

KORDI ISSUE PAPER



2019-3

발행일 2019.08.31. / 발행인 강익구

발행처 한국노인인력개발원 | 경기도 고양시 일산동구 하늘마을로 106 우)10310 | TEL : 031)8035-7500 | E-mail : webmaster@kordi.or.kr

노인일자리 및 사회활동 지원사업이 노인빈곤 완화에 미치는 영향*

김 문 정 | 연구조사센터 선임연구원
(moonjung87@kordi.or.kr)

요약

- 본고에서는 한국복지패널 13차 데이터를 활용하여 노인일자리 및 사회활동 지원사업(이하, 노인일자리사업) 확대에 따른 노인빈곤완화 효과를 추정하는데 목적을 두었음.
- 노인일자리사업의 활동비 인상, 참여대상 확대, 기초연금 인상분을 종합하여 가상모형을 설정하고, 이에 따른 노인빈곤완화 효과를 추정함.
- 분석 결과, 노인일자리사업 활동비와 참여대상이 확대될수록 노인빈곤완화효과가 커지는 것으로 나타나 최대 40만원씩 100만명에게 지급할 경우, 노인빈곤율은 42.9%로 3.0%p 감소하는 것으로 나타남.
- 노인일자리사업 확대와 더불어 기초연금액 인상(30만원)을 반영하면, 노인빈곤완화효과가 더욱 커져 최대 40만원씩 100만명에게 지급할 경우 노인빈곤율이 39.2%로 6.7%p 감소하는 효과가 나타남.
- 이러한 분석결과는 향후 노인일자리 확대와 더불어 노후소득보장제도 개선이 종합적으로 추진될 때 노인빈곤완화효과가 더욱 커질 수 있음을 시사함.

1. 배경 및 목적

- 우리나라 65세 이상 노인의 상대적 빈곤율은 45.7%('15년)으로 OECD 평균 12.5%에 비해 매우 높은 수준임. 또한 2018년 사회보장 인식조사에 따르면 노후생활(22.3%)과 일자리(20.1%)에 대한 불안함이 큰 것으로 나타남.

* 본고는 한국노인인력개발원 2019년 연구용역과제로 평택대학교산학협력에서 추진한 손병돈, 이원진, 한경훈(2019) 「노인일자리가 노인빈곤 완화에 미치는 영향」연구내용의 일부를 요약 정리함.

- 이러한 사회적 현상을 배경으로 노인일자리 및 사회활동 지원사업(이하 노인일자리사업)은 우리나라 노인빈곤문제를 완화하고, 노후소득보장체계를 확충하기 위한 정책의 일환으로 중요성이 더욱 커질 것으로 예상됨.

* 제2차 사회보장기본계획(2019~2023)에서 향후 노후소득보장체계 확충을 목표로 노인일자리사업 확대를 중점과제로 제시함.

- 그 간의 연구를 통해 노인일자리사업이 참여자 개인에게 미치는 경제적 효과에 대한 검토는 다수 이루어져 왔으나¹⁾ 노인일자리사업이 확대, 개선됨에 따른 빈곤완화 효과를 체계적으로 분석한 연구는 미흡했음.
- 본고에서는 노인일자리사업이 노인빈곤 완화에 미치는 영향을 분석하고자 가상의 노인일자리사업 확대모형을 설정하고, 각 모형에 따라 노인빈곤율과 빈곤갭이 어떻게 변화하는지 추정하여 시사점을 제시함.

2. 분석자료 및 방법

1) 분석자료 및 용어정의

- 한국복지패널²⁾ 13차 데이터를 활용하여 노인일자리사업이 노인빈곤에 미치는 영향을 분석함.
- 빈곤을 측정하기 위한 지표로는 가처분소득 기준 상대적 빈곤율과 빈곤갭³⁾을 활용함.

