

# 노령계층의 소득보장방안

- 정부재정에 의한 소득지원을 중심으로 -

고 박 김 이  
철 능 성 경  
기 후 희 은

1992



한국보건사회연구원



## 머 리 말

우리사회는 평균수명의 연장과 출산율의 저하 등으로 인해 빠른 속도로 고령화사회로 전이되고 있다. 경제기획원의 인구추계에 의하면 60세 이상을 노인으로 보는 경우 2000년에, 그리고 65세 이상을 노인으로 간주하는 경우에도 2020년대 이전에 노인인구의 비중이 10% 이상에 도달하는 것으로 나타났다. 이러한 상황에서 가족부양의 전통속에서 살아온 우리나라의 노인들은 본인들의 노후생활에 대한 준비를 하지 못한 상태로 노후를 맞게 됨으로써 많은 경제적 어려움을 겪고 있다. 그리고 핵가족화, 가치관의 변화 등으로 인한 사적부양체계가 약화되는 상황에서 이를 보완할 만한 공적부양제도도 제대로 준비되지 못한 실정이다.

특히 많은 노인들이 최저생계비수준 이하의 생활을 하는 현재의 여건을 감안할 때 이들의 소득을 지원할 수 있는 효과적인 방안을 시급히 마련하여야 될 것이다. 이러한 의미에서 현 노인세대의 경제적 생활여건을 정확히 파악하고 노인을 대상으로 하는 현행의 공적소득지원제도의 문제점이 무엇인지를 알아내어 이들 제도의 개선을 통한 현 노령세대의 소득보장방안을 마련하는 것은 매우 시급한 과제라고 판단된다.

본 보고서는 노인의 빈곤문제에 대한 사회적 인식을 확산시키고 노인빈곤문제 해결에 있어서 정부가 지향해야 할 방향을 정립하는데 도움이 될 자료를 제공하기 위해 노인의 경제생활 여건을 알아보고, 노인소득보장과 관련된 현행 제도의 내용 및 문제점을 논의하였으며, 국제비교를 통한 시사점을 얻고자 외국의 저소득노인을 위한 공적제도를 소개하였다. 그리고 이러한 분석내용을 토대로 저소득노인의 소득지원을 위한 제도의 기본원칙 및 구체적인 방안을 제시하였다.

이 연구를 수행한 고철기, 박 능후, 김 성희, 이 경은 연구진의 노고에 치하를 보내며, 아울러 본 보고서가 출간되기 전까지 이를 읽고

도움을 주신 사회연구실의 정 경배 박사, 박 순일 박사, 이 가옥 박사, 박 옥희 박사, 그리고 보건사회부의 이 정섭 과장, 유 영학 과장에게도 감사를 드리는 바이다.

끝으로 본 보고서에 수록된 내용은 이를 담당한 연구자들의 의견이며 본 연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

1992. 12.

한국보건사회연구원

원장 지 달 현

## 목 차

제 1 장 서 론 .....	1
1. 연구의 배경 및 목적 .....	1
2. 연구의 범위 및 내용 .....	6
제 2 장 노령계층의 경제상황 및 전망 .....	11
I. 노인의 경제활동 .....	11
1. 노인의 경제활동 .....	13
1) 경제활동 노인인구 추세 .....	14
2) 노인의 경제활동의 종류 .....	20
2. 노인의 소득 .....	23
1) 노인의 소득원 .....	23
2) 소득의 규모 .....	25
II. 노인의 지출 및 경제생활만족도 .....	26
1. 노인의 지출 .....	26
1) 지출규모 .....	26
2) 지출내용 .....	28
2. 노인의 경제생활만족도 .....	32
제 3 장 노령계층을 위한 현행 소득보장제도 .....	40
1. 노인소득보장제도의 발전과정 .....	40
2. 노인소득보장제도의 현황 및 문제점 .....	51
1) 연금제도 .....	51
(1) 국민연금제도 .....	51

(2) 특수지역연금제도(공무원, 군인, 사립학교교원연금제도) .....	53
2) 공적부조제도 .....	55
(1) 생활보호사업 .....	55
(2) 노령수당 .....	63
3) 간접소득지원 프로그램 .....	65
(1) 노인능력은행 .....	65
(2) 노인공동작업장 .....	67
(3) 경로우대제 .....	67
(4) 노부모봉양수당 .....	68
(5) 상속세공제 .....	69
(6) 소득세공제 .....	69
3. 노인복지 재정 .....	70
<b>제 4 장 외국의 저소득 노인을 위한 소득보장제도</b> .....	74
I. 일본 .....	74
1. 일본의 노령소득보장체계와 복지연금제도 .....	74
2. 복지연금제도의 도입 및 발전과정 .....	77
3. 복지연금제도의 내용 .....	85
1) 적용대상 .....	86
(1) 경과적 노령복지연금 .....	86
(2) 보완적 노령복지연금 .....	86
(3) 노령복지연금 수급자추이 .....	86
2) 연금액 및 지급제한 .....	88
(1) 연금액 .....	88
(2) 지급제한 .....	89

II. 미국	91
1. 미국의 노령소득보장체계와 보충적소득보장제도(SSI)	91
2. 보충적소득보장제도(Supplemental Security Income:SSI)	93
1) 제도의 발달과정	94
(1) 노인공적부조의 초기시대 - 1930년대 중반까지	94
(2) 1935년 사회보장법령의 수립 - 노령부조수당(OAA)의 확대	95
(3) 사회보험 위주의 사회보장성숙기 - 1950년법의 수정	97
(4) 사회취약계층 전반에 대한 사회복지 확대기 - 1972년법 SSI제도 도입	99
2) 제도의 내용	102
(1) 적용대상	102
(2) 급여액	103
(3) 급여액 산정요인	104
(4) 주정부의 보조	107
(5) 재원 및 관리체계	108
III. 캐나다	108
1. 캐나다의 소득보장체계와 노령소득보장프로그램(OAS)	108
2. 노령소득보장프로그램(Old Age Security Program:OAS)	111
1) 제도의 발달과정	111
(1) 노인공적부조제도 초기시대 - 노령부조수당(Old Age Pension:OAP) 실시	111
(2) 1952년 노인보장법(Old Age Security Act) - OASP, OAA 실시	113
(3) 노후소득보장체계의 성숙기 - GIS, SPA의 도입	115
2) 제도의 내용	119
(1) 노령수당(Old Age Security Pension:OASP)	120

(2) 소득유지수당(Guaranteed Income Supplement:GIS) .....	121
(3) 배우자수당(Spouse's Allowance:SPA) .....	123
<b>제 5 장 저소득 노령계층의 소득보장방안</b> .....	125
1. 소득보장정책의 방향 .....	125
1) 최저생계수준의 유지 .....	126
2) 세대간 형평성 유지 .....	129
3) 균형적 발전의 사회추구 .....	130
4) 시대적 여건변화 수용 .....	132
5) 기존제도의 개선 및 보완 .....	134
2. 소득보장의 구체적 방안 .....	136
1) 소득지원대상 선정 .....	136
2) 지원금액 수준 .....	140
3) 소득보장비용 추정 .....	146
<b>제 6 장 요약 및 결론</b> .....	150
1. 노령계층의 경제적 여건 .....	150
2. 노령계층을 위한 소득지원제도 .....	152
3. 외국의 노령소득보장제도와 시사점 .....	157
4. 노령계층의 소득지원을 위한 제언 및 결론 .....	162



## 표 목 차

〈 표 2-1 〉 노인인구의 증가추이 .....	12
〈 표 2-2 〉 노인의 경제활동 및 취업인구 추이 .....	15
〈 표 2-3 〉 경제활동 노인인구의 비중 .....	16
〈 표 2-4 〉 노인취업자의 종사상태 .....	18
〈 표 2-5 〉 노인의 취업희망여부 .....	19
〈 표 2-6 〉 노인 취업자의 산업별 구성비 .....	21
〈 표 2-7 〉 노인취업자의 직종별 구성비 .....	22
〈 표 2-8 〉 노인가구의 소득원 .....	24
〈 표 2-9 〉 노인가구의 월수입 규모 .....	26
〈 표 2-10 〉 노인단독가구의 월생활비 지출 .....	27
〈 표 2-11 〉 저소득노인의 지역별 월평균 생활비 .....	28
〈 표 2-12 〉 가구주 연령에 따른 지출내용(1991년) .....	29
〈 표 2-13 〉 노인의료비의 증가추이 .....	30
〈 표 2-14 〉 노인 1인당 의료비 (공교직장) .....	31
〈 표 2-15 〉 지역에 따른 노인의료비에 대한 만족도 .....	32
〈 표 2-16 〉 가구주 연령비교 .....	33
〈 표 2-17 〉 현 생활비에 대한 만족도 .....	34
〈 표 2-18 〉 저소득층 노인의 생활비 만족도 .....	34
〈 표 2-19 〉 용돈 크기 .....	35
〈 표 2-20 〉 60세 이상 노인의 용돈의 출처 및 만족도 .....	36
〈 표 2-21 〉 노인가구의 최저생계비 .....	37
〈 표 2-22 〉 저소득층 노인의 지역별 월평균생활비 부족액 .....	38
〈 표 2-23 〉 지역별 저소득층 노인의 자녀와의 동거여부 .....	38

< 표 3-1 >	노인소득보장제도의 발전과정 .....	44
< 표 3-2 >	생활보호 지급수준 추이 .....	58
< 표 3-3 >	생활보호사업 예산추이 .....	60
< 표 3-4 >	생활보호 현황(1992) .....	61
< 표 3-5 >	생활보호대상자 추이 .....	62
< 표 3-6 >	노령수당의 단계별 추진계획 .....	64
< 표 3-7 >	노인능력은행 취업알선실적 .....	66
< 표 3-8 >	경로우대시설의 종류와 할인율 .....	68
< 표 3-9 >	국가예산 및 사회보장예산 대비 사회복지서비스의 구성비율 .....	71
< 표 3-10 >	사회복지서비스예산의 구성비율 .....	72
< 표 3-11 >	노인복지예산 구성내역 .....	73
< 표 4-1 >	노령자들을 위한 소득보장제도(연금) .....	76
< 표 4-2 >	경과적 연금의 급여액 추이 .....	83
< 표 4-3 >	노령복지연금의 수급권자 추이 .....	87
< 표 4-4 >	노령복지연금 소득제한 및 병급한도액 추이 .....	90
< 표 4-5 >	65세이상 노인의 소득(1984) .....	92
< 표 4-6 >	노인의 소득수준에 따른 소득원의 상대적 중요성(1984년) .	93
< 표 4-7 >	1989년 연방정부의 빈곤선 .....	104
< 표 4-8 >	재산한계선의 변화추이 .....	106
< 표 4-9 >	사회보장제도별 대상자 수 (1986년) .....	110
< 표 4-10 >	65세이상 노인의 주소득원 (1981년) .....	110
< 표 4-11 >	1951년의 노인의 주소득원 .....	113
< 표 4-12 >	1951년과 1961년의 노인의 주소득원 .....	114
< 표 4-13 >	캐나다 노인의 공적소득보장제도의 발전과정 .....	117

< 표 4-14 > 연방정부의 예산 (1990-91년) .....	120
< 표 4-15 > GIS의 최고 급여액 (1991년) .....	123
< 표 5-1 > 노령수당 지급대상의 단계적 확대 .....	138
< 표 5-2 > 생활보호(거택보)대상 독인가구의 최저생계비 부족액 ....	143
< 표 5-3 > 생활보호(거택보호)대상 2인가구의 최저생계비 부족액 ..	144
< 표 5-4 > 노령수당 수급후의 최저생계비 대체율(1인가구) .....	145
< 표 5-5 > 노령수당지급 대상노인의 연령별 분포 추정치 .....	146
< 표 5-6 > 노령수당 지급대상 노인의 연령별 분포 추정치 .....	147
< 표 5-7 > 생활보호대상 65세이상 노인 추이 .....	148
< 표 5-8 > 노령수당예산 추정치 .....	148

## 그림목차

< 그림 4-1 > 65세이상 노인의 주소득원 .....	118
< 그림 4-2 > 연령별 GIS제도 대상자의 비율 (1986년) .....	122

# 제 1 장 서론

## 1. 연구의 배경 및 목적

우리나라의 노인은 그 절대수에 있어서는 물론 전체 인구에서 차지하는 비중면에서도 급속한 신장을 보여 왔으며 앞으로도 이러한 추세가 계속될 전망이다. 경제기획원에 의하면 60세 이상의 노인인구 비중이 1980년의 6.1%에서 1990년에 7.4%로 증가했으며, 금세기 말에는 10.2%를 차지하며 절대수로는 약 5백만명에 이를 것으로 나타나 우리나라는 빠른 속도로 고령화 사회로 전이되고 있음을 알 수 있다. 그런데 이처럼 노인인구가 급속한 증가를 보이는데 비해 고령화사회에 대비한 노령취업제도, 연금제도등 노령계층을 위한 사회보장제도는 매우 미비된 상태이어서 많은 노인들은 어려운 경제적 상황에 직면하고 있는 실정이다.

우리나라의 경우 조기정년제도로 인하여 국민들의 경제활동이 55세를 기점으로 급속히 감소되고 있으며, 고령세대의 낮은 교육수준 등으로 급격한 산업구조의 변화에 대한 적응력이 낮아 취업의 기회도 제한되어 현 노인세대의 절대다수는 경제활동의 참여로 부터 배제된 상태에서 빈곤에 허덕이고 있다. 60세 이상 노인의 약 64%가 전혀 경제활동에 참여하지 못하고 있으며 경제활동에 참여하고 있는 약 36%의 노인 중에서도 고용주나 상시고용 임금 근로자로서 안정된 취업상태에 있는 노인은 약 6%에 불과한 230천여명에 지나지 않으며, 나머지의 대부분은 농림수산업 등 노동생산성이 낮고 노인들의 체력에 부합하지 않는 강도높은 노동이 요구되는 1차 산업부문에 종사하고 있다.<sup>1)</sup> 이처럼 대다수의 노인들이 근로소득을 갖고 있지 못할 뿐 아니라 선진국처럼 연금이나 재산소득이 그들의 주소득원이 되고 있지도 못한 실정으로써 자녀들의 경제적 지원에 의존하는 등 의존적이며 빈곤한 노후생

---

1) 제 2장 참조.

활을 유지하고 있다.

노인만이 사는 가구를 대상으로 한 1990년의 조사에 의하면 최저생계비수준 이하의 생활을 유지하고 있는 노인가구의 비중은 대도시의 경우 독신가구 67.5% 및 부부가구 41.1%였으며, 농촌지역의 경우는 각각 66.3% 및 60.3%로 나타나 노인빈곤의 심각성을 말해 주고 있다.<sup>2)</sup> 자식들과 동거하는 경우를 포함한 노인들에 대한 한국갤럽조사에서는 대상노인의 반수 이상이 현재의 생활비수준에 대해 만족하지 못하는 것으로 나타나 역시 노인들의 경제적 어려움을 보여주고 있다.

특히 저소득 노인계층은 많은 경우 자식들과 별거하고 있으며, 자식들의 경제력도 취약하여 노인 본인의 노력이나 자식들의 능력만으로는 생계유지 방안을 마련하기 어려운 실정으로써 이들 저소득 노인층의 경제생활에 대한 국가의 보호 내지 지원이 절실히 요구된다. 그러나 노인의 경제적 어려움을 도와 주는 국가차원의 현행 제도는 빈약한 것으로써 저소득 노인은 물론 국민노인들에 대한 소득지원면에 있어서도 매우 제한된 것이라고 할 수 있다.

우리나라는 전통적으로 농업중심의 대가족제도를 유지하던 국가로써 노후가 되면 자식들에게 경제적으로 의존하는 것이 당연시 된 소위 가족부양정신이 강하게 지배하던 사회였다. 그러나 지난 30여년간 공업중심의 산업화가 급속히 진행되면서 핵가족화 및 가치관의 변화로 인한 부모부양의식의 약화로 현재의 노령세대는 경제적으로 매우 어려움에 봉착하게 되었다. 전통적으로 내려오던 가족부양정신의 퇴조를 예상치 못한 상태에서 현재의 노령세대는 자신의 노후생활에 대한 대비책을 마련하지 않았으며 혹 마련조차 했어도 농업위주의 단순재생산이 겨우 가능했던 워낙 가난했던 국가에서 그것은 거의 불가능 했다. 선진국의 경우는 이같은 사회적 대변혁기에 사적부

---

2) 한국보건사회연구원, 사회복지 장기발전 계획, 1992, p.79. 및 이 가옥 외, 노인부양에 관한 연구, 한국보건사회연구원, 1990, p.84.

양체계를 보완하기 위한 방법으로써 공적부조 및 공적연금등 사회보장제도를 도입하였으나, 우리나라는 확대재생산이 가능할 만큼의 부의 축적이 근년에야 이루어졌으며 그간의 경제정책이 先成長後分配의 원칙하에 이루어졌던 관계로 노인 등 사회취약계층에 대한 사회보장적 배려를 하지 못했었다고 볼 수 있다.

우리나라에서 노인들에 대한 사적부양체계를 보완하는 방안으로써 사회보장제도를 도입하기 시작한 것은 극히 최근의 일이라고 할 수 있으며 그 제도내용도 아직은 이미 노인이 된 세대 즉 현 노령세대의 소득을 보장하기 위한 방안을 담고 있다고 보기에 매우 미흡한 것이다. 노인이 경제적 혜택을 받을 수 있는 현행 제도를 살펴 보면, 생활보호사업 및 노령수당과 같은 극빈고령노인을 대상으로 하는 공적부조적 성격의 제도와 사회보험의 성격을 띤 국민연금 및 특수직역연금제도가 있다. 또한 이들 노인소득보장과 직접적으로 관련된 제도 외에 노인능력은행, 노인공동작업장, 경로우대제, 기타 세제상의 혜택제도등 간접적으로 노인들의 소득을 지원하는 제도가 있다. 그러나 이들 소득지원제도는, 다음에서 지적하는 바와 같이, 노후소득을 보장하는 데는 많은 한계점을 가지고 있다.

먼저 생활보호사업은 1961년부터 극빈취약계층의 구빈을 목적으로 시행된 제도로써 그 보호대상으로 65세 이상의 노동능력이 없는 노쇠자도 포함시키고 있어 동사업을 노인소득보장을 위한 사업의 일환으로 볼 수 있다. 그러나 이 제도는 60-64세의 극빈노인계층을 제외하고 있으며, 65세 이상 노인 중에서도 그 대상을 선정하는데 있어 최저생계수준 이하의 모든 노인이 포함되는 것이 아니고 매년 생활보호에 배정되는 예산의 범위내에서 인구비례적으로 선별되고 있어 많은 극빈노인이 제외되고 있다. 또한 선정된 자에 대한 보조수준도 매우 낮아 보조액과 기타수입을 합해도 최저생계비수준에 훨씬 미달한다.

노령수당제도는 생활보호대상 노인 중 70세 이상자에게 월 1만원씩을 지급하는 구빈 겸 경로적 성격을 띤 제도로써 1991년부터 시작되었다. 보건 사회부의 장기계획에 의하면 단계적으로는 월지급액을 인상하고 지급대상 연령도 인하하여 1996년에는 최저생계수준 이하의 생활을 하는 65세 이상 노인 모두에게 월 3만원씩을 지급할 계획으로 밝혀져 저소득노인의 어려움을 지원하는 제도로 발전시킬 전망이다. 그러나 이 제도 역시 60-64세 사이의 저소득노인이 제외되었으며 지급액의 절대액 수준이 낮게 책정되었을 뿐 아니라 물가지수 및 기타 경제변수와 연동되어 있지 못하여 저소득노인들의 생활지원에 큰 기여를 하지 못할 것으로 보인다. 또한 노령수당제도에 실제로 배정된 1991년과 1992년의 예산이 노인복지 전반을 위한 예산의 범위내에서 정해지고 있어 원래 계획상의 노령수당예산에 훨씬 미치지 못한 점을 감안할 때 이 제도가 과연 장기적으로 저소득 노인의 소득지원을 위한 제도로 발전될 지는 의문이다.

이상의 생활보호사업 및 노령수당제도가 고령의 극빈노인을 대상으로 하는 제도인데 비해 1988년에 도입된 국민연금제도는 앞으로 노인이 될 자들을 대상으로, 본인 및 사용자의 부담으로 재원을 마련하여 노후의 소득을 확보토록 한 사회보험제도이다. 그런데 동 제도는 가입연령을 60세 미만으로 정하고 있어 이미 노령이 된 현 노인세대를 그 대상에서 제외하였으며 이들 제외된 계층을 위한 보완적 조치를 강구하지 못하였다. 또한 이 제도는 연금수급액이 가입기간에 비례하도록 하는 요소를 지니고 있어 60세에 가까운 연령계층에 대한 보호로써 매우 제한적인 것이다. 현 고령 및 고령에 가까운 계층이 어려운 여건을 극복하면서 우리나라의 경제성장에 기여한 바를 감안할 때 이들의 노후생활보장을 위한 방안을 강구하지 않은 상태에서 앞으로의 노인이 될 세대를 위해서는, 비록 재원이 가입자 본인 및 사용자에게 의해 마련된다고는 하지만, 연금제도를 도입한 것은 사회적 형평성이



나 도덕성의 관점에서 볼 때 문제시 된다고 하겠다.

한편 공무원, 군인, 사립학교교직원등 특수직역에 종사했던 자들의 노후 생활을 보장하기 위한 제도로 볼 수 있는 특수직역연금제도는 그 도입역사가 비교적 오래되어 이들 직역을 퇴직한 노인들의 경제생활에 큰 도움을 주고 있다. 그러나 이들 특수직역에 종사했던 노인의 절대수가 적으며, 이 제도는 사회보험제도내에서 일반적으로 보기 힘든 일시금형태의 급여를 인정하여 왔고 과거의 퇴직자들 중 상당수가 이 일시금을 선택함으로써 연금수급 대상에서 제외된 직역퇴직노인이 많다는 문제점을 안고 있다.

위에서 언급된 노후생활을 지원하기 위한 직접적인 소득지원제도 외에 노인들의 취업확대를 통한 소득기회 부여, 경로우대제를 통한 노인지출감소 유도, 세제혜택을 통한 노인부양자 소득세감면등 간접적인 방법으로 노인들을 돕는 프로그램이 있다. 그러나 이들 간접적인 제도는 그 소득지원효과가 미미할 뿐 아니라 주로 도시거주 노인이나 부양가족이 있는 노인들에게 혜택이 돌아가는 것으로 볼 수 있으며 노인들 중에서도 소득이 낮아 오히려 도움이 더욱 필요한 농촌노인이나 가족이 없는 노인들을 위해서는 별로 기여를 하지 못하고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 우리나라는 급속도로 노령화사회로 전이되고 있으며 이 과정에서 가족부양의 전통속에서 살아온 현재의 노인들은 본인들의 노후생활에 대한 준비를 하지 못한 상태로 노후를 맞게 됨으로써 많은 경제적 어려움을 겪고 있다. 그리고 이같이 가족구조의 핵가족화, 가치관의 변화 등으로 인한 사적부양체계가 약화되는 상황에서 이를 보완할 만한 공적부양체제도 제대로 준비되지 못한 실정이다. 따라서 노인의 수가 급증하고 있으며 이들 중 많은 사람이 최저생계비수준 이하의 생활을 하는 현재의 여건을 감안할 때 노인들의 경제생활을 실질적으로 지원할 수 있는 효과적인 정책방안을 시급히 마련하여야 될 것이다.

우리나라에서 노인을 여타 사회취약계층과 구분하여 이들의 복지증진을 모색해야 한다는 분위기가 조성되기 시작한 것은 1981년의 노인복지법 제정 때였다고 볼 수 있다. 그러나 이 법은 노인들의 소득을 지원하기 보다는 주로 복지서비스제공을 내용으로 하고 있으며 선언적인 성격을 가진 것이었다. 그후 1989년 동법을 대폭 개정하여 노령수당제도를 수용하는 등 노인을 위한 직접적인 소득지원을 명시하였다. 그러나 이 개정된 법에서도 총론부분에서는 매우 이상적이며 수준 높은 노인복지를 언급하고 있으나 구체적인 복지프로그램을 제시하는 각론부분은 빈약하여 겨우 극빈노인을 대상으로 하는 노령수당제도를 명시하는 정도였다. 또한 수당에 관련된 주요내용은 모두 대통령령으로 위임함으로써 노인소득보장방안을 향한 국가의 의지의 미약함을 나타내었다. 지난 수십년간의 경제발전으로 인한 국력의 확대 및 국가재정의 건실성을 감안할 때 현 노령계층이 「선성장 후분배」의 논리하에 우리나라 경제성장에 큰 기여를 하였음에도 불구하고 자기의 몫을 충분히 보상받지 못했다는 점을 인정한다면 이제는 경제적 어려움을 겪고 있는 이들 노령계층에 대한 대책을 마련해야 될 시기가 되었다고 판단된다. 이러한 의미에서 현 노인세대의 경제적 생활여건을 정확히 파악하고 이들을 대상으로 하는 현행의 공적소득지원제도의 문제점이 무엇인지를 알아내어 이들 제도의 개선을 통한 현 노령세대의 소득보장방안을 마련하는 것은 매우 시급한 과제라고 판단된다. 본 연구는 이러한 목적을 달성하기 위한 시도라고 하겠다.

## 2. 연구의 범위 및 내용

노인부양이 장래의 큰 사회문제로 부상될 것이 예견되어 이에 대한 장기적이며 근본적인 대책으로 도입한 제도가 국민연금제도라고 할 수 있다. 정부는 앞으로 60세 미만의 전국민을 가입대상으로 확대할 계획이어서 장기적

으로 이 제도가 노후생활보장을 위한 핵심적인 기능을 수행할 것이 분명하다. 그러나 이미 언급한 바와 같이 정부는 이 제도 도입시 이미 60세가 넘는 자들에 대한 구제조치를 강구하지 못하였다. 그러므로 고령이라는 이유 때문에 국가에서 새로이 도입한 연금제도로 부터 강제적으로 배제되는 계층에 대해서는 경과적 조치의 대상이 되는 특수계층으로 취급하여 대우할 필요가 있다고 본다. 일본등 외국에서도 범국민적인 각출제 연금제도를 도입할 경우 이미 고령이 되어 제도가입이 불가능한 계층에 대해서는 여타가입 연령계층과의 형평성 있는 대우가 필수적이라는 관점에서 이들을 위한 무각출제연금을 병행시키는 소위 경과적 장치를 동시에 도입하였다. 이처럼 연령차이에 따른 계층간의 불균형을 해소시키는 조치를 취하는 것은 국민정서를 총합한다고 볼 수 있는 우리나라의 헌법정신에도 충실히 따르는 것으로 볼 수 있다.

한편 국민연금제도가 성숙되고, 농어민과 도시자영업자 등 전국민으로 확대되더라도 소득이 없거나 매우 낮아 비록 연령기준으로는 국민연금의 가입대상이 되지만 각출료를 납부할 수 없어 제도외의 가입이 어려운 계층이 있을 것이다. 이들은 어느 사회에나 존재하는 소위 사회취약계층으로 볼 수 있으며 연금제도의 성숙이나 확대에도 불구하고 제도자체의 구조적 문제점 때문에 제외되는 자들로서 이들을 위한 보완적인 정책적 배려가 마련되어야 한다. 이들 계층은 고령이 되기 이전부터 이미 경제적으로 어려움을 겪는 계층으로써 고령이 올 때는 더욱 그 경제사정이 악화된다고 볼 수 있다. 따라서 국가는 범국민적 제도의 성숙에도 불구하고 이러한 이유 때문에 상존하게 되는 빈곤노인들에 대한 조치를 취해야 되며, 이런 조치는 바로 국민연금제도를 보완하는 장치라고 볼 수 있다. 일본에서도 무각출연금을 각출제연금과 병행하여 도입할 당시 두가지 인구계층을 염두에 두고 그 제도를 설계했다. 그 하나는 이미 고령이 된 자들을 위한 것(경과적 장치)으로 제

도가 성숙될 때 이 장치는 점차 약화되어 일정 기간이 지나면 이 장치에 해당되는 사람들이 사라지게 되는 것이며, 다른 하나는 사회가 존속하는 한 언제나 있게 마련인 사회의 여타 취약계층이 노인이 되었을 때를 대비하여 마련하는 것(보완적 장치)이다.

본 연구에서는 연구의 인적대상을 위에서 언급한 국민연금이라는 새로운 사회보장제도와의 관계에서 본 소위 경과적 조치와 보완적 조치의 대상이 되는 사람들로 한정한다. 그 중에서도 경과적 조치에 해당하는 계층, 즉 이미 노령이 되었거나 노령에 가까운 세대를 중점적으로 다루고자 한다. 그 이유는 이들 계층은 지금 당장 경제적으로 심각한 어려움을 겪고 있는 연령층으로써 자력에 의한 문제해결이 거의 불가능하며 이들을 위한 국가의 제도도 미비된 상태이기 때문이다. 보완적 조치의 대상이 되는 자들은 아직은 연령이 낮아 앞으로 국력의 신장, 재정여력의 확대, 사회적 공동체의식 등의 강화에 따라 점차 이들의 경제적 어려움에 대한 관심이 고조되고 그에 따라 다양한 문제해결방안이 강구될 수도 있다고 본다. 즉, 이들에 대한 경제적 문제해결은 시간이 감에 따라 그 해결의 방법이 다양해 지고, 효율적인 방안이 나올 여지가 많아 장기적인 관점에서 연구가 이루어져야 될 분야라고 본다. 따라서 본 연구에서는 가장 시급한 공적지원의 대상이라고 볼 수 있는 경과적 조치의 대상, 그리고 그 중에서도 저소득 노인을 위한 경제적 지원방안에 대해 논의하기로 한다.

노인을 위한 소득보장은 그 범위가 매우 넓다. 노령자에 대한 금전지급을 내용으로 하는 직접적인 소득보장방법으로써 국민연금, 기업연금, 퇴직금, 노후대비 민간보험등 공·사적인 연금제도가 있으며 국가의 공적부조에 의한 지원으로써 생활보호, 노령수당이 있다. 간접적인 제도로써는 노인의 정년연장 및 직업훈련을 통한 재취업 등 취업기회의 확대, 의료서비스 제공, 노인이 이용하는 시설 등에 대한 사용료 면제 내지 할인등 노인본인을 대상으

로 하는 것이 있는가 하면 노인을 부양하고 있는 자에 대한 세제상의 감면 제도가 있다. 또한 보다 넓게는 실버산업, 노인의료시설, 노인복지시설을 확충하여 노인의 지출부담을 줄이거나 지출의 효율성을 높여 노인의 제한된 소득의 효용도를 높이는 방법도 있다.

본 연구에서는 연구의 범위를 국가의 재정지원에 의해 노령자에게 직접적으로 금전을 지급하는 방안에 대한 것으로 국한시키고자 한다. 따라서 사적인 제도를 통한 방안이나 국민연금 같은 각출제인 사회보험형식의 소득보장 방안이 아닌 공적부조차원의 노인소득보장방안이 대상이 될 것이다. 이처럼 국가의 재정지원에 의한 것으로 국한하는 이유는 본 연구의 인적대상이 사회취약계층이며 경과적 조치의 대상인 현재의 노인들이어서 이들에 대한 지원책으로 가장 효과가 크고 신속한 것은 역시 국가재정에 의해 운영되는 공적부조방식이라고 할 수 있기 때문이다. 선진외국의 경우에도 저소득노령층 등 사회취약계층에 대한 사회보장제도로써 공적부조방식이 가장 먼저 시작되었는데 그같은 이유가 우리나라에는 예외적으로 적용되지 않아야 된다고 볼 수 없기 때문이다.

본 연구는 노인의 빈곤문제에 대한 사회적 인식을 확산시키고 노인빈곤문제 해결에 있어서 정부가 지향해야 할 방향을 정립하는데 도움이 될 자료를 제공한다는 취지에서 다음과 같은 내용을 중심으로 연구를 진행시키고자 한다. 먼저 제 2장에서는 노인의 경제적 생활여건을 파악하기 위해 노인의 경제활동 참여상황과 이들의 소득 및 지출현황을 살펴보고, 제 3장에서는 노인들의 소득보장과 관련된 정책의 변천과정을 현존 제도를 중심으로 살펴본 후 현제도의 내용 및 문제점을 논의하고자 한다. 제 4장에서는 국제비교를 통한 시사점을 얻고자 일본, 미국, 캐나다 3개국의 저소득노인을 위한 공적 제도를 소개한다. 제 5장에서는 앞의 각 장에서 분석한 내용을 토대로 저소득 노인의 소득지원을 위한 제도가 수용해야 할 기본적인 원칙들을 논의한

후 이 원칙에 적합한 구체적인 방안을 제시하고 이같은 방안의 도입에 따른 비용을 추계한다. 끝으로 요약과 결론을 제 6장으로 하되 요약부분을 다소 자세히 기술하여 요약부분과 제 5장만으로도 본 보고서의 전반적인 내용을 나타낼 수 있도록 하고자 한다.

## 제 2 장 노령계층의 경제상황 및 전망<sup>3)</sup>

### I. 노인의 경제활동

우리나라의 노인은 그 절대수뿐 아니라 전체인구에 대한 비율면에서도 크게 늘어나고 있다. 경제기획원의 인구추계에 의하면 60세 이상을 노인으로 보는 경우 2000년에, 그리고 65세 이상을 노인으로 간주하는 경우에도 2020년대 이전에 노인인구가 차지하는 비율이 10% 이상에 도달하여 고령화사회가 될 전망이다.<sup>4)</sup> 이러한 고령화사회로 급속히 전이되는 과정에 있는 우리나라이지만 그에 대응할 수 있는 노령취업, 연금제도등 노령관계 사회보장제도의 변화가 뒤따르지 못하고 있는 실정이다. 이런 상황에서 중요한 문제로 부상되는 것은 노인 자신들의 관점에서 보면 노후의 생활대비를 어떤 방법으로 할 것인지이며, 노인을 부양해야 하는 가족과 국가의 입장에서는 노인부양부담의 증가를 어떻게 효과적으로 대처하느냐일 것이다.

또한 장기적 차원에서 볼 때 고령화사회로의 전이는 국민의 노인부양부담의 증가와 노동력의 노화로 인한 생산성의 저하를 의미하므로 노인의 복지를 증진시키면서 동시에 국가의 생산능력을 저하시키지 않는 적절한 대비책을 마련하는 것이 매우 중요하다. 우리나라의 노인부양비는 1970년대의 10.3%에서 2021년에는 약 30%에 달할 것으로 추정되고 있다. 특히 노령화지

3) 본 장의 내용의 대부분은 이 가옥외, 노인부양에 관한 연구, 한국보건사회연구원, 1990.와 한국보건사회연구원, 노인복지정책의 방향설정을 위한 연구, 1989를 참조하여 구성하였음.

4) 그러나 실제 노인인구 증가추세는 기획원의 추계치(< 표 2-1 > 참조)를 상회하여, 1990년의 경우 총인구수 43,500천명중 60세이상인구는 3,476천명(8.0%), 65세이상 인구는 2,225천명(5.1%)으로 노인인구비가 예상했던 것보다 더 빠른 속도로 증가하고 있어 고령화사회 도래시점도 앞당겨질 것으로 보임.

수는 1970년의 경우 12.9%에서 2021년에는 약 122%에 달하는 급격한 상승을 보일 것으로 추정되었다. 이와같은 사회에서는 부양비가 점차 년소층에서 노령층으로 그 비중이 옮겨가게 된다. 그것은 년소층의 양육이나 교육비 같은 장래의 생산활동을 진작시키는 경제적 투자가 줄어들고 상대적으로 노령층을 위한 부양 및 의료비 등의 복지적 부담의 증가를 뜻한다.

< 표 2-1 >

노인인구의 증가추이

(단위 : 천명, %)

구분	1970	1980	1990	2000	2021
전체인구(A)	32,240	38,120	42,869	46,789	50,586
60세이상노인인구(B)	1,704	2,292	3,415	4,809	9,358
65세이상노인인구(C)	1,064	1,456	2,144	3,168	6,625
60세이상 노인인구비 ( B/A )	5.4	6.1	7.4	10.2	18.5
65세이상 노인인구비 ( C/A )	3.3	3.8	5.0	6.8	13.1
노인부양비 <sup>1)</sup>	10.3	10.0	11.3	15.0	28.8
노령화지수 <sup>2)</sup>	12.9	17.7	25.6	38.8	122.2

주 : <sup>1)</sup> 노인인구(60세이상)/경제활동인구(15-59세) x 100

<sup>2)</sup> 노인인구(60세이상)/소년인구(0-14세) x 100

자료 : 한국보건사회연구원, 노인복지정책의 방향설정을 위한 연구, 1989, p. 45.  
이 가옥 외, 노인부양에 관한 연구, 한국보건사회연구원, 1990, p. 53.  
경제기획원, 인구 및 주택센서스 보고, 1990.

현대사회에서 노인들의 부양이 중요한 이슈로 대두되는 것은, 산업화 및 도시화에 따라 가족의 분리현상이 심화되어 한때 경제사회 각 분야에서 주역으로 활약했던 노인들이 돌연 불필요하고 노후화된 잉여인력으로 전락하여 소외당한 결과 노인들의 경제력이 급속도로 약화 기 때문이다. 사회가 고도로 발달함에 따라 지식의 전문화가 요구되고 기술의 급격한 변화에 대



한 신속한 적응력이 필요한 때에 노인들이 능동적으로 이러한 변화에 대처하기가 어려워졌고, 이런 노인들의 사정과는 달리 경제성장 과정에 지속적으로 참여하고 있는 대다수 근로연령의 국민들의 전반적인 생활형편은 나아져 노인들의 상대적인 박탈감 및 그에 따른 노인들의 경제적 욕구는 더욱 증가하게 되었다.

본 장에서는 현재의 노령계층의 경제적 생활환경을 알아보기 위해 그들의 경제활동, 소득 및 지출의 상황, 그리고 그에 따르는 생활수준에 대해 살펴보기로 하겠다.

### 1. 노인의 경제활동<sup>5)</sup>

노령기에 있어서의 경제적 안정은 의식주의 기본적 욕구를 충족시키는 것은 물론 건강을 유지하고 여가활동을 즐길 수 있게 하여 노인의 육체적·심리적 만족감을 유지시켜 줌으로써 성공적인 노령기의 삶을 영위하는데 가장 큰 영향력을 미친다고 볼 수 있다. 그러므로 오늘날 노인의 지위가 약화되고 이에 따른 여러 측면의 노인문제가 발생하게 되는 가장 큰 직접적인 원인은 노령기 이전의 부의 축적 부족과 노령기의 경제활동 부족에 따른 노령기의 낮은 소득수준 또는 경제력 저하라고 할 수 있다.

또한 노인들의 취업활동은 경제적인 측면 뿐 아니라 노후생활 전반에 걸쳐 그 미치는 영향은 지대한 것으로 노인의 직업소유는 대단히 중요한 의미를 갖는 것이다. 그동안 급진적인 사회, 경제발전은 물론 보건/의학기술의 발달로 인하여 평균수명은 많이 늘어나는 추세이며 노인들의 건강상태도 크게 향상되고 있어 노인들이 경제활동을 하고자 하는 의사는 늘어나는 것으

---

5) 우리 사회에서 흔히 경제활동인구를 추정하거나 또는 사회적으로 퇴직정년을 정하는 기준으로 60세를 많이 사용하고 있기 때문에 본 연구에서도 노인인구를 60세 이상으로 한정하여 살펴보기로 하겠음.

로 볼 수 있다. 그러나 고령이라는 이유로 자신들의 의사와는 상관없이 일 자리를 잃고 경제적인 어려움과 사회로부터의 소외속에 여생을 보내는 경우가 대부분이다.

#### 1) 경제활동 노인인구 추세

노령인구계층의 경제활동참가율은 일반적으로 성, 연령, 학력수준, 취업직종, 경기변동등 사회경제적 요인에 의하여 다양하게 영향을 받고 있으며 대부분의 경우 경제활동이 55세를 기점으로 급격하게 감소하는 경향을 보이고 있다. 노인의 경제활동추세를 알아보기 위하여 경제활동 참여노인의 대(對)노인인구 비중 및 대(對)일반경제활동인구 비중, 현재 참여하고 있는 경제활동의 종사상태, 그리고 노인들의 비자발적 실업현황에 대해 알아보기로 하겠다.

< 표 2-2 >에 나타난 바와 같이 1991년 현재 60세 이상 노인인구는 3,746천명으로 1970년 이후 연평균 3% 내외로 증가하여 전체 인구에 대해 차지하는 비중이 8.7%에 이르게 되었다. 이러한 노인인구 증가율보다 노인의 경제활동인구수는 더 빨리 증가하여 1970년대의 노인의 경제활동인구는 441천명으로 전체 노인의 26%였던 것이 1991년에는 1,361천명으로 36%를 차지하였다. 특히 1980년대 후반부터 급격히 증가하고, 여자노인의 경제활동이 남자보다 상대적으로 활발해 지는 추세를 보이고 있다.

그런데 경제기획원의 통계연보상에 나타나는 경제활동인구란 현재 직업은 없지만 취업을 위하여 적극적으로 구직활동을 하고 있는 실업자를 포함한 개념으로 경제활동에 참여하고 있거나 참여하기를 강하게 원하는 상태를 말하는 것이다.<sup>6)</sup> 따라서 노인의 경우에는 경제활동을 원하더라도 '구직의 적

6) 경제활동인구란 만 15세 이상 인구 중 취업자와 실업자를 말한다. 취업자란 조사대상주간 중 보수나 이윤을 목적으로 1시간 이상 일한 자, 자기에게 직접적으로 이득이나 수입이 오지 않더라도 가구단위에서 경영하

< 표 2-2 >

노인의 경제활동 및 취업인구 추이

( 단위 : 천명, % )

구분						연평균증가율			
	1970	1980	1985	1990	1991	70-75	75-80	80-85	85-90
60세이상 노인인구									
소계	1,704	2,546	3,012	3,611	3,746	2.63	5.40	3.36	3.63
남자	700	1,026	1,206	1,428	1,496	2.50	5.15	3.23	3.38
여자	1,004	1,520	1,805	2,183	2,249	2.73	5.56	3.44	3.80
경제활동 노인인구									
소계	441	720	882	1,294	1,361	6.26	3.55	4.06	7.67
남자	292	463	534	716	764	5.79	3.43	2.85	5.87
여자	149	257	347	578	597	7.15	3.76	6.00	9.77
노인 취업인구									
소계	438	716	879	1,289	1,357	6.13	3.60	4.10	7.66
남자	290	458	532	711	760	5.77	3.37	3.00	5.80
여자	148	257	347	577	597	7.09	3.94	6.00	9.77

자료 : 이가옥외, 노인부양에 관한 연구, 한국보건사회연구원, 1990, p.92.  
경제기획원, 경제활동인구연보, 1990. 1991.

는 농장이나 사업체의 수입을 높이는데 도운 가족종사자로서 주당 18시간 이상 일한 자(무급가족종사자), 그리고 직업 또는 사업체를 가졌으나 조사대상주간 중 일시적인 병, 일기불순, 휴가 또는 연가, 노동쟁의 등의 이유로 일하지 못한 일시휴직자를 말한다. 실업자란 조사대상주간 중 수입이 있는 일에 전혀 종사하지 못한 자로서, 즉시 취업이 가능하며, 적극적으로 구직행동을 하고 있는 자, 과거에 구직활동을 계속하였으나 일기불순, 일시적인 병, 자영업보수 등의 불가능한 이유로 조사대상주간 중 구직활동을 적극적으로 하지 못한 자를 말한다.



종류의 취업자가 아닌 정기적인 소득원이 될 수 있는 안정된 정규취업상태(고용주와 상시고용 임금근로자)에 있는 노령자는 약 230천명에 불과하다. 이 수치는 전체 60세 이상 노인의 불과 6.1%에 해당하는 규모이다(〈 표 2-4 〉 참조).

한편 노인 경제활동분야를 살펴보면 주로 농업부문에서 활발하게 이루어지는 것으로 나타났다. 〈 표 2-3 〉에 의하면 경제활동 노인인구의 전체 경제활동인구에서 차지하는 비중은 1991년 현재 7.2%로 1970년에 비해 2.8%포인트가 증가되었는데 이같은 증가는 거의 모두 농가부문에서의 노인 경제활동참여의 급증으로 설명된다. 즉 1970년 농가의 노동력의 6.1%를 차지하던 노인들이 1991년에는 무려 22.4%로 증가되었다는 것이다. 노인들이 농가부문의 주력 경제주체로 된 것은 특히 1980년대 중반 이후의 경제급성장에 따른 도시화로 농촌의 상대적인 퇴보, 도시의 인력부족으로 인한 농촌청년 등의 유입 등으로 갈 곳 없는 노인들이 농촌에 잔류하게 된 때문이다. 농업부문의 노인 경제활동 비중은 앞으로도 계속될 것이 확실시 되는데 농업부문은 그 생산성이 제조업부문에 비해 낮고 불합리한 유통과정 등으로 수익성도 낮아 노인들의 소득 전망은 어둡다고 볼 수 있다.

