

# 불안정한 삶: 필리핀 노인빈곤에 대한 이해

Coalition of Services of Elderly (COSE)

admin@cose.org.ph

필리핀 인구 중 약 1,770 만 명은 빈곤에 처해 있다. 필리핀 통계청(PSA)에 따르면, 이는 2018 년 필리핀 인구의 16.7%를 차지한다. 이들의 소득 수준은 국가경제개발청(NEDA)이 정한 빈곤선보다 낮다. 다시 말해 이들은 ‘식품, 의료, 교육, 주거 및 기타 생활에 필요한 것들에 대한 최소한의 기본적 욕구를 지속적으로 충족할 금전적 여유가 없다.’<sup>1</sup>

빈곤층으로 간주되는 기본 섹터 중 약 829,000 명의 노인들은 힘겹게 생계를 꾸려나가고 있다. 기본 섹터는 농부, 어부, 여성, 어린이, 청소년, 농촌 거주자, 도시 거주자 및 자영업자를 포함하며, 이외에도 이주노동자와 정규직 종사자를 포함한다.

[표 1] 필리핀의 기본 섹터 내 빈곤

기본 섹터	빈곤층 규모 (백만 명)		빈곤층 비율 (%)	
	2015	2018	2015	2018
농부	3.7	2.4	40.8	31.6
어부	0.5	0.3	36.9	26.2
농촌 거주자	18.1	12.6	36.9	24.5
어린이	13	9.3	33.5	23.9
자영업자와 무급가족종사자	3.6	2.3	26.2	18
여성	11.8	8.7	23.9	16.6
청소년	6	4.5	20.5	14.7
장애인	--	0.236	--	14.7
도시 거주자	6.3	5	13.2	9.3
노인	1.1	0.8	14.4	9.1
이주 노동자 및 정규직 종사자	3.6	2.4	14.4	8.8

출처: 필리핀 통계청. (2020). 필리핀의 기본 부문 내 빈곤, 인포그래픽, Control No. 20-SSSS04-36.

필리핀 통계청(PSA)은 기본 섹터 내 중복 적용이 발생할 수 있음을 명시했다 (각 섹터 별 빈곤층의 규모는 배타적이지 않다). 어떤 사람은 빈곤 농부이거나 빈곤 어부인 동시에 노인일 수 있으며, 몇몇 빈곤 여성 또한 노인일 수 있다. 농촌 혹은 도시 거주 빈민 중에도 노인인 경우가 존재한다. 기본 섹터 중에서도 농부, 농촌 거주자, 여성은 가장 심한 빈곤을 겪고 있다. 따라서 노인 빈곤율 추정치가 실제 빈곤율보다 더 높다는 것에는 의심할 여지가 없다.

한편, 매월 사회연금 (500 페소, 약 10 USD)을 받을 수 있는 빈곤 노인은 2019 년 기준 3,796,791 명으로 확인된다.<sup>2</sup> 노인이 정부예산의 사회연금 수령자격을 충족하는 경우는 사회 보장 제도, 정부 사회 보험 제도 또는 다른 연금 제도 상에서 연금을 수령하지 않는 경우, 친척으로부터 어떤 도움도 받지 않는 경우, 노환으로 허약해진 경우, 병약한 경우 및 장애가 있는 경우이다. 명백하게도, 필리핀의 빈곤 노인은 829,200 명을 상당히 크게 상회한다.

2015 년의 예측치에 따르면 필리핀의 노인 인구는 2021 년 약 986 만 명 수준으로 전체 인구 중 8.95%에 해당한다. 이들 중 542 만 명은 여성(55%)이고, 443 만 명은 남성(45%)이다.

