

행 / 사 / 일 / 정

- | | |
|--------------------|---|
| <u>14:00-14:10</u> | 포럼 목적, 발표자 및 토론자 소개
좌장 : 김 홍 일 신부 (사회적기업지원센터) |
| <u>14:10-14:30</u> | 제1 주제 발표
김 미 곤 본부장 (한국보건사회연구원) |
| <u>14:30-14:50</u> | 제2 주제 발표
변 재 관 원장 (한국노인인력개발원) |
| <u>14:50-15:05</u> | 지정토론 1
남 기 철 교수 (동덕여자대학교) |
| <u>15:05-15:20</u> | 지정토론 2
강 신 옥 부회장 (한국시니어클럽협회) |
| <u>15:20-15:35</u> | 지정토론 3
이 인 재 교수 (한신대학교) |
| <u>15:35-15:50</u> | 지정토론 4
신 용 규 사무총장 (한국사회복지관협회) |
| <u>15:50-16:05</u> | 지정토론 5
신 인 식 사무관 (보건복지부 노인지원팀) |
| <u>16:05-16:20</u> | 질의응답 및 폐회
좌장 : 김 홍 일 신부 (사회적기업지원센터) |

기초노령연금과 노인일자리사업의 경제적 효과 비교

- 빈곤을 감소효과를 중심으로 -

김 미 곤

(한국보건사회연구원)*

I. 서 론

■ 우리나라 노인들의 경우 연금제도의 미성숙으로 선진국과는 달리 주 소득원은 자녀로부터의 이전소득이었으나, 경제 사회적 환경변화로 자녀로부터 사적이전소득을 받는 가구 비율 및 금액이 감소하고 있음.

○ 사적이전소득을 받는 가구비율 : 72.0%(1996년) → 61.6%(2000년) → 60.0%(2003년)

■ 이 결과 노인 빈곤율은 일반 빈곤율 보다 매우 높게 나타나고 있으며, 외국에 비해서도 매우 높은 수준임.

○ 노인 빈곤율 : 2000년 약 28.4%(통계청), 2003년 약 31.8%(한국보건사회연구원)

■ 정부는 노인들의 소득보장을 위하여 경로연금, 노인일자리 사업 등의 다양한 사업을 실시하고 있고, 2008년부터는 기초노령연금을 도입할 예정임.

○ 1998년 경로연금 실시, 2004년 노인 일자리 사업 실시, 2008년 기초노령연금 도입 예정

■ 기초노령연금이 도입되면 이들 프로그램간의 역할분담 및 조정이라는 위상설정이 매우 중요한 정책과제로 부각될 것임.

○ 현재의 정책기조는 기초노령연금이 실시될 경우 경로연금, 노인교통수당은 폐지하는 것

* 이 발제문은 김미곤, 정경희, 남기철, 이문국, 이인재, 조준행이 협의하여, 김미곤이 대표집필 하였음을 명기함.

이므로 결국 노인 일자리 사업과의 위상설정이 초미의 관심사로 등장할 것임.

- ▣ 자원의 한계를 감안하면, 소득보장이라는 동일한 목적을 지닌 기초노령연금과 노인일자리 사업 간의 비용-효과성을 검토하는 것은 정책수립의 기초 자료로서 매우 의미가 큼.
- 따라서 본 고에서는 기초노령연금과 노인일자리사업이 노인가구 빈곤완화에 미치는 효과를 살펴보고, 비용-효과성을 검토해 보고자함.
- 이를 위하여 한국보건사회연구원의 2003년 국민생활실태조사를 이용하여 기초노령연금과 노인일자리 사업의 빈곤완화 효과에 대한 시뮬레이션(simulation)을 시도함.

II. 기초노령연금과 노인일자리사업의 배경

1. 노인인구 전망

- ▣ 평균수명 연장으로 노인인구가 증가하여 2005년 총인구의 9.1% 차지
- 노인인구는 2005년 438만명에서 2020년 약 2배(782만명), 2030년 약 3배(1,190만명)로 증가 예상

[그림 1] 고령화의 추이와 전망

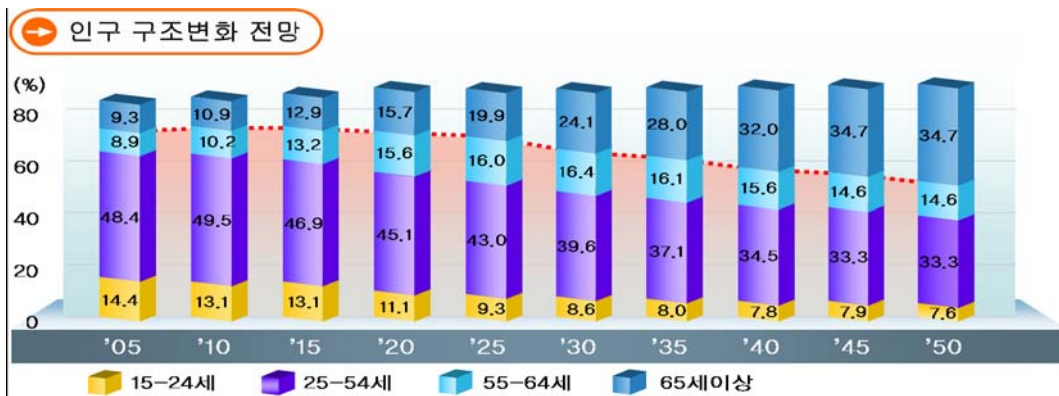


자료 : 통계청, 「장래인구특별추계」, 2005.

통계청, 「2005 인구주택총조사 인구부문 전수집계결과」, 2006.

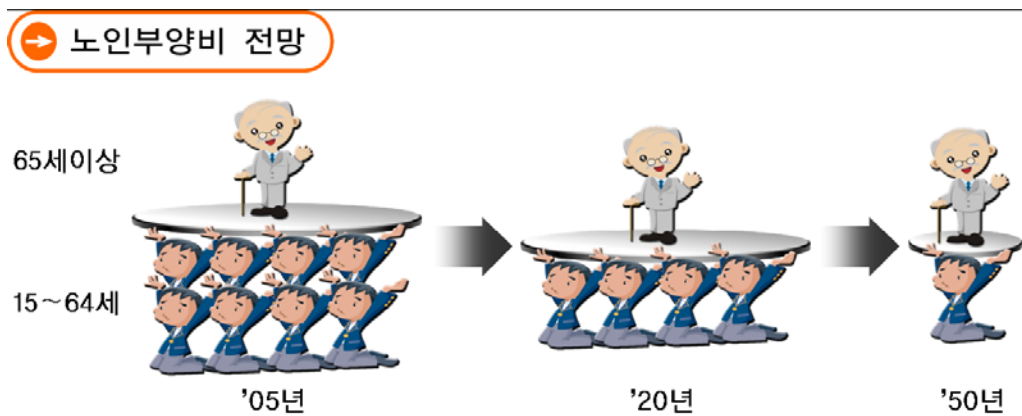
- 저출산·고령화는 생산 가능 인구 감소·노령화, 저축·소비·투자 위축 등으로 경제 활력 저하와 국가경쟁력 약화를 초래할 전망
 - 총 취업자 수 증가율은 '00년대 0.97%에서 '20년대 -0.60%, '30년대 -1.31%, '40년대 -1.65%로 마이너스 성장 예상(출산율 1.2명 유지시, KDI)

[그림 2] 인구 구조변화 전망



- 사회적 측면에서도, 노인인구 부양을 위한 생산가능인구의 조세, 사회보장비 부담 증가로 세대간 갈등이 야기될 가능성
 - 노인 부양부담이 계속 증가하여 '05년에는 생산 가능 인구 8.2명이 노인 1명을 부양하였으나, '20년에는 4.6명, '50년 1.4명이 노인 1명을 부양

[그림 3] 노인부양비 전망



2. 노인가구의 경제 상황

■ 노인가구의 소득원

- 2003년 하위 20%의 노인가구의 경우 근로소득이나 사업소득, 재산소득은 2000년과 마찬가지로 총소득의 3분의 1에 불과한 반면, 상위 20% 노인가구는 95%를 넘는 비중을 차지
- 2003년 하위 20% 노인가구는 총소득 대비 사적 이전소득의 비중이 42.4%로 거의 절반에 달함. 이에 반해 소득이 상위 20%에 속하는 가구의 경우 사적 이전소득은 총소득의 2.2%임.