노령인구의 경제활동상황을 좀더 구체적으로 파악하기 위하여 취업형태를 살펴보면 〈 표 2-4 〉에서와 같이 1991년 현재 비임금근로자가 1,023천명으로 60세 이상 노인경제활동인구의 75.4%를 차지하여, 전체 연령인구의 비임금근로자 비중과 비교하면 거의 두배가 넘는 수치이다. 이 비임금근로자 중에는 농업부문에 종사하는 자영자들과 무급가족종사자들이 다수 포함되어 있으며, 실질적으로 안정된 취업상태에 있는 노인취업자는 비임금근로자 중 고용주 및 상시고용 임금근로자를 합한 약 16.9%에 지나지 않는다. 그러나 1985년 이후 비임금근로자의 비중이 줄어들고 임금근로자 중 특히 상시고용의 비율이 높아지고 있음은 정년연장 등으로 점차 고령자의 취업이 확대되

는 추세를 반영한 것이라고 본다.

< 표 2-4 >

노인취업자의 종사상태

(단위 : 천명, %)

구분	1985				1991			
	전 체		60세이상		전 체		60세이상	
비임금근로자	6,845	45.8	729	83.1	7,289	39.2	1,023	75.4
고용주	842	5.6	39	4.5	1,273	6.9	45	3.3
자영자	3,821	25.6	490	55.9	3,987	21.5	710	52.3
무급가족종사자	2,182	14.6	200	22.8	2,029	10.9	268	19.7
임금근로자	8,090	54.2	148	16.9	11,286	60.8	334	24.6
상시고	5,081	34.0	45	5.1	9,464	50.9	185	13.6
입시고	3,008	20.1	103	11.7	1,822	9.8	149	11.0
계	14,935	100.0	877	100.0	18,576	100.0	1,357	100.0

자료 : 경제기획원, 경제활동통계연보, 1985, 1991.

이상에서 살펴본 통계에 의하면 경제활동을 원하는 노인들이 1991년 현재 전체 노인인구의 약 36%에 달하며 이들의 대부분이 임금근로자 내지 비임금근로자로서 근로상태에 있는 것으로 나타나, 적어도 경제기획원의 통계상으로는 일하고 싶은 노인의 대부분은 일을 하는 것으로 나타났다. 그러나 한국보건사회연구원의 설문조사<sup>7)</sup>에 의하면 1985년의 경우 취업하고 있지 않은 노인 중 취업을 희망하는 노인은 23.2%에 달했으며 최근 조사인 꺄럽<sup>8)</sup>이나

7) 이 조사는 1985년에 한국보건사회연구원(구한국인구보건연구원)에서 우리나라 노인복지문제 해결을 위한 기초자료를 제공하려는 목적을 가지 자식과 동거하는 만 60세 이상 남녀노인 3,704명을 대상으로 개별면접조사한 결과이다.

8) 한국꺄럽조사연구소에서 1988, 1990년에 노인문제에 대한 효과적인 대책 수립을 위해서 우리나라 노인들의 의식과 생활실태를 파악하기 위해 우리나라 전국을 모집단으로 하여 전국을 대표하는 무작위 표본추출로 만

서울시 조사<sup>9)</sup>에 의하면, 취업을 원하는 미취업 노인의 비율은 30%를 초과하는 수준으로 나타났다. 특히 서울시 조사에 의하면 생활보호대상 노인이 다른 노인에 비해 취업율과 취업희망율이 다소 높았는데 이것은 이들이 가난하기 때문에 취업에 대한 욕구가 그 만큼 큰 것으로 보여진다. 따라서 이같은 조사결과에 의하면 많은 노인들이 취업을 원하고 있으나 그런 기회를 얻지 못하고 있으며, 이들 중 많은 수는 경제기획원의 통계상에는 비경제활동인구<sup>10)</sup> 즉 경제활동을 원하지 않는 인구로 처리될 가능성이 매우 높고 이에 따라 취업율도 높게 나타날 가능성이 있다.

노인들의 취업에 대한 욕구는 소득을 확보하려는 경제적 측면 뿐만 아

< 표 2-5 >            노인의 취업희망 여부  
( 단 위 : %, 명 )

희망여부	갤럽	서울시
희    망	41.1	32.7
무    희    망	56.0	59.2
무    응    답	2.9	8.1
계	100.0 (896)	100.0 (2136)

자료 : 한국갤럽조사연구소, 한국노인의 생활과 의식구조, 1990, p.84.  
서울시, 노인복지정책 수립을 위한 조사연구, 1989, p.70.

60세 이상의 노인 1,500명을 개별 면접조사한 기초조사이다.

- 9) 이 조사는 서울시가 노인복지정책을 과학적이고 체계적으로 계획하기 위하여 만 60세이상 노인가구를 선정하여 일반노인(1,364명)과 생활보호대상노인(638명)의 비율을 2:1로 무작위 표집하여 개별면접한 결과이다.
- 10) 비경제활동인구란 조사대상 주간 중 취업자도 실업자도 아닌 만 15세 이상자, 즉 집안에서 밥짓고, 빨래하고, 아기보는 가정주부, 학교에 다니는 학생, 일을 할 수 없는 연로자와 심신장애자, 자발적으로 자선사업 및 종교단체에 참여한 자, 구직단념자 등을 말한다.

니라 사회참여의 욕구도 포함하고 있으므로 노인에게도 취업은 매우 중요한 의미를 가지고 있다. 그러나 노인들에게는 나날이 진보하는 산업화사회가 필요로 하는 지식과 기술에 새로이 적응하는 능력이 젊은 층에 비해 상대적으로 부족하고 나이가 들면 근로현장에서 물러나야 한다는 사회적 인식때문에 현실적으로 노인들이 취업을 하는 데는 많은 어려움이 따르고 있다. 이러한 현실로 취업을 원하고 있으나 취업을 하지 못하고 있는 비자발적 실업 노인이 많으며 이들은 적응능력 부족과 '고연령 퇴직이라는' 사회통념을 본인 자신의 처지와는 관계없이 받아들임으로써 경제활동을 원하지 않는 인구로 분류되어지는 경우가 많다고 할 수 있다.

## 2) 노인의 경제활동의 종류

노년기에 있어서 취업을 통한 경제생활은 생계유지라는 기본적인 목적 이외에도 건강의 유지 및 여가활동을 비롯한 자아실현과 관련된 욕구의 충족과 직결되는 요인이다. 이와같은 중요성을 지닌 노인들의 경제활동이 노인들의 특성에 맞게 이루어지고 있는지를 산업별, 직종별로 나누어 세부적으로 살펴보기로 한다.

< 표 2-6 >에서 보는 바와 같이 1991년 현재 전체 연령계층의 취업구조는 제조업과 도소매/음식/숙박부문의 취업비중이 높은 반면에 60세 이상의 노인인구의 취업은 이와는 달리 60세 이상의 전체인구 중 58.1%에 해당하는 788천명이 농림어업에 종사하고 있어, 전체 연령이 농림어업에 종사하는 수치보다 약 3배가 넘는 높은 수준이다. 이는 1960년대 이전까지만 해도 산업구조가 농업중심이었으므로 그 당시 경제활동인구의 대부분이었던 연령계층이 노령화되면서 농업의 범위를 벗어나지 못하고 있다는 것을 나타낸다. 더우기 공업위주로 산업화되는 사회에서 농업이 차지하는 경제적 비중이 현저하게 줄어들면서 젊은 층의 노동력이 비농업부문으로 옮겨감에 따라 노동시



장에서 경쟁력이 떨어지는 노인들이 노동의 한계수입이 극히 낮은 농촌에 잔류하여 저소득층으로 전락하게 되는 추세를 반영하는 현상이다.

< 표 2-6 >            노인 취업자의 산업별 구성비            (단위 : 천명, %)

산업	전연령	60세이상		
		전체	남	여
농림어업	16.7	58.1	58.2	58.1
광업	0.4	0.1	0.3	-
제조업	26.6	9.4	7.0	12.7
전기, 가스, 수도	0.4	-	-	-
건설업	8.3	4.4	6.6	1.5
도소매, 음식, 숙박	22.0	13.9	10.3	18.4
운수, 창고, 통신	5.3	1.3	2.2	0.2
금융, 보험, 부동산	5.5	3.6	5.5	1.2
사회, 개인서비스업	14.9	9.1	10.0	7.9
계	100.0 (18,576)	100.0 (1,357)	100.0 (760)	100.0 (597)

자료 : 경제기획원, 경제활동인구연보, 1991.

이처럼 노인들의 취업은 대부분이 농업중심의 1차산업 분야에 한정하게 되는데 이는 육체적 노동을 주로 요구하는 일로써 노인들의 신체적 능력으로는 많은 제한성을 갖게 되는 것이다. 그럼에도 불구하고 대다수 노인들은 그들의 생계유지를 위해서 불가피하게 이 분야에 종사해야만 되는 실정이다. 또한 우리나라의 경우 노인들의 낮은 학력수준 등으로 인하여 임금이 높은 산업분야에의 종사가 어려워 짐으로써 고용기회 확대를 통한 노인의 소득증진에는 한계가 있다고 볼 수 있다.

특히 비농업부문에 종사하는 노인취업자들의 직종을 살펴보기 위하여 서울시의 노인들의 현재 직업에 대한 조사를 근거로 보면<sup>3)</sup>, 조사대상 노인의



경제기획원 조사보다 조금 더 높은 비율로 74.9%, 그리고 단순 판매점원 및 구멍가게 등이 포함되는 판매직이 9.7%, 단순노무직이 6.7%, 가정부 및 청소부가 포함되는 서비스직이 3.5%, 그리고 의사 교원등이 포함되는 전문직이 2.9%였으며, 나머지 행정관리직, 사무직 등이 각각 0.8% 수준으로 나타나 경제기획원 조사보다 농림수산업 종사자가 많고 반면에 전문직이나 행정사무직의 비율이 더욱 낮게 나타났다. 이는 대부분 노인들이 농업중심의 사회에서 그들의 생활을 영위했으므로 교육수준이 낮아 전문, 또는 기술직에 종사할 여건을 갖추지 못한 점과도 연관이 있다.

## 2. 노인의 소득

### 1) 노인의 소득원

앞에서는 노인들의 취업활동의 관점에서 그들의 소득확보 여건을 살펴보았다. 여기서는 취업활동을 포함한 보다 넓은 측면에서 노인들이 어떻게 그들의 생계에 필요한 소득을 얻게 되는지를 살펴 보기로 한다. 인간다운 최저생활을 영위하기 위해서는 의식주 및 건강의 유지는 물론 문화적 욕구를 기본적으로 충족시킬 수 있는 수입이 필요하며, 특히 노인들은 신체적 노화 현상으로 의료비용이 더 필요하게 되므로 그에 따른 추가적 소득이 필요하다. 또한 노인들이 자신들의 소득을 갖는다고 하는 것은 경제적인 자립이라는 측면에서 뿐만 아니라 노인들의 지위와도 밀접한 연관이 되고 있기에 노후의 소득을 어떻게 마련하고 있느냐를 알아보는 것은 노인소득보장정책을 수립하는데 있어서 매우 중요한 의미를 갖는다.

노인들이 자립적으로 마련하는 소득에는 근로소득, 연금, 저축, 재산소득, 배우자의 수입 등이 있으며 의존적인 소득으로는 자식도움, 생활부조,

---

조사 중에서 가구원 조사표를 점검하여 노인가구(만 60세 이상의 노인이 있는 가구)만을 확인하여 분석한 자료임.

친척원조 등으로 분류하여 볼 수 있다. 노인들의 소득원에 대해 구체적으로 살펴보면 < 표 2-8 >에서와 같이 재가노인가구인 경우 대부분이 자식에게 의존하고 있으며 그 다음으로 본인의 근로소득을 주소득원으로 하고 있는 반면 노인단독가구인 경우에는 본인의 근로소득과 자식에의 의존이 거의 비슷한 수준의 중요도로 나타났다. 선진국에서 중요한 노인소득원으로 나타나는 연금, 이자, 배당소득, 임대소득 등이 우리나라 노인에게는 큰 역할을 하지 못하고 있다. 이자등 재산소득이 낮은 것으로 나타나고 있는 이유는 우리나라의 과거 경제사정이 어려워 저축이 거의 불가능했던 점과 저축여력이 있었던 계층의 경우에도 대부분이 자식들의 교육 등에 투자함으로써 재산형성이 어려웠기 때문으로 본다.

< 표 2-8 >                      노인가구의 소득원  
( 단위 : %, 명 )

소득원	재가노인가구	노인단독가구
일을 해서 번다	32.0	51.3
국가에서 주는연금	1.8	1.6
저금했던 돈	5.2	3.6
재산소득(배당금, 이자)	6.2	14.6
자식들이 대준다	72.8	47.3
구제금, 생활보조금	1.8	8.3
배우자 수입	* <sup>1)</sup>	6.7
친척 및 이웃원조	* <sup>1)</sup>	2.7
기타	0.4	1.1
중복응답    계	154.1 (1,200)	137.2 (3,466)

주 : <sup>1)</sup> 조사항목에 포함되어 있지 않음.

자료 : 한국궐립조사연구소, 한국노인의 생활과 의식구조, 1990, p.317.

이가옥외, 노인부양에 관한 연구, 한국보건사회연구원, 1990, p.73.

한편 우리나라는 서구사회와는 달리 아직까지 노인의 생활보장에 대한 가

족의 책임이 강조되는 반면에 사회보장제도가 활성화되지 못한 상황으로서 노인연금 등에 생활을 의존하는 노인수는 극히 적다. 현 노령계층 중 노령연금 혜택을 받고 있는 사람들은 과거 공무원, 군인, 사립학교직원 중 20년 이상 근무한 자들로서 퇴직시 일시금이 아닌 연금형태의 급여를 선택한 자들에 불과하여 이들의 수는 전체 노령인구의 2% 수준에도 미치지 못하고 있다(제 3장 참조). 특히 국민연금은 제도가 성숙되지 않아 완전노령연금을 1991년 현재 받고 있는 사람은 없고 유족연금, 장애연금을 받는 수급자만이 있으므로 국민연금에 가입했던 60세이상 노인인구 중 국민연금의 혜택을 받는 수는 극히 적다. 외국의 경우에는 사회보장제도가 잘 갖춰져 있어 국가에서 주는 연금이 가장 중요한 소득원이 되는 노인의 비율이 매우 높은 점과는 대조적이라 하겠다.

## 2) 소득의 규모

위에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 경우 주소소득원이 가족으로부터의 지원에 있기 때문에 노인 본인의 가용재원을 파악하기 위해서는 재가노인가구의 경우에는 이들 가구의 소득을 가구원수를 감안한 후 추정해야 된다. 그리고 노인단독가구의 경우는 이들 가구의 소득 자체와 자식들의 도움을 합한 것으로 보아야 한다. 그러나 이 같은 방법에 의해 추정된 노인 소득자료는 없으며 한국보건사회연구원에서 실시한 노인단독가구에 대한 조사와 경제기획원의 재가노인가구조사를 통해 노인의 소득규모를 유추해 볼 수 있다. 이들 조사에 의하면 노인단독가구의 경우 월 10만원 미만 소득가구가 56.6%나 되며, 30만원 미만은 약 90%에 달하고 있어 노인의 소득이 매우 낮음을 알 수 있다.

노인이 있는 가구 즉 재가노인가구의 소득은 물론 이보다 높은 것으로 나타났지만 이들 가구 역시 30만원 미만이 약 55%에 달하고 있어 가구원 수를 감안한다면 노인들에게 돌아갈 가용자원이 크게 줄어들 것이다. 특히 10만

< 표 2-9 >

노인가구의 월수입 규모

	재가노인가구	노인단독가구
10만원미만	19.2	56.6
10-30만원미만	36.3	33.5
30-50만원미만	21.7	5.5
50만원이상	22.8	4.5
계 (가구)	100.0 (798)	100.0 (2,239)

자료 : 경제기획원, 인구종합보고서, 1989, p. 436.  
 이가옥외, 노인단독가구 실태에 관한 연구, 한국보건사회연구원,  
 1989, p. 83.

원 미만의 월수입을 가진 재가 및 단독 노인가구가 각각 19% 및 57%에 달하는데 이들 가구는 최저생계수준을 유지하기가 매우 어려운 상황에 직면하고 있음이 예상된다.

## II. 노인의 지출 및 경제생활 만족도

### 1. 노인의 지출

#### 1) 지출규모

우리나라 국민의 노후 경제생활이 어려운 이유 중의 하나는 퇴직 내지 경제활동 은퇴시점을 전후하여 지출이 줄어들지 않아 퇴직후를 대비한 저축이 어려운 점이다. 특히 55-64세 연령계층 중에서는 소득이 격감되거나 전혀 없는 상태인데도 불구하고 지출은 현역기와 비슷하거나 또는 더 많아진다. 그런데 우리나라의 경우, 생활주기상 55-64세 가구주의 가계지출이 가장 많은 시기으로써 이 시기는 자녀결혼 및 독립을 위해서 큰 지출을 하는 경우가

많으므로, 노후를 위해 유보해 놓을 수 있는 재산이 있었다고 하더라도 이 시기에 거의 소비해 버리게 된다. 그리고 65세 이후의 노년기에는 여가활동 경비 등을 포함한 생활비는 계속 필요하게 되는데 소득이 없는 상태가 되므로 대부분 자녀에게 의존하거나 극히 어려운 생활을 하게 된다.

이러한 특징을 가진 노인의 지출현황에 대해 알아보기 위하여 월생활비에 대해 구체적으로 살펴보면, 우선 노인단독가구의 월생활비 지출규모는 < 표 2-10 >과 같이 대체로 20만원 미만임을 알 수 있다. 즉 전체적으로 10-20만원이 가장 많았으며 10만원 미만도 33% 정도로 매우 높은 것으로 나타났으며 평균생활비는 135,000원이었다. < 표 2-10 >의 월평균생활비 수준은 같은 년도인 1988년의 경우 우리나라의 도시지역의 월평균 가계지출 438,000원, 농촌지역 가계지출 433,000원과 비교할 때 - 이들 지역의 평균가구원수가 각각 4.1명 및 4.3명이었음 - 매우 낮은 수준이라고 할 수 있다.<sup>13)</sup> 특히

< 표 2-10 >                      노인단독가구의 월생활비 지출                      ( 단위 : %, 원 )

생활비	전국	대도시	중소도시	농촌
5만원미만	10.7	5.8	8.2	12.9
5-10만원미만	22.4	13.0	15.6	27.0
10-20만원미만	41.4	39.8	44.1	41.4
20만원이상	25.4	41.3	32.2	18.7
계 (가구)	100.0 (3,465)	100.0 (751)	100.0 (470)	100.0 (2,244)
평균	135,000	189,000	147,000	115,000

자료 : 이가옥외, 노인단독가구 실태에 관한 연구, 한국보건사회연구원, 1989, p.100.

13) 이 가옥외, 노인부양에 관한 연구, 한국보건사회연구원, 1990, p.78.

농촌에 거주하는 노인이 더욱 어려운 생활을 하고 있음을 알 수 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 농촌에 상대적으로 노인인구가 많은 점을 감안한다면 우리나라의 많은 노인이 생활비 부족을 겪고 있다고 할 수 있다.

그리고 일반적인 재가노인가구의 지출규모에 대한 조사는 아직까지 없으나, 저소득 노인만을 대상으로 한 한국보건사회연구원 조사에 의하면 저소득 재가노인가구의 월평균생활비 지출이 10만원이고 대도시의 경우, 그 수준이 더 낮아 9만3천원으로 아주 어려운 생활을 하고 있는 것으로 나타났다.

< 표 2-11 > 저소득노인의 지역별 월평균 생활비 (단위 : 천원, 명)

	전체	대도시	중소도시	농·어촌
자녀와 동거하는 경우 월평균생활비	100(661)	93(68)	96(114)	105(479)

자료 : 박 순일의, 저소득층의 사회복지 수요분석, 한국보건사회연구원, 1991, p.297.

## 2) 지출내용

노인의 생활비 지출내용을 경제기획원의 도시가계연보에 따라 품목별로 구체적으로 알아보면<sup>14)</sup>, 전 연령계층의 평균에 비하여 노인의 경우 가계지출이 차지하는 비율이 늘어나고 저급과 같은 투자성 지출이 줄어든다. 세부적으로 피복비와 잡비가 차지하는 비율이 늘어난 반면에 교양, 교육비가 차지하던 비율이 거의 1/3수준으로 떨어지고 교통, 통신부분도 감소된다.

14) 55세 이상 가구주인 경우이지만 평균연령이 58.96세로 60세에 접근하므로 노인의 전반적인 생활비 지출추세를 살펴보는 데는 큰 무리가 없는 것으로 보임.



< 표 2-12 > 가구주 연령에 따른 지출내용(1991년)  
(단위 : 천원)

	평 균	55세이상
조사가구수	2,762	168
평균연령	37.9	59.0
가계지출	859.0	939.8
소비지출	779.6	832.8
식료품	247.9	262.5
주거비	34.5	38.4
광열.수도	32.2	35.4
가사용품	47.5	57.0
피복비	63.0	63.0
보건의료	41.7	45.5
교양.교육	96.3	82.8
교통.통신	68.7	58.2
기타(담배.잡비)	149.7	190.1
비소비지출(조세.이자)	79.4	107.0
기타지출(저금)	829.0	686.0

자료 : 경제기획원, 도시가계연보, 1991.

한편 도시가계연보에 의하면 의료비의 경우 예상외로 차이가 적은 것으로 나타났다. 그런데 이러한 통계는 의료보험관리공단이나 의료보험조합연합회의 자료와는 매우 대조되는 것이다. 동자료에 의하면 노인의료비의 증가속도가 전체 연령계층의 그것에 비해 상당히 빠르다는 것을 알 수 있다. 4개 의료보험을 이용한 의료보험환자의 의료보험조합의 급여비와 본인부담액을 포함한 총진료비(의료비)를 합산하여 노인의료비의 증가추이를 나타낸 < 표 2-13 >을 보면, 전체 인구의 총진료비는 1985년-1990년 사이에 243.8%가 증가한 반면 60세 이상의 전체 노인의료비는 369.6% 증가하였다. 이를 연령별로 살펴보면, 70세 이상이 447.6%이고 65-69세 노인인구의 증가율이 381.6%이며, 그 다음이 60-64세 312.6% 순으로 연령이 많아질수록 의료비의

증가추이가 커지고 있음이 나타났다.

< 표 2-13 >                      노인의료비<sup>1)</sup>의 증가추이                      (단위 : 백만원, %)

연령	1985	1986	1987	1988	1989	1990
전체	855,662 (100.0)	899,177 (105.1)	1,068,094 (124.8)	1,441,202 (168.4)	1,978,775 (231.3)	2,941,906 (343.8)
60세이 이상	82,621 (100.0)	95,077 (115.1)	121,698 (147.3)	173,022 (209.4)	221,963 (268.6)	388,012 (469.6)
60-64	36,071 (100.0)	40,872 (113.3)	50,472 (139.9)	72,937 (202.2)	77,653 (215.3)	148,830 (412.6)
65-69	23,799 (100.0)	27,525 (115.7)	35,489 (149.1)	56,558 (237.7)	80,622 (338.8)	114,606 (481.6)
70세이 이상	22,751 (100.0)	26,681 (117.3)	35,737 (157.1)	43,527 (191.3)	63,688 (279.9)	124,576 (547.6)

주 : 1) 공교, 지역, 직종, 직장의료보험 등 4종의 의료보험 총진료비를 합산한 수치임.

자료 : 이가옥외, 노인부양에 관한 연구, 한국보건사회연구원, 1990, p.159.  
의료보험관리공단, 의료보험통계연보, 1989, 1990.  
의료보험조합연합회, 의료보험통계연보, 1989, 1990.

이러한 총의료비의 증가추이는 1인당 의료비에도 그대로 반영되어 노인인구 1인당 의료비가 절대액으로 타연령층에 비해 높을 뿐 아니라 훨씬 빠른 속도로 증가하고 있다. 즉, 1985-1990년 사이에 전체인구의 1인당 의료비는 59.1% 증가한 반면 60세 이상 노인인구의 1인당 의료비 증가율은 94.8%로 나타났으며, 노인 1인당 연간 의료비는 1990년 현재 13만 8천원 정도였다. 이 금액은 평균 노인단독가구의 1개월 생활비 13만 5천원에 해당하는 높은 수준이다(< 표 2-10 > 참조). 연령별로 보면, 전체인구의 1인당 의료비증가율은 59.1%인데 비해 60-64세 연령층은 84.1%, 65-69세는 101.6%, 70세 이상은 86.5%의 증가율을 각각 보여 역시 노령층의 의료비 증가속도가 빠른 것을 알 수 있다.

< 표 2-14 >

노인 1인당 의료비 (공교 및 직장)

( 단위 : 원, % )

연령	1985	1986	1987	1988	1989	1990
전체	48,946 (100.0)	47,621 (97.3)	51,377 (104.9)	58,241 (119.0)	67,212 (137.3)	77,861 (159.1)
60세이상	70,853 (100.0)	73,984 (104.4)	83,757 (118.2)	101,516 (143.3)	118,362 (167.1)	137,992 (194.8)
60-64	75,508 (100.0)	77,918 (103.2)	85,844 (113.7)	100,514 (133.1)	125,832 (166.7)	139,033 (184.1)
65-69	70,196 (100.0)	74,354 (105.9)	84,564 (120.5)	104,782 (149.3)	177,304 (252.6)	141,497 (201.6)
70세이상	65,124 (100.0)	68,329 (104.9)	80,227 (123.2)	99,706 (153.1)	124,427 (191.1)	121,431 (186.5)

자료 : 이가옥외, 노인부양에 관한 연구, 한국보건사회연구원, 1990, p. 159.  
 의료보험관리공단, 의료보험통계연보, 1989, 1990.  
 의료보험조합연합회, 의료보험통계연보, 1989, 1990.

특히 노인의 경우, 약국 이용율이 아직 높은 점을 감안하면 노인의 의료비에 대한 부담은 앞에서 살펴본 바 보다도 더 크게 증가하였다고 볼 수 있다. 그런데 노인의 의료비에 대한 부담은 증가하는 반면 이를 부담할 수 있는 경제적 능력이 약화되는 경향이 있어 노인의 보건의료서비스에 대한 비용문제가 중요한 과제로 등장하고 있다. 또한 통계상의 수치는 의료비 부담이 가능한 경우만을 나타내는 것으로써 저소득층 노인의 경우를 충분히 설명하고 있지 못하다. 한국보건사회연구원 조사에 의하면 저소득층 노인의 월평균의료비는 1만8천원으로 나타났으며 이들 중 63.5%가 의료비가 부족하다고 답하고, 월평균의료비 부족액을 놓어촌 5만2천원, 중소도시 3만2천원, 대도시 3만7천원으로 나타나 필요한 의료서비스를 받고 있지 못한 상태를 보여줬다. 특히 저소득계층 노인인구의 생활비 중 의료비 비중은 20.4%로 저소득계층 중 노인이 없는 가구의 11.1%보다 높게 나타나 노인의 의료비 부담이 높다는 것을 보여준다.

< 표 2-15 >                    지역에 따른 노인 의료비에 대한 만족도  
 ( 단 위 : 명, % )

	농어촌	중소도시	대도시	전체
부족하다	481 (62.0)	112 (58.0)	98 (76.0)	690 (63.5)
적당하다	278 (36.4)	80 (41.5)	31 (24.0)	389 (35.9)
여유있다	5 ( 0.7)	1 ( 0.5)	-	6 ( 0.6)

자료 : 한국보건사회연구원, 저소득층의 사회복지 수요분석, 1991, p.298.

그런데 노인들은 타연령층에 비해 상병률이 높고 동시에 상병구조가 만성퇴행성질환의 특성을 지니고 있으므로 의료이용에 대한 욕구가 상대적으로 높아지게 되고, 이에 따라 노인의료비에 대한 자신, 가족 더 나아가서는 국가의 재정적 부담은 가중될 수 밖에 없다. 특히 노인인구의 급격한 증가, 의료이용의 주관성, 전국민 의료보험의 확대실시 등의 현실을 고려해 볼 때, 노인 의료비의 부담은 더욱 가중될 것으로 예상할 수 있다.

## 2. 노인의 경제생활만족도

앞에서 살펴본 바와 같이 노인들은 타연령층에 비해 경제적으로 의존성이 높아 전체 노인의 경우 2/3 이상이 자녀에게 의존하고 있으며 수입과 지출의 규모가 현저히 줄어든 상태로 나타났다. 노인이 가구주인 경우 실업, 저생산성 노동 등으로 빈곤화의 가능성이 높다. 저소득계층 중에서 60세 이상 빈곤가구주의 비율이 전체 일반가구보다 매우 높으며 이는 1974년에 비해 1990년에 더욱 커졌고 도시보다 농촌이 더 현저하게 나타났다.

한국보건사회연구원의 저소득층을 대상으로 한 조사에 의하면 저소득층 총 가구원수 8,935명 중에서 60세 이상 노인이 14.6%나 되는 것으로 나타났다. 이는 앞에서 살펴본 전체 인구 중 60세 이상 노인인구가 차지하는 비율인 7.4%와 비교해 볼 때 거의 두배에 가까운 비율인 것으로, 빈곤상태에서

고생하고 있는 노인이 많은 것이다. 이러한 노인들의 현 생활비에 대한 만족도, 자신들의 용돈의 크기와 출처 그리고 그에 따른 만족도에 대해 알아봄으로써 노인의 경제생활면에서의 만족도를 추정해 보기로 한다.

< 표 2-16 >

가구주 연령 비교

(단위 : 명)

	도 시				농 촌			
	빈곤가구		전체가구		빈곤가구		전체가구	
	1974	1990	1974	1988	1974	1990	1974	1988
19세이하	2.4	0.4	1.8	7.4 <sup>1)</sup>	0.9	0.4	0.7	3.8 <sup>2)</sup>
20-24	58.1	34.4	64.3	60.72 <sup>3)</sup>	49.9	26.0	52.0	51.8 <sup>3)</sup>
45-59세	26.9	39.8	26.6	21.7 <sup>4)</sup>	31.1	40.8	23.4	26.4 <sup>4)</sup>
60세이상	12.6	25.5	7.3	10.2	18.0	32.8	13.9	18.0

주 : 1) 20세 미만, 2) 29세 미만, 3) 20-49세, 4) 50-59세  
 자료 : 한국보건사회연구원, 저소득층의 사회복지수요 분석, 1991, p.47.

현재 노인들의 생활비에 대한 만족도를 보면 대체로 현 생활비에 만족하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 생활비에 대한 불만족이 꺾림조사에 의하면 64.5%, 경제기획원에 의하면 42.5%로 나타나 전체 노인의 반 수 이상이 현재의 생활비수준에 대해 만족하지 못하는 상태를 나타내고 있다. 특히 저소득층의 노인인 경우, < 표 2-18 >에서와 같이 부족하다고 느끼는 노인이 거의 80%에 달하여 노인들이 생활비가 크게 부족하다고 느끼고 이에 따라 생활비에 대한 경제적 욕구가 굉장히 크다는 것을 알 수 있다. 대도시나 중소도시가 농촌보다 크게 생활비의 부족을 느끼는 것은 농촌에 비해 상대적으로 주거비가 크게 느껴지기 때문이다.

< 표 2-17 > **현생활비에 대한 만족도**  
(단위 : %, 명)

만족도	꺄럽	경제기획원
만족(충분)	8.5	8.4
적당(보통)	26.6	49.1
불만족(부족)	64.5	42.5
계	100.0(1,247)	100.0(798)

자료 : 한국꺄럽조사연구소, 한국노인의 생활과 의식구조, 1990, p.66.  
이가옥외, 노인부양에 관한 연구, 한국보건사회연구원, 1989, p.78.

< 표 2-18 > **저소득층 노인의 생활비 만족도**  
(단위 : %)

만족도	전도시	대도시	중소도시	농촌
부족하다	79.8	86.5	86.8	77.2
적당하다	20.2	13.5	13.2	22.8
계 (명)	100.0 (660)	100.0 (96)	100.0 (91)	100.0 (473)

자료 : 박 순일외, 저소득층의 사회복지 수요분석, 한국보건사회연구원, 1991, p.297.

그리고 노후의 여가시간활용, 사회적 활동에의 참여 등 심리적으로 안정적인 노후생활과 밀접한 관련이 있는 용돈은 대체로 그들의 사회활동의 범위와 성격을 결정한다는 점에서 생활수준의 중요한 척도가 된다. 용돈크기에 대해 살펴보면, < 표 2-19 >에서와 같이 특히 1만원 이하가 22%나 되었고, 5만원 이하가 77.1%를 차지하였다. 서울시 조사에 의하면 1-4만원이 약 46%, 5-9만원이 26%로 조사대상 노인의 2/3 이상이 9만원 이하의 용돈을 사용하고 있는 것으로 나타났다. 특히 생활보호대상 노인을 조사대상으로 한 경우 78.8%가 1-4만원을 쓰는 것으로 나타나 이들이 다른 노인보다 열악

한 노후생활을 하고 있음이 확인됐다.

< 표 2-19 >

용돈 크기

( 단위 : % )

겉 립		서울시	
1만원이하	22.0	1-4만원	43.5
1-2만원	17.2	5-9만원	27.3
2-3만원	18.6	10-19만원	20.0
3-5만원	18.3	20-29만원	4.5
5만원이상	18.6	30만원이상	4.7
무 응 답	5.4		

자료 : 한국겉립조사연구소, 한국노인의 생활과 의식구조, 1990, p. 88.  
 서울시, 노인복지정책 수립을 위한 조사연구, 1989, p. 59.

용돈에 대한 출처와 그 용돈에 대한 만족도에 대해 알아보면, 자녀로부터 용돈을 받는 경우가 모든 조사에서 50% 이상을 차지하고 있어 노인연금 등의 사회보장제도가 활성화되지 못한 상황에서 노인들은 주로 자녀로부터 경제적 도움을 받고 있는 것으로 나타났다. 그리고 전체 노인의 거의 반수가 용돈이 부족하다고 느끼고 있다고 나타났다. 이처럼 용돈의 출처가 주로 자녀이며 용돈 액수도 부족한 점으로 보아 노인 자신들의 소득으로 부족하지 않은 용돈을 쓰는 경우는 매우 적다고 볼 수 있다.

특히 생활보호대상 노인의 경우에는 용돈의 가족에 대한 의존도는 25.3%로 다른 노인에 비해 낮게 나타난 반면에 생활보호제도에 대한 의존도가 39.4%로 가장 높게 나타났다. 이들은 스스로 버는 경우가 17.1%로써 다른 노인보다 월등히 높게 나타났는데 이것은 주로 취로사업을 통해 소득을 얻기 때문이라고 보여진다. 이와같이 생활보호대상 노인들이 가족으로부터 적절한 도움을 받지 못하고 주로 정부의 사회복지정책에 의존하고 있음을 고려할 때 이들에게 제공되는 생활보호의 질을 개선할 조치가 절실히 요청

된다.

< 표 2-20 > 60세 이상 용돈의 출처 및 만족도 (단위 : %, 원)

	꺄 령	한국보건사회연구원	서울시
출 처			
노인 자신	31.4	43.6	39.1
자 녀	68.5 <sup>1)</sup>	53.8	58.6
노인+자녀	-	1.4	1.7
기 타	0.1	1.2	0.6
만 족 도			
충분하다	23.5	-	22.3
보통이다	22.7	-	26.8
부족하다	45.0	-	50.9
기 타	8.8	-	-
계 (명)	100.0 (1,427)	100.0 (3,429)	100.0 (2,401)
평균용돈액(원)	13,000	17,000	-

주 : - 조사항목에 포함되어 있지 않음.

<sup>1)</sup> 기타 친척도 포함.

자료 : 한국꺄 령조사연구소, 한국노인의 생활과 의식구조, 1990, pp.205-207.  
 서울특별시, 노인복지정책 수립을 위한 조사연구, 1989, pp.152-153.  
 이가옥외, 노인부양에 관한 연구, 한국보건사회연구원, 1990, p.81.

또한 자녀와 동거하는 저소득층 노인의 용돈의 크기는 평균 2만5천원정도였으며, 용돈에 대한 만족도에 있어서 부족하다가 65.8%이고 적당하다가 32.7%, 충분하다가 1.5%로 나타났다. 이 수치는 전체 노인의 경우와 비교해보면 부족하다고 느끼는 노인이 상대적으로 늘어난 반면, 충분하다고 느끼는 노인이 크게 줄어 약 25%에서 1.5%로 떨어진 것이다.<sup>15)</sup>

15) 박 순일외, 저소득층 사회복지 수요분석, 한국보건사회연구원, 1991, p.179. p.296.





을 하고 있음을 잘 보여준다. 그리고 저소득층 노인에 대한 한국보건사회연구원 조사에 의하면 자녀와 동거하는 노인의 경우 평균 월 생활비가 10만원으로 이 역시 가구원 수에 관계없이 최저생계비 수준에 못 미치는 생활을 하고 있다.

앞에서도 언급하였듯이 이들 저소득층 노인 중 생활비의 부족을 느끼는 사람이 전체의 80%를 차지하고 있으며, 이들의 월평균생활비 부족분은 1991년 현재 월생활비 9만8천원의 50%이상을 차지하는 6만 5천원으로 나타났다(〈표 2-22〉 참조).

〈 표 2-22 〉 저소득층 노인의 지역별 월평균생활비 부족액  
(단위 : 천원, 명)

	전체	대도시	중소도시	농어촌
한달 평균 부족액	65 (527)	81 (62)	50 (95)	66 (370)

자료 : 박 순일의, 저소득층의 사회복지 수요분석, 한국보건사회연구원, 1991, p.267.

그리고 이러한 생활비 부족액은 거주지역, 의료비와 중요한 관련이 있는

〈 표 2-23 〉 지역별 저소득층 노인의 자녀와의 동거여부  
(단위 : 명, %)

	농어촌	중소도시	대도시	전체
자녀와 동거	357(47.8)	104(47.7)	69(50.4)	529(44.5)
자녀와 별거	478(57.2)	114(52.3)	68(49.6)	660(55.5)

자료 : 박 순일의, 저소득층의 사회복지 수요분석, 한국보건사회연구원, 1991, p.296.

것으로 나타났다.<sup>8)</sup> 또한 동조사에 의하면 저소득층 노인의 경우 노인가구의

반 이상이 자녀와 별거하고 있으며 대도시, 중소도시, 농어촌의 순서로 별거율이 높게 나타난다.

이제까지 살펴본 바와 같이 우리나라 노인의 상당수가 빈곤노인이고 이들은 최저생계비 수준에도 미치지 못하는 노후생활을 하고 있으며 노인 생활비의 상당부분을 차지하는 의료비 부담으로 대부분의 저소득층의 노인들이 의료서비스의 적절한 혜택을 받고 있지 못한 실정이다. 또한 이들 중 대다수의 노인이 자식과 별거하고 있어 국가에서 빈곤노인의 노후소득보장에 대한 책임을 가족에게만 부담지울 수 없는 것이 현실이다.

---

18) 박 순일의, 앞의 책, p.178.

## 제 3 장 노령계층을 위한 현행 소득보장제도

### 1. 노인소득보장제도의 발전과정<sup>19)</sup>

노인들이 노후생활을 영위하는 방식은 자신이나 가족에 의한 것과 국가에 의한 방식으로 나눌 수 있는데, 전자를 사적부양체계라고 하고, 후자를 공적부양체계라고 할 수 있겠다. 우리나라는 원래 사적부양체계가 강한 나라였으나 산업화와 도시화가 진행된 현대사회에 있어서는 자신의 노후대비 노력의 어려움이 커지고 자녀들의 노인에 대한 부양의식도 점차 약화되어 감에 따라 사적부양체계를 보완하기 위한 방법으로써 공적부양방식이 도입되기 시작하였으며 특히 1980년대에는 공적부양방식이 여러 면에서 새로운 도약을 이루는 시대였다.

공적부양방식은 사회보장제도에 의한 것으로서, 공적부조의 성격을 띤 것과 사회보험의 성격을 띤 각종 제도로 구분된다. 노인을 위한 공적부조의 성격을 띤 소득지원제도로는 생활보호사업이 오래 전부터 시행되어 왔으며, 소득지원 내지 보장의 측면에서의 사회보험제도로 우리나라는 연금제도를 가지고 있다. 그런데 우리의 연금제도체계는 1960년대 초부터 공무원 등 특정직역 종사자만을 대상으로 하여 실시되어 오다가 1988년부터 일반국민을 대상으로 하는 국민연금제도를 별도로 도입하게 됨에 따라 이원적 체계를 갖게 되었다.

1981년부터는 노인복지법이 제정됨에 따라 시행된 노인능력은행, 경로우

---

19) 위의 내용은 고 철기 외, 국민연금제도와 특수직역연금제도간 연계방안 연구, 한국보건사회연구원, 1990.; 중앙대학교 사회복지학과편, 한국사회보장제도의 재조명, 한국복지정책연구소 출판부, 1992.; 장 인협, 최성재, 노인복지학, 서울대출판부, 1987.을 참조하였음.

대제 등의 제도가 노인들을 위한 간접적인 소득보장제도로써의 역할을 하여왔다. 특히 1989년에는 노인복지법이 실질적으로 노인복지를 향상시킬 수 있는 방향으로 법개정이 이루어져 노령수당제도 등이 생겼으며 이를 근거로 1991년부터 일부 저소득 노인에게 노령수당이 지급되기 시작하였다.

아래에서는 노인들의 소득지원 및 보장이라는 측면에서 공적제도가 어떤 발전과정을 거쳐왔는지를 위에서 언급한 제도들의 도입시기 및 도입여건 등을 중심으로 살펴 봄으로써 우리나라의 노인소득과 관련된 정책의지의 변화를 알아보기로 한다.

노인소득보장과 직·간접으로 관련된 제도 중에서 가장 먼저 실시된 것은 생활보호사업과 공무원연금제도이다.

생활보호사업은 공적부조의 성격을 띠고 있는 소득보장장치로서 국민의 최저생활보장을 목적으로 하는 제도이다. 생활보호사업은 1960년까지는 일제시대 말기인 1942년에 제정된 조선구호령 및 해방후 미군정훈령 등에 준하여 실시되어 오다가 1961년 생활보호법이 제정됨으로써 확립되었다.<sup>20)</sup> 따라서 생활보호사업은 우리나라에서는 사회보장제도로써 가장 그 역사가 긴 제도라고 볼 수 있다. 법 제정후 생활보호사업은 두 차례에 걸쳐 개정되었는데, 제정당시의 생활보호사업은 노령, 폐질, 기타 근로능력의 상실로 인하여 생활유지의 능력이 없는 자 등에 대한 보호를 그 목적으로 규정하고 있어 사회의 극빈취약계층의 구빈을 위한 것이었다. 그러나 현재의 법 내용이 된 1982년의 개정에서는 생활유지의 능력이 없는 자는 물론 생활이 어려운 자에게 필요한 보호를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성함으로써 사회복지의 향상에 기여하기 위한다고 그 목적을 명시하고 있어 최저생활보장과 자활조성이라는 목적이 새로이 강조되게 되어 보호의 질적 개선을 명시하고 있으나 이에 필요한 재정지원의 취약 등으로 실제의 사업

---

20) 장 인협, 최 성재, 앞의 책. p.311.

내용은 취약계층의 복지향상에 큰 도움이 되지 못해 온 실정이다.

생활보호사업의 대상에는 65세 이상의 노동능력이 없는 노쇠자가 포함되어 있는데, 이들에 대해 실시되는 사업을 노인소득보장대책의 일환으로 볼 수 있다. 즉 생활보호사업은 노동능력의 유무를 구분하여 자활보호와 거택보호 및 시설보호로 나누어 실시하고 있는데 생활보호대상 노인은 노동능력이 없는 자들로 의제되므로 이들에게 직접적인 혜택을 주는 사업은 거택보호와 시설보호사업이다. 그런데 생활보호사업은 배정된 예산의 부족과 이에 따른 실제 대상자선정에 있어서의 제한성 등으로 저소득노인이 모두 이 제도에 의해 보호받지 못하고 있으며 보호대상 노인에 대한 지원액도 부족하여 최저생계수준유지가 어려운 실정이다.

사회보험의 일환인 공무원연금제도는 1960년 1월 1일을 기하여 우리나라에서는 최초로 발족된 연금보험제도로서 공무원의 퇴직후 생활을 보장하고자 연금을 지급하는 것을 내용으로 하여 실시된 것이다. 그런데 공무원연금제도가 최초의 사회보험제도로서, 그리고 일반국민을 대상으로 하는 국민연금 보다 무려 30년 정도가 먼저 도입된 이유는, 직업의 동질성으로 인한 각출제 연금보험제도의 도입이 용이했으며 나아가 일반 근로자들에게는 1953년의 근로기준법에 의한 퇴직금제도가 존재하였는데 비해 공무원에게는 그런 제도가 없었기 때문에 공무원에 대해서도 그것에 상응하는 제도의 마련이 필요한 것으로 판단되어 이루어 졌다. 이러한 두가지 주 이유로 인하여 도입되었기 때문에 공무원연금제도는 그 내용이 연금 및 퇴직금의 성격을 동시에 내포하게 된 것이다.

