

노인세대를 위한 정책간담회

**2014년 3월 13일(목) 오전10시
민주정책연구원 대회의실**

노인장기요양보험제도 현황과 쟁점, 정책대안

김찬우(가톨릭대학교)

1. 배경

1.1. 노인장기요양제도 출범 5년

- 2008년 7월 1일을 기점으로 노인장기요양보험제도가 전국적으로 실시되어 생애 마지막 시기의 삶의 질을 결정하는 핵심적 사회보장 제도로써 역할을 수행
- 2014년 1월 31일 기준 제도 실행 이후 총 1,164,664명이 신청했으며, 신청자중 각하자를 제외하고 누적된 등급 내 판정자(2014.1.31.기준) 380,718명으로, 는 317, 214명(사망자 477,276명 제외)임
- 2013년 10월 시점 고령자 수는 613만 7720명으로 전체 노인인구의 6.2%가 장기요양서비스를 받고 있음 (실제 대상자는 65세 미만도 일부 존재함으로, 대략 노인인구 중에는 6% 정도임)
- 전국노인 중 6%가량이 노인장기요양제도의 대상자이며, 장기요양 욕구의 보편적 위험이라는 점을 감안하면 향후 우리 삶의 마지막 부분에서 장기요양 인프라는 중요한 위치를 차지하리라 전망

1.2. 노인장기요양제도 출범으로 인한 노인복지 서비스 체계의 전면 개편

- 노인장기요양보험제도는 2012년 3.4조의 보험료 지출을 가져온 대단위 복지사업으로 보편적 서비스 확대의 중요 기폭제였음
- 그러나 제도 출범 5년이 지난 현재에도 일각에서는 재정 건전성 유지라는 측면에서 긴축 재정을 강조하고, 다른 한쪽에서는 서비스 질 증진 및 대상자 확대를 주장하고 있음

- 현재의 노인돌봄서비스 및 장기요양제도관련 제도 설계 및 실행에 있어서 막대한 지출이 있음에도 불구하고 여전히 보장규모나 급여의 보장성 부분에 대한 부족함에 대한 지속적 비판이 존재한다는 사실은 제도의 찬반을 떠나 양측에서 관심을 가져야함
- 노인장기요양보험제도의 출범은 등급외자에 대한 돌봄서비스 시장 변화에도 중요한 영향을 끼침 - 장기요양제도가 중증 요양대상 노인에게 사업을 실시하게 됨에 따라 보건복지부 및 지방자치단체가 실행하는 기본/종합 노인돌보미 바우처 사업 등의 등급외자에 대한 돌봄정책들의 대상자의 선정과 지원 내용, 사업 인력 등에게도 중요한 영향을 끼치게 됨
- 장기요양서비스 뿐 아니라 등급외자에 대한 중요 사회서비스로 등장하게된 노인돌보미바우처 및 독거노인도우미 사업 등은 바우처 방식의 지원, 서비스 제공기관의 영리화 및 시장기제의 도입, 전통적 복지영역과 돌봄영역간의 관계변화 등에 있어 사회 서비스 영역에 많은 변화가 나타남

2. 현황 및 쟁점

2.1. 대상자 규모 추이

<표 1> 지난 5년간 인정자 수 및 노인대비 인정률 추이(단위: 명)

구분	'08.12	'09.12	'10.12	'11.03	'12.07	'14.01
노인인구수	5,109,644	5,270,214	5,436,970	5,476,704	5,804,541	6,137,720
신청자	376,030	596,235	759,339	793,310	632,695	687,338
인정자수 (전체노인 대비 비율)	214,480 (4.2%)	286,907 (5.4%)	315,994 (5.8%)	317,214 (5.8%)	320,261 (5.7%)	380,718 (6.2%)
인정자중 이용률	65.6%	82.0%	85.9%	89.1%	88.2%	89% (추정)

- 2008년 7월부터 실시된 노인장기요양보험제도는 시행직후 3등급이 내에 포함되는 인정자의 비율이 큰 폭으로 증가하였으나 2010년 후반부터 2012년 7월까지 전체 노인인구의 5.7~5.8% 정도로 안정세를 보이고 있음
- 2012년 7월 3등급 진입 요양인정점수가 55점에서 53점으로, 2013년 7월에 다시 51점으로 인하되어 2014년 1월 31일 기준 380,718명으로 대략 전체인구의 6% 정도의 대상자 규모를 보임
- 2013년 10월 시점 고령자 수는 613만 7720명으로 전체 노인인구의 6.2%가 장기요양서비스를 받고 있음 (실제 대상자는 65세 미만도 일부 존재함으로, 대략 노인인구 중에는 6% 정도임)
- 한 연구에 의하면 실제일상생활에 제한이 있는 대상은 전체 노인인구의 17.7%(2012년 노인인구중 약 100만명)가 돌봄 또는 장기요양서비스가 필요한 것으로 나타났으며 이 중 최소 7.7%는 장기요양서비스가 필요한 중증으로 볼 수 있어 여전히 제도 포함 규모는 논란 중임
- 실제 2011년 현재 우리와 비슷한 방식으로 노인장기요양 문제를 해결하고 있는 일본과 독일의 경우는 65세 이상 전체 노인 중 각각 13.0%, 13.7%를 장기요양보험제도에 포함하고 있는 데 반해 우리나라는 5.8%에 그치고 있음 - 그러나 전반적인 보험료, 본인부담체계, 공적 재정 투입, 고령비 등의 사회여건 등을 고려할 때 우리나라의 보장규모가 단순히 적다고 결론짓는 것은 논란의 여지가 있음

2.2. 박근혜 정부의 보장규모관련 방향

- 현 정부에서는 51점 이하 치매진단자에게 한해 ‘치매특별등급(가칭)’을 두어 요양서비스를 제공하려는 정책이 가장 핵심 정책임
- 현재 2차 시범사업 중이며 2014년 7월에 실행 예정
- 치매등급예정자에게는 치매관련 인지훈련 서비스를 추가 실시하며, 수가는

3등급보다는 낮게 현행 돌봄서비스 보다는 높게 예상됨

<표 2> 새누리당 노인장기요양제도 관련 공약 (새누리당 공약집, 2012.11)

핵심사항	진단	실천계획
1. 신체장애 치매환자에게 노인장기요양보험 서비스 제공	<ul style="list-style-type: none"> - 현재 제도 대상자가 전국노인의 5.8%로 포함규모가 낮은 수준 - 인지기능(치매)에 대한 기준이 보다 강조되어야 할 필요가 있음 	<ul style="list-style-type: none"> - 현행 등급 체계 조정을 통한 4~5 등급 신설 방향 등 심의 - 2013년 법 개정 및 2014년부터 예산반영 추진
2. 신체장애 차상위계층 및 독거노인에게 노인장기요양보험제공	<ul style="list-style-type: none"> - 제도대상 선정에 있어서 소득기준과 독거(수발환경)에 대한 추가적인 고려가 부족 	

- 대상자 규모 확대방향은 일부 동의하나, 현재 장기요양대상으로 진입하려는 수요자나 가족은 ‘가사지원 서비스’를 주로 요구해 제공 서비스와 요구간의 갈등이 예상됨, 동시에 현재 돌봄서비스보다 더 나은 서비스가 될 것인가 하는 부분도 확실하지 못함 (돌봄은 지역사회 중심 서비스로 현재 중간이하 소득층에게 제공되고, 지역자원 연결이 용이하나 지자체 예산문제로 지속적 보장성이 떨어짐)

2.2.1 보장 규모관련 주요 고려사항

- 대상자 선정 기준 문제: 첫째로 현재의 등급선정 기준인 ‘요양인정 점수’를 어디까지 낮출까하는 부분과 둘째로 ‘기준을 어떻게 조정할 것인가’하는 문제에 대한 부분: 전자의 문제는 점수가 낮아 ‘경증’자가 포함되다 보면 제도의 대상이 과연 사회적 돌봄이 필요한 대상인가 하는 문제와 관련이 있었고, 또, 경증대상자에 필요한 서비스 역시 단순 가사지원 방식으로 변질 될 가능성이 있어 굳이 장기요양제도에서 지원해야하는 것이 맞는가라는 쟁점이 발생하게 됨
- 대상자 기준 문제: ‘운동능력이 있는 치매’와 ‘소득 및 주거환경’은

구분하여 접근이 필요함, 치매 관련 부분은 당연히 포함시켜야 하
되, 기술적 보완이 보다 필요되는 부분이나, 다만 '치매'에 대한 판
정 자체가 주관적 응답에 기초할 수 밖에 없는 현 인정조사방식에
서 도덕적 해이를 줄일 수 있는 방안이 보완되어야 함

- 다음으로 소득 및 주거환경과 관련하여서는 제도의 보편주의적 사회보험
원칙과 관련하여 논쟁의 소지가 될 수 있고, 기존의 등급외자 지원을 담
당해온 지역복지 체계와의 갈등이 야기될 소지가 있음

2.3. 서비스 내용과 질의 단순성

- 실제 제도 시행 5년이 지난 지금도 여전히 요양시설과 기본재가서
비스(2008년 수급자 노인 대상 제도 시대에 비해 유형의 다양화, 질
의 향상이 전혀 없었음) 라는 범주만 실행하고 있어 장기요양 서비
스의 보장성을 논의하는 것 자체가 어려운 실정임
- <표 3>에서 볼 수 있듯이 우리나라의 급여 유형 및 종류는 독일 및
일본에 비해 여전히 단순함. 특히 재가 서비스의 유형의 단순화로
인해 방문요양중심(전체 재가의 93%정도)의 재가서비스를 운영하다
보니 '재가서비스의 시설대체 및 시설입소 지연효과'를 기대하는 것
자체가 어려운 실정임
- 정부는 제도 초기부터 시설과 재가의 비율을 3:7 정도로 설정해 놓았는데
2013년 현재는 4:6 정도로, 재가서비스의 불충분성과 단순성을 고려한다면
고령층의 증가에 따라 시설위주의 서비스 증가가 예상됨 (지역사회 돌봄
중심의 전 세계적 추세에는 역행)

〈표 3〉 독일, 일본 및 한국의 장기요양 서비스 급여의 범주 및 특징

국가		독일	일본	한국
명 기준				
사회보장 원리 (법)		<ul style="list-style-type: none"> 수발보험(1995) (Pflegeversicherung) + 사회부조법 	<ul style="list-style-type: none"> 개호보험법(2000) 	<ul style="list-style-type: none"> 노인장기요양보 험(2008)
급여유형 의 특징		<ul style="list-style-type: none"> 현금급여 있음 단기수발(가족) 시설급여(2종 + 장애인특수시설포함) 치매특별급여 	<ul style="list-style-type: none"> 현물급여 원칙 고수 재가급여 13종 시설급여 3종 개호예방급여 (2005년부터 실시) 	<ul style="list-style-type: none"> 재가급여 6종 시설급여 2종
급여 방식	시 설 급 여	<ul style="list-style-type: none"> 요양시설 치매 특별 공동생활 가정 노인홈 노인집합 주거시설 장애인 특별시설 	<ul style="list-style-type: none"> 특별양호노인홈 노인보건시설 개호요양형의료시설 	<ul style="list-style-type: none"> 노인요양시설 노인요양공동 생활가정
	재 가 급 여	<ul style="list-style-type: none"> 주야간보호 단기보호 방문요양 방문재활 요양보조구지원 	<ul style="list-style-type: none"> 방문개호 방문목욕 방문간호 방문재활 거택요양 관리 통소(주간) 통소재활 단기입소생활 단기입소요양 특정시설입소 복지용구대여 복지용구구입 개호주택개수 비(소규모 일정주택) 	<ul style="list-style-type: none"> 방문요양 방문목욕 주/야간보호 방문간호 단기보호 (?) 복지용구
현금급여 관련 특징		<ul style="list-style-type: none"> 재가급여 대체 한도액 50% 현금 + 현물(재가) - 혼합급여 	<ul style="list-style-type: none"> 없음 	<ul style="list-style-type: none"> 없음 (원칙) 특별급여(도서 산간 등)
기타		<ul style="list-style-type: none"> 주거환경개선보조 장기요양휴직청구 권(6개월 무급, 사회보장비 제공) 	<ul style="list-style-type: none"> 개호예방사업-재가중심 '지역포괄지원센터' 거택개호주택 개수비 	<ul style="list-style-type: none"> 가족요양보호사 에 대한 지원이 있음

2.4. 의료서비스와의 관계 문제

- 또 하나 장기요양제도의 중요 쟁점이 '의료제도와의 연계'부분임.

기본적으로 장기요양대상은 의료적 욕구와 요양적 욕구를 동시에 가질 수밖에 없는 상태이므로 양 제도간의 연계 없이 독자적 장기요양제도의 질을 논의하기는 어렵고, 특히 일반인들은 여전히 헷갈려하는 요양병원과 요양시설간의 관계는 장기요양보험의 존립자체를 위협하고 있음

- 2010년 한 연구에서 요양병원 입원환자 17만 2천명 중 장기요양 등급신청자는 7만 6천명(44.1%)으로 나타났으며 장기요양 인정자 중 1-2등급 4만 2천명 (51.7%) 과 3등급 및 등급외 판정의 경우도 3만 4천명(48.3%)를 차지하여 장기요양 제도에서 벗어나는 것을 알 수 있음. 따라서 현재는 요양병원과 요양시설 입소자 상태가 30~40% 중복되고 있는 것으로 나타남
- 이와 관련한 가장 큰 문제점은 현재 장기요양 마켓의 이원적 구도가 가속화 되고 있다는 점으로, 즉, 의료욕구가 강하고 경제적 여유가 있으면 요양병원에 대한 수요가 강하고, 반면 중산층 이하의 가구는 요양시설을 택하여 실제 제도에서 배제되고 있는 요양병원이 장기요양 시장에서는 중요한 역할을 하는 이원화 현상을 볼 수 있음
- 이러한 이원화 현상의 장기화는 소득계층 중상층 이상자에게 보험료지불은 높은 반면 혜택이 없다는 인식을 강하게 하여 궁극적으로 장기요양제도자체에 대한 불만 증가와 보험료 저항 현상을 가져올 가능성이 높다고 하겠음

3. 중장기적 중점 정책 보완 사항

- 기본적으로 세 가지는 앞에서 언급하였음

☐ 요양제도 수요 및 진입시점 관리에 대한 대책 정비

☐ 요양서비스 유형의 다양화 서비스 질의 개선

□ 요양병원과 장기요양제도간의 관계 정립

- 이외에 추가적으로 다음과 같은 중장기적 방안을 고려해볼 수 있음

3.1. 요양과 주거가 결합된(service-enriched housing) 대안시설확충에 대한 지자체의 역할강조와 중앙정부의 정책지원

- 증가할 수밖에 없는 요양시설의 비용부담을 줄이고 노인들의 삶의 질 향상을 위해서 선협국 사례를 보면 요양시설 자체의 증가보다는 요양과 주거가 결합된(service-enriched housing) 공동주거시설의 증가가 급격히 이루어져 왔음
- 노인요양보험제도의 성공이나 노인요양욕구의 해결이라는 문제는 단지 노인장기요양 서비스 급여의 질 향상만으로 해결할 수 없음
- 비록 요양시설에 대한 수가 지원 및 질 관리 등은 건보공단에서 이루어지고 있으나 위에서 제기한 시설 자체의 변화 방향을 이끌어 내는 것은 지자체의 역할로 볼 수 있음
- 지자체의 핵심적인 역할은 오히려 많은 노인들이 “요양시설“에 입소를 최대한 연기하고, 지역사회에 오랫동안 거주할 수 있도록 해주는 것임
- 이를 위해 소득계층 별 적합한 공동주거시설의 확대 보급은 광역시 부근의 지자체에서는 충분히 고려해볼만한 사안임
- 관건은 노인의 소비문화가 언제 완전히 자식계층과 독립하는 가(노후 자산 및 소득 운영에 있어), 노후 자산운용에서 주택자산을 언제까지 선호할 것인가 하는 변화 등과 관련 되어있음
- 현 친아파트주거 세대인 40~50대가 이 대안시설의 주요 소비자로 변화할 시기를 위해 대비할 필요가 있고, 신도시 개발 및 현신도시의 재개발사업 시기에 맞추어 중점개발 필요

3.2. 건보공단, 중앙부처 및 지방자치단체의 역할과 책임성 문제개선

- 현재 전달체계상의 가장 큰 난제는 위의 3자의 역할과 책임소재의 불 분명으로 상호 역할 전가의 소지가 높음 (일본은 지자체가 보험자이고, 독일은 지자체별 수발보험조합이 다양하게 존재하여, 지자체의 역할이 확실함)
- 현재는 제도 초기에 발생하는 다수의 단기적 문제 해결에 각 주체의 역할이 소모되어 중장기적 대비를 하는 정책 주체가 부재함
- 지자체의 여건상 건보공단에 대한 장기요양(실제로는 그 이상의 노인복지 문제까지)정책의 의존 상황은 지속적으로 늘어날 전망
- 향후 장애인 등 사회서비스의 재가 중심 지향을 고려할 때도 사회서비스 및 장기요양 전담부처를 신설해서 장기적 대책 수립 등을 주관할 필요가 있음
- 기본적으로 현재 건보중심의 장기요양은 지역사회의 돌봄기능을 축소하는 쪽으로 가고 있음 - 장기적으로 장기요양보험은 시설만 관리하고 재가는 지자체에서 사례관리(케어 매니지먼트)중심으로 재편하는 방향도 고민해볼 소지가 있음

3.3. 64세 이하 대상자 및 장애인 활동지원제도제도와의 관계성- 국민장기요양보험제도

- 장애인활동지원제도 : 6~64세 중증장애인에 대한 활동지원, 조세지원 방식, 문제는 고령장애인의 증가로 노인장기요양과 대상자격에서 갈등
- 물론 64세 이하 대상에 대한 문제는 노인장기요양보험제도에서 당장 해결이 쉽지 않은 부분
 - 연령부분에 대한 논의와 더불어 장애인의 장기요양요구해결이 어느 정도 노인장기요양제도에 포함되는가하는 부분이 항상 예민한 이슈
 - 기본적인 내용은 장기적인 관점에서 제도의 사회보장성 강화를 위해서는 노인장기요양보험제도에서 제외되는 ‘64세 이하 간병필요 장애인’에 대

한 지원을 보다 강화해 나갈 필요

- 65세 미만의 대상자에 대해 일본은 15개 노인성 질환이 있는 자들을 개호보험의 주요 대상으로 고려하고 있는 반면, 우리나라에서는 단지 4개(실제는 3개) 정도의 노인성 질환만 포함하고 있음
- 단기적으로는 사각지대해소를 위해서는 노인장기요양보험제도 포함 노인성 질병을 보다 확대하는 것이 필요함
- 장기적으로는 장애유무에 상관없이 일정한 장기요양 욕구가 있는 대상을 연령에 구분 없이 **신청하게 만드는 ‘국민장기요양’** 제도로 변경될 필요가 있음(주요 공약 내지 쟁점이 될 수 있음)
- 연령기준을 완화하더라도 현 등급판정제도 기제를 유지할 경우 서비스 인정자는 크게 증가할 가능성이 높지 않음
- 장애인의 경우는 장애인활동지원제도에서 넘어올 대상자가 많지 않을 것으로 예상됨
- 사회보험의 원칙상 신청대상자와 보험료 납부자를 구분하는 것은 무리가 있음 (현재 우리나라는 국민건강보험 자격기준으로 보험료 징수하나 신청자격은 별도로 제한을 두고 있어 실제 법적 모순이 있음)

노인일자리와 노인일자리사업¹⁾

남 기 철(동덕여대 사회복지학과)

□ 노인일자리사업, 보통명사와 고유명사

우리나라에서 최근 관심이 부각되는 사안 중 하나인 노인일자리 혹은 노인일자리사업은 보통명사로서의 측면과 고유명사로서의 측면을 가지고 있다. 고령사회의 진행속도가 너무 빨라 나타나는 대응의 한 측면으로서 노인에게 적절한 일자리를 제공해야 한다는 규범적 측면에서 ‘노인에게 제공되는 일자리’를 전반적으로 총칭하는 보통명사로서의 노인일자리 개념이 있다. 이는 노인빈곤 대응과 사회의 지속적 발전을 위해 노동시장과 공공정책을 통해 마련되는 노인의 일자리 전반을 칭하는 것일 수 있다. 반면 고유명사로서의 노인일자리사업은 보건복지부의 특정 프로그램을 지칭하는 것이다. 지난 10년간 정부예산을 중심으로 제공된 ‘직접일자리창출사업’ 그 중에서도 특히 공공서비스고용창출(PSE) 중심의 사업이라 할 수 있다.

