

노인복지 정책의 현황과 과제



최영준



Korea Legislation
Research Institute



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

재정법제 Issue Paper 11-15-②

노인복지 정책의 현황과 과제

최영준

재정법제 Issue Paper 11-15-②

노인복지 정책의 현황과 과제

최영준

2011. 9. 30.

목 차

1. 서 론	5
2. 노인복지의 사회인구학적 맥락 이해	7
가. 인구변동	8
나. 노동시장 변화	10
다. 가족구조의 변화	13
3. 노인복지 정책의 발전과 현황	17
가. 공적소득보장정책	17
나. 노인장기요양보험	23
다. 노인일자리 정책	27
4. 노인복지정책의 문제점과 과제	31
가. 공적소득보장정책	31
나. 노인장기요양보험	39
다. 노인일자리 정책	43
라. 노인복지 재정이슈: 비교적 관점	46
5. 결론 및 향후 연구과제	61
참 고 문 헌	65

1. 서론

- 한국은 지난 20년 동안 급속한 사회경제적 변화를 경험하고 있으며, 가장 핵심적인 변화 중 하나는 인구의 노령화라고 할 수 있음. 지난 2000년도에 전체 인구에서 65세 이상의 인구가 차지하는 비중이 7%를 넘은 데 이어서 향후 노령화의 속도가 더욱 빨라질 것으로 예상하고 있음. 이는 서구 국가에 비해서 급속한 노령화를 경험하고 있는 일본보다 더욱 빠른 속도임.

- 노령화에 대한 정책적 이슈는 한국 뿐 아니라 전 세계에 공통적으로 발견되고 있음. 한편으로는 증가하는 노인인구로 인해서 사회의 복지욕구가 지속적으로 확대되고 있으며, 다른 한편으로는 생산인구의 감소와 복지욕구를 충족시키기 위해 사용될 자원, 그리고 증가된 복지지출이 가져올 경제적 함의에 대한 우려가 존재하고 있음.
 - 선진국이나 개발도상국 모두에서 지난 20-30년 동안 연금을 비롯한 노령 관련 정책이 끊임없이 도입되거나 개혁되었으며, 여전히 국제기구 및 개별 정부의 핵심적인 정책이슈가 되고 있음.
 - 동아시아에서는 노인인구의 경제적 불안정성과 빈곤이 상대적으로 부각되고 있는 반면에 그리스를 비롯한 남유럽의 경제위기는 과도한 연금급여가 초래했다는 비판이 존재하고 있음. 어떻게 하면 건강하고 안정된 노령 시기를 맞이하게 할 수 있을지에 대해 국제적으로도 고민은 계속되고 있음.
 - 장기요양의 경우 과거에 가족에 의해서 행해지거나 다른 돌봄의 수단이 없는 경우 국가에 의해서 일부 보조가 되는 형태였지만, 최근에는 장기요양의 욕구가 급격히 증가하고 있

1. 서론

는 동시에 비용이 증가하면서 체계적인 장기요양 정책이 각국에서 행해지고 있음.

○ 이러한 문제점들은 어떻게 하면 노인들의 건강한 고용을 촉진시킬 것인지에 대한 이슈를 더욱 중요하게 하고 있음.

□ 노령화는 한국 사회와 경제에 이미 다양한 방면으로 깊은 영향을 미치고 있음. 주지된 바와 같이 독거노인이 급증하고 있으며, 노인빈곤과 자살은 OECD에서 제일 높은 수준으로 기록되고 있음. 반면에 빠르게 증가하는 노인인구 때문에 각종 공적연금제도의 재정안정성에 의문이 제기되고 있고, 또한 노인의 돌봄과 관련된 비용 역시 사회적 이슈로 떠오르고 있음. 노령 경제적 삶의 불안정성을 해결하기 위해서 노동시장 참여가 또 다른 중요한 대안으로 연구가 되고 있음.

□ 본 연구에서는 세부 노인복지정책들의 대안을 심도 깊게 논하기 보다는 한국의 노인복지의 문제와 정책이슈를 다차원적으로 풀어내며, 이를 통해서 노인복지 관련 정책의 발전에 대한 함의를 도출하고자 함. 2장에서는 노인복지의 변화하는 사회인구학적 맥락을 서술할 것이며, 3장에서는 공적소득보장정책, 노인장기요양보험, 노인 일자리 정책의 현황을 논하고, 4장에서는 이들과 관련된 정책이슈들과 연관된 법적이슈와 재정이슈들을 논하게 될 것임. 마지막으로 5장에서는 간단한 결론과 향후 연구주제를 제시할 것임.

2. 노인복지의 사회인구학적 맥락 이해

- 장수(長壽)는 개인에게 복(福)으로 간주되는 반면 사회의 노령화는 종종 사회적 이슈를 넘어 문제로 간주되는 경향이 있음. 최근 과학기술의 진보와 삶의 패턴 변화와 함께 평균수명이 개발도상국부터 선진국까지 꾸준히 증가하고 있으며, 출산율의 저하와 함께 급격한 노령화가 이루어지고 있음. 하지만 노령화가 과연 사회적 문제인가라는 질문에 답하기 위해서는 몇 가지 사회경제적 측면을 함께 고려할 필요가 있음.
 - 평균수명이 증가하는 것과 출산율이 저하되는 것이 노령화의 직접적인 원인으로 작용됨. 최근 한국에서의 급속한 노령화는 급속한 평균수명에서 기인한다기보다는 빠르게 줄어드는 출산율에 기인한 바가 큼.
 - 하지만, 노령화가 사회적 문제가 되는 것은 노령화가 불러오는 노인의 복지욕구와 이와 관련된 비용임. 그러한 측면에서 단순히 노령인구 대비 비노령인구의 비율보다는 실제 근로를 하는 인구와 근로를 하지 않는 인구와의 비중이 더욱 중요함. 다시 말해서, 근로가능인구가 많다는 것 자체가 노령화 문제를 해결하지는 못함. 근로가능인구 내에 비경제활동인구가 많고 실업자가 많다면 여전히 사회적 비용은 높을 수 있음. 반면에 노인인구 중 경제활동참가인구가 많다면 복지에 대한 욕구나 사회적 비용이 낮아질 수도 있음. 그러한 측면에서 인구학적인 측면과 함께 고용은 노인복지에 중요한 영역임.
 - Barr는 노령화에 핵심적인 변수는 생산에 있다고 보고 있음.¹⁾ 노령층이 증가해도 생산성이 함께 증가하면 비용에 대한 이

1) Barr, N., Reforming pensions: myths, trusts, and policy choices. International Social Security Review. Vol. 55, No. 2, 2002, pp.3-36.

2. 노인복지의 사회인구학적 맥락 이해

- 슈는 상대적으로 낮아질 수 있음. 생산에 대한 강조는 경제적으로 일면 타당하지만, 1) 노령화 속도에 맞는 경제성장이 지속적으로 가능할 것인가라는 질문과 2) 생산성 증가를 통한 파이가 증가하여도 과연 그 파이를 소유한 이들이 다른 구성원들에게 분배하는 것에 동의할 것인가에 대한 질문이 남아 있음. 그러한 점에서 생산성 증가(경제성장)에 의존하는 것보다는 노령화에 대한 실질적인 정책이 필요하다고 할 수 있음.
- 본 장에서는 구체적인 정책적 이슈를 논하기에 앞서서 노인복지와 정책에 영향을 미치는 핵심적 변수들을 논하면서 노인복지정책의 맥락을 이해하고자 함. 우선 인구변동을 살펴보고 지금까지 한국에서 가장 중요한 노인복지의 축이었던 노동시장 그리고 가족구조의 변화에 대해서 논하고자 함.

가. 인구변동

- 한국의 인구변동은 OECD국가에서 유례가 없을 정도로 빠른 변화를 보이고 있음. 다음 <표 1>에서 보여주는 바와 같이 전체인구에서 65세 이상 노인인구가 차지하는 비중은 1970년에 약 3%에서 1990년에 5% 정도로 노령화가 매우 서서히 진행되었지만, 2000년에 7%를 넘고 2011년에는 11%로 급속히 노인층의 비중이 확대되고 있음이 확인됨.
- 1980년대까지 가족정책을 통해서 저출산을 적극적으로 장려하였지만, 자발적인 저출산이 이루어지면서 출산율이 지속적으로 감소함. 합계출산율(total fertility rate)이 약 2가 되어야 인구가 안정적으로 재생산되지만, 출산율은 2000년대 들어서 거의 1에 가깝게 떨어지게 되었으며(가임 여성 당 약 1명의 아이가 출생), 2006년에는 1.06을 기록하였음. 이러한 낮은 출

산율은 결혼 연령의 증가와 첫 아이 출산연령의 증가가 함께 계속 지속되고 있음.

- 평균수명도 1965년에 55세에서 2005년에 75세로 급격히 증가 하였으며, 향후에도 빠르게 증가할 것으로 예상되고 있음.²⁾

<표 1> 한국 노인인구 비중과 출산율의 변화³⁾

(단위, 천명, %)

	1990	2000	2007	2010	2016	2018	2026
총인구	42,869	47,008	48,456	48,875	49,312	49,340	49,039
65세 이상 인구	2,195	3,395	4,810	5,357	6,585	7,075	10,218
노인 구성비	5.1	7.2	9.9	11.0	13.4	14.3	20.8
출산율	1.57	1.47	1.25	1.22	-	-	-

□ 이러한 노령화의 속도는 해외 다른 국가들과 비교했을 때 더욱 두드러지게 나타남. 프랑스가 65세 이상 노인인구의 비중이 1864년에 7%에 도달한 것을 비롯하여 대부분의 선진국가들이 20세기 초반에 노인인구 비중이 7%에 도달한 반면 일본이 1970년 그리고 한국이 2000년에 도달하였음. 약 100년의 차이를 보이고 있음. 한국의 노령화가 7%까지는 서서히 노령화가 진행되었지만, 그 이후는 서구에 비해서 급속히 진행되는 것이 발견됨. 일본의 경우 노령화사회(ageing society)에서 노령사회(aged society)로 전환되는데 단지 24년이 걸렸으며 노인인구가 20%에 도달하는 초고령사회까지는 불과 12년이 소요되었음. 프랑스가 고령화 사회에서 초고령사회까지 154년이 걸린 것과 비교하면 상당히

2) Choi, Y., South Korea's unique demography and social risks, in 'Retirement, Work, and Pensions in Ageing Korea'(eds J. Yang and T. Klassen), Routledge, 2010.

3) 통계청, 『2010 출산율통계』, 2011.

2. 노인복지의 사회인구학적 맥락 이해

빠른 노령화 속도라고 할 수 있음. 반면에 한국은 추계에 따르면 일본보다 더욱 빠른 노령화가 진행되어 UN의 정의에 따른 고령화사회(7%)에서 초고령사회(20%)까지 불과 26년이 소요될 것으로 예상됨.

- 100년이 넘는 노령화의 경험을 가지고 서서히 정책을 발전시켜온 서구국가들도 최근 다양한 노인복지정책 관련 문제점을 노출하고 있는 것을 감안할 때 이러한 급격한 노령화의 경험이 한국 사회와 경제에 큰 영향을 줄 것이라고 쉽게 예상할 수 있음. 이는 일본의 사례에서도 극명하게 나타나고 있음. 그렇기 때문에 체계적인 노인복지정책을 수립하는 것이 필요함.

<표 2> 주요 국가별 인구고령화 변화 비교⁴⁾

(단위 : 년도, 년수)

국 가	도달년도			증가 소요연수	
	7%	14%	20%	7%→14%	14%→20%
한 국	2000	2018	2026	18	8
일 본	1970	1994	2006	24	12
프랑스	1864	1979	2018	115	39
이태리	1927	1988	2006	61	18
미 국	1942	2015	2036	73	21
독 일	1932	1972	2009	40	37

나. 노동시장 변화

- 현재 노령인구의 노동시장 참가율은 점차 증가하고 있는 것으로 파악되고 있음. 전체 경제활동참가율은 2000년 약 61%에서 2010

4) 통계청, 『고령자통계』, 2011.

년까지 크게 변하지 않고 있는 것이 발견되고 있지만, 55세에서 59세까지의 경제활동참가율은 약 64%에서 68%로, 60-64세 참가율은 54%에서 55%로 그리고 65세 이상의 참가율은 약 29%대로 크게 변화하지 않은 것을 다음의 표를 통해서 볼 수 있음.

<표 3> 연령별 고용률⁵⁾

(단위 : %)

연 도	연 령	전 체	
		경제활동 참가율	고용률
2000	전체	61.2	58.5
	55-59세	64.3	62.2
	60-64세	54.3	53.0
	65세 이상	29.6	29.4
2003	전체	61.5	59.3
	55-59세	64.7	63.2
	60-64세	52.7	51.8
	65세 이상	28.7	28.6
2006	전체	61.9	59.7
	55-59세	64.7	63.2
	60-64세	55.8	54.5
	65세 이상	30.5	30.3
2009	전체	60.8	58.6
	55-59세	67.3	65.6
	60-64세	55.1	53.8
	65세 이상	30.1	29.7
2010	전체	61.0	58.7
	55-59세	68.3	66.5
	60-64세	55.5	53.7
	65세 이상	29.4	28.7

5) 통계청, 『고령자통계』, 2011.

2. 노인복지의 사회인구학적 맥락 이해

□ 하지만, 위의 통계가 보여주는 고용과 실업의 구분은 주당 1시간 이상의 근로이기 때문에 노령노동자를 둘러싼 근본적인 변화를 보여주는 데에는 한계가 존재하고 있음. 실제로 연구에 따르면⁶⁾ 전형적인 중·고령자는 54세에 주된 일자리에서 퇴직을 하고 14년간은 또 다른 근로로 노동시장에서 일을 하다가 68세에 최종 퇴직한다고 보고하고 있음.⁷⁾

○ 한국은 일본과 같이 연공서열제가 한 때 보편적이었음. 연공서열제 하에서는 생애소득이 꾸준히 증가하며, 퇴직하기 직전에 가장 높은 소득을 보였음. 대부분 주된 일자리의 퇴직이 노동시장에서 퇴직을 의미하는 경우가 많았으나 1990년대에 들어오면서 생애최고소득이 50대가 아닌 40대 후반으로 내려왔으며, 주된 일자리 퇴직의 시기가 빨라지면서 제2의 근로생애가 점차 중요해지고 있음.⁸⁾

○ 노령노동자의 고용형태도 점차 불안정 노동으로 전환되고 있음. 55세부터 59세 인구의 종사상 지위를 살펴보면 100인 이상 사업장에서 근로하는 경우가 14.5%에 불과하며 이는 60세부터 69세로 가면 약 5% 미만으로 떨어지게 됨. 반면에 100인 미만 사업장에서 일하는 경우는 24% 그리고 자영업을 대표하는 비임금근로는 36%로 나타나고 있음.⁹⁾

□ 하지만, 노령인구들을 동질적 집단으로 가정하는 것은 무리가 있음. 직업의 유형과 성별에 따라서 차이를 보이고 있음.¹⁰⁾ Choi의

6) 방하남·신동균·김동현·신현구, “인구고령화와 노동시장”, 한국노동연구원, 2004.

