

ISBN 979-11-85663-66-1

연구-용역-19-01

노인일자리가 노인빈곤 완화에 미치는 영향 연구

손병돈 · 이원진 · 한경훈



【책임연구자】

손병돈 평택대학교 사회복지학과 교수

【공동연구진】

이원진 한국보건사회연구원 부연구위원

한경훈 서울대학교 사회복지연구소 연구원

**노인일자리가 노인빈곤 완화에
미치는 영향 연구**

발행일 2019. 12.

편 집

발행처 한국노인인력개발원

10310 경기도 고양시 일산동구 하늘마을로 106

(중산동 1701) 연구조사센터

Tel. 031-8035-7500~9

www.kordi.or.kr

인쇄처 한울문화사

* 이 책의 저작권은 한국노인인력개발원이 소유하고 있습니다.
이 책에 실린 글과 그림, 사진, 내용을 포함한 모든 사항은
저작권자와 협의 없이 무단전재 및 복제를 금합니다.

본 보고서의 내용은 연구진의 개인적인 견해이며 한국노인인력개발원의 공식견해가
아님을 밝혀드립니다.

목 차

요 약 j

제1장 서 론

제1절 연구의 배경 및 필요성 3

제2절 연구목적 10

제3절 연구내용 및 방법 11

 1. 연구내용 11

 2. 연구방법 12

제2장 노인빈곤의 현황과 쟁점

제1절 분석 데이터 및 분석 방법 16

제2절 노인빈곤 추이 18

제3절 노인일자리사업 참여 노인의 특성 22

제4절 노인빈곤 실태와 노인일자리사업의 빈곤완화효과 33

제3장 소득보충기제로서 노인일자리사업의 역할과 한계

제1절 노인일자리사업의 주요 내용 42

 1. 사업개요 42

 2. 참여자격과 참여자 모집·선발 48

 3. 지원 현황 51

제2절 소득보충기제로서 노인일자리사업의 역할과 쟁점 56

제3절 노인의 사회적 환경변화에 따른 노인일자리사업의 변화와 한계 59

제4장 노인일자리사업 개선모형의 빈곤완화효과 분석

제1절 분석 데이터 및 분석 방법	69
제2절 노인일자리사업 개선모형 설계	71
제3절 노인일자리사업 개선모형별 빈곤완화효과 추정	74
1. 노인일자리사업 활동비 인상/대상 확대	74
2. 기초연금 인상 후 노인일자리사업 활동비 인상/대상 확대	80
3. 기초보장 수급자로 노인일자리사업 대상 확대	88

제5장 결론

제1절 연구요약	97
제2절 정책제언	102

참고문헌	109
------------	-----

표 목 차

〈표 1-1〉 단계별 노인빈곤 감소 효과	5
〈표 2-1〉 2017년 노인일자리사업 참여 규모	22
〈표 2-2〉 노인일자리사업 참여 노인의 노인일자리사업소득	24
〈표 2-3〉 노인일자리사업 참여 노인의 특성	25
〈표 2-4〉 노인일자리사업 참여 노인과 비참여 노인의 특성	26
〈표 2-5〉 노인일자리사업 참여가구 노인과 비참여가구 노인의 소득평균	29
〈표 2-6〉 노인일자리사업 참여가구 노인과 비참여가구 노인의 자산평균	32
〈표 2-7〉 2017년 가처분소득 기준 빈곤	33
〈표 2-8〉 노인 특성별 빈곤	35
〈표 2-9〉 소득원천별 노인 빈곤완화효과	36
〈표 2-10〉 2017년 노인일자리사업의 빈곤완화효과	38
〈표 3-1〉 노인일자리 및 사회활동 지원사업 주요 내용(2019년)	43
〈표 3-2〉 노인 공익활동 참여자 선발기준(2019년)	49
〈표 3-3〉 시장형사업단 참여자 선발기준(2019년)	50
〈표 3-4〉 노인일자리 및 사회활동 지원사업 현황(2019년)	52
〈표 3-5〉 노인일자리사업 참여 여부에 따른 빈곤완화효과(2017년)	57
〈표 3-6〉 노인일자리사업 참여 여부에 따른 빈곤갭비율 완화효과(2017년)	57
〈표 3-7〉 노후를 위한 사회적 관심사	60
〈표 3-8〉 취업 의사 및 취업을 원하는 이유	62
〈표 3-9〉 제2차 노인일자리 및 사회활동 종합계획 추진과제	65
〈표 4-1〉 가상적인 노인일자리사업 정책영향집단의 규모	71
〈표 4-2〉 가상적인 노인일자리사업의 빈곤완화효과 시뮬레이션 안 구성	73
〈표 4-3〉 사업참여가구노인 빈곤완화효과	75
〈표 4-4〉 전체 노인 빈곤완화효과, 활동비 27만원	78
〈표 4-5〉 전체 노인 빈곤완화효과, 활동비 30만원	79
〈표 4-6〉 전체 노인 빈곤완화효과, 활동비 35만원	79
〈표 4-7〉 전체 노인 빈곤완화효과, 활동비 40만원	80
〈표 4-8〉 기초연금소득 분포	82
〈표 4-9〉 기초연금 인상의 빈곤완화효과	82
〈표 4-10〉 사업참여가구노인 빈곤완화효과, 기초연금 인상	83
〈표 4-11〉 전체 노인 빈곤완화효과, 기초연금 인상, 활동비 27만원	85
〈표 4-12〉 전체 노인 빈곤완화효과, 기초연금 인상, 활동비 30만원	86

〈표 4-13〉 전체 노인 빈곤완화효과, 기초연금 인상, 활동비 35만원	87
〈표 4-14〉 전체 노인 빈곤완화효과, 기초연금 인상, 활동비 40만원	88
〈표 4-15〉 활동비에 따른 근로소득 공제액과 소득인정액 증가량	90
〈표 4-16〉 기초보장 수급노인 빈곤완화효과	91
〈표 4-17〉 전체 노인 빈곤완화효과, 기초보장 수급자로 대상 확대	94

그림 목 차

[그림 1-1] 우리나라의 노인빈곤율	3
[그림 1-2] OECD 회원국의 노인빈곤율	4
[그림 1-3] 노인의 생활비 마련방법	6
[그림 1-4] 장래에 근로를 희망하는 고령자의 비율	7
[그림 1-5] 취업을 원하는 이유	7
[그림 2-1] 노인 가처분소득 빈곤율과 빈곤갭비율 추이(중위소득 50% 기준)	18
[그림 2-2] 노인 시장소득과 가처분소득 빈곤율 추이(중위소득 50% 기준)	20
[그림 3-1] 시장자립형 노인일자리 참여자의 빈곤감소 효과	56
[그림 3-2] 시장자립형 노인일자리 참여전후 빈곤갭비율 변화	56
[그림 3-3] 노인의 생활비 마련방법	59
[그림 3-4] 장래 근로를 희망하는 고령자의 성별 비교	63
[그림 3-5] 취업을 원하는 주요 이유의 성별 비교	63
[그림 3-6] 정책대상별 노인일자리 수(안)	66
[그림 4-1] 노인일 자리사업 빈곤완화효과 분석 방법	74
[그림 4-2] 기초연금 인상 및 노인일자리사업 빈곤완화효과 분석 방법	80
[그림 4-3] 기초보장 수급노인 대상 노인일자리사업 빈곤완화효과 분석 방법	89

1. 서론

- 본 연구는 우리나라의 노인빈곤과 노인일자리 현황을 파악하고, 노인일자리사업의 개선이 노인빈곤 완화에 어떠한 영향을 얼마나 미치는지 분석함으로써 노인일자리가 노인빈곤 완화에 기여할 수 있는 정책 대안을 모색하였음

2. 노인빈곤의 현황과 쟁점

- 가계동향조사/농가경제조사의 소득분배지표를 보면, 2006년부터 2010년대 초반까지 노인빈곤율이 지속 증가하며, 2010년대 초반 이후 최근까지는 노인빈곤이 대체로 감소하는 경향이 나타남
 - 가계금융·복지조사로부터 산출된 중위소득 50% 기준 노인 상대빈곤율은 2011년 46.5%에서 2017년 42.2%로 감소하였음
- 13차 한국복지패널조사 데이터에 의하면, 사업참여노인의 평균 노인일자리사업소득은 연 229.9만원, 월 27.0만원이고, 평균 근로개월 수는 8.5개월이었음
 - 노인일자리사업이 아닌 근로활동 종사 노인은 타 노인보다 저연령, 남성, 고교육, 유배우, 양호한 건강상태의 특징을 가질 가능성이 크고, 25~64세 근로연령대 가구원과 동거할 가능성도 상대적으로 높아, 이들이 근로활동에 종사하지 않는 노인보다 상대적으로 안정된 집단으로 보임
 - 노인일자리사업 참여 노인은 다른 노인보다 70대, 여성, 저교육, 무배우, 25~64세 가구원 비존재의 특징을 가질 가능성이 큰 취약 집단으로, 근로하지 않는 노인보다는 건강하지만 노인일자리사업이 아닌 근로활동에 종사하는 노인보다는 건강하지 않음
 - 이는 노인일자리사업의 약 70% 이상을 차지하는 공익활동이 기본적인 활동역량을 요구하지만, 소득수준이 낮고 독신가구이거나 경제력이 없는 가구원과 동거하는 노인을 우선하여 선발하기 때문으로 이해할 수 있음
- 노인일자리사업 참여 여부에 따른 주요 노인 집단의 소득·자산의 평균을 보면, 노인일자리사업 비참여·노인근로가구 노인의 평균 근로사업소득은 1722.7만원/년으로 높게 나타났음

요약

- 노인일자리사업 참여 가구 노인의 근로사업소득 평균은 525.1만원/년으로 비참여·노인비근로가구 노인보다도 낮게 나타났음
- 노인일자리사업 참여 가구 노인의 사적이전소득 평균은 404.8만원/년으로 전체 노인의 평균인 372.0만원/년보다 높게 나타나, 이들의 경제적 필요가 상대적으로 높은 사적이전소득으로 이어지고 있을 가능성을 시사함
- 반면 노인일자리사업 참여 가구 노인의 공적이전소득 평균은 418.0만원/년으로, 노인일자리사업 비참여·노인근로가구 노인의 595.2만원/년, 노인일자리사업 비참여·노인비근로가구 노인의 777.6만원/년보다 크게 낮았음
- 이는 노후소득보장제도가 노인일자리사업 참여 가구 노인의 노후소득보장 수요에 효과적으로 대응하지 못하고 있음을 보여줌
- 자산 평균을 보면, 노인일자리사업 참여 가구 노인의 자산 수준이 다른 노인에 비해 상당히 낮게 나타남
- 이는 소득뿐만 아니라 자산 측면에서도 노인일자리사업 참여 가구 노인의 경제력이 다른 노인보다 낮다는 사실을 보여줌
- 노인 빈곤에 영향을 주는 요인을 보고자, 노인의 특성별 빈곤율을 보면, 연령이 증가할수록 빈곤율도 증가하는 양상이 나타났음
- 성별로는, 여성 노인의 빈곤위험이 상대적 높았고, 교육수준과 빈곤율의 부적 관계도 나타났음
- 가구구성 특성과 빈곤의 관계를 보면, 배우자 없는 노인과 25~64세 가구원과의 비동거 노인의 빈곤율이 높게 나타나 노인의 가구형태와 빈곤이 밀접한 관계를 맺고 있었음
- 자활근로·공공근로·노인일자리 등에 종사하는 노인의 중위소득 50%와 40% 기준 빈곤율은 각각 68.6%, 51.3%로 취업하지 않은 노인의 빈곤율보다도 높았음
- 이는 공공근로 성격의 일자리가 빈곤 노인을 표적화하고 있고, 공공근로 성격의 일자리가 빈곤 노인의 소득 증대에 한계가 있다는 것을 시사함
- 공적연금소득이 있는 노인의 빈곤율은 그렇지 않은 노인보다 크게 낮았는데, 이는 공적연금의 노인 빈곤 감소 효과가 커서 그럴 수 있고, 혹은 안정적 직업 이력을 가진

비빈곤 노인이 공적연금을 많이 받기 때문일 가능성도 있음

- 노인일자리사업과 여러 공적이전의 노인빈곤 완화 효과 분석 결과는 다음과 같음
 - 노인일자리사업소득을 제외한 시장소득에 노인일자리사업소득을 더한 소득의 빈곤율을 측정결과 노인일자리사업의 빈곤완화효과가 작게 나타났음
 - 이는 노인일자리사업 참여 노인의 비율이 작기 때문으로 보임
 - 여기에 공적연금소득을 더하면, 본 분석 내 공적이전제도 중 공적연금이 가장 큰 빈곤완화효과를 보임
 - 이는 공적연금 규모가 커서 노인빈곤 완화에 주 역할을 하는 것임
 - 공적연금소득 다음으로 기초연금 추가 후 빈곤 수준 변화를 보면, 기초연금이 중위소득 50%·40% 기준 빈곤율을 각각 4.1%p, 7.7%p 감소시키고, 중위소득 50%·40% 기준 빈곤갭을 각각 6.9%p, 7.2%p 감소시켰음
 - 기초보장제도는 빈곤율 감소 효과가 제한적이지만 빈곤갭 감소에는 일정하게 기여했음
 - 이는 생계급여 선정기준이 기준중위소득의 30%로 낮을 뿐만 아니라, 재산의 소득환산제, 부양의무자 기준 등의 영향을 고려하면 중위소득 50%와 40% 기준 상대빈곤율을 낮추는 데 한계가 있을 것으로 예측됨
- 위 분석은 소득원천의 추가 순서에 따라 각 소득원천의 빈곤완화효과가 달라질 수 있으며, 이번에는 모든 소득원천을 포함한 가처분소득 기준으로 노인일자리사업의 빈곤완화효과를 보았음
 - 사업참여노인의 노인일자리사업소득을 제한 후 사업참여가구노인의 가구 가처분소득을 재구성하였고, 이 재구성한 가처분소득을 노인일자리사업 시행 전 가처분소득으로 정의하였음
 - 노인일자리사업 시행 전 가처분소득과 실제 가처분소득의 빈곤 차이를 노인일자리사업의 빈곤완화효과로 봄
 - 전체 노인의 8.4%인 사업참여가구노인을 대상으로 하면, 노인일자리사업소득이 중위소득 50% 기준 빈곤율을 75.4%에서 68.2%로 7.3%p 감소시켰음
 - 전체 노인을 대상으로 하면, 노인일자리사업소득이 중위소득 50% 기준 빈곤율을 46.0%에서 45.4%로 0.6%p 감소시켰음

- 노인일자리사업소득의 전체 노인 빈곤완화효과가 제한적인 것은 사업참여가구노인의 규모가 작기 때문임
- 따라서 노인일자리사업이 전체 노인의 빈곤을 더 완화하기 위해서는 활동비를 인상하여 사업참여가구노인의 빈곤을 감소시키는 것뿐만 아니라 대상 확대로 사업참여가구노인의 비율을 증가시키는 것이 필요함

3. 소득보충기제로서 노인일자리사업의 역할과 한계

- 노인일자리 및 사회활동 지원사업 중 노인사회활동은 근로보다 봉사의 성격을 갖는 활동으로서 공익활동과 재능나눔활동으로 나뉘며, 노인일자리는 근로의 성격을 지니는 활동으로서 사회서비스형과 시장형의 두 유형으로 나뉨
 - 공익활동과 사회서비스형은 기초연금수급자가 참여할 수 있음
 - 공익활동에 기초연금수급자가 대기자에 없을 때, 만 60~64세도 참여할 수 있음
 - 시·군·구 및 수행기관은 신청자 전원과 개별상담을 하여 참여자 선발기준표를 작성하고 고득점순으로 선발함
- 다수 연구에서 노인일자리사업은 참여자 소득 증가에 기여하였다는 연구결과 도출
 - 노인일자리사업은 의료비 절감효과를 발생시킨 것으로도 확인됨
 - 다만 노인일자리사업이 참여자 소득·소비에서 긍정적 효과를 내지 못한 것으로 분석된 결과도 존재
 - 노인일자리사업이 빈곤감소 효과를 얼마나 가지고 있는가에 관한 연구결과를 보면, 정도의 차이는 있으나 노인일자리사업은 빈곤감소 효과를 가지고 있는 것으로 확인되고 있음
 - 다만 일부의 연구는 노인일자리사업의 낮은 급여 수준으로 인하여 빈곤의 감소에 크게 이바지하지 못하고 있음을 지적
- 기존 노인일자리사업의 주요 한계는 노인일자리가 수요보다 공급이 부족하다는 것, 노인일자리사업 활동비 혹은 급여 수준이 소득보충기제로서의 역할을 다하기에는 높지 않다는 것, 노인일자리사업이 단순근로형 위주로 편성되어 있다는 것 등임
 - 이를 반영하여, 2018년 2월에 보건복지부는 '2018~2022 제2차 노인일자리 및 사회활동 종합계획(양코르라이프플랜(Encore Life Plan))'을 발표하여 노인의 사회

적 환경변화에 따른 노인일자리 사업의 변화를 제안하였음

4. 노인일자리사업 개선모형의 빈곤완화효과 분석

□ 분석 방법은 다음과 같음

- 본 연구는 가상적인 노인일자리사업의 활동비를 27만원×11개월, 30만원×11개월, 35만원×11개월, 40만원×11개월의 네 단계로 설정함
- 즉, 연간 297만원, 330만원, 385만원, 440만원의 활동비를 제공한다고 가정
- 노인일자리사업 참여 대상 규모는 44만명(2017년 현재), 50만명, 60만명, 70만명, 80만명, 90만명, 100만명의 일곱 단계로 설정
- 시뮬레이션은 기초연금 기준연금액의 30만원으로 인상을 가정하고, 상기한 28개의 가상적인 노인일자리사업 시행 시 빈곤완화효과를 추정
- 또한 국민기초생활보장제도 수급자로 노인일자리사업 참여대상을 확대할 때의 빈곤완화효과를 추정

□ 분석결과는 다음과 같음

- 활동비가 인상될수록 빈곤완화효과가 커져, 40만원의 활동비를 지급하면 사업참여 가구노인의 중위소득 50% 기준 빈곤율과 빈곤갭은 각각 16.0%p, 17.1%p 감소하고, 전체 노인의 중위소득 50% 기준 빈곤율과 빈곤갭은 각각 1.3%p, 1.4%p 감소함
- 가장 관대한 모형인 40만원×11개월의 활동비를 100만명에게 지급하면, 전체 노인의 중위소득 50% 기준 빈곤율과 빈곤갭이 각각 3.0%p, 3.3%p 감소하고, 중위소득 40% 기준 빈곤율이 6.1%p 감소함
- 노인일자리사업의 전체 노인빈곤 완화 효과는 더 많은 활동비를 더 많은 사람에게 지급할수록 커지지만, 40만원×11개월 활동비를 100만명에게 주더라도 여전히 전체 노인의 중위소득 50%와 40% 기준 빈곤율은 각각 42.9%, 26.5%로 높게 나타남
- 이는 노인일자리사업만으로 노인빈곤을 크게 완화하기는 쉽지 않고, 다른 공적 노후소득보장제도의 역할이 강화되어야 할 필요성을 시사함

□ 다른 노후소득보장제도의 역할 강화에 초점을 맞추어, 기초연금 인상과 노인일자리사업 확대의 결합효과를 분석하였으며, 결과는 다음과 같음

요약

- 전체 노인의 기초연금 인상 전/사업 전 빈곤율(중위소득의 50% 기준)은 46.0%였는데 기초연금을 30만원으로 인상하면 빈곤율이 43.1%로 감소함
- 이에 더해 27만원×11개월의 사업 활동비를 제공하면 빈곤율이 42.2%로 감소함
- 활동비가 인상될수록 전체 노인 빈곤완화효과는 커져서, 기초연금 인상과 100만명에게 40만원×11개월의 활동비를 지급하는 노인일자리사업 빈곤완화효과를 결합하면, 전체 노인의 중위소득 50% 기준 빈곤율과 빈곤갭은 각각 46.0%, 15.6%에서 39.2%, 10.3%로 6.7%p, 5.3%p 감소함

□ 기초보장 수급노인으로의 대상 확대는 전체 노인의 빈곤을 거의 완화하지 못하는 것으로 나타남

- 기초 수급자로 대상을 확대하는 변화만의 빈곤율(중위소득 40% 기준)완화효과는 0.5%p이며, 중위소득 50%를 기준으로 하면, 기초 수급자로 대상을 확대하는 변화만의 빈곤율완화효과는 0.1%p에 불과함
- 전체 노인 빈곤완화효과가 작은 것은 본 시뮬레이션에서 사업에 참여하는 기초보장 수급노인의 규모를 전체 노인의 1.5%로 작게 설정하였기 때문임에 유의할 필요가 있음
- 기초보장 수급 노인만을 보면 40만원×11개월의 활동비를 지급하는 노인일자리사업이 중위소득 40% 기준 빈곤율을 31.4%p나 감소시키기 때문에, 현행 근로소득공제제도 하에서 노인일자리사업이 기초보장 수급노인의 빈곤을 감소시킬 가능성은 작지 않다고 판단됨
- 다만 전체 노인 빈곤 완화는 크게 기대하기 어려움

5. 결론

□ 노인 빈곤 완화의 측면에서 노인일자리사업의 개선방안은 다음과 같음

- 첫째, 노인일자리사업이 노인빈곤대책으로서 효과가 있다는 점을 명확히 하고, 노인빈곤대책의 일환으로 노인일자리사업을 고려하는 것이 필요함
- 둘째, 노인빈곤 완화라는 노인일자리사업 목표의 의미를 명확히 할 필요가 있음
- 셋째, 노인빈곤 대책은 노후 소득보장정책이나 노인일자리사업 등 단일 대책이 아니라 다양한 대책들을 결합하여 종합 고려할 때 노인빈곤 완화 효과가 크다는 점에서

노인일자리사업 및 기초연금, 기초보장제도 등을 결합한 종합적 차원의 노인빈곤 대책 수립이 적절함

- 넷째, 현재의 45% 내외의 높은 노인 빈곤율을 1차적으로 40% 이하로 떨어뜨리는 노인 빈곤 완화와 관련한 목표 설정이 필요하며, 이를 위해 기초연금의 급여를 30만원으로 인상하고, 노인일자리사업의 활동비는 월 40만원의 11개월 지급, 대상자는 100만명으로 확대하는 것이 필요함
- 다섯째, 국민기초생활보장 수급 노인으로 노인일자리사업 참여 대상을 확대하는 것은 신중할 필요가 있으며, 이는 기초보장 수급 노인들의 빈곤 심도가 그만큼 깊다는 것을 의미하므로, 기초보장 수급 노인의 경우 노인일자리사업을 통해 탈빈곤을 추진하는 것은 적절하지 않은 것으로 보임

□ 본 연구는 아래의 한계가 있으므로, 이를 고려한 연구결과의 해석이 필요함

- 첫째, 분석에 사용한 데이터의 한계임
- 둘째, 본 연구의 분석은 노인일자리사업의 확대가 노인일자리사업 참여 노인과 관련한 행태변화의 영향 및 다른 제도의 영향을 고려하지 못했다는 점임

□ 본 연구의 결과는 노인일자리사업에 다음과 같은 함의를 제공함

- 첫째, 노인소득보장제도의 사각지대에 있는 또는 충분한 노후소득을 갖지 못한 저소득 노인들에게 노인일자리사업이 소득보충기제로서 기능을 한다는 점을 인식하고, 노인일자리사업의 목표 중 하나로서 또는 기능의 하나로 노인일자리사업은 저소득 노인의 소득보충기제라는 점을 명확히 할 필요성이 있음
- 둘째, 노인일자리사업에 대한 보다 적극적이고 새로운 관점을 개발할 필요성이 있으며, 노인일자리사업은 정부 재정을 마중물로 삼아 노인이 일할 기회를 지역사회에서 만들고 나눈다는 측면에서 새로운 혁신적 사회정책으로 인식할 필요성이 있음
- 이는 다양한 일의 개념을 적용하고, 그러한 일에 참여하는 것에 대해 사회수당을 지급하는 ‘근로 참여 수당’ 또는 ‘사회 참여 수당’의 측면에서 검토될 수도 있을 것임
- 아울러 노인일자리사업의 확대와 저소득 노인들에 대한 소득보장제도의 확충 내지 강화하는 방안이 함께 모색되어야 함

제 1 장

서론

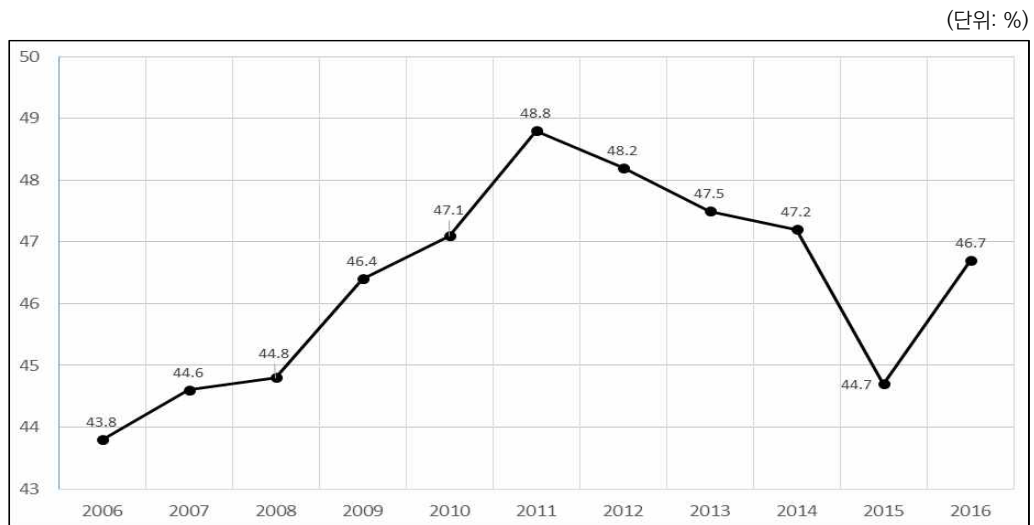
제1절 연구의 배경 및 필요성

제2절 연구목적

제3절 연구내용 및 방법

제1절 연구의 배경 및 필요성

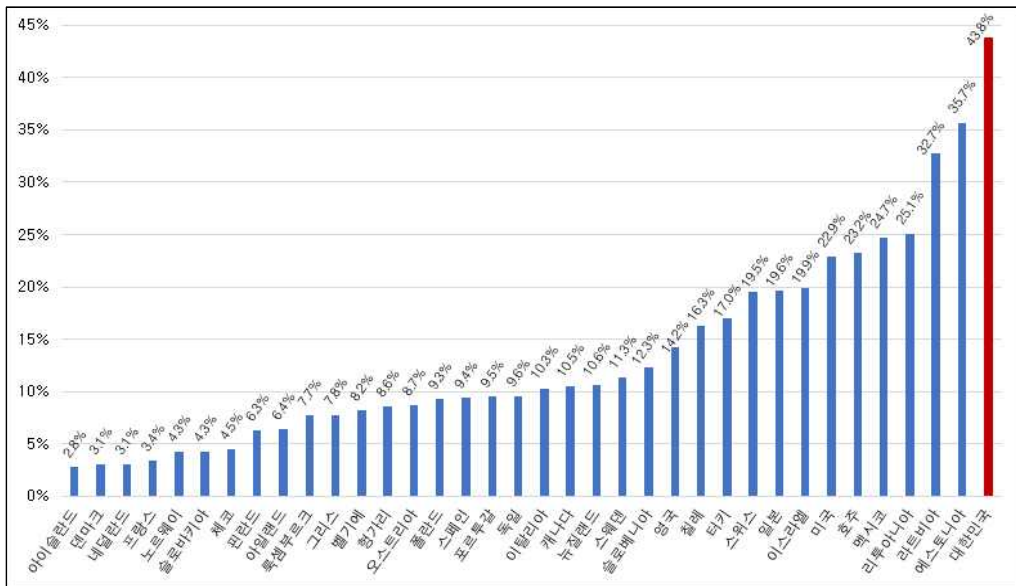
우리나라 노인빈곤율은 지난 10년 내내 40%대라는 아주 높은 수준을 유지했다. 현재도 우리 사회의 노인빈곤은 매우 심각하며, 주요 사회문제 중 하나이다. [그림 1-1]과 같이 2006년 이후 2016년까지 노인빈곤율은 40%를 웃돌아 왔으며, 2011년 최정점을 기록하고 점점 떨어져 왔으나, 2015년 이후 다시 증가하는 추이를 보인다.



[그림 1-1] 우리나라의 노인빈곤율

주: 가처분소득, 중위소득의 50%, 1인가구 포함, 농어가 제외
 자료: 통계청, (각 연도). 가계동향조사 원자료. 한국보건사회연구원 기초보장연구실(2017)에서 재인용.

우리나라 노인빈곤의 심각성은 다른 나라와의 비교로도 확인된다. OECD 회원국의 노인빈곤율(가처분소득, 중위소득의 50% 기준)을 보면, 우리나라는 2017년 기준으로 43.8%를 기록하여 2위인 에스토니아의 35.7%, 3위인 라트비아의 32.7%와 비교해도 회원국 중 단연 1위를 기록하고 있다([그림 1-2]). 동아시아의 OECD 회원국인 일본과 비교하더라도 일본의 노인빈곤율 19.6%에 비해 우리나라의 노인빈곤율이 2.2배가량 높다.



[그림 1-2] OECD 회원국의 노인빈곤율

주: 65세 이상 가처분소득, 중위소득의 50%, 헝가리·뉴질랜드는 2014년, 아이슬란드·덴마크·아일랜드·독일·칠레·터키·스위스·일본은 2015년, 핀란드·이스라엘·대한민국·노르웨이·스웨덴은 2017년, 기타 국가는 2016년 자료임.
 자료: OECD Statistics, Income Distribution and Poverty. (2019.07.29. 인출)

우리나라에서 노인빈곤이 심각한 가장 대표적인 요인은 공적연금을 비롯한 공적 사회보장제도의 저발달이다. 2017년 현재 65세 이상 노인의 공적 연금 수급률은 44.3%에 불과하며, 대표적인 공적연금인 국민연금의 월평균 급여액은 33.7만원에 불과하다(보건복지부 사회보장위원회 사무국·한국보건사회연구원, 2018).

높은 노인빈곤율과 미흡한 공적 사회보장제도에 대한 대책으로 정부는 기초연금급여의 인상, 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준 완화 등 노인 대상 소득보장정책을 확대할 계획을 하고 있으나, 이러한 조치만으로는 노인빈곤 해소에 한계가 있는 것으로 평가된다.

〈표 1-1〉 단계별 노인빈곤 감소 효과

(단위: %, %p)

단계	중위소득 50% 기준			중위소득 40% 기준		
	빈곤율	빈곤갭	빈곤갭 비율	빈곤율	빈곤갭	빈곤갭 비율
실제 2016년	45.5	15.3	33.7	33.3	9.3	27.8
기초연금 인상	42.3 (-3.1)	12.8 (-2.5)	30.2 (-3.5)	28.6 (-4.6)	7.0 (-2.2)	24.5 (-3.3)
+ 부양의무자기준 폐지	42.3 (-0.0)	12.4 (-0.4)	29.2 (-1.0)	28.3 (-0.3)	6.5 (-0.5)	23.1 (-1.4)
+ 재산 컷오프제 도입	42.3 (-0.0)	12.3 (-0.1)	29.0 (-0.2)	28.1 (-0.2)	6.4 (-0.1)	22.8 (-0.3)
+ 생계급여 선정기준 인상	41.4 (-0.9)	10.2 (-2.1)	24.7 (-4.3)	24.1 (-4.0)	4.4 (-2.0)	18.2 (-4.6)

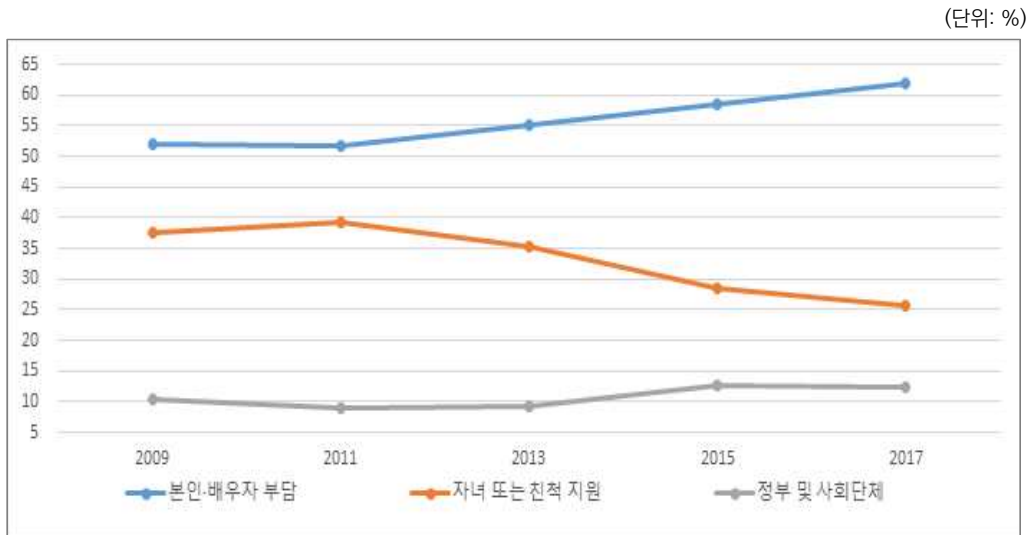
자료: 손병돈·이원진·한경훈(2018).

〈표 1-1〉에서 보는 바와 같이 기초연금의 급여를 30만원으로 인상하고, 노인 대상 기초보장제도의 생계급여 부양의무자 기준 폐지, 재산의 소득환산제를 재산의 컷오프제로 전환, 생계급여의 선정기준을 기준중위소득의 40%로 인상한다고 해도, 중위소득 50% 기준 노인빈곤율은 45.5%에서 41.4%로 약 4.1%p 낮아지는 정도에 불과하다. 이처럼 노인빈곤 완화 대책은 소득보장제도의 확충만으로는 한계가 있다. 노인 소득보장제도의 확충과 더불어 노인일자리사업의 확대와 같은 다른 정책 수단의 결합 등 다양하고 종합적인 대책 수립이 필요하다.

한편, 높은 노인빈곤율과 공적연금의 저발달은 우리나라 노인들에게 일하지 않을 수 없게 하고 있다. 65세 이상 노인은 2017년 기준으로 생활비 마련 방법에 대하여 본인과 배우자 부담을 통해 생활비를 마련한다고 응답한 비중이 61.8%로 가장 높다(〈그림 1-3〉). 2017년 기준으로 65세 이상 노인의 생활비 마련 방법 중 주로 자녀 또는 친척 지원에 의존한다고 응답한 비중은 25.7%였고, 정부와 사회단체를 통하는 것이 주된 생활비 마련 방법이라고 응답한 비중은 12.5%였다.

노인의 생활비 마련 방법 중 본인과 배우자 부담에 의한 방법은 2009년(51.9%) 대비 최근 근까지 증가하는 추세이며, 자녀 또는 친척 지원에 의한 방법은 2009년(37.6%) 대비 최근

(2017년 25.7%)까지 감소추세로 나타나고 있다. 정부와 사회단체에 의해 주로 생활비를 마련하고 있다는 응답은 2009년(10.4%) 대비 2017년(12.5%)의 응답 비중이 높아지긴 하였으나, 여전히 절대적인 수치는 다른 응답 항목보다 매우 낮은 편이다.