여기에서는 노인일자리가 이슈가 되는 배경맥락과 아울러 특히 고유명사로서의 우리나라 노인일자리사업 프로그램의 쟁점사항들을 간략히 짚어본다.

□ 노인의 빈곤과 일, 노인일자리사업

주지하다시피 우리나라의 노인빈곤율은 매우 높다. 중위소득 50% 기준의 빈곤율은 시장소득으로 볼 때는 2010년 59.1%, 가처분소득으로 47.1%이다. 두 가구 중 한 가구 이상이 빈곤하다.

국제적인 비교에서 우리나라 노인의 경제활동 정도는 매우 높은 편에 속한다. 2010년 한국의 65세 이상 고령자의 경제활동참가율(29.5%)은 OECD 국가 중 아이슬란드(34.1%)에 이어 두 번째로 높았다. OECD 평균 12.7%에 비

1) 이 원고는 필자가 개인연구 혹은 공동의 연구 프로젝트사업 과정을 통해 기존에 작성하였던 내용들을 모아 발표용으로 편집한 것입니다. 인용표시나 각주의 처리 등이 정리되지 않은 발표용 초고이므로 외부로의 인용을 가급적 삼가 주시기를 부탁드립니다.

해 현저히 높다.

〈표 1〉 OECD의 고용지표 (65세 이상)

(단위 : %)

국가명	노인인구 비율 (2010)	경제활동참가율(2011)			고용률(2011)		
		전체	남	여	전체	남	여
OECD 평균	14.7	12.7	18.0	8.7	12.3	17.4	8.4
호주	13.5	11.2	16.1	7.0	11.0	15.9	6.9
오스트리아	17.6	5.3	7.5	3.6	5.2	7.5	3.6
벨기에	17.2	2.0	3.4	1.1	2.0	3.4	1.0
캐나다	14.1	11.9	16.5	8.0	11.3	15.7	7.7
칠레	9.0	22.6	35.3	12.1	22.0	34.3	11.8
체코	15.4	4.6	6.7	3.3	4.6	6.6	3.2
덴마크	16.6	6.3	9.5	3.7	6.2	9.4	3.6
에스토니아	17.0	17.6	17.1	17.8	16.9	16.6	17.0
핀란드	17.3	8.7	11.9	5.8	8.7	11.9	5.8
프랑스	16.9	2.0	2.8	1.5	2.0	2.8	1.4
독일	20.6	4.6	6.6	3.1	4.6	6.6	3.1
그리스	19.1	3.6	5.5	2.1	3.5	5.5	2.0
헝가리	16.7	3.7	5.2	2.7	3.6	5.2	2.7
아이슬란드	12.1	34.1	42.7	25.9	32.7	41.2	24.6
아일랜드	11.5	8.8	13.7	4.8	8.7	13.6	4.7
이스라엘	9.9	13.2	20.8	7.4	12.9	20.3	7.2
이탈리아	20.3	3.2	5.7	1.3	3.2	5.6	1.3
일본	22.8	19.7	28.4	13.2	19.3	27.5	13.1
한국	11.0	29.5	40.6	21.8	28.9	39.6	21.4
룩셈부르크	13.9	3.6	5.4	2.2	3.5	5.4	2.1
멕시코	5.9	27.1	42.0	14.3	26.7	41.3	14.2
네덜란드	15.4	5.6	8.9	3.0	5.4	8.4	3.0
뉴질랜드	13.0	19.0	24.6	14.0	18.6	24.2	13.8
노르웨이	15.0	18.7	23.2	14.5	18.5	23.1	14.3
폴란드	13.5	4.9	7.8	3.1	4.8	7.7	3.0
포르투갈	18.5	14.6	22.1	9.2	14.4	21.9	9.0
슬로바키아	12.4	1.8	2.9	1.2	1.8	2.9	1.1
슬로베니아	16.5	6.3	8.6	4.8	6.3	8.6	4.8
스페인	17.0	2.0	2.5	1.6	1.9	2.5	1.5
스웨덴	18.3	12.0	16.0	8.2	11.8	15.7	8.0
스위스	17.5	10.0	14.9	6.2	9.9	14.8	6.1
터키	7.8	12.8	20.9	6.5	12.6	20.5	6.5
영국	16.0	9.0	12.1	6.4	8.8	11.9	6.3
미국	13.1	17.9	22.8	14.0	16.7	21.3	13.1

출처 : OECD StatExtracts(<http://stats.oecd.org/index.aspx>)

우리나라 노인의 높은 경제활동 참가율이나 낮은 실업률을 지나치게 긍정적

인 방향에서 해석할 수 없다. 그 이면에 있는 엄청난 노인빈곤의 문제를 감안해야 한다. 결국 심각한 노인빈곤 상황과 연금 등 노인소득보장 체계의 빈약성 때문에 스스로의 근로를 통해 경제적 소득을 얻어야만 하는 것이 우리나라의 현 상황이다. 다른 나라에서는 여간해서 보기 힘든 “노인이 손수레에 가득 파지를 싣고서 위태롭게 차로를 지나가는 모습”이 우리나라에서 일상적인 풍경이 된 것이다. 주된 일자리에서의 은퇴는 53.8세이지만 최종 은퇴연령은 68.3세이다.

또한 노년기의 빈곤 상황이 향후 베이비붐 세대의 노년기 시점에서 크게 변화할 것으로 보기는 어렵다. 흔히 인적자본과 직업경력이 탄탄해진 베이비붐 세대의 노년기는 지금의 노년층과는 다를 것이라며 장밋빛으로 전망하는 경우들이 나타나곤 하는데 이는 현실적이지 않다. 당분간 국민연금이나 노후소득보장체계의 안전망 기능이 크게 신장될 것으로 보기도 어렵고, 고령층이 노동시장에서 좋은 일자리를 지금보다 더 잘 확보할 것으로 기대하기도 어렵다. 베이비붐 세대의 노년기 진입에 따라 고령층의 인적자본과 경제활동 경험은 이전 세대에 비해서 크게 신장되지만, 이것이 ‘좋은’ 경제활동이나 소득에 대한 보장으로 연결되기는 어렵다는 것이 현실적인 상황 진단일 것이다.

우리나라의 노인은 일을 해야 한다. 사회참여나 경력의 발휘 등 그럴듯한 명분에서가 아니라 빈곤하기 때문에 생계를 위해 어떻게든 돈이 되는 일을 해야 한다. 노인에게 연금 등 소득보장체계를 확충하는 것과 아울러 노인의 일자리를 창출하는 공공의 계획적 프로그램이 중요한 의미를 가지고 있다.

노인의 빈곤이라는 측면 이외에도 사회의 지속가능한 발전, 혹은 생산성의 유지를 위해서도 노인의 경제활동 참여는 중요하다. 노인인구의 절대적 상대적 증가와 직결되는 것이다.

〈표 5〉 연령대별 인구수 및 비중 추이

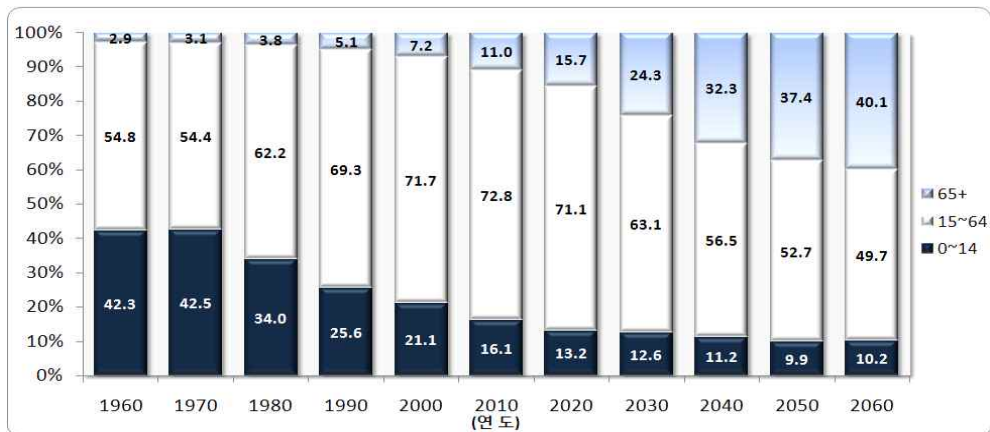
(단위: 명, %)

연도	총인구	0-14세		15-64세		65세 이상	
		인구수	비율	인구수	비율	인구수	비율
1960	25,012,374	10,587,583	42.3	13,698,341	54.8	726,450	2.9
1970	32,240,827	13,709,367	42.5	17,540,152	54.4	991,308	3.1
1980	38,123,775	12,950,775	34.0	23,716,967	62.2	1,456,033	3.8
1990	42,869,283	10,973,592	25.6	29,700,607	69.3	2,195,084	5.1
2000	47,008,111	9,911,229	21.1	33,701,986	71.7	3,394,896	7.2
2010	49,410,366	7,975,374	16.1	35,982,502	72.8	5,452,490	11.0
2013	50,219,669	7,370,118	14.7	36,711,849	73.1	6,137,702	12.2
2020	51,435,495	6,788,432	13.2	36,562,967	71.1	8,084,096	15.7
2030	52,160,065	6,575,330	12.6	32,893,289	63.1	12,691,446	24.3
2040	51,091,352	5,717,528	11.2	28,872,500	56.5	16,501,324	32.3
2050	48,121,275	4,783,197	9.9	25,347,026	52.7	17,991,052	37.4
2060	43,959,375	4,472,656	10.2	21,865,175	49.7	17,621,544	40.1

주) 중위가정에 의거함²⁾

출처 : 통계청, 장래인구추계(2011.12)

〈그림 1〉 연령계층별 인구 구성비 추이(%)



그런데 청년실업도 유례없이 심각한 최근의 노동시장에서 노인이 일자리를 찾기는 무척 어렵다. 때문에 고령층에게 일자리를 지원하는 사업들이 의도적으로 진행되어 왔고, ‘노인일자리사업’도 그 중 하나이다.

- 2) 중위가정 : 합계출산율은 2010년 1.23명에서 2045년 1.42명까지 상승, 이후 2060년까지 지속될 것으로 가정

<표 3> 노인 및 중고령자 일자리 관련 프로그램

구분	관련프로그램	내용 및 현황
노 년 부	고령자고용촉진 장려금	<ul style="list-style-type: none"> • 근거법: 고령자고용촉진법, 고용보험법 • 고령자 다수고용촉진장려금, 고령자 신규고용촉진장려금, 고령자 재고용장려금 등
	고령자인재은행 과 고용안정센터	<ul style="list-style-type: none"> • 근거법: 고령자고용촉진법 • 1993년부터 설치·운영
	고령자 적합 직종 선정 및 채용권고	<ul style="list-style-type: none"> • 1992년 이후 수 차례에 걸쳐 고령자 적합 직종 선정 • 고령자 우선고용직종(공공부문, 민간부문에 걸쳐 수백개 업종) 선정, 고시
복 지 부 및 행 안 부	노인취업알선 센터	<ul style="list-style-type: none"> • 대한노인회 노인취업알선센터(위탁운영방식) • 서울시 고령자취업알선센터(위탁운영방식) • 경기도 실버인력뱅크(위탁운영방식)
	노인공동작업장	<ul style="list-style-type: none"> • 1986년부터 시작된 사업 • 특별한 기술훈련 없이 가능한 소일거리 제공: 여가선용/경제적 도움 • 경로당, 노인복지관 등에서 600여 개소 운영 중 • 포장상자 접기, 봉투제작, 제품포장 정리 등 단순작업
	지역사회 시니어클럽	<ul style="list-style-type: none"> • 2001년도 5개소 시범 사업으로 시작 • 사업유형: 취업알선, 창업지원, 시장지향형 공동체사업단, 공동작업장, 사회적 일자리지향 공동체 사업단, 능력개발프로그램, 사회교육프로그램, 자원봉사프로그램 등 • 약 100개소 활동 중
	노인일자리사업	<ul style="list-style-type: none"> • 2004년 이후 본격화 : 현재 대표적인 고령층 고용지원사업 • 공공임금지원(공익형, 교육형, 복지형)과 임금창출방식(시장형, 인력파견형, 창업모델형) 등 병행
민 간	직능직장시니어 클럽	<ul style="list-style-type: none"> • 지역이 아닌 대규모 조직의 유사업무 퇴직자를 중심으로 편성 • 사회보험공단, 조폐공사, 의사, 교사 등 직능이나 퇴직 직장 중심으로 현재 20여개 운영중
	비공식 부문의 비영리 활동	<ul style="list-style-type: none"> • 종교, 비공식 영역에서 비영리활동으로 공동작업장과 유사한 영세한 형태의 일자리제공 활동 전개 • 임의적, 우연적 성격에 기초한 프로그램으로 사회적 책임성의 취약
	전통문화지도사 등 민간프로젝트	<ul style="list-style-type: none"> • 예산과 임금수준, 참여기준에 대한 융통성을 가지고 보다 질높은 일자리(decent job)의 사회적 요구에 맞춘 활동 전개 • 기업 사회공헌 등 프로그램으로서의 특성

노인일자리사업은 노인의 취업지원을 위한 프로그램들을 지칭하는 일반 명사가 아니라 그 중 보건복지부의 특정 프로그램을 가리키는 고유명사이다. 현재 노년층 및 중고령층에 대한 일자리 관련 사업이 표에서 보는 바와 마찬가지로 여러 가지 존재하고 있고 이 각각이 서로 분절적으로 운영되면서 유기적인 통합성이 결여되어 있다는 지적도 많다.

우리나라의 노인일자리사업은 어느 정도의 양이 필요한 것인가? 노인일자리사업 정책 초기에는 노인일자리사업 수요량을 “미취업노인 중 미취업의 사유

가 일자리가 없어서”인 경우로 추계해 왔다. 이는 전체 노인의 11%선인 것으로 파악되었다.³⁾

이와는 달리 노인일자리사업 중장기 발전방안 연구(남기철 등, 2008)에서의 노인일자리사업 수요량은 “미취업노인 중 향후 일할 의사가 있는” 경우를 기본 대상으로 간주하는 방식으로 추계하였다. 이는 전체 노인의 11.7%에 해당한다.⁴⁾

〈표 4〉 현재 미취업사유와 향후 취업의사에 따른 노인인구의 유형화

	향후 일할 의사가 없음	향후 일할 의사가 있음
일자리 外 사유	51.83%	3.38% - 노인일자리사업 확대 대상집단
일자리가 없어서	2.71% (과거 욕구추계시 포함된 대상집단)	8.28% - 노인일자리사업 핵심 대상집단

출처 : 남기철 외(2008).

한국노인인력개발원의 2009년 말 자체분석에서는 이와는 다른 수요추계 방식을 제시하였다. 여기에서는 대상자에 대해 최소치와 최대치를 제시하고 있으며 이 중 최소치는 미취업 노인(70.0%) 중 미취업 사유가 일자리가 없어서인 경우(24.3%)로 전체 노인의 17.01%이다. 하지만 이 분석에서 중요하다고 여기고 있는 것은 최소치가 아니라 최대치이다. 이 최대치의 추계 기본방식은 미취업노인 중 향후 일할 의사가 있는 경우이며 이는 미취업 노인(70.0%) 중 향후 경제활동 욕구가 있는 경우(32.2%)이다. 이는 전체 노인의 22.54%에 해당한다.⁵⁾ 그런데 이 자료에서는 이 모두를 노인일자리사업의 정책대상자로 보기에겐 무리가 있다는 판단을 제시하면서 일할 의사가 있는 미취업 노인의 건강상태에 대한 설문조사결과를 병합하고 있다.

3) 이 수치는 2004년 노인생활실태조사 결과치에 근거하여 추계된 것이었다.

4) 이 연구의 추계에서는 이미 일하고 있는 33.8%의 노인 중 무급가족종사자 6.49%에 대해서도 대상 관심 집단으로 포함시켜야 함을 제안하고 있으나 여기에서는 논의의 복잡성을 피하기 위해 여기에서는 해당 논의를 생략하였다.

5) 이는 2008년 노인생활실태조사 결과에 대한 분석을 토대로 제시된 것으로 이전의 수요추계는 2004년 노인생활실태조사 결과에 기반하고 있는데, 2008년 생활실태 조사에서 거의 두 배에 가까운 욕구 증가가 나타나고 있다.

〈표 5〉 2008년 노인생활실태조사에서 미취업노인의 주관적 건강상태

평소 주관적 건강상태	비율(%)
매우 건강하지 않다	10.6
건강하지 않은 편이다	42.5
보통이다	16.0
건강한 편이다	28.6
매우 건강하다	2.3
합계	100.0

결국 향후 일할 의지가 있는 114만명 노인 중 건강상태가 좋지 못한 53.1%(605,000명)를 제외한 535,000명(전체 노인의 10.6%)이 노인일자리사업의 정책대상자인 것으로 보고 있다.⁶⁾

가장 최근인 2013년 한국노인인력개발원의 연구에서는 가장 보수적으로는 전체 노인의 12.9%, 가장 많게는 16.1%가 정부의 정책적인 노인일자리사업 대상자라고 추계하면서 연차적으로 다음과 같은 정책대상의 규모를 추계한 바 있다.

〈표 9〉 한국노인인력개발원의 노인일자리 수요추계

(단위: 명)					
	65세이상 인구	1안 12.9% 적용	2안 13.6% 적용	3안 13.7% 적용	4안 16.1% 적용
2013	6,137,702	791,764	834,727	840,865	988,170
2014	6,385,559	823,737	868,436	874,822	1,028,075
2015	6,624,120	854,511	900,880	907,504	1,066,483
2016	6,863,500	885,392	933,436	940,300	1,105,024
2017	7,118,704	918,313	968,144	975,262	1,146,111
2018	7,395,969	954,080	1,005,852	1,013,248	1,190,751
2019	7,715,543	995,305	1,049,314	1,057,029	1,242,202
2020	8,084,096	1,042,848	1,099,437	1,107,521	1,301,539
2021	8,485,041	1,094,570	1,153,966	1,162,451	1,366,092
2022	8,911,359	1,149,565	1,211,945	1,220,856	1,434,729

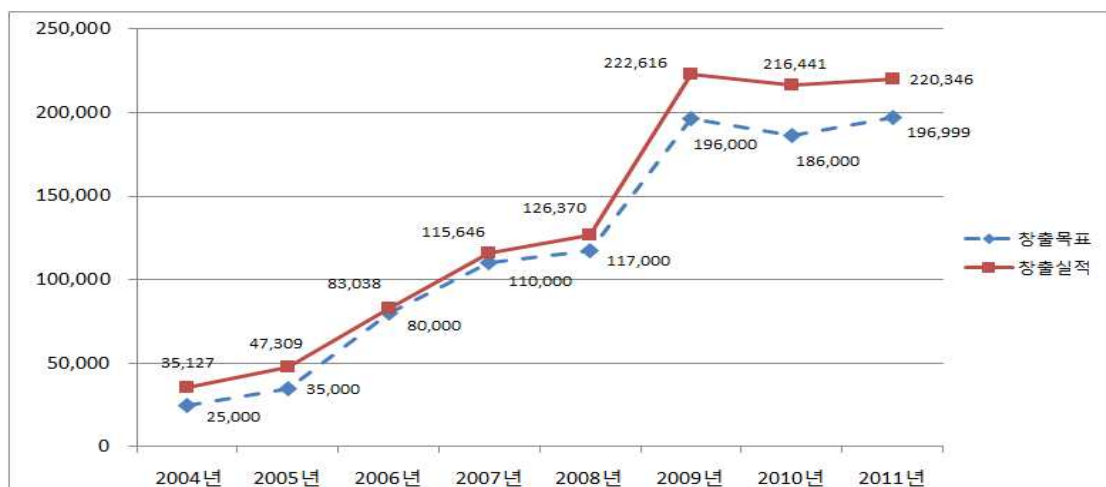
6) 이 분석에서는 추계된 53.5만명 중 기초생활보장수급자인 1.4만명(2.7%)을 제외한 52.1만명이 최종 핵심 정책대상자로 분류 가능한 것으로 보고 있다.

