

연구보고서 2018-31

아시아 사회보장제도 비교연구

: 아시아 주요국의 노인빈곤 및 고용 실태 비교연구



노대명 · 박광준 · 김현경 · 최영준 · Nguyen Thao · 김경휘 · 임지영

【책임연구자】

노대명 한국보건사회연구원 선임연구위원

【주요 저서】

아시아 사회보장정책 비교연구 -노후소득보장제도를 중심으로
한국보건사회연구원, 2017(공저)

아시아 사회보장정책 비교연구 -아시아 주요국 사회보장체계 비교를 중심으로
한국보건사회연구원, 2016(공저)

【공동연구진】

박광준 일본 붓쿄대학(佛教大学) 사회복지학부 교수

김현경 한국보건사회연구원 연구위원

최영준 연세대학교 행정학과 부교수

Nguyen Thao 한국산업기술대학교 연구교수

김경휘 예수대학교 사회복지학과 교수

임지영 한국보건사회연구원 연구원

연구보고서 2018-31

아시아 사회보장제도 비교연구

: 아시아 주요국의 노인빈곤 및 고용 실태 비교연구

발 행 일 2018년 12월

저 자 노 대 명

발 행 인 조 흥 식

발 행 처 한국보건사회연구원

주 소 [30147] 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1층~5층)

전 화 대표전화: 044)287-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등 록 1994년 7월 1일(제8-142호)

인 쇄 처 (주)다원기획

발간사 <<

지금 우리 사회는 사회보장제도의 전반에 걸쳐 혁신과 재구조화가 필요한 시점에 들어서 있다. 그것은 지난 20년간 사회보장제도를 부단히 확대하는 과정에서 소홀했던 제도적 정합성을 제고하고 제도의 효과성을 높이는 일이 매우 시급하다는 점을 말해 준다. 하지만 이러한 제도적 정합성을 논하기에 앞서 이미 오래전부터 매우 심각한 수준에 있었던 노인빈곤 문제를 해결하는 것이 더 시급한 일일 것이다. 그럼에도 우리 사회는 노인빈곤 문제를 해결하기 위한 정책적 노력이 부족했다고 말할 수 있다. 그것은 공적연금을 강화하고, 기초연금을 도입했음에도 노인빈곤율이 크게 감소하지 않고 있는 현재의 결과가 말해 주는 것이다.

그렇다면 노인빈곤 문제가 이렇게 심각한 원인은 무엇인가. 일차적으로는 1990년대 후반 들어 사적 부양체계가 매우 빠른 속도로 해체 또는 약화되어 왔기 때문이다. 물론 그 이전에도 공동주거에서 노인가구 분리로의 이행이 빠르게 진행되어 왔지만, 더 큰 문제는 분리된 노인가구에 대한 성인 자녀의 사적소득이전이 빠르게 감소해 왔다는 점이다. 이는 별다른 대체소득이 없는 노인가구의 빈곤 위험을 크게 증가시킨 일차적 원인이라고 말할 수 있다. 보다 이상적인 해결 방안은 사적 부양체계의 약화를 상쇄할 수 있는 노후소득보장제도의 강화일 것이다. 하지만 국민연금을 전 국민을 대상으로 확대하는 시점에서 국민연금에 가입할 수 없는 노인이나 가입 기간이 짧아 실질적인 혜택을 볼 수 없는 중고령층을 위한 빈곤 대책은 매우 취약했다. 당시 한국 사회는 노인빈곤 문제 해결에서 기초생활보장제도에 의존해 왔지만, 실제 이를 통한 빈곤 감소 효과는 여

전히 제한적이었다. 2014년 기초생활보장제도를 개편하는 시점까지 수급자 규모가 크게 감소했다는 점이 이를 말해 준다. 결국 한국 사회의 노인빈곤 문제는 사적 부양체계의 약화를 상쇄할 노후소득보장제도가 적시에 충분한 규모로 확대되지 못한 점에서 그 원인을 찾을 수 있는 것이다.

한국과 비교할 때, 아시아 각국의 노인빈곤 문제는 상대적으로 급격한 충격을 겪고 있는 것처럼 보이지 않는다. 이는 노인빈곤율에 대한 국제비교를 통해 쉽게 확인할 수 있다. 그렇다면 상대적으로 1인당 국내총생산이 낮고 산업구조가 개선되지 못한 국가에서조차 노인빈곤율이 한국보다 낮게 나타나는 이유는 무엇인가. 이것이 이 연구가 아시아 주요국의 노인빈곤과 노인고용 문제에 대한 비교연구를 통해 설명하려는 점이다. 이 연구보고서는 여러 장에 걸쳐 아시아 주요국의 노인빈곤 문제를 사적 부양체계와 공적노후소득보장제도의 관계를 중심으로 설명하고 있다.

이 연구는 한국보건사회연구원 노대명 선임연구위원의 연구책임으로 이루어졌으며, 같은 연구원의 김현경 연구위원과 임지영 연구원이 참여하였다. 외부에서는 일본 붓쿄대학의 박광준 교수와 연세대학교의 최영준 교수, 예수대학교의 김경휘 교수, 한국산업기술대학교의 Nguyen Thao 연구교수가 참여하였다. 외부에서 이 연구에 참여해 주신 분들께 감사드린다. 끝으로 이 연구보고서를 검토하고 좋은 의견을 개진해 주신 서울대학교의 구인회 교수와 한국보건사회연구원의 이태진 연구위원, 그리고 두 분의 익명의 검독자께도 감사드린다.

이 연구 결과가 향후 한국의 노인빈곤 문제 해결을 위한 정책 방향 모색에 밑거름이 되기를 기대해 본다.