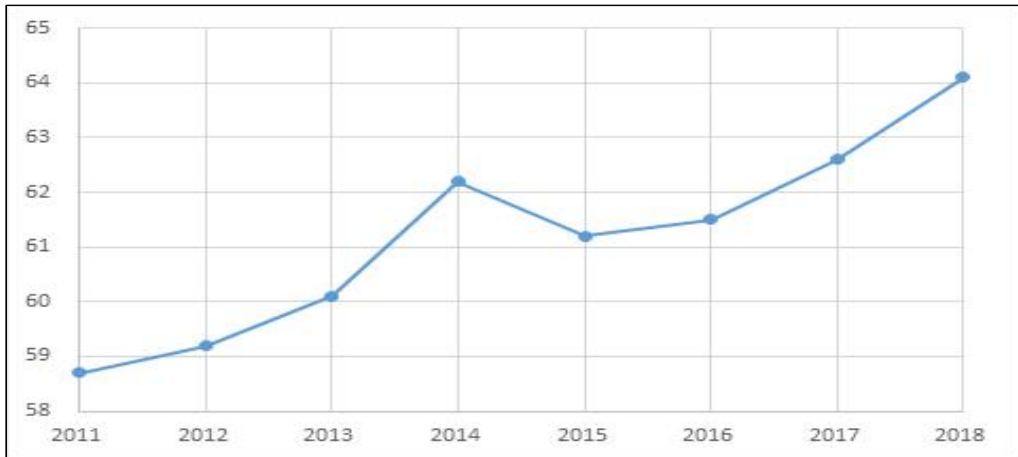


[그림 1-3] 생활비 마련 방법

주: 65세 이상 응답 결과
 자료: 통계청, 「사회조사」 각 년도, 통계청(2018: 36)에서 재인용

노인빈곤율이 높은 상황에서 많은 노인은 공적연금 등의 공적 사회보장제도나 자녀 등에 의한 사적소득이전보다는 자신이나 배우자에 의해 주 소득을 마련하고 있다. 노인 자신이나 배우자에 의한 생활비 마련의 주된 방법은 근로소득 획득이다. 2017년 현재 우리나라 65세 이상 노인의 고용률은 27.1%인데, 2014년 미국 노인의 노동시장 참여율이 18%, 스웨덴 노인이 17% 정도, 독일 노인이 6%, 프랑스 노인이 약 3% 정도라는 점을 고려할 때, 우리나라 노인의 일하는 비율은 매우 높다. 다른 국가와 비교하여 노인의 근로 비율이 높음에도 불구하고, 우리나라 노인은 더 많은 수가 노동을 원한다. [그림 1-4]에서 보는 바와 같이, 장래에 근로를 원한다고 응답한 고령자의 비중은 2011년에 58.7%에서 2018년에 64.1%로 약 5.4%p 증가하였다. 전체 고령자의 약 2/3가 근로활동을 원하고 있음을 알 수 있다.

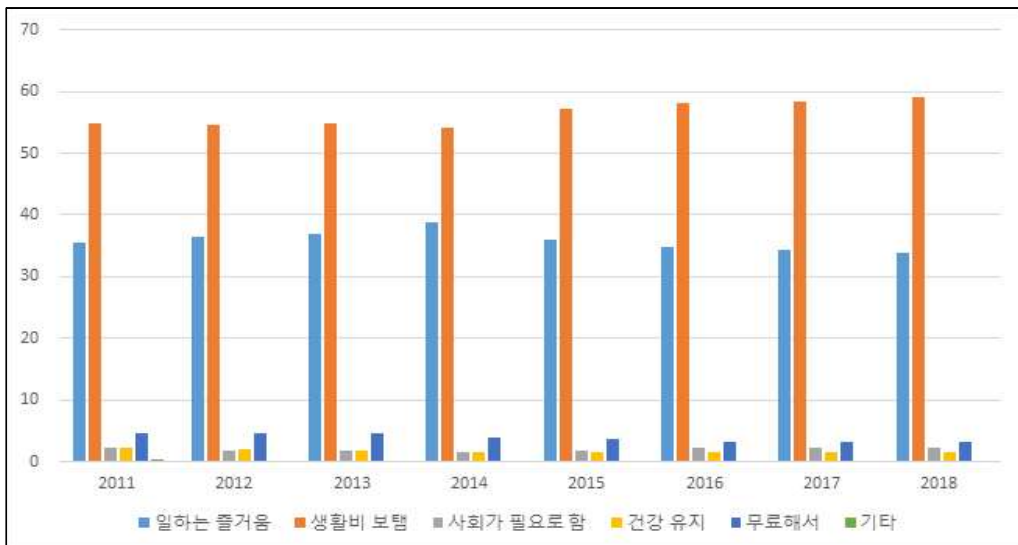
(단위: %)



[그림 1-4] 장래에 근로를 희망하는 고령자의 비율

자료: 통계청, 「경제활동인구조사 고령층 부가조사」 각년도 5월, 통계청(2018: 63)에서 재인용.

(단위: %)



[그림 1-5] 취업을 원하는 이유

자료: 통계청, 「경제활동인구조사 고령층 부가조사」 각년도 5월, 통계청(2018: 63)에서 재인용.

장래에 근로하기를 원한다는 고령자를 대상으로 취업을 원하는 이유 질문에 대해 최근 8년간 생활비 보탬이 1순위를 차지하였고, 일하는 즐거움이 2순위를 차지하였다(그림 1-5). 2011년에는 생활비에 보태기 위해 취업을 원한다는 응답이 장래 근로희망 고령자

중 54.9%를 차지하였으며, 이후 대체로 점진적 증가 추이를 보여 2018년에는 2011년 대비 4.1%p 상승한 59%를 나타낸다. 일하는 즐거움을 위해 취업을 원한다는 응답은 2011년 장래 근로희망 고령자 중 34.6%를 차지하였으며, 이는 2015년부터 점진적 감소 추세를 보여 2018년에는 2014년의 38.8% 대비 4.9%p 하락한 33.9%를 차지하였다.

이렇게 우리 사회 노인들은 빈곤한 상황에서 국가에 의한 사회보장이 미흡하므로 근로를 통해 대처하려 하고 있다. 그런데 노인들의 원하는 바와 비교하면 노인 일자리는 크게 부족한 편이다. 그런 점에서 볼 때, 노인 일자리사업이 확대될 필요성이 있다.

이 배경에서 정부도 노인 일자리사업의 확대 계획을 갖고 있다. 2018년 2월에 발표된 ‘2018~2022 제2차 노인 일자리 및 사회활동 종합계획(양코르라이프플랜(Encore Life Plan))’은 노인 일자리 80만 개 제공 및 민간 일자리 창출 기반 확립, 노인 역량 강화 및 사회활동 참여 활성화로 기여하는 노인상 정립을 목표로 설정하는 등 노인 일자리사업의 확대와 관련한 종합계획이다. 노인 일자리사업의 확대가 추진되고 있는 시점에서 노인 일자리사업의 확대와 관련한 다양한 대안을 설계하고, 이 대안들이 노인빈곤 완화에 어느 정도의 효과가 있는지를 실증적으로 분석할 필요성이 있다. 이를 통해 노인 일자리사업 확대가 노인빈곤 완화 등 노인의 삶의 질 개선과 관련하여 구체적 비전 속에서 힘있게 추진될 수 있을 것이다.

노인 일자리사업의 효과에 관한 기존 연구들을 보면, 많은 연구는 노인 일자리사업이 참여자의 소득을 증가시키는데 긍정적인 효과가 있음(이석원 외, 2009; 강소량, 2016; 이소정 외, 2011; 최혜지, 2013)을 보고하고 있다. 하지만 일부 연구는 노인 일자리사업이 노인 소득 및 소비에 긍정적인 효과를 내지 못하였다는 결과를 제시하기도 한다(이석민, 2012). 빈곤과 관련한 다수의 연구는 노인 일자리사업이 노인빈곤 감소에 효과가 있다는 결과(이소정 외, 2011; 지은정 외, 2014; 2018)를 제시하고 있다. 하지만 일부 연구는 노인 일자리사업이 노인빈곤 감소에 기여하는 바가 아주 적다는 결과를 제시하고 있다(손병돈·이원진·한경훈, 2018).

노인 빈곤과 관련하여 노인 일자리사업의 효과에서 상반된 평가가 나오는 것은 분석 대상을 누구로 설정하였는가와 관련이 있다. 노인 일자리사업의 참여 노인을 대상으로 한 연구는 노인 일자리사업이 노인빈곤 감소에 크게 기여한다는 결과를 제시하고 있고, 전체 노인을 대상으로 일자리 사업의 노인빈곤 감소 효과를 분석한 연구들은 빈곤완화 효과가 아주 적다는 연구결과를 제시하고 있다. 노인 일자리사업의 노인빈곤 완화 효과를 분석한 기

존 연구들은 노인일자리사업만의 독립적인 효과를 분석하고 있다.

그런데 노인빈곤 정책은 노인일자리사업이나 노인 소득보장정책과 같이 한 사업군만이 단일하게 추진하지 않는다. 지금도 노인일자리사업과 노인 소득보장정책이 같이 시행되고 있다. 특히 정책을 통해 효과적·효율적인 방법으로 노인빈곤을 완화하려는 정부로서는 노인빈곤 관련 정책들의 결합 효과를 종합적으로 보는 것이 필요하며, 이에 관한 관심이 높을 수밖에 없다. 본 연구는 노인일자리사업의 대안들을 검토하고, 대안들이 노인빈곤 완화에 어느 정도 효과가 있는지 시뮬레이션 분석으로 추정할 것이다. 아울러 정부에서 추진하는 기초연금급여 인상, 국민기초생활보장제도·노인일자리사업 결합이 노인빈곤 완화에 어느 정도 기여하는지 시뮬레이션으로 실증분석함으로써 노인일자리사업과 관련한 정책 대안을 모색하고자 한다.

제2절 연구목적

본 연구의 목적은 우리나라의 노인빈곤과 노인일자리 현황을 파악하고, 노인일자리사업의 개선이 노인빈곤 완화에 어떠한 영향을 얼마나 미치는지 분석함으로써 노인일자리가 노인빈곤 완화에 기여할 수 있는 정책 대안을 모색하고자 한다. 이를 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 노인일자리사업의 개선방안들이 노인빈곤을 얼마나 완화할 수 있는지의 효과 분석에 앞서 우리나라 노인빈곤의 현황과 현 노인일자리사업의 노인빈곤 완화 효과를 실증적으로 분석하고자 한다.

둘째, 노인일자리사업 활동비의 인상, 참여대상의 확대, 관련 사회보장정책의 변화 등 노인일자리사업의 개선방안들에 대해 시뮬레이션 분석을 함으로써, 개선방안의 노인 빈곤 완화 효과를 추정하고자 한다

셋째, 노인일자리사업이 노인빈곤 완화에 기여하기 위해 필요한 정책 대안을 도출하고자 한다.

제3절 연구내용 및 방법

1. 연구내용

본 연구가 상정한 연구내용은 다음과 같다.

- ① 노인빈곤의 현황과 노인일자리사업의 빈곤완화 효과 분석
 - 우리나라 노인빈곤의 변화 추이
 - 노인일자리사업 참여자의 특성 분석
 - 현 노인일자리사업 사업의 노인빈곤 완화 효과 분석
- ② 소득보충기제로서 노인일자리사업의 역할과 한계
 - 노인일자리사업의 주요 내용
 - 소득보충기제로서 노인일자리사업의 역할과 쟁점
 - 노인을 둘러싼 환경변화에 따른 노인일자리사업 변화와 한계
 - 정부의 최근 대응: 제2차 노인일자리 및 사회활동 종합계획 발표
- ③ 노인일자리사업의 노인빈곤 완화 효과 분석
 - 노인일자리사업 관련 사업 확대 모형 개발 및 효과 분석
 - 노인일자리사업 확대 모형과 기초연금 급여 인상 모형의 결합 효과 분석
 - 노인일자리사업을 국민기초생활보장제도 수급자로 확대하는 모형 개발 및 효과 분석
- ④ 노인빈곤 완화를 위한 노인일자리사업 제도 개선방안 제시
 - 노인빈곤 완화에 효과적인 노인일자리사업 개선방안 제시
 - 노인빈곤대책으로서 노인일자리사업의 의미 및 위상 정립
 - 노인일자리사업과 다른 소득보장제도간 관계 정립

2. 연구방법

본 연구는 앞에서 제시한 연구목적을 달성하기 위하여 문헌연구, 양적 연구 및 자문회의 등을 통해 연구를 진행하였다.

1) 문헌연구

문헌연구는 본 연구의 배경적 측면과 더불어 노인일자리사업 확대 모형 개발 및 정책 대안 개발과 관련하여 이루어졌다.

먼저 노인빈곤의 실태와 주요 이슈 그리고 노인일자리사업의 현황과 문제점, 노인일자리사업과 노인빈곤의 관계를 분석한 선행연구들을 검토하는 작업을 진행하였다. 문헌연구 작업을 통해 본 연구의 배경이 되는 노인빈곤 상황을 구체적으로 이해하고, 노인일자리사업의 개선을 위한 적절한 정책대안 모형 개발의 이론적 근거를 마련하였다.

2) 양적분석

본 연구에서 양적 분석은 두 차원에서 수행되었다. 하나는 노인빈곤의 실태 분석이다. 본 연구는 노인일자리사업의 개선모형들을 개발하고, 그 개선모형들의 노인빈곤 완화 효과를 분석하는 것이 주요 연구목적이다. 이 연구목적의 배경으로서 현재 노인빈곤 상황에 대한 검토가 필수적으로 요구된다. 그러한 차원에서 현재 노인빈곤의 실태를 다차원적 측면에서 실증 분석하여, 주요 쟁점을 찾아내고자 하였다. 노인빈곤의 실태 분석에 이용하는 자료로서 한국복지패널조사, 가계동향조사, 가계금융·복지조사 등의 자료를 이용하였다.

양적 분석을 수행하는 다른 하나는 노인일자리사업의 확대가 노인빈곤 완화에 어느 정도 효과가 있는지에 관한 시뮬레이션 분석이다. 본 연구는 현재 노인일자리사업이 노인빈곤 완화에 어느 정도 기여하는지에 대해 실증분석을 한 후, 노인일자리사업 확대와 관련한 다양한 개선모형을 개발하고, 이러한 개선모형별 노인빈곤 완화 효과를 추정하는 것이 주요한 내용이다. 노인일자리사업의 확대를 위한 개선모형의 효과 분석은 시뮬레이션 분석을 통해 이루어졌다. 노인일자리사업의 확대를 위한 개선모형에 대한 시뮬레이션 분석에는 제13차 한국복지패널조사 자료를 이용하였다.

한국복지패널조사는 소득과 자산, 사회보장제도 관련 정보를 자세하게 조사하였고, 노인일자리사업 참여 경험을 조사하여, 노인일자리사업 정책효과를 실증분석하기에 적절한 자료이다.

3) 자문회의

본 연구는 노인빈곤 및 노인일자리사업 관련 분야의 권위 있는 전문가를 섭외하여 본 연구주제 및 내용 등에 관한 조언을 받는 자문회의를 2회 개최하여, 분석결과 및 정책 대안의 질을 높이고자 노력하였다.

제2장

노인빈곤의 현황과 쟁점

제1절 분석 데이터 및 분석 방법

제2절 노인빈곤 추이

제3절 노인일자리사업 참여 노인의 특성

제4절 노인빈곤 실태와 노인일자리사업의 빈곤완화효과

제1절 분석 데이터 및 분석 방법

본 장에서는 노인일자리사업 참여 실태를 살펴보고 노인빈곤 현황을 진단한다. 이를 위해 우선 통계청이 작성한 공식 소득분배지표를 활용하여 2000년대 중반 이후 최근까지의 노인빈곤 추이를 파악한다. 다음으로는 13차 한국복지패널조사 데이터를 활용하여 노인의 특성과 노인일자리사업, 노인빈곤의 실태를 횡단적으로 분석한다.

한국복지패널조사(이하 “복지패널”)는 소득과 자산, 사회보장제도 관련 정보를 자세하게 조사하고 있고, 저소득층을 과대표집하여 각종 정책의 빈곤완화효과를 분석하는 연구에서 여러 차례 활용되어 왔다(최근의 예로, 강신욱, 2017; 김연명·한신실, 2017; 김환준, 2017; 손병돈·이원진·한경훈, 2018). 또한 복지패널 데이터는 노인일자리사업 참여 경험을 조사하고 있어 노인일자리사업의 정책효과를 분석하는 연구에서도 활용된 바 있다(강소랑, 2016; 강소랑·김병수, 2016; 이석민, 2012; 이지혜·황남희, 2019). 따라서 노인일자리사업의 빈곤완화효과를 분석하고자 하는 본 연구에서 유용하게 활용될 수 있다. 13차 복지패널 데이터는 2018년에 조사를 하였고, 2017년 1년간 소득을 조사하였다. 전체 사례는 6,474가구/14,923명, 65세 이상 노인 사례는 4,731명이다.¹⁾ 본 연구의 시뮬레이션에서는 노인일자리사업에 참여한 노인 개인의 규모를 반영해야 하기 때문에, 복지패널 데이터를 활용한 이하의 모든 분석에서 개인가중치를 사용하였다.²⁾

본 연구는 다음과 같이 가구 가치분소득을 기준으로 빈곤을 측정한다. 가치분소득은 근로소득, 사업소득, 재산소득, 사적이전, 공적이전의 합에서 세금과 사회보험료를 차감한

1) 이하의 모든 분석에서 노인은 65세 이상 개인을 의미한다.

2) 복지패널 데이터에는 가구가중치와 개인가중치가 존재하는데, 개인단위 빈곤지표를 구하기 위해 가구가중치와 가구원수의 곱으로 가중화하는 방법과 개인가중치로 가중화하는 방법이 가능하다. 두 가지 방법으로 2017년 빈곤 실태를 분석한 결과, 노인 빈곤지표가 대체로 유사하게 나타났다.

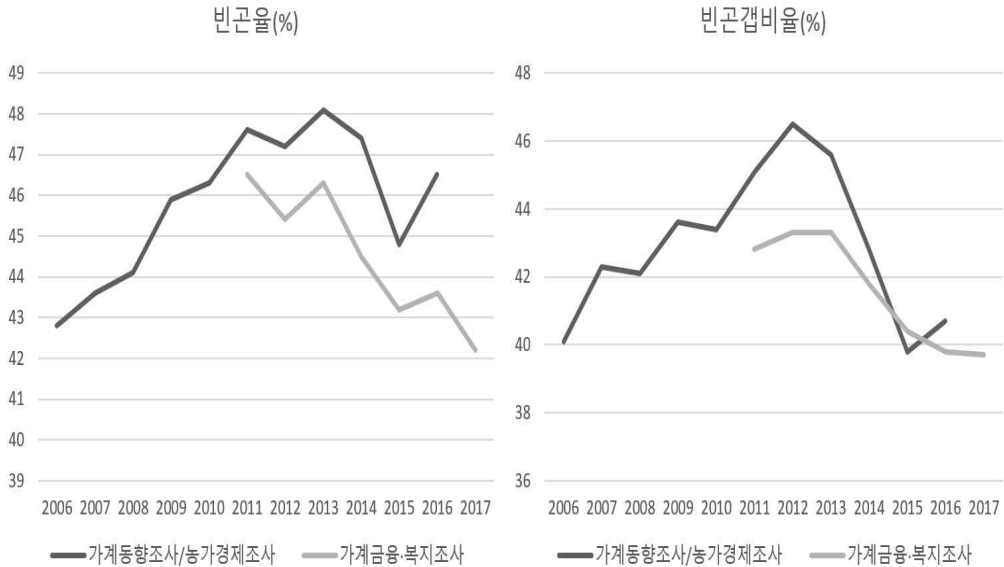
금액으로 정의하였다.³⁾ 빈곤지표를 산출하기 위해서는 가구 규모의 차이를 반영해야 하는데, 본 연구에서는 가구 가처분소득을 가구원 수의 제곱근으로 나누어 균등화한 후 개인 단위로 분석하였다. 즉, 본 연구에서 분석하는 빈곤율은 전체 노인 중 빈곤한 노인 개인의 비율을 의미한다. 빈곤선은 전체 인구 중위소득의 40%, 50%로 설정하였다. 복지패널 데이터로 분석한 전체 인구의 가처분소득 중위값은 2,997만원/년으로, 빈곤선은 1,499만원/년(중위소득 50% 기준), 1,199만원/년(중위소득 40% 기준)이다.

본 연구는 다음과 같이 빈곤율, 빈곤갭, 빈곤갭비율의 세 가지 빈곤지표를 활용한다. 첫째, 빈곤율은 소득이 빈곤선 미만인 개인의 비율로 정의하였다. 둘째, 빈곤갭은 빈곤층의 소득과 빈곤선의 차이를 빈곤선으로 나누어 비율로 표시한 후, 이를 전체 인구에 대해 평균한 값으로 정의하였다. 셋째, 빈곤갭비율은 빈곤층의 소득과 빈곤선의 차이를 빈곤선으로 나누어 비율로 표시한 후, 이를 빈곤층에 대해 평균한 값으로 정의하였다. 이처럼 정의할 때, 빈곤갭비율은 빈곤갭을 빈곤율로 나눈 값과 같다. 즉, 노인 인구의 45.4%가 빈곤하고, 빈곤 노인의 빈곤갭비율이 32.5%라면, 노인 인구의 빈곤갭은 14.8%(=32.5%×45.4%)가 된다.⁴⁾ 빈곤층의 소득수준을 평가하기 위해서는 빈곤갭비율을 활용할 수 있지만, 소득이전이 이루어지기 전과 후의 빈곤 변화를 분석할 때는 빈곤층의 규모가 감소하는 효과가 함께 반영되는 빈곤갭 변화를 살펴볼 필요가 있다.

3) 빈곤지표를 계산할 때 음의 가처분소득은 0으로 변환하여 분석하였다. 한편, 개별 소득항목 중에서 사업소득이 음의 값을 가질 수 있는데, 이 역시 0으로 변환하여 분석하였다.

4) 이는 실제 복지패널 데이터로 분석한 2017년 노인빈곤 지표(중위소득 50% 기준) 값이다.

제2절 노인 빈곤 추이



[그림 2-1] 노인 가처분소득 빈곤율과 빈곤갭비율 추이(중위소득 50% 기준)

주: 노인은 65세 이상을 의미한다. 가계동향조사/농가경제조사 수치는 사적이전지출을 차감하지 않은 가처분소득을, 가계금융·복지조사 수치는 사적이전지출을 차감한 가처분소득을 분석한 결과이다.

자료: 통계청 국가통계포털 소득분배지표(kosis.kr에서 2019.07.08. 인출)

[그림 2-1]에서는 2000년대 중반 이후 최근까지의 노인 빈곤 추이를 통계청이 산출한 소득분배지표를 통해 살펴보았다. 통계청은 2006년부터 2016년까지 가계동향조사와 농가경제조사를 결합한 데이터를 활용하여 전국 1인 이상 가구에 대한 공식 소득분배지표를 작성해왔으나, 가계동향조사가 현실의 소득분포를 제대로 반영하지 못한다는 비판에 따라 2017년부터 가계동향조사를 활용한 소득분배지표 작성을 중단하고 가계금융·복지조

사를 활용하여 공식 소득분배지표를 작성하고 있다. 통계청은 국세청, 보건복지부 등의 행정자료로 가계금융·복지조사의 조사결과를 보완하여 소득분배지표를 작성하고 있다(통계청, 2017a).

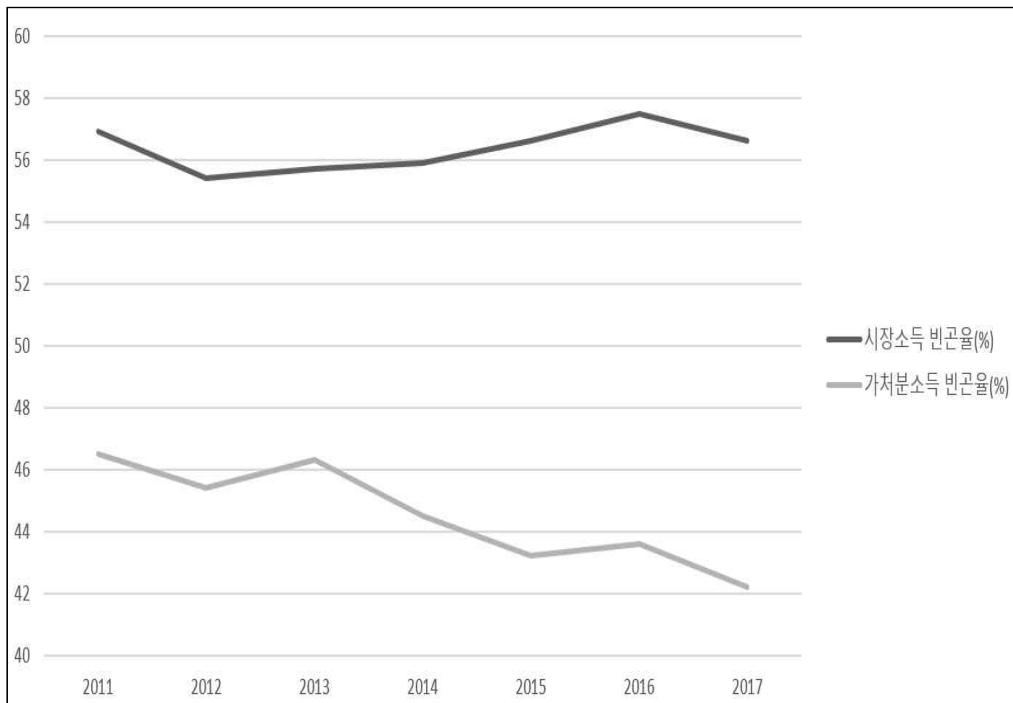
가계동향조사/농가경제조사로 작성된 소득분배지표를 살펴보면, 2006년부터 2010년대 초반까지 노인빈곤율이 지속해서 증가하는 양상이 확인된다. 중위소득 50% 기준 노인 상대빈곤율은 2006년 42.8%에서 2013년 48.1%로 증가하였고, 빈곤의 심도를 보여주는 빈곤갭비율 역시 2006년 40.1%에서 2012년 46.5%로 증가하였다. Ku & Kim(2018: 4)은 가구소비실태조사와 가계동향조사를 분석하여 60세 이상 노인의 중위소득 50% 기준 상대빈곤율이 1996년 28.7%에서 2014년 40.8%로 증가하였다고 보고하였는데, 이는 1990년대 중반부터 2010년대 초반까지 노인빈곤이 꾸준히 증가해왔을 가능성을 시사한다.

노인빈곤 추이를 분석한 선행연구는 성인 자녀와의 동거 감소가 노인빈곤 증가의 중요한 원인이었음을 보여준다(박경숙·김미선, 2016; Ku & Kim, 2018). 공적 노후소득보장 제도가 저발전된 한국의 노인은 자녀로부터의 사적 부양에 생계를 크게 의존해왔기 때문에, 자녀와 동거하는 노인의 비율이 감소하는 장기적인 변화가 노인의 빈곤율을 증가시키는 요인으로 작용해왔다. 한편, 노인 중에서 고령노인이 좀 더 경제적으로 취약하고 빈곤할 가능성이 크다는 점(최현수 외, 2016: 51; 손병돈·이원진·한경훈, 2018: 17)을 고려하면, 고령화에 따라 고령노인의 비율이 증가하는 변화도 노인빈곤 증가에 기여하였을 것으로 예측된다.

다음으로 2010년대 초반 이후 최근까지의 변화를 살펴보면, 노인빈곤이 대체로 감소하는 경향이 관찰된다. 가계금융·복지조사로부터 산출된 중위소득 50% 기준 노인 상대빈곤율은 2011년 46.5%에서 2017년 42.2%로 감소하였다. 또한, 가계동향조사/농가경제조사와 가계금융·복지조사 소득분배지표의 시계열이 겹치는 2011~2016년의 기간을 살펴보면, 두 데이터로부터 산출된 노인빈곤율 수준에 일정한 차이가 있음에도 불구하고 노인빈곤율 추이의 증감 방향이 시점별로 대체로 유사하게 나타났다. 이는 2010년대 초반 이후 노인빈곤율이 감소해왔다는 관찰의 신뢰도를 높여 준다. 두 데이터로 분석한 빈곤갭비율 역시 2010년대 초반 이후 점차 감소한 것으로 나타났다.

이와 같은 최근의 노인빈곤 감소 추이에는 무엇보다 노인 대상 공적이전의 확대가 중요한 영향을 미쳤을 것으로 짐작된다. 65세 이상 노인의 공적연금 수급률은 2011년 31.8%

에서 2016년 44.6%로 증가하였고(통계청, 2012: 23; 2017b: 32), 2014년에는 기존 기초노령연금을 대체하여 월 20만원(단독가구 기준)의 급여를 제공하는 기초연금이 시행되었다. 2011~2017년 동안 노인의 시장소득 빈곤율은 거의 감소하지 않았지만, 시장소득 빈곤율과 가처분소득 빈곤율의 차이가 2013년 9.4%p에서 2017년 14.4%p로 증가하였다는 사실([그림 2-2])은 최근 공적이전 확대가 노인빈곤 감소의 중요한 원인일 가능성을 시사한다.



[그림 2-2] 노인 시장소득과 가처분소득 빈곤율 추이(중위소득 50% 기준)

주: 가계금융·복지조사로부터 산출된 결과이다. 노인은 65세 이상을 의미한다. 시장소득은 근로소득, 사업소득, 재산소득, 사적이전소득의 합에서 사적이전지출을 차감한 금액을 의미한다. 가처분소득은 시장소득과 공적이전소득의 합에서 공적이전지출을 차감한 금액을 의미한다.

자료: 통계청 국가통계포털 소득분배지표(kosis.kr에서 2019.07.08. 인출)

이와 같은 분석결과는 노인 빈곤 추이와 전망에 대한 대략적인 이해를 제공해 준다. 국제적인 관점에서 볼 때, 한국의 높은 노인빈곤율은 주로 복지국가의 저발전으로 설명될 수 있다(김진욱, 2011). 산업화·도시화와 함께 가족주의 문화가 약해지면서 자녀로부터의 사적 부양이 점차 감소하고 있지만, 공적 노후소득보장제도는 아직 충분히 성숙하지 못한 상황이다. 하지만 2010년대 이후 최근의 변화를 살펴보면, 노인 대상 공적이전의 확대에 힘입어 노인 빈곤이 감소하는 변화가 시작되고 있을 가능성을 조심스럽게 진단해볼 수 있다. 물론 장기적인 저출산 추이에 따른 노인의 자녀 수 감소와 사적 부양의 약화, 노인 인구의 고령화, 불안정한 노동시장 상황 등 노인빈곤 증가 압력으로 작용할 수 있는 다양한 요인을 고려하면, 아직은 노인빈곤이 구조적인 감소 추이로 전환되었다고 단정하기는 어렵다. 하지만 적어도 공적 노후소득보장제도의 발전이 노인빈곤을 완화할 수 있다는 가능성을 보여준다는 점에서 최근의 노인빈곤 감소 추이에 주목할 필요가 있다.

제3절 노인일자리사업 참여 노인의 특성

지금부터는 13차 복지패널 데이터를 활용하여 본격적으로 노인일자리사업 참여 실태와 노인 빈곤 현황을 분석한다. 13차 복지패널 데이터는 다음과 같은 노인일자리사업 관련 정보를 포함하고 있다. 우선 가구용 조사에서 2017년 말 노인이 존재하는 가구를 대상으로 2017년 1년간 노인일자리사업 참여 경험을 조사하였고, 다음으로 가구원용 조사에서 2017년 말 취업자 또는 근로 능력이 있는 미취업자 개인을 대상으로 2017년 1년간 노인일자리사업 참여 경험을 조사하였다. 마지막으로, 2017년 1년간 개인의 임시·일용근로소득을 조사할 때 노인일자리사업소득을 포함하여 조사하였다. 본 연구는 이와 같은 정보를 최대한 활용하여 노인일자리사업 참여와 노인일자리사업으로부터의 소득을 파악하고자 한다.

〈표 2-1〉 2017년 노인일자리사업 참여 규모

	실제	복지패널
노인 규모	7,171,227명	7,077,032명
노인일자리사업 참여 규모	538,243명	442,264명
노인 중 노인일자리사업 참여 비율	-	6.2%
노인 중 노인일자리사업 참여 노인이 존재하는 가구에 속한 노인 비율	-	8.4%

주: 실제 노인일자리사업 참여 규모는 누적 참여자수를 의미하고, 60~64세 노인의 일자리가 일부 포함되어 있다.
 자료: 실제 노인 규모는 2017년 인구총조사 집계 결과(kosis.kr에서 2019.07.09. 인출), 실제 노인일자리사업 참여 규모는 2017년 노인일자리 통계(한국노인인력개발원, 2018: 35)로부터 인용하였다.

데이터를 검토한 결과, 본 연구는 기본적으로 개인의 2017년 1년간 노인일자리사업 참여 경험 변수를 활용하되, 가구의 노인일자리사업 참여 경험과 임시·일용근로소득 정보를

추가적으로 활용하여 일부 결측을 대체하고 측정오류로 판단되는 극소수 사례의 변수값을 수정하였다.⁵⁾ 이러한 절차에 따라 최종적으로 전체 노인 4,731명 중 389명이 노인일자리사업에 참여한 것으로 나타났다(가중치 미적용 기준). 개인가중치를 적용하면, 전체 노인 7,077,032명의 6.2%, 442,264명이 노인일자리사업에 참여하였다(〈표 2-1〉). 2017년 노인일자리 통계로 파악한 실제 노인일자리사업 참여 규모는 538,243명으로(누적 참여자수 기준), 복지패널 데이터로 조사된 노인일자리사업 참여 규모가 실제보다 다소 작은 것으로 판단된다. 그 원인을 분명하게 파악하기는 어렵지만, 노인일자리사업에서 제외되는 국민기초생활보장제도 수급자 규모가 복지패널 데이터에서 실제보다 높게 추정되기 때문에 노인일자리사업 참여 규모가 낮게 추정될 가능성, 전형적인 노인일자리인 공익활동이 아닌 일부 시장형 노인일자리 참여 경험이 부분적으로 조사되지 않았을 가능성 등을 짐작해 볼 수 있다. 또한 실제 노인일자리사업 참여 규모 538,243명에는 일부 60~64세 참여자가 포함되어 있다는 점도 염두에 둘 필요가 있다.⁶⁾

한편, 전체 노인 중 가구 내에서 1명 이상의 노인이 노인일자리사업에 참여한 가구에 속한 노인의 비율은 8.4%로 나타났다. 해당 비율이 노인 개인의 노인일자리사업 참여 비율인 6.2%보다 다소 높은 것은 본인이 노인일자리사업에 참여하지 않더라도 배우자 등 가구 내 다른 노인이 노인일자리사업에 참여하는 경우가 존재하기 때문이다. 이하에서는 서술의 편의 상 노인일자리사업에 참여한 노인을 “사업참여노인”, 노인일자리사업에 참여한 노인이 1명 이상 존재하는 가구를 “사업참여가구”, 사업참여가구에 속한 노인을 “사업참여가구노인”으로 부르기로 한다. 가구 내에서 소득이 공유되므로, 노인일자리사업의 정책 영향집단은 전체 노인의 8.4%에 해당하는 사업참여가구노인이다. 노인일자리사업에 참여하지 않는 노인이라 하더라도 배우자 등 가구 내 다른 노인이 노인일자리사업에 참여하면 노인일자리사업으로 인해 가처분소득이 증가하게 되기 때문이다.

5) 복지패널 가구원용 조사에서 개인 노인일자리사업 참여 경험을 응답하지 않은 노인 사례가 191명 존재한다. 이 중 190명은 임시·일용근로활동을 하지 않았기 때문에 노인일자리사업에 참여하지 않은 것으로 간주하였다. 나머지 1명은 가구 노인일자리사업 참여 경험 정보를 검토하여 노인일자리사업 참여자로 간주하였다. 한편, 노인일자리사업에 참여하였다고 응답한 노인 중 2명은 임시·일용근로활동을 하지 않은 것으로 조사되었기 때문에 측정의 불일치가 존재한다. 이들은 노인일자리사업소득을 추정할 수 없어 노인일자리사업에 참여하지 않은 것으로 간주하였다.

6) 2017년 시장형사업단, 인력파견형, 시니어인턴십, 기업연계형 노인일자리의 60~64세 참여자는 14,005명이다(한국노인인력개발원, 2018: 33~56).

〈표 2-2〉 노인일자리사업 참여 노인의 노인일자리사업소득

구분	복지패널 데이터 결괏값
평균 노인일자리사업 연소득	229.9만원/년
평균 노인일자리사업 근로개월 수	8.5개월
평균 노인일자리사업 월소득	27.0만원/월

주: 노인일자리사업 참여 노인 389명이 2017년 1년 간 임시·일용근로에 종사한 개월 수와 해당 근로로부터 얻은 소득을 의미한다. 평균 월소득은 개별 노인의 연소득을 근로개월 수로 나눈 후 이를 평균한 값을 의미한다.

다음으로는 노인일자리사업으로부터의 소득을 살펴보았다(〈표 2-2〉). 복지패널에서는 노인일자리사업으로부터의 소득을 따로 조사하지는 않기 때문에, 본 연구에서는 사업참여노인의 2017년 1년간 임시·일용근로소득을 노인일자리사업소득으로 간주하였다. 따라서 만약 사업참여노인이 2017년 1년간 노인일자리사업이 아닌 임시·일용근로활동에 추가로 종사하였다면, 노인일자리사업으로부터의 소득이 다소 과대추정될 가능성이 있다. 이러한 가능성을 판단하기 위해 복지패널 데이터로 분석한 결과를 살펴보면, 사업참여노인의 평균 노인일자리사업소득은 연 229.9만원, 월 27.0만원이고, 평균 근로개월 수는 8.5개월로 나타났다. 2017년 공익활동의 활동비가 월 22만원이고, 시장형사업단과 인력파견형 등 시장형 일자리로부터의 소득이 공익활동보다 상대적으로 높다는 점을 고려하면,⁷⁾ 〈표 2-2〉가 노인일자리사업 실태를 대체로 적절하게 반영하고 있는 것으로 판단된다.