7) 장지연, “중·고령자 노동시장의 구조와 노동이동”, 민주사회와 정책연구 통권 11호, 민주사회정책연구원, 2007, pp.62-86.

8) Choi, Y., Transformations in economic security during old age in Korea: the implications for public pension reform. Ageing and Society. Vol. 26 No.4, 2006, pp.549-565.

9) 장지연, 전계논문, pp.62-86.

10) Choi, Y., op. cit.(2006), pp.549-565.

연구에 따르면¹¹⁾ 남성에 비해서 여성의 경우 더욱 빨리 안정적 고용에서 밀려나는 것으로 보이며, 또한 전문직과 숙련노동자가 상대적으로 더 길게 주된 일자리에 남아있으면서 생애소득이 꾸준히 증가하는 반면에 육체노동자나 서비스부문의 비숙련노동자의 경우 노동시장의 위협에 더욱 노출되어 있는 것으로 나타나고 있음.

- 노인인구를 둘러싼 위협에 대처하기 위해서는 노인인구가 보이고 있는 보편적인 특성과 노인인구 내에서 보이고 있는 상대적인 위협들을 동시에 고려한 정책이 필요할 것으로 평가됨.

다. 가족구조의 변화

□ 지난 약 30년 동안 한국은 급속한 가족 변화와 함께 가구구성의 변화가 동반되었음. 다음의 <표 4>는 가구구조의 변화를 잘 보여주고 있음. 1975년에 6인 이상 가구가 가장 많은 형태의 가구였지만, 가족정책과 함께 1985년에 4인가구가 가장 핵심적인 가구의 형태로 등장하게 됨. 이후 2005년까지 양부모와 아이 둘을 기반으로 한 4인가구가 한국의 대표적인 가족형태로 유지되어 왔음.

- 1975년 16%대였던 4인가구의 비중은 2000년에 30%까지 증가하였으며 2005년에도 27%로 다른 가구형태에 비해서 가장 비중이 높았음. 이 시기에 6인 이상 가구비중은 1975년에 40%대에서 2005년 약 2%로 급격히 감소하였음.
- 평균가구원수는 1975년에서 5명에서 2005년에는 2.9로 감소함.

11) *ibid.*, pp.549-565.

2. 노인복지의 사회인구학적 맥락 이해

<표 4> 가구구조의 변화¹²⁾

(단위: 명, %)

연 도	일반가구 (천가구)	가구원수별 가구분포 (%)						평균가구원수 (명)
		1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 이상 가구	
1975	6648	4.2	8.3	12.3	16.1	18.3	40.7	5
1980	7969	4.8	10.5	14.5	20.3	20	29.8	4.5
1985	9571	6.9	12.3	16.5	25.3	19.5	19.5	4.1
1990	11355	9	13.8	19.1	29.5	18.8	9.8	3.7
1995	12958	12.7	16.9	20.3	31.7	12.9	5.5	3.3
2000	14312	15.5	19.1	20.9	31.1	10.1	3.3	3.1
2005	15887	20	22.2	20.9	27	7.7	2.3	2.9
2010	17574	23.9	24.3	21.3	22.5	8.1		2.7

□ 가구구성의 변화는 2000년대에 더욱 빠르게 진행되어서 2011년 통계청이 발표한 ‘2010 인구주택총조사 가구·주택전수집계 결과’에 따르면 4인가구가 1인가구와 2인가구의 비중보다 더 떨어진 22%대로 떨어지게 되었음. 반면에 2인가구는 24.3%로 가장 높은 비중을 보였으며, 1인가구도 23.9%로 매우 높아졌음. 3인가구의 비중은 꾸준히 증가하고 4인가구 비중이 떨어지는 추세를 감안할 때 곧 4인가구는 더 이상 핵심적 가족 형태가 아니게 될 가능성이 높음.

□ 가구형태의 변화를 초래한 원인은 도시화와 산업화 등 매우 다양하지만, 직접적인 원인은 저출산과 노령화라고 할 수 있음. 특히, 노령화와 남성중심적 가족구조가 약해지면서 전통적인 삼대

12) 통계청, 『인구주택총조사보고서』, 각년도.

(三代)가족이 해체되기 시작하였음. 노인들 중 자녀와 동거하는 비중을 살펴보면 1994년 약 55%였던 것이 1998년에는 48%로, 6년 후인 2004년에는 약 10%가 떨어진 38%, 4년 후인 2008년에는 또 다시 11% 가량이 줄어든 27% 정도만이 자녀와 동거한다고 보고되었음. 반면에 노인부부가구와 노인독신가구의 비중이 빠르게 증가하였음. 특히 정책적 주목을 받고 있는 노인독신가구는 2004년에 20%를 넘게 되었지만, 2008년에는 다소 줄어든 것이 흥미로운 사실임.

<표 5> 가구형태 추이(연도별)¹³⁾

(단위: 명)

	1994	1998	2004	2008
자녀동거	54.7	48.6	38.6	27.6
노인부부	26.8	28	34.4	47.1
노인독신	13.6	17.9	20.6	19.7

□ 그렇다면 노인가구의 증가가 노인인구들의 경제적 독립을 의미하는 것인지를 살펴볼 필요가 있음. 상대적으로 현 젊은 세대에 비해서 현 노인 세대는 한국 경제와 노동시장이 꾸준히 발전하던 시기에 근로생애를 했으므로 상대적으로 안정적으로 노후를 준비했다는 가정을 할 수 있음. 하지만, 다음의 표에서 보는 바와 같이 65세 이상 취업인구 중 노후가 준비되어 있다고 응답한 비중은 약 반인 52% 그리고 비취업자 중에서는 약 34% 만이 노후 준비가 되어있다고 응답함.

○ 이러한 통계가 함의하는 것은 자녀와 동거하는 비중의 노인이 줄어드는 것이 노인의 경제적 독립에 의한 결과가 아니라 사실이며, 최근 꾸준히 다양한 연구와 언론매체를 통해서

13) 보건복지부·계명대학교 산학협력단, 『2008년도 노인실태조사』, 2009; 한국노인인력개발원, 2010에서 재인용.

2. 노인복지의 사회인구학적 맥락 이해

보고되고 있는 거의 50%대에 이르는 노인빈곤율(중위소득 기준 50% 미만에 해당하는 비중)은 이러한 것을 잘 반증해주고 있음.

- 노후 준비가 상당히 부족하고 결과적으로 노인빈곤에 이르게 된 것은 다음과 같은 세 가지 원인을 지적할 수 있음. 첫째, 달라진 생애주기에 대한 준비의 부족이 초래했을 가능성임. 평균수명이 증가한 반면에 안정된 노동의 시기가 짧아지면서 준비가 부족했음. 또한, 이전 세대에 당연하게 여겨졌던 보이지 않는 사회적 계약인 자녀들에 의한 부양이 급속히 줄어들면서 반면 근로생애동안에 또 다른 형태의 노후준비를 하지 못했음. 마지막으로 최근에 도입된 공적 소득보장제도가 여전히 성숙되지 못하면서 경제적 불안정성을 가중시켰음.
- 이러한 가족구조의 변화를 볼 때 가족에 의존하여 노인복지 욕구를 해소하기는 쉽지 않을 것이라고 판단되며, 공공 복지 정책의 중요성이 더욱 증가하고 있음.

<표 6> 노후 준비방법¹⁴⁾

(단위 : %)

2009		계	준비되어 있음	준비되어 있지 않음	소계	아직 생각 안함	앞으로 준비할 계획	준비 능력 없음	자녀에게 의탁
65세 이상	취업자	100.0	52.3	47.7	100.0	7.7	7.9	57.7	26.7
	비취업자	100.0	34.0	66.0	100.0	1.2	2.3	53.6	42.9

14) 통계청, 『사회조사』, 2009; 통계청, 『고령자통계』, 2011에서 재인용.

3. 노인복지 정책의 발전과 현황

- 앞 장에서 상술된 급속한 인구변화, 노동시장 변화, 그리고 가족 구조의 변화와 함께 지난 약 20년 동안 다양한 정책이 도입되고 확대되었음. 다양한 사회정책 중에서 노인복지에 가장 직접적인 영향이 있고 또한 가장 많이 지출이 요구되는 소득보장정책, 장기요양보험, 그리고 고용정책을 차례로 살펴보기로 함.

가. 공적소득보장정책

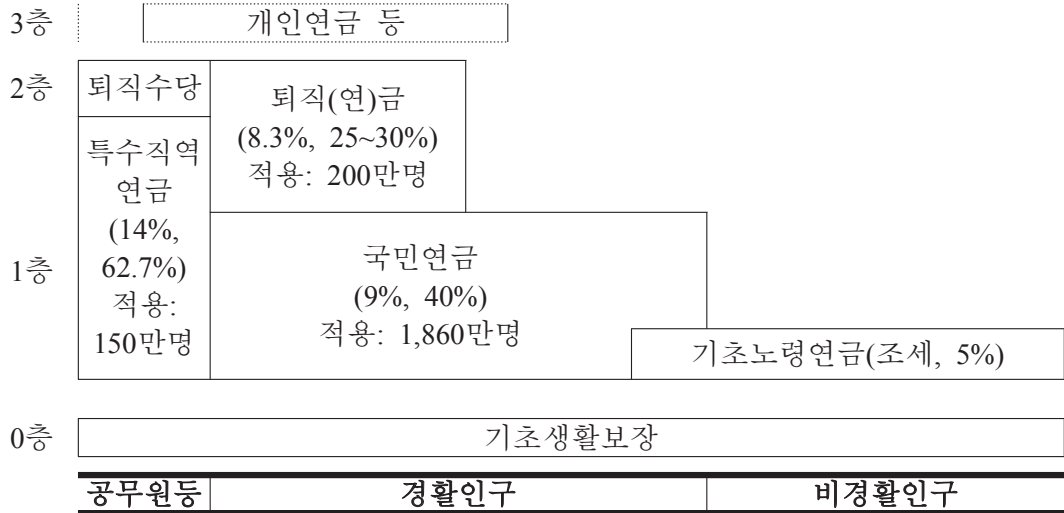
- 상대적으로 노인인구가 적고 또한 평균수명이 낮았을 때에는 공적 소득보장정책에 대한 욕구가 높지 않았음. 특히, 노동시장에서 안정적인 일자리가 가능하고 가족의 부양이 당연했던 시기에 소득보장정책의 핵심은 일자리와 가족이었음. 하지만, 앞서 살펴본 바와 같이 과거의 복지급여 두 축이 흔들리게 되면서 노인인구를 대상으로 한 공적소득보장정책이 더욱 필요하게 되었음.
- 정부는 1973년에 최초로 국민복지연금법을 제정함으로써 보편적 공적연금제도를 도입하고자 하였으나, 1974년 석유과동 등을 이유로 도입을 늦추게 되었음. 이후 1986년 국민연금법으로 전면 개정을 통하여 1988년부터 시행이 되었음.
- 1988년에 최초로 10인 이상 사업장을 대상으로 국민연금을 도입하였으며, 1992년에는 5인 이상 사업장으로, 1995년에는 농어촌 자영업자를 대상으로, 1999년에는 도시지역 자영업자까지 급속히

3. 노인복지 정책의 발전과 현황

그 대상을 확대해 나갔음. 이와 함께 기존에 존재하던 생활보호법을 1999년 국민기초생활보장법으로 변화되었으며, 2000년에 국민기초생활보장제도가 시행되면서 근대적인 공공부조 제도를 도입하게 되었음. 이후 2008년부터는 조세로 운용되는 기초노령연금법이 1월에 제정되고 기초노령연금제도가 실시되어 노인빈곤에 대한 대책을 수립하게 되었음.

- 이 결과 현재 한국은 다음의 그림과 같은 노후소득보장체계를 가지게 되었음. 가장 빈곤한 노인계층에게는 자산조사(means-testing)를 통하여 국민기초생활보장제도에 의한 급여가 제공됨. 대상자들은 현금급여와 함께 의료급여나 주거급여 등 여타 혜택을 동시에 받을 수 있음. 기초노령연금제도 역시 자산조사를 통해서 차별적으로 급여가 주어지지만 국민기초생활보장과 같이 빈곤층을 타겟으로 하기보다는 부유층을 배제하기 위한 자산조사임. 넓은 포괄대상과 낮은 급여수준을 가지고 있음. 국민연금제도가 대다수의 국민들을 포괄하고 있으며, 군인이나 공무원, 교사들은 특수직역연금에 가입되어 연금혜택을 받게 됨. 또한, 기존의 퇴직금이 피고용인에게 주어질 수 있으며, 최근 퇴직연금이 도입되어 사업장에 따라서 퇴직금이나 퇴직연금을 피고용인들이 받을 수 있음. 이 외에도 개인적으로 사적연금에 가입할 수 있으며, 현재 400만원까지 소득공제를 제공함으로써 개인연금을 장려하고 있음. 본 장에서는 가장 핵심적인 공적소득보장체계인 국민연금과 기초생활보장 그리고 기초노령연금에 초점을 두어 논의를 진행하고자 함.

<그림 1> 우리나라의 현행 노후소득보장체계¹⁵⁾



* ()의 전자는 보험료 또는 부담률, 후자는 급여수준

* 특수직역연금은 최대가입가능기간인 33년 기준 기준소득월액 대비 급여수준, 국민연금의 경우는 40년 가입기준 급여수준임.

□ 국민연금은 초기에 도입될 시에는 40년 가입을 기준으로 평균 소득대체율이 70%였지만, 1999년 개혁을 통해서 소득대체율이 60%로, 그리고 2007년 개혁을 통해서 소득대체율이 40%로 떨어지게 되었음. 국민연금의 적용범위가 점차적으로 확대되는데 반해 소득대체율은 꾸준히 하락하였음. 국민연금 기여율은 시작 당시 고용주와 피고용인이 반씩 부담하여 3%로 시작하여 1999년에 9%가 되었음. 자영업자의 경우 본인이 전체 9%를 부담하게 되어 있음. 이후에 기여율이 더 상승하지 않고 있음.

□ 국민연금은 노령연금과 함께 유족연금과 장애연금을 제공하고 있음. 다음의 표는 공적연금 수급자 현황을 보여주고 있음. 전체 65

15) 김원섭, “국민연금과 기초노령연금의 재구조화”, 국회공청회 자료, 2011.

3. 노인복지 정책의 발전과 현황

세 이상 노인인구 중 공적연금을 수급하는 비율은 2005년에 16%에서 2009년 27%대로 높아지고 있지만 여전히 70% 이상의 노인들은 기초노령연금을 제외한 소득비례공적연금에서 제외되고 있음. 주요한 원인 중 하나는 국민연금이 적립방식을 채택하면서 완전노령연금을 받기 위해서는 최소 20년의 기여를 해야 했기 때문임. 그 결과 2008년부터 완전노령연금 수급자가 발생하기 시작하였음.

