

근로빈곤노인의 빈곤지속기간과 빈곤탈출에 대한 연구: 노인일자리사업에 주는 함의

지은정*

요약

본 논문은 정부가 일하는 복지이자 저소득층의 빈곤감소대책으로 활용하는 노인일자리사업의 적절성과 실효성을 검토하기 위해 노인의 근로빈곤동학을 연구하였다. 자료는 한국복지패널 4~13차(10년)이고 분석은 생명표분석과 이산시간위험분석모형을 활용하였다. 분석결과 첫째, 일하는 노인의 빈곤경험률이 76.1%로 매우 높고 지속빈곤율(10년 중 7년 이상)이 51.0%, 분석기간(10년) 중 평균소득이 빈곤선 이하에 놓여 있는 만성빈곤율도 58.4%로 상당히 높게 나타났다. 노인근로빈곤이 장기화·고착화된 실태를 보여준다. 노인은 일하기 때문에 빈곤을 벗어나는 것이 아니라 일을 해도 빈곤을 벗어나지 못하는 것으로 볼 수 있다. 둘째, 일하지 않는 가난한 노인보다 노인일자리사업에 참여하는 빈곤노인의 빈곤지속기간이 더 길고 고착화된 것으로 나타났다. 세금으로 운영되는 사업은 노인 고용률을 높일 수 있어도 노인의 경제상황을 개선하는 데는 한계가 있음을 말해준다. 셋째, 근로빈곤의 상태의존성이 강하게 나타났다. 노인 근로빈곤층의 일자리는 시간이 지나도 빈곤을 벗어나기 어려운 질 낮은 일자리인 것을 의미한다. 넷째, 정부의 기대와는 달리 노인일자리사업은 빈곤탈출에 기여하지 못하는 것으로 나타났다. 노인일자리사업이 탈빈곤정책도 아니지만, 빈곤탈출의 해법이 되지 못함을 말해준다. 정부는 노인일자리사업의 빈곤감소효과를 강조하기보다 노인일자리사업 본연의 목표인 노인의 능력과 적성에 맞는 일자리를 창출하고, 열악한 노인의 근로실태를 개선하는 것이 더 적절하다.

주요어: 근로빈곤노인, 빈곤지속기간, 빈곤탈출, 상태의존성, 노인일자리사업, 이산시간위험분석

* 서울대학교 사회복지학 박사(jieun29@gmail.com)

1. 문제제기

자본주의 사회에서 대부분의 사람들은 일을 하면 적정 삶(decent living)을 누릴 수 있고 빈곤의 위협으로부터 보호받을 수 있다고 생각한다(Fourtin and Fleury, 2004; Lohman, 2008). 경험적으로도 근로자와 비근로자의 빈곤율 차이가 크고 취업여부에 따른 양극화(polarization) 문제가 심화되어, 취업은 빈곤의 방어기제이자 빈곤탈출의 해법으로 간주되었다(Connolly, 2008; Lohman 2008; OECD, 2009; ILO, 2019). 그러나 고용률이 높아졌지만 취업빈곤율(in-work poverty)도 증가해서 전 세계 근로자의 21%가 빈곤상태에 처해(Bourquin et al., 2019; ILO, 2019), 취업은 더 이상 빈곤의 만병통치약(panacea)이 아니며, 근로빈곤층(working poor)은 주변계층(marginalized group)의 문제로 치부할 수 없게 되었다(Arriro et al., 2008; OECD, 2009).

우리나라 역시 산업화 이후 경제가 급성장하면서 도시 하층민도 손쉽게 경제활동에 참여할 수 있었고, 빈민도 열심히 노력하면 빈곤에서 탈출할 수 있다는 희망을 가질 수 있었다(장세훈, 2003; 남춘호 외, 2006 재인용). 그러나 1990년대 말 외환위기를 겪으면서 빈곤층이 급증함과 동시에 빈곤의 성격도 바뀌었다. 특히, 과거에는 노동능력이 없거나 실업상태에 있는 사람들이 가난했지만, 경제위기 이후에는 일을 해도 가난한 근로빈곤층이 새로운 사회문제로 부상하였다(이병희·정재호, 2001; 구인회, 2002; 김영란, 2005; 홍경준, 2005). 이에 외환위기 이후 근로빈곤에 대한 개념정의와 규모 그리고 동태적 변화에 대한 연구가 활발히 진행되었다. 하지만 일하는 노인의 빈곤에 초점을 맞춘 연구는 거의 없다. 빈곤을 연구할 때는 분석대상에 노인을 포함하지만, 근로빈곤을 연구할 때는 생산연령인구(15~64세)만 분석하는 경향이 있다.

그러나 우리나라는 노인 고용률이 높지만, 일자리의 질은 열악하다. 취업노인의 44%는 일을 해도 근로소득이 월 평균 30만원도 안되며(50만원 미만 51.7%) 73%는 농림어업직과 단순노무직에 종사하고(정경희 외, 2017) 새벽부터 폐지를 주우며 고된 노동을 이어가는 노인의 모습은 낯설지 않은 우리 사회의 단면이 되었다. 고령자가 많이 일하는 경비·청소직 종사자의 상당수는 최저임금을 받지 못하며, 1~3개월 초단기 근로계약으로 고용불안정에 시달려 일자리의 질이 나쁘다(곽상신, 2014; 조혁진, 2017; 아파트 경비노동자 고용안정 사업단, 2019). 사회적·정책적으로 노인의 열악한 일자리에 대해 관심을 가져야 함을 말해준다.

그럼에도 불구하고 정부는 노인 일자리의 질을 개선하기보다 정부의 '노인일자리사업'을 확대하여 노인빈곤과 일자리 문제를 해결하고자 한다. 참여정부 당시 취업 그 자체보다 취업의 질이 중요하다는 사회적 공감대가 확대되었지만, '일을 통한 빈곤탈출 지원정책을(빈부격차·차별시정위원회, 2004)' 추진하여 우려했었는데(장원봉·정수남, 2005) 현 정부도 노인일자리 사업을 '일하는 복지' 이자, 저소득 노인의 빈곤감소대책으로 추진하며 확대하고 있다. 더구

나 정작 지원이 필요한 노인의 열악한 근로환경 개선과 노인일자리사업의 목표인 노인의 능력과 적성에 맞는 일자리 창출에 대해서는 정부가 미온적인 반면, 노인일자리사업의 빈곤감소효과를 강조해서 우려를 증폭시키고 있다. 노인일자리사업이 탈빈곤 정책도 아니지만, 일을 통한 탈빈곤정책으로 실효성이 있는지 뒷받침할 수 있는 연구도 거의 없을 뿐 아니라, 정부가 발표하는 노인일자리사업의 정책효과연구는 2009년에 연구된 이후 정부의 의지에 부합하는 유사한 결과를 중심으로 갱신(update)되며 정부가 주장하고 싶은 이상적인 모습만 강조하고, 사업의 문제가 가시화될 때마다 정책효과를 노인일자리사업의 유일한 무기이자 방패로 활용하며 정책의 정당성을 주장하는 경향이 있기 때문이다. 노인일자리사업은 노인의 빈곤감소를 목표로 추진되는 사업이 아닌 만큼 사업 참여노인의 빈곤율 감소에 따라 사업의 의미와 가치가 달라지는 것이 아니지만, 정부가 노인일자리사업의 빈곤감소효과를 강조하는 만큼 점검할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 노인일자리사업의 정책효과 연구가운데 탈빈곤대책의 성과를 측정할 수 있는 빈곤탈출에 주목한 연구가 거의 없고, 노인은 장기빈곤율이 높아서 빈곤지속기간을 고려해야 하지만, 이 또한 많은 연구에서 간과되었다. 본 논문은 이와 같은 문제의식에 따라 정부정책인 노인일자리사업과 빈곤지속기간을 반영하여 노인의 근로빈곤을 동태적으로 연구하고자 한다. 분석은 한국복지패널 10개 연도(4~13차) 자료로 생명표 분석(life-time table)과 이산시간위험분석(discrete time hazard analysis)을 활용하였다.

2. 이론적 논의

1) 근로빈곤에 대한 선행연구

근로빈곤에 영향을 미치는 요인은 일자리 특성과 복지정책 그리고 개인(가족)의 욕구(needs)와 자원(resources)을 들 수 있다.

(1) 일자리 특성

일자리 특성은 근로빈곤과 매우 밀접한 관계가 있다. 비정형 근로(atypical work)와 불안정하고 보장수준이 낮은 임시직이 증가하면서 일자리의 질이 낮아졌고 빈곤위험도 높아졌다(Frank et al., 2004; Aririo et al., 2008; Bourquin et al., 2019). 구체적으로 보면 첫째, 근로빈곤의 진입과 탈출, 지속빈곤에 가장 많이 거론된 요인은 저임금(low-wage) 근로이다(Hill, 1985; Frank et al., 2004; ILO, 2019). 생존을 위해 일하지만 빈곤을 벗어날 수 있을 정도의 임금을 받지 못하는 것은 공정하지 않아서(Parente, 1995), 저임금 그 자체가 근로빈곤의 지표로

타당하다고 본다(Ray, 1998; Pryke, 1995; Aririo et al., 2008 재인용). 임금수준이 높을수록 근로빈곤율이 낮게 나타난 연구결과와(구인회, 2002; 홍경준, 2004; Hill, 1985; Bane and Ellwood, 1986; Biewen, 2014; ILO, 2019) 1년 동안 풀타임으로 비빈곤 근로자만큼 일하지만(각각 2,220시간, 2,218시간) 임금은 절반수준에 불과해서 근로빈곤층이 되는 것도(70.6%. Fortin and Fleury, 2004) 이를 말해준다. 그러나 저임금 근로자가 모두 가난한 것은 아니다(Fortin and Fleury, 2004; Lohman 2008; Lohman and Marx. 2008).¹⁾ 근로빈곤층은 가구의 소득이 빈곤선 이하인 사람이고, 저임금 근로자는 개인소득이 낮은 사람이기 때문에 일치하지 않는다(Fortin and Fleury, 2004). 저임금 근로자의 임금이 낮아도 다른 가구원의 소득과 이전소득(transfer income)으로 빈곤을 벗어날 수 있기 때문이다. 특히, 저임금 근로자가 생계를 책임지는 가구주이면 가족의 욕구를 충족할 수 있는 다른 재원을 마련하기 어려워서 빈곤위험이 높고(32%), 2차 소득원인 경우는 빈곤위험이 낮다(6%. Gießelmann, and Lohmann. 2008).

둘째, 근로시간도 근로빈곤의 주요 결정요인으로 나타났다. 전일제 근로자의 빈곤율이 가장 낮고(Hill, 1985; Airio et al., 2008) 근로시간이 짧을수록 특히, 연 910시간(주당 17시간 미만) 일한 근로자는 빈곤에 처할 위험이 높다(Frank et al., 2004). 네덜란드에서는 주당 20시간 미만 일하는 근로자의 빈곤율이 20시간 이상 일하는 근로자에 비해 높고 32시간 이상 일하는 전일제(full-time) 근로자에 비해 4배 높다. 특히 12~19시간 일하는 근로자의 빈곤율이 1990년대 중반 이후 2배 이상 급증하였다. 그러나 시간제(part-time) 근로자가 모두 근로빈곤층은 아니다. 시간제 근로자의 대부분은 가구 내 전일제 근로자(대부분 남성)가 있는 1.5생계부양자 모델(breadwinner model)의 구성원이기 때문에 다른 가구원의 소득이 시간제 근로자의 저임금을 보충해서 빈곤으로 추락하지 않을 수 있다(Snel et al., 2008).

셋째, 직종 역시 근로빈곤의 주요 요인이다. 산업사회에서 후기산업사회로 바뀌면서 불안정한 저임금의 서비스직이 노동시장의 취약계층이 되었다(Esping-Andersen, 1993; Snel et al., 2008 재인용). 서비스직 종사자의 빈곤율이 다른 근로자와 통계적으로 유의한 차이를 보이지 않는 것으로 나타난 연구도 있지만(Snel et al., 2008), 관리직과 비교하면 서비스직, 생산직, 단순노무직, 농림어업직 근로자가 빈곤에 빠질 위험이 높고(김교성·최영, 2006; Lohman, 2008), 고숙련 근로자보다 저숙련 근로자의 빈곤율이 높게 나타났다(Lohman, 2008).

(2) 복지정책

근로빈곤은 일자리 특성뿐 아니라, 복지정책에 따라서도 다르다. 탈상품화(decommodification) 정도가 높으면 취약계층이 적정 삶을 유지하기 어려울 정도의 저임금 일자리에서 일하지 않을 수

1) 캐나다 근로빈곤층의 18%만 저임금 근로자인 것도(Fortin and Fleury, 2004) 이를 말해준다.

있고, 일을 해도 빈곤으로 추락하는 것을 예방한다(Lohman, 2008; Lohman and Marx, 2008; OECD, 2009). 그러나 근로빈곤층은 사회보장제도의 혜택을 받지 못하거나, 보호 수준이 미약하다(Parente, 1995; Fortin and Fleury, 2004; Frank et al., 2004; ILO, 2019). 특히, 사회보장제도의 적용과 급여수준이 노동경력에 따라 좌우되는 국가에서는 고용이 불안정한 사람의 보장수준이 낮아서(Epsing-Andersen, 1990; Ullrich, 2005; Giebelmann and Lohmann, 2008 재인용) 근로빈곤으로부터 보호하지 못한다.

(3) 가족 특성

빈곤을 연구할 때 가구구성의 변화뿐 아니라, 가족 특성도 중요하다(Hill, 1985). 첫째, 부양 가족을 들 수 있다. 가구원수가 많을수록 근로빈곤의 위험이 높거나(김교성·반정호, 2004), 가구원수 3~4명을 정점으로 빈곤율이 높아졌다가 낮아지는 역U자형을 보이기도 한다(금재호, 2006). 가구원이 늘어나면 욕구는 증가하지만 자원은 동일하기 때문이다. 특히, 아동과 노인처럼 돌봄이 필요한 가구원이 있을 경우 근로빈곤율이 높다(Lohman, 2008). 근로연령계층은 주로 어린 자녀가 많을수록 근로빈곤위험이 높아진다(Fortin and Fleury, 2004; Aririo et al., 2008). 그러나 고정수입이 없는 실직상태의 성인자녀가 부모와 같이 살면 세대간 의존(intergenerational dependency)으로 청년의 빈곤위험이 부모의 빈곤으로 이전된다(Lohman and Marx, 2008). 어린 자녀가 있는 근로자보다 17세 이상 성인 자녀와 동거하는 근로자의 빈곤위험이 가장 높게 나타난 연구도(Lohman, 2008) 이를 말해준다. 둘째, 취업가구원 수도 근로빈곤의 주요 요인으로, 외벌이 가구의 근로빈곤위험이 가장 높다(Fortin and Fleury, 2004; Aririo et al., 2008; Lohman and Marx, 2008; Snel et al., 2008). 빈곤탈출률도 1인 소득자 가구가 가장 낮고, 3명 이상인 가구가 가장 높다(금재호, 2006; 류기락, 2018). 셋째, 사회보장제도가 발달하지 않은 국가에서는(미국 등) 정부의 공적이전지출이 증가함에도 불구하고 빈곤율이 높은 상태에서 유지되고(Hill, 1985), 우리나라 노인가구도 사적이전소득의 변화가 빈곤탈출에 영향을 미치는 것으로 나타났다(홍경준, 2004).

(4) 개인 특성

근로빈곤과 관련된 개인특성은 교육수준과 성별을 들 수 있다. 첫째, 교육수준은 노동시장에 참여하며 높은 성과를 낼 수 있는 중요한 자원이기 때문에 근로빈곤의 중요한 요인이다(Lohman, 2008). 노인 가구주는 인적자본에 기대어 빈곤을 탈출하기 어렵지만(홍경준, 2004), 대부분의 선행연구결과와는 교육기간이 길면 빈곤위험이 낮고, 인적자본이 취약한 사람들은 일을 해도 가난을 벗어나지 못하는 것으로 나타났다(금재호, 2006; Fortin and Fleury, 2004;

Aririo et al., 2008; Lohman, 2008; Snel et al., 2008). 둘째, 성별도 근로빈곤과 관계되어 있다. 1980년대 이후 빈곤의 여성화(feminization of poverty)가 나타날 정도로 여성의 빈곤율이 높고(Hill, 1985) 근로자도 여성근로자의 빈곤율이 높다(김교성·최영, 2006; Airio et al., 2008; Snel et al., 2008). 여성의 경제활동참여율이 높아지면서 남성 가구주 가구의 경제여건은 개선된 반면, 여성가구주는 임금이 낮고 성별 임금격차가 유지되어 임금수준이 낮기 때문이다(Hill, 1985). 실제 저임금 근로자의 65%는 여성이다(Giebelmann and Lohmann, 2008). 특히, 가족 해체로 생계를 책임지게 된 한부모 여성 가구주가 아동 돌봄으로 인해 노동시장의 제약을 받아서 일자리를 구해도 파트타임으로 일을 할 수밖에 없고, 임시직과 같은 불안정한 일자리에 종사해서 근로빈곤율이 높다(Airio et al., 2008; Giebelmann and Lohmann, 2008). 여성노인은 교육과 직업 기회를 갖지 못한 채, 배우자의 퇴직, 사망, 이혼 등으로 늦은 나이에 노동시장에 진입하여(김민호·조민효, 2019) 임금수준이 낮아서 빈곤율이 높다.

