

국민기초생활보장제도 부양의무자 기준 적절성 평가

이 승 호*
(서울대학교)

구 인 회
(서울대학교)

본 연구의 목적은 국민기초생활보장제도 부양의무자 기준의 적절성을 평가하는 것이다.

부양의무자 기준으로 인한 기초보장 사각지대의 규모는 관련 규정으로 인해 기초생활보장 급여를 받지 못하는 가구(2.97%)와 급여를 받더라도 책정된 간주부양비 만큼의 실제 부양을 받지 못해서 빈곤한 가구(1.56%)를 합하여 4.53%인 것으로 나타났다. 대부분의 빈곤 노인가구는 자녀로부터 부양비를 받고 있었지만, 빈곤을 벗어나기에는 부양비의 수준이 충분하지 않은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 국민기초생활보장제도의 부양능력 판정과 부양비 산정에 대한 가정이 실제 이루어지는 부양 규모보다 높게 설정되어 있음을 시사하는 것이다. 관련 규정과 실제 부양행위 간의 차이는 부양의식과 부양실태에 대한 조사에서도 나타났다. 국민의 의식은 정부와 사회도 가족과 함께 노인의 부양을 책임져야 한다고 요구하고 있지만, 정부와 사회의 역할은 그러한 의식의 변화를 따라가지 못하고 있다.

이러한 결과를 볼 때, 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준은 현재의 부양의식 및 부양실태와 부합하지 않는 것으로 보인다. 정부는 노인에 대한 공적부양 기능을 확대하기 위해 더욱 노력해야 할 것이다.

주요용어: 부양의무자 기준, 기초보장 사각지대, 부양의식, 부양실태

본 연구는 보건복지가족부의 연구용역과제, 국민기초생활보장제도 부양의무자 기준 개선방안에 관한 연구(여유진 외, 2009)에 포함된 “부양의식 및 부양실태 분석”을 수정, 보완하여 작성되었습니다. 또한, 본 연구는 심사과정에서의 심사소견을 받아들여 수정되었습니다. 논문의 심사과정에서 좋은 의견을 주신 익명의 심사위원 선생님들께 감사드립니다.

* 교신저자: 이승호, 서울대학교(bab57@snu.ac.kr)

■ 투고일: 2010. 4. 8 ■ 수정일: 2010. 5. 7 ■ 게재확정일: 2010. 5. 12

I. 서론

우리나라 노인의 경제적 지위는 국내의 다른 인구집단에 비해서 낮을 뿐만 아니라, 다른 나라의 노인들과 비교해서도 매우 열악하다. OECD(2009)에 따르면, 2000년대 중반 우리나라의 노인빈곤율은 45.1%로 OECD의 30개 회원국 중에서 가장 높은 수준인 것으로 나타났다.¹⁾ 이는 OECD 회원국 평균인 13.3%의 3배가 넘는 수준이며, 우리나라 다음으로 빈곤율이 높은 아일랜드(30.6%), 멕시코(28.0%), 호주(26.9%)보다도 매우 높은 수치이다.

이처럼 노인빈곤율이 높게 나타나는 주된 이유는 노후소득보장제도에 광범위한 사각지대가 존재하는 데에 있다(구인회·손병돈, 2005). 가장 대표적인 노후소득보장제도인 공적연금제도를 보면, 국민연금제도의 경우 제도도입의 역사가 짧아 현 노령계층 중 연금수급자의 규모가 아직까지 미미한 수준이고, 공적직역연금제도는 본격적 성숙 단계에 도달하였으나 그 대상인구가 적다. 저소득층 노인의 소득지원을 목표로 하는 경로연금제도가 2008년부터 기초노령연금제도로 전환되어 실시되고 있지만, 이 역시 급여의 수준이 낮다는 한계를 가지고 있다. 공적연금에 의해 소득보장이 충분히 이루어지지 않는 노인층은 공공부조제도에 의한 소득지원 대상이 될 수 있다. 그러나 빈곤층에 대한 소득지원을 목표로 실시된 국민기초생활보장제도의 경우도 부양의무자 기준 등의 엄격한 적용으로 65세 이상 노인인구 중 수급자가 차지하는 비율이 7.5%에 그치고 있다(보건복지가족부, 2009).

이러한 광범위한 노후소득보장의 사각지대는 노인에 대한 사적인 부양실태와 공적인 부양제도 사이에 존재하는 부조응 때문에 발생하는 것이다. 경제적 여건과 가족구조의 변화로 국민의 노인 부양의식과 부양실태가 변화하고 있으나, 공적부양의 수준이 이러한 변화를 적절하게 반영하지 못하여 사적, 공적으로 부양의 사각지대에 있는 빈곤노인이 대규모로 존재한다. 그러나 그 변화의 정도 및 양상에 대해서는 그 실태가 정확히 파악되어 있지 않아, 현재의 공적 부양의 적절성에 대해 평가하기가 어려운 상태

1) OECD(2009)에서는 중위소득 50%의 상대적 빈곤선을 사용하여 각 국가의 빈곤율을 제시하고 있다. 비교연도가 2000년대 중반인 이유는 국가별로 자료수집 시기가 2003년에서 2006년까지로 다양하기 때문이다. 우리나라는 2005년 통계청 자료를 사용하였다.

이다.

공적 부양과 사적 부양 사이의 부조응에 대한 분석의 일환으로 본 연구에서는 국민기초생활보장제도 부양의무자 기준의 적절성²⁾을 평가하고자 한다. 부양의무자 기준은 빈곤가구에 대한 부양책임을 우선적으로 가족에 두고, 가족이 부양능력이 없을 경우에 한하여 사회적 지원을 제공하는 가족책임 우선원칙을 적용한 기준이라고 할 수 있다(김상균 외, 2005). 저자들은 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준이 공적 부양과 사적 부양 간의 관계를 제도적으로 반영하고 있는 대표적인 사례 중의 하나라고 인식하였다.

부양의무자 기준의 적절성 평가는 크게 두 가지 차원에서 이루어진다. 첫째, 부양의무자 기준으로 인한 기초보장 사각지대³⁾의 규모와 사각지대 가구의 부양실태를 분석한다. 이러한 분석은 현재의 부양의무자 기준이 빈곤층의 최저생활을 보장하고 있는가에 대한 판단을 가능하게 할 것이다. 부양의무자 기준이 적절하게 설정되어 있다면 사각지대의 규모가 없거나 미미한 수준일 것이고, 사각지대에 있는 가구는 기초보장의 급여를 받는 가구에 비해 가족의 부양에 더 많이 의존하고 있을 것이라 예상할 수 있다. 둘째, 국민의 부양의식과 부양실태에 대한 분석을 통해 부양의무자 기준 설정의 근거가 타당한지를 판단한다. 국민들이 빈곤에 대한 일차적인 책임이 가족에게 있다고 생각하고 있는지, 실제 부양실태는 부양의식에 부합하고 있는지를 분석할 것이다. 본 연구에서는 이러한 분석을 통해 공적 부양의 적절성, 특히 노후소득보장의 최후 안전망인 국민기초생활보장제도에서 부양의무자 기준의 적절성을 평가하고 정책적 개선방안을 도출하고자 한다.

본 연구에서 사용하는 자료는 다음의 네 가지이다. 먼저 부양의무자 기준으로 인한

2) 부양의무자 기준의 적절성은 부양의무자의 범위와 부양능력 판정기준의 두 차원에서 논의될 수 있다. 본 연구에서 언급되는 기준의 적절성은 부양능력의 판단기준에 대한 것임을 밝힌다. 부양의무자 범위의 경우, 기준 자체를 폐지하지 않는 한 이미 최소화되었기 때문이다(여유진 외, 2009).

3) 많은 경우 사각지대라는 개념은 특정제도나 특정 범주의 제도로부터 배제된 집단을 지칭하는 개념으로 사용되고 있다(박능후, 1999; 석재은, 2003). 하지만 이러한 정의는 실질적인 기초보장을 받지 못하는 집단이 사각지대에 포함되지 않는 결과를 초래할 수 있다. 다시 말해, 공공부조 급여의 수급자이지만 최저생활 이하의 생활을 하는 집단이 사각지대에서 제외되는 문제를 안고 있다. 이에 본 연구에서는 구인회·손병돈(2005)이 노후소득보장의 사각지대 개념을 정의했던 방법을 사용하여, 부양의무자 기준으로 인한 기초보장의 사각지대의 범주에 공공부조의 급여에서 제외된 빈곤층과 공공부조 급여를 받고 있음에도 여전히 빈곤한 집단을 모두 포함하였다.

기초보장의 사각지대 규모를 추정하고, 노인가구의 집단별 부양실태를 추정하기 위해서 한국복지패널 2차년도 자료를 사용한다. 한국복지패널 자료는 가구의 소득과 함께 재산이 비교적 정확하게 조사되었기 때문에, 소득인정액 산출을 통해서 부양의무자 기준으로 인한 사각지대 규모를 추정하는 것이 가능하기 때문이다. 국민의 노인 부양의식과 부양실태를 분석하는 데는 통계청의 사회통계조사 자료를 주로 사용한다. 통계청 사회통계조사의 가족 항목은 1998년부터 2008년까지 수년에 일회씩 노부모 부양의식과 부양실태에 대한 설문을 포함하고 있다. 또한, 두 가지 분석을 보완하기 위해서, 2008년 한국보건사회연구원에서 실시한 “수급가구 및 비수급빈곤가구의 피부양실태에 관한 심층조사” 자료와 “부양의식에 관한 전화조사⁵⁾” 자료의 분석결과를 사용한다.

다음 장에서는 먼저 부양의무자 기준으로 인한 기초보장의 사각지대와 노인의 부양의식 및 부양실태에 대한 선행연구를 검토한다. 다음으로 3장에서는 한국복지패널 자료를 이용하여 부양의무자 기준으로 인한 사각지대를 추정하고, 노인가구를 중심으로 부양실태를 살펴본다. 4장에서는 노부모 부양의식과 부양실태의 분석결과를 제시하며, 마지막 장에서는 연구의 발견을 요약하고 정책적 함의를 논의한다.

II. 선행연구 검토

선행연구의 고찰은 크게 두 가지 측면에서 이루어진다. 먼저, 부양의무자 기준으로 인한 기초보장 사각지대의 규모를 추정한 연구들을 살펴보고, 다음으로 노인 부양의식 및 부양실태를 분석한 연구들을 살펴볼 것이다.

4) “수급가구 및 비수급빈곤가구의 피부양실태에 관한 심층조사”는 한국보건사회연구원이 2008년 12월 22일부터 12월 31일까지 25개 지역에서, 지역별 6가구(비수급 빈곤가구 4가구, 수급 빈곤가구 2가구)씩 총 150가구를 대상으로 진행되었으며, 조사는 조사원에 대한 직접 면접방식으로 진행되었다(여유진 외, 2009).

5) “부양의식에 관한 전화조사”는 한국보건사회연구원이 2008년 12월 22일에서 31일까지 무작위 표본추출을 통해 선정된 전국 성인 남녀 1,015명을 대상으로, 국민기초생활보장제도 부양능력 판정 기준에 대한 의견을 수집한 조사이다(여유진 외, 2009).

