

노인빈곤을 완화를 위한 노인복지지출과 정책과제

*Policy Issue of Elderly Welfare Spending for
Alleviating the Elderly Poverty Rate*



오미애 한국보건사회연구원 부연구위원

저출산·고령화 사회로 바뀌면서 노인수의 증가와 그에 따른 사회 전반적인 이슈가 큰 화제다. 본 연구에서는 고령화에 초점을 맞추어 노인빈곤율과 노인복지지출을 분석하고 이 둘의 상관관계를 알아보고자 한다. 노인복지지출 자료와 관련하여서는 SOCX(Social Expenditure database: 공공사회복지지출) 데이터를, 노인빈곤율 자료와 관련하여서는 OECD(The Organization for Economic Co-operation and Development: 경제협력개발기구) 데이터를 활용하였고 데이터 분석과정에서 상관분석, 주성분 분석 및 군집분석의 방법을 이용하였다. 그 결과 다음과 같은 정책적 함의를 도출할 수 있었다. 노인빈곤율 완화를 위해서 노인복지지출의 현금 지원 확대는 필수적이고 노인복지지출의 서비스 지원 부분에서는 제도적 확충이 요구되며 이용자에게 직접적인 영향을 줄 수 있도록 관심과 노력이 필요하다. 아울러 독거노인을 위한 다차원적이고 집중적인 정책적 대안이 요구된다. 마지막으로 고령화와 관련된 추정 가능한 세부적인 사회보장 지표를 개발하여 체계적으로 관리하고 지원하는 방안이 마련되어야 할 것이다.

1. 서론

우리나라는 현재 고령화 사회로 접어들면서 발생하는 사회문제로 많은 어려움을 겪고 있다. 정년퇴직후의 경제력 상실은 평균 수명이 늘어나면서 노후의 생계유지 문제와 직결되고 신체 기능의 퇴행으로 인해 이후 취업에 곤란을 겪기도 한다. 일부에서는 자식들이 노인들을 부양하는데 있어 기피 현상까지 생겨 그 갈등이 날로 심각해지고 있다.

실제로 노인 자살 이유 중 1위가 빈곤으로 인

한 생활고이며, 노인의 34.7%만이 본인 스스로 생활비를 부담하고 있다고 한다¹⁾. 국가는 기초노령연금으로 만 65세 이상 노인의 약 70%에 게 최고 월 94,600원을 지급하고 있는데 이 금액으로 생활하기에는 턱없이 부족한 실정이다. 게다가 노인에 대한 사회보장이나 의료보장이 아직까지 만족할만한 수준이 아니기 때문에 이와 같은 노인문제는 결국 사회복지차원에서 해결해야 할 문제이다.

노인빈곤율이란 만 65세 이상의 노인 가구 중 중위가구소득 절반 미만의 소득자 비율로 측정

1) 정경희 외(2012). 2011년도 노인실태조사, 보건복지부·한국보건사회연구원.

되는 상대 빈곤의 개념으로 최근 OECD 발표자료에 따르면 한국의 경우 노인빈곤율이 OECD 회원국 중 가장 높은 수준인 45.1%로 기록된다²⁾. 이는 OECD에 가입된 30개국³⁾의 노인빈곤율이 평균 13.5%라는 것과 비교해볼 때 상대적으로 높은 수치다. 이러한 원인 중에 하나는 우리나라의 고령화 진행 속도가 빨라지면서 노후소득보장체계가 다른 OECD 회원국들에 비해 아직 충분히 갖추어지지 못해 실제 노후소득을 보장받지 못하는 노인층이 늘어났기 때문이다.

사실상 고령화는 정부의 재정지출에도 영향을 미치기 때문에 노인빈곤율 감소를 위한 복지정책들에 대한 연구가 많이 이루어져왔다. Streeck(2007)⁴⁾은 전체사회구성원의 노령인구 비율이 증가할수록 연금(Pension)과 보건(Health care)에 대한 정부지출이 따라서 증가하므로 자연스럽게 노인복지국가가 된다고 하였다. [그림1]에서 보면 사회 구성원의 연령대와 사회경제적 지위에 따라 정부의 재정지출 정책에 대한 관심항목이 달라지고 있다는 데에 그 기반을 둘 수 있다(Busemeyer et. al. 2008)⁵⁾. 예를 들어 건강과 관련된 보건정책은 모두에게 큰 관심사항이지만 연금정책은 사회경제적 지위와 상관없이 노령층에서의 관심도가 높게 나타난다. 이러한 자료는 사회구성원이 특정 분야의 정책 관심도를 높이면 해당분야의 정부지출도 따라서 증가한다는 이유를 설명한다. 결국 정부

의 재정지출 중에서 노인관련 복지지출과 같은 사회지출은 각 나라의 복지 노력(Welfare efforts)을 나타내는 지표로서 노인빈곤율과 관련이 있다고 볼 수 있다.

