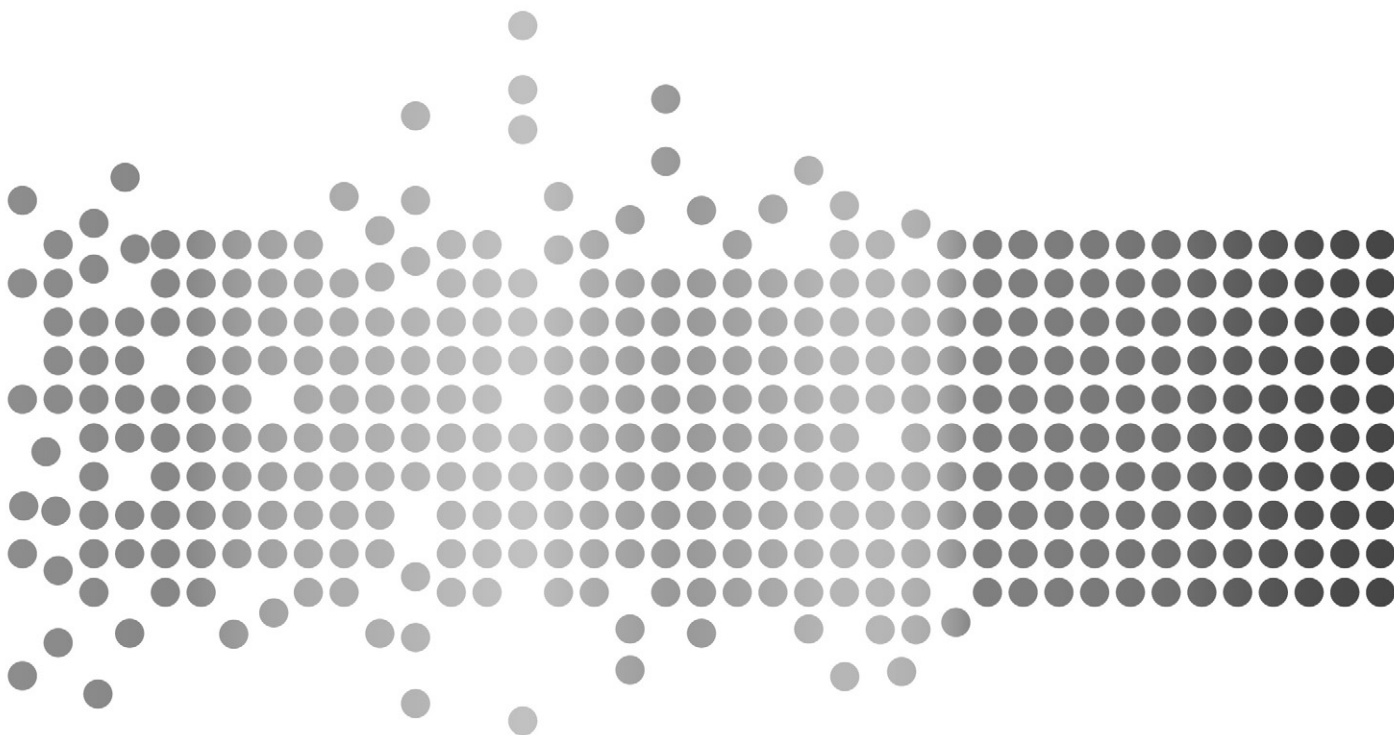


베이비 붐 세대 실태조사 및 정책 현황 분석

정경희 · 남상호 · 오영희 · 이소정 · 이윤경 · 정홍원 · 이은진
김성숙 · 류건식 · 신현구 · 정정숙 · 천현숙 · 한정림

보 건 복 지 부

한국보건사회연구원



제 출 문

보건복지부장관 귀하

본 보고서를 『베이비 붐 세대 실태조사 및 정책 현황
분석』의 최종보고서로 제출합니다.

2011년 3월 30일
한국보건사회연구원 원장
김 용 하



머리말

1955년부터 1963년 기간에 태어난 베이비 부머들이 2010년에 55세가 되어 고령자가 되기 시작하였고, 2020년이면 ‘노인’이 될 것으로 전망됨에 따라 베이비 부머에 대한 사회적 관심이 높아지고 있다. 베이비 부머의 규모와 질적인 특성을 고려해 볼 때 이들의 특성과 경험하고 있는 문제점을 파악하고 정책적 대처를 선제적으로 실시할 필요성이 높다.

이들이 갖고 있는 욕구에 적절히 대응하지 못할 경우 새로운 사회적 불안정의 발생으로 우리사회의 지속가능성 확보가 어려울 수 있기 때문에 이들이 준비된 활기찬 노후를 향유하고, 새로운 사회적 불안정과 부담을 야기하지 않을 수 있는 방안 모색이 요구된다. 즉, 베이비 붐 세대가 갖고 있는 양적·질적 특성은 인구고령화에 대한 대응책의 패러다임의 변화를 요구하고 있다.

이러한 정책 패러다임의 변화와 이를 반영한 효과적인 정책수립을 위해서는 이를 뒷받침할 수 있는 경험적 자료가 요구된다. 그러나 베이비 부머의 제특성과 욕구를 정책수립의 맥락에서 체계적·다각적으로 파악할 수 있는 자료가 충분히 확보되지 못하고 있는 실정이다. 또한 각 부처에서 베이비 부머를 포함한 예비 노인층을 대상으로 수행하고 있는 정책들이 산발적으로 수행되고 있어 정책의 효과성과 정체성이 모호한 상황이다. 따라서 각 부처에서 수행중인 정책의 현황을 정확히 파악하고 베이비 부머의 특성 및 욕구에 대비하여 사각지대가 없는지가 검토하여야 할 필요성이 높다. 이러한 배경 하에 본 연구는 베이비 부머의 다양한 특성과 욕구실태를 파악하여 그들을 위한 정책적 대응과 고령화 대응정책 마련에 기초가 될 수 있는 자료를 제공하고자 한다.

본 보고서는 정경희 연구위원의 책임 하에 원내의 남상호 연구위원, 오영희 부연구위원, 이소정 부연구위원, 이윤경 부연구위원, 정홍원 초빙연구위원, 이은진 연구위원과 원외의 김성숙 국민연금연구원 연금제도연구실장, 류건식 보험연구원 선임연구위원, 신현구 한국노동연구원 책임연구위원, 정정숙 한국문화관광연구원 연구위원, 천현숙 국토연구원 연구위원, 한정림 국민연금연구원 전문연구원에 의하여 작성되었다. 본 연구진은 바쁘신 중에도 본 보고서를 검독해주신 본원의 선우덕 연구위원과 윤석명 연구위원에게 감사하고 있다.

2010년 3월

한국보건사회연구원 원장

김 용 하

Abstract	1
요 약	3
제1장 서 론	15
제1절 연구배경 및 연구목적	15
제2절 연구내용 및 연구방법	16
제2장 베이비 부머의 제특성 및 욕구 파악 현황	21
제1절 통계생산 현황 및 향후 과제	22
제2절 베이비 부머의 노후의 거주관련 선호와 노후소득준비 실태	39
제3장 베이비 부머를 위한 안정적·다층적 노후소득보장체계 구축 방안	59
제1절 베이비 부머의 노후소득 준비 현황	61
제2절 베이비 부머의 자산보유 현황	69
제3절 외국의 노후소득보장체계	84
제4절 공적 연금제도 적용 현황과 개선대책	112
제5절 사적 연금의 현황과 개선대책	140
제6절 자산유동성 제고 방안: 농지연금 및 주택 연금	170
제7절 요약 및 결론	177
제4장 베이비 부머의 경제활동 활성화 방안	183
제1절 노동시장참여관련 정책 현황과 과제	184
제2절 베이비 부머를 위한 일자리 창출 정책 분석	237

제5장 베이비 부머 대상의 건강·사회참여·주거정책 현황과 과제	257
제1절 건강정책 현황과 과제	257
제2절 문화정책 현황과 과제	275
제3절 자원봉사관련 정책 현황과 과제	318
제4절 주거정책 현황과 과제	332
 제6장 종 합	 379
제1절 영역별 정책 개선 방향	379
제2절 영역별 정책제언	381
 참고문헌	 387
 부 록	 401

표 목차

〈표 2- 1〉 베이비 부머의 가족 및 사회관계관련 통계 현황	23
〈표 2- 2〉 베이비 부머의 일반특성 및 가족·사회관계 관련 통계원 현황	25
〈표 2- 3〉 베이비 부머의 가치관 관련 통계원 현황	27
〈표 2- 4〉 베이비 부머의 경제상태 관련 통계원 현황	29
〈표 2- 5〉 베이비 부머의 경제활동 관련 통계원 현황	32
〈표 2- 6〉 베이비 부머의 건강 관련 통계원 현황	33
〈표 2- 7〉 베이비 부머의 사회참여활동 관련 통계원 현황	36
〈표 2- 8〉 베이비 부머의 생활편리성 관련 통계원 현황	37
〈표 2- 9〉 베이비 부머의 노후설계 관련 통계원 현황	38
〈표 2-10〉 전화면접조사 모집단 현황	40
〈표 2-11〉 전화면접조사 표본 할당표	40
〈표 2-12〉 전화면접조사 주요 조사내용	41
〈표 2-13〉 전화면접조사 응답자 특성	42
〈표 2-14〉 일반적 특성별 주택소유 여부 및 현 주택 가격	44
〈표 2-15〉 일반적 특성별 노후 주택 희망형태	45
〈표 2-16〉 일반적 특성별 노후 주택선택시 우선 조건	46
〈표 2-17〉 일반적 특성별 노후 고령전용 거주지 거주 희망	47
〈표 2-18〉 일반적 특성별 노후 월평균 필요 생활비	49
〈표 2-19〉 노후 가능 월평균 수입과 필요예상 비용 관계	50
〈표 2-20〉 일반적 특성별 공적연금 가입 현황	51
〈표 2-21〉 일반적 특성별 퇴직연금 가입 현황	52
〈표 2-22〉 일반적 특성별 개인연금 가입 현황	53
〈표 2-23〉 일반적 특성별 퇴직금 여부 및 노후소득을 위한 저축·주택투자·부동산 구매실시	54
〈표 2-24〉 일반적 특성별 노후 소득준비 항목 수	56
〈표 3- 1〉 베이비 부머의 노후 준비방법 (2009, 18세 이상 인구)	64

〈표 3- 2〉 일반적 특성별 노후 준비 연금 가입 현황	65
〈표 3- 3〉 노후 준비 연금 가입유형별 노후소득의 충분성	67
〈표 3- 4〉 성별 베이비 부머의 연금가입률	68
〈표 3- 5〉 통계청 가계금융조사에 나타난 베이비 부머의 인구사회학적 특성	75
〈표 3- 6〉 베이비 부머의 자산 및 부채 보유 현황	78
〈표 3- 7〉 출생연도별 베이비 부머의 자산 및 부채 보유 현황	79
〈표 3- 8〉 베이비 부머의 금융자산의 구성	79
〈표 3- 9〉 베이비 부머의 소득분위별 순자산/주택자산/부채	80
〈표 3-10〉 베이비 부머의 순자산분위별 순자산/주택자산/부채	81
〈표 3-11〉 베이비 부머의 혼인상태별 자산현황(2009년 기준)	82
〈표 3-12〉 베이비 부머의 교육수준별 자산현황(2009년 기준)	83
〈표 3-13〉 베이비 부머의 고용상태별 자산현황(2009년 기준)	84
〈표 3-14〉 노후소득보장체계 유형별 인구학적 특성	89
〈표 3-15〉 노후소득보장체계 유형별 경제활동인구 및 고용률	90
〈표 3-16〉 노후소득보장체계 유형별 소득대체율과 노인빈곤율	91
〈표 3-17〉 노후소득보장체계 유형별 노후보장제도의 지출 규모 및 공적연금의 기여율	92
〈표 3-18〉 베이비 부머의 국민연금 납부기간, 납부예외기간, 적용제외기간(전체) ...	112
〈표 3-19〉 베이비 부머의 성별 국민연금 가입이력(2009년 12월 말 기준)	114
〈표 3-20〉 베이비 부머의 국민연금 가입이력자의 보험료납부기간 분포	115
〈표 3-21〉 베이비 부머의 소득수준별 국민연금 납부기간, 납부예외기간, 적용제외기간(1955~1963년생 평균)	116
〈표 3-22〉 공무원연금의 연령별 가입 현황(2009.12.31. 현재)	117
〈표 3-23〉 공무원연금 베이비 부머 가입자(2009년 말)	117
〈표 3-24〉 사립학교교직원연금의 연령별 가입 현황(2009년 말 현재)	118
〈표 3-25〉 사학연금 베이비 부머 가입자(2009년 말 현재)	118
〈표 3-26〉 노령연금 수급자 출생연도별 성별 평균 보험료 납부기간, 평균연금액 수준	119
〈표 3-27〉 베이비 부머의 국민연금 노령연금 신규 수급자 수 전망	120

〈표 3-28〉 공무원연금 연령별 퇴직연금수급자 현황(2009. 12. 31 현재)	121
〈표 3-29〉 공무원연금 1인당 평균 연금월액 현황(베이비 부머)	122
〈표 3-30〉 사학연금 1인당 평균 퇴직연금월액 현황(베이비 부머)	122
〈표 3-31〉 공적연금 연계 접수 및 지급현황	123
〈표 3-32〉 가입자 구조 단순화: 납부대상자와 납부 비대상자로 구분(가입대상자 전체)	127
〈표 3-33〉 2010년 현재 베이비 부머의 경제활동	128
〈표 3-34〉 60~64세 경제활동 현황(2010. 8월 현재)	129
〈표 3-35〉 연도별 반납금 납부 현황(2010. 11월말 기준)	130
〈표 3-36〉 연도별 추납금 납부현황(2010. 11월말 기준)	131
〈표 3-37〉 국민연금 임의가입자 및 임의계속가입자 추이	132
〈표 3-38〉 베이비 부머 공적소득보장대책 종합평가	140
〈표 3-39〉 퇴직연금제도의 유형	141
〈표 3-40〉 개인연금제의 유형	142
〈표 3-41〉 퇴직연금 정착의 저해요인(미가입자 대상)	143
〈표 3-42〉 퇴직연금의 활성화 요인(가입자 대상)	143
〈표 3-43〉 퇴직연금 개선과제 설문조사결과(1+2순위)	144
〈표 3-44〉 퇴직연금 정착을 위한 개선과제	145
〈표 3-45〉 사적연금시장 추이	146
〈표 3-46〉 사적연금시장의 규모(GDP 대비)	147
〈표 3-47〉 퇴직금 지급 형태 선호도	148
〈표 3-48〉 국민연금 및 퇴직연금을 제외한 노후생활 대책(중복 포함)	148
〈표 3-49〉 노후생활대비 지출 월납입금액	149
〈표 3-50〉 기대하는 퇴직(연)금의 소득대체율	149
〈표 3-51〉 개인연금 소득대체율 추정 결과 비교	150
〈표 3-52〉 노후소득보장체계의 국제비교	153
〈표 3-53〉 퇴직연금 가입형태의 국제비교	154
〈표 3-54〉 OECD국가의 공사연금 소득대체율	157

〈표 3-55〉 미·영·일의 사적연금 소득보장수준	158
〈표 3-56〉 퇴직금부체계의 개선	162
〈표 3-57〉 연금세제 체계의 개선	163
〈표 3-58〉 적립금 운용규제체계의 개선	164
〈표 3-59〉 연금지급보장체계의 개선	167
〈표 3-60〉 연금운용형태의 개선	168
〈표 3-61〉 퇴직급여 지급체계의 개선	169
〈표 3-62〉 가구 자산 및 부채현황	171
〈표 3-63〉 주택연금 가입자 및 공급 추이	172
〈표 3-64〉 농가인구 고령화율	173
〈표 3-65〉 종신행 농지연금의 월지급액 예시(2011년 신청 기준, 천원)	175
〈표 3-66〉 기간형 농지연금의 월 지급액 예시(2011년 신청기준, 천원)	175
〈표 4- 1〉 연령대별 노동력 비중	187
〈표 4- 2〉 50~64세 및 65세 이상 중고령자 가구의 소득원천별 비중	193
〈표 4- 3〉 2010년 연령대별 취업자의 종사상지위	194
〈표 4- 4〉 중고령 취업자의 종사상 지위 변화	196
〈표 4- 5〉 2010년 연령대별 취업자의 직업 분포	197
〈표 4- 6〉 중년층 취업자의 종사상지위 변화	198
〈표 4- 7〉 2010년 사업체 규모별 연령대 분포	199
〈표 4- 8〉 45~55세(1954~1964년 생) 임금근로자의 성, 학력, 연령별 입사 연령 분포(2010년 8월)	204
〈표 4- 9〉 45~55세(1954~1964년 생) 임금근로자의 입사 연령에 따른 종사상지위, 직업, 사업장규모 분포(2010년 8월)	205
〈표 4-10〉 45~55세(1954~1964년 생) 임금근로자의 입사 연령에 따른 임금 및 근로시간(2010년 8월)	206
〈표 4-11〉 45~55세(1954~1964년 생) 임금근로자의 입사 연령에 따른 사회보험 및 부가급여 적용(2010년 8월)	207

〈표 4-12〉 15세 이상 인구의 노동시장참여 현황(2010년)	214
〈표 4-13〉 45~54세 연령층의 2020년 노동시장참여 전망	216
〈표 4-14〉 고령자고용촉진장려금 실적	220
〈표 4-15〉 임금피크제보전수당 실적	221
〈표 4-16〉 신규고용촉진장려금 사업의 고령자신규채용에 따른 지원 실적	222
〈표 4-17〉 고령자인재은행 운영 실적	223
〈표 4-18〉 중견전문인력 고용지원센터 운영 실적	224
〈표 5-19〉 고령자뉴스타트프로그램 운영 실적	225
〈표 4-20〉 행정안전부 일자리 창출 사업 특성 변화	241
〈표 4-21〉 예비사회적 기업 일자리창출 사업 주체별 역할분담	246
〈표 4-22〉 산림청 숲가꾸기 사업 참여자 급여 수준	249
〈표 4-23〉 일자리 창출 사업의 대상자 비교	250
〈표 5- 1〉 베이비 부머의 성 및 취업상태별 건강생활실천행위	259
〈표 5- 2〉 베이비 부머의 성 및 취업상태별 주관적 건강상태	260
〈표 5- 3〉 베이비 부머의 성 및 출생년도별 건강상태	261
〈표 5- 4〉 베이비 부머의 성 및 취업상태별 건강관리를 위한 희망서비스 내용	262
〈표 5- 5〉 성인기(19~64세) 건강검진사업의 내용(일반검진 및 암검진)	264
〈표 5- 6〉 암 조기 검진사업의 표준 검진연령 및 검진주기	265
〈표 5- 7〉 건강증진사업 내용의 변화	266
〈표 5- 8〉 일본의 보건지도 대상자별 보건지도 목표	269
〈표 5- 9〉 미국 Healthway사의 건강서비스 내용 및 인력, 시설	271
〈표 5-10〉 캐나다 브리티시 컬럼비아주의 공중보건 주요 프로그램	272
〈표 5-11〉 문화개념의 논리와 용례	283
〈표 5-12〉 문화향유 경험률 변화: 응답자 속성별	284
〈표 5-13〉 생애단계별 여가활동유형	286
〈표 5-14〉 생애단계별 여가활동 목적	286
〈표 5-15〉 노인들이 겪는 가장 어려운 문제	286

〈표 5-16〉	해방 이후 문화분야의 제도와 문화체육관광부의 변화과정	289
〈표 5-17〉	문화바우처 지원 실적(연도별/대상별, 2009)	293
〈표 5-18〉	소외지역을 찾아가는 문화순회사업 실적(2009)	293
〈표 5-19〉	2009 분야별 예술강사 현황	294
〈표 5-20〉	국립 창의적 노화센터(NCCA) 활동 실적	300
〈표 5-21〉	NCCA의 검색 서비스가 지원하는 내용의 분류	301
〈표 5-22〉	『인생 85년 비전』 보고서 주요 내용	302
〈표 5-23〉	인생 85년 비전 간담회 참가자 직업별 분류 현황	303
〈표 5-24〉	문화예술 및 스포츠 관람(2009, 복수응답)	312
〈표 5-25〉	현행 노인복지법	313
〈표 5-26〉	노인복지법 개정시 신·구조문 대조	313
〈표 5-27〉	저출산·고령사회기본법	313
〈표 5-28〉	실버세대의 소비형태 변화	315
〈표 5-29〉	베이비 부머의 제특성별 자원봉사단체 활동기간	319
〈표 5-30〉	베이비 부머의 제특성별 자원봉사단체 참여 빈도	320
〈표 5-31〉	베이비 부머의 제특성별 자원봉사단체 참여 경로	321
〈표 5-32〉	베이비 부머의 출생년도·성별 자원봉사단체 참여 이유	322
〈표 5-33〉	베이비 부머의 지역·교육수준별 자원봉사단체 참여 이유	322
〈표 5-34〉	베이비 부머의 소득수준별 자원봉사단체 참여 이유	323
〈표 5-35〉	우리나라 노인의 자원봉사활동 경험	324
〈표 5-36〉	Senior Corps 프로그램의 개요	327
〈표 5-37〉	장년가구와 노인가구의 가계수지 현황	333
〈표 5-38〉	소득-주택자산그룹별 노인, 장년가구 분포	333
〈표 5-39〉	장년가구와 노인가구의 주택유형	334
〈표 5-40〉	장년가구와 노인가구의 거주기간	334
〈표 5-41〉	장년가구와 노인가구의 자녀와의 동거에 대한 의견	335
〈표 5-42〉	장년가구와 노인가구의 주택내부시설 만족도	335

〈표 5-43〉 장년가구와 노인가구의 주거환경 만족도	335
〈표 5-44〉 장년가구와 노인가구의 개인의 상황별 이주의사 비중	336
〈표 5-45〉 장년가구와 노인가구의 상황변화에 따른 희망주거형태에 대한 의식적	336
〈표 5-46〉 장년가구와 노인가구의 상황변화에 따른 희망주거면적	337
〈표 5-47〉 장년가구와 노인가구의 노인전용시설에 입주하려는 이유	337
〈표 5-48〉 장년가구와 노인가구의 노인에게 필요한 사회적 서비스	338
〈표 5-49〉 장년가구와 노인가구의 역모기지에 대한 인식과 이용의사	338
〈표 5-50〉 장년가구와 노인가구의 주택 노후도	339
〈표 5-51〉 고령자 주거관련 기준의 종류와 적용대상	340
〈표 5-52〉 고령자 주거기준의 특징과 항목	340
〈표 5-53〉 고령자용 보금자리주택 설계기준의 항목별 내용	341
〈표 5-54〉 노인가구 주택개조기준의 주요내용	342
〈표 5-55〉 싱가포르 베이비 부머 구분과 연평균 출생자 수	344
〈표 5-56〉 싱가포르의 베이비 부머 규모(1999년 기준)	344
〈표 5-57〉 싱가포르 베이비 부머의 최종 학력(1999년 기준)	347
〈표 5-58〉 싱가포르 고령세대별 월 평균 수입 변화	348
〈표 5-59〉 싱가포르 베이비 부머의 월 평균 수입	348
〈표 5-60〉 싱가포르 베이비 부머의 월 평균 실질 소득 비교	349
〈표 5-61〉 싱가포르 베이비 부머의 월 평균소득 비율	349
〈표 5-62〉 싱가포르 고령인구의 이동능력	350
〈표 5-63〉 싱가포르 고령인구의 생활유형 변화(1995년~2005년)	351
〈표 5-64〉 싱가포르 고령층을 위한 주거공급 유형	354
〈표 5-65〉 싱가포르의 건축물 유형별 배리어 프리에 따른 접근성 확보가 필요한 공간 규정	358
〈표 5-66〉 싱가포르 BCA the Code on Barrier-free in the built environment의 고령자 관련 규정	359
〈표 5-67〉 홍콩 주택협회의 고령층 인구 현황 및 주거 수요·공급전망(2001~2011)	362

〈표 5-68〉 홍콩주택협회의 고령층을 위한 주택수요 및 서비스개선을 위한 권고사항	365
〈표 5-69〉 홍콩 Harmonious Families Priority Scheme의 자격 요건 및 아파트 분양	368
〈표 5-70〉 홍콩의 SEN 프로그램에 의한 고령층 아파트 디자인 원칙 및 내용	370
〈표 5-71〉 홍콩의 고령자 주택 개조 사항	371
〈표 5-72〉 홍콩 주거개발을 위한 유니버설 디자인 가이드북 장별 주요내용	373
〈표 6- 1〉 영역별 정책 제언	380
〈표 6- 2〉 영역별 정책 방안	384

그림 목차

〔그림 1- 1〕 연구진행틀	17
〔그림 1- 2〕 연구내용의 관련성	18
〔그림 3- 1〕 현행 우리나라 노후소득보장제도의 구성	62
〔그림 3- 2〕 OECD국가의 노령 인구의 소득원(2000년대 중반 가구 가처분소득에 대한 비율 %)	63
〔그림 3- 3〕 노후소득보장체계의 유형화	87
〔그림 3- 4〕 연금제도에 의한 실질(예상)소득대체율 (표준근로자 기준)	151
〔그림 3- 5〕 공적연금 소득대체율 및 노후소득부족분	155
〔그림 3- 6〕 사적연금가입률의 국제비교(단위 %)	156
〔그림 3- 7〕 GDP 대비 사적 연기금 자산비율(%)	156
〔그림 4- 1〕 2010년 연령별 고용률	188
〔그림 4- 2〕 1990~2010년 남성 중고령층 고용률 추이	190
〔그림 4- 3〕 1990~2010년 여성 중고령층 고용률 추이	190
〔그림 4- 4〕 OECD 국가의 고령자 남성 경제활동참가율: 1986, 1996, 2006년	191
〔그림 4- 5〕 OECD 국가의 고령자 여성 경제활동참가율: 1986, 1996, 2006년	191
〔그림 4- 6〕 5인 이상 사업장의 연령별 인원 구성 비율: 2000년과 2009년	200
〔그림 4- 7〕 5~9인 사업장의 연령별 인원 구성 비율: 2000년과 2009년	201

[그림 4- 8]	500인 이상 사업장의 연령별 인원 구성 비율: 2000년과 2009년	201
[그림 4- 9]	미국, 독일, 스웨덴 및 우리나라 남성 중고령자의 연령별 고용률	210
[그림 4-10]	출생연도별 생애 주된 직장 시작 연령	213
[그림 4-11]	45세에서의 생애 주된 직장 생존율	213
[그림 4-12]	노인일자리 사업 추진체계 및 역할	239
[그림 4-13]	행정안전부 일자리 창출 사업의 정책방향 변화	243
[그림 4-14]	(예비) 사회적 기업 일자리 창출 사업 종류	247
[그림 5- 1]	Health Plan 2020의 기본 틀	263
[그림 5- 2]	「건강일본 21」 과제 선정의 틀	268
[그림 5- 3]	일본의 「대사증후군」의 발생과 중증화 예방	269
[그림 5- 4]	여가활동의 방해요인	285
[그림 5- 5]	새 정부 문화비전	291
[그림 5- 6]	문화체육관광부의 2009년 정책 목표	292
[그림 5- 7]	국립실버창작문화센터를 통한 고령층 문화예술 향유의 결과	296
[그림 5- 8]	문화복지를 통한 '국민복지' 의 개념 완성도	311
[그림 5- 9]	2000~2030년 싱가포르 고령인구 비율 증가추이	345
[그림 5-10]	2000~2030년 싱가포르 고령인구(65~74세) 교육수준추이	347
[그림 5-11]	홍콩주택청의 고령자 주택사업 개요	366

부표 및 부록 그림 목차

〈부표 1- 1〉	베이비 부머의 연금가입률(2009년 기준)	402
〈부표 1- 2〉	소득계층별 연금가입률 현황(2009년 기준)	403
〈부표 1- 3〉	가입연금 형태별 순가용자산 규모(2009년 기준)	404
〈부표 1- 4〉	가입연금 형태별 재산소득 규모(2009년 기준)	405
〈부표 2- 1〉	네덜란드 일반노령연금 급여(2010년 기준)	407
〈부표 2- 2〉	네덜란드 직역연금의 급여유형, 2000-2008	410
〈부표 2- 3〉	네덜란드 직역연금기금의 연도별 수익률(%)	411

〈부표 2- 4〉 미국 공적연금 보험료율의 연도별 변화	419
〈부표 2- 5〉 미국 공적연금의 지급개시연령	420
〈부표 2- 6〉 미국 OASDI 수급자 규모 및 월평균 급여수준(2009년 현재)	421
〈부표 2- 7〉 영국의 국민보험 가입유형 및 보험료 부담수준(2010년)	430
〈부표 2- 8〉 영국 S2P의 급여산식(2010년 기준)	433
〈부표 2- 9〉 영국 2층 연금 가입자 연도별 현황	435
〈부표 2-10〉 독일 공적연금 가입자 규모 연도별 현황	441
〈부표 2-11〉 독일 공적연금의 재원구조	442
〈부표 2-12〉 독일 공적연금의 표준급여액과 급여율 추이	445
〈부표 2-13〉 스웨덴 공적연금의 유형별 기여금(2009년)	454
〈부표 2-14〉 스웨덴 소득연금의 출생년도별, 수급연령별 비율(2009.12.31) ..	455
〈부표 2-15〉 스웨덴 소득연금의 연금계수 현황	456
〈부표 2-16〉 스웨덴 생산직 노동자 직역연금의 보험료율	458
〈부표 3- 1〉 2008 재정계산 결과(인구기본가정)	463
〈부표 3- 2〉 가입연령 상향조정(수급연령 연동) 시 재정전망	464
〈부표 3- 3〉 연금수급을 위한 최소가입기간을 5년으로 조정	464
[부록 그림 2-1] 네덜란드의 연금체계	406
[부록 그림 2-2] 미국의 노후소득보장체계	416
[부록 그림 2-3] 미국 기업연금 재정방식의 연도별 비중 변화	424
[부록 그림 2-4] 영국의 노후소득보장체계(2009년 현재 가입자 수)	427
[부록 그림 2-5] 독일의 노후소득보장체계	439
[부록 그림 2-6] 독일 연금보험료율의 연도별 현황	443
[부록 그림 2-7] 스웨덴 노후소득보장체계	452
[부록 그림 2-8] 스웨덴 보증연금의 급여산정 및 급여수준	457

Abstract

A Study of Policies and Surveys on Baby Boomers

Baby boomers, who account for 14.6% of the Korean population, are different from the previous generation as they lived through rapid socioeconomic changes in their early years. Their uniqueness calls for a paradigm shift in policy on baby boomers and their quality of life. A clear picture of the baby boomers' characteristics and policy profiles for them is critical in discussing and implementing effective policy options.

This study consists of five parts. The first part reviews major surveys conducted to examine the characteristics of baby boomers. The second part discusses the outcomes of a telephone survey carried in March, 2011 on 2,250 baby boomers with a view to understanding their housing conditions and needs and the status of their financial preparedness for later life. The third part examines the post-retirement income security, analyzes national surveys previously conducted on the economic situation of baby boomers, and suggests ways to increase baby boomers' income level. The fourth part reviews baby boomers' labor force participation and discusses policy options to promote their economic activities and to help them stay longer in the labor market. The fifth and last part examines policies in Korea and in other countries and makes suggestions to help improve the baby boom generation's health and cultural activities, volunteer work, and housing conditions.

요약

1. 연구목적 및 연구내용

- 본 연구의 목적은 베이비 붐 세대의 다양한 특성과 욕구실태를 파악하여 그들을 위한 정책적 대응과 고령화 대응정책 마련에 기초가 될 수 있는 자료를 제공하는 것임.
- 주요 연구내용은
 - 경험적 자료에 기반한(evidence-based) 정책수립을 위해 요구되는 통계자료의 현황 파악
 - － 베이비 부머의 특성을 파악하고 정책을 마련하는데 있어 필요하지만 아직 자료원이 부재 또는 미흡한 항목 도출
 - － 향후 지속적이며 체계적인 통계자료원을 마련하기 위한 제언 제시
 - 미흡영역 중 전화조사를 통하여 파악이 가능한 몇 개 항목에 대해서는 전국 베이비 부머(‘55생~ ‘63년생) 남녀 2,250명을 대상으로 한 전화조사를 통하여 실태파악
 - 소득, 경제활동, 건강, 다양한 사회참여활성화 정책, 주거환경조성에 관한 관련 부처별 베이비 붐 세대 대상 정책 현황 파악 및 분석
 - － 각 정책영역별로 베이비 부머의 관련 생활현황과 부처별 정책 현황 파악
 - － 해외의 베이비 부머 정책 지원 사례 파악
 - － 각 정책영역별로 요구되는 정책과제 제시

2. 주요 연구 결과 및 정책제언

□ 통계자료 현황 파악

- 베이비 부머를 조사의 대상으로 설정하였거나 조사대상중 베이비 부머가 포함된 전국조사와 행정통계 검토
- 일반 특성 및 가족·사회관계, 가치관과 같이 다양한 생활현황과 정책에 영향을 미칠 수 있는 배경이 되는 2개 관심영역, 소득, 경제활동, 건강, 사회참여, 생활편리성의 5개 관심영역, 노후설계라는 관심영역으로 총 8개 관심영역을 검토
- 정책제언
 - － 다양한 연령층을 대상으로 한 조사에서 파악되고 있는 베이비 부머의 생활양상을 파악하기 위한 구체적인 분석 실시
 - － 주기적으로 베이비 부머의 생애단계별 관심사와 욕구를 파악할 수 있도록 전국 조사 정례화

□ 전화조사 결과

- 82.1%가 주택을 소유하고 있으며 그중 41.0%는 노후에 주택을 축소할 의사를 갖고 있고 있음.
 - － 노후거주지로는 대도시, 중소도시, 농어촌 지역 등 다양한 선호를 갖고 있으며, 거주지 선택지 자연환경을 가장 중요시하고 있고 그 다음이 보건의료서비스 관련 상황임.
 - － 36.0%가 고령자전용 거주지 거주를 희망하고 있음.
- 약 절반 정도가 노후생활비 및 예상 수입으로 월평균 100~200만원으로 응답하고 있음.
 - － 필요하다고 생각하는 노후 월평균 비용보다 노후 확보 가능한 월평균 수입이 낮은 비율이며, 31.4%로, 이들은 기대치에 미치지 못하는 노후생활을 보낼 가능성이 높음.
- 본인의 공적연금가입율은 69.7%, 퇴직연금가입율 17.7%, 개인연금가입율 43.6%이며

- 21.3%가 퇴직금이 있다고 응답하였고 47.3%가 노후소득을 위해 장기저축, 주식투자, 부동산을 구매하고 있음.

□ 안정적·다층적 노후소득보장체계 구축

○ 베이비 부머의 소득 및 자산보유 현황 분석

- 2010년 2월에 실시된 통계청의 가계금융조사 결과를 이용하여 베이비 부머 세대의 개괄적인 특징 파악
- 총자산은 약 3억4천만원, 총부채가 6천만원으로 나타나, 순자산 규모는 2억8천만원
 - 이 중에서 금융자산은 약 6천만원에 불과하여 별도의 근로소득을 얻지 못하는 경우 은퇴이후의 소비지출에 제약을 받게 될 것으로 예상

○ 외국사례 분석

- 소득보장 정도(급여의 소득대체율)와 공적제도와 사적제도의 비중을 축으로 한 외국 노후소득보장체계 유형화 및 특정국가(네덜란드, 미국, 영국, 독일, 스웨덴)의 최근동향 분석 및 시사점 도출
- 노후소득보장체계의 변화 내용
 - 제도의 재정적 지속가능성 제고
 - 취약집단에 대한 공적노후보장 강화
 - 성역할 변화 등 사회변화에 대한 연금제도의 대응성 강화
 - 공사연금의 역할 재정립

○ 공적소득보장체계 현황 및 정책과제

- 베이비 부머의 국민연금 가입이력과 향후 연금 수급 가능성
 - 베이비 부머 남자의 약 90%가 국민연금 가입이력이 있으며, 평균가입기간은 10년 이상이어서 대다수가 노령연금을 수급할 것으로 보임.
 - 반면 베이비 부머 여성의 약 50%만 국민연금 가입이력이 있으며, 평균 가입기간은 5년 정도로 일부만 노령연금 수급 가능성이 있음.
- 베이비 부머의 전체 공적연금 수급 가능성과 소득보장 수준
 - 베이비 부머 중 직역연금 가입자는 약 34만명으로 전체 베이비 부머의 5% 미만이어서 현재 노인 중 직역연금 수급자 비중과 유사

- 베이비 부머 중 국민연금 노령연금 수급권자는 탄생년도에 따라 점점 증가하여 동일 연령코호트의 70% 정도가 노령연금을 받을 것으로 예상됨.
- 국민연금과 직역연금을 합하면 75% 정도가 공적연금 수급자가 될 것으로 예상됨.
 - 그러나 이들의 급여수준을 본다면 향후 더 가입한다고 해도 평균 가입기간이 15년을 넘기가 어려워, 과거 소득대체율이 높았던 시기에 가입기간이 많았던 것을 고려해도 평균연금액은 국민연금 A값의 20% 내외일 것으로 국민연금이 노후소득에서 차지하는 비중은 낮을 것으로 보임.
- 정책제언
 - 베이비 부머들이 공적소득보장제도 중 국민연금의 기여기간을 늘려 수급권 확보 및 급여수준을 올릴 수 있도록 하는 대책 필요
 - 이들 중 다수는 국민연금만으로 노후소득보장이 어려울 것이며, 특히 여성은 국민연금 수급권을 얻지 못하는 사람이 많을 것이므로 기초노령연금 등 다른 공적소득보장대책에 의한 소득지원이 필요할 것임.
- 베이비 부머의 사적소득보장 개선대책
 - 개인연금의 가입률 제고를 위해서는 현재 개인연금에 가입할 의사는 있지만 가입하지 못한 사람을 적극적으로 끌어들이 수 있는 정책적 도구 마련
 - 가입기간을 확대하는 유인책은 가입금액 증대보다 다소 제한적
 - 계약유지가 중요하므로, 인터넷 통합 사이트를 구축하여 각 금융기관별 유지율, 수익률 등을 소비자가 쉽게 비교할 수 있는 정보 제공, 각 사의 개인연금 유지율을 시장행위 지표로 적극적으로 모니터링 실시
 - 금융기관이 보다 적극적으로 새로운 개인연금 상품을 개발할 수 있도록 자발적인 노력과 제도적인 여건 마련
- 자산유동화 정책
 - 주택 연금 가입자는 지속적으로 증가하고 있는 추세이며, 공적연금의 보충 제도로서 노후소득보장에 상당한 역할을 담당할 수 있을 것으로 예상됨.
 - 주택연금 가입에 있어 지역 편중 심각
 - 주택연금이 자칫 역진적 소득재분배 제도로 귀결될 수 있다는 점에서, 중

- 하위 소득계층에 대한 고려와 가입자에 대한 혜택의 적절한 통제 필요
- 소득수준을 감안한 경우에는 현재소득이 1~2분위에 속하는 사람들의 노후소득부족률이 높을 것으로 예상됨.
 - 무연금 상태인 베이비 부머의 경우 충분한 노후소득을 확보하는데 어려움을 경험할 가능성이 높아 이들을 위한 공사연금 가입 노력 필요
- 노동시장 참여 활성화 정책
- 취업에서 은퇴로의 전환은 ‘단일한 사건’ 이라기 보다는 여러 단계의 ‘과정’으로 보는 것이 더 타당
 - 생애 주된 직장을 45세까지 유지한 비율이 베이비 부머에 와서 더 낮아지고 있음.
 - 현재와 같은 고용율이 유지된다면 2020년에 베이비 부머중 6,179천명이 취업하고 있을 것으로 전망되며, 이는 2010년에 비하여 150만명 정도 줄어든 규모임.
 - 이는 현재 55~64세 연령군의 취업자 2,373천명에 비하여 약 230만명이 더 취업한 규모임.
 - 현재와 같은 취업자 수가 유지된다면 취업으로부터 이탈하는 중고령자가 늘어나게 되어, 2020년의 베이비 부머의 고용율은 2010년의 같은 연령대보다 20%p 낮을 것으로 전망됨.
 - 2010년에 비하여 상용직 종사자 중 1,484천명이 이탈할 것으로 추정됨.
 - 국내의 중고령자 고용 활성화를 위한 정책 현황 분석
 - 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진법에 관한 법률
 - 고용보조금 정책
 - 고용지원서비스 정책
 - 직업훈련 정책
 - 외국의 주요 중고령자 고용 활성화 정책
 - 연령차별을 금지하는 법적 조치
 - 연금제도 개혁
 - 고용가능성 제고

- 고용 활성화를 위한 정책 방향
 - － 고용의 지속성을 유지하기 위한 노력
 - － 고용안전망을 포함한 사회안전망 확충
 - － 고용가능성을 높이는 인프라 구축
- 건강정책 현황 및 과제
 - 베이비 부머 대상 건강정책의 현황: 국민건강증진종합계획, 국가건강검진사업, 지역특화 건강행태개선사업(보건소 건강생활실천 사업), 만성질환 관리사업
 - 해외사례
 - － 일본의 건강증진사업 : 「건강일본 21」, 「대사증후군」의 발생과 중증화 예방
 - － 미국의 건강서비스 ‘Healthy people 2010’
 - － 예방서비스: Healthway사 등
 - － 진단서비스: WebVMC, Cardiocom, Honeywell HomMed 등이 원격모니터링 서비스 중개 제공
 - － 질병관리(DM)서비스: 질병치료 후 관리(Care)단계에서 고령자나 만성질환자, 중증 환자 관리를 위한 가정간호 및 장기요양서비스를 제공
 - － 캐나다의 건강증진사업: 공중보건전략(Public health Strategies)으로 건강증진전략, 건강보호전략, 예방서비스전략 등의 세 가지 채택
 - 정책제언
 - － 근로자의 건강증진프로그램 활성화
 - － 건강검진 및 사후 관리서비스의 질적 강화
 - － 지역사회 건강증진 프로그램의 강화
 - － 건강관리서비스의 제공
- 문화정책 현황 및 과제
 - 문화활동 실태: 기존의 ‘문화향수실태조사’와 ‘국민여가실태조사’의 결과를 통해 파악
 - － 예술행사 관람률의 연령별 격차는 지역이나 소득격차보다 큼.
 - － 문화프로그램을 통해 교육을 받고, 숙련되는 단계에서는 그 문화창조력의

로 노동을 제공하여 사회의 통합에 기여하며, 상호 문화작품들을 관람하며
여가를 즐기는 세 가지 측면의 문화활동 지원 필요

○ 해외사례

— 미국

- 2007년 ‘지역 예술과 노화 네트워크’ 구성 계획 발표
- 2001년부터 워싱턴 DC 에 ‘국립 창의적 노화센터(NCCA: The National Center for Creative Aging)’ 설립 운영 중
- 공공복지 차원에서 노인관련 콘텐츠 서비스 개발

— 일본

- 2007년 12월부터 전문가들이 참가한 「인생 85년 비전 간담회」 개최
및 2008년 5월에 『인생 85년 시대』 발표
- 노인전문 문화예술교육기획사로 플레이케어(Playcare)

— 캐나다

- The New Horizons for Seniors Program: 문화예술·체육활동 관련 사업
- 관광문화예술부(Ministry of Tourism, Culture and the Arts): 관광진흥, 문화유산 보존·관리, 문화예술진흥, 영화·음악·출판 등 문화산업 육성, BC예술위원회 운영·지원 등에 관한 업무를 수행하면서 노인의 문화예술활동 관련 업무 지원

○ 정책제언

- 법·제도적 인프라 개선
- 정기적이고 종합적인 실태 조사와 전문적인 R&D 지원
- 노년층의 문화수요 수렴과 활성화를 위한 정책자문 창구 개설
- 노년층의 문화프로그램 우수사례의 브랜드화 지원

□ 자원봉사활동

○ 7.3%만이 자원봉사단체에 참여

- 이는 자원봉사참가율이 10.2%의 절반 수준에 불과한 것이며, 외국의 자원봉사참여율이 20~30% 수준을 보이는 것에 비해서도 매우 낮은 것임.
- 그러나 약 절반 정도는 자원봉사참여의사를 갖고 있어 자원봉사활동에 대

한 내재해 있는 욕구가 있음

- 자원봉사활동기본법에 기초하여 248개 시·도(16개), 시·군·구(232개)에 자원봉사센터가 설치·운영되고 있으며, 17개 사회복지정보센터 설치·운영.
- 고령자를 특화한 노인자원봉사단은 노인복지관, 대한노인회, 자원봉사센터, 공공기관 등의 다양한 단체에서 조직·운영 중
 - 실제 현장에서 노인자원봉사활동을 관리운영하고 있는 주요 조직으로는 지역자원봉사센터, 노인종합복지관협회, 한국재가노인시설협회가 대표적.
 - 사업이 초기단계로 지속적인 작업이 요구되며 양적 성과를 넘어 노인이 가지고 있는 다양한 자원과 사회공헌활동에 대한 다양한 욕구가 고려된 프로그램 개발 필요
- 미국
 - 국가차원의 관리체계인 국가맞지역사회서비스법인을 갖고 있음.
 - 모든 연령을 대상으로 한 자원봉사프로그램으로는 AmeriCorps 프로그램
 - 연령특화된 프로그램 중 55세 이상의 노인층을 대상으로 연간 50만명 이상의 참여자들에게 자원봉사서비스 활동기회를 제공하고 있는 SeniorCorps
 - 자원봉사자 개인이 자신의 관심과 자신이 가진 기술 및 능력을 최대한 발휘할 수 있도록 봉사방법과 봉사장소 등을 직접 선택할 수 있도록 하는 RSVP
 - 연방정부 지원으로 설립된 비영리법인으로 중소기업 경영자에게 기업경영에 관한 무료 컨설팅을 해주는 조직인 중소기업인 상담가협회(Counselors to America's Small Business)
 - 미국은퇴자 협회에서는 자원봉사재능은행(Volunteer Talent Bank) 프로그램, 세무지원프로그램(Tax Aide Program), 운전자 안전프로그램(Drive Safety Program), 재가독거노인 우애방문, 청소년 학습지도, 노인 및 장애인을 대상으로 한 재정관리지원 등의 프로그램 등의 자원봉사활동 실시
- 이외에도 영국의 Millenium Volunteers, 일본의 Nippon Active Life(NALC) 등이 있음.
- 정책과제

- 베이비 부머들 자신에 의하여 밑으로부터 조직되고 이루어지는 자원봉사활동이 가능하게 하는 정책적 지원을 적극적으로 실시
- 한국형 국가봉사단 설립 및 운영

□ 주거관련 정책 현황 및 과제

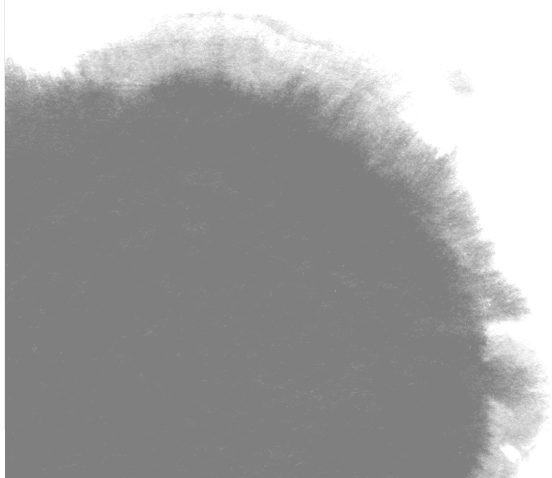
- 장년가구의 아파트 거주비율이 44.2%로 노인가구의 27.7%에 비해 높으며, 주거환경만족도 또한 노인가구에 비해 높음.
- 대다수 선진국의 고령자용 주택에서는 배리어프리단계를 거쳐 유니버설 디자인을 일반화하는 단계로 나아가고 있지만, 우리나라는 이에 비교하면 아직 매우 초보적인 단계에 불과
 - 따라서 고령자 주택정책에서 모범적 사례로 평가되고 있는 싱가포르와 홍콩의 사례를 검토하고 시사점 도출.
- 싱가포르의 고령자 주택계획 및 공공노인주택 공급정책, 주거개조 지원 정책
 - 민간보다는 정부주도로 고령자 주거환경 대책을 마련
 - 고령자 주거유형 및 디자인: 싱가포르는 정부차원에서는 기존의 대형 아파트를 소규모로 바꾸거나(Downsizing), 스튜디오형 소형 아파트의 공급 등의 형태로 고령자를 위한 주거 공급
 - 고령자 주거 및 관련 서비스 공급: SEN프로그램, 기존 아파트 환경개선프로그램인 LIFE 프로젝트 등을 통해서 물리적으로 장애인 및 고령자친화적인 환경조성에 중점
- 홍콩의 고령자 주택계획 및 공공노인주택 공급정책, 주거개조 지원 정책 검토
 - 홍콩 주택국(Hong Kong Housing Authority, HKHA), 관련 홍콩 정부부서(사회 복지부 등)가 SEN프로그램 및 각종 고령자 주택우대 정책 등을 통해서 고령자들을 위한 정책 시행
 - 저소득층 고령자를 대상으로 공급되는 주택의 경우 구체적인 자격요건(가족상황, 경제적 상황, 배우자의 유무, 자녀와의 동거여부 등)을 제시하여 이에 해당하는 경우에만 아파트 분양
- 정책제언
 - 고령자 주거기준은 최저주거기준보다는 적정주거기준으로 권장사항으로 운

영되는 것이 바람직

- 최저주거기준과 최소안전기준 개념을 모두 포함한 고령자 주거기준 확립
- 민간부문에 대한 기준의 확산을 위하여 사회적 인식의 전환과 민간부문에 대한 인센티브 제공 등의 방안 모색 필요

01

서론



제1장 서론

제1절 연구배경 및 연구목적

최근 사회적 관심 대상으로 부각되고 있는 베이비 부머는 전후 일시적으로 출생률이 급상승한 1955년부터 가족계획사업이 본격적으로 실시되기 이전인 1963년 사이에 태어난 연령층이다. 베이비 부머는 2010년 기준으로 약 720만명 규모로 전체 인구의 14.6%를 차지하고 있다. 이렇게 베이비 부머에 대한 사회적 관심이 높아진 저변에는 이들이 향후 10년에 걸쳐 기업의 근로현상을 떠나게 되면서 생산현장에서 노동력이 감소하고, 자산시장의 수급 불균형으로 인해 자산가격의 하락이 시작되며, 사회복지비용을 증대시켜 국가 재정을 압박할 가능성에 대한 우려가 깔려 있다. 또한 이들의 고령화에 따라 노년층의 특성과 욕구의 변화가 발생할 것이므로 이러한 변화에 적극적으로 대응하는 정책적 패러다임의 변화가 필요하다는 인식도 높은 사회적 관심을 가져온 원인 중 하나이다.

베이비 부머는 양적 규모 뿐만 아니라 그들이 경험한 급격한 사회·경제·문화적 변화로 인하여 그 전 세대와는 다른 특징을 갖고 있음이 확인되고 있다(손양민, 2010; 정경희 외, 2010). 특히 이들의 가족관계, 여가활용실태, 노동에 대한 태도 및 행태, 노후소득의 구성과 규모, 건강상태, 가치관 등은 현 노인세대와는 큰 차이를 보일 것으로 전망된다(이윤경 외, 2010). 이러한 특성의 변화는 욕구의 내용 및 서비스 기대수준 등에 변화를 가져와 정책적 대응의 범위와 방향에도 큰 영향을 미칠 것으로 판단된다.

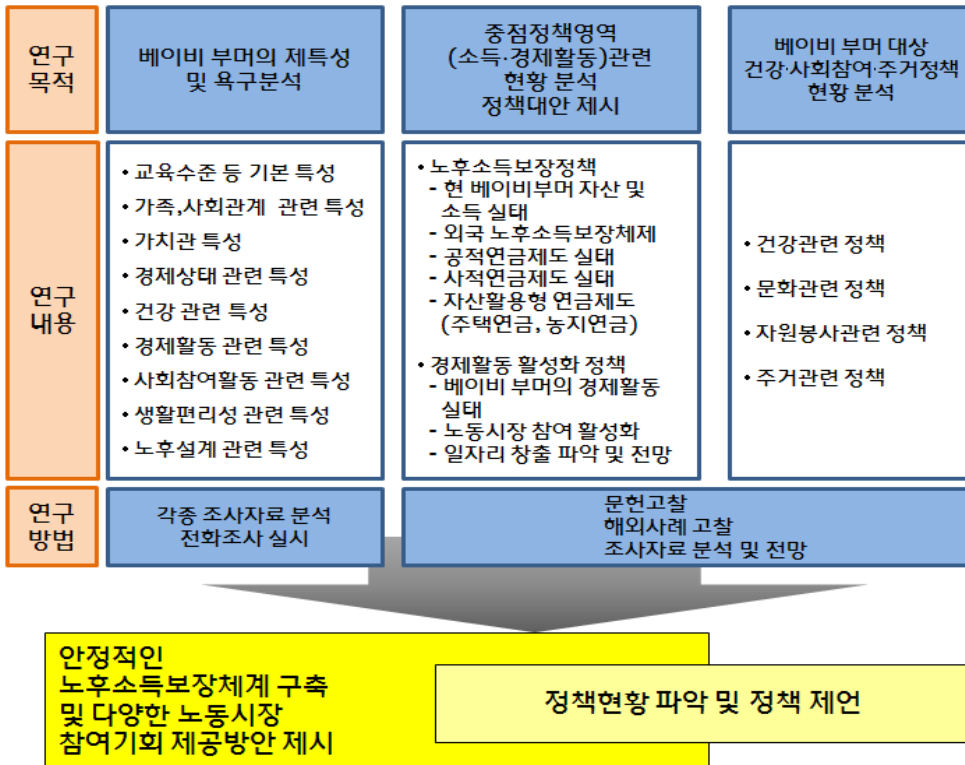
이러한 베이비 부머가 보이고 있는 양적인 측면과 질적인 특성을 고려해볼 때 이들의 특성과 경험하고 있는 문제점을 파악하고 정책적 대처를 선제적으로 실시할 필

요성이 높다. 그런데 이러한 베이비 부머의 있는 양적·질적 특성에 대한 적절한 대응책 마련을 위해서는 이를 뒷받침할 수 있는 경험적 자료가 요구된다. 그러나 현재 베이비 부머에 대한 조사와 연구가 초기단계이기 때문에 베이비 부머의 제특성과 욕구를 파악하기 위한 작업이 산발적으로 이루어져 정책수립에 필요한 자료의 확보 현황에 대한 파악이 이루어지고 있지 못하다. 또한 각 부처에서 베이비 부머를 포함한 예비 노인층을 대상으로 수행하고 있는 정책들이 산발적으로 수행되고 있고, 일부 정책 중 베이비 부머가 대상이 될 수 있는 정책들이 있으나 부각되지 못하고 있다. 따라서 각 부처에서 수행중인 정책의 현황을 정책 대상인 베이비 부머의 시각에서 정확히 파악하고 베이비 부머의 특성 및 욕구에 대비하여 개선해야 할 과제는 무엇 일지가 검토되어야 할 것이다. 이러한 배경 하에 본 연구는 베이비 부머의 다양한 특성과 욕구실태를 파악하여 그들을 위한 정책적 대응과 고령화 대응정책 마련에 필요한 자료 및 정책현황에 대한 포괄적인 정보를 제공하고 향후 발전방향을 모색해보고자 한다.

제2절 연구내용 및 연구방법

본 보고서는 크게 다음과 같은 세 가지 내용으로 구성되어 있다(그림 1-1 참조). 첫째 연구내용은 경험적 자료에 기반한(evidence-based) 정책수립을 위해 요구되는 통계자료의 현황을 파악하는 것이다. 이를 위하여 베이비 부머를 조사대상으로 하거나 베이비 부머를 조사대상의 일부로 포함하고 있는 전국조사와 행정자료를 검토하였다. 구체적으로 베이비 부머의 생활실태를 파악할 수 있는 통계자료원에 어떤 것이 있는가를 살펴보는 것이 연구의 목적이다. 이를 통하여 베이비 부머의 특성을 파악하고 정책을 마련하는데 있어 필요하지만 아직 자료원이 부재 또는 미흡한 항목을 도출하고, 향후 지속적이며 체계적인 통계자료원을 마련하기 위한 제언도 제시하였다. 또한 검토를 통하여 도출된 미흡영역 중 전화조사를 통하여 파악이 가능한 몇 개 항목에 대해서는 전국 베이비 부머(‘55생~’63년생) 남녀 2,250명을 대상으로 한 전화조사를 통하여 실태파악을 실시하였다.

[그림 1-1] 연구진행틀



두 번째 연구내용은 각 부처별 베이비 붐 세대 대상 정책 현황을 파악하고 분석하는 것이다. 베이비 부머를 대상으로 한 정책은 건강, 소득, 다양한 사회참여활성화 정책, 주거환경조성 등이다). 구체적으로는 베이비 부머의 활기찬 생활을 위해서는 건강과 참여 및 안전이 확보되어야 한다는 점에서(정경희 외, 2008), 건강정책, 노후소득정책, 경제활동, 사회참여활동, 주거정책 및 노후설계관련 서비스 제공이 관심분야로 설정되었다. 이중 노후소득정책은 노후소득보장체계를 구성하는 요소들이 다양하고 복잡적이므로 다각적인 분석이 요구된다는 점에서, 경제활동 활성화정책은 베이비 부머의 은퇴가 중고령자의 노동시장 은퇴 대비 정책방안 모색의 기폭제가 되었다는 점에서 별도의 장으로 구성하였다. 한편, 노후설계관련 서비스는 본 연구와 동시에 개별연구가 이루어지고 있기 때문에 본연구의 연구내용에서 제외하였다²⁾.

1) 이외에도 교통환경 조성도 정책영역으로 설정될 수 있지만 이는 전연령에게 해당되는 정책영역이며, 현재 베이비 부머는 교통약자가 아니라는 점에서 검토영역에서 제외하였다.

2) 이소정 외(2011) 『노후설계서비스 지원체계 구축 및 운영방안』에 노후설계의 중요성과 노후설계 서비스

각 정책영역별로 베이비 부머의 관련 생활현황과 부처별 정책 현황을 파악하였다. 더불어 해외의 베이비 부머 정책 지원 사례를 파악하여 제시 한 후 각 정책영역별로 요구되는 정책과제를 제시하였다. 이를 위하여 국내외 베이붐 세대 또는 중고령자 관련 기존 연구를 검토하였다.

세 번째 연구내용은 베이비 부머의 안정적인 노후소득보장을 위해 요구되는 정책 방향성과 경제활동활성화 방안을 제시하는 것으로 제 정책영역 중 본 연구를 통하여 중점적으로 살펴보고자 한 영역이다. 이를 위하여 베이비 부머의 소득 및 자산보유 현황 및 각종 연금가입 실태 파악, 최근 외국의 노후소득보장체계 개선방향 검토, 각 노후소득보장 정책별 현황과 문제점 검토가 이루어졌다. 베이비 부머의 소득 및 자산보유 현황 및 각종 연금가입 실태를 파악하기 위해서는 통계청의 가계금융조사와 국민연금공단 내부자료 분석 등이 이루어졌다. 또한 경제활동과 관련해서는 경제활동인구조사와 임금구조기본통계조사 등을 분석하였다. 이와 더불어 2차 자료의 활용 또한 이루어졌다. 외국의 노후소득보장체계 개선방향을 검토하기 위해서는 OECD 자료 및 각 국가별 보고서를 활용하였다.

이상과 같은 연구내용의 관련성을 정책영역별로 정리해보면 다음과 같다.

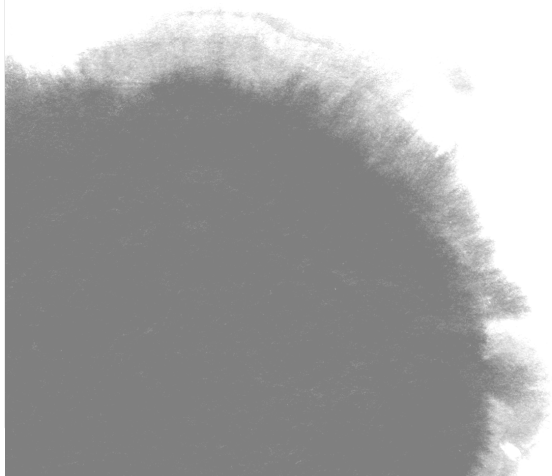
[그림 1-2] 연구내용의 관련성



지원체계 구축 및 운영방안 수립에 관한 제안이 제시되어 있다. 이러한 연구과정에서 국내외 정책 현황에 대한 보고도 이루어졌다.

02

베이비 부머의 제특성 및
욕구 파악 현황



제2장 베이비 부머의 제특성 및 욕구 파악 현황

본 장은 베이비 부머에 대한 정책을 수립함에 있어 필요한 경험적 근거를 마련하는 것을 목표로 하는 두 가지의 연구 내용을 담고 있다. 첫째는 베이비 부머의 제특성을 파악하기 위한 가용통계원에 대한 점검이며, 둘째는 현재 주요정책관심사에 대한 경험적 자료의 확보이다.

베이비 부머를 대상으로 하는 정책을 계획하고 수행하기 위해서는 베이비 부머의 특성에 대한 파악이 선행되어야 한다. 이러한 맥락에서 현재 베이비 부머의 제특성을 파악할 수 있는 자료가 존재하는가에 대한 확인 작업이 중요하다 하겠다. 따라서 본 장에서는 정책수립을 위해 요구되는 통계자료를 파악하기 위한 기본틀을 구성한 후 그러한 각 통계를 산출할 수 있는 자료원이 존재하는가 여부를 살펴보았다. 또한 그러한 점검에 기초하여 자료원이 부재 또는 미흡한 항목을 도출하고 통계생산방안을 모색해보고자 한다.

두 번째로는 가용한 통계원에 대한 검토결과 도출된 통계생산 미흡영역 중 전화조사를 통하여 파악이 가능한 몇 개 항목에 대해서는 전국의 베이비 부머(‘55생~’63년생) 남녀 2,250명을 대상으로 한 전화조사를 실시하여 결과를 제시하고 있다. 조사의 주요 내용은 노후 거주관련 선호와 노후소득준비 실태이다.

제1 절 통계생산 현황 및 향후 과제

1. 통계생산 현황 검토의 틀

베이비 부머의 제특성을 파악하기 위한 가용 통계자료원을 파악하기 위한 출발점으로 삼은 것은 저출산고령사회기본계획에서 제시하고 있는 정책영역과 “고령사회 정책에 필요한 통계생산 방안 연구”에서 제시된 틀이다. 이는 베이비 부머의 고령화에 대비한 적극적 대응책을 마련한다고 하는 것이 고령정책의 기본방향으로 설정되어 있으며(이삼식 외, 2010) 고령사회정책에 필요한 통계생산의 기본틀을 반영함으로써 예비노인인 베이비 부머의 특성에 대한 실태 파악이 현세대 노인의 특성파악과 동일선상에서 이루어질 수 있도록 하고자 한다.

제2차 저출산고령사회기본계획에서는 베이비 부머의 고령화 대응체계 구축을 고령사회 삶의 질 향상 기반구축영역의 정책방향의 하나로 제시하고 있다. 베이비 부머의 고령화 대응체계 구축의 주요 내용으로 다양한 고용기회 제고, 다층적 노후소득보장체계 확립, 사전예방적 건강관리체계 구축, 노년기 생애대비 노후생활 설계강화를 제시하고 있다(대한민국정부, 2010). 한편, 고령사회정책에 필요한 통계생산방안 연구에서는 소득보장정책, 건강정책, 고용정책, 사회참여정책, 물리적 기반조성정책, 노인권익보호정책, 고령친화산업정책을 설정하고 있다. 따라서 본 연구에서는 두 개의 틀에서 제시되고 있는 내용 중 베이비 부머라는 인구집단을 단위로 하여 그들의 특성을 파악할 수 있는 관심영역으로 소득, 경제활동참여, 건강, 사회참여를 설정하였다. 노인권익은 우리사회에서의 노인의 불리한 위상을 고려하여 설정된 영역이라는 점에서 베이비 부머의 경우는 별도의 관심영역을 설정할 필요가 없는 것으로 판단되었다.

한편 검토 대상이 된 통계자료원은 베이비 부머를 조사의 대상으로 설정하였거나 조사대상중 베이비 부머가 포함된 전국조사와 행정통계이다. 이는 본 연구가 베이비 부머의 제특성을 파악하고 지속적으로 모니터링 할 수 있는 출발점을 제공하는 것을 목표로 하고 있기 때문이다. 검토 대상이 된 자료원은 <표 2-1> 과 같다.

〈표 2-1〉 베이비 부머의 가족 및 사회관계관련 통계 현황

구분	조사주관기관	조사주기	최근자료	조사대상
중년층의 생활실태복지욕구조사	한국보건사회연구원	1차(2010년)	2010년	4,500명 (46~59세)
고령화연구패널	노동부(한국노동연구원)	격년(2006년)	2008년 2차 자료 완료	6,171가구에 거주하는 45세이상 10,254명
국민노후보장패널	보건복지부 (국민연금연구원)	격년(2005년)	2009년	50세 이상 가구원 가구
한국복지패널	한국보건사회연구원	매년(2006년)	2009년	16,255명(저소득가구 및 일반가구 50%씩)
여성가족패널조사	한국여성정책연구원	1차 년도(2007년)와 2차 년도(2008년) 조사는 1년 주기, 이후부터 격년, 3차 년도 본 조사 2010년 실시예정	2008년	만 19세 이상 만 64세 이하 여성 가구원이 있는 가구 9,068가구
전국가구생활실태조사	보건복지부, 한국보건사회연구원	1차 2007년	2007년	
전국 출산력 및 가족보건·복지실태조사	한국보건사회연구원	약 3년(2006년)	2009년	15~64세 기혼가구 중 10,777명
다층노후소득보장실태조사	한국보건사회연구원	1차(2009년)	2009년	30세 이상 가구주가 있는 가구 3,000가구
국민건강영양조사	보건복지부, 질병관리본부	2007년부터 매년	2009년	1세 이상 가구원 (9,744명)
문화향수실태조사	문화체육관광부 한국문화관광연구원	1988년부터 실시, 2006년부터 매 2년마다 시행	2010년	15세 이상 5,000명
국민여가활동조사	문화체육관광부 한국문화관광연구원	2006., 2007, 2010년 실시	2010년	15세 이상 3,051명
주거실태조사	국토개발연구원	격년(2006년)	2008년 2차	제한없음 (30,156가구)
한국종합사회조사	성균관대학교 서베이리서치센터	매년(2003년) 2002년 예비연구	2010년	만 18세 이상 성인 남녀

〈표 2-1〉 계속

구분	조사주관기관	조사주기	최근자료	조사대상
인구주택총조사	통계청	5년(1925년)	2005년	조사지역 내 거주하는 내, 외국인 및 이들이 살고있는 모든 거주
사회조사	통계청	매년(1977년부터, 2008년 이후 매년 5개 부분씩 부분별 2년주기 조사)	2010년	만 15세 이상 가구원(약 37,000여명)
가계동향조사	통계청	매분기(1963년)	2010년 11월	8,700가구
가계자산조사	통계청	5년(2006년)	2006년	가계조사 및 농가경제조사 대상가구 약 9,300가구
가계금융조사	통계청	매년(2010년)	2010년	전국 10,000가구
경제활동 인구조사	통계청	격년(2006년)	2010년 10월	15세이상 (40,715천명)
고용형태별 근로실태조사	노동부	매년(2000년)	2009년	근로자 1인이상 사업체 종사하는 정규 및 비정규근로자 29,654개 표본사업체 및 표본사업체 소속 근로자 약 75만명
일자리창출인식조사	노사정위원회	1차	2010년	성인남녀 1,000명, 기업체 인사담당자와 노조 상근간부 각 100명, 전문가 100명 총 1,300명
평생학습 실태조사	한국교육개발원	매년(2007년)	2009년	만 25세 이상~64세 이하 4,500명
정보문화지수 실태조사	행정안전부	매년(2009년) 2008년 시범조사	2009년	만 6세 이상 인터넷 이용자 2,500명
건강보험통계	보건복지부, 국민건강보험공단	매년	2008년	
교육통계	교육부	매년	2009년	

2. 통계생산 현황

검토들은 일반 특성 및 가족·사회관계, 가치관과 같이 다양한 생활현황과 정책에 영향을 미칠 수 있는 배경이 되는 2개 관심영역, 소득, 경제활동, 건강, 사회참여, 생활편리성의 5개 관심영역, 노후설계라는 관심영역으로 총 8개 관심영역으로 구성되어 있다. 일반특성, 삶의 만족도와 같이 베이비 부머 개인의 특성을 살펴보는 세부영역은 베이비 부머의 가장 기본적인 특성이다. 삶의 질의 경우 동일한 척도에 의하여 60세 이상에 대한 자료원도 존재하고 있다는 점에서 베이비 부머의 상대적인 삶의 만족도 수준을 파악할 수 있다는 의의가 있다.

가족과 사회관계의 경우 개인 생활의 기초가 된다는 점에서 포함하였으며 가족현황, 부모와의 관계, 부부관계, 자녀관계, 사회관계의 5개 세부영역으로 나누어 자료를 살펴보았다. 가족과 사회관계의 경우 많은 조사가 관심을 갖고 있으나 조사별로 관심을 둔 초점이 상이하다. “중년층의 생활실태 및 복지욕구조사”나 “고령화 연구패널”의 경우는 생애주기상의 특징을 반영하여 세대관계에 초점을 두고 있는데 비하여 “여성가족패널”은 부부관계에 초점을 두고 있다.

〈표 2-2〉 베이비 부머의 일반특성 및 가족·사회관계 관련 통계원 현황

세부영역	개별지표	통계자료원
일반특성	연령	중년층의 생활실태 및 복지욕구조사 인구 및 주택 총조사
	성	
	거주지역	
	교육수준	
	결혼상태	
	거주형태	
삶의 만족도	생활전반에 대한 만족도	국민노후보장패널
	Life Satisfaction Index(LSI)척도에 의한 삶의 만족도	중년층의 생활실태 및 복지욕구조사
가족현황	결혼상태	중년층의 생활실태 및 복지욕구조사 고령화연구패널
	생존 부모수	
	자녀수	
	손자녀수	
	본인 및 배우자형제·자매순위	

〈표 2-2〉 계속

세부영역	개별지표	통계자료원
부모와의 관계	본인 및 배우자 부모 건강상태	중년층의 생활실태 및 복지욕구조사 고령화연구패널
	본인 및 배우자부모 동거여부	
	본인 및 배우자 부모 연락 빈도	
	본인 및 배우자 부모 집안 일 도움 제공, 수혜 여부	
	본인 및 배우자 부모 간병 수발 도움 제공, 수혜 여부	
	본인 및 배우자 부모 경제적 도움 제공, 수혜 여부, 부담정도	
	본인및배우자부모친밀감	
	양가(친가/배우자 가족) 접촉 빈도 및 친밀도	
	부모 및 자녀 접촉 빈도	
부부관계	부부관계 만족도	중년층의 생활실태 및 복지욕구조사
	부부사이 결정권, 형평성	여성가족패널
	성생활 관심도	여성가족패널
	부부갈등 경험	여성가족패널
	가사노동시간 및 부부 분담정도	여성가족패널
	가사노동 비용지출액	여성가족패널
		여성가족패널
자녀관계	비동거 자녀 연락 빈도	중년층의 생활실태 및 복지욕구조사
	비동거 자녀 만남 정도	
	비동거 자녀 집안 일, 손자녀 돌보기, 경제적 도움 제공, 수혜 여부	
	성인자녀 생활비 지원 부담감	
	자녀관계 만족도	
사회관계	친구 접촉 및 연락빈도	중년층의 생활실태 및 복지욕구조사
	최다빈도 사적 네트워크 대상	
	노후생활 관계 중요도	

두 번째 관심영역인 가치관은 크게 가족형성, 부양관련 가치관과 장례 및 죽음과 관련된 가치관의 세부영역으로 나누어 정리해보았다. 이들이 갖고 있는 자녀의 필요성, 남아선호, 결혼 및 이혼, 부계중심에서 벗어나 양계제로의 변화의 흐름 속에서 부계제에 대하여 갖고 있는 태도, 가족과 개인의 우선순위에 대한 태도 등에 대한 조사자료가 확보되어 있다.

한편, 부양관에 관한 다양한 통계자료도 존재하고 있다. 베이비 부머가 중년기에서 노년기로 옮겨가고 있다는 점에서 관심이 높은 분야이다. 샌드위치 세대라는 점에서 노부모 부양 뿐만 아니라 성인자녀에 대한 부양의무감, 자신의 노후생활과 관련하여 갖고 있는 욕구가 파악되고 있다.

마지막으로 장례 및 죽음관련 태도에 대한 조사자료가 있는데, 이는 이들이 부모 세대의 죽음을 경험하는 삶의 단계에 있으며, 자신의 죽음 또한 생애설계에 포함시켜야 한다는 점에서 관심이 두어지는 세부관심영역이다. 이와 관련한 조사는 다양한 조사에서 이루어지지는 않고 베이비 부머의 특성 파악을 목적으로 실시된 “중년층의 생활실태 및 복지욕구조사”를 통하여 확보되고 있기 때문에 다른 다양한 연령층과의 비교는 불가능하다.

〈표 2-3〉 베이비 부머의 가치관 관련 통계원 현황

세부영역	개별지표	통계자료원
가족형성관련 가치관	자녀의 필요성	한국종합사회조사 전국 출산력 및 가족보건, 복지실태조사
	남아선호사상	한국종합사회조사
	결혼의 의미	한국종합사회조사
	이혼에 대한 태도	한국종합사회조사 사회조사
	남녀성역할에 대한 태도	한국종합사회조사
	부계제에 대한 태도	한국종합사회조사
	가족과 개인의 우선 순위	한국종합사회조사
부양관련 가치관	노부모 부양관	중년층의 생활실태 및 복지욕구조사
	자녀 부양관	
	노후생활비 마련방법에 대한 태도	
	희망하는 노후생활방법	
	성공적인 노후생활관	
	최근관심사	
	예상되는 노후생활의 어려움	
	노후생활관련 정책우선순위	
장례 및 죽음관련 태도	희망동거자	중년층의 생활실태 및 복지욕구조사
	제사에 대한 태도	
	바람직한 장례방법	
	존엄사에 대한 태도	
	장기기증 의사	
	죽음준비교육에 대한 태도	

세 번째 관심영역인 경제상황의 경우 소득, 자산, 부채, 지출, 비소비지출(경제적인 노후준비), 노후소득전망, 정책선택도의 7개 영역으로 구성되어 있다. 베이비 부머의 경제상황을 정확히 파악하기 위해서는 소득 뿐만 아니라 청장년기 기간 중 축적해온 자산, 현재의 부채 및 지출을 파악해야 하기 때문에 이러한 영역의 특성을 살펴볼 수 있는 통계자료원이 있는가를 살펴보았다. 개인생활의 기초가 되는 만큼 대부분의 조사가 설문지에 그 내용을 포함하고 있어 다양한 통계원이 존재하고 있다. 따라서 활용목적에 따라 다양한 조사자료를 분석·활용하여야 할 것이다. 실제 조사별로 조사가 이루어진 베이비 부머의 규모에 있어 차이가 있고 다른 관심영역의 조사가 이루어지고 있는가 여부도 조사별로 상이하기 때문이다. 그러나 부채 이유나 부채를 상환할 수 있을 것으로 생각되는 시기와 같은 동태적인 측면에서 베이비 부머의 경제상태 변화를 살펴볼 수 있는 통계자료는 부재하여 향후 보완이 요구된다.

한편 베이비 부머의 현재의 경제상황 뿐만 아니라 그들의 노후소득을 어떻게, 어느 정도 준비하고 있는가를 살펴볼 수 있는 통계를 확보하는 것도 중요하다. 그러한 측면에서 다층적 노후소득보장을 구현하고 있는지, 자산을 어떻게 활용할 생각을 갖고 있는지에 대한 생각과 계획을 파악할 필요가 있다. 그러나 아직 자산활용과 관련한 체계적인 통계원이 확보되어 있지 않다. 이는 노후소득을 공적 및 사적연금 중심으로 살펴보기 때문이다. 다른 국가에 비하여 자산의 중요성이 높은 우리나라의 경우 안정적인 노후소득을 확보하는데 있어 자산이 어떠한 역할을 할 것인가에 대한 경험적 자료를 마련하는데 관심을 기울여야 할 것이다.

경제상황이라는 관심영역은 그 중요성과 사회적 관심으로 인하여 다양한 조사를 통하여 통계원이 확보되고 있다. 그러나 각 조사는 장점과 단점을 모두 갖고 있다. “중년층의 생활실태 및 복지욕구조사”의 경우 베이비 부머를 대상으로 조사가 설계되었으므로 충분한 사례수와 대표성을 확보하고 있지만 조사내용의 폭이 넓어 경제상황에 대한 다양한 설문을 포함하고 있지 못하다. 반면 노후소득보장실태 파악을 목표로 설정하고 있는 “국민노후보장패널”의 경우 상세한 정보가 제공되고 있지만 조사대상자 중 베이비 부머의 규모가 작고(600여명) 베이비 부머가 대표성 있게 선정되지 않았다는 한계를 갖고 있다.

〈표 2-4〉 베이비 부머의 경제상태 관련 통계원 현황

세부영역	개별지표	통계자료원
소득	상대빈곤율	가계동향조사 한국복지패널조사
	소득불평등(지니계수)	가계동향조사
	평균 가구소득	가계동향조사
		한국복지패널조사
		고령화연구패널조사
		중년층의 생활실태 및 복지욕구 조사
	가구소득의 소득원 구성 (근로소득, 사업소득, 재산소득, 공적이전소득, 사적이전소득)	가계동향조사 한국복지패널조사 고령화연구패널조사
자산	자산소유액	가계금융조사 한국복지패널조사 고령화연구패널조사 국민노후보장패널
		가계금융조사 한국복지패널조사 고령화연구패널조사 국민노후보장패널
		가계금융조사 한국복지패널조사 고령화연구패널조사 국민노후보장패널
		가계금융조사 한국복지패널조사 고령화연구패널조사
	자산불균등(지니계수)	가계금융조사 한국복지패널조사 고령화연구패널조사
		가계금융조사 한국복지패널조사 고령화연구패널조사
		가계금융조사 한국복지패널조사 고령화연구패널조사
		가계금융조사 한국복지패널조사 고령화연구패널조사
		가계금융조사 한국복지패널조사 고령화연구패널조사
부채	평균부채액	가계금융조사 한국복지패널조사 고령화연구패널조사 국민노후보장패널
		가계금융조사 한국복지패널조사 고령화연구패널조사
		가계금융조사 한국복지패널조사 고령화연구패널조사
		가계금융조사 한국복지패널조사 고령화연구패널조사
	부채구성	고령화연구패널조사
	부채 이유	국민노후보장패널
	부채 상황예상 시기	-
지출	월평균 소비지출액	가계동향조사 한국복지패널조사 국민노후보장패널
		가계동향조사 한국복지패널조사 국민노후보장패널
		가계동향조사 한국복지패널조사 국민노후보장패널
	소비지출의 항목별 구성	가계동향조사 한국복지패널조사 국민노후보장패널
		가계동향조사 한국복지패널조사 국민노후보장패널
		가계동향조사 한국복지패널조사 국민노후보장패널
	평균소비성향	가계동향조사 한국복지패널조사 국민노후보장패널
		가계동향조사 한국복지패널조사 국민노후보장패널

〈표 2-4〉 계속

세부영역	개별지표	통계자료원
비소비지출 (경제적인 노후준비)	공적연금 가입률	가계동향조사
	예상되는 공적연금 급여액	다층노후소득보장체계 구축을 위한 국민연금 등의 실태조사
	퇴직연금 가입율	국민노후보장패널
	퇴직(연금)수급 가능성	다층노후소득보장체계 구축을 위한 국민연금 등의 실태조사
	퇴직연금 적립금액	국민노후보장패널
	개인연금 가입율	고령화연구패널조사
		중년층의 생활실태 및 복지욕구 조사
		다층노후소득보장체계 구축을 위한 국민연금 등의 실태조사
		국민노후보장패널
		한국복지패널조사
	개인연금보험 예상 수령액	고령화연구패널조사
		국민노후보장패널
	주택연금이용 의향	중년층의 생활실태 및 복지욕구 조사
	자산 활용 예상 방법	-
	주택규모 변화 관련 계획	-
	저축성 보험료 총 납입액	고령화연구패널조사
	노후대비 저축액	가계동향조사
	현재 노후준비에 사용하는 금액	다층노후소득보장체계 구축을 위한 국민연금 등의 실태조사
	공/사적 노후소득준비 유형	중년층의 생활실태 및 복지욕구 조사
		다층노후소득보장체계 구축을 위한 국민연금 등의 실태조사
	주된 노후준비방법	사회조사
노후소득 전망	소득수준 만족도	사회조사
		고령화연구패널조사
		다층노후소득보장체계 구축을 위한 국민연금 등의 실태조사
		국민노후보장패널
	향후 생활수준 전망	고령화연구패널조사
		중년층의 생활실태 및 복지욕구 조사
		다층노후소득보장체계 구축을 위한 국민연금 등의 실태조사
	최소 노후생활비	다층노후소득보장체계 구축을 위한 국민연금 등의 실태조사
		국민노후보장패널
		다층노후소득보장체계 구축을 위한 국민연금 등의 실태조사
	적정 노후생활비	국민노후보장패널
		다층노후소득보장체계 구축을 위한 국민연금 등의 실태조사
		국민노후보장패널
	노후준비의 충분성	다층노후소득보장체계 구축을 위한 국민연금 등의 실태조사
		국민노후보장패널

〈표 2-4〉 계속

세부영역	개별지표	통계자료원
정책선호도	국가의 노후소득보장에 대한 기대	고령화연구패널조사
	노후소득원으로서의 국민연금의 충분성	다층노후소득보장체계 구축을 위한 국민연금 등의 실태조사
	국민연금제도 개선에 관한 태도	다층노후소득보장체계 구축을 위한 국민연금 등의 실태조사
	퇴직금/퇴직연금제도 선호	다층노후소득보장체계 구축을 위한 국민연금 등의 실태조사
	선호하는 노후소득원 (국민, 직역, 개인퇴직연금)	다층노후소득보장체계 구축을 위한 국민연금 등의 실태조사
	퇴직연금의 필요성	다층노후소득보장체계 구축을 위한 국민연금 등의 실태조사
	개인연금 추가가입 전망	다층노후소득보장체계 구축을 위한 국민연금 등의 실태조사
	개인연금과 국민연금의 상대적 선호도	다층노후소득보장체계 구축을 위한 국민연금 등의 실태조사

네 번째 관심영역인 경제활동관련 통계원 현황은 크게 현재의 경제활동 실태, 전 생애에 걸친 경제활동 경험, 정년관련 현황, 은퇴준비의 4개의 세부영역으로 나누어 검토하였다. 경제활동 실태와 관련해서는 현재의 경제활동 뿐만 아니라 성인기 이후 지금까지의 경제활동 경험을 파악할 수 있는 다양한 통계자료원이 존재하고 있다.

한편 베이비 부머의 은퇴를 시작하고 이러한 은퇴가 노동시장에 어떠한 영향을 미칠 것인가에 대한 논의가 베이비 부머에 대한 관심을 가져왔다는 점에서 이들의 노동시장으로부터의 퇴장에 대한 구체적인 정보가 필요하다. 현재 이들이 당면하고 있는 정년 현황과, 그에 기초하여 예상되는 은퇴연령, 실제 이들이 원하는 은퇴연령 등을 비교함으로써 희망과 현실의 차이를 분명하게 파악할 수 있다. “중년층의 생활 실태 및 복지욕구조사”, “고령화 연구패널”, “국민노후보장패널” 등은 모두 이러한 측면에 관한 조사내용을 포함하고 있다. 그러나 주된 일자리로부터의 은퇴와 그 후 취업을 위한 준비 상황을 다각적으로 파악할 수 있는 통계는 부족한 상황이다.

〈표 2-5〉 베이비 부머의 경제활동 관련 통계원 현황

세부영역	개별지표	통계자료원
경제활동 실태	경제활동 여부	중년층의 생활실태 및 복지욕구 조사 고령화연구패널조사 국민노후보장패널
	직장규모	한국복지패널조사 고령화연구패널조사
	현재의 종사 직종 및 지위, 기간	중년층의 생활실태 및 복지욕구 조사
	근무만족도	중년층의 생활실태 및 복지욕구 조사
	근로계약기간 설정 여부 및 지속가능성	한국복지패널조사 고령화연구패널조사
	근로유형	한국복지패널조사 고령화연구패널조사
	평균 근로시간	한국복지패널조사 고령화연구패널조사
	현 직장에서의 노동지속가능 기간	고령화연구패널조사
경제활동 경험	일생동안의 경제활동 경험	중년층의 생활실태 및 복지욕구 조사 고령화연구패널조사 국민노후보장패널
	장기간 종사 직종 및 지위, 기간	중년층의 생활실태 및 복지욕구 조사
	40대 이후 퇴직 전후 생활만족도 및 가족 관계 변화	중년층의 생활실태 및 복지욕구 조사
정년 현황	현재 일자리 지속 희망	고령화연구패널조사
	퇴직압박	중년층의 생활실태 및 복지욕구 조사
	희망 은퇴연령	고령화연구패널조사
	예상 은퇴연령	국민노후보장패널
	직장의 정년 현황(공식적 규정 정년, 관행적 퇴직연령)	고령화연구패널조사
은퇴준비	취업자 이직활동 및 은퇴계획	고령화연구패널조사 국민노후보장패널
	퇴직 후 준비 여부	중년층의 생활실태 및 복지욕구 조사
	노후 경제활동 희망여부 및 내용	중년층의 생활실태 및 복지욕구 조사 국민노후보장패널
	노후 경제활동 중요성	중년층의 생활실태 및 복지욕구 조사
	희망 임금	국민노후보장패널
	근로시간 감축에 따른 소득감소 수용정도	고령화연구패널조사
	알맞은 일자리 있을시 근로가능성 [*]	-
	고연령에 의한 취업제한에 대한 판단 [*]	-
	창업지원서비스 이용 의사 [*]	-
	자격증 취득현황 [*]	-
	대학의 평생교육 프로그램 참여의사 [*]	-

주: 가용통계원이 없음.

다섯 번째 관심영역인 건강의 경우 예방과 치료 및 사후관리가 중요하다는 점과 건강은 객관적 특성과 더불어 주관적인 건강이 파악되어야 한다는 점에서 건강행위(예방정책), 건강 및 기능상태, 주관적 건강상태, 의료이용의 4개 세부영역을 통하여 통계원을 파악하였다. 건강역시 삶의 질을 결정하는데 있어 중요한 요소이기 때문에 베이비 부머의 건강상태를 파악할 수 있는 “국민건강영양조사”를 통하여 다양한 통계자료가 확보되고 있다. 또한 “중년층의 생활실태 및 복지욕구조사”를 통해서 베이비 부머의 삶의 단계상 경험할 수 있는 갱년기 증상에 관한 통계도 확보되었다. 반면, “사회조사”나 “한국복지패널”에서도 건강관련 내용이 포함되어 있으나 조사의 성격상 다양한 설문문항이 포함되어 있지는 않다. 그러나 이러한 베이비 부머를 포함한 다양한 연령층을 조사대상으로 한 경우는 다른 연령층과 베이비 부머의 특성을 비교해볼 수 있다는 점에서 장점을 갖고 있다. 특히 건강의 경우 연령군별 차이가 크기 때문에 현재 시점에서 베이비 부머가 다른 집단과 어떠한 차별적 특성을 갖고 있는가를 살펴봄으로써 그들에게 맞는 맞춤형 프로그램을 개발하는데 도움을 줄 수 있을 것이다.

한편, 베이비 부머를 대상으로 한 조사인 “중년층의 생활실태 및 복지욕구조사”는 베이비 부머만을 대상으로 하고 있어 그들이 갖고 있는 특징을 파악할 수 있는 맞춤형 설문구성이 가능한 장점이 있지만 “국민건강영양조사”에 비하여 건강관련한 심층적인 질문이 포함되어 있지 않다는 단점이 있다.

〈표 2-6〉 베이비 부머의 건강 관련 통계원 현황

세부영역	개별지표	통계자료원
건강 행위 (예방정책)	음주	중년층의 생활실태 및 복지욕구 조사
		한국복지패널
		사회조사
	흡연	중년층의 생활실태 및 복지욕구조사
		국민건강영양조사
		사회조사
	금연 시도 및 계획	국민건강영양조사
	운동 실천율	중년층의 생활실태 및 복지욕구조사
	식사관리	중년층의 생활실태 및 복지욕구 조사
	(식품군별섭취량)	국민건강영양조사
	(에너지 및 영양소별섭취량)	국민건강영양조사

〈표 2-6〉 계속

세부영역	개별지표	통계자료원
건강 행위 (예방정책)	(급원영양소별 에너지섭취율)	국민건강영양조사
	(영양섭취기준 대비 섭취비율)	국민건강영양조사
	(영양섭취부족자분율)	국민건강영양조사
	(에너지 및 지방 과잉 섭취율)	국민건강영양조사
	(결식률)	국민건강영양조사
	건강식품	중년층의 생활실태 및 복지욕구 조사
	(식이보충제)	국민건강영양조사
	건강검진	중년층의 생활실태 및 복지욕구 조사 한국복지패널
	예방접종	국민건강영양조사
	체중조절 및 변화	국민건강영양조사
	건강관리 실천여부	사회조사
건강 및 기능 상태	만성질환유무	중년층의 생활실태 및 복지욕구 조사 국민노후보장패널 국민건강영양조사
		중년층의 생활실태 및 복지욕구 조사 한국복지패널
		국민노후보장패널
	정신적건강상태	고령자패널 국민노후보장패널
	ADL / IADL상태	중년층의 생활실태 및 복지욕구 조사
	갱년기 증상 경험	국민노후보장패널
	주관적건강상태	사회조사
주관적 건강 상태	동년배비교주관적 건강상태	중년층의 생활실태 및 복지욕구 조사
	EQ-5D (건강관련삶의질)	국민건강영양조사
	주관적 스트레스인지정도	국민건강영양조사 사회조사
	자살생각여부	국민건강영양조사 사회조사
		국민건강영양조사 한국복지패널 고령자패널
의료 이용	의료기관이용	국민건강영양조사 한국복지패널 고령자패널
		국민건강영양조사
		국민건강영양조사 사회조사
	의료비	국민건강영양조사
	의료기관서비스만족도	국민건강영양조사 사회조사
	치료기관	국민건강영양조사
	영양교육 및 상담수혜율	국민건강영양조사
	민간의료보험가입율	국민건강영양조사
	민간건강관리서비스이용율	중년층의 생활실태 및 복지욕구 조사
	희망건강관리서비스	중년층의 생활실태 및 복지욕구 조사

여섯 번째 영역은 경제활동과 마찬가지로 활동적인 노화의 맥락에서 강조되고 있는 사회참여이다. 연령에 따른 삶의 질을 증진시키기 위해 건강, 참여, 안전을 위한 기회를 최대한 활용하는 과정으로 정의되는 활동적인 노화(active ageing)를 구성하는 3개의 축의 하나가 참여이다. 이는 제2차 저출산고령사회기본계획에서 베이비 부머를 특화한 정책내용으로는 포함되어 있지 않지만, 베이비 부머의 구체적인 생활의 한 단면을 형성하고 있으며, 향후 이들의 노년기의 라이프 스타일로 이어질 수 있다는 점에서 중요성을 갖는다 하겠다.

사회참여활동은 자원봉사활동과 여가활동, 평생학습, 기타활동으로 나누어 살펴본다. 각 활동의 참여여부 및 참여내용에 대한 통계자료가 모두 파악되고 있는 상태이다. 그러나 앞으로 이들의 사회참여활동이 다각화된다면 그러한 다각화를 파악할 수 있는 방안의 모색이 이루어져야 할 것이다. 예를 들어 이들의 구체적인 후원활동을 파악할 수 있는 통계자료는 없는 실정이지만 향후 이들의 후원활동이 활성화된다면 좀 더 구체화된 통계 파악이 요구된다. 또한 정보화 시대에 생활하고 있다는 점에서 통신서비스 이용행태에 대한 정보도 추가적으로 필요할 것으로 판단된다.

일곱 번째 관심영역은 생활편리성이다. 이들의 물리적인 생활환경의 편리성을 파악하기 위한 것으로 주거와 교통에 관한 통계를 검토하였다. 현재의 주거현황 및 향후 주거계획, 교통편리성의 3개 세부영역으로 나누어 살펴보았다. 현재의 주거지의 현황과 만족도 외에도 노후생활이 이루어질 주거지에 대한 선호와 선택기준에 대한 욕구도 현재의 조사자료에 기초하여 파악할 수 있다.

〈표 2-7〉 베이비 부머의 사회참여활동 관련 통계원 현황

세부영역	개별지표	작성현황
		통계명칭
자원봉사활동	자원봉사활동 참여 여부	중년층의 생활실태 및 복지욕구 조사
		사회복지자원봉사현황
		고령화연구패널
	자원봉사활동 참여 시간(횟수) 및 이유	중년층 조사
		사회조사
	자원봉사활동 종류	생활시간조사
여가활동	여가활동 참여 시간(횟수) 및 중요성	사회조사
		생활시간조사
		사회조사
	여가활동 종류 및 유형	중년층 생활실태 및 복지욕구 조사
		여성복지패널
		사회조사
	한국문화관광연구원	중년층 생활실태 및 복지욕구 조사
	여가활동 만족도	국민여가활동조사
	여가활동 평균 지출액	사회조사
	희망여가활동	사회조사
평생학습	문화예술교육 참여율	사회조사
	문화공연 향유율	문화향수실태조사
	평생 학습 참여율	평생학습 실태조사
기타활동	평생 학습 참여 희망	평생학습 실태조사
	사회참여 활동 방식	정보문화지수 실태조사
		한국종합사회조사
	후원금 기부 경험 및 횟수	사회조사
		한국복지패널
	후원 방법	
	단체활동 참여여부 및 이유	중년층의 생활실태 및 복지욕구 조사
		사회조사
	투표율	중앙선거관리위원회 각 선거별 총람
		한국복지패널
	인터넷 접근 용이성 및 활용	중년층의 생활실태 및 복지욕구 조사
		한국정보문화진흥원, 『정보격차백서』,
	정보격차지수: 접근격차+ 질적활용격차 지수	
	통신서비스 이용 여부*	-

〈표 2-8〉 베이비 부머의 생활편리성 관련 통계원 현황

세부영역	개별지표	작성현황
		통계명칭
주거현황	현재주거형태/주택유형	주거실태조사/국민노후보장패널
	주거공간의 크기	주거실태조사
	주택 노후도	주거실태조사
	주택내부시설 만족도	주거실태조사
	주거환경 만족도	주거실태조사
향후 주거계획	상황별(평상시, 건강악화시, 독거시) 이주의사	주거실태조사
	노후생활 희망 주거형태	국민노후보장패널
	희망 주거지역	중년층의 생활실태 및 복지욕구 조사
	희망 주거면적	주거실태조사
	노후주거지 선택 기준	중년층의 생활실태 및 복지욕구 조사
	노인전용시설 입주 의사 및 이유	주거실태조사
교통 편리성	교통안전시설에 대한 만족도	사회조사
	자동차운전여부	사회조사
	야간보행에 대한 안전도	사회조사
	교통시설 이용 편리성	사회조사

마지막 영역은 노후준비로 노후설계서비스관련 욕구를 파악하는데 필요한 정보는 확보되어 있지만, 실제 이들의 영역별 노후준비현황을 살펴볼 수 있는 통계자료는 없는 실정이다. 한편, 이들이 은퇴를 앞두고 어떠한 준비를 하고 있는가를 살펴봄으로써 은퇴라는 것이 이들의 삶에 어떠한 영향을 줄 것인지를 예측해볼 수 있다. 현재 가용한 통계는 경제 및 건강관련 준비사항이며, 은퇴계획 및 퇴직 후 준비, 희망 임금 등 노후의 경제활동관련 욕구 중심으로 확보되고 있다. 경제적인 준비관련 사항은 자세하게 관련 조사에 포함되어 있으나, 건강과 관련한 사항을 노후준비의 시각에서 파악하고 있는 조사는 “중년층 생활실태 및 복지욕구 조사”이며, 『성공적인 제3기 인생준비를 위한 사회적 기반조성』 연구의 일부로 전화조사 방법으로 실시된 ‘노후준비에 관한 중장년층 인식조사’가 있다. 반면 노동시장에서의 고용가능성을 판단하는데 필요한 통계나 개개인의 고용가능성을 제고하기 위한 구체적인 노력을 파악할 수 있는 통계자료는 없는 상황이다.

〈표 2-9〉 베이비 부머의 노후설계 관련 통계원 현황

세부영역	개별지표	작성현황
		통계명칭
노후설계	노후설계서비스 인식	- 중년층의 생활실태 및 복지욕구 조사 - 노후설계서비스 지원체계 구축 및 운영방안
	노후설계서비스 이용 희망	
	노후설계 교육 필요 분야	중년층의 생활실태 및 복지욕구 조사
	분야별 노후준비 정도(경제, 건강)	(노후준비에 관한 중장년층 인식조사)

3. 향후 과제

베이비 부머의 특징을 파악하기 위해서는 무엇보다 먼저 베이비 부머가 다른 연령층과 어떠한 차이점을 갖고 있는가를 파악하여야 한다. 더불어 베이비 부머는 연령이 고정된 집단이 아니라 지속적인 노화과정 속에서 생애주기가 계속 바뀌어가는 집단이라는 점에서 처해있는 생애주기상의 특징으로 인하여 경험하게 되는 생활의 변화를 파악할 수 있어야 한다. 따라서 무엇보다 먼저 다양한 연령층을 대상으로 한 조사에서 파악되고 있는 베이비 부머의 생활양상을 파악하기 위한 분석이 구체적으로 실시되어야 할 것이다. 현재는 그러한 작업이 체계적으로 이루어지지 못하고 있고 개별 연구자의 관심사에 따라 특정 영역에서만 그러한 작업이 이루어지고 있다. 그 대표적인 예가 박시내·심규호(2010)와 통계청(2010)이다. 이들 작업은 기존의 조사 중 베이비 부머만을 대상을 한 분석을 실시하여 제시하고 있다. 그러나 작업은 각 영역별로 단편적으로 이루어지고 있다는 점에서 각 영역별 관계성을 파악할 수 없다는 한계를 갖고 있다.

각 관심영역별로 특화된 조사가 다수 존재하고 있다. 건강의 경우 “국민건강영양조사”, 소득과 관련해서는 “국민노후보장패널”, 노동시장 참여와 관련해서는 “고령화연구패널”이 대표적인 조사이다. 이러한 조사결과를 베이비 부머 세대와 그 이전세대와 비교분석함으로써 베이비 부머 세대가 갖고 있는 상이점과 공통점이 분명하게 제시될 수 있을 것이다.

한편, 베이비 부머가 현 시점에서 갖고 있는 관심사와 욕구를 파악하기 위한 작업

도 이루어져야 한다. 2011년 현재 이들은 40대 후반에서 50대 중반까지의 연령층이다. 이러한 중년층이 갖고 있는 욕구와 특성을 파악하는 조사로는 “중년층의 생활실태 및 복지욕구조사”가 있는데, 베이비 부머가 계속 나이가 들어간다는 점에서 주기적으로 그러한 생애단계별 관심사와 욕구를 파악할 수 있도록 본 조사를 정례화할 필요가 있다. 그러나 이러한 정례화는 이들이 노년기에 진입하는 시점, 즉 65세에 이르기 전까지 한시적으로 이루어지면 될 것이다. 65세 이상을 대상으로 한 “전국 노인생활실태 및 복지욕구조사”가 3년 주기로 실시되고 있기 때문이다.

이 외에도 베이비 부머를 둘러싼 정책 현황을 파악할 필요가 있는데, 이는 『고령 사회 정책에 필요한 통계생산 방안 연구』(이소정 외, 2011)에서 제시된 정책지표를 통해서 가능할 것이다.

제2절 베이비 부머의 노후의 거주관련 선호와 노후소득준비 실태

1. 조사설계 개요

베이비 부머의 노후의 거주관련 선호와 노후소득준비 실태를 파악하고자 전국 베이비 부머(2011년 4월 현재 만 48~56세) 2,250명에 대해 CATI system을 활용한 전화면접조사를 실시하였다. 조사대상자는 지역/성/연령별 인구 구성비에 근거한 비례할당 방식을 통해 표본 추출하였으며, 허용 오차는 90% 신뢰수준에서 최대허용 오차 $\pm 2.18\%$ 이다. 조사기간은 2011년 3월 15일~16일에 1차 조사를 실시하였으며, 4월 6일~8일 2차 조사를 실시하였다.

〈표 2-10〉 전화면접조사 모집단 현황

행정 구역	전체	48세 ~ 50세			51세 ~ 53세			54세 ~ 56세		
		계	남	여	계	남	여	계	남	여
전국	7,307,729	2,769,617	1,405,640	1,363,977	2,455,422	1,242,948	1,212,474	2,082,690	1,042,025	1,040,665
서울	1,507,011	544,462	266,870	277,592	511,091	248,407	262,684	451,458	217,013	234,445
부산	592,115	211,054	102,212	108,842	199,697	97,448	102,249	181,364	89,213	92,151
대구	376,199	144,213	71,597	72,616	126,043	62,786	63,257	105,943	52,165	53,778
인천	415,126	164,490	84,667	79,823	140,206	72,416	67,790	110,430	56,658	53,772
광주	187,247	72,774	36,112	36,662	64,118	31,465	32,653	50,355	24,724	25,631
대전	214,522	83,273	41,653	41,620	71,055	35,663	35,392	60,194	30,119	30,075
울산	171,254	67,703	35,008	32,695	57,284	29,639	27,645	46,267	23,972	22,295
경기	1,622,653	649,021	338,137	310,884	542,377	283,221	259,156	431,255	221,305	209,950
강원	237,436	86,441	43,967	42,474	81,872	41,817	40,055	69,123	35,290	33,833
충북	224,251	84,830	43,864	40,966	75,607	39,031	36,576	63,814	32,390	31,424
충남	284,674	108,513	57,006	51,507	92,946	47,962	44,984	83,215	42,196	41,019
전북	260,610	97,272	49,623	47,649	85,986	43,627	42,359	77,352	38,878	38,474
전남	265,090	97,689	51,152	46,537	90,364	46,871	43,493	77,037	39,516	37,521
경북	395,375	145,079	74,702	70,377	132,968	67,712	65,256	117,328	58,841	58,487
경남	477,723	184,145	94,304	89,841	158,120	81,697	76,423	135,458	68,635	66,823
제주	76,443	28,658	14,766	13,892	25,688	13,186	12,502	22,097	11,110	10,987

〈표 2-11〉 전화면접조사 표본 할당표

(단위: 명)

행정 구역	전체			48세 ~ 50세			51세 ~ 53세			54세 ~ 56세		
	전국	남	여	계	남	여	계	남	여	계	남	여
전국	2,250	853	433	420	756	383	373	641	321	320	286	284
서울	463	167	82	85	157	76	81	139	67	72	59	64
부산	181	65	31	34	61	30	31	55	27	28	24	25
대구	115	44	22	22	38	19	19	33	16	17	14	15
인천	128	51	26	25	43	22	21	34	17	17	16	15
광주	58	22	11	11	20	10	10	16	8	8	7	7
대전	66	26	13	13	22	11	11	18	9	9	8	8
울산	53	21	11	10	18	9	9	14	7	7	7	6
경기	500	200	104	96	167	87	80	133	68	65	60	57
강원	73	27	14	13	25	13	12	21	11	10	10	9
충북	70	27	14	13	23	12	11	20	10	10	9	9
충남	89	34	18	16	29	15	14	26	13	13	12	11
전북	80	30	15	15	26	13	13	24	12	12	11	11
전남	81	30	16	14	27	14	13	24	12	12	11	10
경북	122	45	23	22	41	21	20	36	18	18	16	16
경남	148	57	29	28	49	25	24	42	21	21	19	18
제주	23	9	5	4	8	4	4	6	3	3	3	3

주요 조사내용을 노후 거주관련 선호 관련 사항과 노후 소득준비 및 전망을 조사 내용으로 하였다. 노후 거주관련 선호는 현재 주택 소유 여부 및 가격, 노후 주택 규모 축소 희망여부 및 노후 희망거주지, 노후 거주지 선택시 우선사항, 노후 고령자 거주지 희망여부 등을 내용으로 하였다. 노후 소득준비 및 전망은 노후 월평균 필요금액 및 노후 활용가능 예상 월평균 수입, 노후 소득준비 여부 등을 주요 내용으로 구성하였다. 특히 노후 소득 및 소비는 가구단위로 이루어지는 경우가 많고 베이비 부머의 경우 노후 부부단위 가구 구성의 비율이 높을 것으로 판단하여 베이비 부머 본인과 배우자의 노후준비 사항을 함께 파악하였다.

〈표 2-12〉 전화면접조사 주요 조사내용

구분	조사항목
일반사항	<ul style="list-style-type: none"> • 현 거주지, 출생연도, 성별 • 가구형태, 최종학력, 현재 하고 있는 일, 본인과 배우자 월소득
노후 거주관련 선호	<ul style="list-style-type: none"> • 소유 주택여부, 소유 주택 가격, 노후 집 규모 축소 희망여부, 노후 희망 거주지, 노후 거주지 선택시 우선사항, 노후 고령자거주지 희망여부
노후 소득준비 및 전망	<ul style="list-style-type: none"> • 노후 (부부) 월 평균 필요 금액, 노후 (부부) 활용 가능 예상 월평균 수입, 노후 (부부) 노후 소득을 위한 준비 여부(공적연금, 퇴직연금, 개인연금), 향후 퇴직금 수령 유무, 노후소득 준비 여부

2. 조사대상자의 일반 특성

조사응답자는 총 2,250명으로 성, 연령, 지역별 분포를 고려하여 실시하였다. 성은 남성이 50.4%, 여성이 49.6%이며, 연령별로는 48-50세 38.0%, 51-53세는 33.5%, 54-56세는 28.5%로 나타났다. 지역별로는 서울과 인천, 경기 거주 베이비 부머의 비율이 48.5%로 수도권에 집중되어있음을 볼수 있으며, 가구형태에서는 부부가구가 16.9%이며, 응답자와 미혼자녀의 비율이 72.9%로 나타났다. 베이비 부머의 연령을 고려할 때 자녀의 연령이 20대에서 30대로 자녀가 출가하기 시작한 시기로 자녀와 동거하는 비율이 높은 것으로 나타났다. 학력별로는 중학교 이하가 16.9%, 고등학교가 38.8%, 전문대 이상이 43.5%로 학력 수준이 이전 연령대와 비교할 때 상당수준 높아졌음이 나타났다.

조사응답자의 직업별 분포를 살펴보면, 관리자, 전문가 및 관련종사자의 비율이

3.7%와 3.1%로 나타났다. 사무종사자는 18.4%이며, 서비스 종사자는 10.3%, 판매 종사자는 5.0%이다. 전업주부의 비율이 26.4%로 높게 나타났으며, 자영업의 비율 또한 18.9%로 높게 나타났다. 가구 월소득을 살펴보면 200만원 미만인 20.8%, 200-300만원 미만인 20.7%, 300-400만원 미만인 19.3%, 400-500만원 미만인 14.95, 500만원 이상이 21.0%로 소득구간별 분포가 매우 고르게 나타났다.

〈표 2-13〉 전화면접조사 응답자 특성

(단위: 명, %)

	사례수	%		사례수	%
전체	(2,250)	100.0			
성별			직업별		
남	(1134)	50.4	관리자	(82)	3.7
여	(1116)	49.6	전문가 및 관련 종사자	(69)	3.1
연령별			사무 종사자	(414)	18.4
48세~50세	(855)	38.0	서비스 종사자	(231)	10.3
51세~53세	(754)	33.5	판매 종사자	(112)	5.0
54세~56세	(641)	28.5	농림어업숙련종사자	(101)	4.5
지역별			기능원 및 기능종사자	(74)	3.3
서울	(463)	20.6	장차계좌작 및 조립 종사자	(14)	0.6
인천/경기	(628)	27.9	단순노무종사자	(47)	2.1
대전/충청	(225)	10.0	전업주부	(594)	26.4
광주/전라	(219)	9.7	자영업	(426)	18.9
대구/경북	(237)	10.5	기타	(85)	3.8
부산/울산/경남	(382)	17.0			
강원/제주	(96)	4.3			
가구형태별			소득별		
1인가구	(54)	2.4	200만원 미만	(469)	20.8
부부가족	(381)	16.9	200~300만원 미만	(466)	20.7
응답자+미혼자녀	(1641)	72.9	300~400만원 미만	(435)	19.3
응답자+기혼자녀	(18)	0.8	400~500만원 미만	(335)	14.9
노부모+응답자+기타	(137)	6.1	500만원 이상	(472)	21.0
기타가족	(19)	0.9	모름/무응답	(73)	3.3
학력별					
중학교 이하	(381)	16.9			
고등학교	(872)	38.8			
전문대이상	(979)	43.5			
모름/무응답	(17)	0.8			

3. 베이비 부머의 노후 거주관련 선호실태

베이비 부머의 거주관련 선호에 대한 관심은 베이비 부머의 대규모 인구집단이 노후가 될 경우 거주형태에 따라 주택시장에 미칠 영향에 대한 예측에 의한 것이다. 특히 우리나라의 경우 주택에 대한 높은 사회적 관심으로 인하여 베이비 부머의 노후 거주 선호에 대한 관심이 높게 나타났다.

본 조사결과 베이비 부머의 현재 주택소유상태는 82.1%가 주택을 보유하고 있으며, 연령이 높을 수록 주택보유율은 높은 것으로 나타났다. 지역별로는 큰 차이는 없으나 중소도시와 농어촌의 비율이 대도시에 비해 약간 높은 것으로 나타났다. 교육수준과 월가구 소득수준에 따라서는 정비례의 관계를 갖고 있어 교육수준과 월가구 소득이 높을수록 주택소유율은 높은 것으로 나타났다. 직종별로는 농림어업 종사자가 주택보유율이 높게 나타났으나, 기능원 및 조립종사자의 경우 58.1%, 단순노무직은 64.6%로 직종별로 주택소유율의 차이가 크게 나타났다.

베이비 부머가 보유한 주택의 가격수준은 1억미만이 23.7%, 1억~5억미만이 61.6%, 5억이상이 14.8%로 나타났다. 이들 주택가격의 차이는 지역별로 차이가 크게 나타나 대도시>중소도시>농어촌의 순으로 고가 주택을 보유하고 있는 비중이 높은 것으로 나타났다. 이와 같은 현상은 또한 월가구 소득과 직종별로도 차이가 나타남을 볼 수 있다.

〈표 2-14〉 일반적 특성별 주택소유 여부 및 현 주택 가격

(단위: %, 명)

구분	주택소유여부			주택가격			
	있음	없음	소계	1억미만	1억~5억미만	5억이상	소계
전체	82.1	17.9	100.0(2,250)	23.7	61.6	14.8	100.0(1,794)
성							
남자	82.5	17.5	100.0(1,134)	23.1	63.3	13.2	100.0(916)
여자	81.7	18.3	100.0(1,116)	23.7	59.7	16.6	100.0(878)
연령							
48~50세	79.2	20.8	100.0(855)	21.1	65.3	13.6	100.0(660)
51~53세	82.9	17.1	100.0(745)	22.6	61.2	16.2	100.0(605)
54~56세	85.0	15.0	100.0(641)	27.9	57.4	14.7	100.0(530)
지역							
대도시	81.0	19.0	100.0(1,064)	12.6	66.8	20.6	100.0(843)
중소도시	83.1	16.9	100.0(924)	23.7	64.2	12.1	100.0(735)
농어촌	82.5	17.5	100.0(263)	67.1	31.9	0.9	100.0(216)
교육수준							
중졸이하	74.5	25.5	100.0(381)	54.6	43.2	2.2	100.0(271)
고졸	80.8	19.2	100.0(872)	25.3	65.3	9.4	100.0(683)
전문대학 이상	86.3	13.7	100.0(979)	12.0	64.7	23.2	100.0(831)
월가구소득수준							
300만원미만	73.7	26.3	100.0(935)	43.3	52.5	4.2	100.0(663)
300~500만원미만	86.5	13.5	100.0(770)	14.2	74.3	11.5	100.0(654)
500~700만원미만	89.5	10.5	100.0(325)	8.3	61.7	30.0	100.0(290)
700만원 이상	94.6	5.4	100.0(147)	6.5	45.7	47.8	100.0(138)
직종							
관리자/전문가 ¹⁾	83.4	16.6	100.0(151)	19.8	56.9	23.3	100.0(116)
사무 및 서비스, 판매	82.8	17.2	100.0(1,183)	25.0	63.0	12.0	100.0(948)
농림어업	90.1	9.9	100.0(101)	26.8	52.4	20.7	100.0(82)
기능원 및 조립종사자	58.0	42.0	100.0(88)	29.7	54.1	16.2	100.0(74)
단순노무직	64.6	35.4	100.0(48)	35.0	57.5	7.5	100.0(40)
전업주부	84.8	15.2	100.0(593)	26.4	60.8	12.8	100.0(469)
기타	76.5	23.5	100.0(85)	27.0	62.2	10.8	100.0(74)

주 1) 군인은 관리자 및 전문가로 포함시킴.

이들 베이비 부머가 향후 노후에 주택 관리 방식을 파악하기 위한 노후 주택규모 축소에 대한 계획에서 응답자의 59.0%가 없는 것으로 나타났다. 그러나 베이비 부머 중 연령이 높은 54-56세 집단으로 갈수록 주택 규모 축소에 대한 계획이 있는 비율이 다소 증가함을 볼 수 있었다. 또한 지역별로는 대도시 거주 베이비 부머의 46.1%가 노후 주택규모 축소 의향이 있는 것으로 나타났으며, 중소도시는 40.2%로 나타났다. 즉, 상대적으로 주택의 가격이 고가인 대도시와 중소도시의 경우 주택규모 축소에 대한 의향이 있는 것으로 보여진다. 또한 이는 교육수준이 높고 월가구소득이 높은 집단에서 주택규모 축소 의향이 높은 것으로 나타났다. 이는 거주지역이 대도시, 교육수준이 높은 집단, 그리고 이들의 월가구소득수준, 직종간의 연관성이 높

기 때문이다.

노후에 희망거주지역에 대한 선호는 성별, 그리고 현재 거주하고 있는 지역별에 의해 차이를 보였다. 성별로는 남자는 노후에 농어촌에 거주하기를 희망하는 비율이 49.5%로 상당히 높은 반면, 여자는 32.0%만이 농어촌에 거주하기를 희망하는 것으로 나타났다. 현재 거주하는 지역별로는 대도시에서 거주하는 경우 대도시에서 거주하기를 희망하는 비율이 44.8%로 가장 높으며, 중소도시 거주자는 중소도시 거주를 희망하는 비율이 50.7%, 농어촌거주자는 농어촌 거주를 희망하는 비율이 81.7%로 현재 거주하는 지역에 거주하고자 하는 비율이 가장 높게 나타났다. 즉, 현 베이비부모는 노후에 거주지역의 변경은 일부 예상되지만 현 거주지를 유지하는 비율이 높을 것으로 예상된다.

〈표 2-15〉 일반적 특성별 노후 주택 희망형태

(단위: %, 명)

구분	노후 주택규모 축소 계획 ²⁾			희망거주지역 ²⁾			
	있음	없음	소계	대도시	중소도시	농어촌	소계
전체	41.0	59.0	100.0(2,242)	26.3	32.8	40.8	100.0(2,237)
성							
남자	40.4	59.3	100.0(1,130)	21.6	29.0	49.5	100.0(1,126)
여자	41.7	58.3	100.0(1,113)	31.1	36.8	32.0	100.0(1,111)
연령							
48~50세	39.4	60.6	100.0(853)	25.4	32.9	41.6	100.0(850)
51~53세	41.5	58.5	100.0(751)	26.6	31.3	42.1	100.0(751)
54~56세	42.7	57.3	100.0(637)	27.2	34.6	38.2	100.0(636)
지역							
대도시	46.1	53.9	100.0(1,058)	44.8	21.6	33.6	100.0(1,057)
중소도시	40.2	59.8	100.0(922)	11.8	50.7	37.6	100.0(918)
농어촌	23.3	76.7	100.0(262)	2.7	15.6	81.7	100.0(262)
교육수준							
중졸이하	30.4	69.6	100.0(381)	11.7	31.0	57.3	100.0(377)
고졸	43.0	57.0	100.0(868)	24.7	34.1	41.2	100.0(866)
전문대학 이상	43.4	56.6	100.0(976)	33.6	32.7	33.7	100.0(976)
월가구소득수준							
300만원미만	38.6	61.4	100.0(932)	19.7	31.5	48.8	100.0(930)
300~500만원미만	42.3	57.7	100.0(764)	26.6	36.4	37.0	100.0(767)
500~700만원미만	42.8	57.2	100.0(325)	39.2	30.2	30.6	100.0(324)
700만원 이상	47.6	52.4	100.0(147)	42.5	28.8	28.8	100.0(146)
직종							
관리자/전문가 ¹⁾	46.4	53.6	100.0(151)	27.8	35.8	36.4	100.0(151)
사무 및 서비스 판매	42.2	57.8	100.0(1,177)	24.7	32.6	42.7	100.0(1,178)
농림어업	17.6	82.4	100.0(102)	2.9	9.8	87.3	100.0(102)
기능원 및 조립종사자	33.0	67.0	100.0(88)	21.2	30.6	48.2	100.0(85)
단순노무직	23.4	76.6	100.0(47)	19.1	40.4	40.4	100.0(47)
전업주부	43.9	56.1	100.0(592)	35.9	36.5	27.6	100.0(591)
기타	40.7	59.3	100.0(86)	16.7	31.0	52.4	100.0(84)

주 1) 군인은 관리자 및 전문가로 포함시킴. 2) 기타, 모름/무응답은 분석에서 제외함.

베이비 부머의 노후 주택선택시 우선시 하는 조건은 주거 및 생활비용이 17.4%, 식사 등 일상생활 서비스 접근성이 9.5%, 보건의료시설 접근성이 21.4%, 문화여가 활동 용이성이 12.8%, 자연환경이 38.8%로 나타났다. 흔히 노후에 “공기 좋고 물 좋은 곳”에 가서 살고 싶다고 하는 생각이 조사결과에서 반영되었다고 보여진다. 일반 특성별 분포를 살펴보면, 성별로 자연환경에 대한 선호는 남성이 더 높으며, 여성의 경우 보건의료시설이나 문화여가활동, 식사 등 일상생활서비스 접근성에 선호가 높은 것으로 나타났다. 연령별로는 노령기에 가까워지는 연령으로 갈수록 자연환경에 대한 선호는 줄어들고, 보건의료시설 접근성과 주거 및 생활비용을 노후 주택선택시 우선 조건으로 제시하는 비율이 높아지고 있다. 노령기에 갈수록 더욱 현실적이고 구체적인 노후 준비를 하고 있다고 보여진다. 또한 교육수준별 노후 주택선택시 우선조건에는 차이를 보인다. 학력이 높을수록 자연환경보다는 문화여가활동 용이성이나 일상생활서비스접근성을 중요하게 여기는 것으로 나타났다.

〈표 2-16〉 일반적 특성별 노후 주택선택시 우선 조건

(단위: %, 명)

구분	주거 및 생활비용	식사 등 일상생활서비스접근성	보건의료시설 접근성	문화여가활동 용이성	자연환경	기타	계
전체 ¹⁾	17.4	9.5	21.4	12.8	38.8	0.2	100.0(2,240)
성							
남자	18.2	8.0	18.6	11.1	43.9	0.3	100.0(1,132)
여자	16.6	11.1	24.3	14.4	33.5	0.1	100.0(1,109)
연령							
48~50세	17.3	10.6	18.6	12.1	41.3	0.1	100.0(850)
51~53세	16.3	8.7	22.4	13.9	38.7	0.1	100.0(750)
54~56세	18.8	9.1	24.1	12.2	35.5	0.3	100.0(639)
지역							
대도시	17.2	10.2	21.4	14.8	36.3	0.1	100.0(1,061)
중소도시	19.0	9.4	23.1	12.2	36.3	0.0	100.0(917)
농어촌	12.5	7.2	15.9	6.4	56.8	1.1	100.0(264)
교육수준							
중졸이하	19.7	5.6	23.7	5.9	45.2	0.0	100.0(376)
고졸	18.9	8.3	22.8	11.7	38.0	0.3	100.0(869)
전문대학 이상	15.2	12.0	19.4	16.4	36.9	0.1	100.0(978)
월가구소득수준							
300만원미만	19.0	8.2	23.8	7.8	41.0	0.2	100.0(925)
300~500만원미만	19.4	9.6	19.6	14.0	37.2	0.1	100.0(769)
500~700만원미만	14.2	10.5	17.8	20.3	37.2	0.0	100.0(325)
700만원 이상	6.1	14.3	23.8	21.1	34.0	0.7	100.0(147)

주: 1) 모름/무응답은 분석에서 제외함. 2) 군인은 관리자 및 전문가로 포함시킴.

〈표 2-16〉 계속

(단위: %, 명)

구분	주거 및 생활비용	식사 등 일상생활서비스접근성	보건의료시설 접근성	문화여가활동 용이성	자연환경	기타	계
직종							
관리자/전문가 ²⁾	11.8	13.2	18.4	19.1	37.5	0.0	100.0(152)
사무 및 서비스판매	17.6	9.7	19.8	12.6	40.1	0.2	100.0(1,179)
농림어업	14.9	3.0	24.8	4.0	52.5	1.0	100.0(101)
기능원 및 조립종사자	22.1	5.8	12.8	9.3	50.0	0.0	100.0(86)
단순노무직	27.7	6.4	25.5	4.3	36.2	0.0	100.0(47)
전업주부	18.3	10.7	25.0	14.2	31.6	0.2	100.0(591)
기타	11.9	6.0	26.2	11.9	44.0	0.0	100.0(84)

주: 1) 모름/무응답은 분석에서 제외함. 2) 군인은 관리자 및 전문가로 포함시킴.

베이비 부머의 노후 고령전용 거주지에 대한 거주 희망에는 응답자의 36.0%가 희망하는 것으로 나타났다. 특히 여성의 경우 고령전용거주시설에 희망하는 비율이 42.1%로 남성에 비해 높게 나타났다. 연령별 큰 차이는 없으나 연령이 낮을수록 희망비율이 다소 높게 나타났으며, 중소도시 거주자일수록 높은 것으로 나타났다. 교육 수준, 월가구소득에 따른 차이는 크지 않았으며, 직종에서는 단순노무직이나 기능원 및 조립종사자의 경우 고령전용 거주지에 대한 노후 거주 희망비율이 높게 나타났다.

〈표 2-17〉 일반적 특성별 노후 고령전용 거주지 거주 희망

(단위: %, 명)

구분	예	아니오	계	구분	예	아니오	계
전체 ¹⁾	36.0	64.0	100.0(2,246)				
성				월가구소득수준			
남자	30.0	70.0	100.0(1,132)	300만원미만	36.6	63.4	100.0(932)
여자	42.1	57.9	100.0(1,114)	300~500만원미만	34.7	65.3	100.0(770)
연령				500~700만원미만	36.1	63.9	100.0(324)
48~50세	36.6	63.4	100.0(853)	700만원 이상	38.1	61.9	100.0(147)
51~53세	36.4	63.6	100.0(753)	직종			
54~56세	34.8	65.2	100.0(640)	관리자/전문가 ²⁾	34.9	65.1	100.0(152)
지역				사무 및 서비스판매	33.3	66.7	100.0(1,183)
대도시	33.1	66.9	100.0(1,061)	농림어업	33.3	66.7	100.0(102)
중소도시	39.4	60.6	100.0(923)	기능원 및 조립종사자	39.5	60.5	100.0(86)
농어촌	35.7	64.3	100.0(263)	단순노무직	48.9	51.1	100.0(47)
교육수준				전업주부	41.3	58.7	100.0(591)
중졸이하	32.7	67.3	100.0(382)	기타	30.6	69.4	100.0(85)
고졸	38.2	61.8	100.0(871)				
전문대학 이상	35.2	64.8	100.0(977)				

주: 1) 모름/무응답은 분석에서 제외함. 2) 군인은 관리자 및 전문가로 포함시킴.

베이비 부머가 노후가 되었을 때의 주택에 대한 선호는 성과 현 거주지역, 소득이나 교육수준 등에 따라 다양하게 나타났다. 앞서 분석한 내용을 종합적으로 요약한다면, 베이비 부머의 경우 노후 거주지역을 이전하기를 희망하는 비율은 절반정도이며 주택규모 축소 의사를 보인 경우는 40% 정도로 나타난다. 대도시나 중소도시에서 거주하는 경우 현 주택비용을 축소하는 방향으로 축소가 이루어질 가능성이 높을 것으로 보인다.

4. 베이비 부머의 노후소득준비 실태

가. 노년기의 필요 생활비 및 가용소득전망

베이비 부머의 은퇴가 본격화 될 것이라는 전망과 함께 베이비 부머의 노후 소득 준비에 대한 관심이 있어왔다. 본 조사에서는 베이비 부머가 생각하는 노후에 필요한 월평균 생활비에 대한 기대치, 그리고 본인이 노후에 가능할 것으로 예측되는 월평균 수입간의 차이를 통해 대략적인 베이비 부머의 노후 소득준비 실태를 파악하고자 하였다.

베이비 부머는 노후 월평균 필요 생활비에 대해서 100만원 미만인 9.9%, 100~200만원이 50.9%, 200~300만원 미만이 30.4%로 나타났다. 즉 다수가 월평균 필요 생활비로 200만원 내외로 생각하고 있다. 성, 연령, 지역별 차이는 크게 나타나지 않았으나, 교육수준에 따라서는 교육수준이 높을수록 필요 생활비를 높게 보고 있으며 이는 월가구소득수준, 직종에서도 차이를 보였는데 이는 현재 베이비 부머들의 본인의 소득수준 등에 따라 노후 생활에 대한 기대치에 차이가 발생하기 때문으로 보여진다.

〈표 2-18〉 일반적 특성별 노후 월평균 필요 생활비

(단위: %, 명)

구분	100만원미만	100-200만원 미만	200-300만원 미만	300-400만원 미만	400-500만원 미만	500만원 이상	계
전체 ¹⁾	9.9	50.9	30.4	6.7	1.5	0.7	100.0(2,238)
성							
남자	9.4	48.9	32.1	7.4	1.2	1.0	100.0(1,128)
여자	10.4	52.8	28.6	6.0	1.8	0.4	100.0(1,110)
연령							
48~50세	10.1	49.5	31.0	7.1	1.6	0.7	100.0(851)
51~53세	9.2	49.1	33.4	5.9	1.7	0.7	100.0(746)
54~56세	10.3	54.8	26.1	7.2	0.9	0.6	100.0(640)
지역							
대도시	8.7	48.8	32.4	7.2	2.0	0.9	100.0(1,059)
중소도시	10.3	50.1	30.8	7.4	0.9	0.5	100.0(915)
농어촌	13.4	62.2	20.6	2.3	1.5	0.0	100.0(262)
교육수준							
중졸이하	21.4	62.6	14.2	1.1	0.5	0.3	100.0(374)
고졸	10.0	59.3	26.4	3.6	0.5	0.2	100.0(870)
전문대학 이상	5.0	39.0	40.3	11.8	2.7	1.2	100.0(975)
월가구소득수준							
300만원미만	17.8	63.2	17.0	1.5	0.3	0.2	100.0(929)
300~500만원미만	5.1	48.1	38.9	6.5	0.8	0.7	100.0(769)
500~700만원미만	2.5	32.9	48.6	13.2	1.8	0.9	100.0(325)
700만원 이상	1.4	23.8	32.7	27.9	11.6	2.7	100.0(147)
직종							
관리자/전문가 ²⁾	7.3	37.1	33.8	16.6	2.0	3.3	100.0(151)
사무 및 서비스·판매	7.7	49.7	34.0	6.9	1.2	0.5	100.0(1,180)
농림어업	20.8	65.3	11.9	1.0	1.0	0.0	100.0(101)
기능원 및 조립·종사자	13.8	70.1	12.6	3.4	0.0	0.0	100.0(87)
단순노무직	26.1	54.3	17.4	2.2	0.0	0.0	100.0(46)
전업주부	9.5	51.9	30.4	5.7	2.2	0.3	100.0(592)
기타	22.2	46.9	22.2	4.9	2.5	1.2	100.0(81)

주: 1) 모름/무응답은 분석에서 제외함. 2) 군인은 관리자 및 전문가로 포함시킴.

그렇지만 베이비 부머가 노후에 가능한 월평균 수입은 필요한 월평균 수입간의 차이를 보이고 있다. 노후 확보 가능한 월평균 수입액은 100만원미만이 26.1%, 100~200만원 미만인 44.2%, 200~300만원 미만인 20.7%이며 300만원 이상이 9.0% 가량된다. 앞서 살펴본 노후에 필요할 것으로 예상되는 월평균 수입과의 차이를 살펴보면 <표 2-19>와 같다. 이 표에서 음영으로 처리한 부분은 응답자가 필요하다고 생각하는 노후 월평균 비용보다 노후 확보 가능한 월평균 수입이 낮은 비율이며, 31.4%로 나타난다. 따라서 베이비 부머의 31.4%는 기대치에 미치지 못하는 노후생활을 보낼 것으로 예상된다.

〈표 2-19〉 노후 가능 월평균 수입과 필요예상 비용 관계

(단위: %, 명)

구분		노후 가능 월평균 수입						계	필요생활비보다 가능수입이 적은 비율
		100만원미 만	100-200 만원 미만	200-300 만원 미만	300-400 만원 미만	400-500 만원 미만	500만원 이상		
월	전체	26.1	44.2	20.7	5.7	2.5	0.8	100.0(2,208)	31.4
평균	100만원 미만	7.9	1.9	0.1	0.0	0.0	0.0	100.0(219)	-
예상	100-200만원미만	14.8	31.3	3.6	0.5	0.2	0.1	100.0(1,115)	29.3
노후	200-300만원미만	2.9	10.2	15.0	2.0	0.5	0.0	100.0(677)	42.8
생활	300-400만원미만	0.4	0.7	1.6	3.1	0.9	0.1	100.0(150)	3.9
비	400-500만원미만	0.0	0.0	0.3	0.0	0.8	0.3	100.0(32)	28.1
비 ¹⁾	500만원 이상	0.0	0.1	0.1	0.1	0.0	0.3	100.0(15)	53.3

주: 1) 모름/무응답은 분석에서 제외함. 2,214명을 100%로 한 분포임.

나. 노후소득준비 현황

일반적으로 노후소득보장을 위한 방안으로는 공적연금을 비롯하여 퇴직연금, 개인연금, 그리고 퇴직금과 개인저축을 통한 노후 소득준비가 이루어진다. 그 중 연금은 안정적인 노후 소득보장 방안으로 현 베이비 부머의 노후의 중요한 보장방안일 것이다. 베이비 부머의 공적연금 가입현황을 살펴보면 응답자의 13.7%는 본인과 배우자를 포함해서 전혀 가입하지 않은 것으로 나타났다. 본인만 가입한 경우는 26.9%이며, 배우자만 가입한 경우는 16.6%, 본인과 배우자 모두 가입한 경우는 42.8%이다. 성별로는 여성은 배우자만 가입한 비율이 30.4%이며, 본인과 배우자 모두 가입한 비율은 45.1%로 절반에 그치는 것으로 나타났다. 베이비 부머의 절반가량은 노후에 부부 중 1명만이 공적연금에 의한 혜택을 본다고 볼 수 있다. 남성의 경우는 여성과 달리 본인만 가입한 비율이 43.2%로 높게 나타났다.

연령별로는 40대의 베이비 부머의 가입율이 보다 높으며, 부부가 함께 가입한 비율도 48~50세의 베이비 부머가 높은 것으로 나타났다. 이들 연령층이 50대의 베이비 부머보다 맞벌이율이 높기 때문으로 해석되어진다. 지역별로는 중소도시와 농어촌의 공적연금 미가입율이 대도시에 비해서 높게 나타났으며, 교육수준별로는 공적연금 가입의 큰 차이를 보이지 않았다. 월가구소득수준별로는 700만원 이상의 고소득자가 공적연금에 가입하지 않은 비율이 19.4%로 매우 높게 나타났다. 그러나 700만원 미만 소득자에 있어서는 소득이 높을수록 가입율은 높아지는 경향을 나타냈다. 직종별로는 단순노무직과 농림어업에서의 공적연금 미가입율이 높은 것으로 나타났다.

다. 관리자/전문가와 사무 및 서비스 판매업에서는 본인과 배우자가 함께 공적연금에 가입되어있는 비율이 높은 것으로 나타났다.

〈표 2-20〉 일반적 특성별 공적연금 가입 현황

(단위: %, 명)

구분	가입 안함	본인만 가입	배우자만 가입	본인+배우자 가입	계
전체	13.7	26.9	16.6	42.8	100.0(2,250)
성					
남자	13.2	43.2	2.9	40.7	100.0(1,134)
여자	14.2	10.4	30.4	45.1	100.0(1,116)
연령					
48~50세	12.1	27.2	16.1	44.7	100.0(848)
51~53세	15.2	26.4	16.1	42.3	100.0(759)
54~56세	14.0	27.2	17.8	41.1	100.0(643)
지역					
대도시	10.6	29.6	17.9	41.9	100.0(986)
중소도시	15.3	24.3	16.9	43.4	100.0(981)
농어촌	18.7	26.5	10.7	44.1	100.0(283)
교육수준 ¹⁾					
중졸이하	14.3	27.1	15.5	43.1	100.0(396)
고졸	12.9	27.8	15.3	44.0	100.0(882)
전문대학 이상	14.1	26.3	18.3	41.3	100.0(954)
월가구소득수준 ²⁾					
300만원미만	14.0	27.5	15.2	43.3	100.0(953)
300~500만원미만	13.9	28.1	17.0	41.0	100.0(765)
500~700만원미만	11.6	24.7	17.9	45.8	100.0(317)
700만원 이상	19.4	19.1	16.5	45.0	100.0(138)
직종					
관리자/전문가 ³⁾	10.8	35.3	5.6	48.3	100.0(151)
사무 및 서비스 판매	9.4	34.0	6.8	49.9	100.0(1,184)
농림어업	23.1	27.6	19.5	29.8	100.0(101)
기능원 및 조립종사자	17.4	53.5	2.5	26.6	100.0(88)
단순노무직	27.6	23.2	22.5	26.6	100.0(47)
전업주부	17.0	6.0	40.9	36.0	100.0(594)
기타	32.4	33.4	10.5	23.7	100.0(85)

주: 1) 모름/무응답 18명 제외, 2) 모름/무응답 4명 제외, 3) 군인은 관리자 및 전문가로 포함시킴.

노후 소득보장의 중요한 수단 중 하나인 퇴직연금은 미가입율이 베이비 부머의 72.1%로 나타났다. 성별로는 남자의 경우 본인만 가입한 비율이 17.3%이며, 본인과 배우자가 함께 가입되어있는 비율은 6.2%로 나타났다. 퇴직연금의 경우 대도시 가입자의 비율이 높았으며, 교육수준이나 월가구소득수준에 따라서는 큰 차이는 없었다. 일반적으로 퇴직연금은 직장을 통해 가입되어 있어 관리자와 전문가의 가입율이 월등히 높게 나타나는 특성을 나타냈다.

〈표 2-21〉 일반적 특성별 퇴직연금 가입 현황

(단위: %, 명)

구분	가입 안함	본인만 가입	배우자만 가입	본인+배우자 가입	계
전체	72.1	10.5	10.2	7.2	100.0(2,250)
성					
남자	74.3	17.3	2.2	6.2	100.0(1,134)
여자	69.8	3.6	18.4	8.3	100.0(1,116)
연령					
48~50세	71.0	9.9	11.2	7.9	100.0(848)
51~53세	73.0	11.7	7.9	7.4	100.0(759)
54~56세	72.5	9.8	11.7	6.1	100.0(643)
지역					
대도시	69.9	13.2	9.1	7.7	100.0(985)
중소도시	73.8	7.7	11.9	6.5	100.0(981)
농어촌	73.5	10.2	8.1	8.1	100.0(283)
교육수준 ¹⁾					
중졸이하	71.8	10.8	10.1	7.3	100.0(397)
고졸	73.6	11.3	8.8	6.2	100.0(882)
전문대학 이상	71.0	9.4	11.4	8.2	100.0(955)
월가구소득수준 ²⁾					
300만원미만	73.5	10.9	9.3	6.2	100.0(952)
300~500만원미만	69.9	10.7	11.2	8.1	100.0(765)
500~700만원미만	75.9	7.6	8.9	7.6	100.0(316)
700만원 이상	71.2	10.8	10.8	7.2	100.0(139)
직종					
관리자/전문가 ³⁾	51.7	28.5	2.6	17.2	100.0(151)
사무 및 서비스·판매	72.0	13.7	5.5	8.8	100.0(1,184)
농림어업	98.0	0.0	2.0	0.0	100.0(101)
기능원 및 조립종사자	84.1	12.5	0.0	3.4	100.0(88)
단순노무직	81.3	4.2	10.4	4.2	100.0(48)
전업주부	67.7	2.0	25.5	4.7	100.0(592)
기타	90.6	5.9	3.5	0.0	100.0(85)

주: 1) 모름/무응답 16명 제외, 2) 모름/무응답 78명 제외, 3) 군인은 관리자 및 전문가로 포함시킴.

최근 노후소득보장 중 개인이 준비할 수 있는 개인연금은 국가에서도 세제혜택을 통해 가입을 촉진하는 정책을 실시하고 있다. 이들에 부응하여 베이비 부머의 51.9%가 개인연금에 가입하고 있으며, 본인과 배우자가 모두 가입된 비율이 28.4%로 높게 나타났다. 연령별로는 연령이 높을수록 본인 또는 배우자가 개인연금을 가입한 비율이 높은 것으로 나타났다. 50세를 넘어서면서 노후보장의 필요성이 높아지기 때문으로 보여진다. 지역별로는 대도시와 농어촌의 개인연금 미가입율이 중소도시에 비해서 낮으며, 교육수준별로는 학력이 높을수록 미가입율이 감소함을 볼 수 있다. 소득수준별로는 큰 차이를 보이지 않으며, 직종별로는 관리자/전문가, 사무 및 서비스·판매 등의 비교적 안정적인 직종의 가입율이 높게 나타났다.

〈표 2-22〉 일반적 특성별 개인연금 가입 현황

(단위: %, 명)

구분	가입 안함	본인만 가입	배우자만 가입	본인+배우자 가입	계
전체	48.1	15.2	8.3	28.4	100.0(2,250)
성					
남자	50.4	18.5	4.1	27.0	100.0(1,134)
여자	45.8	11.7	12.6	29.8	100.0(1,116)
연령					
48~50세	49.2	14.9	9.3	26.6	100.0(847)
51~53세	48.0	14.9	6.9	30.2	100.0(758)
54~56세	46.8	15.7	8.9	28.6	100.0(643)
지역					
대도시	45.9	17.0	9.3	27.7	100.0(986)
중소도시	50.5	13.3	7.7	28.5	100.0(981)
농어촌	47.5	15.1	7.0	30.3	100.0(283)
교육수준 ¹⁾					
중졸이하	51.6	10.6	7.6	30.2	100.0(397)
고졸	48.4	17.2	7.5	26.9	100.0(882)
전문대학 이상	46.2	15.1	9.5	29.1	100.0(954)
월가구소득수준 ²⁾					
300만원미만	49.1	14.6	6.8	29.5	100.0(952)
300~500만원미만	48.9	15.6	10.3	25.2	100.0(765)
500~700만원미만	48.1	12.7	7.3	32.0	100.0(316)
700만원 이상	44.2	17.4	7.2	31.2	100.0(138)
직종					
관리자/전문가 ³⁾	37.1	16.6	7.9	38.4	100.0(151)
사무 및 서비스/판매	44.1	18.8	5.2	31.9	100.0(1,184)
농림어업	66.7	8.8	5.9	18.6	100.0(102)
기능원 및 조립종사자	60.2	21.6	2.3	15.9	100.0(88)
단순노무직	72.9	10.4	4.2	12.5	100.0(48)
전업주부	47.8	9.1	17.0	26.1	100.0(592)
기타	75.3	8.2	4.7	11.8	100.0(85)

주: 1) 모름/무응답 16명 제외, 2) 모름/무응답 78명 제외, 3) 군인은 관리자 및 전문가로 포함시킴.

노후 생활에서는 연금 뿐 아니라 직장에서 퇴직금이 중요한 노후 소득원으로 역할을 하게 된다. 그러나 베이비 부머 중 63.8%는 퇴직금이 없는 것으로 나타났다. 직종별로는 관리자/전문가, 사무종사자, 기능원 및 조립종사자 등을 제외한 업종에서 퇴직금이 높은 비율이 상당히 높게 나타났다. IMF이후 기업들의 재정구조 변화에 의해 기존의 퇴직금의 형태가 변경되면서 퇴직금은 노후자금으로 활용할 가능성은 낮아졌음을 반영하는 결과이다.

노후를 위하여 장기저축, 주식투자, 부동산 구매 등의 준비를 하고 있는지에 대해서는 베이비 부머 가운데 47.3%가 준비를 하고 있다고 응답하여 준비를 하고 있지 않다고 응답한 52.7%와 큰 차이를 보이지 않았다. 직종별로는 관리자/전문가, 사무

종사자, 전업주부를 제외한 직종에서 노후준비율이 낮게 나타나고 있으며 특히, 단순 노무직이 17.0% 만이 준비하고 응답하여 가장 낮게 나타났다.

〈표 2-23〉 일반적 특성별 퇴직금 여부 및 노후소득을 위한 저축·주택투자·부동산 구매실태

(단위: %, 명)

구분	향후 수령할 퇴직금				노후를 위한 저축·투자율		계
	없음	본인만 있음	배우자만 있음	본인과 배우자 모두 있음	예	아니오	
전체	63.8	14.4	14.9	6.9	47.3	52.7	100.0(2,250)
성							
남자	62.8	25.2	3.9	8.0	44.6	55.4	100.0(1,134)
여자	64.7	3.3	26.2	5.8	50.0	50.0	100.0(1,116)
연령							
48~50세	62.3	14.3	16.0	7.4	47.1	52.9	100.0(849)
51~53세	65.5	14.9	12.3	7.4	46.6	53.4	100.0(758)
54~56세	63.6	13.8	16.6	5.9	48.4	51.6	100.0(643)
지역							
대도시	59.3	18.3	14.6	7.8	49.5	50.5	100.0(985)
중소도시	66.5	11.2	15.9	6.4	46.4	53.6	100.0(981)
농어촌	70.0	11.7	12.7	5.7	42.8	57.2	100.0(283)
교육수준 ¹⁾							
중졸이하	63.7	14.9	14.4	7.1	44.3	55.7	100.0(397)
고졸	65.5	14.8	13.3	6.5	45.7	54.3	100.0(881)
전문대학 이상	62.4	13.7	16.5	7.3	50.3	49.7	100.0(955)
월가구소득수준 ²⁾							
300만원미만	63.6	15.7	14.6	6.1	46.5	53.5	100.0(952)
300~500만원미만	64.8	13.5	14.1	7.6	47.4	52.6	100.0(765)
500~700만원미만	67.8	11.0	13.6	7.6	48.7	51.3	100.0(316)
700만원 이상	59.7	15.1	19.4	5.8	47.4	52.6	100.0(138)
직종							
관리자/전문가 ³⁾	35.1	37.1	6.6	21.2	63.6	36.4	100.0(151)
사무 및 서비스,판매	62.4	19.9	7.9	9.7	49.0	51.0	100.0(1,183)
농림어업	95.0	0.0	3.0	2.0	40.2	59.8	100.0(101)
기능원 및 조립종사자	64.4	29.9	3.4	2.3	35.6	64.4	100.0(87)
단순노무직	77.1	4.2	12.5	6.3	17.0	83.0	100.0(48)
전업주부	63.1	0.0	36.5	0.3	48.6	51.4	100.0(594)
기타	94.1	3.5	2.4	0.0	22.4	77.6	100.0(85)

주: 1) 모름/무응답 17명 제외, 2) 모름/무응답 78명 제외, 3) 군인은 관리자 및 전문가로 포함시킴.

베이비 부머의 노후 소득준비는 공적연금, 퇴직연금, 개인연금과 퇴직금, 그리고 노후를 위한 저축 등을 들 수 있다. 연금과 퇴직금의 경우 개인단위로 파악이 가능하므로 응답자 본인과 배우자의 가입(준비)여부를 물었으며, 저축은 일반적으로 가구단위로 이루어진다는 점을 고려하여 가구단위로 조사를 하였다. 따라서 베이비 부머

의 부부가구일 경우 최대 9종을 준비할 수 있을 것이다. 각 노후 소득원별 충분성은 파악하기 어려우나 여러 방법을 통해 노후를 준비하고 있다는 것에는 의미가 있을 것으로 보여진다.

응답자 중 본인과 배우자가 모두 연금이나 저축 등의 준비가 전혀 이루어지지 않은 경우는 6.9%이며, 1종이 12.9%로 나타나, 베이비 부머의 20%가량은 다양한 노후 소득보장이 이루어지지 못하고 있다. 본인과 배우자가 2~3종의 노후준비를 하는 비율은 36.4%이며, 4~5종은 29.9%, 6~7종은 10.1%이며 8~9종은 3.9%로 나타났다. 즉, 본인과 배우자가 공적연금, 퇴직연금, 퇴직금, 개인연금, 노후 저축 등에서 4종이상 즉, 1인당 2개 이상을 준비하고 있는 비율은 약 45%로 나타났다. 베이비 부머 부부의 평균 노후소득보장을 위한 준비는 약 2.35개로 나타났다.

특성별 노후준비 현황을 살펴보면, 성과 연령별로는 크게 차이를 보이지 않으며, 지역별로는 대도시 거주 베이비 부머의 경우 중소도시와 농어촌에 비해 노후 소득보장을 다양하게 하고 있는 것으로 나타났다. 또한 학력이 높을수록, 소득수준이 높을수록 다양한 노후소득보장을 하고 있는 것으로 나타났다. 직종별로는 관리자 또는 전문직의 경우 평균 2.95개와 2.51개의 노후 소득보장을 위한 준비를 하고 있는 반면, 농림어업, 기능원, 단순노무직의 경우는 1.63~1.96개의 2개 미만의 노후 소득보장의 준비하고 있어 다층적 노후소득보장은 약하게 이루어지고 있음을 나타냈다.

