

정책보고서 2022-82

발 간 등 록 번 호  
12-1071800-000047-01



사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

# 사회보장제도 연령주의 사례발굴

최선영

남궁은하·이다미·이원진·최인선



## ■ 연구진

연구책임자	최선영	한국보건사회연구원 부연구위원
공동연구진	남궁은하	한국보건사회연구원 부연구위원
	이다미	한국보건사회연구원 부연구위원
	이원진	한국보건사회연구원 부연구위원
	최인선	한국보건사회연구원 연구원

---

## 제 | 출 | 문

저출산·고령사회위원회 위원장 귀하

본 보고서를 「사회보장제도 연령주의 사례발굴」의 보고서로 제출합니다.

2022년 11월  
한국보건사회연구원 원장  
이 태 수





<b>요약</b>	<b>1</b>
<b>제1장 서론</b>	<b>17</b>
제1절 연구 배경 및 목적	19
제2절 선행연구검토	22
제3절 이론적 검토	28
제4절 연구내용 및 방법	36
<b>제2장 사회보장제도의 영역별 연령기준 현황</b>	<b>39</b>
제1절 소득보장정책의 연령기준	41
제2절 실업보호 및 일자리 관련 정책의 연령기준	65
제3절 의료·요양정책의 연령기준	80
<b>제3장 사회보장제도의 연령기준 쟁점과 연령주의 함의</b>	<b>109</b>
제1절 생애주기 소득·지출 패턴과 소득보장정책의 연령기준	111
제2절 공적연금의 연령기준 쟁점과 과제	136
제3절 실업보호 및 일자리 정책의 연령기준 쟁점과 과제	146
제4절 의료·요양정책의 연령기준 쟁점과 과제	152
<b>제4장 고령자의 사회보장제도 인식 및 경험과 연령주의</b>	<b>171</b>
제1절 고령자 초점집단면접의 개요	173
제2절 고령자의 사회보장제도 연령기준에 대한 인지와 태도	176
제3절 제도 영역별 연령기준에 대한 의견과 연령차별 사례	182
제4절 소결	193

---

<b>제5장 결론</b>	<b>197</b>
제1절 사회보장제도 연령기준의 특성	199
제2절 사회보장제도의 연령주의 개선과제	202
<b>참고문헌</b>	<b>209</b>
<b>부록</b>	<b>219</b>

# 표 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



[요약표 1-1] 연구대상 사회보장제도 영역 및 제도 .....	1
[요약표 1-2] 보고서의 구성 .....	2
〈표 2-1〉 2022년 국민기초생활보장제도 기준 중위소득 .....	42
〈표 2-2〉 국민기초생활보장제도의 연령기준 .....	48
〈표 2-3〉 근로장려세제 및 자녀장려세제 가구유형 .....	50
〈표 2-4〉 근로장려세제 및 자녀장려세제의 연령기준 .....	51
〈표 2-5〉 가정양육수당 지원금액 .....	53
〈표 2-6〉 아동수당, 가정양육수당, 영아수당의 연령기준 .....	54
〈표 2-7〉 장애인연금, 장애수당, 장애아동수당의 연령기준 .....	56
〈표 2-8〉 국민연금 가입자의 종별 구분 .....	59
〈표 2-9〉 조기노령연금의 연령별 지급률 변화 .....	60
〈표 2-10〉 국민연금 수급개시연령의 변화 .....	61
〈표 2-11〉 국민연금제도의 연령기준 .....	63
〈표 2-12〉 기초연금제도의 연령기준 .....	64
〈표 2-13〉 연령 및 피보험기간에 따른 구직급여 수급기간 .....	66
〈표 2-14〉 고령자 고용 관련 고용안정·직업능력개발사업 .....	67
〈표 2-15〉 고용보험 적용대상의 상한연령 기준 변화 .....	68
〈표 2-16〉 실업보호 및 일자리 관련 정책의 연령기준 .....	70
〈표 2-17〉 국민취업지원제도의 연령기준 .....	73
〈표 2-18〉 국외 주요 실업부조제도의 연령기준 .....	76
〈표 2-19〉 노인일자리 참여노인의 연령 현황(2020년) .....	78
〈표 2-20〉 노인일자리 사업의 연령기준 .....	79
〈표 2-21〉 해외 주요국 피부양자 조건 및 1인당 피부양자 수 .....	82
〈표 2-22〉 단계별 건강보험 보험료 부과체계 개편 주요 내용 .....	83
〈표 2-23〉 건강보험료 세대경감제도 주요 내용 .....	85
〈표 2-24〉 보험료 경감 또는 지원 대상 법령 및 조례(일부 지역 사례) .....	87
〈표 2-25〉 생애주기별 국가건강검진 실시체계 .....	90
〈표 2-26〉 장기요양 등급별 주요상태 및 월한도액(시설급여자의 경우 월급여액) .....	93
〈표 2-27〉 의료 및 요양 제도의 연령기준 .....	100
〈표 2-28〉 모자보건사업의 연령기준 .....	102
〈표 2-29〉 아동 청소년 등의 연령기준에 관한 법률 규정 .....	104



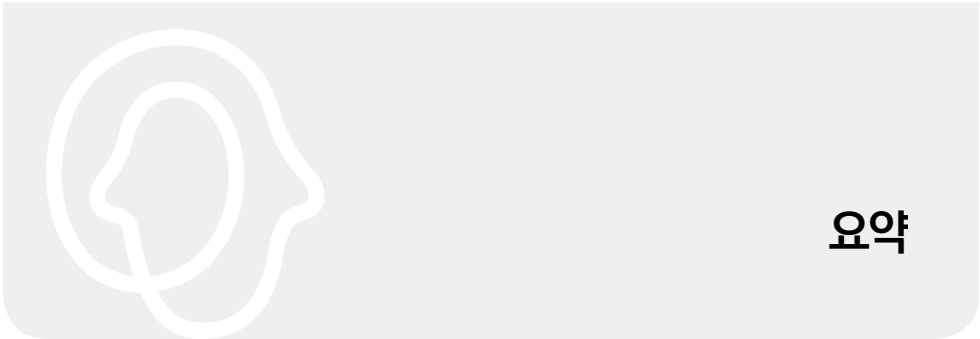
〈표 2-30〉 이식할 최대배아 수 .....	105
〈표 2-31〉 국가별 배아이식 개수 .....	106
〈표 2-32〉 난임부부 시술비 지원금액 .....	107
〈표 3-1〉 가계금융복지조사 표본 규모 .....	114
〈표 3-2〉 해외 주요국의 가입상한연령과 수급개시연령 비교 .....	137
〈표 3-3〉 OECD 주요국의 수급개시연령 변화: 현재, 미래 .....	143
〈표 3-4〉 독일 법정연금보험(GRV)의 평균 연금수급기간 변화 .....	144
〈표 3-5〉 국민연금제도개선기획단(1997)이 제시한 노령연금 수급개시연령 조정 대안 .....	145
〈표 3-6〉 55세 이상 취업자의 종사상 지위 비율 변화 .....	148
〈표 3-7〉 노인장기요양보험제도와 장애인활동지원제도 주요 내용 비교 .....	157
〈표 3-8〉 주요국 장기요양제도 비교 .....	158
〈표 3-9〉 일본 개호보험제도 및 장애인종합지원제도 등급(서비스 필요 기준시간) .....	161
〈표 3-10〉 노인장기요양보험제도 재가급여, 시설급여 및 장애인활동지원제도 활동지원급여량 비교(2022) .....	165
〈표 3-11〉 노년기 건강검진 추진체계 및 검사항목 분절 현황('22년 기준) .....	169
〈표 4-1〉 집단별 심층면접 대상자 특성 .....	174
〈표 4-2〉 초점집단면접의 질문내용 .....	175
〈표 5-1〉 사회보장제도의 생애과정 연령기준 및 연령주의 .....	204
〈부표 1〉 사회보장제도 연령기준 현황 통합표 .....	219





[그림 2-1] 가구유형별 근로장려금 및 자녀장려금 지급가능액 .....	49
[그림 2-2] 아동수당, 가정양육수당, 영아수당의 관계 .....	52
[그림 2-3] 고용보험제도의 기본 구조 .....	66
[그림 2-4] 장애인활동지원제도 구간별 활동지원급여 월한도액 .....	98
[그림 3-1] 개인소득 평균 .....	117
[그림 3-2] 개인소득 빈곤율 및 빈곤갭비율 .....	118
[그림 3-3] 공적연금 및 기초연금 수급률 및 수금액 평균 .....	119
[그림 3-4] 균등화 가구소득 평균 .....	121
[그림 3-5] 가구소득 빈곤율 및 빈곤갭비율 .....	122
[그림 3-6] 공적이전소득 수급률 및 수금액 평균 .....	123
[그림 3-7] 균등화 가구소비지출·가구이자지출 평균 .....	124
[그림 3-8] 균등화 가구가처분소득 및 가구소비지출·가구이자지출 평균 .....	125
[그림 3-9] 0~20세 가구가처분소득 빈곤율 및 빈곤갭비율 .....	128
[그림 3-10] 0~20세 균등화 가구가처분소득 및 가구소비지출·가구이자지출 평균 .....	128
[그림 3-11] 50~70세 개인일차소득 빈곤율 및 빈곤갭비율 .....	130
[그림 3-12] 50~70세 가구시장소득 빈곤율 및 빈곤갭비율 .....	130
[그림 3-13] OECD 국가의 정규 퇴직·연금 지급 개시연령 .....	131
[그림 3-14] 15~35세 개인일차소득 빈곤율 및 빈곤갭비율 .....	134
[그림 3-15] 60~64세 인구의 규모 및 비율 변화 .....	139
[그림 3-16] OECD 주요국의 55세 이상 고령자 고용률: 연령대별 .....	140
[그림 3-17] 소득절벽에 따른 생애소득 흐름의 변화 .....	142
[그림 3-18] 남성 고령자의 장래 희망근로 비율의 변화: 연령대별 .....	148
[그림 3-19] 아동청소년 건강검진 통합관리 추진방향 .....	168





제1장 서론

- 연구 목적
  - 주요 사회보장 영역별로 연령기준 현황을 정리하고, 연령주의 함의를 논의함.
    - 영역: 소득보장, 실업보호 및 일자리, 의료 및 요양
    - 연령기준: 연령기준 현황, 변화이력, 제도취지와 관련성

[요약표 1-1] 연구대상 사회보장제도 영역 및 제도

영역	제도
소득보장 영역	· 국민기초생활보장제도 · 근로장려세제 및 자녀장려세제 · 사회수당(아동수당, 장애인수당) · 국민연금 · 기초연금
실업보호 및 일자리 관련 영역	· 고용보험 · 국민취업지원제도 · 노인일자리 사업
의료 및 요양 영역	· 국민건강보험 · 노인장기요양보험 · 장애인활동지원 · 임신·출산·난임지원

- 분석 접근
  - 제도별 연령기준 현황 제시
    - 제도의 목적
    - 연령기준과 기타기준
    - 연령기준의 도입이유 또는 변화이력
  - 연령기준의 연령주의 함의 분석
    - 연령기준의 필요성과 적절성을 구분하여 분석함.

## 2 사회보장제도 연령주의 사례발굴

- 연령기준 필요성은 제도의 목적이 특정 생애주기의 욕구를 충족하기 위한 것인가를 기준으로 판단함.
- 연령기준 적절성은 연령 이외 기준으로 대체 가능 여부와 제도간 부정합성 등을 기준으로 판단함.
- 사회보장제도의 연령기준 필요성과 적절성에 대한 종합적 판단을 통해 연령주의 함의와 개선 필요성을 도출함.

### □ 연구 방법 및 자료

#### ○ 제도 분석

- 사회보장제도별 법조항 및 고시자료, 정책별 사업안내 및 업무매뉴얼(업무지침)
- 1차 통계자료 및 2차 연구문헌
- 전문가 자문회의

#### ○ 제도 이용 경험 분석

- 고령자 대상 초점집단면접

### □ 보고서의 구성

[요약표 1-2] 보고서의 구성

장 제목
1장 서론
2장 사회보장제도 연령기준 현황
3장 사회보장제도 연령기준 쟁점별 분석
4장 고령자의 사회보장제도 인식 및 경험과 연령주의
5장 결론

## 제2장 사회보장제도 연령기준 현황

### 1. 소득보장정책의 연령기준

□ 국민기초생활보장제도는 연령과 무관하게 소득과 재산이 일정 기준 이하인 국민을 지원하는 일반적 공공부조제도임. 그러나 제도의 세부 운영을 위해 다음과 같은 연령기준이 활용되고 있음.

#### ○ 항목별 연령기준 현황

- 근로능력 있는 수급자 판정 연령기준: 18-64세
- 미혼자녀의 보장가구 포함 연령기준: 30세 미만
- 취창업가구 별도가구 보장 연령기준: 18-34세
- 청년 주거급여 분리지급: 19-30세
- 근로·사업소득 공제: 24세 이하, 25세 이상 학생, 75세 이상

○ 근로능력유무의 판별, 피부양자녀 및 직계존속의 판별을 위한 연령기준 사용은 인정됨. 18세 이상 청년에 대한 규정은 검토가 필요함.

○ 피부양자녀 및 부모의 연령기준은 합리적 기준을 통해 일관성있게 적용되어야 함.

□ 근로장려세제 및 자녀장려세제는 가구유형에 따라 지급액을 차등화함. 가구유형 판단에 연령기준이 활용됨.

#### ○ 가구유형 판별 연령기준 현황

- 부양자녀가 있는 가구의 연령기준: 자녀연령 18세 미만
- 고령직계존속이 있는 가구의 연령기준: 70세 이상 직계존속

○ 피부양자녀 및 부모의 연령기준은 합리적 기준을 통해 일관성있게 적용되어야 함.

□ 아동수당, 가정양육수당, 영아수당은 연령 만을 기준으로 급여를 제공하는 보편

#### 4 사회보장제도 연령주의 사례발굴

적인 사회수당제도임.

##### ○ 아동 연령기준 현황

- 아동수당 연령기준: 8세 미만(0-95개월)
- 가정양육수당: 86개월 미만
- 영아수당: 2세 미만(0-23개월)

○ 피부양자녀를 일반적으로 18세 미만으로 정하는 것과 비교하여, 아동수당제도의 연령범위가 지나치게 좁음.

□ 장애인소득지원제도는 소득 및 재산이 일정 기준 이하인 장애인을 지원하는 제도임. 장애아동을 지원하는 장애아동수당, 18세 이상 경증장애인을 지원하는 장애수당, 18세 이상 중증장애인을 지원하는 장애인연금으로 구성되어 있음.

##### ○ 장애인소득지원 연령기준 현황

- 장애인연금 기초급여 연령기준: 18-64세 (65세 이상 중증장애인은 기초연금 전환 지급)
- 장애인연금 부가급여: 18세 이상
- 장애수당: 18세 이상(18~20세 재학생 제외)
- 장애아동수당: 18세 미만(재학생 20세 이하)

○ 아동과 성인을 구분하는 현 제도의 필요성은 인정됨.

□ 국민연금은 전국민을 대상으로 하며, 가입자가 노령, 장애, 사망과 같은 사회적 위험에 처하여 소득이 감소 또는 상실되는 경우, 본인과 그 유족에게 경제적으로 안정적인 생활을 보장할 수 있도록 연금형태의 급여를 제공하는 대표적인 노후소득보장제도임.

○ 국민연금제도의 연령규정은 가입자의 가입측면과 수급측면으로 구분됨.

- 가입연령기준: 18세 이상 60세 미만
- 노령연금 수급개시연령기준: 2013년 60세에서 5년 단위로 1세씩 연장되어

2033년 만 65세까지 연장됨.

- 가입연령기준은 60세 미만이고 법정 정년도 60세인데 반해, 수급개시연령이 65세까지 연장되어, 연령 공백이 발생함.
- 부양가족연금과 유족연금에서 자녀 또는 부모의 수급자격에 연령기준을 부과하는 것의 타당성에 대한 검토가 필요함.
- 기초연금은 노인에게 안정적인 소득기반을 제공하기 위한 제도로써 연령과 소득 기준을 함께 활용함.
- 기초연금 연령기준: 65세 이상
- 공적 노후소득보장제도로써 고령자 연령기준을 포함하는 것은 당연함. 인구고령화 등 사회경제적 변화, 재정상황에 따라 지급연령은 지금보다 더 늦춰질 가능성이 존재함.

## 2. 실업보호 및 일자리 관련 정책의 연령기준

- 고용보험은 실직자에 대한 생계지원은 물론 재취업을 촉진하고, 더 나아가 실업의 예방 및 고용안정, 노동시장 구조 개편, 직업능력개발을 강화하기 위한 사전적·적극적 차원의 노동시장정책의 수단임.
- 고용보험의 연령기준 현황
  - 구직급여 수급기간 연령기준: 50세 미만 최대 240일, 50세 이상 최대 270일
  - 고령자 계속고용장려금 및 고령자 고용지원금 고령자 연령기준: 60세 이상
  - 고용보험 적용 상한연령기준: 65세
  - 육아휴직 연령기준: 아동연령 8세 이하 (초등학교 2학년 이하)
- 고용보험의 연령규정은 고용과 생애주기와의 관련성을 전제로 할 때 불가피함. 그러나 현행 연령규정은 인구사회경제적 변화에 따라 조정될 필요가 있음.
- 국민취업지원제도는 저소득층 구직자를 대상으로 고용촉진수당과 취업지원서비

스를 제공하는 종합적인 취업지원제도임. 보험가입자에게 실업급여를 지급하는 사회보험 형태의 고용보험제도와 달리, 국민취업제도는 조세에 기반을 둔 비가입형 실업부조제도임. 국민취업지원제도는 제공되는 서비스와 수당의 성격에 따라 I 유형과 II 유형으로 구분됨.

○ 국민취업지원제도의 연령기준

- I 유형 요건심사형 및 선발형: 15-69세
- I 유형 청년선발형: 18-34세
- II 유형: 15-69세(저소득, 특정계층), 18-34세(청년), 35-69세(중장년)

○ 국민취업지원제도는 청년(18-34세)에게 관대한 소득요건을 적용하고 있음. 이러한 청년우대의 필요성과 소득 및 자산요건을 완화한 청년선발형의 연령기준 하한이 18세로 설정되어, 15~17세가 제외된 것은 정당성이 부족함.

○ 법적 규정 상 대상자 연령범위는 15-64세이나, 65-69세 연령층의 고용률이 50% 내외로 높은 점을 감안하여 고시를 통해 69세까지 확대한 상황임.

□ 노인일자리 사업은 노인의 적성과 능력에 맞는 사회적 일자리를 창출·제공함으로써 노년의 보충적 소득보장과 사회참여를 도모하고자 도입되었음.

○ 노인일자리 사업의 연령기준

- 공공형: 65세 이상 (기초연금수급자)
- 사회서비스형: 65세 이상 (일부 유형은 60세 이상)
- 사회서비스형 선도모델: 60세 이상
- 민간형: 60세 이상

○ 연령의 하한 규정만 있고 상한 규정은 없음.



### 3. 의료·요양정책의 연령기준

□ 국민건강보험은 국민의 질병·부상에 대한 예방·진단·치료·재활과 출산·사망 및 건강증진에 대한 보험급여를 실시함으로써 국민보건 향상과 사회보장 증진을 위한 사회보험임.

○ 보험자격 상 연령기준을 살펴보면, 대상자의 경우, 국내에 거주하는 전 국민을 대상으로 하므로 가입자(피보험자) 대상 특별한 연령기준은 없음. 피부양자의 배우자, 직계존속, 직계비속 및 그 배우자로 인정받기 위해서는 소득·재산 요건만 존재함.

- 그러나 형제·자매인 경우, 만 65세 이상, 만 30세 미만이라는 연령조건이 추가됨(2018년 신설).

○ 국민건강보험은 소득수준 등 부담 능력에 따른 보험료 부과를 원칙으로 하고, 보험료를 경감, 면제, 지원해주는 제도를 운영하고 있음.

- 지역가입자 경감제도 중 연령기반 경감 규정은,

- 65세 이상 노인세대, 70세 이상 노인세대, 55세 이상 여자단독세대, 21세 미만 직계비속을 부양하고 있는 한부모가족 세대(조손가정 포함)나 21세 미만 가입자로만 구성된 세대의 경우 등이 있음.

○ 형제·자매를 피부양자로 포함하는 규정의 필요성에 대한 검토가 필요하며, 지역가입자 경감기준에서 연령기준은 소득재산 기준으로 대체할 수 있음(경기도 사례 참조).

□ 건강검진은 일반건강검진, 암검진, 영유아 건강검진을 포함하며, 건강검진의 검진 항목이 성별, 연령 등의 특성 및 생애주기에 맞게 설계되어야 함을 강조하고 있음.

○ 생애주기별 건강검진체계의 연령기준

- 영유아건강검진 연령기준: 0-6세

- 학령기 학생검진: 6~18세 취학아동

- 학령기 비취학아동검진: 9~18세 학교밖 청소년
- 일반건강검진 및 암검진: 20세 이상(건강보험가입자), 20~64세(의료급여 수급권자)
- 노년기 일반건강검진 및 암검진 연령기준: 성인기 건강보험가입자와 동일 (건강보험가입자), 66세 이상(의료급여 생애전환기 검진)

○ 생애주기별 건강검진체계의 연령기준이 정비될 필요가 있음.

□ 노인장기요양보험은 고령이나 노인성 질병 등의 사유로 혼자서 일상생활을 수행하기 어려운 노인 등에게 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 장기요양급여를 제공하는 사회보험제도임.

○ 장기요양인정을 신청자 연령기준: 65세 이상. 단, 노인성 질병을 가진 경우 65세 미만인자도 가능함.

○ 돌볼 가족이 없는 경우, 수급자 판정(6개월 소요) 전에 장기요양신청 만으로 급여를 받을 수 있음. 이때 동거 가족이 있더라도 그 동거가족이 미성년자이거나 65세 이상 노인이면 돌볼 가족이 없는 경우로 간주함.

□ 장애인활동지원제도는 신체적, 정신적 장애 등의 사유로 혼자서 일상생활과 사회생활을 하기 어려운 장애인에게 활동지원급여를 제공하는 제도임.

○ 신청자 연령기준: 6-64세

- 6세 미만 아동은 학령기 아동 아동과는 다른 지원이 필요하다는 점은 인정됨. 6세 미만 아동에 대해서는 장애아동가족지원사업(18세 미만)을 통해 지원이 이루어지고 있지만, 소득기준이 적용되어, 일정 소득 이상 6세 미만 장애아동은 일반적인 아동돌봄에 추가적인 지원이 이루어지지 않음.
- 노인장기요양보험의 수급자(65세 이상)를 제외함.

○ 장애인활동지원제도의 대상자 연령기준은 연령과 장애의 관련성이 아니라 노인장기요양보험제도와와의 정합성을 위해 설정됨. 그러나 두 제도 간의 서비스 급여의 차이가 존재하여, 연령차별의 소지가 있음.

- 장애아동가족지원사업을 통해 인지, 의사소통, 적응행동, 감각운동 등의 기능 향상과 행동발달을 위한 발달재활서비스
- 임신출산지원사업은 모자보건사업의 일부로서 모성 및 영유아의 생명과 건강을 보호하는 것을 목적으로 함.
  - 임신출산지원 사업의 연령기준
    - 청소년산모 임신출산의료비 지원사업 연령기준: 19세 이하
    - 난임부부 보조생식 시술비 차등지원 연령기준: 44세 이하와 45세 이상
    - 보조생식술 배아이식 개수 차등 지원: 34세 이하와 35세 이상
    - 저소득층 기저귀 및 조제분유 지원 사업: 영아(0~24개월)
  - 청소년 산모의 연령범위는 청소년기본법 및 한부모가족법과 일관되도록 24세 상향 필요.
  - 보조생식술 지원 및 기저귀·분유 지원은 연령이 아닌 필요(욕구)에 따른 지원이 가능하므로 연령기준을 기타 기준으로 대체하거나 폐지하는 것이 가능함.

### 제3장 사회보장제도 연령기준 쟁점별 분석

#### 1. 생애주기 소득·지출 패턴과 소득보장정책의 연령기준

- 소득보장체계에서 연령은 수평적 재분배 기능을 수행하는 소득보장제도의 주요 분배기준으로 활용됨.
  - 생애주기와 소득·빈곤위험이 밀접한 관계를 갖기 때문에, 연령기준을 활용하는 다양한 소득보장제도가 생애주기 빈곤위험을 평탄화하는 데 효과적으로 기여할 수 있음.
  - 생애주기 빈곤위험을 평탄화하는 소득보장제도는 연령형평성을 제고하는 데 중요한 역할을 수행함.
  - 다양한 소득보장제도는 소득이 감소하거나 지출이 증가하는 생애주기의 소득

보장 욕구에 적절하게 대응해야 함.

- 2019년(소득 연도) 가계금융복지조사 자료를 활용하여 연령대별 소득·지출·빈곤 및 공적이전 수급 실태를 살펴보고, 현재 다양한 소득보장제도가 이에 적절하게 대응하고 있는가를 분석함.
- 한국 생애주기 소득·빈곤 프로파일의 주요 특징은 아동기, 청·장년기의 빈곤위험이 낮은 반면 중년기부터 노년기로 이행하는 과정(50대 후반)에서 소득이 급감하고 빈곤이 급증하며 노년기의 빈곤율이 매우 높다는 점임.
- 노후소득보장제도는 연령형평성을 높이기 위해 필요성이 인정될 뿐만 아니라 더욱 강화되어야 함. 또한 노후소득보장제도 설계와 노인빈곤 실태의 괴리를 해소하기 위해서는 중고령자의 고용을 지원하는 노동시장정책과 저소득 근로연령인구에 대한 소득보장정책을 강화해야 할 필요가 있음.
- 아동 가구원의 존재가 아동가구의 빈곤위험을 높일 것이라는 이론적 예측과 달리, 한국에서는 아동기와 아동을 양육하는 청·장년기에 빈곤위험이 증가하는 패턴이 관찰되지 않음.

## 2. 공적연금의 연령기준 쟁점과 과제

- 가입연령상한 쟁점은 60세였던 국민연금의 수급개시연령이 2033년까지 65세로 점차 연장되어 있어, 후세대로 올수록 의무가입 종료와 수급개시 시점 간 차이가 더욱 커지는 문제에서 촉발됨.
- 현재 가입연령에서 제외된 60-64세 인구를 가입자로 포함하도록 연령기준을 개정하는 것이 연금재정의 안정화와 노후소득보장의 측면에서 가져올 결과에 대한 논의가 필요함.
- 고령자의 고용 여건을 검토하면, 취업자는 두 배 가까이 증가하였고, 임금근로자 비중도 2004년 41.3%에서 59.7%로 증가함. 상용직 비율도 11.5%에서 33.3%로 증가함.
- 그러나 고령자 고용이 생계유지를 위한 생활비 마련에 있어, 법정 보험료 납부

의 의무화가 노후생활보장에 적절한 수단이 될 것인지 분명하지 않음.

○ 60~64세 연령대의 국민연금 의무가입은 일시적으로 보험료 수입을 증가시킬 수 있으나, 수급시점에서는 재정 악화의 요인으로 작용할 가능성이 있음.

□ 2033년까지 65세로 연장되고 있는 수급개시연령을 더 늦추는 것 역시 연금개혁 시 모수 조정의 하나로 고려될 수 있음. 가입상한연령 연장이 가입제도 개선 취지인 것과 달리, 수급개시연령 연장은 재정안정화 방안으로서의 성격이 강하고 노후소득보장 개선의 취지는 모호하거나 약함.

### 3. 실업보호 및 일자리 정책의 연령기준 쟁점과 과제

□ 고용보험은 1995년 도입 이후 적용연령 상한을 60세에서 65세로 점차 확대왔음. 그러나 현재 65세 이후 신규가입이 허용되지 않아, 고령노동자의 고용보호 배제의 문제가 대두되고 있음.

○ 고용보험 도입 당시 적용연령 상한을 60세로 정한 것은 공적연금의 수급개시 연령이 60세였던 것이 주된 이유였으나, 2004년 고용보험의 적용연령 상한 65세 상향조정에서, 공적연금의 수급개시 연령은 고려되지 않음.

○ 2006년에는 고용안정·직업능력개발사업의 적용연령 상한이 폐지됨. 65세 이상 고령자에 대한 계속취업을 장려하기 위함.

○ 고용 보호 및 지원 정책에서 적용연령에 상한을 유지하는 정당성은 크게 약화되었음. 적용연령 상한 폐지를 실업급여까지 크게 확대하지 못하는 가장 큰 이유는 연령주의보다는 재정부담에 대한 우려에 기인함.

○ 65세 이상 고령자를 포함하고, 65세 이상 고령자의 취업 특성(단시간 근로, 저임금, 임시직)을 근거로 실업보호 대상에서 배제하지 않도록 고용보험 연령상한 기준을 개정해야 함.

#### 4. 의료·요양정책의 연령기준 쟁점과 과제

- 국민건강보험 제도의 세대경감제도 연령기준이 경감 대상을 설정하는 데 적절한 기준이 될 수 있을지를 논의함.
  - 보험료 부과 단계에서 적정한 보험료가 부과된다면 보험료 경감이라는 사후조치는 불필요할 수 있음.
  - 단기적으로는 55세, 65세, 70세 등 다양한 노인 세대를 정의하는 연령 기준을 통일하고, 중장기적으로 연령과 상관없이 보험료 경감이 필요한 세대(소득, 재산, 부양부담, 질병 등)에게 지원하는 방안을 제안함.
  - 한부모(조손)가족 세대 기준에서 21세라는 연령기준은 지역가입자와 직장가입자의 형평성 차원에서 재검토할 필요가 있음.
- 노인장기요양보험제도와 장애인활동지원제도는 각각의 지원 대상 연령, 서비스 형태, 재원조달 방식, 운영주체 등에 있어 차이가 있음.
  - 독일, 일본, 네덜란드 사례를 살펴본 결과, 일정 연령을 기준으로 대상자를 제한하는 방침은 일본과 우리나라에서만 볼 수 있어, 연령기준이 필수적인 요소는 아니라는 점을 알 수 있음.
  - 연령분절적 돌봄서비스 체계는 연령에 따른 제도적 차별, 비형평성을 야기할 수 있고, 비효율성과 제도적 사각지대를 발생시킬 가능성이 높음.
    - 개인 생애주기 관점에서도 노년기 이전(예를 들어, 우리나라 및 일본의 장기요양대상자 기준인 65세 이전) 장애 또는 기능제한이 시작된 경우, 연령에 따라 서비스 제공의 관리주체, 제공방식 등이 바뀌게 되는 등 이용자 중심적 서비스 제공을 어렵게 함.
    - 장애인활동지원제도와 달리, 노인장기요양보험제도에서는 이동지원서비스가 포함되어 있지 않아, 노년기에 대한 편견을 반영함.
  - 연령차별적 요소를 극복하고 연령통합적인 장애인지원제도 구축이 필요함.
    - 이용자중심 돌봄(person-centered care)을 위해, 두 제도의 통합이 필요하며,

- 단기적으로는 두 제도의 서비스 내용과 지원자격에 따른 차이를 줄여나가야 함.

□ 생애주기별, 연령별로 분절된 국가건강검진체제도 개선 또는 통합 필요성이 분명함.

- 최대한 전 생애주기에 걸쳐, 취학 여부와 상관없이, 의료적(건강검진) 필요 또는 욕구에 따라 주기적인 검진이 실행될 수 있도록 기전 마련이 시급함.
- 생애주기별 국가건강검진체제에서 미시적인 연령 기준이 현재 관련 법령, 검진 주관 부처마다 달라 이를 통일적으로 적용하여 연령에 의한 사각지대가 발생하지 않도록 개선되어야 함.
- 의료급여대상자의 경우 20~64세까지는 “일반건강검진”, 65세 이상은 의료급여법상 “의료급여생애전환기검진” 대상자(66세 이상) 및 노인복지법상 “건강진단” 대상자(65세 이상)로 분절되어 있음.
  - 노년기(65세 이상) 수검자에 대한 검진 항목도 건강보험 가입자격(건강보험, 의료급여)에 따라 달라, 연령 및 제도에 따른 형평성 제고가 필요함.

## 제4장 고령자의 사회보장제도 인식 및 경험과 연령주의

□ 현행 사회보장제도의 보장내용에 따라, 연령기준 개선의 방향이 달라져야 한다고 생각하고 있음.

- 소득보장 관련 연령기준은 유지되거나 상향조정이 불가피하더라도 점진적으로 이루어져야 함.
  - 노인의 높은 빈곤율과 50대 후반부터 빈곤율이 상승하는 연령패턴을 감안했을 때, 지원범위와 지원규모를 축소하는 ‘연령기준’개정은 수용되기 어려움.
- 일자리관련 연령기준은 일할 능력에 따른 대상자 선정을 통해 연령기준을 대체해 나가야 한다는 의견이 제시됨.

- 일할 능력(건강)이 있는 고령자들에게 고용 접근성은 매우 중요한 사안임.
  - 연령기준에 가로막혀 퇴직한 경험, 연령과 성별에 따라 구직과정에서 차별 받은 경험을 주로 이야기함.
  - 고용보험 및 일자리 정책의 연령기준을 포함한 제도적 내용을 잘 이해하고 있는 경우가 드물었음. 현 연령기준의 설득력을 제고하기 위해서라도 제도의 내용이 간결하게 정비되고 이해하기 쉽게 전달될 필요가 있음.
- 장기요양서비스와 장애인활동지원제도 연령기준은 건강상태 및 돌봄욕구로 연령기준을 대체하는 것이 바람직하다는 의견이 다수로 나타남.
- 65세 연령기준을 진단적 기준으로 대체해야 한다는 의견이 다수 제기됨.
  - 아울러, 초고령자 돌봄 욕구의 긴급성과 특수성 등이 고려된 제도 운영이 필요하다는 의견이 제기됨.

## 제5장 결론

- 사회보장제도의 연령기준은 생애시간의 변화에 따른 근로능력유무, 피부양자지위 등을 규정하기 위한 목적과 관련되어 있음.
- 제도에 따라 근로가능연령에 대한 규정은 상이함.
- 공공부조제도에서는 근로가능연령을 18-64세로 정하고,
  - 실업부조제도에서는 15-69세로 정하며,
  - 사회보험(국민연금, 고용보험)에서는 65세 기준을 사용하고 있음.
- 피부양자지위는 근로가능연령이나 교육기간 동안의 비취업을 반영한 것으로 보이지만, 제도에 따라 아동(청소년)과 노인을 판단하는 기준이 통일되어 있지 않음.
- 목적과 취지는 동일하나 연령기준은 달리 적용할 경우, 해당 연령기준은 제도에 의한 부당한 차별이 될 수 있음.

□ 사회보장제도는 연령을 통해 생애주기에 따른 근로능력 및 부양-피부양관계 등



을 고려하는 형식을 갖추고 있지만, 현재의 소득보장·고용 및 일자리보장·의료 및 돌봄보장을 통해 생애과정이 연령분절적으로 제도화되고 있다고 보기는 어려움.

○ 생애주기 보편적 수당제도(사회수당)가 갖추어져 있지 않음.

- 아동수당의 포괄 연령범위가 지나치게 좁고(아동수당 8세 이하, 영하수당 24개월 미만), 기초연금은 소득/재산 기준 하위 70%로 수급자를 제한하며 급여수준도 충분하지 못함.

○ 노후소득보장제도로써 국민연금과 기초연금이 포괄성과 적정소득을 보장하지 못함.

- 장년기 및 노년기의 노동시장 참여와 은퇴 과정에서, 집단적이고 경직적인 생애과정 패턴보다는 개별적이고 유연·불안정한 생애과정 패턴이 나타나고 있으며, 장년기 이후 빈곤율이 급증하는 특징이 나타남.

○ 고용보호 및 일자리 정책에서 고령노인을 배제하는 연령상한규정은 취약한 노후소득보장제도와 건강 및 노동 수명의 연장에 따라 정당성이 약화되고 있음.

- 고령자 고용보장에 대한 요구는 취약한 노후소득보장제도에 따른 결과로서의 성격이 강함.
- 사회보장제도에서 고령과 실업의 위험에 모두 대응할 수 있도록 고령자를 포함하는 정책적 개선이 필요함.

○ 그럼에도 불구하고 사회보장제도의 수급자 자격 및 수급규모 등에 연령기준은 널리 활용되고 있음.

- 제도의 취지와 부합하지 않는 연령기준은 폐지되는 추세에 있으며,
- 일관성과 형평성에 부합하지 않는 연령기준에 대해서는 개선을 위한 논의가 진행되고 있음.

○ 장기요양(돌봄) 영역은 65세를 기준으로 장애인활동지원제도(65세 미만)와 노인장기요양보험제도(65세 이상)의 연령분절적 체계로 구축되어 있음.

- 장애인돌봄지원제도에서 연령기준은 진단적 기준으로 대체가능함.
- 이동보조 등의 서비스가 노인장기요양서비스에는 배제되어 있어, 노년기의

사회적 분리를 전제한 연령주의적 사례로 간주될 수 있음.

- 장기적으로 '이용자 중심 서비스'와 '연령통합적 서비스'라는 관점에서 두 제도의 통합이 필요하며, 단기적으로는 실질적으로 서비스의 양과 질, 종류가 유사해지도록 개선해나갈 필요가 있음.

○ 건강검진체계는 생애주기에 따른 분절, 재학여부에 따른 분절, 건강보험 또는 기초보장(의료수급)에 따른 분절이 교차하는 영역임.

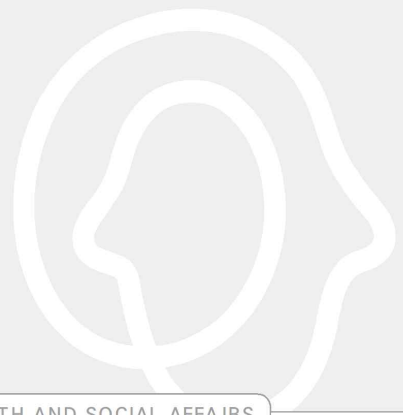
- 법령과 검진주관 부처에 따라 대상자 연령이 상이하게 나타남. 이로 인해 특정 연령에 속한 사람들이 건강검진으로부터 배제되는 사각지대가 발생함.
- 제도적 통합을 통해, 모든 연령에 속한 사람들이 연령에 맞는 프로그램을 갖춘 건강검진체계에 통합될 수 있어야 함.

□ 우리나라 사회보장제도의 연령기준은 생애과정을 집합적으로 제도화하여 개인 생애과정을 경직화하는 효과는 약하지만, 연령에 대한 규범 또는 편견을 강화하는 효과 역시 약한 것은 아님.

○ 오히려 생애과정 진행에 대해 안정성과 예측가능성을 부과하지 못하면서, 수급자격을 인위적으로 제한하는 연령기준들은 정당성을 갖추지 못한 부당한 처우의 수단으로 인식될 수 있음.

○ 그럼에도 불구하고 사회보장정책은 생애과정의 동적 변화에 적극적으로 대응하고 노화를 사회보장의 영역으로 통합해야 함.

- 연령은 생애과정을 사회정책에 통합하기 위해 활용할 수 있는 가장 효율적인 수단일 수 있음.
- 하지만 연령집단 내부의 이질성과 다양성을 고려하는 데 무딘 수단이라는 점을 인식할 필요가 있음.
- 여타 기준으로 대체하거나 병행하여 활용하거나, 대안적인 연령지표 등을 계발하고 활용할 필요가 있음.



# 제 1 장

## 서론

제1절 연구 배경 및 목적

제2절 선행연구 검토

제3절 이론적 검토

제4절 연구 내용 및 방법



# 제 1 장 서론

## 제1절 연구 배경 및 목적

기대수명의 연장은 우리 사회의 연령 구성을 크게 바꾸어 왔다. 65세 이상 고령인구의 비중은 지난 2000년 7.2%에서 2020년 15.7%로 증가했으며, 다가오는 2030년에는 25.9%로 증가하여 인구의 4분의 1 이상을 차지하게 될 전망이다(통계청, 2021). 인구고령화는 이미 시작된 현실이며, 가까운 미래에 우리 사회의 거의 모든 측면에 심대한 영향을 미칠 것으로 전망되고 있다. 고령화가 경제, 사회, 그리고 노인을 포함한 전 세대에 미칠 영향을 예측하고 준비해야 할 필요는 아무리 강조해도 지나치지 않다.

우리 사회에서 인구고령화는 경제에 미칠 부정적 효과를 중심으로 논의되고 있다. 고령인구의 비중과 규모 증가는 국민연금이나 건강보험 등 사회보험과 국가재정에 상당한 부담요인이 될 것이라는 사실은 잘 알려져 있다. 심화되고 있는 저출산 추세와 함께, 인구고령화는 생산가능인구 대비 피부양인구의 증가를 초래하여 경제성장을 위축하고 공동체의 경제적 발전과 지속가능성에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 우려 역시 익숙하다.

인구고령화가 내포하는 경제적 부담과 우려에 비하여, 사회적 수준에서 인구고령화가 가져올 변화에 대한 논의는 상대적으로 부족하다. 그러나 기대수명연장과 연령구성의 고령화 등은 사회적 수준에서 오히려 더 큰 변화를 가져올 수 있다. 지난 몇 십년 사이에 우리 사회의 중위연령은 크게 높아져 향후 50대가 중간연령이 되는 사회가 도래할 것으로 예측되고 있다. 분포적인 측면에서 우리 사회의 연령구성은 더욱 다양화될 것이 분명하다. 이미 65세 이상 노인 인구 내의 연령 이질성이 커지고 그에 따른 특성과 욕구의 차이가 점차 뚜렷해지는 등의 변화가 진행되고 있다. 과거에 비해 서로 다른 연령과 생애 주기에 놓인 사람들이 공존하고 연대해야 할 필요성은 더 커질 것으로 전망된다.

인구고령화는 지난 20세기 후반부터 선진산업사회 대부분에서 나타나고 있는 고용 환경과 노동시장의 변화, 가족과 세대관계의 변화 등과 중첩되어 있다는 점에 주의가

필요하다. 산업구조와 기술환경의 변화, 지역 간 자본, 노동, 상품의 이동이 활발한 세계화 등의 거시적 변화 안에서, 고용의 안정성은 약화되어 왔으며 불안정성이 심화되어 왔다. 평생직장 신화가 후퇴했으며, 한 직장에 머무는 기간이 짧아지고 여러 종류의 직업과 직장 사이를 이동하는 일이 흔해졌다. 이러한 이동성의 증가는 기대수명의 증가와 더불어 개인의 노동생애를 크게 바꾸었다. 가족 또한 변화해왔다. 핵가족화, 소자녀화, 결혼의 선택화 등에 따라, 가족이 개인의 전생애에 대해 사적으로 보호와 부양을 제공하기는 어려워졌다. 개인의 생애과정은 과거에 비해 더욱 유연해질 가능성이 커졌지만, 불안정성도 동시에 늘어나고 있다(박종서, 최선영, 김유경 외, 2020).

이러한 인구학적·사회적 변화는 우리가 당연하다고 생각해 온 인간 생애의 시간적 형태에 대해 재고찰할 것을 요구하고 있다. 현대 사회에서 교육, 고용, 은퇴는 연령을 기준으로 설계되어 있어, 특히 고령자의 활동을 제약하고 충분한 지원을 제공하지 못하는 한계를 드러내고 있다. 교육을 통해 노동을 준비하는 아동·청소년기, 노동시장에 진입하여 경제적으로 자립하고 가족을 형성하는 성인기, 일자리에서 은퇴하여 연금과 저축을 통해 여가를 중심으로 생활하는 노년기라는 규범적 생애과정이 고령화 사회에서도 이상적인 생애유형이 될 것인가에 대해 근본적인 의문을 제기한다(Uhlenberg, 2000; Riley & Riley, 2000).

연령동질성이 강했던 결혼·첫출산 등의 생애과정 이행 시점에서 이질성이 커지고 이행발생율도 감소하는 등 생애과정의 변화가 뚜렷하게 관찰된다. 노동시장 진입 시점, 가족형성 시점의 개인 간 차이가 커졌을 뿐만 아니라, 중장년기에 이미 생애주된 일자리에서 퇴직하거나 60대, 70대에도 소득활동에 종사하는 노인들이 늘어나는 등 퇴직 시점의 개인 간 편차도 크다. 이러한 변화들은 무엇보다 연령을 기준으로 참여 기회나 재화 및 서비스를 할당해 온 기존 방식이 현실의 욕구를 충족하지 못하도록 만드는 조건이 되고 있다(정경희, 2011; 정순돌, 김종희, 김미리, 이하진, 김지연, 이수지, 2021).

이 연구는 규범적 생애 모형에 대한 근본적인 질문을 던지기에 앞서, 사회제도 특히 사회보장제도에서 연령을 활용하고 있는 현황을 파악하고, 각 연령기준이 연령주의라는 틀에서 어떤 함의가 있는가를 분석하고자 한다. 일반적으로 연령주의(ageism)는 특정 연령집단에 대한 부정적 또는 긍정적인 편견과 차별적인 행동을 의미한다. 최근에는 연령에 따른 차이를 당연시하고 연령집단을 정형화하는 실천 등 연령주의의 의미

가 확대되고 있으며, 사회제도들의 배치, 제도를 설계하는 것 이면에도 연령주의가 작용하고 있다는 지적이 제기되고 있다(Hagestad & Uhlenberg, 2005; Iversen, Larsen, Solem, 2009). 고령자는 일을 할 능력이 없거나 타인의 보호를 받아야 한다는 가정은 노동세계에서의 은퇴를 제도화하고 노인에게 우호적인 소득보장제도를 정당화하지만, 가족, 지역사회, 노동시장 등에서 노인의 참여를 제한하고 부당하게 사회적 약자로 일반화하도록 만든다는 것이다. 우리 사회의 연령다양성이 커지고, 고령자의 비중이 늘어나고 있는 현실을 고려하면, 이러한 연령주의는 특정한 연령층이 경험하는 불의와 불편이라는 문제에 그치지 않고, 사회적인 수준에서의 갈등과 불의의 기제가 될 수 있다는 점에서 검토가 필요하다.

우리 사회보다 먼저 인구 고령화를 경험해 온 국가와 국제사회에서는 고령자의 삶의 질을 향상하기 위한 다양한 방안을 논의하고 대안을 마련해왔다(WHO, 2021; UNECE, 2021). 연령통합(age integration)과 연령주류화가 그것이다. 먼저 연령통합은 생애주기와 관계없이 개인이 생애의 어떤 시기에도 교육, 일, 여가 등에 자유롭게 참여할 수 있는 상태를 의미한다(정순돌, 기지혜, 최혜지, 2015, p. 180). 연령통합 시 각은 현대사회의 주요 제도들은 사회를 연령에 따라 분절해왔다고 비판하고, 다양한 사회적 활동 영역에 세워진 연령장벽을 제거하는 것이 연령분절을 극복하는 일차적인 방안임을 주장한다(정경희, 2011; 정순돌 외, 2021).<sup>1)</sup> 한편, 유엔 유럽경제위원회(UNECE)는 모든 연령대를 위한 사회로의 발전을 위해 “모든 정책분야와 정책 수준에서 노화(고령화) 문제를 통합하는” 연령주류화’(mainstreaming ageing)를 제안하고 있다. 연령주류화는 인구고령화에 대한 대응이라는 사회적 관점과 개인의 생애과정 상에서 욕구와 활동의 변화를 초래하는 노화과정에 대한 대응이라는 개인적 관점을 모두 채택하는 것을 의미한다. 모든 세대의 요구를 해결하고 전 생애에 걸친 노화과정에서 개인이 원활하게 생애전환을 할 수 있도록 뒷받침하는 것이 중요하다는 생애과정 지향 전략을 분명히 한다(UNECE, 2022).

이처럼 전통적인 연령개념은 도전받고 있지만, 새로운 사회적 요구에 부응하기 위해 더 정교하게 사용되어야 할 필요도 동시에 부상하고 있다. 부적절한 연령기준은 폐기

1) 이러한 연령통합 패러다임은 이미 국내에서도 몇몇 연구자들을 통해 주요 개념과 철학, 그리고 정책적 대안으로 확장되어 논의되어 왔다. 특히 ‘제4차 저출산고령사회 기본계획’은 ‘연령통합적 사회준비’를 주요 과제로 제시하고 있으며, 연령통합 및 생애연령 기준 재정립 논의, 세대간 교류와 소통강화를 위한 지원방안 모색, 연령통합을 위한 제도적 기반 마련을 세부과제로 제시하고 있다(보건복지부, 2020).

되거나 대체되어야 하지만, 개인의 생애과정 변화와 사회의 인구고령화에 대응하기 위해 연령과 노화에 민감성을 갖춘 제도와 프로그램은 더 많이 개발되고 강화될 필요가 있다.

이 연구에서는 사회보장제도의 연령기준을 각 제도의 목적과 취지의 맥락에서 필요성과 적절성을 중심으로 논의하고자 한다. 모든 연령기준은 포함과 배제를 내포하므로 차별적인 성격을 갖는다. 그러나 인간생애의 시간적 변화를 나타내는 지표로서 연령은 사회구성원의 신체, 정신, 사회적 노화 정도의 다양성과 그에 따른 욕구의 다양성을 보여주는 매우 강력한 지표이기도 하다. 따라서 연령기준을 활용하는 사회보장제도의 목적, 특히 보장하고자 하는 위험과 욕구의 틀을 떠나서 연령기준을 추상적으로 논의하는 것은 자칫 모든 연령기준을 차별과 동일시하도록 만들 수 있다. 이러한 취지에서 이 연구는 사회보장제도를 소득보장, 고용 및 일자리 보장, 의료 및 요양 보장으로 구분하고, 각 영역에서 연령기준이 활용되는 현황과 연령주의 함의 및 개선과제를 논의한다.

## 제2절 선행연구검토

우리나라 사회보장제도를 연령주의 또는 연령통합이라는 관점에서 검토한 연구는 많지 않다. 대부분의 연령주의 연구는 미시적인 맥락에 초점이 맞추어져 있고 행위자가 갖고 있는 연령에 대한 편견이나 태도 등 사회심리적 측면을 중심으로 연구되어 왔다. 연령에 기반을 둔 타인에 대한 편견(정순둘·이민우·정세미, 2017; 이선희, 김미리, 정순둘, 2019)이나 자기 편견, 즉 자신의 나이듦에 대한 부정적 인식(김주현, 오혜인, 주경희, 2020) 등에 집중해왔다.

제도적 연령주의에 대한 관심은 법과 제도가 인식하는 연령에 대한 연구들로 나타나고 있는데, 주로 현행 노인(또는 고령자)에 대한 연령규정과 이에 대한 노인들의 인식에 대한 연구, 고용상의 연령차별과 관련된 법적 쟁점 등이 다루어지고 있다(전유구, 2015; 안진, 2020; 이태석, 2022). 구체적으로 현재 노인규정 연령기준의 적절성에 대한 관심이 중요한 부분을 차지하는 데, 노인들이 생각하는 적정 노인연령에 대한 관심(김정현, 2019)이나 법이나 노인복지사업에 나타난 노인연령규정에 대한 검토 등으로 이루어지고 있다(이태석, 2022). 이러한 적정 노인연령에 대한 개인이나 제도의 인



식은 연령주의를 분석하기 위한 기초적인 작업이다. 그러나 연령주의 개념과 관련하여, 사회보장제도에서 연령을 어떻게 다루어야 할 것인가에 대한 포괄적이고 심층적인 문제로 확장될 필요가 있다.

이와 관련하여, 2000년대 중반부터 확산되기 시작한 ‘연령통합’(age integration) 개념에 주목할 필요가 있다. 연령통합은 기존의 ‘연령차별’ 접근에 비하여, 미시적이고 일상적인 영역에서의 나이들에 대한 편견에서부터 법과 제도에 의한 연령집단의 배제나 분리 등을 종합적으로 검토할 수 있는 틀을 제공한다. 가령 연령통합개념은 연령유연성, 연령다양성, 연령형평성 등과 같이 서로 구분되는 하위 가치의 조합으로 정의됨으로써, 연령통합의 방향을 다원적으로 구성할 수 있도록 도우며, 연령을 수단으로 사용하는 제도적, 정책적 실천의 다양한 사회적 결과를 검토할 수 있도록 한다.

국내 연령통합 연구의 흐름은 연령통합의 개념과 철학을 체계적으로 정리하고 소개하는 초기적 연구들로부터(정경희, 2004; 김경호, 2005), 연령통합개념을 사회적 차원에 적용할 수 있는 가능성에 대한 검토(정순돌, 기지혜, 최혜지, 2015) 및 다양한 제도영역에서의 연령통합정도를 측정할 수 있도록 하는 지표개발 연구로 한 단계 나아갔다(정경희 외, 2015b; 정순돌 외, 2021). 뿐만 아니라 일련의 연구자들은 연령통합개념을 교육, 의료, 사회서비스, 노동시장 통합 등의 영역에 적용함으로써, 우리 사회의 제도적 영역에서 연령주의가 어떻게 실천되고 있는가를 분석하고 있다(최혜지, 전해상, 유영림, 정순돌, 2016; 김주현, 주경희, 오혜인, 정순돌, 2016; 오혜인, 주경희, 김주현, 2018).

사회보장제도의 연령주의에 대한 연구들은 사회보장제도에서 자원의 할당 기제로서 널리 활용하는 ‘역연령’에 대한 비판에 초점을 맞추어왔다. 가장 최근의 연구로서, 정순돌과 동료들(2021)의 연구는 사회적 욕구의 측정수단으로서 역연령이라는 지표의 성격과 한계를 포괄적으로 논의하였다. 우선 역연령 그 자체가 지나치게 단순하여, 동일한 역연령에 속한 사람들 사이의 다양성에 대처하지 못한다는 점을 문제로 지적하고 있다. 또한 사회적 변화의 결과로, 지금까지 평균적인 수준에서나마 대응할 수 있었던 특정한 역연령과 사회적 역할 및 지위와의 일치 정도가 크게 약화되고 있는 점을 지적한다. 기대수명의 증가, 혼인연령 및 출산연령의 상승, 노동 및 은퇴연령의 변화와 개인 간 다양성이 증가가 역연령을 욕구 판정의 기준으로 사용하는 것의 적절성을 크게 약화시키는 점을 강조한다(정순돌 외, 2021, p. 18).

이러한 문제의식은 정경희(2011), 김이선·한신갑(2014), 정경희와 동료들(2015)의 연구에서도 모두 강조되어 온 바이다. 특히 사회보장제도의 역연령 기준과 사회보장제도가 보호하고자 하는 욕구 사이의 불일치는 제도의 효율성과 효과성에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다고 지적되었다.

다음으로는 살아온 햇수를 측정한 기존의 역연령 대신, 앞으로 살아갈 햇수를 측정한 장래연령(prospective age)으로 바꾸자는 제안도 이루어지고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 기대수명이 상승함에 따라, 지금까지 살아온 햇수는 개인의 기능적 능력을 측정하는 수단으로서 점차 부적합해지고 있다. 이와 달리 장래연령접근은 기대수명이 15년 이하인 시점으로 정의함으로써 기대수명의 증가에 맞추어 노인상한 연령도 함께 증가하도록 맞출 수 있으며, 실제 기능적 능력에 부합하는 노인 연령기준을 사용할 수 있는 장점이 있다(Sanderson & Scherbov, 2019).

실제로 이러한 주장은 2002년 마드리드 국제 고령화 행동계획(International Plan of Action on Aging)에도 채택되었다(정순돌 외, 2021). 이러한 장래연령(prospective age)을 기준으로 노인인구를 산출하면, 전체 인구 중 노인인구가 차지하는 비중에도 차이가 생긴다. 우선 65세 이상 기준으로 측정한 노인인구비율은 2018년 현재 14.3%로서 2067년에는 46.5%가 될 것으로 예상된다. 반면 기대여명이 15년 이하인 인구의 비율로 계산하면, 노인의 비중은 2018년 현재 8.1%로서 2067년에는 26.3%로 증가하는 것으로 나타난다. 고령화 비율은 더 낮아지고 고령화 증가속도 역시 상대적으로 감소되는 것을 확인할 수 있다(계봉오, 2020, p. 18).

그 밖에도 평균 수명에서 유병기간을 제외한 연령을 대안 평균 수명으로 보고 이를 기준으로 연령을 구분하는 기준도 제안되었다(윤민석, 2016; 정순돌, 2021, p. 19에서 재인용). 이에 따르면 건강한 상태로 삶을 영위하는 시간은 약 67세까지로 계산된다. 따라서 67세 또는 그 이후를 기준으로 노인을 구분하는 방법도 하나의 대안이 될 수 있다.

그러나 전통적인 역연령과 대안적인 노인연령지표, 또는 연령기준의 상향 조정 등의 논의는 역연령기준으로 노인을 정의하는 것이 갖는 근본적인 한계를 공유한다. 즉 노인의 이질성과 다양성을 연령기준을 통해 동질화하는 것이 그것이다. 특히 아동과 비교하여 노인은 내적인 이질성, 격차, 다양성이 큰 집단이다. 생애과정 이론에서 잘 설명하듯이, 인간의 생애는 누적적인 성격을 갖기 때문이다. 특히 사회계층적 불평등과

젠더 불평등 등 사회적 불이익 경험의 생애시간의 경과에 따라 누적되어 개인 간 격차를 키우는 결과를 초래하는 것으로 알려져 있다. 최근 WHO가 전세계를 대상으로 조사한 결과에서도 나타나듯이, 노인의 건강은 단지 역연령에 의해 규정되는 것이 아니라, 사회경제적 불평등과 환경적 요인과 밀접한 관련이 있었다(Michel, Leonardi, Martin, & Prina, 2021).

이러한 역연령 기준의 근본적 한계를 인식하고, 연령통합적 정책개혁의 방향으로서 연령에 덜 의존할 수 있는 방안에 대한 검토가 이루어져 왔다. 최근의 연구를 중심으로 살펴보면, 정순돌 외(2021)의 연구는 연령통합사회라는 방향을 제시하고 개선이 필요한 영역 및 제도별 연령기준 실태를 파악하였다. 이 연구에서 사회보장제도에 대한 검토가 차지하는 비중이 많지는 않지만, 소득보장제도, 의료보장제도, 노인돌봄제도 영역으로 구분하고 각 해당영역의 연령기준이 노인을 정의하는 방식을 검토하였다(p. 143-150). 이에 따르면, 우리나라 사회보장제도는 수급자의 생애주기 관련 욕구를 파악하는 데 있어 거의 전적으로 역연령에 의존하고 있는 것으로 나타난다. 이는 미국, 영국 등 주요 국가의 정년 폐지, 연금 수급 개시 연령의 유연화(스웨덴), 장기요양보험 수급자격에서 연령기준 미적용(독일) 등 해외 사례와 크게 구분되는 특성이다. 이 보고서에서는 획일적 연령기준은 “공급자 입장에서 대상자를 선별하기 편리하다는 장점이 있으나” “개인의 욕구와 개인이 처한 상황에 따른 필요성을 반영하지 못하”기 때문에, 결국 “정책대상자들의 만족도를 떨어뜨리는 원인이 되어 제도의 본래 목적을 달성하는 데에도 어려움을 초래한다”고 평가한다(p. 152).

이에 앞서 정경희(2011)의 연구도 개략적이기는 하지만, 직접적으로 노인을 명명하거나 60세 또는 65세 등 노인을 정의하는 연령기준을 사용하고 있는 법령과 제도를 검토하였다. 특히 이 연구도 연령기준의 획일성과 달리 노인의 실제 삶은 매우 다층적이고 다양하다는 점을 강조한다. 단지 사회적 약자로서 노인을 배려하는 정책에서 나아가 “연령에 의하여 특정 사회적 역할로의 진입과 퇴장, 수행여부가 결정되지 않는” 연령유연성을 주장하고, 다른 연령층에 비해 적절한 사회적 보호를 더욱 필요로 하는 노인층의 욕구를 만족시키기 위해서도 연령보다는 욕구에 주목하는 유연한 접근이 필요하다고 주장한다.

정경희와 동료들(2015a)의 연구는 ‘노인복지정책’의 연령기준 현황을 검토하고 각 제도영역별 연령기준의 중요성과 연령기준 조정 시 고려해야 할 사항 등을 관련 전문

가를 대상으로 조사하였다. 각 노인복지정책영역별 연령기준의 중요성 및 연령이외 기준의 필요성에 대한 전문가 조사 결과에 따르면, 소득정책에서의 연령기준 중요성이 가장 높게 조사되었으며, 경로우대정책, 건강관련정책, 경제활동참여의 순으로 중요성이 낮게 평가되었으며, 사회참여활동 관련 정책에서의 연령기준 필요성이 가장 낮게 인정받는 것으로 나타났다(정경희 외, 2015a, p. 125). 노인연령조정에 관한 논의에 대한 의견으로는, 단순히 재정절감의 차원에서 노인연령기준을 논의하는 것은, 노인의 삶의 질 저하로 이어질 수 있다는 우려가 제기되었다. 또한 WHO에서 발표한 Active ageing 자료에서도 기능상태를 기준으로 노인을 정의할 뿐, 연령 기준 관련 언급이 배제되어 있고, 평균수명과 연동하거나 정책목표에 따라 상이한 기준을 가지고 노인을 정의하는 등 유연하고 다양한 이해를 시도하는 것인 세계적인 흐름이라는 점이 강조되었다(정경희 외, 2015a, p. 123-124).

장민선과 동료들(2017)의 연구는 노인뿐만 아니라 아동청소년을 포함하여 우리나라 법과 제도의 연령기준 현황과 문제점을 검토하였다. 이에 따르면, 우리나라 법령에서 아동, 청소년, 노인 등에 대한 연령기준은 하나로 통일되어 있지 않으며, 소관부처와 개별 법령에 따른 불일치의 정도가 심각한 것으로 나타났다. 이러한 법적 연령기준의 상이함은 관련 부처간 정책의 내용과 대상자가 중복되거나 사각지대를 발생시키는 등을 정책 비효율성을 초래한다는 점에서 문제로 지적되었다. 아울러 현행 연령기준에는 사회의 변화에 부합하지 않는 연령기준도 포함되어 있는 것으로 나타났다.

이 보고서는 아동, 청소년, 청년 등 생애전반기 특성을 현재 연령기준이 제대로 반영하고 있는지를 파악하기 위해 개인의 자각, 사회적 역할의 획득과 상실, 기능적 연령 측면에서의 전환시점 분석을 실행하고, 법적 연령정의와 실제 간의 편차가 존재하는 것을 확인했다. 해외 사례로 검토한 독일, 일본, 핀란드는 아동이나 청소년에 대한 정의나 성년 기준을 대체로 18세 미만으로 일관되게 정의하고 있었고, 무엇보다 생애전반기를 하나의 법률에 담아 정책을 추진하고 있었다. 현행 우리나라 법률체계와 부처구조를 염두에 둔 현실적인 대안으로는 기본법을 활용하여 포괄적인 아동법안 마련 또는 아동과 청소년·청년 각각의 기본법 제개정을 생각해볼 수 있다고 제안했다.

이 보고서는 생애후반기, 즉 노인 연령기준 적절성과 관련된 지표를 검토하였다. 노인연령기준도 실제 노인의 삶과 일정 정도 괴리되어 있는 것을 발견하였다. 입법상 노인연령의 설정은 복지수혜, 연령차별, 재정지출 등 세 가지 측면과 관련되어 있으므로,

획일적으로 연령을 조정할 것이 아니라, 종합적인 판단하에 민주적 절차에 따른 국민적 합의가 필요하다고 주장했다. 현재 노인의 사회경제적 상황을 고려하여, 상황이 개선되기 전까지는 현행 노인 연령을 유지하면서 사각지대를 보완하는 것이 중요하며, 사회참여에 관해서는 연령차별을 방지하고 생산적인 노년을 보장하기 위해 정년 연령을 연장하거나 폐지하는 방향으로 전환되어야 한다고 주장한다.

지은정(2017)은 우리나라 노동시장에서의 연령주의 실태를 파악하고자 척도를 개발하고, 20-69세 근로자를 대상으로 연령주의 실태를 조사하고 분석하였다. 지은정(2017)은 실태조사를 통해 인식과 태도로서 연령주의의 수준과 특성을 파악하였고, 연령에 기반한 차별적 행동으로서 노동시장의 연령차별실태를 분석하였다. 먼저 연령주의 내용을 보면, 노인은 생산적이지 못하고, 신체적 힘이 약하며, 변화에 적응하지 못한다는 등의 부정적 연령주의 수준이 높은 것으로 나타났다. 현재 60세 이상 고령자와 함께 일하고 있는 사람의 부정적 연령주의 수준이 가장 낮았고, 한번도 함께 일한 경험이 없는 사람이 가장 높게 나타났다(pp. 33-35). 또한 연령대별 경제활동의 동기를 조사한 결과, 모든 연령대에서 경제적 수단확보가 가장 지배적인 노동동기인 것으로 나타났다. 60세 이상 고령자는 경제적 수단 이외에 사회기여나 삶의 균형 등 비경제적 동기가 차지하는 비중이 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 이 노동시장에서의 연령차별적 행동에 대한 조사결과에 따르면, 구직, 채용, 고용유지, 고용관계 종료 등의 일련의 단계에서 가장 빈번한 차별은 성차별과 학력차별이었으나, 그 다음으로 높은 빈도로 경험하는 차별이 연령차별인 것으로 나타났다.

정순돌과 동료들(2021, p. 97-124)의 연구에서는 연령기준의 사회적 효과에 대한 포괄적인 검토 결과를 제시했다. 연령기준은 한편으로는 삶의 경로에 대한 규범적 통제 또는 안내의 역할을 하며, 교육이나 고용 영역에 대해서는 참여기회를 제한하는 차별적 역할을 하고, 한 사회나 개인 차원에서 자원(또는 잠재력)의 활용정도에도 영향을 미친다는 점을 강조한다.

이상에서 검토한 바와 같이, 우리나라 사회보장제도의 연령기준 현황을 포괄적으로 검토하고 연령기준의 함의를 체계적으로 분석한 연구들은 많지 않다. 특히 우리나라 사회보장제도의 특성을 고려하여 연령주의, 연령분리, 연령통합 등의 시각을 체계적으로 적용한 시도는 부족한 편이다. 그럼에도 불구하고 기존의 연구들은 서로 상이한 목적을 가진 제도 영역에 따라 연령기준의 용도와 효과가 상이하다는 점에 주목해왔다.

### 제3절 이론적 검토

#### 1. 연령주의의 개념적 범위

연령주의 개념은 연구문제나 관심에 따라 다양하게 정의되며, 연령(age)과 노화(나이를, ageing)의 사회적, 경제적, 정치적 맥락의 변화를 반영하면서 시대에 따라 계속해서 변화해왔으며, 개념적으로 확장되는 추세가 나타난다(Wood, Wilkinson, and Harcourt, 2008; Iversen et. al., 2009; WHO, 2021). 그러나 연령주의는 통상적으로 주로 고령자에 대한 연령에 기반을 둔 부정적인 태도와 차별적 행동으로 정의된다(Hegastad & Uhlenberg, 2005).

연령주의에 대한 초창기 개념을 제시한 버틀러는 연령주의를 “한 연령집단이 다른 연령집단에 대해 갖는 편견”으로 정의했다(Butler, 1969). 그 이후에도 연령주의는 “개인 또는 집단의 역연령에 반응하여 기분, 신념, 태도를 변경하는 것”(Levy & Banaji, 2002)으로 정의되며, 연령에 기반을 둔 타인에 대한 부정적인 태도로 정의되는 것이 일반적이다.

그러나 최근에는 연령주의가 반드시 타인을 향한 것만이 아니라 연령에 대한 특정한 관념을 지칭하는 것으로 확장되고 있다. 이에 따라 연령주의는 타인을 향한 수도 있지만 내면화되어 자신에 대한 태도에도 영향을 미칠 수 있는 것으로 간주된다(Levy & McDonald, 2001). 뿐만 아니라 연령주의는 특정 연령집단에 대한 부정적인 태도나 인식뿐만 아니라 긍정적인 태도나 인식을 통해서도 실현될 수 있다(Palmore, 1999). 가령 노인은 이타적일 것이라는 기대는 노인에 대한 긍정적인 인식을 반영하지만 그에 기초하여 노인을 차별하는 결과를 초래할 수 있다. 마지막으로 연령주의는 단지 고령자에 대한 태도나 실천에 국한되는 것이 아니라 저연령을 비롯하여 전 연령대로 확장될 수 있는 것으로 간주된다(WHO, 2021). 연령주의 개념의 이러한 확장은 연령주의가 단지 의식적인 차별과 편향에 의한 것만이 아니라 연령에 대한 규범과 사회적 도덕 등에 넓게 확산되어 있는 현상임을 강조하고 있다.

연령주의의 개념적 확장은 연령주의의 작동 수준과 관련하여서도 이루어져 왔다. 연령주의는 단지 개인의 의식이나 개인간의 상호작용 수준에서만 작동하는 것이 아니라, 사회제도들의 실천과 법·정책 등과 같은 제도적 수준에서도 작동하는 것으로 간주되고

있다. 초창기 연령주의 개념을 제시한 버틀러는 10여년 후 후속 작업에서 연령주의를 단지 개인의 편견이 아니라 태도, 행동, 제도적 실천, 정책 등과 같이 미시적, 거시적 차원에 모두 걸쳐 있는 현상으로 확장해서 이해해야 한다고 주장한 바 있다(Butler, 1980). 아이버슨과 동료들(Iversen et. al., 2009)은 연령주의 개념의 흐름을 종합하고 체계화한 연구에서, 연령주의의 측면을 정서적 측면, 행동적 측면, 인지적 측면으로 구분하였고, 명시적으로 표출될 수도 있지만 암묵적일 수도 있다고 연령주의의 성격을 확장했다. 또한 연령주의가 표현되는 수준이 미시적 수준, 중범위적 수준, 거시적 수준 등과 같이 다수준적이라고 강조한다.

이상과 같이 연령주의는 초창기 주로 ‘노인’에 대한 부정적 인식에 기반을 둔 차별적 행동으로 개념화하는 데에서 시작되었으나, 점차 노인을 포함하여 다양한 연령을 획일적으로 (부정적, 또는 긍정적으로) 규정하고 이에 근거한 개인적, 제도적, 문화적 실천을 통칭하는 것으로 확장되어 왔다.

## 2. 제도적 연령주의와 연령통합 연구

최근 연구들은 연령주의가 개인이 통제할 수 없는 거시적 영역에서도 작동한다는 점에 주목한다(Iversen et. al. 2009; WHO, 2021).<sup>2)</sup> 제도적 수준에서 연령주의를 고찰하는 것은, 연령주의를 확대하고 강화하며 재생산하는 기제에 대한 관심에 따른 것이다. 연령차별을 완화하거나 종식하기 위한 수단 역시 개인들의 자발적인 변화나 인식 개선에서 얻기 어렵고, 제도적이거나 강제적인 수단을 활용한 조치가 실효를 거둘 수 있기 때문이다(Wood, Wilkinson, and Harcourt, 2008).

WHO의 「Global Report on Ageism 2021」에서는 제도적 연령주의(institutional ageism)라는 별도의 장을 마련하고, 보건 및 사회적 돌봄 제도, 고용, 미디어, 법률제도, 주거, 금융, 교육, 통계와 데이터 등 다양한 제도적 영역에서 연령주의 사례를 제시하였다. 이에 따르면, 제도적 연령주의란 “나이를 기반으로 불공평하게

2) 연령주의는 미시적, 중범위적, 거시적 차원에 모두 발현된다. 이때 ‘거시적(macro) 연령주의’는 문화적 연령주의와 제도적 연령주의를 모두 포함한다. 이때 문화적 연령주의는 집합적으로 공유되고 양식화되어 있는 습속을 의미하며, 개인이 의식하지 못한 채 수용하는 특성을 갖는다. 이와 달리 제도적 연령주의는 특정한 조직에서 불공평한 취급을 받는다는든지, 연금제도에 의해 불이익을 받는 상황처럼 시공간적인 특정성을 갖는다는 점에서 문화적 연령주의와 다르다(Iversen, Larsen, Solem, 2009, p. 16)

기회를 제한하거나 체계적으로 개인에게 불이익을 주는 법률, 규칙, 사회규범, 정책 및 제도 관행”과 “제도가 기관이 연령주의를 합리화하기 위해 만들어내는 이데올로기”를 일컫는다(WHO, 2021, p. 5). 연령주의는 기관 또는 개인 행위자들이 의식적이고 공공연하게 하는 연령차별적 행동이나 조치로 나타날 수 있다. 그러나 의도적인 것은 아니라 해도 제도의 규칙, 규범, 의례 그 자체가 나이에 대한 가정이나 나이 그 자체를 수단으로 하여 사람들을 배제하고, 그러한 배제를 정당화하며, 나이에 기반한 불균형한 권력 구조를 강화할 수 있다(WHO, 2021, p. 5).