본 연구는 OECD 회원국들의 SOCX 데이터 중 노인복지지출에 초점을 맞추어 진행되었으며 노인복지지출을 유형별로 나누어 보았을 때 각 국의 노인빈곤율이 어떻게 달라지는지 살펴보기 위한 탐색적 연구다. 노인복지지출 뿐만 아니라 노인빈곤 감소에 영향을 미칠 수 있는 보건복지지출도 함께 살펴봄으로써 노인빈곤율 감소를 위한 정책적 함의를 도출하고자 한다.

본 연구에서 사용된 노인빈곤율 자료는 OECD 최근 자료이며, SOCX 데이터는 노인복지지출(현금 지원/ 서비스 지원), 보건복지지출, 총복지지출 자료를 사용하였다⁶⁾.

2. 노인복지지출과 노인빈곤율 특성

1) OECD 국가의 노인빈곤율 특성

<표 1>은 OECD 회원 30개국의 노인빈곤율(만 65세 이상 연령의 빈곤율)과 전체빈곤율을 나타낸다. 노인빈곤율 평균은 13.5%로 전체 연령의 빈곤율인 10.6%보다 높은 수치이다. 전체

2) 표 1 참고

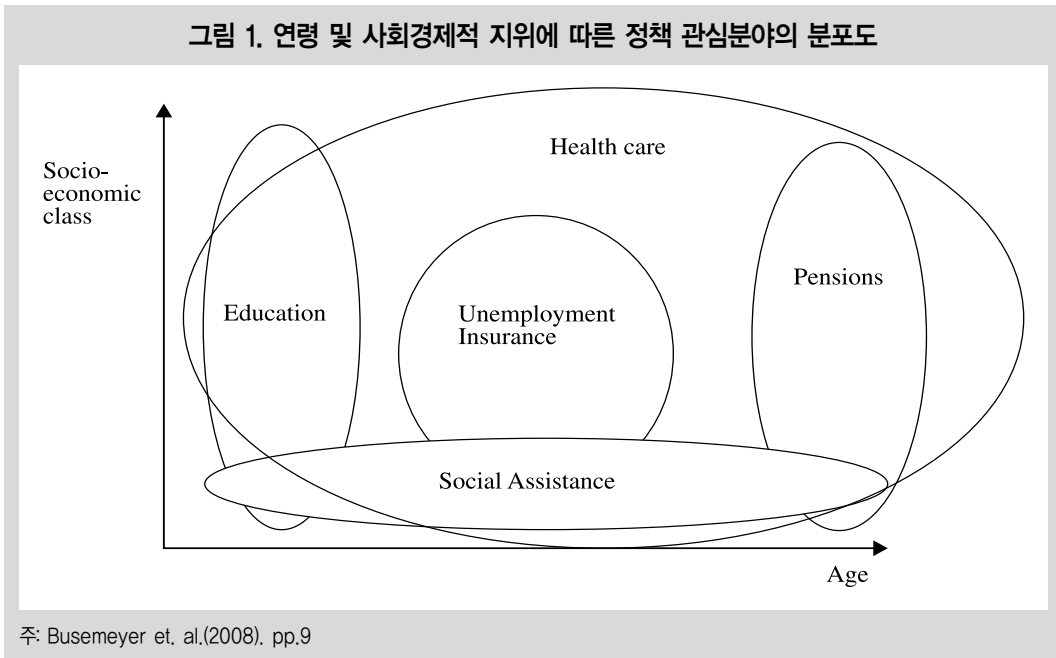
3) 표 1 참고

4) Streeck, W.(2007). "Endgame?: the fiscal crisis of the German state", MPIfG-Max-Planck-Institut.

5) Busemeyer, M.R. and Goerres, A. and Weschle, S.(2008). "Demands for Redistributive Policies in an Era of Demographic Aging", MPIfG Working Paper.

6) 공공 지출(public social expenditure)에 한정하여 자료를 구성함.

그림 1. 연령 및 사회경제적 지위에 따른 정책 관심분야의 분포도



주: Busemeyer et. al.(2008). pp.9

연령의 빈곤율은 멕시코가 18.4%로 가장 높지만 노인빈곤율은 우리나라가 45.1%로 가장 높다. 노인빈곤율이 두 번째로 높은 아일랜드와는 14.5%나 차이가 난다. 노인빈곤율이 20%가 넘는 나라는 한국(45.1%), 아일랜드(30.6%), 멕시코(28%), 호주(26.9%), 스페인(22.8%), 그리스(22.7%), 미국(22.4%), 일본(22%)이다. 노인빈곤율은 연령대, 성별, 가구 형태에 따라 차이를 보인다. 연령대를 비교해보면, 66세 이상부터 75세까지의 빈곤율보다 76세 이상의 빈곤율이 평균적으로 높았다. 성별에 따른 차이를 보면, 남성노인에 비해 여성노인의 빈곤율이 평균적으로 높았고 한국의 경우 그 차이가 심하다는 것을 알 수 있다. 가구 형태에 따른 차이는 2인가구의 빈곤율보다 1인가구의 빈곤율이 월등히 높음을 모든 국가에서 찾아볼 수 있었다. 한

국의 경우 1인가구의 노인빈곤율은 76.6%로 독거노인의 빈곤 문제가 상당히 심각함을 알 수 있다. 이 외에도 국가 간 노인빈곤율의 차이는 각 나라 고유의 문화적·경제적·정책적 특성을 반영한다.