2018년 12월

한국보건사회연구원 원장

조 흥 식

목차

Abstract	1
요약	7
제1장 서론	13
제1절 연구 목적	15
제2절 연구 방법	19
제3절 연구 내용	21
제2장 이론적 검토	23
제1절 선행연구 검토	25
제2절 비교분석 방법	35
제3장 한국의 노인빈곤 및 노인고용 실태 분석	53
제1절 들어가며	55
제2절 한국의 인구고령화와 노인 문제	56
제3절 사적 부양체계의 해체 또는 양극화	62
제4절 노인의 노동 기회 감소와 그 충격	74
제5절 노인빈곤의 추이와 실태	82
제6절 노후소득보장체계의 현황	88
제7절 맺으며	99

제4장 일본의 노인빈곤 및 노인고용 실태 분석 101

제1절 들어가며	103
제2절 일본 소득보장체제의 형성과 현황	106
제3절 노인빈곤의 실태와 원인	120
제4절 노인빈곤 심화의 분석과 고령자빈곤의 새로운 리스크	138
제5절 노인고용의 실태와 분석	150
제6절 맺으며	162

제5장 대만의 노인빈곤 및 노인고용 실태 분석 165

제1절 들어가며	167
제2절 대만의 경제사회환경	168
제3절 노인빈곤의 실태와 원인	175
제4절 맺으며	196

제6장 태국의 노인빈곤 및 노인고용 실태 분석 199

제1절 들어가며	201
제2절 태국 노후소득보장제도의 발달	202
제3절 인구사회학적 변화와 고용 추이	209
제4절 노인인구의 소득 구성과 빈곤 추이	218
제5절 맺으며	228

제7장 베트남의 노인빈곤 및 노인고용 실태 분석 231

제1절 들어가며	233

제2절 베트남 고령인구의 현황 및 특성	234
제3절 노인빈곤 현황	237
제4절 노인빈곤의 결정구조 분석	250
제5절 맺으며	256
제8장 캄보디아의 노인빈곤 및 노인고용 실태 분석	259
제1절 들어가며	261
제2절 캄보디아의 역사와 개관	262
제3절 사회보장체계의 구조와 특성	265
제4절 노인인구의 현황	269
제5절 노인빈곤의 실태와 지원체계	273
제6절 노인고용의 실태와 과제	285
제7절 맺으며	288
제9장 아시아 주요국의 노인빈곤에 대한 비교분석	291
제1절 들어가며	293
제2절 아시아 주요국의 경제사회 여건 비교	297
제3절 아시아 주요국의 노인빈곤 문제 비교	315
제4절 맺으며	334
제10장 결론	337
제1절 연구 결과의 주요 함의	339
제2절 정책적 시사점	344



참고문헌 351

부록 371

표 목차

〈표 2-1〉 노인빈곤에 영향을 미치는 요인에 관한 선행연구 정리	27
〈표 3-1〉 한국의 노인가구 형태별 구성비 추이	63
〈표 3-2〉 한국의 65세 이상 노인의 연령대별 부양의무에 대한 태도 변화	71
〈표 3-3〉 한국의 공적이전에 따른 연령집단별, 빈곤 수준별 노인빈곤 감소 효과(2016년)	87
〈표 3-4〉 한국의 공적연금 수급자 규모와 연금 수급률(2016년)	92
〈표 3-5〉 한국의 연도별 기초(노령)연금 수급자 현황	93
〈표 3-6〉 한국의 노인빈곤 결정요인에 대한 분석 결과	98
〈표 4-1〉 일본의 연령별 빈곤율 추이	104
〈표 4-2〉 일본 공적연금의 피보험자 및 급여 수급자 현황(2017년)	114
〈표 4-3〉 일본의 생활보호 수급과 고령자가구(2017년)*	118
〈표 4-4〉 일본의 고령자 생활부조 기준액*	119
〈표 4-5〉 일본 고령자세대의 1개월간의 실수입과 실지출 변화	124
〈표 4-6〉 일본의 가구당 평균소득과 구성비(전체 가구, 고령자가구)	126
〈표 4-7〉 일본의 가구주 연령별 1인당 소득	126
〈표 4-8〉 고령자 빈곤율의 국제비교(연령별·성별, 2014년)	128
〈표 4-9〉 일본 고령자가구의 가구 형태별, 성별 빈곤율 추이	129
〈표 4-10〉 일본 빈곤율 연도별 추이	130
〈표 4-11〉 일본 고령자의 연령별, 성별 상대적 빈곤율	130
〈표 4-12〉 일본의 65세 이상 고령자가 있는 가구의 빈곤율(2009년과 2014년)	131
〈표 4-13〉 일본의 고령인구와 구성비	136
〈표 4-14〉 일본의 2018년 생활보호 수급액의 가구별 삭감 내용	142
〈표 4-15〉 일본의 공적연금 부담의 증가	144
〈표 4-16〉 일본의 65세 이상 고령자의 개호보험료 추이와 추정	145
〈표 4-17〉 일본의 20~34세 거주 형태(부모 동거)와 비법률혼 자녀 출생률의 국제비교	148
〈표 4-18〉 일본의 부모와 동거하는 45~54세 미혼자 수와 추이	150

