

여성노인의 생활실태와 빈곤해소 방안¹⁾

A Poverty Solution of Low-Income Elderly Women in Korea and Their Life Conditions



장미혜 한국여성정책연구원 연구위원

여성노인들이 태어나고 성장한 시대적 특성이 이들의 노후의 삶에 응축되어 반영되고 있다. 이들 여성노인의 첫 번째 세대적 특성은 여성들의 경제활동참여가 늘어나면서 가족구성원들이 가정에서 노인을 돌보기 힘든 세대에 노후를 맞이한 첫 세대라는 점이다. 혼자서 일상생활을 할 수 없는 여건임에도 불구하고 시설에 입소하지 못하고 가족의 돌봄 없이 혼자서 생활하는 여성노인이야말로 가장 대표적인 취약계층이라고 할 수 있다. 각종 질병에 시달리고 있으면서 가족구성원으로부터 제대로 보호받지 못하고 있는 여성노인들을 위해 최저생계비 지원, 안전하고 저렴한 주거시설 제공, 가족의 무관심과 방임을 대신해 줄 돌봄 서비스의 개입과 같은 대책이 필요한 실정이다.

1. 머리말

저출산 현상과 맞물리면서 급격히 고령화 사회로 변화하고 있는 한국 사회에서 노인의 빈곤 문제는 중요한 사회적 현안 문제로 대두되고 있다. 노인빈곤의 문제는 빈곤상태에 있는 노인의 범위가 전체노인인구의 40%를 넘어서는²⁾ 매우 광범위한 수준이라는 점과 절대적인 빈곤의 수준이 심각하다는 두 가지 특성을 보이고 있다.

저소득층과 여성들 사이에 넓은 사각지대가 존재하며 급여수준도 낮은 국민연금제도는 저소득 노인 인구층의 빈곤을 해소해주기에는 역부족이다. 65세 이상 노인 국민연금 수급률에 대한 장기전망도 2015년 35.7%, 2020년 41.0%, 2030년 50.2%에 머물고 있어 보편적인 노후소득보장제도로서 한계를 보이고 있다³⁾. 이러한 문제점을 보완하기 위해 이제 막 시작한 기초노령연금은 노후소득을 대체하기에는 절대액이

1) 이 글은 '한국여성정책연구원(2012). 여아와 여성이 안전한 지역사회 환경조성방안 IV: 한국보건사회연구원(2013). 여성노인의 노후 빈곤 현황 및 대응정책'의 연구결과의 일부임.

2) 전체노인의 빈곤율은 노동패널을 분석한 자료(김옥금, 2007)에서는 53%, 노후보장패널자료를 분석한 이번 연구에서는 전체 노인 중 43.5%가 빈곤층인 것으로 추정되고 있음.

3) 보건복지부(2013). 2012년 기초노령연금.

부족한 실정으로 현재의 노인세대들은 우리사회에서 빈곤층으로 전락할 수 있는 제도적 안전장치로부터 소외되어 있는 대표적인 집단이라고 볼 수 있다. 2008년도에 도입되어 노인가구의 약 70%가 수혜를 받고 있는 기초노령연금의 1인당수급액은 1인가구의 최저생활비에 훨씬 미달하는 액수만을 지원받고 있다. 서구사회의 경우 노후 소득보장체계가 발전하면서 노인 빈곤율이 개선되고 있는데 반해 우리나라의 노인 집단의 빈곤율은 경제적 상황이 나아지고 있음에도 불구하고 개선되기보다는 오히려 악화되고 있다는 특성을 보인다⁴⁾.

노인빈곤의 문제가 심각한 사회문제로 대두되고 있는 한국사회의 현실을 보면 전통적인 부모부양과 효에 대한 가치관이 와해되고 부모와 자식 간의 관계에 관한 사회적 규범이 빠르게 변화해가고 있다는 것과 밀접한 연관성을 지니고 있다. 자녀 세대들은 부부와 자녀의 핵가족을 가족의 중심으로 생각하고 핵가족의 범위를 벗어나는 가족구성원의 부양을 짐스러워하고 있다. 많은 노인들이 신체적으로 쇠약해지고 질병을 앓고 있기 때문에 경제적 생산 활동은 커녕 일상생활을 하기에 불편한 상황에 처해 있고, 가족으로부터 아무런 돌봄도 받지 못하고 방치되어 있으나 이를 뒷받침 해줄 제도적 기반은 이제 도입상태에 있다. 아직 생활비에 못 미치는 지원을 받고 있거나, 부양가족이 있다는 이유로 최소한의 지원조차 받지 못하기 때문에 국가와 가족으로부터 이중적으로 소외된 상태

에 놓여 있는 것이다. 노후생활을 하기에 충분한 저축이나 재산을 가지고 있다고 응답한 80대 이상 여성노인의 비중은 16.9%에 불과한 것으로 나타나고 있다⁵⁾.