〈표 2-24〉 일반적 특성별 노후 소득준비 항목 수

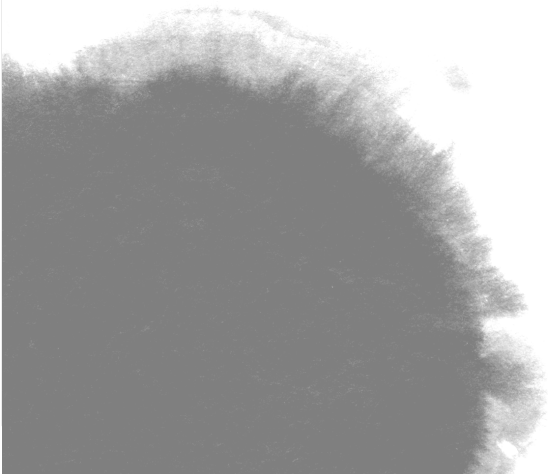
(단위: %, 명)

구분	없음	1종	2 - 3종	4-5종	6-7종	8-9종	평균 갯수	계
전체	6.9	12.9	36.4	29.9	10.1	3.9	2.35	100.0(2,250)
성								
남자	7.5	13.0	37.5	29.8	8.4	3.9	2.30	100.0(1,134)
여자	6.3	12.8	35.3	29.9	11.7	4.0	2.40	100.0(1,117)
연령								
48~50세	5.8	14.0	35.4	31.5	9.6	3.8	2.36	100.0(848)
51~53세	8.6	12.6	35.2	28.1	10.9	4.6	3.34	100.0(759)
54~56세	6.4	11.7	39.0	29.9	9.8	3.3	2.35	100.0(643)
지역								
대도시	4.9	12.9	35.2	31.6	11.2	4.3	2.44	100.0(987)
중소도시	8.5	12.3	37.4	29.5	8.7	3.7	2.29	100.0(982)
농어촌	8.8	14.8	36.7	25.1	10.6	3.9	2.25	100.0(283)
교육수준								
중졸이하	7.8	11.8	38.3	30.0	7.8	4.3	2.31	100.0(397)
고졸	6.7	12.4	38.1	30.0	10.1	2.7	2.33	100.0(881)
전문대학 이상	6.7	13.7	34.1	29.8	10.7	4.9	2.39	100.0(953)
월가구소득수준								
300만원미만	6.6	13.1	37.5	29.4	9.8	3.6	2.33	100.0(952)
300~500만원미만	8.2	13.1	35.3	29.0	9.8	4.6	2.33	100.0(765)
500~700만원미만	5.4	14.6	35.1	30.1	11.7	3.2	2.38	100.0(316)
700만원 이상	8.0	10.1	35.5	34.1	9.4	2.9	2.37	100.0(138)
직종								
관리자/전문가 ¹⁾	4.0	6.0	23.8	35.1	18.5	12.6	2.95	100.0(151)
사무 및 서비스,판매	4.1	10.6	36.1	33.6	11.0	4.6	2.51	100.0(1,184)
농림어업	15.7	23.5	44.1	15.7	1.0	0.0	1.63	100.0(102)
기능원 및 조립종사자	9.1	18.2	44.3	23.9	3.4	1.1	1.96	100.0(88)
단순노무직	16.7	29.2	35.4	12.5	4.2	2.1	1.63	100.0(48)
전업주부	7.8	13.0	38.3	28.2	10.5	2.2	2.27	100.0(592)
기타	25.9	28.2	30.6	14.1	1.2	0.0	1.63	100.0(85)

주:1) 군인은 관리자 및 전문가로 포함시킴.

03

베이비 부머를 위한 안정적·다층적
노후소득보장체계 구축 방안



제3장 베이비 부머를 위한 안정적·다층적 노후소득보장체계 구축 방안

베이비 부머에 대한 사회적 관심이 높아지면서 이들이 노년기에 충분한 노후소득을 확보할 수 있을 것인가에 대한 관심도 높아지고 있다. 이러한 높은 사회적 관심은 일부 이들 세대가 자신의 노후를 위한 경제적인 준비 뿐만 아니라 부모 부양, 자녀의 교육·결혼도 함께 책임지고 있는 세대라는 특징에 기인한다. 이러한 관심은 자연스럽게 우리의 노후소득보장체계가 이들에게 충분한 노후소득을 확보할 수 있는 체계인지에 대한 질문으로 이어지고 있다. 이러한 맥락에서 본장에서는 베이비 부머의 노후소득과 밀접한 관련성을 갖는 자산 현황 및 각종 연금 가입 현황을 살펴보고자 한다. 이를 위해서 제2장에서 실시된 전화조사, 기존의 전국조사자료, 국민연금공단의 내부자료를 분석하였다. 또한 노후소득보장체계의 개편과 관련된 외국의 최근 동향과 주요 소득보장제도 구성요소별 제도 현황과 문제점을 살펴보았다. 이러한 검토에 기초하여 베이비 부머의 안정적인 노후소득을 보장하기 위해 요구되는 정책과 제를 제시하고자 한다.

이러한 본 장의 연구는 다음과 같은 몇 가지 제한점을 갖고 있다. 첫째 베이비 부머의 노후소득과 밀접한 관련성을 갖는 자산 현황 및 각종 연금 가입 현황을 동일한 자료에 의하여 체계적으로 살펴보지는 못하고 있다. 이는 노후소득보장체계를 구성하는 각 요소별로 자료가 구축되어 있거나, 아니면 아직 도입초기이기 때문에 안정적인 데이터 베이스가 구축되어 있지 않기 때문이다. 즉 공적연금에 관한 데이터와 사적연금관련 데이터는 연계되어 있지 못하며, 퇴직연금이나 개인연금의 경우 가입자 개인단위의 데이터가 구축되어 있지 않다. 또한 베이비 부머의 다양한 노후소득관련 가입 실태를 살펴볼 수 있는 큰 규모의 대표성을 가진 조사자료도 부족한 실정이다.

둘째, 베이비 부머의 현재의 노후소득준비 실태를 파악하였을 뿐 이들이 노년기에 진입했을 때 실제 확보할 수 있는 노후소득에 대한 분석은 이루어지지 못했다. 단지 공적연금의 경우 지금까지의 가입실태를 바탕으로 하여 대략적인 급여액을 추정해볼 수 있었다.

현재 베이비 부머가 본격적인 노년기에 진입하기에는 기간이 남아있어 이들이 노년기까지의 변화를 예측하기가 어렵다. 따라서 현재 상황을 기반으로 하여 이들이 노년기에 충분한 노후소득을 확보할 수 있을 것인가를 판단하는 것은 매우 어려운 일이다. 베이비 부머의 가장 첫 세대인 1955년생의 경우 2011년에 56세가 되었고 마지막 출생인 1963년생의 경우 47세로 2028년에 만 65세가 될 것이다. 또한 이들의 생애주기상 향후 자녀의 교육과 결혼, 은퇴, 배우자의 사망 등 다양한 생애사건이 발생할 것으로 예견되며, 이러한 생애사건은 이들이 노후에 활용할 수 있는 소득의 규모에 영향을 미칠 것이다. 따라서 이들이 노년기에 어떠한 구성과 규모의 소득을 갖고 될 것인가를 예측해본다는 것은 매우 어려운 일이다.

셋째, 각 요소별 분석의 수준과 정교함에 있어 차이가 많다. 비교적 최근에 도입된 퇴직연금의 경우 아직 적용률이 매우 낮고, 개인연금의 경우 가입률 정도만 파악되었을 뿐 개인단위의 가입기간 및 납입금 등에 대한 체계적인 데이터가 부족하다는 점에서 공적연금에 비하여 분석이 정교하지 못하다. 또한 최근 도입된 농지연금이나 주택연금의 경우도 당장은 아니지만 베이비 부머가 노년기에 진입했을 때 활용할 수 있는 공적연금이라는 점에서 제도의 특성과 문제점을 검토하였으나, 1~3층의 소득보장제도가 노후소득보장제도의 근간이 되어야 한다는 점에서 0층을 구성하고 있는 기초생활보장제도나 기초노령연금제도는 논의의 대상에서 제외하였다. 단 기초노령연금은 국민연금과의 재구조화라는 관점에서 논의되었다.

한편, 본 연구는 제도의 근본적인 개선이 아니라 베이비 부머가 노년기에 진입하기 전에 취해질 수 있는 중단기적인 정책방안을 모색하는데 초점을 두었다. 베이비 부머에게 있어 가장 중요한 노후소득보장 방법인 국민연금의 경우 2016~2026년의 기간 중에 수급을 시작할 것이기 때문에 그들이 국민연금을 수급하기 전에 이루어질 수 있는 중단기 방안을 제시하는데 초점을 두었고, 국민연금의 근본적인 개혁은 본 연구에서 검토하지 않았다.

제1 절 베이비 부머의 노후소득 준비 현황

1. 노후소득보장체계의 개요

현행 노후소득보장제도는 공적연금을 1차 안전망으로 하였고, 저소득층 70%에게 기초노령연금을 지급하며, 빈곤선 이하의 계층에게는 최종안전망으로서 기초생활보장제도를 통하여 최소한의 소득을 보장하고 있다. 또한 추가적인 소득보장제도로써 피용자의 경우 퇴직연금(퇴직금)이 있으며, 특수직역종사자의 경우 퇴직수당이 연금제도내에 있다. 모든 국민은 자발적인 개인연금 가입을 통하여 추가적 소득보장이 가능하다.

이러한 노후소득보장제도의 근간을 이루는 국민연금이 도입된 지 20여년을 경과하고 있으나, 전가입자의 50% 이상이 1999년 4월 도시지역 확대적용을 통하여 적용되었기 때문에 현노인층의 경우 연금수급권을 확보한 계층은 많지 않다. 제도적으로 초기가입자를 위하여 특례노령연금을 통하여 5년만 가입하여도 연금수급권을 가질 수 있도록 배려하고 있으나, 연금수급권을 확보한 노인은 아직 적은 편이다. 그러나 베이비 부머의 경우는 전국민연금시대를 경험한 세대이기 때문에 현 노인세대에 비해서는 공적연금 가입율이 높을 것이다.

한편, 외국에 비하여 우리나라의 경우 자산이 갖는 중요성이 높다는 점을 반영하여 2007년 7월부터 주택연금이 2011년 1월부터 농지연금이 도입되어 자산을 활용한 노후소득확보방안을 마련한 바 있다.

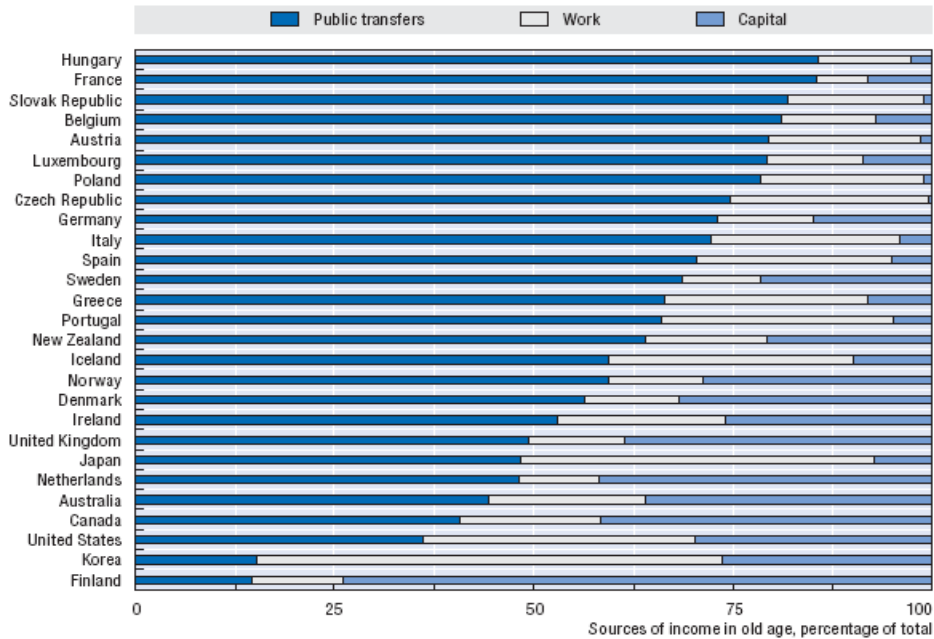
[그림 3-1] 현행 우리나라 노후소득보장제도의 구성

		일반소득계층			저소득층	
		피용자	자영자	공무원 사학, 군인	차상위 저소득층	빈곤선 이하 계층
사적근로, 사적이전소득 등	4층					
추가보장 (사적연금)	3층	개인연금				
	2층	퇴직금 (기업연금)				
1차 안전망 (공적연금 등)	1층	국민연금			공무원 연금 사학교원 연금 군인 연금	
최종안전망 (빈곤선)	0층				기초노령연금	
						기초생활 보장제도

이러한 노후소득확보 방안 중 한 가지 만으로 안정적인 노후소득을 확보할 수는 없다. 따라서 다각적인 노후소득을 마련하는 노력이 필요하다. 이는 노후소득보장정책의 관점에서 볼 때 다층적 노후소득보장체계 구축을 필요로 한다. 1994년 세계은행에서 발간한 *Averting Old-age Crisis* 이후 다층소득보장제도 구축 필요성에 대한 공감대가 전 세계적으로 확산되어 왔다. 세계은행이 본 보고서를 발간한 배경에는 공적연금제도에 주로 의존하는 전통적인 노후소득보장체계가 변화된 사회·경제적 여건 하에서 더 이상 지속되기 어렵다는 문제의식이 있었다. 이후 노후소득보장에서 공적연금의 중요성을 강조하던 ILO(ISSA)와의 논쟁을 거쳐 다양한 형태의 노후소득보장체계 구축 필요성에 대해 상당한 수준의 공감대를 형성하게 된 것이다.

OECD 국가의 노령인구 소득원을 보면 대부분 공적연금 등의 공적소득보장제도가 큰 비중을 차지한다. 반면 우리나라는 공적소득이전의 비율이 낮고, 근로 및 자산소득 비중이 높다.

[그림 3-2] OECD국가의 노령 인구의 소득원(2000년대 중반 가구 가처분소득에 대한 비율 %)



주: 노동으로부터의 소득은 근로(파용)소득과 사업(자영)소득을 포함하고, 자산소득은 사적연금, 저축에 대한 이자소득 등 포함
 자료: OECD Income Distribution Database, Pension at a Glance 2009. p60에서 재인용

2. 베이비 부머의 노후소득 준비 상태

2009년 통계청에서 조사한 18세 이상 인구의 경제적 ‘노후준비방법’에 대한 결과는 66.3%가 ‘노후준비를 하고 있다’고 하였으며, 노후준비를 하고 있는 집단에서 국민연금이 37.0%로 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

베이비 부머는 ‘노후준비를 하고 있다’고 응답한 비율이 전체 응답자에 비하여 높은 80.0%이었으나, 노후준비방법은 전체 응답자의 준비방법과 큰 차이가 없는 것으로 나타났다. 한편, 베이비 부머 중 노후준비를 하고 있지 않은 비율은 20%로, 이 중 50.3%가 ‘준비능력이 없다’고 응답하여 전체 베이비 부머 중 약 10% 특히 이 중 1950년대생들은 노후가 멀지 않은 상태에서 아무 준비 없이 노후를 맞게 될 가능성이 클 것으로 보인다. 베이비 부머들은 자녀에 대한 의존을 생각하고 있는 비율이 2.5%로 매우 낮은 상태이다.

〈표 3-1〉 베이비 부머의 노후 준비방법 (2009, 18세 이상 인구)

(단위 : %)

	계	준비 하고 있음									준비 하고 있지 않음					
			소계	국민 연금	기타공 적연금	사적 연금	퇴직금	예금, 적금	부동산 운용	기타 ¹⁾		소계	아직생 각안함	앞으로 준비할 계획	준비 능력 없음	자녀 에게 의탁
전체	100.0	66.3	100.0	37.0	7.1	20.1	3.4	25.6	5.7	1.1	33.7	100.0	16.6	32.6	38.9	12.0
베이비 부머	100.0	80.0	100.0	38.5	7.1	19.5	3.8	24.3	6.0	0.8	20.0	100.0	7.4	39.8	50.3	2.5

주: 1) 주식, 채권 등 포함

자료: 통계청(2010). 사회조사를 통해 본 베이비 부머의 특징.

본 연구에서 실시된 전화조사에 기초하여 다층적 노후소득보장체계가 베이비 부머의 생활에 어떻게 구현되고 있는가를 살펴보면 다음과 같다. 공적연금과 개인연금, 퇴직연금의 노후소득에 대한 준비현황을 살펴보면, 3가지 연금에 있어 본인 또는 배우자가 전혀 가입하지 않은 무연금자는 전체 응답자의 8.8%, 개인은 5.1%로 나타났다. 이들 무연금자의 특성을 살펴보면, 부부단위 연령에서는 51~53세가 가장 높으며, 48-50세가 7.7%로 낮은 것으로 나타났고, 개인단위에서는 큰 차이를 보이지 않았다. 지역별로는 개인, 개인 또는 배우자 모두 대도시가 무연금의 비율은 낮으며, 교육수준에서는 학력이 높을수록 무연금의 비율이 높고, 월가구소득에서는 700만원 이상에서는 무연금비율이 가장 높으나, 700만원 미만의 경우는 소득이 높을수록 무연금비율은 낮은 것으로 나타났다. 직종별로는 개인단위는 농림어업, 전업주부가 무연금비율이 높게 나타났으며 부부단위의 경우 농림어업, 단순노무직의 무연금비율이 높게 나타났다.

개인단위로 보았을 때 공적연금만 가입된 비율이 26.9%이며, 퇴직연금만 가입된 비율은 0.6%, 개인연금만 준비된 사람은 7.3%로 나타났다. 부부단위로는 공적연금만 가입된 비율이 29.0%이며, 퇴직연금만 준비된 비율이 0.7%, 개인연금만 준비된 사람은 3.5%로 나타나 차이를 보였다. 개인단위와 부부단위 모두 공적연금만 갖고 있거나 공적연금과 개인연금을 갖고 있는 유형이 제일 많았다. 개인단위의 공적연금과 퇴직연금은 7.1%, 부부단위는 10.0%로 나타났다. 공적+퇴직+개인연금을 갖고 있는 부부단위의 비율은 16.7%로 베이비 부머 응답자 가구(본인과 배우자)에서는 58.0%가량은 2종 이상의 연금을 준비하고 있는 것으로 나타났다. 2가지 이상의 연금을 갖고 있는 경우의 비율은 개인단위와 부부단위의 경우 성, 연령별로는 큰 차이

는 없으나 지역별로는 부부단위의 경우 농어촌 지역이 낮은 것으로 나타났다. 직종별로는 부부단위는 단연 관리자/전문가, 사무 및 서비스 판매직의 종사자가 2종 이상의 노후 준비 연금을 가입하고 있는 것으로 나타났다. 이에 비해 농림어업이나 기능원 단순노무직은 매우 낮게 나타났다. 특히 눈에 띄는 것은 단순노무직과 농림어업, 기능원 및 조립종사자와 같이 3D업종에서는 공적연금만 가입되어있는 비율이 매우 높게 나타남을 볼 수 있다. 따라서 향후 이들이 노후에 빈곤해질 위험성을 갖고 있는 것으로 보여진다.

〈표 3-2〉 일반적 특성별 노후 준비 연금 가입 현황

1. 개인단위

(단위: %, 명)

구분	공적연금만	퇴직연금만	개인연금만	공적+개인	공적+퇴직	공적+퇴직+개인	무연금 ¹⁾	계
전체	26.9	0.6	7.3	26.4	7.1	9.6	22.1	100.0(2,232)
성								
남자	32.7	0.4	3.3	29.5	10.0	12.3	11.7	100.0(1,126)
여자	21.1	0.7	11.3	23.3	4.2	6.9	32.5	100.0(1,106)
연령								
48~50세	29.3	0.5	6.7	25.9	8.3	8.6	20.6	100.0(843)
51~53세	24.6	0.8	6.6	26.3	6.1	12.0	23.6	100.0(753)
54~56세	26.5	0.5	8.8	27.3	6.9	8.0	22.1	100.0(638)
지역								
대도시	25.3	0.6	6.5	26.6	8.6	11.3	21.1	100.0(982)
중소도시	28.4	0.7	7.4	26.6	5.7	7.5	23.7	100.0(970)
농어촌	27.6	0.4	9.5	25.1	7.1	11.0	19.4	100.0(283)
교육수준								
중졸이하		0.8	8.1	23.2	8.1	9.3	21.2	100.0(393)
고졸	27.7	0.6	6.6	28.0	7.4	9.1	20.5	100.0(876)
전문대학 이상	25.1	0.6	7.7	26.3	6.5	10.0	23.8	100.0(948)
월가소득수준								
300만원미만	27.3	0.4	8.0	27.3	7.8	8.6	20.5	100.0(944)
300~500만원미만	27.1	0.8	5.4	24.9	7.4	10.1	24.3	100.0(758)
500~700만원미만	29.5	1.0	7.0	27.9	4.4	9.2	21.0	100.0(313)
700만원 이상	21.2	0.0	12.4	25.5	6.6	10.9	23.4	100.0(138)
직종								
관리자/전문가 ²⁾	18.1	1.3	2.0	24.2	14.8	28.2	11.4	100.0(149)
사무 및 서비스 판매	29.2	0.2	5.3	32.9	9.7	12.4	10.3	100.0(1,178)
농림어업	39.6	0.0	8.9	17.8	0.0	0.0	33.7	100.0(101)
기능원 및 조립종사자	44.0	0.0	3.6	26.2	7.1	6.0	13.1	100.0(84)
단순노무직	37.5	2.1	12.5	6.3	2.1	4.2	35.4	100.0(48)
전업주부	18.0	1.2	13.1	18.4	2.2	3.5	43.6	100.0(586)
기타	34.1	1.2	1.2	18.8	4.7	0.0	40.0	100.0(85)

주: 1) 무연금은 본인과 배우자가 미가입한 경우와 무배우로 본인이 연금에 미가입한 경우의 수치임.

2) 군인은 관리자 및 전문가로 포함시킴

자료: 본 연구의 전화면접조사 「베이비 부머의 거주관련 선호 및 노후소득준비 실태에 관한 조사」.

2. 부부단위

(단위: %, 명)

구분	공적연금만	퇴직연금만	개인연금만	공적+개인	공적+퇴직	공적+퇴직+개인	무연금 ¹⁾	계
전체	29.0	0.7	3.5	31.3	10.0	16.7	8.8	100.0(2,232)
성								
남자	31.6	0.4	2.8	31.1	9.3	15.4	9.3	100.0(1,126)
여자	26.4	0.9	4.2	31.5	10.7	18.1	8.2	100.0(1,106)
연령								
48~50세	29.3	0.4	3.3	31.1	12.1	16.1	7.7	100.0(843)
51~53세	29.3	0.8	3.1	30.5	7.7	17.9	10.6	100.0(753)
54~56세	28.4	0.8	4.4	32.3	10.0	16.1	8.0	100.0(638)
지역								
대도시	28.5	0.6	3.0	32.1	10.4	18.7	6.7	100.0(982)
중소도시	29.9	0.8	3.0	31.2	9.8	14.7	10.5	100.0(970)
농어촌	27.9	0.4	7.8	27.9	9.5	16.3	10.2	100.0(283)
교육수준								
중졸이하	29.8	0.3	4.6	29.5	13.5	13.7	8.7	100.0(393)
고졸	29.8	0.7	3.1	32.9	9.9	15.2	8.4	100.0(876)
전문대학 이상	28.0	0.8	3.7	30.8	8.6	19.0	9.1	100.0(948)
월가구소득수준								
300만원미만	30.3	0.6	3.5	31.3	9.4	15.8	9.1	100.0(944)
300~500만원미만	27.4	0.5	3.2	30.5	11.7	17.2	9.5	100.0(758)
500~700만원미만	34.5	1.0	2.2	32.6	5.8	16.6	7.3	100.0(313)
700만원 이상	21.7	0.7	8.0	31.2	10.9	16.7	10.9	100.0(138)
직종								
관리자/전문가 ²⁾	16.1	0.7	1.3	26.8	12.8	34.2	8.1	100.0(149)
사무 및 서비스 판매	27.9	0.2	3.1	35.7	10.5	17.0	5.7	100.0(1,178)
농림어업	50.5	0.0	5.9	24.8	0.0	2.0	16.8	100.0(101)
기능원 및 조립종사자	45.2	0.0	4.8	27.4	7.1	6.0	9.5	100.0(84)
단순노무직	50.0	2.1	6.3	8.3	4.2	10.4	18.8	100.0(48)
전업주부	25.3	1.7	4.6	28.8	11.8	18.1	9.7	100.0(586)
기타	40.0	1.2	0	20	3.5	4.7	30.6	100.0(85)

주: 1) 무연금은 본인과 배우자가 미가입한 경우와 무배우로 본인이 연금에 미가입한 경우의 수치임.

2) 군인은 관리자 및 전문가로 포함시킴

자료: 본 연구의 전화면접조사 「베이비 붐의 거주관련 선호 및 노후소득준비 실태에 관한 조사」.

현재의 노후 준비 연금 가입유형별로 노후소득의 충분성을 살펴보면 대체적으로 확보 가능한 노후수입이 필요예상 생활비와 같거나 많다고 응답한 베이비 부머가 많다. 특히, 퇴직연금 가입자의 경우 필요예상 생활비와 같거나 많다고 응답한 비율이 높다. 반면, 연금에 전혀 가입해 있지 않은 경우 약 절반 정도가 확보 가능한 노후 수입이 필요 예상 수입보다 적을 것으로 예상하고 있어 이들의 노후 생활의 불안정이 예견되고 있다.

〈표 3-3〉 노후 준비 연금 가입유형별 노후소득의 충분성

구분	확보가능한 노후 수입이 필요예상 생활비보다 적음	확보가능한 노후 수입이 필요예상 생활비와 같거나 많음	계
a. 공적연금만	37.7	62.3	100.0(636)
b. 퇴직연금만	20.0	80.0	100.0(15)
c. 개인연금만	36.3	63.8	100.0(80)
d. 공적연금+개인연금	30.5	69.5	100.0(686)
e. 공적연금+퇴직연금	21.7	78.3	100.0(221)
f. 공적+퇴직+개인연금	19.4	80.6	100.0(371)
g. 무연금 ¹⁾	48.6	51.4	100.0(183)
-공적연금 가입(a,d,e,f)	29.7	70.3	100.0(1,914)
-퇴직연금 가입(b,e,f)	20.3	79.7	100.0(607)
-개인연금 가입(c,d,f)	27.3	72.7	100.0(1,137)
전체(a~g)	31.4	68.5	100.0(2,192)

주: 1) 무연금은 본인과 배우자가 미가입한 경우와 무배우로 본인이 연금에 미가입한 경우의 수치임. 2) 무응답은 분석에서 제외함.
자료: 본 연구의 전화면접조사 「베이비 부머의 거주관련 선호 및 노후소득준비 실태에 관한 조사」.

남자는 본인만 가입한 비율이 상대적으로 높고 여자의 경우는 배우자만 가입한 비율이 높은 등 성별 차이가 큰 것으로 나타났다. 따라서 아래에서는 성별로 구분하여 연금가입율을 살펴보았다. 남자 베이비 부머의 경우 공적연금에 가입한 비율은 85.1%로 매우 높으며, 퇴직연금은 24.3%, 개인연금은 48.2%로 나타났다. 남성 베이비 부머의 경우 공적연금을 비롯한 개인, 퇴직 연금 등을 통해 다층적인 노후 소득을 준비하고 있는 비율은 14.7%이다. 남자 베이비 부머의 경우 각종 연금에 배우자만 가입해 있는 경우는 소수에 불과하다.

〈표 3-4〉 성별 베이비 부머의 연금가입률

1. 남자

(단위: %)

구분	배우자 있음				배우자 없음 (본인가입율)	본인의 가입한 비율
	전체 (본인 또는 배우자가 가입한 비율)	본인+ 배우자	본인만	배우자만		
a. 공적연금만	31.3	12.5	17.4	1.4	38.5	30.3
b. 퇴직연금만	0.5	-	0.4	0.1	-	0.4
c. 개인연금만	2.9	1.7	1.0	0.2	1.9	2.7
d. 공적연금+개인연금	31.7	23.7	7.6	0.3	19.2	30.8
e. 공적연금+퇴직연금	9.4	3.7	5.7	-	5.8	9.2
f. 공적+퇴직+개인연금	16.0	10.1	5.2	0.7	3.8	14.7
g. 무연금 ¹⁾	8.3	8.3	-	-	30.8	9.3
-공적연금 가입(a,d,e,f)	88.4	50.0	35.9	2.4	67.3	85.1
-퇴직연금 가입(b,e,f)	25.9	13.8	11.3	1.0	9.6	24.3
-개인연금 가입(c,d,f)	50.6	35.5	13.9	1.2	25.0	48.2
전체(a~g)	100.0(1,074)	100.0(644)	100.0(401)	100.0(29)	100.0(52)	100.0(1,126)

주: 1) 무연금은 본인과 배우자가 미가입한 경우와 무배우로 본인이 연금에 미가입한 경우의 수치임. 2) 무응답은 분석에서 제외함.
 자료: 본 연구의 전화면접조사 「베이비 부머의 거주관련 선호 및 노후소득준비 실태에 관한 조사」.

2. 여자

(단위: %)

구분	배우자 있음				배우자 없음 (본인가입율)	본인의 가입한 비율
	전체 (본인 또는 배우자가 가입한 비율)	본인+ 배우자	본인만	배우자만		
a. 공적연금만	26.4	12.0	2.9	11.6	21.9	15.3
b. 퇴직연금만	0.9	0.1	0.1	0.8	-	0.2
c. 개인연금만	4.1	1.5	1.2	1.3	6.3	3.0
d. 공적연금+개인연금	33.0	25.3	1.6	4.8	20.3	26.6
e. 공적연금+퇴직연금	11.0	6.3	1.1	3.6	4.7	7.2
f. 공적+퇴직+개인연금	18.6	13.0	0.5	5.1	3.1	12.9
g. 무연금 ¹⁾	6.0	6.0	0.0	0.0	43.8	8.1
-공적연금 가입(a,d,e,f)	87.8	56.5	6.2	25.1	50.0	56.2
-퇴직연금 가입(b,e,f)	30.6	19.4	1.7	9.5	7.8	20.3
-개인연금 가입(c,d,f)	54.5	39.8	3.3	11.3	29.7	42.4
전체(a~g)	100.0(1,054)	100.0(676)	100.0(79)	100.0(287)	100.0(64)	100.0(1,118)

주: 1) 무연금은 본인과 배우자가 미가입한 경우와 무배우로 본인이 연금에 미가입한 경우의 수치임. 2) 무응답은 분석에서 제외함.
 자료: 본 연구의 전화면접조사 「베이비 부머의 거주관련 선호 및 노후소득준비 실태에 관한 조사」.

반면 여자 베이비 부머의 경우는 배우자 유무에 따른 연금가입 현황에 큰 차이가 있다. 여성 베이비 부머의 56.2%가 공적 연금에 가입해 있고, 퇴직연금 가입률은 20.3%이다. 공적연금, 퇴직연금, 개인연금 등을 통해 다층적인 노후소득을 준비하고 있는 비율은 12.9%이다. 이러한 연금가입률은 배우자가 있는 경우 월등히 높아져 남자와는 다른 양상을 보이고 있다.

제2절 베이비 부머의 자산보유 현황

1. 선행연구고찰

베이비 부머의 소득 및 자산보유 현황을 파악하기에 앞서 미국, 일본 그리고 우리나라를 중심으로 베이비 부머의 자산보유 현황이나 자산축적과정에 관한 선행연구를 정리하고자 한다. 이에 대한 이론적인 토대로는 생애주기가설이 가장 대표적이다. 생애주기가설(life-cycle hypothesis)이란 Ando, and Modigliani(1963)에 의해 처음 제시된 것으로, 사람들의 소득 및 소비수준은 연령대에 따라 다르게 나타나는데, 소비는 비교적 완만하게 증가하다가 은퇴이후 줄어드는 모습을 보이지만 소득은 중년기에 가장 높아 전체적으로 역U자 형태를 보인다고 한다. 따라서 경제전체로 본다면 중장년인구의 비중이 낮을수록 저축률이 낮고, 중장년인구의 비중이 높으면 저축률이 높게 나타난다는 것이다. 또 자산축적과 관련하여 유년기와 노년기에는 음(-)의 저축을 하게 되지만 장년기에는 양(+)의 저축을 하게 되므로, 축적된 자산의 최고값은 은퇴직전에 나타나게 된다는 것이다.

이하에서는 미국, 일본, 한국의 순서로 대표적인 연구결과를 살펴보고자 한다.

가. 미국의 베이비 부머에 대한 연구

먼저 미국의 경우 베이비 부머는 1946~1961년 사이에 출생한 사람들을 말하는데, Easterlin, *et al.*(1993)을 시초로 Keister and Deeb-Sossa(2001), Lusardi and Mitchell(2006), Wolff(2007) 등의 연구가 그 뒤를 이었다.

Easterlin, *et al.*(1993)은 생애주기의 경험이란 관점에서 출생 코호트를 비교하여

은퇴시점에 이른 베이비 부머와 그들의 부모세대를 비교하였다. 베이비 부머 세대와 부모세대의 비교를 통하여 얻은 결과는 은퇴 후 시점에서 볼 때 베이비 부머는 물질적 측면에서 부모들 세대보다 더 나은 것으로 나타났다. 그러나 좀 더 폭넓은 총복지(total welfare)라는 관점에서 만족도를 생각해 본다면 반드시 더 나은 것으로 보기는 어렵다고 한다. 우선 제1/5분위와 베이비붐의 마지막 세대는 부모세대 때 보다 상대적으로 더 열악한 경제적 위치에 있는 것으로 나타났다. 높은 이혼가능성과 소자녀 등으로 인한 노후의 독거 가능성의 증가는 은퇴이후 삶의 만족도를 저하시키는 요인으로 작용할 가능성이 크다. 또 은퇴 이후의 삶에 있어서 자녀들의 부모 돌봄에 대한 가치가 특히 중요성을 가진다는 점을 생각할 때, 자발적이든 비자발적이든 소자녀를 선택한 사람들의 은퇴이후 삶의 만족도는 부모세대보다 높기 어려울 것이라고 한다.

출산연령대의 여성들은 과거 부모세대보다 자녀를 덜 낳는 대신 직장을 선택하였다고 볼 수 있으나, 출산 및 영아 양육기를 벗어난 연령대에 있어서 여성의 노동시장 참여 증가 및 그로 인한 여가의 감소는 폭넓은 의미의 만족도를 낮추는 요인이 될 것이라고 주장하였다.

Keister and Deeb-Sossa(2001)는 베이비 부머의 자산축적 실태에 관심을 갖고, 그들이 부모세대와 비교할 때 얼마나 더 많은 자산(wealth)을 축적하였는지를 분석하였다. 구체적으로 이들은 전기(45~54세) 및 후기(55~64세)로 베이비 부머를 양분하고, 자산의 축적정도 및 부모세대와의 비교를 통하여 자산보유측면에서 세대간 이동을 살펴보았다. 이들의 연구결과를 요약하면 미국의 베이비 부머들은 부모세대에 비하여 더 많은 자산을 축적하였던 것으로 나타났으며, 세대간 자산보유 격차는 주택보유 집단에서 더 크게 나타났다. 전기 베이비 부머가 후기 베이비붐세대에 비하여 더 많은 자산을 축적하였으며, 자산의 구성 측면에서 볼 때 부동산뿐만 아니라 금융자산에서도 모두 큰 차이를 보인다고 한다. 이처럼 미국 베이비 부머가 부모세대에 비하여 더 많은 자산을 축적할 수 있었던 이유로, 1980년대와 1990년대 미국 경제가 지속적으로 성장한 것을 들고 있다. 그렇지만 주택보유 여부에 따라 자산축적이 다르게 나타난 것은 베이비 부머 내의 자산불평등이 현저한 것으로 해석하였다.

Lusardi and Mitchell(2006)에서는 2004년 건강 및 은퇴조사(Health and

Retirement Survey) 자료를 바탕으로 은퇴를 앞둔 베이비 부머들을 대상으로 자산 보유 현황뿐만 아니라 노후대비에 대한 정보를 함께 분석하였다. 초기 베이비 부머들의 순자산 보유현황을 살펴보면 대단히 비대칭적인 것을 발견하였다. 하위 25%에 위치한 사람은 3만7천 달러의 순자산을 보유하고 있었으나, 75%에 위치한 사람은 10배가 넘는 규모인 40만 달러의 순자산을 보유하고 있었다. 이처럼 같은 코호트(cohort) 내에서 현저한 이질성(heterogeneity)이 존재하고 있었다. 특히 고교 중퇴자는 순자산의 중위수가 2만3천 달러이지만, 대졸자의 중위수는 10배가 넘었다. 베이비 부머 중 흑인과 히스패닉은 가장 낮은 순자산을 가지고 있었다. 이들은 주택을 제외하고는 별다른 자산을 축적하지 못하였으며, 주택가격이 급락하는 경우 이들의 노후대비는 부실할 수밖에 없음을 지적하였다. 반면 주식보유자나 개인은퇴구좌(IRA)를 보유한 사람들은 자산상위계층에 집중되어 있었다. 노후대비 계획이 잘 되어 있는 사람들일수록 저축과 투자에 성공한 사람들인 것으로 나타났다.

Wolff(2007)는 1983년과 2001년의 소비자금융조사(Survey of Consumer Finance, SCF) 자료를 이용하여 2001년 당시 40~55세 그룹인 베이비 부머와 1983년 당시 동일 연령대인 사람들간의 자산보유현황을 비교분석하였다. 연구의 주된 관심은 1980년대 및 1990년대의 경제상황이 어떤 영향을 미쳤는지 알아보기 위한 것이었다. 주요 결과를 소개하면 소득의 경우 두 그룹의 사람들은 상대적 위치가 유사한 것으로 나타났으나, 순자산(net worth)만을 비교하면 베이비 부머의 경제적 상황이 악화된 것을 발견하였다. 순자산에 연금 및 사회보장급여까지 합산한 값을 기준으로 하면 상대적 위치에 있어서 다소의 개선이 있었으나, 합산한 값의 중위수를 비교해 보면 상대적 위치가 나빠졌음을 발견하였다.

나. 일본의 베이비 부머에 대한 연구

일본의 베이비 부머란 제2차 세계대전 이후 1947~1949년 사이에 출생한 사람을 가리키며, 통상 ‘단카이’세대라고 불린다. 인구규모로는 806만명에 이르고 있으나, 다른 나라에 비하여 베이비붐 기간에 짧은 이유는 1948년에 국가가 정책적으로 임신중절수술을 합법화한데 기인하는 것이다.

Hayashi(1997)는 일본의 저축행태에 대해 발표된 초창기의 연구이다. 주요 특징

을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 일본의 저축률은 통상적으로 인지되었던 수준보다 높지 않다. 둘째, 자산축적은 젊을 때부터 시작되어 인생의 끝에 가까운 시점까지 계속되는데, 이처럼 소비되지 않고 축적된 자산은 유산의 형태로 자녀들에게 상속된다. 이와 연장선상에서 Barthold and Ito(1992)는 일본의 납세 자료를 분석한 결과 가계자산의 1/3~1/2 정도가 유산에 기인한다는 결과를 얻었으며, 의도적이든 아니든 고령자 가구는 충분하게 소비를 하지 않고 상당한 규모의 자산을 유산으로 자녀들에게 물려준다는 것이다.

Kitamura, *et al.*(2001)은 1979~1989기간 중 가구소득 및 지출조사(National Survey of Family Income and Expenditure, NSFIE)자료를 이용하여 일본의 가계 저축과 자산분포를 분석하였다. 이들의 주된 관심은 베이비 부모의 저축성향과 자산 축적 과정에 있었는데, 분석결과에 의하면 Hayashi(1997)의 결론과 유사한 것으로 나타났다. 또 이들은 몇 가지 추가적인 결과를 도출하였는데, 첫째로 베이비 부모가 1990년대에 다른 세대에 비하여 상대적으로 낮은 저축률을 보였음을 발견하고 이 시기에 일본을 지배한 장기불황으로 인하여 이들의 자산축적이 충분하지 못하였던 것으로 해석하였다. 둘째, cohort분석에 의하면 저축률은 횡단면분석과 유사하게 나타났다으며, 또 젊은 세대의 저축률이 안정적으로 나타났다. 1984~1989년 기간에는 베이비 부모의 저축률이 하락하지 않았으나, 1989~1994년 기간에서는 하락한 것으로 나타났다. 은퇴시점을 전후한 사회보장자산(social security wealth, SSW) 규모의 추정치는 약 5천백만 엔(32만4천유로)인데, 자녀들에게로 이전되는 것이 상당한 규모에 이른다고 한다.

다. 한국의 베이비 부모에 대한 연구

한국을 대상으로 생애주기 가설을 이용하여 cohort별로 저축률을 분석한 연구로는 박대근·이창용(1997)이 대표적이다. 이들은 통계청의 가계조사자료를 이용하여 분석하였는데, 이들의 주된 관심은 1990년대 이후 저축률이 상승한 이유는 모든 세대에 있어서 저축률이 상승한 때문인지, 아니면 중년에 접어들어 베이비 부모의 저축률이 높아졌기 때문인지를 분석하고자 하였다. 이들의 분석결과에 의하면 베이비 부모의 저축률은 다른 세대에 비하여 특별히 높지 않음을 확인하였다. 이 결과의 연장

선상에서 소득 획득과 자산축적이 가장 왕성한 시기에 외환위기를 경험한 베이비 부머는 다른 세대에 비하여 특별히 많은 자산을 축적하지는 못하였음을 확인하였다.

박시내·심규호(2010)는 통계청의 인구추계자료, 인구총조사 10% 표본자료, 경제활동인구조사자료를 통하여 베이비 부머의 인구규모 및 경제활동의 현황과 특성을 살펴보고, 가계동향자료를 통하여 베이비 부머의 소득 및 소비 현황을 분석하였다. 이들은 방대한 양의 자료를 종합하여 베이비 부머의 인구학적 특성을 살펴보는 외에도, 소득 및 소비의 특징을 분석하여 베이비 부머의 현황과 은퇴효과를 분석하였다.

먼저 연령-소득 프로파일을 계산한 결과를 보면 가구소득은 연령의 증가와 더불어 40대 후반이나 50세에 정점에 이른 다음, 연령의 증가와 더불어 감소하는 것으로 나타난다. 연령집단별 베이비 부머는 33만원, 그 이전세대인 55~59세는 324만원, 그리고 베이비붐 이후세대는 34~45세는 362만원으로 나타났으며, 베이비 부머와 그 이전에 출생한 세대간의 소득 격차는 은퇴가구의 근로소득 감소에 기인하는 것으로 보였다. 구체적으로 소득원천별 구성을 살펴보면 베이비 부머의 경우 근로소득이 65.3%, 사업소득이 25.4%, 이전소득이 6.0%의 순인데, 그 이전세대는 근로소득이 35.5% 사업소득이 23.1%, 그리고 이전소득이 32.2%인 것으로 나타났다. 5분위 소득계층별로 근로소득 비중을 살펴보다라도 60세 이상 세대의 소득 1분위계층의 근로소득비중은 17.0%에 불과한 것으로 나타났다.

소비지출을 세대별로 비교한 결과에 따르면 베이비 부머는 교육비지출이 11.8%로 가장 높았으며, 그 이유는 자녀세대가 고등학교나 대학에 재학 중이어서 높은 대학등록금이나 사교육비를 지출하고 있기 때문으로 보았다. 그 다음으로 비중이 높은 항목은 식료품비 9.0%, 교통비 8.9%, 주거 및 수도광열비가 6.9%로 그 뒤를 이었다. 60세 이상 세대의 경우 식료품비가 17.0%, 주거 및 수도광열비가 12.7%, 보건의료비가 10.1%, 교통비가 8.6%의 순서로 크게 나타났다.

이수욱(2010)은 베이비 부머의 가계자산 소비행태를 전망하고, 은퇴이후 소득을 충당하기 위해 보유하고 있는 주택을 언제쯤 매각할 것인지 살펴보고 있다. 주택을 보유한 베이비 부머가 은퇴 이후 주택을 매각하여 생활비를 충당하는 시기는 61세(2015년) 전후, 64세(2018년) 전후, 그리고 71세(2025년) 무렵이 될 것으로 보았다. 또 장래 소득과 소비 그리고 주택수요를 고려한 시뮬레이션 결과에 의하면

2015~2025년 동안 베이비 부머가 보유한 주택의 20%가 재분배될 것으로 예상하고, 시장에 미치는 영향은 크지 않을 것이나 사회 전체적으로 볼 때 잠재적 시장교란요인이 될 수 있다고 한다. 주택시장뿐만 아니라 고령자의 생활안정 차원에서도 주택소비 문제에 접근할 필요가 있으며, 베이비붐 가구의 은퇴로 인한 주택수요 감소와 이로 인한 주택시장 충격을 완화하는 역할을 수행하기 위하여 적정주거소비 유도 및 역모기기제도 활성화, 부동산에 대한 인식전환 운동의 전개, 부동산자산 보유 비중의 축소 등을 제안하고 있다.

한준(2010)에서는 노동패널자료와 고령화패널자료를 이용하여 베이비 부머의 경제적 자산을 양적 및 질적인 측면에서 살펴보았다. 베이비 부머는 그 직전 세대에 비하여 경제적 자산의 형성 측면에서 특별히 유리한 위치에 있지 않았으나, 자산의 구성 측면에서 우월한 위치에 있는 것으로 나타났다고 한다. 구체적으로 부동산과 금융자산을 보유한 비율이 다른 세대에 비하여 높음을 확인하였다. 아울러 베이비 부머의 은퇴를 앞둔 시점에서 정부차원에서 이들의 사회적 참여를 장려하는 정책의 필요성을 강조하고 있다.

석재은·이기주(2010)는 베이비 부머를 다층노후소득보장체계의 관점에서 노후소득보장 수단별로 유형화하고, 각 집단특성별로 어떻게 노후 소득 보장문제를 해결해 나갈 것인가를 살펴보고 있다. 분석결과에 의하면 베이비 부머 중 404만명이 무연금상태인 것으로 나타났으며, 순가용자산(=부동산자산-거주용부동산+금융자산-부채)을 집단특성별로 보면 공적연금과 개인연금을 가진 집단에서 8억원으로 가장 크게 나타났고, 무연금집단은 8천6백32만원에 불과한 것으로 나타났다. 자산을 보유한 사람만을 기준으로 보면 공적연금 및 개인연금을 가진 집단의 자산소득이 270만원으로 가장 높았고, 무연금집단은 25만7천원이었다(남성 87만원, 여성 15만원). 이들은 유형별로 다층적 노후소득보장 전략을 잘 구성할 수 있는 구체적 대응책 마련의 필요성을 강조하였다.

2. 베이비 부머의 자산보유 현황

2010년 2월에 실시된 통계청의 가계금융조사 결과를 이용하여 베이비 부머 세대

의 개괄적인 특징을 살펴보고자 한다. 가계금융조사는 2010년 제1차 조사를 시작으로 매년 조사를 계획하고 있다. 본 조사는 가구의 실물 및 금융자산, 부채 등의 규모, 구성과 분포를 파악하여 각종 경제·사회·금융정책이나 학문연구의 기초자료를 제공하는데 목적이 있다.

가. 베이비 부머의 인구 사회적 특성

조사대상 가구 중 베이비 부머는 가구수를 기준으로 할 때 21.8%, 이전세대는 35.1%, 그리고 베이비 부머 이후세대는 43.1%인 것으로 나타났다. 전체 표본에서 남성가구주의 비율을 살펴보면 79.7%이었으며, 베이비 부머 세대는 84.5%, 이전세대는 72.4%, 그리고 이후세대는 83.3%이었다. 표본가구의 가구주 평균연령은 50.8세, 베이비 부머는 50.9세, 이전세대는 67.4세, 그리고 이후세대는 37.4세인 것으로 나타났다.

〈표 3-5〉 통계청 가계금융조사에 나타난 베이비 부머의 인구사회학적 특성

(단위: %, 세)

구분	전체	이전세대	베이비 부머	이후세대
구성비(%)	100.0	35.1	21.8	43.1
가구주 성별(%)				
-남자	79.7	72.4	84.5	83.3
-여자	20.3	27.6	15.5	16.7
나이(평균, 세)	50.8	67.4	50.9	37.3
교육정도(%)				
-무학	5.5	14.8	1.0	0.1
-초등	12.7	29.7	9.3	0.6
-중학교	10.6	17.1	16.4	2.4
-고등학교	34.3	23.6	43.0	38.6
-대학교(3년 이내)	9.0	1.9	6.7	15.9
-대학교(4년제)	22.7	10.1	18.3	35.1
-대학원	5.3	2.8	5.3	7.4

〈표 3-5〉 계속

(단위: %, 세)

구분	전체			
		이전세대	베이비 부머	이후세대
혼인상태(%)				
-미혼	8.7	0.6	2.6	18.4
-배우자 있음	72.9	68.0	80.0	73.4
-이혼	7.2	4.4	11.7	7.1
-사별	11.2	27.0	5.7	1.1
가구원수(평균)	2.9	2.2	3.5	3.2
-1인	16.8	25.7	7.9	13.9
-2인	23.9	43.6	12.9	13.4
-3인	20.6	17.0	21.2	23.2
-4인	29.2	9.5	43.8	38.0
-5인 이상	9.5	4.2	14.6	11.5
주택종류				
-단독	41.7	58.7	38.4	29.5
-아파트	45.2	30.6	47.9	55.7
-연립	11.1	8.9	12.0	12.4
-기타	2.1	1.8	1.8	2.4
전용면적(평균, 평)	72.4m ² (21.9평)	76.2m ² (23.4평)	77.2m ² (23.1평)	66.7m ² (20.2평)
거처구분				
-자가	57.7	73.0	63.8	42.2
-전세	20.6	10.4	18.0	30.3
-보증부월세	15.2	8.1	13.6	21.7
-무보증월세	2.0	2.3	1.9	1.8
-기타(무상주택)	4.6	6.3	2.8	4.0
수도권 여부				
-수도권	46.7	37.4	47.6	53.7
-비수도권	53.3	62.6	52.4	46.3

가구주 학력을 살펴보면 이전세대-베이비 부머 세대-이후세대로 오면서 학력수준이 향상이 현저하다. 베이비붐 이후세대는 대학교(4년제)와 대학원의 비율이 아주 높은 것으로 나타나고 있다. 가구주의 혼인상태를 살펴보면 베이비 부머 세대 중 2.6%는 아직 미혼으로 나타났으며, 유배우자 비율도 가장 높은 80% 정도이고, 이혼한 경우도 전체평균보다 높은 수준인 11.7%에 달한다.

베이비 부머의 평균가구원수는 3.5명으로 이전세대(2.2)나 이후세대(3.2)보다 높은 것으로 나타났는데, 이는 출산자녀가 아닌 현재 동거중인 가족만 포함하였기 때문으로 보인다. 거주주택을 유형별로 살펴보면 단독주택의 경우 베이비붐 이전세대가 58.7%로 가장 높고, 베이비 부머는 38.4%, 이후세대는 29.5%인 것으로 나타났다.

아파트의 경우에는 베이비붐 이후세대가 55.7%로 가장 높았고, 베이비붐세대가 47.9%, 그리고 이후세대가 30.6%인 것으로 나타났다.

전용면적을 살펴보면 베이비 부머가 77.2제곱미터(약 23.4평)로 가장 넓었고, 이전세대는 76.2제곱미터(약 23.1평), 그리고 이후세대가 66.7제곱미터(약 20.2평)이다. 한편, 거주구분별로 살펴보면 베이비붐 이전 세대는 자가 거주 비율이 73.0%로 가장 높았고, 베이비 부머가 63.8%, 이후세대는 42.2%인 것으로 나타났다. 전세의 경우 베이비붐 이후세대가 30.3%로 가장 높고, 베이비 부머가 18.0%, 이전세대는 10.4%이다. 또한 베이비붐 이전세대는 비수도권에 62.6%가 거주하고 있었으며, 베이비붐 이후세대는 53.7%가 수도권에 거주하는 것으로 나타난 반면, 베이비 부머는 수도권과 비수도권에 대체로 고르게 거주하는 것으로 나타났다.

나. 베이비 부머의 자산 및 부채 보유 현황

〈표 3-6〉은 베이비 부머의 자산 및 부채 보유 현황을 정리한 것이다³⁾. 베이비붐세대는 가계총자산 3.4억원 중 부동산 형태로 2.6억원, 약 7천만원 정도의 저축액을 보유하고 있으며, 950만원 정도의 기타자산을 보유하고 있는 것으로 나타났다. 총자산에 대한 비율로는 부동산이 76.3%, 총저축이 20.8%, 기타자산이 2.8%수준이다. 베이비붐세대는 평균적으로 5천8백만원 정도의 부채를 가지고 있는데, 그 중에서 4천1백만원은 은행권으로부터 대출받은 것이며, 1천7백만원은 임대보증금으로 받은 것으로 나타났다.

가계가 보유한 실제적인 자산규모는 총자산에서 총부채를 차감한 순자산을 통하여 파악할 수 있다. 베이비 부머의 순자산 규모는 2억8천만원으로, 전체 가구평균인 2억3천만원보다 5천만원 정도 더 높은 것으로 나타났다.

베이비 부머가구의 경상소득과 가처분소득은 각각 4천8백만원과 3천6백만원인 것으로 나타났다. 전체 평균인 3천8백만원과 2억9천만원에 비하면 경상소득은 천만원, 그리고 가처분소득은 7백만원 정도 더 높았다.

3) 이외에도 연금가입형태별 자산현황은 국민노후생활보장패널자료 분석을 통하여 살펴보았으며, 분석결과는 부록1에 제시되어 있다.

순자산의 경상소득에 대한 비율은 5.9%, 순자산의 가처분소득에 대한 비율은 7.7%인 것으로 나타났으며, 부동산자산 중에서 주택이 차지하는 비중은 53.3%에 달한다.

〈표 3-6〉 베이비 부머의 자산 및 부채 보유 현황

(단위: 가구, 만원)

구분	전체	베이비 부머		
		이전세대	베이비 부머	이후세대
가구 수	10,000.0	3,504.0	2,212.0	4,284.0
(가중치)	100.0	35.1	21.8	43.1
총자산	27,268	30,697	33,775	21,191
-부동산자산	20,661	25,912	25,785	13,798
·거주주택	11,564	13,803	13,738	8,644
·거주주택 이외	8,917	12,033	11,725	4,962
-기타자산	779	523	948	902
·자동차	587	354	740	699
-저축총액	5,828	4,262	7,042	6,491
·저축액	4,089	3,614	5,387	3,821
·전세보증금	1546	559.4	1480.8	2381.7
·월세보증금	193	88.4	174.0	287.9
순자산액	23,005	27,191	28,015	17,067
부채총액	4,263	3,506	5,761	4,124
-부채액	2,884	1,932	4,084	3,052
·금융대출	2,880	1,930	4,079	3,047
·임대보증금	1,380	1,573	1,677	1,072
경상소득	3,771	2,533	4,760	4,279
가처분소득	2,912	1,971	3,619	3,321

〈표 3-7〉은 베이비 부머의 자산 및 부채 보유 현황을 출생연도별로 구분한 것이다. 총자산은 2억7천만원부터 3억9천만원까지 분포하고 있는데, 1958년생과 1960년생이 조금 더 많은 총자산을 가지고 있는 것으로 나타났다. 이들이 이처럼 상대적으로 더 큰 총자산을 보유한 것은 다른 이유가 아닌 보유부동산의 가치가 높기 때문이다. 총자산에서 총부채를 차감한 순자산의 규모를 살펴보면 2억2천에서 3억2천만원까지 분포하고 있는데, 총자산이 가장 많았던 1958년생의 순자산 규모가 3억2천만원으로 가장 많았고, 베이비 부머의 가장 막내인 1963년생이 2억2천만원으로 가장 낮게 나타났다.

〈표 3-7〉 출생연도별 베이비 부머의 자산 및 부채 보유 현황

(단위: 만원)

출생년도	총자산	부동산		총부채	순자산	경상소득
		부동산	총저축			
1955	35,450	28,184	6,293	5,385	30,065	4,488
1956	34,446	27,181	6,242	6,144	28,321	4,935
1957	33,928	26,597	6,239	5,875	28,054	4,874
1958	39,367	30,572	7,704	6,966	32,401	5,023
1959	33,516	24,725	7,834	6,542	26,974	4,824
1960	36,243	28,373	6,980	5,417	30,826	4,890
1961	32,202	24,463	6,918	5,220	26,982	4,458
1962	32,138	23,199	8,043	5,514	26,624	5,021
1963	26,602	19,121	6,682	4,731	21,870	4,279
1955~63년 평균	33,775	25,785	7,042	5,761	28,015	4,760
1954 이전 평균	30,697	25,913	4,262	3,506	27,191	2,533
1964 이후 평균	21,191	13,798	6,491	4,124	17,067	4,279

〈표 3-8〉은 베이비 부머 가구가 보유한 금융자산의 구성을 나타낸 것이다. 평균적으로 7,042만원의 저축을 보유하고 있으며, 적립식저축이 3,160만원, 전세보증금이 1,481만원이었다. 목돈투자 중 예치식저축은 1,223만원, 주식투자는 495만원으로 나타났으며, 채권은 4.2만원으로 아주 미미한 것으로 나타났다.

〈표 3-8〉 베이비 부머의 금융자산의 구성

(단위: 가구, 만원)

구분	전체	구분		
		이전세대	베이비 부머	이후세대
가구 수	10,000.0	3,504.0	2,212.0	4,284.0
(가중치)	100.0	35.1	21.8	43.1
총저축	5,828.2	4,261.7	7,041.6	6,490.6
1. 저축액	4,089.2	3,613.7	5,386.7	3,820.9
-적립식	2,323.3	1,526.4	3,160.4	2,549.2
-목돈투자	1,432.8	1,860.7	1,722.3	938.3
·예치식저축	1,103.6	1,584.3	1,223.0	652.1
·주식	322.6	272.2	495.2	276.4
·채권	5.7	2.6	4.2	9.0
-기타저축	333.1	226.7	504.0	333.3
2. 전세보증금	1,545.9	559.4	1,480.8	2,381.8
3. 월세보증금	193.1	88.4	174.0	288.0

〈표 3-9〉는 소득분위별로 자산과 부채 현황을 정리한 것이다. 소득수준이 높아 질수록 자산, 저축, 부채 모두 높아지는 모습을 보이고 있다. 자산, 저축, 순자산 등의 전체평균이 4분위의 평균값 부근에 나타나는 것은 대부분이 고소득계층에 집중되어 있음을 나타내는 것이다.

〈표 3-9〉 베이비 부머의 소득분위별 순자산/주택자산/부채

(단위: 만원)

구분	총자산	주택자산	총저축	총부채	순자산
전체	33,775.2	13,737.5	7,041.5	5,760.6	28,014.6
1분위	5,851.5	2,704.9	1,766.9	1,293.7	4,557.8
2분위	12,675.3	5,996.6	3,235.5	2,309.7	10,365.5
3분위	20,035.1	9,031.7	4,646.2	3,479.6	16,555.5
4분위	32,918.0	14,036.1	6,687.4	5,230.0	27,687.9
5분위	63,922.1	24,317.6	12,664.8	11,005.0	52,917.1
100만원 이하	5,783.7	2,884.0	1,791.7	1,170.6	4,613.1
101~200만원	9,576.1	4,251.3	3,009.0	1,998.5	7,577.5
201~300만원	17,255.6	8,137.2	4,113.2	3,065.5	14,190.1
301~400만원	26,570.5	11,413.0	5,302.2	4,993.9	21,576.6
401~500만원	31,146.2	14,483.0	6,604.1	4,353.4	26,792.8
501~600만원	38,926.3	15,113.4	7,524.9	6,095.8	32,830.4
601~700만원	45,740.7	21,043.9	8,872.8	6,929.1	38,811.6
701~800만원	56,405.8	22,036.1	9,486.6	8,566.9	47,838.9
801~900만원	55,111.8	25,274.9	11,240.2	11,487.1	43,624.6
900만원 이상	97,501.8	31,536.0	20,265.9	17,532.6	79,969.2

주: 소득5분위의 기준은 120만원 이하가 1분위, 120~240만원이 2분위, 240~362만원이 3분위, 362~559만원이 4분위, 그 이상은 5분위임.

〈표 3-10〉은 순자산분위별 자산·부채 규모를 정리한 것이다. 1분위의 경우 총 자산에서 총부채를 제외한 값인 순자산의 값이 음수로 나타나고 있는데, 이들 중 금액이 큰 상당수는 자영업자인 것으로 보인다. 5분위의 경우 3억2천만원 정도의 주택 자산과 1억4천만원의 총저축을 보유하고 있는 외에도 1억천만원 정도의 부채를 가지고 있어서 순자산 평균은 7억2천만원인 것으로 나타났다. 주택자산, 총저축, 순자산의 전체평균이 순자산 4분위계층의 평균값에 인접하게 나타나 자산분포 역시 상위층 집중현상이 두드러짐을 알 수 있다.

〈표 3-10〉 베이비 부머의 순자산분위별 순자산/주택자산/부채

(단위: 만원)

구분	총자산	주택자산	총저축	총부채	순자산
전체	33,775.2	13,737.5	7,041.5	5,760.6	28,014.6
1분위	2,824.7	551.0	1,368.1	3,805.1	-980.4
2분위	7,446.3	2,931.7	3,437.6	2,281.4	5,164.8
3분위	14,806.5	7,169.2	4,647.1	2,910.2	11,896.3
4분위	28,892.4	13,833.5	6,863.2	5,410.5	23,481.9
5분위	83,434.1	32,019.6	14,178.4	11,041.9	72,392.2
0이하	4,554.2	1,027.4	1,728.6	10,653.8	-6,099.5
0~5천만원	3,680.2	935.7	2,010.8	1,488.3	2,191.8
5천~1억원	9,643.3	4,376.7	3,900.6	2,258.6	7,384.7
1~2억원	18,043.2	4,903.4	9,425.3	3,521.0	14,522.2
2~3억원	29,897.6	14,517.3	6,910.0	5,324.2	24,573.4
3~5억원	45,616.3	21,579.0	9,601.0	6,837.8	38,778.5
5~7.5억원	70,574.3	29,892.5	13,734.7	10,233.6	60,340.6
7.5~10억원	98,245.8	38,123.3	16,414.6	12,489.8	85,756.0
10억원 이상	204,059.5	56,215.7	27,347.6	25,357.6	178,701.8

주: 자산 5분위의 기준은 1분위는 2,590만원 이하, 2분위는 8,080만원 이하, 3분위는 16,070만원 이하, 4분위는 32,496만원 이하이고, 그 이상은 5분위에 속함.

〈표 3-11〉은 베이비 부머의 혼인상태별 자산현황을 정리하고 있다. 먼저 가구 원수는 유배우자가 3.8명으로 가장 많았으며, 미혼이 1.4명으로 가장 적었고, 가구주 연령은 대부분 50~51세로 큰 차이를 보이지는 않았다. 미혼, 사별, 이혼의 경우에는 유배우자인 경우에 비하여 연간소득과 순자산은 절반 이하의 수준인 것으로 나타났다. 미혼 그룹은 연간소득이 가장 낮은 것으로 나타난 반면, 순자산은 사별한 그룹에서 가장 낮게 나타났다. 유배우자 그룹은 3억2,456만원의 순자산을 가지고 있었으며, 이혼한 그룹이 1억6천만원, 미혼 그룹이 1억1,483만원, 그리고 사별한 그룹이 7,224만원으로 가장 낮았다. 저축총액은 유배우자 그룹에서 가장 높은 7,902만원이었고, 이혼한 그룹이 4,200만원, 사별한 그룹이 3,216만원으로 가장 낮았다. 부채총액은 유배우자 그룹이 6,714만원으로 가장 높고, 이혼한 그룹이 2,206만원, 그리고 미혼 그룹이 1,631만원으로 가장 적었다. 부동산자산의 경우 유배우자가 3억179만원으로 가장 많고, 이혼한 그룹이 1억3,461만원, 그리고 사별한 그룹이 5,585만원으로 가장 적은 것으로 나타났다.

〈표 3-11〉 베이비 부머의 혼인상태별 자산현황(2009년 기준)

(단위: 가구, 명, 세, 만원)

구분	베이비 부머				
	전체	미혼	유배우자	사별	이혼
가구 수	2212.0	56.0	1785.0	250.0	121.0
(가중치)	100	2.6	80.0	11.7	5.7
가구원수	3.5	1.4	3.8	2.0	2.3
연령	50.9	50.1	50.9	50.6	51.6
연간소득	4759.6	2131.1	5338.3	2488.9	2507.9
총자산	33775.2	13114.1	39171.2	9121.3	18207.1
순자산	28014.6	11483.0	32456.8	7224.0	16000.7
저축총액	7041.6	4038.8	7902.4	3216.1	4200.0
부채총액	5760.6	1631.0	6714.4	1897.3	2206.4
부동산	25785.2	8737.1	30179.5	5585.4	13461.4
기타자산	948.5	338.1	1989.2	319.8	546.0

〈표 3-12〉는 베이비 부머의 교육수준별 자산현황을 정리하고 있다. 먼저 가구원수를 살펴보면 학력이 높을수록 자녀수가 많은 것으로 나타났는데, 대졸의 경우 3.8명, 고졸 3.5명, 중졸 3.1명의 순서로 나타났다. 베이비 부머 중에서도 학력이 낮을수록 나이가 많은 것으로 나타났으며, 연간소득은 학력이 높을수록 높은 것으로 나타났는데, 대졸은 6,623만원을 받아 고졸에 비하여 50%를 더 많이 받는 것으로 나타났다. 저축총액도 학력수준에 비례하는 것으로 나타났는데, 대졸그룹이 1억1,364만원, 고졸그룹이 6,234만원, 중졸그룹이 3,729만원, 그리고 초교이하 그룹이 2,993만원으로 가장 낮았다. 부채총액도 학력수준에 비례하는 것으로 나타났는데, 대졸그룹이 9,251만원으로 가장 많았고, 고졸그룹이 5,013만원, 중졸그룹이 3,729만원으로 그 뒤를 이었다. 부동산과 기타자산도 학력수준에 비례하는 것으로 나타났는데, 부동산의 경우 대졸그룹이 4억671만원, 고졸그룹이 2억2,277만원, 중졸그룹이 1억6,423만원, 그리고 무학그룹은 1억1,630만원으로 가장 낮았다. 기타자산은 대졸그룹이 1,536만원으로 가장 많았고, 고졸그룹이 797만원, 무학그룹이 425만원으로 가장 낮았다.

〈표 3-12〉 베이비 부머의 교육수준별 자산현황(2009년 기준)

(단위: 가구, 명, 세, 만원)

구분	베이비 부머				
	전체	초교이하	중졸	고졸	대졸
가구 수	2,212.0	219.0	349.0	924.0	720.0
(가중치)	100.0	10.3	16.4	43.0	30.3
가구원수	3.5	2.8	3.1	3.5	3.8
연령	50.9	51.7	51.5	50.7	50.4
연간소득	4,759.6	2,692.3	3,514.0	4419.2	6623.1
총자산	33775.2	15049.5	20739.4	29310.3	53572.8
저축총액	7041.5	2993.7	3729.4	6234.7	11364.7
부채총액	5760.6	2504.9	3328.7	5013.2	9251.4
부동산	25785.1	11630.1	16423.1	22277.8	40671.3
기타자산	948.4	425.7	586.8	797.8	1536.8
순자산	28014.6	12544.6	17410.7	24297.1	44321.3

〈표 3-13〉은 베이비 부머의 고용상태별 자산현황을 정리하고 있다. 가구원수는 상용직이 3.7명, 자영업이 3.6명, 임시 및 일용직이 3.1명, 무급 및 기타가 3.0명이었다. 연령은 약 51세로 유사하게 나타났다. 연간소득은 상용직이 5,661만원으로 가장 높았고, 자영업이 5,394만원, 무급 및 기타가 4,114만원, 임시 및 일용직이 2,636만원으로 가장 낮은 것으로 나타났는데, 그 중에서도 임시 및 일용직은 상용직의 절반에도 미치지 못하는 것으로 나타나고 있다. 저축총액을 살펴보면 상용직이 8,988만원으로 가장 많고, 자영업이 7,358만원, 무급 및 기타가 4,711만원, 임시 및 일용직이 2,046만원으로 가장 낮게 나타났다. 부채총액의 경우 자영업자가 8,828만원으로 가장 높게 나타났으며, 상용직이 5,153만원, 무급 및 기타가 4,338만원, 그리고 임시 및 일용직이 2,046만원이었다. 부동산자산은 자영업자가 3억5천26만원으로 가장 많았고, 상용직이 2억7,305만원, 무급 및 기타가 1억8,535만원, 임시 및 일용직이 8,183만원이었다.

〈표 3-13〉 베이비 부모의 고용상태별 자산현황(2009년 기준)

(단위: 명, 세, 만원)

구분	베이비 부모				
	전체	상용직	임시·일용직	자영업	무급 및 기타
관찰치수 (가중치)	2,034.0 100.0	838.0 40.8	357.0 18.3	806.0 39.2	33.0 1.7
가구원수	3.5	3.7	3.1	3.6	3.0
연령	50.8	50.5	51.1	50.9	51.2
연간소득	4976.9	5661.	2636.6	5394.6	4114.2
총자산	34854.5	37344.0	11508.0	43627.9	23963.8
저축총액	7178.7	8987.8	2994.1	7357.9	4710.5
부채총액	6012.5	5153.2	2046.1	8827.6	4337.9
부동산	26686.4	27305.2	8182.8	35026.1	18535.3
기타자산	989.2	1050.9	331.0	1243.9	717.9
순자산	28841.9	32190.7	9461.8	34800.3	19625.9

주: 부동산은 주거용 및 비주거용부동산을 포함.

제3 절 외국의 노후소득보장체계

1. 노후소득보장체제의 유형화와 비교

국가별 노후소득보장체제는 매우 다양하며 다양한 변화의 과정을 거쳐왔다. 따라서 본 절에서는 우리나라에서 베이비 부모의 노년기 진입을 앞두고 시사점을 찾아본다는 관점에서 노후소득보장체제의 구조와 개선의 방향성에 주목하고자 한다.

가. 노후소득보장체제의 유형화

20세기 들어서 정년퇴직제가 정착되면서 노후소득보장문제가 중요성을 갖게 되었다. 정년퇴직제는 일정 연령 이상의 근로자를 노동시장에서 퇴출시켜야 할 필요성 때문이며, 이로 인하여 퇴직 이후 소득보장에 대한 연금제도가 필요하게 된 것이다. 2차 세계대전 이후 지속적인 경제성장과 인구 증가로 연금제도의 양적 확대와 질적 확충이 지속되었다. 국민적 최저수준(national minimum)이라는 개념이 도입되었고, 최저소득보장을 위한 기초연금과 개인 소득과 연계되는 소득비례연금이 정착되었다.

이러한 제도 변화는 연금제도가 최저생계보장을 위한 제도에서 전국민을 대상으로 퇴직 이후 적절한 급여를 제공하는 소득보장정책으로 변화되었음을 의미한다. 오늘날 연금제도는 사회보장정책의 가장 핵심적 그리고 보편적 제도로서, 노후소득보장과 빈곤방지에 중요한 역할을 담당하고 있다.

1970년대 복지국가 위기를 거치면서 공적연금에 대한 재정적 압박이 시작되었고 연금제도의 장기적 지속 가능성이 문제가 심각해졌다. 1990년대 이후 2000년대 초반에 대대적인 연금개혁이 이루어졌으며, 그 결과 공적연금의 급여 삭감과 사적연금 제도의 비중이 확대되었다. 특히 사적연금제도가 공적연금제도를 보충하는 수준에서 탈피하여 공적제도의 축소를 보완하고, 나아가 공적제도를 대체함으로써 핵심적인 제도로 정착된 경우도 있다. 이러한 맥락에서 노후소득보장체제는 공적제도와 사적제도를 포괄하여 통합적 시각에서 접근할 필요가 있다.

노후소득보장체제는 국가에 따라 매우 다양한 양상을 보이고 있으며, 개별 국가에서도 시기에 따라 상이하다. 그럼에도 불구하고 각 국가의 노후소득보장체제를 유형화하려는 시도가 지속되어 왔다(Titmuss, 1974: Gordon, 1990: Esping-Andersen, 1990: Heidenheimer et. als., 1990: Palme, 1990: Iyer, 1993: Espina, 1996: Korpi & Palme, 1998: Behrendt, 2000: Disney & Johnson, 2001: Myles & Pierson, 2001). 유형화는 다양한 제도의 특성을 집약적으로 설명하고, 이를 통한 비교연구를 가능하게 한다. 국가 간 그리고 제도 간 비교연구는 특정국가의 노후소득보장제도의 성격과 위상을 규명하게 하고, 나아가 향후 제도가 지향해야 할 방향성을 모색하는 중요한 시사점을 제공한다.

노후소득보장체제의 유형에 따라 체계를 구성하는 각 제도의 배열, 효과 그리고 나아가 제도개혁의 방향이 달라지는 측면을 주목하게 된다. 이는 기존 제도의 구조에 따라 한 국가가 취할 수 있는 연금 개혁방향에 일정한 제약이 있으며, 제도 발전 방향이 큰 틀에서 경로 의존적(path-dependent)이라는 이론적 논의를 어느 정도 수용하는 것이다. 다만 유형 구분은 간결하고 집약적인 논의를 위한 것일 뿐 결정론을 의미하는 것이 아니며, 유형 내에서도 어떤 개혁방향을 선택할 것인가는 개별 국가 내의 정치경제적 논의과정에서 선택되는 결과임을 간과할 수는 없다.

기존의 유형화 논의들은 크게 두 가지로 구분할 수 있는데, 첫째 공적연금의 구조

적 특징을 중심으로 유형화하는 경우, 둘째 공적제도와 사적제도의 제도적 배열에 따라 유형화하는 경우가 대표적이다.

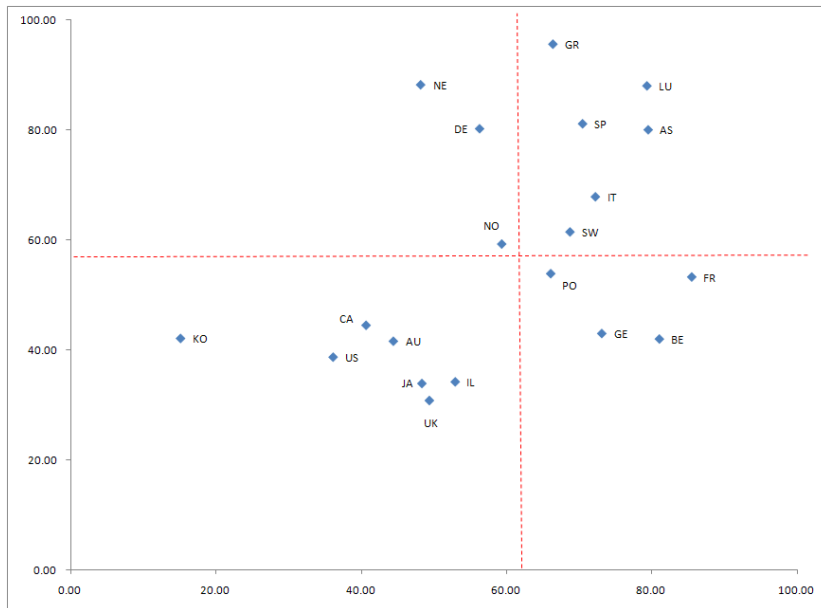
공적연금의 구조를 중심으로 볼 때에는 베버리지 방식이나 비스마르크 방식이나, 정액연금인가 소득비례연금인가, 공적연금이 단일 제도로 구성되어 있는가 중층적 구조로 이루어져 있는가, 혹은 재분배적 성격인 강인가 소득비례적 급여 인가 등이 유형구분의 중요한 기준이 된다. 공적연금만을 볼 때 특정국가가 어떤 유형에 속하는가라는 점은 유형구분의 기준에 따라 약간의 차이는 있지만, 대체로 큰 차이가 없게 나타나고 있다. 이는 공적연금 내에서 하나의 제도적 특성이 또 다른 측면들과 맞물려 있기 때문이다.

공적연금 뿐 아니라 사적연금도 같이 고려하여 각각의 제도가 어떠한 비중을 차지하고 있는가, 혹은 공적제도와 사적제도가 보완적인가 대체관계인가 등을 고려하여 유형을 구분하기도 한다. 공적연금과 사적연금을 동시에 고려할 경우에는 다른 공적연금 유형화 결과들과는 상이한 점이 있다. 물론 공적연금과 사적연금 간에 어느 정도의 관련성이 있는 것은 사실이다. 공사연금의 역할분담 차원에서 공적연금이 보편적 flat-rate급여의 형태로 노인들의 최저생활을 보장하고 있는 국가에서 사적연금은 생활수준을 유지하는 목적을 띠게 되고, 반대로 공적연금이 강한 소득 연계적 요소로 높은 소득대체율을 가지면 사적연금은 적용범위와 급여수준에 있어서 제한된 역할을 담당하는 등 공적연금과 사적연금이 상호보완적인 역할을 담당한다. 그러나 공·사 연금의 관계가 모든 국가들에서 보편적인 것은 아니다. 아일랜드, 뉴질랜드와 같이 낮은 정액 공적연금을 운영하면서도 포괄적인 사연금에 도입되어있지 않은 경우가 있는가 하면, 스웨덴과 같이 공적소득비례연금이 높은 소득대체율을 보장하고 있는 국가에서도 포괄적인 직역연금이 발달한 경우도 있기 때문이다. 특히 최근 서구의 개혁에서는 부과방식의 소득비례연금에서도 사적제도의 비중을 높이려는 시도들이 나타나고 있다.

여기에서는 한국의 노후소득보장체계의 현 위치를 파악하고, 또한 향후 노후소득 보장체계에 지향해야 할 방향에 시사점을 제공할 수 있는 방식으로 유형화를 시도하고자 한다. 유형화는 양적인 측면과 질적인 측면을 모두 반영할 수 있는 기준으로 하되, 가능한 계량화된 지표들을 활용하도록 한다. 유형화를 위한 기준으로 첫째는 전

체 체계가 어느 정도 수준의 소득보장을 제공하는가 하는 것이며, 여기에서는 급여의 소득대체율⁴⁾을 사용하기로 한다. 둘째 기준은 노후소득보장체계에서 공적제도와 사적제도의 비중으로, 노인의 소득에서 공적제도를 통한 소득이전의 비중이 얼마인가 하는 지표를 사용하기로 한다. 이러한 두 가지 기준으로 국가들의 노후소득보장체계를 구분하면, [그림 3-3] 과 같다.

[그림 3-3] 노후소득보장체계의 유형화



자료: OECD(2009). *Pensions at a Glance 2009: Retirement-Income Systems in OECD Countries*.

노후소득보장체계 유형은 크게 공적연금 중심체제와 공사연금 혼합체제로 구분할 수 있으며, 각 유형을 다시 급여의 소득대체율이 상대적으로 높은 유형과 상대적으로 낮은 유형으로 구분하여 총 4가지로 유형화할 수 있다. 가장 먼저 공적연금 중심체제로 높은 수준의 급여를 제공하는 국가들로 그리스, 룩셈부르크, 스페인, 스웨덴, 오스트리아, 이탈리아 등이 여기에 속한다. 두 번째 유형은 공적연금의 비중이 높은 것은 앞의 유형과 동일하지만 급여 수준이 상대적으로 낮은 국가들로 벨기에, 독일,

4) 소득대체율이 의미 있는 지표가 되기 위해서는 제도의 적용범위가 일정 수준이상이어야 한다. 여기에서 비교 대상으로 하고 있는 것은 OECD 국가들이며, 이들 국가는 연금제도의 성숙도가 높고, 적용범위가 비교적 포괄적이라는 점에서 소득대체율로 비교 기준을 설정하는데 큰 무리가 없을 것이다.

포르투갈, 프랑스 등 중부 유럽국가들이 여기에 속한다. 세 번째 유형은 사적연금제도가 발달되어 있어 공사연금 혼합체제로 비교적 높은 수준의 급여를 제공하는 국가들로 노르웨이, 네덜란드, 덴마크 등 북유럽 국가들이 여기에 속한다. 이들 국가는 보편적인 적용범위의 공적연금과 사적연금이 병렬적으로 존재하면서, 사적연금이 노후소득보장에 실질적인 역할을 담당한다. 마지막 유형으로 사적연금의 비중이 상대적으로 높지만 전체적으로 급여 수준이 높지 않은 유형으로 미국, 아일랜드, 영국, 일본, 캐나다, 호주 등 이른바 영미형 이라 할 수 있으며, 우리나라도 여기에 속한다. 이들 국가는 공적연금 급여 수준이 높지 않은 상황에서, 보편적인 사적연금이 발전하지 않았거나 혹은 사적연금이 공적연금을 대체하는 방식으로 편재되어 있다.

나. 유형별 비교

노후소득보장체계를 유형화하고 체계 간에 비교해야 할 내용은 크게 두 가지 측면으로, 하나는 노후소득보장체계의 기반에 대한 평가이고, 다른 하나는 노후보장 결과에 대한 평가이다. 전자에 해당하는 것은 노후보장을 위한 부담능력과 관련된 것으로 노인부양율, 평균수명, 출생율, 경제활동인구의 비율, 실업률 등이고, 후자에 해당하는 것은 연금지출 비중, 기여율, 소득대체율 그리고 노인빈곤율 등이다.

이러한 비교 평가는 개별 노후보장체계의 강점과 약점을 파악할 수 있게 하며, 제도개혁의 배경 및 향후 방향에 대한 대략적인 함의를 줄 수 있다. 또한 노후보장체계의 사회경제적 여건을 살펴봄으로써 새롭게 변화된 정책환경에 적합하도록 제도를 적응시키는 변화를 가능하게 한다.

인구학적 변수의 특징은 유형에 상관없이 노인부양율과 평균수명은 증가하고, 출산율은 하락하는 경향이 보편적으로 나타난다는 점이다. 출산율의 경우 유형 3(급여 수준이 높은 공사연금 혼합체제)이 다른 유형의 국가에 비해 다소 높게 나타나고 있으며, 유형 1(급여 수준이 높은 공적연금 중심체제)과 유형 2(급여수준이 낮은 공적연금 중심체제)가 상대적으로 변화의 폭이 적다.

〈표 3-14〉 노후소득보장체계 유형별 인구학적 특성

	국가	노인부양율(%)			평균수명(세)		합계출산율(명)	
		1985	2005	2035	남성	여성	1990	2005
유형 1	그리스	0.23	0.30	0.47	77.1	82.0	1.39	1.34
	룩셈부르크	0.21	0.23	0.38	76.8	81.9	1.62	1.62
	스페인	0.21	0.26	0.44	77.7	84.4	1.36	1.35
	스웨덴	0.30	0.29	0.44	78.7	82.9	2.14	1.77
	오스트리아	0.24	0.26	0.47	77.1	82.7	1.46	1.41
	이탈리아	0.22	0.32	0.55	77.9	83.8	1.36	1.32
유형 2	벨기에	0.23	0.29	0.45	76.6	82.3	1.62	1.76
	독일	0.24	0.31	0.58	77.2	82.4	1.45	1.34
	포르투갈	0.21	0.28	0.46	75.5	82.3	1.56	1.41
	프랑스	0.22	0.28	0.46	77.3	84.4	1.78	1.92
유형 3	노르웨이	0.28	0.25	0.38	78.2	82.9	1.93	1.84
	네덜란드	0.20	0.23	0.46	77.6	81.9	1.62	1.71
	덴마크	0.26	0.25	0.49	76.1	80.7	1.67	1.80
유형 4	미국	0.20	0.21	0.37	75.2	80.4	2.08	2.05
	아일랜드	0.21	0.18	0.31	77.3	82.1	2.12	1.88
	영국	0.26	0.27	0.44	77.1	81.1	1.83	1.79
	일본	0.17	0.33	0.63	79.0	85.8	1.54	1.26
	캐나다	0.17	0.21	0.43	78.0	82.7	1.71	1.54
	호주	0.18	0.21	0.37	78.7	83.5	1.90	1.79
	한국	0.08	0.14	0.50	75.7	82.4	1.59	1.08

자료: OECD(2008). *OECD Health Data: Eurostat*(<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>): OECD(2010), *Labour Force Statistics*.

노동시장 상황을 2000년과 2007년을 대비해서 변화를 살펴보면, 덴마크와 일본을 제외하고 전체인구 대비 경제활동인구의 비율은 전반적으로 높아졌다. 경제활동인구의 비중이 축소된 일본과 덴마크는 노인인구의 비중이 증가된 결과이며, 나머지 국가들은 조만간 베이비 붐 세대가 은퇴하는 시점에서 경제활동인구의 비율이 감소할 것으로 예상된다.

2000년과 2007년의 실업률을 보면, 전반적으로 실업율이 낮아졌으나 유형별로 경향성을 보이는 것은 아니다. 다만 유형 4 국가들이 다른 유형의 국가에 비해 실업률이 감소한 것을 알 수 있다.

〈표 3-15〉 노후소득보장체계 유형별 경제활동인구 및 고용률

	국가	경제활동 인구비율(%)		실업률(%)		고령자(55~64세) 고용률(%)	
		2000	2007	2000	2007	2002	2007
영양 1	그리스	42.3	43.9+	11.2	8.1-	39.2	42.4+
	룩셈부르크	61.6	72.1++	1.9	3.0+	27.9	32.0+
	스페인	44.9	49.4+	13.9	8.3-	39.7	44.6+
	스웨덴	49.8	52.9+	5.9	6.2+	68.4	70.1+
	오스트리아	43.8	50.8+	3.6	4.4+	29.2	38.6++
	이탈리아	41.5	42.0+	10.7	6.2-	28.9	33.8+
영양 2	벨기에	43.3	44.9+	7.0	7.0	26.6	34.4+
	독일	48.1	50.6+	7.8	8.7+	38.6	51.3++
	포르투갈	51.1	53.0+	4.0	8.0++	51.4	50.9-
	프랑스	45.9	46.0	8.5	8.0-	39.3	38.3-
영양 3	노르웨이	52.3	53.2+	3.5	2.5-	68.4	69.0+
	네덜란드	51.0	53.6+	2.7	3.2+	42.0	48.3+
	덴마크	53.4	53.0-	4.6	4.0-	57.9	58.6+
영양 4	미국	51.0	51.2	4.0	4.6+	59.5	61.8+
	아일랜드	46.5	51.0+	4.5	4.7+	48.0	54.2+
	영국	48.8	51.1+	5.5	5.3-	53.1	57.4+
	일본	53.3	52.2-	4.7	3.9-	61.6	66.1+
	캐나다	51.8	54.7+	6.8	6.0-	50.1	57.1+
	호주	50.3	52.5+	6.4	4.4-	48.5	56.6+
	한국	47.1	50.0+	4.4	3.2-	59.5	60.6

자료: OECD(2010). OECD Labour Force 1989-2009.

고령자(55~64세)의 고용률은 프랑스와 포르투갈을 제외하고 전반적으로 상승하였으며, 특히 독일과 오스트리아가 큰 폭으로 상승하였다. 고령자 고용률이 상승한 것은 조기퇴직의 감소에 따른 결과로, 이는 2000년대 초반에 진행된 연금개혁을 통하여 연금급여의 수급연령 상향조정과 근로연장에 대한 유인제도의 영향이라 할 수 있다.

전체적인 노동시장참가율 혹은 고용률의 대체적인 증가 현상은 여성의 경제활동 참가율의 증가와 더불어 고령자의 조기퇴직 감소에 따른 노동시장참가율의 증가에 기인한 것으로 볼 수 있다. 향후 고령자 조기퇴직을 억제하기 위하여 보다 강력한 조치가 요구될 것이며, 연금 수급연령의 상향조정은 필수적이다. 또한 고령자 노동시장참가율이 다른 국가에 비해 높은 스웨덴의 경우 연금 수급연령을 선택할 수 있는 유연한 제도설계와 수급을 늦출수록 유리한 급여산식이 핵심적 요인이라 할 수 있다.

노후소득보장체계의 급여수준은 유형별로 확연하게 차이를 보이는데 유형1과 유형3은 75~80% 수준이고, 유형 2와 유형4는 40~50% 수준이다. 유형1의 소득대체율은 공적연금에 의해서 보장되는 것이며, 유형2는 사적연금이 30~40%의 급여율을 담당하고 있으며 덴마크의 경우에는 공적연금은 23%를 사적연금이 58%의 급여율을 보장하고 있다.

노후소득보장제도의 빈곤제거 효과는 유형3의 국가들이 다소 낮은 것을 제외하고는 유형별로 차이를 보이지 않는다. 노인 빈곤율과 관련해서는 보편적 기초연금 혹은 견고한 최저소득보장제도가 있는 국가들의 빈곤율 감소효과를 확인할 수 있다. 즉 캐나다, 스웨덴, 네덜란드의 빈곤율이 다른 국가들에 비해 매우 낮게 나타난다. 반대로 한국, 아일랜드, 일본, 호주, 미국, 그리스 등은 노인빈곤율이 높은 편이다.

〈표 3-16〉 노후소득보장체계 유형별 소득대체율과 노인빈곤율

	국가	연금의 소득대체율(%)			노인빈곤율 (중위소득 50%)
		중위소득의 50%	중위소득	중위소득의 150%	
유 형 1	그리스	95.7	95.7	95.7	22.7
	룩셈부르크	99.4	88.1	84.3	3.1
	스페인	81.2	81.2	81.2	16.6
	스웨덴	76.6	61.5	75.6	6.0
	오스트리아	80.1	80.1	76.4	7.5
	이탈리아	67.9 (95.6)	67.9 (95.6)	67.9 (95.6)	12.8
유 형 2	벨기에	58.1 (74.7)	42.0 (58.7)	32.5 (45.4)	12.8
	독일	43.0 (61.3)	43.0 (61.3)	42.6 (60.8)	9.9
	포르투갈	63.0	53.9	53.1	16.6
	프랑스	61.7	53.3	48.5	8.8
유 형 3	노르웨이	66.2 (75.2)	59.3 (72.1)	49.8 (67.9)	9.1
	네덜란드	93.4	88.3	86.6	2.1
	덴마크	124.0	80.3	67.5	10.0

자료: OECD(2009). *Pensions at a Glance*; OECD, *Income distribution database*.

괄호안은 임의가입의 사적연금의 급여율을 합산한 것임

〈표 3-16〉 계속

	국가	연금의 소득대체율(%)			노인빈곤율 (중위소득 50%)
		중위소득의 50%	중위소득	중위소득의 150%	
유 형 4	미국	50.3 (90.4)	38.7 (78.8)	34.1 (74.2)	23.6
	아일랜드	68.4 (109.2)	34.2 (75.0)	22.8 (63.6)	30.6
	영국	51.0 (89.3)	30.8 (70.0)	21.3 (60.6)	10.3
	일본	47.1	33.9	29.4	22.0
	캐나다	76.5 (93.2)	44.5 (72.6)	29.7 (29.7)	4.4
	호주	67.0	41.6	33.1	26.9
	한국	64.1	42.1	33.6	45.1

자료: OECD(2009), *Pensions at a Glance*; OECD, *Income distribution database*.

괄호안은 임의가입의 사적연금의 급여율을 합산한 것임

노후소득보장제도의 급여지출 규모를 보면 유형별로 차이를 보이고 있다. 유형1이 GDP 대비 지출규모가 가장 크고, 이어서 유형2 그리고 유형3과 유형4의 순으로 나타나고 있다.

〈표 3-17〉 노후소득보장체계 유형별 노후보장제도의 지출 규모 및 공적연금의 기여율

	국가	GDP 대비 지출규모(%)		기여율(%)	
		1990	2005	1994	2007
유 형 1	그리스	9.9	11.5++	20.0	20.0
	룩셈부르크	8.2	7.2 -	16.0	16.0
	스페인	7.9	8.1	29.3	28.3
	스웨덴	9.2	10.2+	19.1	18.9
	오스트리아	11.7	12.6+	22.8	22.8
	이탈리아	10.1	14.0++	28.3	32.7
유 형 2	벨기에	9.1	9.0	16.4	16.4
	독일	10.0	11.4+	19.2	19.5
	포르투갈	5.0	10.2++	-	-
	프랑스	10.6	12.4++	21.5	24.0
유 형 3	노르웨이	7.5	6.6-	-	-
	네덜란드	7.3	5.8-	33.1	31.1
	덴마크	7.4	7.3-	-	-

자료: OECD, *Social Expenditures Database (SOCX)*; OECD(각년도), *Taxing Wages*; OECD(2008), *Social Security Programs throughout the World*.

〈표 3-17〉 계속

	국가	GDP 대비 지출규모(%)		기여율(%)	
		1990	2005	1994	2007
유 형 4	미국	6.1	6.0-	12.4	12.4
	아일랜드	3.9	3.4-	-	-
	영국	5.2	6.3+	16.5	14.6
	일본	5.1	9.9++	-	-
	캐나다	4.2	4.1-	5.2	9.9
	호주	3.7	4.7+	-	-
	한국	0.8	1.6+	6.0	9.0

자료: OECD, *Social Expenditures Database (SOCX)*; OECD(각년도), *Taxing Wages*; OECD(2008), *Social Security Programs throughout the World*.

1990년과 2005년을 비교해보면 유형1과 유형2는 지출규모가 증가하였는데, 이들 유형은 공적연금 중심체제로 연금 급여 수준에 관계없이 전반적으로 증가하였다. 이는 공적연금이라는 단일제도에 절대적으로 의지하는 노후소득보장체제는 재정적 불안정성을 구조적으로 내포하고 있음을 의미한다. 반면에 유형3의 국가들은 급여 수준이 높음에도 불구하고 지출규모를 효과적으로 감소시키고 있다. 이는 공적연금제도 이외에 보편적인 사적연금제도를 통하여 부담을 분산시킨 결과로 향후 노후소득 보장체제의 개혁방향에 시사하는 바가 크다. 유형4의 국가들은 지출규모가 비교적 적은 폭의 증가 혹은 감소하였는데, 이는 공적연금의 비중이 낮으며 동시에 사적연금의 적용범위가 넓지 않기 때문이다.

지출규모와 기여율 수준은 유사한 양상을 보이며, 이는 상식적으로 지출규모가 큰 국가에서 기여율도 높을 것이라고 기대할 수 있다. 이러한 상관관계는 이탈리아, 오스트리아, 그리스, 독일, 프랑스, 스웨덴에서 잘 나타나고 있다. 반면에 네덜란드, 미국은 1995년 당시 공적연금 지불 비중은 낮지만 보험료율은 결코 낮다고 할 수 없다.

2. 외국 노후소득보장체제의 최근 동향과 시사점

가. 노후소득보장체제 변화의 방향성

노후소득보장체제를 구성하는 제도의 구조와 성숙도 등의 변화의 방향성과 범주를 결정하는 경향이 있는데, 특히 재정운영방식, 적용범위, 성숙도 등은 변화의 주요

내용을 설정한다. 이는 체제의 유형에 따라 제도개혁의 방향이 달라진다는 것을 의미하는 것이다.

유형3과 유형4의 공사연금 혼합체제에서 획기적인 제도개혁이나 방향 전환 등의 변화는 나타나지 않았다. 반면에서 유형1과 유형2의 공적연금 중심체제의 유형에서는 급여 축소 등과 같은 재정안정화와 제도 합리화를 위한 변화가 진행되었다. 결국 1990년대 이후 노후소득보장체계의 변화는 성숙한 부과방식의 공적연금제도를 중심으로 진행되었다고 할 수 있다.

부과방식 공적연금의 기반을 이루었던 고성장, 완전고용, 높은 출산율은 1980년대 이후 급격하게 변화되었다. 출산율과 임금상승률 대비 이자율 비율이 동일하다면 부과방식 보험료율과 적립방식의 보험료율을 동일하다. 그러나 대부분의 선진국에서 출산율은 하락하고 임금상승률은 둔화됨으로써 부과방식의 가입자는 적립방식 하에서 보다 더 높은 보험료 부담에 직면하게 된 것이다. 이러한 추세에 따라 재원 마련을 위해 적립방식에 대해 더 많은 관심을 가지게 되었다. 또한 경제활동세대의 임금상승률 하락과 더불어 비임금 소득이 점차 증가하는 상황에서, 비임금 소득은 노후소득보장의 재원조달과 무관하다는 점 역시 문제가 있다. 근로소득과 사업소득에 국한된 보험료 부과방식이 문제라면 재정적 측면에서 해결책은 두 가지 방향으로 집약된다. 하나는 급여를 삭감함으로써 지출을 줄이는 것이고, 또 다른 하나는 재원조달을 자본수익과 일반조세로 이전하는 방법이다.

성숙한 부과방식의 공적연금 중심체제 국가에서 직면한 노후소득보장제도의 개혁은 단순히 재정안정화에 국한되는 것이 아니라, 과거에 사회경제적으로 적합했던 제도를 새롭게 변화된 정책환경 맞도록 적응시키는 문제가 된다. 이러한 변화의 방향성은 크게 3가지로 요약할 수 있는데 첫째는 부분적립방식의 도입이다. 민간연금에 의한 기금축적과 운영이 익숙한 캐나다, 네덜란드 그리고 스웨덴에서 이러한 방식을 채택했다. 둘째로 스웨덴, 이탈리아에서 진행된 명목확정기여방식 도입 등 제도 운영방식의 틀을 바꾸는 시도가 진행되었다. 마지막으로 급여 축소, 수급조건의 엄격화, 수급연령 상향 조정 등 보수적 개혁방안이 있다. 이와 같은 변화는 공적연금 중심체제 전반에 걸쳐 진행된 것으로 기여와 급여의 연계를 강화하고 장기적으로 기여율 상승을 억제한다는 것이다.

1) 변화의 방향성 1: 부분적립방식의 도입

캐나다는 “사전적립(prefunding)”을 변화의 방향으로 선택하였다. 1997년에 공적 연금의 기여율을 빠르게 증가시켜서 추가재원으로 투자가 가능한 기금을 적립하도록 하였고, 투자수익은 추가적인 기여 인상 없이 현 제도를 유지할 수 있는 재정을 충원하는데 사용되도록 했다. 이에 따라 기여율은 5.85%에서 2003년까지 9.9%로 높이고, 장기적으로 이 수준에서 기여율을 고정시키고자 하였다. 만약 사전적립방식으로 완충기금을 마련하지 않는다면 2030년까지 14.6%까지 기여율이 높아질 것으로 전망되었다. 이러한 변화는 재정방식을 부과방식에서 부분적립방식으로 전환한 것으로 볼 수도 있으나 실제로 1997년 CPP의 적립률은 1.97에서 2000년에 2.02로 증가한 것에 불과하기 때문에 부과방식 기조는 유지된 것이다. 단, 2025년에는 기금적립률을 5.28로 상당히 높이는 것을 목표로 하고 있다.

스웨덴은 부분민영화 개혁을 통해 공적연금 내에 수익연금기금(Premium Pension Reserve: PPR)을 도입하였다. 전체 보험료 18.5% 중 2.5%를 민간보험회사, 투자회사 등이 운영하도록 하여 개인 급여에 투자수익이 반영되도록 하였다. 스웨덴의 부분 민영화가 미래의 급여 개별화를 가속화시키고 나아가 민영화가 확대되는 작은 출발점이 될 것인지, 또한 캐나다에서 급여 재원조달을 위해 주식시장에 공적기금을 투자하는 전략이 점차 어떤 커다란 결과를 낳을지에 대해서는 논란의 여지가 있다. 현 단계에서 이러한 변화는 혁신적 개혁이라고 하기보다는 현 제도의 안정화를 위한 조치로 이해하는 것이 보다 타당할 것이다.

영국은 공적소득비례연금(SERPS)을 제2국가연금(S2P)으로의 전환을 통하여 소득비례연금을 정액연금화 하는 한편 저소득층에 대한 보장수준은 더욱 강화하였다. 이러한 변화는 영국의 공적연금을 적절한 수준의 급여보장이 아닌 저소득층에 대한 기초소득보장으로 성격을 변화시킨 것이다. 또한 적용예외(contracting-out)를 더욱 활성화시키고 보관연금(Stakeholder pension)과 같은 집합적 개인연금도 2층 강제연금체제로 편입시키는 등 민간 적립방식 연금체제를 더욱 강화하였다. 영국의 부분 민영화는 공적연금을 ‘대체’하는 방식으로 이루어졌다는 점에서는 공적연금 내에 적립방식을 포함시킨 두 국가와 확연히 구분된다.

이들 국가의 공통점은 부과방식의 소득비례연금을 운영하는 유럽의 다른 국가들과 달리 이미 민간연금을 통한 기금축적이 일정수준 이상 확립되어 있었다는 점이다. 더구나 스웨덴에서는 공적연금 기금도 상당히 축적되어 있어 공적 연기금을 통한 사회투자 및 금융시장 투자는 이미 낮설지 않은 상황이었다. 적립된 연기금이 1990년대를 거치면서 금융시장을 형성, 발전시키는데 일정 역할을 해왔으며, 공적연금의 기금적립에 대해서 다른 유럽 국가들보다 용이하게 수용된 것이다. 캐나다에서는 부분적립방식 도입의 이유로서 장기적인 재정안정화를 위한 ‘완충기금의 형성’을 들고 있는 반면, 스웨덴에서는 부분적립을 위해 추가적인 보험료 인상이 일어났다는 점에서 재정안정화와는 다소 거리가 있다. 영국도 공적연금 규모를 축소하고 민간부문을 확대하면서 저소득층에 대한 보장을 강화함으로써 국가의 재정지출 규모는 줄어들지 않았다.

또한 신중하게 고려해야 할 사항은 기금적립율을 높이려는 국가들은 철저한 부과방식 기조로 연금제도를 운영해 왔다는 것이다. 적립율을 높이는 조치는 부과방식 연금제도를 가진 국가들이 보험료 인상 압력을 장기적으로 완충하는 수준에서 이루어졌다는 것이다. 연기금 적립률을 획기적으로 높이는 조치는 사실상 불가능하며, 대부분 적립률을 완만하게 증가시키는 점진적인 방식을 채택하였다. 더구나 적립률 인상은 인구고령화 전망뿐만 아니라 연기금에 대한 통제력 및 운영능력, 국민경제 규모 등을 종합적으로 고려한 이후에 선택할 수 있는 대안임에 유의해야 한다.

2) 변화의 방향성 II: 명목확정기여(NDC)의 도입

두 번째 변화의 방향으로 스웨덴과 이탈리아가 채택한 명목확정기여 방식으로의 전환이다. 명목확정기여는 급여를 기여에 비례시키고 기대여명을 반영하는 등 민간의 확정기여연금의 운영을 따르면서도 여전히 부과방식으로 운영된다. 이러한 방식의 장점은 현행기여율 수준으로도 재정안정화가 가능하여 보험료 인상 등 정치적 위험을 감수할 필요가 없고, 급여가 보험 수리적 계산에 의해 정해짐에 따라 조기퇴직을 억제하고 근로유인을 제공하며, 제도운영의 투명성이 보장된다는 점 등이다.

이러한 맥락에서 재정불안정성 문제가 가장 심각하고 이미 보험료율이 더 높아질

수 없을 만큼 높아진 이탈리아의 부과방식 공적연금에 대해서 획기적인 대안이 될 수 있었을 것이다. 반면에 스웨덴의 경우 다른 국가들에 비해 재정안정화 문제는 상대적으로 심각하지 않았고, 급여와 기여의 연계 강화와 급여율을 조정하는 방식으로 대처가 가능한 상황에서 명목확정기여로 전환한 것은 이례적이다.

명목확정기여방식이 소득보장 측면에서 어떤 결과를 초래할 것인가는 노동시장의 상황과 저소득층을 위한 재분배 장치 여부에 따라 상이하게 나타날 것이다. 명목확정기여방식의 기본 전제는 가입자의 장기근로를 유도함으로써 높은 급여를 받도록 선택하게 한다는 것이다. 기본 전제를 충족하기 위해서는 안정적 고용, 고령자의 취업기회 등 경제상황 및 노동시장구조가 뒷받침되어야 한다. 그렇지 않을 경우 저소득층, 불안정 고용층의 경우 기존 제도에 비해 실질적인 소득대체율이 크게 하락하게 될 것이므로 결과적으로는 취약계층에 대한 급여삭감을 초래하게 될 것이다.

스웨덴은 명목확정기여방식으로 전환하면서 보편적 기초연금을 포기하고 대신 최저보증제도로 이를 대체하면서 기초연금보다 더 높은 수준의 보장을 약속했다. 또한 조세방식을 통한 기여인정제도(credit) 등 기여기간이 낮아지는 것에 대한 보장책을 강화했다. 그러나 이탈리아는 연금개혁을 통해 최소연금(minimum pension)을 철폐함으로써, 저소득 계층의 노후소득보장을 사실상 공공부조의 역할로 이전하였다.

3) 변화의 방향성 III: 한계부담을 설정 및 급여축소·합리화

세 번째 변화의 방향은 공적연금에 대한 기여율 상한선을 설정하고, 다양한 방식에 의한 급여삭감, 대상의 선별화(targeting) 등을 통해 과거의 기여와 미래의 급여간의 연계를 강화하는 것이다.

대체로 공적연금 기여율의 심리적 상한선은 20%수준으로 인식되고 있기는 하지만 경험적으로 부과방식 공적연금의 기여율 상한선에 대한 인식은 국가마다 상이하다. 독일은 2030년을 기준으로 22%를 설정하고 있으며, 이탈리아는 2007년에 32.7% 수준으로 보험료율을 부담하고 있는가 하면, 캐나다는 1996년 개혁에서 2003년 이후로 9.9%에서 보험료율을 고정하고 있다. 기여율 상한선은 연금 급여율 수준을 감안해야 하는 것을 사실이나, 사실상 개별국가의 정치적 선택 혹은 사회적

합의 반영임을 보여준다.

급여 측면에서의 변화에서는 재분배적 요소가 많았던 제도에서는 급여 합리화라는 전략을 통해 삭감이 일어날 여지가 많고, 재분배적 요소가 적었던 제도에서는 보편적인 급여삭감을 하게 된다. 급여합리화의 방식으로는 급여산식에서 고려하는 소득기간의 연장, 기여기간의 조정, 수급연령 조정 등이 있다. 수급연령과 관련하여 1995년 제도개혁 이후 이탈리아에서는 65세에 수급하는 경우 6%의 급여 상승을, 57세에 수급하는 경우 급여가 15% 낮아진다. 스웨덴의 경우 22세부터 기여하는 경우 62세에 급여를 수급한다면 소득대체율이 46%에 불과하지만, 65세 퇴직 시 60%, 68세 퇴직 시 82%로 급격히 증가하도록 설계하였다. 수급연령의 상향조정과 근로기간 연장을 위한 조치들이 당초 의도한 효과를 낳고 노동시장이 적정 고용수준을 제공한다면 은퇴자의 소득 대체율을 높이는 결과를 낳겠지만, 그렇지 못할 경우 다수 은퇴자에게 상당한 급여 삭감을 초래할 것이다.

연금재정을 확충하는 가장 직접적인 방법은 연금보험료를 인상하고 연금급여를 삭감하는 것이다. 그러나 대부분의 국가들은 보험료 인상을 일정 수준에서 억제하면서 연금급여를 부분적으로, 점진적으로 감소시키는 방안을 선택하였다. 급여수준 삭감의 경우, 비교적 급격한 삭감의 사례로 1980년대 영국을 들 수 있다. 대처정부는 집권직후인 1980년에 기초연금의 하향조정을 실시하였다. 기초연금액이 임금이 아닌 소비자 물가에 연동되도록 하였는데, 물가연동 방식의 변화는 언뜻 미세한 조정 조치로 보일 수 있지만 이것이 가져온 급여 하락 효과는 결코 작지 않았다. 이로 인해 1979년에서 1998년 사이에 독신에 대한 완전 기초연금 급여액은 평균소득의 23.2%에서 16%로 감소하였다. 1986년에 소득비례연금인 SERPS의 급여산정 기준소득을 소득이 가장 높았던 20년간의 소득이었던 것을 평생소득으로 변경하였으며, 소득비례연금 급여 수준을 소득대체율 25%에서 20%로 낮췄다. 영국의 급격한 급여삭감은 1990년대 들어 저소득층 노인의 소득보장 문제를 촉발시켰으며, 여성에 대한 급여의 불평등을 가중시켰다.

이와 반대되는 점진적인 급여삭감의 사례로 독일의 경우를 들 수 있다. 2000년대 들어 독일은 연금급여 조정 방식 변경을 통해 오랜 기간에 걸쳐 단계적으로 급여삭감이 이루어질 수 있도록 하였다. 급여삭감 효과는 매년 대략 0.3%로, 공적연금의

목표 소득대체율을 67%로 하여 45년에 걸쳐 급여수준을 소득 대체율 70%에서 67%로 삭감하는 것을 목표로 하고 있다.

한편 캐나다는 1989년부터 고소득자의 기초연금 급여를 소득수준에 따라 일정 부분을 조세로 거둬들임으로써 실질적으로 고소득층에 대한 기초연금 급여 제한 조치를 실시하고 있다. 즉, 소득수준에 따라 기초연금 급여 일부를 이듬해 소득세 신고 시에 반납하는 clawback 제도를 통해 기초연금 재정지출을 감소시켰다. 최근에 프랑스도 연금급여 삭감 효과를 위해 완전노령연금 수급요건 기간을 연장하는 조치를 취하였다.

연금급여에 인구요인을 반영하는 것은 현세대 노인들의 연금급여를 인구 고령화 전망에 따라 조정한다는 것으로서 그 기본적인 의도는 부과방식 연금제도 하에서 부담을 경제활동세대 뿐 아니라 연금수급자들도 함께 나누어지도록 하기 위한 것이다. 특히 서구선진국들의 경우, 저성장 국면에 들어선 이후 과거에 비해 임금인상률이 떨어지고 있는 반면에 연금급여는 계속 높아져서 근로세대와 노인세대 간의 부의 분배가 노인세대에 지나치게 유리하게 이루어지고 있다고 지적되고 있다. 이에 각 세대가 노령화의 부담을 공유해야 한다는 주장이 정책적 타당성을 갖게 되었다⁵⁾.

연금급여에 인구요인을 전면적으로 반영하기 위해 가장 큰 폭의 개혁을 단행한 것은 명목확정기여방식을 택한 스웨덴, 이탈리아, 라트비아, 폴란드 등을 들 수 있다. NDC 하에서 연금 수급액은 생애소득이나 퇴직연령뿐만 아니라 연금수급 당시의 경제상황, 인구학적 변수 등에 따라 결정된다.

NDC에 비해 인구변화의 영향력을 부분적으로 고령화 변수를 통해 연금급여에 반영시킨 사례로는 독일과 일본을 들 수 있다. 일본은 2004년에 인구요인 슬라이드 제 도입하였고, 독일은 연금액 결정에 가입자 수와 수급자 수 비율인 지속성 변수⁶⁾를 고려하도록 하였다. 단, 일본과 달리 독일의 지속성 변수는 인구상황 뿐만 아니

5) 인구변수 등을 직접 급여에 반영하는 방식 외에 저성장 시대에 현 연금보험료 납부자의 부담을 나누기 위한 조치로서 연금급여의 물가연동 방식의 수정을 들 수 있다. 독일이 1992년 개혁에서 연금급여 조정을 기존의 총소득 연계방식에서 순소득 연계방식으로 전환하고, 스웨덴이 1998년 연금개혁에서 연금급여 연동방식을 물가연동에서 물가와 실질임금의 동시연동으로 바꾼 것은 그 사례이다.

6) 지속성 변수는 가입자 중 수급자 수의 변화율의 역수이다. 연금수급자 비율은 다음과 같은 의미에서 인구구조 변화와 경제상황 변화에 동시에 반응한다. 고령화에 따른 수급자 비율이 상승하는 경우 지속성 변수는 하락하게 되며, 각종 고용정책을 통한 취업자 수 증가 시 수급자 비율은 하락하고, 지속성 변수는 상승하게 된다.

라 경제상황 또한 반영하는 것으로서 연금제도의 재정적 안정성은 이 두 가지를 모두 고려해야 한다는 사고를 바탕으로 두고 있다.

결론적으로 공적제도의 급여 수준이 낮은 경우에는 소득재분배 혹은 저소득층에 대한 소득보장적 성격을 띠며, 소득적절성 확보는 기업연금 등의 추가적 노후소득보장 수단으로 보충하게 된다. 단, 기업연금이 얼마나 포괄적으로 적용될 수 있는가에 따라 노후소득보장의 적절성에 미치는 효과는 달라진다. 급여 수준이 비교적 높게 설정된 소득비례적 공적연금제도에서는 재정안정화를 위해 보험료를 증가를 억제하려는 노력이 이루어진다. 기여와 급여의 연계 강화, 재분배적 요소에 대한 일반조세 투입, 수급연령의 유연화, 고령자 근로유인 제고 등이 많이 관찰된다. 부분 적립방식의 도입, 부분 민영화를 도입하거나 도입을 검토하는 경우도 늘고 있다.

나. 노후소득보장체계의 변화 내용

여기에서는 변화의 방향성하에서 이루어진 노후소득보장체계의 변화 내용을 살펴보고자 한다. 최근 여러 국가에서 진행된 노후소득보장체계의 변화의 내용은 제도의 재정적 지속가능성 제고, 취약집단에 대한 공적노후보장 강화, 성(性)역할 변화 및 노동시장 상황 변화 등에 대한 연금제도의 대응성 강화, 공사연금의 역할 재정립 등을 지적할 수 있다.

1) 제도의 재정적 지속가능성 제고

거의 모든 나라가 인구고령화의 진전과 경제성장을 저하에 직면하면서, 연금제도의 장기적인 재정적 지속가능성을 확보하는 것은 연금개혁의 공통적인 과제가 되고 있다. 재정적 지속가능성 제고를 위한 주요한 내용으로는 연금급여 산정에 인구요인의 반영, 국가재정 부담 확대, 연금급여 인하 및 보험료율의 제한적 인상, 연금공적립률의 제고 등을 들 수 있으며, 여기에서는 앞 부분에서 서술한 내용을 제외하고 국가재정 부담의 확대와 수급연령의 상향조정에 국한하기로 하겠다.

노후소득보장을 위한 중요한 재원은 보험료(기여금)이지만, 연금재정 증가가 불가

피한 새로운 국면에서 국가재정 부담 책임은 오히려 더욱 강조되고 있다. 즉, 연금 지출 증가 전망이 꾸준히 제기되는 상황에서도 국가재정의 공동부담 원칙은 유지되고 있다. 특히 최근에 강화되고 있는 저소득층에 대한 연금보장 재원은 영국의 경우를 제외하고는 거의 국가의 일반재정에서 전담하고 있다. 즉, 기여인정제(Credit) 확대와 저소득층에 대한 최저보장 강화로 인해 일반재정 지원도 증가할 수밖에 없다.

독일의 경우 추가적인 정부보조금 지급 규정을 마련하여 매년 보험요율 상승시 이듬해 정부보조금도 증액되도록 하여 연금재정 부담에 보험료와 조세의 균형을 유지하도록 하고 있으며, 1999년부터 부가가치세 수입의 일정비율이 연금재정으로 이전되도록 하고 있다. 특히 독일은 육아크레딧 뿐만 아니라 통일 이후 구동독 연금수급자 연금증액 비용을 국가가 부담하고 있다. 이에 2000년 전체 연금지출에 대한 정부 보조금 비율은 약 26%에 이른다. 한편 스위스의 공적연금에 대한 정부보조는 전체 재정지출의 20% 정도로서 스위스 정부 또한 이를 감당하기 위한 재원 확대 노력을 하고 있다. 스위스 정부는 1999년 부가가치세 1% 상향조정 및 카지노 및 복권에 대한 특소세 인상을 하였다. 일본도 마찬가지로 부가가치세 인상을 통해 연금재원 확대를 꾀하였다. 부가가치세 인상이 일반조세를 통한 연금재정 기반 확대의 부분적인 수단으로 활용되고 있으나 그 세금의 특성상 인상 폭은 소폭에 머물고 있다. 벨기에는 연금에 대한 국가재정지원을 2000년 GDP의 2.6%에서 2050년경에는 5.5%로 증가시키고자 하고 있다.

인구고령화에 따른 연금제도의 대응성을 높이는 동시에 재정적 지속가능성을 제고하기 위한 조치 중 하나는 연금수급 연령을 늦추어 보험료 부담자와 연금수급자의 비율을 조정하는 것이다. 대표적인 방법으로는 표준연금수급연령을 조정하는 것이다. 일본, 미국, 스위스 등은 연금수급연령을 상향조정하였으며, 호주, 독일, 영국, 스위스 등은 남성에 비해 낮았던 여성의 연금수급연령을 10-20여년에 걸쳐 남성과 동일하게 65세로 만드는 조치를 취하였다. 또한 장기적으로 연금수급연령을 67세로 상향 조정하려는 시도를 하고 있다.

수급연령 조정과 마찬가지로 퇴직 시기에 영향을 미치고자 하는 두 번째 방법으로 조기노령연금에 대한 불이익과 연금수급 연기 시 유인책의 제공 폭을 확대하는 조치를 들 수 있다. NDC를 도입한 스웨덴, 이탈리아 등은 물론 미국, 독일 등은 연

금 조기 수급 시 급여삭감 폭 및 수급 연기 시 급여증액 폭을 증가시켰다. 조기연금 수급에 대한 불이익 강화나 수급요건 강화를 피하고 있는 경우에는 연금 조기수급 시 아동연금 청구권을 없앤 스위스와, 1997년부터 조기특례노령연금 제도 철폐를 목표로 자격연령을 상향조정하고 있는 독일을 들 수 있다. 장애연금의 수급요건 강화 및 조기노령연금수급자의 장애연금 수급을 막는 조치 또한 이러한 맥락에 놓여있다.

노동시장 참여율 제고 및 평생근로기간의 연장은 노령화에 대한 연금재정안정성을 높이는 근본적인 처방으로서 거의 모든 나라들은 여성노동자 및 고령노동자들의 노동시장 참여율을 높이고자 하고 있다.

2) 취약집단에 대한 공적노후보장 강화

재정적 지속가능성을 제고하기 위하여 연금급여를 삭감하거나 수급연령 상향하는 등의 방안은 안정적인 연금보험료 납부가 불가능한 일부 국민들에게는 불리한 효과를 갖는다. 따라서 제도개혁을 시행한 국가들은 급여지출 억제에 보완조치로서 연금 권 확보에 불리한 위치에 있는 여성, 저소득층 등에 대해 다양한 노후소득보장 강화 조치들을 실시하고 있다.

우선 1999년 개혁에서 블레어 정부는 일정 소득구간에 있는 저소득층의 소득비례 연금을 S2P로 전환하면서 이들 집단에 대해서는 기존 SERPS 급여수준을 두 배로 인상시켰으며, 2007년부터는 사실상 정액연금으로 전환하였다. 스웨덴의 1998년 개혁 또한 보편주의적으로 수급권을 제공했던 기초연금을 해소하는 대신 저소득층을 대상으로 한 최저보장연금을 도입하면서 과거 기초연금액에 비해 두 배 가까운 큰 폭의 급여인상을 하였다. 즉, 수급자 범위를 축소시킨 대신 보장수준을 강화하였다. 그 결과는 최저소득계층의 연금액 증가와 함께 중 저소득층 이상의 연금급여 하락이 예상되고 있다. 독일 또한 2001년 개혁에서 65세 이상 노인, 18세 이상 영구장애인을 대상으로 한, 공공부조보다 수급조건을 완화하여 좀 더 수급이 용이하도록 만든 기초소득보장제를 도입하였다. 캐나다도 연금지출 억제 방침에 따라 고소득층에 대한 OAS 급여는 제한한 반면, 저소득층의 연금급여를 보충하기 위한 GIS는 수급자 수나, 지출규모는 그대로 유지되었다. 연금급여의 최저수준 보장을 위한 스위스의 보

충급여 제도도 유지되었다.

또한 연금지출을 줄이기 위한 조치들이 강구되었음에도 불구하고, 저소득층에게 일정 수준의 연금급여 보장을 위한 조치들은 그대로 유지되고 있다. 보험료 면제 및 보험료 보조 등이 대표적이다. 스위스의 경우 자영자에 대해서는 소득수준에 따라 차등화 된 보험료율을 부과하여 보험료 부담을 경감시켜주고 있으며, 소득이 아주 낮은 노동자에 대해서도 비경제활동자에 준하여 연금 보험료를 부과하고 있다. 독일의 경우 질병수당이나 실업수당 수급자에 대해 사회보장기구에서 연금 보험료의 절반을 부담함으로써 수급권 확보를 돕고 있다. 한편 저소득층에 대한 보장강화의 방식으로서 영국이 채택하고 있는 연금권에 대한 가산점 부여제는 노동에 대한 충실한 보상을 통해 연금권을 강화한다는 점에서 노동연계복지(workfare) 이념에 부합하는 특성을 보이고 있다.

3) 성역할 변화 등 사회변화에 대한 연금제도의 대응성 강화

비교적 오래 전에 연금제도를 도입한 국가들은 성역할모델 변화 등 사회변화에 따라 중복수급을 피하는 한편 노후소득보장 기능을 충실하게 하기위해 제도 내용을 수정하고 있다. 남성부양모형(bread-winner model)에서 양성평등모형으로의 변화에 따른 주요한 대응은 여성의 개별수급권의 강화이다. 이를 위한 기여인정제(credit) 확대 등 다양한 조치들과 함께 개별수급권 강화에 따른 부작용을 막기 위한 보완조치가 실시되고 있다.

많은 국가들에서 연금보험료 납부가 불가능하게 하는 특수한 사안들에 대한 기여 인정제(credit) 확대 조치가 이루어졌다. 특히 육아 및 가정 내 수발 등에 대한 관대한 정책적 배려가 강조되었는데 이는 여성들의 연금수급권 확대를 통해 1인 1연금제를 강화하는 효과를 갖는다.

우선 독일의 경우 1992년 최초로 육아크레딧을 도입한 이후 인정기간을 1년에서 3년으로 확대해왔으며, 인정소득은 매년 전체 가입자 평균소득의 100%에 달한다. 1998년 법개정을 통해 육아기간 중 별도 소득활동 시 연금가입 인정소득과 근로소득을 합산한 것이 소득상한선 내에서 연금가입소득으로 인정되도록 하였다. 스웨덴

의 아동크레딧 또한 관대한 편으로서 자녀마다, 4년의 기여 인정권이 제공되며, 인정소득은 각 소득계층마다 자신에게 유리한 것을 선택할 수 있게끔 되어 있다. 출산 직전 년도의 당사자의 소득, 개인의 소득과 해당연도의 평균소득의 75% 사이의 격차, 임금에 연동되는 고정액의 세 가지 중 가장 유리한 것으로 선택하도록 하고 있다.

또한 양육기간 동안 소득활동을 하여 국민연금에 가입하는 경우 실제소득에 가산점을 주어 연금급여를 상향시키는 제도가 실시되고 있다. 독일의 경우 2001년에는 양육기간 10년 동안 소득활동을 통한 국민연금 가입 시 연금가입소득을 실제소득의 50%를 상향조정하는 등 전체가입자 평균소득 수준 이내에서 가산점을 부여하며, 장애아동을 부양하는 부모에게는 더욱 관대하게 적용된다. 다자녀가구에 대해서도 부모 중 한 사람이 경제활동을 하지 않는 경우 당사자에게 별도 가산점을 부여하고 있다. 스위스도 1997년 연금법 개정시 육아와 수발에 대한 가산점이 부여되도록 하였으며, 가산점 크기는 인정소득은 향후 연금수급 시 최저연금의 3배 수준에서 결정되도록 하고 있다.

육아로 인해 발생하는 특수한 욕구에 대한 대응은 강화된 반면 학업크레딧은 제한적으로 제공되거나 철폐되고 있다. 독일 또한 학업 혹은 직업교육기간에 대해 1992년 이전에는 최고 13년까지 자격을 주었으나 1990년대에 7년, 다시 3년으로 축소되었고 전문대나 직업교육이 아닌 일반교육기관의 교육기간에 대한 크레딧은 완전히 철폐하려고 하고 있다. 1998년 스웨덴 연금개혁 과정에서 화이트칼라노동자들을 의식하여 도입된 학업 크레딧의 인정소득은 평균임금의 20%에도 미치지 못하는 수준이다. 마지막으로 군복무에 대해 스웨덴과 독일은 credit을 각각 평균임금의 50%, 100% 수준에서 인정하고 있다.

독일은 연금 분할제를 1997년에 최초로 도입하였고, 2001년 개혁에서는 혼인관계를 유지 하는 가운데에서도 부부의 합의가 있을 경우 연금분할이 가능하도록 하였다. 이는 개별적 수급권의 확대라는 면에서 매우 진전된 조치라 할 수 있다. 그밖에 캐나다, 스위스 등에서는 연금 자동분할제도가 도입되었다.

스위스는 배우자연금을 2003년부터 폐지하면서 부부연금 원칙에서 1인 1연금 원칙으로 전환하였으며, 보험료 납부 면제 등 전업주부의 연금 가입요건을 대폭 완화하는 조치와 함께 이루어졌다. 또한 노령연금 수급자가 18세 미만 아동 양육시 노령

연금의 40%에 준하는 아동연금을 받으며 해당 아동이 학교교육이나 직업교육 받을 시 25세까지 연장 가능하도록 한 것 또한 1인 1연금 원칙 확대에 따른 제도적 공백을 메우기 위한 보완조치이다.

여성들의 개별적 수급권 강화 조치는 배우자 급여나 유족연금과 같은 파생적 수급권을 제한하는 조치를 수반하기 마련이다. 유족연금을 철폐한 사례로서 스웨덴, 스위스 등과 유족연금을 삭감한 예로서 독일, 영국 등을 들 수 있다. 이는 여성의 노동시장 참여율이 상당히 높은 상황을 배경으로 한다.

스위스의 경우 배우자 유족연금은 없어진 대신 아동이 있는 경우 아동연금만 지급하도록 하고 있다. 스웨덴도 여성유족연금(widow's pension)을 폐지하는 대신 과도기적 조치로 남성과 여성 모두에게 주어지는 양성유족연금(widow's and widower's pensions)을 도입하고, 궁극적으로는 이를 모두 없애기로 하였다. 이와 함께 아동유족연금(child's pension)은 더욱 관대해졌다. 18세 이하 아동은 양친 중 한 명이라도 사망하는 경우에 아동연금을 받는데, 교육을 받고 있는 중이면 수급연령은 20세까지로 연장된다. 급여는 기초연금에서는 양친 중 한 명 사망시 기초액(BA)의 25%, 모두 사망시 50%가 지급되며, ATP에서는 사망한 부모의 ATP의 30%가 지급되도록 되었다. 독일의 경우 유족연금 급여수준을 기존 60%에서 55%로 조정하면서 이로 인해 발생하는 재정 여유분은 직접적인 아동연금이 아니라 유족연금수급권 발생시 아동양육 경력에 대한 가산점을 부여한다. 가산점 수준은 첫째 아동 양육경력에 대해서는 전체가입자 평균소득의 2배에 준하며, 둘째 이상의 자녀에 대해서는 평균소득의 100%에 해당하는 높은 수준이다. 영국은 1986년에 유족배우자가 배우자 수급권 전체를 계승할 수 있었던 것에 비해 승계액을 50% 수준으로 크게 삭감하였다. 한편 이러한 변화 과정에서 발생할 수 있는 문제점을 보완하는 의미에서 아동에 대한 연금보장이 강화되었다.

4) 공사연금의 역할 재정립

1986년 영국에서 SERPS에 대하여 적용예외(contract-out)가 허용된 것을 선두로 많은 나라들이 사적연금이 공적연금 기능의 일부를 대체하도록 하고 있다. 공적연금

축소에 따라 기업연금 및 개인연금 등의 확대를 통해 공적연금 급여 감소를 어느 정도 보충하고자 하는 것이다. 과거에는 사적연금 가입자가 주로 상층소득계층이었으나, 많은 국가에서 사적연금의 가입자를 중간층에게까지 확대하는 전략을 취하고 있다. 이를 위한 통상적인 방안은 사적연금 보험료에 대한 세제지원 및 직접적인 지원이다. 더욱 강력한 것은 사적연금 가입을 강제화하는 것이다. 그러나 영국의 경우에서 알 수 있듯이, 잘못된 정보에 따른 사적연금의 선택(mis-selling scandal)⁷⁾과 사적연금의 높은 관리운영비 등의 문제점이 나타났다. 따라서 기존의 공적연금이 수행해 온 역할을 사적연금으로 대체하기 위해서는 사적연금의 제도 설계와 운영에 대한 세심한 규제와 감독이 필요하다. 이에 최근에 강조되고 있는 사적연금 제도들, 특히 가입 시 정부의 세제 지원 등이 주어지는 적격연금 제도의 내용에 대한 규제는 과거보다 강화되었다. 사적연금 강화와 함께 지원대상인 적격연금 상품에 대한 엄격한 규제를 통해 사적연금의 역할을 강화하고 있는 것이 대체적인 경향이다.

개인연금이 공적연금을 대체하도록 허용하는 과정에서 커다란 홍역을 겪었던 영국은 보관연금(Stakeholder Pension)을 도입하여 커다란 부작용 없이 공적소득비례 연금을 사적연금으로 대체하도록 하고자 노력하고 있다⁸⁾. 확정급여방식의 기업연금의 비중이 축소되고 있는 상황에서 보관연금은 집단가입형 사적연금으로서 중간층에 대한 시장 확대 전략이란 의미를 갖고 있다.

독일의 경우 2001년 연금개혁을 통해 추가노후소득보장 지원제도를 도입하여 직접적인 보조금 지급 혹은 특별 세금공제를 통해 개인들이 적립식 사적연금에 더욱 많이 가입하도록 유인하고 있다. 직접 보조금을 지원할 경우 정액으로 보조금을 지원하기 때문에 저소득층에 대한 지원율이 높고, 가입자 본인에 대한 기초보조금뿐만 아니라 배우자와 아동 1명당 각각 일정액의 보조금 혜택이 제공되도록 하고 있다.

7) 영국에서 mis-selling scandal은 1980년대에서 1990년대 초반에 2층 연금인 국가소득비례연금(SERPS) 또는 확정급여형 기업연금에서 개인연금으로 전환하는 과정에서 나타난 문제점이다. 개인연금 상품을 판매하는 금융회사들이 국가소득비례연금이나 확정급여형 기업연금에 비하여 확정기여형 개인연금이 유리하다는 식으로 제도 전환을 유도하였고, 이로 인하여 개인연금으로 전환하는 가입자가 증가하였다. 그러나 개인연금의 대규모 투자손실을 가입자가 부담하면서 연금자산 축소와 급여 감소의 결과를 초래하였다.

8) 과거에는 일정한 요건을 갖춘 기업연금만 공적연금을 대체할 수 있었던 것에 비해 1986년에 공적 연금을 대체할 수 있는 연금제도의 범위를 개인연금으로까지 확대시키는 등 지원범위를 넓히면서 SERPS 가입자가 개인연금으로 옮기는 사례가 대량으로 발생하였다. 그러나 이 중 상당수가 보험판매인의 의도적인 잘못된 정보 제공을 통해 오히려 연금액에 손해를 보는 경우가 많아 사회문제화 되었다.

저소득층과 다자녀가구에게 상대적으로 많은 혜택이 돌아가게 함으로써 사적연금 가입 지원에 가족정책 기능이 가미되었다는 특징이 있다.

스웨덴은 수익연금기금(PPR)을 도입하여 보험료 2.5%를 개인계정에 투입하는 것을 의무화함으로써 900만 인구 중 무려 500만명, 거의 모든 노동자들이 연금펀드에 가입하게 되었다. 이는 대규모 연금시장 구축을 통해 국가역할을 일부 축소함과 동시에 연금 적립을 증가시키고자 하는 목적에 따른 것이다.

영국의 보관연금은 집단가입 시스템 등을 통해 관리비를 연금지출의 1% 이내로 제한하는 등의 조치를 통해 과거의 문제점을 보완하고자 하고 있다. 이 밖에도 고용주의 정보제공 의무도 과거의 무조건적인 사적연금 확대 과정에서의 정보비대칭의 문제를 보완하기 위한 조치로 지적할 수 있다.

독일의 경우 적격연금상품의 조건은 영국보다 좀 더 까다롭다. 적격상품은 연금보험, 펀드상품, 저축상품, 기업연금 등 다양한 형태를 띌 수 있으나 종신지급, 급여수준의 중도 하락 방지, 적립자산이 납입한 보험료 이상이 되어야 하는 등 확정기여형 연금제도 갖추기 어려운 요건을 갖추어야 한다.

스웨덴의 수익연금펀드(PPR)의 경우 각 투자기관들이 가입자와 개인적으로 접촉하지 못하도록 수익연금청(PPM: Premiepensionsmyndigheten, Swedish Premium Pension Authority)이 개인과 연금펀드들을 매개하도록 되어 있다. 즉, 각 펀드들은 가입자에 대한 개별적인 정보를 갖고 있지 못하다. 이는 지나친 홍보비 지출 혹은 가입자들에 대한 잘못된 정보 제공 등을 차단하기 위한 것이다. 또한 연금펀드 규모에 따른 수수료 제한을 둠으로써 연금펀드들이 지나친 수수료 수입을 올리지 못하도록 제한하고 있다. 즉, 특정 연금펀드가 설정한 수수료가 펀드모집 결과 일정 기준을 초과한 것으로 나타난 경우 이를 PPM에 돌려주고, PPM은 이를 가입자들의 계좌에 균등하게 집어넣는다.

다. 노후소득보장체계 변화에 따른 시사점

인구고령화 혹은 노인부양율의 증가는 대부분의 국가에서 경험하는 공통적인 사실이나 고령화 그 자체가 재정불안정 등 연금문제의 수준을 결정하는 것은 아니라는 점에서 노후소득보장체계의 유형은 중요한 문제가 된다. 또한 개별 국가의 노후보장

체계의 구조에 관계없이 급여의 소득대체율이 일정범위로 수렴한다는 점은 노후소득 보장은 공적부문만이 아닌 다층소득보장체계의 틀에서 고려해야 한다는 사실을 확인시켜준다.

우리나라 노후소득보장체계의 급여수준을 고민하는데 있어서 반드시 고려해야 할 기준은 두 가지이다. 첫째는 실제 가입기간, 고용의 안정성, 종사상 지위 등 노동시장 현실을 감안한 실질 소득대체율이 고려되어야 한다. 서구 선진국의 경우 명목(기대) 소득대체율과 실제 소득대체율의 차이는 상대적으로 크지 않다. 독일은 공적연금의 최대 가능한 가입기간을 45년으로 설정하고 있는 한편, 전체 가입자의 실제 평균가입기간은 40년보다 약간 낮다. 다만 이 차이를 메워주는 납부인정제도(credit)가 매우 큰 비중으로 운영되고 있어 최대가입기간을 충족하는 수급자가 적지 않다. 그러나 우리나라의 경우는 2003년 재정추계에 의하면 2050 ~ 60년경에 평균가입기간이 21.7년으로 제시되고 있어 40년을 기준으로 한 명목 소득대체율로는 공적제도의 보장수준의 적절성을 평가하기 어렵다는 한계가 있다. 둘째, 제도상의 실제 포괄율 혹은 수급율을 고려해야 한다. 다층소득보장체계의 구축으로 평가하는 데에 있어 가장 중요한 지점은 우리나라 공적연금과 퇴직연금이 포괄하는 인구가 얼마나 될 것인가이다.

노후소득보장체계의 외국 사례에서 알 수 있듯이, 공적연금의 비중을 낮게 유지, 급여 인하, 그리고 기여와 급여간의 연계를 강화하면서도 저소득층 노인에 대한 국가 보장은 철저히 강화하는 측면에 유의할 필요가 있다. 이와 관련하여 국민연금의 실질 소득대체율이 높지 않은 현실에서 가장 직접적으로는 국민연금 수급자 중 저소득층(저연금 수급자)에 대한 포괄적 대책 수립의 필요성을 제기한다. 또한 우리나라 국민연금의 구조상 발생하게 되는 배제집단, 즉 현세대 노인에 대한 보장과, 장기적으로 수급권을 확보하지 못하는 집단에 대한 보장의 측면의 문제가 전체 노후소득보장체계의 틀에서 반드시 다루어져야 함을 시사한다.

부과방식의 공적연금은 현재 사회경제적 여건에 그다지 적합하지 않은 것으로 평가되고 있다. 또한 재원조달을 근로소득에 과도하게 의존하여 역진적 혹은 비형평적이라는 논의를 중시해야 한다. 부과방식의 연금제도 운영으로 허덕이는 서구 국가들에 비교할 때 수정적립방식을 통한 유례없는 거대한 기금을 형성한 국민연금이 부과

방식에 비해 고령사회에 얼마만큼의 완충효과를 가질 것인지, 반면 경제에 미칠 부정적 영향이 무엇인지 등에 대한 고려가 필수적이다.

또한 외국에서 제기되는 보험료부과의 비형평성은 우리나라에서는 ‘중하 소득계층 사업장 가입자 소득에의 과도한 의존’ 현상과 연결된다. 현 제도의 급여 산식상 개인의 급여가 전체가입자 평균소득에 연동되도록 하고 있어 소득파악이 잘 이루어지지 않는 자영자의 하향신고가 사업장 가입자에게 큰 비형평성을 주게 되기 때문이다. 더구나 우리나라의 고용체계상 자영자의 비중은 외국에 비해 훨씬 높은 수준이다. 문제는 이러한 비형평성이 비단 연금보험료에만 국한되어 있지 않다는 사실이다. 외국의 조세제도에서 일반조세가 누진적이라고 알려져 있는 것과 달리, 우리나라의 일반조세는 부과기반의 협소함에 의해 중간 소득계층의 피용자가 높은 부담을 갖게 된다. 따라서 조세방식의 기초연금 등을 검토함에 있어서 조세구조 및 부과대상에 대한 분석이 선행될 필요가 있다.

마지막으로 노후소득보장체계 변화의 방향성과 내용에 대한 외국사례들이 우리나라의 노후보장체계의 논의에 시사하는 바를 정리하고자 한다. 각국의 개혁은 제도적 제약 및 정치적 사회적 환경에 따른 편차는 있지만, 추구하는 목표들에는 상당한 공통점이 있음을 살펴보았다. 특히 주목할 것은 각국이 추구한 연금개혁의 목표들은 서로 보완적이라는 것이다. 일례로, 흔히 언급되는 것처럼 연금개혁의 중요한 목표로 인구노령화에 대비한 연금재정부담 해소가 다루어지고 있으나, 연금재정 절감을 위한 조치들이 가져올 수 있는 저소득층 및 여성의 연금급여 감소를 보완하기 위한 조치 또한 병행되고 있다. 또한 사적연금의 역할 강화와 함께 사적연금의 책임 수행을 강제할 수 있는 사적연금에 대한 규제를 강화하고 있는 것도 그 예라 할 수 있다. 이는 현실세계의 노후소득보장 문제를 다루는 연금제도 개혁이 어떤 목표를 달성하기 위해서는 많은 현실적인 고려와 보완조치들이 필요하다는 것을 의미한다.

공적연금제도의 지속가능성 제고를 위한 조치로서 인구 및 경제성장 변수를 급여액 산정이나 연금급여 조정 등에 반영하는 조치는 상당히 광범위하게 채택되고 있다. 한국의 노령화 진행에 따라 인구 및 경제성장 변수는 그 반영 방식 및 정도에 다양하게 차등을 두어 도입을 장기적으로 고려해볼 수 있다.

기금 적립률을 높이는 조치를 실시한 국가들은 철저한 부과방식 기조로 연금제도

를 운영해 온 국가들이며, 적립률 인상은 과거의 극단적인 연금재정 미적립 상황을 부분적으로 보완하는 수준에서 이루어졌다. 이들 국가들의 노령화 정도와 GDP 대비 기금규모 등을 볼 때 한국의 국민연금제도가 재정안정성 제고를 위해 반드시 유사한 전략을 채택할 필요는 없는 것으로 보인다. 오히려 적립률 강화 문제는 경제 및 금융시장의 규모 및 투자운용·관리능력 등 기타 여러 가지 면에서 검토될 필요가 있다.

비교적 높은 수준의 공적연금 급여를 보장하는 국가들의 경우 연금보험료를 대체로 20%선에서 억제하고자 하였다. 경제규모가 더 작고 연금급여 수준이 아직 낮은 한국에서 연금보험료에 대한 경제적, 심리적 한계는 이보다 더 낮을 것으로 보인다.

1980년대 영국의 사례가 보여주는 것처럼 급격한 연금급여 삭감은 저소득층의 소득보장에 심각한 부작용을 가져온다. 연금급여 삭감이 필요하다면 이는 매우 점진적인 방식으로 소폭으로 이루어지는 것이 적절하다.

공적연금 제도의 형평성 강화 및 급여수준 인하는 이것이 수반하는 취약집단의 노후소득 하락을 방지하는 혹은 보완하는 조치들과 함께 이루어졌다. 연금재정안정성 확보를 위한 연금급여지출 감소가 연금개혁의 화두임에도 불구하고, 실제로는 저소득층에 대한 노후소득보장 수준은 유지 혹은 강화되었다. 여성의 연금수급권 확대를 위한 조치들 또한 사회변화에 대한 제도의 적응이란 측면에서만 아니라 취약집단에 대한 보장 강화의 맥락에서 해석될 수 있다. 한국의 경우 다른 나라에 비해 저소득층에 대한 노후소득보장 장치가 미비하기 때문에, 외국에서 채택하고 있는 저소득층에 대한 보험료 지원, 적절한 수준의 최저연금보장 제도, 급여산정 시 가산점 부여 등의 다양한 방안 중 한국 상황에 적합한 것을 선택하여 도입할 필요가 있다.

인구고령화에 따라 연금지출은 어느 정도 확대될 것임에도 불구하고 국가의 연금재정에 대한 공동부담 비율은 유지되고 있다. 특히 거의 모든 나라에서 각종 기여인정제(credit) 확대와 저소득층에 대한 노후보장 강화에 따라 공적연금에 대한 국가의 일반재정 지원은 감소하지 않을 것으로 보인다. 오히려 독일의 경우 보험료 인상과 일반재정 지원율을 연계시킴으로써 연금재정에 대한 국민과 정부의 책임분담 수준을 안정화시켰다. 이는 공적연금 제도를 전적으로 보험료 인상을 통해 지탱하는 것은 불가능하기 때문이다. 이 점에서, 한국도 연금제도에 대한 본격적인 일반예산 지원을

고려할 필요가 있다.

배우자 급여나 유족급여와 같은 여성의 파생적 수급권을 제한하고 대신 개별적 수급권을 강화하는 경향성이 여러 나라에서 관찰된다. 그러나 이는 전업주부 등의 수급권을 강화하는 조치, 아동에 대한 유족연금 강화, 아동부양과 관련한 노령연금 급여보장 확대 등을 필요로 한다. 또한 파생적 수급권의 제한 및 개별적 수급권 강화는 노동시장 참가율 및 임금 등에 있어서 양성평등이 어느 정도 뒷받침되어야 심각한 부작용 없이 1인 1연금 강화로 이어질 수 있을 것으로 보인다. 한국에서도 여성의 사회참여 확대 및 가족구조 변화 등에 대한 대응 차원에서 유사한 시도를 하고자 한다면 이를 반드시 고려해야 한다.

연금수급 연령을 65세 정도로 연장하고, 조기퇴직에 대한 패널티와 수급을 늦추는 데 대한 보상을 강화하는 것이 공통적인 추세이다. 노동기간을 늘리고 퇴직 후 기간을 줄이도록 유도하고자 하는 것이다. 그러나 실제 퇴직연령 및 실업률, 임금변화 패턴 등 한국의 실제 고령자 노동시장 상황에 비추어 볼 때 이러한 조치들을 그대로 도입하는 것에는 문제가 있다. 다만 장기가입에 대한 보상강화를 통한 노동시장내 지위 유지에 대한 유인 제공은 고려할 수 있다.

영국, 미국, 독일, 네덜란드, 스웨덴 등은 사적연금제도에 대한 다양한 세제지원 및 의무화 조치 등을 통해 사적연금의 역할을 확대시키고자 하고 있다. 그러나 공적 연금을 사적연금으로 대체하는 과정에서 많은 가입자들이 연금액 감소를 경험한 1980년대 영국의 사례는 적격연금상품에 대한 철저한 요건 지정과 감시감독이 필요함을 입증한다. 최근 영국과 독일이 제시한 적격연금상품에는 많은 요건들이 지정되어 있으며, 특히 독일의 경우는 지급기간 및 연금액 등 사적연금제도에 대한 적극적인 개입을 하고 있는 좋은 사례이다. 한국의 경우에도 조세지원 연금 상품에 대해서는 공적연금제도에 준하는 안정성 확보를 위한 요건지정 및 감독 강화를 고려할 필요가 있다.

제4절 공적 연금제도 적용 현황과 개선대책

1. 베이비 부머의 공적연금 적용 현황

가. 공적연금 가입 현황

1) 베이비 부머의 국민연금 가입현황

베이비 부머의 국민연금 가입이력(2009년 12월 말 기준)을 살펴보면 가입이력이 있는 자는 4,906,246명이며 이는 2009년 말 기준 전체 베이비 부머인구(1955~1963년생) 7,142,385명의 68.7%이다. 가입이력 보유자 수는 연령이 적을수록 더 많은데 이는 국민연금 전 국민에 대한 적용이 1999년부터이므로 연령이 높은 경우 이미 전 업주부 등의 이유로 적용제외자로 계속 남은 경우가 많을 것이기 때문으로 보인다. 반면 젊은 연령층은 제도 적용의 기회가 더 많았을 것이다.

〈표 3-18〉 베이비 부머의 국민연금 납부기간, 납부예외기간, 적용제외기간(전체)

(단위: 명, 개월, %)

출생연도	인구수	가입이력보유자 수	보유비율	보험료 납부기간	납부예외기간	적용제외기간
1951	477,480	279,308	58.5	108	18	35
1952	518,856	382,952	73.8	106	18	35
1953	555,743	345,380	62.1	105	18	35
1954	602,206	403,372	67.0	104	18	36
1955	663,351	471,890	71.1	102	18	37
1956	711,300	459,902	64.7	102	18	38
1957	744,819	512,943	68.9	101	19	39
1958	785,784	521,463	66.4	101	19	40
1959	825,211	572,392	69.4	100	19	41
1960	851,134	622,158	73.1	99	19	42
1961	860,452	587,458	68.3	96	19	44
1962	856,702	606,805	70.8	98	19	47
1963	843,632	551,235	65.3	96	19	51
1964	826,826	584,102	70.6	96	20	55
1965	814,877	574,199	70.5	92	20	60
1966	810,543	548,716	67.7	90	21	62
1967	814,692	610,812	75.0	88	21	64
1968	833,545	664,644	79.7	87	22	68
1969	858,971	646,534	75.3	84	24	68
1970	877,769	670,778	76.4	83	25	61

주: 1) 가입이력 보유자 수는 2009년 12월 기준 국민연금에 가입하여 보험료를 납부한 이력이 있는 자

2) 적용제외기간은 국민연금에 신규 가입한 이후 60세전까지 전업주부, 학생 등으로의 신분변화, 타 공적연금 가입자나 수급자로의 전환 등으로 적용 제외된 기간을 의미함.