□ 노인일자리사업 현황

노인이 노동시장에서 일자리를 구해 경제활동을 하기 어려우므로 국가가 정책적으로 노인에게 일할 기회를 제공하는 프로그램을 만들고 있다. 노인일자리사업이라는 용어가 노인에게 일할 수 있는 기회를 제공하는 여러 사업들을 의미할 수 있을 것이다. 실제로 이와 관련된 이런저런 사업이나 프로그램들이 많이 있다. 이를 통칭할 때는 보통명사적 의미로 노인일자리사업 용어를 사용하는 것이 된다. 하지만 노인일자리사업이 우리나라에서는 특정한 정부 프로그램을 지칭하는 고유명사로 사용되고 있다. 이때는 노인에게 보조적 소득수단을 제공하고 사회참여와 건강증진의 효과를 도모하기 위해 2004년부터 보건복지부에 의해 진행되고 있는 프로그램을 말하는 것이 된다.

노인일자리사업은 2004년 처음으로 25,000개 일자리를 목표로 시작된 사업이며 비교적 단기간에 양적으로 크게 성장한 사업이다. 2011년 기준으로 노인일자리사업 수행기관의 수는 1,214개 사업단의 수는 5,014개, 그리고 노인일자리사업 창출실적 즉, 노인에게 제공된 일자리의 수는 220,346에 이르고 있다. 물론 2009년에 222,616개 일자리까지 급격히 양적으로 팽창한 후에 최근 3-4년 간 그 양적 성장세는 주춤하여 다소 답보 상태라 할 수 있다. 하지만 어찌되었건 전체 노인 인구의 약 4-5%에게 일자리를 제공하는 프로그램이므로 적은 규모의 사업은 아니다.

〈그림 2〉 연도별 노인일자리사업의 일자리 창출실적



● 출처 : 한국노인인력개발원, 2012.

노인일자리사업은 제공되는 일자리의 특성에 따라 몇 가지로 유형이 구분된다. 이 유형구분과 명칭은 지금까지 매우 혼란스럽게 사용되어 왔다. 기본적으로는 사회공헌형(공공분야)과 시장진입형(민간분야) 일자리로 구별하고 있는 것이 최근의 경향이며 이는 참여노인의 인건비가 직접 예산에서 지급되느냐 그렇지 않고 노인인력을 활용하여 얻어진 성과에 기반하여 활용업체에서 인건비가 지급되는가 하는 점이 구별의 기준이 된다.

<표 7> 노인일자리 유형

구분		정의	근무조건	일자리예시
사회공헌형	공익형	공공서비스 향상 및 지역사회현안문제 해결등을 목적으로 창출한 일자리로서 공공의 이익에 부합하고 사회적으로 유용성이 강한 일자리	1일 3~4시간, 1주 3~4일 근무, 매월 20만원씩 총 9개월간 참여	초등학교 급식도우미사업, 폐현수막 재활용사업, 자전거 보관관리 및 수리지원사업, 지역사회환경개선보호사업, 스쿨존 교통지원사업 등
	교육형	전문성을 갖는 노인이 다양한 계층을 대상으로 자신의 경험과 지식을 전달함으로써 세대간 문화전승의 효과를 살리고 교육대상자의 능력을 향상시키는 일자리		강사파견사업, 숲생태해설사업, 문화재해설사업, 통번역사업 등
	복지형	사회·경제·문화적 소외계층을 대상으로 제공되는 사회서비스 확대를 도모하고 서비스이용자의 사회적응 및 안정적 생활을 유지할 수 있도록 지원하는 일자리		거동불편노인돕기사업, 장애인돌봄지원사업, 지역아동센터 연계지원사업, 다문화가정 지원사업, 문화복지 개선지원사업 등
시장진입형	시장형	노인에게 적합한 업종 중 소규모 창업 및 전문 직종 사업단을 공동으로 운영하여 창출되는 일자리로서 일정기간 사업비 또는 참여자 인건비를 일부 보충지원 하고 추가 사업소득으로 연중 운영하는 일자리	공동작업형: 180만원 제조판매형: 200만원	식품제조 및 판매사업, 공동작업장운영사업, 아파트택배사업, 지하철택배 및 지역영농사업, 공산품제작 및 판매사업, 세차 및 세탁사업 등
	인력파견형	수요처의 요구에 의해서 일정교육을 수료하거나 관련된 업무능력이 있는 자를 해당수요처로 파견하여 근무기간에 대한 일정 보수를 지급받을 수 있는 일자리	연 중 참여 참여자 1인당 연간 15만원의 부대경비 지원	시험감독관파견사업, 가정도우미 파견사업, 지역일손도우미 파견사업, 주유원 파견사업, 경비원 파견사업, 청소 및 미화원 파견사업 등

사회공헌형 일자리는 공익형, 교육형, 복지형으로 흔히 분류되고 시장진입형

일자리는 인력파견형과 시장형 사업으로 분류된다.

공익형 사업은 '지방자치단체 및 공공기관에서 공공서비스 향상 및 지역사회 현안문제 해결 등을 목적으로 창출된 일자리로서 공공의 이익에 부합하고 사회적으로 유용성이 강한 일자리' 사업을 말한다. 실제에서는 전문기술이 없거나 고령으로 다른 직업 기회를 가지기 어려운 노인층이 참여하도록 하고 있다. 가장 많이 이루어지고 있는 사업유형이며 지방자치단체가 직접 수행기관 역할을 하는 경우가 많다. 지역사회환경개선보호사업, 초등학교급식도우미사업, 폐현수막 재활용사업, 스쿨존 교통지원사업 등을 말한다.

교육형 사업은 '경전문성을 가진 노인이 다양한 계층을 대상으로 자신의 경험과 지식을 전달함으로써 세대 간 문화전승의 효과를 살리고 교육대상자의 능력을 향상시키는 일자리' 사업을 말한다. 강사파견사업, 숲생태해설사업, 문화재해설사업, 통번역사업 등이 대표적이다.

복지형 사업은 '사회·경제·문화적 소외계층을 대상으로 제공되는 사회서비스 확대를 도모하고 서비스이용자의 사회적응 및 안정적 생활을 유지할 수 있도록 지원하는 일자리' 사업이다. 거동불편 노인돕기사업, 장애인, 아동, 청소년 등 소외계층 돌봄사업, 노인 주거개선사업 및 문화복지지원사업 등이 이에 해당한다.

이 세 가지 유형의 사회공헌형 일자리 사업은 참여노인 1인당 7개월간 20만원의 급여가 제공되는 것을 원칙으로 하고 있다. 그리고 사업관리를 위한 부대경비가 예산에 약간 포함되어 있다. 지방자치단체와 복지관, 대한노인회, 노인보호전문기관 그리고 시니어클럽 등이 주요 수행기관이 되고 있다.

시장진입형의 인력파견형 사업은 '수요처의 요구에 의해서 일정 교육을 수료하거나 관련된 업무능력이 있는 자를 해당수요처로 파견하여 근무기간에 대한 일정 보수를 지급받을 수 있는 일자리' 사업이다. 시험감독관, 주유원, 경비원, 가정도우미, 지역일손도우미, 청소 및 미화원 파견사업 등이 진행되고 있다. 이는 노인인력을 활용하는 업체에서 인건비를 지급하게 되고 수행기관은 참여노인을 발굴, 교육하고 사례관리활동을 하게 된다. 노인 1인당 연 10만원 내지 15만원의 사업부대경비가 공공 예산에 의해 지원된다.

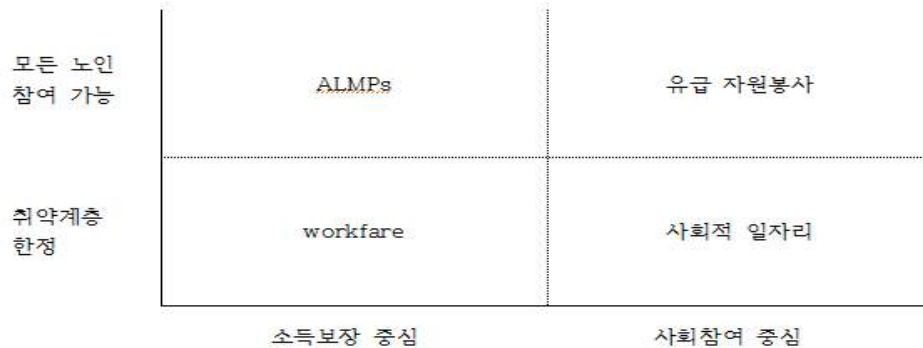
시장형 사업은 '노인에게 적합한 업종 중 소규모 창업 및 전문직종 사업단을 공동으로 운영하여 창출되는 일자리로서 일정기간 사업비 또는 참여자 인건비

를 일부 보충지원하고 추가 사업소득으로 연중 운영하는 일자리' 사업으로 '자활공동체'와 유사한 양상을 보인다. 식품제조와 판매, 공동작업장 운영, 아파트 택배나 지하철 택배사업, 지역영농사업, 공산품 제작 및 판매사업, 세차 및 세탁사업 등이 이루어지고 있다. 1인당 연중 130만원에서 150만원의 예산이 지원된다. 이는 참여노인의 급여 혹은 사업부대경비로 활용된다.

사업 운영체계에서는 보건복지부가 한국노인인력개발원을 주요 매개로 하여 지방자치단체와 1,000여 개 사업수행기관을 활용하고 있다. 기본유형의 노인일자리사업 운영체계(특히 한국노인인력개발원)를 통해 사업 외에 한국노인인력개발원을 통해 자립형 노인일자리사업으로 시니어인턴쉽 프로그램, 고령자 적합직종을 개발하는 기업설립을 지원하는 고령자 친화형 전문기업, 시니어직능클럽 등의 사업이 전개되고 있고, 하나하나몰 운영과 같은 노인생산물 판촉지원, 노후설계 프로그램 지원보급 등의 활동도 함께 병행되고 있다.

노인일자리사업은 이상적으로 민간시장에 진입하는 일반고용 사업에서부터 노인의 사회참여 욕구를 충족하기 위한 유급 자원봉사 영역에 이르기까지 사업영역이 편성될 수 있다. 위와 같은 전제로 참여자 집단을 각각 구분한다면, 각 프로그램은 <그림 3>와 같은 성격으로 내용이 구성될 수 있다. 먼저 전체 소득계층이 민간 시장에서 취업을 목적으로 참여할 수 있는 적극적 노동시장 프로그램과 사회참여를 목적으로 참여하는 유급자원봉사 프로그램으로 분류될 수 있다. 또한 저소득 취약 근로계층을 중심으로 소득보전을 목적으로 한 근로연계복지 프로그램과 사회참여를 목적으로 한 사회적 일자리 프로그램으로 구성된다. 그러나 이러한 이상적 모습과 달리 현재 운영되고 있는 노인일자리사업 유형은 4가지 속성을 유형별로 조금씩 포함하고 있다고 하겠다.

〈그림 3〉 노인일자리사업 참여자 욕구에 따른 대상집단 구분



□ 주목지점 : PSE로서 노인일자리사업 성격에 대한 의미

노인일자리사업은 사회공헌형과 시장진입형으로 구별되지만 현실적으로 압도적 비중이 사회공헌형 그것도 공익형 사업에 두어져 있다. 이와 관련하여 직접 일자리창출사업 중 공공서비스고용사업의 성격에서 노인일자리사업의 비전을 보다 분명하게 모색할 필요도 있다.

직접 일자리창출 정책은 국가가 일자리를 필요로 하는 근로자에게 고용의 기회를 제공하는 가장 적극적인 고용조치로 볼 수 있다.⁷⁾ 직접 일자리창출의 최우선 목표는 참여자의 고용가능성 제고에 있다. 또한 이러한 직접적 목표 이외에도 높은 실업상태에 있는 참여자를 대상으로 정규 노동시장 통합, 공공재 및 공공근로 제공, 사회통합 강화 등의 부가적 목표가 있다 (Hohmeyer and Wolff, 2010). 이러한 정책은 정부가 공적 재원을 투입하여 직접 고용창출을 꾀하는 정책이며, 일자리가 없는 사람들에게 일을 제공하여 수요측면에서 대규모 실업문제를 해결하려는 정책적 의도를 가지고 있다. 즉 직접 일자리 창출정책은 경기침체에 총일자리 수요 부족 문제가 발생할 때 관심이 높은 대응책으로 노동시장 수요측면에서 전통적인 개입방식으로 주목해 왔다. 정부의 노력으로 창출된 일자리는 대부분 공공분야의 한시적 일자

7) OECD의 노동시장정책 분류기준에 따르면 적극적 노동시장 정책은 ①공공고용서비스(PES)와 행정(public employment and administration), 고용 인센티브(employment incentive) ②훈련(training) ③일자리 나누기(job sharing) ④고용인센티브(employment incentives) ⑤장애인통합(integration of the disabled) ⑥직접적 일자리창출(direct job creation) ⑦창업 인센티브(start-up incentives) ⑧실직자 소득보장 및 지원(out-of-work income maintenance and support) ⑨ 조기은퇴(early retirement)로 구성됨.

리(temporary jobs)이거나 비상업적 분야에서 창출된 일자리라는 특징을 보인다.

직접 일자리창출 사업은 OECD 분류기준에 따르면 “장기실업자나 일자리를 얻는 것이 힘든 사람들을 고용하기 위해 지역사회 또는 사회에 유용한 일자리를 창출하는 프로그램” (이규용 외, 2010)이며, 이러한 정의로 보면 개별 국가별로 필요에 따라 실시되고 있는 공공서비스고용 프로그램(Public Service Employment: 이하 PSE)은 여기에 속하는 일자리 창출 프로그램으로 분류될 수 있다. PSE는 저숙련 근로자에 대한 민간수요가 없을 경우 정부가 직접 일자리를 창출하여 실업자를 고용함으로써 최후의 고용주 역할(employer of last resort)을 수행하는 정책수단이 되어왔다.

서구 선진국가들에서 학력수준 및 기술수준이 낮은 저숙련자들 중심으로 실업률이 상승함으로써, 이들의 고용기회가 줄어들고 고학력자와 임금격차가 커지는 사회문제들이 부각됨으로 인해 이러한 프로그램을 통해 취약계층을 지원하였다. PSE의 장점은 대상효율성이 높다는 점이다. 그 이유는 PSE는 정부가 직접 사회적 일자리를 제공하여 특정한 목표집단의 고용확대와 이들이 가진 복지문제에 관여하기 때문이다. 또한 PSE는 장기실업자를 고용상태로 이동시키거나 장기 복지수혜자들이 비예산 일자리(unsubsidized employment)로 이동하는데 도움을 제공하는 주요 노동시장 수단으로 인식되고 있다. 장기실업자에게 근로경험이나 교육훈련 서비스 제공을 통한 취약계층 및 실업자의 노동시장 재진입과 공적인 서비스를 제공하는 목적도 가지고 있다.

미국과 유럽의 공공고용서비스 사업은 목표설정에서 차이가 존재한다 (Gottchalk, 1998). 미국의 PSE 프로그램은 저숙련 취약계층에게 일자리를 제공하는 분배목적을 두고 있기 때문에 공적부조 차원에서 사업을 운영하며, 최저임금 수준의 급여를 제공한다. 반면에 유럽의 경우 실업률 감소나 실업보험, 장애수당 등 사회보장 수혜자의 노동시장 참가율을 높이는데 목적이 있다. 대부분 국가들은 프로그램 대상을 소득수준에 상관없이 실업자에 초점을 두고 있으며, 사회보험 운영 차원에서 최저 임금수준보다 더 높은 시장수준의 급여를 지급한다. 한편 프로그램 목적이 정규 노동시장 일자리를 만드는 것이 아니라 공공분야에서 의미있는 활동을 고령자에게 제공하고 서비스 질의 높이려는 목적을 가진 PSE 프로그램도 존재한다.

Ellwood, D and Welty(1999)는 PSE를 경기부양형(Countercyclical) PSE, 대상집중형(targeted) PSE, 강제적 근로형(Mandatory Work) PSE 세 가지로 구분하였다. 경기부양형(Countercyclical) PSE는 경기침체에 발생하는 대량실업문제를 해결하기 위해 일시적으로 운영되는 일자리 사업이다. 대상집중형(targeted) PSE는 취약노동계층을 세분화 하여 집중적으로 고용을 통한 소득보장과 직업경험, 기술을 제공하는 사업유형이다. 마지막으로 강제적 근로형(Mandatory Work) PSE는 수급상태에 있는 빈곤층에게 급여에 따른 강제적 노동조건을 부과하여 수급상태의 탈피를 유인하는 일자리 사업이다.

이 세 가지 프로그램은 목표 외에도 매우 다른 특성을 지니고 있다. 도입된 정치적, 경제적 조건이 다르고, 앞선 두 프로그램은 자발적 참여를 전제로 하지만 세 번째 프로그램은 일하고 있지 않은 사람들이 강제적으로 노동시장에 참여하도록 설계되어 있다는 점에서 명확한 차이가 있다. 우리나라 노인일자리사업은 취약한 근로계층으로 대표되는 노인을 대상으로 소득보전의 기회와 직업경험을 제공하는 목적을 두고 있기 때문에 대상집중형 PSE에 해당된다고 볼 수 있다.

〈표 11〉 PSE 유형별 특징

PSE 유형 구분	주요 특징
경기부양 (Countercyclical) PSE	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 대규모 실업문제 해결을 위한 공공부문의 일자리 창출 ◦ 실업감소와 빈곤가구에 급여제공 ◦ 경제회복기에 고용가능한 사람들을 대상으로 하기 때문에 장기적인 소득향상이 주목적이지 않음
대상집중 (targeted) PSE	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 특정 하위 노동계층이 처한 문제를 해결하기 위해 세부 대상집단에게 공공분야 일자리 제공 ◦ 경기부양 PSE와 달리 경기가 좋을 때 조차도 고용이 어려운 근로자를 표적화 ◦ 단기고용과 실업위기에 처한 집단에게 소득지원, 향후 고용 가능성을 높이는 경험과 기술 제공 달성이라는 두 가지 목표 설정
강제적 근로 (Mandatory Work) PSE	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 일할 수 있는 수급자에게 기간 제한 없이 현금급여를 제공하는 복지프로그램으로 인식 ◦ 아동이 있거나 경기 어려운 경우 사회적 안전망(safety net) 역할 ◦ 주 목표는 수급자에게 노동의무를 부과해서 수급상태 탈출 ◦ 수급자의 소득 개선(일관성 없음)

출처 : Ellwood, D and Welty(1999)에서 구성

PSE의 목적은 총실업률을 낮추어 실업자를 위한 대안적 소득을 제공하는

데 있으나 사업의 확대는 다른 부문에서의 고용을 감소시키는 결과를 초래할 수 있다. 또한 취약계층에 대한 일자리 재분배 효과가 중요하지만 효율성 손실이 분배적 이익의 사회적 가치보다 높은지 여부를 판단하는 것이 중요하다. 저숙련 근로자가 민간분야에 있는 유사한 근로자가 받는 수준으로 임금을 받고 공공서비스 일자리에서 일하게 된다면 PSE는 저숙련 근로자의 실업률 수준을 줄이는 효과가 있다. 한편 PSE로 인한 수요증가는 기업이 정부와 근로자를 확보하는데 경쟁관계를 갖게 되어 저임금 근로자의 임금을 높이는 결과를 초래한다. PSE는 실업률을 낮추거나 공공고용서비스 일자리에서 일하고 있지 않은 저숙련 근로자의 현 임금수준을 높이는 측면에서 사회적으로 바람직한 메커니즘이라고 볼 수 있다. 임금변화의 왜곡여부는 근로자가 생산하는 상품의 사회적 가치에 따라 달라질 수 있는데, 근로자들에게 드는 비용이 일자리를 만드는데 필요한 비용과 동일하거나 그 비용을 초과하는 공공재를 생산할 경우 왜곡된 임금변화를 일으키지 않을 것이다. 또한 참여자는 민간분야로 이동하여 미래소득을 높일 수 있는 특정 기술을 습득할 수 있는데, 만약 그 소득이 프로그램 비용을 초과한다면 인적자본 전략은 성공적일 수 있다. 결론적으로 PSE에 의한 공공부문의 일자리 창출은 수용 가능한 비용으로 대체효과를 관리할 수 있음은 물론 참여자 및 공동체에게 명확한 급여를 제공해 줄 수 있기 때문에 매우 효과적이라는 많은 증거들이 있다(Briggs 1981; Johnson et al, 2010).

