노후생활보장의 강화

석재은 한국보건사회연구원 부연구위원

1. 노후소득보장

1) 참여정부의 노후소득보장 관련 정책구상

노후소득보장과 관련한 참여정부의 공약과 정책구상은 노후소득보장제도의 중심축인 국민연금은 현행 제도의 틀을 그대로 유지하고, 현재와 미래에 발생할 국민연금의 사각지대는 현행 한시적이고 선별적인 경로연금을 영구적이고 준보편적 제도로 확대 개편하여 포괄하겠다는 것으로 요약될 수 있다.

그 구체적인 내용과 경과를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 참여정부 정책구상은 국민연금의 경우 국민연금제도발전위원회의 정책제언에 따라 개선하되, 현행 제도의 기본틀을 유지하면서 광범위한 납부예외자 및 보험료 미납자 등에 대한 제도 및 관리상의 대책을 세워나간다는 것이었다. 국민연금제도발전위원회는 국민연금의 급여율을 60%에서 50%까지 단계적으로 인하하고, 보험료율을 2010년부터 15.9%까지 단계적으로 상향조정하는 방안을 다수안으로 제안하였고, 보건복지부는 동위원회의 제안내용을 수용하여 급여율 삭감 및 보험료율 인상을 담은 국민연금법개정(안)을 2003년 국회에 상정하였다. 그러나 국민연금 사각지대에 대한 대책 없이 국민들에게 불리한 국민연금법 개정은 불가하다는 국회상임위의 판단에 따라 법안통과가 불발되었다. 그 이후 복지부는 2004년 노후소득보장사각지대해소대책위원회를 설치하고 사각지대 해소대책을 모색하고 있는 동시에 2004년 국회에 동일한 내용의 국민연금법개정(안)을 재상정하고 있는 상태이다.

둘째, 참여정부는 현행 한시적이고 선별적으로 운영되는 경로연금을 영구적이고 준보편적인 제도로 확대 개편하여 노후소득보장의 사각지대를 해소하겠다는 정책

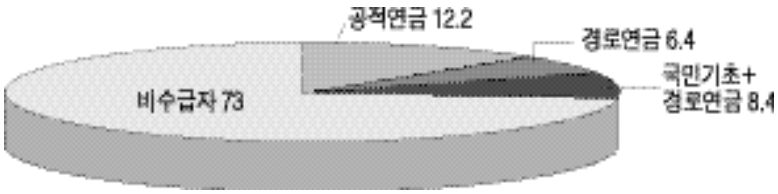
구상을 제안한 바 있다. 즉, 경로연금의 대상을 국민연금 수급에 관계없이 노령계층 소득을 기준으로 상위 20% 소득계층만을 제외한 전체 노령계층의 80%로 확대하고, 급여수준은 5만원으로 동일화한다는 것이었다. 이러한 개선내용은 급여수준이 5만원 수준에 불과하여, 급여수준의 적절성 측면에서는 많은 한계를 가지고 있다고 보여지지만, 현행 국민연금의 대체적 성격으로 한시적이고 선별적인 경로연금을 영구적 제도로 개편하여, 국민연금 성숙기에도 발생할 광범위한 사각지대를 해소할 수 있는 준보편적인 노령수당으로 개편함으로써 적용의 보편성 측면에서는 상당한 성과를 기대해 보겠다는 의미로 여겨진다. 그러나 참여정부의 경로연금 관련 제안은 전혀 후속 정책추진으로 이어지지 않고 있는 상태이다. 담당 부처인 보건복지부는 2004년 노인생활실태조사 결과를 바탕으로 2005년경에 경로연금 정책방향을 재설정하겠다고 하는 입장이다.

2) 노령계층의 공적소득보장 실태

노령계층의 안정적 생활을 보장하기 위한 공적소득보장제도에는 공적연금제도, 경로연금제도, 국민기초생활보장제도가 있다. 현재 국민연금제도의 미성숙으로 공적연금수급자는 65세 이상 노인의 12.2% 수준이며, 경로연금을 수급하는 차상위 저소득층 및 국민기초생활보장 수급 노령계층이 65세 이상 노인의 14.8%이고, 국민기초생활보장 수급 노령계층이 65세 이상 노인의 8.4% 수준이다. 따라서 65세 이상 노령계층 27%만이 공적소득보장제도로부터 소득보장을 받고 있으며, 나머지 73%는 어떠한 공적소득보장제도로부터도 소득보장을 받지 못하는 공적소득보장의 사각지대에 놓여져 있다.