2) 빈곤지속기간에 대한 선행연구

빈민은 가난하다는 점에서 같지만, 이질적이다(heterogeneous). 특히, 빈곤기간에 따라 빈곤의 특성이 달라서 빈곤을 연구할 때는 빈곤기간을 고려해야 한다(Levy, 1977; Gottschalk, 1982; Bane and Ellwood, 1986 재인용; Hill, 1985; Haughton and Khandker, 2005). 그러나 빈곤에 대한 연구는 대부분 특정시점(단년도)의 빈곤을 측정한다. 이렇게 측정한 빈곤은 분석이 용이하지만, 스냅 샷(snapshot)과 같아서 지금 누가 가난한지에 대한 정보처럼 빈곤의 한 단면만 알 수 있다(Hill, 1985; Alcock, 2004; Biewen, 2014). 예컨대, 조사시점에만 가난한 사람과 오랫동안 빈곤이 지속되어 조사시점에도 빈자로 관측된 사람의 특성(빈곤의 원인, 심각성 등)이 다른데, 특정 시점의 빈곤은 이와 같은 특성에 대해 알기 어렵다(Hill, 1985; Bane and Ellwood, 1986; Alcock, 2004; Biewen, 2014). 또한 사람들은 빈곤에 진입하기도 하고 탈출하기도 하는데 특정 시점의 빈곤은 정태적(static)이라서 동태적인(dynamic) 양상을 알기 어렵다(Alcock, 2004).

그렇다면 지속빈곤(persistent poverty)의 규모와 심각성은 어느 정도일까? 모든 빈자가 지속빈곤을 경험하는 것은 아니지만, 가난한 사람들의 빈곤기간을 보면 9년 이상이 51.5%로 빈민의 절반을 넘고, 단시간에 빈곤을 탈피한 사람은 극히 일부에 불과해서 빈민의 상당수는 장기빈곤상태에 놓여 있다(Bane and Ellwood, 1986). 우리나라 노동빈곤층도 어릴 때부터 가난해서 전 생애에 걸쳐 빈곤탈출을 한번이라도 경험한 사례가 그다지 많지 않고(남춘호 외, 2006) 빈곤경험가구의 47.7%가 항상빈곤을 겪고 있는 것으로 나타나(금재호·김승택, 2001) 빈곤의

지속성이 높다. 그리고 이와 같은 지속빈곤은 실직이나 퇴직, 여성 특히, 한부모와 밀접하게 관련되어 있고 65세 이상 노인의 지속빈곤율도 매우 높다(Biewen, 2014). 국내연구에서도 많은 노인들이 장기빈곤이나 항상빈곤에 처해 있는 것으로 나타났다(이병희·정재호, 2001; 구인회, 2002; 홍경준, 2004; 금재호, 2006; 지은정, 2007). 그 외 개인적 특성은 학력수준이 높을수록 빈곤기간이 짧고(김교성·반정호, 2004; Biewen, 2014) 나이가 많고 여성 가구주일수록 빈곤기간이 길게 나타났다(김교성·반정호, 2004; Bane and Ellwood, 1986). 또한 가구주의 사망, 이혼, 결혼, 출산, 가구원의 증가와 같은 가족구조의 변화, 가구 내 부양가족 수(미취업 가구원-어린 자녀, 성인 미취업 자녀 등), 가구 내 취업가구원 수(변화)나 실업과 같은 노동시장 지위(변화) 그리고 근로소득, 공적이전소득, 자본소득과 같은 소득(변화), 가구 내 전일제 근로자(변화)가 지속빈곤과 관련된 것으로 나타났다. 제도적 요인은 사회보장제도를 들 수 있다. 연금이나 아동수당과 같은 사회보장제도가 발달한 국가 혹은 공공정책의 혜택을 많이 받는 사람의 장기빈곤율이 낮다(Alcock, 2004; Biewen, 2014).

또한 한번 빈곤을 경험하게 되면, 시간이 지날수록 빈곤탈출이 어려워지는 상태의존성(state dependency)이 강하게 나타난다(김교성·반정호, 2004; 홍경준, 2004; 구인회, 2005; 지은정, 2007; 이영애, 2011; Bane and Ellwood, 1986; Biewen, 2014). 빈곤기간이 길어질수록 빈곤을 벗어날 수 있을 정도의 소득을 얻지 못해서 빈곤이 장기화되며(Bane and Ellwood, 1986), 지속빈곤이 특정집단에 고착화 되는 경향이 있다(Biewen, 2014). 예컨대, 불안정 근로자와 비정형 근로자는 임금수준이 낮고, 고용안정성이 낮으며 사회보장제도의 혜택과 승진·훈련기회는 거의 없는 반면, 건강은 악화되고 만성 통증과 긴장, 소진(exhaustion)을 경험하는 비율이 높아서(Fortin and Fleury, 2004; Frank et al., 2004; ILO, 2019) 시간이 지날수록 빈곤을 벗어나기 어렵다. 나아가 빈곤기간이 장기화될수록 소득빈곤에서 자산빈곤으로 악화되고, 인적자본이 마모되며 사기저하(demoralization)와 낙인을 경험하고 사회관계도 단절되며, 자녀의 인적자본 개발에 투자할 재원과 정보가 부족해서(Biewen, 2014) 자녀마저 장기빈곤에 처하기 쉽다(Alcock, 2004).

3. 노인일자리사업과 정책효과

우리나라는 1990년대 말 외환위기 이후 일자리 창출이 중요한 정책과제가 되었다. 노인도 예외는 아니었다.²⁾ 이에 정부는 생계유지를 위해 일자리가 필요한 65세 이상을 우선선발하여

2) 1991년 고령자 고용촉진법이 제정되면서 고령자 일자리 문제가 간헐적으로 제기되다, 외환위기 이후 노인의 일자리 욕구가 커져서 정부가 노인일자리 창출을 지원해야 한다는 사회적 분위기가 형성되었다(지은정, 2016).

“노인의 능력과 적성에 맞는 일자리를 창출·제공함으로써 노인복지향상과 사회적 부양부담 경감 및 국가 경쟁력 강화기틀을 마련” 하기 위해(보건복지부, 2004) 직접일자리사업의 일유형으로 노인일자리사업을 시작하였다(2004년).

그 후 정부는 노인 적합형 일자리를 제공하고자(보건복지부·국민연금관리공단, 2005) 노인 일자리사업을 매년 확대하였고, 문재인 정부는 추가경정예산과 예비비까지 동원해서³⁾ 단 3년 만에 22만개를 늘리고(2016년 42만개→2019년 64만개), 올해 10만개를 더 확대한다(74만개. 보건복지부, 2019d. 2019e; 2019f; 고용노동부, 2019a). 노무현 정부가 5년 동안 노인일자리를 약 8만개, 이명박 정부 12.2만개, 박근혜 정부 23.5만개를(4년) 창출했는데,⁴⁾ 문재인 정부는 단 1년 만에 13만개를 창출해서(기획재정부, 2019)⁵⁾ 사업의 양적인 측면에서 역대 정부 가운데 가장 큰 성과를 달성하였다. 그러나 직접일자리사업은 경제위기나(대공황 등) 실업률이 높은 특정기간에 한시적으로 운영하거나 경제수준이 낮은 국가에서 실시하는데(Martin and David, 2001; 지은정, 2013a 재인용) 우리나라는 개발도상국가도 아니고, 경제위기가 아닐 때도 직접 일자리사업을 확대하고 있다.

이렇게 노인일자리사업이 단시간에 크게 확대될 수 있었던 것은 2018년부터 고용지표가 악화되고 소득 1분위의 대부분을 차지하는 노인의 소득감소가 사회문제로 부상하면서 정부가 노인 일자리사업을 ‘일하는 복지’이자, 저소득 노인의 빈곤감소대책으로 확대·추진하였기 때문이다. 정부에 따르면, 소득 1분위 고령자들은 시장가치가 낮고 사회경제적 취약계층이기 때문에 일자리를 얻어 소득을 늘리기 어려워서 정부가 직접 돈을 주고 단기일자리라도 만들어야 한다고 한다. 또한 정부는 노인에게 단시간 일자리도 의미 있는 일자리이고 어떤 일자리도 질 나쁜 일자리가 아니며, 설령 나쁜 일자리라도 없는 것보다 낫다고 하였다.⁶⁾ 이에 대해 언론에서는 정부재정으로 만든 한시적 일자리로 통계지표를 왜곡한다고 비판했지만, 문재인 대통령은 일하는 복지를 실현하는 노인일자리사업의 의미와 확대필요성을 역설하며(대통령 담화, 노인의 날 축하, 2020년 국회예산안 시정연설 등) 비판을 일축했다.⁷⁾ 나아가 정부가 노인일자리사업을 확대·개편할 때면 어김없이 정책효과 특히, 빈곤감소효과를 발표하고 심지어 언론이 노인일자리사업의 관리부실에 대해 비판할 때도 정부는 노인일자리사업의 정책효과를 해명자료로 보도 하였다(보건복지부, 2019a; 2019b; 2019c; 정책브리핑, 2018; 2019a; 2019b; 2019c; 2019d;

3) 정부부채가 1997년 이후 단조 증가하여 2019년 GDP 대비 37.2%(731.5조 원)를 넘었는데 정부는 국가 비상금인 예비비까지 동원해서 재정일자리사업과 기초연금에 사용하였다(조선일보, 2019.10.21).

4) 「2018년 노인일자리 통계동향(한국노인인력개발원(2019))과 역대정권의 임기를 바탕으로 작성하였다.

5) 국정과제인 노인일자리 80만개는 2022년에서 1년 앞당긴 2021년까지 달성할 예정이다(보건복지부, 2019b).

6) 이에 대한 언론보도는 KBS 뉴스(2019.05.09), 뉴스투데이(2019.05.10; YTN(2019.05.24); 중앙일보(2019.08.25), KBS뉴스(2019.09.17), 한국경제(2019.08.25; 2019.08.26), 동아일보(2020.02.14)를 참고할 수 있다.

7) 상기 내용은 뉴스투데이(2019.05.10), KBS 뉴스(2019.05.09; 2019.10.22), 연합뉴스(2019.10.22), 아시아경제(2019.11.28), 중앙일보(2020.01.08), 동아일보(2020.01.14)를 참고할 수 있다.

2019e; 2019f; 2019g; 2019h; 2020)

물론 정책효과는 정책의 존재여부를 결정할 정도로 영향력이 크다(오철호, 2018). 또한 정책의 연구결과가 사회문제에 대한 새로운 해석(관점)과 해결책을 제시함으로써 정부정책에 기여할 수 있으며, 정부정책이나 사업의 기초로 활용되어야 한다는 것은 사회과학에서 새삼스러운 일이 아니다. 그러나 규범적 기대와는 달리 정책결정자가 정책의 평가결과를 활용하는 경우는 많지 않고, 실무자도 정책평가의 유용성에 의문을 제기한다(오철호, 2006). 정책에 대한 효과평가는 그것이 효과적(비효과적)인 것으로 드러났다는 정보 그 자체 외에 이론가나 실무자에게 주는 함의가 거의 없다. 또한 극단적으로 어떤 정책이 의도한 것과 같은 효과를 유발했다고 할지라도 해당 정책의 집행과 그 실재도 효과적이라고 할 수 없다(Pressman and Wildavsky, 1970; 이혁우, 2010 재인용). 노인일자리사업도 부실한 사업운영과 집행문제가(허드렛일 수준의 질 낮은 일자리, 일자리 쪼개기, 저임금, 관리미흡 등) 언론을 장식했고, 현장에서는 정책효과를 체감하기 어렵다. 일례로 노인일자리사업 참여노인은 노인일자리사업 소득으로 생활하기 어려워져 보수에 만족하지 않고 참여를 중단하고 싶다는 응답비율이 높다(윤기연 외, 2016; 안희란, 2017; 현다경, 2017).⁸⁾ 정부가 발표한 노인일자리사업 참여노인의 빈곤율도 사업 참여 전에 비해 3.3%p 낮아져서(보건복지부, 2019d), 빈곤완화효과가 가장 낮은 것으로 평가되는 국민기초생활보장제도의 정책효과와 같은 수준이다(3.3%p. 손병돈, 2012). 그나마 노인일자리사업의 대부분을 차지하는 공익활동은 기초연금수급자를 대상으로 실시해서 기초연금을 통해 빈곤의 심도(depth)가 완화된 후 노인일자리사업 수당을 추가로 지원해서(지은정, 2018⁹⁾) 다소 높게 나타난 결과인데도 불구하고 빈곤감소율이 낮다. 다른 연구결과를 보더라도 노인일자리사업은 저소득 노인의 소득을 개선하지 못하고(이석민, 2012; 이지혜·황남희, 2019) 수당을 27만원에서 40만원으로 인상해도 우리나라 노인빈곤율은 0.5%p(46.8%→46.3%), 2배 인상해도(54만원) 1.3%p 감소할 뿐이다(45.5%. 지은정, 2018). 2019년 1분기에는 하위계층의 소득이 감소해서(통계청, 2019c) 최근 크게 확대한 정부의 재정지원이 무색해지기도 하였다. 정부의 주장과는 달리 노인일자리사업의 빈곤감소효과가 크지 않음을 말해준다.

또한 정책의 개입 전과 후를 비교해보면, 정책성과의 증거물들이 성과를 달성한 것처럼 보일지 모르지만, 정책이 목적하거나 기대한 것들이 아닌 것처럼(Bevan and Hood, 2006; 박홍식, 2018 재인용) 노인일자리사업도 빈곤감소를 목표로 실시하는 노후소득보장정책도, 공공부조도 아니기(지은정, 2018)¹⁰⁾ 때문에 노인일자리사업 참여노인의 빈곤율이 감소한 것을 정책

8) 노인일자리사업의 보수가 적어서 참여자를 모집하지 못해 사업비의 절반을 반납한 지자체 사례(노노케어 사업. 스카이에일리, 2017.10.23)도 이를 말해준다.

9) 노인일자리사업(공익활동)과 기초연금의 빈곤감소 결합효과는 9.5%p이고, 노인일자리사업(공익활동)의 빈곤감소효과는 6.0%p인 것도(지은정, 2018) 이를 말해준다.

이 목적인 성과를 달성한 것으로 보기 어렵다. 노인일자리사업 참여노인의 빈곤율이 낮아진 것은 정부가 직접일자리사업으로 취업취약계층이 정규노동시장에 진입할 수 있도록 한시적 일자리를 제공하며 임금을 지원해서, 혹은 정부가 저소득 노인의 사회참여를 지원하기 위해 현금을 수당으로 집행하며 나타난 부수적인 결과일 뿐이다. 정책효과는 정책목표 달성의 결과를 나타내는 상태의 의도된 변화를 의미하는 반면, 정책결과는 정책집행의 결과로 나타나는 것으로 정책효과뿐 아니라 정책오차로 분류되는 부수효과(side effect)와 정책비용 등을 포함하는 개념이기(정정길, 2002; 심준섭, 2004 재인용) 때문에 노인일자리사업 참여노인의 빈곤율이 감소한 것을 노인일자리사업의 주된 정책효과로 강조하는 것은 적절하지 않다. 그럼에도 불구하고 정부는 마치 노인일자리사업이 노인빈곤감소를 정책목표로 설계하여 참여노인의 빈곤율이 낮아진 것처럼, 이례적일 정도로 노인일자리사업의 빈곤감소효과를 강조한다.

일단 정부가 결정하고 나면 정책을 정당화하기 위해 논리를 만들지만, 정책효과를 유일한 무기이자 방패로 삼아 정부가 이미 내린 결정을 정당화하기 위한 수단으로 활용하면, 분석은 권력을 정당화하는 수단이 되어 정책 본연의 가치와 목적을 잃어버리게 된다(사공영호, 2019). 정부나 연구자들이 이미 내린 결정을 정당화하기 위한 수단으로 분석(데이터)을 활용하거나, 이해관계자를 설득시키려고 활용하면(Rich, 1981; 이혁우, 2010 재인용) 이미 가진 지식과 패러다임 그리고 사전적 전제와 믿음을 견고히 하는 지식을 규명하는 데 그칠 수 있다(찰스 샌더스 퍼스, 2008; 사공영호, 2019 재인용). 이는 정책결정가가 선택의 결과로 나타날 현상에 관계 없이 자신의 신념이나 이데올로기에 따라 인과관계를 임의로 정해버리는(김영평, 1982; 최창수, 2014 재인용) 폐단보다 낫지만, 증거기반평가(evidence based evaluation)는 정책의 결과를 계량적으로 산출하고 기계적으로 수용하는데 그치기 쉽다. 더구나 대부분의 정책에서 예기치 못한 결과와 부작용이 발생하고 있지만 정책분석은 이런 문제에 대응하지 못하는데(사공영호, 2019), 정부는 정책효과를 중심으로 한 도구적 합리성(instrumental rationality)을 지나치게 강조해서 권력이 주장하고 싶은 이상적인 모습만 강조하는 것으로(문태현, 2003; 오철호, 2017; 2018) 비취질 수 있다. 노인일자리사업도 이런 비판에서 자유롭지 못하다.