– 빈곤율 : 빈곤선(중위소득 50%) 미만인 노인 비율

– 빈곤갭 : [(빈곤선-빈곤노인 소득)/빈곤선(중위소득 50%)]의 전체 노인 평균

2) 분석방법 및 분석틀

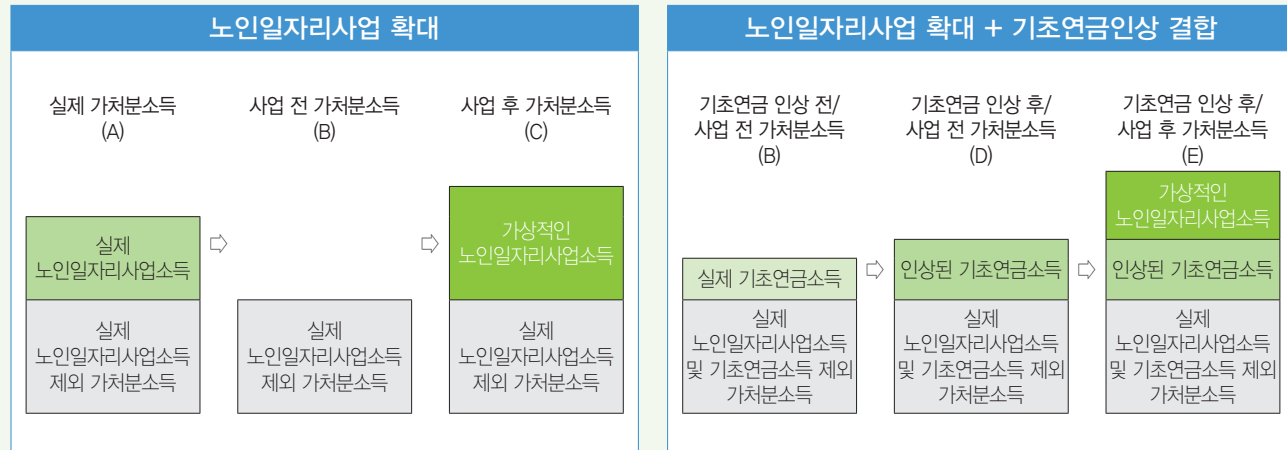
- 노인일자리사업의 빈곤완화효과는 먼저 노인일자리사업 적용전 소득(B)과 적용후 소득(C)의 빈곤차이로 추정하고, 다음으로 노인일자리사업과 기초연금인상 결합효과는 노인일자리사업과 기초연금인상 적용전 소득(B)과 적용후 소득(E)의 빈곤차이로 추정함.

1) 이석원 외(2009), 강소량(2016), 최혜지(2013)는 노인일자리사업이 참여자의 소득을 증가시키는데 긍정적인 효과 있음을 보고함. 또한, 이소정 외(2011), 지은정 외(2014)(2018) 연구에서도 노인일자리사업이 노인 빈곤감소 효과가 있음을 밝힘.

2) '한국복지패널' 자료는 노인일자리사업 참여경험을 조사하고 있으며, 저소득층을 과대표집하여 각종 정책의 빈곤완화효과를 분석하기 위한 연구에서 여러 차례 활용되어 왔기 때문에 본 연구에서 노인일자리사업의 빈곤완화 효과를 추정하기에 적합한 데이터로 볼 수 있음.

3) 손병돈, 이원진, 한경훈(2019)의 연구에서는 빈곤율과 빈곤갭, 빈곤갭비율을 중위소득 50%, 40%를 기준으로 분석하였으나, 본고에서 중위소득 50% 기준 빈곤율과 빈곤갭 분석결과만 제시함.

〈그림 1〉 노인일자리사업, 기초연금인상 반영에 따른 빈곤완화효과 분석방법



○ 노인일자리 확대 개선방안과 기초연금 인상 기준을 반영하여 시뮬레이션안을 〈표1〉과 같이 설정함.

〈표 1〉 가상적인 노인일자리사업 개선에 따른 빈곤완화효과 시뮬레이션안

고려요소		시뮬레이션안
노인일자리 확대	활동비 인상	27만원/30만원/35만원/40만원 × 11개월 적용
	참여대상 확대	44만명/50만명/60만명/70만명/80만명/90만명/100만명 적용
기초연금 인상		기초연금 인상(30만원) 적용 노인일자리사업 활동비/대상 확대 동일하게 적용

