

한국에서의 노인문제와 노인소득보장제도: 영국·일본과의 비교를 중심으로

이 철 우 (고려대학교 평화연구소 연구교수)

| 요약 |

노인인구증가는 전 세계적 현상으로서 그 원인은 의학의 발달, 공중 보건위생의 향상, 영양상태의 호전, 건강에 유리한 생활습관, 사망률의 감소에 따른 평균수명증가에 기인된다. 서구사회의 경우 65세 이상의 노인인구비율이 고령화 사회로 규정되는 7%에서 고령사회를 규정되는 14%에 이르는데 짧게는 45년에서 길게는 115년 정도 걸렸다. 한국의 경우는 서구사회보다 훨씬 빠르게 고령화가 진행되고 있는 바, 2000년에 이미 고령화 사회로 접어들었으며 2004년 현재 8.7%이며, 2018년에는 고령사회로 접어들 것으로 전망되고 있다.

노인인구증가는 개인적으로나 사회적으로 많은 문제를 일으킨다. 특히 노인으로의 전환은 소득의 상실이나 감소로 부양문제를 발생시키며, 동시에 건강악화에 따른 개호문제를 발생시키는데 이러한 것은 모두가 국가재정과 밀접히 관련된다는데 문제의 심각성이 있다. 따라서 본고는 노인들의 부양과 관련되는 국민연금제도와 한시적으로 운용되고 있는 기초연금성격의 경로연금제도 등 공적소득보장제도에 대해서 논의하였으며 아울러 영국과 일본의 공적소득보장제도와와의 비교를 통하여 우리 사회가 이들 나라들로부터 배워야 할 대안 및 보완책에 대해서 논의하였다. 따라서 본고는 우리사회의 노인들이 경제적 빈곤문제로 더 이상 고통을 겪지 않고 인간으로서의 존엄한 삶, 안정된 삶을 누리고자 하는데 그 연구의의를 두고 있다.

I. 서론

피터슨은 고령화는 일종의 재앙으로써 미래의 수평선 위에 버티고 있는 거대한 빙산과도 같은 것으로 언급한다.¹⁾ 슈워츠 역시 인구폭탄으로 비유되는 노인인구의 폭증에 대해서 대부분의 사회에서는 그 파장과 의미를 제대로 인식하지 못하고 있다고 언급한다.²⁾ 이들은 고령화의 파도를 헤쳐 나가기 위해서는 지금보다 훨씬 더 많은 연금대책과 건강보험제도가 필요하다고 언급한다. 이와같이 고령화는 21세기에 있어서 석유의 종말과 같이 가장 확실하게 다가오는 문제이자 첨예한, 시급한 문제라고 할 수 있다. 그 만큼 고령화문제는 선진국은 물론 개도국이 직면한 심각한 문제이자 정치경제적 현안이다.

노인인구증가는 전세계적인 현상으로서 그 원인은 의학의 발달, 공중보건위생의 향상, 영양상태의 호전, 건강에 유리한 생활습관, 사망률의 감소에 따른 평균수명증가에 기인된다. 서구사회의 경우 65세 이상의 노인인구비율이 고령화사회로 규정되는 7%에서 고령사회로 규정되는 14%에 이르는데 짧게는 45년에서 길게는 100년 정도 걸렸다. 한국의 경우 노인인구의 증가는 서구사회보다 훨씬 빠르게 진행되고 있다. 해방이후 1960-1970년대까지만 해도 전체인구의 3%대에 머물던 65세 이상의 노인인구비율이 1980년에는 3.8%, 1990년에는 5.0%, 2000년에는 7.2%, 2004년 현재 8.7%로 노인인구가 417만명에 이르고 있다. 이러한 노인인구증가는 2018년에 이르면 14%, 2030년에는 20%로 초고령사회로 진입될 것으로 전망된다.³⁾

1) G. Peter Petersen, *Gray Dawn* (Crown Publishing, 2000).

2) Peter Schwartz, *Inevitable Surpnsse* (Gotham Books, 2003).

노인인구의 증가는 개인적으로나 사회적으로 많은 문제를 함축한다. 개인적으로는 퇴직으로 소득의 상실이나 소득감소를 초래하여 경제적 문제를 초래함은 물론 건강악화로 말미암아 의료비의 증가에 따른 재정적 문제 및 개호문제를 야기시킨다. 사회적으로는 부양해야 할 노인 인구가 많아짐으로써 경제활동인구의 부양부담이 커질 뿐만 아니라 인력수급에도 심각한 문제를 야기시킨다. 그것은 사회의 생산성을 떨어뜨리고 국가재정의 파탄을 초래할 수 있다. 따라서 인구고령화는 노인 자신에게 사회적 위협에 처하게 함은 물론, 사회적 비용을 증가시켜 사회적 능력을 위협하는 상황에까지 이르게 한다. 즉 노인부양문제는 노인개인생활 및 한 가정만의 문제가 아니라 사회전체적 차원에서 시급히 해결해야 할 국가적 과제라고 할 수 있다.

현대사회에서 노인문제를 발생시킨 근본적 원인은 산업화, 핵가족화, 도시화, 여성들의 경제활동증가에 기인한다. 산업화의 진행은 전근대 사회체제와 다르게 사회구조적 변화를 급진전시킨 결과, 대가족중심의 가족형태를 핵가족형태로 보편화시켰다. 핵가족화는 자녀수의 감소는 물론 가족기능의 약화를 초래하여 노인부양을 용이하지 않게 하였다. 또한 자녀세대들의 가치관을 변화시켜 노인부양을 둘러싼 세대간의 갈등과 대립, 생활불안을 심화시켰다. 또한 산업화는 노인들이 평생동안 축적했던 지식과 기술, 경험을 무용지물화함으로써 쓸모없는 존재로 만들어 근로능력과 근로기회의 상실로 노인스스로의 부양을 힘들게 만들었다. 도시화는 자녀들의 생계를 위한 직업상의 이유로 사회적 이동을 촉진시켜 자식에 의한 부양을 어렵게 만들었다. 교육의 대중

3) 통계청, 『한국의 사회지표』 (2004).

화와 교육수준의 향상에 따른 여성들의 지위상승과 사회활동증가는 여성들이 도맡아 수행했던 노인부양기능을 더 이상 기대할 수 없게 만들어 노인부양문제를 사회문제화시켰다.

이와같이 노인으로 전환됨에 따라 발생하는 노인문제의 핵심은 부양과 관련된다. 즉 퇴직에 따른 소득상실, 건강약화로 인한 자기부양능력 감소, 생산지향적이고 청장년지향적인 사회분위기 등의 요인으로 노인들의 부양이 용이하지 않게 되었다. 더욱이 노인부양을 지원하거나 보완 또는 대체할 자원의 부족 및 사회복지제도의 미비로 노인의 경제적 어려움을 비롯한 다양한 문제를 심화시켰다.⁴⁾ 우리사회에 있어 빈곤계층의 상당수는 노령계층이라는 것에서 알 수 있듯이, 노령은 빈곤의 중요한 결정변수로서 소득의 상실에 따른 노인빈곤을 보편화시킨다. 노인이 빈곤한 이유는 노령으로 인한 수입의 감소에 기인한다. 자녀들의 부양의식의 약화는 가구이전소득의 감소를 가져와 노인빈곤을 심화시킨다. 또한 이를 대신할 사회안전망으로서의 공적소득보장제도의 미흡이 노인빈곤을 심화시킨 결과에 기인한다. 따라서 노인부양의 가장 기초가 되는 소득보장욕구가 시급한 문제로 대두되고 있는 바, 보다 체계적이고 종합적인 차원에서의 대책이 필요하다.

따라서 본 논문은 노인들의 부양문제와 관련된 가장 기본적인 문제의 하나인 소득상실에 대한 대안책으로 65세 이상의 노인들의 삶과 관련된 국민연금제도(防貧), 1998년시행된 국민연금제도에서 제외된 노

4) 흔히 복지국가란 정부예산의 50% 이상을 복지를 위해 지출하는 나라를 일컫는다. 그러나 우리나라의 노인복지예산은 1990년 이후로 계속적으로 증가추세에 있지만 2004년 현재 전체예산의 0.40%에 지나지 않는다. 이는 일본의 3.75% (전체예산의 15%), 영국의 15%, 대만의 7.5%, 그리고 미국의 35%에 비하면 비교할 수 없는 수치이다.

인들을 위한 한시적이고 소멸적인 대책으로 마련된 무각출연금제도의인 경로연금제도를 중심으로 노인소득보장문제를 고찰하고자 한다. 특히 한국노인들을 위해서 마련된 공적부양제도를 영국과 일본의 노인소득 보장정책과 비교고찰하고자 한다. 이러한 비교연구는 궁극적으로 점점 고령화되는 사회속에 증가하는 노인들의 빈곤문제를 구빈차원은 물론 방빈차원의 대책을 마련하기 위한 것으로써 중요한 함의를 갖는다. 또한 그것은 인간의 존엄성과 관련되는 평등성의 보장과 젊은 시절의 사회발전에 기여한 댓가에 대한 차원에서 형평성과 관련되는 작업이기도 하며 동시에 사회정의를 구현하는 것이기도 하다. 본 연구는 2장에서는 이론적 배경으로 현대화이론, 교환이론, 구조기능주의, 갈등이론 관점에서 노인들의 소득보장과 관련되는 문제를 이론적 차원에서 고찰할 것이며, 3장에서는 인구고령화와 노인문제에 대해서 언급하고, 4장에서는 한국노인들의 소득보장현황을 공적연금제도, 경로연금제도의 현황과 문제점을 중심으로 살펴보고자 한다. 5장에서는 영국과 일본의 노인소득보장제도를 고찰하고, 6장에서는 이들 나라들이 한국에 주는 함의와 대책에 대해서 논의하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 현대화이론

코길과 홀메스는 산업화가 진전됨에 따라 현대사회에서 노인들의 지위는 하락된다고 언급한다. 이들이 주장하는 현대화이론에 의하면, 나

이가 들어감에 따라 축적되는 생활의 경험과 지식, 기술, 지혜가 삶의 기본적인 원리로 작용하는 농업사회에서 노인들의 지위는 높을 수 밖에 없었다.⁵⁾ 즉 노인들이 갖고 있던 자원이 가족들의 생존문제와 밀접히 관련됨으로써 노인들의 지위는 높을 수 밖에 없다. 그러나 산업화가 진전될수록 사회구조적 변화에 의해 노인들의 사회적 지위는 하락한다. 농업생산이 주를 이루던 전근대 사회에서의 노인들은 현대사회의 노인보다 사회적인 지위가 높았으나 현대사회의 노인들은 상대적으로 지위가 하락되어 왔다.