3) 1951~1954생 중에는 가입자와 조기노령연금 등의 수급자가 공존함

자료: 국민연금공단 내부자료(2006), 통계청 장래인구추계.

가입이력자의 평균 보험료 납부기간을(2009년 말 기준) 출생연도가 1951년인자인 국민연금 가입자 집단부터 1970년 가입자 집단을 중심으로 살펴보면 평균 보험료 납부기간은 나이가 많을수록 비례적으로 올라가는 것을 볼 수 있다. 베이비 부머도 이러한 추세에 중간에 위치해 있다. 동일한 출생연도인 가입이력자들의 평균 납부예외 및 적용제외기간을 보면 평균 납부예외기간이나 평균 적용제외기간 모두 연령이 낮을수록 증가하고 있다.

한편, 동일한 연령계층을 중심으로 성별 국민연금 가입이력을 살펴보면 그 차이가 매우 큰 것으로 나타난다(표 3-19). 남자는 여자에 비하여 가입이력 보유비율이 매우 높다. 남자의 가입이력보유비율은 연령이 낮을수록 높아지지만 모든 연령대에서 80%를 넘는다. 반면 여자는 연령과 관련 없이 대부분 50% 수준을 나타내고 있다.

이들의 평균 보험료 납부기간을 비교하면, 남자의 경우 연령이 많을수록 평균 보험료 납부기간이 길어질 뿐 아니라, 베이비 부머 이상 연령대는 모두 평균 10년이 넘어 상당수의 가입이력자가 노령연금 수급을 위한 최소가입기간을 충족했을 것임을 짐작할 수 있다.

반면 여자는 평균 보험료 납부기간이 모든 연령대에서 5년 내외로, 가입이력이 있는 자 중 추가 보험료 납부를 하지 않는다면 대다수가 노령연금 수급권을 획득하기 어려울 것으로 추측된다.

성별 평균 납부예외기간과 적용제외기간을 보면 납부예외기간은 여성이 남성에 비하여 상대적으로 짧으나, 적용제외기간은 더 길게 나타난다. 특히 젊은 연령층일수록 적용제외기간이 길어서 결혼 후 적용제외 상태인 가입이력자가 많을 것임을 추측하게 한다.

베이비 부머 남성의 경우 향후 당연가입 연령기간 동안 가입 및 보험료납부를 독려한다면 노령연금 수급권 획득이 보다 용이할 수도 있으나 이들 중 1955~1957년생은 당연가입 연령기간은 4~6년 정도 남아 납부를 독려할 기간도 오래 남아있지 않다. 반면 베이비 부머 여성은 가입을 독려하더라도 다수가 납부기간이 짧아 노령연금 수급권 획득이 어려울 것으로 보인다.

〈표 3-19〉 베이비 부머의 성별 국민연금 가입이력(2009년 12월 말 기준)

(단위: 명, 개월, %)

출생 연도	남						여					
	인구수	가입이 력보유 자 수	보유 비율	보험료 납부기간	납부예 외기간	적용제 외기간	인구수	가입이 력보유 자 수	보유 비율	보험료 납부기간	납부예 외기간	적용제 외기간
1951	236,580	175,307	74.1	129	18	32	240,900	104,001	30.5	72	17	39
1952	257,638	239,108	92.8	128	18	32	261,218	143,844	55.1	70	17	40
1953	276,950	215,092	77.7	128	19	33	278,793	130,288	46.7	69	16	40
1954	301,406	253,020	83.9	126	19	34	300,800	150,352	50.0	67	16	40
1955	334,038	290,749	87.0	126	20	35	332,313	181,141	54.5	65	16	41
1956	357,833	286,911	80.2	125	20	36	353,467	172,991	48.9	63	16	41
1957	376,531	322,217	85.6	125	21	37	368,288	190,726	51.8	61	15	41
1958	397,882	328,876	82.7	126	21	38	387,902	192,587	49.7	59	15	42
1959	416,158	358,345	86.1	126	21	40	409,053	214,047	52.3	58	15	43
1960	426,597	388,360	91.0	126	21	41	424,537	233,798	55.1	56	14	45
1961	431,590	368,649	85.4	122	22	42	428,862	218,809	51.0	54	14	47
1962	433,324	383,004	88.4	124	22	42	423,378	223,801	52.9	52	13	55
1963	430,342	347,714	80.8	123	23	42	413,290	203,521	49.2	51	13	66
1964	422,378	365,182	86.5	123	24	42	404,448	218,920	54.1	50	13	77
1965	416,685	356,156	85.5	118	24	42	398,192	218,043	54.8	49	13	88
1966	416,817	349,941	84.0	114	25	41	393,726	198,775	50.5	48	13	99
1967	417,743	371,273	88.9	114	26	37	396,949	239,539	60.4	49	14	106
1968	422,663	408,455	96.6	110	27	40	410,882	256,189	62.4	49	14	112
1969	434,482	400,305	92.1	105	28	42	424,489	246,229	58.0	50	16	111
1970	447,303	416,087	93.0	101	30	36	430,466	254,691	59.2	53	17	101

주: 1) 가입이력 보유자 수는 2009년 12월 기준 국민연금에 가입하여 보험료를 납부한 이력이 있는 자

2) 적용제외기간은 국민연금에 신규 가입한 이후 60세전까지 전업주부, 학생 등으로의 신분변화, 타 공적연금 가입자나 수급자로의 전환 등으로 적용 제외된 기간을 의미함.

3) 1951~1954생 중에는 가입자와 조기노령연금 등의 수급자가 공존함

자료: 국민연금공단 내부자료

베이비 부머로 정의된 1955~1963년생을 중심으로 보험료 납부기간의 분포를 보면 (표 3-20), 남성은 10년 이상 납부자가 전체의 50% 이상으로 다수를 차지하지만, 여자의 경우에는 5년 미만이 60% 이상으로 다수이어서 남아 있는 당연가입 연령기간을 고려할 때 남성은 약 70% 이상, 여성은 약 20~30% 수준에서 노령연금 수급이 가능할 것으로 추측할 수 있다. 그러나 1960년생 이후는 향후 가입기간이 10년 이상 남아 있으므로 전체를 대상으로, 1959년생 이하의 가입기간이 10년 미만 남아 있으므로 주로 5년 이상 기여자를 중심으로 기여기간을 늘이도록 노력한다면 노령연금 수급권 획득자가 더 증가할 수도 있을 것이다. 연령이 낮을수록 기여기간을 확보할 여유가 있으므로 향후 연금 수급권 획득자를 증가시키기가 더 쉬울 것

이나, 연령이 높은 경우 특단의 정책이 필요할 수도 있다.

〈표 3-20〉 베이비 부머의 국민연금 가입이력자의 보험료납부기간 분포

(단위: 명, %)

	출생연도	가입이력보유자 수	보험료 납부기간		
			5년 미만	5년 이상~10년 미만	10년 이상
전체	1955	471,890	41.0%	19.2%	39.8%
	1956	459,902	41.4%	19.2%	39.4%
	1957	512,943	41.5%	19.4%	39.1%
	1958	521,463	41.6%	19.6%	38.8%
	1959	572,392	42.2%	19.8%	38.1%
	1960	622,158	42.6%	20.0%	37.4%
	1961	587,458	42.7%	20.2%	37.1%
	1962	606,805	42.9%	20.3%	36.8%
	1963	551,235	43.5%	20.2%	36.3%
남자	1955	290,749	27.8%	18.4%	53.8%
	1956	286,911	28.4%	18.5%	53.0%
	1957	322,217	28.7%	18.5%	52.8%
	1958	328,876	28.6%	18.7%	52.7%
	1959	358,345	28.9%	18.9%	52.2%
	1960	388,360	29.1%	19.1%	51.8%
	1961	368,649	29.2%	19.1%	51.7%
	1962	383,004	29.5%	19.3%	51.2%
	1963	347,714	30.1%	19.4%	50.5%
여자	1955	181,141	62.0%	20.3%	17.7%
	1956	172,991	62.8%	20.4%	16.8%
	1957	190,726	63.3%	20.8%	15.9%
	1958	192,587	64.0%	21.2%	14.8%
	1959	214,047	64.7%	21.4%	14.0%
	1960	233,798	65.5%	21.5%	12.9%
	1961	218,809	65.9%	22.2%	11.9%
	1962	223,801	66.9%	22.1%	11.1%
	1963	203,521	68.1%	21.7%	10.2%

자료: 국민연금공단 내부자료

1955년부터 1963년까지 탄생한 베이비 부머로서 2009년 말 현재 가입자 지위에 있는 자들의 소득수준별 국민연금 보험료 납부기간을 다음 표에서 살펴보면 전체적으로 소득이 낮을수록 보험료 납부기간이 짧은 편임을 알 수 있다. 남자는 300만원 이상 소득자가 28.3%이며 그들의 평균 기여기간은 215개월이나, 여자는 이러한 소득자의 비중이 5.1%에 불과하고, 평균기여기간도 134개월로 짧다. 즉 여자는 남자에 비하여 평균소득이 낮고, 평균기여기간도 짧다.

〈표 3-21〉 베이비 부머의 소득수준별 국민연금 납부기간, 납부예외기간, 적용제외기간
(1955~1963년생 평균)

(단위: 명, 개월)

	소득수준	가입자 수 (2009년 12월 기준)	가입자비율 (%)	보험료 납부기간	납부예외기간	적용제외기간
전체	전체	3,291,713	100.0%	124	11	29
	50만원 미만	62,126	1.9%	92	13	33
	50만원 이상~ 100만원 미만	1,085,821	33.0%	88	13	33
	100만원 이상~ 150만원 미만	822,786	25.0%	99	12	34
	150만원 이상~ 200만원 미만	302,593	9.2%	119	12	34
	200만원 이상~ 250만원 미만	193,228	5.9%	136	12	33
	250만원 이상~ 300만원 미만	146,738	4.5%	153	10	30
	300만원 이상	678,421	20.6%	209	4	14
남자	전체	2,198,132	100.0%	149	11	29
	50만원 미만	38,949	1.8%	112	15	34
	50만원 이상~ 100만원 미만	573,886	26.1%	111	15	35
	100만원 이상~ 150만원 미만	475,854	21.6%	118	15	35
	150만원 이상~ 200만원 미만	210,804	9.6%	131	14	36
	200만원 이상~ 250만원 미만	152,043	6.9%	146	13	35
	250만원 이상~ 300만원 미만	124,417	5.7%	161	11	31
	300만원 이상	622,179	28.3%	215	4	14
여자	전체	1,093,581	100.0%	74	9	30
	50만원 미만	23,177	2.1%	59	9	31
	50만원 이상~ 100만원 미만	511,935	46.8%	62	11	32
	100만원 이상~ 150만원 미만	346,932	31.7%	72	9	31
	150만원 이상~ 200만원 미만	91,789	8.4%	90	7	29
	200만원 이상~ 250만원 미만	41,185	3.8%	99	6	26
	250만원 이상~ 300만원 미만	22,321	2.0%	108	5	24
	300만원 이상	56,242	5.1%	134	4	19

주: 가입자 수는 국민연금 가입이력으로부터 2009년 12월 기준으로 작성된 자료이며, 2009년 12월 기준 통계자료와 다를 수 있음.
자료: 국민연금공단 내부자료

2) 베이비 부머의 타 공적연금 가입현황

베이비 부머인 타 공적연금 가입자의 가입현황은 공무원연금과 사학연금 가입자를 중심을 살펴보고자 한다. 먼저 공무원연금 가입실태를 보면 2009년 말 현재 베이비 부머인 46~54세 중 공무원연금 가입자는 약 273천명으로, 전체 공무원연금 가입자의 26.1%를 차지한다. 베이비 부머 가입자 중 남자가 73.4%, 여자가 26.6%를 차지하여 남자가 다수이다.

〈표 3-22〉 공무원연금의 연령별 가입 현황(2009.12.31. 현재)

(단위: 명)

구분	합 계	24세이하	25~29	30~34	35~39	40~44	45~49	50~54	55~59	60세이상
계	1,047,897	10,826	109,222	160,419	189,346	187,702	171,341	137,627	70,241	11,173
(%)	100.0	1.0	10.4	15.3	18.1	17.9	16.4	13.1	6.7	1.1
남	626,931	2,575	37,922	73,334	106,696	118,978	115,219	108,053	55,722	8,432
여	420,966	8,251	71,300	87,085	82,650	68,724	56,122	29,574	14,519	2,741

자료: 공무원연금공단(2010), 2009년 공무원연금통계연보

〈표 3-23〉 공무원연금 베이비 부머 가입자(2009년 말)

(단위: 명, %)

	합계	46세	47세	48세	49세	50세	51세	52세	53세	54세
합계	273,826 (100.0)	32,663	35,586	34,901	33,049	29,927	27,551	28,351	26,210	25,588
남	201,107 (73.4)	20,853	24,152	24,399	23,650	22,107	21,431	22,626	21,283	20,606
여	72,719 (26.6)	11,810	11,434	10,502	9,399	7,820	6,120	5,725	4,927	4,982

자료: 공무원연금공단(2010), 2009년 공무원연금통계연보

한편, 2009년 말 기준 사학연금 가입자인 베이비 부머는 71천명으로 전체 사학연금 가입자 262천명의 27.3%를 차지한다.

사학연금과 공무원연금 가입자 중 베이비 부머는 총 343천명으로 국민연금 가입이력이 있는 자 4,906천명에 비하여 매우 적은 수이다.

〈표 3-24〉 사립학교교직원연금의 연령별 가입 현황(2009년 말 현재)

	합계	20세 미만	20-25세 미만	25-30세 미만	30-35세 미만	35-40세 미만	40-45세 미만	45-50세 미만	50-55세 미만	55-60세 미만	60-65세 미만	65세 이상
합계	261,608	29	16,626	38,378	31,706	34,778	36,370	42,670	35,188	18,546	6,716	598
교원	166,372	-	10,713	18,439	13,238	18,382	23,812	32,831	27,053	14,820	6,529	555
사무직	95,236	29	5,913	19,939	18,471	16,396	12,558	9,839	8,135	3,726	187	43

자료: 사립학교교직원연금(2010). 2009년도 사학연금통계연보.

〈표 3-25〉 사학연금 베이비 부머 가입자(2009년 말 현재)

	합계	46세	47세	48세	49세	50세	51세	52세	53세	54세
합계	71,408	7,805	8,028	8,969	9,120	8,748	7,715	7,225	7,404	6,394
교원	54,891	5,742	6,107	6,982	7,183	6,817	5,936	5,575	5,692	4,857
사무직	16,517	2,063	1,921	1,987	1,937	1,931	1,779	1,650	1,712	1,537

자료: 사립학교교직원연금(2010). 2009년도 사학연금통계연보.

나. 공적연금 수급 현황

1) 베이비 부머의 국민연금 노령연금 수급자 전망

베이비 부머의 노령연금 수급자 규모 및 연금액을 전망하기 이전에 현 노령연금 수급자의 기여기간과 연금액 수준을 먼저 살펴보고자 한다.

2009년 12월 말 현재 노령연금을 받을 수 있는 연령대는 1933년생부터 조기노령연금을 받을 수 있는 55세 이상인 1954년생이다. 이 중 2009년 12월 말 당월 기준 1933년부터 1950년까지 수급자 수는 1,078,966명으로, 이 중 1950년생은 조기노령연금 수급자만 포함되었다.

국민연금은 1988년부터 시행되었으며 당시 5년만 가입하면 연금을 받을 수 있었으므로 5년 가입 후 연금을 받을 수 있던 연령인 자의 탄생년도는 1933년이었는데, 1933년도생은 1993년부터 특례노령연금을 받았으며, 이들의 평균 기여기간은 약 5년이었고, 이후 출생년도 생인 노령연금 수급자들의 평균 기여기간은 서서히 증가하여 1947년 생 즉 1988년 제도도입 시 41세이고 1999년 전 국민제도 적용 시 52세인 자부터 평균 가입기간이 10년이 넘고 있다.

1999년 도시지역 확대 시 특례노령연금 가입대상은 1949년 이전 탄생인 자이었으므로 2009년 말 현재 노령연금 수급자로서 특례노령연금 대상이 아니 자들은 최

소가입기간 10년보다 기여기간이 점점 길어지고 있다. 1949년생의 수급자 수가 급감한 것은 이들이 60세가 된 2009년 3월 특례노령연금제도 적용 종료로 최소가입기간이 10년이 되었기 때문이다.

현 노령연금 수급자의 연금액 수준을 보면, 노령연금 수급자의 기여기간이 증가함에 따라 평균 연금액은 점점 증가하고 있다. 1999년과 2007년 국민연금 법 개정으로 급여수준이 삭감되었으나 가입기간이 법 개정 이전에 있었고 기여기간도 증가해 감에 따라 급여수준이 높아지고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 여성은 전체 수급자 중에서 차지하는 비중도 30% 정도로 전반적으로 낮고, 평균연금액도 낮으며 연금액의 차이가 최근 수급자로 올수록 점점 더 커지는 경향이 있다. 한편 나이가 들수록 전체 수급자에서 차지하는 여성 수급자의 비율이 높은 것은 여성의 평균수명이 길기 때문일 것이다.

〈표 3-26〉 노령연금 수급자 출생년도별 성별 평균 보험료 납부기간, 평균연금액 수준

(단위: 명, 개월, 원, %)

출생 연도	전체			남자			여자			
	수급자 수	보험료 납부기간	평균연금 월액	수급자 수	보험료 납부기간	평균연금 월액	수급자 수 (전체 중 %)	보험료 납부기간	평균연금 월액	
1933	22,619	63	132,083	14,537	64	145,183	8,082	35.7	61	108,519
1934	30,234	66	143,579	19,872	67	159,460	10,362	34.3	63	113,123
1935	42,197	68	149,621	27,181	70	168,450	15,016	35.6	64	115,540
1936	48,045	71	157,154	31,049	74	178,209	16,996	35.4	65	118,688
1937	51,863	74	170,142	33,927	77	194,205	17,936	34.6	68	124,626
1938	56,546	78	188,362	37,528	82	216,099	19,018	33.6	70	133,628
1939	92,651	78	189,302	61,886	82	216,988	30,765	33.2	70	133,610
1940	115,189	79	184,855	76,853	83	210,710	38,336	33.3	71	133,023
1941	137,813	85	195,894	93,939	89	221,982	43,874	31.8	75	140,038
1942	175,839	90	202,508	121,073	95	228,514	54,766	31.1	79	145,016
1943	148,425	94	211,916	102,291	100	239,956	46,134	31.1	82	149,744
1944	157,530	98	223,741	109,092	104	253,709	48,438	30.7	85	156,246
1945	151,655	106	245,225	105,819	113	278,210	45,836	30.2	90	169,075
1946	171,415	115	268,212	120,526	123	303,372	50,889	29.7	97	184,940
1947	217,161	124	285,135	152,392	132	322,538	64,769	29.8	104	197,132
1948	218,457	133	304,897	154,374	143	344,599	64,083	29.3	111	209,256
1949	168,194	156	349,749	125,594	163	384,533	42,600	25.3	134	247,200
1950	21,422	191	457,605	15,119	199	523,979	6,303	29.4	171	298,394

주: 1) 노령연금 수급자 수는 2009년 12월 당월 기준 노령연금을 수급하고 있는 자

2) 1950년생은 조기노령연금 수급자만 포함되어 수가 적고 기여기간이 긴 특징을 보이고 있음.

자료: 국민연금공단 내부자료

2008년 국민연금 재정계산 시 장기재정추계 결과에 의하면 베이비 부머의 국민연금 노령연금 수급률은 남자의 경우에는 조기노령연금 수급자 약 10~20%를 합하여 거의 평균적으로 70% 수준이 되고, 여자의 경우에는 15~30% 수준으로 저조한 것으로 전망되었다. 수급률 확대를 위하여 정책적이나 실무적으로 노력하여 더 높일지라도 베이비 부머 남자 전체의 노령연금 수급률은 80% 이내, 여자는 30% 이내, 전체 베이비 부머 인구 중 수급률은 60% 이내가 될 가능성이 크다.

〈표 3-27〉 베이비 부머의 국민연금 노령연금 신규 수급자 수 전망

(단위: 천명, %)

탄생년도	수급년도	노령연금 신규수급자수(기존조기노령수급자 포함)						동 연령 인구 수		
		남자		여자		전체		남자	여자	전체
		수급자	수급률	수급자	수급률	수급자	수급률	인구수	인구수	인구수
1955(61세)	2016	181	57.6	50	15.4	230	35.9	314	325	640
1956(61세)	2017	196	58.5	57	16.5	253	37.2	335	346	681
	2018	31		12		43				
1957(62세)	2019	218	62.8	66	18.4	284	40.2	347	359	706
1958(62세)	2020	235	66.2	75	19.8	311	41.8	355	378	744
1959(62세)	2021	257	67.3	86	21.6	343	43.9	382	399	781
1960(62세)	2022	275	70.5	95	22.9	371	46.1	390	414	804
	2023	65		25		90				
1961(63세)	2024	284	73.0	106	25.4	389	48.3	389	417	806
1962(63세)	2025	291	74.6	109	26.5	400	49.9	390	412	802
1963(63세)	2026	287	74.4	110	27.4	397	50.3	386	402	789

주: 1) 노령연금 신규수급자는 수급연령 조정으로 수급연령이 변화하며, 2018년, 2023년에는 조기노령연금 수급자만 신규수급자만 있으므로 신규 수급자만 추계되었고, 나머지 년도에는 각 연령코호트의 기존 조기노령연금을 신청하여 수급하는 수급자와 노령연금 신규수급자의 합계임.

자료: 국민연금연구원 내부자료로 2008 국민연금재정추계에 의함, 전체 인구추계는 통계청, 2006 장기인구추계

한편 1949년생 수급자의 노령연금 평균 연금액은 2009년 말 기준으로 약 0.2A(2009년 현재 약 35만원)인 점과 탄생년도가 늦을수록 평균 기여기간이 계속 증가하는 점을 고려하면 베이비 부머의 평균 연금액은 0.2~0.3A 수준이 될 것으로 보이지만 소득분포를 고려하면 최소한 수급자의 40%는 연금액이 0.2A가 되지 못할 것으로 전망된다. 즉 1963년생의 경우라도 전체 1963년생 중 절반 정도는 노령연금을 받지 못하고, 받는 자 중 40% 즉 전체 동 탄생년도 인구의 20%는 저연금 수급자가 될 수 있으며, 어느 정도 급여수준의 적절성을 확보하는 수급자는 전체 동 연

령대 인구의 30% 정도가 될 것으로 보인다.

이러한 점을 고려하면 향후 베이비 부머의 국민연금 수급권 취득을 제고하고, 연금액을 높이기 위해서 연령을 고려하면서 이미 기여이력이 5년 이상 있어서 향후 추가 보험료 납부로 연금 수급권 획득의 가능성이 높은 자를 중심으로 가입을 독려할 필요가 있다. 특히 여성의 노령연금 수급권확보를 위해 더욱 노력해야 할 것이다.

2) 베이비 부머의 타 공적연금 수급실태

타 공적연금 수급실태 중 먼저 공무원연금을 살펴보면 전체 퇴직연금 수급자는 2009년 말 현재 260,910명이고, 전체 유족연금 수급자는 29,086명이며, 장해연금 전체 수급자는 2,697명이다. 이 중 베이비 부머 연령계층으로 퇴직연금 수급자는 28,865명, 유족연금 수급자는 3,312명이며, 장해연금 수급자는 562명이다.

공무원은 대체로 56세~60세 사이에 많이 퇴직하여 퇴직연금을 받으므로 퇴직연금 수급자는 장기 가입자가 많다고 하겠다.

〈표 3-28〉 공무원연금 연령별 퇴직연금수급자 현황(2009. 12. 31 현재)

(단위 : 명)

구분	퇴직당시	%	2009. 12. 31. 현재	%
합 계	239,199	100.0	260,910	100.0
40세이하	2,872	1.2	23	0.0
41~45세	14,529	6.1	2,130	0.8
46~50세	22,401	9.4	8,009	3.1
51~55세	34,891	14.6	17,874	6.9
56~60세	112,777	47.1	38,293	14.7
61~65세	48,413	20.2	69,037	26.5
66~70세	3,305	1.4	57,380	22.0
71세이상	11	0.0	68,164	26.1

자료: 공무원연금공단(2010). 2009년도 공무원연금통계연보.

공무원연금은 20년 이상 가입해야 퇴직연금을 받을 수 있고, 최종 보수를 기준으로 급여를 산정하는 등 급여산정 상 유리한 점이 많음에 따라 공무원 전체 퇴직연금 평균월액은 2009. 12월 말 기준으로 1,961천원으로 높은 편이다. 베이비 부머로서 퇴직연금 수급자는 일찍 퇴직한 1963년생의 경우 평균 1,000천원이며, 1955년생은 1,566천원으로 나타난다. 공무원연금 수급자는 유족연금 수급자까지 포함하더라도

국민연금 수급자에 비해 상당히 높은 급여액을 받고 있다.

〈표 3-29〉 공무원연금 1인당 평균 연금월액 현황(베이비 부머)

(단위: 명, 천원)

연령	퇴직연금		유족연금	
	수급자 수	1인당 연금월액	수급자 수	1인당 연금월액
46세(1963년생)	1,178	1,000	125	862
47세(1962년생)	1,744	1,076	212	915
48세(1961년생)	2,434	1,163	246	971
49세(1960년생)	2,890	1,236	353	977
50세(1959년생)	3,147	1,311	394	1,058
51세(1958년생)	3,531	1,357	389	1,095
52세(1957년생)	4,114	1,407	457	1,124
53세(1956년생)	4,324	1,491	480	1,147
54세(1955년생)	5,505	1,566	656	1,212

주: 유족연금 1인당 연금월액은 2009년 총 급여액을 수급자 수로 나누어 저자가 계산하였으므로 실제 평균 급여액과 다소 차이가 있을 수 있음

자료: 공무원연금공단(2009). 2009년도 공무원연금통계연보.

사학연금의 수급실태를 보면 2009년 말 현재 사학연금 퇴직연금 수급자는 남자 26,174명, 여자 5,003명, 전체 31,177명으로 나타났다. 사학연금 베이비 부머 수급자는 2009년 말 기준 퇴직연금의 경우 남자 677명, 여자 929명이 받고 있으며, 유족연금은 남자 10명, 여자 257명이 수급하고 있다. 한편 사학연금 퇴직연금 1인당 평균연금월액은 2009년 말 현재 남자 2,382,294원, 여자 2,077,073원으로 공무원연금 수급자보다 약간 높다.(사학연금공단, 2009년 사학연금통계연보) 베이비 부머인 경우 남녀의 평균 연금액이 별 차이가 없으며, 나이가 많을수록 평균연금액이 높다.

〈표 3-30〉 사학연금 1인당 평균 퇴직연금월액 현황(베이비 부머)

(단위: 명, 원)

연령	남자		여자	
	수급자 수	1인당 연금월액	수급자 수	1인당 연금월액
46세(1963년생)	-	-	16	1,444,912
47세(1962년생)	-	-	28	1,432,487
48세(1961년생)	10	1,662,114	59	1,542,157
49세(1960년생)	17	1,584,060	85	1,605,575
50세(1959년생)	52	1,531,840	98	1,577,653
51세(1958년생)	81	1,680,794	138	1,679,958
52세(1957년생)	117	1,773,880	137	1,712,896
53세(1956년생)	166	1,744,163	190	1,727,911
54세(1955년생)	234	1,812,292	178	1,729,425

자료: 사학연금공단(2009). 2009년도 사학연금통계연보.

3) 공적연금 연계신청 현황

2008년 ‘국민연금과 직역연금 간 연계에 관한 법’이 통과되면서 2009년부터 국민연금과 3개 직역연금 간 연금급여에 대한 연계가 이뤄졌다. 공적연금 연계는 신청에 의하며, 국민연금 가입기간과 각 직역연금 재직기간을 합한 기간이 ‘20년 이상’이 되는 자를 연계대상으로 한다. 공적연금 연계 신청은 직역연금 퇴직일시금을 수령한 경우에는 국민연금취득일로부터 2년 이내, 퇴직일시금을 수령하지 않은 경우에는 퇴직일로부터 5년 이내에 할 수 있다.

2010년 말 11월 말 현재 공적연금 연계신청 가능건수는 55,334건이지만 공적연금연계 신청건수는 1천건에 미치지 못한다. 연계 신청건수가 가능건수에 비하여 많지 않은 주요 원인은 직역연금에서 퇴직일시금을 받고 연계를 포기하기 때문으로, 연계 포기 원인을 좀 더 세밀히 분석하여 대책을 세우고, 연계를 제고하도록 행정적 노력을 해야 할 것으로 보인다.

〈표 3-31〉 공적연금 연계 접수 및 지급현황

(단위: 명)

구 분	접수					지급
	계	국민연금	공무원	사학	군인	
합 계	967	781(80.7%)	92	93	1	48
2010년	755	644	58	53	0	38
2009년	212	137	34	40	1	10

자료: 국민연금공단 내부자료

연계에 의한 국민연금 노령연금액(월)은 2010년 11월 말 현재 최고 1,130,550원, 최저 16,890원, 평균 459,759원이다.

다. 베이비 부머의 공적소득보장 실태에 대한 요약 및 전반적 평가

베이비 부머는 국민연금을 가장 대표적인 노후소득보장대책으로 인지하여 베이비 부머의 38.5%가 가장 중요한 노후대책으로 국민연금 지적하였다.

한편 베이비 부머의 국민연금 가입이력과 향후 연금 수급 가능성을 보면 베이비

부머 남자의 약 90%가 국민연금 가입이력이 있으며, 평균가입기간은 10년 이상으로, 재정추계결과를 보면 베이비 부머 남성 연령코호트에 따라 약 50~70% 정도는 노령연금을 수급할 것으로 예상된다. 반면 베이비 부머 여성은 약 50%만 국민연금 가입이력이 있으며, 평균가입기간은 5년 정도로, 베이비 부머 여성의 30% 미만만 노령연금을 받을 수 있을 것으로 보인다. 전체 베이비 부머 중에서는 국민연금에서 노령연금을 받을 수 있는 규모는 50% 미만일 것으로 전망된다.

한편 베이비 부머 중 직역연금 가입자는 약 34만명으로 전체 베이비 부머 714만 명의 4.8% 정도로, 이들을 퇴직연금 수급자가 될 것으로 가정한다면 베이비 부머 중 향후 노령(퇴직)연금을 받을 수 있는 사람은 최대 약 55% 정도 될 것이다.

이들의 급여수준은 직역연금 수급자는 평균 급여액이 높을 것이므로 논외로 하고, 국민연금 수급자의 경우 평균연금액이 국민연금 A값의 20~30% 정도일 것으로 보여 국민연금이 노후소득에서 차지하는 비중은 여전히 높지는 않을 것으로 보인다. 특히 베이비 부머 연금 가입자의 소득분포를 고려할 때 이들의 국민연금 노령연금 수급자 중 40% 정도는 급여수준이 0.2A에 미치지 못할 가능성이 크다.

이런 상황을 고려할 때 베이비 부머를 위한 공적소득보장 수급권 확대 및 보장수준을 개선하기 위한 노력이 필요하다. 특히 베이비 부머들에 대하여 공적소득보장제도 중 국민연금의 기여기간을 늘여 수급권 확보 및 급여수준을 올릴 수 있도록 하는 대책이 시급하다. 또한 이들 중 다수는 국민연금만으로 노후소득보장이 어려울 것이므로 기초노령연금, 기초생활보장 등 공공부조에 의한 소득지원이 필요할 것으로 예상된다.

2. 베이비 부머의 공적 연금제도 개선대책

가. 국민연금 수급권 획득 및 급여액 향상을 위한 대책

공적소득보장대책으로는 무엇보다도 가능한 한 많은 베이비 부머가 국민연금의 노령연금 수급권을 획득하도록 하고 또한 좀 더 많은 연금액을 확보할 수 있도록 할 필요 있다. 이를 위한 대책으로, 1) 추가가입 활성화, 가입자 관리구조의 개편, 가입

연령 상향조정, 추납 및 반납 활성화, 임의계속가입 활성화, 임의가입 활성화, 저소득층 보험료지원 2) 최소가입기간 축소 3) 가입 크레딧 확대를 살펴보고자 한다.

1) 추가가입 활성화

① 가입자 관리구조의 개편

□ 현황

현재 국민연금은 18세부터 59세까지 제도를 적용하고 있지만, 제도에 대한 강제 가입을 제외하는 적용제외, 제도의 적용은 되어 가입자이지만 소득이 없는 자에 대한 보험료의 납부예외, 적용제외자 중 임의로 가입을 허용하는 임의가입, 60세 이상으로 제도에 대한 당연적용을 하지 않지만 60세 이후 계속 가입을 허용하는 임의계속가입 등으로 가입자 신분을 복잡하게 관리하고 있다.

적용제외제도는 소득활동을 하지 않는 자를 국민연금 가입자로 관리하는 어려움을 피하기 위하여 소득활동을 하지 않는 자들에 대하여 제도적용을 제외하여, 가입자나 수급자의 무소득 배우자로 주로 전업주부, 27세 미만의 학생과 군인, 기초생활보호자 등이 가입에서 원천 배제되어 임의가입만 가능하게 되었다. 2010년 12월 현재 가입대상 연령인 18~59세 중 타 공적연금 가입자와 수급자 146만 명을 제외하고 이러한 적용제외 대상자는 1,284만 명으로 나타났다. 또한 납부예외제도는 적용대상이지만 소득활동을 하지 않게 되면 보험료 납부를 하지 않을 수 있도록 하여, 한 가구에서 부부가 모두 소득활동을 하지 않더라도 주로 가장은 가입자로 편입된 후 보험료 납부예외를 신청하면 납부예외자로 관리하여 왔다. 2010년 12월 현재 납부예외자는 510만 명이며 도시지역에 제도가 적용된 1999년 이래 납부예외자 규모는 500만명 내외를 유지하여 왔다.

□ 문제점

그동안 동일한 납부기간의 이력이 있더라도 현재 국민연금 가입자의 지위를 획득하였는지 여부에 따라 즉 현재 적용제외자인지 가입자인지에 따라 장애 및 유족연금 수급이 가능하거나 배제됨에 따라 급여지급의 비형평성 문제가 계속 지적되어 왔다.

실제로는 동일한 무소득배우자라고 하여도 대개 남성은 가입자로 편입되고, 여성 배우자는 가입에서 배제되고 있으며, 이에 따라 무소득배우자인 여성은 유족연금, 장애연금 수급이 더욱 제한되고 있다.⁹⁾

한편 국민연금 급여수준이 제도 도입 초기 70%에서 두 차례의 제도개혁으로 40%로 하락함에 따라 1가구 1연금에서 1인 1연금으로의 개편 필요성이 대두되고 있다.

또한 국민연금 가입연령층에 대하여 소득활동 여부에 따라 적용제외, 당연가입, 납부예외, 임의가입 등으로 복잡하고 다양하게 관리해 온 가입구조를 선진국과 같이 가입연령이면 일단 가입 대상자로 관리하되, 소득활동을 하지 않으면 납부하지 않도록 하고 원한다면 임의납부를 하는 방식으로 단순화하여 관리하되, 가능한 한 적용을 확대하고 가입이력을 제고할 필요성이 제기되었다.

□ 개선방안

가입자 관리구조의 단순화를 꾀하는 한편 적용제외를 최소화하여 국민연금 가입 연령대의 인구가 최대한 가입자로 편입되도록 당연가입대상을 확대하고, 관리방식도 변경하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이를 통하여 현재 적용제외 대상인 무소득 배우자 등에 대하여 최대한 연금가입 자격을 부여하여 연금 가입의 실질적 확대를 추진하는 것이다. 이럴 경우 가입 대상자는 18~59세 연령계층 중 타공적 연금 가입자를 제외하고 일단 대부분 국민연금이 적용될 수 있다. 적용제외를 최소화하더라도 소득활동을 하지 않는다면 납부를 강제화하지는 않고, 임의 납부하도록 할 수 있다.

가입자 중 당연 납부대상자는 주로 근로소득 및 사업소득의 과세소득자료 보유자 등으로 하고 이는 기존 관리방식을 그대로 유지한다. 기존 사업장가입자와 지역가입자를 사업장 납부자와 개인 납부자와 구별하여, 전자는 근로소득, 후자는 사업소득이 있는 자를 대상으로 관리하고 과세자료를 중심으로 보험료를 부과한다.

한편 소득활동을 하는 것으로 공부상 자료에 나타나지 않는 자들은 임의 납부대

9) 국민연금 유족연금과 장애연금 수급조건은 장애발생이나 사망 시 가입상태이어야 하며, 보험료고지기간의 2/3의 보험료를 납부해야 함. 그러나 가입자이나 소득이 없어 보험료 납부예외자가 될 경우 납부예외기간은 보험료고지기간에서 제외되므로 동일하게 소득이 없어도 가입자로 편입된 자(주로 남편)은 장애 및 유족연금 수급에서 유리하고, 가입자격을 잃은 가입이력이 있는 여성 배우자는 수급이 어려움.

상자로 관리할 수 있다. 이들은 그 동안 적용제외자, 납부예외자의 신분이었던 자들이 될 것이다. 소득이 없으며, 이에 따라 보험료 납부가 실제로 쉽지 않은 가입자의 경우 가입지위를 변경한다고 하여 보험료를 제대로 납부할 수는 없으므로 강제로 보험료를 납부하도록 하기는 어려울 것이다. 따라서 임의 납부대상자로 관리할 수밖에 없을 것이다. 관리개선의 핵심은 임의납부대상자 중 현재 임의납부자를 제외하고, 1,600만명이 넘는 잠재납부대상자에게 실질적 가입장벽을 낮게 하는 방안을 찾는 것일 것이다.

또한 가입연령 대상의 대부분에게 국민연금을 적용하게 되면, 그 동안 장애나 사망 발생 당시 제도적용여부에 따라 장애 및 유족연금 수급을 차별했던 이들 급여의 수급조건도 변경하되, 이러한 급여를 받기 위해 보험료납부이력을 고의로 만드는 역선택 발생을 방지하는 방안도 강구해야 할 것이다.

〈표 3-32〉 가입자 구조 단순화: 납부대상자와 납부 비대상자로 구분(가입대상자 전체)

(As - is)			(To - be)			
가입자 (1,923 만명)	소득 신고자	사업장가입자 (1,042만명)	당연 납부 대상자 (1,399만 명)	사업장 납부자 (1,042만명)		
		지역가입자 (357만명)		개인 납부자 (357만명)		
	임의(계속)가입자 (14만명)		임의 납부 대상자 (1,642만 명)	현재 임의 납부자 (14만명)		
	납부예외자 (510만명)			잠재 납부 대상자 (1,628 만명)	납부이력 있는 자 (813만명)	
적용제외자 (1,284만명)		임의가입 가능자 (1,138만명)	적용제외자(166만명) → 타 공적연금 가입자 146만명 + 조기노령연금 수급자 20만명			
		타공적연금 적용자 (146만명)				납부이력 없는 자 (815만명)

자료: 국민연금공단(2010). 2010년 12월 현재 기준.

이렇게 가입구조를 개편할 경우 베이비 부머 가입자의 관리개선방안을 검토한다. 베이비 부머 중 남자는 대체로 납부대상자에 포함되고, 여자는 임의 납부대상자에 포함될 가능성이 높다. 따라서 남자는 기여기간을 늘여 향후 연금액을 증액시키는 것을 목표로 하고, 여자는 기여기간을 늘여 연금 수급권을 확보하는데 초점을 맞출 필요가 있다.

현재 납부자 및 임의 납부대상자 전체에 대하여 성별, 연령별, 기여기간별, 소득수준별 등을 분석하고, 특성별로 세부적 납부제고를 위한 접근방법을 설정한다. 베이비 부머에 대한 사업목표는 대상에 따라 다음과 같이 세울 수 있다.

- 남녀 모두 기여기간이 10년에 조금 못 미치는 자를 중심으로 10년의 기여기간을 채워 수급권을 확보하는 것을 기본 목표로 하되,
- 남자 가입자는 기여기간을 개인당 최소한 15년 이상으로 늘이도록 하고
- 여자 가입자는 최소기여기간을 채워 노령연금 수급권 확보하는데 초점을 둔.
- A값 하락방지를 위한 노력도 필요가 있지만 저소득자도 제도에 진입할 수 있도록 낮은 신고소득 수용의 타당성을 심도있게 검토
- 전체 동일 연령 코호트에서 최소한 취업률 이상의 기여율 성취를 목표로 함.

〈표 3-33〉 2010년 현재 베이비 부머의 경제활동

	추정인구	취업자		임금근로자		자영업자/무 급종사자
		고용률(%)	수(명)	고용률(%)	수(명)	
합계	7,125,437	74.6	5,317,293	43.7	3,117,048	2,200,245
1955년생(만 55세)	663,319	65.9	437,127	34.5	228,845	208,282
1956년생(만 54세)	708,728	74.0	523,750	42.6	301,918	221,832
1957년생(만 53세)	742,633	74.0	548,806	42.6	316,362	232,444
1958년생(만 52세)	784,111	74.0	579,458	42.6	334,031	245,427
1959년생(만 51세)	823,550	74.0	608,603	42.6	350,832	257,771
1960년생(만 50세)	848,690	74.0	627,182	42.6	361,542	265,640
1961년생(만 49세)	858,141	78.0	669,350	47.9	411,050	258,300
1962년생(만 48세)	854,550	78.0	666,549	47.9	409,329	257,220
1963년생(만 47세)	841,625	78.0	656,468	47.9	403,138	253,329

주: 고용률, 임금근로자 비율은 2008 통계청 경제활동조사 각 연령별 비율을 적용

자료: 통계청, 장래인구추계, 경제활동조사, 2009, (현대경제연구원 2009. 7.7, VIP Report 09-25, 통권 407호, p4 재인용)

② 가입연령 상향조정

□ 현황

현재 국민연금의 노령연금 수급개시연령은 2033년까지 65세로 연장되지만 가입연령은 59세 이하로 고정되어 있다. 이에 따라 일단 2013년 수급개시연령조정이 시작되면 가입종료연령과 연금수급연령 간 갭이 발생한다.

□ 문제점

가입종료연령에 도달하여 가입자의 지위가 사라지면서 수급자는 되지 못함에 따라 이 기간에 장애나 사망이 발생할 경우 장애연금, 유족연금 수급권이 발생되지 못할 수 있다. 또한 수급개시연령이 차차 65세가 되면 이 갭이 5년이나 되어 당연가입자로서의 지위 연장을 방해하는 요인으로 작용하여 기여기간 증가를 제한할 수 있다.

□ 개선방안

연금 수급개시연령의 조정에 따라 가입연령을 자동 연동하여 함께 조정할 경우 어느 정도 가입자의 기여기간을 늘릴 수 있을 것이다. 그러나 우리나라 60세 이상인 자들이 정규직으로 노동시장에서 활동하는 비율이 낮은 점을 미루어 볼 때 대부분 보험료 납부를 하지 못하고 형식적인 가입자로 남을 가능성이 크다는 점에서 수급개시연령 조정에 따른 가입연령 자동 연장 조정은 좀 더 많은 검토가 필요하다.

〈표 3-34〉 60~64세 경제활동 현황(2010. 8월 현재)

(단위: 천명, %)

대상 인구	경활 인구	취업자	임금근로자		
			합계	정규직	비정규직
2,222 (100.0)	1,252 (56.4)	1,219 (54.9)	622 (28.0)	241 (10.9)	381 (17.1)

자료: 통계청, 경제활동인구조사, 근로형태별 부가조사.

베이비 부머에 대한 가입기간 연장을 고려하면 이들은 노령연금 수급개시연령이 61세~63세이 되며, 이 연령까지 당연가입으로 제도가 변경되지 않는 경우 특히 추가 기여로 수급권을 획득할 수 있는 사람들을 대상으로 임의계속가입을 권장하도록 노력할 필요 있다.

만일 현재 59세로 되어 있는 국민연금 가입연령을 수급개시연령에 연동하여 점진적으로 64세까지 상향조정할 경우 재정전망을 하면 수지적자년도는 2043년으로 1년 앞당겨지고, 기금소진년도 역시 2059년으로 1년 앞당겨지게 되는 것으로 나타나, 재정적으로는 약간 부정적이다. (부표 3-2 참조)

③ 반납 및 추납제도 활성화

□ 현황

국민연금 가입자가 연금 수급권을 획득할 수 있는 수급조건을 충족하지 못하고 가입자격을 잃었으며 반환일시금을 받을 수 있는 수급조건을 충족한 경우 그 동안 납부한 보험료에 약간의 이자를 합산한 반환일시금 수급할 수 있다. 그러나 다시 가입자의 지위를 얻게 되면 가입자 본인의 희망에 의하여 이전에 받은 반환일시금에 약간의 이자를 합산하여 반납하면 과거의 가입이력을 회복할 수 있는 반납금 납부제도가 있으며, 최근 반납금 납부자는 계속 증가하는 추세이다.

〈표 3-35〉 연도별 반납금 납부 현황(2010. 11월말 기준)

(단위: 명, 백만원, %)

구분	고지		징수		징수율		미징수	
	인원	금액	인원	금액	인원	금액	인원	금액
계	300,724	931,938	268,041	865,701	89.1	92.9	32,683	66,237
2006이전	218,910	278,397	185,058	242,723	84.5	87.2	33,852	35,674
2006	8,277	49,681	8,107	49,221	97.9	99.1	170	460
2007	11,881	66,694	11,646	66,018	98.0	99.0	235	676
2008	20,990	103,265	20,253	100,918	96.5	97.7	737	2,347
2009	42,394	202,391	40,842	197,867	96.3	97.8	1,552	4,524
2010	53,390	231,511	42,105	208,955	78.9	90.3	11,285	22,556

자료: 국민연금공단, 통계자료

한편, 국민연금에는 납부예외이었던 기간, 27세 미만으로 적용이 제외되었던 학생이나 군인이었던 기간에 대하여 가입자 본인의 희망에 의하여 추후에 보험료를 납부할 수 있는 추납제도가 있다. 이 때 소득은 현재 보험료를 납부하는 소득을 기준으로 하며 소정의 이자가 가산된다. 추납금 납부자는 반납금 납부자와 마찬가지로 증가 추세이다.

〈표 3-36〉 연도별 추납금 납부현황(2010. 11월말 기준)

(단위: 명, 백만원, %)

구분	고지		징수		징수율		미징수	
	인원	금액	인원	금액	인원	금액	인원	금액
계	106,792	218,985	95,090	202,134	89.0	92.3	11,702	16,851
2006년 이전	45,717	43,222	38,232	35,980	83.6	83.2	7,485	7,242
2006년	5,720	12,134	5,486	11,677	95.9	96.2	234	456
2007년	8,790	21,157	8,531	20,591	97.1	97.3	259	565
2008년	9,751	21,868	9,280	20,820	95.2	95.2	471	1,048
2009년	20,814	51,280	20,039	49,721	96.3	97.0	775	1,559
2010년	23,220	69,325	19,603	63,345	84.4	91.4	3,617	5,981

자료: 국민연금공단, 내부통계.

□ 문제점

반납 및 추납제도는 가능한 한 연금수급 및 연금액 증가에 기여하는 가입자에게 매우 유리한 제도임에도 이용자가 그다지 많지 않다.

□ 개선방안

적극적 홍보와 제도이해 도모를 통하여 반납과 추납을 활성화하도록 노력할 필요가 있다. 베이비 부머는 연금 수급이 멀지 않았으므로 반납 및 추납제도를 활용하여 과거 납부하지 않았던 보험료나 반환일시금으로 받은 급여를 납부하여 기여기간을 늘릴 수 있다. 특히 5년 이상~10년 미만 기여기간 보유자 중 대상자를 점검하여 적극적인 반납 및 추납 참여를 독려할 필요가 있다.

④ 임의계속 활성화

□ 현황

국민연금 임의계속가입은 20년 미만 기여기간이 있으면서 가입자인 상태에서 60세 이상이 된 자로 추가로 보험료를 납부하여 수급권을 획득하거나 급여수준을 높이도록 하는 제도이다. 임의계속가입자는 농어촌지역 가입자가 5년을 가입하여 특례노령연금을 받을 수 있었던 2000년 그리고 도시지역 가입자가 특례노령연금을 받을 수 있었던 2004년 급격히 줄었고 이후 계속 감소추세이었으나 최근 다시 증가하는 추세이다. 이는 최근 임의가입자의 증가추세와 일치한다.

〈표 3-37〉 국민연금 임의가입자 및 임의계속가입자 추이

(단위: 명)

년도	임의가입자	임의계속가입자	년도	임의가입자	임의계속가입자
'88,12	1,370	286	'03,12	23,983	234,767
'92,12	32,238	11,480	'04,12	21,752	55,250
'95,12	48,710	15,760	'05,12	26,568	23,713
'96,12	50,514	15,640	'06,12	26,991	21,757
'99,12	32,868	168,570	'07,12	27,242	27,148
'00,12	34,148	80,122	'08,12	27,614	32,868
'01,12	29,982	115,815	'09,12	36,368	40,935
'02,12	26,899	179,230	'10,09	71,966	47,733

자료: 국민연금공단, 통계자료.

□ 문제점

임의계속가입은 최소가입기간을 충족하여 노령연금 수급권을 확보할 수 있도록 하는 제도로 가입연령인 상태이어야 하고 가입기간이 20년 미만이어야 하는 등 신청요건이 엄격하여 임의계속가입을 원하지만 신청요건에 부적합한 희망자의 제도 진입을 제한하고 있다.

□ 개선 대책

이에 따라 최근 임의계속가입 신청요건을 다음과 같이 개선하려는 법 개정이 추진 중이다. 법 통과와 함께 임의계속가입이 좀 더 용이해질 수 있을 것이다.

- 가입기간 20년 미만 요건을 삭제하여 가입기간 제한 요건 폐지
- 현행 가입자 이외에 “가입자이었던 자”를 포함하도록 요건 완화
- 임의계속가입 신청대상에서 제외되는 자 명시
 - 연금보험료를 납부한 사실이 없는 자
 - 노령연금 수급자 및 반환일시금 수급자

한편 임의계속가입자를 위한 연금지급률 상향조정도 검토할 필요가 있다. 임의계속가입자는 60세 이후에 보험료를 납부하므로 결과적으로 연금수급기간이 짧아지게 되므로 이를 고려하여 연금지급률을 추가가입기간에 따라 차등하여 상향조정할 필요가 있다.

⑤ 임의가입 활성화

□ 현황

임의가입자는 국민연금제도 도입 이래 그 수가 매우 적었으나 최근 급격히 증가하고 있는데 특히 복지부와 공단에서 ‘1인 1연금 운동’을 시행한 2010년 이래 급증하는 양상을 보인다.

□ 문제점

임의가입자는 대체로 적용이 제외된 전업주부이며, 소득을 지역가입자 중위소득 이상으로 신고하도록 하고 있어서 저소득층 가입이 어렵다. 만일 가입구조 개편을 시행하게 되면 임의가입제도는 폐지될 수 있으며, 주로 무소득배우자인 전업주부들이 당연가입자로 전환된다. 그러나 이 경우에도 여전히 소득이 없는 자에 대하여 기여를 하도록 하는 방안마련이 필요하나, 기여자로 전환되는 것은 상당한 한계가 예상된다.

□ 개선대책

임의가입 활성화는 가입구조개편 여부와 관계없이 이들 대상자에 대하여 보험료 납부를 용이하게 할 수 있도록 진입장벽을 얼마나 완화하는지에 영향을 받을 것이다. 그러나 가입구조가 개편되면 전업주부나 학생 등이 당연가입자가 되므로, 이들을 기여자로 전환하도록 좀 더 적극적인 노력이 요구될 가능성이 더 커질 수 있을 것이다. 소득을 낮게 신고해도 될 수 있는 방안을 강구하여 저소득층의 기여를 강화해야 하지만, 평균소득인 A값이 하락하는 문제가 있다. A값이 하락하면 급여 적절성 확보에 문제가 발생하므로, 기여자 확대와 급여수준 적절성 간 일정한 조정 및 타협이 필요할 수 있다. 또는 현재의 국민연금 급여산식을 변경하여 전체 가입자 평균소득이 급여에 미치는 영향을 줄이는 방안을 검토할 수도 있다.

이와 관련하여 베이비 부머 대책을 검토하면 베이비 부머 중 현재 가입자격을 잃은 가입이력이 있는 자에 대해서는 임의가입을, 가입구조 개편 시에는 임의 기여자로의 제도 참여를 하도록 독려할 수 있다. 특히 가입기간이 5~10년 미만을 중점 추가 기여대상자로 표적화하고 상담과 설득으로 수급권 획득을 도모한다.

⑥ 저소득 가입자 보험료 일부지원

□ 현황

국민연금 가입자 중 소득활동을 하지 않는다고 신고한 납부예외자가 500만 명 이상인데 이들 중 상당수는 보험료납부를 원하지만 보험료를 납부하기 어려운 계층이며, 임시직, 일용직 등으로 지역가입자로 관리되어 실제로는 일정한 소득활동을 하는 자도 상당수에 달한다.

□ 문제점

저소득층에 대한 일부 보험료 지원으로 연금 수급권을 갖도록 하자는 의견은 오랫동안 있었으나 대상이 과다하고 대상 표적화가 어렵다는 문제로 실행되지 못 해왔다. 현재 국고에서 보험료가 일부 지원되는 농어민은 소득과 관련이 없고 대상 표적화가 용이하며 사회적 수용성도 높아 큰 무리가 없으나 저소득층 국민연금 기여대상자들은 규모가 크고, 소득파악이 안 되어 대상의 표적화도 어려울 뿐 아니라, 저소득 근로자와 저소득 지역가입자 간 보험료 지원의 형평성 문제도 있어 정책 시행이 어렵다.

□ 개선대책

저소득층 보험료지원은 1) 사회적 지원 타당성 2) 소득수준 3) 행정적 표적화의 용이성 등이 고려되어 지원 대상을 결정해야 할 것이다.

사회적 지원 타당성이란 보험료를 국고에서 지원하는 것이 사회적으로 타당하다고 사회적으로 수용되는 대상이어야 한다는 것인데, 이런 점에서 대상자는 저소득자 이면서 연금 수급이 멀지 않은 50대 연령층이고 동시에 근로자 또는 가족 중 노인이나 어린이, 장애인을 부양하는 자 등이 타당할 수 있다.

소득수준은 파악 가능한 소득이 최저생계비, 최저임금 또는 국민연금 중위소득의 일정 비율 이하인 경우 대상자로 설정이 가능하다.

행정적 용이성이란 기존 공적 자료로 대상자 파악이 가능해야 함을 의미하는데, 사회복지통합전산망에 소득과 자산 수준이 파악되어 있고 근로소득 여부 등도 있으므로 이러한 기존 행정자료로 소득, 근로여부, 현재 가족상황 등에 대한 정보를 이

용할 수 있는 것이 바람직할 것이다.

한편 한계점은 국민연금 가입구조개편 작업을 진행하면 저소득층 기여대상자가 더욱 크게 증가할 것이며, 이들 중 예산을 고려하여 소수만 선정하여 지원할 경우 형평성, 정책 효과 등에 의문이 제기될 수 있을 것이다.

이와 관련하여 베이비 부머에 대한 대책을 논하면, 베이비 부머는 연금 수급연령이 얼마 남지 않아 우선 지원 대상군으로 설정할 수 있을 것이다. 정교한 선정기준을 적용하고 연금 수급이 얼마 남지 않은 연령층을 지원대상으로 할 경우 사회적 타당성 확보도 상대적으로 쉬울 것으로 보인다.

2) 최소가입기간 축소

□ 현황

국민연금 노령연금 수급을 위해서는 10년의 기여기간이 필요하다. 이에 따라 여성의 경우 대부분 기여기간이 짧아 연금 수급이 어려운 실정이다. <표 3-20>에서 살펴 본 바와 같이 베이비 부머 여성의 60% 이상은 평균가입기간이 5년 미만이며 만일 최소기여기간이 5년이라면 베이비 부머 여성도 연금 수급권 획득이 훨씬 수월할 것이다.

□ 문제점

공적연금의 노령연금 수급을 위한 최소기여기간은 캐나다 Canada Pension Plan이나 프랑스의 1개월부터 길게는 일본의 25년이 있으나 대체로 10년 내외이다. 국민연금은 제도 도입 초기 15년에서 1998년 법개정 시 10년으로 축소하였으며 최소가입기간이 그다지 길지도 짧지도 않은 편이다. 그러나 연금 수급권 확보를 많이 하도록 하기 위해서는 최소기여기간 축소가 필요할 수 있다. 다만 5년 정도의 기여기간으로는 급여수준이 너무 낮아 적절성을 확보하기는 어려울 수 있고 좀 더 길게 기여하려는 동인을 방해할 수 있다는 문제가 있을 수 있다.

□ 개선대책

최소가입기간을 5년으로 축소할 수 있다. 노령연금수급을 위한 최소가입기간(5년) 조정 후 재정전망을 하면 수지적자년도는 2042년으로 2년 앞당겨지고, 기금소진년

도 역시 2058년으로 2년 앞당겨지게 된다(부표 3-3 참조). 그러나 만일 이러한 제도변화로 더욱 많은 가입자가 수급권을 얻게 된다면 재정에는 이보다 좀 더 부정적 영향을 미칠 수도 있다.

3) 가입 크레딧 제도 강화

□ 현황

국민연금은 2007년 법 개정 시 군복무기간에 대하여 6개월, 자녀출산에 대하여 최대 50개월의 가입기간을 인정하는 군복무 크레딧과 출산 크레딧제도를 도입하였다. 동 제도는 군복무나 출산 시점에 주어지는 것이 아니라 수급권 발생 시점에 주어지므로 최소기여기간을 충족하지 못하면 크레딧이 발생하지 않는다. 군복무에 대해서는 전액 국고, 출산에 대해서는 전액 또는 일부 국고에서 지원하도록 되어 있으며 발생건수는 아직 매우 미미한 상태이다.

□ 문제점

크레딧 기간이 매우 짧아 가입기간 증가에 기여도가 낮고, 사건 발생 시가 아닌 수급권 발생 시점이라 추가 기여 동인으로 별로 작용하지 않으며, 출산 크레딧의 경우 주로 기금에서 지원되므로 기금재정 손실이 발생한다.

□ 개선대책

가입기간 크레딧은 1980년대 이후 선진국에서 급여수준이 낮추면서 최대한 1인 1 연금을 확보하도록 도입하기 시작하여 점점 크레딧 제공 원인과 기간을 늘이는 방향으로 발전하고 있다. 가입기간 크레딧으로 출산, 군복무 이외에, 실업기간, 질병기간, 가족 중 장애인이나 아동 등 가족을 돌보는 기간, 교육이나 훈련기간 등 다양한 기간에 대하여 사회적 기여를 인정하여 크레딧을 주고 있는 추세이다. 가입기간 크레딧은 대체로 국고에서 비용을 지원하므로 다양한 원인에 긴 기간 적용이 쉽지 않으나 차차 크레딧 종류의 다양화와 기간의 연장을 모색할 필요 있다.

이 대책을 베이비 부머에 대해 적용하면, 베이비 부머는 가입기간 크레딧을 적용받기에는 이미 나이가 많아 쉽지 않다고 하겠다. 다만 일부가 출산 크레딧을 적용받을 수 있을 것이다.

나. 공적소득보장제도 수급확대 대책

1) 국민연금과 기초노령연금제도 재구조화

□ 현황

2007년 국민연금 장기 재정안정화를 위한 법 개정이 추진되면서, 국민연금법 개정 이전에 기초노령연금법이 제정되었다. 기초노령연금은 보편적 급여 성격이 강한 공적부조로 설계되면서 국민연금제도와 역할 갈등이 발생하였다. 기초노령연금은 65세 이상 노인의 70%에게 자산조사를 거쳐 지급하며, 급여수준은 국민연금 A값의 5%인데, 급여수준은 2028년까지 A값의 10%로 증액하도록 법에 규정되어 있고, 기타 국민연금과의 관계, 재원확보방안, 증액조정계획 등을 수립하도록 2008년 국회에 위원회를 설치하여 논의하도록 법에 규정되어 있다. 그러나 위원회가 설치가 늦어져 기초노령연금의 향후 운영방향이냐 국민연금과의 관계가 명료화되지 않은 상태이다.

□ 문제점

기초노령연금은 보편적 기초연금을 도입하려는 정치적 입장과 공적부조로 국민연금을 보완하려는 입장이 타협하는 과정에서 도입됨에 따라 수급범위는 넓고 급여수준은 낮은 제도가 되었다. 이로 인하여 수급자 규모가 크지만 노인 빈곤해소효과는 낮은 것으로 평가되고 있으며 제도의 목적이 모호한 상태로 남아 있다. 기초노령연금이 도입되고, 국민연금의 급여수준이 60%에서 40%로 삭감됨에 따라 국민연금제도의 입지가 약화되고 향후 양 제도의 운영방향이 모호하여 제도운영의 효율성이 저하되고 있다.

□ 개선대책

크게 두 가지 방향에서 양 공적연금의 역할과 위치가 정립될 수 있는데 하나는 기초노령연금이 주 제도가 되도록 보편적 기초연금화하여 수급범위를 늘리고 급여수준을 올리는 한편, 국민연금의 급여수준은 더 낮추는 방향이고, 다른 하나는 기초노령연금을 빈곤노인에 대한 공적부조로 자리매김하고 국민연금제도의 내실화를 꾀하여 주된 소득보장제도로 명확하게 하는 방향이다. 첫 번째 방향은 두 번째 방향에

비하여 소득보장수준은 더 좋을 수 있으나 비용이 많이 드는 문제가 있다. 특히 고령사회에서 장기적으로 유지 가능한 지, 재원마련이 가능한 지에 대한 문제가 있다.

베이비 부머에 대한 영향을 살펴보면 만일 첫 번째 방향에서 제도개편이 된다면 베이비 부머는 국민연금의 급여수준이 낮거나 받지 못하는 사람이 상대적으로 많아 공적소득보장 혜택이 많게 될 것이다. 두 번째 방향에서 제도개편이 된다면 대체로 국민연금 비수급자이면서 빈곤한 계층이 향후 기초노령연금을 수급할 수 있게 됨에 따라 공적연금 수급자가 되지 못할 수도 있을 것이다.

2) 공적연금연계 신청 활성화

□ 현황과 문제점 및 개선대책

국민연금과 직역연금 간 가입기간 연계에 의해 연금을 받을 수 있는 연계장치는 2009년부터 적용되나 신청자가 매우 적다.

직역연금 수급개시연령은 국민연금에 비하여 낮고 그 조정속도도 느려서 직역연금 퇴직일시금 수령을 선호하는 사람들이 많을 수 있으나, 60세 이전에는 가능한 한 국민연금 가입을 독려하여 양 쪽에서 연금을 받는 것이 유리함을 홍보할 필요가 있다. 신청가능자에 대한 개인별 예상연금액 등을 분석하여 개별 상담을 하고 연계신청을 독려하는 행정적 노력도 필요하다 특히 베이비 부머 연령대를 중심으로 연금 수급을 독려하여 연금 수급권을 갖도록 하면 효과적일 것이다.

다. 베이비 부머 공적소득보장 강화대책의 종합평가

이상에서 살펴본 10개의 공적소득보장 강화대책에 대하여 시행 용이성, 공적연금 수급권 확대 및 급여 적절성 확보에 대한 효과성, 비용을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

□ 시행 용이성

기존 사업을 활성화하는 추납과 반납 활성화(대책3), 임의계속 활성화(대책4), 임의가입 활성화(대책5), 공적연금 연계 활성화(대책10)는 비교적 시행이 용이하므로

시행을 위한 보다 체계적 행정적 노력을 경주할 필요가 있다.

한편, 가입연령상향조정(대책2)과 최소가입기간 축소(대책7)는 정책결정으로 시행 가능하며, 저소득층 보험료 지원(대책6)과 가입 크레딧 제도 확대(대책8)는 국고부담 증가가 필요하고, 또한 전자는 대상 표적화에 기술적 정교화가 필요하며, 후자는 크레딧 종류에 대해 사회적 수용성을 담보할 수 있는지 충분한 사회적 합의 필요하다.

가입자구조개편(대책1)은 가입자 관리의 패러다임이 바뀌며, 수많은 무소득자를 가입자로 관리해야 하므로 시행 가능성에 대한 충분한 검토와 사회적 수용성 확보를 위한 노력이 필요하다. 국민연금·기초노령연금 재구조화(대책10)는 기초노령연금을 공적부조로 가져갈지, 보편연금으로 가져갈지에 따라 국민연금의 입지도 변화하는 공적소득보장 큰 틀의 변화여부와 관련되므로 충분한 사회적 논의와 합의 필요하다.

□ 수급권 확대와 급여 적절성 확보에 대한 효과성

가입자 구조개편(대책1), 공적연금 재구조화(대책9)는 성공할 경우 공적연금 수급권 확대와 급여적절성 확보에 크게 기여할 수 있다. 단, 정책의 성공여부는 좀 더 심도있는 검토와 사회적 합의, 정책적 추진노력이 필요하다. 최소가입기간 축소(대책7)는 수급권 확대에는 크게 기여하나, 급여 적절성 확보에는 효과가 불투명하며, 가입연령 상향조정(대책2)은 적용의 강제성과 대상자의 참여 수용성에 따라, 저소득층 보험료 일부지원(대책6), 가입 크레딧 확대(대책8)는 국고부담 능력에 따라 그 효과가 달라질 수 있다. 임의계속가입 활성화(대책4)와 임의가입 활성화(대책5)는 대상자의 제도에 대한 긍정적 욕구변화가 강해질수록 효과가 커질 것이다. 추납과 반납 활성화(대책3)와 공적연금 연계 활성화(대책10)는 대상자가 제한되어 있어 효과는 제한적으로 보인다.

〈표 3-38〉 베이비 부머 공적소득보장대책 종합평가

		개선대책	종합 평가
국민 연금 대책	추가 가입 활성화	1) 가입구조개편	가입구조의 패러다임 변화로 가입자를 기여자로 전환하기 위한 노력 필요
		2) 가입연령상향조정	정책결정 필요, 타당성 추가 검토 필요
		3) 추납, 반납 활성화	기존 사업 활성화, 시행을 위한 보다 체계적·행정적 노력 경주 필요
		4) 임의계속가입 활성화	기존 사업 활성화, 시행을 위한 보다 체계적·행정적 노력 경주 필요
		5) 임의가입 활성화	기존 사업 활성화, 시행을 위한 보다 체계적·행정적 노력 경주 필요
		6) 저소득층 보험료 일부지원	대상자 표적화 필요, 추가 국고지원 필요
		7) 최소가입기간 축소	정책결정 필요, 타당성 추가 검토 필요
		8) 가입 크레딧 확대	사회적 수용성을 담보할 수 있는 사회적 합의 필요, 추가 국고지원 필요
공적 소득 보장 대책		9) 국민연금·기초노령연금 재구조화	양 제도의 개편수준과 범위에 따라 제도 틀 변화 가능, 사회적 논의와 합의 필요
		10) 공적연금 연계 활성화	기존 사업 활성화

제5절 사적 연금의 현황과 개선대책

1. 우리나라의 사적 연금 현황

가. 사적연금 현황

고용형태의 변화와 높은 이직률 및 연봉제의 확산 등과 같이 노동시장이 크게 변화하고 있으나, 기존의 퇴직보험제도가 이러한 변화를 수용하지 못함으로써 퇴직보험시장이 확대되지 못하여 노동부는 지난 2000년부터 노후복지차원에서 퇴직금제도를 개선하기 위해 퇴직연금제도의 도입을 추진하기에 이르렀다. 즉 퇴직금제도 중 사외적립 형태인 퇴직보험 및 퇴직일시금신탁제도가 활성화되지 못한 데다 일반적으로 퇴직연금제도가 사내유보 퇴직금 제도에 비해 기금의 적립과 운용, 연금수급권, 급여지급형태, 연금 이관성 등과 관련하여 여러 가지 장점을 지니고 있다는 점 등을 고려하여 퇴직연금제도의 도입을 추진하여 2005년 12월부터 시행하고 있다. 이러한

퇴직연금제도는 법정퇴직금제도하에서 확정급여형 퇴직연금과 확정기여형 퇴직연금을 임의가입형태로 운영되고 있으며 사용자와 수탁기관 간 일대일 계약형태를 띠고 있는 계약형 퇴직연금 지배구조 형태로 운용되고 있다는 점이 특징적이다.

〈표 3-39〉 퇴직연금제도의 유형

	DB형 퇴직연금	DC형 퇴직연금
개념	<ul style="list-style-type: none"> - 노사가 사전에 급여수준·내용 약정 - 근로자가 일정한 연령에 달한 때에 약정에 따른 급여지급 	<ul style="list-style-type: none"> - 노사가 사전에 부담할 기여금을 확정 - 적립금을 근로자가 자기책임운용 - 근로자가 일정한 연령에 달한 때에 그 운용결과에 기초하여 급여지급
사외적립	<ul style="list-style-type: none"> - 재정건전성확보를 위해 대통령령에 구체적인 수준을 규정 - 책임준비금의 60%이상 적립 	<ul style="list-style-type: none"> - 근로자별 연간임금총액의 1/12 이상 적립
적립금운용	<ul style="list-style-type: none"> - 사용자가 운용지시 	<ul style="list-style-type: none"> - 근로자가 운용지시 *퇴직연금사업자의 운용방법제시
급여수준 (연금산정 보수)	<ul style="list-style-type: none"> - 퇴직금과 동일(일시금기준) *연금은 일시금을 규약에 정하는 바에 따라 분할지급 - 근속연수 × (3개월) 평균임금 	<ul style="list-style-type: none"> - 미정 (적립금운용결과에 따라 근로자별로 다름)
중도인출	<ul style="list-style-type: none"> - 성격상 인정안됨 	<ul style="list-style-type: none"> - 일정한 경우 인정(대통령령 규정)
이직시 이전	<ul style="list-style-type: none"> - 개인퇴직계좌로 이전가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 이직한 회사의 확정기여형 또는 개인퇴직계좌로 이전가능
근로자 개별계좌	<ul style="list-style-type: none"> - 없음 (사업장별로 하나의 기금으로 통합하여 관리) 	<ul style="list-style-type: none"> - 있음

우리나라는 1994년 6월에 세제적격 개인연금저축(구개인연금)이란 개인연금을 도입한 후 2000년 12월 세법개정에 의해 개인연금저축(신개인연금)으로 전환하여 세제적격 개인연금제도를 도입·운용해 오고 있다. 구개인연금과 신개인연금의 세제 혜택 상 차이점은 구개인연금이 TEE방식이었다면 신개인연금은 EET방식이라는 것이다. 즉 구개인연금은 연금납입액에 대해서는 대부분 과세하고(소득공제 일부허용) 연금수급 시에 이자 소득세를 면제해 주었으나 신개인연금은 연금납입액 전액을 400만원 한도 내에서 비과세하고 연금수급 시에 연금소득세를 징수하는 것으로 되어 있다. 또 다른 차이점은 신개인연금의 경우 중도해지에 대한 비용이 증가하였다는 점이다. 중도해지나 일시금 수령 시에는 기타소득으로 분류되어 연금소득세를 10%의 두 배인 기타소득세를 20%가 원천 징수되고 종합과세 된다. 따라서 세제혜택이 개인연금 가입의 충분한 유인이 되지 못할 수 있는 반면, 중도해지의 불이익은 상대적으로 크기 때문에 가입의 제약조건으로 작용할 가능성이 있다.

〈표 3-40〉 개인연금제의 유형

구분		구개인연금제도	신개인연금제도
가입대상		- 만20세 이상 국내거주자	- 만18세 이상 국내거주자
취급기관		- 보험회사, 은행(신탁), 투신운용사, 우체국(보험), 농·수협 단위조합 (생명공제)	- 보험회사, 은행(신탁), 투신운용사, 우체국(보험), 농·수협 단위조합 및 중앙회(생명공제), 증권회사, 신용협동조합중앙회(생명공제)
소득 공제	범위	- 연간 납입금액의 40%	- 연간 납입금액의 100%
	한도	- 72만원	- 400만원(퇴직연금과 합산)
이자소득세		- 비과세	- 연금소득세(5%) 부과
중도해지 또는 일시금 수령시		- 이자소득세 부과	- 기타소득세(20%) 부과
5년 이내 중도해지시		- 소득공제 추징 해지시까지 납입금액의 4% (연간 72천원 한도)	- 해지가산세 부과 해지시까지 납입금액 (연간 400만원 한도)의 5%
저축 기간	적립기간	- 10년 이상 만55세 이후	- 좌 동
	연금지급기간	- 적립기간 만료후 5년이상	- 좌 동
저축금액		- 월 100만원 또는 분기300만원	- 좌 동
근거법		- 조세특례제한법 제86조	- 조세특례제한법 제86조의2
기타		- 2000. 12월말까지 가입	- 2001. 1. 1일부터 시행

나. 사적연금의 역할과 과제

우리나라의 2010년 10월말 현재 퇴직연금 적립액은 20조 9,323억원에 이르고 있으며, 전체 5인이상 사업장의 16.8%가 퇴직연금제도에 가입한 것으로 나타나 적립금규모 및 가입율면에서 뚜렷한 증가추이를 보이고 있다. 그럼에도 불구하고 선진국에 비해 상대적으로 가입율이 낮을 뿐만 아니라 국민경제적 역할 또한 미흡한 것으로 나타나고 있다. 그 원인으로는 엄격한 자산운용규제, 계약형 지배구조의 한계, 수급권보호장치의 미흡, 연금전환대책의 부재 등을 들 수 있다.

〈표 3-41〉 퇴직연금 정착의 저해요인(미가입자 대상)

퇴직연금 정착 저해요인	순위	
	1순위	1+2+3순위
노후준비 필요성에 대한 인식미비	37.9%	61.6%
퇴직금 중간정산제	9.9%	34.5%
제도홍보노력부족	17.8%	55.9%
퇴직연금제도에 대한 신뢰부족	16.2%	54.3%
우리나라 실정에 맞지 않는 제도	2.9%	16.7%
제도운영에 불필요한 규제가 많음	3.9%	15.4%
퇴직연금도입기업에 대한 혜택저조	6.5%	31.3%
제도형태/금융상품의 다양성 부족	5.0%	27.2%

자료: 미래에셋 퇴직연금연구소(2008). 퇴직연금제도에 대한 근로자 실태분석 및 향후과제. p.81.

이처럼 퇴직연금 도입이 저조한 원인, 즉 퇴직연금 정착의 장애요인으로 〈표 3-41〉에서 보는 바와 같이 퇴직연금 미가입자(383명 대상)의 경우 ① 노후준비필요성에 대한 인식미비(61.6%), ② 제도홍보노력부족(55.9%) ③ 퇴직연금제도에 대한 신뢰부족(54.3%) ④ 퇴직연금 중간정산제(34.5%), ⑤ 퇴직연금도입기업에 대한 혜택저조(31.3%) ⑥ 제도형태/금융상품의 다양성부족(27.3%) 등을 들고 있다.

〈표 3-42〉 퇴직연금의 활성화 요인(가입자 대상)

퇴직연금 활성화 요인	순위	
	1순위	1+2+3순위
퇴직연금 도입업체에 대한 세제지원 확대	30.5%	49.6%
제도형태 및 운용구조의 다양화	10.9%	29.4%
근로자의 수급권보장강화	19.1%	47.7%
중도인출조건	7.7%	31.8%
적립금 운용규제의 완화	3.7%	14.9%
퇴직금 중간정산제 폐지	0.5%	4.0%
효과적인 가입자 교육체계 마련	9.3%	32.9%
노후준비 필요성에 대한 인식강화	5.0%	27.1%
근로자에 대한 소득공제혜택 확대	10.6%	46.2%
정책당국의 제도홍보강화	2.7%	13.0%

자료: 미래에셋 퇴직연금연구소(2008). 퇴직연금제도에 대한 근로자 실태분석 및 향후과제. p.82.

또한 〈표 3-42〉에서 보는 바와 같이 퇴직연금 가입자(377명 대상)는 ① 퇴직연금도입업체에 대한 세제지원 확대(49.6%), ②근로자의 수급권보장강화 (47.7%) ③

근로자에 대한 소득공제혜택확대(46.2%), ④ 효과적인 가입자 교육체계 마련(32.9%) ⑤ 중도인출조건(31.8%) ⑥ 노후필요성에 대한 인식강화(27.1%) ⑦ 적립금 운용규제 완화(14.9%) ⑧ 정책당국의 제도홍보강화(13.0%) ⑨ 퇴직금 중산정산제 폐지(4.0%) 등이 퇴직연금 활성화차원에서 이루어져야 한다고 보았다.¹⁰⁾

또한 보험연구원의 설문조사(2010)에 의하면, 가장 시급한 제도적 개선이 기업의 세제지원이라고 전체의 36.0%가 응답하고 있어 세제제도의 개선이 우선적으로 이루어질 필요가 있는 것으로 보인다.

〈표 3-43〉 퇴직연금 개선과제 설문조사결과(1+2순위)

(N=900, 단위, %)

수급권 보장	기업의 세제지원	노후준비 필요성인식 강화	제도형태 및운용구조 다양성	소득공제 혜택확대	중도인출조 건완화	가입자교육 체계 마련	퇴직금 중간정산제 폐지	적립금 운용규제 완화	당국의 제도홍보 노력강화
37.3	36.0	24.0	21.9	20.9	19.8	13.8	11.2	9.3	5.7

자료: 보험연구원(2011). 보험회사의 개인형 퇴직연금제도 운영방안.

그 다음으로 노후준비 필요성 인식강화 24.0%, 제도형태 및 운용구조의 다양성 21.9%, 가입자에 대한 소득공제혜택 확대 20.9%, 중도인출조건의 완화 19.8%, 가입자교육체계 마련 13.8%, 적립금 운용규제 완화 9.3%, 당국의 제도홍보 노력 강화 필요성 5.7% 순으로 제도개선이 필요한 것으로 나타나고 있다.

이상과 같은 보험연구원의 설문조사결과 등을 종합하여 본 결과, 퇴직연금제도의 정착과 발전을 위한 개선과제는 대략 〈표 3-44〉과 같이 환경적 요인에 기초한 환경개선과제, 법적·제도적 요인에 기초한 제도개선과제로 재구성하여 볼 수 있다. 환경적 장애요인은 법적·제도적 보완장치 마련에 의해 해결될 수 있는 단순한 문제가 아니라는 점에서 퇴직연금 정착의 최대 장애요인이 되고 있다. 그 이유는 3층 노후 소득보장체계에서 퇴직연금의 역할을 기업 및 근로자가 제대로 인식하는 경우에만 기업 및 근로자의 무관심이 비로소 사라질 수 있다는 점에서, 그리고 체계적인 퇴직연금 관련 교육이 선행될 경우에만 퇴직연금제도에 대한 근로자의 이해도가 자연스

10) 미래에셋 퇴직연금연구소(2008), PP. 81-82.

럽게 제고될 수 있다는 점에서 환경적 장애요인은 노동·경제·교육 환경적 장애요인이 가미된 성격을 다분히 지니고 있기 때문이다.

〈표 3-44〉 퇴직연금 정착을 위한 개선과제

구분	장애요인	개선과제
환경적 요인	노후준비필요성에 대한 인식미비	퇴직연금 역할에 대한 기업 및 근로자 인식제고 퇴직연금제도에 대한 홍보강화
	퇴직연금제도에 대한 홍보부족 퇴직연금제도에 대한 신뢰부족 등	
제도적 요인	근로자의 수급권보장강화	수급권 보장장치의 개선
	적립금 운용규제 완화	적립금 운용규제의 개선
	퇴직금 중간정산제 폐지	퇴직연금 전환 유인대책의 개선 (퇴직금부체계/ 연금세제측면)
	중도인출조건	
	연금세제 확대	

주 : 보험연구원(2011), 미래에셋퇴직연금 연구소(2008) 등의 설문조사결과 기초

세제적격 개인연금 역시 노후소득보장제도의 일환으로 1994년에 도입되고 2005년에 퇴직연금이 전격 도입되어 사적연금의 전체 규모는 증대하고는 있다. 즉 제도 도입초기인 1995년에 142%, 1996년에 74%의 높은 자산성장률을 시현하였지만 세제혜택의 미흡, 다양한 개인연금제도의 부재 등으로 인해 2003년 이후부터 지속적인 감소추세를 보이고 있다.

〈표 3-45〉 사적연금시장 추이

(단위: 억원)

구분	세제적격 개인연금						세제비적격 연금		퇴직연금	
	생보	손보	은행	투신	소계	증가율	금액	증가율	금액	증가율
1994	6,336	2,503	10,967	5,675	25,481				-	
1995	17,863	6,991	21,433	15,446	61,733	142.3%			-	
1996	39,518	13,086	33,764	20,764	107,132	73.5%			-	
1997	56,111	17,511	45,490	14,614	133,726	24.8%			-	
1998	67,095	20,447	50,240	12,031	149,813	12.0%			-	
1999	69,895	21,520	54,580	13,386	159,381	6.4%			-	
2000	92,660	27,785	65,282	10,198	195,925	22.9%			-	
2001	109,921	32,719	75,398	10,814	228,852	16.8%	246,540		-	
2002	127,627	37,629	84,064	10,943	260,262	13.7%	286,291	16.1%	-	
2003	140,501	42,387	92,382	10,706	285,977	9.9%	343,767	20.1%	-	
2004	153,041	46,157	99,952	10,903	310,053	8.4%	400,996	16.6%	-	
2005	169,428	50,907	106,044	11,817	338,196	9.1%	443,473	10.6%	163	
2006	187,856	55,961	100,779	13,135	357,731	5.8%	496,022	11.8%	7,568	4542.9%
2007	212,525	62,966	109,770	18,433	403,695	12.8%	531,389	7.1%	27,550	264.0%
2008	233,103	70,050	110,240	24,799	438,191	8.5%	542,414	2.1%	66,122	140.0%
2010.6	277,150	92,693	110,268	32,354	512,465	17.0%	559,295e	3.1%	189,898	187.2%

주: 1) 보험은 책임준비금, 은행은 수탁잔액, 투신은 설정잔액 기준임.

2) 다음연도 3월말 기준(단, 2008년은 2008년 12월말 기준)으로 작성

자료: 금감원 통계정보시스템(<http://fisis.fss.or.kr>), 보험회사 업무보고서

이와 같은 사적연금제도상의 제반 문제점 등으로 인해 사적연금의 역할과 기능이 제대로 작동하고 있지 않은 상황이다. 즉 전체적인 외형적인 규모는 증대하고 있음에도 불구하고 사적연금시장의 활성화 미흡 등으로 인해 2010년 6월말 기준으로 GDP에서 사적연기금이 차지하는 비중이 11.9%(세제비적격포함) 수준에 그치고 있어 국민경제적 역할이 미흡한 실정이다(〈표 3-46〉 참조). 이와 같은 국민경제적 역할미흡은 사회보장적 역할에 부정적인 영향을 미쳐 사적연금이 소득보장수준 기능을 제대로 하지 못하고 있다할 수 있다.

〈표 3-46〉 사적연금시장의 규모(GDP 대비)

구분	명목GDP(천억원)	개인연금자산/GDP(%)		퇴직연금자산/GDP(%)
		적격	비적격	
2001	6,514	3.5	3.8	-
2002	7,205	3.6	4.0	-
2003	7,671	3.7	4.5	-
2004	8,269	3.7	4.8	-
2005	8,652	3.9	5.1	-
2006	9,087	3.9	5.5	0.1
2007	9,750	4.1	5.5	0.3
2008	10,239	4.3	5.3	0.6
2010.6	10,631 ¹⁾	4.8	5.3	1.8

주: 1) 2009년 GDP를 기준

결국 우리나라의 경우 개인연금제도가 1994년에 도입된데 이어 지난 2005년에 퇴직연금제도가 시행됨으로써 명목상 다층노후소득보장제도의 기틀은 마련되었으나, 아직 사적연금의 역할과 기능은 작동하지 못하고 있는 상태이다. 이에는 세제혜택 등 가입유인의 부족, 수급권보호 및 건전성 규제의 미비성, 제도이동권의 보장미흡 등 다양한 문제에 기인하고 있다. 따라서 이러한 제약요인을 개선해 나감으로써 사적연금시장을 조속히 활성화 시켜 나가는 것이 또 하나의 매우 중요한 정책과제로 부각될 것으로 보인다.

퇴직(연)금 수급시의 지급방법에 대해 베이비 부머 세대와 이전세대와 비교 조사한 결과, 〈표 3-47〉에서 보는 바와 같이 베이비 부머 세대가 이전세대보다 연금지급방법을 더 선호하고 있는 것으로 조사되었다. 즉, 연금지급방식의 경우 베이비 부머 세대(48.2%)가 이전세대(36.3%)보다 11.9%p 높은 것으로 나타나 은퇴시기 연령이 근접할수록 일시금 보다 연금지급방법을 더 선호하고 있는 것을 알 수 있다. 특히, 베이비 부머 세대의 경우 일시금 지급방법에 대해 7.1%만이 선호하고 있는 것으로 나타나 일시금지급을 선호에 대한 20.9%의 응답률을 보인 이전세대와 대조를 보이고 있다. 이는 베이비 부머 세대가 은퇴시기가 도래함에 따라 은퇴후 안정적으로 일정금액이 수입되는 소득구조를 선호하는 경향이 현저하기 때문인 것으로 향후 개인연금 및 퇴직연금 등의 사적연금에 대한 제도 개선시 다양한 연금지급 방법을 개발하는데 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

〈표 3-47〉 퇴직금 지급 형태 선호도

(단위: %)

구분	일시금지급	연금지급	일부일시금 일부연금
이전 세대	20.9	36.3	42.8
베이비 부머 세대	7.1	48.2	44.7

자료: 보험연구원(2011). 보험회사의 개인형 퇴직연금제도 운영방안.

은퇴이후 생활에 대비하여 준비하고 있는 노후생활 대책에 대하여 베이비 부머 세대와 이전세대와 비교 조사한 결과에서는 베이비 부머 이전세대가 베이비 부머 세대보다 개인연금에 의한 노후생활 의존도가 더 높아 베이비 부머 세대의 개인연금 등 사적연금을 통한 노후생활 대비가 상대적으로 미흡한 실정이다.

즉, 국민연금 및 퇴직(연)금을 제외한 노후생활 대책에 대해 조사한 결과 예저금, 보험, 개인연금, 부동산, 주식, 펀드의 순으로 노후생활에 대비하고 있으며, 베이비 부머 세대의 경우 이전세대보다 예저금 및 보험, 부동산, 주식 등에 대한 응답률이 높게 나타나고 있다. 반면, 이전세대의 경우 개인연금 및 펀드에 대한 응답률이 베이비 부머 세대보다 높게 나타나고 있다. 특히, 우리나라의 경우 임대수입 및 매매 거래 등의 부동산을 노후생활 대책 중요한 수단으로 활용하고 있어 부동산을 노후생활 대책으로 활용하지 않는 일본¹¹⁾ 등 주요 선진국과 큰 대조를 이루고 있다. 이처럼 베이비 부머 세대의 개인연금에 의한 노후생활 대비의 낮은 의존도는 상술한 바와 같이 베이비 부머 세대가 이전세대보다 개인연금의 가입률이 낮기 때문인 것으로 향후 베이비 부머 세대의 사적연금 가입 확대를 통한 안정된 노후소득보장 확보를 위해 보다 특화된 제도개선이 필요하다는 시사점을 주고 있다.

〈표 3-48〉 국민연금 및 퇴직연금을 제외한 노후생활 대책(중복 포함)

(단위: %)

구분	예저금	보험	개인연금	부동산	주식	펀드	기타
이전 세대	41.9	19.9	16.9	9.9	5.2	4.8	0.9
베이비 부머 세대	52.9	29.4	14.1	17.6	7.1	3.5	1.2

자료: 미래에셋퇴직연금연구소(2008). 퇴직연금제도에 대한 근로자 실태분석 및 향후과제.

11) 일본 전국민을 대상(n=4202)으로 한 설문조사에 의하면, 일본인의 노후대비 생활자금으로 공적연금(83.4%), 예저금(64.1%), 개인연금(40.1%), 퇴직연금(33.9%), 저축성보험(18.6%)의 순으로 조사 (중복 응답 포함) 되었다(日本生命保險文化センター, 2005)

은퇴이후 노후생활에 대비하여 납입하는 금액을 조사한 결과(〈표 3-49〉 참조), 베이비 부머 세대가 월평균 94만 5천원을 납입하여 월평균 116만 4천원을 납입하는 이전세대보다 21만 9천원 적게 납입하여 납입하는 금액이 현저하게 적은 것으로 조사되고 있다. 베이비 부머 세대가 월평균 납입하는 금액은 20-50만원 미만 구간이 44.0%로 가장 높고 다음으로 50-100만원 미만 구간(29.3%), 200만원 이상 구간(12.0%), 100-200만원 미만 구간(10.7%)의 순으로 나타나고 있다.

〈표 3-49〉 노후생활대비 지출 월납입금액

구분	20만원 미만	20-50만원 미만	50-100만원 미만	100-200만 원 미만	200만원 이상	평균 만원
이전세대	13.1	29.9	25.2	17.1	14.7	116.4
베이비 부머 세대	4.0	44.0	29.3	10.7	12.0	94.5

자료: 보험연구원(2011). 보험회사의 개인형 퇴직연금제도 운영방안.

근로자 및 사업자들이 퇴직금 또는 퇴직연금에 의해 희망하는 가구소득 대체율은 이전세대가 가구소득의 35.8%로 베이비 부머 세대의 34.9%보다 높은 것으로 조사되고 있다. 특히, 베이비 부머 세대가 희망하는 가구소득 대체율은 30-40% 미만(22.7%)이 가장 높고 다음으로 40-50% 미만(18.6%), 20-30% 미만(17.5%), 20% 미만(15.5%), 50-60% 미만(14.4%), 60% 이상(11.3%)의 순으로 나타나고 있다 (〈표 3-50〉 참조).

〈표 3-50〉 기대하는 퇴직(연)금의 소득대체율

(단위: %)							
구분	20% 미만	20-30% 미만	30-40% 미만	40-50% 미만	50-60% 미만	60% 이상	평균(%)
이전 세대	14.3	16.0	22.0	15.8	21.1	10.9	35.8
베이비 부머 세대	15.5	17.5	22.7	18.6	14.4	11.3	34.9

자료: 보험연구원(2011). 보험회사의 개인형 퇴직연금제도 운영방안.

다. 사적연금의 노후보장적 한계

우리나라는 세계에서 그 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 인구고령화 현상이 빠르

게 진행되고 있다. 이에 따라 사회적인 노인부양의 부담도 급격히 늘어나고 있어 사회적연금의 노후소득보장기능이 그 어느 때보다도 커지고 있다. 우리나라의 근로자를 대상으로 적정한 소득대체율을 추정한 결과를 보면, 원종욱(2000)은 1999년 도시가계조사 자료를 근거로 현재 소득활동을 하고 있는 노인 또는 평균소득수준을 벌고 있는 노인가구의 소비수준을 생애평균소득과 비교하여 적정소득대체율을 53%~71%로 추정하였다.¹²⁾ 안중범·전승훈(2005)은 한국노동패널 자료를 토대로 가구소비 예측치를 이용하여 계산한 동일가구의 은퇴전·후 소비를 비교한 결과, 평균소득자가구의 적정소득대체율은 은퇴전 소득대비 66.55%로 추계하였으며, 여윤경(2002)은 생애주기가설에 의거하여 1996년 가구소비실태조사 자료를 활용하여 목표 소득대체율을 부부가계의 경우 82.4%, 독신가계의 경우 85.1%로 추계하였다.¹³⁾ 또한, 류건식·이창우·김동겸(2009)은 한국노동패널데이터에 의해 적정 소득대체율을 추정한 결과, 64.9%인 것으로 분석되고 있다 <표 3-51> 참조).

<표 3-51> 개인연금 소득대체율 추정 결과 비교

구분	류건식(2008)	류건식(2009)	임병인·강성호(2005)	
연금가입기간	30년	30년	20년 (40세 가입)	40년 (20세 가입)
평균 퇴직연령	54세	58세	60세	60세
평균 기대수명	78세	82.6세	78세	78세
임금상승률	4.7%	2.8%	5.5%	5.5%
은퇴기간	24년	24.6년	18년	18년
월 납입액	260천원	200천원	9%	9%
가입기간 수익률	5.06%	2.1%	6%	6%
은퇴기간 수익률	4.7%	2.1%	6%	6%
소득대체율	15.7%	7.0%	16.9%	35.4%

주: 류건식(2008)은 은퇴전 소득을 통계청의 ‘도시가계조사’ 결과를 활용, 류건식(2009)은 한국노동패널(1998~2006) 자료, 임병인·강성호(2005)는 국민연금의 표준소득월액 34등급을 활용함.

- 12) 한편 미국에서 많이 거론되는 Alford et al(2004)는 적정한 소득대체율로 75~89%를 제시한다. 이 수치는 외벌이 가장이 65세에 은퇴하고, 배우자는 62세라는 가정에 근거한 것으로써, 연간 소득이 2만 달러인 경우의 적정 소득대체율은 89%로 가장 높은 수준을 보이고, 소득이 증가함에 따라 점차 하락하여 6만달러인 경우는 75%로 가장 낮아지다가, 25만 달러인 경우는 88%로 재상승한다.
- 13) 여윤경(2002)이 추정한 목표 소득대체율은 은퇴이전의 소비패턴으로부터 예측된 은퇴이후 소비 대비 은퇴이전 소비수준으로, 부부가계와 독신가계의 소득대체율은 은퇴 전 월소비 액수에 따라 각각 47.7~118.8%, 64.9~115.9%로 분산이 크게 나타나고 있어, 중앙값을 기준으로 제시한다.

이러한 선행연구 결과를 종합하여 보면 우리나라 근로자의 적정 소득대체율은 대체로 65% 내외인 것으로 판단된다. 그럼에도 근로자가 연금제도에 의해 실현할 수 있는 실질소득 대체율은 근로기간(연금가입기간) 35년 기준으로 산정하는 경우 55% 수준에 그치고 있는 것으로 나타나고 있다. 따라서 가입기간 35년을 기준으로 볼 경우, 적정소득대체율과 퇴직연금 및 개인연금 등 사적연금에 의한 실질소득대체율 차이인 45%는 공적연금에서 보전하여야 하지만 고령화에 따른 정부의 재정부담 등을 고려할 때 힘든 상황이라 할 수 있다.

특히 퇴직연금에 의한 소득대체율은 국제기구에서 권고하고 있는 소득대체율 30%에 훨씬 못 미치는 12.5%에 그치고 있어 퇴직연금에 의한 노후소득보장기능은 미흡한 것으로 나타나고 있다. 또한 개인연금에 의한 소득대체율을 제외하는 경우 공적연금 소득대체율 35%(35년기준), 퇴직연금 소득대체율 12.5%를 합하는 경우 47.5%수준이어서 국제기구에서 권장하고 있는 공사연금실질소득대체율(60~70%)에 비해 약 12.5~22.5%이 미달하는 상태라 할 수 있다. ([그림 3-4] 참조). 결국 사적연금(퇴직연금+개인연금)의 실질 노후소득보장수준(소득대체율)은 약 20.0%수준인 것으로 나타나 OECD 등 국제기구가 권고하는 노후소득보장수준 40%대와는 실제 많은 괴리가 있는 것으로 나타나고 있다.

[그림 3-4] 연금제도에 의한 실질(예상)소득대체율 (표준근로자 기준)

3층 개인연금	10 ~ 20%	→	개인연금	7.5%
2층 퇴직연금	30%		퇴직연금	12.5%
1층 공적연금	30%		국민연금	35%

World Bank 등 국제기구 권고안:
60 ~ 70% (공적 + 퇴직)

우리나라의 실질소득대체율 :
55%

자료: 류건식(2009). 사적연금의 노후소득보장 기능제고 방안.

따라서 사적연금제도(퇴직+개인연금)의 활성화를 통한 사회보장적 기능 제고가 요구되며, OECD 등 국제기구에서 권고하는 소득대체율의 차이, 즉 갭(Gap)을 보전하

기 위한 제도개선이 요구되고 있다.

2. 주요국의 사적소득 보장체계

가. 사적연금중심의 소득보장체계

OECD 주요 국가들은 인구고령화에 따른 낮은 노동시장 참여율, 저출산 심화 등으로 공적연금의 재정부담이 가중됨에 따라 퇴직연금 중심의 노후소득보장체계로 변화하고 있는 추세이다. 즉 국가의 역할은 축소하는 반면 시장기능의 원리에 따라 기업과 개인의 역할은 점점 증대하는 방향으로 연금개혁이 추진되고 있다. OECD 주요국의 사적연금중심 노후소득보장체계 변화는 노후소득보장수준을 보다 제고하는데 직·간접적인 영향을 주었다고 할 수 있다. 먼저 사적연금중심 노후소득보장체계 변화 특징으로는 첫째, 퇴직연금이 공적연금의 일부 또는 전부를 대체하거나 공적연금의 일부를 적용 제외하는 등 공사연금간의 유기적 역할분담체계를 통해 사적연금의 기능을 강화하고자 하였다는 점을 들 수 있다. 예를 들어 영국과 일본은 공적연금의 일부를 적용제외(contract out)¹⁴⁾하여 사적연금의 기능을 강화하고 있으며, 프랑스, 호주, 네덜란드, 덴마크, 핀란드 등은 사적연금이 공적연금의 일부 또는 전부를 대체함으로써 사적연금의 기능을 강화하고 있는 추세이다. 일반적으로 사적연금이 국민연금의 대체역할을 할 경우 사회보장제도로서의 기능이 크고, 보완 역할을 할 경우 유능한 근로자를 채용하기 위한 인센티브로서 기능이 크다고 할 수 있다(〈표 3-5 2〉 참조).

14) 국민연금의 적용제외(Contract Out)형은 일정요건을 충족하는 퇴직연금에 가입한 기업 및 근로자에게 국민연금의 소득비례부분에 가입한 것으로 인정하고, 이에 해당하는 국민연금 보험료를 면제하여 주는 공사연금 역할 분담모형이다.

〈표 3-52〉 노후소득보장체계의 국제비교

국가	제도형태	퇴직연금 기능
미국	DB형 또는 DC형	공적연금보완
영국	DB형 또는 DC형	공적연금보완, 적용제외
일본	DB형 또는 DC형	공적연금보완, 적용제외
독일	DB형	공적연금보완
스웨덴	DB형(DC형 전환)	공적연금보완
프랑스	DB형(명목 DC형)	공적연금 일부대체
호주	DC형	공적연금 완전대체
캐나다	DB형	공적연금보완
네덜란드	DB형	공적연금 일부대체
덴마크	DC형	공적연금 일부대체
핀란드	DB형	공적연금 일부대체
스위스	DB형 또는 DC형	공적연금 일부대체
이탈리아	DC형	공적연금보완

자료: OECD(2008), *Pensions at Glance*.

둘째, 퇴직연금의 가입을 일부 의무화하거나 강제화하는 경향이 뚜렷하게 나타나고 있다. 즉 퇴직연금의 강제가입 등을 통해 퇴직연금 가입률을 90% 이상으로 제고시키고 있다. 대표적인 국가로는 호주와 아이슬랜드이다. 그러나 폴란드, 헝가리, 슬로바키아의 경우 청년 노동자 및 신규 시장가입자에 한하여 민영보험에 가입하도록 하고 있어 근로자의 45~60% 가량이 이 제도의 적용을 받고 있다. 호주, 칠레, 홍콩 등에서는 국민연금의 역할을 퇴직연금 또는 개인연금으로 완전 대체하기 때문에 법으로 가입이 강제화되고 있다(〈표 3-53〉 참조). 특징적인 것은 이들 국가 모두 연금개혁 차원에서 퇴직연금이 도입되었으며 확정기여형으로만 운용되고 있다는 점이다. 프랑스, 네덜란드, 덴마크, 핀란드 등 일부 북유럽 국가에서는 퇴직연금이 국민연금의 소득비례부분을 대체(부분대체)하고 있는데, 프랑스는 법으로 가입이 강제되며, 네덜란드, 덴마크 등은 단체협약에 의한 사회적 연대에 의해서 가입이 강제화되고 있다. 이들 국가들의 특징은 연기금이 대부분 산업별로 설치된 기금에 의해 운영된다는 점이다. 프랑스는 국민연금제도를 이원화하여 전 국민에게 공통적으로 적용되는 기초연금은 정부에서 운영하고, 소득에 따라 연금액이 달라지는 소득비례연금은 법정퇴직연금으로 각 산업별로 관리한다. 더욱이 퇴직연금도 국민연금과 같은 부과방식으로 운영하므로 가입률이 100%일지라도 축적된 기금액은 미미하다. 미국,

영국, 독일, 이탈리아 등에서는 퇴직연금이 국민연금의 보완역할을 하므로 임의 가입하고 있다. 이탈리아의 경우에는 국민연금의 비중이 매우 크며, 우리나라와 같은 퇴직금제도도 운영하고 있기 때문에 퇴직연금의 발달은 미미한 편이다.

〈표 3-53〉 퇴직연금 가입형태의 국제비교

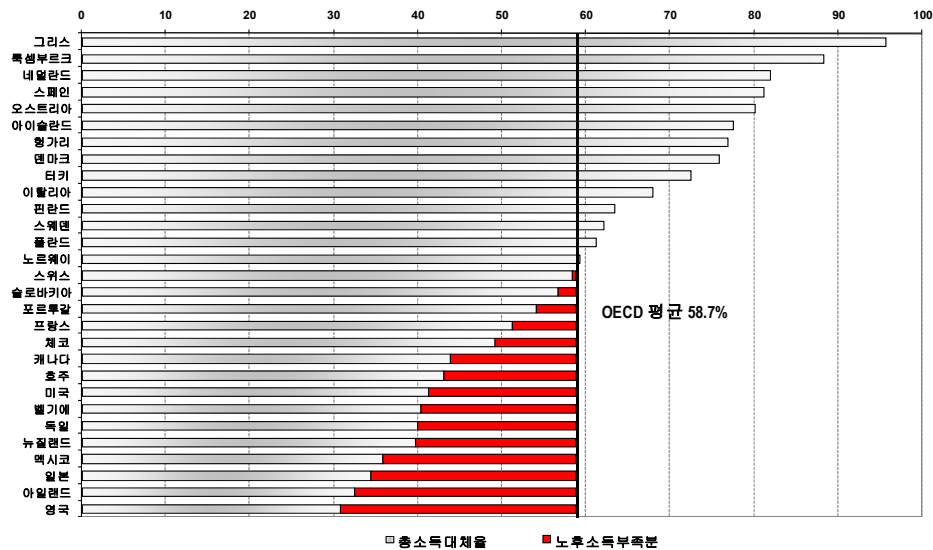
국가	제도형태	가입률	보험료율
호주	MO/P	> 90%	9%
덴마크	MP	> 90%	1%
헝가리	MP	585	8%
아이슬랜드	MO	> 90%	10%
멕시코	MP	31%	6.275%
네덜란드	QMO	> 90%	-
노르웨이	MO	> 90%	2%
폴란드	MP	49%	7.3%
슬로바키아	MP	45%	9%
스웨덴	MP	> 90%	2.5%
스위스	MO	> 90%	7~18%
영국	VO	43%	9%
미국	VO	47%	9%
캐나다	VO	39%	8.5%

주: M=강제가입, V=임의가입, QM=반강제가입, O=기업, P=개인

자료: OECD(2008). *Pensions at Glance*.

셋째, 영국 등처럼 공적연금의 재정부담을 축소하는 방향으로 연금개혁의 추진이 적극적으로 이루어지고 있다는 점이다. [그림 3-5] 에서 보는 바와 같이 공적연금에 의한 노후소득보장 부족분은 개인 또는 퇴직연금에 의해 노후소득부족분을 보전하고 있는 추세라 할 수 있다. ILO는 30년 가입기준으로 연금급여의 소득대체율이 최소한 40%~45%에 달할 필요성이 있다고 보고 있다. 이와 같은 국제노동기구의 명목적 소득대체율과는 별도로 경험적으로 대부분의 선진국은 공사연금에 의한 적정 수준의 총노후소득대체율을 60%~70%로 설정하고 있다. OECD 국가를 대상으로 공적연금에 의한 총소득 대체율(평균소득자기준)을 추정한 결과에 의하면 총소득대체율의 범위는 31%(영국)~96%(그리스)에 이르고 있으며, OECD 국가의 총소득대체율 평균은 58.7%인 것으로 나타나고 있다. 주요 영어권 국가(호주, 캐나다, 아일랜드, 뉴질랜드, 영국 및 미국)와 유럽대륙국(벨기에, 체코, 프랑스, 독일) 및 일본의 총 소득대체율은 OECD 국가의 평균 소득대체율 보다 낮게 나타나고 있다.

[그림 3-5] 공적연금 소득대체율 및 노후소득부족분



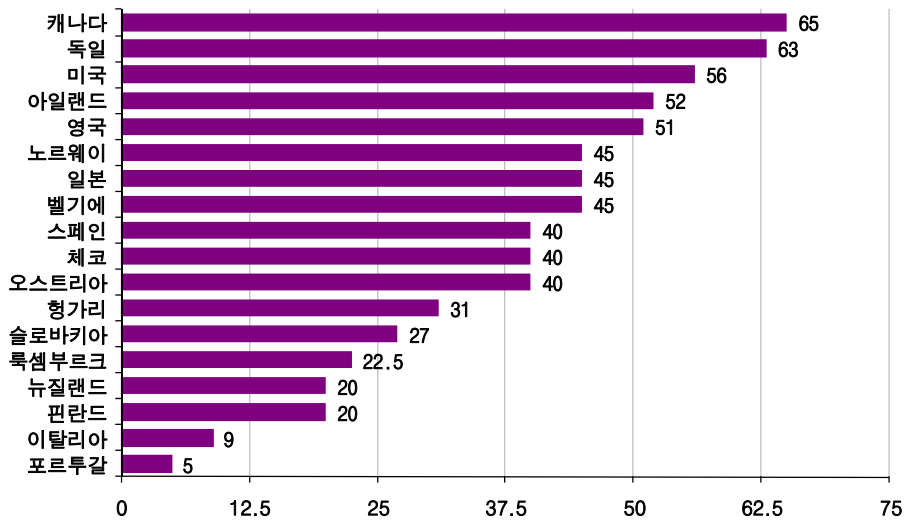
주: 노후소득부족분은 각국 공적연금소득대체율과 OECD 평균소득대체율과의 차이

자료: OECD(2008). *Pensions at Glance*.

특히 영국의 경우 공적연금에 대한 총소득대체율이 30.8%로 나타나, OECD 평균소득 대체율(58.7%)에 도달하기 위해 퇴직연금을 통해 28% 수준의 소득대체율 보전이 필요하다고 보고 있다. 영국의 공적연금 소득대체율은 OECD국가 평균 소득 대체율의 절반수준에 불과하며 고소득층의 공적연금 소득대체율은 저소득층의 1/3수준 이하인 것으로 나타나고 있다. 특히 OECD 주요 11개국의 공적연금제도 하에서의 평균소득자의 총소득대체율은 40.6%에 이르고 있는 것으로 나타나 퇴직연금 등을 통해 OECD 평균 소득대체율 대비 부족분에 대한 대비가 이루어지고 있다.

넷째, 우리나라와 같이 퇴직연금가입이 임의가입 형태를 띄고 있는 독일, 영국, 미국의 경우 임의연금의 가입율이 전체근로자의 50%를 초과하고 있으며 이들 국가의 경우 대체로 과감한 연금세제혜택으로 사적연금의 가입을 적극 유도하고 있다([그림 3-6] 참조). 이에 반해 핀란드, 이탈리아, 포르투갈, 스페인의 경우 10% 미만의 근로자가 임의 연금에 가입하고 있는 것으로 나타나 OECD 주요국의 임의 사적연금의 가입율은 국가별로 차이를 보이고 있다.

[그림 3-6] 사적연금가입률의 국제비교(단위 %)

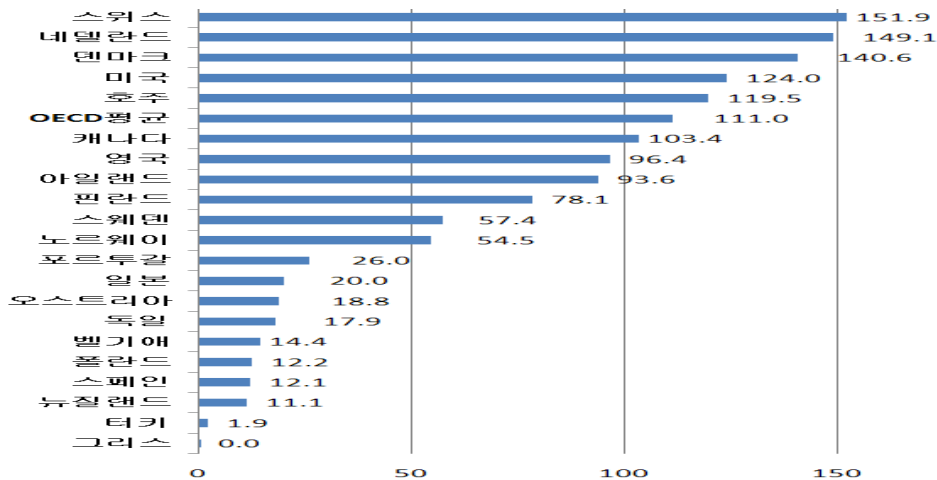


주 : 사적연금은 퇴직연금과 개인연금의 합계

자료: OECD(2009). *Private Pensions Outlook 2008*.

다섯째, 공적연금의 소득대체율이 낮을수록 퇴직연금의 가입률 증대 현상이 뚜렷하게 나타나고 있다. 공적연금의 소득대체율과 퇴직연금의 가입률간에는 역의 상관관계에 있다. 예를 들면, 미국, 영국, 독일, 캐나다는 퇴직연금가입률은 높지만 공적연금의 소득대체율은 낮게 나타나고 있다.

[그림 3-7] GDP 대비 사적 연금 자산비율(%)



자료: OECD(2009). *Private Pensions Outlook 2008*.

이와 더불어 퇴직연금의 발달, 공적연금의 의존도 경감 등을 통해 노년층의 자산 가치를 향상시키는 방향으로 노후소득보장체계를 변화시키고 있다. 호주 등은 퇴직 연금을 의무화함으로써 고령화 취약도를 낮게 유지하도록 노력하고 있다. 이상과 같은 노후소득보장체계의 변화 등에 힘입어 네덜란드, 아이슬란드, 스위스는 사적 연금 이 GDP를 훨씬 상회하고 있는 것으로 나타나고 있으며 미국, 호주, 아일랜드 등 도 사적 연금이 GDP의 50%이상을 점유하고 있다([그림 3-6] 참조)

나. 사적연금의 노후소득보장 수준

OECD(2007)의 자료에 의하면 OECD 국가를 평균하는 경우 저소득층의 소득대체율은 73%, 고소득층의 소득대체율은 49.2%, 평균소득층의 소득대체율은 58.7%인 것으로 나타나고 있다. Alford et al(2004)은 적정 소득대체율로 75~89%를 제시한 바 있고, Aon Consulting(2008)은 65세에 은퇴하는 임금근로자와 62세인 배우자를 기준으로 은퇴이전 소득에 따라 적정소득대체율을 78~94%로 제시하고 있다.¹⁵⁾ Scholz, Seshadri and Khitatrakun(2006)은 은퇴시점에 근접한 가계를 대상으로 은퇴이후의 노후소득보장 준비의 적정성을 분석한 결과, 연구대상가구의 80% 이상이 목표수준의 재산을 축적한 것으로 나타나고 있다. 또한 Munnell and Soto(2005)는 적정소득대체율을 65~75%로 보고, 분석대상가구의 2/3 정도가 은퇴 이후에도 생활수준이 감소하지 않는 생활을 할 수 있을 것으로 보고 있다.

〈표 3-54〉 OECD국가의 공사연금 소득대체율

(단위: %)

국가	소득대체율	국가	소득대체율
벨기에	60	캐나다	70
덴마크	60	핀란드	60
프랑스	67	독일	61
아일랜드	75	이탈리아	60
일본	60	룩셈부르크	67
네덜란드	61	포르투갈	68
스페인	74	스웨덴	65
영국	70	미국	79

주 : 공사연금은 공적연금(1층)+ 퇴직연금(2층)을 의미
 자료: OECD(2009). *Pension at a Glance(Preliminary Version)*에 의거 작성

15) 퇴직전소득이 9만 달러인 경우의 적정소득대체율은 78%이고, 퇴직전소득이 2만 달러인 경우 소득대체율은 94%를 제시하고 있다.

실제 OECD의 자료에 의하면 공사연금에 의한 노후소득보장수준은 60%~79% 수준에 이르고 있는 것으로 조사되고 있다. 즉 벨기에, 덴마크, 일본, 핀란드 등은 공사연금에 의한 노후소득보장수준이 60%대인 반면, 아일랜드, 영국, 캐나다, 미국 등은 공사연금에 의한 노후소득보장수준이 70%대인 것으로 나타나고 있다(〈표 3-54〉 참조). 따라서 국가별로 다소 차이가 있지만 공사연금에 의해 안정적인 노후 소득체계를 구축한 것으로 보인다.

〈표 3-55〉 미·영·일의 사적연금 소득보장수준

(단위: %)

구분	미국	영국	일본
퇴직연금	38	39	26
개인연금	10(가정**)		
합계	48	49	36

자료: OECD(2009). *Pension at a Glance*.

특히 사적연금(퇴직연금+개인연금)에 의한 노후소득보장수준을 소득대체율 개념으로 보면 〈표 3-55〉에서 보는 바와 같이 미국은 48%, 영국은 49%, 일본은 36%의 소득대체율을 보이고 있어 이들 국가의 경우 사적연금의 노후소득보장수준이 높은 것을 알 수 있다.

3. 사적 소득보장기능 제고대책

가. 개인연금

고령화의 진전에 따라 개인연금의 노후소득보장 기능을 강화하기 위해 무엇보다도 개인연금의 수급률과 소득대체율을 제고할 필요가 있다. 개인연금 수급률 제고를 위해서는 개인연금 가입률을 제고하는 측면과, 가입한 개인연금을 은퇴 직전까지 유지하는 유지를 제고 측면으로 생각할 수 있다.

첫째, 가입률 제고를 위해서는 현재 개인연금에 가입할 의사는 있지만 가입하지 못한 사람을 적극적으로 끌어들이 수 있는 정책적 도구가 필요하다. 대표적인 예로

독일의 ‘리스터보조금’과 같은 인증제 개인연금을 도입할 필요가 있다. 독일식 인증제 개인연금제도는 국민연금 당연가입자뿐만 아니라 특수직역연금 가입자를 대상으로 할 수 있고, 보조금은 기본보조금, 자녀보조금, 세제혜택으로 구성할 수 있을 것이다. 이 제도는 정부가 제시한 조건을 충족하는 민영 적격 개인연금(보험)상품 가입자에게 혜택을 한정하며, 실제로 은퇴자의 노후소득보장 역할을 할 수 있도록 공적연금 수급시점부터 수급되도록 하며, 상품 형태는 필히 종신연금 형태로 한정하고, 중도해약 시 보조금을 전액 회수하는 등의 인증기준이 필요할 것이다.

둘째, 가입기간을 확대하는 유인책은 가입금액 증대보다 다소 제한적으로 보인다. 즉, 가입자의 생애평균근로기간이 늘어나든지 조기에 가입할 경우에 인센티브를 주는 방법이 될 터인데, 기존의 직장근로자의 정년을 조정하는 것은 기업의 인적자원 관리나 사회적·인구학적 측면에서 복합적 요인들이 존재하여 정부의 정책적 의지에 따라 쉽게 좌우될 수 있는 사안이 아니다. 조기가입을 유도하는 유인책의 경우도 정부 입장에서 배려할 수 있는 수단으로 세제혜택 외에는 마땅한 대안이 없다. 가령 30세 미만의 근로자가 개인연금을 가입할 경우 소득공제를 확대하거나 세액공제를 하는 방법을 적용한다면 조세형평의 원칙 위반이라든가 국제 수입의 감소 등으로 논란의 여지가 있는 것이다. 반면에 일각에서 제기하고 있는 공적연금의 지원을 확대하지는 주장을 접하고 있는 정부 입장에서는 국민연금의 사각지대에 대한 재정보조와 개인연금에 대한 세제혜택의 과급효과를 고려하여 신중하게 의사결정을 해야 할 것이다.

셋째, 개인연금은 계약을 은퇴시점까지 유지해야 실질적인 노후소득보장 역할을 할 수 있다. 따라서 계약을 유지하는 것이 무엇보다 중요한데, 유지를 관리를 위해서 인터넷 통합 사이트를 구축하여 각 금융기관별 유지율, 수익률 등을 소비자가 쉽게 비교할 수 있는 정보를 제공하는 것은 물론이며, 각 사의 개인연금 유지율을 시장행위 지표로 적극적으로 모니터링 해야 한다. 개인연금 유지율을 금융소비자 만족 지표로 활용하고 이를 공개하는 것이 필요하다.

통합포털의 개발과 관리는 보험협회나 은행연합회 등 자율규제기관에서 담당할 수도 있지만, 개인연금이 노후소득보장의 한 축을 차지하는 공적 기능을 고려할 때 금융기관들의 이익을 대변하는 기관보다는 금융감독원과 같은 감독당국에서 하는 것

이 바람직하다고 본다. 이 통합 사이트는 적격 연금의 정보뿐만 아니라 비적격 연금의 정보 및 가격(보험료) 비교 등 다양한 정보가 제시되어야 한다. 현재 금융소비자들은 변액연금보험 등 비적격 연금 상품에 대한 수요가 매우 크기 때문에 이에 대한 유지율 관리도 노후소득보장에 매우 중요하다.

금융기관 중에서 적격 및 비적격 개인연금상품을 판매하는 곳은 생명보험회사뿐인데, 판매채널(재무설계사 등) 입장에서는 적격 개인연금의 판매를 통해 지급받는 판매수수료가 비적격 상품에 비해 적기 때문에 판매할 매력이 별로 없다.¹⁶⁾ 게다가 회사의 수익성 측면에서 보면 적격 개인연금을 장기적으로 유지하는 것 보다는 기존 적격 개인연금 계약이 해지되고 새로운 연금보험 상품을 판매하는 것이 더 유리할 수도 있다. 그리고 통상적으로 월납 보험상품의 경우 13회차나 25회차를 기준으로 유지율을 관리하고 평가하기 때문에 은퇴 시점까지 장기적으로 유지해야 하는 적격 개인연금과는 상당한 차이가 있다. 이러한 관점에서 개인연금은 적극적으로 마케팅할 인센티브도 적고, 장기적으로 유지할 인센티브가 약하여 금융기관의 적격 개인연금 마케팅과 관리 노력은 매우 소극적일 수밖에 없다.

그러나 개인연금을 판매하는 금융기관도 국민의 노후소득보장이라는 공적인 기능을 일정 부분 수행하고 있기 때문에 개인연금의 가입률을 높이고 장기간 유지되어 가급적 많은 국민들의 은퇴 후 노후생활에 보장 기능을 제공할 수 있어야 한다. 이러한 기능을 수행하기 위한 대책으로는 앞에서 소개된 개인연금 통합포털사이트를 통한 마케팅으로 판매수수료의 절감을 도모하는 방법도 고려할 수 있다. 상대적으로 낮은 판매수수료로 인한 대면 판매채널의 소극적인 마케팅을 극복하기 위해서 개인 연금의 홍보, 교육, 가입 및 관리를 총괄적으로 할 수 있는 포털사이트를 구축하여 인터넷마케팅을 활용한 개인연금 계약을 적극적으로 유치하는 것이다. 개인연금 통합포털사이트가 고비용 대면채널의 한계를 어느 정도 극복할 수 있다면 금융회사의 소극적 마케팅을 일정 부분 보완할 수 있을 것이다.

넷째, 금융기관이 보다 적극적으로 새로운 개인연금 상품을 개발할 수 있도록 자발적인 노력과 제도적인 여건 마련이 필요하다. 이 상품개발에는 개발 범위가 제한된 적격 개인연금뿐만 아니라 변액연금상품 등 비적격 개인연금에 대한 상품 개발도

16) 적격 개인연금상품의 판매수수료는 비적격 연금상품 판매수수료의 약 50-60%에 불과하다.

더욱 다양화할 필요가 있을 것이다. 영국은 개인연금 외에 투자자연금을 새로이 도입하였고, 미국의 경우에는 기존의 전통 개인연금상품 외에 Roth IRA, SEP IRA, SIMPLE IRA 등 다양한 종류의 개인연금으로 상품화·제도화되었음을 알 수 있다. 관련법이나 상품개발규정 개정 등 정부감독당국 차원의 지원을 통하여 개인의 수요 뿐 아니라 기업의 선택도 가능하도록 상품 설계를 할 수 있을 것이다. 국내에 연금 보험상품은 회사별로 다양하게 개발되어 판매되고 있는데 상당수의 경우 연금의 지급방식이 확정기간형이라는 것이다. 그 이유는 종신행의 경우 연금자산의 투자에 적합한 장기자산이 국내 금융시장에서 찾기 어려운 현실에 기인한다. 그러나 노후소득 보장을 위한 장수리스크의 관리를 위해서는 적절한 연금화가 요구되며, 이런 차원에서 종신행금의 개발을 정책적으로 지원 차원에서 필요하다. 나아가서는 물가변동과 연계된 인플레이 헷지(inflation hedge) 연금보험 상품도 개발되도록 배려가 있어야 한다.¹⁷⁾

이와 더불어 제도적으로 소득공제방식의 개선, 자산운용방법의 다양화, 소득공제 대상의 확대, 계약이전제도의 보완 등이 이루어져야 할 것이다. 먼저 소득공제방식의 개선측면에 볼 때, 개인연금제도의 기능 활성화를 위해 고소득계층보다 낮은 소득계층의 연금가입을 유도하기 위한 소득공제방식 검토 등이 이루어질 필요성이 있다. 특히 고소득층의 경우 세제적격이든 세제 비적격이든 개인연금자산을 축적하고 있다면 추가적인 인센티브를 통해 개인연금저축제도 안으로 끌어들이는 이유는 크지 않을 것으로 판단된다. 즉 개인연금가입자의 저변 확대를 위해 소득공제방식의 재검토 등을 통해 저소득계층의 가입을 유도할 필요성(소득별 소득공제 차별화 등)이 있다.

또한 자산운용방법의 다양화를 통해서 개인연금가입자의 자산운용 선택폭을 확대할 필요성이 있다. 예를 들어 반기별 또는 분기별로 개인이 운용실적 등을 고려하여 연금자산의 운용을 자유롭게 변경할 수 있도록 은행 및 보험회사 등이 자산운용방법을 정기적으로 제시하는 방안이 마련되어야 할 것이다.

이와 더불어 계약이전제도의 보완이 이루어져야 할 것이다. 정부는 2001년 12월 조세특례제한법을 개정하여 개인연금계약을 고객이 원하는 금융기관으로 이전할 수 있게 계약이전제도를 도입·시행되고 있음에도, 현재 압류, 가압류, 질권 설정 등 법

17) 이순재·김현수, “개인연금의 현황과 노후소득보장을 위한 개선방향”, 사회보장연구, 2009.9.PP. 249-280.

적으로 지급이 제한된 계약, 이전받을 금융기관에서 계약이전을 거부한 경우, 장애연금을 지급하고 있거나 보험료의 납입면제가 적용되는 계약, 보험사고는 발생하였으나 보험금지급이 확정되지 않은 계약 등은 이전을 엄격히 금지하고 있으며 또한 계약이전 후 기존계좌와의 통합, 1개의 계약을 2개 이상으로 분할 등이 불가능하다는 점에서 개인연금 계약이전제도의 보완필요성이 있다.

2. 퇴직연금

가. 퇴직금부체계의 개선

우리나라 퇴직금부체계는 법정퇴직금제, 중간정산제, 퇴직연금가입 강제성, 중도인출제 등과 관련하여 살펴 볼 수 있다. 현재 우리나라는 법정퇴직금제도하에서 퇴직연금제도를 선택하도록 하는 퇴직금부형태를 띠고 있으나 퇴직연금제도의 활성화차원에서 단기적으로는 법정퇴직금제도의 메리트(연공서열식 퇴직금 산정과 임금상승률에 따른 퇴직누진제 성격, 과도한 법정퇴직금세제혜택 등)를 완화하여 가되, 장기적으로는 법정퇴직금제도를 폐지하는 방안도 종합적으로 검토할 필요성이 있다.

〈표 3-56〉 퇴직금부체계의 개선

구분	현황	개선	
		단기(2011년이전)	장기(2012년~)
법정퇴직금제	퇴직급여제도로 존속	법정퇴직금제 메리트 완화	점진적 폐지
중간 정산제	제한적 허용 (근퇴법개정안)	제한적 허용 (한시적)	허용금지(원칙) (패널티부여)
퇴직연금가입	신설사업장가입 의무화 부분인정 (근퇴법개정안)	- 신설사업장가입 의무화(세제지원병행) - 일시금수령 엄격제한	가입의무화
중도인출제	임의적 허용 (주택구입 등)	특수한 경우로 한정 (사망 및 질병시)	인출시 패널티세 부여

이와 같은 법정퇴직금제도의 메리트 감소 및 폐지는 〈표 3-56〉에서 보는 바와 같이 퇴직연금세제혜택의 증대뿐만 아니라 퇴직연금 가입의 의무화 등과도 밀접하게 관련되어 있다고 할 수 있다.

이에 따라 국회에 상정중인 근로자 퇴직급여보장법 개정안에서 규정한 신설사업

장의 퇴직연금가입 의무화를 단기적으로 세제지원과 연계시키고 장기적으로는 신설 사업장에 대해 예외규정 없이 퇴직연금가입을 의무화하는 방안 검토가 요구된다. 또한 근로자 퇴직급여보장법 개정안은 종전과 달리 퇴직연금 중도인출을 예외적으로 인정하고 있지만 단기적으로는 선진국¹⁸⁾처럼 상해 및 질병 등으로 한정하고, 상해 및 질병이외의 인출시는 패널티세를 부과하는 방안도 장기적으로 검토되는 것이 바람직하다.¹⁹⁾

나. 연금세제 체계의 개선

퇴직연금 관련 세제내용은 우리나라는 퇴직연금제도 혜택의 미흡, 퇴직급여 총당금 손비한도의 과도한 인정 등으로 연금전환을 통한 노후소득보장 시스템 작용에 한계가 노출되고 있다고 할 수 있다. 퇴직연금제도 개선에 대한 보험연구원의 설문조사(N=900) 결과 세제지원에 대한 확대가 24.2%로 가장 시급히 개선되어야 할 사항으로 지적하고, 특히, 베이비 부머 세대가 베이비 부머 세대 이전 세대보다 세제지원 개선에 대한 응답이 높은 것으로 조사되었다.

〈표 3-57〉 연금세제 체계의 개선

구분	현황	개선	
		단기(2011년 이전)	장기(2012년~)
퇴직급여불입액 소득공제한도	400만원 (개인연금합산)	개인연금소득공제와 구분, 별도400만원설정	미국수준으로 상향 (단 한도설정)
퇴직급여총당금 손비한도	30% (기간과 무관)	단계적 축소 (기간과 연계)	완전폐지
퇴직연금수령시 소득공제한도	900만원	단계적 공제한도 인상	
기존퇴직금 소득공제한도	40%	단계적 공제한도 인하	

18) 미국은 원칙적으로 인정되지 않고 있으며 예외적으로 사망, 상해퇴직, 퇴직연도의 연령도달, 전직의 경우에만 중도인출을 허용함으로써 엄격하게 제한하고 있다. 이외의 다른 사유로 중도인출을 하는 경우에는 과세이연의 특전을 상실할 뿐만 아니라 패널티(10%)로서 범칙금 부과하고 있다. 이에 반해 일본은 중도인출과 대출을 인정하게 되면 실질적으로 저축과 다를 바 없다는 점에서 불인정하고 있다. 이는 미국의 경우 납부주체가 개인인데 반하여 일본은 납부주체가 기업이므로 수급권을 기업에서 갖고 있다는 점이 고려되었기 때문이다.

19) 우리나라의 경우 현재 중도인출의 사유를 매우 포괄적으로 규정하고 있으며 패널티 등과 같은 범칙금 부과규정 또한 존재하지 않고 있다는 점에서, 그리고 무주택자인 가입자가 주택구입시, 가입자 및 그 부양가족이 6개월 이상 요양시에도 개별적립금의 50%를 중도 인출할 수 있도록 하고 있다.

이에 따라 퇴직연금제도로의 전환차원에서 기업의 퇴직급여충당금을 손비한도를 대폭적으로 축소함으로써 퇴직금의 사외적립수준을 제고함과 더불어 실질적 퇴직연금 세제혜택이 주어지도록 퇴직급여불입액 중 소득공제 한도를 미국²⁰⁾ 등의 사례를 참조하여 대폭적으로 확대하는 것이 바람직하다. 현재 퇴직연금세제 혜택은 개인연금과 합산하여 400만원까지 소득공제하는 것으로 되어 있어 퇴직연금전환의 유인효과가 매우 미흡한 실정이다. 따라서 개인연금소득공제와 구분하여 별도로 퇴직연금 소득공제 400만원을 설정하는 것이 필요하다. 또한 퇴직연금 전환차원에서 사내 퇴직적립금에 대한 손비인정한도를 점진적으로 인하하고 퇴직연금 수령시 소득공제 한도는 점진적으로 인상하는 것이 바람직하다.

다. 적립금 운용규제체계의 개선

우리나라 적립금 운용규제체계는 기본적으로 선량한 관리자 의무에 입각한 질적 규제보다 건전성 제고 차원에서 양적규제(Legal List Rule)를 지향하고 있다. 이러한 양적규제는 장기적으로 근로자의 자산운용폭을 제한하여 투자수익률의 저하 등을 함으로써 자칫 퇴직연금제도의 활성화와 발전을 저해하는 주된 요인으로 작용할 수도 있다.

〈표 3-58〉 적립금 운용규제체계의 개선

구분	현황	개선	
		단기(2011년이전)	장기(2012년~)
DB형	양적규제방식 (위험자산: 일부허용)	<ul style="list-style-type: none"> - 현행체계 유지 - 계약형 지배구조, 수급권보호, 수탁자 책임장치 한계, 근로자 안전성 선호, 금융시장 불안전성, 투자교육미비 등 - 규제완화의 보완조치 미비 개선 	최소한도의 양적규제 건지 (수급권보호전제)
DC형	양적규제방식 (위험자산: 금지)		질적규제로 전환 (수탁자책임전제)

20) 미국은 1,650달러까지 소득공제를 하고 있다.

물론 우리나라도 2008년 2월 퇴직연금감독 규정을 개정하여 퇴직연금 적립금 규제를 일부 완화하여 DB형의 경우 부동산·펀드에 대한 투자를 완화하였으나 DC형의 경우 개인 근로자의 투자지식 등을 고려하여 주식, 부동산, 주식형 펀드 등의 위험자산에 대해서는 엄격히 투자를 금지하고 있는 실정이다. 이러한 위험자산의 투자 제한 등은 퇴직연금자산의 안전성이 확보된다는 긍정적인 측면도 있으나, 기업 및 근로자의 수익률 제고 제약요인으로 작용하여 퇴직연금제도의 선택메리트를 감소시키고 있다. 현재 퇴직연금의 직접투자에 대한 제도개선에 대한 보험연구원의 설문조사(N=900) 결과 직접투자를 위한 법률개정이 필요하다는 응답이 34.2%로 나타나 향후 직접투자 수요를 위한 제도개선이 조심스럽게 제기되고 있다. 따라서 우리나라도 OECD 주요국처럼 자율규제방식으로서의 전환이 장기적으로 이루어져 퇴직연금제도로의 전환을 적극 유도할 필요성이 있다.

다만 이 경우 퇴직연금 규제완화의 보완조치가 사전에 충분히 마련될 필요성이 있다. 즉 퇴직연금 규제완화는 수탁자책임과 수급권보호 장치 등과 같은 보완조치가 사전에 충분히 마련될 때 이루어지는 것이 바람직하다는 점이다. 그 이유는 퇴직연금 규제완화에 따른 제반리스크의 증가로 인해 자칫 근로자의 수급권보호에 악영향을 미칠 수 있어 주의의무 및 충실의무와 같은 수탁자책임의 명확화, 수탁자책임 위반시의 제재조치 마련, 근로자에 대한 투자교육이 보다 요구되기 때문이다. 특히 DB형 퇴직연금은 적립기준의 강화, 보험계리사에 의한 연금재정 검증 및 확인, 연금지급보증제도의 도입 등 제반 수급권 보호장치 마련이 규제완화의 보완조치 차원에서 요구된다. 즉, 수탁자책임 및 수급권보호장치 등과 같은 규제완화의 보완조치가 사전에 마련되지 않은 채, 퇴직연금 규제완화가 양적규제에서 질적규제로 전면 전환되는 경우, 금융시장의 불안전성에 따른 투자손실과 소송리스크 증대 등으로 이어져 근로자 수급권에 지대한 영향을 미칠 수도 있다. 이 점에서 퇴직연금 적립금 규제는 규제완화의 보완조치 여부 등을 종합적으로 감안, 점진적이고 단계적으로 이루어질 필요성이 있다고 본다.

라. 연금지급 보장체계의 개선

근로자 퇴직급여보장법 개정안에 의하면 퇴직연금사업자는 매 사업연도말 이후 6개월 이내에 적립금이 최소 적립금을 상회하고 있는지 여부를 검증하여 사용자에게 통지하도록 규정하고 있으며, 최소적립금을 하회하는 경우에는 근로자 대표에 통지하도록 규정하고 있다. 또한 사용자는 재정검증결과, 적립금이 최소적립금의 90%에 미달하는 경우에는 부족분을 해소하도록 규정하고 있다. 이와 더불어 적립금이 기준 책임준비금의 100%를 초과하는 경우 장래 부담금과 상계할 수 있도록 하고 150% 초과시 반환하도록 규정하고 있다. 이처럼 확정급여형 퇴직연금의 재정검증 근거 및 절차를 근로자퇴직급여보장법에 구체적으로 마련하고 있어 기존의 근로자 퇴직급여 보장법보다 법적·제도적으로 퇴직급여지급보장이 이루어지도록 하고 있다. 이처럼 적립과부족시 연금재정 검증절차가 마련되고 있음에도 불구하고 불이행시의 제재조치에 대한 명확한 규정이 없을 뿐만 아니라 계속 및 비계속기준시의 연금재정 검증 절차가 뚜렷하게 나타나고 있지 않고 있다. 또한 선진국처럼 보험계리사 등을 통해 책임준비금의 적정성을 확인·검증토록 하고, 회계감사 시 보험계리사의 의견을 반영하여 연금재정의 적정성 검증이 이루어지도록 하는 규정이 부재한 실정이고, 연금수리 개념에 입각한 연금재정의 적정성 검증이 이루어질 수 있도록 법적·제도적 장치가 없어 이에 대한 검토가 요구되고 있다. 이에 따라 <표 3-59>에서 보는 바와 같이 단기적으로는 근로자 퇴직급여보장법을 개정하여 불이행시의 제재조치를 보다 명확히 규정하고 계속 및 비계속기준시의 연금재정 검증 절차 등을 체계화할 필요성이 있다고 본다. 장기적으로는 연금수리 개념에 입각한 연금재정의 적정성 검증이 이루어지도록 하고 보험계리사 및 공인회계사 등에 의한 책임준비금 검증 및 확인이 이루어지도록 제도를 개선하여야 할 것이다. 또한 우리나라도 현재 <표 3-58>에서 보는 바와 같이 퇴직금우선변제제도 및 임금채권보장제도(1998년도입)²¹⁾ 등과 같은 협의의 지급보장장치는 마련되어 있는 상태이다. 다만 협의의 수급권보장 장치가 마

21) 퇴직금제도의 불안정한 운영이 지속됨에 따라 퇴직금제도의 법적 구속력을 다소 높이기 위해 1996년 노사관계개혁위원회는 사실상 근로자 측의 요구에 따라 임금채권보장법의 도입, 퇴직보험제도의 도입, 퇴직금 중간정산제도 등의 도입을 수용하였다. 임금채권보장법에 대한 자세한 내용은 김원식, “퇴직연금제도의 문제점과 발전방향”, 보험개발연구 제16권 제1호 2005년 3월, pp.104-106 참조.

런되어 있다할 지라도, 기업 및 금융기관 도산 시 근로자에게 완전한 수급권 보장이 어렵다는 점에서 퇴직금우선변제제도, 임금채권보장제도²²⁾ 등에 의한 수급권보장에 일정한 한계가 존재하기 마련이다.

〈표 3-59〉 연금지급보장체계의 개선

구분	현황	개선	
		단기(2011년이전)	장기(2012년~)
책임준비금 검증 및 확인	검증근거신설 (근퇴법 개정안)	신설조항 보완 - 검증주체책임 명확	근퇴법규정 전면개정 ·미일의 관련법준용 (제3자적 감시자역할 등)
수급권보호 장치(DB)	협회의 보호장치만 존재	퇴직금우선변제 및 임금채권보장기금제 보완	지급보증제도 도입 ·정부 지원 병행

따라서 〈표 3-59〉에서 보는 바와 같이 단기적으로 우선 변제제도에 적용되는 퇴직금을 현행 ‘3년 퇴직금’에서 최소한 ‘5년 이상 퇴직금’으로 대폭 확대하고 임금채권보장제도의 범위를 퇴직연금제도 도입과 성격에 부합하도록 대폭 증대하는 문제 등을 연금지급보장체계 마련차원에서 검토되어야 할 것이다. 또한 장기적으로는 실질적 수급권 보호장치 마련차원에서 미국의 연금지급보장공사(PBGC) 등과 같은 별도의 연금지급보장제도를 도입·운용하는 것이 바람직하다. 그 이유는 퇴직금우선변제제도, 임금채권보장제도 등에 의한 수급권보장에 일정한 한계가 존재하기 때문이다. 대부분의 선진국의 경우, 기업도산시 연금수급자에게 대한 급부 필요액을 우선 보장하기 위해 연금지급보장 제도를 도입하고 있다. 지급보장제도는 퇴직연금과 공적연금간의 역할분담에 따라 지급보장제도의 특성이 차별화되고 있는데, 대체로 임의가입방식의 국가들은 정부에서 인수방식(take-over)으로, 단체협약에 따라 공적연금의 소득비례부분을 대체하는 국가들은 민간 기구에서 구매방식(buy-out)으로 운영되고 있다.²³⁾

22) 기업이 임금총액의 0.2%(2005년도 0.04%)안에서 기여하도록 하였으며, 2000년 7월부터 상시근로자 5인미만 사업장도 이 법이 확대 적용되었지만 체불임금도 보장범위에 포함되어 있다는 점과 기업의 기여금수준이 단지 임금총액의 0.2%에 지나지 않다는 점이 임금채권보장제도의 문제점으로 지적되고 있다.

23) 안정성측면에서는 지급보증기구가 계약이전부터 계약이행(연금지급)까지 자체 운영하는 take-over방식이 근로자입장에서 안정감이 존재하며, 비용측면에서는 buy-out방식이 부실 연기금을 정상화시킨 후 금융기관으로 이전시킴으로써 상대적으로 저비용구조이며 보증보험료 수준도 낮출 수 있는 장점이 존재한다.

마. 연금운용 형태의 개선

퇴직연금제도가 보다 발전되고 정착이 조속히 이루어지기 위해서는 퇴직연금제도의 다양성을 확보하는 것이 필요하다. 즉 근로자 니드에 부합한 여러가지 특성을 지닌 퇴직연금제도를 도입·개발하는 것이 요구된다. 그러나 현재 우리나라 퇴직연금운용형태는 〈표 3-60〉에서 보는 바와 같이 확정급여형 퇴직연금과 확정기여형 퇴직연금으로 크게 구분되어 있을 뿐 이들 퇴직연금의 형태를 조합한 퇴직연금제도는 아직 도입되어 있지 않고 있으며 미국 등 선진국과 달리 확정기여형 퇴직연금의 다양성이 매우 부족하다고 할 수 있다. 따라서 〈표 3-60〉에서 보는 바와 같이 단기적으로는 하이리드형 퇴직연금제도의 도입을 적극 검토, 퇴직연금제도의 다양성을 보다 확보해 나아가는 것이 필요하다.

또한 장기적으로는 확정급여형 퇴직연금의 경우 연금급부를 고려한 연금비용을 연금수리적 개념에 의해 산정(재정방식 적용)하는 형태인 전형적인 확정급여형 퇴직연금제도로 전환할 필요성이 있다고 본다. 이에 반해 확정기여형 퇴직연금의 경우는 이익분배형(profit-sharing), 주식상여형(stock bonus plan), ESOP, Money Purchase Pension Plan, SIMPLE, SEP, Section 401(k) Plan, Keogh Plan 등과 같은 DC형 퇴직연금제도의 도입을 장기적으로 검토할 필요성이 있다고 본다.

〈표 3-60〉 연금운용형태의 개선

구분	현황	개선	
		단기(2011년이전)	장기(2012년~)
DB형	<ul style="list-style-type: none"> - 비전형적 연금운용 - 상품운용 다양성 결여 (근로자 선택폭 제약) 	CB형 퇴직연금상품 도입·운용	전형적 DB형 운영체계의로의 전환 (연금수리개념 적용)
DC형 (IRA포함)			DC형 퇴직연금상품 다양성 확보

실제 미국처럼 기업의 영업이익을 종업원들에게 분배해 주는 이윤분배제도, 종업원 주주제도 등을 포함하는 다양한 DC형 퇴직연금제도 도입으로 DC형 퇴직연금제도로

의 가입을 적극 유도하고 있다는 점을 고려할 필요성이 있다. 그 이유는 퇴직연금제도의 다양성이 확보되는 경우 사용자인 기업 측에서는 기업의 특성 및 환경에 맞게 제도를 설계·운영할 수 있는 이점이 있고, 근로자 측에서는 퇴직연금 상품 선택폭의 증대로 이어져 퇴직연금제도의 가입이 보다 활성화될 것으로 예상되기 때문이다.

바. 퇴직급여 지급체계의 개선

현재는 일시금 또는 5년이상 연금으로 퇴직급여를 지급하도록 근로자 퇴직급여보장법에 규정하고 있으며, 법정퇴직금제도의 존속으로 일시금 선호현상이 증대되고 있다. 이에 따라 안정적인 노후를 위한 연금재원이 소진되는 결과를 가져오고 있다. 이를 보완하기 위해 인형 퇴직연금지급체계를 연금형태로 변경함으로써 안정적인 노후대비가 이루어지도록 퇴직급여 단일화방안을 마련할 필요가 있다. 그 이유는 퇴직연금 잠재가입 대상자를 대상으로 설문조사한 결과, 일시금지급(19.7%)보다 일부일시금 및 일부연금 형태(43.0%), 완전연금형태(37.3%)로 지급받기를 보다 선호하고 있기 때문이다. 특히, 앞에서 살펴본 바와 같이 베이비 부머 세대가 베이비 부머 이전세대보다 연금지급방식에 대한 선호도가 현저하게 높은 것으로 조사되었다.

〈표 3-61〉 퇴직급여 지급체계의 개선

구분	현황	개선	
		단기(2011년이전)	장기(2012년~)
지급체계	<ul style="list-style-type: none"> - 일시금선호로 연금재원소진 - 일시금 또는 5년이상 연금규정 - 복자권보다 자율권 지향 	제도적 장치 보완 (근퇴법 개정 등)	<ul style="list-style-type: none"> - 연금으로의 단일화 (연금가입의무화 등) - 부분연금·부분일시금 등

특히 통계분석결과, 은퇴시기에 접어든 40대이상 근로자들이 일시금보다 연금형태 수령을 선호하고 있는 것으로 나타나고 있으며 그리고 건강한 사람일수록 연금형태를 보다 선호하고 있는 것으로 분석됨에 따라 이러한 특성을 고려한 연금제도 개선이 요구되고 있다. 문제는 연금으로의 전환을 적극 유도하기 위해서는 무엇보다도 연금세제혜택의 증대가 전제되어야 한다는 점이다. 이는 퇴직연금잠재 가입자를 대

상으로 설문조사한 결과에서도 여실히 잘 나타나고 있다. 즉 연금세제혜택을 증대하는 경우 연금수령을 선호할 것이냐는 질문에 전체설문조사대상자(N=900)의 66.5%가 연금수령을 보다 선호한다고 응답하고 있으며 이러한 경향은 연령대가 증가하면 할수록, 소득수준이 높고 학력이 높을수록 뚜렷히 나타나고 있다.

제6절 자산유동성 제고 방안: 농지연금 및 주택 연금

1. 주택연금

주택연금은 공적보증 역모기지제도(reverse mortgage)로, 고령자가 자신이 소유한 주택을 담보로 제공하고 금융기관으로부터 노후생활자금을 매달 연금방식으로 지급 받는 대출제도이다. 역모기지제도는 생활비로 사용할 현금이 부족하지만 고액의 주택자산을 보유하고 있는 노인계층을 대상으로 보유주택을 유동화하여 노후 생활비에 사용할 수 있게 하는 제도이다.

통계청(2011)의 가계금융조사에 따르면, 주택연금의 잠재적인 대상자가 되는 60세 이상 고령자 가구의 경우 경상소득은 2,133만원으로 55~60세 가구에 비해 절반 이하로 감소한다. 이들의 자산보유 현황을 보면 총자산은 29,381만원, 부채는 3,056만원이며, 총자산 중 금융자산의 비중은 13%에 불과하고, 부동산의 비중은 85.6%(25,138만원)에 달한다.

〈표 3-62〉 가구 자산 및 부채현황

(단위: 만원)

	전체가구	50~55	55~60	60세 이상
경상소득	3,771	4,909	4,297	2,133
자산총액	27,268	35,578	36,086	29,381
금융자산	5,828	7,048	6,223	3,806
부동산	20,661 (75.8%)	27,517 (77.3%)	28,953 (80.2%)	25,138 (85.6%)
기타실물자산	779	1,013	910	437
부채총액	4,263	6,205	5,410	3,056
순자산액	23,005	29,373	30,676	26,325

자료: 통계청(2011). 2010 가계금융조사.

우리나라 노인계층의 자산보유 실태를 고령하여, 공적연금 중심의 노후소득보장체계를 보완할 수 있는 새로운 제도로써 주택을 담보로 하는 역모기지제도를 도입하였다. 주택연금은 개인이 보유하고 있는 자산을 기본재원으로 한다는 점에서 정부 재정지출 부담이 없이 생활비가 부족한 노인계층에 주거안정과 생활안정을 동시에 보장할 수 있는 이점을 갖는다. 따라서 주택연금은 공적연금의 보충제도의 역할을 수행할 수 있을 것이라는 기대하에서 2007년 7월부터 본격적으로 시행되었다.

주택연금의 가입자는 주택소유자와 배우자 모두가 신청일 현재 만 60세 이상이어야 한다. 제도 시행 당시에는 가입자의 연령조건이 65세이었으나, 대상자의 확대를 위하여 2009년 4월부터 60세로 하향 조정하였다. 또한 본인과 배우자를 기준으로 신청일 현재 주택을 1채만 소유하여²⁴⁾ 실제로 거주하고 있어야 하며, 가격이 9억원 이하인 주택으로 제한된다. 가입자와 배우자는 주택을 담보로 제공하고 공적지급보증에 의하여 평생거주와 종신 연금지급을 보장받는다.

