

노인일자리사업 수당인상의 빈곤감소 효과 및 효율성

Poverty Reduction Effect and Efficiency of an Increase in the Stipend of the Senior Job Program

지 은 정*
Ji, Eun-Jeong

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 선행연구
- III. 연구방법
- IV. 분석결과
- V. 결론

본 연구는 최근 소득분배악화의 대책으로 지목된 노인일자리사업의 빈곤감소 효과성과 효율성을 정부의 수당인상안을 중심으로 분석하였다. 자료는 「2017년 노인실태조사」와 통계청의 「2016년 가계동향조사」 원자료를 활용하였다. 분석결과 첫째, 공익활동 참여자의 빈곤율은 68.9%로 전체 노인의 빈곤율(47.2%)보다 21.7%p 높게 나타났다. 빈곤갭도 평균 36.7만원으로 나타나 빈곤의 정도와 심도가 크게 나타났다. 둘째, 노인일자리사업의 빈곤감소효과는 빈곤율 6.0%p, 빈곤갭 7만원으로 공적연금을 제외한 다른 정책보다 효과가 큰 편이다. 노인일자리사업은 기초연금 수급자에게 수당을 추가 지원하는 구조이고, 수직적 비용효율성과 빈곤감소 효율성이 높기 때문인 것으로 판단된다. 셋째, 활동비를 인상하면 빈곤감소효과가 더 커진다. 그러나 활동수당을 54만원 지원해도(12개월) 빈곤율은 39%이고 빈곤갭은 16만원이 남는다. 수당을 2배 인상해도 참여노인 10명 중 4명은 여전히 빈곤상태이고 이들이 빈곤을 벗어나기 위해서는 1인당 평균 16만원이 더 필요한 것이다. 그러나 전체 노인의 빈곤율은 1.7%p, 빈곤갭은 1.4만원 감소할 뿐이다. 반면, 정부예산은

* 한국고령정책연구소

논문 접수일: 2018. 11. 15, 심사기간: 2018. 11. 15~2018. 12. 17, 게재확정일: 2018. 12. 17.

2.5배에서(39.7만개) 5배가 더 필요하다(80만개). 노인일자리사업이 노인빈곤을 감소시키는 효과가 있지만, 한계가 있음을 말해준다. 노인일자리사업은 노후소득보장정책도, 공공부조도 아니며 특히, 공익활동의 목표를 빈곤감소로 삼는 것은 적절하지 않으므로 사업 본연의 목표를 달성하는데 주력하는 것이 더 바람직할 것으로 판단된다.

□ 주제어: 노인일자리사업, 노인빈곤, 빈곤감소효과, 수평적 효율성, 수직적 비용효율성, 빈곤감소 효율성

This study aims to analyze the poverty reduction effect and efficiency of an increase in the stipend of the senior job program according to the government's plan. The basis for this analysis is 'Living Profiles and Welfare Service Needs of Older Persons in Korea, 2017' and the 'Household Income and Expenditure, 2016' database. The results show that, initially, the poverty rate appears to be 68.9% and it appears that individuals fall below the poverty line by 367,000 won. Subsequently, the poverty rate reduction effectiveness appears to be only 6.0% and the change in the poverty gap is just 38,000 won because of the high vertical expenditure efficiency and poverty reduction efficiency. Furthermore, the higher the stipend, the higher is the poverty reduction effectiveness. Although the increase doubles the current payment, 4 out of 10 people are still classified as poor and the poverty gap appears to be 160,000 won. Moreover, the poverty rate of the aged population drops from 47.2% to 45.5%, while the change in the poverty gap is just 14,000 won. However, the government expenditure for this program has been increased by more than 2.5 to 5 times that of the current expenditure. Although the program reduces poverty, it is not enough to alleviate poverty only through an increase in the stipend. The senior job program is neither income maintenance policy nor the public assistance. Especially, the civic service program should avoid setting poverty reduction as its primary goal but should expand opportunities for the low-income aged population to participate in social activities.

□ Keywords: Senior Job Program, Elderly Poverty, Poverty Reduction Effect, Horizontal Expenditure Efficiency, Vertical Expenditure Efficiency, Poverty Reduction Efficiency

I. 서론

자본주의 국가의 경제수준은 점점 높아지고 있지만, 빈곤문제가 심각해서 정부의 막대한 예산이 투입되고 있다(Netton, 2016). 특히, 우리나라는 높은 노인빈곤율이 지속되는 가운데 소득분배가 악화되어 핵심 사회문제로 부상하였다¹⁾. 문제의 심각성을 느낀 정부는 소득 1분위(하위 20%) 저소득층 가구의 소득 감소를 개선할 수 있는 대책을 마련하였다. 근로장려금(EITC) 확대, 영세자영업자 지원, 기초연금 인상,²⁾ 노인일자리 및 사회활동지원사업(이하 노인일자리사업)의 확대와 질적 구조조정이 바로 그 예이다³⁾. 노인이 저소득층의 대부분을 차지하고 소득수준이 지속적으로 낮기 때문이다(서울신문, 2018.05.29; 한국경제TV, 2018.06.17; 정책브리핑, 2018.06.28; 보건복지부, 2018a; 2018b).

그러나 정부는 이렇다 할 정책효과에 대한 분석 자료가 없어서 얼마나 실효성이 있을지 가늠하기 어렵다(서울경제, 2018.07.30). 정책수단은 정책목표를 달성하기 위한 수단이기 때문에 정책수단이 정책목표를 얼마나 달성하는지 평가하는 것은 매우 기본적인 과제이지만(Netton, 2016) 관련 연구가 부족한 셈이다. 더구나 보건복지예산은 공식 통계가 잡힌 이래(1982년) 186배 증가하고(2018년, 보건복지부 일반회계예산) 국가채무는 708.2조로 GDP의 39.5%로 높아진데다(2018년 기준, e-나라지표⁴⁾) 여야간 의견 격차로 예산편성도 난항을 겪었다(조선일보, 2018.08.04; 헤럴드경제, 2018.11.05). 정부가 의도했던 성과를 달성하지 못한 채, 재정만 악화될 수 있기 때문이다. 정부가 발표한 정책대안에 대한 점검이 필요함을 말해준다.

특히, 노인일자리사업은 빈곤감소를 주된 목표로 실시하지 않고, 더욱이 공익활동은 저소득 노인의 사회참여를 지원하는 사업임에도 불구하고⁵⁾(보건복지부, 2018c) 소득분배개선정책으

1) 문재인 정권에서 추진한 소득주도 성장으로 금년도 1분기 경제성장률이 높아지고 가계소득이 증가하였지만 소득 분배는 악화되었다. 특히, 소득 1분위(하위 20%)와 소득 5분위(상위 20%)의 소득격차는 관련 통계를 작성한 이후 최대로 벌어졌다(서울신문, 2018.05.29; 한국경제TV, 2018.06.17).

2) 기초연금은 2018년 9월부터 20만원에서 25만원으로 인상되고 2019년부터 소득 하위 20% 어르신에게 30만 원으로 인상된다(보건복지부, 2018a).

3) 보건복지부가 저소득층의(노인·영세 자영업자 등) 가계소득의 악화에 대처하기 위해 마련한 소득분배 개선방안 TF(기본생활지원팀과 노후소득보장팀)를 보면, 노인일자리사업 담당부서는 노후소득보장팀에 속한다(보건복지부, 2018a).

4) 기획재정부도 예산안 및 기금운용계획안에 새정부 정책과제를 최대한 반영하되, 모든 재정사업을 원점에서 재검토하여 재량지출사업의 10% 구조조정하고, 의무지출사업도 절감하는 재정개혁을 추진하도록 하였다(기획재정부, 2017).

로 발표되어 정책효과를 예측하기 어렵다. 물론 정부로써는 문제가 발생하면 정책대안을 새로 마련하기보다 기존 정책을 활용하는 것이 용이하고, 노인일자리사업이 노인의 4고(병고: 病苦, 빈고: 貧苦, 무위고: 無爲苦, 고독고: 孤獨苦)를 해소하기 위해 도입되어(국정브리핑, 2004; 2005; 지은정, 2016 재인용) 가난으로 겪게 되는 고통을 고려하지 않을 수 없었던 것으로 보인다. 또한 사업이 출범하던 당시 소득보충과 사회참여라는 2가지 목표로 추진되었고, 생계유지를 위해 일자리가 필요한 사람을 우선 선발하도록 하여(보건복지부, 2004) 경제적 어려움을 중요시하였다. 지금도 생계비 마련을 위해 노인일자리사업에 참여하는 비율이 절반에 이르고(51.4%. 윤기연 외, 2016) 빈곤감소의 경제적 효과도 있어서(이석원 외, 2009; 이소정 외, 2011; 지은정 외, 2014) 소득분배정책에서 논의로 하기 어려웠던 것으로 추측된다.

그러나 노인일자리사업은 빈곤대책이 아니며, 아직 수당인상에 대한 구체적인 방안을 확정된 것은 아니기 때문에 정부계획에 대한 효과분석을 통해 정책개선을 뒷받침할 필요가 있다. 특히, 정책수혜자의 활동비를 인상하는 것도 중요한 과제이지만, 사업 확대를 통해 저소득 노인에게 더 많은 사회참여 기회를 제공하는 것도 중요하다. 수당인상을 통해 경제적 효과를 높일 수 있지만, 정책효과를 높이기 위해서는 사회적 보호가 필요한 취약계층이 정부지원을 받을 수 있도록 대상효율성(target efficiency)을 높이고 정부예산이 저소득 노인에게 효율적으로 배분되어야 하기 때문이다. 정부지원금이 저소득 노인을 지원하지 않거나(수평적 효율성), 가난한 사람보다 가난하지 않은 사람에게 더 많이 배분될 때(수직적 비용효율성) 혹은 빈곤선 이상으로 과도하게 지출되면(빈곤감소 효율성) 의도했던 성과를 달성할 수 없다. 지금까지는 공적이전소득의 빈곤감소 효율성에 대해서 연구되었지만(홍경준, 2002; 석상훈, 2010; 석재은, 2010; 장현주, 2010; 김환준, 2017; Choi and Choi, 2007) 노인일자리사업의 정책방향과 정책대상을 설정하는데도 필요하다.

본 연구는 이와 같은 문제의식에 따라 정부가 제시한 수당인상안에 따라 노인일자리사업의 빈곤감소효과와 효율성을 분석하고자 한다. 나아가 정책효과를 극대화하고 노인의 경제적 취약성의 차이를 반영하기 위해 소득분위별·가구유형별로 분석하였다. 자료는 보건복지부·한국보건사회연구원 의 「2017년 노인실태조사」를 사용하여 조사시점 당시 공익활동에 참여한 396,613명(모수가 중치 부여)을 분석하고, 빈곤과 소득 10분위 기준은 통계청의 「2016년 가계동향조사」 원자료를 활용하였다. 빈곤감소 효과성은 빈곤율과 빈곤갭으로, 빈곤감소 효율성은 Beckman(1979)의 수평적 효율성과 수직적 비용효율성, 빈곤감소 효율성의 3가지 지표로 분석하였다.

5) 노인일자리사업은 어르신이 활기차고 건강한 노후생활을 영위할 수 있도록 다양한 일자리·사회활동을 지원하여 노인복지 향상에 기여하기 위한 사업이다(보건복지부, 2018c). 특히, 노인일자리사업의 대부분을 차지하는 공익활동은 봉사활동으로써 저소득 노인의 사회참여를 지원하기 위해 실시되고 있다(지은정, 2016).

II. 선행연구

우리나라의 사회보장정책은 1990년대 말 외환위기 이후 크게 확대되었지만, 정책효과에 대한 비판과 우려도 적지 않다. 관련 연구흐름은 크게 3가지로 볼 수 있다. 첫째, 2000년대 초반에는 사회보장제도의 성장으로 개인(가족)간 이루어지는 사적이전소득과 사회보장정책을 통해 이뤄지는 공적이전소득의 빈곤감소효과를 비교분석한 연구가 많았지만(김교성, 2002; 홍경준, 2002; 김진욱, 2004 등) 최근에는 공적이전소득의 효과에 집중한 연구가 주축을 이루고 있다. 공적이전소득제도는 사회보장제도 전체를 분석하거나(강신욱, 2017; 김환준, 2017; Choi and Choi, 2007), 기초연금이나 노후소득보장제도(김경아, 2008; 석상훈, 2010; 손병돈, 2012; 여유진, 2013; 김연명·한신실, 2017; 김혜연, 2017; 최옥금·이은영, 2017) 혹은 국민기초생활보장제도의 정책효과를 분석하였다(윤홍식, 2003; 손병돈, 2004; 장현주, 2010; 김을식·최석현, 2014). 그러나 분석대상이 전체 사회보장제도이든, 개별제도이든 연구결과는 모두 정부정책의 빈곤완화효과가 미흡함을 지적하고 있다.

두 번째 연구동향은 빈곤감소 효과성과 효율성을 분석한 연구를 들 수 있다(홍경준, 2002; 석상훈, 2010; 석재은, 2010; 장현주, 2010; 김환준, 2017; Choi and Choi, 2007). 빈곤감소 효과의 경우 공적이전소득보다 사적이전소득이 대부분 높게 나타난 것과는 달리, 빈곤감소 효율성은 가구형태 혹은 가구규모에 따라 다르게 나타났다. 수직적 효율성의 경우 비노인 편부모 가구(저소득 한부모 가구)가 높게 나타난 연구도 있지만(가구형태별, 홍경준, 2002) 1인 가구의 수직적 효율성이 크게 나타난 연구도 있다(가구규모별, 장현주, 2010). 1인 가구의 대부분이 노인가구임을 고려하면, 노인계층에 대한 소득이전의 선별성이 높은 것으로 보여진다. 한편, 기초(노령)연금의 비용효율성은 빈곤감소 효율성보다 다소 높게 나타났다. 기초노령연금 이전액 중에서 빈곤갭을 감소시키는 효과보다 노인빈곤가구에 대한 선별성이 높은 것을 말해준다(석상훈, 2010). 그 외에도 수평적 효율성 혹은 정책대상의 포괄성을 강조한 윤홍식(2003), 홍경준(2011), 손병돈(2012), 여유진(2013), 강신욱(2017)의 연구가 있다. 연구결과는 모두 우리나라의 사회보장제도가 성장하고 있지만, 수급률 혹은 적용대상의 포괄성이 낮아서 빈곤문제를 해결하기 어려운 것을 말해준다(윤홍식, 2003; 홍경준, 2011; 손병돈, 2012; 여유진, 2013). 특히, 국가로부터 최저생활을 보장받아야 할 많은 가구가 국민기초생활보장제도의 사각지대에 방치되어 있고, 설령 수급자가 되더라도 절대다수는 빈곤으로부터 벗어날 수 없으며(윤홍식, 2003), 노후소득이 필요한 노인은 국민연금제도의 사각지대에 방치되어서 빈곤을 벗어나는데 한계가 있다(손병돈, 2012; 여유진, 2013). 근로빈곤층에 대한 소득이전도 빈곤을 완화하지만 사각지대가 광범위해서 실제적인 효과는 미미한 것으로 나타났다(홍경준, 2011).