〈표 1〉 노인가구주 가구의 원천별 소득 비중(2003년)

(단위 : %)

	하 위 20%	상 위 20%
근로/사업소득	28.6	87.7
재 산 소 득	5.8	7.7
사 적 이 전	42.4	2.0
공 적 연 금	3.2	2.2
기 타 사 회 보 장	20.0	0.5

자료 : 한국보건사회연구원, 국민생활실태조사, 2004

■ 노인의 성별·연령별 빈곤율

- 2003년의 성별 연령별 빈곤율은 노인의 연령이 높아질수록, 여성일수록 빈곤율이 높게 나타나고 있음.

〈표 2〉 노인의 연령별, 성별 빈곤율(2003년)

(단위 : %)

	60~64	65~69	70~74	75+
전 체	15.0	27.5 (40.2)	34.6 (27.7)	39.2 (32.2)
남 성	12.4	23.5 (17.9)	30.1 (10.9)	43.9 (10.4)
여 성	17.7	29.9 (22.2)	37.9 (16.8)	38.1 (21.7)

주 : 괄호 안은 해당범주의 노인집단이 전체 노인인구에서 차지하는 인구비율(%).

자료 : 한국보건사회연구원, 국민생활실태조사, 2004

3. 노인의 취업욕구

■ 소득계층별 취업의사

- 차상위 실태조사에 의하면 앞으로 계속 일하거나 새로 일할 의사가 있는 노인은 차상위층1이 32.6%로 가장 많았으며, 차상위층2가 30.4%, 일반층이 29.8%였음.

〈표 3〉 소득계층별 취업 의사¹⁾

(단위 : %)

구 분		수급자	노인차상위 ^{1,2)}	노인차상위 ^{2,3)}	일 반	전 체
일할 의사 있음	가구수	19	133	65	157	374
	비 율	18.1	32.6	30.4	29.8	29.8
일할 의사 없음	가구수	86	275	149	369	879
	비 율	81.9	67.4	69.6	70.2	70.2
합 계	가구수	105	408	214	526	1253
	비 율	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주1) $\chi^2 = 8.428$ p=0.038

주2) 소득과 소득인정액이 최저생계비의 160%미만인 가구

주3) 소득이 최저생계비의 160%미만이고, 소득인정액이 160%이상인 가구

자료 : 이현주 외(2005)

III. 기초노령연금과 노인일자리사업 개요

1. 기초노령연금

■ 목 적

- 기초노령연금 지급을 통해 현세대 노인들의 빈곤완화 및 노인생활 안정기여

■ 급여 대상

- 전체 노인의 60% 대상 지급(소득인정액이 대통령령이 정하는 금액 이하인 노인 가구).
'08. 1월 70세 이상, '08.7월 65세 이상으로 확대

■ 급여 수준

- 국민연금 전체가입자 평균소득월액(A값)의 5%

2. 노인일자리사업(2006년 기준)

■ 목 적

- 일하고자 하는 건강한 노인 분들에게 알맞은 일자리를 제공함으로써, 사회참여 기회를 확대하고 보충적 소득보장을 통해 노인의 삶의 질을 높이고자 함.

■ 사업대상

- 선발기준
 - 65세 이상인 자로서 사업 참여 희망자를 선발. 단, 사업운영형태 및 상황에 따라 60~64세인 자도 참여 가능
- 우선선발
 - 신청자가 많을 경우, 여성가장, 모·부자가정, 실직가정, 손자녀 동거세대 등 사회적 지원이 필요한 저소득 가정 우선 선발(기초생활보장수급자 제외)

■ 급여수준 : 월 20만원

IV. 기초노령연금과 노인일자리사업의 빈곤완화 효과

1. 빈곤의 개념

■ 빈곤에 대한 개념적·조작적 정의

- 가치판단으로부터 자유로운 빈곤개념은 존재할 수 없음. 미국의 빈곤선을 설정한 Orshansky(1965)에 의하면 아름다움(미)이 사람마다 달라지듯이 빈곤도 보는 사람의 눈에 따라 달라진다고 함.
- 빈곤은 절대인 관점에서 객관적으로 정한 최저한도보다 적게 가지는 것으로 볼 수도

있고, 상대인 관점에서 주어진 사회의 다른 사람들보다 적게 가지는 것으로 정의할 수 있음.

- 본 자료에서는 노인정책 수립의 기초자료를 제공한다는 관점에서 J. Drewnowski (1976), Watts(1968) 등의 정의에 따라 개별가구의 경제적인 능력이 기본적인 물질적인 욕구를 충족하지 못하는 상태라는 절대빈곤 개념을 적용하여 분석¹⁾

■ 노인 빈곤율²⁾에 대한 정의

- 노인 가구 빈곤율('빈곤 노인 가구수/전체 노인 가구수', EHP): 빈곤을 가구단위로 파악. 따라서 가구 내의 노인이 많고 적음은 고려되지 못함.
- 노인 인구 빈곤율('빈곤 노인 수/전체 노인수'로서 빈곤, EPP): 빈곤율 계산에 가구내 노인수를 고려할 수 있음.
- 노인가구 가구원 빈곤율('빈곤 노인가구의 가구원수/전체 노인가구의 가구원수', EHP): 노인이 포함된 가구의 빈곤을 가구원 단위로 파악.

2. 분석자료 및 방법

■ 분석자료

- 자료명 및 표본수 : 국민생활실태조사(26,238가구)
- 조사기준 시점 : 2003년
- 조사기관 : 한국보건사회연구원
- 국민생활실태조사 자료를 사용한 이유 : 통계청의 가계조사에서는 농어가가 제외되어 있으나, 동 자료에서는 농어를 포함하고 있음. 그러므로 표본 대표성 가장 좋은 자료임. 또한 경로연금, 노인교통비 등의 수급실태는 가계조사에 나타나 있지 않음.

