

# 현노령층 실태 및 사회복지강화방안

2011. 5.

# 목 차

1. 서 론 .....	1
2. 현 노령층의 빈곤 및 생활실태 .....	2
3. 현 노령층을 위한 사회보장제도 .....	9
4. 노령계층 복지확충을 위한 정책방안 .....	13
5. 마무리 .....	17
참고문헌 .....	18

# 1. 서론

최근 우리나라의 사회경제적 변화를 대표하는 화두로는 고령화와 저출산문제를 들 수 있다. 젊은 사람들의 결혼이 늦어지고 있으며, 결혼을 해도 자녀를 갖지 않거나 다자녀 보다는 1~2명의 자녀를 가지는 가구들이 늘어나면서 향후 국가발전에 많은 영향을 미칠 것으로 예상되고 있다. 저출산의 문제는 상대적으로 인구구조에서 고령계층의 비율을 높이게 되며, 의료기술의 발달은 더욱 더 이를 촉진하는 양상을 보이고 있다. 우리나라의 노인인구는 지속적으로 증가하여 2000년 1월 65세 이상 노인인구가 7%를 넘어 고령사회(aging society)로 진입하였으며 2010년에는 노인인구가 530여만명으로 노인비율이 10.9%에 이르고 있다. 장기적으로 노인인구는 2025년에 19.9%, 2035년에는 28.0%까지 증가하여 초고령사회(super aged society)로 진입할 예정이다. 향후에는 고령화로 인한 대안마련들이 논의될 필요가 있으며, 방향으로는 노인들 스스로의 노후생활안정과 국가차원에서 노후를 충분히 준비하지 못한 노령층에 대한 대책 및 지원방안과 노인인구 증가로 인한 경제적 영향을 최소화하기 위한 방안들이 논의될 필요가 있을 것이다<sup>1)</sup>.

위와 같은 늘어나는 노인들을 보호하고 노후의 안정적 생활을 지원하기 위한 현세대 노인들을 위한 사회보장제도는 어느 정도까지 준비가 되었을까. 우리나라의 사회보장제도는 1990년대 중반부터 내실화가 진행되었으며 1998년 경제위기를 맞아 이를 극복하는 과정속에서 기존 제도의 강화와 새로운 제도들이 도입되기 시작하였다. 2000년대 들어 우리나라의 노인계층을 지원하기 위해 여러 사회보장제도들이 확충되었다. 대표적으로 노인들의 소득보장 및 의료보장을 위해 기초노령연금이 2008년에 도입되어 65세 이상 노인들의 70%에게 연금을 지급하고 있으며, 노인장기요양보험제도(2008)를 통해 치매 등 요양보호가 필요한 노인들을 위한 지원을 하고 있다. 또한 국민연금의 경우에는 1988년과 1999년 도입과 확대과정을 거쳐 지속적으로 가입자와 수급자가 증가하여 2011년 1월 기준으로 약 308만명이 국민연금제도의 노령연금을 수급하고 있는 상황이다. 이외에도 국민기초생활보장제도를 통해 최저생계비 이하 39만여명(2009년기준)의 65세 이상 노인들이 생계급여 등의 지원을 받고 있다. 외견적으로는 2000년대 들어 도입된 다양한 사회보장제도들이 노인들을 두텁게 보호하고 있는 것으로 보일 수 있다.

그러나 실제 적용과 운영에 있어서 각 사회보장제도가 가지고 있는 한계와 문제들로 인해 많은 노인들이 사회보장의 사각지대에 놓여져 있으며, 정부보다는 스스로 시장활동을 통해 생활을 영유하고 있는 상황이다. 또한 과거와 달리 세대간 부양의식이 약화되면서 현 노령세대의 경우에는 과거의 노인들과 같이 자녀로부터의 지원에 크게 의지할 수 없는 형편이다. 세대간 부양의식의 약화와 노령계층의 지속적인 증가는 앞으로 사적영역보다는 정부가 책임을 지는 공적영역을 통한 노인계층의 부양이 필요하다는 점을 시사하고 있다.

본 논문에서는 늘어나는 노령계층의 현재 생활실태를 살펴보고 그 지원방안들에 대해 논의해보고자

---

1) 생산가능인구 대비 65세 이상 노인계층의 변화를 보면 1980년 6.2% → 2005년 12.7% → 2020년 21.7% → 2030년 37.7%까지 급격하게 증가할 것으로 예상되고 있다(통계청, 2006).

한다. 노령계층의 생활실태 및 빈곤수준의 분석을 위해 통계청의 “가계동향조사”와 한국보건사회연구원의 “한국복지패널”자료를 활용하여 분석하고자 한다. 그리고 사회보장강화 방안으로는 노동시장 및 소득 보장 측면에서 노령계층을 위한 방안들이 무엇이 있는지 분석해보고자 한다.

## 2. 현 노령층의 빈곤 및 생활실태

서두에서 지적한 것과 같이 노인인구의 변화를 보면 2005년 약 436만명(전체인구대비 9.3%)에서 2010년 535만명, 2020년 782만명, 2050년 1,579만명으로 증가할 것으로 예상되고 있다. 이에 따라 인구대비 노인비율도 2010년 10.9%에서 2020년 15.7%, 2050년 37.3%로 2050년경에는 인구 4명중 1명은 65세 이상 노인일 것으로 전망되고 있다<sup>2)</sup>. 이에 따라 노인을 부양하기 위한 부양비는 2005년 12.6%에서 2020년 15.7%, 2050년 69.4%로 급격히 증가할 것으로 예상되고 있다. 위와 같이 늘어나는 노령계층에 대한 생활 안정을 위한 방안마련들이 시급히 논의 될 필요가 있다는 점을 알 수 있다.

〈표 1〉 노인인구 변화전망

(단위: 천명, %)

연도	노인규모	노인비율	부양비	5년대비 증가폭		
				노인규모	노인비율	부양비
2005	4,365	9.3	12.6			
2010	5,354	10.9	14.9	971	1.8	2.3
2015	6,445	12.9	17.7	1,091	2.1	2.8
2020	7,821	15.7	21.8	1,376	2.7	4.1
2025	9,920	19.9	29.1	2,099	4.2	7.3
2030	11,899	24.1	37.3	1,979	4.2	8.2
2035	13,542	28.0	45.8	1,643	3.9	8.5
2040	14,941	32.0	55.2	1,399	3.9	9.3
2045	15,547	34.7	62.2	606	2.8	7.0
2050	15,793	37.3	69.4	246	2.6	7.2

주: 부양비=65세 이상 인구/(15~64세 인구)×100

자료: 저출산고령사회위원회, 『5개년저출산고령사회기본계획수립(1차)』, 2006.

2) 다른 주요선진국가들에 비해서도 우리나라의 고령화속도는 매우 빠른 것으로 나타나고 있다. 대표적으로 고령화에 직면한 일본의 경우에도 노인인구가 7%에서 14%까지 가는데 24년, 14%에서 20%까지는 12년이 소요되었지만 우리나라는 18년과 8년으로 일본에 비해 각각 6년과 4년이 단축될 것으로 예상된다.

(단위: 년도, 년수)

	도달년도			증가소요년수	
	7%	14%	20%	7%→14%	14%→20%
일본	1970	1994	2006	24	12
프랑스	1864	1979	2019	115	40
독일	1932	1972	2010	40	38
이탈리아	1927	1988	2008	61	20
미국	1942	2014	2030	72	16
한국	2000	2018	2026	18	8

자료 : 일본 국립사회보장·인구문제연구소(2003), 「인구통계자료집」

노인들을 위한 정책으로 향후 증가할 노인들을 위한 지원방안과 더불어 현재의 노인들의 실태를 파악하고 사회보장제도를 통해 지원할 수 있는 방안들이 무엇이 있는지 파악하는 것도 매우 중요하다.

노인계층을 좀 더 세분화하여 60~64세, 65~69세, 70세 이상으로 구분하여 상대적인 소득분포를 분석하였다. 60~64세의 경우 장년층 소득대비 80% 이하인 경우는 45.7%, 65~69세는 63.0%, 70세 이상은 72.3%로 직전 연령대(55~59세)에 비해 소득상황이 열악하고 연령이 증가할수록 더 어려워지는 것을 볼 수 있다. 반면에 100% 이상 초과하는 경우는 각각 40.7%, 25.9%, 19.0%에 불과하다. 즉 우리나라의 경우 현업 혹은 노동시장에서 벗어나는 순간 소득이 급격히 감소하고 생활이 어려워진다는 점을 짐작할 수 있다.