특정한 법과 제도가 연령에 대해 편향적인 사례를 발견하는 것은 어렵지 않다. 법과 제도는 권리와 의무, 자격 등을 부과할 때, 연령 기준을 널리 사용해왔기 때문이다. 법적 성인연령을 비롯하여 노동가능연령, 입학연령, 퇴직연령 등을 규정한 법과 제도, 정책 등은 특정한 연령에 대한 선택적 포함과 배제를 규정하므로, 연령편향성을 갖게 된다. 그렇다면 이러한 모든 연령규정을 연령주의적이라고 평가해야 할 것인가. 그렇다면 연령을 고려하지 않는 연령중립적인 제도가 연령주의를 극복하는 최선의 수단이 될 것인가.

일찍이 Bytheway(1995)는 연령주의를 일종의 이데올로기로 규정했다. 연령주의에는 “국가, 고용주, 병원, 미디어 등과 같은 지배집단의 이익을 정당화하는 이념과 신념이 포함되어 있다”고 하면서 연령주의가 권력과 연관된 현상임을 분명히 했으며, 연령에 대한 인식 그 자체를 문제삼았다. 그에 따르면, 이데올로기로서 연령주의는 연령집단이 실제로 존재하고 서로 변별되는 고유한 특성을 갖는다는 신념 그 자체를 통해 유지된다. 연령집단의 구별과 특성의 부여는 서로 다른 연령집단에 대한 차별적인 대우를 정당화하기 때문이다.

그러나 연령의 차이에 따른 생물학적/생애과정적 차이를 이해하고 이에 민감한 제도를 구성하는 것과 연령에 대한 부정확한 지식이나 편견을 제도화하는 것은 구분될 필요가 있다. Pasupathi & Löckenhoff(2002, p.201)는 행위 차원에서이긴 하지만, 연령주의를 연령구분적 행동의 특정한 형태로 간주한다. 즉 모든 연령구분적 행위가 연령주의는 아니다. 이들은 연령주의를 노화 및 노인에 대한 부정확한 믿음과 부정적 태도에서 나오는 것으로 이해하며 해로운 영향을 미치는 것으로 정의한다. 이러한 구분은 제도적 연령주의에도 적용될 수 있다. 사회제도에 의한 연령의 구성과 활용 등으로부터 부정적 연령주의를 구분할 수 있는 정교화가 필요가 있다.



사회학적, 인류학적 연구들은 우리가 오늘날 당연하게 생각하고 있는 연령집단의 특성이 사실 현대사회에서 출현한 역사적 구성물임을 강조한다. 근대적 노동시장, 교육제도, 은퇴제도 등과 같은 제도적, 조직적 수단의 발전은 연령주의의 출현 및 확산과 무관하지 않다. 특히 Kohli(2009[1986])는 노동의 세계에서 아동과 노인을 분리하고 생애과정을 노동준비기, 노동기, 은퇴기로 제도화한 이후, 오늘날 우리가 갖고 있는 연령관념이 정상적이고 당연한 것으로 받아들여지게 되었으며, 그것은 20세기 이후의 일이라고 강조한다.

연령의 사회적 구성과정과 그에 대한 제도의 역할을 분명하게 드러내기 위해서는 연령주의(연령차별) 개념 대신, 연령 분리(age segregation)라는 개념이 유용하다. Hagestad & Uhlenberg(2005)는 연령주의를 연령집단에 대한 편견, 스테레오타입, 낙인 등 부정적인 정서를 동반하는 태도로 정의하고, 연령주의를 미시적인 상황에 한정한다. 핵심은 이러한 연령주의가 연령에 따른 사회적, 공간적, 문화적 분리에 따른 것으로서, 전적으로 사회제도의 산물이라는 점이다. “제도적 연령 분리(institutional age segregation)는 한 사회제도를 정의하는 원리와 규범에 역연령이 참여의 자격기준으로 포함될 때 발생한다. 연령을 일차적으로 고려하는 가장 대표적인 제도는 학교와 직장이다”(Hagestad and Uhlenberg, 2005, p. 346). 이에 따라 아동·청소년과 노인들은 공간적 격리를 경험하고, 사회적 네트워크도 연령동질적인 특성을 띄게 된다. 이러한 연령분리는 인간의 발달과정과 노화, 다른 연령집단에 대한 이해와 적절한 처신의 역량을 갖추기 어렵게 만들므로써, 연령주의를 강화하는 데 기여하게 된다.<sup>3)</sup>

이러한 제도적 연령분리의 연령주의적 함의에 대한 문제제기로부터, 연령통합(age integration)이라는 비전이 출현하였다. 전통적인 패러다임은 분리이론에 기초해왔다. 분리이론(Cumming and Henry, 1961)은 노년을 개인과 사회 간의 상호철회(mutual withdrawal) 시기로 간주한다. 노인은 생물학적으로 신체 능력이 쇠퇴한 상태에 처하므로 자신의 에너지를 유지하기 위해 사회적 역할과 책임에서 물러나는 것이 불가피하다는 것이다. 이는 사회의 유지 측면에서도 기능적인 방안으로 간주되었는데, 노인이 점유하고 있던 자리를 젊은이로 교체하는 것이 사회적으로도 유리하다고 보았

3) Hagestad and Uhlenberg(2005)는 연령집단 간 분리는 사회, 역사적 과정을 통해 점진적으로 이루어졌지만, 이러한 분리가 더 견고해진 것은 교육과 고용 제도에 의해서가 아니라 여타 사회복지정책과 프로그램에 의해서라고 주장한다.

다. 이러한 분리이론은 노인의 활동을 제한하고 노인을 가족과 사회로부터 고립시키는 것을 이론적으로 정당화하였다(정경희 외, 2015a, p. 24-25).

연령통합적 관점은 이러한 분리이론을 비판할 뿐만 아니라, 그동안 생애과정의 제도화 방식에서 고려되지 못했던 ‘경직성 대 유연성’이라는 차원의 문제를 제기한다. 연령통합 논의는 분리이론의 한계를 생애과정의 유연화를 통해 극복할 수 있다고 주장하며, 참여기회의 연령자격을 없애는 것이 중요하다고 본다. Riley & Riley(2000)와 Uhlenberg(2000)는 역연령을 통한 생애과정의 제도화가 사회적 수준에서 생애주기의 경직화를 초래했고, 특히 노년기를 생애과정 전반으로부터 불연속적인 단절의 시기로 만들었을 뿐만 아니라, 비활동성, 소외, 고립의 시기가 되도록 만들었다고 비판한다. 나이와 상관없이 교육, 노동, 여가 및 사회활동에 참여할 수 있도록 다양한 생활영역에의 참여에 대한 역연령 장벽을 허무는 것이 필요하다. 이러한 ‘연령유연성’(age flexibility)은 다양한 연령층 사이 상호작용이 얼마나 활발한가를 의미하는 ‘연령다양성’(age heterogeneity)과 더불어 연령통합 사회를 구성하는 두 개의 축으로 개념화된다(Riley & Riley, 2000). 다양한 연령간 상호작용을 통하여 구조적인 연령장벽이 완화될 수 있으며, 구조적인 연령장벽이 없을 때 각 조직에서 다양한 연령층의 사람이 포함될 수 있어 각 조직 내의 연령 경계가 더 유연해질 수 있다는 것이다.

사회적 활동참여에서 연령장벽 제거를 연령통합의 주요한 과제로 이해하는 시각은 노화과정이 연속적인 과정임을 강조한다. 그러나 신체적, 정신적 기능의 저하와 쇠퇴, 사회적 역할의 변화 등 총체적인 변화를 동반하는 노화 과정이 존재하지 않는다고 가정하는 것은 현실적이지 않다. 나이들은 그런 의미에서 불연속적인 성격을 가질 수밖에 없다(Biggs & Kimberly, 2013). 더욱이 사회보장제도는 ‘노령’이라는 위험에 적절하게 대응하는 것이 핵심적인 목표이기도 하다. 그런 의미에서 연령통합은 연령유연성이나 연령다양성만으로는 충족되기 어렵다. 연령통합을 주장하는 연구자들도 자신들의 연령통합 시각이 공적 안전망을 통하여 기본적인 생활이 확보되어온 저소득 노인층에게 안전망의 상실을 초래할 부정적인 변화로 이해될 수 있고(Riley & Riley, 2000), 나아가, 연령기반의 사회적 혜택과 서비스로부터 영향을 받아온 모든 사람들이 연령통합에 대한 불안감을 가질 수 있다(Uhlenberg, 2000)는 점을 인정한다.

정경희와 동료들의 연구(2015b)는 연령통합 지표를 개발하는 과정에서, 연령유연성과 연령다양성에 연령형평성(age equity)이라는 요소를 추가하여 이러한 한계점을

보완하고자 했다. 사회적 위험 그 자체의 연령 및 생애주기 관련성을 고려했을 때, 연령장벽(연령기준)의 제거를 연령통합의 선결요건으로 간주하는 기존 연령통합논의는 큰 제한성을 갖는다. 연령 형평성을 실현할 수 있는 수단이 요구된다. 이를 연령통합의 세 번째 요소로 간주한다면, 연령 형평성을 포함하는 연령통합을 위해서는 연령에 민감한 사회보장정책이 요구될 수 있다. 소득보장제도와 노동시장제도 등을 분리해서 접근해야 한다는 주장(최혜지 외, 2022, p.165) 등도 이른바 형식적 연령통합이 아니라 ‘실질적’ 연령통합이 가능할 수 있는 조건에 대한 관심이라고 이해할 수 있다.

유엔 유럽경제위원회(UNECE)는 모든 연령대를 위한 사회로의 발전을 위해 “모든 정책분야와 정책 수준에서 노화 문제를 통합하는” ‘노화 주류화’(mainstreaming ageing)를 제안하고 있다. 노화 주류화는 인구고령화에 대한 대응이라는 사회적 관점과 개인의 생애과정 상에서 욕구와 활동의 변화를 초래하는 노화과정에 대한 대응이라는 개인적 관점을 모두 채택하는 것을 의미한다. 특히 노화 주류화를 위해 여러 생애 단계에 있는 사람들의 차별적인 필요와 권리에 맞게 조정된 연령집단별 정책 조치를 대체할 필요는 없다고 강조한다. 그보다는 모든 세대의 요구를 해결하고 전 생애에 걸친 노화과정에서 개인이 원활하게 생애전환을 할 수 있도록 뒷받침하는 것이 중요하다는 생애과정 지향 전략을 분명히 한다. 연령 또는 노화에 민감한 정책대응을 위해서는 사회정책의 모든 부분에서 생애과정의 차이를 민감하게 인식하고 해당 정책이 연령에 따라 다른 결과를 산출하거나 특정 연령을 배제하지 않는가를 모니터링하고 적절하게 대응할 수 있는 기반을 갖추는 것이 중요하다(UNECE, 2022).

전통적인 연령개념은 도전받고 있다. 연령범주는 연령집단을 부당하게 동질화함으로써 점차 이질성이 커지는 개인들의 욕구와 특성을 반영하는 데 한계를 나타내고 있다. 특히 교육, 고용, 여가 등 필수적인 사회활동 영역에 대한 참여를 제한하는 수단으로서 연령은 연령분리를 통해 연령주의를 확대하고 강화할 수 있다고 비판받고 있다. 그러나 동시에 인구의 연령구성 다양화와 개인 생애과정의 변화라는 새로운 사회적 요구에 부응하기 위해 대안적인 연령 개념을 고안하고 정책에서 더 정교하게 사용해야 할 필요성도 부상하고 있다. 부적절한 연령기준은 폐기되거나 대체되어야 하지만, 개인의 생애과정 변화와 사회의 인구고령화에 대응하기 위해 연령 민감성을 갖춘 제도와 프로그램은 더 많이 개발되고 강화될 필요가 있다.

### 3. 사회보장제도와 연령주의

사회보장(social security)은 사회적 위험으로부터 시민의 생활을 보호하는 제도를 의미한다. 대부분의 국가들에서 가장 널리 통용되는 사회보장의 정의를 살펴보면, 사회보장이란 사람들이 살아가다가 직면하는 여러 가지 위험들, 즉 질병, 노령, 실업, 장애, 사망, 출산, 장기요양위험 등으로 인해 소득이 일시적으로 중단되거나, 소득이 장기적으로 없어지거나, 지출이 크게 증가하여 이전의 생활을 하지 못할 경우, 이전의 사회생활을 할 수 있도록 하는 국가의 모든 프로그램을 말한다. 이러한 사회보장은 국가가 책임지는 형태를 취하고 있다(김태성, 김진수, 2005, p21). 우리나라 사회보장기본법에서도 사회보장을 “출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스”(사회보장기본법 제3조)로 규정하고 있다. 사회보장은 사회적 위험으로부터 시민을 보호하는 기능을 포함하여, 소득재분배 기능, 생산성기능 등을 담당하며, 이러한 기본 기능을 통해 사회·정치적 기능을 수행하게 된다(김태성, 김진수, 2005, p. 81).

대부분의 사회보장제도는 모든 사람을 대상으로 하기보다는 일정한 자격기준을 정하고 이에 따라 수급자를 선정한다. 이때 중요하게 고려하는 수급자의 자격은 자산조사 기준과 연령 기준이다. 전자가 소득이 많은 사람과 적은 사람 사이의 수직적 소득재분배를 위한 수단이라면, 연령은 생애주기에 따른 소득과 지출의 많고 적음 사이에서 발생하는 소득 격차를 수평적으로 재분배하기 위한 수단이다(길버트, 테렐, 2006). 그러나 소득보장의 목적뿐만 아니라, 고용, 연금, 의료, 장기요양, 출산 등과 관련된 사회적 위험으로부터 보호하는 데 있어서도 연령은 자격기준으로 사용될 수 있다. 앞서 살펴본 연령분리/연령통합의 시각에 따르면, 사회보장제도는 사회적으로 바람직하거나 표준적인 생애과정의 유형을 집합적으로 구축하고 개인의 생애를 불연속적인 국면들로 분리하며 사회적 구성원들 사이의 연령 간 분리를 초래하는 사회적 효과(기능)를 낼 수 있다. 이는 사회보장제도에서 수급자의 자격요건으로 ‘연령’을 주요한 수단으로 사용해온 것에 기인한다.

우선 일반적인 수준에서 사회보장제도에서 연령을 수급자격의 기준으로 사용하는 몇 가지 유형을 살펴보도록 한다. 이때 연령은 자산조사, 진단적 기준, 기여여부 등과

함께 자격요건으로 사용된다(길버트, 테렐, 2006; 구인회, 손병돈, 안상훈, 2010).

첫째, 일정한 연령 기준에 부합하면 보편적으로 급여를 제공하는 사회수당 또는 데모그란트(demogrant) 제도가 있다. 아동수당, 기초연금 등이 이에 해당된다. 우리나라에서는 영아수당 및 아동수당이 이에 해당된다. 노인에 대한 노인복지 프로그램도 이에 해당된다고 볼 수 있다. 65세 이상인 사람은 누구나 철도 승차권 운임 할인 서비스, 전철이나 지하철의 무임승차권 지급, 고궁이나 국공립박물관 및 미술관 등 입장료 할인 서비스 등의 자격을 갖는다. 이러한 프로그램들은 인구학적 조건에만 부합한다면 급여획득 자격을 부여하고 급여수준도 동일하다(구인회 외, 2010, pp. 180-181).

둘째, 특정한 인구학적 기준에 부합할 뿐만 아니라 자산조사를 통해 선별된 저소득층일 경우 급여를 제공하는 범주적 공공부조제도가 있다. 일반적 공공부조제도는 자산조사를 통해 빈곤하다는 것이 입증되면 노인, 장애인, 청장년 등 근로능력 유무와 관계 없이 모두 급여대상자가 된다. 기초생활보장제도가 이에 해당된다. 이와 달리 범주적 공공부조제도는 자산조사 기준과 더불어 연령, 장애 등과 같은 여타 선별기준을 함께 사용하는 경우이다. 현재 우리나라 기초연금제도가 여기에 해당된다. 기초연금 수급자격은 65세 이상이면서 전체 노인의 하위 70%라는 자산조사 요건을 만족해야 부여되기 때문이다. 인구학적 기준과 더불어 소득계층 기준을 적용하기 때문에 이론적으로 범주적 공공부조제도라고 할 수 있지만, 포괄하는 소득계층의 범위가 비교적 넓기 때문에 전형적인 범주적 공공부조제도와는 차이가 있다(구인회 외, 2010, pp. 187-189).

셋째, 급여 자격조건으로 기여조건을 규정한 형태가 있다. 사회보험에 대한 보험료 기여에 기반하여 자격요건이 주어지는 것을 말한다. 직접적으로 연령을 수급자격으로 규정하지 않은 것처럼 보이지만, 보험료를 부담하는 연령상한과 급여에 접근할 수 있는 연령의 하한이 규정되어 있다. 국민연금, 고용보험 등이 이에 해당된다. 또한 사회보험 가입자는 개인을 단위로 하지만, 개인과 개인이 속한 생활공동체의 생계를 보장하는 것을 원칙으로 하여 피부양자 규정을 포함하고 이를 고려하여 급여를 산정한다(김태성, 김진수, 2005, p. 209-211). 예를 들어 국민연금은 개인단위로 가입하지만, 수급대상자와 수급대상자의 피부양자가 모두 급여에 대한 권리를 갖는다. 생활을 함께 하는 자녀나 부모의 경우 일정한 연령조건을 충족할 때 피부양자 자격을 얻는다.<sup>4)</sup>

넷째, 전문가의 진단에 의거하여 급여자격을 부여하는 경우이다. 현재 우리나라 장

애인활동지원제도와 노인장기요양보험제도가 이에 해당된다. 장애인활동지원제도는 장애인이라는 사실이 전문가의 판단에 따라 입증되면 급여자격을 얻는다. 노인장기요양보험제도는 65세 이상이라는 인구학적 기준을 포함하고 있지만, 장기요양의 필요를 입증하는 등급심사를 거쳐 수급자격을 얻는다.

이처럼 사회보장제도의 수급 자격 요건은 성격에 따라 인구학적 조건, 자산조사, 기여조건, 진단조건 등으로 구분되지만, 이 네 요건과 연령이 교차적으로 적용되는 경우가 많다.

이러한 사회보장의 일반적 성격에도 불구하고, 국가에 따라 사회보장제도와 관련된 연령 및 생애의 제도화 정도는 큰 차이가 있을 수 있다. 어떤 사회적 위험에 대해 보호하고 있는가, 수급자의 포괄성은 어느 정도인가, 그리고 보호 수준은 얼마나 적절한가에 따라 큰 차이가 있다. 그리고 이러한 사회보장제도의 제도화 정도와 연령주의 또는 연령분리/통합의 정도는 밀접한 관련이 있다. 따라서 단지 형식적인 제도에만 주목할 것이 아니라, 제도의 포괄성과 급여의 적정성도 함께 고려하여 사회보장제도와 연령주의의 관계를 검토해야 할 것이다.

마지막으로 사회보장제도의 연령기준에 대한 연령주의 함의 분석과 관련된 국내외 기존연구의 시사점을 정리하고자 한다.

## 제4절 연구내용 및 방법

본 연구의 목적은 사회보장제도 수급자격 기준으로 연령기준이 사용되는 현황을 파악하고, 해당 연령기준의 타당성을 검토하고자 하는 것이다. 또한 제도적 연령주의는 실제 제도 이용에서 나타나는 연령차별을 의미하기도 한다. 이 연구에서는 집단면접을 통해 고령자의 제도 이용 경험을 통해 연령차별 사례를 발굴하고자 한다.

사회보장제도의 연령기준 현황 검토 대상은 다음과 같다.

4) 부양가족연금은 수급권자에 의해 생계를 유지하고 있는 부양가족에게 지급하는 가족수당 성격의 부가급여이다. 부양가족은 배우자, 자녀, 부모 등 수급권자와 일정한 신분관계를 가진 자로 정의된다. 노령연금, 장애연금(1~3급), 유족연금 등 계속적 지급을 전제로 한 연금급여에 대해 부양가족연금이 지급된다. 부양가족연금은 소득수준, 가입기간 등과 관계없이 정액으로 지급된다.

- 소득보장제도: 국민기초생활보장제도, 근로장려세제 및 자녀장려세제, 사회수당(아동수당, 장애인수당), 공적연금(국민연금, 기초연금) 등
- 실업보호 및 일자리관련정책: 고용보험, 실업부조제도, 노인일자리 사업
- 의료 및 요양 보호 제도: 국민건강보험, 노인장기요양보험, 장애인활동지원제도, 임신·출산·난임지원 등 재생산 관련 지원제도

주요 연구방법은 1) 기존 2차 연구문헌 검토, 2) 사회보장제도별 법조항 및 고시자료, 정책별 사업안내 및 업무매뉴얼(업무지침) 등의 1차 자료 검토, 3) 고령자 대상 초점집단면접법, 4) 영역별 전문가 자문회의 등을 활용하였다.

분석틀은 다음과 같다. 사회보장제도의 연령기준은 수급자에 포함하거나 배제하는 배타적인 속성의 범주이다. 이에 따르면 모든 연령기준은 연령차별적이라고 할 수 있다. 그러나 연령에 따른 차이를 보호하고 노화과정에서 나타나는 욕구를 충족시키기 위해 합리적인 연령기준(또는 생애주기 고려)은 필요불가결하며 이를 차별로 간주하는 것은 연령주의에 대한 형식적인 이해라고 할 수 있다.

이에 이 연구에서는 우선 각 제도영역의 취지와 해당 연령기준의 관계를 살펴본다. 이를 위해 각 제도의 목적과 법적 근거, 연령기준의 변화 이력 등을 파악한다. 해당 제도의 목적이 특정한 생애과정의 특성 및 노화(ageing)와 관련되어 있는 경우와 그렇지 않은 경우를 구분하고자 한다. 여기에서 생애과정의 특성 및 노화는 반드시 생물학적이거나 신체적 특성만을 의미하지는 않는다. 근로능력유무나 피부양자 지위 등을 판단하기 위해 연령을 사용할 때, 교육, 고용제도 및 사회문화적 특성이 반영되기 때문이다. 다음으로는 연령기준의 적절성에 대해 검토한다. 모든 제도 영역에 일관된 기준을 적용할 수는 없지만, 크게 연령기준이 적절한 경우, 연령기준의 수정이 필요한 경우, 연령기준을 여타 자격기준(예, 소득기준 또는 진단적 기준)으로 대체할 수 있는 경우 등으로 구분하여 분석결과를 제시하도록 하겠다.

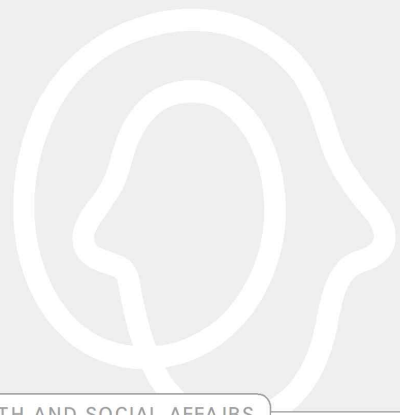
이 보고서의 구성은 다음과 같다. 2장과 3장은 소득보장제도, 실업보호 및 일자리 관련 정책, 의료 및 요양 보호 정책 등의 세 영역을 대상으로 이루어져 있다. 2장은 각 제도 영역에서의 주요 제도를 중심으로 연령기준 현황을 파악한다. 연령기준과 기타 기준, 법적 근거를 제시하고, 연령기준의 변화 연혁과 쟁점을 기술한다. 3장은 각 제도 영역에서 심화된 논의가 필요한 주제를 중심으로 검토한다. 1절에서는 통계자료에 기

초하여 연령별 소득/지출 프로파일을 구성하고 생애주기에 따른 빈곤위험의 실태를 파악한다. 이에 기초하여 생애주기 소득 평탄화(연령 형평성)를 위해 정책적 개입이 필요한 생애주기(연령구간)를 파악하고, 현행 소득보장제도의 연령기준과의 관련성을 검토한다. 2절에서는 현재 고령자의 경제활동 상태와 국외 사례에 기초하여, 공적 연금제도와 고용보험제도의 연령기준 적절성과 개선과제를 검토한다. 3절에서는 국민건강보험제도의 보험료 감액제도와 생애주기 건강검진체계의 연령기준 적절성과 개선과제를 논의하고, 연령별(65세)로 분절화되어 있는 장애인활동지원제도와 노인장기요양보험제도의 운영에서 나타나는 연령주의함의와 장기적/단기적 개선과제를 논의한다.

4장은 고령자(60세 이상) 집단을 중심으로 사회보장제도 이용경험과 사회보장제도의 연령기준에 대한 이용자의 경험, 인식, 태도 등을 파악한다. 이를 통해 앞의 2장과 3장의 논의를 보완하고, 연령주의적 함의를 실태를 통해 제시하고자 한다.

마지막으로 5장에서는 사회보장제도의 연령기준이 생애과정의 제도화/경직화와 관련하여 어떤 함의를 갖는가를 논의하고, 현행 사회보장제도의 연령기준에 관한 정책적 제언을 제시한다.





## 제2장

### 사회보장제도의 영역별 연령기준 현황

제1절 소득보장정책의 연령기준

제2절 실업보호 및 일자리 관련 정책의 연령기준

제3절 의료·요양정책의 연령기준



## 제2장 사회보장제도의 영역별 연령기준 현황

### 제1절 소득보장정책의 연령기준

#### 1. 국민기초생활보장제도

##### 가. 제도의 개요

국민기초생활보장제도는 전 국민의 최저생활을 보장하는 최후의 사회적 안전망으로, 소득과 재산이 일정한 기준 이하인 가구에게 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여 등을 지원한다. 2015년 6월 이전에는 최저생계비를 기준으로 수급자를 선정하고 급여를 지원하였으나, 2015년 7월 맞춤형 급여체계 개편에 따라 전 국민의 생활 수준 향상을 반영하여 급여 수준을 인상하기 위해 기준 중위소득(〈표 2-1〉 참조)의 일정 비율을 기준으로 수급자를 선정하고 급여를 지원한다. 또한 맞춤형 급여체계 개편 이후 급여 종류에 따라 수급자 선정기준을 차등하고 있는데, 2022년 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여의 수급자 선정기준은 각각 기준 중위소득의 30%, 40%, 46%, 50%이다(보건복지부, 2022a, 주요 개정사항). 생계급여액은 생계급여 선정기준인 기준 중위소득의 30%에서 수급자의 소득인정액을 차감한 금액으로 결정한다(보건복지부, 2022a, p.246). 주거급여 임차급여는 실제 임차료, 지역별 기준임대료, 소득인정액 등을 고려하여 차등 지원한다(국토교통부, 2022, pp.95-98). 교육급여는 초등학교생, 중학생, 고등학생에게 교육활동지원비, 교과서대금, 수업료, 입학금 등을 지원한다(교육부, 2022, p.6).

〈표 2-1〉 2022년 국민기초생활보장제도 기준 중위소득

(단위: 원)

구분	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구	7인 가구
기준 중위소득	1,944,812	3,260,085	4,194,701	5,121,080	6,024,515	6,907,004	7,780,592

자료: 보건복지부. (2022a). 2022년 국민기초생활보장사업안내. 보건복지부. 주요 개정사항.

## 나. 대상자 연령기준과 변화이력

### 1) 근로능력 있는 수급자 판정

국민기초생활보장제도는 기본적으로 연령과 무관하게 소득과 재산이 일정 기준 이하인 전 국민을 지원하는 일반적 공공부조(general public assistance)이다. 하지만 제도의 세부 운영을 위해 다음과 같이 몇 가지 연령기준을 활용하고 있다.<sup>5)</sup> 우선, 18세 이상 64세 이하이고 근로무능력 사유에 해당하지 않는 수급자를 근로능력 있는 수급자로 판정한다(보건복지부, 2022a, pp.96-97). 국민기초생활보장제도는 근로능력이 있지만 근로활동에 종사하지 않는 생계급여 수급자에 대해서는 자활사업 참여를 조건으로 생계급여를 지급한다(보건복지부, 2022a, p.231). 이때 18세 미만과 65세 이상은 근로능력이 없는 것으로 판정하고, 18세 이상 64세 이하의 장애, 질병, 중·고교 재학 등의 근로무능력 사유에 해당하지 않으면 근로능력이 있는 것으로 판정한다(보건복지부, 2022a, pp.96-97).

18세 미만과 65세 이상을 근로무능력자로 판정하는 기준은 아동과 노인에 대해서는 근로 의무를 부과하지 않는 취지로 해석할 수 있다. 아동복지법 제3조(국가법령정보센터, 아동복지법, 법률 제17784호)와 같이 아동을 18세 미만으로 정의하는 데는 이견이 존재하기 어려우므로, 국민기초생활보장제도 시행 이후 근로능력자 하한연령은 18세로 유지되었다. 하지만 근로능력자 상한연령은 국민기초생활보장제도가 시행된 2000년에는 60세였으나, 2003년 국민기초생활 보장법 시행령 개정<sup>6)</sup>에 따라 62세를 거쳐 64세로 상향되었다(국가법령정보센터, 국민기초생활 보장법 시행령, 대통령

5) 국민기초생활보장제도의 세부 운영에 연령기준이 적용된 사례를 모두 설명하기는 어렵기 때문에, 이 연구에서는 몇 가지 주요 사례를 검토한다.

령 제16924호, 대통령령 제17877호). 이는 시간에 따라 60대 초반 고령자의 근로능력이 향상되는 사회적 변화를 반영한 것이다. 2003년 시행령 개정 당시 “근로능력이 있는 수급자의 상한연령을 노령화 사회(老齡化 社會)로의 진전에 맞추어 60세에서 64세로 단계적으로 조정하고, 근로무능력자판정기준(勤勞無能力者判定基準)을 합리적으로 조정하려는 것”이 개정 이유로 제시되었다(국가법령정보센터, 국민기초생활 보장법 시행령, 대통령령 제17877호). 현재 여러 사회보장제도에서 65세 이상을 노인으로 정하고 있음을 고려하면, 근로능력자 연령 범위를 18~64세로 설정한 현행 기준은 대체로 적절하다고 볼 수 있다.

국민기초생활보장제도에서 근로능력 판정 결과는 조건부 생계급여 수급뿐만 아니라 몇 가지 특례의 적용 기준으로도 활용된다. “근로무능력자로만 구성된 가구”에 대해서는 부양의무자 기준 완화, 수급(권)자의 재산범위 조정 등의 특례가 적용된다(보건복지부, 2022a. p.98). 이때 “근로무능력자로만 구성된 가구”는 근로능력 판정에 따른 근로능력 없는 수급자, 근로능력이 있더라도 양육·간병 등의 사유로 근로하기 어려운 사람, 임신·분만·병역 등에 따른 조건부과유예자로만 구성된 가구를 의미한다(보건복지부, 2022a. pp.98-99). 수급자 가구가 근로무능력자로만 구성될 경우 일정한 기준에 해당하는 재산을 소득환산 대상에서 제외하고(보건복지부, 2022a, pp.169-170), 부양의무자 가구가 근로무능력자로만 구성될 경우 부양의무자 기준을 완화하여 적용한다(보건복지부, 2022a, pp.217-219).

## 2) 30세 미만 미혼 자녀 보장가구 포함

국민기초생활보장제도는 30세 미만 미혼 자녀를 부모와 같이 살지 않더라도 부모 보장가구에 포함한다(보건복지부, 2022a, pp.30-31). 국민기초생활보장제도는 가구의 소득 및 재산이 일정한 기준 이하인 빈곤층을 지원하기 때문에, 수급자를 선정하기 위해서는 보장가구의 범위를 판단해야 한다. 기본적으로 생계나 주거를 같이 하는 가구원을 보장가구에 포함하지만, 30세 미만 미혼 자녀는 부모와 같이 살지 않더라도 부모의 지원을 받아 생계를 같이 하는 것으로 간주하여 부모 보장가구에 포함한다. 단, 30세 미만 미혼 자녀가 기준 중위소득 50% 이상의 소득활동을 하거나, 미혼부·모이거나, 중증장애인이거나, 기타 가정폭력 등의 사유가 있을 때는 개별가구로 보장할 수 있

다(보건복지부, 2022a, p.31). 30세 미만 미혼자녀를 부모 보장가구에 포함하는 기준은 국민기초생활보장제도가 시행된 2000년부터 동일하게 적용되고 있으나, 30세 미만 미혼 자녀의 개별가구 보장 조건은 시간에 따라 조금씩 변화해왔다. 대체로 취업하여 경제적으로 독립한 것으로 판단할 수 있을 때 개별가구로 보장하는 기준을 적용해왔는데, 2018년에는 미혼부·모일 때에도, 2022년에는 중증장애인이거나 가정폭력 등의 사유가 있을 때에도 개별가구로 보장하는 기준이 추가되었다(보건복지부, 2018a, p.33, 2022a, p.31).

30세 미만 미혼 자녀를 부모 보장가구에 포함하는 기준은 취업하지 않은 미혼 청년 자녀가 부모와 따로 살더라도 부모에게 경제적으로 의존하는 경향이 강하게 나타나는 실태를 반영한 것으로 보인다. 이와 유사하게, 지방세법 제28조의3에서도 기준 중위소득 40% 이상의 소득활동을 하지 않는 30세 미만 미혼 자녀를 부모와 동일 세대로 정의한다(국가법령정보센터, 지방세법 시행령, 대통령령 제32747호). 다만, 부모와의 경제적 독립을 판단하기 위한 연령기준이 반드시 30세여야 할 이유를 찾기는 쉽지 않다. 또한 국가인권위원회는 “20대 청년의 빈곤 완화 및 사회보장권 증진을 위해 국민기초생활보장제도에서 부모와 주거를 달리하는 19세 이상 30세 미만의 미혼 자녀에 대하여 원칙적으로 부모와 별도가구로 인정할 수 있도록 관련 법·제도 개선 방안을 마련할 것을 권고”하였다(국가인권위원회, 2020, p.1).

### 3) 취·창업 자녀 자립지원 별도가구 보장

국민기초생활보장제도는 18세 이상 34세 이하 자녀가 취·창업으로 60만 원 이상의 소득이 발생할 때 해당 자녀를 보장가구원에서 제외하고 나머지 가구원을 별도가구로 보장한다(보건복지부, 2022a, pp.44-47). 이는 “자녀의 자립을 지원하여 빈곤의 대물림을 예방하고 자립할 수 있는 기회를 제공하여 추후 가족 간의 상호부조로 탈 수급”하도록 지원하기 위한 것이다(보건복지부, 2022a, p.44). 즉, 청년 자녀가 나머지 가족의 수급 탈락을 우려하지 않고 경제활동에 참여할 수 있도록 지원하는 것이다. 생계급여의 경우 보장가구원에서 제외한 취·창업 자녀의 소득과 재산이 일정한 기준 이하일 때 나머지 가구원을 별도가구로 보장하고, 의료급여의 경우 보장가구원에서 제외한 취·창업 자녀에 대해 부양의무자 기준을 적용한다(보건복지부, 2022a, p.45).

이와 같은 취·창업 자녀 자립지원 별도가구 보장 기준은 2004년에 신설되었다. 2015년 6월까지의 18세 이상 취업 자녀를 제외한 나머지 가구원이 모두 근로무능력 자이거나 가구원 중 중증장애인 또는 질환자가 있어야 한다는 가구 특성 조건과 취업 자녀의 성년 도래 또는 고등학교·대학교 졸업 시점부터 3년 이내라는 적용 기한 조건이 있었다(보건복지부, 2004, p.11, 2013, p.24, 2015a, p.32). 하지만 2015년 7월에는 가구 특성 조건을 폐지하였고(보건복지부, 2015b, p.47), 2018년에는 34세로 취·창업 자녀의 상한연령을 규정하고 적용 기한을 최대 7년으로 증가시켰으며(보건복지부, 2018a, pp.46-47), 2020년에는 적용 기한 조건을 폐지하였다(보건복지부, 2020, p.47). 이러한 변화는 취·창업 자녀 자립지원 별도가구 보장 기준을 시간에 따라 보다 관대하게 변경한 것으로 해석할 수 있다.

자립지원 별도가구 보장 기준의 취·창업 자녀 연령을 18세 이상 34세 이하로 설정한 것은 수급가구 자녀가 사회에 진출하는 청년기의 취·창업을 지원하기 위한 것이다. 앞서 언급한 것처럼 아동에게는 취·창업을 기대하기 어려우므로, 취·창업 자녀 하한연령을 18세로 설정한 것은 대체로 적절하다. 한편, 취·창업 자녀 상한연령은 29세, 34세, 39세 등 일반적으로 통용되는 청년 상한연령 중 하나를 준용한 것으로 짐작된다. 예를 들어, 청년기본법 제3조(국가법령정보센터, 청년기본법, 법률 제18433호), 중소기업 인력지원 특별법 제12조(국가법령정보센터, 중소기업 인력지원 특별법, 법률 제18110호)는 청년의 상한연령을 34세로 정하고 있다. 정책 목적을 고려할 때 취·창업 자녀 상한연령 기준의 필요성이 인정되고, 청년기본법과 동일한 상한연령을 적용하였으므로 연령기준은 적절하다고 판단된다.

#### 4) 청년 주거급여 분리지급

국민기초생활보장제도는 19세 이상 30세 미만 미혼 자녀가 수급자 부모와 거주지를 달리할 때 주거급여를 분리하여 지급한다(국토교통부, 2022, p.161). 앞서 논의한 것처럼 국민기초생활보장제도에서 30세 미만 미혼 청년은 부모 보장가구에 포함되기 때문에, 2020년까지는 수급자 부모와 따로 사는 청년이 본인의 주거에 대한 주거급여를 지원받지 못하는 문제가 있었다. 이에 2021년부터 “소득은 적고 비싼 임대료 부담으로 어려움을 겪고 있는 청년의 주거비 부담을 덜어주어 학업과 취업준비에 희망을

갖도록 하기”(국토교통부, 2022, p.178) 위해 청년 주거급여를 분리지급하기 시작하였다. 이에 따라 수급자 부모와 거주지를 달리하는 19세 이상 30세 미만 미혼 자녀가 본인 명의의 임대차계약을 체결하고 임차료를 지불할 때 주거급여가 분리지급된다(국토교통부, 2022, p.161). 이때 부모와 청년이 주민등록상 시·군을 달리해야 하지만, 동일 시·군이라도 대중교통 편도 소요시간이 90분을 초과하는 등의 경우에는 보장기관이 예외를 인정할 수 있다(국토교통부, 2022, p.162).

청년 주거급여 분리지급 연령기준은 “「민법」상 성년의 기준과 「국민기초생활 보장법」상의 가구 기준을 고려하여 만 19세 이상 30세 미만으로” 결정되었다(국가법령정보센터, 주거급여 실시에 관한 고시, 국토교통부고시 제2021-1223호). 즉, 수급자 부모와 거주지를 달리하는 미혼 청년이 주거급여를 받지 못했던 문제의 원인이 30세 미만 미혼 자녀를 부모 보장가구에 포함하는 원칙이므로, 이 문제에 대응하는 청년 주거급여 분리지급의 대상을 30세 미만으로 설정하게 된 것이다. 따라서 청년 주거급여 분리지급 대상의 상한연령 기준은 30세 미만 미혼 자녀를 부모 보장가구에 포함하는 원칙과 연동된 것으로 판단할 수 있다. 한편, 청년 주거급여 분리지급 하한연령이 민법 제4조(국가법령정보센터, 민법, 법률 제17905호)의 성년 기준을 준용하여 19세로 설정된 것에 큰 문제는 없다. 다만, 2022년에는 “현행 사회보장급여정보시스템(행복e음)에서 만 나이 적용시 일(日) 기준을 적용함에 따라 급여 신청 당시 만 18년 11개월 29일째인 대학생은 신청자격에서 배제되는 문제점이 발생하고 있어”(국가법령정보센터, 주거급여 실시에 관한 고시, 국토교통부고시 제2021-1223호) “만 19세가 되는 해에 1월 1일을 맞이한 사람을 포함”(국토교통부, 2022, p.161)하는 것으로 변경하였다. 또한 국민기초생활보장제도의 근로능력 판정 및 취·창업 자녀 자립지원 별도가구 보장의 연령기준을 준용하여 청년 주거급여 분리지급 하한연령을 18세로 변경하는 것도 고려해볼 수 있다.

##### 5) 근로·사업소득공제

국민기초생활보장제도는 소득이 적을수록 급여액이 증가하는 형태로 생계급여를 지원하므로 근로유인을 저해한다는 비판을 받아왔다. 이에 수급자 유형에 따라 다양한 형태의 근로·사업소득공제를 적용하고 있다. 기본적으로 생계·주거·교육급여 수급(권)



자의 근로·사업소득에 30% 공제를 적용하고, 생계·의료·주거·교육급여 수급(권)자인 학생, 청년, 장애인, 노인 등에 대해서는 더 높은 수준의 개별 공제를 적용한다(보건복지부, 2022a, pp.105-107). 이 중 연령을 기준으로 근로·사업소득공제를 적용하는 사례는 다음과 같다. 첫째, 25세 이상 초·중·고등학생은 20만원을 공제한 후 나머지 금액에 대해 30%를 추가공제한다. 둘째, 24세 이하와 대학생은 40만원을 공제한 후 나머지 금액에 대해 30%를 추가공제한다. 셋째, 75세 이상 노인은 20만원을 공제한 후 나머지 금액에 대해 30%를 추가공제한다. 65~74세 노인은 기본 공제와 동일하게 30%를 공제한다. 이처럼 25세 이상 초·중·고등학생, 24세 이하, 대학생, 75세 이상 노인에게 적용되는 상대적으로 관대한 개별 공제는 해당 집단이 경제활동에 참여할 가능성이 상대적으로 낮기 때문에 이들의 소득활동을 더 강하게 보상해야 한다는 정책적 판단을 전제한 것으로 해석할 수 있다.

근로·사업소득공제 기준을 좀 더 자세하게 살펴보면, 25세와 75세가 주요 연령기준으로 활용되었다는 사실을 확인할 수 있다. 우선, 24세 이하와 25세 이상 학생에 대해서는 상대적으로 관대한 개별 공제를 적용하지만, 학생이 아닌 25세 이상 근로연령집단에 대해서는 기본 공제를 적용한다. 이때 25세는 대체로 대학 졸업 연령을 고려한 것으로 짐작된다. 대학생에 대한 개별 공제와의 형평성을 고려하면, 학생이 아닌 24세 이하 청년에 대한 개별 공제의 필요성이 인정된다고 평가할 수 있다. 다만, 학생이 아닌 청년 공제 상한연령이 반드시 24세여야 할 근거를 찾기는 쉽지 않다. 한편, 74세 이하 저령 노인에 대해서는 기본 공제를 적용하지만, 75세 이상의 고령 노인에 대해서는 상대적으로 관대한 개별 공제를 적용한다. 75세는 일반적으로 전기 노인과 후기 노인을 구분하는 연령기준을 준용한 것으로 판단된다. 후기 노인에게 더 관대한 개별 공제를 적용하는 규칙은 대체로 적절하지만, 고령자 경제활동을 촉진하기 위해 전기 노인에 대해서도 비노인보다 관대한 개별 공제를 적용해야 할 필요성이 제기될 수 있다.<sup>6)</sup>

6) 30%의 근로·사업소득 기본 공제는 2020년부터 적용되었는데(보건복지부, 2020, p.102), 기본 공제가 적용되지 않았던 2019년까지 65~74세 노인에 대해 30%의 공제가 적용되었다(보건복지부, 2019a, p.102). 즉, 2019년까지는 비노인에 비해 65~74세 노인에 대해 상대적으로 관대한 개별 공제가 적용되었으나, 2020년부터 기본 공제가 시행되면서 비노인과 65~74세 노인의 공제 수준이 동일해진 것이다.

〈표 2-2〉 국민기초생활보장제도의 연령기준

항목(사업)	내용	연령기준	기타기준	법령·지침
-근로능력 있는 수급자 판정	-근로능력이 있지만 근로활동에 종사하지 않는 생계급여 수급자에 대해 자활사업 참여를 조건으로 생계급여를 지급함. -근로무능력자로만 구성된 가구에 대해 부양의무자 기준 완화, 수급(권)자의 재산범위 조정 등의 특례가 적용됨.	-18세 이상 64세 이하	-다음의 근로무능력 사유에 해당하지 않는 수급자 ·중증장애인 ·치료 또는 요양이 필요한 사람 ·20세 미만 중·고교 재학생 ·1~3급 상이등급 해당자 ·장기요양 1~5등급 판정자 ·중증질환 산정 특례 대상 등록자 등	-국 민 기 초 생 활 보 장 법 시행령 제7조 -국 민 기 초 생 활 보 장 사 업 안 내
-30세 미만 미 혼 자녀 보장 가구 포함	-일정한 조건에 해당하지 않는 30세 미만 미혼 자녀를 부모와 같이 살지 않더라도 부모 보장가구에 포함함.	-30세 미만	-미혼 자녀 -단, 30세 미만 미혼 자녀가 다음에 해당하면 개별가구 보장이 가능함. ·기준 중위소득 50% 이상의 소득 활동 ·미혼부·모 ·중증장애인 ·기타 가정폭력 등	-국 민 기 초 생 활 보 장 법 시행령 제2조 -국 민 기 초 생 활 보 장 사 업 안 내
-취·창업 자녀 자립지원 별 도가구 보장	-청년 자녀가 취·창업으로 소득이 발생할 때 해당 자녀를 보장가구원에서 제외하고 나머지 가구원을 별도가구로 보장	-18세 이상 34세 이하	-60만 원 이상의 소득이 있는 취·창업 자녀 -생계급여: 취·창업 자녀의 소득이 기준 중위소득 170% 이하이고 재산이 대도시 3.5억원/중소도시 2.5억원/농어촌 2.2억원 이하일 때 나머지 가구원 별도가구 보장 -의료급여: 취·창업 자녀에 대해 부양의무자 기준 적용	-국 민 기 초 생 활 보 장 사 업 안 내
-청년 주거급여 분리지급	-청년 미혼 자녀가 수급자 부모와 거주지를 달리할 때 주거급여를 분리지급함.	-19세 이상 30세 미만	-미혼 자녀 -부모와 청년이 주민등록상 시·군을 달리하는 경우(동일 시·군이라도 보장기관 예외 인정 가능)	-주 거 급 여 실 시 에 관 한 고 시 제 3조
-근로·사업소득 공제	-기본 30% 공제, 수급자 유형별 차등 공제			-국 민 기 초 생 활 보 장 법 시행령 제5조의2 -국 민 기 초 생 활 보 장 사 업 안 내
	-20만원 공제 후 나머지에 대해 30% 추가공제	-25세 이상	-초·중·고등학생	
	-40만원 공제 후 나머지에 대해 30% 추가공제	-24세 이하	-없음.	
	-20만원 공제 후 나머지에 대해 30% 추가공제	-75세 이상	-없음.	

자료: 다음을 토대로 정리하였다.

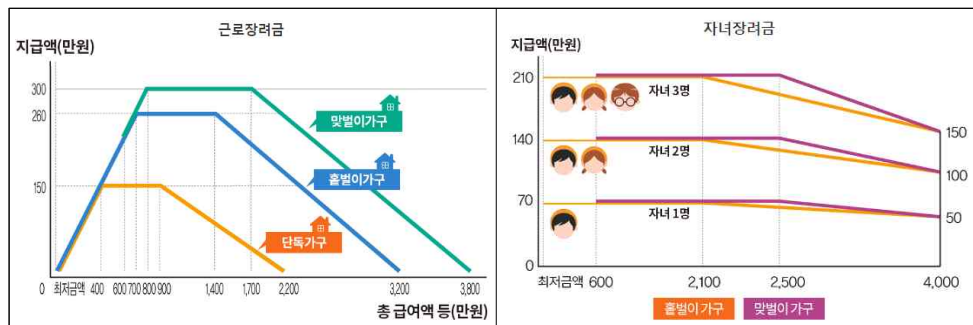
- 근로능력 있는 수급자 판정: 국가법령정보센터, 국민기초생활 보장법 시행령, 대통령령 제32711호; 보건복지부(2022a), 국민기초생활보장사업안내, pp.96-99, pp.169-170, pp.217-219, p.231.
- 30세 미만 미혼자녀 보장가구 포함: 국가법령정보센터, 국민기초생활 보장법 시행령, 대통령령 제32711호; 보건복지부(2022a), 국민기초생활보장사업안내, pp.30-31.
- 취·창업 자녀 자립지원 별도가구 보장: 보건복지부(2022a), 국민기초생활보장사업안내, pp.44-47.
- 청년 주거급여 분리지급: 국가법령정보센터, 주거급여 실시에 관한 고시, 국토교통부고시 제2021-1223호
- 근로·사업소득공제: 국가법령정보센터, 국민기초생활 보장법 시행령, 대통령령 제32711호; 보건복지부(2022a), 국민기초생활보장사업안내, pp.105-107.

## 2. 근로장려세제 및 자녀장려세제: 연령기준과 변화이력

### 가. 제도의 개요

근로장려세제는 일을 하는 저소득 근로자 및 사업자에게 근로장려금을 지급하여 소득을 지원하고 근로를 유인하기 위한 소득보장제도이다. 근로장려세제의 가장 중요한 특징은 소득이 증가할수록 지급액이 증가한 후 감소한다는 것이다. 국민기초생활보장제도 생계급여와 같은 일반적인 공공부조 제도는 소득이 증가할수록 지급액이 감소하는 보충급여 방식을 따르지만, 근로장려세제는 근로를 유인하기 위한 목적으로 일정 기준까지는 소득이 증가할수록 지급액이 증가하는 방식을 따른다. 흔히 소득이 증가할 때 지급액이 증가하는 구간을 점증구간, 최대지급액이 유지되는 구간을 평탄구간, 지급액이 감소하는 구간을 점감구간이라 한다([그림 2-1] 참조). 근로장려금은 부부합산 총소득금액이 가구유형별 기준금액 미만이고 가구원의 재산합계액이 2억원 미만일 때 지급된다(국세청, 2022).

[그림 2-1] 가구유형별 근로장려금 및 자녀장려금 지급가능액



자료: 국세청(2022). 근로·자녀장려금. 국세청 홈페이지. <https://www.nts.go.kr>에서 2022. 9. 10. 인출.

〈표 2-3〉 근로장려세제 및 자녀장려세제 가구유형

구분	내용
단독가구	배우자 <sup>1)</sup> 와 부양자녀 <sup>2)</sup> , 70세 이상 직계존속 <sup>3)</sup> 이 모두 없는 가구
홀벌이가구	배우자 또는 부양자녀 또는 70세 이상 직계존속이 있는 가구(배우자가 있는 경우에는 신청인 또는 배우자의 총급여액 등이 3백만원 미만이어야 함)
맞벌이가구	신청인과 배우자 각각의 총급여액 등이 3백만원 이상인 가구

주: 1) 배우자: 법률상 배우자

2) 18세 미만 부양자녀: 부양자녀의 연간 소득금액 합계액이 100만원 이하

3) 70세 이상 직계존속: 직계존속의 연간 소득금액 합계액이 100만원 이하

자료: 국세청(2022), 근로·자녀장려금, 국세청 홈페이지.

근로장려세제의 또 다른 주요 특징은 가구유형에 따라 지급액을 차등한다는 것이다(〈표 2-3〉, [그림 2-1] 참조). 배우자, 부양자녀, 70세 이상 직계존속이 없는 단독가구의 지급액이 가장 적고, 단독가구보다 홀벌이가구의 지급액이, 홀벌이가구보다 맞벌이가구의 지급액이 더 많다. 또한 총소득이 4,000만원 미만이고 부양자녀가 있을 때는 1인당 50~70만원의 자녀장려금을 지급한다(국세청, 2022).

## 나. 대상자 연령기준과 변화이력

근로장려세제의 지원대상을 보면, 2008년<sup>7)</sup> 시행 초기에는 18세 미만 자녀가 있는 가구만을 대상으로 하였으나 이후 대상자를 확대해왔다. 2011년에는 자녀가 없지만 배우자가 있는 가구를, 2012년에는 배우자와 자녀가 없는 단독가구를 지원 대상에 포함하였다(박소은, 안영, 고제이, 2021, p.42). 또한 2012년에는 60세 이상의 단독가구를 지원 대상에 포함하였으나, 2015년 50세, 2016년 40세, 2017년 30세로 단독가구 하한연령을 하향조정한 후 2018년에는 단독가구 연령기준을 폐지하였다(박소은 외, 2021, p.42). 즉, 시간에 따라 부양가족이 없거나 연령이 낮은 단독가구를 지원 대상에 추가하는 방향으로 제도의 대상포괄성이 확대된 것이다. 특히 단독가구를 지원 대상에 포함한 후 하한연령을 점진적으로 하향조정·폐지한 변화는 연령통합적 사회보장제도 개혁의 주요 사례로 평가할 만하다.

7) 이 문단의 서술에서 연도는 소득귀속연도를 의미한다.

〈표 2-4〉 근로장려세제 및 자녀장려세제의 연령기준

항목(사업)	내용	연령기준	기타기준	법령·지침
- 18세 미만 부양자녀	- 가구유형 판별 및 자녀장려금 지급에 부양자녀 유무 및 수를 반영함.	- 18세 미만	- 입양자 포함 - 부모가 없거나 부모가 자녀를 부양할 수 없을 때 손자녀 및 형제자매를 포함함. - 부양자녀의 연간 소득금액 합계액이 100만원 이하 *중증장애인의 경우 연령제한을 적용받지 않음.	- 조세특례제한법 제100조의4
- 70세 이상 직계존속	- 가구유형 판별에 70세 이상 직계존속 유무를 반영함.	- 70세 이상	- 직계존속의 연간 소득금액 합계액이 100만원 이하 - 주민등록표상의 동거가족으로 해당 거주자의 주소나 거소에서 현실적으로 생계를 같이 하여야 함. * 중증장애인의 경우 연령제한을 적용받지 않음.	- 조세특례제한법 제100조의3

자료: 국세청(2022), 근로·자녀장려금, 국세청 홈페이지; 국가법령정보센터, 조세특례제한법, 법률 제18682호.

앞서 논의하였듯이, 근로장려세제는 부양자녀 및 직계존속 유무에 따라 가구유형을 판별하여 급여를 차등 지급하고, 자녀장려세제는 부양자녀의 수에 따라 급여를 차등 지급한다. 이때 부양자녀는 연간 소득금액 합계액이 100만원 이하인 18세 미만 부양자녀를 의미하고, 직계존속은 생계를 같이 하고 연간 소득금액 합계액이 100만원 이하인 70세 이상 직계존속을 의미한다. 아동복지법 제3조(국가법령정보센터, 아동복지법, 법률 제17784호)에서 아동을 18세 미만으로 정의하고 있으므로, 부양자녀의 연령기준을 18세 미만으로 설정한 것에 큰 문제는 없다. 하지만 직계존속의 하한연령은 70세가 아니라 일반적인 노인 하한연령인 65세로 설정해야 한다는 주장이 제기될 수 있다. 현행 직계존속 하한연령 70세는 고령 노인보다 60대 저령 노인의 소득능력이 상대적으로 양호하기 때문에 60대 노부모를 반드시 피부양자로 볼 수 없다는 정책적 판단을 전제한 것으로 해석된다. 하지만 직계존속을 판정할 때 연령기준뿐만 아니라 소득기준을 함께 적용하므로, 직계존속 하한연령을 65세로 하향조정하더라도 연간 100만원을 초과하는 소득활동에 종사하는 노부모는 여전히 피부양자로 인정받을 수 없다. 따라서 일반적인 노인 연령기준보다 엄격한 70세를 직계존속 하한연령으로 정할 필요성은 그다지 크지 않다.

### 3. 아동수당, 가정양육수당, 영아수당

#### 가. 제도의 개요

[그림 2-2] 아동수당, 가정양육수당, 영아수당의 관계

### 〈제도도입 전후비교〉

(단위 : 만원)

2021년				
연령		0세	1세	2~7세
아동수당		월10		
보 육	시설미이용	가정양육수당 지원		
		월20	월15	월10
보 육	시설이용	보육료(바우처)지원		
		월50	월50	월28 ~36

➡

2022년 이후				
연령		0세	1세	2~7세
아동수당		월10		
보 육	시설미이용	영아수당 월30 ⇒ 월50 ( '22년 ) ( '25년 )	가정양육수당 지원 월10	
	시설이용	바우처 (보육료) 월50	보육료(바우처)지원 월28 ~ 월36	

\*    '22년 이후 신규도입 제도

자료: 보건복지부(2022b), 2022년 영아수당사업안내, p.4.

다음으로는 아동을 대상으로 하는 대표적인 소득보장제도인 아동수당, 가정양육수당, 영아수당을 살펴본다. 이 수당들은 우리나라의 유일한 사회수당으로서 기타 자산 기준 없이 오직 연령에 따라서만 급여를 제공한다. 먼저 아동수당은 취학 여부와 무관하게 8세 미만 아동에게 월 10만원을 지원한다(보건복지부, 2022c, pp.3-6). 가정양육수당은 보육서비스를 이용하지 않는 초등학교 미취학 아동에게 연령, 농어촌 여부, 장애 여부에 따라 10~20만원을 지원한다(〈표 2-5〉 참조). 2021년까지는 보육서비스를 이용하지 않는 미취학 아동 전체에게 가정양육수당이 지원되었으나, 2022년에는 2세 미만 아동에게 영아수당이, 2세 이상 아동에게 가정양육수당이 지원된다(〈그림 2-2〉 참조). 영아수당은 2022년 월 30만원에서 2025년 월 50만원으로 단계적으로 인상될 예정이었으나(보건복지부, 2022b, pp.3-4), 2022년 8월 보건복지부 발표에 따르면 2023년 0세 월 70만원, 1세 월 35만원, 2024년 0세 월 100만원, 1세 월 50만원의 부모급여로 개편될 예정이다(보건복지부, 2022e, p.7).

〈표 2-5〉 가정양육수당 지원금액

연령(개월)	양육수당	연령(개월)	농어촌양육수당	연령(개월)	장애아동양육수당
0~11개월	200천원	0~11개월	200천원	0~35개월	200천원
12~23개월	150천원	12~23개월	177천원		
24~35개월	100천원	24~35개월	156천원		
36개월 이상 86개월 미만	100천원	36~47개월	129천원	36개월 이상 86개월 미만	100천원
	100천원	48개월 이상 86개월 미만	100천원		
	100천원		100천원		
	100천원		100천원		

자료: 보건복지부(2022d), 2022년 보육사업안내, p.374.

## 나. 연령기준과 변화이력

아동수당은 2018년 시행 초기 소득인정액 하위 90% 가구의 6세 미만 아동을 지원 대상으로 설정하였으나, 2019년 소득인정액 조건이 폐지되었고, 2019년 9월 7세 미만, 2022년 8세 미만으로 지급 상한연령이 상향조정되었다(보건복지부, 2018b, p.3, 2019b, p.3, 2022c, p.3). 이처럼 아동수당은 주로 미취학 아동을 지원해왔으나, 점차 연령기준을 완화하여 지원 대상을 확대하고 있다. 2021년 12월 아동수당법 개정에서는 “아동이 초등학교에 진학함에 따라 증가하는 양육비 부담을 경감하지 못하고 사실상 미취학아동까지만 지급하고 있다는 한계”를 극복하기 위해 “가정의 아동 양육에 따른 경제적 부담을 경감하고 보다 많은 아동이 기본적인 권리와 복지를 누릴 수 있도록, 아동수당을 지급받는 대상 아동의 연령을 상향 조정하되, 재정 소요를 고려하여 단계적으로 확대할 필요”가 있다고 논의하였다(국가법령정보센터, 아동수당법, 법률 제 18579호). 이는 8세 미만이라는 현행 연령기준이 예산 제약을 고려한 경과적 기준일 뿐이라는 사실을 의미한다. OECD 국가들이 대체로 15~17세 미만까지 아동수당을 지원한다는 점, 아동가구의 양육부담이 학령기에 증가한다는 점을 고려할 때, 아동수당 지급 상한연령을 지속적으로 상향조정해야 할 것으로 판단된다(이영숙, 하솔잎, 고숙자, 2021, pp.112-113).

〈표 2-6〉 아동수당, 가정양육수당, 영아수당의 연령기준

항목(사업)	내용	연령기준	기타기준	법령·지침
-아동수당	- 8세 미만 아동에게 월 10만원을 지급함.	- 8세 미만(0~95개월)	- 없음.	- 아동수당법 제4조 - 아동수당사업안내
-가정양육수당	- 어린이집 등을 이용하지 않는 초등학교 미취학 86개월 미만 아동에게 연령, 농어촌 여부, 장애 여부에 따라 월 10~20만원을 지급함.	- 86개월 미만	- 초등학교 미취학 - 어린이집, 유치원, 종일제 아이돌봄서비스 등을 이용하지 않고 가정에서 양육되는 영유아	- 보육사업안내
-영아수당	- 2세 미만 아동에게 월 30만원을 지급함. - 단, 보육서비스를 이용할 경우 보육료 바우처를 전액 지원함.	- 2세 미만(0~23개월)	- 없음.	- 아동수당법 제4조 - 영아수당사업안내

자료: 다음을 토대로 정리하였다.

- 아동수당: 국가법령정보센터, 아동수당법, 법률 제18579호: 보건복지부(2022c), 아동수당사업안내, pp.3-6.
- 가정양육수당: 보건복지부(2022d), 2022년 보육사업안내, p.374.
- 영아수당: 국가법령정보센터, 아동수당법, 법률 제18579호: 보건복지부(2022b), 영아수당사업안내, pp.4-6.

가정양육수당은 보육료 지원과의 형평성 문제에 대한 대응으로 2009년에 시행되었다. 시행 초기에는 차상위계층 0~1세 아동을 지원하였으나, 2011년 차상위계층 0~2세 아동으로, 2013년 전체 미취학 아동으로 지원 대상이 확대되었다(김미곤 외, 2019, p.331). 가정양육수당은 보육료 지원에 대한 대체 급여 성격의 지원이므로, 2013년 전체 미취학 아동으로 지원 대상이 확대됨에 따라 제도의 대상포괄성이 완전해진 것으로 평가할 수 있다. 또한 영아기 양육부담이 상대적으로 크고 보육료 지원단가가 상대적으로 높다는 점을 고려하면, 대체로 아동이 어릴수록 더 많은 금액을 지원하는 현행 기준 역시 수용가능할 것으로 판단된다.

한편, 2022년 시행된 영아수당 역시 0~1세 영아에 대해 상대적으로 높은 수준의 급여를 지급해야 한다는 정책적 판단을 전제한 것으로 해석할 수 있다. 2021년 12월 아동수당법 개정에서는 “2세까지는 보호자의 경제적 부담 등 양육부담이 크기 때문에 아동수당의 지급금액을 상향조정”해야 하고, “영아기 특성상 종일·밀착 돌봄이 필요하고 부모가 가정양육을 선호하고 있어 실제 영아의 어린이집 이용률은 0세 3.4퍼센트, 1세 36.6퍼센트로 매우 낮은 상황”임을 고려하여 “아동을 양육하는 가정의 양육에 따른 경제적 부담을 경감하고, 양육방식의 선택권을 보장하기 위하여” 영아수당을 시행한다고 논의하였다(국가법령정보센터, 아동수당법, 법률 제18579호). 앞서 언급한 것



처럼, 영아수당은 대체로 0~1세의 급여 수준을 더욱 증가시킨 가정양육수당과 유사하므로, 0~1세의 보육료 지원단가가 44~50만 원으로 2세의 36만원, 3~5세의 26~28만원보다 훨씬 높다는 점(보건복지부, 2022d, p.332)을 고려할 때 2022년 현재 영아수당의 급여 수준을 대체로 수용할 수 있을 것으로 판단된다. 하지만 향후 0세 100만원, 1세 50만원 수준의 부모급여로의 확대 개편은 단순히 보육료 지원단가와 형평성만으로 정당화하기는 어렵다. 큰 틀에서 아동소득보장을 강화하기 위해서는 첫째, 아동수당 지급 상한연령 상향조정 등과 같이 영유아기에서 학령기로 지원을 확대하는 접근과 둘째, 출산 후 양육부담이 집중되는 영아기에 대한 지원을 강화하는 접근을 생각해볼 수 있다. 이에 대해서는 영아기, 유아기, 학령기의 소득 및 지출 변화 실태와 아동빈곤 완화, 저출산 대응 등 정책 목표를 종합적으로 고려한 신중한 평가가 필요하다.

#### 4. 장애인연금, 장애수당, 장애아동수당

##### 가. 제도 개요

다음으로는 장애인연금, 장애수당, 장애아동수당과 같이 장애인을 지원하는 소득보장제도를 살펴본다. 우선, 장애인연금은 소득 및 재산이 일정 기준 이하인 중증장애인에게 소득을 보전하는 기초급여와 장애로 인한 추가비용을 보전하는 부가급여를 지원한다. 기초급여는 최대 307,500원이고, 부가급여는 2~14만원이지만 65세 이상 생계·의료급여 수급자에 대해서는 훨씬 더 많은 387,500원을 지급한다(보건복지부, 2022f, pp.5~21).<sup>8)</sup> 장애인연금의 소득인정액 기준은 2022년 단독가구 122만원, 부부가구 195.2만원으로(보건복지부, 2022f, p.14), 중증장애인의 하위 70% 수준으로 결정되었다(국가법령정보센터, 장애인연금법, 법률 제18221호). 소득 보전 성격의 기초급여는 단독가구에 비해 부부가구의 급여액을 20% 감액하지만, 추가비용 보전 성격

8) 65세 이상 생계·의료급여 수급자에게 훨씬 높은 수준의 부가급여를 지급하는 이유는 다음과 같다. 장애인 연금을 받는 중증장애인이 65세가 되면 장애인연금 기초급여를 유사한 성격의 기초연금으로 전환하여 지급한다(보건복지부, 2022f, p.17). 그런데 국민기초생활보장제도 소득조사에서 장애인연금을 소득으로 산정하지 않지만 기초연금을 소득으로 산정하기 때문에, 국민기초생활보장제도 수급자인 중증장애인은 65세가 되어 장애인연금 기초급여가 기초연금으로 전환되면 국민기초생활보장제도 소득인정액이 증가하여 생계급여가 삭감된다. 이를 보전하기 위해 생계급여 감소분에 해당하는 금액을 장애인연금 부가급여로 추가적으로 지급하는 것이다(오옥찬, 이재은, 2016, p.33).

의 부가급여는 부부감액을 적용하지 않는다(보건복지부, 2022f, p.17, p.21).

중증장애인이 아닌 장애인의 경우 국민기초생활보장제도 수급자 및 차상위계층에게 재가 수급자 월 4만원, 시설 수급자 월 2만원의 장애수당을 지원한다(보건복지부, 2022f, pp.193-197). 또한 국민기초생활보장제도 수급자 및 차상위계층 장애아동에게는 월 3~22만원의 장애아동수당을 지원한다(보건복지부, 2022f, pp.233-235). 장애 정도와 무관하게 장애아동수당을 받을 수 있지만, 지급액은 소득수준과 장애 정도에 따라 달라진다(보건복지부, 2022f, p.235).

〈표 2-7〉 장애인연금, 장애수당, 장애아동수당의 연령기준

항목(사업)	내용	연령기준	기타기준	법령·지침
- 장애인연금 기초급여	- 저소득 중증장애인에게 월 최대 307,500원을 지급함.	- 18세 이상 64세 이하	- 중증장애인 - 본인과 배우자의 소득인정액이 선정기준액 이하 - 직역연금 수급권자 및 배우자 제외	- 장애인연금법 제 4조 - 장애인연금사업 안내
- 장애인연금 부가급여	- 저소득 중증장애인에게 월 2~14만원을 지급함. * 65세 이상 생계·의료급여 수급자는 월 387,500원을 지급함.	- 18세 이상	- 중증장애인 - 본인과 배우자의 소득인정액이 선정기준액 이하 - 직역연금 수급권자 및 배우자 제외	- 장애인연금법 제 4조 - 장애인연금사업 안내
- 장애수당	- 중증장애인이 아닌 저소득 장애인에게 월 2~4만원을 지급함.	- 18세 이상 * 18~20세 초·중등교육법 제2조에 따른 학교의 재학생 제외	- 중증장애인이 아닌 장애인 - 국민기초생활보장제도 수급자 및 차상위계층	- 장애인복지법 시행령 제30조 - 장애인연금사업 안내
- 장애아동수당	- 저소득 장애아동에게 월 3~22만원을 지급함.	- 18세 미만 * 20세 이하 초·중등교육법 제2조에 따른 학교의 재학생 포함	- 장애인 - 국민기초생활보장제도 수급자 및 차상위계층	- 장애인복지법 시행령 제30조 - 장애인연금사업 안내

자료: 다음을 토대로 정리하였다.

- 장애인연금 기초급여: 국가법령정보센터, 장애인연금법, 법률 제18221호; 보건복지부(2022f), 장애인연금사업안내, pp.5-35.
- 장애인연금 부가급여: 국가법령정보센터, 장애인연금법, 법률 제18221호; 보건복지부(2022f), 장애인연금사업안내, pp.5-35.
- 장애수당: 국가법령정보센터, 장애인복지법 시행령, 대통령령 제32899호; 보건복지부(2022f), 장애인연금사업안내, pp.193-197.
- 장애아동수당: 국가법령정보센터, 장애인복지법 시행령, 대통령령 제32899호; 보건복지부(2022f), 장애인연금사업안내, pp.233-235.

## 나. 연령기준과 변화이력

지금까지 살펴본 바와 같이, 장애인 소득보장제도는 크게 장애아동을 지원하는 장애아동수당, 18세 이상 경증장애인을 지원하는 장애수당, 18세 이상 중증장애인을 지원하는 장애인연금으로 구성되어 있다. 장애아동수당은 기본적으로 18세 미만을 지원하지만, 초등학교, 중학교, 고등학교, 특수학교 등의 재학생은 20세까지 지원한다. 아동복지법 제3조(국가법령정보센터, 아동복지법, 법률 제17784호)에서 아동을 18세 미만으로 규정하였으므로, 장애아동수당의 연령기준을 18세 미만으로 설정한 것은 적절하다고 판단된다. 또한 18세 이상이더라도 초·중·고등학교 및 특수학교에 재학 중인 장애인의 생활 실태 및 욕구가 18세 미만 장애아동과 유사할 것이므로, 20세 이하 재학생을 지원 대상에 포함하는 기준 역시 대체로 타당하다. 다만 재학생 상한연령을 반드시 20세로 설정해야 할 근거를 찾기는 어렵지만, 연령이 증가할수록 장애인의 생활 실태 및 욕구가 장애아동과 달라질 것이므로 재학생 상한연령을 설정해야 할 필요성은 인정된다. 또한 18~20세 중증장애인 재학생은 장애아동수당과 장애인연금 중 하나를 선택하여 신청할 수 있다(보건복지부, 2022f, p.233).

18세 이상 장애인은 장애 정도에 따라 장애수당 또는 장애인연금을 지원받을 수 있다. 장애수당과 장애인연금 부가급여의 경우 상한연령이 없지만, 장애인연금 기초급여의 경우 64세의 상한연령이 존재한다. 장애수당 및 장애인연금 부가급여와 달리 장애인연금 기초급여의 상한연령을 64세로 규정한 것은 65세 이상 중증장애인은 유사한 성격의 기초연금으로 전환하여 지급하기 때문이다(보건복지부, 2022f, p.17). 이를 고려하면, 장애수당 및 장애인연금의 실질적인 연령기준은 18세 이상인 것으로 해석할 수 있다. 큰 틀에서 장애아동의 경우 소득 보전 급여가 불필요하지만 추가비용 보전 급여를 좀 더 관대하게 지원해야 할 필요성이 인정되므로, 장애아동을 지원하는 장애아동수당과 성인 장애인을 지원하는 장애수당 및 장애인연금을 분리하여 운영하는 것이 대체로 타당하다.