■ 분석 방법

- 시행전후의 소득충족률 파악

1) OECD의 상대 빈곤선인 중위소득의 50%를 적용한 상대빈곤으로 분석할 수도 있으나, 절대빈곤을 기준으로 하여도 다수의 사각지대가 존재하므로 본 고에서는 절대빈곤을 기준으로 분석

2) 빈곤지표에는 빈곤율외에 빈곤갭, 센(sen)지수 등 다양한 지표들이 있으나, 본고에서는 직관적인 설득력이 높은 빈곤율을 이용하여 분석

- 시뮬레이션(simulation)으로 시행전후의 빈곤감소 효과 파악

3. 기초노령연금의 효과³⁾

가. 기초노령연금의 노인가구 소득분위별 소득증가 효과

■ 기본 가정

- 2003년의 기초노령연금액을 65,000원(국민연금 전체가입자 평균소득월액(A값)의 5%)으로 가정⁴⁾
- 수급대상이 전체 노인의 하위 60%이므로 가구규모별 6분위 이하가 수급하는 것으로 가정
 - 기초노령연금의 경우 노인(부부)의 소득인정액(소득+재산의 소득환산액)을 기준으로 하고 있으나, 노인들만의 소득 재산 자료는 없음. 따라서 노인가구의 가구경상소득을 기준으로 추정
- 기초노령연금에서는 재산을 고려하는 것으로 되어 있으나, 재산의 소득환산방식이 결정되지 않았으므로 재산은 고려하지 않음.
- 기초노령연금이 시행될 경우 경로연금과 교통수당은 지급하지 않는 것으로 가정

■ 소득증가 효과 추정 단계

- 첫째, 기초노령연금 전 소득분위별 경상소득의 최저생계비 충족률 산출
- 둘째, 기초노령연금제도가 도입되면, 노인교통비와 경로연금을 지급하지 않을 예정이므로 이를 제외한 소득분위별 경상소득의 최저생계비 충족률 산출
- 셋째, 노인교통비와 경로연금을 제외한 경상소득에 기초노령연금을 더한 값의 최저생계비 충족률 산출

■ 소득증가 효과 추정 결과

- 2인 가구⁵⁾의 분위별 소득증가

3) 기초노령연금은 법적 소득보장 프로그램이고, 노인일자리사업보다 더 보편적인 프로그램이므로, 노인일자리사업이 없다는 전제하에서 분석함.

4) 기초노령연금은 2008년에 도입할 예정이므로 2003년에는 기초노령연금이 없음. 여기서는 기초노령연금의 효과를 파악하기 위하여 2006년 A값에서 역으로 추정

- 기초노령연금 전 경상소득이 최저생계비이하의 분위는 4분위 이하였으나, 기초노령연금제도를 시행할 경우 경상소득이 최저생계비이하인 분위는 2분위 이하로 줄어들

〈표 4〉 기초노령연금 시행에 따른 노인 2인가구의 소득 10분위별 소득증가

(단위 : 원, %)

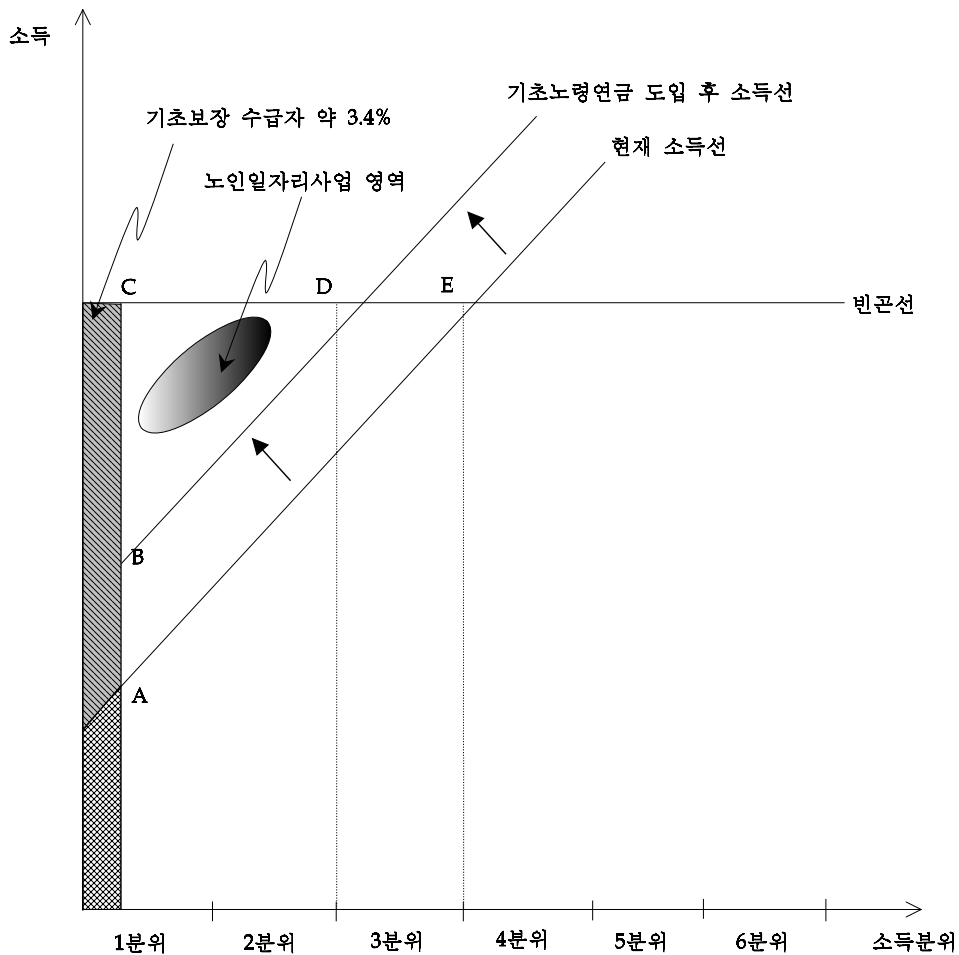
구 분	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위
경상소득(B)	226,088 38.4	389,958 66.2	491,459 83.4	584,028 99.1	687,641 116.7	801,237 136.0
노인 교통비(C)와 경로연금(D) 제외 경상소득(=B-C-D=E)	211,407 35.9	369,143 62.6	473,573 80.4	567,848 96.4	672,786 114.2	789,284 134.0
E + 기초노령연금(F)	341,407 57.9	499,143 84.7	603,573 102.4	697,848 118.4	802,786 136.2	919,284 156.0
구분	7분위	8분위	9분위	10분위	전체	
경상소득(B)	969,394 164.5	1,191,112 202.2	1,603,718 272.2	2,873,891 487.7	982,005 166.7	
노인 교통비(C)와 경로연금(D) 제외 경상소득(=B-C-D=E)	957,682 162.5	1,180,835 200.4	1,594,285 270.6	2,864,630 486.2	968,326 164.3	
E + 기초노령연금(F)	957,682 162.5	1,180,835 200.4	1,594,285 270.6	2,864,630 486.2	1,046,106 177.5	

○ 3인 가구의 분위별 소득증가

- 3인가구를 기준으로 기초노령연금의 소득증가효과를 그림으로 나타내면 다음과 같음.
기초노령연금이 없는 상태의 현재의 소득선은 4분위에서 빈곤선을 초과하나, 기초노령연금 시행 후 소득선은 3분위에서 빈곤선을 통과함.
- 그러나 일부 노인가구들(노인 일자리 사업으로 표시된 영역)은 여전히 빈곤한 상태에 머물고 있음.