현대사회는 교육의 보편화, 과학기술의 발전과 그에 따른 생산성 향상, 도시화라는 산업화의 진전이 노년층의 지위를 하락시켰다.⁶⁾ 노인들이 갖고 있던 자원은 하잘 것 없는 것으로 변화됨으로써 노인들의 지위를 하락시켰으며, 산업화 사회로 급격히 사회구조가 변화되면서 가부장적 권리약화나 경제적 기반의 약화결과 노인들의 지위저하를 부추켰다. 산업화는 자본주의 자체 발전원리에 의해서 경제조직, 사회조직을 변화시킴으로써 노인들이 갖고 있는 전근대적 가치관과 삶의 원리는 현대사회와 조화를 이룰 수 없게 되었다.

현대사회는 산업화가 진전되면 진전될수록 세대간 교육수준이나 직업수행 능력이 약화되거나 감소됨으로써 노인들의 지위는 열세적 위치에 있을 수 밖에 없다.⁷⁾ 현대사회의 노인들은 사회의 어른으로서, 경험과 지식의 축적자로서, 가족의 뒷사람으로서의 역할과 지위가 상실된

5) D. O. Cowgill, *Aging around the World* (Wadworth Publishing Co, 1986).

6) K. K. Harris, W. E. Cole, *Sociology of Aging* (Houghton Mifflin, 1990).

7) E. Palmore, K. Manton, "Modernization and the status of the aged: International comparisons," *Journal of Gerontology*, Vol. 29: 2 (1974); D. O. Cowgill, L. D. Holmes, *Aging and Modernization* (Humanities Press, 1972).

결과 사회로부터 달갑지 않은 존재가 되었다. 산업사회내에서 노인들의 지위와 역할이 약화됨에 따라 노인부양과 관련되는 문제도 심각해질 수밖에 없게 되었다. 또한 자본주의 사회조직원리에 의해 사회제도로부터 배제됨으로서 노인들은 소득의 상실 뿐만 아니라 사회적 관계의 단절과 역할상실, 그에 따른 사회심리적 적응문제, 건강문제라는 복합적인 양상의 노인문제를 가져오게 되었다. 결과적으로 전근대사회에서 노인부양은 자녀에 의한 부양이 당연시되어 문제시되지 않았으나, 현대산업사회에서는 노인들이 갖고 지식이나 경험과 자원이 쓸모없는 것으로 변화됨으로써 노인부양에 대한 공적부양이 불가피하게 되었다. 산업화가 진전될수록 노인집단은 거대한 사회문제를 구성하는 집단으로 변화되었으며, 사회복지정책으로부터 가장 큰 고려의 대상이 되었다. 특히 노인들의 소득을 보장하는 정책이 시급한 현안으로 대두되고 있다.

2. 구조기능주의

구조기능주의이론의 기본전제는 생물유기체처럼 사회도 상호의존적인 부분들로 구성되어 있는 체계라는 것이다.⁸⁾ 각각의 체계들은 체계의 작동에 기여하며, 각자에게 주어진 역할을 제대로 수행함으로써 사회가 정상적으로 유지되며 안정될 수 있음을 의미한다. 이 이론의 중요한 전제는 부분은 전체를 위해 존재하며, 개인에 대한 물질적, 정신적 보상은 사회에 대한 기여도에 비례한다는 점에 있다.

이러한 전제에서 보면 현대사회에서 노인들이 지위는 사회에 기여하

8) Talcotf Parsons, "Age and Sex in the Social structure of the United States," In *Essays in Sociological Theory* (The Free Press, 1954).

는 위치에서 멀어짐으로써 지위가 현저히 약화됨을 알 수 있다. 업적성과 생산성을 중요시하는 현대산업사회에서 노인들이 갖고 있는 자원은 새롭게 발전하는 지식과 기술, 정보로부터 소외된 존재라고 할 수 있다. 노인집단은 더 이상 사회에 필요한 기술을 소유하지도 않으며, 사회적으로 중요한 위치에 있지 않는 비기능적 존재이다.⁹⁾ 따라서 현대사회에서 노인은 사회가 잘 유지되고 존속되는데 있어 성공적으로 사회화되지 못한 존재이다. 사회구조적 변화속에서 잘 적응하지 못하는 노인들은 개인적 적응이 순탄치 못해 사회의 역기능적인 존재로 남게 되었음을 의미한다. 노인들은 정년퇴직제도에 의해 사회에 이익이 되는 존재가 아닌 불필요한 존재, 역할없는 존재(rolelessness), 규범없는 존재(normlessness)로 전락됨으로써 적응이 용이하지 못한 보호받아야 할 존재가 되었다.

고령화가 급진전되고 있는 현대사회에서 퇴직이나 신체적 결함으로 노후대책을 마련하지 못한 노인들은 사회전체의 균형을 깨거나 통합을 해친다. 근로능력이 떨어지는 노인들이 자신에게 주어진 역할을 제대로 수행하지 못함으로써 궁극적으로 사회체계의 역기능적인 상황을 초래한다. 사회가 정상적으로 유지되고 굴러가고 있는 상황에서 비정상적이거나 불균형적 요인으로 발생하는 노인문제를 방치하고서는 국가나 사회가 안정을 유지할 수 없기 때문에 통합기능에 문제를 발생시키고 사회적 긴장을 초래할 수 있다. 따라서 사회전체의 역기능적인 상황을 극복하고 최소한 인간다운 삶을 보장하기 위해 사회통합적 차원에서 노인소득보장혜택을 제공해야 한다는 입장을 취한다. 또한 사회적

9) T. Thompson Sullivan et al., *Social Problems. Divergent Perspectives* (John Wiley & Sons, 1980).

으로 소외되고 낙오되는 노인들을 위해 공적부조와 같은 국민기초생활 보장제도로 노인들의 삶을 보호하고자 한다. 그러나 이 이론의 한계는 노인들의 생활불안문제를 구조적 수준의 문제로 이해하기 보다는 개인적 적응의 문제로 환원시키고 있다는 점이다.¹⁰⁾ 즉 노인들의 생활불안을 개인적 차원으로 환원시킴으로써 큰 문제가 아니라고 본다는 점이다.

3. 교환이론

유사이래로 인간사회는 타인과의 상호작용이라는 과정을 매개로 사회적 관계가 유지되어 왔다. 이런 전제에서 출발한 호만스의 교환이론은 인간사회 어디서나 인간들은 상호작용과정에서 발생하는 비용과 관련된 손실개념과 이익과 관련되는 보상개념 사이의 교환관계라는 기본적 틀하에서 삶을 전개해 나간다고 한다.¹¹⁾ 그러므로 모든 인간관계 혹은 사회행동은 적어도 두 사람 사이에서 일어나는 교환적인 활동으로써 보상이 계속 주어지는 행동은 내면화되고 보상이 주어지지 않는 행동은 소멸된다. 즉 인간관계에서 자신에게 이익이나 보상이 교환되어져야 사회관계가 유지됨을 의미한다. 이와같이 인간사회의 사회관계란 가치있는 자원을 주고 받는 지속적인 교환과정으로 형성된다. 즉 어느 한 개인이나 집단이 타자에게 베풀면 타자 역시 그에 상응하는 보상을 한다는 호혜성의 원리가 사회질서를 유지하는 기반이 된다.

10) 이철우, “정년과 노후불안생활,” 『한국의 노인복지』, 고려대학교 한국학연구소, 한국학연구총서 (2003), p. 249.

11) G. C. Homans, *Social Behavior; Its Elementary Forms* (New York: Harcourt Brace and World, 1961).

교환론적 관점을 노인문제와 관련시켜 이론을 전개한 다우드(Dowd)는 노화의 문제를 기본적으로 자원의 지속적 감소로 본다. 즉 노년기의 사회적 상호작용의 감소를 노년층과 사회간의 상호위축이라는 과정으로 파악한다. 인간들은 연령이 증가함에 따라 개인이 가지는 자원능력의 감소 및 지위를 약화시켜 개인의 부 또는 경제적 힘이 약화된다.¹²⁾ 현대사회에서 대다수 노인들은 사회적 상호관계에서 자원과 권력이 약화되거나 감소됨에 따라 저평가되고 불공정하게 대접받음은 물론 편견, 차별, 박탈의 대상이 된다. 특히 젊음의 가치를 높이 평가하는 청년지향적인 현대사회에서 노인들은 불확실한 존재, 무용한 존재, 무기력한 존재, 소외된 존재로 인식된다.¹³⁾

이러한 현상은 사회적 관계에서 뿐만 아니라 가족관계에서도 유사하게 나타난다. 노년기의 상호작용의 감소 및 계속되는 노령화는 노인들의 지위나 자원을 더욱 약화시키거나 감소시켜 사회적 지위를 모호하게 하거나, 가족내에서의 지위를 모호하게 하여 더욱 수동적, 의존적, 주변적 존재로 위치지워지게 된다. 산업화라는 거대한 사회구조적 변동이 그 동안 누려왔던 존경과 권위를 송두리째 앗아간 결과이다. 경제력의 토대가 되는 토지를 중심으로 삶이 형성되던 전근대 사회로부터 현대사회로의 변화는 이전세대로부터 세습되거나 연륜에 의해 축적되어 왔던 자원 및 지식, 경험을 무가치하게 만들었기 때문이다. 더 이상 노인세대들은 후세대에게 유익한, 유용한 존재가 아닌 쓸모없는 존재로 인식되어졌다. 따라서 노인들은 교환할 자원의 결핍으로 말미암아 차별을 받을 수 밖에 없게 되어 노인들의 위치는 더욱 고립, 소외된 부

12) J. Dowd, *Stratification among the Aged* (Monterey, Brooks Cole, 1980).

13) K. K. Harrus & W. E. Cole, *Sociology of Aging* (Houghton Mifflin, 1990).

양반아야 할 무가치한 존재로 전락되었다. 따라서 현대사회에서 비생산적 존재로 전락하고 교환자원을 상실한 노인세대들은 필연적으로 공적부양대상자로 남을 수 밖에 없게 되었다.

4. 갈등이론

이 이론은 인간사회를 갈등과 대립이라는 관점에서 바라보면서, 사회현실을 질서와 안정, 합의보다는 무질서, 변화, 갈등과 투쟁이 항존하는 곳으로 본다. 사회는 기본적으로 희소한 자원과 권력이 항존하는 바, 이러한 상황에서 인간들은 더 많은 자원과 권력획득을 위해 끊임없이 갈등하고 대립한다. 즉 서로 다른 개인과 집단들은 자신들의 욕구를 충족시키기 위해서 부족한 자원을 얻기 위해 노력하는 과정에서 갈등하고 대립한다. 따라서 갈등이론은 갈등이라는 현상을 사회도처에 널려 있는 것으로서 사회적 과정의 정상적인 상태 혹은 본질로 간주한다.