〈표 4-19〉 일본, 주요국의 노인 피부양률(20~64세 100명에 대한 고령자의 비율)	154
〈표 4-20〉 일본의 노동력인구(15~64)에서 차지하는 고령 노동력 비율의 추이	155
〈표 4-21〉 일본의 연령별 노동력 비율의 추이	155
〈표 4-22〉 일본의 정년 경험 유무(55세 당시 피고용자였던 사람)	156
〈표 4-23〉 일본의 정년 경험자의 정년 직후 취업 상황(55세 당시 피용자)	158
〈표 4-24〉 일본 고령 취업자의 취업 이유	162
〈표 5-1〉 대만의 산업구조	170
〈표 5-2〉 대만의 불평등지수 추이	172
〈표 5-3〉 대만의 가구 단위 개인소득 분포-5분위 비중, 배율	178
〈표 5-4〉 대만의 65세 이상 경제활동 참가율과 실업률	181
〈표 5-5〉 대만의 연령별 취업자 비중과 산업별 분포	182
〈표 5-6〉 대만의 연령별 취업자 비중과 종사상지위, 시간제 분포	182
〈표 5-7〉 대만의 연령별 노동소득 분포	183
〈표 5-8〉 대만의 사회보장제도별 지출과 급여(사회보장기능별 급여-노인), 2016년	188
〈표 5-9〉 대만의 다층적 노후소득보장 체계와 기본 개요(2016년 기준)	190
〈표 5-10〉 가구 단위 개인소득 분포-5분위 비중, 배율	195
〈표 6-1〉 태국 노령수당제도의 변화	206
〈표 6-2〉 태국 노령수당의 장기적 재정 전망	209
〈표 6-3〉 태국의 60세 이상 가구의 거주 형태(1986~2014년)	213
〈표 6-4〉 태국의 연령, 성, 거주지에 따른 결혼 여부(50세 이상, 2014년)	214
〈표 6-5〉 태국의 연령에 따른 세대별 가구 구성의 변화(60세 이상 1994, 2007, 2014년)	215
〈표 6-6〉 태국의 60세 이상 인구 중 지난 12개월 동안 일한 비율	216
〈표 6-7〉 태국의 60세 이상의 소득 원천과 구성	219
〈표 6-8〉 태국 노인인구의 지난 12개월 동안의 소득 원천(2014년)	221
〈표 6-9〉 태국의 노인 소득의 주요 원천	222
〈표 6-10〉 태국의 성인 자녀 수에 따른 사적이전 양상	225
〈표 6-11〉 태국의 연령, 성별, 거주 지역에 따른 소득 충분성과 재정 만족도(60세 이상, 2014년)	226
〈표 6-12〉 태국의 주 소득 원천에 따른 소득 충분성과 재정적 만족도(60세 이상, 2014년)	227

〈표 6-13〉 주요 국가의 노인빈곤율	228
〈표 7-1〉 베트남의 80세 이상 노인의 사회부조 수급률	249
〈표 7-2〉 베트남 노인의 의료보험 가입률	253
〈표 8-1〉 생애주기 관점에서 캄보디아 인구에게 발생하는 사회적 위험의 범위	265
〈표 8-2〉 캄보디아 정부 부처별 사회보장 전략	268
〈표 8-3〉 캄보디아의 인구 추이	269
〈표 8-4〉 캄보디아의 빈곤 현황	276
〈표 8-5〉 캄보디아의 노인빈곤 현황	277
〈표 8-6〉 캄보디아 노인의 주요 소득원	278
〈표 8-7〉 캄보디아의 노인이 주로 지원받는 사람	279
〈표 8-8〉 캄보디아 노인이 지원받은 구체적인 대상	279
〈표 8-9〉 캄보디아 노인이 자녀로부터 지원받은 내용	281
〈표 8-10〉 캄보디아 인구의 노동시장 참여율	286
〈표 8-11〉 캄보디아 60세 이상 노인의 고용 형태	288
〈표 9-1〉 아시아 주요국의 공적 노후소득보장제도	314
〈표 9-2〉 아시아 주요국의 1981~2001년 세대 간 공동거주 형태의 변화	324

그림 목차

[그림 2-1] OECD 국가의 빈곤율	26
[그림 2-2] 아시아 주요국의 노인빈곤 국제비교를 위한 분석 틀	37
[그림 2-3] 노인빈곤율 국제비교: 51~65세 vs. 66~75세(절댓값)	49
[그림 2-4] 노인빈곤율 국제비교: 51~65세 vs. 66~75세(상대값)	50
[그림 2-5] 노인빈곤율 국제비교: 51~65세 vs. 76세 이상	50
[그림 2-6] 빈곤구조 국제비교를 위한 군집분석 결과	51
[그림 3-1] 한국 노인인구의 미래 전망	57
[그림 3-2] 한국의 노년부양비 및 노령화지수	58
[그림 3-3] 아시아 주요국의 노년부양비 추이와 전망	59
[그림 3-4] 한국의 1인당 생애주기 재배분: 자산 재배분, 공적이전, 사적이전(2011년)	60
[그림 3-5] 한국의 가족 형태별 분포와 추이	62
[그림 3-6] 한국의 노인가구 형태별 구성비 추이	64
[그림 3-7] 한국의 사적이전소득과 공적이전소득의 증가율 추이: 2006~2016년	66
[그림 3-8] 한국의 노인가구 형태별 사적이전소득 비중의 추이	67
[그림 3-9] 한국의 사적이전소득이 없는 가구의 비중 추이: 2006·2016년	68
[그림 3-10] 한국의 사적이전소득이 있는 가구의 사적이전소득의 경상소득 대비 비중 추이	69
[그림 3-11] 한국의 부모 부양 책임자에 대한 태도 변화	70
[그림 3-12] 한국의 65세 이상 남성의 부양의무에 대한 태도 변화	71
[그림 3-13] 한국의 65세 이상 여성의 부양의무에 대한 태도 변화	72
[그림 3-14] 한국의 노인가구 형태별 공적이전소득 비중 추이	73
[그림 3-15] 각국의 노인 경제활동 참가율 추이: 성별에 따른 비교	75
[그림 3-16] 한국의 55~64세 인구집단의 평균 근속기간	77
[그림 3-17] 한국과 일본의 실질 퇴직연령 추이	78
[그림 3-18] 한국의 전체 취업자 대비 65세 이상 노인취업자의 비중 추이	79
[그림 3-19] 한국의 55~79세 인구의 취업 희망 이유	80
[그림 3-20] 한국의 노인가구 형태별 소득 원천별 구성비(2016년)	81