1963년에는 장기하사 이상의 군인을 대상으로 하는 군인연금제도가 실시되기 시작하였다. 군인은 사실 1960년의 공무원연금제도가 실시될 당시 공무원연금제도의 적용대상이었으나 직업군인들에게 보다 유리한 조건으로 퇴직연금을 지급하고자 1963년에 군인만을 적용대상으로 하는 군인연금제도를

공무원연금제도와는 분리된 독자적인 연금제도로 실시함으로써 많은 직업군인들이 퇴직후 또는 노후의 생활보장을 받게 되었다. 이처럼 군인들이 국가로부터 공무원들보다 유리한 조건하에서 연금혜택을 받게 된 것은 당시는 군사정권시대로서 군인의 처우를 개선한다는 정치적인 요소가 크게 작용한 때문으로 본다.

공무원과 군인을 대상으로 하는 소위 직역연금제도는 도입된 이후에 제도간 이동자들을 위한 상호연계, 재직기간 통산, 전투기간을 가입기간의 3배로 인정, 그리고 1974년에 도입되는 사립학교연금제도와는 연계 등으로 그 급여조건이 매우 개선되었다. 이같은 국가에서 재정의 반을 지원하는 직역연금제도의 개선은 생활보호제도 대상에 대한 복지개선 추이와 비교해 볼 때 매우 큰 차이가 있는 것이다. 특히 생활보호제도가 극빈층의 구호를 그 목적으로 하는 공적부조라는 면에서 본다면 이들 생활보호대상에 대한 재정 지원이 직역연금제도라는 사회보험에 대한 재정지원 보다 우선순위가 높아야 한다는 이론적 당위성에도 불구하고 현실적으로는 그 반대의 현상이 유지되어 온 것이다. 이러한 현상은 극빈노인 등 사회취약계층을 대상으로 하는 공적부조에 대한 통치권자 차원의 이해부족과 우리나라 전통적으로 내려오던 가족부양의 강조가 정책수립에 있어서 지속되어 온 때문이라고 하겠다. 이같은 영향은 저소득 노인에 대한 경제적 지원에서도 오랫동안 그대로 나타나 많은 노인들이 사회의 타연령계층은 경제성장으로 인한 과실을 향유하는데 비해 그들은 소위 '풍요로와지는 사회속에서 궁핍해 지는 생활'을 감수해야 했다.

한편 1970년대에 들어서는 그간의 성장위주의 경제개발 전략에 힘입어 절대빈곤문제는 어느 정도 해소되었다. 그러나 성장혜택 분배에 있어서 사회계층간의 형평이 조화를 이루지 못하여 상대적 빈곤문제가 대두되었으며 북한과의 국력 및 생활여건 비교에서 북한이 가지고 있는 각종 사회보험제도

< 표 3-1 >

노인소득보장제도의 발전과정

	프 로 그 램	구 분	비 고
1961	생활보호사업	공적부조	국민의 최저생활보장을 목적 (사회 극빈취약계층의 구빈위한 것) 1960년까지 조선구호령 및 미군정 훈령등에 준하여 실시
1961	공무원연금제도	공적연금	우리나라 최초 연금보험제도 공무원 및 군인을 대상
1963	군인연금제도	공적연금	공무원연금제도로부터 분리
1973	국민복지연금제도	공적연금	국내외 경기침체로 실시유보
	사립학교교직원연금제도	공적연금	실시유보
1975	사립학교교직원연금제도	공적연금	국공립학교교원과의 불평등을 적게 하기 위해 도입
1981	노인복지법제정	사회복지 서비스	「선가정보호, 후사회보장」이라는 전통의 부양정신을 입법정신으로 함
1981	노인능력은행	취업증진	노인들의 여가선용 및 취업알선
1981	경로우대제	이용할인	노인이용시설의 요금면제 및 할인
1982	생활보호사업 개정		최저생활보장과 자활조성의 목적이 강조됨
1983	노부모봉양수당	공적수당	노인부양 공무원에 한하여 가족수 당의 명목으로 지급
1986	노인공동작업장	취업증진	노인의 여가선용 및 소득기회 제공
1987	상속세공제	세제감면	노인봉양의식 제고위해 세제감면 혜택
1988	국민연금제도	공적연금	60세 미만의 일반국민을 대상
1989	노인복지법 개정		노인복지프로그램 다양화, 체계화
1989	소득세공제	세제감면	소득지원측면에서의 세제감면
1991	노령수당 지급	공적부조	생활보호대상 중 70세 이상 노인 에게 월 1만원씩 지급



가 우리나라에 없다는 취약점이 지적되었다. 이에따라 일반국민 및 저소득 계층을 대상으로 하는 각종 사회보장제도의 도입 및 소득재분배의 개선 등에 관한 관심이 고조되기 시작하였다.

이러한 여건에서 1973년 1월 일반국민을 대상으로 하는 국민복지연금법이 제정되었다. 그러나 예기치 않았던 석유파동 등으로 인하여 인플레이션과 함께 국내의 경기가 크게 침체됨으로써 연금각출료의 부담을 질 노·사 모두의 어려움과 반대가 예견되어 연금제도의 실시를 유보해야만 되었다.

일반국민을 대상으로 하는 연금제도의 실시는 연기되었지만 사립학교교원에 대한 연금제도는 1973년의 국민복지연금제도의 입안과 같은 시기에 입안되어 1975년부터 실시되기 시작하였다. 이 제도는 1960년의 공무원연금제도 제정시부터 제고되었던 제도였으나 사학의 영세성, 재정적 취약성으로 인해 미루어 오다가 국민복지연금법의 입안을 계기로 사립학교에 근무하고 있는 교직원에 대해서도 국·공립학교에 근무하고 있는 교원과 동일한 사회보장제도를 확립하여 국·공립학교교원과의 사이에 불평등을 적게 한다는 취지하에 도입된 제도이다. 이 제도는 정부의 일부 재정지원을 받고 있으며 공무원연금의 내용을 준용하고 있는데 이 제도 역시 퇴직연금의 지급으로 가입자의 노후소득보장의 중심적인 역할을 하고 있다.

그런데 이상에서 본 바와 같이 우리나라에서 사회보험제도로써 노후의 경제생활을 보장할 수 있는 연금제도가 직역연금을 중심으로 먼저 발전하게 된 것은 제도가입 대상이 동질적이어서 이들 가입대상의 이해관계가 복잡하게 얽히지 않아 제도의 창안이 용이했으며, 전국민을 대상으로 하는 연금제도와는 달리 제도도입에 부수되는 재원조달이 용이하고, 전달체계 등이 비교적 단순하여 쉽게 제도가 도입될 수 있었기 때문이었다. 특히 직역연금 중 공무원 및 군인을 대상으로 하는 제도의 도입에는 이들 공직자의 박봉하에서의 성실한 근무에 대한 보상으로 퇴직, 장해 또는 사망과 같은 위험발

생시 일정한 형태의 소득보장을 해주어야 한다는 인식도 작용했다고 본다.

특수지역에 종사하는 자들의 노후생활에 대한 대비책이 1960-70년대 기간에 잘 정비되어진 반면에 일반국민 특히 이미 노령이 된 자들을 위한 소득지원조치는 앞에서 말한 생활보호사업에 의한 것을 제외하고는 거의 새로이 도입된 것이 없이 1980년대를 맞게 되었다. 그런데 1960년대와 1970년대는 농업화사회로 부터 공업화사회로 급격히 진행되는 산업발전이 이루어진 시대로써 그러한 산업화과정에서 가치관의 변화, 핵가족화, 젊은 층의 부양기능 약화, 도시집중 등으로 노인의 부양문제가 심각한 사회문제의 하나로서 인식되어 왔다. 이에따라 사회일각에서는 노인문제 해결의 책임을 국가와 사회가 짊어져야 한다는 요구와 함께 이를 구체적으로 해결키 위해 적극적으로 국가가 개입하는 원리 혹은 바탕으로서 노인복지법의 제정이 거론되고, 입법화를 위한 다양한 움직임이 분출하기 시작하였다.<sup>21)</sup>

즉 우리나라는 1960년대 말에서 1970년대에 이르는 기간동안 노인문제 해결의 긴급성이 제시되었으나 정부의 주안점은 여전히 경제부문과 안보에 있었으며, 사회부문 특히 사회복지부문은 경제부문과 안보에 위협을 주지 않는 범위안에서만 선택적, 제한적으로 실시되어 왔다. 이같은 영향으로 1980년에 노인복지법 초안이 마련될 때에도 이 초안은 정책결정 과정에서 많은 사람들의 반대와 저항을 받게 되었다. 특히 복지관계법이 국가의 재정부담을 요구하는 것이기 때문에 당시의 상황에서는 이 법을 실시하는 것이 시기상조라는 고위정책 결정자들의 생각이 강했으며, 결과적으로 정부부담의 영역을 최소한으로 축소하고 관계 전문가의 의견을 수렴하여 2차 초안을 작성, 1981년에 노인복지법을 제정하게 되었다.<sup>22)</sup>

---

21) 현 외성, '한일노인복지법의 형성과정에 관한 연구', 한국노년학 제 7호, 1988, p.11.

22) 위의 책, p.20.

1981년은 이러한 여건하에서 노인복지법이 제정된 해로 처음으로 노인을 사회의 여타 취약계층과 분리하여 이들의 복지를 다루겠다는 의지가 표현되었다고 하겠다. 그러나 이 노인복지법은 '선가정보호, 후사회보장'이라는 우리나라 전통의 부양정신을 입법정신으로 담고 있으며 노인들의 소득을 지원하기 위한 실질적인 프로그램이 없이 주로 선언적인 내용을 담고 있다는 한계점을 가졌다. 다만 노인건강진단, 노인복지상담원 배치, 노인복지시설 확충, 노인취업 알선, 경로우대제 등을 프로그램으로 명시하고 있어 우리나라에서는 처음으로 노인의 복지를 위한 각종 프로그램이 시작되는 계기를 마련하였다고 볼 수 있다.<sup>23)</sup>

1981년 노인복지법의 제정과 함께 실시된 노인복지 프로그램 중 특히 노인소득지원과 관련된 것은 노인능력은행과 경로우대제이다. 노인능력은행은 노인취업알선의 일환으로 설치운영되는 것으로 이를 통해 노인들의 여가선용 및 소득기회를 부여하고자 한 것이다. 경로우대제는 노인이 이용하는 시설의 요금을 면제 내지 할인함으로써 경로효친사상을 앙양하고 노인의 지출 부담을 경감시켜 간접적인 소득지원효과를 얻고자 도입한 제도로 노인복지법이 제정된 이후인 1982년부터 65세 이상의 노인을 대상으로 하여 실시되어 왔다. 그러나 이 제도는 경로우대 대상 민영시설 소유자들의 수입감소를 이유로 한 반발로 인하여 1990년부터는 민영시설의 경우는 자율적으로 실시토록 함으로써 노인들이 받았던 혜택이 대폭 줄어들어 노인복지정책의 후퇴라는 지적이 있게 다.<sup>24)</sup>

1980년대 중반에 들어서는 노부모봉양수당, 노인공동작업장의 설치·운영, 상속세공제 등의 제도들이 시행되었다. 노부모봉양수당은 공무원 보수규정에 의하여 부양가족이 되어 있는 노인에게 대해서 1인당 월 5,000원씩이 부양

23) 중앙대학교 사회복지학과편, 앞의 책, p.195.

24) 위의 책, p.203.

가족수당으로 지급되어 오던 것을 1987년 7월 1일부터는 노인 1인당 월 15,000원씩이 부양노인 가족수당의 명목으로 지급하게 된 제도이다. 노인공동작업장은 1986년부터 시행된 제도로 노인의 여가선용 및 소득기회를 제공하여 노후생활을 보장해 주기 위해 실시된 제도이며, 상속세공제는 1987년부터 시행된 제도로 노인봉양의식을 제고하기 위해 동거봉양한 자의 상속재산에 대한 세제감면의 혜택을 주고 있는 것이다. 그러나 1981년의 노인복지법에 근거하여 마련된 이들 제반 프로그램은 그 혜택의 직접 대상자가 부양자이거나 동거자이어서 노인들의 소득향상에 직접적으로 기여를 했다고 볼 수 없으며 이러한 제도의 혜택을 받을 수 있는 노인층도 대부분 저소득층 이외의 노인들이어서 그 수가 매우 제한되어 있다고 볼 수 있다. 특히, 이러한 프로그램들은 노인들의 소득을 향상시키기 위하여 정부가 직접적으로 노인을 대상으로 정부재원을 급여하는 것이 아니어서 정부의 노인소득지원의 의지가 여전히 미약함을 나타냈다고 하겠다.

한편 이처럼 이미 노인이 된 자들에 대한 소득지원제도는 정부의 재정지원 부족으로 별로 진전을 보지 못한 상황에서 정부는 이와는 별도로 정부의 재정지출 없이도 가능한 범위내에서 노후의 경제생활을 보장하는 방안을 강구하였다. 즉, 정부가 앞으로 노인이 될 자들을 대상으로 이들이 스스로 재원을 마련하여 자신의 노후를 대비할 수 있는 제도를 마련한 것이 1988년에 60세 미만의 국민을 대상으로 도입한 국민연금제도이다. 앞에서 언급한 바와 같이 국민연금제도는 1973년에 법제화된 국민복지연금제도가 사회, 경제적 여건이 성숙되지 못했다는 이유로 실시를 유보하여 오다가 정부가 연금제도 필요성의 재인식과 도입여건의 성숙에 따라 1988년 1월 1일부터 시행하게 된 것이다.

국민연금제도가 도입되게 된 배경을 좀 더 긴 시각에서 살펴 보면, 1960년대 이후부터의 급속한 경제성장은 인구의 도시집중, 핵가족화의 촉진, 계

층간 소득불균형등 각종 사회문제를 야기시켜 이에 대비한 사회보장대책이 촉진되어야 한다는 여론을 점차 증대시키게 되었다. 그리고 1980년대에 접어들면서 각종 소득상실 사고의 위험은 가속적으로 증대하고 노인인구의 구성도 선진공업국에 비하여 상대적으로 급진전 됨에 따라 노인의 부양이 장래의 가장 큰 사회문제로 부상될 것이 예견되어 이에 대비한 근본적 대책이 필요했다. 이와 더불어 북한의 복지제도에 대응할 수 있는 가장 설득력 있는 방안으로 연금제도 도입의 필요성이 정치적 관점에서도 중요시 되었다. 이러한 제반 여건하에서 1986년 9월 국민의 복지증진을 위한 종합대책이 발표되었고, 동년 12월에는 국민복지연금법을 전면 수정한 국민연금법이 국회에서 통과되어 1988년 1월부터 국민연금제도가 시행된 것이다.

그러나 이런 배경하에서 도입된 국민연금제도는 그 가입대상을 60세 미만으로 정하고 있어 현재의 노인세대가 그 적용대상에서 제외되고 있으며 연금수급에 필요한 가입기간을 정하고 있어 60세에 가까운 연령계층에 대한 보호는 매우 제한적이라고 볼 수 있다. 즉 현재의 노인소득보장제도라기 보다는 장래의 노인세대를 위한 소득보장대책이라 하겠다. 이러한 문제점이 있어 국민연금법의 입법과정에서 현 노령계층 및 노령에 가까운 자들을 위한 보완조치의 도입이 거론되었으며 이 보완조치로써 제도도입 시점인 1988년 현재 45세 이상 60세 미만의 국민에 대해서는 특례를 인정하여 가입기간이 5년 이상만 되면 연금혜택을 받도록 하는 특례노령연금 조항을 두어 이들을 보호했다.

그러나 이미 60세를 넘은 국민에 대해서는 그들의 노후소득보장을 위한 방안을 국민연금제도내에서는 물론 별도의 제도를 통해서도 만들지 못했다. 장래의 노인이 될 세대를 위해서는 - 비록 재원조달이 사용자와 피용자의 부담으로 되긴 하지만 - 공적인 연금제도를 도입하면서 현 노령계층과 노령에 가까운 계층에 대한 소득보장대책을 마련하지 못한 것은 정부의 재정여

력의 부족 등의 이유가 있긴 하지만 사회적 형평성이라는 측면에서 볼 때 매우 불균형적이라고 하지 않을 수 없다. 선진 외국에서 수십년전에 각출제 연금제도를 도입할 경우 제도에서 제외되는 노령계층을 위한 방안을 새로이 강구하거나 기존의 노인소득지원제도를 강화시킨 것과는 매우 대조적이라고 할 수 있다.<sup>25)</sup>

1989년은 여태까지 시행되어온 노인복지법에 대해 전면적인 개정을 행한 해로 노인복지 프로그램이 상당히 다양화, 체계화되기 시작하였으며 노인의 소득을 지원하기 위한 수단제도가 도입되었다. 이 개정은 국무총리실 산하에 노인복지대책위원회 설치, 가정봉사사업 등의 실시 지원, 65세 이상의 노인에게 노령수당 지급, 제조담배소매인 및 홍삼류 판매인의 지정시 노인 우선, 노인복지시설 및 노인여가시설의 개선 등의 내용을 주요 골자로 하고 있다. 즉, 재가복지기능을 강화하고, 노인여가에 대한 욕구와 시설의 다양화 욕구를 반영하며 노인의 일거리를 제공하기 위한 내용이 들어 있는 것이다.

그리고 이 법에서는 소득지원 측면의 조치로써 세계감면의 혜택을 주기 위해 상속세법에 의한 상속세 인적공제와 주택상속공제 외에 소득세법에 의한 소득세 인적공제와 경로우대 특별공제 등이 행하여 졌고, 1991년부터는 노인소득보장과 직접적인 관련이 있는 노령수당이 신설되어 지급되게 되었다. 노령수당은 1980년대 후반 정치민주화에 따른 노인들의 목소리가 커지고, 국민연금제도 도입에 따른 가입대상 연령층과 가입에서 제외된 현 고령층간의 혜택의 형평성 문제가 크게 제기되면서 대한노인회를 중심으로 현재의 노인들을 위한 소득보장대책으로서의 노령수당제도 도입을 요구하게 되자, 국가재정이 허락하는 범위내에서 우선 극히 저소득의 노인만이라도 소득지원을 하겠다는 의지로써 생활보호대상 중 고령노인에게 월 1만원씩

---

25) 제 4장 참조.

지급하는 노령수당제도를 1991년부터 실시하게 되었다.

지금까지 노인소득보장제도로써 가장 먼저 실시된 1961년의 공무원연금제도로 부터 1991년의 노령수당제도가 도입될 때까지의 발전과정을 연도별로 알아 보았다. 다음은 이러한 제도들의 노후 경제적 지원측면에 초점을 맞추어 알아보기로 한다.

## 2. 노인소득보장제도의 현황 및 문제점

### 1) 연금제도

#### (1) 국민연금제도

국민연금제도는 노령, 폐질, 사망에 대하여 연금급여를 실시함으로써 국민의 생활안정과 복지증진에 기여함을 목적으로 1988년부터 실시하고 있는 제도이다. 이 제도는 60세 미만의 일반국민을 대상으로 하는 것으로 노후 소득보장과 관련되어 지급되는 급여는 노령연금이다. 노령연금에는 가입기간을 기준으로 하여 20년 이상의 가입기간을 가진 자에게 지급하는 완전노령연금, 재직자노령연금, 조기노령연금이 있으며 15년 이상 20년 미만의 가입자에게 지급하는 감액노령연금이 있다. 연금을 수급연령기준으로 분류하면 완전노령연금 및 조기노령연금은 60세부터, 재직자노령연금은 60-65세 내에서 본인의 취업활동이 정지되는 연령부터, 그리고 조기노령연금은 55세부터 수급이 가능하도록 되어 있다.<sup>26)</sup> 따라서 노령연금을 받을 수 있는 나이는 60세가 일반적이며 본인이 원하는 경우 55세부터 감액된 연금을 받을 수 있다.

---

26) 광부 및 선원의 경우는 완전노령연금의 수급연령이 55세이며 재직자노령연금의 수급연령은 55-60세 내에서 본인이 취업을 중단한 때 부터임.

한편 노령연금을 받을 수 있기 위해서는 최소한 15년의 가입기간을 요하고 있어 1988년 현재 45세 이상 60세 미만인 자는 국민연금제도로부터 장애 및 유족연금을 받을 수 있어도 노령연금을 받을 수는 없게 되어 있다. 그래서 이들과 같이 국민연금 도입 당시 이미 고령 및 고령에 가까운 연령계층을 보호하기 위해 이들의 경우는 5년 이상의 가입기간만 충족시키면 기본액으로 완전노령연금액의 25%에다 피부양자를 위한 가급연금액을 추가로 지급하며, 추가 가입기간 매 1년 마다 5%씩을 가산하여 지급토록 하는 소위 특례노령연금 조항을 부칙으로 두었다. 이처럼 국민연금제도 도입 당시 59세까지의 국민에 대해서는 본인이 원할 경우 어떠한 형태로든 간에 노령연금을 받을 수 있도록 하는 장치를 마련하였으나 당시에 60세 이상인 자는 국민연금제도의 혜택으로부터 완전히 제외되었으며 이를 보완해 주는 장치도 설치하지 못하였다.

한편 국민연금제도가 특례노령연금 조항을 두어 45-60세층의 고령에 가까운 자들의 노후경제생활을 지원하는 방안을 마련했다고 하나 그들이 받는 연금액 수준의 산정방식이 가입기간 1년마다 완전노령연금액의 대략 5% 수준이 되도록 하고 있어 가입기간이 짧은 층 즉, 60세에 가까운 특례노령연금 해당자의 경우 급여수준이 매우 낮을 수 밖에 없게 되어 있다. 따라서 1988년 현재 60세 이상의 노령이거나 노령에 가까운 계층은 국민연금제도로부터 노후생활보장에 필요한 경제적 혜택을 받기 어렵게 되어 있다고 할 수 있다.

특히 국민연금제도의 가입은 강제가입과 임의가입으로 이원화되어 있는데 현재 노후소득보장이 더욱 시급한 농어민, 자영업자, 5인미만 사업장의 사람들은 당연적용에서 제외되어 임의가입으로 되어 있어 가입자 본인이 각출금을 전액 부담해야 한다는 부담 때문에 국민연금의 참여율이 아주 저조하다. 그런데 이들 임의가입대상의 대부분은, 제 2장에서 살펴 본 우리나라의



연령계층별 취업구조로 미루어 볼 때, 연령이 높은 층에 속한다고 볼 수 있으므로 이들 연령층은 비록 특례노령연금 조항이 있어도, 거의 그 조항의 혜택을 받지 못하고 있다고 할 수 있다. 그래서 경제적 능력이 있는 사람은 더욱 부하게 하고 경제적 능력이 없는 자는 더욱 빈하게 만드는 결과가 된다.

그리고 국민연금에 가입하고 있는 사람이라고 하여도 법 조항에 15년 미만 가입한 사람에 대해서는 연금형태가 아닌 일시금형태로 지급하게끔 되어 있어 이것이 노후소득보장에 장애요인이 되고 있다. 또한 국민연금제도는 도입초기에는 급여수준에 비해 각출료가 매우 작게 책정된 소위 보험수리상 불평등성(actuarially unfair)을 띠고 있어 초기 가입자에게 매우 유리하게 되어 있다. 그로 인하여 장기적으로는 재정적자가 필연적으로 따르게 되어 있으며 초기 가입자가 많을 수록 재정적자의 도래시점이 앞당겨 진다는 문제점이 있다. 이런 관점에서 볼 때 지난 수년 동안 보여준 국민연금제도의 임의가입대상을 대상으로 한 홍보부족은 연금재정의 장기안정에는 기여를 하였다고 볼 수는 있지만 임의가입대상의 대부분이 될 계층 - 그 중 하나는 현재 노령에 가까운 층 - 의 장래의 복지증진에는 기여를 하지 못했다고 볼 수 있다.

결과적으로 현행 국민연금제도는 현재의 노인세대에 대해서는 소득보장제도로써의 의미가 없으며 감액노령연금이 지급되기 시작하는 2003년까지의 기간동안 노인이 되는 세대에 대하여서도 소득보장제도로써의 기능은 매우 제한되는 것으로 간주할 수 있다.

## (2) 특수직역연금제도(공무원, 군인, 사립학교교원연금제도)

---

27) 정 경배외, 국민연금의 재정안정과 기금의 적정운용, 한국보건사회연구원, 1991.

특수직역연금제도에서 노후 소득보장과 관련되어 20년 이상 장기 근속자에게 지급되는 급여에는 퇴직연금 및 퇴직연금일시금이 있는데 전자의 경우는 노후의 안정생활을 위한 노령연금의 성격이 강조되면서 장기 근속후의 퇴직에 대한 보상이라는 퇴직금의 성격도 동시에 가진 급여이다. 이에 비해 퇴직일시금은 사기업체의 퇴직금 지급원리와 같은 차원에서 볼 수 있는 것으로 과거 특수직역연금에서의 연금형태의 급여수준이 낮았을 때 일시금으로 받는 것이 더욱 유리하다고 보는 가입자들이 많아 이들을 위해 존속시킨 것이다. 연금 급여수준이 대폭 향상된 근년에는 많은 사람들이 연금형태의 급여를 선호하는 추세로 변화하였지만, 과거에 퇴직일시금 형태로 급여를 수령한 자들은 현재 시점에서는 대부분이 고령자들이 되어 있으며 이들 중 많은 사람들은 퇴직일시금을 증식시키지 못하여 현 노령생활에서 어려움을 겪을 것으로 보인다.

공무원연금의 경우 그 주된 급여는 퇴직연금 및 퇴직연금일시금으로 그 자격요건은 20년 이상 재직하고 퇴직하였을 때이다. 공무원들이 20년 이상의 재직기간을 지내고 나면 최소한 40세 이상이 되므로 공무원연금의 퇴직연금은 노령연금의 성격을 갖는다고 볼 수 있다. 사립학교교원연금의 경우 노령연금의 성격으로 지급받는 급여는 퇴직연금으로 그 수급자격은 공무원연금과 동일하다. 사립학교교원연금의 경우 23-24세경부터 재직하기 시작하여 20년이 지난 다음 퇴직한다고 할 때에 적어도 43-44세가 되므로 그 후부터 사망시까지 노령연금으로서의 퇴직연금을 지급받게 된다. 군인연금의 경우도 퇴직연금이 공무원연금과 동일한 20년 이상 재직한 사람에게 제공되므로 적어도 40세 이상의 퇴역군인에게 지급되는 노령연금의 성격을 지니게 된다.

이와같이 노령연금의 성격을 가진 퇴직연금을 지급받는 특수직역연금제도는 그 도입역사가 비교적 오래된 편이라 제도적으로 직역퇴직 노인들에 대

해 소득보장의 역할을 해 줄수 있도록 되어 있다. 그러나 이들 특수직역에 종사하는 자들의 절대수가 적으며, 앞에서 언급한 바와 같이 특수직역연금 제도는 사회보험인 연금제도에서는 일반적으로 보기 어려운 일시금형태의 급여를 인정하여 왔기 때문에 과거의 퇴직자들 중 상당수<sup>28)</sup>는 일시금을 선택함으로써 현재의 연금수급자 대상에서 제외되었다.

실제로 이들 제도로부터의 연금을 수급받고 있는 자가 전체 노인인구에서 차지하는 비중은 매우 적다. 직역연금제도로 부터의 일시금이 아닌 연금형태의 수급자수는 공무원연금의 경우 29,719명(1991년 현재), 사학연금의 경우 1,705명(1991년 현재), 군인연금의 경우 38,496명(1989년 현재)으로써 총 7만명 정도 된다. 그런데 이 중 60세 이상의 노인인구를 유추해 보면 약 14,000명<sup>29)</sup> 정도로 나타나 60세 이상 전체 노인인구(3,417천명)의 불과 0.4%에 지나지 않는다. 이는 3개 직역연금제도가 현재의 60세 이상 전 노령계층의 소득보장제도로써의 중요한 역할을 하지 못하고 있음을 나타내 준다고 하겠다.

## 2) 공적부조제도

### (1) 생활보호사업

생활보호법 제 1조에 의하면 생활보호사업은 생활유지의 능력이 없거나

---

28) 공무원연금, 공무원연금관리공단, 1992. 10. p.7에 의하면 1970년대 초반해도 연금의 월지급액이 소액이어서 퇴직자의 99% 이상이 일시금을 선호한 것으로 나타남.

29) 이 가옥, '노인소득보장정책', 2000년대를 향한 노인복지정책, 한국보건사회연구원, 1992. p.10.에 의하면 공무원연금의 경우 1989년 현재 총수급자 21,202명 중 60세 이상 노인은 4,205명으로 약 20%로 나타났으며 이 수치를 타직역연금수급자수에 적용하여 계산하면 약 14,000명으로 나타남.

생활이 어려운 자에게 필요한 보호를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성함으로써 사회복지의 향상에 기여함을 목적으로 한다고 정하고 있으며, 동법 제 3조 제 1항에서는 생활보호의 급여를 받을 수 있는 노인은 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없는 65세 이상의 노쇠자로 정하여 공적부조를 통한 노인소득보장을 명시하고 있다. 부양의무자가 없는 노인이란 민법(제 974조)에 의해 규정된 부양의무자인 노인의 i) 직계혈족 및 그 배우자, ii) 호주와 가족, iii) 생계를 같이하는 친족이 없는 노인을 말하며, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없는 경우의 노인이란 부양의무자의 부양수준이 건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 정도가 되지 못하는 경우의 노인을 말한다.

이와같은 생활보호사업은 65세 이상의 노인이라는 연령제한을 두고 있기 때문에 그 이외 연령의 노인계층 즉 60-65세 사이의 노인계층은 그 적용대상에서 제외되어 있다. 또한 그 대상을 선정하는데 있어서도 최저생활수준 이하의 사람 전체가 대상이 되어야 하는데, 실제로는 예산의 범위내에서 인구비례적으로 선별배정되고 있어 최저생활수준 이하의 많은 사람들이 그 대상에서 제외되고 있다<sup>30)</sup>.

생활보호사업은 보호대상자의 근로능력유무 등을 기준으로 구분하고, 근로능력이 없는 사람을 다시 거택보호대상자와 시설보호대상자로 구분하고 있으며, 근로능력이 있는 사람을 자활보호대상자라 하여 생활보호대상자를 세 종류로 구분하고 있다. 65세 이상의 노인은 노동능력이 없는 자로 간주되므로 노인은 거택보호 및 시설보호의 대상이 된다. 그러나 자활보호대상가구에 노인이 동거할 경우 그 노인은 직접적인 보호의 대상은 아니지만 간접적으로 지원을 받는다고 볼 수 있다.

거택보호는 65세 이상 노쇠자로 구성된 세대 또는 이들과 50세 이상의 부

---

30) 장 인협, 최성재, 앞의 책, p.319

녀자로만 구성된 세대에 속하는 자에게 생계보호, 의료보호, 자활보호, 교육보호, 해산보호, 장제보호를 해 주는 것을 말하며, 시설보호는 65세 이상 노쇠자로서 주거가 없거나 주거가 있어도 그곳에서 보호를 행할 수 없어 지정된 보호시설에 입소하게 하여 수용보호를 받게 해 주는 것으로 거택보호와 같은 급여를 받는 것을 말한다. 자활보호는 거택 및 시설보호 대상자에 해당하지 아니하는 65세 이상의 노인이 포함된 세대에 대하여 자활조성을 위한 의료보호 및 해산보호를 해 주는 것을 말한다. 그러나 자활보호의 경우는 실제로 노인을 대상으로 실시하는 것이 아니기 때문에 노인에게 직접적인 혜택은 없고 다만 65세 이상 노인을 부양하고 있는 부양의무자에게 직업훈련, 생업자금융자, 취로사업참여 등의 혜택을 주고 있을 뿐이다. 따라서 노인 본인이 직접적으로 생활보호의 혜택을 받는 경우는 거택보호 및 시설보호뿐이라고 할 수 있다.

이와같은 생활보호대상자는 소득 및 재산기준 그리고 거주년수기준 등에 의해 신청조사 및 직권조사로 선정되어진다. 이때 소득 및 재산기준은 최저생활을 보장할 수 있도록 매년 정부에 의해 설정되어지는데 1992년의 경우 소득기준은 1인당 월소득이 거택보호의 경우 8만원 미만, 자활보호의 경우 10만원 미만이어야 하며, 재산기준은 세대당 재산액이 1,000만원 미만이어야 한다. 그리고 또 하나의 기준인 거주년수 규정은 해당지역에 일정 기간 거주해야 하는 것으로 서울의 경우는 5년, 직할시의 경우는 2년을 거주하여야만 자격이 있게 된다.

선정된 생활보호대상자에 대한 보조수준으로 거택보호의 경우는 1인당 월 49,000원에 해당하는 현금 및 현물을 지급하고 있는데 여기에 생활보호대상자로 선정될 수 있는 최고소득액 8만원을 감안하면 이들의 소득수준은 가장 높은 대상자의 경우 13만원선을 밑돈다고 볼 수 있다. 이 금액은 1992년의 대도시의 24-50세 연령층에 있는 1인가구의 최저생계비 추정액인 197,900원

에 훨씬 미달하는 금액이며 이 최저생계비 추정액을 성인균등화지수<sup>31)</sup>로 조정하여 산출한 60세 이상 노인 1인가구의 최저생계비 142,300원에도 미달되

< 표 3-2 > 생활보호 지급수준 추이 (단위 : 원, %)

연 도	생활보호(A)			최저생계비 <sup>2)</sup> (B)	A/B (%)	A/1인당 GNP (%)
	거택보호	선정기준 <sup>1)</sup>	계(A)			
1965	2,928	7,200	10,128	20,640	49.1	-
1970	3,108	9,600	12,708	38,796	32.8	15.7
1975	12,120	28,800	40,920	96,360	42.5	14.2
1980	106,620	240,000	346,620	-	-	35.8
1985	229,908	456,000	685,908	978,000	70.1	35.9
1986	269,076	504,000	773,076	1,078,800	71.7	35.0
1987	327,600	516,000	843,600	1,260,000	66.9	33.0
1988	358,800	528,000	886,800	1,396,800	63.5	29.4
1989	427,716	552,000	979,716	1,683,600	58.2	29.2
1990	468,000	576,000	1,044,000	1,980,000	52.7	26.0
1991	516,000	660,000	1,176,000	2,144,400 <sup>3)</sup>	54.8	24.7
1992	588,000	960,000	1,548,000	2,374,800 <sup>3)</sup>	65.2	-

주 : <sup>1)</sup> 1인당 년소득이며, 1991년부터는 거택보호와 자활보호의 소득 선정기준이 나뉘어져 구분되나 여기서는 거택보호의 소득기준만을 나타냄.

<sup>2)</sup> 1975년까지의 최저생계비수준은 서 상목의 자료에서 인용하였고, 1985년부터의 최저생계비수준은 정 복란외의 자료에서 인용하였음.

대도시 1인가구의 최저생계비로써 연령에 따른 균등화지수를 적용할 경우 60세이상 노인 1인의 최저생계비는 약 70%정도가 하향조정됨.

<sup>3)</sup> 정 복란외 자료상의 추계치임.

자료 : 최일섭, 김 태성, 빈곤론, 1991.

정복란외, 생활보호제도 개선방안에 관한 연구, 1990, p.203.

서 상목, '빈곤인구의 추계와 최저생계비', 한국개발연구, 1979.

경제기획원, 주요경제지표, 각년도.

통계청, 한국경제지표, 1992, 3/4.

31) 안 창수의, 최저생계비 계측조사연구, 한국보건사회연구원, 1989.

는 금액이다.

그런데 제 2장에서 살펴본 바와 같이 월소득이 10만원 미만인 노인가구의 비중이 재가노인가구의 경우는 19.2%, 노인단독가구는 56.6%에 달하고 있어 많은 노인들의 소득수준은 생활보호사업에서 정한 상한선에 훨씬 미달한다고 볼 수 있다. 이 점을 감안한다면 생활보호 급여액은 많은 보호 노인들의 최저생계수준 유지에 필요한 지원액이 되지 못한다고 할 수 있다.

이와같이 낮은 보호수준은 제도시행 초기부터 나타난 현상으로 이 추이를 최저생계비수준 그리고 1인당 GNP수준과 비교하여 보면 < 표 3-2 >와 같다. 즉, 생활보호사업에서 대상자에게 직접 생계보조가 지급되고 있는 거택보호에 한정시켜 최저생계비수준, 1인당 GNP수준과 비교하여 보면, 제도초기인 1965년의 경우 년보호수준은 10,128원(월 844원)으로 최저생계비수준인 20,640원(월 1,720원)의 49.1%를 차지하였으며 1970년에는 32.8%로 낮아졌다. 그후 보호수준은 점차 높아져 1985년부터는 70%대를 유지하였으나 1987년부터는 다시 낮아져 1990년에는 52.7%를 차지하였고 1992년 현재는 65.2%를 차지하였다. 이와같은 낮은 보호수준은 1인당 GNP와 비교해 보아도 뚜렷이 나타나고 있는데 즉, 1970년의 경우 1인당 GNP에 대한 거택보호의 보호수준은 15.7%이었으며 1970년대는 10%대를 유지하다가 1980년대에 들어오면서 30%대를 유지하고 있었다. 그러나 1988년에 29.4%로 그 보호수준이 낮아져 1991년 현재의 24.7%를 차지하기까지 20%대를 유지하고 있다. 이처럼 생활보호대상자에 대한 급여수준의 최저생계비에 대한 비율이 일정한 추세를 보이고 있지 못한 것은 급여수준이 일반 생활지표의 변화에 따라 조정되되 보다는 매년의 생활보호예산배정 사정에 따라 결정되기 때문이다.

거시적인 관점에서 생활보호사업에 대한 정부의 의지를 살펴보기 위해 생활보호사업의 예산이 GNP에서 차지하는 비중의 추이를 알아보기로 한다. 우선 생활보호사업의 예산을 거택보호, 시설보호, 자활보호를 하나로 묶은 생

활보호와, 생활보호대상자 관리에 포함된 의료부조 대상자에게 주어지는 의료보호로 구분하여 그 예산을 각각 알아보고 GNP의 어느 정도 수준을 차지하는가를 알아보기로 한다. 1985년의 경우 생활보호와 의료보호를 합친 전체 생활보호사업의 예산은 약 1,600억원으로 GNP수준의 0.21%를 차지하였으며 그후 작은 폭의 증감추세를 나타내다가 1990년에 와서 0.3%를, 그리고 1991년 현재는 0.33%로 증가되었다. 다음으로 의료보호예산만을 제외한 생활보호예산만을 따로 떼어 GNP수준과 비교하여 보면, 1985년의 경우 0.2%를 차지하였으나 그후 1990년까지 그 보다 낮은 수준인 0.15-0.19%를 유지하다가 1991년에 들어서야 다시 0.20%를 차지하였다. 이와같이 생활보호사업 예산의 절대액은 점차적으로 증가되었으나 GNP에 대한 비율은 생활보호와 의료보호를 합친 경우 0.2%대를, 생활보호만의 예산은 0.15-0.2% 수준을 차지하고 있어 GNP에서 차지하고 있는 생활보호사업의 예산비율이 낮은 수준을 유지하여 왔고, 현재도 낮은 수준임을 알 수 있다. 특히 경제가 급속히 성

< 표 3-3 >                    생활보호사업 예산추이

( 단위 : 백만원, % )

	생활보호(A)	의료보호	계(B)	GNP(C)	A/C	B/C
1985	158,544	44,617	163,161	78,088,400	0.20	0.21
1986	138,877	56,715	195,592	90,598,700	0.15	0.22
1987	198,006	75,851	237,857	106,024,400	0.19	0.22
1988	213,222	129,174	342,396	126,230,500	0.17	0.27
1989	244,027	102,760	346,787	141,794,400	0.17	0.24
1990	318,430	194,780	513,210	168,437,800	0.19	0.30
1991	346,386	221,059	567,445	171,488,100	0.20	0.33

자료 : 경제기획원, 예산개요, 각년도.  
 경제기획원, 주요경제지표, 각년도.



장하던 1986년 이후의 생활보호사업 예산의 상대적 비중이 오히려 낮아지는 추세를 보인 것은 사회취약계층의 상대적 빈곤을 심화시키는 것이었으며, 특히 저소득계층을 위한 정부의 복지증진 의지가 매우 빈약하였음을 나타낸다고 하겠다. 생활보호대상자의 약 20%가 노인임을 감안할 때 많은 저소득 노인의 생계는 타연령계층이 경제성장의 혜택을 즐기는 수년동안, 오히려 상대적으로 악화되어 왔다고 볼 수 있다.

다음으로 생활보호대상자수를 통해 어느 정도의 노인이 혜택을 받고 있는지 알아보면 1992년 현재 생활보호대상자는 1,887천명으로 전국민(43,623천명)의 4.3%를 차지하고 있다. 그리고 전체 생활보호대상자 중에서 65세 이상의 생활보호대상자는 325천명으로 전체 생활보호대상자의 17.2%를 차지하고 있다. 또한 65세 이상 전체 노인인구에 대한 65세 이상 생활보호대

< 표 3-4 >

생활보호 현황(1992)

( 단위 : 명, % )

구 분	생 활 보 호 현 황				
	거택보호	시설보호	소 계	자활보호	계
전체생보대상자(A)	319,902	77,825	397,727	1,489,811	1,887,538
65세이상 대상자(B)	127,695	7,825	135,520	189,254 <sup>1)</sup>	324,774
B/A	39.9	10.0	34.1	12.7	17.2
B/65세이상 전체노인 <sup>2)</sup>	5.6	0.3	5.9	8.3	14.2

주 : 1) 65세이상 노인이 직접적인 대상이 아니고 65세이상 노인을 부양하고 있는 자가 직접적인 혜택을 받고 있음.

2) 65세이상 전체노인수는 2,283천명임.

자료 : 보건사회부, '92 생활보호대상자 현황분석, 1992.  
보건사회부, 노인복지사업지침, 1992.

상자의 비율은 자활보호가 8.3%로 가장 높고, 그 다음으로 거택보호(5.6%), 시설보호(0.3%)의 순으로 나타나고 있다. 따라서 공적부조에 의해 직간접으로 지원을 받고 있는 65세 이상 노인은 전체 노인인구의 14.2%를 차지하고 있는 것이다. 그러나 여기서 노인에게 직접적인 혜택을 주지 못하고 있는 자활보호대상자 189,254명(8.3%)을 제외하고 나면 생활보호사업에 의해 실제로 혜택을 받고 있는 노인은 약 5.9%뿐인 135,520명을 차지하게 된다.

한편 노인에게 직접적인 혜택을 주는 거택보호와 시설보호대상 노인추세를 보면, 1989년의 경우 65세 이상 생활보호대상자수는 128,971명으로 65세 이상 전체 노인인구 1,964천명의 약 6.5%를 차지하였고, 1990년에는

< 표 3-5 > 생활보호대상자추이

( 단위 : 명, % )

연 도	생 활 보 호			전연령 <sup>2)</sup> (B)	생활보호 노인비중 A/B	65세이상 노인중 생활보호 노인비중
	65세 이상 노인 <sup>1)</sup>					
	거택보호	시설보호	소 계(A)			
1966	-	-	-	396,219	-	-
1970	-	-	-	372,708	-	-
1975	-	-	-	427,598	-	-
1980	-	-	-	326,258	-	-
1985	-	-	-	323,762	-	-
1989	123,101	5,870	128,971	388,116	33.2	6.5
1990	123,829	6,091	129,920	386,602	33.6	6.0
1991	125,744	6,389	132,133	419,724	31.5	5.9
1992	127,695	6,427	134,122	421,447	31.8	5.9

주 : <sup>1)</sup> 1989년 이전의 자료미비.

<sup>2)</sup> 자활보호대상자 제외.

자료 : 보건사회부, 생활보호대상자 현황분석, 각년도.  
경제기획원, 주요경제지표, 각년도.

129,920명으로 약 6.0%를, 1991년에는 132,133명으로 약 5.9%를, 그리고 1992년 현재는 135,520명으로 약 5.9%를 차지하고 있다. 즉 생활보호대상자수가 다소 증가되어 가고 있기는 하나 그에 비해 노령화속도가 빨라 생활보호대상자의 비중은 점차 줄어들고 있는 것이다. 이는 많은 사회조사에서 30% 전후의 노인이 경제적 궁핍으로 인해서 고통을 받고 있는 것으로 나타난 점을 감안할 때 경제적으로 궁핍한 노인들 중 극히 일부의 노인만이 지원을 받고 있다는 것을 나타낸다고 하겠다.

## (2) 노령수당

노령수당제도는 1989년의 노인복지법의 개정에 따라 새로이 도입된 것으로 법에서는 노령수당을 국가 또는 지방자치단체가 65세 이상의 자에게 지급하는 것(노인복지법 제 13조)으로, 그 지급대상자는 65세 이상의 자 중 소득수준등을 참작하여 보건사회부장관이 정하는 일정 소득 이하의 자(노인복지법 시행령 제 17조)로 규정하고 있다.

