

공공부조 수급에서 제외된 빈곤노인의 현황과 특성

최 희 경

(부산대학교)

[요 약]

공적 연금이 미성숙한 우리나라에서는 실질적으로 공공부조가 빈곤노인을 위한 소득보장제도로 기능하고 있다. 그러나 제도상의 문제로 인하여 많은 수의 빈곤노인들이 국민기초생활보장 제도와 경로연금 제도에서 제외됨으로써 소득보장의 사각지대에 방치되어 있다. 이 연구에서는 공공부조에서 제외된 빈곤노인의 규모와 현황을 파악하고 공공부조 수급의 결정요인을 분석하였다. 분석 결과 차상위계층과 절대빈곤층이 모두 포함된 빈곤노인가구 중 절반 이상이 공공부조 수급을 받지 못하고 있으며, 공공부조에서 제외된 빈곤노인가구는 인구학적 특성과 소득특성이 열악하여 공공부조 수급의 욕구가 큰 것으로 나타났다. 그리고 노인의 공공부조 수급은 주로 인구학적 특성과, 가족부양상황을 반영하는 가족이 전소득에 의해 결정되는 것으로 밝혀져, 빈곤노인들의 소득상의 욕구를 고려한 소득보장이 시급한 것으로 분석되었다.

주제어: 빈곤노인, 공공부조, 소득보장

1. 서 론

노인은 전통적으로 노동력을 상실한 사회적 약자집단으로 인정받았으며, 빈곤노인에 대한 사회적 구제는 노동능력이 있는 빈민에 대한 구제에 비해 사회적 논쟁의 여지가 많지 않은 문제이다. 즉, 노인의 빈곤은 연령증가에 따른 자연스러운 결과로 인식되며, 빈곤노인에 대한 사회적 구제 역시 당연시되는 경향이 있다.

그러나 산업사회에서 노인의 경제적 의존과 빈곤이 사회문제로 대두한 것은 일정한 나이가 되면 사회적 노동에서 물러나도록 제도화한 퇴직제도 도입 이후이며(Kohli, Guillemard, and Gunsteren, 1991), 강제 퇴직에 의해 소득이 단절된 노인의 생활을 보장하기 위해 등장한 것이 공적 연금제도라는 사실(Myles, 1984; Alcock, 1994)을 감안할 때, 노인의 빈곤은 자연적 결과가 아니라 사회적으로

구성된 것으로 보아야 한다. 즉, 노인빈곤은 노인이라는 특정 인구 집단이 가진 특성에서 초래된 것이 아니라 이들을 둘러싼 노동시장의 조직화와 재조직화, 노동시장에서의 변화와 연관된 사회복지 제도 속에서 창출되고 그 성격이 규정된다는 것이다. 그리고 노년기의 상실된 소득을 사회적으로 보장하는 소득보장제도는 노동시장에서 형성된 개인의 경제적 지위를 유지하는 동시에 불평등과 박탈을 완화한다는 의미를 가지고 있다. 따라서 산업자본주의 사회에서 노동기회를 상실한 노인이 소득보장제도에 의해 생활을 보장받지 못한다면 많은 노인들이 노후에 빈곤해지는 결과가 초래된다.

공적 연금제도를 실시한지 한세대 가량 지난 후 대다수 선진산업국가들에서는 노인빈곤문제가 해결된 것으로 여겨지는 반면, 산업화가 상당히 진전되었음에도 불구하고 공적 연금을 도입한지 15년밖에 되지 않은 우리나라에서는 아직도 노인이 빈곤위험이 가장 높고, 빈곤인구 중 가장 큰 비중을 차지하는 대표적인 빈곤집단으로 남아 있다(류정순, 2000: 165; 구인회, 2002: 95). 이는 결국 현재 우리나라의 노인빈곤 문제가 공적 소득보장제도의 미비에서 초래되었음을 의미한다. 따라서 우리나라의 노인빈곤 문제의 성격을 명확히 하기 위해서는 공적 연금과 공공부조제도 등 공적 소득보장제도로부터의 제외라는 문제를 중심으로 노인빈곤문제를 분석하는 것이 필수적이다.

우리나라의 경우 공적 연금제도의 도입이 늦었고, 현재 노인 중 다수는 공적 연금제도 도입 당시 가입자체가 원천적으로 배제되었거나) 당연적용 대상이 아니었기 때문에 공적 연금제도는 노인의 소득을 보장하는 보편적인 제도로서의 기능을 수행하지 못하고 있다. 더구나 빈곤노인들의 경우 공적 연금을 수급할 가능성이 더 낮다는 점을 감안한다면, 실질적으로 공공부조제도가 우리나라 빈곤노인들의 주된 소득보장제도로서의 역할을 하고 있다고 할 수 있다. 현재 우리나라의 빈곤노인들이 수급하는 공공부조는 기초생활보장제도와 경로연금제도이다.²⁾ 그러나 제한된 수의 절대빈곤층에게 최소한의 생계를 보장함을 목적으로 하는 기초생활보장제도와, 국민연금 가입이 불가능했던 저소득층 노인들에게 급여를 제공하다가 국민연금제도 성숙에 따라 점차 소멸되도록 설계되어 있는 경로연금제도로는 현재의 광범위하고 심각한 노인빈곤에 대처하는 것이 실질적으로 불가능하다. 따라서 제도상의 문제 때문에 공공부조 수급에서 제외되어 빈곤 상태에 방치되어 있는 빈곤노인들의 문제가 심각할 것으로 예상할 수 있다. 그러나 현재 수급대상이 되는 빈곤노인들과 실제로 공공부조를 수급하고 있는 노인들의 수를 비교하여 어렵듯이 그 규모를 짐작하는 것이 가능할 뿐, 공공부조 수급에서 제외된 노인들의 현황이나 실태는 제대로 파악되어 있지 않다.

수급자 노인들은 생계비와 각종 현물급여의 혜택을 받고 있어 일단 공적 소득보장의 우산 아래 놓인 계층임에 반해, 공공부조 제도의 바깥에 존재하는 다수의 빈곤노인들의 경우 사실상 아무런 소득보장의 혜택을 받지 못한다. 또한 이들은 현재뿐 아니라 앞으로도, 그 포괄성에 대해 지속적으로 문제

- 1) 1988년 국민연금제도 도입 당시 60세 이상 노인은 원천적으로 가입이 금지되었으며 55세 이상은 장애연금 가입만 가능하도록 설계되었다.
- 2) 경로연금제도는 기초생활보장제도의 수급자 중 65세 이상 노인에게 부가적으로 지급되는 노령수당으로서의 기능과 도시근로자 가구 평균소득의 65% 이하의 소득을 가진 저소득 차상위계층 노인들에게 지급되는 무기여 연금제도로서의 기능을 결합한 제도이다. 따라서 수급자 노인과 차상위계층 노인 모두가 경로연금 수급자에 포함된다. 그러나 이 연구에서는 경로연금 수급자 중 기초생활보장제도 수급자와 경로연금만 수급하고 있는 차상위계층 빈곤노인을 구분하여 논의한다.

가 제기되고 있는 국민연금제도가 성숙하더라도 국민연금제도에 의해 생활을 보장받을 가능성이 거의 없기 때문에, 이들의 실태를 정확히 파악하여 소득보장 대책을 수립하는 것이 시급하다. 따라서 이 연구에서는 빈곤노인들 중에서 국민기초생활보장제도와 경로연금 수급에서 제외된 다수의 빈곤노인들을 우선적으로 정책적 개입을 필요로 하는 집단으로 상정하고, 이들의 현황과 특성을 규명하며, 공공부조 수급에서 제외된 원인을 규명하고자 한다.

2. 선행연구 검토

대부분의 선진산업국가에서는 연금제도의 정착으로 노인이 다른 연령대의 인구집단과 비슷하거나 오히려 높은 소득수준을 가지고 있기 때문에(Hauser, 1999), 전체로서의 노인의 빈곤문제는 더 이상 주목의 대상이 되지 못한다. 그러나 서구 복지국가들에서의 노인 빈곤문제와 관련된 비판적 연구들에서는 노인빈곤 규모가 여전히 적지 않은 상태로 남아 있다는 사실과, 노인집단 내부의 소득불평등 문제가 심화되었다는 점을 지적한다(Danziger, Gaag, Smolensky, and Taussig, 1984; Crystal and Shea, 1990; Hardy, 1995). 그 결과 서구의 노인빈곤 관련 연구들은 연령집단 내부의 계급, 성, 인종, 연령 등에 의한 불평등 문제를 주목하여 여성노인이나 소수민족, 고령노인등 노인집단내 취약집단에 집중되는 경향이 있다.

우리나라는 공적 노인소득보장제도의 도입이 늦었을 뿐만 아니라 제도의 혜택을 받는 사람들이 아직 소수에 불과하여 빈곤노인 문제가 심각함에도 불구하고 노인빈곤 관련 연구는 빈약한 편이다. 노인빈곤 문제와 관련하여 이론적 시사점을 얻을 수 있는 국내연구들은 크게 빈곤노인 일반에 대한 연구와 노인들 중 특정집단의 빈곤문제에 대한 연구들로 나누어볼 수 있다. 빈곤노인 일반에 대한 연구로는 박재간(1996), 정경희·조애자·오영희·변재관·변용찬·문현상(1998), 김익기·김동배·모선희·박경숙·원영희·이연숙·조성남(1999), 석재은·김태완(2000), 은기수(2001) 등이 있다. 이 연구들은 공통적으로 노인들의 경제상태가 매우 취약하고 빈곤규모의 크기도 절대적으로 크며, 노인들의 소득보장 욕구가 매우 크다는 것을 보여주고 있다.