## 5. 국민연금

### 가. 제도 개요

국민연금은 개인 혹은 가족 단위로 해결하기 어려운 다양한 사회적 위험 발생으로 인해 국가개입의 필요성이 높아진 것에서 시작되었다. 이에 모든 국민을 노후에 빈곤으로부터 보호하고, 적정한 생활수준을 보장하고자 공적 노후소득보장의 제도적 장치를 국가가 마련하게 된 것이다. 국민연금은 전 국민을 대상으로 하며, 가입자가 노령, 장애, 사망과 같은 사회적 위험에 처하여 소득이 감소 또는 상실되는 경우, 본인과 그 유족에게 경제적으로 안정적인 생활을 보장할 수 있도록 연금형태의 급여를 제공하는 대표적인 노후소득보장제도를 말한다(국민연금법 제1조).

### 나. 대상자 연령기준과 변화이력

#### 1) 가입 측면

국민연금은 ‘18세 이상 60세 미만’이면 사업장가입자 및 지역가입자, 임의가입자가 될 수 있으며(법 제8조, 제9조, 제10조), 이 중 18세 이상 27세 미만인 자로서 학생이거나 군 복무 등의 사유로 소득이 없으면 적용제외가 될 수 있다. 사업장가입자와 임의가입자는 ‘60세가 된 때’ 가입자 자격을 상실한다고 법에 명시되어 있기 때문에 국민연금 가입자 또는 가입자였던 자로, 60세가 된 자 - 현재 의무가입대상에서 제외 - 는 65세가 될 때까지 임의계속가입자가 될 수 있다(법 제13조 제1항). 따라서 60세 이상 노인 중 노령연금 수급권을 획득하지 못하였거나, 획득하였어도 급여수준이 낮은 경우에는 소득활동과 무관하게 자발적으로 보험료를 납부하여 가입자 자격을 유지할 수 있다. 이상의 국민연금의 가입종별 요건을 상세하게 정리하면 아래 <표 2-8>과 같다. 국민연금의 가입요건은 연령 기준 외에도 소득수준, 근로기간 및 근로시간을 고려하여 결정된다.

〈표 2-8〉 국민연금 가입자의 종별 구분

구분	종류	가입요건
사업장 가입자	-당연적용 사업장가입자	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 근로자 1인 이상 사용하는 사업장에 종사하는 18세 이상 60세 미만의 근로자와 사용자</li> <li>- 18세 미만 근로자도 사업장가입자 당연적용대상이나, 본인의 희망에 의해 적용제외 및 재가입 가능</li> <li>- 일용근로자 및 1개월 미만의 기간을 정하여 사용되는 근로자 중 1개월 이상 계속 사용되면서, 월 8일 이상 또는 월 60시간 이상 근로하거나 1개월 동안 소득이 보건복지부장관이 고시하는 소득 이상인 자</li> <li>- 3개월 이상 근로를 제공하는 사람으로서 「고등교육법」 제14조 제2항에 따른 강사</li> </ul>
	-임의적용 사업장가입자	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (월 60시간 미만 단시간근로자) 3개월 이상 근로를 제공하는 사람으로서 사용자 동의를 받아 가입한 자</li> <li>- (복수사업장 합산 60시간 이상 단시간근로자) 둘 이상의 사업장에서 1개월 소정근로시간의 합이 60시간 이상인 단시간근로자로 본인이 희망하여 가입한 자</li> </ul>
지역가입자	-당연적용 지역가입자	- 18세 이상 60세 미만인 자로 사업장가입자가 아닌 자
	-특별적용 지역가입자	<ul style="list-style-type: none"> <li>- '95.7.1. 현재 60세 이상 65세 미만의 농·어업인으로서 '95.12.31.까지 공단에 신청하여 가입한 자</li> <li>- '99.4.1. 현재 60세 이상 65세 미만인 자로서 '00.3.31.까지 공단에 신청하여 가입한 자</li> </ul>
임의가입자	-국내에 거주하는 국민으로서 18세 이상 60세 미만인 자 중 사업장가입자 및 지역가입자가 아닌 자로 본인이 희망하여 가입한 자	
임의계속 가입자	-사업장임의 계속가입자	- 국민연금 가입사업장에 종사하는 60세 이상의 자로 65세에 달할 때까지 공단에 신청하여 가입한 자
	-지역임의 계속가입자	- 지역가입자 요건을 갖춘 60세 이상인 자로서 65세에 달할 때까지 공단에 신청하여 가입한 자
	-기타임의 계속가입자	- 사업장 및 지역 임의계속가입자를 제외한 60세 이상의 자로 65세에 달할 때까지 공단에 신청하여 가입한 자
	※ 특수직종근로자로서 노령연금수급권을 취득한 자는 60세 미만이라도 임의계속가입자가 될 수 있음	

자료: 국민연금공단(2022), 2022년 직무교재: 자격관리 I.

2) 수급 측면<sup>9)</sup>

## (1) 노령연금

국민연금의 노령연금은 가입기간이 10년 이상인 가입자 또는 가입자였던 자가 일정한 급여지급연령에 도달하는 경우, 노후소득보장을 위해 지급하는 연금급여로서 연금액은 가입기간과 가입기간 당시 소득수준에 의해 결정된다. 다만, 가입기간이 10년 이상인 가입자 또는 가입자였던 자로, 55세 이상인 자가 ‘소득이 있는 업무’에 종사하지 않으면 본인이 희망하는 경우 60세 도달 전에 일정 금액의 연금을 받을 수 있다(법 제 61조 제2항). 이 같은 조기노령연금은 연금급여를 빨리 받는 대신, 급여액에서 일정 비율이 삭감 - 연령별 지급률 인하 적용 - 되어 지급된다. 55세 기준으로 70% 지급률이 적용되며, 연령이 1세 증가할 때마다 6%씩 가산되는 구조이다(〈표 2-9〉 참조).<sup>10)</sup>

이와 반대로, 수급개시연령 이후에도 수급을 연기하고 싶은 경우, 수급을 늦추는 대신 일정 비율 증액된 급여(‘연기연금’)를 받을 수 있다.<sup>11)</sup> 노령연금 수급권자로서 60세 이상 65세 미만인 자가 연금지급의 연기를 희망하는 경우, 65세 도달 전까지의 기간에 대하여 연금의 전부 또는 일부 지급을 연기할 수 있다(법 제62조). 2012년 7월 1일 전까지는 소득이 있는 업무에 종사하는 재직자노령연금 수급권자에 한해 지급 연기가 허용되었으나, 이후에는 60세 이상 65세 미만의 (조기)노령연금 수급권자로 신청대상의 범위가 확대되었다.<sup>12)</sup>

〈표 2-9〉 조기노령연금의 연령별 지급률 변화

수급개시연령	55세	56세	57세	58세	59세	월가산율
‘07.7.23. 이전 조기노령 수급권 취득자	75%	80%	85%	90%	95%	-
‘07.7.23. 이후 조기노령 수급권 취득자	70%	76%	82%	88%	94%	1개월마다 0.5% 가산

자료: 국민연금공단(2022), 2022년 직무교재: 자격관리 I.

9) 연령기준에 초점을 맞추기 위해 노령연금, 부양가족연금, 유족연금을 중심으로 서술하였으며, 장애연금, 사망일시금, 반환일시금 내용은 제외하였다.

10) 2007년 개혁 이전까지는 1세별 5%의 감액률이 적용되었다.

11) 50%, 60%, 70%, 80%, 90%, 100% 범위에서 노령연금액을 연기할 수 있다. 또한 연기연금 신청횟수를 1회로 제한했었으나 2022년 6월 22일부터 신청횟수 제한은 폐지되었다.

12) 단, 60세 미만의 조기노령연금 수급자는 신청대상에서 제외된다.

1998년 제1차 국민연금 개혁이 실시됨에 따라 60세였던 수급개시연령이 65세로 점차 연장되는 구조를 갖게 되었다. 2013년부터 5년 단위로 1세씩 연장되어 2033년에는 만 65세에 도달하게 된다. 이 같은 방침에 따라 1953년생부터 단계적으로 노령연금의 수급개시연령이 연장되어 1969년생부터는 65세가 되어야 노령연금 수급이 가능하다. 2011년 12월, 수급개시연령 상향조정방식을 출생연도에 따라 조정하게 하였는데, 이에 따라 1953년생부터 4년 단위로 1세씩 연장되고 있다(부칙 제8조 등)(〈표 2-10〉 참조).

〈표 2-10〉 국민연금 수급개시연령의 변화

출생 연도	지급 연령	해당 연도	출생 연도	지급 연령	해당 연도	출생 연도	지급 연령	해당 연도	출생 연도	지급 연령	해당 연도
1953	61세 (56세)	2014	1957	62세 (57세)	2019	1961	63세 (58세)	2024	1965	64세 (59세)	2029
1954		2015	1958		2020	1962		2025	1966		2030
1955		2016	1959		2021	1963		2026	1967		2031
1956		2017	1960		2022	1964		2027	1968		2032

주: 괄호 안의 연령은 조기노령연금 기준

## (2) 부양가족연금과 유족연금

부양가족연금은 수급권자에 의해 생계를 유지하고 있는 부양가족에게 지급하는 부가급여이다. 노령연금, 장애연금(장애등급 1~3등급), 유족연금 등 계속적 지급을 전제로 한 연금급여에는 부양가족연금액이 추가된다.<sup>13)</sup> 부양가족연금은 소득수준, 가입기간 등과 관계없이 정액으로 지급된다.

부양가족연금은 수급권자와 혼인관계 또는 부모-자녀관계에 있는 경우에 한하여 지급된다. 이러한 가족관계와 더불어 연령기준을 부과하고 있다. 배우자의 경우에는 연령기준이 적용되지 않으나, 수급권자의 자녀 자격은 자녀의 나이가 19세 이하인 경우에만 적용된다. 또한 수급권자의 부모 자격은 60세 이상이어야 하고 노령연금 수급개시 연령 상향조정에 맞추어 현재 5년마다 1세씩 상승하도록 설계되어 있다.

13) 60세 이상 65세 미만 소득활동 종사자에게 지급되는 노령연금, 분할연금, 반환일시금, 사망일시금, 장애 일시보상금과 같이 일시금으로 지급되는 급여에는 부양가족연금이 지급되지 않는다.

다음으로 유족연금은 수급권자가 사망할 경우 유족이 받는 급여를 말한다. 유족연금은 수급권자의 배우자, 자녀, 부모, 손자녀, 조부모가 받을 수 있는데, 이 중 최우선 순위자에게만 지급된다. 유족연금의 수급권은 사망한 수급권자와의 가족관계와 더불어, 연령기준이 적용되고 있다. 우선 배우자의 경우 최초 3년 간 지급된 후 중단되었다가, 55세부터 지급이 재개된다. 자녀는 연령이 25세 미만인 경우에만, 부모 또는 조부모는 연령이 60세 이상인 경우에만, 손자녀는 19세 미만인 경우에만 유족연금을 받을 수 있다. 부양가족연금의 자녀와 부모, 유족연금의 (손)자녀와 (조)부모 연령기준은 장애2급 이상인 경우에는 적용하지 않는다.

그동안 유족연금 수급권자의 연령기준은 변화해왔다. 이전에는 여성배우자의 경우 최초 5년간 급여를 받고 50세부터 다시 받을 수 있었고, 남성배우자는 60세 이상 혹은 장애 2급 이상인 경우에만 유족연금을 받을 수 있었다. 그러나 2007년 개정으로, 남녀 모두 현재와 같은 조건으로 수급자격이 조정되었다. 자녀에 대한 유족연금은 지난 2012년 지급자격(지급기간)이 18세에서 19세까지로 상향조정된 이후, 2016년에 다시 25세까지로 확대되었다(송효진, 황정미, 김수정, 박광동, 김은지, 김영란, 박복순 외, 2021, pp.95-98).

그 결과 부양가족연금의 자녀 인정 연령기준 19세와 유족연금에서 자녀의 연령기준 24세, 손자녀 연령 19세 등은 동일한 상태(피부양상태)를 측정하기 위해 서로 다른 연령기준을 사용한 사례라고 할 수 있으므로, 이에 대한 개선이 필요하다. 나아가 부양가족 또는 유족의 자격으로 현행 부부관계 및 친족관계, 그리고 부모여부에 한한 것으로서 동거 규정 등에 더하여 연령 기준을 부과하는 것 자체의 타당성을 검토할 필요가 있다. 동일 연령집단 내에서도 사회경제적 상황의 편차가 큰 점을 고려하면, 연령을 통한 수급자격 제한의 타당성은 약화될 수밖에 없을 것이다.



〈표 2-11〉 국민연금제도의 연령기준

항목 (사업)	내용		연령기준	기타기준	법령·지침
가입 측면	- 사업장가입자, 지역가입자		-18세 이상 60세 미만	- 근로시간 및 근로기간, 소득기준 적용	- 국민연금법 제8조, 제9조
	- 임의가입자		-18세 이상 60세 미만	- 사업장가입자 또는 지역가입자가 아닌 경우	- 국민연금법 제10조
	- 임의계속가입자		-60세 이상 65세 미만	-	- 국민연금법 제13조
수급 측면 -노령연금	- 가입기간이 10년 이상인 가입자 또는 가입자였던 자에 대하여 노령연금을 지급		-60세가 된 때	-	- 국민연금법 제61조 제1항
	- 가입기간이 10년 이상인 가입자 또는 가입자였던 자에 대하여 급여를 감액하여 조기노령연금을 지급		-55세가 될 때	- 대통령령으로 정하는 소득이 있는 업무에 종사하지 않아야 함	- 국민연금법 제61조 제2항
	- 노령연금의 수급권자로서 연금지급 연기를 희망하는 경우, 급여를 증액하여 연기연금을 지급		-60세 이상 65세 미만	-	- 국민연금법 제62조
-부양가족연금	- 수급권자에 의해 생계를 유지하고 있는 부양가족에게 정액 지급	배우자	-없음	- 국민연금수급권자가 아닌 경우 - 사실혼 배우자 포함	- 국민연금법 제52조
		자녀	-19세 미만 또는 장애2급이상	- 배우자가 혼인 전에 얻은 자녀 포함	
		부모	- 60세 이상 또는 장애2급이상	- 부모 또는 배우자부모로서 주민등록표상 세대를 같이 함. - 부모의 연령은 노령연금지급연령과 동일하므로 2013년부터 5년마다 1세 상향	
-유족연금	-노령연금 수급권자 사망 시 그 유족에게 지급함. -최우선 순위자만 지급함.	배우자	- 최초 3년간, 55세 이상	-	- 국민연금법 제73조
		자녀	- 25세 미만 또는 장애2급이상	-	
		부모(조부모)	- 60세 이상 또는 장애2급이상	-배우자 부모(조부모) 포함	
		손자녀	- 19세 미만 또는 장애2급이상	-	

## 6. 기초연금

기초연금은 노인에게 안정적인 소득기반을 제공함으로써 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진하기 위한 목적(기초연금법 제1조)으로 2014년 7월 도입되었다.

기초연금은 ‘만 65세 이상’이라는 연령 기준 외에도 소득에 기초한 선별기준을 모두 충족해야 급여가 지급된다. 가구의 소득인정액이 선정기준액(단독가구는 180만원, 부부가구는 288만원) 이하여야 하고, 이는 만 65세인 사람 중 기초연금 수급자가 100분의 70 수준이 되도록 보건복지부장관이 정하여 고시하는 금액을 기준으로 한다(보건복지부, 2022). 단, 공무원, 사립학교 교직원, 군인, 별정우체국직원 등 직역연금의 수급권자와 그 배우자는 기초연금 지급대상에서 제외된다(법 제3조 제3항). 부부가구의 경우, 단독가구와의 생활비 차이를 감안하여 각각 산정된 급여액의 20%를 감액하여 지급한다. 또한 기초연금 수급자와 비수급자 간에 기초연금 수급으로 인해 발생할 수 있는 소득역전을 최소화하기 위해, 소득인정액과 기초연금액(부부 2인 수급 가구는 부부감액 이후)을 합한 금액과 선정기준액의 차이만큼을 감액하고 있다.

〈표 2-12〉 기초연금제도의 연령기준

항목 (사업)	내용	연령기준	기타기준	법령·지침
기초연금	- 노인에게 기초연금 급여를 지급하여 안정적인 소득기반을 제공, 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진함(월 최대 단독가구 307,500원, 부부가구 492,000원 지급)	-65세 이상	- (소득요건) 가구의 소득인정액이 선정기준액 이하인 경우 - 선정기준액: 단독가구 180만원, 부부가구 - 특수직역연금 수급권자 및 그 배우자는 대상에서 제외	- 기초연금법 제3조

자료: 보건복지부(2022), 2022 기초연금 사업안내, 보건복지부.

기초연금의 지급연령은 과거 노령수당, 경로연금, 기초노령연금 지급연령을 그대로 따르고 있다. 도입 이후 연령기준은 변화하지 않았으며, 선정기준액, 급여수준 결정을 위한 연세 감액 등 기타 선별기준이 조금씩 변화해 왔다.

기초연금은 역시 공적 노후소득보장제도의 하나라는 점에서 고령자를 구분하는 기

준, 즉 연령으로 급여지급 여부를 결정하는 것은 크게 문제되지 않는다. 다만 급속한 인구고령화 등 사회경제적 변화, 재정상황에 따라 지급연령은 지금보다 더 늦춰질 가능성이 존재한다.

## 제2절 실업보호 및 일자리 관련 정책의 연령기준

### 1. 고용보험<sup>14)</sup>

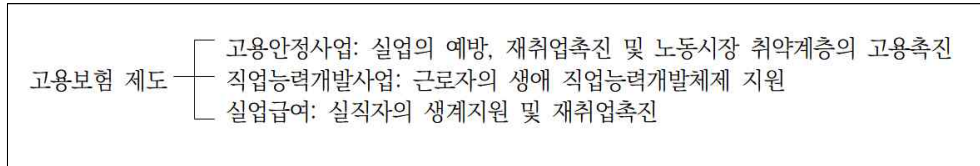
#### 가. 제도 개요

고용보험은 실직근로자에게 실업급여를 지급하는 전통적 의미의 실업보험 사업 외에 적극적인 취업알선을 통한 재취업의 촉진과 근로자의 고용안정을 위한 고용안정사업, 근로자의 직업능력개발사업 등을 상호 연계하여 실시하는 사회보험제도를 말한다. 즉, 실업보험은 단순히 실직자에 대하여 생계를 지원하는 사후적·소극적 사회보장제도에 그치는 반면, 고용보험은 실직자에 대한 생계지원은 물론 재취업을 촉진하고, 더 나아가 실업의 예방 및 고용안정, 노동시장 구조 개편, 직업능력개발을 강화하기 위한 사전적·적극적 차원의 노동시장정책의 수단이라 할 수 있다(고용노동부, 2021)(〈그림 2-3〉 참조).

이와 더불어 고용보험에서는 여성근로자가 임신·출산 시 안정적으로 일할 수 있는 고용기반을 마련하기 위해 모성보호 및 일·가정 양립 지원을 실시하고 있다. 모성보호 정책은 출산전후휴가, 임신부의 시간외근로 금지 및 야간이나 휴일근로 제한, 보건상 유해·위험한 사업 사용금지, 생리휴가, 육아시간 등이 해당된다. 일·가정 양립 지원은 육아휴직, 육아에 필요한 직장보육시설 설치 등이 해당된다.

14) 대상자 연령기준을 특정하여 고용보험기금으로 운영 중인 사업에 한하여 서술하였다.

[그림 2-3] 고용보험제도의 기본 구조



자료: 고용노동부(2021), 2021 고용보험백서.

## 나. 대상자 연령기준과 기타 선별기준

1인 이상 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장은 고용보험의 적용대상이 될 수 있다. 근로자를 고용하는 모든 사업 또는 사업장에 대한 적용을 원칙으로 하고 있어 고용보험의 당연적용사업장은 사업이 개시되거나 사업이 적용요건을 충족하게 되었을 때 사업주 또는 근로자 의사에 관계없이 자동적으로 고용보험 관계가 성립된다. 고용보험은 법에서 65세 이후에 고용(65세 전부터 피보험 자격을 유지하던 사람이 65세 이후에 계속 고용된 경우는 제외)되거나 자영업을 개시한 사람을 적용대상에서 제외하고 있다. 여기서 구직급여는 제외되나, 고용안정·직업능력개발 사업은 가입자격을 유지할 수 있다.

실업급여 수급기간은 연령(50세 기준)과 고용보험 피보험기간에 따라 차등적용되어 50세 이상 및 장애인은 10년 이상 가입 시 최대 270일 동안 급여수급이 가능하다(〈표 2-13〉 참조). 50세 이상에 대하여 더 관대하게 급여를 지급하는 이유는 이들이 타 연령대와 비교할 때 재취업 가능성이 낮다고 판단하기 때문이다.

〈표 2-13〉 연령 및 피보험기간에 따른 구직급여 수급기간

구분	1년 미만	1년 이상 3년 미만	3년 이상 5년 미만	5년 이상 10년 미만	10년 이상
50세 미만	120일	150일	180일	210일	240일
50세 이상 및 장애인	120일	180일	210일	240일	270일

주: 이직일 2019.10.1. 이후  
자료: 저자 작성

그 외 고용안정·직업능력개발사업은 고령자 고용유지 및 촉진을 위해 고령자 계속 고용장려금과 고령자 고용지원금을 실시하고 있다(〈표 2-14〉 참조). 정년이 60세로 연장됨에 따라 대개 60세 이상 고령자를 고용하는 사업장에 대하여 보조금을 지급하는 방식으로 지원이 이루어진다.

〈표 2-14〉 고령자 고용 관련 고용안정·직업능력개발사업

구분	내용
고령자 계속고용장려금	고용보험법 제23조에 따라 사업주가 정년을 연장 또는 폐지하거나 정년의 변경 없이 정년에 도달한 근로자를 계속하여 고용하거나 재고용하는 경우에는 그 비용의 일부를 지원할 수 있음 - 우선지원대상기업 및 중견기업 대상 - 정년제도를 운영, 노사합의로 도입한 계속고용제도 <sup>15)</sup> 를 취업규칙, 단체협약 등에 명시하는 경우 - 계속고용제도의 시행일 이후 변경전 기준 정년에 도래한 근로자를 계속 고용하는 경우
고령자 고용지원금 (2022년 1월부터 시행)	고용보험법 제23조에 따라 무기계약 또는 고용기간이 1년을 초과하는 60세 이상인 근로자를 고용노동부령으로 정하는 기준 이상으로 고용하는 사업주에 대하여 그 고용에 필요한 비용의 일부를 지원할 수 있음

자료: 저자 작성.

실업급여는 고용보험 적용사업장에서 실직 전 18개월(초단시간의 경우, 24개월) 중 피보험단위기간이 통산 180일 이상이며, 근로 의사 및 능력이 있고(비자발적 이직), 적극적인 재취업활동(구직활동)에도 불구하고 취업하지 못한 상태일 때 지급된다. 육아휴직의 경우에도 자녀연령 외 휴직 개시일 이전 피보험단위기간이 모두 합쳐 180일 이상이어야 한다.

15) 정년을 운영중인 사업주가 ① 정년을 연장 또는 ② 폐지하거나 ③정년에 도달한 근로자를 6개월 이내 재고용하는 제도를 취업규칙 등에 두는 것을 말하며, 이 중 기업 사정에 맞게 선택, 운영할 수 있다.

## 다. 대상자 연령기준의 변화 이력<sup>16)</sup>

### 1) 실업급여, 고용안정·직업능력개발사업

1995년 고용보험 도입 당시, 고용보험이 적용되는 상한연령기준은 60세였으나, 60세 이전에 고용이 시작된 근로자는 적용대상에 포함하였다. 단, 60세 이후 신규 고용된 경우에는 적용대상에서 제외하였다. 1997년 1월부터는 60세 이전에 고용되어 고용보험에 계속 가입하였더라도 피보험자가 65세가 되면 적용제외되는 것으로 바뀌어 오히려 적용대상 범위가 축소되었다. 그 이면에는 65세 이상 고령자의 경우, 생산가능 연령대의 직업과 유사한 직업을 알선하는 것이 어렵다는 판단이 있었다(전광석, 2016; 이승호 외, 2021 재인용). 2004년 1월에는 급속한 인구고령화, 고령자의 재취업 확대, 동일 연령대 근로자에 대한 형평성 등을 고려하여 60세 이후 신규 고용된 경우에도 65세가 될 때까지 고용보험에 가입할 수 있게 되었다(노동부, 2003). 2006년에는 65세 이상 고령자의 취업지원을 위해 고용안정사업과 직업능력개발사업에 한하여 적용상한 연령을 폐지하였다.<sup>17)</sup> 이상의 내용을 정리하면 아래 <표 2-15>과 같다.

<표 2-15> 고용보험 적용대상의 상한연령 기준 변화

시기	주요 변화
1995년	상한연령: 60세(계속고용 포함) - 단, 60세 이후에 새로 고용된 경우 적용제외
1997년	상한연령: 60세 / 65세 - 취업시점은 60세, 지급대상 상한은 65세
2004년	상한연령: 65세 - 60세 이후 새로 고용되었더라도 65세까지 적용
2006년	상한연령: 65세(구직급여에 한함) - 단, 실업보험사업을 제외한 고용안정·직업능력개발사업의 적용대상 상한연령 기준 폐지
2013년	상한연령: 65세(계속고용 포함) - 기존에는 65세 이후에 퇴직하면 실업급여를 받을 수 없었으나, 65세 이전에 고용되거나 자영업을 개시한 경우, 65세가 지나 실직 또는 폐업을 하더라도 실업급여 수급이 가능해짐
2019년	상한연령: 65세(지침 구체화) - 단, 65세 이후의 고령근로자가 65세 전부터 피보험 자격을 계속 유지하더라도, 65세 이후에 계속 고용되거나 자영업을 개시한 경우에는 실업급여를 적용하지 않는다는 규정 추가

자료: 이승호 외(2021), 65세 이상 고령자의 고용보험 적용에 관한 연구. p.23. 표 2-2.

16) 대상자 연령기준의 변화 이력과 변화 이유에 관한 내용은 이승호 외(2021)를 참조하여 작성하였다.

17) 두 사업의 보험료 부담은 사용자에게만 주어진다.

## 2) 모성보호 및 일·가정 양립 지원

고용보험에서 실시하는 모성보호 및 일·가정 양립 지원에서 별도의 연령기준이 있는 것은 육아휴직 시 자녀 연령에 국한되어 적용된다. 육아휴직은 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하 자녀를 둔 근로자가 자녀 양육을 위해 최대 1년 간 사용할 수 있다. 2010년 2월 이후, 육아휴직 자녀 대상 연령은 생후 3세 미만이던 것에서 만 6세 이하의 초등학교 취학 전 자녀로, 2014년 1월부터는 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀로 그 대상이 확대되었다. 육아기 근로시간 단축 역시 자녀 연령이 이와 동일하며, 자녀 1명당 육아휴직과 이를 합산하여 최대 2년까지 사용이 가능하다.

고용보험에서 육아휴직제도를 실시하기 전에는 육아휴직 활용이 법적으로만 규정되었으나, 2001년부터 육아휴직급여가 신설되어 일종의 ‘소득보전’ 성격을 갖게 되었다. 1988년 4월에는 생후 1년 미만의 영아를 가진 여성근로자에 한하여 산전후휴가를 포함한 1년 이내 범위에서 육아휴직이 가능했다. 대신 자녀가 생후 1년을 경과하면 휴직이 불가하였고, 1995년부터는 법으로 남성이 여성을 대신하여 육아휴직을 신청할 수 있게 하였다.

고용보험의 연령규정은 고용과 생애주기와의 관련성을 전제로 할 때 불가피하다. 그러나 현행 연령규정은 인구사회경제적 변화에 따라 조정될 필요가 있다. 이는 3장에서 상세하게 다루도록 한다.

〈표 2-16〉 실업보호 및 일자리 관련 정책의 연령기준

항목(사업)	내용	연령기준	기타기준	법령·지침
실업급여 사업	근로자가 실직하여 재취업 활동을 하는 기간에 소정의 급여를 지급하여 소득손실을 보전	65세 이후 고용되거나 자영업 을 개시한 사람 제외	급여수급요건 - 비자발적 실업 & 피보험기간 180일 이상	고용보험법 제10조 (적용제외)
고령자고용연장 지원금	기존의 정년을 폐지하거나, 58세 이상으로 1년 이상 연장한 사업장에서 18개월 이상 근무한 고령자를 정년연장으로 계속 고용하는 사업주를 지원	1년 넘게 재직 중인 60세 이상자, 1년 초과 근로계약하고 신규채용한 60세 이상자	- (사업운영기간) 고용보험성립일로부터 지원금을 최초로 신청한 분기 시작일의 바로 전날까지의 기간이 1년 이상일 것 - (고령자수 증가) 지원금을 최초로 신청한 분기의 월평균 고령자 수가 지원금 신청분기 이전 3년간 월평균 고령자수(1년 넘게 재직 중인 60세 이상자 + 1년 초과 근로계약하고 신규채용한 60세 이상자) 보다 증가하였을 것 - 임금피크제 지원금을 지급받는 근로자는 지원금 산정 시 제외	고용보험법 시행령 제 25조의2
고령자 계속고용장려금	우선지원대상기업 및 중견기업의 근로자가 정년 이후 주된 일자리에서 계속 일할 수 있도록 계속고용제도를 도입·시행하는 사업주를 지원 - 정년 이후 계속 고용한 근로자 1인당 월 30만 원(피보험자의 30% 이내 최대 30명 한도)을 최대 2년간 지원	-	- 정년제도 운영 - 노사합의로 도입한 계속고용제도를 취업규칙, 단체협약 등에 명시 - 계속고용제도의 시행일 이후 변경전 기준 정년에 도래한 근로자를 계속 고용한 경우	고용보험법 시행령 제 28조의4
고령자 고용지원금	우선지원대상기업 및 중견기업의 근로자가 희망 은퇴연령까지 일할 수 있도록 사업주를 지원 - 매 분기별 증가한 고령자 수 1인당 30만원을 최대 2년간 지원(피보험자의 30% 및 30명 한도, 피보험자 수 10명 이하 기업은 3명 한도)	60세 이상	- (사업운영기간) 고용보험성립일로부터 지원금을 최초로 신청한 분기 시작일의 바로 전날까지의 기간이 1년 이상일 것 - (고령자 수 증가) 지원금을 최초로 신청한 분기의 월평균 고령자 수가 지원금 신청분기 이전 3년간 월평균 고령	고용보험법 시행령 제 28조의5



항목(사업)	내용	연령기준	기타기준	법령·지침
			자수보다 증가하였을 것(월평균 고령자 수 = 1년 넘게 재직 중인 60세 이상자 + 1년 초과 근로계약하고 신규채용한 60세 이상자) - 최초(1회차 분기) 지원금을 신청하여 지원받았을 것	
육아휴직급여	임신 중인 여성 근로자나, 근로자가 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀를 양육하기 위하여 최대 1년 간 급여를 수급하며 휴직이 가능	(자녀연령) 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하	육아휴직 개시일 이전에 피보험단위기간(재직하면서 임금 받은 기간)을 모두 합하여 180일 이상이 되어야 함	고용보험법 제70조, 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 제19조

자료: 저자 작성.

## 2. 국민취업지원제도

### 가. 제도 개요

국민취업지원제도는 저소득층 구직자를 대상으로 고용촉진수당과 취업지원서비스를 제공하는 종합적인 취업지원제도이다. 보험가입자에게 실업급여를 지급하는 사회보험 형태의 고용보험제도와 달리, 국민취업제도는 조세에 기반을 둔 비가입형 실업부조제도이다(김근주, 2018). 이 제도는 “근로능력과 구직의사가 있음에도 불구하고 취업에 어려움을 겪고 있는 국민들에게 통합적인 취업지원서비스를 제공하고 생계를 지원함으로써 이들의 구직활동 및 생활안정에 이바지함을 목적으로 한다”(국가법령정보센터, 구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률, 법률 제18744호 제 1조). 국민취업지원제도는 기존 취업지원서비스(‘취업성공패키지’)와 청년수당(‘청년구직활동지원금’) 프로그램을 하나로 통합한 것으로, 2021년 1월 도입되었다. 저소득층 구직자가 취업지원서비스를 받으면서 구직활동을 할 수 있도록 생활지원자금을 지원하는 것이 특징적이다.

국민취업지원제도는 제공되는 서비스와 수당의 성격에 따라 I 유형과 II 유형으로 구분된다. I 유형에는 취업지원 서비스와 구직촉진 수당(6개월 간 매월 50만 원)이 지급되는데, 상담사와 취업활동 계획을 수립하고 그에 따른 직업훈련·일경험 및 복지 프로그램 연계 등 구직활동의무를 이행해야 구직촉진수당이 지급된다. 또한 I 유형을 통해 취업할 경우 취업한 이후 근속기간에 따른 취업성공수당이 최대 150만 원 지급되고, 조기 재취업 시 인센티브(잔여기간 구직촉진수당×60%)가 주어진다. II 유형은 기존의 ‘취업성공패키지’ 제도와 동일하다. 취업취약성이 높은 구직자를 대상으로 취업지원서비스를 제공하면서 실비 성격의 취업활동비용(최대 195.4만 원)을 지원하도록 설계되어 있다.

### 나. 대상자 연령기준과 기타 기준

국민취업지원제도의 수급자격 연령은 15세 이상 69세 이하이다. ‘구직자 취업촉진 및 생활안정 지원에 관한 법률’의 제6조 2항은 국민취업지원제도의 수급자격 연령을

15세 이상 64세 이하로 정하고 있음에도 불구하고 취업취약계층에 대한 취업지원서비스의 필요를 인정하여 고시를 통해 수급자격 연령을 15-69세로 정하여 65-69세 연령층을 포함하고 있다.<sup>18)</sup> I 유형은 수급자의 자격요건에 따라 요건 심사형과 선발형으로 구분된다. 도입 당시 요건심사형 I 유형의 수급자격은 연령(15-69세), 가구소득(중위 50%이하), 가구재산(3억원 이하), 취업경험(2년내 100일 또는 800시간이상) 등이었으나, 가구소득기준은 중위 60%이하로, 재산기준은 4억원 이하로 완화되었다. 선발형은 요건심사형의 취업경험 요건을 만족시킬 수 없는 구직자를 대상으로 한다. 선발형은 다시 취업경험이 없는 구직자로서 ‘비경험’ 유형과 취업경험과 무관하게 나이가 18-34세에 해당하는 청년 유형으로 구분된다. 제도 도입 당시에는 청년에게도 취업경험 요건을 부과했으나 2021년 9월 폐지되었다. 이에 따라 I유형 중 선발형은 취업경험이 없는 15-69세를 대상으로 하며, 18~34세 청년에 대해서는 완화된 소득 및 재산요건을 부과하여 청년에게 관대하도록 설계되어 있다.

II 유형은 저소득층, 특정계층, 청년, 중장년 등 네 가지 수급자 유형에 따라 구분된다. II 유형의 수급자격에는 가구재산 요건과 취업경험 요건이 부과되지 않는다. 단지 소득, 연령, 취업취약성을 고려한다. II 유형에서 ‘저소득층’은 중위소득 60% 이하인 경우(기초생활보장제도 조건부 수급자 포함), 특정계층은 결혼이민자, 북한이탈주민 등 특정 취업취약계층인 경우, 청년은 15-34세, 중장년은 35-69세에 해당되는 경우를 의미하며, 중장년에만 중위소득 100% 이하 소득요건이 부과되고 특정계층과 청년에게는 소득요건이 없다.

〈표 2-17〉 국민취업지원제도의 연령기준

항목(사업)		내용	연령기준	기타기준	법령·지침
I 유형	요건심사형	구직촉진수당(50만원×6개월) 및 취업지원서비스 제공	- 15-69세 - 18-34세 (청년 선발형)	중위소득 60%이하, 재산 4억원이하(18~34세 청년은 5억원 이하), 취업경험 100일 이상	- 구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률 제 6조 2항 - 국민취업지원제도 운영규정(고용노동부령 제2022-106호)
	선발형			요건심사형 중 취업경험요건 미충족자	

18) ‘구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률’ 제6조 3항의 3은 취업취약계층에 대해 취업지원서비스가 특별히 필요한 경우에는 고용정책심의회 심의를 거쳐 별도의 요건을 정할 수 있다고 하고 있다. 이러한 필요를 인정하여, 국민취업지원제도 운영규정(고용노동부령 제2022-106호)의 제2조는 취업지원을 신청할 당시 15세 이상 69세 이하인 사람에 대해 취업지원서비스의 수급자격을 인정한다.

항목(사업)	내용	연령기준	기타기준	법령·지침
			단, 18~34세 청년은 가구 단위 중위소득 120%이하, 재산5억원이하	동부고시)
II 유형	취업활동비용(최대 195.4만 원) 및 취업지원서비스 제공	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 15-69세 (저소득, 특정계층)</li> <li>- 18-34세 (청년)</li> <li>- 35-69세 (중장년)</li> </ul>	가구재산 및 취업경험 요건 없으며, 저소득층은 중위소득 60%이하, 중장년층은 중위소득 100%이하, 청년과 특정계층은 기타기준 없음.	구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률

주: '특정계층'이란 결혼이민자, 위기청소년, 월 소득 250만원 미만인 특수형태근로종사자, 영세 자영업자 등을 의미.

자료: 고용노동부, 고용정보원(2022). 국민취업지원제도 홈페이지. <https://www.kua.go.kr/uapaa010/selectSp orTrgt.do>(2022. 11.12 접속)

## 다. 대상자 연령기준과 변화이력

국민취업지원제도는 도입 이후 경과기간이 짧기 때문에 연령기준의 변화가 아직 많지 않다. 그러나 국민취업지원제도를 기존의 청년구직수당과 취업성공패키지를 통합한 제도로 이해하면, 청년만을 지원대상으로 했던 청년구직수당제도가 청년뿐만 아니라 여타 연령의 구직자를 포함하도록 확대되었다고 평가할 수 있다. 즉 15-69세를 대상으로 하는 국민취업지원제도는 연령과 상관 없이 취업경험이 없는 구직자, 고용보험의 적용을 받지 않는 구직자, 저소득 구직자 등 구직자의 다양한 상황을 포함하도록 확대되었다. 그러나 구직수당을 제공하는 I유형에서 18-34세 청년에게는 자산 및 소득 기준을 상대적으로 관대하게 적용함으로써, 청년의 구직활동을 다른 연령대에 비해 보다 적극적으로 지원하고자 하는 정책의도는 여전히 포함되어 있다.

청년에게 완화된 소득 및 자산요건을 부과하는 현 제도는 생애에서 노동시장 첫 진입시기에 직면하는 문제에 정책적 우선순위를 부여한 것이다. 그런데 국민취업지원제도의 대상자 연령 하한은 15세임에도 불구하고, 완화된 소득 및 자산 기준을 적용하는 청년층 연령의 하한은 18세로 정하여 15-17세는 청년선발형의 대상에서 제외하고 있다. 15-17세 청년의 인구학적 다수는 재학 중일 것으로 예상되나, “상급학교 진학 및 전문자격증 취득을 목적으로 각종 학교에 재학 또는 학원 등에서 수강 중인 사람”은 I 유형에서 제외되도록 규정하고 있으므로 진학 청년을 제외하기 위해 굳이 15-17세와 같은 연령기준을 활용할 필요는 없어 보인다. 청년의 상태나 욕구에 기반하여 오히려

진학 청년과 비진학 청년을 구분할 수 있음에도 불구하고 연령기준이 사용되어 15-17 세이면서 비진학 구직자를 정책적 배려 대상에서 인위적으로 배제하는 결과를 초래할 수 있다. 이러한 제도적 미비사항을 개선하고자 완화된 자산기준 및 가구소득기준을 적용하여 선발하는 청년의 연령범위를 18-34세에서 15-34세로 확대하는 개정안이 입법예고되어 있다(김원모, 2022; 고용노동부, 2022).

## 라. 연령기준 도입 및 변화 이유

국민취업지원제도의 대상자 연령범위는 15-69세이다. 이러한 연령기준은 취업성공 패키지 사업의 연령범위와 동일하다. 그러나 기초생활보장제도의 근로능력 연령기준인 연령하한 18세보다 낮고 연령상한 64세보다 더 높은 특징이 있다.

국외의 실업부조제도 역시 연령 기준을 적용하고 있다.<sup>19)</sup> 수급자 연령은 독일 15~64세, 호주 16~65세, 핀란드 17~64세, 스웨덴 20~65세, 오스트리아 19~65세 등으로 나타난다. 연령하한은 15세에서 20세 사이로 정해져 있고, 연령상한은 64세에서 67세에 분포한다. 이러한 국외 실업부조제도의 연령기준과 우리나라의 연령기준을 단순비교하는 것은 어려운데, <표 2-18>에서 제시하고 있듯이 각국의 실업부조제도는 취업경험에 따른 제한, 신규 노동시장진입자 허용여부, 구직수당의 지급기간 등에서 다양하게 나타나고 있기 때문이다. 이러한 구체적인 내용의 차이를 검토하는 것은 이 보고서의 범위를 벗어난다. 다만 연령상한을 기존의 공공부조제도 및 근로장려세제 등의 연령기준보다 높게 설정한 것은 여타의 노후소득보장제도의 포괄성과 적정성에 한계가 있기 때문으로 사료된다. 가령 독일은 ‘소득능력이 있고 지원을 필요로 하는 15세 이상 65세 미만의 실업자 또는 미취업자’로 대상을 정하고 있는데, 이때 64세를 상한으로 정하는 것은 실업부조 수급자 연령이 연금수급연령을 넘지 않도록 하기 위함이다(김영미, 2013, p. 55). 즉 65세를 기점으로 실업부조 대상에서 연금수급자로 넘어가도록 제도가 설계되어 있고 소득적정성도 보장이 된다면, 연령은 65세 미만으로 설정되는 것이 타당할 것이다. 아울러, 국민취업지원제도와 같은 실업부조는 단순히 소득을 지원하는 것이 아니라 활성화 의무(적극적인 구직노력)가 부과되기 때문에, 근로

19) 검토대상 국가는 독일, 프랑스, 호주, 스페인, 핀란드, 스웨덴, 오스트리아 등 실업부조제도를 도입한 국가들이다(OECD, 2018; 김양건, 2019, p. 10 재인용).

가능연령 15-64세 기준을 적용하는 것이 제도간 정합성에도 부합할 것이다(이병희 외, 2017, p. 20).<sup>20)</sup> 실제로 국민취업제도의 법률인 ‘구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률’에서 수급자격 연령은 15-64세로 정해져 있지만, 취업취약계층을 위한 서비스제공의 필요를 인정하여 15-69세로 연령상한을 높여서 운영하고 있다. 우리나라 65-69세의 고용율이 약 50% 수준으로 나타나, 65-69세 고령자에 대한 고용서비스의 필요성이 인정되기 때문이다.

이처럼 국민취업지원제도에서 연령상한을 69세로 높인 것은 연령통합적인 시각에서 긍정적인 조치라고 할 수 있다. 연령상한을 정하고는 있지만 포괄하는 연령범위가 넓어 고령을 이유로 취업지원서비스로부터 배제되는 정도가 완화되었기 때문이다. 그러나 단지 형식적으로 고령자를 포함하는 것이 아니라, 노동시장 내 고령자 지위의 취약성, 노화에 따른 신체적, 정신적 특성 등이 취업지원서비스에서 특별하게 고려되고 배려될 수 있어야 한다. 고령자에 특화된 취업지원서비스가 제공될 필요가 있다.

〈표 2-18〉 국외 주요 실업부조제도의 연령기준

구분	연령기준	취업경험요건 유무	신규 노동시장 진입자 포함 여부	최대지급기간 유무
독일	15~64세	X	O	X
프랑스	16~65세	O	X	O (6개월, 갱신가능)
호주	16~65세	X	O	X
스페인	16~65세	X	O	O (6개월, 2회 갱신가능)
핀란드	17~67세	O	O	X
스웨덴	20~65세	O	X	O (60주)
오스트리아	19~65세	O	X	O (12개월, 갱신가능)

자료: 김양건(2019), 구직자 취업지원 및 생활지원에 관한 법률안[이용득의원대표발의 의안번호제019635호] 및 근로취약계층의취업지원및생활안정에관한법률안[박광온의원대표발의 의안번호제019961호] 검토보고서(2019. 7.), 국회 환경노동위원회, pp.11-12.

20) 이병희, 황덕순, 김혜원, 김현종(2017), 근로빈곤층에 대한 실업안전망 구축방안, 고용노동부.

### 3. 노인일자리사업

#### 가. 제도 개요

노인 일자리 사업은 “노인의 적성과 능력에 맞는 사회적 일자리를 창출·제공함으로써 노년의 보충적 소득보장과 사회참여를 도모하고자 도입”(보건복지부, 2006, p.29) 됐다. 노인일자리 사업의 목적은 고령자들이 활기차고 건강한 노후생활을 영위할 수 있도록 다양한 일자리와 사회활동을 지원하여 노인복지 향상에 기여하고자 함에 있다. 이 사업은 노인복지법 제23조(노인사회참여), 제23조의2(노인일자리 전담기관의 설치·운영), 제24조(지역봉사지도원 위촉 및 업무), 저출산고령사회기본법 제11조(고용과 소득보장) 제14조(여가문화 및 사회활동의 장려)를 근거로 하고 있다. 사업유형으로는 공공형, 사회서비스형, 민간형 크게 네 가지 형태로 제공한다.

먼저 공공형인 공익활동은 노인이 자기만족과 성취감 향상 및 지역사회 공익 증진을 위해 참여하는 활동으로 노노케어, 취약계층지원, 공공시설 봉사, 경륜전수활동, 지역상생활동이 있다. 사회서비스형은 노인의 경력과 활동역량을 활용하여 사회적 도움이 필요한 영역(지역사회돌봄, 안전 등)에 서비스를 제공하는 일자리로 가정 및 세대간 서비스, 취약계층 전문서비스, 공공전문서비스, 노인 일자리 및 노인사회활동 지원, 기타의 사업이 있다. 사회서비스형 선도모델은 외부자원(인적·물적)을 활용한 사회서비스 분야 신노년세대 맞춤형 노인일자리이다. 시장형사업단은 노인에게 적합한 업종 중 소규모 매장 및 전문 직종 사업단 등을 공동으로 운영하여 일자리를 창출하는 사업이다. ‘식품제조 및 판매, 공산품제작 및 판매, 매장운영, 지역 영농, 운송, 기타’유형을 다룬다. 취업알선형은 수요처의 요구에 의해서 일정 교육을 수료하거나 관련된 업무능력이 있는 자를 해당 수요처로 연계하여 근무기간에 대한 일정 임금을 지급받을 수 있는 일자리이다. 시니어인턴십은 60세 이상의 고용촉진을 위해 기업에 인건비를 지원하여 계속 고용을 유도하는 사업이다. 고령자친화기업은 고령자가 경쟁력을 가질 수 있는 적합한 직종에서 다수의 고령자를 고용하여 운영할 기업을 지원하는 사업이다.

## 나. 대상자 연령기준과 기타선별 기준

노인일자리의 대상자 연령기준은 사업별로 조금씩 상이하다. 공공형(공익활동)의 사업대상은 65세 이상 기초연금수급자이다. 사회서비스형의 사업대상은 65세 이상이며, 일부 유형은 60세 이상 참여가 가능하다. 사회서비스형 선도모델은 2022년 만들어졌고, 사업대상은 60세 이상을 대상으로 하고 있다. 시장형사업단의 사업대상은 60세 이상 사업특성 적합자이다. 취업알선형은 60세 이상을 대상으로 한다. 시니어인턴십은 60세 이상으로 개발원 및 수행기관에서 진행하는 교육을 이수한 자이다. 고령친화기업의 사업대상은 60세 이상 중 사업특성 적합자이다.

## 다. 대상자 연령기준과 변화이력

2006년 도입이후 양적·질적인 확대와 별개로 노인의 연령기준인 60세 이상 혹은 65세 이상의 연령기준을 유지하고 있다. 이 사업의 특성이 ‘노인’을 명시하고 있고, 실제 60세 이상의 노인일자리 사업이 있음에도 주 참여연령층은 만 65세~79세인 것으로 나타났다.

〈표 2-19〉 노인일자리 참여노인의 연령 현황(2020년)

(단위: %)

구분		사례수	비율
연령	60-64세	147	4.8
	65-69세	1,017	33.0
	70-79세	1,650	53.5
	80세 이상	272	8.8

주: 노인일자리 사업 참여자 중 일부 표집한 것으로 전수조사 결과는 아님  
 자료: 김기태 외(2021) 노인일자리 사업의 효과 분석. p.90.

약 15년간 노인일자리사업은 정부의 기조에 따라 사업의 유형의 변화를 경험하였음에도 불구하고, 사업별 연령기준을 유지해온 데에는 노인일자리 사업의 특성이 반영된 것일 수 있다. 노인 일자리 사업의 출발은 ‘복지적 욕구’에서 기인했으나 이후 노인의 근로 및 사회참여의 중요성이 부각됨에 따라 사회 참여적 요소가 가미되어 노인 일자



리 사업은 경제적 요소와 사회참여적 요소 모두를 갖는 사업이 되었다. 다시 말해 노인들의 소득과 관련된 문제를 소득보장제도로써 해결하지 못하고 일자리창출과 연계해 해결하고자 한 시도로서 노인 일자리 사업은 경제활동과 사회참여활동 사이의 애매한 경계를 유지한 채 양적으로 확대 발전되어 온 것으로 볼 수 있다. 이러한 상황 속에서 노인 일자리 사업의 명확한 정체성과 정책목표는 규명되지 않은 채 양적 팽창을 거듭해 온 결과 막대한 정부 예산이 투입되는 거대한 노인복지정책으로 성장했다(김기태 외, 2021).

경제활동과 사회참여활동의 경계선에 있는 현재의 노인일자리 사업이 각 사업별 목적이 지향하는 바에 따라 연령기준에 대한 변화규정의 필요성은 대두되지 않고 있다. 노인일자리 사업의 정책육구 중 연령기준에 대해 쟁점화된 내용은 부재하였다. 다만 정년의 연장과 연금수급개시연령의 상향이 예상되는바, 제도간 정합성을 고려하여 본다면 같은 논의구조에서 연령을 조정을 검토해볼 필요가 있다.

〈표 2-20〉 노인일자리 사업의 연령기준

항목(사업)		내용	연령기준	기타기준	법령·지침
공공형		노노케어, 취약계층지원, 공공시설 봉사, 경륜전수활동, 지역상생활동	65세 이상	기초연금수급자	노인복지법 제23조, 제23조의2, 제24조, 저출산고령사회기본법 제11조, 제14조
사회서비스형		가정 및 세대간 서비스, 취약계층 전문서비스, 공공전문서비스, 노인 일자리 및 노인사회활동 지원, 기타	65세 이상 (일부 유형은 60세 이상)		노인복지법 제23조, 제23조의2, 제24조, 저출산고령사회기본법 제11조, 제14조
사회서비스형 선도모델		외부자원(인적·물적)을 활용한 사회서비스분야 신노년세대 맞춤형 노인일자리	60세 이상		노인복지법 제23조, 제23조의2, 제24조, 저출산고령사회기본법 제11조, 제14조
민간형	시장형사업단	노인에게 적합한 업종 중 소규모 매장 및 전문 직종 사업단 등을 공동으로 운영하여 일자리를 창출하는 사업	60세 이상		노인복지법 제23조, 제23조의2, 제24조, 저출산고령사회기본법 제11조, 제14조
	취업알선형	수요처의 요구에 의해서 일정 교육을 수료하거나 관련된 업무능력이 있는 자를 해당 수요처로 연계하여 근무기간에 대한 일정 임금을 지급받을 수 있는 일자리	60세 이상		노인복지법 제23조, 제23조의2, 제24조, 저출산고령사회기본법 제11조, 제14조
	시니어인	60세 이상자의 고용촉진을 위	60세 이상	개발원 및	

항목(사업)	내용	연령기준	기타기준	법령·지침
틴셋	해 기업에 인건비를 지원하여 계속 고용을 유도하는 사업		수행기관에서 진행하는 교육을 이수한 자	
고령자친화기업	고령자가 경쟁력을 가질 수 있는 적합한 직종에서 다수의 고령자를 고용하여 운영할 기업을 지원하는 사업	60세 이상	사업특성 적합자	

자료: 보건복지부(2022). 2022년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 운영안내.

### 제3절 의료·요양정책의 연령기준

#### 1. 국민건강보험

##### 가. 제도 개요<sup>21)</sup>

국민건강보험은 “국민의 질병·부상에 대한 예방·진단·치료·재활과 출산·사망 및 건강증진에 대한 보험급여를 실시함으로써 국민보건 향상과 사회보장 증진”(국민건강보험법 제1조)을 위한 사회보험이다. 국민건강보험법 및 관련 명령 및 행정규칙에 의해 그 내용과 체계가 규정된다. 명령은 대통령령인 「국민건강보험법 시행령」과 보건복지부령인 「국민건강보험법 시행규칙」, 「국민건강보험 요양급여의 기준에 관한 규칙」을 포함한다.

국민건강보험은 사회보험 형태에 따라 대상자(보험가입자)는 보험료를 내고 보험자인 국민건강보험공단이 이를 관리·운영하다가 필요시 보험가입자에게 보험급여를 제공함으로써 가입자 상호 간 위험을 분담하고 필요한 의료서비스를 받을 수 있도록 하는 사회보장제도이다. 사회보험으로서 국민건강보험은 ① 보험가입 및 보험료 납부의 의무, ② 부담능력에 따른 보험료 부과, ③ 균등한 보장의 특성을 가진다. 구체적으로,

21) 국민건강보험공단(2022) 건강보험제도의 의의 및 특성. <https://www.nhis.or.kr/nhis/policy/wbhada01000m01.do> 주로 인용하였으면, 그 외 문장 단위의 인용 출처는 본문에 표기함.

첫째, 보험가입을 기피할 수 있도록 제도화될 경우, 질병위험이 큰 사람만 보험에 가입하여 국민 상호간 위험분담 및 의료비 공동 해결이라는 건강보험제도의 목적을 실현할 수 없기때문에 일정한 법적요건이 충족되면 본인의 의사와 관계없이 건강보험가입이 강제되며 보험료 납부의무가 부여된다. 둘째, 사회보험방식으로 운영되는 국민건강보험은 사회적 연대를 기초로 의료비 문제를 해결하는 것을 목적으로 하므로 소득수준 등 보험료 부담능력에 따라서 보험료를 부과한다. 마지막으로 사회보험인 국민건강보험은 보험료 부담수준과 관계없이 관계법령에 의하여 균등하게 보험급여가 이루어진다.

국민건강보험제도의 가입자 또는 피보험자 범위는 “국내에 거주하는 국민”으로, 「의료급여법」에 따른 의료급여 수급권자, 「국가유공자의예우및지원에관한법률」에 따른 국가유공자 중 의료보호를 받는 자는 제외된다. 피부양자란 직장가입자에 의하여 주로 생계를 유지하는 자로서 보수 또는 소득이 없는 자로 직장가입자의 배우자, (배우자의) 직계존속, (배우자의)직계비속 및 그 배우자, 형제·자매를 포함한다.

건강보험제도는 1963년 의료보험법 제정으로 시작되었다. 초기에는 임의보험(300인 이상 사업장 대상 조합 임의설립)으로 시작되었으나, 1977년 500인 이상 사업장근로자 대상으로 최초로 강제 적용 보험으로 자리잡았다. 그 뒤, 300인 이상 사업장(1979년), 5인 이상 사업장(1988년), 농어촌지역의료보험(1988년), 도시지역의료보험(1989년)으로 대상자가 확대되면서, 제도 도입 이후 12년 만에 전 국민의료보험이 실시된다. 그 후 2003년 직장, 지역 가입자 재정통합이 이루어지면서 현재의 국민건강보험체계를 갖추게 되었다.

## 나. 연령기준과 변화이력

### 1) 보험 자격(피보험자, 피부양자) 상 연령기준

앞서 살펴보았듯이 국민건강보험대상자의 경우, 국내에 거주하는 전 국민을 대상으로 하므로 가입자(피보험자) 대상 특별한 연령기준은 존재하지 않는다. 반면, 피부양자의 경우 직장가입자의 배우자, 직계존속, 직계비속 및 그 배우자, 형제자매를 포함하는데, 배우자, 직계존속, 직계비속 및 그 배우자가 피부양자로 인정받기 위해서는 소득·재산 요건만 존재하나, 형제·자매인 경우, 만 65세 이상, 만 30세 미만이라는 연령조

건이 추가된다. 단, 만30세~64세라도 장애인, 국가유공·보훈보상상이자인 경우 예외 적용된다. 형제자매 피부양자 연령 기준은 2018년 건강보험 피부양자 자격조건이 강화됨에 따라 신설되었다.

과거 의료보험에서 1982년 피부양자 기준이 도입될 때에는 직장가입자의 직계 존비속 중심으로 피부양자를 인정하였으나, 전 국민 건강보험 도입과정에서 건강보험 적용 인구를 확대하기 위한 취지의 일환으로 1988년 형제자매까지 피부양자 인정범위를 확대하였다. 하지만, 가족 관념 및 부양인식 변화 등으로 직장가입자의 형제·자매는 직장가입자와 별도로 생계를 유지하는 경우가 많아 형제자매까지 건강보험 직장가입자 피부양자에 포함하는 것에 대한 회의적인 의견이 오랫동안 제시되어왔다(신영석 외, 2011; 보건복지부, 2017). 또한 우리나라의 경우 직장가입자 1명에 등록된 평균 피부양자 수가 다른 나라에 비해 1.5배~3.7배 많은 수준이고, 배우자와 직계 존·비속 외에 형제·자매를 피부양자로 인정하는 경우는 외국 사례에서도 드물다는 점도 형제자매 피부양자 제외 또는 범위 축소의 근거로 제시되어 왔다(국민건강보험공단, 2022).

〈표 2-21〉 해외 주요국 피부양자 조건 및 1인당 피부양자 수

		한국(직장)	독일	대만	일본
피부양자 수 <sup>1)</sup>	2017년	1.19	0.29	0.51	0.72
	2018년	1.12	0.29	0.50	0.70
	2019년	1.05	0.29	0.49	0.68
	2020년	1.00	0.28	0.49	-
	2021년	0.95	0.28	-	-
피부양자 인정기준		<ul style="list-style-type: none"> <li>직장가입자의 배우자, 직계존속, 직계비속 및 그 배우자, 형제자매</li> <li>형제자매의 경우 만 65세이상 또는 만 30세 미만</li> <li>일정 소득, 재산 기준 미만</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>배우자, 23세미만(학생일 경우 25세 미만) 자녀</li> <li>가입자와 같은 가구 구성원만 가능(비동거시 불인정)</li> <li>일정 소득(19년 월 445유로) 이하</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>소득 여부에 관계없이 피부양자수(최대 3명)에 따라 보험료 차등 부과</li> <li>비근로 배우자, 직계존속, 직계비속(20세미만 또는 20세 이상 생활무능력자)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>직계존비속으로 주로 가입자에 의한 생계유지자</li> <li>일정소득(연수입 130만엔) 미만</li> </ul>

주: 1) 가입자 1인당 피부양자수

자료: 국민건강보험공단(2022). 2022년 공익캠페인 '부과체계 2단계 개편' 편 캠페인 협력사 선정 제안 요청서. <https://www.mcst.go.kr>.

이러한 근거를 바탕으로 「단계별 건강보험 보험료 부과체계」의 제1차 개편을 통해 형제자매는 피부양자에서 ‘원칙적으로 제외’되나, ‘자립한 것으로 보기 어려운’ 일부 집단을 대상으로 예외적으로 인정하는 것으로 직장가입자 피부양자 조건이 수정되었다(보건복지부, 2019). 이러한 (경제적으로) ‘자립한 것으로 보기 어려운’ 예외적 인정 대상 설정 방안 중 하나로 연령기준이 도입되었고, 현재 만 65세 이상, 30세 미만, 장애인, 국가유공·보훈보상상이자 중 일정 부양 기준 및 소득과 재산 기준을 만족하는 자만 형제자매 피부양자로 인정된다. 「국민건강보험법 시행규칙」의 피부양자 자격의 인정기준 중 부양요건(별표1)에 따르면, 직장가입자와 동거하는 형제자매의 경우 미혼(이혼, 사별 포함)으로 부모가 없거나, 있어도 부모가 보수 또는 소득이 없는 경우 피부양자로 인정된다. 비동거 형제자매의 경우 미혼(이혼, 사별 포함)으로 부모 및 직장가입자 외의 다른 형제, 자매가 없거나, 있어도 부모 및 동거하고 있는 형제, 자매가 보수 또는 소득이 없는 경우 피부양자로 인정된다.

〈표 2-22〉 단계별 건강보험 보험료 부과체계 개편 주요 내용

주요 부과기준		1단계 ('18.7)	2단계 ('22.9.))
지역 가입 자	소득 보험료	평가소득 폐지, 종합과세소득 적용	
	최저 보험료	연 소득 100만원* 이하 (월 13,550원, '19)	연 소득336만원 이하 (월 19,500원, '22) *직장가입자와 동일
	경감	기존 보험료가 최저보험료보다 낮은 경우는 기존 수준 유지 (인상분 전액 경감)	2년간 인상분 전액 감면, 그 후 2년간 인상액 절반 부담
	재산 보험료	500~1,200만원 공제 * 1,200만원 이하 : 1,200만원 공제 1,200만원 초과 2,700만원 이하 : 850만원 공제 2,700만원 초과 5,000만원 이하 : 500만원 공제 5,000만원 초과 : 전월세만 500만원 공제	5,000만원 공제
	자동차 보험료	1,600cc 이하 소형차 면제 1,600cc 초과 3,000cc 이하 자동차보험료 △30% 인하 * 4천만원 이상 고가차는 부과	4천만원 이상 고가차만 부과
피 부 양 자	연소득 기준	3,400만원 초과	2,000만원 초과
	재산기준	과표 5.4억 초과 5.4억(3.6억) ~ 9억원 재산보유자는 생계가능소득 (연 1천만원) 초과하는 경우만 지역가입자로 전환	기존 유지
	형제자매 인정기준	취약계층 제외하고 형제자매 피부양자 탈락 65세 이상, 30세 미만, 장애인인 형제자매 중 소득재산 기준* 충족 시 인정	
		*연소득 3,400만원 초과 또는 재산 1.8억 초과 시 탈락	*연소득 2,000만원 초과 또는 재산 1.2억 초과시 탈락

주요 부과기준		1단계 ('18.7)	2단계 ('22.9.))
	피부양자 경감	피부양자 보험료 △30% 경감	-
직장 가입 자	보수 외 소득 보험료 부과	3,400만원 초과	2,000만원 초과
	보험료 상한(본인부담)	前前년도 직장가입자 보수보험료 평균의 30배 *월 318.3만원('19) / 직장(보수, 보수 외 소득보험료 및 지역보험료 동일 적용	

자료: 1) 보건복지부(2019) 건강보험료 부과체계 개편 주요 내용.

2) 보건복지부(2022.8.30.) 보건복지부 보도자료: 건강보험료 부과체계 2단계 개편 예정대로 9월부터 시행.

경제활동 능력 또는 경제적 자립을 판단하는 역연령기준으로 만30세이상~만65세 미만을 설정한 공식적인 문서를 통해 명시적으로 드러난 이유는 찾기 어려웠으나, 만 65세의 상한연령은 기존의 노인복지법, 노인장기요양보험법 등 법령과 생산가능인구, 노년부양비 등 정책통계에서 규정하는 통상적인 “노인”의 역연령적 정의를 따른 것으로 보인다. 국내에서 취업 등 경제활동을 시작하고, 경제적으로 자립이 가능한 연령적 시작점을 규정하는 정책 및 법률상 기준은 매우 다양하다. 대다수의 정책은 “청년”이라는 세대 또는 연령집단의 취업, 고용안정, 주거 등을 지원하는 정책으로 정책별로 넓게는 15세부터 29세(또는 34세)까지 지원대상에 포함하고 있다(조성호 외, 2017). 국민 건강보험 형제자매 피부양자 요건의 만30세 기준은 이러한 29세까지 취업 및 경제적 자립을 위한 지원이 필요한 청년으로 규정하는 일부 청년 정책의 연령기준과 비슷한 연령 개념을 적용하는 것으로 판단된다.

## 2) 보험료 경감 또는 지원제도의 연령기준

앞서 살펴보았듯이, 사회보험으로서의 국민건강보험은 소득수준 등 부담 능력에 따른 보험료 부과를 원칙으로 한다. 또한, 부담 능력이 한시적 또는 영구적으로 제한된다고 여겨지는 경우에 대해 보험료를 경감, 면제, 지원해주는 제도를 운영하고 있다. 그 중 세대별로 보험료가 부과되는 지역가입자의 경우 세대별 특징에 따른 경감제도의 적용을 받는다. 취약세대 경감제도는 1998년 보험료 미납에 따른 의료사각지대를 방지하고자 실시되었다(여나금 외, 2019). 1998년 10월 65세이상 노인 세대, 모자세대, 소년소녀가장세대, 장애인세대를 경감세대로 규정하였으며, 이후 각 대상 연령 기준등이 구체화되고, 66세이상 여성단독세대, 부자가정세대, 조손가정세대 포함(1999년 10월) 70세 이상 노인에 대한 추가 경감이 신설(2007년 1월)되는 등의 확대 과정을 거

쳐왔다. 2022년 현재 기준 세대별 경감제도에는 ① 65세 이상 노인 세대, ② 70세 이상 노인 세대, ③ 한부모가족(조손가정) 또는 소년소녀가정, ④ 등록장애인/국가유공자 중상이자/보훈보상대상자 중 상이자 세대, ⑤ 장기수용(행방불명)/만성질환자 세대, ⑥ 사업장 화재 부도/재산 경(공)매 압류 세대, ⑦ 55세 이상 여자 단독세대의 경우 소득금액(연 360만원 이하)과 과표재산 요건(1억 3,500만원 이하)이 동시에 충족하는 경우, 10~30%의 보험료 경감률을 적용하고 있다.

〈표 2-23〉 건강보험료 세대경감제도 주요 내용

구분	내용			
도입연도	1998년			
도입목적	지역가입자 취약 세대의 보험료 미납에 따른 의료사각지대 방지			
제도주요변화	(1998.10.1.) 65세 이상 노인세대, 모자세대, 소년소녀가장세대, 장애인세대 중 과세소득 없고 과표재산 1,000만원 이하인 경우 보험료 경감 (1998.12.1.)국가유공자 중 상이자 및, 기타 생활이 극히 어려운 세대 조건 명시 (1999.10.1.)부자가정세대, 조손가정세대, 55세이상 여성단독세대 등 신설 (2000.7.1.) 소년소녀가장 세대 인정 연령 구체화 (2007.1.1.) 70세 이상 노인세대 신설			
현재 소득재산기준 및 경감률	구분	소득기준	재산기준	경감률
	65세이상 노인세대 70세이상 노인세대 한부모(조손)가정 소년소녀가정 55세이상 여자단독세대 장기수용자, 만성질환자 세대	연 360만원 이하	6,000만원 이하	30%
			9,000원 이하	20%
			1억 3,500만원 이하	10%
	70세이상 노인세대	연 360만원 이하	1억 3,500만원 이하	30%
	장애인 및 국가유공자 세대	연 360만원 이하	1억 3,500만원 이하	30~10%
	사업장 화재, 부도, 경매 세대	-	-	30%
경감세대 및 경감액	1,142,886세대, 1인당 평균 13,177원 (보험료 부과체계 1단계 개편 이후 18년12월 기준)			

자료: 여나금 외(2019). 보험료 부과체계 개편에 따른 보험료 경감제도의 영향 분석 및 개선방안. 〈표2-19〉 일부 재인용 및 2022년 현재 기준 업데이트.

이러한 7가지 세대별 경감제도 중 ①, ②, ③, ⑦제도가 연령기준을 적용하고 있는데, 구체적으로 65세 이상 노인 세대(65세 이상 세대원이 1명 이상 있는 경우)의 경우, 별도의 신청없이 주민등록상 연령에 의하여 재산 및 소득 기준이 충족할 경우 10~30% (재산 금액에 따라 경감률 상이)의 보험료 경감을 받게 되며, 70세 이상 독거노인 세대

또는 노인부부 세대의 경우 재산요건이 완화되어 재산 기준(1억 3,500만원)이 충족하는 경우 일률적으로 30%를 경감받는다. 또한, 55세이상 65세미만 여자로만 구성되어 있는 단독 세대의 경우(가족관계증명서상 직계비속이 확인된 경우 제외)에도 보험료를 경감받을 수 있다. 소득, 재산기준 및 경감률은 65세 이상 노인 세대와 동일하게 적용된다. 마지막으로 21세 미만 직계비속을 부양하고 있는 한부모가족 세대(조손가정 포함)나 21세 미만 가입자로만 구성된 세대의 경우에도 65세 이상 노인 세대와 동일한 소득, 재산기준 및 경감률에 따라 보험료를 경감받는다. 단, 부양하고 있는 직계비속이 21세 이상이라도 군복무중(현역입영자, 공익근무요원, 상근예비역) 또는 학생(유학생, 대학생, 대학원생, 재수생, 휴학생, 직업훈련원생)이거나 수용시설 수용 중인 경우는 주민등록을 같이하고 있는 경우에 한해 경감 대상으로 인정된다. 소년소녀가정세대에 계도 세대 구성원 중 21세 이상이 있더라도 군복무중이거나 학생인 경우 보험료 경감 대상에 해당된다.

만 65세 이상 가입자 또는 그 세대는 섬·벽지·농어촌 등 특정 지역 거주자, 등록장애인, 국가유공자, 휴직자와 더불어 법률(「국민건강보험법」 제75조(보험료의 경감 등))에 명시된 보험료 경감 대상이다. 앞서 살펴본 바와 같이 통상적인 정책, 법령상 노인의 역연령 인식이 반영된 연령 기준으로 보인다. 반면, 70세 이상 세대, 55세 이상 여자단독세대, 소년소녀가정세대, 한부모(조손)가정은 보건복지부고시(제2021-338호, 보험료 경감고시)에 따른 경감 대상으로 법령 체계상 하위 고시의 적용을 받는다. 「한부모가족지원법」에 따르면, 한부모(조손)가정의 아동 연령 기준은 18세 미만으로 취학 중인 경우 22세 미만, 병역법에 따른 병역의무를 이행하고 취학 중인 경우에는 병역의무를 이행한 기간을 가산한 연령 미만을 한부모(조손)가정 인정 기준으로 정하고 있다. 따라서, 국민건강보험제도의 보험료 경감을 위한 한부모(조손)가정 인정 기준은 경감 범위를 확대하고자 연령 상한을 높인 것으로 보인다. 비슷하게 소년소녀가정도 기존 보건복지부 지원 사업은 만18세 미만 아동을 대상으로 한다는 점에서 만 21세 기준은 경감 범위를 확대하기 위한 정책 방안으로 보인다.

위와 같은 국민건강보험제도 전체적인 지역가입자 대상 보험료 경감제도 뿐 아니라, 각 광역 및 기초지자체에서는 저소득 주민을 대상으로 국민건강(장기요양)보험료 또는 본인부담금을 지원하고 있다. 다른 법령 또는 조례 등에서 건강보험료 등의 일부 또는 전부를 지원하거나 경감하고 있는 경우에는 그 지원액 또는 경감된 금액을 차감하여



지원한다. 대부분 만65세 이상 노인이 세대주 또는/그리고 세대 구성원이 경우 보험료를 지원하고 있으며, 이 밖에 등록장애인, 한부모가정, 소년소녀가정세대를 지원 대상에 포함하는 지역도 있다. 단, 「경기도 저소득 주민 건강보험료 및 노인장기요양보험료 지원 조례」에 의하면, 경기도의 경우 보험료 지원 대상이 건강보험 지역가입자 중 “산정된 건강보험료가 보건복지부가 정한 최저보험료 미만의 세대”로, 연령기준 없이 소득(보험료) 기준만으로 보험료 지원대상을 설정하고 있다.

〈표 2-24〉 보험료 경감 또는 지원 대상 법령 및 조례(일부 지역 사례)

**국민건강보험법(법률 제18895호, 2022.6.10. 일부개정)**

**제75조(보험료의 경감 등)** ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 가입자 중 보건복지부령으로 정하는 가입자에 대하여는 그 가입자 또는 그 가입자가 속한 세대의 보험료의 일부를 경감할 수 있다.