이와같은 내용을 가진 노령수당은 구체적으로 대상자와 급여액을 선정하는 과정에서, 그 성격이 사회복지정책에서의 소득보장방법으로 사용되고 있는 사회보험, 사회부조, 또는 이들 양자의 개념과는 다른 노인이라는 이유 때문에 지급하는 일종의 경로수당의 개념 중 어느 것으로 파악해야 하는가가 논란이 되었다<sup>32)</sup>. 이처럼 노령수당의 성격에 대해 논란이 있었다는 것은 그 성격여하에 따라 급여대상 및 급여액의 구체적 내용이 결정될 수 있으며 미래의 노인소득지원정책 방향을 설정하는데 있어서도 매우 중요한 의미를 가졌기 때문이다. 그런데 1991년 노령수당이 지급될 때 그 대상을 70세 이상의 생활보호대상자로 한정함으로써 노령수당은 경로우대적 성격을 가진

32) 대한노인회, 노령수당지급제도 실시방안에 관한 공청회 결과보고서, 1990, pp. 39-40.

공적부조로 보는 것이 타당하다고 하겠다.

보사부는 노령수당 도입 첫 해인 1991년에는 70세 이상 거택보호가구의 가구주 및 시설보호 노인을 대상으로 61억원의 예산으로 매월 1만원씩을 51,000명에게 지급할 계획이었으며, 1992년부터는 기존의 지급대상에다 자

< 표 3-6 > 노령수당의 단계별 추진계획 및 실적

년도	당 초 계 획 안 (1991)			집행실적 및 확정계획		
	지급대상	월지금액 (천원)	소요예산 (억원)	지급대상	월지금액 (천원)	소요예산 (억원)
1991	70세이상 생보대상자 가구주(거택+ 시설보호)	10	61	70세이상 생보대상자 가구주(거택+ 시설보호)	10	91
1992	70세이상 생보대상자 (자활보호 포함)	20	418	70세이상 생보대상자 (자활보호 포함)	10	230
1993	65세이상 생보대상자	20	811	//	15	326
1994	65세이상 생보대상자 및 의료부조대상자	30	1,552	] 모든 저소득 노인	] 10-30	-
1995	//	//	1,631			
1996	//	//	1,714			

주 : 1) 제 7차 경제사회발전 5개년계획에 의하면 정부는 1996년 까지는 모든 저소득층노인에게 월 1-3만원씩 지급할 계획임.

자료 : 이가옥, "노인소득보장정책", 2000년대를 향한 노인복지정책, 한국 보건사회연구원, 1992, p.17.

활보호가구까지 포함한 191,000명에게 월 2만원씩을 지급할 계획이었다. 나아가서 1993년부터는 지급연령을 낮춰 65세 이상의 모든 생활보호대상자에게 월 2만원씩을, 1994년부터는 의료부조 대상자에게도 이를 확대하고, 지급수준도 월 3만원씩으로 인상하여 지급함으로써 노령수당의 지급대상과 지급액을 단계별로 확대하는 계획을 추진하였다.

그러나 이같은 보사부의 의욕적인 계획은 관계부처와 협의를 거쳐 최종확

정되는 과정에서 크게 축소되어야만 했다. 노령수당제도 도입 첫해인 1991년도 경우에는 당초 계획보다 지급대상자가 25,000명이 늘어나고 예산도 30억원이 증가되었으나, < 표 3-6 >에서 보듯이 1992년도에는 월지급액 수준이 전년도와 같은 수준에서 유지되어 당초 계획에 훨씬 미달하였으며, 국회에서 승인된 1993년 예산 역시 그 지급대상은 1992년과 비슷하게 조정된 채 월지급액만 1992년의 1만원에서 1만5천원으로 인상하여 326억원을 배정함으로써 당초 계획과는 상당한 차이가 있다. 이같이 노령수당제도가 주무부처인 보건사회부의 계획대로 순조롭게 확대되지 못한 것은 정부재정 능력의 제약도 있겠지만 노인복지 증진정책이 국가 전체의 정책 우선순위 결정에 있어서 아직은 높은 위치를 점하지 못하기 때문이라고 본다. 따라서 노령수당제도는 특별한 정치적인 배려가 뒷받침되지 않을 경우에는 확대발전이 매우 부진할 것으로 판단된다.

### 3) 간접소득지원 프로그램<sup>33)</sup>

#### (1) 노인능력은행

노인취업상담 및 취업알선을 위하여 1981년부터 설치운영되고 있는 노인능력은행은 노인들에게 소득기회를 부여하기 위해 만들어진 프로그램이다. 노인능력은행은 대한노인회 시·도연합회 및 시군구지회(60개소)가 그 운영단위가 되고 있으며 이들의 운영비로 1개소당 월 30만원씩을 국고에서 지원받고 있다. 그러나 대부분의 경우 노인능력은행의 운영은 매우 부진하며 일부 산업시설이 밀집된 지역에서의 운영이 다소 활발한 정도이다.

현재까지의 노인능력은행 취업알선실적을 알아보면 아래 < 표 3-7 >에서 보는 바와 같이 1개월 미만을 취업한 단기취업이 주종을 이루어 왔으며, 1개월 이상 취업한 장기취업은 근년에 들어서 점차 늘어나는 추세를 보이고

33) 본 내용의 대부분은 이 가옥, “노인소득보장정책”, 2000년대를 향한 노인복지정책, 한국보건사회연구원, 1992.를 참조하여 작성하였음.

< 표 3-7 > 노인능력은행 취업알선 실적

( 단위 : 명, % )

구 분	81-89년평균	1990년	1991년
단기취업 <sup>1)</sup>	44,229(96.6)	62,889(93.6)	59,445(93.7)
장기취업 <sup>2)</sup>	4,705(65.0)	18,846(71.1)	25,837(75.4)
계	48,934(92.3)	81,735(87.4)	85,282(87.3)

주 : ( ) 안의 %는 취업알선율임.

1) 1개월 미만의 기간동안 취업하는 경우를 말함.

2) 1개월 이상 취업하며, 월급을 한번이라도 받게 되는 취업자의 수를 말함.

자료 : 이가옥, “노인소득보장정책”, 2000년대를 향한 노인복지정책, 한국보건사회연구원, 1992, p.20.

있다. 1991년의 경우 총 85,282명의 노인이 취업알선을 받았는데 이는 65세 이상 전체 노인인구 2,283천명의 3.7%에 해당하는 정도이다. 취업알선 실적을 단기와 장기취업으로 나누어 알아보면 단기취업자는 59,445명으로 93.7%의 취업알선율을 보였으며, 장기취업자는 25,837명으로 75.4%의 취업알선율을 보여 단기취업 중심의 취업알선이 이루어졌음을 알 수 있다. 그런데 동일노인이 수번의 단기취업을 하는 경우 이를 여러 명으로 계산한 실적이므로 실제 단기취업자수는 이보다 훨씬 적을 것으로 짐작된다. 따라서 현재와 같이 운영되는 노인능력은행 프로그램은 노인들의 소득보장에 별로 기여를 하지 못하고 있는 형식적인 것이라고 말할 수 있겠다.

정부에서 노인들에게 소득의 기회를 제공해 주는 노인취업을 보다 적극적으로 지원해 주기 위해 점차적으로 노인능력은행을 전국적으로 확산시키고 지원액도 상향조정 할 방침이긴 하나 이 제도가 실질적으로 노인소득증대에 기여하기 위해서는 1991년에 노동부의 추진으로 제정된 고령자고용촉진법이 활성화되는 것이 선결되어야만 한다. 그러나 고령자의 고용은 이윤극대화를

위한 기업의 경영방침에 좌우되는 것이며 법 자체도 강제적인 것이 아니며 우리나라와 같이 육체적 힘이 요구되는 생산직인력이 부족한 경우에, 이미 고령이 된 사람들의 소득보장에 기여할 만큼의 취업이 확산되기는 어려울 것으로 보인다. 다만 정년연장 등이 법의 내용으로 되어 있어 아직 근로계층에 남아있는 고령에 가까운 자들의 취업연장에는 기여할 것으로 보인다.

### (2) 노인공동작업장

노인공동작업장은 여가선용 및 소득기회를 제공하기 위해 설치된 프로그램이다. 정부는 대한노인회와 협의하여 모범경로당으로 지정받은 경로당 중에서 선정하여 설치하는데, 1990년 현재 전국에 약 50개소가 설치되어 있다. 정부에서는 작업장을 설치할 때에 1개소당 2백만원의 예산을 국비와 지방비에서 각각 50%씩 지원하고 있다. 노인공동작업장의 작업내용은 제품의 조립·가공, 농작물재배, 수공예, 봉투제작 등인데 이러한 작업을 통해 얻고 있는 수입이 1인당 하루 2,000원 정도로 그 수준이 낮고 일거리가 제대로 확보되지 못하고 있다. 공동작업에서 나오는 수입은 경로당의 운영이나 경조사 등의 비용으로 사용하기 위해 공동관리하는 것이 일반적이며 개인의 소득향상의 구실을 할 정도는 되지 못한다. 또한 운영주체인 경로당이 대부분(68%) 농촌형이어서 생산업체와 연계가 잘되지 못하는 문제점을 가지고 있다.<sup>34)</sup> 즉 노인공동작업장은 지역산업체와의 연계부족, 정부의 재정지원 미흡 등으로 인하여 그 본래 기능을 수행하지 못하고 있는 실정이다.

### (3) 경로우대제

1980년부터 실시되고 있는 경로우대제는 노인들이 이용하는 시설 중 일부

---

34) 중앙대학교 사회복지학과편, 앞의 책, p.199.

에 대해 무료 및 할인제도를 도입하여 경로효친사상을 앙양하고 노인의 소비지출부담을 경감시켜 간접적으로 소득을 지원하는 제도로써 현재 공영시설과 민영시설로 나뉘어져 실시되고 있다. 경로우대제의 내용은 시간이 경과되면서 변화되어 왔다. 즉, 경로우대제가 도입될 당시에는 그 대상을 70세 이상의 노인으로 하여 철도, 지하철, 고궁 등의 이용요금을 50% 할인해주는 것이었다. 그리고 노인복지법이 제정된 후인 1982년부터는 그 대상을 65세이상 노인으로 확대하고 우대업종도 5개업종<sup>35)</sup>을 더 추가하여 이용요금을 100% 할인(철도는 50%)해 주는 것이었다. 그러나 경로우대제 실시에 따른 이용요금 수입의 감소에 대한 민간업체의 반발과 노인들에 대한 불친

< 표 3-8 >                    경로우대시설의 종류와 할인율

공영시설	할인율	민영시설	할인율
철도	50%	시내버스	65세이상 전노인을 대상으로 정부에서 월 12회의 승차권 지급
지하철	100%		
고궁	100%		
능원	100%		
국립박물관, 공원	100%	여타민영시설	자율적으로 실시

절함이 문제점으로 대두되어 1990년부터는 민영시설의 경우 모두 자율적으로 실시하도록 하고 있다. 민영시설의 이같은 반발과 불친절함은 정부의 재정지원이 뒷받침되는 제도적인 장치가 없이는 자본주의사회에서 노인의 경제적 지위를 향상시키는 것이 얼마나 비현실적인지를 잘 시사해 준 예라고 하겠다.

#### (4) 노부모봉양수당

35) 시내버스, 사찰, 극장, 선박, 박물관 등의 업종을 추가함.



노부모봉양수당은 공무원보수규정에 의해 공무원을 대상으로 1983년부터 실시하고 있는 제도이다. 이것은 공무원이 노부모(남자의 경우 60세, 여자의 경우 55세)를 봉양하는 경우에 경제적 사정에 관계없이 일률적으로 1인당 월 1만 5천원의 수당을 지급하는 것으로 노부모가 직접 수당을 받는 것이 아니고 공무원이 수령하는 것이어서 노인들의 소득지원이라기 보다는 공무원의 봉양의식 고취를 위한 성격이 강한 것이다.

#### (5) 상속세공제

노인봉양의식을 제고하기 위해 각종세제에 혜택을 부여하고 있는데 그 중의 하나가 상속세의 공제이다. 상속세법 제 11조 2에 의한 주택상속공제는 3대 이상 대물림한 주택이나 5년이상 동거봉양한 자가 주택을 상속받은 때에는 주택가액의 90%를 추가공제하는 것이며, 상속세법 제 11조에 의한 상속세인적공제는 현재 60세 이상인 자가 상속하는 경우에 3천만원을 공제하는 것이다.

#### (6) 소득세공제

노인봉양의식을 제고하기 위한 또하나의 세제혜택은 소득세공제로 부양가족공제와 경로우대공제가 있다. 소득세법 제 65조에 의한 부양가족공제는 60세이상(여자 55세) 직계존속부양자를 대상으로 연간 48만원의 금액을 공제하는 것이며, 소득세법 제 66조 4에 의한 경로우대공제는 혈연관계없이 65세 이상인 노인을 부양하는 자를 대상으로 연간 48만원의 금액을 공제하는 것이다. 이외에 본인 또는 배우자의 직계존속(남자 60세, 여자 55세)과 2년이상 동거하고 있는 세대주에 대해서는 개인주택의 신축, 매입, 개량시 200만원까지 할증지원을 해주는 주택자금할증지원이 있다.

위에서 언급된 노인을 위한 간접소득보장 프로그램들은 주로 도시거주노

인이나 부양가족이 있는 노인들에게 그 혜택이 돌아가는 것으로 볼 수 있으며, 노인 중에서도 소득이 상대적으로 낮아 도움이 더욱 필요한 농촌 노인이나 부양가족이 없는 저소득 노인들을 위해서는 별로 기여를 못하는 것으로 판단된다. 특히 간접소득보장 프로그램 중 상속세공제 및 부양자의 소득세공제 등의 세제혜택은 그것이 직접적으로 피부양자인 노인들의 소득이나 용돈을 증대시키는 역할을 한다고 볼 수 없으며, 노인부양이라는 명목 하에 주어지는 일부 계층에 대한 조세감면으로써 국가의 세수를 줄이는 효과를 갖고 있다. 이같은 세제감면조치들은 조세행정의 기타 여러분야에서 이루어지고 있는 이와 유사한 감면조치들과 함께 과감히 정리되어 거기서 생기는 세수의 증가를 저소득 노인에게 직접적으로 지원하는 재원으로 사용하는 것이 노인의 소득지원 면에서나, 보다 넓게는 국가세정의 합리화라는 차원에서도 바람직할 것으로 보인다.

### 3. 노인복지 재정

앞에서 언급한 바와 같이 우리나라에서 노인을 여타 사회취약계층과 분리하여 이들의 복지증진에 관심을 기울인 것은 1981년의 노인복지법령 제정때부터 였다고 볼 수 있다. 그러나 당시의 법령에는 노인복지를 위한 실질적인 프로그램이 결여되어 있었으며 그후 1989년 노인복지법령의 개정은 이러한 점을 보완하여 노령수당제도 등 노인의 소득을 지원하기 위한 실질적인 프로그램이 도입되는 발전을 보였다. 그러나 1989년에 개정된 법조차 우리나라의 많은 법령이 그러하듯이 총론 부분에서는 매우 이상적이며 수준 높은 복지를 언급하고 있으나 세부조치를 다루는 각론 부분에 들어서는 그 복지향 수준 및 공급수준이 겨우 극빈노인, 고령노인 등을 그것도 매우 제한적으로 지원하는 구빈적 수준을 넘지 못하고 있다. 이처럼 복지를 위한 구체적인 프로그램을 제시하여야 할 각론 부분이 극히 빈약한 것은 무엇보다

다도 통치권자 차원에서 본 노인복지증진의 필요성에 대한 우선순위의 저위와 이를 반영한 예산관련 정책결정 실무자선에서의 노인복지예산의 증가억제 때문이라고 할 수 있겠다. 충분한 예산이 뒷바침되지 못하는 상황에서는 노인복지를 담당하는 주무 부처인 보건사회부에서 구체적인 프로그램을 입법화시킬 수 없는 것은 당연한 것이라고 하겠다.

우리나라 사회보장 세출은 1980년대부터 꾸준히 증가하여 왔지만 1990년의 경우 정부의 총세출의 약 9.6% 수준으로서 선진국에 비해서 낮은 것은 물론이고(미국 25.5%(90년), 영국 31.6%(89년), 스웨덴 51.5%(90년)) 우리와 경제수준이 비슷한 국가들에 비해서도 낮은 수준이다<sup>36)</sup>.

일반회계 예산만을 기준으로 살펴보면, 사회보장예산이 차지하는 비중이 1986년에 3.3%이던 것이 1990년에는 6.6%로 약 2배가 증가되었으며, 국가

< 표 3-9 > 국가예산 및 사회보장예산 대비 사회복지서비스의 구성비율

구 분	1986	1987	1988	1989	1990	1991
국가예산 <sup>1)</sup> /GNP	16.4	16.0	14.9	16.1	14.9	14.1
사회보장 <sup>2)</sup> /GNP	0.5	0.6	0.7	0.8	1.0	1.0
사회보장/국가예산	3.3	3.7	4.5	5.2	6.6	6.7
사회복지서비스/국가예산	0.3	0.3	0.3	0.3	0.5	0.5
사회복지서비스/사회보장예산	8.6	8.1	6.3	5.8	7.7	7.7
사회복지서비스예산(억원)	391	468	517	664	1,138	1,422

주 : 1) 국가예산은 일반회계예산만을 의미함.  
 2) 국민연금, 의료보호 및 보험, 산재보험, 보훈, 근로자복지, 기타사회복지(생활보호, 사회복지서비스 등)예산이 포함됨.  
 자료 : 경제기획원, 예산개요, 각년도 보건사회부, '91주요업무자료, 1991.

36) IMF, Government Finance Statistics Yearbook, 1991.

예산 중 사회복지서비스가 차지하는 비중은 1986년부터 1989년까지 0.3%를 계속 유지하다가 1989년에 0.5%로 증가되었다. 그리고 사회복지예산 중 사회복지서비스가 차지하는 비중은 1986년에 8.6%에서 1989년에 5.8%까지 줄어들다가 1990년에 7.7%로 증가되었다. 이와같이 사회복지관련 재정의 비중은 계속 증가되어 가고 있기는 하지만 실제적으로는 우리나라의 사회복지 재정수준이 낮기 때문에 많은 비중을 차지하고 있다고 말할 수 없다.

다음으로 사회복지서비스예산 중 각 서비스분야별로 나누어 그 중 노인복지서비스예산이 차지하는 비율을 알아보기로 한다. 1992년 현재 노인복지서비스가 차지하는 예산은 577억 1천만원으로 전체의 사회복지서비스예산 중 30.2%라는 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 그 다음으로 보육사업이 23.8%, 장애인복지가 20.3%의 비율을 차지하고 있는데 이와같은 순서는 1990년도부터 이루어진 것으로 그 이전에는 노인복지를 위한 예산비중은 10.5%에 그쳤다. 이처럼 노인복지서비스 예산이 가장 많은 비중을 차지하게 된 것은 1990년부터로 그 이유는 그 이전까지 경로우대제 하에서 민간업체가 부담하던 노인의 교통비가 국가부담으로 이전되었기 때문으로 1991년의 경우 노인복지서비스 예산 392억원에서 교통비지원금 249억원을 제외하고

< 표 3-10 >                      사회복지서비스예산의 구성비율  
( 단 위 : % )

구 분	1989	1990	1991	1992
노 인 복 지	10.5	33.3	27.6	30.2
아 동 복 지	24.4	27.7	13.8	11.4
부 녀 복 지	7.8	5.2	3.2	2.5
장 애 인 복 지	44.4	26.0	23.8	20.3
부 량 인 복 지	9.7	6.1	5.8	4.3
사회복지 행정기타 <sup>1)</sup>	3.3	1.8	5.7	7.3

주 : <sup>1)</sup> 재활원, 사회복지연수원, 망향의 동산운영, 민간단체 지원 등  
자료 : 경제기획원 통계국, 예산개요, 각년도.

< 표 3-11 > 노인복지예산 구성내역

( 단위 : 백만원, % )

구 분	1989		1991	
	예산액	%	예산액	%
거택보호	4,388 <sup>1)</sup>	38.7	5,490 <sup>2)</sup>	12.3
시설수용보호	4,201	37.0	5,313	11.9
노인교통비지원	-	-	24,984	55.8
노령수당	-	-	4,284	9.6
노인건강진단	861	7.6	811	1.8
재가노인봉사사업	32	0.3	59	0.1
효행자 등 포상	175	1.5	175	0.4
경로당운영비	1,500	13.2	3,248	7.3
대한노인회지원	156	1.4	380	0.9
기 타	50	0.4	17	0.04
합 계	11,343	100.0	44,761	100.0

주 : 1) 1989년의 거택보호수준인 35,643원에다 65세 이상 거택보호 노인수 (123,101명)를 곱하여 계산한 금액임.

2) 1991년의 거택보호수준인 43,000원에다 65세 이상 거택보호 노인수 (127,695명)를 곱하여 계산한 금액임.

자료 : 이 가옥의, 노인부양에 관한 연구, 한국보건사회연구원, 1990, p. 69. 경제기획원 통계국, 예산개요, 각년도.

나면 143억원이며 이 중에서 다시 노인소득지원과 관련된 예산은 100억원 미만으로써 거택보호를 제외한 노인복지서비스 예산만으로 가지고 볼 때 전체 사회복지서비스예산 1,422억원의 10%라는 비율을 차지하게 된다. 그러나 노인복지서비스 예산 외에 저소득 노인에게 소득지원을 해주고 있는 생활보호사업의 거택보호사업의 예산(65세 이상 노인에게 지급된 예산만을 의미)을 노인복지서비스예산에 포함시켜 노인복지예산으로 간주하여 보면 1991년의 노인복지예산은 약 447억원 수준으로 전체 국가예산(일반회계) 31조 382십억원의 0.14%를 차지하게 되는데 이는 1989년의 0.06%에 비해 약 2배를 조금 넘게 증가한 것이다.

## 제 4 장 외국의 저소득 노인을 위한 소득보장제도

### I. 일본<sup>37)</sup>

#### 1. 일본의 노령소득보장체계와 복지연금제도

일본은 전통적으로 가족들이 노인을 부양해야 한다는 사실이 당연시되어 왔기 때문에 노후경제생활을 보장하기 위한 사적 부양제도를 대신하는 사회적 부양기능이 아주 미흡했다. 즉 일본은 사적인 부양체계인 가(家)제도에 의한 가족간의 부양체계가 아주 강했던 것이다.

이러한 일본적인 사적부양 및 이를 중심으로 하는 체계는 2차 대전후에도 계속 이어지게 되어 인구고령화에 대응하는 공적연금제도의 성숙 - 즉 연금제도의 사회부양적인 제도로의 성숙 - 을 방해하는 요인이 되었다.

그러나 점차적인 평균수명의 연장과 인구고령화 현상으로 노인문제가 사회문제로 대두됨에 따라 1950년대에 들어와 소득보장제도를 확립하기 위한 제안들이 나오게 되었다. 그 중 공적연금제도를 「국민개연금화」해야 된다는 제안이 주목할 만하며, 그 제안 중에는 처음으로 각출료를 내지 않고도 노령연금을 받을 수 있는 소위 무각출노령연금에 대한 연금이 있게 되었다. 그 제안은 노령자, 유족, 장애자에게 지급되는 연금보험제도를 모든 국민을 대상으로 하여 실시해야 한다는 것이며 특수한 경우에 처한 사람에 대해서는 무각출제 연금제도를 고려함이 타당하다고 하였다. 이때 무각출연금액은 ① 최저생활의 보장을 목적으로 ② 정액제로 할 것을 제안하였다. 이후 위

37) 위의 내용은 사회보장연구소편, 일본사회보장자료I, 1975.: ———, 사회보장자료II(상), 1975.: ———, 사회보장자료II(하), 1975.: ———, 사회보장자료III(상), 1988.: 고 철기외, 국민연금과 특수직역 연금제도간 연계방안연구, 한국보건사회연구원, 1990.을 참조하였음.

의 제안은 연금제도의 방향을 제시하는 것이 되었고, 이것은 각출제와 무각출제가 동시에 포함되는 국민연금제도의 창설을 촉구하게 하여 국민개보험체제를 확립하게 하였다.

국민개보험체제가 확립된 이후 일본은 노인빈곤 문제의 심각성에 관심을 두고 그 대책을 강구하여 왔다. 그 결과 현재 노후생활을 보장하는 제도로서 국민연금안에 있는 각출제 노령연금 및 무각출제 노령연금(국민복지연금 또는 복지연금)과 후생연금안에 있는 노령연금이 있게 되었다.

국민연금 중 각출제연금은 1961년 4월부터 일반국민을 대상으로 실시하고 있는 제도이다. 급여에는 노령, 유족, 장애급여가 있는데, 노령연금은 65세부터 그 수급자격이 주어진다. 무각출제연금은 1959년 11월부터 실시된 제도로 복지연금이라고도 한다. 급여에는 노령, 장애, 모자 및 준모자복지연금이 있었으나 현재는 노령복지연금만 있다. 노령복지연금은 국민연금제도가 발족할 당시 이미 일정 연령에 달한 사람과 국민연금의 피보험자 연령계층에 속하고 있으나 여러가지 개인적인 사정으로 각출연금의 수급기간 요건을 채울 수 없는 자를 대상으로 하여 70세부터 전액 국고부담으로 지급하는 것이다.

후생연금은 1954년 6월부터 일반피용자를 대상으로 실시되고 있는 연금제도이다. 급여의 종류와 노령연금의 지급요건은 국민연금과 동일하다.

아래에서는 위에서 언급한 노후소득보장을 위한 제도 중에서 무각출제연금인 복지연금에 대해서만 알아보기로 하겠다. 복지연금이라 칭하여지는 일본의 무각출제연금제도는 각출제연금제도와 함께 국민연금을 구성하고 있다. 복지연금은 각출제연금이 실시되기 2년 전인 1959년부터 실시되어 왔는데, 노령복지연금의 경우 그 내용은 당시 70세가 넘는 고령자 또는 각출연금의 수급기간 요건을 채울 수 없는 자에게는 70세가 된 부터 매월 1,000엔<sup>2)</sup>의 연금을 지급하는 것이었다. 이때 70세 이상된 자는 부양할 사람이 없

어야 하며, 자산조사를 받아 소득이 일정수준이하여야만 복지연금이 지급  
다.<sup>39)</sup>

< 표 4-1 > 노령자들을 위한 소득보장제도(연금)

	국 민 연 금		후 생 연 금
	각출제연금	무각출제연금 (복지연금)	
급여종류	노령연금	노령복지연금	노령연금
지급요건	보험료납부한 기간과 면제기간을 합산한 기간이 25년이상인 자가 65세에 달했을 때 지급	노령연금의 수급자격을 갖지 않은 자에게 70세 부터 지급	각출제국민연금 과 동일
재원조달	본인보험료+국고부담	전액 국고부담	본인, 사용자보험료 (50%)씩+국고부담

복지연금은 1986년 기존의 국민연금제도가 기초연금화되어 전국민이 기초  
연금을 받게 되는 전국민개연금화가 이루어지자 노령복지연금만을 제외하고  
장해, 모자 및 준모자복지연금이 모두 국민연금의 장해기초연금과 유족기초  
연금으로 대체되었다. 그 결과 현재의 복지연금제도는 노령복지연금 하나만  
을 의미하게 된다.

- 38) 연금액은 연 12,000엔으로 일본의 이 당시 1인당 국민소득은 152,492엔  
이었음. 따라서 복지연금수준은 1인당국민소득의 7.9%에 해당하게 됨. 이  
를 한국의 1990년상황으로 계산해 보면 1990년의 1인당 국민소득은 354  
만원으로 이것의 7.9% 수준인 279,660원(월 23,305원)이 급여액으로 책  
정됨.
- 39) 그러나 뒤에서 설명하는 바와 같이 복지연금 수급대상에서 제외되는 소  
득수준기준을 국민평균소득 수준보다도 높게 책정함으로써 자산조사를  
통한 저소득층만을 대상으로 하는 제도라는 의미는 사실상 없다고 할 수  
있음.



이상에서 설명된 복지연금제도가 국민연금제도를 발족할 당시 병행되어 실시된 이유는 국민연금제도의 중심인 각출제연금제도만으로는 (i) 이미 나이를 먹어 각출제연금의 적용대상에서 제외된 자와, (ii) 각출제연금의 적용대상이 되어도 그 필요가입기간의 부족으로 노령연금을 받을 수 있는 조건을 채울 수 없는 자들이 발생하므로 이들에 대한 소득보장방안을 국가적인 차원에서 마련하기 위해서였다.

복지연금제도는 이와 같은 성격으로 인해 경과적 또는 보완적인 연금이라고 하는데, 이는 각출제 국민연금이 중심이라고 하는 것과의 관계에서 말하는 것이다. 경과적인 연금이란 국민연금 발족후 일반국민이 연금의 혜택을 받게 되고 공무원 등 특수직역에 종사하던 종사자들도 기존의 특수직역연금제도의 혜택을 받게 되므로써 국민의 대다수가 연금의 혜택을 받게 되었음에도 불구하고 국민연금제도 발족시 노령에 있는 국민은 어느 제도로부터도 연금의 혜택을 받을 수 없기 때문에 이들을 구제하기 위한 것이라는 의미이다. 보완적인 연금이란 뜻은 각출제연금제도에 가입할 수 있는 연령계층에 속하지만 실업, 사고 등의 여러가지 사정으로 인해 연금수급기간 요건을 채우지 못해 연금제도가 성숙되어도 연금을 받지 못하는 수가 있기 때문에 이들을 위한 조치로 강구된 것이어서 주어진 것이다. 따라서 국민연금제도가 성숙되면 복지연금의 경과적인 기능은 없어질 것이고 단지 보완적인 기능만이 존속하게 될 것이다.

## 2. 복지연금제도의 도입 및 발전과정

복지연금제도는 수차례에 걸친 심의와 법개정을 거쳐 그 내용이 발전되어 왔으며, 이미 언급한 바와 같이 1986년 국민연금의 기초연금화 이후 노령 복지연금만을 제외하고 모두 기초연금(국민연금)에 의해 대체되었다. 이와 같은 복지연금제도를 일본의 정부 및 관련단체의 의견이 개진된 각종 '메

모'의 내용을 중심으로 살펴보기로 하겠다.

1957년 10월의 「국민연금위원회심의메모」에서는 전국민을 대상으로 하는 연금제도를 도입할 경우 미적용계층을 연금제도로 수용하는 방안을 마련하는 것이 중요한 과제가 될 것이며 이를 위한 제도를 논의하는 것이 현안문제라고 하였다. 그리고 이 메모에서는 무각출제연금의 대상은 주로 연금제도에서 적용제외된 각출능력이 없는 현존의 노령자, 유족 또는 폐질자로 하는 것이 바람직하다고 보았다. 그러나 각출제의 적용이 불가능한 저소득 계층에 대해서는 이 제도를 적용시킬 것인가의 여부를 충분히 고려할 여지가 있다고 보았다. 그리고 무각출연금제도를 실시할 경우 각출제를 전제로 한 보완적인 제도로서, 각출제연금의 구상과 대조비교하면서 논의되어야 한다고 하였다.

1958년 7월의 「국민연금위원」에서는 국민연금제도는 각출제를 원칙으로 하되, 여기에 무각출제를 합치는 것으로 하여야 한다고 제안하였다.

이때 무각출제연금은,

- ① 제도발족시의 노령자에 대해서는 70세부터
- ② 각출능력이 없는 신체장애자에 대해서는 즉시
- ③ 각출능력이 없는 모자세대에 대해서도 즉시,

월액 1,000엔 정도의 연금을 지급하는 것이었다.

그런데 이보다 앞서 있는 1958년 4월의 「국민연금준비위원」에서는 국민연금을 실시할 경우 각출연금을 근간으로 하고 여기에 무각출연금을 덧붙여 보완하는 식으로 하여 하나의 제도로서 실시할 필요가 있다고 보았다. 그러나 무각출연금을 실시할 경우 거액의 예산을 필요로 하고, 자산조사(means test)를 하여 수급자격에 제한을 두는 것이 전제조건이 되기 때문에 1년 연기하여 실시할 것을 주장하였다.<sup>40)</sup> 이때 무각출연금액은 월액 1,000엔이 가

40) 국민연금제도의 발족순서는 1959년 10월부터 무각출연금제를 실시하고, 1960년 10월부터는 각출제연금을 실시할 것으로 하고 있음.

장 적당하다고 제안하였다.

1958년 8월 대장성에서는 무각출연금의 성격에 대하여 다음과 같은 입장을 밝혔다.

- ① 항구적 제도로서의 무각출연금 즉 납세자부담에 의한 연금제도 실시에 대해서는 이를 찬성할 수 없으며, 「국민연금위원시안」에서도 무각출연금을 경과적(일시적)인 것으로 하고 있음을 강조하였다.
- ② 각출제 국민연금 발족시 이미 각출연령을 지나 연금수급연령에 달하고 있는 자에 대해서는 각출종료자의 부담 및 급여비율과의 균형을 고려해서 이들에게도 일정 수준의 각출료를 납부토록 하는 것은 충분히 고려될 가치가 있는 것으로 보았다.
- ③ 또 각출능력이 없는 저소득계층은 언제나 존재할 수 있으므로 이들을 대상으로 하는 소위 보완적 제도로서의 무각출연금을 항구적으로 존속시켜야 한다는 의견에 대해서는 반대의 입장을 가진다.
- ④ 연금과 생활보호와의 관계는 병존하고 있는데 국민연금을 실시한다해도 노령자들에 대한 생활보호제도를 폐지해서는 안된다.

이상과 같이 1957년과 1958년 기간에 걸쳐 전문가들이 제안한 의견을 수렴, 참고한 후생성은 1958년 9월에 「국민연금제도요강 제 1차안」을 마련하였다. 이안에서는 국민연금제도는 각출제연금을 기본으로 하나 각출제연금의 지급을 받을 수 없는 자에 대해서는 무각출제연금을 병존시켜 각출제, 무각출제의 양제도가 합해져 하나의 제도가 됨으로써 국민들의 소득보장이 라는 국민연금제도의 목적달성에 틈이 생기지 않도록 하여야 한다고 하였다. 이 안은 또한 무각출제연금에는 노령연금, 장애연금, 모자연금을 두기로 하며, 무각출연금 중에서 2개 이상의 연금을 받을 수 있을 경우에는 최고액의 연금을 지급하고 다른 연금은 지급을 정지하는 소위 급부의 병급조정을 명시하였다.

1958년 12월 대장성의 「국민연금제도대강」에서는 국민생활의 향상, 사회복지의 충실을 기하기 위해 노령, 장애, 모자의 3연금제도를 창설한다는 방침을 세웠다. 그리고 이를 위한 방안으로 1959년도에는 경과조치로서 무각출제연금의 3연금(무각출제연금은 후생성안에 따라 원호연금이라 함)의 지급을 개시하고, 각출제연금은 1961년도 중에 개시하는 것을 목표로 그 법적 조치 및 기타 준비를 진행시킨다고 하였다. 그리고 사무조직에 있어서는 간소하고 효율적인 것이 되게 하기 위해 사회보험출장소를 약간 증설하는 외에 기구의 신설은 피하고 인원의 증가도 억제하여 중앙 및 지방의 기존 기구를 활용하기로 한다고 하였다.

1959년 1월 사회보장제도심의회회의 「국민연금법의 제정에 대한 답신」에서는, 원호연금이 있어 보험료 납부를 요건으로 하여서는 안되며 또한 후생성안에 따라 이름지어진 원호연금이란 명칭이 적당하지 않다고 보았다. 그리고 생활보호법에 의한 생활부조를 받고 있는 자에게도 실질적으로 원호연금이 지급되도록 생활보호제도에 노령가산제를 신설하는 외에 신체장애자가산제도 및 모자가산제도를 보완해야 된다고 하였다. 원호연금의 지급제한 요건에 대해서도 수정하여야 한다고 지적하였다.

국민연금제도가 도입시행된지 약 10년이 지난 뒤에 있는 1968년 10월 국민연금심의회회의 「국민연금제도개정에 관한 고찰」에서는 복지연금은 전액 국고부담에 의해 이루어지는 것으로 재정사정이 허락하는 한 각출제연금의 인상과 관련시켜 그 실질가치가 저하되는 일이 없도록 하여야 한다고 하였다. 또한 복지연금은 경과적, 보완적 역할을 하고 있으므로 부양의무자의 소득제한 기타 지급제한에 대해서도 계속 실정에 맞는 개정을 행할 필요가 있으며, 노령복지연금의 지급개시 연령도 평균수명이 연장된 것을 고려할 때 현행(70세)을 변경할 필요가 있다고 하였다.<sup>41)</sup>

41) 그러나 급여연령 조정은 이루어지지 않았음.

1971년 7월 국민연금심의회 「복지연금제도개선에 대한 보고」에서는 경제성장의 과실을 배분하는데 있어 현재의 노령자세대에 대한 시책에 더 중점을 두어야 한다는 사회적 분위기가 형성되어 왔다고 보고 복지연금의 대폭적인 개선을 도모하는 것이 필요하다고 하였다. 그간 복지연금액은 수차에 걸쳐 인상되어 그 인상율이 소비자물가상승율을 상회하였지만 1인당 국민소득이나 개인소비지출의 상승율에는 미치지 못하였다. 이같은 다른 경제지표의 성장율과의 괴리는 복지연금제도의 전면적인 재검토를 하여야 된다는 필요성을 제시하는 계기가 되었다. < 표 4-2 >에서도 보듯이 노령복지연금액의 대(對) 1인당 국민소득 비율은 제도도입 당시인 1959년에는 7.9%이었으나 그 후 매년 줄어들어 10년이 지난 1970년에는 3.7%에 그쳤던 것이다.

이 심의회에서는 또한 노령복지연금의 경우 경과적인 성격이 존재하므로 이 경우 강조되어야 할 것은 세대간 부담의 공평을 실현하는 것이며 이를 위해서는 복지연금 수령자들에 대한 대폭적인 급여의 개선을 도모하는 것이 바람직하다고 제안하였다. 이때 복지연금액은 기본적으로 후생연금 수준과 각출제 국민연금의 수준을 동시에 감안하되 그와 함께 최저생활비의 수준도 고려되어야 한다고 보았다. 또한 각출제연급에 주어지고 있는 국고부담액과의 균형도 고려하도록 하였다.

그리고 복지연금을 개선하는데 있어 가장 긴급한 문제는 복지연금액의 인상 뿐만 아니라 부양의무자에 대한 소득제한선을 상향조정하는 것으로써 이를 착실히 개선해 나가는 것이 중요하다고 강조하였다.

1973년 12월 국민연금심의회 「복지연금개선에 대하여」에서는 노인을 둘러싼 사회적, 경제적 제사정의 대변동을 수용하기 위한 각출제 연금제도의 급여액의 대폭적인 인상과 물가연동제의 도입 등 각출제 연금제도의 획기적인 개정이 이미 행하여졌다고 보고, 당시 지급되고 있는 연금 중에서

가장 많은 비중을 차지하고 있는 복지연금에 대해서도 충실을 기하기 위해 많은 부분에서의 개선이 필요하다고 보았다. 그 중 하나로 복지연금은 시한성이 강한 경과적 기능을 갖고 있는 연금이므로 각출제연금 수준과의 격차를 축소하는 것을 목표로 하되 각출제국민연금의 국고부담<sup>42)</sup>수준과의 균형을 맞추는 것이 중요하다고 하였다. 그리고 복지연금은 단지 경로적인 성격에서 벗어나 가능한한 생활보장적 색채가 가미될 단계에 왔다고 인정하고, 이 경우 생활보호, 노인의료제도, 사적 부양과의 관계도 충분히 검토할 필요가 있다고 보았다. 그러나 복지연금에 관한 제문제를 해결하는 것은 연금제도 전체의 재편성과 관련된 기본문제이므로 단기적이기 보다는 장기적인 관점에서 해결하는 것이 바람직하다고 하였다. 또한 기타 소득과 타각출제 공적 연금으로부터의 병급에 따른 급여 지급제한의 필요성이 지적되었다.

1974년 1월 사회보장제도심의회회의 「국민연금법등 일부개정에 대하여」에서는 생활보장적 성격으로서의 복지연금이 되기 위해서는 각출제연금, 생활보호 등과의 조정이나 기타소득에 따른 지급제한규정 등이 적절하게 개선되어야 한다고 하였다.

1975년 8월 국민연금심의회회의 「국민연금제도 개정에 대하여」에서는 복지연금은 각출제연금에 대한 경과적/보완적인 연금으로 성격화되어 발족했지만 1970년 이후부터 노후보장에 대한 국민의 관심이 높아짐에 따라 수년에 걸쳐 각출제연금의 상승율을 대폭 상회하는 속도로 급여개선이 행하여져 왔다고 지적하였다. 그 결과 각출제연금액의 수준이 복지연금 수준의 동향에 따라 좌우되는 것과 같은 사태가 생기고 있었다. 따라서 노령복지연금이 연금제도에서 차지하는 위치를 명백히 할 필요성이 있다고 하였다. < 표 4-2 >에서 보듯이 각출제연금인 국민연금의 10년연금의 급여액은 1970-1975년의 기간동안 약 3.5배 증가한데 비해 노령복지연금액은 6배가 증가되었던 것이

42) 국고에서 각출제국민연금 비용의 1/3을 부담하고 있음.

다.

< 표 4-2 >                      경과적 연금의 급여액 추이

구분	노령복지 연금액(A)	국민연금의 5년연금 <sup>1)</sup>	국민연금의 10년연금 <sup>1)</sup>	1인당 국민소득(B)	A/B
1959	12,000	-	14,400(9,600)	152,492	7.9
1961	12,000	-	14,400(9,600)	222,875	5.4
1965	15,600	-	15,600(9,600)	285,052	5.5
1970	24,000	30,000	60,000	654,389	3.7
1975	144,000	156,000	212,256	1,151,806	12.5
1980	270,000	271,200	318,600	1,748,527	15.4
1981	288,000	292,404	343,452	1,846,162	15.6
1982	301,200	304,296	357,468	1,918,733	15.7
1983	301,200	304,296	357,468	1,970,794	15.3
1984	307,200	310,236	364,500	2,084,210	14.7
1985	318,000	320,796	376,896	2,298,734	13.8
1986 <sup>2)</sup>	326,400			2,382,986	13.7
1987	328,800			2,479,384	13.3
1988	330,000			2,635,445	12.5
1989	340,800			2,784,722	12.2
1990	348,600			3,265,113	10.7

주 : 1) 5년연금, 10년연금은 각출제 국민연금의 가입했으나 가입기간이 충분치 않은 자에게 지급되는 급여임.

2) 국민연금이 개연금화된 1986년부터 5년연금, 10년연금은 없게 됨.

( )안의 액수는 70세 이상인 자에게 주는 금액임.

자료 : 후생성 후생통계협회, 보험과 연금의 동향. 1991, pp.38-39.

후생성연금국, 후생연금보험. 국민연금 소화 59년 재정재계산결과, 소화 60년.

경제기획원, 해외주요경제지표, 1990.

IMF, IFS, 1990, 1992.

1977년 12월 「연금제도의 기본구상간담회중간의견」에서는 1972년부터 복지연금액의 중점적인 인상이 행하여져 각출제연금에서의 경과연금인 5년, 10

년연금의 급여수준과 별 차이가 없는 수준에 까지 이르게 되었다고 지적하고 복지연금은 물론 10년연금과 5년연금도 각출제연금에서의 경과적 연금이라는 특성을 고려하여야 하기 때문에 그 급여액을 인상할 때에는 적어도 이러한 경과적 연금의 급여수준을 넘어서는 안된다고 하였다. 즉 복지연금의 급여수준을 인상하려고 할 때는 각출제연금에서의 경과적연금인 5년연금, 10년연금의 급여수준의 인상이 전제가 되어야 한다고 하였다.

이 의견에서는 1961년에 도입된 국민연금제도가 성숙화됨에 따라 각출제연금에서의 5년 및 10년연금등 경과적 연금에 대한 국고부담이 증가될 것이므로 복지연금의 급여인상도 재정형편상 종전보다는 많은 제약을 받게 될 것이라고 하였다. 그리고 전에도 제기되었던 복지연금의 영구화론에 대해서는 기존의 연금제도의 기본적 구성 및 운영기반을 흐트러 버릴 위험이 있고, 공적연금제도의 기본에 저촉되며, 일반피보험자의 납부의욕에 악영향을 주게 되는 등 문제가 많은 것으로 지적하였다.

1979년 9월 국민연금심의회의 「국민연금제도개정에 대하여」에서는 수차례 걸친 개정의 결과 연금의 수준이 인상되고 연금수급자도 매년 증가하였으며 특히 복지연금의 경우는 노후보장에 대한 국민의 관심이 높아짐을 배경삼아 근년에 들어 정책적으로 그 급여액이 대폭 인상되어 왔다고 평가하였다. 그러나 복지연금은 무각출제연금이어서 각출제연금 중 기간이 짧은 5년연금과는 그 급여인상액 등에서 상호 밀접한 관계를 갖도록 하지만 10년연금과의 관계에 있어서는 어느 정도의 급여수준에 차를 두는 것이 바람직하다고 보았다.