다음으로는 노인일자리사업 참여 노인의 특성을 분석하였다. 우선 〈표 2-3〉에서는 노인일자리 통계로 비교 가능한 기본적인 특성의 분포를 제시하여 복지패널 데이터로 분석한 사업참여노인의 특성이 실제와 유사한지 간단히 살펴보았다. 그런데 노인일자리 통계로부터 전체 노인일자리사업 참여자의 특성을 파악하기는 어려우므로, 전체 노인일자리사업의 약 70% 이상을 차지하는 공익활동 참여자의 특성을 확인하여 비교하였다. 분석결과, 복지패널 데이터로 분석한 사업참여노인의 연령, 성, 교육수준 분포가 실제 공익활동 참여 노인과 대체로 유사하게 나타났다. 단, 실제 공익활동 참여 노인보다 복지패널로 조사된 사업참여노인의 연령이 다소 낮고 교육수준이 다소 높은 것으로 나타났는데, 이는 주

7) 2017년 시장형사업단 노인일자리 월평균 임금과 평균 참여기간은 각각 263,509원, 8.4개월이고, 인력파견형 노인일자리 월평균 임금과 평균 참여기간은 각각 1,134,687원, 5.0개월이다(한국노인인력개발원, 2018: 41, 49).

로 공익활동보다 시장형사업단과 인력파견형 등 시장형 노인일자리에 참여하는 노인의 연령이 낮고 교육수준이 높기 때문에 짐작된다. <표 2-1> ~ <표 2-3>의 정보를 종합할 때, 복지패널 데이터로 노인일자리사업 참여 노인을 분석하는 데 큰 무리는 없는 것으로 판단된다.

〈표 2-3〉 노인일자리사업 참여 노인의 특성

(단위: %)

		실제 공익활동 참여 노인	복지패널 노인일자리사업 참여 노인
연령	65~69세	11.2	19.9
	70~74세	27.4	31.1
	75~79세	38.5	33.5
	80세 이상	22.9	15.5
성	남성	29.6	28.5
	여성	70.4	71.5
교육수준	초졸이하	69.0	66.8
	중졸	16.8	14.6
	고졸	11.4	12.7
	대졸이상 ¹⁾	2.7	5.9
사례수		400,099명	389명

주: 실제 공익활동 참여 노인의 교육수준은 53.3%의 '알 수 없음' 사례를 제외한 수치다.

1) 전문대학 졸업을 포함한다.

자료: 실제 공익활동 참여 노인의 특성은 2017년 노인일자리 통계(한국노인인력개발원, 2018: 37)로부터 인용하였다.

노인일자리사업 참여 노인의 특성을 정확하게 파악하기 위해서는 노인일자리사업에 참여하지 않는 노인과의 비교가 필요하다. 단, 노인일자리사업에 참여하지 않는 노인 내부의 이질성이 크다는 점을 고려하여, <표 2-4>에서는 전체 노인을 노인일자리사업 참여 노인, 노인일자리사업에 참여하지 않지만 다른 근로활동에 참여한 노인, 노인일자리사업과 다른 근로활동에 모두 참여하지 않은 노인으로 나누어 그 특성을 살펴보았다. 먼저 연령 분포를 살펴보면, 노인일자리사업 참여 노인은 전체 노인에 비해 70대 비율이 64.6%로 높고, 60대와 80세 이상 비율이 낮은 것으로 나타났다. 노인일자리사업이 아닌 근로활동에 종사하는 노인의 절반 이상(52.3%)이 60대라는 점을 함께 고려하면, 노인일자리사업은 60대보다 일반 노동시장에 참여할 가능성이 상대적으로 낮은 70대 노인에게 더욱 많은 근

로 기회를 제공하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 한편, 노인일자리사업과 다른 근로활동에 모두 참여하지 않는 노인의 80세 이상 비율이 29.4%로 다른 집단보다 높게 나타났는데, 이는 고령노인의 경제활동참여 가능성이 상대적으로 낮다는 사실을 보여준다.

〈표 2-4〉 노인일자리사업 참여 노인과 비참여 노인의 특성

(단위: %)

		참여 노인	비참여 근로 노인	비참여 비근로 노인	전체 노인
연령	65~69세	19.9	52.3	26.0	32.4
	70~74세	31.1	27.9	23.1	24.8
	75~79세	33.5	13.8	21.4	20.2
	80세 이상	15.5	6.0	29.4	22.5
성	남성	28.5	60.5	37.0	42.5
	여성	71.5	39.5	63.0	57.5
교육수준	초졸미만	27.4	12.6	26.3	22.8
	초졸	39.4	33.8	30.6	32.0
	중졸	14.6	18.5	16.4	16.8
	고졸	12.7	25.7	16.8	18.8
	대졸이상 ¹⁾	5.9	9.4	9.9	9.5
결혼상태	무배우	48.4	21.6	42.7	37.7
	유배우	51.6	78.4	57.3	62.3
가구 내 25~64세 가구원 존재	없음	79.1	61.6	70.3	68.6
	있음	20.9	38.4	29.7	31.4
건강상태	건강한 편	28.4	46.0	24.3	30.1
	보통	41.3	33.7	31.0	32.3
	건강하지 않은 편	30.3	20.3	44.7	37.5
근로능력 ²⁾	근로가능	88.0	93.4	41.1	57.4
	단순근로가능	9.6	5.2	24.7	18.8
	단순근로미약자	2.4	1.4	27.2	19.1
	근로무능력자	0.0	0.0	6.9	4.7
사례수		389명	1,271명	3,071명	4,731명

주: 노인일자리사업 참여 노인, 비참여 근로 노인, 비참여 비근로 노인, 전체 노인을 각각 100%로 하여 집단의 구성을 분석한 결과이다. 비참여 노인의 근로활동은 임금근로와 자활 및 공공근로, 고용주·자영업·무급가족종사를 모두 포함하는 것으로 정의하였다.

1) 전문대학 졸업을 포함한다.

2) '단순근로가능'은 집에서 돈벌이를 할 수 있는 정도, '단순근로미약자'는 집안일만 가능한 정도, '근로무능력자'는 집안일도 불가능한 정도를 의미한다.

다음으로 성별 분포를 살펴보면, 전체 노인의 여성 비율인 57.5%를 기준으로 할 때 노인일자리사업 참여 노인 중 여성 노인의 비율은 71.5%로 상대적으로 높게, 노인일자리사업이 아닌 근로활동에 참여하는 노인 중 여성 노인의 비율은 39.5%로 상대적으로 낮게 나타났다. 즉, 남성 노인은 노인일자리사업이 아닌 일반 노동시장에서 근로하는 성향이 상대적으로 강하고, 여성 노인은 노인일자리사업에 참여하는 성향이 상대적으로 강하게 나타나는 것이다.

교육수준 분포에서도 노인일자리사업 참여 노인과 노인일자리사업이 아닌 근로활동에 종사하는 노인의 차이가 뚜렷하게 나타난다. 노인일자리사업 참여 노인은 초졸 미만 비율이 27.4%, 초졸 비율이 39.4%로 높고, 고졸 비율과 대졸 이상 비율은 각각 12.7%, 5.9%로 비교적 낮았다. 반면 노인일자리사업이 아닌 근로활동에 종사하는 노인은 초졸 미만 비율이 12.6%에 불과하고 고졸 비율과 대졸 이상 비율이 각각 25.7%, 9.4%로 나타났다. 이러한 분석결과는 일반 노동시장에서 근로하는 노인보다 노인일자리사업 참여 노인의 교육수준이 확연하게 낮다는 사실을 보여준다. 근로하지 않는 노인과 비교해도 노인일자리사업 참여 노인의 교육수준이 상대적으로 낮게 나타난다.

노인의 결혼상태를 살펴보면, 전체 노인의 37.7%가 배우자가 없는 가운데, 노인일자리사업 참여 노인의 무배우 비율이 48.4%로 다른 노인보다 높게 나타났다. 노인일자리사업 참여 노인 중 여성 노인의 비율이 71.5%로 상당히 높게 나타났다는 사실을 함께 고려하면, 전반적으로 무배우 여성 노인이 노인일자리사업에 참여할 가능성이 상대적으로 높은 것으로 판단된다. 이는 남성 배우자의 근로활동이나 공적연금 수급권의 보호를 받지 못하는 사별 여성 노인의 경제적 어려움을 완화하는 데 노인일자리사업이 일정하게 기여하고 있을 가능성을 시사한다. 한편, 노인일자리사업이 아닌 근로활동에 종사하는 노인의 유배우 비율이 78.4%로 상당히 높게 나타났는데, 이는 배우자와 사별했을 가능성이 상대적으로 낮은 젊은 60대 노인의 비율(52.3%)이 높기 때문으로 판단된다.

다음으로, 아직 한국에서는 성인 자녀와의 동거가 노인의 생계를 보장하는 중요한 노후 소득보장 수단으로 기능하고 있는바, 가구 내에 25~64세의 근로연령대 가구원⁸⁾이 존재하는 노인의 비율을 제시하였다. 표를 보면, 노인일자리사업 참여 노인이 25~64세 가구원과 동거하는 비율이 20.9%로 다른 노인보다 낮게 나타났는데, 이는 노인일자리사업 참여 노인이 다른 가구원의 경제활동으로부터 소득을 얻을 가능성도 상대적으로 높지 않다

8) 25~64세 가구원은 성인 자녀 외에도 배우자 등 기타 가구원을 포함할 수 있다.

는 사실을 의미한다.

마지막으로, 노인일자리사업 참여 노인의 건강상태와 근로능력 수준을 다른 노인과 비교하여 살펴보았다. 노인일자리사업이 아닌 근로활동에 종사하는 노인은 건강한 편이라고 응답한 비율이 46.0%로 근로하지 않는 노인의 24.3%보다 뚜렷하게 높게 나타나, 건강상태가 경제활동 참여의 중요한 조건임을 보여준다. 그런데 노인일자리사업 참여 노인의 건강상태를 살펴보면, 건강한 편이라고 응답한 비율이 28.4%로 근로하지 않는 노인의 24.3%보다 4.1%p 높은 데 그쳤지만, 보통이라고 응답한 비율이 41.3%로 근로하지 않는 노인의 31.0%보다 10.3%p나 높게 나타났다. 이러한 분석결과는 건강상태가 좋은 노인은 상대적으로 일반 노동시장에서 근로할 가능성이 크고, 건강상태가 좋지 않지만 나쁘지도 않은 노인은 상대적으로 노인일자리사업에 참여할 가능성이 큰 관계를 시사한다. 한편 노인일자리사업 참여 노인의 근로능력 수준은 근로활동에 참여하지 않는 노인보다는 평균적으로 훨씬 높지만, 노인일자리사업이 아닌 근로활동에 종사하는 노인보다는 다소 낮게 나타났다.

이상의 분석결과를 종합하면, 일반 노동시장에서의 근로활동과 구분되는 노인일자리사업의 특징을 이해할 수 있다. 노인일자리사업이 아닌 근로활동에 종사하는 노인은 다른 노인보다 저연령, 남성, 고교육, 유배우, 양호한 건강상태의 특징을 가질 가능성이 크고, 심지어 25~64세 근로연령대 가구원과 동거할 가능성도 상대적으로 높아, 이들이 근로활동에 종사하지 않는 노인보다 상대적으로 안정된 집단임을 알 수 있다. 반면 노인일자리사업 참여 노인은 다른 노인보다 70대, 여성, 저교육, 무배우, 25~64세 가구원 비존재의 특징을 가질 가능성이 큰 상대적으로 취약한 집단으로, 근로하지 않는 노인보다는 건강하지만 노인일자리사업이 아닌 근로활동에 종사하는 노인보다는 건강하지 않다. 이는 주로 노인일자리사업의 약 70% 이상을 차지하는 공익활동이 기본적인 활동역량을 요구하지만, 소득수준이 낮고 독신가구이거나 경제력이 없는 가구원과 동거하는 노인을 우선하여 선발하기 때문으로 이해할 수 있다.

〈표 2-5〉 노인일자리사업 참여가구 노인과 비참여가구 노인의 소득평균

(단위: 만원/년, %)

		사업참여가구	비참여·노인근로가구 ¹⁾	비참여·노인비근로가구 ²⁾	전체 노인
근로사업소득		525.1	1722.7	573.4	930.8
노인일자리사업소득		196.2	0.0	0.0	16.5
재산소득		114.0	219.7	216.8	209.1
사적이전소득		404.8	283.6	413.7	372.0
공적이전소득		418.0	595.2	777.6	690.0
공적연금 소득 ³⁾	평균	156.2	377.8	469.5	414.3
	0원 초과 비율	53.2	76.7	53.6	60.8
	0원 제외 평균	293.8	492.7	876.6	681.5
기초연금	평균	220.2	129.2	151.5	150.3
	0원 초과 비율	90.3	59.5	69.6	68.1
	0원 제외 평균	243.8	217.3	217.8	220.5
기초보장 급여 ⁴⁾	평균	5.5	15.3	63.4	43.4
	0원 초과 비율	3.6	4.5	14.7	10.6
	0원 제외 평균	152.3	338.2	430.1	409.7
세금 및 사회보험료		46.7	184.0	113.9	130.3
가처분소득		1415.1	2649.5	1872.2	2078.2
사례수		521명	1,494명	2,716명	4,731명

주: 모든 소득은 가구소득을 의미한다. 가구원 수 제곱근으로 나누어 균등화한 소득을 분석하였다. 음의 가처분소득은 0으로 변환하여 분석하였다.

1) 가구 내 노인일자리사업에 참여하는 노인이 없고, 가구 내 근로하는 노인이 있는 가구에 속한 노인을 의미한다.

2) 가구 내 노인일자리사업에 참여하는 노인이 없고, 가구 내 근로하는 노인이 없는 가구에 속한 노인을 의미한다.

3) 국민연금, 공무원·군인·교원연금, 보훈연금, 별정직우체국연금을 포함한다.

4) 생계급여, 주거급여, 교육급여의 합을 의미한다.

이와 같은 노인일자리사업의 특징은 사업에 참여하는 노인과 그렇지 않은 노인의 소득 및 자산을 비교함으로써 좀 더 자세하게 살펴볼 수 있다. 그런데 소득과 자산은 기본적으로 가구단위로 측정되기 때문에, 〈표 2-5〉와 〈표 2-6〉에서는 전체 노인을 첫째, 노인일자리사업 참여 노인이 존재하는 가구에 속한 노인, 둘째, 가구 내 노인일자리사업 참여 노인이 없지만 다른 근로활동에 종사하는 노인이 있는 가구에 속한 노인, 셋째, 가구 내 노인일자리사업 참여 노인이 없고 다른 근로활동에 종사하는 노인도 없는 가구에 속한 노인으로 구분하여 이들의 소득과 자산의 평균을 분석하였다. 이하에서는 편의상 세 집단을 각각

“사업참여가구”, “비참여·노인근로가구”, “비참여·노인비근로가구”로 서술하였다.

우선 <표 2-5>에서 근로사업소득을 살펴보면, 노인일자리사업 비참여·노인근로가구 노인의 평균이 1722.7만원/년으로 높게 나타났다. 이들의 근로사업소득이 많은 것은 이들 가구에 속한 노인이 경제활동에 참여하기 때문이기도 하지만, <표 2-4>에서 살펴본 바와 같이 노인일자리사업이 아닌 근로활동에 종사하는 노인이 경제활동참여율이 높은 25~64세 가구원과 동거하는 비율이 38.4%로 상대적으로 높은 것도 일정한 영향을 미쳤을 것이다. 한편, 노인일자리사업 참여 가구 노인의 근로사업소득 평균은 525.1만원/년으로 비참여·노인비근로가구 노인보다도 낮게 나타났다. 노인일자리사업 참여 가구 노인의 노인일자리사업으로부터의 소득 평균은 196.2만원/년으로, 이들의 근로사업소득 평균의 약 37%를 차지한다. 이자, 배당금, 임대료, 개인연금, 퇴직연금 등을 포함하는 재산소득을 살펴보면, 노인일자리사업 참여 가구 노인의 평균이 114.0만원/년으로 전체 노인의 평균인 209.1만원/년보다 낮았다. 전반적으로 노인일자리사업 참여 가구 노인은 경제활동과 재산으로부터 얻는 시장소득 수준이 상당히 낮아 공적·사적이전의 필요성이 크다고 볼 수 있다.

그렇다면 사적이전소득과 공적이전소득의 분포는 어떠한가? 노인일자리사업 참여 가구 노인의 사적이전소득 평균은 404.8만원/년으로 전체 노인의 평균인 372.0만원/년보다 높게 나타나, 이들의 경제적 필요가 상대적으로 높은 사적이전소득으로 이어지고 있을 가능성을 시사한다. 하지만 노인일자리사업 참여 가구 노인의 공적이전소득 평균은 418.0만원/년으로, 노인일자리사업 비참여·노인근로가구 노인의 595.2만원/년, 노인일자리사업 비참여·노인비근로가구 노인의 777.6만원/년보다 크게 낮았다. 이는 현재 노후소득보장제도가 노인일자리사업 참여 가구 노인의 노후소득보장 수요에 효과적으로 대응하지 못하고 있음을 보여준다.

좀 더 구체적으로 공적연금소득, 기초연금, 기초보장급여의 분포를 살펴보자. 노인일자리사업 참여 가구 노인의 기초연금 수급률은 90.3%로 전체 노인의 68.1%보다 훨씬 높게 나타났는데, 이는 노인일자리사업 공익활동이 기초연금 수급자를 대상으로 하고 있음을 고려하면 당연한 결과라 할 수 있다. 노인일자리사업 참여 가구 노인 중 기초연금 수급자의 기초연금소득 평균이 243.8만원/년으로 다른 집단보다 높은 것은, 주로 이들의 가구 규모가 작아 균등화 과정에서 기초연금소득이 상대적으로 덜 감소하였기 때문으로 판단된다. 다음으로 기초보장급여를 살펴보면, 노인일자리사업 참여 가구 노인의 수급률이

3.6%로 다른 노인보다 낮게 나타났다.⁹⁾ 노인일자리사업 참여 가구 노인 중 기초보장 수급자의 기초보장급여 평균도 152.3만원/년으로 다른 집단보다 상당히 낮게 나타났고, 결과적으로 노인일자리사업 참여 가구 노인의 기초보장급여 평균은 5.5만원/년에 불과하다. 하지만 전체 노인의 기초보장급여 평균도 43.4만원/년으로 그다지 크지 않기 때문에, 노인일자리사업 참여 가구 노인이 기초보장급여를 상대적으로 적게 받는다는 사실만으로 이들의 상대적으로 낮은 공적이전소득 수준을 설명하기는 어렵다.

노인일자리사업 참여 가구 노인의 공적이전소득 수준이 상대적으로 낮은 것은 주로 공적연금소득 때문이다. 노인일자리사업 참여 가구 노인 중 공적연금소득이 존재하는 비율은 53.2%로 전체 노인의 60.8%보다 낮았고, 공적연금소득이 존재하는 노인의 공적연금소득 평균은 293.8만원/년으로 전체 노인의 681.5만원/년보다 크게 낮았다. 이는 앞서 살펴본 바와 같이 노인일자리사업 참여 노인의 여성, 저교육 비율이 상대적으로 높고, 교육수준이 낮은 여성 노인이 과거 노동시장에서 높은 수준의 공적연금을 받기 위한 안정적인 직업 이력을 갖지 못했을 가능성이 크기 때문으로 이해할 수 있다. 요컨대, 노인일자리사업은 여러 공적 노후소득보장제도 중 주로 기초보장급여를 받지 않고 기초연금을 받는 노인 중에서 공적연금을 받지 못하거나 공적연금 급여수준이 낮은 집단의 노후소득을 보충해주는 역할이 강한 것으로 판단된다.

이와 같은 소득원천별 분포의 결과, 종합적으로 노인일자리사업 참여 가구 노인의 가처분소득 평균은 1415.1만원/년으로 노인일자리사업 비참여·노인근로가구 노인의 2649.5만원/년, 노인일자리사업 비참여·노인비근로가구 노인의 1872.2만원/년보다 상당히 낮게 나타났다. 이는 노인일자리사업 참여 가구 노인의 빈곤 위험이 상대적으로 높을 가능성을 시사한다.

9) 원칙적으로 국민기초생활보장제도 생계급여와 의료급여 수급자는 노인일자리사업에서 제외되지만, 실제 데이터에서는 가구 내 일부 가구원이 기초보장급여를 받거나, 2017년 1년 중 노인일자리사업에 참여하지 않은 기간 동안 기초보장급여를 수급하는 등의 다양한 이유로 2017년 1년 동안 노인일자리사업에 참여한 경험이 있는 노인이 속한 가구(사업참여가구)의 2017년 1년간 기초보장급여가 존재할 수 있다.

〈표 2-6〉 노인일자리사업 참여가구 노인과 비참여가구 노인의 자산평균

(단위: 만원)

	사업참여가구	비참여· 노인근로가구 ¹⁾	비참여· 노인비근로가구 ²⁾	전체 노인
거주주택	11,064	17,448	17,968	17,223
금융재산	2,528	6,735	5,467	5,619
일반재산 ³⁾	4,880	25,994	11,049	15,236
부채	1,332	3,350	2,628	2,746
순자산 ⁴⁾	17,139	46,827	31,856	35,332

주: 균등화하지 않은 가구자산을 분석하였다. 음의 순자산을 그대로 분석하였다. 부채가 결측인 7명을 제외하고 분석하였다.

1) 2) 〈표 2-5〉와 동일하다.

3) 거주주택 외 부동산, 농기계, 농축산물, 자동차, 기타 재산을 포함한다.

4) 거주주택, 금융재산, 일반재산의 합에서 부채를 차감한 금액을 의미한다.

〈표 2-6〉에서 자산 평균을 분석한 결과를 살펴보면, 노인일자리사업 참여 가구 노인의 자산 수준이 다른 노인에 비해 상당히 낮다는 사실을 알 수 있다. 노인일자리사업 참여 가구 노인의 순자산 평균은 1억 7,139만원으로 전체 노인의 순자산 평균 3억 5,332만원의 절반에도 미치지 못한다. 거주주택, 금융재산, 일반재산으로 나누어 살펴보면, 노인일자리사업 참여 가구 노인의 거주주택 가격 평균은 1억 1,064만원으로 순자산의 약 65%를 차지하고 있고, 모든 자산 항목의 평균이 전체 노인보다 낮지만, 그중에서도 특히 일반재산 평균이 4,880만원으로 전체 노인 일반재산 평균의 약 32%에 불과한 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 소득뿐만 아니라 자산의 측면에서도 노인일자리사업 참여 가구 노인의 경제력 수준이 다른 노인보다 낮다는 사실을 분명하게 보여준다.

제4절 노인빈곤 실태와 노인일자리사업의 빈곤완화 효과

다음으로는 본격적으로 노인 빈곤 실태를 살펴본다. 먼저 <표 2-7>에서는 복지패널 데이터로 분석한 2017년 전체 인구나 노인 인구의 빈곤 수준을 제시하였다. 표를 보면, 중위소득 50%와 40% 기준 노인빈곤율은 각각 45.4%, 31.7%로 전체 인구 빈곤율의 3~4배에 이르는 것으로 나타났다. 이는 한국의 심각한 노인빈곤 상황을 바로 보여준다. 전체 인구나 노인 인구의 빈곤갭비율은 대략 30% 전후로 큰 차이를 보이지는 않지만, 빈곤율의 차이로 인해 노인 인구 빈곤갭이 전체 인구 빈곤갭의 4배에 가깝게 나타난다. 예를 들어, 중위소득 50% 기준 빈곤갭은 전체 인구의 경우 4.0%, 노인 인구의 경우 14.8%로 나타났다.

<표 2-7> 2017년 가처분소득 기준 빈곤

(단위: %)

		전체 인구	노인 인구
중위소득 50% 기준	빈곤율	13.2	45.4
	빈곤갭	4.0	14.8
	빈곤갭비율	30.2	32.5
중위소득 40% 기준	빈곤율	7.9	31.7
	빈곤갭	2.3	8.8
	빈곤갭비율	29.7	28.0

그렇다면 노인의 빈곤에 영향을 미치는 요인은 무엇일까? <표 2-8>에서는 이러한 질문에 대한 답을 탐색하기 위해 노인의 특성별 빈곤율을 보고하였다. 먼저 연령대별 중위소득 50% 기준 빈곤율을 살펴보면, 65~69세 30.3%, 70~74세 42.5%, 75~79세 59.7%로 연

령이 증가할수록 빈곤율이 증가하는 양상이 나타났다. 중위소득 40% 기준 빈곤율의 경우 역시 65~69세 18.9%, 70~74세 26.4%, 75~79세 42.9%로 연령과 빈곤율의 정적 관계가 분명하게 관찰된다. 단, 75~79세와 80세 이상의 차이는 그다지 크지 않았다. 성별 빈곤율을 살펴보면, 중위소득 50%와 40% 기준 빈곤율이 남성은 각각 39.0%, 24.7%, 여성은 각각 50.1%, 36.8%로 나타나 여성 노인의 빈곤위험이 상대적으로 높다는 사실이 확인된다. 교육수준과 빈곤율의 부적 관계도 뚜렷하게 나타났다. 특히 대졸 이상의 교육수준을 가진 노인의 중위소득 50%와 40% 기준 빈곤율이 각각 18.4%, 12.3%로 상당히 낮았다.

다음으로 가구구성 특성과 빈곤의 관계를 살펴보면, 배우자가 없는 노인과 25~64세 가구원과 동거하지 않는 노인의 빈곤율이 상대적으로 높게 나타나 노인의 가구형태와 빈곤이 밀접한 관계를 맺고 있다는 사실이 확인된다. 특히 25~64세 근로연령대 가구원과 동거하는 노인과 동거하지 않는 노인의 빈곤율 격차가 중위소득 50%와 40% 기준으로 각각 33.2%p, 27.5%p로 크게 나타났는데, 이는 성인 자녀와의 동거가 노인 빈곤의 중요한 영향요인일 가능성을 시사한다.

경제활동상태별 빈곤율을 살펴보면, 임금근로에 종사하는 노인의 중위소득 50%와 40% 기준 빈곤율이 각각 15.7%와 7.9%로 상당히 낮게 나타났고, 취업하지 않은 노인의 중위소득 50%와 40% 기준 빈곤율이 각각 51.1%와 36.6%로 비교적 높게 나타났다. 고용주·자영업자·무급가족종사자 노인의 빈곤율은 임금근로와 미취업 집단의 중간 정도로 나타났다는데, 이는 이들이 경제활동에 참여하고 있음에도 불구하고 그 일자리의 질이 높지 않을 가능성을 시사한다. 자활근로·공공근로·노인일자리 등에 종사하는 노인의 중위소득 50%와 40% 기준 빈곤율은 각각 68.6%, 51.3%로 취업하지 않은 노인의 빈곤율보다도 높았다. 이는 한편으로는 공공근로 성격의 일자리가 빈곤한 노인을 표적화하고 있음을 의미하고, 다른 한편으로는 공공근로 성격의 일자리가 빈곤한 노인의 소득을 증가시키는 효과가 제한적일 가능성을 시사하는 것이기도 하다. 한편, 본인 또는 다른 노인 가구원이 근로하는 가구에 속한 노인의 중위소득 50%와 40% 기준 빈곤율은 각각 33.1%와 20.6%로 그렇지 않은 노인보다 낮은 것으로 나타나, 노인의 경제활동이 빈곤완화에 기여할 가능성을 다시 한번 확인할 수 있다.

〈표 2-8〉 노인 특성별 빈곤

(단위: %)

		중위소득 50% 기준 빈곤율	중위소득 40% 기준 빈곤율
연령	65~69세	30.3	18.9
	70~74세	42.5	26.4
	75~79세	59.7	42.9
	80세 이상	57.3	45.7
성	남성	39.0	24.7
	여성	50.1	36.8
교육수준	초졸미만	62.6	49.4
	초졸	51.4	36.8
	중졸	43.3	25.9
	고졸	29.7	16.3
	대졸이상 ¹⁾	18.4	12.3
결혼상태	무배우	56.2	43.8
	유배우	38.8	24.3
가구 내 25~64세 가구원 존재	없음	55.8	40.3
	있음	22.6	12.8
경제활동상태	임금근로	15.7	7.9
	공공근로 ²⁾	68.6	51.3
	고용주·자영업 ³⁾	34.7	21.2
	미취업	51.1	36.6
가구 내 근로노인 존재 ⁴⁾	근로 노인 없음	53.1	38.6
	근로 노인 있음	33.1	20.6
공적연금소득	없음	63.8	50.3
	있음	33.5	19.6
기초연금	없음	21.0	10.5
	있음	56.8	41.5
기초보장급여	없음	41.8	27.7
	있음	75.5	64.6
노인일자리사업	사업비참여가구노인	43.3	29.9
	사업참여가구노인	68.2	50.6

주: 각 집단의 빈곤율을 분석한 결과이다.

1) 전문대학 졸업을 포함한다.

2) 자활근로·공공근로·노인일자리를 포함한다.

3) 고용주·자영업자·무급가족종사자를 포함한다.

4) 가구 내 근로 노인이 존재하는지 여부를 의미한다.

다음으로는 공적이전의 수급과 빈곤율의 관계를 살펴보았다. 우선 공적연금소득이 있는 노인의 중위소득 50%와 40% 기준 빈곤율은 각각 33.5%, 19.6%로 그렇지 않은 노인보다 크게 낮았는데, 이는 한편으로는 공적연금이 노인의 빈곤을 감소시키기 때문일 것이고, 다른 한편으로는 안정적인 직업 이력을 가진 빈곤하지 않은 노인이 공적연금을 상대적으로 많이 받기 때문일 가능성도 있다. 반면 기초연금과 기초보장급여의 경우 해당 급여가 존재하는 노인의 빈곤율이 상대적으로 높게 나타났는데, 이는 소득수준이 낮은 노인에게 급여를 제공하는 제도의 특성을 반영한 결과로 이해할 수 있다. 노인일자리사업의 경우도 마찬가지다. 노인일자리사업 참여 가구 노인의 중위소득 50%와 40% 기준 빈곤율은 각각 68.2%, 50.6%로 비참여 가구 노인의 중위소득 50%와 40% 기준 빈곤율인 43.3%, 29.9%보다 높게 나타났다.

〈표 2-9〉 소득원천별 노인 빈곤완화효과

(단위: %, %p)

	중위소득 50% 기준			중위소득 40% 기준		
	빈곤율	빈곤갭	빈곤갭 비율	빈곤율	빈곤갭	빈곤갭 비율
노인일자리사업소득을 제외한 시장소득 ¹⁾	65.0	37.4	57.5	57.3	31.4	54.8
+ 노인일자리사업소득	64.7	36.4	56.3	56.8	30.3	53.4
	-0.3	-0.9	-1.2	-0.5	-1.1	-1.4
+ 공적연금소득	51.1	25.7	50.3	42.2	20.4	48.4
	-13.6	-10.7	-6.0	-14.6	-9.9	-5.0
+ 기초연금	47.0	18.8	40.0	34.4	13.2	38.4
	-4.1	-6.9	-10.3	-7.7	-7.2	-9.9
+ 기초보장급여	46.1	16.1	35.0	33.7	10.1	30.0
	-0.9	-2.7	-5.0	-0.7	-3.1	-8.4
+ 기타 공적이전	43.0	13.6	31.7	29.7	7.9	26.7
	-3.1	-2.5	-3.3	-4.0	-2.2	-3.3

주: 하단의 수치는 각 단계별로 이전 단계와의 차이를 의미한다.

1) 근로사업소득, 재산소득, 사적이전소득의 합에서 노인일자리사업소득을 차감한 소득을 의미한다.

그렇다면 노인일자리사업과 여러 공적이전제도는 노인의 빈곤을 얼마나 완화하고 있는가? 〈표 2-9〉에서는 이러한 질문에 답하기 위해 여러 소득원천을 누적적·단계적으로 추가하면서 노인 인구의 빈곤 수준 변화를 분석하였다. 이러한 방법은 선행연구에서 널리 사

용되어 왔는데, 특히 손병돈·이원진·한경훈(2018: 19)은 12차 복지패널 데이터(2016년 소득)를 활용하여 동일한 분석을 시행한 바 있다. 이들의 분석결과와 <표 2-9>를 비교해보면, 노인일자리사업과 각 공적이전제도의 노인 빈곤완화효과의 크기가 거의 유사하게 나타나 2016년과 2017년 사이에 여러 공적이전제도의 노인 빈곤완화효과에 큰 변화가 없었음을 알 수 있다. 이하에서는 <표 2-9>에 보고한 2017년의 분석결과를 구체적으로 살펴본다.

우선 노인일자리사업소득을 제외한 시장소득을 출발점으로 삼아 빈곤을 분석한 결과, 중위소득 50%와 40% 기준 빈곤율이 각각 65.0%, 57.3%로 높게 나타났다. 그런데 노인 일자리사업소득을 더한 소득, 즉 시장소득의 중위소득 50%와 40% 기준 빈곤율은 각각 64.7%, 56.8%로 나타났다. 이는 노인일자리사업이 중위소득 50%와 40% 기준 빈곤율을 각각 0.3%p, 0.5%p 감소시켰음을 의미한다. 후술하겠지만, 이처럼 노인일자리사업의 빈곤완화효과가 작게 나타난 것은 주로 노인일자리사업에 참여하는 노인의 비율이 작기 때문인 것으로 판단된다.

다음으로 공적연금소득을 추가한 결과를 살펴보면, 공적연금소득은 중위소득 50%와 40% 기준 빈곤율을 각각 13.6%p, 14.6%p 감소시키고, 중위소득 50%와 40% 기준 빈곤갭을 각각 10.7%p, 9.9%p 감소시키는 것으로 나타났다. 즉, 본 분석에서 살펴본 여러 공적이전제도 중 공적연금이 단일 제도로서 가장 큰 빈곤완화효과를 보여준다. <표 2-5>에서 살펴본 바와 같이, 공적연금소득 평균(414.3만원/년)은 노인의 전체 공적이전소득 평균(690.0만원/년)의 약 60%를 차지하고 있다. 이처럼 공적연금의 규모가 크기 때문에 공적연금이 여러 노후소득보장제도 중에서도 노인 빈곤을 완화하는 데 중요한 역할을 하고 있는 것이다.

기초연금 역시 노인 빈곤완화에 일정하게 기여하고 있다. 공적연금소득 다음으로 기초 연금을 추가한 후 빈곤 수준 변화를 살펴보면, 기초연금이 중위소득 50%와 40% 기준 빈곤율을 각각 4.1%p, 7.7%p 감소시키고, 중위소득 50%와 40% 기준 빈곤갭을 각각 6.9%p, 7.2%p 감소시킨 것으로 나타났다.

기초보장급여의 경우 생계급여 수급자 선정기준이 기준중위소득의 30%로 낮을 뿐만 아니라, 재산의 소득환산제와 부양의무자 기준 등의 영향을 추가로 고려하면 중위소득 50%와 40% 기준 상대빈곤율을 낮추는 데는 한계가 있을 것으로 예측된다. 분석 결과, 기초보장급여는 중위소득 50%와 40% 기준 빈곤율을 각각 0.9%p, 0.7%p 감소시켰다. 한

편, 기초보장급여의 빈곤갭 완화효과는 중위소득 50%와 40% 기준으로 각각 2.7%p, 3.1%p로 나타나, 기초보장제도가 빈곤율을 감소시키는 효과는 제한적이지만 빈곤갭 감소에는 일정하게 기여하고 있음을 알 수 있다.

〈표 2-10〉 2017년 노인일자리사업의 빈곤완화효과

(단위: %, %p)

		사업참여가구노인			전체 노인		
		사업 전	사업 후	차이	사업 전	사업 후	차이
중위소득 50% 기준	빈곤율	75.4	68.2	-7.3	46.0	45.4	-0.6
	빈곤갭	31.0	21.5	-9.5	15.6	14.8	-0.8
	빈곤갭비율	41.1	31.5	-9.6	33.8	32.5	-1.3
중위소득 40% 기준	빈곤율	61.5	50.6	-10.9	32.6	31.7	-0.9
	빈곤갭	21.3	12.1	-9.2	9.6	8.8	-0.8
	빈곤갭비율	34.6	23.9	-10.7	29.5	28.0	-1.6

주: 사업 전 빈곤은 가처분소득에서 노인일자리사업소득을 차감한 소득을 기준으로 산출한 빈곤율, 사업 후 빈곤은 가처분소득을 기준으로 산출한 빈곤율을 의미한다.