5) 65세 이상 노인이 있는 2인가구를 대표가구로 가정하고 분석. 다른 가구에 대해서는 별첨 참조

[그림 4] 기초노령연금의 효과



나. 기초노령연금의 빈곤완화 효과

■ 시뮬레이션을 위한 기본가정

- 기초노령연금의 소득증가 효과의 기본가정과 동일

■ 시뮬레이션 단계 및 가정

- 1단계 : 65세 이상 노인이 포함된 가구의 빈곤율 추정(기초노령연금 수급전 빈곤율)
- 2단계 : 경상소득에서 노인교통비와 경로연금을 제외하고, 기초노령연금을 수급한다고 가정하여 빈곤율 산출

■ 시뮬레이션 결과

- 노인 가구 빈곤율은(EHP) 30.3%에서 23.1%로 하락
- 노인 인구 빈곤율은(EPP) 31.8%에서 23.8%로 하락
- 노인가구 가구원 빈곤율은(EH₁P) 22.8%에서 18.3%로 하락

〈표 5〉 기초노령연금 제도 시행 전후 노인 빈곤율 변화(전체노인가구)

(단위 : %)

구 분	제도 시행 전 빈곤율 (A)	제도 시행 후 빈곤율 (B)	빈곤율 변화 (A-B)
노인가구빈곤율 ¹⁾	30.3	23.1	7.2
노인인구빈곤율 ²⁾	31.8	23.8	8.0
노인가구가구원빈곤율 ³⁾	22.8	18.3	4.5

주 : 1) 빈곤 노인가구수/전체노인가구수, 2) 빈곤노인수/전체노인수,
3) 빈곤노인가구 가구원수/전체노인가구 가구원수

4. 노인일자리사업의 효과⁶⁾

가. 노인일자리사업 참여자의 효과

■ 참여 전후 개인소득 증가액

- 노인일자리사업 참여로 소득이 월 39만원에서 47만원으로 증가

■ 참여 전후 빈곤율 변화

- 노인일자리사업 참여로 노인가구 빈곤율(EHP)은 4.3% 감소하고, 노인가구원 빈곤율(EH₁P)은 약 3.8% 감소하는 것으로 나타났다. 조사대상 참여자의 경우 2005년 1년 중 5.1개월만 참여하였다는 점을 감안하면 하락 폭은 적지 않음.

〈표 6〉 노인일자리사업 참여자의 노인 빈곤율 변화

(단위 : %)

구 분	참여전 빈곤율 (A)	참여후 빈곤율 (B)	빈곤율 변화 (B-A)
노인가구빈곤율 ¹⁾	72.5	68.2	44.3
노인가구 가구원빈곤율 ²⁾	68.0	64.2	43.8

자료 : 노인일자리 사업의 사회 경제적 효과분석(2006)

6) 노인일자리사업의 효과는 2006년 노인일자리 사업의 사회·경제적 효과 분석에서 인용

나. 노인일자리 사업의 빈곤완화 효과⁷⁾

■ 시뮬레이션을 위한 단계 및 가정

- 1단계 : 65세 이상 노인이 포함된 가구의 빈곤율 추정(참여 전 노인 빈곤율)
- 2단계 : 65세 이상 노인 중 건강한 노인으로서 월 소득이 20만원 이하의 노인이 노인 일자리 사업에 참여한다고 가정
- 차상위 실태조사 결과 차상위 노인의 약 32%가 일할 의사가 있으므로 노인가구의 32%가 노인 일자리 사업에 참여한다고 가정
- 3단계: 참여 노인의 소득 증가분(20만원-월 근로소득)을 가구 소득에 포함
- 4단계: 포함된 소득으로 기준으로 노인 빈곤율 추정(참여 후 노인 빈곤율)

■ 시뮬레이션 결과

- 노인 가구의 32%가 1년 12개월 동안 참여한다고 가정할 경우 참여 후 노인 빈곤관련 지표는 다음과 같이 하락.
- 노인 가구 빈곤율은(EHP) 30.1%에서 23.6%로 하락
- 노인 인구 빈곤율은(EPP) 31.6%에서 25.8%로 하락
- 노인가구 가구원 빈곤율은(EH_iP) 31.6%에서 18.4%로 하락

〈표 7〉 노인일자리 사업을 취업의사가 있는 노인에게 확대할 경우 빈곤율 변화

(단위 : %)

구 분	참여 전 빈곤율 (A)	참여할 경우 빈곤율 (B)	빈곤율 변화 (A-B)
노인가구빈곤율 ¹⁾	30.1	23.6	6.5
노인인구빈곤율 ²⁾	31.6	25.8	5.8
노인가구가구원빈곤율 ³⁾	22.6	18.4	4.2

주 : 1) 표 5와 같은 자료를 사용하였으나, 표 5는 8인 이상가구를 제외하고 분석하였기 때문에 소수점이하에서 약간 차이가 있음. 이하 동

자료 : 노인일자리 사업의 사회 경제적 효과분석(2006)

8) 노인일자리사업의 빈곤율 완화 효과는 2003년 상태(경로연금이 없는)에서의 빈곤율 완화 효과임.

4. 기초노령연금과 노인일자리사업의 빈곤율 완화효과 비교

■ 기초노령연금의 빈곤율 완화효과 및 소요예산

- 2008년 기초노령연금이 도입될 경우 노인 빈곤율을 상당정도 감소시킬 것으로 예상되나, 여전히 빈곤노인들의 2/3의 이상은 기초노령연금을 수급한 후에도 빈곤한 상태에 놓임.
 - 노인 가구 빈곤율은(EHP) 30.3%에서 23.1%로 하락
- 2008년 300만명에게 월 88,000천원(국민연금 전체가입자 평균소득월액(A값)의 5%)을 지급할 경우 총 소요예산은 약 3조1,680억원⁸⁾이 필요하고, 노인교통비(약 5,300억원), 경로연금 예산(약 2,175억원)을 제외한 순 추가예산은 약 2조4,205억원이 필요함.
 - 동 예산을 투입할 경우 추정 노인가구 빈곤율(EHP) 감소효과가 약 7.2%이므로,
 - 노인가구 빈곤율 1%를 하락시키는데 투입되는 단위당 비용은 총 소요예산을 기준으로 할 경우 약 4,400억원, 순 추가예산을 기준으로 할 약 3,362억원으로 추정됨.

■ 노인일자리사업의 빈곤율 완화효과 및 소요예산

- 만약, 노인일자리 사업이 노인의 32%에 해당되는 취업의사가 있는 노인에게 제공된다면 노인가구 빈곤감소(EHP) 효과는 약 6.5%이고, 참여대상을 하위 40%로 한다면⁹⁾, 소요 예산은 약 1조1,945억원¹⁰⁾으로 추정됨.
 - 그러므로 노인일자리 사업의 경우 노인가구(EHP)의 빈곤율 1%를 하락시키는데 투입되는 단위당 비용은 약 1,838억원으로 추정됨.

■ 기초노령연금과 노인일자리사업의 효과성 비교

- 기초노령연금의 경우 노인가구 빈곤율 1%를 하락시키는데 투입되는 단위당 비용이 약 3,362억원(순 추가예산)으로 추정됨. 반면 노인일자리사업의 경우 약 1,838억원으로 추정됨.

8) 동 예산은 2008년 실제 총 소요예산보다 많음. 그 이유는 기초노령연금이 본격적으로 시작되는 시점이 2008년 7월부터이기 때문임. 즉, 2008년 1월부터는 70세 이상노인들을 대상으로 실시하고 7월부터 65세 이상 노인들에게 실시함. 그러므로 2008년 총 소요예산은 동 예산보다 적어짐. 그러나 여기서는 노인일자리 사업과 비교를 위하여 2008년부터 본격적으로 시작된다고 가정하여 추정한 금액을 제시함.