1. 섬·벽지(僻地)·농어촌 등 대통령령으로 정하는 지역에 거주하는 사람
2. 65세 이상인 사람
3. 「장애인복지법」에 따라 등록한 장애인
4. 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제4조제1항제4호, 제6호, 제12호, 제15호 및 제17호에 따른 국가유공자
5. 휴직자
6. 그 밖에 생활이 어렵거나 천재지변 등의 사유로 보험료를 경감할 필요가 있다고 보건복지부장관이 정하여 고시하는 사람

**보험료 경감고시(보건복지부 고시 제2021-338호)**

**제6조(65세 이상 노인세대 등 세대경감)** ① 규칙 제46조제4호 및 제6호에 따라 공단은 지역가입자 세대의 구성요건이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 별표 2의 보험료 경감기준에 따라 그 세대별 보험료액의 일부를 경감할 수 있다.

1. 가입자 중 65세 이상 노인이 있는 세대
2. 70세 이상 노인 가입자만 있는 세대(부부인 경우 배우자가 70세 이하인 경우 포함)
3. 한부모가족세대(조손가족세대 포함)로서 직계비속의 연령이 모두 21세 미만이거나 21세 이상인 자가 있더라도 군복무중(사회복무요원, 상근예비역 포함) 또는 학생(대학원생, 재수생, 직업훈련원생 등 포함)인 세대
4. 55세 이상 여자단독세대
5. 소년·소녀가정세대로서 세대구성원 모두 21세 미만이거나 21세 이상인 자가 있더라도 군복무중(사회복무요원, 상근예비역 포함) 또는 학생(대학원생, 재수생, 직업훈련원생 등 포함)인 세대
6. 「장애인복지법」상의 등록장애인 또는 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제4조, 제73조, 제74조에 따른 국가유공자 등(법률 제11041호로 개정되기 전의 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제73조의2에 따른 국가유공자 등을 포함한다)으로서 같은 법 제6조의4에 따른 상이등급을 받은 사람, 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」 제2조에 따른 보훈보상대상자로서 같은 법 제6조에 따른 상이등급을 판정받은 사람이 있는 세대
7. 그 밖에 생활이 극히 어려운 다음 각 목에 해당하는 세대
  - 가. 영 제41조제1항제3호에 따른 사업소득이 있는 세대가 사업장의 화재, 부도 등으로 현재 사업장 운영에 막대한 지장이 있어 실제 생활이 극히 어려운 세대
  - 나. 보험료 부과대상이 되는 재산세 과세표준액의 3분의 2 이상에 해당하는 재산이 경매중이거나 전체 보험료 부과대상 재산이 압류되어 있고 압류채권액이 전체 보험료부과대상 재산 과세표준액의 3분의 2 이상 세대
  - 다. 생계유지에 책임이 있는 가입자가 6월 이상 장기간 수용시설(교도소 등)에 있거나, 행방불명되어 실제 생활이 극히 어려운 세대
  - 라. 가입자가 폐질환, 만성신부전증, 고엽제 후유증 기타 이와 유사한 만성질환이 있어 실제 생활이 극히 어려운 세대

**강진군 저소득주민 국민건강보험료 및 장기요양보험료 지원 조례**

**제3조(지원 대상)** 국민건강보험료 및 장기요양보험료(이하“보험료”라 한다) 지원대상은 국민건강보험공단 강진군

가입자로서, 국민건강보험법에 의하여 산정된 건강보험료가 보건복지부가 정한 최저보험료 이하인 다음 각 호에 해당하는 세대(이하“대상자”라 한다)로 한다.

1. 65세 이상 노인이 세대주인 세대
2. 「장애인복지법」 제32조에 따라 등록된 장애인이 세대주인 세대
3. 「한부모가족지원법」 제5조에 따른 한부모가정

#### 경기도 저소득주민 국민건강보험료 및 장기요양보험료 지원 조례

**제2조(지원대상)** 이 조례에 따라 경기도지사(이하 “도지사”라 한다)가 건강보험료와 장기요양보험료(이하 “건강보험료 등”이라 한다)를 지원하는 대상은 「국민건강보험법」 제6조제3항에 의한 지역가입자 중 국민건강보험법 제69조 제5항 규정에 의하여 산정된 건강보험료가 보건복지부가 정한 최저보험료 미만의 세대로 한다.

### 3) 건강검진 관리 체계의 연령별 분절<sup>22)</sup>

건강검진은 건강보험가입자의 건강 유지·증진과 경제적 손실을 최소화하여 장기적으로 보험급여비의 지출을 줄이고자 1980년에 시작되었다(국민건강보험공단, 2022). 이후 1988년에 직장피부양자 건강검진 실시, 1990년에 공무원 및 사립학교교직원 피보험자 건강검진 실시(특정암 검진 포함), 1995년 지역조합 피보험자 건강검진 실시 등으로 검진 대상을 확대해나갔으며, 2000~2001년 특정암검사 실시, 2007년 생애전환기 건강진단 및 영유아건강검진 실시, 2016년 학교 밖 청소년 건강 검진 실시, 2021년 영유아 초기(생후 14~35일) 건강검진 실시 등을 통해 검진 대상과 종류를 확대하고, 생애주기에 따른 검진 체계를 확립하고자 하였다(국민건강보험공단, 2022).

국민건강보험법 제52조 제1항에 따르면 건강검진은 일반건강검진, 암검진, 영유아 건강검진을 포함하며, 제2항에 따르면 이러한 건강검진의 검진 항목이 성별, 연령 등의 특성 및 생애주기에 맞게 설계되어야 함을 강조하고 있다. 일반건강검진은 직장가입자, 세대주인 지역가입자, 20세 이상인 지역가입자 및 20세 이상인 피부양자를 대상으로 한다. 암검진은 암관리법에 따른 암 종류별 검진주기와 연령 기준 등에 해당하는 사람을 대상으로 하며, 영유아 건강검진은 6세 미만의 가입자 및 피부양자를 대상으로 한다. 현재 6세이상 20세미만 아동·청소년건강검진은 국민건강보험공단·보건복지부 외 부서에서 관할하고 있다. 만 6세이상 초·중·고등학교 학생의 건강검사는 교육부(학교보건법), 학교 밖 청소년 건강검진은 여성가족부(청소년복지지원법)에서 주관하고 있다(보건복지부, 2021).

22) 보건복지부(2021). [2022년 건강검진사업안내]를 주로 인용하였으며, 그 외 문장 단위의 인용 출처는 본문에 표기함.

학생건강검사는 초등 1,4학년, 중등1학년, 고등 1학년 시기 총4회 실시되며, 학교장이 주관하여 실시하며, 「건강검진기본법」 제14조에 따라 지정된 검진기관(「의료법」에 따른 의료기관 및 보건소, 보건의료원)에서 실시한다. 학생건강검진을 위해 학교장은 2개 이상의 검진기관을 선정해 검진계약을 체결하고, 검진 이후 기관으로부터 통보받은 학생들의 건강검진 결과에 따라 사후관리를 수행한다. 이때 검진일자 및 검진기관명 외에는 구체적인 검진 결과에 대한 자료는 교육정보시스템(NEIS) 상에서 관리되고 있지 않다. 검진 비용은 교육부에서 지원하므로 학생의 본인부담금은 없다. 9세에서 18세의 학교 밖 청소년의 경우 3년에 1회 건강 검진을 실시하며, 단, 19세 학교 밖 청소년도 다른 국가건강검진과 중복되지 않는 경우 검진이 가능하다. 학교 밖 청소년 검진사업은 여성가족부의 학교 밖 청소년 지원센터가 주관하고, 공단이 위탁 수행하는 방식으로 수행되고 있다. 따라서, 학생건강검진과 달리, 학교 밖 청소년 건강검진은 공단에서 검진 결과를 다른 생애주기별 건강검진사업 검진결과와 함께 관리하고 있다.

학생건강진단(과거 ‘신체검사’)이 당시 문교부령 15호에 의해 1951년 처음 규정 및 시행되고, 추후 성인 대상 건강검진이 국민건강보험제도 내에서 시작(1980년)되면서 국내 건강검진 체계는 연령별 분절된 체계를 갖게 되었다. 2020년대 들어 이러한 분절 체계에 대한 문제 의식을 가지고, 6세 이상 20세 미만 소아·청소년을 생애주기별 건강검진 대상에 포함하도록 하는 국민건강보험법 일부개정법률안과 학교보건법 일부개정법률안이 발의되었으나(‘20.6월), 교육위원회에 계류된 상태로 법안 상정되지는 못하였다. 그 후, 2022년 8월 학생건강검진의 국민건강보험공단 위탁을 주요 내용으로 하는 학교보건법 일부 개정법률안이 다시 한번 발의되었다(신현영의원 등 14인). 더불어, 제3차 국가건강검진종합계획(‘21~‘25)에서 아동·청소년(학생+학교밖청소년) 건강검진 체계 통합을 중점과제 중 하나로 포함하고(학생건강검진의 국민건강보험공단 위탁 운영 방식), 복지부-교육부-건보공단 등 관계기관이 참여하는 협의체를 구성하여 운영하면서(21.7~), 연령 또는 생애주기 통합적 검진체계로의 개선을 위한 노력을 진행 중이다.

건강검진사업은 아동청소년 시기 뿐 아니라, 65세 이상 노년기에 대해서도 분절적으로 운영되고 있다. 건강보험가입자의 경우 성인기(20세 이상)는 동일한 체계 아래 관리되고 있으나, 의료급여대상자의 경우 20~64세까지는 “일반건강검진”, 65세 이상은 의료급여법상 “의료급여생애전환기검진” 대상자(66세 이상) 및 노인복지법상 “건

강진단” 대상자(65세 이상)로 분절되어 있다. 의료급여 수급권자의 64세 미만 성인대상 건강검진은 2012년에서야 실시되었으므로, 그 이전부터 노인복지법 하에서 실시된 65세 이상 건강진단과 분리되어 근거법이 마련된 것으로 보인다.

〈표 2-25〉 생애주기별 국가건강검진 실시체계

구분	영유아(0~6세) (영유아건강검진)		학령기(6~18세) (학생검진)		성인기(20~64세) (일반건강검진 및 암검진)		노년기(66세이상) (일반건강검진 및 암검진)	
	건강보험 가입자	의료급여 수급권자	취학 학령기	비취학 학령기	건강보험 가입자	의료급여 수급권자	건강보험 가입자	의료급여 수급권자
근거 법령	국민건강 보험법 제52조	의료급여 법 제14조	학교보건 법 제7조	청소년 복지지원 법 제6조	국민건강보험 법 제 52조 및 산업안전보건 법 제 129조 암관리법 제11조	의료급여법 제14조 암관리법 제 11조	국민건강보험 법 제52조 암관리법 제 11조	국민건강보 험법 제52조 의료급여법 제 14조 및 암관리법 제 11조
대상	일반 건강 검진	0~6세 전체 영유아	6~18세 전 취학 아동	9~18세 학교 밖 청소년	-직장가입자 -세대주인자 역가입자 - 20세 이상 피부양자 및 세대원	-20~64세 의료급여수 급권자	성인기 건강 보험가입자 와 동일	-66세 이상 (의료급여 생 애 전환기 검 진) *65세 이상 건강진단 노인복지법에 따라 시·군· 구에서 실시
	암검 진	-	-	-	-임종별 대상연령		-임종별 대상연령	
검진주기	생후 14일, 4개월, 9개월, 18개월, 30개월, 42개월, 54개월, 66개월 (총 8회)		초등1·4학 년, 중등1학년 고등1학년 (총4회)	3년1회	2년1회 (비사무직 1년 1회)	2년1회	2년1회 (비사무직 1년 1회)	2년1회
검진 수행 주체	국민건강 보험공단	시·군·구 (보건소) *공단 위탁수행	학교장	여성가족 부 *공단 위탁 수행	국민건강보 험공간, 시·군·구(보 건소) *공단 위탁수행	시·군·구(보 건소) *공단 위탁수행	국민건강보 험공간, 시·군·구(보 건소) *공단 위탁수행	시·군·구(보 건소) *공단 위탁수행
비용부담	본인부담 없음 *건강보험 재정	본인부담 없음 *국고 및 지방비		본인부담 없음	일반건강검 진: 본인부담 없음 *건강보험재 정 암검진: 보험료 상위 50%, 본인부 담 10%(자궁 경부암, 대장	*국고 및 지 방비	일반건강검 진: 본인부담 없음 *건강보험재 정 암검진: 보험료 상위 50%, 본인부 담 10%(자궁 경부암, 대장	*국고 및 지 방비

구분	영유아(0~6세) (영유아건강검진)		학령기(6~18세) (학생검진)		성인기(20~64세) (일반건강검진 및 암검진)		노년기(66세이상) (일반건강검진 및 암검진)	
	건강보험 가입자	의료급여 수급권자	취학 학령기	비취학 학령기	건강보험 가입자	의료급여 수급권자	건강보험 가입자	의료급여 수급권자
					암은 본인부 담 없음) *건강보험 재 정 90% 보험료 하위 50% : 본인부담 없 음 *건강보험 재 정 90%, 국 고 및 지방 비 10%		암은 본인부 담 없음) *건강보험 재 정 90% 보험료 하위 50% : 본인부담 없 음 *건강보험 재 정 90%, 국 고 및 지방 비 10%	
비고	'07.11.15 실시	'08.1.1 실시			- 일반: '80년 실시 - 암: '90년 실시	- 일반: '12년 실시 - 암: '99년 실시		
	* 영유아 초기 (생후 14~35일) 건강검진: 2021.1.1.시행 *이외 모자보건법, 영유 아보육법 유아교육법에 건강검진 임의 규정 명 시		교육부 주 관 (1951년 실시)	여성가족 부 주관('16 년)	생애전환기 건강진단(만 40 세, 66세) : '07~17년까지 실시			-의료급여생 애전환기 검 진: '18년 실 시

자료: 보건복지부(2021). 2022년 건강검진사업안내. 보건복지부 건강정책국 건강증진과. p.10 재인용.

## 2. 노인장기요양보험

### 가. 노인장기요양보험의 개요<sup>23)</sup>

노인장기요양보험은 “고령이나 노인성 질병 등의 사유로 혼자서 일상생활을 수행하기 어려운 노인 등에게 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 장기요양급여를 제공”하는 사회보험제도(장기요양보험법 제1조)이다. 이러한 급여제공을 통해, 노인장기요양보험제도는 “노후의 건강증진 및 생활안정을 도모하고, 가족의 부담을 덜어줌으로써 국민의 삶의 질 향상”을 목적으로 한다(장기요양보험법 제1조). 급속한 인구 고령화, 가족구조의 변화 등으로 공식적인 장기요양 서비스 수요가 증가할 것으로 예측되며, 장

23) 이 절의 내용은 다음 자료에 기초함. 국민건강보험공단(2022). 2021 노인장기요양보험통계연보. 국민건강보험공단; 석재은, 김용하, 남현주, 최선희, 전은별, 홍인수.(2020). 초고령사회 대비한 장기요양제도 발전방향 연구. 보건복지부, 한림대학교산학협력단.

기요양보장제도 도입 필요성이 대통령 축사를 통해 2001년 공식적으로 대두되었고, 관련 위원회 구성 및 여러 차례 시범사업을 걸쳐 2008년 도입되었다. 노인장기요양보험제도는 도입 이후 양적으로 성장하며, 장기요양수급자는 65세 이상 노인인구 대비 21.4만명 3.1% 수준에서, 2020년 75.4만명 또는 65세 이상 인구 대비 9.3%로 성장하였다. 장기요양 지출 규모도 2019년 8조2천억원으로 2009년 대비 4배 이상 증가하였다.

노인장기요양보험 적용 대상자는 전 국민으로 의료급여수급권자와 장기요양보험가입자 및 그 피부양자(건강보험과 동일)를 포함한다. 보험자 또한 건강보험과 동일하게 국민건강보험공단이다. 보험료 부담은 국민건강보험의 가입자로 하며, 직장가입자와 지역가입자에 대한 개별보험료는 건강보험제도의 보험료 부과체계를 그대로 활용하여 산정한다(2022년 기준 건강보험료액의 12.27%).

노인장기요양보험 적용 대상자는 전 국민이지만, 보험급여를 이용하기 위해서는 장기요양인정을 신청 및 인정받는 절차가 필요하다. “노인장기요양보험”이라는 명칭에 나타나 있듯이, 장기요양인정을 신청할 수 있는 자격은 65세 이상 노인으로 한정되며, 단, 노인성 질병을 가진 경우 65세 미만인자도 가능하다. 노인장기요양보험법 시행령(대통령령 제32712호, 2022.6.21. 일부개정)에 의하면, 노인성질병은 알츠하이머병 등 치매 관련 질환, 뇌경색증 등 뇌혈관질환 등 21개 질병을 포함한다. 인정 신청 후, 인정조사 및 등급판정위원회 심의를 통해 6개월 이상의 기간 동안 일상생활을 혼자서 수행하기 어렵다고 인정하는 경우, 심신상태 및 장기요양이 필요한 정도 등 등급판정 기준에 따라 장기요양급여를 받을 수 있는자(수급권자)로 판정된다. 현재 장기요양 등급은 기능상태, 일상생활 수행 정도에 따라 총 6등급(5등급 + 인지지원 등급, 1등급에 가까울수록 기능상태 나쁨)으로 나뉘며, 등급별로 보험제도를 통해 비용을 지원받을 수 있는 서비스 내용과 한도(월한도액)가 다르다. 2022년 기준 1등급 수급자의 재가급여 월 한도액은 1,672천원, 방문요양수가는 4시간 기준 61,950원으로 최대 월 108시간에 해당하는 급여비용을 지원받을 수 있다.

장기요양 급여는 노인복지법 및 노인장기요양보험법에 의거 설치 및 지정된 공공 및 민간 장기요양기관을 통해 제공되는 현물급여(서비스 직접 제공)를 원칙으로 하며, 도서산간지역 거주자, 자연재해 등으로 장기요양 서비스 접근이 어려운 예외적인 경우에 한해 현금급여(가족요양비)를 제공한다. 급여의 종류는 크게 수급자가 지역사회에 거

주하며 받는 재가급여와 노인복지법 제34조에 따른 노인의료복지시설(정원 규모에 따라 노인요양시설, 노인공동생활가정)에 입소하여 신체활동 지원 및 심신기능 유지, 향상을 위한 서비스를 제공받는 시설급여로 나뉜다. 재가급여의 경우 수급자의 가정에 돌봄 인력이 방문하여 서비스를 제공하는 방문요양·방문간호·방문목욕, 일정 시간 수급자가 기관에 방문하여 서비스를 제공받는 주야간보호, 일정 기간 한시적으로 수급자가 기관에 머물며 서비스를 제공받는 단기보호 등을 포함한다.

〈표 2-26〉 장기요양 등급별 주요상태 및 월한도액(시설급여자의 경우 월급여액)

(단위: 원)

등급	주요 상태	월한도액(월급여액)		
		노인요양시설	노인공동생활 가정	재가급여
1등급	심신의 기능상태 장애로 일상생활에서 전적으로 다른 사람의 도움이 필요한 자로 장기요양인정점수가 95점 이상인자	2,245,500	1,972,500	1,672,700
2등급	심신의 기능상태 장애로 일상생활에서 상당 부분 다른 사람의 도움이 필요한 자로 장기요양인정점수가 75점 이상 95점 미만인자	2,083,500	1,830,300	1,486,800
3등급	심신의 기능상태 장애로 일상생활에서 부분적으로 다른 사람의 도움이 필요한 자로 장기요양인정점수가 60점 이상 75점 미만인자	1,921,200	1,687,200	1,350,800
4등급	심신의 기능상태 장애로 일상생활에서 일정 부분 다른 사람의 도움이 필요한 자로 장기요양인정점수가 51점 이상 60점 미만인자	1,921,200	1,687,200	1,244,900
5등급	치매(노인장기요양보험법 시행령 제2조의 노인성 질병에 한정)환자로서 장기요양인정점수가 45점 이상 51점 미만인 자	1,921,200	1,687,200	1,068,500
인지지원등급	치매환자로서 장기요양인정점수가 45점 미만인 자			597,600

자료: 국민건강보험공단(2022). 2021 노인장기요양보험통계연보. 국민건강보험공단; 국민건강보험공단 노인장기요양보험홈페이지(2022). 월 한도액 및 급여비용의 내용을 연구진이 재구성함.

## 나. 연령기준과 쟁점

### 1) 급여제공 대상자 연령기준

앞서 간략히 언급되었듯이 노인장기요양보험의 급여제공 대상자는 “65세 이상 노인 또는 65세 미만인 자로서 치매, 뇌혈관성질환 등 대통령령으로 정하는 노인성 질병을 가진 자”(노인장기요양보험법 제2조)로 65세라는 연령 기준을 적용하고 있다. 노인을 규정하는데 있어 65세라는 연령 기준을 사용한 이유는 장기요양보험제도 전 기존의 빈곤층 노인 대상 장기요양서비스의 근거법인 노인복지법에서 규정하는 노인의 정의를 그대로 따른 것으로 짐작된다.

노인장기요양보험제도는 급속한 인구 고령화와 돌봄에 대한 사회적 부담이 증가에 부합하는 사회시스템의 변화가 요구되면서 도입 논의가 이루어지고 시행된 만큼, 제도 대상자를 노인으로 한정하고 있다. 하지만, 장기요양서비스의 필요성은 역연령이 아닌 기능상태, 일상생활수행능력에 따라 결정되는 것이기에, 제도 도입 당시 수급자격 선정 원칙을 결정하는 과정에서 대상자를 노인 및 노인성 장애로 제한하지 말고, 장애인 등 장기요양 필요 모든 연령 계층으로 수급 자격을 확대해야 한다는 의견이 존재하였다. 한국과 달리 독일의 장기요양보험은 연령기준 없이 “건강상의 이유로 자립성 또는 능력의 손상이 나타나고 신체적, 인지적 또는 심리적 장애나, 건강상의 부담 또는 요구를 스스로 해결 또는 감당할 수 없어 최소 6개월 이상 지속적으로 타인의 도움을 필요로 하는 사람”(사회법전 제11권 제14조)으로 장기요양대상자를 정의하고 있다.

장애인을 포함한 ‘국민장기요양제도’로 만들어야 한다는 시민단체, 전문가집단의 의견은 국민형평성 및 수용성을 이유로 제시하였다. 보험료는 연령에 관계없이 모든 국민이 지불하면서 수급권은 노인에게만 제한하는 것에 대해 65세 이상 노인이 아닌 장애인 및 장애인 가족이 형평성 차원에서 수용하지 못할 것이라는 이유였다. 이에 대해 정부는 “고령사회 대책으로 노인을 대상으로 장기요양제도를 준비한 만큼 노인만을 대상으로 제도의 선 시행을 주장하며, 장애인에 대해서는 별도의 그에 상응하는 대응을 고려하겠다고 하였다”(석재은 외, 2020, p.26). 정책 우선순위 상 장기요양 욕구가 증가하는 노인인구에 한정하여 먼저 장기요양제도를 정착시킨 후, 장애인은 사회서비스 제도로 포괄하겠다는 계획이다. 제도 설계시 정책의 시급성을 고려한 도입의 용이성,



필요 자원 규모 등을 고려한 결정으로 보인다(석재은 외, 2020).

## 2) ‘돌봄 가족’ 정의에서의 연령기준

노인장기요양보험제도에서는 수급 대상자로서의 노인을 정의하며 연령 기준을 제시한 것과 더불어, 수급자를 돌볼 수 있는 가족 여부를 판단하는 데 있어서도 일부 법령 조항에서 연령기준을 제시하고 있다. 노인장기요양보호법 제27조에 따르면, 수급자는 인정조사를 받고 그 결과(장기요양인정서)가 개인에게 도달 한 날부터 급여를 받을 수 있으며, “돌봄 가족이 없는 경우 등 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우”에만 신청서를 제출한 날부터 장기요양인정서가 도달되기 전 기간 중에도 급여를 받을 수 있다. 관련 대통령령(노인장기요양보험법 시행령) 제13조에서는 돌봄 가족이 없는 경우 등을 ①주거를 같이하는 가족이 없는 경우, ②주거를 같이하는 가족이 미성년자 또는 65세 이상의 노인 외에는 없는 경우라고 명시하였다. 즉, 동거 가족이 있더라도 그 동거 가족이 미성년자이거나 65세 이상 노인이면 돌봄이 어렵다고 규정한 것으로 보인다. 미성년자는 대한민국 민법상 만19세 미만을 의미한다.

반면, 이러한 돌봄 가능한(어렵지 않은) 가족을 규정하며 연령기준을 제시한 것은 본 시행령 조항에 국한되며, 타 조항에서는 특별한 연령 기준을 제시하지 않거나 65세 이상인 경우 오히려 가족 돌봄 제공에 대한 급여 인정 범위가 넓다. 노인장기요양보험에서는 일정 자격을 취득하고 장기요양기관에 소속되어 활동하는 요양보호사를 통해 수급자에게 방문요양 급여를 제공하는 것을 원칙으로 하나, 제도 초기부터 요양보호사가 가족관계에 있는 수급자에게 방문요양 등 재가급여를 제공하는 방식에 대해 보건복지부(당시 보건복지가족부) 고시를 통해 인정하고 있다. 「장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시」(보건복지부고시 제 2021-324호)에 따르면, 수급자의 배우자, 직계혈족 및 형제자매, 직계혈족의 배우자, 배우자의 직계혈족 및 배우자의 형제자매가 수급자에게 급여를 제공하는 경우를 ‘가족인 요양보호사’로 명명하고, 이들의 활동을 허용하고 있다. 단, 가족인 요양보호사가 수급자에게 급여를 제공하고 장기요양제도를 통해 비용을 지원받기 위한 몇 가지 제한사항이 있다. 먼저, 가족인 요양보호사가 등록된 장기요양기관은 가족인 요양보호사와 수급자 간 가족관계를 공단에 통보해야 하며, 수급자 1인에 대하여 1일 60분의 급여비용을 매월 20일 범위 내에서만

산정 가능하다. 하지만, 이러한 가족인 요양보호사의 정의에서 특정한 연령기준은 제시되어 있지 않으며, 오히려 가족인 요양보호사가 65세 이상이며 수급자의 배우자인 경우에는 1일 90분, 월 20회를 초과하여도 급여 산정이 가능하다. 즉, 본 보건복지부 고시에 의하면, 65세 이상이어도 돌봄이 가능하며, 수급자의 배우자인 경우 오히려 수급자에게 더 많은 돌봄을 제공할 가능성을 전제하고 있는 것으로 보인다. 또한, 가족인 요양보호사를 규정하며 만 19세 미만 등 하한 연령 기준도 제시하지 않아, 법령 상으로는 미성년자도 가족인 요양보호사로 수급자를 지원하는 것이 가능하다고 보고 있다.

### 3. 장애인활동지원제도

#### 가. 제도 개요<sup>24)</sup>

「장애인활동 지원에 관한 법률」 제1조에 의하면, 장애인활동지원제도는 신체적, 정신적 장애 등의 사유로 혼자서 일상생활과 사회생활을 하기 어려운 장애인에게 활동지원급여를 제공하는 것으로, 장애인의 자립생활을 지원하고 가족의 부담을 줄임으로써 장애인의 삶의 질을 높이는 것을 목적으로 한다.

앞서 언급하였듯이 노인장기요양보험제도 도입 시기 "국민장기요양제도"로서 장애인을 포괄하는 장기요양제도로의 구축도 함께 논의된 바가 있다. 하지만, 지속적인 논의 끝에 노인과 장애인의 장기요양 특성의 차이, 제한된 예산과 도입시기에 따른 정책 우선순위 등을 고려하여 65세 이상 노인의 경우 '노인장기요양보험제도'를 우선 시작하는 것으로 합의 되었다. 이후 장애인장기요양제도 도입을 위해 정부는 2007년 4월부터 장애인활동보조인바우처사업을 실시하였으며, 2008년 3월부터는 장애인장기요양제도 추진 위원회를 구성하여 장애인 장기요양에 대한 종합적 대책을 마련하였다. 이후 시범사업을 추진해오는 과정에서 장애인단체들은 장애인의 특수성을 반영한 제도발전의 가능성을 고려하여 노인장기요양보험제도와 별도의 제도로 구축할 필요성과 '장기요양'이라는 용어는 장애인에게 적용되기 어려움을 주장하였다. 그 결과, 2011년 「장애인 활동지원에 관한 법률」이 제정되었고, 장애인 활동지원급여의 대상자는 65세

24) 이 절의 내용은 다음 자료에 기초함. 황주희 외(2020). 노인, 장애인 돌봄제도 정합성 확보 방안 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원; 보건복지부(2021). 2022 장애인활동지원 사업안내. 보건복지부.

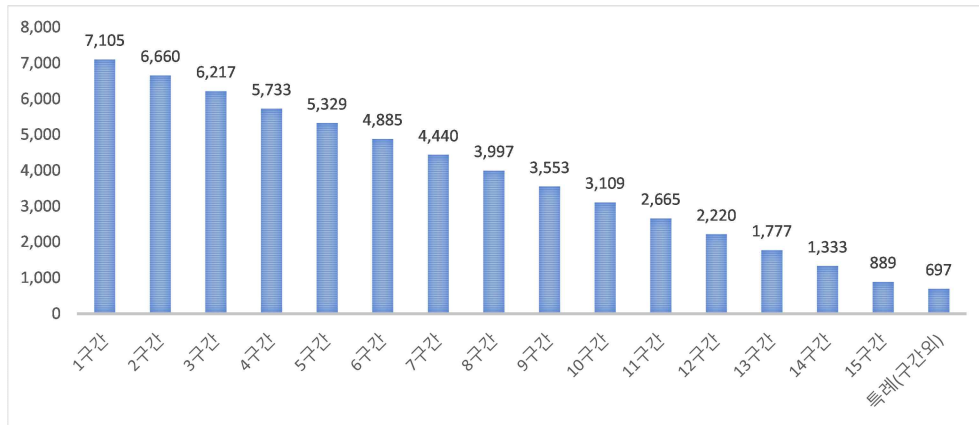
미만 장애인으로 한정하는 것으로 제도를 구축하였다.

장애인활동지원제도는 바우처 방식으로 활동지원급여가 제공되며, 국가와 지방 조세로 운용되는 사회서비스제도이다. 급여를 받기 위해서는 신청 자격을 갖춘 장애인이 읍면동 또는 복지로 웹사이트에서 신청하며, 국민연금공단에서 방문인정조사를 통해 기능제한, 사회활동 가능 정도, 가구 환경 등을 평가한 결과와 지자체의 수급자격심의 위원회 심의, 의결에 따라 최종적으로 수급자가 선정된다. 제도 초기 활동지원제도의 신청자격은 1급 장애인으로 최종증장애인에 한정되었으나, 2013년 1~2급 장애인으로 확대되었고, 2015년 6월부터 1~3급 장애인으로 확대된 바 있다. 2019년 7월 이후부터는 장애인등급제 폐지 1단계 시행을 통해 활동지원제도의 대상이 모든 장애인으로 확대되었다. 이에 따라 장애인활동지원제도 이용자 수도 제도 초기 3만8,000여명에서 2019년 11월 기준 8만 7,00명 수준으로 증가하였다.

활동지원제도의 급여 종류는 크게 ① 활동보조, ② 방문목욕, ③ 방문간호로, 서비스 내용에서 보면 노인장기요양보험의 재가급여 방문형 서비스(방문요양, 방문목욕, 방문간호)와 매우 흡사하다. 활동보조는 활동지원사가 수급자의 가정 등을 방문하여 신체 활동, 가사활동 및 이동보조 등을 지원하는 급여이며, 방문목욕은 목욕 설비를 갖춘 장비를 이용하여 목욕 서비스를 제공하는 급여이다. 방문간호는 간호사 등이 가정을 방문하여 간호, 진료보조, 요양관련 상담, 구강위생 등을 제공하는 급여이다. 장애인 활동지원제도도 노인장기요양보험제도와 비슷하게 인정점수 결과(기능상태 또는 돌봄 필요정도)에 따라 구간(15구간+특례, 1구간으로 갈수록 중증도 증가)을 설정하고 이에 따라 지원받을 수 있는 월 한도액을 설정하고 있다. 2022년 기준 활동지원등급 1구간의 경우 월 한도액은 7,105천원으로 월 최대 약 480시간에 해당하는 급여 비용을 지원받을 수 있다.

[그림 2-4] 장애인활동지원제도 구간별 활동지원급여 월한도액

(단위: 천원)



자료: 보건복지부(2021). 2022 장애인활동지원 사업안내. 보건복지부, p.65 재구성

## 나. 대상자 연령기준

「장애인활동 지원에 관한 법률」 또는 장애인활동지원제도라는 제도의 명칭 자체에서는 특정한 생애주기나 연령집단을 대상으로 하는 제도는 아님을 알 수 있다. 해당법 제2조에 의하면, ‘장애인’은 「장애인복지법」 상 등록 장애인을 의미한다. 하지만, 「장애인활동 지원에 관한 법률」 제5조에 의하면, 활동지원급여를 신청할 수 있는 사람은 ① 혼자서 일상생활과 사회생활을 하기 어려운 장애인이어야 하며, ② 「노인장기요양보험법」 제2조제1호에 따른 노인들이 아닌 사람으로서 대통령령으로 정하는 연령 이상인 사람으로, 급여 신청기준으로 상한(만65세 미만) 및 하한(6세 이상) 연령 기준을 제시하고 있다.

대통령령에서 정한 구체적인 하한 연령은 6세로, 6세 이상부터 급여 신청이 가능하며, 소득 수준과 무관하게 신청 가능하다. 6세 미만은 통상 학령기 전 영유아기로 장애 여부나 정도와 상관없이 돌봄과 지원이 필요하며, 사회활동(학업 등) 지원 등에 있어 학령기 아동과는 다른 발달과정 상의 지원이 필요하다는 점이 하한 연령을 지정한 이유로 짐작된다. 6세 미만의 경우, 장애아동가족지원사업을 통해 인지, 의사소통, 적응 행동, 감각운동 등의 기능향상과 행동발달을 위한 발달재활서비스를 지원받을 수 있다. 장애아동가족지원사업은 18세 미만, 뇌병변, 지적, 자폐성, 청각, 언어, 시각 장애

아동을 대상으로 하며, 6세 미만 영유아의 경우에는 등록 장애인이 아니더라도 발달재활서비스 의뢰서 및 검사자료로도 신청이 가능하다. 단, 활동지원제도와 달리 장애아동가족지원사업은 소득 기준이 있어, 기준중위소득 180% 이하만을 지원 대상으로 한다(장애아동 2명 이상 가구 등 예외 인정). 단, 장애아동가족지원사업의 경우 저소득 가정만을 대상으로 한다는 점에서 일정소득 이상 가구의 장애아동의 경우 사회보장제도를 통한 추가적인 돌봄, 재활 지원은 이루어지지 않는 것으로 보인다.<sup>25)</sup>

한편, 「노인장기요양보험법」 제2조제1호에 따른 노인 등인 경우, 활동지원급여와 비슷한 다른 급여(노인장기요양보험급여 등)를 받고 있는 경우 활동지원급여 신청이 제한되어 상한 연령 기준(만65세 미만, 단, 노인장기요양급여 수급자 제외) 또한 제시되었다. 본 조항의 연령 기준은 노인장기요양보험제도와의 정합성, 형평성 측면에서 개정이 필요하다는 논의가 지속적으로 이루어졌다. 특히, 앞서 살펴본 바와 같이 장애인 활동지원제도의 월한도액 기준이 높아 기존 활동지원급여 수급자의 경우 65세에 도달하면서 급여 지원이 감소하는 사례가 발생하였다. 이러한 현상을 개선하기 위해, 법 개정을 통해 ‘21년 이후부터는 활동지원수급자가 65세 이후 장기요양급여 수급자로 전환된 경우에도 장기요양급여에 더해 활동지원급여를 지원하고 있다(보건복지부, 2020.12.22.).

한편, 최근 65세 미만 장애인이 노인장기요양급여를 받았다는 이유로 장애인활동지원을 받을 수 없는 법 조항이 헌법에 어긋난다는(헌법불합치) 헌법재판소 결정이 나왔다. 헌법재판소는 2020년 12월 23일, 65세 미만의 노인장기요양 급여 대상자에게 장애인 활동지원 급여를 받을 수 없도록 한 법률 조항이 평등권을 침해했다며 제기한 위헌법률 심판에서 재판관 전원일치 의견으로 헌법 불합치 결정을 내렸다. 헌법재판소 판결문에서는 “활동지원급여와 장기요양급여의 급여량 편차가 매우 크고, 활동지원급여와 장기요양급여는 사회활동 지원 여부에 있어 큰 차이가 있다”고 언급하고 있다. 헌법불합치는 위헌 법령을 개정할 수 있도록 한시적으로 효력을 인정하는 결정으로, 헌법재판소는 2022년 12월 31일까지 개선 입법할 것을 명령하였으며, 이에 따라 2022

25) 여성가족부의 아이돌봄서비스는 소득에 상관없이 이용 가능하며, 경증장애아동의 경우 정부 지원 비율이 80~90%이나, ‘20년 기준 218명을 지원하는 것에 그치는 등 현재까지 실효성은 크지 않은 것으로 판단됨(관계부처합동(2021.5.12.) 장애아동 지원 종합대책(안): 취학전 아동을 중심으로. <http://www.inclusivekorea.go.kr/boardView.do?sessionId=OjkgMn053Blw4Hop7lszzBNO.node20?boardID=72723&boardSeq=84415&lev=0&searchType=&searchWord=&currentPage=1>)

년 6월 10일 관련 법 조항(제5조제2호)이 개정되었다. 이 전에는 만 65세 미만 장애인 이더라도 노인장기요양등급을 받고 서비스를 받아온 경우, 노인성 질환으로 분류된 ‘노인’이므로 활동지원 신청자격이 배제되었으나, 해당 법조항 개정을 통해 ㉔활동지원제도 수급자였다가 65세 이후 혼자서 사회생활을 하기 어려운 사람과 ㉕노인성 질병으로 장기요양급여를 수급하는 65세 미만인 사람의 경우 보건복지부 장관이 정하는 기준에 따라 신청 자격을 부여하도록 변경되었다.

〈표 2-27〉 의료 및 요양 제도의 연령기준

항목(사업)	내용	연령기준	기타기준	법령·지침
국민건강보험 피부양자 자격	국민건강보험 직장가입자의 피부양자 인정 기준에서 형제자매는 원칙적으로 제외되나 예외적으로 인정	만 30세 미만 또는 만 65세이상	- 등록장애인 및 국가유공·보훈보상상 이자 - 그 밖에 재산 및 소득 기준 적합 시 피부양자 인정	「국민건강보험법 시행규칙」의 피부양자 자격의 인정기준 중 부양요건(별표1)
국민건강보험 보험료 경감 또는 지원	국민건강보험 지역가입자 중 저소득 세대를 대상으로 보험료를 경감(공단)하거나 지원(지자체)해주는 제도	- 만 65세 이상(세대원 중 1인 이상) - 만 70세 이상(독거노인, 노인부부세대) - 만 55세 이상(여성단독세대) - 만 21세 미만(한부모(조손)가정 직계비속, 소년소녀가정 당사자) *단, 일부 지자체의 경우 연령기준 없음	- 연소득 - 과세지표 재산	- 국민건강보험법 제75조 - 보험료 경감시 제6조 - 각 지자체의 저소득주민 국민건강보험료 및 장기요양보험료 지원 조례
건강검진사업	관련법 상 건강검진은 일반건강검진, 암검진, 영유아 건강검진을 포함하며, 아동청소년 또는 학령기(6세~18세) 건강검진사업은 타 법(학교보건법)에서 관리	- 6세~18세(교육부, 보건복지부 등 주관부처, 법령 다름) - 65세(의료급여, 건강보험제도 등 관련법 다름)	- 초·중·고등학교 학생 여부 - 의료급여수급권자 여부	국민건강보험법 제52조
노인장기요양보험	장기요양보험 급여 대상자	급여제공 대상자를 “노인 등”으로 한정 - 만 65세 이상	- 노인성 질환 여부 - 기능상태, 일상생활 수행능력 등을 평가 결과를 반영하는 장기요양등급판정 결과	노인장기요양보험법 제2조

항목(사업)		내용	연령기준	기타기준	법령·지침
	돌볼 능력이 있는 가족에 대한 정의	동거가족이 없거나, 동거가족이 있더라도 수급자를 돌보기 어렵다고 판단되는 경우 예외적으로 장기요양 인정서 도달전에도 급여 이용 가능	- 미성년자(미법상만 19세미만)이거나 만65세이상	- 수급자와 동거하는 가족	노인장기요양보험법 시행령(대통령령 제32712호)
장애인 활동지원제도	제도 신청, 수급 대상자	활동지원급여 신청 및 수급 대상자 범위	- 만6세이상, 만65세미만	- 등록장애인 - 기능상태, 일상생활 수행능력 등을 평가 결과를 반영하는 인정조사 결과 - 유사 사업 대상자 제외	장애인 활동지원에 관한 법률 및 대통령령

#### 4. 임신출산지원

##### 가. 제도 개요

임신출산지원사업은 모자보건사업의 일부로서, 모자보건사업은 모성(母性) 및 영유아의 생명과 건강을 보호하고 건전한 자녀의 출산과 양육을 도모함으로써 국민보건 향상에 이바지함을 목적으로 한다(법제처, 2022.9.6.검색)<sup>26)</sup>. 모자보건사업은 모성과 영유아에게 전문적인 보건의료서비스 및 그와 관련된 정보를 제공하고, 모성의 생식건강(生殖健康) 관리와 임신·출산·양육 지원을 통하여 이들이 신체적·정신적·사회적으로 건강을 유지하게 하는 사업을 말한다. 2022년 현재 모자보건과 관련된 주요사업으로는 모성건강, 청소년산모 임신출산의료비 지원사업, 난임부부시술비 지원사업, 고위험 의료비 지원사업, 영유아 사전예방적 건강관리, 저소득 기저귀 조제분유 지원사업 등을 다루고 있다. 청소년산모 임신출산의료비 지원사업은 만 19세 이하 산모인 청소년산모에게 임신 1회 당 120만원 범위 내의 진료비를 지원한다. 난임부부 시술비 지원사업은 난임으로 진단받은 법률혼 부부에게 보조생식술 비용의 일부를 지원하는 사업이다. 저소득 기저귀 조제분유지원사업은 영아를 둔 저소득 가정에 영아 양육에 필수적인 비용인 기저귀 및 분유를 지원하는 사업이다.

26) [https://www.law.go.kr/\(2022.9.6. 최종검색\)](https://www.law.go.kr/(2022.9.6. 최종검색))

## 나. 대상자 연령기준과 기타선별 기준

모자보건법에서의 연령기준은 임신부(임신 중이거나 분만 후 6개월 미만인 여성), 모성(임산부와 가임기 여성), 영유아(출생 후 6년 미만인 사람), 신생아(출생 후 28일 이내의 영유아) 등이 적용될 수 있다. 이때 임신부는 임신행위를 기준으로 정의되므로 별도의 연령기준을 포함하지 않는다. 이와 달리 가임기 여성을 포괄하고 있는 모성, 영유아, 신생아 등은 연령의 기준에 따라 정의된다고 볼 수 있다.

모자보건사업별 연령기준을 살펴보면, 청소년산모 임신출산의료비 지원사업은 만 19세 이하의 청소년에게 의료비를 지원하고 있다. 이외의 기타기준으로 많이 사용되는 소득기준 등의 적용없이 해당 연령에 속하면 임신출산의료비를 지원받을 수 있다.

난임부부시술비지원사업의 지원대상은 연령과 관계없이 난임을 경험하고 있는 법률혼 부부이지만, 구체적인 시술기준에 연령기준을 적용하고 있다. 연령에 따라 차등을 둔 부분은 시술비 지원금액과 배아이식 개수이다. 고위험 의료비 지원사업의 지원대상은 질병코드 19대 고위험 임신 질환을 기준으로 지원되기 때문에 연령기준은 따로 적용받지 않는다. 저소득기저귀 조제분유지원사업은 저소득층이면서 영아를 둔 가정에 지급하고 있다. 이때의 영아를 0~24개월로 한정하고 있어, 연령기준을 적용한다고 볼 수 있다.

〈표 2-28〉 모자보건사업의 연령기준

항목(사업)	내용	연령기준	기타기준	법령·지침
청소년산모 임신출산의료비 지원사업	청소년산모의 임신출산 의료비 지원	- 만19세 이하	- 없음	모자보건법 제3조
난임부부시술비 지원사업	난임부부에게 보조생식 시술비 지원	- 44세 이하/45세 이상 지원금액 차등	-법률혼과 사실혼(확인보증서 지참) 부부 -기준중위소득 180% 이하 또는 기초생활수급 및 차상위계층	저출산고령사회기본법 제10조, 모자보건법 제11조
	보조생식술시 배아이식 개수에 차등	- 만 34세/만 35세	-법률혼과 사실혼(확인보증서 지참) 부부	저출산고령사회기본법 제10조, 모자보건법 제11조
고위험 의료비 지원사업	고위험 임신의 적정치료 및 관리에 필요한	- 연령기준이 따로 없음	- 19대 고위험 임신 질환	모자보건법 제3조 모자보건법 제10



항목(사업)	내용	연령기준	기타기준	법령·지침
	진료비를 지원			조, 제10조2
저소득층 기저귀 조제분유 지원사업	저소득 영아 가정의 육아 필수재인 기저귀 및 조제분유 지원	- 영아(0~24개월)	- 저소득층(기초생활 보장, 차상위계층, 한부모가족)	저출산고령사회기 본법 제4조 및 제 10조

자료: 보건복지부(2022i), 2022년 모자보건사업 안내, 보건복지부.

## 다. 대상자 연령기준과 변화이력

### 1) 청소년산모 임신출산의료비 지원사업

청소년산모 임신·출산 의료비 지원 사업은 모자보건사업의 일환으로 2011년부터 지침이 마련되어 시행되고 있다. 이 사업은 도입 당시 미혼모자시설에 입소한 만 18세 이하 청소년산모로 대상자를 한정하였으나, 2012년부터는 모든 18세 이하 청소년산모로 대상자를 확대하였으며, 2021년부터는 18세 이하에서 19세 이하로 청소년 산모의 연령범위를 확대하였다(보건복지부, 2022i, p. 26-27).

### 2) 난임부부시술비지원사업

이 사업의 지원대상에 대한 연령기준이 별도로 적용되진 않으나, 연령에 따라 지원 금액과 배아이식 갯수에 대한 차등을 두고 있다. 먼저 연령별 보조생식술시 배아이식 개수를 살펴보면, 정부는 2015년 10월부터 35세 미만의 여성에게 당초 3개까지 허용하였던 이식배아수를 2개로, 35세 이상의 여성에게는 배아이식개수를 최대 5개에서 3개로 축소하였다.

### 3) 저소득 기저귀 조제분유 지원사업

이때의 영아를 0~24개월로 한정하고 있어, 연령기준을 적용한다고 볼 수 있다. 2015년 기저귀 조제분유 지원사업 도입당시 영아인 0~1세를 기준으로 기저귀를 지급하였다. 2017년 지원대상을 확대하여 0~2세까지 기저귀를 지급하고 있다

## 라. 연령기준 도입 및 변화 이유

### 1) 청소년산모 임신출산의료비 지원사업

청소년산모 임신출산 의료비 지원사업은 청소년이라는 생애주기 특성이 임신출산과정에서 발생하는 의료비를 감당하는 데 특별한 어려움을 초래할 수 있다는 점에서 필요성을 인정받을 수 있다. 그러나 특별 의료비 지원을 필요로하는 청소년 산모의 생애주기 특성이 무엇인가가 명확하게 규정되어 있지는 않으며, 현재와 같이 청소년 산모의 연령기준을 19세 이하로 정하는 근거도 부족하다.

타법에서 다루는 청소년 연령기준을 살펴보면, 각 법이 가지고 있는 특성에 따라 청소년의 연령을 상이하게 다루고 있다. 그 중 청소년 기본법과 한부모가족지원법의 청소년 연령기준은 24세로 규정한 것을 고려해볼 필요가 있다. 청소년의 교육수준이 점차 높아지고, 일자리에 정착하기까지의 기간이 길어진 사회적 변화를 감안한다면 연령기준 상승에 대한 논의가 요구된다. 또한 취약계층의 일부로서 청소년산모를 규정할 것이 아니라, 고용과 소득을 지원하기 위해 ‘청년’이라는 연령범주를 재정의하듯이 임신출산지원에서도 사회초년생으로서 산모를 지원하는 목적으로 청소년산모 지원사업을 재정의할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 청소년기본법과 한부모가족법에서 청소년의 연령기준을 24세로 다룬 만큼 청소년 산모의 연령기준을 상향하는 방법을 고려해볼 수 있다(이재희, 조미라, 최은경, 2021).

〈표 2-29〉 아동 청소년 등의 연령기준에 관한 법률 규정

대상자 구분	법적 근거	연령기준
아동	아동복지법 제3조	18세 미만
	실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률 제2조	18세 미만
	장애아동 복지지원법 제2조	18세 미만
	가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제2조	18세 미만
	입양특례법 제2조	18세 미만
	한부모가족지원법 제4조	18세 미만 (취학중인 경우 22세 미만)
	헤이그 국제아동탈취협약 이행에 관한 법률 제2조	16세 미만
	형법 제274조	16세 미만

대상자 구분	법적 근거	연령기준
청소년	청소년 기본법 제3조	18세 미만
	청소년 보호법 제2조	9세 이상 24세 이하
	한부모가족지원법 제4조	만 19세 미만
	학교밖 청소년 지원에 관한 법률 제2조	9세 이상 24세 이하
	영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 제2조	18세 미만
	대중문화예술산업발전법 제2조	19세 미만
	음악산업진흥에 관한 법률 제2조	18세 미만
아동 청소년	다문화가족지원법 제2조	24세 이하
	아동·청소년의 성보호에 관한 법률 제2조	18세 미만
미성년자	결혼중개업의 관리에 관한 법률 제12조의 2	18세 미만
	근로기준법 제67조 제3항	18세 미만
성년	민법 제4조	18세 미만
청년	청년고용촉진 특별법 제2조	18세 미만

자료: 이재희 조미라, 최은경(2021). 청소년 산모 의료비 지원 현황 및 개선 방안 연구. 육아정책연구소, p. 18.

## 2) 난임부부시술비지원사업

연령에 따른 배아이식 개수를 다르게 적용하는 배경에는 생식기능이 급격히 떨어지는 35세 이상의 여성에게 배아의 수를 좀 더 허용함으로써 임신성공 건수를 높이고자 함에 있다.

〈표 2-30〉 이식할 최대배아 수

연령별	5~6일 배양 후 (Blastocyst)	2~4일 배양 후 (Cleavage-stage embryos)
35세 미만	1개	2개
35세 이상	2개	3개

주: 동결배아를 해동하여 이식하는 경우에도 동일한 기준 적용  
자료: 보건복지부(2021), 2022년 모자보건사업 안내, 보건복지부, p.163.

여성의 생식기능에 있어서 35세를 기준으로 급격하게 저하된다는 근거에는 ‘고령임산부’기준과도 맞물려있다. 1958년 미국의 The Council of the International Federation of Gynecology & Obstetrics의 기준에 따라서 35세 이상의 임신부를 고령 임신부라고 정의하고 있다. 한편으로는 35세 이상의 초산모만을 고령 산모라고

정의하는 학자들도 있다. 예를 들어, 1985년 세계보건기구(WHO)와 국제 산부인과연맹에서도 35세 이상의 나이에 첫 임신을 한 경우를 고령 초산모라고 정의하고 있다. 이와 비교하여 현재 난임부부 지원사업은 초산모와 경산모를 구별하지 않은 채 35세 이상을 고령임산부로 전제하여, 초산이 아닌 경우의 고령임산부 연령기준을 국제적 기준보다 낮게 규정한 것이라고 할 수 있다(이소영, 임지영, 2013).

대부분의 유럽국가는 배아이식 수를 규제하고 있으나 연령에 따라 배아이식 수를 다르게 규정하는 방식은 국가간 상이하게 나타나고 있다. 2019년 재생산정책과 현황의 국제동향 보고서(Global trends in reproductive policy and practice)에 따르면 대부분의 국가는 연령에 상관없이 배아이식의 개수는 동일하게 적용하고 있다. 연령을 기준으로 차등을 준 경우는 35세 혹은 39세를 기준으로 나누는 것으로 나타났다(〈표 2-31〉 참조).

배아이식 성공률이 낮은 고령임산부에 대해 배아이식 개수를 늘려 출산성공 건수를 늘리는 방식은 일반적으로 보조생식술의 합병증으로 간주되는 다태임신 및 다태아출산과 같은 모성건강의 위험을 초래할 수 있다.<sup>27)</sup> 이러한 점을 고려하면 현행 35세 연령기준을 통해 배아이식 개수의 차등을 두는 것은 연령형평성의 문제이기 전에 여성건강권의 문제로 이해될 필요가 있다. 여성건강권의 측면에서 의학적으로 명료한 기준을 통해 적정 배아이식수를 산출하고 이를 모든 연령의 여성에게 동일하게 제공하는 것이 바람직하다.

〈표 2-31〉 국가별 배아이식 개수

	국가명
연령차등을 둔 국가	브라질, 중국, 체코, 이탈리아, 일본, 네덜란드, 폴란드, 터키, 영국
연령차등을 두지 않은 국가	칠레, 코르타리카, 에스토니아, 홍콩, 이란, 러시아, 스페인, 스웨덴, 스위스,

자료: The International Federation of Fertility Societies Surveillance(IFFS)(2022), Global trends in reproductive policy and practice 9th Edition, p.127.

27) 다태 임신 및 출산은 보조생식 기술의 합병증으로 간주되며, 기술을 통해 출산한 쌍태아의 경우, 출생 후 4주간의 의료비가 단태아보다 3배 이상 높은 것으로 나타나(Koivurova, Hartikainen, & Gissler, 2004) 다태아 출산은 산모 및 출생아의 건강문제 발생은 물론 의료비용도 증가시킴을 알 수 있다(황나미, 2016).

그 다음으로 연령기준에 따른 체외수정 시술시 지원금액 차등지원의 적절성을 검토할 필요가 있다. 현재 체외수정 신선배아 시술시 만 44세 이하인 여성은 최대 110만원, 45세 이상인 여성은 최대 90만원까지 지원하고 있다. 동결배아 시술시 만 44세 이하의 최대 50만원, 만 45세 이상은 최대 40만원까지 지원한다.<sup>28)</sup> 인공수정의 경우 만 44세 이하의 최대 30만원, 만 45세 이상은 최대 20만원을 지원한다. 연령기준에 따른 금액의 차등을 둔 배경에는 2019년 기존의 만 44세까지 지원하였던 난임부부시술비 지원 연령기준은 폐지되고, 연령 규정을 기준을 새롭게 만들어 지원금액에 차등을 두고 있는 것(보도자료, 2019.7.4.)으로 볼 수 있다.

〈표 2-32〉 난임부부 시술비 지원금액

적용대상 연령(여성 기준)		만 44세 이하	만 45세 이상
체외수정	신선배아(1~9회)	최대 110만원	최대 90만원
	동결배아(1~7회)	최대 50만원	최대 40만원
인공수정(1~5회)		최대 30만원	최대 20만원

자료: 보건복지부(2021), 2022년 모자보건사업 안내, 보건복지부, p.98.

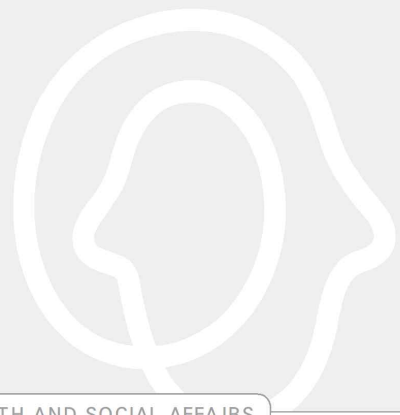
황나미 연구(2016)에 따르면, 난임부부 중 임신에 성공한 여성을 연령별로 분석하면, 25~29세가 39.0%로 가장 높았으며, 30~34세(38.0%), 35~39세(33.5%), 24세 이하(27.3%), 40~44세(17.7%), 45세 이상은 3.9% 순이었다. 45세 이상 이후 임신율은 다른 연령집단의 임신율에 비해 급격하게 낮아지는 것으로 나타나, 산부인과적 임신성공률을 근거로 45세를 기준연령으로 규정하여 지원금액에 차등을 둔다고 볼 수 있다. 그러나 이 사업의 취지가 난임부부의 경제적 부담 감소를 목적으로 하고 있다는 점에서 단순히 임신성공률이 낮다는 이유로 연령기준을 적용하여 45세 이상의 여성에게 난임 시술비 지원금액을 감액하는 것은 적절하지 않다. 즉 이 사업의 목적은 임신성공율로 이어지는 출산이 아니라 난임부부가 보조생식술을 시도할 경우 경제적 지원을 목적으로 하기 때문에 연령기준에 따른 차등을 두는 것은 형평성에 어긋난다고 볼 수 있다.

28) 이때의 만 나이 기준은 시술시작 시점을 기준으로 한다.

### 3) 저소득 기저귀 조제분유 지원사업

아동에 따라 배변훈련이 달리 적용되는바, 통상 만2세까지 아동의 배변훈련이 완료되지만 아동에 따라 배변훈련기간이 만3세까지 이루어지는 경우도 있다. 본 사업의 목적이 저소득 가정의 출산시 필수적 양육비용 절감에 있다면 연령기준이 아닌 아동의 필요를 기준으로 지원하는 것이 바람직하다. 즉 현행 만 2세 기준은 폐지하는 것이 가능하다.

임신출산지원은 연령기준을 청소년산모 임신출산의료비 지원사업, 난임부부시술비 지원사업, 저소득 기저귀 조제분유 지원사업으로 구분하여 본다면 청소년 산모 지원사업의 연령기준은 생애주기에 따른 학령기간 증가를 검토하여 본다면 상향될 필요가 있다. 난임부부시술비 지원대상자체는 연령기준이 적용되지 않으나, 배아이식갯수와 지원금액의 차등이 이루어지는 바, 선행연구의 검토에 따라 연령차등을 두지 않는 것도 고려될 수 있다. 저소득 기저귀 사업 또한 사업의 지향점이 저소득층의 출산 아동을 지원하고자 한다면 일정연령기준에 따른 지원이 아닌 육아의 필요에 의해 지원될 필요가 있다.



## 제3장

### 사회보장제도의 연령기준 쟁점과 연령주의 함의

제1절 생애주기 소득·지출 패턴과 소득보장정책의 연령기준

제2절 공적연금의 연령기준 쟁점과 과제

제3절 실업보호 및 일자리 정책의 연령기준 쟁점과 과제

제4절 의료·요양정책의 연령기준 쟁점과 과제





## 제3장 사회보장제도의 연령기준 쟁점과 연령주의 함의

### 제1절 생애주기 소득·지출 패턴과 소득보장정책의 연령기준

#### 1. 생애주기 소득보장 전략

소득보장체계에서 연령은 매우 중요한 분배기준으로 활용된다. 복지국가는 고소득층에게서 저소득층에게로 자원을 이전하는 수직적 재분배 기능을 수행하기도 하지만, 건강한 사람에게서 아픈 사람에게로, 취업자에게서 실업자에게로 자원을 이전하는 등과 같이 소득계층 외 집단 간 자원을 재분배하는 수평적 재분배 기능을 수행하기도 한다(구인회, 손병돈, 안상훈, 2010, pp.175-176). 이때 연령은 수평적 재분배 기능을 수행하는 소득보장제도의 주요 분배기준으로 활용된다. 산업사회에서는 근로능력이 없는 아동기, 아동을 양육하기 위해 지출이 증가하는 청장년기, 은퇴에 따라 소득이 급감하는 노년기에 빈곤위험이 커지기 때문에, 복지국가는 아동과 노인에 대한 소득보장 제도를 시행하여 생애주기에 따른 빈곤위험을 평탄화한다(Kangas & Palme, 2000, pp.335-337). Kangas & Palme(2000, p.349)는 OECD 국가의 생애주기 빈곤 실태를 분석하여 앵글로-아메리카 국가에 비해 사회정책이 강한 북유럽·중앙유럽 국가의 생애주기 빈곤위험이 더 평탄화되었다고 보고하였다.

물론, 연령을 분배기준으로 활용하지 않더라도 생애주기에 따른 빈곤위험을 제거하는 대안적인 소득보장체계를 생각해볼 수 있다. 첫째, 기본소득(basic income)은 소득, 재산, 연령 등과 같은 가구·개인 특성과 무관하게 모든 개인에게 동일한 수준의 급여를 정기적으로 지급한다. 따라서 원론적으로 빈곤선을 넘는 수준의 급여를 기본소득으로 지급할 수 있다면, 연령을 분배기준으로 활용하지 않더라도 빈곤을 완전히 제거할 수 있을 것이다. 기본소득한국네트워크가 제안한 월 91만원의 완전기본소득은 이처럼 빈곤이 사라진 사회를 목표로 한다(서정희 외, 2021, p.72). 둘째, 부의 소득세(negative income tax)는 가구 또는 개인의 소득 수준이 낮을수록 더 많은 급여를 정

기적으로 지급한다. 따라서 소득이 존재하지 않는 가구 또는 개인에게 빈곤선 이상의 가처분소득을 보장하는 수준의 급여를 부의 소득세로 지급할 수 있다면, 연령을 분배 기준으로 활용하지 않더라도 빈곤을 완전히 제거할 수 있을 것이다. 한국에서는 개인 소득이 0원일 때 월 50만원을 지급하는 방안과(김낙희 외, 2021, pp.90-91)<sup>29)</sup> 가구 소득이 0원일 때 월 42만원을 지급하는 방안이(박기성, 변양규, 2017, p.65) 제안되었다. 실제로 제안된 부의 소득세 방안의 급여 수준은 빈곤선에 크게 미달하지만, 원론적으로 급여 대상 및 수준을 충분히 확대한 부의 소득세는 빈곤을 제거할 수 있다. 전자는 소득기준을 전혀 적용하지 않는 가장 보편적인 소득보장제도이고 후자는 소득기준을 엄격하게 적용하는 가장 선별적인 소득보장제도라는 점에서 기본소득과 부의 소득세가 소득보장제도의 양극단에 해당하지만, 공통적으로 연령기준을 적용하지 않는다는 점에서 기본소득과 부의 소득세를 연령통합적 소득보장제도로 평가할 수 있다.

하지만, 연령기준을 적용하는 현실의 다양한 소득보장제도를 연령기준을 적용하지 않는 기본소득이나 부의 소득세로 완전히 대체하는 것은 불가능하다. 소득보장제도의 두 가지 주요 목표를 빈곤 제거·완화(poverty alleviation)와 실직자·은퇴자의 소득 유지(income replacement)라 할 때, 기본소득이나 부의 소득세의 급여 수준이 충분히 높더라도 전자의 목표를 달성할 수는 있지만 후자의 목표를 달성할 수는 없기 때문이다. 한국 소득보장체계에서 규모 및 분배 효과가 가장 큰 소득보장제도인 국민연금은 은퇴한 노인에게 퇴직 전 소득의 일정 수준을 노후소득으로 보장하는 기능을 수행한다. 기본소득과 부의 소득세는 급여액 산정에 퇴직 전 소득을 고려하지 않으므로, 이와 같은 국민연금의 역할을 대체할 수 없다. 이에 기본소득한국네트워크는 사회보험을 대체하지 않는 완전기본소득을 제안하였고(서정희 외, 2021, p.85), 박기성, 변양규(2017, p.63) 역시 사회보험을 대체하지 않는 부의 소득세를 제안하였다. 김낙희 외(2021, p.121)는 고용보험과 산재보험을 부의 소득세로 통합하는 방안을 고려하였지만, 국민연금을 부의 소득세로 통합하는 방안은 고려하지 않았다.

사회보험 방식 소득보장제도뿐만 아니라, 아동수당이나 기초연금과 같이 연령기준을 적용하는 비기여 방식 소득보장제도의 필요성에 대해서도 다양한 정책적 판단이 가능하다. 기본소득한국네트워크(서정희 외, 2021, p.80, p.83)는 아동수당과 기초연금

29) 단, 김낙희 외(2022, p.91)가 제안한 부의 소득세는 19세 이상과 달리 18세 이하에 대해 개인소득이 0원일 때 월 30만원을 지급하는 것으로 설계되었다.

을 대체하는 완전기본소득을 제안하였고, 김낙희 외(2021, pp.146-147)는 아동수당, 양육수당, 기초연금을 대체하는 부의 소득세를 제안하였지만, 박기성, 변양규(2017, p.63)의 부의 소득세 제안은 아동수당이나 기초연금을 고려하지 않았다. 아동수당이나 기초연금과 같이 특정 연령집단을 대상으로 한 비기여 방식 소득보장제도의 필요성은 구체적인 정책목표에 기초하여 판단되어야 한다. 예를 들어, 심각한 저출산에 대응하여 아동 양육 부담을 경감하고 사회통합을 제고하기 위해서는 소득기준을 적용하지 않는 보편적 아동소득보장의 정책적 필요성이 인정될 수 있다. 또한 심각한 노인빈곤에 대응하여 국민연금의 사각지대를 보완하기 위해 저소득 노인에 대한 추가적인 노후 소득보장의 정책적 필요성이 인정될 수 있다.

요컨대, 이 연구는 전반적인 소득보장체계에서 연령을 주요 분배기준으로 활용해야 할 필요성을 인정한다. 생애주기와 소득·빈곤위험이 밀접한 관계를 갖기 때문에, 연령기준을 활용하는 다양한 소득보장제도가 생애주기 빈곤위험을 평탄화하는 데 효과적으로 기여할 수 있다. 심각한 노인빈곤에 대응하는 노후소득보장제도와 같이 생애주기 빈곤위험을 평탄화하는 소득보장제도는 연령형평성을 제고하는 데 중요한 역할을 수행한다. 또한 빈곤 제거·완화뿐만 아니라 실직자·은퇴자의 소득 유지, 보편적 아동 양육 지원과 같은 다양한 정책목표를 달성하기 위해서도 연령기준을 활용하는 소득보장제도의 정책적 필요성이 인정된다. 다만, 생애주기에 따라 소득·빈곤위험이 변화할 뿐만 아니라 동일한 생애주기 내에서 소득·빈곤위험의 이질성이 존재한다는 사실을 함께 고려할 때, 소득보장체계에서 연령기준뿐만 아니라 소득기준 역시 중요하게 활용되어야 한다. 한편, 연령기준 활용의 필요성을 인정하더라도, 현행 소득보장제도의 연령기준이 구체적으로 생애주기에 따른 소득·빈곤 실태에 적절하게 대응하고 있는지에 대해서는 경험적인 검토가 필요할 것이다.

## 2. 생애주기 소득·지출 패턴

앞서 논의한 바와 같이, 다양한 소득보장제도는 소득이 감소하거나 지출이 증가하는 생애주기의 소득보장 욕구에 적절하게 대응해야 한다. 이하에서는 2019년(소득 연도) 가계금융복지조사 자료를 활용하여 연령대별 소득·지출·빈곤 및 공적이전 수급 실태를 살펴본다.<sup>30)</sup> 이하의 분석에서 소득 및 지출은 2019년 1년을 기준으로, 연령은

2020년 3월 말 조사시점을 기준으로 측정하였다는 점에 유의해야 한다. 연령은 1세 구간으로 구분하였고, 연령별 표본 수는 108~876명이었다(〈표 3-1〉 참조). 이하의 모든 분석에서 빈곤선은 균등화 가처분소득 개인단위 중위값의 50%인 월 120만원으로 설정하였다. 빈곤율은 소득이 빈곤선 미만인 개인의 비율을, 빈곤갭비율은 빈곤층 소득과 빈곤선의 차이의 총합을 빈곤선과 전체 인구 수의 곱으로 나눈 비율을 의미한다(한국보건사회연구원 소득보장정책연구실, 2020, pp.95-96). 빈곤갭비율은 빈곤의 규모 및 심도를 함께 반영하는 빈곤지표로, 빈곤율이 높고 빈곤층의 소득 수준이 낮을수록 빈곤갭비율이 증가한다(이원진 외, 2022b, p.175).

〈표 3-1〉 가계금융복지조사 표본 규모

(단위: 명)

연령	사례 수	연령	사례 수	연령	사례 수	연령	사례 수	연령	사례 수	연령	사례 수
0	180	16	428	32	404	48	673	64	675	80	336
1	237	17	473	33	394	49	727	65	711	81	320
2	293	18	465	34	470	50	738	66	585	82	268
3	371	19	512	35	432	51	757	67	621	83	262
4	369	20	443	36	513	52	682	68	541	84	238
5	412	21	440	37	661	53	717	69	489	85	197
6	355	22	501	38	671	54	709	70	496	86	137
7	453	23	501	39	674	55	698	71	500	87	127
8	432	24	499	40	642	56	663	72	512	88	108
9	459	25	520	41	605	57	729	73	466	89+	279
10	397	26	452	42	657	58	790	74	354	전체	45095
11	462	27	450	43	630	59	871	75	418		
12	495	28	444	44	670	60	876	76	382		
13	419	29	407	45	677	61	779	77	515		
14	428	30	384	46	691	62	737	78	396		
15	423	31	384	47	701	63	702	79	334		

자료: 통계청(2020). 2020년 가계금융복지조사 원자료.

30) 2020년(소득 연도) 자료는 코로나19의 영향으로 분석 결과의 일반화에 한계가 있기 때문에 2019년(소득 연도) 자료를 분석하였다.

우선, [그림 3-1]~[그림 3-3]에서는 개인소득을 분석하였다. 일반적으로 소득분배 분석에서는 개인의 경제력을 개인이 속한 가구의 균등화소득으로 평가한다. 따라서 개인소득이 존재하지 않는 아동과 비경활 배우자의 빈곤지위는 경제활동에 참여하는 가구원이 획득한 소득에 따라 결정된다. 하지만 소득보장제도의 급여 단위는 제도의 목적에 따라 다양하게 설정된다. 최후의 사회적 안전망인 국민기초생활보장제도는 가구 단위 급여를 지원하지만, 기초연금은 부부단위 급여를 지원하고, 국민연금은 개인단위 급여를 지원한다. 따라서 소득보장제도의 연령기준을 평가하기 위해서는 가구소득뿐만 아니라 개인소득 분포를 함께 살펴볼 필요가 있다.