1. 부양의무자 기준으로 인한 기초보장의 사각지대에 관한 연구

부양의무자 기준으로 인한 기초보장 사각지대에 관한 선행연구들은 사용한 자료와 분석 시점에 따라서 다소 상이한 수치를 도출하고 있기는 하지만, 다음의 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 소득인정액을 기준으로 빈곤규모를 산출하는 경우에는 수급자수와 비슷한 규모의 비수급 빈곤층이 존재한다. 둘째, 소득을 기준으로 빈곤규모를 산출하는 경우, 재산기준으로 인한 수급탈락의 규모와 부양의무자 기준으로 인한 수급탈락의 규모가 거의 비슷한 수준이라는 것이다.

2008년 기초생활보장 수급자 및 사각지대 현황을 추산한 보건복지가족부(2008)에 의하면, 기초생활보장 수급자는 전체 인구 대비 3.1%인 155만명이고, 소득인정액 기준을 충족하고 있음에도 수급을 받지 못하는 비수급빈곤층은 3.3%인 160만명이다. 또한 소득인정액이 최저생계비의 100-120%수준인 차상위 빈곤위험계층은 전체 인구의 1.8%인 86만명으로 추정하고 있다.

차상위실태조사 자료를 분석한 이현주 외(2005)의 연구에 의하면, 2003년 기준으로 기초생활보장 수급가구는 전체 가구의 4.7%인 72만 가구(인구 기준으로는 2.9%, 138만 명)이다. 소득인정액 기준을 충족하면서도 수급을 받지 못하는 가구는 4.9%인 75만 가구(3.7%, 177만 명)에 달하고 있다.

김미곤 외(2007)의 연구에서는, 복지패널 1차년도 자료를 이용하여 소득인정액 기준 빈곤율을 계산한 결과, 2005년 기준으로 가구의 소득인정액이 최저생계비 이하인 인구의 비율은 전체의 7.57%인 것으로 나타났다. 2005년 수급자 수는 전체 인구의 약 3.3%이므로, 빈곤율과 수급률의 차이인 약 4.27%를 부양의무자 기준 때문에 기초보장제도의 혜택을 받지 못하는 비율이라고 추정하였다.

여유진(2004)의 연구에서는 2000년 가구소비실태조사와 2004년도 재산의 소득환산제 및 부양의무자기준 개선을 위한 조사 자료를 분석하였다. 이 연구에 의하면, 소득만을 기준으로 산출한 빈곤율은 인구 기준으로 7.4%이고, 그 중에서 기초보장 급여를 받고 있는 빈곤 인구의 비율은 3.1%이며, 따라서 비수급 빈곤율은 4.3%로 나타났다. 또 비수급 빈곤층 중에서 재산기준으로 인해 수급자격에서 탈락한 사람은 전체 인구의 2.2%인 104만여 명이며, 부양의무자 기준으로 인해 탈락한 사람은 2.1%인 99만여 명으로 추정하였다.

이상의 연구들 중 일부 연구들은 소득인정액 기준을 충족함에도 수급을 받지 못하는 빈곤가구에 대해 비수급 사유를 부양의무자 기준에서 구하고 있다. 그러나 이들 비수급 빈곤가구 전체가 부양의무자 기준으로 인해 수급자격이 제한되었다고 볼 수는 없다.

예를 들어, 이현주 외(2005)의 연구에 의하면, 차상위계층 가구⁶⁾ 중에서 소득인정액 기준을 충족하지만 부양의무자 기준만을 미충족하여 기초보장 수급을 받지 못하는 가구는 전체 차상위계층 가구의 32.6%에 불과한 것으로 나타났다. 반면에 두 조건을 모두 충족함에도 불구하고 수급을 받지 않고 있는 가구의 비율도 42.1%에 달하는 것으로 나타났다. 이론적으로 볼 때는 국민기초생활보장 수급조건이 소득인정액 기준과 부양의무자 기준 두 가지라고 할 수 있지만, 현실적으로는 다른 여러 가지 이유로 수급 신청을 하지 않는 사례가 존재할 수 있기 때문이다. 예를 들어, 자신의 수급자격 여부에 대한 정보를 얻지 못하는 경우가 있을 수 있고, 급여수준 등의 혜택이 작아서 수급신청을 하지 않는 경우도 존재할 수 있다. 또한, 수급자에 대한 스티그마 때문에 혹은 수급자에 대한 주위의 시선을 꺼끄럽게 여기는 등의 이유로 수급 신청을 하지 않는 경우도 생각할 수 있다.

표 1. 국민기초생활보장 수급신청 탈락사유

(단위: %)

		복지부(2000) ^{a)}	기획단(2001) ^{b)}	부양의무자 조사(2003) ^{c)}
소득 인정액 기준	소득	43.2	16.6	44.4
	재산	20.6	13.7	
	자동차	8.4	12.3	
	주거면적	5.4	0.9	
부양의무자 기준		17.0	45.0	25.7
기타		5.3	11.4	30.3 ^{d)}

주 a: 보건복지부(2002), 국민기초생활보장 수급자 현황.

b: 국민기초생활보장제도 개선 기획단(2001), 국민기초생활보장제도의 개선방안.

c: 여유진 외(2003), 국민기초생활보장제도 부양의무자기준 개선방안 연구.

d: 소득인정액 기준과 부양의무자 기준을 모두 충족시키지 못한 사례가 포함되어 있다.

자료: 석재은·유은주(2007)에서 수정.

6) 여기서 차상위계층 가구는 소득인정액이 최저생계비의 120% 이하이고, 기초보장의 수급을 받지 않고 있는 가구를 말한다.

석재은·유은주(2007)의 연구는 국민기초생활보장 수급신청 탈락사유를 다룬 세 가지 연구의 결과를 종합해서 보여주고 있다. 이 연구에 따르면, 부양의무자 기준으로 인한 수급탈락가구가 전체 수급탈락가구에서 차지하는 비율은 17%에서 45%로, 연구에 따라서 추정치의 차이가 매우 크게 나타났다. 이 표에서 종합하고 있는 조사는 기초보장 수급을 신청한 가구 중에서 수급을 받지 못하는 사례들을 대상으로 이루어졌기 때문에, 이 비율을 가지고 부양의무자 기준으로 인한 사각지대의 규모를 추정할 수는 없지만, <표 1>의 기타가 차지하는 비율을 보면, 소득인정액 기준과 부양의무자 기준이 아닌 다른 이유로 수급을 받지 못하는 가구가 상당수 존재한다는 것은 확인할 수 있다.

대부분의 선행연구에서는 부양의무자 기준으로 인한 기초보장의 사각지대를 추정함에 있어서, 관련 규정으로 인하여 수급자격을 잃게 된 가구규모나 인구규모를 추정하는 방법을 취하고 있다. 그러나 기초보장급여를 받고 있음에도 여전히 빈곤한 집단이 존재한다. 이는 부양의무자 기준으로 인해, 부양의무자로부터 부양을 받을 것이라고 간주되는 부양비가 책정되어 기초생활보장 급여가 삭감되었음에도, 실제로는 그만큼의 부양을 받지 못하는 집단이 존재하기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 기초보장 사각지대의 규모를 추정하는데 있어서, 국민기초생활보장제도 부양의무자 기준으로 인하여 수급자격에서 제외된 집단과 급여를 받더라도 여전히 빈곤한 집단을 모두 포함하고자 한다.

2. 노인 부양의식과 부양실태에 관한 연구

여기서는 먼저 노인 부양의식에 관한 연구를 살펴보고, 다음으로 노인 부양실태에 관한 연구를 살펴본다.

국민의 노인 부양의식을 분석한 선행연구들을 보면, 사용한 자료에 따라서 다소 상이한 결과를 제시하고는 있지만 다음과 같이 요약할 수 있다. 한국 사회에서 노인의 부양은 장남을 중심으로 자녀들이 책임을 져야 한다는 의식이 강하게 존재해 왔지만, 이러한 의식은 최근에 들어서 점차적으로 줄어들고 있는 것으로 보인다. 반면에 정부와 사회가 노인의 부양을 함께 책임져야 한다는 의식은 꾸준히 증가하고 있는 것으로 나타났다.

1980년대 이전까지는 부양의식에 대한 선행연구가 거의 존재하지 않는다. 부양의식

에 관한 최초의 연구로 보이는 김영모(1980)는 1979년 조사자료⁷⁾를 분석한 결과를 보여준다. 이 연구에서는 노후보장에 대한 책임을 묻는 설문에서, 가족책임이 33.3%, 개인책임이 28.2%로 가장 많았고, 다음으로 개인 및 정부책임(17.5%), 정부책임(15.3%), 직장책임(3.9%), 지역사회책임(1.5%) 순으로 나타났다. 다시 말해, 1980년대 이전까지 우리나라 사람들은 노인부양에 대해서 정부보다는 가족과 개인의 책임을 강조했던 것으로 추정할 수 있다.

2001년 서울지역 기혼자를 대상으로 한 조사결과⁸⁾를 분석한 양옥경(2002)의 연구도 비슷한 결과를 보여준다. 노인부양의 책임주체가 누구인가를 묻는 설문의 응답에서, '가족과 친척'이 책임져야 한다는 비율이 45.0%로 가장 많았고, 다음으로 정부(22.7%), 자신(19.1%), 이웃 및 지역사회(8.9%), 기업(4.4%)의 순서였다. 이 연구에 의하면, 노인부양의 문제는 빈곤, 장애, 실업, 아동 등 여타 다른 영역에 비해서도 가족과 친척의 책임을 보다 강조하는 것으로 나타났다.

노인 부양에 있어서 가족의 책임이 여전히 중요하게 여겨지는 가운데, 정부와 사회의 책임에 대한 인식 변화를 보여주는 연구도 진행되었다. 1998년과 2002년의 통계청 사회통계조사를 비교한 여유진 외(2003)의 연구에 의하면, 부모님의 노후생계를 주로 누가 돌봐야 한다고 생각하느냐에 대한 응답에서, '가족'의 비중은 89.9%(1998년)에서 70.7%(2002년)로 낮아진 반면, '가족과 정부·사회'의 비중은 18.2%(1998년에는 항목 없음)로 나타났다. 이 연구는 단독가구의 증가와 핵가족화로 인하여 가족 간 부양이식이 약화되고 있음을 지적하면서, 노인부양에 있어서 정부와 사회가 책임을 나누어 맡기를 바라는 비율이 높아지고 있다고 결론짓고 있다.

또한, 1998년과 2004년의 노인생활실태조사 결과를 비교한 정경희 외(2005)의 연구를 보면, '노후 생활비를 어떻게 마련하는 것이 좋은가'라는 질문의 응답에서, 1998년 조사에서는 스스로 마련(65.3%), 국가(25.2%), 가족 및 자녀(7.5%)의 순으로 나타났지

7) 김영모(1980)의 연구는 1979년 전체가구를 모집단으로 한 표본 2,000가구의 가구주(배우자)를 대상으로 실시한 방문조사의 결과를 보여준다. 이 조사에서는 노후보장 외에도 다양한 영역의 복지인식을 포함하고 있다.