갈등이론을 세대간의 갈등측면으로 살펴보면, 사회는 상이한 연령집단들간의 갈등과 투쟁의 장이라고 할 수 있다. 현대산업사회의 제도적 장치하에 기득권을 누리는 연령집단은 중장년층이며 노인들은 대부분의 경우 권력과 부, 자원의 배분과정에서 소외된다. 젊음은 아름다우며 무한한 가능성을 지닌 것으로 칭찬받는 반면에 늙었다는 것은 무능하고 쓸모없는 것으로 비하된다.¹⁴⁾ 연령규범을 중시하는 젊은층 중심의 사회질서는 강제적인 수단을 동원하여 노인들을 무능하며 쓸모없는 존재라는 허위의식을 심어 기존질서를 유지하려 든다. 즉 연장자들은 생

14) 박재홍, “노인문제,” 『현대사회문제』, 고영복편 (사회문화연구소, 1991).

산성, 효율성 면에서 생산적이지 못하고 비효율적이라는 조작된 관념을 유포시킴으로써 퇴직과 같은 불평등한 제도를 만들어 조직적으로 그들을 제외시켜 왔다. 특히 현대사회에서 노인들에게 주어지는 공적 연금의 적자로 말미암아 젊은 세대들과 마찰을 빚거나 대립하고 있다. 과거 젊은 시절에는 경제적 능력이 있었고 사회발전에 기여했지만 노후를 맞이하여 아무런 경제적 능력도 없고 사회에 기여하는 것도 없는 노인들에게 일방적으로 복지혜택을 제공했을 때 한정된 자원을 둘러싸고 세대간의 갈등이 심화될 수 있다.

갈등이론의 하위이론인 연령층화이론 역시, 사회란 사회적 역할이나 권력, 특전, 위세 등이 연령에 따라 등급지워지고 서열화된 연령규범체계로 본다.¹⁵⁾ 중년층은 보다 많은 권력과 자원을 행사하고 소유하는 반면, 은퇴연령에 가까운 연장자층은 감소된 권력과 자원을 소유하는 위치에 있게 된다. 노인들은 이전사회에서 누려왔던 권력, 지위, 부로부터 배제됨으로써 어려운 상황속에 노후생활을 보내게 된다. 따라서 현대산업사회의 노년자들은 연령규범체계에 의해 주변적 존재로 밀려남으로써 노후생활이 불안해 질 수 밖에 없다. 따라서 현대사회는 경제적 비기여, 무능력으로 인해 세대간 갈등과 자원배분과정에서 밀려난 노인들의 생활불안을 보호하기 위해 노인소득보장제도가 필요한 상황이다.

15) Matilda White Riley, *Social gerontology and the age stratification of Society*, *The Gerontologist*, Vol. 11, No. 1 (1971).

Ⅲ. 인구고령화와 노인문제

1. 인구고령화와 노인인구증가

노인인구증가는 의학의 발달, 공중보건위생관념의 제고, 영양상태의 호전 및 출산율의 감소에 기인한다. 우리나라의 노인인구는 절대수에 있어서나 그 비율에 있어서 급속한 증가추세에 있다. 전체인구중 65세 이상 노인인구는 1960년 2.9%이던 것이 1970년 3.1%, 1980년 3.8%, 1990년 5.1%, 2000년 7.2%, 2004년에는 417만명으로 전체인구 중 8.7%가 되었다. 이러한 증가추세는 2019년이면 731만 명으로 노인인구가 전체인구의 14.4%로 고령사회(aged society)로 진입될 것으로 전망되며, 2026년이면 무려 1,011만 명으로 20.0%를 넘어선 초고령사회(super aged society)가 될 전망이다.¹⁶⁾ 이는 다른 어느 국가와도 비교되지 않을 정도로 노인인구증가가 급진전되고 있음을 의미한다.

그러나 우리사회의 인구고령화가 아직까지 선진국수준에 이르고 있지 않다고 하지만 그 속도가 세계에서 유래를 찾아 볼 수 없을 정도로 매우 빠르다는데에 문제의 심각성이 크다. 우리나라의 경우 고령화사회에서 고령사회로의 증가소요연수는 18년, 고령사회에서 초고령사회의 증가소요연수는 8년이 될 것으로 전망되어 OECD국가들 중 가장 빠른 것으로 나타났다. 따라서 인구고령화에 대비해 우리 사회가 준비해야 할 일들이 매우 시급함을 의미한다.¹⁷⁾

16) 통계청, 『한국회 사회지표』 (2004).

17) 원영희, “노인빈곤문제와 정책적 대응,” 『도시문제』, 대한지방행정공제회 (2005); 보건복지부, 『2005 노인보건복지사업안내』 (2005).

인구고령화는 출산율감소와 평균수명의 증가와 밀접히 관련된다. 우리나라의 합계출산율은 1970년 가입여성 1인당 4.53명이었으나, 1980년 2.83명, 1985년 2.48명, 1988년에는 2.1명을 고비로 1994년 1.67명, 2000년 1.47명, 2001년 1.30명, 2002년 현재 1.17명으로 급감되고 있다.¹⁸⁾ 그러니까 결혼한 부부가 평균 2.1명을 출산해야만 적절한 인구가 유지되는데 1980년 중반을 기점으로 인구 감소추세가 지속됨으로써 심각한 사회문제화될 상황에 처해 있다. 즉 부양해야될 인구는 많은데 생산가능인구가 급격히 감소하고 있음을 의미한다. 우리나라의 평균수명 역시 인구고령화를 부추키는 바, 1960년 52.4세였던 것이 1970년 63세, 1980년 66세, 1990년 71세, 2000년 76세, 2002년 77세, 2004년 78세로 증가하였다. 무려 40년 사이에 약 25년 증가되어 인구고령화가 급진전되고 있다. 따라서 노인인구증가와 인구고령화는 부양해야될 인구는 많아지는 대신 부양인구는 그 만큼 감소되고 있음으로써 부양부담에 따른 재정마련문제, 그에 따른 세대간 갈등이 심각해질 것으로 전망된다.

이와같이 인구고령화와 노인인구증가는 부양해야할 부양비부담의 급증과 관련된다. 15세 이상 64세 이하의 경제활동인구 한사람이 부양해야 하는 노인인구 즉 노인부양비가 꾸준히 증가하고 있는데, 1965년 5.8%, 1970년 5.7%, 1980년 6.5%, 1990년 7.4%, 2000년 10.1%, 2004년 12.1%, 2019년 20.2%, 2020년 21.3%, 그리고 2030년 35.7%로 높아질 전망이다. 즉 노인 1명당 생산가능인구는 1970년에 17.5명이었으나 2004년에는 8.2명이었고, 2020년에는 4.7명, 2030년에는

18) 통계청, 『한국의 사회지표』 (2004).

2.8명당 노인 1명을 부양하게 된다는 예측을 가능케 한다.¹⁹⁾ 다시 이야기하면 2004년의 경우를 놓고 볼 때, 경제활동인구 9명이 1명의 노인을 부양해야지만, 2019년에는 4.5명의 경제활동인구가 노인 1명을 부양해야할 상황이다. 따라서 만일 우리가 앞으로 다가올 고령사회에 대비하지 않는다면 노인문제 특히 노인빈곤문제가 더욱 심각해질 것으로 전망된다. 특히 생산연령인구의 노인인구에 대한 부양부담을 둘러싼 세대간 갈등을 일으킬 개연성이 커질 것으로 전망된다. 그것은 노인부양에 대한 과도한 사회적 부담이 커다란 사회문제로 가시화될 것임을 의미한다.

2. 소득상실과 그 외 요인

오늘날 우리사회에서 대부분의 노인들이 직면하고 있는 문제는 빈곤, 질병, 고독 무위이다. 특히 빈곤문제의 경우 우리 사회의 가장 취약계층인 노인층에게 있어 더욱 심각하다.²⁰⁾ 핵가족의 진전, 전통적 가족규모의 약화 및 여성의 경제활동참여의 증가는 가족내 노인부양의 어려움을 가져오는 한편 노년기 소득상실과 더불어 경제활동의 배제, 그리고 노후소득보장을 위한 제도의 미비 등으로 노인들은 경제적 어려

19) 위의 책.

20) 현재 전체국민의 2.1%가 생활보호대상자인 반면 노인인구의 경우는 이의 3배에 달하는 10.1%로 노인의 소득수준이 상대적으로 열악하다. 또한 노인의 49.9%가 현재 자신의 경제상태가 나쁜 편으로 느끼고 있고 자신의 근로소득이 주수입원인 노인은 전체노인의 23.3%, 연금, 퇴직금이 주수입원인 경우는 2.5%에 불과하여 대부분 자녀의 보조에 의존하고 있다. 변재관, “고령화 사회의 국토정책방향,” 『국토』(국토연구원, 2002), p. 7.

움에 직면하기 쉽다.

경제적 어려움의 원천을 가져오는 소득상실은 자신이 일하던 곳으로부터 배제됨으로서 발생한다. 소득상실로 발생하는 경제적 문제는 노년기에 겪는 가장 큰 어려움 중의 하나이다. 많은 노동력을 필요로 하던 농업중심사회와는 달리 현대산업사회에서는 제한된 일자리를 두고 세대간의 경쟁을 유발시켰으며 새로운 지식과 기술을 갖춘 신세대를 지속적으로 고용하였다. 대신 업무수행능력이 떨어지는 노년층을 연령기준에 의해서 고임금 근절, 생산성 향상 및 경영합리화를 위해 마련된 퇴직제도를 통해 대다수의 노인들은 소득상실에 직면하게 됨으로써 노후불안을 야기시켰다.

적절한 건강상태를 유지한다는 것은 일상생활을 독립적으로 영위하고 다양한 사회활동에 참여하는데 필수적이다. 노인의 신체적 건강은 노인자신의 삶의 질은 물론 노인을 부양하는 가족의 행복과 밀접히 연관된다. 연령증가에 따라 심신기능은 지속적으로 약화되기 때문에 노인들은 건강문제를 가장 심각한 것으로 받아들인다. 특히 대다수 노인들은 만성질환과 퇴행성 질환으로 고통을 받고 있으며, 젊은층들과 비교할 때 발병율이 2배내지 3배가 높다. 또한 병이 낫는다 해도 재발율이 높고 치료기간이 길고 잘 낫지 않는다. 이러한 상황에서 자식에 의한 보호를 이전과 같이 기대할 수 없어 노인들의 삶은 더욱 더 불안할 수 밖에 없게 되었다.

