

고령화 사회의 노인 소득보장정책에 관한 연구

김 제 완*

<목 차>

I. 서론	1. 소득보장의 개념
1. 연구의 필요성과 목적	2. 소득보장체계
2. 연구방법 및 범위	IV. 노인 소득보장 정책의 개선방향
II. 이론적 배경	1. 국민연금제도
1. 노인복지 정책의 의미	2. 국민기초생활보장제도
2. 고령화 사회의 도래	3. 경로연금제도
1) 고령화 시대의 개념	V. 결 론
2) 고령화 사회의 특징	참고문헌
III. 노인 소득보장 정책 분석	Abstract

I. 서론

1. 연구의 필요성과 목적

현대 산업화가 당면하고 있는 노인문제는 이미 전 세계적인 과제로 등장했다. 그것은 대가족제로부터 핵가족화에 따른 부양의식의 변화, 사회경제적 구조의 변화, 노인인구의 증가와 가치관의 변화 등에서 비롯되었다 할 것이다.

우리나라는 1962년부터 추진한 경제개발계획을 통하여 국가발전의 우선 목표인 경제성장으로 인하여 생활수준향상과 보건·의료기술의 발달로 국민의 평균수명 연장과 함께 노인인구의 증가를 가져왔다.¹⁾ 2000년대에는 남녀 평균수명이 74세에 이르고 있으며, 전체 인구에서 65세 이상 노인 인구가 차지하는 비율은 5.9%에

* 마산대학 보건복지학부 겸임교수

1) 배정숙, 한국노인복지정책에 관한 연구, 경남대학교 행정대학원, 석사학위논문, p.3.

이르고 있다.

그러므로 노인문제는 자기가 노인이 되는 연령층뿐만 아니라 노인과 자녀의 부양책임을 맡은 젊은층의 문제이자 우리사회전체의 과제이기도 하다. 그래서 노령화의 문제를 심각하게 인지하고 그 대안책을 서둘러야 하는 근거가 생긴 것이다. 한국의 노인복지 정책도 이러한 노인문제를 대상으로 효과적인 대응방안이 마련되어야 한다.

본 연구는 우리나라의 노인소득보장 정책의 현황을 분석하여 개선책을 마련하고자 하여 사회복지정책 분석을 적용해보는 것이다. 이를 위해서 다양한 사회복지정책의 분석 방법 중 정책효과에 초점을 두어 접근을 하여 현행 노인소득보장 정책을 분석하고 문제점들을 보다 체계적이고 포괄적인 노인복지 정책을 개발하기 위한 대책으로 대안을 제시하고자 하는데 본 연구의 목적이 있다.

2. 연구방법 및 범위

본 연구는 현재 노인소득보장 정책의 분석 및 정책 대안의 제시라는 목적을 성취하기 위하여 다양한 정책과 제도를 분석하였다. 즉 노인소득보장 정책과 관련된 제반정책과 제도들이 노인복지증진에 실제로 어느 정도의 효과적 접근을 하고 있는가를 분석하였다. 따라서 본 연구는 노인의 생활에 직접, 간접으로 영향을 미치고 있는 노인소득보장 정책 제도에 관한 다양한 정책과 제도들에 대한 기존 문헌들을 중심으로 한 서술적 분석의 성격을 띤다.

즉 본 연구는 우리의 현행 노인소득보장 정책을 이해하고 사회적 환경 여건에 맞는 제도들을 분석하여 노인복지 증진에 효과적인 대안을 제시하기 위하여 문헌 연구 방법을 활용하였다.²⁾

그리고 최근 급속한 노령화 추세와 더불어 노인들의 복지욕구는 양적, 질적으로 더욱 증대될 것으로 예측된다. 또한 전반적인 경제수준의 호전 및 건강 수준의 향상은 노인들의 여가 활동에 대한 적극적인 참여와 밀접한 관계가 있으므로 향후 건강수준이 향상되고 경제적으로도 안정된 노인들이 행복하고 의욕에 찬 생활을 영위할 수 있도록 하는 여가활동 프로그램의 개발·보급이 필요할 것이다.³⁾

그러나 본 논문의 연구 범위는 노인복지 정책 중 노인소득보장 정책에 한정하여 분석하고 구체적인 개선방향을 제시하고자 한다.

2) 배정숙, 상계 논문 p.4.

3) 윤정숙, 노인종합복지센터의 프로그램 모형 개발에 관한 연구, 세종대학교 대학원 석사학위 논문, 1999, p.3.

이를 위해서 제1장은 본 연구의 필요성과 목적, 연구방법 및 연구범위를 제시하였다. 제2장에서는 고령사회로 접어드는 우리나라 노인복지 정책에 대한 노인복지의 개념, 특성, 노인문제에 대한 인식 등을 살펴보았다. 제3장, 제4장에서는 한국노인복지 정책의 일부인 소득보장 정책에 대해 구체적으로 분석하여 그에 따른 문제점을 개선방향으로 제시하였다. 제5장은 결론 부분으로 지금까지의 연구 및 자료 분석을 종합적으로 요약, 재정리하고 본 논문이 지닌 한계와 방향을 제시하였다.

II. 이론적 배경

1. 노인복지정책의 의미⁴⁾

1.1 노인복지의 개념

사회복지가 널리 인간의 복지를 추구하는 사회적 노력이라고 한다면, 노인복지는 많은 사회문제 중 특히 노인에게 일어나는 문제를 해결하고 노인의 복지를 이룩하려는 사회적 노력이라고 할 수 있다.

보다 구체적으로 정의하면 노인복지는 ‘노인이 인간다운 생활을 영위하면서 자기가 속한 가족과 사회에 적응하고 통합될 수 있도록 필요한 자원과 서비스를 제공하는데 관련된 공적 및 사적 차원에서 의 조적적인 제반활동’ 이라고 할 수 있다.