〈표 1〉 빈곤감소 효과성 및 효율성 선행연구

연구자	분석방법			관심 소득원	주요 분석대상	분석자료
	구분	지표	시뮬레이션			
Choi and Choi(2007)	빈곤감소 효과성	빈곤율, 빈곤갭	-	사회보장정책	전체	한국노동패널
	빈곤감소 효율성	표적 효율성, 빈곤감소효율성, 과잉지출				
Notten (2016)	빈곤감소 효율성	표적효율성	-	공공부조, 가족수당, 가족수당	수급자	EU-SILC(6개국)
홍경준 (2002)	빈곤감소 효과성	빈곤율, 빈곤갭	-	공적이전소득, 사적이전소득	전체	도시가계조사
	빈곤감소 효율성	수평적·수직적·빈곤감소 효율성				
석재은 (2010)	빈곤감소 효과성	빈곤율, 빈곤갭	기초노령연금 수급자 및 급여액 확대전략별 분석	공적연금 (기초연금)	노인	서울복지패널
	빈곤감소 효율성	수평적·수직적·빈곤감소 효율성				
석상훈 (2010)	빈곤감소 효과성	빈곤율, 빈곤갭	-	기초연금	노인	국민노후보장패널
	빈곤감소 효율성	수직적·빈곤감소 효율성				
장현주 (2010)	빈곤감소 효과성	빈곤율, 빈곤갭	-	국민기초생활보장 제도	노인	한국복지패널
	빈곤감소 효율성	수직적·빈곤감소 효율성				
손병돈 (2012)	빈곤감소 효과성	빈곤율	-	노후소득보장제도	노인	한국복지패널
	빈곤감소 효율성	포괄성				
강신욱 (2017)	빈곤감소 효과성	빈곤갭	-	소득보장제도	전체	한국복지패널
	빈곤감소 효율성	포괄성·표적성				
김환준 (2017)	빈곤감소 효과성	빈곤율, 빈곤갭	-	사회보장급여	전체	한국복지패널
	빈곤감소 효율성	빈곤완화 효율성				
김교성 (2002)	빈곤감소 효과성	빈곤율	-	공적이전소득, 사적이전소득	전체	한국노동패널
윤홍식	빈곤감소 효과성	빈곤율	-	국민기초생활보장	국민기초생활보장	국민기초생활보장

(연도)	빈곤감소 효과성	빈곤율, 빈곤갭		제도	제도 수급자 (모자가구)	제도 평가자료
김진욱 (2004)	빈곤감소 효과성	빈곤율, 빈곤갭	-	공적이전소득, 사적이전소득	전체	가구소비실태조사
손병돈 (2004)	빈곤감소 효과성	빈곤율, 빈곤갭	국민기초생활보장제도로 전환하는 과정의 구성요소별 분석	국민기초생활보장 제도	국민기초생활보장 제도 수급자	가구소비실태조사
김경아 (2008)	빈곤감소 효과성	빈곤율	-	공적이전소득	노인	가구소비실태조사, 가계조사
김진욱·고은주 (2012)	빈곤감소 효과성	빈곤율, 빈곤갭	-	공적이전소득, 사적이전소득	전체 (여성/남성)	가구소비실태조사, 가계동향조사
여유진 (2013)	빈곤감소 효과성	빈곤율	-	노후소득보장제도	노인	국민생활실태조사
김을식·최석현 (2014)	빈곤감소 효과성	빈곤율, 빈곤갭	-	국민기초생활보장 제도	국민기초생활보장 제도 수급자	한국복지패널
김지훈 외 (2014)	빈곤감소 효과성	빈곤율, 소득불평등		공적이전소득, 사적이전소득	노인(독거/부부 노인가구)	국민노후보장패널
진재문 외 (2014)	빈곤감소 효과성	빈곤율, 빈곤갭	-	공적이전소득, 사적이전소득	노인	한국노동패널
김연명·한신실 (2017)	빈곤감소 효과성	빈곤율	기초연금 인상안별 분석	기초연금	노인	한국복지패널
김혜연 (2017)	빈곤감소 효과성	빈곤율, 빈곤갭	-	기초연금	노인	가계동향조사
최옥금·이은영 (2017)	빈곤감소 효과성	빈곤율, 빈곤갭	-	기초연금	노인	가계동향조사
이석원 외 (2009)	빈곤감소 효과성	빈곤율, 빈곤갭	-	노인일자리사업	노인	설문조사
이소정 외 (2011)	빈곤감소 효과성	빈곤율, 빈곤갭	-	노인일자리사업	노인	설문조사

셋째, 사회보장제도의 정책대안별 효과를 시뮬레이션으로 분석한 연구가 있다(손병돈, 2004; 석재은, 2010; 김연명·한신실, 2017). 먼저, 생활보호제도가 국민기초생활보장제도로 전환되는 과정에서 구성요소별 변화가 빈곤완화에 어느 정도 기여하는지 분석한 결과를 보면, 인구학적 기준의 폐지, 소득기준 및 급여의 변화가 빈곤완화에 기여하고, 재산기준의 변화는 빈곤을 오히려 더 악화시키는 것으로 나타났다(손병돈, 2004). 기초노령연금의 빈곤감소 효과성은 수급자를 확대하는 전략이 우수하고, 지출 대비 빈곤완화 효율성은 수급액을 상향조정하는 전략이 우위를 보이는 것으로 나타났다. 그러나 기초노령연금과 공적연금을 모두 받아도(국민연금, 장애연금, 유족연금 등) 노인빈곤 가구주 1인당 37.9만원의 빈곤갭과 19.8%의 빈곤율이 여전히 남아 있었다(석재은, 2010). 김연명·한신실(2017)의 연구에서도 기초연금액을 2배 이상 인상해도 노인빈곤을 해소하기 어렵고 노후소득보장제도에서 가장 큰 역할을 하는 국민연금 역시 제도가 성숙해도(2050년) 실질 소득대체율이 20% 초반에 불과해서 소득유지는 고사하고 빈곤을 방지하는데도 한계가 있는 것으로 나타났다. 이와 같은 연구결과는 소득이전만으로 빈곤을 해결하기 어려운 것을 말해준다.

상기 연구결과를 볼 때, 정책의 경제적 효과에 대해서는 빈곤감소 효과(빈곤율, 빈곤갭) 연구가 대부분이고 빈곤감소 효율성을 분석한 연구는(홍경준, 2002; 석상훈, 2010; 석재은, 2010; 장현주, 2010; 김환준, 2017; Choi and Choi, 2007 등) 많지 않다. 정책효과는 급여인상뿐 아니라 정책대상의 포괄성과 효율성에 따라 달라지는데 관련 연구가 부족한 셈이다. 그나마도 노인일자리아업에 대해 주목한 연구는 극히 적다. 정부가 계획한 대로 노인일자리아업이 노인빈곤을 의미있는 수준으로 감소시킬 수 있는지, 활동수당을 얼마나 인상해야 빈곤을 벗어날 수 있는지, 사업이 보호해야 할 대상을 효율적으로 지원하고 있는지에 대해 연구된 바가 거의 없는 것을 알 수 있다.

Ⅲ. 연구방법

1. 분석자료 및 연구대상

본 논문의 주된 분석 자료는 「2017년 노인실태조사」 원자료이다. 노인실태조사는 보건복지부가 노인복지법 제5조에 따라(2007년 1월 개정) 매 3년 마다 실시하는 자료로써, 전국 17개 시도의 만 65세 이상 노인(10,299명)을 조사하여 대표성을 가지고 있다. 물론 노인실태조사는 빈곤을 분석하는데 최적화된 자료가 아니다⁶⁾. 그러나 가계동향조사와 노인실태조

사의 노인 소득분포(〈표 6〉의 I과 II참고7))와 노인빈곤율이 비슷하다(각각 46.6%, 47.2%). 또한 노인실태조사는 전국 대표성을 갖는 법정조사 가운데 공익활동을 조사한 유일한 자료이며⁸⁾ 각각의 소득원과 가구구성에 대한 정보를 수록하고 있어서 분석에 적합한 것으로 판단된다. 연구대상은 대리응답자(2.2%)를 제외한 본인응답자(7,074,554명, 97.8%⁹⁾)로써 조사시점(2017년) 당시 공익활동에 참여한 396,613명이다(모수가중치 부여, 전체 노인의 5.6%¹⁰⁾).

빈곤의 기준이 되는 중위소득은 통계청 「2016년 가계동향조사」 원자료를 사용하였다. 노인실태조사는 노인(가구)의 소득만 알 수 있지만, 통계청의 가계동향조사는 전체 가구의 소득을 알 수 있기 때문이다. 무엇보다 가계동향조사는 1963년 이후 매년 가계의 소득과 지출을 조사하는 공신력 있는 지정통계자료로써 우리나라 국민의 가계수지와 빈곤수준을 파악 하는데 널리 사용되고 있어 적절하다. 한편, 2016년 자료를 사용한 것은 「2017년 노인실태조사」가 작년 한해(2016년)의 소득을 조사해서 시점을 일치시키기 위해서이다.

2. 분석대상 정책 및 시뮬레이션

1) 분석대상 정책

노인일자리사업은 크게 노인 사회활동 지원사업(공익활동, 재능나눔활동)과 일자리 지원사업(시장형 사업단, 인력파견형 사업단, 시니어인턴십, 고령자친화기업, 기업연계형)으로 나뉘어진다(〈표 2〉 참고). 이 가운데 공익활동만 저소득 노인을 대상으로 하고(기초연금 수급자, 소득하위 70% 이하, 보건복지부, 2018c), 국정과제와 정부가 최근 발표한 노인일자리사업의 수당인상도 공익활동으로 명시되어 있다(대한민국정부, 2017; 보건복지부, 2018a; 2018b¹¹⁾). 이에 본 연구는 노인일자리사업 중 공익활동만 분석하였다.

- 6) 2017년 노인실태조사는 인구총조사를 기반으로 17개 시·도, 동부/읍·면부별로 표본을 할당하였다(보건복지부·한국보건사회연구원, 2017).
- 7) 가계동향조사의 1~2분위의 비율은 57.8%이고 노인실태조사는 58.4%로 비슷하며 그 외 소득분위의 분포도 유사하다(〈표 6〉 참고).
- 8) 노인실태조사는 노인일자리사업의 유형을 공익활동(①), 재능나눔활동(②), 시장형 사업단(③), 인력파견형 사업단(④), 시니어인턴십·고령자친화기업·기업연계형(⑤)의 5개로 조사하였다.
- 9) 노인일자리사업은 본인응답자만 조사에 참여하였다(보건복지부·한국보건사회연구원, 2017).
- 10) 전체 노인일자리사업 참여자는 462,672명으로써 우리나라 노인의 6.5%이다(「2017년 노인실태조사」 원자료를 분석한 결과임. 모수가중치 부여).
- 11) 정부는 시장형 사업단의 지원단가를 2019년부터 210만원에서 230만원으로 인상할 계획이지만(보건복지부, 2018b) 시장형 사업단의 지원금을 100% 인건비로 사용할 수 없다(보건복지부, 2018c).

〈표 2〉 노인일자리사업 유형별 주요 특성

유형		내용	지원	대상	비중
사회활동	공익활동	老老케어, 보육시설 봉사, 청소년 선도 등 지역사회 공익 증진을 위한 16개 프로그램	월27만/9(12)개월 활동비	기초연금 수급자	77.1%
	재능나눔 활동	노인의 재능(자격, 경력)을 활용한 상담안내, 학습지도 등	월10만/6개월 활동비	만 65세 이상	9.6%
노인일자리	시장형 사업단	실버카페, 반찬가게 등 제품 제조·판매, 서비스 제공 등 사업을 통해 수익 창출	연 210만원 사업비	만 60세 이상	13.8%
	인력파견형 사업단	가사·간병인, 경비원, 지역일손 도우미 등 수요처에 파견 지원	연 15만원 사업비		3.7%
	시니어 인턴십	민간기업 인턴기회(3개월) 제공 후 계속 고용을 유도	월 최대 45만원/6개월(3+3개월) 인건비 보조		1.1%
	고령자 친화기업	노인 적합업종 분야 내 노인 다수 고용 기업 설립 또는 우수고용기업 지원	최대 3억원 사업비		0.3%
	기업연계형	기업과 함께 노인일자리 창출 모델 개발 및 관련 설비·서비스 등을 지원	연 200만원 내외 사업비(설비 등)		0.7%

자료) 사업특성은 보건복지부(2018c), 사업별 비중은 한국노인인력개발원(2018) 자료를 활용함.

〈표 3〉 공익활동 참여노인의 선발기준

유형	내용	배점
소득 인정액	단독가구(소득인정액 5만원 이하: 60점~40만원 이상: 0점. 9개 구간)	0~60점
	부부가구(소득인정액 10만원 이하: 60점~80만원 이상: 0점. 9개 구간)	0~60점
참여 경력	신규참여	5점
	해당없음	0점
세대 구성	노인독신가구	15점
	경제적 능력이 없는 가족(노부모, 손자녀, 장애인 등)과 동거가구	
	노인부부가구(2명)	10점
	경제적 능력이 있는 가족과 동거하는 노인가구	0점
활동 역량	보행능력	0~10점
	의사소통	0~10점

주) 소득인정액이 낮을수록 배점이 높음.

자료) 보건복지부(2018c)

한편, 가구유형에 따라 빈곤의 정도와 욕구가 달라서 정책적 개입도 차별화해야 한다. 특히, 공익활동은 노인단독가구와 그 외 가구(손자녀·장애인 동거가구)의 선발 배점을 동일하게 설계하여(15점. <표 3> 참고) 적절한지 살펴볼 필요가 있다. 이에 본 연구는 공익활동 참여노인의 가구형태를 반영하였다. 가구유형은 노인단독가구, 노인부부가구, 자녀동거가구, 그 외 가구(손자녀 동거가구 등)의 4가지이다. 본 연구처럼 노인가구의 유형을 반영하여 분석한 연구는 이석원 외(2009), 석상훈(2010), 여유진(2013), 김지훈 외(2015)를 들 수 있다. 그 외 선행연구는 분석대상자의 특성을 반영하더라도, 성별이나 노인/비노인/편부모 가구 등으로 분석하여(홍경준, 2002; 김진옥·고은주, 2012; 김혜연, 2017) 본 연구의 초점과 다르다.

2) 시뮬레이션

노인일자리사업의 활동비는 사업이 시작된 이후(2004년~) 20만원으로 동결되었다가 2017년 상반기에 22만원, 하반기에 추가경정예산을 통해 27만원으로 인상되었다. 또한 문재인 정부의 국정과제(43번)에 따라 2022년까지 40만원으로 인상할 예정이며(일자리 유형에 따라 차등지원. 대한민국정부, 2017¹²⁾), 내년부터 사회서비스형을 신설하여 공익활동수당의 2배(54만원)를 지원할 계획이다(2만개. 2019년. 보건복지부, 2018a; 2018b). 그러나 정부안은 사업유형에 따라 차등적용하고 점진적으로 인상하는 것만 적시되어 있으며 수당인상 시기와 대상에 대한 구체적인 내용은 없다. 이에 본 연구에서는 27만원과 40만원의 중간수준인 34만원 인상안을 가정하고(I안), 활동비 40만원은 신규사업 I의 전문퇴직자형(II안)으로, 정부가 최근 발표한 사회서비스형 노인일자리(54만원. 보건복지부, 2018a; 2018b) 신규 사업II로 분석하였다(III안).