〈표 2〉 노인의 상대적 소득분포(경상소득, 2008년기준)

(단위: %)

소득비율	60세 이상	60~64세	65~69세	70세 이상
20% 이하	4.2	2.3	2.7	6.1
20~50% 이하	36.7	19.5	35.2	46.8
50~80% 이하	22.2	23.9	25.1	19.4
80~100% 이하	10.7	13.7	11.1	8.8
100~120% 이하	8.2	13.1	8.6	5.3
120%초과	18.2	27.6	17.3	13.7

주: 1) 각 노인의 소득을 55~59세 집단의 중위소득에 대한 비율로 나타낸 평균

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널, 각년도

위의 분석을 가구단위로 확대하여 보면 55~59세의 가구주 중위소득을 기준으로 비교분석해 보면 노인가구의 50% 이하의 가구들은 49.0%에 이르고 있으며, 50~80%인 경우도 21.4%로 노인가구의 대부분이 비교대상가구의 소득에 비해 매우 낮은 것을 확인할 수 있다. 가구 형태별로 보면, 노인단독가구와 노인부부가구의 소득이 매우 낮으며, 거의 대부분의 가구들이 비교대상가구 소득의 80% 이하에서 생계를 유지하고 있는 것을 볼 수 있다. 특히 노인단독가구의 경우 50% 이하가 81.7%으로 가장 소득이 낮게 분포하고 있다.

〈표 3〉 노인가구의 상대적 소득분포(경상소득, 2008년기준)

(단위: %)

소득비율	노인가구	노인단독	노인부부	자녀동거
20% 이하	6.7	15.0	5.1	2.4
20~50% 이하	42.3	66.7	53.8	22.9
50~80% 이하	21.4	12.5	21.6	26.7
80~100% 이하	9.0	2.0	9.0	13.2
100~120% 이하	7.4	1.0	5.1	12.1
120%초과	13.2	1.9	5.4	22.7

주: 1) 각 노인가구의 소득을 가구주 연령이 55~59세 집단의 중위소득에 대한 비율로 나타낸 평균

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널, 각년도

60세 이상 노인들의 소득수준과 소득구성비를 살펴보면 2005년 월평균 소득은 121만원에서 2008년 약 170만원으로 약 40.4%가 증가한 것으로 분석되었다. 직접적 비교에는 한계가 있지만 통계청의 가계동향 조사에 나타난 동기간 도시근로자가구(2인 이상)들의 평균소득은 약 18.6%(2005년 3,088천원에서 2008년 3,661천원)에 비해 높게 나타나고 있다. 위와 같이 노인들의 소득이 도시근로자가구 소득에 비해 크게 증가한 것은 자산소득과 이전소득의 증가에 기인하고 있다. 2005년과 2008년사이 우리나라의 자산가치 특히 부동산으로 표시되는 가치들이 증가하면서 여기서 나오는 소득이 노인들의 소득형성에 영향을 미친 것으로 보인다. 또한 동 기간 국민연금수급자 및 기초노령연금의 실시 등으로 인해 공적이전에 대한 지원수준들이 상향되면서 전반적인 소득증가를 유도한 것으로 보인다.

약 4년에 걸쳐 노인들의 소득이 자산 및 이전소득의 영향으로 증가하였지만 주목할 점은 여전히 노인들의 소득에서 많은 비중을 차지하고 있는 근로소득과 사업소득이 시장에서 활동을 통한 소득이라는 점이다. 2005년 60세 이상의 근로 및 사업소득이 전체 소득에서 차지하는 비중은 56.6%로 높게 나타나고 있으며 2008년에도 동 비중은 52.5%로 4.1%p 만이 감소한 것으로 분석되고 있다. 연령별로는 60~64세 사이의 노인계층의 근로 및 사업소득 비중이 가장 높은 61.9%(2005년)로 2008년에도 61.7%로 거의 변화가 없다는 것을 알 수 있다. 반면에 65~69세 및 70세 이상의 노인들도 2008년 각각 49.6%, 47.2%로 근로 및 사업소득의 비중이 높게 나타났지만 2005년에 비해서는 3.6%p, 7.1%p가 줄어든 것이다. 즉 우리나라의 노인들의 경우 소득에 있어 정부보다는 시장에 크게 의존하고 있다는 점에서 복지국가 분석틀에서 자주 인용되는 탈상품화의 정도가 상당히 낮다는 것을 알 수 있다.

〈표 4〉 노인의 소득원별 구성비

(단위: 천원, %)

2005년	60세 이상		60~64세		65~69세		70세 이상	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율
근로소득	458.9	37.9	652.8	44.6	381.5	32.4	377.4	35.8
사업소득	226.7	18.7	253.1	17.3	244.5	20.8	195.6	18.5
자산소득	94.2	7.8	126.4	8.6	98.2	8.3	68.8	6.5
이전소득	430.1	35.5	430.4	29.4	453.6	38.5	413.4	39.2
공적이전	229.1	18.9	258.2	17.6	258.7	22.0	187.8	17.8
사적이전	201.0	16.6	172.2	11.8	194.9	16.5	225.5	21.4
경상소득	1,210.0	100.0	1,462.7	100.0	1,177.9	100.0	1,055.2	100.0
2008년	60세 이상		60~64세		65~69세		70세 이상	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율
근로소득	594.6	35.0	900.9	40.6	574.5	34.3	443.8	31.0
사업소득	297.4	17.5	469.2	21.1	257.2	15.3	231.6	16.2
자산소득	159.3	9.4	191.0	8.6	191.4	11.4	121.5	8.5
이전소득	647.4	38.1	660.3	29.7	653.8	39.0	636.3	44.4
공적이전	341.9	20.1	422.0	19.0	356.9	21.3	289.4	20.2
사적이전	305.5	18.0	238.3	10.7	296.9	17.7	346.9	24.2
경상소득	1,698.7	100.0	2,221.4	100.0	1,676.9	100.0	1,433.1	100.0

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널, 각년도

반면에 외국의 노인들의 소득 구성을 살펴보면 공적이전에 대한 비중이 우리에게 비해 월등히 높은 것을 확인할 수 있다. 네덜란드는 48.2%, 스웨덴 68.7%, 프랑스 85.4% 등으로 나타나고 있으며, OECD국가 평균으로 61.2%, EU 평균 67.6%로 주요선진 국가들의 노인들은 시장소득보다는 정부에서 지원하는 소득에 크게 의지하고 있다는 점을 확인할 수 있다. 물론 우리나라는 다른 선진국에 비해 전국민을 대상으로 하는 연금제도가 늦게 출발하였다는 점도 있지만 2009년부터 매년 국민연금의 소득대체율이 낮추어지는 것을 고려하더라도 연금을 통한 소득보전은 쉽지 않을 것으로 전망된다.

〈표 5〉 노인층의 소득원: 국제비교

(단위: %)

국가	공적이전소득	근로소득	저축·자산소득	국가	공적이전소득	근로소득	저축·자산소득
네덜란드	48.2	9.9	41.9	이탈리아	72.2	23.8	4.0
영국	49.4	12.1	38.5	독일	73.1	12.1	14.8
아일랜드	52.9	21.2	25.9	룩셈부르크	79.3	12.0	8.7
노르웨이	59.3	11.8	28.9	오스트리아	79.5	19.0	1.5
포르투갈	66.0	29.1	4.9	벨기에	81.0	11.9	7.1
그리스	66.4	25.6	8.0	프랑스	85.4	6.5	8.1
스웨덴	68.7	9.8	21.5	OECD평균	61.2	20.3	18.6
스페인	70.4	24.5	5.1	EU평균	67.6	16.6	15.8

자료: OECD(2010), *Pensions in France and abroad: 7 Key indicator*.

