정하였다. 그러나 65세 이상이 사업참여를 희망할 경우에는 신청을 받아 선발하도록 하였다(자치단체별로 총 선발인원의 27% 이내. 행정자치부, 2014<sup>15</sup>). 그러나 지역공동체일자리사업은 18세 이상을 대상으로 해서 65세 이상도 참여할 수 있기 때문에 후속조치가 필요하다.

요약하면, 활동내용과 정책대상을 모두 고려하면 노인일자리사업과 유사한 사업이 있지만(23.9%. [표 10]의 음영처리사업), 완전히 동일한 중복사업은 없다. 유사사업이라고 해도 노인일자리사업의 3%(7,800여명)에 불과하여 유사수준도 낮은 것으로 판단된다.

## VI. 결론 및 정책적 함의

최근으로 올수록 노인일자리사업은 유사중복으로 인해 고용노동부 사업과의 통합이 논의되고 있다. 연구결과, 직접일자리사업의 49.3%는 노인일자리사업과 한가지 이상 유사한 사

14) 취업취약계층은 6개월 이상 장기실업자, 저소득층, 여성가장, 결혼이민자, 북한이탈주민, 장애인, 55세 이상 고령자, 노숙인 등임(고용노동부, 2014a).

15) 전체 인구 중 65세 이상 비율이 14%를 넘어선 시군구는 40%내에서 선발가능함(행정자치부, 2014).

업을 실시하고 있었다(활동내용 기준). 그러나 정책대상을 반영하면 노인일자리사업처럼 65세 이상을 대상으로 실시하는 사업은 없다. 연령대가 일부 중복되거나(65~74세), 55세 이상 장년을 우선선발하는 사업이 있을 뿐이다. 혹은 18세 이상을 대상으로 하지만 참여조건이 열악하거나, 민간일자리로의 취업연계가 미흡해서 혹은 고용서비스가 미약해서 청장년층의 참여기피로 인해 노인참여율이 높은 사업이 있을 뿐이다. 더구나 65세 이상의 참여율이 높다고 하지만 아동안전지킴이 사업도 6,193명이고 그 외 사업을 포함해도 7,810명으로, 노인일자리사업 참여자의 3%에 불과하다. 정책대상 측면에서 노인일자리사업과 유사하다고 하더라도 규모면에서 차이가 상당히 크다. 따라서 노인일자리사업과 유사한 사업은 있지만(활동내용과 정책대상 기준, 23.9%) 완전히 동일한 중복사업은 없다. 유사사업이라고 해도 3%에 불과하여 유사수준도 낮은 것으로 판단된다. 정부부처별로 유사한 사업을 실시하면서 발생한 분절로 판단된다. 정부 3.0시대에 맞는 부처간 연계강화가 필요함을 말해준다. 사업별로 참여자를 선발하기 보다는 정책대상이 유사한 직접일자리사업은 지자체에서 일원화하여 선발하고(지자체 합동 선발·모집 등) 근로강도에 따라 참여조건을 조율하여 수요자 입장에서 개편하는 것도 적절할 것으로 판단된다.

또한 직접일자리사업 참여자의 교육을 강화하고 사업의 다양화와 내실화가 필요하다. 정부재정이 투입되는 일자리는 인적자본이 취약한 계층을 대상으로 실시하는데 실상가상으로 참여자의 역량강화 프로그램도 부족해서 사업이 유사할 수밖에 없었던 것으로 보인다. 따라서 참여자의 교육훈련을 강화하고 참여자 역량에 따른 사업내용의 다각화가 필요하다. 나아가 사업을 내실화하여 사회문제개선에 기여한다면, 유사사업이라도 하더라도 재원낭비의 관점에서 비판적으로 접근하는 시각은 축소될 것으로 예측된다.