□ 주목지점 : 시장진입형 노인일자리사업의 부진과 사회적 경제

원래 노인일자리사업이 출발하면서 두 가지의 트랙이 염두에 두어진 바 있다. 하나는 생계비 욕구가 강한 노인들에게 보다 많은 소득이 돌아갈 수 있는 일자리를 제공하는 것이다. 이는 상대적으로 일을 더 많이 할 수 있고 인적자본이 높은 노인들이 더 많은 근로, 더 생산적인 활동을 통해 더 많은 급여를 받을 수 있도록 하자는 것이다. 다른 하나는 상대적으로 생계비보다는 적은 액수의 금액을 원하고 사회참여적인 동기를 가진 노인들이 더 적은 양의 근로를 하고 조금 더 적은 급여를 받되, 사회공익적 참여의 기회를 갖도록 하자는

것이였다. 전자는 생계비 욕구에 해당하는 시장형 활동, 후자는 소액의 용돈과 참여적 욕구에 해당하는 활동으로 편성한 것이다. 전자는 더 높은 인적자본, 더 많은 노동, 더 높은 생산성과 매출의 창출, 시장경제적 활동이 강조된다면, 후자는 낮은 인적자본, 적은 노동과 급여, 사회참여적이고 공익적 활동에 대한 공공재원의 보상이라는 성격이 강조된 것이다.

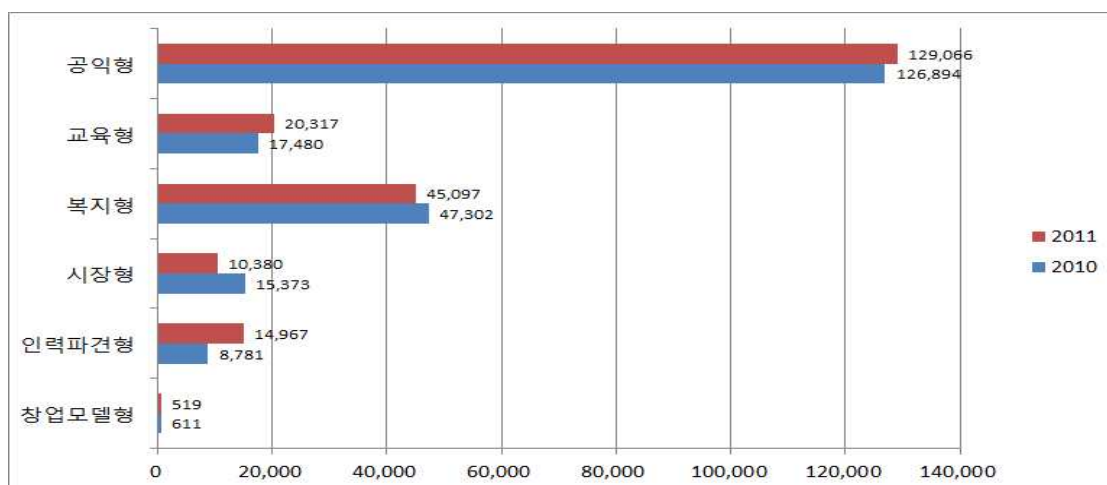
그런데 우리나라 노인의 심각한 빈곤상황에 의해 실제 거의 대부분의 참여 노인은 생계비 욕구가 강했다. 때문에 시장형 노인일자리사업의 비중이 커져야 했다. 게다가 임금 전액을 정부 예산으로 지급하는 사회공헌형 일자리사업은 ‘임금 퍼주기’라는 비난을 받을 우려가 있어 어느 정도라도 스스로 생산성과 매출을 통해 인건비를 자체적으로 창출하는 시장형 사업이 정부에 의해 계속 강조되었다. 심지어는 지역별로 노인일자리사업 예산을 나누어줄 때 시장형 사업을 일정 비율 이상 운영하도록 하는 할당제가 적용되기도 하였다. 그런데 노인일자리사업이 시작되고 몇 년이 지나도록 시장형 노인일자리사업은 사회공헌형 노인일자리사업에 비해 참여노인에게 주어지는 급여가 더 적었다. 시장형 노인일자리사업은 정부의 보조가 있더라도 어느 정도 이상의 매출과 생산성이 있어야 참여노인들에게 많은 급여가 돌아갈 수 있는데 워낙 생산성이 떨어지다보니, 월 20만원을 꼬박꼬박 받아가는 공익형 활동보다 급여가 적었던 것이다. 때문에 생계비 욕구가 강한 노인일수록 오히려 공익형 사업과 같은 사회공헌형 노인일자리사업을 더 선호하게 되었다. 게다가 현실에서는 생계비 욕구가 강한 노인이 대개 인적자본이 더 취약한 경우가 많다. 따라서 비교적 경쟁이나 생산성 등에 신경이 덜 쓰이는 공익형 사업이 더 용이하게 느껴지는 것이다.

시장형 노인일자리사업은 운영하는 수행기관의 입장에서도 어려움이 크게 부각되는 것이였다. 상대적으로 투입되는 노동력의 제약조건이 강한 노인들을 주체로 해서 시장경쟁 속에서 살아남을 수 있는 사업단을 창출한다는 것은 무척 어려운 일이다. 때문에 노인일자리사업 원래의 구도에서 (현재 노인의 심각한 빈곤상황과 높은 생계비 욕구를 감안할 때,) 핵심이 되어야 했던 시장형 노인일자리사업은 그다지 활발하지 못했던 것이 사실이다.

다음 그림에서 보는 바와 같이 지난 2011년의 연간 실적을 기준으로 노인일자리사업에서 일자리 창출의 대부분은 공익형(129,066개), 교육형(20,317개), 복지형(45,097개) 등 소위 공공부문 혹은 정부예산부문의 일자리로 이것이 전

체의 90%에 달하고 있다. 인건비가 정부예산에만 의존하지 않는, 소위 비예산
 부문의 일자리로 이야기되는 시장진입형 일자리의 수는 인력파견형 10,380개
 와 창업모델형 519개를 비롯하여 시장형 14,967개의 일자리로 공익형 일자리
 등과 비교할 때, 그 규모는 매우 적은 편이다.

〈그림 4〉 2011년 노인일자리사업 수행량과 유형별 비중



● 출처 : 한국노인인력개발원, 2012.

어찌본다면 노인일자리사업의 핵심이 되어야 할 시장형 사업이 부진(?)함으
 로 인해, 전체 노인일자리사업에 대해 부정적인 평가가 많이 나타나고 있기도
 하다. 그렇지만 노인빈곤을 막아줄만한 소득보장체계가 작동하지 못하고 있는
 현재 우리나라 상황에서 노인일자리사업은 당장의 보조적 소득보장기체로서,
 또한 부양이 아닌 생산적 노인복지 프로그램으로서 중요한 역할을 수행하고
 있는 것이 사실이다. 노인일자리사업에 대한 여러 평가연구에서 소득보장과
 아울러 참여노인의 건강증진과 의료비 절감효과, 빈곤을 감소를 위한 재정효
 율성, 참여노인의 사회적 관계와 심리적 측면 등 다양한 측면에서의 효과가
 입증되어 왔다. 그 필요성 자체를 부정하기 어렵다.⁸⁾

8) 노인일자리사업은 현재 연간 22만명 이상에게 적용되고 있다. 이는 전체 노인 인구의
 4%에 해당하며 전체 경제활동참여 노인의 13.2%에 해당하는 수치를 나타낸다. 결코 작
 지 않은 프로그램이다. 재정투입량은 연간 3000억원을 훨씬 넘는다. 지속적으로 크게 확
 충될 것으로 예상되고 있다. 이제 시행된지 9년차를 맞이하는 노인일자리사업은 이제 거
 의 준 제도적 프로그램이라 할 수 있다. 대규모의 프로그램인 만큼 단지 사업 참여자에
 국한되지 않은 전체 노인인구에 대한 거시적 영향을 예산해 볼 수 있으나 아직까지 고용

노인일자리사업이 보다 적절한 위상을 찾을 수 있도록 하기 위해서 몇 가지 과제를 검토해볼 수 있다. 그 중 가장 우선적인 과제가 되어야 할 것은 시장형 사업의 활성화를 도모하는 것이다. 시장형 사업이 제 역할을 못하는 경우 당장 직면해야 하는 것이 “노인일자리사업은 임금살포 사업이 아니냐”, 혹은 제대로 된 일자리가 아니라는 등의 비난이다. 노인일자리사업이 애당초 취로 사업 혹은 공공근로사업으로 성격을 표방했다면 사회공헌형 사업만으로도 그다지 나쁜 평가를 받지는 않겠지만, 노인일자리사업은 처음부터 사회공헌적 활동에 대해 공공재원으로 급여를 제공하는 한 축과 더불어 스스로 수익을 창출하는 시장형 사업을 중요한 핵심으로 표방한 바 있다.

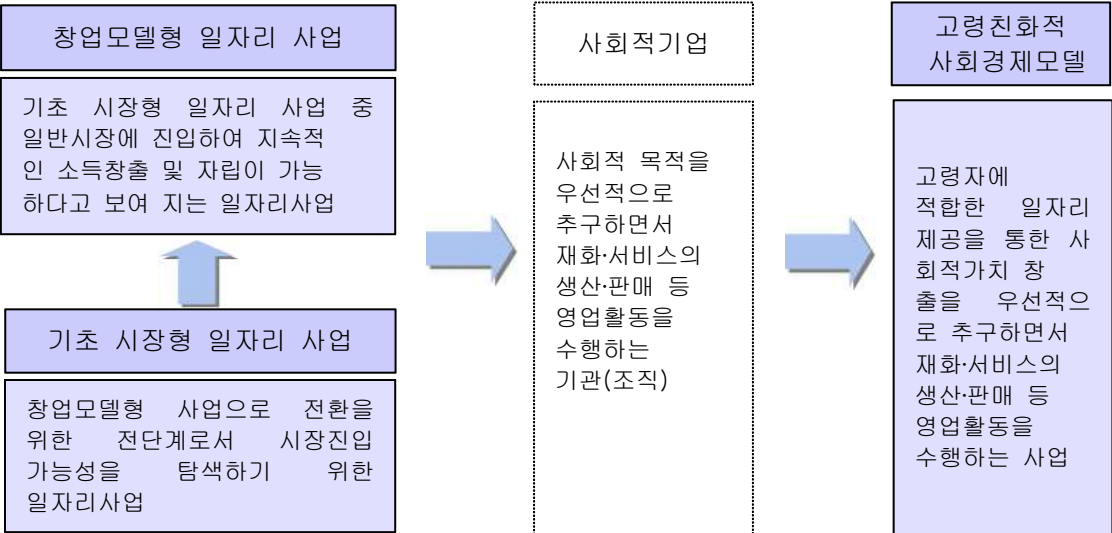
결국 이 시장형 사업을 얼마나 잘 추진할 수 있는가 하는 부분이 노인일자리사업 전체의 성패를 위해 중요한 관건이 될 것이다. 이를 위해서 사회적 경제 영역과의 연결성을 고도화하는 것이 검토될 수 있다. 노인일자리사업은 자활이나 사회적 기업, 사회적 협동조합 등 최근 부각되는 사회적 경제 영역과 연결될 수 있는 소지가 많은데도 아직까지는 연계체계가 만들어져 있지 못하다. 노인인력만으로 일반 경쟁시장에서 생존하는 사업단을 창출하려는 무리한 시도보다는 지역사회별로 사회적 경제의 활성화 내에서 자리매김할 수 있는 방안을 모색하여야 한다. 특히 ‘출구전략’으로서 사회적 경제조직과의 연계성 설정이 중요할 수 있다. 일정 기간(최대 3년) 동안 노인일자리 시장형 사업단에 대한 지원 명목의 인큐베이팅 단계 이후 졸업하는 방식이다. 지원기간동안 졸업에 필요한 사항을 지원하는 것이 수행기관과 중간지원조직의 중요한 과제가 된다. 대표적으로 사회적 경제조직으로의 연결에 필요한 사항, 사회적 협동조합의 결성과 신청 등의 역할을 의미한다. 한국노인인력개발원(본원 및 광역지부 등), 시니어클럽과 같은 핵심 수행기관은 ‘사회적 경제체제의 중간지원조직’으로 역할을 도모하여야 할 필요가 있다.

시장형 사업에 대한 일괄적인 예산 증액이(지금보다 상당히 더 많아지더라

물이나 경제활동참가율에서의 통계적 변화는 두드러지지는 않는다. 또한 궁극적인 측면에서 노인일자리사업 이후 전체 노인 빈곤율도 살펴볼 수 있다. 그런데 노인 빈곤율 역시 2004년 이후 노인일자리사업의 양적 팽창에 따른 완화를 확인할 수 없다. 노인빈곤율은 지속적으로 높아지는 추세이다. 결국 전체 노인에 대한 거시 지표로 노인일자리사업의 성과를 직접 확인하기는 어렵다고 하겠다. 노인일자리사업 참여자와 일반 노인의 차이, 노인일자리사업 참여자에 대한 영향 등은 확인되나 전체 (노인)인구에 대한 노인일자리사업의 영향은 아직은 불분명한 것이다.

도) 시장형 사업량을 실질적으로 늘리는 정도에는 분명한 한계가 있으며, 이에 대해 현실적으로 인식하는 것이 중요함. 시장형 사업단의 출구전략을 명확히 하고 출구전략에도 부합할 수 없는 사업을 정리하여 단기적으로는 사업량이 줄어들더라도 체질을 개선하는 것이 필요한 시점이다.

〈그림 5〉 민간분야 노인일자리사업의 사회적 경제 적용모델



□ 주목지점 : 사회참여, 자원봉사와 사회공헌형 노인일자리

노인일자리사업은 ‘소득보장’ 과 아울러 ‘사회참여’ 라는 중요한 목표를 표방해 왔다. 한때 노인일자리사업에서 활동적 노화(active aging)와 성공적 노화(successful aging) 사이의 슬로건 채택에서 미묘한 긴장이 존재하기도 하였다.

2009년 생활시간조사결과에 따르면 우리나라의 노인은 하루 평균 1시간 39분을 일을 하여 상대적으로 타 국가(7분~42분)에 비하여 많은 시간을 일에 할애하고 있는 것으로 나타나고 있다. 특히, 남성 노인의 경우는 하루에 평균적으로 2시간 14분을 일하는 것으로 나타났는데, 미국(55분), 영국(25분), 네덜란드(19분), 스페인(12분) 등과 비교하면 상대적으로 그 차이가 두드러짐을

볼 수 있다. 이와 같은 생활시간 현황조사 결과에서는 노인의 경제활동이 자원봉사 등 사회참여 활동에 직접적 제약이 되고 있음이 나타난다.

〈표 9〉 국가별 성별 하루 생활시간 사용분포

(단위 : 시간, 분)

대분류	한국(2009)			미국(2005)			영국(2005)			네덜란드(2005)			스페인(2003)		
	전체	남자	여자	전체	남자	여자	전체	남자	여자	전체	남자	여자	전체	남자	여자
개인유지	11:34	11:34	11:34	11:04	10:48	11:15	10:42	10:38	10:44	11:39	11:38	11:41	12:40	12:53	12:30
- 수면	8:20	8:17	8:22	8:57	8:55	8:58	8:24	8:21	8:27	8:58	8:53	9:04	9:52	10:02	9:45
일	1:39	2:14	1:14	0:42	0:55	0:31	0:14	0:25	0:05	0:10	0:19	0:01	0:07	0:12	0:04
학습	0:00	0:00	0:01	0:01	0:00	0:01	0:01	0:00	0:01	0:06	0:09	0:00	0:00	0:00	0:00
가정관리	2:07	0:52	2:58	2:19	1:35	2:52	3:03	2:32	3:27	3:03	2:27	3:40	3:07	1:25	4:25
가족보살피기	0:12	0:09	0:15	0:15	0:14	0:16	0:14	0:16	0:13	0:12	0:10	0:14	0:07	0:05	0:08
참여 및 봉사	0:03	0:02	0:04	0:13	0:12	0:14	0:06	0:08	0:05	0:28	0:32	0:23	0:14	0:14	0:14
교제 및 여가	6:46	7:24	6:20	8:19	9:02	7:48	8:47	9:02	8:36	7:17	7:37	6:58	7:06	8:25	6:05
이동	1:16	1:23	1:11	1:03	1:09	0:58	0:52	0:58	0:47	1:05	1:09	0:60	0:39	0:45	0:34
기타	0:22	0:22	0:22	0:05	0:04	0:05	0:01	0:01	0:01	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00

자료: 2009년 한국생활시간조사,

MTUS(Multinational Time Use Study, <http://www.timeuse.org/mtus>)

일반적인 지표를 통해서 살펴보아도 우리나라 노인의 자원봉사활동 참여는 매우 취약한 편이다. 서구국가에서는 고령층의 자원봉사활동이 전체 인구의 자원봉사활동 참여정도와 비교하여 크게 낮지 않은 반면, 우리나라는 고령층의 자원봉사활동 참여가 전체 인구층 참여율과의 격차가 다른 나라보다 월등히 크게 나타나고 있는 상황이다.

〈표 10〉 주요국가의 자원봉사활동 참여율

구분	노인 자원봉사활동 참여율	전체 자원봉사활동 참여율
영국(2007)	53%	전체 60%
캐나다(2007)	36%	전체 46%
호주(2006)	30.3%	전체 34.1%
일본(2006)	26%	전체 26%
미국(2007)	23.8%	전체 52%
한국(2009)	5.3%	전체 19.3%

우리나라에서 65세 이상 자원봉사활동 참여율은 1999년에 5.4%였던 것이 2009년에도 유사한 5.3%로 나타났는데 이는 같은 시기 15세 이상 전체 인구 중 자원봉사활동 비율이 5.4%에서 19.3%로 높아진 것⁹⁾과 대조적인 상황이다.

〈표 11〉 연도별 자원봉사활동 참여율

구분	1991	1999	2003	2006	2009
전체 (15세 이상)	5.4	13.0	14.6	14.3	19.3
65세 이상	-	5.4	5.6	5.3	5.3

자료 : 통계청 사회통계조사

또 흔히 베이비붐 세대의 노년기 진입이 노인 자원봉사활동의 큰 성장을 가져올 것이라는 전망을 하는 경우가 많은데 이 근거에 대해서도 검토해볼 필요가 있다. 즉, 베이비붐 세대가 노년기에 진입했을 때, 이들은 과거 노인세대보다 훨씬 인적자본 수준이 높고 자원봉사활동 등 사회참여의 동기를 많이 가질 것이라는 낙관적 전망보다, 이들이 현세대 노인과 유사하게 빈곤에 시달려 비경제적 활동에 대해 많은 관심을 기울일 수 없을 것이라는 부정적 전망에도 초점을 둘 필요가 있다는 것이다. 경제적 어려움과 그에 따른 소득지향적 일 자리에 대한 욕구는 고령층의 자원봉사 및 사회참여에 대한 정책에서 감안해야 할 중요한 요소이다. 사회참여와 자원봉사 활동의 주체인 고령층이 맞닥뜨리게 되는 ‘경제적 여건’이 활동참여에 결정적인 영향요인이 된다. 최근 전문 노인봉사단의 조직화, 정보의 제공과 연결체계에 대한 논의가 많다. “노후에 꼭 급여가 아니더라도 경륜을 살려 사회적인 기여가 될 수 있는 자원봉사활동을 하고 싶는데 적절한 활동기회와 연결되지 않는다”는 일반적(노인에 초점이

9) 물론 1990년대 이후 우리나라 전체 자원봉사활동 참여율의 증가는 10대부터 20대 초반의 인구층에 대한 교육기관의 자원봉사 의무화와 관련하여 나타난 부분이 강하고, 전 연령층에서의 자원봉사활동 참여 정도가 4배 가량 증가한 것으로 볼 수는 없다. 예를 들어 1991년부터 2009년까지 15세에서 19세 사이의 자원봉사활동 참여율은 3.7%에서 79.8%, 20대는 4.4%에서 13.9%로 크게 상승하여 그 이상 연령층에서의 완만한 상승세와는 큰 차이를 나타내고 있다.