우리나라 노인들의 시장소득에의 의존 현상은 노인들의 근로형태에도 영향을 미치고 이는 궁극적으로 노인빈곤율을 악화시키는 요인으로 작용하고 있다고 판단할 수 있다. 60세 이상 노인들의 근로형태를 보면 66.5%가 비경제활동상태에 있으며, 다음으로는 자영업주가 21.0%로 높게 나타나고 있다. 기타 근로형태로는 상용직에 비해 임시·일용직의 비중이 8.8%로 전반적으로 노동시장에의 참여여건이 안정적이지 못하다는 것을 알 수 있다.

〈표 6〉 노인층 근로형태(2008년기준)

(단위: %)

구분	60세 이상	60~64세	65~69세	70세 이상
상용직	3.7	9.6	3.5	0.6
임시직	4.2	7.1	5.4	1.8
일용직	4.6	7.0	6.0	2.5
자영업주	21.0	24.5	23.6	17.4
비경제활동	66.5	51.7	61.6	77.6

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널, 각년도

현재 우리나라 노인들에 대한 빈곤실태를 통계청의 자료와 한국보건사회연구원의 자료를 통해 살펴보았다. 빈곤율의 분석은 절대빈곤과 상대빈곤의 두가지 측면에서 분석을 시도하였으며,<sup>3)</sup> 분석대상은 전가

구4)를 대상으로 하였다. 절대적 빈곤선은 정부에서 국민기초생활보장제도내 수급자 선정을 위한 최저생계비를 이용하였다.

전가구기준 노인빈곤율을 살펴보면, 경상소득기준으로 1인가구가 포함된 경우 2006년 31.2%에서 2009년에는 35.1%로 증가한 것을 볼 수 있다. 시장소득의 빈곤율은 2009년 48.9%로 다른 여타 국가에 비해 높은 것을 알 수 있다. 앞의 소득구성에서 본것과 같이 OECD국가들의 노인들은 시장에서의 소득보다는 정부의 공적이전에 대한 의존비율이 높은 반면에 우리나라는 낮다는 것이 노인빈곤율이 다른 국가에 비해 높은 주요원인이라 볼 수 있다.

〈표 7〉 노인 빈곤율(전가구기준, 연간, 정부발표 최저생계비)

(단위: %)

구 분	시장소득	경상소득	가처분소득	소비지출	가계지출
2003	37.5	29.4	30.6	35.6	25.5
2004	35.6	26.0	27.3	33.7	24.1
2005	36.1	27.3	28.5	37.3	27.3
2006	38.8	27.6	28.8	38.5	28.0
2007	39.5	28.6	30.1	39.1	28.6
2008	39.8	29.0	30.2	39.0	27.8
2009	42.5	29.3	31.4	44.2	31.5
2006 <sup>2</sup>	43.1	31.2	32.2	42.4	32.1
2007 <sup>2</sup>	43.7	31.9	33.2	42.5	32.1
2008 <sup>2</sup>	44.6	32.5	33.7	43.0	32.0
2009 <sup>2</sup>	48.9	35.1	37.1	49.5	37.1

주: 1) 1인가구, 농어가가구 제외,

2) 1인가구 포함, 농어가가구 제외

자료: 김문길 외(2010), 『2010년 빈곤통계연보』

경상소득과 비교시 이전소득에 의한 분배개선정도는 13.8%로 나타나고 있다. 무엇보다 2008년 금융위기로 인해 노인들의 빈곤율이 증가하고 있다는 점에서 금융위기 당시의 저소득층에 대한 지원정책이 노인들에게까지는 충분히 영향을 미치지 못한 것으로 보인다. 지출을 기준으로 해도 2009년 소비지출은 49.5%, 가계지출은 37.1%에 달하고 있다.

상대적 빈곤선이 중위소득을 활용하여 비교시에도 최저생계비를 활용한 것과 같이 빈곤선이 높아질수록 빈곤수준이 크게 증가하고 있는 것을 알 수 있다. 가장 높은 빈곤선이 중위소득 60%를 할 경우 2009년 시장소득이 64.5%, 경상소득 56.8%, 가처분소득이 55.8%로 노인 2명중 한명은 빈곤선 이하에서 생활하는 열악한 상황에 놓여져 있는 것으로 분석되고 있다. 또한 2006~2008년 사이에는 약 1%p 내에서 빈곤율이 변화가 있었지만 2009년에는 금융위기의 여파로 빈곤율이 2~3%p 증가하고 있는 것으로 분석되었다.

3) 절대적 빈곤이란 사람(혹은 가구)의 생활수준이 육체적인 생존수준(=빈곤선)에 미달할 경우를 의미하며, 상대적 빈곤은 다른 사람(혹은 가구)들이 특정지역 혹은 특정 대상을 대상으로 설정된 수준(=빈곤선)에 미달하는 경우를 의미함.

4) 단 통계청 자료에서는 농어가 가구는 제외되어 있음

〈표 8〉 노인 빈곤율(중위소득·지출, 전가구기준)

(단위: %)

구분	시장소득			경상소득			가처분소득			소비지출			가계지출		
	중위 40%	중위 50%	중위 60%												
2003	39.7	47.3	53.7	32.9	41.3	48.4	32.7	40.3	47.6	19.2	29.0	38.7	21.3	30.6	40.1
2004	38.8	47.1	54.4	30.9	39.1	47.2	30.6	38.8	46.8	19.3	28.6	39.1	21.3	30.9	40.0
2005	38.4	45.9	53.4	30.9	38.9	47.0	30.7	38.1	46.4	20.0	29.6	39.7	22.8	31.9	41.1
2006	40.9	49.1	56.5	32.3	40.9	49.2	31.7	40.3	48.2	20.7	30.6	40.4	23.3	33.3	43.6
2007	42.1	49.8	57.3	32.6	41.1	48.9	32.6	40.6	48.3	20.5	31.1	41.6	23.9	34.3	43.9
2008	41.2	49.2	55.7	32.3	41.0	47.8	31.9	40.1	47.5	19.0	29.3	40.5	22.0	32.8	43.7
2009	43.0	51.2	57.7	32.1	41.1	49.7	31.7	40.8	48.9	20.4	32.0	42.8	23.1	34.4	45.1
2006 <sup>2</sup>	46.4	54.3	61.7	38.0	46.9	54.9	37.3	45.9	53.9	25.8	36.3	46.0	29.1	39.2	48.7
2007 <sup>2</sup>	47.3	55.0	61.9	38.5	47.2	54.5	38.2	46.4	53.9	24.9	36.7	47.1	28.9	40.0	49.5
2008 <sup>2</sup>	47.4	55.1	61.8	38.6	47.6	54.8	38.4	46.7	54.1	24.6	36.0	46.9	28.2	39.7	50.2
2009 <sup>2</sup>	50.6	58.3	64.5	39.8	49.0	56.8	39.7	48.3	55.8	27.5	39.3	49.5	30.3	41.7	51.9

주: 1) 1인가구, 농어가가구 제외      2) 1인가구 포함, 농어가가구 제외  
 자료: 김문길 외(2010), 『2010년 빈곤통계연보』

노인가구 유형별로 어느 가구 형태가 빈곤에 취약하고 빈곤의 함정에서 벗어나기가 어려운지를 한국 복지패널자료를 활용하여 분석하였다. 먼저 가구유형별로는 노인단독가구가 빈곤에 가장 취약한 것으로 나타났으며, 다음으로 노인부부 및 자녀동거 가구의 순으로 분석되었다. 노인단독가구의 경우 최저생계비(가처분소득) 기준으로 2008년 32.9%로 노인부부의 25.2%, 자녀동거 노인가구 11.1%보다 7.7%p, 21.8%p 높게 나타나고 있다. 일반가구 빈곤율과 비교해도 7배 정도 높게 나타났다. 중위소득 50%를 기준으로 해도 2008년 기준으로 노인단독가구는 무려 74.9%에 이르고 있으며 노인부부와 자녀동거 노인가구는 각각 51.2%, 20.9%로 일반가구에 비해서는 작게는 2배 많게는 7배 이상 높게 나타나고 있어 노인 가구들이 매우 빈곤에 대해 취약하며, 특히 노인단독가구가 매우 생활이 어렵다는 것을 알 수 있다.