노인들이 겪는 또 다른 문제는 역할상실과 그로 인해 발생하는 고독감의 문제이다. 노년기 이전에는 대체로 보다 많은 책임과 권리, 의무 등이 수반되는 역할을 수행하는데 비하여, 노년기에는 퇴직이나 배우자상실, 친인척들의 사망, 친구관계소원 등과 같이 다른 것으로 대체될

수 없는 상실을 경험하게 되는 것이 일반적이다. 지금까지 맺어왔던 동년배 친구와 친인척 등의 사망, 자녀들이 결혼하여 부모의 곁을 떠나는 등 다양한 관계로부터 배제되거나 축소되는 경험을 수시로 체험한다. 이러한 상실경험들이 노인들의 사기를 저하시키고 삶의 의욕을 상실하게 하며 불안감을 유발시킨다.

노인들의 불안정한 삶을 더욱 부추킨 것은 노인복지제도의 부실이다. 노인들의 불안을 어느 정도 완화시킬 수 있는 가장 좋은 제도는 사회복지제도이다. 정부가 주도하는 사회복지정책만이 소득의 상실에서 비롯되는 노후불안문제를 해결할 수 있다. 즉 국가에 의한 공적복지제도가 극빈층을 포함한 모든 노인들을 아우르는 방향으로 전개되어야만 노년기의 생활에서 오는 불안을 줄일 수 있다. 왜냐하면 가족에 의한 부양 즉 사적부양기능을 더 이상 기대할 수 없는 사회구조변화, 가치관의 변화 및 가족구조의 변화로부터 그들을 보호할 수 있는 유일한 제도는 가장 합리적이고 안정적인 것으로서 정부에 의한 공적부양제도를 할 수 있기 때문이다. 그 동안 한국사회의 노인복지제도는 선가정보호 후사회보장 즉 잔여적, 보완적 수준에 머물러 왔음을 고려할 때, 삶의 질을 보장하는 소득을 충분히 보장하는 제도적, 보편적 대책이 나와야 할 것이다. 이러한 획기적인 정책만이 노인들의 삶의 질을 향상시킬 수 있으며 노후생활불안을 완화할 수 있다.

이와같이 노후불안문제는 산업사회로 넘어 오면서 발생한 새로운 사회문제이다. 노후생활의 불안은 개인적 노력이나 가족의 부양기피에서 기인된 요인도 많지만 사회가 급격히 변화되고 있는데도 불구하고 국가가 이에 대한 대비노력이 부족했기 때문에 발생되었다. 그 중에서도 가장 큰 문제는 대다수 노인들의 노후생활에 겪게 되는 경제적 빈곤문

제와 건강악화문제이다. 이에 대해 우선적으로 해결할 현안은 노인들의 기본적인 삶을 보장할 수 있는 보편적인 공적소득보장정책이다.

IV. 노인들을 위한 공적소득보장제도와 문제점

1. 국민연금제도

사회보장제도의 하나인 국민연금제도는 국가가 보험의 원리를 사회정책에 도입하여 제도화한 사회보험제도이다. 즉 국민연금제도는 저축·보험적인 목적을 가진 방비적 의미의 제도라고 할 수 있다. 우리나라에서의 국민연금제도는 1973년에 국민복지연금제도로 입법화되었으나 사회경제적 여건이 조성되지 않아 연기되었다. 그러다가 1988년부터 실시되었는데 18세 이상 60세 미만의 국민이면 누구나 가입하는 것을 원칙으로 하여 근로자와 고용주를 강제적인 가입대상으로 하여 왔다.²¹⁾ 국민연금제도의 가입자는 크게 당연적용 대상자인 사업장가입자와 지역가입자로 되어 있다.

소득비례연금인 국민연금제도는 국민연금가입자가 노령이 되어 소득활동에 종사하지 못할 경우 생활안정과 복지증진을 위하여 지급되는 급여이다. 즉 국민이 노령, 퇴직, 장애, 사망 등 사회적 위험에 처하여

21) 원래 국민연금제도는 전국민으로 확산되기전까지 1960년 공무원연금제도, 1963년 군인연금제도, 1975년 사립학교직원연금제도가 시행되어왔는데 일부 가입자만 노후소득보장 혜택을 받아 왔었으나, 1999년 4월 부터는 그 동안 국민연금 적용대상에서 배제되었던 도시자영자가 국민연금에 포함되어 전국민연금시대가 시작됨으로서 전국민의 노후소득보장체계가 마련되었다.

소득이 감소하거나 상실되는 경우, 당사자나 유족에게 경제적으로 안정적인 생활을 보장할 수 있도록 연금형태의 급여를 제공하는 대표적인 소득보장제도이다. 특히 국민연금제도는 인구노령화로 인하여 노인 인구수는 증대하는데 반해 핵가족화, 노인부양의식의 약화 등으로 인하여 노인에 대한 사적부양체계가 점차 쇠퇴함을 고려하여 공적책임의 차원에서 점진적으로 대응하기 위한 노후소득보장제도이다.²²⁾

국민연금 급여 중 노년자들이 받게 되는 노령연금은 가입기간 20년 이상, 60세에 퇴직했을 때 노령연금수급권이 발생한다. 이를 완전노령연금이라고 하는데 연금액은 노동시장의 평균임금 근로자를 기준으로 해서 퇴직전 최종월임금의 40% 수준이 연금으로 매년 지급되며, 수급권자의 사망시까지 지급된다. 완전노령연금은 2008년 이후 수급권이 발생하기 시작할 예정이며 연금수급자가 매년 증가하게 될 것으로 전망된다

그러나 가입기간, 연금수급연령, 퇴직여부 등의 자격조건을 충족하지 못하거나 충족하더라도 직업활동을 계속할 때는 일정율을 감액한 노령연금을 지급받도록 되어 있다. 즉 60세에 퇴직하더라도 가입기간이 10년 이상 20년 미만일 때는 감액노령연금이 지급된다. 그러나 자격조건을 모두 충족하고서도 계속 취업중일 때는 65세까지는 일정율의 감액노령연금을 지급하고 65세 이상부터는 완전노령연금을 지급한다. 2004년부터 감액노령연금이 지급되고 있다. 또한 20년 이상 가입하고 퇴직하여 소득이 없을 때에는 55세 이상일 경우에도 일정율의 감액된 조기노령연금을 지급한다. 조기노령연금은 연금수급을 위한 최소한 가

22) 박효문, “노인의 공적부양과 공적연금제도의 확충 방안,” 『노인복지연구』, 한국노인복지학회, 봄호 (2005), p. 93.

입기간이 20년이었으나 개정법에 공히 10년으로 단축함으로써 1999년부터 연금이 지급되고 있다. 또한 가입후 5년 이상이면 수급권이 발생하는 특례노령연금은 최초시행(1988년), 농어촌지역의 확대(1995년) 및 도시지역의 확대(1994년) 등 단계적 시행과 관련하여 당시 노령자들이 많아 연금수급을 할 수 있는 최소한의 가입기간을 채울 수 없는 45세 이상 60세 미만인 자도 5년 이상 가입하고 60세가 된 경우에는 노령연금을 지불받을 있도록 마련한 제도로써, 최초시행 당시 가입자의 경우는 1993년부터 연금이 지급되고 있다.²³⁾ 현재 국민연금가입자는 2003년 17,111천명으로, 수급자는 2003년 12월 현재 1,033천명으로서 연금수급자는 1,025천명이고 일시금 수급자는 8천여 명이다. 국민연금은 도입된지 15년이 경과하여 아직 본격적인 급여가 시작되지 않아 연금수급자의 대부분인 722천명이 특례노령연금수급자에 해당된다.²⁴⁾ 현재 국민연금은 누적되어 가는 기금을 어떻게 합리적, 효율적으로 운영할 것인가, 2030년이나 2040년에 이르면 연금수급자의 급증으로 부족한 기금을 어떻게 보충할 것인가도 큰 문제로 대두되고 있는 실정이다.

국민연금제도는 도입당시 당시의 고령자 및 준고령자를 고려하지 않아 대다수의 노인들이 제외되어 있다는데 문제가 있다. 즉 만 18세 이상 60세 미만의 근로자로 제한함으로써 만 60세 이상의 노인들이 노후 생활에 어려움이 발생할 경우 이에 대한 대응책이 전혀 없다. 연금제도

23) 김창기, 최용한, “충청북도 노인복지정책의 실태와 개선방안,” 『충북개발연구』, 충북개발연구원, 제13권 1호 (2002), p. 7.

24) 조현, 강인순, “우리나라 지방분권과 노인복지정책,” 『노인복지연구』, 한국노인복지학회, 겨울호 (2004), p. 16.

의 기본목적이 모든 국민이 노후생활을 영위하는데 필요한 최소한의 소득을 보장하고자 하는데 있으나 불합리하게도 현재의 노인층들은 적용대상에서 제외되고 있다. 이와같이 사적부양에서 공적부양으로의 과도기에 놓여 있는 현재의 노인세대의 노후보장을 위해서 정부는 국민연금시행당시 연령상의 이유로 배제된 노인과 저소득층의 노령계층을 위해 한시적, 경과적, 보완적 성격의 무기여각출연금인 경로연금제도를 시행하고 있다.

2. 경로연금제도²⁵⁾

1998년 7월부터 시행된 경로연금제도는 사회적 여건의 변화로 경제적으로 어려움을 겪고 있는 노인들에게 직접적이고 실질적인 소득보장 혜택을 부여하기 위해 마련된 소득재분배성격의 공적소득보장제도이자 기초연금제도이다.²⁶⁾ 이 제도는 연령상의 이유로 국민연금의 혜택을 받지 못하는 저소득층 노인계층의 소득보장을 위한 목적으로 도입되었다. 따라서 경로연금은 공적연금의 사각지대에 놓여 있는 빈곤층과 국민기초생활보장으로부터 배제된 차상위 저소득층 노인에 대한 무기여적 공적소득보장장치이다.

원래 경로연금제도는 기존의 1991년부터 생활보호대상노인에게 지

25) 경로연금제도는 국민연금의 적용을 받지 못하던 기존 노령계층을 위한 공적소득보장제도의 도입이라는 면에서 노인의 삶의 질을 향상시키는데 있어서 커다란 의미가 있다. 또한 저소득층의 일반노인에게도 연금이라는 이름의 급여가 지급된다는 것은 사실 국민연금의 맹점을 보완한 획기적인 사건이다.

26) 경로연금제도는 사회보험과 공적부조의 중간에 위치하고 있는 것으로 소득재분배정책의 기초연금이라 할 수 있다.