그러나 지금까지는 이와 같은 실태 및 문제진단과는 달리, 노인일자리사업 유사중복의 대안으로써 가장 많이 거론된 것은 사업통폐합과 부처이관이다( [표 11] 참고). 복지급여 효율화를 위한 정책적 접근은 크게 사각지대 해소, 급여의 중복 해소, 급여의 집중 해소, 부정수급의 해소, 그리고 전달체계의 개선인데(강신욱 외, 2011<sup>16</sup>), 노인일자리사업은 전달체계 개선 특히, 사업통합이 주를 이뤘던 것으로 보인다. 그러나 사업통폐합은 3가지 측면에서 우려된다. 첫째, 직접일자리사업 참여자 가운데 65세 이상은 전체 노인의 4.2%에 불과하다(노인일자리사업 포함). 재정지원일자리사업이 양적인 성장을 거듭하였지만, 전체 노인의

16) 우리나라 재정지원일자리사업은 유사중복 문제에 대응하고자 사업간 통합, 중복수혜 차단, 전달체계 통합, 사업 차별화, 사업간 연계를 강화하는 방향으로 추진하고 있다(김찬수·오윤섭, 2013; 고용노동부, 2014). 특히, 최근 진행되고 있는 복지정책의 효율화를 위한 전달체계 개편논의는 정책수행의 조정이나 통합으로 귀결되고(강신욱 외, 2011) 정책통합은 일반적으로 조직통합과 연계해서 생각하는 경우가 많다(성지은·송위진, 2008).

5%에도 미치지 못하고 있다. 복지급여의 효율화에 있어 사각지대 해소도 중요하므로 이를 간과해서는 안 될 것이다.

<표 11> 정부의 노인일자리사업의 유사중복 해소방안

구분	정부안(년도)	정부안
사업통합	국가고용전략 (2006~2009년)	시장형과 인력파견형 <sup>1)</sup> → 노동부 사회적 일자리사업으로 통합
	제 4차 효율화 <sup>2)</sup>	재능나눔형 <sup>1)</sup> → 고용노동부 사회공헌일자리사업으로 통합
		고령자친화기업 <sup>1)</sup> → 고용노동부 사회적 일자리사업으로 통합
		시장진입형 <sup>1)</sup> → 고용노동부 사회적일자리사업과 연계강화
2015년 예산안	시장형 일자리 <sup>1)</sup> → 고용노동부 사업과 통합	
중복영역 조정	제1차 효율화 <sup>2)</sup>	아동안전지킴이사업과 중복영역 조정
	제2차 효율화 <sup>2)</sup>	참여대상, 근로강도 및 인건비 수준 조정
통합관리	제3차 효율화 <sup>2)</sup>	공공근로 유형의 유사중복사업 통합관리, 참여자 선발시기 통일화
		지역공동체 일자리, 공공근로와 참여자 모집선발, 근로조건 조정
지방이양	제 4차 효율화 <sup>2)</sup>	사회공헌일자리 <sup>1)</sup> → 지방이양
	2015년 예산안	

주) 1) 노인일자리사업의 유형임, 2) 재정지원일자리사업 효율화의 1~4차를 뜻함.

자료) 고용노동부(2010; 2012; 2013; 2014b; 2015), 관계부처합동(2013), 김찬수·오윤섭(2013), 보건복지부(2015b), 한국노인인력개발원(2006)을 바탕으로 작성함.

둘째, 조직 통합은 정책에 대한 서로 다른 관점과 이해를 줄이고 부문 간 분업을 극복하기 위한 하나의 방편일 뿐, 반드시 정책 통합으로 이어지지 않는다(성지은·송위진, 2008; Elder et al., 2003; Watson et al., 2004). 또한 전달체계 개편의 필요성은 최근 우려하는 복지정책의 수급에서 발생하는 중복이나 과잉을 해소하기 위한 것은 아니다(강신욱 외, 2011). 정책통합이 반드시 조직통합을 필요로 하는 것도 아니다(성지은·송위진, 2008). 소규모 사업 중 비효율을 야기하는 사업은 조정할 필요가 있지만, 모든 사업을 같은 기준으로 통폐합하는 것은 적절하지 않다.

셋째, 유사사업을 통합하더라도 고용노동부로 통합하는 것은 사업의 다양한 특성을 반영하지 못한 획일화된 방침일 수 있다. 또한 기획재정부는 예산규모가 크거나 주된 기능을 수행하는 부처로 통폐합하도록 하였다(기획재정부, 2014). 그런데 고용노동부의 유사사업 가운데 65세 이상은 760여명으로 노인일자리사업의 0.2%에 불과하다. 그럼에도 불구하고 노인일자리사업을 고용부로 통합하는 것은 어폐가 있다. 세계에서 가장 빠른 속도로 고령화가 진행되며 사회가 급변하고 있는 불확실한 현실과 불충분한 사회안전망을 고려하면, 여분의



것은 낭비가 아니라 보완재일 수 있다. 따라서 사업통폐합보다는 사업내실화와 비효율적 요소를 줄이는 것이 더 적절할 것으로 판단된다. 그럼에도 유사사업 통폐합이 최선의 대안이라면, 통폐합의 기준(통합부처 포함)을 마련해야 한다(규모, 비효율성 등). 그리고 통폐합을 통해 사업의 효율성이 높아지고 국민의 수요에 맞게 개편되었는지에 대한 평가를 바탕으로 한 환류(feedback)를 병행해야 할 것이다.