## 세대 간 빈곤

필리핀의 노인빈곤은 젊은 시절 빈곤의 연장선상에 있다. 한 번 빈곤하면 계속 빈곤한 것이다 ('평생동안 가계 소득이 급격히 증가하거나 부의 계속 증가가 없다' 등 다른 요인이 바뀌지 않는다는 가정 하에 적용된다). 가난한 노인은 부모가 자식에게 가난을 물려주듯 과거의 가난을 물려받는다. Cruz et al. (2019)이 2018 년 수행된 필리핀의 노화와 건강에 관한 종단 연구(LSAHP, 응답자: 5,985 명)를 바탕으로 발표한 내용에 따르면, 인터뷰에 응한 노인의 절반(49%) 정도가 '가난한 가정에서 자랐'고, 나머지 50%는 '경제적으로 평균 이상의 가정에서 자랐다'.<sup>3</sup> 필리핀의 노화와 건강 연구에서 제시된 바는 다음과 같다. (Cruz et al., 2019):

결과에 따르면 일반적인 필리핀 노인은 객관적 및 주관적으로 경제적 웰빙이 저조하다. 다수의 노인들은 일평생 가난했던 것으로 보이며, 이는 어렸을 적 빈곤하게 살았다고 밝힌 사람들이 대다수라는 점에서 분명하게 드러난다. 필리핀 노인의 재산 1호인 '현재 거주하고 있는 집'의 소유를 제외하면 노인들은 일반적으로 소득이 낮고 소득을 창출하는 자산을 가진 사람은 거의 없다. 노인이 보유한 금전적 자원의 양 역시 극히 적으며, 이들의 약 25%는 채무자이다.

... 노년기에 재정적 어려움을 안고 살아간다는 것은, 노년기 생활에 필요한 비용을 충당할 정도의 자산을 젊은 나이에 충분히 축적할 수 없었음을 나타낸다.

필리핀 개발 연구소(PIDS)의 연구원이자 전 필리핀 통계청장인 Dr. Jose Ramon Albert 에 따르면, 빈곤 가정이 중하위 수준의 소득을 달성하는 데까지는 약 36 년이 소요된다. 이는 1 인당 실질 소득이 매년 2.4%씩 지속적으로 상승한다는 가정에 기반한 것이다. Dr. Albert 는 '성장의 과실은 더 높은 소득 계층에 있는 사람들에게 집중되는 경향이 있고, 소득이 꾸준히 높아지는 일 역시 드물기 때문에 이는 비현실적인 시나리오'라고 밝혔다. <sup>4</sup> 필리핀에서는 개인이 약 40~45 년간 근로하더라도 빈곤에서 벗어나지 못할 수 있다. 어쩌면 36 년이라는 시간이 빈곤에서 벗어나기에 충분하지 않을 수도 있는 것이다.

아래 표는 필리핀 노년 빈곤의 기본적 문제에 대한 분석이다.