주택연금의 연금지급방식은 수시인출한도의 설정 없이 월지급금을 종신으로 지급받는 종신지급방식과 수시인출한도를 설정하고 나머지 부분을 월지급금으로 지급받는 종신흡합방식으로 구분된다. 수시인출한도는 대출한도의 최대 50%까지 설정할 수 있다. 또한 개인의 상황에 따라 월지급금 금액에 대해서 옵션을 선택할 수 있다.

24) 동거자녀가 별도의 주택을 소유하는 것은 상관이 없으며, 주택연금 이용 중 추가로 주택을 소유하는 경우에도 주택연금을 계속 이용할 수 있다.

정액형을 선택하는 경우 월지급금의 액수는 고정되며, 감소형을 선택하는 경우 초기에 지급금이 많고 매년 3%씩 월지급금이 감소한다. 반면에 증가형을 선택하는 경우 월지급금이 매년 3%이 증가한다. 월지급금 옵션은 지급방식과 관계없이 종신지급방식과 종신흡합방식 모두에서 선택이 가능하다.

주택연금은 초기비용이 적고, 민간 금융기간의 역모기지에 비해 유리하며, 수시인출한도의 허용과 세제지원 등의 요인으로 가입자가 지속적으로 증가하였다. 2009년에는 대출한도를 3억원에서 5억원으로 확대, 가입연령을 65세에서 60세로 하향조정, 그리고 수시인출한도를 30%에서 50%로 확대하는 등의 변화가 있었고, 농어촌 특별세 면제와 대출이자비용의 소득공제 대상자 확대 등으로 가입자의 비용을 경감하도록 하였다. 그 결과 2010년말 현재 주택연금 가입건수는 1,859건으로 전년 대비 65.4%, 보증공급액은 2조 8,251억 원으로 62.6% 증가하였으며, 지급방식에 있어서 혼합형에 비해 종신행의 증가 폭이 컸음을 알 수 있다.

〈표 3-63〉 주택연금 가입자 및 공급 추이

년도	2007	2008	2009	2010
가입건수 (건)	515	695	1,124	1,859
종신행 (건)	419	339	551	1,120
혼합형 (건)	96	356	573	739
보증공급액 (억원)	6,025	8,633	17,474	28,251

자료 : 주택금융공사(2010). 2009년 연차보고서; 주택금융월보 제77호(2010년 12월호).

주택연금은 노인계층에게 자신이 소유한 주택에서 그대로 거주하면서 주택자산을 유동화하여 생활비를 조달할 수 있는 기회를 부여한다. 주택연금제도의 가입자는 지속적으로 증가하고 있는 추세이며, 공적연금의 보충제도로써 노후소득보장에 상당한 역할을 담당할 수 있을 것으로 예상된다. 그러나 역모기지제도는 주택자산을 담보로 운영되는 것으로 주택소유 여부 그리고 보유한 주택의 가격에 따라 제도의 혜택이 상이하다는 문제점을 갖는다. 실제로 주택연금 가입자의 지역별 현황을 보면, 2010년말 보증공급액 2조 8,251억원 중 서울·경기·인천의 수도권이 2조 6,573억원으로 94.1%를 차지하고 있어(주택금융공사, 2011) 지역 편중이 심각한 상황이다.

주택연금의 월지급금은 담보로 제공되는 주택가치를 기준으로 수지상등의 원칙에

의해 결정되며, 제도운영에 필요한 비용(보증료) 또한 가입자가 부담하는 구조로 되어 있다. 따라서 역모지기제도를 민간 금융상품과 구별하여 노후소득보장을 위한 공적제도로 간주하는 것에 의문이 있을 수 있다. 그러나 분석결과에 의하면(마승렬, 2010), 주택연금은 금융회사가 취급하는 동일한 유형의 금융상품에 비해 금전적 가치가 상당히 높은 수준이며, 이는 주택연금이 단순한 금융상품이 아니라 소득보장기능을 포함하고 있음을 보여주는 것이다. 상당한 가치의 주택을 보유한 노인계층이란 중산층 이상의 소득계층을 의미하며, 주택연금제도는 결과적으로 중산층 이상의 계층에게 보유자산을 유동화하는 과정에서 추가적인 혜택을 제공하는 것이다. 주택연금이 자칫 역진적 소득재분배 제도로 귀결될 수 있다는 점에서, 중하위 소득계층에 대한 고려와 가입자에 대한 혜택이 적절한 수준에서 통제할 필요가 있다고 하겠다.

2. 농지연금

2011년 1월에 새롭게 도입된 농지연금이란 고령농업인이 자신이 소유한 농지를 담보로 필요한 자금을 연금방식으로 지급함으로써 노후소득을 보장하기 위한 역모지기 제도이다. 우리나라 농촌의 인구고령화는 매우 높은 수준이고, 이미 초고령사회에 진입한 상태라 할 수 있다. 2009년 통계청 농업조사보고서에 의하면, 농가인구 중 65세 이상 노인은 34.2%로 우리나라 전체 인구 노인인구 비율 10.7%에 비하여 23.5%가 높은 상황이다.

〈표 3-64〉 농가인구 고령화율

년도	2006	2007	2008	2009
농가인구(천명)	3,304	3,274	3,187	3,117
65세 이상 농가인구(천명)	1,018	1,052	1,060	1,067
농가 고령화율(%)	30.8	32.1	33.3	34.2
전체 고령화율(%)	9.5	9.9	10.3	10.7

자료: 통계청(2010). 2009년 농업조사보고서.

농업부문은 인구고령화에 따른 생산성 저하와 더불어 농업개방정책으로 어려움이 가중되고 있는 상황이며, 고령자 농가의 가구당 평균 영농규모가 0.8ha 정도의 소규

모 경영으로 농업의 경쟁력이 취약하다. 또한 고령농가의 77.5%가 연간 농산물 판매수익이 1천만원 이하로 소득이 낮고, 46%가 공적연금 미수급 상태에 있어 전반적으로 노후생활이 불안정한 실정이다.

그런데 농가의 고정자산 중 농지 비중이 72%를 차지하는 자산구조의 특성이 있다. 따라서 농지자산을 유동화함으로써 생활에 필요한 자금을 제공하여 노후소득안정에 기여할 수 있다는 점에서 농지연금을 도입하였다.

농지연금은 법률에서 정하는 농업인²⁵⁾으로 다음의 요건을 갖춘 경우에 사람이 대상자가 된다. 첫째로 신청년도 말일 기준으로 농업인 본인 및 배우자 모두 만 65세 이상이어야 한다. 2011년의 경우 1946년 12월 31일 이전 출생자가 여기에 해당한다. 둘째로 신청인의 영농경력이 5년 이상의 조건을 갖추어야 하는데, 이 경우 영농경력은 신청일 직전까지 연속적인 필요는 없으며 전체 합산 기간이 5년 이상이면 된다. 마지막 요건으로는 신청당시 소유 농지가 총 30,000㎡(3ha) 이하 이어야 한다. 2009년말 현재 65세 이상의 농가 594,351호 중에서 영농경력이 5년 미만인 농가 8,331호(1.4%) 그리고 농지를 보유하지 않은 농가 3,575호(0.6%)와 3ha 이상의 농지를 보유한 17,511호(2.9%)를 제외한 564,943(95.1%)가 농지연금의 대상자가 된다.

농지연금의 지급 방식은 종신행과 기간형이 있으며, 기간형 농지연금에는 5년형, 10년형, 그리고 15년형의 3종류가 있다. 종신행의 경우 연령에 상한이 없으나, 기간형의 경우 5년형 농지연금은 90세, 10년형 농지연금은 80세 그리고 15년형 농지연금은 72세 등 지급기간에 따라 신청연령에 제한을 두고 있다.

농지연금의 월 지급액은 가입연령과 담보농지의 평가가격에 따라서 결정된다. 따라서 가입연령이 높을수록, 담보농지의 평가가격이 높을수록, 그리고 기간형인 경우 지급기간이 짧을수록 연금액이 많아진다. 그런데, 농지연금은 소득이 높지 않은 노령 농업인의 노후소득을 지원하기 위한 제도라는 점에서 연금액의 상한선을 설정하고

25) 법률에서 정한 농업인이란 농지법 및 동 시행규칙에 의하여 ① 1,000㎡ 이상의 농지에서 농작물 또는 다년생식물을 경작 또는 재배하거나 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 자, ② 농지에 330㎡ 이상의 고정식온실, 버섯재배사, 비닐하우스 등 농업생산에 필요한 시설을 설치하여 농작물 또는 다년생식물을 경작 또는 재배하는 자, ③ 대가축 2두, 중가축 10두, 소가축 100두, 가금 1천수 또는 꿀벌 10군 이상을 사육하거나 1년 중 120일 이상 축산업에 종사하는 자, ④ 농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 120만원 이상인 자를 지칭한다.

있다. 담보로 제공하는 농지의 면적이나 평가가격의 상한선을 설정하고 있지 않은 반면에 월 지급액이 300만이 넘지 않도록 하고 있다. 연금액의 산정은 신청자 부부 중 나이가 적은 배우자를 기준으로 산정하며, 종신형의 경우 신청일 현재 만 90세 이상인 경우에는 실제연령과 관계없이 89세로 간주하여 월 지급액을 계산한다.

〈표 3-65〉 종신형 농지연금의 월지급액 예시(2011년 신청 기준, 천원)

연령 (세)	담보농지의 평가가격(천원)				
	100,000	300,000	500,000	700,000	900,000
65	327	982	1,637	2,292	2,947
70	388	1,164	1,941	2,717	-
75	468	1,404	2,341	-	-
80	578	1,734	2,890	-	-
85	736	2,208	-	-	-
90	928	2,785	-	-	-

자료: 한국농어촌공사(2010). 농지연금 가이드북.

농지연금 월 지급액을 구체적인 예를 들어 설명하면, 3억의 농지를 보유한 75세의 농업인의 경우²⁶⁾ 종신연금의 월 지급액은 2,341천원이 된다.

〈표 3-66〉 기간형 농지연금의 월 지급액 예시(2011년 신청기준, 천원)

연령(세)		65	70	75	80	85
농지가격(천원)	연금 유형					
100,000	5년형	1,112	1,220	1,332	1,443	1,548
	10년형	623	507	744	807	-
	15년형	463	926	1,390	1,853	-
200,000	5년형	2,225	2,441	2,664	2,886	-
	10년형	1,246	1,366	1,489	1,614	-
	15년형	683	1015	-	-	-
300,000	5년형	-	-	-	-	-
	10년형	1869	2,049	2,234	2,422	-
	15년형	744	1,522	-	-	-
400,000	5년형	-	-	-	-	-
	10년형	2,493	2,732	2,979	-	-
	15년형	807	2,030	-	-	-

자료: 한국농어촌공사(2010). 농지연금 가이드북.

26) 보유농지가 7억원인 경우 월 지급액이 3,278천원으로 상한선을 초과한다. 이 경우 보유농지가 3ha 이하라면 보유농지의 일부를 담보로 제공하면 대상자가 된다.

기간형 농지연금의 월 지급액은 지급기간에 따라 상당한 차이를 보이는 데, 2억원 농지를 보유한 65세의 경우에 월 지급액은 각각 5년형 2,225천원, 10년형 1,246천원, 그리고 15년형 683천원 이다.

농지연금제도는 우리 농촌의 소득과 자산보유 상황에 알맞은 제도로서 고령농업인의 노후소득보장에 상당한 기여를 할 것으로 예상된다. 그러나, 제도운영에 있어서 변수가 많다는 점에서 지속적인 제도보완이 필요할 것이다. 농지가격과 이자율의 변동에 따른 월 지급액의 변화를 최소화 하는 문제가 있으며 담보설정 비용, 가입비, 그리고 위험부담금 등 거래비용을 축소하는 노력 등 지속적인 노력이 필요하다. 농지연금 수혜자의 사망 이후 상속권자와 채무관계 해소 문제, 사후 농지의 처리 문제 등은 만만치 않은 문제를 발생시킬 수 있다. 또한 제도의 혜택이 일정규모 농지를 보유한 농민에 국한되며, 도시 근교와 산간 지역 농지가격의 차이로 인하여 거주지역에 따른 월 지급액의 차이 문제 역시 보편적인 노후보장제도로서의 역할을 제한할 가능성이 있다.

3. 베이비 부머에게 갖는 의의

베이비 부머의 약 80%가 주택을 소유하고 있으며 대부분이 주택가격이 10억 미만이므로 주택연금의 적용이 가능한 대상은 많다. 따라서 이들이 현재 적용대상인 60세가 되었을 때 유용한 노후소득마련 방안이 될 수 있다. 그러나 현재는 주택소유자의 약 30%만이 확실한 활용의사를 갖고 있으며 약 1/3은 아직 생각해본 적이 없다고 응답하고 있다(정경희 외, 2010). 따라서 주택연금이 어떠한 제도로 발전하는가, 주택연금에 대한 이들의 인식변화가 노후소득을 마련함에 있어 주택연금이 노후소득에 갖는 역할이 결정될 것이다.

한편, 농지연금의 경우 베이비 부머의 6.6%만이 농어업에 종사하고 있는 것으로 나타나고 있어(정경희 외, 2010) 농지연금의 적용 대상이 될 베이비 부머는 그리 많지 않을 것이다. 그러나 자산유동성을 제고할 수 있다는 점에서 베이비 부머의 노후소득 마련에 있어 계속 유효성을 가질 것이다.

제7절 요약 및 결론

다양한 자료의 분석을 실시한 본장의 연구결과에 의하면 베이비 부머의 약 절반 정도만이 노후대비 저축·투자를 하고 있다. 반면 본인이나 배우자가 전혀 공적·사적 연금에 가입해있지 않은 경우는 8.8%에 불과하여 연금이 노후소득보장을 위한 중요한 요소가 될 것으로 기대된다. 개인의 공적연금가입율은 69.7%, 퇴직연금가입율 17.7%, 개인연금가입율 43.6%이며, 21.3%가 향후 받을 수 있는 퇴직금이 있다고 응답하였고 47.3%가 노후소득을 위해 장기저축, 주식투자, 부동산을 구매하고 있다.

다층적 노후소득보장체계 구축이라는 관점에서 볼 때 공적연금, 퇴직연금, 개인연금을 모두 갖고 있는 베이비 부머는 개인단위로는 4.8%, 부부단위로는 16.7%에 불과한 것으로 나타났다. 또한 평균 2.35개의 노후준비를 하고 있으며, 공적연금과 개인연금을 함께 준비하고 있는 유형이 가장 보편적인 노후준비형태이다.

특성별 노후소득준비 실태를 살펴보면 대체적으로 교육수준이 높거나 현재 소득이 높은 사람, 관리자·전문가, 사무·서비스 종사자가 상대적으로 노후준비를 적극적으로 하고 있는 것으로 나타났다. 반면 단순노무직과 농림어업, 기능원 및 조립종사자의 경우 공적 연금에만 가입되어 있는 경우가 많은 등 다층적인 노후소득준비가 이루어지지 못한 것으로 나타났다.

그런데 이러한 공적연금 가입율만으로는 노후소득의 충분성을 파악하는데는 제한이 있다. 본 연구에서 실시한 전화조사 결과에 의하면 베이비 부머는 노후 월평균 필요 생활비에 대해서 100만원 미만이 9.9%, 100~200만원이 50.9%, 200~300만원 미만이 30.4%로 나타났다. 즉 다수가 월평균 필요 생활비로 200만원 내외로 생각하고 있으며, 베이비 부머의 약 1/3은 본인이 예상하는 노후생활비를 확보하지 못할 것으로 전망하고 있다. 또한 자산이라는 측면에서 살펴보면, 은퇴 전 자산축적규모가 충분하지 못한 것으로 나타나고 있다. 2009년 현재의 최저생계비를 기준으로 연금자산의 충분성 여부를 살펴보면, 소득 하위 20%는 최저생계비를 지출하기에도 부족함이 있는 것으로 나타나고 있어서 노후를 위한 대비를 하기에는 무리가 있다.

실제로 정보 구득이 가능한 공적연금의 경우 예상되는 평균연금액은 국민연금 A값의 20% 내외일 것으로 국민연금이 노후소득에서 차지하는 비중은 낮을 것으로

보인다. 따라서 베이비 부머는 공적 연금 외에도 다양한 노후소득준비에 더 많은 관심을 기울일 필요가 있다. 공적연금 사각지대 해소가 곧 충분한 노후소득의 확보를 의미하는 것은 아니기 때문이다. 본 연구에서 제안된 다양한 국민연금대책 및 공적 소득보장대책의 수행과 더불어 개인연금 가입 및 유지율 제고 방안, 퇴직연금제도의 강화, 자산의 유동화를 통한 노후소득원을 마련하는 정책적 대응이 즉각적이고도 체계적으로 이루어져야 할 것이다. 제시된 다양한 방안이 모두 단기간 내에 시행될 수 없다면, 시행의 용이성과 효과성, 소요 비용 등을 감안한 우선순위 설정과 그에 기초한 실행방안의 구체화가 요구된다.

한편, 외국의 노후소득보장체계의 변화 내용을 살펴보면 각 연금제도의 지속가능성 제고와 더불어 취약집단에 대한 공적노후보장 강화와 성역할 변화 등 사회변화에 대한 연금제도의 대응성을 강화해가고 있음을 볼 수 있다. 베이비 부머의 경우도 저소득층의 노후준비가 불충분할 뿐만 아니라 공적연금에 대한 의존이 높은 상태이므로 이들을 위한 특별한 고려가 필요할 것이다. 소득 하위 20%, 무주택자, 무연금상태인 베이비 부머 등이 특별한 관심을 필요로 하는 구체적인 대상으로 나타났는데, 실행계획을 마련하기 위해서는 대상자의 면밀한 표적화가 필요할 것이다.

또한 분석결과 노후소득을 마련함에 있어 남자에 비하여 여자의 배우자에 대한 의존성이 높은 것으로 나타났다. 여성의 자산축적 정도나 연금가입률이 남성에 비하여 낮은 상황이다. 이에 더하여 베이비붐 세대의 기대여명을 살펴보면 남자보다는 여자가 약 6년 정도 더 오래 살 것으로 전망되고 있어(통계청, 2010e), 여성의 은퇴 이후 노후소득 부족문제는 남성에 비하여 더 심각할 것임을 짐작할 수 있다.

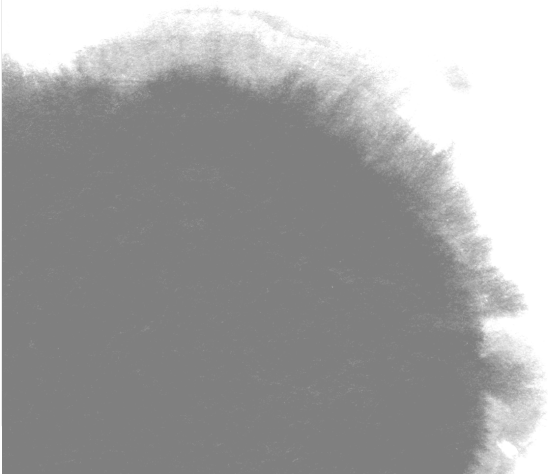
노후소득의 근간이 되는 공적연금의 경우 남자의 본인가입율이 80%대인데 비하여 여자는 이보다 훨씬 낮은 수준으로 파악되고 있다. 여성의 경우 본인은 가입하지 않았지만 배우자가 가입한 비율이 상대적으로 높아서 개별적 수급권보다는 파생적 수급권을 갖을 가능성이 높다. 이러한 현상은 연금제도 설계가 전통적인 성역할에 기초하여 있기 때문으로 여성의 경제활동참가율 증가와 비혼, 이혼율의 증가로 가족 단위 부양에 대한 전제가 흔들리고 있는 현실을 반영한 제도개선이 이루어져야 할 것이다.

이외에도 우리나라가 갖고 있는 특징 중 하나가 부동산 자산의 역할이다. 베이비

부머의 총자산중 76.3%가 부동산이며, 베이비 부머의 약 80%가 주택을 소유하고 있다. 베이비 부머의 노후소득의 충분성이 단기간내에 강화되기에는 한계가 있으므로, 주택을 적극 활용하여 노후소득을 마련할 수 있도록 제도적인 개선과 더불어 인식의 전환을 위한 홍보가 요구된다. 현 시점에서는 주택을 소유하고 있는 베이비 부머의 약 30%만이 확실한 활용의사를 갖고 있으며 약 1/3은 아직 생각해본 적이 없는 등 유보적인 태도를 갖고 있다. 따라서 주택연금의 강점을 강화하고 소유자산을 자녀에게 상속해야 한다는 전통적인 가치관에서 벗어나 자신의 노후를 위하여 활용할 수 있도록 가치관의 변화를 유도해야 할 것이다.

이러한 노력 외에도 기초생활보장제도와 같은 취약계층에 대한 사회안전망을 확충하는 방안과 더불어 건강한 고령자들이 근로를 통한 소득확보가 가능하도록 일본의 계속고용제도와 같은 중고령층 일자리 유지 또는 창출 방안, 은퇴 전후 소득 및 소비 변화폭을 완화하기 위한 임금피크제 등과 같은 임금제도의 개선, 저소득계층의 노후대비를 위한 사적저축 유인을 강화하는 방안 등이 필요할 것으로 본다.

04

**베이비 부머의
경제활동 활성화 방안**

제4장 베이비 부머의 경제활동 활성화 방안

우리사회의 중고령자는 노후소득보장제도가 미흡한 상황임에도 불구하고 노동시장에서의 연령차별성으로 인하여 비교적 일찍 노동시장으로부터 이탈할 수밖에 없는 상황이다. 특히 그 규모가 큰 베이비 부머의 노동시장으로부터의 이탈이 우리사회에 어떠한 영향을 가져오며 개인의 삶의 질에는 어떠한 영향을 미칠 것인지에 대한 사회적 관심이 높다. 노동시장과 관련하여 고령화가 만들어 내는 가장 기본적인 문제 가운데 하나가 노동력 부족이다. 평균 수명이 늘어나면서 노동시장에서 은퇴한 고령자는 더 오래 살면서 전체 인구에서 더 많은 비중을 차지하게 되지만 이들을 대신할 젊은 노동력은 저출산으로 인하여 노동시장에서 퇴장한 근로자만큼 공급되지 않기 때문에 경제적 생산을 담당하는 노동력은 줄어들게 된다. 부양 받을 사람들은 늘어나는데 부양할 사람은 줄어드는 것이다. 이러한 문제가 베이비 부머의 은퇴시작이라는 사건으로 인하여 구체적인 사회문제로 부각된 것이다.

베이비 부머의 일을 통한 사회참여 활동을 지원하는 사업은 크게 두 축으로 구분될 수 있다. 한 가지는 노동시장 정책으로 임금피크제를 비롯해 각종 퇴직 연장 지원 제도, 취업 지원 제도와 직업능력 개발 제도와 같이 직접적으로 노동시장에서 노동력의 공급자로서 베이비 부머의 인적 자원을 증진시키고 수요공급을 원활하게 매칭시키기 위한 제도이다. 다른 한 가지는 소위 ‘일자리 창출 정책’으로서 고령사회에 대비해 고령자를 위한 일자리를 공공부문에서 창출해 냄으로써 증가하는 공급에 대한 수요처를 만들어 내는 전략이다.

이러한 맥락에서 본장에서는 베이비 부머의 노동시장 참여 실태 및 고용노동부의 베이비 부머를 위한 노동시장 참여 활성화 정책 현황 분석, 해외사례 검토에 기초한

중고령자 노동시장 참여 활성화 방안을 제시하고자 한다. 더불어 이들이 노년기에 진입했을 때 적용될 수 있는 정책내용인 일자리 사업의 경우 각 부처에서 실시되고 있는 일자리 사업을 체계적으로 검토하고 향후 발전방향을 모색해보고자 한다.

제1 절 노동시장참여관련 정책 현황과 과제

아직까지 노동시장 은퇴 이후 노후소득보장제도가 제대로 확립되지 않은 상태에서, 자녀 교육 및 부모 부양 부담 등을 지어왔던 우리나라 중년층의 일반적인 상황을 고려해 본다면, 이들의 은퇴는 사회적으로 그리고 경제적으로 심각한 문제를 야기할 수 있다. 더군다나 1990년대 후반 이후 경제 위기가 반복되면서 중고령층의 노동시장적 지위는 매우 불안정해져가는 상황이다.

이러한 배경 속에서 이 연구는 베이비 부머를 중심으로 중고령자의 노동시장 상황을 살펴보고, 노후소득보장제도가 미흡한 상황에서 과연 안정적인 노후소득을 위해서 노동시장적 측면에서 제시할 수 있는 방안은 무엇인지 모색해 보고자 한다. 물론 이러한 방안은 중고령자의 노동시장 참여를 활성화하는 차원에서 접근해 볼 것이다. 단기간에 노후소득보장체계를 확립할 수 없기 때문에 중고령자의 노동시장 참여를 통하여 근로소득을 올리는 것이 필요하기 때문이다. 고령자의 노동시장 참여를 활성화하는 것은 비단 개인적인 소득 보장의 측면뿐만 아니라 인구 고령화에 따른 사회의 부양 부담을 해결할 수 있고, 또한 노동공급 부족에도 대응할 수 있는 대표적인 정책이라고 할 수 있다.

본격적인 연구에 앞서 대상과 관련한 내용을 먼저 살펴보고자 한다. 이 연구의 주된 대상은 베이비 부머를 포함한 중고령자이다. 그러면 중고령자는 정확히 어떤 연령을 의미하는가? 먼저 법적인 용어를 살펴보면 <연령상 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 대한 법률>에서는 50세~55세 미만 연령자를 준고령자로, 55세 이상 연령자를 고령자로서 규정하고 이들을 노동시장 정책 대상으로 삼고 있다. 그러나 55세를 고령자라고 지칭하는 것이 부정적 어감을 주고 평균 수명 80세 시대에도 맞지 않는다는 점을 들어 50세 이상을 ‘장년’으로 고치고 법 명칭도 고령자를 장

년으로 바꾸는 개정을 계획하고 있는 것으로 알려져 있다.

그러나 법적인 용어와는 별개로 노동시장 연구에 있어 ‘중고령자’ 또는 ‘고령자’라는 용어가 지칭하는 대상이 일치된 것은 아니다. 연구자에 따라 45세 이상이나 50세 이상 또는 55세 이상을 사용하기도 하고, 60세 이상 혹은 65세 이상을 사용하기도 한다. 연구대상으로 40, 50대를 포함하는 경우에는 ‘고령자’라는 용어보다는 ‘중고령자’라는 용어를 많이 사용하고, 60대 이상을 대상으로 하는 경우는 ‘고령자’라는 용어를 사용하기도 하지만, 반드시 그렇게 지칭할 기준은 없다. 45세 이상 연령을 분석대상으로 삼는 경우에도 ‘고령자’라는 용어를 사용하기도 한다(이철희, 2008). OECD에서 개별 회원국을 대상으로 발간한 고령화와 노동시장 관련 보고서(Ageing and Employment Policies) 시리즈에서도 50세 이상을 고령근로자로 규정하고 있다. 따라서 중고령자라는 용어는 정확한 대상을 지칭하는 것이 아니라 대략 45세 이상 연령층을 지칭하는 관례적으로 사용되는 용어라고 할 수 있다. 이 연구에서도 대략 45세 이상 연령층을 중고령자로 보고자 한다.

최근 들어 관심을 받고 있는 베이비 부머의 연령은 2010년 기준으로 47세에서 55세에 해당한다. 노동시장에서 상대적으로 고령층에 들어선 시기이다. 그러나 분석 대상을 반드시 이 연령대에 국한하지는 않을 것이다. 이 연구에서는 47세부터 55세 연령을 포함하여 40대 중반부터 50대 중반까지를 중고령자로 보고 이들 연령대에 대한 분석을 통하여 베이비 부머를 포함한 중고령자에 대한 노동시장 분석을 시도하고자 한다. 우리의 관심은 베이비 부머 그 자체라기보다는, 급속한 고령화 과정에서 퇴장기에 들어선 베이비 부머가 노동시장에서 가지는 의미, 즉 이들로부터 시작하는 본격적인 중고령층의 노동시장 은퇴를 대비하기 위한 정책적 방안을 모색하기 위함이다.

1. 중고령자 노동시장 현황과 특성

가. 중고령자 노동시장 참여 현황

베이비 부머가 차지하는 노동력의 비중은 얼마나 되는지 살펴보면 다음과 같다.

〈표 4-1〉은 1990년부터 2010년까지 5세 연령 간격으로 전체 노동력에서 각 연령대가 차지하는 비중을 나타낸 것이다. 노동력은 경제활동인구와 같은 의미이며, 취업자와 실업자로 구성된다.

먼저 5세 연령대별 노동력 비중 추이를 보면, 1990년부터 2010년까지 20년 동안 전체 노동력 가운데 젊은 연령층 비중이 줄어들고, 중고령층 비중이 커졌음을 알 수 있다. 예를 들어 1990년의 경우 20~24세 연령층이 전체 노동력 가운데 차지하는 비중은 약 11%였는데, 2010년에는 5.2%로 절반 이하 수준으로 떨어졌고, 25~29세 역시 15.4%에서 11.0%로 낮아졌다. 이러한 현상은 청년층의 인구 규모가 절대적으로 적고 최근 들어 실업이 커져 경제활동인구에서 이탈하는 비중이 많아 발생하는 측면도 있지만, 그보다 고등교육 기회의 확대 등으로 20대 연령층이 비경제활동 상태에 남아 있는 비중이 많아서 생기는 현상으로 보인다.

한편 35세 이상 연령층부터 전체 노동력에서 차지하는 비중은 1990년에 비하여 늘어난 것으로 나타났다. 특히 연령이 많아질수록 전체 노동력에서 차지하는 비중의 증가가 더 큰 것으로 보인다. 단적인 예로 65세 이상 연령층이 1990년에 전체 노동력에서 차지하는 비중은 3.3%였지만, 2010년에는 6.4%로 약 두 배 가까이 늘어났다. 이 역시 남성과 여성 모두에게 해당되는 현상이다. 우리나라 노동력 가운데 고령자가 차지하는 비중이 늘어났다는 사실은 고령화 현상의 한 측면, 즉 노동력의 고령화 상황을 보여주는 것이다. 1990년에는 젊은층이 일을 많이 하였지만, 2010년에는 젊은층이 일하는 비중은 줄고, 상대적으로 고령층이 일하는 비중이 많이 늘어난 것이다.

〈표 4-1〉 연령대별 노동력 비중

(단위: %)

		1990년	1995년	2000년	2005년	2010년
전체	15 - 19세	3.4	2.2	2.0	1.2	0.9
	20 - 24세	10.8	11.0	8.3	7.4	5.2
	25 - 29세	14.4	14.1	13.6	11.8	11.0
	30 - 34세	15.4	15.0	13.8	12.9	11.5
	35 - 39세	12.3	15.3	15.0	13.8	13.0
	40 - 44세	11.4	11.7	14.3	14.2	13.6
	45 - 49세	9.9	9.0	10.4	13.1	13.6
	50 - 54세	8.9	7.5	7.7	9.2	12.0
	55 - 59세	6.4	6.3	5.8	6.4	7.8
	60 - 64세	3.6	4.2	4.5	4.4	5.0
	65세 이상	3.3	3.6	4.6	5.7	6.4
남성	15 - 19세	2.2	1.5	1.7	0.9	0.7
	20 - 24세	6.8	7.2	5.3	4.6	3.3
	25 - 29세	16.6	15.7	14.0	11.2	10.0
	30 - 34세	17.4	17.1	15.8	14.6	12.5
	35 - 39세	13.1	16.2	15.9	14.7	14.2
	40 - 44세	11.9	11.8	14.7	14.5	13.8
	45 - 49세	10.1	9.4	10.5	13.4	13.7
	50 - 54세	9.1	7.7	8.1	9.5	12.3
	55 - 59세	6.4	6.3	5.9	6.8	8.1
	60 - 64세	3.3	4.0	4.2	4.5	5.2
	65세 이상	3.1	3.2	4.1	5.4	6.2
여성	15 - 19세	5.2	3.3	2.5	1.5	1.3
	20 - 24세	16.7	16.7	12.5	11.3	7.9
	25 - 29세	11.1	11.9	13.0	12.6	12.4
	30 - 34세	12.4	11.8	11.1	10.6	10.0
	35 - 39세	11.2	14.0	13.7	12.4	11.4
	40 - 44세	10.8	11.5	13.8	13.8	13.3
	45 - 49세	9.7	8.6	10.3	12.7	13.3
	50 - 54세	8.7	7.3	7.1	8.7	11.7
	55 - 59세	6.4	6.4	5.8	5.8	7.4
	60 - 64세	4.1	4.5	4.9	4.4	4.6
	65세 이상	3.6	4.0	5.3	6.2	6.7

자료: 경제활동인구조사, 각 연도

출처: 통계청, 국가통계포털(KOSIS).

그리고 이러한 변화는 지난 20년간 베이비 부머의 연령 변화(1990년 27~35세, 2010년 47~55세)와 같이 진행되었다고 할 수 있다. 정확히 들어맞는 것은 아니지만 베이비 부머는 1990년에는 25~34세 연령층에 포함되며, 2010년에는 45~54세 연령층에 포함된다. 우선 각 연도별로 전체 노동력 가운데 가장 많은 비중을 차지하는

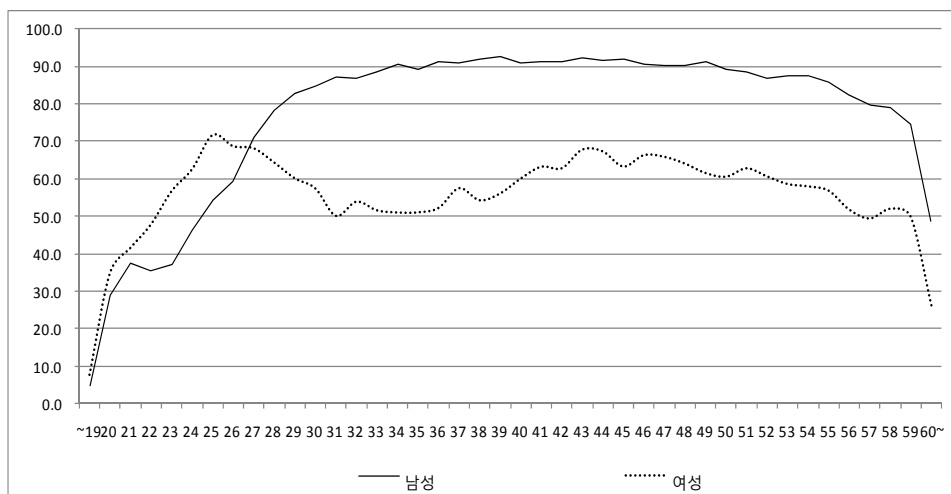
연령층은 1990년에는 30~34세, 1995년과 2000년은 35~39세, 2005년과 2010년은 40~44세와 45~49세이다. 각 연도마다 모두 베이비 부머에 해당하는 연령층이 포함된다. 지난 20년간 베이비 부머가 전체 노동력에서 차지하는 비중이 가장 많았음을 알 수 있다.

지난 20년간 연령대별 노동력 구성의 특성을 요약하면, 젊은층이 전체 노동력에서 차지하는 비중은 감소하고 고령층의 비중은 늘어났다는 점, 더불어 베이비 부머에 해당하는 연령층은 과거 20, 30대부터 현재 40, 50대까지 전체 노동력에서 차지하는 비중이 가장 높은 연령층에 속한다는 사실이다.

그러면 연령에 따른 고용률 수준은 어떠한가? 다음 [그림 4-1]은 2010년 연령별 고용률 수준을 나타낸 것이다. 고용률은 생산가능인구 가운데 취업한 상태에 있는 사람들의 비중으로 정의된다. 최근 들어 실망실업자 혹은 구직단념자 등 노동시장 참여 여부가 모호한 사람들이 늘어나게 되자 고용률의 쓰임새가 늘어나고 있다.

2010년 현재 중고령자는 노동력에서 차지하는 비중만 큰 것이 아니라 고용률 역시 높은 수준을 보이고 있다. 남성의 경우 고용률은 서서히 늘어나 30대 중후반에 90%가 넘는 수준에서 정점에 이르러 40대 후반까지 지속된 후 50대 들어서 아주 완만하게 낮아지는 모습을 보이면서 59세에 약 75% 수준을 보인다.

[그림 4-1] 2010년 연령별 고용률



자료: 경제활동인구조사 2010년 원자료.

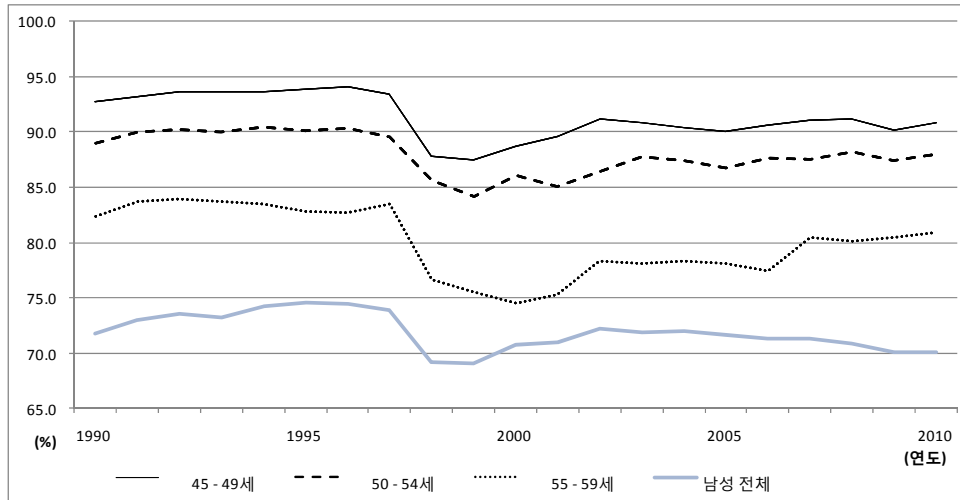
반면 여성은 25세에 71% 수준에서 정점에 이른 후 점차 낮아져 50%까지 떨어진 후 30대 중반부터 다시 늘어나기 시작하여 40대 중반에 70%에 가까운 정점을 다시 보인 후 다시 완만하게 낮아지는 M형 곡선을 보이고 있다. 여성 고용률은 26세까지는 남성보다 높고 이후 20~40% 정도의 격차를 보이고 있다.

이처럼 중고령자의 고용률은 매우 높은 수준으로 지난 20년간 계속 지속된 현상이다. 비록 1990년대 후반 외환 위기로 인하여 커다란 고용률 하락이 있기도 하였지만, 현재 상태는 외환 위기 직전의 고용률 수준은 아니더라도 어느 정도 회복된 모습을 보이고 있다.

다음 [그림 4-2] 와 [그림 4-3] 은 중고령 남성과 여성을 45~49세, 50~54세, 55~59세 연령층으로 나누어 지난 20년간의 고용률을 나타낸 것이다. 40대 후반 남성 연령층의 경우 외환 위기 시기를 제외하고는 고용률이 90%를 넘어서는 완전 고용에 가까운 수준을 보여주며, 50대 초반 연령대 역시 90% 가까운 수준을 보여준다. 반면 50대 후반 연령층의 고용률은 40대 후반이나 50대 초반 연령층에 비하여 상대적으로 많이 떨어지는 것으로 나타나는데, 외환 위기 시기에도 40대 후반이나 50대 초반 연령층에 비하여 고용률 감소폭이 더 컸던 것으로 보인다. 하지만 남성 전체 고용률이 외환 위기 이후 회복되던 추세에서 2002년을 기점으로 아주 완만히 떨어지고 있다는 점을 감안한다면, 중고령층 고용률은 오히려 젊은층에 비해서 상대적으로 증가하고 있다고 말할 수 있다.

여성 고용률은 남성에 비하여 전반적으로 25~30% 정도 낮은 것으로 나타났다. 그러나 중고령 여성 고용률은 점차 늘어나고 있다. 특히 베이비 부머에 해당하는 40대 후반과 50대 초반 연령층의 경우 외환 위기 직전 고용률 수준을 넘어 가파르게 올라가는 추세를 보이고 있다. 남성 중고령층의 고용률은 외환위기 직전의 수준까지 늘어나지는 못했는데, 여성 중고령층 고용률은 이를 뛰어 넘는 수준으로 증가한 것이다. 50대 후반 연령층도 외환 위기 시기부터 2005년까지 계속 낮아져 상대적으로 반등의 시기는 늦었지만 2005년 이후 점차 늘어나는 모습을 보이고 있다. 남성과 달리 2005년 이후에도 전체 여성의 고용률이 전반적으로 늘어나는 추세에 있지만, 40대 후반 이후 중고령 여성의 고용률이 훨씬 눈에 띄는 수준으로 증가하는 모습을 보인다고 할 수 있다.

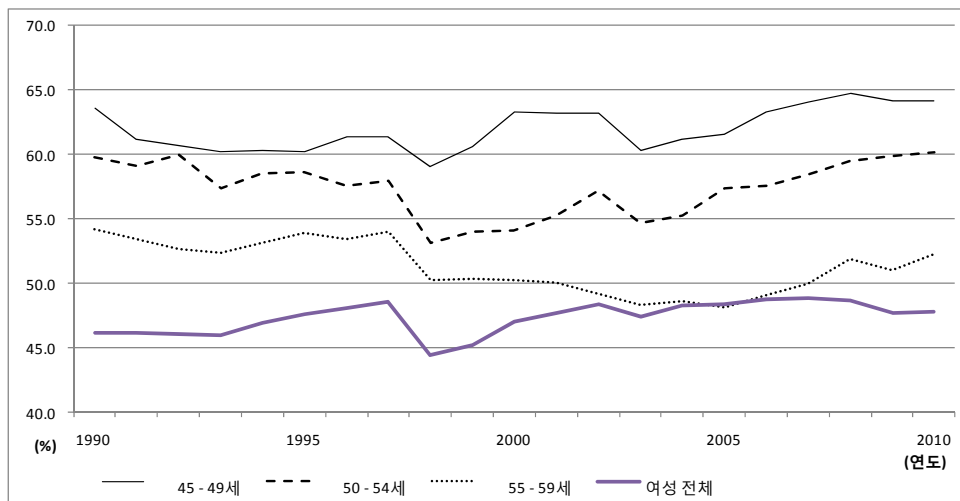
[그림 4-2] 1990~2010년 남성 중고령층 고용률 추이



자료: 경제활동인구조사, 각 연도.

출처: 통계청, 국가통계포털(KOSIS).

[그림 4-3] 1990~2010년 여성 중고령층 고용률 추이



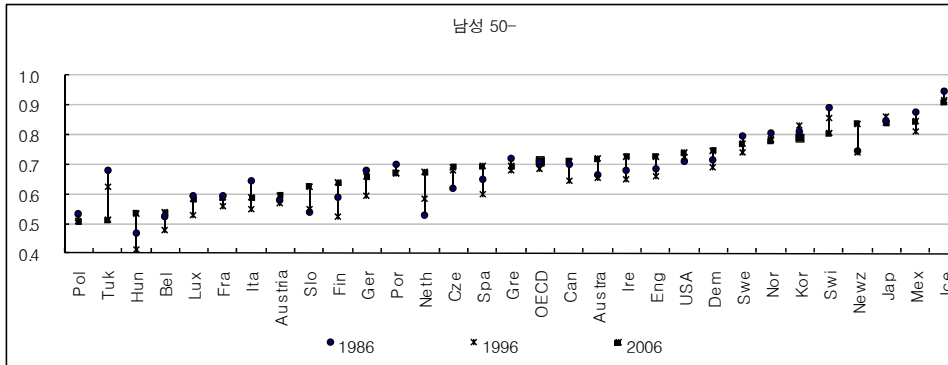
자료: 경제활동인구조사, 각 연도.

출처: 통계청, 국가통계포털(KOSIS).

다음 [그림 4-4] 와 [그림 4-5] 는 50세 이상 남성과 여성의 고용률 수준을 1986년, 1996년, 2006년에 걸쳐 나타낸 것이다. OECD 국가의 50세 이상 남성 고용률은 3개 연도에 걸쳐 큰 변동을 보이지 않는 가운데 평균적으로 약 70% 수준을

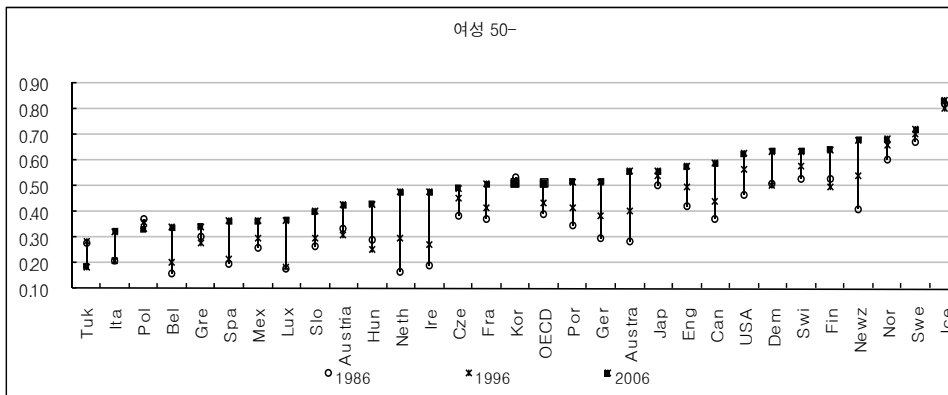
보이고 있다. 반면 여성 고용률은 크게 늘어나는 추세에 있는데, 1986년 40%를 밑도는 수준이었지만 2006년에는 50%를 넘는 비율을 보이고 있다.

[그림 4-4] OECD 국가의 고령자 남성 경제활동참가율: 1986, 1996, 2006년



출처: 장지연·신현구(2008). 중고령자 노동시장 국제비교연구. 한국노동연구원.

[그림 4-5] OECD 국가의 고령자 여성 경제활동참가율: 1986, 1996, 2006년



출처: 장지연·신현구(2008). 중고령자 노동시장 국제비교연구. 한국노동연구원.

2006년 기준으로 볼 때 OECD 국가 가운데 고용률이 가장 높은 국가는 아이슬란드이다. 남성과 여성 모두 아이슬란드가 가장 높았는데, 남녀 모두 90% 수준을 보이고 있다. 아이슬란드 다음으로 남성 고용률이 높은 국가는 멕시코, 일본, 뉴질랜드, 스위스 등이었고, 우리나라가 여섯 번째로 높았다. 남성 고용률이 가장 낮은 OECD 국가로는 폴란드, 터키, 헝가리, 벨기에 등으로 나타났다.

OECD 국가들 가운데 가장 높은 수준의 고용률을 보이고 있는 남성 중고령층과

는 달리, 우리나라 여성 고용률은 거의 OECD 국가들의 평균과 비슷한 것으로 나타났다. 아이슬란드 다음으로 높은 국가들은 스웨덴, 노르웨이, 뉴질랜드, 핀란드 등이었고, 가장 낮은 국가들은 터키, 이탈리아, 폴란드, 벨기에 등이었다.

우리나라 중고령자의 남성 고용률 수준이 OECD 국가들에 비하여 상대적으로 높은 이유는 무엇인가? 무엇보다 먼저 지적할 수 있는 것은 고령자의 노후소득보장제도가 미비하여 생계를 유지하기 위해서는 계속해서 노동시장에 남아 근로소득을 올릴 수밖에 없다는 사실이다.

다음 〈표 4-2〉는 서구 국가들 및 우리나라의 50~64세, 65세 이상 중고령자 가구 소득을 소득원천별 비중을 나타낸 것이다. 먼저 50~64세 연령층을 살펴보면 스웨덴이나 덴마크, 미국 등은 근로소득이 차지하는 비율이 60%를 넘으며, 우리나라도 근로소득이 차지하는 비중이 전체 소득의 50%대로 네덜란드, 독일 등과 비슷한 것으로 나타났다. 그러나 우리나라 중고령자 가구의 소득 원천이 다른 국가들과 가장 크게 차이가 나는 점은 공적 이전소득이 차지하는 비중이 낮고, 사적 이전소득과 중고령 연령층이 아닌 가구원의 기여가 매우 높다는 점이다. 오스트리아나 이탈리아 등도 다른 가구원의 기여가 차지하는 비중이 비교적 높았지만 우리나라에 비해서는 현저하게 낮은 수준이라고 할 수 있다.

65세 이상 고령자 가구의 소득 구성을 보면 우리나라 고령자가 처한 현실이 더 잘 드러난다. 우리나라 65세 이상 고령자 가구의 근로소득이 차지하는 비중은 24%인 반면, 미국(11%)을 제외한 서구 국가들은 5~6% 수준에 이르고 있다. 반면 공적 이전소득 비중은 서구 국가들에서 크게 올라가지만, 우리나라는 14%에 그쳐서 노후 소득 구성에 있어서 노후소득보장제도가 잘 확립된 서구 국가들과는 극명한 대조를 보이고 있다. 다른 가구원의 기여 비중도 50~64세 연령층과 유사하며 대신 사적 이전소득 비중이 크게 늘어나고 있다.

〈표 4-2〉 50~64세 및 65세 이상 중고령자 가구의 소득원천별 비중

(단위: %)

50~ 64세	고령자의 소득						다른 가구원의 기여
	근로소득	자산소득	공적 이전소득	사적 이전소득	개인연금	기타	
스웨덴	64.4	2.4	15.4	0.4	10.7	0.1	6.5
덴마크	66.4	4.9	20.7	0.8	4.4	0.2	2.6
네덜란드	53.8	5.5	18.8	0.3	11.7	0.2	9.6
스위스	59.0	6.6	12.4	0.6	7.9	0.9	12.7
미국	62.9	3.9	12.6	1.3	7.2	2.7	9.2
오스트리아	32.2	3.4	43.2	0.7	3.8	0.5	16.3
독일	51.7	4.9	27.2	0.5	2.6	0.1	12.9
스페인	47.9	3.1	36.7	1.0	1.1	0.2	9.9
이탈리아	37.2	2.8	40.7	1.1	2.6	0.0	15.5
그리스	48.5	7.4	37.3	1.7	0.6	0.1	4.3
한국	50.6	3.5	6.6	9.2	0.4	0.6	29.2
스웨덴	6.6	2.2	79.3	0.2	8.0	0.0	3.7
덴마크	6.9	6.8	64.1	0.1	18.4	0.2	3.5
네덜란드	5.2	3.6	55.5	0.1	28.9	0.1	6.5
스위스	7.5	6.0	59.7	0.1	18.5	0.2	8.1
미국	10.9	7.8	49.6	0.8	20.1	2.6	8.3
오스트리아	3.7	2.4	81.0	0.6	4.3	1.0	7.0
독일	6.6	4.8	74.8	0.2	7.4	0.1	6.2
스페인	5.9	2.8	81.7	0.8	0.9	0.2	7.7
이탈리아	5.3	2.1	78.2	0.3	3.8	0.1	10.2
그리스	5.3	3.8	85.4	1.7	0.8	0.0	3.1
한국	23.6	4.1	13.9	28.2	0.3	0.5	29.4

자료: 한국, 고령화연구패널조사(KLoSA) 2006년 자료; 미국, *Health and Retirement(HRS)*, 2004년 자료, 독일과 스웨덴, *Survey of Ageing and Retirement in Europe(SHARE)*, 2004년 자료.

출처: 장지연·이혜정(2008). 중고령자 가구의 소득수준과 소득구성의 특징. 한국노동연구원.

나. 중고령 취업자의 노동시장 특성

이번에는 노동시장에서 일하고 있는 중고령 취업자의 노동시장적 특성을 살펴보고
 록 하자. 다음 〈표 4-3〉은 연령대별 취업자의 종사상지위를 살펴본 것이다. 2010년
 남성 취업자의 경우 임금근로 비율은 70%, 자영업자, 무급가족종사자 등 비임금근로
 비율은 30%로 나타났고, 여성 임금근로 비율은 73%, 비임금근로 비율은 27%로 나
 타났다. 남성과 여성 모두 연령대가 높아질수록 임금근로 비율이 낮아지고 있는데,

모든 연령층에서 여성의 임금근로 비율이 남성에 비하여 조금 더 높았다.

〈표 4-3〉 2010년 연령대별 취업자의 종사상지위

단위: %

		15~25세 (1985~1995)	26~35세 (1975~1984)	36~45세 (1965~1974)	46~55세 (1955~1964)	56세이상 (~1954)	전체
남성	임금근로	91.6	88.3	73.6	61.0	46.9	70.0
	상용직	32.1	66.0	55.7	42.8	23.0	47.9
	임시직	41.2	19.0	12.3	9.6	15.0	15.1
	일용직	18.2	3.3	5.6	8.6	8.9	7.0
	비임금근로	8.5	11.7	26.4	39.0	53.1	30.0
	고용주	0.4	3.8	10.4	12.9	7.1	8.4
	자영업	3.9	6.2	15.2	25.3	44.2	20.2
	무급가족	4.2	1.7	0.8	0.8	1.8	1.3
	전체	5.0	23.3	28.3	26.0	17.4	100.0
여성	임금근로	93.3	89.1	74.4	64.5	49.1	72.9
	상용직	44.8	61.3	34.3	23.8	9.2	34.5
	임시직	36.2	25.0	33.1	30.8	26.4	30.0
	일용직	12.3	2.8	7.0	9.8	13.6	8.5
	비임금근로	6.7	10.9	25.6	35.5	50.8	27.1
	고용주	0.2	1.8	4.7	4.9	2.6	3.3
	자영업	4.6	6.5	10.9	15.0	26.2	12.9
	무급가족	2.0	2.6	10.0	15.6	22.0	10.9
	전체	10.8	21.9	25.5	24.9	16.8	100.0

자료: 경제활동인구조사 2010년 원자료.

비임금근로의 대표적인 형태가 자영업인데, 일반적으로 자영업에 종사하는 경우 근로시간이나 근로강도에 대한 조정을 개인이 자신에 맞게 조정할 수 있기 때문에 자영업은 임금부문에 종사하는 경우보다 오랫동안 근로를 지속하는 것이 가능하다고 할 수 있다. 선진국과 비교하여 볼 때 우리나라 노동시장이 가진 특성 가운데 하나가 자영업 부문의 고용구조가 매우 크다는 점인데, 〈표 4-3〉에서 우리나라의 비임금근로의 수준을 확인할 수 있다. 2010년 46~55세 남성 연령층의 경우 비임금근로 비중이 39%, 56세 이상 53%였고, 여성 46~55세 연령층은 36%, 56세 이상 연령층은 51%이다. 2010년 현재 일하고 있는 56세 이상 고령층의 경우 남녀 모두 2명당 1명 이상이 비임금부문에서 일하고 있는 것이다. 비임금부문 안에서도 남성은 자

영업으로 일하는 비율이 높고, 여성은 무급가족종사자로 일하는 비율이 높다.

비임금부문에 종사하는 비중이 높은 고용 구조는 늦은 나이에 노동시장에 남아 일하는 사람들이 많다는 사실이 우리나라 중고령자의 높은 노동시장 참여률을 설명한다고 할 수 있다. 그러나 우리나라 고용구조에서 비임금부문의 비중은 점차 낮아지고 있다. 다음 〈표 4-4〉는 2000년과 2010년의 중고령 연령층의 종사상지위를 나타낸 것이다. 남성과 여성 모두 비임금근로 비중이 더 많기는 하지만 2000년에 비하여 2010년에 임금근로의 비중이 더 많아졌고 비임금근로 비중은 낮아진 것을 알 수 있다. 46~55세 남성 연령층은 2000년 비임금근로 비중이 48%에서 2010년 39%로, 56세 이상 남성 연령층의 2000년 비임금근로 비중은 62%에서 2010년은 53%로 나타났다. 이러한 변화는 여성의 경우도 마찬가지이다.

비임금부문에서도 중고령 남성의 고용주 비중은 2000년과 2010년이 비슷하지만, 자영업 비중은 2000년 46~55세 연령층과 56세 이상 연령층에서 각각 34%, 53%였는데 2010년에는 25%, 44% 등으로 감소하였다. 여성의 경우 무급가족종사자 비중이 2000년 46~55세와 56세 이상 연령층에서 각각 26%, 32%였는데, 2010년에는 각각 16%, 22%로 줄어들었다.

비록 비임금근로가 차지하는 비중이 높은 수준이기는 하지만 장기적인 추세는 비임금근로 비중이 축소되고 있음을 보여주고 있다. 1990년대 후반에 발생하였던 외환 위기 당시 기업들의 고용조정으로 대량 실업사태가 발생했을 때 자영업 창업이 중고령자들의 취업을 위한 하나의 대안으로 제시되기도 하였지만, 비임금부분의 감소가 궁극적으로는 임금부분의 고용 창출로 이어져야 함을 보여주고 있다.

〈표 4-4〉 중고령 취업자의 종사상 지위 변화

(단위: %)

		2000년			2010년		
		36~45세 (1955~1964)	46~55세 (1945~1954)	56세이상 (~1944)	36~45세 (1965~1974)	46~55세 (1955~1964)	56세이상 (~1954)
남 성	임금근로	61.1	52.3	37.7	73.6	61.0	46.9
	상용직	41.8	32.9	15.0	55.7	42.8	23.0
	임시직	11.1	9.1	12.6	12.3	9.6	15.0
	일용직	8.2	10.3	10.0	5.6	8.6	8.9
	비임금근로	38.9	47.7	62.3	26.4	39.0	53.1
	고용주	14.6	13.0	7.3	10.4	12.9	7.1
	자영업	23.4	33.7	52.9	15.2	25.3	44.2
	무급가족	1.0	1.0	2.2	0.8	0.8	1.8
여 성	임금근로	55.8	48.2	33.8	74.4	64.5	49.1
	상용직	13.2	9.9	2.41	34.3	23.8	9.2
	임시직	27.6	22.5	14.3	33.1	30.8	26.4
	일용직	15.0	15.7	17.1	7.0	9.8	13.6
	비임금근로	44.2	51.8	66.2	25.6	35.5	50.9
	고용주	4.8	4.6	1.7	4.7	4.9	2.6
	자영업	17.2	21.0	32.2	10.9	15.0	23.2
	무급가족	22.2	26.3	32.3	10.0	15.6	22.0

자료: 경제활동인구조사 2010년 원자료.

다음으로 중고령 근로자의 직업 분포를 살펴보면 다음과 같다. 다음 〈표 4-5〉는 연령층별 직업 분포를 성별로 나타낸 것이다. 전체적으로 남성 취업자는 기능/기계조작/조립종사자와 전문기술행정관리자가 가장 많고, 여성 취업자는 서비스판매종사자와 전문기술행정관리자가 많은 것으로 나타났다. 46~55세 남성의 경우 기능/기계조작/조립종사자가 더욱 많은 특징을 보이고 있으며 다른 직업들은 전체 취업자와 비슷한 비중을 보이고 있다. 기능/기계조작/조립종사자 가운데서는 건설 및 채굴 관련 기능직, 운전 및 운송 관련직 종사자가 많은 것으로 나타났다. 반면 56세 이상 남성 취업자는 전문기술행정관리자와 사무종사자, 그리고 기능/기계조작/조립종사자가 적고, 농림어업숙련종사자와 단순노무자가 많은 것으로 나타났는데, 특히 청소 및 경비 관련직이 많았다.

여성 취업자는 46세 이상 연령층에서 전문기술행정관리자와 사무종사자 비중이 크게 낮다. 그러나 서비스판매종사자는 46~55세 연령층에서는 44%까지 차지하였지만, 56세 이상 연령층에서는 26%로 낮아졌다. 46~55세 여성 중년층의 서비스판매

종사자 가운데서는 조리 및 음식 서비스직, 매장판매직이 특히 많은 것으로 나타났다. 반면 56세 이상 연령층에서는 남성과 마찬가지로 농림어업숙련종사자와 단순노무자의 비중이 큰 것으로 나타났는데, 단순노무직 가운데서는 청소 및 경비관련 단순노무직, 가사음식 및 판매 관련 단순노무직 등이 많았다.

〈표 4-5〉 2010년 연령대별 취업자의 직업 분포

(단위: %)

		15~25세 (1985~1995)	26~35세 (1975~1984)	36~45세 (1965~1974)	46~55세 (1955~1964)	56세이상 (~1954)	전체
남 성	전문기술행정관리자	16.0	27.6	26.0	20.0	12.2	21.9
	사무종사자	10.5	21.0	17.8	11.5	4.1	14.2
	서비스판매종사자	31.9	17.0	15.6	14.4	12.6	15.9
	농림어업숙련종사자	1.0	1.0	2.0	5.0	22.8	6.1
	기능/기계조작/조립종사자	19.0	25.9	31.9	39.4	25.7	30.7
	단순노무자	21.5	7.5	6.7	9.6	22.6	11.1
여 성	전문기술행정관리자	33.3	38.6	22.9	9.9	3.5	21.0
	사무종사자	28.6	36.4	18.2	7.0	2.2	17.8
	서비스판매종사자	30.2	17.8	36.8	43.7	25.9	31.8
	농림어업숙련종사자	0.3	0.3	1.3	5.3	24.8	5.9
	기능/기계조작/조립종사자	3.1	3.2	7.8	10.9	5.2	6.6
	단순노무자	4.6	3.6	12.9	23.2	38.4	16.8

자료: 경제활동인구조사 2010년 원자료.

〈표 4-6〉을 통해 지난 10년간 중고령층 취업자의 직업의 변화양상을 살펴보면 다음과 같다. 45세 이상 남성 중고령층 전문기술행정관리자는 2000년에 비하여 2010년에 약간 많은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 기능/기계조작/조립종사자 비중은 2010년에 많이 큰 것으로 나타났다. 반면 농림어업종사자, 서비스판매종사자는 2010년에 비중이 많이 낮아졌다.

여성 중고령층도 전문기술행정관리자 직업이 차지하는 비중이 2000년에 비하여 2010년에 더 큰 것으로 나타났다. 사무종사자도 전체 취업자 중에서 차지하는 절대적인 비중은 작지만 2000년에 비하여 2010년에 그 비중이 약간 늘어났다. 또한 단순노무자로 일하는 여성 중고령 취업자 비중도 2010년에 더 커진 것으로 나타났다. 특히 56세 이상 여성 고령자의 경우 단순노무직에서 일하는 비율이 크게 높아졌다.

46~55세 여성 취업자가 단순노무직으로 일하는 비중이 2000년 21%, 2010년 23%로 비슷한 수준을 보인 반면, 56세 여성 취업자는 2000년 23%에서, 2010년에는 38%로 나타나서 전체 노동력에서 차지하는 비중이 매우 커졌음을 알 수 있다.

반면 여성 농림어업숙련종사자는 남성과 마찬가지로 2000년에 비하여 전체 취업자 가운데 차지하는 비중이 크게 낮아졌다. 46~55세는 15%에서 5%로, 56세 이상 고령자 43%에서 25%로 늘어났다. 한편 여성 서비스판매종사자와 기능/기계조작/조립종사자는 2000년과 2010년에 큰 차이가 나지 않는 것으로 나타났다.

〈표 4-6〉 중년층 취업자의 종사상지위 변화

(단위: %)

		2000년			2010년		
		36~45세 (1955~1964)	46~55세 (1945~1954)	56세이상 (~1944)	36~45세 (1965~1974)	46~55세 (1955~1964)	56세이상 (~1954)
남 성	전문기술행정관리자	11.4	12.3	8.9	26.0	20.0	12.2
	사무종사자	14.9	10.8	4.5	17.8	11.5	4.1
	서비스판매종사자	24.4	22.0	13.5	15.6	14.4	12.6
	농림어업숙련종사자	4.7	10.2	37.9	2.0	5.0	22.8
	기능/기계조작/조립종사자	37.7	33.7	15.4	31.9	39.4	25.7
	단순노무자	6.8	11.0	19.8	6.7	9.6	22.6
여 성	전문기술행정관리자	4.2	3.1	0.9	22.9	9.9	3.5
	사무종사자	5.4	2.4	0.5	18.2	7.0	2.2
	서비스판매종사자	50.8	45.2	26.9	36.8	43.7	25.9
	농림어업숙련종사자	6.3	14.6	43.4	1.3	5.3	24.8
	기능/기계조작/조립종사자	15.1	14.1	5.8	7.8	10.9	5.2
	단순노무자	18.2	20.7	22.5	12.9	23.2	38.4

자료: 경제활동인구조사 2010년 원자료.

앞서 우리나라 중고령자의 비임금부문이 크다는 점을 언급하였는데, 이는 주로 농업 부문에 종사하는 중고령자 많기 때문이다(장지연, 2003). 그런데 중고령자의 직업 가운데 농림어업숙련종사자 비중이 줄었다는 사실은 지난 10년간 농업부문에 종사하는 중고령층이 많이 줄어들었음을 의미한다. 따라서 노동시장에의 참여에 대한 자기결정성이 큰 자영업이나 농업 부문에서 일하는 중고령층이 감소하는 추세에서,

임금부문에서 일자리 창출이 이어지지 않는다면 점차 중고령자의 고용도 감소할 가능성이 높다고 할 수 있다.

이번에는 연령층에 따라 일하고 있는 사업체의 종사자 규모는 어떻게 달라지는지 살펴보자. 다음 <표 4-7> 을 보면 연령층이 올라갈수록 규모가 작은 사업장에서 일하고 있는 비중이 커짐을 남녀 모두에게서 확인할 수 있다. 남성 46~55세 연령층의 경우 1~4인 사업장에서 일하는 비중은 42%, 56세 이상 고령층에서는 61%까지 올라간다. 여성 역시 1~4인 사업장에서 일하는 비중은 46~55세 연령층에서는 52%, 56세 이상 고령층에서는 69%였다. 남성보다 여성에게서 소규모 사업장에서 일하는 비율이 더 많음을 알 수 있다. 반면 300인 이상 사업장에서 일하는 남성 중고령층은 46~55세 10%, 56세 3%였고, 여성 중고령층은 각각 3%, 1%에 그쳤다.

<표 4-7> 2010년 사업체 규모별 연령대 분포

(단위: %)

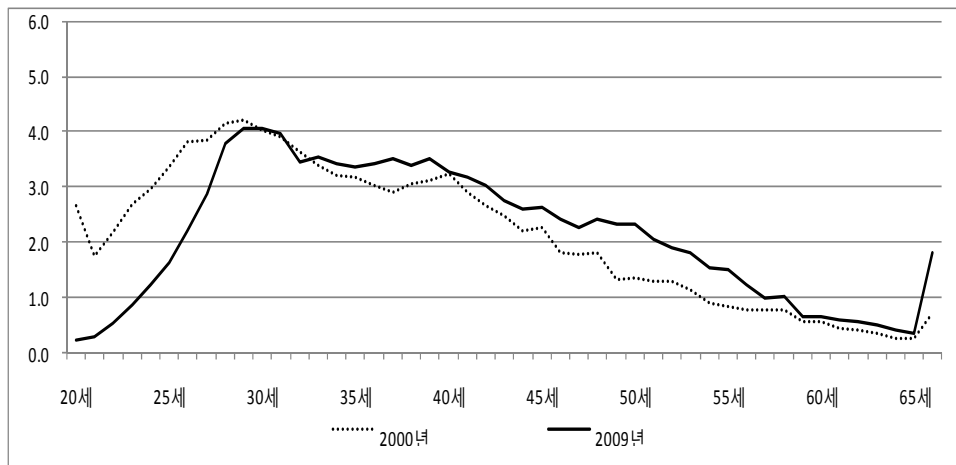
		15~25세 (1985~1995)	26~35세 (1975~1984)	36~45세 (1965~1974)	46~55세 (1955~1964)	56세이상 (~1954)	전체
남 성	1~4인	30.7	21.0	32.6	41.8	60.7	37.1
	5~9인	17.9	14.3	14.2	13.7	10.8	13.7
	10~29인	20.7	19.7	16.9	15.4	12.4	16.6
	30~99인	16.1	19.9	14.7	12.5	9.6	14.5
	100~299인	8.5	12.1	8.7	7.1	3.6	8.2
	300인이상	6.1	13.1	12.9	9.5	2.9	10.0
여 성	1~4인	29.9	25.2	40.5	51.9	68.9	43.6
	5~9인	20.6	15.4	15.2	12.7	10.4	14.4
	10~29인	19.6	20.4	16.8	14.4	11.8	16.5
	30~99인	13.5	19.0	17.2	14.2	6.4	14.6
	100~299인	7.3	8.8	5.0	4.1	1.5	5.3
	300인이상	9.1	11.2	5.4	2.6	1.0	5.7

자료: 경제활동인구조사 2010년 원자료.

한편, 사업장 내 연령별 인력 구성을 살펴보면 [그림 4-6] 과 같다. 2000년과 2009년의 상용직 5인 이상 사업장의 연령별 인원 구성 비율을 비교해보면, 2000년과 2009년 모두 전체 근로자에서 차지하는 비중이 29세, 30세에 약 4% 될 때까지

올라가다가 30세 이후부터 점차 낮아지는 것으로 나타났다. 그렇지만 30세 이하 청년층이 사업장 인력에서 차지하는 비율은 2000년에 비하여 2009년에 많이 낮아졌음을 쉽게 알 수 있다. 대신 2009년에는 2000년보다 40세 이상 연령부터 그 비중이 조금씩 늘어나다가 50세를 지나면서 간격이 좁아져 60세 이후부터는 2000년과 2009년이 비슷한 비중을 보여주고 있다. 요약하면 2000년에 비하여 2009년의 사업장 연령 구성은 30세 이하 청년층은 적고 40~50대 장년층이 조금 많아졌으며, 60대 이상 고령층은 비슷한 모습을 보이고 있다. 또한 이 그림을 통하여 2000년에 비하여 2009년의 기업체 평균 연령이 조금 올라갔음을 짐작해 볼 수 있다.

[그림 4-6] 5인 이상 사업장의 연령별 인원 구성 비율: 2000년과 2009년



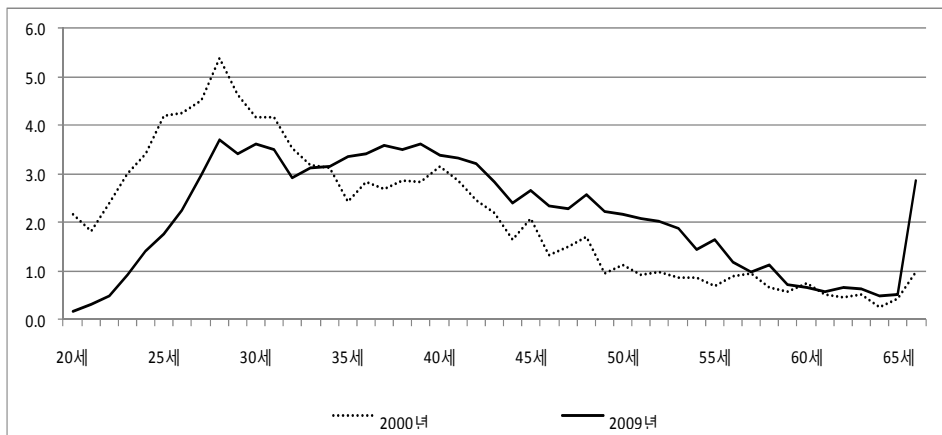
자료: 임금구조기본통계조사 2000년과 2009년 원자료.

다음으로 사업장 규모를 5~9인과 500인 이상으로 나누어 각각의 사업장 내 연령별 인력 구성비율을 살펴보자. 다음 [그림 4-7] 과 [그림 4-8] 은 2000년과 2009년의 5~9인 사업장과 500인 이상 사업장의 연령 구성을 나타낸 것이다. 먼저 5~9인 사업장의 연령 구성을 살펴보면, 30대 중반 연령까지는 2009년에 비하여 2000년에 더 높은 비율을 차지하고 있었고, 2009년에는 35세 이상 연령층의 비중이 상대적으로 많음을 알 수 있다.

반면 500인 이상 사업장의 연령 구성과 비교해 보면, 5~9인 사업장의 30세 이하 연령층 비중에서 나타나는 2000년과 2009년 격차는 2009년에 훨씬 작은 것으로 나

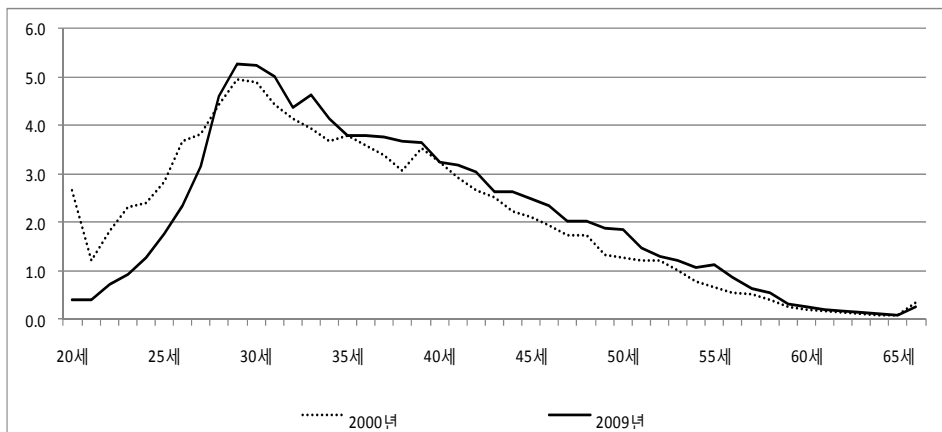
타났다. 그리고 30세 이후 연령부터도 2009년이 조금 더 높은 비율을 보이고 있지만 거의 유사한 수준으로 감소하고 있는 것으로 나타났다. 전반적으로 사업장 내 평균 연령이 조금 올라간 것으로 볼 수 있지만, 5~9인 사업장보다는 2000년과 2009년의 차이가 그리 커 보이지 않는다. 이러한 상황을 고려해본다면, 상대적으로 적은 규모의 사업장에서 고령층이 차지하는 비중은 2000년에 비하여 2009년에 더 커진 것으로 보여진다.

[그림 4-7] 5~9인 사업장의 연령별 인원 구성 비율: 2000년과 2009년



자료: 임금구조기본통계조사 2000년과 2009년 원자료.

[그림 4-8] 500인 이상 사업장의 연령별 인원 구성 비율: 2000년과 2009년



자료: 임금구조기본통계조사 2000년과 2009년 원자료.

이상으로 46~55세 중고령층을 중심으로 지난 10년간의 노동시장 참여 특성이 변화를 간략히 요약해보면, 종사상지위별로는 비임금근로의 감소 및 임금근로 증가, 직업별로는 농림어업종사자 감소, 단순노무직 증가, 그리고 기업규모별로는 소규모 사업장에서의 고용 증가 등으로 말할 수 있다.

이번에는 통계청에서 2010년 8월에 조사한 경제활동인구조사 근로형태 부가조사 자료를 이용하여 45~55세 중고령 임금근로자를 대상으로 현재 일자리를 45세 이전(44세까지) 입사한 경우와 45세 이후(45세부터) 입사한 경우로 구분하여 몇몇 일자리 특성을 살펴보고자 한다. 45세 이전에 입사한 경우는 현재 일자리를 차지한 상태에서 중고령자가 된 것이고, 45세 이후 입사한 경우는 중고령자가 되어 현재 일자리에 들어간 경우라고 할 수 있겠다.

먼저 〈표 4-8〉에는 성, 학력, 연령별 분포가 나와 있다. 전체 45~55세 임금근로자 가운데 현재 일자리에서 45세 이전에 입사한 비율은 44%, 45세 이후 입사한 비율은 56%로 나타나서 45세 이후 새로운 직장에서 임금근로자로 일하는 비율이 더 많은 것으로 나타났다. 성별로는 남성 근로자의 경우 45세 이전 입사자 비율은 54%, 45세 이후에 입사한 비율은 46%로 45세 이전 입사한 경우가 더 많은 것으로 나타났다. 반면 여성의 경우는 45세 이전에 입사한 비율은 30%에 그쳤고, 45세 이후 입사한 경우가 70%로 현재 45~55세 여성 임금근로자 10명 가운데 7명이 45세 이후 입사한 것으로 나타났다.

학력별로는 초졸 이하 학력에서는 19%만이 45세 이전에 현 일자리에 입사한 경우였고, 학력이 올라갈수록 45세 이전에 입사한 비율은 점차 올라가서, 중졸 24%, 고졸 41%, 초대졸 51%, 대졸 70%, 대학원졸 73% 등으로 나타났다. 연령별로는 45세에는 44세까지 입사한 비율이 73%에 이른 반면, 46세부터는 58%로 크게 낮아졌다. 연령이 1세 늘어날 때마다 45세 이전에 입사한 비율은 점차 줄어들고 45세 이후 입사한 비율은 점차 늘어났는데, 55세에 이르러서는 45세 이전에 입사한 비율은 29%에 그쳤고 45세 이후에 입사한 비율은 약 71%까지 늘어났음을 알 수 있다.

다음 〈표 4-9〉의 45~55세 임금근로자의 종사상지위를 살펴보면, 남성의 경우 45세 이전에 입사한 경우는 약 94%가 상용직으로 일하고 있는 반면, 45세 이후 입사자는 상용직 비율이 44%에 그쳐 45세 이전 입사자의 절반에도 미치지 못하는 것

으로 나타났다. 대신 임시직과 일용직의 비율이 크게 늘어났는데, 45~55세 임금근로자 가운데 45세 이후 새로이 임금근로자로 취업한 10명 가운데 약 5.6명 정도가 근로계약기간이 1년 미만의 일자리에서 일을 하고 있다는 것이다.

반면 여성의 경우는 45세 이후에 입사하여 상용직으로 일하는 비율은 더욱 낮아 27%에 그쳤고, 55%는 임시직, 18%는 일용직으로 일하는 것으로 나타났다. 45세 이전에 입사한 경우라도 상용직은 65%에 그쳐서 남성에 비하여 안정적인 일자리에서 일하는 경우가 낮은 것으로 나타났다.

이러한 사실을 감안한다면 45세 이후 새롭게 임금근로자로 일하는 경우 상용직으로 고용되기에는 조금 어려운 상황인 것으로 보여진다. 반면 45세 이전에 입사한 중 고령자는 상대적으로 안정된 일자리를 유지하고 있는 것으로 보이며, 일단 45세 이후 임금근로자로 취업한 경우에는 상용직보다는 임시·일용직 일자리를 차지하게 될 가능성이 높은 것으로 보여진다. 특히 45세 이후 임금 부문에 취업한 45~55세 여성 근로자는 거의 대부분 임시직과 일용직에서 일하는 것으로 나타났다.

다음으로 45~55세 임금근로자의 직업 분포를 살펴보면, 45세 이전에 입사한 45~55세 남성 임금근로자는 전문기술행정관리자 31%, 사무종사자 28% 등으로 나타난 반면 45세 이후 입사한 45~55세 남성 임금근로자의 경우는 각각 14%, 7% 등으로 나타났다. 대신 45세 이후 입사한 경우 기능원 및 관련종사자, 단순노무종사자 비율이 31%, 21% 등으로 나타났다. 45세 이전에 입사한 임금근로자는 각각 10%, 5% 수준이었다. 여성의 경우는 45세 이전 입사자들은 전문기술행정관리자와 사무종사자의 비율이 많았으며, 45세 이후 입사자들은 서비스판매종사자(41%), 단순노무종사자(36%) 비율이 높았다.

사업장 규모에 있어서도 45세 이전 입사자는 상대적으로 큰 규모의 사업장에 근무하는 비율이 높았고, 45세 이후 입사자는 작은 규모의 사업장에 근무하는 비율이 높았다. 남성의 경우 30인 미만 사업장에서 근무하는 비율은 45세 이전 입사자는 약 36%인 반면, 45세 이후 입사자는 74% 정도로 2배 이상의 비중을 보였다.

45세 이전 입사자는 상대적으로 30인 이상 사업장에 근무하는 비율이 많았는데, 300인 이상 사업장 근무자 비율은 약 25%인 반면 45세이후 입사자는 3% 정도에 그쳤다. 여성의 경우는 45세 이후 입사자가 30인 미만 사업장에서 근무하는 경우가

77%로 나타났고, 30인 이상 사업장에서는 45세 이전 입사자는 56%인 반면, 45세 이후 입사자는 23%로 나타나서 2배 정도 높은 것으로 나타났다.

〈표 4-8〉 45~55세(1954~1964년 생) 임금근로자의 성, 학력, 연령별 입사 연령 분포(2010년 8월)

(단위: %)

		45세 이전	45세 이후
성	남성	54.2	45.8
	여성	29.9	70.1
학력	초졸이하	18.6	81.4
	중졸	24.0	76.0
	고졸	40.8	59.2
	초대졸	50.9	49.1
	대졸	69.8	30.2
	대학원졸	73.3	26.7
연령	45세	72.5	27.5
	46세	57.5	42.5
	47세	52.2	47.8
	48세	47.1	52.9
	49세	43.6	56.4
	50세	37.1	62.9
	51세	32.4	67.6
	52세	32.1	67.9
	53세	35.8	64.2
	54세	30.4	69.6
	55세	29.1	70.9
전체		44.1	55.9

자료: 경제활동인구조사 2010년 8월 원자료.

〈표 4-9〉 45~55세(1954~1964년 생) 임금근로자의 입사 연령에 따른 종사상지위, 직업, 사업장 규모 분포(2010년 8월)

(단위: %)

구분			45세 이전 입사	45세 이후 입사	전 연령 임금근로자
남 성	종사상 지위	상용직	93.7	43.8	68.4
		임시직	5.7	26.6	21.5
		일용직	0.6	29.6	10.1
	직업	전문기술행정관리자	30.6	13.5	24.4
		사무종사자	27.7	7.4	19.6
		서비스판매종사자	6.9	5.9	11.1
		농림어업숙련종사자	0.1	1.1	0.5
		기능원 및 관련 종사자	10.0	30.8	14.6
		장차, 기계조작 및 조립 종사자	19.7	19.9	15.5
		단순노무종사자	4.9	21.4	14.3
	사업장 규모	1~4인	5.9	22.4	14.4
		5~9인	10.1	23.3	16.4
		10~29인	19.6	27.9	22.7
		30~99인	23.6	16.3	20.8
		100~299인	15.6	6.7	11.7
		300인 이상	25.1	3.4	14.0
여 성	종사상 지위	상용직	64.7	26.7	47.7
		임시직	33.0	55.1	41.5
		일용직	2.3	18.2	10.8
	직업	전문기술행정관리자	23.4	6.0	23.3
		사무종사자	15.5	5.7	22.6
		서비스판매종사자	28.1	40.6	26.7
		농림어업숙련종사자	0.2	0.2	0.2
		기능원 및 관련 종사자	5.7	6.5	2.8
		장차, 기계조작 및 조립 종사자	7.9	4.8	3.9
		단순노무종사자	19.2	36.1	20.5
	사업장 규모	1~4인	12.0	35.1	24.5
		5~9인	10.7	19.8	18.0
		10~29인	21.1	21.7	22.5
		30~99인	37.2	16.4	19.5
		100~299인	10.5	4.7	7.3
		300인 이상	8.5	2.3	7.8

자료: 경제활동인구조사 2010년 8월 원자료.

사실 45세 기준으로 이전에 입사했느냐 아니면 이후에 입사했느냐의 여부는 그 자체로 중요한 것은 아니지만, 그것에 따라 노동시장에서 받는 대우가 큰 것으로 나타났다. 45세 이후 새로 입사하거나 일을 시작한 중고령자의 임금근로자의 임금과 사회보험 적용 여부, 그리고 사업장에서 제공 받는 부가급여는 그렇지 않은 중고령층에 비하여 상당히 낮은 것으로 나타났다.

다음 〈표 4-10〉은 45~55세 임금근로자의 입사 연령에 따라 월평균 임금과 시간당 임금, 그리고 주평균 근로시간을 요약한 것이다. 먼저 월 평균 임금을 보면 45세 이전에 입사한 남성 임금근로자는 평균 360만원인 반면, 45세 이후 입사한 중고령자는 평균 194만원으로 45세 이전 입사한 중고령자 월 평균 임금의 54% 수준이었다. 반면 1주 평균 근로시간은 45세 이후 입사한 임금근로자가 1.1시간 더 긴 것으로 나타나 월 평균 근로시간은 약 4.4시간 더 긴 반면 월 평균 임금은 약 절반 정도에 그쳤다. 따라서 시간당 임금의 격차는 더 벌어져 45세 이전 입사자는 약 2만1천원인 반면, 45세 이후 입사자는 약 1만1천원에 그쳤다.

〈표 4-10〉 45~55세(1954~1964년 생) 임금근로자의 입사 연령에 따른 임금 및 근로시간(2010년 8월)

		월 평균 임금(만원)	시간당 임금(원)	1주 평균 근로시간
남성	45세 이전 입사	359.8	21,247	45.2
	45세 이후 입사	193.7	10,902	46.3
	전체	237.4	13,568	46.5
여성	45세 이전 입사	196.8	11,867	40.4
	45세 이후 입사	106.0	6,660	42.5
	전체	137.6	8,907	39.5

자료: 경제활동인구조사 2010년 8월 원자료.

한편 45세 이전에 입사했느냐, 이후에 입사했느냐에 따라 사회보험 적용 및 부가급여 혜택에서도 큰 차이가 나는 것으로 나타났다. 45세 이전 입사한 45~55세 남성 임금근로자의 경우 국민연금 적용률 80%, 건강보험 적용률 80%, 고용보험 적용률 77% 등인 반면, 45세 이후 입사자의 사회보험 적용률은 각각 42%, 54%, 50% 등으로 나타나 45세 이전 입사자는 물론 전체 임금근로자의 적용률에도 미치지 못하

는 것으로 나타났다. 여성의 경우는 더욱 열악하여 45세 이후 입사한 경우 국민연금, 건강보험, 고용보험 적용률이 31%, 35%, 34% 등으로 45세 이전 입사자의 약 절반 수준에 그치는 것으로 나타났다.

또한 부가급여 적용 등에서의 차이를 살펴보면, 남성의 경우 45세 이전 입사한 임금근로자는 퇴직금, 상여금, 시간외수당, 유급휴가 등을 적용 받는 경우가 78%, 80%, 59%, 74%인 반면, 45세 이후 입사한 남성 중고령 임금근로자는 각각 47%, 46%, 25%, 41% 등이었고, 여성 중고령 임금근로자는 이보다도 더 낮아서 각각 28%, 31%, 16%, 24% 등으로 나타났다.

〈표 4-11〉 45~55세(1954~1964년 생) 임금근로자의 입사 연령에 따른 사회보험 및 부가급여 적용
(2010년 8월)

(단위: %)

		45세 이전	45세 이후	전체 임금근로자
남 성	국민연금	80.3	41.9	76.3
	건강보험	80.4	53.9	76.3
	고용보험	77.2	50.2	67.5
	퇴직금	78.1	47.0	73.6
	상여금	79.7	46.1	75.0
	시간외수당	59.3	24.9	54.9
	유급휴가	73.8	40.7	69.1
여 성	국민연금	65.8	31.0	60.4
	건강보험	65.7	35.1	60.4
	고용보험	61.9	34.4	52.8
	퇴직금	61.7	28.3	55.9
	상여금	64.1	30.9	58.4
	시간외수당	42.3	15.9	37.9
	유급휴가	58.1	24.1	52.2

자료: 경제활동인구조사 2010년 8월 원자료.

이상의 결과는 일자리에 남아 있으면서 중고령자가 된 경우와 중고령자로서 새로운 일자리에 들어간 경우, 그 일자리의 특성이 매우 상이함을 보여주는 것이라 할

수 있다. 종사상지위, 직업, 사업장 규모에 있어서의 차이뿐만 아니라 임금과 고용안정성, 그리고 사회보험 적용 및 부가급여에 있어서도 큰 차이가 났다. 물론 고학력자에게서 일자리에 계속 남아 있으면서 중고령자가 된 경우가 45세 이후 새로운 일자리에 들어간 경우보다 더 많은 비중을 차지하고 있는 것처럼, 노동시장에서 좋은 성과를 보인 사람들이 일자리에 오래 기간 남아 있을 가능성이 높기 때문에 이러한 중고령자들이 노동시장에서 좋은 대우를 받는 것을 노동시장에서 중고령자를 차별하는 경향이 있다고 말할 수는 없을 것이다. 다른 한편 45세 이후 가지는 일자리는 생애 주된 일자리를 퇴직한 후 완전히 은퇴하기 전에 가지는 일종의 가교적 일자리로 볼 수 있는 가능성도 있기 때문에 이전의 일자리와는 상대적으로 열악한 대우의 일자리일 가능성이 높다고도 할 수 있을 것이다. 다만 두 경우가 매우 상이한 특성을 보인다는 점은 분명해 보인다.

다. 노동시장에서의 은퇴

우리나라 고령자가 늦은 나이까지 노동시장에 참여하는 이유로 한편으로 근로에 우선 가치를 두는 문화적 분위기를 지적하는 경우도 있지만, 그보다는 노후소득보장 제도가 미비하여 근로소득 없이 노후에도 생계를 유지하기가 어렵기 때문이라고 할 수 있다. 일반적으로 노동시장에의 참여는 개인이 노동시장에서 얻을 수 있는 소득과 여기에 대한 선호 사이에서 하나의 선택을 하게 된다. 고령자가 노동시장에서 은퇴하는 것도 시장에서 얻을 수 있는 소득과 건강상태 및 경제적 필요에 따라 결정될 것이다. 하지만 나이가 많은데다 건강이 좋지 않고 노동시장에서 받을 수 있는 근로소득이 낮아서 노동시장에서 은퇴하고 싶어도 일을 하지 않으면 생계를 유지할 수 있는 소득이 보장되지 않는다면 어쩔 수 없이 일할 수밖에 없는 상황이 발생할 수 있다.

그런데 현실에서 개인이 노동시장에서 은퇴하는 연령은 사회가 가진 특성에 따라서 달라진다. 예를 들어 사회에 연금제도가 확립되어 있는지, 있다면 최초 연금 수급연령은 몇 살인지, 또 연금의 소득대체율은 얼마나 되는지에 따라서 특정한 연령대에 은퇴가 많이 발생할 수 있을 것이다. 실제로 은퇴연령이 제도화되어 있지 않다

면 노동시장에서의 은퇴는 건강상태와 경제적 필요에 따라서 자연스럽게 결정될 것이다. 그렇다면 고령자의 경제활동참가는 연령이 늘어나면서 점진적으로 줄어드는 것으로 예상해볼 수 있다.

하지만 현실에서 일정한 연령에 집중적으로 은퇴하는 경향이 발견되기도 하는데, 이 때 몇 세를 전후하여 은퇴연령이 형성되는지, 그 은퇴연령이 얼마나 강한 규모로 작동하는지는 사회마다 다를 것이며, 이에 따라 고령자의 경제활동참가율에 있어서 차이가 발생할 것으로 예상할 수 있다(장지연·신현구, 2008).

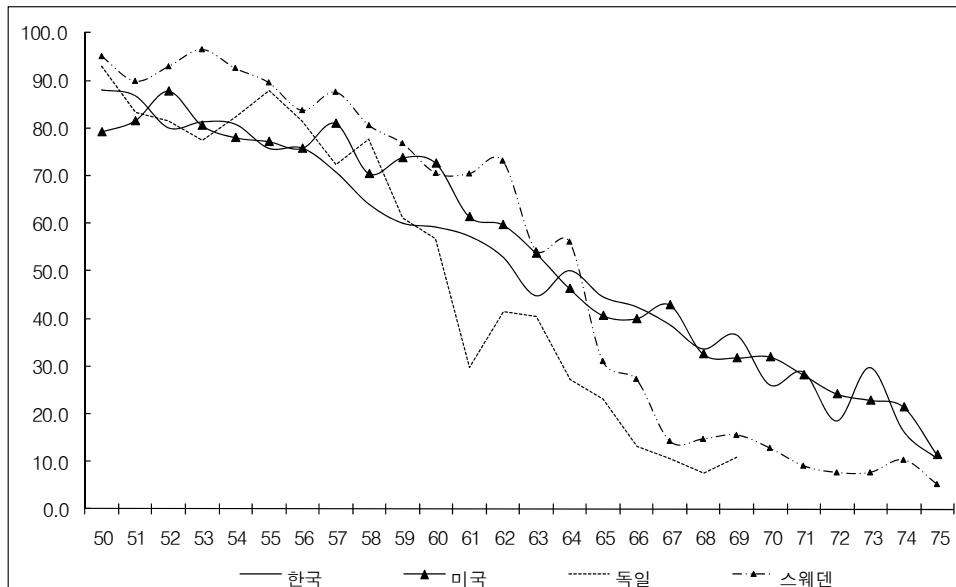
은퇴연령의 제도화에 가장 크게 영향을 미칠 것으로 짐작되는 것은 연금제도의 특성이다. 연금제도가 사각지대 없이 보편적으로 노후생활을 보장한다면 연금수급개시연령이 은퇴가 집중되는 시점이 될 것이다. 우리나라를 비롯하여 미국, 독일, 스웨덴의 50세 이상 남성 중고령자의 연령별 고용률을 나타낸 것이 [그림 4-9] 이다.²⁷⁾ 앞서 〈표 4-2〉와 관련하여 살펴보았듯이 65세 이상 고령자의 가구소득의 경우 스웨덴과 독일은 근로소득 비중은 적고 공적 이전소득은 큰 비중을 차지하고 있었고 미국도 우리나라와 비슷하게 다른 서구 국가들에 비하여 상대적으로 근로소득 비중이 높고 공적 이전소득은 낮은 사회라고 할 수 있다.

그림에서 볼 수 있듯이 스웨덴은 63세까지 비교적 높은 수준의 취업자비율을 보이다가 64세와 65세에 급격히 감소하는 모습을 보여주고 있다. 연금 개시 연령 65세에 맞추어 은퇴의 연령제도화가 되어 있음을 알 수 있다. 독일 역시 58세 이후 취업자비율이 급격히 감소한다. 독일도 65세가 연금 개시 연령이지만 실업률이 높아서 고령자의 조기퇴직이 사회적으로 요구되어 온 측면이 있어서, 65세 이전에 은퇴연령이 제도화된 것으로 보여진다.

반면 노후의 공적 이전소득 비중이 낮은 우리나라와 미국은 특정 연령에서 취업자가 급격히 감소하는 형태가 나타나지 않으며, 연령이 높아짐에 따라 일정한 기울기로 취업자가 감소하는 모양을 띤다. 미국도 연금 개시 연령이 65세이고 우리나라는 60세이지만 특별히 이 연령 전후로 취업자 비율이 감소하는 징후는 보이지 않는다고 할 수 있다.

27) 미국, 독일, 스웨덴은 에스핑 앤더슨이 구분한 복지국가 모델 가운데, 각각 자유주의적, 보수주의적, 시민주의적 모델을 대표한다고 볼 수 있다.

[그림 4-9] 미국, 독일, 스웨덴 및 우리나라 남성 중고령자의 연령별 고용률



자료: 한국, 고령화연구패널조사(KLoSA) 2006년 자료; 미국, Health and Retirement(HRS), 2004년 자료; 독일과 스웨덴, Survey of Ageing and Retirement in Europe(SHARE), 2004년 자료.

출처: 장지연·신현구(2008). 중고령자 노동시장 국제비교연구. 한국노동연구원.

이처럼 우리나라 고령자들의 노동시장에서의 은퇴는 특정한 연령대에 국한하지 않은 채 다양한 방식으로 이루어진다고 할 수 있다. 취업에서 은퇴로의 전환은 ‘단 일한 사건’이라기보다는 여러 단계의 ‘과정’으로 보는 것이 더 타당할 것이다. 과거에는 생애 주된 일자리에서 퇴직함과 동시에 비경제활동상태에 들어가는 전통적 은퇴가 주를 이루는 것으로 보았지만, 최근 들어 다양한 형태의 은퇴 경로에 대한 관심이 커지고 있다. 그것은 많은 사람들이 생애 주된 일자리에서 퇴직함으로써 한번의 사건으로 은퇴를 경험한다기 보다는 오랫동안 일해 왔던 일자리에서 근로시간을 줄여가다가 완전 은퇴에 이른다거나 아니면 자영업을 창업하거나 다른 일자리에서 임시직이나 시간제 근로 등을 통하여 나중에 은퇴하는 방식의 점진적 은퇴나 부분은퇴 등을 통해 노동시장을 떠나는 경우가 많기 때문이다.

방하남 외(2005) 연구에 따르면, 우리나라 사람들이 주된 일자리에서 퇴직하는 연령은 평균 54.1세였고, 남자는 54.4세, 여자는 53.8세로 나타났다. 임금근로자의 경우는 이보다 조금 더 빨라서 남자는 53.8세, 여자는 50.1세였고, 비임금근로자의 경우는 남성 55.5세, 여성 57.4세로 나타났다. 그런데 우리나라 고령화에 관한

OECD 보고서(2004)에서 추정한 우리나라 근로자의 노동시장 완전 퇴장 평균 연령은 남성 약 68세, 여성 약 67세로 나타났다. 앞에서 추정한 주된 일자리에서의 퇴직 연령과는 약 14년 정도 차이가 나는데, 이것은 주된 일자리에서의 퇴직과 노동시장에서의 완전 은퇴사이의 간격으로 해석해 볼 수 있다. 즉 사람들은 평균 54세에 주된 일자리에서 퇴직하는데, 퇴직했다고 해서 곧바로 은퇴하는 것이 아니라 평균 14년 동안 다시 소득이나 수입을 얻기 위한 제2의 근로활동기간을 보낸 후 평균 68세에 이르러 노동시장에서 완전히 은퇴한다는 것이다(방하남 외, 2005).

신동균(2009)도 고령화연구패널조사를 이용하여 45세 이상 중고령자 가운데 10년 이상 지속된 일자리 가운데 가장 오래 일한 일자리를 생애 주된 일자리로 규정하고 이들을 대상으로 은퇴방식을 살펴보았다. 생애 주된 일자리에서 퇴직하고 바로 비경제활동상태로 전환한 전통적 은퇴를 한 중고령자는 남성 36%, 여성 53%인 반면, 생애 주된 일자리에서 퇴직한 후 다른 일자리에서 일을 하다가 점진적으로 은퇴한 남성은 64%, 여성은 47%로 나타났음을 보고하고 있다. 분석대상자를 65세 이상 고령자로 좁혀보면 점진적 은퇴를 한 고령자 비율이 남성 51%, 여성 40%로 45세 이상 중고령자를 대상으로 한 점진적 은퇴 비율보다 더 적은 것으로 나타났다. 즉 점진적 은퇴 방식은 상대적으로 연령이 더 낮은 중고령층에서 더 많다는 것이다. 이는 1990년대 후반 외환 위기 이후 근속연수가 짧아지고 생애 주된 일자리로부터의 이탈이 조기에 발생하고 있는 현실을 반영하고 있는 것은 아닌가 보여진다. 또한 흥미로운 것은 점진적 은퇴를 한 비율은 생애 주된 일자리가 임금근로나 비임금근로냐에 따라 달라지지 않았으며, 남성 63~64%, 여성 46~47%(45세 이상 중고령자를 대상으로 계산한 경우)로 거의 동일한 비율을 나타낸다는 점이다.

우석진(2010) 역시 고령화연구패널조사 1차 자료와 직업력조사 자료를 이용하여 10년 이상 근무했고 50세 이전에 시작한 일자리 중에서 제일 마지막 일자리를 생애 주된 일자리로 정의하고, 생애 주된 일자리에서 퇴직한 고령자가 2006년까지 다시 노동시장에 복귀한 경우가 약 59% 정도 된다고 보고하고 있다. 나머지 41%만이 퇴직 상태를 유지하고 있는 것이다. 그런데 퇴직 전 주 일자리가 임금 상시근로자였던 사람의 절반 이상은 노동시장에 복귀할 때 임금근로자로 복귀하는 반면, 점포를 가지고 있는 자영업자는 47% 정도는 복귀 후에도 자영업업을 계속하지만 상당수인

31% 정도가 상시 임금근로자로 복귀한다는 점을 발견하였다. 전반적으로 보면 주 일자리에서 퇴직하였다가 노동시장에 복귀하는 경우에 상시 임금근로자로 복귀하는 경우가 42%로 가장 높고 그 다음으로 점포가 있는 자영업자가 23%, 일용 임금근로자가 17% 순으로 나타났다.

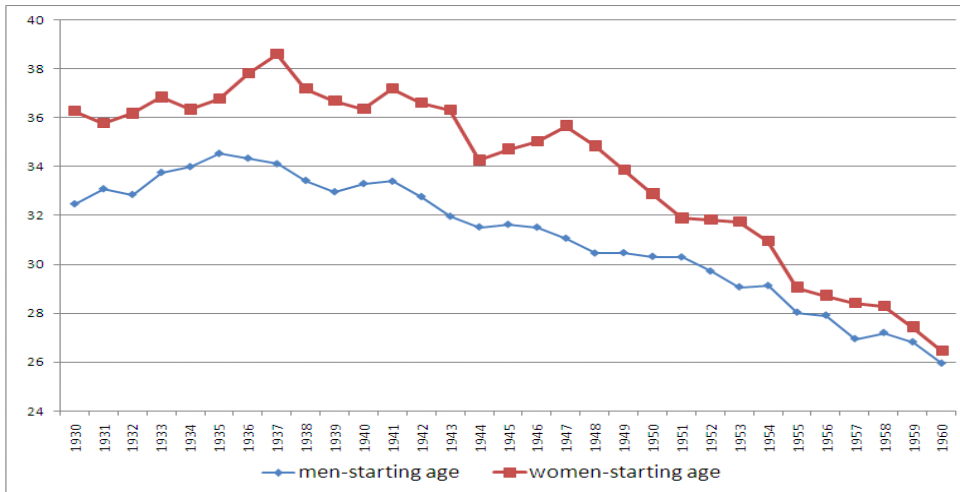
신동균(2010)의 또 다른 연구 역시 고령화연구패널조사를 이용하여 중고령자 임금근로자를 대상으로 일생 동안 경험하였던 직장들 가운데 근속기간이 가장 길며 그 지속기간이 최소한 10년 이상인 직장을 생애 주된 직장으로 규정하고 이들 일자리의 시작 연령과 45세에도 이 직장에 남아 있는가를 출생연도별로 살펴보았다.

다음 [그림 4-10] 은 생애 주된 직장의 시작 연령을 출생연도별로 나타낸 것이다. 그림에서 볼 수 있듯이 생애 주된 직장의 시작 연령은 1930년대 중반에 출생한 사람들을 정점으로 지속적으로 낮아지는데, 베이비 부머에 해당하는 경우에는 남녀 모두 특히 더 낮아지는 현상을 보인다. 베이비 부머가 가진 한 가지 의미는 노동공급이 크게 늘어났다는 것인데 이는 노동시장에서의 치열한 경쟁을 예상해 볼 수 있는 사실이다. 그런데 오히려 생애 주된 일자리에 더 빨리 진입했다는 사실은 이와 같은 사실과는 반대되는 것으로, 이들의 경우 고도 성장에 따른 노동 수요 급증에 의해 상쇄되었다는 사실을 보여준다.

하지만 생애 주된 직장을 45세까지 유지한 비율 역시 베이비 부머에 들어와 더 낮아지는 모습을 보여준다. 다음 [그림 4-11] 이 이를 잘 보여주는데, 남성의 경우 생애 주된 일자리에서 45세까지 생존한 비율은 1950년생까지는 약 75~85%로 높게 유지되다가 점차 하락하여 1960년생은 20%대로 하락하였다. 1997년 말 발생한 외환 위기 시점에 45세에 이른 출생 코호트가 1952년생이라는 사실은, 이들의 45세에서의 생존율이 하락한 현상이 외환 위기와 무관하지 않다는 점을 말해준다.

이러한 베이비 부머의 노동시장 경험은 신동균(2010)의 표현을 빌자면 “화려한 시작과 비참한 종말”로 특징 지워질 수 있다고 하겠다. 이와 같은 중고령층의 노동시장에서의 불안정한 지위가 향후에도 지속되지 않도록 하는 정책의 필요성이 있다고 하겠다.

[그림 4-10] 출생연도별 생애 주된 직장 시작 연령

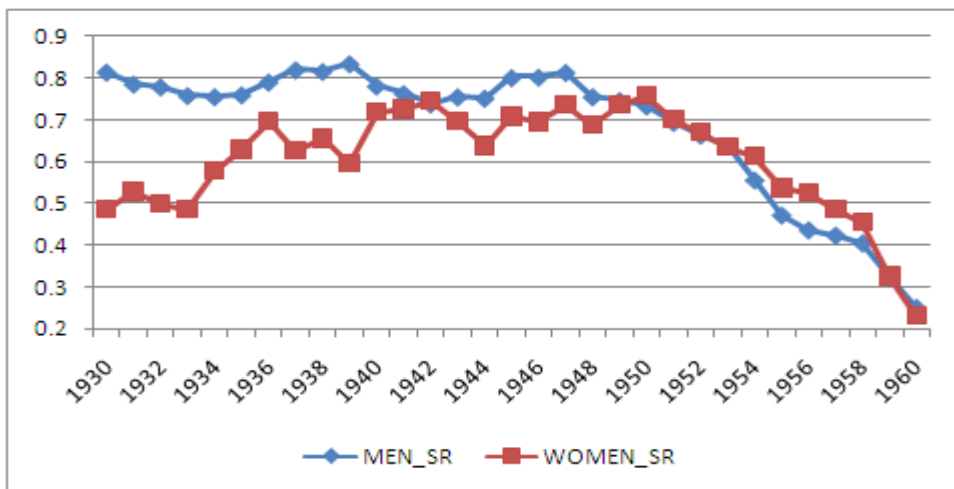


주: 출생연도 전후를 이용한 3년 이동 평균, 임금근로자 대상.

자료: 고령화연구패널조사 제1차 자료 및 직업력조사 자료.

출처: 신동균 외(2010). 한국 베이비 부머의 근로생애(Work-life) 연구. 한국노동연구원.

[그림 4-11] 45세에서의 생애 주된 직장 생존율



주: 출생연도 전후를 이용한 3년 이동 평균, 임금근로자 대상.

자료: 고령화연구패널조사 제1차 자료 및 직업력조사 자료.

출처: 신동균 외(2010). 한국 베이비 부머의 근로생애(Work-life) 연구. 한국노동연구원.

다음으로 베이비붐세대가 모두 55세를 넘어가는 향후 10년 이후 중고령자의 노동시장 참여 상황은 어떻게 변화할 것인지 예상해보고자 한다. 다음 〈표 4-12〉는 2010년 기준으로 15세 이상 인구의 5세 연령대별 노동시장 참여 현황을 나타낸 것

이다. 베이비붐세대가 속해 있는 45~54세 연령층 상황을 살펴보면, 50~54세 연령층부터 이전 연령층에 비해서 고용률 비중이 크게 떨어지고, 45~49세 연령층부터는 상용직 고용 비율이 이전 연령층에 비하여 크게 떨어지는 모습을 보인다. 대신 비임금근로 비율과 비경제활동인구 및 실업인구 비율이 늘어나기 시작한다.

〈표 4-12〉 15세 이상 인구의 노동시장참여 현황(2010년)

(단위: 천명, %)

연령대	인구수	취업자비율 (고용률)	상용고 비율	임시일용고 비율	임금근로 비율	비임금 근로 비율	비경제활동인 구 및 실업자
15~19	3,337(100)	205(6.1)	16(0.5)	173(5.2)	190(5.7)	15(0.5)	3,132(93.9)
20~24	2,644(100)	1,170(44.3)	457(17.3)	622(23.5)	1,079(40.8)	91(3.5)	1,474(55.7)
25~29	3,725(100)	2,539(68.2)	1,633(43.9)	728(19.5)	2,361(63.4)	178(4.8)	1,186(31.8)
30~34	3,843(100)	2,715(70.6)	1,748(45.5)	604(15.7)	2,352(61.2)	363(9.5)	1,128(29.4)
35~39	4,259(100)	3,118(73.2)	1,644(38.6)	784(18.4)	2,428(57.0)	691(16.2)	1,141(26.8)
40~44	4,201(100)	3,278(78.0)	1,475(35.1)	894(21.3)	2,369(56.4)	909(21.6)	923(22.0)
45~49	4,217(100)	3,275(77.7)	1,265(30.0)	896(21.3)	2,161(51.3)	1,114(26.4)	942(22.3)
50~54	3,917(100)	2,904(74.2)	970(24.8)	797(20.3)	1,767(45.1)	1,137(29.0)	1,013(25.9)
55~59	2,837(100)	1,887(66.5)	526(18.6)	528(18.6)	1,055(37.2)	833(29.4)	950(33.5)
60~64	2,211(100)	1,186(53.7)	225(10.2)	370(16.7)	595(26.9)	591(26.8)	1,025(46.3)
65~69	1,843(100)	752(40.8)	91(5.0)	255(13.8)	346(18.8)	406(22.0)	1,091(59.2)
70~	3,556(100)	797(22.4)	34(1.0)	234(6.6)	269(7.6)	528(14.9)	2,759(77.6)
합계	40,590(100)	23,826(58.7)	10,087(24.9)	6,884 (17.0)	16,971(41.8)	6,860(16.9)	16,760(41.3)

자료: 경제활동인구조사 2010년 원자료.

10년 후에도 이러한 상황이 지속된다고 가정해볼 경우, 즉 55~64세 연령층의 고용률이 현재대로 유지된다는 가정과 55~64세 연령층의 취업자수가 현재대로 유지된다는 가정 하에 2010년 현재 베이비붐세대가 속해 있는 45~54세 연령층이 2020년에는 노동시장에 얼마나 남아있을 것인가를 살펴보고자 한다.

〈표 4-13〉에 의하면, 2010년 45~54세 연령층은 2020년에 55~64세가 된다. 통계청 장래인구추계에 따르면 2020년 55~59세 연령층 인구는 4,070천명이 되고,

60~64세 연령층은 3,711명이 될 것으로 예상된다. 10년 전 이들이 45~54세일 때에 비하여, 353천명(147천명+206천명)이 줄어든 규모이다. 만약 2010년 55~59세와 60~64세 연령층의 고용률(66.5%, 53.7%)이 2020년에도 동일하다면, 2020년의 55~59세와 60~64세 연령층의 취업자수는 각각 2,707천명, 1,993명으로 모두 4,700천명이 되는데, 이는 이들이 45~54세일 때 즉 2010년 취업자수(6,179천명)에 비하여 약 150만명 정도 줄어든 규모이다. 하지만 2010년 55~64세 취업자수 2,373천명(1,887천명+1,186천명)에 비해서는 약 230만명이 더 취업한 상태에 있을 것으로 보인다.

줄어든 150만명의 취업자수에는 사망자 등이 포함되어 있어서 실제 비경제활동인구나 실업 인구 등이 그 정도로 더 늘어나는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 2010년 55~59세, 60~64세에서 고용 상태에 있지 않을 비율(전체 인구가운데 비경제활동인구 및 실업자 인구의 비율)인 33.5%, 46.3%을 2020년 추계 인구수에 적용해 보면 일을 하지 않는 비고용인구는 각각 1,363천명, 1,718천명 등 모두 3,081천명으로 2010년 1,975명에 비하여 약 1백만명 이상이 늘어나게 된다. 즉 2010년 상태의 중고령 연령층의 고용률이 올라가지 않는 이상 베이비붐세대가 속한 연령층이 55~64세가 되는 10년 뒤에는 피부양인구가 1백만명 이상 더 늘어난다는 것이다.

다음으로 현재 중고령층의 고용률이 아니라 취업자수가 2020년에도 지속된다고 가정해보고자 한다. 베이비 부머가 속한 45~54세 연령층이 10년 후 55~64세가 되면 인구는 늘어났지만, 만약 취업자수가 고정되어 있다면, 즉 사회적으로 2010년보다 중고령자를 더 고용하지 않는다면, 결국 취업으로부터 이탈하는 중고령자들이 늘어나게 된다. 만약 10년 후에도 현재 55~64세 중고령 취업자수만큼만 노동시장에 남아있다면, 이들의 고용률은 55~59세는 46.4%, 60~64세는 32.0%로 2010년의 같은 연령대의 고용률보다 각각 20%p나 더 낮은 수준이다. 반면 2020년에 55~64세 연령층의 비경제활동인구 및 실업자수는 4,708천명(2,183천명+2,525천명)이 되는데, 이는 10년 전에 비하여 각각 1,241천명과 1,512천명이 늘어난 것으로, 2010년 55~64세 연령층의 비경제활동인구 및 실업 인구(1,975천명)보다 무려 270만명 이상 늘어나는 것이다. 향후 중고령자의 고용률이 늘어나지 않는다면 출생자수가 많은 베이비붐세대의 연령이 많아질수록 노동시장 밖으로 이탈하는 사람의 규모는 현재보

다도 훨씬 많아질 것임을 알 수 있다.

〈표 4-13〉 45~54세 연령층의 2020년 노동시장참여 전망

(단위: 천명, %)

구분		연령대	인구수 ¹⁾	취업자	상용직	임시 일용직	비임금 근로	비경제활동인 구 및 실업자
시나 리오 I ²⁾	인구수	55~59	4,070	2,707	757	757	1,197	1,363
		60~64	3,711	1,993	379	620	995	1,718
	고용률	55~59	100	66.5	18.6	18.6	29.4	33.5
		60~64	100	53.7	10.2	16.7	26.8	46.3
	이탈자 수	55~59	147	568	508	139	-83	-421
		60~64	206	911	591	177	142	-705
시나 리오 II ³⁾	인구수	55~59	4,070	1,887	526	528	833	2,183
		60~64	3,711	1,186	225	370	591	2,525
	고용률	55~59	100	46.4	12.9	13.0	20.5	53.6
		60~64	100	32.0	6.1	10.0	15.9	68.0
	이탈자 수	55~59	147	1,388	739	368	281	-1,241
		60~64	206	1,718	745	427	546	-1,512

주: 1) 2020년 장래인구추계의 인구수를 바탕으로 함.

2) 2010년 55~64세 고용률이 현재대로 유지된다는 가정

3) 2010년 55~64세 취업자수가 현재대로 유지된다는 가정

고용의 질을 감안하여 종사상지위에 따른 취업자 규모는 어떻게 변하는지 살펴보면, 먼저 2010년의 55~64세 상용직 고용 비율(18.6%, 10.2%)이 그대로 유지된다 고 가정해보면, 2020년 55~59세, 60~64세의 상용직 취업자수는 각각 757천명, 379천명 등 모두 1,136천명으로, 2010년 같은 연령의 상용직 취업자수 751천명(526천명+225천명)에 비하여 385천명 정도 더 많을 것으로 예상된다. 그렇지만 2010년 45~54세 상용직에 비해서는 각각 508천명, 591천명 등 모두 1,099천명이 이탈한 수준이다. 만약 2010년 55~64세 상용직 취업자수(751천명)가 2020년에도 그대로 유지된다면 2010년 45~54세 상용직 가운데 1,484천명(739천명+745천명)이 이탈한다고 할 수 있다.

향후 중고령자의 노동시장 참여가 더 활성화되고 상용직으로의 고용 유지가 더 늘어나지 않는다면, 즉 현재의 중고령자 노동시장 참여 상황이 지속된다면 베이비붐 세대가 속한 45~54세 연령층이 55~64세가 되는 2020년에는 현재보다 중고령층의 노동시장 참여 문제가 더 심각해 질 것으로 예상해 볼 수 있다.

2. 중고령자 고용 활성화를 위한 정책 현황

앞서 여러 번 언급한 것처럼 우리나라 중고령자의 노동시장 참여 수준은 매우 높다. 그럼에도 불구하고 중고령자의 노동시장 참여에 대한 관심이 높은 것은 외환위기 이후 고용안정성의 문제가 취약한 노후소득보장과 맞물리면서 노동시장에서의 불안정한 지위가 낮은 소득으로 이어지기 때문이다. 더군다나 급속한 인구 고령화 과정이 겹치면서 중고령자들의 노동시장에서의 불안정한 지위와 이탈은 중장기적으로 노동력 공급 부족과 고령자 부양 문제라는 심각한 문제에 직면할 수 있다.

노동시장에서 연령으로 인한 차별을 없애고 고령자의 고용을 촉진하기 위하여 정부는 〈고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률〉을 제정하고, 고령자의 노동시장 참여를 활성화하기 위한 여러 가지 정책들을 시행하고 있다. 이하에서는 현재 시행되고 있는 우리나라의 고령자 고용촉진 정책들을 살펴보고자 한다.

가. 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진법에 관한 법률

노동시장에서 연령으로 인한 차별을 없애고 고령자의 고용 촉진을 위해서 우리나라에서는 〈고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률〉을 제정하고 있다. 이 법은 1991년에 제정된 〈고령자고용촉진법〉에 기원을 두고 있는데, 2009년 3월부터 고용에 있어 연령차별을 금지하는 내용을 반영하면서 명칭을 변경하였다.

〈고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률〉은 합리적 이유 없이 연령을 이유로 고용 차별을 금지하고, 고령자가 능력에 적합한 직업에 취업하도록 지원하는 것을 목적으로 하는 것이다. 특히 이 법에서는 고령자의 고용 증진을 위해서 정부와 사업주가 행하여야 할 바를 규정하고 있다. 이 법률이 주 대상으로 삼고 있는

연령은 55세 이상 인구이지만, 필요한 경우 50세 이상 55세 미만 연령자를 준고령자로 규정하고 법적 대상에 포함하고 있다.

〈고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률〉의 주요 내용은 다음과 같다. 먼저 모집·채용, 임금·복리후생, 교육·훈련, 배치·전보·승진, 퇴직·해고 등 고용의 전 단계에서 연령차별 금지를 명시하고 있다. 또한 사업주는 연령을 이유로 하는 고용차별을 해소하고, 고령자의 직업능력개발·향상과 작업시설·업무 등의 개선을 통하여 고령자에게 그 능력에 맞는 고용 기회를 제공함과 아울러 정년연장 등의 방법으로 고령자의 고용이 확대되도록 노력하여야 한다는 책무를 부과하고 있다. 이러한 법 취지에 맞게 고용노동부에서는 2006년부터 고용상 연령차별금지 홍보캠페인을 전개하여 고령근로자 활용 필요성 및 연령차별금지에 대한 사회적 인식을 제고하고, 연령과 관계없이 근로자가 원하는 한 일할 수 있는 분위기를 확산하고자 노력하고 있다(고용노동부, 2010).

〈고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률〉은 또한 사업주가 근로자의 정년을 정하는 경우에는 그 정년이 60세 이상이 되도록 노력해야 한다고 명시하고 있다. 만약 정년이 현저히 낮게 정한 경우에는 고용노동부장관이 정년연장에 관한 계획을 작성하여 제출할 것을 요청하도록 하였다. 그리고 제조업 사업장은 상시근로자수의 2%, 운수업, 부동산 및 임대업 사업장은 상시근로자수의 6%, 그 외 사업장에서는 상시근로자수의 3%를 기준고용률로 정하고 기준고용률 이상의 고령자를 고용하도록 하였다.

이외에도 〈고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률〉과 그 시행령에서는 고령자 고용 촉진을 위하여 고령자·준고령자 우선고용직종 선정, 구인·구직 정보수집 및 고령자 고용정보센터 운영, 고령자 인재은행 지정, 중견전문인력 고용지원센터 지정률 포함한 취업알선 기능 강화, 고령자 교육·훈련 및 작업환경 개선에 대한 지원, 직업능력개발 지원 등의 내용을 담고 있다.²⁸⁾

하지만 고령자의 노동시장에서의 차별 금지와 고용 촉진을 위해 만들어진 〈고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률〉에서 담고 있는 내용은 권고 수준에 그쳐 현실적으로 그 내용을 이행하도록 할 만한 수단이 없어 실질적인 실효성이

28) 이에 관한 보다 자세한 내용은 아래에서 살펴보도록 하겠다.

없으며 단지 고령자 고용을 위한 상징적인 의미만 있을 뿐이라는 지적에서 자유로울 수 없다. 예를 들어 〈고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률〉에서는 정년 연령 60세를 권장하고 있지만 대부분의 기업들은 60세 정년에 도달해 있지 못하다. 상시근로자 300인 이상 2,469개 사업장을 대상으로 2009년 말 기준으로 조사한 정년실태조사에 따르면 전체 사업장 가운데 정년제를 실시하는 사업장은 2,327개로 전체의 약 94%이며, 나머지 142개 사업장(5.8%)은 정년제를 채택하지 않고 있는 것으로 조사되었다. 그런데 정년제를 실시하는 사업장 가운데 단일정년제를 실시하는 사업장 1,779개 사업장의 평균 정년 연령은 57.2세로 나타나서 60세에 미치지 못하는 것으로 나타났다(정진호 외, 2010). 과거 실태조사 결과에 따르면 2000년 57.2세, 2003년 56.7세, 2006년 56.9세 등으로 나타나서 실제 정년 연령의 연장 효과가 나타나지 못하고 있는 실정이다.

나. 고용보조금 정책

노동시장에서 고령자 고용을 높일 수 있는 가장 직접적인 정책 가운데 하나가 고용보조금 지급이다. 현재 고용보험의 고용안정사업을 통해서 고령자고용촉진장려금 사업이 실시되고 있는데, 고령자고용촉진장려금으로는 정년연장장려금(2004년부터 시행)과 정년퇴직자재고용장려금(2008년부터 시행), 그리고 신규고용촉진장려금 사업이 있다.

고용보험이 시작된 1995년 7월부터 고용안정사업을 통하여 고령자다수고용지원금 사업이 있었고, 1997년 5월부터는 고령자재고용장려금 사업과 고령자신규고용촉진장려금 사업이 추가되어 3가지 보조금 사업이 고령자 고용 촉진을 위한 대표적인 고용보조금 정책으로 자리잡았다. 2004년 10월에 고령자신규고용촉진장려금 사업이 장기구직자, 여성 가장, 고령자 등을 대상으로 하는 신규고용촉진장려금 사업으로 통합되었고, 2008년 9월에는 사업 실적이 낮은 재고용장려금이 폐지되었다. 이어 고령자다수고용장려금은 업종별 편중이 심하고 사중손실이 크며 다른 연령대의 고용을 감소시키는 대체효과가 크다는 지적에 따라 2010년 신청건에 한해서만 지급하고 2011년부터는 폐지하였다.

고용보험 초기부터 2000년대 후반까지는 주로 직접 채용에 대한 보조금을 지급하는 사업이 주를 이루었으나, 현재는 정년을 연장하거나 정년퇴직자를 계속 고용하는 사업주를 지원하는 사업으로 바뀌었다. 정년연장장려금사업은 정년을 기존에 정한 연령보다 1년 이상 연장하고 그 정년이 56세 이상일 때, 정년이 연장된 기간의 1/2 기간 동안 1인당 월 30만원씩 지급한다. 정년퇴직자계속고용장려금은 정년을 57세 이상으로 정한 사업장에서 18개월 이상 계속 근무한 후 정년이 도래한 자를 퇴직시키지 아니하거나, 정년퇴직 후 3개월 이내에 재고용한 사업주에게 계속고용 1인당 월 30만원씩 6개월간 지급한다(500인 이하 제조업 사업장은 12개월간 지급).

다음 〈표 4-14〉는 정년퇴직자계속고용장려금과 정년연장장려금 사업 실적을 나타낸 것이다. 정년퇴직자계속고용장려금은 시행 첫 해였던 2004년에 129개 사업장에서 249명, 2005년 419개 사업장 1천7백명, 2006년 558개 사업장 2천5백명, 2007년 809개 사업장 약 3천5백명, 2008년 837개 사업장 3천7백명, 2009년 904개 사업장 3천8백명 정도의 실적을 보이고 있다. 정년연장장려금은 2009년 131개 사업장에서 2천8백명에게 지원하였다. 지원금액도 정년퇴직자계속고용장려금은 2009년 26억원 정도, 정년연장장려금은 23억원 정도였다. 이 두 사업의 궁극적인 목표는 정년연장과 정년퇴직자 계속고용을 만들어내는 것이다. 아직 사업 시행 초기이기 때문에 두 사업의 효과를 논하기에는 무리가 있다고 볼 수 있지만 전반적으로 사업 실적도 낮은 것으로 볼 수 있다.

〈표 4-14〉 고령자고용촉진장려금 실적

(단위: 명, 백만원, 개소)

	정년퇴직자계속고용장려금			정년연장장려금		
	인원	금액	사업장	인원	금액	사업장
2004년	249	167	129			
2005년	1,728	1,239	419			
2006년	2,563	1,776	558			
2007년	3,580	2,492	809			
2008년	3,709	2,626	837	118	80	31
2009년	3,786	2,617	904	2,775	2,330	131

출처: 고용노동부(2010). 고용노동백서.

한편 우리나라 기업들이 가진 연공급 임금체계가 고령 근로자에 대한 기업의 인건비 부담을 가중시키기 때문에 고령 근로자의 고용 유지와 신규 채용을 기피하는 원인이라는 지적이 많았다. 이에 따라 연공급 임금체계 대신 임금피크제를 도입한 사업장의 근로자에게 새로운 제도의 도입으로 발생하는 임금감소분의 일부를 보전해 줌으로써 고령자 고용연장을 꾀하고 더불어 기업의 인건비부담을 완화하고자 임금피크제보전수당 사업이 시행되었다.

임금피크제보전수당 사업은 2006년부터 노사합의로 55세 이상까지 고용을 보장 하되 피크임금보다 10% 이상 임금을 삭감하는 내용의 임금피크제를 실시하는 기업 에게는 소속 근로자에게 54세부터 임금피크제보전수당을 지원하였다. 2006년 도입 당시에는 2008년 말까지 3년간 한시적으로 시행되는 일몰제 사업으로 추진되었으나 임금피크제 확산 등 고령자의 경제활동참가 확대를 유도하기 위해 상시제도로 전환 하여 현재에까지 이르고 있다.

임금피크제보전수당 사업의 궁극적인 목표는 임금피크제를 도입하는 사업장이 많 아지도록 하는 것이다. 한국노동연구원 및 고용노동부 실태조사에 따르면 임금피크 제 도입률은 2005년 2.3%에서, 2006년 3.3%, 2007년 5.7%, 2009년 9.2%, 2010 년 11.2%로 점차 도입률이 늘어나는 추세에 있는 것으로 나타났다(정진호, 2010). 사업 실적은 2006년에는 84개 사업장 227명에 대해 6억원이 집행되었고, 이후 사 업 집행이 크게 늘어 2009년에는 224개 사업장의 1천5백명에게 65억원 정도를 지 급하였다(표 4-15 참조).

〈표 4-15〉 임금피크제보전수당 실적

(단위: 명, 백만원, 개소)

	인원	금액	사업장
2006년	226	579	84
2007년	584	1,538	160
2008년	997	3,032	214
2009년	1,497	6,489	224

출처: 고용노동부(2010). 고용노동백서.

현재 신규고용촉진장려금 사업의 지원대상으로 고령자 신규 채용에 대하여 사업주에게 장려금을 지급하는 사업은 여전히 직접 채용에 대한 보조금 지원 사업이다. 신규고용촉진장려금 사업은 50세 이상 준고령자를 신규 채용하는 사업주에게 1년간 지급하는데,²⁹⁾ 2009년에는 지원금액을 인상하였다. 인상 전에는 채용 후 6개월은 30만원씩 이후 6개월은 15만원씩 모두 270만원을 지급하다가(우선지원대상기업은 동일 기간에 대하여 각각 60만원과 30만원씩 모두 540만원 지급), 인상 후에는 처음 6개월은 36만원, 이후 6개월은 18만원씩 모두 324만원을 지급한다(우선지원대상기업은 동일 기간 동안 각각 72만원과 36만원으로 모두 648만원). 다음 <표 4-16>은 신규고용촉진장려금의 고령자 신규 채용에 따른 지원금 실적이다. 고령자에 대한 신규고용촉진장려금이 고령층 고용과의 관계를 분석한 결과에 따르면, 고령층의 고용을 약간 증가시킬 뿐만 아니라 다른 연령층의 고용을 감소시키는 대체효과도 나타나지 않는 것으로 나타났다(전병유 외, 2008).

<표 4-16> 신규고용촉진장려금 사업의 고령자신규채용에 따른 지원 실적

(단위: 명, 백만원)

	인원	금액
2004년	266,119	41,229
2005년	218,541	34,321
2006년	229,121	36,035
2007년	259,383	40,897
2008년	273,945	48,062
2009년	274,850	50,135

출처: 한국고용정보원(2009). 고용보험통계연보.

다. 고용지원서비스 정책

앞서 <고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률>은 고령자의 고용촉진을 위하여 정부의 역할로서 구인·구직 정보를 수집하고 고령자의 취업알선 기능을 강화하도록 규정하고 있다. 이를 위하여 고령자고용정보센터를 운영할 수 있으며, 무료직업소개사업의 허가를 받은 비영리법인이나 공익단체를 고령자인재은행으로 지

29) 2004년 3월 이전에는 55세 이상 고령자를 대상으로 하였다.

정하고 소요경비를 지원할 수 있다. 현재 고용노동부의 고용센터, 고령자인재은행, 중견전문인력 고용지원센터 지정, 노사공동재취업(전직지원)센터 운영 등이 고령자 고용지원서비스 제공의 역할을 맡고 있다.

고령자인재은행의 운영 현황을 살펴보면, 현재 고령자의 취업능력을 강화하고 일자리 제공 기회를 넓히기 위해 무료직업소개사업을 하는 비영리법인 또는 공익단체를 고령자인재은행(2009년 전국 50개 기관)으로 지정하여 운영하고 있다. 고령자인재은행의 취업 알선·상담 기능을 강화하기 위하여 각 기관의 운영실적에 따라 사업 운영비를 차등지원 하고 있다. 이전에는 고령자에 대한 취업알선 기능이 주 역할이었지만, 2009년에는 운영 성과가 높은 8개 기관을 직업소양교육 및 직장 적응훈련 실시, 일자리 개척 동아리 운영, 창업스쿨 운영, 심층상담 실시 등 종합서비스를 제공하는 고령자 종합인재은행으로 개편하여, 점진적으로 그 기능을 확대하고 있다(고용노동부, 2010). 고령자인재은행의 운영 실적은 다음 <표 4-17> 과 같다.

<표 4-17> 고령자인재은행 운영 실적

(단위: 명, %)

연도	구인 인원	구직 인원	취업 알선	취업 인원	취업률
2007년	80,300	77,169	92,457	64,124	83.1
2008년	84,960	80,991	98,442	67,381	83.2
2009년	88,163	91,193	120,199	72,438	79.4

출처: 고용노동부(2010). 고용보험백서.

중견전문인력 고용지원센터는 퇴직 중견 전문인력에 대한 재취업 알선·상담을 통해 고용안정을 도모하고, 전문인력 활용으로 중소기업 등의 경영애로를 해소하는데 기여하고자 비영리법인 및 공익단체 등을 중견전문인력 고용지원센터로 지정(2009년 현재 2개소)하여 서비스 대상자에게 취업알선·구인업체의 고용상담 및 직무능력향상 교육프로그램 운영 등을 제공하고 이에 대한 사업비를 지원하고 있다.

중견전문인력 고용지원센터의 대상자는 과장급 이상으로 퇴직·전직을 희망하는 경력자들(동일 또는 유사한 직무 분야에서 10년 이상의 경력을 보유한 자)을 직종별 인력풀을 구성·운영하여 구인·구직 알선 및 고용상담서비스를 제공하고 있다(고용노동부, 2010). 중견전문인력 고용지원센터 운영 실적은 다음 <표 4-18> 과 같다.

〈표 4-18〉 중견전문인력 고용지원센터 운영 실적

(단위: 명, %)

연도	구인 인원	구직 인원	취업 알선	취업 인원	취업률
2007년	468	514	1,491	90	17.5
2008년	450	628	1,497	177	28.1
2009년	427	879	889	179	20.4

출처: 고용노동부(2010). 고용보험백서.

라. 직업훈련 정책

현재 고용노동부는 고용보험의 직업능력개발사업을 통하여 많은 직업훈련 사업을 실시하고 있다. 정부가 지원하는 직업훈련에서 고령자를 배제하거나 고령자가 배제당할 이유는 없다. 하지만 정부 지정 훈련기관들이 훈련생들의 취업률로 평가받기 때문에 상대적으로 취업률이 저조한 고령자에게는 훈련의 기회가 동등하게 주어지지 않을 가능성이 있다는 지적이 있다. 2009년 한국노동연구원에서 고령화연구패널조사의 일환으로 실시한 노동부 정책 수요조사에 따르면 50대 연령층 가운데 직업훈련을 받은 비율은 재직자 8%, 실업자의 경우 9%로 나타났다.

고령자뉴스타트프로그램 사업은 중고령자로 한정하여 실시하는 훈련사업으로서, 50세 이상 고령자에게 일정 기간 취업능력향상패키지 프로그램을 제공하여 준·고령자의 직업능력개발 및 재취업을 촉진하는 동시에 인력이 부족한 중소기업의 인력난 해소를 도모하는 사업이다. 취업능력향상패키지 프로그램은 직업훈련, 취업능력향상프로그램, 현장연수 등으로 프로그램이 구성된다.

이 사업은 단순 일자리 및 현장 연수 중심의 사업 방식을 개선하여 산업현장에서 필요한 분야의 전문직종으로 내실화하기 위해 일정 요건을 갖춘 직업훈련기관이 중소기업과의 연계를 통해 훈련 수요를 파악한 후 중고령자 전담 훈련과정을 개설하여 직무훈련과 취업능력향상프로그램을 실시하고 해당 업체의 현장연수를 통해 재취업을 지원하는 형태로 2009년부터 사업 내용을 개편하여 실시된다(고용노동부, 2010).

고용센터는 구직 등록한 중고령자를 대상으로 심층상담을 실시하여 직업훈련을 받고자 하는 중고령자를 직업훈련기관에 연계시켜 주고, 훈련 종료 후 연수 기업체에서 현장연수를 한 후 최종 채용 기회를 제공하는 방식이다. 고령자뉴스타트프로그램

램 운영 실적은 다음 <표 5-19>에서 볼 수 있다.

<표 5-19> 고령자뉴스타트프로그램 운영 실적

(단위: 명, %)

	계획인원	참여인원	취업인원(취업률)
2007년	900	328	45(17.1)
2008년	855	802	222(31.9)
2009년	700	649	308(53.4)

출처: 고용노동(2010). 고용보험백서.

3. 외국의 주요 중고령자 고용 활성화 정책

우리나라보다 인구 고령화의 영향을 먼저 겪고 있는 서구 국가들이 지난 수십년간 겪은 현상은 고령자, 특히 고령 남성의 경제활동참가가 낮아졌다는 사실이다(이철희, 2006). 이로 인하여 사회보장 재원에 대한 부담이 급증하여 이들 국가들에서는 고령자의 은퇴를 늦추고 가급적 노동시장에 오랫동안 머물도록 하는 조치들을 취하고 자 노력해 왔다. 이하에서는 유럽 및 OECD 국가들을 중심으로 고령자의 노동시장 참여를 제고시키기 위하여 실행되는 방안들을 살펴보고자 한다. 크게 연령차별을 금지하는 법적 조치와 중고령자로 하여금 노동시장에 계속 머물도록 만드는 공적 연금제도 개혁, 그리고 고령자의 고용가능성을 높이도록 하는 정책 등으로 나누어 살펴보고도록 하겠다.

가. 연령차별을 금지하는 법적 조치

유럽연합(EU) 회원 국가들의 고령화 상황은 각기 다르지만, 유럽 공동 고령화 고용 목표를 세우고 이를 충족시키기 위한 공동정책을 추진하기로 하였다. 이러한 공동 목표는 2001년 스톡홀름 목표(Stockholm Target)와 2002년 바르셀로나 목표(Barcelona Target)로 나타나는데, 스톡홀름 목표는 2010년까지 55~64세 고령자 고용률을 50% 수준으로 높이는 것이고, 바르셀로나 목표는 2010년까지 은퇴 연령을 5년 연장을 하는 것이다(황준욱·신현구, 2005).

이러한 공동 목표를 달성하기 위하여 EU가 공동으로 택하고 있는 적극적 고령화 정책의 주요 방향은 크게 4가지로 나누어 볼 수 있다. ① 성장 유지와 건전재정 확보를 위해 고령화가 경제에 대해 미치는 영향을 조절, ② 고령화와 노동력 감소에 적절히 대응, ③ 적절하고 지속적이며 변화에 적응하는 연금체계를 확보, ④ 재정적 활력이 유지되는 가운데 모든 사람들이 높은 품질의 보건시스템의 혜택을 받도록 하는 것 등.

그리고 고령자 고용을 높이기 위한 주요한 방안으로 연령차별을 철폐하고 고용주 및 사업장의 고령자에 대한 부정적인 태도와 관행을 바꾸도록 촉구하는 조치를 취하도록 하였다. 전자는 연령차별금지법을 제정하는 것으로 나타났고, 후자는 안티에이징(Anti-ageing) 캠페인으로 나타났다.

사실 EU 국가들에 앞서 미국은 이미 1967년에 “고용에서의 연령차별금지법(Age Discrimination in Employment Act)”을 도입하여 40세 이상 근로자를 연령으로 인하여 어떠한 형태로든 차별하는 것을 불법으로 규정하였다. 국제노동기구(ILO)도 1980년 ‘고령근로자에 대한 권고(제162호)’를 제정하였다. EU 국가들도 “고용과 직업에서 평등한 대우에 관한 EU 지침(2000년 78호 지침)”에 따라 2006년까지 연령 차별을 금지하는 입법을 추진하도록 하였다(조용만, 2004).

EU 국가들은 연령으로 인한 차별을 금지하는 법 제정과 더불어 사업장에서 연령 차별을 철폐하고 고령자에 대한 부정적인 태도를 바꾸고자 하는 캠페인을 정부 주도로 실시하기도 하였다. 고령화에 대응하여 국가보건기구가 제시한 “Active Ageing” 전략에 가장 잘 호응하고 있는 것으로 알려진 핀란드에서도 고령화 관련 정책 초기에는 관련 법 정비와 더불어 홍보 활동에 주력하였다(황준욱·신현구, 2005). 이 때 나온 대표적 슬로건이 “경험은 국가의 자산이다(Experience is a national asset)”, ‘전성시대(Prime Years)’ 등이다.

핀란드와 더불어 홍보 캠페인을 적극적으로 시행한 대표적인 국가가 영국이다. 사실 영국은 사회경제정책에 있어서 전통적으로 시장 원리를 강조하는 국가로서 정부의 인위적 개입에 대해 꺼리는 경향이 있었다. 그래서 고령자의 노동시장 참여와 관련해서도 법 제정을 통하여 시장에 직접적으로 개입하기 보다는 시장 참여자들의 자발적인 변화, 즉 고령자 고용을 기피하는 고용주들의 인식과 태도를 바꾸는 것이

더 효과적이라고 판단하는 경향이 컸다(Duncan, 2004).

이를 위하여 영국 정부는 고용주의 고령 근로자에 대한 잘못된 인식을 바로 잡고 자 고용주를 대상으로 설득과 권고를 위한 ‘홍보 캠페인’을 주로 실시하였다. 캠페인의 주요 내용은 고령자와 관련하여 잘못된 사회적 인식과 기업의 관행을 알리고 고령자의 고용이 기업에게도 좋은 결과를 가져다 줄 수 있다는 사실을 알리는 것으로 구성되었다. 고령자의 노동 생산성이 낮고 고령자가 환경 변화에 대한 대응 및 신기술 도입에 적합하지 않다는 기존의 부정적 생각이 잘못되었음을 알리고, 더불어 이러한 잘못된 생각으로 인하여 기업이 단순히 연령을 이유로 고령 근로자를 차별한다면 결코 인적자원을 효율적으로 활용하지 못하게 된다는 사실을 알리는 것이었다(황준욱·김태황·신현구, 2006).³⁰⁾

나. 연금제도 개혁

공적연금제도는 고령자의 노동시장에서의 은퇴 또는 참여를 결정짓는 가장 중요한 요인이라고 할 수 있다. 예를 들어 공적연금의 급여 수준이 높고 소득대체율이 높은 사회에서는 노동시장에서 은퇴하고자 하는 사람이 많을 것이다. 우리 사회와 비교해 본다면 현재 서구 선진국들이 이에 해당한다고 할 수 있다. 연금을 통하여 노후생활을 편안하게 영위할 수 있도록 제도가 완비된 선진국의 경우 연금수급연령 이후 고령자의 노동공급은 현격하게 감소하였으며, 반면 우리나라 고령자의 경제활동참가율이 선진국에 비하여 높게 나타나는 것은 주로 우리나라의 연금제도가 아직 미성숙하여 연금을 주요 생계의 근간으로 하는 고령자가 적기 때문이라는 것은 널리 알려진 사실이다.

인구 구성의 급속한 고령화가 초래할 사회·경제적인 문제들에 대응하는 방법 중 가장 유효한 방식의 하나는 고령자가 단순히 피부양자로 남는 것이 아니라 적극적으로 경제활동에 참가함으로써 자신의 노후생활을 책임지도록 근로 인센티브를 복돋우는 것이다. 물론 공적연금제도는 근로능력을 상실한 노년기에도 일정한 생활수준을

30) 물론 이러한 홍보 캠페인만으로 고령자에 대한 연령차별 관행의 철폐가 의도한 것만큼 이루어지지 않아서, 이후 “고용과 직업에서 평등한 대우에 관한 EU 지침(2000년 78호 지침)”에 조응하는 “다양한 연령층의 고용을 위한 시행지침”을 제정하였다.

유지할 수 있을 정도의 소득보장이 이루어져야한다는 것은 기본 원칙이다. 인구 고령화 문제에 당면한 대부분의 선진국에서는 이러한 기본원칙에 위배되지 않는 범위 내에서 고령자의 근로 인센티브를 최대화할 수 있도록 다양한 방식으로 연금제도를 개혁하고 있다.

고령자의 노동시장 참여 또는 은퇴를 결정짓는 공적연금제도의 특성으로는 소득 대체율, 연금수급연령, 조기 은퇴 혹은 은퇴 연기에 대한 인센티브, 근로와 연금 병행시 인센티브 등을 들 수 있을 것이다. 연금급여의 소득대체율이 높을수록, 연금개시연령이 낮을수록 노동시장에서의 은퇴 유인은 높을 것이다. 따라서 선진국들의 연금개혁은 연금급여액을 근로생애 평균소득에 기초하거나 기대수명에 따라 조정하도록 설계하는 방향으로 이루어져 전반적으로 소득대체율을 낮추는 효과를 보도록 조정하였다.

공식적인 연금개시 연령에 앞서 연금을 개시할 때와 공식적인 연금개시연령에 연금을 개시할 때, 또는 공식 연금개시연령을 연기할 때 받게 되는 생애 총연금액의 크기에 따라 은퇴 유인이나 은퇴 연기의 다양한 조합이 가능할 것인데, 조기은퇴 시에 받게 되는 총 연금액의 수준은 낮추고 공식 연금개시연령을 연기할 때 받게 되는 연금액 수준을 높이면 노동시장에서 조기에 은퇴하고자 하는 동기는 줄어들 것이다. 이에 연금 개시를 연기하는 경우는 상대적으로 많은 급여를 받을 수 있도록 하고, 조기에 연금을 받는 경우에는 금액을 삭감하는 방향으로 이루어졌다.

예를 들어 최근 노동시장에서의 은퇴를 늦추고자 하는 스웨덴의 연금 개혁은 다음 네 가지로 요약할 수 있다(장지연, 2005). 첫째, 소득대체율을 이전보다 하향조정하였다. 둘째, 조기은퇴자에게 불리하고 늦게 은퇴하는 사람에게 유리한 방식으로 보험회계를 적용하였다. 셋째, 은퇴결정과 연금수급 선택의 유연성을 강화하되 은퇴를 연기하는 것이 유리하도록 제도를 설계하였다. 넷째, 전체 생애소득활동기간의 평균 소득수준에 근거하여 연금수급액을 결정하도록 하였다.

핀란드의 노령연금은 은퇴를 연기해도 소득대체율이 증가하지 않기 때문에 은퇴 연기의 인센티브가 없고, 연금자산 측면에서도 은퇴를 연기했을 때 손실분이 다른 나라보다 큰 것으로 알려져 있다. 그리고 조기은퇴, 장애연금, 실업연금, 파트타임 근로 연금 등 법정은퇴연령인 65세 이전에 은퇴할 수 있는 선택이 여러 가지 존재

하였다. 이에 조기은퇴를 줄이기 위한 개혁 조치들을 단행하였는데, 연금수급액이 잔여 기대여명에 연동하도록 함으로써 소득대체율이 수급개시연령의 연기에 따라 증가하도록 재설계하였다. 또한 연금수급액은 근로생애 마지막 10년의 소득에 따라 결정되던 것에서 전 근로생애 임금에 연동되도록 변경하였다(황준욱·김태황·신현구, 2006; 장지연, 2005).

일본도 고용과 연금간의 관계를 강화하여 일할 의욕과 능력이 있으면 연금지급개시연령인 65세까지 계속적으로 일할 수 있도록 하는 환경을 만들고자 하였다(전병유 외, 2008). 일본의 국민연금은 25년 이상 가입한 자가 65세부터 받을 수 있으며, 최대 가입기간은 40년이다. 가입기간이 40년 미만인 경우는 그 기간만큼 연금급여액이 감액된다. 그런데 1986년 연금제도를 개정하면서 65세로 노령후생연금(근로자가 가입하는 연금)의 지급 연령을 상향조정하였지만, 후생연금 가입기간이 1년 이상이고 노령기초연금의 수급자격기간을 충족할 때에는 60세부터 64세까지 특별 노령후생연금을 지급한다. 현재 노령연금의 기초부분(전국민 가입 연금으로 기초연금 성격이 강함)은 2001년부터 2013년 사이에 60세에서 단계적으로 상향조정하여 2013년 이후에는 65세에 지급하도록 하였다.

다. 고용가능성 제고

일반적으로 고령자들은 교육 수준이 낮고 육체적, 정신적 능력이 점차 떨어짐에 따라 직업훈련의 기회에 있어서도 배제되기 쉽다. 이러한 이유로 직업능력을 향상시킬 수 있는 기회도 낮아져 젊은층에 비하여 상대적으로 고용가능성은 낮아지게 된다. 따라서 고령자의 근로능력을 높일 필요성이 있다.

핀란드의 고령자 고용정책의 특징은 고령자의 고용(employment) 증진보다는 고령자의 근로능력(workability)을 높여 고령자의 고용가능성(employability)을 높이는 데에 중점을 둔다는 점에서 특징이 있다. ‘고령 근로자를 위한 국가프로젝트(Finnish National Programme for Ageing Workers)’의 사업들에는 기초교육을 수료하지 못한 성인을 대상으로 기술 향상을 위한 훈련을 실시하고, 고령자를 위한 직업 기술과 맞춤형 훈련뿐만 아니라 기업을 대상으로 연령관리훈련(age-management

training)을 실시하는 것이 포함되었다. 또한 노동자의 작업 역량(work capacity)을 향상시키기 위한 정책들, 예를 들어 작업장 보건 및 안전 개선, 새로운 재활방법 도입 등도 포함되었고, 기업들이 좋은 작업장 관행과 모델을 만들어 내고 고령 근로자를 위한 새로운 훈련방법을 개발할 수 있도록 기업들에게 맞춤형 개발계획을 제공할 수 있는 연구 프로그램도 실시하였다(황준욱·신현구, 2005).