이처럼 한국사회에 만연되어 있는 노인 빈곤의 원인은 1) 개인적으로 노동시장에서의 은퇴로 인한 근로소득의 감소내지는 중단, 2) 노후의 소득감소에 대비할 수 없는 생애 내에 누적되어 온 자산소득이나 사적연금의 부족, 3) 건강이 허락된다고 해도 노인에게 주어진 일을 할 수 있는 기회가 적어서, 4) 가족이나 친척 등으로부터의 지원 부족, 5) 국민연금, 특수직연금, 기초생활보장급여, 기초노령연금 등 제도적으로 지원해주는 공적이전소득액의 절대액 부족, 혹은 지급자격으로의 미달 등으로 인해 수급대상자가 되지 못하는 점이 복합적으로 작용한 결과라고 볼 수 있다.

노인빈곤 문제가 심각한 가운데 여성노인의 빈곤은 더욱 심각함에도 불구하고 우리나라의 여성노인들의 빈곤은 빈곤계층 전체와 구별되는 한국사회의 급격한 변화로 인한 이들 세대만이 지닌 고유한 특성에 충분히 주목되지 않아왔다. 은퇴로 인한 근로소득의 감소는 남성노인과 여성노인이 모두 함께 겪는 빈곤의 원인으로 지목되고 있지만, 대부분의 여성노인들은 생애기간 지속적으로 연금수혜를 받을 수 있는 공식적인 일자리를 유지하고 있는 남성들과 달리, 소득이 중단된 이후 일할 수 있는 기회가 없기 때문에 소득의 공백을 메꾸어 줄 별다른 수단 없

4) 여유진 외(2012). 현재대 노인의 빈곤 실태 및 소득보장방안 연구, 한국보건사회연구원.

5) 정미혜 외(2012). 여아와 여성이 안전한 지역사회 환경 조성방안(IV): 여성노인의 안전실태와 정책적 대응방안, 한국여성정책연구원.

이 노후를 보내게 된다는 점에서는 차이를 보이고 있다.

현재연령이 65세 이상인 여성노인들이 지닌 여성들이 태어나고 성장한 시대적 특성이 이들의 노후의 삶에 한국사회의 산업화과정이 응축되어 반영되고 있다. 이들 여성노인의 첫 번째 세대적 특성은 여성들의 경제활동참여가 늘어나면서 가족구성원들이 가정에서 노인을 돌보기 힘든 세대에 노후를 맞이한 첫 세대라는 점이다. 혼자서 일상생활을 할 수 없는 여건임에도 불구하고 시설에 입소하지 못하고 가족의 돌봄 없이 혼자서 생활하는 여성노인이야말로 가장 대표적인 취약계층이라고 할 수 있다.

여성노인의 빈곤의 특수성은 단순한 소득의 중단뿐만 아니라 생애사적으로 누적되어온 소득과 자산소득의 젠더 간 불평등이 중요한 이유로 작용한 결과라는 점이다. 이들이 경제활동이 가능하던 시기의 한국사회는 산업화되어가는 과도적 시기였기 때문에 여성을 위한 일자리는 제한되어 있었다. 뿐만 아니라 많은 여성노인들이 고등교육의 수혜가 확대되기 이전에 태어나고 성장하였기 때문에 교육수준이 낮아서 이들이 일할 수 있는 직종은 제한적일 수밖에 없었다. 많은 여성노인들이 일을 할 수 있었던 자신의 생애기간동안 무급가족종사자로서 혹은 비공식적이거나 간헐적으로 일할 수밖에 없다. 이러한 노동시장경력의 단절로 인해 여성노인들은 공적연금의 수혜자격에서 배제되고 노후를 대비해서 사적으로 축적해온 연금이나 저축액도 남성노인에 비해 적다.

전반적으로 현재 한국사회 여성노인의 빈곤은 교육기회와 소득수준의 세대 간 불평등, 성

별불평등, 생애기간내의 소득불평등이 누적되어온 총체적 결과라고 할 수 있다. 미래에 노인 인구 중 교육수준이 높고 자식에게 의존하지 않고 스스로의 노후를 대비하는 베이비부머세대가 차지하는 비중이 늘어나면 여성노인빈곤의 양상은 변화할 것이다. 그러나 현시점에서 노인 인구의 대부분은 경제적으로 잘 준비하지 못한 상황에서 그들이 기대했던 것보다 긴 노후를 보내고 있기 때문에 심각한 노후빈곤을 경험하고 있다. 현재 어느 때보다 빈곤상태에서 각종 질병에 시달리고 있으면서 가족구성원으로부터 제대로 보호받지 못하고 있는 여성노인들을 위해 최저생계비 지원, 안전하고 저렴한 주거시설 제공, 가족의 무관심과 방임을 대신해 줄 돌봄 서비스의 개입과 같은 대책이 필요한 실정이다.