박재간(1996)의 연구는 저소득층 노인의 문제를 중심으로 이루어졌으나, 노인들의 경제상태를 저소득층으로 분류함에 있어 그 기준이 모호하고 일관성이 없다는 한계를 가지고 있다. 정경희 외(1998), 김익기 외(1999), 은기수(2001) 등은 노인의 경제적 실태를 전반적으로 보여주고 있으나 소득불평등 문제나 계층에 따른 생활실태 비교 등을 하지 않아서 빈곤노인의 규모와 특성이 구체적으로 나타나 있지 않다. 석재은·김태완(2000)의 연구는 노인의 소득수준과 소득원을 분석하고, 노인의 소비지출 실태를 분석하여 필요소득을 산출하고 이를 기반으로 노인빈곤의 규모와 특성을 종합적으로 분석하였으나, 빈곤의 기준을 최저생계비로 잡고 있어서 차상위계층 노인의 문제를 제외하였다는 한계를 가지고 있다. 빈곤집단의 규모와 특징을 분석함에 있어 최저생계비는 매우 정확하고 편리한 기준이 될 수 있지만, 이 경우 노인빈곤문제를 소수 극빈자의 문제로만 한정짓게 되고, 그 결과 차상위계층³⁾ 혹은 근접빈곤층의 문제를 도외시하게 된다는 문제가 있다.

다음으로 노인들 내부의 특정 집단(수급자 노인, 여성 노인 등)의 빈곤문제를 제기한 연구들이 있다. 우선 빈곤노인과 관련된 공공부조제도를 중심으로 해당제도의 수급을 받고 있는 노인들의 실태를 연구하거나 제도의 개선을 제안하고 있는 연구들(김용하, 1997; 고양근, 1999; 석재은, 2002; 이수진, 2000)은 우리나라 빈곤노인의 중요한 소득보장제도로서 기능하고 있는 기초생활보장제도와 경로연금 제도가 그 제도적 미비점과 실시상의 한계로 인하여 빈곤노인들의 최저생활을 보장하지 못하고 있음을 지적하고, 제도적 개선방안을 논의하였다. 그러나 주로 제도 분석과 대안 마련에 초점을 두고 있기 때문에 노인빈곤의 원인과 대책간의 유기적인 연관성을 찾기 어렵다. 또한 수급자 노인들만 빈곤노인으로 한정하고 있기 때문에, 수급대상에서 제외된 많은 빈곤노인들의 문제를 간과했다는 한계를 가지고 있다.

여성노인의 빈곤문제에 관한 연구들로는 남정림(1992), 김미혜(1998), 최선화(1999), 박명선(2002) 등이 있는데, 이 연구들에서는 공통적으로 여성노인의 빈곤화가 심각함을 지적하고, 여성의 일생에 걸친 노동참여의 제한성과 불평등성, 임금노동을 중심으로 조직화된 사회보장제도, 가정내 경제적 자원에 대한 결정권의 결여 등을 여성노인의 빈곤화 원인으로 제시하였다. 이들 연구는 여성노인의 빈곤 문제가 노동시장과 사회보장에 있어서의 성적 불평등의 결과임을 밝힘으로써, 노인집단내 불평등 문제에 주목하였다는 의의가 있다. 그러나 전국적 차원에서 여성빈곤노인의 규모와 실태를 실증적으로 파악한 연구는 없으며, 대다수 연구들에서 빈곤한 여성노인의 기준을 공공부조 수급자로 한정하고 있다는 문제점을 가지고 있다.

이상과 같은 국내의 노인빈곤관련 연구 경향을 종합해 볼 때 노인들의 심각한 저소득상태나 노후 소득보장제도의 한계 등에 대해서는 거의 언급하고 있지만, 피상적 언급에 그치는 경우가 많으며 노인소득보장제도의 개선 방안 역시 당위론적 차원에서 제시되는 경우가 많다. 특히 빈곤노인의 기준이 모호하거나 일관성이 없으며, 대부분이 최저생계비라는 절대빈곤의 기준만을 채택하였기 때문에 차상위계층 노인들의 문제를 간과하고 있다. 또한 주로 공공부조의 수급자 노인들을 중심으로 빈곤노인에 대한 논의가 이루어지고 있기 때문에 공공부조 수급에서 제외된 노인들의 문제는 드러나지 못했다.

따라서 이 연구에서는 절대빈곤층 뿐 아니라 빈곤노인집단에서 제외되었던 차상위계층까지 포함하여 빈곤노인집단을 설정하고, 이들 중 특히 지금까지 논의되지 않았던 공공부조 수급에서 제외된 빈곤노인의 규모와 구성, 특징, 실태 등을 실증적으로 분석하며, 노인의 공공부조 수급의 결정요인을 규명하고자 한다. 이러한 분석을 통해 빈곤노인의 전체적인 규모 및 구성과 더불어 공공부조 수급여부에 따른 집단별 특성을 세부적으로 파악함으로써, 노인빈곤 문제에 효과적으로 대응할 수 있는 구체적인 정책대안을 마련하는데 중요한 실마리를 제공할 수 있을 것이다.

- 3) 차상위계층이라는 용어는 주로 특정 기준시점에서 소득인정액이 최저생계비 이상이어서 공공부조 수급에서 제외되는 집단이라는 의미로 사용된다. 국민기초생활보장법에서는 차상위계층을 최저생계비 대비 120%의 소득을 갖는 저소득층으로 정의하고 있지만, 연구자에 따라 상대적 빈곤선을 적용하여 근로자 가구 평균소득의 50%를 전후하여 설정하기도 한다(이현주, 2000: 28).

3. 분석방법

1) 자료의 특성

이 연구에서는 한국노동패널 3차년도(2000년)의 원자료를 통계분석 자료로 이용하였다. 한국노동패널조사는 한국노동연구원이 제주도를 제외한 전국의 비농촌지역에 거주하는 가구와 가구원을 대표하는 5,000가구의 가구원을 대상으로 1998년부터 연1회 노동시장활동 및 소득, 소비, 교육 및 직업훈련을 추적·조사하는 종단적(longitudinal) 조사이다(방하남·안주엽·장지연·박은경·호정화·정혜원, 1999).

한국노동패널조사 자료를 이용한 이유는 대다수의 빈곤관련 선행연구들이 분석자료로 이용하는 통계청의 도시가계조사가 실업자 등의 비근로자나 1인 가구 등 빈곤노인가구가 속해 있을 가능성이 높은 집단을 원천적으로 배제하고 있기 때문에, 노인빈곤율을 추정하거나 빈곤노인의 특성을 파악하기에 부적절하며 노인빈곤의 규모를 과소추정할 위험이 있기 때문이다. 반면, 노동패널조사 자료는 실업자와 자영업자 등 비근로자 가구와 1인 가구에 대한 소득정보를 포함하고 있어서 노인빈곤의 분석 자료로 보다 적절하다. 그러나 한국노동패널 조사는 도시가계조사와 마찬가지로 전국의 비농촌지역을 대상으로 한 연구이므로, 노인가구 비율과 빈곤 가능성이 큰 노인단독가구 비율이 높은 농어촌지역이 배제되어 있다는 점에서 한계가 있다.

다음으로 소득액의 과소보고(under-report) 문제이다. 한국노동패널조사를 이용하여 빈곤층의 특성과 빈곤이행요인을 분석한 한 연구에서는 한국노동패널의 소득자료가 도시가계조사 자료에 비해 응답자의 과소보고의 가능성이 높다는 점을 지적하고 있다(구인회, 2002: 89-90). 이것은 원천적으로 도시가계조사가 세전 소득을 보고하도록 하고 있고 도시근로자 가구만을 대상으로 한 반면, 노동패널 조사는 세후 소득을 보고하도록 되어 있으며, 소득의 과소보고 가능성이 높은 자영업자 등 비근로자 가구까지 포함하고 있기 때문이다. 예를 들면 1998년의 월평균 가구소득은 도시가계조사를 이용한 추정치의 81.9%에 불과하다(방하남 외, 1999). 동일한 한국노동패널 자료를 이용하여 빈곤인구를 추정한 구인회(2002)의 경우 이러한 문제점을 극복하기 위하여 한국노동패널의 각년도 전체 가구의 소득액에 100/80을 곱하여 가구소득을 도시가계조사 수준으로 상향조정하였다. 이 연구는 공공부조 수급과 관련하여 노인빈곤문제를 분석해야 하므로, 국민기초생활보장제도와 경로연금제도의 수급신청 기준이 되는 최저생계비와 도시근로자 가구 평균소득의 적용을 위하여 2000년도 전체 가구의 월소득액을 도시가계조사 수준에 맞추어 20% 상향조정하였다. 그 결과 한국노동패널 3차년도(2000년도) 전체 가구의 평균 월소득은 202.4만원으로 조정되었다.

이 연구에서 이용한 한국노동패널 조사의 원자료는 3차년도인 2000년 자료이다. 그러나 한국노동패널의 각년도 자료는 지난해의 소득정보를 포함하고 있으므로 실제 분석은 1999년도의 상황을 기준으로

로 하였다. 따라서 이 연구에서 활용한 가구균등화지수와 최저생계비 등은 1999년도 계측분을 적용하였다.

2) 빈곤선 설정과 적용

빈곤노인의 규모를 추정함에 있어서 주로 채택되는 기준은 공공부조제도의 급여기준이 되는 최저생계비인데, 최저생계비는 주로 절대빈곤층을 분별해 내기 위한 것이기 때문에 이를 기준으로 할 경우 차상위계층이 빈곤층에서 제외된다. 그러나 이 연구에서는 노인빈곤 문제를 극빈층 노인의 문제로만 한정하지 않기 위하여 최저생계비 이하의 소득을 가진 절대빈곤층 노인 뿐 아니라 차상위계층 노인들까지 빈곤층에 포함시키고자 한다.

차상위계층은 소득이 절대빈곤층보다 높기는 하지만, 주거나 건강, 취업 등에 있어 그 생활 여건이 매우 취약하여 절대빈곤층과 큰 차이가 없고(이현주, 2000: 31-37) 지출요인이 조금만 커져도 절대빈곤상태로 떨어질 위험이 크다. 특히 노인들의 경우 노동능력을 상실하였거나 가까운 시일 안에 노동능력을 상실하게 될 가능성이 크고, 연령증가에 따라 의료비 지출부담이 증가하게 되므로 현재 차상위계층이라 할지라도 절대빈곤으로 추락할 위험이 크다고 볼 수 있다.⁴⁾ 따라서 차상위계층을 빈곤집단에 포함함으로써 기존의 연구에서 밝혀진 바가 없는 노인 차상위계층의 특성을 파악함으로써 차상위계층에 대한 적절한 소득보장 대책의 근거를 마련할 수 있다.