[그림 3-21] 한국의 상대빈곤율 추이: 1990~2016년	83
[그림 3-22] 한국의 가구 규모에 따른 상대빈곤율 추이	84
[그림 3-23] 한국의 노인빈곤율 추이	85
[그림 3-24] 한국의 소득 기준별, 연령대별 빈곤율	86
[그림 3-25] 한국의 노후소득보장 구조와 당면 문제	89
[그림 3-26] 한국의 기초생활보장제도 수급자 중 65세 이상 인구	94
[그림 4-1] 일본 공적연금제도의 기본구조	111
[그림 4-2] 일본 공적연금지출의 GDP 대비 비율	115
[그림 4-3] 일본의 생활보호 수급자 현황과 추이	118
[그림 4-4] 일본 고령자(60세 이상)의 살림 형편	122
[그림 4-5] 일본 무직 고령자가구의 가계수지	125
[그림 4-6] 일본의 총소득에서 연금소득이 차지하는 비율(고령자가구)	126
[그림 4-7] 일본 일반회계세출의 구성과 국채 비용(2017년)	134
[그림 4-8] 일본의 고령자가 있는 가구의 가구 형태 구성의 변화	137
[그림 4-9] 일본의 부모와 동거하는 장년 미혼자(35~44세)	149
[그림 4-10] 일본의 고령자가 계속 취로를 희망하는 이유 국제비교	160
[그림 5-1] 대만의 주요 경제지표, 1951~2017년	169
[그림 5-2] 대만의 인구 전망	173
[그림 5-3] 주요국의 합계출산율 추이	174
[그림 5-4] 주요국의 65세 이상 인구 비중의 국제비교	174
[그림 5-5] 대만의 빈곤율 추이	177
[그림 5-6] 대만의 연령별 소득 구성	180
[그림 5-7] 대만의 가구 규모 분포	185
[그림 5-8] 대만 노인의 거주 유형별 분포와 빈곤율 추이	186
[그림 5-9] 노인 사회부조 수급자 수, 2002~2016년	191
[그림 6-1] 태국의 노령수당 수혜자의 증가	208
[그림 6-2] 태국의 고령화 추이	210

[그림 6-3] 노령화 속도에 대한 국제비교	211
[그림 6-4] 태국의 지난주에 일한 노인들의 비중	217
[그림 6-5] 태국의 노인인구 중 자녀에게 일정 정도 이상의 사적이전을 받은 노인의 비중	223
[그림 6-6] 태국의 노인인구 중 자녀에게 현물을 제공받는 비중	224
[그림 7-1] 베트남의 고령인구 비중 추이	235
[그림 7-2] 베트남의 독거노인 비중	236
[그림 7-3] 베트남 노인가구의 빈곤율	238
[그림 7-4] 베트남 노인의 노동 참여율	240
[그림 7-5] 베트남 노인의 업종별 노동 참여율	241
[그림 7-6] 베트남 60세 이상 남성 노인의 노동 참여율	242
[그림 7-7] 베트남 55세 이상 여성 노인의 노동 참여율	243
[그림 7-8] 베트남 노인가구의 소득 분포	244
[그림 7-9] 베트남의 가장 중요한 소득원에 대한 노인의 자기평가	245
[그림 7-10] 베트남의 사회보장체계	247
[그림 7-11] 베트남의 사회부조 비수급자 비중	256
[그림 8-1] 캄보디아의 사회보장 범위	267
[그림 8-2] 캄보디아의 14세 이하와 60세 이상 인구의 추이	270
[그림 8-3] 캄보디아 인구의 기대수명	271
[그림 8-4] 캄보디아의 인구고령화 추이	272
[그림 8-5] 캄보디아의 노인인구에 대한 부양률	273
[그림 8-6] 캄보디아의 빈곤 현황	274
[그림 8-7] 캄보디아의 빈곤 추이	275
[그림 8-8] 캄보디아의 노인빈곤 지원체계	282
[그림 8-9] 캄보디아 노인인구의 경제활동 참여율	287
[그림 9-1] 아시아 주요국의 고령화 속도	299
[그림 9-2] 아시아 주요국의 여성 1인당 출산율 추이와 전망	300
[그림 9-3] 아시아 주요국의 65세 이상 노인인구의 비중 추이와 전망	301
[그림 9-4] 아시아 주요국의 공적연금지출과 노인고용률의 상관관계	304

[그림 9-5] 아시아 주요국의 경제 성장과 노인과 성인 자녀의 공동주거 비율의 상관관계	305
[그림 9-6] 아시아 주요국 노인의 성인 자녀와의 공동주거 비율	306
[그림 9-7] 아시아 주요국 사회보험제도의 보장성과 포괄성	310
[그림 9-8] 아시아 주요국 사회부조제도의 보장성과 포괄성	310
[그림 9-9] 노후소득보장제도의 상이한 발전 단계	311
[그림 9-10] 아시아 주요국의 고령화와 공적연금지출 비중의 상관관계	312
[그림 9-11] 아시아 주요국의 노인빈곤율과 경제사회변수의 상관관계(2015년)	317
[그림 9-12] 아시아 주요국의 노인빈곤 문제의 특성: 국가별 특성	319
[그림 9-13] 아시아 주요국의 노인인구 비중과 노인빈곤율(2015년)	320
[그림 9-14] 아시아 주요국의 탈산업화와 경제활동 참가율	321
[그림 9-15] 아시아 주요국의 노인빈곤율과 노인 경제활동 참가율(2015년)	322
[그림 9-16] 아시아 주요국의 노인빈곤율과 사회적 연결망	326
[그림 9-17] 아시아 주요국의 노인빈곤율과 65세 이상 노인의 삶의 행복감	327
[그림 9-18] 아시아 주요국의 노인에 대한 사회적 태도(1)	328
[그림 9-19] 아시아 주요국의 노인에 대한 사회적 태도(2)	328
[그림 9-20] 아시아 주요국의 노인빈곤율과 노인복지지수(2015년)	331
[그림 9-21] 아시아 주요국의 공적연금의 커버리지와 소득대체율(2015년)	332
[그림 9-22] 아시아 주요국의 노인빈곤율과 연금 커버리지(2015년)	333

Abstract <<

A Comparative Study of Social Security Systems in Asia

: Poverty and Employment of Elderly People in selected Asian Countries

Project Head · NO Dae-Myung

The purpose of this study is to compare poverty and work among elderly people in selected Asian countries, and compare income protection policies they have in place for their elderly populations. This study also attempts to explain why both the poverty and employment rates are so high among the elderly in Korea.