2. 빈곤 여성노인의 실태

1) 조사결과

기초노령연금·국민연금·퇴직·개인연금과 가족으로부터의 지원이 노후의 소득을 보장해주는 구성원이라고 할 수 있는데, 이들의 총액이 기초적인 생활을 보장해줄 때 노인들은 빈곤층으로 전락하게 된다. 개인 소득을 기준으로 남성, 여성, 그리고 빈곤 여성노인의 소득원별 보유 현황을 분석한 결과, 남성노인의 40%가 근로소득이 있는 반면, 이 수치가 여성노인에게서는 15.8%, 빈곤 여성노인에게서는 14%로 감소하였다. 특히 공적이전소득은 전체 노인 중에서 무려 75%가 보유하고 있는 것으로 나타났고, 이것

은 사적 이전소득 보유율의 1.7배에 달하는 수치였다. 국민노후보장패널조사 4차 자료(2011년)를 통해서 노인의 개인소득원을 분석해보면 남성노인은 공적 이전소득의 80%가 특수직역연금과 국민연금 등 공적연금체계가 차지하고 있는 반면, 여성노인의 경우 가장 큰 비중을 차지하는 항목은 기초노령연금으로 총소득의 57%를 차지하고 있었다. 공적 이전소득과 사적 이전소득의 수준과 비중을 종합해보건대, 빈곤 여성노인의 개인소득에서 가장 큰 비중을 차지하는 소득원은 공적이전소득으로서, 개인 총소

득 중에서 무려 40%에 달하고 있다. 여성노인의 경우 노년전기(65~69세)서 30% 수준을 유지하던 근로소득의 비중은 노년 중기(70~79세) 단계에 접어들면서 10% 이내로 줄어든다.

같은 자료를 이용하여 여성노인의 빈곤상태와 원인을 살펴본 결과, 남성노인의 경우 40.1%의 빈곤율을 보인 반면, 여성노인은 45.9%로 더욱 높았다. 특히 여성노인의 빈곤율은 노년 중기, 즉 75세 이상 84세 이하의 시기에 가장 높았다. 또한 빈곤의 강도를 가리키는 지표인 빈곤갭 비율을 적용한 결과, 전체 노인을 대상으로

표 1. 빈곤 여성노인 연령대별 소득 구성현황(개인소득)

(단위: 천원, %)

구분	여성노인(N=2,337)		65~74(N=1,349)		75~84(N=815)		85+(N=173)	
	평균소득 (표준편차)	비중	평균소득 (표준편차)	비중	평균소득 (표준편차)	비중	평균소득 (표준편차)	비중
근로소득	948.2 (3,197.1)	22.8	1,406.2 (3,918.2)	31.2	372.3 (1,729.8)	9.6	89.0 (616.5)	3.3
재산소득	519.1 (3,192.0)	12.5	591.9 (3,322.5)	13.1	501.2 (3,299.8)	12.9	35.5 (229.0)	1.3
금융소득	134.9 (1,484.8)	3.2	146.7 (1,776.5)	3.3	143.4 (1,046.8)	3.7	1.7 (18.6)	0.1
부동산소득	384.2 (2,740.7)	9.2	445.1 (2,757.3)	9.9	357.8 (2,986.9)	9.2	33.8 (228.5)	1.3
개인연금	22.9 (567.1)	0.6	39.6 (746.1)	0.9	0 (0)	0.0	0 (0)	0.0
사적이전소득	1,284.6 (2,420.2)	30.9	1,170.86 (2,246.3)	26.0	1,477.8 (2,626.3)	38.0	1,260.5 (2,661.7)	47.1
공적이전소득	1,381.1 (3,271.4)	33.2	1,299.61 (3,057.1)	28.8	1,535.0 (3,811.3)	39.5	1,290.9 (1,785.3)	48.2
총소득	4,155.8 (6,116.9)	100.0	4,508.3 (6,554.4)	100.0	3,886.4 (5,759.3)	100.0	2,676.0 (3,312.9)	100.0