물론 작금의 상황은 노인일자리사업 중앙전담기관(한국노인인력개발원)이 중앙부처(보건복지부)의 두뇌집단으로 역할하지 못하고(양윤정·정영순, 2011), 정부는 정책의 합리성보다 정치적 명분화를 중시하며, 대학과 연구기관은 정부정책에 대한 이론적 명분을 제공하고 정치와 권력을 정당화함으로써 정부와 구조적으로 공생하기(이종수, 2018; 권향원, 2019) 때문이기도 하다. 그러나 이를 고려하더라도 노인일자리사업의 정책효과분석은 2009년에 연구된 후 정부와

10) 특히, 노인일자리사업의 84.1%를 차지하는 공익활동과 재능나눔활동은 봉사활동으로(한국노인인력개발원, 2019; 보건복지부, 2020) 빈곤감소를 목표로 하지 않으며, 봉사활동의 목표를 빈곤감소로 삼을 수도 없다.

노인일자리사업 중앙전담기관을 중심으로 유사한 분석틀로 정부의 의사에 부합하는 긍정적인 결과를 중심으로 갱신되어 분석결과가 사전에 결정된 채로 활용되는 경향이 강했다. 노인일자리사업의 정책효과 연구 가운데 참여자와 미참여자(대기자) 혹은 노인일자리사업 참여 전후의 빈곤율을 비교분석한 연구는 있지만, 빈곤대책의 성과를 측정할 수 있는 빈곤탈출에 주목한 연구가 없는 것도 이를 말해준다. 이는 선행연구 결과를 부인하거나, 정책효과의 무용론을 주장하는 것이 아니다. 정부가 치적(治績)을 홍보할 수 있지만 정부지원이 필요한 노인의 열악한 근로환경 개선과 노인일자리사업의 목표인 노인의 능력과 적성에 맞는 일자리 창출에는 미온적인 반면, 노인일자리사업의 정책목표로 추진하여 달성한 성과가 아닌 부수적으로 나타난 결과를 주요 정책효과로 강조하며, 노인일자리사업의 유일한 무기이자 방패로 활용해서 우려를 표하는 것이다. 또한 노인 일자리의 질을 심도 있게 고찰할 수 있는 근로빈곤 동학과 정부의 주장처럼 노인일자리사업이 일을 통한 탈빈곤정책으로 실효성이 있는지에 대해 주목한 연구도 거의 없다. 본 논문은 이와 같은 문제의식에 따라 선행연구의 한계를 보완하고 정책개선에 필요한 기초자료를 제공하고자 노인의 근로빈곤 지속기간과 빈곤탈출에 대해 연구하였다.

4. 연구방법

1) 분석자료 및 분석기간

빈곤지속기간과 빈곤동학(dynamics of poverty)은 횡단면 자료로 파악하는데 한계가 있어서 패널자료로 분석해야 한다(Hill, 1985; Alcock, 2004; Haughton and Khandker, 2005). 패널자료는 비무작위적으로(nonrandomly) 발생하는 표본이탈과 attrition bias(가족해체, 사망, 이민, 응답거절 등)로 시간이 지날수록 사례수가 적어지지만, 시간에 따른 빈곤이행이나 빈곤주기는 패널자료로만 파악할 수 있다. 또한 패널자료는 회고적 응답에 기초한 오류를 줄일 수 있고, 정부정책의 효과를 평가하는데도 유용하다(Haughton and Khandker, 2005). 국내패널 가운데 한국복지패널(Korea Welfare Panel Study)은 전국 대표성을 지니고 있으며, 가구(원)의 일반적 특성, 경제활동상태, 소득 등에 대한 정보를 조사하고, 노인일자리사업을 분석할 수 있는 유일한 패널자료로 본 연구에 적합하다.

빈곤지속기간을 측정할 때 가장 많이 사용하는 방법은 일정 기간 동안 한 가구의 소득이나 소비가 빈곤선 이하인 기간을 합산하는 것이다(Bane and Ellwood, 1986; Biewen, 2014). 그러나 이 방식은 분석시작시점 이전부터 가난했던 사람이나 분석종료시점 이후에도 가난한 사람의 빈곤지속기간을 누락하여 빈곤기간을 과소평가한다. 여기에 관측기간마저 짧으면 빈곤주기

를 더 과소추정하기 쉽다. 예컨대 관측기간이 3년일 때, 1년 빈곤율은 8%, 2년은 4%, 3년 이상은 5%이고(OECD, 2008), 3년 중 2년 이상 지속된 경우를 지속빈곤으로 측정하면 9%에 불과하다(Eurostat, 2014). 그러나 분석기간을 10년으로 확장하면, 빈곤을 경험한 사람 가운데 30%는 1년만 가난하고 2년은 12%, 3~4년은 12%, 5년 이상이 35%로 빈곤기간이 길다(Stevens, 1999). Devicienti(2011)의 연구에서도 빈곤을 경험한 사람의 20%는 10년 중 1년만 가난하지만, 16%는 2년, 12%는 3년, 44%는 5년 이상 빈곤상태가 지속되었다. 이에 Stevens(1999), Biewen(2006), Devicienti(2011)는 10년(Biewen, 2014 재인용), Bane and Ellwood(1986)은 12년을 분석하여 본 연구도 10개 연도 자료(4~13차)를 사용하였다.

한편, 빈곤은 가구단위이지만 경제활동은 개인단위에서 이뤄져서 개인을 분석단위로 삼았다. 이에 4차 조사 당시 만 65세 이상 노인(3,933명) 개인자료와 가구자료를 13차까지 결합(merge)하였다.¹¹⁾ 그 후, 노인일자리사업 외 정부의 일자리사업(공공근로 등) 참여노인을 제외하고¹²⁾ 3,907명 가운데 분석시작시점 당시 근로빈곤노인인 522명을 분석하였다.

2) 분석방법

사회문제는 사건의 발생여부뿐 아니라, 사건이 발생하기까지의 시간(time to an event)도 중요하다. 이 때 시간은 대부분 정규분포가 아니며, 중도절단(censoring)도 고려해야 하기 때문에 회귀분석(OLS)으로 추정하기 어렵다. 반면, 생존분석은 사건이 발생하기까지의 시간을 모형에 반영하고, 관찰시작시점이나 종료시점에 관측이 절단된 사례의 정보를 활용할 수 있다(Allison, 1995). 이에 본 연구도 생존분석(survival analysis) 가운데 생명표 분석을 통해 근로빈곤노인의 빈곤탈출확률을 추정하고, 빈곤기간을 모형에 반영할 수 있는 이산시간위험분석을 활용하였다. 생명표 분석은 일정한 시간간격으로 추정하여,¹³⁾ i 년 동안 빈곤을 경험한 노인이 t 해 혹은 $t+1$ 해에 빈곤을 벗어날 확률(위험확률, hazard rate, 식①)을 구한다. 본 연구의 시간간격은 1년이며, 빈곤지속기간은 1~10년이다.

11) 좌측절단된 주기에 분석에 포함된 주기에 비해 장기간이라면 표본선택의 편의(sample selection bias)를 초래하여 빈곤의 지속성을 과소평가하게 된다(구인회, 2005). 또한 본 연구자료에서 좌측절단자료를 사용하면(161명, [표 5]), 노인일자리사업 참여자가 10명 미만이라서 정책성과를 측정하기 어렵다.

12) 노인일자리사업 외 정부지원 일자리사업에 참여한 65세 이상은 4차 2명, 5차 8명, 6차 6명, 7차 2명, 8~10차 3명, 11차 2명, 12차 0명, 13차 2명으로 반복 참여사례를 제외하면 총 26명이다(4~13차 결합자료)

13) 생명표분석은 시간간격(interval)내 절단사례는 간격의 중간 시점에서 절단된 것으로 처리한다. 이는 절단된 시점의 분포가 간격 내에서 동일하다고 가정하는 것이다(Allison, 1995).

$$\hat{S}(t_j) = \prod_{j=1}^{i-1} (1 - q_j) \dots\dots\dots \text{식①}$$

i = 간격, t = 관찰시작시점, q =관찰종료시점

$$\log\left(\frac{P(t)}{1 - P(t)}\right) = \alpha_t + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_2 x_2(t) \dots\dots\dots \text{식②}$$

이산시간위험분석은 빈곤지속기간을 모형에 반영할 수 있는 대표적인 방법으로, 각 개인의 생존이력(survival history)을 빈곤기간에 따라 각각의 관측치(observation)로 변환한 뒤, $t - 1$ 년의 빈곤상태에서 t 년에 빈곤을 탈출하는지 즉, 사건발생 여부를 이분형(binary) 회귀모형으로 분석한다. 예컨대, 5년 동안의 빈곤탈출을 분석한다면 개인의 5개 연도별 자료를 패널자료로 결합한 후(wide-type), 빈곤기간에 따라 각각의 사례로 전환하는 것이다(long-type). 빈곤기간이 1년인 개인은 1개의 행을, 10년인 개인은 10개의 행으로 변환된다. 따라서 빈곤기간이 1년, 4년, 5년인 3개의 관측치로 구성된 자료를 이산시간분석에 적합한 자료로 변환하면 10개의 관측치가 된다. 본 연구도 4~13차의 연도별 자료를 패널자료로 결합한 후, 각 개인의 빈곤기간을 반영하여 자료구조를 변환한 뒤, 근로빈곤노인이 빈곤을 탈출하거나 우측절단된(right-censored) 연도를 마지막으로 한 빈곤주기자료를 구성하였다. 이에 분석시작시점 당시 근로빈곤노인 522명의 자료는 각 개인의 빈곤기간을 반영하여 3,139명의 빈곤주기자료로 변환되었고, 본 연구는 사건발생여부를 알 수 없는 결측치를 제외한 2,436명을 최종분석대상으로 삼았다. 그 후 $t - 1$ 년까지 빈곤상태를 지속하다가 t 년에 빈곤을 탈출하는 사건을 경험하게 될 조건부 확률 $P(t)$ 을 로지스틱 회귀방정식(logistic regression equation)으로 추정하였다. 식②의 α_t 는 α 가 시간함수임을 나타내며 빈곤지속기간의 터미변수로 투입하고, $\beta_1 x_1$ 은 시간이 지나도 변하지 않는 변수를, $\beta_2 x_2(t)$ 는 시간에 따라 변하는 변수를 뜻한다(Allison, 1995).

3) 변수 측정

(1) 종속변수

본 연구의 종속변수는 근로빈곤탈출이다. 근로빈곤은 근로와 빈곤이 결합된 용어라서(Fortin and Fleury, 2004) 누가 가난한지, 무엇을 근로로 볼 것인지 정의내려야 한다. 또한 근로는 개인 단위의 측정이고 빈곤은 가구상황에 따라 결정되기 때문에 정의하기 쉽지 않다(Frank et al., 2004). 이에 각각의 개념을 먼저 살펴본 뒤, 본 연구의 조작적 정의를 제시하였다.

① 빈곤정의 및 측정

빈곤은 가치판단(value judgement)의 문제라서 ‘아름다움(beauty)’처럼 보는 사람의 시각에 따라 다르다. 그래서 빈곤은 일반적으로 많이 사용되는 용어지만, 빈곤에 대한 정의는 학자마다 다르다. 이 가운데 가장 일반적이고 오랫동안 사용된 측정방법은 절대빈곤(absolute poverty)과 상대빈곤(relative poverty)이다. 절대빈곤은 경제적 자원의 결핍으로 기본적인 물질적 욕구를 충족시킬 수 없는 상태를 뜻한다(Townsend, 1979).¹⁴⁾ 그러나 절대빈곤 역시 상대적일 수밖에 없다. 빈곤을 생존에 필요한 기본적인 욕구를 충족시킬 수 있는 재원이 결핍된 상태라고 한다면, 최소한의 기준은 무엇인지에 대해 합의된 바가 없다(Hill, 1985; ILO, 2019). 생존에 필요한 최소한의 수준과 욕구는 시대에 따라 그리고 사회구성원이 어느 사회에 속해 있는지에 따라 다르며, 누가 정의하는지에 따라서도 달라진다(Sen, 1979; 1983; Townsend, 1979).¹⁵⁾

반면, 상대빈곤은 한 사회 전체 국민의 삶의 수준(소득/소비)에 비추어 경제적 자원의 부족을 측정한다는 측면에서 장점이 있다.¹⁶⁾ 또한 빈곤은 불평등(inequality)의 문제이기 때문에 상대적인 소득분포가 변하지 않으면 빈곤도 크게 달라지지 않아서(Sen, 1983; Hill, 1985) 절대빈곤보다 상대빈곤이 적절한 것으로 판단된다. 본 연구도 상대빈곤을 사용하였다. 상대빈곤은 중위소득(median income)의 40% 혹은 50%나 60% 이하를 기준으로 사용한다. 절대빈곤에 견주어 분석할 때는 중위소득의 40%를 사용하고 빈곤위험을 포함할 때는 60%를 기준으로 하지만(김영란, 2005; 남춘호 외, 2006; 류기락, 2018; Snel et al., 2008), 중위소득의 50%를 기준으로 하는 연구가 많다(금재호·김승택, 2001; 홍경준, 2004; 김교성·최영, 2006; 지은정, 2018; Fortin and Fleury, 2004; OECD, 2009). 본 연구도 중위소득의 50% 이하를 빈곤으로 측정하였다.

- 14) 빈곤에 대해 선구자적인 연구로 가장 영향력을 크게 미친 Seebohm Rowntree(1901)는 『빈곤: 도시생활 연구. Poverty: A Study of Town Life』에서 한 가족이 육체적 효율성(physical efficiency)을 유지하는 데 필요한 최소한의 필수품(necessities)을 구입하는데 드는 비용을 계산하여 빈곤선(poverty line)을 제시하고, 가족의 총소득이 이 기준에 못 미치는 부족한 상태를 1차적 빈곤(primary poverty)으로 정의하였다. 이와 같은 정의는 다소 협소한 개념이지만 사회정책의 빈곤기준 예컨대, Beveridge Report(Social Insurance and Allied Services, 1942)의 생존기준과 Bowley와 동료들이 제안한 사회보장제도의 급여기준 등에 사용되며 많은 영향을 미쳤다(Townsend, 1979 재인용).
- 15) 예를 들어, 차(tea)는 영향학적으로 가치가 없다. 그러나 일부 국가에서는 차를 마시는 것이 오랜 관습으로 자리매김하였고, 심리적으로도 없어서는 안 될 생활필수품이다. 이와 같은 심리적·사회적 필수품은 상대적이며(Sen, 1979), 고정된 것이 아니기 때문에 빈곤에서 절대적이라는 개념은 적절하지 않다(Townsend, 1979). Adam Smith(1776)도 필수품이란 생활을 유지하는데 불가피하게 필요한 재화 뿐 아니라, 그 사회의 관습상 최하층(the lowest rank)의 사람이라도 믿을 수 있는 사람이라면 없으면 품위 없다고 간주되는 재화로 정의하였다. 예컨대 린넨 셔츠와 가죽구두는 엄밀히 말하면 우리 생활의 필수품이 아니다. 그러나 18세기 대부분의 유럽국가에서 최하층의 근로자라도 신망 있는 일용 근로자가 공공장소에 린넨 셔츠를 입지 않고 나타나는 것은 부끄러운 일이며, 자신의 빈곤상태를 말해주는 것으로 여겨졌다(Townsend, 1979 재인용; Sen, 1983).
- 16) Townsend(1979)는 빈곤의 개념을 생존에 필요한 최소한의 자원의 결핍(절대적 빈곤)을 넘어 관습상 혹은 그 사회에서 인정되는 최소한의 삶의 수준을 유지하며, 나아가 시민활동(civic engagement)에 참여할 수 있는 적절한 수준에 미치지 못하는 상태까지 확장하고 상대적 빈곤의 이론적 토대를 제공하였다. Amartya Sen(1983)은 빈곤을 인간이 살기 위해 필요한 육체적 필수품이나 경제적 자원의 결핍을 넘어 인간답게 살 수 있는 능력(capabilities)이 결여된 상태로 정의하여(영양, 의복, 주거, 질병, 교육, 주거 등 Sen, 1983) 빈곤의 개념을 발전시켰다.

그 다음 개인(가구)의 경제적 복지(economic well-being)를 선택해야 한다. 경제적 복지를 나타내는 대표적인 지표는 소득과 소비지출이다(Haughton and Khandker, 2005). 본 연구는 소득을 사용하였다($t-1$ 년, 연소득). 또한 실제 욕구를 충족할 수 있는 재원이 중요하다는 측면에서 세후 소득(after-tax income)인 가처분소득(disposal income)을 사용하는 것이 적절하다(Hill, 1985). 본 연구도 근로·사업소득, 공적이적소득, 사적이전소득, 재산소득, 기타소득의 합인 경상소득에서 세금과 사회보장기여금을 제외한 가처분소득을 사용하였다(통계청 소비자물가지수로 조정, 2015=100). 한편, 일반적으로 경제적 자원을 측정할 때 현물급여(in-kind transfers, food stamps 등)를 누락해서 빈곤이 과대측정되는 경향이 있는데(Hill, 1985), 한국 복지패널은 현금가치(value)로 조사해서 포함하였다. 끝으로 빈곤단위는 가족이다. 소득이나 소비는 가족이 공유하며 규모의 경제가 작용하기 때문이다. 이에 규모가 다른 가족의 욕구와 필요자원의 차이를 반영하기 위해 가구균등화 지수(equivalence scale)를 적용하였다. 빈곤지표는 빈곤율(Headcount Ratio, H)을 사용하였다. 빈곤율은 빈곤선(π) 아래에 있는 빈곤한 사람의 수(q)를 전체 인구수(n)로 나누어 측정하는 것으로($H = q/n$), Booth(1889)와 Rowntree(1901)가 사용한 이후, 빈곤지표 가운데 가장 많이 사용되어(Sen, 1979) 적절하다.