두어진 것은 아닌) 자원봉사 관리에서의 고전적 테제와 관련되는 부분이다. 정보제공과 연결에 초점을 두는 자원봉사관리의 부분에만 집중하는 것은 사회 참여 활성화를 위해 중요하기는 하지만, 노인의 사회참여 여건을 감안할 때, 활성화의 가장 우선적이고 결정적인 과제라 하기는 어렵다.

노인일자리사업도 일자리사업만이 아니라 사회참여 프로그램과의 연계성 이슈가 점차 높아지고 있다. 노인일자리사업과 노인자원봉사의 관련성에 대한 논의들이 부각되고 있는데 대개는 양자의 갈등적 요소와 관련된다. 2004년 노인일자리사업 시작 직후부터 노인자원봉사활동을 위축시킨다는 불만이 상존해 왔다. “(노인)복지관에서 똑같은 일을 하면서 옆에서 돈을 받는 사람이 있는데 누가 돈을 받지 않고 자원봉사활동을 하겠는가?” 라는 식이다.

특히 사회공헌형 노인일자리사업은 자원봉사활동과의 관계가 민감한 영역이다. 사실상 우리나라의 노인일자리사업에서 받는 급여는 미국의 RSVP 프로그램 등 노인자원봉사자가 받는 활동 인센티브 금액보다 많지 않아 유급 자원봉사와 특별한 차이가 없다.¹⁰⁾

또한 일선 지자체 현장에서는 노인 자원봉사활동 관련체계의 경우에도 노인 일자리사업을 동시에 수행하고 있는 경우가 많다.

〈표 12〉 주요 노인 자원봉사 관련 체계의 노인일자리사업 병행 정도

구분	노인복지관	자원봉사센터	노인단체	전체
노인일자리사업 수행	95.3%	17.4%	88.2%	75.0%
희망근로 수행	37.2%	8.7%	23.5%	26.0%

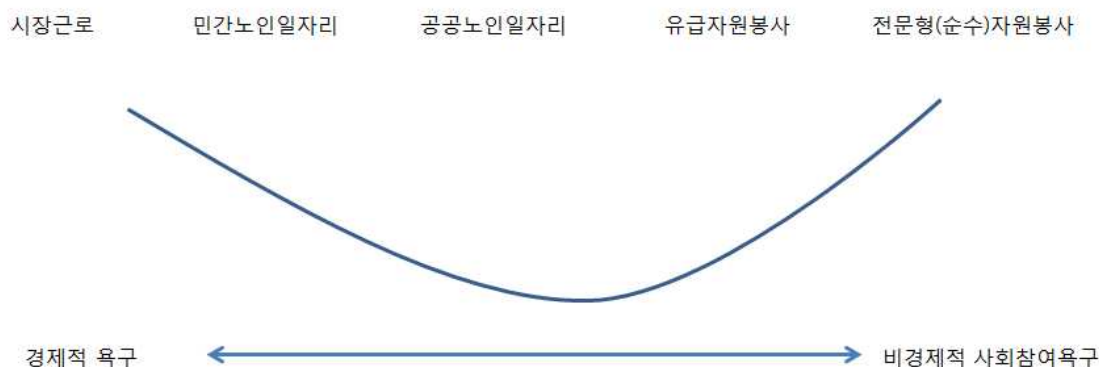
자료 : 정진경 외(2009)

자원봉사는 비경제적 활동 혹은 “순수성(?)이 핵심” 이라며 별도로 구분하려는 논의도 있으나 연간 22만개에 이르는 노인일자리사업 참여자, 특히 그 중 압도적 비중을 차지하는 공익형 노인일자리사업 참여노인에 대한 부분을 감안

10) 물론 자원봉사의 무보수성에 대한 논의에서는 비용의 지급이 활동의 목적이 되지 않아야 한다는 원칙이 있어 금액이 유급자원봉사의 수준과 유사하더라도 노인일자리사업 참여는 자원봉사활동이라고 칭할 수 없다는 논리에는 일반적 타당성이 있음

하지 않을 수 없다. 사회공헌형 노인일자리사업은 처음의 프로그램 구도와 달리 참여자의 상황이 ‘높은 경제적 욕구(상대적으로 낮은 사회참여 욕구)’와 ‘낮은 인적 자본’ 상황에 적응하는 상황(프로그램 원래 구도에서는 민간 노인 일자리에 비해 경제적 욕구가 낮고 사회참여 욕구가 높은 것으로 설정하였으나 실제에서 관찰되지 않음)이다.¹¹⁾

<그림 2> 노인인력 프로그램과 인적자본 수준



자칫 고령층을 사회참여 활성화와 관련한 대상층으로 구분하면서 전문 자원 봉사(대상), 유료 자원봉사(대상), 공헌형노인일자리(대상), 시장형노인일자리(대상), 일반시장근로자라는 순서로 파악할 수 있다. 앞쪽일수록 경제적 필요성이 크지 않고 자원봉사에 몰두할 수 있는 사람, 뒷쪽일수록 경제적 필요성이 높고 근로활동을 계속 하려는 사람과 같은 방식이다. 사실상 노인일자리사업의 유형 편성이 이러한 방식이었다. 그런데 이 경우 인적자본 수준은 어느 한쪽이 단선적으로 높은 것이 아니다. 통상 U자와 같은 방식으로 나타나게 된다. 즉, 고령층 중에서 전문 자원봉사자와 노동시장 지속근로자의 경우가 인적자본 수준이 높은 경우가 될 것이다. 따라서 고령층의 자원봉사 활성화 방안을 모색하면서는 근로활동(소득을 위한 활동욕구)과 자원봉사의 관계 설정, 인적 자본 수준과 자원봉사의 관계 설정이 중요해진다.

향후 베이비 붐 세대를 표적으로 삼았을 때의 공공(사회공헌형) 노인일자리사업 표적은 어떻게 볼 것인가? 사회참여적 관점을 견지하더라도 시장진입형 노인일자리사업이 활성화되지 않는 상황에서는 ‘높아진 인적 자본 수준과 낮

11) 이러한 구도는 기본적으로 예산의 여건상 공공 일자리에서 급여의 수준을 제약해야 하므로 민간 노인일자리사업에서 보다 높은 급여를 제공할 수 있게 될 것이라는 낙관적(?) 기대에 따른 것이라 할 수 있음

은 경제력(높은 경제적 욕구와 낮은 비경제적 참여욕구)’에 조응하는 프로그램으로 표적을 잡아나가는 것이 현실적일 것이라 여겨진다. 노인일자리사업의 관점에서 본다면, 사회공헌형 노인일자리와 (순수한)자원봉사 영역을 격리하거나 전문 자원봉사단 조직화 중심으로 가기보다는 사회공헌형 노인일자리사업이 가지는 사회참여적 속성의 증진 필요하다. 이는 어떤 측면에서는 노인 사회참여(자원봉사)의 역(-) 보편주의화 즉, “경제적으로 여유 있는 노인들만 사회참여적 기여를 하는 것은 아니다”라는 논의와 연결될 수도 있다.

□ 주목지점 : 노동시장정책(?)으로서의 노인일자리사업

〈표 13〉 국가별 적극적 노동시장 관련 수단별 지출비중

(단위: %)

국가	연도	GDP 대비 지출비중	공공고용 서비스 (PES) 및 행정 (급여행정포함)	훈련	일자리 순환 및 일자리 나누기	고용 인센티브	지원 고용 및 재활	직접적 일자리 창출	창업 인센티브
프랑스	1997	1.2	14	36	-	25	5	20	0
	2007	0.9	25	30	0	12	7	22	3
독일	1997	1.1	18	40	-	6	12	23	2
	2007	0.7	37	33	0	9	1	9	11
일본	1997	0.3	49	10	-	9	12	16	4
	2007	0.2	54	4	0	3	19	17	3
한국	2000*	0.4	4	17	0	3	8	66	2
	2007	0.1	20	40	2	24	3	9	1
스웨덴	1997	2.1	13	27	1	23	14	19	3
	2007	1.1	21	16	2	43	16	0	1
덴마크	1997	1.7	7	41	0	27	13	9	3
	2007	1.3	22	26	0	10	43	0	0
미국	1997	0.2	34	39	0	1	21	5	0
	2007	0.1	24	40	0	4	27	5	0
영국	1997	0.3	43	49	0	3	4	2	0
	2007	0.3	85	5	0	4	4	2	0

출처: OECD Social Expenditure DB (SOCX), 최혜진·최영준(2012)에서 재인용

최근 노동-복지 결합의 사회적 추세는 일반적이다. 복지-노동의 연계성을 고도화하며 인력 활성화에 초점을 두는 정책들이 부각되고 있다. 소위 노동력

의 활성화(activation) 전략은 이제 사회복지에서는 본질적으로 중요한 의미를 가진다. 사실 우리나라에서 노인일자리사업 역시 중요한 한 사례라 할 수 있다.

주요 선진국에서 나타나는 활성화 정책들의 비중을 살펴보면, 최근 활성화 전략의 정치적 수사(rhetoric)에도 불구하고 실제로 지출이 증가한 국가는 많지 않다는 점이 드러난다(최혜진·최영준, 2012).

미국이나 영국과 같은 자유주의적 활성화 전략을 채택한 국가들은 다른 국가들에 비해서 공공고용서비스(public employment services)를 통한 구직지원에 상당히 집중하고 있다. 또한 스웨덴이나 덴마크는 직업훈련이나 고용인센티브(보조금) 등이 전반적으로 높은 비중을 차지한다. 이에 비해 우리나라는 보수주의 복지체제로 분류되는 독일이나 프랑스, 그리고 일본 등과 유사하게 직접 일자리창출사업의 비중이 상대적으로 높다(최혜진·최영준, 2012).

이는 우리나라의 연차별 경향을 살펴보아도 나타나는 특성이다. 단 수치의 안정성은 떨어진다. 경제위기 등 상황에서 응급대응의 임시적 프로그램으로 활용된 성격이 강한 탓이다. 2009년 급격하게 올라간 수치는 당시 경제위기 상황에서 희망근로 등 여러 임시 프로그램이 대규모로 편성된 탓이다. 또한 (사회공헌형)노인일자리사업도 이 시점에서 큰 규모로 확충되었다.

〈표 14〉 한국의 적극적 노동시장 관련 수단별 지출비중

(단위: 백만원, %)

연도	총액 (GDP 대비)	공공고 용서비 스 PES 및 행정 (급여행 정포함)	훈련	일자리 순환 및 일자리 나누기	고용인 센티브	지원 고용 및 재활	직접적 일자리 창출	창업인 센티브
2000	2313351.3 (0.4)	4	17	0	3	8	66	2
2001	1428834.5 (0.2)	9	23	0	7	10	47	3
2002	1342498.9 (0.2)	12	27	0	6	12	40	3
2003	93917.1 (0.1)	17	37	0	9	20	11	5
2004	940505 (0.1)	22	37	0	10	22	2	7
2005	1034624 (0.1)	22	34	2	16	19	3	5
2006	1089473.5 (0.1)	23	38	4	24	4	4	3
2007	1267235.7 (0.1)	20	40	2	24	3	9	1
2009	4,281,298 (0.4)	5	18	1	15	5	54	3

자료: OECD Social Expenditure (SOCX) 및 한국보건사회연구원(2011) 내부자료, 최혜진·최영준(2012)에서 재인용

전술하였듯이 노인일자리사업은 대표적인 직접 일자리창출사업의 범주에 포함된다. 노인일자리사업은 우리나라에서 많이 사용되는 노동시장정책의 특성을 가지고 있다. 때문에 불안정하고 중장기적 기획이 부족하다는 약점 역시 공유하고 있다.

노동시장정책적 측면에서 노인일자리사업을 하나의 프로그램이 아니라 제도로써 적극적으로 활성화하는 패러다임의 상상도 가능하다. 소위 “일할 권리(right to work) 패러다임”에 해당할 것이다. 노인에 대해 공공일자리를 제공하는 것을 프로그램이 아니라 제도화하여 설정하는 내용¹²⁾을 의미한다.

또 다른 한편에서 노인일자리사업은 정책적으로 ‘노동’의 성격이 잘 인정되지 않고 있는 현실에 대해서도 고려해보아야 한다. 노동부 프로그램과의 연계도 사실상 없는 상태이다. 최저임금이나 노동자 보호와 관련된 규제들은 노인일자리사업 특히 시장진입형 노인일자리사업이 당면하고 있는 도전이 되기도 한다.

□ 주목지점 : 최근 공약과 정책보고에서의 노인일자리사업

일반적으로 노인일자리사업 개선과제와 관련되어 나타나는 논의사항들은 다음과 같다.

첫째, 노인일자리사업의 효과성과 관련된 부분이다. 노인일자리사업 참여자에 대한 분석이나 비용편익 분석 등에서 사업의 효과성은 다양한 방면에서 입증되고 있다. 이 자체로 프로그램 수준에서는 이미 핵심적 긍정성을 확보했다고 할 수도 있다. 반면, 우리나라 노인 전체의 활동에 대한 거시지표에서는 사업의 효과가 가시적으로 확인되지는 않았다. 다른 한편에서 노

12) 2005년에 법제화된 인도의 마하트마간디 고용프로그램(Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee)에서는 일자리를 찾는 농촌지역 저숙련 근로자들에게 정부가 1년에 100일 이상 반드시 일자리를 주도록 강제하였으며, 그러지 못할 경우 소득보조를 실시하도록 하고 있음. 대부분의 일자리는 농촌지역의 개발에 투입됨으로서 소득보장과 함께 사회적 자산을 형성하려는 노력이 진행(최혜진·최영준, 2012)

인일자리사업의 정체성과 거시적 목표가 명확해질 필요가 있다. 결국 성과는 목표와 관련되는 것이다. 투입과 산출 중심이 아니라 전체 국가적 수준에서의 성과 지표 설정도 고려되어야 한다. 우리나라의 전체 고령사회 국가 정책에서 노인일자리사업의 위상을 어느 정도로 볼 것인가의 정체성 합의가 필요하다. 현재까지는 이 부분이 다소 모호하였고, 하나의 (규모가 좀 큰)프로그램 수준을 벗어나지 못했다는 점이 지적되어야 할 것이다.

두 번째로 노인일자리사업 사업량 부분이다. 노인일자리사업은 이미 20만개를 훨씬 넘어서는 사업량을 나타내고 있어 프로그램으로서는 결코 적지 않은 규모이다. 그리고 2기 시점까지는 (가난한)미취업노인의 일자리 욕구에 대해 어느 정도의 대응량을 확보하였다고 볼 수 있다. 하지만 사업이 시작된 2004년 이후 노인인구의 증가는 가속화되고 있음에 비해 사업량의 증가는 2009년 이후 제약되고 있다. 현재와 같은 공익형 중심의 사업 패러다임으로서는 예산 제약을 감안할 때, 향후 시점의 일자리 욕구에 양적으로도 대응하는 것을 기대하기 어렵다.

세 번째로 2기 노인일자리사업은 1기 사업과의 차별성을 확보하지 못하였다. 2008년 이후부터의 노인일자리사업 핵심적 과제는 양적 성장보다 질적인 강화, 특히, 시장진입형 사업이 소득 욕구를 감당할 수 있도록 하는 ‘선제적 투자’가 핵심이었다. 시니어클럽을 포함한 시장형 사업 체계와 사례관리 인력에 대한 보장이 중요하였다. 그러나 실제 정책에서는 2009년을 중심으로 (특히 공익형)사업의 양적 확장에 집중적으로 투자가 이루어졌다. 노인일자리사업 양적 측면에서는 중장기 발전방안 2기의 목표치를 어느 정도 달성하였지만, 1기 사업의 추진과 더불어 부각된 ‘욕구와 사업유형’ 불일치 딜레마가 돌파의 지점을 찾지 못하였다. 결국 2008년 이후 현재까지 노인일자리사업은 2기 사업이라기보다는 1기 노인일자리사업의 확장이라 할 수 있다. 비예산 일자리 사업이 활성화될 수 있도록 하는 공세적 투자의 유예는 반드시 짚어보아야 할 부분이다. 이를 회피하고는 현재 1기 사업 성격에서의 양적 확대는 이미 한계에 직면하고 있음이 고려되어야 한다.

넷째, 노인 사회참여적 관점에서 사회공헌형 노인일자리사업의 위치의 이슈이다. 노인의 자원봉사와 사회참여 활성화를 위해서는 자원봉사관리 체계 고도화, 전문 자원봉사단 조직만이 아니라 사회공헌형 노인일자리사업의 위

치 설정이 중요하다. 자원봉사와 노인일자리를 서로 상이한 프로그램이라고 보아 거리를 두고 격리해서는 향후 (경제적으로 어려운) 베이비붐 세대 노인의 사회참여 활성화를 기대하기 어렵다. 두 프로그램의 연계성 속에서 경제적 욕구와 인적 자본 수준 양자를 감안한 설계가 필요하다.

다섯째, 2기의 성격에 부합하는 시장진입형 노인일자리사업의 모색이 필요하다. 즉, 공공근로적 사업의 한 부분으로 둘 것인가 아니면 사회적 경제, 자활사업 등의 경험을 적극적으로 반영하는가를 고려해야 한다. 중장기 발전방안에서는 2기 사업에서 시장형 사업이 후자의 방향을 지향할 것을 제안하였으나 이 관철이 이루어지지 않았다. 그렇다면 2013년 이후 3기 사업의 시점에서는 시장진입형 사업의 정체성을 어떻게 설정할 것인지 판단해야 한다.

여섯째로 영역간 협력체계 구축의 필요성이 사업 개선을 위해 필요하다. 현재 노인일자리사업은 보건복지부 주관의 사업체계이고, 자원봉사활동은 행정안전부 주관의 사업체계이다. 또한 노인일자리사업 방향과 많은 유사성을 가지는 고령자 고용촉진과 관련된 사업들은 노동부 주관의 사업체계에 의존하고 있다. 노인일자리사업과 기타 노인 사회참여, 자원봉사 혹은 노인 복지 관련 사업들을 직접 추진하는 지역의 일선 사업체계는 중복적으로 혼란을 경험하고 있다. 대부분 중앙 행정기관에서는 ‘미세한’ 차이나 담당 부처의 소관 문제로 분리되어 있지만 일선 현장에서는 동일한 사업 수행체계를 활용하기 때문에, 일선에서는 유사한 사업임에도 참여자에 대한 경제적 보상의 차이가 난다든가 하는 문제로 인해 어려움을 겪는 경우들이 많이 나타날 수밖에 없다. 한때 희망근로 사업 추진으로 인해 노인일자리사업 참여자의 모집과 운영에서 어려움이 나타났다가거나 혹은 노인일자리사업의 추진 이후 노인 자원봉사자 활용에 어려움이 있다는 현장의 불만은 이와 관련될 수 있다. 현재 정부의 각종 기획에서 영역 간 통합과 관련된 사안을 적극적으로 다루고 있는 것은 고무적 현상이다. 여기에 현장성의 반영이 중요하다.

일곱째로 기술적이고 구체적인 측면에서 사업 과정과 관련된 보완은 여전히 필요한 과제이다. 연중 사업 추진의 미비, 담당 인력에 대한 안정성 취약, 사업수행기관(특히 시장형 사업)에 대한 지원 부족 등에 대해 일선에서

는 보완적 노력을 진행 중이다. 혹은 지자체나 개별 수행기관이 별도의 예산이나 인력을 투입하고 있다. : 일부 사업을 특화하여 임금을 높이거나 사업량을 추가로 확대하는 방식이다. 하지만 기본적으로는 개별 지역의 자율적 노력을 통해 노인일자리사업의 전체적 상승을 기대하기는 어려운 상황이다. 특히 운영인력에 대한 지원의 부족으로 발생하는 전문성이나 안정성 미확보 상황은 조속한 대응이 필요한 과제이다.