또한 해외의 경우 노인일자리사업과 유사한 미국의 SCSEP(Senior Community Service Employment Program)은 60여년 가까이 노동부에서 주관했는데 최근 보건복지부(The Department for Health and Human Services, HHS) Administration for Community Living으로 이관하였다. 그런데 우리는 오히려 반대로 추진하는 것이다. 미국이 SCSEP을 복지부로 이관한 것은 노인복지법(OAA) Title V에 근거해 실시하는 사업 중 SCSEP만 복지부 관할이 아니며 고용정책으로 시작되었다. 따라서 이관하게 되면 노인복지법 Title V아래 시행되는 모든 프로그램을 관할할 수 있게 되기 때문이다(ETA, 2010; DOL, 2014). 또한 보건복지부의 이관을 통해 SCSEP 프로그램과 저소득 노인들을 위한 다른 프로그램간의 협조가 더 원활하게 잘 될 것으로 예측하였기(NASUAD, 2012) 때문이다. 복지부로 이관하면 연방정부에서 관리하는 저소득 고령자에게 지역사회서비스를 제공하는 3가지 프로그램을 하나의 우산 안에 구성하는 것이 된다. 특히, Administration for Community Living은 food stamps, SSI, 교통지원(transportation assistance), 임대주택(subsidized housing)을 관할하기 때문에 SCSEP 참여자는 저소득자를 위한 복지접근에 용이할 수 있다(DOL, 2014). 노인일자리사업도 노인복지법 23조에 근거하여 실시하고 있으며, 참여정부 4대 노인복지정책의 일환으로 시작되어(보건복지부, 2004) 지금도 주요 노인복지정책으로 자리하고 있다. 또한 노인일자리사업도 다른 노인복지정책 및 서비스와 연계하여 제공되어야 하므로 보건복지부에서 관할하는 것이 적절할 것으로 판단된다.

끝으로 복지사업의 중복이란 부처간·부처내 유사한 정책 집행으로 인하여 사업의 대상과 욕구가 상호 중첩되어 효율성이 저하되는 경우인데(김주섭 외, 2007) 본 연구는 유사중복으로 인해 실제 효율성이 저하되었는지는 논외로 하였다는 점에서 한계가 있다.