그런데 〈표 2-9〉와 같은 방법의 분석에서는 소득원천을 추가하는 순서에 따라 각 소득원천의 빈곤완화효과가 달라질 수 있다. 본 연구의 주된 관심의 대상인 노인일자리사업의 경우, 〈표 2-9〉에서는 다른 공적이전소득을 제외한 상태에서 빈곤완화효과를 분석하였지만, 모든 소득원천을 포함한 가처분소득을 기준으로 노인일자리사업의 빈곤완화효과를 분석해볼 필요가 있다. 이에 〈표 2-10〉에서는 노인일자리사업소득의 빈곤완화효과를 파악하기 위한 추가적인 분석을 실시하였다. 이는 4장에서 실시할 가상적인 노인일자리사업의 빈곤완화효과 시뮬레이션 분석에 앞서 실제로 조사된 노인일자리사업소득의 빈곤완화효과를 분석하는 것으로 이해할 수 있다. 이를 위해 사업참여노인의 노인일자리사업소득을 제한 후 사업참여가구노인의 가구 가처분소득을 재구성하였고, 이렇게 재구성한 가처분소득을 노인일자리사업 시행 전 가처분소득으로 정의하였다. 그리고 노인일자리사업 시행 전 가처분소득과 실제 가처분소득의 빈곤 차이를 노인일자리사업의 빈곤완화효과로 해석한다.

〈표 2-10〉에는 사업참여가구노인만을 대상으로 한 분석결과와 전체 노인을 대상으로 한 분석결과를 따로 보고하였다. 전체 노인의 8.4%인 사업참여가구노인을 대상으로 하면, 노인일자리사업소득이 중위소득 50% 기준 빈곤율을 75.4%에서 68.2%로 7.3%p 감

소시키는 것으로 나타났다. 즉, 사업참여가구노인을 100명이라 할 때, 노인일자리사업소득을 제공하면 사업참여가구노인 중 빈곤노인이 75명에서 68명으로 7명 감소하는 것이다. 한편 전체 노인을 대상으로 하면, 노인일자리사업소득이 중위소득 50% 기준 빈곤율을 46.0%에서 45.4%로 0.6%p 감소시켰다. 즉, 전체 노인을 100명이라 할 때, 노인일자리사업소득을 제공하면 빈곤노인이 46명에서 45명으로 1명 감소하는 것이다.

이처럼 노인일자리사업소득의 전체 노인 빈곤완화효과가 제한적인 것은 일차적으로 사업참여가구노인의 규모가 작기 때문인 것으로 이해할 수 있다. 전체 노인의 중위소득 50% 기준 빈곤율 감소량 0.6%p는 사업참여가구노인의 빈곤율 감소량 7.3%p와 사업참여가구노인 비율 8.4%의 곱이기 때문이다. 이는 노인일자리사업이 전체 노인의 빈곤을 의미 있는 수준으로 완화하기 위해서는 활동비를 인상하여 사업참여가구노인의 빈곤을 감소시키는 것뿐만 아니라 대상을 확대하여 사업참여가구노인의 비율을 증가시키는 것이 중요하다는 사실을 의미한다. 따라서 4장의 시뮬레이션에서는 활동비 인상과 대상 확대를 결합한 다양한 노인일자리사업 개선모형의 빈곤완화효과를 분석할 것이다.

제3장

소득보충기제로서 노인일자리사업의 역할과 한계

제1절 노인일자리사업의 주요 내용

제2절 소득보충기제로서 노인일자리사업의 역할과 쟁점

제3절 노인의 사회적 환경변화에 따른 노인일자리사업의
변화와 한계

제1절 노인일자리사업의 주요 내용

1. 사업개요

노인일자리 및 사회활동 지원사업의 사업목적은 “어르신이 활기차고 건강한 노후생활을 영위할 수 있도록 다양한 일자리·사회활동을 지원하여 노인복지 향상에 기여”하는 것에 있다.(보건복지부, 2019b: 3). 노인일자리 및 사회활동 지원사업은 「저출산고령사회 기본법」 제11조(고용과 소득보장)에 의하면 “국가 및 지방자치단체는 일할 의욕과 근로능력이 있는 고령자가 최대한 일할 수 있는 환경을 조성”하여야 한다고 규정에 근거하여 근로능력이 있고 근로를 희망하는 노인들에게 다양한 일자리를 제공함으로써 그들의 삶의 질을 높이는 의도가 있다. 「노인복지법」 제23조에 의하면 “국가 또는 지방자치단체는 노인의 사회 참여 확대를 위하여 노인의 지역봉사 활동기회를 넓히고 노인에게 적합한 직종에 개발과 그 보급을 위한 시책을 강구하며 근로능력 있는 노인에게 일할 기회를 먼저 제공하도록 노력하여야 한다”고 규정되어 있어, 이러한 법적 규정에서도 그 사업 근거를 찾을 수 있다.

노인일자리 및 사회활동 지원사업은 크게 노인일자리와 노인사회활동으로 나뉜다. 이에 관한 내용은 <표 3-1>에 제시되어 있다. 노인사회활동은 근로보다는 봉사의 성격을 지니는 활동의 범주로서 공익활동과 재능나눔활동으로 세분된다.

〈표 3-1〉 노인일자리 및 사회활동 지원사업 주요 내용(2019년)

구분	유형	주요 내용	예산지원	활동성격	
노인 사회 활동	공익활동	노인이 자기만족과 성취감 향상 및 지역사회 공익증진을 위해 참여하는 활동	자치단체 경상보조	봉사	
	재능나눔활동	재능을 보유한 노인이 자기만족과 성취감 향상, 지역사회 공익 증진을 위해 자발적으로 참여하는 봉사성격의 각종 활동	민간 경상보조		
노인 일자 리	사회서비스형	취약계층 지원시설 및 돌봄시설 등 사회적 도움이 필요한 영역에 노인인력을 활용하여 필요한 서비스를 제공하는 일자리	자치단체 경상보조	근로	
	시장형 사업단	시장형 사업단	참여자 인건비 일부를 보충지원하고 추가 사업 수익으로 연중 운영하는 노인일자리		자치단체 경상보조
		인력 파견형 사업단	수요처의 요구에 의해서 일정 교육을 수료하거나 관련된 업무 능력이 있는 자를 해당 수요처로 연계하여 근무기간에 대한 일정 임금을 지급받을 수 있는 일자리		자치단체 경상보조
	취창업	시니어 인턴십	만 60세 이상의 노인에게 일할 기회를 제공함으로써 노인의 직업능력 강화 및 재취업기회를 촉진		민간 경상보조
		고령자 친화기업	고령자가 경쟁력을 가질 수 있는 적합한 직종에서 다수의 고령자를 고용하는 기업 설립 지원		민간 경상보조
	기업 연계형	기업이 적합한 노인일자리를 창출하고 유지하는데 필요한 직무모델 개발, 설비 구입 및 설치, 4대 보험료 등 간접비용을 지원	민간 경상보조		

자료: 보건복지부(2019b: 4)

1) 공익활동

공익활동은 “노인이 자기만족과 성취감 향상 및 지역사회 공익증진을 위해 참여하는 봉사활동”이다. 공익활동의 세부프로그램은 크게 4개 유형의 23개 프로그램으로 구성되어 있다. 노노케어, 취약계층 지원, 공공시설 봉사, 경륜전수 활동이 4개의 유형이다.

노노케어는 “독거노인, 조손가정 노인, 거동불편 노인, 경증치매 노인 등 취약노인 가정을 방문하여 일상생활을 안정적으로 유지할 수 있도록 안부확인, 말벗 및 생활 안전 점검 등 필요한 서비스를 제공하는 활동”이다.

취약계층 지원은 “장애인, 다문화 가정, 한부모 가족 아동 등 취약계층에게 상담·교육 및 정서적 지원 등 필요한 서비스를 제공하는 활동”이다. 여기에 해당하는 프로그램은 장애인 봉사, 다문화 가정봉사, 한부모가족봉사, 청소년 선도봉사, 생활시설 이용자 지원이 있다.

공공시설 봉사는 “복지시설, 공공의료시설, 교육시설, 보육시설, 지역 내 주거환경 및 생태환경 정화 등 지역사회 내 필요한 공익서비스를 제공하기 위해 필요한 각종 사항을 지원하는 활동”이다. 여기에 해당하는 프로그램은 학교급식 지원봉사, 스쿨존 교통지원 봉사, CCTV상시관제, 보육시설봉사, 지역아동센터봉사, 도서관봉사, 공원·놀이터 등 공공시설봉사, 문화재시설봉사, 공공의료 및 복지시설봉사, 지역사회 환경개선 봉사, 주정차 질서계도 봉사, 어린이 안심 등하교 지원봉사, 기타(분류되지 않은 공공서비스 활동)가 있다.

경륜전수 활동은 “노인이 평소 가지고 있는 경험과 지식, 삶의 지혜를 동 세대, 아동·청소년 세대 등 지역공동체의 구성원들과 공유하는 활동”이다. 여기에 해당하는 프로그램은 건강체조 취미생활지도, 문화공연활동, 체험활동지원, 유아·초·중학생 대상 경륜전수 활동이 있다(보건복지부, 2019b: 4-5).

공익활동의 경우 운영기간은 연중(12개월), 9개월이며, 참여자의 활동시간은 월 30시간 이상(일 3시간 이내)이다. 참여자의 활동비는 1인당 27만원 이내이다.

2) 재능나눔활동

노인사회활동의 두 번째 유형인 재능나눔활동은 재능을 가지고 있는 노인이 자기만족, 성취감 증진, 지역사회의 공익증진 등을 위하여 스스로 참여하는 봉사활동을 의미한다. 노인 재능나눔 활동은 노인 안전예방, 상담 안내, 학습 지도, 문화예술, 기타 등으로 분류할 수 있다.

노인 안전예방은 “노인여가복지시설 및 공공시설 안전 관리 활동”이다. 상담 안내는 “노인상담, 학대예방, 인권지킴 활동, 박물관·대중교통·복지서비스 등에 대한 안내”이다. 학습 지도는 “교육 및 학습 지도 활동”을 의미하고, 문화예술은 “음악회, 공연 등 문화공연 활동”을 의미한다. 이 외에도 위의 활동 내용에 포함되지 않는 여러 재능나눔 활동을 기타의 분류로 설정한다(보건복지부, 2019a: 5).

3) 사회서비스형

위에서 논의했던 부분은 노인일자리 및 사회활동 지원사업의 첫 번째 구분이었던 노인 사회활동이었다. 이하에서 논의할 부분은 두 번째 구분인 노인 일자리이다. 노인사회활동이 봉사활동의 성격에 해당하였다면 노인일자리는 근로활동의 성격을 지닌다.

노인일자리는 사회서비스형과 시장형의 두 유형으로 나뉜다. 사회서비스형은 기존 ‘공

익활동'의 질적 개선을 목적으로 2019년부터 신설된 것이다. 사회서비스형 노인일자리는 “취약계층 지원시설 및 돌봄시설 등 사회적 도움이 필요한 영역에 노인 인력을 활용하여 필요한 서비스를 제공하는 일자리”이다. 사회서비스형 노인일자리에선 지역아동센터·다함께돌봄센터·보육시설 등 아동시설 지원, 청소년수련관·청소년상담복지센터 등 청소년 시설 지원, 장애인시설·특수학교 등 장애인시설지원, 한부모복지시설·다문화가족시설·건강가정지원센터 등 취약가정시설 지원, 재가노인복지시설·노인보호전문기관 등 노인 시설 지원, 기타시설 지원 등이 있다(보건복지부, 2019b: 5).

사회서비스형 노인일자리의 운영기간은 최소 10개월이며, 참여자의 근무시간은 월 최소 60~66시간 범위 내이다. 소정근로시간은 주 15시간 이상이다. 인건비는 시간당 9천 원이 적용되어 월 최대 59만 4천 원이 계산되고, 주휴수당·연차수당은 별도로 지급된다.

4) 시장형 사업단

노인일자리 중 시장형 노인일자리는 시장형 사업단, 인력파견형 사업단, 시니어 인턴십, 고령화 친화기업, 기업 연계형으로 나뉜다. 시장형 사업단은 “노인에게 적합한 업종 중 소규모 매장 및 전문 직종 사업단 등을 공동으로 운영하여 일자리를 창출하는 사업으로, 일정 기간 사업비 또는 참여자 인건비 일부를 보충지원하고 추가 사업 수익으로 연중 운영하는 노인일자리”이다. 시장형 사업단은 다시 공동작업형, 제조판매형, 서비스제공형의 세 가지 세부 유형으로 구분된다. 공동작업형은 공동작업장의 운영을 내용으로 한다. 제조판매형은 “식품제조 및 판매 사업, 공산품 제작 및 판매 사업, 매장운영사업, 지역영농사업, 기타 제조 및 판매 사업”을 내용으로 한다. 서비스 제공형은 “영유아 및 청소년 교육지원, 아파트택배 사업, 지하철택배 사업, 세차 및 세탁 사업, 소상공인 협력사업, 기타 서비스 제공”을 내용으로 한다(보건복지부, 2019b: 6).

시장형사업단의 운영 기간은 연중참여를 원칙으로 한다. 참여자 근무시간은 근로계약서에서 정한 시간에 따르며, 1일 최대 8시간을 넘지 않는 근무를 준수한다. 제조판매형·서비스제공형 참여자는 근로기준법상의 근로자로 본다. 사회보험 적용 제외자가 아닌 근로자는 사회보험에 가입하여야 한다. 1인당 연간 230만원을 지원하는 것을 예산지원 기준으로 한다.

5) 인력파견형 사업단

노인일자리 중 인력파견형 사업단은 “수요처의 요구에 의해서 일정교육을 수료하거나

관련된 업무능력이 있는 자를 해당 수요처로 연계하여 근무기간에 대한 일정 임금을 받을 수 있는 일자리”를 내용으로 한다. 직종을 분류하면 경영·영업·판매·운송 등의 관리 및 기타 사무직을 포함하는 관리사무종사자, 교육강사·보조강사·보육교사·시험감독관·출판 관련 종사원 등을 포함하는 공공/전문직종사자, 예식·보건·의료·운송·여가·조리·음식·배달 등 각종 서비스종사자, 계산·매표·판매·대여 등 판매종사자, 농림어업숙련종사자, 식품가공·섬유·의복·공예·전기·전자 등 기능원 및 관련기능종사자, 생산·제조 단순노무직으로 나열된다.

운영 기간은 연중이고, 참여자의 근무시간은 근로계약서에서 정한 시간에 따른다. 1인당 연간 15만원을 예산지원 기준으로 한다.

6) 시니어인턴십

노인일자리 중 시니어인턴십은 “만 60세 이상인 자에게 일할 기회를 제공하여 직업능력 강화 및 재취업 기회를 촉진함과 동시에 노인에 대한 긍정적 인식의 확산을 도모하기 위한 사업”이다. 시니어인턴십은 일반형, 전략직종형, 장기취업유지형으로 구분한다(보건복지부·한국노인인력개발원, 2019a: 7).

시니어인턴십 운영기관으로는 보건복지부 노인일자리 및 사회활동 지원사업 등록 수행 기관, 사회복지법인 및 단체, 지방자치단체 수탁 노인취업지원기관, 직업안정법 상 무료 직업소개소·직업정보제공사업자, 경제단체 지부·산하단체, 기업 업종별 협회, 기업 지원 단체 및 기업주 단체 등이 될 수 있다. 참여기업은 “만 60세 이상인 자를 고용할 의사가 있는 4대 보험 가입사업장 중 근로자 보호규정을 준수하는 기업 및 비영리민간단체 등을 대상”으로 한다. 참여자는 “만 60세 이상으로 참여신청서를 제출하고 한국노인인력개발원 및 운영기관에서 진행되는 교육을 이수한 자”이다.

한국노인인력개발원이 운영기관을 공모·심사·선정하면, 한국노인인력개발원과 운영기관간 위탁운영계약이 체결된다. 운영기관은 참여기업을 모집하고, 운영기관과 참여기업은 인턴십 지원협약을 체결한다. 동시에 운영기관은 참여자 모집·선발을 실시한다. 참여기업과 참여자는 인턴십 약정을 체결하여 참여자의 법적지위 및 보험 적용을 보장한다. 참여기업에 대한 기업지원금은 예산범위 내 월급여의 50%를 약정기간(최대 3개월) 동안 지원한다. 일반형은 월 최고 30만원, 전략직종형은 월 최고 40만원 한도로 지원한다(보건복지부·한국노인인력개발원, 2019a).

7) 고령화친화기업

노인일자리 중 고령자친화기업은 “고령자(만 60세 이상)가 경쟁력을 가질 수 있는 적합한 직종에서 다수의 고령자를 근로자로 직접 고용하는 기업”을 뜻한다. 고령자친화기업 공모 시 기업의 유형을 기업인증형, 모기업연계형, 시장형사업단 발전형, 브릿지형, 시니어직능형으로 구분한다.

기업인증형은 “다수의 고령자(만 60세 이상)를 고용하고 있고, 추가 고용계획이 있는 기업”에 대해 최대 2억 원을 지원한다. 모기업연계형은 “모기업의 자원을 연계하여 설립된 기업”에 대하여 최대 3억 원을 지원한다. 시장형사업단 발전형은 “성과가 우수한 시장형사업단이 자립하여 사업을 운영하는 형태”로써 1개소당 2억 원을 지원한다. 브릿지형은 “지역 특성을 반영한 소규모 사업이 고령자 친화기업으로 발전된 형태”로써 1개소당 1억 원을 지원한다. 시니어직능형은 “퇴직노인의 숙련된 기술과 전문지식을 활용하여 사업을 운영하는 형태”로써 최대 3억 원을 지원한다(보건복지부·한국노인인력개발원, 2019b: 3-6).

8) 기업연계형

노인일자리 중 기업연계형은 “기업이 적합한 노인일자리를 창출하고 유지하는데 필요한 직무모델 개발, 설비 구입 및 설치, 4대 보험료 등 간접비용 등을 지원하여 노인 고용 확대를 도모하는 사업”이다. 사업 유형은 일반형과 세대통합형으로 구분된다.

일반형은 “고령근로자의 신체적·정신적 역량에 적합하고 안전한 근로환경 조성을 위한 간접비를 지원”하는 것으로, 지원 한도는 1인당 200만원(최대 250만원)이다. 세대통합형은 다시 채용형, 재고용형, 기술유지형으로 세분되며, 채용형은 “만 60세 이상 숙련기술직 은퇴자를 청년 멘토로 고용한 기업에 직·간접비 지원”, 재고용형은 “60세 이상을 정년으로 정하는 사업장에 18개월 이상 계속 근무자 중 정년퇴직 후 3개월 이내에 재고용된 만 60세 이상 숙련 기술자를 청년 멘토로 고용한 기업에 직·간접비 지원”, 기술유지형은 “단기 촉탁직 등 일시적인 기술인력 채용이 필요하나, 전문 인력 채용이 어려운 기업에 해당 업종 관련 15년 이상 근무한 고숙련 기술자를 청년 멘토로 고용시 직·간접비를 지원”하는 것이다. 지원 한도는 1인당 최대 250만원이다(보건복지부·한국노인인력개발원, 2019c: 7, 13).

2. 참여자격과 참여자 모집·선발

노인사회활동에 속하는 공익활동과 노인일자리에 속하는 사회서비스형은 만 65세 이상의 기초연금수급자가 참여할 수 있다. 다만 공익활동은 만 65세 이상의 기초연금수급자가 대기자에 없을 때, 만 60세부터 만 64세까지도 참여할 수 있다. 사회서비스형의 경우 시니어 컨설턴트, 치매공공후견인 등 보건복지부가 인정하는 특정유형은 60세 이상도 참여가 가능하다(보건복지부, 2019b: 14).

노인일자리에 속하는 시장형사업단과 인력파견형사업단에는 만 60세 이상의 사업특성 적합자가 참여할 수 있다.

2019년 기준으로 국민기초생활보장제도의 생계급여·의료급여 수급자는 노인일자리 및 사회활동 지원사업에 신청할 수 없다. 다만 국가유공자와 북한이탈주민 등으로서 의료급여 1종의 보호를 받는 이들은 참여할 수 있다. 시장형사업단의 경우 의료급여 2종 수급자는 참여할 수 있다. 정부 부처 혹은 지방자치단체에서 진행하는 일자리 사업에 두 가지 이상 참여하고 있는 사람도 노인일자리 및 사회활동 지원사업에 신청할 수 없다. 따라서 노인일자리 및 사회활동 지원사업 내에서 중복으로 참여할 수 없다(보건복지부, 2019b: 14).

공익활동은 인근의 수행기관¹⁰⁾이나 시·군·구에서 통합으로 모집·선발한다. 사회서비스형의 경우 지방자치단체가 주관하여 참여자를 통합 모집한다. 시장형사업단·인력파견형사업단은 수행기관별로 참여자를 공개 모집한다. 모집정보는 사회보장정보원의 행복e음 및 복지로, 국민연금 일자리추천시스템에 연계하여 공고한다(보건복지부, 2019b: 14).

사업참여 희망자는 시·군·구 및 수행기관(모집기관)에 신청서·관련 서류를 제출하는 방식으로 지원하거나, ‘복지로’ 웹사이트 등 인터넷을 통해서도 지원할 수 있다.

시·군·구 및 수행기관은 신청자 전원과 개별상담을 진행하여 참여자 선발기준표를 작

10) 지방자치단체는 수행기관을 선정하게 된다. 중앙정부 및 지방자치단체에 등록된 비영리 단체 또는 기관, 사회적 경제조직으로서 노인일자리 및 사회활동 지원사업에 참여 의사가 있는 경우 관련 자료를 해당 지방자치단체에 제출한다. 구체적으로는 시니어클럽, 노인복지관, 노인복지센터, 대한노인회, 사회복지관, 지역자활센터, 노인보호전문기관, 지방문화원, 지역NGO, 지자체 전담기관 등이 수행기관의 대표적인 형태이다(보건복지부, 2019b: 11).

성하고 득점이 높은 순으로 선발한다. 노인 공익활동 참여자의 선발기준은 <표 3-2>와 같다. 시장형사업단 참여자 선발기준은 <표 3-3>에 제시하였다.

<표 3-2> 노인 공익활동 참여자 선발기준(2019년)

고려요소	배점항목		배점
소득인정액	단독가구	부부가구	60
	0원 초과 5만원 이하	0원 초과 10만원 이하	50
	5만원 초과 10만원 이하	10만원 초과 20만원 이하	40
	10만원 초과 15만원 이하	20만원 초과 30만원 이하	30
	15만원 초과 20만원 이하	30만원 초과 40만원 이하	25
	20만원 초과 25만원 이하	40만원 초과 50만원 이하	20
	25만원 초과 30만원 이하	50만원 초과 60만원 이하	15
	30만원 초과 35만원 이하	60만원 초과 70만원 이하	10
	35만원 초과 40만원 이하	70만원 초과 80만원 이하	5
	40만원 초과	80만원 초과	0
참여경력	신규참여자		5
	해당없음		0
세대구성	경제적 능력이 없는 부양가구와 동거하는 노인가구		15
	독거노인가구		10
	부부노인가구(2명)		5
	경제적 능력이 있는 가족과 동거하는 노인가구		0
활동역량	보행능력: 양호~미흡		10
			8
			6
			4
			2
	의사소통: 양호~미흡		10
			8
			6
			4
			2
합계			100

자료: 보건복지부(2019b: 137)를 재구성

선발기준과 관련하여 2019년에는 공익활동의 선발기준 중 소득인정액 항목 및 배점이 조정되어, 2018년에는 단독가구의 경우 소득인정액 0~5만원 이하, 부부가구의 경우 소득인정액 0~10만원 이하 구간의 배점이 각각 60점의 최고점으로 책정되었으나, 2019년에는 최고점 배점 항목이 '0원'으로만 설정되었고 단독가구의 경우 0원 초과~5만원 이하 구간, 부부가구의 경우 0원 초과~10만원 이하 구간 배점이 각각 50점으로 하향 조정되었다. 이에 따라 그 이상의 소득인정액 구간의 배점도 차례로 하향 조정되었다(〈표 3-2〉).

공익활동의 선발기준 중 세대구성 항목 및 배점도 조정되어, 2018년에 최고점인 15점 배점이 주어진 항목은 '노인독신가구 또는 경제적 능력이 없는 가족과 동거하는 노인 가구'였으나, 2019년에는 최고점 항목이 '경제적 능력이 없는 부양가구와 동거하는 노인 가구'로 변경되었으며, '독거노인가구'는 10점으로 하향 조정되었다(〈표 3-2〉).

〈표 3-3〉 시장형사업단 참여자 선발기준(2019년)

고려요소	배점항목		배점
경력	관련분야 자격증 소지자		30
	관련분야 경력자	10년 이상	25
		7년 이상	20
		5년 이상	15
		3년 이상	10
		1년 이상	5
해당없음		0	
세대구성 (주민등록등본 기준)	경제적 능력이 없는 부양가구와 동거하는 노인가구		20
	독거노인가구		15
	노인부부가구(2명)		10
	경제적 능력이 있는 가족과 동거하는 노인가구		0
공적 지원 수급여부	기초연금수급	소득인정액 0원	20
		소득인정액 0원 초과	10
	기초연금 미수급		0
종합의견	60~64세 중 차상위계층 자격이 있는 경우		20
	참여 적극성 (책임감, 협동심, 참여 의욕 등)		10
	건강상태 및 수행능력 (의사소통능력, 체력, 업무 이해력 등)		20
합계			100

자료: 보건복지부(2019b: 168)를 재구성

〈표 3-3〉에 제시된 시장형사업단 선발기준 중에서는 세대구성 항목 및 배점이 조정되어, 2018년에 최고점인 20점 배점이 주어진 항목은 ‘노인독신가구 또는 경제적 능력이 없는 가족과 동거하는 노인 가구’였으나, 2019년에는 최고점 항목이 ‘경제적 능력이 없는 부양가구와 동거하는 노인가구’로 변경되었으며, ‘독거노인가구’는 15점으로 하향 조정되었다. 또한 시장형사업단 선발기준 중 기초연금수급 여부가 공적 지원 수급 여부로 변경되어, 2018년에는 기초연금을 수급하면 10점이 주어지던 것에서, 2019년에는 기초연금 수급자 중에서도 소득인정액이 0원인 자는 20점을, 기초연금 수급자 중 소득인정액이 0원 초과인 자는 10점을 부여하는 것으로 변경되었다. 더불어 2019년에는 60~64세 중 차상위계층 자격이 있는 경우 20점을 주는 구간이 신설되었다.

3. 지원 현황

노인일자리 및 사회활동 지원사업 현황은 〈표 3-4〉와 같다(보건복지부, 2019.1.2.). 2019년 사업 규모는 2018년의 일자리 수 51만 개 대비 10만 개 늘어난 61만 개다. 이 가운데 공익활동이 약 44만 개를 차지하고 있어 가장 비중이 크다. 그다음으로는 약 6만 개 수준의 시장형사업단, 4만 7천 여 개 수준의 재능나눔활동, 2만 6천 여 개의 인력파견형 사업단, 2만여 개의 사회서비스형의 순으로 분포되어 있다. 정부는 2022년까지 전체 노인일자리 및 사회활동을 총 80만 개로 확대하는 것을 목표로 하고 있다.

2019년의 사업 예산액은 1조 6,487억 원으로 국비 8,220억 원, 지방비 8,268억 원이다. 지자체보조는 서울 30%, 그 외 지방 50%이며, 민간경상보조는 국비 100%이다.

〈표 3-4〉 노인일자리 및 사회활동 지원사업 현황(2019년)

(단위: 만원, 천개, 억원)

구분	유형	지원	대상	평균 월보수	일자리 수	예산	일자리 내용
노인 사회 활동	공익활동	월 27만원 / (9개월/12개월)활동비	기초연금 수급자	27	441	5,917	노노케어, 보육시설 봉사, 청소년 선도 등 지역사회 공익 증진을 위한 23개 프로그램
	재능나눔 활동	월 10만원 / 6개월 활동비	만 65세 이상	10	47	300	재능(자격,경력)을 활용한 상담안내, 학습지도 등
사회서비스형		월 65만원 / 10개월		65	20	741	지역아동센터 및 장애인시설 식사보조, 방과후학교 안전돌봄 등
민간 일자리	시장형 사업단	연 230만원 사업비	만 60세 이상	26	60	645	실버카페, 반찬가게 등 제품 제조·판매, 서비스 제공 등 사업 통한 수익 창출
	인력파견형 사업단	연 15만원 사업비		113	26	19	가사·간병인, 경비원, 지역 일손도우미 등 수요처에 파견 지원
	시니어 인턴십	연 평균 180만원		137	9	160	민간기업 인턴기회(3개월) 제공 후 계속 고용 유도
	고령자 친화기업	최대 3억원 사업비		98	2	90	노인적합업종 분야 내 노인 다수고용기업 지원
	기업 연계형	연 200만원 내외 사업비(설비 등)		124	5	100	기업과 노인일자리창출모델 개발 및 관련 설비·서비스 지원
총계					610	8,220	

자료: 보건복지부(2019.1.2.: 4)

제2절 소득보충기제로서 노인일자리사업의 역할과 쟁점

소득보충기제로서의 노인일자리 사업이 실질적으로 노인가구의 경제적 생활수준 향상이라는 효과성을 가지고 있는지에 대한 견해는 기존 연구마다 다르게 나타나고 있다.

다수의 연구에서 노인일자리사업은 참여자의 소득을 증가시키는 데 기여하였다는 연구 결과를 도출하였다. 노인일자리사업의 혜택을 받는 노인은 이 사업이 없었을 경우 근로소득의 창출 기회를 얻지 못했을 것이며, 이 사업이 있음으로 인해 해당 노인들에게 소득원천을 제공해 주었다고 볼 수 있다(이석원 외, 2009; 강소랑, 2016). 비록 노인일자리사업에 참여하지 않은 노인이 자발적 능력으로 노동시장에서 대체적인 근로소득의 기회를 얻을 가능성도 있다고 지적하고 있으나, PSM(Propensity Score Matching) 분석결과를 토대로 노인일자리사업은 “사업이 제공되지 않았더라면 자생적으로 소득창출의 기회를 얻을 수 없었던 노인들에게 소득원천을 제공해 주는 효과를 발생”시키고 있다고 하였다(이석원 외, 2009: 3).

노인일자리사업 참여 집단의 소득발생확률이 더 높으며(이석원 외, 2009), 노인일자리사업 참여로 노인가구의 소득증대효과가 나타나는 것으로도 보고되었다(이소정 외, 2011; 최혜지, 2013). 노인일자리사업은 참여자가 인식하는 주관적 경제상태의 수준을 개선하는 것으로도 나타났다(박영미·김병규, 2015).

노인일자리사업 참여로 인한 근로소득 증대 외에 다른 소득원천과의 관계 혹은 지출항목과의 관계를 살펴보면, 노인일자리사업의 참여는 사적이전소득 감소 효과가 있지 않은 것으로 나타났다(강소랑, 2016). 다만 노인일자리사업의 전반적인 급여 수준이 전반적으로 향상될 경우 특정 지점 이후부터는 사적이전소득의 감소 효과가 나타날 수도 있을 가능성은 존재한다.

노인일자리사업은 의료비 절감효과를 발생시키는 것으로도 확인된다(임재영·이석원, 2008). 이는 노인일자리사업의 참여가 건강증진으로 연결되어 이로 인해 의료비 지출이 감소하는 것으로 나타나는 것이며, 의료비 지출의 감소는 전반적인 소득의 증대 효과가 있게 할 수 있다. 주 참여대상인 노인들의 건강증진이 생활 전반의 긍정적인 효과를 동반할 수 있다는 점에서 노인일자리사업의 긍정적인 측면이 적지 않은 것으로 판단된다. 이는 참여자 노인의 의료이용 횟수가 감소하였다는 다수의 연구결과에 의해서도 방증 된다(임재영·이석원, 2008; 이석원 외, 2014; 홍석원 외, 2014; 강은나 외, 2017; 강은나, 2018). 더불어 노인일자리사업 참여는 만성질환이 2개 이상 있는 노인의 외래진료 비용 지출을 줄이고, 외래진료 이용 횟수를 낮추는 것으로 나타났다(배지영, 2012). 신체 건강 뿐만 아니라 정신건강과 관련하여, 노인일자리사업 참여는 참여자의 우울감을 감소시키며(김은혜·강종혁, 2011; 임중철 외, 2012; 최혜지, 2013; 김수영 외, 2014; 박영미·김병규, 2015; 강은나, 2018), 자아존중감 혹은 자기효능감 등을 증진하는 것으로 확인되었다(권치영 외, 2007; 김소향·이신숙, 2009; 이소정 외, 2011; 최혜지, 2013; 박영미·김병규, 2015; 강은나, 2018).

위에서의 논의는 노인일자리사업이 참여자의 소득 증진에 기여했다는 측면에서 이루어졌다. 그러나 노인일자리사업이 참여자의 소득과 소비에서 긍정적 효과를 내지 못한 것으로 분석된 결과도 존재하였다(이석민, 2012). 이는 노인일자리사업이 소득보전이라는 하나의 목표가 아닌 다양한 목표와 수단을 가지고 있기 때문이라는 것이다. 이에 따라 여러 인구 사회학적 특성의 노인들이 참여하고 있을뿐더러, 인건비 지원 수준도 낮아 노인가구의 소득과 소비 증진에 유의한 영향을 주지 못하는 것으로 판단된다(이석민, 2012: 279-280).

유사한 맥락에서, 노인일자리사업은 경제적 효과보다 심리적, 사회적, 정신적, 신체적 효과 등 비경제적 효과가 큰 것으로 판단된다(최혜지, 2013). 노인일자리사업의 경제적 효과가 낮은 이유는 노인일자리사업의 급여 수준이 낮아 노후소득 증대에 성과를 내지 못하고 있기 때문이며, 공공분야뿐만 아니라 민간 분야 노인일자리사업 역시 급여 수준이 낮은 것이 문제로 지적되고 있다(김민길 외, 2018: 142-143).

이지혜·황남희(2019)의 연구에 의하면 노인일자리사업 참여가 가구의 근로소득과 소비지출에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 즉 이는 소득보충기제로서의 노인일자리사업의 역할이 미진하다는 뜻이다. 심지어 이 연구에서는 노인일자

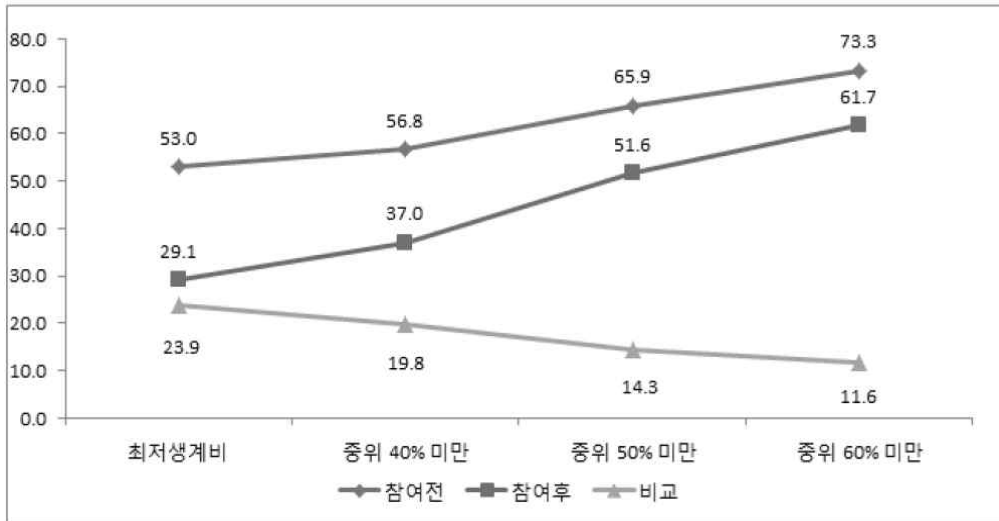
리사업에 지속해서 참여하는 것이 경상소득을 통계적으로 유의하게 감소시키는 것으로도 나타났다. 이 연구의 결과에 의하면 노인일자리사업의 경제적 효과는 참여자가 이 사업에 지속해서 참여함으로써 경제적 지위가 악화할 가능성을 낮출 수 있다는 정도로 판단된다.

이상으로 노인일자리사업의 참여가 참여자의 소득증대에 유의한 영향을 미쳤는지에 관한 논의를 살펴보았다. 이하의 논의는 노인일자리사업이 빈곤감소 효과를 얼마나 가지고 있는가에 관한 것이다.