<표 7> 공적연금 수급자 현황(65세 이상)¹⁶⁾

(단위 : 명, %)

	합 계	노령연금 ¹⁾ (퇴직연금)	장애연금 (장해연금)	유족연금	연금수급률 ²⁾
2005	703,508 (100.0)	635,190 (90.3)	3,911 (0.6)	64,407 (9.2)	16.1
2009	1,432,387 (100.0)	1,273,403 (88.9)	8,518 (0.6)	150,466 (10.5)	27.6
국 민 연 금	1,268,935 (88.6)	1,129,942	7,834	131,159	24.4
공무원 연금	143,882(10.0)	125,544	670	17,668	2.8
사 학 연 금	19,570(1.4)	17,917	14	1,639	0.4
2010	1,606,025 (100.0)	1,420,822 (88.5)	9,608 (0.6)	175,595 (10.9)	30.0
국 민 연 금	1,428,414 (88.9)	1,265,781	8,847	153,786	26.7
공무원 연금	155,778(9.7)	135,117	742	19,919	2.9
사 학 연 금	21,833(1.4)	19,924	19	1,890	0.4

주: 군인연금 제외

1) 연금수급자 중 일시 수급정지자를 제외한 실수령자 기준임

2) (각 연금 수급자 / 65세 이상 추계인구) × 100

16) 국민연금공단 「국민연금통계연보」, 공무원연금공단 「공무원연금통계」, 사립학교교직원연금공단 「사학연금통계연보」 각년도, 통계청(2011)에서 재인용

□ 국민연금관리공단이 연금의 관리를 맡고 있으며, 보건복지부가 감독을 하게 되어 있음. 적립식 시스템을 가지고 있기 때문에 적립기금의 관리가 중요한 문제로 대두되고 있음. 현재 적립금은 약 3백조에 이르고 있으며 이는 한국경제 전체 GDP 대비 약 30%에 이르는 대규모의 기금임. 국민연금기금운용분부를 통해서 현재 다음 표에서 보는 바와 같이 대부분의 기금은 채권과 주식을 핵심으로 하는 금융부분에 투자되고 있으며, 약 0.06%가 복지분야에 투자되고 있음.

<표 8> 국민연금기금 시가기준 자산보유 현황¹⁷⁾

(단위: 억원, %)

년도	복지	금 용						기 타	적립금
		단 기	채 권	주 식	대 체	해외대차	금융합계		
2005	3,025 (0.19)	6,685 (0.41)	1,414,824 (86.27)	203,949 (12.44)	7,798 (0.48)	-	1,633,509 (99.59)	2,953 (0.22)	1,639,486
2006	2,483 (0.13)	4,478 (0.24)	1,644,324 (86.72)	219,863 (11.59)	21,678 (1.14)	-	1,890,597 (99.69)	2,986 (0.18)	1,896,065
2007	2,036 (0.09)	3,726 (0.17)	1,748,340 (79.66)	384,226 (17.51)	54,061 (2.46)	-835 (-0.04)	2,190,099 (99.76)	3,264 (0.15)	2,195,400

17) 국민연금연구원 기금평가팀, 「2010년 상반기 국민연금 기금운영 성과평가보고서」, 2010. 5.; 김연명, “보편적 기초연금의 정당성과 국민연금기금을 이용한 재원조달 방안”, 노후소득보장을 위한 공적연금제도의 개선방안 공청회, 연금제도개선특별위원회, 2011. 4. 28.에서 재인용.

3. 노인복지 정책의 발전과 현황

년도	복지	금 용						기 타	적립금
		단 기	채 권	주 식	대 체	해외대차	금융합계		
2008	1,842 (0.08)	16,758 (0.71)	1,911,240 (81.06)	342,635 (14.53)	88,044 (3.73)	-5,271 (-0.22)	2,350,015 (99.82)	2,468 (0.10)	2,353,325
2009	1,540 (0.06)	3,422 (0.12%)	2,150,853 (77.41%)	497,200 (17.89%)	125,241 (4.51%)	-2,042 (-0.07%)	2,772,519 (99.86%)	2,365 (0.09%)	2,776,424

주: 괄호 안은 적립금 대비 보유비중

□ 국민연금이 상대적으로 덜 성숙된 반면 급여수준이 두 차례의 개혁을 통해서 삭감이 되면서 중하위 소득을 가진 노인들의 소득보장이 이슈가 되었음. 이에 따라서 정부는 2007년에 기초노령연금을 도입하기로 결정을 하고 국민연금 가입자 평균소득의 5%를 전체 노인의 70%까지 지급하는 방안을 제시하였음. 5% 소득대체율은 향후 2028년까지 10%로 상승시키기로 함. 2009년 현재 약 4백만 명이 조금 안 되는 노인들이 기초노령연금을 수령하고 있으며, 이 중 약 60% 정도가 연금수령액의 최대치인 8.8만원을 받고 있고, 소득에 따라서 2만원부터 8.8만원까지 다양하게 수령하고 있음.¹⁸⁾

□ 기초노령연금이 낮은 수준의 현금만을 제공하는 데 비해서 빈곤 노인에 대해서는 국민기초생활보장법의 소득 및 자산조사에 따라서 빈곤선까지의 현금급여를 제공받음. 현재 국민기초생활보장 수급자 약 1.5백만명 중 65세 이상 노인의 비중은 약 4십만명으

18) 석재은·김교성, 「기초노령연금 재정추계에 관한 연구」, 보건복지부, 한림대 산학협력단, 2010.

로 약 27%를 차지하고 있으며, 노인인구 중 수급인구의 비율은 약 7%에 이르고 있음.

- 구체적으로는 노인인구 중 남성수급비율이 약 5%이며 여성수급비율이 9%로 나타나고 있음. 전반적으로 여성들이 경제적으로 취약하며, 평균수명에 있어서도 더 높기 때문으로 판단됨.

<표 9> 국민기초생활보장 수급자(65세 이상)¹⁹⁾

(단위 : 명, %)

	총수급자 (일반 수급자)	65세이상 수급자	구성비 ¹⁾	수급률 ²⁾	남 자		여 자	
					수급률	수급률		
2008	1,444,010	382,050	26.5	7.6	100,772	5.0	281,278	9.4
2009	1,482,719	387,847	26.2	7.5	104,014	4.9	283,833	9.2
2010	1,458,198	391,214	26.8	7.3	106,723	4.9	284,491	9.0

주: 1) (65세 이상 수급자 / 총수급자) × 100

2) (65세 이상 수급자 / 65세이상 추계인구) × 100

나. 노인장기요양보험

□ 기존의 장기요양 대상은 공적부조 대상자나 장애인 중에서 가족들 중 돌봄을 제공할 수 있는 사람이 없는 경우에만 국한되었었음. 하지만, 2007년에 제정되고 2008년에 시행된 장기요양보험제도(노인장기요양보험법)로서 국가가 돌봄이 필요한 대상에게 서비스를 제공하는 것이 가능해졌음.

□ 장기요양 서비스를 받기 위해서는 피보험자가 요양대상인정신청을 통해서 이루어짐. 국민건강보험공단 각 지사에서 서비스요구에

19) 통계청, 2011.

3. 노인복지 정책의 발전과 현황

대한 방문조사와 장기요양등급판정위원회에서의 판정을 받게 됨.

○ 총 52개의 장기요양 필요상태에 대한 지표항목을 측정한 후 정도에 따라서 점수로 환산하며, 55점 이상인 자를 서비스 수급대상자(1-3등급)로 인정하고, 나머지는 4-6등급은 비급여 대상으로 처리함. 단, 인정결과에 만족하지 않을 경우 이의신청이나 재신청을 할 수 있는 권리를 부여하고 있음.

□ 2010년 2월말 기준으로 장기요양 인정자수는 전체 노인들 중 약 5.5% 수준인 약 3십만 명으로 조사되고 있는데 이는 제도 실시 이전에 추계했던 3%와 제도초기인 2009년의 4.2%에 비해서 급속히 증가하고 있는 비율임.

○ 국민건강보험공단에 따르면²⁰⁾ 급속한 증가의 원인이 첫째, 적극적 홍보로 인해서 잠재적 수요가 표출되었기 때문이며, 둘째는 시범사업 당시 65세 미만의 돌봄 수요를 파악하지 못했기 때문이라고 평가하고 있음.

<표 10> 장기요양제도 평가판정도구 기준 및 수요분포²¹⁾

(단위: %)

장기요양등급	장기요양등급	등급 간 요양인정 점수기준 장기요양 등급	전국노인분포율 (재가+시설) (2004년자료 대비추정)		제도실시 이후 전국 노인 대비 실제 판정률(64세 미만 포함)			
			분 포	누 계	2009년 12월		2010년 2월	
					분 포	누 계	분 포	누 계
제도포 함대상	1등급	95점 이상	0.7	1	1	0	1	1

20) 국민건강보험공단, 「건강보장선진화를 위한 미래전략: 2010 건강보장선진화위원회 활동보고서」, 국민건강보험공단, 2010.

21) 국민건강보험공단, 전개 보고서, 2010.

장기요양등급	장기요양등급	등급 간 요양인정 점수기준 장기요양 등급	전국노인분포율 (재가+시설) (2004년자료 대비추정)		제도실시 이후 전국 노인 대비 실제 관정률(64세 미만 포함)			
			분 포	누 계	2009년 12월		2010년 2월	
					분 포	누 계	분 포	누 계
	2등급	75점 이상 95점 미만	0.9	2	1	2.26	1.4	2.4
	3등급	55점 이상 75점 미만	1.5	3	2	4.2	3.2	5.5
등급 외자	등급 외 A형	45점 이상 55점 미만	1.7	5	1	4.7	1.3	6.8
	등급 외 B형	40점 이상 45점 미만	2.4	7	0	5	0.6	7.4
	등급 외 C형	40점 미만	-	-	0	5.2	0.3	7.4

□ 장기요양보험의 급여종류는 크게 시설급여, 재가급여 그리고 현금급여가 있음(노인장기요양보험법 제23조). 시설급여는 입소하여 다양한 보호서비스를 제공하며, 또한 재활서비스를 제공함. 재가급여는 방문요양, 방문간호, 방문목욕, 주야간보호 등 다양한 재가 서비스가 제공됨. 가족구성원에 의해서 돌봄이 제공되는 경우 현금급여가 제공될 수 있는데 이는 매우 제한되어 있음.22) 정부에 의해서 재가급여가 현재 권장되고 있으며, 현금급

22) 제24조에 따르면 “도서·벽지 등 장기요양기관이 현저히 부족한 지역으로서 보건복지부장관이 정하여 고시하는 지역에 거주하는 자”나 “천재지변이나 그 밖에 이와 유사한 사유로 인하여 장기요양기관이 제공하는 장기요양급여를 이용하기가 어렵다고 보건복지부장관이 인정하는 자” 등에만 가족요양비를 제공하고 있음.

3. 노인복지 정책의 발전과 현황

여는 2009년 현재 단지 0.4%에 지나지 않고 있음.

○ 재가급여는 2008년 8월부터 2009년 6월 사이에 전체 급여에서 60%를 차지했으며, 시설급여는 약 40%를 차지하였음. 하지만 이러한 비율은 2009년 7월과 2010년 6월 사이에는 재가급여 70% 그리고 시설급여는 30%로 변화했음. 다시 말해서 시설급여가 급격히 줄어들고 재가급여는 증가하고 있음. 주된 원인으로는 정부의 탈시설화 정책과 함께 새로 요양대상자가 되는 이들이 중증인 1급보다는 다소 덜 돌봄 욕구가 있는 3급이 대부분이기 때문임.

□ 장기요양보험은 국민건강보험을 관리하는 국민건강보험공단에 의해서 운영되고 있으며, 재정은 다음과 같은 원칙으로 이루어지고 있음. 국민건강보험법의 적용을 받는 건강보험가입자의 장기요양보험료[건강보험료액 × 6.55%(2011년도 보험료 기준)] + 국가 및 지방자치단체 부담(장기요양보험료 예상수입액의 20% + 공적부조의 적용을 받는 의료급여수급권자의 장기요양급여비용).²³⁾

<표 11> 장기요양보험 재정 통계²⁴⁾

장기요양보험 재정통계	장기요양보험 재정통계	장기요양보험 재정통계	장기요양보험 재정통계
구 분	2008년	2009년	2010년
총재정 (억원)	7518	20238	28372
GDP 대비 LTC 지출 비율(%)	0.07%	0.19%	0.26%
보험료율 (건보료 대비)(%)	4.05%	4.78%	6.55%
평균보험료 (원)	2700	3090	4439

23) <http://www.longtermcare.or.kr/> (2011년 10월 20일에 접속함)

24) 국민건강보험공단, 전체 보고서, 2010.

- 위의 표에 따르면 도입당시 장기요양보험에 들어간 전체 지출은 GDP 대비 약 0.07%였지만 2010년에는 거의 네 배가 증가한 0.26%를 기록하고 있음. 보험료율도 건강보험료의 4.05%에서 6.55%로 꾸준히 증가하고 있음.

다. 노인일자리 정책

- 공적소득보장제도와 노인장기요양보험제도가 빠르게 발전하고 있는 것은 사실이지만, 여전히 노인의 다차원적 복지 이슈를 풀어내는 데에는 한계를 보이고 있음. 비단 노인빈곤으로 대표되는 소득의 이슈를 넘어서 소외극복과 사회참여를 위해서도 고용은 중요한 한 축이 되고 있음.
- 현실적으로 20대나 50대에서도 안정적인 일자리를 시장에서 찾기가 쉽지 않은 상황 속에서 정부는 약 2004년부터 노인계층을 위한 일자리 창출에 적극적으로 나서기 시작하였음.²⁵⁾ 노인일자리사업은 노동부에서 고령자고용촉진법과 고용보험법 등을 통하여 시행하고 있는 장려금제도나 채용권고제도가 존재하고 있으며, 또한 보건복지부에서 담당하고 있는 노인취업알선센터, 노인공동사업장, 지역사회 시니어클럽, 노인일자리사업 등이 있음. 또한 민간에서 직능시니어클럽 등 다양한 프로그램을 운영하고 있음.²⁶⁾
 - 다양한 프로그램들은 밑의 표와 같이 재정리될 수 있음. 공공 분야에는 공익형, 교육형, 복지형 세 가지 형태의 일자리가 존재하며, 매월 약 20만원씩 약 7개월 정도가 지원이 됨. 민간

25) 남기철, “노인일자리 사업의 현황과 쟁점”, 참여연대사회복지위원회, 월간복지동향 148권, 2011, pp.12-19.

26) 한국인력개발원, 「노인일자리 통계동향」, 한국인력개발원, 2010 참조.

3. 노인복지 정책의 발전과 현황

분야의 경우 사업에 따라서 다양하게 지원이 됨. 재정은 중앙 정부와 지방정부가 반반씩 부담을 하고 있으며, 재정자립도가 높은 서울의 경우 국고보조가 30%임.

- 예산은 2004년 약 3백억에서 현재 약 3천억원 정도가 소요되고 있으며, 1인당 수혜금액도 2004년 약 8십만원에서 현재 1.7 백만원으로 상당히 증가하였음.