나아가 현실적으로 모든 공익활동 참여자의 수당을 40만원 혹은 54만원으로 인상하는 것은 급증하는 국가채무나 노인복지(기초연금 인상¹³⁾, 건강보험 보장성 확대, 노인장기요양보험 본인부담금 경감¹⁴⁾, 아동수당¹⁵⁾ 등으로 쉽지 않다. 더구나 공익활동의 경우 지자

12) 노인일자리사업 참여자의 희망보수는 월 40만원이다(2017년 노인실태조사 원자료 분석결과).

13) 국회예산정책처에 따르면, 기초연금액을 현행 수준으로 유지하면(월 25만원) 향후 5년간 총 83조 1000억 원이 소요되고, 2019년 4월부터 하위 20% 노인을 시작으로 매년 순차적으로 30만원으로 인상할 경우 5년 동안 총 92조 1000억 원에 달할 것으로 전망하였다(아시아경제, 2018.12.02).

14) 보건복지부는 노인장기요양보험 본인부담금을 최대 60%까지 낮추고 대상을 중산층으로 확대할 예정이며, 재정은 연간 1,276억 원이 추가 소요될 것으로 추계하였다(KBS뉴스. 2018.06.28).

15) 정부는 아동수당을 확대하여 2019년 1월부터 만7세 미만 아동에게 100% 지급하기로 결정하여 당초예산보다 2조 3271억 원 이상 증액될 것으로 보인다(서울경제, 2018.12.06).

체경상보조 방식으로 운영되기(중앙: 지자체= 50:50, 서울만 30: 70) 때문에 지방정부의 예산부담을 고려하지 않을 수 없다. 이에 본 연구는 주어진 예산안에서 정책효과를 극대화 하기 위해 어떤 소득분위의 수당 인상이 효과적인지 분석하였다. 소득분위는 통계청 「가계동향조사」의 전체 가구소득을 기준으로 10분위로 나누었다¹⁶⁾.

〈표 4〉 공익활동 수당연혁 및 인상(안)

구분	연도	안	사업별 참여자 비중	소득분위		지원금(월)		
既 인 상	2004년~	-	참여자의 100%	소득분위 무관		20만원		
	2017년 상반기	-	참여자의 100%	소득분위 무관		22만원		
	2017년 하반기 ~2018년	-	참여자의 100%	소득분위 무관		27만원		
시 물 레 이 션	2019년~ 2022년	I안	참여자의 100%	소득분위 무관		34만원		
		II안	참여자의 100%	소득분위 무관		40만원		
		III안	참여자의 100%	소득분위 무관		54만원		
		IV안	공익활동(90%)		현 상태 지속		27만원	
			공익활동(10%)	소득 분위	1분위	IV-1안	34만원	
					:	:	34만원	
		10분위			IV-10안	34만원		
		V안	공익활동(90%)		현 상태 지속		27만원	
			신규 유형 I	전문퇴직자형 (10%)	소득 분위	1분위	V-1안	40만원
						:	:	40만원
		10분위				V-10안	40만원	
		VI안	공익활동(90%)		현 상태 지속		27만원	
신규 유형 II	사회서비스형 (10%)		소득 분위	1분위	VI-1안	54만원		
				:	:	54만원		
		10분위		VI-10안	54만원			

주) 1) 문재인 대통령의 대선공약(대한민국정부, 2017), 「제2차 노인일자리 종합계획(보건복지부, 2018d)」 그리고 지난 여름에 발표된 저소득 일자리대책(보건복지부, 2018a; 2018b)을 바탕으로 설정함.
2) 참여노인 모두 사업에 연중 참여하는 것으로 가정하고 분석함.

시물레이션은 소득1분위의 수당을 월 34만원으로 인상하고(10%) 2~10분위는 27만원일 경우(90%. IV-1안), 소득10분위의 수당을 월 34만원으로 인상하고 1~9분위는 27만원일 경우(IV-10안), 소득1분위의 수당은 월 40만원으로 인상하고 2~10분위는 27만원일 경우(IV-1안), 소득1분위의 수당을 월 54만원으로 인상하고 2~10분위는 27만원일 경우 등을(VI-1

16) 소득을 5분위로 구분하면, 참여노인의 절대다수가 1분위에 속해서(약 80%) 노인일자리사업의 특성을 반영하기 어려워 소득 10분위로 구분하였다. 최근 정책적 관심대상인 저소득 1분위는 본 연구의 1~2분위에 속한다.

안) 가정하였다(표 4) 참고). 기준시점의 정책효과는 소득의 기준시점(2016년)을 중심으로 분석하고(월 최대 20만원) 시물레이션을 통한 정책효과는 2017년 하반기에 인상된 27만원의 경제상태와(既인상) 34만원, 40만원, 54만원의 경제상태를 분석하여 비교하였다. 수당 인상안은 총 34개이며(소득10분위 반영), 각 안별로 가구유형(4개)을 반영하여 총 136개의 안을 분석하였다.

3. 빈곤기준

OECD 국가의 공공정책은 소득보장(소득유지)을 위해 실시되지만, 빈곤완화를 기본 기능으로 하고 있다. 이때 빈곤은 생존(subsistence)을 위한 수단적 결핍(lack)으로 정의될 수 있다(Besharov and Douglas, 2009). 물질적 기준에 따라 소득이나 소비가 최소한의 기준에 못 미치는 것 혹은 개인(가구)이 그들의 욕구를 충족할 수 있는 자원을 충분히 가지고 있지 못한 것이다. 따라서 개인(가구)의 기본적인 욕구를 측정하는 빈곤기준을 어떻게 정할 것인가도 중요한 쟁점이다.

가장 보편적으로 많이 사용되는 기준은 절대빈곤(absolute poverty)과 상대빈곤(relative poverty)이다. 절대빈곤은 사람들의 신체적 욕구(needs)를 충족할 수 있는 물품을 구입할 수 있는 소득 혹은 최소한의 생계유지를 위해 필요한 소득(최저생계비)을 정하고 이 기준을 충족하지 못한 것을 뜻한다. 반면, 상대빈곤은 중위소득의 50% 혹은 40%나 60% 이하를 빈곤으로 분류하기 때문에 한 사회의 소득분포의 변화에 따라 빈곤선이 높아지기도 하고 낮아지기도 한다. 이런 측면에서 상대빈곤은 최소한의 기준이 아니라, 쾌적한(decent) 기준에 따라 국민의 삶의 수준을 반영할 수 있다는 장점이 있다(World Bank, 2005; Besharov and Douglas, 2009). 또한 우리사회의 오랜 현안으로 자리한 높은 노인빈곤율은 상대빈곤을 기준으로 하고, 제3차 저출산·고령사회기본계획도 노인빈곤율 감소 목표를 상대빈곤으로 설정해서¹⁷⁾ 본 연구도 이를 따랐다(중위소득의 50% 이하).

빈곤단위는 가구이다. 빈자는 개인이지만, 가구는 가구 내 경제수준을 공유하기 때문이다. 다만, 가구규모별 차이를 반영하기 위해 OECD의 가구균등화 지수(equivalized scale)를 적용하였다(Haughton and Shahidur R., 2009). 또한 경제적 복지를 소득(income)으로 할지 소비(consumption)로 측정할지 결정하는 것 또한 중요하다. 그런데 정부정책의 빈곤감소 효과를 측정할 때는 소득을 주로 사용하여(Notten, 2016) 본 연구도 소득으로 분석하였다(월 단위).

17) 제3차 저출산·고령사회기본계획의 목표 가운데 하나는 50%에 가까운 노인빈곤율을 30%대로 낮추는 것이다(대한민국 정부, 2015).

4. 정책효과 측정방법

빈곤감소에 대한 정책효과는 주로 사회보장급여를 받지 않는다고 가정하였을 때의(pre transfer) 빈곤율에서 사회보장급여를 받았을 때의(post transfer) 빈곤율을 차감하거나, 소득원을 하나씩 추가하여 측정한다(홍경준, 2002; Netton, 2016). 시장소득이 공적이전소득에 영향을 받지 않고 독립적으로 결정되는 외생변수(exogenous variable)라고 가정하는 것이다. 그러나 사람들은 정부정책을 고려하여 행동하기 때문에 정책효과를 과대추정하기 쉽다(김환준, 2004; Besharov and Gouglas, 2009). 특히, 공적이전소득이 보충급여방식일 경우($M^{\text{최저소득보장}} - M^{\text{근로소득}}$) 합리적인 사람은 동일한 소득을 얻으면서 더 일하고자 하지 않는다. 국민기초생활보장제도가 수급자의 근로동기를 감소시키는 것으로 나타난 연구결과를 예로 들 수 있다(김환준, 2004; 김을식·최석현, 2010; 김을식·이지혜, 2016).

그러나 노인일자리사업의 수당은 보충급여방식이 아니라 활동시간에 따라 달라지며, 국민기초생활보장제도 수급자는 노인일자리사업의 적용제외자로서 참여할 수 없기(보건복지부, 2018c) 때문에 정책효과를 과대 추정할 가능성이 적다. 이에 본 연구도 이전 전(가구 총소득-참여노인 본인의 노인일자리사업 수당) 빈곤과 이전 후(가구 총소득) 빈곤을 비교하였다. 다만, 노인실태조사가 노인일자리사업의 수당을 근로소득으로 파악하여, 노인일자리사업 참여노인이 다른 정부사업에 참여하거나 그 외 근로소득이 있는 경우를 통제하지 못했다¹⁸⁾.

5. 분석방법

1) 빈곤감소 효과성(poverty reduction effectiveness)

빈곤지표 가운데 가장 많이 사용되는 지표는 빈곤율(Headcount Ratio)이다. 빈곤율은 빈곤한 사람 수를 전체 인구수로 나눈 것으로써(식 ①), i 번째 사람(가구)의 소득(혹은 지출)이 빈곤선(z)보다 낮으면 $I(\cdot)$ 은 1, 높으면 0이 된다(식 ②). 만일, 300명 가운데 60명이 가난하면 빈곤율은 20%이다($P_o = \frac{60}{300} \times 100 = 20$. World Bank, 2005; Houghton and Shahidur R., 2009). 이와 같은 빈곤율은 누구나 쉽게 이해할 수 있는 장점이 있지만, 빈곤의 강도(intensity)는 알기 어렵다. 예를 들어, A국가와 B국가의 빈곤선(150만원)과 빈곤율이(50%) 같아도 소득이 100인 국가와 124인 국가의 빈곤의 정도는 다른데, 빈곤율은 이를 고려하지 못한다(World Bank, 2005).

18) 그러나 공익활동 참여노인의 근로소득이 연간 156.3만원에 불과해서 과대 측정하는 정도가 낮은 것으로 판단된다.

$$\text{빈곤율} = P_o = \frac{N_p}{N} \dots\dots\dots \text{식 ①}$$

$$= \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N I(y_i < z) \dots\dots\dots \text{식 ②}$$

$$\text{빈곤갭} = G_i = (z - y_i) \times I(y_i < z) \dots\dots\dots \text{식 ③}$$

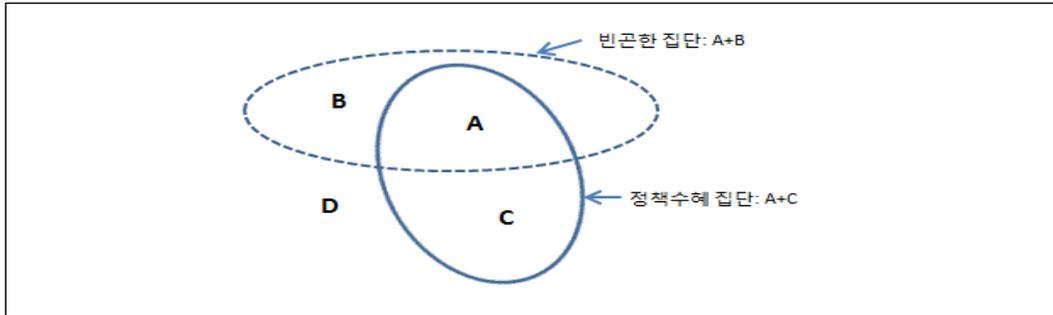
P : 빈곤율, N_p : 빈곤한 사람의 수, N : 전체 인구 수, y_i : i 의 소득을 지닌 사람, z : 빈곤선

반면, 빈곤갭(poverty gap, G_i)은 빈곤선(z)에서 빈곤한 사람들의 소득(y_i)을 빼서 구하기 때문에($z - y_i$, 식 ③) 빈곤의 심각성 혹은 빈곤의 심도(depth)을 알 수 있다. 또한 빈곤갭은 가난한 사람들이 빈곤(상대빈곤)을 벗어나기 위해 어느 정도의 소득(소비지출)이 필요한지 보여줄 수 있고, 빈곤갭을 모두 합하면 탈빈곤에 필요한 최소한의 예산을 도출할 수 있다(World Bank, 2005; Haughton and Shahidur R., 2009). 만일 빈곤선이 <그림 2>과 같다면, 이전 전 빈곤 갭은 A+D이고 소득이전을 통해 감소한 빈곤 갭은 A, 소득이전 후에도 남아있는 빈곤 갭은 D가 된다. 본 연구도 노인일자리사업의 참여노인이 빈곤을 벗어나기 위해 어느 정도의 정부지원이 필요한지 산출하기 위해 빈곤갭을 분석하였다.