이와같이 급여수준의 인상시 서로 고려되어야 하는 관계에 있게 된 복지연금 및 5년연금 수준의 개선은 일본의 재정상황에서 볼 때 일반회계에 대한 부담이 크게 되어 급여수준을 인상하는 데 상당한 제약이 있게 될 것이므로 별도의 새로운 재원을 확보하기 위한 대책마련이 필요하다고 하였다.



1980년에서 1990년의 개정기간 동안에는 제도적인 측면에서 볼 때 국민연금이 기초연금화되면서 노령복지연금만이 무각출제연금으로 남게되는 큰 변화가 있었으나 노령복지연금의 급여 등은 과거의 추세대로 타경제지표의 변화율에 따라 계속적으로 인상되었다. 동시에 이같은 복지연금 절대액의 계속적인 상향조정과 아울러 노령복지연금의 수급요건인 본인 및 부양자의 소득상한선을 1959년에서 1979년 동안의 기간과 마찬가지로 평균 국민소득수준보다 높게 책정하는 관행을 지속하였다. 이같은 관행은 결국 노령복지연금으로 하여금 극빈 내지 저소득 노인에 대한 생계보호적 역할을 수행토록 한 것은 물론 더 나아가 복지연금이 노인 전체에 대한 경로적 의미에서 주어지는 것으로써 급속한 경제성장의 과실을 노인들에게도 배분하는 기능을 수행했다는 점을 말해 준다고 하겠다. 소득제한과 공적연금과의 병급한도액도 인상되었다.

이상에서 살펴본 바와 같이 복지연금제도는 1950년 말에 도입된 이후 약 20년 동안 각출제연금에 대한 경과적 보완적인 제도로, 각출제연금안에 있는 경과적인 연금인 5년연금 및 10년연금과의 균형을 고려하면서 발전하여 왔다. 그러다 1986년의 연금대개혁이 있는 후부터 전국민이 기초연금을 받게 되는 전국민개연금화가 되자 노령복지연금만을 제외하고 장해복지연금, 모자복지연금 및 준모자복지연금이 모두 국민연금의 장해기초연금과 유족기초연금으로 대체되었다. 그 결과 현재의 복지연금제도는 노령복지연금 하나만을 말하는 것이 되었다.

### 3. 복지연금제도의 내용<sup>43)</sup>

43) 위의 내용은 보험과 연금의 동향, 후생통계협회, 1984, 1990.: 楯郁夫, 연금의 기초지식, 타이ヤメント社, 1967.을 참조하였음.

## 1) 적용대상

### (1) 경과적 노령복지연금

복지연금의 지급이 개시된 1959년 11월 1일 현재 이미 70세 이상의 고령에 달해 있는 자, 각출연금이 발족한 1961년 4월 1일에 50세를 넘었기 때문에 피보험자에서 적용제외된 자로서 동일 이후 70세가 된 자에게 지급하는 것이다. 이때 70세 이상이 된 자는 부양할 사람이 없고 자산조사에 의한 소득이 일정수준 이하여야만 급여가 지급되는 것이다. 따라서 일본의 경우 각출제 연금제도의 도입시 이미 50세 이상의 고령이 된 자에 대해서는 그들이 70세가 될 때 무각출제연금을 지급받을 수 있도록 하였다.

### (2) 보완적 노령복지연금

국민연금의 도입당시 50세 미만의 피보험자로서 피보험기간 중 실업 등 기타사고로 인하여 각출료를 납부하지 못하여 각출연금의 수급요건을 채울 수 없는 자 즉, 피보험자기간이 짧기 때문에 보험료를 납부한 기간에다 보험료면제기간을 합쳐도 각출연금의 수급요건을 채울 수 없는 자가 70세가 되었을 때부터 부양할 사람이 없는 경우 자산조사에 의해서 급여를 지급하는 것이다. 그러나 보험료의 납부를 게을리 했기 때문에 각출연금의 수급요건을 채울 수 없는 자에 대해서는 복지연금이 지급되지 않는다.

### (3) 노령복지연금 수급자추이

1990년 현재 노령복지연금수급자는 약 140만명으로, 1989년 10월 1일의 추계인구월보에 의한 70세이상 인구 중 14.8%에 해당하고 있어 70세 이상 노인 100명 중 15명이 노령복지연금을 받고 있다.

노령복지연금 수급자수는 도입당시인 1959년에는 70세 이상 전체 노인인

구수의 85%인 약 460만명 이상에 달했으며 그후에도 각출제연금 수급자보다 더 많아 연금제도를 거의 주도해 나가고 있었다고 말할 수 있다. 이는 각출제 연금이 주축이 되고 무각출제인 복지연금이 이를 보완하는 식으로 짜여진 국민연금제도이지만 제도성숙기까지 필연적으로 나타나는 잠정적인 현상이었다. 이러한 현상은 1977년까지 이어지는데 이 때의 복지연금수급자는 4,169천명으로 70세이상 인구 5,840천명에 대해 71.4%를 차지하고 있었으며, 각출제 노령연금의 수급자는 3,919천명으로 복지연금이 더 많은 노인에게 급여를 행하였던 것이다. 그러나 1978년부터는 역전현상이 이루어져 각출제 노령연금의 수급자수가 노령복지연금의 수급자수를 상회하게 된다. 이

< 표 4-3 > 노령복지연금의 수급권자 추이

	노령복지연금 수급권자(A)	각출제노령연금 수급자(B)	70세이상 인구(C)	A/C
1975	4,613(천명)	2,731(천명)	5,419(천명)	85.1(%)
1976	4,381	3,395	5,585	78.4
1977	4,170	3,920	5,840	71.4
1978	3,965	4,426	6,098	65.0
1979	3,751	4,912	6,392	58.7
1980	3,115	5,324	6,686	46.6
1981	2,855	5,671	6,975	40.9
1982	2,597	5,994	7,291	35.6
1983	2,351	6,305	7,601	30.9
1984	2,123	6,570	7,923	26.8
1985	2,247	6,846	8,275	27.2
1986	2,247	6,929	8,558	26.1
1987	2,020	6,916	8,900	22.7
1988	1,803	6,876	8,840	20.4
1989	1,592	6,817	9,149	17.4
1990	1,395	6,752	9,428	14.8

자료 : 전국사회복지협의회, 사회복지의 동향, 1985.  
후생통계협회, 보험과 연금의 동향, 1990.

러한 추세는 제도시행 당시의 기본방침 - 각출제 연금을 기본으로 하나 각 출제연금을 지급받을 수 없는 자에 대해서는 복지연금을 두어 이를 보완한다는 것 - 에 부합되는 것으로 이러한 현상은 앞으로도 계속 될 것으로 보인다. 실제로 1990년의 복지연금 수급자는 1,395천명으로 10년 전인 1980년의 3,125천명의 절반 수준에도 미치지 못하게 줄어들었으며 70세 이상 노인 인구에서 차지하는 비중도 1980년의 46.6%에서 1990년에는 14.8%로 줄어들었다. 이는 경과적 성격으로서의 복지연금을 잘 나타내 주는 것으로 세월이 흐를수록 이러한 현상은 더욱 현저하게 나타나게 되어 보완적 성격으로서의 복지연금만이 존재하게 될 것이다.

## 2) 연금액 및 지급제한<sup>44)</sup>

### (1) 연금액

노령복지연금액은 1990년 현재 348,600엔<sup>45)</sup>(월액 29,050엔)이다. 단, 부양의무자 등의 수입이 600만엔(6인 세대) 이상인 경우는 52,596엔(월액 4,383엔)의 지급액을 제한하여 296,048엔(월액 24,667엔)의 금액이 지급된다. 이같은 1990년의 복지연금의 급여액은 국민연금 가입자가 40년 가입했을 때 지급받게 되는 기초연금의 50%에 상당하는 금액에 해당하는 것이며 이같은 수준은 10년전에 비해 크게 향상된 것이다. 실제로 총무청에서 매 5년마다 실시하는 「전국소비실태조사」에서는 65세 이상 단신, 무직자의 식료비, 주거비, 피복비, 광열비 등을 포함한 월 기초적 소비지출액이 1979년에는 연 488,220엔(월 40,685엔)으로 산출되었고, 1989년에는 연 666,000엔(월

44) 일본 복지연금법에 의하면 지급정지로 표현되고 있음.

45) 1990년의 1인당 국민소득은 3,265,113엔으로 노령복지연금액은 이것의 10.7%에 해당하는 수준임.

55,500엔)으로 산출되었다. 이것을 1979년과 1989년의 복지연금액인 198,000엔과 340,800엔(월 284,000엔)을 비교해 보면 복지연금액의 기초적 소비지출액의 대체율이 각각 41%와 51%에 달하고 있어 복지연금액의 실질적 생계보장기능이 계속 강화되어 왔음을 말해 주고 있다.

## (2) 지급제한

각종의 지급제한 조치가 취해지고 있는데, 이 지급제한은 소득에 의한 것과 다른 공적연금제도에서 연금급여를 받을 수 있는 것으로 나뉘어져 실시되고 있다.

### ① 소득에 의한 지급제한

소득에 의한 지급제한은 노령복지연금 수급권자 또는 수급권자의 배우자 또는 민법상의 부양의무자가 전년에 일정한 소득이 있을 때 행해진다. 이 소득액에 대해서는 국민연금법시행령에 규정되어 있는데 1990년 소득의 경우는 다음과 같다.

#### i) 수급권자 본인의 소득에 의한 지급제한

수급권자 본인에게 소득세법상의 부양친족 및 공제대상 배우자(이하, 부양친족등이라 함)가 없을 때는 1,456천엔 이상의 소득이 있을 때, 부양친족등이 있을 때에는 1,456천엔의 금액에 부양친족 등 1인당 35천엔을 가산한 금액 이상의 소득이 있을 지급이 전액 제한된다.

#### ii) 배우자 또는 부양의무자의 소득에 의한 지급제한

##### - 전액 지급제한

노령복지연금 수급권자의 배우자 또는 부양의무자로 부양친족등이 없을 때는 5,688천엔 이상의 소득이 있을 때, 부양친족등이 2인 이상일 때는 5,937천엔의 금액에 부양친족등 중 1인을 제외한 부양친족등 1인당 213천엔

을 가산한 금액 이상의 소득이 있을 때 지급이 전액 제한된다.

< 표 4-4 > 노령복지연금 소득제한 및 병급한도액 추이

구분	소 득 제 한		공적연금 병급제한 (일반공적 연금)
	본 인 <sup>1)</sup>	부양의무자, 배우자 <sup>2)</sup>	
1959	181,250엔	500,000엔	12,000엔
1961	200,000	500,000	12,000
1965	342,500	715,400	15,000
1970	687,500	1,357,728	24,000
1975	1,200,000	8,760,000	240,000
1980 <sup>3)</sup>	2,164,000		450,000
1981	2,266,000		480,000
1982	2,384,400		505,000
1983	2,480,000		505,000
1984	2,526,000		515,000
1985	2,568,000		532,000
1986	2,616,000		558,000
1987	2,648,000		569,000
1988	2,676,000		576,000
1989	2,740,000		587,000
1990	2,810,000		604,000

주 : <sup>1)</sup> 2인세대 한도액

<sup>2)</sup> 6인세대 한도액

<sup>3)</sup> 1975년 이후에는 변경되지 않음.

자료 : 후생성 후생통계협회, 보험과 연금의 동향, 1991, pp.38-39.  
경제기획원, 해외주요경제지표, 1990.

- 일부 지급제한 = 52,600엔의 지급제한

노령복지연금 수급권자의 배우자 또는 부양의무자로 부양친족등이 없을 때는 3,204천엔 이상의 소득이 있을 때, 부양친족이 1인일 때는 3,453천엔 이상의 소득이 있을 때, 부양친족등이 2인 이상일 때는 3,453천엔의 금액에

부양친족 중 1인을 제외한 부양친족등 1인당 213천엔을 가산한 금액 이상의 소득이 있을 때 52,600엔의 지급이 제한된다.

## ② 다른 공적연금에 의한 지급제한

노령복지연금의 수급권자가 다른 공적연금을 받을 수 있을 때에는 그동안 노령복지연금은 지급을 제한한다. 단, (i) 공적연금이 전액 지급제한되고 있을 때, (ii) 공적연금액이 604천엔 미만이고 공적연금이 은급법에 의한 증가은급 등 전쟁공무에 의한 연금일 때는 복지연금에 대한 지급제한이 행해지지 않는다.

## II. 미국

### 1. 미국의 노령소득보장체계와 보충적소득보장제도(SSI)

미국은 65세 이상의 노인인구가 전인구의 약 12%인 3천만명정도를 1988년 현재 차지하고 있으며, 이중 많은 수의 노인이 경제적 어려움을 크게 느끼고 있다. 은퇴후의 소득의 상실, 조기 은퇴의 추세로 노후생활에 대한 준비기간은 줄어들고 반면에 노후의 생활기간이 늘어남에 따라 경제적 어려움에 부딪히는 경우가 많아졌기 때문이다. 1984년의 통계에 의하면, 노인인구 전체의 50%가 당시의 1인당 국민소득 수준인 약 15천달러의 2/3수준인 1만달러 이하의 소득에 그치는 어려운 생활을 하고 있었다. 이같은 노인빈곤문제는 레이건 행정부의 복지예산 억제조치를 감안할 때 그 후에도 해소되지 않았다고 볼 수 있다.

이처럼 노인 빈곤이 아직까지도 심각한 문제로 남아 있지만, 미국에서는 1930년대부터 연방정부차원에서 본격적으로 노인빈곤 해소를 위한 다양한 조치를 사회보장법(Social Security Act)을 중심으로 강구하여 왔었다.

< 표 4-5 >

65세이상 노인의 소득(1984)

( 단위 : 달러, % )

총 소득	합계	부부	독신
5,000 이하	19	3	30
5,000 - 9,999	30	17	39
10,000 - 14,999	17	22	14
15,000 - 19,999	11	17	8
20,000 - 24,999	7	12	4
25,000 - 29,999	5	8	2
30,000 - 34,999	3	5	1
35,000 - 39,999	2	4	1
40,000 - 44,999	1	3	1
45,000 - 49,999	1	2	0
50,000 이상	3	7	1
평균 소득	10,170	17,250	6,690

자료 : George E. Rejda, Social Insurance and Economic Security, 1988, p.63.

그 결과 현재 미국에는 노령자를 포함한 취약계층의 소득보장을 위한 공적인 차원에서 직접적인 프로그램으로 사회보험방식인 노령. 유족. 장애보험 (Old-Age Survivors and Disability Insurance : OASDI)과 공적부조 프로그램으로 보충적소득보장(Supplemental Security Income : SSI)이 있으며, 간접적으로 생활에 도움을 주는 프로그램으로써 일반부조(GI), 식품구입권 (Food Stamp), 저소득가정의 광열비부조(LIHEAP), 주택부조 등이 있다.

소득보장 프로그램 중 가장 많은 노인이 혜택을 받고 있는 제도는 OASDI 이다. 사회보험체계에 기초한 이 프로그램은 노령으로 인하여 직장을 잃은 사람에게 근로소득의 상당부분을 대체할 만한 연금을 매월 지급하는 것으로 중산층의 노후소득보장을 위한 제도로써 매우 중요한 역할을 하고 있다. 저소득자였던 노인의 소득원으로써 가장 중요한 역할을 하는 것은 공적부조



제도인 SSI로써 이는 연방정부가 주정부 수준에 산재해 있던 부조프로그램을 통합하여 연방정부가 일원화하여 관리하는 제도로 1974년 1월부터 실시

< 표 4-6 > 노인의 소득수준에 따른 소득원의 상대적 중요성(1984년)  
(단위 : 달러, %)

소득 소득원	5,000 이하	5,000 - 9,999	10,000 - 19,999	20,000 이상
은퇴연금 <sup>1)</sup>	80	81	67	37
OASDI	77	71	48	20
다른연금	3	8	18	16
근로소득	0	4	10	23
재산소득	4	10	21	39
공적부조 (SSI 등)	14	3	0	0

주 : <sup>1)</sup>은 OASDI와 다른 연금의 합계인데, 양 분류에 동시에 속하는 노인은 편의상 제외시킴.

자료 : George E. Rejda, Social Insurance and Economic Security, 1988, p.63.

한 제도이다. 이 제도는 사회취약계층인 저소득의 노령자, 맹인, 장애자에게 최소한의 인간다운 생활을 보호해주기 위한 생활부조프로그램의 역할을 하고 있다. 이 제도로 하여금 빈곤이 개인만의 책임이 아니라는 국민적 합의가 생겨났으며, 이에따라 국민들이 부조 급여에 대해서도 더이상의 자선적 개념에서 벗어나 제도적 개념의 권리로 받아 들이게 되었다. 아래에서는 빈곤 노인의 소득보장제도로써 가장 중요한 역할을 하고 있는 보충적소득보장제도의 발달과정과 제도의 내용에 대해 알아보기로 한다.

## 2. 보충적소득보장제도( Supplemental Security Income : SSI )

## 1) 제도의 발달과정<sup>46)</sup>

### (1) 노인공적부조의 초기시대 - 1930년대 중반까지

미국에서는 1930년대 이전까지 노후를 본인 스스로의 노력 및 가족의 지원에 의해서 해결하는 것이 사회적인 통념으로 받아들여져 왔다. 비록 1930년대보다 훨씬 이전인 식민지 시대부터 노인은 다른 계층보다는 인간적인 대우를 받아야한다는 인식이 있어 노인에 대한 부조가 행해지고 있긴 했으나, 이같은 부조는 영국의 엘리자베스 구빈법의 영향을 받은 것으로 그 부조대상 및 부조수준은 매우 제한적인 것이었다. 부조의 형태도 현금부조보다는 빈민원 같은 시설보호와 현물급여가 주가 되었으며 가능한 한 인색한 수준을 유지하였다. 또한 1930년대까지 부조의 주체는 지역사회내의 교회나 민간단체 그리고 주정부가 되었으며, 연방정부는 노인에 대한 경제적 지원에 관여하지 않았다. 연방정부는 다만 퇴역군인연금제도를 유지함으로써 극히 일부의 노인들에 대한 소득 지원을 하는 정도에 그쳤다.

이처럼 본인 스스로의 노력에 의한 노후생활대비가 강조되어 옴에 따라 많은 사람들은 고령이 되어서까지 노동시장에 남아 있어야 했다. 실제로 대공황 초기인 1930년대의 조사에 의하면 전체노동인구중, 남자의 58.4%와 여자의 8.1%가 65세 이상의 노인으로 구성되어 있었다<sup>47)</sup>. 이 같은 통계치는 노후를 개인이 준비하는 것이 사회적인 통념으로 유지되어 왔다는 것을 단편적으로 나타냈다고 하겠다.

그러나 개인의 노력에 의한 노후대비가 강조되어 오긴 했으나 산업화 및 정치제도 변화에 따른 노인부조에 대한 인식도 서서히 변화되기 시작하였

46) 위에 관한 자료는 W. Andrew Achenbaum, Social Security-vision and revision, New York, Cambridge University Press, 1986.를 참조하였음.

47) W. Andrew Achenbaum, 앞의 책, p.14.

다. 즉 1870년부터 1920년까지 급속한 산업발전이 이루어지면서 많은 사람의 이민으로 거대도시가 생겨나고, 민주주의의 참여정치적 메카니즘이 발전하면서 빈민의 지지표를 얻기 위하여 대부분 기업가출신의 정치가들이 음식과 연료를 제공하기 시작하였으며, 수혜자는 그들의 선거표와 교환한다는 인식으로 부끄럼없이 받았다. 또한 도시에 인구가 늘어나고 실업과 빈곤이 도시속에 만연되면서 주정부가 보다 적극적으로 이에 대처하기 시작하였고, 이런 과정에서 저소득 노인을 포함한 빈민, 장애인, 맹인 등을 위한 부조프로그램이 세워졌다.

Montana주에서 1923년에 처음으로 실시한 노령부조(Old Age Assistance : OAA)는 주정부차원에서 채택한 최초의 노인들을 위한 소득지원제도였으며 점차 다른 주로 확대되어 대공황시기에 들어설 때에는 약 20개주가 이와 비슷한 제도를 운용하고 있었다. 이 노령부조는 오랫동안 있어왔던 노인시설과 빈민원, 공동작업장과 같은 시설을 대체해 나갔다. 그러나 초기의 부조 프로그램은 자격요건이 굉장히 제한적이었고 급여의 수준도 주에 따라 격차가 심했다.

## (2) 1935년 사회보장법령의 수립 - 노령부조수당(OAA)의 확대

그러나 대공황은 개인의 노력에 의한 노후준비는 물론 주정부차원의 노령부조와 같은 노인소득지원제도와 민간차원에서 행해져 온 노인구호제도가 큰 한계가 있음을 보여주었다. 즉 대공황으로 실업율이 3%에서 25%로 급상승하면서, 특히 노령계층의 근로자들이 직장을 잃게 되고, 파산위기에 있는 회사는 약속된 연금을 지급할 수 없어 단지 10%만이 약속을 지켰으며, 개인적인 저축은 은행의 파산으로 상실되고, 세대간에는 긴장이 증가하고 친구나 친척의 도움도 위기시에는 어려웠다 1800만명이 공적부조를 신청하면서 미국의 전통적인 자조(Self Reliance)의식이 무너졌으며 주정부는 재원조달

의 어려움으로 이들을 부조하는데 속수무책이었다. 민간차원의 부조도 자금 압박으로 인해 자격요건을 강화하고, 서비스를 중단하는 경우도 많았다. 많은 미국인은 민간차원이나 주정부의 보조보다 더 체계적이고 안정된 부조가 노인에게 실시되기를 기대했다.

이러한 상황에서 루즈벨트는 1934년의 선언을 통해 뉴딜정책의 일환으로 산업화된 사회가 가지고 있는 위험을 감소시키는 노력에 대해 강조하면서, 특히 실업과 노령에 관하여, 주정부와 연방정부 사이의 협동을 강조하였다. 그리고 노인의 경제생활을 구호할 제도로 사회보장제도를 제안했다. 그런데 이같은 선언은 자본주의 철학에 입각한 공적사회복지 실현을 위해 꾸준히 개발하여온 결과로서 나타난 것이 아니고 갑작스런 대공황이라는 환경 변화에 대응키 위한 것으로 인식되어 많은 논란이 있었다. 이 진보적 입장을 띤 선언에 입각한 조치들은 당시까지 미국민의 인식을 지배하던 자조와, 자본주의, 그리고 연방정부의 자유주의 원칙과의 괴리 때문에 관철되지 못하고 실업보상제도를 강구하는 정도에서 그쳤다. 그러나 이 선언은 국민의 복지에 대한 책임이 전체 사회에 있다는 점을 인식시키는 계기를 마련했으며 1935년 사회보장법의 이념으로 수용되었다.

루즈벨트는 1935년 상원의 강한 지지를 받고 있는 사회부조 원리에 기초를 둔 노령부조(Old Age Assistance: OAA)를 제 1장으로 하고, 사회보험원리에 입각한 각출제 노령연금제도(Old Age Insurance: OAI)를 제 2장으로 하는 사회보장법안을 의회에 제출했다. 의회는 제도를 좀더 재정적으로 실현 가능한 프로그램으로 만들기 위해 노령연금의 적용대상과 급여수준을 대폭 축소하는 방향으로 법안을 수정하였다. 이런 과정을 거쳐 나오게 된 1935년의 사회보장법은 노인의 문제를 부조와 사회보험의 두가지 방법으로 접근하였다고 볼 수 있다.

이 사회보장법에서 연방정부가 노인부조제도에 대한 재원의 반을 부담토

록 하여 약 5천만달러에 달하는 연방예산액을 노인부조에 배정했으며, 빈곤 노인에게 1인당 15달러를 급여하였고, 노인부조 급여와 관련된 기준을 주정부에게 제시했다. 이 법은 주정부에서 기존에 행하고 있던 노인부조가 연방정부에서 제시한 기준에 합당할 때 보조금을 지불하도록 하였으므로, 새로이 7개 주정부에서는 이법에 맞는 OAA를 도입하는 계기를 마련했으며, 이미 실시하고 있던 주정부도 연방정부의 기준에 맞추어, 부조에 대한 새로운 법률을 만들거나 수정하는 결과를 가져왔다. 예를들어 뉴욕과 같은 주에서는 자격요건을 70세에서 65세로 낮추어 사회보장법에 맞췄다. 이같이 연방정부의 차원에서 노인부조 비용의 재정 지원이 정해지면서 노인부조는 더 이상의 선물의 개념이 아니라 일정조건을 갖춘 자가 받는 권리로서 인식하게 되고 부조체계가 통일되는 경향이 있었다. 그러나 1930년대 후반까지는 아직도 많은 주의 부조수준과 자격요건이 달랐다. 예를 들어 Arizona, Georgia, Kansas, Carolina, Tennessee, Virginia주에는 부조프로그램이 아예 없어 이 지역의 빈곤노인은 연방정부의 도움도 받지 못하는 상태였다. 부조체도가 있는 주일지라도 급여수준의 격차가 심해 Oklahoma의 경우 New Hampshire의 단지 7.2%에 해당하는 실정이었다<sup>48)</sup>.

### (3) 사회보험위주의 사회보장성숙기 - 1950년법의 수정

1939년 이후 경제적으로 호황이 계속되면서, 노령부조제도의 수혜대상자의 범위가 확대되었고, 급여액의 수준도 향상되었다. 그러나 국가적인 차원에서의 전달체계에 대한 개선은 없이 주정부 중심의 행정이 계속 이루어지고 있었다.

제 2차 세계대전의 발발은 미국내에도 많은 변화를 가져왔는데 루즈벨트

48) The Advisory Council on Social Security, 1938년 Final Report, 1938. W. Andrew Achenbaum, 앞의 책, p.27에서 재인용함.

는 전쟁 이후에 예상되는 사회문제에 대처하기 위하여 National Resources Planning Board를 구성하였다. 이 위원회에서는 1942년 영국의 베버리지 보고서에서와 같이, 국가가 안정적이고 생산적이기 위해서는 모든 국민에게 최소한의 경제적 보장을 해주어야 한다고 주장하여 빈곤노인에 대한 공공책임영역을 확대시키는 발판을 제공했다.

그리고 2차세계대전 이후에는 예견했던 불황대신에 호황이 계속되어, 사회보장제도 확대를 위한 조치가 정치적인 반대에 부딪히지 않고 진행되었다. 이러한 상황에서 이루어진 1950년 수정법안은 특히 빈곤을 구제하는 노력보다 빈곤을 예방하여 의존성을 줄이는 정책을 선호하는 방향으로 수정되었고, 사회보험인 노령연금(OASI)의 확대를 주내용으로 다루었다. 1950년의 사회보장법의 수정이후에는 노령연금의 대상을 확대시키고, 급여수준을 향상시켜, 거의 십만명의 노인이 사회부조에서 사회보험 대상자로 이전되어 1951년에는 사회보험에 예산이 더 많이 책정되어 사회보험을 받는 자가 사회부조 대상자를 능가하게 되었다. 그리고 1951년부터는 사회보험에 배정되는 재원이 사회부조를 능가하기 시작하였다. 그리하여 1949년의 경우 OAA를 받고 있던 사람이 OASI를 받고 있던 사람의 2배에 달했으며, 매월 받는 평균 급여수준도 OAA는 42달러인 반면에 OASI는 25달러를 받고 있던 상황이 1951년부터 역전되었던 것이다. 그리고 1950년의 사회보장법 수정을 계기로 많은 미국인이 복지의 참다운 의미를 인식하게 되면서 사회부조는 사회보험의 경쟁적인 제도가 아니라 보조적인 수단으로 인식되어 노인의 소득보장을 위해서는 좀더 총체적인 체계가 필요하다는 합의를 갖게 되었다.

이러한 사회보장제도의 확대로 빈곤노인의 수가 많이 줄었지만, 1959년 사회보장청(SSA) 조사에 의하면 65세 이상의 노인 중 35.2%가 최소한의 생활을 유지하기에 부족한 소득을 갖고 있었고, 전체가구 중 28%의 가구가 잠재적 복지대상가구인데 이들 중 48%가 노인가구주로 나타나 노인빈곤문제가

여전히 심각함을 말해주었다. 이러한 조사 결과로 자본주의체제하에서는 노인빈곤문제가 주정부나 민간차원의 노력에 주로 의존해서는 해결할 수 없음을 새롭게 인식하고, 연방정부의 역할 상승을 기대하여 주정부와의 협동이 아닌 연방정부만의 순수한 노인부조를 주장하기 시작했다.

(4) 사회취약계층 전반에 대한 사회복지 확대기 - 1972년법 SSI제도 도입  
1960년대 초기에는 여전히 경제적으로 호황이 계속되는 한편 시민권을 주장하는 운동이 강하게 일어나, 빈민들이 더 많은 보호수준을 요구하게 되었다. 정부는 빈민들이 실제로 필요한 최저수준보다 더 많은 정부보조를 요구한다는 사실을 인식하고, 개인 또는 가구가 최소한의 인간다운 생활을 할 수 있는 최소한의 소득을 계산하여 이를 보조의 기준으로 삼고자 하였다. 그 결과 연방정부는 1964년에 보조의 기준으로 사회보장청(SSA)에 의해 개발된 빈곤선(Poverty Line)을 채택하였다. 이 기준에 의하면 전국민의 거의 반인 25백만명이 빈민이었고, 전 가족의 14%가 빈민이었다. 그러나 연방정부가 사회부조의 비용으로 책정한 예산은 11억달러로 GNP의 2%이고 국방비의 1/5보다 작은 액수였다. 이 액수로는 당시 빈민을 모두 사회부조의 대상자에 포함시킬 수 없었으므로 당시까지는 사회부조가 빈민의 최소한의 생활을 보호할 수 있는 정도도 아니었음을 잘 보여준다.

이러한 상황하에서 존슨대통령은, 빈민이 늘어나면 국민들의 정부에 대한 불신임이 커질 것을 우려하고, 이에 대처하기 위하여 1964년 '빈곤에 대한 전쟁'을 선포하고, 빈곤을 해결하기 위한 연방정부 차원의 많은 사회보장프로그램을 약속하였다. 이렇게 사회의 관심이 빈민에게 모아지면서, 연방정부는 빈민에 대한 부조수준과 대상자를 확대함으로써 1959-70년기간 동안에 빈곤율이 35.2%에서 24.6%로 떨어졌다. 그러나 이들 프로그램은 노인문제보다는 인종, 실업, 아동문제등 노인 이외의 취약계층에 초점이 맞춰져 있

었으며, 저소득노인을 포함한 노인전체에 대한 소득보장과 의료보장문제는 1965년 노인법(The Older Americans Act)이 제정되어서야, 관심의 대상이 되었다. 그리고 그후 1970년대에 들어 노인은 전체 인구의 10%를 이미 넘어 15%에 육박하자, 대통령 선거에서 노인의 지지표를 얻고자, 1971년 대통령은 노인의 소득부족을 강조하면서 더 많은 부조수당을 급여할 것을 주장했다.

이러한 영향으로 1972년에 사회보장법은 일하기가 부적합한 노인, 맹인, 장애자를 위한 각각의 공적부조체제를 연방정부 관할하에 두는 단일 공적부조체제로 통일하였다. 이 수정된 법에 의해서 오랫동안 있어온 거주지역 즉 부조대상이 거주하는 주에 따른 급여의 불평등을 시정하는 보충적보조수당(SSI)이 도입되게 된 것이다. 이 제도로 빈곤독신노인은 130달러를 받았고, 부부노인은 195달러를 보호받게 되었다. 이것은 미국의 사회보장 역사상 획기적인 것으로서 약 3백만명의 사회취약계층을 국가적 차원의 보호하에 두게 된 것이다. 그리고 한편으로 1972년 사회보장법 수정은 OASDI의 급여수준의 20%인상과 가입대상의 범위도 확대시키는 발달을 가져와, 전체노인 중 사회부조와 사회보험의 대상자가 1941년의 20%에서 1974년에는 93%로 증가하게 되어 노후생활에서 차지하는 사회보장제도의 역할이 크게 증가하였다.

새로이 도입된 SSI제도에 대해, 가장 절실한 욕구를 가진 계층을 위한 제도라는 국민적 합의가 생겨났고, 주정부 차원의 부조실시때 보다 훨씬 많은 대상자가 더 포함되었고, 수혜자 측면에서 볼 때 이전의 노령부조수당(OAA) 급여를 받을 때 거쳐야 되는 귀찮은 행정적 절차가 반으로 줄어들고, 급여를 다루는 공무원들에게서 훨씬 인간다운 대접을 받게 되어 이전까지 느끼던 공적부조 수혜자로서의 굴욕감(Stigma)이 크게 줄었다.

그러나 이 제도가 복지차원에서 상당히 진보한 제도임에도 불구하고, 노



인에 대한 평균 급여수준이 독신노인인 경우 정부에서 제시하는 빈곤선의 단지 70% 수준이고, 노인부부인 경우 80%수준으로 빈민노인에게 최소한의 인간다운 생활을 보호하고자 하는 제도의 목적을 다하고 있지 못하는 실정이었다<sup>49</sup>. 그리고 이 제도실시 이후부터 베트남 전쟁비용, 유가 폭등, 임금의 급상승 등으로 예상했던 것보다 인플레이가 빠르게 진행되었다. 그리고 베트남전쟁과 워터게이트사건으로 연방정부에 대한 국민의 신뢰감이 무너져, 이 SSI제도 급여가 빈곤선 수준을 보호할 수 있는 부조의 적절성을 이루기가 어려웠다. 비록 SSI수당이 소비자물가 상승에 맞춰 증가했다더라도 저소득층 특유의 생계비 인상<sup>50</sup>속도를 따라갈 수 없었다. 이에 주정부에서는 자체적으로 주보조를 도입해 급여의 적절성을 위해 노력하였지만 역시 역부족이었다.

이런 상황은 1960년대의 빈곤노인 감소추세를 1970년대까지 유지할 수 없게 하였다. 이에 많은 정부통계보고서에서 다시 빈곤노인문제를 제기하였고 인플레이로 인해 SSI수당의 구매력이 떨어지고 있음을 제시하면서 급여의 증가를 주장하였다. 그러나 이 제도의 재원확대는 국민에게 너무 큰 조세부담을 주게되므로 그후 있었던 몇차례에 걸친 사회보장법의 수정에서도 급여의 향상은 없어, 1982년에도 독신노인이 빈곤선의 71%, 부부노인이 85%수준에 그치는 급여를 받게되어<sup>51</sup> SSI제도 실시 원년인 1974년과 비교해 보아도 별반 급여의 적절성이 이루어지지 않은 상태이다. 특히 1980년대는 공화당 행정부의 복지예산억제조치가 유지됨으로써 SSI수당은 다른 지표에 비해 상대적으로 개선되지 못했다.

49) W. Andrew Achenbaum, 앞의 책, p.71.

50) 예를 들면 유가인상으로 인한 저소득층의 난방비가 급격히 인상되어 그들의 생계비는 일반물가상승율을 상회하였음.

51) George E. Rejda, 앞의 책, p.367.

## 2) 제도의 내용

미국에서 현재 실시되고 있는 저소득 노인을 위한 소득보장제도로는 직접적으로 일정수준의 소득을 보장해 주는 SSI가 있으며, 간접적으로 노인의 생활에 도움을 주는 일반부조, 의료보호, 식품구입권, 저소득가정의 광열비부조, 그리고 주택부조 등이 있다. 본 연구에서는 저소득층의 소득보장에 핵심 역할을 하고 있는 SSI만을 살펴보기로 하겠다.

보충적소득보장제도인 SSI는 1972년까지 있어 왔던 노인부조(OAA), 장애인부조, 맹인부조를 통합한 것으로, 연방정부가 이들 취약계층의 복지를 증진시키기 위하여 당시까지 실시해 오던 주정부에 대한 보조금제도를 통합하여 일원화시킨 연방차원의 제도이다. 이 제도는 연방정부로 하여금 일원화된 행정체계하에서 일정 소득수준 이하의 노인, 장애인, 맹인의 부족한 소득을 보충하여 최소한의 생활수준을 유지하게 현금급여를 함으로써 인간의 존엄성과 가치를 보호하고자 하는 목적을 가지고 있다. 사회보장법의 제 16장(Title XVI)에 근거한 이 제도는 지방정부마다 다르게 적용되던 대상자격과 급여액의 차이를 정비하여, 대상자의 거주 지역에 따라 생기던 불평등을 없앴다.

SSI의 대상자는 노인, 장애인, 맹인이지만 노인에 한정하여 제도의 내용을 살펴보겠다. 제도의 내용은 적용대상, 급여액의 수준, 급여액 산정에 영향을 미치는 요인, 재원 및 행정으로 나누어 살펴보기로 하겠다<sup>52)</sup>.

### (1) 적용대상

---

52) 아래의 제도의 내용부분은 U.S. Department of Health and Human Services, Social Security Handbook, 1988.:—————, Social security Programs in the United States, 1989.:—————, SSI, 1991.: George E. Rejda, Social Insurance and Economic Security, 1988.을 참조하였음.

SSI의 적용대상자는 65세 이상의 노인으로, 1989년 1월 현재 소득이 연간 4,416달러 이하이며, 자산이 일정수준 이하이어야 한다. 그리고 공공이나 민간시설에 수용되어 있는 노인인 경우는 제외하는 것을 원칙으로 하고 있다. 1988년 말 현재 SSI급여를 받고 있는 노인은 1,245천명에 달하고 있는데 이는 65세이상 전체 노인인구 30,367천명의 4.1%에 해당한다.

## (2) 급여액

SSI의 급여는 개인이 신청하고 나서 3개월 이내로 받게 된다. 1989년 1월부터 적용대상이 독신노인일 경우에는 매월 최고 368달러를 지급받고, 부부인 경우에는 최고 급여액으로 553달러를 받는다. 이 최고급여액은 SSI수당을 제외한 다른 소득이 20달러 이하인 노인만이 받을 수 있으며 그 이상의 소득을 가진 노인인 경우는 소득에 따라 SSI수당이 감액 조정된다. 여기서 말하는 다른 소득에는 근로소득, 사회보험의 노령연금, 이자수입, 다른 사회보장제도의 수당 등이 포함된다. 그러나 이 최고급여액을 받는다 하더라도 독신노인인 경우 연간 4,416달러를 받게되어 1989년의 1인 최저빈곤선인 5,980달러의 73%, 부부노인인 경우는 6,636달러로 8,020달러의 빈곤선에 83%를 보호받고 있는 수준이다.

이 SSI급여에 주정부의 추가적인 보조가 있을 수 있다(뒤에 나오는 주정부 보조부분을 참조). 매년 수당이 소비자물가에 따라 증가하지만, 물가이외의 타 경제지표 변화를 수용하기 위해 정기적으로 인상되고 있지는 않다.

그러나 SSI 급여액의 수준은 대부분의 대상노인에게 최소한의 생활을 보호해주시 못하고 있다. 1982년의 경우, SSI 수혜노인 개인의 소득합계가 4,630달러이고, 부부노인인 경우 5,840달러이었는데, 이는 개인노인 빈곤선의 71%, 노인부부인 경우 빈곤선의 85%정도였다. 이 부족한 보호수준을 보충하는 대안이 앞에서 언급한 주정부 보조인데, 대부분의 주정부는 충분한

보조를 주지 못하고 있으며, 단지 Alaska, California, Massachusetts의 세

< 표 4-7 > 1989년 연방정부의 빈곤선

( 단위 : 명, 달러 )

가족크기	빈곤선
1	5,980
2	8,020
3	10,060
4	12,100
5	14,140
6	16,180
7	18,220
8	20,260

주 : 알래스카와 하와이에서는 빈곤선이 약간 높게 책정되어 있음.

자료 : U.S. Department of Health and Human Services, Social Security Programs in the United States, 1989, p.77.

개의 주정부만이 후보조를 빈곤선 이상의 소득수준을 유지해 주었다. 이같은 급여부족에 대해 사회보장위원회(The National Commission on Social Security)가 매년 SSI 수당의 적절성과 현실화를 주장하지만 의회에서 통과되고 있지 않은 실정이다.

### (3) 급여액 산정 요인

SSI 급여액 산정에 영향을 미치는 요인은 크게 세가지로 나누어 볼 수 있다. SSI 급여를 제외한 다른 소득의 크기, 노인이 거주하고 있는 거주지의 성격, 그리고 자산조사에 의한 재산의 크기이다.

#### ① 다른 소득에 따른 급여액 조정

불로소득(노령연금, 이자수입, 기타 다른 사회보장제도의 수당)이 있는

노인의 경우, 매달 20달러를 제외한 그 나머지에 대하여 SSI의 수당은 1:1의 비율로 줄어든다. 그리고 적용대상자의 근로동기를 높이기 위하여 근로소득은 불로소득과 다르게 쳐우하여, 매달 20달러에 추가로 65달러를 더 제외시키며, 그 나머지 소득에 대해서도 SSI 수당은 1:1/2로 줄어든다. 또한 비정기적 소득은 근로소득인 경우 한달에 10달러, 불로소득인 경우 20달러를 초과하지 않는 한 SSI수당 계산에 포함하지 않는다.

이러한 소득 제외분은 OASDI의 노령연금을 받는 동시에 SSI수당을 받는 대상자에게 좀더 많은 급여수준을 유지하여 대상자가 사회보험인 OASDI에 기여한 보상을 받게 하기 위해서이다. 그러나 이 소득제외분이 매년 정기적으로 물가상승에 따라 조정되는 것이 아니라 1974년 이후 같은 액수로 고정되어 있기 때문에, 소득제외분에 대한 실질가치는 그동안 계속되어온 인플레이션으로 감소되었다고 볼 수 있다. 예를 들어 1984년의 경우 SSI 대상노인 중 71%가 노령연금을 받고 있었으므로 SSI대상자 중 상당수가 물가상승에 따른 증가분을 다 적용받고 있지 않았다고 볼 수 있다. 다시 말해 이들은 수당의 절대액은 증가하였지만 실질가치는 오히려 감소하는 결과가 된 것이다. 이에 사회보장위원회는 20달러의 소득제외분을 40달러로 재조정하고, 근로소득의 소득제외분인 65달러도 임금상승율에 따라 올리자고 제안하였다.

## ② 거주지 성격에 따른 조정

친척이나 도움을 줄 수 있는 타인의 집에 같이 거주하여 도움을 받고 있는 경우, 수당의 2/3만을 받게 된다. 이 조항은 거주비의 절감효과를 감안하여 다른 대상자와 동일한 최소한의 생활을 보호하기 위한 것이다. 그러나 이 조항은 보충적 소득보장제도의 대상자가 지금보다 더 나은 보호를 받을 수 있는 친척에게로 옮겨가는 걸 막아 오히려 민간자원을 잘 활용하지 못한다는 지적도 있다.

그리고 공공이나 민간시설에 있는 노인은 SSI대상에서 제외하는 것을 원칙으로 하고 있으나, 이 시설이 총인원수가 16명 이하이고, 저소득층만을 대상으로 하는 의료보호제도(Medicaid)에 의해 치료비용의 50% 이상을 보조 받고 있다면, 매월 30달러까지 부조수당을 받을 수 있다. 그리고 6-9개월동안 집이 없어 공공긴급거주지에 수용되어 있는 노인은 1년동안 3개월치의 수당을 받을 수 있다.

### ③ 재산에 의한 영향

노인이 소유하고 있는 재산이 1989년 현재 개인의 경우 2,000달러이고 부부인 경우는 3,000달러를 초과하면 SSI수당을 받을 수 없도록 되어 있으며, 이 재산한계선은 매년 물가상승에 따라 상향 조정되어 왔다.

이 재산한계선에서 제외되는 재산으로는 수혜자가 살고 있는 집과, 집안의 2,000달러를 초과하지 않는 개인적 물건이다. 그리고 차량의 경우, 노인의 활동에 꼭 필요한 것은 제외된다. 자동차는 시장가치로 4,500달러까지만 허용된다. 그밖에도 1,500달러를 초과하지 않는 저축액, 수혜자와 배우자의 매장지, 그리고 수혜자가 팔려고 해도 매매되지 않는 부동산은 재산한계선에서 제외된다.

< 표 4-8 >

재산한계선의 변화추이

(단위 : 달러)

년도	개인	부부
1974	1,500	2,250
1987	1,800	2,700
1988	1,900	2,850
1989	2,000	3,000

자료: U.S.Department of Health and Human Services, social security handbook, 1988, p.362.

#### (4) 주정부의 보조

앞에서 언급한 바와 같이 SSI제도가 도입되기 이전에는 주정부가 중심이 되어 노인부조를 행하여 왔었다. 그러나 1974년 1월 SSI제도 도입시기부터는 주정부 보조를 받아오던 노인에게 연방정부의 재원만으로 통일된 급여를 실시하게 되었다. 그런데 새롭게 도입된 SSI제도의 급여수준이 이전의 주정부에서 관리하던 OAA제도 수준보다 낮은 경우<sup>53)</sup>, 주정부는 기존의 OAA 부조 수준을 유지하여 주기 위하여 연방정부 SSI수당과 기존의 OAA수당과의 차액만큼 주정부 스스로 지급하게 되었는데 이것을 주정부의 보조수당(State Supplementation)이라고 한다.