<표 12> 노인일자리 사업 유형별 현황 및 예산지원 기준²⁷⁾

유 형		참여자 1인 예산지원 기준				유형 비율	추진 체계	국고 보조
		인건비 (월)	참여 기간	부대 경비	계			
공공분야	공익형	20 만원	7 개월	13만원 (예산범위내 공익형 11-13만, 교육·복지형 13-15만, 탄력 적용가능)	151-155 만원	복지형 사업 최소 20% 이상 추진: 나머지는 시도 자율적 관에 의해 실시	지자체 중심	50% (서울 30%)
	교육형						노인 복지관 중심	
	복지형						재가 노인 시설 중심	
민간분야	인력 파견형	-	연 중	15만원 (예산범위내 탄력 적용가능)	10-15 만원	각 시·도 별 사업량 할당	다양한 기관 (노인 회 등)	50% (서울 30%)
	시장형	-	연 중	110-150만원 (탄력적용)	130 만원	-	시니어 클럽 중심	
	창업 모델형	-	연 중	공모결과에 따라 탄력 지원	사업 단별 차등 지원	지정 공모에 의해 선별적 운영	공모 선정	
수행기관 전담인력		90 만원	9 개월	-	810 만원	-	각 기관	

27) 한국노인인력개발원, 2010.

- 일자리 창출 사업이 시작한 2004년 25천개의 일자리가 목표였는데, 35천 일자리가 창출된 것을 비롯하여 정부에 의한 노인일자리는 지속적으로 증가하였음. 2009년 현재 일자리 사업을 통한 고용은 약 22만 일자리에 해당됨. 이는 2004년 65세 이상인구의 고용 중 2.8%가 차지했던 데 반하여 2009년에는 전체 노인고용 중 14%에 이르고 있음.
- 2004년부터 현재까지 65세 이상 노인인구의 고용이 전체적으로는 크게 변동이 없는 것을 미루어볼 때 이러한 일자리 사업이 노인 고용이 줄어드는 것을 막는 효과가 있는 것으로 판단됨.

<표 13> 노인일자리 창출 및 제공건수(65세이상 취업노인대비)²⁸⁾

(단위: 개, 명, %)

연 도	2004	2005	2006	2007	2008	2009
건 수	35127	47309	83038	115646	126370	222616
65세 이상 취업인구	1243000	1351000	1435000	1514000	1529000	1546000
전체비율	2.83	3.50	5.79	7.64	8.26	14.40

28) 보건복지가족부(내부행정자료), e-나라지표 바탕으로 저자가 계산.

4. 노인복지정책의 문제점과 과제

- 노인복지정책은 짧은 시간 내에 획기적인 발전을 거듭해 온 것은 사실이지만, 여전히 노인의 복지와 안녕을 담보하기에는 부족한 점들이 많이 발견되고 있음. 본 장에서는 앞서 살펴본 세 가지 핵심적인 노인복지정책인 공적소득보장제도, 노인장기요양보험제도, 그리고 노인 일자리 정책의 이슈와 문제점을 분석하고자 함. 그리고 이어서 노인복지정책을 비교적인 차원에서 논의하면서 재정적 이슈를 동시에 논의하게 될 것임.

가. 공적소득보장정책

- 공적소득보장제도가 점차 중요해져가는 것은 가족과 고용의 역할이 노후에서 차지하는 비중이 줄어들고 있는데 있으며, 이는 최근 부모 부양의 견해에 대한 노인들의 생각에도 잘 나타나고 있음. 불과 4년 사이에 (2006년과 2010년) 가족이 부모를 부양해야 한다는 견해가 67%에서 38%로 급격히 줄어들었으며, 스스로 해결해야 한다는 인식과 정부 사회가 함께 책임을 져야 한다는 인식이 급격히 증가하고 있음.

<표 14> 부모 부양에 대한 견해 (65세 이상)²⁹⁾

(단위 : %)

	계	부모 스스로 해결	가족	가족과 정부,사회	정부,사회	기 타
2006	100.0	13.7	67.3	14.9	4.0	0.1
2008	100.0	16.5	48.1	29.9	5.5	0.0
2010	100.0	18.4	38.3	37.8	5.5	0.1

29) 통계청, 사회조사, 각년도, 통계청(2011)에서 재인용.

4. 노인복지정책의 문제점과 과제

- 국민연금과 기초연금 그리고 국민기초생활보장법의 발전에도 불구하고 여전히 높은 노인빈곤율은 제도 설계 자체의 문제점과 더불어 효과적으로 실행되고 있지 못함을 보여주고 있는 것임.
- OECD 노인빈곤율의 평균이 약 13%인 것에 비해서 한국의 노인빈곤율은 가장 높은 수치로 기록되어 있음.³⁰⁾ 빈곤율의 급속한 증가는 노인 경제생활 자체의 악화라는 측면을 반영하는 것이지만, 다른 한편으로는 노령화와 가구의 분화가 생산한 측면도 존재함. 빈곤을 계산하는 단위가 가구이기 때문에 기존에 대가족 시대에 상대적으로 빈곤이 부각되지 않지만, 노인 단독가구나 이인가구가 급속히 증가하면서 노인빈곤율 역시 급속히 증가하는 것으로 보임.
- 과연 48%의 노인빈곤율이 얼마나 실질적인 빈곤의 지표인지가 질문이 될 것임. 또 다른 노인의 복지를 보여주는 지표인 자살률을 보면 2009년 현재 한국의 자살률이 십만명당 약 31명으로 OECD에서 가장 높은 것으로 나타나고 있으며, 노인의 자살률은 79명으로 더욱 높게 나타나고 있음.³¹⁾ 비록 소득이 자살에 미치는 결정적인 요인이라는 연구 증거는 없지만, 다른 요소들과 함께 중요한 요소로 작용할 가능성이 있음.
- 국민연금 총가입자는 2011년 5월 기준 1,953만명이며 이중 직장가입자 1,076만명, 지역가입자 858만명임. 이 중 지역가입자의 절반에 해당하는 494만명이 보험료를 납부하지 않는 납부예외 상태로 파악되고 있음. 납부예외자 중 420만명이 경제적인 어려움으로 기여를 하지 못하는 것으로 파악되고 있음.³²⁾ 가장 보호가

30) 김연명, 전개논문, 2011.

31) 상계논문, 2011.

32) 상계논문, 2011.

필요한 저소득층이나 불안정노동계층이 실질적으로는 국민연금에서 배제되어 있는 것은 향후 심각한 문제를 노출할 가능성을 보여주고 있는 것임.

- 실제로 안정적인 직장을 다니는 경우 국민연금과 퇴직금/퇴직연금을 받을 가능성이 높고, 개인연금까지 가입한 경우에는 상대적으로 안정적인 노후를 맞을 수 있으나 비정규직이나 자영업자들은 안정적인 연금을 가지지 못할 가능성이 높음. 연구에 따르면 정규직 중 국민연금에 가입하지 못한 이들은 약 1.3%에 지나지 않는 반면 비정규직 중 국민연금에 가입하지 못한 이들은 54.4%에 이르는 것으로 보고하고 있음.³³⁾
- 국민연금 급여 산식에는 전체가입자 평균 소득부분 비례부분과 개인평생소득 비례부분으로 나뉘어져 있음. 전체가입자 평균소득부분을 넣은 것은 소득재분배 효과를 생산하기 위한 것임. 하지만, 저소득층이 연금에서 배제될 경우 중산층과 고소득층 사이의 재분배가 되어버릴 우려가 있음.

□ 국민연금의 현재 소득대체율은 40년 기여 기준으로 40%로 되어 있지만, 급여수준에 대한 문제도 지속적으로 제기되고 있음. 노동시장의 불안정성이 가속화되고, 노동시장 참가연령은 증가하고 주된 일자리에서 퇴직하는 연령이 줄어들게 되면서 40년 동안 지속적인 기여를 한다는 것이 현실적으로 불가능한 것으로 인식되고 있음. 그럴 경우 소득대체율이 40%에 미치지 못할 가능성이 매우 높음. 2008년 현재 한국의 실제 소득대체율은 약 9%에 머무르고 있으며, 추계에 따르면 2070년이 되어도 소득대체율이 약 16-17% 정도에 머무를 것으로 예상되고 있음.

33) 상계논문, 2011.

4. 노인복지정책의 문제점과 과제

- 소득대체율이 20%가 미치지 못할 경우 빈곤에서 벗어나기가 매우 힘들 것으로 예상되며, 여타 OECD국가와 비교해도 상당히 낮은 수치임. 일본의 경우에는 기초연금과 후생연금을 합하면 48% 정도의 소득대체 수준을 보이며, 미국의 경우에도 남성의 경우 약 36%에 이룸. 이렇게 낮은 소득대체율로 개혁을 하게 된 것은 재정안정성과 관계가 깊으며, 이는 추후에 논의하도록 할 것임.

<표 15> 주요국 공적연금의 급여수준³⁴⁾

(단위: %)

구 분	한 국	한 국	일 본		미 국	영 국	캐나다
	2008	(2030~2070 추계치)	2004		2006	2004	2003
제 도	국민연금	국민연금	기초	후생	OASDI	state pension (1,2층)	OSA: 15.1 GIS: 11.2 CPP: 15.1
실수급자 대체율*	9.5	15~16	16.7	32.1	남 36.5, 여 28.0	남 23.7, 여 15.3	

주 *전가입자 평균소득월액 대비 기존수급자의 월평균연금액의 비율임.

- 국민연금의 사각지대와 낮은 급여수준은 기초노령연금의 필요성을 불러왔음. 국민연금의 수급율이 앞서 살펴본 바와 같이 약 26%이며, 국민기초생활보장 수급대상이 약 7%라고 할 때 약 70%에 육박하는 노인인구들이 개인의 노후준비와 가족지원에 의존하고 있는 것임. 이를 보충하기 위해 시행된 기초연금은 상당히 많이 노인들에게 혜택을 주고 있음. 2010년 기준 약 70%의 노인들이 혜택을 받고 있음. 하지만, 기초노령연금의 최대급여가 10만원이

34) 국민연금 운영개선위원회, 2008, p.48; 김원섭, 전개논문, 2011에서 재인용.

안 되는 수준으로, 지속적으로 높아지는 물가를 고려할 때 매우 낮아 빈곤에 효과적으로 대처하기에는 한계가 명백함.

○ 기초노령연금의 경우 배제된 30% 중 소득 때문이 아니라 자산 때문에 배제된 경우가 많으며, 이들 중 여전히 소득이 없어서 어려움을 겪고 있는 경우가 있음. 이에 따라서 형평성의 문제가 제기되고 있음.³⁵⁾ 2028년까지 급여수준을 평균소득의 10%로 증가시킨다는 조항이 있으며(기초노령연금법 부칙 제4조의2), 이에 대한 논의가 각 정당과 시민단체를 중심으로 활발하게 진행되고 있음.

□ 현재 기초노령연금은 연간 약 3조원을 지출하고 있으며, 이는 전체 GDP 대비 약 0.3%에 해당하는 수치임. 국민연금이 국민연금관리공단에 의해서 운영 및 관리되고 있는데 반하여 기초노령연금은 지방자치단체를 통해서 집행이 되고 있으며 재원에 있어서도 중앙과 지방이 함께 분담하고 있음.

□ 국민연금과 기초노령연금의 문제점과 함께 국민기초생활보장법의 사각지대 역시 노인빈곤에 기여하고 있는 것으로 파악되고 있음. 예산처의 보고서에 따르면 “소득이 최저생계비 미만이지만 재산이나 부양의무자 기준으로 보호를 받지 못하는 기초생활보장 사각지대가 약 340만명이 되는 것으로 파악”되고 있으며, 이 중 103만명은 부양의무자(국민기초생활보장법 제5조) 기준 때문에 기초생활수급자가 되지 못한 빈곤 노인들로, 보건복지부 실태조사 결과를 봐도 상당수가 한 달에 10만원 미만의 소득으로 생활하는 등 극심한 경제적 고통을 받고 있다고 보고되고 있음.³⁶⁾

35) 석재은, “노후소득보장을 위한 공적연금제도 개선방안”, 노후소득보장을 위한 공적연금제도의 개선방안 공청회, 연금제도개선특별위원회, 2011. 4. 28.

36) <http://www.hani.co.kr/arti/society/rights/447711.html> (2011년 10월 16일 접속)

4. 노인복지정책의 문제점과 과제

부양의무자는 국민기초생활보장법 제2조에 따르면 “수급권자를 부양할 책임이 있는 자로서 수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자”를 일컫음.

- 정부를 비롯하여 여당과 야당 모두 부양자 의무기준을 완화 하자는 원칙에는 동의를 하고 있지만, 어느 정도 완화할지에 대해서 논쟁이 되고 있음.

□ 노후소득보장에 대한 다양한 문제점에도 불구하고 포괄적 해소 방안을 도출하기가 어려운 것은 공적소득보장제도의 재정안정성 문제가 있기 때문임.

- 가장 활발한 논의가 있는 사안은 국민연금의 재정안정성 이슈임. 국민연금법 제4조에 따라 정부는 “5년마다 국민연금 재정 수지를 계산하고, 국민연금의 재정 전망과 연금보험료의 조정 및 국민연금기금의 운용 계획 등이 포함된 국민연금 운영 전반에 관한 계획을 수립”하게 되어 있음. 이에 따라 매 5년마다 개혁논의가 활발히 진행되고 있음. 기존 2047년 연금적립기금이 고갈될 예상이었지만, 2007년 다시 한 번 연금급여 수준을 낮춤으로서 현재는 2060년대에 기금이 고갈될 것으로 예상되고 있음. 현재 GDP 대비 30%에 육박한 국민연금 기금은 2035년 50%가 넘을 것으로 예상되지만 그 이후 제도의 성숙으로 급여해야할 지출이 급증하면서 급속히 기금이 소진될 것으로 예상되고 있음.

- 하지만, 기금의 소진이 ‘국민연금 제도의 파탄’이라고 등치시키는 것은 문제가 있음. 서구의 대부분의 국가들도 적립식 연금제도에서 출발하여 기금이 소진된 이후에는 부과방식(pay-as-you-go) 방식으로 전환하여 지금까지 운영하고 있음. 다시 말해서 현 세대가 낸 보험료로 현 세대의 노인층이 연금을 받아가는 방

식을 일컬음. 또한, 각 변수의 변화에 민감하게 반응하는 추계의 정확성에 대해서도 끊임없이 이슈가 제기되어오고 있음.

- 과연 적립식 연금을 계속 유지할 것인지, 그리고 유지한다고 하였을 때는 어떤 방식이 적정할지에 대한 논의가 계속되어져오고 있음. 현재 소득대체율 40% 수준인 급여수준을 더 낮추기에는 이미 너무 낮다는 의견이 제기되어오고 있으며, 현재 9%인 기여율을 높이는 방법, 연금 수급연령을 높이는 방법, 명목확정기여방식(Notional Defined-Contribution system)³⁷⁾으로의 전환과 같은 구조적 개혁을 주장하는 입장도 존재하고 있음.