마지막으로 노인을 ‘비경활’ 인구로 취급하는 패러다임의 근본적 재고가 필요하다. 65세 이상을 대상으로 하는 사업은 복지사업이고 노동 관련 영역이 책임질 필요가 없다고 보는 행정적 관점은 다가오는 (초)고령사회에서 ‘지속가능한’ 정책적 입장이 아니다. 전체 고용 관련 프로그램이나 제도와 연계성이 확보되어야 한다. 현재 고립된 노인일자리사업 그것도 공익형에 기대는 사업추진만으로 이미 20만명을 훨씬 넘는 인원의 사업을 감당하는 것이 적절한가? 그렇지 않다. 우리나라의 활성화 전략이 임시적인 직접 공공일자리 제공사업에 치중하고 있음이 앞 장에서 기술된 바 있다. 이 흐름에 (잘못)편승하여 노인형 공공근로사업으로 노인일자리사업을 추진하는 것은 고령사회에서의 ‘활동적 노화’ 나 ‘성공적 노화’ 를 도모한다는 사업 목표에 접근할 수 없는 방식이다.

대선 당시 민주통합당 문재인 후보의 공약에서는 기본적으로 공공서비스부문에서의 좋은 일자리 만들기가 강조되고 있다. 세대융합의 희망 일자리 부분에서는 은퇴자 일자리 매칭 시스템(일자리청에 실버고용안정서비스 전담 조직 설치), 제2 인생 지원을 위한 100세 사회대책기구의 설립을 명시하였다. 또한 정년 60세 법제화 도입, 생애경력 관리제 등 직업능력개발 등이 제시되고 있다. 3부의 노인복지부분에서는 소득과 관련한 기초노령연금 인상, 건강과 관련한 노인의료지원, 그리고 사회참여 부분에서 여가활동 지원 등 3가지가 명시되어 있으며 노인일자리사업 자체에 대한 내용은 드러나지 않았다.

보편적복지특위 보고서에서 고령자 일자리 대책과 취업지원 서비스 부분이 있는데 여기에서는 정년연장 법제화와 임금피크제, 고령자 일자리 창출 및 실버 고용지원서비스에 대한 내용이 나타나고 있다. 반면 이에 대한 예산이 명확하게 명기되지 않고 고령자의 사회적 일자리에 대해서는 사회적 기업의 예산지원으로 충당한다고 제시되어 있다.

대선 당시 박근혜 후보의 정책공약에서는 ‘노인일자리사업 대폭 확대’가 포함되어 있으며 2014년부터 2017년까지 매해 5만개의 노인일자리를 신규 창출하는 확대공급과 참여 수당(20만원)의 2배 수준 인상, 참여가능기간도 연 12개월로 확대한다는 내용을 명시하였다.

인수위 보고에서는 46번의 ‘편안하고 활력있는 노후생활 보장’을 통해 국민 행복연금 도입과 함께 노인일자리사업에 대해 연간 일자리 5만개 확대와 참여 보수는 월 30-40만원, 참여기간은 연 7개월에서 10-12개월로 늘리는 것을 확인하고 있다. 이와 함께 노후생애설계 교육을 시행하는 것을 명시하였다.

현재 노인일자리사업과 관련하여 박근혜 정부의 공약이나 인수위의 사업계획들은 예산제약에 따라 다소 지체되거나 차질을 나타내고 있다. 기본적으로 민주당의 공약이나 계획에 비해 정부여당의 계획이 우월하다고 볼 수는 없다. 하지만 구체적 프로그램으로서 노인일자리사업에 대해서는 정부여당이 민주당에 비해 보다 분명한 초점을 나타내고 있는 점은 사실이다. 이에 대해서 기본적으로 노인에 대한 직접적 일자리제공사업이나 PSE 사업방식 등에 대한 구조적 차원에서 문제제기를 할 것이 아니라면, 민주당 측에서도 보다 분명하고 구체적인 지향을 천명할 필요도 있다.

기초연금안의 문제와 민주당 대응 방안

김연명(중앙대)

I. 기본적 용어와 계산 방식

- 기초연금액을 국민연금의 가입기간(‘균등부분’)과 역비례하여 산정한 정부의 기초연금개선안을 평가하기 위해서는 국민연금의 ‘노령연금’ 산정방식을 이해해야 함.

국민연금 노령연금의 기본연금액 급여산식(2028년 이후 가입자 기준)

$$\text{월기본연금액} = 1.2(A+B)(1+0.05n)/12\text{개월}$$

A= 은퇴직전 전체 국민연금 가입자의 3년 평균소득액 (‘균등부분’)

B= 가입자 본인의 국민연금 가입기간 중 평균 소득액 (‘소득비례부분’)

n= 20년을 초과 가입한 개월수(예, 가입기간이 25년이면 n=60임)

비고: 1) 2028년 이후 가입자를 기준으로 상수 1.2를 기준으로 산식구성 : 상수는 1988년부터 1998년까지 2.4(소득대체율, 70%), 1999년부터 2007년까지는 1.8(소득대체율, 60%), 2008년부터 2027년까지는 1.5에서부터 매년 0.015씩 감소(소득대체율, 50%에서 매년 0.5%씩 감소), 2028년 이후에는 1.2(소득대체율, 40%)임.

- 국민연금 감액노령연금 산정방식 (2028년 이후 가입자 기준) : 기본연금액은 가입기간이 20년 이상인 경우에 해당 가입기간이 10년에서 19년인 경우 감액노령연금을 받으며 감액노령연금 계산방식은 아래와 같음.

감액노령연금 계산 방식

- 가입기간이 10년인 경우 ‘기본연금액’의 50%, 가입기간이 1년 증가할 때 마다 기본연금액의 5% 추가 지급.

예) A값이 200만원이고 B값도 200만원인 평균소득자가 20년을 가입한 경우는 2028년 가입기준으로 $1.2(200+200)(1+0.05*0)/12\text{개월} = 40\text{만원}$ 이 기본연금액.

- 15년 가입한 경우의 감액노령연금은 아래와 같이 계산됨.

- 10년 가입분 : 40만원(기본연금액)×50%=20만원

- 5년 추가 가입분 : 40만원(기본연금액)×5% = 2만원 × 5년 = 10만원

- 따라서 15년 가입한 평균소득자의 감액노령연금액은 아래와 같음

- 20만원(10년 가입분)+10만원(5년 추가 가입분) = 30만원

- 소득계층별/가입기간별로 완전노령연금과 감액노령연금을 계산하면 <표 1>과 같음.

<표 1> 소득계층별 가입기간에 따른 감액노령연금 및 완전노령연금 계산 예시

		고소득자 '갑' 400만원	평균소득자 '을' 200만원	저소득자 '병' 25만원
감액 노령 연금	10년	$1.2(200+400) * 0.5 / 12\text{개월}$ = 30만원	$1.2(200+200) * 0.5 / 12\text{개월}$ = 20만원	$1.2(200+25) * 0.5 / 12\text{개월}$ = 11.3만원
	15년	$1.2(200+400) * 0.75 / 12\text{개월}$ = 45만원	$1.2(200+200) * 0.75 / 12\text{개월}$ = 30만원	$1.2(200+25) * 0.75 / 12\text{개월}$ = 16.9만원
완전 노령 연금	20년	$1.2(200+400) / 12\text{개월}$ = 60만원	$1.2(200+200) / 12\text{개월}$ = 40만원	$1.2(200+25) / 12\text{개월}$ = 22.5만원
	25년	$1.2(200+400)(1+0.05*5\text{년})/12\text{개월}$ = 75만원	$1.2(200+200)(1+0.05*5\text{년})/12\text{개월}$ = 50만원	$1.2(200+25)(1+0.05*5\text{년})/12\text{개월}$ = 28.1만원
	30년	$1.2(200+400)(1+0.05*10\text{년})/12\text{개월}$ = 90만원	$1.2(200+200)(1+0.05*10\text{년})/12\text{개월}$ = 60만원	$1.2(200+25)(1+0.05*10\text{년})/12\text{개월}$ = 33.8만원
	40년	$1.2(200+400)(1+0.05*20\text{년})/12\text{개월}$ = 120만원	$1.2(200+200)(1+0.05*20\text{년})/12\text{개월}$ = 80만원	$1.2(200+25)(1+0.05*20\text{년})/12\text{개월}$ = 45만원

* 최고소득자 '갑': 소득월액 상한선 398만원, 계산상의 편의를 위해 400만원으로 책정

** 평균소득자 '을': 평균소득월액 193.6만원, 계산상의 편의를 위해 200만원으로 책정

*** 최저소득자 '병': 소득월액 하한선 25만원

□ 국민연금 기본연금액에서 ‘균등부분’과 ‘소득비례부분’의 비중

$$\text{월기본연금액} = 1.2(A+B)(1+0.05n)/12\text{개월}$$

- A가 ‘균등부분’이고 B가 ‘소득비례부분’임.
- 균등부분은 국민연금에만 존재, 공무원·군인연금에는 연금액 산정 시 균등부분이 없음.

- 국민연금액에서 ‘균등부분’의 비중은 소득계층에 따라 다름. <표 1>에서 ‘평균소득자’인 ‘을’의 경우는 연금액에서 차지하는 ‘균등부분’과 ‘소득비례부분’의 비중이 1:1이나 저소득자 ‘병’은 ‘균등부분’의 비중이 더 높고 고소득자 ‘갑’은 소득비례부분의 비중이 더 높음. 아래는 소득계층별 균등부분과 소득비례부분의 비중에 대한 예시임(동일소득계층에서는 균등/소득비례부분의 비중은 가입기간에 상관없이 동일함)

- <표 1>의 평균소득자 ‘을’의 균등부분과 소득비례부분 비중 예시 (20년 가입기준)

- 연금계산식 : $1.2(200\text{만원} + 200\text{만원})(1 + 0.05 \times 20\text{년}) / 12\text{개월} = 40\text{만원}$
- 여기서 ‘을’의 B값(소득비례부분)은 200만원으로 균등부분(A값)인 200만원과 1:1의 관계임. 따라서 국민연금 급여 40만원에서 균등부분과 소득비례부분의 비중(1:1)을 환산하면,
- 40만원 중 균등부분은 20만원이고, 나머지 20만원이 소득비례부분임.

- <표 1>의 저소득자 ‘병’의 균등부분과 소득비례부분 비중 예시 (20년 가입기준)

- 연금계산식 : $1.2(200\text{만원} + 25\text{만원})(1 + 0.05 \times 20\text{년}) / 12\text{개월} = 22.5\text{만원}$
- 여기서 ‘병’의 B값(소득비례부분)은 25만원으로 균등부분(A값)인 200만원과 대략 1:9의 관계임(11.1:88.9). 따라서 국민연금 급여 22.5만원에서 소득비례부분과 균등부분의 비중을 환산하면,
- 22.5만원 중 균등부분(A값)은 20만원이고, 나머지 2.5만원이 소득비례부분(B값)임.

- <표 1>의 고소득자 ‘갑’의 균등부분과 소득비례부분 비중 예시 (20년 가입기준)

- 연금계산식: $1.2(200 + 400)(1 + 0.05 \times 20\text{년}) / 12\text{개월} = 60\text{만원}$
- 여기서 ‘갑’의 B값(소득비례부분)은 400만원으로 균등부분(A값) 200만원과 2:1의 비중임. 따라서 국민연금급여 60만원에서 소득비례부분과 균등부분의 비중을 환산하면,
- 60만원 중 균등부분(A값)은 20만원이고 나머지 40만원이 소득비례부분(B값)임

- 이상에서 살펴본 국민연금 급여 중 균등부분(A값)에 역비례하여 기초연금액을 산

정하는 정부 기초연금(안)의 소득계층별/가입기간별 기초연금액을 계산하면 <표 2>와 같음.

<표 2> 소득계층별 가입자의 균등부분(A값)의 비중과 기초노령연금액 예시(단위: 만원, %)

소득구분	국민연금 가입연수	국민연금 급여액	A값(균등부분)의 비중	A값(균등부분)의 몫	기초연금액 산정방식
고소득자 '갑' 400만원	10년	30	33.3%	10	$(20-2/3*10)+10=$ 23.3만원 → 20만원
	15년	45		15	$(20-2/3*15)+10=$ 20만원
	20년	60		20	$(20-2/3*20)+10=$ 16.7만원
	25년	75		25	$(20-2/3*25)+10=$ 13.3만원
	30년	90		30	$(20-2/3*30)+10=$ 10만원
	40년	120		40	$(20-2/3*40)+10=$ 10만원
평균소득자 '을' 200만원	10년	20	50.0%	10	$(20-2/3*10)+10=$ 23.3만원 → 20만원
	15년	30		15	$(20-2/3*15)+10=$ 20만원
	20년	40		20	$(20-2/3*20)+10=$ 16.7만원
	25년	50		25	$(20-2/3*25)+10=$ 13.3만원
	30년	60		30	$(20-2/3*30)+10=$ 10만원
	40년	80		40	$(20-2/3*40)+10=$ 10만원
저소득자 '병' 25만원	10년	11.3	88.9%	10	$(20-2/3*10)+10=$ 23.3만원 → 20만원
	15년	16.9		15	$(20-2/3*15)+10=$ 20만원
	20년	22.5		20	$(20-2/3*20)+10=$ 16.7만원
	25년	약 28.1		25	$(20-2/3*25)+10=$ 13.3만원
	30년	약 33.8		30	$(20-2/3*30)+10=$ 10만원
	40년	45		40	$(20-2/3*40)+10=$ 10만원

* A값의 비중 = $A/(A+B)$, A는 가입자 평균소득월액, B는 가입자의 소득월액. (계산의 편의를 위하여 A값은 200만원으로 책정)

** A값의 몫 = 국민연금 급여액 * A값의 비중 (국민연금 급여에서 급여산식에 의거하여 A값이 차지하는 부분)

*** 정부에서 제시하는 기초연금(수정)안의 산식에서 20만원을 초과하는 경우, 20만원만 일괄 지급함

II. 박근혜 정부 기초연금(안)의 개요

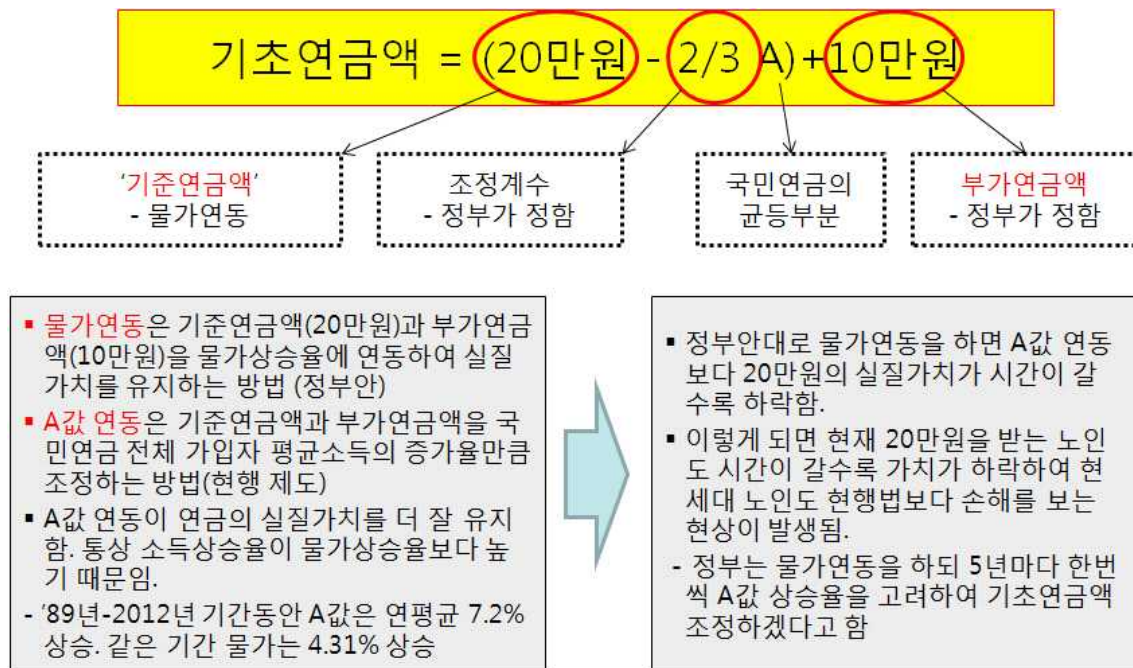
○ 지급 대상 및 금액

- 지급대상: 현행처럼 소득상위 30% 지급 제외, 소득하위 70%에게만 차등 지급
- 지급금액: 현행처럼 최소 10만원 지급, 최대 20만원 보장

○ 소득하위 70% 차등지급 기준 : 국민연금 가입기간 반비례안

- 소득수준과 상관없이 국민연금 가입기간에 반비례하여 기초연금액 지급(가입기간에 반비례하여 지급하는 것은 연금액의 '균등부분' 액수와 반비례하여 지급하는 것과 동일한 의미임)

○ 산정공식



- 기초연금액 산정 방식 예시: A값 200만원, B값 200만원, 2028년 이후 20년 신규 가입.

· 국민연금액 : $1.2(200 + 200)(1 + 0.05 \times 0\text{년}) / 12\text{개월} = 40\text{만원}$

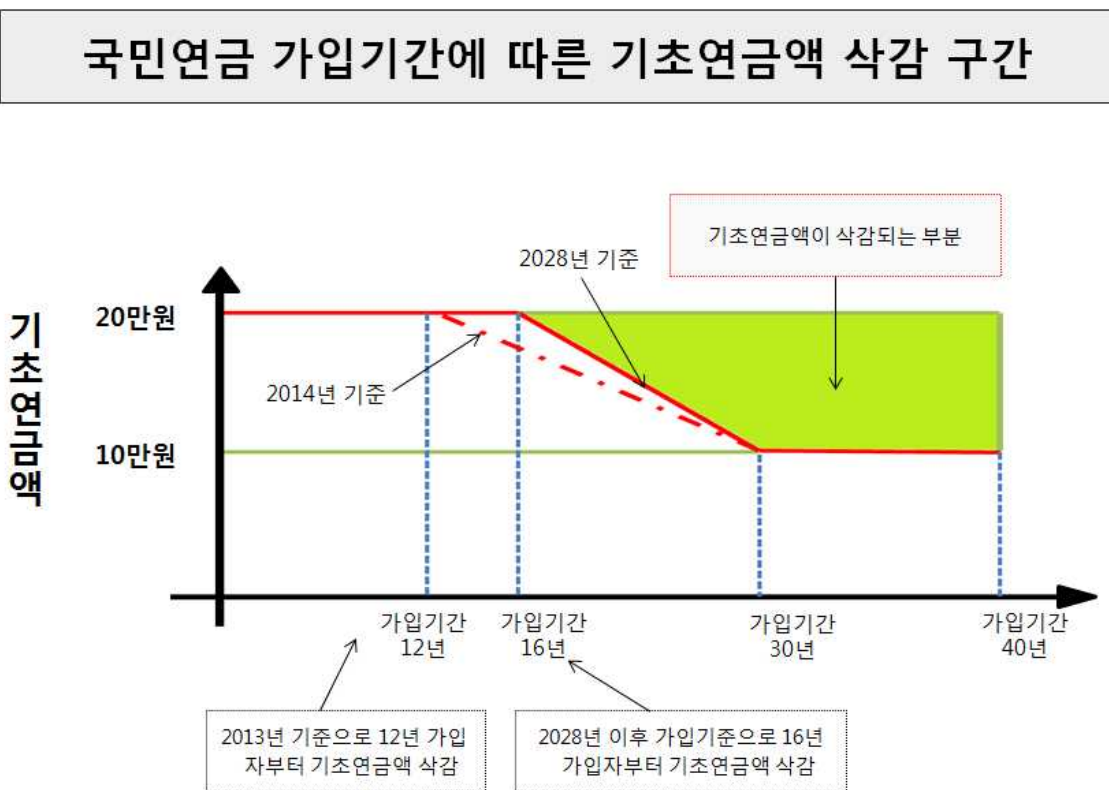
* 40만원에서 균등부분이 차지하는 비중은 20만원 (A값과 B값의 비중이 1:1이므로)

· 기초연금액 : $(20\text{만원} - 2/3 \times 20\text{만원}) + 10\text{만원} = 16.7\text{만원}$

* 이 사람은 현재 지급되는 10만원에 결국 6.7만원의 기초연금이 추가되는 것임.