8) 2001년, 서울지역 기혼자 1,131명 대상으로 실시된 복지제도 및 복지책임주체에 대한 설문조사이다. 연구대상을 기혼자로 한정하고 있으므로, 국민 전체의 의식으로 확대하여 해석하기에는 무리가 있다.

만, 2004년에는 스스로 마련해야 한다는 비율이 49.4%로 15.9%p. 감소하였고, 국가가 책임져야 한다는 응답이 40.5%로 14.8%p. 증가하였다. 이러한 결과는 공적인 노후소득보장제도에 대한 기대가 증가하였음을 보여주는 것이라 할 수 있다.

한편 석재은·유은주(2007)의 연구⁹⁾에 의하면, 노인을 대상으로 한 생활비 조달방안에 대한 인식 조사(2000년)에서 스스로 준비하겠다는 ‘자립형’이 46.3%로 가장 높게 나타났으며, ‘사회보장의존형’이 32.7%, ‘가족의존형’이 19.5%로 나타났다. 2000년의 조사결과를 1980년, 1995년의 결과와 비교하면, ‘가족의존형’의 비율은 감소하고, ‘사회보장의존형’의 비율은 증가하고 있는 양상이 나타난다. 이러한 결과는 국민의 노인 부양의식과 함께, 노인 스스로의 부양의식에서도 국가와 사회의 책임을 강조하는 인식이 확장되고 있음을 보여준다.

다음으로 노인의 부양실태에 관한 선행연구들을 살펴보면, 노인부양을 자녀가 책임지는 비중이 줄어들고 있다는 점에서 부양의식의 변화 추세와 일치한다고 할 수 있다. 하지만, 부양의식과 비교할 때, 노인이 직접 자신의 경제적 부양을 책임지고 있다는 비중이 높은 것으로 나타났다. 또한 노인가구의 소득에서 공적이전소득이 차지하는 비중은 증가하고 있기는 하지만, 공적이전소득의 증가보다 사적이전소득의 감소가 더 커서 노인가구의 소득이 정체되고 있는 것으로 보인다.

통계청의 2002년 사회통계조사를 이용하여 1998년과 2002년의 부양실태를 비교한 여유진 외(2003)의 연구에 의하면, 부모의 생계부양자 중에서 ‘자녀’의 비중은 낮아진 반면, ‘스스로 해결’의 비중은 높아진 것으로 나타났다. 1998년에는 ‘자녀’가 부모의 생계를 부양하고 있는 비율이 58.2%였으나 2002년에는 53.3%로 4.9%p 감소하였다. ‘스스로 해결’ 한다는 응답은 1998년 41.6%에서 2002년 46.3%로 4.7%p 증가하였다. 2002년의 결과에서는 ‘가족과 정부·사회’의 비중도 18.2%로 나타났다.

통계청의 1996년, 2001년 가구소비실태조사를 분석한 구인회·손병돈(2005)의 연구에 의하면, 전체 노인가구의 소득구성에서 근로/사업소득, 공적이전소득은 증가한 반면, 재산소득과 사적이전소득은 감소한 것으로 나타났다. 특히, 빈곤/저소득 노인가구의 소득에서는 사적이전소득만이 감소한 것으로 나타났는데, 이는 사적이전소득의 감

9) 석재은·유은주(2007)의 연구는 일본의 고령사회대책실이 1980년부터 매 5년마다 주요국의 노인 생활실태를 조사한 자료를 사용하여 노인 부양의식을 분석하였다.

소가 노인가구 소득수준의 정체에 기여했다는 것을 보여준다. 사적이전소득의 감소는 경제위기로 인하여 사적이전을 제공하는 자녀들의 경제적 능력이 저하된 것에 영향을 받은 것으로 보인다.

1998년과 2004년에 실시된 조사를 분석한 정경희 외(2005)의 연구에 의하면, 2004년 노인들이 가장 보편적으로 의지하고 있는 소득원은 1998년에서와 마찬가지로 ‘친인척 보조금¹⁰⁾’인 것으로 나타났지만, 1998년과 비교해서 2004년의 소득에서는 공적연금을 소득원으로 갖고 있는 비율이 급격히 증가했다는 특징을 보였다. 1998년 조사에서는 공적연금을 받고 있는 비율이 2.8%에 그쳤지만, 2004년 조사에서는 13.9%의 노인이 공적연금을 받고 있는 것으로 나타났다.

또한, 이 연구에 의하면, 2004년 현재 사적인 차원에서 경제적 지원을 받고 있는 노인만을 대상으로 한 분석에서, ‘자녀’로부터의 지원을 받고 있다는 응답이 97.3%에 달했고, 그 중에서도 ‘장남/며느리’에게서 지원을 받고 있다는 비율이 53.2%로 가장 크게 나타났다. 그러나 이 분석은 응답 범주에 ‘정부·사회’가 없고, 경제적 지원을 받고 있는 노인만을 대상으로 한 결과라는 것을 감안해야 한다.

한편, 통계청의 사회통계조사 자료를 이용하여 2002년와 2006년을 비교, 분석한 석재은·유은주(2007)의 연구는 가족 내, 부모 생활비 주 제공자의 변화를 보여준다. 2002년에는 ‘장남/맏며느리’의 비중이 22.7%로 다른 자녀들보다 많았지만, 2006년에는 15.1%로 감소하였다. 반면, ‘모든 자녀’로부터 생활비를 받는다는 응답은 11.4%(2002년)에서 24.2%(2006년)로 증가하였다. 이러한 변화는 장남과 맏며느리가 부모를 부양해야 한다는 전통적인 부양실태가 성별에 관계없이 모든 자녀가 부양하는 방향으로 변화하고 있음을 보여준다.

노인 부양의식과 부양실태를 분석한 선행연구들의 결과를 종합하면, 노부모를 자녀가 부양해야 한다는 의식은 줄어들고 있고, 실제 자녀가 노부모를 경제적으로 부양하고 있는 비중도 감소하고 있다는 점에서는 부양의식과 부양실태의 변화가 일치하는 모습을 보인다고 할 수 있다. 하지만 정부와 사회가 노부모의 부양을 함께 책임져야 한다는 의식이 증가하고 있는데 반해서, 노인가구의 소득에서 공적이전이 차지하는 비중은

10) 2004년 조사에서 가장 많은 노인이 가지고 있는 소득은 교통수당(89.7%)이지만, 교통수당의 액수가 미미하다는 것을 고려하면, 친인척 보조금(76.9%)이 가장 큰 비중을 차지하고 있다고 할 수 있다.

증가속도가 더딘 것으로 보인다.

본 연구에서는 이러한 결과가 사적이전과 공적이전 사이의 부조응을 보여주는 결과라고 인식하며, 선행연구 중에서 가장 큰 표본을 대상으로 최근까지 조사가 계속되고 있는 통계청 사회통계조사를 사용하여 부양의식과 부양실태의 최근 변화까지를 살펴볼 것이다. 또 선행연구에서는 국민 전체의 부양의식과 부양실태를 분석하는데 그치고 있는 것에 반해, 사회통계조사의 학력자료를 이용하여 계층별 부양의식을 추정하고, 빈곤노인에 대한 부양의식과 부양실태를 세부적으로 살펴보기 위해서 한국보건사회연구원에서 실시한 두 가지 조사결과를 검토할 것이다.

Ⅲ. 부양의무자 기준으로 인한 기초보장 사각지대 분석

여기에서는 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준으로 인한 사각지대를 분석한다. 이를 위해서 우선 한국복지패널 2차년도 자료(2006년)를 사용하여 부양의무자 기준으로 인한 기초보장 사각지대의 규모를 추정한다. 다음으로 빈곤가구를 수급/비수급 여부와 노인가구 여부를 기준으로 네 집단으로 구분한 후 가구유형별 소득구성을 살펴보고, 이를 통해서 노인가구의 부양실태를 분석할 것이다. 마지막으로 한국보건사회연구원에서 실시한 “수급가구 및 비수급빈곤가구의 피부양실태에 관한 심층조사”¹¹⁾ 자료를 이용하여, 앞에서의 분석결과를 검토할 것이다.

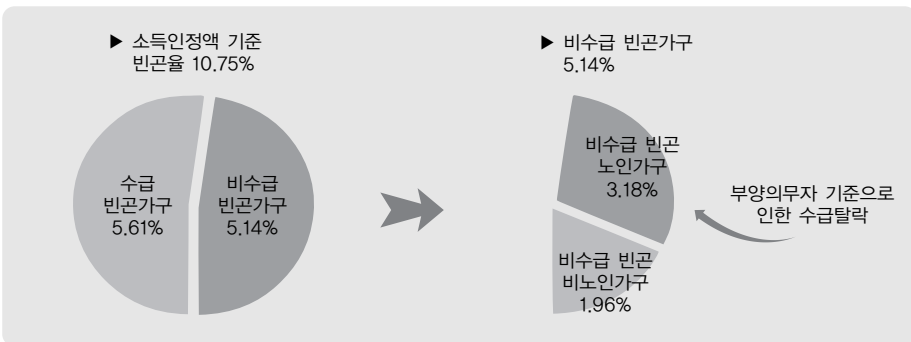
본 연구에서는 먼저 한국복지패널 자료를 이용하여 부양의무자 기준으로 인한 사각지대의 규모를 추정하였다. 기초보장의 사각지대는 부양의무자 기준과 재산의 소득환산을 통한 소득인정액 기준이라는 두 가지 제한 조항에 의해 발생한다. 따라서 부양의무자 기준으로 인한 사각지대의 규모를 추정하기 위해서는 소득인정액 기준으로 인한 사각지대를 배제해야 하며, 이를 위해 본 연구에서는 김미곤 외(2007)의 방법을 활용하였다. 한국복지패널 자료는 가구의 소득과 함께 재산이 비교적 정확하게 조사되었기

11) “수급가구 및 비수급빈곤가구의 피부양실태에 관한 심층조사” 자료 응답자의 일반적인 특성은 본 논문의 뒤에 첨부되어 있는 [부표 1]에서 확인할 수 있다.

때문에 다른 자료에 비해서 소득인정액을 보다 정교하게 산출할 수 있다.¹²⁾ 가구별로 소득인정액을 산출한 뒤, 산출된 값이 소득인정액 기준을 충족시킴에도 불구하고 국민 기초생활보장제도의 급여를 받고 있지 않다면, 그 가구는 부양의무자 기준으로 인해 수급자격을 얻지 못한 것으로 상정할 수 있다. 다만, 앞서 선행연구에서도 살펴보았듯이, 현실에서는 소득인정액 기준과 부양의무자 기준 모두를 충족하더라도 기초보장 수급을 받지 않는 가구가 존재한다는 점을 고려하였다. 즉, 비수급 빈곤가구 중에서 비노인가구의 경우는 현실적으로 부양의무자 기준이 적용되지 않을 가능성이 높다는 판단에 기초하여, 부양의무자 기준으로 인한 사각지대는 비수급 빈곤가구 중에서도 노인가구로 이루어진 것으로 추정하였다.