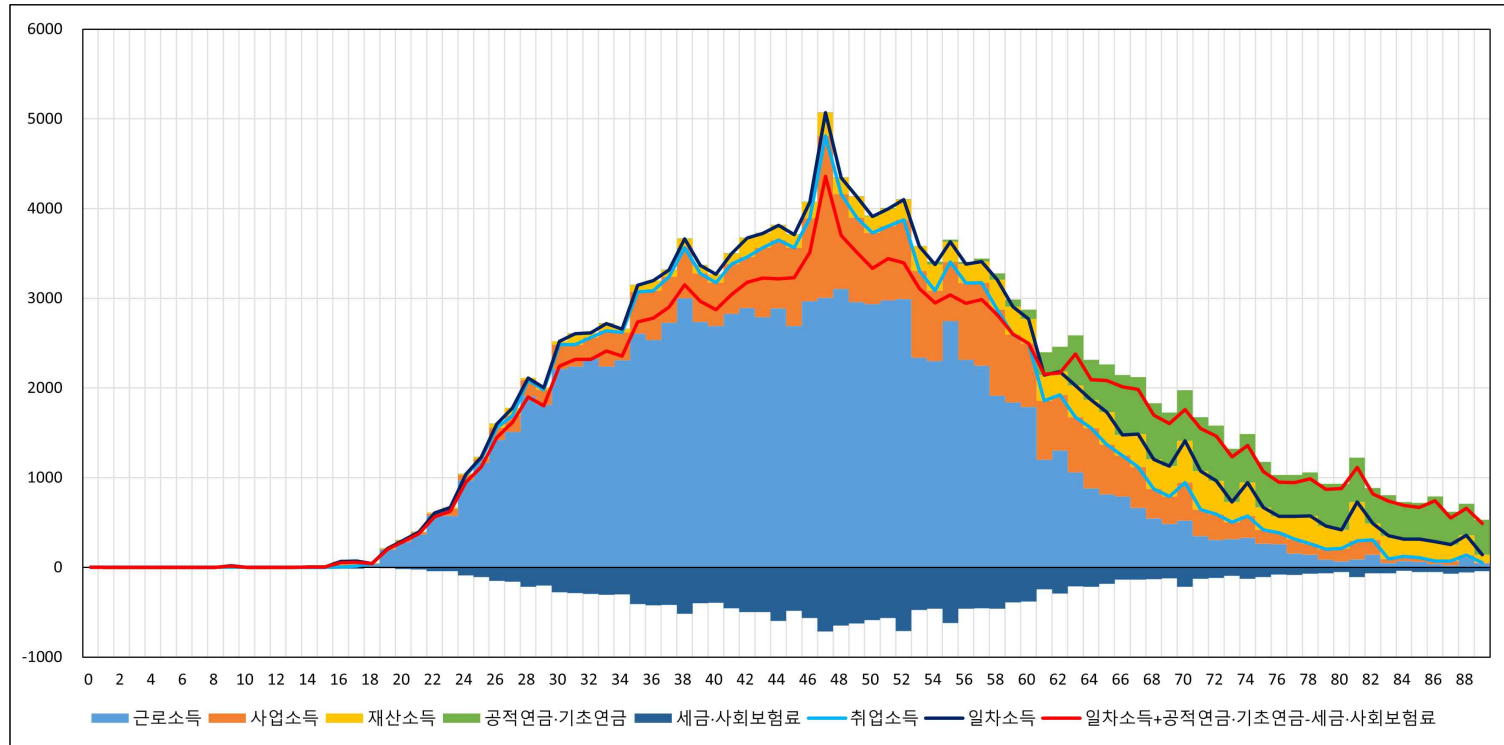
[그림 3-1]에는 연령별 개인소득 평균을 보고하였다. 대체로 18세 이하 아동은 개인소득이 거의 존재하지 않았지만, 19세부터 취업소득이 증가하기 시작하여 47세에 정점에 이르렀다. 48세 이후에는 취업소득이 꾸준히 감소하였는데, 특히 61세의 근로소득 감소가 크게 나타났다. 30대부터 재산소득이, 60대부터 공적연금·기초연금이 증가하여 취업소득 감소를 부분적으로 상쇄하였음에도 불구하고, 전반적으로 50대 이후 개인소득 감소세가 뚜렷하게 관찰되었다. [그림 3-2]에서는 개인소득 빈곤율 및 빈곤갭비율을 분석하였다. 개인소득이 존재하지 않는 18세 이하 아동의 빈곤율은 100%였지만, 19세부터 빈곤율이 감소하였고 대체로 30대부터 50대 초반까지 빈곤율이 평탄하게 유지되었으며, 50대 중반부터 빈곤율이 꾸준히 증가하였다. 50대 중반 이후 취업소득 감소에 따른 빈곤율 증가세를 재산소득과 공적연금·기초연금이 부분적으로 완화하였음에도 불구하고, 전반적으로 50대 중반 이후 빈곤율 증가세가 뚜렷하게 관찰되었다. 빈곤갭비율 역시 빈곤율과 유사한 패턴으로 나타났다. [그림 3-3]에는 공적연금과 기초연금의 수급률 및 수급액 평균을 보고하였다. 공적연금 수급률은 50대 중반부터 증가하기 시작하여 61세 18.1%, 62세 41.0%, 63세 56.7%, 64세 58.9%로 증가하였고, 72세 63.2%로 정점에 이른 후 89세 이상 9.0%로 낮아졌다. 기초연금 수급률은 64세 이하 0%, 65세 31.8%, 66세 56.0%에서 89세 이상 90.3%까지 증가하였다. 공적연금 수급액은 50대 후반부터 63세까지 증가한 후 점진적으로 낮아졌고, 기초연금 수급액은 65세부터 점진적으로 높아졌다. 현재 공적연금은 60대 초중반 고령자를 상대적으로 강하게 보호하는 반면 60대 후반부터 70대와 80대를 보호하는 기능은 약하다. 반면 기초연금은 수급률 면에서 65세부터 70대와 80대에 이르는 전체 노인을 상대적으로 포괄적으로 보호하지만 공적 연금과 비교하여 수급액의 규모가 낮은 특성이

있다.

이와 같은 분석 결과는 다음과 같이 몇 가지 시사점을 제공한다. 첫째, 대체로 18~19세부터 30세까지 개인소득이 급증하고 빈곤이 급감하는 패턴은 부모의 부양으로부터 벗어나 경제적으로 독립하는 이행이 20대에 걸쳐 점진적으로 이루어진다는 사실을 보여준다. 둘째, 50대 중반 이후 개인소득이 급감하고 빈곤이 증가하는 패턴은 생애 주된 일자리로부터의 퇴직에 따른 빈곤위험이 중년기부터 증가하기 시작할 가능성을 시사한다. 이상적인 복지국가라면, 노년기로의 이행에 따른 소득 감소세를 재산 소득 및 공적연금·기초연금 증가세가 상쇄하여 생애 후반 개인소득이 급감하고 빈곤이 증가하는 패턴이 관찰되지 않아야 한다. 현행 국민연금은 대체로 60대 초반부터, 기초연금은 65세부터 노후소득을 지원하지만, 생애 후반 가파른 소득 감소세·빈곤 증가세를 상쇄하기에는 크게 부족하다.

[그림 3-1] 개인소득 평균

(단위: 만원/년)



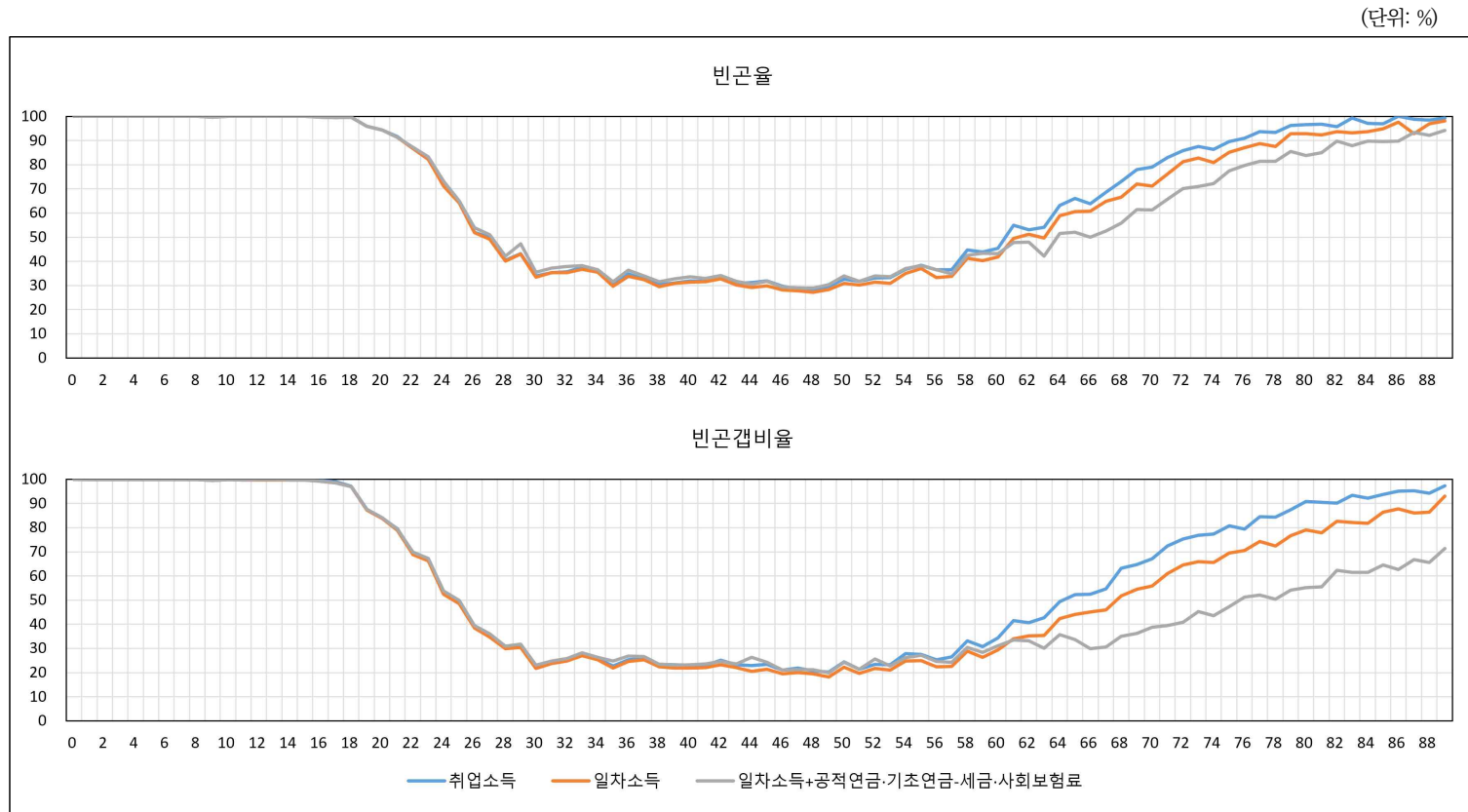
주: 가구 내에서 합산·균등화하지 않은 개인소득을 분석하였다. 세금·사회보험료는 음수로 표시하였다. 공적연금은 국민연금 및 지역연금을 의미한다.

· 취업소득 = 근로소득+사업소득

· 일차소득 = 취업소득+재산소득

자료: 통계청(2020). 2020년 가계금융복지조사 원자료.

[그림 3-2] 개인소득 빈곤율 및 빈곤갭비율

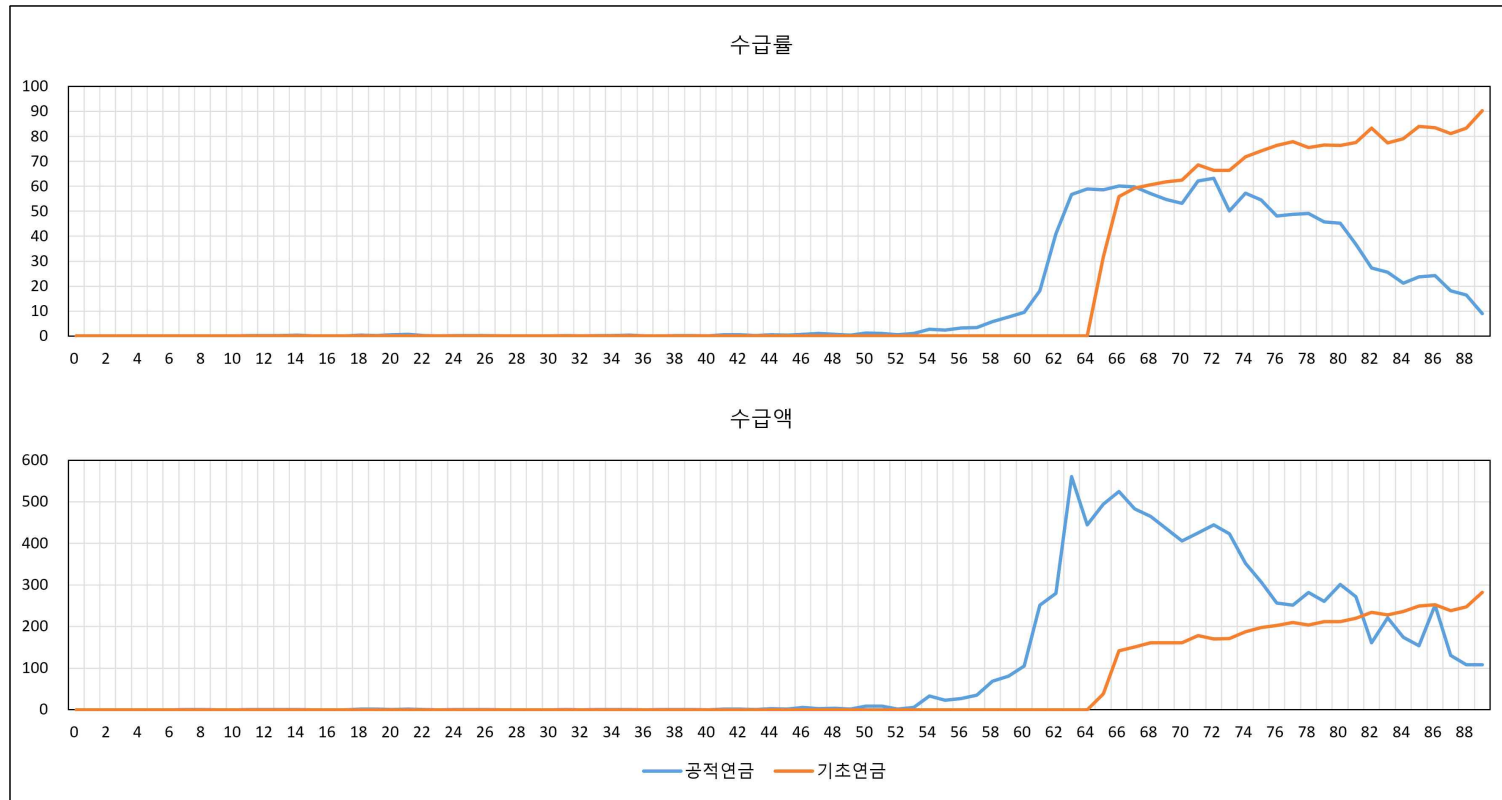


주: 가구 내에서 합산·균등화하지 않은 개인소득을 분석하였다. 빈곤선은 월 120만원이다. 공적연금은 국민연금 및 지역연금을 의미한다.  
 자료: 통계청(2020). 2020년 가계금융복지조사 원자료.



[그림 3-3] 공적연금 및 기초연금 수급률 및 수급액 평균

(단위: %, 만원/년)



주: 가구 내에서 합산·균등화하지 않은 개인소득을 분석하였다. 수급액 평균은 비수급자를 포함하여 분석하였다. 공적연금은 국민연금 및 지역연금을 의미한다.  
 자료: 통계청(2020). 2020년 가계금융복지조사 원자료.

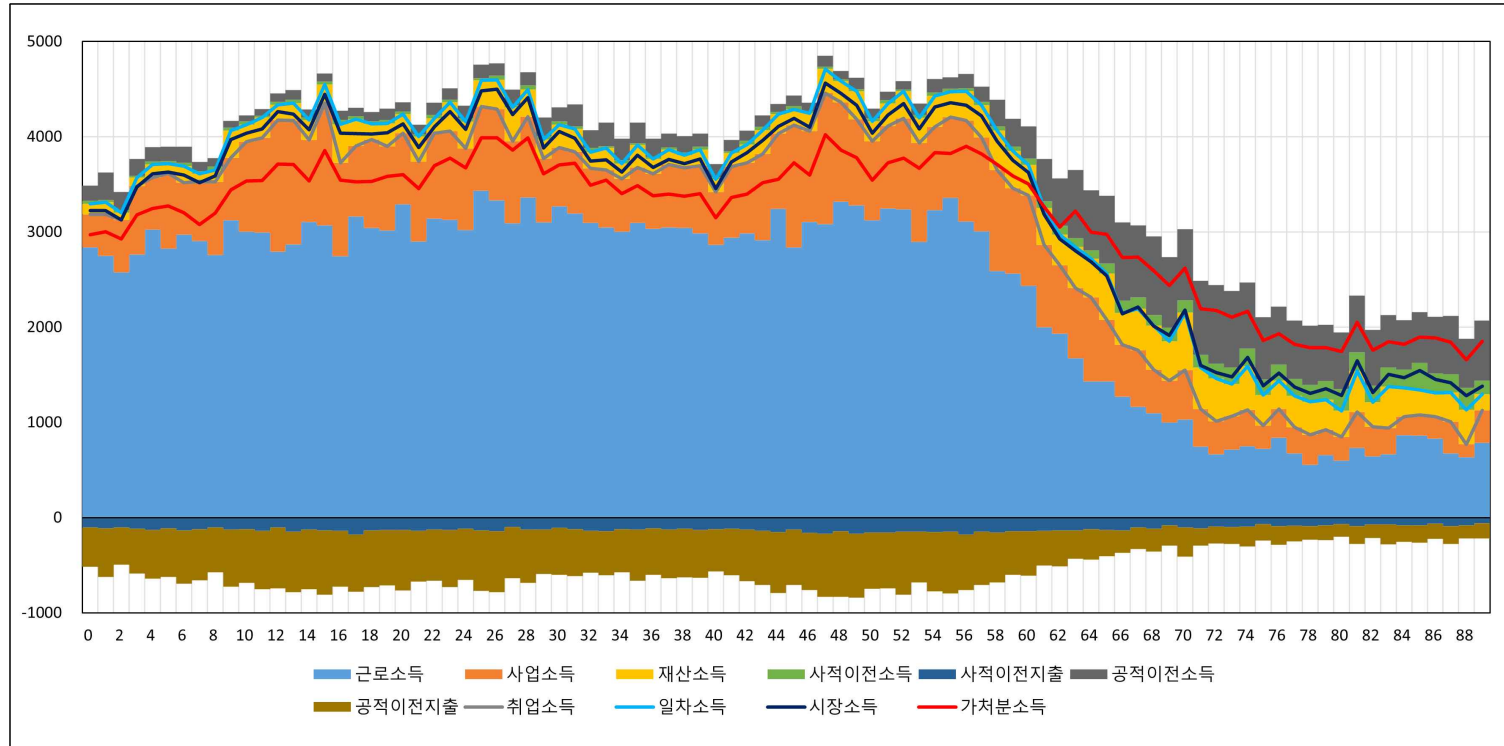
다음으로는 가구 내에서 합산·균등화한 가구소득을 분석하였다. [그림 3-4]를 살펴보면, 균등화 가구소득은 대체로 50대 후반부터 급격하게 감소한 것으로 나타났다. 성인 자녀와의 동거, 재산소득 및 공적이전소득 증가가 노년기 소득 감소를 부분적으로 완충하였음에도 불구하고, 50대 후반부터 70대 중반까지 가구소득이 급감하는 패턴이 뚜렷하게 관찰되었다. 한편 아동기와 청·장·중년기의 소득을 살펴보면, 대체로 0세부터 10대 중후반까지의 증가세, 20대 중후반부터 30대 후반까지의 감소세, 40대 초반부터 40대 후반까지의 증가세가 관찰되었다. 하지만 노년기의 급격한 소득 감소세와 비교하면, 비노년기의 소득 변동은 그다지 강하지 않았다.

[그림 3-5]는 50대 후반부터 빈곤위험이 급증한다는 사실을 분명하게 보여준다. 가처분소득 빈곤율은 비노년기에 약 10% 수준을 유지하였으나 50대 후반부터 80대까지 50~60% 수준으로 크게 증가하였다. 재산소득, 사적이전, 공적이전의 빈곤 감소 효과가 노년기에 크게 증가하였음에도 불구하고, 노년기에 빈곤이 증가하는 패턴을 제거하지 못했다. 이는 생애주기 빈곤위험 평탄화를 위한 정책적 노력이 여전히 노년기에 집중되어야 할 필요성을 시사한다. 물론 10% 수준의 비노년기 빈곤율을 더욱 낮추기 위해 아동 및 근로연령인구에 대한 소득보장을 함께 강화해야 하지만, 비노년기의 특정 생애주기에 소득보장의 사각지대가 존재한다고 평가하기는 어렵다.

[그림 3-6]에서는 공적이전소득의 수급률 및 수급액 평균을 구체적으로 살펴보았다. 아동수당, 양육수당 등을 포함하는 아동 관련 급여의 수급률은 6세까지 100% 수준을 유지한 후 감소하였고, 출산이 시작되는 20대 후반부터 30대 중반까지 다시 증가하였다. 공적연금 수급률은 30대 중반까지 완만하게 증가하였다가 감소한 후 50대 중반부터 60대 중반까지 급증하였다. 공적연금 수급률의 30대 중반까지의 완만한 증가세는 청년과 동거하는 부모가 해당 시기에 공적연금 수급을 시작하기 때문인 것으로 판단된다. 앞서 [그림 3-3]에서는 가구 내에서 합산하지 않은 공적연금 수급률이 60대 중반 60% 수준이었는데, 가구 내에서 합산한 공적연금 수급률은 60대 중반 80% 수준으로 나타났다. 하지만 국민연금 가입률이 낮았던 고령 노인의 공적연금 수급률은 상대적으로 낮았다. 기초연금 수급률은 65세의 41.2%에서 89세 이상의 90.3%까지 꾸준히 증가하였다. 장애 관련 급여, 기초보장급여, 기타 공적이전 수급률은 장애 발생률과 빈곤율이 증가하는 노년기에 완만하게 증가하였고, 근로·자녀장려금의 수급률은 저임금근로 가능성이 높은 20대 초중반에 가장 높게 나타났다.

[그림 3-4] 균등화 가구소득 평균

(단위: 만원/년)



주: 가구 내에서 합산·균등화한 가구소득을 분석하였다. 사적이전지출 및 공적이전지출(세금·사회보험료)은 음수로 표시하였다.

· 취업소득 = 근로소득+사업소득

· 일차소득 = 취업소득+재산소득

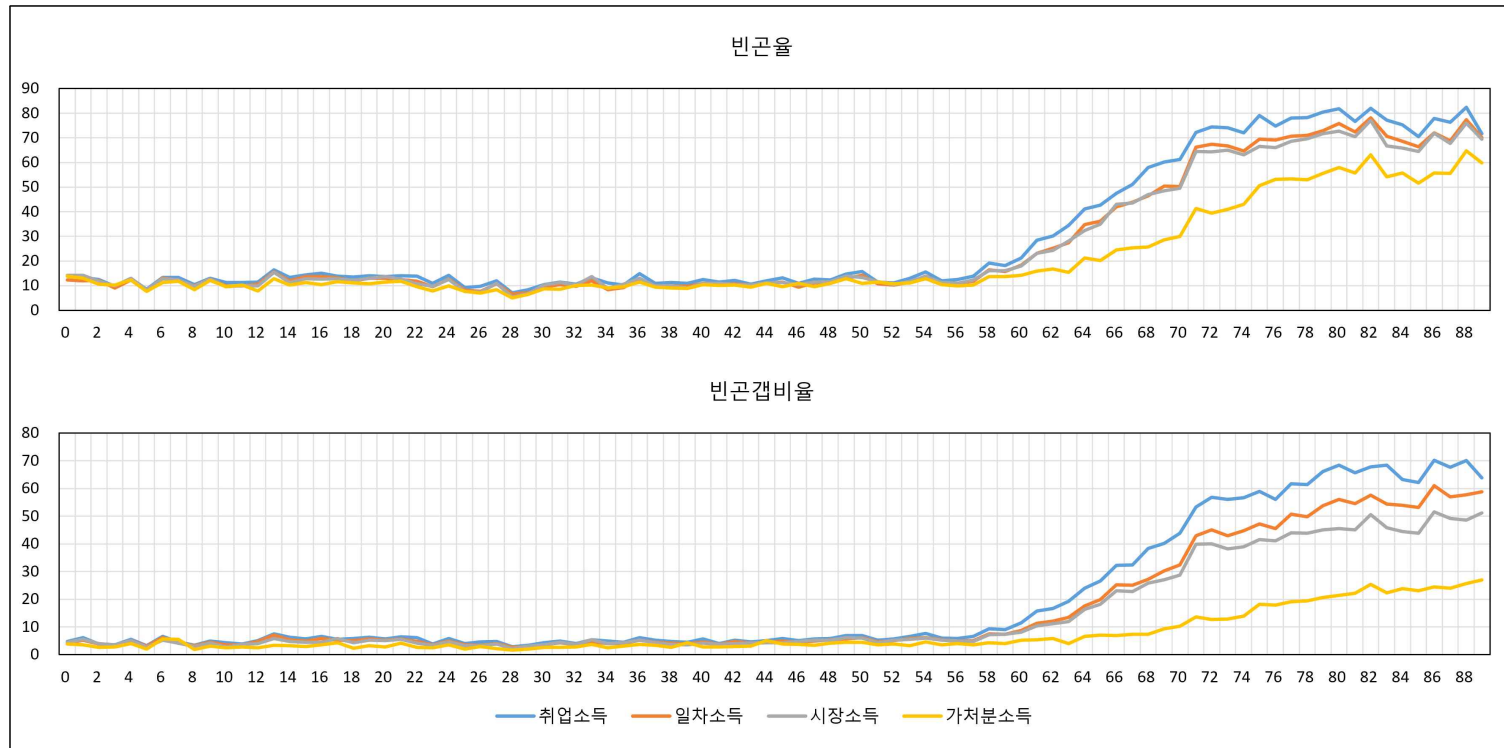
· 시장소득 = 일차소득+사적이전소득-사적이전지출

· 가처분소득 = 시장소득+공적이전소득-공적이전지출

자료: 통계청(2020). 2020년 가계금융복지조사 원자료.

[그림 3-5] 가구소득 빈곤율 및 빈곤갭비율

(단위: %)



주: 가구 내에서 합산·균등화한 가구소득을 분석하였다. 빈곤선은 월 120만원이다.

· 취업소득 = 근로소득+사업소득

· 일차소득 = 취업소득+재산소득

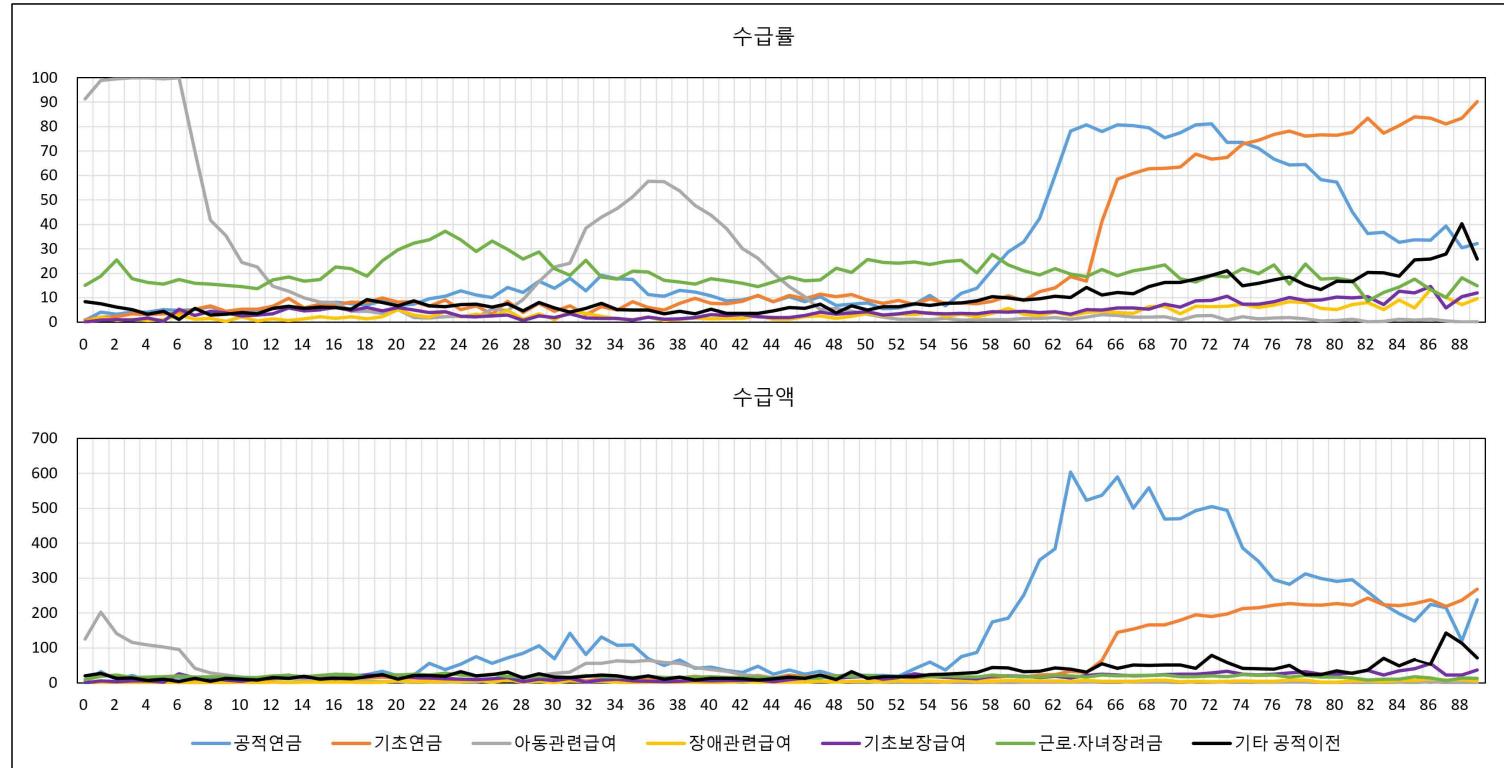
· 시장소득 = 일차소득+사적이전소득-사적이전지출

· 가처분소득 = 시장소득+공적이전소득-공적이전지출

자료: 통계청(2020). 2020년 가계금융복지조사 원자료.

[그림 3-6] 공적이전소득 수급률 및 수금액 평균

(단위: %, 만원/년)

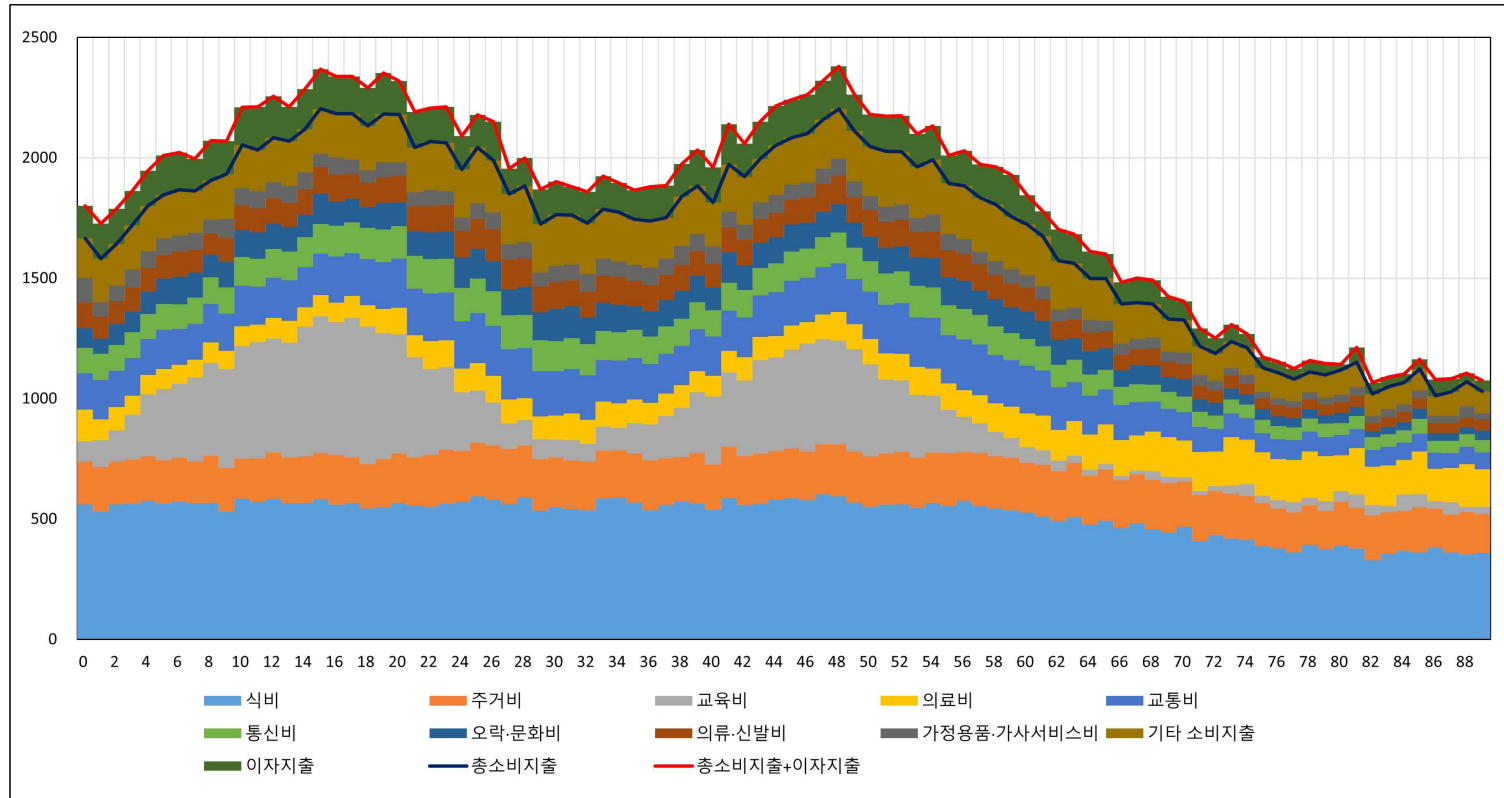


주: 가구 내에서 합산·균등화한 가구소득을 분석하였다. 수금액 평균은 비수급자를 포함하여 분석하였다. 공적연금은 국민연금 및 지역연금을, 아동 관련 급여는 아동수당, 양육수당, 출산장려금 등을, 장애 관련 급여는 장애인연금, 장애수당, 장애아동수당 등을, 기초보장급여는 국민기초생활보장제도 생계급여, 주거급여, 교육급여 등을 의미한다.

자료: 통계청(2020). 2020년 가계금융복지조사 원자료.

[그림 3-7] 균등화 가구소비지출·가구이자지출 평균

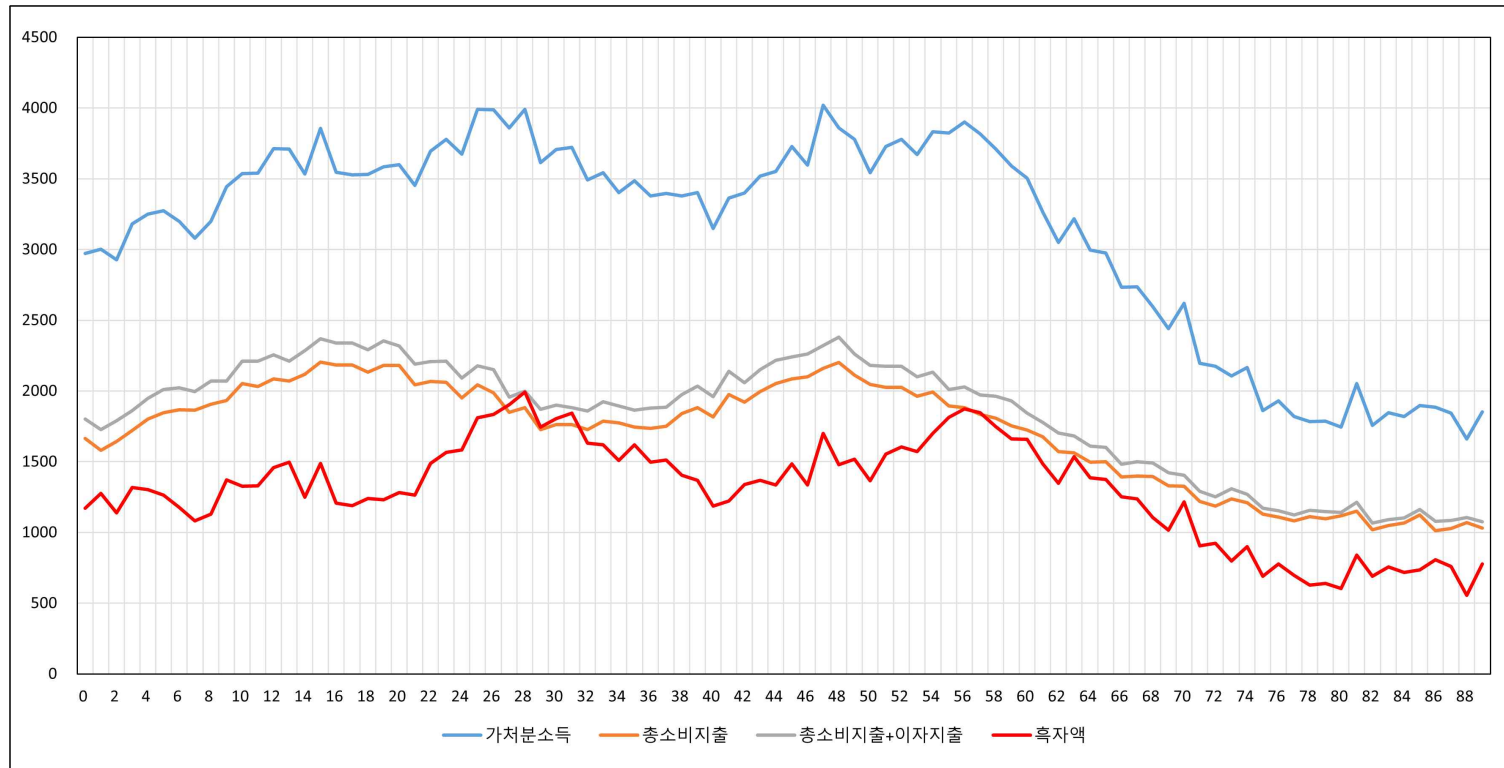
(단위: 만원/년)



주: 가구 내에서 합산·균등화한 가구지출을 분석하였다.  
자료: 통계청(2020). 2020년 가계금융복지조사 원자료.

[그림 3-8] 균등화 가구가처분소득 및 가구소비지출·가구이자지출 평균

(단위: 만원/년)



주: 가구 내에서 합산·균등화한 가구가처분소득 및 가구지출을 분석하였다.

· 흑자액 = 가처분소득 - 총소비지출 - 이자지출

자료: 통계청(2020). 2020년 가계금융복지조사 원자료.

지금까지의 분석에서는 대체로 노년기에 소득이 감소하고 빈곤이 증가한다는 사실을 확인하였다. 하지만 생애주기에 따른 소득보장 욕구를 정확하게 진단하기 위해서는 소득과 지출을 함께 살펴볼 필요가 있다. [그림 3-7]을 살펴보면, 대체로 60대 이후 의료비가 소폭 증가하였지만 식비, 교통비, 통신비, 오락·문화비, 의류·신발비 등의 지출이 감소한 결과 노년기에 총소비지출이 감소한 것으로 나타났다. 그런데 [그림 3-8]을 살펴보면, 50대 후반 이후 총소비지출 감소세보다 가처분소득 감소세가 훨씬 가팔랐고, 그 결과 가처분소득에서 총소비지출·이자지출을 차감한 흑자액이 50대 후반부터 70대 후반까지 빠르게 감소한 것으로 나타났다. 이와 같은 분석 결과는 노년기에 지출 규모가 감소한다는 사실을 고려하더라도, 노년기의 소득 감소에 따른 소득보장 욕구가 충분히 충족되지 못하고 있을 가능성을 강하게 시사한다.

한편, 비노년기의 지출 변동에 가장 큰 영향을 미친 항목은 교육비였다. [그림 3-7]에서 교육비는 0세부터 고등학교 재학 시기까지 빠르게 증가한 후 30대 초반까지 감소하였고, 출산 후 아동을 양육하기 시작하는 30대 초반부터 40대 후반까지 증가한 후 60대 초반까지 감소하였다. 이는 학령기 아동·청소년의 교육비 지출이 가계에 상당한 부담으로 작용하고 있을 가능성을 시사한다. 하지만 [그림 3-8]을 살펴보면, 0세부터 10대 후반까지 교육비 지출이 증가한 시기에 가처분소득이 함께 증가한 것으로 나타났다. 그 결과 가처분소득에서 총소비지출·이자지출을 차감한 흑자액은, 연령에 따른 변동이 커 증감 추이를 분명하게 판단하기 어렵지만, 대체로 0세부터 10대 후반까지 뚜렷하게 증가하지는 않았다.

### 3. 아동소득보장과 연령기준

이하에서는 지금까지의 분석 결과를 토대로 주요 소득보장 영역별 쟁점을 논의한다. 우선, 2010년대 중반 이후 가정양육수당 보편화, 아동수당 시행·확대 등으로 보편적 아동소득보장제도가 크게 강화되었다. 이론적으로 아동기와 아동을 양육하는 청장년기에 근로능력이 없는 아동 가구원이 추가되기 때문에 균등화 가구소득이 감소하고 빈곤이 증가할 가능성이 있다. 하지만 한국에서는 대체로 저소득층보다 중고소득층의 출산율이 높기 때문에(신윤정 외, 2021, p.136), [그림 3-5]에서 살펴본 것처럼 아동기 및 아동 양육기에 빈곤위험이 증가하는 패턴이 관찰되지 않는다. 따라서 2010년대 중



반 이후 강화된 한국의 보편적 아동소득보장체계를 생애주기 빈곤위험 평탄화 목적으로 정당화하기는 어렵고, 주로 아동의 기본적 권리 보장 목적과, 부분적으로 심각한 저출산에 대응하기 위한 출산 인센티브 강화 목적으로 정당화할 수 있을 것으로 판단된다. 현행 아동수당은 공식적으로 “아동 양육에 따른 경제적 부담을 경감하고 건강한 성장 환경을 조성함으로써 아동의 기본적 권리와 복지를 증진”하는 것을 목적으로 한다(보건복지부, 2022c, p.3). 제2장에서 살펴본 바와 같이, 현행 아동 대상 소득보장제도에는 8세 미만 아동을 지원하는 아동수당, 보육서비스 미이용 미취학 아동을 지원하는 가정양육수당, 0~1세 아동을 지원하는 영아수당(부모급여), 18세 미만 부양자녀를 지원하는 자녀장려금 등이 존재한다. 국민기초생활보장제도는 18세 미만 아동을 근로 무능력자로 판정하여 근로의무를 부과하지 않고, 초·중·고등학생에게 교육급여를 지급한다.

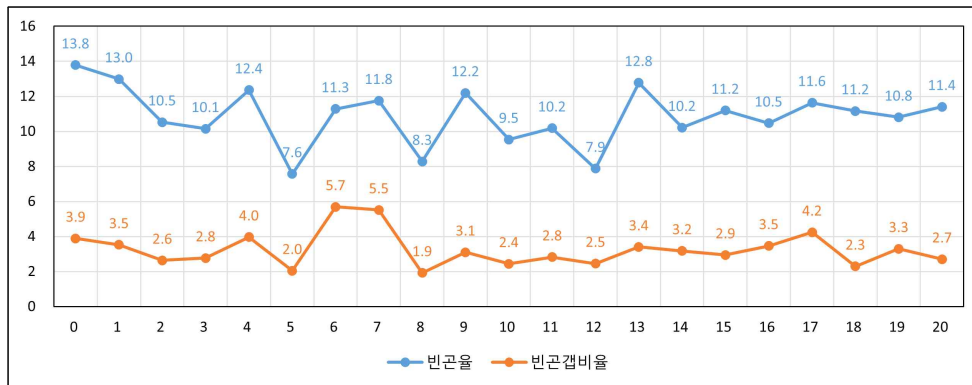
연령기준과 관련하여, 현행 아동소득보장체계의 주요 쟁점은 영아수당 및 부모급여와 같이 0~1세 영아기에 대한 지원을 집중적으로 강화해야 할지, 아동수당 지급 상한연령을 상향조정하여 영유아기에서 학령기로 지원을 확대해야 할지를 판단하는 것이다. 두 접근이 논리적으로 서로를 배제하는 것은 아니지만, 예산 제약을 고려할 때 주요 정책방향에 대한 일정한 선택이 필요할 것으로 판단된다. 2022년 0~1세 월 30만원의 현금 영아수당은 2023년 0세 월 70만원/1세 월 35만원, 2024년 0세 월 100만원/1세 월 50만원의 부모급여로 개편될 예정이다(보건복지부, 2022e, p.7). 아동수당은 2018년 시행 초기 6세 미만에서 2019년 9월 7세 미만, 2022년 8세 미만으로 지급 상한연령이 상향조정되었다(보건복지부, 2018b, p.3, 2019b, p.3, 2022c, p.3).

이영숙 외(2021, p.102)가 주요 국가의 아동수당을 검토한 결과에 따르면, 아동수당 지급 상한연령은 라트비아, 일본 14세, 영국, 아일랜드, 스위스, 포르투갈, 네덜란드 15세, 슬로바키아, 에스토니아, 스웨덴, 핀란드 16세, 독일, 폴란드, 룩셈부르크, 이탈리아, 헝가리, 오스트리아, 노르웨이, 슬로베니아, 덴마크, 캐나다, 스페인 17세, 리투아니아 18세, 프랑스 19세였다. 이와 같은 국외 사례와 아동 권리 보장이라는 정책 목적을 고려할 때, 적어도 장기적으로 아동수당 대상집단을 18세 미만 전체 아동으로 확대해야 할 당위성이 충분히 인정된다. 이영숙 외(2021, p.113)는 교육비 지출로 인해 아동 양육 부담이 학령기에 증가하므로 아동수당 지급 상한연령 인상이 필요하다고 평가하였다. 김미곤 외(2019, p.441)는 아동수당 기능 수행의 제약 조건을 해소하기

위해 지급 상한연령을 중장기적으로 18세 미만까지 확대해야 한다고 논의하였다. 한편, 영아수당 및 부모급여와 같이 0~1세 영아기에 대한 지원을 강화하는 접근에 대해서는 아직까지 뚜렷한 합의가 이루어지지 못한 것으로 판단된다. 박선권(2022, p.2)은 “부모급여 신설은 아동수당 지원 대상의 청소년기 공백이 지속되고 있는 가운데 현금 급여의 영아기 편중을 한층 더 심화시킬 것으로 보인다”고 평가하였다.

[그림 3-9] 0~20세 가구가처분소득 빈곤율 및 빈곤갭비율

(단위: %)



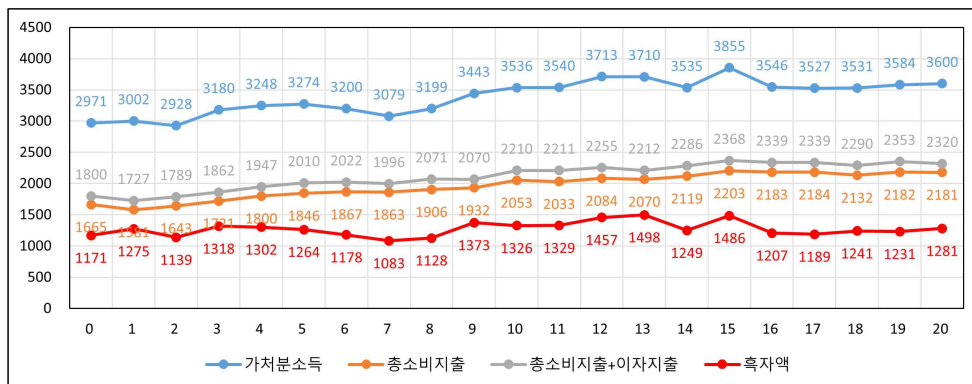
주: 가구 내에서 합산·균등화한 가구소득을 분석하였다. 빈곤선은 월 120만원이다.

· 가처분소득 = 근로소득+사업소득+재산소득+사적이전소득-사적이전지출+공적이전소득-공적이전지출

자료: 통계청(2020). 2020년 가계금융복지조사 원자료.

[그림 3-10] 0~20세 균등화 가구가처분소득 및 가구소비지출·가구이자지출 평균

(단위: 만원/년)



주: 가구 내에서 합산·균등화한 가구가처분소득 및 가구소비지출을 분석하였다.

· 흑자액 = 가처분소득-총소비지출-이자지출

자료: 통계청(2020). 2020년 가계금융복지조사 원자료.

[그림 3-9]와 [그림 3-10]에는 각각 [그림 3-5]의 가처분소득 빈곤율 및 빈곤갭비율과 [그림 3-8]의 가처분소득 및 소비지출·이자지출 평균을 0~20세 표본에 대해 다시 한번 보고하였다. 0세와 1세의 빈곤율은 각각 13.8%, 13.0%로 2~20세보다 높았지만, 0세와 1세의 빈곤갭비율은 각각 3.9%, 3.5%로 4세, 6세, 7세, 17세보다 낮았다. 또한 0세와 1세의 균등화 가구흑자액 평균은 각각 연간 1171만원, 1275만원으로 대체로 9~15세보다 낮았지만 2~8세와 유사한 수준이었다. 전반적인 분석 결과는 0~1세의 소득·지출·빈곤 실태가 인접한 2~3세보다 조금 열위에 있지만, 2022년 연간 360만원 수준의 현금 영아수당을 연간 600~1200만원 수준의 부모급여(2024년 예정)로 확대해야 할 만큼 열악하지는 않다는 사실을 분명하게 보여준다.

이상의 논의를 종합할 때, 영아기 양육 부담을 경감하기 위해 부모급여와 같이 0~1세에 대한 소득보장을 집중적으로 강화해야 할 필요성을 실증적으로 뒷받침하기는 쉽지 않을 것으로 보인다. 영아기 양육 부담을 실질적으로 경감하기 위해서는 부모급여와 같은 현금 지원보다 보육서비스 및 육아휴직 지원을 강화하는 접근이 좀 더 효과적일 가능성이 있다. 만약 부모급여의 정책목표가 영아기 양육 부담 경감보다 출산 인센티브 강화를 통한 출산을 제고에 가깝다면, 정책목표를 분명하게 설정하고 출산을 제고 효과에 대한 실증적 판단에 기초하여 정책을 시행해야 할 것이다.

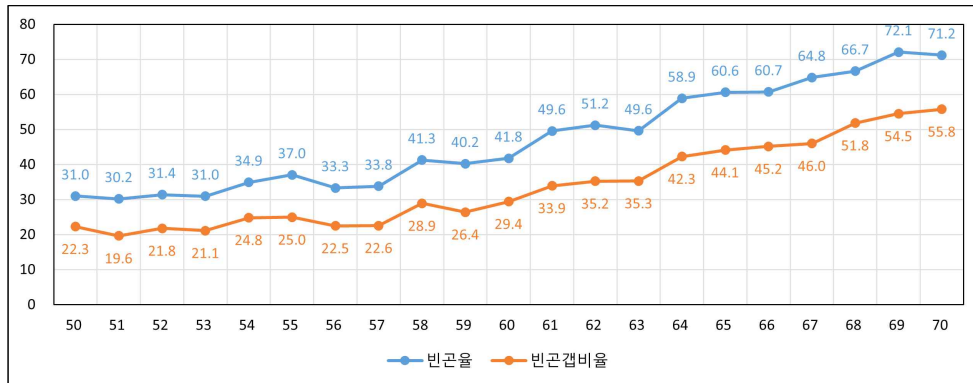
#### 4. 노후소득보장과 연령기준

다음으로는 노후소득보장 영역의 쟁점을 논의한다. [그림 3-2]와 [그림 3-5]에서 살펴본 것처럼 노년기에 빈곤위험이 급격하게 증가하므로, 노인 대상 소득보장제도의 필요성에 이견이 존재하기 어렵다. 생애주기에 따른 빈곤위험을 평탄화하기 위해서는 반드시 다양한 형태의 노후소득보장제도를 지속적으로 강화해야 한다. 규모 및 분배 효과가 가장 큰 노후소득보장제도는 국민연금으로, 노령연금 지급 개시연령이 1953년생 61세에서 1969년생 이후 65세로 점진적으로 상향조정되고 있다. 국민연금의 사각지대를 보완하는 기능을 수행하는 기초연금은 65세 이상 노인의 소득인정액 하위 70%를 지원한다. 또한 제2장에서 살펴본 것처럼, 몇몇 주요 소득보장제도에서 노인 연령기준을 부분적으로 활용하고 있다. 근로장려세제는 연간 소득이 100만원 이하인 70세 이상 직계존속과 동거하는 수급자에게 상대적으로 높은 수준의 급여를 지급한

다. 국민기초생활보장제도는 65세 이상 노인을 근로무능력자로 판정하여 근로의무를 부과하지 않는다.

[그림 3-11] 50~70세 개인일차소득 빈곤율 및 빈곤갭비율

(단위: %)



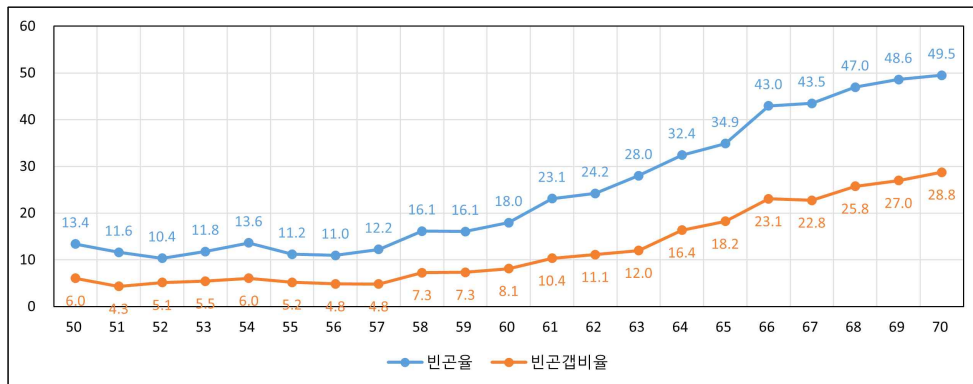
주: 가구 내에서 합산·균등화하지 않은 개인소득을 분석하였다. 빈곤선은 월 120만원이다.

· 일차소득 = 근로소득+사업소득+재산소득

자료: 통계청(2020). 2020년 가계금융복지조사 원자료.

[그림 3-12] 50~70세 가구시장소득 빈곤율 및 빈곤갭비율

(단위: %)



주: 가구 내에서 합산·균등화한 가구소득을 분석하였다. 빈곤선은 월 120만원이다.

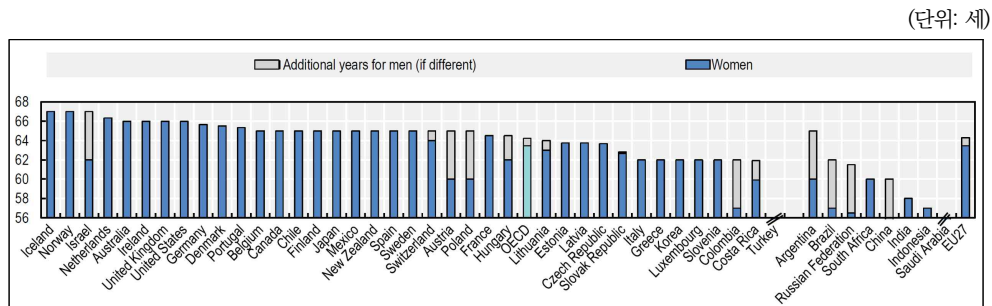
· 시장소득 = 근로소득+사업소득+재산소득+사적이전소득-사적이전지출

자료: 통계청(2020). 2020년 가계금융복지조사 원자료.

현행 노후소득보장제도의 연령기준이 생애주기에 따른 빈곤위험을 평탄화하도록 적절하게 설정되었는지를 판단하기 위해, [그림 3-11]과 [그림 3-12]에는 각각 [그림

3-2]의 개인일차소득 빈곤과 [그림 3-5]의 가구시장소득 빈곤을 50~70세 표본에 대해 다시 한번 보고하였다. 그림은 생애 주된 일자리로부터의 퇴직에 따라 50대 중후반부터 개인일차소득 및 가구시장소득 빈곤이 증가하기 시작한다는 사실을 보여준다. 개인일차소득 빈곤율은 57세 33.8%에서 58세 41.3%로 증가한 후 70세 71.2%까지 지속적으로 증가하였고, 가구시장소득 빈곤율은 57세 12.2%에서 58세 16.1%로 증가한 후 70세 49.5%까지 지속적으로 증가하였다. 즉, 국민연금 노령연금 지급 개시연령인 61~65세, 기초연금 지급 하한연령인 65세보다 이른 시점에 노년기로의 이행에 따라 빈곤위험이 증가하기 시작하는 것이다. 이와 같은 노후소득보장제도 설계와 노인빈곤 실태의 괴리는 국민연금 노령연금 지급 개시연령 상향조정이 완료되면 더욱 커질 가능성이 크다. 이 연구의 주된 관심은 아니지만, [그림 3-5]에서 살펴본 것처럼 노년기에 노후소득보장제도의 수급이 시작되더라도 소득 감소·빈곤 증가에 충분히 대응할 수 있을 만큼 급여 수준이 높지 않다는 점도 다시 한번 언급해둘 필요가 있다.

[그림 3-13] OECD 국가의 정규 퇴직·연금 지급 개시연령



주: 22세부터 노동이력이 지속된 2020년 퇴직자의 퇴직·연금 지급 개시연령이다.

자료: OECD(2021). Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 indicators. OECD Publishing. p.131.

그럼에도 불구하고, 시간에 따라 고령자의 고용률, 교육수준, 건강수준이 향상되고 고령화가 심화하고 있는 상황에서 노후소득보장제도의 수급연령을 하향조정하는 방안을 고려하는 것은 현실적이지 않다. OECD(2021, p.130)에 따르면, 2020년 OECD 국가의 평균 정규 퇴직·연금 지급 개시연령(normal retirement age)은 여성 63.4세, 남성 64.2세였다. [그림 3-13]에서 보듯이, 2020년 한국의 정규 퇴직·연금 지급 개시연령은 62세로 OECD 국가 중 가장 낮은 편이었다. 향후 노후소득보장제도 수급연령의 추가적인 상향조정에 대해서는 연령-노인빈곤 프로파일을 고려한 신중한 접근이

필요하겠지만, 노후소득보장제도 수급연령의 하향조정은 현실적으로 불가능하다. 노후소득보장제도 설계와 노인빈곤 실태의 괴리는 노후소득보장제도 수급연령의 하향조정이 아니라 한편으로는 중고령자의 고용을 지원하는 노동시장정책의 강화로, 다른 한편으로는 저소득 근로연령인구에 대한 소득보장정책의 강화로 해소해야 할 것이다.

한편, 제2장에서 언급한 것처럼, 근로장려세제의 직계존속 하한연령을 70세에서 65세로 낮추는 방안을 고려할 필요가 있다. [그림 3-11]을 살펴보면, 개인일차소득이 월 120만원에 미치지 못하는 빈곤율은 60세 41.8%에서 65세 60.6%로 빠르게 증가하였다. 이는 65세 노인의 약 61%가 본인의 근로·사업·재산소득만으로 빈곤을 벗어나지 못한다는 사실을 보여준다. 또한 근로장려세제는 연간 소득이 100만원 이하일 때 직계존속으로 인정하므로, 굳이 일반적인 노인 연령기준인 65세보다 엄격한 70세를 직계존속 하한연령으로 정할 필요성은 크지 않을 것으로 판단된다.

## 5. 기초보장과 연령기준

다음으로는 기초보장 영역의 쟁점을 논의한다. 큰 틀에서 국민기초생활보장제도는 전체 인구의 최저생활을 보장하는 연령통합적 공공부조로 평가할 수 있다. 2000년 국민기초생활보장제도가 시행되기 전의 생활보호제도는 노인, 아동, 임산부 등과 같은 근로무능력자를 지원하는 범주적 공공부조(categorical public assistance)였지만, 국민기초생활보장제도는 근로능력자를 포함한 전체 인구를 지원하는 일반적 공공부조(general public assistance)이다. 단, 제2장에서 살펴본 바와 같이 국민기초생활보장제도는 세부적으로 몇 가지 연령기준을 활용하고 있다. 18세 미만 아동과 65세 이상 노인을 근로무능력자로 판정하고, 18~34세 취·창업 자녀의 자립을 지원하기 위해 나머지 가구원을 별도 가구로 보장하며, 24세 이하 청년과 75세 이상 노인에게 대해 상대적으로 관대한 근로·사업소득공제를 적용한다. 또한, 일정한 조건에 해당하지 않는 30세 미만 미혼 자녀는 부모와 같이 살지 않더라도 부모 보장가구에 포함한다.

이하에서는 30세 미만 미혼 자녀 보장가구 기준을 중점적으로 검토한다. 현행 국민기초생활보장제도는 기준 중위소득 50% 이상의 소득활동을 하거나, 미혼부·모이거나, 중증장애인이거나, 기타 가정폭력 등의 사유로 개별가구 보장이 필요한 사례가 아니라면, 30세 미만 미혼 자녀가 부모와 같이 살지 않더라도 부모 보장가구에 포함하여

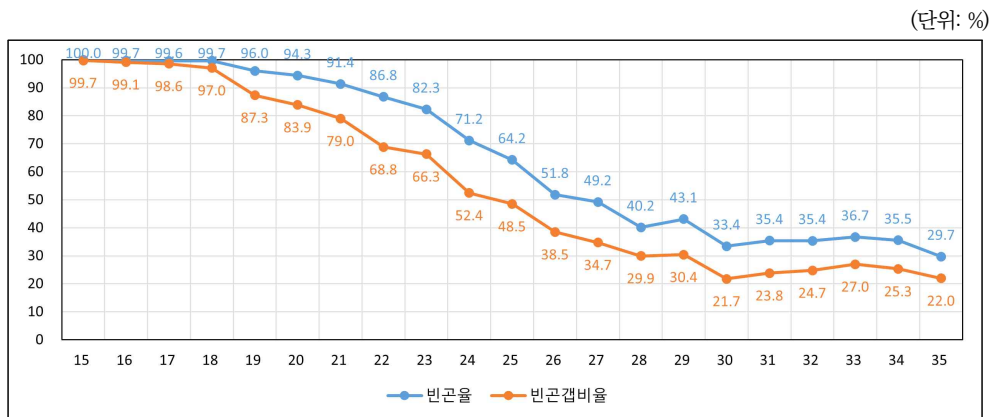
소득·재산조사를 실시하고 급여를 지급한다(보건복지부, 2022a, p.31). 이는 대학생이나 취업준비생 등과 같이 취업하지 않은 30세 미만 미혼 자녀는 부모와 따로 살더라도 부모의 경제적 지원을 받을 가능성이 크다는 판단을 전제한다. 하지만 국가인권위원회(2020, p.1)는 “20대 청년의 빈곤 완화 및 사회보장권 증진을 위해 국민기초생활보장제도에서 부모와 주거를 달리하는 19세 이상 30세 미만의 미혼 자녀에 대하여 원칙적으로 부모와 별도가구로 인정할 수 있도록” 개선할 것을 권고하였다.

주요 국가의 공공부조 사례는 30세 미만 미혼 자녀의 별도 가구 수급권을 인정하지 않는 국민기초생활보장제도의 기준이 예외적이라는 사실을 보여준다. 국가인권위원회(2020, pp.7-8)의 검토에 따르면, 스웨덴과 영국의 공공부조는 부모와 아동만으로 구성된 가구를 보장단위로 설정하고 있었고, 독일과 일본의 공공부조에서도 부모와 동거하지 않는 미혼 자녀를 부모 보장가구에 포함하는 기준은 발견되지 않았다. 김태완 외(2021, p.70)의 검토에 따르면, 핀란드에서는 설령 부모와 같이 살더라도 18세 이상 자녀가 별도로 공공부조 수급을 신청할 수 있었다. 이와 같은 국외 사례는 국민기초생활보장제도 역시 장기적으로 부모와 18세 미만 아동으로 구성된 완전한 핵가족으로 보장단위를 축소해야 할 필요성을 시사한다. 2010년대 중반 이후 최근까지 국민기초생활보장제도는 노부모에 대한 부양의무를 크게 축소해왔는데(보건복지부, 2022g), 향후 18세 이상 성인 자녀에 대한 부양의무를 축소하는 방향의 변화를 중요하게 고려해볼 수 있을 것으로 판단된다.

단, 이와 같은 국민기초생활보장제도의 변화는 부모-자녀 부양관계 실태의 변화를 고려하여 장기적으로 진행되어야 한다. [그림 3-14]에는 [그림 3-2]의 개인일차소득 빈곤을 15~35세 표본에 대해 다시 한번 보고하였다. 그림을 살펴보면, 본인의 근로·사업·재산소득만으로 월 120만원의 빈곤선을 넘는 수준의 소득을 획득한 비율이 18세의 0.3%에서 30세의 66.6%로 증가한 후 대체로 일정하게 유지된 것으로 나타났다. 이는 한국에서 취업을 통한 부모로부터의 경제적 독립이 19세부터 30세까지 점진적으로 이루어진다는 사실을 보여준다. 그림은 대체로 30세 전후에 부모로부터의 경제적 독립이 완료될 가능성을 강하게 시사하므로, 30세 미만 미혼 자녀를 부모 보장가구에 포함하는 현행 국민기초생활보장제도의 기준이 적어도 어느 정도는 경험적 근거에 기초하고 있다고 평가할 수 있다. 그런데 그림을 달리 해석하면, 약 절반의 청년은 이미 26~27세에 본인의 근로·사업·재산소득만으로 월 120만원의 빈곤선을 넘는 수준의

소득을 획득하여 대체로 부모로부터 경제적으로 독립하였으므로, 부모와의 경제적 독립을 판정하는 연령 경계값을 30세로 설정한 기준이 지나치게 보수적이라는 판단도 가능하다. 하지만 국민기초생활보장제도에서 기준 중위소득의 50%(2022년 기준 약 월 97만 원) 이상의 소득이 존재하는 미혼 자녀는 30세 미만일지라도 별도가구로 보장하므로, 현행 기준이 집합적·개별적 부양 및 경제활동 실패를 종합하여 대체로 합리적으로 설정되었다고 판단할 수도 있다.

[그림 3-14] 15~35세 개인일차소득 빈곤율 및 빈곤갭비율



주: 가구 내에서 합산·균등화하지 않은 개인소득을 분석하였다. 빈곤선은 월 120만원이다.

· 일차소득 = 근로소득+사업소득+재산소득

자료: 통계청(2020). 2020년 가계금융복지조사 원자료.

이 연구는 장기적으로 18세 이상 성인 자녀에 대한 부모의 부양의무를 축소하는 방향으로 국민기초생활보장제도를 개편해야 할 필요성을 인정하지만, 단기적으로는 부양 실태의 변화, 개편 영향집단의 규모, 개편 효과의 크기를 종합적으로 고려한 단계적 접근이 필요할 것으로 판단한다. 당장 30세 미만 미혼 자녀의 별도 가구 수급권을 전면적으로 보장하지 않더라도, 김태완 외(2021, p.76)가 제안한 바와 같이 부모 보장가구에 포함하는 미혼 자녀의 연령기준을 30세에서 25세로 낮추는 방안을 검토해볼 수 있다. 또한 생계급여·의료급여에 대해서는 보장가구 기준을 유지하더라도 주거급여에 대해서는 보장가구 기준을 완화하여 빈곤 청년에 대한 주거 지원을 강화하는 방안을 고려해볼 수 있다(이원진 외, 2022a).<sup>31)</sup>



## 6. 생애주기 소득·지출 패턴과 소득보장정책의 연령기준

이 연구에서는 2019년(소득 연도) 가계금융복지조사 자료를 활용하여 생애주기 소득 및 지출 패턴을 분석하고 소득보장정책 연령기준과의 정합성을 검토하였다. 한국 생애주기 소득·빈곤 프로파일의 주요 특징은 아동기, 청·장년기의 빈곤위험이 낮은 반면 중년기부터 노년기로 이행하는 과정에서 소득이 급감하고 빈곤이 급증하며 노년기의 빈곤율이 매우 높다는 점이다.

한국의 심각한 노인빈곤을 고려할 때, 국민연금, 기초연금 등과 같이 노인을 지원하는 노후소득보장제도는 연령형평성을 높이기 위해 필요성이 인정될 뿐만 아니라 더욱 강화되어야 한다. 그런데 국민연금은 대체로 60대 초반부터, 기초연금은 65세부터 노후소득을 지원하지만, 생애 후반의 소득 감소 및 빈곤 증가는 50대 중후반부터 시작된다. 이와 같은 노후소득보장제도 설계와 노인빈곤 실태의 괴리를 해소하기 위해서는 중고령자의 고용을 지원하는 노동시장정책과 저소득 근로연령인구에 대한 소득보장정책을 강화해야 할 필요가 있다. 한편, 경제활동에 참여하지 않는 아동 가구원의 존재가 아동가구의 빈곤위험을 높일 것이라는 이론적 예측과 달리, 한국에서는 아동기와 아동을 양육하는 청·장년기에 빈곤위험이 증가하는 패턴이 관찰되지 않는다. 그럼에도 불구하고, 저출산에 대응하고 아동 양육 부담을 경감하기 위한 아동소득보장의 정책적 필요성을 충분히 인정할 수 있다. 향후 아동수당 지급 상한연령을 상향조정하여 학령기로 지원을 확대해야 할지, 영아기에 대한 지원을 집중적으로 강화해야 할지 등과 같이 아동소득보장 정책방향을 판단하기 위해서는 영아기, 유아기, 학령기 소득 및 지출 실태와 정책목표를 종합적으로 고려해야 할 필요가 있다.

31) 제2장 제1절에서 설명한 바와 같이, 현행 국민기초생활보장제도는 수급자 부모와 거주지를 달리하는 19세 이상 30세 미만 미혼 자녀가 본인 명의의 임대차계약을 체결하고 임차료를 지불할 때 주거급여를 분리지급한다(국토교통부, 2022, p.161). 하지만 해당 가구의 주거급여 수급자격을 판정하는 소득·재산조사에서는 부모와 청년을 포함한 가구의 소득 및 재산을 조사한다. 이 연구는 부모와 따로 사는 30세 미만 미혼 자녀의 주거급여 수급자격을 판정하는 소득·재산조사에서 부모를 제외한 청년 가구의 소득 및 재산을 조사하는 방안을 고려해볼 필요성을 제안한다.

## 제2절 공적연금의 연령기준 쟁점과 과제

연금제도는 노동시장으로부터의 은퇴로 인한 소득상실의 위험으로부터 시민의 생활을 보호하고 노후의 안정된 소득을 제공하는 제도로 기능한다. 연금제도는 노동을 통해 연금보험에 기여하는 시기와 은퇴 후 연금을 수급하는 시점을 특정한 역연령으로 규정해 놓고 있다. 이 연금 연령은 계속 해서 일해야 하는 시기와 일을 하지 않고도 소득을 보장받는 시기를 제도적으로 규정한다. 이 절에서는 이 연금 가입연령 및 수급연령과 관련된 현재 한국 사회의 쟁점을 살펴보고 과제를 논의한다.

### 1. 국민연금의 가입상한연령 연장<sup>32)</sup>

제5차 국민연금 재정계산을 앞두고, 정부 당국과 전문가들을 중심으로 국민연금의 가입제도 개선사항들이 본격적으로 논의되고 있다. 그 중 하나가 20여 년 간 계속 59세로 고정되어 있는 가입상한연령을 연장하는 방안이다. 이미 오래 전부터 개선의 필요성이 대두되고 있으나 정치적 부담, 60세 이상 고령자의 경제적, 고용 여건 미흡을 이유로 관련 정책결정들이 계속 연기되어 왔다. 60세였던 국민연금의 수급개시연령이 2033년까지 65세로 점차 연장되어 있어, 후세대로 올수록 의무가입 종료와 수급개시 시점 간 차이가 더욱 커질 예정이다(이다미 외, 2021). 제20대 대통령직인수위원회 당시 「인구와 미래정책 TF」에서 정년연장과 연금개혁의 현 정부 사회정책의 핵심 의제로 언급한 바 있다. 모수 개혁 조치 중 하나인 가입상한연령 연장은 고령자 고용여건, 즉 정년연장과 매우 밀접하게 연관되어 있다.

가입상한연령 연장을 둘러싼 쟁점을 크게 세 가지이다. 첫째, 두 차례 실시된 연금개혁 과정에서 가입상한연령을 연장하지 않기로 한 당시의 정책 결정이 현 시점에도 설득력을 갖고 있는지, 둘째, 제도의 관리운영 측면에서 부작용이 발생하는 것은 아닌지, 셋째, 재정 측면에서 실제로 어떠한 영향이 나타나는지에 관한 것이다. 다만 본 연구는 공적연금에 내재된 연령기준의 불합리성을 살펴보는 것이 핵심이기 때문에 재정 측면의 영향은 상세하게 다루지 않는다.

32) 가입상한연령 연장에 관한 내용은 이다미 외(2021)를 바탕으로 작성하였다.

## 가. 해외 주요국의 가입상한연령 규정 비교

공적연금의 가입상한연령은 국가별로 다르게 설정되어 있으나, 수급개시연령 도달 전까지 의무가입하는 것이 일반적이다. 일부 국가에서는 가입상한연령 제한이 존재하지 않기도 한다(〈표 3-2〉 참조).