[표 2] 필리핀 노년 빈곤의 기본적 문제 분석

근본 원인	노년층의 낮은 경제/사회적 이동성	노년층의 빈곤	사회적 배제
행태와 관행	<ul style="list-style-type: none"> <li>연령주의; 노인에 대한 고정 관념과 차별</li> <li>노인은 경제적으로 비생산적이라고 여겨져 인적 자본 개발 계획 및 프로그램에서 제외됨 (예: 연령주의 및 사회적 배제)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>가족으로부터의 제한적이거나 불충분한 재정 지원 (가족 또한 빈곤을 겪을 수 있음: 예) 세대 간 빈곤이나 빈곤의 뒷에 빠져 있을 경우)</li> <li>세대 간 지원 메커니즘의 부족</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사회적 역할 상실 또는 감소 (노인에 대한 부정적인 태도로 인한 노인의 역할이 평가절하됨)</li> <li>권리 주장의 부재</li> <li>노인을 위한 집합적 행동 부재/부족</li> <li>자기 고립/사회로부터의 도피 (사회적 관계망의 약화, 혹은 그 약화로 인한 문제)</li> </ul>
지식, 기술, 태도, 신념	<ul style="list-style-type: none"> <li>고용주는 노인의 지식과 기술이 진부하다고 인식함</li> <li>기술의 발전 속도에 발맞추는 것에 대한 한계 또는 장애물</li> <li>지식과 기술의 불일치</li> <li>노인을 위한 교육 기회, 재교육, 재정비 프로그램이 적음</li> <li>고령자는 보통 '훈련이 불가능한 자원'으로 간주됨.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>금융 지식의 부족</li> <li>은퇴 계획의 부재</li> <li>일에 대한 욕구, 흥미, 동기 부족 (채용 기회 부족에 기인함)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>노인에 대한 사회의 부정적 태도 (연령주의 등), 노인은 '비생산적'으로 간주됨</li> </ul>
제도적 제약/문제	<ul style="list-style-type: none"> <li>노년층의 낮은 취업/생계를 꾸릴 기회 ("자본주의 사회에서... 나이가 들었다는 것은 장애로 여겨짐")</li> <li>체계적 혹은 구조적 연령주의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>노인을 위한 경제적 및 고용 기회가 낮거나 매우 제한적임</li> <li>노인을 위한 포괄적 빈곤퇴치 계획 및 프로그램의 부재</li> <li>대부분의 경우 노인은 경제적 부담으로 인식되어 배려받지 못하며, 단지 복지/경제 지원 프로그램의 수혜자로 여겨짐</li> <li>노인을 위한 사회 보장 시스템이 불충분함</li> <li>노인 지원 서비스의 부족</li> <li>세대 간 빈곤 혹은 '물려받은 빈곤': 빈곤의 뒷, 혹은 악순환에 빠진 가구</li> <li>노인의 사회적 배제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>대부분의 노인은 무직이거나 노동 시장에서 배제됨</li> <li>노인의 경제적, 사회적 이동성은 낮음</li> <li>노인은 정책 우선순위로 고려되지 않음</li> <li>열악한 데이터베이스, 노인에 대한 정보 부족</li> </ul>
자원적 문제/제약	<ul style="list-style-type: none"> <li>생산적 자원에 대한 낮은 접근성과 소유 및 통제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>자신의 사업, 생계를 이어나갈 자본이나 재정적 자원 부재</li> <li>토지나 기타 생산 자원에 대한 낮은 접근성</li> <li>대부분의 노인은 사업 대출, 개인 신용 대출 등의 '자본 자산'에 대한 접근이 제한됨</li> </ul>	

## 경제적 불안정성

빈곤은 원인인 동시에 결과일 수 있기에 해결하기 어려운 문제이다. 혹자는 노인들이 재정적 또는 경제적 안정성을 갖추지 못했기 때문에 빈곤한 것이라 주장하겠으나, 또 다른 사람은 노인들이 재정적으로 불안정한 것은 빈곤하기 때문이라 할 수 있다. 어느 쪽이 맞든지, 빈곤과 재정적 불안정 사이에 상호 상승 효과가 존재함은 명백하다.

'필리핀의 고령화와 건강' 연구에서 Cruz et al. (2019)은 평균적인 노인의 수입원은 최소 두 가지라고 명시했다. 가장 자주 언급된 수입원은 필리핀에 거주하는 자녀들의 지원금(58%), 연금(42%), 근로 소득(34%)이다. 일부 노인은 노동을 지속함으로써 경제 활동을 유지한다. 전체 노인 중 42%가 연금소득을 얻지만, '20%만이 연금을 최중요 소득원으로 여기므로, 일반적으로 지원금액이 적다고 보아야 한다(Cruz et al, 2019)'. 흥미롭게도 모든 연령대에서 정기예금 이자소득, 저축 또는 주식 소득은 가장 적은 수입을 안겨주는 수입원이다. 이는 필리핀의 노인 대부분의 예금이나 금융 투자가 매우 적음(다르게 말하면 무시 가능한 수준)을 뜻한다.