2) 빈곤감소 효율성(poverty reduction efficiency)

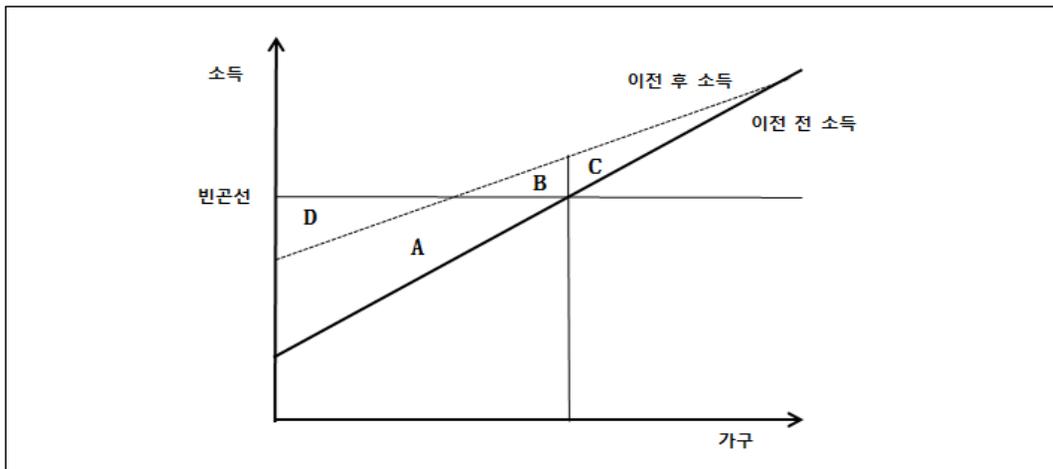
소득이전의 빈곤감소효과는 급여수준뿐 아니라, 빈곤감소 효율성에 따라서도 달라진다(김 환준, 2017, Creedy, 1996). 이와 같은 효율성은 수평적 효율성과 수직적 비용효율성, 빈곤 감소 효율성으로 구분할 수 있다. 첫째, 수평적 효율성은 “표적 집단 중에서 급여를 받는 사람들의 비중’ 으로 측정할 수 있다(<표 5>의 ① Weisbrod, 1969; Beckerman, 1979; Kim, 2000; 홍경준, 2002 재인용). 다만, 노인일자리사업은 활동을 전제로 하고 저소득 노인이라고 해도 모든 사람이 노인일자리사업에 참여하기를 바라지 않는다. 이에 빈곤 상태와 더불어 노인일자리사업에 참여하기를 희망하는지 반영하였다(<표 5>의 ②). 사회정책의 효과는 급여수준과 적용범위뿐 아니라, 프로그램의 설계대로 정책대상(target group)에게 지원되는지에 따라 달라지기 때문이다(Creedy, 1996; Netton, 2016). 가령 빈곤집단이 A+B인데 정책수혜자는 A+C라면, 정책수혜자를 C집단에서 B집단으로 바꾸어야 정책의 효율성을 높일 수 있다(<그림 1> 참고. Netton, 2016).

〈그림 1〉 정책대상 효율성(targeting)



자료) Netton(2016)

〈그림 2〉 Beckerman의 빈곤감소 효율성 모형



주) 1) 가로축은 소득의 크기 순으로 가구를 나열하고, 세로축은 가구의 소득 및 빈곤선을 표시한 것임
 2) 실선은 이전 전의 소득을 나타내며, 점선은 이전 후의 소득을 나타냄.

자료) Beckerman(1979; 홍경준, 2002 재인용), Creedy(1996)

둘째, 수직적 비용효율성(vertical expenditure efficiency)은 이전 소득 총액(〈그림 2〉의 A+B+C) 가운데 이전 전 소득을 기준으로 가난한 사람들에게 지급된 총 이전소득(A+B)의 비율($(A+B)/(A+B+C)$)로 측정할 수 있다(Creedy, 1996). 만약 소득이전의 수직적 비용효율성이 24%라면, 전체 소득 이전액 중에서 빈곤한 가구에게 돌아간 소득 이전액의 비중이 24%라는 의미이다. 노인 가구에 대한 소득이전 총액이 100만원이면 24만원은 빈곤한 노인 가구에 지원하고 나머지 76만원은 빈곤하지 않은 노인을 지원했다는 뜻이 된다(〈그림 2〉의 C. 홍경준, 2002).

셋째, 빈곤감소 효율성(poverty reduction efficiency)은 이전 전 소득을 기준으로 가난한 사람들에게 지급된 이전소득의 총액 가운데 이들의 소득을 빈곤선까지 끌어올린 이전액의 비중 즉, 빈곤갭을 감소시키는데 사용된 소득이전액의 비중을($A/(A+B+C)$) 뜻한다(〈그림 2〉의 A. Creedy, 1996). 예를 들어, 어떤 빈곤가구의 빈곤갭이 100만원인데 이 가구에게 제공된 이전 소득액이 200만원이라면, 100만원만 빈곤 갭을 감소시키는데 기여한 것이고 빈곤 감소 효율성은 50%(100만원/200만원)로 측정된다. 나머지 100만원은 이전 전 소득을 기준으로 빈곤한 사람에게 돌아간 이전소득이지만, 이들의 소득을 빈곤선 이상으로 끌어올린 비효율적 지원 즉 과잉지출(spillover)이 된다(〈그림 2〉의 B). 따라서 과잉지출이 적을수록 빈곤감소 효율성이 높아진다(홍경준, 2002; Creedy, 1996).

〈표 5〉 빈곤감소 효율성 측정

구분	측정	
수평적 효율성	①	= 노인일자리사업 참여 전 빈곤노인 중 사업에 참여한 노인의 비중 = (사업참여 전 빈곤노인 중 참여 노인/참여전 빈곤노인)×100
	②	= 사업 참여 전 빈곤하면서 사업참여를 희망하는 노인 중 참여한 노인의 비중 = (사업참여 전 가난하면서 참여희망노인 중 참여 노인/참여전 빈곤노인)×100
수직적 비용 효율성	= $(A+B)/(A+B+C)$ = 활동비 중 사업참여전 빈곤노인에게 이전된 활동비가 차지하는 비중 = (사업참여전 빈곤노인이 받은 활동비 총액/노인일자리 활동비 총지출)×100	
빈곤감소 효율성	= $A/(A+B+C)$ = 활동비 중 참여전 빈곤갭 감소에 사용된 활동비지출이 차지하는 비중 = (참여 전후 빈곤갭 감소분/노인일자리 활동비 총지출)×100	

자료) 홍경준(2002), 석재은(2010), 보건복지부(2018c), Creedy(1996)를 바탕으로 작성함.

IV. 분석결과

1. 분석대상의 소득분포 및 일반적 특성

1) 노인 및 노인일자리사업 참여자의 소득분포

통계청 「가계동향조사」의 가구소득을 기준으로 소득분위를 구분한 결과(I), 1~2분위에 속하는 노인은 57.8%, 3~4분위는 19.1%, 5~6분위는 9.7%, 7~8분위는 7.8%, 9~10분위는

5.5%이다(II). 이 기준을 노인실태조사에 적용하면 전체 노인 가운데 1~2분위에 속하는 노인은 58.4%, 3~4분위는 18.4%, 5~6분위는 10.6%, 7~8분위는 7.3%, 9~10분위는 5.3%가 해당되어(III) 가계동향조사 노인의 소득분포와(II) 유사하다.

I의 기준에 따른 노인일자리사업 참여노인의 소득분포는(IV), 최하소득분위(1~2분위) 75.5%로 2/3을 차지하고 3~4분위는 14.2%, 5~6분위는 6.2%, 7~8분위는 3%, 9~10분위는 1.3%이다. 특히 공익활동 참여자는 최하소득분위가 약 80%에 이르고, 소득하위 50% 이하가 참여노인의 95%를 차지하여 거의 대부분이다(V). 공익활동 참여자 가운데 소득인정액 5만원 이하의 극빈층 비율이 39.8%로 높아서(노인단독가구, 한국노인인력개발원, 2017; 지은정, 2017 재인용) 본 연구에서도 최하소득분위의 비율이 높은 것으로 보인다.

〈표 6〉 노인 및 노인일자리사업 참여자의 소득분위별 분포

(단위: 만원, 명, %)

구분	가계동향조사			노인실태조사					
	기준소득 (I)	전체 노인 (II)		전체 노인 (III)		노인일자리사업 참여노인(IV)		공익활동 참여노인(V)	
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
1분위	86.48	2,618,980	38.8	2,465,879	34.9	228,644	49.4	208,739	52.6
2분위	130.66	1,284,343	19.0	1,660,103	23.5	120,650	26.1	105,550	26.6
3분위	162.37	739,289	10.9	751,653	10.6	41,167	8.9	30,318	7.6
4분위	189.08	552,143	8.2	551,154	7.8	24,348	5.3	18,086	4.6
5분위	217.31	387,324	5.7	420,372	5.9	14,590	3.2	13,426	3.4
6분위	245.64	273,823	4.0	333,565	4.7	13,694	3.0	10,348	2.6
7분위	280.04	283,823	4.2	297,948	4.2	9,739	2.1	5,570	1.4
8분위	325.80	245,082	3.6	216,422	3.1	4,017	.9	1,739	.4
9분위	403.86	213,668	3.2	193,716	2.7	1,862	.4	-	-
10분위	403.87 이상	157,878	2.3	183,743	2.6	3,962	.9	2,837	.7
합	-	6,755,576	100.0	7,074,554	100.0	462,672	100.0	396,613	100.0

주) 1) 전국 노인실태조사: 대리응답자와 소득 결측치(964명, 가중치 부여)를 제외함.

2) 노인 수: 가계동향조사는 2016년 기준인 반면, 노인실태조사는 2017년 기준이라 다름.
자료) 「2016 가계동향조사」원자료 및 「2017년 노인실태조사」원자료를 분석함(가중치 부여).

2) 노인일자리사업 참여자의 일반적 특성

(1) 빈곤율과 빈곤갭

노인일자리사업 참여노인의 빈곤율은 65.2%, 공익활동 참여노인은 68.9%에 이르러 전체 노인의 빈곤율(47.2%)보다 각각 18.0%p, 21.7%p 높다(〈표 7〉 참고). 공익활동 참여노인은 기초연금과 노인일자리사업 수당을 지원받지만 10명 가운데 7명은 여전히 빈곤상태인 것을 말해준다. 또한 빈곤선과 가구소득과의 차이를 볼 수 있는 빈곤갭은 평균 36.7만원으로 나타났다. 공익활동 참여노인이 빈곤을 벗어나기 위해서는 기준시점(2016년)보다 월 평균 36.7만원이 더 필요한 것을 말해준다. 공익활동에 참여하는 노인의 빈곤율이 높고 빈곤의 정도가 심한 것을 알 수 있다.

〈표 7〉 공익활동 참여노인의 일반적 특성

(단위: 명, %, 만원, 세)

구분		전체 노인		노인일자리사업 참여노인		공익활동 참여노인	
		인원	비율	인원	비율	인원	비율
빈곤	비빈곤	3,656,332	52.8	161,001	34.8	123,502	31.1
	빈곤	3,263,254	47.2	301,671	65.2	273,110	68.9
빈곤심도		36.2		36.1		36.7	
가구 형태	노인 단독가구	1,659,625	24.0	162,065	35.0	149,027	37.6
	노인 부부가구	3,371,824	48.7	183,772	39.7	146,810	37.0
	자녀 동거가구	1,628,663	23.5	101,076	21.8	85,620	21.6
	그 외 가구	260,438	3.8	15,759	3.4	15,155	3.8
성별	남성	3,005,891	42.5	134,889	29.2	109,890	27.7
	여성	4,069,627	57.5	327,783	70.8	286,722	72.3
연령	65~69세	2,289,255	32.4	84,265	18.2	67,452	17.0
	70~74세	1,758,806	24.9	139,196	30.1	118,954	30.0
	75~79세	1,495,011	21.1	159,715	34.5	138,439	34.9
	80세 이상	1,532,446	21.7	79,497	17.2	71,768	18.1
	평균/최고연령	74.1/106		74.7/90		74.9/89	
교육 수준	초졸 이하	4,127,840	58.3	317,935	68.7	284,724	71.8
	중졸	1,192,094	16.8	74,661	16.1	62,993	15.9
	고졸	1,222,859	17.3	63,018	13.6	45,480	11.5
	(전문)대졸 이상	532,725	7.5	7,058	1.5	3,415	0.9
노인일자리사업 참여희망		1,123,939	16.2	438,415	94.8	378,202	95.2
전체		7,075,518	100.0	462,672	100.0	396,613	100.0

자료) 「2017년 노인실태조사」원자료를 분석한 결과임(모수가중치 부여).

(2) 인구사회학적 특성

분석대상자의 인구사회학적 특성은 <표 7>과 같다. 첫째, 가구유형을 보면 노인일자리사업 참여자와 우리나라 노인단독가구와 노인부부가구의 비율이 비슷하다(각각 74.7%, 72.7%, 2%p). 반면, 공익활동 참여자의 노인 단독가구 비율은 37.6%로 전체 노인의 독거노인 비율(24.0%)보다 13.6%p 높고, 자녀 동거가구(21.6%)와 그 외 가구(손자녀 동거가구, 노-노 가구 등)는 3.8%로 전체 노인의 비율과 비슷하다(각각 23.5%, 3.8%). 둘째, 성별은 공익활동의 경우 여성노인이 72.3%로, 남성노인(27.7%)보다 44.6%p 많다. 전체 노인도 여성(57.5%)의 비율이 남성(42.5%)보다 높지만(15.0%p) 노인일자리사업의 성별 격차가 더 크다. 공익활동의 경우 단순한 활동(공공 시설봉사 등)이 많고, 여성노인이 많이 가는 복지관과 노인복지센터가 수행기관의 절반에 이르기¹⁹⁾ 때문일 것이다. 셋째, 연령대를 보면 공익활동 참여노인 가운데 70세 이상이 83.0%로 전체 노인(67.6%)보다 높다. 75~79세도 35%이고, 80세 이상이 18.1%에 이르러 후기노인의 비율이 높다. 넷째, 교육수준을 보면, 공익활동 참여노인 가운데 무학이거나 초졸이하인 비율이 72%로 매우 높은 반면, 고졸이상은 12.4%로 전체 노인(고졸이상 24.8%)의 절반수준이다. 공익활동 참여노인의 연령대가 높고 인적자본이 취약한 것을 말해준다. 끝으로 노인일자리사업 참여희망율은 전체 노인의 16.2%이다(112만 명). 반면, 공익활동 참여노인 가운데 계속 참여하고 싶다는 응답은 95.2%로 절대다수인 것으로 나타났다.

2. 노인일자리사업의 빈곤감소효과

1) 기준시점의 빈곤감소효과

공익활동의 빈곤감소효과는 빈곤율 6.0%p(참여 전 빈곤 71.5%, 참여 후 빈곤 65.2%), 빈곤갭 7만원으로 나타났다. 이소정 외(2011)의 연구에서 측정한 노인일자리사업의 빈곤감소효과보다 낮지만(절대빈곤 14.7%p, 빈곤갭 비율 10.1%. 시장형 사업단 포함) 이석원 외(2009)의 연구에서 분석한 빈곤감소효과와 비슷하다(절대빈곤. 빈곤율 6.0%p, 빈곤갭 비율 11.6% 감소).

19) 공익활동 수행기관 중 노인복지관은 20.4%, 종합사회복지관 15.9%, 노인복지센터 11.3%로 47.6%이지만, 시장형 사업단은 27.9%인(노인복지관, 종합사회복지관, 노인복지센터) 반면, 시니어클럽의 비율이 높다(한국노인인력개발원, 2018).