자료: 제 4차 국민노후보장패널조사

15.8%가 나타났고, 이러한 수치는 여성노인에게서 약 3.5% 포인트 정도 높았다. 이러한 수치는 한국사회의 여성노인이 빈곤에 처하게 될 위험 자체도 매우 높지만, 빈곤에 진입할 경우 그들이 경험하는 빈곤의 강도가 상당히 심각하다는 것을 보여주는 것이다.⁶⁾

공적연금으로서 1988년 도입되어 1999년 도시지역가입자에 대한 적용확대를 통해 전 국민 연금화를 달성한 국민연금이 중추적 제도로 존재하며, 2008년부터 국민연금 사각지대를 해소하고 1인 1연금을 달성하기 위한 목적으로 중하위 70% 노령계층에게 기초노령연금이 도입되어 시행되었다. 이후 노후생활을 보장해주는 공적소득보장체계의 대표적인 제도로 자리 잡았으나, 국민연금은 넓은 사각지대와 낮은 급여 수준이 문제가 되고 있다. 국민연금 수급자는 2012년말 현재 184만명 수준으로, 이는 65세 이상인구 대비 30.7% 수준이다. 이를 성별 국민연금 수급자로 구분해보면, 해당 성별 노인인구 대비 국민연금 수급률의 경우, 남성노인은 45.5%, 여성노인은 20.3%로 남성노인이 여성노인에 비해 2배 이상 높은 국민연금 수급률을 보이고 있다.⁷⁾ 국민연금 사각지대가 이처럼 남성노인과 여성노인 간에 큰 격차를 보인다. ‘공적연금 사각지대의 여성화’가 나타나는 이유는 국민연금이 소득활동에 기반한 보험료 납입기간에 비례하여 수급자격이 결정되기 때문에 경

제활동참여율 및 참여기간이 짧은 여성들에게 불리하기 때문이다.

반면 기초노령연금은 중하위 70% 노령계층을 대상으로 하기 때문에 상대적으로 중하위 소득계층에 분포되어 있는 여성 노령층이 수급을 받을 가능성이 높다. 기초노령연금의 성별 수급 현황을 살펴보면, 남성 노인이 약 139만명 수급하고 있는 반면, 여성 노인은 255만명이 수급하고 있다. 성별 노인인구 대비 기초노령연금수급률은 남성노인은 56.2%, 여성노인은 72.5%로 여성노인이 남성노인에 비해 1.3배 높은 기초노령연금 수급률을 보였다.⁸⁾ 수급자의 성별 분포로 보면, 기초노령연금 수급자 중 남성노인이 41.2%, 여성노인이 58.8%를 차지하고 있다. 연령이 높아질수록 여성 수급률은 더욱 높아져, 80세 이상에서는 수급자 중 여성노인의 비율이 75% 이상을 차지하고 있다. 빈곤 여성노인의 개인소득에서 가장 비중이 큰 것은 공적이전소득으로서, 이것은 개인 총소득 중에서 무려 40%를 차지하고 있었고, 이러한 결과의 배경에는 2008년부터 시행되기 시작한 기초노령연금이 영향을 미쳤을 것으로 판단된다. 그런데 역설적이게도 이러한 결과는 오히려 월 10만원도 채 되지 않는 기초노령연금의 지급으로 여성노인의 소득분포를 변화시킬 정도로 여성노인의 소득이 수준이 상당히 낮다는 것을 반증하는 것이기도 하다.

6) 심층면접에서 많은 여성노인들은 마지막으로 차상위 계층 노인이라도 기초생활급여 대상 노인들에 비해 살림살이가 더 낫지 않은 경우가 많았고, 이들 중에는 생활비 지원이 더 많이 되는 기초수급자가 되고 싶어 하는 경우도 있었음. 기초생활보장 수급자 선정 기준에 대해 많은 면접 대상자들이 억울함과 불만을 호소했음.

7) 국민연금공단(2013), 2012년 국민연금통계연보.

8) 보건복지부(2013), 2012년 기초노령연금.