2) OECD 국가의 노인복지지출 특성

사회적 목적에 따라 사회복지지출을 9개 분야로 나누었다. 여기에서는 노인빈곤율과 관련 있을 것으로 판단되는 노인복지지출을 중심으로 살펴보았다. OECD 회원국의 노인빈곤율 자료와 비교하기 위해 칠레, 에스토니아, 이스라엘, 슬로베니아 자료는 제외시켰다.

우선 OECD 회원국 중 노인빈곤율이 상대적으로 높은 나라들을 대다수 포함한 15개국의 공

표 1. 노인의 상대적 빈곤율

(단위: %)

국가	노인빈곤율							전체 빈곤율
	노인전체 (>65)	나이		성별		가구유형		
		66~75	>75	남성	여성	독신	부부	
호주	26.9	26.1	28.3	24.6	28.9	49.9	17.7	12.4
오스트리아	7.5	5.3	10.2	3.6	10.1	16.4	3.9	6.6
벨기에	12.8	10.5	16	12.7	12.9	16.7	10	8.8
캐나다	5.9	5.2	6.8	3.1	8.1	16.2	3.9	12
체코	2.3	2	2.6	1.4	2.9	5.6	2	5.8
덴마크	10	6.9	13.7	8	11.5	17.5	3.8	5.3
핀란드	12.7	8.2	19.5	6.5	16.9	28	3.9	7.3
프랑스	8.8	7.2	10.6	6.6	10.4	16.2	4.1	7.1
독일	8.4	6.5	11.1	5.1	10.8	15	4.7	11
그리스	22.7	19.2	27.8	20.4	24.5	34.2	17.6	12.6
헝가리	4.6	4.2	5.5	1.8	6.6	11.1	0.8	7.1
아이슬란드	5	5	5	5.8	4.3	9.8	2.3	7.1
아일랜드	30.6	25.8	37.1	24.6	35.3	65.4	9.4	14.8
이탈리아	12.8	11.2	15.2	8.1	16.1	25	9.4	11.4
일본	22	19.4	25.4	18.4	24.7	47.7	16.6	14.9
한국	45.1	43.3	49.8	41.8	47.2	76.6	40.8	14.6
룩셈부르크	3.1	3.4	2.6	4	2.4	3.6	2.9	8.1
멕시코	28	26.3	31.2	27.6	28.5	44.9	20.9	18.4
네덜란드	2.1	2.2	2	1.7	2.4	2.6	2.3	7.7
뉴질랜드	1.5	1.6	1.4	2.1	0.9	3.2	1.1	10.8
노르웨이	9.1	3.8	14.6	3.5	13.1	20	1.2	6.8
폴란드	4.8	5.4	3.8	2.6	6.1	6	5.9	14.6
포르투갈	16.6	14.4	19.9	16	17	35	15.7	12.9
슬로바키아	5.9	3.2	10.6	2	8.4	10.4	2.9	8.1
스페인	22.8	20	26.4	20.1	24.7	38.6	24.2	14.1
스웨덴	6.2	3.4	9.8	4.2	7.7	13	1.1	5.3
스위스	17.6	16.6	19.3	15.2	19.3	24.3	14.6	8.7
터키	15.1	14.9	15.6	14.6	15.6	37.8	17.3	17.5
영국	10.3	8.5	12.6	7.4	12.6	17.5	6.7	8.3
미국	22.4	20	27.4	18.5	26.8	41.3	17.3	17.1
OECD30	13.5	11.7	16.1	11.1	15.2	25	9.5	10.6