여기서 인간다운 생활이란 그 노인이 속한 가족사회의 발전적인 수준에 비추어 의식주의 기본적인 욕구를 충족하고 건강하면서 문화적인 삶을 사는 것을 뜻하며, 가족과 사회에 적응하고 통합되는 것은 노인이 그가 속할 수 있는 사회적 조직망에서 사회·심리적으로 소외감을 느끼지 않게 되는 것을 의미한다.

이런 의미에서 노인복지의 욕구는 노인생활의 경제적·정신적·신체적 측면 등 다양한 면을 내포하고 있으므로, 노인복지는 노인생활의 일부만이 아닌 그 전체 생활면에서의 요구를 충족할 수 있도록 종합적인 계획하에 추진되어야 한다.

즉 노인복지는 자원과 서비스를 제공하여 이용 가능한 인적 및 물적 자원을 찾아 연결시켜 주거나 또는 보충하여 주며, 또한 사회적 적응에 있어서의 문제를 해결해 주고 나아가 개인의 발전을 위한 욕구충족에 필요한 서비스까지 제공해 주

4) 김세억, 노인복지정책에 대한 실태분석, 건국대학교 행정대학원, 석사논문, 2003, p.8.

는 것을 의미한다. 그리고 노인 복지에 관련되는 활동은 공적 차원뿐 아니라 사적 차원(민간의 차원)에 있어서의 활동을 포함하며 그것이 간헐적이고 무계획적으로 이루어지는 것이 아니라 계획에 의해서 조직적으로 이루어지는 활동이어야 한다.

노인복지의 개념은 그 대상에 따라 광의와 협의로 나눌 수 있는데 광의의 노인 복지는 모든 노인이 활동상의 안정·교육·의료·취업 등 사회적 서비스의 제공을 포함한 광범위한 사회적 정책을 의미하며, 협의의 노인복지는 퇴직·빈곤·질병 등 원인으로부터 발생하는 생활곤궁·고독·욕구불만·삶의 보람을 상실한 노인에게 개별적인 공적부조·생활지도·자립조장 등과 같은 구체적인 보호나 육성·생생을 위한 일련의 사업과 노인 개개인이 생활의 기쁨과 함께 장수할 수 있도록 사회적으로 조직된 서비스라고 할 수 있다.

이 두 가지 개념 중 현대사회는 광의의 개념이 일반적으로 수용되고 있는데, 즉 노인복지는 단순한 구빈사업이나 보호의 개념이 아니라 노인이 하나의 독립된 인간으로 기본적인 욕구충족과 문화적 생활을 영위하며 가정이나 사회에서 존경받고 역할과 지위를 유지함으로써 삶의 보람을 갖도록 하는데 있다.

1.2 노인복지의 특성

노인복지행정이 한 노인을 대상 또는 고객으로 하는 복지에 관한 일을 수립하고 집행하고 평가하는 것을 말한다. 따라서 지금까지의 노인복지정책의 주요 대상은 전체 노인 중에서 사회적으로 부적응노인, 그리고 경제적으로 저수혜, 저소득 노인을 주로 할 수 밖에 없는 실정이었다. 그러나 사회가 발달함에 따라 복지 노인의 신체적·정서적·사회적 안정을 위한 노인복지정책은 다른 사회복지 분야보다 많은 다른 특성을 가지게 되며 이것은 노인복지가 다루어야 할 문제의 성격과 노인복지의 중요성을 강조해 주고 있는 것이기도 하다. 이러한 의미에서 본다면 노인복지의 특성은 다음과 같이 설명될 수 있다.

첫째, 욕구가 매우 다양하다. 인간의 욕구는 유아기에는 단순하다가 점점 다양해진다. 그리고 노인이 되면 그 욕구는 경제적인 빈곤, 건강의 악화, 역할의 상실, 고독감 등의 어려운 문제에 당면하고 있으면서 거기에다 후손들의 장래성에 대한 걱정, 어른으로서 대접받고 싶은 욕구 등 복합된 다원적 성격을 띠고 있다.

둘째, 대상이 보편적이다. 인간은 누구나 정상적인 삶을 거치는 한 숙명적으로 노인이 될 수밖에 없다. 따라서 노인복지는 모든 사람이 언젠가는 노인이 된다는 점에서 다른 분야에 비하여 대상에 있어서의 보편성을 가지고 있다.

셋째, 대상의 증가이다. 현대사회에 있어서 노인의 수가 급격히 증가하고 있다, 즉 인구의 자연적인 증가, 의학의 발전 및 생활수준의 향상으로 인한 평균수명의

연장 등 인구의 고령화 현상을 보이고 있다.

넷째, 선 봉사·후 수혜성을 지닌다. 현재의 노인은 경제활동이 가능했던 활동 기간 중에 보험료 또는 납세 등에 의해 보험재정이나 국가경제에 기여해 왔으며 기타의 사회활동을 통하여 사회발전에 기여하였다. 그러므로 경제적 능력을 상실한 노후에는 오늘날 경제활동 인구층으로부터 부양받을 권리를 가지고 있다는 것이다.

2. 고령화시대의 도래

2.1 고령화시대의 개념

우선 여기에서는 고령화 사회가 형성되는 메커니즘을 살펴보고 이 고령화 사회가 의미하는 개념을 규정해 두기로 한다. 인구의 고령화는 의학을 발달과 평균 수명의 연장, 생활수준의 향상, 정보화사회의 도래 등 여러 요인에 의하여 인구가 높은 증가율로부터 낮은 증가율로 변화됨에 따라 인구의 연령별 구조에 큰 변화를 가져오게 됨을 의미한다. 즉, 14세 이하의 소년인구는 감소하는 반면, 감소하는 만큼의 생산인구가 고령인구로 분산되어 인구의 고령화를 초래하는 현상으로서, 이 결과 사망률과 출생률이 모두 저하되어 인구규모가 대체로 안정되는 시기에 고령인구의 비중이 현저하게 높아져 고령화 사회로 전환하게 된다.⁵⁾

<표 1> 인구 고령화 속도 추이

(단위 : 년도, 년수)

구 분	도 달 년 도			증가소요년수	
	7%	14%	20%	7%→14%	14%→20%
일 본	1970	1994	2006	24	12
프랑스	1864	1979	2019	115	40
독 일	1932	1972	2010	40	38
영 국	1929	1976	2020	47	44
이탈리아	1927	1988	2008	61	20
미 국	1942	2014	2030	72	16
한 국	2000	2018	2026	18	8

자료 : 일본 국립사회보장·인문문제연구소, 「인구통계자료집」, 2003.