프랑스는 2003년 “근로자 평생 훈련 기회”에 관한 국가 차원에서 합의가 이루어졌다. 10인 이상 사업장의 고용주는 급여의 1.6%, 그 이하 기업은 0.55%를 기부하여 재원을 마련하고, 20년 이상 경력을 가진 근로자나 한 직장에서 1년 이상 근로한 45세 이상 근로자는 “숙련 감사”를 받고 직업 경험을 인정하는 자격증을 받을 수 있도록 하였다(윤자영, 2010). 독일도 평생교육을 통하여 고령자에 대한 직업능력개발을 지속적으로 실시하는 것이 바람직하고 사업장을 훈련 친화적으로 조성하는 것이 중요하다는 인식을 갖게 되었다고 한다(조성혜, 2009).

직업훈련과 더불어 고령 근로자를 위하여 선진국에서 취하는 정책 가운데 하나가 작업장 환경 개선이다. 상대적으로 육체적 능력이 떨어지는 고령 근로자를 위하여 작업장 환경을 개선하도록 지원하고 동시에 이에 대한 고용주의 책무를 강조한다.

스웨덴의 '11-point programme for better health in working life'는 보다 나은 작업환경과 이에 관한 고용주의 책임뿐만 아니라 질병 이후 조기에 작업장으로 복귀하기 위한 조치들에 초점을 맞춘다. 이 프로그램을 위해서 정부는 ‘Action Plan for Improving Health at Work’라는 보고서를 내고 새로운 위원회를 발족하여 활동에 들어갔는데, 이 보고서에서 제안하고 있는 것은 고용주의 책임이 높아져야 한다는 것이다. 스웨덴의 작업환경은 1978년의 Work Environment Act법에 의해 규제되며 전체 노동시장에 적용되는데, 작업은 근로자 각자의 육체적·정신적 능력에 맞게 적응되어야 하며, 작업환경에 대한 주요 책임은 고용주에게 있고, 고용주는 근로자가 작업장에서의 건강과 사고위험에 노출되지 않도록 필요한 모든 조치들을 취할 의무가 있다(이연정·장지연, 2005).

핀란드 역시 고령화를 대응하기 위한 정책 초기부터 작업능력과 작업환경에 초점을 맞춘 프로그램들이 도입되었다. The Workplace Development Programme은 정부는 작업장의 변화를 촉진하고, 작업장 발달에 관한 지식과 전문경험들을 전파하며,

작업장 발달의 구조를 강화하기 위한 목적으로 1996년에 실시하였다. 이 프로그램은 모든 경제부문과 작업장을 포괄하며, 지원을 받는 작업장은 거의 500군데에 이르며 지원을 받는 대상도 약 12만명에 이른다. 또한 The Well-Being at Work Programme은 작업능력 향상과 작업장에서의 웰빙을 유지하는 것을 목적으로 시작된 정책이며, 조기퇴직, 인구 고령화, 긴 노동시간 스트레스에 대한 대응으로 시작되어 2000년에서 2003년까지 지속되었다. 프로그램의 주 내용은 정보 제공과 모범사례의 확산, 연구 결과의 활용, 프로젝트에 관한 지원과 자금조달/입법 감시이지만, 프로그램의 주요 목표는 근로자들이 작업장에서 현재보다 적어도 2~3년 이상 더 머물도록 하기 위함이다.

4. 정책 제언

인구의 급속한 고령화가 초래할 사회·경제적인 문제들에 대응하는 방법 중 가장 유효한 방식의 하나는 고령자가 피부양자로 남는 것이 아니라 적극적으로 경제활동에 참가하여 자신의 노후생활을 책임지도록 근로 인센티브를 복돋우는 것이다. 특히 우리나라처럼 안정적 노후소득을 위한 공적연금제도가 미흡한 상태에서 노동시장에의 참여는 거의 유일한 대안이라고 할 수 있다. 아래에서는 중고령자의 안정적인 소득 보장을 위하여 중고령자의 노동시장 참여를 활성화하는 정책 방향을 모색해 보도록 하겠다.

가. 고용의 지속성을 유지하기 위한 노력

고령근로자의 고용을 확대하는 방법으로 우선시 되어야 할 기본 원칙은 개인이 일해 온 직업과 경력이 가능한 한 오래 연장되도록 하는 것이다. 이는 단순히 고령자의 노동시장 참여를 유지하여 개인 소득을 보장한다는 차원에서뿐만 아니라 근로자의 숙련과 직업 경험을 연장함으로써 사회적으로도 이를 활용한다는 차원에서도 의미를 부여할 수 있다. 우리나라에서는 ‘오륙도’, ‘사오정’이라는 말이 사회적으로 회자될 정도로 너무나 이른 나이에 인위적인 고용조정이나 관행으로 인하여 직장을

떠나는 경우가 많아서 이에 대한 대책이 시급한 상태다. 앞서 1950년대에 출생한 사람들이 생애 주된 일자리에서 45세까지 도달하는 비율이 20%대에 그친다는 신동권(2010)의 연구 결과도 이러한 사정을 잘 보여준다.

정년제가 이에 대한 하나의 대책이 될 수 있다. 일반적으로 정년제는 기업 입장에서 볼 때 두 가지 기능을 갖는다(조준모, 2004). 첫째, 일정 연령에 도달할 때까지 근로자의 신분을 보장하여 고용안정을 도모하고 근로자로 하여금 기업에 대한 귀속감과 애사심을 갖도록 하는데 있다. 둘째 고령화된 노동력을 배제시켜 노동력의 신진대사를 기하며 인건비 지출을 억제하고 경영을 합리화한다. 후자와 같은 성격으로 인하여 선진국에서 정년제는 연령차별의 대표적인 제도라고 할 수 있다. 일정 연령에 도달했다는 이유만으로 퇴직해야만 하는 것은 연령으로 인한 차별이기 때문이다. 따라서 이들 국가에서 정년제 폐지는 연령차별 철폐의 성격을 띠고 있다.

하지만 현재 우리나라에서 정년제가 가지는 의미는 이와 다르다. 예전에는 우리나라에서도 ‘평생직장’, ‘정년퇴직=노동시장 은퇴’라는 인식이 퍼져 있었으나 1990년대 말 외환위기 이후 불과 10여년 만에 이러한 인식과 관행은 사라졌다. 정년퇴직은 거의 공공부문의 일자리에 국한된 것으로 민간 부문 일자리에서는 거의 유명무실한 상태라고 여겨진다. 대부분의 임금근로자가 정년에 도달하기 전에 인위적인 고용조정을 통해서 퇴출되기 때문에, 만약 정년제로 인하여 정년 연령까지 고용이 유지된다면 이는 연령으로 인한 고용 차별이 아니라 고용을 보장하는 일종의 보호장치로서의 의미를 가진다고 볼 수 있다. 더군다나 계속 일할 수 있음에도 불구하고 정년으로 인하여 고용이 단절되는 사례는 제한된 부문에 국한된 것으로 보여지기 때문에 무엇보다 정년제의 고용보호 기능을 적극 활용하여야 할 것으로 보인다.

더불어 정년 연령의 상향도 적극적으로 고려해 보아야 한다. 현재 우리나라의 공적연금의 개시연령은 60세이며, 앞으로 점진적으로 늘어나 65세가 될 계획이다. 그런데 우리나라 기업의 정년은 현재 평균 57세로 연금개시연령인 60세와는 3년, 65세와는 8년의 간격이 발생한다. 정년 연장을 강제할 수는 없지만 분명히 이 부분이 고려되어야 할 것이다.

물론 정년 연장이 과연 고령자의 고용을 증가시킬 것인가에 대해서는 의견이 분분하다. 또한 고령층의 고용 연장이 청년층의 고용을 하락시킬 것이라는 지적도 있

다. 그러나 이에 대한 경험적 연구에 따르면 고령자와 청년층 사이의 고용의 대체관계는 없는 것으로 나타났다(황수경 외, 2005; 김대일, 2010).

정년연장과 관련하여 일찍부터 인구 고령화의 문제가 시작된 일본의 사례를 살펴보자. 일본은 이미 1970년에 고령화사회로 들어섰으며, 1994년에는 고령사회로, 그리고 2005년에 인구가 감소하는 단계로 들어선 후 2006년에 초고령사회가 되었다. 따라서 인구 고령화에 대응하는 하나의 정책으로 정년 연장을 고려한 일본 정부의 대응도 1970년대부터 시작되었다. 1960년대까지만 해도 일본의 일반적인 정년 연령은 55세였는데, 1973년에 처음으로 60세 정년 추진을 명시하고 이를 정부 정책으로 추진하기 시작하였다. 1979년에는 정년연장의 입법화에 대한 검토를 시작한 후, 1986년 〈고연령자등의고용의안정등에관한법률〉을 제정하여 사업주가 60세 정년의 노력의무를 하도록 하고 정년연장에 대한 행정지도를 규정하였다(정진호 외, 2010). 그리고 1994년에 동 법률을 개정하여 1998년 4월부터 60세 정년을 의무화하도록 하였다. 정년을 법률로 의무화하기로 결정한 1994년에 60세 이상 정년을 채택한 기업은 약 84%였고, 실제 60세 이상 정년이 시행된 1998년에는 약 93%였다. 60세 정년 의무화를 시행한 1998년 이후에는 곧바로 65세 정년 보급을 위한 대책을 준비하기 시작하였고(1999년 〈제9차 고용대책기본계획〉), 2001년부터는 65세까지의 고용연장을 노력의무로 규정하였다. 2004년 〈고연령자등의고용의안정등에관한법률〉 개정을 통하여 사업주로 하여금 정년 연장, 계속고용제도 도입, 정년제 폐지 등 세 가지 가운데 하나를 선택하도록 하고, 2006년 4월부터 시행하도록 하였다. 이러한 정책들은 일본의 베이비붐세대인 단카이 세대(1947~1949년 출생자들)이 65세가 도달하는 2012년을 고려한 것이다(최강식 외, 2010). 그리고 2007년부터는 70세까지 일할 수 있는 기업 프로젝트를 추진하고 있다.

일본은 정년 연장 정책들과 더불어 고령자고용을 위한 고용보조금 정책을 같이 실시하였다. 현재 시행되고 있는 고용보조금만 살펴봐도(전병유 외, 2010), 정년 인상 등의 조치를 취한 사업주를 대상으로 〈중소기업정년인상등장려금〉, 〈70세정년인상등모델기업조성금〉, 〈중소기업고연령자고용확보실현장려금〉 등을 지급한다. 또한 취업이 어려운 중고령자를 시행적으로 단기간(원칙적으로 3개월) 고용하는 경우 중고연령자시행고용장려금을 지급한다. 또 사업규모 축소 등에 따라 이직하는 중

고령 근로자에 대해서는 구직활동을 위하여 휴가를 부여하거나 전직지원서비스를 지원하는 경우 노동이동조성지원금 가운데 구직활동등지원금부금을 지급한다.

한편 기업들이 중고령자를 퇴출시키는 주요한 원인으로 연공급적인 임금체계와 이로 인한 높은 인건비 부담을 지적하고 있다. 따라서 지속적인 일자리 유지는 정년제 정비와 함께 기업의 인건비 부담이 가중되지 않는 방향에서 이루어져야 할 것이다. 임금피크제가 이에 대한 대안으로 많이 거론되고 있는데, 아직까지 우리나라에서는 도입 수준이 미미한 실정이다. 임금피크제 도입에 대해서는 사업주의 소극적인 태도와 더불어 근로자측에서는 임금삭감이나 고용조정의 수단으로 인식되는 경우가 많은 것으로 보인다(최강식 외, 2010). 보상·인사관리체계를 개선하여 근로자의 생산성 수준에 맞는 보상이 주어지는 체계를 구축하여 고령자 고용을 연장하도록 하는 것이 필요할 것이다.

나. 고용안전망을 포함한 사회안전망 확충

현재 우리나라 중고령자의 노동시장 지위는 매우 불안정한 상태에 있다. 우리나라 중고령자들은 비교적 이른 나이에 일자리를 잃게 되거나, 매우 불안정한 일자리를 떠도는 경우가 많다. 이전 세대보다 생애 주된 일자리에 오랫동안 머물러 있을 가능성이 줄어들었을 뿐만 아니라 45세 이후 들어간 일자리에서는 시간당 임금이 매우 낮고 더불어 사회보험 및 부가급여 적용도 매우 열악한 상태이다. 이런 상황에서 실직은 바로 빈곤으로 이어질 가능성이 높다. 가구주의 실직이 빈곤으로 떨어지는 가장 직접적인 원인이라는 연구 결과는 이를 보여준다(이병희 외, 2010).

따라서 실직이 빈곤으로 이어지지 않도록, 그리고 실업 상태에 있어도 취업이 용이하도록 고용안전망을 포함한 사회안전망의 기능을 강화하여야 한다. 앞서 45세 이상 임금근로자의 경우 절반 정도가 45세 이후 입사한 사람들인데, 남성은 그 중의 절반 이상이 임시직이나 일용직으로 일하고 있으며, 여성은 임시일용직 비율이 70%를 넘는 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고, 즉 불안정한 지위로 일하고 있는 비율이 많음에도 불구하고 이들의 사회보험 가입률도 남성은 40~50%대, 여성은 30%대에 그치고 있다. 이러한 상황에는 불안정한 노동 지위와 여성 차별이라는 큰 요인

이 자리 잡고 있는 것이다.

중고령자의 고용안전망 및 확충은 무엇보다 행정력 강화를 통해서 사각지대를 해소하는 방향으로 이루어져야 한다. 현재 일부 산업이나 직업을 제외하고 연금, 의료, 실업, 산업재해 등 4대 보험 가입이 의무화되어 있는 상태임에도 불구하고 여전히 4대 보험의 적용을 받지 못하는 사람이 많다. 불안정한 고용 지위 및 저임금 상태에 있는 근로자들은 당장의 소득 저하를 막고자 국민연금 및 고용보험 보험료를 납부하지 않으려 할 가능성이 높고 고용주도 관련 비용을 줄이고자 채용 근로자의 사회보험 가입을 기피할 가능성이 서로 맞물려 암묵적 동의하에 사회보험 가입을 회피하는 비공식 고용을 양산할 가능성이 높기 때문이다. 비공식고용에 종사하는 경우 실직 등 노동시장에서의 위험을 개인이 감수해야 할뿐만 아니라 노동시장 정책에서도 배제될 가능성이 높아서 이중적인 손해를 보게 된다.

행정력 강화와 함께 중고령자의 사회안전망 확충을 위한 보다 궁극적인 방안은 사회보험료 지원 제도이다(이병화·장지연, 2011). 사회보험료 지원 정책은 OECD 고용 전략에서 공식적으로 권고하는 고용정책이다. 근로자와 고용주가 내는 고용보험료는 임금의 1.15%에 불과하지만, 이로 인하여 산재보험, 국민연금, 건강보험 등 다른 사회보험료까지 모두 납부해야 하는데, 100인 미만 사업장의 경우 전체 사회보험료 총액이 약 17.7% 정도에 이르기 때문에 이를 회피할 가능성이 높다. 따라서 일정 금액 이하의 저임금 근로자를 대상으로 사회보험료를 감면하는 방안도 고려해 볼만하다.

저임금 근로자의 사회보험료 감면은 단순한 사회보험 사각지대 해소라는 효과를 넘어 보다 다양한 효과를 기대해 볼 수 있다. 일단 저임금 일자리의 지속을 유지하는 데에 영향을 주는 것뿐만 아니라 비임금 노동비용 인하를 통하여 노동수요를 촉진하는 효과도 도모할 수 있다. 또한 근로조건부 급여의 성격을 지니기 때문에 근로유인 보장정책으로서 취업 유인을 제고할 수도 있다. 나아가 공식 고용으로 나타나서 사회안전망 안으로 포섭하고 또 노동시장 정책을 혜택도 볼 수 있을 것이다(이병화·장지연, 2011).

다. 고용가능성을 높이는 인프라 구축

고령자에 대한 임금보조금 지금은 노동시장을 왜곡하고 청년층 실업을 가중시킨다는 원론적인 비판이 있지만 취업알선체계를 정비하고 고용인프라를 개선하는 방식의 적극적 노동시장정책은 지금도 OECD와 EU 등에서 전폭적인 지지를 받고 있다. 특히 우리나라 중고령자의 노동이동성이 높기 때문에 질 좋은 고용서비스를 제공하는 것은 매우 중요하다고 할 수 있다.

우리나라 고령자의 노동시장 상황을 볼 때, 고령근로자는 특별한 기술이 없고 일용직으로 일하는 비율도 높기 때문에 일반적인 일용근로자 알선체계를 잘 운영하는 것은 고령자에게도 도움이 된다. 이밖에도 생계유지가 급한 사람과 소일거리가 필요한 사람, 약간의 경력과 훈련이 필요한 사람에 대해서 각각 필요한 상황에 맞게 서비스를 제공하는 것이 필요하다.

현재 고용노동부를 위시한 정부 부처에서는 고령자의 고용서비스를 위한 여러 조직과 정책을 운영하고 있다. 그럼에도 불구하고 그 운영은 전체 고령자 대비 제한적이라고 할 수 있다. 앞서 살펴본 중견전문인력센터의 경우도 구직자가 1천명에 미치지 못하며 취업자도 1백명대에 그쳐 좀 더 활성화되어야 한다. 현재 고령자에 대한 취업알선을 하고 있는 기관은 고용노동부의 고용센터와 고령자인재은행이 있으며, 보건복지부에서도 노인을 위한 취업알선 서비스를 제공하고 있다.

현재 우리나라의 민간고용서비스기관의 상황은 일용직 등을 다루는 다수의 소규모 기관과 신규 대졸자나 헤드헌팅을 주로 담당하는 소수의 대규모 기관으로 나뉘어진다. 중간 수준의 일자리를 다루는 민간 취업기관이 거의 존재하지 않아서, 이러한 일자리를 찾고 있는 고령자들에게는 공공취업알선기관이 적극적으로 대응할 필요가 있다. 그러나 2009년 기준으로 50대 중고령자가 고용노동부 구직알선 프로그램을 이용한 비율은 5.2%로 나타났는데, 취업자는 4.8%, 구직중이거나 근로의향이 있는 50대도 18.9%에 그치고 있다. 구직자 5명당 1명만이 고용노동부의 고용지원서비스를 받고 있어서, 이에 대한 활성화가 필요하다고 할 수 있다.

취업알선서비스와 관련하여 지적할 것은 노동시장 은퇴가 가까운 고령자의 특성을 감안한 고용서비스가 필요하다는 것이다. 예를 들어 퇴직한 전문인력의 풀을 만

들어 임시적인 일이나 자원봉사를 안내하는 일 등도 포함시킬 수 있다. 고령은퇴자 중에는 연금과 퇴직금 등이 있어서 생계에는 문제가 없으나 자신이 평생의 근로를 통하여 채득한 지식과 노하우를 보람 있게 사용하고자 하는 사람들이 많다. 이들을 잘 활용하는 것은 사회적으로도 이득이 될 뿐 아니라 은퇴자 개인을 위해서도 도움이 된다. 이들에게는 전문인력의 풀을 만들어 임시직이나 자원봉사를 안내해 주는 것이 필요하다.

한편 고령자 고용을 위한 인프라구축에는 고용지원서비스와 더불어 평생교육·훈련 체계가 정착되어야 한다. 이것은 단순히 고연령근로자와 실업자에게 새로운 기술을 가르쳐야 한다는 뜻은 아니다. 60대 후반, 70대까지 자신이 쌓아온 경력(career)을 끊임없이 개발하고 기술과 환경의 변화에 적응하기 위해서는 4~50대에도 계속 재교육의 기회에 접근할 수 있어야 한다는 것이다.

특히 고령자는 빠르게 발전하는 테크놀로지와 조직환경의 변화에 적응하기 어려운 인구집단으로 여겨지기 때문에 오히려 직업훈련 및 평생학습의 필요성이 더 크다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 현재 평생학습 기회나 직업훈련의 기회에 있어 고령자는 불리한 위치에 있음을 부인할 수 없다. 고연령근로자에 대해서 재교육과 훈련이 공평하게 제공되어야 하겠지만, 기업 차원에서 고연령자에 대한 교육훈련 투자를 기대하기는 쉽지 않으므로 근로자 자율적인 능력개발을 적극적으로 지원하는 정책 방향으로 고령자의 참여를 이끌어내야 할 것이다.

제2절 베이비 부머를 위한 일자리 창출 정책 분석

1. 베이비 부머 대상 일자리 창출 사업 현황

일자리 창출 사업은 노인 일자리사업과 같이 고령자에 특화된 일자리 창출사업이 있는 반면 청년층부터 고령층까지 포괄하는 일반인 대상 일자리 창출 사업이 있다. 반면 베이비 부머만을 대상으로 특화된 일자리 창출 사업은 현재 존재하지 않는다. 따라서 일반인 및 고령층을 대상으로 하는 사업을 모두 포괄하여 특성을 분석하도록 하겠다.

가. 보건복지부의 노인일자리사업

노인일자리사업은 일하기를 희망하는 노인에게 일자리를 제공함으로써 노인의 소득을 창출하고 사회참여의 기회를 제공하기 위한 목적으로 시행되고 있는 보건복지부의 일자리 창출 프로그램이다. 일자리 참여를 희망하는 노인이 가지고 있는 다양한 욕구를 고려하여 전체 사업은 공공분야 일자리와 민간분야 일자리로 구분되어 운영되고 있다. 공공분야 일자리의 경우 정부에서 사업 참여자에 대한 인건비를 지원하며 사업 성격에 따라 복지형(노-노케어, 독거 노인 보호, 보육도우미 등), 교육형(전통예절 강의, 숲 문화재 해설 등), 공익형(거리·자연환경 정비, 교통안전, 방법순찰, 사서도우미 등)으로 구분되며 모두 166천개의 일자리가 이 분야에서 창출되었다. 보다 구체적으로 공익형 일자리는 공공서비스 향상을 목적으로 업무영역 및 지역사회 현안 문제 해결 등을 위해 창출한 일자리로서 공공의 이익에 부합하고 사회적으로 유용성이 강한 일자리이다. 공공분야 일자리 사업은 전문기술이 없거나 고연령 등으로 인해 사회에서 소외된 노인층에게 사회에 공헌할 기회를 제공함으로써 참여 노인의 자존감을 고취 시키고, 지자체 고유 업무영역에서 저비용 고효율의 노인일자리 창출을 통해 지자체의 행정비용을 절감하며 사업추진을 통해 지역사회 현안문제 예방 및 완화 등에 도움을 제공하고자 하는 목적을 가지고 있다. 교육형 사업의 경우 경험과 교육을 통해 습득한 지식을 가진 노인이 다양한 계층을 대상으로 자신의 경륜과 지식을 전달함으로써 세대 간 문화전승의 효과를 살리고 교육대상자의 능력을 향상시키는 일자리이다. 복지형 일자리는 사회, 경제, 문화적 소외계층을 대상으로 제공되는 사회서비스 중 노인적합형 일자리를 창출 및 제공하여 사회서비스 확대를 도모하고 서비스 이용자의 사회적응 및 안정적 생활을 유지할 수 있도록 지원하는 일자리이다. 공공분야 일자리에 참여하는 사람들에게는 7개월간 월 20만원의 급여가 주어진다. 민간분야 일자리는 주유원, 시험감독관, 아파트 택배 및 박람회 등을 통해 발굴한 일자리 등 기업을 비롯해 노인인력 활용업체에서 인건비를 지급하고 노인 일자리 예산에서 부대 경비를 지원하는 사업이다. 사업 내용에 따라 시장형, 인력과전형, 창업모델형으로 구분되는 데 시장형은 노인에게 적합한 업종 중 소규모 창업 및 전문직종 사업단을 공동으로 운영하여 창출되는 일자리로서 일정기간 사업비 또

는 참여자 인건비를 일부 보충지원하고 추가 사업소득으로 연중 운영하는 일자리이다. 택배사업, 세차 및 세탁사업, 식품제조 및 판매사업, 매장운영사업, 특산물제작 및 판매사업이 이에 해당되는 예이다. 인력파견형은 수요처의 요구에 의해서 일정 교육을 수료하거나 관련된 업무능력이 있는 자를 해당수요처로 파견하여 근무기간에 대한 일정 보수를 지급받을 수 있는 일자리로서 시험감독관 파견사업, 가정도우미 파견사업, 지역일손도우미 파견사업, 주유원 파견사업, 경비원 파견사업 등이 해당된다.

노인일자리사업은 보건복지부, 지방자치단체, 한국노인인력개발원, 한국노인인력개발원 지역본부, 사업수행기관의 긴밀한 협력하에 추진되며 현재 사업을 수행하고 있는 주요 기관에는 지방자치단체, 시니어클럽, 노인복지회관, 대한노인회, 노인복지센터, 사회복지관 등이 있다. 사업수행기관에서는 참여자를 모집하고 선발 및 관리하며 실제 사업을 수행한다.

노인일자리사업의 참여 자격요건은 65세 이상(사업에 따라 60~64세 가능) 고령자이며 국민기초생활보장 수급자는 제외된다. 그러나 사업예산의 제약 등으로 인해 주로 저소득층 고령자가 우선적인 선발대상이 된다.

[그림 4-12] 노인일자리 사업 추진체계 및 역할



출처: 보건복지부(2010). 2011년 노인보건의 사업 안내.

나. 행정안전부 : 지역일자리 정책(舊 희망근로 사업)

행정안전부에서는 2009년 경제위기하 근로능력이 있는 사회적 취약계층에 대하여 근로와 연계하여 한시적으로 생계지원을 하기 위해 희망근로 사업을 실시하였다. 2009년 실시 당시 희망근로사업은 취약계층 대상 25만개 일자리 창출을 창출함으로써 근로의욕을 고취하고 임금의 일부를 상품권으로 지급함으로써 소비를 유도할 뿐만 아니라 지역상권 회복지원으로 지역경제를 활성화시키고자 하였다. 희망근로 사업은 2010년까지 유지되었는데 2010년도 사업은 만 18세 이상 근로능력자로서 가구소득이 최저생계비의 120%이하 이면서 재산이 1.35억원 이하인 자로 사업 대상을 한정했으며 국민기초생활보장법상 수급권자 및 기타 정부지원사업 참여자를 배제함으로써 중복 수급의 문제를 통제하고자 하였다. 1인당 일 인건비 33,000원, 1인당 월 인건비 830,000원 정도(월 20일 근무기준)가 지급되었으며 참여자들은 4대 보험 가입의 혜택이 주어졌다. 희망근로사업은 다양한 사업을 시행함으로써 각계각층 및 다양한 분야의 주민 수요를 충족시키고자 하였는데, 2010년도에는 친서민사업으로서 주거취약지역시설개선, 슬레이트지붕개량(집수리)사업, 취약계층지원사업(다문화 이민자 영어교사 활용, 취약계층 자녀 학습도우미, 다문화가족 한국어 방문교육), 동네마당 조성사업 등이 시행되었으며 생산적 사업으로서 재해취약시설 정비사업, 영세기업 밀집지역 개선, 공공시설물 개보수(자전거 관련 등), 공공부문 정보화 사업, 소기업·건설현장 작업반 등 안정적 일자리 창출 사업, 그밖에 기타 주민숙원사업 등이 시행되었다.

한편 2009년부터 한시적으로 시행된 희망근로사업은 2010년부터 지역 맞춤형 일자리 정책으로 패러다임의 전환을 꾀했으며 이러한 맥락에서 취약계층을 위한 단순 일자리 사업의 특성을 가지고 있었던 희망근로 사업은 보다 포괄적인 “지역일자리정책”의 일환으로 통합되었다. 보다 구체적으로 2010년도 지역일자리정책은 희망근로 사업, 지역공동체 일자리 사업, 자립형 지역공동체 사업(마을기업), 청년 창업 프로젝트, 지역형 예비 사회적기업 육성 등으로 세분화되었다.

지역의 특성과 자율성을 반영한 지역중심의 지역주도형 일자리를 창출함으로써 취약계층에게 안정된 일자리를 제공하고 지역경제를 활성화시킬 뿐만 아니라 시장지

향형 지역일자리를 조성하기 위한 목적으로 실시된 지역공동체 일자리 사업은 2010년의 경우 취약계층 74,965명에게 안정적·생산적 일자리를 제공하였으며 대표적으로 경기 화성시의 싼돌공예품 공동제작·판매사업, 경북 군위군의 다문화 북카페 ‘다다’ 설립·지원 및 이주여성 안정적 일자리 제공 사업이 이에 해당된다. 또한 지역공동체 활성화를 위한 기반 구축 사업으로서 경기 가평군의 울길리 포도 소공원 조성사업과 지역특산물 홍보 및 관광자원 조성, 경기 시흥시의 갯골생태공원 염전 체험장 조성 사업 및 관광자원 조성사업이 추진되었다.

자립형 지역공동체사업은 기존 관 주도, 하드웨어적(건물·도로 건설 등) 지원방식에서 벗어나 지역 주민주도로 지역공동체에 기초한 비즈니스를 통해 안정적 소득 및 일자리를 창출할 수 있는 기틀을 마련하기 위한 목적으로 추진되었으며 지역형 예비 사회적 기업 육성 사업은 기존 중앙정부 주도의 사회적 기업 육성 사업에서 지방자치단체 주도로 육성주체를 전환시키고 지역공동체 단위에 적합한 사회적 기업을 육성하기 위해 추진되었다. 16개 시도에서 사회적 기업 육성계획을 마련하고 관련 조례제정을 완료하였으며 사회적 기업 지원을 위한 사회적 분위기를 확산시켰다.

이처럼 2010년의 일자리 창출 사업이 경제위기 국면에서 취약계층에 대한 일자리를 지원하고 중앙정부(행정안전부)가 주도적인 역할을 수행했다는 특징을 갖는다면 2011년의 일자리 창출 사업은 보다 안정적이고 시장지향적인 일자리를 추진함과 동시에 지역주도적이고 지역자율형 정책을 추진해 나감으로써 지자체의 일자리 역량을 강화시키는 것으로 정책의 초점이 이동된다.

〈표 4-20〉 행정안전부 일자리 창출 사업 특성 변화

구분	2010년 일자리 창출 사업	2011년 일자리 창출 사업
예산	14,839억원	5,708억원
주요특징	<ul style="list-style-type: none"> • 취약계층 일자리지원 중심 • 행안부 주도형 정책 추진 * 지자체 일자리 추진조직 미흡 등 • 지역일자리 체계 구축 	<ul style="list-style-type: none"> • 안정적·시장지향적 일자리 추진 • 지역주도-지역자율형 정책 중심 * 행안부 : 지원, 지자체 : 주도 • 지자체 일자리 역량 강화

출처: http://www.mopas.go.kr/gpms/resource/popup/hope_p13.html

〈표 4-20〉 계속

구분		2010년 일자리 창출 사업	2011년 일자리 창출 사업
주요 사업	희망근로	• 경제위기 하 한시적 일자리사업 '09년 25만명, '10년 10만명	• 사업종료
	지역공동체 일자리 사업	• 지역 고용사정의 심각성 고려 - 지자체 예산절감(3,688억) 및 • 상생기금(1,000억) 활용 추진 • 5만개 일자리 창출	• 안정적·시장형 일자리사업 중점 추진(총 규모의 40%) • 지역주도-지역자율성 강화 • 2,484억(국 1,244억, 지 1,240억) - 4만개 일자리 창출
	지립형 지역공동체 사업	• '10년도 시범추진 - 특교세 및 상생기금 활용 • 12월 현재, 184개 사업 추진 중	• '11년도 국비 지원사업으로 本格추진 → 「지역공동체 일자리사업」에 포함하여 추진 • 「마을기업」 육성사업으로 변경 - 500개 마을기업 육성, 250억
	청년일자리사업	① 청년창업 프로젝트 실시 - 3,200개 육성, 339억 ② 상생기금 활용, 창업공간 확보	① 「일취월장 123」 프로젝트 3,000명 ② 지역공동체 청년스마터 육성 : 4,000명 ③ 청년기업·청년CEO 육성 : 3,200명
	지역일자리 지원체계 구축	① 244개 전 지자체 지역일자리 추진단 구성 * 11시도 「과」단위 정식 직제 반영 ② 「지역일자리 지원센터」 및 「찾아가는 일자리 발굴단」 구성 운영 ③ 지역일자리 창출 전략회의 월 1회 개최	① 지역일자리 전문가 양성 교육 - 민간 컨설팅 전문기관 위탁 - 지방행정연수원, 각 시도 연수원 활용 ② 지역일자리 코칭그룹 운영 ③ 수요자 중심 「지역일자리 지원센터」 개선 ④ 고용우수기업 인증제 확대 실시 ⑤ 지역일자리 운영협의회 구성

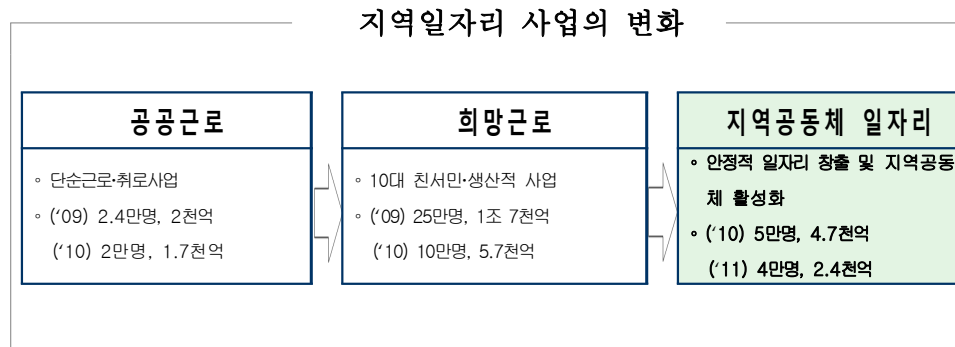
출처: http://www.mopas.go.kr/gpms/resource/popup/hope_p13.html

이러한 방향성 하에 2011년도 일자리 창출사업은 기존의 단순 일자리 창출 사업인 희망근로 사업이 종결되고 지역의 특성과 자율성을 반영한 지역중심의 지역주도형 일자리 창출의 목적으로 지역공동체 일자리 사업이 추진되었다. 2011년도 지역공동체 일자리사업 목적은 “지역경제 활성화를 위한 마을기업과 컨설팅·전문CEO 육성으로 시장 지향형 지역일자리 조성”과 동시에 “지역의 특성과 자율성을 반영한 지역중심의 지역주도형 일자리 창출로 취약계층에게 안정된 일자리 제공”에 있다. 지역공동체 일자리사업에는 만18세 이상 근로능력자로서 가구소득이 최저생계비의 120%(지역사정에 따라 150%)이하이면서 재산이 1.35억원 이하인 자가 참여할 수 있으며 총 2,480억원(국비 1,240억원, 지방비 1,240억원)을 투입해 4만명에 대한 일자리 지원을 목표로 하고 있다.

이상을 종합해 보면 행정안전부에서 주도하고 있는 일자리 창출 사업은 [그림

4-13] 에 제시된 바와 같이 초기의 공공근로사업에서부터 희망근로를 거쳐 지역공동체 일자리 사업으로의 변모를 꾀하고 있으며 일자리의 안정성과 지역중심성에 대한 강조로 초점이 이동하고 있음을 알 수 있다.

[그림 4-13] 행정안전부 일자리 창출 사업의 정책방향 변화



출처: 행정안전부(2010). 지역일자리 정책·추진방향 및 과제, 지역일자리 창출 100인 포럼 및 대국민 토론회.

다. 고용노동부의 사회적 기업, 지역맞춤형 일자리 창출 지원사업

고용노동부는 노동시장 정책과 관련된 제반 정책의 주요 전담 부서로서 사회적 일자리 창출 사업, 지역특화된 지역맞춤형 일자리 창출 지원사업, 사회적 기업 육성 사업 등을 추진하고 있다.

사회적 기업(social enterprise)은 취약계층에게 일자리나 사회서비스를 제공하는 것과 같은 사회적 목적을 추구하고 이를 위해 수익창출 등 영업활동을 수행하는 조직을 의미한다. 애초에 사회적 일자리 창출사업에서 출발하였으며 단기적으로 사회적 일자리를 창출하는 비영리민간단체를 공모하여 지원하고, 중장기적으로 ‘사회적 기업(Social Enterprise)’을 육성하여 지속적인 일자리를 창출하기 위한 취지에서 사회적 기업의 육성으로 확대 발전하였다. 2010년도 현재 사회적 기업 지원을 위해 총 148,734백만원의 예산이 투입되었으며 고용 취약계층을 주요 대상으로 삼고 있다. 2010년 6월 기준 319개 인증 사회적 기업 중 환경(62개), 사회복지(56개) 간병 및 가사지원(39개) 등이 다수를 차지해 사업 내용에 있어서도 주로 공익성을 띄는 사업에 편중되어 있음을 알 수 있다. 구체적으로 고용노동부는 사회적 기업 육성 및 발

전을 위해 다음의 지원을 수행한다.

- ① 경영지원
- ② 시설비 지원
- ③ 공공기관의 우선구매 촉진
- ④ 세제지원
- ⑤ 재정지원
- ⑥ 사회적기업가 아카데미 지원
- ⑦ 사회적기업에 대한 보호된 시장 제공

한편, 인증된 사회적 기업은 아니더라도 유사한 목적의 일자리 창출 사업으로서 일찍이 2003년부터 사회적 일자리 창출 사업이 추진되어 왔다. 사회적 일자리 창출 사업은 경제성장 둔화와 기술진보, 산업구조 변화에 따른 우리 경제의 일자리 창출 능력 감소와 노동시장 진입이 어려운 취업취약계층이 상존하는 현실에서 사회적으로 필요하지만 수익성 등이 부족하여 시장에서 충분히 공급되지 못하는 복지 환경 문화 지역개발 등 사회서비스 분야에서 비영리단체 등이 일자리를 창출할 수 있도록 지원함으로써 취업취약계층 등에게 사회적 일자리를 제공하는 사업이다. 사회적 일자리 창출 사업은 지역에 기반한 고용정책으로서 정부의 재정과 민간의 자원을 결합하여 추진된다는 특징을 가지고 있다. 2003년 노동부 시범사업으로 도입 후 예산규모 및 지원인원이 지속적으로 확대되었으며 2007년에는 11개 부처에서 총 39개 사업(계속 22개, 신규 16개)이 진행되었고 2008년에는 10개 부처에서 1조 5,729억 원을 투입하여 22.8만 명에게 일자리를 제공하였다. 2009년 9월 기준 사회적 일자리 창출 규모는 19,896에 달한다. 사회적 일자리 창출 사업의 ‘참여기관’은 사회적일자리 창출 사업을 추진하고자 하는 단체로서, 영리를 목적으로 하지 않고, 중앙정부나 지방정부에 등록(허가·지정 및 신고 포함)된 단체, 기타 지방노동관서 또는 ‘추진위원회’에서 지원이 필요하다고 인정하는 비영리단체이다. 또한 사회적 일자리 창출 사업의 참여자는 지방노동관서 담당자가 상담결과 사업에 적합하다고 보는 구직자를 지원대상으로 하되, 취업취약계층을 우선하여 지원하는 것을 원칙으로 한다. 참여자들은 참여기관과 근로시간을 주 15시간, 월 60시간 미만으로 근로계약을 체결한다. 다만, ‘고령

자 적합형' 사회적일자리의 경우에는 이 규정을 적용하지 않는데, 「고령자적합형 사업」이라 함은 고령자(55세 이상)를 대상으로 파트타임형(주 20시간 이하) 사회적일자리를 제공하는 사업을 의미한다.

사회적 일자리 창출 사업의 지역특화된 형태로서 “지역맞춤형 일자리 창출 지원 사업”이 있다. 고령자에 특화되지는 않았지만 다양한 지역노동시장 정보를 종합적으로 제공하기 위해 고용노동부에서는 지역고용정보 네트워크를 구축하여 지역별 노동시장 성과를 비교·분석하고, 우수정책(사업)을 벤치마킹할 수 있도록 지역노동시장 통계, 지역노동시장 관련 연구 및 특화사업 정보 등을 지역별로 활용가능 하도록 하였다. 그 가운데 “지역맞춤형 일자리 창출 지원사업”은 지역의 고용창출 및 인적자원 개발을 위해 지자체가 지역의 고용 관련 비영리 법인(단체)와 협업 네트워크를 구성하여 사업을 제안하고 고용창출 등에 효과가 클 것으로 판단되는 사업을 선정하여 사업비를 보조하는 일자리 창출사업으로 2006년부터 사업이 실시되었다. 지역맞춤형 일자리 창출 지원사업에는 첫째, 특화사업으로서 지역차원의 고용문제 해결을 위해 지역의 일자리창출, 고용촉진, 능력개발 등을 추구하는 사업, 둘째, 포럼사업으로서 지역 내 고용관련 인적 네트워크 구축을 통해 지역의 고용이슈를 발굴·공론화하는 사업, 셋째, 연구사업으로서 지역차원의 고용문제에 대한 실태분석 및 대안제시 등을 위한 지역별 연구사업, 넷째, 패키지사업으로서 특화사업, 포럼사업, 연구사업이 2개 이상 결합된 사업으로 특화사업이 포함된다. 고용노동부에서 사업공모를 통해 사업을 선정하며 선정된 사업은 보조금 지급, 지도점검, 실적보고 및 정사 그리고 사업평가 등의 절차를 거치게 된다.

이러한 사회적 일자리 창출 사업은 궁극적으로 단발적 일자리의 한계를 극복하고 보다 안정된 일자리로 변화 발전하기 위해 사회적 기업으로의 전환이 권장된다. ‘(예비) 사회적 기업 일자리창출 사업’은 이러한 취지의 사업으로서 사회적 일자리창출 사업이 보다 안정적인 사회적 기업을 전환하는 것을 지원하기 위해 추진되었다. 구체적으로, 지방자치단체와의 협력을 강화하여 환경, 문화, 지역개발 등 전략육성분야를 중심으로 지역별 특색에 맞는 예비 사회적 기업을 적극적으로 발굴하고, 기업 및 지역자원과의 연계, 수익구조 창출 및 확대를 위한 인큐베이팅을 통하여 사회적 기업육성을 위한 징검다리로서의 사회적 일자리 창출 사업을 효율적으로 관리·운영하

기 위한 목적을 가지고 있다. 예비사회적 기업은 자립을 지향하는 사회적 일자리 창출 사업을 지칭하는 것으로서 사회적 목적 실현, 영업활동을 통한 수익창출 등 사회적 기업의 기본 요건을 갖추고 있으나 수익구조 등 사회적기업법상 인증요건의 일부를 충족하지 못하고 있는 조직으로서 장차 요건을 보완하여 사회적 기업으로의 전환을 지향하는 조직(기업)으로서 지원대상으로 선정된 기관을 일컫는다.

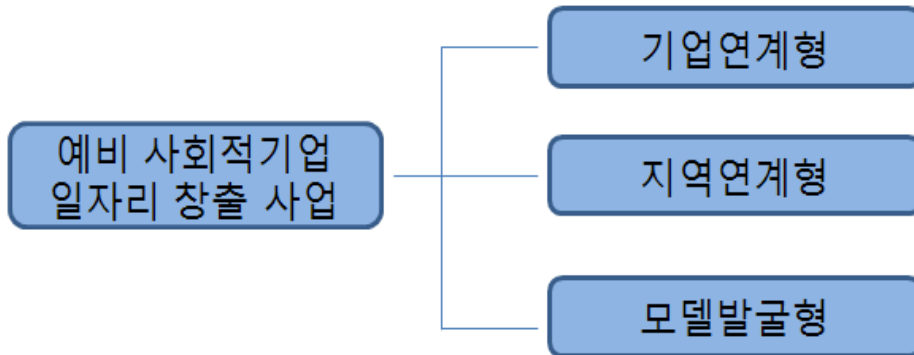
기초자치단체, 광역자치단체, 지방노동관서의 협력체계를 통해 사업이 추진되며 각 주체별 역할분담 구조는 아래 표에 제시된 바와 같다.

〈표 4-21〉 예비사회적 기업 일자리창출 사업 주체별 역할분담

업무영역	광역자치단체	기초자치단체	지방노동관서
발굴지원단	·구성, 회의 등 운영 주도	·구성원으로 참여	·실무지원(비용정산, 회의록 작성 등)
홍보	·사업설명회, 간담회, 홍보 등 주도	·관할구역내 설명회, 간담회, 홍보 실시	·자치단체 설명회, 간담회시 협조
사업발굴	·사업기관 발굴 ·지역사회 연계 지원	·사업기관 발굴 ·지역사회 연계 지원	·시도, 시군구 지원
신청접수		·관할지역내 접수 *접수 즉시 고용지원 센터로 이송	·관할구역내 접수 *2 이상의 시군구에 걸치는 경우 단독접수
세부심사 기준 마련	·표준심사기준에 따른 세부 심사기준 마련(공동)		·세부심사기준 마련(공동)
심사준비			·접수내역 취합, 기초심사 및 심사위부의안건 작성
심사위원회 구성·운영	·심사위원 과반수 추천 ·심사위원회 운영(공동)		·심사위원회 구성 ·심사위원회 운영(공동)
사후관리	·자립기반 확충을 위한 지원방안 강구 *모델발굴형 →지역 또는 기업연계형 전환 등	·자립기반 확충을 위한 지원방안 강구 *모델발굴형 →지역 또는 기업연계형 전환 등	·지원약정 체결, 참여 근로자 알선·승인, 지원금 지급, 지도감독 등 모니터링
지방고용 심의회 보고 등	·추진상황 종합 보고		·분기별 사업시행결과 보고 등

출처: 고용노동부(2010). 예비 사회적 기업 일자리 창출 사업 시행지침.

[그림 4-14] (예비) 사회적 기업 일자리 창출 사업 종류



출처: 고용노동부(2010). 예비 사회적 기업 일자리 창출 사업 시행지침.

라. 기타 부처별 일자리 창출 사업

1) 문화체육관광부 : 문화관광 해설사 육성사업

문화체육관광부의 문화재 해설사 육성사업은 2001년 한국방문의 해, 2002 한·일 월드컵 공동개최 등 국가적 행사계기, 내·외국인 관광객들에게 정확한 서비스 제공하기 위해 도입되었으며 “문화관광해설사”라 함은 문화관광해설사는 문화재, 관광지 등을 찾는 국내·외 관광객들 대상으로 우리나라 고유의 문화유산, 관광자원, 풍습, 생태환경 등에 관한 설명과 해설을 통하여, 관광객들로 하여금 올바른 이해와 인식을 도와주는 역할을 하는 자원봉사자를 일컫는다. 문화관광해설사는 관할 시·도지사(시장, 군수, 구청장)로부터 소정의 선발과정과 교육과정을 거쳐 선발되는데 활동연령은 만 65세를 원칙으로 하며 연령초과자라도 활동할 수 있다고 인정되는 경우는 예외로 하고 있다. 문화관광부는 2009년 12월 현재 총 2,426명의 문화관광해설사가 활동중인 것으로 보고되고 있다.

2) 여성가족부 : 아이돌보미 지원사업

양육경험이 있는 유휴 여성들에게 유급자원봉사자로 사회참여 기회를 제공하기 위한 목적으로 실시되는 사업이며 65세 이하 여성을 대상으로 한다. 사업수행기관인 건강가정지원센터에서 사업을 수행하며 사업 참여자로 선정되면 보육관련 자격증 미

소지자의 경우 총 50시간 교육, 보육관련 자격증 소지자(보육교사, 유치원교사, 간호사, 장애인 관련)의 경우 25시간의 교육을 참여해야 한다. 전체 출석의 80% 이상 달성시 수료증이 발급되며 양성교육 후 10시간의 실습을 별도로 이수해야 아이돌보미로 활동할 수 있다. 아이 1명을 돌볼 경우 기본활동 수당 5,000원에 심야(주말)활동 수당 6,000원이 급여로 지급되며 아이 2명을 돌볼 경우 기본활동 수당 7,500원, 심야(주말)활동 수당 9,000원이 지급된다(1시간 기준 급여). 보육시설, 학교 등·하원, 식사 및 간식 지원, 임시보육, 병원 송영서비스, 놀이 활동, 안전, 신변보호 처리 등의 서비스가 제공되고 있다.

3) 농림수산물 산림청 : 숲가꾸기 사업

농림수산물 산림청의 숲가꾸기 사업은 저소득층 및 청년실업자 등을 산림서비스 일자리사업에 고용하여 산림공익기능 증진 및 일자리를 창출하고 전문임업기능인, 저소득층 및 청년 실업자 등에게 산림분야에서 안정된 일자리 정착을 유도하기 위한 서비스이다. 사업 참여 인원은 「숲가꾸기 근로자」, 「업무보조요원」으로 구분되며, 업무보조요원은 전체 참여자의 20% 이내에서 선발한다. 또한 「숲가꾸기 근로자」 중에서 별도로 작업장관리요원(조장)을 선정하여 운영 가능하며, 선발기준은 사업시행기관에서 정하는 바에 따른다.

숲가꾸기 사업은 특별한 기술, 자격 및 경험이 필요한 사업으로 일정한 경험이 있는 자를 우선 고용할 수 있으며 신청자경은 신청일 현재 만 18세 이상, 65세 이하인 자, 실업자 또는 정기소득이 없는 일용근로자, 임업훈련기관에서 기술교육을 이수한 자 및 산림분야 자격증 소지자, 산림관련 퇴직공무원, 산림조합 중앙회 퇴직자를 대상으로 근로 인원의 10%이내에서 선발하여 활용하고 있다.(업무보조요원에 한함) 보다 구체적인 사업 선발 기준은 먼저 숲가꾸기 근로자의 경우 보다 전문적인 역량을 구비한 사람(임업훈련기관에서 기술교육을 이수한 자, 관련 기술자격증 소지자, 숲가꾸기 사업에 계속하여 참여한 자 등)을 대상으로 하며 세대주이면서 부양가족 수가 많은 자, 무급휴직자 및 소득이 없는 자, 최근 3개월간의 월평균 연금수령액이 1,125천원 이하인 자나 그 배우자, 기타 사업시행기관에서 정한 우선순위에 따른다.

업무보조원의 경우 대학교(2년제 포함) 졸업자로서 미취업자 (졸업예정자로서 미취업자 또는 실직자와 구직 등록한 휴학생, 재학생 등 포함), 산림관련 퇴직공무원 또는 산림조합·중앙회 퇴직 직원, 산림기사, 산림산업기사 및 산림기능사 등이 해당된다. 급여내용은 아래 표와 같다.

〈표 4-22〉 산림청 숲가꾸기 사업 참여자 급여 수준

구분	인부임	기술수당	부대비	
			간식비	교통비
일반 인부	40,000	0	3,000	2,000
기술 인부	40,000	5,000	3,000	2,000

출처: <http://www.hope4u.go.kr/>

사업참여자들이 주로 수행하는 업무는 조림, 풀베기, 어린나무가꾸기, 덩굴제거, 천연림보육, 천연림개량, 숲아베기, 피해목 벌채, 국·공유 묘포장 관리, 국·공립 시험림 관리, 산림유전자원 관리, 국가 및 지방자치단체의 청사주변 수목관리, 산림기반시설(임도 등) 개설 및 보수, 산지정화, 밤나무 간벌 및 가지치기 사업, 산물수집, 톱밥생산, 산림사업 이력전산화를 위한 DB구축 등 기타 지역별로 필요한 공공성 산림사업 등이다.

2. 베이비 부머 대상 일자리 창출 사업의 적절성 평가

지금까지 일자리 창출의 측면에서 베이비 부머가 현재 혹은 미래에 참여할 수 있는 정부 주도 사업을 살펴보았다. 다양한 사업이 있지만 여기서는 논의의 편의상 보건복지부, 행정안전부, 고용노동부의 주요 일자리 창출사업으로 볼 수 있는 노인일자리사업, 지역 일자리 사업, 사회적 기업 육성 사업 등을 비교검토해 보겠다. 이들 사업의 적절성을 사업대상의 측면, 그리고 사업 내용의 측면에서 검토해 보면 다음과 같다.

가. 사업 대상의 적절성

먼저 노인일자리 사업의 주요 대상은 65세 이상 노인(사업에 따라 60~64세 참여 가능)이며 기초보장 수급자는 제외된다. 따라서 노인일자리 사업의 대상자는 명확하게 노년층에 제한된다. 반면 행안부의 지역일자리 사업의 대상자는 노년층에 제한되지 않는다. 지역일자리 사업은 보다 일반인을 대상으로 확대되는 것을 지향하고 있지만 현재로서는 만 18세 이상 근로능력자로서 가구소득이 최저생계비의 150%이하(차차상위) 이면서 재산이 1.35억원 이하인 자로 한정되고 있다. 마찬가지로 고용노동부의 사회적 일자리 창출 사업, 또는 사회적 기업 사업의 경우에도 대상자가 주로 취약계층으로 명시되고 있다(사회적 기업법에 의한 사회적 기업의 인증조건). 그러나 지역일자리 사업에도 국민기초생활보장법상 수급권자 및 기타 정부지원사업 참여자를 배제하고 있으며 수급자의 경우 사회적 기업보다 자활근로가 주요 일자리 루트이기 때문에 궁극적으로 수급자는 세 가지 사업 모두에서 배제되고 있다.

현재 베이비 부머의 경우 노인일자리 사업에는 연령상의 제약으로 인해 참여할 수 없으며 지역 일자리 사업과 사회적 기업에는 참여가 가능하다. 그러나 사업의 특성상 주로 취약계층에 한정되고 있다.

이러한 측면에서 볼 때 사업대상자의 측면에서 일자리 창출 사업 중 주요한 세 가지 사업 모두 취약계층을 주요 사업대상으로 중복적으로 설정하고 있음을 알 수 있다.

〈표 4-23〉 일자리 창출 사업의 대상자 비교

	노인일자리사업	지역 일자리사업	사회적 기업 육성사업
추진주체	보건복지부	행정안전부	고용노동부
대상자 연령	65세 이상(60-64세 포함 가능)	18세 이상 근로능력자	연령규정 없음
대상자 소득계층	명시되지 않으나 주로 저소득층 참여	가구소득 최저생계비의 150% 이하, 재산 1.35억원 이하	취약계층

나. 사업 내용의 적절성

사업내용은 각 일자리 창출 사업의 사업 아이টে에 대한 비교를 통해 검토해 볼 수 있다. 우선 노인일자리 사업은 공공분야 일자리 사업으로서 복지형(노-노케어, 독거 노인 보호, 보육 도우미 등), 교육형(전통예절 강의, 숲 문화재 해설 등), 공익형(거리·자연환경 정비, 교통안전, 방법순찰, 사서도우미 등)이 있으며 민간분야 일자리 사업의 아이টে은 주유원, 시험감독관, 아파트 택배, 식품사업 등이 있다. 행안부의 지역 일자리사업에는 주거취약지역시설개선, 취약계층지원사업(학습도우미 등), 동네마당 조성사업, 공공시설물 개보수, 재해취약시설 정비사업 등이 포함되며 고용노동부의 사회적 기업 사업 아이টে은 제한이 없으나 현존하고 있는 사회적 기업의 사업 아이টে 가운데 다수가 환경, 사회복지, 간병 및 가사지원 등의 영역에 해당되었다(2010년 6월 기준 319개 인증 사회적 기업 중 환경 62개, 사회복지 56개, 간병 및 가사지원 39개).

보건복지부의 노인일자리사업, 행정안전부의 지역 일자리사업, 고용노동부의 사회적 기업 모두 아이টে이 주로 환경, 복지, 시설 및 인프라 등 공익성이 강한 영역에 집중되어 있어 사업내용의 측면에서도 중복성을 발견할 수 있다.

3. 고령자 대상 일자리사업의 방향성

앞서 살펴보았듯 현재 세 개의 부처에서 추진하고 있는 일자리 창출 사업은 사업의 내용 및 대상자 측면에서 다소 중복성이 발생하고 있다. 따라서 앞으로 베이비부머의 은퇴 및 노년기 진입을 기점으로 베이비 부머가 참여할 수 있는 일자리 창출 사업은 다음과 같은 방향 하에 제도적 보완을 모색해야 할 것이다.

첫째, 일자리 창출 사업 가운데 대상이나 사업내용의 측면에서 지나치게 중복되는 부분에 대해 교통정리가 필요하다. 현재로서는 세 가지 사업 모두 대상자를 확대시켜 나갈 계획을 가지고 있으며 또한 한시적인 사업이 아니라 보다 안정된 일자리 형태를 도모하고 있다. 물론 노인일자리 사업의 경우 대상자를 노인으로 제한하고 있지만 궁극적으로 행정안전부의 지역 일자리사업이나 고용노동부의 사회적 기업 육성

사업의 경우에도 고용 취약계층으로서 고령층을 사업 대상으로 포괄하고 있기 때문에 부처 간 중복되는 사업에 대해 일정부분은 통합하고 역할분담을 명확하게 할 필요성이 제기된다.

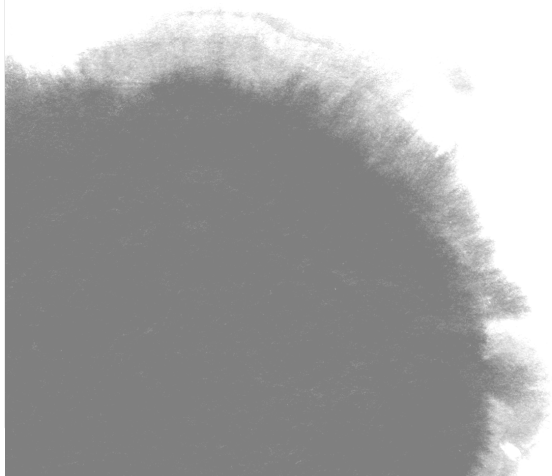
둘째, 이러한 측면에서 보았을 때 현 노인일자리 사업의 경우 중장기적 방향성이 모호하며 이에 대한 재설정이 필요하다. 노인일자리 사업에 대해 지적되고 있는 대표적인 난점은 첫째, 다양한 욕구 충족이 안된다는 것이며 둘째, 소득보장 기능이 불충분하다는 것이다. 따라서 노인일자리 사업의 장기적 목적을 경제적 욕구에 초점을 맞추어 노년기 소득보장에 둘 것인지, 아니면 사회참여에 둘 것인지를 명확하게 설정하고 이에 따라 사회참여형 일자리와 소득보장형 일자리 등으로 구분해 사업을 운영할 필요성이 제기된다. 또한 각각의 욕구를 파악하여 사업을 확장시켜야 하며 이러한 측면에서 무조건적인 양적 확대는 지양할 필요가 있다.

셋째, 체계적인 커리어 개발 프로그램을 도입해 일자리 창출을 위한 공급자 특성을 정확하게 파악하고 이에 맞는 다양한 일자리의 창출, 그리고 수요와 공급의 정확한 매칭(matching)을 보다 체계적으로 추진할 필요가 있다. 베이비 부머에 대한 조사 결과 베이비 부머의 다수는 노년기 일자리에 대해 보다 유연화 된 형태의 근로를 희망하고 있는 것으로 나타났으며 동시에 베이비 부머의 1/3은 노년기에 현업과 완전히 다른 새로운 직종에 도전해 볼 의향을 가지고 있는 것으로 조사되었다(정경희·이소정 외, 2010). 베이비 부머의 경제활동이 단순히 경제적 욕구에 대한 대응뿐만 아니라 사회통합, 삶의 질 향상 등 보다 포괄적인 의미를 가지고 있음을 고려할 때 보다 체계적인 직업능력개발 프로그램 및 커리어 개발을 위한 제반 컨설팅 등의 서비스를 통해 베이비 부머의 욕구에 대해 정확히 분석하고 이를 반영한 노년기 커리어 개발이 필수적이다. 현재 고용자의 직업능력 개발을 지원하는 정부의 프로그램으로 대표적인 것이 고용노동부의 취업성공패키지(舊 고령자 뉴스타트 프로그램)가 있는데 기본적으로 비취업상태의 ‘취약계층’을 사업의 타겟으로 삼고 있다는 점에서 베이비 부머에게 보편적으로 적용되기에는 한계가 있을 뿐만 아니라 현업에 종사하고 있는 베이비 부머가 체계적으로 미래를 대비할 수 있도록 서비스를 제공하기에는 기본 개념이 맞지 않는다. 또한 취업알선서비스로서 고령자 인재은행과 중견전문인력 고용지원센터가 있는데 이들 기관 역시 구인구직을 통한 취업 ‘알선’이 주요 사

업이며 포괄적인 커리어 컨설팅, 직업능력 개발을 위한 맞춤형 훈련 제공 등의 업무는 제외되고 있다는 점에서 제한적이다. 따라서 현업에 종사하고 있는 경우까지 포함한 예비 고령자를 대상으로 퇴직 후의 커리어를 개발하기 위한 컨설팅에서부터 알맞은 교육훈련 프로그램 연계, 그리고 구직알선 및 사후관리까지 연결될 수 있는 체계적인 고령자 커리어 개발 시스템의 도입은 베이비 부머의 성공적 노화를 촉진하기 위해 필수적으로 요청되는 정책과제이다. 또한 이러한 시스템을 활용해 보다 다양한 욕구에 맞출 수 있는 일자리 유형의 개발이 필요하다.

05

**베이비 부머 대상의
건강사회참여주거정책 현황과 과제**



제5장 베이비 부머 대상의 건강·사회참여·주거정책 현황과 과제

본 장에서는 제3장과 제4장에서 다루어진 안정적·다층적 노후소득보장체계 구축이나 경제활동 참여를 활성화하기 위한 정책 외에도 베이비 부머의 현재 및 그들의 고령화에 대응하여 수행되고 있거나 그들의 고령화에 대비하여 정비되어야 할 다양한 정책의 현황과 과제를 살펴보고자 한다. 본장에서 다루어질 정책 내용은 건강정책, 문화정책 및 자원봉사활동과 같은 사회참여활성화정책과 주거정책이다. 정책영역별 초점은 조금씩 상이하다. 건강정책의 경우 베이비 부머의 향후 예견되는 건강 및 기능 약화에 대비하여 지금부터 준비해야 할 예방적 정책을 중심으로 정책현황과 과제를 살펴보았다. 베이비 부머는 교육수준이 높고 청장년기의 문화향유 경험이 현 노인세대에 비하여 많고 현재 문화서비스의 소비 주체이기도 하다는 특징이 있다. 따라서 문화정책은 이들의 특성변화에 초점을 두고 정책과제를 제안해보고자 한다. 더불어 베이비 부머를 지금부터 노년기까지 지속적으로 자원봉사활동에 참여할 수 있도록 지원할 수 있는 방안을 살펴보고자 한다. 마지막으로 주거관련 정책은 베이비 부머가 노년기에 진입했을 때 안전하고 편리한 주거환경에서 생활할 수 있도록 하는 것을 목표로하여 지금부터 점검해야 할 정책과제를 정리해보고자 한다.

제1 절 건강정책 현황과 과제

1. 베이비 부머의 건강행태 및 건강상태

가. 건강실천 행위

베이비 부머의 건강실천행위 중에서 흡연습관을 보면, 담배를 피운 적이 없는 경

우는 전체의 59.5%이고, 과거에는 피웠으나 현재에는 피우지 않는 경우가 16.7%, 그리고 현재에도 담배를 피우고 있는 경우는 23.8%로 나타나고 있다. 성별로 현재 흡연 비율을 보면, 남자의 경우 46.4%인데 비하여, 여자의 경우 3.5%로 큰 차이가 있다. 성 및 취업상태별 현재 흡연율을 비교하면 남자의 경우 취업자의 흡연율이 미취업자에 비하여 낮은 편이나, 여자의 경우 취업자의 흡연율이 미취업자에 비하여 오히려 높은 편이다.

베이비 부머의 음주습관을 보면, 술을 마신 적이 없는 경우가 27.8%이며, 과거에는 마셨으나 현재에는 마시지 않는 경우가 9.4%, 그리고 현재에도 술을 마시고 있는 경우는 62.8%로 높게 나타나고 있다. 성별로는 남성의 경우 약 3/4정도가 현재에도 음주하고 있는데 반하여, 여성의 경우 50.2%는 현재 음주하는 것으로 나타나고 있다. 성 및 취업상태별 현재 음주율을 비교하면 남녀 모두에서 취업자의 음주율이 미취업자에 비하여 높은 편이다.

베이비 부머의 68.5%는 운동을 하고 있다고 응답하여 상대적으로 높은 수준의 운동실천율을 보이고 있다. 운동실천율이 남성은 67.9%, 여성은 69.0%로 남녀 간의 차이는 적은 수준이다. 성 및 취업상태별 현재 운동실천율을 비교하면 남자의 경우 취업자의 운동실천율이 미취업자에 비하여 높은 편이나, 여자의 경우 취업자의 운동실천율이 미취업자에 비하여 매우 낮은 수준이다.

베이비 부머의 80.8%가 건강검진을 받은 적이 있는 것으로 조사되어 일부계층을 빼고는 대체적으로 건강검진을 받고 있는 것으로 보인다. 이는 직장을 통해서나 개인적으로 질병치료 시에 부분적으로 건강검진을 받고 있기 때문이다. 성별 건강검진수진율이 남성은 79.4%, 여성은 82.1%로 여성의 수진률이 약간 더 높았다. 성 및 취업상태별 건강검진율을 비교하면 남자의 경우 취업자의 건강검진율이 미취업자에 비하여 높은 편이나, 여자의 경우 취업자의 건강검진율이 미취업자에 비하여 매우 낮은 수준이다.

전반적으로 보면, 베이비 부머의 경우 운동실천율과 건강검진수진율이 높은 것으로 나타나 건강유지에 많은 신경을 쓰고 있음을 엿볼 수 있다. 그러나 남녀 모두 취업자의 흡연 및 음주율이 더 높을 뿐 아니라 여자의 경우 취업자의 운동실천율이나 건강검진수진율이 더 낮게 나타나고 있어 근로자의 건강증진활동의 강화 또는 근무환경이 취약한 근로자에 대한 건강증진 프로그램의 개발 등이 요구되고 있다.

〈표 5-1〉 베이비 부머의 성 및 취업상태별 건강생활실천행위

(단위: %, 명)

구분	전체			남자			여자		
	소계	취업	미취업	소계	취업	미취업	소계	취업	미취업
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(명)	(3,027)	(2,239)	(788)	(1,433)	(1,342)	(91)	(1,594)	(957)	(637)
흡연습관									
피운적 없음	59.5	50.9	86.7	20.7	21.1	15.4	94.3	92.7	96.7
과거 흡연 경험	16.7	20.1	5.9	32.9	32.6	37.4	2.2	2.6	1.6
현재도 피움	23.8	29.0	7.4	46.4	46.3	47.3	3.5	4.7	1.7
음주습관									
마신 적 없음	27.8	23.7	40.7	11.2	11.3	9.9	42.7	41.1	45.1
과거 음주 경험	9.4	9.0	11.0	12.0	11.5	19.8	7.2	5.4	9.7
현재도 마심	62.8	67.3	48.4	76.8	77.2	70.3	50.2	53.5	45.2
운동습관									
운동함	68.5	65.6	77.6	67.9	68.6	57.1	69.0	61.2	80.5
운동하지 않음	31.5	34.4	22.4	32.1	31.4	42.9	31.0	38.8	19.5
건강검진 수진									
받은 적 있음	80.8	80.5	81.8	79.4	80.5	64.8	82.1	80.6	84.3
받지 않음	19.2	19.5	18.2	20.6	19.5	35.2	17.9	19.4	15.7

자료: 2010년 한국보건사회연구원에서 실시한 「중년층 생활실태 및 복지욕구 조사」 자료의 재분석 결과임.

나. 건강상태

베이비 부머의 주관적 건강상태를 살펴보면, 본인의 건강에 대하여 동년배와 비교하여 매우 좋다고 응답한 경우가 3.9%, 좋은 편이다가 50.4%, 보통이다가 34.7%, 나쁜 편이다가 9.9%, 매우 나쁘다가 1.1%로 본인의 건강상태를 좋은 편으로 생각하고 있는 경우가 전체의 절반을 상회하는 수준이다. 특히 남자 또는 여자의 경우 모두 미취업자인 경우 자신의 건강수준을 더 낮게 평가하는 것으로 나타나고 있다. 중년기부터의 습관은 노년기에 접어들어서도 바꾸기가 힘든 상태로 빠져들게 할 소지가 크기 때문에 지역사회의 보건활동이 확대될 필요가 있다.

〈표 5-2〉 베이비 부머의 성 및 취업상태별 주관적 건강상태

(단위: %, 명)

구분	전체			남자			여자		
	소계	취업	미취업	소계	취업	미취업	소계	취업	미취업
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(명)	(3,027)	(2,239)	(788)	(1,433)	(1,342)	(91)	(1,594)	(957)	(637)
매우 좋다	3.9	4.5	2.1	5.5	5.9	-	2.5	2.7	2.4
좋은 편이다	50.4	54.9	36.2	55.3	57.2	27.8	46.1	51.8	37.4
보통이다	34.7	33.4	38.4	31.0	30.8	34.4	38.0	37.3	39.1
나쁜 편이다	9.9	6.5	20.4	7.4	5.7	32.2	12.1	7.6	18.8
매우 나쁘다	1.1	0.6	2.9	0.8	0.5	5.6	1.3	0.6	2.4

자료: 2010년 한국보건사회연구원에서 실시한 「중년층 생활실태 및 복지욕구 조사」 자료의 재분석 결과임.

베이비 부머의 만성질환율을 살펴보면, 비교적 낮은 수준인 27.1%가 의사로부터 진단을 받은 만성질환을 갖고 있는 것으로 나타났다. 이를 다시 특성별로 보면, 연령이 많을수록(30.6%) 높고, 여자(28.4%)가 더 높게 나타나고 있다. 성 및 연령별 만성질환율을 보면, 여자의 경우 연령계층 간 만성질환율의 차이(8.4%p)가 남자(6.7%p)보다 더 높게 나타나고 있다.

한편, 베이비 부머의 10.2%가 우울증상을 경험하고 있는 것으로 조사되었다. 이는 만성질환보다도 훨씬 낮은 수준이나 특성별로 보면 비슷한 양상으로 연령이 많을수록(12.3%) 높고, 여자(13.2%)가 더 높게 나타나고 있다. 성 및 연령별 우울증상에서도 여자의 경우 연령계층 간 만성질환율의 차이(6.1%p)가 남자(3.1%p)보다 더 높게 나타나고 있다. 이들 취약계층에 대한 방문보건 또는 방문순회형 사회복지적 프로그램의 제공이 확대되어야 할 것이다.

〈표 5-3〉 베이비 부머의 성 및 출생년도별 건강상태

(단위: %, 명)

구분	만성질환 진단여부				우울증상의 여부			
	있음	없음	계	(명)	있음	없음	계	(명)
전체	27.1	72.9	100.0	(3,027)	10.2	89.8	100.0	(3,027)
출생년도								
1955~1959년생	30.6	69.4	100.0	(1,633)	12.3	87.7	100.0	(1,633)
1960~1963년생	22.9	77.1	100.0	(1,394)	7.7	92.3	100.0	(1,394)
성별								
남자	25.5	74.5	100.0	(1,433)	6.8	93.2	100.0	(1,433)
여자	28.4	71.6	100.0	(1,594)	13.2	86.8	100.0	(1,594)
성 및 출생년도								
남자								
1955~1959년생	28.6	71.4	100.0	(775)	8.3	91.7	100.0	(775)
1960~1963년생	21.9	78.1	100.0	(658)	5.2	94.8	100.0	(658)
여자								
1955~1959년생	32.3	67.7	100.0	(857)	16.0	84.0	100.0	(857)
1960~1963년생	23.9	76.1	100.0	(737)	9.9	90.0	100.0	(737)

자료: 2010년 한국보건사회연구원에서 실시한 「중년층 생활실태 및 복지욕구 조사」 자료의 재분석 결과임.

다. 건강관리서비스 욕구

베이비 부머의 건강관리를 위한 희망서비스의 내용에 대한 결과를 살펴보면, 정기적 건강검진이 38.4%, 식이 또는 운동처방이 17.4%, 건강 및 질병상담이 13.3%, 건강교육이 8.8%, 스트레스와 우울증관리가 5.9%, u-헬스가 4.8%, 질병관리서비스가 4.0% 등으로 나타나고 있다. 즉, 정기적 건강검진에 대한 욕구가 가장 높은 편이나 건강증진행위(식이·운동, 스트레스관리, 건강교육, 상담 등)에 대한 경우도 45.4%를 차지하고 있어 전반적으로 질병예방활동에 대한 요구가 높다고 하겠다.

성 및 취업상태별 건강관리를 위한 희망서비스를 비교하면 남자의 경우 취업자는 정기적 건강검진이나 u-헬스(온라인 건강관리서비스)가 미취업자에 비하여 높은 편이나, 미취업자는 스트레스 및 우울증 관리, 질병관리서비스에 대한 욕구가 더 높은 실정이다. 여성 취업자는 미취업자에 비하여 정기적 건강검진이나 건강교육에 대한 욕구가 상대적으로 조금 더 높은 편이다.

〈표 5-4〉 베이비 부머의 성 및 취업상태별 건강관리를 위한 희망서비스 내용

(단위: %, 명)

구분	전체			남자			여자		
	소계	취업	미취업	소계	취업	미취업	소계	취업	미취업
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(명)	(3,027)	(2,299)	(728)	(1,433)	(1,342)	(91)	(1,594)	(957)	(637)
없음	5.2	5.3	5.2	6.6	6.3	10.9	4.0	3.8	4.4
건강 및 질병상담	13.3	12.6	15.5	13.0	12.9	14.1	13.6	12.2	15.7
건강교육	8.8	9.5	6.6	9.1	9.1	8.7	8.6	10.1	6.4
식이 또는 운동처방	17.4	17.1	18.2	16.1	16.1	16.3	18.6	18.6	18.5
스트레스 및 우울증 관리	5.9	5.1	8.5	2.9	2.3	10.9	8.7	9.0	8.2
약물오용관련 교육 상	0.5	0.4	0.5	0.5	0.4	1.1	0.4	0.4	0.5
정기적 건강검진	38.4	40.0	33.3	41.7	42.8	23.9	35.4	35.9	34.6
질병관리서비스	4.0	3.7	5.2	3.3	2.9	9.8	4.6	4.7	4.5
e-헬스(온라인 건강관리)서비스	4.8	4.9	4.5	5.9	6.0	3.3	4.0	3.4	4.7
방문간호서비스	1.6	1.3	2.3	1.0	1.0	1.1	2.0	1.7	2.5
기타	-	-	-	0.1	-	-	0.1	0.1	-

자료: 2010년 한국보건사회연구원에서 실시한 「중년층 생활실태 및 복지욕구 조사」 자료의 재분석 결과임.

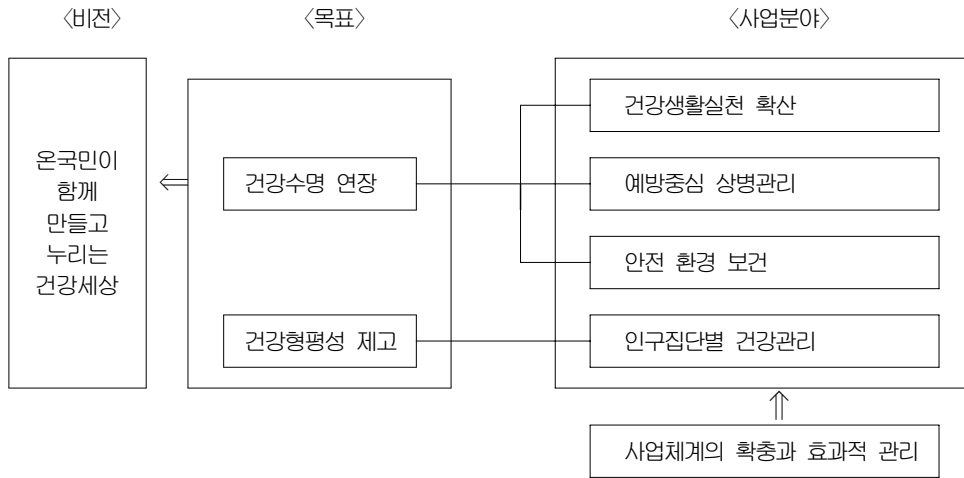
2. 베이비 부머 관련 건강정책 현황

가. 국민건강증진종합계획 개요

제3차 국민건강증진종합계획에 제시된 Health Plan 2020의 비전은 ‘온 국민이 함께 만들고 누리는 건강세상’으로 설정하고, 국민 모두가 활기찬 건강과 장수를 누리는 사회의 구축을 향해서 건강수명의 연장과 건강형평성의 제고를 목표로 추구하고 있다(그림 5-1 참조).

HP2020에서 국민의 건강 향상을 직접 추진하는 과제들은 건강생활실천 확산, 예방중심의 상병관리, 안전환경보전, 인구집단별 건강관리 등 크게 4분야로 구성되어 있다.

[그림 5-1] Health Plan 2020의 기본 틀



자료: 한국보건사회연구원·건강증진사업지원단(2010). 「국민건강증진종합계획 2020」 공청회 자료.

HP2020에 포함된 중점과제에서 베이비 부머의 건강 지원과 직접 관련된 내용을 중심으로 정리하면, 우선 건강생활실천 확산분야에서는 건강생활습관 중에서 만성질환과 관련성이 높은 금연, 절주, 신체활동 및 영양 등에 관한 과제로 구성되어 있다. 두 번째, 만성퇴행성 질환과 발병위험요인 관리분야에서는 현재 유병률이 높거나 조기사망의 원인인면서 예방관리를 통하여 유병률을 낮추고 조기사망을 낮출 수 있는 만성질환에 대한 예방적 관리분야로서 암 관리, 관절염, 심혈관질환, 비만, 정신보건, 구강보건 등이 중점과제로 포함되어 있으며, 만성질환의 예방을 위한 건강검진도 중점과제로 포함되어 있다. 마지막으로 인구집단건강관리분야의 근로자건강증진과제는 모든 근로자들이 퇴직할 때까지 육체적 및 정신적 건강을 유지/증진하도록 지원함으로써 퇴직 후 노년기 건강의 질을 보장하는 것으로 제시되었다.

나. 국가건강검진사업

2008년도에 「건강검진기본법」을 제정·공포함으로써 건강검진의 질을 관리할 수 있는 법적 근거를 마련하였고, 동 법에서 국가건강검진을 통하여 모든 국민이 건강 위험요인과 질병을 조기에 발견하여 치료를 받음으로써 인간다운 생활을 보장 받고, 건강한 삶을 영위하는 것을 기본이념으로 규정하고, ‘건강검진’이란 건강상태 확인과

질병의 예방 및 조기발견을 목적으로 건강검진기관을 통하여 진찰 및 상담, 이학적 검사, 진단검사, 병리검사, 영상의학 검사 등 의학적 검진을 시행하는 것이라고 규정하고 있다.

베이비 부머를 대상으로 한 건강검진사업은 「국민건강보험법」에 따른 건강검진, 「산업안전보건법」에 따른 일반건강진단, 「의료급여법」에 따른 건강검진, 「암 관리법」에 따른 암조기검진이 실시된다. 40세 이상 일반건강보험가입자는 국민건강보험법과 산업안전보건법에 의해 일반검진을 받을 수 있고, 암 검진은 5대 암 검진 주기에 맞춰 실시된다(표 5-5 참조).

〈표 5-5〉 성인기(19~64세) 건강검진사업의 내용(일반검진 및 암검진)

구분		건강보험가입자	의료급여수급권자
근거법령		국민건강보험법 제47조 및 산업안전보건법 제43조	의료급여법 제14조 및 암관리법 제9조
대 상	일반검진	-직장가입자 및 세대주인 지역가입자 -과부양자 및 세대원(40세 이상) ※40세(생애전환기 건강진단)	40세(생애전환기 건강진단)
	암검진	-암종별 대상연령	-암종별 대상연령
검진주기		-일반건강진단 2년1회 (비사무직 1년 1회)	연 1회
검진 수행 주체		국민건강보험공단	전국 보건소 ※공단 위탁수행
비용부담		- 일반검진 : 본인부담 없음 - 암 검진 · 보험료 상위 50% : 본인부담 10%, · 보험료 하위 50% : 본인부담 없음	본인부담 없음 ※전액 국고 및 지방비
비고		- 일반검진 : 1980년 실시 - 암검진 : 1990년	· 생애전환기 : 2007.4월 실시 · 암검진 : 1999년 실시

자료: 보건복지부(2011). 2011년 건강검진사업 안내.

일반건강진단은 매 2년마다 1회(단, 비사무직 1년 1회) 실시되고, 비용에 대한 본인 부담은 없고, 암 검진은 일부 본인부담에 의하여 실시되고 있다. 암조기검진사업의 대상자 기준 및 검진 주기는 암의 종류에 따라 다르게 적용하고 있다.

국가 암 조기 검진사업은 1999년에 시작되어 2001~2002년에는 5대 암 검진 프로그램을 개발하였으며, 2004년에는 5대 호발암(위암, 유방암, 자궁경부암, 간암, 대장암)에 대한 국가 암 조기검진 체계를 구축하였다. 또한 2002년부터 저소득층 가정

의 소아백혈병 환자에 대한 본인부담 의료비를 지원해왔으며, 2005년부터는 만 18세 이상의 저소득층 성인 암환자에 대하여도 암치료비를 지원하고 있다.

〈표 5-6〉 암 조기 검진사업의 표준 검진연령 및 검진주기

암의 종류	검진대상	검진주기
위암	40세 이상 남녀	2년
유방암	40세 이상 여성	2년
자궁경부암	30세 이상 여성	2년
간암	40세 이상 남녀 (고위험군)	6개월
대장암	50세 이상 남녀	1년

자료: 보건복지부(2010). 2010년도 국가암조기검진사업 안내.

다. 지역특화 건강행태개선사업(보건소 건강생활실천 사업)

건강증진사업은 1995년 국민건강증진법 제정 후 100개 시범 보건소를 통해 건강생활실천사업을 실시하였고, 2005년 전국 보건소로 사업이 확대되면서 금연, 영양, 운동, 절주 등 4대 영역으로 구분하여 필수사업과 선택사업으로 수행되었으나, 2008년부터는 객관적 건강지표를 근거로 건강행태 위험인구중심의 포괄적 접근방식으로 결과 중심의 평가체계 및 예산차등지원 방식의 지역특화 건강행태 개선사업으로 변경 추진되고 있다.

지역특화 건강행태개선사업의 추진방향은 지방자치단체로 하여금 지역 특성에 맞는 건강증진사업을 기획하고 수행하게 함으로써 지역주민의 건강수준을 도모하고, 대상자는 생애주기별로 우선순위를 선정하여 사업을 추진하되 사업의 효율성을 증대시키기 위해 생활 터로 접근하여 사업을 수행하고 있다. 한편 영양, 신체활동, 비만, 절주 프로그램을 개별적으로 수행하기보다 사업영역 간 유기적인 체계를 구축하여 사업을 추진하고, 지역사회 객관적 건강지표를 근거로 건강위험행태를 지닌 인구집단을 대상으로 사업을 전개하고 있으며, 그리고 지역사회와 연계한 다양한 프로그램과 환경조성 및 제도개선을 통한 포괄적 접근이 이루어지고 있다.

〈표 5-7〉 건강증진사업 내용의 변화

항목	건강생활실천사업(2005~2007)	지역특화 건강행태개선사업(2008~2010)
사업내용	금연, 절주, 운동, 영양 등 필수사업과 선택사업으로 운영	영역별 필수사업과 선택사업으로 구분하지 않고, 영양, 신체활동, 절주, 비만을 모두 수행하면서 지역별로 중점사업 개발
사업방법	영역별 개별사업 중심으로 운영	건강행태위험 인구 중심의 포괄적 접근
사업연계	타사업과 연계 미흡30세 이상 여성	타 보건사업 및 사·군·구 사업과 연계 활성화
예산지원	일괄지원	차등지원

자료: 보건복지부(2010). 2010년 가족건강사업 안내.

한편 최근 정부는 국민들이 금연·절주·식이관리·운동 등 생활습관을 개선하고 스스로 건강관리를 실시하도록 개인별 맞춤형 상담·교육·실천 프로그램 지원, 사후 모니터링을 제공하는 건강관리서비스 제도화를 논의 중이다.

라. 만성질환 관리사업

우리나라 사망 및 질병구조가 만성질환 위주로 변화하여 심뇌혈관 및 당뇨병으로 인한 사망과 질병부담이 급증하여 국민의 생명을 위협하는 심각한 문제로 대두되고 있으며, 급속한 인구고령화와 함께 만성질환의 질병부담은 더욱 증폭할 것으로 예상되고, 주요 만성질환의 관리 및 예방서비스의 제공 수준이 미흡하기 때문에 정부가 만성질환관리사업이 추진하고 있다.

만성질환 관리사업에서 수행하고 있는 주요 만성질환으로는 심뇌혈관질환(심장질환, 뇌혈관질환, 치매), 심뇌혈관질환의 선행질환(고혈압, 당뇨병, 이상지질혈증, 비만), 알레르기 질환(천식, 아토피성피부염, 알레르기 비염 등), 그리고 기타 만성질환(관절염, 골다공증, 전립선질환, 만성신부전, 만성간질환, 만성호흡기질환 등) 등이다.

2000년부터 보건소 중심의 고혈압·당뇨 관리사업을 추진하여 2003년에 전국 보건소로 확대 시행하였다. 2006년에 심뇌혈관질환 종합대책을 수립·시행하였는데, 국민인식제고 및 건강생활 실천을 향상(1차 예방), 고위험군(high risk group)대상 질병위험요인 예방관리(2차 예방), 뇌졸중·심근경색 등 중점관리 질병관리(3차 예방), 만성질환관리 인프라 구축을 통해 연속적이며 통합적인 심뇌혈관 예방관리 체계구축을 그 전략 방향으로 하고 있다.

시·군·구 보건소의 심뇌혈관질환 예방관리사업은 지역사회주민을 대상으로 고혈압, 당뇨병, 이상지질혈증 등 예방·관리 사업을 추진하여 심뇌혈관질환(뇌졸중, 심근경색증 등)과 당뇨병으로 인한 사망, 중증 합병증의 발생, 유병률 등 질병 부담을 감소시키고, 국민건강수명 연장을 도모하고 있다. 교육·홍보사업을 통하여 고혈압·당뇨병·이상지질혈증의 예방·관리의 필요성과 그 방법에 대한 인지도를 높이고, 조기발견사업을 통해 자신의 혈압·혈당, 혈중지질 수치를 알고 있는 지역주민의 수를 증가시키고, 고혈압·당뇨병·이상지질혈증 환자를 조기 발견·치료하며, 환자등록관리를 통해 고혈압·당뇨병 환자의 지속치료율, 자가관리율을 높이는데 목적이 있다.

3. 해외 사례

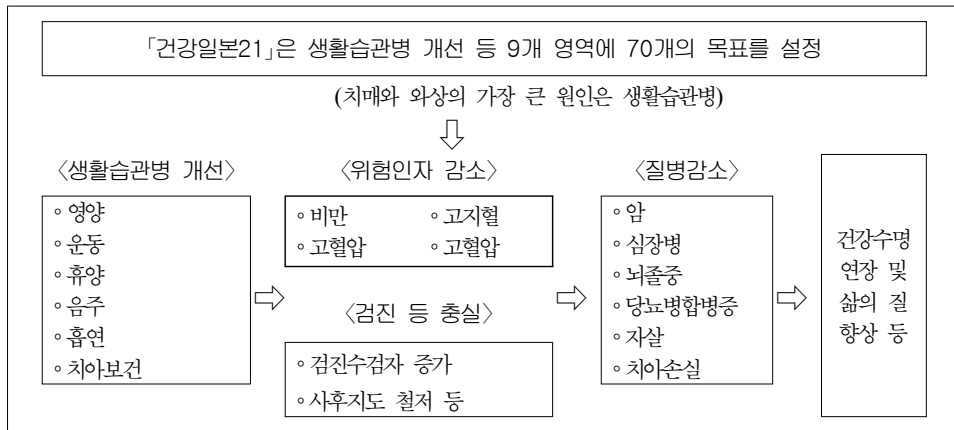
장기적 국민건강정책 계획을 수립·시행하고 있으며 건강관리서비스가 제공되고 있는 일본, 미국, 캐나다의 건강증진사업의 내용과 건강관리서비스에 대한 사례를 중심으로 정리하였다.

가. 일본의 건강증진사업

일본의 3차 건강 만들기 대책은 2000년부터 시작되었는데, 「건강일본 21」이라는 명칭을 사용하여 21세기에 있어서 건강수명을 연장을 위한 계획으로 만들어졌다. 즉, 모든 국민이 건강하고 활기가 넘치는 사회의 실현, 조기사망을 예방하고 치매와 같은 병상상태의 생활에서 벗어나 건강수명의 연장으로 목적으로 하였다(이상영 외, 2009).

일본은 21세기의 국민건강상의 과제로 고령화의 진행, 생활습관병의 증가, 치매나 병상 노인의 증가 등 세 가지를 들고 있으며, 이러한 건강상의 과제를 해결하기 위하여 중점적으로 추진해야 할 전략으로 생활습관의 개선, 건강의 증진, 질병의 예방 등 세 가지를 강조하고 있으며, 9가지 우선분야는 생활습관개선분야로 영양 및 식생활, 신체활동 및 운동, 휴양 및 정신건강, 흡연, 음주, 구강보건 등이며, 질병의 예방분야로 당뇨병, 순환기계질환, 암 등이다.

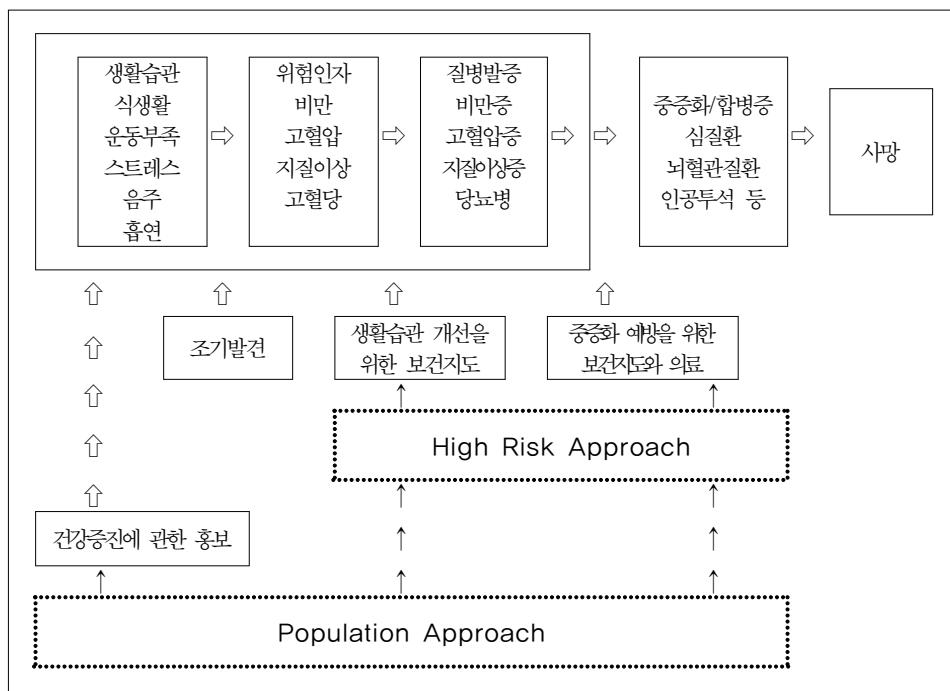
[그림 5-2] 「건강일본 21」 과제 선정의 틀



자료: 이상영 외(2009). 국민건강증진종합계획 2020 총괄전략 수립에 관한 연구. 한국보건사회연구원, 재편집.

한편, 2008년 4월부터 생활습관병의 예방을 위하여 대사증후군의 개념을 도입한 특정검진과 특정보건지도가 40세 이상~74세를 대상으로 시작되었다. 새로 시작된 생활습관병 대책은 [그림 5-2]에 표시한 것처럼 1차 예방으로서의 인구집단 접근과 2차 예방으로서의 고위험군 접근을 동시에 전개한 점이 이전의 정책과는 다른 점이다(이정수 외, 2008). 특히 대사증후군의 개념을 도입함으로써 보건지도의 목표가 명확해졌으며, 그 목표가 된 고혈압 등의 생활습관병의 유병자 및 예비군을 적절하게 감소시키기 위한 검진을 수행하다. 또한 검진에 의해 보건지도가 필요한 대상자를 선정하고 보건지도 대상자를 계층화하는데, 대상자의 계층화는 적극적인 지원수준, 동기를 갖도록 하는 지원수준, 그리고 정보제공 수준 등 3단계로 판정한다(표 5-8 참조).

[그림 5-3] 일본의 「대사증후군」의 발생과 중증화 예방



자료: 이정수 외(2008). 일본의 건강증진 정책의 방향 -생활습관병 대책을 중심으로, 보건교육·건강증진학회지(제25권 제3호).

〈표 5-8〉 일본의 보건지도 대상자별 보건지도 목표

구분	보건지도 목표
정보제공 수준	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 자기 자신의 신체상황을 인식함. ◦ 동시에 건강한 생활습관의 중요성에 대한 이해와 관심을 갖게 함. ◦ 생활습관을 재평가하는 계기가 되도록 함. ◦ 검진결과와 제공과 함께 기본적인 정보를 제공하는 것
동기를 갖도록 하는 지원 수준	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 대상자가 스스로 자신의 건강상태를 자각 ◦ 생활습관의 개선을 위한 자주적 실행을 계속하는 것이 가능해지는 것을 목적으로 함. ◦ 의사, 보건사 또는 관리영양사의 면접·지도하에 행동계획을 수립 ◦ 생활습관 개선을 위한 실행에 관한 동기를 가질 수 있도록 지원 ◦ 계획의 수립을 지도한 자가 계획의 실적을 평가 (계획을 책정한 날로부터 6개월 이상 경과한 후에 실시하는 평가)
적극적 지원 수준	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 대상자가 스스로 자신의 건강상태를 자각 ◦ 생활습관의 개선을 위한 자주적 실행을 계속하는 것이 가능해지는 것을 목적으로 함. ◦ 의사, 보건사 또는 관리영양사의 면접·지도하에 행동계획을 수립 ◦ 생활습관 개선을 위한 대상자의 주체적인 실행을 위하여 적절한 동기를 가질 수 있도록 상당기간 계속해서 지원 ◦ 계획의 수립을 지도한 자가 계획의 진척상황 평가와 계획의 실적을 평가

자료: 이정수 외(2008). 일본의 건강증진 정책의 방향 -생활습관병 대책을 중심으로, 보건교육·건강증진학회지(제25권 제3호).

나. 미국의 건강서비스

2000년부터 시작된 ‘Healthy people 2010’은 그 동안 미국의 질병예방 및 건강 증진정책을 총체적으로 정리한 것으로, 건강한 삶의 질 향상과 건강수명연장 및 건강 불평등 해소를 목표로 하였고, 국가 건강정책은 건강 위험인자 관리 및 개인 생활습관 개선 등을 통한 건강실현에 중점을 두고 있다. 이러한 배경 하에 미국에서는 민간회사 중심의 건강서비스 제공이 비교적 활발히 이루어지고 있다(이윤희 외, 2009).

미국의 건강서비스는 크게 예방서비스, 진단서비스, 질병관리서비스 등 세 분야로 나누어진다. 예방서비스로 미국 Healthway사 등은 위트니스, 금연, 스트레스 관리 등으로 구성된 ‘Health & Wellness Programs’라는 건강관리 프로그램을 판매 운영하고 있다. 온라인 건강관리서비스업으로 WebMD는 매일 약 950만 명이 방문하고, 개인 무료건강관리서비스인 MyWebMD를 통해 질병정보 뿐 아니라 육아, 대체요법, 헬스 등 다양한 건강관련 정보를 제공한다(표 5-9 참조).

진단서비스로는 미국의 WebVMC, Cardiocom, Honeywell HomMed 등이 원격 모니터링 서비스를 중개 제공하고, 혈압, 맥박 등 환자의 컨디션을 측정하고 수집된 데이터를 중앙에서 분석하는 서비스를 제공한다. 그리고 질병관리(DM)서비스는 질병치료 후 관리(Care)단계에서 고령자나 만성질환자, 중증 환자 관리를 위한 가정간호 및 장기요양서비스를 제공한다.

〈표 5-9〉 미국 Healthway사의 건강서비스 내용 및 인력, 시설

구분	건강서비스 내용 및 인력, 시설		
총인력 규모	<ul style="list-style-type: none"> - 약 4,000명 ◦ 보건학, 보건교육, 건강증진 전문가 ◦ 간호사, 운동처방사, 영양사 등 ◦ 상근 및 비상근 의사 ◦ 전문 경영인, 일반 행정 직원 		
제공서비스	<ul style="list-style-type: none"> - 질병관리(DM, Care Support) ◦ 일반질환관리 ◦ 고위험집단관리 (서비스 포함) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 천식환자 관리 ◦ COPD 환자 관리 ◦ 요통 환자 관리 ◦ CRF 환자 관리 ◦ DM 환자 관리 ◦ 비만환자 관리 ◦ 말기 암환자 관리 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 방문간호서비스 ◦ 재가 환자 관리 ◦ 전화 및 인터넷 등 on-line 상의 관리 ◦ 의료장비 및 보장구 대여 ◦ 소속 병의원 연계 관리
	<ul style="list-style-type: none"> - 건강증진 (Health support) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Fitness program ◦ Physical activity program ◦ 보완대체의학 프로그램 ◦ 금연 프로그램 ◦ 근로자건강관리 프로그램 ◦ Wellness Portal 운영 ◦ 생활습관 개선 프로그램 ◦ 종합 모자보건서비스 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 전국 지사를 통한 관리 ◦ 전화 및 인터넷 등 on-line 상의 관리 ◦ 사무소 내소 관리 ◦ 재가방문 서비스 ◦ 직장방문 서비스
주요고객	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 병원(hospital) ◦ 민간 보험회사(HOM 등의 health plans) ◦ pharmacy benefits managers ◦ 회사 피고용인 ◦ 정부(메디케이드 포함) 		
서비스 수혜자	2,700만 명 정도		
시장규모	미국 50개주 이상 분포		

자료: 이윤태 외(2009). 건강서비스 시장 활성화 방안 연구, 한국보건산업진흥원.

다. 캐나다의 건강증진사업

캐나다의 인구보건(Population Health)의 목적은 전 인구의 건강상태를 유지하고 향상시키고, 인구 그룹간의 건강수준의 차이를 해소시키는 것이며, 이 인구보건 방법을 통해 건강증진을 도모하고자 한다. 인구보건이란 건강상태지표로 측정되며, 사회적, 경제적, 물리적 환경, 개인의 건강실천, 개별능력 및 기술, 유전적 요인, 유아기의 습관, 보건서비스 등에 의해 영향을 받는 국민들의 건강을 의미한다(이상영 외, 2009).

한편 캐나다는 건강증진을 위한 공중보건전략(Public health Strategies)으로 건강증진전략, 건강보호전략, 예방서비스전략 등의 세 가지를 채택하고 있다. 우선 건강증진전략(health promotion strategies)은 주로 주민을 설득하기 위한 보건교육이나 생활습관의 변화를 유도하는 것이며, 건강보호전략(health protection strategies)은 규제나 금지와 같은 법적 전략이 중심이 되고 있으며, 예방서비스전략은 주로 임상적 접근

(clinical approach)을 사용하고 있다(이규식, 2007).

예를 들면 브리티시 컬럼비아주에서는 공중보건(public health) 접근법을 통하여 보건당국이 제공하는 공중보건서비스의 중요한 요소를 파악하고 공중보건, 일차의료, 만성질환관리 간의 연결고리를 강화하기 위한 노력의 일환으로 “공중보건의 주요 기능에 관한 기본구상”이라는 보고서를 발간하였다. 이에 제시된 Core Programs은 다음과 같이 건강증진 프로그램, 질병·손상·장해 예방 프로그램, 환경보건 프로그램, 건강 응급관리 프로그램 등 4개 분야로 구성되어 있다(표 5-10 참조).

〈표 5-10〉 캐나다 브리티시 컬럼비아주의 공중보건 주요 프로그램

구분	내용
건강증진 프로그램	<p>전체적인 건강과 안녕을 증진하는 목적으로 급성 및 만성 뿐 아니라 손상과 같은 넓은 범위에 대하여 예방할 수 있다.</p> <p>① 건강: 건강한 남녀, 건강에 대한 인지, 가족계획, 태아기 의료 및 교육, 산후의료 및 지원 ② 건강개발: 건강한 영어와 조기 유아 개발(0-6), 건강한 유아와 유년기 개발 ③ 건강지역사회: 건강한 학교, 직장, 의료시설, 지역사회개발 및 직업훈련소 ④ 건강한 거주(인구집단 전체): 금연지역, 건강한 식문화, 활동적인 삶 ⑤ 정신건강 증진 ⑥ 음식물 안전</p>
질병·손상·장해 예방 프로그램	<p>질병부담에 상당한 영향을 미치거나 미칠 수 있는 특정 건강문제를 예방하도록 한다.</p> <p>① 만성질환 예방(고위험집단, 특정 질환): 심혈관질환, 암, 신경학적 및 감각질환, 근육 및 골격질환, 만성호흡기질환, 소화기 질환, 당뇨병 ② 비의도적 손상 예방: 낙상, 자동차 사고, 약물중독, 여가활동, 의사 화재 등 ③ 폭력, 학대, 괴리소홀 예방: 살인을 포함한 폭행, 여성에 대한 난폭한 착취, 어린이와 노인에 대한 학대 ④ 정신질환 및 약물중독의 예방: 우울/불안, 정신이상, 자살 및 자살 시도, 문제 유발성 약물복용 및 중독 ⑤ 전염성 질환의 예방 및 통제: 백신으로 예방 가능한 질환, HIV/AIDS, 성병, 수혈을 통한 질환, 폐결핵, 곤충에 의한 전염성 질환, 신종 및 급성질환 ⑥ 치아건강 및 치아관련 질환의 예방 ⑦ 장해 예방(적절한 초기 개입 포함): 감각(듣기, 보기, 말하기), 기타 ⑧ 보건의료제도의 건강상의 부작용 예방: 병원내 감염, 의료과오, 불필요/부적절한 의료서비스, 보건의료에의 환경 영향</p>
환경보건 프로그램	<p>인공적이거나 자연적인 환경에서 자연적이거나 인간의 행위에 의해 야기되는 환경적인 위해로부터 국민들을 보호한다.</p> <p>① 수질: 건강한 남녀, 건강에 대한 인지, 가족계획, 태아기 의료 및 교육, 산후의료 및 지원 ② 공기질: 실내, 실외 ③ 안전한 음식 ④ 지역사회 공중위생 및 환경보건: 쓰레기 처리, 병원체 통제, 화학물질 및 방사선에 대한 공중 노출, 민원에 대한 대응 및 평가, 토지 이용 및 환경 계획</p>
건강 응급관리 프로그램	<p>응급상황을 효과적으로 다룰 수 있도록 가능한 자원을 조정함으로써 생명을 구하고 손상을 예방 한다.</p> <p>① 예방 및 완화 ② 준비성 ③ 대응도 및 회복력</p>

자료: 이상영 외(2009). 국민건강증진종합계획 2020 총괄전략 수립에 관한 연구, 한국보건사회연구원.

4. 정책제언

우리나라는 인구의 고령화와 국민들의 생활양식의 변화 등으로 고혈압, 당뇨병과 같은 만성질환이 증가하고 있으며, 이러한 변화는 국민의 삶의 질 하락과 국민의료비 지출의 증가를 가지고 올 수 있다. 이에 따라 국가에서는 생활습관에 기인하는 만성질환예방을 위한 사전예방적 건강관리체계를 강화하고 있으며, 국민들은 질 높은 의료서비스와 건강관리에 대한 관심과 요구도가 크게 증가하고 있는 실정이다.

그러나 공공보건사업의 사업대상 우선 순위는 주로 건강취약계층으로 우선 경제적으로 의료비의 부담이 커질 수 있는 기초생활수급가구와 건강보험료 부과 하위의 가구를 대상으로 한다. 또는 취약계층의 여성, 어린이, 장애인, 다문화 가정, 허약노인 등 사회적으로 건강을 보호하고 증진시키는데 도움이 필요한 주민을 주 대상으로 수행하고 있으므로 상대적으로 베이비 부머에 대한 정책 지원이 미흡한 실정이다.

가. 집단특성별 건강증진프로그램의 활성화

베이비 부머의 건강실천 행위에 대한 분석 결과에서 운동실천율(68.5%)이나 건강검진 수진율(80.8%)이 높은 편이고, 음주율(62.8%)과 흡연율(23.8%)은 우리나라 성인 음주인구비율(2008년 68.6%)과 성인 흡연율(2008년 성인 27.3%) 보다 낮게 나타났다. 그러나 여성의 경우 취업여성이 미취업여성 보다 흡연을 및 음주율이 더 높고, 운동실천율과 건강검진율은 더 낮게 나타나고 있다. 국민건강보험법에 의하면 40세 이상 일반건강보험가입자는 2년에 1회(비사무직은 1년 1회) 건강검진을 받을 수 있으나, 여성취업자의 약 20%가 건강검진을 받지 않았다고 응답하였다. 따라서 근무환경이 취약한 여성근로자에 대한 사전 질병예방을 위한 건강검진의 중요성 등에 대한 교육 등 사업장의 실정에 맞는 홍보교육의 필요성이 요구된다.

베이비 부머의 경우 전체의 75% 이상이 취업 중인 상태이며, 남녀 모두에서 취업자의 음주율이 미취업자에 비하여 더 높고, 운동실천율은 오히려 더 낮은 것으로 나타났다. 만성질환의 발병은 생활습관과 매우 관련이 높고, 흡연이나 과도한 음주에 따른 건강상의 위해는 물론이고 운동부족 등에 따른 과체중 등이 건강상에 위협이

되고 있으므로 식습관 개선, 흡연 및 음주량의 감소, 운동실천률의 증가, 피로 관리, 스트레스 해소 프로그램 실시 등 근로자 건강증진활동의 활성화가 요구된다.

나. 건강검진 및 사후 관리서비스의 질적 강화

베이비 부머의 주관적 건강상태는 90%가 좋다(보통 포함)고 응답하였으나 27.1%는 만성질환을 갖고 있으며, 10.2%는 우울증상을 경험하고 있다. 만성질환이나 우울증상은 남녀 간의 차이보다는 연령계층간의 차이가 더 큰 것으로 나타났고, 여성의 경우 연령계층 간 차이가 더 큰 차이를 보인다. 만성질환은 완치가 어렵고 연령이 증가하면 신체기능의 쇠약으로 이어지기 때문에 만성질환의 위험요인을 조기 발견하여 만성질환을 예방하는 것이 중요하다.

2007년부터 시작된 생애전환기 건강진단은 질병발견 위주의 선별적 검진체계(일반건강검진)을 사전 예방적 건강관리체계로 전환하여 건강 위험요인의 발견 및 개선 상담까지 포괄하는 사전예방적 건강검진이다. 그러나 베이비 부머의 경우 해당년도 검진 적용대상(만 40세와 만 66세)이 한정되어 있어 만성질환 및 건강위험요인을 조기 발견할 수 있는 사전예방적 건강검진 기회가 없었다. 따라서 일반건강검진의 검진을 및 질적 수준을 향상시키고 건강검진 실시 이후 체계적이면서 포괄적·지속적·통합적 검진 사후관리서비스를 제공하여 사전예방적 건강관리가 이루어질 수 있는 제도가 마련되어야 할 것이다. 특히, 건강검진 결과의 만성질환 이전 단계인 고위험군(건강주의군)을 중심으로 지역사회 건강증진사업과의 협력체계를 통하여 대상자의 인지수준을 향상시키고, 적절한 검진사후관리 조치를 유도하여 만성질환으로 이환되지 않도록 적극적 개입이 필요하다.

다. 지역사회 건강증진 프로그램의 강화

보건환경과 건강에 대한 욕구가 변화됨에 따라 국민의 보건의료 및 건강에 대한 요구수준은 높으나 서비스 제공수준이 미흡한 상태이다. 보건소의 지역특화 건강행태개선사업으로 영양, 운동, 절주, 비만 등 영역별로 지역의 특성을 고려하여 건강위

협행태를 지닌 인구집단을 대상으로 건강증진사업이 운영되고 있으나 개인의 건강특성에 알맞은 통합적 서비스가 제공되지 못하고 있는 실정이다. 따라서 건강검진 및 건강위험의 평가, 만성질환 등 건강관리, 건강증진사업 등을 대상자 중심의 통합관리 서비스로 제공하고, 대국민 건강인식 개선 등은 인구집단을 중심으로 운영하는 등 지역사회 공공보건사업이 강화되어야 할 것이다.

한편 진정한 건강증진사업의 실행을 위해서는 개인의 건강행태의 개선 뿐 아니라 개인을 둘러싼 사회·물리적 환경의 개선을 위한 노력도 요구된다.

라. 건강관리서비스의 제공

베이비 부머의 건강관리를 위한 희망서비스의 내용에 대한 분석결과에서 정기적 건강검진(38.4%) 뿐 아니라 식이 또는 운동처방(17.4%), 건강 및 질병상담(13.3%), 건강교육(8.8%), u-헬스(4.8%) 등의 질병예방활동에 대한 요구가 높다고 하겠다. 따라서 만성질환의 위험요인을 사전에 진단하고 지속적인 관리를 통하여 질병을 예방하고, 적절한 영양과 운동을 통한 건강관리가 이루어질 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 또한 정보기술을 활용한 u-헬스 시스템을 이용한 건강관리서비스 제공 전략이 요구된다.

제2절 문화정책 현황과 과제

국가운영에 있어서 근간이 되는 예산자원을 뒷받침해주던 생산구조의 전면에서 은퇴하기 시작하여 약소 노년층에 진입하고 있는 베이비 부머를 대상으로 하는 문화정책 현황을 살펴보는 것은 이들이 과연 문화적 권리를 적절하게 향유하고 있는지 여부와 다가올 미래에 이들이 자신들의 수요에 부합하는 문화적 권리를 향유할 수 있도록 공공적 지원정책이 체계적으로 준비되고 있는지를 검토하는 작업이다.

1948년 12월 10일, UN 5차 총회에서 채택된 세계인권선언의 제27조에는 ‘사람은 누구를 막론하고 사회의 문화생활에 자유롭게 관여하며 예술을 감상하고 과학의 발전과 그 혜택을 향유할 권리를 가진다’고 함으로서 인간의 기본권으로서 문화권을

공식적으로 국제사회에 널리 알려졌다. 즉 문화권이 특정계층이나 특정집단만 향유할 수 있는 것처럼 인식되고 있던 폐쇄적이고 전근대적인 의식을 걷어낸 것이다.³¹⁾

따라서 베이비 부머 중 전업예술가가 아닌 경우에도 문화예술에 대한 참여와 향유는 가능해야 하며, 지금까지의 우리나라의 모든 문화정책은 이러한 기초를 바탕으로 하고 있다. 이는 헌법 22조에서 ‘모든 국민은 학문과 예술의 자유를 가진다’라고 하여 예술의 자유를 확보하는 문화적 주체로서의 국민개념을 제시하면서 문화권의 중요성을 공고하게 하고 있는 것도 동일한 맥락이라고 하겠다.

그러나 지금까지 생산인구로 분류되었던 베이비 부머가 우리나라의 국가경쟁력 제고에 기여한 바가 눈부셨던 바, 이들의 퇴출로 인한 생산동력의 공백 우려가 커서, 행정부처는 이들의 삶의 질을 보장할 문화복지보다는 고용재창출 등에 대한 고민이 더 깊은 것이 현실이다.

그러한 현실적인 관심의 초점을 인정한다고 하더라도, 만일 고용, 건강 등 신체와 경제적 복지정책에 치우쳐 문화복지 부문의 지원 대책이 미비할 경우, 베이비 부머의 삶의 질은 보장될 수 없게 될 것이 분명하고, 그러한 삶의 질의 저하가 가져올 파급효과는 베이비 부머 일 개인이나 베이비 부머 세대에게만 영향을 미치는 것에서 끝나지 않고, 베이비 부머와 유기적인 연관관계를 맺고 있는 핵심가족, 원가족, 사회, 국가, 아시아, 세계로 퍼져나가게 될 것이다. 즉 베이비 부머의 문화향유와 창조적 표현과 소통의 기회가 차단된다면 그로 인한 정신적 소외와 고통은 모든 가계와 국가와 세계의 부담이 될 것이며, 베이비 부머들과 거미줄처럼 엉켜 있는 모든 국민들의 미래도 암울해질 수밖에 없다.

그러므로 국민의 보편적인 삶의 질 향상을 목표로 하는 선진 한국의 비전에 걸맞는 문화복지정책을 수립하여, 전 세대와 함께 베이비 부머들이 충분히 문화복지를

31) -1948년 이후 1966년 '경제·사회·문화적 권리에 대한 국제협약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)'의 15조 1항에서는 본 협약의 회원국은 모든 사람이 문화생활에 참여하고 중략 자신이 만든 그 어떤 예술상품으로도 정신적, 물질적 이득을 누릴 자유가 있음을 인식한다'고 문화권을 제시하였다(우리나라도 1990년부터 적용함).

-2005년 12월 28일 우리나라의 문화계 인사들로 구성된 '문화현장 제정위원회'가 발표한 문화현장의 2항은 '창조, 참여, 향유의 문화적 권리'항목에 '모든 시민은 계층, 지역, 성별, 학벌, 연령, 신체조건, 소속집단, 종교 등에 의한 어떤 차별도 받음이 없이 자신이 원하는 문화 활동을 전개하고 문화 창조에 참여하며 문화를 향유할 평등한 권리를 갖는다. - 중략 - 시민의 문화적 삶에 영향을 주는 공공정책의 결정과 그 집행 과정에 참여할 권리를 갖는다.'고 함으로서 헌법과 세계적 조류를 포괄하여 기본권으로서의 문화권을 재확인하였다.

향유할 수 있도록 이들이 노년에 진입하는 시점에서 문화정책에 대한 다각적인 검토가 요구된다.

특별히 베이비 부머들이 성장기와 중장년기에 국가의 정치적 민주화와 경제적 압축 고도성장을 우선적으로 달성하기 위해 유보할 수밖에 없었던 것이 문화복지라는 점을 감안한다면, 여가의 비중이 다소 증가하는 삶을 맞이한 이들이 문화향유를 통해 잠재되어있던 문화적 과위를 발견하고 발휘함으로서 통합된 개인으로서의 충분한 만족과 그 결과 사회에 긍정적 영향력을 미치면서 창조적 삶을 영위할 수 있도록 문화적 안전망을 깔아주어야 할 시점이기도 하다.

베이비 부머의 문화활동은 그들 집단만의 고립적이고 단독적인 행위로서 완결되는 것이 아니라 세대통합 프로그램에의 참여와 같은 상호의존적, 연대적 활동을 통해 완성될 것이기 때문에 마을공동체는 물론이고 선진 대한민국이라는 거대공동체의 화합과 안정적 발전을 위한 촉매제가 될 것으로 기대할 수 있다.

1. 베이비 부머의 문화활동 실태

기업과 시장에서는 이들의 인구규모와 소득수준과 소비력을 높이 평가해 ‘은퇴소비집단’, ‘뉴 시니어’, ‘프리 시니어’ 등으로 칭하며 마케팅전략 수립에 부심하면서 이들의 라이프스타일에 대한 조사연구도 활발해지고 있다(김난도 외, 2011, 동아일보 2010.1.30.기사).

공공부문에서는 시장에서 문화관련 상품들을 구매할 수 있는 경제력이 있는 집단은 정책지원을 하는데 차선으로 밀어놓고, 구매력이 약한 노인들을 우선적인 대상으로 설정한다. 충분한 구매력을 가진 개인이나 집단에 대해서 정책지원을 하는 것은 한정된 예산을 배분하는 행정적 시각에서 본다면 설득력이 떨어지기 때문이다. 개인적 구매력에 더하여 정책적 수혜가 주어질 경우 이들의 구매 과잉과 무분별 향유가 유도되고, 그 결과 양극화 상황이 심화되어 계층 분열이 이루어져 사회통합을 저해할 것이기 때문이다.

따라서 베이비 부머의 문화적 수요를 만족시키기 위한 정책들의 현황을 파악하고 하는 것은 베이비 부머 중에서도 문화생산력과 문화소비력이 취약한 집단을 대상

으로 한 문화복지적 수준을 검토하는 것이다. 예를 들어 전업 예술가로서 연령과 상관없이 성인기에 연마된 창조력으로 창작활동을 유지한다거나, 두터운 경제력을 소지한 베이비 부머로서 자신의 취향과 구매능력에 따라 다양한 문화상품을 소비하거나 문화창조적 경험에 접근할 수 있는 부류는 검토 대상에서 제외하는 것으로 관심 대상의 범위를 조정하였다.

베이비 부머를 위한 문화정책 현황을 다각적으로 파악하고, 누락된 사각지대를 발굴하여 보완함으로써 베이비 부머가 이 사회에서 개인으로서의 삶의 질을 향유함과 동시에 사회에서의 긍정적 관계지속이라는 두 마리 토끼를 잡도록 하는 것이 본 연구의 궁극적인 취지이다.

그러나 베이비 부머에 대한 문화정책 현황 조사와 연구는 노인사회학이나 노인교육학에 비하면 아직 제대로 시작도 하지 못한 걸음마 단계의 초기 시점이기 때문에 조사대상의 분류 및 조사테마와 같은 방법론의 측면에서 대단히 취약한데, 그 중 가장 뚜렷하게 드러나는 문제점은 다름 아닌 ‘베이비 부머의 특성’이라고 하는 포괄적이고 일반적인 규정이다. 베이비 부머 세대의 공통적인 특성이라는 것은 유사한 시대에 출생했다는 오직 한 가지의 개인사적 공통성에 근거할 뿐, 삶의 출발점이나 성장과정 및 직업 선택의 폭 등 모든 측면에서 공통점 보다는 차이가 많다는 점을 생략해버린다는 점에서 문제를 안고 있다.³²⁾ 즉, 베이비 부머의 양육과 교육을 지원한 가계의 인적 자원과 경제 자원, 신체적 건강, 도시와 농촌이라는 거주공간의 성격, 거주 지방에 따른 지역색, 성별, 고등교육 수혜여부 등에서의 차이가 베이비 부머의 삶의 질에 미치는 영향력을 배제시키거나 무화시키기는 규정이고 시각인 것이다.³³⁾

32) 2000년 당시, 전체국민의 2.1%가 생활보호대상인 반면 노인인구의 경우는 이의 4배에 달하는 8.2%로 노년층의 소득수준이 상대적으로 열악하다. 자신의 근로소득이 주수입원인 노인은 전체노인의 약 1/4에 불과하며, 대부분이 자녀의 보조에 의존하고 있다. 65세 이상 노인의 약 3/4이 초등학교 이하의 학력을 갖고 있어 문화에 대한 소양이 부족한 세대라고 할 수 있다. 그러나 10년 내에 노인인구의 학력구성에도 큰 차이가 있어 초등학교 이하 학력의 노인비중이 감소하는 반면 고등학교 이상 학력을 가진 노인이 현재의 14.9%에서 약 두 배 수준인 27%에 달할 것으로 추정되고 있다. 이러한 노인교육수준의 향상은 문화프로그램에 대한 욕구를 증진시킬 것으로 기대된다. 정경희, ‘노년층은 어떤 문화프로그램을 원하나’ 『문화도시·문화복지』, 2000년 06월호, vol 81.

33) 일반적으로 노년기는 인종, 민족, 성별 차이를 지속시킨다. 소수인종과 민족은 노년기에 다수집단보다 일, 건강, 경제적 자원의 측면에서 형편이 좋지 못하다. 그렇지만 소수민들은 중년기에도 그 형편이 좋지 못하기 때문에 노년기는 이미 존재했던 불평등을 유지시키는 것으로 보인다. 여자는 남자보다 오래살기 때문에 배우자 없어 더 많은 세월을 지내야 되는 상황에 처하고, 남자가 가진 노동경험이나 축적된 연금혜택이 없어서 노년기에 더 큰 재정위기에 직면한다. 여자의 기대수명이 긴 것으로 인해 죽음 이전의 신체적 장애와 건강문제에 더 취약하다. 김정식·김영순 저, 2000, 『노년불평등과 복지정책』, 나눔의 집, p.178

그럼에도 불구하고 베이비 부머라는 미래 노년층의 상대적인 양적 팽창과 높은 교육수준 및 경제력이라는 세 가지 보편적인 요소는 하위의 세부적인 차이에 근거한 정책을 고안하기 이전에 전체적인 정책방향을 수립하기 위해 고려해야 할 기본적인 변수라고 하겠다. 이러한 기초적이고 공통적인 변수에 입각한 연구는 하위의 세부적인 차이가 미칠 영향력과 무관하게 전체적인 큰 그림을 그리는 작업으로서 가치가 있다고 하겠다.

베이비 부머들의 은퇴에 대한 대응과제로서 가장 주목되는 것은 생산인구의 감소와 연관되어 나타날 경제적 측면의 문제들이다. 2010년부터 2018년까지 15~64세의 생산가능 인구는 약 72%로 예측되나 55세부터 은퇴가 이루어지면 생산가능 인구는 57.8%~62.2% 수준이 된다. 즉, 노동시장에서 15세 이상의 생산가능인구로 유입되는 인구는 547만 명인 것에 비해 퇴직인구는 712만 명으로 약 165만 명이 적어서 세수 부족액이 약 7조 7000억으로 추정되어 정부의 재정악화가 예상된다는 것 등이 다(권혁진, 2010).

이렇듯 경제적 주체이고, 경제적 대상인 베이비 부머에 대한 관심은 정당하고 자연스러우나, 이 자연스러움은 베이비 부머의 총체적인 삶을 고려하는 문화 향유와 정서적 표현 등 타 부문의 관심과 균형을 이루지 않는다면 곧 사악한 자본주의와 국가의 발톱이 드러나면서 베이비 부머를 수단화시키는 학대가 나타날 수 있다. 베이비 부머의 경제력에 편향된 관심의 이면에는 경제력이 없는 베이비 부머들은 하루아침에 인류라는 인간 동료로서의 삶의 무대에서 끌어내려지고, 곤두박질 당할 수 있다는 철저한 자본의 논리와 노인혐오증이 숨어있기 때문이다.³⁴⁾

34) 현실적으로는 저축 등의 경제력이 있다하더라도 노인에 대해서는 기본적으로 부정적 이미지가 강하기 때문에 경제력마저 없는 것으로 인식될 경우 노인에게 가해질 폭력적 시선이 강화될 것이다. ‘노년의 문화 인류학’의 저자 정진웅은 노년을 악몽까지는 아니더라도 문제로 가득 찬 우울한 시기로 바라보는 것은 쇠퇴의 서사구조에 어느 정도 내장되어 있는 것이기도 하다고 하면서도, 노인에 대한 부정적 이미지는 노인 혐오증(gerogophobia), 연령주의(agesim)와 궤를 같이한다고 보았다.(노인혐오증은 Margaret Clark(1967)에 의해 창안) 상대적으로 어느 다른 연령집단, 사회적 범주도 노년의 경우처럼 시종일관 부정적 이미지 일색으로 그려지는 경우는 없다는 점에 주목해야 한다고도 주장한다. 왜 청소년기에 대한 서술은 그리 부정적이지만은 않을까?라고 하면서 그 이유를 미국문화의 정서에 기반한다고 보았다. 정진웅, 2006, 『노년의 문화인류학』, 한울아카데미, p.49 참조

가. 베이비 부머의 특성 및 문화적 욕구

베이비 부머는 다른 시기에 비해 상대적으로 인구 규모가 크고, 성장과정에서 전쟁이나 식민기를 겪지 않는 행운을 누렸다. 즉 비록 휴전체제이기는 하지만 안보면에서 전쟁의 공포가 상대적으로 약하고, 주변 강대국들과 동등하게 독립적 주권이 있는 안정된 물리적 환경에서 제도교육을 누렸다.

그러나 의무 없는 권리가 없듯이, 교육의 혜택을 받은 이 베이비 부머 세대는 공동체의 민주화와 고도경제성장이라는 신생국가의 두 가지 과제에 직면했다. 이 과제가 성취되는 민주화 운동 과정에서 수많은 시민이 희생되었고, 고도경제성장 과정에서는 노동자들이 집약노동과 초과근무의 환경 속에서 소통과 문화적 향유라고 하는 인간적 가치를 추구하지 못하였다. 결과적으로 일과 여가가 균형을 이루는 인간적 삶을 경험하거나 성취하지 못하고, 정치경제적으로 ‘선진국으로의 도약’이라는 목적 달성에 매진하였다.

베이비 부머는 압축성장의 동력이자 부산물이라고도 할 수 있는 노동 가치에 함몰된 노동중심 윤리관의 폐해도 고스란히 떠안은 세대이다. 노동중심 윤리관은 오직 생산적 노동만을 사회적 가치로 인정해왔다. 따라서 일반 베이비 부머의 성장기와 중장년기의 문화·정서적 활동은 주로 두 가지 측면으로 해석되었다. 체제저항적인 활동이거나 아니면 비도덕적인 활동이었다. 독재정치의 후진성과 폭력성을 비판하기 위한 예술창작 활동이었거나 아니면 일부 사치스러운 불로소득자들의 비윤리적 놀이 문화였던 것이다. 따라서 이런 극단적인 해석 사이에서 문화·정서적 활동은 베이비 부머의 일상적인 삶과 유리되었었다.

그럼에도 불구하고, 최근의 창의적인 상상력에 기반한 문화산업의 대중화에 힘입어 문화예술의 가치가 점점 확산되고 있어서, 문화예술품의 경제적 가치도 상승하고 있는 것과 동시에 문화적인 삶에 대한 욕구도 증진되고 있다.

문화향유층으로서의 일반 베이비 부머들은 정치·경제·사회적 배경 속에서 그와 유기적으로 연관된 문화적 특성을 형성하고 변화시켜 왔다고 할 수 있다.

첫째, 독재정치의 역사에서 필연적으로 나타나는 검열에 의한 문화예술생산으로 인해 자유로운 창작 풍토가 정착되지 않았기 때문에 풍요롭고 다양한 문화향유가 가

능하지 않았다. 즉 관변 예술이나 저항예술이라는 극단적인 창작 스펙트럼의 결과, 향유할 수 있는 예술작품 선택의 폭이 넓지 않았다.

둘째, 압축적인 경제성장으로 결실을 맺은 경제중심주의적 국가경영 목표 아래, 노동가치를 최우선으로 삼는 규범이 지배적이었다. 이런 상황 속에서 여가(餘暇)는 마치 유한층의 불로소득이나 게으름과 등치되었기 때문에 문화예술창작이나 향유는 일탈적 행위이거나 비생산적 속성을 대표하는 행위로써 향유 자체가 제한적일 수밖에 없었다. 또한 경제성장이 진행되는 과정이었기 때문에 문화상품을 소비할 구매력으로서의 소득 자체도 취약했다.

셋째, 주입식 암기교육 시스템에의 적응을 통해 사회적 지위를 획득해야 하는 교육환경 속에서 문화예술교육은 주입식 암기교육의 주변에서 들러리 역할을 하고 있었던 현실이었기 때문에 창의적인 문화예술의 생산과 향유는 권장될 수 없었고, 자연히 경험의 기회도 부족했다.

베이비 부머들은 문화적 향유의 가치를 인식하고 체험하기에는 너무나 열악한 시대를 통과해서 2010년 이후 은퇴기를 맞이하고 있는 것이다.

나. 베이비 부머의 문화활동 실태

베이비 부머의 문화활동 실태를 파악하기 위해서는 문화활동의 범주를 확정해야 한다. 문화라는 개념이 다의적이기 때문이다. 즉 문화개념은 ‘일반적으로 이해되는 문화개념’과 같은 통상적인 규정이 불가능할 정도로 연구주체와 연구목적에 따라 문화개념의 범주가 달라지고, 그에 따라 문화활동의 범주도 달라진다.

‘문화’ 개념은 포괄적으로 사전에서 정의를 내릴 때나 역사학과 같은 일반 학문 영역에서 다룰 때, 인류학이라는 특정 학문영역에서 다룰 때, 공공정책 실무자들이 정책적 지원계획을 수립할 때 각각 포괄범위가 다르다. 즉, 문화상대론과 문화유형론, 문화영역론이라는 세 가지 차원의 관점이 혼재되어 있다고 하겠다.

문화상대론은 지구상에서 인간의 손이 닿지 않은 자연과 대립되는 모든 인위적 것들의 총체로서의 문화개념이다. 모든 지역문화, 집단 문화는 그렇게 형성될 수밖에 없는 풍토와 구조적 요인이 있기 때문에 각각 자체적으로 고유한 의미를 가지고 있

어 외부인은 가치판단을 할 수 없으며, 어떤 문화가 옳다 그르다 혹은 어떤 문화가 높고 낮다는 기준을 적용할 수 없다. 즉 청소년문화, 노인문화 등 세대, 성, 신분 등에 따른 특정 집단의 구성원들이 보여주는 생활양식과 규범 및 세계문화, 미국문화, 아시아 문화와 같은 특정 공간의 생활양식과 규범 등을 의미한다. 이러한 논점은 사전적인 정의에 반영되고, 역사학적 연구에서도 사용되고 있다.

문화유형론 혹은 문화형태론은 특정지역공간의 의식이나 관행에는 일정한 패턴과 가치 등이 내재되어 있다고 보고, 그에 대한 탐구를 주업으로 삼는 인류학적 관점이다.

주로 문화영역론이 문화예술에 대한 법률적 정의에 반영되고, 이 법에 의해 정책은 입안되고 집행된다.³⁵⁾ 문화영역론은 행위의 매체 혹은 수단을 중심으로 정의된다. 광의로는 정치, 경제영역과 차별되는 모든 영역을 의미하고, 협의로는 주로 예술행위만을 의미한다. 즉, 예술, 관광, 스포츠, 학술, 청소년 교류 등 정치와 경제 영역을 제외한 모든 영역의 활동으로 주로 여가를 즐기고, 삶을 고양시키는 행위로서의 모든 활동을 의미할 때는 광의의 문화영역론이 되고, 인간의 정서적, 정신적 표현을 통해 생산하고 소비하는 모든 장르의 예술행위는 협의의 문화개념이다. 이 협의의 문화개념은 야만적 혹은 폭력적 삶과 반대의 의미를 갖는 인간중심, 교양, 세련(洗練), 문명, 개화의 속성도 함유된다.

이러한 모든 문화의 개념은 궁극적으로는 문화원리론으로 수렴된다. 즉, 물질보다는 인간, 업적보다는 과정, 결과보다는 동기, 이익보다는 협력, 양보다는 질, 노동과 유희의 분리보다는 유기적 연관, 중심보다는 주변을 중요하게 생각하면서 공생을 모색하는 모든 바람직한 행위를 문화적 행위로 여기며, 지향한다. 문화원리가 작동되는 사회는 문화적인 사회이며, 그러한 사회야말로 삶의 질이 최상으로 구현되는 문화복지 사회라고 할 수 있을 것이다.

35) ‘문화예술에 대한 법률적 정의는 ‘문화예술진흥법’ 2조 제 1항 1호로 "문화예술이란 문학, 미술, 음악, 무용, 연극, 영화, 연예(演藝), 국악, 사진, 건축, 어문 및 출판 등" 이고, ‘문화재는 문화재보호법 2조 제 1항으로 “유형문화재, 무형문화재, 기념물” 이며, ‘문화산업’은 ‘문화산업진흥기본법’ 2조 1호로 “영화, 음반·비디오물·게임물, 출판·인쇄물·정기간행물, 방송, 문화재관련, 캐릭터·애니메이션·디자인·광고·공연·미술품·공연품 등” 이다.

〈표 5-11〉 문화개념의 논리와 용례

논리	용례
문화원리론	○ 스웨덴 국민들은 문화적 삶을 누린다. ○ 범죄율이 높은 사회의 삶은 문화적일 수 없다.
문화유형론	○ 일본의 문화는 죄의 문화가 아니라 수치의 문화이다. ○ 아시아 문화는 가족과 공동체를 중시하는 문화이다.
문화영역론	○ 협의 영역 : 한국은 문화적 경쟁력이 있다. 문화계의 인사들이 시위에 참여했다. ○ 광의 영역 : 한국과 중국은 문화협정을 맺었다. 안보협력 못지않게 문화교류와 협력도 중요하다.
문화상대론	○ 청소년 문화는 노인 문화와 다르다.

베이비 부머의 문화활동 실태는 위의 문화관점 중 정책영역에서 채택하고 있는 협의의 문화영역론에 의거하여 전 국민을 대상으로 실시한 기존의 ‘문화향수실태조사’와 ‘국민여가실태조사’의 결과를 통해 파악한다. 이 두 가지의 조사는 자사 상품의 마케팅을 위해 편의적으로 표집대상을 제한하지 않는 공공부문에서 실시한 것이기 때문에 공신력이 높고, 베이비 부머를 비롯한 모든 고령자의 문화활동 실태를 객관적으로 살펴 볼 수 있다.

연령별 예술행사 관람실태를 보면, 20대 이하, 30대, 40대, 50대, 그리고 60대의 차이가 분명하며, 그 격차가 지속되고 있다. 10대와 20대가 주요한 관람자이고, 30세 이상부터는 점차적으로 예술행사 관람비율이 감소하고 있다. 예술행사 관람률의 연령별 격차는 지역이나 소득격차보다 크고, 이러한 추세는 지속되고 있다.³⁶⁾

예술행사 관람경험이 전체적인 차원에서 증가하기 위해서는 고연령층의 관람을 유도할 수 있는 일이 필요하다. 더욱이 고령사회로의 진입이 가파르게 진행되고 있는 상황을 고려하면 이 같은 정책적 배려는 더욱 절실하다. 지역 문화시설의 문화행사 참여율에서는 연령별 격차가 상대적으로 작기 때문에, 공공시설을 활용한 고연령층의 문화참여율을 높이기 위한 정책의 필요성이 제기된다(조현성, 2010).

36) 문화정책의 수혜를 거의 받지 못하는 대부분 노인들, 그 중에서도 할머니들은 늙은 여성을 쓸모없이 여기는 사회적 분위기에 휩싸이고 소외되면서 여전히 가정의 돌봄 노동자로 희생되고 있다. -중략- 노인의 축제는 대부분이 음식대접과 보여주기의 주최자 중심 행사였고, 노인들의 자아실현이나 노인에 대한 사회적 인식의 제고와는 거리가 있었다. 장정임, 2007, ‘할머니도 축제가 필요하다-허황옥 실버문화축제의 경험’ 『너울』, 한국문화관광연구원, 2007년 11월 vol. 197 참조

〈표 5-12〉 문화향유 경험률 변화: 응답자 속성별

	연도	연간 예술행사 관람률			문화시설의 연간 이용률			학교교육 이외의 문화예술교육 경험		
		2010 조사	2008 조사	2006 조사	2010 조사	2008 조사	2006 조사	2010 조사	2008 조사	2006 조사
전체	전 체	67.2%	67.3%	65.8%	52.2%	45.2%	41.9%	9.2%	8.6%	7.7%
연령	10대	93.5%	89.1%	93.6%	73.1%	58.6%	62.0%	15.8%	9.7%	11.5%
	20대	92.6%	93.0%	91.4%	50.9%	48.1%	42.8%	12.9%	11.5%	9.5%
	30대	78.5%	80.5%	77.7%	56.4%	51.4%	48.1%	9.8%	8.2%	7.2%
	40대	70.1%	67.1%	64.7%	52.5%	42.4%	39.2%	6.5%	9.2%	9.3%
	50대	51.3%	46.1%	43.8%	47.3%	38.2%	35.2%	7.1%	8.0%	4.9%
	60세 이상	28.6%	26.7%	24.7%	42.9%	35.9%	31.4%	6.7%	4.7%	4.8%
도시 규모	대도시	68.8%	70.6%	69.6%	50.2%	43.0%	41.2%	9.3%	8.4%	8.2%
	중소도시	67.7%	67.6%	63.2%	53.1%	48.4%	40.6%	8.3%	9.5%	6.8%
	군지역	56.8%	48.9%	57.0%	58.5%	41.6%	50.7%	12.9%	5.1%	9.4%
가구 월 평균 소득	100만원 미만	24.6%	19.3%	23.9%	42.2%	31.2%	30.5%	7.0%	4.5%	1.4%
	100-199 만원	46.6%	48.3%	54.7%	45.8%	40.8%	40.7%	7.6%	5.3%	6.2%
	200-299 만원	66.4%	70.5%	66.3%	49.9%	45.8%	39.2%	7.6%	7.1%	7.2%
	300-399 만원	75.3%	79.4%	79.6%	56.5%	49.2%	47.1%	8.8%	9.5%	9.8%
	400만원 이상	84.7%	80.6%	86.0%	56.7%	47.6%	51.4%	12.9%	15.0%	12.9%

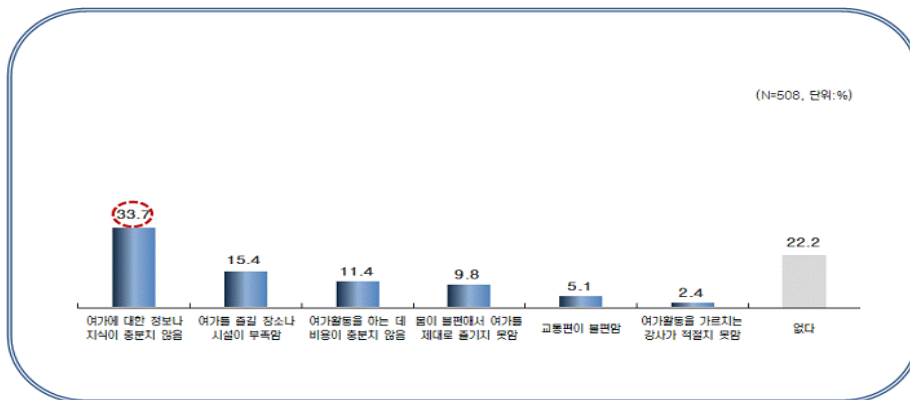
자료: 조현성(2010). 문화향수실태조사. 한국문화관광연구원.

여가활동을 활발히 하는 노인들이 청년기와 장년기에 참여했던 여가활동 프로그램을 살펴보면, ‘없다’의 비율이 각각 88.2%, 76.0%로 가장 높게 나타나 청년기에는 여가활동을 거의 즐기지 않았던 것으로 나타나고 있다. 또한 남성은 여성에 비해 여가활동 참여에 있어 많은 시행착오를 겪고 있으며, 특히 정년퇴직 후 급작스럽게 변화된 환경에 허탈감과 고독감을 느끼고 있는 것으로 드러났다. 이에 대한 대책으로, 각 기관 및 기업에서 의무적으로 사전 여가 적응 프로그램을 마련하여, 퇴직 후 인생 설계의 큰 틀에서 문화활동 참여를 통해 여가시간을 효율적이고 생산적으로 활용할 수 있도록 해야 할 필요가 있는 것으로 나타났다(한국문화관광연구원, 2008).

고령자의 경우 현재 활동하는 여가활동 중 최근 관심분야 및 주제를 묻는 질문에, ‘건강관련운동 및 스포츠(60.6%)’가 가장 높은 비율을 차지하였으며, 다음으로 ‘컴퓨터, 인터넷, 카메라와 같은 IT신기술(14.6%)’, ‘종교, 봉사활동(10.4%)’, ‘미술활동, 예술 관람활동(5.1%)’, 순으로 나타나서 건강 문제 등이 일차적인 관심영역인 것을 알 수 있다(한국문화관광연구원, 2008).

한편, 고령자는 문화를 포함한 여가활동의 방해요인에 대한 설문조사에서 정보와 지식 부족(33.7%)을 1순위로 꼽고 있다(한국문화관광연구원, 2008). 이 조사의 결과를 반영하여 이들이 문화프로그램을 이용할 수 있도록 정보를 종합적이고 체계적으로 제공할 인프라를 구축해야 할 것이다. 이러한 인프라 구축이 이루어진다면 베이비 부머가 노년기에 접어들었을 때 보다 손쉽게 문화활동을 향유할 수 있을 것이다.

[그림 5-4] 여가활동의 방해요인



고령자의 여가활동의 참여경로를 살펴보면, ‘친구 및 이웃이 권함(56.3%)’이 가장 높게 나타났으며 다음으로 ‘자발적으로 인터넷 검색기능을 이용(15.6%)’, ‘전문기관 및 자원봉사자의 추천(8.7%)’, ‘자녀가 권함(5.9%)’, ‘광고지를 보고(5.7%)’, ‘배우자가 권함(4.3%)’ 등의 순으로 나타나고 있다(한국문화관광연구원, 2008).

생애주기별 참여 여가활동 유형을 보면, 휴식활동에 가장 높은 참여율을 보인 노인기를 제외하고 유, 청, 성인기 모두 취미와 오락 활동에 가장 많이 참여하고 있다. 이 결과, 고령자의 예술관람률이 낮고, 취미생활에 대한 몰입도도 낮은 것을 알 수 있다. 따라서 노년세대의 여가 중 휴식이라는 소극적 성격의 내용이 가장 높은 비중을 차지하고 있어, 노년세대의 표현력과 관계성이 미흡하여 소통의 어려움을 겪을 것이 예상되며, 그에 따른 활동의 위축과 퇴행, 그리고 결과적으로는 삶의 질의 저하가 우려된다.

〈표 5-13〉 생애단계별 여가활동유형

여가활동유형	유년기	청년기	성인기(중장년)	노년기
예술관람	4.0	8.4	13.8	2.7
예술참여	4.6	6.8	4.2	5.3
스포츠관람	0.0	0.3	0.9	0.2
스포츠참여	15.9	11.1	14.7	14.7
관광	0.7	0.8	6.6	3.6
취미, 오락	41.7	41.8	31.8	18.4
휴식	24.5	12.2	15.3	45.6
사회활동기타	8.6	18.7	12.7	9.6
전체(%)	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 한국문화관광연구원(2008). 국민여가활동조사.

또한 여가활동 참여에의 목적으로는 개인의 즐거움, 건강, 스트레스해소, 마음의 안정과 휴식으로 구분하여 조사하였는데, 노인기의 경우 개인의 즐거움이라고 하는 삶의 질과의 연계성이 강한 항목에서 다른 생애주기에 비해 상대적으로 낮게 나타났다.

〈표 5-14〉 생애단계별 여가활동 목적

목적	유년기	청년기	성인기(중장년)	노년기
건강	13.9	5.1	15.0	27.8
개인즐거움	57.6	37.0	31.4	30.4
마음안정휴식	2.6	10.4	18.6	14.4
대인관계교제	3.3	14.2	8.1	5.1
스트레스해소	13.2	22.5	11.5	4.0
자기계발	4.0	4.1	6.6	4.0
자아실현만족	4.0	2.5	4.5	3.8
시간때우기	1.3	4.1	3.8	10.0
가족친목	0.0	0.3	0.6	0.4
전체	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 한국문화관광연구원(2008). 국민여가활동조사.

〈표 5-15〉 노인들이 겪는 가장 어려운 문제

(단위 : %)

구분	계	경제적 어려움	직업 없거나 고용 불안정	소일 거리 없음	건강 문제	외로움 소외감	가족 푸대접	경로 의식 약화	생활 도움 서비스 부족	노인 복지 시설 부족	기타
전체	100.0	41.4	2.0	5.7	40.3	4.4	0.2	1.7	0.9	2.5	1.0
(독거)	100.0	43.6	1.1	3.7	37.9	9.5	0.1	0.7	1.3	1.2	1.0

자료: 통계청(2009). 사회조사.

위와 같이 고령층이 가장 어려움을 호소하는 분야는 경제적 어려움이고 건강문제이지만, 그러한 어려움 다음으로 나타나는 것이 소일거리 없음과 외로움과 소외감이다. 경제와 건강의 문제에 대한 국가의 정책적 지원을 통해, 일정 수준으로 경제와 건강의 문제가 제거된다고 할 때, 가장 큰 부담이 될 수 있는 분야이다. 그리고 경제와 건강의 문제와는 독립적으로 별도의 문제로서 해결을 요구한다. 이러한 소외감이나 소일거리 없는 무료함은 경제와 건강의 문제를 악화시키기도 하는 주요 요인일 수 있다. 문화예술의 관람과 문화예술적 창조 행위를 통해 자아 정체성을 강화하고 자신의 문제를 표현해보는 것 자체가 경제와 건강문제를 그대로 안고 있는 상황에서도 노인에게 삶의 보람과 자아만족감을 얻을 수 있는 방법이며, 이러한 활동들을 통해서 경제와 건강의 문제를 해소해갈 수도 있다. 이러한 문화활동이 적극 전개될 수 있도록 문화예술교육과 문화예술관람과 습득된 문화예술의 창조력을 사회로 환원하여 문화예술의 보급에도 앞장설 수 있는 기회와 프로그램을 기획하여 제공해야 할 것이다.

서울노인복지센터에서 활동하고 있는 ‘늘푸른예술단’이나 스포츠댄스, 포크댄스, 풍물동아리와 연극동아리 어르신들의 경우 일주일에 3일 이상 모여 공연과 문화를 즐기기 위한 활동을 하고 있다. ‘늘푸른예술단’의 경우 공연을 위한 주간 연습시간이 20시간에 달하고 공연활동 범위도 다양하며, 수준 또한 프로급이다. 그래서 ‘늘푸른예술단’의 활동은 각종 지역축제에 초청공연을 갖기도 하고, 해외공연까지 수차례 진행되고 있다. 그러나 공연을 위한 활동비와 준비 비용은 모두 단원들의 자비로 이루어지고 있다(송화진, 2004).

현재의 문화활동 실태에서 나타났듯이 고령자의 문화활동 실태는 무척 취약하지만, 그 취약성이 신체의 노화와 경제력의 약화 및 문화활동에 대한 무관심과 무경험 때문이라는 고정관념이 사회에 널리 퍼져 있지만, 실제로는 그러한 관념이 불변의 진리가 아니며, 불변의 사실도 아님이 분명하다. 문화복지적 지원정책의 수준에 따라, 지속적인 정책적 지원에 따라 고령자는 얼마든지 문화를 향유하고 체험할 수 있으며, 그들의 창조력으로 초청공연까지도 할 수 있는 수준에 다다를 수 있다.

2. 문화정책 현황

사회적으로 갈등요인이 증폭되어 해결이 시급해졌을 때, 최적의 해결책을 모색하여 조급하게 대응하는 행정의 일반적인 속성을 고려한다면 아직 심각한 문제를 제기하고 있지 않고, 사회문제를 일으키고 있지 않은 베이비 부머에 대한 문화정책을 공공부문에서 기대하는 것은 다소 무리이다. 왜냐하면 베이비 부머 세대는 그동안 고도성장 중인 국가경제를 떠받치고 있었던 생산인력으로서 사회의 주도세력이었기 때문에 갈등을 일으키는 문제형 존재로서 행정적 주목을 받은 일이 없었기 때문이다.