[표 3] 성별과 나이에 따른 소득원

소득원	성별		연령 집단			전체
	남성	여성	60-69	70-79	80+	
근로 소득	44.9	27.0	45.6	18.4	7.1	34.2
연금	40.6	43.9	35.9	50.8	60.5	42.5
정기예금 이자소득, 주식 배당금	1.4	1.7	1.9	1.2	0.7	1.6
부동산 임대료	3.0	1.5	2.0	2.1	3.0	2.1
가족 사업 소득	7.7	14.0	13.8	8.4	5.3	11.5
농장 소득	28.4	19.6	24.1	20.8	23.5	23.2
필리핀 거주 자녀 지원금	54.8	60.7	54.7	62.7	68.5	58.3
해외 거주 자녀 지원금	11.8	16.8	15.1	15.2	11.9	14.8
가구 외 친척 지원금	9.7	12.0	9.5	12.2	17.3	11.1
평균 소득원 숫자	2.02	1.97	2.02	1.92	1.98	1.99
N (응답자 수)	2,411	3,574	3,760	1,552	673	5,985

출처: Cruz et al(2019) 에 제시된 원본 LSAPH 데이터를 사용하여 DRDF 가 계산한 자료

이에 더해 세계은행(2018)은 연금과 (소득원으로서의)퇴직금이 차지하는 비중은 빈곤 가구의 경우 '매우 낮'으며, 이는 “노인의 경제적 웰빙이 저조함을 나타낸다”고 지적했다.<sup>5</sup>

[표 4] 가계(HH) 소득 구성 요소 (%)

소득원	농업 가계	농촌 가계	빈곤 가계	빈곤 농업 가계	농업 가계 농촌 가계
<b>급여 및 임금</b>					
비농업	7	36	26	5	6
농업	24	6	15	30	22
<b>사업 소득</b>					
비농업	3	13	9	2	3
농업	43	12	18	36	44
<b>송금 및 이전</b>					
국외	2	10	2	1	2
국내					
정부	3	2	6	6	4
사기관	0	0	0	0	0
기타 가구	4	5	7	4	4
자기 소유 주택의 임대료	6	7	7	6	6
연금 및 퇴직금	0	3	1	0	0
기타 농업 관련 소득원	6	3	5	7	6
기타	2	4	3	2	2

출처: World Bank. (2018). *Making Growth Work for the Poor: A Poverty Assessment for the Philippines*, Washington, D.C.: World Bank Group.

필리핀 중앙 은행(Bangko Sentral ng Pilipinas)의 Benjamin Diokno 총재는 2020 년 9 월, '필리핀인은 은퇴 대비 자금으로 단지 3.6 개월치의 수입만 저축하고 있으며, 은퇴 준비가 잘 되어 있다고 보기 힘들다. 이는 아시아 평균인 2.9 년치 수입 저축과 큰 차이를 보이는 수치다' 라고 언급했다. 총재는 또한 '필리핀인은 2.1 년치의 수입 저축액이 은퇴하기에 충분한 금액이라고 생각하지만, 이는 아시아에서 가장 낮은 수준이었고, 은퇴하기에 충분한 저축금액에 대한 아시아 평균은 12 년'이라 밝혔다. 또한, 필리핀 통계청(PSA)의 데이터를 인용하여, '은퇴 및 유족 연금 (즉, 생존한 배우자를 위한 연금), 질병, 장애, 사망 및 기타 관련 수당과 같은 사회 보장 혜택이 2012 년부터 2017 년까지 국가의 연간 생산량에서 차지하는 비율은 약 2%로 '상대적으로 낮은' 수준이다'고 덧붙였다.<sup>6</sup>

Mapa et al. (2011)은 노인들이 '퇴직 후 자금난에 대한 완충제로서 생산 가능 연령 동안 저축할 것'이 통념이나, 실제로는 그렇지 못하다는 점을 드러냈다. Mapa et al. (2011)에 따르면, 실제로 필리핀이 다른 나라에 비해 상대적으로 젊은 연령층 부양 비율이 높으며, '특히 노인이 핵가족(자녀)이 아닌 대가족(자녀와 손자녀)을 부양하고 있다'고 서술하였다.<sup>7</sup>

[표 5] 마닐라 수도권 빈민가의 의존도

도시/유형	일반 의존도율	청년층 의존도율	노년층 의존도율
마닐라	57.58	52.34	5.23
케손	52.5	48.58	3.91
문틴루파	53.65	48.81	4.84
고인구밀도	57.18	52.87	4.31
철도 지역	51.02	45.94	5.08
혼합	52.12	47.66	4.45
주머니형	53.03	48.89	4.13
습지대	56.75	52.32	4.43

출처: Singh, Gayatri and Gadgil, Gauri. (2017). *Navigating Informality: Perils and Prospects in Metro Manila's Slums*, World Bank, Washington D.C.