급되던 공적부조제도의 일환으로 시행되던 노령수당제도를 흡수통합하여 국민기초생활보장제도 수급 노령계층에게 추가지출소요에 대한 부가적 급여로서의 성격과 아울러 노령으로 공적연금 가입기회를 갖지 못한 현 노령계층을 위한 무기여적 성격의 무작출연금제도이다. 그러나 현행 경로연금제도는 장기적으로 공적부조수급 노령계층에 대한 노령수당적 성격은 지속되지만 공적연금의 보완적인 무작출연금제도 기능은 국민연금의 제도성숙에 따라 점차 소멸되는 한시적이고 경과적인 제도로 시행되고 있다.²⁷⁾

경로연금의 수급자격은 65세 이상의 국민기초생활보장제도 수급자이거나 차상위저소득 노령계층으로 1998년을 기준으로 한다. 2002년 현재 차상위저소득 노령계층의 경로연금수급가능 연령기준은 만 68세로써 1933년 이전에 출생한 자가 대상이다. 수급자 선정소득기준은 본인 및 배우자와 부양의무자의 월소득을 합산한 금액을 가구원수로 나누어 얻은 월평균소득액 48만 1천원(도시근로자가구 1인당 평균소득의 65%)이다.²⁸⁾ 적용되는 재산기준은 시가기준 5,000만원이며 재산이 주택에 한정된 경우 혹은 부양의무자와 신청자가 생계를 같이하는 단

27) 석재은, “노령소득보장체계의 재구축과 경로연금제도의 발전방향,” 한국사회보장학회 2002년도 학술대회논문 (2002), p. 88.

28) 통계청 사회통계과에서 발표한 2004년 3/4분기 가계소득동향에 의하며, 전국의 가구당 월평균소득은 2,888,000원, 도시가구당 월평균소득은 2,962,000원으로 나타났다. 이것은 통상적으로 4인가구를 기준으로 하는 바, 1인당 도시가구 월평균소득은 740,500원으로 환산할 수 있다. 이를 소비자물가상승분을 반영한 실질소득액으로 살펴보면 도시가구가 2,562,000원이며 1인당 월평균 실질소득은 640,500원이다. 따라서 수급자 평균소득이 도시근로자 1인가구 월평균 소득의 80% (약 60만원으로 최저생계비의 1.5배 수준), 즉 도시가구 1인당 월평균 실질소득에 준하는 방향으로 책정해야지만 현실적으로 노후생활에 보탬이 될 수 있다고 판단된다.

독가구의 경우에는 7,500만원까지 인정하고 있다. 2002년 2월말 기준으로 경로연금을 수급하는 노령계층은 65세 이상 전체노인의 15.5%에 해당하는 58만 5천명이다. 이중 기초생활보장노인 수급자가 33만 9천 명으로 약 58%, 차상위저소득노인 수급자가 24만 6천명으로 약 42%를 차지하고 있다.²⁹⁾

무각출연금인 경로연금제도의 장점은 노인의 실질적인 소득을 증대시켜 자녀들의 노부모부양부담을 경감시키고 연금이라는 이름으로 제공됨으로써 공적부조가 주는 굴욕감을 해소할 있다는 점이다. 또한 현 노령세대와 현 근로세대 내지 미래세대간의 상호부조원칙을 통한 재원 부담이라는 측면에서 보면, 분배정의 즉 사회적 형평성의 가치를 실현한다는 점에서 긍정적 평가를 받고 있다. 생존권차원에서 보면, 최저생계비의 보장은 평등성의 가치를 실현하는 것으로 더불어 같이 사는 풍토를 조성하여 사회구성원간의 연대감을 가져올 수 있다는 점에서 긍정적인 평가를 받고 있다. 그러나 경로연금제도와 같은 사회보장의 확대는 공적비용부담을 증가시켜 경제활력을 떨어뜨리거나 노동의욕을 저하시킨다는 우려도 있다. 즉 소비적 성격이 농후하고 저축 또는 투자 여력의 잠식으로 경제성장 악화를 가지고 올 수 있다는 점에서 비판을 받고 있다. 하지만 한편으로 내수진작에 영향을 주어 국민경제를 안정시킬 수 있을 것으로 평가되고 있기도 하다. 보험방식에 의한 공적연금 제도는 재원조달에 큰 어려움이 없는데 비해 무각출성격의 경로연금은 그 재원을 조세부담에 의존할 수 밖에 없음으로써 이를 지속적으로 추진하다 보면 경제성장에 지장을 초래할 수 있다는 비판을 받고 있다.³⁰⁾

29) 석재은, 앞의 글 (2002), pp. 88-89.

30) 이가옥, “경로연금 도입의 의의 및 발전방향,” 『한국노년학』 (한국노년학회, 1997),

그러나 경로연금제도는 연령기준에 의한 노령소득보장제도이나 피부양가능성 여부를 급여대상자 선정기준으로 삼은 것은 바람직하지 못하다는 비판을 받고 있다. 또한 국민연금제도의 보완적 역할을 하고 있으나 앞으로 국민연금제도로부터 소외되는 대상들이 계속적으로 발생할 것에 대한 대책이 마련되어 있지 않다. 즉 국민연금의 성숙이후에도 장기실직 및 미취업 등의 이유로 공적연금수급권을 확보하지 못하고 기초생활보장대상자도 아닌 저소득 노령계층에 대한 공적소득보장장치가 필요하다는 점이다. 따라서 까다로운 자격조건을 완화하여 경로연금의 수급대상의 범위가 확대되어야 할 필요가 있고, 수급자의 선정기준도 사회복지요원의 실사를 바탕으로 현실적으로 보완되어야 할 것이며, 급여수준도 단계적으로 현실화하여 기초생계비에 준하는 금액으로 상향조정하여야 할 것이다.

V. 영국과 일본의 노인소득보장제도

영국과 일본은 전체인구중에서 65세이상 노년인구가 각각 1976년, 1994년에 14%를 넘어 이미 고령사회로 접어들었다. 그러나 노인인구가 많음에도 불구하고 노인들의 경제적 상황은 우리나라처럼 심각하지 않다. 그 만큼 사회보험과 공적부조제도가 노인들의 소득을 최저생계

pp. 54-56 ; 심재호, “일본의 사회보장 위기와 구조개혁,” 『세계의 사회복지』, 사회복지연구실 편, 한국사회과학연구, 인간과 복지 (1999), p. 253 ; “경로연금의 도입과 시행방안,” 제3회 세계노인의 날 기념세미나 발표논문 (1997) ; 김익기 외, 『한국노인의 삶 : 진단과 전망』, 미래인력연구센터 (생각의 나무, 1999), p. 291 ; 박재간 외, 『고령화 사회의 위기와 도전』 (나남출판, 1995), p. 454.

비 이상 보장하고 있기 때문이다.

1. 영국의 노인소득보장제도

영국은 1929년에 고령화사회로 진입하였으며 1976년에 고령사회로 접어들었다. 즉 7%에서 14%에 도달한 기간이 불과 47년 밖에 소요되지 않은 노인인구대국이라 할 수 있다. 이러한 노인인구급증은 2020년에 이르면 초고령사회를 의미하는 20%에 도달할 것으로 전망되는 바 2002년 현재 노인인구는 전체인구의 18.4%에 이르고 있고 평균수명은 78.5세이다.

영국은 19세기 말 사회조사를 통하여 노인빈곤의 심각성을 간파하였다. 따라서 영국정부는 노인복지정책의 기본방향을 노인들도 다른 일반인들과 같이 가능한 인간이 누릴 수 있는 기본적인 욕구가 충족되어 건강하고 독립적인 생활을 영위하여 기본적인 인간의 권리를 누리는데 목적을 두었다. 때문에 노인복지정책은 다른 복지정책 뿐만 아니라 국가의 다른 주요정책과 밀접하게 연계되어 시행되고 있다. 또한 노인복지정책의 특징은 포괄성과 다양성을 유지하고 있으며 노인들의 특성이 고려된 개별성이 보장될 뿐만 아니라 인구, 사회, 경제적 환경의 변화에 적절하게 대응하여 변화를 추구한다는 점이다.³¹⁾

이러한 배경과 특징을 가진 영국의 노인소득보장제도는 1908년 노령연금법(Old Age Pensions Act) 제정을 통해서 70세 이상의 노인을 대상으로 한 무기여 노령연금인 기초연금 즉 공적연금제도를 시작하

31) 임병우, “영국의 주요 노인복지정책,” 『노인복지연구』, 한국노인복지학회, 가을호 (2004), p. 23.

여, 현재 1995년 연금법(Pensions Act)을 근간으로 2005년 새로운 연금법이 도입될 예정이다. 2001년 기준 노인소득의 51%는 연금에 의한 것이며, 그 중 직업연금이 27%, 개인연금 및 투자이익이 13%, 그리고 기타 소득이 8%로 나타났다. 전체 소득보장예산의 52%가 노인들에게 할당되고 있다.³²⁾

영국의 노인소득보장정책은 공적급여와 사적급여로 구분된다. 특히 공적급여는 기여급여와 비기여급여³³⁾로 나누어지는데, 기여급여는 퇴직급여와 사별급여로 구분된다. 공적연금인 퇴직급여는 2중구조로서 일반국민을 위해 고용과 관련된 고정액 지급연금인 기초연금(기초퇴직국가연금)과 저소득층을 위해 소득에 따라 변화하는 소득비례연금(소득비례국가퇴직연금)인 선택연금으로 분류된다.

1) 기초연금(기초퇴직국가연금 Basic State Retirement Pension)

영국은 소득이 있는 전국민을 대상으로 한 사회보험방식의 기초연금을 실시하고 있다. 기초연금(Basic State Pension)은 조세방식이 아닌 보험방식으로 운영되고 있다. 연금을 받기 위해서는 근로기간의 25% 이상을 공적연금에 기여해야 하며, 완전연금을 받기 위해서는 전체 노동기간의 9/10 이상 가입이력이 있어야 한다. 보험방식임에도 불구하고 급여액은 소득수준이나 기여액이 아닌 기여기간에 비례하도록 되어

32) TSO, *Focus on Older People* (London: HMSO, 2004).

33) 비기여급여로 고행자연금, 케어수당, 환자간호수당, 최저소득보장수당, 크리스마스 보너스, 휴한기보상, 동절기연료보상, 주택임대급여와 지방세급여, 의료비보장, 그리고 사회기금보조금이 있다. 임병우, 앞의 책 (2004), p. 18.

있다.³⁴⁾ 기초연금의 적용대상의 자격기준은 자국민 가운데 16세이상 65세 미만(여자는 60세 미만)인 소득이 있는 자로서 2000년 4월기준 연간 3,744파운드 이상이어야 한다.³⁵⁾ 기초연금의 급여는 정액급여이며 기본연금액은 매년 전년도 9월 소비자물가지수상승기준으로 조정된다. 정액연금 급여액은 독신인 경우 주당 66.75파운드이며, 부부의 경우 주당 106.70파운드이다.