이러한 방법으로 부양의무자 기준으로 인한 기초보장 사각지대의 규모를 추정한 결과는 다음의 [그림 1]과 같다. 2006년 소득인정액 기준 빈곤율은 전체 가구의 10.75%이며, 이 중에서 국민기초생활보장제도의 수급을 받고 있는 가구가 5.61%이고, 수급을 받고 있지 않은 가구가 5.14%인 것으로 나타났다. 또한, 비수급 빈곤가구 중에서 노인가구¹³⁾가 차지하는 비율은 전체 가구를 기준으로 3.18%인 것으로 나타났다.

그림 1. 부양의무자 기준으로 인한 기초보장 사각지대 추정(2006년)



자료: 한국복지패널조사 2차년도 자료

12) 하지만, 한국복지패널도 만성질환 환자의 의료비나 자활사업 참여자의 근로장려금 등 몇몇 요인에 대해서는 정보를 제공하지 않기 때문에, 소득인정액에 반영되어야 하는 모든 요인들을 포함할 수는 없다.

13) 본 연구에서 노인가구는 가구주의 연령이 65세 이상인 가구를 말한다.

다음으로, 소득인정액 기준의 전체 빈곤가구를 기초생활보장제도 수급여부와 노인 가구 여부를 기준으로 4가지 유형으로 구분하고, 가구유형별로 소득의 구성을 살펴보면 다음의 <표 2>와 같다. 가구유형별 소득구성 중에서 부양실태와 관련해서 주목할 변수는 사적이전소득 항목 내에 있는 ‘부모나 자녀로부터의 보조금¹⁴⁾’ 액수이다. 본 연구에서는 부모/자녀의 보조금을 부양비로 간주하고, 노인가구의 부양실태를 살펴본다.

표 2. 소득인정액 기준 빈곤가구의 가구유형별 소득구성(2006년)

	수급 빈곤가구		비수급 빈곤가구		비빈곤가구
	노인가구	비노인가구	노인가구	비노인가구	
비율(%)	2.8	4.3	3.2	2.0	87.8
근로소득(만원/연)	66.5	520.2	68.0	472.1	2555.9
사업/부업소득	31.5	134.2	52.8	-260.6	763.0
재산소득	10.9	5.6	5.7	3.6	157.7
사적이전소득	128.3	191.0	309.2	114.1	206.9
부모/자녀 보조금	95.9	69.4	292.3	82.6	161.1
민간보험	0.0	0.0	0.0	0.0	2.5
기타민간보조금	32.4	121.6	16.9	31.4	43.3
공적이전 소득	523.0	575.1	76.6	106.8	179.4
사회보험급여	40.2	29.3	30.3	35.9	143.9
기초보장급여	355.2	376.5	0.0	0.0	0.0
기타정부보조금	127.6	169.3	46.2	70.9	35.5
세전 총소득 ^a	760.2	1426.1	512.3	436.0	3863.0

주 a: 세전 총소득은 근로소득, 사업/부업소득, 재산소득, 사적/공적이전소득의 합으로 산출하였음.
 자료: 한국복지패널조사 2차년도 자료

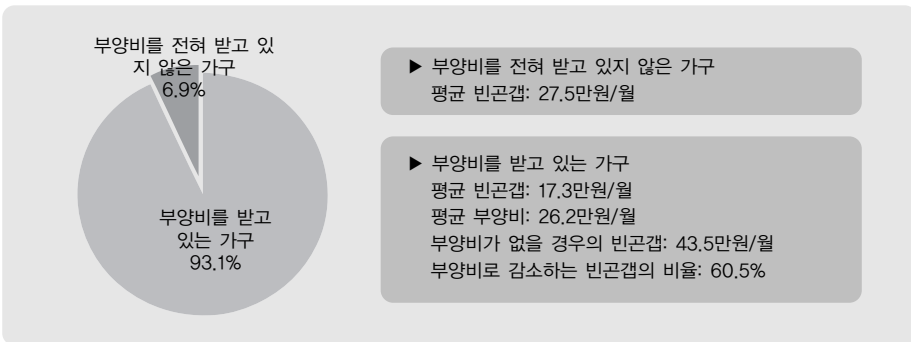
수급 빈곤 노인가구와 비수급 빈곤 노인가구의 소득구성을 보면, 사적이전소득과 공적이전소득의 격차가 매우 크다는 것을 확인할 수 있다. 수급 빈곤 노인가구는 연평균

14) 한국복지패널에서는 주택구입자금과 결혼자금을 제외하고, 1년 동안 가구원이 아닌 부모나 자녀로부터 받은 현금과 현물(현금 환산액)의 총금액을 묻고 있다. 단, 현물을 포함하고 있다는 점에서 본 연구의 부양비는 다소 과다 추정되었을 가능성이 있다.

355.2만원의 기초생활보장 급여를 받고 있는데 비해, 비수급 빈곤 노인가구는 1년 전체의 공적이전소득을 합쳐도 76.6만원에 불과했다. 반면, 부모/자녀 보조금의 경우에는 수급 빈곤 노인가구가 연 95.9만원을 받고 있는데 비해서, 비수급 빈곤 노인가구는 이보다 3배 이상 많은 연 292.3만원의 소득을 받고 있는 것으로 나타났다. 이렇게 수급 빈곤 노인가구에 비해서 비수급 빈곤 노인가구의 부양비 액수가 높게 나타나는 것은, 부양의무자 조항으로 수급자격을 갖지 못한 비수급 빈곤 노인가구의 상당수가 실제로 일정 정도의 부양비를 받고 있음을 보여준다.

수급 빈곤 노인가구와 비수급 빈곤 노인가구의 부양실태를 조금 더 자세하게 파악하기 위해 각각 부양비를 받고 있지 않은 가구와 부양비를 받고 있는 가구로 구분하여, 월평균 부양비와 빈곤갭 등을 살펴보았다. 먼저, 비수급 빈곤 노인가구의 부양실태는 다음의 [그림 2]와 같다.

그림 2. 비수급 빈곤 노인가구의 부양실태(2006년)



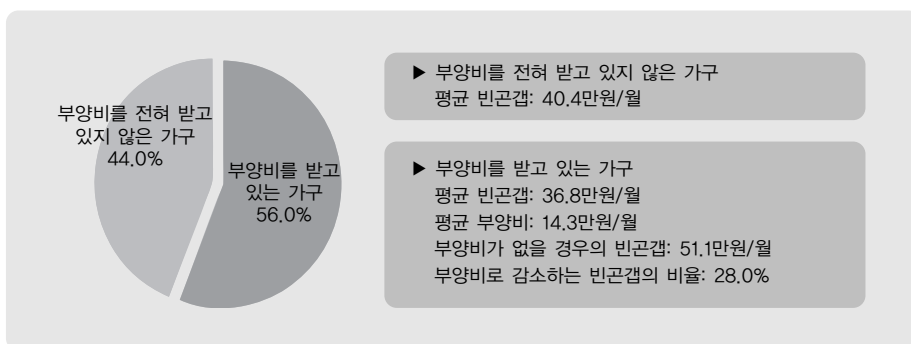
자료: 한국복지패널조사 2차년도 자료

비수급 빈곤 노인가구 중에서 부양비를 전혀 받고 있지 않은 가구의 비율은 6.9%로, 비수급 빈곤 노인가구의 대부분은 자녀로부터 일정 정도의 부양비를 받고 있다는 것을 알 수 있다. 그러나 이러한 결과가 부양의무자 기준으로 인한 사각지대의 규모를 보여주는 것은 아니다. 부양비를 받고 있지 않은 가구 중에는 부양의무자가 있음에도 부양을 전혀 받고 있지 못한 경우가 포함되어 있을 수 있으며, 부양비를 받고 있는 가구 중에서도 부양 능력이 없다고 인정된 자녀에게 약간의 부양을 받고 있는 경우가 포함되어 있을 수 있기 때문이다.

한편 부양비를 받고 있는 가구의 경우, 자녀로부터 받고 있는 부양비의 금액은 월평균 26.2만원 정도인 것으로 나타났으며, 부양비를 받더라도 최저생계비 기준에 월평균 17.3만원 만큼의 소득이 부족하였다. 간주된 부양비를 모두 받을 경우 빈곤에서 벗어날 수 있다고 가정하고, 부양비를 받지 않았을 경우의 빈곤갭이 월 43.5만원이라는 점을 고려하면, 부양비로 인해 감소하는 빈곤갭의 비율은 60.5%가 된다. 이러한 결과에 따르면, 현재 국민기초생활보장제도 부양의무자 기준의 비현실성은 부양의무자의 존재에 대한 판단에서도 나타나지만, 부양능력 판정 및 부양비에 대한 가정에서도 심각하다고 볼 수 있다.

다음으로, 수급 빈곤 노인가구의 부양실태를 살펴보면 다음의 [그림 3]과 같다. 수급 빈곤 노인가구는 부양비를 전혀 받고 있지 않은 가구의 비율이 44%로, 비수급 빈곤 노인가구에 비해 높은 것으로 나타났는데, 이 중에는 부양의무자가 있음에도 부양을 받지 못하고 있는 가구와 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있더라도 부양능력이 없다고 판정을 받은 가구가 모두 포함되어 있을 것으로 보인다. 부양비를 받고 있는 수급 빈곤 노인가구의 경우, 평균 부양비는 월 14.3만원으로 나타났으며, 부양비를 받지 않을 경우의 빈곤갭이 월 51.1만원인 것을 고려하면, 부양비로 인해 감소하는 빈곤갭의 비율은 28%가 된다.

그림 3. 수급 빈곤 노인가구의 부양실태(2006년)



자료: 한국복지패널조사 2차년도 자료

수급 빈곤 노인가구의 부양실태 분석결과도 비수급 빈곤 노인가구의 분석결과와 마찬가지로, 현재 국민기초생활보장제도의 부양비에 대한 가정이 실제 부양비보다 지나

치게 높게 설정되어 있음을 시사한다. 부양비 수준이 높게 가정된 것은 ‘부양능력 있음’이나 ‘부양능력 미약’의 경우 부양을 받을 것이라고 간주되는 부양비의 규모가 너무 높게 설정되어 나타난 결과로 볼 수 있다.

부양의무자 기준으로 인한 기초보장의 사각지대는 부양의무자 기준으로 인해 수급을 하지 못하는 가구 뿐만 아니라, 부양의무자 기준으로 인해 부양받을 것으로 간주되는 금액이 책정되었으나 실제로는 그만큼의 부양을 받지 못하고 있는 가구까지를 포함해야 할 것이다. 따라서 부양의무자 기준으로 인한 기초보장 사각지대의 규모는 비수급 빈곤 노인가구(3.2%) 중에서 부양비를 받고 있는 가구(2.97%)와 수급 노인가구(2.8%) 중에서 부양비를 받고 있는 가구(1.56%)를 합한 4.53%가 된다. 물론, 부양비를 받고 있지 않은 가구의 상당수도 부양의무자 기준에 의해 수급자격을 잃었거나, 부양비가 책정되어 있지만 받고 있지 않을 가능성이 있기 때문에, 이러한 규모는 실제보다 과소추정 되었을 수 있다.