## 【참고문헌】

- 강신욱·이현주·손병돈·금현섭·김성한·김용득·민소영·정희선·이경진. (2011). 「복지정책의 효율적 관리방안 연구」. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 강혜규. (2015). “사회보장사업 유사·중복성 분석의 시사점과 정책과제”. 보건복지. Issue and Focus. 제292호.
- 고용노동부. (2005). 「2005년 노동백서」. 고용노동부.
- 고용노동부. (2010). 2011년도 재정지원 일자리사업 가이드라인 시행. 고용노동부 보도자료. 2010.12.07.
- 고용노동부. (2011). 사회공헌 일자리사업 운영지침
- 고용노동부. (2012). 제 33차 고용정책심의위원회 개최. 고용노동부 보도자료. 2012.9.6
- 고용노동부. (2013). 제3차 재정지원 일자리사업 효율화. 정책실명제 사업관리이력서.
- 고용노동부. (2014a). 2015년도 재정지원 일자리사업 중앙부처 - 자치단체 합동지침. 고용노동부
- 고용노동부. (2014b). 「2014년 고용노동백서」. 고용노동부.
- 고용노동부. (2014c). 「2014년도 장년취업인턴제 시행지침」. 고용노동부.
- 고용노동부. (2015). 제1차 일자리 구조조정 실무작업반 회의계획안. 고용노동부 내부자료.
- 관계부처합동. (2010). 수요자 중심의 재정지원 일자리사업 효율화방안. 관계부처합동.
- 관계부처 합동. (2013). 박근혜정부 국정과제. 2013. 5. 28 보도자료.
- 국무조정실. (2013). 박근혜정부 국정과제 추진계획. 2013. 5. 28. 보도자료.
- 국무조정실. (2015). 복지재정효율화 종합대책. 국무조정실 발표자료 2015.3.31.
- 국회입법조사처. (2009). 「역대 정부의 일자리 창출예산, 정책, 실적의 조사·분석」. 국회입법조사처.
- 기획재정부. (2014). 「2015년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침」. 기획재정부.
- 기획재정부. (2015). “「2014회계연도 국가결산」결과”. 기획재정부 보도자료. 2015. 4. 7.
- 김기희. (2013). 「정부 재정지원 일자리사업의 효율화 방안-대전광역시를 중심으로」. 대전발전연구원.
- 김병섭·이민창·고길곤·오시영. (2012). 「자치단체의 재정지원 일자리사업 운영실태 분석」. 고용노동부·서울대학교 산학협력단.
- 김주섭·이규용·박성재. (2007). 「일자리 지원사업 효율화 방안」. 한국노동연구원.
- 김준영. (2014). 직접일자리사업 참여자의 고용상태 이동실태. 「고용이슈」, 9월호: 30-49. 한국고용정보원.
- 김찬수·오윤섭. (2013). 「공공부문 유사중복사업 식별·관리실태와 주요 이슈」. 감사원 감사연구원.
- 김창수. (2013). 효율성과 가외성의 딜레마: 상수도정책의 불확실성과 모호성 그리고 도그마. 「정부학연구」, 19(2): 241-272.

- 농촌진흥청. (2013). “2014년 강소농 지원 민간전문가 채용 공고”. 농촌진흥청
- 보건복지부. (2004). 「2004년도 노인일자리사업 종합안내」. 보건복지부.
- 보건복지부. (2006). 노인일자리사업 평가에 대한 의견. 보건복지부 노인지원과.
- 보건복지부. (2014a). 2014년도 세입세출예산서. 보건복지부.
- 보건복지부. (2014b). 제1차 사회보장기본계획(‘14~’18) 수립. 보건복지부.
- 보건복지부. (2014c). 「2014년 장애인활동지원 사업안내」. 보건복지부.
- 보건복지부. (2015a). 연도별 보건복지예산(2005~2015). 보건복지부.
- 보건복지부. (2015b). 일자리 유사중복논의자료. 보건복지부 내부자료.
- 보건복지부. (2015c). 2015년 노인일자리 추진계획(안). 보건복지부.
- 보건복지부. (2015d). 「2015 노인 사회활동(노인일자리) 지원사업 종합안내」. 보건복지부.
- 보건복지부. (2015e). 「2015년도 자활사업안내(Ⅰ)」. 보건복지부.
- 보건복지부. (2015f). 「2015년 노인돌봄서비스 사업안내」. 보건복지부.
- 보건복지부. (2015g). 「지역자율형 사회서비스 투자사업 안내-지역사회서비스투자사업」. 보건복지부.
- 보건복지부·한국노인인력개발원. (2015). 「2015년 시니어인턴십, 고령자친화기업, 시니어직능 클럽 안내서」. 보건복지부·한국노인인력개발원.
- 복지로. (2014). 「2015년도 공공근로사업 종합지침」. 복지로.
- 산림청. (2014). 「2015년도 산림청 재정지원일자리사업 종합지침」
- 성지은·송위진. (2008). 정책조정의 새로운 접근으로서 정책 통합: 과학기술혁신정책을 중심으로. 「기술혁신학회지」, 11(3): 352-375.
- 윤건. (2013). 공공기관간 기능중복에 관한 연구: 정보통신진흥분야를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 24(3): 279-312.
- 윤희숙·전병유·최바울. (2006). 「노인일자리사업 성과평가」. 한국개발연구원.
- 원종학·손원익·박대규·이광석. (2011). 「복지사업 효율성 제고방안(Ⅰ)- 지자체와 민간비영리기관(NPO)의 효율성을 중심으로」. 한국조세연구원.
- 이규용·신현구·이혜정. (2012). 재정지원 일자리정책 현황과 과제. 「월간 노동리뷰」, 2월호: 57-74. 한국노동연구원
- 이만우·김주영. (2013). 「복지사업의 중복 및 편중 현황과 과제」. NARS 현안보고서. 국회입법조사처.
- 주무현. (2014). 재정지원일자리사업 성과와 과제. 「고용이슈」, 9월호. 6-25. 한국고용정보원.
- 주무현·정재현·전용석·김준영·전주용·노현국·김태우. (2014). 「재정지원일자리사업 평가와 모니터링」. 한국고용정보원.
- 한국노인인력개발원. (2006). 노인일자리사업 성과평가에 대한 의견. 한국노인인력개발원 내부자료.
- 한국노인인력개발원. (2014a). 재정지원일자리 통합 관점에서 노인일자리 대응방안. 한국노인