자료: Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries

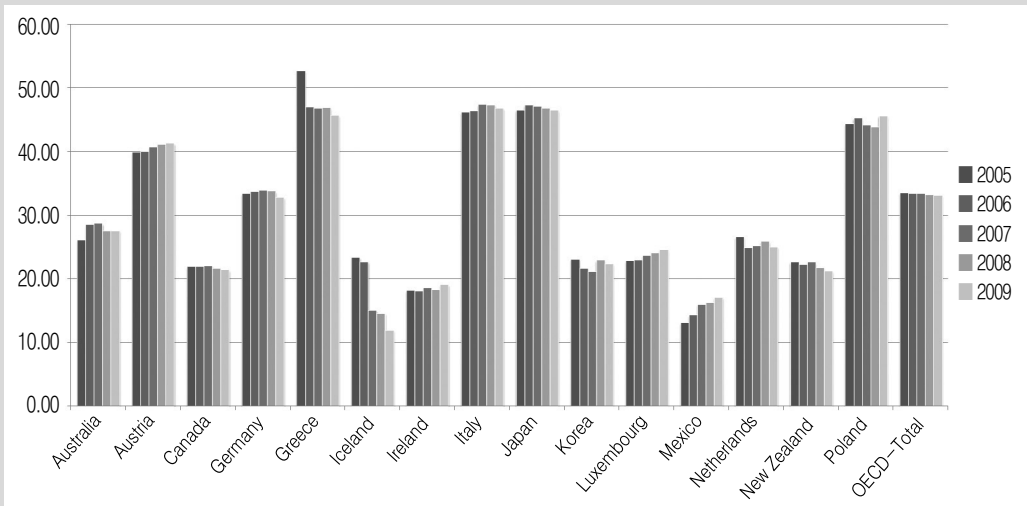
공사회복지 지출 총량에서 노인복지지출이 차지하는 비율을 2005년도부터 2009년도까지 살펴보았다(그림 2 참고). 전체적으로 보면 각 나라마다 이 기간 동안의 비율변화에 큰 차이를 보이지 않는다. 그리스는 2005년도에는 복지지출 절반 이상을 노인복지지출에 사용하였지만 2006년부터 점차 줄어든 반면, 멕시코는 2005년도 13%에서 점차 증가하여 2009년도에 17%까지 증가시켰다. 노인 분야의 지출비중이 20% 전후의 나라들을 살펴보면 캐나다, 아이슬란드, 아일랜드, 한국, 룩셈부르크, 뉴질랜드 등이다. 이 나라들은 노인 분야의 지출비중이 다른 OECD 회원국에 비해 상대적으로 낮은 축에 속함을 알 수 있다. 하지만 노인 분야의 지출비중이 낮다고 해서 노인빈곤율이 높은 것만은 아니다. 캐나다, 아이슬란드, 뉴질랜드, 룩셈부르크의 경우 노인

빈곤율이 OECD 회원국들의 평균 이하로 매우 낮기 때문이다. 현시점에서의 노인빈곤은 장기적으로 구축된 노후소득보장제도의 결과라는 점에서 위의 국가들이 오랜기간 누적적인 지출이 있었는지를 고려해야 한다. 또한, 이는 노인빈곤율이 노인복지지출 이외의 다른 요인들에 의해서도 영향을 받고 있음으로 해석할 수 있다. 예를 들어 각 나라에서 노인복지지출이 차지하는 비중은 인구구성의 변화로도 달라질 수 있기 때문이다. 노인복지지출 규모는 노인인구비율에 따라 좌우되는 특성이 있다. 따라서 노인빈곤율과 노인복지지출의 관계에 대한 국가 간 비교를 위해서는 만 65세 이상의 노인인구 비율을 고려해 분석하는 것이 적절하다고 판단된다.

<표 2>는 노인빈곤율과 노인복지지출을 나타낸 표이다. 노인빈곤율은 OECD 회원국 평균을

그림 2. 공공사회복지 지출의 노인 분야의 지출비중(2005~2009년)

(단위: %)



주: 일부 국가 재구성
 자료: OECD 홈페이지(Home / Statistics / OECD Social Expenditure Statistics / Social Expenditure 부분에서 재구성)

중심으로 높고 낮음으로 표시하였고 노인복지지출은 2006년부터 2008년까지의 평균자료를 이용하였다. 이 자료는 노인복지지출이 추후 노인

빈곤율에 미치는 영향을 살펴보기 위한 것이므로, OECD의 노인빈곤율 자료는 2008년도 데이터를 이용하였다. 노인복지지출은 현금 지원과

표 2. 노인복지지출 비율 비교(2006~2008년 평균)

(단위: GDP 대비 %)

국가	노인빈곤율	노인복지지출	노인복지지출 중 현금 지원	노인복지지출 중 서비스 지원
호주	높음	4.77	3.23	1.57
오스트리아	낮음	10.8	10.33	0.43
벨기에	낮음	7.27	7.1	0.13
체코	낮음	6.7	6.43	0.23
덴마크	낮음	7.37	5.53	1.77
핀란드	낮음	8.53	7.53	1
프랑스	낮음	11.2	10.87	0.3
독일	낮음	8.6	8.6	0
그리스	높음	10.17	10.1	0.1
헝가리	낮음	8.4	7.93	0.5
아이슬란드	낮음	2.73	1.83	0.87
아일랜드	높음	3.2	2.87	0.33
이탈리아	낮음	11.83	11.73	0.1
일본	높음	8.93	7.67	1.27
한국	높음	1.7	1.53	0.2
멕시코	높음	1.1	1.07	0
네덜란드	낮음	5.37	4.5	0.87
뉴질랜드	낮음	4.23	4.23	0
노르웨이	낮음	6.07	4.33	1.73
폴란드	낮음	9	9	0
포르투갈	높음	9.33	9.23	0.1
슬로바키아	낮음	5.4	5.03	0.33
스페인	높음	6.63	6.2	0.43
스웨덴	낮음	9.17	6.77	2.4
스위스	높음	6.3	6.07	0.2
터키	높음	4.77	4.67	0.1
영국	낮음	5.87	5.33	0.5
미국	높음	5.33	5.3	0