Previous studies in Korea have focused mainly on the expansion of the old-age income protection system and its poverty reduction effect. However, this study focuses on the weakening of the informal support system prior to the development of old-age income protection system. With regard to the weakening of the informal support system, this study focuses on the following common thread experiences shared by selected Asian countries: birth control policy, confucian culture, industrialization and urbanization.

This study compares three factors that affect poverty among the elderly in selected Asian countries, including Korea. These

Co-Researchers: PARK Kwang Joon · KIM Hyeon-Kyeong · CHOI Young Jun · NGUYEN Thao · KIM Kyoung Huy · LIM Ji-young

are 1) decrease in job opportunities among the elderly, 2) a weakening of the informal support system for the elderly, 3) recent expansion of old-age income protection system. Under the constraint that official data on the poverty rates of Asian countries are poor, this study attempted to show how quickly the informal support system is dismantled in selected Asian countries, how much the job opportunity for the elderly has decreased, to what extent the poverty rate of the elderly has increased, and how the old-age income protection system has responded to the poverty problem of the elderly.

The results of this study are not encouraging for Korea. The old-age poverty rate was higher in Korea than in any other countries this study examined. Also, the informal support system has weakened more rapidly in Korea than in any other.

This study presents the following conclusions about the causes of elderly poverty in Korea. First, Korea's informal support system has polarized to a serious extent. The proportion of elderly households without private income transfers in 2006~2016 has increased significantly in Korean society. This means that the decline in private income transfers among elderly households, which has been mentioned so far, is in fact the result of the polarization of private income transfers. Second, the informal support system weakened more rapidly in Korea than in other Asian countries. It is presumed that the weakening of the informal support system varied greatly even across Asian countries. It should be noted that, in Thailand and Vietnam,

even as the rate of co-residence with elderly parents declines, private transfers to the elderly tend to increase, unlike the case with Korea. This seems to be related to the difference between countries with strong patriarchal culture and those without. Third, most Asian countries have introduced non-contributory social pension programs at the time of introduction of public pension system, and were able to cope with the problem of old-age poverty. Indeed, it is hard to address the problem of old age poverty with the contributory pension system alone. With the moderate dismantling of the private support system, non-contributory social pensions in selected Asian countries, although low in income replacement rates, could play an important role in poverty alleviation for the elderly.

What policy implications can be drawn from this study? Of course, it is not easy to draw concrete policy implications for Korea's elderly income protection policies. However, we can make a clear suggestion on the direction of old-age income protection policies in Korea. Over the past two decades, the Korean government has failed to provide a viable alternative to lower the poverty rate of the elderly. As a result, many social problems followed, including the rising suicide rate among the elderly. Once this has been confirmed, it will be necessary to take more active measures to make up for it.

In accordance with this policy direction, we have made several policy suggestions to solve the poverty problem of the elderly in Korea. First, our society should focus on solving the

poverty problem of the elderly as the top priority of social protection policy. The reform of social protection system should start with reforming the public pension scheme and improving the future financial sustainability of the working age population. However, it is necessary to actively cope with the current poverty problem of the elderly. It is morally vulnerable to talk about future social security without solving the urgent poverty problem of the elderly. Considering the poverty rate, suicide rate and living rate of the elderly, which are very high in the world, more efforts are needed to solve this problem.

Second, a more realistic approach is needed in relation to the reform of the old-age income protection system. Generally, the government establishes and reforms the income protection system in consideration of the given political, economic, social and financial conditions. From this perspective, the high poverty rate of the elderly in Korea can be perceived as a difficult or impossible problem to solve financially. Excessively high poverty rates in the elderly tend to make government hesitant to actively propose measures. Therefore, in order to reduce the high poverty rate of the elderly, it will be possible to examine the strategy of setting the policy poverty line to 40% of the median income in the short term. Of course, it would be better if the international poverty line could be applied to the old-age income protection policies. However, if it is difficult to obtain social consensus to apply the high poverty line, it would be more realistic to reduce the poverty rate of the elderly by set-

ting 40% of median income as a policy poverty line.

Third, restructuring of the old income security system and integrated policy design are needed. In the recent debate on public pension reform, there is a large consensus on the importance of non-contributory social pensions. However, there are limitations in solving the poverty problem of the elderly only with the social allowance or the social pension. Basic pensions have the positive effect of reducing the poverty gap, but the effect of lowering the poverty rate is very limited. Of course, there may be a plan to reduce the poverty rate of the elderly by drastically increasing the basic pension. However, due to the low average pension amount of the national pension, it is expected to have side effects. Thus, as many experts have already emphasized, it will be necessary to integrate public pensions, and to have a multi-layered old-age income protection system that considers retirement pensions, basic pensions, and even the basic livelihood security system.

Finally, it is necessary to build a more systematic research infrastructure on the informal support system. More systematic research is needed on the background of the rapid weakening of our informal support system in just 20 years. As we have seen, elderly people have been neglected in informal and formal support systems in the period of rapid change of the economic and social system. Of course it has to do with the economic shock that has occurred over the past 20 years. On the other hand, it may be that the family culture based on the pat-

riarchal order was suddenly dismantled in the cultural environment of nuclear family and gender equality. This is closely related to the low fertility rate and population aging.

Currently, our society tends to think of the poverty problem of the elderly as a financial burden on the working age population. Unfortunately, the poverty of the elderly now affects the consumption and investment of many working age groups. Furthermore, it has a great influence on forming a social solidarity to support the future welfare state. It is time to ask why our society is experiencing serious social conflicts and controversies. This is because today's anxiety adds to future anxiety and makes it difficult to obtain social consensus. For this reason, it is necessary to reinforce the old-age income protection system to alleviate the poverty of the elderly as well as the system reform that gives hope to the children and the future.