본 연구에서는 이러한 사각지대의 부양실태를 보다 세밀하게 보기 위해 한국보건사회연구원에서 2008년 12월에 실시한 “수급가구 및 비수급빈곤가구의 피부양실태에 관한 심층조사” 자료를 이용하여, 수급가구가 받고 있을 것이라고 간주된 부양비와 실제로 받고 있는 부양비 간의 격차를 살펴보았다. 심층조사 자료는 부모 또는 자녀로부터 정기적인 도움을 받는 금액과 함께, 부양의무자 기준에 따라서 받고 있을 것으로 간주된 부양비에 대한 정보도 포함하고 있다. 50개의 수급가구 중에서 부양비가 책정되어 있는 가구는 36가구였으며, 해당 가구에게 간주된 부양비는 월평균 19.72만원, 실제 이루어진 부양비는 월평균 4.56만원인 것으로 나타났다.

다음의 <표 3>은 부양의무자 기준에 의해 부양비가 책정되어 있는 수급가구를 대상으로 간주된 부양비와 실제 이루어진 부양비 간의 격차를 분석한 결과이다. 부양비가 책정되어 있는 수급가구의 94.4%가 책정된 부양비보다 적은 금액을 부양받고 있으며, 그 격차가 월 20만원 이상인 가구의 비율도 33.2%에 달하는 것으로 나타났다. 반면 실제 부양비가 간주된 부양비 보다 많다고 응답한 가구는 1가구(2.8%)에 불과했다. 즉, 부양비가 책정된 수급가구의 대부분은 책정된 부양비 보다 적은 액수의 부양비를 받고 있는 것으로 확인되었다.

표 3. 간주된 부양비와 실제 이루어진 부양비 간의 격차 (단위: %)

월간 격차	30만원 이상 부족	20~29만원 부족	10~19만원 부족	10만원 미만 부족	격차 없음	10만원 미만 여유
부양비가 책정된 수급가구의 비율	16.6	16.6	22.3	38.8	2.8	2.8

자료: 한국보건사회연구원, 수급가구 및 비수급빈곤가구의 피부양실태에 관한 심층조사(2008)

표 4. 부양의무자에게 부양을 받지 못하고 있는 이유 (단위: %)

부양받지 못하는 이유	비율
부양의무자 가구 역시 경제적으로 여유가 없기 때문에	47.1
연락이 되지 않거나, 관계가 단절되어서 부양을 요구할 수 없음	27.8
연락은 하고 지내지만 부양의무자 가구의 형편을 모르겠음	15.2
연락은 하고 지내지만 부양받지 못하는 이유는 응답하지 않음	9.9

자료: 한국보건사회연구원, 수급가구 및 비수급빈곤가구의 피부양실태에 관한 심층조사(2008)

이 밖에, 이 심층조사는 부모 또는 자녀로부터 부양을 받지 못하는 가구를 대상으로 그 이유를 묻는 질문을 포함하고 있다. 이 질문은 서술형으로 응답이 이루어졌지만, <표 4>에서는 이를 몇 가지로 유형화하여 정리한 결과를 보여주고 있다. 부양의무자로부터 부양을 받지 못하는 이유에 대해서는 부양의무자 가구도 경제적으로 여유가 있는 형편이 아니라 부양을 요구할 수가 없다는 응답이 47.1%로 가장 높게 나타났다. 부양의무자와 연락이 되지 않거나, 사이가 좋지 않아 관계가 단절되었기 때문이라는 응답은 27.8%였다. 연락은 하고 지내지만 정기적으로 부양을 받지 않고 있다는 응답은 25.1%(15.2+9.9)로 나타났다.

경제적 어려움으로 인해 부양이 이루어지지 않는 경우가 47.1%로 가장 크게 나타나고 있지만, 행방불명이 되거나 관계가 단절된 경우, 부양의무자 가구의 형편을 모르는 경우에도 경제적인 어려움 때문에 부양을 하지 못하는 사례가 상당수 포함되어 있을 것으로 생각된다. 따라서 경제적 어려움으로 인한 경우의 비중은 실제로는 더 클 것이라 예상할 수 있다.

이상의 분석결과를 정리하면, 국민기초생활보장제도 부양의무자 기준으로 인한 기초보장의 사각지대는 기준 조항으로 인해서 수급자격에서 제외된 비수급 빈곤 노인가

구와, 부양받을 것이라고 간주된 부양비의 책정으로 수급액이 감소하였으나 실제로는 그만큼의 부양을 받고 있지 못한 수급 빈곤 노인가구로 구분할 수 있다. 한국복지패널 조사의 2차년도 자료를 분석한 결과 비수급 빈곤 노인가구에서의 사각지대는 전체 가구의 2.97%, 수급 빈곤 노인가구의 사각지대는 1.56%로, 이를 합하면 부양의무자 기준으로 인한 기초보장의 사각지대 규모는 4.53%가 된다.

또한, 비수급 빈곤 노인가구의 대부분은 자녀로부터 부양비를 받고 있지만, 그 액수는 빈곤을 벗어나기에는 부족한 수준인 것으로 나타났다. 수급 빈곤 노인가구의 경우, 부양비를 받고 있는 가구의 비율이 비수급 빈곤 노인가구에 비해 낮았지만, 부양비의 규모가 빈곤을 벗어나기에 충분하지 못하다는 점은 같았다. 간주된 부양비와 실제 이루어진 부양비 간의 격차는 한국보건사회연구원의 심층조사 결과에서도 동일하게 확인되었다. 이러한 결과는 자녀가 부양의무를 다하지 않아서 나타난 책임을 노부모가 감당하고 있음을 보여준다. 정부는 부양능력이 있는 자녀에게 노인의 생계비 지원 부담을 지우지만, 자녀가 부양비를 내지 않는다고 해서 선뜻 따지고 들 노부모는 많지 않다. 결국, 이러한 상황의 빈곤 노인가구는 정부의 지원도, 자녀의 부양도 받지 못하는 상황에 처해 있는 것이다.

IV. 국민 부양의식 및 부양실태 분석

4장에서는 국민의 부양의식과 부양행위 실태와 그 시간적 변화를 분석하였다. 분석에는 통계청의 사회통계조사 자료와 한국보건사회연구원의 “부양의식에 관한 전화조사¹⁵⁾” 자료가 사용되었다. 먼저, 노부모 부양에 대한 의식을 살펴본 후 노부모 부양에 대한 실태를 살펴볼 것이다.

15) “부양의식에 대한 전화조사” 자료 응답자의 일반적인 특성은 본 논문의 뒤에 첨부되어 있는 [부표 2]에서 확인할 수 있다.

1. 국민의 노부모 부양 의식 분석

통계청의 사회통계조사는 1998년부터 수년에 일회씩 가족 부문의 항목에서 노부모 부양에 대한 견해를 묻는 설문결과를 제시하고 있다.¹⁶⁾ 다음의 [표 5]는 노부모 부양에 대한 견해를 연도별로 정리한 것이다. 노부모 부양의식에 대한 조사 결과에서 가장 눈에 띄는 점은 가족과 정부·사회가 공동으로 노부모 부양을 책임져야 한다는 응답이 크게 증가하였다는 점이며, 2008년 조사에서는 가장 다수의 국민이 이 항목을 선택하였다. 가족과 정부·사회가 노부모 부양을 공동으로 책임져야 한다는 응답은 2002년 18.2%에서 2008년 43.6%로 2배 이상 증가하였다. 노부모 부양을 ‘노부모 스스로’ 해야 한다는 응답 비율도 1998년 8.1%에서 2008년 11.9%로 다소 증가했고, 반면 ‘가족’이 부양해야 한다는 응답 비율은 1998년 89.9%에서 2008년 40.7%로 절반 가까이 감소하였다. 2008년의 조사에서는 처음으로 ‘가족’의 비율과 ‘가족과 정부·사회’의 비율

표 5. 노부모 부양에 대한 견해

(단위: %)

	1998년	2002년	2006년	2008년
노부모 스스로	8.1	9.6	7.8	11.9
가족	89.9	70.7	63.4	40.7
장남/딸/며느리	22.4	19.2	17.5	15.6
아들/며느리	7.0	17.7	7.3	6.0
딸/사위	0.5	1.2	0.8	0.8
모든 자녀	14.5	24.8	44.2	52.7
능력 있는 자식	45.5	27.0	20.0	14.8
가족과 정부·사회	-- ^a	18.2	26.4	43.6
정부·사회	2.0 ^b	1.3	2.3	3.8

주 a: 1998년 조사에는 해당문항 없음.

b: 1998년 조사에는 “사회 및 기타” 문항에 대한 응답임.

자료: 통계청, 사회통계조사(2008)

16) 이는 사회통계조사의 주기가 바뀌었기 때문이다. 현재는 10개 부문을 둘로 나누어 2년 주기로 조사하고 있다.

간 상대적 크기가 역전되었다. 그러나 가족을 배제한 채, ‘정부·사회’가 노부모를 부양해야 한다고 응답한 비율은 매우 적었다. ‘정부·사회’가 책임져야 한다는 응답비율은 2002년 1.2%에서 2008년 3.8%로 증가추세를 보이고는 있지만, 여전히 미미한 수준에 그치고 있다. 결국, 노부모의 부양은 가족에 일차적인 책임이 있기는 하지만, 부양 책임은 정부와 사회가 함께 나누어야 한다는 비율이 꾸준히 증가하고 있다고 할 수 있다.¹⁷⁾

표 6. 노부모 부양의식의 학력별 차이

(단위: %)

학력	응답 문항	1998년	2002년	2006년	2008년
초졸 이하	노부모 스스로	7.5	11.2	11.6	14.5
	가족	90.8	77.1	68.4	49.0
	가족, 정부·사회	-- ^a	10.2	16.4	31.4
	정부·사회	1.7 ^b	1.4	3.5	5.1
중졸	노부모 스스로	8.6	9.9	8.2	12.7
	가족	89.3	73.4	65.0	43.5
	가족, 정부·사회	-- ^a	15.1	24.3	39.8
	정부·사회	2.1 ^b	1.4	2.3	3.9
고졸	노부모 스스로	7.4	8.7	6.3	11.0
	가족	90.8	70.7	64.1	40.1
	가족, 정부·사회	-- ^a	19.4	27.6	45.4
	정부·사회	1.8 ^b	1.1	1.9	3.3
대졸 이상	노부모 스스로	9.8	9.8	7.4	11.4
	가족	87.6	62.9	58.1	35.6
	가족, 정부·사회	-- ^a	25.5	32.4	49.4
	정부·사회	2.6 ^b	1.5	2.0	3.6

주 a: 1998년 조사에는 해당문항 없음.

b: 1998년 조사에는 “사회 및 기타” 문항에 대한 응답임.

자료: 통계청, 사회통계조사(2008)

17) 국민의 부양의식 변화를 보다 정확하게 파악하기 위해서는 정부의 부양책임 증가로 인해 야기되는 조세부담의 의지가 있는가에 대한 내용이 추가되어야 한다. 하지만 본 연구에서는 자료상의 한계 등으로 조세부담에 대한 내용은 다루지 않는다. 이는 본 연구가 지니는 한계 중의 하나이다.