그리고 주정부는 이 제도의 관리를 연방정부에 의뢰하거나 주정부 자체가 관리할 수 있다. 주정부가 연방정부의 사회보장청(SSA)을 행정주체로 선택한 경우, 주정부는 사회보장법에서 주정부의 부담으로 한 보조수당에 대한 재원만 책임지고, 행정비용은 연방정부가 지급하게 된다. 이 사회보장청은 후보조제도 신청인의 가족상황(독신, 부부)과 부양상황(친척과의 동거, 보호자의 유무)등에 따라 5가지 유형으로 구분하고, 거주지역에 따라 3가지로 차별을 두어 급여한다.

주정부가 자체적인 관리를 선택한 경우, 보조에 대한 조건도 자체적으로 심사숙고하여 선택하는데, 어떤 주인 경우에는 대상자 자신이 결정하는 욕구에 따라 보조한다. 왜냐하면 다른 조건에 대해서는 SSI가 고려했기 때문이다.

1988년 12월 현재 약 22십만명이 이 주정부 보조를 받고 있는데, 이중 연방정부의 사회보장청에서 운영하는 후보조를 받은 사람이 19십만명이고, 주가 자체적으로 운영하는 후보조를 받은 사람이 27만명이었다. 그리고 이 후보조제도의 평균 급여액은 123달러였다.

---

53) SSI수당이 기존의 OAA보다 높은 주인 경우는 주정부 보조가 사회보장법으로 강제되지 않았다.

### (5) 재원 및 관리체계

SSI의 모든 급여와 행정의 비용은 연방정부의 일반조세로 충당된다. 1988년 현재 이 제도의 총비용 138억달러가 쓰여졌다. 그리고 1974년부터 사회보장청(Social Security Administration: SSA)의 보충적소득보장국(Bureau of SSI)이 전국적인 지역사무소(Local Social Office)를 통해서 SSI제도를 운영하고 있다. 사무소는 연령, 소득, 재산에 따라 분류하여 급여액수를 결정한다. 또한 지역사무소는 긴급시 긴급수당을 지급할 수 있도록 되어 있다. 급여의 최종결정은 사회보장청(SSA)의 중앙 컴퓨터에 의해 이루어지며, 재무성의 매월 승인을 받도록 하고 있다.

## III. 캐나다

### 1. 캐나다의 소득보장체계와 노령소득보장프로그램(OAS)<sup>54)</sup>

캐나다는 미국과 인접해 있지만 영연방의 일원으로서 영국식 사회보장제도의 영향을 받아, 미국과는 달리 비교적 빨리 광범위한 사회보장체계를 수립해 왔다고 볼 수 있다. 캐나다에서는 노인을 위한 사회보장프로그램으로 노인수당, 소득비례의 연금보험, 자산조사에 의거한 사회부조제도, 그리고 주택과 의료복지서비스등의 넓은 체계가 20세기초부터 서서히 발전하여 왔다.

이같은 캐나다의 노후소득보장체계는 크게 세가지로 대표될 수 있다. 그 첫번째 것은 연방정부의 재원으로 운영되고 있는 비기여제의 공적프로그램

---

54) Health and Welfare Canada, The Experience with Income Supplement Programs for the Ederly-Social Security Five Countries Meeting, Canada, 1990.; Department of National Health and Welfare Government of Canada, The Changing Composition of the Incomes of Elderly, 1986. 를 참조하였음.



들로서, 이들을 총괄하여 노령보장프로그램(Old Age Security Program:OAS)이라고 부르고 있다. 이들은 ① 국내 거주기간요건을 충족시키는 65세 이상인 모든 노인에게 제공하는 노령수당(Old Age Security Pension:OASP<sup>55)</sup>, ② 소득을 조사하여 노령수당 이외의 소득이 전혀 없거나 거의 없는 65세이상 노인을 위한 소득유지수당(Gauranteed Income Supplement:GIS), ③ 소득을 조사하여 소득이 없는 60-64세의 독신 노인이나, 노령수당수급자(65세이상)의 배우자(60세-64세)에게 제공하는 배우자수당(Spouse's Allowance:SPA), 그리고 ④ 지방정부와 연방정부가 비용을 반반씩 부담하는 캐나다부조제도(Canada Assistance Plan:CAP)로 되어 있다. 이들 제도는 모두 수급자격으로서 일정 이상의 연령을 규정하거나 소득이 일정 수준이하일 것을 요하고 있다.

두번째는 사회보험원리가 적용되어 가입의 강제성을 띤 소득비례 기여제인 캐나다연금(Canada Pension Plan : CPP)이다. 연방정부의 행정비 지원과 사용자와 피용자의 기여금에 의해 재원이 조달되고 있으며 원칙적으로 65세 이상 노인이 연금을 받을 수 있도록 되어 있다. 특히 Quebec주는 이와 유사한 독자적인 연금제도로 퀘벡연금(Quebec Pension Plan : QPP)을 가지고 있다.

마지막으로 세번째 프로그램은 개인의 노력에 의해 노후를 보장하는 것으로 고용주가 들어주는 사적연금, 세금이 감면되는 노후보험, 개인적 저축, 그리고 투자에 의한 방법이다.

캐나다의 소득보장프로그램별 기여도를 그 이용대상자수의 측면에서 살펴보면, OASP에 65세 이상 전체 노인이 포함되어 있고, 소득비례기여제인 CPP와 사적 연금에는 남자노인의 경우는 대부분이 포함되어 있지만, 노동시장

---

55) OASP는 OAS라고도 불려지고 있다. 그러나 본문에서는 노령보장프로그램인 OAS와 구별하기 위하여 노인수당은 OASP로 칭함.

에 참여비율이 낮은 여자노인의 경우에는 그 포함범위가 50% 미만이다.

그리고 < 표 4-10 >에서 보는 바와 같이 OASP는, 특히 중하위 소득계층의 노인에게 중요한 소득원이 되었다.

< 표 4-9 > 사회보장제도별 대상자 수 (1986년) (단위 : 만명)

대상자수	OASP	GIS	CPP/QPP	사적연금	계
남	110		95	50	255
여	150		55	30	235
계	260	(134)	150	80	490

주 : OASP를 제외한 두항목의 합계가 OASP를 초과하는 것은 중복적으로 혜택을 받는 대상자를 포함하고 있기 때문임.

자료 : Department of National Health and Welfare Government of Canada, The Changing Composition of the Incomes of Elderly, 1986, p.2.

< 표 4-10 > 65세이상 노인의 주소득원 (1981년) (단위 : 달러, %)

소득원	4,999이하	15-19,000	35,000이상	평균 소득
OASP	22 <sup>1)</sup>	19	8	16
C/QPP	15	21	15	14
사적연금	19	14	9	16
투자	38	30	32	34
근로소득	2	14	25	17
기타	4	2	11	3

주 : <sup>1)</sup> 4,999달러이하 소득계층의 22%의 노인에게 제1소득원이 OASP였음.

자료 : Department of National Health and Welfare Government of Canada, The Changing Composition of the Incomes of Elderly, 1986, p.20.

캐나다의 노령보장프로그램(OAS) 중 직접적으로 일정소득을 보장해 주는 OASP, GIS, SPA는 1952년에 제정된 노인보장법( The Old Age Security Act)

에 근거하여, 연방정부가 빈곤노인들의 최소한의 인간다운 생활을 보호하고자, 모든 급여와 행정의 비용을 일반조세로 충당하여 총체적으로 운영하는 제도이다. 이 OAS프로그램의 발달과정과 내용에 대해 알아보기로 하겠다.

## 2. 노령소득보장프로그램(Old Age Security Program : OAS)

### 1) 제도의 발달과정<sup>56)</sup>

#### (1) 노인공적부조제도 초기시대 - 노령부조수당(Old Age Pension:OAP)

##### 실시

1900년대 이전까지 캐나다에서는 빈곤자체가 개인의 책임으로 인식되고 있었으므로 노후의 소득보장에 대한 준비도 개인의 노력과 가족에 의해 이루어지고 있었다. 그리고 빈곤노인들을 위한 부조는 비정기적으로 교회나 민간단체에서 실시하고, 간혹 주에 따라서는 지방정부가 실시하기도 하였다. 이런 사회적 분위기에서 노인에 대한 공적부조 주장이 표면화되기 시작한 것은 1900년대 초기에 영국, 뉴질랜드, 독일이 노령부조제도를 도입한 것의 영향과 유럽에서 1870년대부터 시작되어 확장되고 있던 기여제 사회보험이 아닌 고용주책임의 사적 연금제도의 영향을 받아서였다. 캐나다에서는 공적부조의 주장이 일정 연령이 되면 수당을 받을 수 있는 노인수당제도를 도입하자는 노동조합의 요구로 처음으로 표면화되었으나, 캐나다와 같이 노인들이 일할 수 있는 기회를 얻기 쉬운 산업구조를 갖고 있는 나라에서도 노인수당이 필요한 것인가 하는 반대에 부딪혀 실패하였다.

이러한 노인의 공적부조제도 도입요구에 대한 차선책으로 연방정부는 정

---

56) Health and Welfare Canada, The Income Security Programs, 1990. :  
, The Changing Composition of The Income of Elderly, 1986. 을 참조하였음.

부가 행정비용을 부담하되 사적보험원리에 입각하여, 근로자들이 노후소득 보장을 위하여 자율적으로 가입할 수 있게 하는 특이한 형태의 노후설계연금제도를 도입하기 위해 정부연금법(The Government Annuities Act)을 1908년에 도입하였다. 이것은 이 당시 연방정부가 노인의 노후생활보장을 위하여 스스로의 근로기회를 확대하는 것을 권장하였고, 특수한 경우에만 제한적 부조를 실시하는 것을 원칙으로 하였다는 것을 잘 보여준다.

그러나 이 제한적인 부조만으로는 계속 늘어나는 빈민노인의 공적부조에 대한 욕구를 감소시키는 데 실패하였다. 이에따른 사회적 압력으로 연방정부는 1927년에 노령부조법(Old Age Pension Act)을 도입하여, 70세 이상의 노인을 자산조사에 근거하여 부조하였다. 이 법에 의한 부조재원의 부담은 지방정부와 연방정부의 반반씩의 공동책임으로 되었다. 그래서 지방정부는 이미 지방정부법에 의해 지불되고 있던 부조비용에다, 이 법에 의한 부조비용의 반을 재부담하는 결과를 가져왔다. 그러나 재원과는 달리 이 법하에서도 모든 행정이 지방정부에 의해서 이루어지고 있었으며, 연방정부의 개입은 재정지원에 그치는 상태였다. 이 노령부조제도(Old Age Pension : OAP)로 캐나다에서는 이미 1930년대 이전부터 70세 이상의 노인 중 43.1%가 부조를 받게된 것이다. 이 부조의 평균급여액은 37달러, 최고부조액은 40달러 수준이었다. 한편 1950년 조사에 의하면, 그당시 이 최고 부조액을 받는 노인의 75%는 다른 소득이 전혀 없는 경제적으로 어려운 상태에 있었던 것으로 나타나고 있어 이 제도가 도입된 후 수십년 동안 저소득노인의 가장 중요한 소득지원역할을 해 왔음을 말해준다.

1951년 조사에 기초한 < 표 4-11 >에서는 노령부조수당(OAP)은 노인들의 중요한 소득원이었음을 나타내 준다. 즉 노령부조수당(OAP)은 약 40%의 독신노인과 약 20%의 노인 가구주에게 가장 중요한 소득원이 되었던 것이다.

< 표 4-11 >

1951년의 노인의 주소득원

(단위 : %)

주요소득원	65세이상의 독신노인	65세이상의 노인가구주
소득이 없다	10.6	1.7
근로소득	25.0	60.9
투자소득	16.3	10.9
공적부조(OAP)	38.8 <sup>1)</sup>	19.7
기타	9.3	7.0
합 계	100.0	100.0

주 : <sup>1)</sup> 65세이상 독신노인 중 38.8%의 노인에게 제1소득원이 OAP였음.

자료 : Department of National Health and Welfare Government of Canada, The Changing Composition of The Incomes of Elderly, 1986, p.7.

(2) 1952년 노인보장법(Old Age Security Act) - OASP, OAA 실시

그러나 노령부조수당(OAP)을 실시한 이후에도 노인들의 빈곤문제는 계속 되었다. 1951년 통계국 조사에 의하면, 65세이상의 독신노인의 연간 평균소득이 643달러로 전체 캐나다 평균소득의 36.4%이었고, 가구주가 65세이상인 경우는 1,768달러로 51.4% 수준이었다. 이 수치는 1983년과 비교하여 보면, 65세이상의 개인의 경우 74.9%, 가구주의 경우 60.1%와 비교되는 현상으로 그 당시 캐나다의 노인들이 다른 연령계층에 비해 상대적으로 더욱 어려운 상태에 있었다는 것을 잘 보여준다.

그런데 이같이 노인 소득원의 중요한 역할을 하게 된 OAP제도에도 불구하고 노인빈곤문제가 계속되자, 연방정부는 빈곤문제에 보다 적절히 대처하기 위하여 노인의 소득보장체계를 연방수준에서 직접 포괄운영하기 위한 조치를 취하였다. 즉 1951년에는 노인보장법(Old Age Security Act)을 제정하여 앞에서 언급한 자산조사에 근거한 OAP와는 달리 일정 거주기간이 충족되는 70세이상의 모든 노인에게 월 40달러의 정액수당을 제공하는 OASP제도를 도입하였다. 그리고 이 제도의 모든 비용은 연방정부만의 재원으로 충당하였

다. 동시에 연방정부는 노인부조법(Old Age Assistance Act)을 제정하여 65-69세 사이의 노인에게 자산조사를 통해 욕구가 있는 노인에게 노인부조액(Old Age Assistance : OAA)으로 월 최고 40달러를 부조하였다. 1952년에 시행된 OASP와 OAA제도는 당시까지 시행되어오던 주정부관리의 OAP를 대체하게 되었다. 또한 OAA의 도입으로 당시까지 소득지원대상에서 제외되었던 65-69세의 노인이 새로이 공적부조제도 지원대상으로 포함되었다. 이 양제도의 급여액은 1957년 6월에는 46달러로, 그해 11월에는 55달러로써 재조정되었다.

1952년부터 시행된 OASP와 OAA는 노인 소득보장에 매우 중요한 기여를 하게 되었다. < 표 4-12 >에 나타난 바와 같이 이 새로운 제도 도입후 나타

< 표 4-12 > 1951년과 1961년의 노인 주소득원 (단위 : %)

	65세이상의 독신노인		65세이상의 가구주	
	1951년	1961년	1951년	1961년
소득없음	11	3	2	1
근로소득	25	13	61	49
투자수입	15	10	10	7
공적부조 (OASP와 OAA)	39 <sup>1)</sup>	66	20	35
기타	10	8	7	8

주 : <sup>1)</sup> 1951년 65세이상 독신노인중 11% 노인에게 제1소득원이 공적부조였음.

자료 : Health and Welfare Canada, The Changing Composition of The Incomes of The Elderly, 1986, p.8.

난 변화로써, 1951년의 소득이 전혀 없던 빈곤노인의 비중이 약 11%가 제도 실시 이후인 1961년에는 약 3%로 줄어들어, 빈곤노인 상당수가 이 제도로 흡수되었음을 나타내주고 있다. 즉 이 제도로부터의 급여가 제1(가장 중요한) 소득원이 된 노인의 비중은 독신노인의 경우, 1951년의 39%에서 1961년

의 66%로 증가되었으며 가구주인 경우도 20%에서 35%로 증가된 것이다.

그런데 이 새로운 제도가 노인의 소득보장에 중요한 영향을 미쳤으나, 노인의 소득수준은 1951-61년 기간의 국민소득수준의 상승율에는 미치지 못하였다. 이 기간 동안은 경기가 호황이었기 때문에 1인당 국민소득이 1951년 2,086달러에서 1961년에는 3,191달러로 53%증가했는데 이에 반해 65세이상 노인의 평균소득은 1,196달러에서 1,584달러로 33%밖에 증가하지 못했다.

### (3) 노후소득보장체계의 성숙기 - GIS, SPA의 도입

1960년대 초반에 캐나다의 사회적 관심은 미국과 같이 빈민계층에 모아졌는데, 빈곤 계층 중 가장 많은 비율을 차지하는 집단은 여전히 노인이라는 사실이 강조되었다. 그리고 노인에 대한 특별상원위원회가 1964년에 조직되는데, 이 위원회는 캐나다의 노령인구의 어려운 경제적 상황에 대한 보고서를 발간하였다. 1961년 센서스와 1962년 통계국의 소득조사를 기초로 한 이 보고서는 노인 대부분이 저소득 계층이며, 이들 대부분이 적당한 식생활을 통한 영양공급이 어렵고, 주택이나 의료서비스를 제대로 받고 있지 못하는 빈곤선수준 이하의 열악한 생활을 하고 있다는 결론을 내렸다. 이로써 사회정책의 논쟁이 다시 은퇴후의 소득보장체계에 대한 정부의 책임으로 모아졌다. 지방정부 및 연방정부 모두가 노인이 은퇴후에 최소한의 인간다운 생활을 영위할 수 있도록, 노인 소득보장체계의 근본적인 개선을 위하여 더욱 노력하여야 한다는 주장이 강하게 일어나기 시작하였다.

이러한 영향으로 오늘날 존재하는 캐나다의 노인 소득보장체계는 1960년대 중반에 이루어졌다. 이전의 노인보장법(OASA) 및 노령부조법(OAAA)에 근거하여 이루어졌던 노인소득보장프로그램인 OASP와 OAA로는 은퇴전의 평균 근로소득의 약 20% 수준만을 노인이 보장 받을 수 있었던 것이 1965년 소득 비례기여제인 캐나다연금(CPP/QPP)이 강제성을 띤 사회보험제도로 도입됨에

따라 장래의 노인에 대한 소득보장수준은 크게 높아지게 되었다. 그리고 CPP가 65세를 노령연금수급연령으로 정함에 따라, 과거 70세로 했던 OASP도 급여연령을 매년 1세씩 낮추어 1970년까지 65세로 인하하기로 결정하였으며, 이에 따라 65-69세의 저소득노인을 대상으로 했던 OAA는 OASP에 연차적으로 통합되었다. 이로써 1970년부터 65세이상 모든 노인은 자산조사없이 연방정부가 재정을 부담하는 정액수당을 받게 되었다.

그런데 연방정부는 CPP가 도입 되더라도 이미 65세 이상의 노인이거나 그에 가까운 연령에 속할 경우 제도 가입대상이 될 수 없어 CPP의 혜택을 받을 수 없게 된다는 점을 고려하여 이에 필요한 보완조치를 취하였다. 즉 CPP가 성숙될 때까지의 상당기간동안 이 제도 혜택으로부터 제외되는 대상을 구제하기 위하여 경과적 조치로 1967년에 소득유지수당(Guaranteed Incomes Supplement : GIS)을 도입하게 되었다. 이 GIS는 65세이상 노인인구 중에서 OASP 이외의 소득이 없거나, 매우 적어 생계유지가 어려운 자들에게 대해 자산조사를 거쳐 일정액의 소득수준을 유지시켜 주는 제도이다. 이처럼 GIS는 CPP제도에 대한 경과적 조치로서 도입된 것이기 때문에 CPP가 성숙되어 65세이상의 노인 중 CPP로부터의 소득이 있게 되면 자연스럽게 GIS의 급여대상자는 줄게 되어 있는 제도이다.

또한 실업자와 비정기적 취업자들은 CPP의 급여수준에 필요한 가입요건을 충족시키지 못할 가능성이 높으며 저소득 근로계층은 CPP로부터의 급여액이 극히 적을 것이므로 이들 취약계층을 위한 소득보장정책으로써의 기능을 가진 제도가 필요했는데, 이같은 역할도 GIS가 수행하게 되었다. 즉 GIS는 CPP에 대한 경과적 조치로써 뿐만 아니라, CPP의 성숙에도 불구하고 언제나 CPP 혜택에서 제외된 계층을 위한 보완장치 또는 안전망(Safety net) 역할을 하는 제도로써 정착하게 되었다.

한편 GIS는 OASP의 수혜대상 연령인하로 인하여 생기는 문제를 해결하는



기능도 갖게 되었다. 즉 OASP의 대상 연령이하로, 소득이 높은 65-69세 노인들은 과거에 받지 못하던 매우 큰 혜택을 받게된 반면 OAP를 받던 저소득층 노인은 과거와 동일한 급여수준을 OASP의 명목으로 받게 되는데 그치는 불균형이 생기자 연방정부는 이를 시정하기 위한 보완조치로도 GIS를 구상한 것이다.

< 표 4-13 > 캐나다 노인의 공적소득보장제도의 발전과정

년도	제도	내용	비고
1927	OAP	자산조사를 통한 70세이상의 저소득계층 노인을 부조	1952년 OASP가 도입되면서 OASP에 통합됨
1952	OASP	70세이상의 모든 노인에게 노인수당을 지급	1966년부터 수혜대상연령 인하되어 1970년부터 65세 이상 노인을 대상
	OAA	자산조사를 통한 65-69세 저소득계층 노인을 부조	OASP의 대상의 연령이 확대되어감에 따라 OASP에 흡수되어 1970년 완전폐지
1966	CPP/QPP	전국민을 대상으로 하는 기여제 공적연금제도	CPP의 노령연금 수급대상 연령을 65세로 정함
1967	GIS	자산조사를 통해 65세이상의 저소득계층 노인을 부조	CPP의 노령연금에서 제외되는 노인을 위하여 보완적 성격으로 고안
1975	SPA	자산조사를 통한 60-64세 저소득계층 노인을 부조	공적소득부조제도의 대상 연령이 60세이상으로 확대

한편 1960년대와 1970년대는 인플레이로 정액제인 노인수당의 가치가 하락하여 노인들이 경제적 어려움을 크게 느끼게 되었다. 이에 대한 해결책으로 OASP급여의 수준이 물가에 따라 조정될 수 있도록, 1972년부터 물가연동제를 도입하였다.

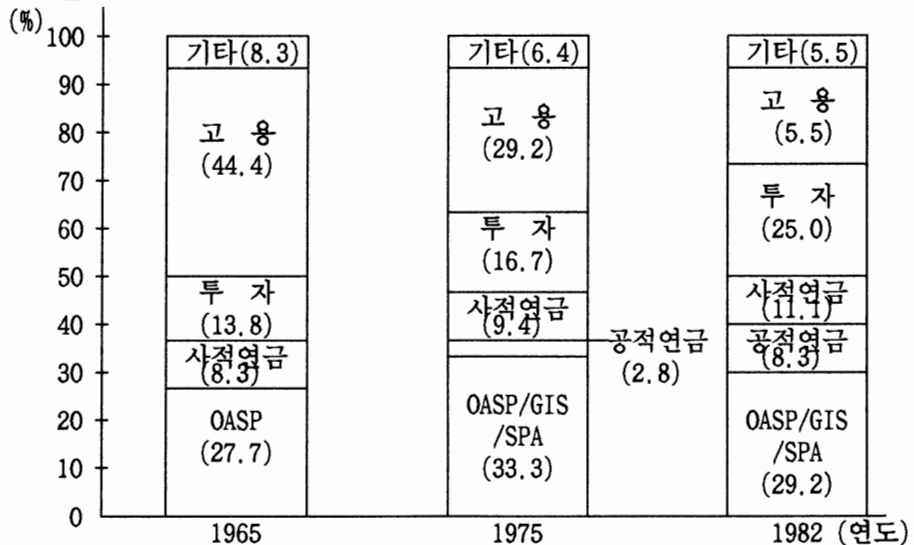
그리고 1970년대에는 공적부조의 대상이 더욱 넓어지는 조치가 취해졌다. 즉 OASP의 대상자들 중 많은 수가 OASP의 수급자격이 되지 않는 배우자(65세 미만의 배우자)를 가졌기에 이중의 부담을 가지고 있다는 것이 발견되었

고, 이들을 보호하기 위하여 1975년에 배우자수당(Spouse's Allowance: SPA)을 도입한 것이다. 이 제도는 60-64세의 노인들 중 소득이 일정 한도 이하이며, 배우자가 OASP 대상자인 노인을 자산조사를 통하여 부조였다. 그후 이 제도는 다시 확대되었는데, 이혼, 사별 등으로 소득이 없는 60-64세의 독신노인을 보호하기 위하여 그 대상을 1985년에 60-64세의 모든 저소득 독신노인으로 확대하였다. 이러한 SPA제도는 1966년의 OASP제도의 수혜대상 연령인하와 함께 공적제도로 부터의 소득지원대상 연령이 낮아지는 정책변화를 시사하는 것이라고 하겠다.

그리고 연방정부는 이민하여 온 노인들을 보호하기 위하여, OASP의 대상을 확대하여 캐나다에 거주한 기간이 40년이 못 되어도 거주기간에 따라 부분노인수당을 주는 조치를 1977년부터 취하였고, 그외에도 캐나다 국민으로 외국에 거주하는 노인들의 소득보장책으로 외국과의 쌍무협정을 통하여

< 그림 4-1 >

65세이상 노인의 주소득원



자료 : Health and Welfare Canada, The Changing Composition of the Incomes of Elderly, 1986, p.22.

이들의 수급권을 확장해 왔다.

캐나다는 이처럼 수십년에 걸친 노인소득보장체계의 발전을 통해 1980년대에 들어서는 노인의 소득원 중 공적부조 성격을 띤 OASP, GIS, SPA제도가 가장 큰 비중을 차지하게 되었다. < 그림 4-1 >에 나타난 바와 같이 1965년에는 65세이상 노인들의 가장 중요한 소득원이 근로소득이었으나, 1975년과 1982년에는 국가책임의 공적부조성격을 띤 프로그램이 가장 중요한 소득원으로 부상되었다. 또한 근년에 들어서는 사회보험 형식을 띤 CPP/QPP가 가장 빠른 속도로 그 중요도가 커지고 있음을 보여준다.

## 2) 제도의 내용<sup>57)</sup>

앞에서 언급한 바와 같이 캐나다의 노령소득보장제도 중 사회보험방식이 아닌 공적부조 성격을 띤 체계(OAS)는 OASP를 기본으로 GIS와 SPA가 이를 보충하는 식으로 이루어져 있다.

이 체계의 모든 급여와 행정의 비용이 연방정부의 일반조세에서 충당되고 있으며, 모든 급여액은 매년 1월 4월 7월 10월에 소비자물가상승에 맞추어 상향 조정된다.

1990/91 회계년도 중 노인의 소득보장을 위해 OASP GIS SPA에 배정된 예산은 총 177억 달러로 사회보장 지출의 약 44%를 차지하고 있으며, 전체 연방정부의 지출과 비교하면, 약 12% 수준이다. 그리고 캐나다 보건복지부(Health and Welfare Canada)의 소득보장국이 각 375개 지역사무소를 통하여 이 OAS프로그램을 운영하고 있다.

아래에서는 OASP, GIS, 그리고 SPA제도의 내용을 적용대상과 급여액의 수

---

57) Health and Welfare of Canada, the experience with income supplement programs for the elderly-social security five countries meeting, Canada, 1990.: \_\_\_\_\_, the changing composition of incomes of elderly, 1986.: \_\_\_\_\_, the income security programs, 1990.: \_\_\_\_\_, Basic facts on social security programs, 1987.을 참조하였음.

준으로 나누어 살펴보겠다.

< 표 4-14 > 연방정부의 예산 (1990/91 회계년도)  
(단위 : 억달러, %)

내 용	예 산	비 율
OASP	130	8.8
GIS/SPA	47	3.2
그외의 사회복지비	223	15.1
사회복지비외의 예산	1,076	72.9
계	1,476	100.0

자료 : Health and Welfare of Canada, the Experience with Income Supplement Programs for the Elderly, 1991, p.4.

(1) 노령수당(Old Age Security Pension:OASP)

OASP는 거주기간 요건이 충족되는 65세 이상의 모든 노인에게 은퇴이전의 직업에 관계없이 또는 은퇴를 하지 않은 경우에도 상관없이 급여되며 이 급여액은 연방정부와 지방정부의 소득과세 대상이 된다.

① 적용대상

일정한 거주요건이 충족되면 65세 이상의 모든 노인에게 매월 노인수당을 지급한다. 즉 캐나다에 거주한 기간과 나이에 기초하여, 소득이나 가족상황, 은퇴이전의 직업기간과 월급의 수준에 관계없이 노인수당이 지급된다. 완전노인수당은 18세이후 40년동안 캐나다에 거주한 65세 이상인 노인에게 급여되며, 부분노인수당은 18세이후 최소 10년이상 캐나다에 거주한 노인이 받는다. 외국에서 급여를 받기 위해서는 캐나다에서 최소 20년을 거주한 노인이어야 한다. 1990년 현재 308만명의 노인이 이 제도의 혜택을 받고 있다.

## ② 급여액

완전노인수당은 거주기간 40년인 자에 한하여 지불되며, 1991년 현재 급여액은 362달러이다. 부분노인수당인 경우는 18세이후에 캐나다에 거주한 햇수에다 1/40의 비율을 곱한 액수가 된다. 즉 매 1년마다 완전노인수당액의 1/40씩 추가된다.

## (2) 소득유지수당(Guaranteed Income Supplement : GIS)

GIS는 OASP의 대상자 중에서 자산조사에 의하여 일정 수준 이하의 소득을 가진 노인에게 매월 급여되는 보조수당이다. 이 보조수당은 OASP와 동시에 급여가 시작되고 대상자는 매년 재신청하여야 한다. OASP와 달리, GIS는 과세대상 소득이 아니며 6개월이상 캐나다를 떠나 있는 경우에는 받을 수 없다.

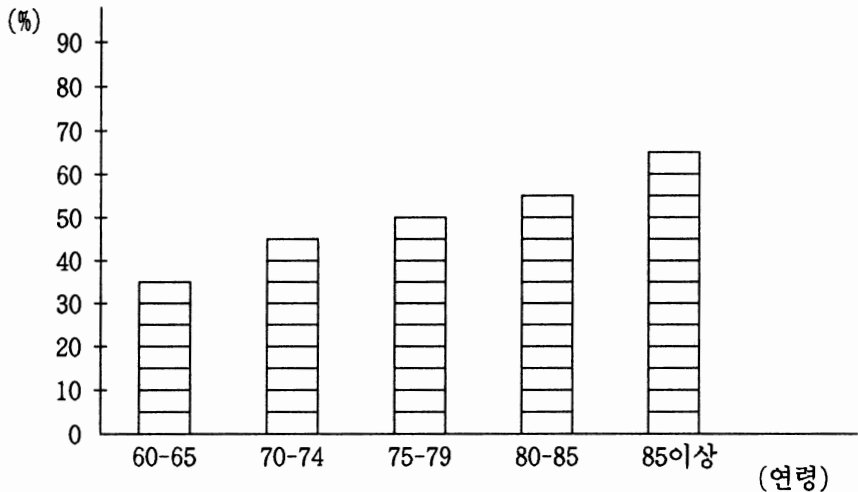
## ① 적용대상

OASP 적용 대상자인 65세이상의 노인으로 OASP를 제외하고는 소득원이 거의 없어 빈곤선 이하의 생활을 하는 노인이 대상이다. 부조를 받기 위하여 적용대상 노인은 소득보장국에 매년 신청해야 한다. 1991년 현재 약 135만명이 수혜를 받고 있는데, 이는 OASP의 대상자의 약 44%가 GIS에 의해 추가적으로 소득을 지원받고 있음을 말해준다. 특히 그 수혜자중 2/3가 여자노인이다.

그리고 < 그림 4-2 >에서 보는 바와 같이, 나이가 많을수록 GIS 신청노인의 비중이 늘어나고 있는데 1966년에 도입된 CPP가 성숙되면 많은 OASP 수급노인이 CPP로부터의 소득이 또 있게 되어, GIS의 수혜자의 수는 줄어들게 되어 있다. 또한 1970년대에는 GIS의 적용대상자의 60%가 최고급여액을 받았는데, 1990년 현재는 20% 미만 만이 받고 있어 시간이 지날수록 GIS에 대

한 의존도가 낮아지고 있다.

< 그림 4-2 > 연령별 GIS제도 대상자의 비율 (1986년)



자료 : Health and Welfare Canada, The Experience with Income Supplement Programs for the Elderly, 1990, p.5.

## ② 급여액

GIS 부조액은 대상자의 소득과 재산에 의해 결정된다. 급여액은 연방정부의 소득세법을 통해 전년도 소득총액을 근거로 결정된다. 여기서 소득총액에는 CPP의 연금액, 이자수입, 투자수입, 임대수입, 근로소득 등이 포함되고, 지방정부의 부조, 가족수당, 노인수당(OASP)은 제외된다. 전년도 소득으로 급여의 수준을 계산하는데, 수혜자 또는 배우자가 실직하거나, 사적연금을 상실하였을 경우 당해년도의 소득을 계산하여 급여된다.

이 GIS의 최고 급여액은 소득에 대해 독신인 경우에는 2:1의 비율로 줄어들고, 부부가 모두 OASP의 대상자인 경우에는 소득에 대해 4:1의 비율로 줄어든다. 그리고 배우자가 OASP나 SPA의 대상자가 아닌 경우에는 연간 OASP의 완전노인수당에다 48달러를 더한 소득보다 많은 부분에만 1/4의 비율로

줄여 지급한다.

<표 4-15 >

GIS의 최고 급여액 (1991년)

( 단위 : 달러 )

독신노인	배우자가 OASP의 대상자인 경우	배우자가 OASP의 대상자가 아닌 경우	배우자가 SPA의 대상자인 경우
430	280	430	280

자료 : Health and Welfare Canada, Basic Facts on Social Security Programs, 1987, p.1.

그리고 OASP와 GIS의 수당을 더한 급여액의 수준은, 개인의 경우 9,000달러 이하이고 부부인 경우는 14,700달러로 평균 임금수준인 26,600달러와 비교해 보면, 개인인 경우는 54%, 부부인 경우는 44%를 보장받고 있는 것이다<sup>58)</sup>. 그 나머지 부분은 소득비례사회보험(CPP)과 기타 사적인 연금, 그리고 개인소득으로 충당되도록 하고 있다.

(3) 배우자수당 ( Spouse's Allowance : SPA)

SPA는 60-64세의 노인 중 배우자의 사망이나 저소득으로 인하여 경제적 어려움을 겪게 되는 이들을 위해 고안되었다. 매년 재신청하여야 하고, 급여액은 과세 대상이 아니며, 6개월 이상 외국에 있는 경우 받을 수 없다.

① 적용대상

적용대상자는 우선 60-64세의 노인으로, i) 배우자가 OASP의 대상자이거나, ii) OASP의 대상자가 아닌 저소득 과부나 홀아비이다. 적어도 10년이상 캐나다에 거주해야 하고 배우자와의 합친 소득, 또는 개인의 소득이 일정

58) Health and Welfare Canada, The Experience with Income Supplement Programs for The Elderly, 1990. p.3.

수준 이하인 노인이다. 이 경우 OASP와 GIS의 수당은 소득에 포함되지 않는다. 이 제도의 급여는 65세가 되거나, 외국으로 이주하거나, 부부인 경우에 헤어지거나, 독신인 경우에 결혼을 하면 중지된다. 그리고 1986년 현재 약 14만명<sup>59)</sup>이 수혜를 받았으며, 이 수혜자 수는 60-64세의 노인인구의 약 10%수준이다. 이 수혜자 대부분인 약 90%가 여자노인이다.

## ② 급여액

SPA의 급여액은 소득의 크기에 의해 결정된다. SPA의 최고급여액은 1991년 현재 OASP의 완전노인연금액인 362달러와 배우자가 OASP대상인 GIS의 최고급여액인 280달러의 합계인 642달러가 급여된다. 그리고 독신인 과부와 홀아비인 경우에는 710달러를 급여받는다.

이 SPA의 최고급여액은 OASP의 완전노인수당과 같아질 때까지는 소득에 대해 3/4 비율로 줄어들고 그 나머지 소득부분에 대해서는 GIS제도와 같이 독신인 경우 1/2 비율로, 부부인 경우 1/4 비율로 줄어든다.

---

59) 1991년 현재 이제도의 대상자는 12만명임.



## 제 5 장 저소득 노령계층의 소득보장방안

### 1. 소득보장정책의 방향

우리나라에 있어서 노인들에 대한 정책은 그들이 처한 사회적 및 경제적 여건을 반영하는 필요성(Needs)을 만족시키는 방향으로 이루어져 왔다고 하기 보다는 자본축적 및 경제성장의 우선순위를 높게 책정하여 온 경제정책 하에서 극히 제한적으로 배정되는 복지에산의 범위내에서 소수의 극빈노인들에 대한 구빈적 차원의 프로그램을 집행하는 정도였다. 이처럼 노인들의 복지문제가 낮은 정책우선순위를 접하게 된 것은 국가재정의 취약이라는 이유도 있었지만 우리의 전통사상인 경로효친사상 아래 노인복지는 가정에서 해결되어야 한다는 인식이 강하게 작용하였기 때문이다. 또한 우리나라 노인은 외국과 달리 교육수준이 매우 낮고 민주적 제도에 대한 경험이 없어 노인자신들의 권익을 향상시키기 위한 목적으로 정치적 영향력을 행사할 만한 압력집단의 형성이 어려웠다는 점도 들 수 있겠다.

노인들이 지금까지 보여 온 이같은 소극적인 성향이 가까운 장래에 크게 변화되리라고 보기는 어려우나 그렇다는 이유로 지금까지 거의 도외시 되어 온 노인문제를 앞으로도 계속 묵과하기는 어려울 것이며 그래서도 안될 것이다. 우리나라는 그간의 경제성장으로 국력이 크게 신장되고 국가재정도 건실해져 노인 등 사회취약계층을 위한 재정지출의 여력이 생겼을 뿐 아니라, 시대적으로 지역이기주의나 계층이기주의에서 벗어나 국민전체를 위한 정책개발이 강조되는 시점에 있으므로 노령계층 같이 그간의 소외된 계층에 대한 국가적 지원은 국민적 요망사항으로 등장할 충분한 가능성이 있다고 하겠다. 이같이 노인문제가 국민적 이슈로 등장할 것으로 보이는 또 다른 이유로는 과거와는 달리 노령계층이 절대수는 물론 전체 인구에서 차지하는 비중도 급속도로 늘어나고 있을 뿐 아니라 자녀들의 부양의식 퇴조 등으로

이들 중 많은 노인들이 최저생계비수준 이하의 생활을 유지하고 있다는 점과, 경제발전에 따라 이들 경제활동에서 은퇴한 노인과 비노인계층간의 소득격차가 더욱 커져 사회적 형평의 문제가 제기될 것이 분명하다는 점 등을 들 수 있겠다.

이미 선진국에서는 노인이란 사회적, 경제적 급변기에 가장 어려움을 겪게 되는 계층임이 인정되어 일찍부터 노인을 위한 국가재정에 의한 지원제도를 도입했으며 그 후 오랜 기간에 걸쳐 이 제도가 보완되어 지금은 매우 충실한 제도로 운영되고 있음을 감안할 때 우리나라도 우리 여건에 맞는 노인소득보장의 정책방향을 수립하고 이에 부응하도록 기존제도의 개선 내지 보완이 있어야 할 것이다. 아래에서는 저소득노인들의 경제적 지원정책이 우리나라의 여건을 감안할 때 어떠한 기본원칙하에 이루어져야 될 것인지에 대해 논의하고자 한다.

#### 1) 최저생계수준의 유지

사회보장정책이 추구해야 할 원칙으로 여러가지를 거론할 수 있겠으나 우리나라의 현 노령세대처럼 많은 노인들이 사회적 변혁기에 가족부양의 퇴조와 자신들의 노후대비 부족으로 인하여 최저생계를 유지하지 못하는 실정을 감안할 때 이같은 사적부양체계의 미비를 보완하는 공적지원제도가 지향해야 할 가장 우선적인 원칙은 극빈노인들의 최저생계유지에 필요한 지원을 하는 것으로 본다. 최저생계유지에 필요한 지원수준이란 의·식·주에 관한 기본적인 욕구가 충족되어 인간의 존엄성을 유지하도록 하는데 필요한 자원의 부족분 만큼을 보충하는 것을 말하며, 노인의 의료서비스 수요의 절실함을 고려할 때 의료에 관한 기본적 욕구도 감안되어야 할 것이다. 그런데 이같은 기본적 욕구수준은 절대적인 개념이라기 보다는 시대의 여건을 반영하면서 변화되는 상대적인 개념으로 인식되어야 하며 당시의 사회구성원의 합

의에 따라 정해지는 수준으로 보아야 할 것이다. 이런 의미에서 최저생계수준이란 '사회적 최저수준'의 개념으로 이해되어야 하며 노인에 대한 사회적 최저수준이란 다른 연령집단과 비교하여 정당하다고 인정되는 수준인 사회적 형평의 개념과 국가가 국민에게 최소한의 생활은 보장해 주어야 한다는 복지국가의 개념에 근거한 것이라고 하겠다.<sup>60)</sup> 그러므로 경제발전으로 국력의 지속적인 신장이 있을 경우 이에 부응하여 최저생계수준도 지속적으로 상향조정되는 것이 건전한 사회에서 기대되는 바라고 하겠다. 즉, 경제발전과 같이 물질적인 풍요가 증대되는 사회에서 극빈계층을 위한 최저생계수준의 상향조정은 그 사회의 활력과 도덕성을 나타내는 척도라고 할 수 있다.<sup>61)</sup>

이같이 사회취약계층인 저소득노인을 위하여 공동의 노력으로 최저생계를 유지해 주어야 한다는 원칙의 기저에는 인간이란 누구나 존재한다는 그 자체로서의 가치 즉, 존재가치(existential value)를 가지고 있다는 대전제가 깔려 있다고 볼 수 있다. 이러한 대전제가 사회적으로 수용될 경우 인간을 오직 물질적 생산능력에 기준을 두어 그들의 가치를 평가하는 모순을 시정할 수도 있으며, 노인과 같이 비물질적인 면에서 사회에 기여할 수 있는 계층에 대한 올바른 평가가 나올 수 있을 것이다. 나아가서 물질과 비물질 모든 면에서 생산능력이 없어 효용가치(utility value)가 없는 것으로 취급되기 쉬운 고령노인이나 장애인, 무의탁모자 등에 대한 존재가치도 인정함으로써 우애를 바탕으로 한 더불어 사는 사회를 건설해 나갈 수 있을 것이다. 그리고 이같은 존재가치의 중요성이 구현되기 위해서는 구체적인 실현 프로그램이 뒷받침되지 않은 채 단지 원칙론으로 그치는 공허한 것이 아니고 존재가치 유지에 필요한 서비스가 직접적으로 주어져야 할 것이며, 사회구성원은 이같은 목적달성을 위해 최우선의 노력을 해야 한다고 본다.<sup>62)</sup> 한 사회

60) 이가옥외, 노인부양에 관한 연구, 한국보건사회연구원, 1990, pp.13-14.

61) P. R. Sarkar, Proutist Economics, Calcutta, India, 1991, p.5.

62) —————, The Liberation of Intellect - Neo Humanism, Calcutta,

의 도덕성 및 건전성은 그 사회에 존재하는 노령자와 장애인 같은 취약계층에 대해 여타 계층이 얼마만큼 그들의 존재가치를 인정하고 그들의 생계유지를 위해서 노력하느냐의 함수라고 볼 수 있다.<sup>63)</sup> 선진외국에서 공적부조방법에 의해 스스로 소득확보능력이 없는 취약계층에 대해 지원을 시작하게 된 중요한 이유도 인간의 존엄성과 존재 그 자체의 중요성에 근거하고 있다. 즉, 인간의 존엄성과 참가치는 금전적이거나 경제적인 기준에 의해서만 측정되어서는 안된다는 강한 합의가 있었기 때문이다.<sup>64)</sup>

이런 의미에서 볼 때 정부가 국가정책을 수립하는데 있어, 한 사회의 물질적인 발전을 위해 필수적인 개개인의 능력발휘를 중시하는 능력주의, 업적주의와 모든 사회구성원이 적어도 존재의 측면에서는 평등하다는 그 사회의 도덕성이 강조되는 평등주의의 조화를 추구하는 것이 중요하며, 특히 사회취약계층에 대한 정책에 있어서는 그들이 최소한 최저생계수준을 유지하면서 사회구성원으로서 존재할 수 있도록 하는 평등주의의 측면을 충분히 감안해야 할 것이다. 국가정책이 지향해야 할 기본방향을 제시하는 헌법에서도 「모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 ...」(제 10조)라고 명시하고 있으며, 더욱 구체적으로 「모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다」(제 34조 1항), 「국가는 사회보장, 사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다」(제 34조 2항), 「국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다」(제 34조 4항)고 규정하고 있다. 이처럼 헌법상에도 노인의 복지증진이 국가의 의무로 명시되어 있으며 그 방법은 평등주의 사상을 기반으로 하며 복지의 수준은 「인간다운 생활」이라는 표현처럼 적어도 최저생활을 유지하도록 하는 것이라고 해석할 수 있겠다.