〈표 9〉 노인가구 빈곤율(가처분소득기준)

(단위: %)

구분		노인단독	노인부부	자녀동거	일반가구
최저생계비 기준	2005	48.2	42.8	23.1	16.2
	2006	42.2	34.0	16.6	13.6
	2007	38.0	32.3	13.8	8.4
	2008	32.9	25.2	11.1	4.7
중위소득 50%기준	2005	76.2	59.2	28.2	19.4
	2006	78.4	53.3	26.4	17.9
	2007	77.0	51.9	23.5	13.9
	2008	74.9	51.2	20.9	10.2

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널, 각년도

노인가구들이 빈곤의 함정에 놓이면 어느 정도 지속되고 있는지를 분석하기 위해 OECD분석방법을 참조하여 빈곤의 지속성을 살펴보았다. 최저생계비를 기준으로 노인단독가구의 경우에는 한 번 빈곤에 처하여 지속적으로(연속해서 3년) 빈곤한 상태에 머무르는 경우가 24.0%로 일반가구의 4.4%에 비해 약 5.5배 높게 나타났으며, 반복빈곤과 일시빈곤의 경우에도 일반가구에 비해서는 높은 것으로 분석되었다. 노인부부가구는 노인단독가구에 비해서는 낮지만 지속적 빈곤은 17.3%, 반복 및 일시빈곤은 20.5%, 20.1%로 역시 비슷한 수준으로 높게 나타나고 있다. 중위소득 50%를 기준으로 할 경우 노인가구의 빈곤 지속성은 크게 증가하여 상대적으로 빈곤에 매우 취약하다는 점을 확인할 수 있다.

전반적으로 노인가구들은 빈곤에 매우 취약하고, 한 번 빈곤에 놓이면 벗어나기가 쉽지 않다는 점을 분석을 통해 확인할 수 있다. 노인소득보장에 가장 중요한 역할을 수행할 국민연금의 경우 전국민이 대상이 되기에는 아직 시간이 많이 필요하다는 점에서, 최소한 국민연금이 충분한 역할을 수행하기전까지는 현재 노령계층의 생활안정을 위한 지원방안들이 마련될 필요가 있을 것으로 보인다.

〈표 10〉 노인가구 빈곤지속성(가처분소득기준)

(단위: %)

구 분		노인단독	노인부부	자녀동거	일반가구
최저생계비 기준	지속빈곤	24.0	17.3	6.0	4.4
	반복빈곤	26.2	20.5	11.8	6.9
	일시빈곤	20.9	20.1	17.6	11.6
	비 빈 곤	28.9	42.2	64.5	77.1
중위소득 50%기준	지속빈곤	64.2	37.3	14.9	7.9
	반복빈곤	20.2	20.1	13.7	8.3
	일시빈곤	6.8	14.4	14.8	12.8
	비 빈 곤	8.8	28.1	56.7	71.0

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널, 각년도

### 3. 현 노령계층을 위한 사회보장제도

일반적으로 사회보장(Social Security)이란 사회적 위험(질병, 실업, 노령, 장애 등) 및 그 밖의 요인으로 인한 위험(예, 경제위기, 금융위기, 자연재해 등) 등에 대해 국가가 책임을 지고 국민들의 생활을 지켜주고 보장해주는 것이라 할 수 있다. 우리나라의 경우 1960~70년대는 경제개발, 경제발전을 중요시하던 시기로 사회보장에 대한 제도나 내용은 거의 유명무실하였으며, 따라서 사회보장에 관한 법률은 큰 의미를 지니지 못한 시기였다. 그러나 1980년대는 민주화의 열기로 인해 개별적으로 사회보장에 대한 법률과 제도들이 확충되었다. 대표적으로 국민연금제도(1998), 전국민 의료보험 확대(1987) 등의 조치들이 이루어졌다. 우리나라 사회보장에 대한 총괄적인 내용을 담고 있는 ‘사회보장기본법’이 1994년 보건사회부에 의해 제출되어, 1995년 12월 국회통과를 거쳐 ‘사회보장 기본법’이 제정되기도 하였다. 올해 들어 사회보장기본법 전면개정에 대한 입법안(한나라당)이 제안되면서 복지논쟁을 가속화 시키고 있는 상황이다. 사회보장기본법 전면개정의 특징은 기존 소득보장체계를 생활보장으로 확대하며 소득보장보다는 사회서비스를 강화하는 방안을 담고 있으며, 사회서비스는 국민들의 기본적 욕구(보육, 교육 등)와 특화된 욕구(노인, 장애인 등)로 구분되어 서비스를 제공하도록 되어 있다. 반면에 민주당은 무상복지(무상의료, 무상급식, 무상보육과 반값 등록금과 최근에는 주거복지와 일자리복지) 확대를 복지정책의 전면에 부각 시키며 이에 대응하고 있는 상황이다.

우리나라에서 사회보장이 국민적 권리로 인식되고 개인의 문제가 아닌 사회의 문제로 인식된 계기는 1998년 경제위기를 거치면서이다. 정부수립이후 최대의 경제위기속에서 우리나라는 이렇다 할 사회보장 체계를 구축하지 못함에 따라 많은 빈곤층과 실업자들이 양산될 때 이에 충분히 대처할 수 없는 상황에 직면하게 되었다. 경제위기를 계기로 우리나라는 2000년대 들어 ‘국민기초생활보장제도(2000)’, ‘전국민연금제도(1999)’, ‘고용보험 확대(1998)’, ‘기초노령연금(2007)’, ‘근로장려세제(2008)’ 등의 각종 사회보장제도가 갖추어짐으로서 초기 복지국가의 틀을 완성하게 되었다(김연명, 2011)5).

노인들의 지원체계를 살펴보면 아래 그림에서 보듯이 소득보장의 측면에서 우리나라 노후소득보장체계는 다층체제로 이루어진 것으로 볼 수 있다. 그러나 실제 제도운영과정에서의 한계로 완전한 의미에서의 다층체계라 할 수는 없는 상황이다. 최저층은 우리나라의 최후의 사회안전망이라 할 수 있는 국민기초생활보장제도가 보장하고 있다. 다음으로는 제도 도입과 더불어 노후소득에 있어 중요한 위치를 차지한 기초노령연금제도를 들 수 있다. 2008년 도입되어 65세 이상 노인의 70%를 대상으로 기존 경로연금에 비해 많은 노인들이 정부지원의 혜택을 받게 되었다6).

5) 사회보장 부문별로 우리나라의 주요 사회보장제도들을 살펴보면, 소득보장제도로 국민기초생활보장제도, 노후소득보장을 위한 기초노령연금, 국민연금, 기타 직역연금(공무원·사립학교·군인·별정우체국), 실업에 대비한 고용보험제도가 있다. 의료보장제도로는 일반국민을 대상으로 하는 건강보험과 저소득층을 지원하기 위한 의료급여제도가 있으며, 주거보장제도로는 기초보장제도 대상자를 위한 주거급여, 저소득층을 지원하기 위한 (공공, 국민)임대아파트의 공급, 전월세 자금 융자제도 등을 들 수 있다. 기타 서비스제도로는 장애인을 위한 장애(아동)수당, 보육료지원, 한부모가족지원, 저소득층 학자금 융자, 조손가구 등에 대한 지원제도를 들 수 있다.

6) 학자들간에 논쟁이 발생하고 있는 것중의 하나는 기초노령연금의 성격에 관한 것이다. 명칭에 연금이라는 용어를 사용하고 있으며, 노인의 70%까지 지원한다는 점에서는 변형된 연금의 하나로 보거나, 제도운영에 있어 자산조사(means test)와 비기여형 제도(재원이 조세)라는 점에서 사회보험보다는 공공부조로 분류하는 경우도 있다.

제1층은 사회보험으로 본인의 보험료 부담을 기본으로 하여 노후에 소득을 보장받게 되는 제도들로 전국민을 대상으로 하는 국민연금과 일부 직군을 대상으로 하는 공무원, 군인, 사학연금 등을 들 수 있다. 제2층은 근로자들의 경우 퇴직후 받게 되는 퇴직연금과 특수직역연금에서 제공되는 퇴직급여를 들 수 있다. 제2층은 그 대상층이 근로자에 한하고 있다는 점에서 한계를 지니고 있다. 제3층은 개인에 의한 소득보장체계라 할 수 있음. 즉 은퇴이후에도 지속적으로 근로, 사업활동을 하거나 청장년기에 별도로 노후를 위해 준비한 연금과 저축을 통한 소득보장체계라 할 수 있다.