5) 정문택, 성결대학교 사회개발대학원, 석사학위논문, 2001, p.4.

위의 <표 1>에 따르면 우리나라는 아직 서구 여러 나라에 비해 인구고령화 속도는 느린 편이나 65세 이상의 노인 인구가 꾸준히 증가하고 있으며 그 소요면도 빠른 편임을 알 수 있다.

<표 2> 연령 계층별 인구 및 구성비 추이

(단위 : 천명, %)

구 분	1970	1980	1990	2000	2005	2010	2020	2030	2050
총인구	32,241	38,124	42,869	47,008	48,294	49,220	49,956	49,329	42,348
0~14세	13,709	12,951	10,974	9,911	9,240	8,013	6,297	5,538	3,799
15~64세	17,540	23,717	29,701	33,702	34,671	35,852	35,838	31,892	22,755
65세+	991	1,456	2,195	3,395	4,383	5,354	7,821	11,899	15,793
구성비	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
0~14세	42.5	34.0	25.6	21.1	19.1	16.3	12.6	11.2	9.0
15~64세	54.4	62.2	69.3	71.7	71.8	72.8	71.7	64.7	53.7
65세+	3.1	3.8	5.1	7.2	9.1	10.9	15.7	24.1	37.3

자료 : 보건복지부, 노인복지사업안내, 2005.

위의 <표 2>에 의한 노인인구의 증가율을 보면 1970년에 65세 이상의 노인인구가 약 99세에서 1990년에는 219만으로 20년간 크게 증가하는 것을 보이고 있다. 같은 기간 중 전체 인구는 약 3,200만이었다던 인구가 4,280만으로 크게 증가한 사실을 알 수 있다. 따라서 노인 인구의 증가율이 전체 인구의 증가율보다 훨씬 높음을 알 수 있어 노인 인구 문제의 심각성을 한층 더 하고 있다.

<표 3> 평균수명 및 사망지수 추이

(단위 : 세, 천명)

구 분	1971	1981	1991	2000	2002	2005	2010	2030	2050
평균수명계	62.3	66.2	71.7	75.9	77.0	77.9	79.1	81.9	83.3
남자	59.0	62.3	67.7	72.1	73.4	74.8	76.2	79.2	80.7
여자	66.1	70.5	75.9	79.5	80.4	81.5	82.6	85.2	86.6
사망자수	238	238	250	247	247	255	287	493	736

위의 <표 2>는 우리나라 평균수명 추이를 나타낸 것인데, 특히 중요한 것은 평균수명의 연장 속도가 매우 빠르다는 점인데, 이는 급속한 경제성장으로 인한 생활환경의 개선과 의료기술의 발달을 반영하기도 하지만 그와 동시에 그만큼 한국의 노인문제가 인구학적으로도 심각하게 다가오고 있음을 나타낸 것이기도 하다.

노인인구의 급격한 증가는 노인이 삶의 질에 획기적인 변화를 가져다 줄 것이며, 또한 미래사회는 점점 다원화되어 갈 것이다. 그럴수록 각 부문 간의 유기적인 관련성 및 상호의존성이 높아가고 이러한 상황에서 노인을 어떻게 부양하느냐의 문제는 가족이나 사회 어느 한 부문이 전담하는 것이 거의 불가능하기도 하거나와 바람직하지 않다. 이들이 살고 있는 지역사회가 중심이 되어 가정과 지역사회의 역할을 조정하고 통합하며 적극 지원할 수 있는 다양한 프로그램이 개발되어야 한다고 본다.

2.2 고령화 사회의 특징⁶⁾

우리나라는 작금에 와서 고령화 속도 세계 1위, 평균수명은 가파르게 상승하고 출산율은 세계에서 가장 낮다. 경제활동에서 은퇴한 실버층이 느는 반면 청장년층은 계속 줄어 한국경제는 활력을 잃어가고 있다.

노인을 부양할 청년의 수는 점차 줄어들고 청년 실업률마저 높아져 「사오정」, 「삼팔선」, 「이태백」 등 신조어들이 양산되 세태를 반영하고 있다. 평생직장 붕괴, 조기퇴직 등으로 평균수명 여든까지 짧게는 25년, 길게는 35년을 안정적인 수입 없이 살아야 할 처지가 됐다. 오래 산다는 것이 축복 받는 일만은 아니요, 장수는 이제 사회의 짐이 됐다.

저출산과 고령화로 생산가능 인구(15~64세)비율 감소, 성장, 저축률 하락, 복지 관련 재정악화 등이 뒤 따르고 어슬픈 연금·기금관리는 「국가복지 붕괴사태」를 초래할 위기에 처했다.

유엔은 국가 전체인구 중 65세 이상 고령층이 7%넘으면 「고령화사회」로 구분하고 있다.

우리나라는 이미 2000년에 고령화사회(7.2%)에 진입했고 오는 2019년 고령사회, 2026년 초 고령사회가 될 것으로 전망되고 있다. 문제는 고령화의 속도다. 고령화 사회에서 고령사회로 가는데 불과 19년 밖에 걸리지 않아 종전의 세계기록이었던 일본의 24년을 5년이나 앞당길 것으로 전망되고 초고령사회로 가는데도 7년 정도로 일본의 12년을 추월할 것으로 보인다.

6) 경남신문, 2004. 12. 10. 21면.