〈표 8〉 노인일자리사업의 빈곤감소효과

(단위: %)

구 분		노인일자리 사업 전체	공익활동 참여노인의 가구형태				
			소계	노인단독	노인부부	자녀동거	그 외
빈곤율	참여 전(pre transfer. I)	71.5	74.9	92.5	82.4	34.8	55.0
	참여 후(post transfer. II)	65.2	68.9	86.3	75.6	30.5	49.5
	감소효과(I - II)	▽6.3	▽6.0	▽6.2	▽6.8	▽4.3	▽5.5
빈곤갭	참여 전(pre transfer. III)	39.9	44.2	50.2	39.2	38.7	36.2
	참여 후(post transfer. IV)	36.1	37.2	40.3	32.9	36.1	34.7
	감소효과(III - IV)	▽3.8	▽7.0	▽9.9	▽6.3	▽2.6	▽1.5

주) 1) 조사 당시의 소득을 바탕으로 한 정책효과임(2016년 소득기준).
 2) 노인일자리사업 전체는 공익활동, 재능나눔활동, 시장형 사업단, 인력파견형 사업단, 시니어인턴십·고령자친화기업·기업연계형 참여자 전체를 분석한 결과임.
 자료) 「2017년 노인실태조사」원자료를 분석한 결과임(모수가중치 부여).

직접적인 비교는 어렵지만 다른 공공정책과 비교하면(상대빈곤), 급여수준이 높은 공적연금의 빈곤감소효과보다(11.2%p, 김경아, 2008; 10.2%p. 석재은, 2010; 11.8% 김진욱·고은주, 2012; 9.3%p, 손병돈, 2012, 13.0%p, 강신욱, 2017) 낮다. 그러나 기초연금의 빈곤감소효과(4.0%p, 손병돈, 2012; 3.6%p, 김환준, 2017; 남성노인 5.1%p, 여성노인 5.4%p, 김혜연, 2017; 5.1%p, 최옥금·이은영, 2017)나 국민기초생활보장제도의 빈곤감소효과(1.5%p, 김환준, 2017, 3.3%p, 손병돈, 2012) 보다 높게 나타났다. 빈곤갭도 7만원 감소하여 공적연금의 빈곤갭 감소효과 2.8만원, 기초연금 2.75만원, 국민기초생활보장제도 2.92만원(김환준, 2017) 보다 높다. 2차 자료의 한계로 노인일자리사업의 수당이 과대 포착되고 빈곤감소효과가 과대 추정되었을 가능성이 있지만, 단일제도로써는 빈곤감소효과가 큰 편이다²⁰⁾. 공익활동은 기초연금 수급자를 대상으로 실시해서 기초연금을 통해 빈곤의 심도가 일정 수준 완화된 후, 노인일자리사업 수당을 추가로 지원하기 때문일 것이다.

가구유형별로 보면, 정부지원에도 불구하고 노인단독가구의 빈곤율(86.3%)과 빈곤갭이 가장 높고(40.3만원) 그 다음이 노인부부가구(75.6%), 그 외 가구(손자녀 동거가구, 노-노가구 등. 49.5%)이며 자녀와 동거하는 가구가 30.5%로 가장 낮게 나타났다. 노인단독가구의 빈곤율이 자녀와 동거하는 가구보다 3배 가까이 높다. 저소득 노인이라도

20) 노후소득보장제도 전체의 노인빈곤감소효과는 17.9%(손병돈, 2012), 사회보장급여 총액의 빈곤감소효과는 14.2%로 나타났다(김환준, 2017).

가구형태에 따라 빈곤율이 크게 다른 것을 말해준다. 빈곤감소효과는 빈곤율의 경우 노인부부가구가 가장 크고(6.8%p), 빈곤갭은 노인단독가구가 높게 나타났다(9.9만원 감소). 반면, 자녀동거가구와 그 외 가구의 빈곤갭 감소효과는 모두 낮게 나타났다. 이와 같은 결과는 노인일자리사업에 참여한 독거노인의 빈곤감소효과가 가장 높게 나타난 이석원 외(2009)의 연구와 노인단독가구에 지원된 공적이전소득의 빈곤감소효과가 가장 크게 나타난 여유진(2013), 김지훈 외(2015)의 연구결과와 유사하다.

2) 수당인상안별 빈곤감소효과

수당 인상안에 따라 빈곤감소효과를 분석한 결과(〈표 9〉 참고), 활동비를 월 34만원으로 인상하면 공익활동 참여노인의 빈곤율은 57.3%로 낮아지고, 40만원으로 인상하면 53.4%, 54만원으로 증액하면 39.0%로 감소한다. 빈곤감소효과는 각각 11.6%p, 15.5%p, 29.9%p이다. 빈곤갭은 활동비 인상에 따라 37.2만원에서 25.0만원, 21.6만원, 16.0만원으로 감소한다. 활동비를 인상할수록 빈곤율과 빈곤갭의 감소폭이 커지고 빈곤의 규모보다 빈곤의 심도가 약해지는 정도가 큰 것을 볼 수 있다. 공익활동 수당이 인상되면 활동비가 전체 소득에서 차지하는 비중이 커지기 때문이다.

〈표 9〉 공익활동 수당인상에 따른 참여노인의 빈곤감소효과

(단위: %)

구분	기준 시점 ①	既인상		시뮬레이션					
		월 27만원		월 34만원		월 40만원		월 54만원	
		빈곤율 ②	감소 ①-②	빈곤율 ③	감소 ①-③	빈곤율 ④	감소 ①-④	빈곤율 ⑤	감소 ①-⑤
빈곤율	68.9	62.1	▽6.8	57.3	▽11.6	53.4	▽15.5	39.0	▽29.9
빈곤갭	37.2	28.6	▽8.6	25.0	▽12.2	21.6	▽15.6	16.0	▽21.2

주) 1) 활동비 인상 외 조건은 현재 공익활동 참여자와 동일함.

2) 기준시점: 조사(사업참여)는 2017년, 소득은 2016년 기준임.

자료) 「2017년 노인실태조사」원자료를 분석한 결과임(모수가중치 부여).

그러나 공익활동 참여자의 수당을 54만원으로 인상해서 12개월 모두 지급해도 빈곤율이 39%이고 빈곤선과 가구소득과의 격차는 16만원으로 추계된다. 활동수당을 2배 높여도 공익활동 참여노인 10명 가운데 4명은 여전히 빈곤상태이고 이들이 빈곤을 벗어나기 위해서는 1인당 평균 16만원이 더 필요한 것을 말해준다. 정부가 공익활동 참여노인 모두에게 54만원을 연중 지급하기도 어렵지만(2019년 2만개 실시예정), 노인일자리사업의 활동비 인상만으로 빈곤을 완화하기 어려운 것을 말해준다. 선진국가에서 빈곤 완

화라는 미사여구(rhetoric)는 공적소득이전만으로 빈곤을 감소시킬 수 있다는 오해를 불러올 수 있지만, 정부의 소득이전만으로 해결하기 어려운 것을(Besharov and Douglas, 2009) 본 연구에서도 볼 수 있다.

한편, 최근 정부가 발표한 노인일자리사업의 활동비 인상은 우리나라 노인의 소득이 낮고 빈곤문제가 심각하기 때문이다. 이에 다른 조건이 동일한 상태에서 공익활동의 수당만 인상 되는 것을 가정하고(396,613명, 2017년 공익활동 참여자 기준) 전체 노인의 빈곤율을 추계하였다(〈표 10〉 참고). 분석결과, 활동수당이 34만원으로 인상되면 노인빈곤율은 47.2%에서 46.5%(0.7%p)로, 40만원 인상은 46.3%(0.9%p), 54만원 증액은 45.5%로 1.7%p 낮아질 뿐이다. 빈곤갭의 감소도 미미하다. 공익활동 수당이 34만원으로 인상될 경우 빈곤갭은 1.2만원 감소하고 54만원으로 인상해도 1.4만원 낮아질 뿐이다. 정부 지원금을 2배 인상해도 전체 노인의 빈곤감소효과가 미미한 것을 말해준다. 노인일자리사업이 전체 노인의 빈곤을 완화하기 위해서는 제도의 포괄성이 넓어야 하는데, 우리나라 노인가운데 극히 일부(5.6%)만 참여해서 빈곤을 완화하는데 역부족인 것을 알 수 있다.

〈표 10〉 공익활동 수당인상에 따른 전체 노인의 빈곤감소효과

(단위: %, 만원)

구분	기준시점 ①	既인상		시뮬레이션					
		월 27만원		월 34만원		월 40만원		월 54만원	
		빈곤율 ②	감소 ①-②	빈곤율 ③	감소 ①-③	빈곤율 ④	감소 ①-④	빈곤율 ⑤	감소 ①-⑤
빈곤율	47.2	46.8	▽0.4	46.5	▽0.7	46.3	▽0.9	45.5	▽1.7
빈곤갭	36.72	35.71	▽0.4	35.49	▽1.23	35.32	▽1.40	35.29	▽1.43
소요 예산추계		1조 2850억 원		1조 6182억 원		1조 9037억 원		2조 5701억 원	

- 주) 1) 활동비 인상 외 조건은 현재 공익활동 참여자와 동일함.
 2) 소요 예산추계: 일자리 물량이 2016년과 같을 경우를 가정함. 일자리가 80만개로 확대되면 필요예산은 4~5조가 소요될 것으로 추계됨.
 3) 기준시점: 조사(사업참여)는 2017년, 소득은 2016년 기준임.
 자료) 「2017년 노인실태조사」원자료를 분석한 결과임(모수가중치 부여).

그러나 공익활동 참여자(약 39.7만 명)의 활동수당을 34만원으로 인상하면(연중) 1조 6,182억 원이 필요하고 40만원으로 인상하면 1조 9천억 원, 54만원으로 인상하면 2조 5.7천억 원이 필요할 것으로 추계된다(〈표 10〉 참고). 활동수당이 20만원일 때 1조 원 가량 소요된 것과 비교하면(2017년, 지방비 포함) 수당만 올려도 2.5배가 넘는 예산이 필요한 것이다. 더구나 문재인 정부의 국정과제에 따라 노인일자리사업을 80만개로 확대하고 활동비를 모

두 40만원으로 인상하면 약 4조원, 54만원으로 인상하면²¹⁾ 5조원이 필요할 것으로 예상된다. 노인일자리사업의 수당을 인상해도 전체 노인의 빈곤율은 크게 달라지지 않는데, 조세지출은 급증하는 것을 볼 수 있다.

3) 수당인상안별·가구유형별 빈곤감소효과

공익활동의 정책효과를 가구유형별로 살펴보면, 어떤 수당인상안이더라도 노인단독가구의 빈곤율 감소효과가 가장 크고, 그 다음이 노인부부가구, 자녀동거가구, 그 외 가구의 순으로 나타났다²²⁾. 노인단독가구의 빈곤율은 활동비 인상에 따라 77.8%(27만원)에서 71.4%(34만원), 65.7%(40만원), 46.5%(54만원)로 낮아져 31.3%p가 감소한다. 반면, 노인부부가구의 빈곤율은 65.8%→61.4%→57.9%→44.3%로 21.5%p가 낮아진다.

〈표 11〉 수당인상안별·가구유형별 빈곤감소효과

(단위: %, 만원)

구분	기준 시점	既인상	시뮬레이션						
		월 27만원	월 34만원		월 40만원		월 54만원		
		빈곤율 ①	빈곤율 ③	감소 ①-③	빈곤율 ④	감소 ①-④	빈곤율 ⑤	감소 ①-⑤	
빈 곤 율	노인단독가구	86.3	77.8	71.4	▽6.4	65.7	▽12.1	46.5	▽31.3
	노인부부가구	75.6	65.8	61.4	▽4.4	57.9	▽7.9	44.3	▽21.5
	자녀동거가구	30.5	30.5	27.0	▽3.5	25.1	▽5.4	19.0	▽11.5
	그 외 가구	49.5	49.5	49.5	0	49.5	0	27.1	▽22.4
빈 곤 갭	노인단독가구	40.3	30.1	25.5	▽4.6	21.4	▽8.7	14.0	▽16.1
	노인부부가구	32.9	27.4	24.2	▽3.2	21.3	▽6.1	16.2	▽11.2
	자녀동거가구	36.1	27.5	26.4	▽1.1	24.5	▽3.0	22.3	▽5.2
	그 외 가구	34.7	26.2	21.9	▽4.3	18.1	▽8.1	20.8	▽5.4

주) 1) 활동비 인상 외 조건은 현재 공익활동 참여자와 동일함.

2) 기준시점: 조사(사업참여)는 2017년, 소득은 2016년 기준임.

자료) 「2017년 노인실태조사」원자료를 분석한 결과임(모수가중치 부여).

빈곤갭도 마찬가지이다. 빈곤갭 감소효과 역시 수당인상안과 상관없이 노인단독가구가 가

21) 사회서비스형은 2019년에 2만개가 실시될 예정이고 그 이후는 아직 확정되지 않았다.

22) 월 54만원만 노인단독가구, 그 외 가구, 노인부부가구, 자녀동거가구의 순으로 나타났다.

장 크고 그 다음이 노인부부가구로 나타났다. 노인단독가구의 빈곤갭은 활동비 인상에 따라 30.1만원에서 25.5만원, 21.4만원, 14만원으로 낮아지고 노인부부가구는 27.4만원에서 24.2만원, 21.3만원, 16.2만원으로 낮아진다. 노인일자리사업의 가구특성별 정책효과는 노인단독가구가 가장 크고 그 다음이 노인부부가구인 것을 볼 수 있다.

4) 수당인상안별·소득분위별 빈곤감소효과

주어진 재원의 한계를 고려하고 정책효과를 극대화하기 위해 어떤 소득계층의 수당을 인상해야 빈곤감소효과가 큰지 분석하였다. 분석결과, 소득1분위의 수당을 월 34만원으로 인상하고 2~10분위는 27만원을 지원하면 빈곤율은 62.1%로 6.8%p 감소한다. 공익활동 참여 노인의 수당을 모두(100%) 27만원으로 인상했을 때의 빈곤율(62.1%)과 같은 것을 볼 수 있다. 소득 1분위는 극빈층에 속해서 활동비를 인상해도 빈곤을 벗어나지 못하는 것이다.

〈표 12〉 수당인상안별·소득분위별 빈곤감소효과

(단위: %, 만원)

소득분위	빈곤율						빈곤갭					
	기준시점		68.9%				기준시점		37.2만원			
	27만원 수령시		62.1%①				27만원 수령시		28.6만원⑤			
	월 34만원		월 40만원		월 54만원		월 34만원		월 40만원		월 54만원	
	빈곤율 ②	감소 ①-②	빈곤율 ③	감소 ①-③	빈곤율 ④	감소 ①-④	빈곤갭 ⑥	감소 ⑤-⑥	빈곤갭 ⑦	감소 ⑤-⑦	빈곤갭 ⑧	감소 ⑤-⑧
100% 인상	57.3	▽4.8	53.4	▽8.7	39.0	▽23.1	25.0	▽3.6	21.6	▽7.0	16.0	▽12.6
1분위	62.1	▽0	60.5	▽1.6	48.3	▽13.8	23.6	▽5.0	19.9	▽8.7	16.6	▽12.0
2분위	57.3	▽4.8	55.0	▽7.1	52.8	▽10.0	28.2	▽0.4	31.4	△2.8	32.3	△3.7
3~10분위	62.1	▽0	62.1	▽0	62.1	▽0	28.6	▽0	28.6	▽0	28.6	▽0

주) 기준시점: 조사(사업참여)는 2017년, 소득은 2016년 기준임.
 자료) 「2017년 노인실태조사」원자료를 분석한 결과임(모수가중치 부여).