이 연구에서는 절대빈곤층과 차상위계층을 모두 빈곤층에 포함시키기 위하여 상대적 빈곤선을 채택하였는데, 해당 자료 전체가구의 평균 월소득의 60%선을 빈곤노인가구를 선별하는 빈곤선으로 설정하였다. 일반적으로 상대적 빈곤선은 평균소득이나 중위소득의 50-60%선에서 설정되는데, 이 연구에서 상대적으로 높은 수준인 평균 소득의 60%를 빈곤선으로 채택한 이유는 이 기준이 현재 기초생활보장제도의 수급자가 아닌 저소득층 노인들 중 경로연금의 급여대상을 선정하는 소득기준(도시근로자가구 평균소득의 65% 이하)과 유사하기 때문이다. 따라서 이 연구에서 빈곤노인가구에는 월 가구소득이 최저생계비 미만인 절대빈곤층과, 월 가구소득이 최저생계비 이상이고 전체가구 평균 월 소득의 60% 미만인 차상위계층이 모두 포함된다. 2000년도 노동패널 데이터의 월 가구소득을 도시가계 조사 수준으로 조정하였기 때문에 절대빈곤층 노인은 국민기초생활보장제도 수급노인과, 차상위계층 노인은 경로연금을 수급하는 저소득층 노인과 실질적으로 동일한 소득수준을 갖는다고 할 수 있다.

한편 빈곤여부를 판단함에 있어 일반적으로 가구 전체의 소득을 기준으로 사용하는데, 가구의 전체 소득을 기준으로 빈곤 여부를 판단할 때 가구원수의 차이가 반영되지 않는 문제점이 발생한다. 가구원 수와 상관없이 가구 전체소득이 일정 수준 이하인 가구를 빈곤가구로 간주하게 되면 빈곤율을 정확히 추정할 수 없으므로, 가구균등화지수를 가중치로 하여 이에 따라 조정된 가구소득을 빈곤결정의

4) 노인들의 경우 비노인 인구집단에 비해 지출형태나 규모가 줄어드는 것이 사실이다. 그러나 소위 연령효과로 인해 교육비 및 교통통신비 지출은 감소하지만 고용에 따른 여러 가지 부대혜택이 함께 감소하고 의료비 지출은 증가하므로 이러한 효과는 상쇄된다(Danziger et al., 1984: 178; Schulz, 1988: 53).

기준으로 삼는다. 이 연구에서는 한국보건사회연구원이 1999년도 최저생계비 계측 조사시 산출한 가구균등화지수를 적용하여 가구규모별 빈곤선이 되는 소득기준을 산출하였다. 그 결과는 <표 1>과 같다.

<표 1> 가구규모별 소득기준에 따른 빈곤선

가구규모	균등화지수	평균소득	평균소득의 60%	빈곤선
1인	0.349	74.6만원	44.8만원	45만원 미만
2인	0.578	131.8만원	79.1만원	79만원 미만
3인	0.795	178.8만원	107.3만원	107만원 미만
4인	1.000	218.2만원	130.9만원	131만원 미만
5인	1.137	250.6만원	150.4만원	150만원 미만
6인	1.283	276.0만원	165.6만원	166만원 미만

한편, 절대빈곤층 빈곤노인가구의 기준은 최저생계비로 설정하였다. 1999년 보건사회연구원이 발표한 가구규모별 최저생계비는 1인가구 31.4만원, 2인가구 52.0만원, 3인가구 71.7만원, 4인가구 90.1만원, 5인가구 102.5만원, 6인가구 115.6만원이다(김미곤, 2000: 15).

3) 자료분석 방법

(1) 표본의 구성

한국노동패널 3차년도(2000년)의 전체 표본가구 중 소득을 보고한 4,263가구(14,651명) 가운데 60세 이상 노인 가구원이 1인 이상 포함된 노인가구 1,209가구(3,865명)를 추출하여 자료를 구성하였다. 이 중 월 가구소득이 전체 표본가구의 평균 월소득의 60% 미만인 노인가구를 빈곤노인가구로 설정하였는데, 그 결과 빈곤노인가구는 전체 노인가구의 48.7%에 해당하는 589가구(1,517명)로 나타났다.

추출된 표본 중 빈곤노인가구 589가구는 다시 공공부조소득⁵⁾ 유무를 기준으로 공공부조 수급집단과 공공부조 비수급집단으로 구분하였으며, 1999년 최저생계비를 기준으로 차상위계층과 절대빈곤층으로 구분하였다. 그 결과 빈곤노인가구는 ① 공공부조 수급 차상위계층, ② 공공부조 비수급 차상위계층, ③ 공공부조 수급 절대빈곤층, ④ 공공부조 비수급 절대빈곤층으로 구분된다.

(2) 분석방법

우선 노인의 빈곤율을 측정하기 위하여 빈도분석을 통해 60세 이상 노인이 포함된 노인가구중 월소득이 전체가구 평균 월 가구소득의 60% 미만인 빈곤가구에 속한 개인의 빈곤율을 추정하였다. 빈곤율 추정은 가구단위 및 개인단위의 두 가지 방식으로 할 수 있는데, 기존연구들에서는 가구단위의

5) 원래 노동패널 데이터에서 공공부조소득은 정부보조금으로 표시되었다. 노인이 수혜하는 정부보조금으로는 공공부조인 국민기초생활보장제도와 경로연금제도, 분기별로 지급되는 경로교통비 등이 있는데, 경로교통비는 기타보조금 항목에 포함되므로 기초생활보장제도와 경로연금제도가 정부보조금에 포함되는 것으로 보아 공공부조 소득으로 표시하였다.

빈곤율을 이용하였다. 그러나 빈곤율은 전체 가구 중 빈곤층의 규모를 나타내는 지표라는 점에서, 또한 가구단위의 빈곤율은 노인빈곤율 추정에 있어 상당한 왜곡을 초래할 수 있으므로⁶⁾ 개인을 단위로 추정하는 것이 타당하고 일반적이다(Citro and Michael, 1995, 구인회, 2002: 91에서 재인용). 따라서 이 연구에서도 개인을 단위로 빈곤율을 추정하였다.

다음으로 공공부조 수급에서 제외된 빈곤노인가구의 특성을 분석하기 위하여 빈곤노인가구를 수급 집단과 비수급집단으로 나누어 두 집단의 인구학적 특성과 소득특성을 비교하였다. 두 집단의 인구학적 특성을 비교하기 위해서는 각각의 변수에 대해 교차분석을 하였으며 소득특성을 비교하기 위해서 독립표본 T-검정을 통해 집단평균을 비교하였다. 공공부조 수급에서 제외된 빈곤노인가구의 특성을 경제적 지위별로 더 자세히 분석하기 위하여 공공부조 수급여부와 빈곤지위에 따라 네 집단으로 나누어 차상위계층과 절대빈곤층에서의 공공부조 비수급집단의 특성을 살펴보았다. 여기서도 인구학적 특성은 각각의 변수에 대한 교차분석을 통해, 소득특성은 집단평균 비교를 통해 분석하였다.

마지막으로 노인의 공공부조 수급의 결정요인을 분석하기 위하여 공공부조 수급여부를 종속변수로 하고, 노인의 인구학적 특성과 소득특성들을 독립변수로 하여 로지스틱 회귀분석을 하였다.

4. 분석결과

1) 공공부조 수급에서 제외된 빈곤노인가구의 규모와 구성

한국노동패널 3차년도 (2000년) 자료를 이용하여 60세 이상 노인이 포함된 노인가구중 빈곤가구에 속한 개인의 빈곤율을 추정한 결과 1999년도의 노인의 개인빈곤율은 39.2%로 나타났다. 이것은 조사 대상 전체의 개인빈곤율 27.5%와 비교할 때 매우 높은 수치이다. 그러나 평균소득의 60%라는 기준이 일반적으로 상대적 빈곤선으로 채택되는 중위소득 혹은 평균소득의 50%보다 높고, 노인의 경우 일반 가구보다 필요소득 수준이 다소 감소한다는 것을 고려할 때, 이 연구에서 계산된 노인빈곤율 39.2%는 노인빈곤율의 최대한계치로 보아야 할 것이다.

한편, 전체 노인가구 중 빈곤선 이하의 소득을 가진 빈곤노인가구의 비율은 48.7%에 달하며, 빈곤노인가구를 전체집단으로 보면 최저생계비를 기준으로 차상위계층과 절대빈곤층의 비율은 각각 35.1%와 64.9%였다. 절대빈곤층 노인은 노인가구 전체로 볼 때 31.6%를 차지하였으며, 노인가구 중 차상위계층의 비율은 17.1%였다. 빈곤노인가구 중 공공부조 소득 여부를 기준으로 수급자와 비수급자로 구분할 경우 수급자 가구의 비율은 빈곤노인가구의 48%, 비수급자 가구의 비율은 빈곤노인가구의

6) 일반적으로 가구단위로 빈곤율을 측정할 경우 노인의 빈곤율이 과대추정될 가능성이 있다. 이것은 노인가구의 규모가 비노인가구의 규모에 비해 적고, 빈곤노인들이 소규모 가구에 집중되는 경향이 있기 때문이다. 예컨대 이 연구에서도 가구단위의 노인빈곤율은 48.7%였지만, 개인단위 노인빈곤율은 39.2%였다. 따라서 노인빈곤율은 과대추정을 피하기 위하여 개인단위 빈곤율을 적용하는 것이 타당하다.

52%였다. 빈곤노인가구의 사회보험 수급의 가능성이 거의 없다는 점을 감안할 때⁷⁾ 빈곤노인가구의 절반 이상이 사회보험은 물론, 공공부조 혜택에서 완전히 제외되어 있음을 알 수 있다. 특히 절대빈곤층 노인가구 중에서도 공공부조 수급을 받는 집단은 전체 절대빈곤층 노인가구 중 52.8%에 불과하였으며 나머지 47.2%는 소득수준이 절대빈곤층임에도 불구하고 공공부조 수급을 받지 못하는 것으로 나타나, 절대빈곤층 노인가구 중 절반 가까이가 공적 소득보장의 사각지대에 방치되어있음을 보여준다. 차상위계층 노인들 중에는 39.6%가 공공부조 수급을 받고 있는 것으로 나타났다.