2) 심층면접결과

2013년도 연구과정중에 진행된 심층면접결과⁹⁾ 공적 연금에 대한 의존도의 경우 모든 면접 대상자들은 최저 수준으로 먹고 살 수는 있지만 그 외의 경우 여유는 거의 없는 저소득 직업에 종사한 것으로 나타나고 있다. 생애기간동안 직업 안정성과 직장 내 복지가 제공되는 정규직을 가지기 보다는 비공식적 영역에서 대부분 일을 해왔고, 공식적인 영역이라도 한 달의 벌이만 보장되는 열악한 상황에서 일을 한 경험이 많이 있었다. 이는 노인이 되어서의 경제적 생활을 준비하지 못하는 하나의 원인이 되었고, 노후를 대비하지 못하는 원인이 되기도 하였다. 또한 노인들이 하는 일은 정규적인 일이라기보다 혼자서 하는 부업 성격의 일이며, 일의 종류도 매우 제한적이었다. 노인들은 건강상의 문제로 고된 노동을 할 수 없을 뿐만 아니라 저학력인 노인들이 많아 할 수 있는 일들이 한정되어 있었다.¹⁰⁾ 공적 연금의 지원이 겹치거나, 중복되는 지원의 경우 둘 중 하나가 삭감되는 경우도 있었다. 예를 들어 두 가지 경로의 복지지원으로 인해 의료비 지원이 겹쳐서 실제로는 한 가지 복지 지원만 받는 것과 비슷하게 되었다. 이로 인해 큰 수술 등은 여전히 본인이 부담해야 하며, 의료급여 1종으로서 받을 수 있는 혜택 외에 다른 의료 관련 혜택은 받지 못하고 있었다. 배

우자 사후 배우자의 연금을 수령하는 경우도 있었지만, 그 사례의 수는 극히 드물었으며, 신청 절차 등을 몰라 혜택을 받지 못하는 경우도 있었다. 또한 대상자마다 제공되는 혜택이 다른 것으로 나타났다.

빈곤상태에 있는 여성노인들의 상당수가 경제활동을 하고 있어 기초수급 대상에서 제외되지만, 수입이 기초수급액 보다도 적은 경우가 많아 복지 사각지대에 놓여있다고 볼 수 있다. 경제활동을 할 의지가 있지만 못하는 경우에 보조금으로는 본인의 의료비도 감당하기 부족한 실정인 것으로 나타났다. 예로, 손자손녀를 키우고 있는 경우 지출은 더욱 커졌다. 때문에 경제활동을 필요로 하지만, 나이가 많아 일자리를 구하는데 어려움을 겪는 경우가 많은 것으로 나타났다. 이는 학교를 제대로 나오지 않았거나, 젊은 시절 사회생활을 해 본 적이 없어 공공근로나 일당 일자리 이외에 구할 수 있는 일자리가 많지 않기 때문인 것으로 나타났다. 직업교육과 경험의 부족은 자신감을 크게 저해하는 요인으로, 노인들은 일을 할 수 없다고 미리 체념하기도 하였다. 수급액이 넉넉하지 않아 추가 예산이 필요한 사람도 일을 하지 못하고, 일을 할 수 있는 사람도 아예 일을 할 계획을 포기해 버리는 일이 발생하고 있는 것으로 나타났다. 일을 할 수 있을 만큼 건강한 노인들에게 일은 생활의 활력이 되기도 하는데, 일을 하기 위해

9) '한국보건사회연구원(2013). 여성노인의 노후빈곤 현황 및 대응정책'의 연구과정에서 시행된 심층면접결과와 일부인. 조사대상선 정기준은 빈곤노인은 공공부조의 수급여부로 선면접 대상자 중 기초생활 수급자는 19명, 차상위 계층은 11명, 기초생활급여 혹은 차상위 계층에 해당되지 않는 자는 2명이었음.

10) 특히 박스 수거는 기술이 없고, 써주는 곳이 없는 노인들이 할 수 있는 몇 안 되는 일 중 하나이기 때문에 몸이 아파도, 주변에서 달가워하지 않아도 이를 지속하고 있는 노인들이 많았음.

서는 새로운 지식을 배우는 과정을 통해 사회와 접촉할 수 있고, 정신과 육체적 활동을 촉진해 보다 젊고 건강하게 사는 것이 가능해지지만 많은 노인들이 일을 하면 수급 지원이 줄어든다는 점 때문에 일 자체를 포기하는 경향을 보이고 있었다.

가족에 대한 경제적 의존도를 살펴보면 대부분의 노인들은 가족에게 경제적 도움을 기대할 수 없을 만큼, 가족 역시 빈곤하였다. 가족에게 경제적 지원을 받는 면접대상자들은 가족에 대한 경제적 의존도가 높은 편이었다. 대부분은 자녀들도 경제적 형편이 좋지 못한 상황에서 부모에게 경제적 지원을 하고 있는 상황이었다. 이로 인해 자녀에게 의지하는 것 자체에 대해 미안함을 크게 느끼거나, 삶에 대해 비관하기도 하였다. 가족의 경제적 지원이 낮은 경우는 생활비가 부족하기 때문에 가족의 간헐적인 도움은 보탬이 되지만, 이러한 수입은 언제 생기고 끊길지 모르기 때문에 생계에 큰 도움이 되지 못한 것으로 보인다. 가족의 경제적 지원을 받지 않는 경우는 자녀들이 부모를 돕고 싶은 마음은 크지만, 워낙에 상황이 여의치 않아 못 돕는 경우가 많았다.