다른 주제로 넘어가서, Cruz et al. (2019)는 기혼 여성의 중위 월소득이 가장 높다(4,500 페소)고 밝혔다. 기혼 노인은 월 3,000 페소를 벌며, 미혼 노인은 월 2,000 페소를 번다.

[표 6] 성별, 연령, 결혼 여부에 따른 중위 월소득 (단위: 페소)

신분	성별		연령 집단			전체
	남성	여성	60-69	70-79	80+	
현재 기혼	3,000	4,500	4,000	3,000	2,500	3,500
미혼	2,000	2,000	2,000	2,000	1,500	2,000
전체	3,000	2,500	3,000	2,000	1,500	3,000

출처: Cruz et al(2019) 에 제시된 원본 LSAHP 데이터를 사용하여 DRDF 로 계산

본 표를 살펴보면, 노인 월 소득의 중간값은 월 빈곤선의 임계치인 2,200 페소보다는 약간 높다는 것을 알 수 있다. 이는 대다수가 빈곤하지 않더라도 빈곤선에 가까이 있다는 점을 의미한다 (미혼인 노인일 때와 비슷함). PIDS 선임 연구원인 Jose Ramon Albert 의 발언을 인용한 연구(Abad, 2020)는 한 가구가 '한 달에 1 인당 2,200 페소(\$44) 미만을 지출'할 경우 '식량 빈곤' 상태이며, 1,540 페소 미만을 지출한다면 '심각한 빈곤'으로 간주한다고 하였다.<sup>8</sup>

### 열악한 종합적 경제적 웰빙 (Overall Economic Well-being)

'일반적으로 필리핀 노인은 종합적 경제적 웰빙 수준이 낮다'(Cruz et al., 2019)는 사실은 매우 괴롭게 다가온다. 2018 년 LSAHP 의 거의 모든 노인 응답자는 적어도 하나의 자산을 보유하고 있다고 하였지만, 대부분은 비재무적 자산이었다. (예, 자신이 거주하는 집(85%)이나, 가전제품(56%), 혹은 농장 및/또는 양어장(19%)). 단지 15%만이 현재 거주하고 있는 곳 이외의 주택 혹은 부지를 소유하고 있었다. 13%는 '현금을 보유하고 있다'고 하였고 5%는 '은행에 저축해둔 돈이 있다'(Cruz et al., 2019)고 밝혔는데, 이는 모두 세계 은행과 필리핀 중앙 은행의 주장과 일치한다.



가계의 수지에 대해서는, 4%의 응답자만이 '약간의 여윌돈을 둘 수 있을 정도로 충분한 자금이 있다'고 답했고, 38%는 '부담 없이 생활에 필요한 비용을 지불할 정도의 자금이 있다'고 답했다. 중위 소득 수준을 감안할 때 상대적으로 다수의 응답자(약 43%)가 '가계 지출을 충당하는 데 약간의 어려움'이 있다고 하였고, 설문 응답자의 14%는 '상당한 어려움이 있다고 하였는데, 이는 어려운 경제적 사정에 처해 있는 사람을 대표하는 수치'이다(Cruz et al. 2019).<sup>9</sup>

[표 7] 성별 및 연령별 가계 소득의 충분성

가계 소득의 충분성	성별		연령 집단			전체
	남성	여성	60-69	70-79	80+	
자체 평가한 경제적 웰빙						
수입이 충분하고, 여윌돈이 있음	3.1	5.6	4.6	4	5.7	4.6
어려움없이 생활에 필요한 비용 지불 가능	37.8	38.6	40	33.6	38.1	38.2
지출 충당에 어려움 있음	46.4	40.3	41.7	46.7	39.6	42.8
지출 충당에 상당한 어려움 있음	12.7	15.6	13.7	15.7	16.7	14.4
N (응답자 수)	2,192	3,246	3,610	1,391	437	5,438

출처: Cruz et al 에 제시된 원본 LSAHP 데이터를 사용하여 DRDF 로 계산 (2019).