그 예로, 오스트리아는 수급개시연령 이후에도 일정 수준 이상의 근로소득이 발생하면 반드시 공적연금에 가입해야 하고, 유연퇴직제도를 실시하고 있는 노르웨이는 은퇴하지 않은 상황에서 수급개시연령 도달했을 때 근로소득이 발생하면 공적연금에 의무적으로 가입해야 한다. 미국은 1937년에 65세로 규정했던 공적연금의 가입상한 기준을 폐지한 국가이다. 이후 1986년 고용상 연령차별금지법(Age Discrimination in Employment Act)을 개정하여 은퇴연령을 폐지하였다(Lain, 2011). 네덜란드의 경우, 가입상한연령이 존재하나 고용연령차별금지법(Equal Treatment in Employment Act)에 따라 법정 정년이 유효하지 않다.

한국과 같이 공적연금의 가입상한연령과 수급개시연령 간 공백이 발생하는 유일한 국가는 일본이다. 일본 기초연금의 가입상한연령은 59세로, 수급개시연령과 5년의 차이가 발생한다. 다만 일본의 경우, 60세로 정년을 유지하던 기업이 65세 정년 연장, 계속고용제도 도입, 정년 폐지 중 하나를 반드시 선택해야 할 의무를 갖고 있다(김소영, 2019)는 것이 한국과 다르다. 따라서 일본의 실질적인 정년은 기초연금 수급개시연령과 일치한다.

〈표 3-2〉 해외 주요국의 가입상한연령과 수급개시연령 비교

구분	가입상한연령	수급개시연령
오스트리아	제한 없음 (기준선 이상 근로소득 발생 시 계속 의무가입해야 함)	남성 65세, 여성 60세
독일	수급개시연령 직전까지 의무가입	67세 (2029년까지 상향조정)
프랑스	65세	62세
이탈리아	수급개시연령 직전까지 의무가입	67세 (2050년까지 69세 6개월 상향조정)
스웨덴	제한 없음(NDC의 경우)	62세(NDC), 65세(최저보증연금)
노르웨이	근로소득 발생 시 75세까지 의무가입	62~75세(점진적 은퇴), 67세(최저보증연금)

구분	가입상한연령	수급개시연령
덴마크	수급개시연령 직전까지 의무가입	68세(2030년까지 상향조정. 이후 기대수명 연계)
스위스	수급개시연령 직전까지 의무가입	남성 65세, 여성 64세
네덜란드	수급개시연령 직전까지 의무가입	66세 4개월 (2024년까지 67세 상향조정)
캐나다	65~69세는 CPP 수급 중에도 임의가입 가능	65세(CPP)
미국	제한 없음	66세 (2027년까지 67세 상향조정)
영국	수급개시연령 직전까지 의무가입(nSP)	66세(nSP) (2028년까지 67세 상향조정)
일본	70세 미만(후생연금, 기초연금(59세))	남성(2025년까지 65세, 여성 2030년까지 65세 상향조정), 65세(기초연금)

자료: 이다미, 정해식, 전지현(2021), 국민연금 가입상한연령 연장의 적절성 연구, 한국보건사회연구원의 내용을 최신으로 업데이트.

## 나. 가입상한연령 연장을 위한 고령자의 고용 여건 검토

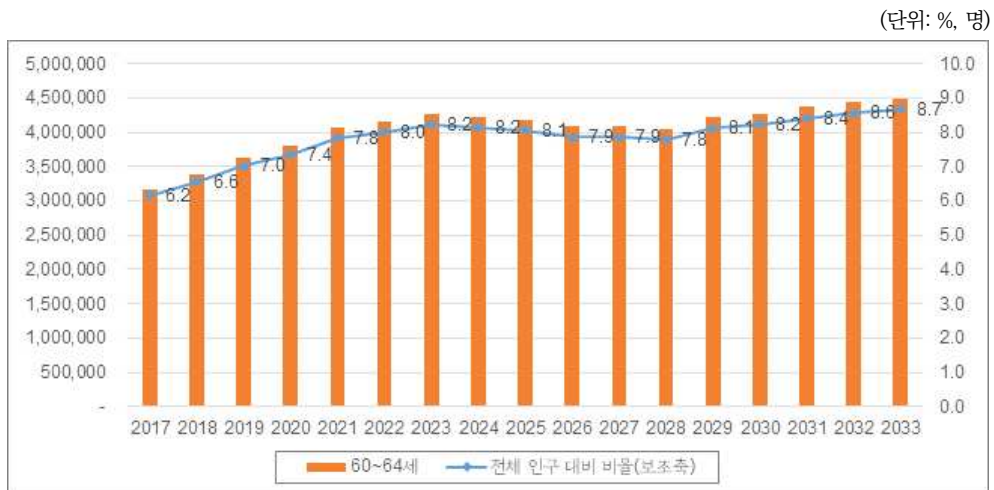
현재 가입연령에서 제외된 60~64세 인구 규모는 점차 증가하여 2033년이 되면 약 448.9만 명에 달할 것으로 전망된다(통계청, 2021).<sup>33)</sup> 동 연령대 인구가 전체 인구에서 차지하는 비율은 2017년 6.2%에서 2033년에는 8.7%로 증가하게 되며, 그에 따라 이들 연령대에 속한 취업자 비율 역시 계속 증가할 전망이다(〈그림 3-15〉 참조). 취업자의 경우, 2004년 1,050천 명에서 2020년 2,343천 명으로 두 배 가까이 증가하였고, 이 중 잠재적 사업장가입자로 볼 수 있는 임금근로자는 동 기간 434천 명에서 약 3배 증가하여 1,399만 명에 달한다. 이 같은 규모 변화에 따라 동 연령대 취업자가 15세 이상 전체 취업자에서 차지하는 비율과 임금근로자 비율 역시 크게 높아질 것으로 보인다.

전체 연령집단에서 임금근로자가 차지하는 비율은 2004년 64.9%에서 2020년 75.5%로 약 10%p 증가하였고, 특히 55세 이상의 임금근로자 비율 증가가 두드러진다. 60~64세 연령대에 속한 취업자 중 임금근로자 비율은 2004년 41.3%였던 것에서 2020년에는 59.7%까지 증가하였다. 비교적 고용이 안정적이라 할 수 있는 상용직 비율도 증가폭도 두드러진다. 동 연령대 취업자 중 상용직 비율은 2005년 11.5%에서 2020년 33.3%로 약 3배 증가하였다. 이 같은 상용직 비율 증가는 자영자와 무급가족

33) 2033년은 수급개시연령의 점진적 연장이 종료되는 시점이다.

종사자의 비율 감소를 동반한다(〈그림 3-16〉 참조)(이다미 외, 2021).<sup>34)</sup> 이렇듯 60세 이상 고령자의 경제활동 참여, 상용직 비율이 지속적으로 증가하고 있으나, 단순히 양적 증가만으로 가입상한연장을 적용하기는 쉽지 않다. 고령자의 근로동기가 대부분 ‘생계유지를 위한 생활비 마련’에 있다는 점에서 이들에게 법정 보험료 납부를 의무화하는 것이 적절한지를 두고 의견이 갈린다.

[그림 3-15] 60~64세 인구의 규모 및 비율 변화



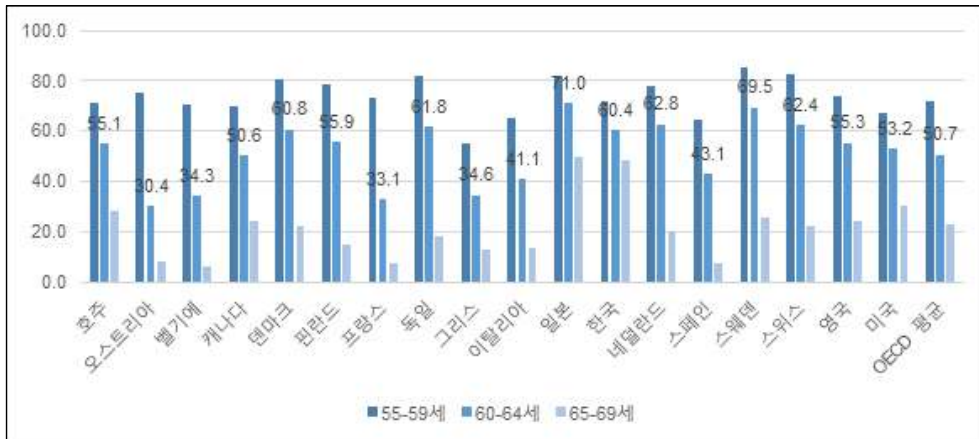
자료: 통계청(2021), 장래인구추계-성 및 연령별 추계인구(1세별, 5세별) 전국; 이다미 외(2021), 국민연금 가입상한 연령 연장의 적절성 연구, 한국보건사회연구원에서 재인용.

한편 과거와 비교할 때 생산활동시기가 점차 생애주기 후반으로 연장되는 양상이 나타난다. 즉 입직시점이 지체되는 대신 은퇴시점이 연기되고 있는 것이다. 2021년 기준, 한국의 실질은퇴연령은 남성 72세, 여성 72.2세로 법정 정년(60세)과 비교할 때 차이가 크고, 다른 국가들과 비교해도 그 수준이 높은 것을 알 수 있다. 현재 국민연금 의무가입에서 제외되고 있는 60~64세 연령대의 고용률은 60.4%로, OECD 평균(50.7%)보다 높다(〈그림 3-16〉 참조)(OECD, 2021). 한국은 그 특성상 65~69세 고령자 고용률이 압도적으로 높지만, 60세 이상으로 연령 범주를 넓혀도 고령자의 경제활동 참여가 두드러진다.

34) 자영업자 비율은 2005년 35.5%에서 2020년 26.8%로 감소하였다.

[그림 3-16] OECD 주요국의 55세 이상 고령자 고용률: 연령대별

(단위: %)



자료: OECD(2021), Pensions at a Glance 2021. (2022.11.3. 인출)

고령층에서 자영업 비율이 높은 것은 이들을 지역가입자로 의무가입하게 하는 것이 적절한지와 연관된다. 앞서 살펴본 것처럼 60세 이상 고령자 중 임금근로자의 규모와 비율이 꾸준히 증가해 오고 있음에도 여전히 자영업에 종사하는 비율이 높은 편이다. 한국은 그 특성상 전 연령대에서 자영업자 비율이 높는데, 사업자가입자인 임금근로자와 비교할 때 지역가입자의 가입 사각지대가 문제가 심각하다.

고령층에서 자영업을 통한 고용은 그 비율과 규모 면에서 중요한 역할을 하는 것으로 알려져 있다. 50대 후반에서 정년연장과 같은 고용구조 변화로 인해 전체 인구 대비 자영업 비율은 감소하고, 근로자 비율은 증가하는 경향을 나타낸다. 그러나 60대 초반에서는 전체 인구 대비 자영업 비중이 큰 변화 없이 유지되는 모습을 나타낸다. 60대 초반 고령자 가운데 자영업 비율은 34.2%로 나타나는데, 임금근로자 비율이 39.2%인 것과 비교하면 크게 차이하지 않는다(성재민, 2022). 가입상한연령 연장 시 사업자가입자가 되어 보험료를 사용자와 절반씩 부담하는 임금근로자와 달리, 자영업에 종사하는 60세 이상 취업자는 지역가입자로서 보험료를 전액 본인이 부담해야 하므로 보험료 부담에 따른 반발이 강하게 나타날 수 있다. 물론 연령대가 높아질수록 전체 취업자 대비 자영업 비율은 증가하는 반면 코호트에 따른 자영업 비율이 빠른 속도로 감소하고 있다는 점(성재민, 2022)에서 자영자를 비롯한 비임금근로자에 대한 가입상한연령 연장이 현실성이 떨어지는 것으로 볼 수만은 없다.

## 다. 노령연금 수급자로 등치되는 연령 인식 변화

기대수명의 증가, 생산시기의 연장은 노인기준연령, 즉 노령연금 수급자를 정의하는 기준에 대한 변화와 직결된다. 과거 노인은 노령기 이전까지 소득활동을 하고, 은퇴 후에는 피부양자로 인식되어 왔다. 노령연금의 수급개시연령이 중년과 노년의 경계를 엄격히 구분하는 사회적 기준으로 통용되어 온 것이다(Thane, 2005).

최근 고령자에 대한 사회적 지위 인식의 변화가 발생하고 있다. ‘육체노동의 가동연한’을 다룬 대법원 판례가 대표적이다. 판결문에 따르면, 그 전까지 생계활동을 하는 이의 연령상한을 만 55세로 보던 견해를 폐기하고, 사회적 제반 상황이 계속 변화함에 따라 이제는 만 65세까지 생산활동이 가능하다고 보았다(도재형, 2019). 당시 이렇게 판단하게 된 주요 근거로는 2019년 고용보험법 개정에 따라 65세 이후 신규 고용되거나 자영업 개시에 한하여 적용대상에서 제외한 것, 1998년 연금개혁 당시 국민연금 수급개시연령을 65세까지 연장한 것을 들 수 있다.

최근 노인으로 인식하는 연령도 점차 뒤로 늦춰지고 있다. 노인은 몇 세부터라고 생각하는가”에 대해 평균 69.2세로 나타났고, 70세 이상이라고 응답한 비율이 60.0%로 나타났다(이윤경, 2021, p. 44-45). 이처럼 노령연금의 ‘수급자’로 등치될 수 있는 연령 인식의 변화는 국민연금의 가입상한연령과 수급개시연령에도 동일하게 적용할 수 있는 현상이다.

## 라. 가입상한연령 연장에 따른 기여 기반 확대

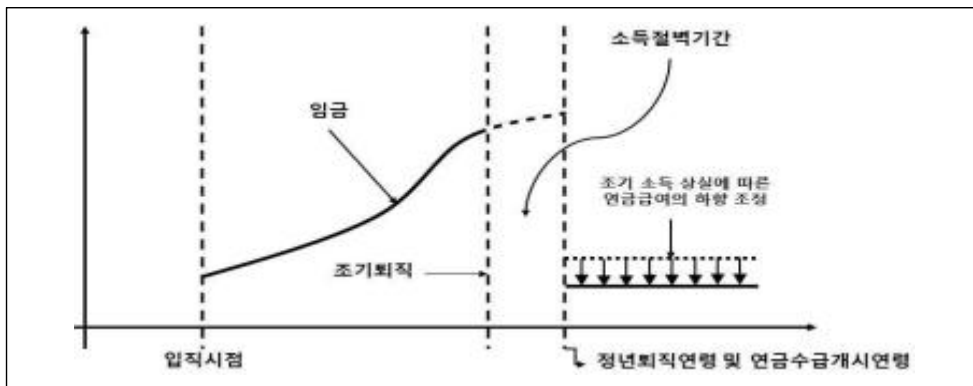
기대수명의 증가는 공적연금의 총수급기간을 증가시켜 연금재정을 악화시키는 요인으로 작용한다. 지난 20여 년 사이, 평균 기대수명은 76세에서 83.3세로 약 7세 높아졌다(통계청, 2021). 출산율이 점차 낮아지는 상황에서 인구고령화는 공적연금의 수급자 규모와 수급기간을 증가시키는 한편 보험료를 부담해야 하는 기여 기반, 즉 생산가능인구(가입자) 축소를 가져와 국민연금의 재정 불안정성을 악화시킨다. 제도 부양비가 2030년에 35%, 2060년에는 무려 116%에 달할 것으로 예측되는 상황에서(국민연금제도발전위원회, 2018), 국민연금의 기여 기반 확대가 강하게 요구된다. 다만 60~64세 연령대의 국민연금 의무가입은 일시적으로 보험료 수입을 증가시킬 수 있

나, 수급시점에서는 재정 악화의 요인으로 작용할 가능성이 있다.

## 2. 국민연금 수급개시연령의 연장

오는 2033년까지 65세로 연장되고 있는 수급개시연령을 더 늦추는 것 역시 연금개혁 시 모수 조정의 하나로 고려될 수 있다. 가입상한연령 연장이 가입제도 개선의 하나인 것과 달리, 수급개시연령 연장은 재정안정화 방안으로서의 성격이 훨씬 강하다. 정년연장 없이 수급개시연령만을 연장하는 것은 은퇴 후 소득절벽(crevasse) 기간을 지금보다 확대할 우려가 있다(〈그림 3-17〉 참조). 수급개시연령이 65세가 되기 시작하는 1969년 이후 출생자의 소득절벽 기간은 최대 5년이 된다. 수급개시연령 연장은 재정안정화 측면에서 가장 효과적인 모수 개혁 조치일 수 있지만 가입상한연령과 법정정년이 아직 연장되지 않는다면 아직은 시기상조라는 우려가 존재한다. 또한 수급개시연령을 연장하는 폭에 비해 기대여명이 더 크게 증가하게 되면 이를 통한 재정안정화 효과는 생각보다 크지 않을 수 있다.

[그림 3-17] 소득절벽에 따른 생애소득 흐름의 변화



자료: 한신실(2018), 한국 사회 중고령자의 소득절벽, p.33. 그림 2-6.

한국의 수급개시연령은 최종적으로는 65세로 연장될 예정이지만 서구 국가들과 비교하면 여전히 낮은 편에 속한다(〈표 3-3〉 참조). 2020년 기준, 한국보다 수급개시연령이 낮은 국가는 그리스, 이탈리아이나, 미래에는 그리스 66세, 이탈리아는 71세까지 수급개시연령을 연장할 예정이다.



〈표 3-3〉 OECD 주요국의 수급개시연령 변화: 현재, 미래

(단위: 세)

구분	2020년	미래
호주	66	67
오스트리아	남성 65, 여성 60	65
벨기에	65	67
캐나다	65	65
칠레	65	남성 65, 여성 60
덴마크	65.5	74
핀란드	65	68
프랑스	64.5(Points)	66(Points)
독일	65.7(Points)	67(Points)
그리스	62	66
아일랜드	66	66
이탈리아	62	71
일본	65	65
<b>한국</b>	<b>62</b>	<b>65</b>
네덜란드	66.3	69
뉴질랜드	65	65
노르웨이	67	67
폴란드	남성 65, 여성 60	68
포르투갈	65.3	68
스페인	65	65
스웨덴	65(최저보증연금)	65(최저보증연금)
스위스	남성 65, 여성 64	남성 65, 여성 64
영국	66	67
미국	66	67

주: 미래 수급개시연령은 2020년 당시 22세에 노동시장에 진입한 개인 기준  
 자료: OECD(2021), Pensions at a Glance, p.131, 표 3.5, p.133, 표 3.6.

## 가. 수급개시연령 연장의 해외 사례: 독일

수급개시연령 연장을 둘러싼 해외 사례 중 하나로 독일을 살펴볼 수 있다. 독일은 2006년 말, 연방의회에서 ‘연금수급연령조정법’을 통해 수급개시연령 연장을 주장하였다. 이 때 핵심 근거는 크게 세 가지이다. 첫째, 연금수급기간이 점차 상승하고 있는 것, 둘째, 인구고령화로 인해 지난 40년 간 독일의 평균 연금수급기간이 7년 가까이 증가하였고, 앞으로도 이 같은 추이가 유지될 전망이다라는 것, 셋째, 생산가능인구의 보험료 부담을 낮추고 보험료 상승을 억제하여 당시 보험료율 목표 상한선을 유지하게 해야 한다는 것이었다(우승명, 2019).<sup>35)</sup>

수급개시연령 연장의 결과, 평균 연금수급기간이 기대수명 상승으로 인해 수치상으

로는 계속 증가하였으나, 증가의 폭은 감소하였다(〈표 3-4〉 참조). 인구고령화에 따라 가입자 규모가 점차 축소되는 상황에서 당시 메르켈 정부는 연금지출 감소, 즉 재정안정화 차원에서 수급개시연령 연장만큼 효과적인 조치는 없다고 판단하였다. 당시 독일 정부는 수급개시연령 연장에 그치지 않고, 고령 취업자의 고용률 향상 및 양질의 일자리 제공을 위해 적극적으로 개입하였다(우승명, 2019).

〈표 3-4〉 독일 법정연금보험(GRV)의 평균 연금수급기간 변화

(단위: 년)

구분	2002	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
전체	16.6	17.4	18.0	18.2	18.5	18.3	19.0	19.3	19.3	19.5	19.6	19.9
남성	14.0	15.0	15.5	15.8	16.2	16.0	16.7	17.0	17.2	17.5	17.6	17.9
여성	19.3	19.9	20.4	20.6	20.9	20.6	21.3	21.5	21.4	21.7	21.6	21.8

자료: 우승명(2019). 독일의 '67세 연금' 도입이 한국에 주는 시사점. p.103. 표 4.

## 나. 수급개시연령 연장의 쟁점

1998년 연금개혁 당시 수급개시연령을 65세로 연장하기로 한 주된 이유는 당시 60세 기준이 서구 국가들과 비교할 때 현저히 낮았고, 재정안정화 측면에서 무엇보다 효과적일 것으로 판단되었기 때문이다. 당시 재정추계 결과에서 국민연금의 다른 제도 조건들을 그대로 둔 채, 수급개시연령만 65세로 늦추어도 수지적자 시점을 11년, 기금 소진 시점을 무려 15년 가까이 늦출 수 있는 것으로 나타났다(국민연금사편찬위원회, 2015). 개혁안 도출 당시 국민연금제도개선기획단과 정부 개선안 모두 수급개시연령의 단계적 연장에 관한 내용을 담고 있었다(〈표 3-5〉 참조). 많은 서구 국가들에서 공적연금의 수급개시연령 연장은 연금개혁의 핵심 조치 중 하나로 실시되고 있다. 2005년 기준, OECD 21개국에서 한국, 일본, 체코를 제외한 대부분 국가의 공적연금의 수급개시연령은 65세인 것으로 나타난다(OECD, 2006; 김원섭 외, 2009 재인용).

35) 22% 기준

〈표 3-5〉 국민연금제도개선기획단(1997)이 제시한 노령연금 수급개시연령 조정 대안

구분		조정방식	근거
1안	현 제도 유지 개선안 (수정적립방식)	① 2003년부터 2023년까지 5년 단위로 1세씩 연장 ② 2000년부터 2014년까지 매년 4개월씩 연장	노령수당, 경로연금의 지급개시연령이 65세
2안	기초연금과 소득비례연금 이원화 (부과방식 + 적립방식)	2006년부터 2026년까지 5년 단위로 1세씩 연장	남녀 평균수명이 76세를 초과하는 2006년부터 조정, 평균수명이 5년 간격으로 1세씩 증가하는 추세를 나타남에 따라 5년에 1세씩 상향조정
3안	적립식 소득비례연금 (완전적립방식)	개인의 자율적 선택 허용	-

자료: 국민연금제도개선기획단(1997), 전국민연금 확대적용에 대한 국민연금제도 개선: 전국민연금시대를 열기 위한  
준비: 김원섭 외 (2009) 재인용.

1998년 연금개혁 논의 당시 수급개시연령 연장은 재정불안정성 감소의 가장 효과적인 장치로 판단되었다. 수급개시연령이 60세일 때와 비교하면, 연장 시 노령연금 지출액이 5,020억원 가까이 감소하고, 65세로의 연장이 완료되는 2034년에는 약 44조 수준에서 급여지출을 줄일 수 있는 것으로 예측되었다(김원섭 외, 2009)(〈그림 3-4〉 참조). 특히 수급개시연령 조정에 따른 수익비 감소가 두드러졌다. 60세 수급 시 수익비가 2.27인 것과 비교할 때 65세로 연장 시에는 1.56으로 크게 낮아지는 효과가 발생한다(국민연금제도개선기획단, 1997, p.52). 당시 수급개시연령 연장에 있어서 재정안정화 외에도 퇴직연령 상승, 고령자 취업 증가와 같은 노동시장 측면의 변화가 아예 배제된 것은 아니다. 장기적으로는 세대 간 형평성 도모, 고령자의 이중부담 가능성을 고려한 것이었다. 수급개시연령 연장의 폭이 최대 5년으로 큰 것에 반해, 소요기간을 상당히 길게 둔 것이 바로 그 이유에서다. 정년 이전에 퇴직하는 것에 대한 노동시장 측면의 정책 개선 없이 수급개시연령을 일방적으로 연장하면 노후소득 적정성이 크게 훼손될 수도 있음을 고려한 것으로 볼 수 있다(김원섭 외, 2009).

결국 현재의 가입상한연령과 정년이 그대로인 상태에서 수급개시연령을 더 연장하는 것은 은퇴 후 연금수급시기까지의 공백을 더 확대시킨다. 소득절벽 기간의 연장으로 노후빈곤 위험이 높아질 뿐만 아니라 노후소득의 하락을 저축, 지속적인 경제활동 참여 등 개인적 차원에서 감당하게 만드는 문제로 이어진다(김진수 외, 2015).

### 3. 공적 연금의 연령주의 함의

연금제도는 생애과정의 제도화 및 표준화의 대표적인 수단이다. 특히 노동준비기-노동기-은퇴기로 구획된 생애과정의 삼분체제는 연금제도의 연령기준을 통해 확립되어 왔다. 현재 우리나라 공적연금제도는 가입기간과 수급기간 사이의 연령 갭을 허용함으로써, 생애과정의 제도화, 즉 노년기의 제도화를 실현하는 데 있어 부정합성의 문제를 안고 있다. 이에 더하여 인구고령화로 인한 연금재정악화 문제는 가입상한연령과 수급개시연령의 상향조정이 요구되는 가장 주요한 요인으로 대두되어 있다.

공적연금의 인구포괄성과 소득대체율 측면에서, 우리나라 연금은 아직 충분히 성숙되어 있지 않다. 생애주된 일자리에서의 이른 퇴직 등과 같은 노동시장 요인, 60세 정년제도 등과 함께 연금제도의 연령제도화 기능을 검토하면, 우리나라에서 노년기는 특정한 연령을 기준으로 표준화되어 있다고 보기 어려운 과소제도화의 상태에 있다고 볼 수 있다. 우리나라 연금제도의 연령주의 함의는 노동-은퇴를 연령에 따라 분절하고 제도화하는 것보다는, 미성숙/불완전한 연금제도로 인해 노동-은퇴의 연령분절이 제도화되지 못한 것에 가깝다. 한국적 맥락에서 연금제도가 생애과정을 경직화하는 제도적 수단이라고 판단하는 것(Uhlenberg, 2000)은 적절하지 못하다. 오히려 생애주기 중 노년기에 집중된 소득저하 및 빈곤상실 위험에 사회보장제도가 적절하게 대응하지 못하여 연령형평성의 수준이 낮은 것에서 연령주의 함의를 찾을 수 있다.

## 제3절 실업보호 및 일자리 정책의 연령기준 쟁점과 과제

### 1. 65세 이상 고령근로자의 고용보험 가입<sup>36)</sup>

고용보험은 1995년 도입 이후 적용연령 상한을 60세에서 65세로 점차 확대해 왔다. 2019년에는 65세 이후의 고령근로자가 65세 전부터 피보험 자격을 계속 유지하더라도 65세 이후 계속 고용되거나, 자영업을 개시한 경우에는 실업급여(구직급여)에 적용되지 않는다는 내용을 지침으로 구체화하였다. 그에 따라 65세 이후 신규 채용된

36) 신규 채용된 65세 이상 고령근로자의 실업급여에 한하여 서술하였다.

근로자는 고용안정 및 직업능력개발에 한하여 고용보험에 가입할 수 있다. 최근 65세 이상 고령자 고용률이 계속 높아지면서 이들의 신규 채용 시 고용보험 가입에서 제외하는 것이 적절한지를 두고 논란이 계속되고 있다. 실제로 65세 이후 고용된 근로자가 실업급여 지급 거부로 인해 헌법소원을 제기하였으나, 이를 합헌으로 판결하기도 하였다.<sup>37)</sup>

고용보험을 도입할 당시 적용연령 상한을 60세로 정한 것은 공적연금의 수급개시연령이 60세였던 것이 주된 이유였다(이승호 외, 2021). 고용노동부는 당시 60세 이상 고령자의 경우, 이미 공적연금을 비롯한 다른 사회보장제도에서 충분히 보호받을 수 있다는 이유로 실업급여 적용대상에서 원천적으로 제외하였다(고용노동부, 2016; 이승호 외, 2021 재인용). 그러나 2004년 이후 고용보험의 적용연령 상한은 65세로 상향조정되었는데, 이는 공적연금의 수급개시연령과는 별개로 이루어진 것이었다.

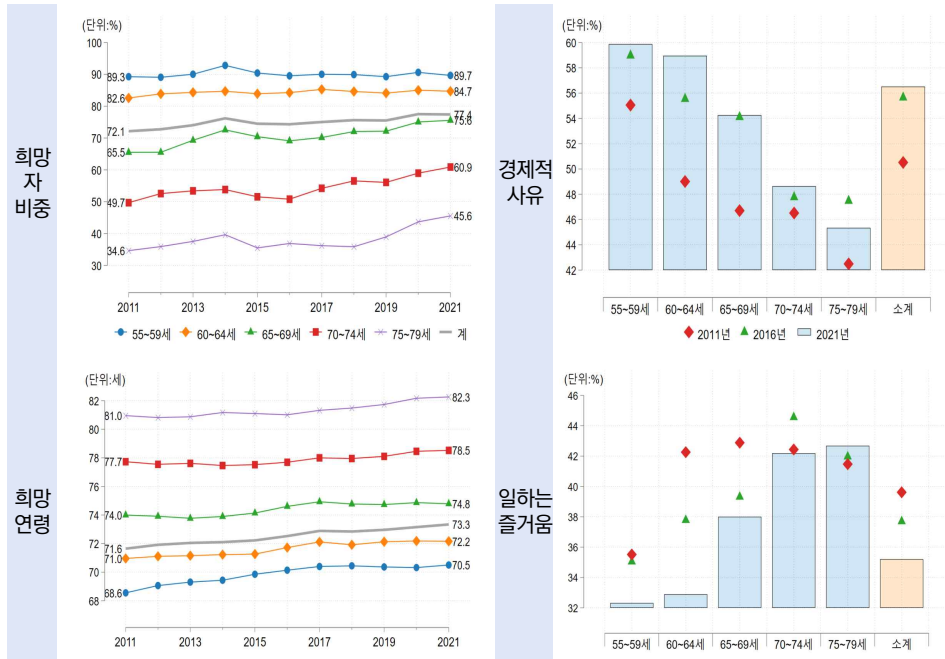
2006년에는 고용안정·직업능력개발사업에서 적용연령 상한이 폐지되었다. 이는 65세 이상 고령자에 대한 계속취업을 장려하기 위한 일련의 조치 중 하나였다(노동부, 2006). 고용 보호 및 지원 정책에서 적용연령에 상한을 유지하는 정당성은 크게 약화되었다. 적용연령 상한 폐지를 실업급여까지 크게 확대하지 못하는 가장 큰 이유는 연령주의보다는 재정부담에 대한 우려에 기인한다(이승호 외, 2021).

## 가. 65세 이상 고령자의 경제활동 참여 특성

2013년에 이미 65세 도달하기 전, 고용되었거나 자영업을 개시한 경우에 한하여 65세 이후에도 실업급여 수급이 가능하게 한 것은 노인빈곤율이 쉽게 개선되지 않는 상황에서 ‘생계유지(생활비 마련)’를 목적으로 일하는 65세 이상 고령자 규모가 계속 증가해 왔기 때문이다. 고령자 내에서도 연령대가 높아질수록 근로 희망 비율의 증가 폭이 두드러진다. 65세 미만 연령대의 근로 희망 비율은 2011년 이후 크게 변하지 않은 반면, 65세 이상 연령대에서는 그 비율이 지난 10년 간 약 10%p 증가하였다(권혁진, 2021)(그림 3-18 참조).

37) 헌법재판소 2018. 6. 28. 선고 2017헌마238 결정

[그림 3-18] 남성 고령자의 장래 희망근로 비율의 변화: 연령대별



자료: 권혁진(2021). 중장기인력수급전망 2021-2031. p.31, 그림 3-1.

55세 이상 고령취업자의 종사상 지위 변화의 경우, 연령대가 높아질수록 임시직과 일용직에 종사하는 비율이 높게 나타난다. 상용직보다는 임시직으로 일하는 비율이 더 높고 특히 65세 이상에서는 임시직 비율이 높다(표 3-6 참조). 이는 65세 이상 고령자가 단기 또는 기간에 정함이 있는 계약 형태로 일할 가능성이 크다는 점에서 타 연령대와 비교할 때 실업급여 수급이 자주 반복될 수 있음을 예측할 수 있다.

〈표 3-6〉 55세 이상 취업자의 종사상 지위 비율 변화

(단위: %)

구분		2005	2010	2015	2020
전 연령	상용직 임금근로자	31.6	38.6	48.5	53.8
	임시직 임금근로자	22.9	23.4	19.5	16.8
	일용직 임금근로자	13.1	10.4	5.9	4.9
	고용주	6.7	5.6	6.2	5.0
	자영자	18.7	16.2	15.4	15.5
	무급가족종사자	7.0	5.8	4.6	4.0

구분		2005	2010	2015	2020
55~59세	상용직 임금근로자	18.8	25.8	37.6	48.1
	임시직 임금근로자	17.8	17.7	16.6	13.3
	일용직 임금근로자	15.8	14.1	8.7	7.1
	고용주	7.4	7.4	8.0	7.2
	자영자	30.7	26.1	22.2	18.8
	무급가족종사자	9.5	8.8	7.0	5.6
60~64세	상용직 임금근로자	11.5	18.6	25.0	33.3
	임시직 임금근로자	19.5	23.2	21.3	18.3
	일용직 임금근로자	15.9	12.9	8.9	8.2
	고용주	4.9	4.3	6.1	6.3
	자영자	35.5	31.5	30.2	26.8
	무급가족종사자	12.6	9.5	8.6	7.2
65~69세	상용직 임금근로자	5.6	10.2	16.9	23.8
	임시직 임금근로자	17.0	24.4	26.0	25.3
	일용직 임금근로자	15.3	14.1	9.9	6.4
	고용주	3.5	3.0	4.4	5.1
	자영자	44.1	35.5	34.0	31.0
	무급가족종사자	14.5	12.9	8.8	8.4

자료: 이다미 외(2021), 국민연금 가입상한연령의 적절성 연구, p.58, 표 3-2.

#### 나. 65세 이후 고령자의 고용보험 제외 사유

65세 이상 고령 취업자를 실업급여에서 제외한 가장 큰 이유는 이들에 대한 사회적 보호가 노령연금 수급자로서의 지위, 즉 노후소득보장제도를 통해 이루어지는 것이 합리적이라는 판단에 기초한다. ‘노령’이라는 사회적 위험으로부터 발생하는 소득손실은 더 이상 고용보험이 아닌, 노후소득보장의 영역에서 담당해야 한다는 것이다(박은정, 2018).

그러나 노후소득보장제도의 존재에도 불구하고, 상당한 비율의 65세 이상 고령자들은 생산가능인구에서 자연스럽게 수급자 지위로 넘어가지 못하고, 노동시장에 잔존하고 있는 상황이다. 단지 노령연금수급 연령 규정에 맞추어 고용보험 적용 상한 연령을 정하는 것은 노동시장에 참여하는 65세 이상 고령자들을 실업보호로부터 배제하는 결과를 초래할 수 있다.

이러한 문제에도 불구하고, 65세를 기준으로 고용보험의 적용제외를 설정하는 것에는 불가피한 측면이 있다. 전술한 바와 같이, 65세 이상 고령 취업자들은 기간에 정한

이 있는 임시직, 일용직 종사 비율이 이전 연령대와 비교할 때 상당히 높게 나타난다. 계약만료 등 비자발적 실업 사유로 인해 구직급여 수급 가능성이 높은 65세 신규 취업자들을 고용보험에서 대거 포괄할 경우, 재정부담은 커질 수밖에 없다. 물론 재정부담이 크다고 하여 실업이라는 사회적 위험이 높은 집단을 배제하는 것은 가입자 간 위험 분산(risk-pooling)이 이루어지는 사회보험의 제도 원칙에 부합하지 않는다. 연령 대신에 개인의 근로 의사와 능력을 따져 실업급여 수급 여부를 판정하는 것이 현실적으로 어렵다는 점, 고용보험이 개인의 특수한 사정이나 선택에 따라 보험관계가 성립되는 것이 아닌 ‘공적 보험’이라는 점도 현재의 연령기준이 불가피하게 유지되어야 한다는 주장을 뒷받침한다(박은정, 2018).

#### 다. 실업급여와 노령연금의 동시수급과 고용보험 연령제한 개정의 논리

이러한 맥락에서 2007년 법 개정에 따라, 현재 국민연금의 노령연금은 구직급여와의 동시수급이 가능하게 되었다는 데에 주목할 필요가 있다. 2007년 개정은 국민연금의 노령연금과 고용보험 구직급여의 중복급여 조정 규정을 폐지했다.<sup>38)</sup> 그 취지를 살펴보면, 구직급여에 내재된 실비변상적 성격을 고려하여 두 개의 급여를 동시에 수급하더라도 수급기간 동안 노령연금 지급을 중단하지 않는 것은 일자리를 상실하여 생계유지가 어려워진 수급권자의 생활안정을 도모하기 위한 목적이 있었다(국민연금공단, 2007).

두 급여의 동시수급이 가능하게 된 이면에는 다양한 이유들이 존재한다. 첫째, 구직급여는 실직자의 구직활동을 지원하는 실비보상 성격의 급여로서 노후소득보장을 목적으로 하는 노령연금과는 제도 본연의 성격이 다르다. 둘째, 고용보험이 실직자의 생활안정 외에도 구직활동 촉진을 통해 경제·사회발전에 이바지하는 것에 목적이 있음을 고려하면, 구직급여 수급을 이유로 노령연금 수급을 중단하는 것은 이미 확보된 수급권을 과도하게 제한하여 기본권을 침해하는 것으로도 볼 수 있다(이승호 외, 2021).

중복급여 발생 시 동시수급을 허용하도록 한 이상의 논리는 65세 이상(신규채용)에 대한 고용보험 적용제외 규정의 폐지에도 그대로 적용할 수 있다. 즉 공적 연금수급권

38) 2007.7.23. 법 개정



이 구직수당에 대한 접근을 제한하도록 만드는 근거가 될 수는 없다는 것이다. 현실적으로도 실업과 노령이라는 사회적 위험이 동시에 발생할 때, 구직급여와 노령연금 중 어느 하나의 제도만으로 위험에 대응하기에는 보장의 충분성이 낮다는 점이 고려될 필요가 있다. 은퇴 후 공적연금 급여를 통해 비교적 안정된 노후생활을 영위하는 서구 국가들과 달리, 은퇴에 따른 노동소득 감소를 상쇄할 만큼 적정 노후소득이 제공되지 못하고 있는 현실에서, 고용보호로부터 고령자를 차별적으로 배제하는 현행 규정을 노후소득보장제도와의 정합적 설계로 정당화하기는 어렵다고 하겠다.

## 2. 65세 이후 공공형 노인일자리사업 참여자에 대한 고용보험 적용 시 쟁점

현재 노인일자리 사업은 공공형, 사회서비스형, 민간형으로 구분되어 있으며, 이 중 공공형 노인일자리사업 참여자에 대하여 고용보험 적용 시의 문제들이 존재한다. 활동성격을 ‘근로’로 규정한 사회서비스형, 민간형과 달리, 공공형은 이를 ‘봉사(사회활동)’로 규정하고 있어 ‘근로자성’이 불명확하다(이상훈, 2017). 노인일자리사업 참여자가 근로자로서 직접 근로계약을 체결하는 민간형과 달리, 공공형의 경우 참여자의 ‘근로자성’이 명시되어 있지 않다. 즉 근로기준법상 ‘근로자’에 대하여 실직 시 구직급여를 지급하는 고용보험 원칙에서 65세 이상 공공형 노인일자리 사업 참여자는 적용대상에 포함되지 않는 것이다.

활동시간 측면에서 노인일자리사업 참여자는 법 제10조(적용제외)의 ‘소정근로시간이 대통령령으로 정하는 시간 미만인 사람’에 속한다. 1개월 간 60시간 미만으로 일하고 있는 것이다. 다만, 법 시행규칙 제3조의 단서(‘다만, 3개월 이상 계속하여 근로를 제공하는 사람은 제외한다’)가 존재한다. 노인일자리사업의 활동기간이 대개 10~11개월로 3개월보다는 길기 때문에 무조건 고용보험법상 적용제외대상으로만 규정하기에는 한계가 있다. 물론 이들이 참여종료 후 재참여할 때까지 반복적으로 공백기를 갖기 때문에, 휴지기간을 일반적인 ‘실업’으로 규정할 수 있을 것인지도 논란의 소지가 있다. 노인일자리사업 참여자의 활동비가 최대 27만원에 그치기 때문에 이를 고용보험에서 보호하는 것이 얼마나 의미가 있는지에 관한 의문 역시 제기된다. 그러나 급여수준이 낮다는 이유로 적용대상에서 제외하는 것은 제도 원칙상 적절하지 않고(이승호 외, 2021), 최근 고용보험을 비롯한 사회보험 적용대상 범위가 초단시간 근로자까지

확대되고 있다는 점에서 일자리 특성을 이유로 제외하는 것은 설득력이 낮다는 의견에도 주목해야 한다.<sup>39)</sup>

## 제4절 의료·요양정책의 연령기준 쟁점과 과제

### 1. 국민건강보험 대상자 연령기준: 소득·보험료 부담 능력 관련 연령기준

#### 가. 피부양자로 인정되는 형제자매 연령기준

앞서 제2장에서 언급하였듯이, 현재 만 65세 이상, 30세 미만, 장애인, 국가유공·보훈보상상이자 중 일정 부양 기준 및 소득과 재산 기준을 만족하는 자의 경우 형제자매 피부양자로 인정된다. 피부양자의 경우 직장가입자의 배우자, 직계존속, 직계비속 및 그 배우자, 형제자매를 포함하는데, 배우자, 직계존속, 직계비속 및 그 배우자가 피부양자로 인정받기 위해서는 소득·재산 요건만 존재하나, 형제·자매인 경우에만 연령 조건이 존재한다. 이러한 형제자매 피부양자 연령기준은 건강보험 내 피부양자 자격조건이 강화됨에 따라 2018년 신설된 것으로, 보건복지부(2019)의 궁극적 정책 방향은 형제자매는 피부양자에서 원칙적으로 제외하고, 현재의 연령 기준은 “자립한 것으로 보기 어려운” 일부 연령집단에 대한 예외적 인정으로 볼 수 있다.

건강보험부과체계 개편은 지역·직장 가입자에 대한 형평성을 제고하고, 직장가입자에게만 적용되는 피부양자 요건을 강화하기 위한 정책 방향으로, 피부양자에서 형제자매를 제외하는 현 기조는 직장 및 지역가입자 간 형평성 증진, 피부양자 자격 기준 정상화 취지에서 적절하다고 판단된다(보건복지부, 2022.6.29.; 이은경 외, 2016). 즉, 현재 형제자매 피부양자 요건에서의 연령 기준은 형제자매를 예외적인 조건에서 피부양자로 인정해준다는 점에서 특혜성 지원 성격의 기준이고, 연령기준이 없다면, 30세 미만 또는 65세 이상 형제자매도 피부양자에서 원칙적으로 제외된다. 따라서, 현재의 형제자매 피부양자 연령 조건은 건강보험 부과체계 개편 과정에서 한시적으로 허용될

39) 이에 이승호 외(2021)에서는 노인일자리사업에 참여했던 고령자에 대하여 실업급여액을 2개월에 한하여 정액으로 지급하는 방안을 제시하였다.

수 있는 연령 기준이라고 판단된다. 올해(2022년 9월) 제2차 개편이 실행되었으므로, 위의 연령 기준에 따라 형제자매로 피부양자 인정을 받는 인구에 대한 현황, 이들의 지역가입자 전환으로 인한 영향, 필요 시 타 지원제도 여부 등에 대한 검토가 필요할 것으로 여겨진다.

## 나. 보험료 경감·지원 대상자 연령기준

### 1) 노인세대 경감대상자 연령기준

건강보험 보험료 경감제도는 일시적으로 보험료 부담 능력이 상실 또는 약화된 취약 계층이 보험료 미납으로 보험에서 제외되는 것을 예방하기 위한 제도이다. 하지만, 이는 소득중심 보험료 부과체계 개편의 완료로 모든 계층에게 적절한 보험료가 부담될 수 있는(체납할 이유가 없는) 시점까지의 ‘임시적 보완 수단’이며, 전체 보험료 수입을 감소시켜 다른 가입자에게 보험료 부담을 추가적으로 야기할 수 있는 부정적 측면도 고려가 필요하다(여나금 외, 2019). 따라서, 경감제도 전반에 걸쳐 적절한 지원범위와 대상을 설정하는 것이 필요할 수 있다. 본 보고서에서는 다양한 보험료 경감제도 중 연령 기준을 포함하는 세대경감제도를 중심으로 연령기준이 경감 대상을 설정하는 데 적절한 기준이 될 수 있을지를 중심으로 논의하고자 한다.

앞서 제2장에서 정리하였듯이, 세대경감제도는 지역가입자의 세대별 특징에 따라 보험료를 경감해 주는 중앙정부 차원(보건복지부고시)의 정책이다. 지역가입자의 경우 직장가입자와 달리 소득 위 재산, 자동차에 점수제를 적용하여 산정하고 있다는 점에서, 근로소득보다 재산 비중이 높은 노년기에 불리하게 적용될 수 있는 부과체계일 수 있다. 구체적으로 「국민건강보험법 시행령」 제42조 제1항 별표4에 따라 지역가입자의 건강보험료는 소득(97등급), 재산(60등급), 자동차(11등급)를 기준으로 각 등급별 점수에 점수 당 단가(22년 기준 205.3원)를 곱하여 산정한다. 이때, 보험료는 세대별로 부과하므로 지역가입자 전원의 소득과 재산, 자동차를 포함한다. 소득 중 공적연금만 연금액의 50% (22년 기준, 21년 30%에서 상승)를 반영하고 있다. 2021년 6월 말 기준 지역가입자의 부과요소별 보험료 비중은 소득이 2조 7,022억 원(52.57%), 전월세를 포함한 재산은 2조 3,065억 원(44.87%), 자동차 1,316억 원(2.56%)으로 나타나고

있어, 재산 및 자동차 부과 보험료 비중이 여전히 50% 가까이 이르는 것으로 나타났다(문심명, 2021).

단, 보험료 부과요소 전체에서 재산 및 자동차 부과 비율은 향후 보험료 부과체계 2단계 개편('22년 9월~)이 시행되면서 다소 줄어든 것으로 예상된다. 건강보험보험료의 소득 중심 부과체계를 강화하고 재산(특히, 자동차)의 비중을 단계적으로 축소하는 방향으로 간다면, 지역가입자-직장가입자 간의 형평성뿐만 아니라 지역가입자 내 연령별 보험료 부과 비중에서의 불균형도 완화될 수 있다. 건강보험료 부과체계 개편(1단계 개편, 18년)으로 이미 65세 이상 노인이 있는 취약세대의 경우 27.1%, 70세 이상 노인만 있는 세대의 경우, 11.0%, 55세 이상 여성 단독 세대의 경우 22.1%의 평균 보험료 부담이 완화되는 효과가 나타났다(여나금 외, 2019).

따라서, 단계적인 건강보험 부과체계 개편에 맞춰 세대경감제도의 연령기준도 방향 재설정이 필요할 수 있다. 다양한 건강보험료 경감제도에 대한 개선방안에 대한 여나금 외(2019) 연구에서 세대경감제도는 농어촌 경감제도에 이어 두 번째로 개선 필요성이 높게 나타났는데, 특히, 연령 및 성별 기준을 통합하고 조정하는 방안에 대한 검토가 필요하다고 제시하고 있다. 구체적으로, 국민건강보험공단 직원 의견 조사 결과, 부과체계 개편 효과, 양성평등 시대 및 고령화 시대 등의 정책적, 환경적 여건 변화 등을 고려하여 취약 경감대상 세대 선정 시 성별 및 연령 기준을 통합 조정하는 것이 필요하다는 의견이 많이 나타났다. 더 나아가 장기적으로는 현재 진행되는 소득중심의 건강보험료 부과체계 개편이 지속적으로 추진·보완되는 과정을 통해 보험료 부과 단계에서 적정한 보험료가 부과된다면 보험료 경감이라는 사후조치는 불필요할 수 있고, 따라서 취약세대 경감제도 자체를 폐지하는 방향으로 개선이 필요하다는 의견도 나타났다.

본 보고서에서는 이러한 실무진의 의견을 바탕으로, 단기적으로는 55세, 65세, 70세 등 다양한 노인 세대를 정의하는 연령 기준을 통일하고, 중장기적으로 연령과 상관없이 보험료 경감이 필요한 세대(소득, 재산, 부양부담, 질병 등)에게 지원하는 방안을 제안하고자 한다. 단, 건강보험료 세대 경감제도에서 연령 기준의 전면 철폐로 전 연령 가구에 경감을 적용하기 위해 한정된 경감관련 예산으로 소득 또는 재산 기준이 강화될 수 있다. 이 경우, 건강보험료 생계형 체납가구가 고연령층에서 증가하면서 또 다른 체납 위기 가정을 양산하는 것은 아닐지 신중한 검토가 필요할 것으로 보인다.

## 2) 한부모(조손)가정, 소년소녀가정 경감대상자 연령기준

세대별 경감제도 중 한부모(조손)가족 세대는 21세 미만 직계 비속을 부양하는 경우, 소년소녀가정세대는 구성원 모두 21세 미만의 경우에 한정하는 “21세”라는 연령 기준이 적용된다. 세대경감제도가 장기적으로 연령기준이 폐지되고, 전 연령에 걸쳐 소득 등과 같은 보험료 연체에 직접적인 영향을 미치는 요인 위주로 적용 기준이 변경되어야 하겠지만, 단기적으로는 21세 미만이 부양이 필요한 또는 (경제적으로) 취약함을 정하는 적절한 연령기준인가에 대한 검토는 필요할 것으로 보인다. 특히, 앞서 직장가입자의 형제자매 피부양자로 인정이 가능한 연령기준은 “30세 미만”인데 반해, 지역가입자 중 연령 측면에서 경제적으로 취약한 계층을 정의할 때는 “21세 미만”이라는 연령기준을 두고 있어, 지역가입자와 직장가입자의 형평성 차원에서 연령 기준을 재검토할 필요가 있다. 경제적으로 자립했다고 보기 어려운 청년을 규정하는 정책 연령 기준은 매우 다양하나, 건강보험제도 안에서 동일하지 않은 기준을 적용할 경우, 가입자 간의 형평성에 위배될 수 있으므로, 해당 연령기준이 완전히 폐지되기 전까지는 건강보험 제도 내에서 공통의 연령기준을 마련하는 작업이 필요할 수 있다.

특히, 이러한 조건 완화는 현재 한부모가정(조손가정)세대와 소년소녀가장 세대의 경제적 어려움을 고려한다면, 더욱 시급할 수 있다. 취약세대 경감 대상자 1인당 산정 보험료를 경감대상 세대 유형별로 살펴보면, 2018년 말 기준 한부모가족의 경우 월 2,4만원, 조손가정 2.2만원, 소년소녀가장세대 2.8만원으로 70세 이상 노인세대 4.2만원, 65세이상 노인 세대 3.8만원, 장애인 및 국가유공자 세대 3.8만원으로, 다른 경감대상 세대 보다도 산정보험료 상 경제적으로 취약한 상황에 놓여 있다(여나금 외, 2019).

## 3) 지방자치단체의 보험료 지원

지방자치단체의 조례에 의해 시행되는 건강보험료 및 장기요양보험료 지원은 대부분의 지자체에서 노인세대, 장애인세대, 한부모가정세대 등 국민건강보험 보험료 세대 경감제도와 비슷한 가구 구성 또는 연령 기준을 포함하고 있다. 전국 지자체 중 경기도만이 이러한 특정 연령기준 또는 가구 구성 조건 없이 지역가입 세대 중 보건복지부가

정한 최저보험료 미만의 세대의 경우를 모두 보험료 지원대상에 포함하고 있다. 따라서, 대부분 지자체의 보험료 지원 시 연령 및 세대 구성 기준은 필수 기준이 아닌 보험료 납부 능력 정도를 파악하기 위한 행정적 기준일 수 있으며, 상위 법령의 보험료 경감제도 상 가구 기준은 차용한 것으로 보인다.

국민건강보험공단에 의하면, '생계형 건강보험료 체납(보험료 5만 원 이하 6개월 이상)' 세대가 2022년 상반기에만 67만 세대에 달해, 2021년 수준인 69만 세대에 이미 근접한 것으로 나타났다. 체납 금액도 9000억 원 가까이 돼 2021년 전체 체납액인 9514억 원에 육박했다. 반면, 지자체에서 이러한 체납 가정에 방문하여 상황을 살피고 적절한 지원 서비스를 이어줄 지자체 인력은 부족한 상황이라, 지자체의 관리 부담과 체납 가정의 복지 사각 지대는 더욱 커질 것으로 예상된다. 따라서, 보험료 지원금의 증가가 예상됨에도 불구하고, 지자체 보험료 지원제도에서의 연령 기준 폐지는 건강보험료 체납 가정 규모를 축소함과 동시에 지자체 담당 인력 부담을 줄이고, 생계형 보험료 체납세대 등 경제적 위기 세대를 더욱 촘촘하게 관리할 수 있는 방안으로 볼 수 있다.

## 2. 노인장기요양보험 및 장애인활동지원제도 자격 연령(만65세) 기준

### 가. 노인장기요양보험 및 장애인활동지원제도 비교

앞서 제2장에서 언급하였듯이, 노인장기요양보험제도와 장애인활동지원제도는 각각의 지원 대상, 서비스 형태, 재원조달 방식, 운영주체 등에 있어 차이를 보이고 있다 (<표 3-7>참조). 노인장기요양보험제도의 경우 65세 이상 노인을 주요 대상으로 하고, 장애인활동지원제도는 65세 미만 장애인을 주요 지원 대상으로 하고 있다. 또한, 노인장기요양보험제도는 재택에 거주하며 이용할 수 있는 재가급여서비스와 시설에 입소하여 받는 시설급여서비스를 모두 포함하는 반면, 장애인활동지원제도는 '장애인활동보조사업'을 기반으로 한 자립생활, 사회참여 패러다임이 노인장기요양보험제도에 비해 강조되고 있고, 이에 따라 시설서비스를 제외한 재가서비스만이 제공되고 있다. 장애인의 경우 시설서비스는 장애인복지법 제58조 1항 1호에 의거한 장애인복지시설에서 제공되는 서비스로 별개의 제도로 관리, 제공되고 있다.

한편, 현재 운용되고 있는 장애인활동지원제도와 노인장기요양보험제도는 모두 1) 대상 선정에서 인정조사를 통한 선별주의 방식으로 제도를 운용한다는 점, 2) 돌봄에 대한 사회적 지원의 필요성과 개인의 보편적 욕구로서의 독립적인 삶 지원을 목적으로 한다는 점, 그리고 3) 시설 수용보다는 지역사회 거주에 초점을 맞추고 신체적 지원과 가사 지원 등의 서비스 내용이 강조된다는 공통점을 가지고 있다.

〈표 3-7〉 노인장기요양보험제도와 장애인활동지원제도 주요 내용 비교

	노인장기요양보험제도	장애인활동지원제도
도입 배경 및 시기	- 고령화에 따른 노인인구 돌봄에 대한 사회적 지원 필요(2008년 도입)	- 노인장기요양보험이 먼저 도입되면서, 노인과 별개의 장애인장기요양제도 도입 필요성 제기 - 추후 '활동지원제도'로 명칭변경 및 관련 법률제정(2011년)
재원 조달 방식	사회보험(전 국민 의무 가입) 보험료+국가 보조금+이용자 본인부담금	조세방식 국가+지방조세+이용자 본인부담금
수급 자격	- 장기요양보험 가입자 및 피부양자, 의료급여 수급권자 - 장기요양인정자(65세 이상 노인 또는 65세 미만인 자로서 치매, 뇌혈관성 질환 등 대통령령으로 정하는 노인성 질병을 가진 자)	- 모든 등록장애인 - (초기 1급 장애인만 가능했으나, 점점 자격 확대)
연령 기준	일반적으로 65세 이상	6세 이상~65세 미만* *제한적으로 기존 수급자의 경우 65세를 넘어도 계속 수급 가능
급여 형태	- 시설급여 - 재가급여(방문요양, 방문목욕, 방문간호, 주야간보호, 단기보호, 복지용구) - 특별현금급여(가족요양비)	- 재가급여(활동보조, 방문목욕, 방문간호) - 시설급여, 현금급여 없음

자료: 저자작성

## 나. 주요국의 노인 및 장애인 장기요양제도 비교

장기요양(long-term care)의 개념은 학자나 나라별로 그 정의가 다양하지만, OECD(2003)에 의하면 일반적으로 6개월 이상 독립적인 생활을 유지하지 못하거나 생활상의 장애가 있는 자의 일상생활 수행 능력을 도와주는 건강, 복지 및 개인 수발에 관련된 포괄적 개념이다. 다시 말하면, 장기적인 돌봄, 도움이 필요한 노인과 장애인을 대상으로 질환 및 기능제한에 따른 필요서비스 중심으로 일상생활 수행에 필요한 의료, 복지 서비스를 통합적으로 제공하는 것이라 볼 수 있다. 이러한 장기요양관련 서비

스는 국가마다, 또는 한 국가 내에서도 공급주체, 서비스 및 지원 유형(재가, 시설, 현금, 현물), 본인부담 여부, 재원조달 측면에서 상당한 차이가 있다. 또한, 건강과 사회적 돌봄이 혼합되어 있어, 장기요양제도로 개념화할 수 있는 범주도 국가마다 다르다. 따라서, 본 연구에서는 현재 우리나라 노인장기요양보험제도와 비슷하게 사회보험 방식으로 장기요양제도가 운영되고 있으며, 우리나라와 비슷한 인구, 재정 규모를 보이는 일본, 독일, 네덜란드의 장기요양제도를 중점적으로 살펴보았다(〈표 3-8〉참조).<sup>40)</sup>

〈표 3-8〉 주요국 장기요양제도 비교

	독일	일본		네덜란드
도입배경	5번째 사회보험으로 1995년 도입	- 돌봄 수요 증가에 따른 가족 부담 완화를 위해 2000년 도입 - 사회보험(50%)+조세(50%)		1968년 첫 도입이후, 2015년 개혁 이후 현재의 WLZ 시행
연령 기준	연령제한 없음	65세 이상 (제1호 피보험자)	40~64세 (제2호 피보험자)	연령제한 없음
재원 조달 방식	사회보험(대부분 공적 보험, 일부 민간보험 포함)	소득단계별정액보험료 (연금에서 징수 원칙)	의료보험의 보험료와 함께 징수	사회보험(건강보험과 함께 관리, 운용)
수급 자격	- 전 국민(보험가입자) 대상 - 최소 6개월 이상 지속적인 도움이 필요한 사람(자립정도에 따라 등급판정)	시구정촌 내 주소를 가지고 있는 해당 연령 주민	해당 연령의 의료보험가입자	- 전 국민 대상 - 24시간 돌봄이 필요한 자
급여 형태	- 재가급여(현물, 현금) - 혼합(현금+현물)급여 - (부분 또는 완전)시설보호 등 - 비공식돌봄자 지원	- 개호급여(시설, 거택, 지역밀착형) - 예방급여(개호예방, 지역밀착형 개호예방)		- 시설서비스 우선 - 허가받은 경우(집에서 24시간 돌봄이 가능하다고 판단되는 경우) 제한적으로 재가서비스 가능
특이 사항	- 비노인 장애인의 경우 연방법 장기요양보험을 통한 급여, 주법에 따른 급여 중 선택하여 받을 수 있음	- 비노인 장애인의 경우 장애인종합지원제도를 통해 재택, 시설에서의 돌봄서비스를 지원받음		- 2015년 개혁으로 장기요양보험은 최중증 대상자에 집중, 그 밖의 대상자는 지방정부의 사회적 요양서비스 지원

자료: 다음의 자료 내용을 참고하여 저자 재구성

- 1) 석재은 외(2020). 초고령사회 대비한 장기요양제도 발전방향 연구. 보건복지부, 한림대학교.
- 2) 황주희 외(2020). 노인장애인 돌봄제도 통합성 확보방안 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 3) 강은나·남궁은하·임정미·노현주(2020). 등급판정위원회 운영체계 개선 연구. 국민건강보험공단, 한국보건사회연구원.

40) 이하의 국가별 사례연구는 황주희 외(2020)의 노인장애인 돌봄제도 통합성 확보방안 연구(보건복지부, 한국보건사회연구원)를 주로 참고하여 작성하였다.



## 1) 독일

독일의 사회적 장기요양보험(soziale Pflegeversicherung)은 독일의 다섯 번째 사회보험으로 1995년에 도입되었다. 이 보험은 연령이나 장애와 상관없이 모든 국민이 대상이며, 일정 연령 이하 노인이 아닌 장애인을 위한 돌봄서비스도 장기요양보험제도의 틀 안에서 보험급여로 제공된다. 다만, 독일은 연방제공화국으로 주마다 주의 법에 따라 다양한 돌봄서비스를 제공하고 있으며, 장애인은 사회적 장기요양보험을 통한 급여와 주법에 따른 급여 중 선택하여 받을 수 있다(황주희 외, 2020).

독일 장기요양보험의 급여 대상자는 육체적, 인지적, 또는 정서적 질병이나 장애로 일상생활의 통상적, 반복적 일을 행하는데 최소 6개월 이상의 지속적인 도움을 필요로 하는 사람이다. 우리나라와 달리 나이 제한을 두고 있지 않고 있으나, 현재 급여 수혜자 중 83%는 65세 이상 노인인 것으로 알려져 있다(Nadash & von Schwanenflugel, 2018). 대상자 선정 및 급여 제공 기준은 요양서비스 신청자의 자립 정도에 따라 1~5등급(5등급이 최종증)으로 분류되며, 자립 정도 판단을 위해 ① 이동, ② 인지 및 의사소통 능력, ③ 행동 또는 심리적 문제, ④ 자기돌봄, ⑤ 질병 및 치료관리, ⑥ 일상생활 영위와 사회적 접촉의 6가지 영역이 고려된다.

위의 6가지 영역별 점수가 정해지고, 각 영역별 점수 합계에 따른 총 점수에 따라 1~5등급의 장기요양 등급이 정해진다. 수급자는 등급에 따라 정해진 월 한도액의 서비스를 받을 수 있고, 서비스 이용요금이 월 한도액을 초과하면 본인이 전액 부담한다. 독일의 장기요양서비스는 현물급여, 현금급여, 그리고 혼합급여(현물+현금)를 포함하며, 서비스 필요 정도에 따라 재가서비스, 주야간보호나 단기보호와 같은 부분거주시설보호 또는 요양원과 같은 완전거주시설보호 형태로 제공된다.

## 2) 일본

일본의 경우에는 우리나라와 마찬가지로 개호보험제도(우리나라의 장기요양보험제도에 있어 연령 기준을 가지고 있다. 일본의 개호보험제도는 2000년 4월 기존의 노인복지법과 노인보건법에서 운영되던 개호서비스를 하나의 제도로 통합하면서 신설된 사회보험제도이다. 일본의 개호보험은 기존 조세로 운영되던 이러한 서비스를 그대로

포함하게 되면서, 기본적으로는 사회보험제도 형태이나 조세에서 전체 예산의 50%를 지원받고 있다(황주희 외, 2020).

개호보험 대상자는 연령을 기준으로 65세 이상은 제1보험 피보험자, 40~65세미만은 제2보험 피보험자로 구분된다. 제2보험 피보험자의 경우는 돌봄이 필요한지 여부뿐 아니라 후생노동성이 지정하는 16개 노인성 질환을 가지고 있어야 수급자(요개호 또는 요지원)로 인정받을 수 있다. 노인성질환이란 ①65세 이상 고령자에게 주로 발생하지만, 그 미만 연령에서도 발생할 수 있는 질환으로 이환율이나 유병률이 노화(aging)와 연관이 있어야 하며, ②3~6개월 이상 지속적으로 요개호 또는 요지원 상태가 될 가능성이 많은 질환으로 매우 한정적이다. 이에 따라, 2018년 기준 제1호 피보험자(65세 이상)은 645만명, 제2호 피보험자(40~64세미만)은 13만명(전체 피보험자 대비 0.3%)으로 개호보험 인정자의 대부분은 65세 이상이다.

요개호인정을 받은 자는 시설, 거택, 지역밀착형 서비스를 받을 수 있으며, 거택서비스의 경우 우리나라의 재가급여서비스, 시설서비스는 우리나라의 시설급여서비스와 비슷하다. 여기에 일본 개호보험에서는 치매대응형공동생활개호, 야간대응형방문개호 등을 지역밀착형서비스로 구분하여 추가로 제공하고 있다. 이 밖에 요개호인정 받지는 못하나 돌봄지원이 필요하다고 인정된 자(요지원 인정자)에게는 예방서비스, 생활지원서비스가 제공된다.

일본의 장애인 관련 요양서비스 제도 도입 과정도 우리나라와 유사하다. 2000년 개호보험제도 도입을 계기로 신체장애자복지법, 지적장애자복지법, 아동복지법 등을 개정하여 장애인을 위한 별도의 장기요양(돌봄)지원대책을 마련하였고, 이를 바탕으로 2003년 4월부터 장애인지원비제도를 수립하였으며, 이후 이를 정비하여 2006년 10월 현행 장애인종합지원제도의 발판인 장애인자립지원법이 시행되었다. 장애인종합지원제도의 지원대상자는 신체장애인, 지적장애인, 정신장애인, 발달장애인 및 이 외 난치병자 등 다양한 유형의 장애인을 포괄한다. 단, 장애인종합지원제도에 따라 서비스를 이용하던 장애인이 65세가 되면, 개호보험제도의 급여수준과 동등하다고 인정될 때에는 원칙적으로 개호보험제도의 급여대상자로 전환하도록 되어 있다.

일본도 우리나라와 비슷하게 65세 미만 장애인을 주로 대상으로 하는 장애인종합지원제도와 65세 이상 노인(또는 40세이상 노인성질환자)을 주 대상으로 하는 개호보험으로 연령에 따라 이원화되어 있다. 이에 따라, 일본에서도 우리나라와 비슷하게 기존

의 장애인지원제도를 이용하던 64세미만 장애인이 65세가 되면서 이용하던 서비스가 중단되거나 감소하는 사례가 발생하기도 하였다. 단, 일본 개호보험-장애인종합지원제도 간 정합성, 연계를 위한 노력은 우리나라보다는 상대적으로 두드러져 보인다. 먼저, 장애인종합지원제도의 장애지원구분(등급)은 개호보험과 마찬가지로 돌봄이 필요한 시간을 기준으로 하며, 기준시간 역시 개호보험제도에서 적용하는 요개호인정 기준시간과 일치되어 있다(구분1~6, 비해당의 총 7개 구간). 단, 장애 중증도가 반드시 기준시간과 일치하지는 않으며, 중증도와 무관하게 많은 서비스를 필요로 하는 경증자 등에 대한 고려를 포함하여 최종 등급 판정이 이루어진다.

〈표 3-9〉 일본 개호보험제도 및 장애인종합지원제도 등급(서비스 필요 기준시간)

기준시간	개호보험제도		장애인종합지원제도
25분 미만	비해당		비해당
25분~32분 미만	요지원 1	예방급여	구분 1
32분~50분 미만	요지원2		개호급여
	요개호 1		
50분~70분미만	요개호 2	구분 3	
70분~90분 미만	요개호 3	구분 4	
90분~110분 미만	요개호 4	구분 5	
110분 이상	요개호 5		구분 6

자료: 황주희 외(2020). 노인장애인 돌봄제도 정합성 확보방안 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원. 표 4-1-28, 표 4-1-2 내용 재구성

또한, 우리나라 장애인활동지원제도의 경우 자택에 거주하며 이용할 수 있는 활동지원, 방문목욕, 방문간호 서비스만을 한정된 것에 비해, 일본 장애인종합지원제도는 자택에 거주하며 이용할 수 있는 방문형서비스 외에도 통소형서비스(주간이용형 및 단기입소), 시설입소지원 역시 포함하고 있다. 또한, 장애인종합지원제도에서는 개호(요양)급여 외 훈련 등 급여비, 자립지원의료, 보장구비 지급, 상당지원서비스 등 돌봄 또는 요양 서비스 외에도 장애인의 자립생활을 위한 다양한 영역의 서비스를 포괄하고 있다.

### 3) 네덜란드

네덜란드는 전 세계에서 가장 먼저 장기요양제도를 도입하였는데, 건강보험에 적용되지 않는 고액 중증의 의료비 지출을 보장하기 위해 1967년 예외적 의료비용법(Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, AWBZ)을 제정, 1968년 시행되었다. 네덜란드는 지속적인 장기요양 지출의 가속화로 2015년 재정효율화를 위한 개혁을 단행하였고, 이 개혁으로 기존의 AWBZ는 시설 요양과 일부 강도 높은 재가요양서비스 대상자만을 위한 장기요양제도(Wet Langdurige Zorg, WLZ)로 대체되고, 가사지원, 주택개선 등 사회적 장기요양 서비스는 지방의 사회복지사업(WMO 또는 Social Support Act)이, 장기요양 관련 가정간호 서비스는 일반건강보험제도(ZVW 또는 Health Insurance Act)가 담당하게 되었다.

네덜란드 장기요양제도 WLZ, 그 이전의 AWBZ 모두 대상자에 연령 제한 없이 전 국민을 대상으로 하고 있다. 만18세 이전 대상자의 경우 서비스 이용에 따른 본인 부담금이 없으며, 18세가 되면 소득 등에 따라 서비스 이용 시 본인부담금을 지불하게 된다. 기존 수혜대상은 장기요양이 필요한 자, 고액 중증 질환자, 장애인, 정신질환자를 포함해 매우 포괄적이었으나, 2015년 개혁이후에는 영구적으로(또는 일생동안) 24시간 상시 돌봄과 간병을 필요로 하는 사람만을 대상으로 한다(기존 AWBZ 대상자의 약 35%에 해당). 급여 대상자는 1) 만성 신체질환으로 인한 신체 기능상실, 2) 신체장애, 3) 치매 등 노인성질환, 4) 지적장애, 5) 시각 및 청각 장애를 포함한 급여인정 대상 질환, 장애 요건을 충족해야 한다. 또한, 경증 지적장애인의 경우 행동관련 문제를 가지고 있다면 영구적인 돌봄이 필요하지 않더라도 대상자에 선정가능하며, 2021년부터는 정신장애인들도 상시돌봄이 필요하다고 여겨지는 경우 대상자에 선정 가능하도록 최근 법이 개정되었다.

WLZ제도 하에서 대상자들은 많은 경우 시설에 입소하여 서비스를 받으며, “효율적이고 책임성 있는(efficient and responsible)” 돌봄이 가능하다고 판단되는 경우에만(사전에 허가받은 경우에만), 자택에 머물며 요양서비스를 받을 수 있다. 재가요양서비스의 경우 일상활동보조, 간호, 재활치료, 주간보호소 또는 주간치료프로그램 이요응급 위한 이동지원 등이 제공된다. 입소가 가능한 시설은 요양이 필요한 질환 등 대상자 상태에 따라 요양원, 장애인거주시설, 정신장애인 거주시설 등에서 생활할 수 있다.

## 다. 노인장기요양보험 및 장애인활동지원제도의 연령 기준 통합 관련 쟁점

### 1) 장기요양-활동지원제도 통합을 통한 연령기준 폐지

우리나라와 동일하게 사회보험형태로 장기요양제도를 운영하고 있는 독일, 일본, 네덜란드 사례를 살펴본 결과, 일정 연령을 기준으로 대상자를 제한하는 방침은 일본과 우리나라에서만 볼 수 있어, 돌봄 또는 요양서비스 제공 체계를 설계하고 대상자를 선정하는 데 있어 연령기준은 필수적인 요소는 아니라는 점을 알 수 있다. 이러한 연령분절적 돌봄서비스 체계는 거시적 관점에서 보면 연령에 따른 제도적 차별, 비형평성을 야기할 수 있고, 연령별 다른 제도를 운영함에 따른 비효율성과 제도적 사각지대를 발생시킬 가능성이 높다. 또한, 개인의 생애주기적 관점에서도 노년기 이전(예를 들어, 우리나라 및 일본의 장기요양대상자 기준인 65세 이전) 장애 또는 기능제한이 시작된 경우, 연령에 따라 서비스 제공의 관리주체, 제공방식 등이 바뀌게 되는 등 이용자 중심적 서비스 제공을 어렵게 만든다. 따라서 장기적으로는 신체적, 정신적, 인지적 기능 제한에 따라 장기적으로 돌봄이 필요한 경우 연령에 상관없이 대상자를 선정하고, 서비스를 제공할 수 있는 체계를 마련하는 방향에 대한 긍정적인 검토와 지속적인 논의가 필요하다. 단, 장기적 관점에서 두 제도 간의 연령통합에 대한 논의와 함께, 중단기적 관점에서는 각 제도 내에서, 또한 각 제도 대상자의 연계 과정에서 연령에 의한 차별이 생기지 않도록 현 제도를 보완하는 방안도 함께 고려가 필요할 것이다.