- 이러한 방식으로 계산할 경우 ① 현재 국민연금을 못 받는 노인층, ② 국민연금 가입기간이 15년 미만인 65세 노인은 월 20만원의 기초연금을 받음. ③ 국민연금 가입기간이 15년 이상인 사람은 가입기간이 1년 증가할 때마다 기초연금액이 삭감되어 30년 가입자는 현행처럼 10만원의 기초연금만 받게 됨(30년 이상 가입자 역시 10만원만 받게 됨). 위의 내용을 도식화하여 표현하면 <그림 1>과 같음

<그림 1> 박근혜정부 기초연금(안)에 따른 국민연금 가입기간별 기초연금액의 삭감 구간



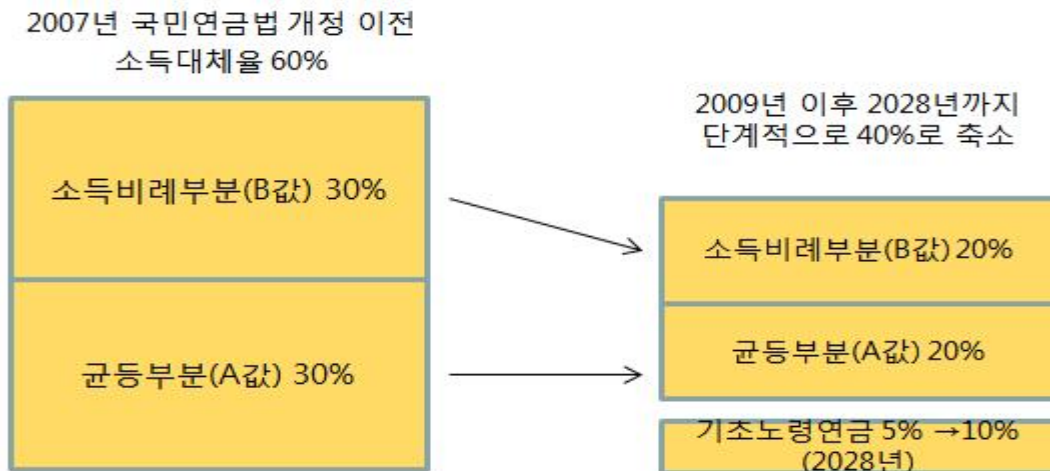
- <그림 1>에 의하면 국민연금 가입기간이 15년 미만인 사람은 20만원의 기초연금을 받게 되나 가입기간이 15년을 초과한 사람부터 연금액이 감액되어 30년을 가입한 사람의 기초연금액은 10만원이 됨. 즉 국민연금에 오래 가입한 사람일수록 더 적은 기초연금액을 받게 되는 ‘역차별’ 현상이 발생함.

- <그림 1>은 2028년 가입자 기준이고 2014년부터 기초연금이 시행되면 국민연금에 11년 미만 가입자는 20만원의 기초연금을 수령하고 12년 가입자부터는 연금액이 가입기간에 비례하여 삭감됨.

Ⅲ. 현행 ‘기초노령연금법’에 규정된 기초노령연금의 단계적 인상

- 기초노령연금법의 내용과 도입 배경: 현행 기초노령연금법은 2007년 당시 국민연금의 소득대체율을 60%에서 2008년 50%로 인하하고, 2028년까지 40%로 단계적으로 인하함으로써 나타나는 국민연금 삭감액을 보충하기 위해 도입된 것임. 즉, 국민연금 삭감액을 기초노령연금으로 보충하라는 것이 법의 취지임. 이러한 취지에 따라 기초노령연금액은 2008년 전체국민연금가입자 평균소득(A값)의 5%에서 시작하여 단계적으로 2028년까지 10%(현재가치 20만원)으로 인상하도록 설계된 것임.

<그림 2> 2007년 국민연금 개혁으로 인한 제도의 변화



- 이와 같이 국민연금액 인하를 보충하기 위해 도입된 기초노령연금 단계적 인상에 대한 취지는 기초노령연금법 부칙 조항에 다음과 같이 명확하게 표현되어 있음.

제4조의2 (연금액의 단계적 인상에 관한 경과조치) ① 기초노령연금액은 2028년까지 단계적으로 국민연금 가입자 평균소득의 100분의 10에 해당하는 금액으로 인상한다.

- 다만, 동 조항 부칙 2항에 “제1항에 따른 연금지급액의 조정에 따른 소요재원 대책, 상향조정의 시기 및 방법, 기초노령연금과 국민연금의 통합 등을 논의하기 위하여 2008년 1월부터 국회에 연금제도개선을 위한 위원회를 설치·운영한다.”고 규정하여 후속논의를 하도록 했음. 그러나 이명박정부하에서 활동한 18대 국회에서 연금특위가 구성되었으나 성과 없이 끝나버리고 진척이 없었던 것임. 그러나 2028년까지 기초노령연금액을 A값의 10%로 인상하는 법률조항은 명백한 것으로

단계적 인상이라는 법원칙은 부정될 수 없음.

- 또한 2007년 개혁 당시 기초노령연금법을 통과시킬 때 여야가 합의한 합의문에 국민연금과 기초노령연금의 병급을 하지 않기로 했다는 사실을 상기할 필요가 있음. 당시 여야 합의문에는 “국민연금제도의 기반이 약화되지 않도록 기초노령연금의 병급조정 규정을 삭제한다.”고 명백하게 표현되어 있음(“보건복지위 법안심사소위 여야 합의문 (2007.6.29.). 박근혜정부가 국민연금과 기초연금을 연동시킨안을 제시한 것은 당시 여야가 합의한 국민연금과 기초연금의 완전분리 정신을 심각하게 위반하는 것임.

□ 2013년 10월 9월 30일 국회 보건복지위원회에서 이영찬복지부 차관은 이러한 법 취지를 무시하고 “2027년까지는 A값의 5%를 지급하고 2028년에 갑자기 A값의 10%로 인상하는 것으로” 기초노령연금법을 이해하는 답변을 하였음. 이는 현행법에 규정된 기초노령연금법의 단계적 인상을 규정한 현행법을 무시한 발언으로 문제가 심각한 발언임.

- 복지부는 기초노령연금법의 단계적 인상조항을 이처럼 자의적으로 해석함으로써 마치 박근혜정부의 기초연금법이 현행 기초노령연금법보다 더 국민들에게 혜택을 주는 것으로 호도하는 등 여러 가지 혼란을 야기하고 있음. 정부는 더 이상 현행 기초노령연금법에 규정된 기초노령연금액의 단계적 인상을 자의적으로 해석하는 행태를 멈추어야 함.

□ 현행 총연금 소득대체율 50%(국민연금법에 의한 소득대체율 40%(평균소득자 기준), 그리고 기초노령연금법에 규정된 소득대체율 10%)는 공적연금이 노후를 보장하기 위한 마지노선임. 국민연금의 평균 보험료 납부기간을 25년으로 잡을 경우 국민연금의 실질소득대체율은 25%이며 여기에 기초노령연금 10%를 합해도 35%의 소득대체율이 되어 세계은행이 제안한 공적연금의 최저 소득대체율 40%에도 미달함.

□ <표 3>은 국민연금 가입자의 평균소득(A값)에 가까운 186만원 계층이 2011년에 신규 가입하여 25년간 보험료를 납부할 경우 약 50만원의 연금을 받는데 이는 2011년 1인가구 최저생계비 53만원보다 적고 최고소득층인 375만원 계층이 25년간 보험료를 납부해도 연금액은 75만원으로 '11년 2인 가구 최저생계비 91만원보다 낮음. 이러한 상황에서 기초노령연금이 2028년까지 A값의 10%로 인상되어야 국민연금액이 겨우 최저생계비 수준을 넘어 설수 있는 것임. 따라서 기초노령연금액을 삭감하는 조치는 전국민의 노후생활을 불안하게 만들게 될 것임.

<표 3> 소득계층별 국민연금 예상액 (2011년 기준, 단위 만원)

가입기간 중 평균소득	2011년 신규 가입 이후 가입기간 별 급여수준		
	20년	25년	30년
375	61	75	89
186	40	50	59
92	30	37	44
23	23	23	23

자료: 국민연금 관리공단 홈페이지(2012.08.7일 방문)

IV. 기초연금의 재정적 지속불가능성에 대한 반론

□ 박근혜 기초연금 도입 논란 이후 박근혜대통령은 “기초연금을 국민연금과 연계시키지 않으면 기초연금의 재정이 감당하기 힘들 정도로 늘어나 지속가능성이 떨어진다”는 취지의 발언을 하였음. 즉 기초연금을 아무런 조건없이 20만원을 정액 지급할 경우 재정적으로 감당이 불가능하고 따라서 기초연금을 삭감해야 한다는 것임.

□ 정부는 기초연금 소요액을 <표 4>와 같이 제시하면서 현행 기초노령연금은 재정적으로 지속하기 어렵다고 주장하고 있음. 그러나 절대액으로 표시된 부담액은 공적연금의 재정적 지속가능성을 판단하는 적절한 지표가 아니며 ‘착시현상’을 가져옴. 그리고 정부는 지속불가능하다는 막연한 주장만 할 뿐 왜 불가능한 것인지에 대해서는 근거를 제시하지 못하고 있음.

<표 4> 기초연금 소요 예산 비교

(단위: 조원)

연 도	2014~2017	2020	2030	2040
현행 기초노령연금	26.9	13.7	53.6	111.6
기초연금 정부안	39.6	17.2	49.3	99.8

자료: 보건복지부, 『기초연금도입계획』, 2013.9, p.3

비고 : 2020년 13.7조원은 기초연금이 A값의 5% (현재가치 10만원) 지급을 전제로 한 것으로 실제보다 과소평가됨. 70% 노인에게 20만원을 지급할 경우 18.5조원이 들어감.

□ 공적연금의 재정적 지속가능성을 판단하는 지표는 GDP 대비 공적연금 지출액

비율이 국제적으로 사용되는 공통지표임. 위의 기초연금 소요 예산을 GDP 대비로 표시하여 선진국들과 비교한 것이 <표 5>임.

< 표 5> 국민연금 및 기초연금의 지출의 GDP 대비율 및 인구비율

(단위: %)

		2010		2020	2030	2040	2050		2060
		연금 지출	65+ 인구				연금 지출	65+ 인구	
한국	국민연금 지출액(A)	0.9	11.0	1.4	2.5	3.9	5.5	37.4	6.5
	기초연금 지출액(B)	0.3		0.9	-	2.1	2.4		2.8
	합계(C)	1.2		2.5		6.0	7.9		9.3
OECD 28		8.4	14.7	8.9	10.0	10.8	11.4	28.7	
EU27		9.4	17.4	9.8	10.6	11.2	11.7		12.1

비고: 자료의 출처는 <표 4> 참조. 단 기초연금지출액은 소득하위 70% 노인에게 일괄적으로 20만원을 지급하는 안으로 정부안보다 재정소요가 큼(출처는 국민행복위원회 회의자료)

□ <표 5>는 박근혜정부가 제안한 기초연금(안)보다 더 관대한 것으로 차등지급없이 소득하위 70% 노인에게 20만원의 정액을 지급한 것임. 이 안의 재정소요는 2020년에 GDP 대비 0.9%(18.5조원), 2040년 2.1%(112.9조원), 2060년에 GDP 대비 2.8%(271.2조)으로 나타남. 2040년에 소득하위 70%에게 20만원의 정액 기초연금을 지급하면 절대액은 112.9조원이 소요되나 이를 GDP 대비로 환산하면 2.1%에 불과함(GDP가 계속 증가하기 때문임). 박근혜정부 기초연금(안)은 현행 기초노령연금 지급액보다 장기적으로 예산소요가 줄어들기 때문에 2040년에 GDP대비 2.1%에 미달함. 이처럼 GDP 대비율로 환산하면 ‘착시현상’이 제거되고 합리적인 판단을 할 수 있음.

□ 국민연금 지출액은 <표 5>에서 제시된 것처럼 2020년에 GDP 대비 1.4%, 2040년에 3.9%, 2060년에 6.5%가 지출될 것으로 계산됨. 소득하위 70%에게 20만원씩 지급하는 기초연금 부담에 더하여 국민연금 지출액을 합한 GDP 대비율은 2020년 2.5%, 2040년 6.0%, 2050년 7.9%, 그리고 2060년에 9.3%로 추계됨. 이 비율이 재정적으로 부담불가능한 것인지를 판단하기 위해서는 다른 나라의 공적연금 지출액과 비교하는 방법이 최선임.

□ <표 5>는 2010년에 한국이 노인인구가 11.0%일 때 GDP의 1.2%를 공적연금으로 지출한 반면 OECD 28개국은 노인인구가 14.7%일 때 평균 GDP의 8.4%를 공적연금으로 지출했음. 한국 노인빈곤율이 45.1%로 세계 최고수준인 것은 이처럼 공적연금의 지출액이 비교가 안될 정도로 절대적으로 낮기 때문임.

- 정부가 주장하는 것처럼 기초연금의 재정소요가 ‘나라를 거덜 낼 정도로 부담이 불가능하다’는 주장은 한국의 공적연금(국민연금+기초연금) 지출액이 선진국들이 연금으로 지출하는 비용보다 더 클 경우는 타당함. 그러나 <표 6>에서 보는 것처럼 2050년에 한국의 공적연금 예상 지출액은 7.9%(국민연금 5.5%+기초연금 2.4%)로 OECD 28개국 평균치인 11.4%보다 3.5%가 부족함. 반면 2050년에 한국의 노인인구는 일본에 이어 세계2위인 37.4%로(<표 6> 참조) OECD 28개국 노인인구비율 28.7%보다 8.7%가 더 높음. 즉, 노인인구 비중은 선진국보다 8.7%가 높으나 연금으로 지출하는 금액은 GDP의 3.5%가 더 적음. 2060년의 경우를 보아도 한국의 연금지출액은 GDP 대비 9.3%로 EU 27개국의 12.1%보다 2.8%가 적음.

□ 결론적으로 정부가 주장하는 ‘기초연금재정의 지속불가능성’은 근거가 희박한 매우 막연한 주장임. 다른 선진국과의 비교하면 한국은 앞으로 수십년 뒤에도 노인인구에 비해 공적연금 지출액이 상대적으로 적어 노인빈곤문제가 심각한 사회문제로 남아있게 될 것임.

< 표 6> OECD 회원국 공적연금 지출의 장기재정추계 (2010-2060)

	2010		2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050		2055	2060
	GDP %	65+인구								GDP %	65+인구		
Australia	3.6	13.5	3.6	3.7		4.3		4.7		4.9	22.2		
Austria	14.1	17.6	14.4	15.1	16.1	16.7	16.7	16.5	16.4	16.4	28.3	16.4	16.1
Belgium	11.0	17.2	11.9	13.1	14.5	15.5	16.2	16.5	16.7	16.7	24.5	16.8	16.6
Canada	5.0	14.1	5.4	5.8	6.3	6.6	6.6	6.5	6.4	6.3	26.3	6.3	6.2
Czech Rep.	9.1	15.4	8.6	8.7	8.7	8.9	9.2	9.7	10.3	11.0	31.2	11.6	11.8
Denmark	10.1	16.6	10.4	10.8	10.6	10.7	10.5	10.3	10.0	9.6	23.8	9.5	9.5
Estonia	8.9	17.0	7.8	7.7	7.9	8.2	8.1	8.1	8.1	8.0	23.8	8.0	7.7
Finland	12.0	17.3	12.8	14.0	14.9	15.6	15.5	15.2	14.9	14.9	27.6	15.1	15.2
France	14.6	16.9	14.4	14.4	14.5	14.9	15.2	15.2	15.2	15.1	26.2	15.1	15.1
Germany	10.8	20.6	10.5	10.9	11.4	12.0	12.4	12.7	12.8	13.0	33.1	13.2	13.4
Greece	13.6	19.1	14.1	13.7	13.6	14.1	14.6	14.9	15.3	15.4	32.5	15.0	14.6
Hungary	11.9	16.7	11.9	11.5	11.4	11.1	11.4	12.1	12.8	13.5	26.9	14.2	14.7
Iceland	4.0	12.1								6.9	23.4		
Ireland	7.5	11.5	8.3	9.0	9.0	9.0	9.4	10.0	10.6	11.4	26.3	11.7	11.7
Italy	15.3	20.3	14.9	14.5	14.4	14.5	15.0	15.6	15.9	15.7	33.6	15.0	14.4
Japan ¹⁾	9.7	23.0	10.7	11.0	10.9	10.7	11.3	12.5	13.2	13.7	38.8		
Korea	0.9	11.0	1.1	1.4	2.0	2.5	3.1	3.9	4.8	5.5	37.4	6.0	6.5
Luxembourg	9.2	13.9	9.9	10.8	12.4	14.0	15.4	16.5	17.6	18.1	22.1	18.7	18.6
Mexico	2.4	5.9								3.5	21.2		
Netherlands	6.8	15.4	6.8	7.4	8.3	9.1	10.0	10.4	10.5	10.4	26.9	10.4	10.4
New Zealand	4.7	13.0	4.8	5.3	5.9	6.7	7.3	7.7	7.8	8.0	26.2		
Norway	9.3	15.0	10.9	11.6	12.3	12.9	13.4	13.7	13.8	13.9	23.2	14.0	14.2
Poland	11.8	13.5	10.7	10.9	11.1	10.9	10.6	10.3	10.1	10.0	30.3	9.9	9.6
Portugal	12.5	18.0	13.3	13.5	13.4	13.2	13.1	13.1	13.2	13.1	32.0	12.9	12.7
Slovak Rep.	8.0	12.3	8.1	8.6	9.1	9.5	10.0	10.6	11.3	12.2	30.1	13.2	13.2
Slovenia	11.2	16.5	11.8	12.2	12.5	13.3	14.5	15.8	16.9	17.9	30.0	18.3	18.3
Spain	10.1	17.0	10.4	10.6	10.5	10.6	11.3	12.3	13.3	14.0	35.7	14.0	13.7
Sweden	9.6	18.3	9.7	9.6	9.8	10.1	10.2	10.2	9.9	9.9	23.8	10.1	10.2
Switzerland	6.3	17.5	6.6	6.8	7.5	8.1	8.6	8.6	8.8	8.6	28.3		
Turkey	7.3	7.7								11.4			
UK	7.7	16.0	7.4	7.0	7.3	7.7	8.0	8.2	8.0	8.2	24.1	8.7	9.2
USA	4.6	13.1	4.8	4.9	4.9	4.9	4.9	4.8	4.8	4.8	20.2	4.7	4.7
OECD 28	8.4	14.7	8.6	8.9		10.0		10.8		11.4			
EU27	10.8	17.4	10.9	11.1	11.5	11.9	12.3	12.6	12.9	13.1	28.7	13.2	13.2

자료: 연금수치는 OECD, OECD Pension Outlook 2012, p.210., 인구추계는 OECD, OECD Factbook 2013

V. 기초연금액의 국민연금 가입기간 연계로 인한 불이익 사례

□ 청와대에서는 새로운 기초연금(안)이 국민연금 장기가입자가 손해 보지 않는다는 점과 미래세대에게 유리하다는 점을 강조했으나 이는 현행 기초노령연금법에 규정된 기초노령연금액의 단계적 인상, 즉 2028년까지 A값의 10%로 인상하도록 규정된 법을 완전히 무시하는 자의적 주장임.

- 청와대에서는 국민연금의 장기가입자가 국민연금액이 늘어남으로 손해보는 일이 없다는 주장에 대해서는 기존의 학계에서 논의되던 것으로 새로운 것이 아닌 당연한 주장임. ‘연금행동’ 등 시민단체에서 주장하는 것은 박근혜기초연금안 도입으로 청장년층이 받게 될 불이익과 상대적 손해를 지적한 것이지 국민연금 가입자가 낸돈보다 손해를 본다는 절대적 손해를 주장한 것이 아님.

□ 아래 세 가지 사례는 박근혜 기초연금안이 도입되었을 발생하는 상대적 손해를 구체적 사례로 보여주고 있음.