이와 관련한 주요 기존 연구의 결과를 보면, 이소정 외(2011)의 연구에서는 노인일자리사업 참여 노인의 참여 전후 가구빈곤율의 감소가 14.7%p 발생한 것으로 파악되었다. 노인일자리사업 참여자의 사업참여 이전(2010년) 가구빈곤율은 71.1%이고, 사업참여 후(2011년) 가구빈곤율은 56.4%로 나타난 것이다(이소정 외, 2011: 165-166). 그러나 사업참여 이후의 빈곤율 자체는 56.4%로 매우 높은 수준이었다. 사업 유형에 따라 세분화하면 공익형의 경우 사업참여 전후 빈곤율은 76.6%에서 66.8%로 9.8%p 감소, 교육형은 57.1%에서 33.1%로 24.0%p 감소, 복지형은 74.2%에서 62.6%로 11.6%p 감소, 시장형은 73.1%에서 52.8%로 20.3%p 감소하였다. 노인일자리사업 참여 노인의 빈곤갭비율은 사업참여 이전 시점인 2010년에 62.4%, 사업참여 이후 시점인 2011년에 52.3%로 나타나 10.1%p 감소하였다.

지은정 외(2014)의 연구에서는 2013년 기준 시장자립형 노인일자리 참여 후 빈곤감소 효과가 [그림 3-1]과 같이 관찰되었다(지은정 외, 2014). 빈곤선 설정 기준에 따라 빈곤감소의 정도는 다르게 나타나나, 빈곤선을 어떻게 설정하더라도 시장자립형 노인일자리 참여는 빈곤율을 적게는 11.6%p에서 많게는 23.9%p까지 감소시키는 것으로 확인되었다([그림 3-1]). 2013년 기준 시장자립형 노인일자리 참여는 빈곤갭 비율을 적게는 4.7%p에서 많게는 7.3%p까지 감소시키는 것으로 확인되었다([그림 3-2]).

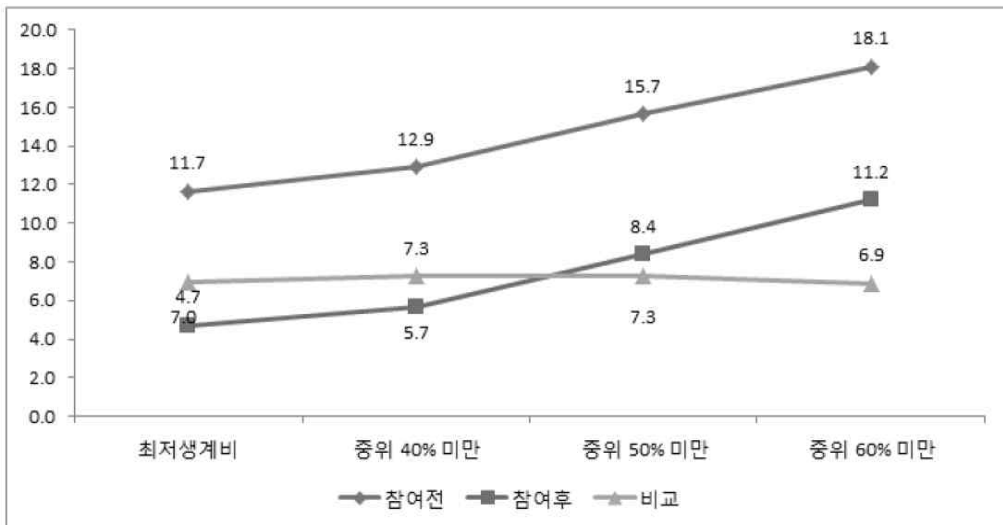
(단위: %)



[그림 3-1] 시장자립형 노인일자리 참여자의 빈곤감소 효과

주: 총소득 기준
자료: 지은정 외(2014: 471)

(단위: %)



[그림 3-2] 시장자립형 노인일자리 참여전후 빈곤갭 비율 변화

주: 총소득 기준
자료: 지은정 외(2014: 482)

2016년 기준 노인일자리사업 참여 노인의 빈곤율을 살펴보면, 65.2%, 공익활동 참여 노인의 빈곤율은 68.9%로 전체 노인의 빈곤율(47.2%)보다 높았다(지은정, 2018: 211). 지은정(2018)의 연구에서 2016년 기준 공익활동의 빈곤감소 효과는 빈곤율 6.0%p, 빈곤갭 7만원으로 나타났다(지은정, 2018: 213). 즉 사업 참여 전의 빈곤율은 74.9%, 사업 참여 후의 빈곤율은 68.9%으로 나타났으며, 노인일자리사업 참여자 전체(공익활동, 재능나눔활동, 시장형사업단, 인력파견형사업단, 시니어인턴십·고령자친화기업·기업연계형)로 보면 빈곤감소 효과는 빈곤율 6.3%p, 빈곤갭 3.8만원으로 나타났다.

강은나 외(2017)의 연구에서, 사업참여 집단과 사업 미참여 집단을 비교하는 방식을 이용하여 분석한 2017년 기준 노인일자리사업 참여에 따른 빈곤 완화 효과는 약 4.0%인 것으로 나타났다(<표 3-5>). 노인일자리사업 참여는 빈곤갭 비율도 개선하는 효과가 있다(<표 3-6>).

〈표 3-5〉 노인일자리사업 참여 여부에 따른 빈곤 완화 효과(2017년)

(단위: %)

집단		2016년 빈곤율(A)	2017년 빈곤율(B)	감소효과	
2016년	2017년			A-B	(A-B)/A
사업 미참여	사업 미참여	79.28	79.13	0.15%p	0.2
사업 미참여	사업 참여	82.60	79.28	3.32%p	4.0

주: 중위소득 50% 기준, 가구 경상소득, 가구 균등화 소득
자료: 강은나 외(2017: 123)

〈표 3-6〉 노인일자리사업 참여 여부에 따른 빈곤갭비율 완화 효과(2017년)

(단위: %)

집단		2016년 빈곤갭 비율(A)	2017년 빈곤갭 비율(B)	감소효과	
2016년	2017년			A-B	(A-B)/A
사업 미참여	사업 미참여	50.99	52.82	-1.83%p	-3.6
사업 미참여	사업 참여	60.27	47.19	13.08%p	21.7

주: 중위소득 50% 기준, 가구 경상소득, 가구 균등화 소득
자료: 강은나 외(2017: 123)

2017년 기준 사업참여 노인을 대상으로 순수하게 사업참여로 인하여 증가한 가구소득을 기준으로 빈곤 여부를 판단하는 방식을 이용하여 분석한 2017년 기준 노인일자리사업 참여에 따른 빈곤완화 효과는 약 4.89%였다(강은나 외, 2017: 124). 노인일자리사업의 급여를 제외한 소득을 적용한 빈곤율은 83.68%였고, 노인일자리사업의 급여를 포함한 경상소득을 적용한 빈곤율은 79.59%로 나타났다.

같은 연구에서 공익활동 일자리보다 시장형 사업단 일자리의 빈곤 감소 효과가 큰 것으로 나타났다(강은나 외, 2017: 124-130). 이는 공익활동의 참여 자격은 상대적으로 소득 수준이 낮은 노인을 우대하고, 시장형 사업단의 참여 자격은 저소득 노인 우선의 요인이 적어, 시장형 사업단 참여 노인의 기존 소득수준 자체가 상대적으로 높고, 시장형 사업단 일자리 급여 수준도 공익활동보다 높은 데 기인한 것으로 판단된다(강은나 외, 2017: 130). 따라서 공익활동의 활동비 수준으로 참여 노인의 소득수준을 상대적 빈곤선까지 높이는 데에는 한계가 있으므로, 노인일자리사업에서 기대할 수 있는 빈곤감소 효과는 빈곤율 감소보다 빈곤갭비율의 완화가 더 현실적일 수 있다(강은나 외, 2017: 131).

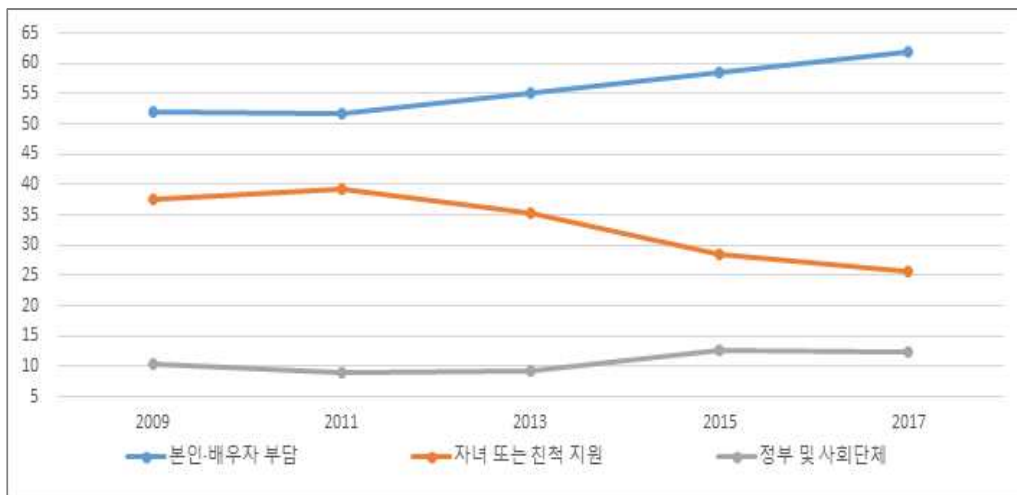
한국복지패널 조사 12차 데이터를 이용한 손병돈 외(2018)의 연구에 의하면, 2016년 기준 노인일자리사업의 빈곤 완화 효과는 다른 공적이전 제도 대비 매우 적은 것으로 나타났다. 중위소득 50% 기준 빈곤율로 보면, 노인일자리사업은 노인빈곤율을 약 0.5%p 감소, 빈곤갭은 0.8%p 감소, 빈곤갭비율은 0.7%p 감소시키는 것으로 나타났다(손병돈 외, 2018: 19). 이는 여전히 노인일자리사업 참여 노인의 비율이 전체 노인 대비 낮고, 시장형 일자리의 비중이 낮은 것에 일부 원인이 있다고 판단된다.

위의 논의를 종합하면, 소득보충기제로서 노인일자리사업의 역할과 쟁점은 첫 번째, 노인일자리사업에 참여하는 것이 참여자 노인의 소득을 증대시키는 효과가 있는지, 두 번째, 노인일자리사업은 빈곤을 어느 정도 감소시키는지로 나누어 논의할 수 있다. 다수의 연구는 노인일자리사업이 참여자 가구의 소득을 증대시키며, 동시에 빈곤을 일정하게 감소시킨다는 결과를 제시하고 있으나, 일부의 연구는 노인일자리사업의 참여가 가구소득의 증대에 별 영향을 미치지 않으며, 낮은 급여 수준으로 인하여 빈곤의 감소에도 크게 이바지하지 못하고 있음을 지적하였다.

제3절 노인의 사회적 환경변화에 따른 노인일자리사업의 변화와 한계

산업구조의 고도화, 고용구조의 변화, 소득불평등의 심화, 사회문화적 가치관의 급변 등 사회의 전반적인 환경변화가 그 속도를 더해가고 있다. 이는 노인의 사회적 환경변화에도 무관하지 않다. 특히 높은 노인빈곤율이 나타내듯, 많은 노인들이 노년기에도 취업의사를 보이고 있다. 본 절에서는 노인의 사회적 환경변화에 따른 노인의 생활비 마련 방법과 취업 욕구를 고찰하고, 이러한 상황에 대응하기 위한 노인일자리 사업의 변화와 한계를 진단하고자 한다.

(단위: %)



[그림 3-3] 생활비 마련 방법

주: 65세 이상 응답 결과
 자료: 통계청, 「사회조사」 각 년도, 통계청(2018: 36)에서 재인용

통계청 사회조사에 따르면 2017년 기준으로 생활비 마련 방법에 대하여 65세 이상 노인은 본인 및 배우자 부담을 통해 생활비를 마련한다고 응답한 비중이 61.8%로 가장 높았다(그림 3-3). 2017년 기준으로 65세 이상 노인의 생활비 마련 방법 중 주로 자녀 또는 친척 지원에 의한다고 응답한 비중은 25.7%였고, 정부 및 사회단체를 통하는 것이 주된 생활비 마련 방법이라고 응답한 비중은 12.5%였다. 노인의 생활비 마련 방법 중 본인 및 배우자 부담에 의한 방법은 2009년(51.9%) 대비 최근까지 증가하는 추세이며, 자녀 또는 친척 지원에 의한 방법은 2009년(37.6%) 대비 최근(2017년 25.7%)까지 감소추세로 나타나고 있다. 정부 및 사회단체에 의해 주로 생활비를 마련하고 있다는 응답은 2009년(10.4%) 대비 2017년(12.5%)의 응답 비중이 높아지긴 하였으나, 여전히 절대적인 수치는 다른 응답 항목보다 매우 낮은 편이었다. 따라서 이러한 결과를 바탕으로 노인빈곤 완화를 위한 정부의 노후소득보장 대책이 여전히 시급하다는 것을 알 수 있다. 전체 노인 중 본인 및 배우자 부담에 의해 생활비를 마련하는 비중이 가장 높으므로, 생활비 마련의 부담을 낮추기 위한 하나의 방안으로 노인일자리사업의 확대와 기능 강화에 대한 필요성이 요청된다.

〈표 3-7〉 노후를 위한 사회적 관심사

(단위: %)

65세 이상	계	노후 소득 지원	노후 취업 지원	의료 및 요양보호 서비스	문화·여가 복지 서비스	세대 간 이해 증진을 위한 교육 및 홍보	교통 및 주거 환경조성	기 타
〈 2017 〉	100.0	40.6	13.2	38.6	5.3	1.1	1.1	0.1
남자	100.0	39.1	17.3	35.0	6.0	1.4	1.1	0.1
여자	100.0	41.7	10.2	41.3	4.8	0.9	1.0	0.0
65~69세	100.0	37.9	19.1	33.1	7.6	1.0	1.2	0.1
70~79세	100.0	42.5	11.9	38.8	4.4	1.3	1.1	0.0
80세 이상	100.0	40.8	5.8	48.2	3.4	0.9	0.7	0.2

자료: 통계청, 「사회조사」 각 년도, 통계청(2018: 39)에서 재인용

노후를 위한 사회적인 관심사를 보면, 2017년 기준으로 노인들은 노후소득 지원에 가장 큰 관심(40.6%)을 나타내었다(〈표 3-7〉). 이어서 의료 및 요양보호 서비스가 38.6%로 나타나 노후를 위한 사회적 관심사에서 2순위로 나타났다. 노후를 위한 사회적 관심사의 3순위는 13.2%를 기록한 ‘노후취업지원’이었다. 노후를 위한 사회적 관심사 가운데 1순

위인 ‘노후소득 지원’과 3순위인 ‘노후취업 지원’은 노인일자리와 직접 연관이 있는바, 노인빈곤 완화를 위한 노인일자리사업의 중요성이 더욱 대두된다고 할 수 있다. 노인일자리 사업은 건강증진활동 증가, 의료비 절감효과 등 참여자에게 보건의료효과를 발생시키는 것으로 나타나(이석원 외, 2009; 이석원 외, 2014) 노후를 위한 사회적 관심사 2순위로 나타난 ‘의료 및 요양보호 서비스’도 간접적으로는 노인일자리사업과 연관이 있음을 알 수 있다.

이를 종합하면, 결국 노인일자리사업은 노인들이 노후를 위해 관심을 두는 주제들과 많은 점에서 큰 연관이 있으므로, 노인일자리사업의 개선을 위한 정책 대안을 도출하는 것은 매우 시급하고도 중요한 것임을 알 수 있다.

다음으로 고령자의 취업 의사 및 취업을 원하는 이유에 대해 살펴본 결과는 <표 3-8>과 같다. 장래에 근로를 원한다고 응답한 고령자의 비중은 2011년에 58.7%에서 2018년에 64.1%로 약 5.4%p가 증가하였다(<표 3-8>). 즉 2011년부터 2018년까지 장래에 근로를 원한다고 응답한 고령자의 비중은 지속하여 증가해왔음을 확인할 수 있다. 2018년 기준으로 보면 전체 고령자의 약 2/3가 근로활동을 원하고 있음을 알 수 있다.

장래에 근로를 원한다고 응답한 고령자의 비중은 성별로 보면 남성 고령자가 여성 고령자보다 20~25%p 가량 높게 나타났으며, 2018년 기준으로 취업희망 의사가 있는 남성 고령자는 전체의 75.6%, 여성 고령자는 전체의 53.6%로 나타났다(그림 3-4).

장래에 근로하기를 원한다는 고령자를 대상으로 취업을 원하는 이유가 무엇인지 물음에 대한 응답으로는 최근 8년 간 생활비 보탬이 1순위를 차지하였고, 일하는 즐거움이 2순위를 차지하였다. 2011년에는 생활비에 보태기 위해 취업을 원한다는 응답이 장래 근로 희망 고령자 중 54.9%를 차지하였으며, 이는 대체로 점진적 증가 추이를 보여 2018년에는 2011년 대비 4.1%p 상승한 59%를 차지하였다. 일하는 즐거움을 위해 취업을 원한다는 응답은 2011년 장래근로희망 고령자 중 34.6%를 차지하였으며, 이는 2015년부터 점진적 감소추세를 보여 2018년에는 2014년의 38.8% 대비 4.9%p 하락한 33.9%를 차지하였다.

정리하면, 취업을 원하는 노인들 가운데 취업을 원하는 주요 이유로서 1순위인 생활비에 보태기 위해서라는 응답은 2014년 대비 2018년에 그 비중이 증가했고, 2순위인 일하는 즐거움을 위해서라는 응답은 2014년 대비 2018년에 그 비중이 감소하였다.

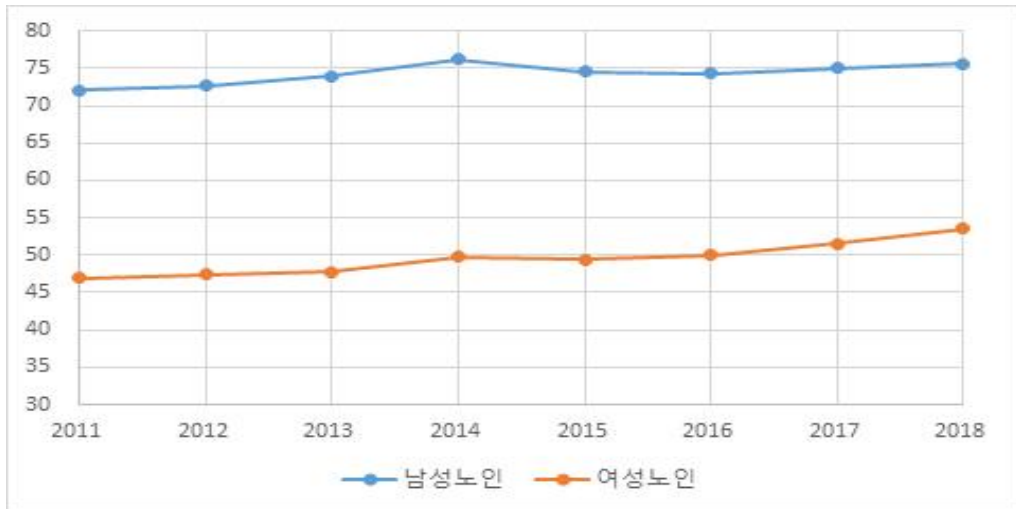
〈표 3-8〉 취업 의사 및 취업을 원하는 이유

(단위: 천 명, %)

55~79세	계	장래 근로 원함							
			소계	일하는 즐거움	생활비 보탬	사회가 필요로 함	건강 유지	무료 해서	기타
2011	9,891	5,803	5,803	2,062	3,185	136	129	275	15
(구성비)	(100.0)	(58.7)	(100.0)	(35.5)	(54.9)	(2.3)	(2.2)	(4.7)	(0.3)
남 자	4,588	3,310	3,310	1,311	1,672	112	75	136	4
	(100.0)	(72.1)	(100.0)	(39.6)	(50.5)	(3.4)	(2.3)	(4.1)	(0.1)
여 자	5,303	2,493	2,493	751	1,514	24	55	139	11
	(100.0)	(47.0)	(100.0)	(30.1)	(60.7)	(1.0)	(2.2)	(5.6)	(0.4)
2013	10,845	6,515	6,515	2,402	3,571	124	112	292	14
(구성비)	(100.0)	(60.1)	(100.0)	(36.9)	(54.8)	(1.9)	(1.7)	(4.5)	(0.2)
남 자	5,077	3,758	3,758	1,520	1,951	96	62	124	5
	(100.0)	(74.0)	(100.0)	(40.4)	(51.9)	(2.6)	(1.7)	(3.3)	(0.1)
여 자	5,768	2,757	2,757	883	1,620	27	50	168	10
	(100.0)	(47.8)	(100.0)	(32.0)	(58.8)	(1.0)	(1.8)	(6.1)	(0.3)
2015	11,807	7,231	7,231	2,597	4,128	127	115	258	6
(구성비)	(100.0)	(61.2)	(100.0)	(35.9)	(57.1)	(1.8)	(1.6)	(3.6)	(0.1)
남 자	5,565	4,146	4,146	1,636	2,255	93	65	96	2
	(100.0)	(74.5)	(100.0)	(39.5)	(54.4)	(2.2)	(1.6)	(2.3)	0.0
여 자	6,242	3,085	3,085	961	1,873	34	50	162	4
	(100.0)	(49.4)	(100.0)	(31.1)	(60.7)	(1.1)	(1.6)	(5.3)	(0.1)
2017	12,929	8,098	8,098	2,783	4,722	188	130	269	5
(구성비)	(100.0)	(62.6)	(100.0)	(34.4)	(58.3)	(2.3)	(1.6)	(3.3)	(0.1)
남 자	6,122	4,594	4,594	1,699	2,566	144	75	107	2
	(100.0)	(75.0)	(100.0)	(37.0)	(55.9)	(3.1)	(1.6)	(2.3)	(0.1)
여 자	6,807	3,504	3,504	1,084	2,156	45	54	162	3
	(100.0)	(51.5)	(100.0)	(30.9)	(61.5)	(1.3)	(1.5)	(4.6)	(0.1)
2018	13,441	8,613	8,613	2,923	5,085	191	126	284	3
(구성비)	(100.0)	(64.1)	(100.0)	(33.9)	(59.0)	(2.2)	(1.5)	(3.3)	0.0
남 자	6,395	4,836	4,836	1,764	2,744	146	62	120	1
	(100.0)	(75.6)	(100.0)	(36.5)	(56.7)	(3.0)	(1.3)	(2.5)	0.0
여 자	7,046	3,776	3,776	1,159	2,341	45	64	164	2
	(100.0)	(53.6)	(100.0)	(30.7)	(62.0)	(1.2)	(1.7)	(4.4)	(0.1)

자료: 통계청, 「경제활동인구조사 고령층 부가조사」 각년도 5월, 통계청(2018: 63)에서 재인용.

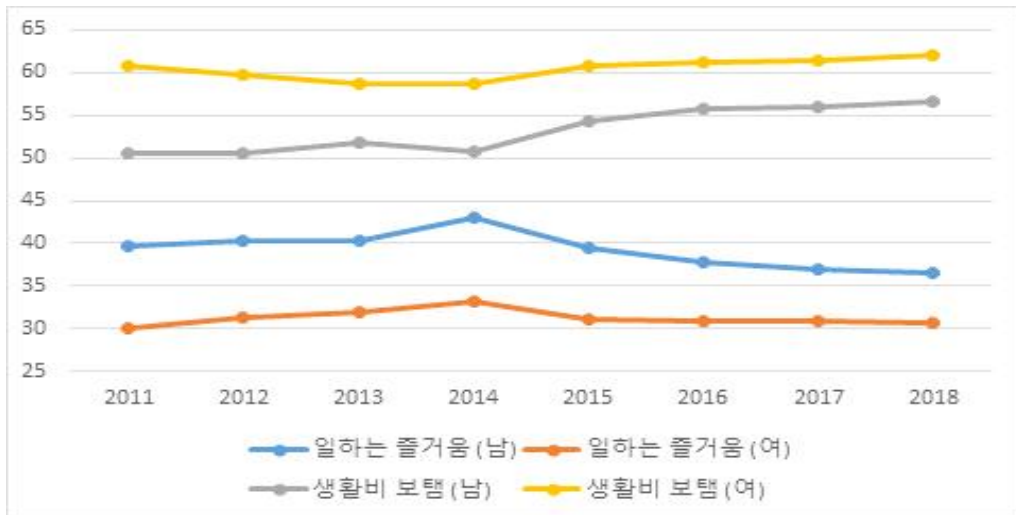
(단위: %)



[그림 3-4] 장래 근로를 희망하는 고령자의 성별 비교

자료: 통계청, 「경제활동인구조사 고령층 부가조사」 각년도 5월, 통계청(2018: 63)에서 재인용.

(단위: %)



[그림 3-5] 취업을 원하는 주요 이유의 성별 비교

자료: 통계청, 「경제활동인구조사 고령층 부가조사」 각년도 5월, 통계청(2018: 63)에서 재인용.

특히 생활비에 보태기 위해 일을 하고 싶다는 취업희망 이유의 비중은 남성 고령자보다 여성 고령자에게 시기를 불문하고 높게 나타났으며, 최근으로 올수록 대체로 이러한 경향이 더 심화하여, 2018년 기준 취업희망 이유로 생활비에 보태기 위함이라 응답한 여성 고령자는 전체의 62%에 달하였다(그림 3-5). 결국 생활비에 보태기 위해 일을 원한다는 것은 여전히 노후소득보장의 문제가 심각함을 시사하며, 노인일자리사업의 역할이 여전히 충분하지 못하므로 개선될 여지가 많이 있음을 방증한다.

이상의 논의를 정리하면 절반 이상의 노인들이 스스로 생활비 마련에 나서고 있으며, 노후에 대한 사회적 관심사는 소득 마련, 취업, 건강에 집중되어 있다. 이러한 관심사를 대변하듯, 전체 고령자의 2/3가량이 취업을 희망하고 있으며, 취업을 원하는 가장 큰 이유는 생활비에 보탬이 되기 위함이라고 밝히고 있음을 알 수 있다. 따라서 노인일자리가 수요보다 공급이 여전히 부족하다는 것을 알 수 있고, 많은 노인이 노인일자리를 생계의 수단으로 인식하고 있다는 점에서 노인일자리사업은 소득보충기제로서의 역할을 요청받고 있다고 할 수 있다. 그리고 이러한 지점이 기존의 노인일자리사업의 한계를 직접 보여주고 있다.

구체적으로 기존 노인일자리사업의 주요 한계점을 제시하면, 첫 번째로 노인일자리가 수요보다 공급이 부족하다는 것이다. 특히 공익활동은 2017년 기준 공익활동 대기자가 약 6만 6천 여 명이었던 것에서도 파악되듯이 수요보다 공급이 부족한 것으로 나타났다(보건복지부, 2018.2.2.).

두 번째로는 노인일자리사업의 활동비 혹은 급여 수준이 소득보충기제로서의 역할을 다하기에는 높지 않다는 것이다. 정부는 2004년 20만원에서 2017년 22만원으로 급여 수준을 인상하고 다시 2017년 추경으로 27만원 추가 인상을 하였으나, 노인빈곤율은 여전히 높다. 또한 국민기초생활보장제도의 생계급여 및 의료급여 수급자는 노인일자리사업의 참여자격에서 제외된다는 것도 지속적으로 그 타당성에 대해 지적받고 있는 사항이다.

더불어 시장형 사업단의 보수가 공익활동과 큰 차이 없어 경쟁력이 저조하다는 것도 한계로 지적되는데, 구체적으로는 2017년 8월 기준으로 공동작업형 26만 7천 원, 제조판매형 35만 1천 원, 전문서비스형 20만 2천 원의 보수 수준을 나타내었다. 저소득·고령 노인 중심의 일자리 확충으로 인해, 베이비부머 혹은 근로능력과 근로의사가 있는 노인에게 적합한 일자리가 부족하다는 것도 한계로 지적되고 있다.

세 번째로는 노인일자리사업의 근로유형과 관련된 것으로서, 2017년 기준으로 공익활

동 중 지역사회환경개선, 공공시설관리가 37%를 차지하여 단순근로형 위주의 사업으로 편성되어 있다는 것도 한계점으로 지적된다(보건복지부, 2018.2.2.).

위에 언급한 한계를 반영하여, 2018년 2월에 보건복지부에서 발표한 ‘2018~2022 제2차 노인일자리 및 사회활동 종합계획(앙코르라이프플랜(Encore Life Plan))’은 노인의 사회적 환경변화에 따른 노인일자리 사업의 변화를 제안하고 있다. 이는 노인 일자리 80만 개 제공 및 민간일자리 창출 기반 확립, 노인 역량 강화 및 사회활동 참여 활성화로 기여하는 노인상 정립을 목표로 제시하여 구체화하고 있으며, 그 추진과제는 <표 3-9>와 같다.

<표 3-9> 제2차 노인일자리 및 사회활동 종합계획 추진과제

분야	과제
1. 참여자 역량 및 보호 강화	1-1 직무역량지표 개발 1-2 개인별 훈련계획 수립 및 사후관리체계 구축 1-3 맞춤형 교육훈련 인프라 강화 1-4 참여자의 인권 및 안전보호 강화
2. 인프라 강화	2-1 60+ 일자리 DB(‘백세누리플러스’) 구축 2-2 노인-일자리 매칭플러스센터 지정 2-3 노인생산물품 공동브랜드화 및 판로확대 2-4 상권분석 및 성장지원서비스 제공 2-5 전달체계 다변화 및 투명성 제고 2-6 전담인력 처우 개선 및 전문성 강화 2-7 법적 근거 강화 및 사회적 인식 개선
3. 안정된 민간일자리 확대	3-1 전략직종 중심으로 시니어인턴십 개편 3-2 세대통합형 일자리 지원 3-3 우수고용기업 인증 및 지원 3-4 시장형사업단 자립 촉진 3-5 기업의 고용창출형 사회공헌 지원 강화
4. 사회공헌일자리 지원	4-1 시니어 사회공헌단(시니어 프로보노) 도입 추진 4-2 공익활동 수당 인상 및 지역특화사업 육성 4-3 재능나눔 및 노인 자원봉사 효율화

자료: 보건복지부(2018.2.2.)

본 계획은 기존 노인일자리 정책의 한계를 지적하며, 이를 극복하고자 하는 추진 과제를 제시하였다(보건복지부, 2018.2.2.). 본 계획의 추진과제에 의하면 향후 공익활동 수당을 최대 40만원까지 인상하겠다는 내용이 제시되어 있다. 다만 구체적인 인상 시점 등 계획은 미정인 상태이다.

본 계획에서 천명한 정책대상별 노인일자리 수(안)는 [그림 3-6]과 같다. 2022년까지 노인일자리 80만 개 이상의 창출을 목표로 하고 있다. 이 가운데 공익활동 일자리가 52만 6천 개로 전체의 65.8%, 시장형사업단 일자리가 13만 1천 개로 전체의 16.4%, 재능나눔이 8만 개로 전체의 10%를 차지하여, 이 세 일자리 유형이 전체의 약 92.2%를 차지함으로써 다수의 비중을 점유하고 있다.

2017년		→	2022년	대상
총계	43.7만 개		80만 개 + α	
공익활동	307천	→	526천	만 65세 이상 고령·저소득자 만 60세 이상 베이비부머 등 전문직 은퇴자 만60세 이상 중상위소득자 민간기업 취업 희망자
재능나눔	45천	→	80천 ¹⁾	
시장형사업단	55천	→	131천	
고령자친화기업	25개소	→	30개소	
인력파견형	19천	→	38천	
시니어인턴십	6.9천	→	11.9천	
기업연계형	3천	→	8천	

[그림 3-6] 정책대상별 노인일자리 수(안)

주 1) 재능나눔, 시니어 사회공헌단
 자료: 보건복지부(2018.2.2.)

제4장

노인일자리사업 개선모형의 빈곤완화효과 분석

제1절 분석 데이터 및 분석 방법

제2절 노인일자리사업 개선모형 설계

제3절 노인일자리사업 개선모형별 빈곤완화효과 추정

제1절 분석 데이터 및 분석 방법

본 장에서는 시뮬레이션 분석을 통해 가상적인 노인일자리사업이 노인빈곤을 완화하는 효과를 추정한다. 분석 데이터와 빈곤지표의 측정은 2장에서 설명한 것과 같다. 간략하게 반복하자면, 본 시뮬레이션은 2017년 소득을 조사한 13차 복지패널 데이터를 활용하고, 가구원 수 제곱근으로 균등화한 가처분소득을 기준으로 개인 단위 빈곤율, 빈곤갭, 빈곤갭 비율을 분석한다. 빈곤선은 1,499만원/년(중위소득 50%), 1,199만원/년(중위소득 40%)이다. 시뮬레이션에서 노인일자리사업소득, 기초연금소득 등이 변화하면 전체 인구의 중위소득과 상대빈곤선이 변화할 수 있지만, 본 시뮬레이션에서는 상대빈곤선 변화로 인한 영향을 제거한 상태에서 가처분소득 변화로 인한 빈곤완화효과를 분석하기 위해 상대빈곤선을 1,499만원/년, 1,199만원/년으로 고정하여 분석하였다. 분석에 사용되는 65세 이상 노인 사례는 총 4,731명이다.

본 연구는 노인일자리사업의 빈곤완화효과를 추정하기 위해 노인일자리사업소득을 받기 전 가처분소득의 빈곤과 받은 후 가처분소득의 빈곤을 비교하는 방법을 활용한다. 소득보장프로그램의 빈곤완화효과를 평가하기 위해 해당 프로그램으로부터의 급여를 받기 전후의 빈곤 변화를 살펴보는 것은 선행연구에서 일반적으로 활용되는 방법이다(최근의 예로, 강신욱, 2017; 김연명·한신실, 2017; 김환준, 2017). 지은정(2018)은 이러한 방법을 활용하여 노인일자리사업의 빈곤완화효과를 분석한 바 있다. 2017년 노인실태조사 데이터를 분석한 결과, 노인일자리사업참여 노인의 빈곤율(중위소득 50% 기준)이 사업참여 전 71.5%에서 사업참여 후 65.2%로 6.3%p 감소한 것으로 나타났다(지은정, 2018: 213).

단, 이러한 방법은 프로그램 참여에 따른 수급자의 행태적 반응을 고려하지 않았다는 한

계가 있음을 언급해 둘 필요가 있다. 예를 들어, 노동시장에서 근로활동을 하고 있었던 노인이 기존 근로활동을 중단하거나 근로시간을 줄이고 노인일자리사업에 참여할 경우, 노인일자리사업으로부터 얻은 활동비 전체를 소득의 순증가량이라고 판단하기는 어렵다. 노인일자리사업으로부터 활동비를 받기 때문에 자녀로부터의 사적이전이 감소할 가능성도 존재한다.

이러한 행태적 반응을 고려하여 정책효과를 평가하기 위해서는 급여를 받기 전후의 가상적인 소득이 아니라 실제로 조사된 소득을 활용하여 프로그램의 인과적 효과를 추정하는 것을 목표로 하는 분석을 할 수 있다. 예를 들어, 이중차이모델의 논리를 따라 두 시점(t_1 , t_2)의 데이터를 활용하여 t_1 에 프로그램에 참여하지 않고 t_2 에 참여한 프로그램집단의 소득증가량이 t_1 과 t_2 모두 프로그램에 참여하지 않은 통제집단의 소득증가량보다 크게 나타나는지를 분석하는 접근이 가능하다. 이외에도 여러 시점에 걸쳐 조사된 종단데이터를 활용한 다양한 연구설계가 가능할 것이다. 이러한 접근을 취한 몇몇 선행연구는 노인일자리사업의 소득효과에 대한 일치된 결론을 보여주고 있지 않다. 예를 들어, 복지패널 데이터를 분석한 연구 중에서 이석민(2012)과 이지혜·황남희(2019)는 노인일자리사업이 근로소득을 증가시키지 못했지만, 강소랑(2016)은 노인일자리사업이 근로소득을 증가시켰다고 보고하였다.

하지만 이러한 연구는 실제로 집행되고 데이터에 반영된 프로그램의 효과를 추정하는 접근을 취하기 때문에, 가상적인 프로그램 변화의 영향을 분석하지 못한다. 외부적 요인을 통제된 상태에서 프로그램의 인과적 효과를 보여주기 위해 노력한다는 측면에서 장점이 있지만, 분석대상과 분석기간, 프로그램집단과 비교집단의 설정 등 연구설계에 따라 결과가 달라질 수 있어 분석결과를 일반화하고 향후 프로그램 변화의 효과를 정교하게 예측하기는 쉽지 않다. 따라서 본 연구에서와 같이 다양한 노인일자리사업 확대 시나리오의 빈곤 완화효과를 추정하기 위해서는 앞서 설명한 시뮬레이션 방법을 활용하는 것이 적절하다. 단, 노인일자리사업이 근로소득이나 사적이전을 감소시키는 행태적 반응의 가능성을 고려하면, 본 연구의 추정치는 노인일자리사업 빈곤완화효과의 최대치로 해석하는 것이 타당할 것이다.