Key words: asia elderly poverty, old-age income protection system, informal support system

요약 <<

본 연구는 아시아 각국의 사회보장제도를 비교하고, 그로부터 한국 사회보장제도의 미래를 위한 정책적 시사점을 발견하기 위한 지속적 연구 과제로 시작되었다. 2018년 연구는 아시아 주요국의 노인빈곤과 노인노동에 대한 비교에 초점을 맞추고 있다. 이 연구주제를 선택한 이유는 2018년 현재 한국 사회의 노인빈곤율과 노인고용률이 이토록 심각한 수준으로 증가한 원인을 파악하기 위해서였다. 한국 사회에서 노인빈곤은 생존형 노동의 증가로 나타나고, 노인들의 고단한 삶은 소외와 자살 등으로 이어지고 있다. 많은 노인은 빈곤으로 강요된 노동을 하고 있는 것이다.

이 문제와 관련해서 기존의 연구들은 주로 공적 노후소득보장제도의 확대 및 그에 따른 빈곤 감소 효과에 초점을 맞추어 왔다. 하지만 이 연구는 연구 범위를 좀 더 넓혀 사적 부양체계의 해체에 주목하고자 하였다. 그리고 유사한 역사적 경험, 즉 출산억제정책이나 유교문화권, 급속한 산업화와 도시화, 핵가족제의 확산에 따른 노인가구 분리의 확산, 사적이전 소득 및 돌봄의 약화 등에 초점을 맞추고자 하였다. 흥미로운 점은 비교 대상인 아시아 국가 중 어느 나라도 한국보다 노인빈곤율이 높은 경우는 없다는 점이다. 그리고 사적 부양체계가 이토록 급속하게 해체된 경우나, 경제 수준과 달리 노인을 위한 소득보장제도를 이토록 취약하게 방치한 경우도 찾아보기 힘들다는 것이다.

이러한 문제의식에 따라 한국을 포함한 아시아 주요국의 노인빈곤 문제를 중심축으로 하여 그것에 영향을 미친 세 가지 요인을 비교 분석하고

있다. 1) 노인의 노동 기회 감소, 2) 사적 부양체계의 해체, 3) 공적 노후 소득보장제도의 구축이다. 전통적 부양체계가 해체되는 과정에서 공적 부양체계는 어떻게 마련되었는가 하는 점이다. 더 구체적으로는 노후 소득보장제도가 어떻게 설계되고 적용되었는가에 초점을 맞추고 있다.

한국을 포함한 아시아 6개국(일본, 대만, 태국, 베트남, 캄보디아)의 노인빈곤과 노인노동 문제를 비교연구한 결과, 다음과 같은 세 가지 시사점을 도출할 수 있었다. 첫째, 한국의 사적 부양체계가 심각한 수준의 양극화 경향을 나타내고 있다는 점이다. 이 연구보고서는 한국 사회에서 2006~2016년 사이 사적이전소득이 없는 노인가구의 비율이 급속하게 증가했다는 점을 지적하고 있다. 그것은 통상적으로 언급되는 사적이전소득의 점진적 감소가 실제로는 사적이전소득 양극화의 결과라는 점을 말해 주는 것이다. 둘째, 아시아 주요국의 사적 부양체계는 한국처럼 급속한 붕괴를 경험하지 않았다는 점이다. 이는 아시아 국가 간에도 사적 부양체계가 매우 큰 편차를 보이고 있다는 점을 전제하고 있다. 한국과 마찬가지로 부모와의 공동거주 비율이 감소하는 태국과 베트남의 경우 오히려 사적이전소득이 증가하는 경향이 발견되고 있다. 이는 가부장적 질서가 강한 국가와 그렇지 않은 국가 간의 차이와도 무관하지 않다고 판단된다. 셋째, 아시아 주요국은 사적 부양체계가 해체되는 상황에서 공적 연금제도를 도입하는 시점에 사회연금을 함께 도입함으로써 노인빈곤 문제에 대처할 수 있는 기반을 구축했다는 점이다. 이 보고서의 각 장에서 다루고 있는 아시아 주요국은 거의 모두 사회연금제도를 운영하고 있었다. 사실 기여형 공적연금제도로는 현재의 노인빈곤층을 보호하기 어렵다. 오히려 미래 빈곤노인의 발생을 예방하는 측면이 강하기 때문이다.

그렇다면 이 비교연구에서 어떠한 정책적 시사점을 도출할 수 있는가. 사실 아시아 주요국의 노인빈곤과 노인노동에 대한 비교연구를 통해 구

체적인 정책적 시사점을 도출하기는 용이하지 않다. 하지만 거시적으로 사적 부양체계가 약화되는 과정에서 공적부양체계를 강화하고 균형을 유지하는 것이 필요했으며, 대부분의 국가가 이러한 방식을 택했다는 점은 많은 시사점을 준다. 한국 사회의 경우, 이러한 정책의 선택과 관련해서 실기했다는 점이 확인된 이상 이를 만회하기 위한 보다 적극적이고 범정부적인 대책 마련이 필요할 것이다. 앞서 언급한 몇 가지 학술적 시사점을 토대로 한국의 노인빈곤 문제에 대한 몇 가지 정책제언을 하고 있다.

첫째, 우리 사회는 사회보장정책의 최우선 과제로 노인빈곤 문제를 해결하는 데 집중해야 한다는 점이다. 한국의 사회보장정책은 미래의 노인을 위한 공적연금제도 개혁이나 미래의 근로연령층을 위한 재정개혁에 착수해야 하지만, 시급성으로 본다면 현재의 노인빈곤 문제에 적극적으로 대처할 필요가 있다는 점이다. 이는 당면한 노인빈곤 문제를 해결하지 않고서 미래의 사회보장을 이야기하는 것이 갖는 도덕적 취약성과도 무관하지 않다. 전 세계적으로 유례없이 높은 노인빈곤율과 노인자살률 그리고 생계형 노인취업률을 감안한다면 이 문제를 해결하는 데 보다 많은 노력이 필요하다.