노인의 노후준비를 묻는 질문에는 자녀가 돌보아주기를 기대하는 경우와 손자손녀가 돌보아주기를 기대하는 경우, 형제가 돌보아주기를 기대하는 경우가 있었다. 또한 가족이 돌보아주기를 기대하지 않는 경우, 자녀가 없는 경우, 자녀가 연락을 자주 하지 않는 경우, 자녀들의 부양부담을 원치 않는 경우가 있었다. 돌보아줄 사람이 없어서 이러한 시설에 가야할 것 같다고 말한 면접대상자들도 있었고, 노인 개인을 기반

으로 복지제도를 구성하는 것과 더불어, 부부 단위의 제도적 배려도 고려해야한다고 주장하는 면접자도 있었다. 특별한 대책이 없는 대부분의 노인들은 미래를 위한 대책을 갖고 있지 못했다.

빈곤해소를 위한 여성노인의 정책욕구를 살펴보면, 기초생활급여를 받더라도 의식주 중 하나인 기본적인 식생활도 제대로 영위하기에 힘든 상황인 노인들이 많았던 만큼, 이를 해결하기 위해 금전적인 지원이 필요하다고 대답한 노인들이 많았다. 면접 대상 노인들 중 단 한 명을 제외하고는 모두 생활비가 매우 부족하다고 답했다. 주거는 노인들을 가장 걱정하게 하는 요소이자, 국가의 지원을 필요로 하는 부분이었다. 노인들은 집에서 많은 시간을 보내는 경우가 많았으며, 더 나은 주거 환경은 이들의 생활의 질을 개선해 줄 수 있는 중요한 욕구 중 하나인 것으로 나타났다. 조사대상노인의 91.4%가 고령자를 위한 주거비 보조가 필요하다고 응답하였다. 주거개조를 위한 지원비는 대부분의 노인들이 그 필요성을 절실히 느끼고 있는 부분이다. 고령자를 위한 주거비 보조, 고령자를 위한 영구 임대주택 제공, 장기 전세주택, 주택담보모기지론 중에서 노인들이 가장 원하는 것은 고령자를 위한 주거비 보조였다. 더 나아가 현재 우리나라에서 의료급여를 받는 사람들은 일반 병원을 이용할 때 의료비를 상당부분 지원받고 있다. 하지만 병원비나 약값을 내는 부담이 매우 줄었음에도, 여전히 지원의 사각지대에 놓인 의료항목들이 많은 것으로 나타났다. 또한 의료비 지원뿐만 아니라 병원 통원에도 도움을 필요로 하는 노인들이 있었다. 움직이기가 힘든 노인들은 병원에 가

는 것부터가 쉽지 않았다. 노인들 중에는 거동이 불편한 사람들이 많기 때문에 건강한 사람들이 쉽게 할 수 있는 가사활동도 노인들에게는 힘에 부칠 때가 많은 것으로 나타나 가사지원 욕구를 나타냈다. 또한 생활용품을 사는데 하나하나 비용이 들기 때문에 이런 것들을 국가차원에서의 지원을 바라기도 하였다.

특히 이들은 남성 중심적인 가족관계에서 주권을 비록한 가족의 재산에 대한 처분권과 통제력의 행사에 있어서도 불리한 위치에 놓이게 된다. '다른 사람이 내 돈 또는 재산 등을 허락 없이 사용하거나 빼앗아 간' 경험을 70~79세 여성노인 중 15.37%, 80세 이상 여성노인 중 16.57%에 달하고 있고 이는 같은 연령대, 70~79세의 남성노인의 경험률 11.76%, 80세 이상 남성노인의 경험률 9.09%에 비해서 높은 수치이다. 재산소득의 경우 남성노인의 26.8%가 소유하고 있지만, 여성노인에게서는 9.8%, 빈곤 여성노인에게서는 7.4%에 불과한 것으로 나타났다. 그리고 건강이 허락되고 일을 할 의사가 있어도 여성노인이 할 수 있는 일은 제한되어 있는 현실 또한 여성노인의 빈곤을 가속화시키는 요인으로 작용한다¹¹⁾.

여성노인들은 자녀에 대한 기대가 크고 가족의 일원으로서 자신의 위치를 자리매김하는데 익숙하지만 현실적으로는 그 가족으로부터 떨어져 혼자 살고 있다. 여성들은 남성보다 평균 수명이 길기 때문에 다양한 측면에서 자녀에게

의지하는 기간도 길다.