<표 16> GDP 대비 국민연금기금의 비율 추이³⁸⁾

(단위: %)

2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
28.4	36.1	42.4	47.3	49.9	51.0	48.2	41.6	30.7	16.2	-2.3

비고: 비율은 기본가정을 전제로 한 것임.

- 현재 국민연금법의 모호성에 문제제기를 하는 목소리가 있음.³⁹⁾ 이 입장에 따르면 한국은 서구 유럽 국가들에 비해서 과도하게 해석의 범위를 넓게 두고 있음. 이의 결과로 법의 모호성이 높고, 입법부 보다는 행정부에게 과도한 결정을 위임하고 있다는 비판이 존재함. 실제로 국민연금법을 포함한 대부분의 사회보장법들이 시행령과 시행규칙을 통해서 구체적 사항들이 정해지고 있음.

37) 양재진, “한국연금제도의 대안적 개혁모형: NDC 소득비례연금과 보충급여형 기초보장연금”, 사회보장연구 22권 4호, 2006, pp.79-112.

38) 국민연금재정추계위원회, 2008, 66면; 김연명, 전계논문, 2011에서 재인용.

39) 이신용, “민주주의, 법치국가, 복지국가의 친화성: 사회보장법에 의회유보원칙의 적용과 사회보장제도 발달과의 관계 -한국과 독일비교”, 한국사회정책 17권 3호, 2010, pp.153-189.

4. 노인복지정책의 문제점과 과제

○ 한 예로 국민연금 제4조에 따르면 “급여액은 국민의 생활수준, 임금, 물가, 그 밖에 경제사정에 뚜렷한 변동이 생기면 그 사정에 맞게 조정한다”라고 명시되어 있음. 하지만, 서구 연금개혁의 과정을 보면 급여가 임금에 연동되는지 물가에 연동되는지를 놓고 격한 정치적 대립이 존재해왔음. 그 이유는 임금상승률이 대체로 물가상승률 보다 높기 때문임. 이러한 핵심적인 이슈가 입법부가 아닌 행정부 재량으로 결정될 수 있는 구조를 가지고 있음.

□ 기존에 공무원·군인·사립학교 연금제도와 같은 특수직역연금에 가입된 이들이 최소 기여기간 20년을 충족하지 못하여 일시금을 받는 경우가 많았음. 하지만, 이 이슈는 2009년 새롭게 제정된 ‘국민연금과 직역연금의 연계에 관한 법률’로 인해서 상당한 진전을 이루게 되었음. 향후 공공부문의 고용이 유연화 될수록 두 연금제도 간의 연계 형태와 방식이 중요한 이슈로 대두될 가능성이 높음.

□ 기초노령연금의 재정은 향후 평균소득 대체율을 몇 %로 할 것인지 그리고 얼마나 보편적으로 적용할 것인지에 따라서 미래 재정 추계에 상당한 차이를 보이고 있음. 연구에 따르면⁴⁰⁾ 2050년에 기초노령연금을 전 65세 이상 인구에게 10%를 제공할 경우 GDP 대비 4.3%를 지출하며, 빈곤한 40%에게 10%를 제공할 경우 1.8%를 제공하게 될 것이라고 추계함.⁴¹⁾

40) 석재은, 전계논문, 2010.

41) 구체적인 추계의 가정은 전자의 경우 “수급조건 : 65세 이상 노인 100%(2012년까지 70%, 2013년부터 100%), 급여수준 : 2013년부터 A값 10% 지급”이며, 후자의 경우 “수급조건 : 65세 이상 노인 70%→2028년 40% 단계적 감소, 그리고 급여수준은 5%에서 출발, 4년마다 1%pt 상향조정, 2030년 이후는 15% 부부금액”임.

- 추계는 다양한 가정에 따라서 다양하게 제시될 수 있는데, 핵심은 과연 어느 정도가 필요하며, 감당할 만한 수준인가라는 논의이며, 이에 대해서는 추후에 다시 논의할 것임.

나. 노인장기요양보험

- 노인장기요양보험은 그 역사는 매우 짧지만 혜택을 입는 노인들의 수가 급증하고 있음. 하지만, 여러 가지 문제점들을 노출하고 있음. 핵심적인 이슈 중 하나는 여전히 낮은 서비스 수급율(take-up rate)임. 2009년 현재 서비스 대상으로 판정을 받은 이들 중 실제 서비스를 받는 비율은 약 78%임.⁴²⁾
 - 수급율이 낮은 이유는 서비스를 받기 위해서 지불해야할 본인부담금이 큰 역할을 하고 있음. 본인부담금은 서비스 수혜의 오남용을 막기 위해 도입한 것이며, 시설급여의 경우 서비스 비용의 20%를, 재가급여는 15%를 각각 본인부담금으로 지출해야함(노인장기요양보험법 제40조). 문제는 가장 본인부담금의 액수가 높은 이들이 가장 중증장애를 가진 노인들이며 이들이 본인부담금 때문에 서비스를 받지 못하고 있음. 시설급여를 받는 이들도 매달 자신들이 약 3십만원을 내야 하는데 소득이 없는 노인의 경우 매우 부담이 되는 액수임.⁴³⁾
- 다른 이슈는 서비스 대상 선정과 범위에 대한 것임. 현재 일회의 방문검사로 대상자 선정을 하는데 치매와 같은 질병들을 잘 사정할 수 있는지에 대한 전문성 이슈가 제기되고 있음. 또한, 3등

42) 국민건강보험공단, 전계 보고서, 2010.

43) Choi, Y. and Kim, J., Jumping into the conclusion: the introduction of the long-term care insurance in South Korea. Transforming Care 2010 Conference, Copenhagen, Denmark, 21st - 23rd June 2010 (with Jin Wook Kim)

4. 노인복지정책의 문제점과 과제

급에 미치지 못하는 4-6등급 환자들에게 어떠한 사전 예방적 서비스를 제공할 수 있을지에 대한 논의도 필요하다고 판단됨. 대부분의 4-6등급으로 판정된 노인들이 상대적으로 젊고 후에 서비스 대상인 1-3등급으로 발전되어 갈 수 있다는 점에서 이들에게 사전예방적 서비스를 통해서 3등급 내로 진입하지 못하도록 하는 것은 장기적 관점에서 노인복지와 재정안정에도 도움이 될 것으로 판단됨.

- 전달체계의 측면에서는 서비스 질과 비용과 관련되어 이슈가 존재하고 있음. 충분히 서비스를 제공할 전달체계를 구축하지 않고 2008년에 시작하면서 대부분의 서비스를 민간에 의존하게 되었음. 특히 영세 개인업자들에 의해서 서비스가 제공되게 되었음. 시설급여의 제공주체 경우 약 60%가 개인에 의해서 운영되고 있으며, 재가급여 제공주체의 경우에는 약 90%가 개인에 의해서 운영되고 있음.
 - 국민건강보험공단에⁴⁴⁾ 따르면 영세한 개인사업장들에 의한 과도한 경쟁으로 부당한 수혜자 유치와 불법급여청구가 행해지는 경향이 발견되고 있으며, 이는 결과적으로 장기요양보험 급여의 급증을 불러오는 원인으로 작용하고 있음.
 - 영세 개인사업장에 의해서 제공되는 서비스 질은 법인단체나 지방자치단체에 의해서 제공되는 서비스에 비해서 질이 더 낮은 것으로 보고되고 있음. 2009년 평가 자료에 따르면 개인사업주에 의해서 제공되는 경우 평가 결과가 68점으로 지방자치단체에 의한 서비스 점수인 90점이나 법인의 84점에 비해서 상당히 낮음. 규모로도 10인 미만 사업장이 66점으로 낮다는 것이 보이고 있음.

44) 국민건강보험공단, 전계 보고서, 2010.

<표 17> 설립주체별 규모별 장기요양보험 평가결과⁴⁵⁾

(단위: 점)

구 분		평 균	표준편차	최대값	최소값
설립 주체별	계	76.9	17	100	19.5
	지방자치단체	89.6	9	99.6	64.9
	법 인	83.8	13.1	100	27.5
	개 인	68.3	17.1	99.6	19.5
규모별	계	76.9	17	100	19.5
	30인 이상	83.6	13.5	100	26.9
	10-30인	71.4	15.8	99.2	27.7
	10인 미만	65.5	18.4	99.2	19.5

□ 정식으로 훈련받지 않는 동거가족에 의해서 돌봄이 제공될 경우 주어지는 현금급여는 엄격하게 제한되어 있으며, 실제 급여에 있어서도 15만원으로 제한되어 있음(자격이 있는 요양보호사에 의한 서비스 최대 급여는 76만원). 이의 취지 중 하나는 가족에 의해서 돌봄이 제공되지 않으면서 급여가 청구되는 것을 막으려는 것임. 하지만, 최근 또 다른 형태로 장기요양 서비스를 가족에 의해서 제공되는 돌봄이 급증하고 있음.

○ 2008년 8월 요양보호사 자격을 가지고 있는 동거 가족에 의해 돌봄을 받는 비중이 약 1.8%였지만, 2010년 3월에는 23.5%로 급증하였음. 빠른 시기 내에 많은 요양보호사를 배출하기 위해서 문턱을 낮추고 현금급여를 제한하면서 기존에 돌봄을 제공하던 가족들이 요양보호사 자격증을 대거 취득한 것으로 파악됨. 실제로 일부 노인들은 외부인들보다 가족들에 의한

45) 국민건강보험공단, 전계 보고서, 2010.

4. 노인복지정책의 문제점과 과제

돌봄을 선호하는 것으로 조사됨. 만일 동거하지 않는 요양보호사 자격증이 있는 가족에게 서비스를 받는 것을 합하면 그 비중은 약 40%에까지 이를 것으로 보고되고 있음.⁴⁶⁾

- 향후 노인장기요양 서비스 제공에서 언제까지 ‘가족’에 의한 돌봄을 배제하려고 할 것인지는 중요한 이슈가 될 것임. 오랫동안 국가나 시장에 돌봄을 의지했던 덴마크 등의 서구는 최근 가족에 의한 돌봄이 다시 권장되기 시작하고 있음.⁴⁷⁾ 가족에 의한 돌봄이 다양한 위험요소를 포함하고 있지만, 가족에 대한 무조건적 배제보다는 어떻게 하면 건강한 가족에 의한 건강한 돌봄이 가능하게 할 수 있을지에 대한 고민이 필요함.

□ 장기요양보험 지출에 대한 중장기 추계는 밑의 표에서 보는 바와 같이 추계 주체에 따라서 그리고 각 추계가 가지고 있는 가정에 따라 매우 다르게 나타나고 있음. 특히 아직 제도의 초기이고 향후 급여의 형태나 수준이 어떻게 변화하게 될지 예상하기가 쉽지 않기 때문에 추계 역시 매우 어려운 작업임.

- 한국개발연구원의 연구에 따르면⁴⁸⁾ 2010년 현재 약 3십만명에서 현 제도가 유지될 경우 2020년에 약 44만명으로 그리고 제도가 확장될 경우 1백만명까지 확장될 가능성도 있음을 보여주고 있음.
- 노인장기요양보험이 가져온 긍정적 측면인 가족수발자의 부담경감(92%가 긍정적으로 응답), 경제적 부담의 경감(제도 이전 72만원에서 이후 34만원으로 저하), 그리고 일자리 창출

46) 국민건강보험공단, 전계 보고서, 2010.

47) 본인이 참석했던 2010년 6월 덴마크 코펜하겐에서 있었던 장기요양에 대한 국제 학술대회에서 핵심적인 화두는 가족돌봄이었음.

48) 윤희숙, “장기요양보험 이용현황분석과 비용추계를 통한 대상확대 방향의 모색”, 한국개발연구원, 2010.

(약 17만개의 일자리) 등이⁴⁹⁾ 향후 증가될 재정 지출과 비교하여 얼마나 사회적 지지를 얻게 될 지가 추후 재정규모를 결정하게 될 것이라고 판단됨.

다. 노인일자리 정책

- 노인복지의 가장 긍정적 형태의 대안은 노령의 시기에 건강하게 자신이 원하는 근로를 할 수 있는 것임. 이렇게 될 경우 개인이 경제적 어려움을 겪을 가능성도 낮아지며, 사회적 비용을 상당히 낮출 수 있게 됨. 예를 들어 연금수급연령을 몇 년 늦출 수 있게 된다면 재정에 상당한 여유를 가져오게 됨. 흥미로운 사실은 평균수명은 상당히 증가하였지만, 연금수급연령은 지난 100년 동안 거의 변하지 않았다는 사실임. 하지만, 현실적으로 다양한 어려움이 존재함.
- 생물학적인 평균수명은 길어지고 있지만 건강이 함께 개선되고 있는지에 대해서는 의문이 있음. 다음 표에서 나타나는 것과 같이 자신의 주관적 건강상태가 나쁘다고 응답한 비중이 경제위기를 겪었던 1998년을 제외하면 꾸준히 상승한 것으로 나타나고 있음.

<표 18> 주관적 건강상태 추이(연도별)⁵⁰⁾

(단위: %)

	1994	1998	2004	2008
매우 좋다	6.1	5	8.3	2.2
약간좋다	28.7	19.6	25.4	24

49) 석재은, “노인부문 국가재정지출 현황과 과제”, 미출판자료, 2011.

50) 한국보건사회연구원, 1994·1998; 보건복지부·한국보건사회연구원, 2004; 보건복지부·계명대학교 산학협력단, 전개 보고서, 2008; 이윤경, 「노인 특성의 변화 및 정책 제언(1994~2008년)」, 한국보건사회연구원, 2010; 한국노인인력개발원, 2010에서 재인용.

4. 노인복지정책의 문제점과 과제

	1994	1998	2004	2008
보 통	18.5	16.5	27.8	18.6
약간나쁘다	28.6	35.3	26.8	42.9
매우나쁘다	18.1	23.6	11.7	12.4

- 건강과는 달리 교육수준을 보면 60세 이상 노인의 교육수준이 계속 높아지고 있음. 다시 말해서 고용가능성(employability)은 오히려 증가하고 있는 상황이라는 것을 알 수 있음. 이러한 교육수준을 어떻게 고용으로 연결시킬 수 있을지에 대한 고민이 필요함.

<표 19> 60세 이상 노인의 교육수준(연도별, 2008년 기준)⁵¹⁾

(단위: %)

	1994	1998	2004	2008
무 학	63.8	52.9	40.1	33.1
초등학교	25.4	29.6	35	38
중고등학교	8.1	13.4	19.4	22.3
전문대이상	2.7	4.1	5.6	6.6

- 현재 대부분의 노인일자리가 대부분 저임금으로 단순한 작업을 하는 공공근로나 취로사업 수준이라고 평가되고 있음.⁵²⁾ 일부분은 사업성과에 초점을 둔 접근이라고 비취질 수 있음. 하지만, 앞선 표에서 나타난 바와 같이 점차 고등교육을 받은 노인들이 증가하고 있고, 일에 있어서도 다양한 선호를 가지고 있는 노인들이

51) 보건복지부·계명대학교 산학협력단, 전계 보고서, 2008; 한국노인인력개발원, 2010에서 재인용.