- 인력개발원 내부자료.
- 한국노인인력개발원. (2014b). 노인일자리사업 지방이양 및 부처이관 요구 대응을 위한 TF 회의 결과. 한국노인인력개발원 내부자료.
- 한국노인인력개발원. (2015). 「2014 노인일자리통계동향」. 한국노인인력개발원.
- 행정자치부. (2014). 「2015년도 지역공동체일자리사업 종합지침」. 행정자치부.
- Aagaard, Tidd S. (2011). Regulatory Overlap, Overlapping Fields, and Statutory Discontitities. *Virginia Environmental Law Journal*, 29: 238-302.
- Berger, Gerald & Reinhard, S. (2009). Horizontal Policy Integration and Sustainable Development: Conceptual remarks and governance examples. ESDN Quarterly Reports. European Sustainable Development Network.
- Department of Labor(DOL). (2014). FY 2014 Congressional Budget Justification Employment and Training Administration-Community Service Employment for Older Americans.
- Elder, Jakob, Kuhlmann, S. & Smits, R. (2003). New Governance for Innovation: The Need for Horizontal and Systemic Policy Co-ordination. Institute Systems and Innovation Research.
- Executive Office of the President of the United States(EOP). (2012). Building a 21st Century by Cutting Duplication, Fragmentation and Waste. February 28. EOP.
- Employment and Training Administration(ETA). (2010). “Senior Employment Service Employment Program: Final Rule” . United States Department of Labor. Employment and Training Administration.
- Government Accountability Office(GAO). (2015). 2015 Annual Report: Additional Opportunities ti Reduce Fragmentation, Overlap and Duplication and Achieve Other Financial Benefits. GAO.
- Hollander, Robyn. (2010). Rethinking overlap and duplication: Federalism and Enviornmental Assessment in Australia. *Publius*, 41(1): 136~170.
- Landau, M. (1969). Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap. *Public Administration Review*, 29(4): 346-358.
- Lerner, Allan W. (1987). There is more than one way to be redundant: A comparison of alternatives for the design and use of redundancy in organizations. *Administration and Society*, 18(3): 334-359.
- National Association of States United for Aging and Disabilities(NASUAD). (2012). “The Senior Community Service Employment Program” . A Primer for State

- Aging and Disability Directors. NASUAD. [www.nasuad.org](http://www.nasuad.org)
- OECD. (2014). Social spending is falling in some countries, but in many others it remains at historically high levels.
- Watson, Matt, Bulkeley, H & Hudson, R. (2004). Vertical and horizontal integration in the governance of UK municipal waste policy.
- 농촌진흥청 홈페이지: <http://www.rda.go.kr/>
- 아름다운 이야기할머니 홈페이지. <http://storymama.kr/story/main.action>(한국국학진흥원)
- 한국장애인개발원 홈페이지: <http://www.koddi.or.kr/>

---

**지은정:** 서울대학교에서 사회복지학 박사학위를 취득하였으며(2010년 8월) 현재 한국노인인력개발원의 부연구위원으로 재직중이다. 주요 관심분야는 노동시장(고령자노동, 근로빈곤층, 자영업) 및 고용정책, 빈곤·소득불평등, 소득보장제도, 사회참여이다. 대표 논문으로는 “OECD 15개국 청년고용과 중고령자 고용의 대체관계”(한국사회복지학, 2012), “자영업 근로소득의 불평등 요인과 변화”(한국사회복지학, 2012), “선진자본주의국가 공적연금의 노인 빈곤완화효과: 이중차분접근”(사회복지연구, 2011) 등이 있다.