둘째, 현 노인을 위한 소득보장제도의 개편과 관련해 보다 현실적인 접근이 필요하다는 점을 강조하고자 한다. 각국은 주어진 경제사회적 그리고 정치적 여건 속에서 노인을 위한 소득보장제도를 구축하게 된다. 이러한 관점에서 본다면, 최근 한국 사회에서 거론되는 노인빈곤율은 다소 높은 빈곤선을 적용한 결과일 뿐 아니라, 우리 사회가 정책적으로 해결하기 힘든 문제일 수 있다. 이는 현 노인빈곤층에 대한 소득보장과 관련해서 중위소득의 40%를 기준으로 사각지대를 최소화하는 방안에 주목할 필요가 있음을 의미한다. 물론 국제적으로 많이 사용되는 빈곤선을 적용하고, 그에 상응하는 소득보장을 할 수 있다면 더 좋을 것이다. 하지만 이를 위

한 재원을 조달하는 데 사회적 합의를 도출하기 힘들다면, 중위소득 40%를 정책빈곤선으로 설정하여 노인빈곤층을 대폭 줄이는 방안을 모색할 필요가 있다.

셋째, 노후소득보장제도 전체에 대한 재구조화와 통합적 정책 설계가 필요하다는 점이다. 공적연금 개혁을 위한 최근의 논의에서 사회연금의 중요성에 대해서는 모두가 공감하는 측면이 있다. 하지만 정액으로 제공되는 사회수당이나 사회연금만으로는 노인빈곤 문제를 해결하는 데 많은 한계가 있다. 기초연금은 빈곤 갭을 축소하는 효과는 있지만, 정작 박탈을 경험하고 있는 노인빈곤층의 규모를 줄이는 효과는 매우 제한적이기 때문이다. 물론 기초연금을 높여 노인빈곤율을 보다 적극적으로 감소시키는 방안이 있을 수 있다. 하지만 이는 국민연금의 평균 연금 액수가 낮다는 점에서 역효과가 발생할 수 있기 때문이다. 따라서 이미 많은 전문가들이 강조해 왔던 것처럼 공적연금을 통합하고, 퇴직연금과 기초연금, 더 나아가 기초생활보장제도를 종합적으로 고려한 다층적 노후소득보장 체계를 필요로 한다.

끝으로 한국 사회의 사적 부양체계 문제에 대한 보다 체계적인 연구 인 프라 구축이 필요하다는 점이다. 불과 20년 남짓한 기간 동안 우리 사회에서 사적 부양체계가 이토록 급진적으로 해체된 배경에 대한 보다 체계적인 연구가 필요하다. 앞서 살펴본 것처럼, 현재 한국의 노인은 경제사회시스템이 급격하게 변화하는 과도기에 사적 부양체계와 공적부양체계의 측면에서 방치되었다. 물론 그것은 지난 20년간 수차례에 걸쳐 발생했던 경제 충격과 무관하지 않을 것이다. 하지만 다른 한편으로는 가부장적 질서에 기초한 가족문화가 핵가족화와 양성평등의 문화적 환경 속에서 급진적으로 해체된 측면도 있을 것이다. 이는 저출산과 인구고령화가 서로 밀접한 관련이 있으며, 사적 부양체계의 해체는 이러한 현상과 밀접한

관련이 있는 문제이다. 더불어 한국 노인들의 노후 준비 방식의 변화에 대해서도 연구가 필요하다.

지금 우리 사회는 노인빈곤 문제를 근로연령층이 부담해야 할 미래의 재정 부담 문제로 협소하게 생각하는 경향이 있다. 하지만 불행하게도 지금의 노인빈곤은 많은 근로연령층의 소비와 투자에 영향을 미치는 요인이다. 또한 복지국가를 지탱하는 사회적 연대감을 형성하는 데도 큰 영향을 미치고 있다. 왜 우리 사회가 이리도 심각한 갈등과 논쟁을 경험하고 있는지 반문해 볼 시점이다. 현재의 불안에 미래의 불안이 더해져 생겨난 물리칠 수 없는 격한 반응일 것이다. 아동과 청년들에게 미래에 대한 희망을 주는 시스템 개편이 필요하다면, 노후의 불안을 해소하는 노후소득 보장제도 강화가 필요한 이유이다.

*주요 용어: 아시아 노인빈곤, 노후소득보장, 사적부양체계

제 1 장

서론

제1절 연구 목적

제2절 연구 방법

제3절 연구 내용

제1절 연구 목적

한국의 사회보장제도는 지난 20년간의 오랜 확장기를 정산해야 하는 시점에 들어선 것처럼 보인다. 그것은 제도의 포괄 범위를 확대하고, 보장성을 높이면서, 정치적·재정적 지속가능성을 보장하기 위한 재편이 필요한 시점에 들어섰음을 의미한다. 우리가 지난 20년간 사회보장제도의 외형을 갖추는 과정에 서구 복지국가의 경험에서 많은 것을 차용해 왔다면, 이제는 한국의 현재와 미래를 위한 새로운 길을 개척해야 할지 모른다. 그것은 아직 존재하지 않는 새로운 사회보장 모델일지 모른다.

이런 관점에서 보면, 미래의 한국 사회보장제도를 위한 상상력은 비서구권에서 진행되는 다양한 제도적 실험에 주목해야 할 것이다. 이것이 ‘아시아 사회보장제도 비교연구’를 시작하게 된 출발점이었다. 아시아는 비서구권 사회보장제도의 다양한 모델이 생겨나고 변화하는 실험장과 같다. 각기 다른 정치시스템과 경제 발전 단계 그리고 다양한 사회시스템을 가진 국가들에서 새로운 사회보장 모델이 생겨나고 있다고 판단되기 때문이다. 이것이 서구의 사회보장 전문가들이 한국을 비롯한 아시아 각국의 사회보장제도에 대한 연구에 주목하는 이유이기도 하다.

‘아시아 사회보장제도 비교연구’는 2015년 이후 아시아 각국의 사회보장제도를 비교하는 분석 틀을 구축하고, 정책 영역별로 비교연구를 수행하여 왔다. 아시아 사회보장체계 비교연구, 아시아 각국의 공공부조제도 비교연구, 아시아 각국의 노후소득보장제도 비교연구 등이 그것이다. 이

연구는 각국의 전문가가 참여하는 정책연구의 국제네트워크 구축 측면에서도 중요한 의미를 갖고 있다.