② 근로정의 및 측정

근로빈곤층을 연구할 때, 근로를 어떤 개념으로 정의하느냐에 따라 정책대상과 정책방향이 달라지기 때문에 개념정의가 중요하다. 근로를 근로시간(기간)이나 종사상 지위(상용직 등)로 구분하는 연구도 있지만, 대부분 취업빈곤층이나 경제활동빈곤층(active poor) 혹은 근로능력 빈곤층(workable poor)의 3가지로 정의한다([표 1] 참고). 첫째, 취업빈곤층 즉, 현재 취업상태이지만 가난한 근로자를 근로빈곤층으로 정의한다. 이 정의에 따르면 끊임없이 취업과 실직, 비경제활동 상태를 오가는 근로빈곤층의 특성을 반영하지 못해서 사각지대가 발생할 수 있지만, 일해도 가난한 근로자에 초점을 맞추어 정책의 대상과 방향을 수립하여 취업의 질을 개선할 수 있다는 장점이 있다. 또한 우리나라는 지난 13년 동안 실업률(15세 이상)이 3.5%에서(2006년) 3.8%로(2018년, 통계청 KOSIS) 0.3%p 증가했는데, 빈곤율은 동기간 13.4%에서 16.7%로 3.3%p 증가하여(가처분소득, 중위소득의 50% 이하, 이현주·이주미, 2018; 이현주 외, 2019) 실업률 증가율보다 11배 높다. 근로빈곤 중에서도 일하지만 가난한 취업빈곤의 문제가 심각한 것을 볼 수 있다. 유럽과 ILO, OECD는 이와 같은 실태를 반영하여 취업빈곤층에 초점을 맞추어 연구하는 경향이 있고(Aririo et al., 2008; Gießelmann and Lohmann, 2008; Lohman, 2008; Lohman and Marx, 2008; Marx and Verbist, 2008; Snel, et al., 2008, OECD, 2009; ILO, 2019), 캐나다의 Fortin and Fleury(2004)도 근로빈곤층을 지난 1년 동안 910시간

이상 임금을 목적으로 일한 가난한 근로자로 정의하였으며,¹⁷⁾ 국내 김영란(2005), 금재호(2006), 김교성·최영(2006), 지은정(2013b)도 근로빈곤을 취업빈곤으로 분석하였다.

[표 1] 근로빈곤층의 개념 및 선행연구의 조작적 정의

연번	근로자		근로빈곤층의 개념정의	선행연구
	근로정의	연령범위		
I	빈곤가구의 가구원 중 현재 취업하고 있는 사람	15세~64세	취업빈곤층	금재호(2006), 김교성·최영(2006), Fortin and Fleury(2004), Aririo et al.(2008), Gießelmann and Lohmann(2008), Lohman(2008), Lohman and Marx(2008), Marx and Verbist(2008), Snel, et al.(2008), OECD(2009)
		15세 이상 (노인 포함)		
II	빈곤가구의 가구원 중 1년 중 6개월 이상 경제활동을 수행한 사람 (취업자, 실직자)	15세~64세	경제활동 빈곤층	미국 노동부 통계국(BLS), 홍경준(2005), 남춘호 외(2006), 심진예·이성규(2016)
III	빈곤가구의 가구원 중 근로능력이 있는 사람(전업학생, 퇴직자 등 제외)	15세 이상 (노인 포함)	근로능력 빈곤층	노대명·최승아(2004), 지은정(2007)

자료: BLS는 Parente(1995 재인용)이고, 그 외는 상기 표의 선행연구와 같음.

둘째, 근로자를 경제활동인구로 분류하는 방식이다. 미국 노동부 통계국(Bureau of Labour Statistics, BLS)은 근로빈곤층을 빈곤가구의 가구원 중 적어도 6개월 이상(1년 중 27주) 일하거나 구직활동을 수행한 사람으로 정의한다(Parente, 1995). 실업률이 높은 국가에서는 실직자가 근로빈곤층에서 차지하는 비중이 크기 때문에 근로빈곤층을 경제활동빈곤층으로 측정한다(노대명·최승아, 2004). 그러나 근로빈곤의 원인이 다르면 정책도 달라야 하는데(ILO, 2019), 경제활동빈곤층으로 정의하면 같은 빈곤층이라도 집단특성에 따른 문제진단과 정책개입을 효과적으로 하기 어렵다. 예컨대, 근로빈곤층의 주된 원인이 실업이라면 고용기회를 확대하는 데 정책의 초점을 맞추어야 하고, 일자리의 질(저임금 근로, 근로시간, 작업장 안정, 훈련·승진기회 부족 등)이 문제라면 실업대책보다는 괜찮은 일자리 창출에 주력해야 한다(ILO, 2019).

셋째, 근로빈곤층을 근로능력이 있는 빈곤층 즉, 근로가능한 빈곤층(workable poor) 혹은 감춰진 노동인구(hidden labour force)로 볼 수 있다(Holst and Spiess, 2001; 2004; 노대명·최승아, 2004 재인용). 근로빈곤층은 취업과 실업, 비경제활동인구로 빈번하게 이동하고 취업상태의 변화로 빈곤선을 넘나드는 비율도 높기 때문이다. 또한 근로능력유무를 기준으로 실시하는 정책의 대상과 적용방식을 결정하는 데 유용하다(자활사업 등, 노대명·최승아, 2004). 그러나

17) 연 910시간은 1년 중 절반(26주)동안 캐나다 근로자의 평균 근로시간(주당 35시간)이다(Fortin and Fleury, 2004).

아동을 양육하거나 노인을 부양하는 것보다 노동시장에 참여하는 것이 더 바람직하다는 사회적 합의가 없는 한 또는 빈곤으로부터 탈피하기 위해 일하는 것이 다른 무엇보다 중요하다는 점이 전제되지 않는 한, 근로능력을 가진 비경제활동인구 전체를 근로빈곤층으로 분류하여 근로를 통한 빈곤탈출을 목표로 하는 것은 타당하지 않다(홍경준, 2005). 더구나 근로빈곤층 가정의 60%는 문제행동(학업지연, 장애 등)을 하는 자녀가 있어서(Lucinda et al., 2003) 아동양육보다 노동시장참여를 강조하면 또 다른 사회문제를 양산할 수 있다.

본 연구는 근로빈곤을 취업빈곤 즉, 기준 시점($t-1$ 년, 12월 31일) 당시 소득을 목적으로 주당 1시간 이상 일하지만 가구소득이 빈곤선 이하인 근로자로 정의하였다(단, 노인일자리사업 외 정부지원일자리사업 참여자는 제외함). 우리나라 노인취업률이 높고 증가추세를 보이고 있지만(2006년 30.3%→2018년 31.3%. 통계청 KOSIS), 노인빈곤율이 43.8%(2006년)에서 49.6%(2018년 1분기, 2분기 46.1%. 이현주·이주미, 2018)로 더 높아져서 노인 일자리의 질이 악화된 것으로 우려되기 때문이다.

(2) 독립변수

본 연구의 독립변수는 빈곤지속기간과 정부정책인 복지제도의 탈상품화, 노인일자리사업 그리고 일자리 특성 중 임금, 근로시간, 직종으로 분석하였다.

① 빈곤지속기간

본 연구는 빈곤지속기간을 일시빈곤, 장기빈곤, 지속빈곤으로 구분하여 분석하였다. 분석기간이 짧은 때는 장기빈곤 혹은 지속빈곤이나 만성빈곤(chronic poverty)을 2년(Haughton and Khandker, 2005) 혹은 3년 이상(Fourage and Lytte, 2005; 심진예·이성규, 2016 재인용; 심진예·이성규, 2016; Biewen, 2014) 또는 5년 이상으로 측정하지만(Hulme et al., 2001), 분석기간이 10년 이상일 때는 8년 이상(Hill, 1985) 혹은 분석기간 중 2/3 이상의 기간 동안 빈곤한 경우로 측정한다(European Union, Biewen, 2014). 본 연구도 EU의 지속빈곤 기준에 따라 분석기간 10년 중 2/3이상인 7년 이상을 지속빈곤으로 측정하고, Hill(1985)의 연구를 참고하여 1~3년은 일시빈곤, 4~7년은 장기빈곤으로 분석하였다.¹⁸⁾

또한 빈곤은 임의적으로 정의된 개념이기 때문에 취업이나 복지 급여처럼 명쾌하게 구분하기 어렵다. 빈곤을 측정하는 기준에 따라 빈곤층이 되기도 하고 비빈곤층이 되기도 하며, 개인에겐 미미한 소득변화(minor income change)에 불과해서 거의 의미없지만, 빈곤선 주위에서

18) Hill(1985)는 10년 중 1~2년의 비교적 짧은 시간만 빈곤한 사람은 일시빈곤(temporary poverty)으로, 3~7년 동안 빈곤이 지속된 경우는 장기빈곤(long-run poverty)으로 정의하였다.

발생해서 빈곤을 탈출하거나 진입한 것으로 측정할 수 있다. 또한 측정오차(measurement error)로 발생한 소득변동으로 가짜(spurious) 빈곤이행 혹은 거짓(false) 빈곤이행을 빈곤주기에 포함하게 된다(OECD, 2008; Biewen, 2014 재인용; Bane and Ellwood, 1986). 그러나 빈곤을 탈출해도 빈곤선 주위에 머물러서 빈곤에 재진입하기 쉽다. 이와 같은 문제를 해결하기 위해 Stevens(1999), Valletta(2006), Devicienti(2011)은 전체 분석기간 동안의 평균 소득이 빈곤선보다 낮은 것을 지속빈곤으로 측정하였다(Biewen, 2014 재인용). World Bank는 이를 만성빈곤으로 정의하였고(Haughton and Khandker, 2005), 국내에서는 금재호·김승택(2001)과 홍경준(2004)이 향상빈곤으로 분석하였다. 본 연구는 World Bank의 정의를 따라 분석기간 동안의 평균소득이 빈곤선보다 낮은 것을 만성빈곤으로 정의하고 측정하였다.

② 정부정책

첫째, 복지정책의 탈상품화는 가구의 공적이전소득으로 측정하였다(연 단위). 공적이전소득은 사회보험소득(공적연금, 고용보험, 산재보험)과 장애수당, 양육수당 그리고 기타 정부보조금인 근로장려세제, 긴급복지지원금, 국가유공자에 대한 보조금(보훈연금 제외), 농어업 정부보조금, 에너지 감면·보조(전기로 등), 통신 감면·보조(전화비 등) 등의 합으로 구하였다(log 전환).

둘째, 정부정책인 노인일자리사업은 사업참여로 투입하였다. 정부지침상 공익활동과 재능나눔활동은 봉사활동이지만(보건복지부, 2020), 정부정책의 분류기준으로 보면 노인일자리사업은 노동시장정책인 재정지원일자리사업 중 직접일자리사업(34개)에 속한다(고용노동부, 2019b).¹⁹⁾ 봉사활동인 공익활동 참여노인도 한국노인인력개발원의 안내와 지원을 통해 근로장려금(EITC)을 받고 있다.²⁰⁾ 근로장려금은 취업빈곤층을 대상으로 실시하는 탈빈곤정책으로 봉사활동의 실비는 근로소득이 아니기 때문에 지원대상이 아니다. 그런데 노인일자리사업 중앙전담기관의 지원으로 공익활동 참여노인도 수당을 근로자 소득으로 인정받아 근로자를 대상으로 실시하는 근로장려금을 받아서 정부가 노인일자리사업을 근로로 인정하는 것으로 보여진다. 또한 고용통계를 작성할 때도 노인일자리사업 참여자는 모두 취업자가 되며, 한국복지패널도 노인일자리사업을 정부의 고용지원 프로그램(공공근로, 자활공동체 및 자활근로 등)으로 조사해서 본 연구도 이 기준을 따랐다.

다만, 한국복지패널은 노인일자리사업의 유형(①공공형:공익활동, 재능나눔활동, ②사회서비스형, ③민간형:시장형사업단, 취업알선형, 고령자친화기업, 시니어인턴십. 보건복지부,

19) 우리나라는 OECD의 노동시장정책 분류를 따라 재정지원일자리사업(직접일자리사업, 직업훈련, 고용서비스, 고용장려금, 창업지원, 실업소득유지 및 지원)을 실시한다(고용노동부, 2019b).

20) 한국노인인력개발원은 참여노인이 근로장려금을 받을 수 있도록 '일용근로자 소득신고 및 근로장려금 적용에 대해 안내하고 전산시스템(차세대통합업무시스템)으로 지원하고 있다(한국노인인력개발원 홈페이지).

2020)을 조사하지 않아서 본 연구도 사업 참여여부로 측정하였다. 민간일자리는 노인일자리사업이 아닌 일자리를 뜻한다(상용직, 임시직, 일용직, 고용주, 자영업자, 무급가족종사자). 단, 노인일자리사업 외 정부지원 일자리(공공근로 등) 참여자는 제외하였다. 한편, 노인의 불안정한 고용으로 인해 t 시점의 취업자가 $t+1$ 시점에 미취업 상태가 될 수 있어서 분석시작시점 당시 취업노인이 분석기간 중 실직자나 비경제활동으로 이동한 경우는 미취업자로 범주화하였다.

[표 2] 본 연구의 변수 측정

구분	변수	측정
종속변수	근로빈곤탈출	근로빈곤탈출=1, 근로빈곤지속=0*
	빈곤지속기간	3년 이하=일시빈곤*, 4~7년=장기빈곤, 8년 이상=지속빈곤
독립변수	정부정책	탈상품화 공적연금(+기초연금), 고용보험, 산재보험, 장애(아동)수당, 양육수당, 기타 정부보조금(근로장려세제, 긴급복지지원금 등)
	노인일자리사업	노인일자리사업 참여, 민간일자리 취업, 미취업*
	일자리 특성	임금 시간당 중위임금의 2/3 미만, 시간당 중위임금의 2/3 이상, 미취업* 근로시간 전일제 근로, 시간제 근로, 미취업* 직종 단순노무직, 그 외 직종, 미취업*
통제변수	부양가구	(손)자녀 동거=1, 비동거=0*
	가구특성	취업가구원수 가구내 취업가구원수
	사적이전소득	사적이전소득 월 30만원 이상=1, 미만=0*
	개인특성	교육수준 초등학교 이하*, 중학교, 고등학교 이상 성별 남성=1, 여성=0*

* 기준변수

③ 일자리 특성

노인의 일자리 특성은 임금, 근로시간 그리고 직종을 투입하였다. 첫째, 임금은 자본주의 사회의 중요한 소득원으로 근로자가 일자리를 선택하는 기준이다(안희란, 2017). 이에 본 연구는 대표적인 일자리 지표인 저임금 근로로 분석하였고, OECD의 기준에 따라 시간당 중위소득의 2/3 미만이면 저임금 근로로 측정하였다(ILO, 2013). 이 때 중위소득의 기준소득은 18세 이상 근로자의 근로소득과 사업소득(자영업자와 고용주), 부업소득을 합한 금액의 중위값이다. 둘째, 초단시간 근로자는 근로기준법에 따라 1주 소정 근로시간이 15시간 미만인 근로자로(월 60시간), 단시간 근로자는 1주 동안의 소정 근로시간이 그 사업장에서 같은 종류의 업무에 종사하는 통상 근로자에 비해 짧고, 40시간을 초과하지 않는(근로기준법 제2조, 제50조. 법제처 홈페이지) 근로자로 보는데 본 연구는 초단시간 근로와 단시간 근로를 시간제 근로로, 주당 평균 근로시간이 40시간 이상인 근로자를 전일제 근로자로 분류하였다. 이때, 근로시간은 규칙적으로 일한 주당 평균 시간(①)과 불규칙적으로 일한 하루 평균 시간(②)을 주 평균 근로일수(③)와 곱한 시간(④=②×③)을 더해서(①+④) 구하였다. 셋째, 노인직종의 쏠림현상을 반영하여 단순

노무직 여부로 범주화하였다. 단순노무직은 한국표준직업분류 대분류를 기준으로 단순노무직과 농림어업 숙련종사자를, 그 외 직종은 관리자, 전문직 및 관련종사자, 사무종사자, 서비스종사자, 판매종사자, 기능원 및 관련 기능 종사자, 장치·기계 조작 및 조립 종사자의 7개이다.