제2절 노인일자리사업 개선모형 설계

본 연구의 노인일자리사업 개선모형은 크게 활동비 인상과 대상 확대의 두 가지 요소로 구성된다. 앞서 2장의 <표 2-1>과 <표 2-2>에서 살펴본 바와 같이, 2017년 복지패널 데이터에서 사업참여노인은 전체 노인의 6.2%, 442,264명이고, 사업참여노인의 노인일자리사업소득은 연평균 229.9만원이다(월평균 27.0만원, 평균 8.5개월 근로). 이를 고려하여, 본 연구는 가상의 노인일자리사업의 활동비를 27만원×11개월, 30만원×11개월, 35만원×11개월, 40만원×11개월의 네 단계로 설정한다. 즉, 연간 297만원, 330만원, 385만원, 440만원의 활동비를 제공한다고 가정하는 것이다. 이는 주로 공익활동의 활동비와 운영기간을 염두에 둔 선택이나(2019년 현재 공익활동 월 활동비 27만원), 본질적으로는 사업 유형과 무관하게 해당 규모의 소득을 제공하는 가상의 일자리로 이해해도 무방하다.

〈표 4-1〉 가상의 노인일자리사업 정책영향집단의 규모

사업참여노인 규모	사업참여노인 비율	사업참여가구노인 비율
44만2,264명	6.2%	8.4%
50만명	7.1%	9.5%
60만명	8.5%	11.4%
70만명	9.9%	13.3%
80만명	11.3%	15.2%
90만명	12.7%	17.1%
100만명	14.1%	19.0%

노인일자리사업 참여 대상 규모는 44만명(2017년 현재), 50만명, 60만명, 70만명, 80만명, 90만명, 100만명의 일곱 단계로 설정한다. 단, 전체 노인 인구 규모가 시간에 따라 변화하므로, 참여 대상의 절대적인 규모를 전체 노인에서 사업참여노인이 차지하는 비율로 변환하여 이해할 필요가 있다. 예를 들어, 50만명은 전체 노인의 7.1%, 100만명은 전체 노인의 14.1%에 해당한다. 한편, 2장에서 언급한 바와 같이 직접 노인일자리사업에 참여하지 않더라도 배우자 등 가구 내 다른 노인이 노인일자리사업에 참여하는 노인 역시 정책영향집단으로 파악할 수 있다. 이에 본 연구에서는 노인일자리사업에 참여하는 노인을 “사업참여노인”, 노인일자리사업에 참여하는 노인이 1명 이상 존재하는 가구에 속한 노인을 “사업참여가구노인”으로 정의하였다. 2017년 복지패널 데이터에서 노인일자리사업으로 인해 가처분소득이 증가하는 사업참여가구노인은 전체 노인의 8.4%이다. 본 연구에서는 사업참여노인 규모가 확대될 때 사업참여노인의 가구 내에서 배우자 등 다른 노인 가구원이 존재하는 패턴과 가구 내에서 1명 이상의 노인이 노인일자리사업에 참여하는 패턴이 동일하게 유지된다고 가정한다. 이러한 가정 하에서 사업참여노인 규모 증가에 따라 사업참여가구노인 비율이 비례적으로 증가할 것이다. 정리하면, 본 시뮬레이션에서는 가상의 노인일자리사업 정책영향집단의 규모를 <표 4-1>과 같이 일곱 단계로 설정한다.

한편 현재 기초연금 기준연금액을 30만원으로 인상하는 변화가 이루어지고 있는바, 추가로 기초연금이 인상된 상황을 가정하고 노인일자리사업의 빈곤완화효과를 추정할 필요가 있다. 본 연구가 분석하는 복지패널 데이터의 소득기준년도인 2017년의 기초연금 기준연금액은 월 20만 6,050원이고, 부부의 경우 20% 감액을 적용하면 월 32만 9,680원이다. 본 시뮬레이션은 기초연금 기준연금액을 30만원으로 인상한 상황을 가정하고, 앞서 논의한 28개의 가상적인 노인일자리사업이 시행되었을 때의 빈곤완화효과를 추정한다.

마지막으로, 국민기초생활보장제도 수급자로 노인일자리사업 참여대상을 확대할 때의 빈곤완화효과를 추정한다. 현재 노인일자리사업은 국민기초생활보장제도(이하 “기초보장”) 생계급여와 의료급여 수급자를 제외하고 있다. 본 시뮬레이션에서는 기초보장 수급자의 일부를 노인일자리사업에 참여시키는 가상적인 상황을 가정한다. 2017년 노인실태조사 결과, 전체 노인 중 노인일자리사업에 참여할 의향이 있는 비율은 16.2%로 나타났는데(정경희 외, 2017: 505), 이를 참고하여 본 연구에서는 기초보장 수급노인의 16.2%를 노인일자리사업에 참여시키는 것으로 가정한다. 본 연구에서는 기초보장 수급노인을 2017년 1년 간 노인일자리사업에 참여한 노인이 존재하지 않는 가구이면서 2017년 1년

간 12개월 모두 생계급여를 받은 가구에 속한 노인으로 정의한다.¹¹⁾¹²⁾ 해당 집단은 전체 노인의 9.5%이다.¹³⁾ 따라서 본 시뮬레이션에서는 노인일자리사업에 참여하게 될 기초보장 수급노인의 규모를 전체 노인의 1.5%(=9.5%×16.2%), 10만 9,071명으로 설정한다. 한편, 본 시뮬레이션에서 기존 사업참여노인 규모, 즉 기초보장 비수급노인의 노인일자리사업 참여 규모는 2017년 현재 규모인 44만 2,264명으로 가정한다.¹⁴⁾ 또한 노인일자리사업 활동비는 앞서 언급한 바와 같이 네 단계로 설정한다.

이상의 논의를 종합하여, 본 연구의 시뮬레이션 안을 정리하면 <표 4-2>와 같다. 시뮬레이션은 첫째, 활동비 인상과 대상 확대를 조합한 28개의 가상적인 노인일자리사업의 빈곤완화효과 분석, 둘째, 기초연금 30만원 인상 상황에서 28개의 가상적인 노인일자리사업의 빈곤완화효과 분석, 셋째, 기존 사업참여노인 규모가 유지되는 상황에서 11만명의 기초보장 수급노인을 노인일자리사업에 참여시킬 때의 빈곤완화효과 분석으로 구성된다.

<표 4-2> 가상적인 노인일자리사업의 빈곤완화효과 시뮬레이션 안 구성

	시뮬레이션 안
노인일자리사업 활동비 인상/대상 확대	27만원/30만원/35만원/40만원 × 11개월 ----- 44만명/50만명/60만명/70만명/80만명/90만명/100만명
기초연금 인상 후 노인일자리사업 활동비 인상/대상 확대	기초연금 인상 상황에서 위와 동일한 내용의 노인일자리사업 설정
기초보장 수급자로 노인일자리사업 대상 확대	27만원/30만원/35만원/40만원 × 11개월 ----- 기존 사업참여노인 44만명 기초보장 수급노인 11만명

11) 2017년 1년간 1개월 이상 생계급여를 받은 가구에 속한 노인 중 12개월 동안 생계급여를 받은 비율은 93.7%이다. 한편, 노인일자리사업은 생계급여뿐만 아니라 의료급여 수급자를 제외하고 있다. 그런데 2017년 의료급여 12개월 수급가구 노인의 95.1%는 생계급여 12개월 수급가구인 것으로 나타났다. 이에 본 연구는 분석의 편의를 위해 생계급여 12개월 수급가구에 속한 노인을 기초보장 수급노인으로 정의하였다.

12) 원칙적으로 기초보장 생계급여 수급자는 노인일자리사업에 참여할 수 없지만, 생계급여 12개월 수급가구 노인 499명 중 7명이 노인일자리사업에 참여한 것으로 나타났다. 이러한 예외는 가구 내에서 일부 가구원만 생계급여를 받는 등의 사례가 존재하기 때문으로 짐작된다.

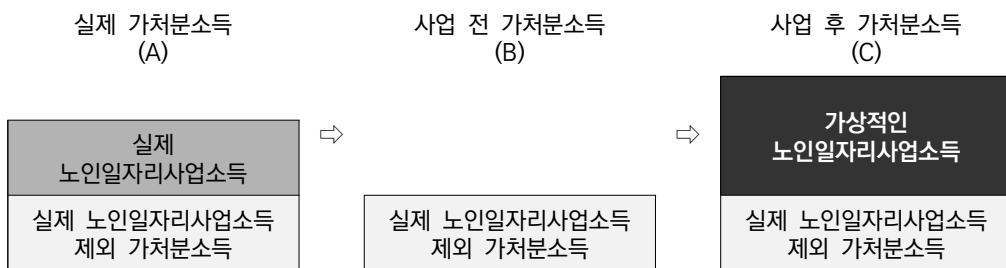
13) 2017년 실제 노인의 기초보장 수급자 비율은 5.9%(보건복지부, 2018: 22), 복지패널 데이터에서 노인의 기초보장 수급자 비율이 실제보다 높게 추정된다는 점에 유의할 필요가 있다.

14) 언급한 바와 같이, 데이터에서 기존 노인일자리사업참여노인 389명 중 7명은 생계급여 12개월 수급가구에 속하지만, 서술의 편의상 기존 사업참여노인 44만명을 기초보장 비수급노인으로 지칭한다.

제3절 노인일자리사업 개선모형별 빈곤완화효과 추정

1. 노인일자리사업 활동비 인상/대상 확대

이하에서는 우선 노인일자리사업 활동비를 27만원×11개월, 30만원×11개월, 35만원×11개월, 40만원×11개월의 네 단계로 가정했을 때 정책영향집단인 사업참여가구노인을 대상으로 한 빈곤완화효과를 추정한다. [그림 4-1]에서 보듯이, 본 시뮬레이션에서는 실제 가처분소득(A)에서 노인일자리사업소득을 제하여 사업 전 가처분소득(B)을 구성한 후, 해당 소득에 가상의 노인일자리사업소득을 더하여 사업 후 가처분소득(C)을 구성한다. 구체적으로 살펴보면, 6.2%의 사업참여노인 개인에게 가상의 노인일자리사업소득을 제공한 후, 8.4%의 사업참여가구노인의 가구 가처분소득을 재구성하고 균등화하는 방식으로 가구 내 개인의 소득이 공유되는 과정을 반영한다. 이때 사업 전 가처분소득(B)과 실제 가처분소득(A)의 빈곤 차이는 <표 2-10>에 제시한 실제 2017년 노인일자리사업의 빈곤완화효과를 의미한다. 이하의 시뮬레이션에서는 사업 전 가처분소득(B)과 사업 후 가처분소득(C)의 빈곤 차이를 가상의 노인일자리사업의 빈곤완화효과로 해석한다.



[그림 4-1] 노인일자리사업 빈곤완화효과 분석 방법

〈표 4-3〉에는 전체 노인의 8.4%인 사업참여가구노인에 대한 노인일자리사업 활동비 인상의 빈곤완화효과를 분석한 결과를 제시하였다. 즉, 전체 노인이 아니라 사업참여가구 노인만을 대상으로 노인일자리사업의 활동비가 빈곤을 완화하는 효과를 분석한 것이다. 중위소득 50% 기준 빈곤 변화를 살펴보면, 27만원×11개월의 활동비를 지급했을 때 사업참여가구노인의 빈곤율은 75.4%에서 65.1%로 10.3%p 감소하고, 빈곤갭은 31.0%에서 18.9%로 12.1%p 감소하는 것으로 나타났다. 이는 〈표 2-10〉에서 살펴본 실제 노인일자리사업소득의 빈곤완화효과(빈곤율 7.3%p, 빈곤갭 9.5%p 감소)보다 높은 수준이다. 이러한 결과가 나타난 것은 27만원×11개월(=297만원)의 활동비가 실제 노인일자리사업소득인 229.9만원/년(〈표 2-2〉)보다 많기 때문인 것으로 판단된다. 한편 활동비가 인상될수록 빈곤완화효과가 커져, 40만원의 활동비를 지급하면 중위소득 50% 기준 빈곤율과 빈곤갭은 각각 16.0%p, 17.1%p 감소한다. 중위소득 40% 기준으로 살펴보면, 중위소득 50% 기준일 때보다 노인일자리사업이 빈곤율을 감소시키는 효과가 크게 나타났다. 40만원×11개월의 활동비를 지급하면, 사업참여가구 노인의 중위소득 40% 기준 빈곤율이 61.5%에서 29.7%로 절반 정도 감소한다.

〈표 4-3〉 사업참여가구노인 빈곤완화효과

(단위: %, %p)

		사업 전	사업 후 (연간 11개월 참여)			
			27만원	30만원	35만원	40만원
중위 소득 50% 기준	빈곤율	75.4	65.1 -10.3	62.6 -12.8	60.4 -15.0	59.4 -16.0
	빈곤갭	31.0	18.9 -12.1	17.7 -13.3	15.8 -15.2	13.9 -17.1
	빈곤갭비율	41.1	29.0 -12.1	28.2 -12.9	26.1 -15.0	23.4 -17.7
중위 소득 40% 기준	빈곤율	61.5	46.0 -15.6	44.0 -17.5	35.5 -26.0	29.7 -31.9
	빈곤갭	21.3	9.5 -11.8	8.4 -12.8	6.9 -14.4	5.6 -15.7
	빈곤갭비율	34.6	20.7 -13.9	19.2 -15.4	19.4 -15.2	18.8 -15.8

주: 하단의 수치는 사업 전 빈곤과의 차이를 의미한다.

다음으로는 <표 4-3>의 분석결과를 전제로, 노인일자리사업 참여 규모를 현재 44만명에서 100만명까지 단계적으로 확대했을 때의 전체 노인빈곤 완화효과를 추정한다. 대상 확대의 효과를 추정하기 위해서는 신규 사업참여노인의 특성에 대한 가정이 필요한데, 본 시뮬레이션에서는 대상 확대에 따른 신규 사업참여노인의 특성이 기존 사업참여노인의 특성과 같다고 가정한다. 즉, 기본적인 인구사회학적 특성은 물론 가구구성, 사업 전 가처분소득 등이 모두 기존 사업참여노인과 동일한 집단이 새롭게 노인일자리사업에 참여하게 된다고 가정하는 것이다. 이러한 가정 하에서 신규 사업참여가구노인의 사업 전 가처분소득 분포와 사업 후 가처분소득 분포는 기존 사업참여가구노인과 같고, 따라서 사업참여노인의 규모가 확대될 때 사업참여가구노인에 대한 빈곤완화효과는 <표 4-3>과 동일하게 유지될 것이다. 그리고 전체 노인에 대한 빈곤완화효과는 사업참여가구노인의 비율이 증가할수록 커질 것이다.

이러한 가정을 바탕으로, 사업참여노인 규모가 확대될 때 전체 노인에 대한 빈곤완화효과를 다음과 같이 수학적으로 계산할 수 있다. 전체 노인의 사업 전 빈곤(활동비 제공 전)과 사업 후 빈곤(활동비 제공 후)은 다음과 같이 결정된다.

$$POV_{all}^{pre} = R_A \times POV_A^{pre} + (1 - R_A) \times POV_B \quad (\text{식 1})$$

$$POV_{all}^{aft} = R_A \times POV_A^{aft} + (1 - R_A) \times POV_B \quad (\text{식 2})$$

$$POV_{all}^{aft} - POV_{all}^{pre} = R_A \times (POV_A^{aft} - POV_A^{pre}) \quad (\text{식 3})$$

POV_{all}^{pre} : 전체 노인의 사업 전 빈곤율(또는 빈곤갭)

POV_{all}^{aft} : 전체 노인의 사업 후 빈곤율(또는 빈곤갭)

POV_A^{pre} : 사업참여가구노인의 사업 전 빈곤율(또는 빈곤갭)

POV_A^{aft} : 사업참여가구노인의 사업 후 빈곤율(또는 빈곤갭)

POV_B : 비사업참여가구노인의 빈곤율(또는 빈곤갭)¹⁵⁾

R_A : 사업참여가구노인의 비율

15) 비사업참여가구노인의 빈곤율과 빈곤갭은 사업 전후에 동일하다.

전체 노인의 사업 전 빈곤율(또는 빈곤갭)(POV_{all}^{pre})은 <표 2-10>에서 분석한 바와 같이 이미 결정되어 있다. 예를 들어, 중위소득 50%를 기준으로 할 때, 전체 노인의 사업 전 빈곤율과 빈곤갭은 각각 46.0%, 15.6%이다. 사업참여가구노인의 사업 전과 사업 후 빈곤율(또는 빈곤갭)(POV_A^{pre} , POV_A^{aft})은 활동비 수준에 따라 <표 4-3>과 같이 결정되어 있다. 예를 들어, 활동비가 27만원×11개월일 때 사업참여가구노인의 사업 전과 사업 후 빈곤율(50% 기준)은 각각 75.4%, 65.1%이다. 사업참여가구노인의 비율(R_A)은 <표 4-1>에서 살펴본 바와 같이 본 시뮬레이션에서 사업참여노인 규모에 따라 8.4%, 9.5%, 11.4%, 13.3%, 15.2%, 17.1%, 19.0%로 가정된다. 이 정보를 바탕으로, 비사업참여가구노인의 빈곤율(또는 빈곤갭)(POV_B)은 (식 1)로부터 구할 수 있다. 전체 노인의 빈곤율이 고정되어 있으므로 빈곤율이 상대적으로 높은 사업참여가구노인의 비율이 증가하면 나머지 비사업참여가구노인의 빈곤율은 감소할 것이다. 예를 들어, 빈곤율이 46.0%인 전체 노인 중에서 빈곤율이 75.4%인 사업참여가구노인의 비율이 8.4%라면, 91.6%의 비사업참여가구노인의 빈곤율은 $(46.0\% - 8.4\% \times 75.4\%) / 91.6\%$, 즉 43.3%가 된다. 이상의 정보를 활용하여, 본 시뮬레이션의 결과지표인 전체 노인의 사업 후 빈곤율(또는 빈곤갭)(POV_{all}^{aft})은 (식 2)를 통해 계산할 수 있다. 한편, (식 2)에서 (식 1)을 빼면 사업 전후 전체 노인의 빈곤율(또는 빈곤갭)의 변화를 구할 수 있고, 이는 (식 3)과 같다. 즉, 전체 노인에 대한 빈곤완화효과는 사업참여가구노인에 대한 빈곤완화효과를 단순히 사업참여가구노인의 비율로 곱한 것과 동일하다. 이는 노인일자리사업의 참여 노인이 많아질수록 노인일자리사업이 전체 노인의 빈곤을 완화하는 효과가 커진다는 원리를 수학적으로 표현한 것이다. 한편, 사업 후 빈곤갭비율은 사업 후 빈곤갭을 사업 후 빈곤율로 나누어 구할 수 있다.

이와 같은 방법으로 사업참여노인 규모가 확대될 때 전체 노인에 대한 빈곤완화효과를 구한 결과는 <표 4-4> ~ <표 4-7>과 같다. 우선 <표 4-4>를 살펴보면, 27만원×11개월의 활동비를 지급하는 노인일자리사업을 44만 2,264명을 대상으로 시행하여 전체 노인의 8.4%에 해당하는 사업참여가구노인의 가처분소득을 증가시키면, 전체 노인의 중위소득 50% 기준 빈곤율과 빈곤갭이 각각 0.9%p, 1.0%p 감소하게 된다. 하지만 대상을 확대하여 27만원×11개월의 활동비를 100만명에게 지급하여 전체 노인의 19.0%에 해당하는 사업참여가구노인의 가처분소득을 증가시키면, 전체 노인의 중위소득 50% 기준 빈곤율과 빈곤갭이 각각 2.0%p, 2.3%p 감소한다. 중위소득 40%를 기준으로 분석하면, 빈곤율 감소량은 더 커진다. 27만원×11개월의 활동비를 100만명에게 지급하면 중위소득 40%

기준 빈곤율은 3.0%p 감소한다.

〈표 4-5〉 ~ 〈표 4-7〉를 살펴보면, 활동비를 30만원, 35만원, 40만원으로 인상할 때 빈곤완화효과가 점차 커진다는 사실을 확인할 수 있다. 예를 들어 44만 2,264명을 대상으로 활동비를 인상하여 40만원×11개월을 지급하면, 전체 노인의 중위소득 50% 기준 빈곤율과 빈곤갭이 각각 1.3%p, 1.4%p 감소한다(〈표 4-7〉). 본 시뮬레이션의 가장 관대한 모형은 〈표 4-7〉의 마지막 열에 제시되어 있다. 40만원×11개월의 활동비를 100만명에게 지급하면, 전체 노인의 중위소득 50% 기준 빈곤율과 빈곤갭이 각각 3.0%p, 3.3%p 감소하고, 중위소득 40% 기준 빈곤율이 6.1%p 감소한다.

지금까지 살펴본 바와 같이, 노인일자리사업이 전체 노인의 빈곤을 완화하는 효과는 더 많은 활동비를 더 많은 사람에게 지급할수록 커진다. 하지만 40만원×11개월의 활동비를 100만명에게 지급하더라도 여전히 전체 노인의 중위소득 50%와 40% 기준 빈곤율은 각각 42.9%, 26.5%로 높게 나타난다(〈표 4-7〉). 이는 노인일자리사업만으로 노인빈곤을 크게 완화하기는 쉽지 않고, 다른 공적 노후소득보장제도의 역할이 강화되어야 할 필요성을 시사한다. 이에 이하에서는 기초연금 인상과 노인일자리사업 확대의 결합 효과를 분석한다.

〈표 4-4〉 전체 노인 빈곤완화효과, 활동비 27만원

(단위: %, %p)

		사업 전	사업 후 (연간 11개월 참여)						
			44만	50만	60만	70만	80만	90만	100만
중위 소득 50% 기준	빈곤율	46.0	45.1 -0.9	45.0 -1.0	44.8 -1.2	44.6 -1.4	44.4 -1.6	44.2 -1.8	44.0 -2.0
	빈곤갭	15.6	14.5 -1.0	14.4 -1.1	14.2 -1.4	14.0 -1.6	13.7 -1.8	13.5 -2.1	13.3 -2.3
	빈곤갭비율	33.8	32.2 -1.6	32.0 -1.8	31.7 -2.2	31.3 -2.6	30.9 -2.9	30.5 -3.3	30.1 -3.7
중위 소득 40% 기준	빈곤율	32.6	31.3 -1.3	31.1 -1.5	30.8 -1.8	30.5 -2.1	30.2 -2.4	29.9 -2.7	29.6 -3.0
	빈곤갭	9.6	8.6 -1.0	8.5 -1.1	8.3 -1.3	8.1 -1.6	7.8 -1.8	7.6 -2.0	7.4 -2.2
	빈곤갭비율	29.5	27.6 -1.9	27.3 -2.2	26.9 -2.7	26.4 -3.1	25.9 -3.6	25.4 -4.1	24.9 -4.6

주: 하단의 수치는 사업 전 빈곤과의 차이를 의미한다.

〈표 4-5〉 전체 노인 빈곤완화효과, 활동비 30만원

(단위: %, %p)

		사업 전	사업 후 (연간 11개월 참여)						
			44만	50만	60만	70만	80만	90만	100만
중위 소득 50% 기준	빈곤율	46.0	44.9 -1.1	44.8 -1.2	44.5 -1.5	44.3 -1.7	44.0 -1.9	43.8 -2.2	43.5 -2.4
	빈곤갭	15.6	14.4 -1.1	14.3 -1.3	14.0 -1.5	13.8 -1.8	13.5 -2.0	13.3 -2.3	13.0 -2.5
	빈곤갭비율	33.8	32.2 -1.7	31.9 -1.9	31.5 -2.3	31.1 -2.7	30.7 -3.1	30.3 -3.5	29.9 -3.9
중위 소득 40% 기준	빈곤율	32.6	31.1 -1.5	30.9 -1.7	30.6 -2.0	30.2 -2.3	29.9 -2.7	29.6 -3.0	29.2 -3.3
	빈곤갭	9.6	8.5 -1.1	8.4 -1.2	8.2 -1.5	7.9 -1.7	7.7 -2.0	7.4 -2.2	7.2 -2.4
	빈곤갭비율	29.5	27.5 -2.1	27.2 -2.4	26.7 -2.9	26.2 -3.4	25.6 -3.9	25.1 -4.4	24.5 -5.0

주: 하단의 수치는 사업 전 빈곤과의 차이를 의미한다.

〈표 4-6〉 전체 노인 빈곤완화효과, 활동비 35만원

(단위: %, %p)

		사업 전	사업 후 (연간 11개월 참여)						
			44만	50만	60만	70만	80만	90만	100만
중위 소득 50% 기준	빈곤율	46.0	44.7 -1.3	44.5 -1.4	44.3 -1.7	44.0 -2.0	43.7 -2.3	43.4 -2.6	43.1 -2.9
	빈곤갭	15.6	14.3 -1.3	14.1 -1.4	13.8 -1.7	13.5 -2.0	13.2 -2.3	13.0 -2.6	12.7 -2.9
	빈곤갭비율	33.8	31.9 -1.9	31.7 -2.2	31.2 -2.6	30.8 -3.1	30.3 -3.5	29.8 -4.0	29.4 -4.5
중위 소득 40% 기준	빈곤율	32.6	30.4 -2.2	30.1 -2.5	29.6 -3.0	29.1 -3.5	28.6 -4.0	28.1 -4.5	27.6 -4.9
	빈곤갭	9.6	8.4 -1.2	8.3 -1.4	8.0 -1.6	7.7 -1.9	7.4 -2.2	7.2 -2.5	6.9 -2.7
	빈곤갭비율	29.5	27.7 -1.9	27.4 -2.1	27.0 -2.6	26.5 -3.1	26.0 -3.6	25.5 -4.1	24.9 -4.6

주: 하단의 수치는 사업 전 빈곤과의 차이를 의미한다.

〈표 4-7〉 전체 노인 빈곤완화효과, 활동비 40만원

(단위: %, %p)

		사업 전	사업 후 (연간 11개월 참여)						
			44만	50만	60만	70만	80만	90만	100만
중위 소득 50% 기준	빈곤율	46.0	44.6 -1.3	44.5 -1.5	44.2 -1.8	43.9 -2.1	43.5 -2.4	43.2 -2.7	42.9 -3.0
	빈곤갭	15.6	14.1 -1.4	13.9 -1.6	13.6 -2.0	13.3 -2.3	13.0 -2.6	12.6 -2.9	12.3 -3.3
	빈곤갭비율	33.8	31.6 -2.2	31.3 -2.5	30.8 -3.0	30.3 -3.5	29.8 -4.1	29.2 -4.6	28.7 -5.2
중위 소득 40% 기준	빈곤율	32.6	29.9 -2.7	29.5 -3.0	28.9 -3.6	28.3 -4.2	27.7 -4.8	27.1 -5.4	26.5 -6.1
	빈곤갭	9.6	8.3 -1.3	8.1 -1.5	7.8 -1.8	7.5 -2.1	7.2 -2.4	6.9 -2.7	6.6 -3.0
	빈곤갭비율	29.5	27.8 -1.8	27.5 -2.0	27.1 -2.5	26.6 -3.0	26.1 -3.4	25.6 -4.0	25.0 -4.5

주: 하단의 수치는 사업 전 빈곤과의 차이를 의미한다.

2. 기초연금 인상 후 노인일자리사업 활동비 인상/대상 확대



〔그림 4-2〕 기초연금 인상 및 노인일자리사업 빈곤완화효과 분석 방법

다음으로는 기초연금 기준연금액을 30만원으로 인상한 상황에서 앞선 시뮬레이션과 동일하게 노인일자리사업의 활동비를 인상하고 대상을 확대하는 개선모형의 빈곤완화효과를 추정한다. 본 시뮬레이션의 분석 방법은 [그림 4-2]와 같다. 본 시뮬레이션에서는 노인일자리사업소득을 제외한 가처분소득(B)에서 기초연금소득을 먼저 인상하여 기초연금이 인상된 상황의 노인일자리사업 시행 전 가처분소득(D)을 구성한다. 이때 (B)와 (D)의 빈곤 차이를 기초연금 인상의 효과로 해석할 수 있다. 다음으로 가상적인 노인일자리사업소득을 지급하여 기초연금 인상 후/사업 후 가처분소득(E)을 구성하여 빈곤완화효과를 추정한다. 이때 (D)와 (E)의 빈곤 차이를 노인일자리사업소득의 빈곤완화효과로 해석할 수 있다.

본 시뮬레이션은 2017년 소득연도를 기준으로 하므로, 기초연금 기준연금액은 2017년의 20만 6,050원에서 30만원으로 인상되는 것으로 가정한다. 구체적으로는, 김연명·한신실(2017: 100)과 유사하게 다음과 같은 방법으로 기초연금 기준연금액이 30만원으로 인상된 후의 가처분소득을 추정한다. 우선 2017년 1년간 기초연금을 받은 것으로 조사된 가구에 대해 실제로 조사된 기초연금소득의 1.456배($30\text{만} \div 20\text{만 } 6,050$)를 새로운 기초연금소득으로 할당한다. 그런데 기초보장 생계급여 수급가구의 경우에는 기초연금소득 인상분이 소득인정액을 증가시켜 생계급여를 삭감시키게 된다. 이에 기초보장 생계급여를 받은 가구에 대해서는 기초연금소득 인상분(기존 기초연금소득의 0.456배)만큼 생계급여를 삭감한다. 따라서 본 시뮬레이션에서는 기초연금소득 인상분이 생계급여보다 클 때만 기초연금소득 인상분과 생계급여의 차액만큼 가처분소득이 증가하게 된다. 손병돈·이원진·한경훈(2018: 60)도 동일한 방법으로 기초연금 인상의 효과를 추정한 바 있다.

〈표 4-8〉에는 이러한 방법으로 기초연금을 인상하기 전과 후의 기초연금소득 분포를 제시하였다. 우선 전체 노인의 기초연금 수급 비율은 68.1%, 무배우 노인과 유배우 노인의 수급 비율은 각각 83.9%, 58.6%로 나타났다. 기초연금 수급자만을 대상으로 하여 기초연금소득을 살펴보면, 2017년 실제 데이터의 월평균 기초연금소득은 무배우 노인과 유배우 노인 각각 20.8만원, 28.5만원으로 나타났다. 유배우 노인의 월평균 기초연금소득이 부부 노인의 기준연금액인 32만 9,680원에 미치지 못하는 것은 주로 비노인 배우자를 가진 유배우 노인이 단독 노인의 기준연금액을 받기 때문으로 판단된다. 그밖에 국민연금 급여액과 소득역전 등을 고려한 기초연금급여 감액도 부분적으로 영향을 미쳤을 것이다.

한편, 기초연금 인상 후 월평균 기초연금소득은 무배우 노인과 유배우 노인 각각 30.3만원, 41.5만원으로 나타났다.

〈표 4-8〉 기초연금소득 분포

(단위: %, 만원)

		무배우 노인	유배우 노인	전체 노인
기초연금 수급 비율		83.9	58.6	68.1
기초연금 수급자의 월평균 기초연금소득	인상 전	20.8	28.5	25.0
	인상 후	30.3	41.5	36.3

주: 월평균 기초연금소득은 연간 기초연금소득의 평균을 12로 나눈 값이다.

〈표 4-9〉 기초연금 인상의 빈곤완화효과

(단위: %, %p)

		사업참여가구노인			전체 노인		
		인상 전	인상 후	차이	인상 전	인상 후	차이
중위소득 50% 기준	빈곤율	75.4	72.0	-3.4	46.0	43.1	-2.8
	빈곤갭	31.0	25.7	-5.3	15.6	13.3	-2.2
	빈곤갭비율	41.1	35.7	-5.4	33.8	30.9	-2.9
중위소득 40% 기준	빈곤율	61.5	54.7	-6.9	32.6	28.7	-3.8
	빈곤갭	21.3	15.9	-5.4	9.6	7.7	-1.9
	빈곤갭비율	34.6	29.1	-5.5	29.5	26.7	-2.8

주: 사업참여가구노인은 노인일자리사업 참여 가구 노인을 의미한다.

〈표 4-9〉에서는 이와 같은 기초연금 인상에 따른 노인빈곤 변화를 분석하였다. 기초연금 인상 전/사업 전 가처분소득(B)과 기초연금 인상 후/사업 전 가처분소득(D)을 비교하여 기초연금 인상의 빈곤완화효과를 추정하였고, 노인일자리사업 참여 가구 노인과 전체 노인에 대한 분석 결과를 각각 제시하였다. 중위소득 50%를 기준으로 할 때, 기초연금 인상은 사업참여가구노인의 빈곤율과 빈곤갭을 각각 3.4%p, 5.3%p 감소시키고, 전체 노인의 빈곤율과 빈곤갭을 각각 2.8%p, 2.2%p 감소시키는 것으로 나타났다. 중위소득 40%를 기준으로 살펴보면, 사업참여가구노인과 전체 노인의 빈곤율이 각각 6.9%p, 3.8%p 감소하였다.

〈표 4-10〉 사업참여가구노인 빈곤완화효과, 기초연금 인상

(단위: %, %p)

		사업 전		사업 후 (연간 11개월 참여)			
		기초연금 인상 전	기초연금 인상 후	27만원	30만원	35만원	40만원
중위 소득 50% 기준	빈곤율	75.4	72.0	60.9	59.7	56.5	51.5
			-3.4	-14.5	-15.7	-18.9	-23.9
				-11.1	-12.3	-15.5	-20.5
중위 소득 40% 기준	빈곤갭	31.0	25.7	14.4	13.3	11.5	9.8
			-5.3	-16.6	-17.7	-19.5	-21.2
				-11.3	-12.4	-14.3	-16.0
중위 소득 40% 기준	빈곤갭비율	41.1	35.7	23.7	22.3	20.3	18.9
			-5.4	-17.4	-18.8	-20.8	-22.2
				-12.0	-13.4	-15.4	-16.8
중위 소득 50% 기준	빈곤율	61.5	54.7	32.3	28.6	26.2	22.4
			-6.9	-29.3	-33.0	-35.4	-39.2
				-22.4	-26.1	-28.5	-32.3
중위 소득 40% 기준	빈곤갭	21.3	15.9	5.8	5.1	4.0	3.0
			-5.4	-15.5	-16.2	-17.3	-18.2
				-10.1	-10.8	-11.9	-12.9
중위 소득 40% 기준	빈곤갭비율	34.6	29.1	18.0	17.8	15.3	13.6
			-5.5	-16.6	-16.8	-19.3	-21.0
				-11.1	-11.3	-13.8	-15.5

주: 하단의 두 수치 중 위는 사업 전/기초연금 인상 전 빈곤과의 차이를 의미하고, 아래는 사업 전/기초연금 인상 후 빈곤과의 차이를 의미한다.

〈표 4-10〉에서는 기초연금이 인상된 상황에서 전체 노인의 8.4%인 사업참여가구노인에 대해 노인일자리사업을 시행했을 때의 빈곤완화효과를 분석하였다. 기초연금 인상 후/사업 전 가처분소득(D)과 기초연금 인상 후/사업 후 가처분소득(E)을 비교하여 빈곤완화효과를 추정하였는데, 비교를 위해 기초연금 인상 전/사업 전 가처분소득(B)의 빈곤을 함께 제시하였다. 표는 다음과 같이 해석할 수 있다. 중위소득 50%를 기준으로 한 분석결과를 살펴보면, 기초연금 인상 전/사업 전 빈곤율은 75.4%였고, 기초연금을 인상한 후 빈곤율이 72.0%로 감소하였다(이는 〈표 4-9〉와 동일하다). 이에 더해 추가적으로 27만원 × 11개월의 노인일자리사업 활동비를 지급하면 빈곤율이 60.9%로 감소한다. 즉, 노인일

자리사업 활동비 제공 전후 빈곤율 차이는 11.1%p이고, 기초연금 인상으로 인한 빈곤율 감소량까지 합하면 14.5%p의 빈곤율이 감소하는 것이다. 기초연금이 인상된 상황에서 노인일자리사업 활동비 제공에 따른 빈곤완화효과만을 살펴보면, 27만원×11개월의 활동비를 지급할 때 중위소득 50% 기준 빈곤율과 빈곤갭이 각각 11.1%p, 11.3%p 감소한다. 활동비가 인상될수록 빈곤완화효과는 커지는데, 40만원×11개월의 활동비를 지급하면 중위소득 50% 기준 빈곤율과 빈곤갭이 각각 20.5%p, 16.0%p 감소하는 것으로 나타났다. 40만원×11개월의 활동비를 지급할 때, 중위소득 40% 기준 빈곤율 감소량은 32.3%p로 더욱 크게 나타난다. 기초연금 인상 전 상황에서 동일한 분석을 실시한 결과(〈표 4-3〉)와 비교하면, 기초연금 인상 후의 시뮬레이션에서 전반적으로 빈곤율완화효과가 다소 크고, 빈곤갭완화효과가 다소 작게 나타나는 경향이 있다.