따라서 이제 이들이 빠져나간 사회에 문제가 발생할 것이며, 그 문제들을 예측하고 대비하기 위한 대책을 마련하는 하나의 방편으로 이들을 어떻게 재활용할 것인가가 행정적 과제로 남았을 뿐이다.

그동안 행정을 주도해왔던 이들이 행정의 주목대상이 되는 격변의 시점이라는 점에서 이들을 위한 문화관련 정책들의 방향을 설정하는 것은 의미가 있으나 베이비 부머를 지원하던 기존의 문화정책 발굴이나 조사 작업은 직접적으로는 가능하지 않다.

따라서 본 장에서는 베이비 부머에 대한 관심이 그들의 새로운 노년시대에 대한 준비작업이 필요하다는 점에 있다는 것에 착안하여 노년층을 대상으로 한 기존의 문화정책 현황을 살펴보고, 베이비 부머가 이 노년층에 가세했을 때 이 현재의 정책들로 충분한 것인지에 대한 판단을 하고, 보완이 필요한 정책을 제안하겠다.

가. 문화체육관광부의 장기·거시적 정책과 비전의 추이

고령자를 위한 문화정책과 프로그램은 2000년대가 되어서야 비로소 전국의 문화원 같은 공공성이 있는 민간법인의 문화예술교육프로그램을 지원하기 위한 지역문화정책으로 등장했다. 그 이전까지의 고령자를 위한 문화프로그램은 기로연 행사처럼 음식에 곁들여진 노래잔치였다.

그렇다면 정부 수립 후 문화정책적 흐름을 따라가면서 취약계층으로서의 고령자가 어느 시점에서 어떠한 정책의 대상으로 정립되었는지 살펴볼 필요가 있다.

문화정책이 우리나라 행정부의 관심대상이 된 것은 1952년 문화보호법이 제정된

이후이다. 당시에는 정부수립 이후 대외적으로 국가의 정체성 확립이 과제였기 때문에 전통문화 등 민족문화 보호가 시급하였고, 보호사업의 근간이 될 법 제정이 이루어졌다. 이후 1972년 문화예술진흥법이 제정되기까지는 20년의 시간이 경과되었다. 즉 국가정체성을 위한 전통문화 보호가 문화정책이었다가 예술진흥이 문화정책의 목표가 되는데 20년이 걸린 것이다.

〈표 5-16〉 해방 이후 문화분야의 제도와 문화체육관광부의 변화과정

시기구분	문 화 정 책
제1공화국 (1948~1960)	▶ 문화보호법 제정(1952)
제2공화국 (1960~1963)	▶ 공보부 신설(1961) ▶ 문화공보부 신설(1968) ▶ 국립극장 산하단체 설립(1962) -국립창극단, 국립무용단, 국립오페라단
제3공화국 (1963~1972)	▶ 국립중앙도서관(1963), 국립현대미술관(1969) 설립 ▶ 한국예술문화윤리위원회 설립(1966)
제4공화국 (1972~1980)	▶ 문화예술진흥법 제정(1972) ▶ 한국예술진흥원 설립(1973) ▶ 영화진흥공사 설립(1973) ▶ 문예중흥 5개년 계획 수립('74~'78) ▶ '정신문화개발'을 국가시정목표로 채택(1977) ▶ 각종 문화관련 상의 제정(대한민국 문학상, 대한민국 음악제, 대한민국 연극제, 대한민국 작곡상, 대한민국 무용제)
제5공화국 (1980~1987)	▶ 80년대 새문화정책(1981), 문화발전 장기정책구상(1985) -경제사회발전 계획에 문화부분 포함
제6공화국 (1988~1992)	▶ 문화부 발족(1990) - 문화 전담 독립 행정부서 ▶ 문화발전 10개년 계획('90~'99)
문민정부 (1993~1997)	▶ 문화체육부로 개칭 ▶ 문화창달 5개년 계획('93~'97)
국민의 정부 (1998~2002)	▶ 문화관광부로 개칭 ▶ '문화국가건설', '문화대통령' 등의 슬로건 표방 ▶ 문화복지 실현, 문화·관광산업을 21세기 국가기간산업으로 육성, 문화를 통한 국민화합 구현 추구
참여정부 (2003~2007)	▶ 창의한국
신진정부 (2008년~ 현재)	▶ 문화체육관광부 개칭 ▶ 품격있는 문화국가 ▶ 함께 누리는 문화 행복한 대한민국

자료: 이영옥(2005). 문화현장 제정 의의, 한국문화관광연구원, p.5 재구성.

이후 정부가 드디어 문화국가를 비전으로 선포한 것은 1998년이며, 2003년 이후의 참여정부에서는 문화국가로 가기 위한 방법론으로서의 창조력에 중점을 둔 창의한국을 문화부의 궁극적인 비전으로 삼게 되었다. 그리고 2008년 이후에는 품격있는 문화국가를 지향하였고, 2011년의 문화체육관광부의 업무보고에서는 ‘함께 누리는 문화와 행복한 대한민국’이 문화부의 비전으로 등장하였다.

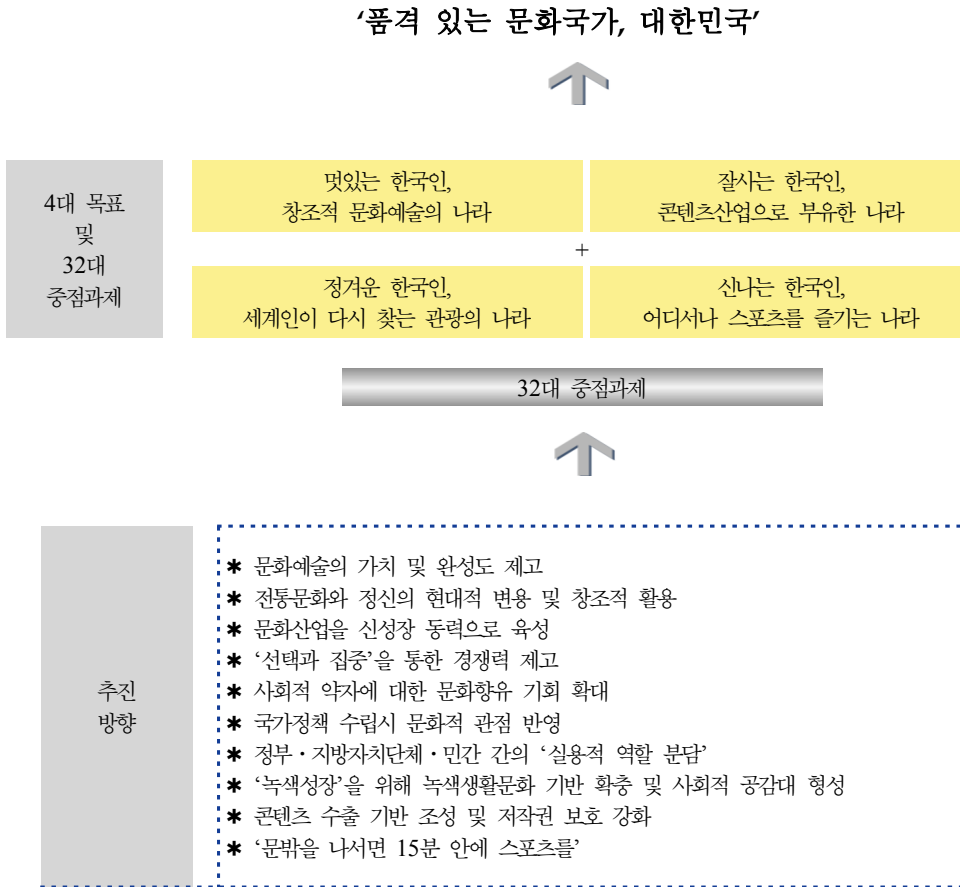
문화체육관광부의 비전과 정책적 흐름을 통사적으로 살펴보면, 정부 정체성을 위한 민족문화 → 문화적 제도와 하드웨어 → 문화적 장기구상 → 문화국가 → 창의적인 국가 → 품격있는 국가로 발전되어왔다. 특히 2011년의 ‘함께 누리는 문화와 행복한 대한민국’이라는 비로소 전 국민이 문화향유와 체험을 할 수 있는 큰 그림을 그리기 시작했다.

문화국가의 비전을 매진할 때까지는 우수영재나 탁월한 예술가에 기대어 우리나라의 문화적 우수성을 전 세계에 알릴 수 있기를 기대했었다면, 창의한국의 비전은 제도교육권에 있는 학생들을 대상으로 문화예술교육을 집중시켜 교육과정에서 창의성을 학습하고 발현하여 그 재능으로 우리나라 문화예술 수준을 높이고 문화산업의 발전으로 세계적 선진국가로의 도약을 도모했다. 따라서 이 시기까지는 노인 등 취약계층은 문화예술교육이나 문화향유의 대상으로 전면에 등장할 수 없었다고 할 수 있다.

2008년 2월 25일에 선진 일류국가로의 도약을 목표로 출범한 정부는 ‘대한민국의 선진화’라는 국가비전에 따라 ‘잘사는 국민’, ‘따뜻한 사회’, ‘강한 나라’라는 3대 국정목표를 설정하였다. 이러한 목표를 달성하기 위한 구체적인 국정지표와 국정과제도 2008년 10월 7일에 발표하였다. ‘섬기는 정부’, ‘활기찬 시장경제’, ‘능동적 복지’, ‘인재대국’, ‘성숙한 세계국가’ 등 5대 국정지표와 100대 국정과제들로서 그 중 문화체육관광부의 정책과 밀접한 관계가 있는 과제는 32개였다(한국문화관광연구원, 2010).

이 중 고령자와 관련이 있는 과제는 편안한 노후생활과 문화체육활동 생활화 지원의 두 개였다. 이 두 개의 과제를 수행하기 위한 세부과제로는 노인 1인 1여가 플러스제도 도입, 멘토-멘티 연계프로그램 개발, 생애주기에 따른 대상별 맞춤형 여가문화활동콘텐츠 개발이었다.

[그림 5-5] 새 정부 문화비전³⁷⁾

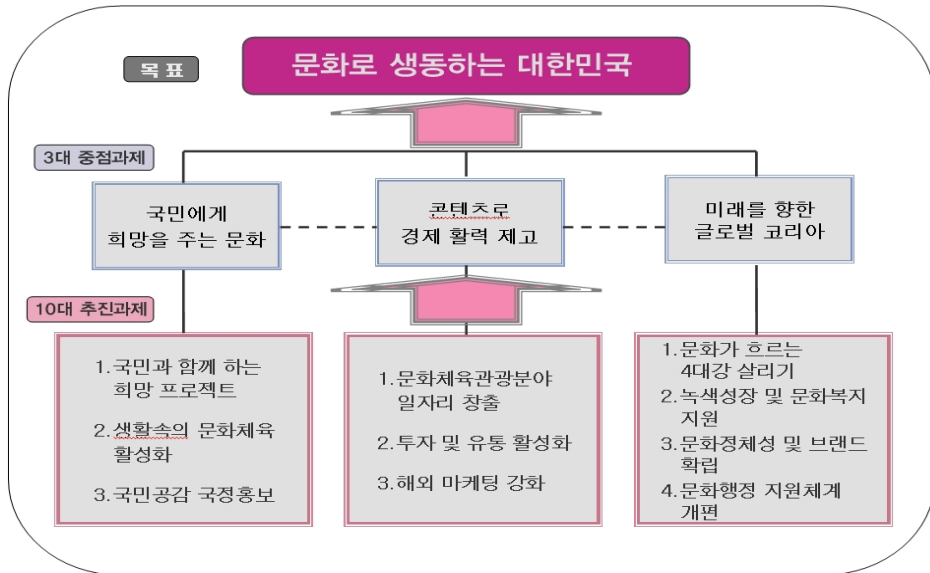


나. 문화체육관광부의 최근의 정책 사례와 효과

2009년 문화정책의 목표는 경제한파로 침체된 국민에게 희망을 주고 경기회복을 촉진하는 한편 국가 품격 제고 등 국가의 궁극적 목표에 부응하기 위한 ‘문화로 생동하는 대한민국’이었다. 이러한 정책 목표를 달성하기 위하여 국민에게 ‘희망을 주는 문화, 콘텐츠로 경제 활력 제고, 미래를 향한 글로벌 코리아’를 3대 중점과제로 확정했고 이에 따른 10대 추진과제를 선정하여 추진하였다(한국문화관광연구원, 2010).

37) 문화예술, 문화산업, 관광, 체육을 모두 포함한 비전임.

[그림 5-6] 문화체육관광부의 2009년 정책 목표



이와 같은 문화체육관광부의 비전에 입각하여 노인을 비롯하여 전 취약계층의 문화권 향유와 민생안정 지원을 위한 희망 대한민국 프로젝트가 수행되었다. 문화 소외지역과 소외계층을 대상으로 문화격차를 해소하기 위한 다양한 사업을 전개하였다. 문화시설이 부족한 문화소외지역을 직접 찾아가는 소외지역 문화순회 사업과 공연·전시 등 문화예술 관람 비용 및 보조인력 제공 등 부가서비스를 지원한 문화바우처 사업, 주민들의 능동적 문화예술활동 참여를 통한 생활문화공동체 만들기 추진 등으로 장애인·노인·농산어촌 지역민 등 약 1천 6백만명이 문화예술공연을 관람할 수 있었고 다양한 문화적 혜택의 기회를 가졌다(한국문화관광연구원, 2010).

문화바우처 사업을 통해 노인, 장애인 등 거동이 불편한 참여자에게는 보조인력 지원, 티켓수령, 좌석안내, 휠체어 및 수화통역 등 부가서비스가 제공되었다. 또한 작품에 대한 선택권을 보장하기 위하여 연극, 뮤지컬, 음악, 전시, 영화 등 다양한 프로그램을 선정하는 등 지속적 사업운영 개선을 통해 사업성고를 제고하였다.

그러나 문화바우처 지원 실적을 보면 노인은 2.86%의 활용도를 보여주고 있어 가장 낮은 수혜대상이었다.

〈표 5-17〉 문화바우처 지원 실적(연도별/대상별, 2009)

(단위: 명)

연도	아동·청소년	장애인	노인	일반	동반인	계
2006	78,528	24,834	6,597	17,942	36,653	164,554
	47.7%	15%	4%	10.9%	22.4%	100%
2007	85,176	19,732	3,887	15,299	26,982	151,076
	56.4%	13.1%	2.6%	10.1%	17.8%	100%
2008	117,770	26,874	4,908	32,396	35,950	217,898
	54%	12.3%	2.3%	14.9%	16.5%	100%
2009	144,331	31,571	8,396	56,011	55,970	296,279
	48.7%	10.6%	2.8%	18.9%	18.8%	100%
계	425,805	103,011	23,788	121,648	155,555	829,807
	51.3%	12.4%	2.86%	14.6%	18.7%	100%

그리고 문화 인프라 시설이 부족한 문화 소외지역 주민과 저소득층, 노인 및 장애인, 군부대, 교정시설, 중소기업근로자 등을 문화예술단체가 직접 찾아가 다양한 문화프로그램을 제공하였다. 2009년에는 182개 단체가 1,974회의 순회사업을 실시하였고, 총 349천여명이 다양한 문화프로그램을 체험하였다. 이 사업 중 사회복지시설 순회사업과 농어촌순회사업의 경우 이 공간은 주로 노인공동체이기 때문에 노인이 수혜대상이었다고 하겠다.

〈표 5-18〉 소외지역을 찾아가는 문화순회사업 실적(2009) 38)

(단위: 명, 회)

구분	세부사업유형	관객수	순회횟수
소외지역 문화순회사업	사회복지시설순회사업	87,171	637
	농어촌순회사업	74,302	293
	임대주택 순회사업	10,309	52
	교정시설 순회사업	15,160	64
	다문화가정 및 새터민 순회사업	10,986	61
	군부대 순회사업	60,830	155
	벽지 청소년을 위한 초·중고교순회사업	23,110	105
	중소기업 근로자 순회사업	7,080	21
	기타사업	7,489	20
	소계	296,437	1,408
장애인 문화접근성 확대지원 사업	장애인 창작 및 표현활동지원	37,526	320
	장애인 문화향수 지원	14,695	246
	소계	52,221	566
운영비			
합계		348,658	1,974

38) 문화관광부·한국문화관광연구원(2010). 『2009 문화정책백서』, p.140.

그리고 사회문화예술교육 사업은 사회문화적으로 소외된 계층에게 문화예술교육의 기회를 지속적으로 제공하고, 체험·학습·창작 활동을 능동적으로 수행할 수 있도록 함으로써 삶의 질을 향상시키는 것을 목적으로 하고 있다(한국문화관광연구원, 2010).

2005년부터 추진해온 사회문화예술교육 사업은 첫째, 사회문화적으로 소외된 학생, 노인, 장애인, 저소득계층 아동, 소년원생 및 교도소 수감자, 군인, 다문화가정 등으로 수혜대상을 세분하여 각 집단의 특성에 맞는 프로그램 제공을 추구하고 있다. 둘째, 예술강사와 문화예술교육 매개인력을 새롭게 창출함으로써 사회적 일자리 창출에도 기여하고 있다.

〈표 5-19〉 2009 분야별 예술강사 현황

분 야	아동복지시설						노인	장애인
	국악	음악	연극	영화	무용	미술	연극	무용
강사수	39	59	51	52	30	57	30	31

그러나 예술강사 현황을 보듯이 노인을 대상으로 한 장르는 2009년 당시 기준, ‘연극’에 국한되어 있어서 여전히 충분한 지원이라고 볼 수 없다.

다. 베이비 부머의 노년 진입기 문화정책의 인식과 방향

우리나라의 노인복지체제는 취약층에 대한 공공부조제도에 경로효친이념이 결합되어 틀이 만들어졌는데, 노년이 취약집단으로 법제화된 것은 1981년이었으며, 이때 장애인복지법도 같이 선포되었다. 군사통치의 이미지를 순화하려는 효과를 기대하는 조치였다(박경숙, 2009; 정진성 외, 2009). 이렇듯 노인복지법이 경로효친 이념으로 외양을 포장했지만 사실상 이 법의 효과는 그 반대 방향으로 강화되었다. 반강제적으로 경로할인제에 동참해야 하는 민간업체들의 불만은 노년에 대한 푸대접과 냉대의 시선으로 이어졌다(박경숙, 2009 재인용).

이렇게 약자로 표상된 노년에 쏟아지는 동정과 부담의 시선을 벗어나려는 이해에

서 최근 생산적, 활동적 노년을 강조하는 움직임도 부각되었다. 고령화와 노인은 사회적 부담이라는 인식을 부정하면서 노년은 부담스러운 존재가 아니라 사회에 기여할 수 있다는 관점들도 등장한 것이다(중앙일보 1999.1.14; 중앙일보 2000.4.14; 중앙일보 2003.10.29; 박경숙, 2009 재인용).

이러한 노인 관련 복지제도들은 연령차별적 관점에서 노인을 비주체로 만들었고 수혜 대상자로만 자리매김했다. 즉 노인들이 스스로의 문제에 대해 고민하고 정책결정에 참여할 틈도 주지 않았던 것이다.

연령차별적 관점은 청소년기에는 교육, 중 장년기에는 노동, 노년기에는 여가가 중심이 되는 생활을 당연하게 생각하는데, 이런 관점이 갖는 차별성을 극복하기 위해 전 생애에 걸쳐 노동과 교육과 여가를 동등하게 중시하는 연령통합적 사회의 필요성이 강조되고 있다(윤소영, 2009 재인용).

따라서 노인에 대한 문화정책도 단순히 휴식을 취하는 초보 수준의 문화프로그램을 제공하고 관람하게 하는 데서 머무는 것이 아니라 문화프로그램을 통해 교육을 받고, 숙련되는 단계에서는 그 문화창조력으로 노동을 제공하여 사회의 통합에 기여하며, 상호 문화작품들을 관람하며 여가를 즐기는 세 가지 측면의 문화활동을 지원해야 할 것이다.

노인의 문화활동을 지원하고 있는 부처별 시설과 정책을 살펴보면 우선, 문화체육관광부 산하의 도서관과 지역문화의 활성화를 위한 다양한 사업을 전개하고 있는 공공성이 높은 민간단체인 지방문화원이 있다. 지방문화원은 지역문화진흥 사업을 목적으로 설립된 법인이나 최근 노인문화진흥거점(실버문화학교)으로 특화하고 있으며, 도서관은 노인을 위한 시설 및 자료를 확충하고 있으며 미디어 교육(UCC 제작 등) 프로그램도 운영하고 있다. 교육과학부 산하에서는 평생학습관과 평생교육원(대학부설) 등은 2008년 기준으로 약 2,600여 개의 교육시설을 가지고 있으며, 평생 학습관 프로그램 약 4,000개 중 노인대상 프로그램이 약 25%를 차지하고, 대학부설 평생교육원의 노인대상 프로그램은 0.7%(124/16,343개)를 차지하고 있다.

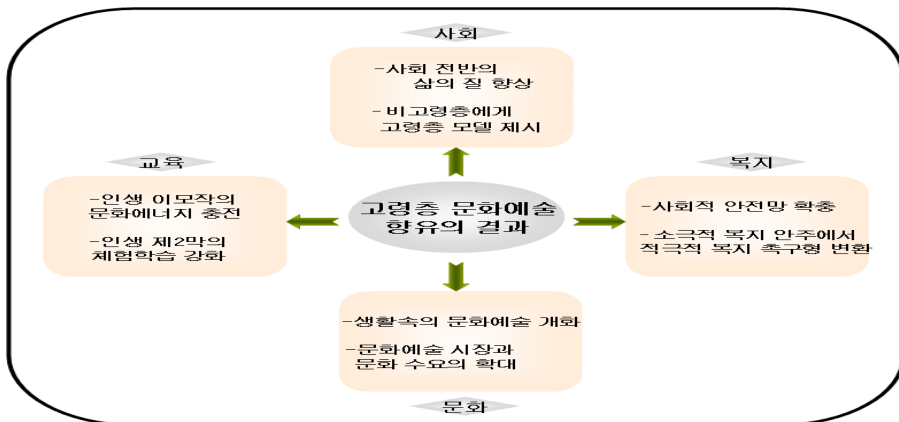
보건복지부의 노인여가시설은 2008년 기준 약 6만 개로 전체 정부 부처 중 가장 많은 수의 시설을 통해 노인의 사회복지 증진을 도모하고 있다. 그러나 문화프로그램의 향유 비율은 낮은 편이다. 경로당의 경우 약 27개 프로그램 항목 중 문화활동

프로그램은 5개로 약 19%에 해당된다. 노인복지관도 과천시의 사례에 따르면 6가지 중분류 프로그램 안에 교양문화, 전통문화, 자치 프로그램이 있으나, 구체적 세부 프로그램(26개) 중 문화예술 활동 프로그램은 8개로 31%를 차지하는데, 실제로 문화 프로그램 내부에서도 한글, 영어, 일어, 체조 등 기능적 학습 프로그램이 약 70%를 차지하고 있어서 실질적으로 창의성이 발현될 수 있는 프로그램은 10%정도라고 하겠다.

모든 노인 관련 시설들은 문화예술 프로그램에 관심이 있고 일부 프로그램을 운영하고 있으나 건강프로그램, 언어교육 프로그램들에 중점을 두고 부대적 프로그램이나 가벼운 여가보내기 프로그램 수준으로 다루고 있어 각 시설의 문화예술 활동 프로그램의 최적의 배분과 노인들의 문화 창조적 활동을 전문적이고 장기적으로 지원할 체계성을 구비하고 노인들의 문화예술 창조를 리드할 본격적인 ‘국립실버창작문화센터’의 설립이 절실하다.

노인들을 위한 민간단체들은 노인들의 권익을 증진시키려는 취지를 만족시키기 위한 다양한 사업을 전개하고 있지만 여전히 신체취약, 근로취약 등의 요소를 보강하기 위한 사업이 대부분이고 문화예술 창조자로서의 노인들의 적극적 정체성은 형성되지 못하고 있으며, 관련 민간기구나 사업도 전무하다. 따라서 ‘국립실버창작문화센터’를 설립하여 각 부처의 노인관련 프로그램에 문화예술프로그램이 단계적이고 효율적으로 진입하고 활용될 수 있도록 체계적인 지원 전략을 수립해야 한다.

[그림 5-7] 국립실버창작문화센터를 통한 고령층 문화예술 향유의 결과



3. 해외 사례

가. 고령자에 대한 관점

유엔총회는 1991년 12월 16일 「노인을 위한 유엔원칙」을 채택하고 각국 정부에게 자국 내 노인 관련 정책 수립 시 가능한 이 원칙에 따를 것을 요청하였으며, 원칙의 다섯 가지 요점은 자립(Independence), 참가(Participation), 돌봄(Care), 자아실현(Self-fulfillment), 존엄(Dignity)이다(정정숙, 2009).

유엔의 원칙 중 자아실현의 원칙은 문화활동과의 연관성이 높다. ‘문화’ 프로그램이라는 직접적인 언급도 있을 뿐 아니라 문화향유와 문화창조 활동은 자기표현이 가능한 활동으로 이러한 표현과 나눔을 통해 자아를 형성하고 구현할 수 있기 때문이다.

그리고 제2차 세계고령화회의는 2002년 4월 8일부터 4월 12일까지 스페인 마드리드에서 개최되었다(이석규 역, 2002). 전 세계 158개국의 정부대표 및 EU, 아랍연맹, OECD, ILO, WHO, NGO 대표 등이 참석하여 마드리드 고령화국제행동계획(Madrid International Plan of Action on Ageing)을 발표했고, 중심 철학은 ‘모든 연령을 위한 사회(The society for all ages)’를 만들자는 것이었다. 고령화는 노인 인구만의 문제가 아닌 전 세대의 문제이며 모두가 노력해야 할 사안이며 고령화 사회를 위한 노력은 모든 연령과 세대를 위한 사회 만들기라는 인식이 공유되었다(류은숙, 2006).

이 마드리드 국제고령화계획은 기존의 유엔원칙을 재확인하였고, 노인들이 소득활동과 봉사활동을 포함하여 사회의 경제·정치·사회적 생활에 완전하고 효과적으로 참여할 수 있게 능력을 부여해야 한다는 점과 전 생애를 통한 개인개발, 자아실현 및 복지를 누릴 수 있도록 기회를 제공해야 한다는 점을 다시 강조하였다.

자아실현과 복지를 누려야 할 노인들이 현실적으로 당면하고 있는 문제를 크게 양적인 차원과 질적인 차원으로 나누어 볼 때, 질적인 측면의 노인문제를 해결할 수 있는 효과적인 방법은 문화활동에의 접근성 증가와 문화향유 및 문화창조의 체험과 학습을 증가시킬 문화예술 프로그램의 보급이라고 하겠다(한정란, 2005).

인간의 전 생애의 발달과정은 단선적인 것이 아니고 다방향성이다. 인간의 발달은

플러스 성장뿐 아니라 반대의 감소도 동시에 포함되는 과정이다. 양적인 성장만을 거듭하는 시기는 없다. 유아기 때도 걸음마를 배우면 기는 능력을 상실한다. 유아기 때는 외현적인 능력을 얻고, 잘 보이지 않는 능력을 잃는 것에 반해 노년기는 눈에 띄는 능력을 상실하고 내면적인 능력을 습득하게 된다는 점에서 차이가 있는 것이다(한정란, 2005).

따라서 질적 차원에서의 노인문제를 해결하고, 노인의 수요를 충족시키기 위해 각 국에서 문화정책들이 수립되고 있는데, 이러한 정책적 지원을 통해 달성하고자 하는 궁극적인 비전은 성공적 노화라고 부를 수 있을 것이다.³⁹⁾

성공적 노화(successful aging), 건강한(healthy) 노화, 긍정적(positive) 노화, 활기찬(active) 노화,⁴⁰⁾ 생산적(productive) 노화 등의 용어는 보편적(usual) 노화와 병적(pathologic) 노화에 대응하는 개념이다. 즉 노화에 따른 육체적 기능 저하는 자연스러운 것이며, 한편으로는 적절한 사회적 지원과 개인적 노력에 의해 또 다른 기능의 학습과 발전, 그리고 자아실현이 가능할 수 있다는 측면이 강조된다. 성공적 노화를 위해서는 세 가지 요소의 관리가 필요한데, 첫째는 질병과 그에 따른 기능장애 예방이며, 둘째는 신체적, 정신적으로 높은 기능 상태를 유지하는 것이고, 셋째는 사회활동에 적극 참여하는 것이다(윤종률, 2008).

성공적 노화의 개념은 노인이 노인의 정체성을 잃고 지속적으로 중년층의 젊음에 집착하면서 역할상실감에 시달리는 갈등을 극복하게 한다. 그러나 한편 성공이라는 개념 자체가 궁극적 결과와 단계를 지칭하는 것이므로 그 단계에 도달해가는 전 과정에서 항상적으로 실패자로서의 패배의식에 사로잡히게 만드는 측면이 있어, 거부감과 저항감이 유발되는 측면도 있다는 것을 간과해서는 안 될 것이다.

39) 성공적 노화를 외적 건강과 경제적 구매력에 초점을 맞추는 자본의 논리에 대한 비판적 주장도 존재한다. ‘미국의 문화산업들은 우리사회의 경우보다 훨씬 앞서 활동적이고 즐거운 노년의 이미지들을 대량 유포하고 있다. 영원한 젊음을 유지하고 있는 쾌활하고 적극적인 노인들이 대거 등장한다. 중년의 끝없는 연장으로서 상품화된 노년의 이미지가 점차 증대하고 있다.’ 정진웅, 2006, 『노년의 문화인류학』, 한울아카데미, p.87 참조

40) 액티브 에이징(active aging)은 -노인들이 나이와 상관 없이 주도적으로 사회발전에 공헌하자는 개념으로 활동적 노년, 적극적 노년으로 정의될 수 있다. 1997년 미국 콜로라도주 덴버시에서 열렸던 G-8 정상회담 성명서에서 처음 반영되었다. 노년의 삶의 질을 높이기 위하여 노인의 기능을 회복하고 참여를 확대하는 측면에서 정책결정이 이루어져야 한다는 입장을 나타낸다. 2008년 9월 22일, 국제신문

나. 해외의 노년층 문화정책과 프로그램의 특징과 시사성

해외의 선진국들은 우리나라에 비해 고령화 수준이 높다. 물론 고령사회가 진행되는 과정에서 걸린 시간은 우리나라에 비해 길었고 그래서 고령사회로의 진입이 점진적이고 원활하였다고 할 수 있다. 따라서 노년을 맞이하는 주체들의 쇼크도 약하고 정책적 대비도 꾸준히 진행되었을 것으로 유추된다.

베이비 부머를 위한 문화정책 방향을 설정하는데 있어 참고할 수 있는 해외사례로는 고령사회를 대비하는 과정에서 필수적으로 요청될 정책적 재원인 예산규모를 기준으로 미국과 일본, 세계적으로 문화정책 이슈를 리드해가고 있는 캐나다를 선정했다. 그리고 기타 복지수준이 높은 유럽의 노년층 문화프로그램을 보기 위해 프랑스와 영국과 독일의 사례를 기존의 선행연구를 기반으로 정리하였다(정정숙, 2009). 이들 국가의 고령자의 특성이 우리나라의 베이비 부머와 유사한 측면이 있으므로 방향설정에 유용한 정보를 제공해줄 것이다.

1) 미국

노화에 관한 백악관 컨퍼런스 (The White House Conference on Aging)가 2005년 12월 12일 워싱턴DC에서 개최되어 1,200명이 참가하였다(Bonnie V. Vorenberg, 2005). 제안된 안건의 상위 10개의 대다수가 질병과 관련된 것이었으며, 상위 50개 중 22개가 건강관리에 관련된 내용이었다. 이는 노인들이 건강문제에 대해 약 40%정도의 우려를 하고 있는 것과 일치하는 비중이라고 하겠다. 즉 미국의 노인정책도 신체복지를 중심으로 논의되고 있음을 알 수 있다.

2007년 4월 28일 미국 Maryhurst 대학에서 열린 태평양 북서부 예술과 노화 포럼에서는 ‘지역 예술과 노화 네트워크’ 구성 계획이 발표됨으로써, 노화 과정에서 예술이 보다 큰 중요성을 갖게 하도록 유도하였다(Janie Nafsinger, 2007).

그러나 훨씬 앞선 시점인 2001년에는 건강한 노화와 창의적 표현 간의 관계에 대한 이해를 돕고, 이러한 이해를 바탕으로 관련 프로그램을 개발하는데 목적을 두고 워싱턴 DC에서 ‘국립 창의적 노화센터(NCCA: The National Center for

Creative Aging)’가 설립되었다.

이 센터에서는 예술과 노화 프로그램의 운영 효과 향상을 위한 평가를 실시하고, 효과가 있는 프로그램 모델의 경우 미국 전역의 제휴기관을 통해 보급을 지원하며, 미국 내 컨퍼런스, 이메일 뉴스레터 등을 통해 정보와 자료 교환의 중심센터로 활동하고 있다. 운영되고 있는 프로그램의 데이터베이스를 운영하면서 노화와 예술 분야 발전을 위한 정책과 연구를 지원하고 있다.

〈표 5-20〉 국립 창의적 노화센터(NCCA) 활동 실적

연 도	실적
2001-2005	- 예술진흥기금(The National Endowment for the Arts) 지원을 받아 창의성, 노화, 웰빙의 영향에 대한 미국 내 첫 종적 연구 시행.
2002-2005	- 국립노인센터(The National Institute of Senior Centers)와 The National Association of State Arts Agencies와 함께 노화와 문화, 창의성 간의 긍정적 관계에 대해 대중의 인지를 높이기 위한 “노화의 예술(The Art of Aging: Creativity Matters)” 캠페인 진행.
2005.05.18 ~05.19	- 워싱턴DC 소재의 예술진흥기금(The National Endowment for the Arts)에서 열린 백악관의 창의성과 노화에 대한 컨퍼런스 지원.
2005.12.12	- “노화의 폭발적 역동성: 인식에서 행동으로 (The booming Dynamics of Aging: from Awareness to Action)”이라는 주제로 백악관에서 개최된 고령화에 대한 국내 컨퍼런스(WHCoA; the national white house conference on aging) 개최 지원. → 예술에 대한 참여가 노인들과 그들의 삶의 질에 갖는 긍정적 영향력을 강조한 “WHCoA 결의안 58 (WHCoA resolution 58)” 작성. - WHCoA에서 12개 주의 노인 예술가 80명 이상의 작품을 주제로 한 리셉션 “노화의 예술: 창의성(The Art of Aging: Creativity Matters)” 개최.
2006.11.3-4	- 뉴저지 공연예술센터(New Jersey performing Arts center)와 함께 미국 내에서 처음으로 예술과 노화 문제만을 다룬 컨퍼런스(National conference on arts & aging: “Creativity matters”) 개최. - 직원, 자원봉사자 등 235명이 개최 준비. - 지역 내 전문 예술가, 건강관리, 노화, 교육, 문화 단체 대표자, 국내 정부 관계자 등 참가. - 2006년 이후 매년 개최.
2007.07	- 조지워싱턴 대학 노화, 건강, 인문 센터(Center on Aging, Health & Humanities)와의 제휴를 위해 워싱턴 DC로 본부 이전.

2009년 시점을 기준으로 미국 전역에서 163개의 문화프로그램이 운영 중이며, NCCA의 홈페이지에서는 프로그램 명, 주(洲)별 운영 지역, 운영 장소, 프로그램에서 제공하는 서비스 내용 등 검색 서비스를 지원하고 있다.

〈표 5-21〉 NCCA의 검색 서비스가 지원하는 내용의 분류

분류	내용
운영 장소 (Program site)	<ul style="list-style-type: none"> - 노인 센터(Senior Center), - 장기요양소(Long Term Care) - 은퇴자 주거 단지(Naturally occurring retirement community) - 주간 케어 서비스(Adult Day Care) - 지역센터(Community Center) - 초,중학교(School, K-9), - 고등학교(High School) - 문화 예술 시설(Arts or Cultural Institution)
제공 서비스 종류 (Types of services)	<ul style="list-style-type: none"> - 노화 서비스(Aging Services), - 사회 서비스(Multi-Social Ser.) - 예술 서비스(Arts Services), - 교육 서비스(Educational Services) - 문화 서비스(Cultural Services) - 여가 서비스(Recreational Services) - 융자 제공 (Funding Provider), - 자원 제공 (Resource Provider)
프로그램 종류 (Types of art forms)	<ul style="list-style-type: none"> - 문학(Literary): 픽션, 자서전, 시, 에세이 등 - 미디어(Media): 영화, 비디오, 웹. - 공연(Performing): 춤, 연극, 음악, 스토리텔링, 노래 등. - 시각 예술(Visual): 그림, 회화, 사진촬영, 조각, 도예, 직물 등.

이 외에도 미국의 노인관련 콘텐츠 서비스는 공공복지 차원에서 개발하는 예가 많다(박조원, 2010). 연방과 주정부 차원에서 에이징넷(Aging net)을 통해 노인과 관련이 있는 공공 및 민간자원을 상세하게 소개하고 있는데, 이 네트워크는 노인들이 지역사회에서 필요한 자원이나 정보를 충분히 제공하고 있다고 평가받고 있다.

‘노인들을 위한 전자정부사이트(First Gov for Seniors, <http://www.firstgov.gov/Topics/Seniors.shtml>)’는 총 8개 분야의 콘텐츠 영역(‘Consumer Protection’, ‘**Education**’, ‘Jobs and Volunteerism’, ‘Federal and State Agencies’, ‘Laws and Regulations’, ‘Retirement and Money’, ‘Taxes’, ‘**Travel and Leisure**’, ‘Health and Housing’)을 포괄하고 있다. 교육과 여가 부분은 문화적 서비스가 내장되어 있는 분야이다.

비영리단체인 시니어넷(<http://www.senior.net>)은 1986년에 시작되어 노인관련 정보콘텐츠를 집중적으로 제공하고 있는데, 미국을 포함한 세계 각국에 240여개의 오프라인 교육 센터를 운영하고, 6가지 콘텐츠분야를 나누어 제공하고 있으며, 기술(Technology), **서적&문화(Books & Culture)**, 건강(Health), 금융(Money), **레크리에이션(Recreations)**, 자원봉사(Volunteering), 시장(Marketplace) 등으로, 서적과 문화 및 레크리에이션은 문화프로그램을 다루고 있다.

2) 일본

일본에서 노인과 고령화에 대한 기사 빈도를 분석하여 노인과 관련하여 어떤 부문이 주목되고 있는지 조사한 결과, 1위는 27.1%의 사회부문이었고, 2위가 문화부문으로 23.7%였다. 일본 사회는 기본적으로 노인의 문화활동에 대한 관심이 높다는 것을 알 수 있다.⁴¹⁾

일본 후생노동성은 고령화에 대한 문제의식을 바탕으로 2007년 12월부터 전문가들이 참가한 「인생 85년⁴²⁾ 비전 간담회」를 개최하고, 2008년 5월에는 간담회의 결과를 담은 보고서 『인생 85년 시대』를 발표하였다.

〈표 5-22〉 『인생 85년 비전』 보고서 주요 내용

목표	실천 내용
인생을 충실히 보낼 기반 조성	<ul style="list-style-type: none"> - 생애에 걸친 건강 확보 - 생애에 걸친 학습, 능력개발 - 「죽음을 대하는 자세, 좋은 삶을 위한 커리큘럼」 제창 - ‘문화를 즐기는 것’에 대한 제창 - 고령기를 중심으로 한 소득 확보, 경제적 안정
삶의 방식·노동 방식의 재설계	<ul style="list-style-type: none"> - 성인이 되어 가는 과정에서의 「자기 설계」 - 학교에서 사회로 원만한 이행, - 장기휴가제도의 보급 - 연령에 상관없이 근무할 수 있는 사회 분위기 조성 - 일과 삶의 균형 실현, - 개성을 살린 노동 방식 도입 - 연중무휴, 24시간 영업 등 노동조건에 영향을 미치는 환경 실태 재고
지역사회 공조 및 교류	<ul style="list-style-type: none"> - 지역사회 내 인간관계 살리기 - 세대 간 교류의 무대가 될 「공(公)과 사(私)의 중간영역」의 확보 - 지방 및 해외 이주를 원하는 연금생활자에게 정보와 원조 제공

위의 표에서 정리되었듯이 ‘전 생애에 걸쳐 문화를 즐기는 사회 만들기’가 제안되었다. 경제적 발전에만 치우쳐 있었던 사회의 관심을 개개인의 풍요로운 정서 함양의 문제에도 기울여, 결과적으로는 일본 문화의 번영 및 전파로 이어가고자 하였다. 어린 시절부터 생활문화를 비롯한 지역 전통문화에 친숙해질 수 있는 기회를 제공하고, 조부모나 지역의 어른들로부터 옛날 놀이에 대한 이야기를 듣는 시간 등을 적극

41) 2008년 1월 1일-12월 31일까지의 일본 아사히신문(朝日新聞)에서 고령층과 관련된 기사를 분석한 결과 총 173건이 검색되었고, 영역별로는 경제, 사회, 문화, 복지, 의학, 체육, 고용, 교육, 국제 기사로 분류.

42) 일본인의 평균수명이 약 85세인 것에서 유래.

적으로 기획할 필요가 있다는 점에 의견일치가 있었던 것이다.

고령화시대의 노인과 사회를 위한 「인생 85년 비전 간담회」에 초대되어 의견을 제시한 인사들을 보면 문화예술계가 27.7%를 차지하고 있어, 문화예술계의 노인들의 발언권이 상대적으로 높은 것을 알 수 있다.

〈표 5-23〉 인생 85년 비전 간담회 참가자 직업별 분류 현황

분야	직업	명	분야별 비율
문화예술사업계	박물관장, 연출가 등	3	문화예술 (27.7%)
문화·예술계	작가, 배우 등	2	
학계	대학교수, 학장, 연구원 등	6	33.3%
경영계	기업 관리직 등	2	11.1%
패션산업계	스타일리스트 등	2	11.1%
노동계	노동조합간부 등	1	5.6%
방송계	프로듀서 등	1	5.6%
시민단체	NPO 관리직 등	1	5.6%
합계		18	100%

자료: 일본 후생노동성 웹사이트 (2007년도)

노인을 위한 일본의 우수한 프로그램으로는 ‘연륜올림픽(ピック)’을 손꼽을 수 있다. 후생성이 1988년에 시작한 사업으로 「넨린피쿠」(「ねんりんピック」⁴³⁾)라는 애칭으로 사랑받고 있는 「전국건강복지제」는 60세 이상 노인 대상의 스포츠, 문화, 건강, 복지에 관한 종합적인 축제이다. 대회운영경비는 개최지(현)와 중앙정부의 지원, 중앙단체조성금, 협찬금, 참가자 부담금 등으로 각각 79.8%, 7.1%, 4.1%, 2.6%, 6.4%를 차지하여, 양적인 면에서 지자체(지방정부인 현)의 주도로 이루어지고 있음을 알 수 있다. 그리고 협찬금보다는 참가자 부담이 많은 것에서 일본의 노인층이 경제력을 구비하고 있음을 짐작할 수 있다. 이 때 스포츠 영역이 23개이고, 문화 영역은 6개(하이쿠, 민요, 미술전, 패션쇼, 음악문화제, ‘나의 주장’ 콘쿨 등) 포함되고 있다. 일본의 노인들이 육체적 건강만이 아니라 정신적이고 정서적인 문화활동에 대한 관심도 높다는 것의 반증이라고 하겠다.

한편 자본주의 세례를 일찍 받고, 1960년대에 이미 고도성장을 이루어낸 일본의

43) 공모에 의해 선정됨. 일본인에게 연륜(年輪)과 올림픽이라는 단어가 합성된 느낌을 준다고 함.

경우 노인을 위한 문화예술교육은 이미 영리적 기업의 관심과 사업대상이 되었다. .

일본의 노인전문 문화예술교육기획사로 플레이케어(Playcare)를 들 수 있다(한국 문화예술교육진흥원, 2010; 박소현, 2010). 이 플레이케어는 2003년 반다이 그룹에서 사내벤처로 설립되었으며 문화예술교육프로그램을 기획하고 개발하는 회사로, 수요가 있지만 프로그램이 부족한 노인 복지관에 프로그램을 제공함으로써 수익을 창출해 내는 회사이다. 국가의 지원을 받아 노인들이 동일한 수준(무료 노인복지관 등)의 장소에서 동일한 프로그램이 제공되다가 2000년 이후 일본의 보험제 실시 후 유료복지관이 약 4,500개 설치·운영되면서 복지관별 프로그램의 경쟁력 확보가 필요해지게 되었고 이것이 플레이케어가 등장하게 된 것이다.

플레이케어에서 복지관에 제공하는 것은 사람(강사), 물건(프로그램), 정보(매거진)로 복지관의 코디네이터 기능을 하면서 각 분야별 전문 기업과 기관을 복지관과 맺어주는 네트워킹 기능을 하고 있다. 특히 36개의 문화, 예술, 인문, 건강, 레저 프로그램 등을 개발하여 강사와 프로그램을 함께 복지관에 파견하거나, 프로그램만을 제공하여 복지관에서 매일 이벤트를 개최할 수 있도록 도와주고 있으며 3개월, 6개월, 12개월 등의 코스별 프로그램을 기획해 주기도 한다.

일본의 노인을 대상으로 민간 레벨에서 문화예술프로그램이 제공될 경우, 기본적으로 비용을 전제하므로, 경제력이 취약한 노인층에게는 그림의 떡일 뿐이며 노인층 내부의 분열까지도 예상될 수 있다. 따라서 공공부문이 민간부문의 아이디어를 고려한 보편적 문화복지 정책을 수립하여 사회통합을 도모해야 할 것이다.

3) 캐나다

캐나다 정부는 노인문제를 담당하기 위한 전담 국무장관을 배치하고 있을 정도로 노인문제에 대한 정책적 의지가 강한 것을 알 수 있다.

노인의 문화예술활동을 지원하는 정책에 관여하고 있는 연방정부의 행정조직으로는 인적자원사회개발부, 노인담당국무장관, 그리고 국가노인위원회가 있다(김성호, 2008).

인적자원사회개발부의 대표적인 노인 문화예술·체육활동 관련 사업은 The New

Horizons for Seniors Program으로 노인들을 위한 프로그램과 활동 수행을 위해 시설과 설비 등을 개선하려는 노인여가클럽, 노인스포츠클럽, 노인서비스클럽, 종교 그룹, 민족문화단체 등 비영리단체에 대해 최대 25,000달러의 교부금을 지원한다.

노인담당국무장관(Secretary of State: Seniors)은 노인연금, 노인건강 등 노인사회복지 정책을 수립·시행할 뿐 아니라 노인 문화예술, 노인 스포츠와 여가 등 노인 복지 전반에 관한 총괄·조정 업무 및 국가노인위원회에 관한 업무를 관장한다. 국가 노인위원회(National Seniors Council)는 노인인구의 급속한 증가와 고령화에 따른 노인들의 건강, 복지, 삶의 질과 관련된 제반 문제들에 대해 정부에 자문하는 기능을 수행하고 있다.

B.C주정부(British Columbia Province)에서 노인의 문화예술·체육활동 관련 업무를 담당하고 있는 행정조직으로는 지역사회지원부, 관광문화예술부가 있다.

지역사회지원부(Ministry of Community Services)는 시민이 참여·통치하는 지역사회와 BC주민이 활기차고 지속가능한 지역사회에서 살게 하는 지역사회 건설, 여성의 보호와 경제활동기회 마련·제공, 노인의 사회적·경제적 복지 개선 등에 관한 업무를 담당하면서 2006년 12월에 마련된 ‘Aging well in BC’ 프로젝트의 실천계획을 개발·수행하고 있다.

관광문화예술부(Ministry of Tourism, Culture and the Arts)는 관광진흥, 문화유산 보존·관리, 문화예술진흥, 영화·음악·출판 등 문화산업 육성, BC예술위원회 운영·지원 등에 관한 업무를 수행하면서 노인의 문화예술활동 관련 업무를 지원하고 있다.

지방자치단체(City of Vancouver)인 밴쿠버시의 노인 문화예술·체육활동 관련업무 담당 기구는 크게 공원여가위원회와 문화지원과가 있다. 공원여가위원회에서는 각 지역에 구성되어 있는 공원의 각 종 여가시설과 프로그램 관리·운영, 활동적인 지역사회 조성, 예술과 문화진흥, 커뮤니티센터 및 체육시설 설치·운영 등에 관한 업무를 수행하고 있다. 그리고 문화지원과는 문화예술활동 교부금지원, 공공예술 확산, 문화시설의 확충·운영, 문화관광전략사업 개발추진 등 정책적 업무를 수행한다.

밴쿠버시(인구 612천여 명, 2007년 기준)에는 커뮤니티센터가 23개 설치·운영되고 있으며, 커뮤니티센터의 주요기능은 주민들의 여가·사회·문화생활 추구에 관한

광범위한 자원을 제공하면서 세부적으로 건강관리 및 신체활동, 미술과 공예, 문화, 무용, 컴퓨터 교육 등 다양한 활동 프로그램을 개발·운영하며 주민들간 상호 의견 교환 및 새로운 친구 만남의 장소로서 역할을 하고 있다(김성호, 2008).

동 센터의 시설은 규모에 따라 다소 차이가 있지만 대체로 예술활동실, 미술공예실, 무용실, 멀티미디어실, 소공연장, 게임장, 체력단련장, 실내수영장 등을 갖추고 있으며 시설이용은 입장권(당일, 10일, 1개월, 3개월, 6개월, 1년 단위)을 구입하여 자유롭게 이용할 수 있다.

커뮤니티센터 운영사례로서 밴쿠버시의 커뮤니티센터 중의 하나인 「라운드하우스 커뮤니티 예술·레크레이션 센터」의 비전과 임무는 사람, 가치, 아이디어와 활동 등의 다양성을 추구한다는 것이다. 주요시설은 다용도실 3개(A, B, C), 미술공예실, 댄스실, 소형극장, 멀티미디어실, 음악실, 게임룸, 체육관, 회의실 등이 있으며 운영 프로그램은 계절별 기획 프로그램, 지역주민 일일캠프, 가족 프로그램 등 다양하지만, 특히 노인 프로그램으로 균형 잡힌 생활을 위한 체중과 신진대사, 노르딕 워킹과 예술 즐기기, 볼룸댄스, 컴퓨터기술 교습, 그룹 피트니스, 게임, 회고록 작성방법 교습 등이 제공되고 있다.

특별한 점은 캐나다 BC주의 커뮤니티센터 약 90개 중 노인전용 시설·건물을 갖추고 있는 노인전용 커뮤니티센터가 15개 정도라는 것이다.

노인전용 커뮤니티센터에서 주로 운영하고 있는 프로그램은 문화예술, 체육, 여행 그리고 컴퓨터 교육 등 일반 여가 활동으로 구성되어 있다. 문화예술활동 프로그램 중 특별프로그램은 예술가들이 매월 1회 2시간 동안 노인들과 관심 있는 예술활동에 대해 토론과 대화를 나눈다. 그리고 일반 프로그램은 미술·공예(공예 클럽, 나무 조각, 아크릴 페인팅, 도자기, 드로잉, 유화, 수채화 등)와 댄스(사교댄스, 볼룸·라틴댄스, 포크댄스, 라인댄스, 벨리댄스, 탭댄스 등), 음악(합창, 싱어 룡, 가라오케, 밴드연습 등)의 프로그램이 제공되고 있다.

4) 기타 -서유럽의 국가들

세계적 미래학자 마티아스 호르크스는 평균수명이 연장되면서 사회는 노화하지

않고 오히려 급격히 젊어지고 있다고 주장하였다. 또한 노년이 된다는 것과 직장에 서 추방되는 것이 자동적으로 동일시되는 것은 산업사회의 유물이라고 하고, 독일에서는 55세 이상 취업인구비율이 43%, 아이슬란드에서는 90%에 달한다고 하였다. 이 활동성 높은 노인들은 연금에 의존하기보다 경제와 복지 성장에 기여하고, 자율적인 삶과 자기실현의 욕구 또한 강하다고 보았다(마티아스 호르크스, 2009; 박소현, 2010). 이는 은퇴 자체를 노인의 삶의 속성으로 보지 않고 있는 관점이며, 은퇴와 상관없이 노인들이 자율적 삶과 자기실현의 욕구가 강하다는 것을 말해준다.

한편 프랑스의 한 보험사는 세계 11개국 7,000여 명을 대상으로, 은퇴 후 하고 싶은 활동을 조사하였다. 영국과 미국의 은퇴자들은 장기 해외여행을 가고 싶다고 했으며, 독일의 은퇴자들은 스포츠 활동을 선호하였다. 캐나다인들은 자선활동, 프랑스인들을 정원 가꾸기를 선호했으며, 일본의 은퇴자들만이 은퇴 후에도 계속 일을 하며 돈을 벌고 싶어 했고, 스페인이나 이탈리아에서는 은퇴 후 아무것도 하지 않겠다는 응답을 하였다(지현진, 2008). 수익을 목적으로 한 보험사의 조사이며, 조사결과도 국가별 차이를 부각시키고 있어, 노인들의 보편적인 욕구를 파악하기 어렵고, 연구의 진정성이나 신뢰도가 높지 않은 것은 사실이지만, 한 가지 분명한 것은 이러한 조사를 통해, 사회 안에서 직업을 갖고 활동을 했던 대부분의 노인들은 은퇴 후에는 직업과는 무관한 활동을 하기 원하며, 특히 영국과 미국의 경우 불박이와 같았던 그들의 일상으로부터의 탈출 욕구가 드러났다.

그러나 일상에서의 탈출은 일시적인 해법일 뿐이다. 장기여행이라 할지라도 곧 자신의 정주지로 돌아와야 한다는 것이 전제된다. 따라서 노동과 생산, 가족부양, 가족관계, 새로움이 없는 판박이 생활에 대한 인내 등의 부담으로부터의 해방에 대한 욕구와 해방감을 일상 속에서 표현하고 느낄 수 있도록 상상력을 발휘하고 나누고 공감할 수 있는 문화예술 활동이 가능하도록 공공정책적 지원이 모든 세대의 국민에게 차별 없이 보편적으로 제공되어야 한다. 특별히 모든 세대 중에서도 그러한 부담을 가장 오랫동안 감당해 온 노인들에게 가장 우선적으로 문화예술활동 프로그램은 보급되어야 할 것이다.

영국정부는 다른 EU국가들처럼 고령화 추세를 예측하면서 이에 대한 정책을 정비하는데 있어서, 1940년대부터 복지국가의 틀을 마련하고, 1976년 경제위기 이후

정부주도의 복지정책과 함께 민간기금 또는 단체의 역할이 강조되고 있다(정정숙, 2009).

지방자치단체가 실시하는 무료 수영시설 이용 프로그램(Free Swimming)은 60세 이상 또는 16세 이하 대상자는 무료로 수영시설 이용하는 것으로 354개 지자체 중, 300개 지자체가 본 프로젝트에 참여하였고, 총 1억 4천만 파운드를 지원하였다. 1차로 2009년부터 2011년까지 시범적으로 운영되고 있다(앤디 번햄, 2008).

지역의 사례로는 레스터 시청(Leicester City Council)의 노인을 위한 도서관서비스를 들 수 있다.⁴⁴⁾ 60세 이상의 대출자에게는 연체료를 면제해주고, 무료로 도서대출 배달 서비스를 하고 있다. 6,000개 이상의 오디오북 타이틀(CD, 카세트 테이프)을 제공하고 있다.

매직 미(Magic Me) 프로그램은 1989년부터 런던에서 9세 이상의 어린이와 65세 이상 노인이 함께 할 수 있는 예술 프로그램을 제공함으로써 두 연령층의 연대로 인한 상호작용을 확대하는 것을 목적으로 하고 있다. 에이지즈앤스테이지(Ages and Stages) 프로그램은 17명의 어린이와 노인들로 구성된 그룹으로 사진, 연극, 토론 그룹을 통해서 자신의 생애에 대한 경험과 꿈을 공유하게 하였다.⁴⁵⁾

독일은 일반적으로 사회보장제도가 잘 갖춰져 있는 국가로 평판이 나 있으며, 독일의 보건복지가족부는 고령층에 대한 정책 방향을 압축하여 슬로건을 만들었다.⁴⁶⁾

“Alter schafft Neues(나이는 새로운 것을 창조한다)” 라는 슬로건 하에 노인들이 존엄성을 갖춘 사회 구성원으로서의 역할을 다하도록 지원하고 있다.

독일에서 노인들이 참여하고 있는 문화예술활동 프로그램의 사례로는 음악 프로그램 50+ (Musikvermittlung 50+)를 들 수 있다. 독일에서 50세 이상의 사람들이 보고 듣고 즐기면서 살아온 음악들은 2차 세계 대전 이후 크게 인기를 얻은 팝 음악과 록뮤직 등이기 때문에 이를 중심으로 음악관련 프로젝트들이 수행되고 있다.⁴⁷⁾

프랑스의 경우 노인들의 문화활동 참여도는 높은 편인데, 예술이나 실험영화를 상

44) <http://www.leicester.gov.uk/your-council--services/lc/servicesforpeople>

45) http://www.magicme.co.uk/index.php?option=com_wrapper&Itemid=427

46) 독일 보건복지가족부 홈페이지

<http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/BMFSFJ/aeltere-menschen,did=76894.html>

47) 2009년 2월 19일에 발표된 프로젝트 등은 홈페이지 <http://www.musikrat.de/index.php?id=4974> 참조

영히는 극장들에서는 고령층의 관객이 절대 다수를 차지한다. 프랑스 국립영화센터 CNC의 조사에 따르면 2007년도 전체 관객 중 50세 이상 관객이 차지하는 비중이 29.5%에 달했다(CNC, 2008). 이 극장은 노인전용극장도 아니며, 따라서 프랑스의 노인들에게 문화활동 프로그램 중 영화와 같은 예술관람물은 높은 것을 알 수 있다.

5) 해외 사례의 종합적 시사점

해외 사례를 살펴보면, 중앙 정부와 지방 정부, 민간 비영리단체들이 원활한 상호 협력 및 역할분담이 이루어져 있음을 알 수 있다. 노인을 위한 문화예술정책은 지원 주체 간 협치 및 맥락적 효율성을 고려하며 점진적으로 발전해 나간다.

중앙 정부의 역할로서 가장 우선시되어야 할 것은 노인들의 문화정책과 관련한 체계적 지원 시스템이 미비한 상황에서, 우선적으로 노인들에게 제공되고 있는 모든 부처의 문화예술 프로그램들의 현황과 한계점 및 수요를 조사하고 체계적으로 보급할 인프라의 구축이다. 이런 점에서 체계적이고 효율적인 노인 문화정책 시행을 위해 미국이 ‘국립 창의적 노화 센터(National Center for Creative Aging)’와 같은 중추 기관 설립이 필요하다.

지방 정부는 중앙정부의 기조를 바탕으로, 지역의 실정과 특수성을 고려한 직접적이고 다양한 지원시스템을 마련해야 한다. 민간의 비영리단체는 노인들에게 근접한 거리에서 접근성을 높일 수 있으며, 지자체와 같은 공적 권위에 의존하지 않기 때문에 노인들과 친근한 관계를 유지할 수 있다. 따라서 노인들 간의 민간기구, 혹은 문화예술계의 민간기구, 노인과 중장년 간 민간기구 등 다양한 형태로 집단을 형성할 수 있도록 지원하고, 노인들의 문화예술과 관련한 수요를 발굴하고, 이에 부응하는 프로그램 개발 및 제안을 시작할 수 있다.

특히 전 사회적으로 노인의 미래지향적 발전상 확립에 있어, 노인이 타자화되지 않고, 스스로 발전상 형성에 참여할 수 있게 기회를 제공하여 노인의 자아상과 노인 정책의 주체라는 의식을 강화해야 하며, 이를 위해 고령층에 대한 긍정적 인식 확산과 문화예술을 통한 사회활동 참여의 가치를 널리 알릴 필요가 있고, 이를 위해 슬로건 개발, 캠페인 실시, 이벤트 개최와 같은 활동을 적극 활용하여야 한다.

노년기를 “제3세대”, 새로운 활동을 위한 “생산적인 시간”으로 규정한 유럽의 사례 및 독일의 “Alter schafft Neues(나이는 새로운 것을 창조한다)”라는 슬로건과 같이 노년층에 대한 사회전반의 인식을 긍정적으로 변화시킬 상징적 구호 및 캐릭터 작업 등 형상화 작업도 필요하다.

4. 정책 제언

외국 100세 노인이 생애 대해 긍정적 태도를 가지고 사회적 관계망을 강하게 유지하고 있는데 비해, 한국의 100세인들은 오래 사는 것에 대해 부끄럽고 미안하며 괴롭고 죄스럽게 느끼는 경향이 있다. 이들은 1/3은 자신의 건강이 나쁘고, 노년기에 이른 자녀들의 건강도 나쁘고, 부양부담을 가족에게 부담 지운다는 사실로 인해 장수를 긍정적으로 받아들이지 못하고 있다(윤종률, 2007).

베이비 부머가 노년에 진입할 경우, 기존의 100세 노인과 다른 행태를 보이거나 혹은 동일한 패턴에 머물 수도 있다. 이 차이는 베이비 부머 세대를 구성하고 있는 개별 존재의 개인차가 있는 능력과는 독립적으로 베이비 부머를 위한 경제복지와 사회복지 및 문화복지 정책의 충실도에 의해 크게 좌우될 것이다. 특히 문화복지를 감당하는 문화복지정책이 미흡할 경우, 베이비 부머는 현재의 100세 노인과 동일한 패턴의 죄책감에 더하여 가치박탈감과 상실감으로 좌절하고, 극단적으로는 이웃 국가 일본에서 발생하고 있듯 노인폭력의 주체가 될 수도 있다. 학대받는 노인의 수동적인 모습이 아닌 타자화하고 소외시키는 시대를 향한 폭력적 주체가 될 수도 있다. 이러한 좌절과 폭력성은 노인 개인 뿐 아니라 노인과 유기적 관계를 맺고 있는 핵가족, 원가족, 지역공동체, 국가, 아시아, 세계에 이르기까지 그 부정적 영향력을 전염시켜 나갈 것이다.

지금까지 노인이나 아동, 가족 등에 대한 국가의 정책은 문제 발생 후 해결을 모색해왔다. 미리 적절한 시점에서 지원을 하지 못할 경우, 문제를 더 누적시키고 심화시킬 수 있다는 점을 상기하여, 이제 노인과 관련된 제도와 정책 영역도 ‘예방’으로 패러다임이 전환될 때임을 인식해야 한다(송혜림, 2006).

문화복지정책의 패러다임⁴⁸⁾

1. ‘조화로운 복지국가(harmonized welfare state)’
 - 물질, 육체, 정신의 조화(경제복지+사회복지+문화복지)
2. 생산적 문화복지
 - 문화발전은 경제성장과 국가발전을 가능케 하는 원동력
 - ※ 21세기의 지속적인 경제발전은 독창성(창조성), 상상력, 미적 감각 등을 중시하는 문화예술의 발전이 선행되어야 가능함
3. 예방적, 근본적 문화복지
 - 문화복지는 청소년문제, 범죄문제, 노인소외, 가족의 붕괴문제 등 각종 사회문제를 근본적, 장기적으로 예방하는 예방적 복지 지향
4. 완성적인 문화복지
 - 문화예술 활동은 사회적으로 소통과 나눔과 협동의 기회를 제공하여 인간의 2차적(사회적, 정서적, 정신적) 욕구를 충족시키고, 개인에게 자아실현의 기회를 제공하여 복지를 완성시킴

그렇게 될 때, 노년기로 진입하는 베이비 부머들은 현재의 100세 노인과 다르게 불필요한 죄책감을 떨쳐버리고, 중장년기의 자아정체감과 노년기의 새로운 정체성 사이에서 스스로 균형을 잡고, 감성의 풍요로움을 유지하고 표현하며, 세대 간 단절이 아닌 유대와 호흡을 강화할 수 있게 될 것이다. 이러한 기대를 현실에서 구현할 수 있는 문화복지정책의 패러다임은 기존의 국민복지가 경제적이고 사회적인 측면에만 치우쳤던 편향성을 보완하여 국민복지의 개념을 완성시키게 될 것이다.

[그림 5-8] 문화복지를 통한 ‘국민복지’의 개념 완성도⁴⁹⁾



48) 정정숙(2007). 『지방이양 문화사업의 운영실태 조사 및 개선방안 연구』, 한국문화관광연구원, pp.205-206, 정갑영(2005). 『문화복지사제도 도입방안 연구』, 한국문화관광정책연구원, pp.13-14 재 인용, 본 문화복지정책의 패러다임은 문화관광부가 1996년 제시한 것임.

49) 정갑영(2005). 『문화복지사제도 도입방안 연구』, 한국문화관광정책연구원, p.13 흐름도 참조

이러한 문화복지를 통한 국민복지의 완성이라는 정책과제의 관점에서 베이비 붐 세대의 소비지출구조를 보면 60세 이상 인구의 경우, 의식주의 생활비가 대부분을 차지하고 오락문화관련 소비는 4% 수준에 그치며, 1년 동안 공연, 전시, 스포츠를 한번이라도 관람한 사람은 47.8%에 불과하다고 조사되었다(박소현, 2010).

〈표 5-24〉 문화예술 및 스포츠 관람(2009, 복수응답)

(단위 : %)

	계	관람함					전시장 이용 (박물관, 미술관)	스포츠 관람
			공연장 이용	음악 ·연주회	연극 ·뮤지컬	영화		
2009	100.0	55.0	89.5	26.1	26.2	91.0	32.5	20.5
베이비 붐 세	100.0	47.8	86.0	32.8	25.2	86.9	31.0	21.6
도 시(동)	100.0	50.7	86.7	32.9	25.0	88.0	30.9	21.6
농어촌(읍면)	100.0	33.4	80.2	32.3	27.6	78.6	31.9	21.7

자료: 통계청 보도자료(2010.04.09). 사회조사를 통해 본 베이비 붐 세대의 특징.

이러한 현 상황을 감안하면 문화예술정책은 단순히 몇몇 정책과 프로그램의 제안에서 그칠 것이 아니라, 좀 더 광범위하고 체계적인 효력을 미칠 수 있도록 법과 제도면에서의 강화 방안부터 모색해야 한다.

제도가 특정한 집단적 목적을 달성하기 위해 개인의 행위와 인식을 규제하듯이 복지인식은 복지제도로부터 깊은 영향을 받기 때문이다. 복지정책들이 통치자의 선심용, 전시용으로 동원되는 것을 보면서 복지에 대한 부정적인 인식이 심화되기도 하였다(박경숙, 2009). 따라서 정치적 변화에 의해 흔들리지 않을 수 있도록 제도에 의해 노인의 문화복지 정책의 틀을 공공하게 해야 할 것이다.

가. 법·제도적 인프라 개선

현재의 노인복지법에는 문화예술활동이 명문화되고 있지 않다. 노인의 문화활동과 문화복지에 대한 직접적인 언급은 없으며, ‘사회적 활동’에 문화활동이 포함된 것으로 해석할 뿐이다. 제2조에 언급된 심신건강을 위해서는 문화활동이 필수적이고, 1

조의 노후의 생활안정은 경제적 생존력만으로 보장되지 않는다. 따라서 노인의 문화 복지에 대한 구체적인 언급이 추가될 필요가 있다.

〈표 5-25〉 현행 노인복지법

제1장 총칙	
제1조 (목적)	이 법은 노인의 - 중략 - 노후의 생활안정을 위하여 필요한 조치를 강구함으로써 노인의 보건복지증진에 기여함을 목적으로 한다.
제2조 (기본이념)	①노인은 - 중략 - 건전하고 안정된 생활을 보장받는다. ②노인은 - 중략 - 사회적 활동에 참여할 기회를 보장 받는다. ③노인은 - 중략 - 심신의 건강을 유지하고 그 지식과 경험을 활용하여 사회의 발전에 기여하도록 노력하여야 한다.

〈표 5-26〉 노인복지법 개정시 신·구조문 대조

	구조문	신조문(개선안)
제2조(기본이념) 2항	...사회적 활동에 참여할 기회를 보장 받는다.	...사회, 문화예술적 활동에 참여할 기회를 보장 받는다.

그리고 최근 고령화사회를 대비하기 위해 입법화된 저출산·고령사회기본법에서도 1조에는 국민의 삶의 질 향상이라는 법의 목적을 밝히고 있으나, 그 목적을 달성하기 위한 방법론으로서의 문화복지에 대한 관련 언급은 전혀 없어서, 그러한 목적이 현실로 구현되기 보다는 법적 지위만 갖고 만족하여 생명력이 전혀 없는 조문이 되고 말았다. 따라서 이 법에도 문화복지 관련 개념을 명확하게 제시할 필요가 있다.

〈표 5-27〉 저출산·고령사회기본법

제1장 총칙	
제1조(목적)	이 법은 - 중략 - 국가의 경쟁력을 높이고 국민의 삶의 질 향상과 국가의 지속적인 발전에 이바지함을 목적으로 한다.
제5조(국민의 책무)	②국민은 - 중략 - 각자의 노후생활을 건강하고 충실하게 영위할 수 있도록 노력하여야 한다.
→ 개정안(2008.12.31)의 국립노화연구원과 동시에 국립실버창작문화센터 의 설치 명문화	

특히 본 법에 대한 개정안(2008.12.31)이 현재 계류 중인데, 이 개정안의 핵심적 내용은 ‘국립노화연구원’의 설립을 주장하고 있는데, 이 연구원의 기능은 노인의 생물·의학적 부분에만 편중되고 있다. 따라서 이와 동시에 정서적 부분에 초점을 맞춘

‘국립실버창작문화센터’의 설립을 명문화 할 필요가 있다.

미국 국립 창의적 노화센터(NCCA)의 사례를 통해서도 볼 수 있듯이, 노인문화복지가 각 유관기관과 지역 내 관련 주체들의 협력을 통해 보다 더 전문적으로 발전하고 활성화되기 위해서는 장기적인 관점에서 볼 때 ‘국립 실버창작문화센터’를 구성하여 안정적이고 유기적으로 운영하는 것이 바람직하다.

나. 정기적이고 종합적인 실태 조사와 전문적인 R&D 지원

베이비 부머와 관련된 조사들은 미래를 대비한 장기적인 관점에서 다각적으로 이루어져야 한다. 통계청에서는 각종 사회조사를 하고 있고, 국립 연구원들도 노인관련 연구조사를 하고 있으나, 이것은 매년 혹은 몇 년 간격으로 조사를 해서 내용을 파악할 수 있는 수준의 체계적인 조사가 아니며, 오직 해당 주제가 사회이슈로 등장했을 때의 반짝 수요에 근거하기 때문에 정책에 반영할 수 있는 근거자료가 되기에는 미흡하다.

예를 들어, 실버세대의 소비형태의 변화에 대한 각 기업들의 조사가 이루어지고 있는데, 이들 기업의 연구조사는 기본적으로 자사의 상품을 마케팅 할 대상을 중심으로 조사대상의 범주를 한정하기 때문에 공공부문의 정책을 입안할 때의 중립적인 참고자료로서의 가치가 낮은 것이 분명하다. 아래의 소비형태를 참조하면 노화에 대한 태도에서 현재의 노년층과 미래의 노년층을 비교하고 있는데, 과연 노년층의 경우에도 어떤 층이 어떤 이유로 노화를 새로운 삶의 시작으로 받아들이는지 알 수 없다. 따라서 수요와 동기 부분에 이르기까지 조사를 하기 위해서는 보다 종합적이고 체계적인 연구와 분석이 필수적이다.

〈표 5-28〉 실버세대의 소비형태 변화

구분	현재의 노년층의 소비형태	미래의 노년층의 소비형태
유형 구분	소극적 수용형이 높은 비중을 차지함	적극적 대처형이 높은 비중을 차지함
노화에 대한 태도	인생의 마지막 단계라고 생각하고 체념적으로 받아들임	새로운 삶의 시작으로 받아들임
감정상태	상실감, 좌절감	충족감
이전의 생애단계와의 관계	단절감	지속감
소비형태	새로운 시도보다는 현재의 즐거움에 만족	다양한 관심과 재미의 추구
주요 관심대상	건강보조식품	여행과 스포츠
소비행위	자녀가 대신 구매	본인이 직접 구매

자료: 장미혜(2005), 인구구조 변화에 따른 미래 문화소비구조 예측 및 대안, 심포지엄 자료집 재인용.

다. 노년층의 문화수요 수렴과 활성화를 위한 정책자문 창구 개설

노인교육학에서 노인을 위한, 노인에 관한, 노인에 의한 교육을 강조하고 있다. 즉, 노인교육학은 아동교육으로 대표되는 미성숙한 학습자에 대한 계획적, 체계적 교육학인 페다고지(pedagogy), 또 성인교육으로 대표되는 성숙한 학습자에 대한 상호 작용적 교수학습과 구성적인 지식을 전제로 하는 앤드라고지(andragogy)를 뛰어넘어 이들을 통합하는 새로운 교육적 실천과 연구로서의 교육학을 주장한다. 3세대가 결합하는 혹은 제3의 교육학으로서 초세대적인 교육의 의미를 갖는 트라이고지(trigogy)라는 용어로 표현되기도 하며, 세대공동체 교육과도 일맥상통하는 개념이다(한정란, 2005).

노인교육학과 마찬가지로 노인을 위한 정책은 이미 사회의 모든 정책적 입안의 경험에 있는 노인세대의 의견을 최대한 수렴하는 것이 노인 자신과 사회를 위한 win-win 하는 방법이 될 것이다. 노인을 정책결정의 탁상에서 배제하고 노인을 위한 정책을 수립한다고 할 때 노인들은 언제까지나 수동적인 존재에 머무를 수밖에 없게 될 것이다. 최소한 노인단체들의 의견 수렴이 정기화될 수 있도록 정책자문창구를 개설해야 한다. 견해를 충분히 수렴하지 않으면 노인 현장의 수요를 반영하지 못하는 시대에 뒤떨어진 탁상정책으로 전락할 가능성이 높기 때문이다.

몇몇 노년전문가를 통해 의사를 수렴하는 것이 아니라 공공성이 있는 노년 단체

와 민간 NGO에 공지를 통한 현장 의견 수렴의 릴레이가 이루어져야 할 것이며, 정책 수요를 수렴하는 열린 창구가 되어 노인 스스로 정책제안을 할 수 있고, 제안된 정책과 지원 예산의 충돌성 등에 대해서 스스로 논의하고 선별하고 체계화할 기회를 제공해야 한다.

라. 노년층의 문화프로그램 우수사례의 브랜드화 지원

2005년부터 한국문화원연합회와 함께 ‘지방문화원 어르신문화프로그램’이 시행되었다(동아일보, 2010.11.05). 2010년 5월에는 노년층에게 독서체험 기회를 제공하는 ‘북스카우트’ 80명을 선발해 데이케어센터, 요양원 등의 노인복지시설을 방문해 책 읽어주는 활동을 6월 말까지 시행하고 내년에 전국으로 확대할 예정이다. 2010년 2월에는 ‘취약계층 복지관광’ 사업의 일환으로 홀몸노인을 상대로 ‘브라보 실버 라이프’, ‘홀로 어르신의 겨울 나들이’, ‘즐거운 스파여행’ 등 다양한 무료여행 프로그램을 진행하기도 하였다(공감코리아, 2010.9.10).

문화체육관광부가 지원하고 평가하는 전국의 축제 중에는 궁극적으로는 노인층과 모든 세대를 참여시키지만, 핵심적인 참여 대상으로 여성노인을 겨냥한 김해의 허황옥 실버축제사업도 있다. 우리 사회의 주변부로만 존재하던 여성 노인들을 여신으로 만든 ‘할머니 사진전’, ‘어머니, 할머니 사랑 시화전’, ‘노인복지전’, ‘할머니 그리기’, ‘어린이 작품전’과 할머니들이 공연한 마당극 <황혼연가>, 성향을 이룬 ‘실버스포츠댄스대회’, ‘할머니가요제’, ‘실버합창제’, ‘생명 여성 몸’이란 주제의 퍼포먼스, 노인 미팅프로그램인 ‘할매할배 손잡고’와 ‘즐거운 투호대회’ 등이 열렸다(장정임, 2007).

문화체육관광부의 수행 프로그램은 아니지만, 노인관련 유사프로그램을 우수하게 기획하고 실천하고 있는 지자체의 사례 중, 2001년 서울노인복지센터에서 10월 노인의 날을 맞이해 가졌던 축제 중 대학로 문화 맛보기와 힙합 따라잡기 프로그램의 경우는 어르신들과 청소년, 중년층이 함께 어우러졌다. 중학생과 어르신, 대학생, 중년층이 한 조가 되어 대학로를 찾아 스티커 사진도 찍어 보고 패스트푸드 음식점을 찾아 햄버거를 먹으며 이런 음식을 좋아하는 이유와 각자가 즐기는 음식에 대해 함께 이야기하고, 대학로의 40년 전 모습을 어르신들께 들어보는 시간도 가졌다. 또한

대학로에 마련된 전통차를 마시고, 함께 차 마시는 예절 배우기 체험을 하면서 서로의 생각과 문화의 차이를 좁히는 기회가 제공되었다. 이 프로그램의 경우 어르신뿐만 아니라 함께 참여한 청소년과 중년층에도 큰 호응을 얻었다(송화진, 2007).

문화관광부 후원으로 2005년부터 전국의 문화원에서 진행한 ‘지방문화원 어르신 문화프로그램’인 ‘땡땡땡! 실버문화학교’는 노년세대들이 문화를 매개로 지역과 타 세대와의 소통을 원활히 할 뿐 아니라, 나아가 사회참여와 봉사활동 등을 통해 지역 문화의 리더로 성장할 수 있도록 기획된 문화실천 프로젝트이다. 이 프로그램은 현재 발전되어 2011년 ‘어르신문화학교’, ‘찾아가는 어르신문화학교’ 등으로 확대되어 나가고 있다. ‘땡땡땡 실버문화학교’는 연간 3,000명 이상의 아마추어 아티스트인 ‘실버컬티즌’을 양성하고 있다. 그러나 이들이 어떻게 출발되었고, 어떻게 발전될 수 있으며, 어느 정도의 파급효과를 발생하고 있는지에 대한 연구는 부족하다. 사업으로서의 평가작업이나 평가보고서는 제출되었으나 노인들의 문화활동이 미치는 영향과 동기 등에 대한 분석까지는 미치지 못하고 있다.

현재 이들이 취미활동, 동호회 활동을 넘어서 지역축제행사에 참여하여 체험교육, 공연, 해설사, 봉사자 등으로 활동하고, 지역 초등학교 및 유치원 등에 교육 강사로 참여, 공예창작상품의 개발을 통한 수익창출 단계에 있지만, 외부의 모델자료로는 활용될 수 없는 이유는 각각 개별적인 에피소드로 머물러 있기 때문이다.

따라서 노인들의 문화향유실태나 예술창조 실태와 같은 전국 단위의 실태조사뿐 아니라 문화를 통해 자아정체성이 변하고 삶의 질적 변화를 체득하고 있는 주체들에 대한 좀 더 심도 있는 종단적, 횡단적 연구를 통해 분석까지 완료한 후 우수한 노인 문화프로그램에 대해서는 공공브랜드로 만들어 국민의 인식을 제고하고, 노인들의 참여를 촉진할 수 있도록 공공마케팅과 홍보의 전략이 필요하다.

역사상 유례가 없는 낮은 역사적 상황에서 현 노년 세대의 경험은 그 뒤를 이어갈 세대들이 참조할 수 있는 소중한 지침이 된다. 누구도 이렇게 급변하는 사회에서 문화적 지침도 없는 20, 30년의 시간을 살아본 적이 없으며, 따라서 현대사회에서 노년의 삶에 대한 확신에 찬 문화적 처방을 내릴 수 있는 전문가도 존재하기 어렵다(정진웅, 2006). 따라서 공공부문의 문화복지정책은 베이비 부머의 삶의 질을 보장하고 모든 후세대 국민들에게 노인의 시기를 준비할 수 있는 지침이 될 것이다.

제3절 자원봉사관련 정책 현황과 과제

1. 베이비 부머의 자원봉사 실태⁵⁰⁾

2010년에 이루어진 “중년층의 생활실태 및 복지욕구조사”를 중심으로 베이비 부머의 자원봉사활동 실태를 살펴보면, 이들의 일부에 불과한 7.3%만이 자원봉사단체에 참여하고 있다. 이러한 자원봉사참여율은 전국단위의 자원봉사참가율이 10.2% (통계청 e-나라지표, 2010)에 비하여 절반 수준에 불과한 것이며, 외국의 자원봉사 참여율이 20~30% 수준을 보이는 것에 비해서도 매우 낮은 것이다. 보건복지부·한국사회복지협의회가 발표하는 통계에 의하면 자원봉사활동자정 40대가 20%, 50대가 14%를 차지하고 있다.

베이비 부머의 자원봉사참가율에도 제특성별로 차이가 있어 전기 베이비 부머(55~59년생)의 자원봉사단체 참여율이 높으며 여성에 비하여 남성의 참여율이 상대적으로 높은 편이다. 또한 도시 거주자에 비하여 농어촌지역 거주자의 참여율이 높고 (6.7% vs 10.1%) 교육수준 및 소득수준이 높을수록 자원봉사 단체 참여율이 높게 나타났다.

베이비 부머의 현재 자원봉사참여율은 낮지만 약 절반 정도는 자원봉사참여의사를 갖고 있어 자원봉사활동에 대한 내재해 있는 욕구가 있음을 볼 수 있다. 56%는 향후 자원봉사활동에 참여할 의향이 있었으며 남성에 비해 여성에게서 참여 의향의 비율이 높게 나타났다. 또한 농어촌지역에 비해 도시지역 거주자들의 참여 의사가 높은 것으로 보이며 고학력자와 고소득자의 향후 참여 의향이 높게 나타났다.

한편 자원봉사단체에 참여하고 있는 사람 가운데 38.3%는 1년에서 5년 미만의 기간 동안 참여해 온 것으로 나타났으며 5년~10년 사이의 기간 동안 참여한 비율이 23.9%, 그리고 10년 이상 장기간 참여해온 비율도 27.9%에 달하는 것으로 나타났다. 이는 현 베이비 부머 가운데 실제 자원봉사단체에 참여하고 있는 사람들의 비율은 낮지만, 일단 참여하고 있다면 일시적인 것이 아니라 상당히 오랜 기간 동안 지

50) 중년층의 생활실태 및 복지욕구조사 결과 보고서인 “베이비 부머의 생활실태 및 복지욕구”중 자원봉사관련 내용을 정리하였음.

속적으로 활동해 온 것으로 보이며, 이러한 행위패턴이 노후로도 지속될 가능성이 높음을 시사한다. 여성에 비해 남성 가운데 최소 5년 이상 자원봉사활동 단체에 참여해 온 비율이 높은 것으로 보이며 농어촌 지역에 비해 도시 지역의 장기 자원봉사 참여 비율이 높게 나타났다.

〈표 5-29〉 베이비 부머의 제특성별 자원봉사단체 활동기간

(단위: %, 명)

특성	참여 율	참여 희망율	(명)	참여기간						계	(명)
				1년 미만	1~5년	5년~ 10년	10년~ 15년	15년 이상			
전체	7.3	44.0	(3,027)	9.9	38.3	23.9	15.3	12.6	100.0	(222) ¹⁾	
출생년도											
1955~1959년생	8.6	43.3	(1,633)	11.4	37.9	23.6	12.9	14.3	100.0	(140)	
1960~1963년생	5.9	44.7	(1,394)	7.3	39.0	24.4	19.5	9.8	100.0	(82)	
성											
남자	8.2	39.0	(1,433)	8.4	32.8	26.9	18.5	13.4	100.0	(119)	
여자	6.5	48.4	(1,594)	11.5	44.2	20.2	11.5	12.5	100.0	(104)	
지역											
동부	6.7	44.8	(2,490)	7.1	39.1	24.9	14.8	14.2	100.0	(169)	
읍·면부	10.1	40.0	(537)	18.5	35.2	20.4	16.7	9.3	100.0	(54)	
교육수준											
초등학교 이하	2.8	34.5	(319)	0.0	50.0	12.5	12.5	25.0	100.0	(8) ²⁾	
중학교	4.5	38.2	(627)	3.4	24.1	37.9	27.6	6.9	100.0	(29)	
고등학교	8.4	43.5	(1,331)	11.6	42.0	25.0	11.6	9.8	100.0	(112)	
전문대학 이상	9.7	53.5	(750)	11.0	37.0	17.8	16.4	17.8	100.0	(73)	

주: 1) 자원봉사를 한다고 응답한 222명을 분석대상으로 함.

2) 실수가 적어 통계적으로 무의미함.

자원봉사활동 단체 참여 빈도는 월 1회가 36.8%로 가장 높게 나타났으며 주 1회의 잦은 참여 비율도 22.4%에 달하는 것으로 나타났다. 특히 여성, 도시지역 거주자, 고졸 학력에서 주 1회 이상 자주 자원봉사단체 활동을 수행하는 사람들의 비율이 높은 것으로 보인다.

〈표 5-30〉 베이비 부머의 제특성별 자원봉사단체 참여 빈도

(단위: %, 명)

특성	주 4회 이상	주 2~3회	주 1회	2주 1회	월 1회	월 1회 미만	계	(명)
전체	3.1	6.7	22.4	16.1	36.8	14.8	100.0	(222) ¹⁾
출생년도								
1955~1959년생	2.8	7.8	19.9	15.6	36.9	17.0	100.0	(140)
1960~1963년생	3.7	4.9	26.8	17.1	36.6	11.0	100.0	(82)
성								
남자	0.8	5.9	16.9	20.3	35.6	20.3	100.0	(119)
여자	5.7	7.6	27.6	11.4	38.1	9.5	100.0	(104)
지역								
동부	3.6	7.8	22.8	17.4	39.5	9.0	100.0	(169)
읍·면부	0.0	3.7	20.4	13.0	29.6	33.3	100.0	(54)
교육수준								
초등학교 이하	0.0	10.	0.0	10.0	10.0	70.0	100.0	(8) ²⁾
중학교	0.0	3.6	14.3	32.1	32.1	17.9	100.0	(29)
고등학교	4.5	6.3	30.4	12.5	35.7	10.7	100.0	(112)
전문대학 이상	2.7	8.1	16.2	17.6	44.6	10.8	100.0	(73)

주: 1) 자원봉사를 한다고 응답한 222명을 분석대상으로 함.

2) 실수가 적어 통계적으로 무의미함.

한편 현재 자원봉사활동 단체에 참여하고 있는 사람 가운데 52.3%는 스스로 참여하게 된 것으로 밝혔으며 45%는 주변인의 권유로 참여한 것으로 나타나 대부분의 경우 자기 동기 부여, 또는 사회적 네트워크(또는 인맥)에 의해 자원봉사활동을 시작하게 된 것으로 보인다. 전기 베이비 부머는 스스로 참여하게 된 비율이 높으며 (57.6%), 후기 베이비 부머의 경우 ‘주변인의 권유’와 같은 인적 네트워크에 의해 참여하게 된 비율이 높게 나타났다(54.2%). 남성의 경우 자발적 동기에 의한 참여율이 높은 반면(57.3%) 여성의 경우 인맥에의 의존도가 상대적으로 높다(51.9%). 중졸 및 고졸과 같이 중간 수준의 학력을 가진 사람들의 경우 자발적 동기가 강하게 나타나는 반면 초졸 이하의 저학력층의 경우 인맥에 의한 참여율이 높은 것으로 보인다. 전문대 이상의 고학력자의 경우 자발적 동기와 인맥에 의한 참여가 대략 유사한 분포를 보이며, 오히려 대중매체 및 홍보와 같은 공식적인 루트를 통한 자원봉사 활동 참여율이 상대적으로 높게 나타났다.

〈표 5-31〉 베이비 부머의 제특성별 자원봉사단체 참여 경로

(단위: %, 명)

특성	스스로	주변의 권유	대중매체 및 홍보	기타	계	(명)
전체	52.3	45.0	1.8	0.9	100.0	(222) ¹⁾
출생년도						
1955~1959년생	57.6	39.6	2.2	0.7	100.0	(140)
1960~1963년생	43.4	54.2	1.2	1.2	100.0	(82)
성						
남자	57.3	38.5	2.6	1.7	100.0	(119)
여자	47.1	51.9	1.0	0.0	100.0	(104)
지역						
동부	52.4	44.6	1.8	1.2	100.0	(169)
읍·면부	50.9	45.5	3.6	0.0	100.0	(54)
교육수준						
초등학교 이하	33.3	55.6	0.0	11.1	100.0	(8) ²⁾
중학교	57.1	39.3	3.6	0.0	100.0	(29)
고등학교	55.4	43.8	0.9	0.0	100.0	(112)
전문대학 이상	46.6	47.9	4.1	1.4	100.0	(73)

주: 1) 자원봉사를 한다고 응답한 222명을 분석대상으로 함.

2) 실수가 적어 통계적으로 무의미함.

베이비 부머 가운데 28.6%는 ‘여가를 보람있게 보내기 위해’ 자원봉사활동에 참여하고 있었으며 ‘사회적 책임감과 의무감’을 위해 참여하는 비율이 19.2%, ‘나의 능력 활용’을 위해 참여하는 비율이 13.8%, ‘자신의 성숙’이라고 응답한 비율이 12.9%, ‘대인관계의 폭을 넓히기 위함’으로 응답한 비율이 11.2%, ‘새로운 경험’이 10.3%로 나타나 비교적 단일한 이유에 의한 자원봉사활동 참여가 아니라 개인별로 다양한 동기에 의해 참여하고 있는 것으로 보인다. 특히 후기 베이비 부머의 경우 ‘사회적 책임감과 의무감’의 응답 비율이 가장 높게 나타났으며 여성에 비해 남성의 경우도 그러하다. 또한 농어촌지역 거주자들의 경우 새로운 경험을 위해 자원봉사단체에 참여한다고 응답한 비율이 가장 높았다. 교육수준별로 초등학교 이하의 저학력자 가운데 자신의 능력을 활용하고 싶거나 자신의 성숙 및 대인관계의 폭 확장과 같은 이유의 응답비율이 상대적으로 다른 집단에 비해 높게 나타났으며 고학력자들 가운데 다수는 ‘사회적 책임감과 의무감’의 비율이 높았으며 소득수준도 학력수준과 유사한 분포를 보였다.

〈표 5-32〉 베이비 부머의 출생년도·성별 자원봉사단체 참여 이유

(단위: %, 명)

구분	전체	출생년도		성	
		1955~ 1959년생	1960~ 1963년생	남자	여자
여가를 보람 있게 보내기 위해	28.6	33.3	20.5	24.6	33.7
건강을 위해	4.0	6.4	0.0	5.9	1.9
사회적 책임감과 의무감	19.2	12.1	31.3	30.5	6.7
나의 능력 활용	13.8	16.3	9.6	9.3	19.2
새로운 경험	10.3	12.1	7.2	9.3	11.5
대인관계의 폭 넓히기 위해	11.2	9.2	14.5	11.9	9.6
자신의 성숙	12.9	10.6	16.9	8.5	17.3
기타					
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(명)	(222) ¹⁾	(140)	(82)	(119)	(104)

주: 1) 자원봉사를 한다고 응답한 222명을 분석대상으로 함.

〈표 5-33〉 베이비 부머의 지역·교육수준별 자원봉사단체 참여 이유

(단위: %, 명)

구분	전체	지역		교육수준			
		동부	읍·면부	초졸	중졸	고졸	전문대 이상
여가를 보람 있게 보내기 위해	28.6	31.1	21.8	30.0	48.3	26.8	23.0
건강을 위해	4.0	5.4	0.0	0.0	0.0	6.3	4.1
사회적 책임감과 의무감	19.2	21.0	14.5	0.0	13.8	16.1	29.7
나의 능력 활용	13.8	13.8	14.5	30.0	10.3	15.2	12.2
새로운 경험	10.3	6.0	23.6	0.0	13.8	13.4	4.1
대인관계 폭 넓히기 위해	11.2	10.2	12.7	20.0	6.9	10.7	12.2
자신의 성숙	12.9	12.6	12.7	20.0	6.9	11.6	14.9
기타							
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(명)	(222) ¹⁾	(169)	(54)	(8) ²⁾	(29)	(112)	(73)

주: 1) 자원봉사를 한다고 응답한 222명을 분석대상으로 함.

2) 실수가 적어 통계적으로 무의미함.

〈표 5-34〉 베이비 부머의 소득수준별 자원봉사단체 참여 이유

(단위: %, 명)

구분	전체	소득수준		
		300만원 미만	300~500만원 미만	500만원 이상
여가를 보람있게 보내기위해	28.6	22.9	32.9	27.5
건강을 위해	4.0	2.9	8.9	1.8
사회적 책임감과 의무감	19.2	14.3	17.7	22.0
나의 능력 활용	13.8	22.9	8.9	14.7
새로운 경험	10.3	20.0	7.6	9.2
대인관계의 폭 넓히기 위해	11.2	11.4	11.4	10.1
자신의 성숙	12.9	5.7	12.7	14.7
기타				
계	100.0	100.0	100.0	100.0
(명)	(222) ¹⁾	(35)	(78)	(109)

주: 1) 자원봉사를 한다고 응답한 222명을 분석대상으로 함.

2. 자원봉사관련 정책 현황

베이비 부머의 자원봉사활동과 관련해서는 전 국민을 대상으로 하는 자원봉사활동 지원정책과 베이비 부머가 고령자로 편입될 것이라는 점에서 고령자를 대상으로 특화된 지원정책이 검토를 필요로 한다.

가. 성인대상 자원봉사활동 지원 정책

자원봉사는 개인적인 차원과 더불어 사회적 차원에서 그 가치를 갖고 있다. 이타성의 구현을 통하여 자아실현의 기회를 마련하며 사회구성원으로서 책임감과 성취감을 달성하고 궁극적으로는 사회통합에 기여할 수 있다는 점에서 개인적인 가치를 갖고 있다. 또한 복지공급에 있어 정부의존성을 극복하고 공공과 민간의 협력을 실현시킬 수 있다는 점, 지역단위의 복지실천을 가능하게 하고, 사회적 연대체계의 구축을 가능케 한다는 점에서 많은 사회적 가치를 갖고 있다.

이러한 자원봉사활동이 갖고 있는 의의를 반영하여 2006년 2월 자원봉사활동기본법과 동법 시행령이 발효되어 시행중이다. 자원봉사활동기본법은 국가와 지방자치단체의 자원봉사활동 권장·지원 책무, 자원봉사활동의 범위의 구체화, 주요 정책심의를 위한 자원봉사진흥위원회의 설치, 학교와 직장 등의 자원봉사활동 자료, 자원봉사자

에 대한 포상, 보호조치, 자원봉사자의 날(12.5)과 자원봉사 주간의 설정, 한국자원봉사협회의 설립 규정 등을 주요 내용으로 하고 있다.

이러한 법적 근거 하에 248개 시·도(16개), 시·군·구(232개)에 자원봉사센터가 설치운영되고 있으며, 17개 사회복지정보센터를 설치·운영하고 있다.

이러한 정책적 지원으로 인하여 자원봉사활동 참여가가 양적으로 증가해왔지만 봉사활동에 대한 통합적·체계적인 관리가 어렵고 부처별 자원봉사 관련 시책을 분절적으로 실시하고 있어 실천현상에서의 업무혼란과 중복의 문제가 제기되고 있다(박세경, 2010). 또한 다양하고 전문화된 자원봉사프로그램의 개발 및 보급이 미흡하며, 자원봉사활동의 전문적·체계적인 관리를 책임질 전문인력의 양성도 과제로 제기되고 있다.

나. 고령자 대상의 자원봉사활동 지원 정책

베이비 부머에 비하여 노인층의 자원봉사활동 참여율이 높다. 우리나라가 다른 국가에 비하여 자원봉사활동참여율이 낮은 편이지만 노인은 다른 연령층에 비하여 시간적 여유가 있고, 고령자를 대상으로 한 특화된 자원봉사활동성화 정책이 수행되고 있기 때문일 것이다.

고령자가 실제 참여하고 있는 자원봉사 활동분야는 사회복지분야가 가장 많약 약 절반을 차지하고 있으며, 다음이 문화·예술·관광·체육 분야이며 그 외에는 교육·상담, 환경, 공공행정 분야 등 다양하다.

〈표 5-35〉 우리나라 노인의 자원봉사활동 경험

(단위: %)

자원봉사 경험	성별		거주지역		교육수준			
	남성	여성	동부	읍면부	무학	초졸	중고졸	전문대졸이상
무	86.6	88.9	85.9	92.4	97.2	90.2	81.0	71.0
유	13.4	11.1	14.1	7.6	2.8	9.8	19.0	29.0

자료: 보건복지가족부·계명대학교(2009). 2008년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사.

노인자원봉사단은 노인복지관, 대한노인회, 자원봉사센터, 공공기관 등의 다양한 단체에서 조직·운영되고 있다. 실제 현장에서 노인자원봉사활동을 관리운영하고 있

는 주요 조직으로는 지역자원봉사센터(<http://www.kfvc.or.kr>), 노인종합복지관협회, 한국재가노인시설협회가 대표적인 것이다.

이러한 다변화로 인하여 총괄적인 통계산출과 정보 공유가 이루어지지 못하고 있다. 이에 시니어 코리아에서는 노인자원봉사 조직화 사업을 전담하고 있다. 시니어 코리아에 등록되어 있는 175개 단체에서 운영하고 있는 자원봉사단체를 대상으로 한 실태조사에 의하면(권중돈 외, 2010), 고령자원봉사자를 효과적으로 관리하기 위하여 각 단체는 봉사활동 인정서발급과 실적 적립, 기관소식지와 감사편지, 격려모임·위로생사·평가모임을 실시하고 있으며, 일부 봉사활동에 소요되는 교통비를 지원하거나 봉사활동 수당을 지급하고 있다.

한편, 보건복지부가 노인을 대상으로 실시하고 있는 지원정책을 살펴보면 다음과 같다⁵¹⁾. 노인의 지식, 경험, 기술을 경험을 활용하여 지역사회 문제를 해결하기 위한 전문 노인자원봉사 프로그램 개발을 지원하고, 독자적인 자원봉사 프로젝트를 수립하고 실행할 수 있는 노인 자원봉사 리더 양성 프로그램을 지원하고 있으며, 전국자원봉사대축제를 매년 개최하고 있다.

또한 교사, 공무원, 변호사 등 다양한 퇴직자 모임을 퇴직노인 자원봉사단으로 지원·육성함과 더불어 전문 노인자원봉사 매뉴얼 제작·보급하고 있다. 전문 자원봉사자 확보, 봉사 수요처 개발, 봉사자 교육 및 양성, 소요자원의 동원, 봉사자 관리방법 등 전문 노인자원봉사 프로그램 실행 기술 발굴하여 매뉴얼로 제작·보급 하고 있다. 한편 노인의 자원봉사 활동에 대한 욕구를 파악하여 지역사회 다양한 자원봉사 수요처를 발굴하여 연계, 노인 자원봉사 홈페이지 구축·운영, 전문 노인자원봉사 프로그램 안내 및 소개, 전국 노인자원봉사 기관 및 단체 소개 및 안내, 노인자원봉사 관련 커뮤니티 구성·운영하고 있다.

이러한 보건복지부의 노력에도 불구하고 사업이 초기단계로 지속적인 작업이 요구되며 양적 성과를 넘어 노인이 가지고 있는 다양한 자원과 사회공헌활동에 대한 다양한 욕구가 고려된 프로그램 개발이 필요한 것으로 지적되고 있다.

51) www.mw.go.kr에 개시된 내용에 기초하여 있다.

3. 외국의 자원봉사관련 정책 현황

가. 미국

1) 국가차원의 관리체계: 국가및지역사회서비스법인

AmeriCorps, Senior Corps 등의 국가봉사단을 관리 및 운영하는 조직은 국가및지역사회서비스법인(Corporation for National & Community Service: CNCS)으로 1993년 이전까지 미국의 다양한 국가봉사단 프로그램을 관리해왔던 ACTION과 부시대통령 시기에 출범한 국가지역사회봉사위원회가 합병·출범하였다. ACTION은 예산의 운영에 있어서도 모금액이 많은 부분을 차지하였으나 CNCS는 많은 부분 연방정부의 지원예산으로 운영되는 국가기관적인 성격을 띠고 있다. CNCS가 관리하는 봉사단의 종류는 AmeriCorps(청년봉사단), Senior Corps(노인봉사단)를 비롯하여 Learn and Serve America(초·중·고 봉사단) 등이 있다.

CNCS가 설립된 법적 근거에는 1990년 국가및지역사회서비스법(National and Community Service Act, NCSA, '90)과 이를 개정한 1993년 국가및지역사회서비스기금법(National and Community Service Trust Act, NCSTA, '93)이 있으며⁵²⁾ 최근에 미국봉사법(Serve America Act)이 제정되어 국가봉사단 운영관련 법조항을 보완한 바 있다. 본 고에서는 국가및지역사회서비스기금법과 미국봉사법의 구체적인 내용을 살펴보도록 한다.

국가및지역사회서비스기금법은 프로그램 및 관련조항, 조직, 재인준, 관련 기술적 개정, 농촌지역사회서비스, 연방불법사항 등 6개의 Title로 구성되며 CNCS의 설립, 조직, 예산 및 역할 등을 규정하고 있다. 또한 국가봉사프로그램의 참여대상자 연령, 참여자의 봉사시간 규정, 참여자에 대해 지불되는 생활비의 수준 등을 규정하여 연방 전체에 국가봉사단 프로그램의 일관성 있는 운영이 가능하도록 하였다.

미국봉사법은 2009년도에 제정되었으며 국가및지역사회봉사법, 국가및지역사회서비스기금법, 전국자원봉사활동법 등의 일부 내용을 개정하였다(P.L. 111-13, 2009). 국가봉사단 활동자를 연차적으로 확대하여 2017년까지 25만명을 확보한다는 것과,

52) http://www.nationalservice.gov/about/role_impact/history.asp 참조

프로그램 내용 및 모형에 대한 보완, 연방정부 기금의 할당비율, AmeriCorps 및 SeniorCorps 프로그램의 운영규정의 개정, (일부 국가봉사단)봉사자에 대한 월 지급 비용 확대 등의 내용을 포함하고 있다. 본 법안에서는 대체적으로 그간 국가봉사단 관련 법에서 제시되었던 수준과 비교하여 봉사단에 대한 국가(연방정부)의 지원이 더욱 확대되었다고 볼 수 있다.

2) 프로그램 현황

모든 연령을 대상으로 한 자원봉사프로그램으로는 AmeriCorps 프로그램이 대표적이다. AmeriCorps 프로그램은 3,000 여개 이상의 비영리기관, 공공기관, 종교기관 및 기타 지역사회 조직을 통해서 매년 7만명 이상의 참여자들에게 자원봉사서비스 활동기회를 제공하고 있다. 자원봉사자의 역할은 아동을 위한 학습과외교사에서부터 멘토, 집 건축, 컴퓨터 교육교사, 자연환경 개선, 방과후프로그램 지도 그리고 재난극복 등에 이르기까지 다양한 활동영역에서 이루어지고 있다.

한편 연령특화된 프로그램 중 55세 이상의 노인층을 대상으로 연간 50만명 이상의 참여자들에게 자원봉사서비스 활동기회를 제공하고 있는 SeniorCorps이 있다. 본 프로그램은 자원봉사자의 역할은 도움이 필요한 사람들을 대상으로 한 멘토에서부터 봉사자가 보유한 기술과 경력을 바탕으로 하여 지역사회와 지역 기관의 다양한 프로젝트를 지원한다(박세경 외, 2010).

〈표 5-36〉 Senior Corps 프로그램의 개요

프로그램	봉사자	서비스	목적
Foster Grandparent Program	55세 이상 저소득계층(최저생계비 200% 이하) - 연 2~3만명	학교, 병원, 마약중독치료센터, 교정기관, 보육시설 등에서 도움이 필요한 아동 및 청소년들을 대상으로 1:1로 짝지어져 이들의 보조교사 혹은 멘토의 역할을 수행함	저소득계층, 장애아동 및 그 밖의 도움이 필요한 아동청소년을 위한 교사, 멘토로서 기여함
Senior Companion Program	55세 이상 저소득계층(최저생계비 200% 이하) - 연 1.5만명	가정 및 지역사회에서 일상생활이 어려운 노인과 장애인 및 불치병 환자 등을 대상으로 집안일돕기, 외출돕기, 친구되기 등의 역할을 수행함	가정에서 독립적으로 활동하기 어려운 노인, 장애인 및 환자들을 도우며 이들의 삶을 풍요롭게 하는데 기여함
RSVP	55세 이상 - 연 45만명	지역사회 기관에서 다양한 서비스를 제공함. 아동을 위한 가정교사, 집짓기, 10대부모교육, 이웃지킴이, 지역사회 정원사, 창업조언가 등 다양한 서비스 중 선택하여 참여함	노인 자원봉사자의 다양한 경험과 기술을 이용하여 지역사회에 기여하도록 함

자료: 박세경 외 (2010). 민간복지자원 확충을 위한 자원봉사 활성화 방안의 모색. p. 79 재인용.

1971년에 시작되어 현재 미국의 노인봉사조직 중 상당히 대규모의 조직으로 볼 수 있는 RSVP는 노인이 개인적 경험, 직업상의 경험 및 기술을 보유하고 있는 인적자원이라는 점을 특별히 인식하고 이를 지역사회에 기여할 수 있도록 프로그램을 제공하려는 목적을 가지고 있다. 기타 SeniorCorps 프로그램과는 달리 RSVP는 자원봉사자 개인이 자신의 관심과 자신이 가진 기술 및 능력을 최대한 발휘할 수 있도록 봉사방법과 봉사장소 등을 직접 선택할 수 있도록 한다.

RSVP의 활동영역은 아동을 위한 가정교사에서부터 집짓기, 10대 청소년대상 부모교육, 이웃지킴이, 지역사회 정원사, 창업조연가 등까지 다양하며 지역사회 사회복지, 안전 및 행정 등을 담당하는 공공 및 민간기관에서 봉사활동을 수행한다.

봉사자의 기준은 55세 이상의 노인으로서 소득제한이 없으며 주당 최고 40시간까지 봉사활동에 참여할 수 있어 최소시간에 대한 제한도 없다. 봉사에 대한 금전적 댓가는 제공되지 않으나 봉사자가 활동을 하는 기관별로 소정의 활동비(교통비, 식비)등을 제공하기도 한다. 연 45만명의 봉사자가 RSVP 로 활동하고 있으며 이들의 봉사시간은 연간 6천만시간 이상이고 755개 이상의 프로젝트를 수행하는 것으로 나타났다.

또한 중소기업인 상담가협회(Counselors to America's Small Business)는 1964년 연방정부 지원으로 설립된 비영리법인으로 중소기업 경영자에게 기업경영에 관한 무료 컨설팅을 해주는 조직으로 직접 중소기업을 운영한 경험이 있거나 대기업 간부의 경력이 있는 은퇴CEO와 임원들이 기업경험 지원을 해주고 있는데, 미국 중소기업청의 지원을 받고 있으며 389개년 지부를 두고 있고, 12,400명의 자원봉사자가 멘도로 활약하고 있다.

미국은퇴자 협회에서는 자원봉사활동을 활발하게 하고 있는데 현재 4만 2천명의 지명자원봉사자 및 조직에 소속된 자원봉사자 5백여명, 50세 이상의 자원봉사자 2천 5백만명으로 구성되어 있다. AARP의 자원봉사활동은 자원봉사재능은행(Volunteer Talent Bank) 프로그램을 통해서 50세 이상의 신청자에게 지역사회자원봉사 프로그램을 소개 및 연계시켜주고 있다. 주요 자원봉사프로그램에는 세무지원 프로그램(Tax Aide Program), 운전자 안전프로그램(Drive Safety Program), 재가독거노인 우애방문, 청소년 학습지도, 노인 및 장애인을 대상으로한 재정관리지원 등의 프로그램이 있다.

국립공원관리국은 시민들을 위해 공원자원봉사 프로그램을 운영하고 있다. 현재 약 85,000명의 봉사자들이 활동하고 있으며 이중 약 1/3이 노인이다.

나. 영국

역사적으로 영국은 민간영역에서 자원봉사의 뿌리가 깊은 국가로 민·관의 사회적 협약에 의하여 자원봉사활동이 확립되어 왔다. 그러나 1990년대 후반부터 자원봉사 활동이 침체되면서 시민자원봉사 프로그램 도입의 필요성이 제기되었다. 이에 영국 정부에서는 1999년 새천년 봉사단(Millennium Volunteer: MV) 프로그램을 도입하여 16~24세의 청년층의 자원봉사활동 활성화 사업을 시작하였다(박세경 외, 2010). 이외에는 미국의 국가봉사단과 같은 국가가 개입하는 자원봉사 프로그램은 없다.

고령자 자원봉사의 경우 대표적인 자원봉사활동 단체를 통하여 활동내용을 파악할 수 있다. 대표적인 단체는 WRVS(Women's Royal Voluntary Service)이다. 이는 1938년 제2차 세계대전 당시 민간인들의 피난과 응급구호를 지원하기 위해 형성된 단체였지만 조직의 목적을 노인들이 가정과 지역사회에서 독립성 및 존엄성을 획득할 수 있도록 돕는 것으로 전환하였다. 2008년 현재 78,000여명의 노인에게 약 56,000명의 노인 자원봉사자와 2,500명의 직원이 자원봉사활동을 하고 있다. 자원봉사의 주요 내용은 좋은 이웃 서비스, 식사배달서비스, 교통도우미 서비스, 도서관 서비스 등의 재가서비스와, 사회센터, 런치클럽 등의 운영과 같은 지역사회서비스이다.

WRVS에서는 최근 들어 연령통합의 관점에서 다양한 연령층의 참여를 독려하고 있다. 또한 조직의 재정적 자립을 위하여 지역사회내 카페테리아 운영, 모금활동, 지방정부로부터의 서비스 위탁, 다양한 재단으로부터의 프로젝트 수주 등의 노력을 경주하고 있다.

한편 CSV(Community Service Volunteers)라는 봉사조직이 있으며, 이의 하위조직인 RSVP(Retired and Senior Volunteer Programme)에서는 고령자의 자원봉사활성화를 목표로 하여 50세 이상의 12,000여명이 활동하고 있다. 봉사활동의 주요내용은 초근학교 방과 후 활동지도, 장애인을 포함한 소외계층을 대상으로한 말벗 서비스, 거동불편 노인대사 차량지원서비스, 환경개선사업 등이다(권중돈 외, 2010).

다. 일본

일본의 고령자 자원봉사는 노인클럽을 출발점으로 하고 있다. 1950년에 시작된 노인클럽은 2006년 현재 전국에 126,504개 클럽에 8,047,333명의 회원이 가입되어 있다. 초기에는 여가활동 중심이었으나 사회문화적 변화에 대응하기 위하여 자원봉사활동을 활동의 중심으로 하고 있다. 봉사활동 프로그램에는 정원사, 이용사, 목공 등 전문적 기술을 살린 봉사활동, 지역문화와 예능 전승활동, 지역환경미화, 거동불편노인 지원 등이다(중앙일보 시민사회환경연구소, 2008).

한편 Nippon Active Life Club(NALC)은 50세 이상의 26,500명의 회원이 참여하고 있다. 자원봉사 활동의 내용은 노인클럽과 유사하여, 고령자의 경험, 특기, 능력을 활용한 사회공헌활동에 초점을 두고 있다. 이 조직이 갖고 있는 차별성은 기업에서 퇴직한 고령자가 다수 참여하고 있다는 것이며, 자원봉사활동 시간을 정립하였다가 필요할 때 사용하는 자원봉사 시간예탁제도(Time Dollar System)의 활용과 자원봉사활동에 대하여 실비가 지급되고 있다는 점이다.

4. 정책제언

베이비 부머는 현세대 노인과는 다른 특징을 갖고 있고(이윤경 외, 2010; 정경희 외, 2010) 그러한 특징이 적극적으로 반영되어야 할 영역이 자원봉사이다. 이들의 자원봉사에 대한 욕구나 참여할 수 있는 프로그램의 내용이 지금의 고령자 대상 자원봉사와는 다르기 때문이다.

향후 베이비 부머의 자원봉사활동 참여 활성화를 위해서는 무엇보다 먼저 우리사회의 전체적인 자원봉사활성화가 요구된다. 자원봉사를 경험한 사람은 자원봉사활동을 지속적으로 하는 경향성이 있기 때문에 퇴직 후에 시작하는 자원봉사라기 보다는 일생동안 생활화되는 자원봉사활동을 지향해가야 할 것이다.

이러한 측면에서 한국형 국가봉사단 설립에 관한 논의가 구체화되고 있는 것은 매우 고무적이다. 한국형 국가봉사단은 국가봉사단 활동 경험을 통해 적극적인 사회참여와 협력적 시민의식을 함양하며, 지역사회 문제해결을 위한 공공-민간의 상생적

협력을 실현할 수 있고, 봉사활동 과정에서 자아실현과 진로탐색의 기회를 제공할 수 있는 기능을 갖는다. 한국형 국가봉사단의 적절한 운영을 위해서는 국가적 차원에서의 자원봉사활동 관리·운영체계의 제시, 자원봉사자 및 봉사활동의 체계적·전문적 관리방안의 마련, 자원봉사활동의 순수성을 훼손하지 않는 인정·보상체계의 마련 등이 과제로 제시되고 있다. 한국형 국가봉사단에 대한 논의는 하위조직으로 노인봉사단을 조직하는 것을 제시하고 있다. 국가봉사단의 노인봉사단은 전국의 노인종합복지관협회나 한국재가노인시설협회와 같은 비영리민간단체의 프로그램을 개발하고 사업계획서에 대한 심사와 평가를 거쳐 예산을 지원하며, 슈퍼비전과 사업의 책무성 관리 기능을 수행하는 것으로 제안되고 있다(박세경, 2010).

이러한 관리체계 구축과 더불어 고령자 자원봉사활동의 다양화 및 전문화가 이루어져야 할 것이다. 베이비 부머의 다양성을 고려해 볼 때 자원봉사 프로그램의 3층 구조화가 필요할 것이다. 권중돈 외(2010)는 노인 자원봉사활동의 활성화 방안의 하나로 노인 자원봉사 프로그램의 3층 구조화를 제안하고 있다. 이러한 전략은 베이비 부머에게도 동일하게 적용될 수 있을 것이다. 1층 구조는 단순 자원봉사활동으로 특별한 지식이나 기술, 재능이 없어도 참여할 수 있는 공익형 자원봉사이다. 이러한 형태의 자원봉사활동은 저소득층을 주요 활동자로 설정하고 실비지원을 우선적으로 배정할 수 있을 것이다.

2층은 준전문 자원봉사활동으로 현재 노인복지관, 사회복지관, 대한노인회에서 실시하고 있는 기존 프로그램이 대표적이다. 이러한 프로그램을 운영하고 있는 단체에 보조금의 형태로 지원한다면 자원봉사활동이 내적인 동력을 갖고 지속될 수 있는 기반형성이 가능해질 것이다.

3층은 전문 자원봉사활동이다. 전문 자원봉사활동은 의사, 변호사, 교사, 연구원, 기술직 종사자 등 다양한 전문직 은퇴자의 재능을 활용하기 위한 것이다. 현 노인세대에 비하여 베이비 부머의 경우 교육수준도 높고 전문직 종사자 비율이 증가하고 있다는 점에서 좀 더 적극적으로 시행되어야 할 영역이다. 이를 위해서는 현재 보건복지부에서 추진하고 있는 직능별 은퇴자 협회나 단체를 대상으로 하는 전문자원봉사활동 활성화 정책을 좀 더 적극적으로 시행할 필요가 있다. 또한 전문직 종사자들이 은퇴 전부터 자원봉사활동을 시작하여 은퇴 후에도 연계될 수 있도록 기업이나 직역단

체를 중심으로한 자원봉사활성화 노력도 요구된다. 이러한 노력이 성과를 거두기 위해서는 다양한 유형의 자원봉사활동 프로그램 개발 지원과 다양한 자원봉사활동 교육프로그램 개발·보급이 요구되며, 전문 자원봉사관리자의 양성과 매뉴얼 개발도 함께 이루어져야 할 것이다.

제4절 주거정책 현황과 과제

1. 베이비 부머의 주거실태⁵³⁾

베이비 부머의 고령화는 주택 및 주거환경에 대한 수요에 있어서도 큰 영향을 미칠 것으로 보인다. 특히 안전한 주거환경에 대한 욕구 증대는 주거기준 및 주택공급에도 상당한 영향을 미칠 것으로 보인다. 현재는 고령자 주거안정에 한 사회적 관심이 제고되고 있지만 베이비 부머도 조만간 고령층으로 진입할 세대라는 점에서 베이비 부머에게도 안전한 주거환경은 중요한 문제로 부각될 것으로 보인다.

베이비붐세대의 주거실태를 파악할 수 있는 자료의 한계로 인해 2007년 주거실태조사자료를 이용하여 노인가구와 장년가구의 주거실태를 비교 분석해보았다. 이 조사에서 노인가구는 만 65세 이상 노인이 있는 가구를 노인가구로 정의하고 있으며 장년가구는 만 45세 이상 65세 미만 가구를 말한다.⁵⁴⁾

장년가구는 월평균소득이 267만원, 주거비는 25.2만원이고 총소득중 주거비 비중은 9.4%로 노인가구 14.7%에 비해 훨씬 낮은 수준이다. 이런 수치는 현재 장년층의 경제상황이 노인가구에 비해 양호한 수준임을 보여주는 것이다.

53) 이 장의 장년, 노인가구 분석자료는 국토해양부·국토연구원, 2007년도 주거실태조사: 노인가구이며 김혜승, 강미나, 2008 자료를 이용하여 재작성하였다.

54) 베이비 부머가 1955년생부터 1963년생을 의미하므로 노인주거실태조사에서의 장년층은 베이비붐세대를 포함하는 연령층에 해당한다.

〈표 5-37〉 장년가구와 노인가구의 가계수지 현황

	총소득	생활비	총소득중 생활비비중	주거비	총소득중 주거비비중	보건의료비
장년가구	267.0	177.9	66.6%	25.2	9.4%	7.1
노인독립가구	64.9	50.6	78.0%	12.9	19.9%	8.7
전국노인가구	119.0	82.1	69.0%	17.5	14.7%	9.6

소득과 자산 특성을 파악하기 위해 소득과 자산을 각각 상, 하로 구분하여 살펴본 결과가 다음 〈표 5-38〉이다. 노인가구는 소득이 감소하는 연령층이어서 ‘소득 상’인 그룹에 속하는 노인가구보다 ‘주택자산 상’인 그룹에 속하는 가구비율이 높다. 그러나 장년가구는 소득과 자산이 연관관계가 커서 소득만 낮거나 자산만 낮은 가구비율은 낮다. 그러나 장년층의 경제적 상황이 노인가구에 비해 양호하지만 장래에 은퇴로 인해 소득원이 없어질 경우 현재 노인가구의 유사한 패턴으로 변화할 수도 있다.

소득, 주택자산 상태별 근로비율을 보면 소득과 근로비율간에 높은 상관관계가 있음을 알 수 있다. 장년가구 노인가구 모두 소득 상인 그룹의 근로비율이 높으며 근로비율은 자산보다는 소득과 상관관계가 높다. 이는 베이비붐세대의 현재 경제적 특징, 주거실태 등을 파악하여 적절한 대책을 수립할 수 있도록 지원할 필요가 있으며 지속적 근로를 통해 소득활동이 가능하도록 하는 정책의 중요성을 보여준다.

〈표 5-38〉 소득·주택자산그룹별 노인, 장년가구 분포

	장년 가구	노인 가구	노인독립 가구	근로비율		
				장년 가구	노인 가구	노인독립 가구
소득 하·주택자산 하	29.0	62.8	78.2	69.1	38.0	33.4
소득 상·주택자산 하	37.5	10.4	2.3	87.1	68.2	40.6
소득 하·주택자산 상	5.2	13.5	14.7	56.8	24.6	17.5
소득 상·주택자산 상	28.3	13.3	4.8	84.4	53.4	21.5
전체	100.0	100.0	100.0	79.5	41.4	30.7

베이비붐세대가 속하는 장년층의 주거유형을 보면 아파트 거주비율이 44.2%로 전국 평균보다는 낮지만 노인가구의 27.7%에 비해서는 높은 특징을 보인다. 이런 특징을 볼 때 현재 장년가구는 고령이 되더라도 현재 노인가구에 비해서는 아파트에

거주할 가능성이 높다고 할 수 있다.

〈표 5-39〉 장년가구와 노인가구의 주택유형

	단독	아파트	연립	다세대	비거주용	주택이외 거처
장년가구	41.2	44.2	7.0	4.6	2.4	0.6
노인가구	62.8	27.7	5.7	2.8	1.5	0.4
노인독립가구	68.1	22.6	5.5	1.9	1.4	0.5

장년가구의 평균거주기간은 8.4년으로 일반가구에 비해서는 긴 편이지만 노인가구의 16.4년에 비해서는 짧다. 일반가구의 10년 이상 거주기간 가구비율이 21.6%에 비해 장년가구는 37.7%, 노인가구는 61.8%로 가구주연령이 많을수록 장기거주가구 비율이 높은 특징을 보인다.

〈표 5-40〉 장년가구와 노인가구의 거주기간

	1년미만	1-2	2-3	3-5	5-10	10-	평균거주기간
장년가구	3.9	6.9	7.9	19.5	24.1	37.7	8.4
노인가구	1.8	3.0	4.2	11.5	17.7	61.8	16.4
노인독립가구	1.7	2.6	3.4	10.6	15.4	66.3	18.8

자녀와 동거에 대한 의견에 있어서는 장년가구는 ‘따로 거주하겠다’ 또는 ‘가까운 거리에 따로 거주하겠다’는 응답이 82.2%에 달하고 있다. 따로 거주하겠다는 응답율은 노인가구는 67.1%, 노인독립가구는 81.1%이다. 장년가구는 건강이나 경제력 등의 조건과 무관하게 자녀와의 독립적 거주를 희망하고 있는 것으로 나타난다. 이런 의견을 통해 장년층이 고령화될 경우 독립적인 거주가 가능한 주거 필요성이 높아질 것임을 알 수 있다.

〈표 5-41〉 장년가구와 노인가구의 자녀와의 동거에 대한 의견

	따로거주 (거리무관)	가까운거 리에 따로거주	동거	혼자되며 동거	건강이 나빠지면 동거	경제력이 없어 지면동거	기타
장년가구	47.0	35.2	12.0	1.0	2.6	1.2	1.1
노인가구	39.4	27.7	24.1	1.1	5.3	1.0	1.4
노인독립가구	48.0	33.1	8.2	1.5	7.0	1.0	1.2

장년가구의 주택내부시설 만족도는 74.7%가 만족하고 있어서 노인가구와 뚜렷한 차이가 없다. 그러나 주택 규모, 내부구조, 설비 등의 만족도는 장년가구가 노인가구에 비해 만족도가 높다. 특히 주택규모에 대한 만족도는 장년가구가 93.0%인 반면 노인가구는 85.0%로 장년가구의 만족도가 높았다.

〈표 5-42〉 장년가구와 노인가구의 주택내부시설 만족도

	전반적 만족도	주택내부 구조	건물,설비 노후도	집규모 (넓이)	집규모 (협소)	화재, 도난
장년가구	74.7	80.3	69.1	93.0	74.5	85.1
노인가구	73.9	70.3	57.7	85.0	83.5	79.2
노인독립가구	72.6	66.8	53.6	79.8	88.8	77.1

장년가구의 주거환경만족도도 노인가구에 비해 높은 데 특히 관리비/주거비부담에 대한 만족도와 시설접근성 및 교통에 대한 만족도가 뚜렷하게 높았다. 관리비나 주거비에 대한 만족도는 소득여부와 상관이 있는 것이므로 장년층에서 근로활동비율이 높아 소득이 높기 때문인 것으로 해석할 수 있다.

〈표 5-43〉 장년가구와 노인가구의 주거환경 만족도

	주거환경전 반	관리비/주거 비부담	시설접근성 및 교통	이전,강제퇴 거 불안	근처에 친한사람 없음	소음,공해등
장년가구	76.8	65.4	78.4	95.3	83.6	82.6
노인가구	75.8	48.2	66.1	93.5	87.6	89.1
노인독립가구	74.7	43.7	63.3	93.3	88.8	89.6

(단위 : %)

한편 장년가구의 경우 향후 상황변화 시 주거이동을 희망하는 비율이 노인에 비해 높게 나타났다. 즉 도시에 거주하는 장년층의 경우 건강악화시나 혼자 살게 되었을 때 농촌으로 가겠다는 비율이 노인에 비해 크게 증가하였다. 그리고 농촌 거주 장년층의 경우에도 상황변화 시 농촌에 계속 거주하겠다는 비율이 노인보다 높게 나타나고 있다.

〈표 5-44〉 장년가구와 노인가구의 개인의 상황별 이주의사 비중

(단위: %)

장년가구	평상시 이주	18.13
	건강악화시 이주	44.97
	혼자살게 되었을 때 이주	48.87
노인가구	평상시 이주	5.29
	건강악화시 이주	26.48
	혼자살게 되었을 때 이주	27.86

주: 무응답 제외

장년가구의 경우 상황변화 시 현재집 거주비율도 높지만 노인에 비해 다른 일반 주택 구입/임차에 대한 희망, 실버타운구입/임차에 대한 희망이 높게 나타나고 있다. 연령별로는 나이가 많을수록 상황에 상관없이 현재집에 그대로 살고자 하고, 자녀/친지집이나 무료양로시설에 대한 희망이 높았다.

〈표 5-45〉 장년가구와 노인가구의 상황변화에 따른 희망주거형태에 대한 의식적

(단위: m², 개)

구분		일반주택					노인주택						기타
		현재집		다른주택		자녀 친지 집	무료 양로 시설	고령 자전 용국 민임 대	실버타운		노인공동 생활주택		
		그대 로	개조	구입	임차				구입	임차	구입	임차	
노인 독립 가구	평상시	86.7	7.8	1.8	1.0	0.2	0.6	0.6	0.1	0.4	0.2	0.2	0.3
	건강악화시	60.5	8.2	1.6	1.3	9.2	10.6	1.7	1.9	2.5	0.9	0.6	1.0
	혼자살게 되었을 때	59.2	7.2	2.8	1.4	12.3	6.8	1.4	3.3	2.3	1.1	0.7	1.4
장년 가구	평상시	77.0	3.4	11.9	3.7	0.3	0.2	0.9	0.3	0.4	0.2	0.2	1.5
	건강악화시	47.1	4.8	16.9	3.8	3.7	5.6	3.3	4.2	5.2	1.1	1.4	3.0
	혼자살게 되었을 때	42.7	4.0	17.3	3.2	5.4	6.1	2.9	5.1	6.1	1.6	1.6	3.6

장년가구의 희망주거면적은 노인전용시설인 경우는 57㎡, 일반주택은 92.7㎡로 노인가구에 비해 높다. 일반주택에 비해 노인전용시설인 경우 희망면적이 작게 나타나는 것은 장년가구나 노인가구에서 동일하게 나타난다.

〈표 5-46〉 장년가구와 노인가구의 상황변화에 따른 희망주거면적

(단위 : ㎡, 개)

	노인전용시설		일반주택	
	면적	방수	면적	방수
장년가구	57.0	1.8	92.7	2.5
전국노인가구	50.5	1.6	73.7	2.2
노인독립가구	48.9	1.6	68.3	2.2

주: 무응답 제외

노인전용시설에 입주하려는 이유중 가장 높은 것은 서비스 편리성으로 노인전용시설 입주의사가 있는 응답자의 50%에 달한다. 이밖에 동료와 함께 살 수 있다와 구조 편리성때문이라는 응답이 있었다. 전반적으로 노인전용주택으로 이주하겠다는 사람보다는 현재 주택에서 그대로 거주하겠다는 응답이 높았지만 현재 주택에 거주할 경우에도 노인의 특성에 맞는 서비스가 제공될 수 있어야 함을 알 수 있다.

〈표 5-47〉 장년가구와 노인가구의 노인전용시설에 입주하려는 이유

	구조편리	서비스 편리	동료와 함께	자녀가 동거의 사없음	자녀와 동거의 사없음	보살펴 줄 사람 없음	안전한 생활	기타	무응답
장년가구	14.0	48.8	18.5	1.2	1.2	5.7	7.4	3.1	0.0
노인가구	11.4	41.8	16.5	3.3	2.3	13.5	8.1	2.2	0.9
노인독립가구	10.7	42.2	16.5	3.1	2.0	15.3	7.1	2.6	0.5

노인에게 필요한 사회적 서비스에 대해서는 소득지원이 가장 높았다. 노인가구는 57.5%가 소득지원이 필요한 것으로 응답하였고 장년가구는 이보다 낮은 41.9%였다. 노인가구에 비해서는 낮은 수준이지만 다른 서비스에 비해 소득지원이 필요성을 강하게 인식하고 있음을 알 수 있다.

〈표 5-48〉 장년가구와 노인가구의 노인에게 필요한 사회적 서비스

	소득지원	취업 지원	요양보호 서비스	문화여가 복지서비스	교육 및 홍보	주거환경 서비스	기타
장년가구	41.9	31.7	9.4	11.5	0.8	3.4	1.3
노인가구	57.5	12.5	11.6	11.4	0.7	4.7	1.6
노인독립가구	60.8	9.9	11.5	11.0	0.6	4.8	1.3

장년가구의 역모기지에 대한 인식정도는 60.4%로 노인가구의 30.9%에 비해 두 배 가까이 높았다. 이용의사도 노인가구는 13.8%에 불과한데 비해 장년가구는 31.4%로 높았다. 이용하려는 이유는 생계비에 사용하려고가 55.6%, 여유롭게 여생을 살고 싶어서가 35%였다. 이를 통해 현재 장년가구가 고령자가 될 경우 역모기지 이용이 현재보다 활발하게 이루어질 것으로 예측된다.

〈표 5-49〉 장년가구와 노인가구의 역모기지에 대한 인식과 이용의사

(단위 : %)

	인식 정도	이용 의사	이용이유				
			여생을 여유롭게	의료비에 사용	생계비에 사용	상속할 필요 없어서	기타
장년가구	60.4	31.4	35.0	2.5	55.6	2.9	4.0
노인가구	30.9	13.8	26.4	5.7	59.4	2.7	5.7
노인독립가구	29.2	13.4	27.5	6.2	60.8	2.3	3.2

장년가구가 거주하는 주택의 노후도는 노인가구 거주 주택에 비해서는 양호한 것으로 나타났다. 노인가구의 경우 벽·천장의 금, 주요 구조부 파손, 누수, 곰팡이 등 각 항목에서 30%정도가 문제가 있다고 응답한 반면 장년가구는 그보다 낮은 응답률을 나타내고 있다. 이는 노인가구가 한 집에서 장기간 거주하는 경향이 있기 때문이기도 하고 문제가 있어도 적절한 개보수를 하지 못한 채 거주하고 있음을 보여주는 것이다.

〈표 5-50〉 장년가구와 노인가구의 주택 노후도

(단위 : %)

	벽/천장의 금	건물의 기울어짐	주요 구조부 파손 정도	빗물 누수	습기로 인한 곰팡이	배관의 녹
장년가구	15.2	4.8	9.6	13.3	23.5	17.7
노인가구	28.3	12.0	19.8	24.1	34.5	26.0
노인독립가구	30.3	13.0	20.8	25.6	36.1	27.6

이상의 장년가구와 노인가구 주거실태 분석을 통해 고령자들은 현재 주택에서 거주하려는 성향이 높지만 동시에 편리성과 안전성에 대한 욕구도 높음을 알 수 있다. 따라서 대부분의 국가에서 고령자를 위한 주거기준을 별도로 운영하고 있고 고령자용 주택공급, 개조 기준 등의 제도를 통해 고령자들의 주거의 질을 제고하려고 노력하고 있다. 우리나라도 고령자용 공동주택 신축기준, 고령자 주택개조기준 등을 운영하고 있다. 그러나 대다수 선진국의 고령자용 주택에서는 배리어프리단계를 거쳐 유니버설 디자인을 일반화하는 단계로 나아가고 있다. 우리나라는 이에 비교하면 아직 매우 초보적인 단계로 배리어프리 수준에도 이르지 못하고 있는 실정이다. 따라서 이하에서는 고령자 주택정책에서 모범적 사례로 평가되고 있는 싱가포르와 홍콩의 사례를 살펴보기로 한다. 구미 선진국의 대부분이 단독주택 비율이 높은 반면 우리나라는 아파트 비중이 높은 특징을 보이고 있고 장년가구의 미래 희망주택이나 고령자 희망주거유형도 아파트가 월등히 높게 나타나고 있다. 이런 특징을 감안할 때 우리나라처럼 아파트 비중이 높은 싱가포르나 홍콩 사례가 우리나라에 적용가능성이 높다고 할 수 있다.

2. 한국의 고령자 주거기준

가. 고령자 주거기준

우리나라는 현재 고령자의 안전한 주거생활유지를 위해 관련 규정을 운영하고 있다. 주거와 관련된 기준으로는 지식경제부에서 운영하는 고령자 배려주거시설 설계 치수 원칙 및 기준(ks p1509), 노인가구 주택개조 매뉴얼, 고령자 공동주택신축기준,

고령자용 국민임대주택 시설기준 등이 있다.

〈표 5-51〉 고령자 주거관련 기준의 종류와 적용대상

	ks p1509	노인가구 주택개조 기준	노인주택개조 매뉴얼	고령자 공동주택 신축기준	고령자용 국민임대주택 시설기준
고령자 정의	·60세 이상의 정상 노인 및 휠체어 등 이동 보조수단을 활 용하는 자	·65세 이상 노인가구	·65세 이상 노인1인 혹은 노인부부가구	·65세 이상	·65세 이상
권장,의무 여부	-	-	권장	-	의무 (명확한 언급없음)

이 기준들 중 ks p1509만 60세 이상을 대상으로 하고 있고 나머지 기준은 65세 이상을 대상으로 하고 있다. 권장사항인지 의무사항인지가 명확하게 규정된 것은 노인주택개조 매뉴얼이 권장사항임을 밝히고 있다.

〈표 5-52〉 고령자 주거기준의 특징과 항목

종류	출처	특징	항목
고령자를 위한 공동주택 신축기준	건설교통부 주거환경팀 (2006.12)	·구체적 기준보다는 계획방 향 제시 ·상세치수 등은 편의증진법 과 KS P 1509 규정 적용 ·‘주택건설기준 등에 관한 규정’과 주택법 제 16조 규정 의한 ‘주택의 설RP 도서 작성기준’준용	·단지계획, 주동 및 단위세대계획, 부대·복리시설계획, 설비계획, 무장애공간설계
고령자용 보금자 리주택 설계기준	국토해양부 공공주택건설과 (2010. 6)	·적용대상을 보금자리주택 으로 확대(국민임대, 영구 임대 포함) ·단지 내 장기공공임대 5%를 고령자용으로 공급	·단지계획, 주동 및 주택계획, 설비계획
KS P1509 고령자 배려주거시설 설계치수 원칙 및 기준	지식경제부 기술표준원 (2006. 8(개정 2008. 9))	·살내공간에서 단위공간별, 요소별, 고려할 요인별 제시 ·구체적 세부지침 마련 ·독립성, 지역성, 범용성, 가변성 중점	·단위공간-현관, 계단, 통로, 거실, 침실, 부엌 및 식당, 화장실 및 욕실, 발코니, 다용도실

〈표 5-52〉 계속

종류	출처	특징	항목
노인가구 주택개조기준	국토해양부 (2006.12)	·노인주택개조를 위한 단 위공간별 항목 제시 ·구체적 세부지침 마련	
노인가구 주택개조매뉴얼	국토해양부 (2007. 8)	·노인주택개조를 위한 단 위공간별 항목 제시 ·구체적 세부지침 마련 ·전문가용과 노인용으로 구분 ·면적 기준 추가	

우리나라의 고령자 주거기준들은 각 기준별로 포함하는 항목내용이 다소 다르다. 고령자를 위한 공동주택 신축기준은 구체적 기준보다는 계획의 방향을 주로 제시하고 있다. 고령자용 보금자리주택 설계기준은 적용대상을 단지계획과 주동 및 주택계획, 설비계획 등의 내용을 다루고 있다. 특기할 것은 동 기준에서 보금자리주택의 5%를 고령자용으로 공급할 것을 명시하고 있다는 점이다.

〈표 5-53〉 고령자용 보금자리주택 설계기준의 항목별 내용

		고령자 보금자리주택 설계기준 지침
현관	공간규모	〈없음〉
	단차	·실외 및 실내공간간의 단차를 제거 ·턱을 설치할 경우 방풍턱은 1.5cm 이하, 마루굽들은 3cm 이하로 설치
	유효폭	·출입구 통과 유효폭은 85cm이상 확보
	바닥미끄럼	〈없음〉
	안전손잡이	·앉고 일어서는데 용이하도록 75~85cm 높이에 길이 60cm 이상의 수직, 수평손잡이를 설치
거실	비상연락장치	·비상연락장치 설치
	야간센서등	·출입구 벽체 하부 바닥 조명 야간센서등 설치(화장실 주변)
	비디오폰	·신체적 특성을 감안하여 비디오폰 높이 조정
	시각경보기	〈없음〉
침실		〈없음〉

〈표 5-53〉 계속

고령자 보금자리주택 설계기준 지침		
욕실 화장 실	공간규모	〈없음〉
	단차	·거실과 바닥면 높이차를 제거 ·바닥의 기울기 1/30 이하 유지
	유효폭	·출입문 유효폭 80cm 이상 확보
	바닥미끄럼	·미끄럼방지 바닥마감재를 적용
	안전손잡이	·좌변기, 세면대, 욕조, 샤워공간 주위에 안전손잡이 설치
	욕조 및 샤워	·욕조 높이는 욕실 바닥으로부터 45cm이하 ·욕조대신 좌식샤워 공간 설치 시 안전손잡이 및 상하 이동가능한 샤워기 설치
	비상연락장치	·비상연락장치 설치
	세면대	·높낮이 조절 가능한 세면대 설치
부엌	가스밸브 높이	·가스밸브 높이 조정
	작업대	〈없음〉
발코니 등		〈없음〉

노인가구 주택개조기준 연구에서는 기준을 기초기준, 유도기준, 최적기준으로 구분하고 각 기준별 개조항목을 제시하고 있다. 기초기준은 가장 우선적으로 개조를 해야 하는 사항으로 21항목을 제시하고 있다. 안전성 확보를 우선으로 하는 항목을 포함하고 있고 중요도에 따라 1단계, 2단계로 구분하여 해당공간별로 개조 기준을 제시하고 있다.

〈표 5-54〉 노인가구 주택개조기준의 주요내용

기본원칙		노인의 안전사고를 방지하고 자립생활을 증진하기 위하여 노인 의 신체적 능력과 주택의 유형 등을 고려하여 무장애 (barrier-free) 공간으로 개조
주요항목		노인주거생활의 안정성을 고려한 기초기준(21개)과 자립성을 고려한 유도기준(17개) 등 총 38개 항목으로 구성(권장기준)
	기초기준 (21개)	단차(턱)제거, 보조발판, 미끄럼방지시설, 비상연락장치, 화재경보기, 목욕용 의자, 욕조 및 세면대 주변 안전손잡이 설치 등
	유도기준 (17개)	문 잠금장치, 문 손잡이, 인터폰, 침대, 입식용 소파, 양변기 설치, 샤워기 걸이, 세면대 설치, 욕실문 확장 등

자료: 건설교통부(2007). 노인가구 주택개조 매뉴얼.

고령자용 보금자리주택 설계기준은 보금자리주택으로 공급되는 고령자용 주택에 대한 기준을 제시한 것이다. 이전의 고령자용 국민임대주택 시설기준을 보완하여 개정한 것이다. 고령자용 보금자리주택 시설기준은 편의시설 항목을 추가하고 입주자 선택항목 확대, 공용공간의 충분한 폭 확보, 요조 높이조정, 무장애공간 설계 등을 도입하였다. 고령자를 대상으로 적용되는 설계기준은 선택형으로 설치토록 하여 맞춤형 주택으로 공급하고 있다.

고령자를 위한 주거기준이 법적으로 제도화되지는 않았으나 현재 고령자주거안정법이 국회에 계류중인 상태이다. 고령자를 위한 적절한 주거기준이 마련된다면 자력으로 이런 수준에 미치지 못하는 가구를 위한 재정적 지원방안까지 강구될 필요가 있다. 또한 이런 기준들은 공공부문에서 선도적으로 적용하고 점차 민간부문까지 확대하여야 하며 민간부문에는 이런 기준을 권장사항으로 권고하되 인센티브 제공을 통해 사회전체적인 확산을 유도하는 것이 필요하다.

3. 해외사례

가. 싱가포르의 베이비붐 현황과 주거기준

1) 싱가포르의 베이비 붐 현황

싱가포르에서의 베이비 붐(Baby Boomer)은 1947년에서 1964년 사이에 태어난 성인남녀로 정의된다. 또한 이들 세대는 싱가포르의 산업화시절 선진화된 교육(evolving education)을 받고 자라난 경제성장 주체로서 이들이 생활 전반 및 라이프스타일에서 가지고 있는 수요는 다양하다고 할 수 있다. 싱가포르의 베이비 붐 세대는 출생시기별로 전기 베이비 붐 세대와 후기 베이비 붐 세대로 나눌 수 있으며, 출생자 수는 다음의 표와 같다.

〈표 5-55〉 싱가포르 베이비 부머 구분과 연평균 출생자 수

구분	출생 년도	연 평균 출생자(명)	1999년 연령
전쟁전/전쟁중 세대	1935 - 1946	32,100	56 - 64
전기 베이비 붐 세대	1947 - 1954	48,900	45 - 52
후기 베이비 붐 세대	1955 - 1964	60,400	35 - 44

출처: *The Baby Boomer in Singapore(2000)*.

1999년 조사 결과에 의하면 1947년부터 1964년 동안 출생자는 995,000명이다. 2000년 현재 싱가포르에서 베이비 부머들은 전체 인구의 30.9%를 차지하지만 전쟁 전/전쟁 세대는 8.8%에 불과하다.

〈표 5-56〉 싱가포르의 베이비 부머 규모(1999년 기준)

	수	비율 (%)
베이비 붐 세대	994,900	30.9
- 전기 베이비 부머	617,300	19.2
- 후기 베이비 부머	377,600	11.7
전쟁전/전쟁중 세대	283,000	8.8

출처: *The Baby Boomer in Singapore(2000)*.

Committee on Aging Issues(CAI)에 따르면, 2005년 현재 싱가포르의 인구 평균 연령은 37.5세이나 2050년에는 평균 53.7세로 급속한 인구 고령화를 겪게 될 것으로 예상하고 있다. 특히 2030년에는 65세 이상의 인구수가 현재 300,000명에서 약 900,000명으로 급증하게 되어 인구 5명중 1명꼴로 고령인구가 구성될 것으로 전망하고 있다(900,000명의 인구는 2030년 싱가포르 전체인구의 약 19%를 차지).

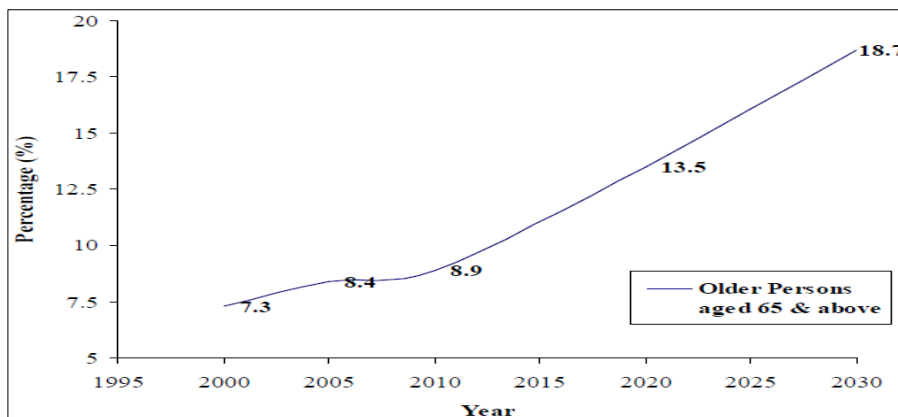
이들 세대가 점점 노후인구화됨에 따라 현재 젊은 층을 중심의 산업구조 속에 실버산업이 차지하는 비중이 점점 높아질 것으로 판단됨. 이들 인구는 단순히 퇴직자 주택과 같은 주거공급뿐만 아니라 퇴직 후에도 자기 잠재력을 실현 할 수 있는 제 3세대 교육(Thrid Age Education) 서비스를 받기를 원하고 있다.

2005년 국가고령인구조사(National Survey of Senior Citizen, NSSC)에 따르면, 도시 내 이동(Mobility)이라는 측면에서 살펴보면, 약 87%가량의 고령인들이 자

녀들의 도움 없이 독립적으로 이동하고 서비스에 접근할 것으로 예상하고 있다.

다민족도시국가인 싱가포르에서 고령인구증가는 1980년대 이후로 국가차원에서의 주요의제로 등장하기 시작하였다. 1999년 전체인구의 약7%가량인 235,000명이 고령자로 조사되었는데 고령인구는 2005년 전체인구의 7.8%인 273,000명이 될 것으로 추정되며 2030년경에는 전체인구의 18.9%인 796,000명이 고령인구로 예상되고 있다(Ministry of Community Development and Sports,2001).

[그림 5-9] 2000~2030년 싱가포르 고령인구 비율 증가추이



자료: 싱가포르 통계부(Department of Statistics(2005). 2005/싱가포르 고령인구조사(NSSC).

싱가포르는 고령인구증가에 대한 중요성을 인식하여 1988년부터 노인자문위원단(Advisory Council on the Aged)을 구성하였고 1998년 10월 고령인구위원회(the Inter-Ministerial Committee on Health Care for the Elderly), 1999년 “7개년노인지원종합계획(1994-2000)”을 수립하였다. 현재 싱가포르의 고령자 인구에 대한 제반 문제 및 계획은 주로 HDB 및 고령화 대책 위원회(Committee on Aging Issues)를 중심으로 연구 및 계획이 수립, 운영되고 있다.

의료기술의 발전과 제반 서비스향상으로 고령자들의 수명도 증가하여 10년 전인 1999년 평균수명이 현재의 우리나라와 비슷한 남자는 75세, 여자는 80세로 나타났다(Ministry of Community Development and Sports,2001). 이러한 건강노인의 증가는 향후노인을 사회적·정신적·육체적으로 건강할 수 있도록 지속시켜야한다는 국가적·사회적 책임을 의미하는 반면 12,000명의 노인들이 일상생활을 영위하는데 어

려움이 있어 도움이 필요한 것으로 나타났다. 따라서 이러한 노인들에 대한 서비스 마련과 전달이 중요한 사안으로 떠오르고 있다.