[가정] 김○○(40세, 1974년생)

○ 기준시점: 2014. 7. 1 제도 변경

* 제도 변경시 '28년까지 국민연금 소득대체율 단계적 인하분 반영

○ 가입기준: 30년 * 소득대체율 70%, 60%, 50% ... 반영

○ 기준소득(A값, '12년): 1,935,977(적용기간 : '13.4 ~ '14.3)

1) 30년 가입기준: 2003년 1월 1일 가입, 기존 10년 가입, 향후 20년 가입, 2038년 수급자, 소득대체율 60%~40%까지 적용할 경우.

(단위: 원, '13년 화폐가치 기준)

기준소득	보험료 납부액 ¹⁾	국민연금 수급액 (A)	소득하위 70% 포함시			
			현행 ²⁾ (기초노령연금) (B)	총 공적연금 수급액 (A)+(B)	정부안 ³⁾ (20-2/3A)+10) (C)	총 공적연금 수급액 (A)+(C)
70만원	22,680,000	462,940	200,000	662,940	100,000	562,940
100만원	32,400,000	515,630	200,000	715,630	100,000	615,630
200만원	64,800,000	691,250	200,000	891,250	100,000	791,250
300만원	97,200,000	866,880	200,000	1,066,880	100,000	966,880
398만원	128,952,000	1,038,990	200,000	1,238,990	100,000	1,138,990

* 주1) 보험료 납부액 73.4= 기준소득*9%*12개월*30년

2) 현행 기초노령연금제도 유지시 2028년 국민연금 A값의 10% 지급

3) (작성방법) 최동익 의원실 보도자료('13.7.11) 3p, 기준소득월액별 전체 연금액 대비 균등부분 비율 적용(70만원 %, 100만원 65.9%, 200만원 49.2%, 300만원 39.2%, 398만원 32.7%)

※ 현행 기초노령연금과 정부안을 비교하면, 공적연금의 수급액은 월별로 정부의 기초연금안에서 10만원을 적게 받게 됨.

- 20년 가입기준: 2013년 1월 1일 가입, 향후 20년 가입, 2038년 수급자, 소득대체율 47.5%~40%까지 적용

(단위: 원, '13년 화폐가치 기준)

기준소득	보험료 납부액 ¹⁾	국민연금 수급액 (A)	소득하위 70% 포함시			
			현행 ²⁾ (기초노령연금) (B)	총 공적연금 수급액 (A)+(B)	정부안 ³⁾ (20-2/3A)+10) (C)	총 공적연금 수급액 (A)+(C)
70만원	15,120,000	283,360	200,000	483,360	161,343	444,703
100만원	21,600,000	315,610	200,000	515,610	161,342	476,952
200만원	43,200,000	423,110	200,000	623,110	161,220	584,330
300만원	64,800,000	530,610	200,000	730,610	161,334	691,944
398만원	85,968,000	635,960	200,000	835,960	161,361	797,321

* 주1) 보험료 납부액 = 기준소득*9%*12개월*20년

2) 현행 기초노령연금제도 유지시 2028년 국민연금 A값의 10% 지급

3) (작성방법) 최동익 의원실 보도자료('13.7.11) 3p, 기준소득월액별 전체 연금액 대비 균등부분 비율 적용(70만원 73.4%, 100만원 65.9%, 200만원 49.2%, 300만원 39.2%, 398만원 32.7%)

※ 현행 기초노령연금과 정부안을 비교하면, 공적연금의 수급액은 기준소득에 따라 각각 38,657원, 38,658원, 38,780원, 38,666원, 38,639원을 정부의 기초연금안에서 적게 받게 됨

- 10년 가입기준: 2023년 1월 1일 가입, 향후 10년 가입, 2038년 수급자, 소득대체율 42.5%~40%까지 적용

(단위: 원, '13년 화폐가치 기준)

기준소득	보험료 납부액 ¹⁾	국민연금 수급액 (A)	소득하위 70% 포함시			
			현행 ²⁾ (기초노령연금) (B)	총 공적연금 수급액 (A)+(B)	정부안 ³⁾ (20-2/3A)+10) (C)	총 공적연금 수급액 (A)+(C)
70만원	7,560,000	134,270	200,000	334,270	200,000	334,270
100만원	10,800,000	149,550	200,000	349,550	200,000	349,550
200만원	21,600,000	200,480	200,000	400,480	200,000	400,480
300만원	32,400,000	251,420	200,000	451,420	200,000	451,420
398만원	42,984,000	301,340	200,000	501,340	200,000	501,340

* 주1) 보험료 납부액 = 기준소득*9%*12개월*10년

2) 현행 기초노령연금제도 유지시 2028년 국민연금 A값의 10% 지급

3) (작성방법) 최동익 의원실 보도자료('13.7.11) 3p, 기준소득월액별 전체 연금액 대비 균등부분 비율 적용(70만원 73.4%, 100만원 65.9%, 200만원 49.2%, 300만원 39.2%, 398만원 32.7%)

※ 현행 기초노령연금기준과 정부의 기초연금안의 수급액의 차이 없음

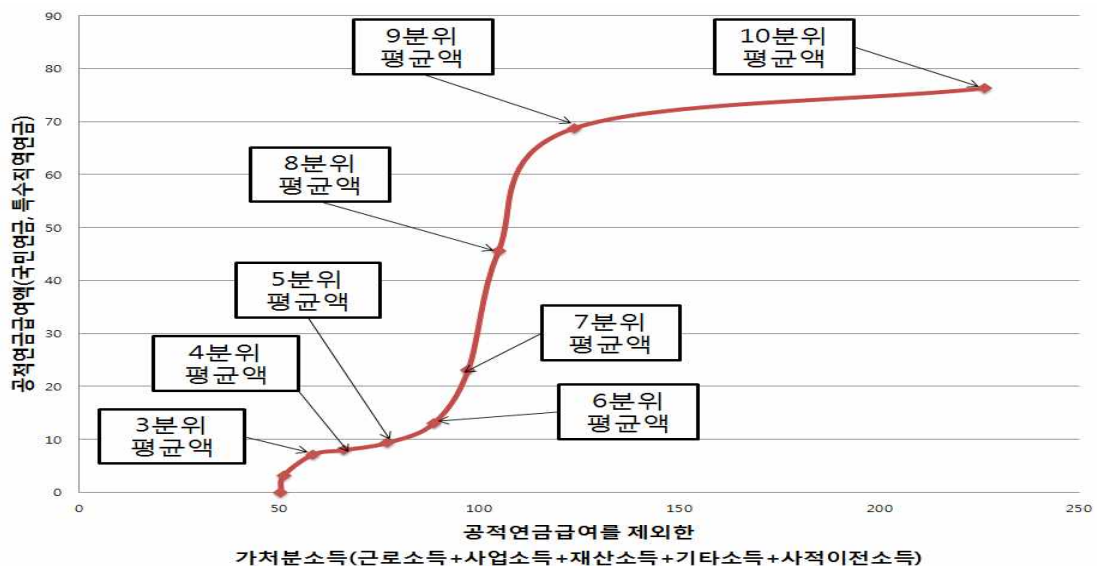
VI. 기초연금의 소득연계안의 의미

□ 진영 전 복지부 장관이 소득연계안이 국민연금 가입기간 연계안보다 더 바람직한 안임을 주장하면서 사임한 이후 마치 소득연계안이 정부안인 국민연금가입기간 연계방안보다 월등히 유리한 것으로 비쳐지고 있음. 소득연계안은 기초연금액이 국민연금 가입기간과 직접적으로 연계되지 않기 때문에 정부안보다 국민연금의 장기가입유인을 어느 정도 완화시키는 효과는 분명히 존재할 것임.

- 그러나 기초연금의 소득연계안을 ‘차악’이 아닌 ‘차선’으로 인식하는 것은 상당한 문제임. 왜냐하면 소득연계이건 국민연금가입기간 연계이건 두 방안 모두 현행 기초노령연금법에 규정된 70%노인에게 일괄적으로 A값의 10%를 지급하게 되어 있는 규정을 사문화시키고 총공적연금액을 삭감하는 효과를 갖기 때문임. 따라서 어떤 기준을 사용하건 기초노령연금을 차등지급하면 세대간, 소득계층간에 이익을 차별적으로 배분하기 때문에 집단간 갈등을 피해갈 수 있는 소지는 없음.

□ <그림 3>는 2011년 『한국노인실태조사』 자료를 재분석하여 공적연금액과 공적연금액을 제외한 나머지 가처분소득의 상관성을 본 것임. 이 그림이 보여주는 것은 공적연금액과 나머지 가처분소득이 거의 정비례관계를 보인다는 것임. 즉 공적연금액이 많을수록 소득도 많다는 것이며 공적연금액을 많이 받는 사람일수록 은퇴이후의 다른 소득도 많은 부유한 노인이라는 것임.

<그림 3> 소득분위별 공적연금액과 가처분소득의 관계



비고: 1) X: 공적이전을 제외한 근로소득, 사업소득, 재산소득, 기타소득, 사적이전 소득 합한 가처분 소득 (단위: 만원). Y: 국민연금과 특수직역연금을 통한 공적 연금 급여 수준(단위: 만원).

2) 각 점은 소득분위를 나타낸 것으로 예를 들어 '7분위 평균액'은 소득구간 60%-70%구간에 속한 노인

(가구)의 가처분 소득 및 공적연금 평균액임
 자료: 한국보건사회연구원, 『2011년 노인실태조사』 자료에서 부부가구 중 한명이라도 만 65세 이상인 가구의 소득(4,931사례)을 재분석한 것임.

□ 소득에 연계하여 기초연금을 지급하는 방식은 소득하위 0%-30%에게는 20만원, 30-50%는 15만원, 50-70%는 10만원을 차등지급하고 소득상위 70-100%는 기초연금을 지급하지 않는 방식임. <그림 3>에서 7분위 이상의 소득계층은 기초연금 지급대상에서 제외됨. 문제는 소득 30%-70%에 속한 계층의 경우는 국민연금의 가입기간에 따라 소득분포가 결정될 가능성이 높음. 즉 가입기간이 길면 국민연금액이 많아져 70%쪽에 가까운 쪽으로 위치하고 가입기간이 짧으면 국민연금액이 상대적으로 적어 30%쪽에 가까운 쪽으로 위치할 가능성이 높다는 것을 <그림 3>은 보여주고 있음.

- 따라서 소득 30%-70%에 속한 계층은 결국 장기적으로 보면 국민연금 가입기간에 따라 기초연금액을 연동하는 방식과 유사하게 기초연금을 차등지급 받게 될 가능성이 매우 높다는 것임. 즉, 장기적으로 국민연금 가입기간 연동안이나 소득연계안이나 국민연금 장기가입자는 기초연금액을 삭감될 가능성이 높고(20만원을 받는 것이 아니라 15만원이나 10만원을 받음), 국민연금액이 아주 높은 경우는 소득상위 30%에 속해 기초연금을 전혀 못받을 가능성이 높다는 것임. 다시 말해 국민연금 수급액이 일정 수준 이상이면, 기초노령연금 수급대상에서 배제될 가능성이 높고, 기초연금 수급대상이 되더라도 상당한 감액된 기초연금을 받게되는 것임. 따라서 소득연계방안도 소득하위 70%에게 무조건 20만원을 지급하게 되어 있는 현행 기초노령연금법보다 명백하게 후퇴하는 것임.

VII. 국민연금 장기가입유인의 분석 : 50대 전후 직장에서 나온 경우

□ 한국의 임금근로자 대부분은 50대를 전후하여 직장에서 빠져나옴. 이것은 사용주가 국민연금 보험료의 50%를 내주는 직장가입자(본인 4.5%, 사용주 4.5%)에서 본인이 9% 전액 보험료를 납부하는 지역가입자로 이동하게 된다는 것을 의미함. 또한 직장가입자는 보험료가 원천징수 되므로 국민연금에서 빠져나올 수가 없으나(탈퇴할 수 없으나) 자영자가 포함된 지역가입자는 소득의 축소신고나 보험료 체납 혹은 미신고(납부예외자)를 통해 국민연금에서 빠져나올 수 있는(즉, 탈퇴할 수 있는) 공간이 상대적으로 열려 있음.

- 국민연금의 강제납부에서 상대적으로 자유로운 지역가입자는 임금근로자로 있을 때보다 소득수준이 전반적으로 하향됨. 이런 상황에서 국민연금에 지속적으로 보

보험료를 납부하면 나중에 받는 국민연금액은 늘어나게 되나 ① 가치분소득이 부족한 상황에서 국민연금의 보험료 9% 전액납부가 상당한 가계압박으로 작용될 소지가 있고 이런 상황에서 ② 국민연금에 계속 보험료를 납부하면 가입기간이 늘어나 기초연금액이 상대적으로 삭감되는 상황에 노출됨. 이 경우 국민연금에 보험료 납부를 계속하기 보다는 보험료 납부를 중단할 가능성이 매우 높음. 즉, 박근혜정부의 기초연금(안)은 50대를 전후해 직장장에서 나온 사람들에게 지속적으로 보험료를 납부할 유인을 상당부분 저해할 가능성이 높다는 것임.

□ <표 7>은 직장장에서 빠져나온 50대 전후 직장가입자들의 국민연금 자격 변동을 보여주고 있음. 이 표에 의하면 45세 이후 직장가입자(사업장가입자)의 수가 급격히 감소되는 것을 보여주고 있음. 즉 45세 이후에 직장가입자의 지위를 잃어버리는 사람들의 수가 늘어나고 반면 지역가입자들 자격을 취득한 사람의 수는 50-54세에서 급격히 늘어나는 현상이 발생되고 있음. 50-54세의 경우 지역가입자 중 소득신고자의 수가 979,568명으로 44-49세의 소득신고자 수 739,063명에 비해 약 24만명이 늘어나고 있음. 그런데 소득신고자의 보험료 징수율은 약 70%에 불과하여 30%는 보험료를 미납(체납)하고 있어 50-54세에서 지역가입자로 전환된 사람들의 상당수가 국민연금에 지속적인 보험료 납부를 하지 못하고 있다는 것임.

□ 결국 <표 7>이 보여주는 것은 50대를 전후해 직장을 나와 지역가입자로 전환된 사람들이 보험료를 납부할만한 충분한 소득이 없는 상황에서 가입기간이 길어질수록 기초연금액이 삭감되는 구조를 “인지하고 이해하면” 국민연금에 장기가입할 유인이 떨어지게 된다는 것임. 특히 기금고갈론 등 국민연금에 대한 불신이 높은 상황에서 이런 유인이 작동될 가능성이 매우 높음. 따라서 국민연금 가입기간에 기초연금액을 연동하게 되면 50대의 국민연금 장기가입유인을 약화시켜 전체적으로 국민연금의 근간이 흔들릴 가능성이 있음.

VIII. 물가연동으로 인한 기초연금액 실질 가치 하락

- 기준연금액인 ‘20만원’을 A값연동이 아닌 물가연동을 하게 됨으로써 장기적으로 기초연금액의 가치가 하락하게 됨. A값연동은 차이는 있으나 일종의 임금연동과 같은 개념으로 물가상승율보다 임금상승율이 높음. 부가연금액인 10만원에 대해서는 물가연동인지, 고정된 액수인지도 확실치 않음.
- 기준연금액 20만원을 물가연동을 할 경우 현행 기초노령연금법에 의한 규정보다 실질가치가 하락하여 실질적으로 기초연금액이 삭감되는 효과가 있음.
- 즉, 장기적으로 기초연금액을 줄이겠다는 정치적 메시지임.

<표 7> 연령대별 총 인구대비 국민연금 가입유형별 비중 (단위: 명, 2012년 기준)

연령 대	총인구 (A)	총가입자		사업장가입자		지역가입자						임의가입	
		B	(A/B)	D	(D/B)	소계(E)	(E/B)	소득신고(F)	(F/E)	납부예외(G)	(G/E)	H	(H/B)
30-34	3,828,297	2,942,578	76.9%	1,917,697	65.2%	1,016,925	34.6%	235,151	23.1%	781,774	76.9%	7,956	0.3%
35-39	3,830,548	2,742,543	71.6%	1,749,954	63.8%	975,217	35.6%	385,850	39.6%	589,367	60.4%	17,372	0.6%
40-44	4,316,421	3,126,307	72.4%	1,843,953	59.0%	1,254,207	40.1%	625,227	49.9%	628,980	50.1%	28,147	0.9%
45-49	3,889,953	2,822,307	72.6%	1,512,325	53.6%	1,269,396	45.0%	739,063	58.2%	530,333	41.8%	40,566	1.4%
50-54	4,112,963	2,949,023	71.7%	1,350,552	45.8%	1,534,253	52.0%	979,568	63.8%	554,685	36.2%	64,218	2.2%
55-59	3,170,402	2,142,777	67.6%	812,998	37.9%	1,285,237	60.0%	833,316	64.8%	451,921	35.2%	44,542	2.1%

비고: 총가입자(B) = 사업장가입자(D)+ 지역가입자(C)+ 임의가입자(H)

자료: 총인구(A) : 통계청에서 실시한 ‘인구주택 총조사’의 2010년 조사 자료로서 연령대는 2012년을 기준으로 재구성하였음.

▶ 국민연금 가입자 관련 자료 : 국민연금공단에서 제공한 ‘2012년 국민연금 통계연보’를 기준으로 재구성하였음.

IX. 민주당의 대응 논리와 방안

- 공적연금의 존재 이유에 대한 강조: 어떤 경우든 명목대체율 50% 이하로 소득 대체율이 인하되면 노후소득보장의 의미가 사라진다.
- 현행법에 따르면 국민연금(40%)+ 기초노령연금(10%)으로 총 50%의 소득대체율이 보장되나 국민연금의 실질 가입기간을 25년을 잡으면 실질대체율은 35%임(국민연금 25%+ 기초노령연금 10%). 박근혜 기초연금안은 미래세대의 기초연금액을 10%가 아닌 5%로 떨어트려 공적연금의 소득대체율을 30%(국민연금 25%+ 기초연금 5%)로 만들어 공적연금의 소득보장기능을 훼손한다. 연금은 빈곤방지를 목적으로 한다. 박근혜 기초연금안은 공적연금의 빈곤방지 기능을 저하시킨다.
- 세계은행같은 시장주의적 연금개혁을 주장하는 국제기구도 공적연금의 최저소득 대체율을 40% 수준으로 보고 있으며, ILO의 사회보장최저기준은 30년 보험료 납부시 40% 소득대체율을 최저기준으로 보고 있음(ILO 102호 조약)

□ 청장년층의 노후가 불안해 진다: 차등지급은 형평성에 어긋난다.

- 20-50대 청장년층은 국민연금 가입기간이 늘어나 기초연금을 A값의 10%가 아닌 5%만 받을 확률이 높아짐. 이 경우 실질적으로 연금삭감이 이루어지는 것이고 청장년층의 노후는 더욱 더 불안해짐. 세대간 형평성에도 맞지 않음
- 기초연금의 차등지급은 2007년 국민연금 개혁시 합의한 50% 명목소득대체율을 붕괴시키고 청장년층의 노후를 불안하게 만드는 것임. 따라서 어떤 형태의 차등지급을 수용하면 안됨.
- 재정이 허락지 않는다면 전체 노인에게 15만원씩 지급하고 이를 연도별로 1만원씩 인상하여 2017년에 20만원이 되도록하는 타협안이 가능함.

□ A값연동이 아닌 물가연동으로 기초연금의 실질가치가 하락하여 현행법보다 낮은 기초연금을 받게 된다.

- 현행법에는 기초노령연금이 A값에 연동하여 인상하도록 되어 있으나 이를 물가연동으로 바꾸면 기초연금의 실질가치가 하락하여 결국 반토막 기초연금이 될 것이다. 이는 “짜통기초연금”이다.

□ 장기가입 유인을 떨어트려 노후소득보장의 핵심인 국민연금이 흔들린다.

- 박근혜기초연금안은 800만명에 달하는 지역가입자, 그리고 50대 전후에 직장에서 나오는 사람들이 국민연금에 장기가입할 수 있는 유인을 떨어트려 국민연금도 흔들리게 한다. 이는 빈대 잡으려고 초간삼감 태우는 것과 동일하다