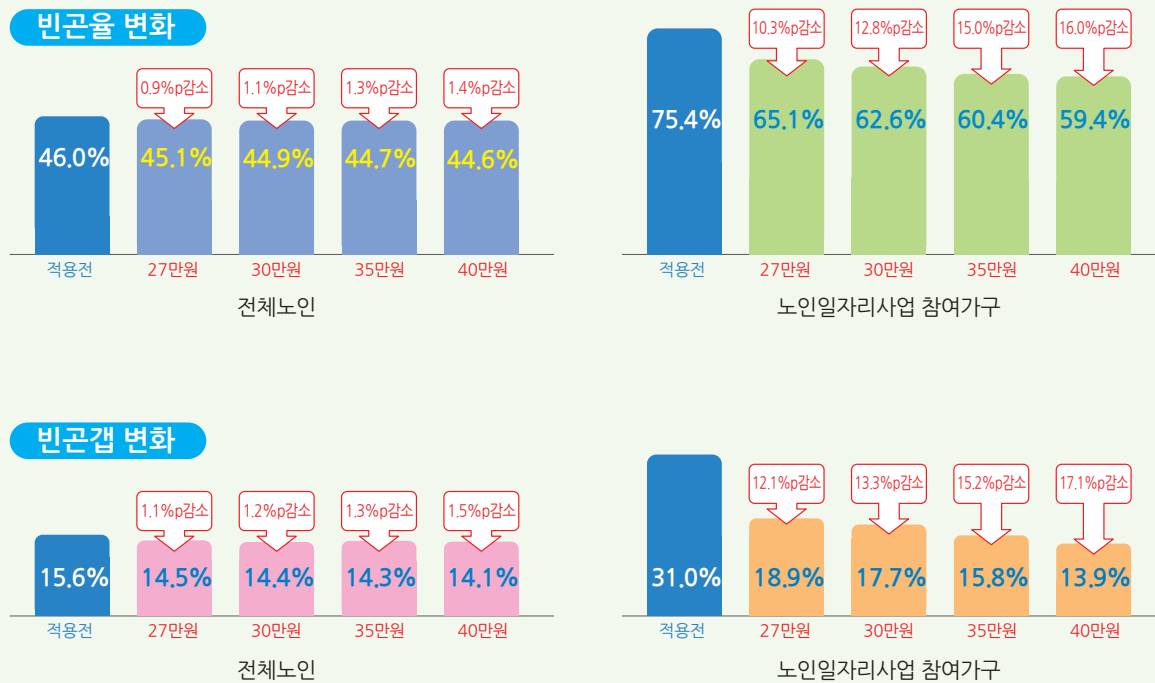
3. 노인일자리사업 활동비, 참여대상 확대별 빈곤완화 효과

1) 활동비 인상

- 기존 노인일자리사업 참여가구노인⁴⁾(전체 노인의 8.4%)을 대상으로 활동비를 27만원에서 40만원까지 단계적으로 확대한다는 가정을 적용함.
- 활동비가 인상될수록 빈곤완화효과는 커짐. 최대 40만원까지 인상하면 사업참여가구 노인의 빈곤율과 빈곤갭은 각각 16.0%p, 17.1%p 감소함.
- 한편, 활동비 인상에 따른 전체 노인의 빈곤율은 44.6%로 인상 전 대비 1.3%p 감소하는 것으로 나타남.

4) 참여가구노인은 노인일자리사업에 참여한 노인이 존재하는 가구에 속한 노인을 의미함. 즉, 본인이 노인일자리사업에 참여하지 않더라도 배우자 등 가구 내 다른 노인이 사업에 참여한 사례를 포함하고 있음.

〈그림 2〉 활동비 인상에 따른 사업참여가구 노인 빈곤율, 빈곤갭 변화 (단위: %, %p) → 활동비 인상 적용후 (연간 11개월 참여)



주 | 1) 활동비는 연간 11개월 참여를 전제로 함.
2) 노인빈곤율, 빈곤갭은 중위소득 50% 기준임.

2) 활동비인상, 참여대상 확대

○ 노인일자리사업 참여노인 규모를 44만명에서 100만명까지 단계적으로 확대한다는 가정을 적용함.

〈표 2〉 참여대상 확대에 따른 노인일자리사업 정책영향집단 규모 추이

사업참여노인 규모	전체노인중 사업참여노인 비율	전체노인가구중 사업참여가구노인 비율
44만2,264명 (기존)	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%

○ 활동비와 참여자규모 확대할수록 노인빈곤완화효과가 커짐. 즉, 더 많은 활동비를 더 많은 노인에게 지급할수록 전체 노인빈곤완화효과가 커짐.