한편, 현 노령계층은 국민연금의 도입역사가 짧아서 광범위한 공적소득보장의 사각지대가 불가피하다고 할지라도, 국민연금이 성숙한 후에 노령계층이 되는 미래 노령계층의 경우에도 과연 국민연금이 노령계층의 중추적이고 보편적인 소득보장제도로서의 역할을 충실히 수행할 수 있을 것인지에 대해서 회의적인 우려가 높다. 그 우려의 근거는 국민연금 전국민 확대 6년을 경과하는데도 460~480만명에 이르는 광범위한 납부예외자 규모가 거의 줄지 않는 다는 점, 경기침체와 더불어 보험료 체납자가 증가하고 징수과정에 반발도 심하다는 점, 인터넷을 통해 급속하게 유포되어 대국민 공감을 얻어낸 ‘ 국민연금의 8대 비밀 ’ 등과 같이 안티국

그림1. 65세 이상 노인의 공적소득보장제도 수급률



민연금의 국민적 정서가 깊고 광범위하게 포진하고 있다는 점 등이 국민연금의 미래를 어둡게 하고 있다. 국민연금이 국민복지의 제도로서 뿌리내리는데 만만치 않은 어려움이 도사리고 있음을 의미한다.

3) 참여정부의 노후소득보장 정책평가와 향후 정책과제

참여정부의 노후소득보장 관련 정책구상은 먼저 목표단계에서 변화하는 경제사회적 여건 하에서 국민연금이 노후소득보장에서 어떠한 역할과 위상을 담당할 것인가에 대한 청사진이 명확하지 않았던 것으로 보여진다. 어떤 이유에서든 국민연금 수급에서 배제되는 노령계층이 절반에 이를 것이라는 전망에도 불구하고, 현행 연금의 기본틀을 유지하겠다는 것은 국민연금을 비교적 경제적 지위가 나은 소득계층에 대한 소득보장제도로 자리매김하여 이끌고 가겠다는 것으로 보여진다. 그러나 이러한 정책결정이 인구고령화의 급속한 진전, 비정규근로자 등 불안정고용형태의 증가, 가족형태의 변화 등 변화하는 경제사회적 여건 하에서 현행 국민연금이 우리가 기대하는 노령소득보장의 역할을 제대로 수행할 수 있을 것인가, 만약 충분히 수행할 수 없다면 대안은 무엇인가, 국민연금제도의 틀을 경제사회여건 변화에 부합하는 방식으로 변경할 것인가, 혹은 기존의 다른 제도와의 새로운 역할분담을 모색할 것인가, 아니면 별도의 새로운 제도의 도입을 모색할 것인가 등등에 대한 진지한 성찰 후에 이루어진 것이라고 보여지지는 않는다. 복지국가 황금기에 연금제도가 정착되어 적용의 보편성 문제는 일찍이 해결한 선진국에서 조차도 최근의 경제세계화 및 노동시장 유연화로 인한 영향으로 발생하는 적용의 사각지대와 급여수준의 미흡성을 다시 챙기며 기초보장을 강화하고 있음을 기억해야 할 것이다.

참여정부는 노후소득보장 관련정책의 추진단계에서도 경로연금의 사례에서 보듯이 정책구상이 집행체계로 연결되는 과정에서 대폭 약화되거나 실종되는 것이

관찰된다. 정책구상에 대한 공식적이고 합리적인 검토절차를 거쳐 정책구상의 수정이 이루어지는 것이 아니라, 어떠한 객관적 근거 없이 정책구상의 구체적 집행작업이 뒤따르지 않는 것은 추진과정의 문제라고 보여진다. 예컨대, 정확한 실태파악 후에 추진하겠다고 판단하였으면, 2005년 경로연금 확대구상의 연기 불가피성을 공식적으로 논의하는 것이 보다 타당하다고 보여진다.

노후소득보장의 기능을 담당하는 제도들간에는 상호대체 및 보완관계가 존재하므로, 노후소득보장체계의 개편에 있어서 한 제도만을 별도로 검토하는 것보다는 각 제도의 역할분담 방안을 노후소득보장에 대한 철학적, 이론적, 현실적 검토속에서 논의하는 것이 필요하다. 변화하는 경제사회적 여건이 제도의 변화를 요구하고 있다면, 이에 대한 진지한 귀기울임도 필요할 것으로 보여진다. 완전고용시대에는 사회보험방식의 보편적 적용이 장점으로 부각되었지만, 오늘날과 같은 불안정고용시대에는 사회보험방식이 보편적 적용방식으로서는 많은 한계를 드러내고, 보편적 적용을 위해서는 다른 방식의 보완을 요구하고 있다는 점을 진지하게 검토할 필요가 있다고 보여진다. 노령소득보장제도의 대안으로 조세로 재원을 조달하는 기초연금 혹은 노령수당이 거론되는 것도 이러한 맥락에서 이해되고 검토되어야 할 것이라 생각한다.