---

India, 1989, p.87.

63) International Social Security Review, 1990, vol.2, p.180.

64) George E. Rejda, Social Insurance and Economic Security, Englewood Cliffs, USA, 1988, p.354.

## 2) 세대간 형평성 유지

소득보장정책은 연령계층간의 사회적 형평성을 구현시킬 수 있도록 설정되어야 한다. 이를 위해서는 경제가 지속적으로 발전되는 과정에 있는 나라에서 필연적으로 발생될 수 있는 근로연령에 있는 젊은 계층과 이미 근로현장을 떠난 퇴직노령계층간의 소득격차의 심화를 해소할 수 있도록 세대간 재분배를 할 수 있는 방향으로 나아가야 한다. 특히 우리나라의 경우 현재의 경제성장은 과거세대, 즉 현 노령세대가 「선성장 후분배」의 경제정책하에서 노동생산성에 미치지 못하는 임금하에서 양질의 노동력을 제공했고, 어려운 경제적 여건 속에서도 현 근로세대가 된 자녀들에 대한 교육투자를 과감히 해 온 결과라고 할 수 있다. 이처럼 우리나라 경제성장의 원동력이 된 인적자원의 형성에 가장 큰 기여를 한 현 노령계층이 막상 이들의 노력으로 경제가 성장되어 그 과실을 거두어 들이는 시점에 와서 가족들로부터는 가치관변화, 핵가족화 등으로 인하여 부양을 받기 어렵게 되었고, 국가로부터도 분배보다는 경제성장을 지속해야 된다는 논리(소위 trickle down 이론) 하에서 국가의 저축능력을 약화시키는 국가에 부담이 되는 계층으로 취급받는 처지가 되어 왔다.

현 노령세대에 대한 정부의 입장을 보여준 또 다른 대표적인 사례로는 바로 1988년 국민연금제도를 도입하면서 동제도에서 제외되는 현 노령계층을 위해서는 아무런 보완조치를 취하지 않은 점을 들 수 있겠다. 경제활동에 참여하여 소득을 얻고 있는 비노령계층의 노후소득보장을 위한 제도인 국민연금제도를 도입하면서 소득이 없이 빈곤에 처해 있는 많은 현 노령계층의 경제문제를 해결하기 위한 방안을 마련하지 않은 것이다. 현 비노령계층을 위한 노후소득보장제도의 도입이 필요했다면 현 노령계층의 소득보장대책은 더욱 시급한 사안이라고 보는 것이 논리적으로 합당하다고 하겠다. 만약 국민연금제도가 각출제이므로 비노령계층의 경우에는 자원조달상의 문제점이

없었기 때문이라는 논리를 강조하여 가장 보호의 필요성이 높은 현 노령계층을 위한 제도적 보완장치를 취하지 않았다면 이는 '최대욕구의 우선'이라는 사회복지의 기본원칙에도 배치될 뿐만 아니라 노인 전체의 의견처럼 당장의 빈곤도 해결하지 못하면서 미래의 빈곤을 예방하겠다는 정책적 발상으로서 이는 논리적으로도 타당성을 인정받기 어렵다<sup>65)</sup>는 비판을 받기에 충분하다고 보겠다.

세계 10대 경제대국을 바라보는 우리나라로서 이제는 현 노령계층의 과거의 경제적/사회적 기여에 대한 올바른 평가가 있어야 하며 그 평가에 걸맞는 보상의 조치가 수반되어야만 할 것이다. 아울러 국민연금제도와 같은 현 근로계층을 위한 사회보장제도 도입과 형평을 이룰 수 있도록 현 노령계층을 위한 소득보장방안을 강구해야만 전체적으로 세대간의 형평성이 확보될 수 있을 것이다.

### 3) 균형적 발전의 사회추구

소득보장정책은 우리나라가 물질적, 정신적인 양면에서 동시에 균형된 발전을 추구할 수 있도록 되어야 한다. 인간사회는 개인과 전체가 상호의존적인 개념으로 이해될 때 발전이 가능하며 개인주의나 전체주의의 어느 한 면만으로 치우칠 경우 그 사회는 위기에 빠진다고 볼 수 있다. 이런 의미에서 볼 때 집단, 계층, 세대간 이기주의를 배제하고 경제적으로 어려움에 처한 계층을 도와야 한다는 도덕적 의무감 아래 모든 국민이 재원조달에 참여하도록 유도해야 할 것이다. 사회빈곤계층에 대한 물질적 도움으로 이들 빈곤계층이 사회의 건전한 구성원이 되도록 함으로써 사회적 안정을 유도할 뿐만 아니라 물질적으로 도움을 준 사람들을 정신적으로 고양시킴으로써 물질면과 정신면이 모두 보다 높은 차원으로 도약하고 조화를 이루는 사회로

---

65) 대한노인회, 노령수당지급제도 실시에 따른 우리의 주장, 1990, p.2.

나아가는데 기여할 것이다. 선진국에서 기부제도를 널리 권장하는 것은 바로 물질적으로 풍요한 자와 부족한 자를 연결시킴으로써 사회구성원 전체가 정신적, 물질적 양면에서 보다 높은 차원으로 나아갈 수 있다는 이유때문이라고 본다.

우리나라의 경우 공업화 중심의 산업화에 따른 물질적 발전은 이에 부응하는 정신적 발전이 병행되지 못함으로써 우리사회가 전반적으로 모든 것을 물질적인 기준에서 판단하는 '물질화 현상'을 겪어 왔다. 이러한 현상으로 인한 부정적인 여파는 특히 복지부문에서 더욱 심각하게 나타나고 있는데 그것은 복지부문이 인간들의 공동체의식 하에서 상부상조하는 정신에 기반을 둘 때 발전할 수 있는 분야로서 물질화 현상으로 인한 물질적 추구와 경쟁이 심화되는 사회에서는 발전이 어렵기 때문이다. 특히 복지부문 중에서도 취약계층과 관련된 분야에 대해서는 더욱 관심과 지원이 부족한데 이것은 복지부문내에서의 자원배분 결정에 까지도 이같은 현상이 작용하고 있기 때문이라고 할 수 있다. 즉, 복지재정예산이 취약계층보다는 목소리가 큰 계층이나 전시효과가 큰 분야에 집중되는 현상은 바로 물질화현상의 또다른 발로라고 하겠다. 어느 한 나라의 물질적 측면과 정신적 측면의 균형이나 도덕성의 정도는 취약계층에 대한 국민적 배려가 어느 정도인지에 달려 있다고 볼 때, 우리나라의 경우 노인, 장애인, 무의탁 모자 등에 대한 배려가 강구되는 것은 이들 취약계층에 대한 복지증진의 차원에서 끝나는 것이 아니라 사회 전체의 도덕성을 일깨우고 현대 산업사회에서 자칫하면 상실하기 쉬운 정신적 측면의 중요성을 각성시켜 균형된 사회로 발전시키는데 많은 도움을 줄 것이다.

한편 물질적으로 부족한 계층을 도와주되 그것이 지나쳐 이들의 근로의욕이 저하되거나 자립정신이 약화되어서는 안될 것이다. 따라서 소득이나 자산조사를 통하여 경제력이 있는 노령계층은 제외하고, 근로능력이 있는 자

에 대해서는 고용기회를 확대하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 또한 경제의 지속적 성장없이는 장기적으로 볼 때 가진자와 못가진자 모두가 공동의 어려움에 처하게 될 수 있으므로 경제성장에 필요한 자본축적 여력을 잠식해서는 안될 것이며 이런 의미에서 정부의 재정능력 및 국민의 조세부담 능력에 적합하도록 저소득 노인을 위한 지원대상 및 지원수준을 점진적으로 확대해 나가야 할 것이다.

#### 4) 시대적 여건변화 수용

저소득노인을 위한 정책은 시대적 여건의 변화를 수용해야 할 것이다. 우리나라는 대가족제도의 전통을 이어온 나라로서 노인은 가정에서 부양해야 한다는 사상이 지배하여 왔으나 공업중심의 산업화와 가치관의 변화, 사회적 이동성의 증대 등에 따라 가족의 노인부양기능이 약화되었으며 경로효친 사상이 약화되어 왔다. 또한 이같은 가치관의 변화속에서 노인들 자신도 점차 자녀로부터 독립된 생활을 유지하는 것을 원하는 추세로 변해가고 있다. 정부정책은 이러한 사회적 여건의 변화를 수용하여 노령계층부양을 개인 내지 가정의 책임만으로 방치해서는 안되며 사회적, 국가적 책임으로 인식하여 사적차원을 넘어선 공적차원에서의 해결을 시도해야 할 것이다. 정부는 이같은 취지에서 노인부양에 필요한 재원마련에 있어서 가족내 세대간 재분배를 넘어 사회내 연령계층간 재분배의 개념을 도입하는 데에 주도적인 역할을 하는 것이 바람직하다고 판단된다. 선진 외국에서도 급속한 산업화 등에 따라 발생한 노령계층의 어려움은 가장 중요한 사회문제이며 국가적인 차원에서 해결되어야 한다는 확고한 입장에서 국가의 적극적인 개입이 시작된 것이다.<sup>66)</sup> 특히 극빈 저소득노인의 경우 그들의 자녀들 역시 사회적으로

66) Achenbaum, W. Andrew, Social Security: visions and revisions, Cambridge, USA, 1986, p.19.



취약계층에 속하고 있다고 볼 수 있으므로 경로효친사상의 강조로는 노인의 가정내 부양에는 큰 효과를 거두기 어렵다고 하겠다. 우리 사회에서 미풍양속으로 전통적으로 내려오던 경로효친사상, 가족원간의 긴밀한 유대관계(family solidarity), 상부상조정신 등은 계승발전시키는 것이 바람직하되 정부가 이들 전통정신을 강조하여 가족에 의한 노인들의 생계지원 도구로 이용하는 한편 정부의 적극적인 지원을 회피하는 것은 시대적 변화에 부응하지 못하는 것이며 나아가 진정한 의미의 전통정신에 정면으로 배치되는 정책이라고 볼 수도 있다. 노인에 대한 우리의 미풍양속은 비경제적인 측면에서 더욱 강조되는 것이 시대적 변화에 부응하는 것이라고 하겠다. 근년에 이르러 공적부조체계가 잘 발달되어 있는 선진국에서 가족에 의한 사적부양체계는 공적부양체계가 수행하기 어려운 가족내 유대감 강화를 통한 노인의 심리적, 정서적 욕구를 충족시켜 줄 수 있다는 중요성을 새롭게 인식하여 가족중심의 사적부양을 재강조하는 경향이 있다.<sup>67)</sup> 그러나 이것은 공적부양체계에 의한 노인의 물질적 욕구가 충족된 상태에서 정신적 차원의 복지증진을 도모함으로써 보다 높은 차원의 노인복지를 달성하기 위한 정책의지라고 볼 수 있으며 공적부조의 중요성이 약화된 것이라고 볼 수 없다. 따라서 우리나라와 같이 공적부양체계가 아직 미흡한 나라에서 선진외국의 복지병논의나 사적부양체계의 중요성을 강조하는 것을 그대로 받아들여 공적부양체계를 강화하지 않는 것은 극히 위험한 발상이라고 보겠다.

한편 이와같은 가정부양기능의 퇴조라는 사회적 여건변화속에 노령계층인구가 급속히 증가되고 있어 많은 노인들이 심각한 경제적 어려움을 겪고 있으며 노인단독가구 및 농촌거주 노인의 경우에 이같은 어려움은 더한 것으로 나타났다. 따라서 정부는 급속히 늘어나고 있는 노령계층인구와 이들의 빈곤심화 추세에 대한 대응방안을 조속히 강구해야 할 것이다. 특히 지금까지

67) 이가옥외, 노인부양에 관한 연구, pp.11-12, 재인용.

지 자신들의 복지증진면에서 수동적이며 정부의 선처만을 호소하는 태도를 보여 왔던 노인들이 앞으로는 정치민주화의 진전속에서 그들의 요구를 주장하는 목소리를 높일 것으로 전망되어 노령인구에 대한 복지증진방안을 마련하는 것은 정치적으로도 중요하다고 하겠다.

#### 5) 기존제도의 개선 및 보완

제 3장에서 살펴 본 바와 같이 노령계층의 소득보장을 위한 방안으로써 우리나라는 연금제도, 생활보호제도, 노령수당제도와 같은 직접적인 지원제도와, 경로우대제, 노부모봉양에 관련된 세제혜택등 간접적인 지원제도를 다양하게 구비하고 있다. 이같은 제도들은 복지선진국에서 개발되어 오랫동안 이용되어 온 제도들의 대부분을 포함한다는 점을 감안할 때 우리나라도 적어도 외형적 제도상으로는 노령계층의 소득보장을 위한 방안이 갖추어져 있다고 할 수 있다. 다만, 이들 각 제도는 지원대상 선정기준, 지원금액 등에 있어서 여러가지 미비점이 있어 소득보장의 역할을 제대로 수행하고 있지 못한 것이다. 그런데 우리나라에서 이러한 제도를 도입한 것은 도입당시 그만한 필요성과 합리성이 인정되었기 때문이라고 볼 수 있으므로 노령계층의 생활여건 및 사회/경제여건 변화에 부응하는 소득보장방안을 마련하는데 있어서 위에서 언급된 기존의 제도를 충분히 활용할 수 있는지를 우선 살펴보고, 이것이 가능할 경우 정부는 새로운 제도의 도입보다는 기존 제도를 개선, 발전시키는 것이 보다 합리적이라고 본다.

이런 의미에서 현재의 노령수당제도를 개선, 발전시키는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 현재의 노령수당제도는 1980년대까지 없었던 것을 사회적으로 노인복지 향상에 대한 여건이 성숙되면서 노인복지법의 전면개정시 노령수당의 신설요구를 수용하여 도입한 제도라고 할 수 있다. 그러나 노인 전체에 대한 지급요구에도 불구하고 국가재정부담 가중, 국민노인 보호 우선

등의 합리적인 이유 때문에 전체 노인에 대한 무각출식 연금형태가 되지 않고 생활보호대상 노인 중 그것도 70세가 넘는 고령자를 대상으로 지급하는 극빈 고령노인에 대한 구빈적 사회부조로의 성격으로 시발하였다. 이처럼 현재의 노령수당제도는 여러가지 필요성 및 여건이 복합적으로 작용하여 생긴 것으로 생활보호제도를 보완하는 역할을 하는 합리적인 제도로 볼 수 있으며 새로운 제도도입 없이 생활보호제도와 이 제도의 개선을 통해 저소득 노인들의 노후생활을 보장할 수 있을 것이다. 즉, 단기적으로는 노령수당을 생활보호급여에 추가하여 최저생계비 수준이 되도록 함으로써 저소득층 중에서도 가장 어려운 계층이라고 볼 수 있는 노인계층에 대한 보충급여의 역할을 수행하도록 하며, 장기적으로는 국가경제력 및 재정능력이 향상되는 시점에 이르면 노령수당을 경로적 의미의 수당으로 그 기능을 전환시켜 노인들의 경제/사회발전에 대한 기여의 반대급부로서 전 노령계층에게 지급하는 무각출제 노령연금화하는 방향으로 나가는 것이 바람직할 것이다.

노령수당제도를 보충급여의 방법으로 이용할 경우, 우리나라 사회보장체계에 있어서 문제점으로 지적되고 있는 사회보험과 사회부조의 상호보완성 결여를 해소할 수도 있을 것이다. 연금제도가 사회보험의 성격을 띤 소득보장제도라면 생활보호사업은 사회보험제도로부터 혜택을 받기 어렵거나 혜택이 적은 저소득계층을 대상으로 하는 공적부조의 성격을 띤 소득보장제도로써 사회보험제도를 보완하여 모든 국민에게 최저생활이 유지될 수 있도록 하여 사회보장체계를 완성하는 것이 통례로서 외국의 사회보장체계는 모두 이같은 구조를 갖고 있다. 그러나 우리나라의 경우 생활보호사업은 공적부조에 대한 인식부족, 사회보장부문 예산부족, 보호대상계층의 요구미약, 합리적 운용체계의 미비 등으로 위와 같은 사회보험을 보완하는 기능을 수행하지 못한다고 볼 수 있으며, 이 보호사업은 구빈적 차원에서 저소득층 중에서도 극빈자만을 대상으로 운영되는 매우 제한적인 역할을 하고 있는 실

정이다. 생활보호법에는 생활이 어려운 자의 최저생활보장과 자활지원을 명시하고 있으나 실제로 생활보호법을 집행하는 차원에서 나타나는 생활보호 대상자의 선정기준이나 급여 지급수준 등은 최저생계비를 유지하기에도 크게 부족한 것이며 생활보호제도에 의해 유지시키려는 소득수준은 국민연금 등 사회보험을 통해서 유지시킬려는 최저소득수준과는 더욱 괴리가 크다고 하겠다. 노령수당제도로 하여금 이와 같은 사회부조급여와 사회보험이 목표로 하는 최저급여간의 괴리를 일부나마 메울 수 있는 기능을 하도록 함으로써 사회보장체계를 보다 건실하게 만들 수도 있을 것이다.

## 2. 소득보장의 구체적 방안

### 1) 소득지원대상 선정

저소득 노령계층을 위한 소득지원방안은 앞의 절에서 논의한 정책방향을 지향하면서 기존의 노령수당제도를 내실화하여 생활보호제도의 최저생계유지 기능을 보완하도록 하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 그런 의미에서 소득지원대상을 먼저 현행 노령수당 지급대상인 극빈저소득 고령노인으로 하며 점차 소득기준선 및 연령기준선을 하향조정하여 수혜의 폭을 늘려나가는 것이 순서일 것이다. 이같은 제안의 이유로는 i) 극빈고령노인이 빈곤으로부터 가장 심한 고통을 받는 계층이며 이들은 자력이나 가족 등 사적부양 체계에의 의존이 어려운 실정으로 이들에 대한 시급한 지원이 필요하며, ii) 현행 생활보호대상 및 노령수당 지급대상이 극빈고령자 중심으로 되어 있어 기존 제도의 선정기준과 유사하여 정책의 일관성 및 예측성이 유지되며, iii) 장기적으로 국가경제력 및 재정능력이 지속적으로 신장될 것이므로 이에 따른 수혜대상의 점진적 확대가 가능하지만, 단기적으로는 현재의 저소득노인을 위한 예산규모를 고려할 때 급격한 예산증가가 현실적으로 어

려우므로 점차적으로 경제력 및 재정능력에 맞추어 확대하는 것이 무리가 없으며, iv) 단계적으로 선정대상의 소득기준선 및 연령선을 확대할 경우 현재 노인단체 등에서 주장하는 노령수당의 무각출연금화에서의 기능전환과도 조화를 이룰 수 있다는 장점이 있다. 즉, 노령수당을 과거의 경제/사회 발전에 기여한 노령계층 전체에 대한 반대급부의 성격을 갖도록 해야 한다는 노인단체의 주장을 장기적으로는 수용할 수 있게 될 것이라는 점이다.

노령수당의 대상선정기준을 연도별로 구분하여 좀 더 구체적으로 논의하면, 제1단계인 1994년부터 1998년의 5년 기간동안에는 1993년 현재 70세 이상의 생활보호대상 노인(자활보호대상 가구에 거주하는 노인 포함)으로 되어 있는 연령기준을 매년 한 살씩 낮추어 1998년에는 65세 이상의 모든 생활보호대상 노인이 노령수당을 받을 수 있도록 한다. 생활보호대상 선정기준이 65세 이상의 생활능력이 없는 노쇠자로 되어 있으므로 생활능력이 없다는 점에서는 65-69세 노인을 70세 이상의 노인과 특별히 구분할 이유는 없다. 따라서 시급히 생계지원대상을 65세까지 낮추는 것이 합리적이라고 본 때문에 1단계에서 이를 시행토록 하자는 것이다. 또한 한 살씩 낮추는 것은 급격한 재정지출 증가를 피할 수 있다는 장점이 있으며, 대상을 점진적으로 변화시킬 경우 제도변화로 이해관계에 영향을 받는 연령계층의 반발을 줄일 수 있다는 장점도 있어 외국의 경우에도 사회보장제도 수혜대상을 연령에 기준을 두어 변경시킬 때 매년 한 살씩 조정하는 것이 통례로 되어 있다는 점을 고려한 것이다. 그런데 이렇게 되면 65세 이상의 생활보호대상자는 정부로부터 노령수당과 생활보호급여라는 두가지 혜택을 받게 되는데 비해 64세 이하의 극빈노인은 전혀 아무런 보호도 받지 못하게 된다는 문제가 야기될 수 있다. 그러나 이러한 연령에 따른 형평성문제는 현재에도 있는 것으로써 어느 정도인지 인정해야만 되는 것이다. 다만 노령수당지급으로 그 차별이 심화되는 문제가 발생하는데 그 차별은 앞으로 고령자촉진법,

정년연장등 65세 미만의 소위 젊은 노인의 취업기회확대 등으로 해결하는

< 표 5-1 > 노령수당 지급의 대상의 단계적 확대

구분	년도	지급대상	비 고
1 단 계	1994 1995 1996 1997 1998	69세이상 생활보호대상노인 68세이상 " 67세이상 " 66세이상 " 65세이상 "	· 지급대상 연령의 단계적 인하여 급격한 재정지출 증가지양 · 현행 대상자 선정기준의 점진적 조정으로 정책의 일관성 및 예측성 유지 · 1단계 기간 중 소득 및 자산조사 실시로 정확한 저소득층 파악하여 2단계 실시 대비
2 단 계	1999 -2002	65세이상 최저생계비 수준 이하의 소득자	· 65세 이상 고령자의 최저생계 보장 달성 · 65세 미만 고령자는 취업기회 확대등 생계여건 개선예상 · 노령수당의 보충급여 기능수행
3 단 계	2003 -2007	60세이상 최저생계비 수준 이하의 소득자	· 60세 이상 고령자의 최저생계 보장으로 노인생계보장 해결 · 국민연금의 60세 이상자를 대상으로한 감액노령연금 지급개시 시점 · 3단계 말기에 생활보호제도에 의해 연령구분없이 모든 최저생계비수준 이하 국민의 소득 보장하여 복지중진국가 목표달성
4 단 계	2008 이후	60세이상 전노령계층중 공적연금미수급자	· 국민연금의 완전노령연금 지급개시 시점 · 노령수당제도를 무각출연금 성격으로 전환 · 신청주의로 고소득자의 노령수당수급 자제유도

것이 바람직하다고 본다.

제2단계인 1999년부터 2002년까지 4년동안은 지급대상 연령기준은 그대로 두되 소득기준을 최저생계비수준 이하의 소득자로 확대하여 65세 이상의 최저생계비수준 이하의 소득자는 모두가 지급대상이 되도록 한다. 또한 이 시기에 들어서면 제1단계 기간 중에 개발한 소득 및 자산조사에 의하여 정확한 저소득층을 파악할 수 있어 노령수당이 최저생계유지를 위한 보충급여적 기능을 충분히 발휘할 수 있도록 할 수 있게 된다.

그런데 이 시기에 지급대상 확대를 연령기준 보다는 소득기준에 둔 이유는 이 시기에는 1992년말에 통과된 중고령자고용촉진법, 사회의 정년연장 분위기 성숙 등의 영향으로 65세 미만자의 취업이 확대되어 이들 연령계층의 경제여건이 개선될 여지가 큰 반면에, 65세 이상의 고령자는 이같은 사회제도 변화의 혜택으로부터도 여전히 배제됨으로서 기타 연령계층에 비해 상대적으로 더욱 경제적인 어려움에 처할 것으로 전망되어 65세 이상자의 최저생계보호에 역점을 두는 것이 합리적이라고 본 때문이다. 또한 극단적인 복지선진국을 제외하고는 65세 이상 노인을 지원대상으로 하는 것이 대부분의 국가들의 예이기도 하며 우리나라에서도 국민연금제도의 수급개시 연령을 현재의 60세에서 65세로 조정하자는 의견이 강력히 대두되고 있어 노령수당의 초기 수혜대상연령을 65세 이상 노인으로 하는 것은 큰 무리가 없다고 본다.

제3단계인 2003년부터 2008년까지의 기간은, 국민연금제도에서 15년 이상 가입한 가입자가 60세가 되면 감액노령연금을 지급받을 수 있는 시기가 되어 많은 국민들이 사회보험의 혜택을 받게 되므로 노령수당의 지급대상도 국민화합과 저소득노인 전체의 최저생계보장의 차원에서 60세 이상의 최저생계수준 이하 소득자로 확대시킨다. 이 시기는 2000년대 초반으로서 우리나라도 국력이 크게 신장되어 모든 노인에 대한 복지수준을 향상시킬 수 있는

재정여력이 생길 것으로 전망되는 때이다. 또한 3단계 말인 2007년 정도가 되면 우리나라의 경제력이나 재정규모가 더욱 확대되어 노령계층이외의 사회취약계층에 대해서도 실질적인 최저생계수준을 유지해 줄 수 있는 여력이 생길 것이며, 이렇게 되어 모든 사회취약계층이 최저생계수준을 보장받을 여건이 되면 저소득노인과 여타 저소득층을 구별하여 지원할 필요성도 없어지게 되고 분리된 제도를 유지할 실익도 없게 될 것이다. 즉 2007년경에는 생활보호제도로 하여금 연령구분없이 모든 최저생계비수준 이하의 국민들의 최저생계를 보장하도록 하는 것이 바람직하다고 본다.

제4단계가 시작되는 2008년은 국민연금제도가 도입된 후 20년이 되어 60세 이상의 가입자에게 완전노령연금을 지급하기 시작하는 해가 되어 명실상부하게 공적연금의 혜택이 범국민적으로 주어지는 시기이다, 따라서 이 시기부터는 국민연금이나 특수직역연금제도의 노령연금 급여대상에서 제외되는 60세 이상의 전 노령계층에게 노령수당을 지급토록 하여 60세 이상의 모든 국민은 공적연금이나 노령수당 중 어느 하나는 반드시 받을 수 있도록 한다. 그리고 3단계 말기에 이미 모든 저소득계층은 공적부조인 생활보호제도에 의해서 소득을 보장하도록 함으로써, 제 4단계에 들어서면은 노령수당 제도가 그때까지의 저소득노령계층을 위한 보충급여의 성격에서 벗어나 60세 이상의 공적연금 미수령자 전원을 대상으로 하여 연금을 지급토록 하는 무각출제 경로연금의 성격을 갖도록 전환시킨다.

## 2) 지원금액 수준

지원금액 수준은 장기적으로는 최저생계수준 유지에 필요한 금액을 보충해 주는 정도가 되도록 하되, 그렇게 하기 위한 사전준비인 소득조사 및 자산조사가 이루어지는데 시간이 필요하다는 점과 현재의 제한된 재정여력을 감안할 때, 단기적으로는 현재의 급여액을 기준으로 일정액을 연차적으로 상향조정하여 지급하는 것이 바람직 할 것이다. 이같은 주장의 근거로는



i) 저소득노령층을 대상으로 하는 공적제도가 지향하는 기본방향이 최저생계유지이지만 우리나라 예산편성과정을 감안할때 지원재정의 급격한 확대가 현실적으로 어려움으로 단기에는 현재 지급되고 있는 액수를 매년 일정액수만큼씩 상향조정하는 것이 합리적이라고 보며, ii) 소득 및 자산조사가 완료되는 수년후에는 생활보호제도 급여의 최저생계수준 유지에 부족한 만큼을 개개인에 따라 산정할 수 있으므로 이때는 노령수당이 부족분을 보충하도록 하는 보충급여적 기능을 충분히 발휘할 수 있게 될 것이며, iii) 경제적지원을 핵심내용으로 하는 복지제도의 경우는 일단 실시후에는 그 급여대상이나 급부수준을 축소시키기 어려우므로 초기부터 과도한 계획을 수립하기 보다는 연차적으로 상향조정해 나가는 것이 바람직하다고 보기 때문이다.

한편, 지원수준 결정에 있어서 저소득 고령노인의 최저생계보장을 위한 지원이라는 점을 충분히 감안하여 그 지원금액이 국민연금 최저급부수준보다 낮아야 한다는 논리를 지나치게 강조하는 것은 바람직하지 못하다고 판단된다. 일단 국민연금 수급대상이 되는 자는 대부분 저소득층이 아니라고 볼 수 있다. 따라서 노인의 최저생계를 유지해 주자는 차원에서 논의되는 노령수당을 지나치게 국민연금 수급액과의 형평성의 차원에서 보는 것은 무리가 있다고 본다.

구체적으로 지급수준을 제시하면 1994년에는 1992년의 1만원, 1993년의 1만 5천원보다는 다소 높여 3만원으로 인상하며 그후 매년 1만원씩 상향조정한다. 그리고 지금까지 독신과 부부를 구분하지 않고 1인당 동일한 액수를 지급하였는데 1994년부터는 부부의 경우에는 급여합계액이 독신의 1.5배가 되도록 한다. 이렇게 하면 제 1단계의 마지막 해인 1998년에 이르면 독신의 경우 7만원, 부부의 경우 10만 5천원을 받게 되며 다음에서 자세히 설명하는 바와 같이 생활보호대상 노인들의 최저생계비 대체율이 점차 높아져

1998년에는 대도시와 농촌에 따라 다소 차이는 있지만 80-90%대에 이를 것으로 추정된다.

본 연구에서는 노령수당 지급수준을 결정하고자 먼저 노인 1인가구 및 노인 2인가구의 생활보호제도 급여액과 이들 가구의 자체소득을 합하여 총가용재원을 산출한 후 이들을 노인가구의 최저생계비에서 제함으로써 최저생계비 부족액을 계산하였다(〈표 5-2〉, 〈표 5-3〉 참조). 총가용재원은 생활보호지원액에 생활보호대상 가구의 평균소득<sup>68)</sup>을 합한 개념으로 보아 계산하였다. 총 가용재원을 생활보호지원액에 생활보호가구로 선정될 수 있는 최고소득(생활보호대상 선정 소득상한선)을 합한 개념으로 보지 않은 이유는 노인가구의 경우 소득이 생활보호대상 선정 소득상한선보다 훨씬 낮은 것으로 나타났으며, 또한 이 상한선에 가까운 가구는 거의가 자활보호대상 가구로서 빈곤노인이 있는 가구의 소득보다 월등히 높을 것이라는 가정때문이다. 노인가구의 최저생계비는 1988년에 본 연구원에서 조사한 성인 최저생계에 성인균등화지수(성인 24-50세 연령층에 비해 60세 이상 노인의 최저생계비는 0.7185)를 곱하여 산출하였다.<sup>69)</sup> 이렇게 계산된 최저생계비 부족액은 농촌에 비해 도시에서 다소 높은 것으로 나타났으며, 1인가구에 비해 2인가구의 1인당 평균부족액이 낮은 것으로 나타났다. 또한 1994-98년 기간 동안 동부족액은 1인가구의 경우는 약 6-10만원, 2인가구의 경우는 약 10-17만원으로 나타나 노령수당이 이들 부족액보다 낮도록 책정되는 것이

---

68) 생활보호대상 노인가구의 평균소득은 일반 생활보호대상가구의 평균소득에 비해 더욱 낮은 것으로 추정되므로 총 가용재원이 실제보다 높게 계산될 가능성이 있음.

69) 모든 변수는 조사대상연도 이후의 물가상승을 및 경제성장을 반영하여 추정하였음. 자세한 내용은 해당 〈표〉의 각주 참고할 것.

합리적이라고 보았다.

< 표 5 - 2 > 생활보호(거택보호)대상 독신가구의 최저생계비 부족액<sup>1)</sup>

(단위 : 천원/월, %)

	지역구분	생보 지원액 <sup>2)</sup> (1)	생보선정 <sup>3)</sup> 소득상한선 (2)	가구평균 <sup>4)</sup> 소득 (3)	(4=1+2)	가용재원 (5=1+3)	노인 1인 <sup>5)</sup> 최저생계비 (6)	(6-4)	최저생계비 부족액 (6-5)
1994	대 도시			57.3		117.0	193.8	-10.2	76.8
	중소도시	59.7	144.3	47.7	204.0	107.4	182.4	-21.6	75.0
	농 촌			47.3		107.0	164.8	-39.2	57.8
1995	대 도시			63.0		128.7	213.2	-11.2	84.5
	중소도시	65.7	158.7	52.4	224.4	118.1	200.7	-23.7	82.6
	농 촌			52.0		117.7	180.3	-44.1	62.6
1996	대 도시			68.7		140.3	232.6	-12.0	92.3
	중소도시	71.6	173.0	57.1	244.6	128.7	218.8	-25.8	90.1
	농 촌			56.7		128.3	196.8	-47.8	68.5
1997	대 도시			74.9		153.0	253.3	-13.4	100.3
	중소도시	78.1	188.6	62.3	266.7	140.4	238.5	-28.2	98.1
	농 촌			61.8		139.9	214.5	-52.2	74.6
1998	대 도시			81.6		166.7	276.0	-14.7	109.3
	중소도시	85.1	205.6	67.9	290.7	153.0	260.0	-30.7	107.0
	농 촌			67.4		152.5	233.8	-56.9	81.3

주 : 1) 각변수는 조사년도를 기준으로 경제성장률과 소비자물가상승률에 따라 조정된 것임.

년 도	경제 성장률(%)	소비자물가 상승률(%)	년 도	경제 성장률(%)	소비자물가 상승률(%)
1988	12.4	7.1	1993(전망치)	6.0	5.0
1989	6.8	5.7	1994	6.0	4.0
1990	9.3	8.6	1995	6.0	3.0
1991	8.4	9.3	1996	6.0	3.0
1992(추정치)	5.5	6.4	1997	6.0	3.0

자료 : 한국은행, 주요경제지표, 1992.12.15. 1993년 이후의 전망치는 한국보건  
사회연구원 내부자료.

2), 3) 보사부, '92 주요업무자료, 1992.

4) 정복란외, 생활보호제도 개선방안에 관한 연구, 1990, p.48.

5) 안창수의, 최저생계비 계측조사 연구, 1989, v-viii.

< 표 5 - 3 > 생활보호(거택보호)대상 2인가구의 최저생계비 부족액<sup>1)</sup>

(단위 : 천원/월, %)

	지역구분	생보 지원액 <sup>2)</sup> (1)	생보선정 <sup>3)</sup> 소득상한선 (2)	가구평균 <sup>4)</sup> 소득 (3)	(4=1+2)	가용재원 (5=1+3)	노인 2인 <sup>5)</sup> 최저생계비 (6)	(6-4)	최저생계비 부족액 (6-5)
1994	대 도시	93.3	288.6	104.4	381.9	197.7	318.6	-63.3	120.9
	중소도시			83.5		176.8	300.2	-81.7	123.4
	농 촌			79.0		172.3	271.1	-110.8	98.8
1995	대 도시	102.7	317.4	114.8	420.1	217.5	350.5	-69.6	133.0
	중소도시			91.7		194.4	330.2	-89.9	135.8
	농 촌			86.8		189.5	298.2	-121.9	108.7
1996	대 도시	111.9	346.0	125.6	457.9	237.5	382.0	-75.9	144.5
	중소도시			99.9		211.8	359.9	-98.0	148.1
	농 촌			94.7		206.6	325.0	-132.9	118.4
1997	대 도시	122.1	377.2	136.9	499.3	259.0	416.4	-82.9	157.4
	중소도시			109.0		231.1	392.3	-107.0	161.2
	농 촌			103.2		225.3	354.3	-145.0	129.0
1998	대 도시	133.0	411.2	149.2	544.2	282.2	453.9	-90.3	171.7
	중소도시			118.8		251.8	427.6	-116.6	175.8
	농 촌			112.6		245.6	386.1	-158.1	140.5

주 : 1). 2). 3). 4). 5) < 표 5-2 >와 동일

다음에 위에서 계산된 최저생계비 부족액을 넘지 않는 범위내에서 정책변수인 노령수당을 적절히 단계적으로 인상할 경우 노인가구의 노령수당을 포함한 추가용재원의 최저생계비 대체율이 제 1단계 마지막 해인 1998년에 80-90%대가 되도록 하는 노령수당 급여수준을 찾아보았다. 1인가구의 노령수당액수를 천원 단위까지 세분할 경우 최저생계비 대체율이 보다 합리적으로 상향조정될 수 있겠으나 여기서는 만원 단위로 하였다. 그리고 2인가구인 경우는 독신가구의 1.5배를 지급토록 함으로써 추가용재원이 최저생계비를 초과하지 않으면서 최저생계비 대체율도 2인가구나 독신가구 모두 비슷한 수준이 유지되도록 하였다(< 표 5-4 > 및 < 표 5-5 > 참조).

< 표 5-4 > 노령수당 수급후의 최저생계비 대체율(1인가구)

( 단위 : 천원/월, % )

	지역구분	노령수당 (1)	생보지원액 (2)	가구평균 소득 (3)	총 가용 재원 (4=1+2+3)	노인 1인 최저생계비 (5)	최저생계비 대체율 (4)/(5)
1994	대 도시	30.0	59.7	57.3	147.0	193.8	75.9
	중소도시			47.7	137.4	182.4	75.3
	농 촌			47.3	137.0	164.8	83.1
1995	대 도시	40.0	317.4	63.0	168.7	213.2	79.1
	중소도시			52.4	158.1	200.7	78.8
	농 촌			52.0	157.7	180.3	87.5
1996	대 도시	50.0	71.6	68.7	190.3	232.6	81.8
	중소도시			57.1	178.7	218.8	81.7
	농 촌			56.7	178.3	196.8	90.6
1997	대 도시	60.0	78.1	74.9	213.0	253.3	84.1
	중소도시			62.3	200.4	238.5	84.0
	농 촌			61.8	199.9	214.5	93.2
1998	대 도시	70.0	85.1	81.6	236.7	276.0	85.8
	중소도시			67.9	223.0	260.0	85.8
	농 촌			67.4	222.5	233.8	95.2

제2단계 및 제3단계의 기간에는 노령수당이 보충급여의 성격을 띠게 되므로 수급대상 개인마다 급여액이 다르게 될 것이며, 제4단계인 2008년부터는 노령수당이 앞에서 언급한 대로 보충급여 성격을 벗어나 무각출노령연금화 되므로 각출제 연금수급액과 비교하여 합리적인 수준이 결정되어야 한다. 그런 의미에서 국민연금수급자 중 가장 낮은 연금을 받게되는 5년간입 특례 노령연금 수급자의 수급액보다 낮은 수준에서 결정되도록 하여 무각출제연금의 성격을 띠는 노령수당이 각출제연금 수급액을 상회하지 않도록 하는 것이 합리적이라고 본다.

< 표 5-5 > 노령수당 수급후의 최저생계비 대체율(2인가구)

(단위 : 천원/월, %)

	지역구분	노령수당 (1)	생보지원액 (2)	가구평균 소득 (3)	총 가용 재원 (4=1+2+3)	노인 1인 최저생계비 (5)	최저생계비 대체율 (4)/(5)
1994	대 도시	45.0	93.3	104.4	242.7	318.6	76.2
	중소도시			83.5	221.8	300.2	73.9
	농 촌			79.0	217.3	271.1	80.2
1995	대 도시	60.0	102.7	114.8	277.5	350.5	79.2
	중소도시			91.7	254.4	330.2	77.0
	농 촌			86.8	249.5	298.2	83.7
1996	대 도시	75.5	111.9	125.6	313.0	382.0	81.9
	중소도시			99.9	287.3	359.9	79.8
	농 촌			94.7	282.1	325.0	86.8
1997	대 도시	90.0	122.1	136.9	349.0	416.4	83.8
	중소도시			109.0	321.1	392.3	81.9
	농 촌			103.2	315.3	354.3	89.0
1998	대 도시	195.0	133.0	149.2	387.2	453.9	85.3
	중소도시			118.8	356.8	427.6	83.4
	농 촌			112.6	350.6	386.1	90.8

### 3) 소득보장비용 추정

노령수당 지급에 필요한 비용을 추정하기 위해서는 지원대상자 수를 정확히 파악하여야 된다. 따라서 지원대상자의 수를 정확히 추정하기 위해서는 연령별 인구추이는 물론 연령별 생활보호대상자의 추세와 앞으로의 생활보호 선정기준 및 경제여건변화 전망 등 다양한 변수를 고려하여야 한다. 현재 입수가 가능한 생활보호대상자 자료는 연령을 5년 간격으로 구분한 것이어서 연령별 대상자 파악이 어려우며 여타 변수의 계량화도 어려운 실정이다.

또한 제2단계 및 제3단계의 비용추정을 위해서는 65세 및 60세 이상의 최저생계비수준 이하 소득노인의 소득을 추정해야 되는데 그같은 작업은 소득

조사가 안된 현재의 상태에서는 거의 불가능 하다고 하겠다. 따라서 정확한 비용을 추정하기 위해서는 앞으로 더 많은 자료수집 및 연구가 이루어져야 할 것이다. 여기서는 이러한 한계점을 염두에 두고 노령수당의 보충급여제도로의 전환 이전인 제 1단계의 개략적인 비용을 추정해 보기로 한다.

우선 1992년 현재 생활보호대상자 중 65세 이상은 323천명이며 70세 이상은 191천명으로 조사되었다. 여기서 생활보호대상 노인이 연령에 따라 균일하게 분포되었다고 가정하면 연령별 생활보호대상 노인(또는 제 1단계 노령수당 지급대상노인)은 < 표 5-6 >과 같이 계산된다. 그런데 65세 이상 생

< 표 5-6 > 노령수당 지급대상 노인의 연령별 분포 추정치

연 령	65세*	66*	67*	68*	69*	70*
대상자수(천명)	323.0	296.6	270.2	243.8	217.4	191.0

활보호대상노인의 근년 추세를 보면 약 30여만명 수준에서 큰 변동없이 유지되어 왔으며 전체 생활보호대상자에서 차지하는 비중도 매우 작은 폭으로 상승되어 왔다(< 표 5-7 >참조). 이러한 생활보호대상 노인비중의 소폭 증가는 고령인구의 증가를 감안할 때 앞으로도 지속될 것으로 보인다. 그러나 한편으로는 앞으로의 경제성장에 따라 노인을 포함한 전연령계층의 생활수준이 나아져 생활보호대상자수가 소폭으로 감소할 것이 예상되므로 이들 두 요소가 서로 상쇄된다고 보아 생활보호대상 노인의 절대수는 현재와 같이 유지된다고 가정하는 것은 큰 무리가 없을 것으로 판단된다. 따라서 앞으로 당분간 생활보호대상 노인의 수가 큰 변화가 없을 것으로 보아 1992년 현재의 연령별 생활보호대상 노인수가 지속된다고 보기로 한다.

< 표 5-7 >

생활보호대상 65세이상 노인 추이

년도	거택보호	시설보호	자활보호	계(A)	전체생활보호대상자(B)	A/B(%)
1989	123,101	5,870	140,243	269,214	2,245,965	11.9
1990	123,829	6,091	176,551	306,471	2,256,191	13.5
1991	125,744	6,389	195,443	327,576	2,246,145	14.5
1992	127,695	6,427	189,254	323,376	2,176,447	14.8

자료: 보건사회부, 생활보호대상자 현황분석, 각년도.

한편, 여기서 제안된 노령수당 지급액은 부부가구의 경우 독신가구의 1.5 배가 되도록 했으므로 노령인구를 가구 구성원수 별로 구분해야 된다. 그런데 본 연구원의 노인만이 사는 가구를 대상으로 한 조사<sup>70)</sup>에 의하면, 60세

< 표 5-8 >

노령수당예산 추정치

	1인 가구			2인 가구			연간예산액	
	가구수 (천가구)	월지급액 (천원)	계 (백만원)	가구수 (천가구)	월지급액 (천원)	계 (백만원)	규모 (억원)	증가율 (%)
1994	72.5	30	2,175	72.5	45	3,262.5	652.5	200.3 <sup>1)</sup>
1995	81.3	40	3,252	81.3	60	4,878.0	975.6	149.5
1996	90.1	50	4,505	90.1	75	6,757.5	1,251.5	138.5
1997	98.9	60	5,934	98.9	90	8,901.0	1,780.2	131.7
1998	107.7	70	7,539	107.7	105	11,308.5	2,261.7	127.0

주 : <sup>1)</sup> 1993년의 노령수당 예산액 325.8억원 기준.

70) 이 가옥외, 노인단독가구 실태에 관한 연구, 한국보건사회연구원, 1989, p. 197.



이상 노인단독가구의 경우 약 42%가 독신(1인)가구로 나타났다. 65세이상의 가구의 경우 독신가구의 비중이 다소 높을 것으로 보아 50%로 가정하는 것은 큰 무리가 없을 것으로 보인다. 이 가정에 의하면 독신가구수와 2인가구수가 같게 되므로, < 표 5-7 >을 이용하여 독신가구와 2인가구수를 계산하면 < 표 5-8 >과 같다.