(3) 통제변수

본 연구의 통제변수는 가구특성인 취업가구원수, 부양가족, 가구의 사적이전소득이다. 취업가구원수는 가구 내 근로자의 수를 모두 합하고, 근로기준은 본 연구의 취업기준과 같다. 부양가족은 (손)자녀와 같이 동거하면 1, 아니면 0으로 입력하였다. 사적이전소득은 개인(퇴직)연금, 부모(자녀)로부터의 보조금, 민간보조금의 합을 구한 뒤 월 평균 30만원 이상이면 1, 미만이면 0으로 코딩하였다. 개인특성은 교육수준과 성별이다. 교육수준은 초졸 이하(기준변수), 중졸, 고졸 이상으로 구분하고, 성별은 남성이면 1, 여성은 0(기준변수)으로 입력하였다.

5. 분석결과

1) 노인근로빈곤의 규모와 추이

본 절은 동태적 분석에 앞서 각 년도 노인빈곤과 노인 고용률 그리고 노인 근로빈곤의 규모와 추이를 살펴보았다.

[표 3] 정태적 관점에서 본 노인빈곤과 고용률 그리고 근로빈곤의 규모와 추이

연도	노인빈곤률			노인고용률			노인근로빈곤층 비율		
	인원	비율	전체	인원	비율	전체	인원	비율	전체
2009년(4차)	1,685	42.9	3,931	1,435	36.5	3,928	526	36.7	1,435
2010년(5차)	1,585	41.1	3,855	1,426	37.0	3,855	436	30.6	1,426
2011년(6차)	1,610	42.7	3,771	1,374	36.4	3,773	476	34.6	1,374
2012년(7차)	2,227	42.0	5,300	1,944	36.7	5,308	629	32.4	1,944
2013년(8차)	2,181	41.8	5,222	1,927	36.9	5,222	621	32.2	1,927
2014년(9차)	2,344	45.5	5,146	1,869	36.3	5,146	679	36.3	1,869
2015년(10차)	2,273	44.4	5,120	1,823	35.6	5,120	658	36.1	1,823
2016년(11차)	2,155	43.2	4,984	1,775	35.6	4,984	593	33.4	1,775
2017년(12차)	2,206	44.6	4,950	1,810	36.6	4,950	616	34.0	1,810
2018년(13차)	2,182	44.7	4,885	1,836	37.6	4,885	639	34.8	1,836

주: 각 연도 65세 이상을 대상으로 분석한 결과임(결측치 제외)

자료: 『한국복지패널』 4~13차 원자료

일반적으로 빈곤위험이 높은 집단이 전체 인구에서 차지하는 비율이 높아지면 전체 빈곤율도 높아지지만(Lohman, 2008), 공적연금이 발달하면 노인빈곤율도 감소한다(Hill, 1985). 그러나 우리나라 노인빈곤율은 2009년 42.9%에서 2018년 44.7%로 2%p가량 높아졌다(표 3) 참고). 2011년 이후 65세 이상 인구가 평균 29만 명씩 매년 늘었지만(통계청 KOSIS), 노인빈곤율은 더 높아진 것이다. 인구구조의 변화로 노인빈곤율이 자연감소할 것으로 기대하기 어려운 것을 말해준다. 또한 노인 고용률도 36.5%에서 37.6%로 1.1%p 높아져서 빈곤율과 고용률이 동반 상승하고, 취업노인의 빈곤율이 34.8%에 이른다. 노동시장 지위는 가구(개인)의 경제적 복지에 미치는 영향이 커서(Hill, 1985) 취업자가 없는 가구의 빈곤률이 가장 높고(금재호, 2006; Parente, 1995; Aririo et al., 2008; Marx and Verbist, 2008; Snel et al., 2008), 노년기에도 취업노인의 빈곤율이 미취업 노인보다 낮지만(이병희·정재호, 2002; 이영애, 2011), 일을 해도 빈곤을 벗어나지 못하는 노인이 100명 중 35명에 이른다(2018년 기준). 취업이 빈곤탈출의 해법이 되지 못하는 것을 말해준다.

2) 노인의 빈곤지속기간

지난 10년 동안 빈곤을 경험하지 않은 노인은 27.0%이고, 한번이라도 빈곤을 경험한 노인은 73.0%로 나타났다. 노인의 빈곤경험률이 매우 높다. 더구나 일하는 노인의 빈곤경험률이 76.1%로 전체 노인보다 3.1%p 더 높다. 노인은 일하기 때문에 빈곤을 벗어나는 것이 아니라 가난하기 때문에 일 할 수밖에 없고, 일을 해도 빈곤의 굴레를 벗어나지 못하는 것으로 보여진다. 더구나 분석시작시점 당시 근로 비빈곤 상태였던 노인의 62.3%도 전체 분석기간 중 한 번 이상 빈곤을 경험한 것으로 나타나, 특정시점에 가난하지 않더라도 그 후 빈곤으로 추락할 위험이 높은 것을 알 수 있다.

또한 근로빈곤노인의 빈곤지속기간이 상당히 길다. 빈곤지속기간이 7년 이상인 지속빈곤율이 51.0%로 절반을 넘고, 일을 해도 분석기간 내내 가난한 노인도 13.6%이다. 빈곤율이 높은 국가는 지속빈곤율도 높아서 선형관계(linear relationship)를 보이기도 하지만(OECD, 2008; Jenkins and Kerm, 2014; Biewen, 2014 재인용), 지속빈곤은 빈자 중 일부만 겪는데, 우리나라는 노인의 근로빈곤율이 높고 빈곤지속기간도 긴 것을 볼 수 있다. 또한 분석기간(10년) 중 평균소득이 빈곤선 이하에 놓여 있는 만성빈곤율도 58.4%로 상당히 높다. 분석시작시점 당시 근로빈곤노인 10명 중 6명은 만성적인 빈곤상태에 놓여 있어서, 선행연구(구인회, 2002; 홍경준, 2004²¹⁾)의 노인 향상빈곤율보다 높고, 빈곤지속기간은 더 길다. 더구나 노인은 자연 사망으로 중도 탈락되어 빈곤기간이 과소 측정될 수 있는 것을(Bane and Ellwood, 1986) 고려하면 취업

노인의 지속빈곤이 심각하고 근로빈곤노인의 가난은 더 장기화·고착화된 것으로 판단된다. 다만, $t-1$ 시점 당시 일하면서 비빈곤 상태였다 t 시점에 빈곤에 새롭게 진입한 노인의 지속빈곤율은 37.3%로 특정시점을 기준으로 한 빈곤율보다 낮다.²²⁾ 그러나 선행연구의 신규 빈곤진입자의 빈곤율(홍경준, 2004; 구인회, 2005; Widyanti, 2001; Houghton and Khandker, 2005 재인용)보다 높아서, 일하는 노인의 경제여건이 취약함을 다시 한 번 말해준다. 또한 분석시작시점 당시 가난하지 않은 취업노인도 그 후 빈곤을 경험한 비율이 62.3%에 이르러 높고, 4년 이상 빈곤상태에 놓인 비율도 28.6%로 나타나, 비빈곤 취업노인의 빈곤위험도 안심하기 어렵다.

[표 4] 노인의 빈곤지속기간

(단위: 명, %)

연도	특정시점 기준								빈곤진입 노인			
	전체노인		취업노인						전체노인		취업노인	
			전체		빈곤노인		비빈곤 노인					
	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율
지속 비빈곤	1,054	27.0	341	23.9	-	-	341	37.7	-	-	-	-
빈곤경험	2,853	73.0	1,085	76.1	522	100.0	563	62.3	433	100.0	161	100.0
일시빈곤(1~3년)	1,154	29.5	439	30.8	134	25.7	305	33.7	157	36.3	42	26.1
장기빈곤(4~6년)	737	18.9	289	20.3	122	23.4	167	18.5	134	30.9	59	36.6
지속빈곤(7년 이상)	962	24.6	357	25.0	266	51.0	91	10.1	142	32.8	60	37.3
10년 빈곤	263	6.7	71	5.0	71	13.6	-	-	-	-	-	-
만성빈곤	1,340	34.3	375	26.3	305	58.4	70	7.7	167	38.6	56	34.8
빈곤지속기간(평균)	3.55		3.65		6.02		2.27		4.83		5.37	
합	3,907	100.0	1,426	100.0	522	100.0	904	100.0	433	100.0	161	100.0

주: 1) 특정시점: 분석시작시점임.

2) 빈곤진입 노인: t 시점의 비빈곤 상태이지만, $t+1$ 년에 빈곤한 노인

자료: 『한국복지패널』 4~13차 원자료

[표 5]는 가난한 노인일자리사업 참여노인과 미취업 노인 그리고 민간일자리 취업노인의 빈곤지속기간을 분석한 결과이다. 연구결과, 분석시작시점을 기준으로 노인일자리사업에 참여한 빈곤노인의 일시빈곤율과 장기빈곤율이(각각 30.4%, 12.5%) 가난한 미취업 노인에 비해(각각 33.1%, 24.0%) 낮지만, 7년 이상 지속빈곤율은 57.1%이고 만성빈곤율은 73.2%로 일하지 않는

21) 홍경준(2004)의 연구에서는 전체 인구의 향상빈곤율은 7.16%이지만 노인가구는 23.5%로 나타났고, 구인회(2002)의 연구에서도 전체 빈곤지속률은 7.4%이지만 노인의 빈곤지속률은 29.8%로 4배 이상 높게 나타났다.

22) 좌측절단된(left-censored) 자료로 빈곤지속기간을 분석하면, 지속빈곤율이 낮게 나타난다(Bane and Ellwood, 1986). 좌측절단자료로 분석한 Widyanti(2001) 연구에서는 지속빈곤율이(12.0%) 일시빈곤율(18.3%)보다 낮고(Houghton and Khandker, 2005 재인용) Hill(1985)의 연구에서도 10년 중 8년 이상 가난한 빈곤율이 10.7%인 반면 3년 미만 일시빈곤율은 44.3%, 3~7년의 장기빈곤율은 33.6%로 나타났다.

빈곤노인보다(각각 43.0%, 71.4%) 높게 나타났다. 평균 빈곤지속기간도 가난한 노인일자리사업 참여노인이 6.21년으로 민간일자리 취업노인(5.98년)뿐 아니라, 미취업 빈곤노인(5.57년)보다 길다. 비빈곤 노인도 노인일자리사업 참여노인의 빈곤지속기간이 3.5년으로 가장 길고(미취업 노인 1.69년, 민간일자리 2.23년) 지속빈곤율, 만성빈곤율도 가장 높게 나타났다(각각 24.2%, 21.2%). 상기 결과는 빈곤지속기간에 영향을 미치는 요인을 통제하지 않아서 한계가 있지만, 세금으로 운영되는 사업은 노인 고용률을 높일 수는 있어도 노인의 경제상황을 개선하는데는 한계가 있음을 말해준다. 또한 노인일자리사업이 빈곤탈출 특히, 우리나라 노인빈곤의 주요 특성인 장기빈곤을 벗어나는데 역부족인 것을 알 수 있다.

[표 5] 빈곤/비빈곤 노인의 취업상태에 따른 빈곤지속기간

연도	빈곤노인						비빈곤 노인					
	미취업 노인		취업노인				미취업 노인		취업노인			
			노인일자리사업 참여노인		민간일자리 취업노인				노인일자리사업 참여노인		민간일자리 취업노인	
	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율
지속 빈곤	-	-	-	-	-	-	711	53.6	10	30.3	331	38.0
빈곤경험	1,152	100.0	56	100.0	466	100.0	615	46.4	23	69.7	540	62.0
일시빈곤(1~3년)	381	33.1	17	30.4	117	25.1	333	25.1	7	21.2	298	34.2
장기빈곤(4~6년)	276	24.0	7	12.5	115	24.7	172	13.0	8	24.2	159	18.3
지속빈곤(7년 이상)	495	43.0	32	57.1	234	50.2	110	8.3	8	24.2	83	9.5
10년 빈곤	192	16.7	10	17.9	61	13.1	-	-	-	-	-	-
만성빈곤	822	71.4	41	73.2	264	56.7	142	10.7	7	21.2	63	7.2
빈곤지속기간(평균)	5.57년		6.21년		5.98년		1.69년		3.49년		2.23년	
합	1,152	100.0	56	100.0	466	100.0	1,326	100.0	33	100.0	871	100.0

주: [표 4]와 같음

자료: 『한국복지패널』 4~13차 원자료

생산성이 낮은 일자리는 실업대책이 될 수 있지만, 근로자의 경제적 복지를 향상시킨다고 보기 어렵는데(Arriro et al., 2008) 노인일자리사업도 한계생산성이 낮고²³⁾ 임금수준이 낮아서 빈곤경험률이 높고 빈곤지속기간도 긴 것으로 보여진다. 그나마 임금수준이 높을 것으로 기대된 시장형 사업단도 단순노동집약적인 사업이 많고 수익창출이 어려워져(이석민, 2012; 안희란, 2017; 지은정, 2017)²⁴⁾ 공익활동과 대동소이할 정도로 임금이 낮기(공동작업장: 월 27.9만원, 시장형 사업단 월 30.2만원. 한국노인인력개발원, 2019)²⁵⁾ 때문일 것이다. 일자리가 아니라, 용돈사업으

23) 노인일자리사업은 유독 부가가치가 낮은 하나마나한 단순작업과 30분도 걸리지 않는 쉬운 일이 많기(동아일보, 2020.02.14; 조선비즈, 2020.02.14) 때문일 것이다.

24) 시장형 사업단의 생존기간이 4.23년에 불과한 것도(지은정, 2017) 이를 말해준다.

로 전략한 사업이 노인일자리사업만의 문제는 아니지만(조선일보, 2018.08.20), 정부가 강조하는 노인일자리사업의 빈곤감소효과와 다른 결과이다. 정부는 노인일자리사업이 단순한 활동이라도 안정적이기 때문에 참여노인이 만족해하고(머니S, 2017.04.26.), 대기자가 한 해 10만명이 넘어서 사업을 확대해야 한다고 하지만(정책브리핑, 2019c), 노인일자리사업을 추천받은 노인은 실망감을 표현하며 발길을 돌리고,²⁶⁾ 일자리기관 관계자들도 100만원 이상 받던 민간 일자리가 사라지고 27만 원짜리 공공일자리만 늘었다며 일자리의 양과 질이 모두 개선되고 있다는 정부의 인식과 상반된 평가를 하는 것을(세계일보, 2018.08.22; 파이낸셜뉴스, 2019.08.10.; 한국경제, 2019.08.26; 2019.12.02)²⁷⁾ 말해준다. 또한 민간일자리 취업노인의 만성빈곤율도 56.7%로 높다. 정부가 노인일자리사업을 확대하는 데 치중하며 노인일자리사업의 질을 높이지 못하고 정규노동시장에서 일하는 노인의 열악한 노동여건도 개선하지 못한 것을 보여준다.

3) 빈곤탈출률: 생명표 분석결과

빈곤노인과 근로빈곤노인이 1년 뒤 빈곤을 탈출할 확률은 3%로 매우 낮다. 빈곤지속기간이 길어져도 빈곤탈출률이 낮아서 10년 뒤에도 빈곤상태에 남아있는 확률이 73%에 이른다. 전체 노인뿐 아니라, 근로빈곤노인의 빈곤탈출률도 낮고 빈곤상태에 머무르는 확률이 높은 것을 볼 수 있다. 경제력이 취약한 노인은 일을 해도 빈곤을 벗어나기 어려운 것을 의미한다. 노인의 노동은 빈곤탈출의 해법이 되지 못하는 것을 다시 한 번 말해준다.

[표 6] 빈곤노인과 근로빈곤노인의 빈곤탈출률: 생명표 분석결과

빈곤노인(n=1,675)				근로빈곤노인(n=522)			
빈곤기간	유효표본	누적생존율	빈곤탈출률	빈곤기간	유효표본	누적생존율	빈곤탈출률
1년	886	.97(.01)	.03(.01)	1년	339	.97(.01)	.03(.01)
2년	859	.95(.01)	.02(.00)	2년	328	.94(.01)	.03(.01)
3년	842	.92(.01)	.04(.01)	3년	318	.90(.02)	.05(.01)

- 25) 복지부 장관상을 받은 시장형 사업단도 수익성 악화로 있는 일자리를 줄이거나 폐업하고, 수익이 발생하는 사업단은 노인 한 사람이 하던 일을 두 사람이 오전/오후로 나누거나, 6~9명 심지어 15명으로 늘려서 임금을 1/n로 나누다 보니 급여가 낮다. 하루 매출이 10만원밖에 되지 않는 실버카페에서 10명의 노인이 근무하고(동아일보, 2019.06.19.; 2019.06.25.; 2019.09.06.), '노인취업 우수사업체'로 선정돼 보건복지부 장관상을 수상한 사업장에 고용된 노인도 최저임금의 2/3만 받고 일할 뿐이다(한국일보, 2018.02.05.). 노인일자리사업의 대표사업인 실버택배 가운데 월 급여가 20만원에 불과한 사업단도(지은정, 2017) 이를 보여준다.
- 26) 현장에서 노인에게 노인일자리사업을 추천하면 대부분 '내가 원하는 건 이런 일이 아니다'라며 고개를 돌리고, '언론에서 노인 일자리가 늘었다는데 왜 내가 일할 곳은 없느냐'며 실망감을 표현한다(한국경제, 2019.12.02.).
- 27) 노인일자리사업이 시작된 직후에도 노인일자리사업이 본래 취지와 달리, 공공근로 혹은 취로사업으로 전략했다며 정부의 실효성 없는 노인인력지원사업을 질타했지만(세계일보, 2004.11.18), 크게 달라지지 않았다.