〈표 4-11〉 ~ 〈표 4-14〉에는 기초연금이 인상된 상황에서 노인일자리사업 참여 규모를 확대했을 때의 전체 노인 빈곤완화효과를 분석하였다. 기초연금이 인상되지 않은 상황에서 동일한 분석을 실시했을 때와 마찬가지로(〈표 4-4〉~〈표 4-7〉), 사업참여가구노인에 대한 빈곤완화효과(〈표 4-10〉)를 전제로 (식 1), (식 2), (식 3)을 활용하여 기존 사업참여 노인과 동일한 특성을 가진 집단으로 대상을 확대했을 때의 전체 노인빈곤 변화를 수학적으로 계산하였다.

〈표 4-11〉에서 전체 노인의 중위소득 50% 기준 빈곤율을 보면, 기초연금 인상 전/사업 전 빈곤율은 46.0%였는데 기초연금을 인상하면 빈곤율이 43.1%로 감소한다(이는 〈표 4-9〉와 동일하다). 이에 더해 추가적으로 27만원×11개월의 노인일자리사업 활동비를 제공하면 빈곤율이 42.2%로 감소한다. 노인일자리사업 활동비 제공 전후 빈곤율 차이는 0.9%p이고, 기초연금 인상으로 인한 빈곤율 감소량까지 합하면 3.8%p의 빈곤율이 감소하는 것이다. 기초연금이 인상된 상황에서 사업 활동비 제공에 따른 빈곤완화효과만을 살펴보면, 44만 2,264명을 대상으로 27만원×11개월의 활동비를 지급할 때 중위소득 50% 기준 빈곤율과 빈곤갭이 각각 0.9%p, 0.9%p 감소한다. 대상을 확대하여 27만원×11개월의 활동비를 100만명에게 지급하면, 전체 노인의 중위소득 50% 기준 빈곤율과 빈곤갭이 각각 2.1%p, 2.1%p 감소하는 것으로 나타났다.

〈표 4-12〉 ~ 〈표 4-14〉는 활동비가 인상될수록 전체 노인 빈곤완화효과가 커진다는 사실을 보여준다. 〈표 4-14〉에서 40만원×11개월의 활동비를 지급할 때의 전체 노인의 중위소득 50% 기준 빈곤완화효과를 살펴보면, 대상이 44만 2,264명일 때는 빈곤율과 빈

곤갭이 각각 1.7%p, 1.3%p 감소하고, 대상이 100만명일 때는 빈곤율과 빈곤갭이 각각 3.9%p, 3.0%p 감소하는 것으로 나타났다. 기초연금 인상과 100만명을 대상으로 40만원×11개월의 활동비를 지급하는 노인일자리사업의 빈곤완화효과를 결합하면, 전체 노인의 중위소득 50% 기준 빈곤율과 빈곤갭은 각각 46.0%, 15.6%에서 39.2%, 10.3%로 6.7%p, 5.3%p 감소한다. 즉, 노인일자리사업만으로는 100만명에게 40만원×11개월의 활동비를 지급하더라도 중위소득 50% 기준 전체 노인빈곤율이 42.9%로 나타났지만(〈표 4-7〉), 기초연금 기준연금액을 30만원으로 인상하는 변화를 결합하면 전체 노인 빈곤율이 39.2%까지 낮아지는 것이다. 마찬가지로, 기초연금 인상과 100만명에게 40만원×11개월의 활동비를 지급하는 노인일자리사업을 결합하면 중위소득 40% 기준 빈곤율은 22.6%까지 낮아질 수 있다.

〈표 4-11〉 전체 노인 빈곤완화효과, 기초연금 인상, 활동비 27만원

(단위: %, %p)

		사업 전		사업 후 (연간 11개월 참여)						
		기초연금 인상 전	기초연금 인상 후	44만	50만	60만	70만	80만	90만	100만
중위소득 50% 기준	빈곤율	46.0	43.1	42.2	42.1	41.9	41.7	41.5	41.2	41.0
			-2.8	-3.8	-3.9	-4.1	-4.3	-4.5	-4.7	-4.9
	빈곤갭	15.6	13.3	12.4	12.3	12.0	11.8	11.6	11.4	11.2
			-2.2	-3.2	-3.3	-3.5	-3.7	-3.9	-4.2	-4.4
	빈곤갭 비율	33.8	30.9	29.3	29.1	28.8	28.4	28.0	27.6	27.3
			-2.9	-4.5	-4.7	-5.1	-5.5	-5.8	-6.2	-6.6
			-1.6	-1.8	-2.1	-2.5	-2.9	-3.3	-3.6	
중위소득 40% 기준	빈곤율	32.6	28.7	26.9	26.6	26.2	25.8	25.3	24.9	24.5
			-3.8	-5.7	-6.0	-6.4	-6.8	-7.2	-7.7	-8.1
	빈곤갭	9.6	7.7	6.8	6.7	6.5	6.3	6.1	5.9	5.8
			-1.9	-2.8	-2.9	-3.1	-3.3	-3.5	-3.7	-3.9
	빈곤갭 비율	29.5	26.7	25.4	25.2	24.9	24.6	24.2	23.9	23.5
			-2.8	-4.1	-4.3	-4.6	-5.0	-5.3	-5.7	-6.0
			-1.3	-1.5	-1.8	-2.1	-2.5	-2.8	-3.2	

주: 하단의 두 수치 중 위는 사업 전/기초연금 인상 전 빈곤과의 차이를 의미하고, 아래는 사업 전/기초연금 인상 후 빈곤과의 차이를 의미한다.

〈표 4-12〉 전체 노인 빈곤완화효과, 기초연금 인상, 활동비 30만원

(단위: %, %p)

		사업 전		사업 후 (연간 11개월 참여)						
		기초연금 인상 전	기초연금 인상 후	44만	50만	60만	70만	80만	90만	100만
중위 소득 50% 기준	빈곤율	46.0	43.1	42.1	42.0	41.7	41.5	41.3	41.0	40.8
			-2.8	-3.9	-4.0	-4.2	-4.5	-4.7	-4.9	-5.2
				-1.0	-1.2	-1.4	-1.6	-1.9	-2.1	-2.3
빈곤갭		15.6	13.3	12.3	12.2	11.9	11.7	11.4	11.2	11.0
			-2.2	-3.3	-3.4	-3.6	-3.9	-4.1	-4.4	-4.6
				-1.0	-1.2	-1.4	-1.7	-1.9	-2.1	-2.4
빈곤갭 비율		33.8	30.9	29.2	29.0	28.5	28.1	27.7	27.3	26.9
			-2.9	-4.7	-4.9	-5.3	-5.7	-6.1	-6.5	-7.0
				-1.7	-2.0	-2.4	-2.8	-3.2	-3.6	-4.0
중위 소득 40% 기준	빈곤율	32.6	28.7	26.5	26.3	25.8	25.3	24.8	24.3	23.8
			-3.8	-6.0	-6.3	-6.8	-7.3	-7.8	-8.3	-8.8
				-2.2	-2.5	-3.0	-3.5	-4.0	-4.5	-5.0
빈곤갭		9.6	7.7	6.8	6.6	6.4	6.2	6.0	5.8	5.6
			-1.9	-2.9	-3.0	-3.2	-3.4	-3.6	-3.8	-4.0
				-0.9	-1.0	-1.2	-1.4	-1.6	-1.9	-2.1
빈곤갭 비율		29.5	26.7	25.5	25.3	25.0	24.7	24.3	24.0	23.6
			-2.8	-4.1	-4.2	-4.5	-4.9	-5.2	-5.5	-5.9
				-1.2	-1.4	-1.7	-2.0	-2.4	-2.7	-3.1

주: 하단의 두 수치 중 위는 사업 전/기초연금 인상 전 빈곤과의 차이를 의미하고, 아래는 사업 전/기초연금 인상 후 빈곤과의 차이를 의미한다.

〈표 4-13〉 전체 노인 빈곤완화효과, 기초연금 인상, 활동비 35만원

(단위: %, %p)

		사업 전		사업 후 (연간 11개월 참여)						
		기초연금 인상 전	기초연금 인상 후	44만	50만	60만	70만	80만	90만	100만
중위 소득 50 % 기 준	빈곤율	46.0	43.1 -2.8	41.8 -4.1 -1.3	41.7 -4.3 -1.5	41.4 -4.6 -1.8	41.1 -4.9 -2.1	40.8 -5.2 -2.4	40.5 -5.5 -2.7	40.2 -5.8 -3.0
	빈곤갭	15.6	13.3 -2.2	12.1 -3.4 -1.2	12.0 -3.6 -1.4	11.7 -3.9 -1.6	11.4 -4.1 -1.9	11.2 -4.4 -2.2	10.9 -4.7 -2.4	10.6 -4.9 -2.7
	빈곤갭 비율	33.8	30.9 -2.9	29.0 -4.8 -1.9	28.7 -5.1 -2.2	28.3 -5.6 -2.6	27.8 -6.0 -3.1	27.4 -6.5 -3.5	26.9 -6.9 -4.0	26.4 -7.4 -4.5
중위 소득 40 % 기 준	빈곤율	32.6	28.7 -3.8	26.3 -6.2 -2.4	26.0 -6.5 -2.7	25.5 -7.1 -3.2	24.9 -7.6 -3.8	24.4 -8.2 -4.3	23.9 -8.7 -4.9	23.3 -9.2 -5.4
	빈곤갭	9.6	7.7 -1.9	6.7 -2.9 -1.0	6.5 -3.1 -1.1	6.3 -3.3 -1.4	6.1 -3.5 -1.6	5.9 -3.8 -1.8	5.6 -4.0 -2.0	5.4 -4.2 -2.3
	빈곤갭 비율	29.5	26.7 -2.8	25.3 -4.2 -1.4	25.1 -4.4 -1.6	24.8 -4.7 -1.9	24.4 -5.1 -2.3	24.0 -5.5 -2.7	23.6 -5.9 -3.1	23.2 -6.3 -3.5

주: 하단의 두 수치 중 위는 사업 전/기초연금 인상 전 빈곤과의 차이를 의미하고, 아래는 사업 전/기초연금 인상 후 빈곤과의 차이를 의미한다.

〈표 4-14〉 전체 노인 빈곤완화효과, 기초연금 인상, 활동비 40만원

(단위: %, %p)

		사업 전		사업 후 (연간 11개월 참여)						
		기초연금 인상 전	기초연금 인상 후	44만	50만	60만	70만	80만	90만	100만
중위소득 50% 기준	빈곤율	46.0	43.1	41.4	41.2	40.8	40.4	40.0	39.6	39.2
			-2.8	-4.6	-4.8	-5.2	-5.6	-6.0	-6.3	-6.7
				-1.7	-1.9	-2.3	-2.7	-3.1	-3.5	-3.9
중위소득 40% 기준	빈곤갭	15.6	13.3	12.0	11.8	11.5	11.2	10.9	10.6	10.3
			-2.2	-3.6	-3.7	-4.1	-4.4	-4.7	-5.0	-5.3
				-1.3	-1.5	-1.8	-2.1	-2.4	-2.7	-3.0
빈곤갭 비율	빈곤갭 비율	33.8	30.9	28.9	28.7	28.2	27.7	27.2	26.7	26.2
			-2.9	-4.9	-5.2	-5.6	-6.1	-6.6	-7.1	-7.6
				-2.0	-2.2	-2.7	-3.2	-3.7	-4.2	-4.7
중위소득 40% 기준	빈곤율	32.6	28.7	26.0	25.7	25.1	24.4	23.8	23.2	22.6
			-3.8	-6.5	-6.9	-7.5	-8.1	-8.7	-9.4	-10.0
				-2.7	-3.1	-3.7	-4.3	-4.9	-5.5	-6.1
빈곤갭 비율	빈곤갭	9.6	7.7	6.6	6.5	6.2	6.0	5.7	5.5	5.2
			-1.9	-3.0	-3.2	-3.4	-3.7	-3.9	-4.1	-4.4
				-1.1	-1.2	-1.5	-1.7	-2.0	-2.2	-2.4
빈곤갭 비율	빈곤갭 비율	29.5	26.7	25.3	25.1	24.8	24.4	24.0	23.6	23.1
			-2.8	-4.2	-4.4	-4.8	-5.1	-5.5	-6.0	-6.4
				-1.4	-1.6	-1.9	-2.3	-2.7	-3.1	-3.6

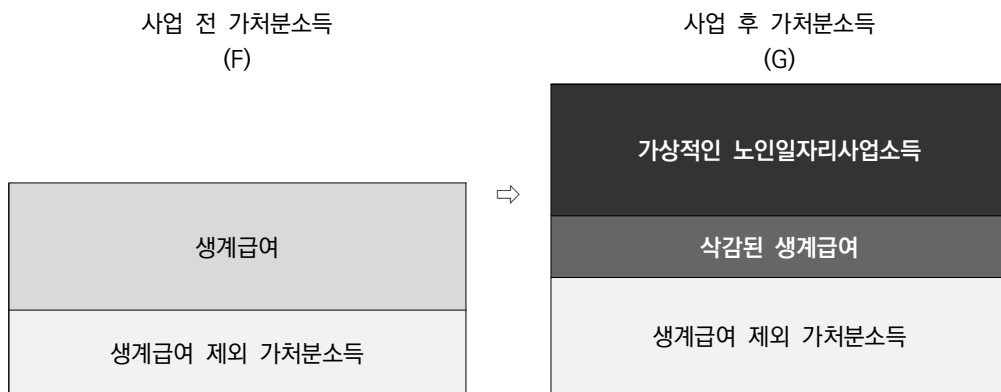
주: 하단의 두 수치 중 위는 사업 전/기초연금 인상 전 빈곤과의 차이를 의미하고, 아래는 사업 전/기초연금 인상 후 빈곤과의 차이를 의미한다.

3. 기초보장 수급자로 노인일자리사업 대상 확대

마지막으로, 이하에서는 기초보장 수급자로 노인일자리사업 대상을 확대할 때의 빈곤완화효과를 추정한다. 본 시뮬레이션에서는 기존 사업참여노인 규모를 2017년 현재 규모인 44만 2,264명으로 유지한 상태에서 전체 노인의 1.5%, 10만 9,071명에 해당하는 기초보장 수급노인에게 추가적으로 노인일자리사업 활동비를 지급할 때의 빈곤완화효과를 분석한다.

기초보장 수급노인에게 노인일자리사업 활동비를 지급할 때의 빈곤완화효과는 [그림 4-3]과 같이 분석할 수 있다. 그림에서 보듯이, 노인일자리사업 활동비를 지급하기 전 기

초보장 수급노인의 가처분소득(F)은 생계급여와 그 외 소득으로 구성되어 있고, 2017년 실제 노인일자리사업소득은 존재하지 않는다. 이러한 상황에서 기초보장 수급노인에게 노인일자리사업 활동비를 지급하면 노인일자리사업소득으로 가처분소득이 증가하는 한편, 소득인정액이 증가하여 보충급여방식에 따라 생계급여가 삭감된다. 따라서 기본적으로는 소득인정액 증가량이 기존 생계급여소득보다 클 경우 새로운 생계급여소득이 0원이 될 것이다. 단, 본 시뮬레이션에서는 노인일자리사업소득에 대해 근로소득공제를 적용하기 때문에 노인일자리사업소득의 100%가 소득인정액의 증가로 이어지지는 않는다. 이처럼 본 시뮬레이션에서는 노인일자리사업 활동비를 지급하고 근로소득공제를 적용하여 생계급여를 삭감하는 방식으로 기초보장 수급노인의 사업 후 가처분소득(G)을 결정한다. 그리고 사업 전 가처분소득(F)과 사업 후 가처분소득(G)을 비교하여 기초보장 수급노인에게 노인일자리사업 활동비를 지급했을 때의 빈곤완화효과를 추정한다.



[그림 4-3] 기초보장 수급노인 대상 노인일자리사업 빈곤완화효과 분석 방법

본 시뮬레이션에서는 기초보장 수급노인의 일부(16.2%)가 노인일자리사업에 참여하는 상황을 분석하기 때문에, 이에 대한 가정이 필요하다. 본 연구는 기초보장 수급노인 중 노인일자리사업에 참여하게 될 집단은 전체 기초보장 수급노인과 가처분소득의 분포, 가구구성, 연령 등의 특성이 모두 동일하다고 가정한다. 즉, 전체 기초보장 수급노인과 동일한 특성을 갖는 부분집단에게 노인일자리사업 활동비를 지급하는 것이다. 특히 근로소득 공제제도가 75세 미만과 75세 이상 노인을 구분하기 때문에, 노인일자리사업에 참여하게 될 기초보장 수급노인의 75세 이상 비율이 중요하다. 본 시뮬레이션에서는 이를 전체 기초보장 수급노인의 75세 이상 비율인 55.2%로 가정한다. 참고로, 노인일자리사업참여가

구 노인의 75세 이상 비율은 49.0%로 크게 다르지 않다. 그리고 기초보장 수급노인 중 한 가구 내에 2명 이상의 노인이 존재하는 사례의 경우, 가구 내 모든 노인이 노인일자리사업에 참여한다고 가정한다.

기초보장 수급노인이 노인일자리사업에 참여하여 활동비를 받으면, 현행 기초보장제도 하에서 다음과 같은 근로소득공제를 적용할 수 있다. 우선 65~74세 노인은 근로소득의 30%가 공제된다. 예를 들어, 활동비가 30만원일 때 소득인정액 산정에서 9만원의 근로소득이 공제된다. 다음으로 75세 이상 노인은 근로소득에서 20만원을 공제하고 나머지 금액에 대해 30%를 추가 공제한다. 예를 들어, 활동비가 30만원일 때 소득인정액 산정에서 23만원(20만원+10만원×30%)의 근로소득이 공제된다. 활동비 27만원, 30만원, 35만원, 40만원 상황에서 65~74세 노인과 75세 이상 노인에 대한 근로소득공제 내용을 정리하면 <표 4-15>와 같다.

<표 4-15> 활동비에 따른 근로소득 공제액과 소득인정액 증가량

(단위: 만원)

	근로소득 공제액				소득인정액 증가량			
	27만원	30만원	35만원	40만원	27만원	30만원	35만원	40만원
65~74세	8.1	9	10.5	12	18.9	21	24.5	28
75세 이상	22.1	23	24.5	26	4.9	7	10.5	14

본 시뮬레이션에서 기초보장 수급노인의 사업 후 가처분소득은 다음과 같이 결정한다. 우선 <표 4-15>와 같이 활동비에 따라 근로소득 공제액과 그 나머진 소득인정액 증가량을 결정한다. 다음으로 가구 내 노인일자리사업참여노인의 수와 연령에 따라 가구 단위로 월 활동비와 소득인정액 증가량을 결정한다. 예를 들어, 가구 내에서 2명의 65~74세 노인이 활동비 30만원의 노인일자리사업에 참여하는 경우 해당 가구의 소득인정액이 42만원 증가하게 된다. 한편, 앞서 언급한 바와 같이 본 시뮬레이션은 생계급여 12개월 수급노인을 대상으로 하므로, 조사된 생계급여소득을 12개월로 나누어 월 생계급여소득을 구성한다. 그 후 12개월 중 노인일자리사업에 참여하는 11개월에 대해서는 월 생계급여소득에서 소득인정액 증가량을 차감하여 새로운 생계급여소득을 구성한다. 생계급여소득보다 소득인정액 증가량이 클 경우 생계급여소득이 0원이 된다. 노인일자리사업에 참여하지 않는 1개월에 대해서는 기존 월 생계급여소득을 그대로 받는다고 가정한다. 이러한 과정

을 통해 새로운 연 생계급여소득이 결정된다. 마지막으로, 가구 내 모든 노인에게 노인일자리사업 활동비에 11개월을 곱한 연 노인일자리사업소득을 제공하여 최종적으로 사업 후 가처분소득을 구성한다.

〈표 4-16〉에서는 우선 전체 기초보장 수급노인을 대상으로 노인일자리사업 활동비를 지급했을 때의 빈곤완화효과를 추정하였다. 본 시뮬레이션에서는 최종적으로 기초보장 수급노인의 16.2%에게만 노인일자리사업 활동비를 지급하지만, 사업에 참여하는 기초보장 수급노인의 특성이 전체 기초보장 수급노인과 같다고 가정하였기 때문에, 기초보장 수급노인을 대상으로 한 빈곤완화효과를 분석할 때는 전체 기초보장 수급노인을 활용해도 무방하다. 표를 살펴보면, 중위소득 50%를 기준으로 할 때 27만원×11개월의 활동비를 지급하면 기초보장 수급노인의 빈곤율과 빈곤갭은 각각 4.3%p, 9.7%p 감소하는 것으로 나타났다. 활동비를 40만원×11개월로 증가시키면, 기초보장 수급노인의 중위소득 50% 기준 빈곤율과 빈곤갭은 각각 9.3%p, 12.8%p 감소한다. 중위소득 40%를 기준으로 하면, 40만원×11개월의 활동비를 지급할 때 빈곤율이 67.0%에서 35.7%로 크게 낮아진다.

〈표 4-16〉 기초보장 수급노인 빈곤완화효과

(단위: %, %p)

		사업 전	사업 후 (연간 11개월 참여)			
			27만원	30만원	35만원	40만원
중위 소득 50% 기준	빈곤율	78.1	73.8 -4.3	72.9 -5.2	70.3 -7.8	68.8 -9.3
	빈곤갭	26.9	17.2 -9.7	16.6 -10.3	15.4 -11.5	14.1 -12.8
	빈곤갭비율	34.4	23.3 -11.1	22.7 -11.7	21.9 -12.5	20.5 -13.9
중위 소득 40% 기준	빈곤율	67.0	44.2 -22.9	41.6 -25.4	39.9 -27.2	35.7 -31.4
	빈곤갭	15.2	6.4 -8.8	6.0 -9.2	5.1 -10.1	4.3 -10.9
	빈곤갭비율	22.7	14.6 -8.1	14.3 -8.3	12.9 -9.8	12.0 -10.7

주: 하단의 수치는 사업 전 빈곤과의 차이를 의미한다.

다음으로는 기존 사업참여노인 44만 2,264명이 노인일자리사업에 참여한 상태에서 추
가적으로 전체 노인의 1.5%, 10만 9,071명에 해당하는 기초보장 수급노인이 노인일자리
사업에 참여할 때의 빈곤완화효과를 추정한다. 본 시뮬레이션에서 노인일자리사업에 참
여할 기초보장 수급노인은 전체 기초보장 수급노인과 동일한 집단이라고 가정하였으
므로, 해당 집단에겐 노인일자리사업 활동비를 지급했을 때의 빈곤완화효과는 <표 4-16>과
동일하다. 기초보장 수급노인으로 대상을 확대할 때의 전체 노인 빈곤완화효과는 다음과
같이 수학적으로 계산할 수 있다. 기초보장 수급노인으로 대상을 확대하기 전과 후(이하
“확대 전”, “확대 후”)의 전체 노인빈곤은 다음과 같이 결정된다.

$$pov_{all}^{pre} = r_A \times pov_A + r_B \times pov_B^{pre} + (1 - r_A - r_B) \times pov_C \quad (\text{식 4})$$

$$pov_{all}^{aft} = r_A \times pov_A + r_B \times pov_B^{aft} + (1 - r_A - r_B) \times pov_C \quad (\text{식 5})$$

$$pov_{all}^{aft} - pov_{all}^{pre} = r_B \times (pov_B^{aft} - pov_B^{pre}) \quad (\text{식 6})$$

pov_{all}^{pre} : 전체 노인의 확대 전 빈곤율(또는 빈곤갭)

pov_{all}^{aft} : 전체 노인의 확대 후 빈곤율(또는 빈곤갭)

pov_A : 기존 사업참여가구노인의 사업 후 빈곤율(또는 빈곤갭)

pov_B^{pre} : 기초보장 수급 사업참여가구노인의 사업 전 빈곤율(또는 빈곤갭)

pov_B^{aft} : 기초보장 수급 사업참여가구노인의 사업 후 빈곤율(또는 빈곤갭)

pov_C : 비사업참여가구노인의 빈곤율(또는 빈곤갭)

r_A : 기존 사업참여가구노인의 비율

r_B : 기초보장 수급 사업참여가구노인의 비율

전체 노인의 확대 전 빈곤율(또는 빈곤갭)(pov_{all}^{pre})은 기존 사업참여가구노인 8.4%에게
활동비를 지급한 후의 빈곤율(또는 빈곤갭)로, <표 4-4>~<표 4-7>에서 분석한 바와 같이
이미 결정되어 있다. 예를 들어, 27만원×11개월 활동비 하에서 전체 노인의 확대 전 중위
소득 50% 기준 빈곤율은 45.1%이다(<표 4-4>). 그리고 기존 사업참여가구노인의 사업
후 빈곤율(또는 빈곤갭)(pov_A)은 활동비 수준에 따라 <표 4-3>과 같이 결정되어 있다. 예
를 들어, 27만원×11개월 활동비 하에서 기존 사업참여가구노인의 사업 후 빈곤율은

65.1%이다. 기초보장 수급 사업참여가구노인의 사업 전후 빈곤율(또는 빈곤갭)(pov_B^{pre} , pov_B^{aft})은 활동비 수준에 따라 <표 4-16>과 같이 결정되어 있다. 예를 들어, 27만원×11개월 활동비 하에서 기초보장 수급 사업참여가구노인의 사업 전과 후 중위소득 50% 기준 빈곤율은 각각 78.1%, 73.8%이다. 기존 사업참여가구노인의 비율(r_A)은 8.4%, 기초보장 수급 사업참여가구노인의 비율(r_B)은 1.5%이다. 비사업참여가구노인의 빈곤율(또는 빈곤갭)(pov_C)은 (식 4)로부터 구할 수 있다. 이상의 정보를 활용하여, 전체 노인의 확대 후 빈곤율(또는 빈곤갭)(pov_{all}^{aft})을 (식 5)를 통해 계산할 수 있다. 한편, (식 5)에서 (식 4)를 빼면 확대 전후 전체 노인의 빈곤율(또는 빈곤갭)의 변화를 (식 6)과 같이 구할 수 있다. 즉, 기초보장 수급노인으로 대상을 확대할 때의 전체 노인에 대한 빈곤완화효과는 기초보장 수급노인에 대한 빈곤완화효과에 1.5%를 곱한 것과 같다.

<표 4-17>에는 이러한 방법으로 기초보장 수급노인으로 대상을 확대했을 때의 전체 노인 빈곤완화효과를 추정한 결과를 보고하였다. 비교를 위해, 모든 노인에게 활동비를 제공하지 않았을 때의 사업 전 빈곤, 기존 사업참여노인 44만 2,264명에게 활동비를 제공하였을 때의 사업 후/기존 빈곤, 44만 2,264명의 기존 사업 참여노인과 10만 9,071명의 기초보장 수급 사업참여가구노인에게 활동비를 제공하였을 때의 사업 후/확대 빈곤을 함께 제시하였다. 표를 살펴보면, 기초보장 수급노인으로의 대상 확대는 전체 노인의 빈곤을 거의 완화하지 못하는 것으로 나타났다. 예를 들어 중위소득 40%를 기준으로 할 때, 노인일자리사업 활동비를 제공하지 않았을 때의 빈곤율은 32.6%이고, 기존 사업참여노인에게 40만원×11개월의 활동비를 제공하면 빈곤율이 29.9%로 감소하며, 이에 더해 추가적으로 10만 9,071명의 기초보장 수급노인에게 동일한 활동비를 제공하면 빈곤율이 29.4%로 감소한다. 따라서 기초보장 수급자로 대상을 확대하는 변화만의 빈곤완화효과는 0.5%p이다. 중위소득 50%를 기준으로 하면, 기초보장 수급자로 대상을 확대하는 변화만의 빈곤완화효과는 0.1%p에 불과하다.

단, 이처럼 전체 노인 빈곤완화효과가 작게 나타난 것은 본 시뮬레이션에서 노인일자리사업에 참여하는 기초보장 수급노인의 규모를 전체 노인의 1.5%로 작게 설정하였기 때문임에 유의할 필요가 있다. <표 4-16>에서 확인한 바와 같이, 기초보장 수급노인만을 살펴보면 40만원×11개월의 활동비를 지급하는 노인일자리사업이 중위소득 40% 기준 빈곤율을 31.4%p나 감소시키기 때문에, 현행 근로소득공제제도 하에서 노인일자리사업이 기

초보장 수급노인의 빈곤을 감소시킬 가능성은 작지 않다고 판단된다. 다만 <표 4-17>의 분석 결과는 기초보장 수급노인에게 노인일자리사업 참여를 허용하는 정책적 변화를 통해 전체 노인의 빈곤을 크게 완화하기를 기대하기는 어렵다는 사실을 보여준다.

<표 4-17> 전체 노인 빈곤완화효과, 기초보장 수급자로 대상 확대

(단위: %, %p)

		27만원			30만원			35만원			40만원		
		사업 전	사업 후		사업 전	사업 후		사업 전	사업 후		사업 전	사업 후	
			기존	확대		기존	확대		기존	확대		기존	확대
중위 소득 50% 기준	빈곤율	46.0	45.1	45.0	46.0	44.9	44.8	46.0	44.7	44.6	46.0	44.6	44.5
			-0.9	-0.9		-1.1	-1.2		-1.3	-1.4		-1.3	-1.5
				-0.1			-0.1			-0.1			-0.1
중위 소득 40% 기준	빈곤율	15.6	14.5	14.4	15.6	14.4	14.3	15.6	14.3	14.1	15.6	14.1	13.9
			-1.0	-1.2		-1.1	-1.3		-1.3	-1.5		-1.4	-1.6
				-0.1			-0.2			-0.2			-0.2
중위 소득 50% 기준	빈곤갭 비율	33.8	32.2	32.0	33.8	32.2	31.9	33.8	31.9	31.6	33.8	31.6	31.3
			-1.6	-1.9		-1.7	-2.0		-1.9	-2.2		-2.2	-2.5
				-0.3			-0.3			-0.3			-0.3
중위 소득 40% 기준	빈곤율	32.6	31.3	30.9	32.6	31.1	30.7	32.6	30.4	30.0	32.6	29.9	29.4
			-1.3	-1.7		-1.5	-1.9		-2.2	-2.6		-2.7	-3.2
				-0.4			-0.4			-0.4			-0.5
중위 소득 40% 기준	빈곤갭	9.6	8.6	8.5	9.6	8.5	8.4	9.6	8.4	8.3	9.6	8.3	8.1
			-1.0	-1.1		-1.1	-1.2		-1.2	-1.4		-1.3	-1.5
				-0.1			-0.1			-0.2			-0.2
중위 소득 40% 기준	빈곤갭 비율	29.5	27.6	27.5	29.5	27.5	27.3	29.5	27.7	27.5	29.5	27.8	27.6
			-1.9	-2.1		-2.1	-2.2		-1.9	-2.0		-1.8	-1.9
				-0.1			-0.1			-0.1			-0.1

주: 연간 11개월 참여를 가정하였다. 하단의 두 수치 중 위는 사업 전 빈곤과의 차이를 의미하고, 아래는 사업 후/기존 빈곤과의 차이를 의미한다.

- 사업 전: 활동비가 제공되기 전 가처분소득
- 사업 후/기존: 44만 명의 기존 사업참여노인에게 활동비를 제공한 후 가처분소득
- 사업 후/확대: 44만 명의 기존 사업참여노인과 11만 명의 기초보장 수급노인에게 활동비를 제공한 후 가처분소득

제5장

결론

제1절 연구요약

제2절 정책제언

제1절 연구요약

노인일자리사업의 개선방안이 노인빈곤 완화에 미치는 영향에 대한 시뮬레이션 분석결과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 본 연구에서 제시한 노인일자리사업 참여 대상자 확대 방안 중 가장 많은 참여대상자 확대 방안인 노인일자리사업 참여대상 노인의 100만명 확대안은 전체 노인의 약 1/5이 노인일자리사업의 영향을 받는 것으로 추정되었다. 본 연구가 제시한 참여대상자 확대방안별로 전체 노인 대비 참여 노인 및 참여 가구 노인의 비율은 다음과 같다. 2018년 노인일자리사업 참여 노인 규모와 유사한 50만명이 노인일자리사업에 참여할 경우, 이는 전체 노인의 7.1% 수준이며, 참여 가구에 속한 노인은 전체 노인의 9.5% 수준이다. 2019년 노인일자리사업 목표치(61.4만명)와 유사한 60만명으로 노인일자리사업 참여 노인을 확대할 경우, 전체 노인 대비 노인일자리사업 참여 노인의 비율은 8.5%이고, 참여 가구에 속한 노인의 규모는 전체 노인의 11.4%에 이르는 규모이다. 70만명이 노인일자리사업에 참여할 경우, 전체 노인의 약 9.9%가 노인일자리사업에 참여하는 규모이고, 사업 참여 가구에 속한 노인은 전체 노인의 13.3% 정도이다. 80만명이 참여할 경우, 사업 참여 노인 및 참여 가구에 속한 노인은 각각 전체 노인의 11.3%, 15.2%에 달한다. 노인일자리사업을 90만명으로 확대할 경우, 사업 참여 노인 및 참여 가구에 속한 노인의 비율은 각각 전체 노인의 12.7%, 17.1% 규모이다. 본 연구가 제시한 가장 큰 규모의 사업 확대 안인 100만명으로 노인일자리사업을 확대할 경우, 전체 노인의 14.1%가 노인일자리사업에 참여하게 되고, 사업 영향을 받는다고 할 수 있는 노인일자리사업 참여 가구에 속한 노인은 전체 노인의 19.0%에 달하는 것으로 추정된다.

둘째, 노인일자리사업 활동비를 인상하는 개선방안은 사업참여 가구 노인의 빈곤 완화

에 상당한 효과가 있는 것으로 분석되었다. 활동비를 월 27만원으로 11개월 지급 시, 중위소득 50%기준 노인빈곤율을 10.3%p, 중위소득 40%기준 노인빈곤율을 15.6%p 떨어뜨리는 것으로 추정되었다. 11개월 동안 노인일자리사업 참여 노인의 활동비를 30만원으로 인상할 경우에는 중위소득 50%기준 노인빈곤율을 12.8%p, 중위소득 40%기준 노인빈곤율을 17.5%p를 떨어뜨리며, 활동비를 40만원으로 인상할 경우, 사업참여 가구의 노인빈곤율을 16%p(중위소득 50%기준), 31.9%p(중위소득 40%기준)을 떨어뜨리는 효과가 있는 것으로 추정되었다. 활동비를 11개월, 40만원으로 인상할 때, 중위소득 40%기준으로 사업참여가구의 노인빈곤율은 61.5%에서 29.7%로 무려 절반 이상 감소하는 것으로 분석되었다. 그뿐만 아니라 빈곤갭 감소 효과도 상당히 크다. 활동비를 11개월, 40만원으로 인상할 때, 빈곤갭은 21.3%에서 5.6%로 떨어져, 빈곤갭 감소 정도가 무려 15.7%p나 된다. 이렇게 노인일자리사업의 활동비 인상은 노인일자리사업 참여 노인 가구의 노인 빈곤완화에 큰 효과가 있는 것으로 평가된다.

셋째, 노인일자리사업의 활동비를 인상하는 사업 개선방안들의 전체 노인 빈곤완화 효과는 미미한 것으로 분석되었다. 노인일자리사업 참여 대상자는 2017년 수준으로 유지한 상태에서 활동비만 11개월 27만원으로 인상할 경우, 전체 노인빈곤율은 중위소득 50%기준으로 45.4%(2017년 현재 노인일자리사업 참여 소득을 포함한 빈곤율)에서 45.1%로 0.3%p, 중위소득 40%기준으로 31.7%(2017년 현재 노인일자리사업 참여 소득을 포함한 빈곤율)에서 31.3%로 0.4%p 떨어뜨리는 것으로 분석되었다. 참여 대상자 확대 없이 노인일자리사업 활동비만 인상하는 개선방안들의 전체 노인빈곤 완화 효과는 활동비가 인상되는 수준이 높을수록 그 효과는 커지지만, 그 정도가 미미한 것으로 분석되었다. 2017년 현재 노인일자리사업 참여 대상자에게 활동비만 11개월 30만원으로 인상할 경우, 전체 노인빈곤율은 중위소득 50%기준으로 0.5%p를 떨어뜨리며, 같은 조건에서 활동비만 40만원으로 인상할 경우, 동일 기준 전체 노인빈곤율은 0.8%p 떨어지는 것으로 분석결과 나타났다. 이렇게 노인일자리사업의 대상자 확대 없이 활동비 인상만으로 전체 노인의 빈곤율 완화에 기여하는 효과는 미미하다.