이상의 제반 가정하에서 산출된 제 1단계 기간의 노령수당지원에 소요되는 비용은 1994년에는 1993년의 약 2배가 되는 650여억원이 되며, 그후에는 점차 증가폭이 작아져 제1단계의 마지막 해인 1998년에는 약 2,000여억원이 될 것으로 추정된다( < 표 5-8 > 참조).

## 제 6 장 요약 및 결론

### 1. 노령계층의 경제적 여건

우리나라는 노인인구가 그 절대수는 물론 전체 인구에 대한 비율면에서도 크게 늘어나고 있어 유례없이 빠른 속도로 고령화사회가 될 전망이다. 그러나 노령사회로 급속히 전이되는 과정에 있지만 그에 대응할 수 있는 노령관계 사회보장제도의 변화가 뒤따르지 못하고 있는 실정이다. 이런 상황에서 중요한 문제로 부상되는 것은 노인 자신들의 관점에서 보면 노후의 생활대비를 어떤 방법으로 할 것인지를, 노인을 부양해야 하는 가족과 국가의 입장에서 보면 노인부양부담의 증가를 어떻게 효과적으로 대처하느냐 일 것이다.

노령기에 있어서의 경제적 안정은 의식주의 기본적 욕구를 충족시키는 것은 물론 건강을 유지하고 여가활동을 즐길 수 있게 하여 노인의 육체적, 심리적 만족감을 유지시켜 줌으로써 성공적인 노령기의 삶을 영위하는데 가장 큰 영향력을 미친다고 볼 수 있다. 그러므로 오늘날 노인의 지위가 약화되고 이에 따른 여러 측면의 노인문제가 발생하게 되는 가장 큰 직접적인 원인은 노령기 이전의 부의 축적부족과 노령기의 경제활동 부족에 따른 노령기의 낮은 소득수준 또는 경제력 저하라고 할 수 있다.

노령인구 계층의 경제활동은 55세를 기점으로 급격하게 감소하는 경향을 보이고 있으며 경제활동을 하는 노인들도 대부분이 농업중심의 1차산업 분야에 종사하고 있는데 이는 육체적 노동을 주로 요구하는 분야로서 노인들의 신체적 능력으로는 많은 어려움이 따른다고 하겠다. 그럼에도 불구하고 대다수 노인들은 그들의 생계유지를 위해서 불가피하게 이 분야에 종사해야만 되는 실정이다. 도시지역의 비농업부문에 종사하는 노인취업자들의 직업도 노동이 가장 많고 복덕방, 구멍가게, 취로사업, 노점상 등의 순으로 나

타나 노인들의 특성과 맞지 않는 신체적 노동을 필요로 하는 경우가 많다.

노인들의 소득원에 대해 살펴보면, 재가노인가구인 경우 대부분이 자식에게 의존하고 있으며 본인의 근로소득은 2차적인 소득원으로 나타나고 있으며 노인단독가구인 경우에는 본인의 근로소득과 자식에의 의존이 거의 비슷한 수준의 중요도로 나타나 노인들의 노후생활이 매우 의존적임을 말해 주고 있다. 선진국에서 중요한 노인소득원으로 나타나는 연금, 이자, 배당소득, 임대소득 등이 우리나라 노인에게는 큰 역할을 하지 못하고 있다. 이는 사회보험의 도입이 근년에 이루어 졌고 과거 우리나라의 경제사정이 어려워 저축이 거의 불가능했던 점과 저축여력이 있었던 계층의 경우에도 대부분이 자식들의 교육 등에 투자함으로써 재산형성이 어려웠기 때문이다.

이처럼 노인들의 자녀의존적인 노후생활은 매우 어려운 것으로 나타나고 있는데 노인단독가구의 경우 월 10만원 미만 소득가구가 56.6%나 되며, 30만원 미만은 약 90%에 달하고 있어 노인의 소득이 매우 낮음을 알 수 있다. 재가노인가구의 소득은 물론 이보다 높은 것으로 나타났지만 이들 가구 역시 30만원 미만이 약 55%에 달하고 있어 가구원 수를 감안한다면 노인들에게 돌아갈 가용자원이 크지 않은 것으로 볼 수 있다. 특히 10만원 미만의 월수입을 가진 재가 및 단독 노인가구가 각각 19% 및 57%에 달하는데 이들 가구는 최저생계수준을 유지하기가 매우 어려운 상황이라고 하겠다.

노인가구를 대상으로 한 최저생계비 추계에 의하면 지역에 따라 다소 차이가 있으나 노인독신(1인)가구의 경우 9-10만원선이며 노인부부(2인)가구의 경우는 16-18만원 정도로 나타났다. 최저생계비 이하의 생활을 유지하고 있는 단독가구는 대도시 노인독신가구의 경우 67.5%, 노인부부가구는 41.1%였으며, 농촌지역의 독신가구는 66.3%, 부부가구는 60.3%로 나타나 대다수가 최저생계비수준 이하의 생활을 유지하고 있는 것으로 나타났다.

이처럼 우리나라 노인의 상당수가 빈곤노인이고 이들은 최저생계비 수준

에도 미치지 못하는 노후생활을 하고 있다. 더구나 극빈에 가까운 저소득노인의 경우 생활비의 상당부분을 차지하는 의료비부담으로 이들은 의료서비스의 적절한 혜택을 받고 있지 못한 것이 현실이다. 또한 이들 중 대다수의 노인이 자식과 별거하고 있어 국가에서 빈곤노인의 노후 소득보장에 대한 책임을 가족에게 부담지울 수 없는 실정이다.

## 2. 노령계층을 위한 소득지원제도

이같은 경제적 어려움에 처해 있는 우리나라 노인들에 대한 지원을 하는 제도적 장치는 어떠한가? 노인들이 노후생활을 영위하는 방식은 자신이나 가족에 의한 것과 국가에 의한 방식으로 나눌 수 있는데, 우리나라는 원래 사적부양체계가 강한 나라였으나 현대사회에 있어서는 자력에 의한 노후대비가 점차 어려워지고 자녀들의 노인에 대한 부양의식도 점차 약화되어 감에 따라 사적부양체계를 보완하기 위한 방법으로서 공적부양방식이 도입되기 시작하였다. 공적부양방식은 공적부조의 성격을 띤 것과 사회보험의 성격을 띤 각종 제도로 구분된다. 노인을 위한 공적부조의 성격을 띤 소득지원제도로는 생활보호사업이 오래 전부터 시행되어 왔으며, 소득지원 내지 보장의 측면에서의 사회보험제도로 1960년대 초부터 공무원 등 특정직역 종사자만을 대상으로 하는 특수직역연금제도가 실시되었다. 1988년부터 일반국민을 대상으로 하는 국민연금제도를 별도로 도입하게 되었다. 한편, 1981년부터는 노인복지법이 제정됨에 따라 시행된 노인능력은행, 경로우대제 등의 제도가 노인들을 위한 간접적인 소득보장제도로서의 역할을 하여 왔다. 특히 1989년에는 노인복지법이 실질적으로 노인복지를 향상시킬 수 있는 방향으로 법개정이 이루어져 노령수당제도 등이 생겼으며 이를 근거로 1991년부터 일부 저소득 노인에게 노령수당이 지급되기 시작하였다. 이들 공적제도의 내용과 문제점에 대해 제도별로 좀 더 자세히 살펴 보기로 한다.

먼저 생활보호사업은 국민의 최저생활보장을 목적으로 하는 제도로 1960년대 이전까지는 일제시대 말기인 1942년에 제정된 조선구호령 및 해방후 미군정훈령 등에 준하여 실시되어 오다가 1961년 생활보호법이 제정됨으로써 확립되었다. 따라서 생활보호사업은 우리나라에서는 사회복지제도로서 가장 그 역사가 긴 제도라고 볼 수 있다. 생활보호사업의 대상에는 65세 이상의 노동능력이 없는 노쇠자가 포함되어 있는데, 이들에 대해 실시되는 사업을 노인소득보장대책의 일환으로 볼 수 있다.

이와같은 생활보호사업은 65세 이상의 노인이라는 연령제한을 두고 있기 때문에 그 이외 연령의 노인계층 즉 60-65세 사이의 노인계층은 그 적용대상에서 제외되어 있다. 또한 그 대상을 선정하는데 있어서도 최저생활수준 이하인 자 전체가 대상이 되어야 하는데, 실제로는 예산의 범위내에서 인구 비례적으로 선별배정되고 있어 최저생활수준 이하의 많은 사람들이 그 대상에서 제외되고 있다는 문제점이 있다.

선정된 생활보호대상자에 대한 보조수준으로 거택보호의 경우는 1992년 현재 1인당 월 49,000원에 해당하는 현물 및 현금 등을 지급하고 있는데 여기에 생활보호대상자로 선정될 수 있는 최고소득액 8만원을 감안하면 이들의 총 가용재원이 가장 많은 대상자의 경우 13만원선을 밑돈다고 볼 수 있다. 이 금액은 1992년의 1인가구의 최저생계비 추정액에 훨씬 미달하는 금액이다. 그런데 월소득이 10만원 미만인 노인가구의 비중이 재가노인가구의 경우는 19.2%, 노인단독가구는 56.6%에 달하고 있어 많은 노인들의 소득수준은 생활보호사업에서 정한 상한선에 훨씬 미달한다고 볼 수 있다. 이 점을 감안한다면 생활보호 급여액은 많은 보호노인들의 최저생계수준 유지에 필요한 지원액이 되지 못한다고 할 수 있다.

생활보호제도를 통해 혜택을 받고 있는 노인은 전체 노인인구에 비해 적은 편이다. 현재 노인을 포함한 생활보호대상자는 1,887천명으로 전국민

(43,623천명)의 4.3%를 차지하고 있다. 그리고 전체 생활보호대상자 중에서 65세 이상의 생활보호대상자는 325천명으로 전체 생활보호대상자의 17.2%를 차지하고 있다. 또한 65세 이상 전체 노인인구에 대한 65세 이상 생활보호대상자의 비율은 자활보호가 8.3%로 가장 높고, 그 다음으로 거택보호(5.6%), 시설보호(0.3%)의 순으로 나타나고 있다. 따라서 공적부조에 의해 직간접적으로 지원을 받고 있는 65세 이상 노인은 전체 노인인구의 14.2%를 차지하고 있는 것이다. 그러나 여기서 노인에게 직접적인 혜택을 주지 못하고 있는 자활보호대상자 189,254명(8.3%)을 제외하고 나면 생활보호사업에 의해 직접적인 혜택을 받고 있는 노인은 약 5.9% 뿐인 135,520명이 된다. 이는 많은 사회조사에서 30% 전후의 노인이 경제적 궁핍으로 인해서 고통을 받고 있는 것으로 나타난 점을 감안할 때 경제적으로 궁핍한 노인들 중 극히 일부의 노인만이 지원을 받고 있다는 것을 나타낸다고 하겠다.

정부는 생활보호사업과 함께 극빈 고령노인을 대상으로 소액의 현금을 지급하는 노령수당제도를 도입하였다. 노령수당이 도입될 당시(1991년)는 70세 이상 거택보호가구의 가구주 및 시설보호 노인을 대상으로 월 1만원씩을 76,000명에게 지급하는 것이었으나(필요예산 91.2억원) 1992년부터는 기존의 대상을 가구주에서 가구원의 개념으로 바꾸었으며 자활보호상태에 있는 65세 이상 노인까지 포함하여 월 1만원씩을 191,000명에게 지급할 계획(필요예산 229.2억원)이었다. 그러나 1991년도의 사회복지예산 중 노령수당에 배정된 금액은 42억원 정도였고, 1992년도에는 160억원으로 책정되어 있어 원래 계획에 훨씬 미달하는 것이었다. 따라서 이 제도가 과연 장기적으로 저소득 고령노인의 소득지원제도로 발전될 지는 의문이다.

이상의 생활보호사업과 노령수당제도가 정부재정에 의한 고령 극빈노인의 생계를 지원하는 제도라면, 앞으로 노인이 될 자들을 대상으로 이들이 스스로 재원을 마련하여 자신의 노후를 대비할 수 있는 제도를 마련한 것이

1988년에 60세 미만의 국민을 대상으로 도입한 국민연금제도이다. 이 제도는 산업사회화되는 과정에서 각종 소득상실 사고의 위험은 가속적으로 증대하고 노인인구의 구성비율도 선진공업국에 비하여 상대적으로 가속화 됨에 따라 노인의 부양이 장래의 가장 큰 사회문제로 부상될 것이 예견되어 이에 대비한 근본적 대책으로 마련된 것이다. 그러나 이런 배경하에서 도입된 국민연금제도는 그 가입대상을 60세 미만으로 정하고 있어 현재의 노인세대가 그 적용대상에서 제외되고 있으며 연금수급에 필요한 가입기간을 정하고 있어 60세에 가까운 연령계층에 대한 보호도 매우 제한적이라고 볼 수 있다. 즉 현재의 노인을 위한 소득보장제도라기 보다는 장래의 노인세대를 위한 소득보장대책이라 하겠다.

이처럼 장래의 노인이 될 세대를 위해서는 - 비록 재원조달이 사용자와 피용자의 부담으로 되긴 하지만 - 공적인 연금제도를 도입하면서 현 노령계층과 노령에 가까운 계층에 대한 소득보장대책을 마련하지 못한 것은 정부의 재정여력의 부족 등의 이유가 있긴 하지만 사회적 형평성이라는 측면에서 볼 때 매우 불균형적이라고 하지 않을 수 없다. 선진 외국에서 수십년 전에 각출제연금제도를 도입할 때 제도에서 제외되는 노령계층을 위한 방안을 새로이 강구하거나 기존의 노인소득지원제도를 강화시킨 것과는 매우 대조적이라고 할 수 있다.

한편 국민연금제도가 특례노령연금 조항을 두어 45-60세층의 고령에 가까운 자들의 노후경제생활을 지원하는 방안을 마련했다고 하나 그들이 받는 연금액 수준의 산정방식이 가입기간 1년마다 완전노령연금액의 대략 5% 수준이 되도록 하고 있어 가입기간이 짧은 층 즉, 60세에 가까운 특례노령연금 해당자의 경우 급여수준이 매우 낮을 수 밖에 없게 되어 있다. 따라서 1988년 현재 60세 이상의 노령이거나 노령에 가까운 인구층은 국민연금제도로부터 노후생활보장에 필요한 경제적 혜택을 받기 어렵게 되어 있다고 할

수 있다.

위에서 살펴 본 직접적인 금전지급을 내용으로 하는 사회보험 및 사회부조제도 외에 정부는 노인복지의 증진이라는 차원에서 1981년과 1989년의 노인복지법 제정 및 개정을 통하여 노인능력은행, 노인공동작업장, 경로우대제, 노부모공양수당, 상속세공제, 노인소득세 공제등 간접적인 소득지원제도를 도입시행하고 있다. 그러나 이들 간접소득보장 프로그램들은 주로 도시거주노인이나 부양가족이 있는 노인들에게 그 혜택이 돌아가는 것으로 볼 수 있으며, 노인 중에서도 소득이 상대적으로 낮아 도움이 더욱 필요한 농촌거주 노인들이나 부양가족이 없는 저소득 노인들을 위해서는 별로 기여를 못하는 것으로 판단된다.

이상에서 살펴 본 노인소득보장을 수행하기 위한 제도가 그 제도의 실효성을 거두기 위해서는 국가의 재정지원이 뒷받침되어야만 하는데 지금까지의 노인복지를 위한 이들 제도에 배정되는 예산규모는 매우 미약했다. IMF의 통계에 의하면 우리나라 사회보장 세출은 정부전체 세출의 약 9.6%(1990년)수준으로서 선진국에 비해 낮은 것은 물론이고 (미국 25.5%(1990년), 영국 31.6%(1989년), 스웨덴 51.5%(1990년)), 우리와 경제력수준이 비슷한 국가들에 비해서도 낮은 수준으로 나타났다. 그리고 사회복지서비스예산 중 각 서비스분야별로 나누어 그 중 노인복지예산이 차지하는 비율을 알아보면 1992년 현재 노인복지예산은 577억 1천만원으로 전체의 사회복지서비스 예산 중 30.2%라는 가장 높은 비율을 차지하고 있다. 그러나 이처럼 노인복지예산이 가장 큰 비중을 차지하게 된 것은 1990년부터로 그 이유는 그 이전까지 경로우대제하에서 민간업체가 부담하던 노인의 교통비가 국가부담으로 이전되었기 때문에 노인복지예산에서 교통비지원금을 제외하고 나면 노인소득지원과 관련된 예산은 미미한 실정이다.



### 3. 외국의 노령소득보장제도의 시사점

이상에서 살펴 본 바와 같이 우리나라의 현 노령세대는 매우 어려운 경제적 여건하에 있으며 이들의 노후생활을 경제적으로 지원하는 공적제도도 미비된 상태라고 할 수 있는데 우리나라가 많은 경우에 사회정책을 구상하는데 있어 모델로 삼고 있는 선진국의 경우는 어떠한가? 먼저 일본을 보면, 이 나라는 전통적으로 가족들이 노인을 부양해야 한다는 사실이 당연시되어 왔기 때문에 노후경제생활을 보장하기 위한 사적 부양제도를 대신하는 사회적 부양기능이 아주 미흡했다. 즉 일본은 사적인 부양체계인 가(家)제도에 의한 가족간의 부양체계가 아주 강했던 것이다. 이러한 일본적인 사적부양 및 이를 중심으로 하는 체계는 2차 대전후에도 계속 이어지게 되어 인구고령화에 대응하는 공적연금제도의 도입을 방해하는 요인이 되었다.

그러나 점차적인 평균수명의 연장과 고령화현상으로 노인문제가 사회문제로 대두됨에 따라 소득보장제도를 확립해야 된다는 필요성이 인식되었으며 이에따라 1961년부터 각출제 국민연금제도를 도입하기로 하였다. 그런데 정부는 각출제 연금제도만으로는 (i) 이미 나이를 먹어 각출제연금의 적용대상에서 제외된 자와, (ii) 각출제연금의 적용대상이 되어도 그 필요가입기간의 부족으로 노령연금을 받을 수 있는 조건을 채울 수 없는 자들이 발생하므로 이들에 대한 소득보장방안을 국가적인 차원에서 동시에 마련하여야 된다고 인식하여 70세 이상의 저소득노인을 대상으로 하는 무각출제 연금제도를 복지연금이라는 명칭으로 도입하였다. 복지연금제도는 이와 같은 성격으로 인해 경과적 또는 보완적인 연금이라고 하는데, 이는 각출제 국민연금이 중심적 제도라는 의미에서 지칭된 것이다. 경과적인 연금이란 국민연금 발족후 일반국민이 연금의 혜택을 받게 되고 공무원 등 특수직역에 종사하던 종사자들도 기존의 특수직역연금제도의 혜택을 받게 되므로써 국민의 대다수가 연금의 혜택을 받게 되었음에도 불구하고 국민연금제도 발족시 노령

기에 있는 국민은 어느 제도로부터도 연금의 혜택을 받을 수 없기 때문에 이들을 구제하기 위한 것이라는 의미이다. 보완적인 연금이란 뜻은 각출제 연금제도에 가입할 수 있는 연령계층에 속하지만 실업, 사고 등의 여러가지 사정으로 인해 연금수급기간 요건을 채우지 못해 연금제도가 성숙되어도 연금을 받지 못하는 수가 있기 때문에 이들을 위한 조치로 강구된 것이어서 주어진 것이다.

미국에서는 1930년대부터 연방정부차원에서 본격적으로 노인빈곤 해소를 위한 다양한 조치를 사회보장법( Social Security Act )을 중심으로 강구하여 왔다. 그 결과 현재 미국에는 노령자를 포함한 취약계층의 소득보장을 위한 공적인 차원의 프로그램으로 사회보험방식인 노령·유족·장애보험(OASDI)과 공적부조 프로그램으로 보충적소득보장(SSI)이 있다. 저소득노인의 소득원으로서 가장 중요한 역할을 하는 것은 공적부조제도인 SSI이며 이 제도는 연방정부가 주정부 수준에 산재해 있던 부조프로그램을 통합하여 연방정부가 일원화하여 관리하는 제도로 1974년 1월부터 실시한 것이다. 이 제도는 사회취약계층인 저소득의 노령자, 맹인, 장애자에게 최소한의 인간다운 생활을 보호해주기 위한 생활부조프로그램의 역할을 하고 있다. 이 제도로 하여금 빈곤이 개인만의 책임이 아니라는 인식이 강화되었으며, 이에 따라 국민들이 부조급여에 대해서도 더 이상의 자선적 개념에서 벗어나 제도적 권리의 개념으로 받아 들이게 되었다.

이 제도는 미국의 사회보장 역사상 획기적인 것으로서 당시 약 3백만명의 사회취약계층을 국가적 차원의 보호하에 두게 된 것이다. 이에따라 전체 노인 중 사회부조와 사회보험의 대상자가 1941년의 20%에서 1974년에는 93%로 증가하게 되어 노후생활에서 차지하는 사회보장제도의 역할이 크게 증가하였다. 또한 SSI제도는 주정부 차원의 부조실시때보다 훨씬 많은 대상자가 포함되었고, 수혜자측면에서 볼 때 이전의 주정부 차원의 부조급여를 받을

때 거쳐야 되는 번잡한 행정적 절차가 줄어들고, 급여를 다루는 공무원들에게서 훨씬 인간다운 대접을 받게 되어 이전까지 느끼던 공적부조 수혜자로서의 굴욕감과 오명(stigma)이 크게 줄었다.

(캐나다는 미국과 인접해 있지만 영연방의 일원으로서 영국식 사회보장제도의 영향을 받아, 미국과는 달리 비교적 빨리 광범위한 사회보장체계를 수립해 왔다고 볼 수 있다. 캐나다에서는 노인을 위한 사회보장프로그램으로 노인수당, 소득비례의 연금보험, 자산조사에 의거한 사회부조제도, 그리고 주택과 의료복지서비스등의 광범위한 사회보장체계가 20세기 초부터 서서히 발전하여 왔다.

이같은 캐나다의 노후소득보장체계 중 연방정부의 재원으로 운영되고 있는 노인을 위한 공적제도를 총괄하여 노령보장프로그램(Old Age Security Program: OAS)이라고 부르고 있다. 이들은 ① 국내 거주기간요건을 충족시키는 65세 이상인 모든 노인에게 제공하는 노인수당(Old Age Security Pension: OASP), ② 소득을 조사하여 노인수당 이외의 소득이 전혀 없거나 거의 없는 65세이상 노인을 위한 소득유지수당(Guaranteed Income Supplement: GIS), ③ 소득을 조사하여 소득이 없는 60-64세의 독신 노인이나, 노인수당수급자(65세이상)의 배우자(60세-64세)에게 제공하는 배우자수당(Spouse's Allowance: SPA), 그리고 ④ 지방정부와 연방정부가 비용을 반반씩 부담하는 캐나다부조제도(Canada Assistance Plan: CAP)로 되어 있다.

1960년대 초반에 캐나다의 사회적 관심은 미국과 같이 빈민 계층에 모아졌는데, 빈곤 계층중 가장 많은 비율을 차지하는 집단은 여전히 노인이라는 사실이 강조되었다. 노인 대부분이 저소득 계층이며, 이들 대부분이 적당한 식생활을 통한 영양공급이 어렵고, 주택이나 의료서비스를 제대로 받고 있지 못 하는 빈곤선 수준이하의 열악한 생활을 하고 있다고 조사되었다. 이에 따라 사회정책의 논쟁이 은퇴후의 소득보장 체계에 대한 정부의 책임에

모아졌으며 지방정부 및 연방정부 모두가 노인이 은퇴후에 최소한의 인간다운 생활을 영위할 수 있도록, 노인 소득보장체계의 근본적인 개선을 위하여 더욱 노력하여야 한다는 주장이 강하게 일어나기 시작하였다. 이러한 영향으로 오늘날 존재하는 캐나다의 노인 소득보장체계는 1960년대 중반에 이루어졌으며 그후 수십년에 걸친 노인소득보장체계의 발전을 통해 1980년대에 들어서는 노인의 소득원중 공적부조 성격을 띤 제도가 가장 큰 비중을 차지하게 될 정도로 공적지원제도가 강화되었다.

이상에서 살펴 본 3개국의 저소득노인을 대상으로 하는 공적지원제도는 다음과 같은 특징을 갖는 것으로 요약할 수 있다. 첫째, 이들 나라에서는 저소득노령계층에 대한 공적부조 차원의 보호가 사회보장에서 높은 우선순위를 차지하여 일찍부터 발전되어 왔으며 국가의 경제력 및 재정능력이 커짐에 따라 부조의 수준을 지속적으로 상향조정해 왔다. 20세기 전반기 공산주의와 자본주의간의 이념분쟁이 시작되면서 공산주의 사회정책에 대한 대응책으로서 사회적 형평성의 원칙을 자본주의 국가에서도 수용하는 분위기가 조성되어 이들 국가에서는 저소득노인과 같은 취약계층에 대한 국가보호를 강화한 것이다. 특히 미국이나 캐나다 같은 개인주의 성향이 강한 나라에서는 산업사회로 진전되면서 약화되는 가족중심의 부양체계의 한계점을 일찍부터 인정하여 국가의 저소득노인 부양의무가 20세기 전반부터 강조되어 왔다. 또한 저소득노인, 장애자등 취약계층을 대상으로 하는 공적부조의 주체가 지방정부에서 연방정부로 서서히 이전되어 1970년대 전후에는 연방정부가 제공하는 공적부조로 부터의 소득이 제일 중요한 소득원이 되었을 뿐만 아니라 타소득과 합한 총소득이 최저생계수준에 달하도록 그 지원이 유지되었다.

둘째, 사회보험방식의 연금제도가 도입되기 전부터 저소득의 노령층에 대해서는 공적부조가 있었으며 연금제도 도입과 동시에 노령부조의 대상 및

급여가 더욱 확대되었다. 특히 일본의 경우는 각출제인 국민연금제도 도입 시, 이미 고령으로 인하여 각출제연금제도에 가입할 수 없는 계층이나 사회취약계층으로 각출료를 부담할 수 없는 계층이 고령이 되었을 때, 이들에 대해서 연금을 지급하는 무각출제연금제도를 각출제연금제도 도입보다 오히려 몇년 앞당겨 실시하는 등 각출제연금인 사회보험제도로 부터 배제되는 계층에 대한 구제조치를 취하였다. 또한 이들 국가는 공적부조제도와 사회보험제도가 국민들의 노후의 경제생활을 보장하는데 있어 상호대립적이 아닌 상호보완적 기능을 수행하도록 정책을 이끌어 나갔다. 즉, 사회보험제도의 도입에 따라 사회부조의 기능을 축소시킨 것이 아니고 이들 두제도를 보완시킬 경우 모든 국민을 사회보장의 틀 속에 수용시킬 수 있어 사회보험의 수준이 한 차원 높이 올라 갈 수 있다는 인식에서 사회부조를 더욱 내실화 하였다. 특히 사회보험제도의 도입으로 미래의 사회부조 대상이 될 저소득계층이 축소되어 장기적으로는 사회부조에 필요한 재정부담이 줄어들어 국가재정의 압박도 줄어든다고 보았다.

셋째, 노인을 포함한 저소득계층을 위한 부조제도는 소득 및 자산조사를 통하여 대상을 선정하며 전액을 국고부담으로 유지하는 체제를 가지고 있다. 따라서 여타 소득이 있을 경우 부조의 급여액을 조정하며 수혜자의 총소득이 최저생계유지 수준 내지 그것에 접근하도록 하여 부조제도가 소위 보충적 급여제도의 기능을 수행하도록 하고 있다. 또한 자조노력을 권장하여 급여액 조정시 근로소득에 대해서는 우대하는 방식을 취하기도 한다.

공적부조제도 운영체계를 보면 중앙정부 차원에서는 현금지급을 내용으로 하는 중심적인 프로그램을 운영하며 지방정부는 기타 소득보완적 또는 간접소득 지원제도를 운영하여 중앙과 지방정부간의 역할보완을 기한다. 특히 중앙정부에서 전국민을 대상으로 운영하는 제도는 그 대상이 광범위 할 뿐만 아니라 부조대상 선정기준 및 절차가 모든 국민에게 일률적으로 적용되

므로 부조대상자들이 일종의 제도적 권리로서 받아들여므로 Stigma 효과가 적은 것으로 나타났다.

#### 4. 노령계층의 소득지원을 위한 정책제언 및 결론

우리나라는 현 저소득노령계층의 경제적 어려움의 심각성과 이들을 지원하는 현행 소득보장제도가 지니는 많은 한계 및 문제점을 감안할 때 보다 근본적이며 효과적인 저소득노인 소득보장방안을 시급히 마련해야 될 것이다. 소득보장정책이 지향해야 할 기본적인 방향으로 다음과 같은 원칙을 제시하여 보았다.

첫째, 저소득노인을 포함한 사회구성원은 적어도 존재한다는 그 자체로서의 가치를 가지며 또한 존재의 측면에서는 모두 평등하다는 평등주의 이념의 대전제하에 사회의 모든 구성원에게 의·식·주·보건의 욕구가 생리적, 사회적으로 인정되는 최저수준이 보장되도록 해야 한다. 여기서 최저수준은 절대적인 것이라기 보다는 시대여건에 따라 변화되는 상대적인 개념으로 이해하며 경제발전에 따른 상향조정이 이루어져야 할 것이다.

둘째, 소득보장정책이 연령계층간의 사회적 형평성을 구현시킬 수 있도록 설정되어야 한다. 이를 위해서는 경제가 지속적으로 발전되는 과정에서 발생될 수 있는 근로연령에 있는 젊은 계층과 퇴직노령계층간의 소득격차의 심화를 해소할 수 있도록 세대간 재분배를 할 수 있는 방향으로 나아가야 한다. 특히, 우리나라의 경우 현 노령계층의 과거 경제적/사회적 기여에 대한 사회적 인정과 그에 걸맞는 보상조치가 수반되어야만 연령계층간의 형평성이 구현 될 것이다.

셋째, 소득보장정책은 우리나라가 물질적, 정신적인 양면에서 동시에 균형된 발전을 추구할 수 있도록 되어야 한다. 이런 의미에서 불패 집단, 계층, 세대간 이기주의를 배제하고 경제적으로 어려움에 처한 계층을 도와야

된다는 도덕적 의무감 아래 모든 국민이 재원조달에 참여하도록 유도해야 할 것이다. 사회빈곤층에 대한 가진 자들의 물질적 도움은 이들 빈곤계층이 사회의 건전한 구성원이 되도록 하여 사회의 안정을 유도할 뿐만 아니라 도움을 준 자들을 정신적으로 고양시킴으로써 물질과 정신의 양면에서 사회가 보다 높은 차원으로 도약할 것이다.

네째, 물질적으로 부족한 계층을 돕되 그것이 지나쳐 근로의욕이 저하되거나 자립정신이 약화되어서는 안될 것이다. 따라서 소득이나 자산조사를 통하여 경제력이 있는 노령계층을 제외하고, 근로능력이 있는 자에 대해서는 고용기회를 확대하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 또한 경제의 지속적 성장없이 장기적으로 불매 가진자와 못가진자 모두가 공동의 어려움에 처하게 될 수 있으므로 경제성장에 필요한 자본축적 여력을 잠식해서는 안될 것이며 이런 의미에서 불매 정부의 재정능력 및 국민의 조세부담능력에 적합하도록 저소득 노인을 위한 지원대상 및 지원수준을 점진적으로 확대해 나가야 할 것이다.

다섯째, 저소득노인을 위한 정책은 시대적 여건변화를 수용해야 할 것이다. 우리나라는 대가족제도의 전통을 이어온 나라로서 노인은 가정에서 부양해야 된다는 사상이 지배하여 왔으나 공업중심의 산업화와 가치관의 변화에 따라 가족의 노인부양기능이 약화되었으며 경로효친사상이 약화되어 왔다. 정부정책은 이러한 사회적 여건 변화를 수용하여 노령계층부양을 개인 내지 가정의 책임만으로 방치해서는 안되며 사적차원을 넘어선 공적차원에서의 해결을 시도해야 할 것이다. 그런 의미에서 노인부양에 필요한 재원 마련에 있어서 가족내 세대간 재분배를 넘어 사회내 연령계층간 재분배의 개념이 도입되어야 하겠다.

여섯째, 노령계층의 소득보장을 위한 방안으로서 우리나라는 각종 직간접 제도를 다양하게 구비하고 있다. 다만, 이들 각 제도는 지원대상 선정기준,

지원금액 등에 있어서 여러가지 미비점이 있어 소득보장의 역할을 제대로 수행하고 있지 못한 것이다. 그런데 이러한 제도의 도입은 그 당시 그만큼 필요성과 합리성이 인정되었기 때문이라고 볼 수 있으며 복지선진국에서 사용하고 있는 제도들이 대부분 포함된 것으로서 우리나라도 제도상으로는 헛점이 별로 없다고 하겠다. 그러므로 기존의 제도를 충분히 활용할 수 있는 지를 살피고, 이것이 가능할 경우 정부는 새로운 제도의 도입보다는 기존 제도를 개선 발전시키는 것이 보다 합리적이라고 본다. 이런 의미에서 현재의 노령수당제도를 보완 발전시키는 것이 바람직할 것으로 전망된다.

마지막으로, 정부는 급속히 늘어나고 있는 노령계층인구와 이들의 빈곤심화 추세에 대한 조속한 대응방안을 강구해야 될 것이다. 특히 지금까지 자신들의 복지증진면에서 수동적이며 정부의 선처만을 호소하는 태도를 보여왔던 노인들이 앞으로는 정치민주화의 진전속에서 그들의 요구를 주장하는 목소리를 높일 것으로 전망되어 노령인구에 대한 복지증진방안을 마련하는 것은 정치적으로도 중요하다고 하겠다.

저소득 노령계층을 위한 소득지원방안은 앞에서 논의한 정책방향을 지향하면서 기존의 노령수당제도를 내실화하여 생활보호제도의 최저생계유지 기능을 보완하도록 하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 그런 의미에서 소득 지원대상을 먼저 현행 노령수당 지급대상인 극빈저소득 고령노인으로 하고 점차 소득기준선 및 연령기준선을 하향조정하여 수혜의 폭을 늘려나가는 것이 바람직 하다고 본다.

노령수당의 대상선정기준을 연도별로 구분하여 보면, 제1단계인 1994년부터 1998년의 5년간 동안에는 1993년 현재 70세 이상의 생활보호대상 노인으로 되어 있는 연령기준을 매년 한 살씩 낮추어 1998년에는 65세 이상의 모든 생활보호대상 노인이 노령수당을 받을 수 있도록 한다.

제2단계인 1999년부터 2002년까지 4년동안은 지급대상 연령기준은 그대로



두되 소득기준을 최저생계비수준 이하의 소득자로 확대하여 65세 이상의 최저생계비수준 이하의 소득자는 모두가 지급대상이 되도록 한다.

제3단계인 2003년부터 2008년까지의 기간은, 2000년대 초반으로서 우리나라도 국력이 크게 신장되어 모든 노인에 대한 복지수준을 향상시킬 수 있는 재정여력이 생길 것으로 전망되는 때이다. 따라서 노령수당의 지급대상도 국민통합과 저소득노인 전체의 최저생계보장의 차원에서 60세 이상의 최저생계수준 이하 소득자로 확대시킨다.

제4단계가 시작되는 2008년은 국민연금제도가 도입된 후 20년이 되어 60세 이상의 가입자에게 완전노령연금을 지급하기 시작하는 해가 되어 명실상부하게 공적연금의 혜택이 범국민적으로 주어지는 시기이다. 따라서 이 시기부터는 국민연금이나 특수직역연금제도의 노령연금 급여대상에서 제외되는 60세 이상의 전 노령계층에게 노령수당을 지급하도록 하여 60세 이상의 모든 국민은 공적연금이나 노령수당 중 어느 하나는 반드시 받을 수 있도록 한다.

지원금액 수준은 장기적으로는 최저생계수준 유지에 필요한 금액을 보충해 주는 정도가 되도록 하되, 그렇게 하기 위한 사전준비인 소득조사 및 자산조사가 이루어지는데 시간이 필요하다는 점과 현재의 제한된 재정여력을 감안할때, 단기적으로는 현재의 급여액을 기준으로 일정액을 연차적으로 상향조정하여 지급하는 것이 바람직할 것이다.

구체적으로 지급수준을 제시한다면 1994년에는 1992년의 1만원, 1993년의 1만5천원 보다 높여 1인당 3만원(2인의 경우 1.5배)으로 인상하며 그후 매년 1만원씩 상향조정한다. 이렇게 하여 1998년에 7만원씩 지급되면 가구자체의 소득과 합할 경우 최저생계비의 80-90%의 수준에 접근할 것으로 전망된다. 제2단계 및 제3단계의 기간에는 노령수당이 보충급여의 성격을 띠게 되므로 수급대상 개인마다 급여액이 다르게 될 것이며, 제4단계인 2008년

부터는 국민연금수급자 중 가장 낮은 연금을 받게되는 5년간입 특례노령연금 수급자의 수급액보다 낮은 수준에서 결정되도록 한다.

지금까지 우리는 주로 저소득노인들의 경제생활을 보장하기 위한 국가정책방향의 설정 및 기존제도의 보완 내지 개선에 대해서 논의해 왔다. 그러나 노인 전반에 대한 복지증진이라는 좀 더 광범위한 시각에서 본다면 현재의 모든 노인들이 타연령계층에 비해 상대적으로 불이익을 받고 있다는 점과 이를 개선하기 위한 정책대안 마련의 필요성도 간과할 수 없다고 하겠다. 현재의 노인세대들은 소득수준의 높고 낮음 여부에 관계없이 우리나라가 급속한 경제성장을 하는 과정에서 본인 자신이 저임금하에서 생산활동에 참여하여 성장에 기여하였을 뿐 아니라 선진국에서처럼 자신의 노후를 위해 철저한 대비를 하기 보다는 자녀들에 대한 교육투자로 국가의 인적자원을 증대시켰다는 점을 누구도 부인하지 못할 것이다. 그러나 이같은 현 노령세대의 기여에 반해 정부정책이 자본축적 등을 이유로 선성장후분배의 논리를 강조하여 노령계층이 경제에 기여한 만큼의 반대급부를 받지 못해 온 것이다.

따라서 우리나라의 경우 현 시점에서의 노인들에 대한 소득지원은 단순히 저소득노인을 대상으로 하는 공적부조의 논리하에서 전개하는 것은 연령계층간의 형평적 대우를 무시하는 것이라고 볼 수 있다. 노인세대 전체가 기여한 노력에 대한 보답이 이루어지는 것이 형평성의 논리에 맞는 것이며 이에 필요한 재원은 현재의 성장과실을 향유하는 현 근로세대와 앞으로 향유할 미래의 세대가 공동으로 져야 한다는 관점에서 이해되어야 할 것이다. 이런 의미에서 볼 때 노인전반에 대한 복지증진을 위한 방안으로서 합리적인 것은 우선적으로는 저소득노인을 위한 공적부조성격의 지원이 강화되어야 할 것이되, 기타 노령계층에 대해서도 세대간 재분배의 논리를 적용하여 현재 및 미래의 근로세대에 대한 조세부과에 의해 마련된 재원으로 연령에

기준을 둔 경로적 성격의 급여를 지급하는 것으로 본다. 이렇게 될 경우 모든 노인이 평등하게 대접받을 수 있어 연령계층간의 형평성이 구현될 것이다. 다만 모든 고령자에게 급여를 지급한다는 것은 근로계층에 대한 재원부담의 가중문제가 있으므로 신청주의를 적용함으로써 경제적 여유가 있는 노령계층은 스스로 급여신청을 자제하게 유도하여 정신적으로는 양보의 미덕을 고양시키고 근로계층에 대해서는 경제적 부담을 덜어줄 수 있을 것이다.

이제까지 논의된 노인들을 위한 소득보장방안이 수용되어 실질적으로 효과를 거둘 수 있게 되기 위해서는 정책결정자는 물론, 노인 자신들과 국민 등 각계 각층의 이해와 인식전환이 필요하다고 하겠다. 노인들의 소득보장의 필요성이 거론되면서도 필요한 재원마련이 어렵다는 이유로 아직까지도 실효성 있는 제도가 마련되고 있지 못한 실정인데, 우리의 경제규모나 국민들의 조세부담능력 등이 수십년전 이러한 제도를 도입한 선진국들의 당시 경제능력에 못지 않은 점을 감안할 때, 이는 경제력에 대비한 재원의 상대적 부담이 커서라기 보다는 우리의 지금까지의 노인을 위한 사회보장정책이 '노인부양은 전통적으로 강조되어 온 경로효친사상 하에서 가정내에서 이루어져야 한다'는 점만을 강조하였기 때문이라고 본다. 따라서 공적제도에 의한 노령계층의 소득보장의 필요성에 대한 사회적 인식이 확산되는 것은 물론 최고통수권자 및 정책결정실무자 선에서의 이해가 수반되어야만 할 것이다. 이러한 관련자들의 인식전환을 위해서는 노령계층 스스로의 대변활동이 전개되어야만 할 것이다. 그리고 이런 활동은 노령계층의 집단이기주의 차원이 아닌 노령계층의 경제적 여건 등에 대한 객관적 연구분석에 근거를 두고 사회적 형평성, 평등주의의 이념 등이 강조되는 바탕에서 이루어져야만 될 것이다.

## 참고문헌

- 경제기획원, 경제활동인구연보, 1990, 1991.  
———, 경제활동통계연보, 1985, 1991.  
———, 도시가계연보, 1991  
———, 예산개요, 각년도.  
———, 인구종합보고서, 1989.  
———, 장래인구추계, 1990.  
———, 주요경제지표, 각년도.  
———, 해외주요경제지표, 1984, 1990.  
고 철기의 국민연금제도와 특수직역연금제도간 연계방안연구, 한국보건사회연구원, 1990.  
국민연금관리공단, 각국의 공적연금제도, 1988.  
대한노인회, 노령수당지급제도 실시방안에 관한 공청회 결과보고서, 1990.  
———, 노령수당지급제도 실시에 따른 우리의 주장, 1990.  
박 순일의, 저소득층의 사회복지 수요분석, 한국보건사회연구원, 1990.  
보건사회부, 노인복지사업지침, 1992.  
———, 생활보호대상자 현황분석, 1992.  
———, '92 주요업무자료, 1992.  
서울시, 노인복지정책 수립을 위한 조사연구, 1989.  
의료보험관리공단, 의료보험통계연보, 1989, 1990.  
의료보험조합연합회, 의료보험통계연보, 1989, 1990.  
이 가옥, '노인소득보장정책', 2000년대를 향한 노인복지정책, 한국보건사회연구원, 1992.  
이 가옥의, 노인단독가구 실태에 관한 연구, 한국보건사회연구원, 1989.  
———, 노인부양에 관한 연구, 한국보건사회연구원, 1990.  
장 인협, 최 성재, 노인복지학, 서울대 출판부, 1987.  
정 경배의, 국민연금의 재정안정과 기금의 적정운용, 한국보건사회연구원, 1991.  
정 복란의, 생활보호제도 개선에 관한 연구, 1990.  
중앙대학교 사회복지학과편, 한국사회보장제도의 재조명, 한국복지정책연구소 출판부, 1992.  
최 일섭, 김 태성, 빈곤론, 도서출판 나남. 1991.

통계청, 한국경제지표, 1992, 3/4.

한국개발조사연구소, 한국노인의 생활과 의식구조, 1990.

한국보건사회연구원, 사회복지 장기발전계획, 1992.

현 외성, "한일노인복지법의 형성과정에 관한 연구", 한국노년학 제 7호, 1988.

<일본 자료>

후생성 후생통계협회, 보험과 연금의 동향, 1991.

전국사회복지협의회, 사회복지의 동향, 1985.

楯郁夫, 연금의 기초지식, 타이ヤumont社, 1967.

사회보장연구소, 일본사회보장자료I, II(상), II(하), 1975.

—————, 일본사회보장자료III(상), 1988.

<외국자료>

Achenbaum, W. Andrew, Social Security: visions and revisions, Cambridge, USA, 1986.

George E. Rejda, Social Insurance and Economic Security, Engiewood Cliffs, USA, 1988.

Health and Welfare Canada, The Changing Composition of the Incomes of the Elderly, 1986.

—————, The Income Security Programs, 1990.

—————, The Experience with Income Supplement Programs for the Elderly-Social Security Five Countries Meeting, Canada, 1990.

P. R. Sarkar, Proutist Economics, Calcutta, India, 1991.

—————, The Liberation of Intellect - Neo Humanism, Calcutta, India, 1989.

The Advisory Council on Social Security, Final Report(USA), 1938.

U. S. Department of Health and Human Services, Social Security Handbook, 1988.

—————, Social Security Programs in the United States, 1989.

—————, SSI, 1991.



노령계층의 소득보장 방안

---

1992年 12月 日 印刷

1992年 12月 日 發行

發行人 池 達 顯

發行處 韓國保健社會研究院

서울特別市 恩平區 佛光洞 산42-14

電話 355-8003~7

印刷處 大明文化社

電話 263-1292~3

273-1292

---