그러나 2분위만 34만원으로 인상하고 1분위와 3~10분위의 활동비를 27만원으로 고정하면 빈곤율이 57.3%로 감소한다. 빈곤선 바로 아래에 있는 일부 노인(88,365명, 공익활동 참여노인의 22.3%, 참여 전 빈곤기준) 수당인상으로 빈곤을 벗어나는 것이다. 반면 소득 3~10분위의 수당을 인상하면, 빈곤율은 달라지지 않는다(62.1%). 빈곤선보다 소득이 높은 참여자의 활동비를 인상하는 것은 빈곤지위에 영향을 미치지 않기 때문이다. 40만원 인상안

역시 소득 2분위의 수당을 올렸을 경우에만 빈곤율이 감소하고(7.1%p) 그 외 소득분위의 수당을 올렸을 경우에는 변화가 없다(소득1분위만 1.6%p 감소). 수당을 54만원으로 인상해도 최하소득분위(1~2분위)에서만 빈곤감소효과가 나타난다. 이와 같은 결과는 빈곤갭도 마찬가지이다. 공적연금의 빈곤율 개선효과가 최저생계비 100% 미만이나 최저생계비 150% 이상의 3개 집단보다 최저생계비 100~150% 미만이 가장 높게 나타난 연구결과와(석재은, 2010) 비슷하다.

5) 수당인상안별·가구유형별·소득분위별 빈곤감소효과

가구유형별 효과를 소득분위별·수당인상안별로 분석한 결과, 소득 1분위는 활동비를 34만원으로 증액해도 가구유형과 상관없이 빈곤율의 변화가 없는 것으로 나타났다. 극빈층의 소득과 빈곤선과의 격차가 커서 빈곤감소효과가 나타나지 않는 것으로 보여진다.

〈표 13〉 수당인상안별·가구유형별·소득분위별 빈곤감소효과: 빈곤율

(단위: %)

구분	소득분위	조사 시점	既인상	시뮬레이션					
			월 27만원	월 34만원 증액		월 40만원 증액		월 54만원 증액	
			빈곤율 ①	빈곤율 ②	감소 ①-②	빈곤율 ③	감소 ①-③	빈곤율 ④	감소 ①-④
노인단독 가구	1분위	86.3	77.8	77.8	▽0	73.7	▽4.1	54.5	▽23.3
	2분위			71.4	▽6.4	69.8	▽8.0	69.8	▽8.0
	3~10분위			77.8	▽0	77.8	▽0	77.8	▽0
노인부부 가구	1분위	75.6	65.8	65.8	▽0	65.8	▽0	55.0	▽10.8
	2분위			61.4	▽4.4	57.9	▽7.9	55.1	▽10.7
	3~10분위			65.8	▽0	65.8	▽0	65.8	▽0
자녀동거 가구	1분위	30.5	30.5	30.5	▽0	30.5	▽0	26.9	▽3.6
	2분위			27.0	▽3.5	25.1	▽5.4	22.6	▽7.9
	3~10분위			30.5	▽0	30.5	▽0	30.5	▽0
그 외 가구	1분위	49.5	49.5	49.5	▽0	49.5	▽0	27.1	▽22.4
	2분위			49.5	"	49.5	"	42.8	▽6.7
	3~10분위			49.5	"	49.5	"	33.8	▽15.7

주) 기준시점: 조사(사업참여)는 2017년, 소득은 2016년 기준임.
 자료) 「2017년 노인실태조사」원자료를 분석한 결과임(모수가중치 부여).

〈표 14〉 수당인상안별·가구유형별·소득분위별 빈곤감소효과: 빈곤갭

(단위: %, 만원)

구분	소득분위	조사 시점	既인상	시뮬레이션					
			월 27만원	월 34만원 증액		월 40만원 증액		월 54만원 증액	
			빈곤갭 ①	빈곤갭 ②	감소 ①-②	빈곤갭 ③	감소 ①-③	빈곤갭 ④	감소 ①-④
노인단독 가구	1분위	40.3	30.1	23.8	▽6.3	19.6	▽10.5	16.5	▽13.6
	2분위			29.7	▽0.4	33.1	△3	33.1	△3
	3~10분위			30.1	0	30.1	0	30.1	0
노인부부 가구	1분위	32.9	27.4	23.2	▽4.2	19.7	▽7.7	15.9	▽11.5
	2분위			26.7	▽0.7	30.0	△2.6	31.4	△4
	3~10분위			27.4	0	27.4	0	27.4	0
자녀동거 가구	1분위	36.1	27.5	24.3	▽3.2	21.5	▽6.0	19.0	▽8.5
	2분위			28.7	△1.2	31.7	△4.2	34.9	△7.4
	3~10분위			27.5	0	27.5	0	27.5	0
그 외 가구	1분위	34.7	26.2	23.1	▽3.1	20.5	▽5.7	19.9	▽6.3
	2분위			22.7	▽3.5	23.8	▽2.4	24.7	▽1.5
	3~10분위			26.2	0	26.2	0	26.2	0

주) 기준시점: 조사(사업참여)는 2017년, 소득은 2016년 기준임.
 자료) 「2017년 노인실태조사」원자료를 분석한 결과임(모수가중치 부여).

활동비 40만원 인상(안)과 54만원 인상(안)의 경우 소득1~2분위 모두 노인단독가구의 빈곤을 감소효과가 가장 크고 그 다음이 노인부부가구로 나타났다. 빈곤갭 역시 소득 1~2분위 모두 노인단독가구의 빈곤감소효과가 크고 그 다음이 노인부부가구로 나타났다. 독거노인의 경제여건도 심각하지만, 정책효과도 큰 것을 볼 수 있다.

3. 노인일자리사업의 빈곤감소 효율성

1) 수평적 효율성

우리나라 노인 가운데 공익활동 참여자는 5.6%이지만, 빈곤노인 중 공익활동에 참여한 비율은 8.1%이다(〈표 15〉의 ①). 노인일자리사업이 확대되었지만(2004년 대비 14.1배 증가. 사업실적 기준. 한국노인인력개발원, 2018), 여전히 가난한 노인의 극히 일부만 참여하고 있음을 말해준다. 그러나 가난하다고 노인일자리사업에 모두 참여하고

싶은 것은 아니므로, 노인일자리사업에 참여하기를 희망하는지 반영하였다. 분석결과, 수평적 효율성은 39.4%로 높아진다(②). <그림 1>의 C를 B로 바꿔야 하는 것처럼 노인일자리사업의 정책수혜자를 변경해야 할 필요는 없지만²³⁾, 노인일자리사업에 참여하고 싶은 빈곤노인 10명 가운데 4명만 참여하여 제도의 포괄성이 낮다.

〈표 15〉 가구유형별 수평적 효율성

(단위: %)

구분	전체 노인			소득1분위		소득2분위	
	빈곤①	빈곤+사업 참여희망②	참여희망 비율	빈곤 ③	빈곤+사업 참여희망④	빈곤⑤	빈곤+사업 참여희망⑥
공익활동 전체	8.1	39.4	16.2	8.6	43.7	7.6	34.8
가구 유형	노인단독가구	10.4	48.5	18.7	10.5	9.9	42.9
	노인부부가구	6.5	32.3	15.2	6.8	6.6	30.2
	자녀동거가구	9.2	42.6	15.7	11.3	6.7	37.3
	그 외 가구	6.5	33.5	17.2	6.5	40.6	8.1

주) 2017년 노인실태조사 1개 연도의 자료를 통해 노인일자리사업 참여 희망율을 추계하기 어려워서 수당인상안 시뮬레이션 분석은 하지 않고, 기준시점만 분석함.

자료) 「2017년 노인실태조사」원자료를 분석한 결과임(모수가중치 부여).

이를 가구유형별로 보면, 노인단독가구의 수평적 효율성이 48.5%로 가장 높다. 노인일자리 사업에 참여하고 싶은 가난한 독거노인 2명 중 1명이 참여하고 있는 셈이다. 그러나 참여율이 절반에도 미치지 못한다. 노인일자리사업은 노인단독가구를 우선 선발하지만, 노인의 욕구와 취약성에 효과적으로 대응하지 못하고 있음을 말해준다. 그 다음은 자녀동거가구가 42.6%, 그 외 가구가 33.5%, 노인부부가구가 32.3%이다. 노인단독가구(86.3%)와 노인부부가구의 빈곤율이(75.6%) 자녀동거가구(30.5%)보다 2.5~2.83배 높지만 자녀동거가구의 수평적 효율성이 더 높은 것이다. 소득분위별·가구유형별로 보면, 소득1분위 극빈층의 수평적 효율성이 더 높다. 그러나 소득1분위 단독가구 가운데 정부지원금을 받은 비율(10.5%)보다 자녀동거가구의 비율이(11.3%) 더 높다. 수평적 효율성의 관점에서 소득1분위 독거노인에게 사업에 참여할 기회를 더 많이 제공할 필요가 있음을 말해준다.

23) 소득 8~10분위이면서 공익활동에 참여하는 노인(〈표 6〉의 1.1%, 4,626명)이 부정수급일 경우 정책수혜자를 바꿔야 한다. 그러나 본 연구의 소득분위와 소득인정액의 기준이 일치하는 것은 아니기 때문에 정확히 알기 어렵다.

2) 수직적 비용효율성

빈곤노인에 대한 선별성을 살펴본 결과, 전체 공익활동 참여자의 수직적 비용효율성이 75.7%로 나타났다. 공익활동 참여자에 대한 정부지원금이 총 100만원이라고 할 때, 75.7만원은 가난한 노인에게 배분되고 24.5만원은 빈곤하지 않은 노인에게 대부분 지급된 것을 뜻한다. 이와 같은 결과는 활동비가 인상되어도 크게 달라지지 않는다. 직접적으로 비교하기에는 한계가 있지만, 노인일자리사업의 수직적 비용효율성이 빈곤층을 대상으로 하는 국민기초생활보장제도(90.8%. 장현주, 2010)보다 낮다. 그러나 공적연금과(42.0%. 석재은, 2010) 기초노령연금과(54.5%~54.1%. 석상훈, 2010) 비교하면 높다. 노인일자리사업의 빈곤노인에 대한 선별성이 비교적 강한 것으로 볼 수 있다.

〈표 16〉 수당인상안별·가구유형별 수직적 비용효율성

(단위: %)

구분	기준시점	既인상	시뮬레이션			
		월 27만원	월 34만원	월 40만원	월 54만원	
공익활동 전체	75.7	75.3	75.2	75.2	75.1	
가구유형	노인단독가구	94.9	93.7	93.5	93.3	93.1
	노인부부가구	83.2	82.8	82.8	82.7	82.6
	자녀동거가구	37.3	26.9	35.7	35.6	35.4
	그 외가구	25.9	38.9	41.9	43.7	46.4

주) 기준시점: 조사(사업참여)는 2017년, 소득은 2016년 기준임.
 자료) 「2017년 노인실태조사」원자료를 분석한 결과임(모수가중치 부여).

가구유형별로 보면, 노인단독가구의 수직적 비용효율성이 가장 높고(94.9%) 그 다음이 노인부부가구(83.2%), 자녀동거가구(37.3%), 그 외 가구(25.9%)의 순으로 나타났다. 노인단독가구에 대한 정부지원금 가운데 95%는 빈곤노인에게 지급되고, 자녀동거가구와 그 외 가구는 각각 37%, 26%만 빈곤노인에게 지원되었다. 자녀동거가구와 그 외 가구는 비빈곤 저소득 노인에게 지원된 비율이 높아서 수직적 비용효율성이 낮다.

가구유형별·소득분위별 수직적 비용효율성을 보면, 소득 1분위는 모두 가난하기 때문에 가구유형이나 소득분위와 상관없이 100%로 나타난다. 소득 2분위는 노인단독가구의 수직적 비용효율성이 97.5%로 가장 높고 그 다음이 노인부부가구(81.8%), 자녀동거가구(81.9%), 그 외 가구(43.5%)로 나타났다. 활동비를 인상하면 노인단독가구와 노인부부가구, 자녀동거가구의 수직적 비용효율성은 감소하고(각각 97.5→85.3, 83.2→82.6, 81.8→72.3), 그 외 가구의 수직적 비용효율성은 높아진다(43.5→75.7). 한편, 소득

3~10분위는 빈곤선보다 소득수준이 높기 때문에 수직적 비용효율성이 모두 0으로 나타난다.

〈표 17〉 수당인상안별·가구유형별·소득분위별 수직적 비용효율성

(단위: %)

구분		기준시점	시뮬레이션			
			월 27만원	월 34만원	월 40만원	월 54만원
공익활동 전체		1분위	100	100	100	100
		2분위	90.2	86.7	86.3	85.9
		3~10분위	0	0	0	0
가구 유형	노인단독가구	1분위	100	100	100	100
		2분위	97.5	96.0	91.3	95.5
		3~10분위	0	0	0	0
	노인부부가구	전체	83.2	82.8	82.8	82.7
		1분위	100	100	100	100
		2분위	81.8	84.3	83.6	83.1
		3~10분위	0	0	0	0
	자녀동거가구	1분위	100	100	100	100
		2분위	81.8	75.1	73.9	73.3
		3~10분위	0	0	0	0
	그 외 가구	1분위	100	100	100	100
		2분위	43.5	68.3	71.6	73.3
		3~10분위	0	0	0	0

주) 기준시점: 조사(사업참여)는 2017년, 소득은 2016년 기준임.
자료) 「2017년 노인실태조사」원자료를 분석한 결과임(모수가중치 부여).

3) 빈곤감소 효율성

빈곤감소 효율성은 노인일자리사업의 총액 중에서 빈곤 갭을 감소시키는데 사용된 금액이 차지하는 비중으로 정의된다. 분석결과, 노인일자리사업의 빈곤감소 효율성은 64.9%로 나타났다. 노인일자리사업의 지원금 중 65%는 빈곤 갭을 감소시키는데 기여하고 나머지 45%는 빈곤선 이상으로 끌어올리는데 과잉지출된 것이다. 다만, 노인일자리사업은 빈곤감소만을 위해 실시되는 정책이 아니기 때문에 엄격한 의미의 과잉지출이라기 보다는 소득하위 70%의 소득까지 끌어올리는데 대부분 사용된 것으로 보여진다²⁴⁾. 또한 국민기초생활보장제도의 빈곤감소 효율성보다(77.65%, 장현주, 2010) 낮지만, 공적연금의 빈곤감소 효율성(25.0%, 석재은, 2010) 및

24) 소득 8~10분위이면서 공익활동에 참여하는 노인이(1.1%) 부정수급일 경우 과잉지출로 볼 수 있지만, 본 연구에서 알기 어렵다.