Committee on Aging Issues(CAI)에 따르면, 2005년 현재 싱가포르 인구의 평균 연령은 37.5세이나 2050년에는 평균 53.7세로 급속한 인구 고령화를 겪게 될 것으로 예상하고 있다. 특히 2030년에는 65세 이상 인구수가 현재 300,000명에서 약 900,000명으로 급증하게 되어 인구 5명중 1명꼴로 고령인구가 구성될 것으로 전망하고 있다⁵⁵⁾. 현재 경제활동중인 인구들이 고령화될 경우 2005년에는 약 296,900명이던 고령인구가 2030년에는 약 873,300으로 급증할 것으로 예상된다.

이러한 시나리오는 1940년대 전후에 태어난 첫 번째 베이비 부머가 65세가 되는 2012년쯤부터 나타나기 시작할 것이며, 고령인구의 기대수명이 늘어나게 되면서 주택 내 세대구성 및 필요한 주택의 형태에도 많은 영향을 미칠 것이다.

2) 싱가포르의 고령자 특성

CAI보고서에 따르면 미래 싱가포르의 고령인구들은 이전세대들 보다 더 건강하고, 더 교육을 잘 받으며, 더 부유한 노후 생활을 할 것으로 판단된다. 다양한 복지 서비스의 증가와 공급의 다양화는 이들의 기대수명을 더 높일 것으로 생각되며, 젊은 시절의 탄탄한 경제력을 바탕으로 자식들과 떨어져 독립적인 삶을 유지할 가능성이 높아진다.

후기 베이비 부머들은 1960년대 중반부터 1980년대 말까지 교육을 받았으며 이들의 교육수준이 전기 베이비 부머보다 높다. 이 기간 동안 싱가포르는 교육 노동자의 수요 증가와 경제발전을 이루었고 교육설비도 인력요구에 따라 확장된 시기였다. 이처럼 높은 교육수준은에 따라 베이비 부머들의 삶의 기준도 상향되었다고 할 수 있다.

55) 900,000명의 인구는 2030년 싱가포르 전체인구의 약 19%를 차지하는 것임

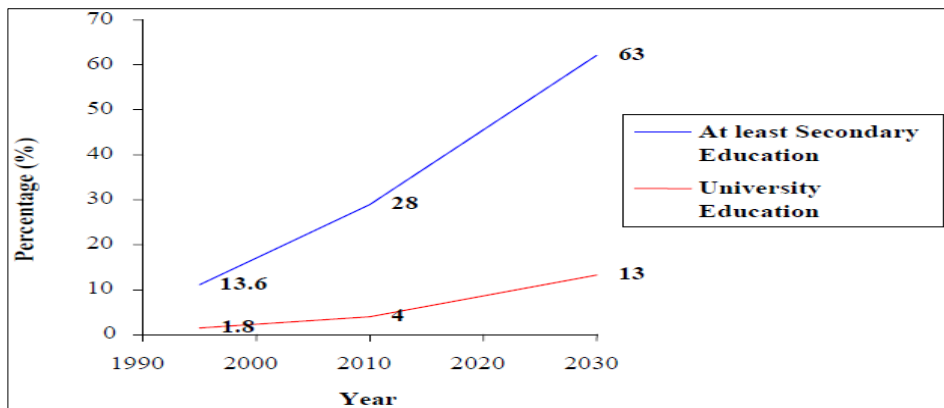
〈표 5-57〉 싱가포르 베이비 부머의 최종 학력(1999년 기준)

(단위: %)

	후기 베이비 부머	전기 베이비 부머	전쟁전/전쟁 세대
전체	100.0	100.0	100.0
중등교육 미만	42.4	57.2	75.6
중등교육	31.7	25.9	12.6
중등교육 이상	8.1	7.1	6.1
폴리테크닉	7.2	3.4	1.7
대학교	10.5	6.5	4.0

주: 폴리테크닉: 과거 영국의 과학·기술 전문학교
출처: *The Baby Boomer in Singapore(2000)*.

〔그림 5-10〕 2000~2030년 싱가포르 고령인구(65~74세) 교육수준추이



베이비붐세대가 점점 고령화됨에 따라 산업구조에서 실버산업이 차지하는 비중은 점점 높아질 것으로 판단된다. 이들 인구는 단순히 퇴직자 주택과 같은 주택공급뿐만 아니라 퇴직 후에도 자기 잠재력을 실현 할 수 있는 제3세대 교육(Thrid Age Education) 서비스를 받기를 원하고 있다.

고령인구의 교육수준은 향후 점점 더 높아질 것으로 예상된다. 65세~74세 고령층 중 중등이상의 교육(Secondary Education)을 받은 인구 비율이 2005년 13.9%에서 2030년에는 약 65%까지 증가할 것으로 예상된다. 또한 대학교육을 받은 고령인구도 2005년 2.3%에서 2030년에는 13%까지 증가하게 되면서, 높은 교육수준의 고령자들을 위한 다양한 노후 복지서비스 및 노후 교육시스템 개발, 다양한 라이프스타일을 반영하는 주거유형의 개발 및 주거선택의 다양화가 필요할 것으로 예상되고 있다.

경제력과 관련하여 앞으로의 싱가포르의 고령인구는 탄탄한 경제력을 가지고 노후생활을 영위할 것으로 보고 있으며, 퇴직 후에도 이들의 소비력을 바탕으로 국가 경제에 상당한 영향을 미칠 것으로 예상된다.

〈표 5-58〉 싱가포르 고령세대별 월 평균 수입 변화

(단위: 싱가포르 달러)

인구집단	해당 연령그룹	월 평균 수입
후기 베이비 부머 (1955년~1964년 출생)	35세~44세(1999년)	3,310
전기 베이비 부머 (1947년~1954년 출생)	36세~43세(1990년)	3,380
전쟁전/전쟁기간 세대 (1935년~1946년 출생)	34세~45세(1980년)	2,890

자료: 싱가포르 통계부(Department of Statistics)(2000). 싱가포르의 베이비붐 세대.

〈표 5-59〉 싱가포르 베이비 부머의 월 평균 수입(1999년 기준)

(단위: 달러)

	전체	전문직 & 관리직	기술직	사무, 판매, 서비스직	생산관련직
후기 베이비 부머	3,310	6,130	3,790	1,970	1,690
전기 베이비 부머	3,380	7,140	4,580	1,870	1,620
전쟁 전/ 전쟁 세대	2,890	6,740	4,470	1,510	1,410

출처: *The Baby Boomer in Singapore*(2000).

연공서열제의 영향으로 인해 전기 베이비 붐 세대들의 소득수준이 후기 베이비 붐 세대들 보다 더 높은 특성을 보이고 있고 이는 모든 직업군에서 동일하게 나타난다. 그러나 연령효과와 인플레이션 효과를 제거⁵⁶⁾하고 나면 다음 표와 같이 후기 베이비 부머의 소득수준이 더 높게 나타난다. 이 표는 동일한 연령대(35-44)를 가정할 경우 전후세대, 전기 베이비 부머, 후기 베이비 부머순으로 소득이 높음을 보여준다. 베이비 부머들의 높은 실질 소득은 생산성 향상과 국가 전체적인 경제발전과 연관이 있다.

56) 전후기 베이비 부머들이 동일한 연령대의 소득을 비교한 것이다.

〈표 5-60〉 싱가포르 베이비 부머의 월 평균 실질 소득 비교(1999년 기준)

(단위:달러)

	동등한 연령그룹 (년도)	전체	전문직 관리직	기술직	사무, 판매, 서비스직	생산관련직
		명목가치				
후기 베이비붐세대	35-44 (1999)	3,310	6,130	3,790	1,970	1,690
전기 베이비붐세대	36-43 (1990)	1,820	3,980	2,410	1,290	1,020
전쟁전/전쟁세대	34-45 (1980)	870	2,130	1,320	580	480
		1999년 가치				
후기 베이비붐세대	35-44 (1999)	3,310	6,130	3,790	1,970	1,690
전기 베이비붐세대	36-43 (1990)	2,140	4,680	2,830	1,520	1,200
전쟁전/전쟁세대	34-45 (1980)	1,280	3,130	1,940	580	700

출처: The Baby Boomer in Singapore(2000).

베이비 붐 세대의 여성은 일반적으로 남성보다 소득이 적다. 1999년 기준 전기 베이비 붐 세대의 여성은 남성 대비 62%의 소득을 보였지만 후기 베이비 붐 세대의 여성은 남성 대비 71%의 소득수준으로 남녀간 차이가 점점 좁아지고 있음을 알 수 있다. 전문직과 관리직에서는 각각 83%, 90%로 남녀간 소득차이가 더 좁아지고 있다.

〈표 5-61〉 싱가포르 베이비 부머의 월 평균소득 비율(1999년 기준)

(단위:%)

	전체	전문직 & 관리직	기술직	사무, 판매, 서비스직	생산관련직
후기 베이비 붐 세대	71	90	87	94	55
전기 베이비 붐 세대	62	83	83	82	61

출처: The Baby Boomer in Singapore(2000).

2005년 조사결과 75세 이상 연령층에서는 혼자서 이동가능하고 육체적으로 독립적인 인구 비율이 77.7%이지만 65-74세에서는 92.9%, 55-64세에서는 96.8%로 점점 더 높아지고 있다. 이는 베이비 부머들이 고령화되더라도 독립적인 생활을 선호하는 라이프스타일을 선호할 것임을 보여주는 것이다.

〈표 5-62〉 싱가포르 고령인구의 이동능력

당신은 누구의 도움없이 자유로이 이동할 수 있습니까?	55~64세(%)	65~74세(%)	75세 이상(%)
이동가능하고 육체적으로 독립적임	96.8	92.9	77.7
이동가능하고 육체적으로 독립적이나, 걸을 때 도움이 필요함	2.8	4.8	12.9
걸을 때 어느정도의 물리적인 도움 및 보조기구가 필요함	0.3	1.3	6.2
병약하여 침대에 누울 정도는 아니나 이동시 상당한 물리적인 도움이 필요함	0.1	0.4	1.2
병약하며 침대에 누워서 이동하기가 어려움	0.0	0.5	2.0

자료: 싱가포르 고령인구조사(National Survey of Senior Citizen, NSSC)(2005)

이러한 싱가포르 고령인구특성을 고려할 때, 앞으로 이들의 거주 유형에도 많은 영향을 미칠 것으로 생각된다. 2005년 싱가포르 고령인구조사(NSSC)에 따르면, 고령인들이 거주하는 주택의 규모는 핵가족화의 진행 및 자녀분가 등으로 인해 점점 작아질 것으로 보이며, 혼자 살거나 배우자와 살게 되는 경우가 대부분일 것으로 예상되고 있다. 예전처럼 자녀들과 대가족으로 이루며 한집에서 살게 되는 경우는 점점 줄어들며, 이로 인해 이들의 노후생활은 가족에 의해 부양되던 전통적인 방식에서 벗어나 커뮤니티 또는 국가가 제공하는 노후 복지 서비스를 직접 소비하고 구입하여 독립적으로 이를 활용하여 독립적으로 생활하는 양상을 띠게 될 것으로 보인다.

〈표 5-63〉 싱가포르 고령인구의 생활유형 변화(1995년~2005년)

노후 생활 준비 유형 (Living Arrangement)	2005년 NSSC 조사			1995년 NSSC 조사		
	연령 그룹					
	합계(%)	55~64세	65세 이상	합계(%)	55~64세	65세 이상
합계(%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
혼자 생활	5.6	4.2	7.3	3.1	2.7	3.4
배우자와 생활	11.0	9.5	12.6	5.2	4.2	6.3
배우자와 자식들과 생활	38.7	53.5	22.6	37.1	51.0	21.6
배우자, 자식, 손자들과 생활	10.1	9.6	10.7	12.1	11.8	12.4
배우자없이 생활하나 자식 또는 손자들과 생활	27.6	16.7	39.6	37.0	25.1	50.4
기타	6.9	6.5	6.3	5.6	5.3	5.9

자료: 싱가포르 고령인구조사(NSSC)(2005)

특히 도시 내 약자로서 고령층 인구는 도시서비스를 활용하고 생활을 영위하는데 다른 연령층에 비해 불편함을 가질 수 있으므로, 도시서비스를 이용할 수 있는 도시 계획적 수단 및 주택계획(고령자들을 위한 주택, 배리어프리 또는 유니버설 디자인 등)이 요구되며, 다른 연령대와 사회적 교류를 증대시키기 위한 대책이 필요하다.

3) 싱가포르 고령자 주택계획

가) 고령자 주거의 접근

HDB(Housing and Development Board)는 고령자 주택을 위한 기본 정책 및 프로그램 수립에 있어서 다음의 세 가지를 들고 있다. 계층 간 상호 보호 및 지원의 장려(Facilitating Mutual Care and Support), 주택의 화폐화(Monetization options for Home Equity for retirement income), 고령자에게 친숙한 거주환경의 조성(Elderly-friendly Physical Environment)라는 3가지의 접근방식을 토대로 각종 정책 및 계획을 수립하고 있다.

가족 간의 상호 보호 및 지원을 유도하기 위한 방안으로서, HDB는 주택구입 자금이 부족한 독신세대 및 젊은층들이 부모님들이 거주하고 있는 지역 근처의 양질의 아파트에 입주하거나 이를 구매할 수 있도록 높은 CPF(Central Provident fund) 주택 교부금 및 독신자 보조금을 지급하도록 하고 있다.

또한 고령자들이 거주하고 있는 아파트를 팔거나 일부 또는 전체 임대를 통해 주택을 화폐화함으로서(Monetization) 이들이 은퇴이후에도 안정적인 수입원을 확보할 수 있도록 하였다. 아파트를 팔거나 임대한 고령층은 더 작은 규모의 아파트로 이사를 하거나 35~45m²내외의 스튜디오 형태의 소규모 아파트(Studio Apartment, SA)로 이사를 함으로써 안정적인 수입원과 주거를 동시에 확보할 수 있도록 하였다.

마지막으로 고령자층에 친숙한 거주환경을 조성하기 위해서 2006년 7월 이후부터 수립된 Universal Design Guidelines을 바탕으로 모든 HDB 주택계획에서 고령자가 자유롭고 독립적으로 생활을 영위할 수 있도록 각종 주거유닛 내 시설 및 거주환경을 설계하도록 하고 있다. 또한 LIFE(Lift Improvement & Facilities Enhancement for Elderly) 프로젝트를 통해서 아파트 내 리프트가 모든 층에서 정차할 수 있도록 하고 주거지내 Senior Activity Center등의 시설 리노베이션 등을 통해 주거지내외의 각종 시설 및 설비에 대한 접근성을 높이려 하였다.⁵⁷⁾

고령화대책위원회(Committee on Aging Issues)는 2006년 인구 고령화로 인해 발생하는 제반문제에 대해 효과적으로 대응하기 위해 ‘고령인구에 대한 보고서(Report on Aging Population)’를 발간하였다.

고령화대책위원회의 보고서는 ‘정책에 따른 긍정적 파급효과(Positive Outcome)’ 4가지를 제시하고 이를 실현하기 위한 8가지의 정책적 방안 (Recommendation)을 제시하고 있다.

- 고령층을 위한 주택(Housing for Seniors): 고령층의 교육수준이 높아지고 높아진 기대치에 부응하기 위해 각 연령대별로 대응되는 다양한 주거선택(age-sensitive housing options for seniors) 가능성을 제공하고 독립적인 삶을 영위할 수 있도록 함

57) LIFE Project의 경우 2014년까지 싱가포르 내 모든 아파트의 리프트를 개선하는 것을 목표로 하고 있으며, 정부차원에서 약 55억 싱가포르 달러(약 4조 6천억원)에 달하는 자금을 투자하고 있음)

- 고령인구의 접근성 향상(Accessibility for Seniors): 도시 내 각종 서비스 및 시설로의 접근성을 향상시키기 위해 배리어 프리 환경을 제공함
- 고령인구 복지(Caring for Seniors): 쉽게 이용가능하고 편리한 각종 고령층 건강, 복지 서비스를 제공함
- 고령인구를 위한 기회제공(Opportunities for Seniors): 1970년대~1990년대까지 싱가포르 경제성장의 주체로서 이들 고령인구들이 퇴직 후에도 잠재력과 능력을 사회에 공헌하는데 활용할 수 있도록 사회참여방안을 수립하도록 함

위의 4가지 정책방안 중 고령자 주거기준과 관련해서는 고령자 친화적인 주거지 건설(Elderly-Friendly Housing)과 배리어프리 사회(Barrier-free Society)의 2가지가 직접적인 연관성이 있다. 첫 번째로 고령자 친화적인 주거지 건설을 위해 다양한 주거유형의 제시, 자원복지단체(Voluntary Welfare Organizations, VWOs)에게 빈 아파트 임대를 통한 고령층 복지서비스 향상, 민간 개발업자들의 퇴직자 아파트(Retirement Housing) 개발사업 등을 장려⁵⁸⁾하고 있다.

두 번째로 배리어 프리 사회를 건설하기 위한 정책방안으로 CAI는 ‘누구나 접근 가능한 도시(Accessible City)’를 목표로 접근성 제고를 위한 경전철 및 도로시설의 개선, Town Council에 의한 모든 HDB주거지역의 배리어 프리화, 휠체어로 승차할 수 있는 버스 공급, Universal Design의 보급 및 의무화, 건축물사이의 연결성을 강화하기 위한 각종 디자인 가이드라인 수립 등을 제안하고 있다.

58) 민간개발업체들의 토지비용을 줄이기 위해 토지 임대기간을 다양하게 하여 개발비용을 절감하게 하고 절감된 비용을 퇴직자 주택개발로 유도하고 있다.

〈표 5-64〉 싱가포르 고령층을 위한 주거공급 유형

주거유형	특징 및 내용
임대형 아파트 (Rental Flats)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 저소득층 주민들을 위한 보조금 지원으로 공급되는 주택 ▶ 원룸 또는 투룸형으로 공급 ▶ 월 임대료는 월 수입이 \$800이하인 세대에 대해서는 원룸의 경우 \$26 ~ \$33이고, 투룸의 경우 \$44 ~ \$75불. 월수입이 \$801 ~ \$1,500인 세대의 경우 원룸은 \$90 ~ \$123, 투룸의 경우 \$123 ~ \$165
자가소유 아파트 (Homeownership Flats)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 중앙준비기금(CPF, Central Provident Fund)를 이용하거나 이용하지 않고 구입한 HDB에서 공급하는 주거 ▶ 평균 매매가격은 쓰리룸 아파트일 경우 약 \$165,000이고, 고급빌라형 아파트의 경우 약 \$357,500정도에 거래됨
스튜디오형 아파트 (Studio Apartments, SA)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 고령층의 요구사항에 맞춰 설계, 공급되는 주거유형으로 각종 고령층을 위한 설비 및 안전장치 등이 구비 ▶ 아파트의 규모는 약 35㎡에서 45㎡. 매매가는 35㎡의 경우 약 \$62,000 ~ \$67,000이고 45㎡의 경우 약 \$79,000 ~ \$87,000
방 또는 아파트 임대 (Rent a Room or Whole Flat)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 자격을 갖춘 HDB 소유주로부터 일부 방 또는 아파트 전체를 임대받는 것 ▶ 방을 임대할 경우, 월 임대료는 약 \$200 ~ \$500가량이며, 아파트 전체를 임대하여 사용할 경우 방이 3개인 아파트의 경우, 약 \$300~\$1,700, 방이 4개인 아파트의 경우 약 \$400 ~ \$1,800, 방이 5개인 아파트의 경우 약 \$500 ~ \$1,800
콘도미니움 (Executive Condominium)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 민간업체(Private Sector)에 의해 개발되거나 스트라타 타이틀(Strata Title, 대지의 일정 지분을 소유한 상태)을 보유한 상태에서 판매되는 주택 ▶ 구입을 위해서는 각종 구입을 위한 자격조건(월수입 상한, 소유 초기 소유권 이전에 대한 제한 등)을 갖춘 상태에서만 매매 및 거래가 가능함
단독주택 (Private Housing)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 민간건설업체에 의해 판매되거나 임대되는 주거형태

자료: CAI(Committee on Aging Issues), Report on the Aging Population(2006).

나) 공공노인주택 공급정책

공공노인주택 건설사업으로는 저소득층의 독거노인을 위한 스튜디오아파트 건설 시범사업(Studio Apartment Scheme)이 있다. 싱가포르 주택청은 1998년 3월부터 노인을 위해 스튜디오아파트를 건설하여 분양하는 시범사업을 시행하고 있다. 시범사업의 수혜대상은 55세이상의 싱가포르 시민권자로 현재 HDB가 건설한 주택에 10년 이상 거주하여야 한다. 본 사업의 목적은 별개의 독립된 생활을 유지하면서 동시에 자녀와 친구들과 인접하여 생활하길 원하는 노인을 위해 마련되는 주택사업이

다. 스튜디오아파트는 30년 임대조건으로 판매되는 특수주거로 노인을 위한 각종 편의시설을 제공하고 있다.

스튜디오아파트사업은 현재 거주하고 있는 큰 주택에서 소규모의 주택으로 축소 이사하여 발생하는 시세차액을 현실화함으로써 노인가구를 경제적으로 지원하려는 의도도 담겨져 있다. 이 사업을 통해 고령자가구는 자산을 현금화시켜 발생한 소득으로 생활비 및 기타 소비성지출을 위한 자금을 조달할 수 있다. 또한 이 사업으로 고령자를 위해 공공시설에 대한 접근성을 높인 HDB 주택단지에 살면서 자녀와 다른 노인들과 가까이 살 수 있는 재가거택을 촉진시키게 된다.

스튜디오아파트 시범사업초기에는 몇 개 지역(Tampines, Bedok, Yishun, JurongEast)을 선정하여 실시하였다. 이들 단지는 양질의 사회시설 상업시설 교통시설등이 골고루 갖춰 편리한 생활환경이 구비되어 있으며 노인가구의 비중이 높은 지역이다. 이들 지역에 총580호의 스튜디오아파트가 건설되었다. 추가로 2개 지역(Bukit Merah, ToaPayoh)을 선정하여 총6개 지역에서 시범사업을 실시하였고 전 사업에 걸쳐 입주율이 99%로 성공적인 평가를 받고 있다. 스튜디오아파트는 독립된 몇 개의 개별 동으로 건설하는데 커뮤니티차원의 사회복지서비스를 전달할 수 있는 거점을 마련된다. 고령자들의 욕구에 부합하기위해 국가중앙부처의 커뮤니티개발청소년 및 스포츠부가 선정한 비영리사회복지단체를 블록단위로 배정시켜 거주민이 필요로하는 서비스를 제공하도록 하였다. HDB는 단지내 사무실 등의 필요공간을 무상으로 임대제공하고 단지 내에 사회시설 및 상업시설들을 함께 배치시켜 노인거주자의 편리성을 도모하고 있다.

스튜디오아파트는 침실이 하나가 있는 유형으로 1~2인을 수용할 수 있는 면적이며 총580세대에 두 가지유형(35m², 45m²)이 있다. 35m²의 주택에 필요한 입주금은 S\$63,300-S\$69,100이며 45m²의 주택에 필요한 입주금은 S\$79,100-S\$86,500이다. 부분적으로 퍼니쉬드되어있고 저렴한 주택을 공급하기위해 30년 임대계약과 이후 10년간 재계약할 수 있도록 선택사양을 마련하였다. HDB는 정부가 선정한 지구재개발사업(SERS)에서 발생한 2개의 대체지역에 스튜디오아파트를 신규건설함으로써 시범사업을 계속 시행하고 있다.

4) 고령자 주거개조 지원

'Aging-in-Place'개념을 바탕으로 2000년 이후 싱가포르 정부 및 싱가포르 주거 개발부(Housing Development Board, HDB)는 주택성능개선 프로젝트(Main Upgrading Project, MUP)를 통해 기존의 아파트 중 일부를 욕실과 화장실에 손잡이(grab bar)설치 또는 미끄러지지 않는 재질의 타일 설치 등을 통해 고령자 친화적인 주거지를 조성하고 있다. 또한 고령층의 접근성 향상을 위해 엘리베이터 성능 개선 및 아파트 출입부에 램프를 설치하는 등의 다양한 설비투자가 진행되었다. HDB의 임대주택의 경우에는 리프트 성능 개선 및 설비기능 향상(Lift Improvement and Facilities Enhancement, LIFE)을 통해 고령자에 맞는 주거지로 개조되고 있다.

LIFE에 따른 아파트 성능 개선사업은 전자투표(e-Poll)를 통해주거민의 75%이상의 동의를 얻어 사업이 결정되고 비용은 싱가포르 정부가 제공하는 각종 비용지불 옵션에 따라 결정된다. 거주자의 평균 월수입이 2,000달러 미만일 경우에는 최장 25년의 저이자대출이 된다(싱가포르 일반적인 공공이자율인 2.6%적용). 거주자가 55세 이상의 고령자이거나 경제적으로 어려움이 있을 경우에는 원리금 상환을 연기할 수 있다.

LIFE 프로젝트는 주로 아파트 및 주택을 고령인구에 맞도록 하드웨어적으로 개선하는데 중점을 두고 있다. 하드웨어 개선을 바탕으로 싱가포르 커뮤니티 개발, 청소년 및 스포츠부(the Ministry of Community Development, Youth and Sports, MCYS)에서는 커뮤니티 서비스를 중심으로 각종 소프트웨어적 측면에서 지원함으로써 고령인구를 보다 종합적으로 지원하고 있다.

이 사업의 특징으로는 전 층에 걸쳐 엘리베이터를 운행시키고 각 주호의 바닥을 세라믹타일로 마감하였다. 욕실변기를 양변기로 교체하며 집안의 수도꼭지를 레버형으로 교체한다. 욕실바닥은 타일로 마감하고 변기주변과 복도에 핸드레일과 위급상황대비를 위한 비상통보시스템을 설치하였다. 중앙정부의 커뮤니티개발청소년 및 스포츠부는 개선사업을 마친 주택단지 내에 거주하는 노인들을 위하여 재가서비스 및 지원서비스조달이 가능하도록 커뮤니티센터(Neighborhood Links, Seniors Activity Centers)와 중앙부처인 커뮤니티개발청소년 및 스포츠부(Ministry of Community

Development, Youth and Sports) 지정비영리사회복지단체(Voluntary Welfare Organizations)를 배치시켰다.

이 사업의 목적은 첫째 원룸형 주택단지에 거주하고 있는 저소득층 고령자들의 물리적인 생활환경조건을 향상시키고 둘째 노인의 독립성과 활동성을 증진시키며 셋째 노인의 재가거택을 유지시키며 지역 내 커뮤니티와의 유대관계를 지속시키며 생활할 수 있도록 하기위한 것으로 라이프사업의 지원대상 선정기준은 다음과 같다.

첫째, 최소 2년 이상 임대주택에 거주하는 임차인이어야하며 둘째, 60세 이상인 노인 1인 이상을 모시고사는 가구로 동일 지역 내에서는 독거노인임차인에게 우선권을 부여하고 지역에 상관없이 재개발 등으로 인한 이주대상가구로 1인 이상의 노인 임차인·거주자가 있는 가구에 우선입주권이 주어진다. 또한 해당 블록의 노인가구 구성비율이 60%를 초과되지 않도록 하며 싱가포르주택청이 정하는 해당 조건을 모두 갖추어야 한다. 최근 라이프사업은 블록 57,61,67-73 Commonwealth Drive, 그리고 블록50에서 54일대 Tanglin Halt Road에서 진행하였다.

또한 CAI보고서에서는 고령자들에게 원룸(스튜디오)형태의 주거유형도 공급하고 있다. 이러한 주거유형의 공급은 고령인구들의 선호도, 재정적 상태 등을 고려하여 자신들의 주거지를 선택할 수 있도록 하기 위한 정책적 방안이다. 최근에는 단독주택의 구입을 원하는 고령층을 위한 콘도미니움 및 단독주거지 건설 등도 검토 중에 있다.

이밖에도 HDB는 기존의 대형 아파트를 소규모로 바꾸는(downsizing) 계획을 진행 중에 있다. 또한 2011년까지 주택 주변 시설물에 배리어프리 설계를 도입을 완료하고(장애인 및 노약자들을 위한 휠체어 램프 및 연결통로의 설치 등), 다양한 형태의 다세대주택(Multi-generational Housing) 디자인 및 프로토타입 제안, 스튜디오 형태의 소규모 고령자 주택의 대량공급 계획 등이 진행되고 있다.

5) 싱가포르 고령자 주거기준

2006년 7월 이후부터는 수립된 Universal Design Guidelines을 바탕으로 모든 HDB 주택에서 고령자가 자유롭게 독립적으로 생활을 영위할 수 있도록 각종 주거

유닛 내 시설 및 거주환경을 설계하도록 하고 있다. Universal Design 이외에도 싱가포르 BCA(Building Construction Authority)는 1990년, 1995년, 2002년, 2007년 4차례에 걸쳐서 '건축물 내 배리어 프리에 의한 접근성 향상에 관한 규정(Code on Barrier-Free Accessibility in Buildings)'을 개정하였다.

〈표 5-65〉 싱가포르의 건축물 유형별 배리어 프리에 따른 접근성 확보가 필요한 공간 규정

건물 유형	규정에 따른 접근성 확보가 필요한 공간
1. 주거 건물: (a) 4층 이하(리프트 없음) (b) 4층 이하(리프트 설치) (c) 5층 이상	1층내 모든 공용공간(Communal Areas) 및 시설물 모든 공용공간 및 시설물 모든 공용공간 및 시설물
2. 사무용 건물	직원 및 일반인들에 의한 접근이 가능하도록 되어 있는 모든 공간
3. 상가형 주거건축물(Shophouses)	1층의 비주거용 공간은 직원 및 일반인이 접근할 수 있어야 함
4. 상가 복합시설 및 다목적 복합건물 (Shop Complexes and Multi-purpose Complexes)	직원 및 일반인들에 의한 접근이 가능하도록 되어 있는 모든 공간 (All areas intended for access by employees and public)
5. 호텔, 하숙집 및 별장	
6. 공공 휴양장소	
7. 동물원, 시민 광장 등을 포함한 공원 및 공공 공간(Open Spaces)	
8. 학교, 대학 또는 교육을 목적으로 하는 시설물(건축물)	
9. 호스텔, 기숙사	
10. 체육 복합시설 및 공공 수영장	
11. 레스토랑 및 음식점	
12. 시장 및 행사인 또는 음식시장	
13. 병원, 진료소, 약국, 요양원, 고령층을 위한 주택 및 복지 시설 가정(Welfare Homes)	
14. 공장, 실습실(작업장), 산업 건축물 및 창고 내 업무 및 전시공간	
15. 정거장, 환승장, 여객 터미널, 역, 택시 및 버스 정류장 내 행정관련 공간	
16. 자동차 주차장(노상주차 또는 주차빌딩)	규정된 지역 차량주차용 건축물의 경우 차량 주차데크의 최소 50%가 배리어 프리형태로 설계되어야 함

자료: Singapore 건설국(Building Construction Authority, BCA(2007)). the Code on Barrier-free Accessibility in the Built Environment.

이 규정은 신규 건축과 기존 건축물에 배리어프리 환경구축을 의무로 규정하는 것이다. 모든 신규 건축물 및 기존 건축물에 대해 고령자와 취약계층의 접근성 확보를 위한 배리어프리 환경을 마련하기 위해 의무규정(Mandatory)과 권고사항

(Recommendation)으로 구성된다.

〈표 5-66〉 싱가포르 BCA the Code on Barrier-free in the built environment의 고령자 관련 규정

구분	주요 내용
일반사항 (General)	·1999년 고령인구에 관한 부처간 위원회 보고서(Inter-Ministerial Committee Report on the Aging Population)에 제시된 'Aging-in-Place(거주자가 한 지역에서 삶을 늙을 때까지 영위하는 현상)'의 개념을 수용 ·'Aging-in-Place'를 고령층을 위한 디자인 가이드라인의 기본 원칙으로 하고 고령층이 사용하기 편리한 실내 디자인방향이 어떠한 것인지 제시하는 것이 목적임
노화 및 안전 (Aging and Safety)	·노화에 따라 시각, 청각, 이동능력 및 신체 균형이 저하됨 ·노화라는 것은 점진적으로 겪게 되는 신체 변화과정이므로 이에 대한 사전 대비가 필요함
집에서 넘어짐 (Falls in the Home)	·고령자는 넘어지게 되면 회복하는데 시간이 많이 소요되거나 때로는 회복되지 않아 장애인과 같이 생활하게 되어 지속적으로 불편함을 초래. 넘어지는 것을 방지하기 위한 설비투자 및 설계가 필요함
고령층을 고려한 디자인의 이점 (Advantages of Considerate Design)	·고령자뿐만 아니라 이들을 돌보는 사람들까지도 일상생활이 편리 ·실내의 사고를 미연에 방지하게 되어 의료 및 사회적 비용 절감 ·사고에 대한 두려움 없이 고령층의 독립적인 생활이 보장될 수 있음 ·집중관리가 필요하지 않는 한 한 지역에서 삶을 늙을 때까지 영위할 수 있는 가능성이 높아짐 ·보조 기구나 보조 설비가 필요하더라도 자신의 집에서 계속 삶을 유지, 관리할 수 있음 ·고령층에게 편리한 접근성 확보는 결국 그 집을 방문하는 모든 사람들의 접근성을 향상되므로 고령층이 거주하는 주거의 "방문성(Visitability)"을 증진시켜 고령층이 다른 연령층과 접촉할 수 있는 기회가 증가되어 고령층의 사회적 참여와 교류가 개선되는 효과가 있음
이동 (Mobility)	·도고령자들이 보행으로 이동하는데 있어 편의를 제공하기 위한 여러 설비(램프, 욕실의 가로대 등)의 설치가 필요함
넘어지는 것을 방지하기 (Prevention of Falls)	·주택내부에 존재하는 여러 장애물 등을 최대한 제거하는 방향으로 설계가 이루어져야 함. 바닥의 미끄러짐 방지마감 필요
설계 시 고려사항 (Design Consideration)	·배리어 프리 및 단차 ·바닥마감: 규정, 조명 ·사고 방지를 위한 디자인

자료: Singapore 건설국(Building Construction Authority, BCA(2007). the Code on Barrier-free Accessibility in the Built Environment.

나. 홍콩의 베이비붐 현황과 주거기준

1) 홍콩의 베이비붐 현황

홍콩은 1980년초 65세 이상 고령자비율이 7%에 달하면서 고령화사회로 진입하였으며 이때부터 고령자 문제에 대한 사회적 관심을 기울이기 시작하였다. 1990년대 중반 홍콩의 고령자 인구는 전체 인구의 약 14%인 84만명이었고 2001년 홍콩내 고령자(60세 이상)의 인구가 100만명을 넘어섰다. 2006년 60세 이상 인구수는 109만명으로 총인구 685.7만명의 15.9%에 달하고 있고 2010년에는 60세이상 인구비율이 18.9%, 65세 이상 인구비율도 12.9%로 고령층 인구비율이 급격히 증가하고 있다.

홍콩에서 베이비 부머는 1946년에서 1964년 사이에 출생한 사람을 말하며 2010년 현재 연령은 46-64세 연령층을 말한다. 따라서 홍콩에서도 베이비 부머는 현재 장년층으로서 조만간 고령층으로 진입할 세대를 일컫는다고 할 수 있다. 65세 이상 고령인구비율은 2029년 19.8%에 해당하는 약 180만명에 이를 것으로 예상된다.

고령자 비율 증대에 따라 고령자문제에 대한 사회적 관심을 기울이고 있으며 제도적 지원방안도 깊이있게 검토되고 있다. 홍콩에서 고령자 주거에 대해서는 노인거주에 관한 법률(Residential Care Homes(Elderly Persons) Ordinance), 건축(계획)규제법 (Building(Planning) Regulations) 등의 법률이 운영되고 있다.

2) 홍콩 베이비 부머의 특성

2003 홍콩 주택협회(Hong Kong Housing Society, HKHS)는 홍콩대학교(Univerisity of Hong Kong)과 함께 미래의 고령층의 주택을 중심으로 주택과 관련한 커뮤니티 서비스 및 사회복지 정책 등을 종합적으로 검토한 연구과제를 수행하였다. 이 연구보고서에 따르면 미래의 고령층의 주택문제는 고령층 개개인의 복지 및 커뮤니티 단위 서비스를 포함하는 보다 종합적인 의미를 지닌 “품질에 따른 선택(Quality with Choice)”라는 개념으로 발전해야 함을 주장하고 있다. 이를 위해 보고서는 2003년 현재 홍콩내 고령층의 현황을 파악하고 앞으로 고령층으로 접어들게

될 베이비 부머의 주택수요 및 삶의 특성을 파악하여 이에 대처하기 위한 정책적 방안에 대해서 서술하고 있다.

첫 번째로 고령층에 대한 주택, 복지 및 지원 서비스 현황에 대한 파악 및 문제점을 검토하고 있다. 이에 따르면 홍콩정부의 고령층을 위한 주요 4가지 주택 정책 기준은 고령층 우선권 계획(Elderly Persons Priority Scheme), 고령자를 동반한 세대에 대한 우선권 계획(Families with Elderly Persons Priority Scheme), 고령층을 동반한 가족세대를 위한 특별계획(Special Scheme for Families with Elderly Persons), 독거 고령층을 위한 우선권 계획(Single Elderly Persons Priority Scheme)등은 저소득층 고령층을 대상으로 적용되어 왔다. 공급된 공공임대주택(Public Rental Housing, PRH)은 고령층의 생활의 질을 보장되는 양호한 입지를 가진 주택보다는 고령층을 위한 주택의 양적공급 및 배분에만 치중해온 문제점을 가지고 있었다.

또한 민간개발업체에서 최근까지 고령층을 위한 주거개발 프로젝트가 없었다는 점도 지적하고 있다. 마지막으로 고령층 주거계획(the Senior Citizen Residence Scheme, SEN)이 2003년 8월부터 고령층을 위한 관리형 주택(Housing with care) 조성이라는 개념을 실현시키기 위한 시도로서 진행되었으나, 오랜 기간동안 정부주도의 고령층 주택관련 사업시행으로 결국 민간개발사업 시장활동을 제약하는 결과를 초래하였다.

이와 함께 구체적인 고령인구의 주거수요 및 공급에 대한 전망을 위해서 현재 고령층 인구 현황과 주택수요, 미래 공급가능한 주택수를 제시하여, 이를 비교분석함으로써 미래의 노인주거의 가능성을 검토하였다. 2003년에서 2010년까지의 전망에 따르면 양적으로는 현재 홍콩정부가 지속적으로 고령층을 위한 주거를 계획에 맞춰 공급한다면 향후 고령층을 위한 주택공급은 큰 문제가 없는 것으로 전망하고 있다. 이러한 개략적인 예측은 현재 및 미래의 고령층 주택 관련 프로그램의 효율성을 판단할 수 있는 평가 지표로서의 의미를 가질 수 있다.

〈표 5-67〉 홍콩 주택협회의 고령층 인구 현황 및 주거 수요·공급전망(2001~2011)

2001년 인구조사에 따른 고령층 인구 현황	미래 고령층을 위한 주택 수요	미래 고령층 주거 공급	최종 전망
<p>▶60세 이상 인구 - 1,000,849명 (총인구의 14.9%)</p> <p>▶주거유형별 분포 공공임대주택 (39.8%, 398,424명) 보조금에 따른 개인 구입아파트 (13.5%, 135,058명) 민간주택 거주자 (42.6%, 426,361명)</p> <p>▶민간주택 거주자중 약 73.8%(314,815명)이 자가주택에 거주, 14.9%(63,761명)은 민 간임대주택 거주</p> <p>▶전체 고령인구의 5.2%에 해당하는 약 54,000명이 거주형 요 양소(Residential Care Home)에 거주</p> <p>▶전체 인구의 1.3%에 해당하는 12,559명은 무주택 또는 임시 구조 물에 거주</p>	<p>▶2001~2006년 약 11,665호의 고령 층 주택수요가 예상</p> <p>▶2006~2011년 약 16,581호의 고령 층 주택수요 발생</p> <p>▶이러한 수요의 약 90%가량이 공공임대주 택</p> <p>▶현재의 주택건설 프로 그램 및 경제상황이 유 지될 경우 주택유형별 예상 수요 1) 2001-2006년 10,498(공공임대주택) 871(민간주택) 350(민간임대주택) 2) 2006-2011년 14,923(공공임대주택) 1,161(민간주택) 497(민간임대주택)</p>	<p>▶2003-2006년 정부의 4가지 주요 고 령층을 위한 우선권 계 획이 유지되고, 30% 정도 비율로 소규모 주거세대 개발이 이루어 질 경우, 약 20,040채 의 주택이 공급가능함</p> <p>▶추가적으로 저소득층 이 아닌 중산층 및 고 소득 고령층을 위한 4 개의 주거개발프로젝트 (SEN)가 진행될 예정 576세대 (Tseung Kwan O, Jordan Valley지역, 홍콩 주택 협회) 1,572세대(Victoria Road, Lam Tin 지역, Swire Peoperties)</p>	<p>▶2006년까지 약 11,665세대의 노인주택 수요가 예상되나 2003 년에서 2006년사이 약 20,040세대의 노인주거 가 공급될 가능성이 높 음</p> <p>▶2003년 현재 중산층 및 고소득 고령층을 위 한 주거개발프로젝트의 경우 Tseung Kwan O지역의 243세대는 이 미 건설이 완료되었으 며, Jordan Valley지역 의 333세대도 건설중에 있어 고령층의 주거수요 를 대응할 수 있을것으 로 보임</p>

자료: 홍콩 주택협회(Hong Kong Housing Society, HKHS)(2003). *Comparative Study on the Housing Needs of the Elderly in Hong Kong*. pp. 16-21 내용 재구성

3) 홍콩 고령자 주택계획

가) 고령자 주거에 대한 접근

홍콩정부는 1980년대부터 고령자문제를 위한 전담팀을 구성하여 운영하고 있으며 고령자문제 해결에 있어서 중요 원칙을 ‘커뮤니티단위에서의 보호(the care in the community)’로 보고 있다. 홍콩정부가 1994년 작성한 ‘고령자 보호에 관한 보고서(the Report of the Working Group on Care for the Elderly)’에서는 고령화

문제해결을 위한 3가지 원칙을 다음과 같이 제시하고 있다.

- 고령자에 대한 존엄성(Dignity of the Elderly)
- 커뮤니티 단위의 고령자 보호 및 평생 거주(생활)장소(Care in the Community and Aging in Place)
- 지속적인 보호 및 서비스의 통합화(Continuum of Care and Integration of Services)

홍콩에서 고령자를 위한 주택은 1973년 설립된 홍콩주택청(Hong kong Housing Authority)에서 주도적으로 공동주택 사업을 주관해오고 있다. 1948년 설립된 비영리단체인 홍콩주택협회(Hong Kong Housing Society)도 고령자주택공급에 중요한 역할을 해오고 있다.

홍콩주택협회의 보고서에서는 고령층 인구현황, 주거수요 및 공급 전망을 바탕으로 고령층의 주거수요를 만족시키기 위해 해결해야할 과제 및 이슈를 6가지로 나누어 제시하고 있다.⁵⁹⁾

① 주택공급의 과한 과제(Challenges on Housing Provision)

1950년대 이후 홍콩정부 주도의 공공임대주택 공급이 주도적인 역할을 담당해왔으며, 주로 저소득층 고령층을 대상으로 프로그램이 운영되어 왔다. 이로 인해 저소득층 고령층 차상위 계층(low-middle income)그룹에 대한 프로그램 및 주택정책이 부족한 실정이다. 이들 차상위 계층은 공공임대주택을 받기엔 경제적 여유가 있고 민간주택을 구입하기에는 재정적 여유가 부족한 집단으로 어느 곳에도 속하지 못한 채 주택공급 관련 프로그램에서 제외되어 삶의 질 저하, 취약한 복지서비스 및 의료서비스로 인한 각종 사회적 비용 증가 등의 문제를 겪고 있다.

따라서 정부는 2003년 현재 약 5,000여명 가량에 해당하는 기존 고령층과 앞으로 이들 집단으로의 진입이 예상되는 현재의 중년층(40~65세)을 대상으로 하는 주택공급 규정 및 정책프로그램 마련이 필요하다.

59) 자료: 홍콩 주택협회(Hong Kong Housing Society, HKHS), Comparative Study on the Housing Needs of the Elderly in Hong Kong, 2003, pp. 23-29 내용 재구성

② 사회적 안전 및 퇴직 후 보호에 관한 해결과제(Challenges on Social Security and Retirement Protection)

2003년 현재 약 1/3가량의 고령진입층이 퇴직 후 자녀에게 의지할 것이라고 응답하였으나, 실제로는 고령층의 약 3%만이 자녀들의 보호 속에 생활하고 있다. 또한 점진적인 수입의 불평등성은 이들 고령진입층이 결국 정부에 의한 최저 안전망(Safety Net)에 포함되는 결과를 초래할 것이다.

③ 건강관리에 관한 해결과제(Challenges on Health Care Provision)

고령화가 진행됨에 따라 고령자들이 겪어왔던 만성질환이 큰 건강문제를 초래하여 각종 의료서비스 비용 및 복지비용의 증가로 고령층의 안정적인 경제적 기반이 무너지는 문제점을 가지고 있다. 정부는 고령층에 국한하여 건강관련 프로그램을 실행하는 것뿐만 아니라 앞으로 고령층이 될 것으로 예상되는 중년층 및 젊은층을 대상으로 지속적인 건강관리 교육을 통한 사전 예방 프로그램이 수립, 진행될 필요가 있다.

④ 고령층 사회보장에 있어 필요한 해결과제(Challenges in Ensuring the Social Well-being of the Elderly)

'한 지역에서 삶을 보내기(Aging-in-place)'이 되기 위해서는 공공뿐만 아니라 민간부문에서도 거주자가 나이가 들에 따라 수요 및 요구사항의 변화를 만족할 수 있도록 설계되어야 하는데 아직까지는 그렇지 못하다. 특히 저소득층 고령층을 중심으로 한 사회복지 프로그램 및 주택공급 정책은 중산층 또는 부유한 고령층에게까지 혜택이 고르게 분배되지 못해 오히려 계층간 서비스 격차(Service Gap)가 발생하고 있다. '질적 선택(Quality with Choice)'이라는 관점에서 공공 및 민간 사회복지 서비스 단체나 기관은 저소득층뿐만 아니라 중산층 및 부유한 고령층도 '사용자 지불' 형식의 고품질의 커뮤니티 사회복지 서비스를 받을 수 있도록 하여 계층간 사회복지 서비스 격차를 줄여야 한다.

⑤ 고령층을 위한 양질의 요양서비스의 필요성(The Need for Quality Residential Care Services for the Elderly)

현재 고령층을 위한 노후 요양 서비스는 경제적 상황보다는 신체건강의 유무(Frailty)에 따라 제공되고 있으며, 민간 가정요양 서비스간의 상당한 편차가 존재하고 있어 양질의 노후 요양 서비스를 위한 기준마련이 필요하다.

⑥ 커뮤니티 및 주거서비스 간 연속성 확보를 위한 과제(Challenges in Achieving Continuum of Care between Community and Residential Care Service)

현재 커뮤니티 복지 서비스와 주거서비스를 서로 독립적인 형태로 활용되고 있어 서비스간 이동에 있어 단절현상이 발생하고 있다. 지속적인 고령층 복지서비스를 위해서는 각기 다른 고령층간의 복지수요에 효과적으로 대응할 수 있는 시스템 개발이 필요하다. 홍콩주택협회에서 제안하는 고령층 주거를 위한 권고사항은 다음 표와 같다.

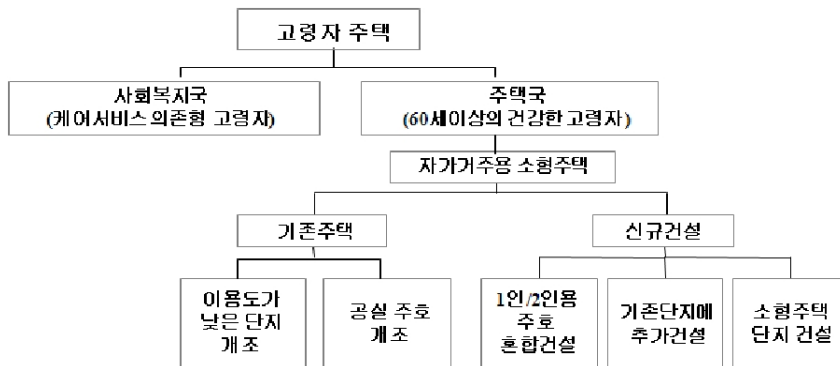
〈표 5-68〉 홍콩주택협회의 고령층을 위한 주택수요 및 서비스개선을 위한 권고사항

권고사항
저소득층 고령층 임차인 및 소유주의 수요에 맞는 공공임대주택 공급
저소득층 고령층에서 공급 규정이 아닌 스스로 선택에 의한 주택 임대서비스 구축
유니버설 디자인에 입각한 고령자주거 공급 및 기존 주거 개선
‘요양이 가능한 주거’개념에 따라 각기 다른 경제적 능력을 지닌 고령층에 주거 공급
다른 수입구조를 가진 고령층들의 수요를 만족하는 복지지원서비스 구축
비용절감을 위한 ‘복합개발’의 가능성 검토
초기 입주비용지불이 어려운 고령층을 위한 ‘단기투숙형 아파트(Serviced Apartment)’공급
커뮤니티단위 및 가정단위 복지서비스간에 발생하는 서비스 공백을 채우기 위한 단기 복지서비스 구축
장기 노후관리 서비스 및 현금 보조시스템 구축
‘역모기지’, ‘하향 구매’ 및 기타 고령층 주택 및 노후복지를 위한 재정관리 방안 수립
정부, 민간서비스단체, 주택사업자간 ‘노후서비스 센터’ 설립
정부, 민간개발업자, 관련 단체의 퇴직자 및 고령층을 위한 주택시장 잠재력을 파악
홍콩 주택협회의 고령층 주거계획(SEN)에 대한 투자와 새로운 주거모델 제시, 검토
‘요양형 주거’ 모델을 재정적으로 보완하기 위한 장기 보호 보험의 실현가능성 검토
단기투숙형 아파트와 단기거주 고령층을 위한 ‘휴지기간내 관리 서비스’ 개발을 검토
고령층이 있는 기존 임대아파트 및 일반 아파트를 유니버설 디자인을 충족하도록 개보수

자료: 홍콩 주택협회(Hong Kong Housing Society, HKHS)(2003). *Comparative Study on the Housing Needs of the Elderly in Hong Kong*. pp. 23-29 내용 재구성

홍콩주택청의 고령자 주택사업 개요는 다음 그림과 같다. 서비스에 의존해야 하는 고령자와 자립생활이 가능한 고령자를 구분하고 있으며 건강한 고령자의 주택지원도 신규주택 공급정책과 기존주택 개조사업을 병행적으로 지원하고 있다.

[그림 5-11] 홍콩주택청의 고령자 주택사업 개요



자료: 이현정(2009). 홍콩의 중산층 고령자를 위한 주택개발 및 주택관리 사례분석. 대한건축학회지 제25권 제11호.

나) 고령자주거계획

홍콩에서는 HKHA(Hong Kong Housing Authority), HKHS(Hong Kong Housing Society), 홍콩 사회복지부 등의 공공부문을 중심으로 고령자주거계획, 기준이 만들어지고 있다. 홍콩에서 고령자주거와 관련되어 운영되는 기준들은 다음과 같다.

- HKHS의 고령자 주거계획(Senior Citizen Residence Scheme, SEN)
- 유니비설 디자인 가이드북(Universal Design Guidebook for Residential Development in Hong Kong)
- 사회복지부 백서(the White Paper on Social Welfare Development)
- HKHA의 고령자 주택 타입 설계 및 배분 계획 등

Hong Kong Housing Society(HKHS)는 홍콩 내 양질의 주거를 공급하기 위해 각종 지침 및 연구를 진행하는 단체로서 고령자 주거기준과 관련하여 ‘홍콩 주거개발을 위한 유니비설 가이드북(Universal Design Guidebook for Residential Development in Hong Kong)’을 만들어 보급하고 있으나 이는 권고사항으로서 법

적 강제력을 갖지는 않는다.

다) 공공노인주택 공급정책

홍콩 주택국은 홍콩의 공공주택의 개발 및 관련 연구, 정책을 입안 실행하는 공공 기관으로서 1950년대 이후 공공임대주택(Public Rental Housing, PRH)를 중심으로 저소득층 고령층을 위한 주거공간 마련을 위한 정책 및 각종 가이드라인 등을 수립, 실행해오고 있다.

2008년 3월말 기준으로 홍콩 전체 60세이상 고령자의 39%인 439,500명이 홍콩 주택청과 홍콩주택협회에서 제공하는 공공주택에 거주하고 있는 것으로 조사되었다.(Secretary of Transport and Housing Bureau, 2008, 이현정, 2009에서 재인용).

홍콩 주택국은 고령층에게 공공임대주택 입주우선권(Priority)을 부여하기 위한 여러 프로그램을 운영해오고 있다. 이들 프로그램은 지원한 고령층의 가구상황(독거노인, 2명 이상의 고령층, 노인이 포함되어 있는 가족세대 등)에 따라 선택적으로 해당 프로그램에 지원하여 공공임대주택의 입주우선권을 받을 수 있도록 기회를 제공하고 있다.

홍콩 주택국에서는 고령층 공공임대주택 분양에 있어 명확한 분양기준을 제시하기 위해서 가족세대에 대한 정의 및 자격 요건을 제시하여 모든 고령층을 위한 주택 공급 프로그램의 지원자격조건에 포함시켜 대상자 선정시 활용하고 있다. 또한 홍콩 주택국의 공공임대아파트 공급 프로그램은 저소득은 고령층 및 고령자를 부양하고 있는 저소득 가족세대를 대상으로 적용되기 때문에, 저소득층 판단 소득기준을 정하여 공공임대아파트 분양 기준으로 활용하고 있다.

〈표 5-69〉 홍콩 Harmonious Families Priority Scheme의 자격 요건 및 아파트 분양

구 분		내 용
고령층을 포함한 가족 모두 한 아파트에서 생활할 경우	자격 요건	· 2인 이상의 가족으로 최소 1인 이상의 노인인 부모님이나 그에 상응하는 관계의 사람이어야 함 · 지원당시 고령층의 나이가 60세 이상이어야 하며, 가족과 같이 사는 것에 동의를 한 상태여야 함
	아파트 분양	· 가족세대에 대한 조사가 진행될 시점에 고령층 및 가족세대 둘 다 같이 살 것을 동의하여야 분양가능 · 결과적으로 서로 같이 살게 되지 않는 경우 해당 지원에 따른 입대는 종료됨 · 아파트는 고령층의 생활에 맞게 개보수가 진행중이거나 완료된 아파트를 지원한 가족세대에게 제공
고령층과 가족세대가 2개의 인접한 아파트에서 생활하는 경우	자격 요건	· 지원가족세대는 최소 1명 이상의 노인인 부모님이나 그에 상응하는 관계의 사람이 포함된 핵가족 형태의 가족구성이어야 함 · 1개 또는 2개의 지원서로서 2호의 분리된 아파트에 지원. 지원한 아파트는 대기자 지역(Waiting List District, WL District)내의 아파트여야 함 · 지원한 시점에 노인인 부모님의 나이는 60세 이상이어야 함
	아파트 분양	· 우선권이 부여되어 아파트에 입주할 경우 가족세대는 반드시 고령층을 부양하여야 함 · 젊은 가족세대의 지원서가 먼저 받아들여져 분양이 이루어질 경우 같이 생활하게 될 고령층에 대한 조사가 사전에 진행됨 · 아파트는 고령층의 생활에 맞게 개보수가 진행 중이거나 완료된 아파트를 지원한 가족세대에게 제공 · 아파트를 이미 배정받은 세대는 다시 재배정을 신청할 수 없음 · 임대계약의 서명 및 아파트의 입주는 아파트 건설이 완료되거나 개보수가 종료되는 직후에 이루어짐

자료: 홍콩 주택국(Hong Kong Housing Authority), <http://www.housingauthority.gov.hk/en/residential/prh/housingfamilies/0,,2-0-772-0-0,00.html#0> 내용 표로 재구성

혼자 살고 있는 고령자를 대상으로는 ‘독거 노인을 위한 공공임대주택 우선권 부여 프로그램(Single Elderly Person Priority Scheme)’을 운영하고 있다. 자격 조건은 58세 이상으로 홍콩에서 7년 이상 거주하고 있으며 공공임대아파트 분양 시에도 홍콩에 거주할 예정인 고령층을 대상으로 하고 있다.

2명 이상의 고령층으로 구성된 세대가 공공임대아파트 분양에 지원할 경우에는 ‘고령자 분양우선권 프로그램(Elderly Persons Priority Scheme)’에 지원할 수 있다. 지원을 위해서는 서로 분양될 공공임대아파트 같이 사는 것에 합의한 2명 이상의 고령층이면 누구나 지원가능하다.⁶⁰⁾

60) 서로 친족관계가 아닌 경우에는 지원서에 동시에 서명이 되어야 인정된다.

고령자가 포함된 가구에 대해서 공공임대아파트의 분양우선권을 부여하는 프로그램(Harmonious Families Priority Scheme)은 2009년 1월부터 실시되고 있다. 자격조건은 1개의 아파트에 같이 생활하는 경우와 2개의 서로 인접한 아파트에서 생활하는 경우로 나누어져 있다.

홍콩 주택국은 고령자들을 위한 주거 유형으로서 현재 크게 2가지 유형의 공공임대 아파트 유형을 제시하고 있다. 첫 번째는 고령자를 위한 주택(Housing for Senior Citizen)으로 이 유형을 다시 계획적 특성에 따라 3가지 타입으로 구분된다. 두 번째는 소규모의 아파트로서 내부에 생활에 필요한 가구 및 편의 시설물들이 모두 구비되어 있는 아파트(Small Self-Contained Flat)으로 이 유형은 입지 및 개발 유형에 따라 다시 3가지로 구분된다.

저소득층에 비해 중산층 노인들이 정책에서 소외되어 있다는 정책적 판단에 따라 SEN(the Senior Citizen Residence Programme, SEN)프로그램을 실시하고 있다. 홍콩 주택협회(Hong Kong Housing Society, HKHS)에 의해 제안된 SEN 프로그램은 중산층인 고령층을 위해 ‘건강한 노년생활(Healthy Aging)’과 ‘한 지역에서 삶을 보내기(Aging-in-Place)’이라는 개념을 실현시키기 위해 제안된 것이다. 입지적으로도 도시 내 양호한 입지를 가진 지역에 아파트를 조성함으로써 고령층의 사회참여 및 교류를 유도하고자 하였다. 시범지역으로는 Jordan Valley에 위치한 Cheerful Court, Tseung Kwan O에 위치한 Jolly Place 2곳의 SEN 주거지역이 있으며, 두 곳 모두 저층부에 고령층을 위한 관련시설들이 조성되고 고층부에 주거유닛이 조성된 복합건축물이다.

〈표 5-70〉 홍콩의 SEN 프로그램에 의한 고령층 아파트 디자인 원칙 및 내용

디자인요소	주요 내용
건축물 디자인	<ul style="list-style-type: none"> ▶고령층의 생활방식을 유지할 수 있도록 다양한 지원시설 및 위락공간의 조성 ▶주거내 고령층 보호는 원스톱방식의 의료 및 건강서비스를 함으로써 생활하고 있는 아파트 내에서 모두 이용가능하도록 해야함. 각 의료 및 복지지원서비스는 아파트 내 어느 곳에서도 접근가능하도록 설계되어야 함
화재안전	<ul style="list-style-type: none"> ▶고층의 노인이파트 건설시 화재에 대한 안전이 매우 중요함 ▶대피소는 소방 및 구조자가 쉽게 구조가능하도록 소방리프트 및 피난계단실 바로 옆에 위치 ▶공용으로 이용하는 공간의 마감은 내화구조로 설계 ▶응급상황시 분명하게 피난경로를 알아차릴수 있도록 적절한 표시 및 시각/청각적 경보장치가 설치되어 있어야 함 ▶가스렌지로 인한 화재의 위험의 줄이기 위해 전기식 렌지를 설치함 ▶안전을 위해 건물 전체 스프링 클러를 설치함
이동/동선	<ul style="list-style-type: none"> ▶리프트는 거주자가 효과적인 이동에 최적화되도록 설계 및 설치가 이루어져야 함 ▶각 주거유닛 블록은 층간 침실이동을 위한 서비스 리프트가 설치되어야 함 ▶리프트내 접이식 의자 설치/복도의 폭을 넓히고 이동의 안전과 편리를 위한 가로대 설치 ▶모든 출입문과 통로들은 휠체어가 움직일 수 있도록 충분히 넓게 설계 ▶층내에서의 이동은 시설들은 서로 인접하게 설치하여 동선을 최소화
적응성 및 공간의 유연성	<ul style="list-style-type: none"> ▶아파트내 침실은 장애인 친화적이어야 하며 샤워 칸막이는 사용자가 휠체어를 이용할 경우 쉽게 제거가능하여야 함 ▶접근과 응급시 구조가 용이하도록 욕실의 물은 양쪽 모두 열려야 함 ▶평평한 샤워 바닥면을 설치하고 콘센트는 벤치에 앉았을 때의 높이에 위치
바닥부 안전	<ul style="list-style-type: none"> ▶미끄러지지 않는 세라믹 및 비닐타일을 바닥마감에 사용 ▶비닐재질의 바닥부는 미끄러지기 쉬운 고령층에게 미끄러짐 방지 및 안락한 느낌을 줌 ▶각종 손잡이는 사용하기 쉬운 것으로 설치 ▶욕실내 안전손잡이 설치

자료: Carmen Wong(2005). *Universal Design - Innovative Care for the Independent Elderly in Hong Kong*.

홍콩 주택국의 고령층 공공임대아파트 공급프로그램과 마찬가지로 SEN프로그램에 의한 아파트도 아파트 분양 및 입주에 있어 지원자격요건을 별도로 제시하고 있다. 그러나 SEN 프로그램은 노후복지에 대한 부담이나 주택 구입이 가능한 중산층 수준의 고령층을 대상으로 하기 때문에, 모든 비용을 입주자가 부담한다. 또한 한번 입주하면 계속해서 살 수 있는 종신임대(Lease-for-Life)로서, 초기 입주시 SEN프로그램의 활성화와 입주자의 경제적 여유를 고려하여 일정금액의 기부금(Entry

Contribution)을 지불하고, 매월마다 아파트 임대료를 지불하는 형식으로 임대 계약이 이루어지게 된다.

HKHA는 고령자들을 위한 공공주택 배분에 있어서 3가지의 특별 계획(Special Schemes)을 운영하고 있다. 첫 번째는 주거유닛을 공유할 의사가 있는 고령자들에게 거주우선권을 부여하는 것이다. 두 번째는 고령자가 가족구성원과 같이 살 수 있도록 유도하기 위한 계획으로 고령자 가족과 같이 살 의사가 있는 세대에 대해서 최대 3년까지 공공주택 분양시기를 앞당겨주는 제도이다. 세 번째는 새로이 개발된 신도시에 다양한 연령층의 주민들이 살 수 있도록 유도하기 위해 고안된 계획으로, 신도시에 입주하는 젊은 가족세대가 자신들의 고령 부모와 같이 살려고 할 경우 같은 블록 내 2개 세대의 주택을 동시에 신청하여 분양받을 수 있도록 하는 제도이다.

라) 고령자 주거개조 지원

고령자 복지 대책의 일환으로 고령가구 주거 환경 안전을 개선시킨다는 방안에 따라 60세 이상 노인 가구주 중에서 혼자 거주할 경우 소득이 월 5,910달러 미만, 둘이 살 경우 9,740달러 미만인 사람에게는 주택 유지보수 분담금 지원을 지원해주고 있다. 보조금은 건물 구조적 안전과 관련된 사항, 이를테면 외벽 유지보수나 하수도 공사, 방재 시설 등에 사용할 수 있다.

〈표 5-71〉 홍콩의 고령자 주택 개조 사항

단위 주호	무장애성	- 장애인 거주 단위주호를 우선적으로 개조
		- 주택개조 불가능시 무장애성 주호로 이사 조치
		- 단위주호의 출입문과 공용복도 간의 완만한 간이 램프 설치
		- 거실과 베란다 간의 단차 제거를 위해 베란단의 바닥을 높임
		- 실 간의 단차를 최소화
		- 외부로 개폐 가능한 문으로 교체
		- 욕실 내 핸드레일 설치 및 욕실문 폭 확대
		- 청각장애인을 위한 초인종의 플래쉬 작동기능 부여

자료: 이현정(2009). 홍콩의 중산층 고령자를 위한 주택개발 및 주택관리 사례분석. 대한건축학회지 제25권 제11호. p57.

〈표 5-71〉 계속

주택 단지	접근성 향상	- 주요 출입로에 램프 설치
		- 램프 및 계단에 핸드레일과 바닥에 안전띠 설치
		- 보행로의 커브 처리와 바닥에 안전띠 설치
		- 무장애 보행로를 알리는 표지판 설치
		- 횡단보도, 문턱, 벽 등에 색채대비 강화
		- 단지 내 각 동에서 주요 대중교통 이용장소로 유도하는 안전띠 설치
		- 엘리베이터 내 인터폰, 안전띠, 점자판 설치
		- 건물 출입문에 인터폰, 도어록, 안전띠, 점자판 등 설치
		- 시각장애인의 우편함에 점자판 부착

자료: 이현정(2009). 홍콩의 중산층 고령자를 위한 주택개발 및 주택관리 사례분석. 대한건축학회지 제25권 제11호 p57.

마) 홍콩의 고령자 주거기준

홍콩은 2002년부터 유니버설 디자인을 공식적으로 채택하여 단위 주호와 주택단지를 포함하는 제반 주거환경에 고령자, 장애인, 어린이, 일반거주자 모두가 편리하고 안전하게 거주할 수 있는 주거환경을 조성하고 있다(이현정, 2007b; Wai, 2006; Wong, 2005).

홍콩의 고령자 주거기준은 ‘홍콩 주거개발을 위한 유니버설 디자인가이드북’(Universal Design Guidebook for Residential Development in Hong Kong)에 의거한다. 이 가이드는 고령자뿐만 아니라 장애인 및 모든 사용자가 편리하게 주거지내 시설이나 설비에 불편없이 접근할 수 있도록 각 부분별 지침 및 치수 등을 제안하고 있다. 특히 고령자 주택측면에서 배리어 프리관련 디자인 지침은 가로변 램프의 설치기준, 휠체어를 탄 고령자 및 장애인들을 위한 리프트 설치기준, 주거지내 화장실, 부엌, 욕실 등의 기본 설계치수 및 기준 등을 제시하고 있다.

이 가이드북은 홍콩 주택협회(Hong Kong Housing Society)가 25개의 공공, 민간기관과 협력연구를 통해 2005년에 발행된 설계지침서로서 법적 강제성을 띠지는 않는다.

〈표 5-72〉 홍콩 주거개발을 위한 유니버설 디자인 가이드북 장별 주요내용

장 구분	주요 내용
1장 (서론)	·유니버설 디자인의 정의 원칙, 장애인 및 고령층 요구사항 정의를 위한 유니버설 디자인 피라미드 설명
2장 (주거지 계획 및 공간디자인 지침)	·휠체어를 사용하는 장애인, 고령층, 어린이 등을 고려한 각 실(침실, 거실, 욕실 등)의 단위평면 디자인 및 외부공간(놀이터, 공공공간) 설계 시 고려사항 제시
3장 (배리어프리에 의한 접근성)	·배리어프리에 따른 주거지 내 접근의 편의성을 위한 각 시설물, 설비 등의 구체적인 설계치수 및 설계고려사항 등을 그림 및 실제 설치 이미지 등으로 제시
4장 (주택 내 안전)	·주택 내 화재안전 및 건물 내 편리한 동선확보를 위해 필요한 설비(피난계단, 리프트, 건축물 내 통로, 내외장 재질, 바닥마감, 경보시스템 등)에 대한 디자인 지침
5장 (환경계획)	·주거지역 내 건강한 생활영위를 위해 필요한 정원 및 공개공간(Open Space)에 대한 설계사항 및 건축물 내 환기, 주택 내 각 실별 최소면적 등을 제시
6장 (설비별 상세디자인 예시)	·가로변 마감재질, 주거유닛 내 각 실(거실, 욕실 등)별 바닥마감, 설비마감 등에 대한 사항
7장 (개보수 및 용도전환)	·기존 주거지역의 개보수 및 용도전환 시 장애인 및 고령층의 안전과 편의를 위해 필요한 개보수 설비(계단실, 리프트)에 대한 상세디자인 및 개보수에 따른 주거단위평면의 예시 등을 수록

자료: Hong Kong Housing Society(2005). *Universal Design Guidebook For Residential Development in Hong Kong*.

4. 정책제언

싱가포르와 홍콩 모두 인구고령화가 급속도로 진행되었던 1990년대부터 고령인구 증가추이 및 전망 등을 분석하여 정책에 적용하기 시작하였다. 특히 싱가포르의 경우 고령인구가 2005년 약 30만명에서 2030년 약 90만 명으로 3배 정도 급증할 것으로 예상됨에 따라 고령자 증가가 도시 내 주거환경에 큰 영향을 미칠 것으로 전망해왔다. 홍콩의 경우도 고령인구의 주거환경 문제를 저소득층 고령층이라는 경제적 기준까지 결부시켜 분석함으로써, 저소득층 고령인구가 도시 내 거주하는데 있어서 필요한 최소조건이 어떠한지를 중심으로 고령인구 문제에 접근하고 있다.

그러나 두 국가 모두 유니버설 디자인에 따른 건축물 계획, 특히 최저주거기준에 대한 법적근거마련은 아직 이루어지지 않고 있다. 싱가포르의 경우 2007년 일부 개정된 고령화 대책 위원회 보고서(Report of the Committee on Aging Issues)에

따르면, 앞으로 싱가포르 전체인구 10%를 차지할 것으로 예상되는 고령인구들을 위한 주거공급 및 개발프로젝트 진행을 위해 유니버설 디자인 또는 배리어 프리 설계를 의무화하는 관계법령의 검토 및 개정이 필요함을 역설하고 있다. 또한 고령자 주택 공급에 소극적인 개발업자들을 위해서는 고령자주택 개발 시 다양한 인센티브(토지매입관련 세제혜택 및 개발밀도 규제 완화 등)의 도입을 권고하고 있다.

고령자 주택공급을 위한 정부정책지원, 정부조직적 측면을 살펴보면, 싱가포르는 싱가포르내 주택공급의 약 80%를 공급하고 있는 주택개발 위원회(Housing and Development Board, HDB), 고령인구 관련한 각종 자문 및 연구를 담당하고 있는 고령화 대책 위원회(Committee on Aging Issues), 싱가포르 건설국(Building and Contruction Authority, BCA)를 중심으로 각종 정책이 진행되어 민간보다는 정부 주도도 고령자 주거환경 대책을 마련해오고 있다. 홍콩의 경우 홍콩 주택국(Hong Kong Housing Authority, HKHA), 관련 홍콩 정부부서(사회 복지부 등)가 SEN프로그램 및 각종 고령자 주택우대 정책 등을 통해서 고령자들을 위한 정책을 시행하고 있으나, 유니버설 디자인 가이드 및 배리어 프리 관련 연구는 홍콩 주택협회(Hong Kong Housing Society, HKHS)를 통해 진행되고 있다.

고령자 주거유형 및 디자인 측면에서 살펴보면, 싱가포르는 정부차원에서는 기존의 대형 아파트를 소규모로 바꾸거나(Downsizing), 스튜디오형 소형 아파트의 공급 등의 형태로 고령자를 위한 주거를 공급할 계획을 가지고 있으며, 민간업체의 경우 고품질의 노후서비스에 대한 경제적 부담능력을 지닌 고소득 고령인구를 대상으로 최고급 콘도미니엄이나 단독주택형태로 공급되어 실버산업의 일부로서 전략적으로 마케팅되고 있다. 홍콩의 경우 정부가 주택공급 대상을 저소득층 고령인구를 대상으로 하였기 때문에, 주로 방이 1개, 2개인 소형공공임대 아파트나 스튜디오형태로 저소득 노인들을 특정 지역 또는 지구에 편입시켜 거주를 유도시키는 정책을 시행하고 있다. 그러나 홍콩의 공공임대 아파트의 경우 아파트 및 스튜디오내 구비되어 있는 시설 및 거주 인구유형 등의 조건에 따라 다시 주거 유형이 세부적으로 구분되는 등의 주거선택의 다양화를 꾀하고 있다.

고령자 주거 및 관련 서비스 공급 측면에서 살펴보면, 싱가포르의 경우 SEN프로그램, 기존 아파트 환경개선프로그램인 LIFE 프로젝트 등을 통해서 물리적으로 장

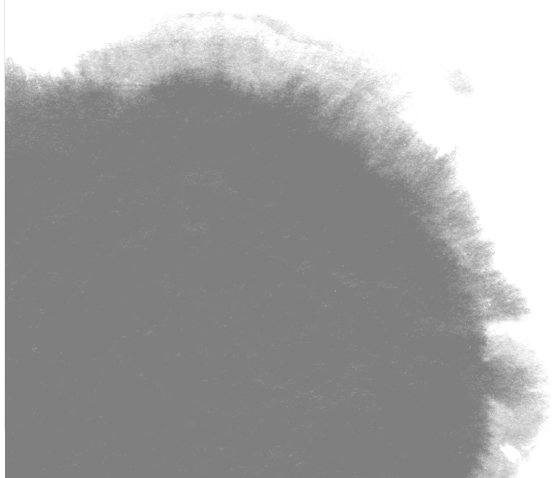
애인 및 고령자친화적인 환경조성에 중점을 두고 있다. 그러나 홍콩의 경우 저소득층 고령자를 대상으로 공급되는 주택의 경우 구체적인 자격요건(가족상황, 경제적 상황, 배우자의 유무, 자녀와의 동거여부 등)을 제시하여 이에 해당하는 경우에만 아파트가 분양되고 있다. 분양에서 공급까지 대기시간으로 인해 발생하는 고령자 복지 서비스의 공백 문제를 해소하기 위해 고령층을 대상으로 한 임시 거주지 제공 등의 정책도 시행하고 있다.

최근 싱가포르, 홍콩 모두 유니버설 디자인에 따른 주거환경 개선을 위한 디자인 가이드북이 수립, 보급이 이루어지고 있는데, 특히 홍콩의 경우 유니버설 디자인 가이드북의 활용성을 증대시키기 위해 기존 아파트의 주거유닛 평면 및 설비시설 도면을 바탕으로 이를 어떻게 개선하고 설계할 수 있는지를 구체적인 설계도면으로 제시하고 있다.

홍콩이나 싱가포르가 유니버설 디자인이 구체적으로 시행되고 있는 것에 비해 한국의 고령자 주거는 이제 겨우 설계지침이 만들어져서 공공부문에서 적용되기 시작하는 단계이다. 고령자 주거기준은 최저주거기준보다는 적정주거기준으로 권장사항으로 운영되는 것이 바람직하다. 고령자 주거기준은 최저주거기준과 최소안전기준 개념이 모두 포함되어야 한다. 또한 장차 민간부문에 대한 기준의 확산이 중요 과제가 될 것인바 이를 위해서는 사회적 인식의 전환과 민간부문에 대한 인센티브 제공 등의 방안이 동시에 '고려되어야 할 것이다.

06

종 합



제6장 총 합

본 연구는 베이비 부머의 노후소득보장정책과 더불어 베이비 부머의 향후 삶의 질에 영향을 미치는 노동시장정책, 건강정책, 사회참여정책, 주거정책과 관련하여 정책수립과 시행에 필요한 경험적 자료의 현황, 베이비 부머의 특징 및 국내외 정책현황에 관한 검토에 기초하여 정책영역별로 정책방안을 제안하였다. 제안된 정책과제를 크게 정책방향과 정책방안으로 나누어 정리해보면 다음과 같다.

제1절 영역별 정책 개선 방향

베이비 부머의 시각에서 볼 때 좀 더 삶의 긴밀성을 갖는 내용을 중심으로 하여 정책영역별 정책적 관심사가 설정되었다. 노후소득보장정책의 경우 베이비 부머가 노년기에 안정적으로 충분한 노후소득을 확보할 수 있도록 제도를 구축·정비하는 것에 정책적 관심을 두었다. 그러한 정책적 관심을 구현하기 위한 정책방향으로는 공적연금, 사적 연금 등 노후소득보장체계 구성요소의 적용 확대 및 연계성 강화와 다각적인 자산유동화 방안을 모색하였다.

경제활동 활성화와 관련해서는 베이비 부머가 지금부터 노년기까지 일을 통한 사회참여 활동을 지원할 수 있도록 하는 것을 정책적 관심사로 설정하였으며, 노동시장에서의 노동력 공급자로서의 베이비 붐 세대의 인적자원 증진 및 수요공급의 원활화와 고령자를 위한 일자리 창출을 통한 수요처 개발을 위한 정책방향으로 제시하였다.

건강정책의 경우는 향후 베이비 부머가 경험할 노화에 따른 건강 및 기능 악화에 대비할 수 있는 정책을 적극적으로 추진하는 것으로 목표로 하여 만성질환예방을 위

한 사전예방적 건강관리체계 강화를 정책방향으로 설정하였다. 베이비 부머의 다각적인 사회참여와 관련해서는 문화정책과 자원봉사성화정책에 초점을 두었다. 문화정책의 경우 베이비 부머가 현세대 노인에 비하여 교육수준이 높고 청장년기의 문화향유 경험이 많다는 특성과 문화서비스 소비주체로서의 베이비 부머의 위상을 고려하였다. 문화활동 활성화를 달성하기 위한 정책방향으로 법·제도적 인프라, R&D 지원, 정책자문 창구 개설 등의 기반마련을 설정하였다. 한편 자원봉사의 경우는 베이비 부머가 지금부터 자원봉사활동에 적극 참여하여 그러한 경험이 노년기까지 이어질 수 있도록 하는 것을 주요 정책적 관심사로 설정하고 성인 및 고령자 특화 자원봉사 활동을 지원하기 위한 다양한 정책방안을 모색하였다. 마지막으로 베이비 부머가 노년기에 진입했을 때 안전하고 편리한 주거환경에서 생활할 수 있도록 하기 위한 준비를 주요 정책적 관심사로 설정한 후 이를 위하여 적정 주거기준 마련하고 실현하는 것으로 주요 정책방향으로 제시하였다.

〈표 6-1〉 영역별 정책 제언

영역	주요 정책적 관심사	정책방향
노후소득보장 정책	베이비 부머가 안정적인 노후소득을 확보할 수 있는 안정적·다층적 노후 소득보장체계 구축	- 공적연금, 사적 연금 등 노후소득보장체계 구성요소의 적용 확대 및 연계성 강화 - 다각적인 자산유동화 방안 모색
경제활동 활성화 정책	베이비 부머에게 일을 통한 사회참여활동 지원	- 노동시장에서의 노동력 공급자로서의 베이비 붐 세대의 인적자원 증진 및 수요공급 원활화 - 고령자를 위한 일자리 창출을 통한 수요처 개발
건강정책	향후 베이비 부머가 경험할 노화에 따른 건강 및 기능 악화에 대비	- 만성질환예방을 위한 사전예방적 건강관리 체계 강화
문화정책	문화서비스 소비주체로서의 베이비 부머의 문화활동 활성화	- 법·제도적 인프라, R&D 지원, 정책자문 창구 개설 등 기반마련
자원봉사활동 활성화정책	지금부터 노년기까지의 베이비 부머의 지속적인 자원봉사활동 참여촉진	- 성인 및 고령자 특화 자원봉사 활동 지원
주거정책	베이비 부머가 노년기 진입시 안전하고 편리하게 생활할 수 있는 주거환경 조성	- 적정 주거기준 마련 및 실현

제2절 영역별 정책제언

본 연구의 가장 큰 관심사였던 안정적·다층적 노후소득보장체계 구축을 위한 정책방안으로는 국민연금대책, 공적소득보장, 사적연금 대책과 같은 지속적인 정립을 통한 노후소득마련 방안과 더불어 자산유동화 장안을 제안하였다. 노후소득보장의 근간을 이루는 국민연금과 관련해서는 가입구조의 패러다임 변화, 가입연령 상향 조정, 추납 및 반납제도의 활성화, 임의계속가입 활성화, 임의가입 활성화, 저소득층 보험료 일부지원과 같은 추가가입의 활성화와 최소가입기간 축소 및 가입 크레딧의 확대 등이 구체적인 정책방안으로 제안되었다. 더불어 국민연금·기초노령연금 재구조화와 공적연금 연계의 활성화를 통하여 공적소득보장의 체계성을 제고해야 함을 제안하였다.

사적연금의 경우 개인연금과 퇴직연금으로 나누어 정책방안을 제안하였는데, 개인연금의 경우 퇴직연금에 비하여 정부의 개입의 여지가 적은 편으로 모색해볼 수 있는 정책방안도 제한적일 수밖에 없다. 개인연금의 경우 인증제 개인연금 도입 등 가입률 제고방안, 세제혜택 등 가입기간 확대 유인책 마련, 인터넷 통합 사이트 구축을 통한 계약유지율의 모니터링을 실시하여 계약을 은퇴시점까지 유지할 수 있도록 하는 방안, 금융기관이 보다 적극적으로 새로운 개인연금 상품 개발할 수 있도록 하는 자발적인 노력과 제도적 여건 마련이 필요함을 강조하였다. 한편 퇴직연금의 경우는 퇴직급부체계 개선, 연금세제 체계 개선, 적립금 운용규제체계 개선, 연금지급 보장체계 개선, 연금운용 형태 개선, 지급체계 개선에 관하여 단계적인 개선방안을 제안하였다.

한편, 다른 국가에 비하여 부동산이 갖는 의미가 큰 우리나라의 특성을 반영하여 다각적인 자산유동화 노력이 이루어지고 있다. 농지연금제도와 주택연금이 대표적인 공적 자산유동화 정책으로 베이비 부머의 경우 아직 적용대상 연령층이 아니지만, 이들이 노년기에 진입했을 때 노후소득을 마련하는데 있어 적극적으로 활용할 수 있는 제도라는 점에서 제도의 특성과 발전방향에 대한 지속적인 모니터링이 필요하다. 도입 이후 지속적으로 가입자가 증가하고 있는 주택연금은 단순한 금융상품이 아니라 소득보장기능을 포함하고 있는데, 결과적으로 중산층에게 보유자산을 유동화하는

과정에서 추가적인 혜택을 제공하고 있어 역진적 소득재분배의 가능성을 통제할 수 있는 방안과 중하위 소득계층에 대한 고려가 요구된다. 2011년 1월에 새롭게 도입된 농지연금의 경우 초기이기 때문에 아직 제도를 평가하기 어려운 단계이다. 그러나 제도의 기본적인 설계에 기초해볼 때 농지가격과 이자율의 변동에 따른 월 지급액의 변화폭을 최소화하고, 담보설정, 가입비, 위험부담금 등 거래 비용의 축소, 상속권자와 채무관계 해소 문제, 사후 농지 처리 문제 방안 마련, 거주지역에 따른 월 지급액 차이 문제 등에 대한 지속적인 제도 보완이 지적되었다.

베이비 부머의 경제활동을 활성화하기 위한 정책의 경우 중고령자 고용활성화 방안과 일자리 창출로 나누어 정책방안을 제시하였다. 중고령자 고용의 활성화는 곧바로 베이비 부머의 고용활성화로 이어질 수 있는데, 이를 위해서는 고용의 지속성 유지 노력, 고용안전망을 포함한 사회안전망 확충, 고용가능성 제고를 위한 인프라 구축이 요구된다. 고용의 지속성을 유지하기 위해서는 고용을 보장하는 보호장치로서의 정년제 활용, 정년연령의 상향조정, 임금피크제의 적극적인 도입이 요구된다. 고용안전망을 포함한 사회안전망 확충을 위해서는 연금, 의료, 실업, 산업재해 등 4대 보험 가입이 의무화되어 있지만 실제로는 적용받지 못한 사람이 많으므로 행정력 강화를 통하여 이러한 사회안전망의 사각지대를 해소해야 할 것이며, 좀 더 적극적으로는 이들을 위한 사회보험료 지원이 이루어져야 할 것이다. 더불어, 고령자의 특성을 감안한 고용지원 서비스 제공과 평생교육·훈련체계 정착 등을 통한 고용가능성 제고를 위한 인프라 구축이 요구된다. 또한 일자리 창출과 관련해서는 일자리 사업의 체계와 및 체계적인 커리어 개발 프로그램의 도입이 정책방안으로 제시되었다.

건강과 관련해서는 예방적 접근이 중요하다는 관점에서 집단특성별 건강증진프로그램의 활성화, 건강검진 및 사후 관리서비스의 질적 강화, 지역사회 건강증진 프로그램 강화, 건강관리서비스 제공이 주요 정책방안으로 제안되었다. 현재 베이비 부머는 공공보건사업의 주요 대상으로 설정되어 있지 못하다. 이를 극복하는 방안 중 하나가 사업장을 중심으로 한 정책의 활성화로 근무환경이 취약한 여성근로자에 대한 교육 등 사업장의 실정에 맞는 홍보교육의 실시와 근로자 건강증진활동의 활성화일 것으로 제안되었다. 또한 일반건강검진의 검진율 및 질적 수준 향상, 건강검진 실시 이후 통합적 검진 사후관리서비스 제공과 같은 건강검진 및 사후 관리서비스의 질적

강화가 이루어져야 할 것이다. 개인의 건강특성에 맞는 대상자 중심의 통합관리서비스 제공 및 인구집단별 대국민 건강인식 개선사업 등의 지역사회 건강증진 프로그램 강화 또한 요구된다. 이와 함께 만성질환의 위험요인 사전 진단, 지속적 관리를 통하여 질병 예방과 적절한 건강관리가 이루어질 수 있는 제도적 장치 마련, 정보기술을 활용한 u-헬스 시스템 이용한 건강관리서비스 제공 등의 건강관리서비스 제공의 강화 또한 필요하다.

베이비 부머의 문화활동 활성화를 위해서는 무엇보다 현재 노인복지법, 저출산고령사회기본법에 문화예술활동에 대한 직접적인 언급 없으므로 이에 대한 구체적 내용 제시하는 등의 법·제도적 인프라 개선이 이루어져야 할 것으로 제안하였다. 이와 더불어 수요와 동기 부분을 파악할 수 있는 연구와 분석 필수적이므로 정기적 및 종합적 실태조사와 전문적인 R&D 지원이 요구된다. 베이비 부머의 제특성을 고려해볼 때 노년기 문화활동의 활성화를 위해서는 이들이 주도하는 참여형 정책마련이 중요해질 것이므로, 공공성이 있는 노년 단체와 민간 NGO에 공지를 통한 현장 의견 수렴 필요, 정책 수요를 수렴하는 열린 창구가 되어 노인 스스로 정책 제안과 제안된 내용에 대해 스스로 선별하고 체계화 할 기회를 제공하는 방안이 모색되어야 할 것이다. 이를 위한 한 방안으로 노년층의 문화수요 수렴과 활성화를 위한 정책자문 창구 개설이 제안되었다. 우수 프로그램으로 평가된 문화프로그램에 대해서는 공공브랜드로 만들어 국민 인식 제고와 고령자의 참여를 촉진할 수 있도록 공공공마케팅과 홍보전략을 구현하여 고령자 문화프로그램 우수사례를 브랜드화해야 할 것이다.

자원봉사의 경우 기본적으로는 전국민의 자원봉사활동의 활성화가 이루어져야 할 것이며, 베이비 부머의 노년기 진입으로 이러한 성인기 자원봉사활동 경험이 이어질 수 있도록 고령자 대상 자원봉사활동 지원 정책을 활성화해야 할 것이다. 전국민의 자원봉사활동의 활성화를 위해 현재 한국형 국가봉사단 설립이 논의 중으로 이의 실현이 요구되며, 하위조직으로 노인봉사단이 조직되어야 할 것이다. 더불어 고령자 자원봉사활동의 다양화 및 전문화가 필요한데, 이를 실현하는 한 방안으로 1층 단순 자원봉사활동(공익형 자원봉사), 2층 준전문 자원봉사활동(기존 프로그램들), 3층 전문 자원봉사활동(다양한 전문직 은퇴자 재능 활용)으로 자원봉사 프로그램을 3층화 하는 방안이 제안되었다.

마지막으로 검토된 주거정책의 경우 적정주거기준으로 고령자 주거기준 마련을 마련하고 사회적 인식 전환과 민간부문에 대한 인센티브 제공 등 방안을 마련하여 이러한 기준이 민간부문까지 확산될 수 있도록 하여야 할 것이다.

〈표 6-2〉 영역별 정책 방안

영역	사업내용	정책방안
노후 소득 보장 정책	국민연금 대책	<ul style="list-style-type: none"> - 추가가입 활성화 <ul style="list-style-type: none"> . 가입구조의 패러다임 변화 . 가입연령 상향 조정 . 추납 및 반납제도의 활성화 . 임의계속가입 활성화 . 임의가입 활성화 . 저소득층 보험료 일부지원 - 최소가입기간 축소 - 가입 크레딧 확대
	공적소득보장 대책	<ul style="list-style-type: none"> - 국민연금·기초노령연금 재구조화 - 공적연금 연계 활성화
	사적연금대책	<ul style="list-style-type: none"> - 개인연금 <ul style="list-style-type: none"> . 인증제 개인연금 도입 등 가입률 제고 . 세제혜택 등 가입기간 확대 유인책 마련 . 인터넷 통합 사이트 구축을 통한 계약유지율 모니터링 . 새로운 개인연금 상품 개발을 위한 제도적 여건 마련 - 퇴직연금 <ul style="list-style-type: none"> . 퇴직금부체계 개선 . 연금세제 체계 개선 . 적립금 운용규제체계 개선 . 연금지급 보장체계 개선 . 연금운용 형태 개선 . 지급체계 개선
	자산유동화 방안	<ul style="list-style-type: none"> - 농지연금제도의 지속적인 제도 보완 <ul style="list-style-type: none"> . 월 지급액의 변화폭 최소화 . 담보설정, 가입비, 위험부담금 등 거래 비용 축소 . 상속권자와 채무관계 해소 문제, 사후 농지 처리 문제 방안 마련 등 . 거주지역에 따른 월 지급액 차이 문제 - 주택연금제도 <ul style="list-style-type: none"> . 중하위 소득계층에 대한 고려 . 역진적 소득재분배의 가능성 통제

〈표 6-2〉 계속

영역	사업내용	정책방안
경제 활동 활성화 정책	중고령자 고용활성화	<ul style="list-style-type: none"> - 고용의 지속성 유지 노력 <ul style="list-style-type: none"> · 고용을 보장하는 보호장치로서의 정년제 활용 · 정년연령의 상향조정 · 임금피크제의 적극적인 도입 - 고용안전망을 포함한 사회안전망 확충 <ul style="list-style-type: none"> · 행정력 강화를 통한 사각지대 해소 · 사회보험료 지원 - 고용가능성 제고를 위한 인프라 구축 <ul style="list-style-type: none"> · 고령자의 특성을 감안한 고용지원 서비스 제공 · 평생교육·훈련체계 정착
	일자리 창출	<ul style="list-style-type: none"> - 일자리 사업의 조정을 통한 합리화 - 노인일자리 사업의 증장기적 방향성 재설정 - 체계적인 커리어 개발 프로그램 도입을 통한 수요와 공급의 정확한 매칭
건강 정책	집단특성별 건강증진프로그램의 활성화	<ul style="list-style-type: none"> - 근무환경이 취약한 여성근로자에 대한 교육 등 사업장의 실정에 맞는 홍보교육 - 근로자 건강증진활동 활성화
	건강검진 및 사후 관리서비스의 질적 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 일반건강검진의 검진율 및 질적 수준 향상 - 건강검진 실시 이후 통합적 검진 사후관리서비스 제공
	지역사회 건강증진 프로그램 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 대상자 중심의 통합관리서비스 제공 - 인구집단별 대국민 건강인식 개선사업
	건강관리서비스 제공	<ul style="list-style-type: none"> - 만성질환의 위험요인 사전 진단 - 지속적 관리를 통하여 질병 예방과 적절한 건강관리가 이루어질 수 있는 제도적 장치 마련 - 정보기술을 활용한 u-헬스 시스템 이용한 건강관리서비스 제공
문화 정책	법·제도적 인프라 개선	<ul style="list-style-type: none"> - 현재 노인복지법, 저출산고령사회기본법에 문화예술활동에 대한 구체적 내용 제시
	정기적 및 종합적 실태조사와 전문적인 R&D 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 수요와 동기 부분을 파악할 수 있는 연구·분석
	노년층의 문화수요 수렴과 활성화를 위한 정책자문 창구 개설	<ul style="list-style-type: none"> - 노년 단체와 민간 NGO에 공지를 통한 현장 의견 수렴 - 고령자 스스로 정책 제안과 제안된 내용에 대해 스스로 선별하고 체계화할 기회 제공
	노년층의 문화프로그램 우수사례 브랜드화 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 우수 프로그램에 대해 공공브랜드화 - 고령자 참여촉진을 위한 공공공마케팅과 홍보전략 마련

〈표 6-2〉 계속

영역	사업내용	정책방안
자원 봉사 활동	전반적인 자원봉사의 활성화	- 한국형 국가봉사단 설립 논의 중, 하위조직으로 노인봉사단 조직
	고령자 자원봉사활동의 다양화 및 전문화	- 자원봉사활동 프로그램의 3층 구조화 필요: 1층 단순 자원봉사활동(공익형 자원봉사), 2층 준전문 자원봉사활동(기존 프로그램들), 3층 전문 자원봉사활동(다양한 전문직 은퇴자 재능 활용)
주거 정책	적정주거기준으로 고령자 주거기준 마련	- 최저주거기준과 최소안전기준을 모두 포함하는 기준 마련
	민간부문에 대한 기준 확산	- 사회적 인식 전환과 민간부문에 대한 인센티브 제공

이와 같이 다양한 영역별로 제시된 정책방안은 향후 영역별 우선순위와 영역 내에 제안된 정책방안별 우선순위에 대한 검토가 이루어져야 할 것이다. 고령화에 따른 제도 정비에 충분한 재원이 마련되어 있지 않을 뿐만 아니라 베이비 부머 내부에도 제특성에 따른 다양성과 그에 기초한 하위집단별 우선 순위가 다를 수 있기 때문이다. 더불어 베이비 부머의 삶의 질의 향상과 더불어 다음 세대의 삶의 질 향상과도 이어질 수 있는 정책적 선택이 이루어져야 할 것이다. 베이비 부머의 삶의 질 향상을 위한 제도 개선이 우리사회의 고령화 대응전략의 장기적인 발전으로 이어져야 할 것이기 때문이다.

참고 문헌

- 건설교통부(2007). **노인가구 주택개조 매뉴얼**.
- 고용노동부(2010). **고용노동백서**. 고용노동부.
- 고정민(2002). **고령화사회의 도래에 따른 기회와 위험**. SERI
- 공감코리아 2010.9.10. 노년에게 문화예술은 ‘명약’이에요.
- 공무원연금공단(2010). **2009년도 공무원연금 통계연보** 공무원연금공단.
- 관계부처합동(2006). **제1차 저출산고령사회기본계획 시안 2006-2010**.
- 국민연금재정계산위원회(2008). **국민연금재정계산보고서**.
- 권혁진(2010). **베이비 부머의 은퇴와 우리의 대응과제**. 미래전략연구원.
- 김경아(2007). 국내 가계의 자산선택행위에 관한 연구. **제8회 한국노동패널학술대회 논문집**.
- 김난도·최인수·윤덕환(2011). **대한민국 소비지도 소비자는 무엇을 원하는가**. 한국경제신문.
- 김대일(2010). 근로자 저축유인과 정년연장의 경제적 효과. **노동경제논집**. 제33권 3호
- 김성호(2008). **고령사회에서 노인의 삶의 질 제고방안 연구-노인의 문화예술·체육 활동을 중심으로** 문화체육관광부 연수보고서.
- 김원식(2005). 퇴직연금제도의 문제점과 발전방향. **보험개발연구**. 제16권 제1호, 보험연구원.
- 김정석·김영순(2000). **노년불명등과 복지정책**. 나눔의 집.
- 김지경(2010). 베이비 부머의 경제적 부양부담. **노동리뷰**. 6월호 pp. 21-36.
- 김휴중(2005). **저출산·고령화에 따른 미래사회의 문화적 변화 예측 및 대응방안**. 추계예술대학교산학협력단.

- 나향진(2004). 삶의 질 향상을 위한 노인여가의 역할에 관한 연구. **한국노년학** 24(1): 53-70
- 남미진(2007). **노인문화복지 활성화 방안 연구-문화기관과 복지기관의 협업을 중심으로** 서울:한국예술종합학교 예술전문사 학위논문
- 노인복지문제연구소(2003). **서구사회의 노후생활현황 및 복지정책**. 노인복지문제연구소
- 농림부(2002). **농촌지역 노인복지 실태와 개선방안 연구**. 농림부.
- 대통령 소속 도서관정보정책위원회(2008). **도서관발전종합계획 2009-2013**. 도서관 정보정책위원회.
- 대한민국정부(2010). 제2차 저출산·고령사회기본계획.
- 동아일보 2010.1.30. 네오렉서리 - 헬스홀리즘- 편버전스 시장 앞서가라.
- 동아일보 2010.11.05. 노년의 문화생활 지역문화도 살린다.
- 류건식, 이상우(2010). **개인형 퇴직연금제도에 대한 수요자 실태조사(미발간)**. 보험연구원.
- 류건식·김동겸(2008). **퇴직연금 중심의 근로자 노후소득보장 과제**. 보험연구원 · IBR.
- 류건식·이창우·김동겸(2009). **사적연금의 노후소득보장 기능제고 방안**. 보험연구원.
- 류은숙(2006). ‘**인권문헌읽기6 - 노인을 위한 유엔원칙**’, 인권오름 제23호
- 류정아·홍기원·우주희(2007). **인구구조 변화에 따른 미래 문화수요 분석 및 대응방안** 한국문화관광연구원
- 마티아스 호르크스(2009). **미래에 집중하라**. 비즈니스북스
- 문화체육관광부(2005). **노인문화예술교육 프로그램 운영방안연구**.
- 문화체육관광부(2008). **도서관발전종합계획**.
- 문화체육관광부·한국문화관광연구원(2010). **2009 문화정책백서**.
- 미래에셋퇴직연금연구소(2008). **퇴직연금제도에 대한 근로자 실태분석 및 향후과제** Survey Report, No1, 미래에셋퇴직연금연구소
- 박경숙(2002). 노동시장의 고령화와 업종, 직종에서의 연령분리 현상. **노동정책연구** 2권
- 박경숙·정진성·이재열·정재기·남은영(2009). **한국사회의 트렌드를 읽는다**. 서울대학교출판문화원,

박대근·이창용(1997). **한국의 저축률 추이에 관한 연구**. 한국조세연구원.

박덕배(2005). **베이비붐세대(1955~63), 노후대책 막막하다**. 현대경제연구원.

박석동·박순미·이경희(2004). **노인복지론**. 양서원.

박세경(2010). **민간복지지원 확충을 위한 자원봉사 활성화 방안의 모색**. 한국보건사회연구원.

박소현(2010). **2011 문화예술트렌드 분석 및 전망**. 한국문화관광연구원.

박시내·심규호 (2010). **베이비 부머의 현황 및 은퇴효과 분석**. 2010년 상반기 연구 보고서 제1권. 통계개발원.

박조원(2010). **노년층대상 콘텐츠시장 창출을 위한 정책개발연구**. 한국문화관광연구원.

방하남·신동균·이성균·한 준·김지경·신인철(2009). **한국 베이비 부머의 근로생애 (work life) 연구**. 한국노동연구원.

방하남(2005). **고령화시대의 노동시장 변화와 노동정책 과제**. 한국노동연구원.

방하남·신동균·김동현·신현구(2005). **인구고령화와 노동시장**. 한국노동연구원.

보건복지가족부(2008). **2009년 노인복지시설 현황**.
 _____(2009). **2009년도 사회복지관 운영관련 업무처리 요령 안내**.
 _____(2009). **2009년도 사회복지시설관리안내**.

보건복지부(2008). **2008년도 노인복지시설현황**.
 _____(2010). **2010년 가족건강사업 안내**.
 _____(2010). **2010년도 국가암조기검진사업 안내**.
 _____(2011). **2011년 건강검진사업 안내**.

보험연구원(2011). **보험회사의 개인형 퇴직연금제도 운영방안**.

사학연금공단(2010). **2009년도 사학연금 통계연보**.

삼성경제연구소(2010). **베이비 부머 은퇴의 파급효과와 대응방안**.

서미경·최은진·신윤정·김동진·송현종 외(2006). **건강증진정책의 평가 및 실천방향**. 한국보건사회연구원.

석상훈·장선구(2009). **은퇴 전후의 소득 및 소비 비교: 성장곡선모형을 통한 분석**.
제10회 한국노동패널학술대회 논문집.

석재은·이기주(2010). **베이비 부머의 경제활동특성별 유형화와 다층노후소득보장 전략**.

2010년 사회보장학회 추계학술대회 논문집.

- 송양민(2010). **밥, 돈, 자유, 베이붐 세대의 어제 오늘 그리고 내일**. 21세기북스
- 송혜림(2006). 길어진 노년기의 주인공 새로운 노인세대를 위하여. 월간 『너울』 2006년 07월호 vol. 181.
- 송화진(2004). 할아버지 할머니와 힙합을. **문화도시 문화복지**. 2004년 06월호 vol 156.
- 신동균·이정우·방하남·안종범·강석훈(2009). **한국 근로자들의 은퇴경로 분석: 점진적 은퇴행위를 중심으로** 한국노동연구원.
- 안종범·전승훈(2005). 은퇴자가구의 적정소득대체율. **한국경제연구**. 15권, pp. 5-33.
- 여운경(2002). 목표소득대체율을 통한 은퇴소비의 추정. **대한가정학회지** 제40권 3호
- 우석진(2010). **고령노동자의 부분은퇴와 노동시장 복귀**. 한국노동연구원.
- 원종욱(2000). 국민연금의 적정소득대체율 분석. **보건복지포럼**.
- 유경원·조은아(2006). **소득계층별 가계저축률 격차 확대의 원인 분석**. 금융경제연구.
- 윤소영(2009). **생애주기별 여가활동 모형 개발**. 한국문화관광연구원.
- 윤윤규·이철희(2008). '87년 이후 숙련구조의 변화. 한국노동연구원.
- 윤자영(2010). **OECD 국가의 고령자 고용 정책**. 경제사회발전노사정위원회 베이비붐 세대고용대책위원회 제7차 회의자료.
- 윤재호·김현정(2010). 은퇴와 가계소비간 관계 분석. **금융경제연구** 제417호, 한국은행금융경제연구원.
- 윤종률(2007). **성공적 노화를 위한 노년기 사회활동**, 『고령사회의 밝은 미래』, (사)한국노인과학학술단체 연합회 편, 아카넷.
- 이기흥·김영범·박준식·박기남·전미애 외(2006). **한국 노인의 삶의 질**. 한림대학교출판부.
- 이병희·홍경준·이상은·강병구·윤자영(2010). **근로빈곤의 실태와 지원정책**. 한국노동연구원.
- 이상영·서미경·김동진·홍미영·한달선 외(2009). **국민건강증진종합계획 2020 총괄전략 수립에 관한 연구**. 한국보건사회연구원.
- 이석규 역(2000). 고령화 관련 국제행동계획과 노인을 위한 UN 원칙. **노인복지연구**.

2000 봄호

- 이석규 역(2002). 마드리드 고령화 국제행동 계획. **노인복지연구**. 2002 가을호
- 이수욱(2010). 베이비 부머 가구의 소득변화와 주택시장. **한국주택학회 2010년 공동 정책세미나 논문집**.
- 이순재·김헌수(2009). 개인연금의 현황과 노후소득보장을 위한 개선방향. **사회보장연구**.
- 이윤경·정경희·염지혜·오영희·유혜영·이은진(2010). **한국 노인의 삶의 변화 분석 및 전망**. 한국보건사회연구원
- 이윤태·김시연·이상구·박재산·박수범·박성숙(2009). **건강서비스 시장 활성화 방안 연구**. 한국보건산업진흥원.
- 이정수·이원철·이경수·고광욱·최은진·박천만(2008). 일본의 건강증진 정책의 방향: 생활습관병 대책을 중심으로. **보건교육·건강증진학회지** 제25권 제3호
- 이철선(2009). 베이비붐세대의 은퇴와 정책적 대응방안. **현대경제연구원**.
- 이철희(2006). **한국의 고령노동: 경제활동과 고용구조의 장기적 변화**. 서울대학교출판부.
- 이현정(2009). 홍콩의 중산층 고령자를 위한 주택개발 및 주택관리 사례분석. **대한건축학회** 제25권 제11호 통권 제253호 pp. 53~60.
- 일본후생노동성(2008). **厚生労働省白書** 일본후생노동성백서.
- 임병인·강성호(2005). **국민·퇴직·개인연금의 소득계층별 노후소득보장효과**. 보험개발연구.
- 장정임(2007). 할머니도 축제가 필요하다 - 허황옥 실버문화축제의 경험. **월간 『너울』** 2007년 11월호 vol 197.
- 장지연·김대일·신동균·조준모·조용만 외(2004). **고령화시대의 노동시장과 고용정책 (II)**. 한국노동연구원.
- 장지연·이병희·은수미·신동균(2011). **고용안전망과 시각지대 해소방안**. 한국노동연구원.
- 장지연·이혜정(2008). **중고령자 가구의 소득수준과 소득구성의 특징**. 한국노동연구원.
- 장지연 외(2005). **고령화사회 대비 고용·임금체계 개선방안**. 대통령자문고령화및미래사회위원회·보건복지부.
- 장지연(2003). **고령화시대의 노동시장과 고용정책(I)**. 한국노동연구원.

- 장지연·신현구(2008). **중고령자 노동시장 국제비교연구**. 한국노동연구원.
- 전병유 외(2008). **고령자 고용정책의 고용효과 분석**. 노동부.
- 전병유·어수봉·이재갑·김동현·김우영 외(2005). **고용 없는 성장에 대한 대응전략 연구**. 한국노동연구원.
- 정갑영(2005). **문화복지사제도 도입방안 연구**. 한국문화관광정책연구원.
- 정경희·이소정·이윤경·김수봉·선우덕·오영희·김경래·박보미·유혜영·이은진(2010). **베이비 부머의 생활실태 및 복지욕구**. 한국보건사회연구원.
- 정경희·이윤경·이소정·이은진·조혜현(2008). **국제적 관점에서 본 고령화 대응 현황과 과제**. 한국보건사회연구원.
- 정경희·한경혜·김정석·임정기(2006). **노인문화의 현황과 정책적 함의- '성공적 노화' 담론에 대한 비판적 검토를 중심으로**. 한국보건사회연구원.
- 정경희(2000). 노년층은 어떤 문화프로그램을 원하나. **문화도시·문화복지**. 2000년 06월호, vol. 81.
- 정경희(2010). 베이비 부머의 노년기 진입에 따른 정책과제. **2010 한국사회보장학회 추계정기학술대회 및 복지재정DB 학술대회자료집**. pp. 1-22.
- 정규서(2007). 사회복지와 노년기여가활동 프로그램모형에 관한 연구. **국제지역연구** 제10권 제4호
- 정정숙(2007). **지방이양 문화사업의 운영실태 조사 및 개선방안 연구**. 한국문화관광연구원.
- 정정숙(2009). **고령시대를 대비한 문화정책개발연구**. 한국문화관광연구원.
- 정진성·이재열·박경숙·정재기·남은영(2009). **한국사회의 트렌드를 읽는다**. 서울대학교출판문화원.
- 정진웅(2006). **노년의 문화인류학**. 한울아카데미.
- 정진호 외(2005). **고령자 일자리지원사업**. 미발간보고서. 한국노동연구원.
- 정호성(2007). **일본 베이비 붐 세대의 대량퇴직과 시사점**. 삼성경제연구소.
- 조성혜(2009). 독일의 고령자 고용촉진법제. **노동법학** 제29호
- 조현성(2010). **문화향수실태조사**. 한국문화관광연구원.
- 조혜진(2010). 베이비 부머세대의 은퇴준비 현황 및 시사점. **제5회 미래에셋퇴직연금**

국제세미나자료

지현진(2008). 사들지 않는 청춘 문화를 통해 꽃피우다. 월간 『너을』 2008년 12월호 vol 209.

최강식 외(2010). 정년연장 등 고령자 고육족진을 위한 정책방안 연구. 고용노동부.

최숙희·강우란·전효찬·강성원·박재룡(2007). 한일 고령화의 영향과 파급효과. 삼성경제연구소

최필근(2008). 노인가구의 자산(소득) 및 지출현황 분석방안 검토. 통계개발원.

통계청(2006). 장래인구추계.

_____ (2010). 통계로 본 베이비 부머의 어제, 오늘 그리고 내일.

_____ (2010, 8). 경제활동조사.

_____ (2010, 4). 사회조사를 통해 본 베이비 부머의 특징.

_____ (2010, 8). 근로형태별 부가조사.

_____ (2010b). 장래인구 추계.

_____ (2010c). 경제활동인구조사.

_____ (2010d). 가계금융조사.

_____ (2010e). 2009년 생명표

평화종합사회복지관(2003). 노인교육 프로그램 실태 조사 연구.

한경혜(2010). 한국베이비 부머의 가족에 대한 이해. 2010년 한국가족관계학회 추계 학술대회.

한국개발연구원(2003). 인구 구조 고령화의 경제적 영향과 대응과제.

한국노동연구원(2010). 한국 베이비 부머의 근로생애연구.

한국노인문제연구소(1995). 유럽의 노인복지. 홍익제.

한국노인복지학회(1999). 새 천년의 노인권익 운동의 과제.

한국문화관광연구원(2004). 노인 문화복지 활성화를 위한 정책방안연구.

_____ (2006). 사회적 취약계층을 위한 문화 활동 지원을 위한 법 제도 개선방안.

_____ (2008). 노인여가문화활성화방안을 위한 실태조사.

_____ (2010). 2009 문화정책백서. 문화관광부.

한국문화예술교육진흥원(2010). **해외 문화예술교육 현장을 가다.**

한국문화원연합회(2008). **2008년 실버문화학교 사업설명회 자료집.**

한국보건사회연구원(2002). **고령화와 한국 노인의 삶의 질에 관한 종단적 연구.**

한국보건사회연구원(2003). **지역별 노인복지 현황과 정책과제.**

한국보건사회연구원·건강증진사업지원단(2010). **국민건강증진종합계획 2020 공청회**

자료

한정란(2005). **노인교육의 이해.** 학지사.

현대경제연구원(2009). **베이비 부머의 은퇴와 정책적 대응방안.**

현택수(2006). 문화복지와 문화복지 정책의 개념에 관한 연구. **사회복지정책** 26, 101-122

홍지선(2006). **한국 사회의 노인계층에 대한 문화예술 정책 현황 및 발전방안 연구.**

단국대 대학원 석사학위논문.

황수경 외(2005). **한국의 임금과 노동시장 연구.** 한국노동연구원.

황준욱·김태황·신현구(2006). 프랑스, 영국, 피란드 고령자 고용정책의 함의 고찰. **국제**

지역연구 제10권 3호

Duncan, C.(2004). 영국의 고령자 고용정책. 국제노동브리프 1·2월호 한국노동연구 원.

UN(1998). 고령화에 관한 국제행동계획 및 노인을 위한 유엔원칙.

<http://fisis.fss.or.kr>(금감원 통계정보시스템)

<http://www.agingstats.gov/chartbook2000/default.htm>

野村亞紀子, “服部孝洋, 英國確定給付型企業年金で始まった「長壽スワップ」の活用”,

野村資本市場研究所, 2010.9

日本生命保険文化センター, “平成16年度「生活保障に関する調査」, 2005. 1

日本總務省統計局(2006). 사회생활기본조사.

Alford, S., D. B. Farnen, and M. Schachet, "Affordable Retirement: Light at the End of the Tunnel," *Benefits Quarterly*, 20 (2004): 8-14.

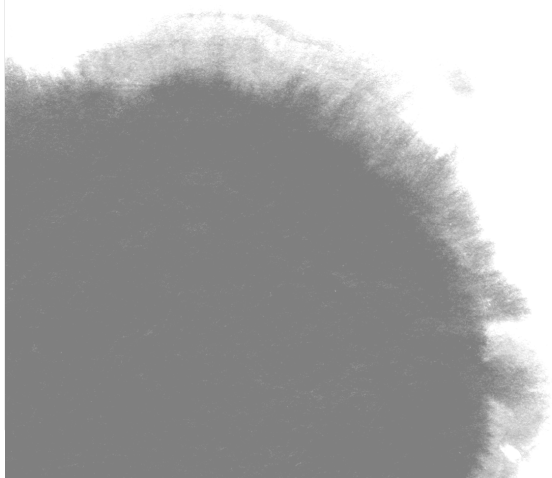
Ando, Albert, and Franco Modigliani(1963). "The 'Life Cycle' Hypothesis of

- Saving: Aggregate Implications and Tests", *American Economic Review*, Vol. 53, No. 1, Part 1, Mar., pp. 55-84.
- Barthold, T. and T. Ito(1992). "Bequest taxes and accumulation of household wealth: U.S.-Japan comparision", in T. Ito and A. Kruger (eds.), *The Political Economy of Tax Reform*, Chicago: The University of Chicago Press, pp. 235-290.
- Beisgen, B. A., and M. C. Kraitchman(2003). Senior Centers: Opportunities for Successful Aging, New york: *Springer Pub. Co. Bonnie's White house conference on aging article.*
- CNC(2008). *Evolution du public des salles de cinema*. Juillet.
- Council of Europe, ERICarts(2003). *Cultural Policies in Europe: A Compendium of Basic Facts.*
- Easterlin, Richard A., Christine M. Schaeffer, and Diane J. Macunovich(1993). Will the baby boomers be less well off than their parents? Income, wealth, and family circumstances over the life cycle in the United States, *Population and Development*, Vol. 19, No. 3, Sep., pp. 497-522.
- Hayashi, F.(1997). *Understanding Saving*, Cambridge: The MIT Press.
- Keister, Lisa A., and Natalia Deeb-Sossa(2001). Are baby boomers richer than their parents? Intergenerational patterns of wealth ownership in the United States. *Journal of Marriage and Family* 63, May, pp. 569-579.
- Kitamura Y, N. Takayama, and F. Arita(2001). Household savings in Japan revisited. *Research in Economics* 55, 135-153.
- Lane Clark and Peacock LLP(2010). *Pension Buyouts 2009.*
- Lusardi, A., and O. Mitchell(2007). Baby Boomer retirement security: The roles of planning, financial literacy, and housing wealth. *Journal of Monetary Economics* 54, 205-224.
- Nafsinger, Janie(2007). *Arts and aging: From theatre to painting, the arts play a major role in our health as we age.* Lifestyles Northwest.

- National Endowment for the Arts(2003). *2002 Survey of Public Participation in the Arts*.
- OECD(2009). *Pension at a Glance Preliminary Version*.
- OECD(2007). *Pensions at a Glance: Public Policies Across OECD Countries*, OECD Publishing.
- OECD(2008). *Pensions at Glance*.
- OECD(2009). *Private Pensions Outlook 2008*.
- OECD(2004). *Ageing and Employment Policies: Korea. Paris: OECD*.
- OECD(2009). *Employment Outlook. Paris: OECD*.
- Palumbo, Michael G.(1999). Uncertain Medical Expenses and Precautionary Saving Near the End of the Life Cycle. *Review of Economic Studies*, Vol. 66, No. 2, Apr., pp. 395-421.
- Quine, Susan, and Stacy Carter(2006). Australian baby boomers' expectations and plans for their old age. *Australian Journal on Ageing* 25, Jan., pp. 3-8.
- Shivers, J. S.(2002) *Recreational Services for Older Adults*, Cranbury, NJ: Rosemont Publishing & Printing Corp
- Stich, S. S.(2003). Theater gives seniors an outlet for self-expression, therapy, socializing and sheer fun. *Time Magazine*, March 17.
- The Federal Interagency Forum on Aging-Related Statistics(2004). *Older Americans 2000*. Key Indications of Well-Being.
- UK's official statistics(2004). *Focus on Older people*.
- United Nations(2002). *World Population Aging 1950-2050*.
- Michiel Van der Auwera(2006). *Pension Reform and ADB Interventions*. Asian Development Bank.
- Vorenberg, Bonnie L.(2005). The White House Conference on Aging: "Healthy Aging" Meeting Focuses on illness. *The Senior Theatre Resource Center* 홈페이지에서 발췌.

- Wolff, Edward N.(1988). Social Security, Pensions and the Life Cycle Accumulation of Wealth: Some Empirical Tests. *Annales d'Économie et de Statistique*, No. 9, La Théorie du Cycle de vie (Jan.-Mar.), pp. 199-226.
- Wolff, Edward N.(2007). The retirement wealth of the baby boom generation. *Journal of Monetary Economics* 50, 10-40.
- World Bank(2006). *Pension Reform and the Development of Pension Systems*, Independent Evaluation Group.

부 록



부록 1. 노후보장패널을 통해 본 베이비 부머의 공·사적연금 가입 실태

국민연금연구원의 국민노후보장패널에 포함되어 있는 55~63년생 604명의 자료를 분석하여 공·사적연금 가입 실태를 살펴보고자 한다. 〈부표 1-1〉은 2009년을 기준으로 베이비붐 세대의 연금가입률을 취업여부별 및 성별로 정리한 것이다.⁶¹⁾ 우선 한 종류라도 연금에 가입한 사람은 41.5%이었으며, 베이비붐세대의 절반을 넘는 58.5%는 노후를 위하여 가입한 연금이 전혀 없는 사람들이었다. 가입자 중에서는 공적연금에 가입한 사람들은 34.5%로 가장 많았는데, 그 중에서 공적연금에만 가입한 사람은 19.0%이었다. 개인연금에 가입한 사람들은 11.7%인데, 그 중에서 개인연금만 가입한 사람은 6.1%, 퇴직연금(퇴직금 포함)에 가입한 사람은 13.3%인데, 그 중에서 퇴직연금에만 가입한 사람은 1%인 것으로 나타났다. 공적연금과 개인연금에 가입한 사람은 3.2%, 공적연금과 퇴직연금에 가입한 사람은 9.9%, 그리고 세 종류의 연금을 모두 가입한 사람은 2.4%이었다.

취업자중 공적연금에 가입한 사람은 47.4%, 퇴직연금에 가입한 사람은 19.9%, 개인연금에 가입한 사람은 11.7%이었다. 취업자 중에서 공적연금에만 가입한 사람은 24.5%, 개인연금에만 가입한 사람은 5%, 공적연금과 퇴직연금에 가입한 사람이 14.9%, 그리고 공적연금과 개인연금을 가지고 있는 사람이 4.4%이었다. 또 취업자 중에서 무연금인 사람은 46.2%이고, 비취업자 중 무연금인 사람은 82.9%에 달하고 있다.

61) 석재은·이기주(2010)에서 지정한 바와 같이, 이 자료는 가입여부를 기준으로 한 것이므로 수급권이 없는 가입자도 포함되어 있고, 이전에 가입하여 수급권을 가지고는 있으나 여기에는 포함되지 않은 경우도 존재한다.

〈부표 1-1〉 베이비 부머의 연금가입률(2009년 기준)

(단위: %)

구분	전체				
	취업자	비취업자	남자	여자	
a. 공적연금만	19.0	24.5	8.0	39.2	14.0
b. 퇴직연금만	1.0	1.5	0.0	1.9	0.7
c. 개인연금만	6.1	5.0	8.2	0.6	7.4
d. 공적연금+개인연금	3.2	4.4	0.9	5.0	2.8
e. 공적연금+퇴직연금	9.9	14.9	0.0	14.1	8.9
f. 공적+퇴직+개인연금	2.4	3.6	0.0	8.7	0.8
g. 무연금	58.5	46.2	82.9	30.4	65.4
-공적연금 가입(a,d,e,f)	34.5	47.4	8.9	67.1	26.4
-퇴직연금 가입(b,e,f)	13.3	19.9	0.0	24.8	10.4
-개인연금 가입(c,d,f)	11.7	13.0	9.1	14.4	11.0
전체(a~g)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 석재은·이기주(2010) 및 국민노후보장패널 3차 조사 원자료.

연금가입률 현황을 성별로 살펴보면 남자의 경우 공적연금이 67.1%, 퇴직연금이 24.8%, 개인연금은 14.4%인 것으로 나타났다. 공적연금에만 가입한 사람은 39.2%, 공적연금 및 퇴직연금에 가입한 사람은 14.1%, 세 가지 모두 가입한 경우는 8.7%, 그리고 30.4%는 무연금인 것으로 나타났다. 여자의 경우 공적연금 가입률은 26.4%인데, 공적연금에만 가입한 비율은 14%이었다. 여성 중에서 퇴직연금에 가입한 한 사람은 10.4%, 개인연금에 가입한 사람은 11.0%, 그리고 무연금인 사람은 65.4%에 달하고 있다.

〈부표 1-2〉는 소득계층별로 연금가입률 현황을 정리한 것이다. 여기서는 전체 조사대상자를 먼저 소득계층별로 구분한 다음 베이비 부머들을 추출하여 연금가입형태별로 다시 구분하였다. 개인총소득에 개인가중치를 적용하여 5분위로 구분하였으므로 각 분위별 점유율은 20%가 되고, 소득이 0인 가구는 1분위에 포함되었다. 몇 가지 중요한 점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 공적연금만 가입한 사람은 상대적으로 전 소득계층에 고르게 분포하고 있다. 둘째, 소득 1분위계층에서는 퇴직연금이나 개인연금을 거의 가지고 있지 않다. 셋째, 무연금인 사람들의 비율은 소득수준이 낮을수록 높고 소득이 높아질수록 줄어드는 모습을 보이고 있다. 소득1분위에서는 무연금 비율이 가장 높은 86.2%에 이르며, 2분위 74.4%, 3분위 68.8%, 4분위

57.9%, 5분위에서는 가장 낮은 47.4%를 나타내고 있다. 넷째, 다른 연금과 더불어 공적연금에 가입한 사람들의 비중은 소득수준과 더불어 높아지고 있는데, 1분위에서 13.8%로 가장 낮고, 2분위 16.7%, 3분위 28.4%로 높아지다가 5분위에서는 41.9%에 이르고 있다. 다섯째, 퇴직연금에 가입한 사람들의 비중도 저소득층인 1분위에서는 가장 낮았고, 소득의 증가와 더불어 점차 상승하여 고소득층인 5분위에서 17%로 가장 높게 나타났다.

〈부표 1-2〉 소득계층별 연금가입률 현황(2009년 기준)

(단위: %)

구분	전체					
		I	II	III	IV	V
a. 공적연금만	18.9	13.8	11.9	17.4	23.9	18.4
b. 퇴직연금만	1.1	0.0	1.5	0.7	0.6	1.6
c. 개인연금만	6.0	0.0	7.5	2.1	4.5	9.4
d. 공적연금+개인연금	3.7	0.0	2.6	0.4	1.0	8.1
e. 공적연금+퇴직연금	9.3	0.0	0.0	10.6	12.2	10.0
f. 공적+퇴직+개인연금	2.3	0.0	2.2	0.0	0.0	5.4
g. 무연금	58.8	86.2	74.4	68.8	57.9	47.4
-공적연금 가입(a,d,e,f)	34.2	13.8	16.7	28.4	37.1	41.9
-퇴직연금 가입(b,e,f)	12.7	0.0	3.7	11.3	12.8	17.0
-개인연금 가입(c,d,f)	12.0	0.0	12.3	2.5	5.5	22.9
전체(a~g)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 노후보장패널 3차 조사 원자료를 이용하였으며, 개인총소득을 기준으로 가중치를 적용하여 5개 그룹으로 구분하였음. 반올림으로 인하여 부분합이 100%를 넘는 경우도 있음.

다음의 〈부표 1-3〉은 베이비붐 세대의 가입연금 형태별 순가용자산 규모를 정리한 것이다. 여기서 순가용자산이란 비주거용 부동산자산과 총저축의 합에서 총부채를 뺀 값을 말한다.⁶²⁾

62) 노후보장패널 3차조사에서는 1차 조사에서와는 달리 주택가격을 직접 조사하지 않았다.

〈부표 1-3〉 가입연금 형태별 순가용자산 규모(2009년 기준)

(단위: 만원)

구분	전체				
	취업자	비취업자	남자	여자	
a. 공적연금만	3,846.5	4,310.3	3,286.9	18,360.0	3,540.3
b. 퇴직연금만	1,569.8	1,569.8	-	2,507.3	958.1
c. 개인연금만	2,192.5	2,134.6	2,544.5	1,959.5	2,353.8
d. 공적연금+개인연금	8,859.1	9,919.3	444.2	4,945.6	10,620.1
e. 공적연금+퇴직연금	1,506.2	1,506.2	-	7,259.4	-749.0
f. 공적+퇴직+개인연금	4,384.1	4,384.1	-	3,483.6	6,840.5
g. 무연금	936.3	1,291.7	542.5	1,331.0	891.0
-공적연금 가입(a,d,e,f)	2,765.9	2,827.8	2,107.6	3,495.1	2,308.8
-퇴직연금 가입(b,e,f)	2,024.9	2,024.9	-	5,555.9	-51.5
-개인연금 가입(c,d,f)	5,335.5	6,233.8	2,790.8	4,648.9	5,558.0
전체(a~g)	1,750.3	2,174.3	907.4	2,913.6	1,463.0

주: 석재은,이기주(2010) 및 국민노후보장패널 3차 조사 원자료. 밑줄 친 수치는 관찰치의 수가 적어서 특이항의 영향이 크게 반영된 것임.

전체적으로 보면 공적연금과 개인연금에 가입한 사람들이 8,900만원 정도의 순가용자산을 가지고 있었으며, 공적연금, 퇴직금, 개인연금을 가진 사람들이 4,300만원으로 그 다음을 이었고, 무연금인 사람들은 936만원으로 가장 적은 순가용자산을 보유하고 있었다. 취업여부별로 살펴보다도 공적연금과 개인연금을 보유한 사람들이 가장 많은 순가용자산을 가지고 있었고, 세 가지 연금을 모두 가진 사람들이 그 다음으로 많은 순가용자산을 보유하고 있었다. 한편 비취업자의 경우 공적연금만을 가진 사람들이 3,290만원으로 가장 많고, 개인연금만 가진 사람들이 2,545만원으로 그 다음을 이었다. 성별로 순가용자산 보유현황을 살펴보면 공적연금만 가진 남자와 공적연금 및 개인연금을 가진 여자가 가장 많은 순가용자산을 가지고 있는 것으로 나타났다.⁶³⁾

다음의 〈부표 1-4〉는 베이비부름 세대의 가입연금 형태별 재산소득을 나타낸 것이다. 공적연금과 개인연금을 가진 사람들의 재산소득 수준이 가장 높아 1,540만원에 이르고, 세 가지 연금을 모두 가진 사람들이 639만원으로 그 뒤를 이었다. 퇴직연금만 가진 사람들과 무연금인 사람들의 재산소득 규모가 가장 낮은 것으로 나타나

63) 관찰치의 개수가 많지 않아서 결과를 액면 그대로 받아들이기는 조심스러운 측면이 있다.

고 있다. 취업자의 경우도 동일한 패턴이 관찰되고 있다. 성별로 살펴보면 남자와 여자 모두 공적연금과 개인연금을 가진 사람들이 가장 높은 재산소득을 받고 있는 것으로 나타났다.

〈부표 1-4〉 가입연금 형태별 재산소득 규모(2009년 기준)

(단위: 만원)

구분	전체				
		취업자	비취업자	남자	여자
a. 공적연금만	44.4	6.0	90.8	-	45.4
b. 퇴직연금만	21.7	21.7	-	0.0	35.8
c. 개인연금만	111.0	63.1	402.7	136.8	93.3
d. 공적연금+개인연금	1,539.6	1,104.2	6,000.0	2,547.9	1,086.0
e. 공적연금+퇴직연금	22.0	22.0	-	14.1	25.2
f. 공적+퇴직+개인연금	639.4	639.4	-	828.1	124.7
g. 무연금	30.6	34.4	26.4	115.9	20.8
-공적연금 가입(a,d,e,f)	254.6	190.0	940.8	381.8	175.0
-퇴직연금 가입(b,e,f)	132.2	132.2	-	300.3	33.5
-개인연금 가입(c,d,f)	576.8	552.6	645.2	1,391.9	312.7
전체(a~g)	108.6	106.5	112.8	291.3	63.5

주: 석재은·이기주(2010) 및 국민노후보장패널 3차 조사 원자료. 밑줄친 수치는 관찰치의 수가 적어서 특이항의 영향이 크게 반영된 것임

부록 2. 주요 국가의 노후소득보장체계

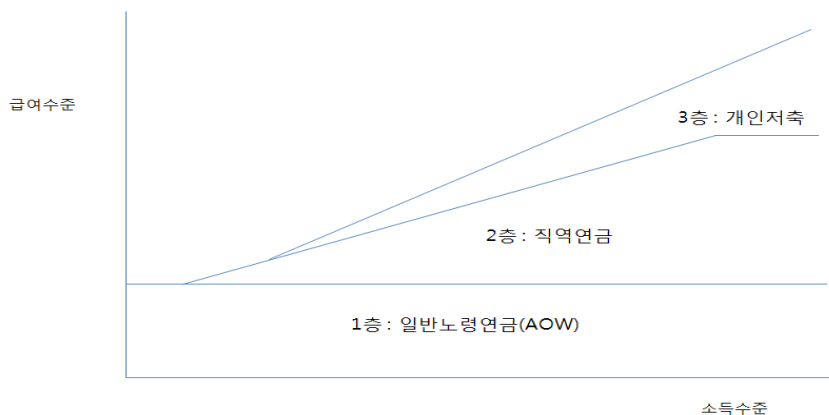
제1 절 노후소득보장체제의 국가별 분석

1. 네덜란드 : 공적 기초보장과 발달된 직역연금의 조화

가. 네덜란드 노후소득보장체계 개관

네덜란드의 노후소득보장체제는 3층 연금으로 구성되어 있으며, 공적제도와 사적제도의 역할분담을 통하여 높은 수준의 급여를 보장하고 있다. 1층에 해당하는 일반노령연금(AOW: Algemene Ouderdomswet)은 65세 이상의 모든 거주자에게 기초소득을 보장하는 역할을 담당하며, 국가에 의해서 운영하는 법정제도이다.

[부록 그림 2-1] 네덜란드의 연금체계



2층 연금은 사적제도인 직역연금(occupation pension)은 공적제도의 보충연금으로 적절한 수준의 급여를 제공한다는 점에서 노후소득보장에서 핵심적 역할을 담당한다. 네덜란드 직역연금은 사적제도임에도 불구하고 가입율이 95%를 상회하고 있어, 사실상 의무가입의 공적제도의 성격을 갖는다고 할 수 있다. 또한 직역연금의 운영뿐 아니라 기금운용도 노사 간 합의에 의해 이루어지며, 이는 폴더(polder) 모델로 불리는 네덜란드의 합의주의적인 노사관계의 전통에 기인한다.

3층 연금은 보험회사가 제공하는 금융상품을 구매하는 장기저축으로, 국가연금과 직역연금을 보충하는 제도이다.

나. 일반노령연금(AOW)

네덜란드 공적연금은 소득수준에 비례하는 기여와 상당한 수준의 정액급여방식의 기초연금이라는 점에서 다른 국가의 기초연금과 구별되는 독특한 특성을 갖는다. 일반노령연금은 1957년에 제정된 노령연금법에 근거하여 65세 이상 모든 거주자에게 일정액의 급여를 지급한다. 연금급여의 수급조건은 15세 ~ 64세의 50년 동안 네덜란드 국내에 거주해야 하며, 소득이 있는 시기에는 매년 보험료를 납부해야 한다. 거주기간이 50년이 되지 않는 경우, 1년에 급여액의 2%를 감액한다.

〈부표 2-1〉 네덜란드 일반노령연금 급여(2010년 기준)

가족구성	(단위: 유로/월)	
	연금	휴일수당
65세 이상 독신자	1052.23	56.97
65세 이상 부부/동거	732.84	40.69
18세 미만 자녀를 양육하는 65세 이상 독신자	1323.93	73.27
65세 미만 배우자를 위한 보충수당	698.58	40.69

일반노령연금의 급여 수준은 국가가 정한 최저임금을 기준으로 정해지며, 연금 수급자의 가족구성에 따라 급여액이 상이하다. 65세 이상이 독신자의 경우 노령연금의 급여는 2010년을 기준으로 매월 €1052.33의 연금과 €56.97의 휴일수당을 합하여 €1109.30 이다. 연금 급여는 통상적으로 최저임금의 70% 수준에서 정해지고, 최저임금은 평균소득의 50%이므로, 일반노령연금의 소득대체율은 평균소득자를 기준으로 35~40%이다. 기초연금의 급여대체율이 40%에 근접한다는 것은 매우 높은 수준이다.

부부가 모두 65세 이상인 경우에는 연금액은 휴일수당을 포함하여 각각 €773.53이며, 부부 중 한쪽이 65세 미만인 경우에 연금수급연령에 도달하지 않은 배우자를 위한 보충수당을 지급한다. 보충수당은 배우자의 소득에 따라 달라지며, 소득

이 없는 경우 최고 € 831.27의 급여를 지급한다. 18세 미만의 자녀를 양육하는 편부모 가구의 경우에 연금액은 € 1397.20이다.

재정방식은 부과방식으로서 가입자는 노령연금에 대해 기준소득의 17.9%⁶⁴⁾, 유족연금에 대해 1.1%를 보험료로 납부한다. 기준소득이란 임금소득, 자본소득, 공적 이전소득을 모두 포괄하고, 필요한 비용을 공제한 소득세 부과의 기준을 의미한다. 보험료율은 연금 재정 상황에 따라 매년 조정하고 있으며, 장기적으로 18.25%를 상한선으로 설정하고 있다. 베이비 붐 세대의 은퇴 등으로 인한 인구고령화의 진전으로 18.25%의 상한선을 유지할 수 있는가에 대해서는 다소 유동적이나, 정부의 의지는 매우 높다.

네덜란드의 공적연금은 소득에 비례하는 기여와 상당한 수준의 정액급여를 보장하는 보험료 방식의 기초연금이라는 점에서 여타 국가들과 구별되는 독특한 특성을 갖는다. 또한 급여의 재원을 보험료를 통하여 충당함에도 불구하고, 보험료 납부가 아닌 거주기간으로 급여를 산정하고 있다는 점에서 전국민에게 보편적인 급여를 제공한다. 급여수준 역시 최저임금에 연동⁶⁵⁾된다는 점에서 일반노령연금만으로도 기초소득보장이 가능하다.

다. 직역연금제도(occupational pension)

네덜란드의 직역연금은 공적기초연금과 더불어 노후소득보장에 핵심적 역할을 담당한다. 공적기초연금은 전국민을 대상으로 하는 보편적 제도로서, 특히 평균소득 이하 계층에 대한 기초소득 보장을 통하여 노후빈곤을 방지하는 역할을 수행한다. 직역연금은 중산층 이상의 계층에 초점을 두고 있으며, 경제활동과 연계하여 은퇴 후 적절한 수준의 연금급여를 보장하는 역할을 담당한다.

직역연금 제도는 1836년 공무원 연금제도로 시작되었으며, 이 때 최초의 연금기금

64) 일반 노령연금의 보험료율이 17.9%라면 상당히 높은 수준이나, 기준소득의 상한선이 설정되어 있다는 점에서 실제 보험료율은 높지 않은 수준이다. 2009년 현재 기준소득의 상한선은 연 €32,127이며, 따라서 보험료는 연 €5750.73이 상한선이다. 기준소득 상한선은 2009년 1인당 GDP €34,600보다 약간 낮은 수준이며, 일반적으로 소득자의 총소득 대비 연금보험료율은 7~9% 수준으로 알려져 있다.

65) 가구구성에 따른 노령연금의 급여는 독신가구는 최저임금의 70%, 혼인가구(2인)는 각각 최저임금의 50%, 편부모와 18세 미만 자녀는 최저임금의 90% 수준으로 정하고 있다.

인 ABP가 만들어졌다. 1952년 연금저축법의 제정을 계기로 보편적 제도로 발전하였으며, 현재는 전체 노동자(employed population)의 95%가 가입되어있다. 직역연금의 가입률은 점진적으로 상승해 왔으며, 직역연금에서 제외된 노동자들은 주로 불안정한 지위에 있는 여성노동자들이다.

직역연금은 3 가지의 형태가 있는데, 첫째는 개별기업 혹은 관련된 몇 개의 회사를 단위로 형성된 연금이다. 하이네켄, 필립스와 같은 대기업이 여기에 해당하며, 전체 노동자의 12% 정도가 개별기업연금에 가입되어 있다. 둘째는 직종별 혹은 산별연금으로 공공교통 종사자를 대상으로 하는 비자발적 연금과 공무원, 금속전기산업 종사자를 대상으로 하는 의무적 연금제도가 있다. 산별 직역연금제도는 가장 보편적인 형태로 전체 노동자의 76% 정도가 가입되어 있다. 세 번째는 보험회사와의 계약을 통해서 단체보험의 형태로 직역연금을 가입하는 방식이다. 앞의 두 형식은 회사 또는 노사협약에 의해서 자체적으로 연금을 운영하는 것이며, 셋째는 보험회사의 상품을 구매하는 것으로 운영주체는 보험회사가 된다는 점에서 차이가 있다.

기업별 혹은 산별 연금은 그 비중이 점차 축소되는 반면에 보험회사와의 단체보험 형태의 직역연금은 증가되고 있는 추세이다. 연금제도의 위험분산을 위해서 규모가 증대되어야 하는 점, 그리고 네덜란드의 특성상 연금기금의 해외투자가 많아지면서 금융회사가 기금운영에 우위를 갖는다는 점 등이 중요한 원인이다. 1995년에 단체보험 형태는 17,202개의 계약, 510천명의 규모였으며, 2002년에 각각 17,141개의 계약, 836천명, 그리고 2009년에는 26,789개의 계약과 936천명으로 증가하였다(DNB, 2010).

네덜란드 직역연금은 일반적으로 35~40년 가입시 30% 이상의 소득대체율을 목표로 하고 있다. 따라서 일반노령연금(AOW)와 합하여 소득대체율이 70% 정도 되도록 설계되어 있다. 실제로 있어서 네덜란드의 노후소득보장체계의 소득대체율은 70% 상회하고 있다⁶⁶⁾.

직역연금은 대부분 확정급여방식으로 운영되고 있으나, 최근 들어서 중요한 변화가 있었다. 2000년대 이후 확정급여방식은 소폭 감소하였고, 확정기여방식이 증가하

66) 네덜란드 연금제도는 평균소득자를 기준으로 공적기초연금(AOW) 40%, 직역연금 30%의 소득대체율을 목표로 하고 있다. 최근 자료에 의하면 네덜란드의 소득대체율은 88.3%에 달한다(OECD, 2009, Pension Glance)

고 있다. 또한 확정급여방식에서도 급여산정 기준과 관련하여 최종급여를 기준으로 하는 제도는 급격하게 감소한 반면에 재직기간 동안의 평균급여를 기준으로 하는 방식이 급격하게 증가하였다.

〈부표 2-2〉 네덜란드 직역연금의 급여유형, 2000-2008

(단위: %)

년도		2000	2002	2004	2006	2008
확정 급여 방식	최종급여기준	59	54	12	10	1
	평균급여기준	31	32	73	77	87
	혼합형	8	8	10	9	0.5
확정급여방식		1	3	3	4	5
기 타		2	3	3	0.5	2

출처: DNB Statistics Bulletin, December 2008.

동일 산업부문 내에서는 기업간, 노동자간 연금급여가 표준화되어 있다. 이는 산업 부문 내에서 기업들이 연금급여를 둘러싸고 경쟁하는 것을 막기 위해서이다. 한편 연금급여의 상향경쟁만큼이나 무질서한 하향경향을 막기 위해서 개별 기업이 독자적인 기업연금을 만들 때에는 연금급여 수준이 적어도 산별연금 급여보다 낮아서는 안 되도록 규정하고 있다.

확정급여방식의 직역연금의 기여율은 재정 상황을 고려하여, 해당부문 혹은 기업 내의 단체교섭에 따른 합의에 의하여 달라진다. 기여율은 2003년에 급여의 8.7%에서 2005년에 10.4%으로 상승하였으나, 2007년에 8.2%로 2009년에는 8.5%로 이전에 비해 인하되었다.

기금을 축적하는 확정급여방식의 제도 속성상 연금기금의 운용과 투자수익은 급여보장과 기여율에 영향을 미친다. 따라서 연금기금의 운용방식과 관련된 의사결정 방식이 중요하다고 할 수 있다. 네덜란드 직역연금제도의 특성이 뚜렷하게 나타나는 것이 바로 연금기금의 운영방식이다. 산별연금과 기업별연금 모두 연금이사회(Pension Board of Directors)에 노동자와 사용자가 동수로 참여하여 연금제도 및 연금기금 운영에 참여한다. 또한 연금기금은 그 자체로 복합금융집단(financial conglomerate)으로서(전창환, 2004) 이들은 자산보관, 자산운용 등을 외부의 증권회사, 투자자문사, 뮤추얼펀드, 보험회사 등에 맡기지 않고 자체 금융서비스회사에

맡기고 있다⁶⁷⁾. 이 금융서비스회사의 대부분 이사들은 연금이사회 이사와 겹친다. 즉, 미국의 기업연금 운용이 해당 기업의 연금관리이사회나 외부기관 투자기들의 고 유권한인데 비해, 네덜란드는 기업연금 제도내용 결정뿐만 아니라 연기금 운용이 노 사대표에 의해 어느 정도 통제되는 것이다. 현재 논란이 되고 있는 쟁점은 퇴직자 대표의 이사회 참여 허용 여부이다.

연금기금의 투자 비중은 2009년 기준으로 49.5%, 주식 35.5%, 부동산 10%, 그 리고 기타 5% 이다. 2000년대 초반에 비해 주식은 소폭 감소하고, 채권이 증가하였 으나 전체적으로 큰 변화가 없었다. 연기금 투자는 안정성을 어느 정도 확보하면서, 수익성을 적극적으로 추구하는 비교적 공격적 양상을 보이고 있다. 기금의 수익률은 높다고 할 수 있으나, 반면에 수익률의 편차가 매우 크다. 특히 해외투자의 비중이 높아서 세계경제의 경기변동에 따라 수익이 변동하는 양상을 보이고 있다.

〈부표 2-3〉 네덜란드 직역연금기금의 연도별 수익률(%)

년도	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
전체 수익률	10.1	9.5	12.9	7.7	3.9	-17.0	15.9
부동산	3.4	24.3	20.4	31.6	0.0	-15.5	2.8
주식	19.5	12.7	22.2	14.2	4.4	-41.5	31.9
채권	2.8	7.9	5.0	1.0	-0.3	3.1	11.5
기타	-	-	-	-	23.7	-9.4	-1.0

네덜란드와 같이 커다란 규모의 적립식 2층연금이 운영되는 경우에는 금융시장 환경의 변화는 심각한 문제를 야기한다. 연기금 대부분을 금융시장에 투입하는 것은 성장경제, 통제적인 금융시장이 작동하였던 1990년대 이전까지는 별다른 손실을 가 져오지 않았으나 경제 환경이 바뀐 최근에는 심각한 문제가 되고 있다. 연금기금의 투자정책은 저위험 투자에서 고위험 투자로 이행한 상태로, 기금 수익의 변동성은 향후 연금급여를 보장에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 실제로 1999년 이후 그리 고 2008~9년 세계금융시장의 침체로 연금기금들의 손실이 현실화되었다.

67) 보험회사들이 산별연금의 배타적이고 독점적인 지위에 불만을 품고 보험위원회에 제소하였으나 유럽사 법재판소는 사회적 당사자들의 합의에 기초하여 산별연금을 강제한 네덜란드 정부 조치가 EU 경쟁 정 책을 위반하지 않을 것으로 판결하였다.

라. 네덜란드 노후소득보장체계 개혁과 시사점

네덜란드는 실업률이 낮고, 높은 수준의 국민소득과 안정적인 경제성장을 지속하고 있다는 점에서 다른 국가들에 비해서 노후소득보장체계가 비교적 탄탄하게 유지되고 있다. 그러나 베이비 붐 세대의 본격적인 은퇴와 인구고령화의 지속으로 기초연금의 재원조달 문제는 세대간 갈등 문제를 야기할 가능성이 있다. 세대간 연대의 측면에서 경제활동 세대가 교육 등 생산성 증대와 연관된 다른 것들을 통해 충분한 보상을 받지 못한다면, 현 경제상황에서 기초연금 수준을 유지하는 것은 세대간 연대를 위협할 것으로 보인다. 이 경우 노령화는 기초연금에 대한 하향압력으로 작용한다. 특히 유럽연합 가입 이후 정부 일반재정 적자에 관한 제한은 이러한 문제를 더욱 심화시킬 것으로 보인다. 기초연금 수준의 하향조정은 부자와 빈자 사이의 연대의 측면에 문제를 발생시킨다. 게다가 이민자 유입 증가에 따라 점차 50년 시민권 요건을 채우지 못한 사람 수가 늘어나고 있는 가운데 이들은 사회부조 대상자가 될 가능성이 높다. 결국 1층 연금 수준의 저하, 즉 국가가 보장하는 사회적 최저 수준이 낮아지면서 노인빈곤 문제가 다시 제기될 것으로 보인다.

1층 공적기초연금의 축소는 2층 사연금 부문의 확충을 요구하지만, 네덜란드의 직역연금제도의 여러 문제점으로 인하여 직역연금의 역할 확대를 논의하기 쉽지 않은 상황이다. 네덜란드의 직역연금은 개별적인 보상을 통한 통제보다는 연대원칙에 의거하고 있으나, 이는 금융시장 위기에 의해 위협받을 수 있다. 1999년에는 직역연금의 기금 규모가 GDP의 150%에 달했으나, 금융시장 위기 이후 연기금 가치는 GDP의 100% 이하로 하락하였다. 이러한 재정적인 타격은 쉽게 회복되지 못하였고 2003년에는 많은 연금 펀드들이 재정상의 이유로 물가인상에 따른 연동을 부분적으로 했거나, 혹은 전혀 하지 못하였다. 또한 2008년에 세계 금융위기 역시 대규모 기금 손실을 야기하였다. 금융시장에서의 기금의 거대한 손실 때문에 최근 단체교섭의 주요한 쟁점은 임금 문제보다는 산별, 기업별 연금기금에 대한 근로자 분담금 도입 여부가 되고 있다.

연대원칙의 균열은 성장산업부문에서 먼저 발생하고 있다. 성장부문의 소득능력이 높은 젊은 노동자들은 산별연금 혹은 기업연금의 집합적 계약에서 벗어나서 3층 부

문의 개인연금에 투자하는 것을 선호하기 시작한 것이다. 노동자들의 개인연금 투자를 가능케 하기 위해 별도의 집합적 펀드를 만들 필요가 없다. 현재에는 직역연금을 벗어나는 것을 허용하고 있지 않지만 미래에는 적용제외(contract-out)에 대한 사회적 압력이 높아질 가능성도 있다. 한편 금융시장의 변동에 더해 고령화 및 제도성숙 또한 재정균형에 어려움을 가중시키고 있다.