여성노인들은 남성노인들과 달리 전통적으로 돌봄 제공자로서의 역할을 수행해왔기 때문에 다른 사람으로부터 수발을 받지 않으려는 경향이 있다. 많은 여성노인들은 건강이 허락하는 한 집안일을 하거나 손자녀를 돌보는 일을 지속한다. '누군가의 도움 없이 일상생활을 할 수 없다'고 응답한 노인은 노년초기에는 88.75%였다가 중기로 오면 75.28%, 후기로 오면 49.19%로 떨어지고 있다. 80세 이상의 노인 중 28.4%가 혼자서 대중교통을 이용할 수 없다고 응답했고, 혼자서는 병원에 다닐 수 없다고 응답한 80세 이상 노인은 40.4%에 달하는 것으로 나타나고 있었다¹²⁾.

3. 정책적 개선방안

1) 여성노인의 관점에서 본 연금 개선방향¹³⁾

우리나라의 노후소득 보장체계는 기본적으로 소득활동과 기여금 납부를 전제로 급여가 제공되기 때문에 경제활동 참여 기회가 매우 제한적이고, 전통적인 가족돌봄자(무급 가족종사자) 역할을 해왔던 대부분의 여성노인이 현행 노후소득 보장체계의 사각지대에 놓일 가능성이 높다. 여성은 소득기간이 짧고 수명은 길어, 자녀 양육 등 돌봄에 대한 충분한 보상이나 제도적

11) 장미혜(2012). 전개서.

12) 장미혜(2012). 전개서.

13) 이 부분은 '석재은(2012). 한국의 연금개혁과 젠더레짐의 귀착: 젠더통합 전략을 통한 젠더평등을 향하여, 한국여성학 28(3), pp.95~144'에서 발췌 인용하였음.

배려가 없다면 소득이나 기여와 급여를 연계시키는 개혁은 여성에게 불리할 수밖에 없다. 노령계층에 대한 기초소득보장을 위한 기초노령연금제도는 개인단위로 지급되는 현금이기 때문에 국민연금제도의 사각지대를 보완해주고 여성노인의 빈곤을 감소시키는데 효과가 있지만, 아직 기본적인 생활을 보장해주기에는 그 절대액이 부족한 실정이다. 이러한 점을 감안할 때 고용여부나 고용기간만 반영된 현재의 국민연금제도의 수급기준의 보완이 필요하며, 예산의 제약이 있겠지만 연금급여율의 설정 시 연금가입기간이 짧다고 하더라도 실질적 연금급여액이 최저생활을 보장해주는 방향으로 나아가는 방향으로의 개혁이 필요하다. 이때 시간제나 자영업 종사자의 비중이 높고 남성들에 비해 임금수준이 낮은 여성노동 특성을 반영하고, 돌봄노동의 가치를 고려하는 방안을 검토해야 한다.

그리고 마지막으로 1997년 도입된 분할연금은 혼인기간이 5년 이상인 경우, 혼인기간에 축적된 연금권에 대해 균분하여 부부 간에 권리를 갖도록 하고 있다. 도입당시 여성이 재혼하는 경우 분할연금을 받지 못하는 것으로 되었던 것은 2007년 법 개정으로 수정되어 재혼한 경우에도 분할연금 수급권이 인정되고 있다. 분할연금의 실질적 수급권은 배우자의 노령연금수급권이 발생했을 때 발생한다. 따라서 배우자가 조기 사망 및 수급기간요건 미충족으로 노령연금수급자격을 획득하지 못하였을 경우 분할연금 수급권은 적용되지 못한다. 연금재정에 중립성을 유지하고자 노령연금수급권의 발생시점에서 분할연금 수급권이 발생하도록 설계한 것은 여성의 독립적 연금수급권 지원에 미흡하다.

선진국에서도 분할연금의 급여분할 시점은 급여수급시점이 아니라 이혼시점 혹은 혼인기간 동안 지속적으로 분할 관리하고 있다. 혼인기간 동안 지속적으로 급여를 분리하는 것은 행정낭비가 될 수 있으므로, 분할연금 사유가 발생하면 이혼 시점에서 혼인기간 동안의 연금권을 분할하는 방식을 취하는 것이 보다 합리적인 개선책일 수 있을 것이다.