9) 노인일자리 사업의 경우 대부분 차상위 계층이 참여하고 있음(노인일자리 사업의 사회경제적 효과, 2006). 그러므로 하위 40%로 가정한 것은 현실적으로 높게 설정한 것임. 만약 참여 대상을 낮춘다면 추정소요예산은 더 적어지고 단위당 비용은 더 낮아짐.

10) 2008년 추정 노인수 5,016,026명, 가구당 평균노인수 1.29(2005 국민생활실태조사결과)를 기준으로 월 20만원 12개월 참여할 경우 추정 결과임.

- 이는 노인 일자리 사업이 노인 빈곤율 감소에 기초노령연금보다 비용-효과적임(cost-effectiveness)을 의미함.

V. 정책적 함의

1. 기초노령연금과 노인일자리사업에 대한 평가

가. 기초노령연금

■ 목적 효과성

- 기초노령연금에 대한 시뮬레이션 결과 기초노령연금은 노인 가구 빈곤율을(EHP) 30.3%에서 23.1%로, 노인 인구 빈곤율을(EPP) 31.8%에서 23.8%로 하락시키는 것으로 나타남.
- 이러한 결과는 기초노령연금을 통하여 현세대 노인들의 빈곤완화 및 노인생활 안정을 목적으로 한다는 취지를 어느 정도 살릴 것으로 평가됨.
 - 그러나 빈곤율 하락 폭이 약 1/3 정도에 미치지 못하고, 분위별 소득 충족률에서 살펴본 바처럼 기초노령연금 후에도 최저생계비 미만의 노인들이 다수 존재한다는 사실에 주목할 필요가 있음.

■ 대상 효율성

- 대상 효율성이라는 측면은 기초노령 연금의 성격을 순수 연금제도로 볼 것인지 아니면, 공공부조 성격으로 볼 것인지에 따라 달라짐.
 - 만약, 순수 기초연금의 성격으로 개념 규정한다면(보편성 원칙) 하위 60%만을 대상으로 하고 있다는 측면에서 바람직하지 않음.
 - 반면, 공공부조 성격으로 개념 규정한다면(무기여, 자산조사, 선별성) 대상을 비교적 높게 설정하고 있음. 즉, 가구규모별 가장 취약한 1인 노인가구의 경우 현재 6분위의 경우 경상소득이 최저생계비를 초과하고 있으나, 기초노령 연금 대상으로 규정하고 있음.

나. 노인일자리사업

■ 목적 효과성

- 만약, 노인 가구의 32%가 1년 12개월 동안 노인일자리 사업에 가구당 1명씩 참여한다고 가정할 경우 참여 후 노인 가구 빈곤율(EHP) 30.1%에서 23.6%, 노인 인구 빈곤율(EPP) 31.6%에서 25.8%로 하락시키는 것으로 추정됨.
- 또한 노인일자리사업은 2005년 실태조사 결과, 노인 일자리사업이 경제적, 육체적, 정신적, 사회관계적 측면에서 많은 도움을 주고 있는 것으로 응답하고 있으며, 실제 참여소득이 많지는 않지만 보충적 소득보장 기능을 수행하고 있는 것으로 나타남(2006년 노인일자리사업의 사회·경제적 효과분석).

■ 대상 효율성

- 노인 일자리사업 실태조사 결과 차상위 계층이 대부분 참여하고 있고, 참여자의 특성에 따라 사업 참여 유형이 달라지는 것으로 나타나고 있음(2006년 노인일자리사업의 사회·경제적 효과분석).
 - 참여자의 다수가 참여동기를 생활비 마련이라고 응답하고 있고, 참여자의 대부분은 비수급 빈곤층임. 즉, 노인 가구 빈곤율(EHP) 은 72.5%임.
- 이러한 결과는 노인 일자리 사업이 대상 효율성을 견지하고 있는 것으로 평가할 수 있음.

2. 정책적 시사점

■ 기초노령연금 급여의 확대 필요성

- 2008년 기초노령연금이 도입될 경우 노인 빈곤율을 상당정도 감소시킬 것으로 예상되나, 여전히 빈곤노인들의 2/3의 이상은 기초노령연금을 수급한 후에도 빈곤한 상태에 놓임(노인 가구 빈곤율(EHP)을 30.3%에서 23.1%로 하락)
- 기초노령연금으로 빈곤을 완화하기 위해서는 대상, 급여수준의 적정화가 필요하나,
 - 대상의 경우 앞에서 언급한 바처럼 다소 높게 설정되었으므로 급여수준 조정이 우선되어야 함¹¹⁾. 하지만 급여수준의 조정에는 다른 목적을 지닌 프로그램과의 효과성 검토가 필요함.

11) 그러나 기초노령연금을 현 노령세대의 과거 사회적 기여에 대한 보답이라고 해석하면, 대상의 확대도 아울러 고려될 수 있음.

■ 노인 일자리 사업의 확대 필요성

- 기초노령연금의 경우 노인가구 빈곤율 1%를 하락시키는데 투입되는 단위당 비용이 약 3,362억원(순 추가예산)으로 추정된 반면 노인일자리사업의 경우 약 1,838억원으로 추정됨.
- 이는 노인 일자리 사업이 노인 빈곤율 감소에 기초노령연금보다 비용-효과적임(cost-effectiveness)을 의미함. 따라서 단위당 비용측면에서 기초노령연금보다는 노인일자리사업의 확대가 바람직함.

■ 소 결

- 이상을 종합하면, 기초노령연금을 시행할지라도 최저생계비 이하의 노인 2/3는 여전히 빈곤한 상태에 머물게 됨.
- 따라서 기초노령연금을 시행할지라도 노인일자리 사업 등의 보충적 소득보장 프로그램은 필요함.
- 기초노령연금을 통한 노인들의 빈곤완화 및 생활안정을 위해서는 대상의 확대보다는 급여수준의 확대가 바람직함.
- 그러나 기초노령연금은 노인일자리사업보다 노인가구 빈곤율 1%를 하락시키는데 투입되는 단위당 비용이 높음.
- 그러므로 단위당 비용측면에서 기초노령연금의 급여수준확대보다는 노인일자리사업의 확대가 바람직함.
- 이러한 단위당 비용측면뿐만 아니라, 노인일자리사업의 경우 참여로 인하여 육체적, 정신적, 사회관계적 측면에서 많은 긍정적인 효과가 있는 것도 아울러 감안되어야 함.

3. 분석의 한계

- 첫째, 분석자료의 시점(2003)과 기초노령연금 시행시점(2008)간의 괴리 문제
- 자료의 한계상 분석자료를 2003년 시점으로 하였으나, 두 시점간의 일반적인 경제상황이 다르므로 시뮬레이션 결과는 다소 편의(bias)를 보일 수 있음.
- 특히, 2003년의 경우 우리나라의 빈곤율이 높은 상태였고 이후 개선되는 추세를 보이고 있음.