[표 6] 빈곤노인과 근로빈곤노인의 빈곤탈출률: 생명표 분석결과 (계속)

빈곤노인(n=1,675)				근로빈곤노인(n=522)			
빈곤기간	유효표본	누적생존율	빈곤탈출률	빈곤기간	유효표본	누적생존율	빈곤탈출률
4년	802	.88(.01)	.05(.01)	4년	300	.86(.02)	.05(.01)
5년	738	.85(.01)	.03(.01)	5년	273	.84(.02)	.02(.01)
6년	700	.82(.01)	.04(.01)	6년	258	.81(.02)	.04(.01)
7년	642	.79(.01)	.04(.01)	7년	235	.78(.02)	.03(.01)
8년	547	.76(.02)	.04(.01)	8년	188	.76(.02)	.03(.01)
9년	417	.73(.02)	.03(.01)	9년	126	.73(.03)	.04(.02)
10년	263	.73(.02)	.00(.00)	10년	71	.73(.03)	.00(.00)

주: 1) () 표준오차임. 2) 근로빈곤은 분석시작시점을 기준으로 함.

자료: 『한국복지패널』4~13차 원자료

4) 분석대상 노인의 일반적 특성

근로빈곤노인 522명의 일반적 특성은 [표 7]과 같다. 첫째, 노인일자리사업 참여노인은 10.7%(2009년)에서 18.9%(2018년)로 높아진 반면 민간일자리 취업자는 동기간 89.3%에서 28.0%로 급감하고 미취업 상태로 전환한 노인이 절반을 차지한다(53.1%). 그러나 빈곤탈출노인은 민간일자리 취업노인의 비율이 다소 높다. 공적이전소득은 2009년(14.0만원)에 비해 월 평균 37.9만원으로(2018년) 2.8배 증가하였고, 빈곤탈출노인의 증가폭이(179.6만원→579.8만원. △3.2배) 빈곤지속노인의 증가폭보다(164.9만원→432.7만원. △2.6배) 높다.

둘째, 일자리 특성을 보면 근로빈곤노인의 저임금 근로비율은 89.5%로 높고(2018년), 시간제 근로자도 최근 더 높아져서 95.1%로 매우 높다. 2018년 이후 최저임금이 두자리 수로 크게 인상되면서(2018년 10.9%, 2019년 16.4%. 최저임금위원회 홈페이지) 주휴수당에 대한 부담이 커진 반면, 초단시간 근로자는 「근로기준법」상 주휴수당, 주휴일, 연차휴가가 부여되지 않으며(제18조, 제55조, 제60조) 「근로자 퇴직급여보장법」에 따라 1년을 근무해도 퇴직금을 받을 수 없다(제4조). 또한 「기간제법」상 2년을 초과해도 무기계약직으로 전환되지 않으며(법제처 홈페이지), 산재보험을 제외한 고용보험, 국민연금, 건강보험의 당연적용대상이 아니기(단 3개월 이상 근무시 고용보험은 가입대상임) 때문에 노동관계법의 적용을 피하며 상대적으로 적은 비용으로 근로자를 고용할 수 있어서 시간제 노인근로자가 증가한 것으로 보여진다. 직종의 경우 전문관리직은 없고, 서비스판매직 4.1%, 기술기능직은 1.5%로 극히 적은 반면, 단순노무직은 87.2%(2009년)에서 94.4%(2018년)로 더 높아져서 근로빈곤노인 일자리의 대부분을 차지한다. 노인 일자리가 단순노무직으로 점철된 현실을 보여준다.

셋째, 가구특성을 보면 취업가구원수는 평균 2.2명에서 2명으로 줄고, 부양가족 비율은

29.5%에서 19.5%로 낮아진다. 노인의 나이가 들수록 성인자녀가 독립하는 경향이 반영된 것으로 보여진다. 사적이전소득이 월 평균 30만원 이상인 비율은 59.8%에서 70.9%로 높아졌다. 근로빈곤노인의 교육수준은 초졸 이하가 84.5%로 대부분을 차지하고 고졸이상은 5.4%로 상당히 낮다. 성별은 여성 근로빈곤노인이 55.9%로 남성 근로빈곤노인(44.1%)보다 높게 나타났다.

[표 기 분석대상자의 일반적 특성

(단위: 명, %)

구분	전체		빈곤탈출노인				빈곤지속노인							
	4차(2009년)		13차(2018년)		4차(2009년)		13차(2018년)		4차(2009년)		13차(2018년)			
	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율		
정부 정책	취업 상태	노인일자리사업	56	10.7	64	18.9	11	14.1	14	17.9	28	10.7	50	19.2
		민간일자리	466	89.3	95	28.0	67	85.9	29	37.2	233	89.3	66	25.3
		미취업	-	-	180	53.1	-	-	35	44.9	-	-	145	55.6
	공적이전소득(평균)	168.29		466.55		179.56		579.83		164.86		432.70		
일자 리 특성	임금	비저임금근로	47	12.3	16	4.8	9	15.5	9	11.7	23	8.8	7	2.7
		저임금 근로	335	87.7	136	41.0	49	84.5	33	42.9	160	61.3	103	40.4
		미취업	-	-	180	54.2	-	-	35	45.5	-	-	145	56.9
	근로 시간	시간제 근로	369	70.7	136	40.1	52	66.7	34	43.6	188	72.6	102	39.1
		전일제 근로	108	20.7	7	2.1	18	23.1	6	7.7	51	19.7	1	4
		미취업	-	-	196	57.8	8	10.3	38	48.7	20	7.7	158	60.5
	직종	전문관리직	-	-	1	.3	-	-	-	-	-	-	1	4
		서비스판매직	20	3.8	3	.9	3	3.8	1	1.3	1.3	1.5	2	.8
		기술기능직	7	1.3	-	-	3	3.8	-	-	.4	-	-	-
		단순노무직	455	87.2	139	41.0	64	82.1	39	50.0	50.0	90.4	100	38.3
가구 특성	부양 가족	부양가족×	368	70.5	273	80.5	56	71.8	67	85.9	166	63.6	206	78.9
		부양가족○	154	29.5	66	19.5	22	28.2	11	14.1	95	36.4	55	21.1
	취업가구원 수	2.21		2.04		2.4		2.7		2.2		1.8		
	사적 이전 소득	월 30만원 이상	312	59.8	370	70.9	41	52.6	49	62.8	134	51.3	138	52.9
		월 30만원 미만	210	40.2	152	29.1	37	47.4	29	37.2	127	48.7	123	47.1
개인 특성	교육 수준	초등학교 이하	441	84.5	-	-	63	80.8	-	-	221	84.7	-	-
		중학교	53	10.2	-	-	8	10.3	-	-	26	10.0	-	-
		고등학교 이상	28	5.4	-	-	7	9.0	-	-	14	5.4	-	-
	성별	여성	292	55.9	-	-	46	59.0	-	-	170	65.1	-	-
		남성	230	44.1	-	-	32	41.0	-	-	91	34.9	-	-

주: 1) 비율: 결측치가 있을 경우 제외하고 제시함.

2) 근로빈곤노인은 분석시작시점 기준이며, 비곤탈출(지속)은 분석종료시점 기준임.

자료: 『한국복지패널』 4~13차 원자료(결합자료)

5) 근로빈곤노인의 빈곤탈출 결정요인: 이산시간위험분석결과

본 절은 근로빈곤노인 522명의 개인별 빈곤주기에 따라 자료구조를 변환한 2,436명의 빈곤 탈출 결정요인을 분석하였다(표 8) 참고).²⁸⁾ 첫째, 예측한 바와 같이 빈곤기간이 길수록 빈곤 탈출확률이 낮아지는 것으로 나타났다(신뢰수준 99.9%). 일시빈곤에 비해 장기빈곤은 55.7%, 지속빈곤은 81.3%의 빈곤탈출확률이 낮게 나타나서, 근로빈곤의 상태의존성이 강한 것을 볼 수 있다. 노인이 빈곤에 한번 진입하면, 심지어 일을 해도 빈곤을 벗어나지 못하는 것을 말해준다. 둘째, 가구의 공적이전소득이 높을수록 근로빈곤탈출확률이 높게 나타났다(신뢰수준90%). 탈상품화 정도가 높을수록 근로빈곤률 혹은 지속빈곤률이 낮게 나타난 Alcock(2004), Lohman(2008), Lohman and Marx(2008), Biewen(2014)의 연구결과와 같다. 우리나라의 사회 정책이 외환위기 이후 크게 성장하였기 때문인 것으로 보여진다.

[표 8] 근로빈곤노인의 빈곤탈출 결정요인: 이산시간위험분석결과

(n=2,436)

구분	변수	모형 I			모형 II			모형 III			모형 III					
		β	p value	Odds Ratio	β	p value	Odds Ratio	β	p value	Odds Ratio	β	p value	Odds Ratio			
빈곤지속기간	4~6년	-2.75	.000***	.064	-2.76	.000***	.064	-2.76	.000***	.063	-2.68	.000***	.069			
	7년 이상	-5.13	.000***	.006	-5.13	.000***	.006	-5.14	.000***	.006	-5.09	.000***	.006			
독립변수	정부 정책	공적이전소득	.195	.053+	1.215	.193	.054+	1.213	.201	.047*	1.222	.205	.046*	1.227		
		정부 사업	노인일자리	-.018	.944	.982										
		민간일자리	.036	.828	1.037											
	임금	저임금				-.001	.998	.999								
		비저임금				.067	.663	1.069								
	일자리 특성	근로 시간	시간제						-.124	.436	.883					
전일제								.358	.128	1.430						
직종	단순노무직 그 외 직종										-.031	.845	.970			
											1.033	.038*	2.809			
통제변수	가구 특성	취업가구원수	.184	.054+	1.202	.176	.043*	1.192	.172	.049*	1.188	.176	.047*	1.193		
		부양가구	-.414	.059+	.661	-.400	.066+	.671	-.398	.067+	.671	-.441	.047*	.643		
	사적이전소득	.166	.297	1.181	.163	.306	1.177	.162	.311	1.176	.185	.252	1.204			
	개인 특성	교육수준	중학교	-.915	.002**	.400	-.914	.002**	.401	-.913	.002**	.401	-1.01	.001**	.363	
		고등이상	-.354	.226	.702	-.359	.217	.699	-.364	.213	.695	-.456	.133	.634		
		성별	.109	.530	1.116	.105	.540	1.111	.132	.446	1.141	.095	.582	1.100		
	상수	.391	.556	1.478	.405	.532	1.500	.417	.528	1.517	.312	.640	1.366			
		-2LL/chi-square			1361.16/533.72***			1361.03/533.85***			1356.54/538.34			1332.03/524.93***		

주: ***: p value <.001, **: p value <.01, *: p value <.05, +: p value <.1

자료: 『한국복지패널』4~13차 원자료

28) 노인일자리사업과 일자리 특성의 상관계수(Cramer의 V계수값)가 .668~.707로 높아서, 모형 I~IV에 각각 투입하였다. 이는 노인 일자리가 저임금의 시간제 단순노무직으로 쏠림현상이 심하기 때문일 것이다.

셋째, 빈곤탈출에 영향을 미치는 요인을 통제한 결과, 미취업 빈곤노인에 비해 노인일자리사업 참여노인의 빈곤탈출률이 낮게 나타났다. 정부가 노인일자리사업을 일하는 복지와 노인빈곤대책으로 확대했지만, 정부의 주장과는 달리 노인일자리사업이 빈곤탈출에 기여하지 못하는 것을 말해준다. 일반적으로 근로기간이 길수록 직장생활을 통해 경험과 지식이 축적되어 임금도 높아지고 빈곤을 탈출할 수 있지만, 노인일자리사업은 기술이나 경험과 상관없는 불안정한 단순노무직이 많고 일자리의 질이 낮아서 일을 해도 빈곤을 벗어나지 못하는 것을 보여준다. 또한 민간일자리에 취업한 노인의 빈곤탈출률이 미취업 노인보다 높지만, 통계적으로 유의하지 않다. 정부가 노인일자리사업을 확대하며 노인일자리사업의 질도 높이지 못하고 민간 노동시장의 열악한 근로여건에 처한 노인 일자리의 질도 개선하지 못했기 때문인 것으로 판단된다.

넷째, 일자리 특성에 따른 근로빈곤탈출률을 보면, 저임금 근로자는 미취업 노인에 비해 빈곤탈출률이 높고, 비저임금 근로자의 빈곤탈출률이 높지만 통계적으로 유의하지 않게 나타났다(모형Ⅱ). 근로시간도 시간제 근로자의 빈곤탈출률이 미취업 노인보다 낮고, 전일제 근로자의 빈곤탈출률이 높지만 이 역시 통계적으로 유의하지 않다(모형Ⅲ). 그나마 비저임금 근로자와 전일제 근로자의 빈곤탈출률이 높지만, 일자리의 질이 낮아서 일을 해도 빈곤을 벗어날 정도로 유의미한 수준의 경제적 변화가 나타나지 못하는 것으로 보여진다. 또한 미취업 노인에 비해 단순노무직 외 직종에 종사하는 노인의 빈곤탈출률이 38.3% 높고(신뢰수준 95%, 모형Ⅳ), 통계적으로 유의한 차이는 없지만 단순노무직의 빈곤탈출률은 미취업 노인에 비해 낮게 나타났다. 단순노무직에 종사해도 생계를 유지하기 위해 종사할 뿐 빈곤을 벗어나기에는 일자리의 질이 열악한 것을 말해준다. 현대사회 노인 일자리의 프롤레타리아는 서비스직이 아니라, 단순노무직임을 보여주는 것이기도 하다.

다섯 번째, 취업가구원수가 많을수록 근로빈곤탈출률이 높아지는 것으로 나타났다(신뢰수준 95%, 모형Ⅳ). 경제력이 취약한 노인의 부족한 소득을 다른 가구원이 보완할 수 있으면 빈곤을 벗어날 수 있는 것으로 볼 수 있다. 또한 부양가족과 동거할 경우 빈곤탈출확률이 낮게 나타났다(신뢰수준 95%). 가족공동체의 세대간 의존과 연대로 한정된 경제적 자원을 공유하기 때문인 것으로 보여진다. 그러나 사적이전소득은 통계적으로 유의하지 않게 나타났다. 사적이전소득이 노인의 빈곤지위에 영향을 미치는 것으로 나타난 홍경준(2004)의 연구결과와 다르다. 끝으로 고등학교 이상의 교육수준은 노인의 근로빈곤탈출확률을 높이지 못하고, 중학교 학력의 노인은 초등학교 이하의 노인보다 근로빈곤탈출확률이 5.6%(신뢰수준 99%) 낮은 것으로 나타났다. 이렇게 근로빈곤노인의 인적자본이 빈곤탈출에 영향을 미치지 못하는 것은 노인의 일자리가 학력과 상관없는 일자리로 가득하기 때문일 것이다. 또한 남성 근로빈곤노인의 빈곤탈출확률이 여성노인보다 높지만 통계적으로 유의한 차이는 없다. 빈곤의 여성화 경향이 강하지만,

이미 빈곤상태에 진입한 노인은 성별과 상관없이 빈곤을 벗어나기 어려운 것을 말해준다.

6. 결론

본 논문은 정부가 일하는 복지이자, 저소득 노인의 빈곤감소대책으로 활용하는 노인일자리사업의 적절성과 실효성을 검토하기 위해 노인의 근로빈곤동학을 연구하였다. 자료는 한국복지패널 4~13차(10년)이며 분석은 생존분석 가운데 생명표 분석과 이산시간위험분석모형을 활용하였다. 주요 연구결과 및 이를 통해 도출한 정책제언은 7가지이다. 첫째, 노인 탈빈곤정책으로 취업우선정책이 적절한지 검토할 필요가 있다. 근로연령계층은 탈빈곤정책으로 취업우선정책이나 근로유인강화정책을 실시할 수 있지만, 노인에게 적절하지 않다고 판단된다. 우리나라는 이미 노인 고용률이 높아서 더 이상 고용률을 높이는 것이 능사가 아니다. 또한 과거와는 달리 우리나라도 소득보장제도가 성숙해지고 있어서 취업을 통한 근로소득 획득을 노인 빈곤탈출의 유일한 해법으로 보기 어렵다. 본 연구에서도 사적이전소득은 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못하지만, 공적이전소득이 높을수록 근로빈곤탈출률이 높게 나타났다. 정부가 노인빈곤을 해소하고자 한다면, 노후 소득보장제도인 국민연금과 기초연금 그리고 공공부조를 개편하고, 미연에 노인빈곤을 예방할 수 있도록 근로연령계층의 괜찮은 일자리 창출과 장기근속을 지원하는 것이 바람직하다.