특히, 현재 장애인활동지원제도는 지역사회거주 장애인만을 대상으로 하고, 또한 연령 측면에서 6세 미만 장애아동의 경우도 활동지원제도가 아닌 발달장애인지원사업, 장애아동가족지원사업 등 타 사회서비스바우처사업으로 지원되는 등, 성인장애인 내에서도 거주장소에 따라, 장애아동 내에서도 구체적인 연령에 따라 적용 사업과 내용이 다르다. 반면, 일본의 경우 65세 미만 장애인에 대해서는 장애인종합지원제도 내에서 거주장소(시설, 재가), 연령 상관없이 종합적으로 서비스가 관리되고 있다. 따라서, 중단기적으로 노인장기요양보험-장애인 관련 사회서비스의 연령 통합이 쉽지 않다면, 현재 조세지원 사회서비스형태로 운영되는 65세 미만 장애인지원사업 내에서도 서비스나 지원자격에 있어 연령에 따른 차별은 없는지 점검하고, 연령통합적 장애인지원제도 구축이 필요하다.

## 2) 각 제도의 연령기준 유지 및 형평성 제고

두 제도 간 기본 패러다임 차이, 포함되는 서비스 영역의 차이와 별도로 두 제도의 정합성에서 가장 당면한 갈등과 모순은 유사한 욕구 대비 상이한 서비스량이라고 볼 수 있다(황주희 외, 2020). 즉, 어떠한 돌봄 또는 지원 욕구를 가지고 있는 대상자가 임의의 연령(65세)을 넘어가면 사회활동참여나 자립생활 욕구(필요)가 감소한다는 전제를 두고 필요한 서비스량과 서비스 시간을 산정한 것이라고 볼 수 있다. 최근 활동보조 지원을 받던 장애인의 65세 이후 지원 단절에 대한 헌법 불합치 결정에 따라, 65세 이후 필요시 장기요양과 활동지원 서비스 동시에 수급이 가능하도록 조건이 완화되고, 6세 미만 노인성질환 장기요양수급자의 경우에도 활동지원 급여를 수급할 수 있게 되는 등 일부 (고령)장애인에게 제도 선택권의 폭이 넓어지고, 두 제도가 예전 대비 유연하게 적용되고 있으나, 이러한 예외적 인정만으로는 장애인활동지원제도와 노인장기요양보험제도 간 연령에 따른 급여 비형평성 문제를 완전히 해결할 수는 없다.

따라서, 현재 두 제도의 통합이 현실적으로 어렵다면, 연령으로 인한 서비스 분절, 비형평성의 문제는 이용자 중심 돌봄(person-centered care)을 위해 두 제도 모두 해결해야 할 과제라고 볼 수 있다. 특히, 현재 장애인활동지원제도에 비해 서비스량과 지원 내용이 적은 노인장기요양보험제도에서 65세 이상 이용자에게도 적절한, 차별적이지 않은 지원을 제공해줄 수 있을지에 대한 고민이 필요하다. 적정 수준에 미치지 못하는 돌봄 서비스(량)이 지역사회에 거주 이용자에게 지원되면서 이들의 자립 또는 지역사회 계속 거주(aging in place)를 어렵게 만든다는 문제 제기는 이미 여러 차례 제기되어 왔다(이윤경 외, 2021; 석재은 외, 2020). 장애인활동지원제도의 경우 월 급여 한도가 제도 도입 초기인 2011년 11월에는 218만원(263시간) 수준이었으나, 2019년 7월 기준 622만원(480시간)으로 약 3배(서비스 시간 기준 약 2배)정도 증가하여 급여량 확대가 활발하게 이루어진 반면, 장기요양의 경우 2008년 평균(1~3등급) 912,000원에서 2022년 평균(1~5등급) 1,364,740원으로 급여량 확대는 지난 14년간 약 1.5배에 머물렀다.

〈표 3-10〉 노인장기요양보험제도 재가급여, 시설급여 및 장애인활동지원제도 활동지원급여량 비교 (2022)

(단위: 원)

등급	재가급여(A) (월한도액)	노인 장기요양보험제도				장애인활동지원제도	
		시설급여(B) (월급여액)		(B)-(A)		구간	활동지원급여 (월한도액)
		노인요양시설	노인요양공동생 활가정	노인요양 시설	노인요양공 동생활가정		
						1구간	7,106,000
						2구간	6,660,000
						3구간	6,217,000
						4구간	5,733,000
						5구간	5,329,000
						6구간	4,885,000
						7구간	4,440,000
						8구간	3,997,000
						9구간	3,553,000
						10구간	3,309,000
1등급	1,672,700	2,245,500	1,972,500	572,800	299,800	11구간	2,665,000
2등급	1,486,800	2,083,500	1,830,300	596,700	343,500	12구간	2,220,000
3등급	1,350,800	1,921,200	1,687,200	570,400	336,400	13구간	1,777,000
4등급	1,244,900	1,921,200	1,687,200	676,300	442,300	14구간	1,333,000
5등급	1,068,500	1,921,200	1,687,200	852,700	618,700	15구간	889,000

주: 시설급여 월급여액은 1일당 급여비용에 30일을 곱하여 추정함.

자료: 국민건강보험공단 노인장기요양보험 홈페이지(2022). 월한도액 및 급여비용의 내용 재구성.  
<https://www.longtermcare.or.kr/npbs/e/b/502/npeb502m01.web?menuId=npe0000000380&prevPath=/npbs/e/b/501/npeb501m01.web> 에서 2022.08.10. 인출; 보건복지부(2021). 2022 장애인활동지원 사업안내. 보건복지부, p.65 재구성

구체적인 장기요양보험제도 과제를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 노인장기요양보험 제도의 경우 서비스 범주 확대를 고려할 수 있으며, 특히, 이동지원의 경우 노인장기요양 서비스에서 간과된 서비스 범주일 수 있다. 황주희 외(2019)에서는 65세 이상 고령 장애인을 대상으로 활동지원제도를 지속적으로 이용하는 자와 노인장기요양으로 변경한 자 간 전체적인 서비스 만족도, 서비스 양과 내용에 대해 비교하였다. 그 결과, 두 집단은 신체지원, 간병, 가사 지원 등의 서비스에 대해서는 비슷한 수준과 시간의 지원을 각 제도를 통해 제공받았으나, 사회활동 영역에서 노인장기요양보험 대상자가 활동지원제도 이용자 대비 크게 적은 양의 서비스를 제공받은 것으로 나타났다. 하지만, 이동지원, 사회참여 지원이 65세를 기준으로 감소(아예 없을 것)할 것이라는 전제는 재검토가 필요하다. 2018년 장기요양실태조사 결과에 의하면, 재가서비스 이용자 가족 대상 응답에서 이용자 일상생활을 위해 필요한 지원서비스 중 차량 또는 이동지원이라는 응답자가 50.9%로 가장 높게 나타났다(강은나 외, 2019). 또한, 이동편의 서비스

부재가 많은 지역사회 거주 장기요양서비스 이용자의 시설 입소를 야기할 수 있다는 우려가 지속적으로 제기되면서, 노인장기요양제도에서도 이동지원서비스 도입을 위한 시범사업을 시행 중에 있다.

또한, 노인장기요양보험제도 내에서 재가 급여량 또는 서비스 시간의 확대도 필요하다. 현재 장기요양제도 내에서도 재가 급여량이 적어, 지역사회 거주 장기요양 수급자의 시설 입소를 유인한다는 문제점이 지속적으로 제기되고 있다(이윤경 외, 2021). 구체적으로, 2020년 기준 시설급여 월급여액은 재가급여 월한도액에 비해 월 57.0만원~85.3만원 높은 것으로 나타났다. 따라서, 활동지원제도와는 비형평성 문제 외에도, 노인장기요양보험제도 내에서의 서비스 비형평성을 완화하기 위해서도 현재 지역사회 거주 노인 대상 서비스 량(시간) 확대는 바람직한 방향이라고 볼 수 있다.

반면, 장애인활동지원제도의 경우, 현재와 같이 노인장기요양보험제도와 별개의 제도로 운영되기 위해서는, 장애인활동지원제도가 노인장기요양제도와 목적, 대상의 특수성, 서비스의 특수성 등에서 분리 운영이 필요하다는 명확한 역할 정립이 이루어져야 한다. 현재는 장애인활동지원제도와 노인장기요양제도가 분리되어 운영되므로, 각 개인의 돌봄, 요양, 또는 활동지원 필요 수준이나 필요 영역에 대한 동일선상의 비교는 어렵다고 판단된다. 하지만, 65세 이상 요양 필요 노인 대비 65세 미만 장애인에 대한 현재의 서비스량과 지원 내용에 대한 정책적 합리성을 증명할 수 있는 연구와 방안 마련에 대한 검토는 필요하다.

노인장기요양보험에 비해 활동지원 제도가 가지는 구분점 또는 지향점이 무엇인지 명확하게 규정하고 이에 대한 적정서비스 제공이 이루어져야 한다. 장애인활동지원제도의 가장 큰 강조점은 제도 명칭에도 드러나 있듯이 “사회활동지원”인데, 현실적으로 이에 대한 개념적, 제도적 정의는 미흡하다(황주희 외, 2019). 따라서, 장애인활동지원제도 안에서 이에 대한 명확한 규정과 관련 서비스가 이루어져야만 별개 제도 운영의 효과와 필요성을 설득할 수 있을 것이다. 황주희 외(2020)는 활동지원사 및 코디네이터의 도움으로 수행하는 ‘집 밖’ 활동을 사회활동으로 규정하였다. 단, 활동지원제도에서는 노인장기요양보험제도의 주야간보호 서비스와 같은 ‘집 밖’ 지역사회 기관에서 제공받는 돌봄, 여가, 인지 및 신체 기능강화 서비스는 포함하지 않으므로, 오히려 노인장기요양보험제도에서 제공하는 사회활동의 내용과 시간이 더 많고 다양할 수 있다.

따라서, 위와 같이 두 제도 각각의 영역에서 모든 이용자가 연령에 상관없이 형평성



있게 서비스를 제공받을 수 있는 방안을 마련하고, 각 제도 대상과 목적의 특수성을 반영하여 제도를 확립해 갈 수 있다. 또한, 장기적으로는 두 제도를 연계 또는 통합할 수 있는 장기적인 대안 모색을 통해, 연령이 아닌 이용자의 필요, 욕구 관점에서 적정 서비스를 지원받을 수 있는 체계가 필요하다.

### 3. 생애주기별 국가건강검진체계에서의 연령기준

생애주기별, 연령별로 분절된 국가건강검진체계에 대한 개선 또는 통합 필요성은 이미 정부에서 인지하고 있고, 제3차 국가건강검진종합계획(‘21~’25) 등 통합을 위한 로드맵이 구성되어 있다. 앞으로 생애주기별 통합을 위한 계획들이 시기별로 적절하게 수행되는지, 긍정적인 효과를 보이는지 모니터링이 필요할 것으로 보인다.

구체적으로, 제3차 국가건강검진종합계획에 의하면, 연령 단계별 분절적 검진체계의 개선 방향은 학생건강검진을 국민건강보험공단에서 위탁 운영하는 방식으로 이루어질 것으로 보인다. 단, 이 경우 유아기(6세 미만), 성인기, 노년기 건강검진의 경우 보건복지부(국민건강보험공단)에서 주관하고, 취학 아동은 교육부, 미취학 아동은 여성가족부에서 주관하는 삼원화된 관리 체제를 그대로 가지고 가게 되므로, 전달체계 자체에 대한 통합은 어려운 지 또는 분리된 전달체계 내에서 최대한 전 생애주기에 걸쳐, 취학 여부와 상관없이, 의료적(건강검진) 필요 또는 욕구에 따라 주기적인 검진이 실행될 수 있도록 기전 마련이 시급하다. 예를 들어, 건강검진종합계획에 의하면 취학 아동과 학교 밖 아동청소년의 건강검진 항목을 표준화하는 작업도 추진화할 계획(23년~)이라고 하며, 통합관리 체계 구축을 위한 협의제도 구성, 운영할 예정이라고 한다(21.7월~). 하지만, 이러한 임시적 협의체 운영을 넘어, 학생 건강검진의 공단 위탁 운영을 넘어 통합적인 거버넌스를 구축하는 근본적인 연령통합 검진체계 구축이 필요하다.

[그림 3-19] 아동청소년 건강검진 통합관리 추진방향



자료: 관계부처합동(2021.6.9.) 제3차(21~25년) 국가건강검진종합계획. p.19 그림 재인용.

또한, 생애주기별 국가건강검진체계에서 미시적인 연령 기준이 현재 관련 법령, 검진 주관 부처마다 달라 이를 통일적으로 적용하여 연령에 의한 사각지대가 발생하지 않도록 개선될 필요가 있다. 예를 들어, 아동청소년 건강검진의 경우 교육부 소관의 취학아동 건강검진 시기는 만 6세~18세로, 초등학교 1학년(만6세), 초등학교 4학년(만9세), 중학교 1학년(만12세), 고등학교 1학년(만15세)의 총 4회 검진이 이루어진다. 반면, 학교 밖 아동청소년의 건강검진 시기는 9세~18세로 3년마다 1회 검진이 가능하며, 최대 4회 검진을 받을 수 있다. 즉, 검진 횟수는 (최대)4회로 취학여부와 상관없이 동일하나, 검진 가능 연령, 시기 등은 달라 의료적, 건강관리적 필요에 따른 기준 설정은 아닌 것으로 사료된다. 따라서, 취학여부와 상관없이 검진 가능 연령 기간을 대상으로 제외되는 연령이 없도록 “만6세 부터”로 통일하되, 예산 등을 고려하여 총 4회(약 3년 주기) 검진이 가능하도록 제한하는 등 통일적 연령 기준 마련과 제도상 연령에 의해 대상자에서 제외되는 사각지대를 미연에 방지해야 한다.

비슷한 제도에 따른 연령 기준 분절은 노년기 건강검진 대상자에서도 나타났다. 건강검진사업은 아동청소년 시기 뿐 아니라, 65세 이상 노년기에 대해서도 분절적으로 운영되고 있다. 건강보험가입자의 경우 성인기(20세 이상)는 동일한 체계 아래 관리되고 있으나, 의료급여대상자의 경우 20~64세까지는 “일반건강검진”, 65세 이상은 의료급여법상 “의료급여생애전환기검진” 대상자(66세 이상) 및 노인복지법상 “건강진

단” 대상자(65세 이상)로 분절되어 있다. 또한, 노년기(65세 이상) 수검자에 대한 검진 항목도 건강보험 가입자격(건강보험, 의료급여)에 따라 달라, 연령 및 제도에 따른 형평성 제고가 필요하다. 제3차 국가건강검진종합계획에 따르면, 관련 부처도 이러한 문제를 인지하고, 건강보험 가입자격에 따른 검진 항목 편차를 해소하고 건강검진 형평성을 높이기 위해 65세 이상 건강검진 항목을 표준화하는 방안을 검토(21년~)하고 있다.

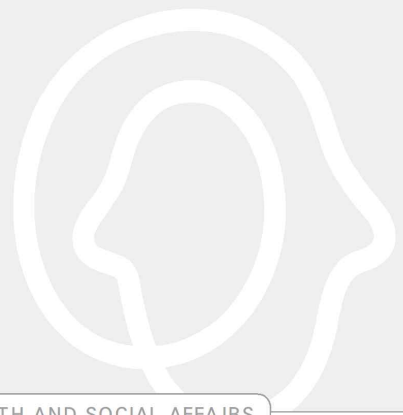
〈표 3-11〉 노년기 건강검진 추진체계 및 검사항목 분절 현황(‘22년 기준)

구분			검사항목 *65세 이상 수검자 기준		
국가검진	건강보험	일반검진	문진·진찰, 신체계측, 시력·청력 검사, 인지 기능장애	골밀도검사, 노인신체 기능검사, 정신건강검사, 생활습관평가	혈압측정, 혈액검사, 요검사, 흉부방사선검사, 구강검진
	의료급여	생애전환기검진	상동	상동	
지자체		노인건강진단	상동		상동

자료: 관계부처합동(2021.6.9.) 제3차(21~25년) 국가건강검진종합계획. p.21 그림 재인용

검진항목 차이와 더불어, 65세 이상 의료수급권자의 경우, 제도적 차이로 인해, 65세 미만 성인 의료수급권자 및 동 연령대 건강보험가입자보다 상대적으로 낮은 건강검진 수검률을 보이고 있다. 이러한 65세 이상 의료수급권자의 낮은 수검률(20.1%, 2018년)은 이들이 적용받는 법제도, 검진 책임 주체가 다르다는 점에 기인한다. 예를 들어, 65세 이상 의료급여수급권자의 건강검진은 지자체 보건소에서 실시하도록 되어 있는데, 실제 65세 이상 의료급여수급권자의 건강검진을 실시하고 있는 지자체는 2019년 8월 기준 228개 자치단체(226개 기초자치단체, 제주특별자치도, 세종특별자치시) 중 64개소에 불과하여, 65세 이상 의료급여수급권자의 건강검진이 사실상 사각지대에 놓여있는 것으로 나타났다(김태은, 2021). 이러한 문제는 2018년 감사원 감사에서도 지적된 사항으로, 당시 운영이 미흡한 지방자치단체에 대해서는 실시를 독려하는 등 지도·감독 방안을 마련할 것을 조치요구한 바 있다(김태은, 2021). 하지만, 국민건강보험법에 의한 국가건강검진사업이 강행규정으로 되어 있는 것과 달리, 노인복지법에 의한 65세이상 의료수급권자 대상 “노인건강진단”이 지자체 자율사업(국고보조 없음)으로 규정되어 있어 법 위반은 아니므로 재정적 지원없이 독려만으로 의료수급권자 노인의 건강검진을 확대하기는 어려울 수 있다. 따라서 국민건강보험법에 의한 국가건

강검진 사업으로 일원화, 통합화하는 방안을 생각해 볼 수 있다(관계부처합동, 2021.6.9.; 김태은, 2021). 「건강검진기본법」 제4조에 의하면, “모든 국민은 국가건강검진을 통하여 건강을 증진할 권리를 가지며 성별·연령·종교·사회적 신분 또는 경제적 사정 등을 이유로 건강검진에 관한 권리를 침해받지 아니한다.” 따라서, 저소득층이자 고령인 65세 이상 의료급여수급권자의 건강검진 권리를 보장할 수 있도록 제도를 보완할 필요가 있다.



## 제4장

### 고령자의 사회보장제도 인식 및 경험과 연령주의

제1절 고령자 대상 초점집단면접

제2절 고령자의 사회보장제도 연령기준에 대한 인지와 태도

제3절 제도 영역별 연령기준에 대한 의견과 연령차별 사례

제4절 소결



## 제 4 장

# 고령자의 사회보장제도 인식 및 경험과 연령주의

### 제1절 고령자 초점집단면접의 개요

이 장에서는 60세 이상 고령자의 구체적인 경험에 기초하여 우리나라 사회보장제도의 연령기준과 연령주의 함의에 대해 고찰한다. 사회보장제도의 연령기준은 전 연령에 걸쳐 활용되고 있으며, 이론적으로나 경험적으로나 고연령자뿐만 아니라 저연령자 역시 연령차별로부터 불이익을 받을 수 있는 위치에 있다. 그러나 3장에서 살펴봤듯이, 고연령자들은 소득, 취업, 건강, 돌봄 등의 모든 측면에서 공적인 지원을 필요로 하며, 이와 동시에 고령자에 대한 편견과 차별에도 동시에 직면하고 있다. 또한 청년 세대의 연령차별 정도에 비해 노인 세대의 연령차별 정도를 더 일반적으로 인식하고 있다(이윤경, 2021). 이러한 의미에서, 이 장에서는 고령자의 사회보장제도에 대한 인식과 경험을 통해 사회보장제도의 연령주의 함의를 파악하고자 한다.

사회보장제도는 최종적으로 수혜자에게 급여 및 서비스가 전달됨으로써 완성된다. 최종 수혜자의 인식과 경험에 관한 자료는 현재의 제도를 점검하고 개선방안을 논의하는 데 필수적이며, 앞의 2장과 3장에서 검토한 내용을 실제 상황과 사례에 비추어 검토할 수 있도록 하며, 제도 분석으로 파악하지 못한 구체적인 사례를 발굴하는 데 도움이 된다.

이 연구에서는 60세 이상 고령자의 인식과 경험에 접근하기 위해, 초점집단면접(focused group interview; FGI)을 활용한다. 2022년 10월~11월 사이 세 차례에 걸쳐 4명으로 구성된 세 집단(12명)을 면접하였다. 1차 면접과 3차 면접은 서울에서 이루어졌으며, 2차 면접은 충청북도 청주에서 이루어졌다. 1차 면접의 참여자들은 서울시 50플러스 사업에 참여한 경험이 있는 남성과 여성 각 2명이었으며, 2차 면접의 참여자들은 청주에 거주하는 60세 이상 남성과 여성 각 2명으로 이루어졌다. 3차 면접은 서울 소재 노인복지관을 통해 모집하였다. 각 면접은 약 1시간 반 정도 소요되었다. 연구참여자의 인구학적 특성은 <표 4-1>과 같다.

〈표 4-1〉 집단별 심층면접 대상자 특성

구분	이름	성별	연령	교육수준	혼인상태	경제활동상태	비고
1차	방OO	남	69세	대학원졸	기혼	미취업	50플러스센터 이용 경험자
	최OO	남	64세	대학원졸	기혼	취업	50플러스센터 이용 경험자
	윤OO	여	64세	대졸	기혼	미취업	50플러스센터 이용 경험자
	이OO	여	61세	대졸	기혼	미취업	50플러스센터 이용 경험자
2차	윤OO	여	67세	고졸	기혼	미취업	지역노인
	김OO	여	64세	고졸	기혼	취업	지역노인
	최OO	남	66세	대졸	기혼	미취업	지역노인
	홍OO	남	72세	대졸	기혼	아르바이트	지역노인
3차	조OO	남	76세	고졸	미혼	미취업	복지관이용
	김OO	남	78세	중졸이하	이혼	미취업	복지관이용
	이OO	여	85세	중졸이하	사별	미취업	복지관이용
	장OO	여	70세	중졸이하	사별	미취업	복지관이용

심층면접의 주제는 사회보장제도의 연령기준에 대한 인식과 경험이다. 연구자들은 참여자들에게 1) 가장 먼저 떠오르는 노인대상 복지제도에 대해 질문하였고, 2) 일반적인 노인연령기준을 주제로 대화를 나누었다. 3) 그 다음으로는 사회보장제도 영역별 제도의 특성과 연령기준을 주제로 질문하고 답변을 듣는 방식으로 진행하였다. 4) 마지막으로 제도 이용경험과 일상적 생활에서 연령차별 경험을 이야기하였다. 구체적인 내용은 〈표 4-2〉와 같다.

연구자들은 연구참여자들의 동의를 받아 심층면접내용을 녹음하였으며, 녹음한 음성파일을 전사하여 녹취록을 작성하였다. 녹취록을 토대로, 주제별 개인적 의견과 집단적 의견, 특히 의견이 서로 일치하거나 불일치하는 부분을 구분하면서 각 주제에 대한 경험과 인식, 의견 등을 정리하였다.



〈표 4-2〉 초점집단면접의 질문내용

## □ 연령기준 관련 일반적 내용

- 현재 우리나라에서 노인 또는 고령자에 대한 지원이나 서비스를 ‘나이’로 제한하는 제도 또는 프로그램의 인지 여부
- 연령을 통해 고령자 대상자를 선정하는 방법 및 현행 노인연령기준에 대한 의견

## □ 사회보장제도에서의 연령차별 경험

- 정부가 제공하는 서비스나 현금 등에서 적용되는 연령기준이 부당하다고 느낀 사례
- 정부의 서비스나 급여를 제공받는 과정(주민센터, 은행 등)에서 전달방식이 불편하거나 배려가 부족하다고 생각한 경험
- 국민연금, 기초연금, 근로장려세제 및 자녀장려세제 등의 연령기준에 대한 의견

## □ 경제활동에서의 연령차별

- 구직활동에서 연령차별 경험
- 근로활동 과정에서의 연령차별 경험
- 실업보호 및 일자리, 노인일자리, 국민취업지원제도 등의 연령기준에 대한 의견

## □ 의료·돌봄 영역에서의 연령차별

- 의료기관(병원, 보건소, 건강검진 등)의 서비스 이용 과정에서 나이로 인해 불편한 경험
- 의료서비스(건강검진, 외래 비용 절감, 임플란트 지원 등)를 지원받을 수 있는 연령기준에 대한 의견
- 노인장기요양보험 수급자격 연령기준에 대한 의견

## □ 기타 노인복지프로그램 및 일상생활에서의 연령차별

- 일상생활에서의 연령차별 경험
- 노인복지프로그램의 연령기준 및 연령차별 경험

## 제2절 고령자의 사회보장제도 연령기준에 대한 인지와 태도

### 1. 고령자의 사회보장제도 내용에 대한 인지

대부분의 연구참여자들은 우리나라 주요 사회보장제도의 명칭과 보장내용 및 대상자 선정 연령기준 등을 대체로 인지하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 지식은 자신과 가족, 이웃, 사회복지기관 등을 통해 직접·간접적으로 사회보장제도를 경험한 것에 기초하고 있었다.

면접 내용을 살펴보면, 연구참여자들은 다음과 같은 세 가지 노년기 진입 과정에 따라 사회보장제도를 경험하게 된다. 우선 참여자들의 연령이 높아져서 각 제도가 규정한 연령기준을 충족하게 된 것 자체가 사회보장제도에 대한 경험이 늘어나는 계기가 되고 있었다. 노인복지법에서는 노인을 65세 이상으로 규정하여, 이 법의 직접적인 범위에 속하거나 이 법의 노인 연령기준을 준용하는 법제도에서는 주민등록상의 나이가 65세 이상인 자에 한해 다양한 현금성혜택과 서비스이용 자격을 부여한다. 따라서 고령자들은 65세가 되면서 과거에는 접근할 수 없었던 혜택에 접근할 수 있는 자격을 새로 부여받게 되며, 현금성/비현금성 서비스 등을 이용하기 시작한다.

이제 65세가 되면은 지하철을 포함해서 (...) 고궁이나 문화생활 미술관 여기에 있는 모든 제도를 누릴 수 있는 혜택이 지금 많이 잘 되어 있는 것 같아요(1-이00).

저희 복지관에서도 우리 마을의 노인들 65세 이상은 무료 점심 식사하는 게 진짜 되게 중요해요(3-김00).

연령은 범주적인 구별이기 때문에, 배타적인 성격을 갖는다. 60세 또는 65세 등의 연령기준을 충족하여 노인의 자격을 갖는 것은 기존의 65세 미만 연령에 부여된 자격을 잃는 것이기도 하다. 가령 최00는 서울시 50플러스 프로그램에 참여하고 있는데, 51세부터 64세까지만 대상자가 되기 때문에, 65세가 되면 이 프로그램에 더 이상 참여할 수 없을 것이라고 예상하고 있다. 윤00은 학교에서 자유학기제 강사로 일했었는데, 교사 정년 62세가 되어서 하던 일을 그만 두어야 했다.

제가 이제 65세가 되는데요. 서울 50 플러스가 64세까지예요. 50 플러스니까 51세부터 64세까지 그 법적으로 노인으로 구별돼요. 65세부터는 법적으로 노인으로 구별을 해놨어요(1-최OO).

저는 작년까지 자유학기제 강의를 했었는데, 이제 저 보기에는 나이가 많아 보이진 않잖아요. 외모상으로. 그리고 이제 아이들처럼도 잘 노는데 연령이라는 그거에 다 이렇게 찢리고 이렇게 돼서 이제 올해는 이제 못하게 됐어요(1-윤OO).

다음으로 (본인 또는 가구원의) 생애 주된 일자리에서의 은퇴가 사회보장제도와 직접 관계를 맺게 되는 계기가 되고 있다. 주된 일자리에서의 은퇴는 소득보장, 재취업, 비경제적 사회활동 등에 대한 고령자의 욕구를 증가시킨다. 국민연금의 고령연금이나 직역연금, 기초연금 등 노후소득보장제도를 통한 공적 이전은 노인의 주요한 소득원이다. 또한 생애 주된 일자리에서 은퇴한 고령자들 중 상당수가 노동시장으로부터의 완전히 퇴장하지 않고 재취업을 하고 있다. 이에 따라 이들 고령 구직자 또는 재취업자들은 다양한 고용지원 서비스에 대한 욕구가 커지는 것으로 나타났다. 이와 같은 소득보장욕구, 취업지원욕구와 더불어 노동의무가 완화된 노년기에는 교육, 자원활동, 스포츠 등 여가생활 및 사회적 활동을 위한 기회와 자원에 대한 욕구가 늘어난다.

특히 주된 일자리 퇴직 이후 정부의 소득보장제도에 대한 의존성이 커진다. 기초연금은 노인의 70%가 수급대상이 되기 때문에, 노인들 사이에서 인지도가 가장 높은 대표적인 제도이다.

여러가지 제도가 있겠습니다만 그중에서 제일로 피부에 닿는 게 대표적인 게 기초연금 이죠(3-김OO).

제가 만 65세 되니까 동사무소에서 연락이 와가지고 거기 가서 이제 그 모든 뭐 재산 뭐 이런 거를 다 해서 제가 그게 원래 혼자 받을 수 있는 게 30만 원인 것 같아요. 그런데 저는 한 이십 몇만 원 나오더라고요(2-윤OO).

특히 집단 1은 서울시 50플러스 프로그램에 참여 중이거나 참여 경험이 있는 고령자를 대상으로 하였는데, 60세 이상의 노인 일자리 사업에 대한 관심도 높게 나타났다.

다음으로 고령자들이 노년기 진입과정에서 사회보장제도와 직접적으로 관계를 맺는 계기는 건강 상태의 변화와 관련된다. 신체의 노화와 질병을 겪게 되면서, 의료 및 요양 서비스에 대한 욕구가 커지고 정부의 공적 지원을 직접적으로 경험하게 되는 것으로 나타났다. 고령자 건강검진, 임플란트, 독감백신접종 등은 질병이나 장애와 관련 없이 노인이려면 보편적으로 받을 수 있는 서비스였으며, 노인장기요양보험은 요양보호가 필요한 경우 등급을 받아서 서비스를 신청할 수 있기 때문에, 65세 이상이더라도 직접적인 필요가 없는 경우가 많다.

이제 치과에 갔을 때 임플란트를 하려고 하면은 그 비용이 많이 들잖아요. 그런데 조금 더 기다렸다가 65세 이상 돼서 하면 어떨까 이렇게 그런 경우가 한 번 있었어요(2-최OO).

저 그래서 그 점은 좋은 것 같아요. 그리고 의료는 이제 65세가 기준선이더라고요. 그리고 임플란트 같은 것도 1년에 2개 정도 혜택을 보고 이런 것들이 있는 걸로 알고 있어요(1-이OO).

어르신들이 이제 자식들이 이런 걸 할 수 있는 거 이런 거 도움 받으면 된다 이렇게 하기 때문에 어르신들도 그런 거에 대해서는 잘 알고 계시더라고요. 그런 거 잘 알고 계시는데 이렇게 장기 요양 수급자가 65세 이라는 건 저는 몰랐어요(2-김OO).

모든 제도와 프로그램을 빠짐없이 인지하고 있는 것은 아니었지만, 노인이 접근할 수 있는 복지혜택으로 가장 먼저 떠오르는 것은 ‘지하철 무료승차’, ‘공공시설 무료 이용 또는 요금 감면’ 등은 잘 알려져 있었고, 노인장기요양보험, 기초연금, 국민연금, 노인일자리 사업 등 고령자(또는 노인) 대상의 사회보장제도는 노인들에게 이미 친숙한 제도로 정착되어 있는 것으로 보인다. 대부분의 고령자대상 사회보장제도는 보편적으로 제공되거나 관대한 소득기준을 적용하므로 수혜/수급 경험의 일반성이 이러한 제도 인지 정도를 높이는 것으로 보인다.

대표적인 것은 기초연금 노령연금이 이제 대표적이고, 요즘에 이제 실시하고 있는 독감이나 폐렴을 무료접종한다는 그 부분하고 또 백신도 또 무료 접종을 하고, 그리고 또 저 같은 경우는 이제 조금 혜택을 혜택이라기보다도 우리가 이제 고궁이나 문화재 사찰 같은 걸 65세 이상은 무료로 입장할 수 있다는 거 어 이 정도 알고 있습니다(2-홍00).

## 2. 노인 연령기준에 대한 인지와 태도

연구참여자들은 노인 연령이 65세 이상으로 규정되어 있다고 인지하고 있었다. 실제로 앞서 언급한 기초연금, 지하철무료승차, 문화재관람 할인 등이 모두 노인을 65세 이상으로 규정하고 있으며, 이들 제도는 연령기준만이 활용되는 보편적 제도이기 때문에, 이들 대표적 제도의 연령기준이 노인연령기준으로 인식되고 있는 것이다.

연구참여자들은 노인 연령기준에 대해 다양한 의견을 갖고 있었다. 2차 초점집단면접에서는 네 명의 참여자들이 노인 연령기준에 대한 의견을 밝혔는데, 표면적으로는 의견과 이유 등이 모두 달랐다. 그러나 어떤 제도를 염두에 두고 있는가에 따른 차이였을 뿐, 의견이 충돌했다고 보기는 어려웠다. 취업기회를 염두에 둔 참여자는 연령을 상향 조정하여 일할 능력이 있는 사람들이 일을 할 수 있도록 해야 한다는 것이었고, 현재 연령기준을 고수해야 한다는 의견은 노인에게 제공되는 복지혜택을 염두에 둔 것이었다.

홍00: 제가 말씀드리고 싶은 것은 노인의 기준을 65세로 딱 단정 한정 지은 거에 대한 문제점을, 좀 재고하고 싶다는 생각입니다. (...) 우리가 지금 고령 사회로 접어들었고 또 이제 수명도 우리가 자꾸 늘어나는 시대인데, 65세로 한정하는 것은 조금 불합리하다는 생각입니다.

최00: 노인 구분을 65세에서 70세로 바뀐다는 얘기가 있던데, 그걸 한꺼번에 이게 5년을 바로 바꾸는 게 좀 불합리하지 않느냐 이렇게 1년 2년 이렇게 연차적으로 바꾸는 게 좋지 않을까 이런 생각을 갖고 있습니다.

윤00: 65세가 맞다고 생각하는 것은 그 전에 또 건강이나 모든 걸로 인해서 먼저 가는 사람도 있기 때문에 저는 현재 그게 적합하다고 생각합니다.

김00: 연령 기준은 65세로 딱 정해 있다고 그러는데 저도 65세보다 조금 더 늘리는 게 어떨까 현재 뭐 100세 시대인데 65세 나이에는 뭐 건강이 안 좋은 사람들은 65세가 상당히 힘들겠지만 그래도 100세로 볼 때 65세는 아직 일할 수 있는 나이가 많이 있

으신 것 같은 생각이 듭니다.

우선 홍OO는 “65세로 딱 한정하는 것”이 문제라고 말했는데, 이 참여자는 특히 65세가 넘으면 취업기회를 갖기 어렵다는 점을 들어 연령기준 때문에 실제로 피해를 보는 일이 있다고 말했다. 사실, 고령자들이 현재 연령기준이 불합리하다고 생각하는 대부분의 경우는 취업기회와 관련되어 있었다.

지금 어디 어느 이제 뭐 공공기관이나 복지기관 같은데 취업 취업 같은 거나 이런 거를 이렇게 취업을 하려고 그러면은 일단 나이를 나이부터 제한을 하기 때문에 65세가 넘어도 건강한 사람은 건강하고 65세가 안 된 사람은 또 건강하지 않을 수도 있잖아요? 그렇지요? 근데 딱 65세로 한정했기 때문에 어떻게 보면 선의의 피해를 보지 않나라는 생각이...(2-홍OO)

최OO은 이러한 취업관련 측면뿐만 아니라 기초연금 등 소득보장이나 현금성 서비스 등도 염두에 두고 있는 것으로 보인다. 그렇기 때문에 한꺼번에 연령을 상향조정하기보다는 상향조정된 연령기준으로 인해 갑작스럽게 수혜자에서 제외될 사람들을 고려하여 점진적으로 연령을 조정해야 한다고 생각하고 있었다. 윤OO도 노인에게 제공되는 복지혜택을 중심에 두고 있는 것으로 보인다. 노인 연령을 상향조정하면 복지혜택을 받지 못하고 ‘먼저 가는 사람’이 많아진다는 점을 고려하고 있었다. 김OO은 평균적으로 65세는 아직 일할 수 있는 나이이기 때문에 노인으로 간주하고 취업에 제한을 두기보다는 노인 연령기준을 상향조정해서 젊은 사람들과 마찬가지로 일을 할 수 있게 해주어야 한다는 의견을 밝혔다.

이와 더불어 주목할 만한 것은 연령으로 사람을 ‘딱 나누는 것’ 자체에 불합리성이 있지 않느냐는 의견이었다. 이러한 의견은 1차 초점집단면접의 대상자들 사이에서 중심을 차지했다. 장기요양보험의 수급자를 선정할 때 나이보다는 의사의 소견서가 중요하고, 일을 할 사람을 선정할 때에도 나이 그 자체보다는 일할 의지와 능력(훈련과 테스트)이 중요하게 고려되어야 한다는 의견이 제시되었다.

최OO: 저는 이 나이 없었으면 좋겠어요. (...) 문제는 뭐냐 하면 의사가 진찰하는 게 아니에요. 64세 몇 개월 한 달 전에 안 되고 이게 이게 말도 안 되는 소리예요. 이 가족을

생각하면 이렇게 하면 안 되죠. 혹은 환자를 생각하면 그렇지 않아요? (...) 그걸 떠나서 이 사람이 장기요양에 해당된다 하는 의사가 해놓고 이 사람들 지원이 필요하다 하면 판단해 주면 되는 거지 이거 갖고 나의 제한 따지고. 왜냐하면 나 80대 때 나 보다 건강한 사람이 있어요.

윤OO: 저도 이거는 그래요. 이거는 나이를 구분하는 것보다 진짜 그 상황을 보고서 하는 게 좋을 것 같아요.

(...)

방OO: 연령 기준은 (...) 우리가 외국을 벤치마킹 할 필요가 있어요. 그러니까 연령 기준이라는 게 이제 아까 얘기했잖아요. 일 년 단위로 컨트랙(고용계약)을 해버리면은 연령이 자동으로 해결이 돼요. 그러니까 자기가 능력 있고 재능이 있고 그러면 (계속 고용이 될 수 있는 거죠)..

최OO: 신체적으로 건강해서 일하고자 하는 사람한테는 기회를 주는 취지잖아요. 연령 기준이? 그런데 많은 사회들이 말은 그렇지만 연령 제한 없음이라고 해놓지만은 아직 그렇지 않잖아요. 그래서 이런 것들이 좀 긍정적인 관점으로 (바뀌었으면 좋겠어요).

윤OO: 자기가 일할 수 있는 사람은 그냥 가는 게 아니잖아요. 다 테스트를 받고 가는 거잖아요. 그런 과정을 거쳐서 일도 하고 그 다음에 그러다가 봉사의 기회가 되면 나가서 하기도 하고 그래서 저는 (...) (연령으로 제한하기 보다 모두에게) 좀 열려 있으면 좋겠어요.

1집단에서 최OO는 연령기준을 통해 노인을 “균질한” 집단으로 간주하는 데 근본적인 문제가 있다고 주장했다. 65세 이상의 노인이 매우 다양한데, 이들을 모두 ‘경로당’ (동질적인 범주라는 의미)으로 몰아놓고 욕구가 동일한 사람으로 취급하는 것이 문제라는 것이다.

[65세가 되면] 경로당 입학장이 생겨요. 그걸로 가려 놓은 거예요. 그냥 나이에 따라 가지고 그걸로 가라 너희들 놀 곳이 정해져 있다 이런 얘기죠. 편의상 행정하는 사람들이. 30년 전에는 왜 그랬냐면 사람들이 균질했어요. (...) 지금은 사람마다 엄청나게 큰 차이가 있거든요. 근데 그걸 아직도 사회는 반영을 못하고 있고 균질하게 보는 거죠(1-최OO).

제가 이제 노인에 들어가거든요. 저희 집에 장모님 같이 있어요. (...) 나이가 같은 65세 이상이라도 엄하게 차이가 납니다. 65세 넘어도 40대 같은 사람이 있고 40대라도 80대

같은 사람이 있어요. 이걸 인정을 해야 되는 데 나이로 모든 걸 통제하려니까 이게 문제가 생기는 거야(1-최OO).

### 제3절 제도 영역별 연령기준에 대한 의견과 연령차별 사례

이 절에서는 세 가지 제도 영역별로 구분하여 연령기준에 대한 의견과 각 제도 영역에서의 경험에 대한 면접결과를 다루도록 한다.

#### 1. 소득보장에 대한 의견

소득보장은 노인들의 주요한 관심사이다. 특히 장애나 질병을 갖고 있거나 돌보아야 하는 가족이 있어서 일을 할 수 없는 노인들은 공적 소득이전에 절대적으로 의존할 수밖에 없기 때문에 소득보장제도의 수급자격과 수급액에 특히 관심이 많다. 이에 반해 상대적으로 나이가 젊고 계층적 지위가 높은 고령자들은 소득보장제도 보다는 일을 할 기회와 관련된 관심이 더 많았다.

3차 초점집단면접은 기초생활수급자 노인을 대상으로 이루어졌다. 이 집단에서는 주로 생계급여와 의료급여 자격과 수급액에 대한 이야기가 이루어졌다. 장OO는 결혼한 아들과 딸이 있어서 생계급여만 받을 수 있고 의료급여는 받을 수 없다. 3차 FGI의 참여자들은 모두 오랜 병환을 겪고 있었는데, 이로 인해 경제활동을 할 수 없는 것이 빈곤의 원인이었다. 김OO도 같은 상황에 있었다. 생계급여와 의료급여가 분리되어, 생계급여만 받을 수 있는 경우에는 급여가 결국 병원비로 모두 지출되어 탈빈곤이 어려운 상황에 있다.

내가 지금 독거노인으로 있는데, 재산도 없어요. 그래서 생계급여를 수급자를 신청해가 지고 그 수급자로 됐어요. 수급자도 반쪽 수급자예요. 생계비만 나오고 의료는 혜택을 일 반으로 된 거예요. 그래가지고 생계비 받아봐야 의료비로 다 지출되는 거예요. 그래가지 고 참 그런 거에 대해서는 좀 정말 의료까지 해주셔야 하는데 뭐 보호 의무자가 있다고 자 식이 있다고 그래가지고. 자식은 어떤 자식한테 저걸 보든지 안 보든 정부에서는 그걸로



받고 하는데 그게 잘못됐다고 생각해요(3-김OO).

조OO도 몸이 아픈 수급자이다. 이 분은 면접 내내 반복적으로 수급비인상을 강하게 주장했다. 특히 정부의 소득지원이 기초연금에 집중되고 있다고 생각하고 있었고, 청년들에 대한 지원도 신설되거나 늘어나고 있는 데 반해, 고령자가 대부분인 기초생활 보장제도의 수급비 인상은 관심의 대상이 되지 못하고 있다는 불만을 표현했다. 또한 노인의 기준을 65세에서 61세로 낮추어서 더 많은 사람이 지원을 받을 수 있도록 해야 한다고 주장했다.

세상 물가는 다 오르는데 수급비는 그대로니까, 이 병을 가지고 있는 사람은 살아가기가 힘듭니다. 이게 고통도 많고(3-조OO).

2집단에서 최OO은 좀 더 낮은 연령에서도 기초연금을 받을 수 있는 방법이 있다면 좋겠다고 말했다. 그는 개인의 사회적 필요가 연령에 맞추어서 발생하는 것이 아닌데, 소득이든, 돌봄이든 이미 정해진 연령기준을 충족할 때에만 수급/수혜 자격이 부여되는 일이 불합리하게 느껴진다고 말한다. 이러한 의견은 65세 미만 연령구간부터 빈곤율이 증가하는 우리나라 연령별 소득 프로파일을 고려했을 때 충분히 제기될 수 있는 주장으로 보인다.

기초연금에 대해서 좀 얘기를 하겠는데요. 지금 65세 이상이 되니까 이제 그 동사무소에서 주민센터에서 연락이 오더라고요. 신청을 하라고. 근데 딱 65세로만 딱 정해져 있는데, 내 생각에는 65세가 아니더라도 좀 그 미만이라도 그 사람의 재산 상태라든지 소득 수준이라든지 건강 상태라든지 그냥 그 사람을 그 사람이 어떤 상태인지 경제적으로 어떤 상태인지 그런 것을 감안해서 지급을 해야 되는 경우도 있을 거란 말이에요? 그런 거를 좀 이렇게 딱 65세 이상으로만 정할 게 아니라 좀 예외로 이런 이런 경우에는 기초연금을 줄 수도 있다 이런 게 있었으면 하는 생각이 들어요. 될 수 있는 건지는 모르겠지만(2-최OO)

국민연금은 현재 가장 소득규모가 큰 노후보장제도이다. 그러나 여전히 고령자에게 일반적인 제도는 아니며 소득 적정성도 충분치 못하여 추가적인 소득별이에 대한 압력

을 낮춰주지 못한다. 국민연금의 특성상 1집단과 2집단을 중심으로 논의되었으며, 3집단에서는 공공부조제도에 대한 논의가 많았다.

1집단과 2집단에서는 연금 수급개시 연령에 대한 논의가 이루어졌다. 1998년 1차 국민연금개혁으로 60세였던 수급개시연령이 1953년 출생자부터 5년 단위로 1세씩 연장되게 되었다. 이에 따라 1969년생부터는 65세가 되어야 노령연금 수급이 가능하다. 수급개시연령의 단계별 상향조정은 이미 1998년에 계획되었으나, 막상 해당 연령에 진입한 고령자들은 이러한 상향조정이 달가울 리 없다. 현재 61세인 이OO씨는 다음과 같이 제도에 대한 불안감을 표현한다.

내가 65세 되면 혜택을 받아야 되는데 또 65세가 넘어가 지금 우리 국민연금이 그렇잖아요. 처음에는 우리가 3~40대 볼 때는 61세부터 받을 수 있게 해놨는데 이제 다음에 또 62세 63세 이렇게 올라가더라고요. 그래서 사실은 못 받잖아요. 자꾸 연령을 올려놓으니 까 그래서 또 상대적으로 또 혜택을 못 받는 경우가 생겨요(1-이OO).

주된 일자리에서 퇴직하는 연령이 노령연금 수급개시연령보다 앞선 경우에는 퇴직 이후 재취업을 해서 소득활동을 이어나가야 한다. 2집단의 윤OO은 평생 전업주부로 살았고 남편의 노동소득으로 생계를 이어왔다. 남편은 '60세 훨씬 전'에 퇴직했고 국민연금 수급이 시작된 이후에도 현재까지 계속해서 일을 하고 있다.

저희도 뭐 그냥 공공기관을 한 30년 이상 다녔기 때문에 그래도 뭐 국민연금 치고는 100만 원이 넘으면 많이 탄다고 그러는데, 그래서 그걸 많이 탄다고 생각하는데 솔직히 두 사람이 살기에는 턱없이 부족하니까. 예, 그래도 기초연금이라든가 이런 게 보탬이 되는 것 같아요. 조그만 보탬이....(2-윤OO)

이상으로, 노후소득보장제도에 대한 의견을 살펴보았다. 해당 제도의 수급자가 될 수 있는 경우와 그렇지 않은 경우에 따라 관심의 차이가 발견된다. 국민연금은 핵심적인 노후소득보장제도이지만 그보다 수급률이 높은 기초연금에 대한 이야기가 더 많이 나왔다. 기초연금은 하위 70%에 대해서만 제공되는 범주적 공공부조제도이지만, 노인의 70퍼센트라는 비교적 높은 수급자 범위를 갖기 때문에 고령자들에게 사실상 일반적인 제도로 인식되고 있었다. 노후소득보장제도에서 연령기준을 부과하는 것은 불가

피한 것으로 보인다. 그러나 50대 중후반부터 빈곤율이 상승하는 상황에서, 고령에 따른 빈곤 위험에 대한 보장을 65세 이후로 제한하는 것이 불합리하다는 의견에 주목할 필요가 있다. 65세 이하로 낮추자는 의견, 나이가 아닌 필요에 따라 소득을 보장해야 한다는 의견은 강했지만, 보장 소득의 금액을 높여야 한다는 의견은 기초생활보장제도에 대해서만 제기되었고, 대부분의 고령자들은 건강상태가 허락하는 한 고령자의 상황에 맞게 일을 할 수 있는 기회를 제공하는 것이 중요하다고 강조했다.

## 2. 일할 수 있는 나이에 대한 의견

일을 할 수 있는 건강상태에 있는 고령자들은 일을 할 수 있는 기회와 연령의 관계에 더 관심이 있는 것으로 보인다. 연구참여자들은 실제 노동시장에서 구직 기회가 있을 때 나이에 가로막혀 취업이 좌절되는 일이 없도록 하는 것이 중요하다는 의견이었다.

일할 수 있는 능력이 있느냐 없느냐 이걸 가지고 따져야 되는데 단지 연령만 가지고 그 사람이 60.. 60세 미만으로 채용을 한다든지 65세 미만으로 채용하는데 이렇게 하는 거는 좀 불합리하지 않느냐 이런 생각이 들고(2-최OO).

지금 청년들이 일이 일자리가 없어서 애로사항이 많은 부분이 있고, 또 이제 평균 연령이 굉장히 많이 늘어나다 보니까 일찍 그 퇴직을 해서 지금 뭐 60세 전후해서 퇴직을 하는 경우도 있지만 50대에 퇴직하는 사람도 있고 그러는데 우리가 평균 연령이 80 90 막 그렇게 되니까 거의 이 사람 생..의 3분의 1 정도가 사실은 소득이 없는 상태에서 살아가는 좀 어떻게 보면 빈곤에 빠질 수 있는(빈곤에 빠질 수 밖에 없어요), 나이 먹어가지고 더군다나(2-홍OO)

1집단의 이OO은 인터넷 구인광고를 통해 시간제 일자리에 이력서를 보냈으나 ‘나이 때문에’ 구직에 실패한 경험을 갖고 있었다. 구인광고에 나이제한이라고 명시된 경우는 없지만, 고령자의 실제 구직과정에서 나이는 큰 장벽으로 작용하고 있다고 한다.

저 있어요. (웃음) 저기 50대 중반 때부터 이제 벌써 지금 또 10년 후하고 10년 전하고 지금의 시대 50대는 또 젊은 층으로 딱 돼버렸고 내가 50대 때는 또 지금 60대처럼 일을

하고 싶어도 제한적인 게 많았어요. 10년만 10년 만에 또 이게 많이 바뀌었어요. 그때 이제 저도 좀 이렇게 커피 바리스타나 또 이렇게 학원에서 이렇게 조금 할 수 있는 일들 아이들 하는 거 영어 학원이라든가 이렇게 가고 싶었는데 그래서 알바몬을 봤어요. 근데 거기는 정책상 이제 나이 제한이 없다고는 써 있어요. 그쵸 나이 제한 없음이라고 다 써있어요. 그렇지만은 거기 넣었을 때 내가 57세였을 때 55세일 때 넣어도 절대 연락 안 와요 (웃음). 이력서를 보냈을 때 스타벅스도 그렇고 그래서 결국 나이가 한국 사회는 특히 아까도 말씀하셨지만 진짜 너무 고정적인 관념이 너무 있는 것 같아요. 그 시간의 흐름을 지금 현재는 반영하지는 못하고 그런 거는 정말 느껴요(1-이OO).

대부분의 고령자들은 민간 노동시장에서 구직하기보다는 정부의 노인일자리 사업을 통해 일자리를 구하고 있었다. 3집단의 김OO은 암 수술 이후 현재 일을 할 수 없지만 2020년까지 노인일자리 공공형 사업에 참여하여 일을 했다. 연구참여자들은 과거의 경험을 기준으로 나이 제한에 막혀서 원하는 일을 하지 못했던 경험을 이야기하였으며, 민간 노동시장뿐만 아니라 정부 일자리 사업에서 유사한 경험을 하였다고 보고한다.<sup>41)</sup>

내가 나이도 많고 그래서 그걸 이제 신청을 했는데 하게 됐어요. 그런데 하다 보니까 너무나 급여가 적은 거예요. 27만 원인데 한 달을 일하고 여튼 시간은 안 많지만 한 달을 다니고 27만 원 받는다는 것을 적어서 공공근로로 옮기려고 그랬어요. 공공근로는 좀 낫잖아요. 그래서 공공근로 가려고 하니까 나이 제한이 있네 또. 70세 정도는 그거는 들어오지 못해. 그런 경험이 있어가지고 결국은 (공공근로를 하지 못하고 급여가 적은) 노인일자리에서 상당히 좀 한 3년간 했어요(3-김OO).

홍OO은 ‘시니어클럽’에서 아르바이트 형식으로 일을 하고 있다. 시니어클럽은 노인일자리사업의 사회서비스형 일자리의 하나이다. 그는 일주일에 세 번만 일을 할 수 있고 최저임금 수준으로 시간당 임금을 받고 있다. 그는 대체로 만족하고 있다고 말한다. 노인들에게 괜찮은 일거리이고 수입도 충분하지는 않지만 상당히 도움이 되기 때문이다. 그는 이런 정책이 노인들에게 더 많이 알려졌으면 좋겠다고 말했다.

41) 현재 공공근로 사업 참여자격에는 형식적인 연령 상한이 없다. 그러나 공공근로 일자리의 수가 한정되어 있어 신청자 중 일부를 선발하는 형식이기 때문에, 실질적으로 나이 제한을 경험할 수 있는 여지가 있다.

우리는 배달을 하는 거야. 차를 타서. 음 그런데 이제 사실은 어느 사람들이 모르는 사람들은 아 그걸 어떻게 해라는 생각도 해요. 사실은 그런데 이제 몰라서 모르는 사람도 있고, 몰라서 몰라서 안 하는 사람도 있고 또 아는데도 어떤 뭐 자기 자존심이라든가 때문에 안 하는 사람들도 있어요. 나는 아주 충분히 거기에 그게 어떤 뭐 해볼 만한 일이다. 물론 때로는 (배달하는 가방이) 무거워 무겁기는. 가방 하나가 어떨 때는 한 20kg 될 때도 있어. 많이 할 때 20킬로 된다고요. 그렇게 한 열 명씩 하면은 도시락 밥 그리고 한쪽은 이제 국통 이렇게 하니깐 한 도시락 박스는 그 많은 건 한 20kg 정도 될 수 있어요. 그래도 뭐 하루에 하는 것이 하는데 어떨 때는 이렇게 시간이 다 틀려요. 어 내가 내가 하는 것은 월수는 한 하루에 한 세 시간 정도 하는 거고, 금요일 날은 좀 일찍 나가서 이제 좀 더 같은 시간대니까 좀 더 하고 그래서 총 하여간 하는 시간에 이제 12일을 하는 거야 한 달에 혼자 하는데 뭐 괜찮다는 생각이 들고, 또 하나는 이제 여기 밑에 약간 언급해 주신 어떤 정부의 정책 자체가 일반인이 대체적인 우리 그 나이가 뭐 고령이라고는 좀 그렇고 65세 된 분도 아까 우리 선생님들 중에 이야기하셨지만 같은 65세도 어떤 분은 정말 활동력이 있는 분도 있고, 어떤 이는 65세가 안 돼도 더 노인 소리 듣고 안 하는 못하는 사람도 있어요. 뭐 체력적으로 안 딸려.. 체력적으로 딸려서 못하는 사람도 있는데, 또 좋은 정부 정책이 있어도 몰라요. 이게 홍보가 잘 안 돼요(2-홍OO).

고령자들의 다수가 적극적인 구직의사와 구직활동 경험을 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 고용보험의 연령기준이 65세로 제한된 것은 경제활동을 하고 있는 고령자들이 적절한 보호를 받지 못하는 상황에 처해 있을 수 있음을 보여준다. 특히 2집단의 김OO는 현재 노인돌봄 주간보호센터에서 일하고 있는데, 건강상태가 좋지 못하여 일을 그만두어야 할 형편에 있다. 그런데 아래 길게 인용하였듯이, 65세까지 일을 하지 않으면 실업급여를 탈 수 없다고 알고 있고, 이 때문에 아픈 상태에서 힘겹게 고용을 지속해나가고 있었다. 김OO의 사례는 한편으로 실업급여의 연령기준에 대한 정확한 정보를 갖고 있지 못하여 혼란을 겪고 있는 것을 보여준다. 김OO은 왜 아픈 몸으로 계속해서 일해야 하는지 고용보험 제도를 잘 설명하지 못했다. 기초연금이나 노인장기요양보험과 달리, 고용보험은 연구참여자들이 충분한 정보를 갖고 있지 못한 대표적인 사회보장정책인 것으로 보인다. 다른 한편으로 건강상태가 좋지 못한 상태에서 일을 지속하고 있는 사례에 대해서도 관심을 기울일 필요가 있음을 보여준다. 고령자의 경제활동은 고령자에 대한 취업기회제한의 문제를 해결해야 가능하지만, 질병이나 장애를 안고 있음에도 불구하고 일을 할 수 밖에 없도록 만드는 것은 취업의 자유를 보장하는

것이 아니라 장애와 질병으로부터 충분히 보호받지 못한 채 근로의무를 강요당하는 것이 된다.

저도 늦게 지금 노인돌봄 주간보호센터라는 데를 있는데 정년이 법인하고 개인하고의 차이는 있나 봐요. 저도 그냥 일을 하고 있으니까 그런 건 있는데, 꼭 65세로 정년을 우리는 현재 65세로 정해놓는데 저 같은 경우에는 좀 힘들어요. 65세까지 버티기가. (...) 이렇게 60세가 넘거나 이렇게 되면은 실업급여가.. 지금 저는 잘 몰라요. 실업급여에 대해서 물어본 적도 없고 문의해 본 적이 없는데, 저는 이제 정년으로 그만둔다는 생각을 하고 있지만, 저희랑 같이 일하는 그 사람들은 많이 힘들거나 그럴 때 실업급여가 쉬운 게 아니더라고요. 실업급여 신청이라든가 받는 게 대단히 어렵고, 이렇게 그만두고 나서 못 받아서 많이 속상해하다가 또 아파서 그만둬도 쉬운 게 아니고, 그런 걸 저는 많이 느꼈어요. 현재에는 느꼈고. 저는 아직 그만두고 가서 실업급여 타보려고 진전은 안 했는데 우리 있는 사람들이 지금 그만두고 막 나가면 실업급여가 그렇게 안 되더라고요. 안 되는 거라서 저는 그런 거에 조금 속상하더라고요. 사실 자기가 고용보험은 냈는데 안에 있는 건 다 낸 거지만 거기에 대한 혜택은 그 업주가 해줘야만이 타는 거더라고요. 그러니까 아파서 그만두더라도 이렇게 자른다고 그래야 되나 제명이 돼야만이 되나 봐요. 그래서 아파서 그만둔 애들도 아파도 못 타 먹고, 이러는 건 많이 좀 이런 정책은 꼭 업주 사인이 나와 되고, 업주가 해줘야만이 타 먹는 거는 조금 나 이렇게 고용보험센터 같은 데나 이런 데서 조금 더 세밀하게 좀 해 주셨으면 하는 그런 권유를 항상 저도 생각을 하고 있었어요. 그리고 저는 아직 다니고 있으니까. 저도 65세로 가려고 그러는데, 저도 사실은 여기 그런 거 좀 있었으면 하는 생각이 들더라고요. 힘들고 이렇게 체력적으로 체력적으로 힘들어도 꼭 그거를 정년을 채워야 만이 실업급여가 된대요. 그래서 그런 애로점이 좀 있습니다(2-김OO).

정리하면, 연구참여자인 고령자들의 주요 관심사는 무엇보다 일할 수 있는 기회를 제공받는 것이었다. 민간 시장에서 고용기회에 접근하기 어려운 고령자들은 정부가 제공하는 노인일자리아업이나 저소득층의 공공근로 등에 참여하여 일을 하고 소득을 얻기를 희망하고 있다. 실제 고령상태에서 일을 하고 있는 참여자들은 소득을 더 늘리기 위해 일하는 시간을 늘리는 것도 감수할 수 있는 상태에 있었다.

참여자들은 고용 기회에 대해 연령기준을 적용하는 것이 특히 불합리하다는 의견을 갖고 있었다. 일을 할 수 있는 능력과 의사를 중심으로 고용기회가 부여되어야 한다는 주장, 즉 고용과 관련하여 연령기준 대신에 일할 능력이라는 진단적 기준이 적용되어

야 한다는 의견도 개진되었다. 한편 연구참여자들 중 일부는 고용기회가 제한되어 있고 일을 원하는 사람에 비해 좋은 일자리의 수가 적은 상황에서, 그러한 고용기회가 세대 간에 어떻게 배분되어야 하는가의 문제도 의식하고 있었다. 이때 연령기준은 일할 능력을 반영하는 지표가 아니라, 고용기회를 세대 간에 배분하는 제도적 수단의 의미를 갖는다. 요컨대, 연구참여자들의 경험에서 고령자에 대한 고용제한은 한편으로 일할 능력을 획일적으로 규정당하는 차별적 경험으로 인식되고 있었고, 다른 한편으로는 제한된 고용기회를 세대 간에 재분배하는 수단으로 인식되고 있었다. 마지막으로, 건강 상태가 양호하지 못한 상태에서 고통을 감수하며 일을 하는 고령자의 사례에도 주목할 필요가 있다.

### 3. 의료 및 요양보호 지원을 받을 수 있는 연령에 대한 의견

나이가 들어감에 따라 아프고 다치는 일이 자주 발생한다. 특히 소득수준이 낮을수록 노년기에 많은 질병과 장애에 노출되기 쉽다. 저소득층 노인들은 특히 의료비용에 대한 부담이 심각한 것으로 나타났다. 3차 초점집단면접에서는 의료와 요양이 중심적인 주제가 되었다. 장OO은 “병원 모르고 약이라는 거 모르고 약착같이 살다가 한 번 다치고 나니까 자꾸 아프고 나이가 먹어가니까 빨리 죽어야 되구나 이 생각밖에 없어요. 이제 (웃음) 그거밖에 없어요”라고 말했다.

조OO은 노인에 대한 지원이 뭐든지 65세가 넘어야 나오는데, 가난한 사람은 65세가 되지 않아도 다치고 아픈사람이 많다는 것이었다.

다치는 사람도 많고 병에 걸리는 사람들도 많잖아. 그니까 나이 제한에만 하지도 말고 많은 사람을 도와줬으면 좋겠어요. 다치거나 병 걸리거나 하는 사람이 (...) 다 감사하고 다 좋은데요, 기왕이면 나이가 젊어도 병에 걸리거나 다치거나 했을 때는 많이 도와주셨으면 하는 바람이에요.(3-조OO)

실제로 장OO은 고관절 수술을 받은 이후로 거동이 불편하여 장기요양서비스를 받고 있다.

제가 고관절 수술했을 때 엄청 고생했잖아요. 그때는 65세가 만으로 안 돼 갖고 안 해 주더라 말이에요. 그래서 혼자 엄청 고생을 했는데 이제 65세가 되니까 그때서 해주더라고요(3-장OO).

이OO은 현재 80대인데 건강검진을 받아본 경험이 전혀 없다고 했다. 건강검진은커녕 아파도 병원에 가지 않으며 “부대끼고”(참고) 만다고 말했다. 이OO은 현재 딸을 돌보고 있는데, 딸의 나이가 50대 후반이기 때문에 연령기준을 충족하지 못하여 장기요양보험병원에 가는 이유는 딸의 진료나 치료 때문이지 자신의 통증은 외면하고 있는 상태에 있었다.

윤OO은 장기요양보험 등급판정에 3개월이 소요되는데, 90대 초고령자 노인에 대해서도 동일한 기준을 적용해야 하는지에 대해 의문을 제기했다.

저희 어머니가 작년에 98세로 뇌경색으로 이제 돌아가셨는데, 그때 이제 병원에 그렇게 오래 있진 않는데 이제 처음에 저희가 평생을 같이 40년 이상 같이 살다가 그렇게 갑자기 건강하시다 쓰러지셔서 병원을 갔는데 이게 어디를 어떻게 해야 되나 무슨 등급을 받아야 또 이렇게 오래 가고 그런다고 그래서 제가 여기 의료보험 거기를 갔더니 무조건 3개월이 지나야 된다고 하더라고요. 나이가 98세면 꼭 3개월 이런 거를 꼭 정해줘야 되는 건지 65세 이상이라고 해도(2-윤OO).

65세 이상 노인의 건강검진에 대해 연구참여자들은 젊은 사람들의 도움 없이는 병원에서 건강검진을 받기가 어렵다는 점을 지적했다. 건강검진 대상자라는 메시지를 핸드폰을 통해 받기는 했지만, 그 정보로는 충분하지 않아서 재차 물어보고 안내를 요구해야 하는 상황에 처하게 된다는 것이다. 이러한 문제로 그는 핸드폰 메시지보다 우편물이 더 좋고, 어떤 혜택이 있는지를 이해하기 쉽게 안내해주었으면 좋겠다고 말했다.

그 메시지는 와요. 메시지는 오는데 이제 그 검진하는 기관 가 가지고 자세히 상담을 해야 해서 이렇게 하는 게 좋은지 무엇을 어떻게 하는지 이런 걸 해야 되는데, 그냥 건강검진 하십시오 하고 저기 건강보험공단이 어디서 오더라고요 그것만 달랑 오니까 예를 들어 그 자세하게 뭐 뭐가 할 수 있고 뭐 뭐를 할 수 있고 이렇게 이렇게 더 유리하게 연세가 있음으로써 65세 이상이 됨으로써 이런 이런 것을 더 무료로 할 수 있고 이런 게 좀 안내를 더



정확하게 해주면 훨씬 도움이 되는데, 그냥 건강검진하라고 그러니까 그걸 가지고 뭐 병원을 가든지 어디가든지 가서 또 알아봐야지만 되는 그런 경우도 있어요. 그러니까 그런 부분을 좀 더 세세하게 해주면 좋지 않을까 이런 생각도 들어요(2-최OO).

홍OO은 실제로 병원을 방문하여 건강검진을 받을 때, 여러 연령대의 사람들 틈에서 검진을 받는 일이 매우 힘들었다고 말했다.

100명 그날 검진을 받는데 다 섞여서 하거든요. 그럼 좀 나이 좀 먹어가지고 가면은 어대여섯 시간씩 그냥 따라다니는거거든요? 그냥 일로 가 절로 가라 안내하는 거 별로 병원도 그렇게 모르겠어요. 제가 경험한 바는, 그렇게 이렇게 안내 철저하게 해준 사람들은 없어요. (...) 어쩌다가 20대 건강검진을 받는 사람하고 저같은 70이 넘어서 받는 사람하고 똑같이 시간을 그냥 따라다니면서 해야 되니까 조금 불편한 점도 있고, 그게 이제 뭐 크게 혜택을 주라는 쪽이 아니고 병원을 하나 어떻게 청주에서 종합병원을 하나 지정을 해서 65세 이상은 이 병원에서 하시라고 이제 예약을 하고 이렇게 하는 것이 어떨까라고 생각이 듭니다(2-홍OO).

정리하면, 노인장기요양보험 수급자격연령을 65세 규정하고 있는 것에 대한 불만, 초고령노인에 대해서도 등급판정 3개월 기간을 규정하는 것에 대한 불만, 건강검진시 노인의 서비스이용에 대한 배려가 없는 것에 대한 불만 등이 제기되었다. 65세 이전에 장기요양보험 수급자격을 얻기 어렵게 만든 것은 연령기준의 불합리함이라 할 수 있고, 98세 노인의 사례처럼, 초고령자의 장기요양 신청에 대해서도 여타 연령집단과 동일하게 6개월간의 등급심사 기간 이후 서비스를 제공하는 것은 연령에 대한 민감성의 부족 사례라고 이해할 수 있다. 같은 맥락에서 노인에게 건강검진 기회를 제공하는 데 그칠 것이 아니라, 연령과 건강상태를 감안하여 건강검진 서비스 이용에 추가적인 편의를 제공하는 연령에 민감한 방안이 필요할 것으로 보인다.

#### 4. 일상적인 연령차별 경험

마지막으로 일상적인 연령차별경험에 대한 이야기를 나누었다. 대부분의 참여자들은 나이가 많다고 드러내놓고 차별하거나 무시하는 일은 드물어졌다고 말했다. 연구참

여자들은 노인으로서의 차별경험을 부각시키거나 강조하는 데에는 소극적이었다. 그러나 나이 때문이 아니라, 신체적 노화에 따른 기능 저하에 대해 배려받지 못하는 경험은 갖고 있었다. 다음과 같이 최OO은 젊은 연구자에게 나이들의 경험을 담담하게 설명해주었다. 자기 자신의 신체 기능 변화에 대해 수용하는 일도 쉽지 않았음을 알 수 있다. 직접적으로 표현하지는 않았지만, 당혹스럽고 서글픈 일이었을 것이다. 그는 우선 자기 자신이 자신의 노화를 수용하고 가족이나 이웃에게 이해와 배려를 구하는 방식으로 노후생활에 적응하고 있다고 설명해주었다.

이제 나이가 들으니까 아무래도 한.. 전에는 몰랐는데 이제 한 해 한 해 달라지는 느낌이 들어요. 이게 건강 상의 문제라든지 육체적으로 이제 이렇게 좀 아무래도 쇠약해지고 식욕이라든지 동작이 움직이는 동작 이런 것도 둔해지고, 아까 얘기하셨다시피 또 이렇게 뭐 건강도 안 좋아서 어쩔 때면 뭐 허리도 아프고 관절도 아프고 뭐 여러 가지 예를 들자면 뭐 소화력도 떨어지고, 잠도 잘 안 오고 뭐 이런 거는 어쩔 수가 없는 거예요. 그래서 이런 것들을 당연한 것으로 받아들이고, 이런 것들을 외부에서 찾으려고 하지 말고 내가 내부에서 심적으로 그런 걸 다 자기 일을 자기 자신을 이해하고 또 다른 사람들하고 이렇게 같이 살면서 가족이 됐든 이웃이 됐던 친구가 됐든 서로 배려하고 이해하고 이렇게 그래서 자기 스스로 행복한 노후 생활이 될 수 있도록 스스로 노력하는 게 좋다. 이제는 나는 그렇게 생각을 해요(2-최OO).

신체적으로 더 쇠약한 고령자 집단에서는 현재 몸이 아파지는 문제 말고 차별 경험은 없다고 말했다(조OO, 장OO). 일상적으로 병원이나 행정기관을 이용하면서 젊은 사람들과 접촉할 때, 간혹 고령자의 신체적 특성에 대해 배려받지 못하는 경험을 갖고 있었다.

내가 요즘에 병원에 가서 했는데 내가 저 좀 구석탱이 앉아서 이제 막 여러 사람이 있으니까 부르는 소리가 잘 안 들려요. 사실 그래가지고 우리 자체가 좀 이 뭐라고 그러지 청각도 떨어지고 글썽 했는데 이제 한 두어 번 불렀나 두어번 두 번 정도 불렀나 그게 내가 대답을 못하고 또 비슷해서 갔더니 표정이 이제 표정에서 나오잖아요. 사람 딱 보면 간호사 표정이 그래서 아니 참 이거 공짜로 치료하는 것도 아니고, 그 이제 간호사들이 그러잖아요. 이제 많이 병원 같은 게 공공시설이야 병원이 많이 친절해졌어요(2-홍OO).