- 둘째, 기초노령연금 수급대상을 가구규모별 6분위 이하로 가정한 점
 - 현행 기초노령연금의 경우 수급대상을 노인(부부) 합산 소득인정액(소득+ 재산의 소득환산액)이 하위 60%이하를 대상으로 하고 있음.
 - 동 시뮬레이션에서는 노인(부부) 합산 소득인정액(소득+ 재산의 소득환산액)에 대한 자료를 구할 수 없고, 재산의 소득환산율 등이 결정되지 않은 상태이기 때문에 가구 규모별로 경상소득이 60%이하 가구를 대상으로 분석하였음.
 - 이는 두 가지 측면에서 결과를 왜곡할 수 있음. ① 노인(부부) 합산 소득인정액(소득+ 재산의 소득환산액)의 서열과 경상소득의 서열이 다를 수 있음. ② 가구규모별 60% 이하와 전체의 60%이하가 다를 수 있음. 그러므로 동 시뮬레이션 결과와 실제와는 다를 수 있음.
- 셋째, 기초노령연금이 시행될 경우 경로연금, 교통수당 등이 폐지된다고 가정한 점
 - 이는 현재의 정책기조를 반영한 것이나, 정책 설계에 따라 달라질 수 있음.
 - 또한 경로연금, 교통수당 등의 금액 반영¹²⁾에서도 다소의 편차가 존재할 수도 있음.

13) 노인교통비는 1인당 10,000원을 반영하고, 경로연금은 기초수급가구의 경우 45,000원 차상위의 경우 35,000원 반영

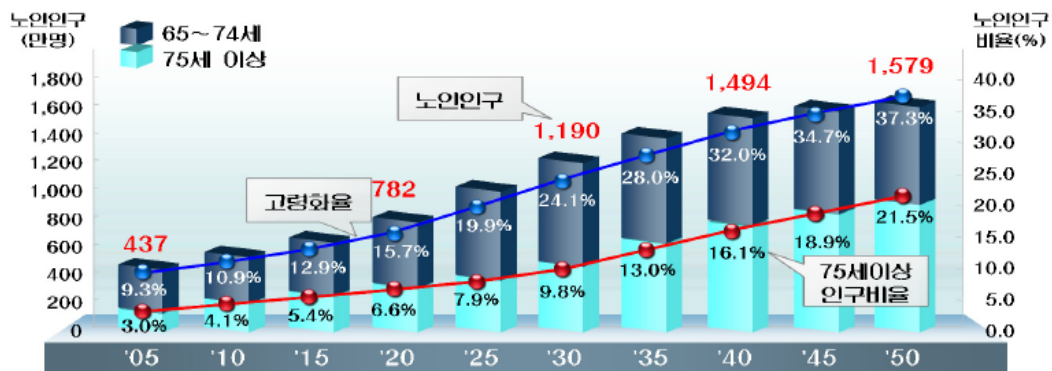
2008년 노인일자리사업 어떻게 풀어갈 것인가?

변재관, 조준행
(한국노인인력개발원)

I. 도입 배경

급속한 고령화로 인해 「노인인구」가 '05년 437만 명에서 '20년 782만 명, '30년 1,190만 명으로 급증 예상

【우리나라 노인인구 및 고령화율 현황과 전망】



* 자료 : 통계청, 「장래인구특별추계」, 2005

통계청, 2005 인구주택총조사 인구부문 전수집계결과, 2006

▣ 노인인구의 급속한 증가는

- 노인 개인에게 있어서는 빈곤, 질병, 고독
- 노인 가족에 있어서는 노인부양의식의 희미해짐에 따라 갈등 심화
- 국가·사회적으로는 사회복지비용의 급증에 따른 재정압박을 유발

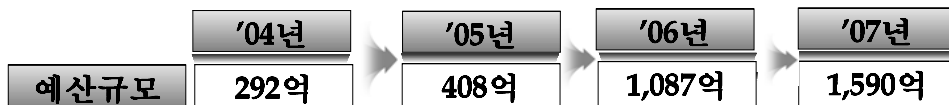
- 한편, “노인생활실태 및 복지욕구 조사(2004)”에 따르면 일자리에 대한 잠재수요는 32만명으로 추정
- 이에 따라 노인일자리사업은
 - 공·사연금과 연계된 다층적 노후소득보장제도 구축
 - 사회적 부양부담 경감, 국가 성장동력 확보
 - 노인 4고(빈곤·고독·역할상실·질병) 해소
 - 잔존능력에 대한 경제사회적 가치·존엄 인정 등

일자리 제공을 통한 통합적 문제해결을 위해 참여정부의 핵심국정과제로 선정되어 '04년부터 추진되고 있으며, 궁극적으로는 사회나 기업의 필요에 의해 노인일자리가 확대·재생산될 수 있도록 구조화의 기반을 제공하는데 있음

II. 추진 경과

■ 공공분야 예산일자리

- 정부예산(국비+지방비) 투입규모 변화추이



- 수행기관 증가추이



※ '07년 : 4.27 승인사업 2,433개 사업단 기준

- 프로그램 증가추이



※ '07년 : 4.27 승인사업 2,433개 사업단 기준

○ 일자리수 증가추이

	'04년	'05년	'06년	'07년
목표	2만5천	3만5천	8만	11만
실적 (달성률)	3만5천 (140%)	4만7천 (134%)	8만3천 (104%)	추진 중

▣ 민간분야 비예산일자리

- 대한노인회 취업지원센터, 시니어클럽, 노인일자리 박람회, 개발원

	'04년	'05년	'06년	'07년
실적	4만9천	5만7천	5만9천	7만(목표)

III. 성과 및 문제점

1. 성 과

▣ 사업량의 양적성장 달성

- 노인일자리 사업량은 사업 초기와 비교해 4배 이상 확대
(’04년 2만5천개 → ’07년 11만개)

※ 당초 ’06년 8만개에서 매년 2만개씩 확대해 나가는 것을 목표로 하였으나, “양극화해소·일자리만들기 당정공동특별위원회”에서 매년 3만개씩 늘려가기로 한 바 있음(’06.4월)

▣ 높은 정책목표 달성도 및 사회경제적 효과

- 참여어르신 대상 노인일자리사업 만족도 조사 결과 노인일자리사업 참여효과는 3.9점 (2007, 한국노인인력개발원)
- ※ 노인일자리사업 참여 효과성측정은 4개 항목(경제적 도움, 육체적 건강증진, 정신적 건강증진, 사회관계 개선)에 대해 5점 척도 조사결과임

- 노인빈곤을 감소 및 건강증진을 통한 의료비 절감에 기여
(2006, 한국노인인력개발원)

※ 노인일자리사업의 비용-편익분석

연 도	2004	2005	2006	누적 총계
참여자(명)	35,000	47,000	75,429	157,429
예산지원(백만원)	30,043	42,485	110,321	182,849
전체 의료비절감액수(백만원)	6,574	8,827	14,167	29,568
예산대비 절감의료비(%)	21.9%	20.8%	12.8%	16.2%

2. 문제점

① 단기간 사업량 급증에도 불구하고 인프라 확충을 위한 지원 미비

- 그간의 사업량 증가속도를 감안할 때 지역 민간수행기관의 인프라 확충이 동반되지 못하는
현 상태가 지속될 경우 자칫 사업부실 및 사업추진 자체가 어려울 수 있음
 - 예산증가율 5.4배 : 292억원('04년) → 1,590억원('07년)
 - 사업량 증가율 4.4배 : 2만5천('04년) → 11만('07년)
 - 수행기관 증가율 2.7배 : 336개('04년) → 908개('07년)