한편 가족 내에서의 세부적인 변화를 보면, ‘장남/만며느리’나 ‘능력 있는 자식’이 노부모를 부양해야 한다고 응답한 비율이 감소하였고, ‘모든 자녀’가 함께 부양해야 한다고 응답한 비율이 증가하였다. 이러한 의식변화는 아들과 딸 사이에 부양의무자 기준을 다르게 적용하고 있는 현 국민기초생활보장제도의 개선이 필요하다는 점을 보여 준다.

통계청의 사회통계조사 가족 항목 조사에서는 노부모 부양에 대한 견해의 조사결과를 학력별로 분석할 수 있는데, 이를 통해서 계층별 부양의식의 변화를 추정할 수 있다. 위의 <표 6>은 학력별 노부모 부양의식 차이를 정리한 것이다.

조사 결과를 보면, 모든 학력계층에서 ‘가족’만이 노부모를 부양해야 한다고 응답한 비율이 감소하고, ‘가족과 정부·사회’가 함께 부양해야 한다는 비율은 증가하고 있음을 확인할 수 있다. 이러한 결과는 노인 부양에 대한 정부와 사회의 책임이 확충되어야 한다는 부양의식의 변화는 특정 계층에 국한된 것이 아니라 모든 계층에서 일어나고 있음을 보여준다.

세부적으로는, 저학력층에 비해 고학력층에서 노인부양을 가족과 정부·사회가 함께 책임져야 한다는 것에 대한 동의 정도가 큰 것으로 나타났다. 특히, 2008년의 조사 결과를 보면, 중졸이하 학력을 가진 응답자의 비율에서는 ‘가족’이 책임져야 한다는 인식이 ‘가족과 정부·사회’가 함께 책임져야 한다는 인식보다 더 크게 나타났다. 하지만 고졸이상의 학력을 가진 응답자의 비율에서는 ‘가족과 정부·사회’가 함께 책임져야 한다는 인식이 ‘가족’이 책임져야 한다는 인식보다 더 크게 나타났다. 저소득층의 학력 수준이 중산층 이상의 학력수준에 비해 상대적으로 낮다는 점을 고려하면, 노인부양에

표 7. 노부모와 빈곤노인에 대한 부양의식 비교

(단위: %)

	노부모 부양			빈곤노인 부양		
	1순위	2순위	1+2순위	1순위	2순위	1+2순위
스스로	30.0	16.7	46.7	6.6	9.9	16.5
자녀	58.4	24.3	82.7	19.5	46.9	66.4
정부와 사회	11.5	55.2	66.7	73.6	22.9	96.5
기타/모르겠다	0.1	3.8	3.9	0.3	20.3	20.6

자료: 한국보건사회연구원, 부양의식에 관한 전화조사(2008)

대한 정부와 사회의 지원이 필요하다는 인식은 저소득층보다도 중산층 이상의 소득계층에서 더 강하게 나타나고 있다는 추정이 가능하다.

이상의 통계청 사회통계조사 분석에서는 노부모 부양에 대한 국민의식의 종단적인 변화를 확인하였다. 그러나 노부모 부양에 대한 인식과 본 연구의 주제가 되는 빈곤노인의 부양에 대한 인식은 차이가 있을 수 있다. 이를 살펴보기 위하여 본 연구에서는 한국보건사회연구원이 수행한 “부양의식에 대한 전화조사(2008)” 자료를 분석하였다. 전화조사에서는 노부모 부양에 대한 책임과 빈곤노인의 부양에 대한 책임을 구분하여 질문하고 있다.

<표 7>에서 정리한 부양의식의 분석결과에 따르면, 노부모를 누가 경제적으로 부양해야 하는가의 질문에서는 ‘자녀’가 부양해야 한다는 응답이 58.4%로 가장 높게 나타났으며, ‘스스로’ 부양해야 한다는 응답이 30%, ‘정부와 사회’가 부양해야 한다는 응답이 11.5%로 나타났다. 이 조사에서는 통계청 조사와는 달리 ‘가족과 정부·사회’가

표 8. 나이 드신 부모님의 노후에 대한 소득계층별 부양의식 (단위: %)

	100만원 미만	150만원 내외	200만원 내외	250만원 내외	300만원 내외	350만원 내외	400만원 내외	450만원 내외	500만원 이상
스스로	29.3	29.2	39.5	30.5	28.5	27.3	24.4	45.0	26.7
자녀	55.0	55.3	53.9	58.5	60.9	58.4	62.2	50.0	62.1
정부와 사회	15.0	15.5	6.6	11.0	10.8	14.3	13.4	5.0	11.2
기타/모르겠다	0.7	0	0	0	0	0	0	0	0

자료: 한국보건사회연구원, 부양의식에 관한 전화조사(2008)

표 9. 빈곤노인의 노후에 대한 소득계층별 부양의식 (단위: %)

	100만원 미만	150만원 내외	200만원 내외	250만원 내외	300만원 내외	350만원 내외	400만원 내외	450만원 내외	500만원 이상
스스로	7.8	9.8	7.2	7.2	5.1	6.5	2.5	15.0	6.0
자녀	19.9	22.5	20.4	9.6	21.5	23.4	19.8	25.0	12.9
정부와 사회	71.6	67.6	71.1	83.1	73.4	70.1	77.8	60.0	81.0
기타/모르겠다	0.7	0	1.4	0	0	0	0	0	0

자료: 한국보건사회연구원, 부양의식에 관한 전화조사(2008)

함께 책임져야 한다는 응답 항목이 없어 통계청 조사결과와 직접적인 비교는 어렵지만, 1순위에서는 노부모 부양을 ‘자녀’가 책임져야 한다는 응답이 가장 높게 나타났고, 2순위에서는 ‘정부와 사회’가 책임져야 한다는 응답이 가장 높게 나타난 점으로 미루어 보아, 노부모 부양의 일차적인 책임은 가족에게 있지만, 정부와 사회도 함께 책임을 나누어야 한다는 사회통계조사의 결과와 큰 차이가 없는 것으로 보인다.

한편, 가난한 노인을 누가 경제적으로 부양해야 하는가에 대해서는 ‘정부와 사회’가 책임져야 한다는 인식이 73.6%로 매우 높게 나타났으며, ‘자녀’가 부양해야 한다는 응답은 19.5%로 비교적 낮은 수준이었다. 또한, ‘스스로’ 부양해야 한다는 인식은 6.6%에 불과했다. 특히, 2순위 응답까지 합산한 결과에서는 ‘정부와 사회’가 책임져야 한다는 인식이 96.5%로, 거의 모든 응답자가 빈곤 노인에 대해서 정부와 사회의 책임을 강조하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는, 국가가 국민의 최저생활을 보장해야 한다는 것에 대한 사회적 합의가 분명하게 형성되고 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다. 또한 노부모 부양과 비교할 때, 빈곤노인의 부양에서는 정부와 사회가 경제적인 책임을 나누어야 한다는 인식이 훨씬 강하다는 것이 확인되었다.

위의 <표 8, 9>는 노부모와 빈곤노인에 대한 부양의식을 소득계층별로 나누어 분석한 결과를 보여준다. 노부모에 대한 부양의식의 응답에서는 모든 소득계층에서 동일하게 ‘자녀’가 부양해야 한다는 인식이 가장 높게 나타나, 소득에 따라 부양의식에서 뚜렷한 차이는 없는 것으로 보인다. 하지만, 150만 원 이하의 소득계층에서는 정부와 사회의 책임이 15%를 넘게 나와 이들 계층이 겪고 있는 부양의 경제적 어려움을 반영하고 있는 것으로 보인다. 가난한 노인의 노후에 대한 응답에서도 각 소득계층별로 뚜렷한 차이는 나타나지 않았으며, 모든 소득계층에서 ‘정부와 사회’가 부양해야 한다는 비중이 가장 크게 나타났다.

2. 국민의 노부모 부양행위 분석

통계청 사회통계조사 가족 항목 조사에서는 노부모 부양에 대한 조사와 함께, 노부모 생활비의 주제공자에 대한 조사결과도 제공한다. 이를 연도별로 정리하면 다음의 <표 10>과 같다. 부양의식의 변화에 비해서, 생활비 주제공자의 변화는 상대적으로 변화가 크지는 않은 것으로 보인다. ‘노부모 스스로’ 생활비를 마련하고 있다고 응답한

비중이 1998년 41.6%에서 2008년 46.6%로 증가하였고, ‘가족’이 생활비를 제공하고 있다는 비중이 58.2%에서 52.9%로 감소하기는 했지만, 부양의식의 변화양상과 비교할 때 변화한 크기는 미미한 수준이라고 할 수 있다. 물론, 사회통계조사는 생활비의 주제공자가 누구인가에 대한 정보만을 제시하고 있기 때문에, 구체적인 부양비의 액수를 알 수 없다는 한계를 가지고 있다. 따라서 부양의식의 변화로 인해 자녀로부터 지급받는 생활비의 액수가 줄어들었더라도, 사회통계조사에 제시된 정보만으로는 이를 파악할 수 없다.

생활비 주제공자 실태에서 보이는 또 다른 특징은 ‘노부모 스스로’ 생활비를 마련하고 있다고 응답한 비중이 매우 높다는 점이다. 앞서 분석한 부양의식과 관련해서 2008년의 자료를 보면, 노부모의 부양에 대해서 ‘스스로’ 책임져야 한다는 의식은 11.9%에 그친데 비해서, 생활비를 ‘스스로’ 책임지고 있다는 비율이 46.6%에 달하고 있다. ‘가족’에게 생활비를 제공받고 있다고 응답한 비율 역시 부양의식에서보다 높게 나타나고 있다. 앞에서 노부모 부양을 가족이 책임져야 한다는 응답은 2008년 40.7%였지만, 가족이 노부모 생활비의 주제공자 역할을 하는 비율은 52.9%로 나타났다. 이처럼 부양의식에 비해 부양실태에서 ‘노부모 스스로’와 ‘가족’의 비중이 높게 나타나고 있는 이유는, 정부와 사회가 노부모 부양에 있어서 부양의식만큼의 제 역할을 다 하지 못하고 있기 때문으로 보인다.

따라서 이러한 차이는 노부모 부양에 대한 의식과 실태 간의 괴리를 보여주는 것이라 할 수 있다. 사적부양에 대한 의식이 계속해서 감소 추세에 있지만 공적부양제도가

표 10. 노부모 생활비의 주제공자

(단위: %)

	1998년	2002년	2006년	2008년
노부모 스스로	41.6	46.3	44.8	46.6
가족	58.2	53.3	54.7	52.9
장남/맏며느리	27.0	22.7	15.6	14.6
아들/며느리	19.8	17.5	12.1	10.5
딸/사위	1.8	1.7	2.1	25.9
모든 자녀	9.6	11.4	24.8	25.9
기타	0.2	0.5	0.5	0.5

자료: 통계청, 사회통계조사(2008)

확충되지 않고 있어 발생하는 간극을 노인 스스로 혹은 가족의 도움으로 메우고 있지만, 그만큼 노후소득보장에서 부양의식과 부양실태 간의 괴리가 커지는 것이다.