노인가구 중 빈곤노인가구와 비빈곤노인가구의 비율, 빈곤노인 중 절대빈곤층과 차상위계층의 비율, 빈곤노인가구 중 공공부조 수급을 받는 가구와 비수급 가구의 규모 등을 종합적으로 비교할 수 있도록 노인가구를 빈곤지위와 공공부조 수급을 기준으로 구성하여 비율별로 나타내면 <그림 1>과 같다.

노인가구 (n=1,209) (100%)			
비빈곤노인가구 (51.3%)			
빈곤선 (평균소득의 60%)	공공부조 수급 차상위계층 (6.8%)	공공부조 비수급 차상위계층(10.3%)	빈곤노인가구 (48.7%)
최저생계비	공공부조 수급 절대빈곤층 (16.7%)	공공부조 비수급 절대빈곤층 (14.9%)	

원자료 : 한국노동패널 3차(2000년도)조사

<그림 1> 빈곤지위와 공공부조 수급을 기준으로 한 노인가구의 구성

2) 공공부조 수급에서 제외된 빈곤노인가구의 특성

공공부조 수급에서 제외된 빈곤노인가구의 일반적 특성을 알아보기 위하여 이들의 인구학적 특성과 소득특성을 중심으로 공공부조를 수급하는 빈곤노인가구와 비교하여 인구학적 특성의 분포와 소득특성의 평균을 살펴보았다. 우선 인구학적 특성을 살펴보면 <표 2>와 같다.

7) 본 자료를 이용하여 빈곤노인가구의 사회보험소득의 빈도를 분석한 결과 빈곤노인가구 중 5.5%만이 사회보험 소득이 있는 것으로 나타났다.

<표 2> 공공부조 수급 여부에 따른 빈곤노인가구의 인구학적 특성

단위: %

구분		전체 빈곤노인가구 (n=589)	공공부조 수급 빈곤노인가구 (n=284)	공공부조 비수급 빈곤노인가구 (n=305)	Chi-square
가구주 성별	남	67.3	64.0	70.3	2.670
	여	32.7	36.0	29.7	
가구주 연령	60세 미만	17.3	14.8	19.5	2.200
	60세 이상	82.7	85.2	80.5	
가구주 학력	무학	29.8	33.2	26.4	7.100
	초등학교	33.7	34.6	32.7	
	중학교	15.8	15.2	16.5	
	고등학교	15.6	13.4	17.8	
	대학교 이상	5.1	3.5	6.6	
가구주 건강	매우 건강	6.1	5.3	6.9	9.152
	건강	15.5	13.4	17.5	
	보통	30.8	28.6	33.0	
	나쁨	35.9	37.5	34.0	
	매우 나쁨	11.4	14.8	8.3	
노인단독가구	단독	47.4	55.5	40.1	13.839***
	비단독	52.6	44.5	59.9	

원자료: 한국노동패널 3차(2000년도)조사

*** p<.001

우선 공공부조 수급 빈곤노인가구와 공공부조 비수급 빈곤노인가구의 가구주 성별 분포를 보면, 여성노인가구주 비율이 각각 36.0%와 29.7%이다. 이와 같은 비율은 동자료의 전체가구(n=4,263)의 여성가구주 비율(14.7%)이나 비빈곤 노인가구의 여성가구주 비율(16.1%)의 2배 가량 되는 수치로서, 빈곤노인가구 중 여성가구주 비율이 훨씬 높다는 것을 보여준다. 이는 이미 많은 연구에서 지적된바 있는 여성노인의 전반적 빈곤화 경향과 일치한다.

가구주의 연령을 보면, 공공부조 수급 빈곤노인가구의 85.2%, 공공부조 비수급 빈곤노인가구의 80.5%가 60세 이상 노인가구주로 나타났는데, 두 집단 모두에서 노인가구주 비율이 압도적으로 높다. 동자료의 전체가구의 노인가구주 비율이 20.0%인 점을 감안할 때 60세 이상 노인이 가구주인 가구가 빈곤할 확률은 대단히 높다는 것을 알 수 있다. 노인가구주 가구의 경우 가구주의 근로활동능력의 제한 때문에 빈곤해지는 것으로 예상할 수 있다.

가구주의 학력을 보면 공공부조 수급 빈곤노인가구는 67.8%, 공공부조 비수급 빈곤노인가구는 59.1%가 초등학교 이하의 저학력으로 나타났다. 가구주의 건강도 두 집단 모두 열악한 것으로 나타났다. 공공부조 수급 빈곤노인가구는 52.3%, 공공부조 비수급 빈곤노인가구는 42.3%가 가구주의 건강상태가 좋지 않은 것으로 나타났다. 가구주의 나쁜 건강상태와 저학력은 가구주의 연령과 마찬가지로 근로활동능력의 저하와 관련하여 노인빈곤을 초래하는 요인들로 볼 수 있다.

노인단독가구 여부에서는 공공부조 수급 빈곤노인가구의 55.5%, 공공부조 비수급 빈곤노인가구의 40.1%가 노인단독가구로 나타났다. 빈곤노인가구의 평균 노인단독가구 비율은 47.4%로 전체가구의 평균 노인단독가구 비율(7.4%)의 6-7배에 달한다. 근로활동이 가능한 다른 가구원과 동거하지 않는 노인단독가구가 빈곤해질 가능성이 매우 큰 것이다.

인구학적 특성들 중에서는 노인단독가구 여부에서만 두 집단의 차이가 유의미하게 나타났다. 공공부조 수급 빈곤노인가구의 55% 이상이 노인단독가구인 반면, 공공부조 비수급 빈곤노인가구의 경우 40%정도만 노인단독가구인 것으로 나타났다. 즉, 자녀를 비롯하여 소득능력이 있는 다른 가족원과 함께 살지 않는 노인가구가 다른 가족원과 동거하는 노인가구에 비해 공공부조 수급을 받을 가능성이 훨씬 크다는 것을 의미한다. 이것은 현재 경로연금과 국민기초생활보장제도가 공히 소득기준 이외에도 부양의무자 기준을 적용하고 있기 때문으로 보인다. 그 결과 노인 단독으로 살면서 경제적 지원을 제공하는 가족이 없는 노인들에게 주로 공공부조의 혜택이 주어지고 있는 것으로 볼 수 있다.

공공부조 수급 빈곤노인가구와 비수급 빈곤노인가구간에 통계적으로 유의미한 차이를 보인 특성은 노인단독가구 여부뿐이고 나머지 특성들은 유사한 것으로 나타났으나, 공공부조 비수급 빈곤노인가구는 공공부조를 수급하는 빈곤노인가구보다 인구학적 특징이 상대적으로 양호한 것을 볼 수 있다. 즉, 공공부조 비수급 빈곤노인가구는 공공부조 수급 빈곤노인가구에 비해 여성가구주와 60세 이상 노인가구주 비율이 더 낮으며 학력이 약간 높고, 건강상태가 상대적으로 양호하였다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 유의미한 차이는 아니었다.

공공부조 수급에서 제외된 빈곤노인가구의 소득특성을 공공부조를 수급하는 빈곤노인가구와 비교하여 살펴보면 <표 3>과 같다.

<표 3> 공공부조 수급 여부에 따른 빈곤노인가구의 소득특성

단위: 만원

구분	전체 빈곤노인가구 (n=589)	공공부조 수급 빈곤노인가구(n=284)	공공부조 비수급 빈곤노인가구(n=305)	t-value
가구소득(월)	49.2	44.6	53.9	2.979**
근로소득(월)	23.9	19.0	28.6	3.628***
금융소득(년)	14.4	15.1	13.8	-.196
부동산소득(년)	23.6	32.4	15.6	-1.893
사회보험소득(년)	11.7	4.6	18.4	2.325*
가족이전소득(년)	106.2	97.7	114.1	1.106
기타소득(년)	6.9	3.7	9.9	1.007

원자료: 한국노동패널 3차(2000년도)조사

주: 평균소득액들은 소득이 있는 가구의 소득과 없는 가구의 소득(0)을 합한 평균임.

* p< .05, ** p<.01, *** p<.001

월 가구소득을 보면 공공부조 수급 빈곤노인가구는 44.6만원, 공공부조 비수급 빈곤노인가구는 53.9만원으로 나타났다. 빈곤노인가구 전체의 평균 월 가구소득은 49.2만원으로, 동자료의 전체가구의 평

균 월 가구소득인 202.4만원의 24% 수준에 불과하다. 공공부조 비수급 빈곤노인가구의 월 가구소득은 공공부조 수급 빈곤노인가구의 그것보다 9.3만원 정도 높았는데, 이러한 차이는 통계적으로도 유의미한 차이였다. 그러나 공공부조 비수급 빈곤노인가구의 월 가구소득인 53.9만원은 전체가구의 평균 월 가구소득의 26.6% 수준으로, 1999년도 최저생계비가 도시근로자가구 월평균소득의 40% 정도였음(김미곤, 2000: 14)을 감안할 때 여전히 매우 낮은 수준임을 알 수 있다.

월 가구소득에 있어서의 두 집단간 차이는 주로 근로소득 격차에서 초래된 것으로 보인다. 근로소득은 빈곤노인가구에서 가장 큰 비중을 차지하는 항목으로 나타났는데, 공공부조 수급 빈곤노인가구의 월 근로소득은 19.0만원, 공공부조수급 빈곤노인가구는 28.6만원이었다. 공공부조 비수급 집단의 경우 근로소득이 월 가구소득에서 차지하는 비중도 53.0%로 수급집단의 42.6%보다 더 높게 나타났다. 결국 빈곤노인가구의 공공부조 수급에 있어 근로소득은 결정적인 영향을 미친다고 할 수 있다. 이러한 결과는 앞서 인구학적 특성 분석에서 비수급 빈곤노인가구의 노인단독가구 비율이 훨씬 낮다는 점과 일치하는 것으로, 근로능력이 있는 동거 가구원의 존재가 높은 근로소득으로 나타난 것으로 볼 수 있다.