<부록 표 1> 노인일자리사업과 활동내용이 유사한 사업

노인일자리 사업		유사사업			
		정부 부처	사업명		주요 활동
공익 활동	전국형 (노노케어)	보훈처	국가유공자등 노후복지지원		고령, 만성질환 등으로 거동이 불편하지만 가족이나 노인장기요양보험의 수혜를 받지 못하는 사람에게 재가복지서비스 제공
		복지부	노인돌봄 서비스	기본서비스	독거노인 가정방문, 유선 등을 통한 주기적 안전확인, 생활교육, 서비스연계 등
			지역사회서비스투자사업	가사간병방문 지원	신체적 정신적 이유로 원활한 일상생활과 사회활동이 어려운 저소득 취약계층에게 재가간병 가사지원 서비스 지원(독거노인 포함)
		행자부	자원봉사활성화지원		자원봉사 중 일부 사업이 노노케어와 유사함
	지역형	행자부	지역 특화 자원 개발형	지역특산물 상품화 사업	·농수산물 재배, 수확, 토속음식, 친환경쌀 누룽지 생산사업, 닭음차 등 제조판매 등
				지역전통기술 습득 및 활용제품 제조사업	·향토공예(짚풀, 맥간) 제작 및 판매사업 ·전통한지 제조복원사업 등
			지역 공동체사업	지역유희공간, 시설활용사업	·해안가 쓰레기 수거
				자원재생사업	·폐현수막을 활용하여 장바구니, 서류가방 등 제작 ·자전거수리, 음식물 쓰레기 재활용 ·친환경쌀뜨물 EM발효액 생산보급사업
			서민 생활 지원형	취약계층 집수리 지원사업	·독거노인 등 취약계층 집수리사업(화장실 수리, 도배 및 장판 교체, 보일러 수리 등)
				다문화가정 지원사업	·다문화가정 아이돌봄서비스 및 출산도우미 사업, 다문화가정 학습도우미사업, 다문화가정 정보화사업 등
		여가부	다문화가족정 책및자녀양육지원		다문화가족 교육, 상담, 역량강화지원 등 종합적 서비스제공
			청소년방과후활동지원		저소득층 가정, 위기가정의 아동·청소년 학습지도, 건강지원등
		복지부	장애아동가족지원		장애아동에게 발달재활서비스를 지원하여 장애아동 양육가족의 부담 경감
			방과후돌봄서비스		지역아동센터의 교육프로그램 지원

노인일자리 사업		유사사업				
		정부 부처	사업명		주요 활동	
공익 활동	지역형	복지부	자활 사업	자활 근로	근로유지형	노인·장애인 등에 대한 가사도우미, 지역환경정비, 공공시설물관리 보조, 급식사업비, 꽃길조성사업비, 시설물관리 등
					사회서비스형	장애인, 산모·신생아, 노인돌보미 바우처사업 등. 사회적으로 유용한 일자리 분야의 사업
			도우미형	복지도우미, 자활도우미, 사회복지시설도우미		
			장애인 일자리지원	복지 일자리	우편물분류도우미, 급식도우미, 실버케어, 보육도우미, 홀몸어르신안부지킴이콜서비스, 주차단속보조, 환경도우미 등	
		문화부	아름다운 이야기 할머니사업 (전통스토리 계승 및 활용)		전국 유아교육기관에서 손자세대에 이야기를 전달하는 역할	
			문화관광해설사		관광현장 방문객(관광객)에게 문화유산 해설	
		환경부	하천하구쓰레기 정화사업		하천, 하구의 쓰레기, 오물, 각종 폐기물 수거	
			상수원관리지역관리사업		하천, 계곡 등 주요 상수원의 쓰레기, 오물, 각종 폐기물 수거	
		해수부	연안어장환경개선사업		해안가 쓰레기 수거	
		경찰청	아동안전지킴이		·초등학교 주변 통학로, 놀이터, 공원 등 순찰 및 아동지도 ·비행청소년 선도, 범죄예방을 위한 교육홍보활동	
	교육부	배움터지킴이		·취약시간·취약지역 교내·교외순회지도 ·등하교지도 및 교통안전 지도, 외부인 출입관리 및 통제		
		장애학생교육지원		특수교육보조원으로 특수교육 대상학생 지원업무		
	문체부	생활체육지도자활동지원		지역주민의 생활체육활동 지도, 생활체육 프로그램 기획·보급		
	여가부	청소년 사회안전망구축		중·고위기 군 청소년에 대한 상담지원, 생활체험, 문화체험 등		
	산림청	공공산림가꾸기사업		숲가꾸기, 산림현장 민원처리, 산물수집 확대 등		
		산불전문예방진화대		산불조심기간에 산불감시, 산불진화		
		산림병해충예찰방제단		산림병해충 방제, 산림보호단속, 산림사업지원		
		산림서비스도우미		숲 해설, 숲길조사관리, 도시녹지관리, 학교숲커디네이터		
		산림재해모니터링		산불방지 계도, 예방 및 진화, 산림병해충 예찰 및 방제 등		