기초노령연금의 빈곤감소 효율성(46.9%~47.5%. 석상훈, 2010)보다 높다. 공공부조를 제외한 다른 공공정책과 비교하면 노인일자리사업의 빈곤감소 효율성이 큰 것으로 볼 수 있다. 기초연금과 노인일자리사업의 정책대상과(소득 하위 70% 이하) 급여수준이 비슷한데도 노인일자리사업의 빈곤감소효과가 높은 것은(기초연금의 빈곤을 감소효과: 5.1%p. 최옥금·이은영, 2017) 기초연금을 통해 빈곤의 심각성이 일정 부분 완화된 후 활동수당이 추가 지원되었고, 노인일자리사업의 수직적 비용효율성과 빈곤감소 효율성이 높기 때문인 것으로 판단된다.

가구유형별로 보면, 노인단독가구의 빈곤감소 효율성은 81.4%, 노인부부가구는 71.5%로 높지만, 자녀동거가구와(31.6%) 그 외 가구는(21.1%) 낮게 나타났다. 노인단독가구 지원금 가운데 81.4%는 가난한 노인의 빈곤갭을 감소시키는데 사용되어서 빈곤감소 효율성이 높은 반면, 자녀동거가구 지원금은 32%, 그 외 가구는 21%만 빈곤갭을 줄이는데 사용되어서 빈곤감소 효율성이 낮은 것을 말해준다. 활동비를 인상해도 노인단독가구와 노인부부가구의 빈곤감소 효율성이 크고, 자녀동거가구와 그 외 가구는 낮게 나타나서 동일하다²⁵⁾.

〈표 18〉 수당인상안별·가구유형별 빈곤감소 효율성

(단위: %)

구분	기준시점	既定상	시뮬레이션			
		월 27만원	월 34만원	월 40만원	월 54만원	
공익활동 전체	64.9	66.9	67.3	67.6	67.9	
가구 유형	노인단독가구	81.4	83.9	84.4	84.7	85.1
	노인부부가구	71.5	73.6	74.0	74.2	74.6
	자녀동거가구	31.6	23.2	30.9	30.8	30.7
	그 외 가구	21.1	33.8	36.7	38.5	41.2

주) 기준시점: 조사(사업참여)는 2017년, 소득은 2016년 기준임.
 자료) 「2017년 노인실태조사」원자료를 분석한 결과임(모수가중치 부여).

한편 가구유형별·소득분위별 빈곤감소 효율성을 보면, 소득 1분위는 모두 가난한 노인이기 때문에 100%이고, 소득 2분위는 51.5%이다. 노인일자리사업이 빈곤감소를 목표로 추진된다면, 소득 2분위에게 지원한 금액 중 51.5%는 빈곤 갭을 감소시키는데 기여하고 나머지 48.5%는 빈곤한 노인의 소득을 빈곤선 이상으로 끌어올리는데 사용된 것으로 볼 수 있다. 가구유형별로 보면, 노인단독가구의 빈곤감소 효율성이 51.7%이고 그 다음이 노인부부가구와 자녀동거가구인 것으로 나타났다(모두 48.9%).

25) 빈곤감소 효율성은 활동비가 인상될 경우 자녀동거가구를 제외한 모든 유형에서 높아지는 것으로 나타났다(노인단독가구는 81.4→85.1, 노인부부가구 71.5→74.6, 그 외 가구 21.1→41.2).

〈표 19〉 수당인상안별·가구유형별·소득분위별 빈곤감소 효율성

(단위: %)

구분		기준시점	시뮬레이션			
			既定상 월 27만원	월 34만원	월 40만원	월 54만원
공익활동 전체		1분위	100	100	100	100
		2분위	51.5	56.2	57.2	57.8
		3~10분위	0	0	0	0
가구 유형	노인단독가구	1분위	100	100	100	100
		2분위	51.7	59.4	61.1	62.1
		3~10분위	0	0	0	0
	노인부부가구	1분위	100	100	100	100
		2분위	47.9	57.4	58.1	58.4
		3~10분위	0	0	0	0
	자녀동거가구	1분위	100	100	100	100
		2분위	47.9	46.9	46.7	46.6
		3~10분위	0	0	0	0
	그 외 가구	1분위	100	100	100	100
		2분위	0	39.5	44.7	47.5
		3~10분위	0	0	0	0

주) 기준시점: 조사(사업참여)는 2017년, 소득은 2016년 기준임.
 자료) 「2017년 노인실태조사」원자료를 분석한 결과임(모수가중치 부여).

V. 결론

본 연구는 정부가 발표한 소득분배악화 대책의 일환인 노인일자리사업이 노인빈곤감소에 효과적인지 분석하였다. 자료는 「2017년 노인실태조사」를 주로 사용하고 빈곤의 기준소득과 소득10분위 기준소득은 2016년 「가계동향조사」 원자료를 사용하였다. 분석대상은 공익활동 참여노인 396,613명이다. 빈곤감소 효과성은 빈곤율과 빈곤갭의 2가지 지표로, 빈곤감소 효율성은 수평적 효율성과 수직적 비용효율성, 빈곤감소 효율성의 3가지 지표로 분석하였다.

주요 연구결과 및 정책제언은 다음과 같다. 첫째, 공익활동 참여노인의 빈곤율은 68.9%로 전체 노인의 빈곤율(47.2%)보다 21.7%p 높고 빈곤선과 가구소득과의 격차를 볼 수 있는 빈곤갭은 36.7만원(평균)으로 크게 나타났다. 그러나 노인일자리사업의 빈곤감소효과가 빈곤율 6.0%p, 빈곤갭 7만원으로 나타나 공적연금을 제외한 다른 정책보다 큰 편이다. 또한 노인일자리사업의 수직적 비용효율성은 75.7%로 비교적 높아서 빈곤노인에 대한 선별성이 큰 것으로 볼 수 있다. 공익활동 참여노인에게 지원된 활동비가 총 100만원이라고 할 때, 75.7만원이 가난한 노인에게 배분되고 25.3만원은 빈곤하지 않은 노인에게 지원된 것이

다. 또한 빈곤감소 효율성도 64.9%로 높게 나타났다. 노인일자리사업 지원금 중 65%는 빈곤갭을 감소시키는데 기여하고 나머지 45%는 참여노인의 소득을 빈곤선~소득하위 70%까지 끌어올리는데 사용된 것이다. 노인일자리사업과 기초연금의 정책대상과 급여수준이 비슷한데도 노인일자리사업의 빈곤감소효과가 큰 이유는 기초연금을 통해 빈곤의 심각성이 일정 수준 완화된 후 추가로 노인일자리사업 수당을 지원하기 때문이고 둘째는 노인일자리사업의 수직적 비용효율성과 빈곤감소 효율성이 높기 때문인 것으로 판단된다.

여기에 활동비를 인상하면 노인일자리사업이 전체 소득에서 차지하는 비중이 커져서 빈곤감소효과도 높아진다. 그러나 활동수당을 54만원으로 인상해도(12개월) 빈곤율은 39%, 빈곤갭은 16만원이 남는다. 활동수당을 2배 인상해도 참여노인 10명 중 4명은 여전히 빈곤상태이고 이들이 빈곤을 벗어나기 위해서는 1인당 평균 16만원이 더 필요한 것이다. 그나마도 전체 노인의 빈곤율은 1.7%p(47.2%→45.5%), 빈곤갭은 1.4만원 감소할 뿐이다. 반면, 정부예산은 2.5배에서(39.7만개) 5배가 더 필요해서(80만개) 조세지출이 크게 확대되어야 한다. 노인일자리사업이 빈곤을 감소시키는 효과가 있지만, 노인빈곤을 해결하는데 한계가 있음을 말해준다.

공적이전소득만으로 빈곤을 해결하기도 어렵지만, 앞으로는 노인일자리사업이 도입된 취지와 나아가야 할 방향을 더 고려해야 한다고 판단된다. 노인일자리사업은 빈고를 포함한 노인 4고를 해결하기 위해 실시되는 사업으로써, 빈곤감소를 주된 목적으로 실시하는 노후소득보장정책도, 최후의 사회안전망인 공공부조제도도 아니다. 특히, 봉사활동인 공익활동의 목표를 빈곤감소로 설정하는 것은 적절하지 않다(지은정, 2017). 공익활동은 사회에 필요하지만 수익성이 낮아서 시장에서 자생적으로 창출되지 않는 사회적 일자리를 정부가 지원하여 만든 것이므로(국정브리핑, 2004; 2005; 지은정, 2016 재인용) 소득분배개선보다는 사회문제를 해결하는 의미 있는 활동이 되도록 서비스의 질을 개선하고 프로그램을 개발하는데 주력하는 것이 더 적절하다고 판단된다. 사업이 시작된 지 15년이 지났지만 쓰레기 줍기와 같은 단순한 활동이 여전히 많아서 취로사업에 불과하며, 그나마도 일부 참여자들의 불성실한 참여로 임금살포식 사업이라는 비판을 받고 있는 현실을 간과해서는 안 될 것이다²⁶⁾.

26) 정부도 노인일자리사업의 질적 개선을 위해 지역사회 기여 및 참여만족도가 낮은 프로그램의 비중을 줄이고(공원놀이터 등 공공시설 봉사, 지역사회 환경개선 봉사 등) 전문퇴직자형과(저소득 치매독거노인 공공후견인, 시니어 취업컨설턴트 등) 사회서비스형 사업을 실시할 계획이다(학업지도, 장애인 시설보조, 보건복지부, 2018a; 2018b; 2018d). 이렇게 신설된 전문퇴직자형과 사회서비스형 사업을 저소득자로 제한하면 사업개편이 무색해질 수 있다.

최근으로 올수록 의학기술이 발달하였지만, 저소득 고령자는 장애나 건강상의 문제가 많아서 자원봉사를 하지 못하는 경우도 많아졌다. 공익활동과 유사한 미국의 Senior Corps의 FGP(Foster Grandparent Program)와 SCP(Senior Companion Program)도 소득이 낮은 고령자만 참여할

또한 수당을 인상하면, 노인일자리사업의 참여 여부에 따라 all or nothing이 되어 저소득 노인 집단 내 형평성 논란과 소득역전현상이 심화될 수 있다. 공익활동 참여자는 기초연금 외에도 활동수당과 EITC(단독가구 최대 150만원)를 받을 수 있어서(2018년 기준 연 최대 774만원) 미참여 저소득 노인과의 소득격차가 크고, 기초연금 미수급 노인과 소득역전현상이 발생할 수 있다. 더구나 노인부부가 모두 참여할 경우 노인 1명이 참여하는 가구보다 수급액이 1.5~2배 높아서(기초연금, 노인일자리사업 수당) 이와 같은 문제가 더 커질 것으로 우려된다.

나아가 2017년 공익활동의 수당은 27만원으로 인상되었지만, 시장형 사업단은 정부지원금을 포함해도 월평균 26.3만원에 불과했다(2017년 기준, 한국노인인력개발원, 2018). 수당이 20만원 일 때도 노동강도에 비해 시장형 사업단의 임금이 낮아서 참여를 기피했는데, 공익활동 수당을 더 인상하면 시장형 사업에 참여할 노인을 모집하기 어려워서 활동역량이 부족한 노인만 참여하게 되어, 임금이 낮아지는 악순환 고리가 형성될 것이다(지은정, 2017²⁷⁾). 따라서 공익활동의 수당인상은 시장형 사업단(공동작업장, 제조판매형)과의 형평성을 고려해서 추진해야 한다. 정부가 노인일자리사업을 통해 빈곤을 감소시키고자 한다면, 시장형 사업단의 경쟁력을 강화하고 민간기업의 일자리 창출과 계속 고용률이 높아지도록(시니어인턴십, 기업연계형 등) 지원하는 것이 더 적절할 것으로 판단된다.

둘째, 정책효과를 극대화하기 위해서는 제도의 사각지대가 적어야 하는데(윤홍식, 2003; 홍경준, 2011; 손병돈, 2012; 여유진, 2013; 강신욱, 2017), 노인일자리사업은 전체 노인의 6.5%만 참여하고 있다. 그동안 노인일자리사업이 양적으로만 확대되었다고 비판받았지만, 수요충족률이 낮다는 지적 또한 받고 있는 것도(42.7%. 2018년 국정감사. 헤럴드경제, 2018.10.19) 이런 맥락이다. 수평적 효율성의 관점에서 보더라도 노인일자리사업에 참여하고 싶은 가난한 노인의 39.4%만 참여할 뿐이다. 문재인 정부의 대선공약에 따라 노인일자리사업을 80만개로 확대해도(2022년) 전체 노인의 8.9%만 참여할 수 있다(지은정, 2017). 앞으로는 사업이 도입된 취지를 살리며 정책효과를 극대화하기 위해 노인일자리사업의 포괄성을 높여야 할 것으로 판단된다. 이미 제도의 보호 안에 있는 정책수혜자의 수당을 인상하는 것도 중요하지만, 노인일자리사업의 숙원과제였던 수당을 현 정부에서 2차례 인상했으므로(2004년 이후: 20만원→ 2017년 상반기 22만원→ 2017년 하반기 27만원) 정책수혜자의 규모를 확대하여 더 많은 저소득 노인이 사회적으로

수 있어서 역량 있는 퇴직자들이 참여하기 어려운 것을(Silva and Thomas, 2008) 참고할 필요가 있다. 따라서 전문퇴직자형과 사회서비스형은 전문경력직 퇴직자가 참여하는 것이 적절할 것으로 판단된다(〈표 20〉 참고).

27) 정부는 시장형 사업단의 지원단가를 9.5% 인상할 예정이지만(연210만원→230만원. 보건복지부, 2018b), 수익창출이 뒷받침되지 않으면 공익활동 수당(27만원)보다 임금이 낮아질 수 있다.

로 보호받을 수 있도록 지원하는 것도 매우 중요한 과제이다.

〈표 20〉 본 연구의 노인일자리사업 정책대상 설정 및 확대방향(안)

유형	구분	사회적 목표	기준	정책대상	활동내용	사업 확대
공익형	기존 유형	사회문제 해결	소득분위	최하소득분위 우선선발·참여기회 확대	서비스 질 개선 및 프로그램 개발	적용 대상의 포괄성 및 효율성 제고
			가구유형	노인단독가구의 참여기회 확대		
신설	전문퇴직자형, 사회서비스형		소득분위	소득분위 무관. 전문직·경력자		
			가구유형	노인단독가구의 참여기회 확대		
시장형	기존 유형	소득보장·빈곤완화	소득분위	최하소득분위 우선선발·참여기회 확대	시장경쟁력 강화, 소득증대	
			가구유형	노인단독가구의 참여기회 확대		

자료) 필자작성

셋째, 정책효과를 소득분위별로 분석한 결과, 빈곤갭 감소효과는 소득 1~2분위에서 나타나고 빈곤율 감소는 소득2분위에서 나타났다. 소득 1분위는 극빈층에 속해서 수당을 인상해도 빈곤을 벗어나지 못하고, 소득 3~10분위는 빈곤선보다 소득이 높아서 활동비 인상이 빈곤에 영향을 미치지 않기 때문이다. 수직적 비용효율성과 빈곤감소 효율성도 소득 1~2분위에서만 나타났다. 정부가 노인일자리사업을 통해 빈곤감소효과를 높이고자 한다면 빈곤선 바로 아래에 있는 집단에게 표적급여(target benefit)를 지급하면 가장 적은 예산으로 비교적 쉽게 빈곤율을 감소시킬 수 있음을 말해준다(World Bank, 2005). 본 연구의 소득 2분위 중 88,365명이 해당된다(공익활동 참여노인의 22.3%. 참여 전 빈곤기준).