우리나라 고령화는 장기적인 경기침체의 1970년대 일본의 경우와 유사하다. 일본의 경우 70년대 고령화에 발목잡혀 아무리 돈을 풀고 금리를 내려도 좀처럼 침체경기가 해소되지 않았다. 노인들은 소비를 줄이는 대신 저축을 늘리기 마련이고 이렇게 되면 당연히 내수기반은 무너진다. 자원과 기술이 일본에 비해 나올게 없는 우리에게 더 치명적 일 수 있다. 또 고령화는 생산가능 인구 규모와 비중을 축소시킬 뿐만 아니라 노동생산성을 떨어뜨린다. 그렇다고 일 할 수 있는 젊은 층의 빈자리를 메워줄 노동력이 유지되는 것도 아니어서 아예 노동의 축을 허물어뜨린다고 진단하고 있다.

한국개발연구원(KDI) 「비전 2010」 보고서에 우리나라 경제성장률은 2010년 5.2%, 2020년 3.3%, 2030년 1.7%로 급락할 것으로 내다본데서 결과를 짐작할 수 있다.

1990년 우리나라는 10명이 넘는 생산인구가 1명의 노인을 부양하는 모양새를 갖추고 있었다. 그러던 것이 2002년에는 9명당 1명으로, 2019년이 되면 5명이 1명을 책임져야 한다. 조세부담률은 고령인구 비중이 10.7%로 전망되는 2010년부터 크게 증가 할 것으로 예상된다. 평균수명(2020년 80.7세)연장에 따라 연금과 의료, 복지비용은 기하급수적으로 늘어날 것이고 정부는 이 비용을 마련하기 위해 막대한 세금을 강요할 것이기 때문이다.

뿐만 아니라 현대화, 핵가족화가 진전 될수록 나이든 부모에 대한 부양을 꺼리는 것으로 나타나 세대간 갈등도 크게 악화될 것으로 우려되고 있다.

Ⅲ. 노인 소득보장정책의 분석

1. 소득보장의 개념⁷⁾

소득보장이란 빈곤문제의 예방과 해결을 위한 사회보장제도의 일부로서 사회보험, 공적부조 혹은 사회수당 등과 같은 국가의 직접적 소득이전 프로그램을 통하여 최저한도 이상의 소득을 보장해 주려는 노력을 의미한다.

소득보장제도는 노인의 생활을 보장하는 유일한 제도나 빈곤대책의 전부가 아니고 다른 사회복지 영역과 상호보완적 관계를 맺고 있으며 임금정책, 조세정책, 노동정책, 기업복지정책과 역동적인 관계가 있다. 그러나 일반적으로 소득보장체

7) 권중돈, 노인복지론, 학지사, 2004, p.398.

계를 논의할 때 3층 구조이론을 주로 활용하는데 3층 구조이론의 첫 번째는 공적 부조 두 번째 단계는 공적연금제도로 국민연금과 특수직역연금, 그리고 세 번째 단계는 개인연금, 퇴직금, 개인저축 등이 속한다(현외성 외, 2000).

노후소득보장의 방식이 직접적 현금 급여의 지급인가 아닌가에 따라서 직접적 소득보장제도와 간접적 소득보장제도로 나누기도 한다. 직접적 소득보장제도에는 ① 국민연금과 특수직역연금의 사회보험, ② 국민기초생활보장이나 경로연금 등과 같은 공적 부조, ③ 교통수당과 같은 사회수당, ④ 퇴직금, 개인연금 등과 같은 사적 보장체계가 속한다. 그리고 간접적 소득보장제도에는 ① 경로우대제 등의 비용할인, ② 노인취업알선센터, 노인공동작업장 등의 취업증진 프로그램, ③ 매점 설치 및 전매품 판매인 우선지원, ④ 상속세, 소득세, 공제 등의 세제감면혜택이 포함한다.

이러한 노후소득보장체계의 분류방식에 입각하여 본서에서는 사회보험, 공적 부조, 사회수당, 사적 소득보장, 기타 간접보조방식으로 분류하고, 노인의 고용 촉진에 의한 간접적 소득보장방식은 고용보장으로 별도로 분류하여 논하고자 한다. 이러한 노후소득 보장방법 중에서 공적소득보장 체계의 기본개념을 정리하면 <표 4>와 같다.

<표 4> 주요 소득보장방식의 특성

종 류	세 부 내 용
사회보험	<ul style="list-style-type: none"> · 피보험자의 기여, 즉 보험료를 기준으로 급여를 지급하는 공적 연금제도 · 재정은 3자(본인, 고용주, 국가) 기여방식을 채택하며, 관리는 국가 담당 · 원칙 : 자조성, 사회성, 보험성, 부양성, 강제성 · 경로연금은 공적 부조식 공적 연금이지만 조세를 기본 재원으로 한다는 점에서 공적부조의 성격을 동시에 지니고 있음
공적부조	<ul style="list-style-type: none"> · 최저수준 이하의 개인(가족)에게 최저생계비 미만 수입만 국가가 무기여로 보조하는 방법 · 원칙 : 생존권 보장, 평등 보장, 최저생활 보장, 보충성 · 자산조사에 의한 개인욕구의 측정과 확인을 통해 급여기준 설정 · 전체 국민이 최저한도 이상의 인간다운 생활보장을 받을 권리
사회수당	<ul style="list-style-type: none"> · 일정 범주에 속한 모든 국민에게 조세에 의하여 일정한 현금이나 서비스를 제공하는 방법(예 : 노인교통수당) · 경제적 효과보다는 사회적 통합 효과 추구

2. 소득보장체계⁸⁾

2.1 연금제도

공적연금은 소득감소 또는 상실을 초래하는 여러 가지 사회적 위험들 중 노령·장애사망으로 발생하는 경제적 어려움에 대응하기 위한 사회대책이다(이인재 외, 1999).

현재 우리나라에서 실시되고 있는 공적연금 제도는 국민연금과 공무원연금, 군인연금, 사립학교 교직원연금이라는 특수직역연금제도로 구분되며 이들과는 성격을 달리하는 공적부조식 공적연금제도인 경로연금제도가 있다.

노후소득보장체계는 1988년 도입된 국민연금제도로써 아직까지 본격적인 노령연금 급여는 이루어지지 않고 있지만 국민연금 급여의 종류와 수준을 제시하면 <표 5>와 같다.