주: 소수점 셋째자리에서 반올림하여 현금 지원과 서비스 지원의 합이 노인복지지출과 일치하지 않을 수 있음.
 자료: OECD 홈페이지(Home / Statistics / OECD Social Expenditure Statistics / Social Expenditure 부분에서 재구성)

서비스 지원으로 나누어 살펴보았으며 현금지원 은 연금, 조기은퇴연금, 기타 현금 지원 등을 포함하며, 서비스 지원은 거주 도움과 기타 서비스를 포함한다. 구체적인 분석을 위해서는 현금 지원과 서비스 지원의 항목별 분석이 필요하나 더 세분화 할 경우 특정 국가의 자료가 존재하지 않을 수 있어 본 연구에서는 현금 지원과 서비스 지원 부분으로만 노인복지지출을 나누었다. 노인복지지출 자료에서 룩셈부르크, 캐나다의 서비스 지원 자료가 없어 분석에서 제외시키고 총 28개 OECD 회원국 대상으로 분석하였다.

<표 2>에서 살펴본 바와 같이 노인복지지출은 대부분이 현금 지원에 속하며 서비스 지원은 상대적으로 매우 낮다. 그리고 호주, 아일랜드, 한국, 멕시코, 터키와 같이 노인복지지출이 5%보다 낮은 나라들은 노인빈곤율이 OECD 회원국 평균보다 높게 나타난다.

3. 노인빈곤율과 노인복지지출의 관계

노인 관련 복지지출과 노인빈곤율과의 관계

를 살펴보기 위해 상관분석과 군집분석 및 주성분 분석을 하였다. 사용한 데이터는 <표 1>의 노인빈곤율과 <표 2>의 노인복지지출 비율 자료이며 국가 간 비교를 정확하게 하기 위해 각 국가의 노인인구비율로 통제하였다. 비율 데이터는 대부분 회귀분석의 기본가정인 정규성을 만족하지 않기 때문에 데이터에 log를 취해서 표준화 한 다음 분석하였다. 먼저, 노인빈곤율과 노인복지지출 및 세부지출의 상관관계를 보면 <표 3>과 같다.

노인복지지출과 노인빈곤율의 상관관계수는 -0.376으로 음의 상관관계를 갖는다. 노인복지지출 비율이 높아질수록 노인빈곤율은 낮아진다고 볼 수 있다. 노인복지지출과 노인빈곤율은 66세 이상 75세 이하인 연령대가 76세 이상인 연령대보다 더 관련이 있으며, 여성보다 남성이, 2인가구보다 1인가구가 더 상관 있다. 노인복지지출의 세부분야 중 현금 지원은 노인복지지출의 대부분을 차지하기 때문에 노인복지지출과 거의 동일시 해석될 수 있다. 노인복지지출의 서비스 지원과 노인빈곤율을 보면 0.02로 0 근처의 값이어서 유의미한 해석은 어렵다. 위 결과로만 보면 노인복지지출의 서비스지원은 노인빈곤율을 낮

표 3. 노인빈곤율과 노인복지지출(GDP 대비 비율, 2006~2008년 평균)의 상관관계

복지지출	노인빈곤율						
	노인전체 (>65)	나이		성별		가구유형	
		66~75	>75	남성	여성	독신	부부
노인복지지출	-0.376**	-0.404**	-0.337*	-0.460**	-0.293	-0.338*	-0.325*
노인복지지출 중 현금 지원	-0.320*	-0.323*	-0.297	-0.395**	-0.249	-0.296	-0.204
노인복지지출 중 서비스 지원	0.020	-0.058	0.084	-0.038	0.070	0.067	-0.139

주: * p < .05, ** p < .01

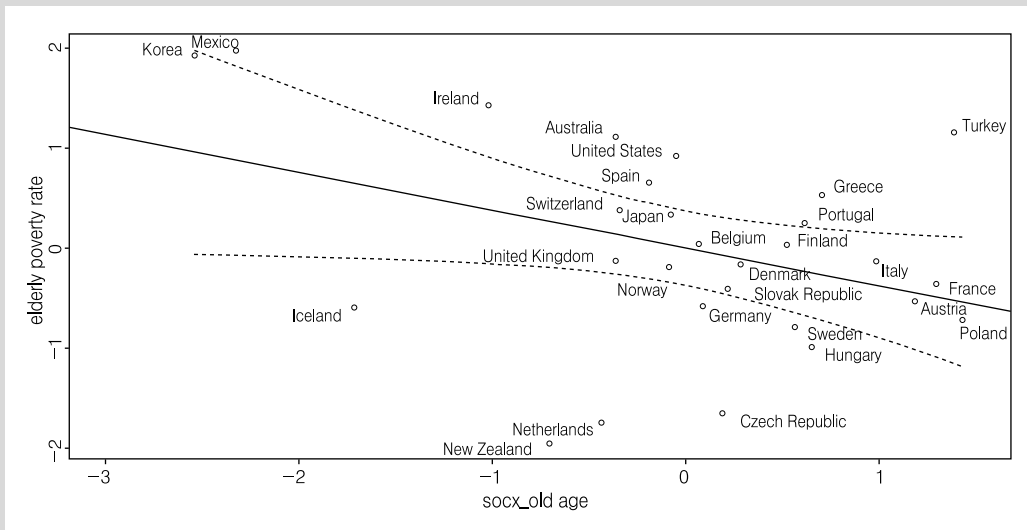
추는데 효과가 적은 것으로 보인다. 그리고 노인 복지지출의 현금지원이 서비스 지원보다 노인빈곤율을 낮추는데 더 효과적임을 알 수 있다. 특히, 1인가구 노인빈곤율이 상당히 높은 우리나라의 경우 노인복지지출의 현금지원 확대가 노인빈곤율을 낮추는데 필요한 것으로 보인다.