특히 영국의 기초연금은 소득비례연금과 같이 면제제도인 credit 제³⁶⁾를 실시하고 있다. 이 제도의 해당자에 대해서는 보험료 면제가 인정되고 소득 하한액에 해당하는 제1종 보험료를 납부한 것으로 본다. 면제 제도는 노인과 같은 저소득층에게 실질적으로 보험료를 납부하지 않아도 일정액의 연금을 갖게 하는 역할을 하고 있으며 기초연금수급에 있어 면제기간을 보험료납부기간과 동일하게 다루고 있다.³⁷⁾

2) 소득비례연금(제2국가연금 State Second Pension)

영국의 소득비례국가연금은 1978년에 도입되었다가 가입에 있어 소

34) 광효문, “노인의 공적부양과 공적연금제도의 확충방안,” 『노인복지연구』, 한국노인 복지학회, 봄호 (2005), p. 97.

35) 2005년 11월 기준으로 1파운드는 우리돈으로 1,888원이다.

36) 사회적으로 가치 있는 행위나 불가피한 사유로 인해 보험료를 납부하지 못하는 기간이 발생하여 연금수급권이 발생하지 않거나 급여액이 적절한 수준에 미치지 못하는 것을 방지하기 위하여 연금가입기간으로 인정해 주는 제도이다. 주로 육아, 가족 수발, 실업, 질병, 장애, 교육, 직업훈련기간, 군복무 등에 대해 적용하고 있다. 김수완, “크레딧(Credit) 제도의 도입방안 검토,” 『연금포럼』, 국민연금관리공단국민연금 연구센터, 제16호 (2004), p. 70.

37) 광효문, 앞의 글 (2005), p. 100.

득하한선을 두고 있으며, 2002년 4월 제2국가연금으로 명칭이 변경되었다. 이 제도는 기초연금에 소득비례연금을 추가시킴으로써 노령자의 총연금소득이 퇴직전의 약 50%에 이르도록 하는 것이다. 기초연금과 소득비례연금의 가입기준이 동일함으로써 기초연금과 동일하게 연간 3,744파운드 이하의 저소득자는 가입이 제한된다. 장애나 오랜 질병으로 연금을 납입할 수 없는 노인 또는 보호자, 저소득층에게 추가적으로 지급되며 대상자는 이미 은퇴했거나 은퇴연령에 도달한 노인이 해당된다.³⁸⁾ 이 연금은 소득수준에 따라 급여대체율에 차이가 있는데 평균소득자를 기준으로 할 때 소득비례연금의 급여액은 기초연금과 비슷한 수준이다. 특징은 가입에 있어서 소득하한선을 두고 있으며 실제로 피고용자만을 대상으로 하고 있으며 적용제외규정을 통해 사적연금과 긴밀하게 제도적인 결합을 하고 있다.

특히 파트너십(partnership)제도가 있는데 이는 중산층 이하 소득계층에 대한 적절한 노후소득제공을 목표로 하는 것으로, 연금의 소득보장 기본틀을 그대로 살리되 사적연금의 강화, 개인정축의 장려, 가장 도움을 필요로 하는 사람에 대한 국가원조의 집중으로 국민들이 빈곤에 떨어지지 않도록 하는 동시에 가능한 한 자기책임 아래 자신의 소득보장을 미리 준비하도록 함으로서 국가의 부담을 줄이고자 하는 것이다.³⁹⁾ 이 제도는 소득비례연금의 과중한 국가부담을 줄이려는 노력으로서 한편으로는 개인선택의 폭이 확대되어 국가연금이 아닌 개별적 소득대책을 마련할 수 있는 것이기도 하다.

38) 임병우, 앞의 글 (2004), p. 19.

39) 광효문, 앞의 글 (2005), p. 103.

3) 그 외 공적급여와 사적연금

2001년에 도입된 것으로 배우자의 국가보험 기여실적에 따라 수급되는 사별급여(Bereavement Benefits), 1971년에 도입된 것으로 비급여 급여로 질병 또는 심신장애로 6개월 이상 일상생활동작을 수행하지 못하여 다른 사람의 도움을 필요로 하는 65세 이상의 노인에게 지급하는 케어수당(Attendance Allowance), 1988년에 도입된 수당으로 직장이 없거나 있어도 일주일에 16시간 이하로 일하는 저소득노인에게 지급되는 소득비급여급여로 최저생계비 이하로 지급하는 최저소득보장수당(Minimum Income Guarantee as Income Support)이 있고, 1998년 사회안전망으로서의 역할을 수행하는 제도로 도입된 특수한 상황에 처해 통상적인 수입으로는 생계를 유지하기 곤란할 때 정부가 국가연금가입여부와 관계없이 지급하는 보조금의 사회기금보조금(social Fund Grants) 등이 있다.⁴⁰⁾

특히 사적연금으로 지주연금(Stakeholder Pensions)을 2001년에 도입하였는데 이는 가입자의 기여금으로 주식 또는 증권과 같은 것에 투자하여 투자이익금으로 퇴직시 연금을 지급하는 형태이다. 또한 연금의 사각지대를 해소하기 위하여 역모기지제도(逆mortgage)를 시행하고 있는데 이는 65세 이상 노인이 소유한 주택을 금융기관의 감정에 의하여 주택가격한도내에서 노인들이 매월 일정한 금액을 지급받는 제도이다. 이 외에도 주택자산활용(Home Payment)이 있는데 이는 자기소유의 주택을 은행이나 부동산회사에 매각한 후, 그 집을 임대계

40) 임병우, 앞의 글 (2004), pp. 12-21.

약에 의해서 일정기간 그대로 사는 제도이다. 즉 소유권은 회사로 넘어가는 대신 세금, 화재보험, 주택수리비 등은 회사가 부담함으로써 노인의 생활비가 절감되는 동시에 노인들의 소득이 보장되는 사적보장제도가 있다.⁴¹⁾

2. 일본

선진국들이 공통적으로 고심하고 있는 것처럼, 일본사회가 직면하고 있는 가장 큰 문제중의 하나는 노인인구급증과 인구고령화이다. 일본의 노인인구는 1950년 4.94%, 1960년 5.73%, 1970년 7.07%, 1980년 10.30%, 1990년 12.05%, 2000년 17.03%로 이미 1970년에 고령화사회로 접어들었으며, 1994년에는 고령사회로 접어들었다. 이러한 노인인구는 2006년에 20%에 이를 것으로 전망되어 초고령사회를 목전에 두고 있다. 이와 같이 일본의 노년인구증가는 출산율감소와 기대수명의 연장결과로서 고령인구의 급속한 증가가 사회문제로 대두되고 있다.

일본의 사회보장체계는 독일형 사회보험시스템⁴²⁾으로 출발하여 점차 영국적인 보편주의적 방향으로 이행하였다.⁴³⁾ 이러한 배경위에 마련된 일본의 사회보장제도 중 특히 노후소득보장제도로 마련된 공적연금 제도는 명치시대에 군인과 관리를 대상으로 한 은급제도로부터 비롯된다. 그 후 1930년대에 민간기업종사자들을 대상으로 확대되고 다시

41) 위의 글, pp. 22-23.

42) 직역을 중심으로 소득비례적인 급부구조를 택해 보험료를 주 재원으로 하는 제도

43) 히로이 요시노리, 장인협 역, 『일본의 사회보장』 (소화, 2000), p. 47.

1959년에는 자영업자 등을 대상으로 국민연금법이 제정되어 국민개연금체제가 1961년에 정착되었다. 그 당시 일본의 연금제도는 후생연금과 국가공무원, 지방공무원, 사립학교교직원, 농림어업단체직원의 각 공제조합, 선원보험 등 직역연금과 일반국민을 대상으로 한 국민연금 등 8개로 나누어져 있었다⁴⁴⁾. 1984년에는 공공기업체직원 등 공제조합이 국가공무원공제조합에, 1986년에는 선원보험이 후생연금에 통합되었다. 1986년에 연금제도의 전반적인 재평가가 이루어져 4월부터 신연금제도를 실시하였다. 즉 국민연금과 각 피고용자연금에 가입하고 있는 모든 국민을 대상으로 공통의 기초연금을 도입하여 제도의 일원화를 꾀하였다. 그리하여 후생연금과 공제연금의 정액부분을 기초연금으로 바꾸고, 보수비례부분을 각각의 제도에 남기는 2층식 연금제도가 실시되었다. 다시말하면 1층은 국민의 기초적 노후생활보장을 위해 국민연금(공적연금의 기초급여)이 담당하며, 일본 전국민을 대상으로 하는 공적연금제도이다. 이는 자영업자, 농부, 학생외에 배우자(전업주부)까지 포함된다. 2층의 후생연금보험과 공제연금은 재직중의 소득수준을 감안하여 보장하는 소득비례연금으로 근로자를 위한 후생연금보험과 공무원을 위한 공제연금이 있다. 즉 일본의 공적연금은 전국민의 기초생활을 보장하는 국민연금과 근로자를 대상으로 하는 소득비례연금인 후생연금보험, 국가/지방 공무원, 사립학교교직원, 농림·어업단체직원대상의 소득비례연금인 공제연금이 있다. 공적연금에 따른 급부

44) 기존제도체계는 자영업자, 농민 등은 국민연금에 가입하고, 노동자는 후생연금에 가입하도록 되어 있었고 노동자의 처는 국민연금에 임의가입하도록 되어 있는 등 3종 8제도로 매우 복잡하게 운영되었다. 1985년의 개정에 의해 현행의 국민연금을 공동부분으로 하여 기초연금화하고 그 위층에 후생연금을 통해 보수비례연금을 지급하는 방식으로 이들 연금제도를 통합일원화하였다. 심재호, 앞의 글 (1999), p. 277.

형태를 살펴보면, 기초연금역할을 하는 국민연금은 정액으로 수령하며, 후생연금보험은 보수비례부분과 가급연금으로 구분된다. 즉 국민연금은 월정액으로 정해져 있고, 후생연금과 공제연금은 각각 소득의 일정 %를 납부토록하고 있다. 지급개시연령은 국민연금만이 65세이며 나머지 연금은 60세이다. 일본의 공적연금의 소득대체율은 40%이나 원래의 목표소득대체율은 연금수급권 임금액의 60%이다.