금융소득과 부동산소득액은 공공부조 수급 빈곤노인가구가 오히려 더 높게 나타났는데, 이것은 공공부조 수급 빈곤노인가구에서 노인이 가구주인 노인단독가구 비율이 매우 높기 때문에 비노인 가구주의 비율이 많은 비수급 빈곤노인가구에 비해 부동산소득액과 금융소득액이 높게 나타난 것으로 해석할 수 있다. 그러나 두 집단 모두에서 절대액수는 미미하였으며, 두 집단간의 평균차이도 유의미하지 않았다. 사회보험소득의 경우 그 액수는 두 집단 모두에서 미미하였으나 두 집단간 사회보험소득액의 평균 차이는 유의미하게 나타났다. 공공부조 비수급 빈곤노인가구의 사회보험소득액은 공공부조를 수급하는 빈곤노인가구의 4배에 달하는 것으로 나타났다. 두 집단간의 사회보험소득액의 격차는 공공부조소득과 사회보험소득의 대체관계를 보여준다. 즉, 공공부조를 수급하는 빈곤층은 사회보험소득이 적거나 없을 가능성이 크기 때문에, 공공부조 비수급 집단의 사회보험소득이 공공부조수급 집단의 그것보다 훨씬 높게 나타난 것이다.

한편 연간 가족이전소득액을 월평균 액수로 환산할 경우 공공부조 수급 빈곤노인가구의 경우 월평균 8.1만원, 공공부조 비수급 빈곤노인가구의 경우 9.5만원으로, 공공부조 비수급 집단이 더 높게 나타났으나 양자간의 평균의 차이는 통계적으로 유의미하지 않았다. 공공부조 수급 빈곤노인가구와 비수급 빈곤노인가구의 가족이전액이 큰 차이가 없다는 것은 크게 두 가지 방향으로 해석할 수 있다. 우선 노인가구의 공공부조 수급여부가 노인에 대한 가족의 경제적 지원에 영향을 미치지 못한다는 것이다. 이것은 현재 우리나라의 노인가구에서 가족이전소득은 공공부조와 사회보험 등 공적 이전 수급 여부와 무관하게 전통적인 효사상이나 자녀의 의무에 의해 주어지는 경향이 있으며, 그 액수는 가족이전을 제공하는 가족의 경제적 능력에 비례한다는 것을 의미할 수 있다. 또한, 공공부조 수급 빈곤노인가구와 비수급 빈곤노인가구의 가족이전액이 큰 차이가 없다는 것은 공공부조소득이 빈곤노인가구의 소득에서 기여하는 역할이 가족이전소득에 비해 미미하다는 의미로도 볼 수 있다. 즉, 공공부조를 수급하더라도 그 액수가 너무 적기 때문에 가족으로부터의 소득이전이 필수적이라는 것이다. 실제로 동자료의 분석에서 빈곤노인가구의 공공부조소득은 연간 21.2만원에 불과했으나, 가족으로부터의 이

전소득은 연 106.2만원으로 전체소득에서 차지하는 비중이 근로소득 다음으로 높은 것으로 나타났다. 즉, 공공부조소득은 가족이전소득에 비해 빈곤노인가구의 소득에서 기여하는 바가 매우 적기 때문에, 공공부조 수급여부와 무관하게 현재 빈곤노인가구는 여전히 가족이전 소득에 크게 의존하는 것으로 볼 수 있다.

3) 공공부조에서 제외된 빈곤노인가구의 빈곤지위별 특성

공공부조 비수급 빈곤노인가구의 빈곤지위에 따른 특성을 더 자세히 분석하기 위하여 차상위계층과 절대빈곤층으로 구분하였다. 차상위계층은 월 가구소득이 노동패널 3차년도(2000년) 조사대상 전체가구 평균 월 소득의 60%선과 99년 기준 최저생계비 사이인 집단을, 절대빈곤층은 월 가구소득이 최저생계비 이하인 집단을 의미한다. 기준만으로 보자면 차상위계층은 현재 경로연금만 수급할 자격이 되는 소득수준에 있는 빈곤노인가구들이며, 절대빈곤층은 기초생활보장제도의 수급대상이 되는 소득수준의 빈곤노인가구들이다. 공공부조 수급에서 제외된 빈곤노인가구의 빈곤지위별 특성을 명확히 하기 위하여 공공부조를 수급하는 빈곤노인가구와 비교, 분석하였다. 공공부조 수급여부와 빈곤지위에 따른 빈곤노인가구의 인구학적 특성을 분석한 결과는 <표 4>와 같다.

<표 4> 공공부조 수급 여부 및 빈곤지위에 따른 빈곤노인가구의 인구학적 특성

단위: %

구분		차상위계층		Chi-square	절대빈곤층		Chi-square
		공공부조 수급(n=82)	공공부조 비수급 (n=125)		공공부조 수급(n=202)	공공부조 비수급 (n=180)	
가구주 성별	남	69.5	73.6	.410	61.6	68.2	1.802
	여	30.5	26.4		38.4	31.8	
가구주 연령	60세 미만	19.5	21.6	.131	13.8	17.9	1.198
	60세 이상	80.5	78.4		86.2	82.1	
가구주 학력	무학	24.4	20.0	2.484	36.5	30.7	5.716
	초등학교	31.7	35.2		36.0	30.7	
	중학교	20.7	17.6		13.3	16.2	
	고등학교	20.7	20.8		10.3	15.6	
	대학교이상	2.4	6.4		3.9	6.7	
가구주 건강	매우 건강	4.9	7.2	2.652	5.9	6.7	7.165
	건강	19.5	24.0		11.3	13.4	
	보통	35.4	32.8		25.6	33.0	
	나쁨	34.1	32.0		38.4	35.2	
	매우 나쁨	4.9	4.0		18.7	11.2	
노인단 독가구	단독	43.9	31.2	3.458	59.6	46.1	6.979**
	비단독	56.1	68.8		40.4	53.9	

원자료: 한국노동패널 3차(2000년도)조사

** p<.01

빈곤지위별로 공공부조 수급 현황을 보면 차상위계층에서는 공공부조 비수급 빈곤노인가구의 비율이 더 높지만, 절대빈곤층에서는 공공부조 수급 빈곤노인가구 비율이 더 높다. 이것은 현재 절대빈곤

층 노인을 중심으로 공공부조 수급이 이루어지고 있음을 보여준다. 차상위계층을 경로연금 수급대상으로, 절대빈곤층을 기초생활보장제도의 수급대상으로 볼 때, 경로연금보다 기초생활보장제도의 수급률이 더 높다고 할 수 있다.

가구주의 성별과 연령, 학력, 가구주의 건강 등을 볼 때 네 집단 중 공공부조를 수급하는 절대빈곤층이 가장 열악한 인구학적 특성을 나타내었으며, 공공부조 비수급 절대빈곤층도 인구학적 특성이 공공부조 수급 절대빈곤층과 비슷하게 열악한 것으로 나타났다. 차상위계층의 경우 절대빈곤층보다는 인구학적 특성이 양호하였으며, 공공부조 수급여부에 따른 집단간 차이도 나타나지 않았다. 따라서 차상위계층의 경우 공공부조 수급집단과 공공부조 비수급집단은 인구학적 특성에 있어 동일한 집단이라고 할 수 있다.

노인단독가구 여부를 보면, 차상위계층에서는 비수급 집단의 노인단독가구 비중이 낮게 나타났으나 집단간 차이가 통계적으로 유의미하지 않았으며, 절대빈곤층에서는 공공부조 수급여부에 따른 집단간 차이가 유의미하게 나타났다. 즉, 공공부조 수급 절대빈곤층에서는 노인단독가구의 비율이 60%에 육박하나, 공공부조 비수급 절대빈곤층에서는 노인단독가구 비율이 46.1%이다. 공공부조 비수급 빈곤노인가구 가운데서도 절대빈곤층의 경우 잠재적 소득원인 다른 가족원과 동거하지 않는 노인단독가구일 가능성이 높은 것으로 볼 수 있다. 또한 절대빈곤층 빈곤노인가구가 소득기준상 기초생활보장제도의 수급대상이 되는 집단임을 감안할 때, 수급여부에 따른 두 집단간 노인단독가구 비율의 차이는 현재 기초생활보장제도의 수급이 주로 노인단독가구를 중심으로 이루어지고 있음을 알 수 있다.

다음으로, 공공부조 수급 여부와 빈곤지위에 따른 빈곤노인가구의 소득특성을 분석하였다. 그 결과는 <표 5>와 같다.

<표 5> 공공부조 수급여부 및 빈곤지위에 따른 빈곤노인가구의 소득특성

단위: 만원

구 분	차상위계층		t-value	절대빈곤층		t-value
	공공부조 수급 (n=82)	공공부조 비수급(n=125)		공공부조 수급 (n=202)	공공부조 비수급(n=180)	
가구소득(월)	82.2	83.1	.183	29.4	33.4	1.508
근로소득(월)	39.6	44.7	.896	10.8	17.4	2.974**
금융소득(년)	27.9	22.3	-.356	9.8	7.8	-.323
부동산소득(년)	74.8	24.2	-1.947	14.9	9.6	-.974
사회보험소득(년)	8.8	34.0	1.703	2.7	7.4	1.380
가족이전소득(년)	159.3	152.3	-.201	72.1	86.8	1.115
기타소득(년)	11.0	24.0	.717	0.7	0	-.942

원자료: 한국노동패널 3차(2000년도)조사

주: 평균소득액들은 소득이 있는 가구의 소득과 없는 가구의 소득(0)을 합한 평균임.

** p<.01

공공부조 비수급 빈곤노인가구 중 차상위계층의 월 가구소득은 83.1만원, 절대빈곤층의 그것은 33.4

만원으로 두 집단 모두 공공부조 수급 빈곤노인가구의 월 소득과 유의미한 차이를 보이지 않았다. 특히 차상위계층에서 공공부조 비수급집단과 수급 집단의 가구소득은 거의 같다고 할 수 있다. 결국 차상위계층의 두 집단은 인구학적 특성도 동일하고, 가구소득 수준도 거의 동일함에도 불구하고 차상위계층의 노인에게 해당하는 경로연금제도의 혜택이 차등적으로 주어지고 있음을 알 수 있다.