<표 5> 국민연금의 종류별 급여요건과 수준

종류	급여요건	급여수준
노령연금	20년 이상 가입, 60세에 지급	기본 연금액의 100%
장애연금	가입 중 장애 발생시	장애정도에 따라 기본 연금액의 60~100%
유족연금	가입중인 자, 10년 이상 가입자이었던 자의 사망시	가입기간에 따라 기본 연금액의 40%~60%
반환일시금	10년 미만 가입자 자격 상실시 (60세 도달, 사망, 국외이주 등)	보험료에 일정 이자를 가산하여 일시금으로 지급

자료 : 국민연금관리공단(www.npc.or.kr)

경로연금제도는 국민연금제도가입이 어려운 저소득 노인 및 기초생활보장대상 노인의 소득보장 지원으로 노후생활의 안전도모를 위해 도입한 공적부조식 공적연금이다.

경로연금지급대상은 65세 이상 국민기초생활보장수급권자 이거나 본인 및 배우자, 부양의무자 가구의 총가구원수로 나눈 금액이 543,000원 이하이며 가구당 재산액이 농어촌 5,075만원, 중소도시 5,425만원, 대도시 6,650만원 이하인 저소득 노인을 대상으로 한다. 경로연금 지급액은 <표 6>과 같다.

8) 권중돈, 상계서, pp.399~404

<표 6> 경로연금 지급대상과 지급액(2005년 현재)

지급대상자	지급액	
국민기초생활보장 수급자	80세 이상	월 50,000원
	65세~79세	월 45,000원
저소득 노인	무배우자	월 35,000원
	부부 동시 수급자	월 30,630원

자료 : 보건복지부(2005), 노인보건복지사업안내

2.2 공적부조제도

공적부조는 국민의 건강하고 문화적인 최저생활보장을 목적으로 하며 생활능력을 상실한 자들과 일정한 생활수준에 미달한 자들에 대하여 국가가 그들의 최저생활과 자립촉진을 목적으로 수립한 가장 직접적이며 최종적인 경제적 보호 제도이다(최일섭·이인제, 1996).

우리나라의 경우 1944년 조선구호령의 제정으로 형식적인 공공부조의 형태를 갖춘 후 1961년 생활보호법이 제정되면서 공적부조의 기틀을 마련하였으며, 2000년 10월에는 생활보호제도를 대폭 수정하여 국민기초생활보장제도를 제정하여 오늘에 이르고 있다.

국민기초생활보장제도는 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 하는 공적 부조제도이다. 저소득층, 실업자, 노인 등을 지원하여 빈곤문제에 대한 사회안정망의 기초를 강화하는 한편, 빈곤가구별로 자활지원계획을 실시함으로써 빈곤의 장기화를 방지하는 데 목적이 있다. 이러한 국민기초생활보장제도의 주요내용을 요약하여 정리하면 <표 7>과 같다.

<표 7> 국민기초생활보장제도의 개요

구분		세부내용
수급자 선정	소득기준 (최저생계비)	1인 37만원, 2인61만원, 3인 84만원, 4인 106만원, 5인 120만원, 6인 135만원, (7인 이상 가구원1인당 14.8만원 추가)
	재산기준	2003년부터 재산기준을 폐지하고 건축, 토지, 주택, 임대보증금, 자동차, 금융, 재산, 승용차 등의재산을 소득으로 환산하여 소득기준에 합산 ※재산의 소득환산액=(재산종류별 가격-기초공제액-부채)×종류별 소득환산율

급 여	생계급여액	현금급여 기준액-가구의 소득인정액-주거급여액
	현금급여액 (생계비+주거비)	1인 32만원, 2인 54만원, 3인 74만원, 4인 93만원, 5인 106만원, 6인 119만원 ※주거급여:1~2인 3만3천원, 3~4인 4만2천원, 5인이상 5만5천원
보호인원		2004년 10월 150만명(1999년 생활보호제도 54만명)
예 산		2004년 2조 1,746억원 (국비 및 지방비 포함, 의료급여예산 제외) (국고기준보조율 :서울 50%, 지방 80%)

자료 : 보건복지부(2004), 국민기초생활보장사업안내

국민기초생활보장제도에 의한 생계급여나 자활급여를 받고 있는 65세 이상 노인은 2003년 329,251명으로, 1999년 생활보호제도에 의한 보호대상자보다 8만8천명 정도가 증가한 것으로 나타났다. 그리고 국민기초생활보장제도의 수급노인은 65세 이상 전체 노인의 8.7%에 해당하며, 전체 국민기초생활 수급자의 25.8%를 차지하고 있는 것으로 나타났다.

<표 8> 국민기초생활보장 수급노인수와 비율

연 도	65세 이상 노인인구(A)	기초생활보장 수급노인수(B)	비율(B/A)
2001	3,579,213	334,272	9.3
2002	3,772,454	329,251	8.7

자료 : 통계청(2003), 한국의 사회지표

2.3 사회수당

사회수당은 국가가 조세로서 일정한 액수의 현금 또는 서비스를 제공하는 제도이다. 특정 인구집단(예 : 65세 이상 또는 18세 미만)을 대상으로 보편주의적 기본 원칙에 따라 급여를 지급하며 경제적 비용효과 보다는 사회적 통합효과를 중시하는 공적부조제도의 일부이다.

현재 우리나라의 노인복지제도에서 실시하고 있는 사회수당은 만 65세 이상의 노인들에게 지급되는 노인교통수당 뿐이다.

2.4 사적 소득보장체계

소득보장체계의 3층 구조이론에 의하면 개인연금이나 퇴직금, 개인저축 등의

사적 노후소득보장방법은 세 번째 단계에 해당한다. 현재 금융권에서는 노후생활 자금을 목적으로 한 다양한 개인연금이나 개인저축상품을 판매하고 있으나, 구체적인 가입현황은 파악되지 않고 있다. 그러나 노후생활을 위한 준비를 사전에 하는 중·장년층의 비율이 높지 않다는 점을 고려하면 가입비율은 높지 않을 것으로 전망된다.