국민연금인 기초연금⁴⁵⁾에는 노령기초연금, 장애기초연금, 유족기초연금 등 3종류의 급부가 있고 노령기초연금은 가입기간이 25년 이상일 것을 요건으로 65세부터 지급된다. 그러나 각출기간이 40년 미만의 경우에는 그 연수에 따라 연금액이 급부된다. 또 구제도의 경과조치로서 국민연금이 발족한 1961년에 50세를 넘고, 적용대상에서 제외되고 있는 자에 대해서는 일정한 소득이하를 조건으로 70세부터 노령복지연금이 급부된다.⁴⁶⁾

그러나 기초연금과 후생연금이 저축·보험인지, 소득재분배인지가 모호함으로 말미암아 문제가 되고 있다. 최근 심각해지는 기초연금의 공동화나 젊은이의 연금이탈배경에는 이러한 연금제도의 취지 등이 명확하지 않은데 이유가 있다. 특히 저성장기에 부의 분배방식이나 사고가 의문시되는 현재와 같은 시대에는 오히려 혼란을 초래하고 있다. 또

45) 기초연금의 발상은 보편주의적인 사회보장 모델의 나라들 영국, 북유럽의 특징적인 제도를 수용하였다. 즉 세를 재원으로 하는 기본연금방식으로 불리는 기초연금은 국민의 세부담으로 고령자에게 일정이상의 생활을 보장하는 것이다. 기초연금을 바탕으로 그 위에 후생연금(소득비례연금)이란 제도를 두어 보편주의모델과 독일형 사회보험모델을 접목, 즉 절충적인 제도이다. 특히 기초연금부분은 그 재원의 1/3은 세, 2/3는 보험금으로 구성된다(히로이 요시노리, 앞의 책(2000), p. 53).

46) 한국노인문제연구소 편, 『외국의 노인복지정책』(동인, 1996), pp. 134-136.

한 홀로 사는 여성 고령자의 생활보장 등 소득재분배기능이 충분했는가 하는 문제가 대두되고 있다.⁴⁷⁾ 한편 저소득층의 노인들을 보호하기 위해 마련된 공적부조제도(생활보호)는 생활이 곤궁한 노인들에 대해서 자산조사를 전제로 최저생활을 보장하는 제도이다. 공적부조에는 현금급부인 생활보조와 같은 소득보장이 있다. 특히 공적부조제도는 고령자의 개별적 요구에 부응한 급부가 실시되는 것이 특징이다. 이와 같이 일본은 노인들의 소득안정을 위하여 공적연금제도와 최저생활보장을 위한 생활보호법 등 다양한 방법을 시행되고 있으나 저출산으로 말미암아 인구감소로 연금액과 보험불입액간의 불균형으로 국가연금의 재정상태는 점점 악화되고 있다.

VI. 요약 및 대책

어느 국가보다도 가장 빠르게 고령화사회에서 고령사회로 진전되고 있는 한국사회는 대다수 노인들의 경제적 빈곤문제가 심각한 사회문제로 등장하고 있다. 영국과 일본의 예에서 보듯이, 대다수 선진국에서는 일찍부터 소득에 기초한 소득비례연금과 국민의 노후생활보장을 위한 기초연금제도 및 저소득층 노인을 위한 공적부조제도와 같은 2중, 3중의 안정장치를 마련하여 경제적 빈곤으로 고통받는 노인들이 없다. 이들 나라들은 노인들도 다른 일반인들과 같이 가능한 인간이 누릴 수 있는 기본적인 욕구가 충족되어 건강하고 독립적인 생활을 영위하여 기

47) 히로이 요시노리, 앞의 책 (2000), p. 53, p. 60.

본적인 인간의 권리를 누리도록 국민최저한의 보장을 전제로 하고 있기 때문이다. 따라서 인도적, 인간적 차원에서 마련된 견실한 공적소득 보장제도를 토대로 사적연금제도를 합리적으로 잘 조화시켜 노인들의 인간다운 생활을 보장하고 있다.

살펴본 바와같이 영국은 노인들의 소득을 보장하기 위해 2층구조의 공적연금제도를 시행하고 있다. 조세를 재원으로 하는 사회보험방식의 기초연금제도와 소득에 비례하여 기여하는 소득비례연금제도를 통해 대다수 노인들의 노후 삶을 보장하고 있으며, 이 제도에서 벗어나는 저소득층 노인을 위해서는 공적부조방식의 비기여급여제도로 최저소득 보장수당, 사회기금보조금, 케어수당 등을 마련하고 있다. 일본은 노인들의 노후소득을 보장하기 위하여 2층구조의 공적연금제도를 도입하고 있다. 전국민의 기초생활을 보장하기 위하여 마련된 기초연금인 국민연금제도와 근로자들의 소득에 비례하여 기여하는 후생연금과 공무원을 대상으로 하는 소득비례연금인 공제연금제도가 있다. 또한 이들 제도에서 제외되는 저소득층의 노인들의 삶을 보장하기 위한 공적부조 제도인 생활보호제도가 있다. 한편 우리나라는 전국민의 노후생활을 보장하기 위한 장치로 소득비례연금인 국민연금제도와 국민연금제도 시행당시 제외된 노인과 저소득층 노인들을 위해 마련된 사회보험과 공적부조방식의 중간성격의 경로연금제도를 운영하고 있다. 무기여연금제도 성격을 갖는 경로연금제도는 공적연금제도의 사각지대에 놓여 있는 저소득층 노인과 차상위계층 저소득층노인을 위한 보완적 소득보장 제도로서 1999년에 시행된 국민기초생활보장제도에 토대된 부가적 연금제도이다.

영국과 일본의 공적연금제도의 공통점은 2중 또는 2층구조 방식의

안전장치로 어떻하든 사회적 안전망으로부터 벗어나지 않도록 노인들의 소득을 보장하고 있다는 점이다. 즉 전국민을 대상으로 시행하고 있는 사회보험방식의 기초급여제도로써 영국은 기초연금, 일본은 국민연금제도를 실시하고 있으며, 소득에 준하여 노후생활을 보장하기 위한 안전장치로 영국은 소득비례연금(또는 제2국가연금), 일본은 근로자를 위한 후생연금과 공무원대상의 공제연금을 실시하고 있다. 이와같이 영국과 일본은 노인들의 기초소득을 보장하기 위하여 2중 또는 2층 구조방식의 공적연금제도를 유기적으로 잘 연계하여 활용하고 있는데 반해, 한국의 공적연금제도는 그렇지 못하다. 즉 국민들의 노후생계를 보장하기 위하여 마련된 사회보험방식의 국민연금제도는 시행한 시기가 일천할 뿐만 아니라 가입당시 연령상의 이유로 제외된 노인들을 고려하지 않음으로써 제도자체의 결함을 근본적으로 내포하고 있었다. 따라서 이를 보완하기 위한 소득보장장치로 국민기초생활보장제도에 대한 부가급여로써 공적부조성격의 경로연금제도를 한시적이고 소멸적으로 운용하고 있다. 그러나 우리의 공적소득보장제도들은 최저생계비에 못미치는 급여로 인하여 노인들의 인간다운 생활을 보장하지 못함으로써 선진국의 예를 토대로 보완 및 확충해야 될 상황에 처해 있다.

이에 대한 대안으로 첫째, 기초연금성격으로 운영되는 경로연금을 최저소득이 보장될 수 있도록 적어도 도시근로자가구 1인당 평균소득의 80%에 준하는 급여에다 물가상승률을 고려하여 현실적 상황에 맞게 상향조정할 필요가 있다. 또한 사회보험방식의 소득비례연금인 국민연금과의 그 적용대상과 급여수준에서 유기적 연관성이 없다. 따라서 적용대상을 전국민 또는 소득이 있는 전국민을 대상으로 하는 사회보험방식으로 개편해야 할 필요가 있다.⁴⁸⁾ 둘째 저소득층과 소득활동

불가능자에 대해서는 보험료를 납부하지 않아도 급여산정시 납부기간으로 인정해주는 크레딧제도를 채택하여 개인적, 경제적 상황에 따라 발생할 수 있는 보험료미납에 대해 연금급여액의 저하를 방지할 필요가 있다. 또한 근로자들의 빈번한 이직과 전직, 실직 등으로 인하여 안정적인 노후생활이 어려운 사람들을 위하여 공사적 소득보장체계의 파트너십을 확립하여 공적소득보장에 대한 의존도를 경감하는 동시에 저소득층의 빈곤방지를 위한 장치를 마련할 필요가 있다. 셋째, 현행제도를 유지하면서 경로연금의 노령소득보장제도로서의 역할을 최대화 및 내실화를 위해 경로연금 수급연령을 상향조정하여 특정 연령대에서 공적소득보장의 사각지대가 발생하는 것을 방지할 필요가 있다. 즉 노령소득보장의 사각지대에 놓여 있는 노령계층을 위하여 경로연금의 수급연령기준을 현재 매년 1세씩 상향조정하던 것에서 3년마다 1세씩 상향조정하는 방안을 검토할 필요가 있다. 넷째, 국민연금제도의 보완적 제도로서 마련된 경로연금제도는 점차적으로 소멸되도록 설계되어 있다. 즉 국민연금제도가 성숙하여 본격적인 연금수급이 이루어진다 하더라도 각출에 입각한 사회보험방식의 연금급여에서 배제되는 상당수 노인들과 실업 등의 이유로 납부유예자로 분류되었거나 소득신고를 하지 않아 소득보장의 사각지대에 놓인 사람들을 위한 공적소득보장장치가 필요하다. 따라서 무기여 급여로서 지급되고 있는 영국의 최저소득

48) 현재 노령세대에서 보이는 급여의 적절성의 또 다른 측면인 수급의 사각지대문제를 해결하기 위해서는 국민연금 가입기회를 갖지 못한 현재의 노령계층 가운데 저소득층에게 약간의 소득을 지원하는 경로연금제도의 역할을 보완, 강화하고 내실화해야 한다. 또한 공적연금제도간의 연계가 미흡하여 급여가 중복하여 과잉지급되거나 급여의 누락현상문제를 해결하기 위해서도 제도간의 합리적인 연계방안이 모색되어야 할 것이다.

보장수당이나 사회안전망으로서의 역할을 수행하는 사회기금보조금제도를 도입할 필요가 있다. 다섯째 경로연금수급자 선정을 위한 소득 및 재산조사에서 부양의무자 기준을 대폭 완화하고 대상자선정과 관련하여 사회복지전문요원에게 재량권을 확대하여 행정권한을 확대함으로써 적극적인 대상자 선정이 이루어지도록 할 필요가 있다.⁴⁹⁾

아무튼 우리사회에서 시행되고 있는 노인들의 노후소득을 보장하기 위한 공적소득보장제도가 국민최저한의 생활보장(guaranteed national minimum)이라는 차원에서 보면 노인들의 생계보호에 커다란 도움을 주는 것은 사실이나, 그것은 어디까지나 기본적인 생활의 방편일 뿐 좀 더 나은 생활보장을 위해 앞에서 언급한 영국의 지주연금이나 주택자산활용제도(Home Payment)를 도입할 필요가 있으며, 사적연금제도로써 퇴직금제도를 기업연금화 하고, 개인연금제도를 신설할 필요가 있다. 따라서 앞으로 한국의 노인소득보장정책의 방향은 전술한 방안을 토대로 사회보험성격의 국민연금제도의 개선을 통한 1차안전망, 사회보험과 공적부조제도의 중간성격의 경로연금제도의 내실화를 통해 생계보호가 이루어지는 2차안전망 및 사적연금제도를 비롯한 다양한 소득보장대책이 충실히 마련되어야만 노후의 안정된 삶을 기약할 수 있다.