[그림 1] 현행 노후소득보장체계



공공부조제도인 65세 이상 노인의 수급자 규모를 살펴보면, 2001년 제도 도입초기에는 약 334천명에서 2009년 약 388천명으로 16%가 증가하였다.

<표 11> 국민기초보장 가구수 및 가구원수 추이

(단위: 명, 가구)

연도	수급자(성별)			노인수 <sup>2</sup>	가구수
	합계 <sup>1</sup>	남성	여성		
2001	1,345,526	567,025	778,501	334,272	698,075
2002	1,275,625	533,167	742,458	329,251	691,018
2003	1,292,690	541,233	751,457	340,527	717,861
2004	1,337,714	562,074	775,640	352,348	753,681
2005	1,425,684	604,255	821,429	367,658	809,745
2006	1,449,832	616,521	833,311	373,595	831,692
2007	1,463,140	622,400	840,740	386,157	852,420
2008	1,444,010	617,015	826,995	382,050	854,205
2009	1,482,719	638,061	844,658	387,847	882,925

주: 1) 시설수급자 제외, 2) 65세 이상  
 자료: 보건복지부, 국민기초생활보장 수급자 현황, 각년도

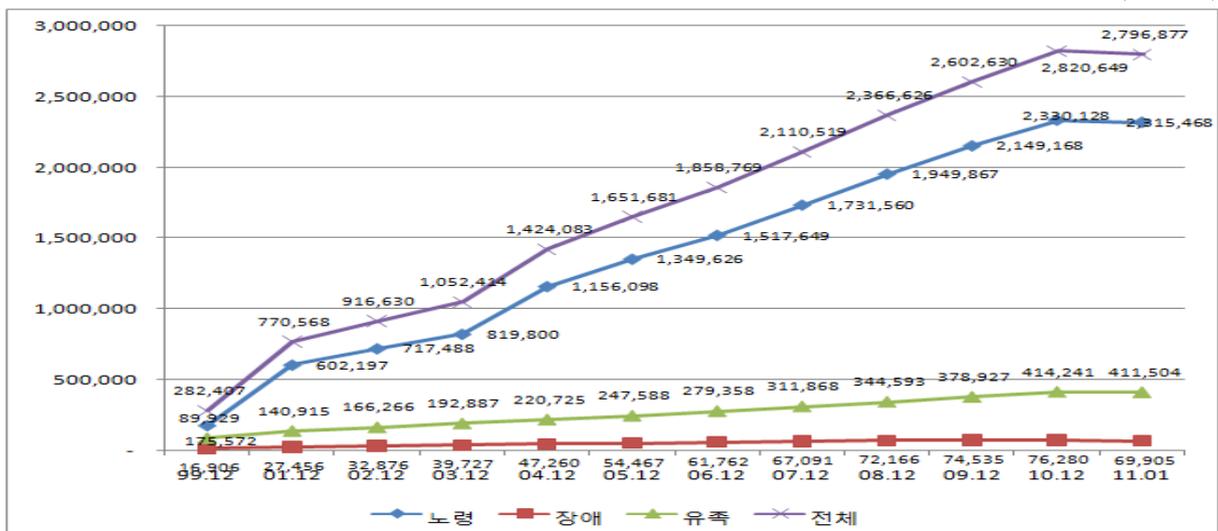
국민기초생활보장제도의 경우 강력한 선정기준(부양의무자 및 재산환산제도)으로 인해 충분한 노후준비와 자산을 지니지 못한 저소득 노인들은 기초보장제도의 지원을 받고 싶어도 자녀들이 소득활동을 하고 있거나, 자녀의 사정으로 인해 자녀로부터 사적지원을 받지 못하는 상황에도 부양의무자기준으로 인해 지원을 받고 있지 못하고 있다. 앞의 빈곤율과 직접적 비교는 어렵지만 노인빈곤율이 2008년기준으로 노인단독가구는 32.9%, 노인부부는 25.2%인 상태에서 기초생활보장제도의 지원을 받고 있는 노인들은 2008년 추계노인을 기준으로 7.6%에 불과하다는 점에서 기초생활보장제도의 노인보호율이 매우 낮은 수준임을 확인할 수 있다. 노인들에 있어 기초생활보장제도의 사각지대가 매우 광범위하게 존재하고 있다는 것으로 기초생활보장제도의 선정기준을 완화하여 노인계층의 보호율을 높이는 조치들이 선행되어야 할 것으로 보인다.

국민연금제도는 고령시 소득활동을 할 수 없는 국민들을 보호하기 위한 제도이지만 제도 도입이 대기업 또는 일정규모 이상의 근로자를 중심으로 시작되었으며, 전국민을 대상으로 한 경우는 1999년부터로 완전노령연금이 실시되는 2018년까지는 비정규직, 불안정한 근로활동을 한 노인들은 국민연금의 지원을 받을 수 없는 문제를 지니고 있다.

연금제도인 국민연금과 기초노령연금에 대한 수급규모를 보면, 국민연금은 1988년 도입이후 2008년 근로자를 중심으로 완전노령연금(20년간입)의 수급요건이 도달하면서 수급자가 2011년 1월 기준으로 약 280만명에 이르고 있으며, 이중 노령연금 수급자가 82.8%인 약 232만명에 이르고 있다. 2007년 2백만명을 넘어선 이후 2010년까지 지속적으로 늘어나고 있으며, 향후 고령화와 국민연금의 성숙도가 높아질수록 노령연금에 대한 수급자는 계속해 늘어날 것으로 예상된다.

[그림 2] 국민연금 연금급여 수급자 추이

(단위: 명)



자료: 국민연금공단, 홈페이지

국민연금의 연금 지급액 수준은 2011년 1월기준으로 전체적으로는 월평균 261천원(노령, 장애, 유족포함)이지만 노령연금만을 두고 보면 노령연금 월평균급여액은 264천원(완전, 감액, 재직자 등 평균)이며,

완전노령연금은 약 772천원수준으로 나타났다. 완전노령연금 772천원은 2011년 최저생계비(1인기준 533천원)보다는 239천원이 높은 수준이며, 최저임금(2011년 월약 902천원)에 비해서는 130천원 낮은 수준이다. 현재 국민연금의 노령연금을 받고 있는 수급자는 근로자들에게 적용되던 시점에 가입한 사람들로 소득대체율과 평균소득이 높은 사람들이라 볼 수 있다. 그러나 향후 도시지역까지 확대된 1999년의 가입자들이 연금을 받게 되는 2019년 이후에는 전체적으로 평균소득 및 소득대체율이 하락함에 따라 급여액은 감소될 것으로 보인다. 이 경우 국민연금의 노후소득보장수준은 낮아지게 되고 실질적 노후생활을 보장하기에는 어려울 것으로 예상된다.

기초노령연금은 65세 이상 노인들에게 지급되며 2011년 4월기준 월 91,200원을 부부인 경우에는 145,900원을 수급하고 있다. 수급규모는 65세 이상 노인(2011년 추계인구기준 5,537천명)의 70%로 약 3,876천명이 해당된다. 기초노령연금에 대한 평가를 살펴보면 기초노령연금이 노인들의 소득보전에 일정 부분 기여하고 있다는 점에서는 의미가 있다. 현재 노인들의 기초노령연금에 대한 평가는 소득보장수단에 있어 매우 중요하며, 특히 저소득층, 농어촌 거주 노인들의 소득에는 많은 영향을 미치고 있는 것으로 나타나고 있다. 노인들의 빈곤수준이 다른 계층에 비해 높은 상황에서 작지만 약 10만원내외의 현금을 정부가 매월 지급하고 있다는 점에서 노인들에게는 큰 의미를 부여할 수 있는 것이다. 정경희 외(2009)의 연구에 의하면 기초노령연금이 노인빈곤을 감소에는 큰 영향을 주고 있지 못하지만, 빈곤갭비율 즉 빈곤선 이하 계층에 대한 소득보전에 있어서는 큰 효과를 거두고 있는 것으로 나타났다. 일부 소득이 높은 노인계층에게 기초노령연금은 용돈수준에 불과하지만 소득이 낮은 빈곤노인들에게는 생활안정에 있어 중요하다는 점이다. 따라서 노인가구들의 안정적 생활을 지원하고 노인빈곤수준을 낮추기 위해서는 기초노령연금 급여수준에 대한 조정이 조속히 논의되어야 할 것이다.