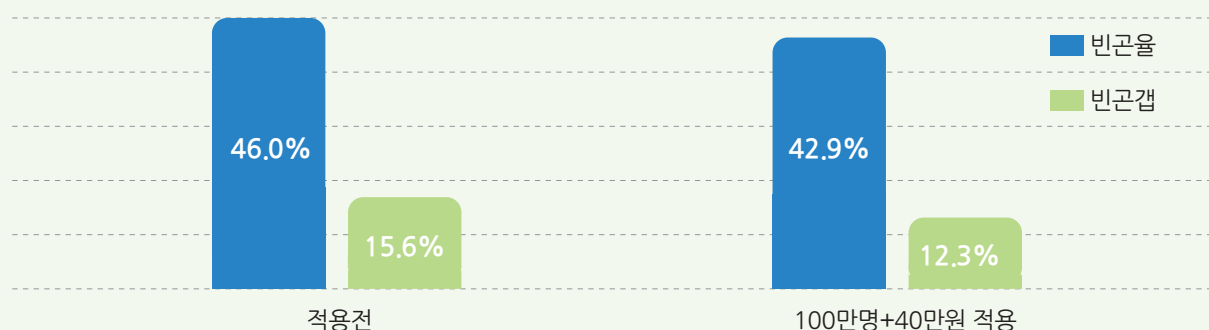
- 최대 100만명에게 40만원의 활동비를 제공하면 전체 노인빈곤율은 기존 46.0%에서 42.9%로 3.0%p 감소함. 빈곤갭도 기존 15.6%에서 12.3%로 3.3%p 감소함.
- 현 정부의 정책목표인 노인일자리 80만개 확대를 고려하여 80만명에게 40만원의 활동비를 제공한다면 전체 노인빈곤율은 기존 46.0%에서 43.5%로 2.4%p 감소하는 효과가 나타남.

〈표 3〉 활동비인상 참여대상 확대에 따른 전체 노인빈곤율 감소효과

구 분		사업 전	사업 후 (연간 11개월 참여)						
			참여자 확대						
			44만명	50만명	60만명	70만명	80만명	90만명	100만명
활동비 인상	27만원	46.0	45.1	45.0	44.8	44.6	44.4	44.2	44.0
			-0.9	-1.0	-1.2	-1.4	-1.6	-1.8	-2.0
	30만원	46.0	44.9	44.8	44.5	44.3	44.0	43.8	43.5
			-1.1	-1.2	-1.5	-1.7	-1.9	-2.2	-2.4
	35만원	46.0	44.7	44.5	44.3	44.0	43.7	43.4	43.1
			-1.3	-1.4	-1.7	-2.0	-2.3	-2.6	-2.9
	40만원	46.0	44.6	44.5	44.2	43.9	43.5	43.2	42.9
			-1.3	-1.5	-1.8	-2.1	-2.4	-2.7	-3.0

주 1) 하단의 수치는 사업 전 빈곤과의 차이를 의미함.
2) 노인빈곤율은 중위소득 50% 기준임.

〈그림 3〉 활동비, 참여대상 최대 확대(100만명+40만원)에 따른 노인빈곤완화 효과



4. 기초연금인상, 노인일자리사업 확대에 따른 노인빈곤완화 효과

- 현재 기초연금 기준연금액을 30만원으로 인상하는 변화가 이루어지고 있다는 점을 고려하여, 기초연금액 30만원 인상과 노인일자리사업 확대의 결합효과를 분석함.
- 기초연금 인상 전, 노인일자리사업 적용 전 전체 노인의 빈곤율은 46.0%로 나타나는데 기초연금 인상분을 반영할 경우, 노인빈곤율은 43.1%로 감소함(2.8%p 감소).

〈표 3〉 기초연금 인상 전/후 노인빈곤율 변화(단위 : %, %p)

	기초연금 인상 전	기초연금 인상 후	차이
전체 노인	46.0	43.1	-2.8
노인일자리사업 참여가구	75.4	72.0	-3.4

주 : 노인빈곤율은 중위소득 50% 기준임.

- 기초연금인상, 활동비 인상, 참여자 확대를 모두 적용할 경우 노인빈곤율 감소효과가 가장 큰 모형은 기초연금인상, 활동비 40만원 적용, 참여자 100만명을 적용한 형태임.
 - 이 모형을 적용할 경우, 노인빈곤율은 기존 46.0%에서 39.2%로 노인빈곤율이 40% 이하로 감소하는 효과가 나타남. 빈곤갭도 15.6%에서 10.3%로 감소함(5.3%p 감소).
- 한편, 현 정부의 정책목표인 노인일자리 80만개 확대를 고려하여 기초연금인상, 활동비 40만원 적용, 참여자 80만명을 적용할 경우, 노인빈곤율은 기존 46.0%에서 40.0%로 6.0%p 감소하는 효과가 나타남.