가족 내에서 누가 생계비를 주로 지원하는가의 비율에서는, ‘장남/맏며느리’와 ‘아들/며느리’가 노부모의 생활비를 책임지고 있다고 응답한 비율이 감소한 반면, ‘모든 자녀’가 생활비를 제공하고 있다고 응답한 비율은 급격히 증가하였다. 이러한 가족 내 생활비 부양실태의 변화 경향은 부양의식에서의 변화 경향과 일치하였다.

다음의 <표 11>은 학력계층별로 노부모의 생활비를 누가 책임지고 있는가를 보여주는데, 모든 학력계층에서 부양실태의 연도별 변화는 부양의식의 변화에 비해서 미미한 수준인 것으로 나타났다. 학력계층별 부양실태에서 가장 큰 특징은 학력이 낮은 응답자일수록 노부모를 ‘가족’이 부양하고 있다고 응답한 비율이 높게 나타났고, ‘노부모 스스로’ 생활비를 책임지고 있다고 응답한 비율이 낮게 나타났다는 점이다.¹⁸⁾ 저소득층의 학력수준이 중산층 이상의 학력수준에 비해 상대적으로 낮다는 점을 고려하면,

표 11. 학력계층별 노부모 생활비의 주제공자 (단위: %)

학력	응답 문항	1998년	2002년	2006년	2008년
초졸 이하	노부모 스스로	16.9	21.1	20.6	20.3
	가족	82.1	77.5	77.3	77.2
	기타	1.0	1.4	2.1	2.5
중졸	노부모 스스로	27.6	31.8	26.9	25.8
	가족	72.2	67.6	72.1	73.1
	기타	0.3	0.6	0.9	1.1
고졸	노부모 스스로	43.6	45.6	42.8	47.0
	가족	56.2	54.1	56.8	52.6
	기타	0.1	0.3	0.4	0.4
대졸 이상	노부모 스스로	51.8	58.3	54.6	52.5
	가족	48.1	41.3	45.2	47.2
	기타	0.2	0.5	0.2	0.3

자료: 통계청, 사회통계조사(2008)

18) 단, 여기서 구분하고 있는 학력은 응답자의 학력이라는 점에 주의해야 한다.

저소득층일수록 노부모의 생활비를 ‘가족’이 책임지고 있는 비율이 높다는 추정이 가능하다. 또한, 이러한 결과는 저소득층 자녀의 노부모일수록 ‘스스로’를 부양할 능력이 부족하다는 점과 저소득층의 노부모 부양 노력이 중산층 이상의 노력에 비해 부족하지 않다는 점을 보여준다.

다음으로, 한국보건사회연구원원의 전화조사 자료를 이용하여, 따로 사는 노부모에 대한 경제적 지원 정도를 소득계층별로 살펴보겠다. 전화조사에서는 따로 사는 부모님께 월평균 어느 정도의 용돈을 드리고 있는지에 대한 설문을 제공하고 있으며, 이것을 응답자의 월평균 소득과 함께 분석하면 다음의 <표 12>와 같다. 먼저, 용돈을 전혀 드리지 않는다고 응답한 비율이 30.9%에 달했고, 비교적 적은 금액이라고 할 수 있는 10만원 이하의 용돈을 드리고 있다고 응답한 비율이 25.9%, 20만원 이하의 용돈을 드리는 비율이 45.2%로 나타났다. 이러한 결과는 따로 사는 부모님께 경제적인 지원을 하는 경우에도, 생계에 큰 보탬이 될 정도의 액수를 제공하는 생계지원 경우는 많지 않다는 점을 보여준다. 10만원 이상의 용돈 제공을 경제적인 부양이라 규정한다면, 자녀의 43%만이 부모에 대해 부양비를 책임지고 있는 셈이고, 20만원을 가계에 상당한 보탬이 될 만큼의 부양비 액수로 본다면, 이에 해당하는 부양비 제공 자녀는 전체 자녀의

표 12. 소득계층별 따로 사는 부모님께 드리는 용돈액수 (단위: %)

월평균 용돈액	월평균 소득계층별									계
	100만원 미만	150만원 내외	200만원 내외	250만원 내외	300만원 내외	350만원 내외	400만원 내외	450만원 내외	500만원 이상	
드리지 않음	66.7	46.2	41.2	29.8	25.3	21.6	23.3	7.7	15.2	30.8
10만원 미만	22.2	26.9	30.6	25.5	28.3	17.6	28.3	46.2	10.6	26.0
11~20만원	3.7	15.4	17.6	23.4	25.3	23.5	23.3	23.1	16.7	19.3
21~30만원	7.4	3.8	8.2	6.4	11.1	15.7	11.7	15.4	21.2	10.6
31~40만원	0	1.9	2.4	6.4	4.0	7.8	8.3	0	6.1	4.7
41~50만원	0	0	0	2.1	3.0	5.9	0	7.7	15.2	3.3
51~70만원	0	5.8	0	2.1	3.0	3.9	1.7	0	7.6	2.9
71~100만원	0	0	0	0	0	0	1.7	0	3.0	0.6
100만원 이상	0	0	0	2.1	0	3.9	1.7	0	4.5	1.3
모름/무응답	0	0	0	2.1	0	0	0	0	0	0.4

자료: 한국보건사회연구원, 부양의식에 관한 전화조사(2008)

24%에 불과하다.

또 부모에 대한 부양비 제공 실태를 소득수준별로 나누어 보면, 대체적으로 소득이 낮을수록 용돈을 드리지 않는다고 응답한 비율이 높게 나타났으며, 소득이 200만원 이하의 응답자 중에서는 40% 이상이 용돈을 드리지 않는다고 응답하였다. 용돈의 액수에서도 소득이 낮을수록 부모님께 드리는 용돈이 적은 것으로 확인되었다. 저소득층이면서 현 국민기초생활보장제도 상으로 부양능력이 있는 것으로 판정될 수 있는 소득집단이 월평균 소득 200만원에서 250만원의 범위에 걸쳐 있다고 가정하면, 부양비로 간주할 수 있는 10만원 이상의 용돈을 제공하고 있는 자녀는 28.2%(월평균 소득 200만 내외)에서 44.7%(월평균 소득 250만원 내외) 정도인 것으로 나타났다. 물론, 용돈을 제공하지 않는 자녀 중에는 부모가 경제적인 자립능력이 있어 용돈을 제공할 필요가 없는 경우가 포함되어 있지만, 대체로 저소득층에서 노부모에게 경제적인 지원을 하고 있는 자녀의 비율이 과반수에 미치지 못하는 것으로 볼 수 있겠다.

이상의 국민의 부양의식 및 부양행위에 대한 분석결과를 정리하면, 노인의 부양의식에서는 여전히 가족이 노인의 부양에 일차적인 책임이 있다는 의식이 강하게 남아있지만, 정부와 사회가 이를 함께 나누어야 한다는 인식이 점차 증가하고 있다고 할 수 있다. 특히 빈곤노인의 부양에 대해서는 정부와 사회가 책임져야 한다는 의견이 많았다. 부양의무자 기준이 존재하게 된 이유는 노인 부양을 가족과 자녀의 의무로 인식하고, 이러한 의식을 제도에 반영해야 한다는 생각이 작용한 것이다. 하지만 본 연구는 국민들의 부양의식은 노부모 부양에 대한 의식과 빈곤 노인에 대한 의식이 다를 수 있다는 것을 보여준다. 이러한 부양의식의 변화가 지속된다면, 부양의무자 기준은 그 존재의 이유를 잃게 될 것이다. 한편, 노인 부양실태에 대한 분석에서는 가족이 부양을 책임지고 있는 비율과 노인 스스로 생활비를 마련하고 있는 비율이 높게 나타났는데, 그 이유는 정부와 사회가 부양의식의 변화를 따라가지 못하고 제 역할을 다 하지 못하였기 때문인 것으로 생각된다.

V. 결론

본 연구는 국민기초생활보장제도 부양의무자 기준의 적절성을 평가하기 위해, 기초

보장의 사각지대에 있는 노인가구의 부양실태를 분석하고, 이를 국민의 노인 부양의식 및 부양실태와 비교 분석하였다.

부양의무자 기준으로 인한 기초보장의 사각지대 추정은, 한국복지패널 자료를 이용하여 이루어졌으며, 빈곤 노인가구를 수급가구와 비수급가구로 나누어 부양받고 있을 것으로 간주된 부양비와 실제 이루어진 부양비의 격차를 분석하였다. 또 국민의 노인 부양의식과 부양실태를 정확하게 파악하기 위해서 통계청의 사회통계조사 자료와 한국보건사회연구원의 전화조사 자료를 사용하였다. 본 연구의 주요 발견은 다음과 같이 요약된다.

먼저 부양의무자 기준으로 인한 기초보장 사각지대 규모를 추정된 결과는 다음과 같다. 소득인정액 기준의 빈곤율은 전체 가구의 10.75% 수준이고, 이 중 비수급가구는 5.14%를 차지하였다. 이 비수급 빈곤가구 중 노인가구는 전체 가구의 3.18%이며, 부양비를 받고 있는 비수급 빈곤 노인가구의 비율은 2.97%였다. 수급 노인가구 중에서 부양비를 받고 있는 가구는 1.56%였으며, 부양의무자 기준으로 인한 사각지대의 규모는 이 둘을 합친 4.53%로 추정하였다. 또한, 비수급 빈곤 노인가구의 대부분은 자녀로부터 일정 정도의 부양비를 받고 있는 것으로 나타났으며, 부양비를 받더라도 빈곤을 벗어나기에는 월 17.3만원 만큼의 소득이 부족하였다. 수급 빈곤 노인가구의 경우에는 자녀로부터 부양비를 전혀 받고 있지 않은 가구의 비율이 44%에 달했고, 부양비를 받고 있는 가구의 경우에도 최저생계비가 충족되기 위해서는 평균 부양비가 월 36만원 증가해야 하는 것으로 나타났다.

이러한 결과는 현재 국민기초생활보장제도의 부양비에 대한 가정이 실제 부양비보다 높게 설정되어 있음을 시사한다. 부양비 수준이 높게 가정된 것은 '부양능력 있음'이나 '부양능력 미약'의 판정기준이 지나치게 낮고, '부양능력 미약'의 경우 책정되는 부양비의 수준이 너무 높게 설정되어 나타난 결과로 볼 수 있다.

부양의무에 관한 관련규정과 부양실태의 차이는 부양의식과 부양실태에 대한 조사 결과에서도 확인된다. 조사결과에 따르면, 노부모 부양의식에서는 여전히 자녀의 책임을 강조하고 있으나, 빈곤노인의 부양에 대해서는 정부와 사회의 책임을 강조한다. 또 실제 노부모 부양행위는 부양의식보다 낮은 수준으로 이루어지고 있다.