그 외에 노인들의 노후소득을 보장하기 위한 방안으로 생산적 고령화 방안을 고려해 볼 수 있다. 급격한 사회경제적 변화로 노인부양은 현실적으로 매우 어려워지고 있다. 그리하여 가족간 그리고 세대간의 갈등이 심화되어 가족통합을 저해할 우려가 높다. 그리고 우리사회에

49) 박효문, 앞의 글 (2005), pp. 112-114 ; 석재은, 앞의 글 (2002), pp. 97-100; 원영희, “노인빈곤문제와 정책적 대응,” 『도시문제』, 대한지방행정공제회 (2005), p. 56.

서 전개되고 있는 급속한 고령화는 노인인구에 대한 생산연령인구의 부양부담을 높여서 결국 사회적 부양의 어려움을 초래하여 사회통합에 부정적 영향을 줄 가능성이 높다. 이러한 점에서 노인들의 자립이 가능하도록 생산적 고령화정책이 절실히 요구된다. 생산적 고령화는 노년으로 하여금 지속적으로 일을 할 수 있도록 하여 개인적으로는 성공적인 노후생활을 가능하게 하고 가족적으로는 가족부양부담을 완화하여 가족통합을 유지할 수 있으며, 사회적으로는 숙련된 노인들의 인적자원을 개발함으로써 노인부양에 대한 사회적 부담을 경감시켜 사회통합을 진작시킬 수 있다. 따라서 일하고자 하는 욕구와 능력이 있는 노인들에게 일할 기회를 제공하도록 연령차별금지법의 제정과 임금피크제의 도입, 융통성 있는 퇴직제도, 노인적합직종의 개발, 촉탁고용이나 시간제 고용이 시행될 필요가 있다. 또한 현재 권고사항으로 되어 있는 고령자고용촉진법을 강제규정화하여 적극적으로 노인취업을 활성화할 필요가 있으며, 현재 노인들의 취업기회보장을 위해 노인능력은행, 고령자인재은행, 고령자 취업알선센터가 운영될 필요가 있다. 이외에 개인적인 차원의 소득보장방법으로 이자, 배당금, 임대료 등의 자산에서 생기는 것과 가족이나 친지원조, 사적부조 등의 소득원들이 가능한 한 골고루 확보되도록 하여 어느 하나의 소득이 중단되더라도 소득이 줄지 않도록 소득원의 다변화가 필요하다. 더 나아가 앞에서 언급한 영국의 지주연금이나 주택자산활용제도를 도입하여 노인들의 노후소득을 다각도로 보장할 수 있도록 이중, 삼중의 대책마련이 필요하다.

그러나 무엇보다도 중요한 것은 아직도 한국사회의 미풍양속으로 남아 있는 노부모부양의 전통적 가족기능을 되살릴 필요가 있다. 서구사회에서도 점차 시설에 의한 보호보다는 가족에 의한 보호를 더 선호하

고 있는 사실을 볼 때, 정부가 경제적 지원을 하고 가족이 정서적 부양을 하도록 할 필요가 있다. 이는 국가개입에 의해 시행되고 있는 사회복지제도가 해결할 수 없는 노인의 다양한 욕구를 가족이 보다 효과적으로 충족시킬 수 있으며 국가의 고복지·고부담으로 재정파탄과 같은 부작용을 완화할 수 있다. 결과적으로 한국사회의 노인복지정책은 국가나 사회, 가정의 물심양면의 지원하에 복지제도를 시혜나 자비의 차원이 아닌 권리의 차원으로 전환시켜 노인들의 삶의 질향상 및 사회통합을 충족시킬 수 있는 궁극적 방향으로 나가야 한다.*

〈참고문헌〉

- 곽효문, “노인의 공적부양과 공적연금제도의 확충방안,” 『노인복지연구』, 한국 노인복지학회, 봄호 (2005), pp. 85-117.
- 국민연금관리공단, 『실무편람』 (2003).
- 김동만, “고령화와 노인복지정책,” 『중앙행정논집』, 중앙대 국가정책연구소, 제 16권 제1호 (2002), pp. 233-245.
- 김미경, “노인복지에 대한 가족사회학적 접근,” 『한국사회학』, 한국사회학회, 제34집, 봄호 (2000).
- 김미숙, 『보건복지포럼』, 통권 제23호 (1998).
- 김수완, “크레딧 (Credit) 제도의 도입방안 검토,” 『연금포럼』, 국민연금관리공단 국민연금연구센터, 제16호 (2004).
- 김응렬 외, 『한국의 노인복지』, 고려대학교 한국학연구소, 한국학연구총서 5 (2003).
- 김응렬 편, 『사회복지학에의 초대』 (고려대학교 출판부, 2004).
- 김익기 외, 『한국 노인의 삶: 진단과 전망』 (미래인력연구센터, 생각의 나무, 1999).
- 김정석, “고령화사회의 노인인구와 노인가구의 변화와 전망,” 『국토』, 국토연구원, 2005).
- 김창기, 최용한, “충청북도 노인복지정책의 실태와 개선방안,” 『충북개발연구』, 충북개발연구원, 제13권 1호 (2002).
- 김형수, “노인부양의 한계와 생산적 고령화방안,” 『노인복지연구』, 한국노인복지학회 (2003), pp. 175-192.
- 박순일 외, “한국의 복지재정 규모 및 구조분석,” 『보건복지포럼』, 한국보건사회연구원, 제90호 (2004).
- 박재간 외, 『고령화 사회의 위기와 도전』 (나남출판, 1995).
- 박재홍, “노인문제,” 고영복 편, 『현대사회문제』 (사회문화연구소, 1991).
- 변재관, “고령화 사회의 국토정책방향,” 『국토』 (국토연구원, 2002).
- 보건복지부, 『2005 노인보건복지사업안내』 (2005).

- 사회복지연구실 편, 『세계의 사회복지』, 한국사회과학연구소, 인간과 복지 (1999).
- 석재은, “노령소득보장체계의 재구축과 경로연금제도의 발전방향,” 한국사회보장학회 2002년도 학술대회논문 (2002).
- 심재호, “일본의 사회보장 위기와 구조개혁,” 『세계의 사회복지』, 사회복지연구실 편, 한국사회과학연구소, 인간과 복지 (1999).
- 원영희, “노인빈곤문제와 정책적 대응,” 『도시문제』, 대한지방행정공제회 (2005).
- 이가옥, “경로연금 도입의 의의 및 발전방향,” 『한국노년학』 (한국노년학회, 1997).
- 이가옥, 고철기, “경로연금의 도입과 시행방안,” 제3회 세계노인의 날기념 세미나 발표논문 (1997).
- 이철우, “한국사회의 고령화와 노인복지정책,” 『한국사회학』, 제30집 (한국사회학회, 1996 겨울호).
- _____, “노인관의 변화와 대응방안 모색,” 『한국사회』, 제1집 (한국사회연구소, 1998).
- _____, “정년과 노후생활불안,” 『한국의 노인복지』, 고려대학교 한국학연구소, 한국학연구총서 5 (2003).
- 임병우, “영국의 주요 노인복지정책,” 『노인복지연구』, 한국노인복지학회, 가을호 (2004), pp. 7-28.
- 조현, 강인순, “우리나라 지방분권과 노인복지정책,” 『노인복지연구』, 한국노인복지학회, 겨울호 (2004), pp. 7-30.
- 통계청, 『한국의 사회지표』 (2004).
- 한국노인문제연구소 편, 『유럽의 노인복지』 (홍익제, 1995).
- _____, 『외국의 노인복지정책』 (동인, 1996).
- 현외성, “차기정부의 노인복지정책 실천방향,” 『사회복지정책』, 한국사회복지정책학회, 15집 (2002), pp. 183-201.
- 히로이 요시노리, 장인협 역, 『일본의 사회보장』 (소화, 2000).

- Cowgill, D. O., *Aging around the World* (Wadworth Publishing co., 1986).
- Cowgill, D. O. & Holmes, L. D. *Aging and Modernization* (Humanities Press, 1972).
- Dowd, J., *Stratification among the Aged* (Montery, Brooks Cole, 1980).
- Harris, K. K. & Cole, W. E., *Sociology of Aging* (Houghton Mifflin, 1990).
- Homans, G. C. *Social Behavior; Its Elementary Forms* (New York; Harcourt Brace and World, 1961).
- Palmore, E. & Manton, K. "Modernization and the status of the aged: International comparisons," *Journal of Gerontology*, Vol. 29, No. 2 (1974).
- Parsons, Talcott, "Age and Sex in the Social structure of the United States," In *Essays in Sociological Theory* (The Free Press, 1954).
- Petersen, G. Peter, *Gray Dawn* (Crown Publishing Inc, 2000).
- Riley, Matilda White, *Social gerontology and the age stratification of society*, *The Gerontologist*, Vol. 11, No.1 (1971).
- Schwartz, Peter, *Inevitable Surprise* (Gotham Books, 2003).
- Sullivan, T. Thompson et al. *Social Problems: Divergent Perspectives* (John Wiley & Sons, 1980).
- TSO, *Focus on Older People* (London : HMSO, 2004).

| Abstract |

**Problems of the Elderly and the Minimum Income
Guarantee for the Elderly in Korea: Focusing on comparison
with England and Japan**

Lee, Cheol-woo (Korea University Institute for Peace Studies)

The increasing population of the elderly is a global phenomenon and is a result of medical advances, enhancement of public health and hygiene, improvement in nutrition, active life style, and increase in the average life expectancy resulting from decreased death rate.

In western societies, the increase in the population ratio of the elderly over 65 years of age from 7%, which defined an Aging Society, to the ratio of 14%, which defines an Aged Society, took place over the span of 45 to 115 years. However, in Korea, aging of the society is taking place much rapidly than western societies. Korea became an Aging Society by year 2000, and as of year 2004, the population ratio of the elderly is already at 8.7% and continued increase in its ratio is expected resulting in an Aged Society by year 2018. Increase in the elderly population brings many personal and societal problems and issues. Especially, entering into old age may create personal financial difficulties due to reduction or loss of income, at the same time, due to deterioration in health, problems with medical care may also be created, and seriousness of such problems is related to government policies.

Therefore, in this study, Public Minimum Income Guarantee systems such as the National Pension system that is related to support of the elderly and the temporarily instituted Aged Pension

System that is similar to the Basic State Pension are addressed, and through comparison with Public Minimum Income Guarantee Systems of England and Japan, lesson of alternative plans and supplemental policies Korea needs to learn from these nations are discussed.

The significance of this study is in finding a means by which the elderly no longer suffer from financial poverty and are able to live a life of dignity and stability.