52) 남기철, 전계논문, pp.12-19; 유태균, “공공분야 노인일자리사업의 현황, 쟁점 및 활성화 방안”, 노인인력개발포럼 6호, 2011, pp.29-45.

증가함에 따라서 이러한 요구를 어떻게 풀어낼 것인가가 중요한 정책적 이슈가 되고 있음.

□ 좀 더 거시적으로는 두 가지 이슈를 향후 더 검토할 필요성이 있음. 첫 번째는 평생교육임. 임시적이고 공공근로적인 일자리를 만들어내는 것은 단기간적 대응이라면 평생교육은 보다 구조적인 대응이라고 할 수 있음. 현재는 노인들은 “노인인적자원 개발의 문제와 개선방안” 연구에서⁵³⁾ 제시한 것처럼 현 노인 중 평생교육 참여경험이 있는 노인은 약 12%에 지나지 않음. 물론, 현 노인의 평생교육도 중요하지만, 향후 노인이 될 인구계층에게 평생교육을 지속적으로 시키는 것도 중요함. 생애주기에 걸쳐 꾸준히 기술이나 지식을 더함으로써 고용의 선택을 넓힐 수 있는 방안이 강구되어야 할 것임.

□ 평생교육과 함께 향후 한국 사회에 등장하게 될 또 하나의 중요한 이슈는 퇴직연령과 관련된 것임. 이미 미국에 이어 영국에서 퇴직연령이 연령차별(ageism)이라는 이유와 연금의 재정안정성 등을 이유로 폐지하였음. 아직 퇴직연령이 있는 우리의 경우 향후 퇴직연령의 폐지가 가져올 다양한 함의와 영향에 대해서 사전적 연구가 필요할 것으로 보임. 퇴직연령 폐지가 노동시장에서 전문직과 같이 기존에 안정적이었던 계층에게만 더욱 혜택이 갈 수 있는 가능성도 연구를 해 봐야 할 것임.

□ 노인일자리와 관련되어 중요한 이슈 중 하나는 관련된 법이 제정되어있지 않다는 것이며, 결과적으로 노인일자리 사업에 관한

53) 한정란, “노인인적자원 개발의 문제와 개선방안”, 노인인력개발포럼 6호, 2011, pp.5-28.

4. 노인복지정책의 문제점과 과제

정의나 법적 의무사항 같은 것들이 구체화되어 있지 못한 실정임. 현재 노인일자리에 관한 법은 노인복지법 제23조와 제23조의2항에 노인의 사회참여 확대를 위해서 적당한 직종 개발과 보급에 노력해야 한다는 부분과 이를 수행하기 위한 전담기관에 대한 법률이 간략하게 언급되어 있는 수준임. 또한 저출산고령화기본법 제11조에 일할 수 있는 노인들을 위해 일할 수 있는 환경 제공 그리고 적합한 일자리 창출이 필요하다는 것을 언급하고 있음. 이러한 사업들은 사회보장기본법이나 사회복지사업법 등에 의해서 간접적으로 지원을 받고 있지만, 향후 장기적 관점에서 노인일자리 사업을 계획한다면 통일된 법체계가 필요할 것으로 판단됨.

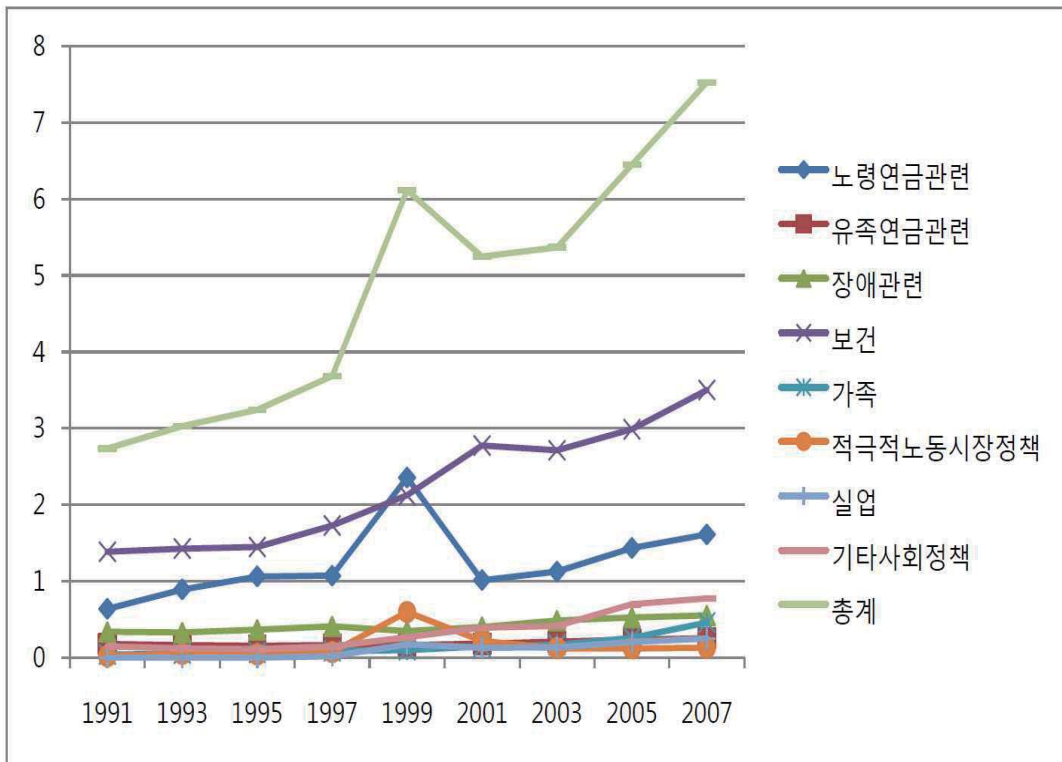
라. 노인복지 재정이슈: 비교적 관점

- 급속한 사회인구적 변화와 사회정책의 변화가 동시에 진행되고 있음. 핵심적인 질문 중 하나는 어느 정도까지 제도가 확대되어야 할 것이며 어느 정도까지 한국경제와 사회가 비용을 감당할 수 있을 것인가에 초점이 맞추어져 있음. 재정의 이슈를 정책적 차원과 결부하여 논의할 필요가 있음.

- 노인복지와 관련된 주요 지출 항목은 연금제도, 장기요양보험, 공공부조, 그리고 보건이라고 할 수 있음. 이들 지출은 대부분의 OECD 국가들에서 가장 비중이 큰 정책들이기도 함. 한국에서도 지난 10년 동안 복지에 관련된 핵심적 구호는 김대중 정부의 ‘생산적 복지’, 노무현 정부의 ‘사회투자국가’, 이명박 정부의 ‘능동적 복지’였지만, 실제적인 지출은 노동시장 관련지출보다는 보건이나 연금과 같은 전통적인 사회정책에서 발견되고 있음.

- 한국의 총 공공사회복지지출은 1991에 GDP 대비 3%에 미치지 못했지만, 2007년 7%를 넘겼으며, 2011년 현재 약 9% 정도로 파악되고 있음. 그 중 보건이 GDP 대비 약 3.5%이며, 연금이 2%에 아직 미치지 못하고 있음. 반면에 다른 분야들은 GDP 대비 1%를 넘는 정책들이 없음.

<그림 2> 한국 공적복지지출의 변화 1991-2007
(Y축은 GDP 대비 %, 자료: OECD SOCX)⁵⁴⁾



- 이러한 지출은 여전히 OECD 다른 주요 국가들과 비교했을 때 상당히 낮은 수준임. 다음의 표 20에서 보여주고 있는 바와 같이 2005년 스웨덴과 덴마크, 그리고 독일, 프랑스 등의 유럽 국가들은 30%대이거나 혹은 그보다 더 높은 지출을 보이고 있음. 자

54) http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG (2011년 5월 4일에 접속함)

4. 노인복지정책의 문제점과 과제

유주의 국가로 분류되는 미국과 호주가 17%에서 19%를 보이고 있으며, 일본은 20%의 지출을 보이고 있음.

- 노령연금 지출에 있어서도 한국이 특수직역연금을 포함하여 1.6%만을 지출하고 있는 데 반하여 자유주의 국가를 제외하면 대부분이 7-11%대의 지출을 기록하고 있음. 자유주의 복지 국가들은 대체로 노령인구 비중이 낮으며 지출도 약 5%대를 기록하고 있음.
- 보건지출은 대부분의 나라들이 5-7%의 지출을 하고 있으며, 국가 간에 큰 차이를 보이지 않고 있음. 흥미로운 것은 보편적 의료보험 제도를 가지고 있지 못한 미국의 공공 보건지출이 대부분의 다른 나라들보다 높은 7.2%라는 것임. 노인서비스의 경우 서비스가 발전되어 있는 북유럽 국가들이 매우 높으며, 남성가부장적 가족구조를 유지해왔던 보수주의 국가들과 시장과 고용에 의존하는 자유주의 국가는 낮은 노인서비스 지출을 보여주고 있음.

<표 20> OECD 국가의 복지레짐별 사회복지서비스 지출: 노인 복지지출⁵⁵⁾

복지레짐	국가	공공 사회 복지 지출 (a)	노령 연금 (b)	노인 서비스 (c)	보건 (d)	노인 관련 지출 비중 (b+c+d/a)	순사회 지출	전체 빈곤율	노인 빈곤율
사민 주의	Sweden	34.6	9.0	2.51	6.6	0.52	29.3	5.34	6.08
	Denmark	31.9	7.3	1.83	6.5	0.49	25.7	5.28	9.66
	Norway	24.1	6.2	1.77	5.7	0.57	21.2	6.80	9.20

55) (c)와 빈곤율은 석재은, “노인부문 국가재정지출 현황과 과제”, 미출판자료, 2011; 다른 항목은 OECD, Pensions at a glance. Paris: OECD(2011) 저자 재구성.

복지 레짐	국가	공공 사회 복지 지출 (a)	노령 연금 (b)	노인 서비스 (c)	보건 (d)	노인 관련 지출 비중 (b+c+ d/a)	순사회 지출	전체 빈곤율	노인 빈곤율
보수 주의	Germany	29.9	8.7	0.22	7.8	0.56	30.2	11.04	8.28
	France	33.8	11.1	0.32	7.5	0.56	33.6	7.09	9.20
	Italy	28.8	11.7	0.07	6.6	0.64	26.6	11.40	13.20
자유 주의	U.S	17.1	5.3	0.04	7.2	0.73	27.2	17.13	23.72
	U.K	24.3	5.8	0.61	6.8	0.54	29.5	8.25	10.43
	Australia	19.2	4.3	1.17	5.7	0.58	21.7	12.39	27.05
동아 시아	Japan	20.1	8.8	1.20	6.3	0.81	22.8	14.93	20.55
	Korea	7.8	1.6	0.19	3.5	0.68	10.7	14.79	48.51

□ 보건분야는 정확히 노인복지를 위한 것은 아니지만, 노령화와 함께 전체 의료비 중 65세 이상의 의료비가 급증하고 있음. 현재 한국에서는 전체 의료비에서 노인들의 의료비가 차지하는 비중이 2005년 24%에서 2009년 32%로 급속히 증가하고 있음.⁵⁶⁾ 향후 지속적으로 상승할 것으로 예상됨. 그런 의미에서 노인복지 재정적 측면에서 함께하는 것이 의미가 있음.

□ 위의 표는 바람직한 노인복지재정을 운용하는데 있어서 몇 가지 점에서 유의한 시사점을 제공함. 첫째는 높은 공공복지지출이 반드시 더 높은 재정적자를 가져오지는 않다는 것임. 실제로 최근 2010년 정부재정적자 데이터를 살펴보면 가장 재정적자가 높은 국가들은 미국(-10.7), 영국(-13.3), 일본(-8.2) 등이며, 가장 높은 지

56) 통계청, 2011.

4. 노인복지정책의 문제점과 과제

출을 보이고 있는 국가인 스웨덴(-3), 덴마크(-5.3), 프랑스(-8.6)가 반드시 더 높지 않음.⁵⁷⁾ 그런 점에서 재정적자는 복지지출 자체보다는 복지지출의 구조와 조세구조 등을 함께 고려해야 함.

□ 최근 OECD가 발표하는 순사회지출(net social expenditure)는 총공공사회복지지출에 민간복지지출(자발+강제)과 세제 혜택을 더하고, 다시 복지급여에 붙는 세금을 뺀 지출임. 다시 말해서 순사회지출은 공공섹터 뿐 아니라 복지혼합(welfare mix)과 조세구조를 함께 보여주는 지표임.

□ 순사회지출로 보면 공공사회복지지출에 비해서 전체 OECD 국가들의 사회지출이 상당히 수렴하는 것을 볼 수 있음. 사회민주주의 유형 국가인 스웨덴, 덴마크, 노르웨이는 상당히 지출을 줄어 들어서 스웨덴이 34.6%에서 29.3%로, 덴마크가 31.9%에서 25.7%로 내려오는 반면 미국은 17.1%에서 27.2%로 급격히 상승하며 영국도 24.3%에서 29.5%로 상승함. 영국이 스웨덴보다 복지지출이 더 높으며, 미국이 덴마크보다 더 높은 복지지출을 보이고 있음. 보수주의 국가인 독일이나 프랑스는 거의 공공사회복지지출과 순사회지출에 큰 차이를 보이지 않고 있음.

○ 주요한 원인은 사회민주주의유형이 실제로 많이 지출하는 것 같으나 과세를 통해서 상당히 많은 부분을 다시 국가가 가져가는 동시에 국가복지가 잘 되어 있어서 민간에 의한 복지나 세제혜택이 매우 적기 때문임. 반면에 영국과 미국은 각종세제혜택을 통해서 제공하는 복지가 실제급여만큼 상당히 많으

57) <http://www.guardian.co.uk/news/datablog/2010/may/27/debt-deficit-oecd-countries-data> (2011년 10월 20일 접속) 또한 흥미로운 점은 최근 경제위기와 침체가 심한 곳이 미국, 영국이나 일본 그리고 유럽에서는 상대적으로 복지저발전국인 남유럽이라는 점임.

며, 부족한 국가복지를 보충하기 위해서 민간과 시장을 통한 복지생산이 활발하게 이루어지고 있음.

- 순사회지출이 주는 함의는 국가가 얼마를 지출하느냐라는 관점에서 한 사회가 한 이슈를 대처하기 위해서 얼마나 지출해야하는가라는 것으로 초점을 전환시켜주고 있음. 공적으로 제공하는 연금이나 보건의 수준이 낮은 사회에서는 상대적으로 민간보험이 활발하게 운용되며, 정부는 적게 지출하는 반면 개인은 부담은 높은 경향이 있음. 한국의 경우 2009년 조사에 따르면 약 78%의 가구가 민간의료보험에 가입하여 있으며, 가구당 약 3.6개의 보험상품을 가입하고 평균 보험료율은 28만원에 이르는 것으로 파악되고 있음.⁵⁸⁾ 결국 순수한 공적지출 자체만을 논하는 것은 사회 전체입장에서 그리고 개인의 입장에서 큰 의미가 없을 수 있음.⁵⁹⁾

- 순사회지출이 대체적으로 수렴하는 경향을 보인다고 할 때 과연 어떠한 나라에서 더욱 복지성과가 높은지를 판단하는 것도 중요한 사항임. 전체 빈곤과 노인빈곤율을 볼 때 사회민주주의 유형에서 가장 낮은 전체빈곤율과 노인빈곤율이 발견되며, 자유주의 유형 국가들과 동아시아 국가인 일본과 한국에서 가장 높은 빈곤율을 보이고 있음. 이들 국가들은 다양한 노령 관련 세제혜택을 포함하면 더욱 지출이 증가될 것으로 판단되지만, 높지 않은 지출을 보이고 있는 덴마크와 노르웨이보다 훨씬 높은 빈곤율을 보이고 있음.