노인복지지출과 노인빈곤율의 관계를 그림으로 나타내면 [그림 3]과 같다. 그림에서 볼 수 있듯이 자료가 넓게 퍼져있어 노인복지지출과 노인빈곤율을 회귀식으로 설명하기는 어렵다. 또한 노인빈곤율은 다양한 요인이 영향을 미치기 때문에 노인복지지출로 설명할 수 있는 노인빈곤율 비중은 높지 않다. 따라서 경향성으로 살펴보면 아일랜드, 호주, 미국은 회귀식의 95% 신뢰구간 윗부분에 위치하고 있으며 노인

복지지출은 낮고 노인빈곤율은 높음을 알 수 있다. 한국, 멕시코의 경우 노인복지지출은 아주 낮고 노인빈곤율은 높은 축에 속하고 터키는 노인복지지출도 높고 노인빈곤율도 높음을 알 수 있다. 한편 아이슬란드, 네덜란드, 뉴질랜드, 체코는 회귀식의 95%신뢰구간 아랫부분에 위치하며 상대적으로 노인복지지출에 비해 노인빈곤율이 낮은 나라들이다.

다음으로 노인빈곤율 완화에 영향을 미칠 것이라고 예상했던 총복지지출, 보건복지지출과 노인빈곤율의 상관관계를 살펴보았다. 총복지지출과 보건복지지출 또한 노인빈곤율 완화에 효과적임을 알 수 있다(표 4). 고령일수록 의료 서비스 지원을 많이 이용하므로 보건복지지출이 노인빈곤율 완화에 도움을 줄 수 있다고 판

그림 3. 노인복지지출과 노인빈곤율의 관계



주: 노인복지지출과 노인빈곤율의 관계가 회귀식으로 설명되는 비중은 높지 않음. 따라서 경향성으로 살펴보기 위해 노인복지지출의 각 점에서 95% 신뢰구간의 상한과 하한을 연결한 회귀직선의 신뢰구간으로 국가들을 살펴봄

단된다. 전반적인 복지지출의 증가 역시 노인의 전반적인 생활에 영향을 미치기 때문에 노인빈곤을 완화에 효과적인 것으로 보인다.

더 나아가서 노인빈곤율과 노인복지지출의 관계가 국가적 성향에 따라 어떻게 달라지는지 알아보기 위해 OECD 회원국 중 비슷한 특성을 가진 국가들을 여러 개의 군집으로 분류하는 위계적 군집분석을 실시하였다. 총복지지출은 노인복지지출을 포함하고, 보건복지지출은 연령대별 자료를 제공하지 않아서 분석변수에서 제외시켰다. 노인빈곤율, 노인복지지출의 현금 지원, 노인복지지출의 서비스 지원 특성에 따라 국가를 분류하면 [그림 4]와 같다. 이를 토대로 각 군집별 특성을 알아보고 노인빈곤을 완화를 위한 노인복지지출의 정책 방향을 살펴보았다. 4개의 군집으로 나누어 보면, 군집 1은 터키로 [그림 3]에서 보았듯이 노인복지지출이 매우 높은데도 불구하고 노인빈곤율이 높다. 터키는 노인인구 비율 대비 노인복지지출이 상대적으로 큰 나라임에도 불구하고 노인빈곤율이 높은 원인을 다각적으로 분석해야 할 필요가 있다. 군집 3은 멕시코, 미국으로 노인복지지출 비율이 6% 미만에 노인빈곤율도 높고 노인복지지

출에서 서비스 지원 비율도 0에 가까운 국가들이다. 노인빈곤율 완화를 위해서는 더 많은 노인복지지출이 필요하며 서비스 지원 비율도 늘려야 함을 알 수 있다. 군집 4는 뉴질랜드, 독일, 폴란드이고 노인복지지출 비율도 10% 미만에 노인복지지출에서 서비스 지원 비율이 0에 가까운 국가들에 속한다. 이는 각 국가의 제도적, 정책적 부분을 살펴보고 서비스 지원을 확대해야 할 것으로 보인다. 나머지 국가는 군집 2로 분류할 수 있는데 군집 2를 둘로 나누면 한국, 호주, 아일랜드로 묶인다. 이들은 노인복지지출 비율이 5% 미만이고 노인빈곤율이 높은 국가들이다. 이 경우 노인빈곤율을 낮추기 위해서는 노인복지지출을 늘려야 할 뿐만 아니라 전반적인 제도적 장치가 필요할 것으로 보인다.