둘째, 정부는 노인의 열악한 일자리의 질을 개선해야 한다. 본 연구결과, 우리나라는 노인 고용률과 노인빈곤율이 동반상승하는 것으로 나타났다. 노인취업 그 자체가 빈곤의 보호막이 되지 못하는 것으로, 노인 일자리의 질이 열악한 것을 의미한다. 또한 일을 해도 빈곤을 벗어나지 못하는 노인이 100명 중 35명이고, 일하는 노인의 빈곤경험률이 76.1%로 매우 높을 뿐 아니라, 10년 중 7년 이상 가난한 지속빈곤률이 51.0%로 절반을 넘는다. 뿐만 아니라, 일을 해도 10년 내내 빈곤을 벗어나지 못하는 노인도 13.6%이며, 분석기간 중 평균소득이 빈곤선 이하에 놓여 있는 만성빈곤율은 58.4%로 10명 중 6명에 이른다. 노인의 근로빈곤이 장기화·만성화된 실태를 보여준다. 노인은 일을 하기 때문에 빈곤을 벗어나는 것이 아니라, 일을 해도 빈곤을 벗어나지 못하는 것으로 볼 수 있다. 또한 미취업 빈곤노인보다 노인일자리사업에 참여하는 빈곤노인의 빈곤기간이 더 길고 고착화된 것으로 나타났다. 세금으로 운영되는 노인일자리사업은 노인 고용률을 높일 수 있어도, 노인의 경제상황을 개선하는 데는 한계가 있고 장기빈곤율이 높은 우리나라의 노인빈곤문제를 해소하기는 더더욱 어려운 것을 말해준다.

셋째, 근로빈곤의 상태의존성이 강하게 나타났다. 노인 근로빈곤층의 일자리는 기술이나 경험과 상관없는 불안정한 단순노무직이 많아서 시간이 지나도 빈곤을 벗어나기 어려운 것을 의

미한다. 정부가 2004년부터 노인의 능력과 적성에 맞는 일자리를 창출하고자 노인일자리아업을 시작했지만, 피평가자가 지표선정에 있어서 정책 본연의 목적을 반영하기보다, 성과내기 어렵고 평가에서 좋은 점수를 받을 수 없다고 판단하면 지표로 채택하지 않으며, 자신의 이익을 우선 고려하는 것처럼(박흥식, 2018), 정부도 노인 일자리의 질을 개선하기보다 비교적 쉽게 달성할 수 있는 노인일자리아업을 확대하는데 치중했기 때문인 것으로 보인다. 그러나 정부가 기록적인 수치로 사업만 확대하면, 선례가 되어 선거 때마다 대선 후보들이 앞 다퉈 더 많은 노인 일자리아업 확대를 공약으로 내세울 수 있다. 이 보다는 노인일자리아업의 질을 높이고 민간일자리 취업노인의 열악한 근로실태를 개선하며 일할 의사와 능력이 있는 노인이 괜찮은 일자리에서 일할 수 있도록 지원해야 할 것이다.

넷째, 노인일자리아업을 탈빈곤정책으로 활용하고 홍보하는 것에 대해 재고할 필요가 있다. 연구결과, 정부의 기대와는 달리 노인일자리아업은 빈곤탈출에 도움이 되지 못하고, 심지어 일하지 않는 가난한 노인의 지속빈곤율과 만성빈곤율보다 높은 것으로 나타났다. 노인일자리아업이 빈곤감소를 목표로 실시되는 사업이 아닌 것을 고려하면 자연스런 결과이지만, 정부의 주장과는 다른 결과이다. 그럼에도 불구하고 정부는 노인일자리아업의 빈곤감소효과를 강조하며 정책의 정당성을 주장한다. 물론 정책결정자는 연구결과가 정부 관료의 권한과 위신을 유지·증진하기 위한 수단으로 적절하거나, 조직의 이익을 극대화하여(Haplerin, 1974) 정책결정자의 의사에 부합하면 정책평가 결과를 활용한다(오철호, 2006). 그러나 정책의 본질과 정책오차를 개선하는 데는 적극적이지 못하다. 정책의 정당성은 정당성을 주장하는 사람 자신을 만족시키기 위한 것이 아니라, 다른 사람들에게 받아들여지게 하는데 목적이 있는데(문태현, 2003), 노인일자리아업은 정책결정자가 권력을 정당화하기 위해 정책추진세력의 의지에 부합하는 증거를 편향적으로 택하여(cherry-picking evidence. 이종수, 2018) 정부가 규범적으로 주장하고 싶은 이상적인 모습만 정책평가 결과로 강조하고 정부가 이미 내린 결정을 정당화하기 위한 수단으로 활용하려는(Rich, 1981; 오철호, 2018 재인용) 것으로 보여질 수 있어 우려된다. 또한 노인일자리아업은 빈곤감소를 목표로 추진되는 사업이 아니기 때문에 참여노인의 빈곤율 감소에 따라 사업의 의미와 가치가 달라지는 것은 아니다. 정부는 노인일자리아업의 목표와 취지에 맞게 노인의 능력과 적성에 맞는 일자리를 창출하는데 집중하여 노인일자리아업이 노인 일자리의 롤 모델이 되도록 노력해야 할 것이다.

다섯 번째, 정부가 노인일자리아업의 빈곤감소효과를 높이고자 한다면, 임금수준을 높이고 근로시간을 늘려야 한다. 그러나 시장형 사업단은 수익을 창출하지 못해서²⁹⁾ 정부지원금을 높여서(2018년 210만원→2019년 230만원→2020년 267만원. 보건복지부, 2018; 2019f; 2020)³⁰⁾

29) 시장형 사업단 1인당 부대경비 267만원 가운데 250만원은 인건비로 사용할 수 있다(보건복지부, 2020).

30) 공동작업장(시장형 사업단) 참여노인은 하루 8시간 개당 16원 하는 종이 쇼핑백 끈 끼우기를 1,000개 가량 마쳐야 월 40만원을 받을 수 있다(정부보조금 12만원 포함. 문화일보, 2017.02.20).

공익활동보다 조금 높은 수준의 임금을 맞추고 있을 뿐이다. 또한 노인일자리사업의 대부분을 (84.1%) 차지하는 공익활동과 재능나눔활동은 부가가치가 낮아서 높은 임금을 지급하기 어렵다. 노인일자리사업을 봉사활동(civic service)으로 보더라도 시장임금보다 경제적 보상이 낮아야 하고(ILO, 2001; UNV, 2001; 지은정, 2014 재인용), 직접일자리사업으로 보면 ‘열등처우 (less eligibility)의 원칙’에 따라 최저임금보다 낮게 설정해야 한다.³¹⁾ 또한 참여노인 1인당 지원금이 정해져 있는데 최저임금이 매년 인상되고 정부는 근로관계법의 적용을 피할 수 있는 초단시간 근로를 유지하고자 해서 근로시간을 늘려 임금을 높이기 어려워 보인다. 더구나 직접일자리사업은 세금으로 만든 일자리이기 때문에 정부의 재정지원이 중단되면 일자리도 사라져서 양질의 일자리와는 거리가 멀다. 여기에 노인의 빈곤기간이 장기화된 현실을 고려하면 노인일자리사업의 한계는 더 커진다. 정부는 노인일자리사업의 목표를 빈곤감소로 설정하는 것의 제도적 정합성과 정책수단을 심도 깊게 고민하고 추진해야 할 것이다.

여섯 번째, 정부는 노인일자리사업의 목표를 명확히 하고, 이에 적합한 체계를 구축해야 한다. 정부는 지금까지 노인일자리사업을 직접일자리사업으로 실시하며 고용성과에 반영하되, 근로관계법의 적용을 피하기 위해 봉사활동으로 규정하고³²⁾ 사회보험도, 공공부조도, 사회서비스에도 속하지 않는 노인일자리사업을 복지정책으로 활용하고 있다. 그러나 정부의 일관되지 못한 정책추진으로 노인일자리사업은 직접일자리사업도, 봉사활동도 아닌, 저소득 노인을 위한 제3의 현금지원정책이 되었다. 만일 정부가 복지적 관점에서 탈빈곤정책 수단으로 노인일자리사업을 활용한다면, 노인일자리사업을 직접일자리사업에서 제외하고 사회복지정책을 개편해서 소득보장정책으로 실시해야 한다. 취약계층의 생계유지에 필요한 소득의 일부를 보충하는 역할은 직접일자리사업이 아니라, 사회복지정책이 담당하는 것이 적절하다. 그러나 정부가 만일 노인일자리사업을 고용정책으로 실시한다면(공익활동과 재능나눔활동 포함), 참여노인을 모두 근로자로 보호하고 직접일자리사업 본연의 모습 즉, 정부가 임금을 지원하여 취업취약계층이 실업상태에서 벗어나 민간일자리로 취업할 수 있는(고용노동부, 2019c) 디딤돌 일자리가 되도록 사업을 개편해야 한다. 물론 정부가 자원봉사를 실업대책이나 정규노동시장(regular labor market)의 일자리를 갖기 위한 징검다리(stopping stone)로 활용하기도 한다. 그러나 봉사자들은 자원봉사를 정규노동시장 일자리의 대체재로 여기지 않는다. 또한 자원봉사를 통해 인적자본이 향상되어 정규노동시장에 진입하는 것은 활동유형에 따라 달라지는데 (Strauß, 2008) 노인일자리사업은 지극히 단순한 활동이 많아서 정규노동시장의 일자리를 대체하기 어려워서 이 또한 한계가 있다. 정책오차의 이중성(duality of policy errors)으로 인해

31) 열등처우의 원칙에 따르면 구제를 받는 자(pauper)의 상태는 실질적 또는 명목상으로 최하층 독립노동자의 상태만큼 누릴 만한(eligible) 것이 되어서는 안 된다(칼 드 슈바이니츠, 1943).

32) 정부는 최저임금 등 근로관계법 문제가 불거지면 공익활동을 봉사활동이라고 한다(문화일보, 2017.02.20.).

한쪽 오차를 감소시키려는 시도는 또 다른 오차를 증대시켜서, 정책결정자는 어떤 오차를 더 허용하며 어떤 오차를 최소화할 것인지 판단해야 하지만(심준섭, 2004), 정부는 필요에 따라 노인일자리사업의 정체성을 바꿔 사용하며, 어떤 오차도 해소하지 못하고 있다. 정책실패에 대해 책임져야 한다는 심리적 압박으로 정책오차를 수정하는데 소극적이다 못해, 어떤 결정도 내리지 못하고 관망하는 태도를(정주용·조광래, 2009) 보여 정책오차만 커진 셈이다. 정부는 노인일자리사업의 정책효과를 강조하기보다 사업목표에 맞게 체계를 개편하고, 정책목표를 달성하기 위해 적절한 수단을 선택하여 노인 일자리의 질을 높이는데 주력해야 할 것으로 판단된다.

일곱 번째, 정부는 노인에게 그 어떤 일자리도 나쁜 일자리가 아니고, 설령 나쁜 일자리라도 없는 것보다 낫다고 한다. 또한 노인일자리사업을 비판하는 것은 빈곤상태로 전락할 수밖에 없는 가난한 노인을 그대로 방치하자는 것이며, 노인일자리사업은 양식 있는 정부가 해야 할 최소한의 조치이자 효도사업이라고 하였다.³³⁾ 이와 같은 정부의 논리에 따르면, 노인은 '자격 있는 빈자(deserving poor)'가 되어 시혜와 자선의 대상이 된다. 정부가 노인의 직무역량과 성실성, 책임감 등을 근거로 노인 일자리를 강조하는 것이 아니라, 노동시장에서 일할 능력이 없는 가난한 노인에게 임금을 지급하며, 국가의 책무에 충실한 정부를 강조하기 때문이다. 빈민을 보호하는 것은 정치적으로 필요할 뿐 아니라, 국가의 의무이기도 하다는 가부장적(paternal) 국가관에(Rimlinger, 1971)³⁴⁾ 따라 정책의 정당성을 주장하며, 정부가 노인을 폄하한다는 인상을 주기 쉽다. 그러나 일자리가 빈곤위험으로부터 근로자를 보호하려면 일자리의 질(적절한 임금, 보호 등)이 괜찮은 일자리(decent job)이어야 한다(ILO, 2019). 본 연구에서도 노인 일자리의 질이 낮아서 취업이 빈곤탈출에 도움이 되지 못하는 것으로 나타났다. 또한 노인은 우리 사회의 동등한 구성원으로 적절한 보호와 임금을 받으며 일할 권리가 있기 때문에 정부가 노인 일자리를 지원하고 노인일자리사업을 개선해야 하는 것이지, 저소득 노인에게 어떤 일자리도 나쁜 일자리가 아니고, 일자리가 없는 것보다 낫기 때문이 아니다. 정부는 노인을 시혜와 자선의 대상으로 평가절하하지 말고, 노인에 대한 올바른 사회인식을 정립하는데 노력해야 할 것이다.

끝으로 빈곤지속기간은 관측되지 않는 특성(낮은 동기부여, 의욕, 태도 등. Bane and Ellwood, 1986; Biewen, 2014)과 소득불평등과 경기변동에 따라 달라지는데(Hill, 1985; Aririo et al., 2008; Lohman and Marx, 2008; OECD, 2009) 본 연구는 이와 같은 요인을 통제하지 못해서 후속연구를 통해 보완할 필요가 있다.

33) 이에 대한 정부발표와 언론보도는 정책브리핑(2019i), 이테일리(2019.10.20.), 아시아경제(2019.11.22.; 2019.11.28.), 한겨레(2019.11.21), 아시아경제(2020.02.03), MBC뉴스(2020.02.19)를 참고할 수 있다.

34) 빈민들은 보호받을 법적인 권리를 갖는 것이 아니지만, 국가는 그들을 보호해야 하는 의무가 있다(Rimlinger, 1971).

■ 참고문헌 ■

- 고용노동부 (2019a). “저소득 취약계층 지원 관련 2020년 예산안 발표”. 2019.09.03.보도자료
- 고용노동부 (2019b). 2020년 직접일자리사업 중앙부처-자치단체 합동지침
- 곽상신 (2014). 서울시 아파트 경비 노동자 노동실태와 개선방안. 한국노동사회연구소. 이슈페이퍼. 2014(8). 1-16.
- 구인회 (2005). 빈곤의 동태적 분석: 빈곤지속기간과 그 결정요인. 한국사회복지학. 57(2). 351-374.
- 권향원. (2019). 중앙부처 정책과정의 이론적 모형화 연구- 근거이론적 접근권. 한국정책학회보. 28(3). 123-155.
- 기획재정부 (2019). 국민중심·경제강국, 2020년 예산안. 2019.08.29.보도자료.
- 김교성, 반정호 (2004). 고용상태와 빈곤경험이 빈곤이행에 미치는 영향에 관한 연구. 사회복지정책. 18(1). 31-54.
- 김교성, 최영 (2006). 근로계층의 빈곤 결정요인에 관한 다층분석. 한국사회복지학. 58(2). 119-141.
- 김민호, 조민호 (2019). 빈곤 노인의 노동시장 이행에 관한 연구. 한국행정논집. 31(3). 499-524.
- 금재호, 김승택 (2001). 빈곤의 규모와 이행과정. 연세경제연구. 7(2). 511-539.
- 금재호 (2006). 외환위기 이후 한국의 근로빈곤실태에 관한 연구. 노동경제논집. 29(1). 41-73.
- 남춘호, 이성호, 이상록 (2006). 노동 빈곤층의 사회적 배제와 빈곤화 유형 분석: 전주시 사례에 대한 생애사 분석을 중심으로. 산업노동연구. 12(1). 259-303.
- 노대명, 최승아 (2004). 한국 근로빈곤층의 소득·고용실태 연구. 한국보건사회연구원.
- 류기락 (2018). 근로빈곤 결정의 제도 동학: 노동시장과 가구, 복지국가 분배 과정 분석. 한국사회정책. 25(4). 71-104.
- 문태현 (2003). 담론이론과 공공정책의 정당성. 한국정책학회보. 12(4). 125-146.
- 박홍식 (2018). 비합리성과 정책 평가. 정책분석평가학회보. 28(4). 319-339.
- 보건복지부 (2004). 2004년도 노인일자리사업 종합안내. 보건복지부.
- _____· 국민연금관리공단(2005). 2005년도 노인일자리사업 종합안내. 보건복지부·국민연금관리공단.
- _____ (2018). 2018년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 운영안내. 보건복지부.
- _____ (2019a). 노인일자리 2019년 10만 개 확대, 총 61만 개 운영. 2019.01.02.보도자료
- _____ (2019b). 1분위 소득 향상 노력 지속. 2019.05.24. 보도자료
- _____ (2019c). 2020년도 보건복지부 예산안 82조 8203억 원 편성. 2019.08.28.보도자료.
- _____ (2019d). 노인일자리로 소득도 올리고 사회적 가치를 실현하다. 2019.11.22.보도자료.
- _____ (2019e). 2020년도 보건복지부 예산 82조 5269억 원으로 최종 확정. 2019.12.10.보도자료
- _____ (2019f). 2020년 노인일자리 및 사회활동 지원 사업 오늘부터 신청하세요! (12.2~12.13). 2019.11.29.보도자료.
- _____ (2019g). 2019년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 운영안내. 보건복지부.
- _____ (2020). 2020년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 운영안내. 보건복지부.
- 손병돈 (2012). 한국 노후 소득보장제도의 소득보장효과 분석: 최저생활보장과 적용대상의 포괄성을 중심으로. 노인복지연구. 58(4). 7-28.
- 사공영호 (2019). 분석의 성격. 한국정책학회보. 28(1). 1-36.
- 심준섭 (2004). 불확실성과 정책오차의 이중성(duality of policy errors)- 신용카드사 구제정책을 중심으로. 한국행정학회보. 38(6). 131-153.