퇴직금제도는 1953년부터 시행되었으며, 1993년부터 5인 이상 사업장에 의무적으로 적용하고 있다. 직종이나 기업체의 특성, 개인의 근무경력 등에 따라 매우 다양한데, 일반기업체에서 월평균 급여 200만원을 받으면서 30년을 근속한 근로자의 경우 근속년도 1년에 1월분 급여를 기준으로 하여 6,000만원 정도의 퇴직금을 수령하는 것으로 알려지고 있다. 이러한 퇴직금제도는 실직자의 생계 안정과 퇴직자의 노후 소득원으로 기능을 담당해 왔으나, 퇴직 시 일시금으로 지급되어 대부분 생활비용으로 충당, 노후 소득원으로 활용되지 못하고 있는 실정이다. 이러한 문제점을 인식한 노동부에서는 퇴직금제도를 퇴직연금제도로 전환하기 위하여 별도의 실무팀을 구성하여 퇴직연금제도의 도입방안을 마련하였다. 노동부에서는 2005년 하반기 시행을 목표로 퇴직연금제를 추진하고 있으나, 노사 간의 이견이 제기되고 있는 상황으로 도입 여부는 아직 분명하지 않다(노동부, 2004).

2.5 경로우대제도 및 각종 감면혜택

경로우대제도는 노인의 지출을 경감시켜 노인의 소득을 보전해 주는 제도로서, 노인복지법이 제정되기 이전인 1980년 5월부터 공공부문과 민간부문을 포함한 8개 업종에서 70세 이상을 대상으로 실시하였다. 그러나 시행 10년이 채 안된 1989년 6월에 민간부문의 경로우대제도는 폐지되고, 현재는 공공부문의 경로우대제도만 실시되고 있으며, 민간부문의 경로우대제도는 업종이나 업체의 자발적 참여에 따르고 있다.

이러한 공영 경로우대제도의 주요 내용을 살펴보면, 철도의 경우 통근열차는 50%, 무궁화호, 새마을호, 그리고 KTX는 요금의 30%를 할인해 주고 있다. 수도권 전철과 도시철도의 운임, 고궁, 능원(陵園), 국·공립공원 및 국·공립 미술관의 입장료는 100% 할인되며, 국·공립국악원의 입장료는 50% 이상 할인된다. 민간부문의 경로우대제를 살펴보면, 상속세 및 증여세법 제20조에 의거하여 60세 이상의 자에 대하여 1인당 3천만원씩 상속세를 공제해 주고 있다. 소득세법에 의거하여 직계존속 노인 1인당 부양가족공제 연간 100만원, 65세 이상의 노인과 생계를 같이하는 자에 대해서는 노인1인당 연간 100만원의 경로우대공제를 해 주는 등의 소득세 공제제도를 실시하고 있다.

그리고 부모와 자녀가 각각 주택을 소유하고 따로 살다가 세대를 합친 경우 양도소득세를 면제해 주고 있으며, 조세특례제한법에 의거하여 65세 노인 1인당 2천만원 이하의 생계형 저축에 대한 이자소득 또는 배당소득에 대해 비과세하는 혜택을 부여하고 있다.

IV. 노인 소득보장정책의 개선방향

1. 국민연금제도

국민연금제도는 소득을 상실한 사람들에 대하여 기본생활을 보장하는 것을 목표로 한다. 가입자가 노령으로 국민연금제도를 통해 기본생활이 보장되고 또 퇴임 전 생활수준과 수입이 어느 정도 보장될 수 있도록 기금이 운용되어야 할 것이다.

또한 서구 선진국에서는 국민연금을 시행하면서 부담금 부담능력이 없는 노인들에 대해서는 국가의 부담에 의한 무각출연제도를 시행함으로써 소외되고 빈곤한 노인들의 문제를 해결한 바 있다.⁹⁾

현행 노후소득 보장제도의 개선방향은 다음과 같다.¹⁰⁾

첫째, 공적 노후소득보장의 역할이 미흡하다. 국민연금제도의 미성숙으로 인하여 사회보험이나 공적 부조제도를 통하여 노후 소득지원을 받는 노인은 41% 정도에 불과하며, 국민연금이 본격적으로 시행되는 2010년에도 절반정도의 노인들이 공적 소득보장제도의 급여를 받지 못할 것으로 추계되고 있다(대통령비서실 고령사회대책 및 사회통합기획단, 2004). 이러한 문제를 해결하기 위해서는 조세방식의 기초연금제도를 도입하여 다층체계의 노후소득보장체제를 구축하여야 하며, 노인층을 위한 별도의 공적 부조제도를 마련하거나 경로연금제도를 확충하는 방안이 모색되어야 한다.

둘째, 국민연금제도의 지속가능성과 안정적 노후소득보장 가능성과 관련된 문제점이다. 현재 국민연금과 관련된 문제점이 언론을 통하여 지속적으로 제기되고 있으나, 가장 큰 문제점은 국민연금재정의 불안이라 할 수 있다. 현행의 저부담-고급여체계의 국민연금제도가 지속될 경우, 2036년부터 국민연금 기금은 단기적자를 기록하기 시작하여 2047년에는 기금이 고갈될 것으로 예측되고 있어, 국민연금의 지속가능성에 의문이 제기되고 있다. 이를 고려하여 고부담-저급여로의 연

9) 배정숙, 상계 논문, p.84.

10) 권중돈, 상계서, pp.399~400.

금제도 개편을 추진하고 있으나, 계속 실패하고 있어 문제는 더욱 심화되고 있다. 그리고 국민연금에 지속적으로 가입하더라도 노령연금 급여액의 수준이 노후의 생계비 보장에는 한계가 있는 상황이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 연금의 지속가능성과 안정적 노후생활보장 가능서이라고 하는 두 가지 과제를 동시에 풀어야 하지만 현실적으로 그 방법이 없는 실정이다. 따라서 현행 국민연금제도의 연금 급여율을 점진적으로 낮추어 가면서 보험료는 점진적으로 인상하는 제도적 개혁이 이루어져야 가장 기본적인 노후소득보장제도인 국민연금제도의 유지가 가능해질 것이다.