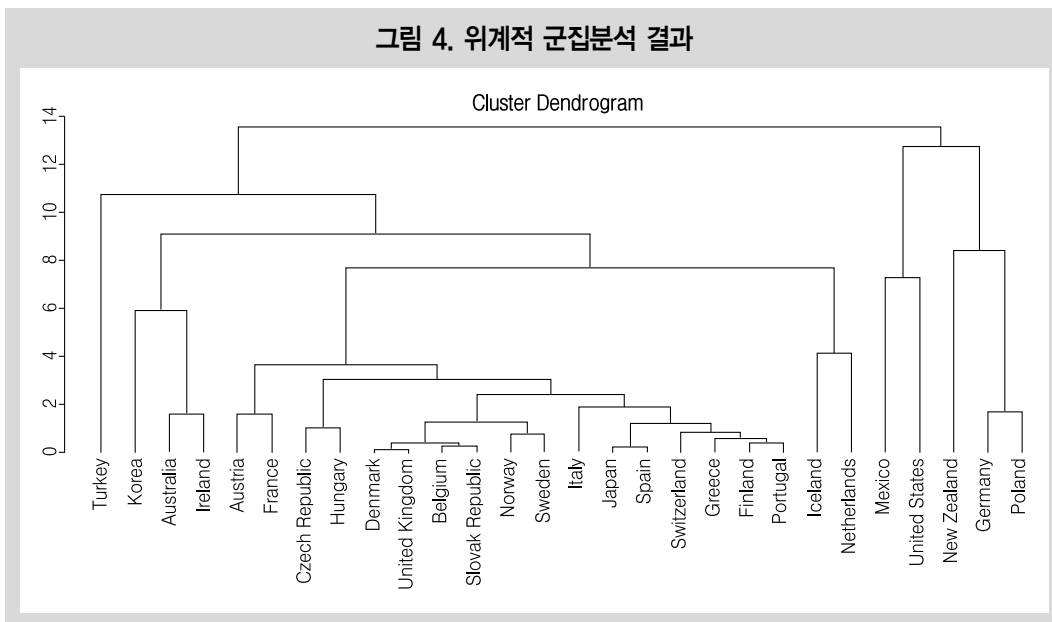
각 국가의 특성을 좀 더 살펴보기 위해 주성분 분석을 한 결과는 다음과 같다. [그림 5]는 제1 주성분과 제2 주성분을 나타낸 자료로 제1 주성분은 전반적인 노인빈곤율을 나타내며 제2 주성분은 노인복지지출의 서비스 지원 정도를 나타낸다고 할 수 있다. 우측상단에 위치한 국가는 군집3과 일치하고 우측하단에 위치한 국가는 군집2의 국가들이다. 이 국가들은 노인빈

표 4. 노인빈곤율과 총복지지출, 보건복지지출(GDP 대비 비율, 2006~2008년 평균)의 상관관계

복지지출	노인빈곤율						
	노인전체 (>65)	나이		성별		가구유형	
		66~75	>75	남성	여성	독신	부부
총복지지출	-0.361*	-0.429**	-0.287	-0.414**	-0.292	-0.357*	-0.451**
보건복지지출	-0.315	-0.342*	-0.264	-0.275	-0.298	-0.305	-0.313

주: * p < .05, ** p < .01

그림 4. 위계적 군집분석 결과



근율이 높은 축에 속한다. 또한 중앙에 위치한 군집 1인 터키를 비롯하여 상단에 위치한 군집 4와 군집 3에 속한 국가들은 노인복지지출에서 서비스 지원 비율이 0에 가까운 국가들이다. 이렇듯, 주성분 분석의 결과도 위계적 군집분석의 결과와 일치함을 알 수 있다.

4. 정책적 함의

본 연구는 노인복지지출과 노인빈곤율의 관계를 분석하여 OECD 회원국 기준으로 각국의 경향성을 파악하고 노인빈곤율 완화를 위한 복지노력 및 정책 방향을 제시하는 데 시사점이 있다. 노인복지지출과 노인빈곤율의 관계에 대한 분석결과의 특징은 다음과 같다.