놀랍게도 노인 4 명 중 1 명(22%)에 가까운 수가 '빚을 졌다'고 응답하였으며, '가장 흔한 채권자는 전당포, 신용협동조합, 협동조합과 같은 대부업체(43%), 개인 간 대출(22%)이 그 뒤를 이었다' (Cruz et al., 2019).

### 사회 연금만으로는 충분치 않다

Cruz et al. (2019)은 필리핀 빈곤 노인을 위한 정부의 사회 연금이 '많은 노인이 빈곤의 덫에서 탈출하는 데 도움을 주었지만 빈곤 문제를 해결하지는 못했다'고 언급하며, 정책의 목표인 가장 빈곤한 수혜자를 보다 잘 설정할 것을 요구했다. 저자들은 '미래에 노인이 될 사람들 역시 은퇴를 보다 잘 준비할 수 있도록 교육받아야 한다'고 촉구했다.

2019년 9월에 발표된 PIDS 토론 보고서 또한 ‘사회연금 정책에 대한 빈곤층 노인의 접근성을 개선’하기 위해 ‘더 나은 목표 설정 체계’를 수립할 것을 권고했다. 논문에서 Reyes et al. (2019) 또한 다음과 같은 주장을 폈다.<sup>10</sup>

... 월 연금 500 페소는 빈곤층 고령자(특히 연금이 6개월에 한 번 제공되는 경우가 일상적 지출을 유지하기에는 충분하지 않을 수 있다. (500 페소는 2018년 상반기 1인 빈곤선의 24%이자 1인당 식량선의 34.1%에 해당한다.) 정부는 사회 연금 프로그램의 지급액과 그 빈도를 재검토해야 할 것이다. 월 연금액을 인상하고, 빈곤 노인을 위한 목표 체계를 개선하면 사회 연금은 빈곤한 노인의 문제를 효과적으로 해결하는 사회 보호 프로그램이 될 수 있다.

국가경제개발청(NEDA)도 2018년 사회경제 보고서에서 ‘더 많은 노인들이 사회 연금의 수혜자가 되었으나, 그 혜택의 진정한 가치는 절하된’ 점을 인정하였다. 국가경제개발청(NEDA)은 연금수령액을 늘려야한다고 주장했으며, "노인이 받는 연금액(월 500 페소)은 2011년 이후 인상된 적이 없고, 인플레이션 때문에 노인의 구매력이 이미 낮아진 상태"라고 덧붙였다.

인권 운동가들은 오랜 기간 동안 빈곤을 ‘인권의 구조적 침해’로 여겼다. 빈곤과 누추한 상태는 인간의 존엄성을 침해하며, 노인의 자립, 자아실현, 다양한 정치적, 사회경제적, 문화적 권리는 침해당하고 있다. 무리한 요구일 수 있지만, 우리 함께, 세대 간의 연대를 통해 노년 빈곤이라는 해묵은 문제를 끝내자.

---

<sup>1</sup> Philippine Statistics Authority. (2020). *Poverty Among the Basic Sectors in the Philippines*, Infographic.

<sup>2</sup> *The Philippine Star*. Padin, Mary Grace. (2018, August 24). "P23 billion budget for indigent senior citizens' pension looms," *The Philippine Star*.

<sup>3</sup> Cruz, G.T., C.J.P. Cruz and Y. Saito (Eds.) (2019). *Ageing and Health in the Philippines*. Jakarta: Economic Research Institute for ASEAN and East Asia (ERIA).

<sup>4</sup> Albert, Jose Ramon G., Santos, Angelo Gabrielle F., and Vizmanos, Jana Flor V. (2018). *Profile and Determinants of the Middle-Income Class in the Philippines*, Discussion Paper Series No. 2018-20, Philippine Institute for Development Studies.