그러나 규범적 기준에서 볼 때 빈곤선 바로 아래에 있는 사람들은 ‘자격 있는 빈자(deserving of the poor)’로 보기 어렵고(World Bank, 2005), 더 취약한 계층(소득1분위)을 배제하여 ‘재분배의 역설(paradox of redistribution²⁸⁾’이 발생할 수 있다(Korpi and Palme, 1991). 물론 소득하위 20%(공익활동 참여자의 80%. 〈표 5〉 참고)의 수당을 인상하여 차등 지원할 수도 있다. 그러나 노인일자리사업은 이미 소득하위 70% 이하의 노인을 대상으로 하고, 참여노인의 95%가 소득하위 50% 이하에 속한다(〈표 6〉 참고). 또한 빈곤층을 대상으로 하는 국민기초생활보장제도가 있어서 노인일자리사업이 빈곤층을 표적화해야 할 타당성이 낮다. 더불어 공익활동의 목표를 빈곤감소로 변경하기 어려울 뿐 아니라, 소득 1~2분위의 수당만 인상하고 3~10분위는 27만원을 유지하는 것은 지난 15년 동안 유지된 정액급여원칙을 바꿔야 해서 이 또한 쉽

28) 빈곤층을 대상으로 한 선별적 복지가 모든 사람을 대상으로 한 보편적 복지보다 재분배 효과가 낮다(Korpi and Palme, 1991).

지 않을 것으로 예측된다. 다만, 경제적 취약성을 고려하여 최하소득분위(1~2분위) 노인을 우선 선발하여 대상 효율성을 높이는 것은 고려할 수 있을 것이다(〈표 3〉의 선발기준 수정).

넷째, 가구유형별로는 노인단독가구가 경제적으로 가장 취약해서 빈곤율이 높고(86.3%) 자녀동거가구와(30.5%) 그 외 가구(49.5%)의 빈곤율은 낮게 나타났다. 정책효과도 노인 단독가구의 효과가 가장 크고 자녀동거가구와 그 외 가구의 빈곤감소효과가 가장 낮게 나타났다. 또한 노인단독가구의 수직적 비용효율성이 가장 높고(94.9%) 빈곤감소 효율성도 81.4%로 높은 반면, 자녀동거가구와 그 외 가구의 수직적 비용효율성과 빈곤감소 효율성은 낮다. 수평적 효율성도 노인단독가구(48.5%)가 자녀동거가구(42.6%)보다 조금 높지만, 큰 차이가 없어서 독거노인의 경제적 취약성에 효율적으로 대응하지 못하는 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 수당을 인상해도 마찬가지이다. 현재 노인일자리사업은 노인단독가구와 경제적 능력이 있는 가족과 동거하는 가구(그 외 가구)를 동일하게 배점하지만(15점. 〈표 3〉 참고), 앞으로는 그 외 가구와 노인단독가구의 선발점수를 차등화하고 자녀동거가구의 참여 적절성에 대해 검토한 후, 사회적으로 보호가 필요한 독거노인에게 참여기회를 더 많이 제공하는 것을 고려할 필요가 있다고 판단된다.

끝으로 본 연구는 최근 소득분배악화의 대책으로 지목된 노인일자리사업의 빈곤감소 효과와 효율성을 수당인상안별·소득분위별·가구유형별로 분석하여 정책개선에 필요한 기초자료를 제공하였다는 점에서 의의가 있다. 그러나 근로소득이 과대 포착되어 빈곤감소효과가 과대 추정되었을 가능성이 있고 기초연금 등 공적이전소득과의 결합효과(때키지 효과)를 제외하여 한계가 있다.²⁹⁾ 또한 사회보장제도는 빈곤완화를 유일한 목적으로 실시되는 것은 아니기 때문에 빈곤완화의 성과만으로 평가할 수 없다(김환준, 2017). 특히, 노인일자리사업의 정책 효과는 다차원적인데(건강증진효과, 심리사회적 효과 등) 본 연구는 경제적 효과에 초점을 맞추어서 후속연구를 통해 보완할 필요가 있다.

29) 노인일자리사업의 빈곤감소효과는 4.9%p이고 노인일자리사업과 기초연금의 결합효과는 7.1%p로 나타났다(「2014년 노인실태조사」원자료를 분석한 결과임. 지은정, 2017). 본 연구에서도 기초연금과 노인일자리사업의 결합효과로 빈곤율 9.5%p, 빈곤갭 20.2만원이 감소하여, 노인일자리사업의 빈곤감소효과(빈곤율 6.0%p, 빈곤갭 7만원)보다 크다. 그러나 본 연구는 노인일자리사업에 초점을 맞추기 위해 기초연금과의 결합효과는 논외로 하였다.

【참고문헌】

- 강신욱. (2017). 한국 소득보장제도군의 효과성 평가. 『한국사회정책』, 24(1): 213 - 237.
- 기획재정부. (2017). “2018년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성을 위한 추가지침 통보- 재정 부 정책과제를 재정적으로 뒷받침”. 2017.05.19. 보도자료.
- 김경아. (2008). 국내 노년층의 빈곤실태와 공적연금의 빈곤완화 효과에 관한 실증연구. 『산업경제 연구』, 21(4): 1503 - 1523.
- 김교성. (2002). 소득이전의 빈곤완화 및 빈곤이행 효과에 관한 연구. 『한국사회복지학』, 48(1): 113 - 149.
- 김연명·한신실. (2017). 빈곤완화 효과를 통해서 본 기초연금의 정책목표 설정. 『한국사회정책』, 24(2): 89 - 112.
- 김을식·최석현. (2014). 사중손실을 이용한 공공부조 프로그램의 효율성 평가 연구- 국민기초생활 보장제도의 빈곤감소효과 분석. 『한국정책학회보』, 23(3): 329 - 352.
- 김을식·이지혜. (2016). 국민기초생활보장제도의 사중손실 측정: 내생성을 고려한 도구변수 분석. 『재정학 연구』, 9(1): 113~148.
- 김지훈·강욱모·염동문. (2015). 이전소득의 빈곤 및 소득불평등의 감소효과: 독거 및 부부노인가구 중심으로. 『사회복지정책』, 42(1): 135 - 159.
- 김진욱. (2004). “한국 소득이전 제도의 소득불평등 및 빈곤감소 효과에 관한 연구”. 『사회복지정책』, 20(4): 171 - 195.
- 김진욱·고은주. (2012). 한국 소득이전 빈곤감소 효과의 성분화: 2000~2010 빈곤의 여성화 추이 연구. 『사회복지정책』, 39(1): 23 - 53.
- 김환준. (2004). 공적소득이전의 소득재분배효과 측정방법의 문제점에 관한 탐색적 일고찰. 『사회 복지연구』, 24(1): 73 - 92.
- 김환준. (2017). 사회보장급여의 빈곤완화효과 분석. 『사회복지연구』, 48(3): 5 - 28.
- 김혜연. (2017). 기초연금 도입이 성별 빈곤 및 소득불평등에 미치는 효과. 『비판사회정책』, 54(1): 120 - 159.
- 대한민국 정부. (2017). 「100대 국정과제」.
- 보건복지부. (2004). 「2004년도 노인일자리사업 안내」.
- 보건복지부. (2016). 「2016년 노인 사회활동 및 일자리 사업 지침」.
- 보건복지부. (2018a). “저소득층에 온기를 나누는 포용적 복지 저소득층 일자리·소득지원 대책”. 2018.07.18 보도자료.
- 보건복지부. (2018b). “사람 중심의 포용적 복지국가 구현을 위한 '19년 복지부 예산 편성”.

2018.08.28 보도자료.

- 보건복지부. (2018c). 「2018년 노인 사회활동 및 일자리 사업 지침」.
- 보건복지부. (2018d). “체계적인 역량 평가에 따라 양질의 노인일자리 지원한다!: 2018-2022 제2차 노인일자리 및 사회활동 종합계획(양코르 라이프 플랜) 발표”. 2018.02.09 보도자료.
- 보건복지부·한국보건사회연구원. (2017). 「2017년도 노인실태조사 조사매뉴얼」.
- 석상훈. (2010). 기초노령연금의 노인빈곤감소 효과 분석. 「노인복지연구」, 50(4): 335 - 352.
- 석재은. (2010). 공적연금 및 기노령연금의 빈곤감소 효과 및 효율성: 서울시를 중심으로. 「사회복지정책」, 37(3): 193 - 214.
- 손병돈. (2004). 국민기초생활보장제도의 빈곤완화 효과분석: 생활보호제도와와의 비교를 중심으로. 「사회복지연구」, 25(3): 91 - 116.
- 손병돈. (2012). 한국 노후 소득보장제도의 소득보장효과 분석: 최저생활보장과 적용대상의 포괄성을 중심으로. 「노인복지연구」, 58(4): 7-28.
- 여유진. (2013). 노인의 가구유형별 빈곤과 공적 이전의 빈곤감소효과 분석- 정책적 함의를 중심으로. 「비판사회정책」, 40(3): 185~219.
- 윤기연·정새날·홍정아. (2016). 「2016년도 노인 일자리 및 사회활동 지원사업 실태조사」. 한국노인인력개발원.
- 윤희식. (2003). 저소득 모자가구에 대한 기초생활보장제도의 빈곤감소 효과. 「비판사회정책」, 16(4): 131 - 172.
- 이석원·김미곤·모선희·윤희식·임재영·이현미·정연백. (2009). 「노인일자리 사업에 대한 사회·경제적 효과 분석 (건강증진 효과 및 의료비 절감효과 분석을 중심으로)」. 보건복지가족부·서울대학교 산학협력단.
- 이소정·정홍원·최혜지·배지영·박경하·윤남희·안세아·정은지. (2011). 「노인일자리사업 정책효과 평가」. 한국노인인력개발원·한국보건사회연구원.
- 장현주. (2010). 국민기초생활보장제도의 빈곤감소 효과. 「한국정책학회보」, 19(4): 299 - 326.
- 지은정·김태완·최보라·최지현. (2014). 「시장자립형 노인일자리사업 정책효과분석 I -참여노인을 중심으로」. 한국노인인력개발원.
- 지은정. (2016). 다중흐름모형의 관점에서 본 노인일자리사업의 정책변동. 「행정논총」, 54(3): 225 - 268.
- 지은정. (2017). 「노인일자리종합계획(2018~2022)에 관한 연구: Encore Life Plan」. 한국노인인력개발원.
- 진재문·김수영·문경주. (2014). 노인가구의 빈곤실태와 소득이전 효과에 관한 연구: 빈곤율, 빈곤갭, 소득이전을 중심으로. 「사회복지정책」, 41(3): 239 - 258.
- 최옥금·이은영. (2017). 『기초연금 도입 전·후 노인빈곤 실태분석』. 국민연금공단 국민연금연구원.
- 한국노인인력개발원. (2018). 「2017 노인일자리 통계동향」.

- 홍경준. (2002). 공적 이전과 사적 이전의 빈곤감소 효과 분석: 기초생활보장제도 도입 이후를 중심으로. 「한국사회복지학」, 50(3): 61 - 86.
- 홍경준. (2011). 공적 소득이전의 분배효과분석: 근로빈곤층을 중심으로. 「사회복지정책」, 38(2): 65 - 88.
- Besharov, Douglas J. and Douglas M. Call. (2009). Income Transfers Alone Won't Eradicate Poverty. *The Policy Studies Journal*, 37(4): 599 - 631.
- Choi, Jae Sung and Jeong Kyun Choi. (2007). The Effectiveness of poverty reduction and the target efficiency of social security transfers in South Korea, 1999 - 2003. *International Journal of Social Welfare*, 16: 183 - 189.
- Creedy, John. (1996). Comparing Tax and Transfer Systems: Poverty, Inequality and Target Efficiency. *Economica*, 63(1): 163 - 174.
- Haughton, Jonathan and Shahidur R. Khandker. (2009). *Handbook on Poverty and Inequality*. The World Bank.
- Korpi, Walter and Joakim Palme. (1998). The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institution, Inequality and Poverty in the western countries. *American Sociological Review*, 63(3): 661 - 687.
- Notten, Geranda. (2016). How Poverty Indicators Confound Poverty Reduction Evaluations: The Targeting Performance of Income Transfers in Europe. *Social Indicators Research*, 127(2): 1039 - 1056.
- Silva, Priyanti and Cynthia Thomas. (2008). Civic Engagement and National Service: Results from Senior Corps Evaluations. edited by Laura B and Sharon P. in *Civic Engagement and the Baby Boomer Generation: Research, Policy and Practive Perspectives*. Routledge: London and New York. 43 - 60.
- World Bank. (2005). *Introduction to Poverty Analysis*. World Bank Institute.
- 아시아경제. “기초연금액 30만원으로 인상하면...현행보다 5년간 9兆 더 든다”. 2018.12.02.
- 서울경제. “저소득층에 5년간 12.6조 혈세 지출. 고비 풀린 재정건전성. 부자대기업 증세 26.4조 세수확대도 무용지물. 소득분배 개선한다지만 제대로 된 효과분석 없어”. 2018.07.30.
- 서울경제. “아동수당 내년 9월부터 만7세까지 100% 지급... SOC 예산도 확대합의”. 2019.12.06.
- 서울신문. “靑 “하위 20% 위해 특별 노력”... 소득주도 성장 보완책 만든다”. 2018.05.29.
- 정책브리핑. 하반기, “기초연금 5만원 오르고 아동수당 10만원 지급”. 2018.06.28.
- 조선일보. “기재위, 文정부 소득주도성장을 둘러싼 ‘화약고’”. 2018.08.04.
- 한국경제TV. “김동연 주재 현안간담회...노인 일자리 확대 등 논의”. 2018.06.17.
- 헤럴드경제. “[471조 예산전쟁] 野 “단기 일자리는 가짜 일자리”... 여야 격돌 예고”. 2018.11.05.
- 헤럴드경제. “일자리 태부족...노인빈곤을 OECD 1위”. 2018.10.19.

KBS 뉴스. “노인장기요양 본인부담금 최대 60% 경감·중산층까지 대상 확대”. 2018.06.28.
e-나라지표: <http://www.index.go.kr>(최종접속일: 2018.12.02)

통계청. 「2016 가계동향조사」. 원자료.

보건복지부·한국보건사회연구원. 「2017년 노인실태조사」. 원자료.

지 은 정: 서울대학교에서 사회복지학 박사학위를 취득하고 현재 한국고령정책연구소에 있다. 주요 관심분야는 고령자 고용정책, 일자리, 빈곤·소득불평등이며 최근 주요 논문은 “베이비부머는 빈곤위험으로부터 안전한가: 노동경력을 중심으로(2018)”, “Relationship between youth employment and older person’s employment in 20 OECD countries(2017)” 등이 있다. (jieun29@gmail.com)