2) 여성 노인 일자리 지원

현재 정부에서 실시하고 있는 노인 공동작업장, 취업알선센터, 고령자인재은행, 노인인력지원기관, 노인 일자리 박람회 등의 노인일자리 창출 정책에 대하여 본 조사결과 많은 노인들이 인지하지 못하고 있지만 특히 여성노인들의 인지도는 더욱 떨어지고 있는 것으로 나타났다. 실제 일자리를 찾아서 근로활동을 하고 있는 노인들은 여러 가지 장애요인으로 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났는데 그 중 하나가 취업정보의 부족이다. 노인 일자리에 대한 제도적 장치를 확립하는 것도 중요하지만 동시에 정책에 대한 인지도가 낮은 여성노인들에게 정책에 대한 정보를 제공하는 것도 매우 중요할 것이다. 이를 위해서는 노인들이 자주 이용하는 보건소, 경로당, 주민자치센터, 반상회 등에 노인일자리 정책이나 사업에 관련한 책자를 제작하고 배포할 수도 있다. 특히 여성노인의 경우 가족 내의 가사와 돌봄을 위해 노동시장에서 이탈하여 경력이 단절되는 경우가 많고, 이렇게 단절된 이후 재취업을 할 때에는 기존의 직업보다 낮은 수준에서 근무하게 되는 경우가

많다. 즉 현재의 노인이 교육불평등 등의 기회 불평등으로 인해 애초에 질 좋은 노동시장으로의 진입이 어려웠던 것에 반해, 향후의 여성노인빈곤은 가사노동 및 돌봄노동 등으로 인한 경제활동 이탈에 기인할 가능성이 높다. 따라서 향후 이를 방지하기 위해 경력단절을 최소화하고, 여성의 노동시장 접근성을 향상시킬 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 구체적으로, 경력단절여성을 대상으로 한 직업훈련, 직종에 따른 직무훈련 등을 확대하고 내실화 하여 직업훈련이 ‘괜찮은 일자리(decent work)’에 진입하기 위한 실질적인 수단이 될 수 있도록 해야 할 것이다. 이와 함께, 근로능력이 있는 저소득 여성노인이 일자리를 통해 소득을 창출할 수 있도록 다양한 일자리 사업의 확대도 필요할 것으로 보인다. 이와 함께, 여성들이 경력단절을 경험하게 되는 주된 원인이 가족 내 보호활동과 가사노동이라는 점을 고려할 때 돌봄의 사회화도 함께 추진되어야 할 것이다. 즉, 여성들은 가족주기와 관련하여 노동경력의 단절, 일-가정 양립과 관련된 갈등상황을 경험하게 되는 경우가 많다는 점에서 자녀양육, 노인돌봄 등에 대한 부담을 최소화하는 사회적인 돌봄시스템 구축이 병행되어야 할 것이다¹⁴⁾.

3) 저소득층 노인가구에 대한 주거비 지원

노인 1인 가구의 대부분이 법률적으로 지정하고 있는 시설기준에 미달하는 주택에 살고 있

음에도 불구하고 주택개조를 위한 지원을 받은 노인가구가 거의 없는 것이 현실이다. 즉, 노인들이 실질적인 수혜를 받을 수 있는 주거 개조비 지원이 이루어져야 한다. 재원조달을 위해 노인장기요양보험의 지원항목에도 개조비용을 포함하거나, 역모기지제도 내에 주택개조지원비를 포함시키는 방법을 강구해볼 수 있을 것이다. 그리고 대부분의 노인들이 소득이 적다는 점을 감안하여 노인편의시설을 갖춘 주택개조비용을 융자해주고 매월 분할 상환하도록 하는 제도를 도입할 수도 있다.

주거빈곤상태에 있는 저소득층 노인가구에 대한 실질적인 주거비 보조가 이루어지기 위해 (1) 기초생활수급대상인 노인가구가 임대료를 체납하였을 경우 입주자가 지불하지 못한 부분에 대한 임대료를 일정부분 보조해줄 수 있는 제도가 필요하며, (2) 일정소득 이하의 노인 단독가구에 일정 부분의 월세를 국고에서 보조해주는 방법을 강구해볼 수 있다. (3) 마지막으로 일정한 소득수준 이하의 고령자로 보증인이 없을 때 지방자치단체가 임대료 지불을 보증해줄 수도 있을 것이다. 이는 주택 소유주가 갖는 불안감을 줄여주고, 주택 임차인에게는 안정된 주거환경을 확보할 수 있도록 지원할 것으로 기대된다. 부
록
지

14) 윤희식 외(2005). 절대 및 차상위 빈곤선을 통해본 여성가구주 가구의 빈곤지위 결정에 관한 연구: 저소득 여성가구주 가구를 중심으로, 사회보장연구, 21(3), pp.263~293.