한편, 월 가구소득으로 볼 때 비수급집단과 수급집단 모두에서 절대빈곤층과 차상위계층은 소득격차가 크게 나타나, 별개의 계층임을 보여준다. 공공부조 수급집단 중 차상위계층의 월 가구소득은 절대빈곤층의 2.8배였으며, 비수급집단의 차상위계층은 절대빈곤층의 월 가구소득의 2.5배 정도인 것으로 나타났다. 공공부조수급 절대빈곤층 노인의 소득은 네 집단 중 가장 낮아서 29.4만원에 불과하였으며, 공공부조 비수급 절대빈곤층 빈곤노인가구의 소득도 33.4만원으로, 빈곤노인가구 전체의 월 가구소득 49.2만원보다 현저하게 낮았고 동자료의 전체가구의 평균소득(202.4만원)의 6분의 1도 되지 않는 것으로 나타났다. 공공부조 비수급 절대빈곤층 노인가구의 경우 월 가구소득만으로 볼 때 수급집단과 거의 차이가 없어서 공공부조 수급의 필요성이 매우 절실함에도 불구하고 수혜에서 제외되어 있음을 알 수 있다.

근로소득은 공공부조수급 여부와 관계없이 차상위계층과 절대빈곤층 모두에게 공히 가장 중요한 소득원이었으며, 차상위계층에서는 공공부조 수급여부에 따른 월 근로소득상의 차이가 유의미하지 않았으나 절대빈곤층에서는 공공부조 수급여부에 따라 근로소득의 차이가 유의미하게 나타났다. 즉, 절대빈곤층 빈곤노인가구의 경우 공공부조 수급 여부를 결정하는데 있어 월 근로소득이 매우 중요한 영향을 미친다는 것을 알 수 있으며, 절대빈곤층 노인가구에서는 월 가구소득이 비슷할 경우 근로소득의 결핍이나 부족이 공공부조수급의 원인이 됨을 알 수 있다.

반면 금융소득과 부동산소득에서는 차상위계층과 절대빈곤층 모두 공공부조 수급에 따른 유의미한 차이를 보여주지 않았으나 두 계층모두에서 공공부조 수급집단이 비수급 집단보다 금융소득과 부동산소득이 약간 높게 나타났다. 이것은 앞서 지적한 바와 같이 수급집단에서 노인단독가구 비율이 높은 것과 관계가 있는 것으로 생각된다.

사회보험소득에 있어 차상위계층의 공공부조 비수급집단과 수급집단간의 차이는 통계적으로 유의미하지는 않지만 상당한 것으로 보인다. 특히 차상위계층 공공부조 비수급집단의 연간 사회보험소득(34.0만원)은 수급집단의 4배 가까이 되고, 전체 빈곤노인가구의 연간 사회보험소득액 평균(11.7만원)보다 3배 가량 높은 것을 볼 수 있는데, 이것은 차상위계층 비수급집단의 경우 사회보험 급여가 공공부조(경로연금)의 역할을 대신하고 있어서 공공부조를 수급하지 않게 되었음을 시사한다. 그러나 절대빈곤층에서는 사회보험소득이 공공부조 수급 여부와 관계없이 매우 낮았다. 이것은 차상위계층에서는 사회보험이 절대빈곤층으로 떨어지지 않도록 하는 효과를 어느 정도 발휘하고 있으나 절대빈곤층에서는 사회보험의 소득보장 효과가 전혀 없음을 의미한다.

가족이전소득은 공공부조 수급여부와 관계없이 차상위계층과 절대빈곤층 모두에서 두 번째로 중요한 비중을 갖는 소득으로 나타났다. 그러나 가족이전소득이 전체소득에서 차지하는 비중을 보면 차상위계층보다 절대빈곤층이 가족이전에 더 의존하고 있음을 알 수 있다. 즉, 차상위계층의 경우 수급집단과 비수급집단 모두 가족이전소득액이 전체소득의 대략 15%정도를 차지하는데 비해 절대빈곤층은

20%이상으로, 절대액에 있어서는 차상위계층이 많았지만 전체소득에서 차지하는 비중으로 볼 때는 절대빈곤층의 소득에서 가족이전이 차지하는 비중이 더 큰 것으로 나타났다. 특히 공공부조 비수급 빈곤노인가구의 가족이전소득 비중이 네 집단 중 가장 높게 나타났는데, 이것은 공공부조 수급에서 제외된 절대빈곤층 노인가구가 부족한 생계비를 가족이전으로 메우고 있음을 의미한다. 결국 공공부조 수급을 받아야 할 절대빈곤층 노인가구가 공공부조 수급에서 제외됨으로써 이전소득을 제공해야 하는(역시 빈곤층일 가능성이 많을) 가족들의 경제적 부담이 가중되고 있는 것이다.

4) 노인의 공공부조 수급 결정요인 분석

노인의 공공부조 수급 결정요인을 분석하기 위하여 공공부조 비수급(0)과 수급(1)의 이항변수로 만들어 종속변수로 하고, 가구주의 성별, 연령, 노인단독가구 여부, 가구주의 학력과 건강 등 인구학적 특성 변수와 근로소득, 금융소득, 부동산소득, 사회보험소득, 가족이전소득, 기타소득 등 소득특성 변수들과 빈곤여부를 독립변수로 설정하였다. 설정한 변수명과 변수에 대한 설명, 변수값을 정리하여 나타내면 <표 6>과 같다.

<표 6> 주요 변수명과 설명 및 변수값

구분	범주	변수명	변수 설명	변수값
종속 변수		공공부조 수급 여부	국민기초생활보장제도 또는 경로연금제도 수급여부	비수급=0, 수급=1
독립 변수	인구학적 특성	가구주 성별		남성=1, 여성=2
		가구주 연령	가구주가 60세 이상 노인인지 여부	60세 미만=0, 60세 이상=1
		노인단독가구	60세 이상 노인만으로 이루어진 가구인지 여부	비단독=0, 단독=1
		가구주 학력		무학=1 초등학교=2 중학교=3 고등학교=4 대학교 이상=5
		가구주 건강		매우 좋음=1 좋음=2 보통=3 나쁨=4 매우 나쁨=5
	소득 특성	근로소득	가구전체 근로소득 평균	월 소득액(만원)
		금융소득	이자, 주식 및 채권 매매차익, 배당금 등	연간 소득액(만원)
		부동산소득	임대료, 부동산 및 토지 매매차익 등	연간 소득액(만원)
		사회보험소득	국민연금, 고용보험, 산재보험 소득	연간 소득액(만원)
		가족이전소득	가족, 친척으로부터의 보조금	연간 소득액(만원)
기타소득		퇴직금, 적금(해약금), 계, 교통사고 보상금, 상금 등	연간 소득액(만원)	
빈곤 여부	전체가구 평균 월 가구소득의 60% 미만 여부	비빈곤=0, 빈곤=1		

이상과 같이 설정된 변수들을 가지고 노인의 공공부조 수급의 결정요인을 분석하기 위하여 노인의 인구학적 특성과 소득특성을 독립변수로 하고 공공부조 수급여부를 종속변수로 하여 로지스틱 회귀분석을 하였다. 그 결과는 <표 7>과 같다.

<표 7> 노인의 공공부조 수급 결정요인의 로지스틱 회귀분석 결과

범주	변수	모형 1(인구학적 특성)		모형 2(소득 특성)		모형 3(통합모델)	
		B(SE)	Exp(B)	B(SE)	Exp(B)	B(SE)	Exp(B)
인구학적 특성	가구주 성별	-150(.161)	.861			-.156(.163)	.855
	가구주 연령	-.838(.166)***	.433			-.882(.176)***	.414
	가구주 학력	-.117(.038)**	.889			-.076(.040)	.927
	가구주 건강	.235(.060)***	1.265			.197(.061)**	1.217
	노인단독가구	.795(.148)***	2.215			.717(.156)***	2.049
소득 특성	근로소득			-.002(.001)**	.998	-.002(.001)	.998
	금융소득			.000(.000)	1.000	.000(.000)	1.000
	부동산소득			.000(.000)	1.000	.000(.000)	1.000
	사회보험소득			.000(.000)	1.000	.000(.000)	1.000
	가족이전소득			-.001(.000)*	.999	-.001(.000)*	.999
	기타소득			.000(.000)	1.000	.000(.000)	1.000
	빈곤 여부			.394(.161)*	1.483	.316(.162)	1.371
상수							
		-212(.356)	.809	-328(.165)*	.720	-.114(.407)	.892
Chi-square		71.256*** (df=5)		45.159*** (df=7)		92.736*** (df=12)	

원자료: 한국노동패널 3차(2000년도)조사

* p<.05, ** p<.01, *** p<.001

인구학적 특성만을 독립변수로 투입한 모형 1에서는 가구주의 성별을 제외한 다른 인구학적 특성이 모두 노인의 공공부조 수급과 유의미한 관련이 있는 것으로 나타났다. 즉, 가구주가 노인이 아니고 가구주의 학력이 낮은 경우, 가구주의 건강이 나쁘고 노인단독가구인 경우 공공부조를 수급할 가능성이 높다.

주목할만한 점은 가구주의 연령이 공공부조 수급에 부적인 영향을 나타내었다는 점인데, 이는 노인들이 주로 공공부조의 수급대상이 된다는 일반적인 통념과는 다른 것이다. 이러한 결과는 빈곤층의 공공부조 수급에 대한 분석에서 모든 인구집단 중 노인들의 공공부조 수급 비율이 가장 낮다는 최근의 연구결과(홍경준, 2003: 54-55)와 일치하는 것으로, 노인일수록 공공부조 수급 자격심사에서 탈락할 가능성이 높다는 것을 보여주는 결과이다. 이것은 공공부조 수급의 기준이 되는 소득수준에 있는 노인은 많은데, 공공부조 수급 자격심사에서 노인의 탈락률이 높기 때문에 실제로 수급을 받는 노인의 비율은 다른 인구집단에 비해 낮다는 것을 의미한다.