3집단에서 김OO도 “세월이 가면 나이가 먹는 건 자연적인 현상”이지만 그걸 매 순간 느낄 필요는 없다고 말한다. 오히려 자신이 노인이라고 느낄 때는 젊은 사람들이 자신과 대화하기를 꺼릴 때라고 말한다. “2,30대 하고 대화할 때, 그 사람들이 나이 먹은 사람들을 기피하려고 해 대화를 안하려고 할 때” 좌절감을 느낀다고 말했다.

정리하면, 단순히 고령자라는 이유로 차별하거나 무시하는 일은 많지 않다는 의견이었다. 그러나 직접적인 차별이 아니더라도, 고령자들은 젊은 20, 30대와의 상호작용에서 자연스럽게 차단되는 경험을 하며, 이러한 경우 소외감이나 좌절감을 느낀다고 설명했다. 노인이 되어 겪는 차별은 오직 연령에 따른 차별보다는, 나이들에 따라 신체적 기능의 저하 등 질병과 장애가 수반될 때 이러한 질병과 장애, 그리고 신체적 쇠약상태 그 자체에 대해 일상생활에서 배려받지 못할 때 집중된다는 의견에 주목할 필요가 있다.

## 제4절 소결

이 장에서는 60세 이상 고령자와의 초점집단면접을 통해, 현재 우리나라 고령자의 사회보장제도 연령기준에 대한 의견과 연령차별적 함의를 다루었다. 결론적으로 연구 참여자들은 제도 영역에 따라, 연령기준의 필요성과 적절성에 대해 다르게 인식하고 있는 것으로 나타났다. 일반적인 노인연령기준에 대한 의견이라기보다는 취업에 관한 것인가, 의료/돌봄서비스에 관한 것인가, 소득보장에 관한 것인가에 따라 연령기준의 필요성과 적절성에 대한 의견이 달라졌다.

연구참여자들은 생애과정의 경과에 따라 연령, 사회적 필요의 부상 등으로 인해 새롭게 사회보장제도의 수급/수혜자가 되었다. 중장년기 동안의 고용이 노년기로 이어지지 않고 은퇴를 경험한 고령자들은 정기적인 노동 소득의 부재로 인한 빈곤위험에 처하게 된다. 고령자 빈곤위험은 국민연금 수급자 비율, 국민연금의 소득대체율, 기초연금의 급여수준 등 공적 이전의 특성과 관련된 문제인 동시에, 생애 주된 일자리에서의 은퇴시점과 공적 이전의 수급 개시 시점의 시차에 따른 문제를 모두 포함한다. 우리나라 고령자의 노동시장참여율이 OECD 여러 나라에 비해 높게 나타나는 것은, 생애 주된 일자리에서의 은퇴 이후 계속해서 노동시장에 남아 소득활동을 함으로써, 소득을

보충해야 생활이 유지될 수 있는 조건 때문이다. 이에 60대 뿐만 아니라 70대와 80대에서도 일에 대한 요구가 크다. 이에 반해 고령자는 노동시장에서 ‘고령’이라는 이유로 채용기피대상이 되거나, 주변적이거나 저임금의 일자리에 한정되게 된다. 고령이라는 특성을 고려하되, 차별이나 착취가 되지 않는 일자리를 고령자에게 제공하는 일은 오늘날 정부의 핵심 고령자 정책이다. 대부분의 노인은 이러한 고용, 실업, 일자리 등과 관련된 정책과 관련한 인식, 경험, 의견 등을 갖고 있는 것으로 나타났다.

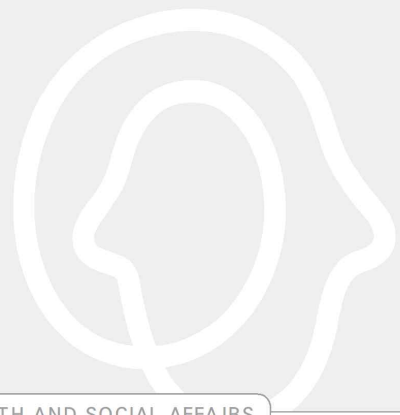
이러한 세 가지 노년기 진입의 시점이 개인수준에나 집합적 수준에서나 일치하는 것은 아니다. 가령 생애 주된 일자리에서 은퇴하여 소득보장, 재취업, 여가활동 등에 대한 욕구가 증가하는 시기는 이미 50대 후반부터이지만, 소득보장과 고령자 취업지원 정책이 개시되는 시점은 60세 이후이다. 또한 노인장기요양보험제도는 65세 이상을 대상으로 하지만, 개인에 따라 65세 이전에 이미 질병과 장애를 겪고 있는 경우도 존재하며, 65세 이상이면서도 건강하기 때문에 의료나 돌봄 서비스가 필요하지 않은 고령자도 존재한다. 지금까지 사회보장제도는 법적인 노인 연령기준과 소득보장, 취업, 여가활동, 의료 및 돌봄 서비스 등의 욕구가 대체로 일치한다고 가정해왔지만, 사회 변화에 따라 그리고 노인들 사이의 차이에 의해 역연령 기준의 제도가 갖는 한계도 드러나고 있다. 특히 노인들은 경제활동 및 사회적 활동에 참여하는 기회와 관련하여 확실적인 연령기준을 적용하는 것 이외의 대안적인 접근이 필요하다는 데 의견을 모았다.

소득·의료·돌봄·고용 등에 관한 사회적 욕구는 넓은 의미에서 노년기와 체계적으로 관련되어 있지만, 그러한 욕구가 부상하는 시기가 특정한 연령에 정확히 일치하는 것은 아니었다. 이러한 점에서 연구참여자들은 역연령과 사회적 필요의 불일치에 대한 사회노년학적 지적을 경험적으로 보여준다고 할 수 있다.

4장의 연구 내용은 사회보장제도 각각의 취지에 따라 연령기준의 적절성을 달리 판별해야 한다는 앞의 2장과 3장의 내용과 일맥상통한다. 연구참여자들은 대체로 소득보장정책(특히 기초연금)에 대해서는 현재의 연령기준을 수용하거나 연령상한을 높이더라도 점진적으로 이루어져야 한다는 의견이었으며, 의료 및 돌봄 서비스 제공과 관련해서는 동일한 연령이어도 사람의 건강상태가 크게 다를 수 있는 점에 대한 고려가 이루어져야 한다는 의견이 있었다. 법정 정년제도, 일자리 정책, 실업보험 등 경제활동 관련 연령에 대해서는 가급적 연령제한 없이 일하고자 하는 사람은 일할 수 있도록 지원이 이루어져야 한다는 의견을 제시했다.

마지막으로 주목해야 할 것은 노화에 따른 건강의 상실, 신체적 기능의 쇠퇴, 근로능력의 상실 등에 대한 사회적 지원체계가 충분하게 마련되어야 한다는 점이다. 65세 이상 고령자들 중에는 신체적으로 건강하고 일할 능력과 의욕이 충분한 노인도 포함되어 있지만, 그렇지 않은 노인도 다수 포함되어 있다. 이러한 이질성이 충분히 고려되어야 한다. 즉 연령기준의 폐지 및 완화 등과 같은 개선방안에 대한 논의는 연령에 따른 차이가 전혀 존재하지 않는다는 형식논리에만 의존해서는 안된다. 사회보장제도는 노화라는 ‘차이’를 인정하고 보호받을 권리를 충분히 보장할 수 있어야 한다. 그런 의미에서 연령기준의 폐지 또는 상향/하향 조정 논의는 ‘노화’에 대한 인정과 노화에 따른 새로운 욕구에 민감한 정책 및 프로그램의 개발과 함께 이루어져야 한다.





## 제5장

### 결론

제1절 사회보장제도 연령기준의 특성

제2절 정책적 시사점





## 제5장 결론

### 제1절 사회보장제도 연령기준의 특성

이 연구에서는 사회보장제도 중 소득보장, 고용보장, 의료 및 돌봄보장 등 3개 영역을 대상으로 13개 제도 및 프로그램에서 41개 항목을 정리하고 검토하였다. 2장에서 영역별로 구분하여 제시한 연령기준 현황과 법적 근거는 종합하여 〈부표 1〉로 제시한다.

2장과 3장에서 검토한 사회보장제도의 연령기준은 각 제도의 목적 및 원리와 내적으로 연관되어 있는 규정들이 대부분이었다. 즉 생애주기의 특성을 고려하는 것과 각 제도가 목표로 하는 사회적 위험으로부터의 보호가 체계적으로 연관되어 있는 것이다. 여기에서 생애주기 특성은 근로가능연령에 대한 규정과 피부양자에 대한 연령규정을 의미한다. 아동청소년(주로 18세 이하)과 노인(주로 65세 이상)에 대해 근로의무를 부과하지 않고, 수급자와 생활공동체를 이루고 있을 경우 피부양자 자격을 부여함으로써 생활을 보장하고자 하는 규정들이 그것이다. 이러한 연령기준을 통해, 소득보장제도는 생애과정을 피부양관계 및 근로능력을 중심으로 아동기, 비노년성인기, 노년기로 구분하고 있다.

그러나 이러한 생애주기 연령기준을 사용하는 제도는 자산조사를 동반한 범주적 공공부조제나 기초생활보장제도, 근로장려세제의 피부양자 기준, 건강보험의 보험료 경감 기준 등 제한적인 영역에 머물러 있다. 자산조사 없이 인구학적 기준(연령)만으로 보편적인 급여를 제공하는 사회수당은 아동수당이 유일하며, 그마저도 포괄하는 연령 범위가 제한적이다. 65세 이상 고령자 대상의 기초연금도 하위 70% 고령자에게만 제공된다는 점에서 보편적 수당으로 간주하기 어려우며, 급여수준 역시 적정성을 충족하지 못한다. 고령자에 대한 보편적 수당으로 간주할 수 있는 제도는 전철이나 지하철의 무임승차권 지급, 고궁이나 국립립박물관 및 미술관 등 입장료 할인 서비스 등의 복지 프로그램이 유일하다. 우리나라 사회보장제도는 아동청소년기와 노년기를 근로의무가

부과되지 않는 피부양자 상태의 시기로 간주하는 연령규정을 포함함으로써 규범적인 생애과정의 표준 모형을 제도적으로 채택하고 있지만, 근로능력이 없는 시기에 대한 충분한 소득보장제도를 갖추고 있지 못하다는 점에서 생애과정을 제도화하거나 경직성을 부과한다고 평가하기는 어렵다.

사회보험 형태의 노후소득보장제도인 국민연금에 대해서도 유사한 평가를 내릴 수 있다. 기여 기반의 국민연금은 기초연금에 비해 급여수준은 높지만, 포괄성과 적정성을 충분히 충족한다고 말하기 어렵다. 또한 연금가입 연령과 수급개시 연령 간의 불일치가 존재하며, 고령인구 비중 증가에 따라 연금재정의 지속가능성 문제가 심각한 개혁과제로 제시되고 있다.

이러한 노후소득보장제도의 불완전성은 높은 노인 빈곤율과 점차 증가하는 65세 이상 노인의 높은 경제활동참가율로 증명되고 있는 셈이다. 사회보장제도가 단절된 노년기를 제도화하고 안정성을 댈가로 경직성을 부과하는 기능을 수행한다는 평가가 우리 사회의 현실과는 상당히 괴리되어 있다는 것을 보여준다. 사회보장제도, 특히 소득보장과 관련하여, 한국 사회에서 노년기는 청장년기와 완전히 단절되지 못하고, 소득활동으로부터 완전히 물러나 있지도 않은 과소제도화의 상태에 있기 때문이다. 한국의 소득보장제도의 연령기준을 연령주의, 연령분리, 연령통합 등의 기준을 통해 평가하는 일은 단순하지 않다. 그러나 적어도 안정된 복지국가의 오랜 역사를 갖고 있는 사회의 경험에서 나온 연령통합(생애과정의 경직성 대 유연성)의 쟁점이 한국 사회에 그대로 적용될 수는 없는 것으로 보인다.

다음으로 고용보험제도, 실업부조제도, 일자리사업 등을 살펴보면, 구체적인 프로그램에 따라 연령의 하한과 상한이 상이하게 규정되어 있다. 먼저 고용보험의 실업급여 상한 연령은 65세로 규정되며, 고령자의 취업지원을 위한 고용안정사업과 직업능력개발사업에서는 적용연령상한을 폐지하였다. 실업급여의 연령상한 65세 규정은 65세를 기점으로 이들에 대한 사회적 보호가 노령연금 수급자로서의 지위, 즉 노후소득보장제도를 통해 이루어지는 것이 합리적이라는 판단에 기초한다. 그러나 65세 이상 고령자는 생산가능인구에서 수급자 지위로 넘어가지 못하고 생계유지를 위해 노동시장에 잔존하는 상황에서, 실업급여 수급연령의 65세 상한은 노후소득보장제도의 불충분성과 더불어 현실의 고령자들이 직면하는 두 가지 사회적 위험으로서 실업과 고령 모두가 제도적으로 보호되지 못하는 현실에 적절하게 대응하지 못한다.

이에 실업부조제도로써 국민기초생활보장제도는 자산조사 기준을 통해 저소득자를 대상으로 선별하여 실업에 대응하는 보완적인 역할을 하고 있다. 이 제도에서 연령기준은 15-69세로 소득보장제도의 근로가능연령 18-64세보다 넓은 연령범위를 포괄하고 있다. 이러한 연령규정은 노동시장 진입시기와 은퇴시기가 복잡해지고 있는 현실을 반영한다. 비노년성인기의 전반부(청년기)와 비노년성인기의 후반부(신증년기 또는 초기노년기)에 부합하는 실업보호와 일자리보장에 대한 욕구를 연령기준을 통해 파악하고 지원하는 데 대한 어려움도 커지고 있음을 보여준다.

경제활동과 관련하여, 일을 하고자 하는 의사와 능력이 충분한 고령자의 취업기회, 교육기회, 실업보호 등으로부터 제외하는 것은 점차 정당화되기 어려워지고 있다. 이에 따라 실업보호와 일자리제도에서의 연령상한 규정은 완화되거나 폐지되는 방향으로 변화하고 있다.

마지막으로 의료 및 돌봄보장 영역에서는 신체적 기능의 저하와 질병으로부터 보호하기 위해 연령을 활용하고 있다. 앞의 두 영역과 달리, 의료 및 돌봄 서비스 영역에서는 역연령으로 표시되는 생애과정과 서비스 욕구가 직접적이지 않은 문제가 있다. 고령으로 갈수록 질병에 노출될 가능성과 장기요양의 필요가 증가하지만, 이러한 필요를 인정함에 있어 연령기준을 적용하는 것의 타당성은 의문시되고 있다. 이러한 점에서 노인장기요양보험제도와 장애인활동지원제도의 수급자 선정기준의 차이를 비롯하여, 서비스 양과 종류의 차이를 두는 것에 대해 비판의 목소리가 크다. 특히 장애인활동지원제도에 포함된 활동지원서비스가 노인장기요양보험제도의 서비스에는 포함되어 있지 않은 것은, 노년을 비활동적이고 비생산적인 시기로 전제하고 기본적 욕구의 목록에서 사회적 활동을 배제하는 연령차별적 인식을 드러내는 중요한 사례라 할 수 있다.

이상의 세 제도영역에서 연령기준은 단독으로 사용되기도 하고 연령 이외의 자격기준과 병행하여 사용되기도 한다. 세 제도영역에서 연령기준은 일련의 변화과정을 거쳐왔다. 연령기준이 조정되기도 하였으며, 연령기준이 폐지된 사례도 있다. 이러한 변화는 사회적 현실을 반영하여 제도가 적응해간 사례로 간주할 수 있다. 그러나 연령기준 자체가 제도의 취지에 부합하기 위한 목적보다는 대상자의 규모를 제한하기 위한 수단으로 사용된 경우, 제도가 관대해지는 방향으로 변화함에 따라 연령기준이 변경되기도 했다. 특히 연령기준이 폐지된 사례가 여기에 해당된다.

## 제2절 사회보장제도의 연령주의 개선과제

실질적인 연령통합을 위해서는 연령기준을 폐지하는 것과 더불어 연령/생애과정/노화에 민감한 제도와 프로그램이 요청된다. 이러한 관점에서 다음과 같은 개선과제를 제안할 수 있다.

첫째, 단기적으로 피부양자 자격 연령기준의 일관된 조정이 필요하다. 현재는 제도에 따라 피부양자의 연령범위에 차이가 있는 것으로 나타났다. 이러한 차이는 제도의 목적과 직접적으로 관련된다기보다는 수급액의 규모를 조정하기 위한 편의적인 수단으로 사용되는 것으로 보인다. 이러한 방식으로 연령기준이 사용되는 것은 연령기준과 생애과정 사이의 연관성을 통해 확보되는 연령기준의 정당성을 약화시키고, 제도에 의한 연령차별이 될 수 있으므로, 사회적으로 수용할 수 있는 일관된 기준으로 피부양자 자격을 정하고 이를 안정되게 보호하는 것이 필요하다. 그러나 장기적으로 피부양자 자격의 연령기준은 여타 생애과정 '이행'과 관련된 기준으로 대체될 필요가 있다. 생애과정의 변화와 이질성 증가에 따라, 특정한 연령이 교육, 고용, 건강 등의 측면에서 동일한 속성을 반영할 개연성은 점차 약화된다. 이를 획일적인 연령기준을 통해 측정하는 것은 정당성을 얻기 어려울 수 있다.

둘째, 근로능력과 관련된 연령기준은 획일적인 하나의 기준을 모든 제도에 통일적으로 적용하기보다는 제도의 목적과 수급자의 상황에 맞게 다양한 연령기준을 활용하는 것이 바람직하다. 특히 소득보장제도와 고용관련제도에서 근로가능연령은 서로 다르게 규정될 필요가 있다. 실업급여 65세 규정은 소득보장제도가 충실하게 노령이라는 사회적 위험에 대응한다는 것을 전제로 하고 있다. 그러나 우리나라의 현재 노후소득 보장제도는 고령자로 하여금 생산활동으로부터 완전히 은퇴할 수 있도록 포괄적이고 적절한 수준의 보장을 제공하고 있지 못한 현실이다. 고령인구의 급증이라는 현실적인 문제와 사회적 활동의 자유로운 참여를 보장하는 것의 중요성을 고려한다면, 생산활동에 참여하는 연령의 상한을 획일적으로 제한하는 것은 재정적 문제 이외에 정당화의 근거를 찾기 어렵다. 더욱이 생계유지를 목적으로 노동시장에 잔존하는 다수의 고령자들에 대해 사회적 보호망을 제공하지 않는 것은 제도적인 연령차별이라고 규정할 수밖에 없을 것이다. 하나의 연령기준을 채택하여 전체 인구가 이 연령을 기점으로 생산인구에서 비생산인구로 이행한다고 전제하는 것은 현실적이지 못하다.

셋째, 교육, 훈련, 고용, 사회활동 등은 연령과 관계없이 모든 성인이 자유롭게 참여할 수 있도록 모든 연령에 개방되어야 한다. 이러한 연령통합 시각은 사회보장제도에 의해 생애과정이 경직적으로 제도화되어 있기 때문에 필요한 것이 아니라, 인구구조의 변화, 생애과정의 변화에 의해, 연령상한을 두는 것의 필요성이나 정당성이 크게 약화되었기 때문이다. 오히려 노후소득의 보장이 불충분하고 불완전한 한국사회에서는 고용보장제도에서 연령통합적인 문제의식을 수용하여, 이를 노후생활안정과 연령통합적 기반으로 만들 필요가 있다. 고용이나 교육 등 사회적 활동 참여를 지원하는 제도의 연령의 기준은 완화하거나 점진적으로 여타 진단적인 기준이나 소득기준 등으로 대체해 나가는 것이 바람직할 것이다.

넷째, 장기요양보장에서 연령기준은 장기적으로 진단적 기준으로 대체함으로써, 연령기준을 충족하지 못하여 장기요양서비스로부터 배제되는 사례가 없도록 폐지하는 것이 바람직하다. 고령은 장기요양서비스의 수요와 밀접한 관련이 있지만, 연령기준을 통해 욕구를 파악하는 것보다는 전문가의 진단에 의해 욕구를 파악하는 것이 불필요한 차별을 줄이고 적절한 보장을 제공하기에 더 적합한 방법이기 때문이다.

마지막으로, 이상의 제안에서 추론할 수 있듯이 일률적이고 획일적인 연령기준을 수단으로 하여 인구고령화와 생애과정 장기화에 대응하는 적정 사회보장제도를 구축하는 일은 매우 어렵다. 그런 점에서 노인연령의 획일적인 상향조정은 적절한 대응방법이 아닐 수 있다. 사회적 위험의 종류와 보장제도의 목적과 특성, 그리고 다양한 연령층의 상이한 욕구와 사회계층, 성별, 지역, 건강상태 등에 따른 이질적 측면을 수용하기에 연령이라는 수단은 단순하고 차이에 매우 무딘 수단이라는 점이 고려되어야 한다. 그러한 의미에서 욕구의 다양성을 연령으로 치환하기 전에 다른 수단을 통해 포착할 수 있는 방안을 충분히 고민할 필요가 있다. 연령범주의 활용이 불가피하다면, 사회적 필요와의 괴리를 줄일 수 있도록, 이질성과 다양성을 충분히 고려할 수 있는 방안을 함께 마련해야 할 것이다.

구체적인 항목별 연령기준의 생애주기 관련성과 개선과제는 다음과 같이 <표 5-1>로 정리하였다.

〈표 5-1〉 사회보장제도의 생애과정 연령기준 및 연령주의

	아동기	청년기	중장년기	노년기	연령주의 분석결과
<b>기초생활보장제도</b>					
- 근로의무 수급자		18세 이상 64세 이하			- 연령기준 필요하며, 적절함
- 비동거자녀의 보장가구 포함	30세 미만				- 핵가족단위로 보장가구 재편성 필요함 - 단계적으로 연령기준 필요함 - 현행 30세→25세 하향조정
- 취창업자녀의 별도가구인정		18세 이상 34세 이하			- 핵가족단위로 보장가구 재편성 필요함 - 상한연령기준 필요성 인정됨 - 청년기본법(34세)과 동일함
- 청년 주거급여 분리지급		19세 이상 30세미만			- 핵가족단위로 보장가구 재편성 필요함 - 단계적으로 연령기준 필요함 - 현행 30세→25세 하향조정
- 근로사업소득 추가공제 대상		-24세 이하 -25세 이상+초중고		75세 이상	- 연령기준 단계적으로 필요함 - 24세 연령규정 근거 모호함 - 75세 연령규정은 근로능력 기준과 동일하게 65세로 하향조정해야 함
<b>근로장려 및 자녀장려세제</b>					
- 신청인 연령기준					- 연령기준 없음 - 단독가구 연령기준 폐지됨(2018년)
- 배우자 연령기준					- 연령기준 없음
- 부양자녀 연령기준	18세 미만				- 아동복지법 아동연령(18세 미만)을 적용함
- 부양고령직계존속 연령기준				70세 이상	- 근로능력 기준과 동일하게 65세로 하향조정해야 함
<b>아동수당제도</b>					
- 아동수당	8세 (95개월) 미만				- 필요성 인정됨, 연령 상향 필요 (OECD국가 연령상한 15~17세)
- 가정양육수당	86개월 미만				- 2009년 당시 0~1세 지원에서 미취학 아동으로 확대됨
- 영아수당(부모급여)	2세 (23개월) 미만				- 2022년 시행, 2023년 급여수준 인상. - 영아의 연령범위 확대가능
<b>장애인연금제도</b>					
- 장애아동수당	-18세 미만 -20세 미만 (재학생)				- 장애아동수당지급 인정됨 - 아동복지법 연령기준 활용. - 재학생의 경우, 연령기준 폐지 필요

	아동기	청년기	중장년기	노년기	연령주의 분석결과
- 장애인연금기초 급여		18세 이상 64세 이하			- 65세 이상 중증장애인 급여와 연동됨. - 64세 이하 연령기준의 필요성과 적절 성 인정됨.
- 장애인연금부가 급여		18세 이상			- 18세 연령기준은 현재로서 타당함.
- 장애수당		18세 이상			
국민연금					
- 가입연령		18세 이상 60세 미만 18세 이상 65세 미만(임의계속가입자)			- 연령기준의 활용 불가피함 - 수급개시연령 상향에 따라 가입연령도 상향조정되어야 함 - 인구구조 등 사회경제적 변화에 따른 연령기준 수정 필요
- 수급개시연령(노 령연금)				62세 (2022년 기준)	- 연령기준의 활용 불가피함 - 조기수령과 지연수령 제도 운용
- 수급개시연령(조 기노령연금)				58세 (2022년 기준)	- 인구구조 등 사회경제적 변화에 따른 연령기준 수정 필요
- 부양가족연금	19세 이하 자녀			62세 (2022년 기준)	- 연령기준의 필요성 검토 필요 - 유족연금의 자녀연령기준(24세)와의 차이는 개선될 필요 있음.
- 유족연금	24세 이하 (자녀) 19세 이하 (손자녀)			60세 이상 (부모 또는 조부모)	- 연령기준의 필요성 검토 필요(경제적 능력을 입증하는 별도의 기준으로 대 체가능) - 자녀연령과 손자녀연령의 차이는 개선 될 필요가 있음.
기초연금				65세 이상	- 근로능력 연령기준과 정합적이나, 실 제 연령별 소득감소패턴을 보면 소득 감소는 50대 후반부터 나타나기 시작 함
고용보험					
- 실업급여		65세 미만			- 사회보험제도로서의 특수성 - 정년연장 논의, 고령자 경제활동 참여 증가 등 노동시장 변화에 따른 연령기 준 수정 필요
- 고령자고용연장지 원금				60세 이상	- 정년(60세)제도와 연동되어 변경가능
- 고령자 계속고용 장려금					- 연령 명시되지 않음.

	아동기	청년기	중장년기	노년기	연령주의 분석결과
- 고령자 고용지원금				60세 이상	- 정년(60세)제도와 연동되어 변경가능
- 육아휴직급여	8세 이하 또는 초2년 이하				- 육아기간의 특정화 필요함 - 연령기준은 적절함

## 국민취업지원제도

- I 유형 요건심사형		15세 이상 69세 이하			- 근로가능성이 생애주기와 관련되므로 하한 연령기준은 필요하나, 상한연령의 필요성은 모호함 - 상한연령 69세는 근로능력기준으로 대체가능함
- I 유형 청년선발형		18세 이상 34세 이하			- 청년특별대우 인정됨 - 15-17세를 청년범주에서 제외한 근거 불명확. 포함할 필요 있음
- II 유형		15세 이상 69세 이하			- 위와 같음

## 노인일자리사업

- 공공형				65세 이상	- 기초생활수급제도와 연동되어 있음.
- 사회서비스형				65세 이상(일부 60세 이상)	- 경험적으로는 경제활동, 소득프로파일을 고려하고, 제도적으로는 정년제도, 연금제도, 고용보험 등 제도의 연령 기준 변화와 정합적으로 조정되어야 함.
- 사회서비스형 선도모델				60세 이상	
- 민간형				60세 이상	

## 국민건강보험

- 피부양자자격 중 형제자매	30세 미만			65세 이상	- 형제자매 자격의 폐지 검토
- 보험료 경감 또는 지원	21세 미만			65세 이상 70세 이상 55세 이상	- 자립능력 반영 필요성은 인정됨 - (단기적) 취약계층 21세 미만은 앞의 직장가입자 형제자매 기준 연령(30세 미만)과 격차가 큼. 경제적 자립 하한 연령의 근거 마련 및 연령기준의 일원화 필요함 - (장기적) 연령기준의 대체 가능(소득, 재산, 부양부담, 질병 등)
- 건강검진사업	6세 이상 18세 미만	18세 이상 65세 미만		65세 이상	- 재학여부(아동청소년기), 건강보험/의료급여 수급여부(노년기)에 따른 연령 사각지대 개선 필요 - 검진주체와 검진내용의 정비 필요함.



	아동기	청년기	중장년기	노년기	연령주의 분석결과
노인장기요양보험					
- 급여대상자				65세 이상	- (장기적) 연령기준 없이 연령통합적 돌봄서비스제도 구축 필요(C) - (중단기적)장애인활동지원제도(65세미만)과의 서비스 차등을 줄여나가야 함.
- 가족의 돌봄 능력 판단		19세 이상 65세 미만			- 등급심사기간동안의 긴급돌봄제도가 필요함. - 연령제한을 두지 않는 ‘가족인 요양보호사’ 제도와 모순, 연령과 돌봄능력간의 관련성 부족함
장애인활동지원제도		6세 이상 65세 미만			- 전 연령층으로 확대할 필요 - (중단기적) 현행 연령기준을 여타 장애인지원서비스에 일관되게 적용할 필요가 있음.
임신출산지원사업					
- 청소년산모 의료비지원사업	19세 이하				- 생애주기육구 인정 - 연령기준 조정필요(예, 24세 이하)
- 난임부부 시술비 지원사업		44세 이하/45세 이상			- 연령기준 폐지 필요
- 보조생식술 배아 이식 개수 차등		35세 미만/35세 이상			- 연령기준 폐지 필요





- 강은나, 이윤경, 임정미, 주보혜, 배혜원(2019). 2019년 장기요양 실태조사. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 강은나, 이윤경, 정홍원, 백혜연, 오인근, 김세진(2019). 노인일자리사업 평가 및 환류체계 연구. 한국보건사회연구원, 보건복지부.
- 강은나·남궁은하·임정미·노현주(2020). 등급판정위원회 운영체계 개선 연구. 국민건강보험공단, 한국보건사회연구원.
- 고제이, 김미곤, 이철희, 홍석철, 전병목, 여유진, 이소영, 조성은, 전진아, 김은정, 노용환, 서문희, 정희정, 최은영, 김성아, 권선정, 고경표, 서효진(2019). 아동수당 및 출산·양육 지원체계 발전 방안 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원, 서울대학교, 한국조세재정연구원.
- 계봉오(2020). 인구고령화 지표에 대한 대안적 접근: 장래연령 관점을 중심으로. 한국인구학, 43(4), 1-35.
- 고용노동부(2021). 2021 고용보험백서. 세종: 고용노동부.
- 관계부처합동(2021.5.12.) 장애아동 지원 종합대책(안): 취학전 아동을 중심으로. <http://www.inclusivekorea.go.kr/boardView.do;jsessionid=OjkgMn053Blw4Hop7lszzBN0.node20?boardID=72723&boardSeq=84415&lev=0&searchType=&searchWord=&curPage=1>)
- 관계부처합동(2021.6.9.) 제3차(21~25년) 국가건강검진종합계획.
- 구인회, 손병돈, 안상훈(2010). 사회복지정책론. 나남.
- 국가인권위원회(2020). 20대 청년을 개별가구로 보장하기 위한 국민기초생활보장제도 개선 권고. 국가인권위원회 결정.
- 국민건강보험공단(2022) 건강보험제도의 의의 및 특성. <https://www.nhis.or.kr/nhis/policy/wbhada01000m01.do>
- 국민건강보험공단(2022). 2021 노인장기요양보험통계연보. 국민건강보험공단
- 국민건강보험공단; 국민건강보험공단 노인장기요양보험홈페이지(2022). 월 한도액 및 급여비용. <https://www.longtermcare.or.kr/npbs/e/b/502/npeb502m01.web?menuId=npe0000000380&prevPath=/npbs/e/b/504/npeb504m01.web>
- 국민연금공단(2007). 급여제도 개선안 효과 분석.
- 국민연금공단(2022). 2022년 직무교재: 자격관리 I. 전주: 국민연금공단.

- 국민연금사편찬위원회(2015). 실록 국민의 연금. 서울: 국민연금공단 국민연금연구원.
- 국민연금제도개선기획단(1997). 전국민연금 확대적용에 대한 국민연금제도 개선: 전국민연금시대를 열기 위한 준비.
- 국민연금제도발전위원회(2018). 2018 국민연금재정계산: 국민연금 제도 개선 방향. 국민연금 재정계산 보고서 2.
- 권혁진(2021). 중장기인력수급전망 2021-2029. 한국고용정보원.
- 김경호(2005). 연령통합의 관점에서 고찰한 노인복지 관련 실정법상 연령기준의 정책적 함의. 법과 정책연구, 5(1), 553-582.
- 김근주(2018). 실업부조 법제화의 의의와 쟁점. 노동리뷰, 12월호(165호). 한국노동연구원.
- 김기태, 정은희, 류진아, 이소정, 박경하, 염태산, 김보미(2021). 노인일자리 사업의 효과 분석. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 김낙희, 변양호, 이석준, 임종룡, 최상목(2021). 경제정책 어젠다 2022. 21세기북스.
- 김상기(2018.6.27.) 형제자매 직장가입자에 얹혀 있던 취준생들, 건강보험료 부담에 한숨. 라프로시안. <https://www.rapportian.com/news/articleView.html?idxno=111294>
- 김소영(2019). 고령사회에서의 정년연장의 쟁점과 외국의 입법 및 정책 동향. Global Legal Issues 19-④, 세종: 한국법제연구원.
- 김양건(2019) 구직자 취업지원 및 생활지원에 관한 법률안[이용득의원대표발의 의안번호제 019635호] 및 근로취약계층의취업지원및생활안정에관한법률안[박광온의원대표발의 의안번호제019961호] 검토보고서(2019. 7.). 국회 환경노동위원회.
- 김영미(2013). 독일의 하르츠 개혁에 따른 근로연계복지에 관한 법제 연구. 한국법제연구원.
- 김용섭(2016). 장애와 복지 관점에서의 노인 연령기준. 한국노년학연구, 25, 59-62.
- 김원모(2022) 구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률 일부개정법률안[송옥주의원 대표발의 의안번호 제2114937호] 검토보고서(2022.8). 국회 환경노동위원회.
- 김원섭, 정해식, 한정림(2009). 국민연금 지급개시연령 조정방식의 개선방안에 관한 연구. 사회보장연구, 25(1), 145-172.
- 김이선, 한신갑(2014). 나이테 다시 그리기: 사회적 역할에 따른 연령구분의 재설정. 한국사회학, 48(4), 1-22.
- 김정현(2019). 고령자의 관점에서 살펴본 노인의 연령기준. 한국노년학연구, 28(2), 109-117.
- 김주현, 류지아, 정순돌(2022). 연령주류화의 개념과 정책적 기반 마련을 위한 담론: 성주류화의 비판적 고찰에 기반하여. 한국노년학 42(3): 513-31.
- 김주현, 오혜인, 주경희 (2020). 노인차별 경험과 자기연령주의. 한국노년학, 40(4), 659-89.
- 김주현, 주경희, 오혜인, 정순돌(2016). 전문가집단의 연령주의(Ageism) 인식과 경험에 대한

- 질적 연구: 의료, 사회서비스, 법률, 금융 전문가의 고령자와의 상호작용을 중심으로. 노  
인복지연구, 71(2), 9-47.
- 김진수, 남재욱, 정창률(2015). 정년연장이 노후소득보장에 미치는 영향과 정책과제 연구. 사회  
복지정책, 42(2), 87-111.
- 김태성, 김진수(2005). 사회보장론(제3판). 청목출판사.
- 김태완, 김기태, 이주미, 강예은(2021). 국민기초생활보장제도 접근성 강화 방안 연구. 보건복지  
부, 한국보건사회연구원.
- 김태은(2021). 국가건강검진사업 평가. 국가예산정책처.
- 노동부(2003). 2003년 고용보험백서. 서울: 노동부.
- 도재형(2019). 일반 육체노동자의 가동연한: 대법원 2019.2.21. 선고 2018다248909 전원합  
의체 판결. 월간 노동리뷰, 2019년 4월호.
- 문심명(2021). 건강보험료 부과체계의 형평성 및 공정성 제고를 위한 개선방향. NARS 현안분  
석 제226호. 국회입법조사처.
- 박기성, 변양규(2017). 안심소득제의 효과. 노동경제논집, 40(3), 57-77.
- 박선권(2022). 부모급여 신설의 타당성 제고 방안. 이슈와 논점 제1998호, 국회입법조사처.
- 박은정(2018). '65세 이후 고용된 자'에게 실업급여를 적용하지 않는 것의 합리성. 노동리뷰  
2018년 10월호(통권 제163호), 한국노동연구원.
- 박종서, 최선영, 김유경, 변수정, 조성호, 김주현, 노현주, 염아림(2020). 한국 가족의 변동 특  
성과 정책적 함의: 1997년 외환위기 이후 변화를 중심으로. 한국보건사회연구원.
- 박지원(2020.06.12.). 장기요양급여에서 활동지원급여로 못 바꾸나요? 소셜포커스 기사  
<https://www.socialfocus.co.kr/news/articleView.html?idxno=7805>에서 인출
- 보건복지부(2017) 서민 부담을 줄이고 형평성을 높이는 건강보험료 부과체계 개편방안(설명자  
료 2017.1). 보건복지부.
- 보건복지부(2018b). 2018년 아동수당사업안내. 보건복지부.
- 보건복지부(2019) 건강보험료 부과체계 개편 주요내용. [http://www.mohw.go.kr/upload/  
viewer/skin/doc.html?fn=1554962626364\\_20190411150346.hwp&rs=/upload  
/viewer/result/202209/](http://www.mohw.go.kr/upload/viewer/skin/doc.html?fn=1554962626364_20190411150346.hwp&rs=/upload/viewer/result/202209/)
- 보건복지부(2019b). 2019년 아동수당사업안내. 보건복지부.
- 보건복지부(2019.7.4.) 난임부부 시술비 지원 연령제한은 폐지되고, 지원 횟수는 확대된다.  
보도자료.[http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR\\_MENU\\_ID=04&  
MENU\\_ID=0403&page=2&CONT\\_SEQ=350033](http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=2&CONT_SEQ=350033)
- 관계부처합동(2020). 제4차 저출산 고령사회 기본계획. 보건복지부.

- 보건복지부(2020.12.22.) 65세 이후에도 장애인 활동지원 서비스를 받을 수 있습니다. 보도자료. <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156428592>
- 보건복지부(2021). 2022 장애인활동지원 사업안내. 보건복지부.
- 보건복지부(2021). 2022년 건강검진사업안내. 보건복지부 건강정책국 건강증진과.
- 보건복지부(2022). 2022 기초연금 사업안내. 세종: 보건복지부.
- 보건복지부(2022.6.29.). 9월부터 지역가입자 561만 세대 건강보험료 월 3만 6,000원 내려간다. 보도자료. <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156513904>에서 인출.
- 보건복지부(2022.8.30.) 보건복지부 보도자료: 건강보험료 부과체계 2단계 개편 예정대로 9월부터 시행.
- 보건복지부(2022a). 2022년 국민기초생활보장사업안내. 보건복지부.
- 보건복지부(2022c). 2022년 아동수당사업안내. 보건복지부.
- 보건복지부(2022e). 촘촘하고 두터운 약자복지를 위한 투자 확대. 2022년 8월 30일 보건복지부 보도자료.
- 보건복지부(2022g). 4년간 기초생활보장 부양의무자 기준 폐지로 빈곤 사각지대 있던 77만 8,000명 신규 혜택. 보건복지부 보도참고자료. <http://www.mohw.go.kr/>에서 2022. 6. 7. 인출.
- 보건복지부(2022h). 2022년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 운영안내. 보건복지부.
- 보건복지부(2022i). 2022년 모자보건사업안내. 보건복지부.
- 서정희, 금민, 강남훈, 김교성, 류보선, 백승호, 안효상, 유승경, 윤형중, 이지은(2021). 한국 사회 전환: 리얼리스트들의 기본소득 로드맵. 기본소득연구소.
- 석재은, 김용하, 남현주, 최선희, 전은별, 홍인수(2020). 초고령사회 대비한 장기요양제도 발전방향 연구. 보건복지부, 한림대학교산한협력단.
- 성재민(2022). 인구구조의 변화와 고령층 노동시장의 변화. 2022 한국사회복지 공동학술대회 한국노인복지학회 추계학술대회 자료집.
- 송효진, 황정미, 김수정, 박광동, 김은지, 김영란, 박복순, 최진희, 김수진 등(2021). 개인화 시대, 미래 가족 변화에 대응하는 포용적 법제 구축 방안. 경제·인문사회연구회.
- 신영석, 이준영, 윤장호(2011). 건강보험 보험료 부담의 공정성 제고방안. 한국보건사회연구원.
- 신윤정, 고든솔, 박소은, 안수란, 우해봉, 이다미, 이원진, 장인수, 정연, 이지혜, 임지혜, 계봉오, 윤홍식, 전광희, MA Chunhua, Toru SUZUKI, Yue-Chune Lee, Pramote Prasartkul, Napaphat Satchanawakul, Thang Leng Leng, Stuart Gietel-Basten(2021). 미래 인구구조 변화에 따른 보건복지 대응. 한국보건사회연구원.

- 안진(2020). 연령차별금지법의 실효성 제고방안에 대한 연구. 전남대학교 법학연구소 법학논집, 40(1), 279-324.
- 여나금 외(2019). 보험료 부과체계 개편에 따른 보험료 경감제도의 영향분석 및 개선방안. 국민건강 보험공단. 한국보건사회연구원.
- 오혜인, 주경희, 김주현(2020). 노인의료전문가 집단의 연령주의 및 연령통합 인식에 관한 연구. 한국가족복지학, 61, 59-91.
- 우승명(2019). 독일의 '67세 연금' 도입이 한국에 주는 시사점. 한독사회과학논총, 29(3), 89-116.
- 윤민석(2016). 노인복지 관점에서의 노인 연령기준. 한국노년학연구, 25, 17-20.
- 이다미, 정해식, 전지현(2021). 국민연금 가입상한연령 연장의 적절성 연구. 한국보건사회연구원.
- 이병희, 황덕순, 김혜원, 길현중(2017). 근로빈곤층에 대한 실업안전망 구축방안. 고용노동부.
- 이상훈(2017). 노인일자리사업 참여자의 근로자성 지위에 대한 탐색적 연구. 지역복지정책, 28, 204-217.
- 이선희, 김미리, 정순돌(2019). 청년세대의 연령주의 유형화 및 연령주의 유형과 세대갈등-노인 복지정책 인식의 관계. 한국노년학, 39(4), 825-846.
- 이소영, 임지영(2013). 저출산·고령화 대응 인구자질 향상 방안: 고령임산부의 출산 실태와 정책과제. 한국보건사회연구원.
- 이승호, 정영훈, 이종임(2021). 65세 이상 고령자의 고용보험 적용에 관한 연구. 2021년 고용 안전망연구센터 위탁보고서. 세종: 고용노동부.
- 이영숙, 하솔잎, 고숙자(2021). 경기변동의 아동양육 영향 분석과 주요국 사례를 통해 본 아동수당 개선방안. 한국보건사회연구원.
- 이원진, 김기태, 신영규, 임덕영, 함선유, 남윤재(2022a, 발간예정). 기초생활보장제도 청년 보장 기준 개선방안 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 이원진, 김현경, 함선유, 성재민, 하은솔, 한겨레(2022b). 소득분배 변화와 원인 분석 연구. 소득 주도성장특별위원회, 한국보건사회연구원.
- 이윤경(2021). 생애주기의 연령기준과 연령규범에 대한 인식. 보건복지포럼, 3, 39-54.
- 이윤경, 김혜수, 김세진, 남궁은하, 이정석, 남현주, 허현숙(2021). 노인장기요양보험 지불보상 체계 진단과 개편방안. 한국보건사회연구원.
- 이은경, 김종면, 성명재, 이창우(2016). 건강보험 부과체계 개편의 효과 분석: 부담의 형평성 효과를 중심으로. 한국조세재정연구원.
- 이재희, 조미라, 최은경(2021). 청소년 산모 의료비 지원 현황 및 개선 방안 연구. 육아정책연

구소.

이태석(2022). 노인복지정책의 연령 기준 조정방안. 이태석 외. 인구구조 변화에 대응한 구조개혁방안. 한국개발연구원, 203-300.

장민선, 최환용, 김기현, 하형석, 유민상, 조성호(2017). 입법상 연령기준과 정책 연계성 확보를 위한 연구. 현안분석 2017-14. 세종: 한국법제연구원.

전유구(2015). 연령차별관점에서 본 청년연장과 임금조정제. 노동법포럼, 15, 53-73.

정경희(2004) 인구고령화와 연령통합 사회. 사회연구 7, 11-26.

정경희, 김경래, 오영희, 이윤경, 황남희, 이선희(2015a). 인구구조 변화에 따른 노인복지정책의 발전 방향. 보건복지부.

정경희, 황남희, 이선희, 김주현, 정순돌(2015b). 연령통합 지표 개발과 적용. 한국보건사회연구원.

정경희(2011). 백세시대의 노인의 연령기준 관련 논점과 정책적 함의. 보건복지포럼, 2011(10), 16-27.

정순돌, 김중희, 김미리, 이하진, 김지연, 이수지(2021). 연령통합적 사회로의 준비. 저출산고령사회위원회.

정순돌, 이민우, 정세미(2017). 연령규범과 고령근로자에 대한 부정적 인식의 관계: 고용서비스 인지의 조절효과. 조사연구, 18(3): 47-76.

정순돌, 기지혜, 최혜지(2015). 연령통합의 개념, 철학, 사회적 영향에 대한 탐색적 연구: 전문가 인식과 문헌연구를 중심으로. 노인복지연구, 68, 161-86.

조성호, 스가케이다, 와타나베이이치, 시카다마사토, 김유경, 김지민(2017). 청년층의 경제적 자립과 가족형성에 관한 한일 비교연구. 한국보건사회연구원.

지은정(2017). 우리나라 연령주의 실태에 관한 조사연구: 노동시장을 중심으로. 한국노인인력개발원.

최혜지, 전해상, 유영림, 정순돌(2016). 연령통합적 관점에 기초한 임금피크제의 고령근로자 노동시장 통합 효과. 한국사회정책, 23(2), 25-48.

최혜지, 신유미, 손동영, 이해연, 공현주(2021). 연령통합적 고용환경 조성을 위한 개선방안. 저출산고령사회위원회.

통계청(2020). 2020년 가계금융복지조사 원자료. 통계청 MDIS 원격접속. DOI번호: 10.23333/R.930001.001.

통계청(2021). 장래인구추계: 2020~2070년 보도자료. [http://kostat.go.kr/portal/korea/kor\\_nw/1/2/6/index.board?bmode=read&aSeq=415453&pageNo=1&rowNum=10&amSeq=&sTarget=&sTxt=](http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/2/6/index.board?bmode=read&aSeq=415453&pageNo=1&rowNum=10&amSeq=&sTarget=&sTxt=)에서 2022.10.4. 인출.



- 한국보건사회연구원 소득보장정책연구실(2020). 2020년 빈곤통계연보. 한국보건사회연구원.
- 한신실(2018). 한국 사회 중고령자의 소득절벽. 박사학위논문, 중앙대학교 대학원. 서울.
- 황남희, 이수형, 장인순(2017). 2016년도 난임부부 지원사업 결과분석 및 평가. 한국보건사회연구원.
- 황주희, 이윤경, 오옥찬, 강은나, 이민경, 김성희, 김찬우, 윤상용, 김동기, 신현욱, 신은경, 선우덕, 김현승, 남현주, 김진희, 류진아, 장아영(2020). 노인, 장애인 돌봄제도 정합성 확보 방안 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 황주희(2016). 장애 인구의 고령화: 실태 및 시사점. 한국보건사회연구원 현안보고서 (2015-02), 보건복지 현안분석과 정책과제. 216-223.
- Biggs, S. & Kimberley, H.(2013). Adult Ageing and Social Policy: New Risks to Identity. *Social Policy & Society*, 12(2), 287-97.
- Butler, R. N. (1969). Age-ism: Another form of bigotry. *The Gerontologist*, 9(4), 243-246.
- Butler, R. N. (1980). Ageism: A foreword. *Journal of Social Issues*, 36(2), 8-11.
- Bytheway, B. (1995). *Ageism*. Open University Press.
- Bytheway, B. (2005). Ageism and Age Categorization. *Journal of Social Issues*, 61, 361- 374.
- Cumming, E. & Henry, W.E.(1961). *Growing Old: The Process of Desengagement*. NY: Basic Books.
- Hagestad, G. O., & Uhlenberg, P. (2005). The Social Separation of Old and Young: A Root of Ageism. *Journal of Social Issues*, 61(2), 343-360.
- The International Federation of Fertility Societies Surveillance(IFFS)(2022). Global trends in reproductive policy and practice 9th Edition.
- Iversen, T., L. Larsen, & Solem, P. E.(2009). A Conceptual Analysis of Ageism. *Nordic Psychology* 61(3): 4-22.
- Kangas, O., & Palme, J. (2000). Does social policy matter? Poverty cycles in OECD countries. *International Journal of Health Services*, 30(2), 335-352.
- Kohli, M.(2009[1986]). "The World We Forgot: A Historical Review of the Life Course." In *The Life Course Reader: Individual and Societies Across Time*, eds. W. R. Heinz, J. Huinink, and A. Weymann. Campus Verlag, 64-90.
- Levy, B.R. & Banaji, M.R. (2002). Implicit Ageism. In T.D. Nelson (ed.), *Ageism: Stereotyping and Prejudice against Older Persons*. MIT Press, pp. 49-75.

- Levy, S. R. & Macdonald, J. L.(2016). Progress on Understanding Ageism. *Journal of Social Issues*, 72(1), 5-25.
- Michel, J. P., Leonardi, M., Martin, M., & Prina, M. (2021). WHO's report for the decade of healthy ageing 2021-30 sets the stage for globally comparable data on healthy ageing. *The Lancet Healthy Longevity*, 2(3), e121-e122. [https://doi.org/10.1016/S2666-7568\(21\)00002-7](https://doi.org/10.1016/S2666-7568(21)00002-7)
- Nadash, P., P. Doty, M. von Schwanenflügel(2018). The German Long-Term Care Insurance Program: Evolution and Recent Developments. *The Gerontologist*, 58(3), 588-597, <https://doi.org/10.1093/geront/gnx018>
- OECD(2003). *Health at a glance*. OECD indicators 2003. OECD.
- OECD(2018). *Connecting People with Jobs Towards Better Social and Employment Security in Korea*. OECD
- OECD(2021). *Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 indicators*. OECD Publishing.
- OECD(2019). *Pensions at a Glance 2019: Country profiles of pension systems*. <http://www.oecd.org/publications/oecd-pensions-at-a-glance-19991363.htm>에  
서 2022. 10. 8. 인출.
- Palmore, E. B(1999). *Ageism: Negative and Positive*. Second Edition. Springer Publishing Company.
- Pasupathi, M. & Löckenhoff, C.E(2002). Ageist Behavior. T.D. Nelson (Ed.), *Ageism: Stereotyping and Prejudice against Older Persons*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, pp. 201-246.
- Riley, M. W., & Riley, J. W.(1994). Age integration and the lives of older people. *The Gerontologist*, 34( 1), 110-115.
- Riley, M. W., & Riley, J. W.(2000). Age integration conceptual and historical background. *The Gerontologist*, 40(3), 266-270.
- Sanderson, W. & Scherbov, S.(2008). *Rethinking Age and Aging*. Population Reference Bureau.
- Settersten, R. A.(2003). Age structuring and the rhythm of the life course. In *Handbook of the life course*. Springer, Boston, MA, pp. 81-98.
- Thane, P. (2005). *The Long History of Old Age*. London: Thames & Hudson Ltd.
- The International Federation of Fertility Societies Suveillance (2022). *Global trends*

*in reproductive policy and practice 9th Edition.*

Uhlenberg, P.(2000). Introduction Why Study Age Integration? *The Gerontologist*, 40(3), 261-266.

UNECE(2021). *Guidelines for Mainstreaming Ageing*. United Nations.

UNECE(2022). Mainstreaming Ageing-Revisited. *UNECE Policy Brief on Ageing*, 1-22.

Wood, G., Wilkinson, A. & Harcourt, M. (2008). Age Discrimination and Working Life: Perspectives and Contestations: A Review of the Contemporary Literature. *International Journal of Management Reviews* 10(4), 425-42.

World Health Organization(WHO). (2021). Global report on Ageism. WHO.

[후물]

국민연금법. 법률 제18608호 2021. 12. 21. 타법개정(시행 2022.6.22). [https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EA%B5%AD%EB%AF%BC%EC%97%B0%EA%B8%88%EB%B2%95/\(18608,20211221\)에서](https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EA%B5%AD%EB%AF%BC%EC%97%B0%EA%B8%88%EB%B2%95/(18608,20211221)에서) 2022.8.1. 인출.

고용보험법. 법률 제18913호 2022.6.10. 타법개정(시행 2022.6.10.). <https://www.law.go.kr/%EB%B2%95EB%A0%B9%EA%B3%A0%EC%9A%A9EB%B3%B4%ED%97%98EB%B2%95에서> 2022.8.1. 인출.

고용보험법 시행령. 대통령령 제32635호. 2022.5.9. 타법개정(시행 2022.8.18.).  
<https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EA%B3%A0%EC%9A%A9%EB%B3%B4%ED%97%98%EB%B2%95%EC%8B%9C%ED%96%89%EB%A0%B9>에서  
 2022.9.5. 인출.

구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률 일부개정법률안(2022.6.17.). [https://www.moe.go.kr/info/lawinfo/lawmaking/view.do?bbs\\_seq=20220600785](https://www.moe.go.kr/info/lawinfo/lawmaking/view.do?bbs_seq=20220600785)

남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 제18178호, 2021.5.18. 일부개정(시행 2022. 5.18.). <https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EB%82%A8%EB%85%80%EA%B3%A0%EC%9A%A9%ED%8F%89%EB%93%B1%EA%B3%BC%EC%9D%BC%E3%86%8D%EA%B0%80%EC%A0%95%EC%96%91%EB%A6%BD%EC%A7%80%EC%9B%90%EC%97%90%EA%B4%80%ED%95%9C%EB%B2%95%EB%A5%A0>에서 2022. 8. 1. 인출.

기초연금법. 법률 제18213호. 2021.6.8. 일부개정(시행 2022.1.1.). <https://www.law.go.kr/%EB%B2%95EB%A0%B9/%EA%B8%B0EC%B4%88EC%97%B0EA%B8%88EB%>

B2%95에서 2022.8.1. 인출.

모자보건법. 법률 제18612호, 2021. 12. 21., 일부개정(시행 2022. 6. 22.).

<https://www.law.go.kr/LSW/lsSc.do?menuId=1&dt=20201211&query=%EB%A%A8%EC%9E%90%EB%B3%B4%EA%B1%B4%EB%B2%95&subMenuId=15#undefined> 에서 2022.9.6. 인출.



〈부표 1〉 사회보장제도 연령기준 현황 통합표

항목(사업)	내용	연령기준	기타기준	법령·지침
국민기초생활보장제도				
-근로능력 있는 수급자 판정	-근로능력이 있지만 근로활동에 종사하지 않는 생계급여 수급자에 대해 자활사업 참여를 조건으로 생계급여를 지급함. -근로무능력자로만 구성된 가구에 대해 부양의무자 기준 완화, 수급(권)자의 재산범위 조정 등의 특례가 적용됨.	-18세 이상 64세 이하	-다음의 근로무능력 사유에 해당하지 않는 수급자 ·중증장애인 ·치료 또는 요양이 필요한 사람 ·20세 미만 중·고교 재학생 ·1~3급 상이등급 해당자 ·장기요양 1~5등급 판정자 ·중증질환 산정 특례 대상 등 ·록자 등	-국민기초생활 보장법 시행령 제7조 -국민기초생활보장사업안내
-30세 미만 미혼 자녀 보장가구 포함	-일정한 조건에 해당하지 않는 30세 미만 미혼 자녀를 부모와 같이 살지 않더라도 부모 보장가구에 포함함.	-30세 미만	-미혼 자녀 -단, 30세 미만 미혼 자녀가 다음에 해당하면 개별가구 보장이 가능함. ·기준 중위소득 50% 이상의 소득활동 ·미혼부·모 ·중증장애인 ·기타 가정폭력 등	-국민기초생활 보장법 시행령 제2조 -국민기초생활보장사업안내
-취·창업 자녀 자립지원 별도가구 보장	-청년 자녀가 취·창업으로 소득이 발생할 때 해당 자녀를 보장가구원에서 제외하고 나머지 가구원을 별도가구로 보장	-18세 이상 34세 이하	-60만 원 이상의 소득이 있는 취·창업 자녀 -생계급여: 취·창업 자녀의 소득이 기준 중위소득 170% 이하이고 재산이 대도시 3.5억원/중소도시 2.5억원/농어촌 2.2억원 이하일 때 나머지 가구원 별도가구 보장 -의료급여: 취·창업 자녀에 대해 부양의무자 기준 적용	-국민기초생활보장사업안내
-청년 주거급여 분리지급	-청년 미혼 자녀가 수급자 부모와 거주지를 달리할 때 주거급여를 분리지급함.	-19세 이상 30세 미만	-미혼 자녀 -부모와 청년이 주민등록상 시·군을 달리하는 경우(동일시·군이더라도 보장기관 예외 인정 가능)	-주거급여 실시에 관한 고시 제3조
-근로·사업 소득공제	-기본 30% 공제, 수급자 유형별 차등 공제			
	-20만원 공제 후 나머지에 대해 30% 추가공제	-25세 이상	-초·중·고등학생	-국민기초생활 보장법 시행령 제5조의 2
	-40만원 공제 후 나머지에 대해 30% 추가공제	-24세 이하	-없음.	-국민기초생활보장사업안내
	-20만원 공제 후 나머지에 대해 30% 추가공제	-75세 이상	-없음.	

항목(사업)	내용	연령기준	기타기준	법령·지침
<b>근로장려세제 및 자녀장려세제</b>				
-18세 미만 부양자녀	-가구유형 판별 및 자녀장려금 지급에 부양자녀 유무 및 수를 반영함.	-18세 미만	-입양자 포함 -부모가 없거나 부모가 자녀를 부양할 수 없을 때 손자녀 및 형제자매를 포함함. -부양자녀의 연간 소득금액 합계액이 100만원 이하 *중증장애인의 경우 연령제한을 적용받지 않음.	-조세특례제한법 제 100조의4
-70세 이상 직계존속	-가구유형 판별에 70세 이상 직계존속 유무를 반영함.	-70세 이상	-직계존속의 연간 소득금액 합계액이 100만원 이하 -주민등록표상의 동거가족으로 해당 거주자의 주소나 거소에서 현실적으로 생계를 같이 하여야 함. *중증장애인의 경우 연령제한을 적용받지 않음.	-조세특례제한법 제 100조의3
<b>사회수당</b>				
-아동수당	-8세 미만 아동에게 월 10만원을 지급함.	-8세 미만 (0~95개월)	-없음.	-아동수당법 제4조 -아동수당사업안내
-가정양육수당	-어린이집 등을 이용하지 않는 초등학교 미취학 86개월 미만 아동에게 연령, 농어촌 여부, 장애 여부에 따라 월 10~20만원을 지급함.	-86개월 미만	-초등학교 미취학 -어린이집, 유치원, 종일제 아이돌봄서비스 등을 이용하지 않고 가정에서 양육되는 영유아	-보육사업안내
-영아수당	-2세 미만 아동에게 월 30만원을 지급함. -단, 보육서비스를 이용할 경우 보육료 바우처를 전액 지원함.	-2세 미만 (0~23개월)	-없음.	-아동수당법 제4조 -영아수당사업안내
기초연금	-노인에게 기초연금 급여를 지급하여 안정적인 소득기반을 제공, 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진함(월 최대 단독가구 307,500원, 부부가구 492,000원 지급)	-65세 이상	-(소득요건) 가구의 소득인정액이 하위 70%인 경우 -선정기준액: 단독가구 180만원, 부부가구 -특수지역연금 수급권자 및 그 배우자는 대상에서 제외	-기초연금법 제3조
<b>장애인수당제도</b>				
-장애인연금 기초급여	-저소득 중증장애인에게 월 최대 307,500원을 지급함.	-18세 이상 64세 이하	-중증장애인 -본인과 배우자의 소득인정액이 선정기준액 이하 -지역연금 수급권자 및 배우자 제외	-장애인연금법 제4조 -장애인연금사업안내
-장애인연금 부가급여	-저소득 중증장애인에게 월 2~14만원 지급함. *65세 이상 생계·의료급여	-18세 이상	-중증장애인 -본인과 배우자의 소득인정액이 선정기준액 이하	-장애인연금법 제4조 -장애인연금사업안내

항목(사업)	내용		연령기준	기타기준	법령·지침
	수급자는 월 387,500원을 지급함.			-지역연금 수급권자 및 배우자 제외	내
-장애수당	-중증장애인이 아닌 저소득 장애인에게 월 2~4만원을 지급함.		-18세 이상 * 18~20세 초·중등 교육법 제2조에 따른 학교의 재학생 제외	-중증장애인이 아닌 장애인 -국민기초생활보장제도 수급자 및 차상위계층	-장애인복지법 시행령 제30조 -장애인연금사업안내
-장애아동수당14	-저소득 장애아동에게 월 3~22만원을 지급함.		-18세 미만 *20세 이하 초·중등 교육법 제2조에 따른 학교의 재학생 포함	-장애인 -국민기초생활보장제도 수급자 및 차상위계층	-장애인복지법 시행령 제30조 -장애인연금사업안내
국민연금제도					
-가입측면	사업장가입자, 지역가입자,		18세 이상 60세 미만	근로시간 및 근로기간, 소득기준 적용	국민연금법 제8조, 제9조
	임의가입자		18세 이상 60세 미만	사업장가입자 또는 지역가입자가 아닌 경우	국민연금법 제10조
	임의계속가입자		60세 이상 65세 미만		국민연금법 제13조
-급여측면	가입기간이 10년 이상인 가입자 또는 가입자였던 자에 대하여 노령연금을 지급		60세가 된 때	-	국민연금법 제61조 제1항
	가입기간이 10년 이상인 가입자 또는 가입자였던 자에 대하여 급여를 감액하여 조기노령연금을 지급		55세가 될 때	대통령령으로 정하는 소득이 있는 업무에 종사하지 않아야 함	국민연금법 제61조 제2항
	노령연금의 수급권자로서 연금지급 연기를 희망하는 경우, 급여를 증액하여 연기연금을 지급		60세 이상 65세 미만	-	국민연금법 제62조
-부양가족연금	수급권자에 의해 생계를 유지하고 있는 부양가족에게 정액 지급함.	배우자	없음	국민연금수급권자가 아닌 경우, 사실혼 배우자 포함	국민연금법 제52조
		자녀	19세 미만 또는 장애2급이상	배우자가 혼인 전에 얻은 자녀 포함	
		부모	60세이상 또는 장애2급이상	-부모 또는 배우자부모로서 주민등록표상 세대를 같이함. -부모의 연령은 노령연금지급 연령과 동일하므로 2013년부터 5년마다 1세 상향	
-유족연금	노령연금 수급권자 사망	배우자	최초3년간과 55세 이상		국민연금법 제73조

항목(사업)	내용		연령기준	기타기준	법령·지침
	시 그유족에게 지급함. 최우선 순위 자만 지급함.	자녀	25세 미만 또는 장애2급이상		
		부모(조부모)	60세 이상 또는 장애2급이상	배우자 부모(조부모) 포함	
		손자녀	19세 미만 또는 장애2급이상		

## 고용보험제도

-실업급여 사업	근로자가 실직하여 재취업 활동을 하는 기간에 소정의 급여를 지급하여 소득손실을 보전	65세 이후 고용되거나 자영업업을 개 시한 사람 제 외	급여수급요건 - 비자발적 실업 & 피보험기간 180일 이상	고용보험법 제10조 (적용제외)
-고령자고 용연장 지원금	기존의 정년을 폐지하거나, 58세 이상으로 1년 이상 연장한 사업장에서 18개월 이상 근무한 고령자를 정년연장으로 계속 고용하는 사업주를 지원	1년 넘게 재 직 중인 60 세 이상자, 1 년 초과 근로 계약하고 신 규채용한 60 세 이상자	-(사업운영기간) 고용보험성립 일로부터 지원금을 최초로 신 청한 분기 시작일의 바로 전 날까지의 기간이 1년 이상일 것 -(고령자수 증가) 지원금을 최 초로 신청한 분기의 월평균 고령자 수가 지원금 신청분기 이전 3년간 월평균 고령자수 (1년 넘게 재직 중인 60세 이 상자 + 1년 초과 근로계약하 고 신규채용한 60세 이상자) 보다 증가하였을 것 -임금피크제 지원 근로자 제외	고용보험법 시행령 제25조의2
-고령자 계 속 고용장 려금	우선지원대상기업 및 중견 기업의 근로자가 정년 이후 주된 일자리에서 계속 일할 수 있도록 사업주지원 정년 이후 계속 고용한 근로 자 1인당 월 30만 원(피보험 자의 30% 이내 최대 30명 한도)을 최대 2년간 지원	-	정년제도 운영 노사합의로 도입한 계속고용제 도를 취업규칙, 단체협약 등 에 명시 계속고용제도의 시행일 이후 변경전 기준 정년에 도래한 근로자를 계속 고용한 경우	고용보험법 시행령 제28조의4
-고령자 고 용지원금	우선지원대상기업 및 중견 기업의 근로자가 희망 은퇴 연령까지 일할 수 있도록 사업주 지원 매 분기별 증가한 고령자 수 1인당 30만원을 최대 2년간 지원(피보험자의 30% 및 30 명 한도, 피보험자 수 10명 이하 기업은 3명 한도)	60세 이상	- (사업운영기간) 고용보험성 립일로부터 지원금을 최초로 신청한 분기 시작일의 바로 전날까지의 기간이 1년 이상 일 것 - (고령자 수 증가) 지원금을 최초로 신청한 분기의 월평 균 고령자 수가 지원금 신청 분기 이전 3년간 월평균 고 령자수보다 증가하였을 것	고용보험법 시행령 제28조의5



항목(사업)	내용	연령기준	기타기준	법령·지침
			(월평균 고령자수 = 1년 넘게 재직 중인 60세 이상자 + 1년 초과 근로계약하고 신규채용한 60세 이상자) - 최초(1회차 분기) 지원금을 신청하여 지원받았을 것	
- 육아휴직 급여	임신 중인 여성 근로자나, 근로자가 자녀를 양육하기 위하여 최대 1년 간 급여를 수급하며 휴직이 가능	(자녀연령) 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하	육아휴직 개시일 이전에 피보험단위기간(재직하면서 임금 받은 기간)을 모두 합하여 180일 이상이 되어야 함	고용보험법 제70조, 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 제19조
국민취업지원제도				
-I 유형	상당사와 취업활동 계획을 수립하고 그에 따른 직업훈련·일경험 및 복지 프로그램 연계 등 구직활동의무를 이행해야 구직촉진수당이 지급	-15-69세 (요건심사형, 비경험 선발형) -18-34세 (청년 선발형)	중위소득 60%이하, 재산 4억원이하(청년은 5억원 이하), 취업경험 100일 이상(요건심사형)또는 100일 미만(선발형), 단 청년은 취업경험 기준없음.	구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률
-II 유형	취업취약성이 높은 구직자를 대상으로 취업지원서비스와 실비 성격의 취업활동비용(최대 195.4만 원) 지원	-15-69세 (저소득, 특정계층) -18-34세 (청년) -35-69세 (중장년)	가구재산 및 취업경험 요건 없으며, 저소득층은 중위소득 60%이하, 중장년층은 중위소득 100%이하, 청년과 특정계층은 기타기준 없음.	구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률
노인일자리사업				
-공공형	노노케어, 취약계층지원, 공공시설 봉사, 경륜전수활동, 지역상생활동	65세 이상	기초연금수급자	노인복지법 제23조, 제23조의2, 제24조, 저출산고령사회 기본법 제11조, 제14조
-사회서비스형	가정 및 세대간 서비스, 취약계층 전문서비스, 공공전문서비스, 노인 일자리 및 노인사회활동 지원, 기타	65세 이상 (일부 유형은 만 60세 이상)	-	노인복지법 제23조, 제23조의2, 제24조, 저출산고령사회 기본법 제11조, 제14조
-사회서비스형 선도모델	외부자원(인적·물적)을 활용한 사회서비스분야 신노년세대 맞춤형 노인일자리	60세 이상	-	노인복지법 제23조, 제23조의2, 제24조, 저출산고령사회 기본법 제11조, 제14조
-민간형	-시장형사업단 -취업알선형 -시니어인턴십 -고령자친화기업	60세 이상	-(시니어인턴십)개발원 및 수행기관에서 진행하는 교육을 이수한 자 -(고령자친화기업)사업특성 적합자	노인복지법 제23조, 제23조의2, 제24조, 저출산고령사회 기본법 제11조, 제14조

항목(사업)	내용	연령기준	기타기준	법령·지침
<b>국민건강보험제도</b>				
- 국민건강보험 피부양자 자격	국민건강보험 직장가입자의 피부양자 인정 기준에서 형제자매는 원칙적으로 제외되나 예외적으로 인정	30세 미만 또는 65세 이상	- 등록장애인 및 국가유공·보훈보상상이자 - 그 밖에 재산 및 소득 기준 적합 시 피부양자 인정	「국민건강보험법 시행규칙」의 피부양자 자격의 인정기준 중 부양요건(별표1)
- 보험료 경감 또는 지원	국민건강보험 지역가입자 중 저소득 세대를 대상으로 보험료를 경감(공단)하거나 지원(지자체)해주는 제도	- 만 65세 이상 - 만 70세 이상 - 만 55세 이상 - 만 21세 미만 *단, 일부 지자체의 경우 연령기준 없음	- 연소득 - 과세지표 재산 - (65세이상) 세대원 중 1인 이상 - (70세이상) 독거노인, 노인 부부세대 - (55세이상) 여성단독세대 - (21세미만) 한부모, 조손가정 직계비속, 소년소녀가정	- 국민건강보험법 제75조 - 보험료 경감시 제6조 - 각 지자체의 저소득주민 국민건강보험료 및 장기요양보험료 지원 조례
- 건강검진 사업	관련법 상 건강검진은 일반 건강검진, 암검진, 영유아 건강검진을 포함하며, 아동 청소년 또는 학령기(6세~18세) 건강검진사업은 타 법(학교보건법)에서 관리	- 6세~18세 - 65세 이상	- 초·중·고등학교 학생여부 - 의료급여수급권자여부	국민건강보험법 제52조
<b>노인장기요양보험제도</b>				
- 장기요양보험 급여 대상자	급여제공 대상자를 “노인 등”으로 한정	- 65세 이상	노인성 질환 여부 기능상태, 일상생활수행능력 등을 평가 결과를 반영하는 장기요양등급판정 결과	노인장기요양보험법 제2조
- 돌봄 능력 있는 가족 정의	동거가족이 없거나, 동거가족이 있더라도 수급자를 돌보기 어렵다고 판단되는 경우 예외적으로 장기요양인정서 도달전에도 급여 이용 가능	- 미성년자 (19세미만) 이거나 65세 이상	수급자와 동거하는 가족	노인장기요양보험법 시행령(대통령령 제32712호)
- 장애인활동지원제도	활동지원급여 신청 및 수급 대상자 범위	- 6세 이상, 65세 미만	등록장애인 기능상태, 일상생활수행능력 등을 평가 결과를 반영하는 인정조사 결과 유사 사업 대상자 제외	장애인 활동지원에 관한 법률 및 대통령령
<b>임신출산지원사업</b>				
- 청소년산모 임신출산의료비 지원사업	청소년산모의 임신출산 의료비 지원	- 19세 이하	없음	모자보건법 제3조
- 난임부부	난임부부 보조생식 시술비	- 44세	- 법률혼과 사실혼(확인보증서)	저출산고령사회기본

항목(사업)	내용	연령기준	기타기준	법령·지침
기술비 지원사업	연령 차등 지원	이하/45세 이상 지원금액 차등	지참) 부부 -기준중위소득 180%이하 또는 기초생활수급 및 차상위계층	법 제10조, 모자보건법 제11조
	건강보험적용 배아이식 개수에 차등	-34세 이하/ 35세 이상	-법률혼과 사실혼(확인보증서 지참) 부부	저출산고령사회기본법 제10조, 모자보건법 제11조
-고위험 의료비 지원사업	고위험 임신의 적정치료 및 관리에 필요한 진료비를 지원	연령기준 없음	19대 고위험 임신질환	모자보건법 제3조 모자보건법 제10조, 제10조2
-저소득 기저귀 조제분유 지원사업	저소득 영아 가정의 육아 필수재인 기저귀 및 조제분유 지원	영아(0~24개월)	저소득층(기초생활보장, 차상위계층, 한부모가족)	저출산고령사회기본법 제4조 및 제10조