- 심진예, 이성규 (2016). 근로장애인의 빈곤이력과 빈곤재진입 분석. 장애와 고용. 26(2). 5-28.
- 아파트 경비노동자 고용안정 사업단. 2019. 전국 아파트 경비노동자 실태조사 보고서. 아파트 경비노동자 고용안정을 위한 조사연구 및 노사관계 지원사업 공동사업단.
- 안희란 (2017). 시장형 노인일자리사업의 근로권 보장성에 관한 탐색적 사례연구- 근무형태와 임금을 중심으로. 사회복지법제연구. 8(2). 89-123.
- 양윤정, 정영순. (2011). 노인일자리사업 정책결정, 집행과정에서의 '이용자 참여'에 관한 연구. 한국노년학, 31(4). 885-903.
- 오철호 (2006). 정책평가와 활용: 정치심리학적 관점에서. 행정논총. 44(4). 455-484.
- _____ (2017). 문제제기: 데이터 기반 정책분석평가의 연구와 적용. 정책분석평가학회보. 27(2). 155-167.
- _____ (2018). 정책분석평가의 두 얼굴- 합리성과 비합리성에 대한 문제제기. 정책분석평가학회보. 28(4). 277-292.
- 윤기연, 정새날, 홍정아 (2016). 2016년 노인 일자리 및 사회활동 지원사업 실태조사. 한국노인인력개발원.
- 이석민 (2012). 노인일자리사업이 노인가구의 소득과 소비에 미치는 영향 - 계량경제학·통계적 정책평가방법 접근. 한국정책학회보. 21(4). 259-284.
- 이병희, 정재호 (2002). 경제위기 이후의 빈곤구조 분석: 반복빈곤 및 고용과의 관계를 중심으로. 동향과 전망. 52. 128-150.
- 이영애 (2011). 미국 노인들의 빈곤이행에 대한 삶의 사건들이 미치는 영향에 관한 연구. 소비자학연구. 22(2). 61-87
- 이중수 (2018). 정책의 합리성과 권력 그리고 기술- 분석평가의 현재적 과제와 미래 조망. 정책분석평가학회보. 28(4). 293-317.
- 이지혜·황남희 (2019). 노인일자리사업이 노인가구의 경제적 생활수준에 미치는 영향 분석: 소득과 소비 변화를 중심으로. 보건사회연구. 39(1). 11-38.
- 이혁우 (2010). 정책분석의 목적: 지식축적과 패턴발견을 중심으로. 한국거버넌스학회보. 17(3). 271-193.
- 이현주, 이주미 (2018). 2018년 빈곤통계연보. 한국보건사회연구원.
- 이현주, 박형준, 이정운 (2019). 2019년 빈곤통계연보. 한국보건사회연구원.
- 장원봉, 정수남 (2005). 근로빈곤층의 노동경험과 빈곤화에 관한 연구. 도시와 빈곤. 77(4). 53-74.
- 정경희, 오영희, 강은나, 김경래, 오미애, 이윤경, 황남희, 김세진, 이선희, 이석구, 홍송이 (2017). 2017년도 노인 실태조사. 보건복지부·한국노인인력개발원.
- 정주용, 조광래 (2009). 정책오차 수정의 조건-수도권기업 지방이전 사례를 중심으로. 한국정책학회보. 8(3). 91-121.
- 정책브리핑 (2018). 고령화 예산, 노인 빈곤을 완화 초점 맞춰 편성·집행. 2018.12.27.보도자료.
- _____ (2019a). 노인일자리, 사업관리 강화하고 지속 발굴. 2019.02.21.보도자료.
- _____ (2019b). 노인일자리·사회활동 지원사업, 노인빈곤 완화...만족도 높아. 2019.04.11.보도자료.
- _____ (2019c). 노인 민간일자리 사업단 이관으로 양과 비중 증가추세. 2019.08.23.보도자료.
- _____ (2019d). 노인일자리 창출, 건강한 노후생활 지원 목적. 2019.09.02.보도자료.
- _____ (2019e). 저소득층 소득증대 등 분배개선 정책노력 확대. 2019.09.10.보도자료.
- _____ (2019f). 저소득 노인 소득보충과 사회참여 지원. 2019.09.18.보도자료.
- _____ (2019g). 소득·사회서비스 지원 등 사회투자 확충 필요. 2019.11.13. 보도자료.
- _____ (2019h) 노인·취약층 재정일자리 사업은 정부 책무...단시간 근로증가 국제적 현상. 2019.12.11.보도자료.

- _____ (2019i). 고용회복세 뚜렷!...8월 고용동향 팩트체크. 2019.09.18.보도자료.
- _____ (2019j). 소득 낮은 어르신 공공형 노인일자리 우선 선발. 2019.12.04.보도자료.
- _____ (2020). 전문 관계부처 합동 2019년 고용동향 및 향후 정책방향 브리핑 2020.01.15.보도자료.
- 조혁진 (2017). 시설관리서비스산업의 노동의 특성과 작업장의 사회적 관계구조에 대한 연구: 대학사업장 청소·경비업무를 중심으로. *산업노동연구*. 23(3). 177-216.
- 지은정 (2007). 근로빈곤층의 빈곤탈출 결정요인 연구: 근로빈곤노동시장의 경로제약성을 중심으로. *한국사회복지학*. 59(3). 147-174.
- _____ (2013a). OECD 국가의 저소득 고령자 고용지원정책: 노인일자리사업에 주는 함의. *사회복지연구*. 44(3). 177-206.
- _____ (2013b). 자영업자의 취업빈곤에 영향을 미치는 요인. *한국사회복지학*. 65(1). 147-174.
- _____ (2014). 시민서비스는 자원봉사의 대척점에 있는가? - 미국의 AmeriCorps와 Senior Corps를 중심으로. *한국사회복지연구*. 45(2). 31-63.
- _____ (2016). 다중흐름모형의 관점에서 본 노인일자리사업의 정책변동. *행정논총*. 54(3). 225-268.
- _____ (2017). 노인일자리 종합계획(20182022) 수립에 관한 연구-양코르 라이프 플랜(Encore Life Plan). 한국노인인력개발원.
- _____ (2018). 노인일자리사업 수당인상의 빈곤감소 효과 및 효율성. *지방행정연구*. 32(4). 193-232.
- 칼 드 슈바이니츠 (1943). *영국 사회복지 발달사*. 남찬섭 역. 서울: 인간과 복지.
- 현다경 (2017). 노인 일자리 및 사회활동 지원사업의 참여 특성과 효과 인식에 관한 연구. *한국거버넌스학회보*. 24(1). 27-63.
- 홍경준 (2004). 빈곤에 대한 동태적 분석: 빈곤주기를 중심으로. *사회복지연구*. 24(1). 187-210.
- Alcock, P. (2004). The Influence of Dynamic Perspectives on Poverty Analysis and Anti-Poverty Policy in the UK". *Journal of Social Policy*. 33(3). 395-416.
- Allison, P. D. (1995). *Survival Analysis Using the SAS System: A Practical Guide*. NC: SAS Institute Inc.
- Aririo, I., Susan K. & Mikko N. (2008). Much ado about Nothing? Institutional Framework and Empirical Findings on the Working Poor Phenomenon in Finland from 1995 to 2005. In Hans-Jürgen, A. & H. Lohman(eds). *The Working Poor in Europe: Employment, Poverty and Globalization*. Edward Elgar: Cheltenham, UK.
- Bane M. J. & Ellwood, D. T. (1986). Slipping into and out of Poverty: The Dynamics of Spells. *Journal of Human Resources*. XI(1) winter. 1-13.
- Biewen, M. (2014). *Poverty Persistence and Poverty Dynamics*. IZA World of Labor.
- Bourquin, P., Jonathan C., Tom W. & Xiaowei, X. (2019). Big Increases in In-Work Relative Poverty Rate are about much more than just Low Pay. Institute for Fiscal Studies.
- Connolly, S. (2008). Is Work a Route out of Poverty: What have New Labour's Welfare-to-Work Measures meant for the Working Poor in Britain?. In Hans-Jürgen, A. & H. Lohman(eds). *The Working Poor in Europe: Employment, Poverty and Globalization*. Edward Elgar: Cheltenham, UK.
- Fortin, M. & Fleury, D. (2004). A Profile of the Working Poor in Canada. <https://www.cerf.mcmaster.ca>.
- Frank, J., Jean L. K. & Stuart S. (2004). The Working Poor and the Role of Precarious Employment. Policy Research Institute.
- Giebelmann, M. & Lohmann, H. (2008). The Different Roles of Low-Wage Work in Germany: regional, demographical and temporal variances in the poverty risk of low-paid workers. In Hans-Jürgen, A. & H. Lohman(eds). *The Working Poor in Europe: Employment, Poverty and Globalization*. Edward Elgar: Cheltenham, UK.

- Haughton, J & Khandker, S. (2005). *Handbook on Poverty and Inequality*. World Bank.
- Hill, M. S. (1985). The Changing Nature of Poverty. *The Analysis of the American Academy*. 479. 31-47.
- ILO (2013). Global Wage Report 2012/13: Wages and equitable growth. International Labour office. www.ilo.org.
- ILO (2019). The Working Poor or How a Job is no Guarantee of Decent Living Conditions. www.ilo.org.
- Lucinda P. B., Thomas S. W. & Edward D. L. (2003). Impacts of Children With Troubles on Working Poor Families: Mixed-method and Experimental Evidence. *Mental Retardation*. 41(6). 403-419.
- Lohman, H. (2008). The Working Poor in European Welfare States: Empirical Evidence from a Multilevel Perspective. In Hans-Jürgen, A & H. Lohman(eds). *The Working Poor in Europe: Employment, Poverty and Globalization*. Edward Elgar: Cheltenham, UK.
- Lohman, H. & Marx, I. (2008). The Different Faces In-Work Poverty across Welfare State Regimes. In Hans-Jürgen, Andreß & H. Lohman(eds). *The Working Poor in Europe: Employment, Poverty and Globalization*. Edward Elgar: Cheltenham, UK.
- Marx, I. & Verbist, G. (2008). When Familism Fails: the Nature and Causes of In-Work Poverty in Belgium. In Hans-Jürgen, Andreß & H. Lohman(eds). *The Working Poor in Europe: Employment, Poverty and Globalization*. Edward Elgar: Cheltenham, UK.
- OECD. (2009). Employment outlook. Paris: OECD
- Parente, F. (1995). Working but Poor in America. Cornell University ILR School. https://digitalcommons.ilr.cornell.edu
- Rimlinger, G. V. (1971). 사회복지의 사상과 역사: 유럽, 미국, 러시아의 사회정책을 중심으로. 한국사회복지학연구회 옮김. 서울: 한울아카데미.
- Sen, A. (1979). Issues in the Measurement of Poverty. *Scandinavian Journal of Economics*. 81. 285-307.
- Sen, A. (1983). Poor, Relatively Speaking. *Oxford Economic papers*. 35(2). 153-169.
- Snel, E., J. de Boom & G. Engbersen (2008). The Silent Transformation of the Dutch Welfare State and the Rise of In-Work Poverty. In Hans-Jürgen, Andreß & H. Lohman(eds). *The Working Poor in Europe: Employment, Poverty and Globalization*. Edward Elgar: Cheltenham, UK.
- Strauß, Susanne (2008). *Volunteering and Social Inclusion: Interrelations between Unemployment and Civic Engagement in Germany and Great Britain*. Vs Verlag
- Townsend, P. (1979). Introduction: Concepts and Poverty and Deprivation, in *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living*. London: Penguin Books.
- 뉴스투데이. [문대통령 2주년대답] 노인알바의 가치 역설하며 고용증가 목표 5만명 상향. 2019.05.10.
- 뉴시스. 홍남기 '고용개선 긍정적으로 봐야...' '가짜 뉴스' 비판 지나쳐'. 2019.09.17.
- 뉴시스. 환노위 여야, 고용통계 공방... "노인만" vs "늘리지 말라는 건가. 2019.10.21.
- 동아일보. 80만원 월급 둘로 쪼개 노인 일자리 늘린 정부. 2019.06.19.
- 동아일보. 하루 10만원 매출 실버카페에 직원 10명... 모두 취업자로 잡혀. 2019.06.25.
- 동아일보. '한달 30만원' 노인 일자리, 고용대책인가 무상복지인가. 2019.09.06.
- 동아일보. 통계작성 일으키는 노인 일자리[현장에서]. 2020.02.14.
- 매일경제. 국가비상급서 당겨쓴 복지비 2년새 85배. 2019.12.25.
- 머니S(MoneyS). 2017.04.26. [주름진 이력서] '노인 열정페이' 아시나요.
- 문화일보. 복지 vs 노동... 늘어나는 노인일자리 '이중잣대'. 2017.02.20.

- 서울신문. 30번 퇴짜 맞고 임시 경비로..그렇게 한 달 또 버틴다. 2015.12.20.
- 세계일보. '일자리 달라'거리로 나선 노인들. 2004.11.18.
- 세계일보. 최저임금 인상 직격탄 맞은 노인들.. '제대로 된 일 달라'. 2018.08.22.
- 스카이데일리. 열흘 일하면 일 못해.. 노노케어 사업의 빈틈: 한 달 30시간·월 22만원 한도...소득 적어 참여율 저조. 2017.10.23.
- 아시아경제. 이목희 '노인일자리 증가 비판 동의 못 해, 저소득층 기본생활 정부가 보장'. 2019.11.28.
- 연합뉴스. [대통령 시정연설] "일하는 복지가 낫다"...노인 일자리 논란 일축. 2019.10.22.
- 조선일보. 세종주도 일자리 최악의 실패에도... 예산 더 쏟아붓겠다는 黨靑. 2018.08.20.
- 조선일보. 덩굴뽑기, 철새 감시... '나라 비상금'까지 털어 초단기 일자리 급조. 2019.10.21.
- 조선비즈.[전문기자컬럼] 농촌 어르신들 사이에 부는 아르바이트 바람2020.02.14.
- 중앙일보. 靑, 양극화 최악 논란에 고령화 탓...정책효과는 역대 최고. 2019.08.25.
- 중앙일보. 일자리 회복세 뚜렷" 뼈아픈 지표 빼고 자찬. 2020.01.08.
- 한국경제. 최악의 소득격차에...靑은 "고령화 탓"만. 2019.08.25.
- 한국경제. '월 27만원 알바' 보도에...靑 "노인 만나보고 기사 써라". 2019.08.26.
- 한국경제. 27만원짜리 알바가 만족도 높다고? 생계 막막한 노인들 두 번 울리는 정부. 2019.12.02.
- 한국일보. 노인취업장관상 받은 업체가 시급 5000원. 2018.02.05.
- KBS뉴스. 文대통령 "노인 일자리, 나쁜 일자리라도 없는 것보다 낫다". 2019.05.09.
- KBS뉴스. 흥남기 노인·단시간 일자리 증가, 필요에 의해 만들어진 소중한 일자리'. 2019.09.17.
- KBS뉴스. 문 대통령 '노인의 날' 축사 "일자리만큼 좋은 복지 없어...정년 늘릴 것". 2019.10.02.
- YTN. 일자리 개선 vs 고용 참사 일자리위원회 입장은?. 2019.05.24.
- 법제처 홈페이지. moleg.go.kr
- 최저임금위원회. minimumwage.go.kr
- 통계청 KOSIS. 연령별 경제활동인구 2000~2018년. kostat.go.kr
- 통계청 KOSIS. 행정구역별/5세별 주민등록인구 2011~2019년. kostat.go.kr
- 통계청 KOSIS. 소비자물가총지수와 주요 품목별 소비자물가상승률. kostat.go.kr
- 한국노인인력개발원 홈페이지. kordi.or.kr

◀ Abstract ▶

Poverty Duration and Exit of the Working Elderly Poor: Implications for the Senior Job Program

Eun Jeong Ji

This study examines poverty duration and poverty exit of the working elderly poor to investigate the effectiveness of the senior job program utilized by the government as a method of workfare and poverty reduction policy. The analysis uses ten waves (2009- 2018) of the Korea Welfare Panel Study data using by life-time table and discrete time hazard analysis. According to the results, 76.1% of the elderly population experience poverty at least for one year during 10 years. It shows that employment is not a solution to lift old people out of poverty. In addition, the persistent poverty rate is 51.0% and among them, the chronically poor, whose average income per capita over time is below the poverty line, account for 59.4%. This index provides evidence that it is difficult for the elderly to exit poverty in the short term. Old people are not able to escape poverty even if they are working. It does not mean that old people cannot exit poverty due to a lack of work. Second, poverty duration of old people who participate in the senior job program is longer than that of the other elderly poor especially unemployed old people. It indicates that contrary to government expectation, the program is limited in terms of alleviating the poverty rate. Third, even after controlling for other variables, there is a state dependency that the likelihood of exiting poverty decreases the longer a person has been poor. This poverty duration dependence may be rooted in the extremely low quality of jobs. Furthermore, unlike the government's expectation, the senior job program cannot contribute to the exit the poverty due to low job quality, rather, it should endeavor to achieve the original goal of the program and ensure decent working conditions for older workers in the regular labor market.

Keywords: working elderly poor, poverty duration, poverty exit, state dependency, senior job program, discrete time hazard analysis