58) http://www.ytn.co.kr/_ln/0103_201101181340094104 (2011년 10월 20일 접속)

59) OECD 보건 데이터에 따르면 2007년 현재 공사 보건지출을 합하면 보편적 공적 의료보험이 없는 미국이 약 17%로 가장 높고, 조세로 보편적 의료제도를 운영하는 영국이 10%가 안 되며, 한국이 약 7%에 이르고 있음을 알 수 있음. http://www.oecd.org/document/16/0,3746,en_2649_34631_2085200_1_1_1_1,00.html (2011년 10월 20일 접속)

4. 노인복지정책의 문제점과 과제

- 이 원인으로는 제도가 가지고 있는 재분배효과와 공공부조 등의 기타사회보장제도가 이러한 결과를 보여주는 것으로 판단됨. 또한, 조세혜택과 민간지출이 공적지출보다 노인빈곤율을 줄이지 못하는 것은 조세혜택과 민간지출은 복지가 가장 필요한 계층에게 집중되기보다는 소득이 높은 이들에게 더욱 집중되는 역진적 성격을 가지고 있기 때문임.
- 공적지출, 민간지출, 그리고 조세를 어떻게 결합하는지가 연금체제를 설명하는데 중요한 요소이기 때문에 한국과 같은 초기단계에 매우 민감하게 디자인을 할 필요가 있음. 현재 한국도 다음 표에서 보는 바와 같이 퇴직연금이나 개인연금(400만원까지 소득공제) 등에서 다양한 세제혜택을 제공하고 있음. 미국에 대한 연구에서⁶⁰⁾ 세제혜택을 상당히 받고 있는 중산층 이상의 미국인들은 스스로 복지혜택을 받고 있다고 생각하지 않는다고 기술한 바 있음.

<표 21> 개인연금의 소득공제액의 추이⁶¹⁾

(천명, 억원)

구 분	합 계		연금저축		개인연금저축	
	인 원	금 액	인 원	금 액	인 원	금 액
2005	1,555	15,964	704	11,948	851	4,016
2006	1,710	23,076	971	19,600	739	3,476
2007	1,893	30,111	1,274	27,160	619	2,951
2008	2,017	34,174	1,459	31,429	558	2,745
2009	2,113	37,724	1,624	35,383	489	2,341

60) Steinmo, S., The evolution of modern states. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

61) 국세청, 한눈에 보는 국세통계: 102; 김원섭, 전계논문, 2011.

- 정책의 개혁에 있어서 재분배의 활용과 이에 대한 수용가능성도 집중적으로 논의가 필요한 대상임. 최근 경제위기가 일어났던 그리스의 경우 다른 복지지출은 상대적으로 저발달된 상태였지만, 연금의 지출이 과도했음. 특히 문제가 된 것은 거의 재분배가 없는 연금구조임. OECD 연금데이터에⁶²⁾ 따르면 순 소득대체율의 경우 중위소득의 1/2인 저소득층의 소득대체율이 113%에 이르며 (다시 말해서 생애소득보다 연금이 더 높음, 한국은 현재 40년 기여에 40% 정도임), 중위소득의 1.5배인 중상위층 역시 약 110%임. 매우 높은 급여율에 재분배가 거의 없음. 이태리는 소득대체율은 약 78% 정도로 낮지만 소득에 따른 재분배가 거의 없음.
- 소득비례연금에서 가장 큰 지출은 높은 소득을 가졌던 이들에게 주어지는 지출임. 만일 저소득층에게 높은 급여를 제공하고 고소득층에게 낮은 소득대체율이나 복구유럽처럼 높은 세제를 통해서 일부를 환수(claw-back)한다면 1) 저소득층의 빈곤이슈를 해결할 수 있음과 동시에 2) 재정문제에 상당히 기여할 수 있음. 하지만, 현재 ‘재분배’가 노인복지 재정 관련 핵심적인 이슈로 등장하고 있지 못하고 있음. 특히, 중상위층이 어느 정도까지의 재분배를 받아들일 수 있을 것인지, 그리고 보험방식으로 운영될 경우 소득과약의 이슈는 여전히 중요함. 자영업자들의 비율이 높은 우리나라에서는 재분배가 정책적으로 활용되기 전에 투명한 소득과약 문제가 선결조건임.
- 가장 극단적 형태의 재분배를 통한 재정해결책은 뉴질랜드의 기초연금 제도임. 뉴질랜드는 2층 강제소득비례연금이 없는 대신 일층 조세를 통한 기초연금만을 정액으로 모든 시민에게 보편적으로 제공하고 있음. 이 경우 소득비례에 대한 부담이

62) OECD, Pensions at a glance. Paris: OECD, 2011.

4. 노인복지정책의 문제점과 과제

없기 때문에 상대적으로 높지 않는 지출을 가질 수 있음.⁶³⁾ 하지만, 현재 소득비례형 국민연금을 이미 가지고 있는 우리의 경우 쉽게 국민연금을 폐지할 수 없을 것임. 이러한 경우 기초연금과 국민연금을 어떻게 조화시킬 수 있을지가 핵심적인 사안임.

□ 재정과 관련한 중요한 이슈는 수용에 관한 이슈임. 현재 기초노령연금 급여를 5%에서 10%로 증가시키려면 약 3-4조원이 추가로 소요되며, 이는 현 정부에게 부담이 될 수 있음. 반면에 비교적인 관점에서 GDP 대비 0.3% 정도의 추가 지출이 현 한국의 노령화 수준과 노인빈곤을 감안했을 때 과연 큰 지출인가는 사회적 질문이자 정치적 질문이기도 함.

○ 이와 관련하여 “보편적 기초연금의 정당성과 국민연금기금을 이용한 재원조달 방안”⁶⁴⁾에서는 다음의 표와 함께 비교적 관점에서 이 질문을 제시하고 있음. 다음 표의 추계에 따르면 한국은 개혁 이후에 연금지출이 꾸준히 증가하여 2050년에 국민연금지출과 기초노령연금지출이 합하여 약 10%에 이르고 있음. 2010년 현재 이미 10%에 이르는 지출을 하는 서구 국가들이 증가하고 있으며, 일본 및 일부 국가를 제외한 이들의 노령수준은 여전히 20%에 도달하지 못하고 있음. 반면에 2050년에 한국 노령화 비율은 38%에 이를 것으로 나타나며 여전히 다른 국가들에 비해서 지출이 낮을 것으로 예상되고 있음. 이러한 예상지출 수준이 과연 얼마나 수용 가능할 것인지에 대한 질문이 필요함.

63) Willmore, L., Universal pensions for developing countries. World Development. Vol. 35, No. 1., 2006, pp.24-51.

64) 김연명, 전개논문, 2011.

- 현재 논의가 되고 있는 바와 같이 향후 증가하는 복지욕구를 충족시키기 위해서 증세논의 역시 수용 가능성이 어느 정도까지인가가 중요한 이슈가 될 것임. 하지만, 보건과 장기요양, 그리고 노인의 고용에 관해서는 단순히 얼마나 지출을 할 것인가 보다는 제도의 구조에 대한 논의를 더욱 필요로 할 것임.

<표 22> OECD 국가의 GDP 대비 노령연금 지출 비율 추계⁶⁵⁾

구 분	연금개혁 이전				연금개혁 이후			
	2000년		2050년 지출비율 ¹⁾	증가율 ¹⁾ (2000년→ 2050년)	2004년 지출비율 ¹⁾	2050년		증가율 ¹⁾ (2004년→ 2005년)
	지출 비율 ¹⁾	65세 이 상 인구 ²⁾				지출 비율 ¹⁾	65세 이 상 인구 ²⁾	
영 국	5.4	15.8	8.4	+3.0	6.6	8.6	24.1	+2.0
스웨덴	9.2	17.3	13.9	+4.7	10.6	11.2	23.6	+0.6
미 국	5.9	12.4	10.7	+4.8	6.2 ³⁾	5.9 ⁴⁾	23.5	-0.3
덴마크	6.3	14.8	11.2	+4.9	9.5	12.8	25.3	+3.3
아일랜드	3.7	11.2	8.9	+5.2	4.7	11.1	26.3	+6.4
네덜란드	4.5	13.6	10.1	+5.6	7.7	11.2	23.5	+3.5
벨기에	7.6	16.8	13.9	+6.3	10.4	15.5	27.7	+5.1
핀란드	7.7	14.9	15.5	+7.8	10.7	13.8	27.6	+3.1
헝가리	7.6	15.1	14.1	+8.5	10.4	17.1	26.9	+6.7
프랑스	11.0	16.1	19.9	+8.9	12.8	14.8	26.2	+2.0
체 코	7.7	13.8	19.9	+12.2	8.5	14.1	31.2	+5.6
포르투갈	8.2	16.2	20.9	+12.7	11.1	20.8	31.6	+9.7
스페인	8.4	16.8	21.8	+13.4	8.6	15.7	31.7	+7.1
슬로바키아	6.3	11.4	19.8	+13.5	7.2	9.0	30.1	+1.8

65) 상계논문, 2011.

4. 노인복지정책의 문제점과 과제

구 분	연금개혁 이전				연금개혁 이후			
	2000년		2050년 지출비율 ¹⁾	증가율 ¹⁾ (2000년→ 2050년)	2004년 지출비율 ¹⁾	2050년		증가율 ¹⁾ (2004년→ 2005년)
	지출 비율 ¹⁾	65세 이 상 인구 ²⁾				지출 비율 ¹⁾	65세 이 상 인구 ²⁾	
일 본	7.0	17.4	21.0	+14.0	10.1 ³⁾	13.7 ⁵⁾	39.6	+0.6
오스트리아	11.7	15.4	27.6	+15.9	13.4	12.2	27.4	-1.2
독 일	10.3	16.4	26.2	+15.9	11.4	13.1	31.5	+1.7
이태리	13.6	18.3	32.0	+18.4	14.2	14.6	33.6	+0.5
폴란드	10.3	12.2	31.3	+21.0	13.9	8.0	29.6	-5.9
OECD 평균 ⁶⁾	7.5	15.1	17.5	+9.8	9.9	12.8	30.3	+3.2
한 국	1.4 ⁷⁾	7.2	7.0 ⁸⁾	-	1.5 ⁷⁾	9.84 ¹⁰⁾ (5.5 ⁹⁾)	38.2	-

- 1) 2000년, 2004년, 2050년 연금지출 비율 및 증가율은 Meier and Werding(2010) 표 1, 2에서 필자가 재구성.
- 2) 65세 이상 인구비율은 「OECD Factbook 2010」에서 구함.
- 3) 미국과 일본의 2004년 지출은 원자료의 인용년도가 오래되어 「OECD Social Expenditure Database 2010년」의 수치를 인용했음.
- 4) 2050년 미국의 지출비율은 Social Security and Medicare Boards of Trustees 에서 발간한 「Summary of the 2010 Annual Reports」의 수치로 대체하였음.
- 5) 일본의 2050년 지출비율은 Fukawa and Sato (2009:39)의 논문에서 인용
- 6) OECD 평균 항목은 위의 표에 제시된 국가의 평균으로 필자가 계산한 것임.
- 7) 한국의 2000년, 2004년 지출비율은 「OECD Social Expenditure Database 2010년」 판의 노령(old-age)과 유족(survivors)의 지출 비율을 합한 금액임.
- 8) 한국의 연금지출비율 7.0%는 특수직역연금(공무원, 군인, 사학연금)의 지출액이 제외된 것으로 국민연금의 급여수준을 60%로 유지할 경우의 GDP 대비율임(국민연금발전위원회, 2003:113).
- 9) 연금지출비율 5.5%는 특수직역연금과 기초노령연금의 지출이 제외된 것으로 국민연금 급여수준이 60%에서 40%로 인화된 2007년 이후의 지출비율 의미(국민연금재정계산위원회,2008:10). 이 수치는 기초노령연금액의 지출비용을 감안하지 않은 것임.
- 10) 한국의 국민연금과_기초노령연금의 지출 비율을 합친 것임

- 장기요양이 현재 GDP 대비 약 0.3%를 지출하고 있지만, 노인에게 소요되는 보건지출은 현재 약 1.1%에 이르고 있음. 그러한 점에서 노인복지 재정에 관련되어서는 보건과 장기요양이 함께 논의될 필요가 있음. 연금이나 공공부조와 같은 현금 프로그램은 지출을 얼마나 하는가가 복지에 직접적인 영향이 높지만, 서비스의 경우 높은 지출이 반드시 좋은 복지와 서비스를 의미하는 것은 아님. 미국과 영국의 보건제도와 지출을 비교하는 것이 전형적인 예이며, 그러한 점에서 서비스의 구조가 중요함. 노인인구가 급증할 것으로 예상하기 때문에 현재 보건과 노인장기요양에 관한 지출은 향후 빠르게 증가할 것으로 예측하는 것이 일반적임.
- “의료공급체계 현황과 정책”에 따르면⁶⁶⁾ 한국에서 공공병원의 비중은 6.4%로 OECD에서 제일 낮은 수준이며, 노인장기요양보험의 공급체계도 거의 전적으로 민간에만 의존을 하고 있음. 이러한 경우 규제를 통한 가격통제가 매우 어려워질 수 있음. 민간체계를 활용하는 것이 비용을 절약한다는 동기가 있지만 이후에는 오히려 비용을 더 급증시키는 측면이 노인장기요양보험제도에서도 발견되고 있음. 그런 의미에서 중앙이나 지방정부가 직접 장기요양 서비스 제공기관의 비중을 늘리게 되면 서비스 질을 조절할 수 있을 뿐 아니라 장기적으로는 가격통제라는 측면에서도 긍정적일 수 있음.
- 보건의 경우 행위별수가제(fee-for-service)를 정부가 고수하면서 비용이 더욱 증가하고 있음. 행위별수가제와 다른 방식인 포괄수가제(Diagnosis-Related Group)의 경우 병명에 따라서 전체 의료비 수가가 정해져있지만, 행위별수가제의 경우 환자를 진료한 횟수가 중요하기 때문에 환자를 더욱 자주 진료할 유인이 발생함. 그런 의미에서 노인 관련 만성질환의 경우

66) 서남규, “의료공급체계 현황과 정책”, 사회정책연구모임 4월 발표문, 2011.