셋째, 현행연금제도는 전달 체제 통합의 필요성

다음, 전달체제에 있어서 각 연금제도상의 관리운영 주체를 보면 <표 9>와 같다.

<표 9> 현행 연금제도의 담당 및 집행기관 현황

구분	국민연금	특수지역연금		
		공무원연금	군인연금	사립학교연금
담당기구	보건복지부	행정자치부	국방부	교육인적자원부
집행기관	국민연금공단	공무원연금관리공단	국방부재정국	사학연금관리공단

즉, 국민연금은 국민연금관리공단에서, 특수지역연금은 각각의 담당기구에서 각각 관리 및 운용함으로써 4개의 관리 조직이 필요하게 된다. 이는 각각의 조직이 별도의 예산과 시설과 장비 및 사람에 의해 운영된다는 것으로 취업률을 높인다는 것 이외에는 장점이 없으며, 업무의 비효율성과 정체성을 가져오고, 각 단체간 위화감을 조성하여 결국은 국민적 통합과 복지국가 건설에 해로운 결과를 초래하게 된다.

이것은 전달체제를 통합함으로써 행정기능면에서 포괄적인 상호협조체계를 구성하고 종합적이고 통합적인 정책수립과 개발이 가능하게 될 것이다. 구체적인 효과로는 관리운영비용이 절감되고 정보가 일원화 되며, 사회복지와 노동복지정책의 종합적인 정책수립이 용이할 것이다.

2. 국민기초생활보장제도

노인의 빈곤대책은 노인의 특성과 연령에 따라 실천되어야 한다.

국민기초생활보장제도에 의하면 최저생계비 이하의 모든 국민을 대상으로 이 급여를 통하여 100% 최저 생계비를 보장하겠다고 하였다. 그러나 대상자 자격요건이 모든 국민으로 획기적으로 바꾸어 졌지만 선의의 탈락자들이 많았다. 정부는 선의의 탈락자를 최대한 구제하기 위해 여러 조치를 취할 것이고 생활보호대상자 가운데 탈락한 사람에 대해서는 희망자에 한해 공공근로사업에 참여시키겠다고 한다.¹¹⁾

즉, 국민기초생활보장제도의 급여를 받지 못하는 차상위계층의 보호문제와 생계급여가 최저생계를 보장하는데 한계가 있다.

현재 국민기초생활보장제도와 국민연금제도 모두에서 자격을 갖지 못하는 차상위계층의 경우 공적 소득보장제도의 사각지대에 머물러 있다. 그리고 현재의 기초생활급여의 기준이 되고 있는 최저 생계비의 기준이 지나치게 낮게 책정되어 있어 실질적인 최저 생계비 보장에 한계가 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 국민기초생활보장제도의 수급기준을 완화하고 기초연금제도를 도입·실시하여야 하며 생계급여수준을 지속적으로 상향조정해야 한다.¹²⁾ 특히 생계보호수준이 보다 현실적인 물가지수를 반영하여 상향조정되어야 하며 주거안정비용의 증액·노후한 노인의 거주 및 주택의 수리·개조를 위한 용자제공 등 보다 적극적인 주택보장이 제도화되길 기대를 가져본다.

그리고 정부에서 적극적인 자세로 생활보호예산의 확충방안을 검토하되 불요불급한 사업이나 비효율적인 사업을 최대한 억제하고 그 절약된 예산을 국민기초생활보장예산으로 활용하는 방안을 강구하여야 할 것이다.

3. 경로연금제도

1998년부터 전국민 연금제도를 도입하여 추진할 때 연령상 요건으로 국민연금에 가입 할 수 없었던 1933년 7월 1일 이전 출생자(당시 65세 이상)에 대한 한시적 노후 소득지원을 위해 경로연금제를 도입하였다. 그리고 1991년부터 생활보호법에 의한 생활보호대상노인에게 지급해온 노령수당을 1998년 7월 1일부터 경로연금으로 통합시킨바 있다.

우리 역사의 어두운 시기에 있었던 노인과 같은 사회취약계층에 대한 이해와 배려의 부족문제를 시정하는 것은 우리 사회가 정의에 바탕을 두고 구성원간의 깊은 연대감을 형성해 나아가기 위하여 가장 우선적으로 해결해야 할 과제이다.

11) 배정숙, 상계 논문, p.88.

12) 권중돈, 상계서, p.399.

1998년 7월에 경로연금제도를 도입한 것은 21세기를 목전에 둔 우리 사회가 조그마한 도약을 이루는 쾌거였다고 할 수 있다.

그러나 이런 중요한 의미를 갖는 경로연금제도가 그 도입목적에 제대로 충실히 수행할 수 있도록 예산당국자는 적극적인 재원 마련방안을 모색하여야 할 것이다. 동시에 노인 등 직접적인 수혜대상자들은 구체적인 급여대상선정기준과 급여수준에서 우리의 재정여력을 이해하고 인내와 양보의 미덕차원에서 합리적인 결정에 대하여 적극적인 수용의 자세를 보여주어야 한다고 본다. 한편, 제도시행의 주무부처인 보건복지부는 대상자 선정이 합리적으로 이루어져서 민원이 최소화되는 구체적인 방안을 조속히 마련하여야 할 것이다.¹³⁾

경로연금제도는 노인과 비노인세대 간의 형평성을 저해하지 않는 선에서 그 발전방향을 모색해야 한다. 그리고 노인 이외의 사회취약계층에 대한 소득보장제도와는 차이가 최소화되거나 없도록 하는 것이 바람직하다. 경로연금제도의 도입 당위성으로 주장되는 소위 형평성과 평등성의 원리는 보편적인 것으로 어느 경우나 반드시 지켜져야 할 도덕적 규범이기 때문이다. 이 원리가 노인의 권익을 주장하는데 있어서만 적용되고, 그 외의 여타 사회계층의 경우에 적용되는 것을 인정하지 않는다면 그것은 지나친 '집단이기주의적'인 발상이라고 하겠다.¹⁴⁾

V. 결 론

오늘날 대부분의 국가에 있어서 노인인구의 증가는 심각한 사회문제로 정의되고 있다. 그 만큼 노인문제와 노인복지는 공공의 문제가 되고 있으며 이에 대한 정책학적, 사회복지학적 초점이 점차 증가하고 있는 실정이다.