【연도별 수행기관 개소당 평균 일자리수】

기관당 평균 일자리수	'04년	'06년	'07년
시 군 구	91명	224명	231명
노인복지관	67명	109명	150명
사회복지관	38명	32명	53명
시니어클럽	120명	184명	231명
대한노인회	-	79명	86명

- 수행기관별 기존 고유영역이 존재하는 현실에서 노인일자리사업에 대한 합당한 인적·물적
지원 없는 성과위주의 사업진행은 수행기관의 과도한 업무가중으로 결국 사업내용의
부실을 초래

【'07년 수행기관별 노인일자리사업 참여 현황】

사업 수행기관	기관현황 (개소)	참여기관 (개소)	참여율 (%)	일자리수 (명)	기관당 일자리수 (명)
지 자 체	258	191	74%	43,606	231
노인복지관	183	140	77%	20,600	150
사회복지관	397	112	28%	5,888	53
시니어클럽	47	47	98%	10,838	231
대한노인회	247	173	70%	14,813	86
기 타		249		10,085	41
전 체		908		105,830	117

※ '07년 : 4.27 승인사업 2,433개 사업단 기준

- 일자리사업의 ‘컨트롤 타워’ 기능을 개발원 중앙조직만으로 감당하기에는 사업규모가 이미 한계를 벗어남
 - 사업계획 심사승인의 요식화 우려 : 사업시행 4년 동안 프로그램 증가율은 3.2배로 <750개('04년) → 2,433개('07년)>, '08년 프로그램 3,000개(추정치)에 대한 심사·승인을 중앙조직 차원에서 전담하기엔 효과성 담보 불가
 - 부진프로그램 점검·지도 부실 우려
 - 사업 평가결과에 대한 신뢰성 문제제기 가능

② 수행기관 전문성 제고 역행 우려

- 지역특성(수행기관 인프라 현황 등)에 대한 사전고려 없이 사업유형의 비율을 일률적으로 배분함에 따라 수행기관의 전문성을 극대화하는데 부작용 발생

【사업유형별 배분 현황】

	공 익 형	복 지 형	교 육 형	시 장 형	인력파견형
'06년	60%	10%	15%	10%	5%
'07년	45%	25%	15%	10%	5%
증 감	▽15%	△15%	-	-	-

- 지역특색에 의해 특정유형의 사업이 진행될 수 없음에도 불구하고 일률적 배분률(rule) 때문에 부적절한 수행기관이 동사업을 진행함에 따른 부실 초래 및 정체성 혼란
- 최근 중점 추진되고 있는 복지형의 경우 수혜자의 선정 및 관리에 있어 체계적 시스템이 구축되지 못한 다수의 수행기관들이 이를 수행함에 따라 정책목표 달성에 큰 장애로 대두될 가능성 농후

③ 민간분야 비예산일자리 개발·보급관리 미비

- 노인인력개발의 정책대상자 분류는
 - 첫째, 현존하는 노인 중 인적자산의 환원을 통해 사회에 적극적으로 기여하고자 하는 노인
 - 둘째, 현존하는 노인 중 생계에도 수단이 되고 적정한 사회참여 및 사회기여를 통해 존재감을 확인코자 일자리를 찾는 노인
 - 셋째, 현존하는 노인 중 생계를 목적으로 하기위해 일자리를 찾는 노인
 - 넷째, 향후 성장동력 감소의 대안으로 활용하기 위해 교육지원 등 인적자본 축적의 기회를 제공하기 위한 잠재노인으로 볼 수 있음
- 이 중에서 비예산일자리 개발·보급은 궁극적으로 셋째에 해당되는 정책대상자의 욕구를 충족시키기 위한 것으로,
- 사업수행기간('04~'06년) 중 16만 6천의 일자리가 창출되었다고는 하나 일자리의 지속성 및 생계를 위한 급여수준의 적절성 등을 감안하면 사후관리나 정책체감도가 높다고 평가하기엔 무리

④ 두 마리 토끼를 잡아야 하는 어려움

- 노인의 취업욕구(32만~60만)에 따른 **양적확대** 및 비예산일자리사업 활성화를 통한 **괜찮은 일자리(decent job)**의 확보

⑤ 시니어클럽(CSC)의 정체성 재확립 문제

- CSC 고유의 자체 시장형·자립지원형 사업을 분리할 것인가?, 아니면 정부지원 일자리 사업으로 통합할 것인가?

【연도별 시니어클럽 사업 현황】

구 분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
○ 시니어클럽 수	4	20	20	30	36	45	47
○ 사업단수(개)	15	44	119	249	326	416	492
- 고유사업	15	44	104	155	200	189	168
- 정부지원 일자리	0	0	15	92	124	224	321
- 노동부	0	0	0	1	1	1	1
- 기타	0	0	0	1	1	2	2
○ 참여노인수(명)	246	722	2,013	6,919	9,823	14,186	14,795
- 고유사업	246	722	1,912	2,904	4,954	4,509	3,907
- 정부지원 일자리	0	0	101	3,990	4,788	9,620	10,839
- 노동부	0	0	0	10	69	15	14
- 기타	0	0	0	15	12	42	35

IV. 정책 활성화 방안

① 지역내 가용 인프라 활용 극대화

- 시·군별 주민생활지원국(과) 주도하에 관할 종합사회복지관, 노인복지센터, 자활후견기관, 문화원 등 가용자원을 적극 활용하여 수행기관 업무부담 완화

※ '07.4월 기준 종합사회복지관 중에서 28%만이 노인일자리사업에 참여(112개소/397개소)

【'07년 16개 시도별·수행기관별 사업 참여 현황】

(단위 : 개소)

구 분	지자체		시니어클럽		대한노인회		노인복지관		종합사회복지관		노인복지센터	
	참여	전체	참여	전체	참여	전체	참여	전체	참여	전체	참여	전체
서울	17	25	4	4	23	25	26	26	26	95	6	135
부산	13	16	3	3	11	16	11	9	28	49	2	85
대구	8	8	3	3	2	8	4	7	5	25	14	47
인천	10	10	1	1	2	10	9	10	5	17	6	39
광주		5	3	3	3	5	6	6	1	19	8	38
대전	5	5	3	3	6	5	4	5	3	18	2	27
울산	5	5	1	1	4	5	5			7		24
경기	27	51	4	4	34	51	30	32	14	49	1	105
강원	13	18	3	3	13	18	4	3	3	13	6	43
충북	5	14	6	6	8	14	11	6	2	10	2	17
충남	13	16	1	1	12	16	5	6	3	15	5	24
전북	14	16	5	5	12	16	8	12	8	17	29	86
전남	20	22	2	2	16	22	7	16	7	16	15	65
경북	19	25	4	4	11	25	5	5	6	15	2	46
경남	20	20	3	3	12	20	5	15	6	23	13	54
제주	2	2	1	1	1	2		5		9	2	16