## 4. 노령계층 복지확충을 위한 정책방안

지금까지 현재 노인들에 대한 소득실태와 이들을 보호하기 위한 사회안전망 제도들에 대해 간단히 살펴보고자 한다. 이미 지적하였듯이 현세대 노인들은 스스로 노동시장에 참여해서 소득활동을 하도록 하는 사회적 환경에 놓여져 있으며, 또한 노인들에 대한 사적부양의식이 약화되고 있는 시점에서 계속적으로 노인소득보장을 자녀들에게만 의존할 수는 없는 시점이다<sup>7)</sup>. 그러나 현세대 노인들이 스스로 일을 통해 소득활동을 통해 벌어들이는 소득은 한계가 있으며, 사적이전에만 의존할 수 없는 시대이다. 점진적으로 사적부양에서 노인의 부양책임을 국가 또는 사회가 함께 나누어지는 공적부양의 형태로 변화될 필요가 있다. 그러나 노인부양의 책임을 국가가 전적으로 부담하는 경우 재정적 부담이 늘어날 수 밖에 없으며 이는 또 다른 사회적 논쟁을 유발할 수 있다. 따라서 국가부양 책임을 강화하면서 노인들 스스로의 근로활동을 통해 생활을 유지할 수 있도록 하는 방안들이 함께 강구될 필요가 있다.

여기서는 국가 및 사회의 노인부양에 대한 공적책임을 강화하는 방안과 노인들의 사적 노력에 의해 소득을 보전할 수 있는 방안들에 대해 살펴보고자 한다.

먼저 노동시장에서의 근로활동을 통해 노인들이 스스로 소득보장과 일을 통한 생활수준을 유지할 수 있도록 하는 방안을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 근로하고 있는 노인들에 대한 소득보장 강화를 위해 근로장려세제(EITC: Earned Income Tax Credit)의 적용범위를 확대할 필요가 있다. 근로장려세제는 근로빈곤층의 일을 하고자 하는 의지를 돕고 생활안정을 지원하기 위해 2008년에 도입되어 2009년 처음 급여가 지급된 제도이다<sup>8)</sup>. 근로빈곤층의 탈빈곤을 돕는다는 점에서 큰 의미가 있는 제도로 동 제도로부터 급여를 지급하기 위해서는 소득 및 재산 기준<sup>9)</sup>과 더불어 18세 미만의 자녀가 1명 이상이 있어야 한다. 따라서 근로장려세제의 수급자들은 주로 자녀가 있는 중장년층에 해당되며 노인들은 실제 노동시장에서 일을 해도 지원을 받지 못하는 문제를 지니고 있다. 60세 이후에도 가족, 사회 및 정부에 의존하기 보다는 노인들의 사회참여를 강조하고, 일을 할 수 있는 기회를 부여하기 위해 정부에서도 노인들을 위한 각종 일자리 사업을 확대하고 있다. 따라서 근로빈곤층의 근로의욕과 생활안정을 고취하기 위한 근로장려세제의 지원대상에 18세 미만 자녀를 두고 있는 것을 완화하여 장년의 자녀를 두고 있는 노인들도 동 제도의 지원을 받을 수 있도록 할 필요가 있다.

둘째, 노동시장에서 현 노령계층의 보호를 강화하여야 한다. 이를 위해 장년층의 계속 근로를 위한 정

7) 통계청의 사회조사 자료에 의하면 점차적으로 국민들의 노인들에 대한 부양의식이 변화하고 있는 것으로 나타났다. 2010년 조사에 의하면 부모부양에 대해 스스로 해결 12.7%, 가족해결 36.0%, 가족과 정부·사회는 47.4%, 정부·사회는 3.9%로 나타났다. 1998년 조사당시 자녀부양책임을 89.9%, 스스로 해결 8.1%, 사회 및 기타 2.0%로 조사된 것과 비교해 가족부양의 크게 감소하고 사회 및 정부의 책임이 높아진 것을 확인할 수 있다.

8) 2010년 1월 조세특례제한법이 개정되면서 부칙 45조에 의해 2014년부터는 자영업자에게도 근로장려세제가 확대되었으며, 사전적으로 이를 준비하는 단계에서 자영업자에 대한 소득과약문제가 중요하게 대두하게 될 것으로 보인다.

9) 근로장려세제의 선정기준은 부부합산 근로소득이 연간 1,700만원 이하이며, 18세 미만 부양자녀 1인 이상, 재산 1억원 미만, 무주택자(5천만원 이하 주택보유 허용)이어야 근로장려금을 지급할 수 있다.

년연장, 노인들에게 적합한 일자리, 임금피크제도 등을 활용하는 방안들을 만들어내도록 해야 한다. 방하남(2010) 연구에 의하면 우리나라 기업의 평균 정년은 55세이지만, 실제로 명예퇴직, 조기퇴직 등의 비자발적 퇴직으로 인해 평균 53세에 직장을 그만두는 것으로 조사되고 있다<sup>10)</sup>. 또한 연금 등 공적이전 소득에 대한 의존율이 높지 않은 우리나라 현실에서 평균연령의 지속적 상승은<sup>11)</sup> 노동시장의 소득없이 생활을 유지해야 하는 기간을 늘리는 효과를 가져오고 노인들의 생활은 어렵게 만들 수 있다. KDI 연구를 기초로 노동시장에서 68.1세에 완전히 벗어나면 2005년 기준으로 10.5년을 아무런 소득활동없이 생활을 해야 한다는 점에서 우려를 자아낼 수 있다. 동 기간 노인들이 안정적으로 생활을 하기 위해서는 현재의 퇴직연령을 우선적으로 상향조정하는 방안들이 검토되어야 한다. 이 경우 높아져만 가는 청년실업과의 관계를 전혀 도외시 할 수 없을 것이다. 퇴직연령을 점진적으로 늘리지만 지금과 같은 연령이 높을수록 고액연봉을 받기 보다는 퇴직연령에 가까이 가서 임금피크제를 도입하고 감액된 임금은 청년들을 채용하는 일자리 나눔이 함께 진행되어야 할 것이다. 혹은 장년의 근로자에게 계속 일할 수 있는 기회를 부여한다는 측면에서 전일제 근무에서 반일제 근무 등 다양한 형태의 고용시간 조정을 통해 60세 이후에도 계속해서 일을 할 수 있도록 하는 탄력적으로 근무시간을 조정하는 등 노동시장에서 다차원적인 접근들이 만들어져야 될 것이다.

위에서의 접근방식이 현재 근로를 하고 있는 근로자들을 대상으로 하고 있다면 은퇴이후 노인들을 위한 적합일자리를 제공하고 소득과 일을 통해 삶의 보람을 찾을 수 있도록 하는 방안들이 함께 마련되어야 한다. 이미 정부에서도 복지부와 노동부를 중심으로 각종 노인일자리 사업들을 마련하고 제공하고 있지만 제공되는 일자리들은 양질의 일자리보다는 단순한 사업들이며, 일자리를 통해 벌어들이는 소득도 낮은 것으로 평가되어, 노인들이 지속성을 가지고 사업에 참여할 수 있는 것들로 구성되지 못하는 문제를 지니고 있다(이석원, 2010). 노인들이 노동시장에서 벗어나 새로운 근로환경에서 지속적으로 근로활동을 할 수 있도록 지원하는 방안들이 범부처적으로 함께 마련되고 지원이 되어야 할 것이다.

다음으로 국가와 사회가 함께 책임지고 일을 할 수 없거나 국가에 의존할 수 밖에 없는 노인계층을 위한 지원방안들에 대해 살펴보고자 한다.