모든 국민에 대하여 최저의 문화적 생활로부터 수준 높은 생활의 질을 강조하는 것을 그 이념으로 하는 현대 복지국가에서 노인인구의 증가라는 측면이 아니라 노후생활의 가치 추구적 측면 생활인으로서의 사회·경제적 위치, 소외와 고독으로부터의 자가개선 등이 정부에 대한 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 요구를 제기하였고 정부에서는 이를 충족시켜야 하는 당위성이 있기 때문이다.

노인문제는 소득 상실·수입감소에 따른 빈곤문제, 신체적 정신적 노화로 인한 건강악화 문제, 사회·심리적 고립 및 소외문제다. 따라서 노인에 대한 복지정책도 여기에 대응하여 추진되어야 한다.

13) 배정숙, 상계 논문, p.89.

14) 권중돈, 상계서, p.401.

우선적으로, 노인들의 경제적 문제는 연금과 같은 사회보장제도의 미비와 자녀의 교육과 독립 및 결혼에 대한 부모의 과도한 지원, 퇴직 후의 재취업 곤란 등과 같은 문제에서 기인하는 것이라 할 수 있다. 따라서 현재 55세로 보편화되어 있는 정년을 적어도 60세 또는 그 이상으로 연장하여야 할 것이다. 그렇게 된다면 노인복지의 대상자 수와 노인문제도 상당히 감소할 것으로 보여진다. 또한 현재의 공적부조 급여수준은 실질적인 최저생계비의 50%에도 미치지 못하는 수준이므로 급여수준을 현실화하여 적어도 노인 인구층의 절대적 빈곤을 해결하여 최저한도의 생계보장은 될 수 있도록 하여야 할 것이다.

결론적으로 소득보장정책 부문에 있어서는 저소득층 노인의 기초소득을 보장하기 위하여 경로연금의 대상범위와 지급액을 확대하여야 하며, 생활보호대상 노인의 생계보호수준이 보다 현실적인 물가지수를 반영하여 상향조정되어야 한다. 노인직종의 개발, 노인 우선 채용의 의무화 및 재고용·근무연장제도의 활성화를 통한 고용형태의 다양화, 퇴직금제도의 개선, 노인 고용촉진금의 증액, 재고용 장려금의 지원 등 제도적 지원이 확충되어야 한다.

참 고 문 헌

[국내문헌]

1. 권중돈, 노인복지론, 서울: 학지사, 2004.
2. 고수현 외, 노인복지론, 서울: 양서원, 2004.
3. 김기태 외, 노인복지실천론, 서울: 양서원, 2003.
4. 김영숙 외, 사회복지프로그램 개발과 평가, 교육과학사, 2002.
5. 김재화, 한국 노인복지정책의 문제점과 발전방향, 동아대학교 석사학위논문, 2002.
6. 김정기 외, 사회복지의 역사, 나남출판, 2002.
7. 김철석, 고령사회를 대비한 노인복지정책 개선방안에 대한 연구, 동국대학교 석사학위논문 2003.
8. 김해진, 우리나라 노인복지 프로그램 운영실태와 개선방안에 관한 연구, 노인 건강진단사업 보건복지부 가정복지 심의관 자료실, 2003.
9. 배정숙, 한국노인복지정책에 관한 연구, 경남대학교 행정대학원 석사학위논문, 2000.
10. 조현순, 노인복지정책에 관한 연구, 초당대학교 산업대학원 석사학위논문, 2003.
11. 보건복지부, 노인복지사업안내, 2005.
12. 보건복지부, 보건복지 통계연보, 2000.

[국외문헌]

1. Gilbert, N., & Terrell, P., Dimensions of Social Welfare Policy, Englewood Cliff, New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1998.
2. Golding, J. (Ed.), Tolley's National Insurance Contributions 1996-1997, Surry : Tolley Publishing Co., 1996.
3. Pieters, D., Introduction into the Basic Principles of Social Security, Deventer, The Netherlands : Kluwer, 1993.
4. Robinson, R. & Grand J. L. (Eds.), Evaluating the NHS Reforms, Berks : King's Fund Institute, 1993.

Abstract

A study of how to guarantee an income policy for old people in an aging society

Kim, Jae-wan

In many countries the demographics clearly informs us that an aging population represent a serious problem.

To this extent senior citizens welfare does matter it has developed into a public debate and genuine concern. it seems that the social issues are focused on how the society views the social welfare policies.

In a modern welfare state where the emphasis lies in pursuing a high standard of living and thereby high quality of life.

This does not cover the very well the old people in society, but the government clearly carries an obligation to look after and care for the retired & old people in the society.

This obligation the social and economic impact that an old person faces as he/she grows old.

it is important ensure that their lives carries a meaning and that they as a group will not be estranged from the mainstream of society just because they are considered to be part of the aging population.

The key issues that must be addressed are

- 1) The impact of reduced spending power from less income. a lower income stream;
- 2) increasing health problems and costs;
- 3) the natural degradation of ones physical & mental powers;
- 4) and thereby an isolation from the public in general.

So clearly the social policy related to the old people in society should be developed with the consent of what they believe is important to them.

To ensure their minimum income level that a beneficiary of an old person's pension will receive, the monthly pension should be reflected by the official price index and be adjusted accordingly. by making the job market open for the senior citizens, expending the mandatory retirement age, give companies incentives to hire senior citizens, there maybe an opportunity to extend to the aging population the possibility to continue to participate in the society at large.