노인일자리 사업		유사사업				
		정부 부처	사업명			주요 활동
공익 활동	지역형	문화 재청	문화재돌봄사업			문화재 훼손 방지 및 관람환경 개선
			공능방재시스템 구축사업			5대궁, 13개 능, 3대 유적기관의 문화재에 대한 화재·도굴·도난·훼손 예방(야간경비), 안전관리, 안내 등
			문화재종합관리체제 구축			중요목조문화재 24시간 감시, 문화재 방재 모니터링 등
취업 형	시니어 인턴십	고용부	장년취업인턴제 (중견전문인력지원사업)			만 50세 이상 미취업자를 대상으로 기업 인턴기회를 제공함으로써 정규직으로의 취업가능성을 제고하고자 인건비 지원
		행자부	지역 공동체 사업	기업연계·취업 지원형	중소기업 취업지원 사업	종업원 수가 20~30명 내외의 규모가 작은 사업장 지원(인건비 등)
		복지부	자활 근로	인턴형		인건비 지원 후 인턴형 자활근로 참여자 채용
			지역사회서비스투자사업	산모신생아건강관리 지원사업		출산 가정에 산모 신생아건강관리사를 통한 가정방문 서비스 지원
창업 형	공동 작업장·제조 판매형	행자부	지역 공동체 사업	기업연계·취업 지원형	기업연계 공동작업장운영사업	·지역기업과 공동 또는 지역주민 자율로 공동작업장 운영 - 차량부품조립(전기선 등), 의류 마무리 공정, 농수산물 가공
		복지부	자활 사업	시장진입형 자활근로		매출액이 총 사업비의 30% 이상 발생하고, 일정기간 내에 자활기업 창업을 통한 시장진입을 지향하는 사업단 사업
	고령자 친화 기업	행자부	지역 공동체 사업	지역 생활 공간 개선형	마을 가꾸기 사업	·다양한 공동체일자리사업 추진. ·감천문화마을사업, 도심문화탐방 골목투어 명품길 조성, 명품둘레길 조성사업 등
					지역유희 공간 및 시설 활용사업	·지역 유희공간인 폐교, 마을회관 등을 활용하여 주민소통 및 문화공간 조성 ·테마공원조성, 자연생태체험장 조성, 주민편의를 위한 체육시설 설치, 삼림욕장 장미원 조성 등
		복지부	자활 사업	자활기업 및 창업지원		자활기업 창업지원, 사업자금 융자, 국·공유지 우선임대, 창업컨설팅 등
	고용부	사회적 기업			취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 기업의 설립 및 운영지원	
	경력유지형	-	-			-
재능나눔형	고용부	사회공헌일자리			법률, 경영 등 자문 등을 통한 사회공헌	



주) 경력유지형(시니어직능클럽, 직능)은 고용노동부의 중견전문인력채용지원사업과 유사해 보이지만, 중견전문인력채용지원사업은 직접일자리사업이 아니며 인건비 지원사업이지만, 경력유지형은 직능클럽 설치·운영을 지원하는 사업으로 다름.

자료) 고용노동부(2011; 2014a; 2014c), 농촌진흥청(2013), 보건복지부(2014c; 2015d; 2015e, 2015f, 2015g), 산림청(2014), 주무현 외(2014), 행정자치부(2014), 한국장애인개발원·아름다운 이야기할머니·농촌진흥청 홈페이지 자료를 바탕으로 작성함.