사회적 부양부담이 가중될 고령사회에 어떠한 방식이 노령계층에게 안정된 소득을 장하면서도 사회적으로도 효율적인 방식인지에 대하여 사회적 논의가 더욱 깊어지고, 이에 대한 국민적 공감대가 더욱 확대되어야 할 것이라 생각한다.

2. 공적노인요양제도의 도입

1) 참여정부의 공적노인요양 관련 정책구상

인구고령화로 거동이 불편한 후기고령인구가 증가하면서 등장한 주요 사회적 욕구의 하나가 노인요양제도이다. 중풍, 치매 등으로 거동이 불편한 노인을 부양하는 가구의 정서적, 신체적, 경제적 부담이 상당하기 때문이다. 참여정부는 증가하는 노인요양의 사회적 욕구에 대응하여 시설 및 인력 등 노인요양서비스 인프라를 확충하고, 2007년부터 공적노인요양제도를 도입하겠다고 공약하였다.

참여정부는 공적노인요양제도 도입을 준비하기 위하여 공적노인요양보장제도실

행위원회를 설치 · 운영하면서 공적노인요양제도의 기본적 운영체계(안)을 마련하고 2차례에 걸쳐 공청회도 개최하여 의견을 수렴하였다. 또한 노인요양시설 10개년 확충계획에 의거하여 (전문)요양시설의 신축을 지원하고 있다.

그러나 참여정부의 공적노인요양제도 도입이 당초 계획대로 2007년에 이루어질 수 있을 것인지는 불명확하다. 공적노인요양제도 도입을 위한 시설 및 인력 등 서비스인프라가 아직 매우 미흡하고, 운영방식에 대해서도 아직 의견이 완전히 정리되지 않은 상태이기 때문이다. 또한 2007년에 설사 도입된다 하더라도 일반 건강보험대상자 최중증 및 기초보장 수급자 중증 이상 9만명만을 대상으로 하는 것으로 계획하고 있어, 제도도입으로 혜택을 기대하는 많은 사람들을 어떻게 설득시킬 수 있을 것인지도 관건이라 할 수 있다.

2) 참여정부의 공적노인요양 정책평가와 향후 정책과제

공적노인요양제도 도입을 위한 준비는 복지부 담당부서에서 계획대로 추진해 왔다고 평가된다. 그러나 제도도입의 결정을 둘러싸고는 여러 가지 고려점이 많아 당초 계획대로 2007년에 공적노인요양제도가 출범할 수 있을 지는 불확실하다. 아마도 본격적인 실시는 2010년경이 되어야 할 것으로 보여진다.

공적노인요양제도 도입을 위한 향후 정책과제는 다음과 같다. 첫째, 시범사업 및 제도도입을 준비하기 위한 공적노인요양제도시범사업기획단(가칭)의 설치가 필요하다. 둘째, 대국민 이해제고를 위한 홍보작업의 활성화가 필요하다. 재원조달방식을 사회보험으로 운영하는 경우, 사회보험료 갹출에 기반한 권리성과 수급자격의 판정에 따른 급여대상 선별과정의 배제 가능성에 대하여 국민의 이해를 구하는 것이 필수적이다. 셋째, 재가보호 중심 정책방향의 정확한 선호 표명과 이에 따른 급여수가체계의 확립이 필요하다. 재가수가와 본인부담에 대한 정책유인을 통하여 재가보호를 보다 강조할 수 있도록 급여수가체계를 개발하여야 한다. 넷째, 시설인프라 확충 및 전문인력 양성 · 제도화 방안 계획 수립이 필요하다. 서비스 제공자로서의 민간참여 활성화 방안 마련, 지속가능한 인력 양성 및 모집 방안 마련 등. 다섯째, 지역별 서비스 인프라 구축 차이에 따른 서비스 혜택의 차별을 해소하기 위한 현금급여 방안의 채택도 검토가 필요하다. 여섯째, 서비스 질의 확보를 위하여 서비스 모니터링 체계의 구축이 필요하다.