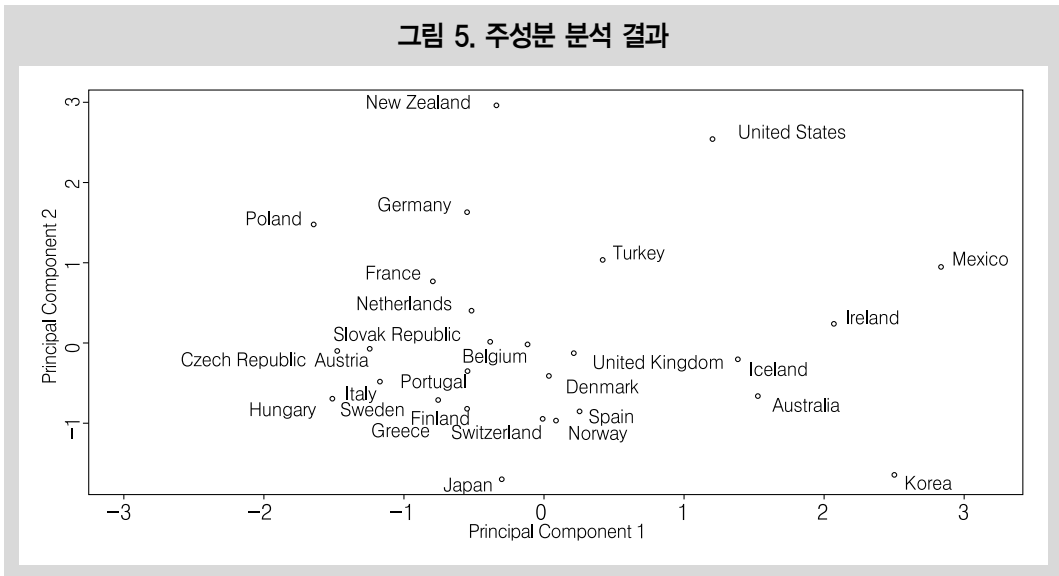
SOCX 데이터가 제시한 노인복지지출과 보

건복지지출 분야가 노인빈곤율과 관련성이 높은 것을 증명한다. 이는 보건복지지출과 같이 사회 전반적인 복지지출에 의해서도 노인빈곤율이 감소할 수 있음을 시사한다. 또한 노인빈곤율은 연령, 성별, 가구 형태에 따라 차이를 보였는데 특히, 1인가구, 즉 독거노인의 빈곤율 해결이 시급함을 알 수 있다.

그리고 노인복지지출을 현금 지원과 서비스 지원으로 나누어서 분석한 결과 현금 지원은 노인빈곤율 감소에 영향을 미친 반면에 서비스 지원 부분은 노인빈곤율과의 관계에서 뚜렷한 경향성을 찾지 못했다. 이외에도 국가적 성향에 따른 군집분석의 결과 비슷한 경향성으로 묶인 한국, 호주, 아일랜드는 노인복지지출이 5% 미만으로 낮은 편에 속하며 노인빈곤율도 높은 국가들이다.

이와 관련된 정책적 함의는 다음과 같이 도출

그림 5. 주성분 분석 결과



할 수 있다.

첫째로 우리나라의 노인빈곤율을 낮추기 위해서는 노인복지지출의 현금 지원 확대가 필수적이다. 국가적 성향을 알아보기 위한 군집분석의 결과에서 볼 수 있듯이 우리나라는 노인빈곤율이 높고 노인복지지출이 낮은 나라에 속하기 때문에 수급자의 효용을 극대화 할 수 있는 현금 지원이 절실한 상황이다. 따라서 노후 소득 보장제도의 혜택을 받을 수 있도록 제도적 개선 방안도 마련되어야 할 것이다.

두 번째로 노인복지지출의 서비스 지원 부분은 구체적인 노인복지 서비스의 구성과 특징을 살펴보고 개선할 필요성이 있다. 현재 노인복지지출 중 서비스 지원이 차지하는 비율은 매우 낮다. 노인빈곤을 완화에 서비스 지원이 현금 지원만큼 단기적 효과를 거두기는 힘들겠지만 노인관련 사회 서비스의 중요성이 강화되고 있는 상황에서 장기적으로 볼 때 그 내용은 더욱

확대될 것이다. 따라서 서비스 부분의 지원이 직접적으로 이용자들에게 영향을 미칠 수 있도록 지속적인 관심과 노력이 필요하다.

세 번째로 독거노인을 위한 다차원적이고 집중적인 정책대안이 필요하다. 외로운 환경에서 홀로 선 이들을 위해 차별적인 지원정책이 요구될 것이다. 현금 지원뿐만 아니라 안부전화 서비스와 우애방문 서비스 등을 통하여 심리적 안정을 주고 여가 복지시설 확충으로 삶의 활력을 찾을 수 있도록 여러 프로그램을 제공해 주어야 한다.

우리 사회는 저출산·고령화 문제로 인해 발생한 많은 어려움에 직면해 있다. 특히 노인빈곤은 결국 이 사회구성원 대다수가 겪어야 할 심각한 사회문제다. 이를 해결하기 위한 단기적인 노인복지지출의 확대를 넘어서 노인빈곤율과 상관있는 측정가능한 세부적인 사회보장지표체계를 생산, 효율적으로 정책분석에 활용할 수 있도록 하는 방안이 요구된다. **붙임**