첫째, 국민기초생활보장제도의 부양의무자기준 및 최저생계비를 개선하여야 한다. 먼저 현재 적용되고 있는 배우자조건, 부양비조건 등을 완화할 필요가 있다. 특히 독거노인, 조손가족 등 사회적으로 매우 취약한 가구들을 지원하는 방안들이 함께 강구되어야 한다. 노인들의 생활안정(생계, 주거 및 의료 측면)을 위해 중요한 역할을 수행해야 할 국민기초생활보장제도는 강력한 선정기준으로 인해 광범위한 사각지대가 존재하고 있으며 많은 노인들이 동 기준으로 인해 지원을 받지 못하고 있는 실정이다. 특히 노인독거가구 및 조손가족은 거의 생사를 알 수 없는 자녀 또는 며느리 등의 조건으로 인해 남겨진 가족

10) KDI 2005년 심포지엄(인구구조 고령화의 경제·사회적 파급효과와 대응과제) 자료에서도 우리나라 직장인들은 평균 54.1세에 퇴직하고, 비정규직의 형태로 약 14년 정도 일을 하다 68.1세에 노동활동을 완전히 중단하고 있다고 조사되었다. 성별로는 남성이 54.4세에 퇴직후 평균 12.9년간 노동시장에 참여하고 있으며, 여성은 53.8세에 퇴직해 평균 14.4년간 근로활동을 하는 것으로 나타났다. 특히 기업에 고용된 임금근로자의 퇴직연령은 평균 52.3세로 자영업자나 고용주 등 비임금근로자의 56.2세보다 4.2세가 낮은 것으로 나타났다.

11) 우리나라 사람들의 기대여명(0세기준)은 2009년을 기준으로 80.55세, 남성은 76.99세, 여성은 83.77세로 분석되고 있다. 이는 1990년 71.28세, 1995년 73.53세, 2000년 76.02세, 2005년 78.63세에 비교하여 계속해서 증가하고 있는 추세임을 알 수 있다.

들이 심각한 생활고를 겪는 문제들이 지속적으로 발생하고 있다. 따라서 부양의무자 기준을 완화하는 조치들을 통해 노인들을 비수급 빈곤층에서 벗어나도록 하는 방안들이 강구되어야 할 것이다.

또한 현재 최저생계비는 전물량방식에 의해 측정되고 있으며 4인가구 중소도시의 장년가구를 기준으로 측정되어 가구균등화지수를 적용한 가구원수별 최저생계비가 발표되고 있다. 그러나 생계비는 각 가구들이 생활하는데 들어가는 비용을 산출하는 것으로 가구유형별로 특성이 적절히 반영되어야 한다. 즉 노인가구는 식료품비 및 교육비가 적게 들어가는 반면에 보건의료비의 비중이 높을 수 밖에 없다. 따라서 적정수준에서 가구유형별 최저생계비가 반영될 필요가 있지만, 우리나라에서는 2004년 최저생계비 계측시 가구유형별 최저생계비가 처음 논의가 이루어진 이후 지금까지도 계속해 검토만 있고 시행은 소원한 형편이다. 따라서 노인들의 실태를 반영하기 위한 최저생계비가 계측되고 발표될 필요가 있다.

둘째, 매년 지급되고 있는 기초노령연금의 급여수준을 조정함에 있어 저소득층에게 좀 더 높은 인상율을 적용하여야 한다. 현재 기초노령연금이 급여액은 국민연금의 A값(국민연금 수급전 3년간의 평균소득월액의 평균액)의 100분의 5에 해당되는 금액을 지급하고 있다. 이는 2011년 4월기준으로 노인단독일 경우 91천원으로 매년 동 금액은 국민연금의 A값이 변함에 따라 조정되고 있다. 그리고 동 금액은 2028년까지 A값의 10%까지 상향조정되는 것(기초노령연금법 부칙4조의2)으로 예정되어 있다. 그러나 아직 구체적으로 연금액 상향조정에 대한 일정은 수립되어 있지 않은 상황이다. 따라서 먼저 국민연금의 A값을 조정하여 급여수준을 지급시 기초노령연금의 전체 수급자 70%에 동시에 적용하기 보다는 소득계층별로 차등을 두고 단계적으로 적용하는 방안을 고려할 수 있다<sup>12)</sup>. 예를 들어 소득 하위분위별로 10% 단위별로 10%에 도달하는 시점을 달리 적용할 수 있을 것이다. 또는 매년 A값이 조정되며 급여가 인상되고 있는데 노인의 하위소득계층에 대해서는 좀 더 인상율을 높여 지원하는 방안이 있을 수 있다.

〈표 12〉 기초노령연금 A값 및 연금액 추계

구 분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
A값(만원)	179	182	187	192	198
연금액(만원)	9.0	9.1	9.4	9.7	9.9

자료: 보건복지부(2011), 기초노령연금사업안내

셋째, 노인계층의 유일한 재산이라고 할 수 있는 주택 등 자산을 활용한 사회안전망이 강화되어야 한다. 최근 주택연금(역모기지론)이 활성화되고 있으며<sup>13)</sup>, 2008년 금융위기 당시 한시적으로 도입되었던 재산담보부 생계비 용자제도 등 노인들의 자산을 활용하여 생활안정을 기하도록 하는 방안들이 강구되어

12) 현재 기초노령연금제도에서는 기초노령연금수급자와 비수급자간의 소득역전현상을 방지하기 위해 소득인정액이 높은 노인들을 대상으로 감액제도를 운영하고 있다([소득인정액+기초노령연금액]>선정기준액). 2011년 66만원을 기준으로 2만원씩 소득인정액을 상향조정하며 급여는 만원에서 2만원씩 삭감하고 있다(보건복지부, 2011).

13) 한국주택금융공사에서 운영하고 있는 역모기지론은 2007년에 국내에 처음 도입되었으며, 부부가 모두 60세 이상 연령의 노인이며(한명이 60세 미만이면 해당안됨), 주택은 1채만을 자신의 명의로 보유하고 재산가액은 9억원 이하이어야 한다. 연금은 주택소유자 및 배우자가 사망시까지 지급되며, 매월 일정금액이 지급되도록 하고 있다. 대출금리는 3개월 CD금리(2011년 4월 3.4%)에 1.1%의 가산금리가 부과되고 있다. 연금수급자가 사망후 주택을 처분하게 되며 주택가격에 비해 대출금액이 많아도 상속자에게 청구하지 않으며, 만약 주택가격이 대출금액에 비해 많은 경우는 상속자에게 남은 금액을 지급하도록 하고 있다(한국주택금융공사, 2009).

야 한다. 현재 주택금융공사에서 운영하고 있는 주택연금은 가입자 모두 60세 이상으로 하고 있으며, 가산금리, 초기 및 연 보증료 등을 상계하는 등 금융상품의 성격으로 운영되고 있다.

한국복지패널자료를 통해 분석시 2008년 기준 노인단독가구의 총자산은 약 1억2천만원, 노인부부는 2억 7천만원, 자녀동거가구는 일반가구는 2억9천만원 수준인 것으로 분석되었다. 또한 65세 이상 가구주 가구의 61.7%가 자가보유이지만 11.3%가 전세, 10.3%가 보증부월세, 15.0%가 기타가구의 형태로 나타나고 있어 약 30% 이상의 노인가구들은 주택연금의 혜택을 받을 수가 없는 상황이다. 또한 가구유형별로 보면 노인단독가구의 자가비율은 41%로 낮아져 도움이 필요한 많은 노인가구들이 직접적 혜택의 대상에서 제외되는 문제를 지니고 있다.

주택연금제도가 노인가구들의 노후소득보장의 주요한 역할을 위해서는 우선 부부 모두 60세 이상의 기준을 다소 완화하여 가구내 1인이 60세 미만이라도 지원자격이 주어질 필요가 있으며, 우리나라의 다양한 주택형태를 고려하여 자가이외의 가구에게도 주택연금을 받을 수 있도록 하는 기회가 주어질 필요가 있다. 또한 복지적인 측면에서 현재 주택금융공사에서 부과하고 있는 이자율과 초기 및 연 보증료를 정부재원으로 일부 지원하는 방안을 강구할 필요가 있다. 이미 재산담보주 생계비 용자제도 도입시 이자율의 일부를 정부가 보존함(7%의 대출이자중 4%를 정부가 보존하고 개인은 3%부담)으로써 저소득층의 이자부담을 완화하는 조치가 이루어진 바가 있다.