<부록 표 2> 직접일자리사업의 정책대상

사업명		주요 정책대상(비고)
노인특화(5)		노인일자리사업
연소노인특화(4)		아동안전지킴이
		아름다운이야기할머니
장년특화	일반(3)	장년인턴
		사회공헌일자리지원
	전문가(0)	업종별재해예방
장년우선 선발	일반(2)	문화재돌봄사업
		공능방재시스템구축
		문화재종합관리체제 구축
		지역공동체일자리
		공공삼림가꾸기
		산불방지대책
		산림재해모니터링
		산림서비스도우미
		상수원관리지역관리
		하천하구쓰레기정화사업
	환경지킴이	
	전문가(0)	요보호아동그룹홈운영지원
	연령 통합적	일반(1)
문화관광해설사		
산림병해충방제		
자원봉사활성화지원		
국가기록물정리		
아이돌보미(아동양육지원)		
정보화마을조성		
전문가(0)		글로벌현장학습프로그램
		글로벌청년리더양성
		월드프렌즈코리아
		문화재관리종합관리체제구축
		문화예술교육활성화
		초등학교스포츠클ubs배치지원

사업명		주요 정책대상(비고)	
		생활체육지도자활동지원	생활체육지도자
		장애인생활체육지원	특수체육전공자(석·박사 포함), 국가공인자격증
		장애인활동지원	요양보호사, 방문간호사, 활동보조인(교육수료자)
		노인돌봄종합서비스	사회복지사 자격증 소지자
		지역사회서비스 투자사업	청소년상담사, 초등교사, 전문상담교사, 특수학교 정교사, 간호사, 사회복지사, 정신보건전문요원, 임상심리사, 언어재활사 등
		국민문화향유권확대	사서자격증 소지자, 관련 분야 학사이상, 경력자
		지역사회통합건강증진사업	간호사
		국가유공자등 노후복지지원	사회복지사 또는 간호사 면허증 소지자, 경력자
		청소년사회안전망구축	청소년상담분야의 자격과 경험을 갖춘 자
		장애학생교육지원	보육교사 이상 교원자격증 소지자
		장애아동가족지원	발달재활서비스 관련분야 자격증 소지자
		방과후돌봄서비스	기초영어, 아동·청소년 지도경력, 지역사회복지사 등
		박물관진흥지원	교사, 학예사 등 자격증 소지자
		청소년방과후활동지원	청소년지도사 2~3급 자격증 소지자 등
		다문화가족정착및자녀양육지원	언어발달지도사, 통번역전담인력, 이중언어강사, 방문교육지도사 등
근로연령 계층(0)	청장년 (전문가)	이공계대인턴십운영	관련분야 학사~석사학위 취득 후 5년이 미만자
		항공전문인력양성	항공분야 대학(원) 학생, 전문가, 어학능력자
		해외농업기술개발지원	연구원, 통번역 전문가, 대학원 (재)학생
		문화예술기관련수단원육성	문화예술분야 졸업생
		기초기술연구회운영비지원	핵심연구분야 우수인력(박사급 등) 지원, 34세 이하 신규졸업(예정)자 우선지원
		산업기술연구회연구운영비지원	학사, 석사, 박사(이공계 인턴)
		국제산림협력	산림관련 졸업예정자, 미취업자
		글로벌무역전문가양성과정	무역에 관심있는 3~4학년
		협력사업지원(ODA)	국제업무능력, 언어능통 청년
		도농교류활성화	도농분야 전문가

사업명		주요 정책대상(비고)	
특정집단 (0)	여성	선도농가경영육성	우수농업경영체, 컨설팅 등의 전문가
		경력단절여성취업지원	경력단절된 미취업 여성
		결혼이민여성인턴운영	결혼한 이민여성
	장애인	장애인일자리지원	등록장애인(18세 이상)

- 주) 1) 연령통합적 사업은 만 18세 이상이 참여하는 사업으로 연령제한이 없는 사업을 칭함.  
 2) 장년우선선발사업의 ( )의 비율은 재정지원일자리사업 지침상 장년층 우선선발 목표비율임.  
 3) 노인일자리사업은 신체건강한 사람이 참여하기 때문에 장애인은 참여하지 않음.  
 4) 장애인일자리지원사업은 만 18세이상 참여가능하지만 장애인만 참여하므로 0점 부여  
 자료) 고용노동부(2011; 2014a; 2014c), 농촌진흥청(2013), 보건복지부(2014c; 2015d; 2015e, 2015f, 2015g), 산림청(2014), 주무현 외(2014), 행정자치부(2014),  
 한국장애인개발원·아름다운 이야기할머니·농촌진흥청 홈페이지 자료를 바탕으로 작성함.