다음으로 노인의 소득특성이 공공부조수급 여부에 미치는 영향을 분석한 모형 2에서는 근로소득과 가족이전소득, 빈곤여부가 공공부조 수급에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 근로소득과 가족이전소득이 낮을수록, 그리고 가구 월소득이 전체가구 평균 월소득의 50% 미만인 빈곤가구일 경우 공공부조를 수급할 가능성이 높다. 빈곤여부가 공공부조 수급과 유의미한 관계를 나타낸 것은 공

공부조가 소득수준을 기준으로 수급여부를 결정하기 때문에 당연한 결과라고 볼 수 있다. 근로소득과 가족이전소득의 경우 노인가구의 소득에서 차지하는 비중이 높기 때문에 공공부조 수급여부와 유의미한 부적 관계를 나타내었을 것이다. 그러나 전반적으로 볼 때 인구학적 특성과 공공부조 수급간의 관계에 비해 소득특성들과 공공부조 수급의 관계는 미약한 것으로 보인다.

이러한 경향은 인구학적 특성과 소득특성 변수를 함께 통합하여 분석한 모형 3에서도 나타난다. 모형 1에서 노인의 공공부조 수급에 유의미한 영향력을 나타내었던 가구주의 연령과 건강, 노인단독가구 여부는 통합모델에서도 여전히 유의미하게 나타났다. 그러나 모형 1에서 유의미한 영향력을 나타내었던 가구주의 학력은 모형 3에서 공공부조 수급과 유의미한 관계를 보이지 않았다. 소득특성에서는 가족이전소득만이 유일하게 공공부조 수급에 유의미한 부적 영향을 나타내었으며, 모형2에서 유의미하게 나타났던 근로소득과 빈곤여부는 모형 3에서 유의미한 영향을 보이지 않았다. 따라서 가구주가 노인이 아니고, 가구주의 건강이 좋지 않을수록, 노인단독가구인 경우, 그리고 가족이전소득이 낮을수록 노인가구의 공공부조 수급 가능성이 크다고 할 수 있다. 인구학적 특성과 소득특성을 모두 통합하여 분석한 모델에서 소득특성들과 공공부조 수급의 유의미한 관계가 거의 나타나지 않는 가운데 가족이전소득만이 유일하게 유의미한 영향력을 보인 이유는 가족이전소득이 가구주의 연령이나 건강, 노인단독가구 여부 등의 인구학적 특성과 밀접한 관계가 있고, 해당가구의 소득 뿐 아니라 부양의무자의 경제적 능력까지 고려하는 우리나라 공공부조제도의 특성상 이러한 특성들이 노인의 공공부조 수급자격을 결정하는데 결정적인 작용을 하기 때문일 것으로 예상된다. 심지어 빈곤여부조차 공공부조 수급과 유의미한 관계를 보여주지 않은 모형 3의 결과로 볼 때 현재 노인의 공공부조 수급은 소득특성이 아닌 인구학적 특성에 의해 주로 결정되며, 가족의 경제적 부양상황을 반영하는 가족이전소득이 공공부조 수급에 강하게 영향을 미치는 것으로 볼 수 있다.

5. 요약 및 결론

이 연구에서는 공공부조 수급에서 제외된 빈곤노인들의 규모와 현황을 파악하고, 노인빈곤의 결정요인과 노인의 공공부조 수급 결정요인을 분석하여 현재의 노인빈곤과 공공부조 수급의 관계를 알아보려 하였다. 그 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 전체가구 평균 월 가구소득의 60%를 빈곤선으로 설정하여 추정한 결과 노인 빈곤율은 39.2%로 매우 높게 나타났다. 빈곤노인가구를 공공부조 수급집단과 비수급집단으로 구분할 경우 수급 집단의 비율은 48%, 비수급집단의 비율은 52%로 나타났는데, 특히 절대빈곤층 노인가구 중에서도 47% 이상이 공공부조 수급의 사각지대에 방치되어 있는 것으로 나타나 이들에 대한 소득보장이 매우 시급한 문제임을 보여준다.

둘째, 공공부조 비수급집단과 수급집단과의 특성을 비교, 분석한 결과 공공부조 수급에서 제외된 빈곤노인가구는 수급집단과 유사한 인구학적 특성을 가지고 있으나 노인단독가구의 비중이 유의미하게 낮은 것으로 나타났다. 또한 공공부조 비수급 빈곤노인가구의 소득은 공공부조를 수급하는 빈곤노

인가구보다 약간 높았으며, 이러한 차이는 주로 이들 가구의 근로소득이 더 높기 때문인 것으로 나타났다. 이것은 현재 공공부조가 주로 근로소득 능력이 떨어지거나 근로소득이 있는 다른 가족원과 동거하지 않는 노인단독가구에게 주어지고 있음을 시사한다.

셋째, 공공부조 수급여부 및 빈곤지위에 따른 빈곤노인가구의 인구학적 특성과 소득특성을 분석한 결과, 공공부조 수급에서 제외된 차상위계층과 절대빈곤층은 소득수준상 유의미한 차이를 나타내었다. 따라서 차상위계층과 절대빈곤층에 대해 별도의 소득보장방안을 강구할 필요가 있는 것으로 보인다. 차상위계층 전체로 볼 때 절대빈곤층보다 가구소득이 2.6배 가량 높고 이들의 소득 중 근로소득 비중이 매우 높았으므로, 공적 연금과 경로연금 확대 등을 통하여 근로소득능력을 상실할 경우에 대비할 수 있는 빈곤예방책이 필요한 것으로 보인다. 또한, 차상위계층에서 공공부조 비수급집단과 수급집단은 인구학적 특성이나 소득특성이 거의 동일함에도 불구하고 공공부조 혜택이 일부에게만 주어지고 있는 것으로 볼 때 현재 이들을 대상으로 하는 공공부조제도인 경로연금제도가 수급자격 기준이 모호하거나 제도 적용상 형평성에 문제가 있는 것으로 판단된다. 따라서 앞으로 경로연금제도에서 제외된 차상위계층에 대하여 경로연금 혜택을 적극적으로 확대해 나감으로써 형평성 문제를 해결해야 할 것이다.

넷째, 공공부조 수급에서 제외된 절대빈곤층은 인구학적 특성과 소득특성이 수급집단과 유사하였으나 노인단독가구 비율이 더 낮고 근로소득이 유의미하게 높은 것으로 나타났다. 즉, 절대빈곤층 빈곤노인가구 가운데 근로활동이 가능한 다른 가구원과 동거하고 있는 노인가구의 경우 공공부조 수급에서 제외될 가능성이 높다는 것이다. 절대빈곤층 비수급 집단의 경우 소득수준이 수급집단과 거의 유사함에도 불구하고 공공부조 수급에서 제외되었기 때문에 가족이전소득에 더 의존하는 양상을 나타내었으며, 그 결과 이들을 부양하기 위한 가족의 경제적 부담이 가중되고 있는 것으로 보인다. 또한 소득특성이 공공부조를 수급하는 절대빈곤층과 유사하게 열악하고 건강상태가 좋지 않으며 노인단독가구에 속해 있을 가능성이 많아서 공공부조 수급의 필요성이 매우 절실한 것으로 나타났다. 절대빈곤층 비수급 집단의 월 가구소득수준(33.4만원)이 매우 낮아서 공공부조를 수급하고 있는 절대빈곤층과 유의미한 차이를 보이지 않았다는 점, 그리고 이들에게 경제적 이전을 제공해야 하는 빈곤층 가족의 부양부담이 가중되고 있다는 점을 감안할 때 이들이 기초생활보장제도 수급에서 제외된 원인을 파악하여 이들에 대한 공공부조 혜택을 확대하는 것이 시급하다. 또한 이들 가구는 공공부조를 수급하고 있는 절대빈곤층에 비해 근로활동이 가능한 가구원과 동거하는 경우가 많으므로 이들 가구의 근로소득을 확대하거나 지속적으로 보장할 수 있는 방안을 강구하여야 할 것이다.

다섯째, 노인의 공공부조 수급 결정요인을 분석한 결과 노인의 공공부조 수급여부는 소득특성들보다는 주로 노인가구의 인구학적 특성들(가구의 연령과 건강상태, 노인단독가구)에 의해 결정되는 것으로 나타났으며, 소득특성 중에서는 경제적 여건을 나타내는 근로소득이나 빈곤여부가 아니라 가족의 경제적 부양 상황을 나타내는 가족이전소득의 영향을 더 많이 받는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 우리나라의 빈곤노인들이 받고 있는 경로연금제도와 기초생활보장제도의 혜택이 모두 병들고 혼자 사는, 혹은 가족으로부터 경제적 지원을 받지 못하는 노인들에게 주로 주어지고 있음을 시사한다. 결과적으로 소득상 욕구가 절실하더라도 다른 가족원과 동거하거나 가족으로부터 경제적 부양을 받고

있을 경우, 빈곤노인은 공공부조 수급에서 제외된다.

이러한 문제의 원인은 우리나라 공공부조제도의 특수성에서 찾을 수 있다. 즉, 기초생활보장제도와 경로연금제도의 자격요건이 당사자의 소득 뿐 아니라 부양의무자의 부양능력 판정 기준을 만족시키도록 되어 있기 때문에 이 두 가지 기준에 부합되지 않는 노인들이 공공부조 수급에서 탈락할 가능성이 커지게 된다는 것이다. 특히 노인들은 부양의무자에 해당하는 성인자녀들이 있을 가능성이 많기 때문에 부양의무자의 부양능력 판정기준이 노인들이 수급자로 선정되는데 불리하게 작용할 가능성이 많다. 이러한 가능성은 실제 이 연구의 공공부조 수급결정요인 분석에서 비노인 가구주 가구일수록 공공부조 수급가능성이 더 높다는 결과에서도 나타났다. 즉, 우리나라의 공공부조 수급대상자 선정기준이 빈곤한 노인들에게 작용하는 방식은 정부로부터의 이전소득을 필요로 하는 노인을 선정하기보다는, 자녀나 친지의 보호를 받을 수 있는 노인을 가려내어 정부의 보호로부터 배제하려는 억제(deterrent)의 원칙으로서 기능하는 쪽에 가깝다고 할 수 있다.