넷째, 노인일자리사업의 활동비 인상과 대상자 확대가 함께 이루어질 때 노인일자리사업은 노인빈곤 완화에 일정 정도 효과가 있는 것으로 나타났다. 노인일자리사업의 활동비를 11개월, 월 27만원 지급하며, 노인일자리사업의 대상자를 60만명으로 할 때, 노인일자리사업의 전체 노인 빈곤 완화 효과는 1.2%p, 대상자를 80만명으로 할 때는 전체 노인의

빈곤율이 1.6%p, 100만명으로 하면 전체 노인의 빈곤율이 2.0%p 떨어지는 것으로 분석되었다. 노인일자리사업의 활동비를 월 30만원, 11개월 지급하며, 대상자를 100만명으로 할 때, 노인일자리사업은 전체 노인빈곤율을 2.4%p 떨어뜨린다. 노인일자리사업의 활동비를 월 40만원, 11개월 지급하며, 대상자를 60만명, 80만명, 100만명으로 할 때, 노인일자리사업은 전체 노인의 빈곤율을 각각 1.8%p, 2.4%p, 3.0%p 떨어뜨리는 것으로 분석되었다. 이렇게 노인일자리사업의 활동비를 2017년보다 거의 2배 정도 인상하며, 참여대상 노인의 규모도 2018년 현재 보다 거의 2배인 100만명으로 확대해도 노인일자리사업은 사업 전 노인빈곤율 46.0%에서 42.9%로 약 3.1%p(중위소득 50%기준) 떨어뜨리는 정도의 효과만 있는 것으로 나타났다. 이처럼 노인일자리사업의 확대만으로 노인빈곤을 완화하는 데는 한계가 있다. 물론 기초연금과 같은 소득보장정책의 확대만으로도 노인빈곤 완화에는 한계가 있다. 그런 점에서 노인빈곤 완화 대책은 노인일자리사업 및 노인소득보장정책 등 다양한 대책들을 결합하여 추진하는 것이 필요하다.

다섯째, 기초연금 급여액 인상을 통한 노인빈곤 완화 효과도 제한적이다. 기초연금 급여를 20만원에서 30만원으로 인상하는 것은 노인빈곤을 일정 정도 완화한다. 정부는 기초연금 급여를 2017년 약 20만원에서 2019년부터 점진적으로 확대하여 2021년까지 기초연금 수급 노인 전체에게 30만원으로 인상할 계획이다. 기초연금의 확대가 노인일자리사업과 관련지어 노인빈곤 완화에 미치는 효과를 보면, 기초연금 급여를 30만원으로 인상시 노인일자리사업 참여 가구 노인의 빈곤율을 75.4%에서 72.0%로 3.4%p(중위소득 50%기준) 떨어뜨리는 것으로 분석되었다. 기초연금의 급여 인상이 노인일자리사업 참여 가구 노인의 빈곤율을 완화하는 정도는 크지 않다. 이는 노인일자리사업 참여 가구 노인의 빈곤 심도가 그만큼 깊다는 것을 의미하는 것이다. 노인일자리사업 참여 가구 노인들 대다수에게 있어서 빈곤의 깊이가 매우 크기 때문에, 기초연금의 급여를 10만원 정도 인상하는 것만으로 노인일자리사업 참여 가구의 소득이 빈곤선 이상으로 올라가는 경우는 별로 없다는 것이다. 하지만 기초연금의 급여를 30만원으로 인상하는 것은 전체 노인의 빈곤율 완화에 상대적으로 효과가 있는 것으로 평가된다. 기초연금의 급여가 20만원일 때(2017년도 기초연금 급여수준) 전체 노인의 빈곤율은 46.0%(중위소득 50% 기준)이었는데, 기초연금의 급여를 30만원으로 인상하면, 43.1%로 전체 노인의 빈곤율이 2.9%p 떨어지는 효과가 있는 것으로 분석되었다. 앞의 노인일자리사업 개선방안 중 활동비를 11개월 30만원으로 하고, 사업 참여 노인을 100만명으로 할 때, 노인일자리사업이 전체 노인의 빈

곤율을 3.0%p 떨어뜨리는 효과가 있을 것으로 추정된 점과 비교된다.

이렇게 기초연금의 급여 인상만으로 우리나라 전체 노인의 빈곤완화에는 한계가 있는 것으로 평가된다.

여섯째, 기초연금의 급여를 30만원으로 인상하면서 노인일자리사업을 확대할 경우, 노인빈곤 완화 효과는 더 크게 나타나는 것으로 분석되었다. 기초연금의 급여를 30만원으로 인상한 후, 노인일자리사업의 활동비를 27만원, 30만원, 40만원으로 인상할 경우, 노인일자리사업 참여가구 노인의 빈곤율은 기초연금 급여를 인상하지 않은 상태에서의 노인일자리사업 참여하기 전과 비교하여 각각 14.5%p, 15.7%p, 23.9%p 떨어지는 것으로 분석되었다. 기초연금의 급여를 인상하지 않고, 노인일자리사업의 활동비를 동일하게 인상할 경우, 사업참여가구의 노인빈곤율이 각각 10.3%p, 12.8%p, 16.0%p 떨어지는 것으로 분석된 결과와 비교하여 노인빈곤율이 떨어지는 정도가 훨씬 큰 것으로 나타난다.

기초연금의 급여를 30만원으로 인상하면서 노인일자리사업의 활동비 인상과 동시에 참여 대상 노인의 규모를 확대하는 개선안이 전체 노인의 빈곤 완화 효과가 가장 큰 것으로 분석되었다. 기초연금 급여를 인상하며, 노인일자리사업의 활동비를 27만원으로 그리고 참여 노인 규모를 60만명, 80만명, 100만명으로 할 때 전체 노인의 빈곤율(중위소득 50% 기준)은 각각 4.1%p, 4.5%p, 4.9%p 떨어지는 효과가 있는 것으로 분석되었다. 기초연금의 급여 인상 없이 동일하게 노인일자리사업을 확대할 경우, 노인빈곤율은 각각 1.2%p, 1.6%p, 2.0%p 떨어지는 것으로 분석된 결과와 비교할 때, 기초연금의 급여 인상과 노인일자리사업 확대가 결합하면 노인빈곤율 완화 효과가 훨씬 크다는 것이 확인된다. 노인빈곤율 감소 효과 평가의 기준점을 기초연금 급여 인상 후로 설정할 때, 동일한 노인일자리사업 확대 모형은 노인빈곤율을 각각 1.3%p, 1.7%p, 2.1%p로 추정되어, 기초연금의 급여인상과 노인일자리사업 확대가 결합할 때, 노인빈곤 완화 효과가 더 크다.

본 연구가 제시한 노인일자리사업 개선안 중에서 기초연금 급여 30만원 인상과 노인일자리사업 활동비 월 40만원 그리고 참여 대상자 규모 100만명으로 확대하는 방안은 우리나라 전체 노인의 빈곤율(중위소득 50% 기준)을 46.0%(기초연금 급여 인상 전 + 노인일자리사업 참여 전)에서 40.2%로 5.8%p 떨어뜨리는 효과가 있는 것으로 추정된다. 이런 방안이 실현될 때, 비로소 우리나라 노인의 빈곤율이 40% 수준으로 떨어질 것으로 예상된다. 빈곤선을 중위소득 40%로 설정할 때, 동일한 개선안은 노인빈곤율을 32.6%에서 23.3%로 9.2%p 떨어뜨리는 것으로 분석되었다.

이처럼 우리나라 노인빈곤율을 현재 40% 중반 수준에서 40% 수준으로 떨어뜨리기 위해서는 기초연금의 급여를 30만원으로 인상함과 아울러 노인일자리아업의 활동비를 월 40만원으로 인상하며, 참여 노인을 100만명까지 확대하는 것이 필요하다. 이에 드는 노인일자리아업 예산은 약 4조 4천억 정도로 추정된다.

일곱째, 노인일자리아업 참여 대상자를 국민기초생활보장제도의 수급 노인에게 확대할 경우, 노인 빈곤완화 효과는 극히 미미한 것으로 나타났다. 현재 노인일자리아업에는 국민기초생활보장 수급 노인은 참여할 수 없다. 노인일자리아업에 참여할 의향이 있을 것으로 추정되는 국민기초생활보장제도 수급 노인 약 11만명에게 노인일자리아업 확대 모형을 적용할 경우 노인빈곤율 완화 효과를 시뮬레이션 분석한 결과, 노인일자리아업에 참여할 기초보장 수급 노인의 빈곤 완화 효과는 빈곤선을 어떻게 설정하는가에 따라 크게 차이가 있는 것으로 분석되었다. 중위소득 50%로 빈곤선을 설정할 때, 노인일자리아업 개선모형 별 기초보장 수급 노인의 빈곤 완화효과를 보면, 활동비 27만원 모형은 4.3%p, 활동비 30만원 모형은 5.2%p, 활동비 35만원 모형은 7.8%p, 활동비 40만원 모형은 9.3%p 정도 노인일자리아업에 참여하는 기초보장 수급 노인의 빈곤율을 떨어뜨리는 것으로 분석되었다. 이는 기초보장 급여를 받지 않으며, 노인일자리아업에 참여하는 가구 노인의 빈곤완화 효과보다 크게 적은 것이다. 하지만 동일한 모형들이 중위소득 40% 기준에서 노인일자리아업에 참여한 기초보장 수급노인들의 빈곤율 감소 정도는 다르다. 앞과 동일한 모형들의 기초보장수급 노인들 대상 빈곤 완화 정도는 각각 22.9%p, 25.4%p, 27.2%p, 31.4%p로 훨씬 크며, 기초보장 비수급 노인일자리아업 참여가구 노인들 대상 빈곤완화효과와 별로 차이가 나지 않는다. 이는 그만큼 기초보장 수급 노인들의 빈곤 깊이가 깊다는 것을 의미하는 것이다.

한편 위와 같이 노인일자리아업 활동비 인상 모형들을 기초보장 수급 약 11만명에게 적용할 때, 전체 노인빈곤율 완화 효과는 극히 미미한 것으로 분석되었다. 기초보장 수급 노인 11만명에게 노인일자리아업에 참여하게 하고, 활동비를 월 40만원 지급할 때, 기초보장 수급 노인 11만명이 노인일자리아업 참여하기 전과 비교하여, 전체 노인빈곤율은 0.1%p 떨어뜨리는 정도의 효과가 있는 것으로 추정되었다.

제2절 정책제언

이상의 분석결과를 토대로 본 연구는 노인일자리사업과 관련하여 다음과 같은 정책적 제언¹⁶⁾을 제시하고자 한다.

먼저 노인 빈곤 완화라는 측면에서 노인일자리사업의 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 노인일자리사업이 노인빈곤대책으로서 효과가 있다는 점을 명확히 하고, 노인빈곤 대책의 일환으로 노인일자리사업을 고려하는 것이 필요하다. 본 연구의 분석결과를 보면, 노인일자리사업에 참여하고 있는 가구에 속한 노인들은 노인집단을 구성하고 있는 어느 집단보다도 빈곤상황이 심각한 집단이다. 노인일자리사업 소득을 제외한 소득의 중위값 50%를 빈곤선으로 할 때, 노인일자리사업 참여 가구에 속한 노인들의 빈곤율은 무려 75.4%에 이를 정도로 빈곤상황이 심각하다. 현재 노인일자리사업으로 인해 이들 노인들의 빈곤율이 7.3%p 떨어지고 있으며, 노인일자리사업의 활동비를 인상하면, 이들의 빈곤율 하락폭은 더욱 큰 것으로 분석되었다. 활동비를 월 40만원 11개월 지급으로 개선하면, 노인일자리사업을 통해 사업참여가구 노인의 빈곤율을 16.0%p 떨어뜨릴 수 있는 것으로 분석된다. 그뿐만 아니라 노인일자리사업은 전체 노인의 빈곤율 하락에도 일정 정도 효과가 있다. 활동비를 11개월, 월 40만원으로 100만명의 노인에게 노인일자리사업에 참여하게 할 경우, 우리나라 노인빈곤율이 3.0%p 떨어지는 것으로 분석된다. 이런 점들을 고려할 때, 노인일자리사업은 노인빈곤대책의 한 부분으로 고려하여 노인빈곤정책을 설계

16) 정책적 제언과 관련하여 좋은 생각과 제안을 주시고 연구의 한계를 지적해 주신 자문위원[구인회 교수(서울대 사회복지학과), 이현주 박사(한국보건사회연구원), 문혜진 박사(서울시복지재단), 변금선 박사(한국청소년정책연구원), 배지영 교수(한국보건복지인력개발원)]께 감사드린다. 아울러 여기에 제시된 정책제언과 연구의 한계 중 자문위원들이 준 생각들도 발전시켜 포함하였음을 밝힌다.

할 필요가 있다.

둘째, 노인일자리사업의 목표 중 하나로 노인빈곤 완화를 설정할 때, 다음과 같은 측면에 대해 깊이 있는 고려가 필요하다. 노인빈곤 완화라는 목표의 의미가 무엇인지를 명확히 할 필요가 있다. 다시 말하여 노인빈곤 완화를 노인일자리사업의 목표 중 하나로 설정할 때, 노인빈곤 완화라는 의미를 노인빈곤율 완화로 설정할 것인가 아니면, 빈곤한 노인들의 삶의 질 개선에 초점을 둘 것인가에 따라 노인일자리사업의 구체적인 내용이 상이하게 된다는 점에서 노인일자리사업을 통한 노인빈곤 완화의 의미를 명확히 할 필요가 있다. 노인일자리사업의 정책목표를 노인빈곤율 감소효과 향상으로 설정할 경우, 노인일자리사업이 가장 주요한 목표로 하는 대상 집단은 빈곤 정도가 덜한 노인들로 설정해야 할 것이다. 왜냐하면, 빈곤정도가 덜한 노인일수록 노인일자리사업에 참여할 경우, 탈빈곤 가능성이 크기 때문이다. 즉 빈곤 정도가 덜한 노인들이 노인일자리사업의 주요 대상자가 될 경우, 노인일자리사업을 통한 소득 획득은 그러한 노인들의 소득을 빈곤선 이상으로 높임으로써 노인일자리사업의 노인빈곤율 완화 효과가 더욱 크게 나타나게 될 것이다. 그러한 노인들은 소득인정액이 비교적 높은 노인들일 것이므로, 현재의 노인일자리사업 참여 대상자 선발 방식은 바뀌어야 한다. 현재의 노인일자리사업 참여 노인 선발기준은 100점 중 60점을 소득인정액에 배정하고 소득인정액이 낮을수록 높은 점수를 부여함으로써, 소득인정액이 낮은 노인일수록 노인일자리사업 참여자로 선발될 가능성을 크게 하고 있다.

노인빈곤율 완화에 초점을 두어 노인일자리사업을 전개할 경우, 빈곤 노인 중 상대적으로 빈곤 정도가 덜한 노인들이 노인일자리사업의 주요 대상자가 되도록 선발기준을 바꾸어야 한다. 노인일자리사업 참여 노인 선발기준에서 소득인정액 항목의 배점을 크게 낮추고, 대신에 소득인정액과 무관한 근로능력이나 근로의지 등의 항목에 대한 배점을 높이는 방향으로 수정해야 한다.

하지만 노인일자리사업의 정책목표를 빈곤 완화로 두면서, 상대적으로 빈곤 정도가 덜한 노인들을 우선 대상으로 설정하는 것이 사회 정의 및 형평성에 비추어 볼 때 적절한지 그리고 사회적으로 수용될 수 있을지 의문이다. 이런 점을 고려할 때, 노인일자리사업의 목표로서 노인빈곤 완화를 노인빈곤율 완화로 특정화하는 것은 적절하지 않은 것으로 생각된다. 노인일자리사업의 정책목표로서 노인 빈곤 완화는 빈곤한 노인들의 삶의 질 개선이라는 의미로 이해되고, 그러한 의미로서 노인일자리사업의 정책목표로 노인 빈곤 완화라는 목표를 설정해야 한다.

노인일자리사업을 통해 빈곤한 노인들의 삶의 질을 개선하고, 그럼으로써 부수적으로 노인빈곤을 완화 효과도 거두는 방향으로 노인일자리사업을 추진하는 것이 바람직하다. 노인빈곤을 완화를 직접적인 정책목표로 두는 정책은 공공부조 정책이며, 그러한 정책은 노인빈곤을 감소를 직접적인 목표로 하여 그것을 달성할 수 있도록 구체적인 제도 내용을 설계하는 것이 가능하다. 노인일자리사업은 일을 통한 노인의 사회참여 기회 증대를 부여하고, 그것을 촉진하고 격려하며, 그러한 활동이 갖는 사회적 기여를 고려하여 활동비 수급 등으로 보상을 제공하는 것이다.

노인일자리사업에서 일, 노동은 중요한 수단이다. 그런 점에서 근로능력의 차이에 따라 노인일자리사업 참여 시간에서 차등을 둘 수는 있을 것이다. 근로능력이 우수한 노인들이 노인일자리사업에 보다 많은 시간을 참여하는 방향으로 개선할 수 있다. 예컨대, 근로능력이 우수한 노인에게는 하루 3시간 이상 활동시간을 부여할 수 있다. 그럴 경우, 근로능력이 우수한 노인들은 더욱 많은 활동수당을 받을 수 있고, 그러면 간접적으로 노인일자리사업의 노인빈곤을 완화 효과가 더 높아질 수는 있다. 왜냐하면, 근로능력이 우수한 노인들이 상대적으로 빈곤 정도가 덜할 가능성이 크기 때문이다. 이처럼 노인일자리사업의 노인빈곤 완화라는 목표는 노인일자리사업의 본질을 유지하면서 추진되는 것이 적절하다 하겠다.

셋째, 노인빈곤 대책은 노후 소득보장정책이나 노인일자리사업 등 단일 대책으로서가 아니라 노인 관련 다양한 대책들을 결합하여 종합적으로 고려할 때, 노인빈곤 완화 효과가 크다는 점에서 노인일자리사업 및 기초연금, 기초보장제도 등을 결합한 종합적 차원에서 노인빈곤 대책을 수립하는 것이 적절하다. 앞의 분석결과를 보면, 노인일자리사업의 확대 등 노인일자리사업만의 개선으로는 노인빈곤완화 효과가 크지 않은 것으로 나타난다. 또한 기초연금의 급여 인상도 그 자체만으로는 노인빈곤완화 효과가 제한적인 것으로 나타난다. 노인일자리사업의 확대와 기초연금의 급여 인상이 결합할 때, 노인빈곤완화 효과가 가장 큰 것으로 나타났다. 그런 점에서 볼 때, 우리나라의 높은 노인빈곤율을 떨어뜨리기 위해서는 노인일자리사업의 확대와 기초연금의 인상 등 소득보장정책이 결합하여 종합대책으로 추진되는 것이 적절하다 하겠다.

넷째, 현재 45%라는 높은 노인빈곤율을 일차적으로 40% 이하로 떨어뜨리는 노인빈곤 완화와 관련한 목표 설정이 필요하며, 이를 위해서는 기초연금의 급여를 30만원으로 인상하고, 노인일자리사업의 활동비를 월 40만원 11개월 지급하고, 대상자를 100만명으로

확대하는 것이 필요하다. 현재의 높은 노인빈곤율을 OECD수준 정도로까지 단기적으로 떨어뜨리는 것은 불가능하다. 그런 점에서 노인빈곤 완화 목표를 단계적으로 설정하여 추진하는 것이 적절하다. 1차적으로 노인빈곤율을 40% 이하로 떨어뜨린다는 목표는 우리나라 노인빈곤 개선과 관련하여 의미 있는 진전이라 할 수 있다. 이제까지 우리나라 노인빈곤율은 2000년대 이후 한 번도 40% 이하로 떨어진 적이 없으며, 거의 40% 중반 이상 수준에 머물러 있었다. 그런 점에서 중위소득 50% 기준 노인빈곤율을 40% 이하로 떨어뜨리는 것은 우리나라 노인 빈곤문제 완화에서 의미 있는 발전이라 평가할 수 있다.

본 연구의 결과 노인빈곤율을 40% 수준으로 떨어뜨리기 위해서는 정부가 2021년까지 달성할 계획으로 추진 중인 기초연금의 급여를 30만원으로 인상하며, 노인일자리아업의 활동비를 40만원 11개월 지급하고 대상자를 100만명으로 확대하면 가능한 것으로 나타났다. 이에 드는 노인일자리아업 예산은 약 4조 4천억원으로 추정된다.

다섯째, 국민기초생활보장 수급 노인에게까지 노인일자리아업 참여 대상을 확대하는 것은 신중할 필요가 있다. 본 연구의 결과 기초보장수급 노인에게 노인일자리아업을 확대해도 기초보장 수급 노인의 빈곤율 완화에 기여하는 바가 적으며, 또한 전체 노인 빈곤 완화에 기여하는 효과도 극히 미약한 것으로 나타났다. 그 이유는 기초보장 수급 노인들의 빈곤 심도가 그만큼 깊다는 것을 의미하는 것이다. 그런 점에서 기초보장 수급 노인들의 탈빈곤을 노인일자리아업을 통해 추진하는 것은 적절하지 않은 것으로 생각된다. 기초보장 수급 노인들의 빈곤은 기초보장제도와 같이 공공부조정책을 통해 해결하는 것이 적절한 정책 방향이라 할 수 있다. 노인일자리아업은 기초보장제도의 급여를 받지 못하는 차상위 저소득 노인들을 대상으로 하는 것이 적절하다 하겠다.

한편, 본 연구의 결과는 노인일자리아업 전반과 관련하여 다음과 같은 함의도 제공한다.

첫째 노인소득보장제도의 사각지대에 있는 또는 충분한 노후소득을 갖지 못한 저소득 노인들에게 노인일자리아업이 소득보충기제로서 기능을 한다는 점을 인식하고, 노인일자리아업의 목표 중 하나로서 노인일자리아업은 저소득 노인의 소득보충기제라는 점을 명확히 할 필요성이 있다. 노인일자리아업에 관한 비판 중 하나는 “그 많은 재정을 쏟아부으며, 일하기 어려운 노인들에게 노동의 대가로서 노인일자리아업을 제공하는 것보다 차라리 그들에게 현금을 주는 것이 더 효율적이다”라는 것이다. 이러한 비판은 노인일자리아

업의 빈곤 완화 효과가 미흡하므로, 차라리 빈곤한 노인들에게 현금급여를 더 주어서 노인 빈곤을 감소시키는 것이 더 효율적이며, 바람직하다는 것이다.

하지만 빈곤한 노인들에게 국민기초생활보장제도와 같은 공공부조제도를 통해 현금급여를 더 높여 주는 것은 공공부조제도의 소득 및 자산과 같은 수급조건과 연동되어 있어 쉽지 않다. 기초연금의 급여수준이나 기초연금의 대상자를 더 넓히는 것도 제도적으로 쉽지 않다. 이러한 현실을 고려할 때, 국민기초생활보장제도, 기초연금, 국민연금의 사각지대에 있는 또는 그러한 노후소득보장제도의 급여가 노후생활유지에 충분하지 않은 건강한 노인들에게 공적 사회보장제도를 통해 추가적인 현금급여를 지급하는 것은 상당히 어려운 것이 현실이다.

노인일자리사업만으로 노인의 절대빈곤이나 상대빈곤 수준을 현저히 낮추는 것 또한 쉽지 않다. 왜냐하면, 노인일자리사업의 활동비가 그다지 높지 않으며, 또한 참여 노인의 규모도 전체 노인 중 일부에 지나지 않기 때문이다.

본 연구의 결과에서도 보여주듯이 노인일자리사업의 대상자를 확대하고 활동비를 인상하며, 기초연금의 인상과 같이 다른 소득보장제도와 결합할 경우, 노인일자리사업의 노인 빈곤 완화효과는 적지 않다. 우리나라 노인들의 현실적 조건을 고려할 때, 노인일자리사업의 현실적 필요를 인정하고, 노인일자리사업의 중요한 기능 또는 목표로 저소득 노인들의 소득보충이라는 점을 명확히 할 필요가 있다.

둘째, 노인일자리사업에 대한 보다 적극적이고 새로운 관점을 개발할 필요성이 있다. 노인일자리사업은 세계적으로 드문 우리나라의 독특한 제도라 할 수 있다. 유럽 등 선진국에서 노인들은 은퇴하고 여생을 보내는 대상이지 일을 해야 할 대상으로 여겨지지 않는다. 이런 이유로 노인일자리사업은 후진국적인 사회정책으로 평가받아온 것도 사실이다.

하지만 우리나라 노인의 상황은 노인일자리사업의 필요성이 여전히 아니 더욱 크다고 평가할 수도 있다. 노인빈곤율은 여전히 매우 높고, 공적 사회보장제도는 저성장과 함께 사각지대가 여전히 광범위하게 존재한다. 더욱이 노인 빈곤을 완충해 주던 사적 부양의 기반은 점점 약화하여 가고 있다. 개인주의 가치의 급속한 확산, 초저출산, 이혼의 급증 등 가족제도의 약화, 초고령사회로의 전환 등 노인에 대한 사적 부양을 둘러싼 사회적 기반은 급속히 약화하고 있다. 그 결과 노후부양에 대한 사회적 인식도 '노인 본인이 스스로 해결해야 한다'는 인식이 빠르게 높아지고, 가족의 책임이라는 인식은 급속도로 약화하고 있다. 반면, 노후 준비가 미흡한 노인들은 여전히 많다. 더욱이 4차 산업혁명, 고용 없는 성

장, 경기침체 등으로 노인이 할 수 있는 일은 점점 줄어들고 있다.

노인일자리사업은 정부 재정을 마중물로 삼아, 노인이 일할 기회를 지역사회에서 만들고 나누는다는 측면에서 새로운 혁신적 사회정책으로 인식될 필요성이 있다. 이는 다양한 일의 개념을 적용하고, 그러한 일에 참여하는 것에 대해 사회수당을 지급하는 ‘근로 참여 수당’ 또는 ‘사회 참여 수당’의 측면에서 검토될 수도 있을 것이다. 특히 노인일자리사업 참여자는 노인이고, 노인일자리사업을 개발하고 운영하는 지역사회 공급자들은 청년·중장년이라는 점을 고려할 때, 노인일자리사업은 시장영역, 공공영역, 그 가운데 중간지대에서 지역사회의 참여기회를 넓히는데 중요한 기반이 될 수도 있다. 이런 측면을 고려할 때, 노인일자리사업은 재정 일자리, 예산 낭비가 아니라 지역사회 기반의 새로운 기회를 창출하는 사회정책의 새 유형으로 재검토될 필요가 있으며, 그러한 방향에서 노인일자리사업을 재정립하는 심도 있는 연구가 이루어질 필요가 있다.

아울러 노인일자리사업의 확대와 저소득 노인들에 대한 소득보장제도의 확충 내지 강화하는 방안이 함께 모색되어야 한다. 앞에서 언급했듯이 노인일자리사업은 노인 일자리 제공보다는 소득보전에 초점이 맞춰져 있다. 근로연령층보다는 상대적으로 근로능력이 미약하지만 근로가 가능한 노인들에게 소득이전이 이루어지는 제도이다. 그런 점에서 노인일자리사업에서 활동비를 높게 인상할 경우 근로능력이 상대적으로 더 낮으며 경제적으로 더 취약한 노인들에게 소득이전이 함께 이루어지지 않는다면, 형평성 문제가 제기될 수 있으며, 아울러 노인들 내 불평등 문제도 더 심각해질 수 있다. 그런 점에서 노인일자리사업의 확대는 다른 소득보장제도와와의 관계 및 결합 등을 고려한 종합적인 노인 빈곤 또는 노인 소득보장대책 차원에서 이루어지는 것이 적절하다.

끝으로 본 연구는 다음과 같은 한계를 가지고 있다는 점을 충분히 고려하여, 연구결과를 해석하고 받아들이는 것이 필요하다.

첫째, 분석에 사용한 데이터의 한계이다. 현재 노인일자리사업과 관련한 정보를 충분히 담고 있는 실증자료가 많지 않다. 한국보건사회연구원의 노인실태조사자료와 한국복지패널조사만이 노인일자리와 관련한 정보를 일정 정도 포함하고 있다. 노인실태조사자료는 노인가구의 소득과 관련한 일정한 한계가 있다. 본 연구가 사용한 한국복지패널조사는 패널자료라는 점에서 현재 노인 일반을 충분히 대표하지 못할 수 있으며, 또한 노인일자리사업과 관련한 세세한 정보를 담고 있지 못하다는 점에서 분석과 관련한 일정한 한계가 있다. 특히 노인일자리사업의 유형별 참여자 구분을 할 수 없다. 이러한 데이터의 한계 속에

이루어진 분석이라는 점을 고려하여, 분석결과를 해석하는 것이 필요하다.

둘째, 본 연구의 분석은 노인일자리사업의 확대가 노인일자리사업 참여 노인과 관련한 행태변화의 영향 및 다른 제도의 영향을 고려하지 못했다는 점에서 한계가 있다. 즉 노인 일자리사업의 확대가 노인의 근로나 또는 다른 소득에 영향을 미칠 수 있다. 노인일자리사업의 참여로 인한 노인가구의 소득증가는 사적 소득이전과 같은 참여 노인가구의 소득에 영향을 줄 수 있는 다른 가구의 행태도 고려하지 못했다. 그뿐만 아니라 노인일자리사업에 참여하면, 근로장려세제의 급여를 받을 가능성을 높여, 다른 소득의 증가를 가져올 수 있다. 이처럼 노인일자리사업의 참여는 노인 가구와 관련하여 행태변화 및 소득과 관련한 다양한 변화를 가져올 수 있다. 본 연구는 그러한 요인들을 충분히 고려하지 못했다. 노인일자리사업 참여 노인들에게서 근로소득 감소나 사적 이전소득의 감소가 나타난다면, 본 연구의 분석결과는 과잉추정일 수 있으며, 노인일자리사업 참여로 인해 근로장려세제 소득의 증가가 있다면, 노인일자리사업 확대가 빈곤완화에 미치는 영향을 본 연구가 과소 추정할 것일 수 있다. 따라서 이런 점들을 유의하여 본 연구의 분석결과를 해석하고 이해하는 것이 필요하다.

참고문헌

- 강소량. (2016). 노인일자리사업의 사회·경제적 효과 연구. 정책분석평가학회보, 26(1), 109-138.
- 강소량·김병수. (2016). 노인일자리사업이 고령자의 성공적 노화에 미치는 영향. 한국행정학보, 50(1): 167-199.
- 강신욱. (2017). 한국 소득보장제도군의 효과성 평가. 한국사회정책, 24(1): 213-237.
- 강은나·백혜연·김영선·오인근·배혜원. (2017). 2017 노인일자리 정책효과 분석 연구. 한국노인인력개발원·한국보건사회연구원.
- 강은나. (2018). 노인일자리사업 참여를 통한 노인의 다차원적 변화 검증: 공익활동과 시장형 사업단을 중심으로. 노인복지연구, 73(3), 29-53.
- 권치영·김선용·임중철·이홍직. (2007). 일자리 참여가 노인의 자아존중감에 미치는 영향에 관한 연구. 한국노년학, 27(2), 427-443.
- 김민길·김민호·조민효. (2018). 민간 분야 노인일자리사업에 대한 질적 정책평가: 논리모형 도출 및 정책 대상자 중심 효과 분석. 현대사회와 행정, 28(3), 115-148.
- 김소향·이신숙. (2009). 노인일자리사업 참여여부에 따른 노인의 자아존중감과 생활만족도에 관한 연구. 한국노년학연구, 29(1), 309-327.
- 김수영·이민홍·장수지. (2014). 노인일자리사업 참여노인의 심리사회적 건강 변화에 관한 연구. 노인복지연구, 64, 371-393.
- 김연명·한신실. (2017). 빈곤완화 효과를 통해서 본 기초연금의 정책목표 설정. 한국사회정책, 24(4): 89-112.
- 김은혜·강종혁. (2011). 노인일자리사업이 노인의 우울감 변화에 미치는 효과 분석. 한국사회와 행정연구, 22(3), 363-378.
- 김진욱. (2011). 노후소득의 혼합구성과 이전소득의 빈곤감소효과에 관한 국제비교연구. 한국노년학, 31(1): 111-127.
- 김환준. (2017). 사회보장급여의 빈곤완화효과 분석. 사회복지연구, 48(3): 5-28.
- 박경숙·김미선. (2016). 노인 가구형태의 변화가 노인 빈곤율 변화에 미친 영향. 한국사회학, 50(1): 221-253.
- 박영미·김병규. (2015). 노인일자리사업이 노인의 삶의 질에 미치는 영향에 관한 연구. 한국행정논집, 27(1), 243-264.
- 배지영. (2012). 노인일자리사업 참여노인의 의료이용 및 의료비 지출 특성. 한국사회복지정책학회 2012 춘계학술대회 발표논문집, 1-16.
- 보건복지부. (2018). 2017년 국민기초생활보장 수급자 현황.

- 보건복지부. (2018.2.2.). 2018-2022 제2차 노인일자리 및 사회활동 종합계획: 앙코르 라이프 플랜(Encore Life Plan).
- 보건복지부. (2019a). 2019년도 노인 재능나눔 활동 지원사업 운영안내.
- 보건복지부. (2019b). 2019 노인일자리 및 사회활동 지원사업 운영안내.
- 보건복지부. (2019.1.2). “노인일자리 2019년 10만 개 확대, 총 61만 개 운영”. 보도자료.
- 보건복지부 노인지원과. (2019). “노인 일자리, 노인 자원봉사”. 노인지원과 주요업무 참고자료.
- 보건복지부·한국노인인력개발원. (2019a). 2019년도 시니어인턴십 사업 운영안내.
- 보건복지부·한국노인인력개발원. (2019b). 2019년도 고령자친화기업 운영안내.
- 보건복지부·한국노인인력개발원. (2019c). 2019년도 기업연계형 사업 운영안내.
- 보건복지부 사회보장위원회 사무국·한국보건사회연구원. (2018). 통계로 보는 사회보장 2018.
- 손병돈·이원진·한경훈. (2018). 노인 빈곤 해소를 위한 소득보장제도 개편 방안 연구. 대통령직속 정책기획위원회 소득주도성장특별위원회·평택대학교 산학협력단.
- 이석민. (2012). 노인일자리사업이 노인가구의 소득과 소비에 미치는 영향: 계량경제학·통계적 정책평가방법 접근. 한국정책학회보. 21(4). 259-284.
- 이석원·김미곤·모선희·윤홍식·임재영·이현미·정연백. (2009). 노인일자리사업에 대한 사회·경제적 효과 분석(건강증진 효과 및 의료비 절감효과 분석을 중심으로). 서울대학교 산학협력단·건강증진사업지원단.
- 이석원·이윤석·허수정·정연백·신재은·박하나·김두리. (2014). 노인일자리 참가자의 보건의료 효과분석 연구. 서울대학교 산학협력단.
- 이소정·정홍원·최혜지·배지영·박경하·윤남희·안세아·정은지. (2011). 노인일자리사업 정책효과 평가. 한국노인인력개발원·한국보건사회연구원.
- 이지혜·황남희. (2019). 노인일자리사업이 노인가구의 경제적 생활수준에 미치는 영향 분석: 소득과 소비 변화를 중심으로. 보건사회연구. 39(1). 11-38.
- 임재영·이석원. (2008). 노인일자리사업의 의료비 절감 효과에 관한 연구. 보건경제와 정책연구. 14(1). 75-102.
- 임중철·주경희·임병우. (2012). 노인의 일자리참여활동이 우울에 미치는 영향: 자아존중감의 매개 역할을 중심으로. 노인복지연구. 57. 29-50.
- 정경희·오영희·강은나·김경래·이윤경·오미애·황남희·김세진·이선희·이석구·홍송이. (2017). 2017년도 노인실태조사. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 지은정·김태완·최보라·최지현. (2014). 시장자립형 노인일자리사업 정책효과분석 I: 참여노인을 중심으로. 한국노인인력개발원.
- 지은정. (2018). 노인일자리사업 수당인상의 빈곤감소 효과 및 효율성. 지방행정연구. 32(4). 193-232.

- 최현수·여유진·김태완·임원섭·오미애·황남희·고제이·정해식·김재호·손병돈·이상봉·최옥금·진재현·천미경·김솔휘. (2016). 한국의 노인빈곤실태 심층 분석 및 정책적 시사점. 한국보건사회연구원.
- 최혜지. (2013). 센의 인간실현력(Human capability) 관점에 근거한 노인일자리사업의 효과성 분석. 사회보장연구. 29(1). 135-166.
- 통계청. (2012). 2012 고령자 통계(보도자료).
- 통계청. (2017a). 가계금융복지조사 소득분배지표 관련 7문 7답(보도 참고자료).
- 통계청. (2017b). 2017 고령자 통계(보도자료).
- 통계청. (2018). 2018 고령자 통계.
- 한국노인인력개발원. (2018). 2017 노인일자리 통계 동향.
- 홍석원·김영은·박고은·방효정·노진원. (2014). 노노케어 사업의 정책효과 분석: 간접적 건강효과를 중심으로. 한국보건의료연구원.
- Ku, I., & Kim, C.-O. (2018). Decomposition analyses of the trend in poverty among older adults: The case of South Korea. *Journals of Gerontology: Social Sciences*. Advance online publication.