부양의식과 부양실태의 시간적 변화를 보면, 1998년 이후로 노부모의 부양의식에서는 '가족'이 부양해야 한다는 인식의 비율이 줄고, 정부와 사회도 노인의 부양에 책임

이 있다는 인식이 증가하였다는 점을 알 수 있다. 한국보건사회연구원의 전화조사 결과에 따르면, 빈곤노인의 부양에 대해서 정부와 사회가 책임져야 한다는 인식이 자녀가 책임져야 한다는 인식보다 더 크게 나타났다. 하지만 노부모의 부양실태에서는 여전히 ‘가족’이 책임지거나 ‘노부모 스스로’ 생계비를 마련하는 가구가 대부분인 것으로 나타났다. 이는 노인부양에 대한 정부와 사회의 역할 확대가 정체되면서 의식의 변화가 현실에 반영되지 못하였기 때문이다.

지금까지의 분석결과에 따르면 현재의 국민기초생활보장제도 부양의무자 기준은 부양능력에 대한 엄격한 판정기준으로 인해 빈곤노인의 최저생활을 보장하지 못하고 있으며, 국민의 의식은 노인 부양에 대해 정부가 역할을 확대할 것을 강하게 요구하고 있다. 특히 빈곤노인의 부양에 대해서는 정부와 사회에 큰 책임이 있다고 보고 있다. 따라서 이러한 국민의 부양의식에 부응하여 부양의무자 기준을 개선하고 정부의 책임을 확대하는 등의 방향으로 변화가 필요하다.

이에 대해서는 먼저 국민기초생활보장제도의 부양의무자 판단 기준의 개선을 통해서 정부의 책임을 확대하는 방안이 고려될 수 있다. 기존의 노력처럼, 부양능력이 있다고 인정되는 소득 수준을 현실적인 수준으로 높이고, 부양의무자에게 부과되는 부양비의 수준을 낮추는 것이다. 그러나 이러한 판정 기준의 완화가 사각지대의 해소에 큰 영향을 미치지 않았던 그간의 경험을 보면, 판정 기준의 미세 조정은 일선현장에서 집행하기에 어려움이 있어 그 효과를 내지 못하는 것으로 보인다. 따라서 정책집행의 현실을 고려하여, 부양의무자가 있는 빈곤노인에 대해서는 생계급여 등 일부 급여만을 지급하는 방안을 생각할 수 있다. 이러한 방안은 경제위기로 생계가 곤란한 최저생계비 이하 기초생활보장 비수급가구에 대해 한시적으로 생계비를 지원하였던 한시생계보호제도를 지속적인 제도로 유지하는 형식을 취할 수 있다.

부양의무자 기준의 개선은 규제원칙의 변화를 통해서 이루어질 수도 있다. 현재의 부양의무자 기준은 열거주의 원칙(positive system)에 의해 부과된다. 가족이 노부모를 부양하는 것을 원칙으로 하고, 법에 명시된 예외적인 조건을 충족하는 경우에만 부양의무를 면제받는다. 이러한 규제원칙을 포괄주의 원칙(negative system)으로 전환하는 방안을 생각할 수 있다. 즉, 부양의무가 있는 경우를 법으로 명시하고 그에 해당되지 않는 나머지는 원칙적으로 부양의무가 없는 것으로 판단하는 것이다. 부양의무자 판단 기준을 완화하는 것 외에, 규제원칙을 전환하는 방법도 빈곤노인에 대한 국가의 책임

을 확대하는 방법이 될 수 있다.

장기적으로는 노부모에 대한 자녀의 부양에 대해서 권장하는 수준으로 조정하고, 빈곤노인에 대한 급여 자격이나 급여의 수준을 정하는데 있어서는 더 이상 자녀의 부양을 전제하지 않는 것이 바람직할 것이다. 즉, 장기적인 관점에서 국민의식에 부응하기 위해서는 빈곤노인에 대한 부양의무자 기준의 폐지를 적극적으로 고려할 필요가 있다. 부양이 이루어지지 않아 사각지대가 많이 존재한다는 점, 빈곤노인에 대한 국민의식이 변하고 있다는 점, 자녀가 부양의무를 이행하지 않은 책임을 노인이 치르고 있다는 점이 이러한 주장을 뒷받침한다. 그러나 부양의무자 기준의 폐지를 향한 정책방향 등에 대해서는 후속연구가 더 이루어져야 할 것이다.

빈곤노인에 대한 기초보장의 사각지대를 해소하기 위한 또 하나의 방안은 기초노령연금을 개편하여 빈곤노인에 대해서는 급여수준을 대폭 높이는 것이다. 하위 소득계층에 대해서 현재의 비수급 빈곤 노인가구 평균 빈곤갭을 메울 수 있는 월 20만원 수준의 급여를 제공한다면 기초보장 사각지대의 해소에 큰 도움이 될 것이다.

국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준은 그 범위가 대폭적으로 축소되었음에도 불구하고, 여전히 기초보장 사각지대의 큰 원인으로 지목되고 있다. 또한 국민의 노인 부양의식은 여전히 자녀의 책임을 강조하고 있으나, 그 부양실태는 충분한 수준에 이르지 못하고 있다. 노인 부양에 대해서 정부와 사회가 책임을 함께 나누어야 한다는 의식이 증가하고 있으며, 특히 가난한 노인의 부양에 대해서는 정부와 사회의 책임이 더욱 강하게 요구되고 있다. 이러한 결과를 볼 때, 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준은 현재의 부양의식 및 부양실태와 부합하지 않으며, 정부는 공적부양의 기능을 확대하기 위해 더욱 노력해야 할 것이다.

이승호는 서울대학교에서 사회복지학 석사학위를 받았으며, 현재 서울대학교 사회복지연구소에서 연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 빈곤, 노동시장, 국가간 비교연구이며, 현재 빈곤, 복지국가 등을 연구하고 있다(E-mail: bab57@snu.ac.kr).

구인회는 서울대학교, 워싱턴주립대학교에서 사회복지학 석·박사학위를 받았으며, 현재 서울대학교에서 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 빈곤, 사회보장이며, 현재 빈곤과 자활사업, 사회복지정책 등을 연구하고 있다(E-mail: inhoeku@snu.ac.kr).

부표 1. 심층조사 응답자의 일반적인 특성

(단위: %)

		수급가구(n=50)	비수급가구(n=100)	전체가구(n=150)
가구주 성별	남성	20	44	64(42.7%)
	여성	30	56	86(57.3)
가구주 연령	50대 미만	2	7	9(6.0)
	50대	3	12	15(10.0)
	60대	10	30	40(26.7)
	70대	22	39	61(40.7)
	80대 이상	13	12	25(16.7)
가구주 학력	무학	23	38	61(40.7)
	초졸 이하	22	34	56(37.3)
	중졸 이하	3	15	18(12.0)
	고졸 이하	2	11	13(8.7)
	대학교 이상	0	2	2(1.3)
가구원수	1명	29	65	94(62.7)
	2명	15	27	42(28.0)
	3명	4	4	8(5.3)
	4명 이상	2	4	6(4.0)
월평균 근로소득	없음	44	46	90(60.0)
	30만원 이하	3	27	30(20.0)
	60만원 이하	3	16	19(12.7)
	60만원 초과	0	10	10(6.7)

부표 2. 전화조사 응답자의 일반적인 특성

(단위: %)

특성		비율	특성		비율	
성	남성	49.5	연령	20세 미만	0	
	여성	50.5		20대	19.5	
따로 사는 부모님수	없음	48.0		30대	22.5	
	한 분	14.5		40대	22.7	
	두 분	16.1		50대	16.3	
	세 분	11.4		60대 이상	19.1	
	네 분	10.1				
월평균 소득	100만원 미만	13.8		월평균 용돈 지급액	드리지 않음	30.9
	150만원 내외	10.1			10만원 미만	25.9
	200만원 내외	14.9			11~20만원	19.3
	250만원 내외	8.1	21~30만원		10.6	
	300만원 내외	15.5	31~40만원		4.7	
	350만원 내외	7.6	41~50만원		3.2	
	400만원 내외	8.0	51~70만원		3.0	
	450만원 내외	1.9	71~100만원		0.6	
500만원 이상	11.4	100만원 이상	1.3			

참고문헌

- 구인회, 손병돈(2005). 노후 소득보장의 사각지대: 1990년대 후반기의 변화 추이와 변화 요인, *한국노년학*, 25(4), pp.35-52.
- 김미곤, 송치호, 오지현, 유현상(2007). 소득인정액 개념을 적용한 지역별 빈곤현황 및 요인, 2006 한국복지패널 심층분석 보고서, 한국보건사회연구원.
- 김상균 외(2005). 비교빈곤정책론: 빈곤과 빈곤정책의 동향에 관한 국제비교, 나남출판.
- 김영모(1980). 한국인의 복지의식, 일조각.
- 박능후(1999). 사각지대 실업자집단 분석, *보건복지포럼*, 33, pp.5-15.
- 보건복지가족부(2008). 부양의무자 기준 개선방안 및 추진계획, 내부문서.
- _____ (2009). 2008년 국민기초생활보장 수급자 현황, 보건복지가족부.
- 석재은(2003). 공적 연금의 사각지대: 실태, 원인과 정책방안, *한국사회복지학*, 53, pp.285-310.
- 석재은, 유은주(2007). 노인의 경제적 부양과 신체적 부양: 가족의무와 국가책임의 균형, *가족법연구*, 21(1), pp.31-56.
- 양옥경(2002). 가족주의 가치관에 따른 한국인의 복지의식 연구: 서울지역 기혼자를 중심으로, *한국사회복지학*, 51, pp.229-256.
- 여유진(2004). 국민기초생활보장제도 부양의무자기준과 빈곤사각지대: 공적부양과 사적부양의 관계를 중심으로, *보건사회연구*, 24(1), pp.2-28.
- 여유진, 김미곤, 김상균, 구인회, 오지현, 송치호(2009). 국민기초생활보장제도 부양의무자기준 개선방안에 관한 연구, 한국보건사회연구원.
- 여유진, 김미곤, 김수봉, 손병돈, 김수정, 송연경(2003). 국민기초생활보장제도 부양의무자기준 개선방안, 한국보건사회연구원.
- 이현주 외(2005). 차상위계층 실태분석 및 정책제안, 한국보건사회연구원.
- 정경희 외(2005). 2004년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사, 한국보건사회연구원.
- OECD(2009). *Pensions at a Glance 2009: Retirement-Income Systems in OECD Countries*. www.oecd.org/els/social/pensions/PAG에서 2010. 3. 10 인출.

Evaluating the Family Support Obligation Rules in the National Basic Livelihood Security Program

Lee, Seungho

(Seoul National University)

Ku, Inhoe

(Seoul National University)

This study evaluates the appropriateness of the family support obligation rules in the National Basic Livelihood Security(NBLS) program. We have estimated the size of the households excluded from the coverage of the program because of the family support obligation rules. Results show that 4.53 percent of the entire households are unable to receive benefits enough to maintain the minimum standard of living due to inappropriate rules of the family support obligation. Though they are given some support from their families, they are still poor because the amount of family support is less than the level assumed by the NBLS. Despite an increased emphasis on the responsibilities of the government and society to support the elderly, the government has not been responsive to the growing need for state intervention in old-age support. This study concludes that the role of government in old-age support needs to be expanded given the gradual change in family support behaviors and consciousness among the public.

Keywords: National Basic Livelihood Security, Family Support Obligation Rule, Family Support, Old-age Support