이처럼 경제적 욕구를 우선적으로 해결하기 위한 공공부조제도가 노인의 소득상의 욕구보다는 가족부양 상황과 인구학적 특성을 중심으로 공공부조 수급 자격을 결정할 경우, 그 문제점은 크게 두 가지로 생각해 볼 수 있다. 우선 소득상의 욕구가 있는 많은 노인들이 소득보장의 사각지대에 방치된다는 점이다. 이는 가족들에게 노인의 경제적 부양을 떠맡기는 결과를 가져오기 때문에, 국가가 궁극적으로 빈민의 생활을 책임진다는 현대적 공공부조제도의 기본원칙에 위배된다. 다음으로, 공공부조 혜택을 받는 노인들과 그렇지 못한 노인들간의 형평성 문제가 발생한다는 점이다. 예를 들어 비슷한 소득수준에 있더라도 인구학적 특성이 부합하여 기초생활보장제도의 수급자로 선정된 노인은 생계급여와 의료급여를 비롯한 각종 급여혜택과 경로연금 등 추가적인 혜택을 받을 수 있으나 부양의무자 기준 때문에 수급자 선정에서 탈락한 노인은 어떠한 혜택도 받지 못하므로 양자간의 소득역전 현상이 나타날 수 있다. 이 논문의 분석결과에서 절대빈곤층 노인가구 중 수급집단과 비수급집단간의 소득격차가 거의 없는 것으로 나타났는데, 이러한 경우 두 집단간 실질적 소득 역전가능성이 매우 크다고 하겠다. 이처럼 현행 공공부조 제도가 가족부양상황을 수급자격기준에 포함하는 선정방식을 고수할 경우, 비슷한 소득상 욕구를 가진 빈곤노인들간의 불평등을 야기하여 공공부조의 소득재분배 효과를 왜곡시킬 위험이 크다고 하겠다.

이상의 분석결과가 현재 빈곤노인 관련 소득보장 정책에 함의하는 바는 다음과 같다. 첫째, 기초생활보장제도 수급에서 제외된 절대빈곤층 노인들은 인구학적 특성과 소득특성이 수급자 집단과 유사하게 열악하여 공공부조 수급의 욕구가 큰데도 불구하고 수급에서 배제된 상태이고, 이들의 생계비 지원을 위한 경제적 부양부담이 가족에게 전가되고 있으므로, 이들에 대한 공공부조 적용을 우선적으로 확대하여야 한다. 이를 위해 현재 빈곤층 가족에게 노인부양을 강제함으로써 빈곤노인의 기초생활보장제도 수급에 있어 결정적인 걸림돌이 되고 있는 현행 부양의무자 기준을 제거하거나 최소한 합리화해야 한다.

둘째, 경로연금제도 수급에서 제외된 차상위계층은 사실상 수급자 집단과 동일한 특성을 가진 집단이므로 이들에 대한 경로연금 혜택을 확대하는 것이 필요하다. 이를 위해 국민기초생활보장제도와 마찬가지로 해당노인과 부양의무자에 대한 자산조사까지 거쳐 수급자를 결정하도록 되어있는 경로연금

제도의 부양의무자 기준을 폐지하는 것이 바람직하다. 경로연금의 현행 자격기준은 월 3만5천원 정도의 경로연금을 수급하기 위한 조사절차로는 너무 까다롭고 복잡하여 행정력이 낭비될 뿐 아니라 급여를 포기하도록 하는 원인이 되고 있기 때문이다. 특히 앞으로 공적 연금 소득이 있더라도 그 수준이 매우 낮은 차상위계층 노인들을 위하여, 현재 기초생활보장제도의 수급자 노인에 대한 부가급여 기능을 중심으로 운영되고 있는 경로연금제도를 차상위계층 노인을 위한 보충적 소득보장제도로 확대, 개편하는 것이 바람직하다.

셋째, 공공부조(기초생활보장제도와 경로연금제도) 수급에서 제외된 빈곤노인가구의 경우 공공부조 수급을 받는 빈곤노인가구에 비해 일반적으로 가구소득에서 근로소득 비중이 큰 것으로 나타났으므로, 이들의 근로소득을 안정화할 수 있는 방안을 강구하여야 한다. 이들에게 공공부조 급여를 확대하는 것이 당장 불가능하다면, 이들 가구에 대해 공공근로 참여 등을 우선적으로 보장하여 근로소득을 안정화하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

참고문헌

- 고양곤. 1999. “빈곤노인의 실태와 정책과제”. 『노인복지정책연구』 13: 7-62.
- 구인회. 2002. “빈곤층의 사회경제적 특성과 빈곤이행: 경제위기 이후의 시기를 중심으로”. 한국사회복지학, 48: 82-112.
- 김미곤. 2000. “1999년 빈곤선 계층방식과 수준”. 『보건복지포럼』 41: 5-16.
- 김미혜. 1998. “한국여성노인의 빈곤 현황 및 대책에 관한 소고”. 『정진영교수 정년퇴임 기념논총: 한국사회사업의 쟁점과 과제』, pp. 91-113.
- 김용하. 1997. “경로연금제도의 도입과 정책과제”. 『보건복지포럼』 13: 24-34.
- 김익기·김동배·모선희·박경숙·원영희·이연숙·조성남. 1999. 『한국노인의 삶 - 진단과 전망』. 서울: 생각의 나무.
- 남정림. 1992. “여성노인의 빈곤화 원인과 정책에 관한 여권론적 접근법”. 『여성연구』 10(4): 85-110.
- 류정순. 2000. “빈곤의 규모추정과 빈곤가구의 생활실태”. 김동춘 외. 『TMF 이후 한국의 빈곤』. 서울: 나눔. pp. 145-196.
- 박재간. 1996. “노인생활실태 및 정책 방향-저소득층 노인을 중심으로”. 『노인복지정책연구』 4: 15-110.
- 박명선. 2002. “여성노인의 일과 빈곤 - 전북지역을 중심으로”. 한국사회학, 36(2).
- 방하남·안주엽·장지연·박은경·호정화·정혜원. 1999. 한국 가구와 개인의 경제활동: 한국노동패널 1차년도 자료분석. 한국노동연구원.
- 석재은. 2002. “노령소득보장체계의 재구축과 경로연금제도의 발전방향”. 『한국사회복지학』 37: 235-261.
- ___ 1998. “경로연금의 현황과 발전방향”. 보건복지포럼, 25: 36-48.
- 석재은·김태완. 2000. 노인의 소득실태 분석 및 소득보장체계 개선방안. 한국보건사회연구원.
- 은기수. 2001. “한국 노인들의 경제생활”. 김두섭 편. 변화하는 노인의 삶과 노인복지. 서울: 한양대학교 출판부. pp. 271-332.
- 이수진. 2000. “빈곤노인의 소득보장정책에 관한 연구”. 경희대학교 행정학과 박사학위논문(미간행).
- 이현주. 2000. “빈곤과 차상위계층”. 보건복지포럼, 41: 26-38.
- 정경희·조애저·오영희·변재관·변용찬·문현상. 1998. 1998년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조

- 사. 한국보건사회연구원.
- 최선화. 1998. "생애주기에 따른 여성노인의 빈곤원인". 한국가족복지학, 3: 1-25.
- 홍경준. 2003. "근로빈곤계층의 사회보장 적용 실태와 사각지대 개선방안". 보건복지포럼, 77: 42-56.
- Alcock, P. 1994. *Understanding Poverty*. London: Macmillan.
- Crystal, S., and D. Shea. 1990. "Cumulative Advantage, Cumulative Disadvantage, and Inequality Among Elderly People." *The Gerontologist*, 30(4): 437-443.
- Danziger, S., J. Van Der Gaag, E. Smolensky, and M. Taussig. 1984. "Implications of the Relative Economic Status of the Elderly for Transfer Policy." pp. 175-196. in *Retirement and Economic Behavior*, edited by H. Aaron and G. Burtless. Washington, DC: Brookings Institution.
- Hardy, M. A. 1995. "Gender, Race/Ethnicity, and Poverty in Later Life." *Journal of Aging Studies*, 9(spring): 43-63.
- Hauser, R. 1999. "Adequacy and Poverty among Retired People." *International Social Security Review*, 52(3): 107-124.
- Kohli, M., M. Rein, A. Guillemard, and H. V. Gunsteren. 1991. *Time for Retirement: Comparative Studies of Early Exit from the Labor Force*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Myles, J. 1984. *Old Age in the Welfare State: The Political Economy of Public Pensions*. Boston, MA: Little Brown.
- Schulz, J. H. 1988. *The Economics of Aging* (4th. edition). Dover: Auburn House Publishing Company.

A Study on the Size, Composition, and Characteristics of Poor Elders Excluded from the Public Assistance

Choi, Hee-Kyung
(Pusan National University)

The public assistance scheme plays more important role in income maintenance for poor elders than the public pension does due to insufficient coverage of the public pension resulted from late introduction of it in Korea. However, only limited numbers of poor elders are financially protected by the public assistance contrary to the general perception that the elderly population most benefits from public aids.

Based on data set of 2000 from the Korean Labor and Income Panel Study, this study analysed the size, composition and characteristics of poor elders excluded from the public assistance, and determinants of the elderly's participation in it. Findings of the study can be summarized as follows:

① More than half of poor elders are excluded from the public assistance although their economic status is similar with that of recipients, which may cause income reversal between recipients and non-recipients.

② It was identified that non-recipient poor elders especially those with same income level of recipients of the National Livelihood Guarantees(NLG) are actually in desperate need of public aids considering their serious financial conditions.

③ Participation in public assistance among the elderly is more affected by socio-demographic factors that reflect family conditions than by economic factors, which is mostly caused by the strict eligibility criteria of the public assistance that reinforces family duty of financial support for elderly relatives in Korea.

Policy implications for more effective income security for poor elders include revising inappropriate eligibility criteria of the NLG concerning family obligations, expanding the coverage of the old age allowance for poor elders to near-poor elders, and providing work opportunities to non-recipient poor elders to supplement their income deficit.

Key words: poor elders, public assistance, income security

[접수일 2003. 3. 5 게재확정일 2003. 4. 30]