② 노인일자리사업 전문기관인 시니어클럽 설치 확대 및 유연한 운영

- 시니어클럽 1개소당 노인일자리 사업량 급증

【시니어 클럽 설치 현황 및 노인일자리수】

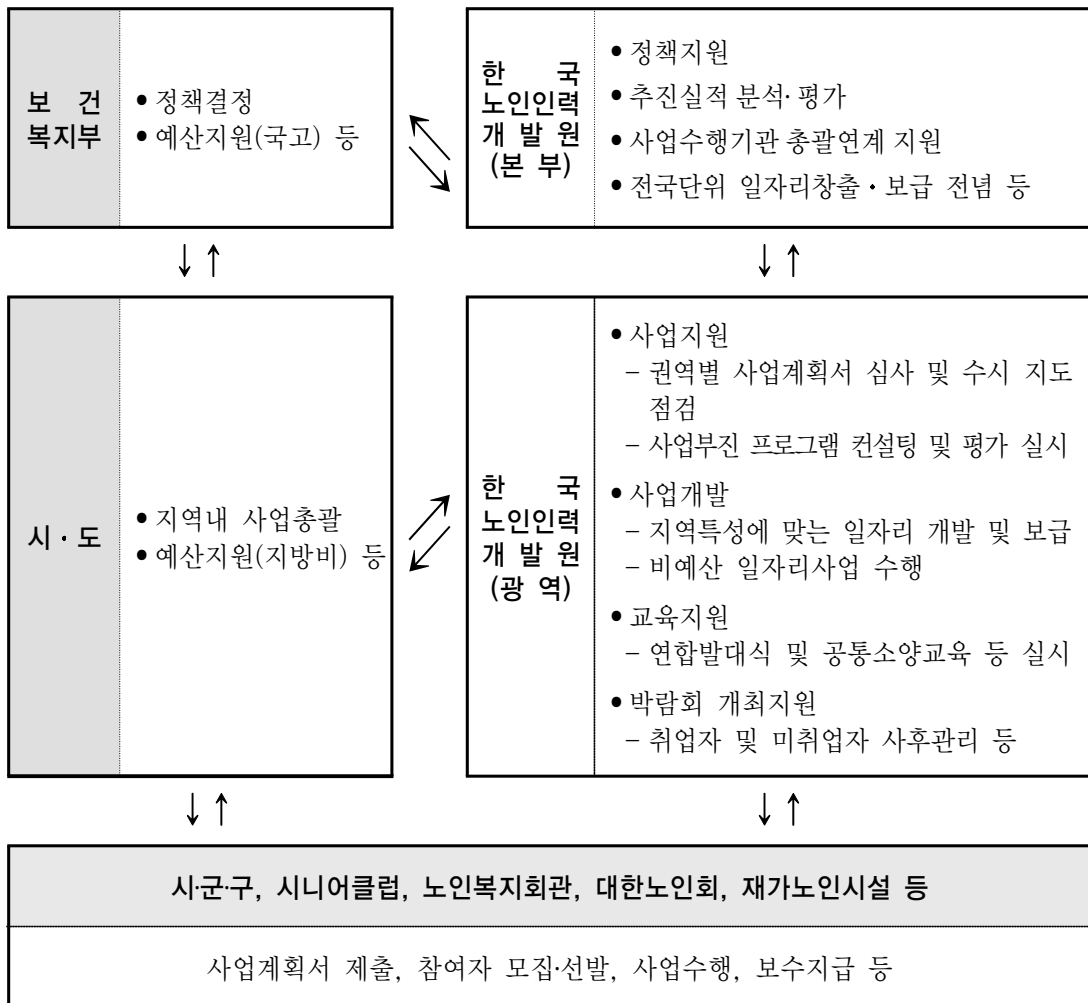
구 분	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
시니어 클럽	4개소	20개소	20개소	30개소	36개소	45개소	47개소
노인일자리 참여노인수(명)	-	-	101	3,990	4,788	9,620	10,839
개소당 평균 일자리수(명)	-	-	6	133	133	214	231

- 시니어클럽은 지방이양('05년) 이후에도 꾸준히 증가하고 있으나, 지역별 편차가 커지고 있음. 따라서, 지역별 안배를 감안한 확대 설치 필요
 - 지방이양 후 충북 4개소, 전북 5개소, 경남 3개소 추가 설치
 - 서울, 대구, 인천, 울산, 충남, 전남은 지방이양 후 미설치
- 현재 정부의 운영비 지원으로 둘 수 있는 총 정원은 상근관장 및 계약직을 포함하여 **6인 이내**로 되어 있으나, **사업량 및 사업성과에 따라 중앙 및 지방정부의 추가지원 활성화 필요**
 - ※ 지방정부의 추가지원이 있는 경우 인원조정이 가능하도록 되어 있으나, 부천시니어클럽 등 극소수의 기관만 해당

③ 개발원 지역거점(광역사업본부) 설치·운영

- 정부지원 노인일자리사업 전달체계의 효율성 극대화
- 비예산 일자리 확충을 위한 거점 역할 부여
- 노인일자리 박람회 구인처 개발 및 사후관리 수행
- 참여노인 및 수행기관의 교육수요 충족
- 기초자치단체 차원에서 진행할 수 없는 광역사업 추진
- ※ 정부의 예산제약 등 취업욕구 지원미비(노인일자리사업 11만 이외 약 21만 이상)에 따른 양적확대 및 관찮은 일자리 욕구 충족의 도구로 활용

【광역사업본부 설치 후 사업수행체계】



④ 관련 법규 제정

(1안) (가칭) 『노인일자리사업지원법』 제정

- 노인일자리사업은 지침에 의해 이루어지는 사업으로 법적효력이 없어 제반사항에 대한 법적근거 미약

※ CSC에 대한 법적 근거규정도 없음

- 『노인일자리사업지원법(가칭)』 제정으로 관련 법적 근거를 마련함으로써 안정적 사업동력 확보

(2안) (가칭) 『사회서비스 진흥법』 제정

- “사회서비스 진흥법” 내에 노인장애인자활바우처 사업 등 사회적 일자리 전반에 대한 법적 성격을 규정하고, “사회서비스관리공단” 혹은 “사회적일자리공단” 설치 지원

⑤ 급격한 양적팽창 기초 지양→내실화 도모('08년)

- 사업량 확대 대신 인건비 상향조정 및 연간사업화 추구 등을 통해 사업의 내실화가 필요하다는 현장의견 적극 수렴
 - 특정 유형(교육형, 복지형)의 일부에서는 현재의 급여수준이 자원봉사 실비개념으로 인식되고 있어 자칫 일자리와 자원봉사 개념에 혼란을 초래할 뿐만 아니라,
 - 사업기간의 단절로 인해 정책체감도 미미

⑥ 유형별 비율 시도 자율성 부여

- 지역별 인프라가 동일하지 못한 현실적 여건을 감안하여 철저한 사업계획 심사를 전제로 일정부분 자율성 부여

⑦ 사업유형별 인프라 소유 기관 전담 매칭(특수한 경우 예외 가능)

- 사업을 수행하기에 충분한 인프라를 갖추었다고 인정되는 경우에만 사업승인
 - 복지형(수혜자 대상선정 및 관리가 용이한 노인복지관, 노인복지센터, 종합사회복지관)
 - 교육형(우수인력 확보가 용이한 노인복지관)
 - 공익형(시군구 지자체(읍면동), 대한노인회)
 - 시장형(시니어클럽)
 - 인력파견형(개발원 지역거점본부, 시니어클럽, 대한노인회)

※ 광역단위 위주의 사업은 지역 사업수행기관 인력 풀을 활용하여 개발원 지역거점(광역사업본부)에서 수행하되, 시군구 단위의 지역밀접형 사업은 지역여건을 반영하여 시니어클럽 및 대한노인회 취업지원센터에서 수행