넷째, 노인계층간 소득측면에서의 형평성 완화를 위해 국민연금과 직역연간의 과도한 연금급여수준의 차이를 완화하는 노력들이 선행되어야 한다. 2009년 공무원연금법이 개정되기 이전에는 최대 33년 공무원으로 근무하는 경우 소득대체율이 76%에 이르고 있지만, 개정을 통해 33년 근무시 62.7%로 낮아졌다<sup>14)</sup>. 그러나 동 수준 역시 국민연금의 소득대체율이 장기적으로 40%로 감소하고 실제 근속연수가 공무원에 비해 낮다는 점에서 직역연금과 공무원연금간의 급여차이는 매우 크다고 볼 수 있다. 이미 언론을 통해 보듯이 건강보험 보험료 산정소득에 대한 일반국민과 공무원의 다른 적용은 많은 국민들에게 상대적 박탈감을 높이고 있다. 아직 본격적으로 전국민의 노령연금수급이 이루어지지 않았지만 2018년 이후 본격적으로 연금 수급이 시작되면 일반국민들과 직역연금가입자간의 급여형평성 문제가 제기될 가능성이 높을 것으로 예상된다. 이에 사전적으로 대비할 필요가 있을 것으로 보인다.

---

14) 2009년 공무원연금법 개정을 통해 2010년 1월 1일 이후 재직기간에 대한 퇴직연금은 재직기간 매1년당(1년 미만의 매1월은 12분의 1년으로 계산) 평균기준소득월액의 1천분의 19에 상당하는 금액으로 하고 있다. 이 경우 퇴직연금의 금액은 평균기준소득월액의 1천분의 627를 초과하지 못하도록 하고 있다. 연금법개정이전에는 종전기간이 20년 이하인 경우 종전기간에 대한 연금액은 재직기간 매1년에 대하여 평균보수월액의 1천분의 25를 곱한 금액으로 하였다. 종전기간이 20년을 초과하는 경우 종전기간에 대한 연금액은 평균보수월액의 1천분의 500에 상당하는 금액에 20년을 초과하는 재직기간 매1년에 대하여 평균보수월액의 1천분의 20에 상당하는 금액을 가산한 금액으로 하였다. 이 경우 퇴직연금액은 평균보수월액의 1천분의 760을 초과하지 못하도록 하고 있었다(최재식, 2010).

## 5. 마무리

우리나라는 다른 선진국가들에 비해 저출산으로 인한 빠른 고령화에 직면해 있으며, 노인들을 지원하기 위한 사회보장제도가 2000년대 들어 갖추어짐에 따라 많은 노인계층들은 정부 지원의 사각지대에 놓여져 있다. 노인들의 빈곤율은 다른 국가에 비해 월등히 높으며, 독거노인가구들은 생활고와 외로움으로 인한 고독사가 동시에 발생하고 있는 것이 우리나라의 현실이다. 일부에서 우리나라 노인빈곤율이 높다는 점에 의구심을 지니기도 하지만 앞에서 살펴본 것과 같이 현세대의 노인계층은 충분히 노후에 대한 준비가 제대로 이루어지지 않고 정부의 지원도 매우 낮은 상황에서 빈곤율이 낮아지는 것을 바란다는 점은 현실을 잘못 직시할 수 있는 문제를 지니고 있다. 즉 통계적 오류로 인한 문제로 치부할 수도 있고, 일부 지역 및 일부 노인들의 문제로 단순화할 수도 있는 점에서 노인문제를 잘 못 판단할 수 있는 문제가 있다. 그러나 노인들의 소득이 낮고 정부지원이 부족하다는 점은 현실적인 문제이며, 또 간과할 수 없는 점은 도농간 노인들의 문제가 다르게 나타날 수 있다는 점도 향후 노인지원방안을 수립함에 있어 중요시 여겨야 할 문제로 보인다<sup>15)</sup>.

지금부터라도 현 노령계층을 위한 사회안전망을 강화하고 줄어들어 가는 가족부양을 대신할 사회 및 국가부양의 의식과 제도가 갖추어져 나가야 할 것이다. 또한 현재 본 고에서 제안한 내용들은 노동시장 및 소득보장의 측면에서만 살펴본 것으로 이를 통해 노인들의 삶의 질이 개선되고 나아지기를 바라는 것은 작은 부문이라 할 수 있다.

노동시장과 소득보장 이외에 노령계층들의 삶의 질을 향상시키고 편안한 노후생활을 보낼 수 있도록 지원할 수 있는 분야중의 하나로 여기서는 다루지 않았지만 문화예술을 통한 지원 역시 함께 살펴볼 필요가 있다. 이미 빈곤계층, 다문화가족 등과 일반가구들간의 사회통합을 돕고 저소득층 가족 및 자녀들의 정서적 안정을 위해 다양한 문화예술 프로그램들이 지원되고 있다.-대표적으로 베네수엘라 사례(엘시스티마)를 기초로 한 음악프로그램제도를 들 수 있음- 그러나 위와 같은 문화적 지원방안은 빈곤 및 다문화가족에게만 해당되는 것이 아닌 노령계층에게도 적용할 수 있을 것이다. 노후에 비슷한 연령대의 사람들이 함께 모여 전통문화, 음악 등 다양한 장르의 예술활동을 접하고 직접 구현함으로써 노인들의 정서적 안정과 고독으로 인한 외로움을 극복할 수 있을 것으로 보인다. 정부와 지방자치단체 및 문화예술기관들의 협력과 프로그램 개발을 통해 노후에도 문화적 기본권을 누릴 수 있도록 하는 방안들이 함께 강구되어야 할 것이다.

---

15) 도시에서 거주하는 노인들은 무엇보다 높아지는 주거비에 대한 부담과 생활비 부족 등 육체적인 빈곤의 문제에 직면하고 있다면, 농어촌 노인들은 혼자 사는 것으로 인한 외로움의 정서적 문제, 교통망 부족으로 인한 사회복지 및 보건의료 시설 등에의 접근성 문제를 들 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 구인회·권순만(2011), 『한국의 복지국가: 평가와 전망』  
국민연금공단(2009), 『국민연금통계연보 2008』  
김문길 외(2010), 『2010년 빈곤통계연보』, 한국보건사회연구원, 2010.  
김미곤 외(2010), 『2010년 최저생계비 계층조사 연구』, 한국보건사회연구원, 2010.  
김연명(2011), 「한국에서 보편주의 복지국가의 의미와 과제」, 『민주사회와 정책연구』 19호. pp15~41  
대한민국정부(2008), 『이명박정부 100대 국정과제』  
방하남(2010), 「생애 주된 일자리에서의 퇴직과 재취업」, 『노동리뷰』 6월호. pp5~20  
보건복지부(2011), 『2011년 국민기초생활보장사업안내』  
\_\_\_\_\_, 『기초노령연금사업안내』  
석재은·김태완(2000), 『노인의 소득실태분석과 소득보장체계 개선방안 연구』, 한국보건사회연구원  
이석원 외(2010), 『2010 노인일자리 사업 정책평가』, 한국노인인력개발원  
이현주 외(2008), 『2006년 차상위계층 실태분석 및 정책제안』, 한국보건사회연구원  
저출산고령사회위원회(2006), 『5개년저출산고령사회기본계획수립(1차)』.  
정경희 외(2009), 『기초노령연금 도입의 사회·경제적 영향 평가』, 한국보건사회연구원  
최재식(2010), 『공무원연금제도 해설』, 공무원연금공단  
통계청(2006), 『장래인구추계』.  
한국개발연구원(2005), 『인구구조 고령화의 경제·사회적 파급효과와 대응과제』, 심포지엄  
한국보건사회연구원, 『한국복지패널조사』, 각년도.  
한국주택금융공사(2009), 『행복한 노년, 고마운 주택연금』, 각년도.  
일본 국립사회보장·인구문제연구소(2003), 「인구통계자료집」

OECD(2010), *Pensions in France and abroad: 7 Key indicator.*

통계청, 홈페이지