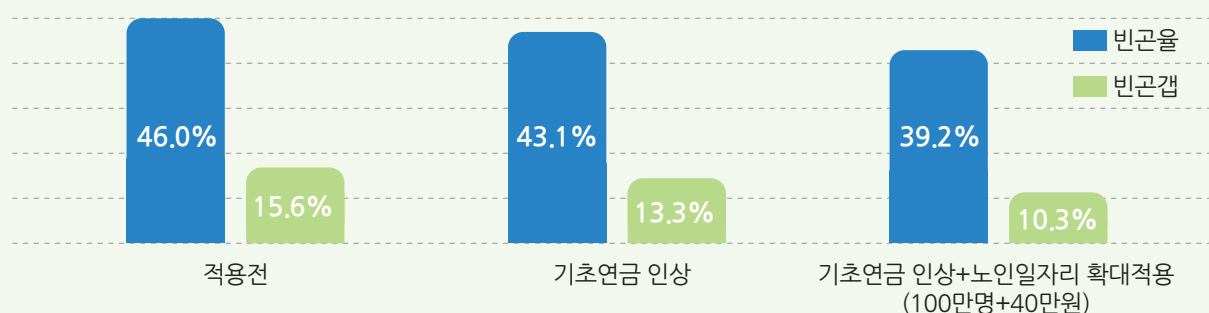
〈표5〉 기초연금인상과 노인일자리확대 적용에 따른 노인빈곤율 감소효과 (단위 : %, %p)

구 분		사업 전		사업 후 (연간 11개월 참여)						
		기초연금 인상 전	기초연금 인상 후	참여자 확대						
				44만명	50만명	60만명	70만명	80만명	90만명	100만명
활동비 인상	27만원	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
				-0.9	-1.1	-1.3	-1.5	-1.7	-1.9	-2.1
	30만원	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

구 분		사업 전		사업 후 (연간 11개월 참여)						
		기초연금 인상 전	기초연금 인상 후	참여자 확대						
				44만명	50만명	60만명	70만명	80만명	90만명	100만명
활동비 인상	35만원	46.0	43.1	41.8	41.7	41.4	41.1	40.8	40.5	40.2
			-2.8	-4.1	-4.3	-4.6	-4.9	-5.2	-5.5	-5.8
				-1.3	-1.5	-1.8	-2.1	-2.4	-2.7	-3.0
	40만원	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

주 1) 하단의 두 수치 중, 위는 사업 전/기초연금 인상전 빈곤과의 차이를 의미함. 아래는 사업전/기초연금 인상후 빈곤과의 차이를 의미함.
 2) 노인빈곤율은 중위소득 50% 기준임.

〈그림 4〉 기초연금인상, 노인일자리 최대 확대(100만명+40만원)에 따른 노인빈곤감소 효과



5. 결론 및 시사점

- 본 연구결과는 노인일자리사업 확대가 전체 노인빈곤율 감소에 일정 부분 긍정적인 효과가 있음을 나타냄.
- 그러나, 노인일자리사업 활동비와 참여자 규모를 최대수준(40만원, 100만명)까지 인상/확대하여도 전체 노인빈곤율은 42.9%로 여전히 높게 나타남. 반면, 기초연금인상분을 반영하면 전체 노인빈곤율이 39.2%로 크게 낮아짐. 이러한 분석결과는 향후 노인빈곤완화 효과를 높이기 위해서는 노인일자리사업의 확대와 더불어 기초연금인상 등 공적 노후소득보장제도 개선이 함께 이루어질 필요성을 시사함.
- 더불어, 노인일자리사업은 저소득 노인의 소득보충기제로서 기능하고 있음을 인식하고,

노인일자리사업의 중요한 기능 또는 목표중 하나로 저소득 노인들의 소득보충이라는 점을 명확히 할 필요가 있음.

참고문헌

- 강소량. (2016). 노인일자리사업의 사회·경제적 효과 연구. 정책분석평가학회보, 26(1), 109-138.
- 이석원·김미곤·모선희·윤흥식·임재영·이현미·정연백. (2009). 노인일자리사업에 대한 사회·경제적 효과 분석 (건강증진 효과 및 의료비 절감효과 분석을 중심으로). 서울대학교 산학협력단·건강증진사업지원단.
- 이소정·정홍원·최혜지·배지영·박경하·윤남희·안세아·정은지. (2011). 노인일자리사업 정책효과 평가. 한국노인인력개발원·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.
- 최혜지. (2013). 센의 인간실현력(Human capability) 관점에 근거한 노인일자리사업의 효과성 분석. 사회보장연구, 29(1), 135-166.