4. 노인복지정책의 문제점과 과제

포괄수가제가 보건재정에 효과적일 가능성이 높음. 또한 장기적으로 40%에 육박하는 노령인구 시대를 준비하기 위해서는 총액예산제(Global budgeting)도 고려해볼 수 있음. 질병 당 수가를 넘어서 병원이나 일정 단위 당 전체 예산을 통제하는 총액예산제를 통해서 더욱 강력한 재정증가억제정책을 사용할 수 있음. 한국과 유사한 의료제도를 가지고 있는 대만의 경우 포괄수가제와 총액예산제를 통해서 의료비용을 효과적으로 통제하는 것으로 보이고 있음.

- 이러한 변화와 함께 보건체계와 장기요양서비스 체계를 어떻게 구분하고 운영할 것인지에 대한 통합적 논의도 필요함. 어느 질병까지 보건서비스가 대상이며, 어느 선부터 장기요양에서 책임을 질 것인지, 그리고 장기요양서비스를 받지 못하는 4-6등급 대상에 대한 예방적 서비스는 어떻게 제공할 것인지 등에 대한 합의와 효과적인 체계가 필요함. 현재 두 서비스 모두 국민건강보험공단에서 관리하고 있기 때문에 이러한 서비스의 유기적 결합이 상대적으로 쉬울 것으로 판단됨.

- 노인 고용은 재정안정화에 가장 크게 기여할 수 있는 변수임. 현재 65세 이상 노인의 고용율은 현재 OECD 다른 국가에 비해서 매우 높은 편임. 2009년 현재 노인의 총 경제활동참가율은 약 30%로서 일본 20% 그리고 미국 17%, 스웨덴 12% 등에 비해서 월등히 높은 수치임. 이러한 고용 중 정부의 일자리 창출이 갈수록 중요한 역할을 하고 있음. 하지만, 단순한 공공근로 형태의 노인 일자리 사업이 초고령화 사회를 맞이해서도 여전히 중요한 고용 창출 전략이 될 수 있을 것인지에 대해서는 의문이 있음. 그런 점에서 앞서 언급한 바와 같이 노인들이 본인의 원하는 분야에서 꾸준히 일할 수 있는 노동시장 환경과 본인이 ‘원하는 것’을

성인시절부터 꾸준히 개발할 수 있도록 돕는 평생교육시스템의 확립이 시급한 실정이며, 임의적 대책보다 광범위한 연구를 통한 장기적이고 지속가능한 대책이 강구되어야 할 것임.

- 노동시장의 활성화를 통해서 연금수급연령을 높이는 전략과 함께 출산율을 다시 높여서 안정적인 후속세대를 양성하는 것도 재정에 있어서 매우 중요한 이슈임. 그러한 점에서 노인복지의 재정은 보육을 비롯한 가족정책 및 양성평등정책이 중요한 역할을 하게 될 것임.

<표 23> 2009년 OECD 65세 이상 노인 고용 지표⁶⁷⁾

(단위 : %)

국가명	노인인구 비율	경제활동참가율			고용률		
		전체	남	여	전체	남	여
캐나다	13.9	10.5	15.2	6.7	10.1	14.5	6.4
프랑스	16.6	1.5	2.2	1	1.4	2	0.9
독 일	20.3	4.1	5.9	2.7	4	5.8	2.7
이탈리아	20.4	3.2	5.8	1.3	3.1	5.7	1.2
일 본	22.8	20.1	29.4	13.2	19.5	28.4	12.9
한 국	10.7	30.1	41.5	22.2	29.7	40.9	22.1
영 국	16.3	7.8	10.5	5.6	7.6	10.1	5.5
미 국	12.9	17.2	21.9	13.6	16.1	20.5	12.8
스웨덴	18	12.7	16.4	9.2	12.5	16.2	8.9
OECD 평균	14.6	9.1	12.6	7.3	8.8	12.6	6.9

67) OECD, 「OECD Factbook 2009: Economic, Environmental and Social Statistics」, 2009. OECD, OECD.StatExtracts(<http://stats.oecd.org/Index.aspx>); 한국노인인력개발원, 2010에서 재인용

5. 결론 및 향후 연구과제

- 빠른 저출산과 노령화 현상으로 인해서 노인복지 이슈가 빠르게 대두되고 있는 가운데, 불안정해져가는 노동시장, 해체되어가는 전통적 가족이 그 문제의 심각성을 더해가고 있음. 이와 함께 탈산업화로 인해 생산성이 낮은 서비스 섹터의 증가와 세계화로 인한 경제의 불안정성은 노인복지 이슈를 매우 복잡하게 만들고 있음.
 - 사회 내에 폭증하고 있는 복지욕구에 대응하기 위해서 정부는 빠르게 노인관련 다양한 제도들을 확충하고 있음. 다른 한편으로는 빠르게 증가하는 제도들이 성숙해져가면서 재정 불안정성이 대두됨과 동시에 미래 경제에 미칠 영향에 우려하는 목소리도 높아져가고 있음.
 - 이러한 배경에서 본 연구에서는 사회인구적 변화에 대해서 상술하고 노인복지에 핵심적인 영향을 미치는 세 가지 주요 정책인 공적소득보장정책, 노인장기요양보험, 그리고 노인 일자리 정책에 대해서 현황과 이슈들에 대해서 논의하였음. 또한, 노인복지 재정이슈를 전체 복지국가 차원과 비교적 차원에서 논하면서 가능한 대안들에 대해서도 함께 논의하였음.
- 연구 결과 지난 시기는 두 가지 의미에서 ‘복지 폭발’의 시기였음. 한 측면으로는 노인빈곤, 노인자살, 주된 일자리로부터의 조기퇴직, 가족해체 등을 통해서 복지욕구의 폭발이 일어났으며, 다른 한편으로는 국민연금의 보편화, 기초노령연금의 도입, 기존의 가족책임이었던 노인돌봄을 장기요양보험으로 사회화시킨 것, 일자리 정책을 통해서 수많은 노인들의 일자리를 만들어 내었음. 양 측면에서 급속한 변화를 경험하였음.

5. 결론 및 향후 연구과제

- 복지정책의 실질적인 확대가 이루어진 것은 확실하지만, 여전히 복지욕구를 충족하기에는 거리가 멀었다고 판단됨. 여전히 노인에 관련된 복지지표들이 OECD 다른 국가들과 비교해서 상당히 좋지 않음. 이와는 반대로 이미 재정안정성 이슈가 근본적으로 제기되고 있음.

- 이 문제를 접근하는데 있어서 두 가지 접근이 동시에 필요한 것으로 판단됨. 하나는 지출 자체로 접근하는 방식이며, 또 다른 접근은 정책의 구조로 접근하는 방식임.
 - 지출 자체로 접근하게 되면, 전체적으로는 총 노인 및 복지국가 지출을 어느 정도로 설정하는 것이 수용가능한고 한국 경제가 감당할 수 있는가라는 문제를 제기할 수 있으며, 증세를 할 수 있을 것인지, 어떻게 증세를 할 수 있을 것인지를 문제가 있음. 각 정책 차원으로도 어느 정도의 지출이 합리적인지에 대한 질문을 던질 수 있음. 최근의 논의에서는 노인에 대한 지출이 과도하게 높은 구조보다는 가족과 아동에 대한 지출이 높은 구조가 더 생산적인 구조라는 주장들이 대두되고 있음.
 - 정책 구조를 초점으로 볼 경우 정책을 어떻게 조직하느냐에 따라서 재정안정성과 복지욕구에 대해 더 효과적으로 대처할 수 있다고 바라봄. 이미 서구의 사례를 보면 연금지출이 높은 남유럽이나 일본의 노인들의 빈곤율이 더 낮은 것이 아니며, 보건지출이 높은 미국에서 노인들의 건강이 제일 좋은 것은 아님.
 - 그러한 측면에서 지출 자체로 접근하면서 전체 그림을 그려가는 절차도 중요하지만, 여전히 초기 발전 단계에 있는 정책들이 효과적으로 구성될 수 있도록 제도의 개선에 초점을

맞추는 것이 더욱 현명한 전략이라고 판단됨.

- 본 연구에서 다루지 않았지만 노인복지와 관련된 다양한 다른 이슈들과 정책들이 존재하고 있음. 특히, 소외가 중요한 문제로 대두되고 있기 때문에 고용 이외에 노인의 사회참여를 도울 수 있는 다양한 방안들이 필요하게 될 것임.
- 노인여가복지시설은 매우 중요한 역할을 현재 수행하고 있음. 약 6만 경로당은 핵심적인 노인여가복지시설로 자리매김하고 있음. 하지만, 여전히 노인들의 여가를 해소하기에는 여가관련 프로그램의 개발이나 복지시설 내의 노인들의 갈등 등 여러 가지 문제점들이 발견되고 있음.⁶⁸⁾ 또한 노령화로 경로당의 연령이 꾸준히 상승하면서 상대적으로 젊은 노인들의 여가공간이 턱없이 부족한 실정임. 노인복지관이나 노인교실 등이 현재 상당히 부족한 실정임. 정부는 이러한 프로그램에 보다 적극적으로 투자할 필요가 있음.

<표 24> 노인여가복지시설현황⁶⁹⁾

(단위: 개수)

	2006	2007	2008	2009	2010
소 계	56,789	57,777	59,422	61,065	62,469
노인복지관	183	211	228	237	259
경로당	55,504	56,480	57,930	59,543	60,737
노인교실	1,099	1,082	1,260	1,280	1,464
노인휴양소	3	4	4	5	9

68) 유성호, 경로당 발전방안 탐색: 경로당 이용경험에 따른 노인들의 특성을 중심으로, 한국노년학 29권 5호, 2009, pp.1463-1478.

69) 보건복지가족부 2009년 노인복지시설현황; 보건복지부, 2010에서 재인용

5. 결론 및 향후 연구과제

- 향후 연구과제로는 첫째, 노인복지 정책과 관련된 법체계의 정비와 구체화가 필요할 것임. 향후 노인의 고용, 노후, 그리고 돌봄과 여가가 점차 통합되어 움직이게 될 가능성이 높은 만큼 현재의 노인복지법이 보다 포괄적으로 제정될 수 있는 가능성에 대한 연구가 필요함. 노인복지법의 위상의 앞으로 개정될 사회보장기본법과 사회복지사업법과의 연계 하에 이루어져야 할 것임. 이와 함께 현재 과도하게 시행령과 시행규칙에 의존하고 있는 관련 법들이 어떤 의미를 가지는지를 분석할 필요가 있으며, 이에 따라서 법령 자체를 구체화하는 논의가 수반될 필요가 있음.
- 또한 상술한 정책들의 구조개선 방향이 꾸준히 연구될 필요가 있으며, 전체 복지제도 내에서 노인복지가 어떻게 위치지어질 것인지에 대한 총론적 연구도 동시에 필요함. 이와 함께 상당히 부족한 노인자살에 대한 원인과 대책에 대한 결과가 더욱 필요함.
- 가족에 대한 연구도 더욱 필요할 것임. 일정 부분 가족의 해체 현상이 탈산업화 시대에 당연하게 여겨질 수도 있지만, 향후 복지정책에서 가족의 역할을 어떻게 위치시킬 것인지 그리고 어떠한 정책들이 가족들을 지지해줄 수 있을 것인지에 대한 고려도 함께 필요함.

참 고 문 헌

- Barr, N., Reforming pensions: myths, trusts, and policy choices. *International Social Security Review*. Vol. 55, No. 2, 2002.
- Choi, Y., Transformations in economic security during old age in Korea: the implications for public pension reform. *Ageing and Society*. Vol. 26 No.4, 2006.
- _____, South Korea's unique demography and social risks, in 'Retirement, Work, and Pensions in Ageing Korea' (eds J. Yang and T. Klassen), Routledge, 2010.
- Choi, Y. and Kim, J., Jumping into the conclusion: the introduction of the long-term care insurance in South Korea. *Transforming Care 2010 Conference*, Copenhagen, Demark, 21st - 23rd June 2010 (with Jin Wook Kim).
- OECD Pensions at a glance. Paris: OECD, 2011.
- Steinmo, S., *The evolution of modern states*. Cambridge: Cambridge University Press 2010.
- Willmore, L., Universal pensions for developing countries. *World Development*. Vol. 35, No. 1, 2006.
- 국민건강보험공단, 건강보장선진화를 위한 미래전략: 2010 건강보장선진화위원회 활동보고서. 국민건강보험공단, 2010.
- 김원섭, 국민연금과 기초노령연금의 재구조화. 국회공청회 자료 2011.

참 고 문 헌

- 김연명, 보편적 기초연금의 정당성과 국민연금기금을 이용한 재원조달 방안. 노후소득보장을 위한 공적연금제도의 개선방안 공청회. 연금제도개선특별위원회, 2011. 4. 28.
- 남기철, 노인일자리 사업의 현황과 쟁점. 참여연대사회복지위원회 월간복지동향. 148권 2011.
- 방하남, 신동균, 김동헌, 신현구, 인구고령화와 노동시장. 한국노동연구원, 2004.
- 보건복지부, 보건복지백서 2010. 보건복지부, 2010.
- 서남규, 의료공급체계 현황과 정책. 사회정책연구모임 4월 발표문 2011.
- 석재은, 노후소득보장을 위한 공적연금제도 개선방안. 노후소득보장을 위한 공적연금제도의 개선방안 공청회. 연금제도개선특별위원회, 2011. 4. 28.
- _____, 노인부문 국가재정지출 현황과 과제. 미출판자료, 2011.
- 석재은, 김교성, 기초노령연금 재정추계에 관한 연구. 보건복지부, 한림대 산학협력단, 2010.
- 장지연, 중고령자 노동시장의 구조와 노동이동. 민주사회와 정책연구. 통권 11호, 2007.
- 양재진, 한국연금제도의 대안적 개혁모형: NDC 소득비례연금과 보충급여형 기초보장연금. 사회보장연구. 22권 4호, 2006.
- 유성호, 경로당 발전방안 탐색: 경로당 이용경험에 따른 노인들의 특성을 중심으로, 한국노년학 29권 4호, 2009.
- 유태균, 공공분야 노인일자리사업의 현황, 쟁점 및 활성화 방안, 노인인력개발포럼 6호, 2011.

- 윤희숙, 장기요양보험 이용현황분석과 비용추계를 통한 대상확대 방향의 모색, 한국개발연구원, 2010.
- 이신용, 민주주의, 법치국가, 복지국가의 친화성: 사회보장법에 의회유보원칙의 적용과 사회보장제도 발달과의 관계 -한국과 독일비교, 한국사회정책 17권 3호, 2010.
- 통계청, e-나라지표. www.index.go.kr 통계청, 2010.
- 통계청, 고령자통계 2011. 통계청, 2011.
- 통계청, 인구주택총조사보고서, 각년도.
- 한국개발연구원(윤희숙), 기요양보험 이용현황분석과 비용추계를 통한 대상확대방향의 모색, 한국개발연구원, 2010.
- 한국인력개발원, 노인일자리 통계동향, 한국인력개발원, 2010.
- 한정란, 노인인적자원 개발의 문제와 개선방안, 노인인력개발포럼 6호, 2010.