사실상 2층 연금의 문제는 공적기초연금의 문제에 비해 결코 경미하지 않으며, 어느 한 부문에서의 변화는 다른 부문에 변화를 가져올 수밖에 없다. 1층연금과 2층 연금의 축소는 연대원칙과 무관한 개인연금의 증가 혹은 적용제외 등을 통한 2층 연금과 3층 연금의 경계를 무너뜨리는 결과를 낳을 수 있다.

네덜란드에서 노후소득보장체계와 관련된 개혁 논의는 체계의 구조개혁인 아닌 현행 다층체계를 유지하면서 각 제도의 내용을 부분적으로 변화하는데 초점이 있다. 논의의 핵심은 각각 공적기초연금은 재원조달과 재정균형의 달성, 직역연금은 기금 투자 수익의 변동성을 축소하는데 있다.

1998년 노동당과 자유당 연정은 공적기초연금(AOW)에 기금의 추가적립기금(additional state savings fund) 방안을 도입하였다. 이 방안은 베이비 붐 세대의 퇴직으로 인한 재정지출 증가를 대비한 완충장치의 역할을 위한 것이다. 이를 위하여 장기적으로 공적기초연금의 상한을 과세소득의 18.25%로 정하고, 재정 여유분을 기금으로 축적하는 것이다. 그렇지만 문제는 완충기금이 정부예산과 연결되어 있으며, 실제로 존재하는 기금이 아니라 정부계정의 설정한 것이다. 미래의 공공재정의 적자 발생여부 및 발생 폭을 정확하게 예측하기 어렵기 때문에 완충기금의 운명은 안정적인 것은 아니다.

직역연금과 관련하여 2001년 중반에 정부는 모든 노동자에게 2층 연금 제공을 의무화할 것을 제안하였다. 낮은 임금, 연령, 직업등급 등의 이유로 노동자들이 직역연금에서 제외하지 않도록 하고자 한 것이다. 이는 핵심노동자에 대한 해고 보호 완화를 대가로 임시직 노동자의 권리를 강화한 1995년의 Flexibility Accord의 삼자 합의 정신에 부합하는 것이기도 하였다. 그러나 사용자 측 이해를 더 많이 대변해 온 사회경제평의회(SER)는 이는 사회적 파트너(노자) 간의 고용조건 협상의 틀 내에서 다루어져야 하는 사안이라는 이유로 직역연금 적용의 의무화를 거부하였다.

연대적 연금부문으로서 정부는 일부 집단에 대해 공적기초연금을 부분적으로 축소하였다. 우선 2003년에 정부는 65세 이전에 수급 받는 조기퇴직금에 대한 조세혜택을 폐지하였다. 이로 인해 급여 대부분을 세금으로 환수함으로써 조기퇴직 유인을 축소하고자 하였다. 또한 장애연금 수급자격을 노동시장 활동이 불가능한 중증장애인으로 엄격하게 제한하는 조치를 취하였다.

현재 네덜란드의 연금개혁 논쟁은 공적기초연금보다는 2층 직역연금과 3층 개인연금 부문에 집중되어 있다. 다양한 진영에서 주로 확정급여(DB) 방식으로 되어 있는 기업연금 내에 확정기여(DC)의 요소를 도입하거나 확정급여 방식을 아예 없애자는 제안들을 내놓고 있다. 이를 촉발시킨 것은 국제금융시장환경의 불안정화이다. 이에 더해 1990년대 말 2000년대 초, 그리고 2008~2009년에 많은 직역연금 기금들이 심각한 재정 문제를 겪으면서 가까운 미래에 연금금 적립 규모를 축소하거나 기업연금 부문을 물가연동을 시키지 말자는 등의 논의가 제기되었다. 또한 영국과 같은 적용제외(contract-out) 허용, 적용제외에 대한 엄격한 제약을 하면서 기업연금 내 선택 여지를 넓히는 방안, 기업연금 규모를 줄이는 방안 등이 그것이다.

또한 정부는 사회보장지출의 감축을 위하여 공적기초연금에서 조기퇴직제를 장기적으로 폐지하여 정년까지 일하도록 유도하고, 정년을 65세에서 67세 혹은 70세까지 연장하는 방안을 제안하였다.

그러나 네덜란드의 연금개혁은 여러 가지 방안을 논의하는 정도에 그치고 있으며, 구체적인 방안이 검토되거나 개혁을 위한 구체적인 노력이 진행되고 있는 것이 아니다.

2. 미국 : 공적 최소보장과 발달된 사적연금 중심 체계

가. 미국 노후소득보장체계 개관

미국의 노후소득보장 프로그램은 19세 말에 처음으로 시작되었는데, 주정부나 지방정부의 공무원들을 대상으로 한 퇴직제도였다. 1896년 뉴저지(New Jersey)주 교사연금이 최초의 연금제도였다. 이후 1900년대 초에 일부 지방정부에서 경찰관과 소방관을 대상으로 퇴직제도가 시작되었다. 1920년에 뉴욕 주(New York State)와

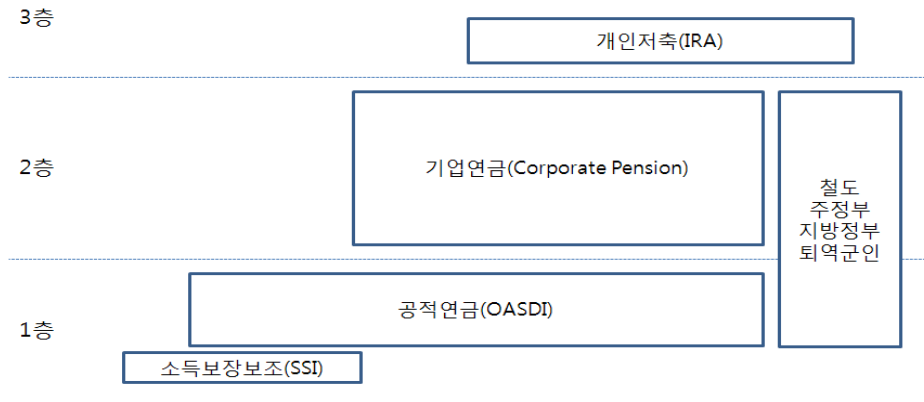
뉴욕 시(New York City)가 공무원을 대상으로, 같은 해에 연방공무원을 위한 퇴직 제도(Civil Service Retirement System)가 시작되었다. 그러나 이 시기에 시작된 제도들은 매우 편파적이고 일관되지 못한 특징을 갖고 있었다. 특정한 문제가 발생하면 해당 문제를 해결하는 데 주안점을 두고, 매번 필요에 따라 제도를 수정하여 나갔다. 미국 사회복지제도는 분산성(decentralization)을 또 다른 특징으로 갖고 있는데, 연방 정부가 관리 및 재정 모두를 담당하는 제도, 주정부가 모두를 담당하는 제도, 이들이 혼재되어 있는 제도 등 다양한 형태로 존재하고 있는 것이 특징이었다.

1935년에 루즈벨트(F. D. Roosevelt)대통령은 1930년대의 심각한 공황상태에 대응하기 위해 경제보장위원회(Committee on Economic Security)의 의견을 따라 경제보장을 위한 제안서를 의회에 제출하고, 1935년 8월 14일에 의회를 통과하여 현재 미국 사회보장제도의 근간인 사회보장법(Social Security Act)을 제정하였다. 이 법안으로 의해서 전국민을 대상으로 하는 퇴직자를 위한 노령연금보험이 시행되었다.

미국의 노후소득보장체계는 기본적으로 3층 체계를 이루고 있으며, 제도도입 초기부터 현재까지 별다른 변화가 없이 지속되었다. 3층 체계는 공적연금을 1층으로, 기업의 근로자에게 고용주가 제공하는 기업연금을 2층으로, 그리고 개인의 자발적인 저축을 3층으로 하고 있다.

1층의 공적연금은 연방정부 차원에서 전국민을 대상으로 하는 노령·유족·장애보험(OASDI)이 가장 핵심제도이며, 이외에도 철도직원퇴직제도, 주 및 지방정부 공무원 퇴직제도, 퇴역군인제도 등이 있다. 노령연금은 일정 수준 이상의 소득이 있는 모든 근로자와 자영자를 의무가입대상으로 하고 있다. 노령연금의 수급권을 획득하지 못하거나 연금을 수급하더라도 수급액이 낮은 노인을 위한 소득보장보조(Supplemental Security Income) 제도를 통하여 최저소득을 보장하고 있다.

[부록 그림 2-2] 미국의 노후소득보장체계



2층 기업연금은 1층의 공적연금제도를 보충하는 수단이며, 공적연금만으로 적절한 수준의 노후보장을 하지 어렵기 때문이다. 기업연금은 기업이 독자적으로 또는 근로자들과 함께 재원을 조성하고 있으며, 제도의 강제성은 없으나 법에서 정하는 일정 요건을 갖춘 적격연금에 대해 세제혜택을 주는 등 적극적인 유인책을 쓰고 있다. 미국의 기업연금은 확정급여, 확정기여방식 이외에도 스톡옵션, 이윤분배제도 등 매우 다양한 형태를 띠고 있다. 이처럼 다양한 형태를 띠고 있는 기업연금제도는 노후소득보장이라는 사회보장적 기능을 수행할 뿐 아니라, 기업차원에서 유능한 인력을 확보와 근로자의 동기부여장치로서의 기능을 수행한다.

3층 개인연금은 공적연금과 기업연금에 추가하여 개인의 자발적인 선택에 의해서 적립하는 제도이다. 개인연금은 금융저축 또는 투자 형태로 이루어지며, 연금의 이전성이 허용되고, 일정액까지 세제혜택을 주고 있다.

나. 공적연금: OASDI

미국의 노령보험은 제도 시행 이후에 여러 번의 수정을 거쳤다. 1937년에 적립방식에서 부과방식으로 전환하였으며, 1939년에 퇴직자의 부양가족, 유족을 위한 급여를 추가하여 원래 1942년에 지급하기로 한 급여를 1940년에 처음으로 급여지급을 하게 되었다. 1950년에 정규직 농업노동자와 가내노동자 그리고 비농업 자영자 등을 제도에 포괄하면서 제도가 확대되었다. 1954년에는 자영농업자(farm self-employed)

까지 제도에 포괄하게 되었으며, 1956년에는 장애연금(Disability Insurance)을 추가하여 1958년에는 장애를 입은 근로자의 부양가족까지 급여를 제공하게 되었으며, 1967년에는 50세 이상의 미망인에게까지 장애급여를 제공하게 되었다. 1972년에는 급여를 물가상승률에 따라 자동으로 조정해주는 장치를 마련하였으며, 근로자가 정규퇴직연령 이후에 퇴직할 경우에 급여액을 조정해주는 연기퇴직조정(delayed retirement credit)제도를 도입하였다.

1980년대에 들어서면서 연금재정이 어려워지면서 사회보장연금개혁위원회의 권고에 따라 재정안정화를 위한 제도개혁이 단행되었다. 1983년의 개혁은 지급개시연령을 65세에서 67세로 점진적인 상향조정을 하는 것과 연방공무원의 국민연금 통합일원화를 골자로 하고 있다. 이후에 공적연금제도는 현재까지 제도개혁 없이 비교적 안정적으로 운영되고 있다.

미국의 공적연금(social security)은 노령·유족·장애 그리고 보충적 의료보험의 4개의 제도로 구성되어 있다. 즉, 노령·유족 연금(Old Age, Survivors Insurance: OASI)을 독립된 신탁계정으로 하고, 여기에 장애연금(Disability Insurance: DI)을 위한 신탁계정을 추가하여 OASDI 계정을 이루고 있다. 또한 노인의 의료보장을 위해 Medicare를 운영하고 있는데 이는 병원보험(Hospital Insurance: HI)을 위한 계정과 보충적 의료보험(Supplementary Medical Insurance: SMI)을 위한 계정으로 구성되어 있으며, 이들 계정들이 모두 모여 OASDHI, 즉 사회보장(Social Security) 제도를 구성하고 있다.

미국의 OASDI는 사회보장세(Social Security Tax)의 납부를 전제로 수급권을 획득하는 사회보험제도라는 점에서 일정한 수준의 소득이 있는 근로자와 자영자가 가입대상이다. 구체적으로 근로자는 소득수준에 관계없이 그리고 순소득(net income)이 년당 400달러 이상인 자영자가 당연가입 대상자이다. 따라서 공적연금은 자체 퇴직제도가 있는 몇몇 특수직종을 제외하고⁶⁸⁾ 전체 직종의 95%이상을 적용 대상으로 하고 있어 실질적으로 보편적 제도라 할 수 있다.

공적연금제도가 처음 시행된 1939년부터 2000년에 걸쳐 적용대상이 약 6배 이상

68) OASDI 적용이 제외되는 경우는 ①1984. 1. 1 이전에 고용된 연방공무원, ②철도퇴직제도 적용을 받는 철도관련 근로자, ③자체퇴직제도가 있는 주 및 지방정부 공무원 등이다.

증대하였다. 1939년에는 단지 전체 취업자의 55%에 해당하는 2,400만명의 근로자가 적용대상이었으나, 2000년대 초에는 취업자의 95% 수준까지 가입자가 확대되었다⁶⁹⁾. 그런데, 2009년에 공적연금 가입자는 162백만명으로 취업자의 94%, 2010년에 156백만명 취업자의 93%로 전체규모가 소폭 감소하였으며, 이는 경제침체와 직접적인 관련이 있다.

OASDI는 부과방식에 기초하여 재정을 운영하고 있으며, 재원은 사용자와 근로자, 그리고 자영업자가 납부하는 사회보장세(payroll tax)를 통해 마련하고 있다. 1990년 이후 현재까지 총 사회보장세는 과세소득(taxable earnings)의 15.3%이며, 이중에서 10.7%는 노령·유족연금(OASI) 계정에, 1.7%는 장애연금(DI)계정에, 그리고 나머지 2.9%는 보충적 의료보험(HI) 계정을 위한 것이다. 사업주와 근로자는 15.3%의 절반에 해당하는 7.65%를 각각 부담하며, 자영업자의 경우도 1989년 이후 총 사회보장세인 15.3%를 전액부담하고 있으나 부담한 금액의 절반에 대해서는 사업경비로 처리하여 소득세감면(income tax credit)을 받도록 하고 있다.

-
- 69) 제도시행 이후, 여러 차례에 걸친 법개정을 통해 계속적으로 적용범위를 확대함.
- 1935년법 : 미합중국과 알래스카, 하와이에 거주하는 민간상공업(철도업 제외) 피용자
 - 1946년법 : 철도직원퇴직제도와 수급자격 및 유족급여 결정을 위한 통산제도 도입
 - 1950년법 : 상시 고용의 농장, 가사 노동자. 전문직을 제외한 비농장 자영업자. 제외 미국기업 미국인 피용자, 푸에르토리코와 Virgin Island 거주자
 - 1954년법 : 자영농업자, 전문직 자영업자(의료종사자 제외)
 - 1956년법 : 직업군인. 의사를 제외한 전문직 자영업자. 농장주
 - 1960년법 : 외국 정부나 국제조직에 고용된 미국인. 괌과 사모아 미국인.
 - 1965년법 : 인턴. 자영업 의사들, - 1968년법 : 목사
 - 1972년법 : 일시적으로 외국에 거주하는 자영업자
 - 1983년법 : 1983.12.31 이후 고용되는 연방공무원, 연방의회의원, 정·부 대통령, 연방판사, 비영리단체직원. 1983.4.20 이후 주 및 지방정부 피용자의 탈퇴 금지
 - 1990년법 : 주 및 지방정부 퇴직제도에 속해 있지 않는 주 및 지방정부 피고용인
 - 1994년법 : 가사 노동자, 소득이 \$1,000 이하인 선거관련 사무관 및 근로자

〈부표 2-4〉 미국 공적연금 보험료율의 연도별 변화

연도	공적연금(OASDI)을 위한 사회보장세율(%)	
	근로자(피용자+고용주)	자영자
1937	2.00	-
1950	3.00	-
1951 - 1953	3.00	2.25
1954 - 1959	4.00	3.00
1960 - 1961	6.00	4.50
1962	6.25	4.70
1963 - 1965	7.25	5.40
1970	8.40	6.30
1975	9.90	7.00
1980	10.16	7.05
1985	11.40	11.40
1990-현재	12.40	12.40

한편, OASDI를 위한 사회보장세는 그 부과대상 소득에 있어 상한선이 있으며, 1972년 법률에 의해서 평균소득 수준에 비례하여 매년 재조정한다. 상한선은 2000년에 \$76,200, 2005년에 \$90,000 그리고 2009년과 2010년에는 \$106,800이다. 따라서 2010년을 기준으로 공적연금의 보험료 상한액은 피용자와 고용주는 각각 \$6,621.6이고, 자영자는 \$13,243.2이다.

OASDI의 급여는 크게 노령연금, 유족연금, 장애연금의 세 가지 종류가 있는데, 노령연금과 유족연금은 OASI 계정에서 그리고 장애연금은 DI 계정에서 지급된다. 연금급여는 기본연금과 가급연금으로 구성되며, 가급연금은 피부양자의 지위(배우자, 부모, 자녀 등)와 수에 따라 달라진다. 기본연금과 가급연금의 총액은 기본연금의 일정수준, 예를 들어 노령연금과 유족연금 수급자의 경우 150~188%, 장애연금수급자의 경우 100~150%의 상한을 초과하지 못한다.

급여액 산출은 다소 복잡한 방식을 취하고 있으며, 크게 두 단계로 나누어진다. 먼저 공적연금 가입기간 동안 각 개인의 평균소득월액(Average Indexed Monthly Earnings: AIME)을 계산한다. 평균소득월액은 가입기간 40년⁷⁰⁾ 중에서 소득이 높

70) 평균소득월액의 기준이 되는 40년이란 가입자가 21세가 시작되는 년도의 다음연도 1월 1일부터 62세가 포함되는 전년도 12월 31일까지를 지칭한다.

있던 35년간의 평균소득으로 한다. 두 번째는 계산된 평균소득월액을 3개 구간으로 나누어, 각 구간에 상이한 비율을 적용하여 기본연금액(Primary Insurance Amount: PIA)을 산정한다. 3개의 구간 중 첫 번째 구간의 소득에는 90%, 두 번째 소득구간에는 32%, 그리고 마지막 소득구간에는 15%를 곱하여, 이를 합한 금액이 모든 급여의 기준이 되는 기본연금액이 된다. 3개의 소득구간 금액은 매년 재산정되며, 2010년 현재 각 구간의 기준소득은 \$761과 \$4,586 이다. 예를 들어서 수급자격이 발생하는 피보험자의 평균소득월액이 \$5,200인 경우에 기본연금액은 $0.9 \times 761 + 0.32 \times (4,586 - 761) + 0.15 \times (5,200 - 4,586)$ 의 공식으로 이용하여 구해지며, 기본연금액은 \$2,001이 된다.

최소 40분기 또는 10년 이상 가입한 자가 퇴직하여 66세(2010년 현재)에 도달하여야 정상적인 노령연금의 수급이 가능하다. 62세부터 조기수급이 가능하지만, 연금액이 감액 지급된다. 노령연금의 수급연령은 2003년 이후 2027년까지 65세에서 67세로 상향조정되는데, 2003년에서 2008년까지 매년 2개월씩 연장되어 2009년부터 66세가 된다. 2009년부터 2020년까지 66세를 유지하다가 2021년부터 다시 매년 2개월씩 늦어져서 2027년에 67세가 된다.

〈부표 2-5〉 미국 공적연금의 지급개시연령

출생년도	연령	출생년도	연령
1937년 이전	65세	1955	66세 2개월
1938	65세 2개월	1956	66세 4개월
1939	65세 4개월	1957	66세 6개월
1940	65세 6개월	1958	66세 8개월
1941	65세 8개월	1959	66세 10개월
1942	65세 10개월	1960 이후	67세
1943-54	66세		

자료: SSA(2010), *Annual Statistical Supplement to the Social Security Bulletin 2009*.

노령연금 수급자가 배우자와 자녀가 있는 경우 가급연금을 지급하는데, 배우자에 대한 가급연금은 62세 이상, 장애인, 16세 미만의 자녀를 부양하는 경우에 지급한다. 자녀의 경우에는 18~19세 미만의 초등 및 중등학생, 22세 이전에 장애를 입은 자녀에 대해서 지급하며, 가급연금의 수준은 수급자 연금의 50%이다.

유족연금은 수급권자 혹은 수급자격이 있는 피보험자가 사망할 경우 유족에게 지급한다. 유족연금은 노령연금 기본연금액의 100%이며, 배우자에 대한 유족연금은 60세 이상이어야 수급이 가능하다. 단 장애가 있다면 50세부터 수급이 가능하다. 18세 미만 또는 18~19세 미만의 초등 및 중등학생, 22세 이전에 장애를 입은 자녀에 대해서 피보험자 연금의 75%가 각각의 유족자녀에게 지급된다. 피부양부모는 피보험자 연금의 82.5%(부부의 경우 150%)를 수급한다.

장애연금은 완전한 가입자격을 갖춘 자가 1년 이상 지속되거나 사망할 것으로 예상되는 장애로 인하여 실질적인 소득활동에 종사할 수 없는 경우에 지급된다. 장애 정도에 따라 급여수준이 달라지지 않고 장애여부 판정에 따라 지급여부를 결정한다.

〈부표 2-6〉 미국 OASDI 수급자 규모 및 월평균 급여수준(2009년 현재)

급여 종류		수급자(명)	월평균 급여액(달러)
노령연금		35,169,459	1104.8
	퇴직근로자	32,273,651	1152.9
	배우자(가급연금)	2,370,611	568.5
	자녀(가급연금)	525,197	567.5
유족연금		6,455,991	981.3
	유족자녀	1,914,524	745.4
	자녀양육 배우자	159,610	834.9
	비장애 배우자(60세 이상)	4,150,157	1112.3
	장애 배우자(50세 이상)	230,007	683.6
	유족부모	1,693	978.9
장애연금		9,272,794	914.2
	장애근로자	7,426,691	1063.1
	배우자(가급연금)	154,230	285.5
	자녀(가급연금)	1,691,873	317.6
OASDI		50,898,244	1054.4

자료: SSA(2010), *Annual Statistical Supplement to the Social Security Bulletin 2009*.

급여 종류별 수급자 수는 〈부표 2-6〉에 나타나 있는 것처럼, 2009년 현재 전체 수급자는 50,898천명이며, 이중 노령연금 수급자는 35,169천명이다. 유족연금과 장애연금 수급자는 각각 6,456천명과 9,273천명이다.

2009년 현재 OASDI 전체의 월평균 급여액은 \$1054.4이며, 퇴직연금은 \$1,104.8, 유족연금은 \$981.3, 그리고 장애연금은 \$914.2으로, 공적연금(OASDI) 급여액의 소득대체율은 30.8%⁷¹⁾이다. 가급연금이나 유족연금과 같이 파생급여를 제

외하고, 연금수급자 본인의 급여수준을 보면 퇴직연금은 \$1,152.90, 장애연금은 \$1,063.1로 소득대체율은 각각 33.7%와 31.1%이다⁷²⁾.

다. 기업연금

미국에서 최초의 퇴직연금제는 1759년 장로교회 목사의 유가족을 위하여 설립되었으며, 민간기업에서 시작된 것은 1875년 아메리칸 익스프레스가 시초이다. 20세기 초에는 철도, 은행 및 공공설비산업을 중심으로 400여개의 기업연금이 설립되었으며, 본격적으로 확대·발전된 것은 1940년대 중반 이후이다.

기업연금에 대한 입법과 법률적 규제가 본격적으로 이루어진 것은 1970년대이다. 1963년 스투드베이크사의 연금과산 등 일련의 사건을 계기로 근로자퇴직소득보장법 (Employee Retirement Income Security Act: ERISA)이 제정되었으며, 이로 근거로 기업연금 수급권에 대한 보호가 크게 강화되었다. 1978년에 401(k) 형태의 확정 기여형 기업연금이 도입되었는데, 이는 미국의 국세법 401(k) 조항에 따른 형태로 가장 대표적인 기업연금으로 자리잡았다.

2008년 현재 717,530개의 기업연금과 8,623만명이 가입되어 있으며(Employee Benefits Security Administration, 2010), 미국 근로자의 55%(Employee Benefit Research Institute, 2010)가 기업연금의 적용을 받고 있다.

	가입율(%)		가입율(%)
전체 기업연금	55	100인 미만 회사	35
확정급여	18	확정급여	4
확정기여	27	확정기여	26
혼합	10	혼합	5
100인 이상 회사	66	주 및 지방정부	90
확정급여	12	확정급여	71
확정기여	36	확정기여	3
혼합	18	혼합	16

71) OASDI의 평균 급여액은 년 \$12,652.8로 2009년 미국의 평균소득 \$41,067.93의 30.8%이다(SSA, Annual Statistical Supplement to the Social Security Bulletin 2009; SSA, Fast Facts & Figures about social security 2010).

72) 평균 급여액을 기준으로 하는 소득대체율은 중위소득자를 기준으로 하는 소득대체율보다 다소 낮다. 이는 미국 공적연금이 부과소득 상한선이 있기 때문에 평균급여액이 중위소득자의 연금액보다 낮게 계산되기 때문이다. 미국 공적연금의 소득대체율은 38.7% 수준이다(OECD, 2009, Pensions at Glance).

기업연금의 형태는 다양한 기준에 따라 여러 가지로 분류할 수 있으나, 확정급여형과 확정기여형으로 구분하는 것이 가장 일반적이다. 확정급여형 기업연금제도는 급여수준과 수급 자격을 미리 정하고, 보험수리적 계산에 의하여 기여금을 출현하여 미리 정한 요건을 충족하면 사전에 확정된 급여를 지급하는 제도이다. 반면에 확정기여형 기업연금은 각 개인에게 계정 혹은 구좌를 설정하고, 급여는 계정에 입금된 기여금과 기금의 운용수익 등에 의하여 사후적으로 결정된다. 이외에도 확정급여와 확정기여의 혼합형인 현금균형방식(Cash Balance)이 있다.

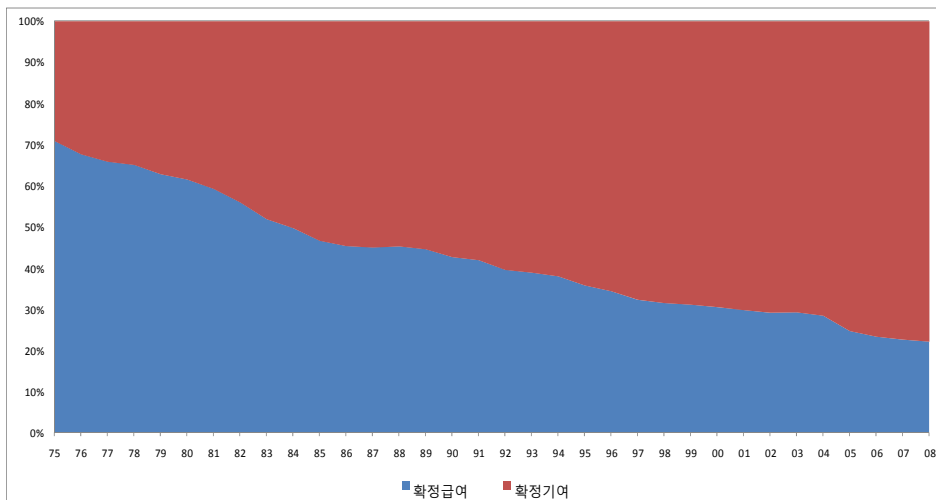
확정급여형은 고용주가 특정한 계산식에 근거하여 퇴직시점에 미리 결정된 금액을 근로자에게 지급하는 방식이며, 계산식에 따라 3가지 유형이 있다. 정액급여 산정방식(flat-rate formula)은 근무기간 1년당 일정한 금액을 지급하는 방식이다. 경력평균 산정방식(career-average formula)은 퇴직시점에서 근무기간 동안의 평균임금에 일정한 비율을 산정하고, 여기에 근무년수를 곱하여 금액을 산정하는 방식이다. 마지막으로 최종급여 산정방식(final-pay formula)은 퇴직직전의 일정기간, 통상적으로 최종 5년의 평균급여를 계산하여 여기에 근무년수를 곱하여 산정하는 방식이다. 최종급여 산정방식은 우리나라의 법정퇴직금과 가장 유사하다고 할 수 있다.

확정기여형 기업연금은 근로자 개개인을 위한 개인계정방식으로 운영되는 것이 일반적이며, 퇴직시점에서 급여수준은 고용주 및 근로자의 기여금 총액과 투자수익에 의하여 결정된다. 기업연금의 투자 성과는 개개인의 계정 및 급여수준에 직접적인 영향을 미치고, 기금투자에 대한 의사결정에 근로자의 참여가 일반적이다. 확정기여형 기업연금의 유형은 기여금을 납부하는 방식과 형태에 따라 몇 가지로 구분할 수 있다. 금전구매방식(money purchase plan)은 고용주의 기여는 의무이고, 기여금은 근로자 임금의 일정비율로 정해진다. 이윤공유방식(profit-sharing plan)은 기업 이윤의 일정비율을 기여금으로 할당하는 것이나, 이윤이 있어야만 기여금을 납부하는 것은 아니다. 매년 기여금이 일정하지 않으며, 개인계정으로 기여금을 분배하는 것은 근로자들의 성과나 급여에 따라 이루어진다. 저축방식(savings plan)은 근로자 자신의 기여금 납부가 필수이며, 기여금은 세후소득의 일정비율로 정해진다. 고용주는 근로자의 기여금에 대응하여 동일한 금액 혹은 일부를 기여금으로 추가 부담한다. 근로자주식보유방식(employee stock ownership plan)은 회사가 발행하는 주식

을 근로자에게 제공하는 방식으로 이윤공유방식과 유사하다. 401(k)방식은 내국세법의 401(k) 조항에 근거한 것으로 가장 보편적인 확정기여형 기업연금이다. 근로자는 개인계정을 설정하여 급여의 일부를 기여금으로 납부하고, 고용주는 주식, 이윤의 일부, 혹은 현금을 기여한다. 401(k) 방식이 다른 방식과 차별성을 갖는 것은 연금에 대한 강력한 세제혜택이다. 근로자 개인의 기여금은 소득공제가 인정되지 않으나, 반면에 고용주의 기여금은 근로자 기본급여의 25% 범위내에서 세금을 감면받는다. 연금 수급시에는 사용자 기여금에 대한 전액 소득세 관세대상이 되지만, 근로가 기여금과 투자수익은 과세하지 않는다.

미국이 기업연금은 1980년대 중반 이전에는 확정급여방식이 높은 비중을 차지하였으나, 1990년대 들어서 확정기여방식이 급격하게 증가하면서 2000년대에는 비율이 역전되었다. 확정기여방식은 증가하게 된 것은 내국세법 401(k) 조항에 따른 조세혜택이 강화된 것과 확정급여형이 근로자퇴직소득보장법(ERISA)에 의하여 규제가 강화되면서 상대적으로 규제가 적은 확정기여방식을 선호하게 되었다. 또한 산업구조의 변화와 노동시장의 유연성이 높아짐으로써 근로자의 이직이 많아지면서 연금의 연속성이 가능한 확정기여방식의 기업연금에 대한 필요성이 증가하게 되었기 때문이다.

[부록 그림 2-3] 미국 기업연금 재정방식의 연도별 비중 변화



출처: Employee Benefits Security Administration(2010), *Private Pension Plan Bulletin*.

노후소득보장이라는 측면에서 미국의 기업연금은 핵심적인 역할을 담당하고 있다. 실제로 공적연금과 기업연금의 급여 수준을 비교해보면, 평균소득자를 기준으로 공적연금 급여의 소득대체율은 38.7%, 기업연금(DC형)의 소득대체율은 40.1%이다(OECD, 2009). 이러한 결과는 은퇴 후 소득보장에 있어서 공적연금보다 기업연금의 비중이 높다는 것을 의미한다.

확정기여방식을 중심으로 하는 기업연금의 성장은 미국경제에 긍정적인 효과를 낳았다. 은퇴 이후 소득보장과 관련한 기업의 부담을 감소하게 하였으며, 저축률이 지나치게 낮은 미국 상황에서 저축을 통한 노후대책을 유도하였다. 또한 적립된 연금기금이 주식, 채권 등 금융시장을 활성화함으로써 미국경제의 안전판 역할을 담당하였다.

그러나 잘못된 기금운용으로 인하여 근로자들의 피해 사례가 늘어나고 있다. 대표적인 사례가 회계부정으로 기업이 도산한 엔론사태이다. 엔론은 퇴직연금 대부분을 자사주 형태로 자산운용을 하였고, 회계부정으로 주가가 폭락하고 급기야 기업이 도산하면서 근로자들의 노후자금이 모두 사라지는 결과가 야기되었다. 또한 경기변동이나 금융시장의 부침에 따라 기금의 수익률이 직접적으로 영향을 받고, 이는 노후 소득의 불안정성이 커질 수 있다. 2008~9년의 금융위기로 인한 주식가격 폭락으로 401(k)의 손실률은 20~40%로 추정되고 있다.

라. 미국 노후소득보장체계 개혁과 시사점

미국의 공적연금은 1935년 제도도입 이후 수차례 개혁이 있었으나, 제도의 기본 골격과 주요 내용은 그대로 유지되었다. 제도 운영과 기여금 인상과 같은 부분적인 모수개혁을 단행하였다. 미국 공적연금 개혁과 관련된 핵심 쟁점은 연금재정에 대한 위기의식이다. 재정불안정의 문제가 가시화된 것은 1970년대 후반으로 노령·유족연금(OASI) 기금은 1970년대 말에 30억 달러 이상의 적자를 발생시켰으며, 1982년에는 사회보장기금이 113억 달러의 적자를 기록하게 되었다. 이에 당시 공화당의 레이건 정부는 사회보장제도의 개혁을 추진하였으며 1983년 사회보장법을 개정하였다.

1983년 연금개혁의 주요내용은 당시에 65세이던 정규퇴직연령을 2027년까지 단

계적으로 67세로 상향 조정하였다. 그리고, 재정수입을 증대시키기 위해 사업주와 근로자가 부담하던 사회보장세 5.4%를 5.7%로 인상하였으며, 일정 소득 이상인 경우 사회보장급여에 대하여 조세를 부과하여 사회보장적립금을 충당하도록 하였다. 또한 62세에 조기노령연금 수급시 연금급여를 기본연금액의 80%에서 2027년부터 70%로 인하하였다.

1983년의 법 개정으로 기금 소진 시기가 연기될 것으로 예측되나, 베이비 부머들이 대거 퇴직연령에 가까워짐에 따라 급여지출은 급속히 늘어 연금재정에 악영향을 미치게 되어 재정 불안정은 여전히 남아있게 되었다. 재정문제 외에도 연금급여의 형평성 측면에서 문제가 제기되었다. 예를 들어 배우자의 노동경력 유무에 관계없이 연금수급자의 기본연금액 절반을 배우자급여로 제공하고 있다. 이는 독신여성과 기혼여성간 그리고 전업주부와 소득활동을 한 여성간의 형평성 문제를 야기한다.

이러한 맥락에서 재정불안정성과 제도내적인 문제로 인해 연금개혁이 시급히 요구되고 있으며, 많은 전문가들이 다양한 대안들을 제시하였다. 그러나 개혁안을 제시한 전문가들은 현재의 문제를 해결하기 위한 방법과 현행 제도의 개정방법에 있어 견해 차이를 보이고 있다. 1983년 이후 미국에서 연금개혁에 대한 다양한 제안과 시도가 있었으나, 논의에 그치고 있으며 실제로 실행된 것은 없다. 1996년의 사회보장위원회회의의 개혁안⁷³⁾이나 클린턴 정부하의 개혁논의들, 그리고 부시 정부 하의 논의⁷⁴⁾들이 대부분 그러하다. 이러한 논의들의 전반적인 흐름은 크게 현행 제도 내에서 보수적 개혁을 통해 연금재정을 안정화시키고자 하는 방향과 비록 규모에 있어서는 조금씩 편차가 있으나 개인계정을 신설하여 개인의 저축동기를 강화시키고자 하는 방향의 두 가지 흐름이 있다. 1996년 개혁안에서는 보수적 개혁방안과 개인구좌신설이 방법적으로 분리되어 있었던 반면에 부시 정부 하에서는 이러한 다양한 방법들이 복합적으로 취사선택되는 것이 특징이다.

73) 1996년 사회보장자문위원회(social security advisory council)은 연금개혁을 위하여 급여유지안, 개인계정안, 개인보장계정안의 3가지 대안을 제시하였다. 이들 대안은 기존체제를 유지하는 안과 2층체제로 전환하자는 것이며, 후자의 경우 민영화의 개념을 적극적으로 포함하고 있다.

74) 부시정부하의 연금개혁안은 두 번에 걸쳐 제시되었다. 첫 번째는 2001년에 3가지 대안을 제시하였는데, 그 내용은 OASDI의 확정급여 부분과 확정기여의 개인계정으로 이원화하자는 것이다. 두 번째는 소유권 사회(ownership society)를 화두로 해서 연금제도에 개인퇴직계정을 도입하여 보험료의 일부(최대 4%)를 개인계정에 적립하도록 하는 방안이다.

이처럼 미국의 연금개혁이 장기간에 걸쳐 논의의 수준에 머물고 있으며, 비록 개
인구조를 신설하는 방안들이 제기되었으나 대부분 보수적 개혁에 대한 논의를 중심
으로 진행되고 있는 점은 미국이 직면하고 있는 공적연금의 재정적자가 다른 나라들
에 비해 그다지 심각하지 않기 때문이다. 재정의 안정성을 확보하기 위해서 필요한
보험료의 인상이 제도 내적으로 조정할 수 있는 정도이기 때문이다.

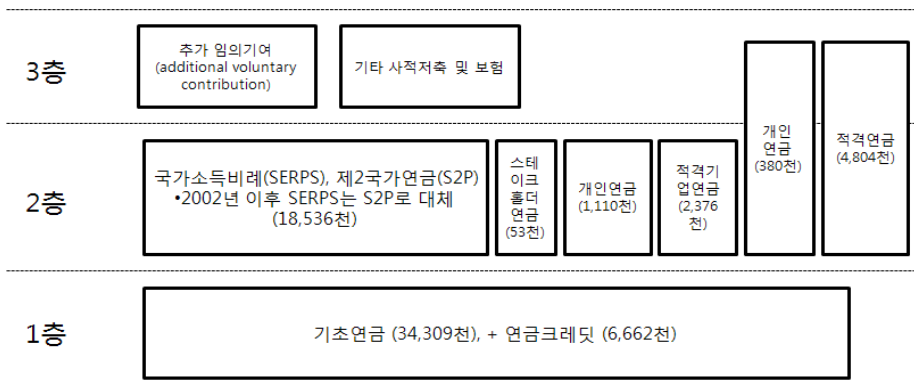
3. 영국 : 최저 보장, 그리고 공적연금과 사적연금의 경합체제

가. 영국 노후소득보장체계 개관

영국의 노후소득보장체제는 3층 체계로 구성되어 있으며, 1층은 공적제도, 2층은
공적제도와 사적제도의 경합, 그리고 3층은 임의가입의 사적연금으로 구성되어 있다.

1층인 기초연금은 국민보험(national insurance)의 일부로 가입자들의 기여로 재
원을 조달하며, 기여금은 소득에 비례하는 정률로 납부하지만 급여는 정액으로 지급
한다.

[부록 그림 2-4] 영국의 노후소득보장체계(2009년 현재 가입자 수)



2층의 연금제도는 공적연금인 제2국가연금과 사적연금으로 적격기업연금, 개인연
금, 스테이크홀더연금으로 구성된다. 공적연금인 제2국가연금은 2002년 연금개혁으
로 기존의 국가소득비례연금(SERPS)를 대체한 제도로, 근로활동을 지속해온 저소득
노동계층에게 빈곤선 이상의 연금급여를 목적으로 하는 제도이다. 과거 SERPS는

연금급여의 적절성을 위한 소득비례제도로 도입되었으나, 저소득층에 대한 소득보장과 사적연금의 활성화라는 취지를 살리기 위하여 2007년부터 정액제도로 전환되었다.

적격기업연금 혹은 퇴직연금은 고용주가 관리하고, 노동자가 퇴직했을 때 연금을 지급하는 제도로 확정기여형과 확정급여형이 있다. 퇴직연금은 전일제 노동자는 물론 시간제 노동자에게도 적용되며, 일정한 요건을 충족하는 경우 제2국가연금의 적용예외가 된다. 적용예외는 영국 연금제도에서 가장 독특한 제도로 기업연금 뿐 아니라 개인연금도 여기에 해당한다. 개인연금은 소득활동을 하는 모든 사람이 가입할 수 있으며, 적격개인연금(appropriate personal pension)과 보통개인연금(ordinary personal pension)으로 구분된다. 적격개인연금은 기업연금과 마찬가지로 제2국가연금에 적용예외가 되며, 제2국가연금에 가입한 개인의 경우에는 보통개인연금에 추가로 가입할 수 있다.

스테이크홀더연금은 1999년 연금법 개정을 통해서 새롭게 도입되었는데, 기존의 퇴직연금이나 적격개인연금의 적용을 받지 못하는 저소득 노동자를 위한 제도이다. 따라서 소득이 낮거나 소득이 없지만 연금을 위하여 저축을 할 수 있는 사람들이 가입하기에 유리하게 설계되어 있다.

영국 노후소득보장체계의 가장 중요한 특성은 공적연금은 기초소득보장에 역할을 한정하고, 사적연금의 역할을 최대화하고 있다는 점이다. 영국의 기초연금은 기여조건과 급여수준이라는 측면에서 적절한 노후소득을 위한 제도가 아니라 국민최저선을 보장하는 안전망의 성격을 갖는다. 최저수준 이상의 노후보장은 개인의 책임이 강조되었으며, 이를 위한 사적연금제도가 일찍부터 발달하였다. 공적제도의 제한적 역할과 사적연금의 역할 확대의 경향은 1980년대에 이후에 더욱 뚜렷하게 나타났다. 기초연금과 공적소득비례연금의 급여를 지속적으로 축소하고, 사적연금의 실질적 적용을 확대하는 방안을 선택하였다.

노후보장체계의 2층 부분인 소득비례연금에 대한 적용예외 인정함으로써 공적제도와 사적제도가 서로 대체되는 관계를 갖는 것 역시 영국 노후소득보장체계의 주목할 특징이다. 1961년에 공적제도로써 부가연금의 도입 당시에 퇴직연금에 가입한 근로자에 대해 2층제도의 적용예외(contract out)를 인정하였다. 적용예외라는 규정에 따라 공적소득비례연금은 기업연금 혹은 개인연금으로 대체될 수 있게 함으로써,

사적연금이 공적제도와 연계성을 갖으면서 2층 체제로 편입되었다.

1980년대 이후 최근까지 진행된 연금개혁의 내용은 공적 소득비례연금제도 자체를 저소득층의 소득보장에 집중시키는 것과 연금제도 밖에서 노인빈곤층을 위한 소득지원책을 강화하는 것이다. 또한 공적연금의 지출을 줄이기 위하여 연금 수급연령을 상향조정 하는 것 등이다. 이러한 전략을 통해 달성되는 양면적 결과는 중산층 이상의 소득계층을 사적연금 체제로 더욱 적극적으로 편입시키는 한편, 기존의 연금 체제가 중하소득 이하 계층의 노후 소득보장 기능을 제대로 해내지 못했던 문제를 어느 정도 해결한 것이다. 그 결과 사회보장 측면에서 국가연금은 저소득층 보장, 사적연금은 중산층 보장이라는 대상의 이분화를, 재정 측면에서 공적연금의 재정지출 축소를, 경제적 측면에서는 사적 연금기금의 축적으로 인한 금융산업의 확대에 귀결되었다.

나. 1층 기초보장 : 국가기초연금과 연금 크레딧

영국의 공적연금은 기초연금과 크레딧 제도, 그리고 제2국가연금의 3가지 제도로 구성된다. 공적연금은 남성 16~64세(49년), 여성 16~59세(44년)로 소득활동에 종사하는 모든 노동자와 자영자는 의무가입대상이다. 공적연금의 보험료는 별도로 징수하지 않고 국민보험에 포함되어 일괄 징수한다. 2009년 기준으로 보험료 납부자는 2,523만명이며, 가입기간으로 인정하는 크레딧⁷⁵⁾ 해당자는 686만명이다.

보험료를 부과하는 방식은 가입자의 소득활동 종류에 따라 4가지 유형으로 구분한다. 1유형은 근로소득에 대한 보험료 부과로 피용자와 고용주가 분담한다. 1999년 이전에 피용자의 경우 하한소득에 대해서 정액으로, 하한소득에서 상한소득까지는 정률로 납부하였다. 그러나 1999년 이후부터는 하한소득에 대한 정액기여를 폐지하고, 저소득 피용자의 수급권을 강화하기 위해서 저소득구간에 대해서 보험료를 면제하는 방식으로 변경하였다. 2010년을 기준으로 피용자는 주당 110파운드에서 770

75) 가입기간 크레딧이란 가정내 돌봄(16세 미만 자녀를 돌보는 기간, 공적부조를 받으면서 장애인 가족을 돌보는 기간)으로 인하여 소득활동을 할 수 없는 기간, 주 35시간의 장애인을 돌보는 기간, 장애급여를 받는 기간, 실업급여를 받는 기간을 보험료 납부를 하지 않는 것으로 소득활동이 어려운 가입자의 수급권을 보호하기 위하여 설정된 것이다.

파운드에 대해서 11%, 770파운드 이상의 소득에 대해서는 1%를 부담한다. 반면에 고용주는 상한선의 개념이 없이 주당 110파운드 이상에 대해서 12.8%의 보험료를 부담한다.

〈부표 2-7〉 영국의 국민보험 가입유형 및 보험료 부담수준(2010년)

가입유형	소득수준	피용자	고용주
제1유형 (피용자)	주 £97 미만	납부 제외	납부 제외
	주 £79 - £110	0 %	0 %
	주 £110 - £770	11 %	12.8 %
	주 £770 초과 ²⁾	1 %	12.8 %
제2유형 (자영자)	년 £5,075 미만	납부 제외	
	연 £5,075 - £5,715	주 £2.40	
제3유형 (임의가입자)	소득이 없는 자 등	주 £12.05	
제4유형 ¹⁾ (고소득자영자)	년 £5,715 - 43,875	8 %	
	년 £43,875 초과 ²⁾	1 %	

자료: <http://www.hmrc.gov.uk/rates/nic.htm>

1) 4유형은 2유형에 추가하여 보험료를 부과하여 징수한다

2) 고소득 피용자 및 자영자에게 소득 상한선(주 770파운드, 년 43,875파운드) 초과소득에 대한 보험료는 연금이 아닌 국민보
건서비스의 비용이다.

2유형은 자영자의 보험료 부과방식으로 연소득이 5,075파운드에서 5,715파운드에 대해서 2.40파운드의 정액보험료를 부담한다. 자영자의 소득이란 매출에서 비용을 제외한 수익을 의미한다. 정액보험료의 수준은 1980년 2.50파운드에서 1999년 6.55파운드까지 인상되었으나, 2000년에 2.00파운드로 대폭 감소되었다. 2000년대 들어서 정액보험료는 다시 소폭 인상되어 2010년에 2.40파운드, 2011년에는 2.50파운드이다. 4유형은 일정 수준 이상의 자영자 소득에 대한 정률보험료로 년당 5,715파운드에서 43,875파운드까지 8%를 부과한다. 즉 하한소득 이상인 자영자의 경우 저소득 자영자는 정액보험료만 납부하고, 고소득 자영자는 정액보험료와 정률보험료를 납부한다.

3유형은 소득활동을 하지 않거나 1, 2유형의 하한선 이하의 소득자가 임의로 납부하는 보험료로, 2010년 현재 주당 12.05파운드이다. 3유형의 정액보험료는 1999년 이전에는 2유형에 비하여 낮은 수준이었으나, 2000년 이후 보험료 수준이 높아졌다.

국민보험의 급여는 가입자의 기여유형에 따라 상이하다. 1유형의 가입자는 국가기초연금, 법정소득비례연금 또는 제2국가연금, 유족급여, 구직급여, 산재급여, 출산급여, 상병급여, 장애급여를 받는다. 따라서 피용자의 경우 국민보험은 연금, 의료, 산업재해 및 실업보험 등의 모든 위험을 보장하는 사회보험의 의미를 갖는다. 자영자인 2유형의 가입자⁷⁶⁾는 국가기초연금, 유족급여, 출산급여 중 출산수당, 장애급여를 받으며, 이는 자영자에 대해서 실업보험과 산업재해보험에 대한 위험보장의 기능을 제외한 것이다. 마지막으로 3유형의 가입자는 국가기초연금과 유족급여를 받을 수 있다.

국가기초연금의 노령급여는 보험료 납부기간에 비례하여 정액으로 지급한다. 남성의 경우 최대근로기간 49년에서 5년을 제외한 44년의 90%, 여성의 경우 39년의 90% 기간을 기여해야 완전연금을 수급하게 된다. 그러나 가입 크레딧에 의해서 가입기간을 인정된 기간은 근로기간에서 제외되어, 완전연금을 받을 수 있는 기여기간은 개인에 따라 상이하다. 완전연금을 받을 수 있는 기여기간에 비해 기여년수가 작으면 각 개인의 기여기간에 따라 급여가 감액된다. 완전연금을 받기위한 기여년수가 상당히 길지만, 가입크레딧제도 및 저소득층에 대한 다양한 우대정책으로 대부분 남성가입자는 완전연금 수준의 급여를 받는 것이 일반적이다. 기초연금을 받을 수 있는 수급조건은 근로기간의 25% 이상의 기여를 해야 하며, 수급연령은 남자 65세, 여자 60세이다⁷⁷⁾. 그리고 1986년부터 퇴직한 자이어야 한다는 조항이 폐지되어, 소득활동을 하는 경우에도 연금을 받을 수 있다.

완전기초연금의 급여는 2010년을 기준으로 주당 97.65파운드이다. 기여년수가 짧아 기초연금을 받지 못하거나 급여수준이 낮은 경우 배우자의 기여에 근거하여 배우

76) 4유형 가입자는 2유형 가입자의 일부라는 점에서 별도의 급여를 받지 않는다.

77) 여성의 수급연령은 2010년부터 2년에 1세씩 상향 조정되어, 2020년에 수급연령이 65세로 상향조정된다. 2007년 연금개혁으로 수급연령은 2026년에 66세로 상향되며, 2011년 현재 추진되고 있는 연금법 개정 안에는 2046년에 68세로 상향조정하는 방안을 제안하고 있다.

자 기초연금을 받을 수 있는데, 완전배우자연금은 주당 50.5파운드이다. 또한 80세 이상으로 60세 이후 연속해서 10년 이상 국내에 거주한 사람이 공적연금을 받지 못하는 경우 무기여노령연금을 받을 수 있으며, 이 경우 급여는 주당 50.5파운드이다.

저소득 노인의 경우 연금크레딧을 신청할 수 있다. 연금크레딧 제도는 1999년 도입된 최저소득보장제도를 대체한 것으로, 2010년 3월말 현재 보장크레딧(guarantee credit) 수급자 954천명, 저축크레딧(saving credit) 수급자 577천명, 그리고 양자 모두 수급자 1,203천명 등 전체 수급자는 총 2,734천명이다. 연금크레딧은 60세 이상 국내거주자로서 소득조사를 통하여 수급자격이 주어지며, 2010년 현재 독신인 경우 주당 114.05파운드, 부부는 주당 202.4파운드까지 소득을 보장한다. 수급자 또는 그 배우자가 65세 이상이면 독신의 경우 주당 17.88파운드, 배우자가 있으면 주당 23.58파운드의 추가급여를 받을 수 있다.

다. 2층연금 : 제2국가연금 및 사적연금

영국 노후소득보장체계의 2층은 소득비례연금으로 공적제도와 사적제도가 결합한다는 특징이 있다. 법정소득비례연금(SERPS)을 대체하는 제2국가연금(S2P)은 공적 제도로서 의무가입을 하게 되어 있으나, 적용예외제도를 통하여 S2P를 대체할 수 있는 사적제도로 기업연금, 개인연금 그리고 스테이크홀더연금이 있다.

2002년부터 실시된 S2P는 저소득층, 소득활동을 하지 않는 6세 미만 자녀 양육자, 장기질환자 등 소득활동 경력이 단절된 경우에 기존의 법정소득비례연금 보다 관대한 급여를 지급하는 구조로 설계되어 있다. 법정소득비례연금의 급여계산은 각 개인의 소득하한선을 초과하는 소득분을 평균하고, 이를 현재가치로 환산하여 여기에 일정비율을 곱한다. 반면에 제2국가연금은 평균임금 증가에 연동되는 소득구간을 설정하고, 각 구간별로 소득대체율을 적용하는 방식으로 급여를 산정한다.

〈부표 2-8〉 영국 S2P의 급여산식¹⁾(2010년 기준)

소득구간	급여산식	비고
제1소득구간 £5,044(LEL) ~ £14,100(SET)	소득을 £14,100으로 간주 (14,100-4368) X 0.4	동일 소득자 SERPS 수준의 두배
제2소득구간 £14,100 ~ £40,040(UEL)	개인소득 X 0.1	

주: 1) 2010. 4. 26 이전에는 LEL, LET, SET, UEL을 기준으로 소득구간을 3개로 나누어서 각각 40%, 10%, 20%의 비율을 곱하여 급여를 계산

* LEL : Low Earning Limit, 기여를 하지 않아도 기여를 한 것으로 인정하는 최저한의 소득기준

* LET : Low Earning Threshold, 기여를 하는 최저한의 소득기준

* SET : Secondary Earning Threshold, 제2소득구간을 구분하는 기준소득

* UEL : Upper Earning Limit, 소득상한선

제2국가연금은 LEL, SET, UEL 등 3개의 기준점으로 2개의 소득구간으로 나누어 각각 40%와 10%의 비율을 곱하여 금액을 계산하고, 이를 다시 기여기간으로 나눈 값이 자신의 연금급여가 된다.

제2국가연금은 SET이하의 소득자의 경우에는 법정소득비례연금보다 유리하고, SET이하의 소득에 대해서는 급여수준이 동일하도록 설계되어 있다. S2P는 저소득층에게 관대한 급여를 제공하고 급여수준이 물가지수에 연동되는 등 급여의 안정성 측면에서 여타 연금제도로 유리하다는 점에서 저소득 계층 및 소득이 불안정한 경우에 선호된다. 반면에 2007년 이후 제1소득구간에 대해서 실제소득과 관계없이 상한선을 소득으로 인정하는 방식으로 전환함으로써, 사실상 정액연금으로 전환하면서 일정수준 이상의 소득자에게 충분한 급여를 보장하지 못하고 있다. 또한 사적연금으로 대체할 경우 기여에 대한 소득세 공제와 추가적 임의저축에 대한 세제혜택의 유인을 제공하고 있다.

영국 퇴직연금의 전형적인 특징은 2층 소득비례연금에 있어서 적용예외제도를 두고 있는 것이다. 적용예외제도는 공적연금의 소득비례부분에 대해 정부가 정한 요건을 충족하는 퇴직연금 혹은 개인연금에 가입한 경우 가입을 면제시켜주는 제도이다. 적용예외는 확정급여형 퇴직연금, 확정기여형 퇴직연금, 그리고 적격개인연금 또는 스테이크홀더 연금가입 등이 있으며, 이러한 적용예외는 개개인의 선택에 의해서 이루어진다. 따라서 공적소득비례연금을 가입하지 않고 퇴직연금이나 개인연금에만 가입한 경우, 그리고 공적소득비례연금을 가입하면서 동시에 퇴직연금이나 개인연금에

가입할 수 있다.

확정급여형 퇴직연금은 영국에서 가장 보편적인 유형이나, 2000년대 초반부터 가입자 수가 줄어들고 있다. 연금급여가 취업자의 재직기간과 월 급여수준에 따라 결정되기 때문에 일반적으로 급여비례(salary-related)라 부른다. 급여수준이 최종임금에 결정되는 최종급여비례방식과, 급여가 일정기간 동안의 평균급여에 의해 정해지는 평균급여비례방식으로 구분된다. 확정급여형은 고용주의 기여가 크다는 점에서 확정기여형이나 개인연금에 비해 가입자에게 유리하다. 반면에 연금급여의 상한이 존재하고, 이직시 급여에 손실이 있으며, 가입자는 기금투자에 관여할 수 없다.

확정기여형 퇴직연금은 납부한 기여금 총액과 투자수익에 의해서 급여가 결정된다. 가입자는 퇴직시 자신의 연금계정에 적립된 금액을 가지고 보험회사와 매월 일정액의 연금지급을 보장하는 계약을 체결하며, 이런 점에서 현금구매방식(money purchase scheme)이라고 한다. 확정기여형은 최저급여보장이 이루어지지 않고, 투자로 인한 손실이 개인부담으로 귀결된다는 점에서 보장성이 현저히 낮아진다.

개인연금과 확정기여형 퇴직연금의 경우 관리비용이 높다는 점에서 문제가 있다. 노동당 정부는 1999년 연금개혁을 통하여 사적연금의 관리비용을 감소시키고자 보관연금(stakeholder pension)을 신설하였다. 보관연금이 신설된 당시 확정기여형 연금의 경우 관리비용 평균 19%이며, 운영주체에 따라 관리비용의 편차가 심하여 가장 낮은 기금이 9.8%인 반면에 높은 경우에는 27.8%가 되었다. 관리비용이 높아짐에 따라 상대적으로 부담을 느끼는 많은 중·저소득층이 개인연금을 포기하는 사례가 증가하였다.

보관연금은 기업연금과 개인연금이 성격을 혼합한 것으로 개인계정방식을 취하면서 마케팅이나 보험료 징수를 집단적으로 이루어지도록 하여 운영비를 절감하도록 하였다. 특히 가입자에게 부과하는 관리비용을 1~1.5%로 제한하였다. 이러한 제한은 1986년 이후 보수당 정부에 의해 확대되어온 개인연금이 행정비용의 증가, 정보비대칭으로 인한 잘못된 연금선택, 보험회사의 사기성 홍보 등의 문제를 야기해 온 것에 대한 대응이라 할 수 있다. 또한 개인연금의 이동성을 증가하여 빈번한 이직, 실직 및 불규칙한 기여에 대해서 불이익을 주지 않아, 기존의 연금체제에 포괄될 수 없었던 불완전고용층이나 자영자에게 적합하다.

2009년 현재 영국의 2층연금에 가입자는 총 27,259천명으로 매년 지속적으로 증가하여 왔다. 특히 제2국가연금(S2P)이 도입된 이후 공적연금의 가입자는 급격하게 증가하여 2000년대 초반에 비해 2배 이상 증가하였다. 반면에 공적소득비례연금에 가입하지 않고 적용예외로 개인연금이나 퇴직연금에만 가입한 사람의 수는 1/3 수준으로 급격히 감소하였다.

〈부표 2-9〉 영국 2층 연금 가입자 연도별 현황

(단위: 천명)

년도	합계	개인 연금 /보관 연금	확정 기여형 퇴직 연금	확정 급여형 퇴직 연금	SERPS/ S2P	SERPS/ S2P + 개인연금 /보관연금	SERPS/ S2P + 확정 기여형	SERPS/ S2P + 확정 급여형
2001	21,445	3,552	685	7,348	9,402		62	396
2002	21,576	3,511	636	7,355	9,635		71	368
2003	24,411	2,739	275	3,055	12,726	612	379	4,625
2004	24,998	2,410	242	2,909	13,831	556	350	4,700
2005	25,444	2,065	217	2,738	14,901	546	281	4,696
2006	26,163	1,687	207	2,583	16,172	468	277	4,769
2007	26,547	1,543	185	2,361	17,119	445	250	4,644
2008	27,286	1,316	165	2,209	18,336	357	230	4,673
2009	27,259	1,163	152	2,224	18,536	380	201	4,603

자료: Department of Work and Pensions(2010). *Second Tier Pension Provision*.

제2국가연금이 기존의 법정소득비례연금에 비해 중하위 소득계층에게 유리하나, 전체적으로 급여액이 작아졌다는 점에서 중산층 이상의 경우 급여의 적절성에 문제가 있다. 따라서 제2국가연금을 가입하고, 여기에 추가하여 퇴직연금이나 개인연금에 가입하고 있다. 이러한 이중가입자는 2003년을 기점으로 급격하게 증가하였으며, 2009년에는 518만명에 달한다.

소득비례부분에 있어서 공적연금에 대한 의존성이 높아지고, 적용예외에 따른 사적연금이 감소한 반면에 공적연금과 사적연금의 이중가입자가 일정한 비중을 차지하고 있는 현상은 두 가지 의미가 있다고 하겠다. 첫째는 금융시장의 불안정성으로 인하여 사적연금의 소득보장기능이 저하되었다는 점이다. 이는 확정기여형 퇴직연금의

가입자 수가 2000년대 들어서 급격하게 감소한 것에서도 잘 나타나고 있다. 둘째는 소득양극화에 따른 연금체계의 이중구조의 정착이다. 중하위 소득계층은 공적연금에 의존하고, 중산층 이상은 공적연금과 사적연금의 이중가입을 통하여 높은 수준의 소득보장이 가능하게 된다.

라. 영국 노후소득보장체계 개혁과 시사점

영국의 노후소득보장체계의 개혁에 있어서 저소득층에 대한 보장 강화 경향과 그 방식에 주목할 필요가 있다. 국가의 역할을 저소득층에 집중시켜 이들에 대한 혜택을 증가시키고 있다. 예를 들어 1998년 이루어진 연금 개혁의 저소득층 보장 방식은 중하위 계층에게 명백히 유리한 S2P 제도를 도입하였다. 또한 연금크레딧이라는 별도의 제도를 도입하였는데, 이는 노인만을 대상으로 하여 연금소득만을 고려하는 가장 완화된 형태의 공적부조형 최저소득보장제도로 “저축과 노동에 대한 충실한 보상”을 강조하고 있다. 이것은 구빈법의 열등처우의 원칙(rule of eligibility)의 현대화된 형태라고도 볼 수 있으며, 블레어정권이 제창한 ‘workfare’의 이념에 잘 맞아 떨어지는 설계인 것이다.

향후 기초연금의 보장수준은 현저히 낮아지고, 저소득층에 대한 소득보장은 연금 제도가 아닌 최저소득보장과 연금크레딧에 의해 실질적으로 이루어진다면 기초연금은 점차 유명무실해질 가능성이 매우 높다. 또한 SEPRS를 대체하는 S2P는 2007년부터 정액 지급방식으로 전환된다. 그 결과 영국의 노후소득보장체계는 중복적인 이층의 정액연금제도로 귀결되고 있다.

영국의 공적연금 지출 규모는 이미 낮은 수준이었음에도 불구하고 체계적인 국가연금 축소와 강력한 사적연금의 강화가 1980년대부터 지금까지 지속적으로 이루어져왔다. 이러한 과정에서 심각한 정치적 저항 없이 개혁이 이루어졌다. 정치적 저항이 없었던 것은 SERPS의 도입 역사가 짧아 급여수급자가 적었다는 점, 전문가를 제외하면 시민들이 개혁의 내용을 이해하기가 복잡했다는 점, 공적연금이 축소되는 과정이 점진적으로 15-20년에 걸쳐 이루어졌다는 점 등을 들 수 있다. 국가연금이 물가에 연동되는 것과 같은 급격한 변화에 대해서도 단기적으로는 큰 변화가 일어나

지 않기 때문에 작은 변화가 장기적으로는 엄청난 변화를 가져올 것에 대해서는 관심을 갖지 못했던 것이다.

그 외에도 소득계층을 세분화하여 각각의 계층에게 유리한 제도를 명확히 함으로써 연금에 대한 이익구조가 개별화된 점을 들 수 있을 것이다. 즉 소득과 관련하여 대상을 세분화하고, 각 대상별로 차별화된 연금을 제공하고자 한 점이 두드러진다. 이러한 ‘대상별 접근’ 전략은 연금제도의 현실적합성을 평가하는데는 필수적인 분석 방식이 될 수 있으며, 대안설정에 있어서도 유연성을 높이는데 필요한 접근일 수 있다. 그러나 무엇보다 영국 연금개혁의 정치적 반발 최소화 경향의 근본적 이유는 영국에서 사적연금이 공적연금보다 앞서서 발전되어왔고, 복지국가의 확대기에서조차도 공적연금이 차지하는 비중이 유럽대륙국가들과는 달리 낮은 수준이었다는 점 자체가 국가사회의 성향을 보여준다는 점에서 그 이유를 찾아야 할 것이다. 이것은 영국 사회 자체가 본래부터 지닌 ‘작은 정부’ 지향의 맥락에서 이해되어야 한다. 유럽 대륙의 경우에는 공적연금이 매우 높은 대체율을 지급하고 있었고 사회적 연대가 연금제도의 중요한 목표로 작용해온 것과는 매우 다른 맥락에 놓여온 것이다.

사회보장적 관점에서 영국의 노후소득보장체계는 개인에게 위협을 전가하고 적절한 소득을 보장해주지 못한다는 점, 즉 연금수급자의 빈곤문제와 소득불평등 심화 문제, 사적연금에서의 개인에게의 위협전가, 민간부문의 제도운영의 비효율성 등으로 인해 비판을 받는다. 반면 다층체계의 관점에서 볼 때 공적연금과 사적연금의 균형적 발전을 달성하였다는 점, 공적연금의 장기적 재정안정화를 확보하였다는 점에서 성공적인 개혁사례로 논의되기도 한다.

영국은 서구 선진국 중에서도 금융시장이 가장 발달한 국가로 손꼽히고 있다. 대표적인 예로 GDP 대비 주식시장 자본화 비율(stock market capitalization)은 영국에서 가장 높게 나타나고 있다. 연금개혁과정에서 사적연금으로의 적용예외의 강화는 국가의 재정부담을 결코 줄어들게만 하지 않았는데, 이는 조세 감면 혜택 등으로 인한 유인정책의 비용 때문이다. 그만큼 영국에서 연금개혁의 발전과정은 사연금을 적극적으로 확대시킴으로써 연금기금의 금융시장으로의 편입 혹은 연금금 자본주의의 확대·강화를 의도한 것으로 평가되고 있다.

빈곤완화 기능을 국가에 남기고, 소득비례부분에 대해서는 국가책임을 덜어내고

시장 혹은 기업이 책임을 지도록 하는 것이 우리에게 적합한 전략인가에 대해서는 다소 의문이다. 영국과 같이 보편적 의료서비스가 제공되는 국가에서의 공적 노후소득보장의 필요성은 그렇지 못한 국가에서와 다르기 때문이다. 우리의 경우 여타 사회복지제도가 견고하지 못한 상태에서 노후소득보장에 대한 국가책임을 낮추는 것의 의미는 서구 국가들에 비해 심각할 수 있다. 다만 노후 생활에 대한 국가 역할의 적정 수준 유지가 곧 ‘공적연금’에의 과도한 지출을 의미하는 것은 아닐 수 있으며 전체 복지국가의 틀 속에서 사고해야 할 것이다.

4. 독일 : 직업주의적 공적소득비례연금 중심 체제

가. 독일 노후소득보장체계 개관

독일의 노후소득보장체계는 공적연금, 퇴직연금 그리고 개인연금의 3개 계층으로 구성되어 있다. 1층의 공적연금은 국가에 의하여 강제로 적용되는 사회보험으로 산업별, 직업군별로 분리된 다원적이고 복잡한 체제로 이루어져 있으며, 개별 연금제도의 도입 시기, 제도내용 등이 상이하다. 독일의 개별 공적연금제도의 내용을 개략적으로 보면 다음과 같다.

첫째, 국민연금제도(die gesetzliche Rentenversicherung)는 임금을 목적으로 근로를 제공하는 사람들을 주된 적용대상으로 하고 있다. 국민연금제도는 직종에 따라 생산직연금, 사무직연금 그리고 광산노동자 연금으로 분리 운영되고 있다⁷⁸⁾. 둘째, 공무원, 법관 그리고 직업군인 등을 대상으로 하고 있는 공무원연금이 있다. 공무원 연금은 1873년에 도입되었으며, 일반 국민연금제도와는 달리 각종의 사회적 위험(노령, 장애, 사망, 질병, 산업재해 등)에 대한 보장이 포괄적으로 이루어지고 있다. 급여수준은 국민연금제도보다 상대적으로 높은 수준을 유지하고 있으며, 재원은 조세로 충당된다.

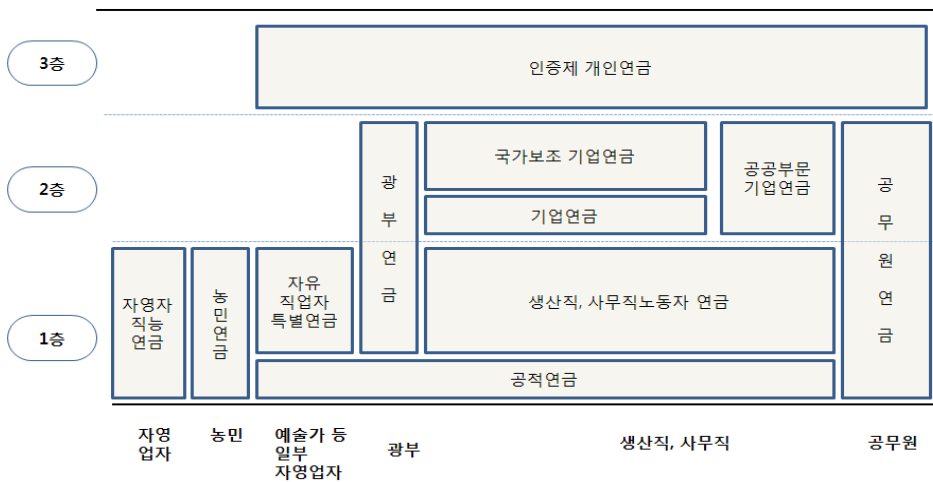
78) 현재는 생산직과 사무직연금은 보험료의 수준이나 급여의 종류 및 수준 등 제반의 측면에서 완전히 일치된 형태로 운영되고 있으며, 나아가 종전 3가지 종류의 국민연금제도를 각각 별도로 규제해 왔던 법률들은 1992년 연금법의 개정에 따라 통합되었다. 그러나 법률적·제도적 통합에도 불구하고, 개별 제도들은 여전히 행정적으로 분리하여 운영된다.

셋째, 농민연금으로 제도 도입 초기에는 농업자영자만이 가입대상이었으나, 적용 범위가 점차적으로 확대되어 오늘날에는 피용자와 무급가족종사자도 제도에 가입하고 있다. 노령부조제도의 재원은 정액의 보험료 수입과 정부보조금으로 충당된다.

넷째, 자유직업자 특별연금으로 주로 예술가, 문학가, 자유기고자 등을 대상으로 하는 제도이다. 1981년 제도가 도입될 당시 가입자 수는 약 13천명이었으며, 2000년대에 들어서 10배 이상으로 증가하였다. 가입자 관리와 보험료 징수업무는 예술가 사회금고(Künstlersozialkasse)에서 담당하고, 급여업무는 사무직 근로자 연금제도에 서 수행하도록 하고 있다.

다섯째, 노령공제조합(berufsstndische Versorgungswerke)은 의사, 약사, 변호사, 건축설계사, 회계사 등 고소득 자유직업인의 노후소득보장을 위한 제도로서 직종별·지역별로 분리 운영되고 있다. 조합의 운영재원은 가입자의 보험료와 이자수입으로 충당되며 정부보조는 원칙적으로 없으며, 급여수준과 보험요율은 조합 간 상당한 차이를 보이고 있다.

[부록 그림 2-5] 독일의 노후소득보장체계



노후소득보장체계 2층은 민간기업 및 공기업에서 실시하는 자발적 형태의 기업연금이다. 독일의 퇴직연금은 고용주가 노동자의 노후소득보장을 위하여 자발적으로 제공하는 것이며, 노동계약방식의 협정으로 고용주가 노동자에게 약속한 시점에 사

전에 확정된 조건이 만족되면 급여를 지불할 의무를 갖는다. 2001년 연금개혁으로 기업연금에 대한 국가의 재정지원을 실시하였고, 기업연금에 대한 규제방식의 개선이 이루어지면서 새로운 전기를 맞고 있다.

노후소득보장체계의 3층을 구성하는 것은 개인연금으로, 2001년 연금개혁으로 가장 많은 변화를 보이고 있는 부분이다. 국가가 보조금을 지급하는 인증제 개인연금인 리스터연금이 도입됨으로써 그 비중이 확대되고 있다.

독일 노후소득보장체계에서 가장 두드러진 특징은 1층인 공적연금이 지배적인 역할을 담당하고 있다는 점이다. 65세 이상 노인인구의 15%가 민간부문의 기업연금에서, 9%가 공공부문의 기업연금에서 연금급여를 받는 반면에, 공적연금이 급여를 받은 비중은 95%에 이른다. 또한 2층 기업연금과 3층 개인연금은 전체 노후소득에서 차지하는 비중이 5%와 10%를 매우 낮은 편이다(김원섭, 2007). 즉 노후소득보장체계에서 사적연금이 주변화되어 있는 상태라 할 수 있다.

사적연금의 미발달은 독일 노후소득보장체계에서 공적연금과 사적연금을 통합적으로 조정하는 메카니즘이 결여, 그리고 사적연금에 대한 규제 역시 중요하게 생각되지 않았다. 1957년 연금개혁에서 노후소득보장을 위하여 급여율 75%를 암묵적인 목표로 설정하였으나, 공적연금만이 70% 목표로 정착되었다. 최근에 들어서 공적연금의 급여율이 급격하게 하락하고 있으나, 사적연금의 비중은 여전히 미흡한 실정이다. 기업연금의 경우 노후소득보장이라는 사회정책적 목표보다 우수인력 확보, 기업의 유휴자금비축이라는 기업경영적 측면이 고려되었다. 따라서 노동자가 이직하는 경우 기업연금의 수급권을 상실하는 경우가 자주 발생하였으며, 노후보장을 가능하게 하는 종신연금의 기능 혹은 급여의 안정성 확보와 같은 조건들은 중요하지 않게 취급되었다.

나. 공적연금

공적연금의 당연가입 대상자는 16세 이상 65세 미만의 모든 사업장이 근로자, 직업교육훈련생, 병역 및 사회봉사 종사자, 일정소득 이상의 학생, 일부 자영업자(수공업자, 예술가, 작가, 농어민, 부모, 조산원 등), 실업 및 상병 급여 등 사회급여 수급

자, 무급개호 종사로 인해 소득활동을 중단한 자 등이 포함된다. 당연가입 대상자에 속하지 않는 자영업자와 전업주부는 본인의 희망에 따라 임의가입자로 가입할 수 있다.

〈부표 2-10〉 독일 공적연금 가입자 규모 연도별 현황

(단위: 천명)

년도	가입자수 (A)	경제활동인구		취업자	
		(B)	비율(A/B)	(C)	비율(A/C)
1999	33,250	41,742	79.7%	38,339	86.7%
2000	33,830	42,175	80.2%	39,038	86.7%
2001	33,611	42,402	79.3%	39,209	85.7%
2002	33,921	42,517	79.8%	38,994	87.0%
2003	33,357	42,551	78.4%	38,633	86.3%
2004	33,542	42,956	78.1%	38,796	86.5%
2005	34,722	43,314	80.2%	38,741	89.6%
2006	35,019	43,246	81.0%	38,996	89.8%
2007	34,988	43,253	80.9%	39,651	88.2%
2008	35,009	43,357	80.7%	40,216	87.1%

연금가입자 규모는 2000년에 33,357천명에서 2005년에 34,722천명 그리고 2008년 현재 35,009천명이다. 가입자는 1990년대까지 비교적 지속적으로 증가하였으나, 2000년대에 들어서는 정체되고 있다. 2000년대 초반에 경제활동인구 대비 가입자 비율이 78~79%를 유지하다가, 2000년대 후반에는 80~81% 수준으로 소폭 상승하였다. 취업자 대비 가입자 비율도 비슷한 양상을 보이고 있는데, 2000년대 초반에 85~87%에서 2000년대 후반에 88~89% 수준으로 상향되었다.

독일 연금제도의 재정방식은 부과방식이며 재원은 대부분 가입자가 납부하는 기여금과 국가재정에서 지원하는 조세수입으로 충당한다. 부과방식은 비스마르크 이후 적립방식을 유지해왔으나, 전쟁과 인플레이션 등으로 기금이 고갈되면서 1957년에 10년 단위 수지균형방식으로 전환하였다. 1969년에는 3개월분의 급여준비금을 보유하는 순수한 부과방식으로 전환하였다. 독일은 국민연금 재원에서 보험의 원칙을 강조하며 따라서 순수 보험적 성격의 사업은 보험료 수입으로 유지하지만 교육이나, 군복무, 자녀 양육 등의 사유로 기여를 하지 못한 기간과 관련한 사업이나 가입자간 소득재분배 등의 사업은 조세수입으로 충당한다⁷⁹⁾.

〈부표 2-11〉 독일 공적연금의 재원구조

년도	보험료		정부보조금*		기타		합계
	백만€	%	백만€	%	백만€	%	
1991	108,688	77.9	25,808	18.5	4956	3.6	139,452
1992	117,359	78.1	29,820	19.8	3089	2.1	150,268
1993	120,559	77.6	31,978	20.6	2881	1.9	155,418
1994	132,938	77.5	36,651	21.4	2008	1.2	171,597
1995	139,921	78.0	37,470	20.9	1912	1.1	179,303
1996	146,160	77.7	39,454	21.0	2399	1.3	188,013
1997	153,658	77.9	42,229	21.4	1353	0.7	197,240
1998	153,763	75.3	49,214	24.1	1309	0.6	204,286
1999	160,506	75.8	49,822	23.5	1519	0.7	211,847
2000	163,367	76.1	49,795	23.2	1403	0.7	214,565
2001	164,694	74.8	53,342	24.2	2281	1.0	220,317
2002	165,481	74.0	56,657	25.3	1455	0.7	223,593
2003	169,425	73.1	61,174	26.4	1283	0.6	231,882
2004	169,399	72.9	61,395	26.4	1674	0.7	232,468
2005	168,954	72.9	61,643	26.6	1090	0.5	231,687
2006	180,545	74.3	61,358	25.2	1196	0.5	243,099
2007	174,726	73.3	62,217	26.1	1346	0.6	238,289
2008	180,028	73.7	62,519	25.6	1658	0.7	244,205
2009	181,572	73.8	63,366	25.8	1106	0.4	246,044

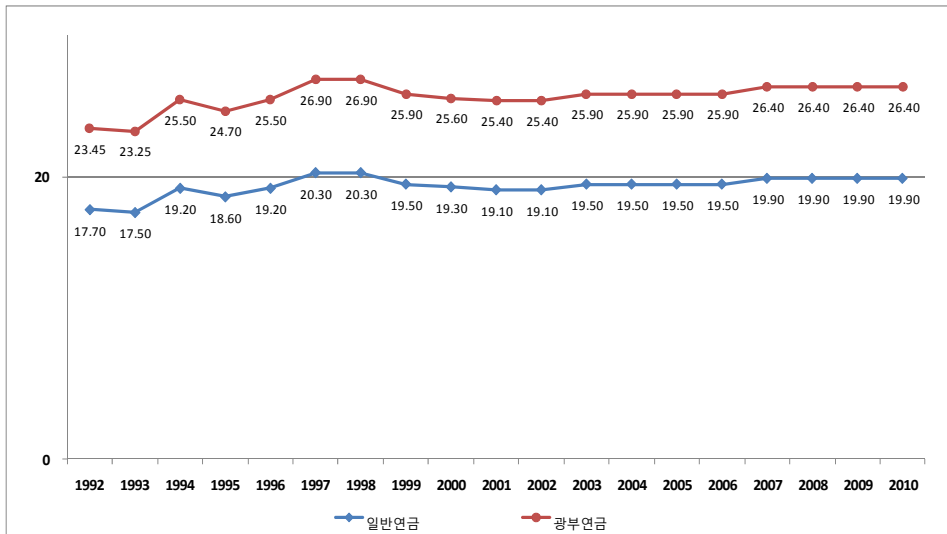
자료: Deutsche Rentenversicherung Bund(2010). *Rentenversicherung in Zeitreihen*.

* 정부보조금은 연방교부금(Bundeszuschuss)과 연방추가보조금(Zusätzliche Bundeszuschüsse)를 합한 것임

공적연금의 수입구조를 보면, 보험료가 전체의 73~75%를 차지하고 있으며, 정부보조금은 25% 내외를 차지한다. 2009년에 연금재정의 총 수입은 2,460억 유로이며, 보험료는 1,816억 유로 그리고 정부보조금은 634억 유로이다. 정부보조금은 1990년대 초반에 20%정도의 비중을 차지하였는데, 1998년에 연방추가보조금(Zusätzliche Bundeszuschüsse)이 신설되면서 비중이 증가하여 2000년에 23.2%, 2005년에 26.6%, 2009년에 25.8%를 차지하고 있다.

79) 가입기간은 크게 기여기간과 기여면제기간으로 구분되며, 기여기간이란 정상적인 취업기간에 직업훈련, 장해기간 등과 같은 비정상적 취업기간을 포함하는 기간이다. 면제기간은 실업, 임신, 질병, 교육(학업), 병역, 자녀양육, 무상개호 등의 기간이다. 가입면제기간에 대해서 재정에서 부담하게 된다.

[부록 그림 2-6] 독일 연금보험료율의 연도별 현황



자료: Deutsche Rentenversicherung Bund(2010). *Rentenversicherung in Zeitreihen*.

연금 보험료율은 연금재정의 상태에 따라 매년 조정되며, 2001년 연금개혁을 하면서 2030년까지 22%를 넘지 않도록 하는 정책목표를 수립하였다. 2010년 현재 보험료율은 19.9%(광부연금은 26.4%)로 가입자 본인과 사용자가 균등부담하며, 자영자의 경우는 본인이 전액 부담한다. 근로자의 경우 보험료의 부과대상이 되는 소득은 상·하한선이 있으며, 상한선은 가입자 평균소득의 2배, 하한선은 평균소득의 1/7 수준으로 설정하도록 되어 있다⁸⁰⁾. 자영자에 대한 보험료는 대개 가입자평균소득을 기준으로 부과하며, 가입자가 실제소득에 대한 증빙자료를 제출할 경우에는 실제소득을 기준으로 보험료가 부과된다.

연금급여액의 산정은 1989년 연금개혁에 의해 1992년부터 적용되고 있는 연금산식(Rentenformel)에 의하면, 연금월액은 기본적으로 세 가지 요소에 의해 결정된다.

$$\text{연금월액} = \text{개인별 소득점수(PER)} * \text{연금종별 변수} * \text{연금실질가치유지액(AR)}$$

가입기간 동안의 개인별 소득점수(personliche Entgeltpunkte)는 소득점수의 합계와 연금수급 시점의 연령변수를 곱하여 구한 값이 된다. 소득점수(Entgeltpunkte)는

80) 2010년에 가입자 평균소득은 €32,003, 상한선은 €64,006, 하한선은 €4,572이다.

개인별로 가입기간과 그 기간 동안의 소득수준을 반영하게 된다. 생애소득점수는 국민연금제도의 가입기간 동안 매년도 자신의 소득을 그해 전체 가입자 평균소득으로 나누어 계산된 값을 합산한 수치이다. 즉 가입기간 동안 확보하게 되는 총소득점수는 매년도 자신의 소득점수를 합산한 값으로 결정되며, 소득점수의 크기는 가입기간 동안 개인이 실제로 납부한 보험료나 소득 수준에 의해 영향을 받지 않는다.

가입기간(Wartezeit)의 종류는 보험료납부기간(Beitragszeiten), 보험료면제기간(Beitragslose Zeiten), 고려기간으로 나눌 수 있다. 보험료납부기간은 연금수급권에 영향을 미치지만 기타 가입기간 요소는 특정연금(예: 35년 이상 장기가입에 의한 노령연금)의 수급권 결정 시에만 적용되는 점이 특징이다.

연금종별 변수(Rentenartfaktor)는 연금급여의 종류에 따라 급여수준을 조정하는 변수로, 노령연금을 기준으로 연금급여의 종류에 따라서 다른 수치를 적용한다.

실질연금가치(aktueller Rentenwert)는 급여의 산정과정에서 전체 가입계층의 소득수준을 반영하는 변수로, 개인별로 연금급여의 실제금액이 결정된다. 또한 전체 연금수급계층의 연금급여는 매년도 실질연금가치의 변화율에 따라 재조정되고 있다. 실질연금가치는 전체 가입자 평균소득을 기준으로 1년 동안 보험료를 납부하였을 때 주어지는 연금급여월액이다. 평균소득자가 1년 동안 보험료를 납부한 후에 받게 되는 월별 연금은 2010년 현재 구서독지역 가입자는 €26.939, 구동독지역 가입자는 €21.188이다.

연금급여 수준은 45년 가입기간을 가진 평균소득자를 기준으로 2009년에 총급여액이 년당 €14,515(총임금 대비 47.6%), 순급여액이 €13,055(순임금 대비 52%)이다. 명목임금대비 연금급여율은 1980년대에 50~51% 수준을 유지하다가 1990년대에 들어서 매년 지속적으로 하락하고 있다. 또한 독일 공적연금의 특성상 소득비례원칙이 충실하게 지켜지고 있어서, 소득계층간 재분배 효과는 매우 적다. 보험료 부과 및 급여산정에 있어서 평균소득의 2배를 소득상한선이 설정하고 있기 때문에, 평균소득의 2배 이하의 소득계층의 급여율은 동일하고, 그 이상의 계층에서 급여율이 낮아진다.

〈부표 2-12〉 독일 공적연금의 표준급여액과 급여율 추이

년도	연평균임금(€)		표준연금액*(€)		연금급여율(%)	
	총임금(A)	순임금(B)	총급여(C)	순급여(D)	C/A	D/B
1990	21,447	18,306	10,763	10,071	50.2	55.0
1991	22,712	19,465	11,184	10,486	49.2	53.9
1992	23,939	20,503	11,605	10,889	48.5	53.1
1993	24,633	21,050	12,027	11,248	48.8	53.4
1994	25,126	21,275	12,492	11,655	49.7	54.8
1995	25,905	21,918	12,732	11,822	49.1	53.9
1996	26,423	22,255	12,825	11,885	48.5	53.4
1997	26,660	22,248	12,992	12,011	48.7	54.0
1998	27,060	22,619	13,127	12,129	48.5	53.6
1999	27,358	22,948	13,244	12,235	48.4	53.3
2000	27,741	23,341	13,373	12,356	48.2	52.9
2001	28,231	23,785	13,541	12,512	48.0	52.6
2002	28,626	24,083	13,817	12,746	48.3	52.9
2003	28,938	24,244	14,037	12,925	48.5	53.3
2004	29,060	24,341	14,110	12,891	48.6	53.0
2005	29,202	24,378	14,110	12,829	48.3	52.6
2006	29,494	24,475	14,110	12,796	47.8	52.3
2007	29,951	24,897	14,148	12,788	47.2	51.4
2008	30,625	25,425	14,264	12,840	46.6	50.5
2009	30,506	25,100	14,515	13,055	47.6	52.0

자료: Deutsche Rentenversicherung Bund(2010). *Rentenversicherung in Zeitreihen*.

* 표준연금액이란 연금급여의 기준이 되는 급여액으로 평균소득자가 45년 가입시 받을 수 있는 금액임

독일은 기본적으로 부과방식으로 재정을 운영하고 있고 의사, 변호사, 약사, 건축 설계사, 회계사 등으로 고소득 자유직업인의 노후소득보장을 위한 체계만 적립식으로 운영된다. 따라서 연금 기금의 규모는 미미하며, 유동성 성격의 소규모 기금을 보유하고 있다. 기금은 금융기관에 예입 및 금전신탁, 가입자와 수급권자 주택자금대부, 복지시설 설치·운영, 독일내에 소재하는 토지 및 건물 매입 등에 투자할 수 있으나, 최근 기금이 거의 소진⁸¹⁾되어 유동성 확보차원의 투자만 이루어지고 있다.

81) 연금기금은 1990년에 2.6개월 지출에 해당하는 규모이었으며, 이후에 지속적으로 감소하여 2000년에 1개월 지출분, 그리고 2005년에 0.1개월분까지 하락하였으나 최근에 다시 증가하여 2009년에 1개월 지출분의 규모이다.

다. 사적연금

독일의 기업연금제도는 1889년 공적연금이 도입되기 이전에 개별 기업에서 자발적으로 부양제도를 운영하면서 시작되었다. 19세기말에는 생산직 노동자 뿐 아니라 사무직 노동자를 위한 퇴직연금이 확산되었다. 기업연금에 대한 법률은 1974년에 처음 제정되었으며, 1980년대에는 독일의 대부분의 대기업에서 퇴직연금을 도입하였다. 2001년에 퇴직연금 수급조건을 완화하고, 정부의 재정지원 실시, 연금펀드의 도입 등 사적연금의 기능을 강화하는 개혁이 이루어지면서, 퇴직연금에 새로운 전기를 마련하였다.

독일 퇴직연금의 운영방식은 직접적인 급여약속과 간접적인 급여약속으로 구분되며, 직접적인 급여약속의 유형에는 직접보장(Direktzusage)이 있다. 간접적인 급여약속에는 직접보험(Direktversicherung), 연금금고(Pensionskasse), 지원금고(Unterstuezungskasse), 그리고 연금펀드(Pensionsfonds)로 구분된다.

직접보장은 독일에서 가장 오래된 그리고 널리 이용되는 퇴직연금의 형태로, 전체 기업의 절반이상이 이러한 형태를 취하고 있다. 우리나라의 법정퇴직금과 매우 유사한 제도로, 사용자는 피고용자에게 급여를 약속하고 급여지급을 위하여 연금충당금을 계상하는 사내 적립방식이다. 연금충당금은 사용자에게 비용으로서 당기순이익을 감소하는 효과가 있으며, 지급이전까지 과세가 이연된다는 점에서 세제혜택과 더불어 내부 자금조달의 효과가 있다. 급여권 보장을 위하여 연금보장보험에 가입해야 하며, 고용주가 파산 시 연금보증기관에 의해서 급여를 지급한다.

연금금고는 직접보장 다음으로 많은 활용되는 방식으로 독립법인인 외부기관 주로 생명보험업체에서 운영한다. 고용주가 연금금고에 가입하고, 고용주가 피고용자를 연금금고에 등록함으로써 피고용자가 보험계약자가 된다. 연금금고에 납입한 고용주의 보험료는 세금공제가 되며, 고용주가 파산하는 경우에도 연금급여권에 영향을 미치지 않는다는 점에서 지급보장을 위한 별도의 조치는 필요하지 않다. 다만 연금금고의 보험적 성격으로 금융감독기관에 의하여 보험감독을 받게된다.

직접보험은 고용주가 연금급여 지급을 위하여 보험회사와 계약을 체결하고, 피고용자 혹은 유족이 수급권을 갖는 형태로 과거 우리나라의 퇴직적립보험과 유사한 형

태이다. 즉 고용주가 보험계약자가 되며, 피고용자가 보험수익자이며 피보험자가 된다. 직접보험에 납부한 고용주 기여금은 비용으로 처리되어 세금공제가 되며, 근로자의 급여전환으로 보험료를 추가로 납부할 수 있다. 보험회사가 급여지급의 의무를 지게되어, 연금금고와 동일하게 연금보장기관에 의한 지급보증을 필요하지 않다.

지원금고는 피고용자에게 급여에 대한 법정 청구권이 보장되지 않는 조합이나 유한회사의 형태로 운영되는 것으로, 우리나라의 퇴직금 사외적립과 유사한 형태이다. 지원금고의 자산은 고용주의 부담금으로 충당되며, 자산과 투자수익을 활용하여 피고용자에게 퇴직급여를 지급하게 된다. 근로자는 사용자에게 급여청구 이전에 지원금고에 대하여 청구권을 행사하고, 그 후 사용자는 급여에 대한 책임을 진다. 지원금고방식도 직접보장과 같이 고용주가 지불능력을 상실하는 경우 급여보호를 받는다. 기업이 파산 시 지급보장기관에서 퇴직연금 급여를 지급한다.

연금기금은 영국이나 미국의 기업연금과 동일한 방식으로, 독일에서는 2001년에 새롭게 도입되었다. 외부의 독립기관인 연금기금 운영기관, 주로 생명보험회사가 기금을 독자적으로 운용하며, 연금충당금과 투자수익으로 급여를 지급한다. 연금펀드는 다른 방식과 달리 주식, 채권, 부동산 등 다양한 자산운용이 가능하며, 확정급여(급여결정방식)와 확정기여(기여금결정방식) 두가지 모두 가능하다. 확정급여방식에서 기금이 부족한 경우 고용주의 추가 납부의무가 있다. 연금펀드는 투자 손실이 발생할 가능성이 있다는 점에서 기금의 안정성 제고와 급여지급을 보증하기 위하여 금융감독기관에 의한 규제를 받는다. 또한 수급권자의 급여를 보호하기 위하여 지급보증기관의 재보험에 가입해야 한다.

독일 기업연금의 변천에 있어서 중요한 계기가 된 것은 1974년 기업연금법이 제정과 2001년 연금개혁으로 기업연금에 대한 정부보조금이 도입된 것이다. 기업연금법의 제정으로 기존에 기업연금이 개별기업차원이 노동계약의 일부로 간주되었던 것을 소득보장정책의 대상으로 전환되었다. 기업연금이 법적 규제를 받게 되었고, 기업연금의 수급조건의 완화, 수급권 보장 및 연금의 휴대성 제고 등의 중요한 진전이 이루어졌다.

기업연금에 대한 정부보조금은 도입 당시 독일의 재무부장관의 이름을 따서 아이헬보조금이라고 한다. 아이헬보조금은 기업연금에 대한 보험료를 일정한 한도액 안

에서 과세소득에서 공제되는 방식을 취하고 있다. 정부보조금 이외에 기업연금에 대한 근로자의 조건부 법적 청구권 인정, 수급권 보장을 위한 지급보증제도, 이직 시 적립된 보험금을 새로운 직장으로 이전시키는 권리 등의 다양한 제도개선이 진행되었다. 이러한 일련의 조치에 기업연금 활성화 효과가 매우 뚜렷하게 나타나고 있다. 제도개혁 직후 민간기업의 기업연금 가입률이 38%이었으나, 새로운 제도 시행 후 1년 정도가 경과한 시점에서 43%로 상승하였다(김원섭, 2009).

기업연금 분야에서 아이헬보조금이 시행되었다면, 개인연금 분야에서는 리스터연금이 도입이 중요한 변화의 계기가 되었다. 리스터연금의 가입을 위한 중요한 유인은 기업연금과 마찬가지로 정부보조금과 세금공제혜택이다. 정부보조금은 중산층 이하 소득계층이 주로 선택하는 반면, 세금공제는 고소득 계층에게 상대적으로 유리하게 작용한다. 특히 정부보조금은 가입자 본인을 위한 기초보조금 이외에 소득활동을 하지 않는 배우자와 자녀에 대한 보조금을 지급하기 때문에 가족정책적 효과를 가진다. 또한 보험료는 소득의 4%까지 납부할 수 있는 상황에서 정부보조금이 정액으로 지급되기 때문에 저소득층이 상대적으로 적은 부담으로 개인연금에 가입할 수 있게 되었다. 리스터연금은 제도 도입 초기인 2002년 말에 337만명, 2003년 말에 391만명으로 가입자가 많지 않았으나, 보조금의 액수가 증가함에 따라 2007년 말에 1,075만명, 2009년말에 1,385만명으로 급격하게 증가하여(Deutsche Institut für Altersvorsorge, 2010) 사적연금 활성화를 위한 제도개혁이 상당한 성과를 보이고 있다.

라. 독일 노후소득보장체제 개혁과 시사점

급여수준의 하향조정, 지급개시연령의 상향조정 등을 골자로 하는 1992 연금개혁에도 불구하고 독일은 인구고령화와 함께 독일통일에 따른 비용부담 가중, 경기침체에 따른 높은 실업률 등으로 연금재정은 더욱 어려워져갔다. 이에 따라 기독교민주당(CDU) 콜(Kohl) 정부는 1999년 실시를 목표로 1997년에 연금개혁법안을 마련하게 되었다. 1999 연금개법안의 골자는 현행제도의 틀을 유지하되, 장기적 재정안정화를 위해 연금산식 상 연금실질가치유지액 및 기수급연금액의 인상기준을 가처분소득상

승률에서 평균수명의 변화율만큼 감한 인상률을 적용함으로써 연금수준을 장기적으로 감축시키는 장치를 도입하는 것이었다. 이를 통해 가처분소득 대비 연금수준을 기존의 70%에서 장기적으로 64%(2030년)로 6%포인트 인하한다는 것이다.

그러나 1998년 가을 사민당 정권인 슈뢰더(Schroeder) 정부가 출범하면서 콜(Kohl) 정권 하에서 마련된 연금개혁안을 재검토하기로 하고 개정안의 실시시점을 연기하였다. 가장 논란이 되었던 장기 재정안정화 방안으로서 연금연동지수에 인구고령화 상쇄계수를 도입하는 문제는 2001 연금개혁에서 결론이 났다. 인구고령화 상쇄계수 도입 대신 ‘세대간 형평성 조정계수’(Ausgleichsfaktor)를 도입하기로 하였다. 이 세대간 형평성 조정계수는 2030년까지 소득대체율을 인하시키다고 하는 점에서는 인구고령화 상쇄계수와 같지만, 그 도입시기를 늦추어 2011년으로 하고 처음에는 가처분소득의 0.3%를 인하한 다음, 그 후 매년 0.3%씩 인하율을 상향조정하여 20년간 6%를 인하하는 등 그 조정방식을 구체화한 점에서 차이가 있다. 이는 45년 가입자의 기준 평균연금액은 종전의 70%에서 2030년에는 64%로 되는 점에서는 동일하다. 이러한 조치를 강구하면 보험료율은 2020년까지 20% 이하로 유지할 수 있으며 그 후 약간 상승하기는 하지만, 2030년에도 보험료율이 22%를 넘지 않을 수 있다고 전망하였다.

이러한 공적연금 급여수준의 감축에 따른 보장결함을 보완하기 위해 최저연금보장제와 신개인연금을 도입하기로 하였다. 최저연금보장제는 연금액이 공적부조액보다 적을 경우 그 차액을 연금에서 보전하는 제도이다. 새로 도입되는 개인연금은 2001년부터 연소득의 0.5%, 2008년부터는 연소득의 4% 한도내에서 개인연금계좌에 적립할 수 있으며, 소득이 일정액 이하인 자 및 자녀가 있는 자 등의 적립에 대해서는 연방정부에서 국고보조를 지급하도록 하고 있다. 이 국고보조의 대상자는 연금보험 피보험자의 2/3에 해당하는 것으로 되어 있으며, 소득수준이 높은 사람에게 는 조세측면에서의 우대조치가 강구된다.

2001년에 도입된 세대간 형평성 조정계수는 평균수명의 증가가 연금재정에 미치는 영향을 상쇄시키는데 도움이 되겠지만, 출산율 저하에 따른 근로인구의 감소가 장래 연금재정에 미치는 영향을 상쇄시키는 데는 충분하지 않다는 비판이 높았다. 이에 연방정부는 이를 재검토하게 되었다. 그 결과 세대간 형평성 조정계수를 대체

하는 새로운 장기 재정안정장치로서 ‘지속성 계수’(Nachhaltigkeitsfaktor)를 도입하는 것을 골자로 하는 2004년 연금개혁을 단행하였다.

지속성 계수의 도입이란 연금연동지수로서 가치분소득상승률 대신 수정(modified) 종전의 가치분소득은 연금보험료 부담뿐만 아니라 타 사회보험료 및 세금의 부담까지 포함하여 것으로 개념이 규정되었으나 이제는 연금보험료부담만 제한 소득을 가치분소득으로 본다. 가치분소득상승률에서 지속성계수(=평균수명증가율+근로인구감소율+신개인연금부담의 상승률)를 감액한 만큼 연금을 연동시키는 방식으로의 전환을 의미한다. 즉, 가치분소득이 상승하더라도 근로인구(가입자인구)가 감소하면 신규수급자와 기수급자의 연금수준이 감소하게 되어 재정안정이 도모된다. 지속성계수를 적용할 경우 45년 가입 평균소득자의 연금수준(수정 가치분소득 대비)은 2020년에 46%, 2030년에 43%가 되며 보험료율은 2020년 20%, 2030년 22%가 될 전망이다. 지속성 계수의 도입은 종전의 인구고령화 상쇄계수 또는 세대간 형평성 조정계수를 적용할 때에 비해 사실상 더 강한 급여수준의 감소를 초래할 것으로 전망되고 있다.

이러한 최근의 개혁으로 독일의 연금제도는 사실상 상당한 패러다임의 변화를 겪고 있다고 해도 과언이 아니다. 종전까지 일정한 급여수준의 보장이 전통적으로 독일 연금정책의 목표였다면 이제부터는 ‘부담가능한 수준에서 보험료율의 유지’가 연금정책의 일차 목표가 되었고 일정급여수준의 보장은 이차적인 목표가 되었기 때문이다. 또 다른 패러다임의 변화는 오랫동안 독일의 자랑거리였던 부과방식의 공적연금제도를 통한 노후소득보장이 축소되고 그 대신 적립방식의 개인보장의 역할이 확대되어 가는 추세에서 찾아볼 수 있다. 이러한 정책기조의 변화는 인구고령화가 초래한 복지국가의 재편 내지 축소라고 할 수 있다. 이러한 재편노력은 여기서 끝나지 않을 것 같다. 과연 보험료율을 22%까지 인상하면서 현행 연금제도를 장기적으로 계속 지탱할 수 있을 지는 미지수이기 때문이다. 다시 말해, 연금개혁 논의는 아직 끝나지 않았고 진행 중에 있으므로 향후에도 연금개혁은 계속될 것으로 예상된다.

5. 스웨덴 : 보편적 단일 공적연금 중심 체제

가. 스웨덴 노후소득보장체계 개관

스웨덴 노후소득보장체제는 사회연대와 보편적 제도 원리에 충실한 복지국가의 전형으로 인정되어 왔다. 노후소득보장체제는 비교적 단순한 구조로 이루어져 있으며, 제도 발전의 측면에 있어서 선도적인 역할을 담당함으로써 다른 국가들에게 많은 영향을 미쳤다. 1913년 세계 최초로 전국민에게 강제 적용되는 국민연금제도를 도입하였으며, 당시 연금제도는 급여를 수급하기 위해서는 반드시 기여가 전제되어야 하는 완전적립식 기여연금(compulsory fully funded contribution plan)과 자산조사를 필요로 하는 보충연금(supplementary pension)으로 구성되었다. 1930년대에 들어서 공적연금의 재정방식을 적립방식에서 부과방식으로 전환, 적용범위 확대, 적용예외(contract-out) 금지 등의 조치를 통하여 공적연금을 기본 축으로 하는 노후보장체계를 구축하였다. 1946년에 자산조사를 완전히 철폐한 국민기초연금의 도입 그리고 격렬한 사회적 논쟁과 국민투표를 통하여 1960년에 공적소득비례연금을 도입하였다. 이후에 1998년 연금개혁으로 기존의 기초연금과 소득비례연금(ATP)의 공적연금체제는 최저소득보장을 수반한 명목확정기여방식의 소득연금의 체제로 전환되었다. 새로운 연금체제는 급여대상, 급여산정방식 그리고 재정방식 등 여러 측면에서 기존 연금체제와 근본적으로 성격을 달리한다.

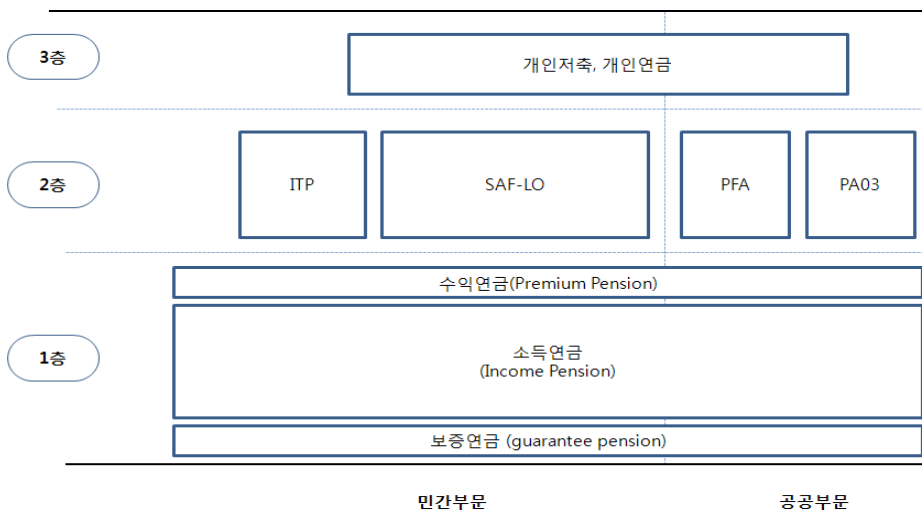
현행 스웨덴 노후소득보장체제는 3층으로 구성으로 되어있다. 1층은 전국민의 대상으로 하는 공적연금제도로 최저연금 수준을 보장하는 보증연금(Guarantee Pension), 개인 소득에 비례하는 소득연금(Income Pension) 그리고 수익연금(Premium Pension)의 3가지로 구성된다.

2층은 직역연금(Occupational Pension)으로 기업연금 혹은 사적퇴직연금의 성격을 지닌다. 스웨덴 직역연금은 개별 기업단위가 아니라 산업별 혹은 직역별 단체협약에 의해서 구성된다는 점이 특징으로, 일반적으로 협약연금이라고 부른다. 공공부문의 경우 중앙정부 종사자로 대상으로 하는 PA03, 지방정부 종사를 대상으로 하는 PFA가 있고, 민간부문에는 스웨덴 노동조합연맹(LO)에 가입된 기업의 종사자를 대

상으로 하는 SAF-LO와 기타 기업 종사자를 대상으로 하는 ITP등의 4개의 제도로 구성되어 있다.

3층은 개인의 자발적 선택에 의해서 이루어지며, 공적연금의 보충적 기능을 담당하는 개인연금이 있다. 개인연금의 하나인 연금저축은 일반적으로 수급연령이 55세이며, 배우자 또는 자녀에게 상속하는 경우 상속세를 면제하는 등의 조세혜택이 주어진다.

[부록 그림 2-7] 스웨덴 노후소득보장체계



나. 공적연금

스웨덴 노후소득보장의 가장 핵심제도는 소득연금(Inkomstpension)이다. 현행 소득연금은 과거의 확정급여방식의 법정소득비례연금(ATP)를 대체한 것으로 명목확정기여방식(Notional Defined Contribution)을 채택하고 있다. 명목확정기여란 확정기여방식과 동일하게 사전에 확정된 보험료를 각각의 개인계정에 적립하고, 개인계정에 축적된 보험료와 수익으로 급여를 지급한다. 그러나, 기존의 부과식의 재정운용을 유지하기 때문에 납입된 보험료는 실제 투자를 하는 것이 아니라 개인계정의 장부에 기록되고, 투자수익은 실제 투자수익이 아닌 사전에 결정에 이자율로 계산되어진다는 점에서 확정기여방식과 차이를 보인다. 결국 명목확정기여방식은 기존제도에 의

한 연금수급자에게 급여를 지급하면서 동시에 가입자의 보험료 기여와 급여를 강하게 연계시키는 보험수리 원칙에 기초한 제도이다. 따라서 기존 제도와 새로운 제도 간의 단절없이 연금제도의 근본적 개혁을 가능하게 하였으며, 향후 인구구조의 변화와 경제성장의 결과에 따라 연금재정의 지출규모와 재정적자를 효과적으로 통제하는 제도이다. 즉 명목확정기여방식의 연금제도 전환 그 자체가 인구 고령화에 대한 핵심적 대응방안이다.

소득연금, 수익연금 그리고 보증연금 등의 공적연금은 스웨덴 국내에 거주하고 있는 16세 이상이 모든 국민으로, 고용주를 포함한 모든 근로자와 자영자를 적용대상으로 하고 있다. 또한 스웨덴 국내에 거주하는 EU 시민도 공적연금의 적용대상자이다. 2004년 1월에 16세의 연령기준이 폐지되었고, 따라서 현재는 연령기준이 아닌 사실상 소득기준으로 하여 보험료 납부 여부를 판정한다. 2009년을 기준으로 공적연금의 보험료 납부대상자는 연소득이 SEK 18,104(income-related base amounts의 42.3%) 이상의 소득이 있는 사람이다.

소득연금과 보증연금의 재원은 대부분 보험료에 의해서 조달되며, 보험료 부과 소득의 하한선은 납부대상자 기준과 동일하다. 보험료 부과 소득의 상한선은 소득연동기준선의 7.5배(2009년, SEK 381,750)이다. 공적연금의 보험료율은 18.5%로 피용자의 경우 고용주와 각각 절반씩 부담하며, 자영자는 본인이 전액 부담한다. 18.5%의 보험료 중에서 16%는 소득연금에 할당되어 연금수급자의 급여지급을 위한 재원으로 사용되며, 2.5%는 수익연금의 개인계정에 적립된다.

그러나 실제 보험료 부과소득 기준과 보험료율은 차이가 있다. 먼저 보험료 부과 소득의 기준의 경우 하한선은 동일하나, 상한선의 경우 소득연동기준선의 8.07배인 연 SEK 410,763이다. 보험료율은 총 17.21%로 피용자가 7%, 고용주가 10.21%를 부담한다. 특이한 것은 피용자는 소득 상한선까지 보험료를 부담하는 반면에, 고용주는 상한선에 관계없이 소득의 10.21%를 부담한다는 것이다. 따라서 부과소득 상한선 기준 이상이 소득자의 경우⁸²⁾ 실제 보험료는 연 SEK 70,692를 초과하며, 개인계정에 기록되는 소득은 제도의 명목상 상한선인 연 SEK 381,750이 된다.

82) 공적연금 부과소득 상한선 이상의 소득자는 남성의 경우 전체 가입자의 21%, 여성의 경우는 8%의 비중을 차지하고 있다.

〈부표 2-13〉 스웨덴 공적연금의 유형별 기여금(2009년)

(단위: 백만크로나)

	소득연금	수익연금	정부예산	합계
고용주 기여금	89,537	25,017	14,131	128,685
자영자 기여금	2,501	697	394	3,592
피용자 기여금	88,521	-	-	88,521
정부 기여금	23,632	3,847	-	27,479
정산 등 기타	-1,479	1,426	675	622
합 계	202,712	30,987	15,200	248,899

자료: Swedish Pensions Agency(2010). *Orange Report: Annual report of the swedish pension system 2009*.

소득연금의 재원구조를 보면 고용주 기여금이 44.2%, 피용자 기여금이 43.7%, 자영자 기여금이 1.2%의 비중을 차지하고 있으며, 정부기여금은 11.7%를 차지하고 있다. 정부기여금은 공적연금 가입자가 소득이 없으나 가입으로 인정하는 기간 - 질병, 구직을 위한 취업훈련기간, 자녀양육, 학생 및 군복무 -에 대한 재정부담이다. 수익연금의 경우에는 고용주 기여금과 자영자의 기여금이 80.7%, 2.2%로 재원을 전적으로 가입자의 기여금으로 충당하며, 소득연금과 마찬가지로 정부가 부담하는 기여금이 있다.

소득연금은 가입자들이 61세부터 연금수급연령을 선택할 수 있으며, 본인의 희망에 따라 노령연금을 신청하거나 부분연금을 수급하면서 소득활동을 할 수 있다. 연금수급시점이 빨라질수록 급여가 감소되고, 늦어질수록 더 많은 급여를 받을 수 있다. 전체 수급자의 2/3정도가 65세에 소득연금을 수급하고 있다. 스웨덴 공적연금의 가장 큰 장점은 수급연령과 수급형태에 있어서 선택권이 있는 매우 유연한 제도라는 점이다. 또한 선택권을 보장하면서도 별도의 장치를 통해 연금재정의 중립성을 확보하고 있다는 점이다.

〈부표 2-14〉 스웨덴 소득연금의 출생년도별, 수급연령별 비율(2009.12.31)

(단위: %)

출생년도 \ 수급연령	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70
1938	3.7	2.3	2.3	2.1	77.4	4.1	3.2	0.8	0.3	0.3
1939	3.9	1.9	2.1	2.3	75.6	6.5	2.3	0.8	0.3	0.3
1940	3.0	2.1	2.5	3.1	76.0	5.0	2.6	0.8	0.4	
1941	2.9	2.2	3.0	3.7	73.3	6.3	2.8	0.8		
1942	3.4	2.9	3.4	3.9	71.1	6.2	3.4			
1943	4.0	3.1	3.6	5.4	67.0	7.2				
1944	4.8	3.4	4.8	6.1	64.4					
1945	5.2	4.3	5.3	6.2						
1946	6.1	4.8	5.5							
1947	6.3	4.6								
1948	6.0									

소득연금의 급여액은 자신의 계정에 축적된 연금자산의 총액을 퇴직시점에 별도의 ‘연금계수’(annuity divisor)로 나눈 값이다. 약수의 값은 수급자의 잔여기대수명(remaining life expectancy)과 임금상승률 전망치에 의해서 영향을 받게 된다. 따라서 동일한 액수의 연금자산을 축적한 경우에도 퇴직시점의 인구전망 및 경제상황에 따라 급여수준이 달라진다.

연금계수에 잔여기대수명을 반영하는 것은 개인의 연금자산을 생존기간 동안 고르게 배분하는 기능을 담당하며, 동시에 인구구조 변화에 대응하는 정책기제이다. 인구 코호트별로 연금계수를 달리 적용함으로써 평균수명 연장에 따른 연금재정의 추가적 부담을 경제활동세대에 전가시키지 않고, 노령세대가 감수하도록 하는 기능을 하는 것이다. 연금계수 값에 임금상승률 전망치를 반영한 것은 급여가치를 보존하기 위한 것이다. 또한 연금수급기간에 자신의 연금자산에 대한 1.6%의 이자율을 급여 계산에 포함하고 있다. 따라서 평균수명이 길어질수록 연금계수 값이 커지고 급여액은 적어지며, 임금상승률이 높아질수록 연금계수 값은 적어지고 급여액은 커진다.

〈부표 2-15〉 스웨덴 소득연금의 연금계수 현황

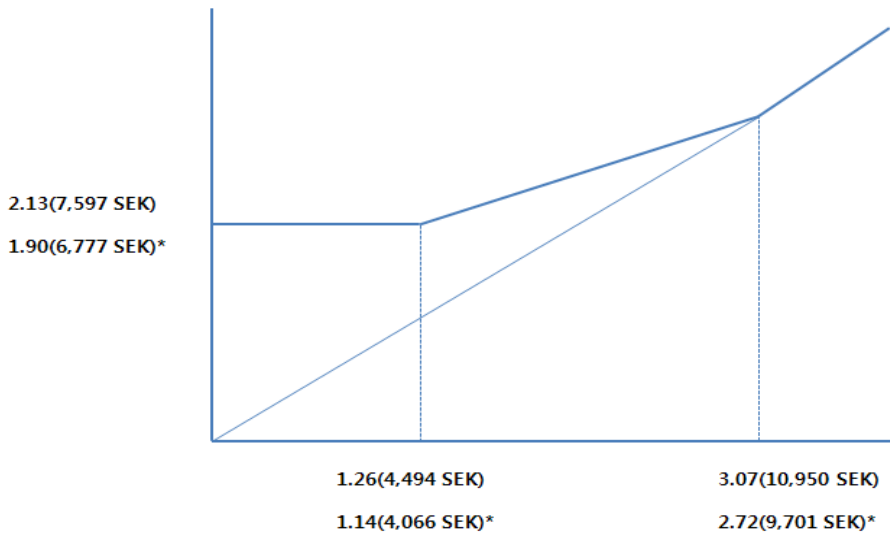
	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945
61	17.87	17.94	18.02	18.14	18.23	18.33	18.44	18.55
62	17.29	17.36	17.44	17.56	17.65	17.75	17.86	17.96
63	16.71	16.78	16.86	16.98	17.06	17.16	17.28	17.38
64	16.13	16.19	16.27	16.39	16.48	16.58	16.70	16.80
65	15.56	15.62	15.69	15.81	15.89	15.99	16.11	16.22
66	14.99	15.04	15.11	15.23	15.31	15.41	15.54	15.64
67	14.42	14.47	14.54	14.65	14.74	14.84	14.96	15.07
68	13.84	13.89	13.96	14.08	14.16	14.26	14.38	14.48
69	13.27	13.32	13.39	13.50	13.59	13.68	13.80	13.91
70	12.71	12.76	12.82	12.94	13.02	13.11	13.23	13.33

수익연금의 급여액 계산은 소득연금과 동일하게 개인계정에 축적된 연금자산을 연금계수로 나눈다. 수익연금은 소득연금과 달리 연금가입자 본인의 계정에 실제로 적립되고, 가입자가 기금운용자와 투자방식을 결정하기 때문에 투자수익과 연금자산의 규모가 개인에 따라 상이하다.

수익연금의 급여형태는 본인의 선택에 따라 일시금 또는 연금 모두 가능하며, 연금의 형태인 경우에도 종신연금이나 잔여기대여명 기간의 연금이나에 따라 수익률을 달리 적용한다. 현재 상황에서 연금방식으로 급여를 지급하는 경우 각각 종신연금은 2.2%, 잔여기대수명기간의 연금은 3.9%를 적용하고 있으며, 급여의 0.1%를 수수료로 제하고 있다.

확정기여방식의 소득연금이 중심이 되는 새로운 연금제도는 소득이 없거나 저소득층에 대한 노후소득보장에 구조적 결함을 갖는다. 기존의 연금제도하에서는 일정 연령 이상의 모든 노인에게 동일한 수준을 지급하는 기초연금이 노인계층의 빈곤방지 기능을 수행하였으나, 새로운 연금체제에서는 연금액이 일정 수준이하인 사람들에게 부조원칙의 보충급여방식은 보증연금으로 대체되었다.

[부록 그림 2-8] 스웨덴 보증연금의 급여산정 및 급여수준



주: 부부(2인 가구) 기준의 급여산정 및 급여수준임.

보증연금은 개인의 자산이나 사적연금의 급여액을 고려하지 않고, 공적연금의 급여액만을 고려하며, 재원은 전액 중앙정부의 조세재원으로 충당된다. 보증연금의 급여는 소득연금과 수익연금의 급여합계액이 독신인 경우 물가연동기준선(price-related base amounts)의 3.07배, 부부의 경우 2.72배 이하인 경우에 지급한다. 2009년 기준으로 보증연금 급여지급의 기준선은 독신의 경우 월 10,950 SEK, 부부의 경우 월 9,701 SEK이다. 연금 수급액이 물가연동기준선의 1.26배인 월 4,494 SEK 이하인 경우에 최저보장급여 기준인 월 7,597 SEK에 부족한 액수를 보증연금의 급여로 지급한다. 연금액이 월 4,494 ~ 10,950 SEK 구간에 해당하는 경우에는 비율에 따라 보충급여액을 계산한다.

다. 사적연금

사적연금의 가장 대표적 형태는 직역연금(occupational pension)으로 공적연금의 보충 역할을 담당한다. 직역연금은 노동조합과 고용주간의 단체 협약을 기반으로 구체적인 내용이 정해진다는 점에서 협약연금이라고 불리운다. 단체협약은 개별기업 단위가 아니라 노동조합연합체와 고용주 단체간에 이루어지며, 스웨덴의 직역연금은

노동자가 종사하는 분야에 따라 민간부문과 공공부문 제도로 구분되며, 민간부문은 생산직 노동자와 사무직 노동자, 공공부문은 중앙정부 종사자와 지방정부 종사자 등 4개의 주요제도가 있다.

생산직 노동자를 위한 직역연금(STP)은 개별기업 단위가 아니라 스웨덴 고용주연맹(SAF)과 노동조합연맹(LO) 사이의 단체협약에 의해서 구체적인 내용이 결정된다. 따라서 사적제도임에도 불구하고 사실상 공적제도와 마찬가지로 보편화되어 있으며, 전체 생산직 노동자의 90% 이상이 제도의 적용을 받고 있다.

STP는 원래 확정급여방식이었으나 1996년 확정기여방식으로 전환되었으며, 보험료는 고용주가 부담한다. 2007년에 새로운 단체협약을 통하여 보험료율을 단계적으로 상향조정 하였다. 구체적으로 공적연금의 보험료 부과방식을 활용하여 소득연계 기준선 7.5배 이하의 급여에 대해서 기존 보험료율 3.5%에서 2012년까지 단계적으로 4.5%로 인상한다. 또한 7.5배 이상의 급여에 대해서 보험료율을 3.5%에서 2012년까지 30%로 인상하기로 하였다. 직역연금의 가입대상자는 25세 이상이어야 하며, 일반적으로 수급연령은 65세이나 55세부터 조직수급이 가능하다.

〈부표 2-16〉 스웨덴 생산직 노동자 직역연금의 보험료율

년도	소득연계기준선 7.5배 이하의 급여(%)	소득연계기준선 7.5배 초과액의 급여(%)
2007	3.5	3.5
2008	3.9	6.0
2009	4.0	12.0
2010	4.1	18.0
2011	4.3	24.0
2012	4.5	30.0

사무직노동자를 위한 직역연금(ITP) 역시 고용주연맹과 산별노동조합간의 단체협약의 결과물이며, STP와 거의 유사한 내용으로 구성되어 있다. 차이점은 ITP는 1979년 이전 출생자는 확정급여방식을 적용하고, 1979년 이후 출생자는 확정기여방식의 연금제도를 적용한다는 것이다. 2007년의 대대적인 제도개혁을 통하여 확정기여방식의 직역연금이 새로 도입되었으며, 보험료율은 STP와 동일하게 기준소득 7.5

배 이하는 4.5%, 7.5배 초과분에 대해서는 30%이다. 확정급여방식의 직역연금 보험료율은 확정기여방식과 동일하며, 급여산정에 있어서 차이가 있다. 완전급여를 수급하기 위해서는 30년 이상 재직자가 65세에 도달해야 하며, 이 때 7.5배 이하 소득에 대해서 10%, 7.5배에서 20배 사이의 소득에 대해서 65%, 그리고 20배를 초과하는 소득에 대해서 32.5%의 급여율을 적용하여 급여액을 산정한다.

중앙 및 지방정부 종사자를 위한 직역연금도 민간부문 종사자의 직역연금과 유사한 구조를 가지고 있다. 중앙정부 종사자를 위한 직역연금(PA03)은 확정급여방식을 채택하고 있으며, 여기에 추가하여 확정기여방식의 보충제도가 있다. 완전연금을 받기 위해서는 30년의 재직이 필요하며, 급여산정을 위한 소득기준은 퇴직직전 5년의 급여를 평균한 값이다. 지방정부 종사자를 위한 직역연금(PFA)은 확정기여방식이며, 보험료율은 3.4 ~ 4.5% 범위에서 지방정부에 따라 차이가 있다.

최근 스웨덴 직역연금은 공적연금의 개혁과 맞물려서 많은 변화가 있었다. 가장 중요한 변화는 대부분의 직역연금이 확정급여방식에서 확정기여방식으로 전환되었다는 것이다. 확정기여방식으로 전환은 고용주의 비용부담을 억제하기 위해서 추진된 것은 사실이나, 유의해야 할 점은 고용주가 부담하는 직역연금의 보험료율이 인상되었다는 점이다. 실제로 생산직노동자와 사무직노동자를 대상으로 하는 직역연금의 경우 보험료율이 3.5%에서 4.5%로 상향조정되었고, 특히 기준소득의 7.5배 이상의 봉급에 대해서 보험료율은 30%까지 인상함으로써 직역연금의 급여수준이 높아졌고, 동시에 단기적으로 비용이 증가하였다. 이는 공적 소득비례연금이 NDC방식으로 전환되면서, 급여의 소득대체율이 낮아진 것에 대한 보완책이라고 할 수 있다. 즉 공적연금의 제도개혁으로 직역연금의 사회적 기능이 확대되었음을 의미하는 것이다.

또한 주목해야 할 변화는 직역연금의 가입과 기금운영의 집합성이 약화되고 개별성이 강화되었다는 점이다. 단체협약에 의해서 보험료율 및 급여수준이 집합적으로 정해지고, 노동조합과 사용자단체가 공동으로 운영하는 비영리 연기금운영회사에 집합적으로 기금을 위탁하던 방식에서 벗어나 고용주가 금융회사의 직역연금보험을 구매하여 개인 계정에 기여금을 적립하는 방식으로 변화되었다. 따라서 노동자들은 개개인의 계정에 적립된 기금의 투자방식으로 선택할 수 있게 되었다. 결론적으로 스웨덴 직역연금은 공적연금과 마찬가지로 개인주의가 강화되었다고 할 수 있다.

라. 스웨덴 노후소득보장체계 개혁과 시사점

사회민주주의 복지국가의 대명사로 통하는 스웨덴은 20여년에 걸쳐 기존의 전통적인 부과방식 공적연금제도를 시장친화적 명목확정기여방식의 연금제도로 바꾸는데 성공하였다. 1984년에 정부 내에 연금위원회(Pension Commission)를 설치하여 기존 연금제도를 정밀하게 검토하기 시작하였고, 이후에 네 차례의 중간보고서와 1990년에 공식보고서를 제출하였다. 그러나 제시된 대안이 근본적인 문제점을 해소하기 부족하다는 의견이 압도적이었으며, 이해관계 집단의 반발로 개혁안이 수용되지 않았다. 이에 1991년 9월 총선거로 집권한 보수연합은 사회민주당 등 의회의 7개 주요 정당이 모두 참여하는 실무작업단을 구성하였다.

실무작업단장은 자유당 소속의 사회복지부 장관인 Bo Könberg가 맡았고, 각 정당으로부터 사실상 전권을 위임받은 당내 연금전문가들로 구성되었다. 특이한 점은 기존에 관례와 달리 노조대표와 고용주대표가 배제되었다는 점이다. 이해관계 집단의 배제는 1984년 연금개혁안이 사무직 노조의 반대로 무산되었다는 반성에서 비롯되었다. 실무작업단에서 이익집단을 배제하였다고 해서 이들의 의견이 무시된 것은 아니라, 이익집단이 배제되자 대안설계에 있어서 정책합리성이 작동하는 공간이 보다 폭 넓게 된 것은 분명하다. 이념적으로 가장 급진적인 좌파당과 신민주당이 연금 개혁의 방향에서 탈퇴하고, 나머지 5개 정당으로 구성된 작업단은 1994년에 연금개혁안을 발표하였다.

개혁안이 발표되자, 노동조합과 사민당내 평당원들의 반발이 커졌고, 자칫 선거국면에서 개혁안의 좌절될 가능성이 있음을 염려한 5개 정당은 서둘러 입법화를 추진하였다. 이에 따라 1994년 6월에 압도적인 표차로 개혁안이 의회를 통과하게 된다. 1994년 9월에 집권한 사민당은 당내 반발이 커지자, 당내 의견 수렴과 제도 전환과정에서 기술적인 문제를 해결하기 위해서 시행을 두 차례 연기하여 1999년 1월에 시행을 들어가게 되었다.

개혁과정에서 우파정당에서 좌파정당으로의 정권교체가 있었으나, 정권교체와 무관하게 개혁초안을 만드는 실무작업단의 구성과 운영은 그대로 유지되었다. 또한 노동계의 의견을 듣기 위해 사회민주당의 지역조직을 대상으로 한 매우 긴 그리고 공

식적인 내부검토가 3 차례 진행되었고, 일부 노동계의 반대로 시행 시기가 연기되기도 하였다. 스웨덴 사례는 강력한 노동운동과 사회민주주의 전통을 가진 국가에서 사회적 합의를 통한 연금개혁이 가능하다는 것을 보여주는 사례이다.

향후 연금개혁에 있어서 사회적 합의의 중요성은 더욱 커질 것으로 예상된다. 노령인구 및 연금 수급자 증가로 인하여 연금 기득권은 지속적으로 증가할 것이며, 세대간 정치(generation politics)로 대표되는 연금정치의 양상은 더욱 첨예하게 전개될 것이다. 또한 연금제도의 시행기간이 길어지고 이로 인하여 제도가 성숙할수록 제도 자체의 독립 변수적 역할이 강조된다. 제도의 경로의존성과 특정 제도나 정책이 여타 관련 정책의 형성과 집행능력에 미치는 영향은 점차로 확대될 것이다. 연금개혁은 일회적 게임이 아니라, 지속적인 제도개선과 변화를 추구하는 진행형일 수밖에 없다. 앞으로 직면하게 될 연금개혁은 과거와는 달리 개혁의 난이도가 대폭 증가할 것이며, 사회적 대화를 통한 합의 도출만이 거의 유일한 연금개혁의 달성 방안이 될 것이다.

스웨덴 연금개혁의 핵심내용은 확정급여방식의 소득비례연금을 명목확정기여방식(NDC)의 소득연금으로 전환함으로써 연금제도의 지속가능성을 구조적으로 확보한 것이다. 연금 재정방식의 변화는 사회적으로 감당할 수 있는 수준의 보험료율로 고정시키고, 고령화로 인한 노인세대 부양 비용의 증가는 각 개인의 근로기간을 연장하거나, 은퇴 이전에 개인저축을 증가시킴으로써 대응하도록 하는 것이다. 그렇지만 부가방식의 NDC는 적립방식의 확정기여에 비해 인구 고령화에 취약한 것은 사실이다. 하지만 부과방식에 있어서 재정문제의 핵심은 단순히 인구구조의 변화가 아니라, 보험료를 부과하는 기반소득 즉 국가 전체적인 부담능력이다. 즉 노인인구가 증가하고, 경제활동인구가 감소하더라도 생산성 향상과 더불어 고령자 고용이 증가한다면 부담능력은 증가하거나 유지될 수 있다. 이러한 맥락에서 스웨덴 공적연금은 고령자의 취업을 촉진하는 방식으로 제도설계가 이루어졌다. 고령자 취업 촉진을 위한 제도설계의 대표적인 내용은 수급연령과 수급형태의 선택권이다. 공적연금의 급여 수급은 61세부터 가능하지만, 늦게 수급할수록 유리하다. 또한 전체 급여가 아니라 부분연금을 수급하면서 취업을 계속할 수 있다는 점 역시 고령자 취업을 촉진한다.

인구 고령화의 대응에 있어서 약점이 있음에도 불구하고, 적립방식의 확정기여제

도가 아닌 부가방식의 NDC를 선택한 가장 중요한 이유는 전환비용 때문이다. 완전 적립방식으로 전환하는 경우 근로세대의 보험료는 국가가 아닌 연금펀드의 개인계정에 적립된다. 따라서 보험료를 징수할 수 없게 된 국가는 기존의 수급자에게 급여를 지급하기 위해서 세금을 인상하거나 다른 재정지출을 축소하는 것이 불가피하다. 결국 부가방식에서 적립방식으로의 전환은 제도단절에 따른 막대한 전환비용이 발생하고, 이는 제도 전환시 근로세대가 자신의 연금과 노인세대의 연금을 동시에 책임지는 이중부담을 야기하는 것이다.

NDC 방식의 연금제도가 장기적 재정안정성에 도움이 되는 것 사실이나, 기존의 확정급여방식의 연금제도에 비해 소득대체율이 저하된다는 문제가 있다. 기여와 급여가 직접적으로 연계되는 방식은 소득재분배 기능이 사라지고, 이로 인하여 노인빈곤문제가 심각해지는 것은 사실이다⁸³⁾. 따라서 NDC방식의 연금제도는 보증연금과 같은 기초소득보장제도가 동반되어야 한다. 스웨덴의 새로운 다층적 노후소득보장체계에서 저축기능은 수익연금이, 보험기능은 NDC 방식의 소득연금이, 그리고 소득재분배를 통한 빈곤완화기능은 보증연금이 담당한다. 이러한 역할 분담은 연금재원의 다원화를 통해 제도의 지속가능성을 높이는 동시에 분배적 정의라는 측면에서 우월성을 갖는다. 사회 전체적으로 자산소득의 비중이 커지는 반면에 근로소득의 비중이 감소되는 상황에서 소득재분배를 위한 재원이 소득계층이 관계없이 동일한 비율로 근로소득에만 부과되는 것은 문제가 있다. 오히려 누진효과가 있고, 모든 형태의 소득에 대해 부과되는 조세를 통한 재원조달이 사회적 정의와 형평성의 제고에 합당하다고 하겠다.

83) 연금의 소득대체율 하락은 NDC 방식에만 국한되는 것은 아니며, 확정급여방식의 제도하에서도 재정안정화를 추구하는 한 소득대체율은 지속적으로 하락하고 있다. 실제로 확정급여방식을 유지하는 국가들의 경우에도 보수적 개혁을 통한 급여율 인하가 지속되고 있으며, 일본과 독일은 연금산식에 지속성 계수를 포함함으로써 고령화로 인한 추가지출 요인을 급여율 하락으로 조정하고 있다.

부록 3.

〈부표 3-1〉 2008 재정계산 결과(인구기본가정)

(단위: 십억원, %)

연도	적립기금	수입			지출		수지차	적립 배율	보험 료율	적립기금 (2005년 불변가액)
		총수입	보험료 수입	이자 수입	총지출	연금급여				
2011	366,664	52,855	29,694	23,162	11,484	10,979	41,371	28.30	9.00	310,384
2015	575,098	75,710	39,147	36,562	17,623	17,283	58,087	29.3	9.00	437,613
2020	923,985	109,949	53,421	56,528	31,818	31,364	78,131	26.6	9.00	624,472
2025	1,304,447	135,363	69,007	66,356	55,202	54,614	80,161	22.2	9.00	798,498
2030	1,738,946	176,064	87,150	88,913	86,287	85,525	89,777	19.1	9.00	964,123
2035	2,131,048	204,311	105,365	98,946	129,556	128,588	74,755	15.9	9.00	1,070,136
2040	2,413,567	240,844	127,764	113,080	198,670	197,440	42,174	11.9	9.00	1,097,752
2043	2,464,507	252,055	140,901	111,154	244,861	243,454	7,194	10.0	9.00	1,056,269
2044	2,459,151	257,173	145,974	111,198	262,529	261,057	-5,356	9.4	9.00	1,033,307
2045	2,440,482	262,100	151,441	110,659	280,770	279,230	-18,669	8.8	9.00	1,005,355
2050	2,110,154	278,988	181,417	97,571	377,879	375,952	-98,891	5.8	9.00	787,331
2055	1,286,378	265,034	205,048	59,986	475,969	473,567	-210,935	3.1	9.00	434,721
2060	-214,225	231,684	231,684	0	596,793	593,799	-365,108	0.3	9.00	-65,571
2065	-	266,860	266,860	0	725,918	722,188	-459,058	-	9.00	-
2070	-	308,703	308,703	0	843,119	838,471	-534,416	-	9.00	-
2075	-	356,299	356,299	0	963,934	958,141	-607,635	-	9.00	-
2078	-	387,432	387,432	0	1,044,438	1,037,827	-657,006	-	9.00	-

〈부표 3-2〉 가입연령 상향조정(수급연령 연동) 시 재정전망

(단위: 십억원,%)

연도	적립기금	수입			지출		수지차	적립 배율	보험 료율	적립기금 (2005년 불변가액)
		총수입	보험료 수입	이자 수입	총지출	연금급여				
2011	366,664	52,855	29,694	23,162	11,484	10,979	41,371	28.30	9.00	310,384
2015	575,462	76,051	39,467	36,584	17,894	17,555	58,156	28.9	9.00	437,890
2020	925,952	111,172	54,534	56,637	32,540	32,086	78,631	26.0	9.00	625,802
2025	1,309,746	137,876	71,261	66,614	56,959	56,370	80,917	21.6	9.00	801,741
2030	1,746,121	180,577	91,293	89,284	90,569	89,807	90,008	18.3	9.00	968,102
2035	2,134,456	211,541	112,402	99,139	138,126	137,158	73,415	14.9	9.00	1,071,847
2040	2,394,967	248,745	136,388	112,357	213,108	211,878	35,638	11.1	9.00	1,089,292
2042	2,422,716	255,559	146,311	109,249	247,619	246,274	7,940	9.8	9.00	1,059,124
2043	2,419,201	260,835	151,483	109,352	264,351	262,944	-3,516	9.2	9.00	1,036,851
2045	2,368,631	270,377	162,637	107,740	303,333	301,794	-32,956	7.9	9.00	975,756
2050	1,939,251	284,478	194,092	90,386	406,786	404,859	-122,308	5.1	9.00	723,564
2055	975,197	269,851	222,586	47,265	511,997	509,595	-242,146	2.4	9.00	329,560
2059	-300,921	246,071	246,071	0	612,886	610,021	-366,815	0.1	9.00	-93,950
2060	-	251,954	251,954	0	639,204	636,210	-387,249	-	9.00	-
2065	-	286,656	286,656	0	775,012	771,282	-488,356	-	9.00	-
2070	-	330,218	330,218	0	899,071	894,423	-568,853	-	9.00	-
2075	-	381,739	381,739	0	1,026,894	1,021,101	-645,156	-	9.00	-
2078	-	414,998	414,998	0	1,111,724	1,105,113	-696,726	-	9.00	-

〈부표 3-3〉 연금수급을 위한 최소가입기간을 5년으로 조정

(단위: 십억원,%)

연도	적립기금	수입			지출		수지차	적립 배율	보험 료율	적립기금 (2005년 불변가액)
		총수입	보험료 수입	이자 수입	총지출	연금급여				
2011	365,941	52,817	29,694	23,124	11,758	11,252	41,060	27.6	9.00	309,771
2015	570,261	75,414	39,147	36,267	18,166	17,826	57,248	28.2	9.00	433,932
2020	908,222	109,019	53,421	55,598	33,269	32,815	75,749	25.0	9.00	613,819
2025	1,266,097	133,480	69,007	64,473	58,219	57,630	75,262	20.5	9.00	775,023
2030	1,658,213	172,082	87,150	84,931	91,966	91,204	80,116	17.2	9.00	919,362
2035	1,983,471	197,690	105,365	92,325	137,789	136,821	59,901	14.0	9.00	996,028
2040	2,172,669	229,978	127,764	102,214	209,608	208,378	20,370	10.3	9.00	988,185
2041	2,177,817	230,285	132,034	98,251	225,137	223,851	5,148	9.7	9.00	971,104
2042	2,171,681	234,565	136,334	98,232	240,701	239,356	-6,136	9.0	9.00	949,381
2045	2,077,562	246,316	151,441	94,875	291,626	290,086	-45,309	7.3	9.00	855,850
2050	1,594,946	256,472	181,417	75,055	388,429	386,501	-131,957	4.4	9.00	595,099
2055	593,908	236,031	205,048	30,983	484,513	482,111	-248,482	1.7	9.00	200,707
2058	-320,385	220,526	220,526	0	552,422	549,681	-331,896	0.0	9.00	-102,027
2060	-	231,684	231,684	0	601,829	598,836	-370,145	-	9.00	-
2065	-	266,860	266,860	0	729,931	726,201	-463,071	-	9.00	-
2070	-	308,703	308,703	0	846,372	841,723	-537,669	-	9.00	-
2075	-	356,299	356,299	0	966,561	960,768	-610,262	-	9.00	-
2078	-	387,432	387,432	0	1,047,160	1,040,549	-659,728	-	9.00	-

부록 4. 전화조사 설문지

베이비 부머의 거주관련 선호 및 노후소득준비 실태에 관한 조사

안녕하십니까?

저희는 국무총리실 산하 보건복지분야의 전문연구기관인 한국보건사회연구원입니다.

이번에 저희 연구원에서는 보건복지부와 공동으로, 베이비 부머의 정책 욕구를 파악하기 위하여 전화조사를 하고 있습니다. 본 조사에서는 베이비 부머의 노후의 거주관련 선호와 노후소득준비 실태에 대하여 간단히 여쭙보고자 합니다.

바쁘시겠지만 잠시만 시간을 내어 응답해 주시면, 저희 연구와 향후 관련 정부 정책을 위한 자료로 귀중하게 사용될 예정입니다. 이 설문에 응답하신 내용은 연구목적 이외의 다른 용도로는 절대 사용되지 않으며, 통계법 제33조(비밀의 보호 등) 및 34조(통계작성 사무종사자 등의 의무)에 의거 비밀이 보장됩니다.

감사합니다.

2011년 3월 한국보건사회연구원

※조사 담당부서: 저출산고령사회연구실 ☎ (02) 380 - 8268) 이은진

조사 원번호	조사표 일련번호	시·도	시·군·구	성	출생년도
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

응답자	성별: ① 남, ② 여	출생년도: _____ 년
지역	시·도 _____ 시·군·구 _____	
전화번호	() -	

보 건 복 지 부

한국보건사회연구원

※ 조사원 유의사항

- 1) 조사 당시 응답자가 응답을 꺼리는 경우는 해당 문항을 ‘무응답(⑧, ⑧⑧)’ 처리함.
- 2) 세부문항 중 상위문항의 응답에 의해 해당되지 않는 경우는 모두 ‘해당없음(⑨, ⑨⑨)’ 처리함.

노후의 거주관련 선호

☞ 다음은 노후의 거주에 관한 선호에 대한 질문입니다.

1. 00님이 현재 소유하고 있는 주택이 있습니까?
☐① 예 (→ 2번 문항으로) ☐② 아니오 (→ 3번 문항으로)
2. 00님이 현재 소유하고 있는 주택의 가격은 어떻게 되는지요?
☐① 5천만원 미만
☐② 5천만원~1억원 미만
☐③ 1억원~3억원 미만
☐④ 3억원~5억원 미만
☐⑤ 5억원~7억원 미만
☐⑥ 7억원~10억원 미만
☐⑦ 10억원 이상
3. 00님께서는 노후(부부 모두 퇴직 이후)에 지금보다 집의 규모를 줄일 생각이 있으십니까?
☐① 있다. ☐② 없다.
4. 00님께서는 노후에 어디서 거주하고 싶으십니까?
☐① 대도시(서울특별시와 6대 광역시)
☐② 중소도시
☐③ 농어촌 지역
☐④ 기타 (_____)
5. 00님께서는 노후에 거주지를 선택할 때 어떤 조건을 우선시 하시겠습니까?
☐① 주거 및 생활비용
☐② 식사 등 일상생활 서비스 접근성
☐③ 보건의료서비스 제공 여부 및 보건의료시설로부터의 거리
☐④ 문화여가활동의 용이성
☐⑤ 자연환경(강, 호수 등)
☐⑥ 기타 (_____)
6. 00님께서는 노후에 고령자전용 거주지에 거주하기를 희망하십니까?
(※ 고령자 전용 거주지는 실버타운이나 고령자 전용 임대주택 등 건강한 고령자들을 대상으로 조성된 주거지를 말함.)
☐① 예 ☐② 아니오

노후 소득준비 및 전망

☞ 다음은 노후 소득준비 현황 및 전망에 관련한 문항입니다.

7. OO님께서(부부) 노후에 어느 정도의 비용(월 평균)이 필요하다고 생각하십니까?

- ☐① 100만원 미만
☐② 100~200만원 미만
☐③ 200~300만원 미만
☐④ 300~400만원 미만
☐⑤ 400~500만원 미만
☐⑥ 500만원 이상

8. OO님께서(부부) 노후에 활용 가능한 월평균 수입(연금, 저축 등)은 어느 정도로 예상하고 계십니까?

- ☐① 100만원 미만
☐② 100~200만원 미만
☐③ 200~300만원 미만
☐④ 300~400만원 미만
☐⑤ 400~500만원 미만
☐⑥ 500만원 이상

● <9번~12번> OO님께서(부부) 노후소득을 위해서 현재 준비하고 있는 것은 무엇입니까?
모두 체크하여 주십시오.

9. 공적연금(국민연금 또는 공무원 연금, 군인연금, 사학연금)

- 9-1. 본인 ☐① 가입 ☐② 미가입
 9-2. 배우자 ☐① 가입 ☐② 미가입 ☐③ 배우자 없음

10. 퇴직연금

- 10-1. 본인 ☐① 가입 ☐② 미가입
 10-2. 배우자 ☐① 가입 ☐② 미가입 ☐③ 배우자 없음

11. 개인연금

- 11-1. 본인 ☐① 가입 ☐② 미가입
 11-2. 배우자 ☐① 가입 ☐② 미가입 ☐③ 배우자 없음

12. OO님께서 향후 수령할 퇴직금이 있으십니까?

- 12-1. 본인 ☐① 있음 ☐② 없음
 12-2. 배우자 ☐① 있음 ☐② 없음

13. OO님께서(배우자 포함) 노후소득을 위해서 장기저축, 주식투자, 부동산 구매 등을 하고 계십니까?

- ☐① 예 ☐② 아니오

일 반 사 항

☞ 다음은 귀하의 일반사항에 관한 문항입니다.

14. OO님의 가구형태는 어떻게 되십니까?

(※ 조사업은 응답을 듣고 아래 해당하는 번호를 찾아 기입하십시오.)

- ☐① 1인 가구
- ☐② 부부가족
- ☐③ 응답자(부/모)+미혼자녀
- ☐④ 응답자(부/모)+기혼자녀
- ☐⑤ 노부모+응답자(부/모)+기타가족원
- ☐⑥ 기타가족

15. OO님의 최종학력은 어떻게 되십니까?

- ☐① 초등학교 이하
- ☐② 중학교
- ☐③ 고등학교
- ☐④ 전문대학
- ☐⑤ 대학교
- ☐⑥ 대학원 이상

(※ 중퇴의 경우에는 이전 학력으로 간주함.

재학의 경우에는 현재 학력으로 간주함.(예: 대학교 재학(휴학)→ 대학교))

16. OO님의 현재 어떤 일을 하고 계십니까?

- ☐① 관리자
- ☐② 전문가 및 관련 종사자
- ☐③ 사무 종사자
- ☐④ 서비스 종사자
- ☐⑤ 판매 종사자
- ☐⑥ 농림어업 숙련 종사자
- ☐⑦ 기능원 및 관련 기능 종사자
- ☐⑧ 장치·기계조작 및 조립 종사자
- ☐⑨ 단순노무 종사자
- ☐⑩ 군인
- ☐⑪ 기타

17. OO님께서는 본인과 배우자(미혼일 경우 개인)의 월 소득은 어느 정도입니까?

(※ 월소득은 근로수입 뿐 아니라 이자소득, 연금소득, 사적이전소득 등을 모두 포함하는 개념입니다.)

- ☐① 100만원 미만
- ☐② 100~200만원 미만
- ☐③ 200~300만원 미만
- ☐④ 300~400만원 미만
- ☐⑤ 400~500만원 미만
- ☐⑥ 500~600만원 미만
- ☐⑦ 600~700만원 미만
- ☐⑦ 700~800만원 미만
- ☐⑧ 800만원 이상

☞ 귀하의 성의있는 응답은 저의 연구에 큰 도움이 될 것입니다.

긴 시간 동안 설문에 응해주셔서 감사합니다.