2018년의 아시아 사회보장제도 비교연구는 ‘노인빈곤과 노인고용의 실태’에 초점을 맞추고 있다. 이 연구는 기존의 연구 경험과 연구네트워크를 활용하여, 우리 사회의 가장 뜨거운 사회정책 현안인 노인빈곤 문제가 아시아의 다른 국가에서는 어떻게 발전하고 있는지 살펴보는 데 목적이 있다. 더 구체적으로 설명하면, 한국 사회의 노인빈곤율이 다른 아시아 국가들과 비교해도 높은 주된 이유를 규명하고, 향후 노후소득보장제도의 재편에 필요한 정책적 시사점을 도출하는 데 목적이 있는 것이다. 참고로 본 연구에서 비교하려는 국가들은 정치체제와 경제 발전 정도, 인구 및 가족 구조, 사적안전망과 사회안전망 등의 측면에서 상이한 특성을 갖는 국가들로 일본, 대만, 베트남, 태국, 캄보디아가 그 대상이다.

우리 사회의 높은 노인빈곤율은 사적 부양체계에서 사회적 부양체계의 전환 과정에서 단절 또는 공백이 발생했음을 의미한다. 사적 부양체계가 빠르게 해체됨에 따라 나타난 공백을 사회적 부양체계가 적기에 해소하지 못했던 것이다. 그렇다면 다른 아시아 국가들은 이 전환 과정을 어떻게 경험하고 있는가. 일본은 이미 이러한 전환 과정을 지났고, 대만은 우리나라와 비슷한 전환 과정에 들어서 있으며, 다른 아시아 국가들은 이제 막 복지 확장의 초기 단계에 있으며 사적 부양체계가 유지되는 것으로 이해할 수 있다. 이 문제와 관련해서 노후소득보장제도를 통한 사회적 부양체계가 구축된 국가는 이를 통해 노인빈곤율을 낮은 상태로 유지할 수 있으며, 아직 사적 부양체계가 건재한 국가에서는 이를 통해 노인빈곤율이 근로연령층의 빈곤율에 수렴하는 상태, 즉 평균 빈곤율에 수렴하는 경향을 보일 것으로 판단된다. 이 점에서 사적 부양체계가 사회적 부양체계로 이행되는 과정에 대한 비교연구가 필요한 것이다.

하지만 이렇게 다양한 경제사회환경과 전환 과정에 있는 아시아 국가들의 노인빈곤율이 한국의 그것보다 높지 않은 것으로 판단된다. 이는 최근 아시아 주요국의 상대빈곤율 통계가 발표됨에 따라 가늠할 수 있었다. 아시아 국가 중 일본은 노인빈곤율이 가장 낮은 것으로 추정되며, 대만 또한 한국에 비해 낮은 것으로 추정된다. 그리고 다른 비교 대상 아시아 국가들 또한 한국보다는 낮은 노인빈곤율을 보이고 있다. 이러한 비교 결과는 현재 한국의 높은 노인빈곤율이 매우 이례적인 경우라는 점을 암시하고 있다. 이 점에서 상이한 경제사회적 발전 단계에 있는 아시아 주요국이 노인 문제, 특히 노인빈곤 문제에 대응하는 방식, 특히 사적 부양체계에서 사회적 부양체계로의 이행 방식을 비교 분석함으로써 한국의 노인빈곤 문제 해결에 필요한 정책적 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

노인고용 문제는 노인빈곤의 결과라고 말할 수 있다. 물론 인구고령화와 평균수명 연장에 따라 노인의 취업 욕구가 증가하고 있어 정년 연장 등의 정책이 요구되는 것도 사실이다. 하지만 적어도 현재 시점에서 노인고용 문제는 산업의 발전 단계나 노후소득보장제도의 성숙 정도에 따라 일정한 경향성을 보이고 있는 것으로 판단된다. 탈산업화가 진행되었고 노후소득보장제도가 성숙된 국가에서는 노인고용률이 상대적으로 낮게 나타나는 반면, 1차 산업이 큰 비중을 차지하고 노후소득보장제도가 미성숙된 국가에서는 노인고용률이 매우 높게 나타나는 경향이 있다. 많은 노인들이 농림어업 등의 분야에서 일하고 있기 때문이다. 이 점에서 보면, 한국은 탈산업화가 빠르게 진행되었지만 노후소득보장제도가 취약하여 노인빈곤율이 높고, 노인들이 생계를 위해 일을 하지 않을 수 없는 상황이라고 말할 수 있다. 한국의 노인고용률을 노후소득보장제도 미성숙의 결과로 인식하는 이유인 것이다. 사적안전망 해체와 노후소득보장제도의 성숙의 관계 속에서 노인고용 문제를 비교하는 이유이다.

또 한 가지 주목해야 할 점은 인구고령화 문제이다. 아시아 각국은 노인에 대한 사회적 부양체계를 강화해야 하는 상황에서 매우 빠른 인구고령화 문제를 경험하고 있다. 일본이 매우 높은 수준의 인구고령화 단계에 진입하였다면, 한국과 대만은 최근에서야 인구고령화 문제의 심각성을 인지하고 대책을 수립하는 과정에 있으며, 나머지 국가들은 아직 문제의 심각성을 충분히 인지하지 못한 상황이다. 하지만 인구고령화가 한국이나 일본만의 문제가 아니라는 점에 주목할 필요가 있다. 1970~1980년대 산아제한을 통해 경제 성장을 위한 사회적 부양부담을 조절했던 아시아의 많은 국가들이 이러한 문제를 경험할 것으로 예상되기 때문이다. 이는 인구고령화에 따른 사회보장 비용의 증가가 비단 한국 사회만 예외적으로 경험하고 있는 문제가 아니라는 점을 말해 준다. 그리고 20세기 중반 서구 복지국가와 다른 경제사회적 여건 속에서 인구고령화 문제에 직면하는 상황 또한 한국만의 일이 아니라는 점을 강조할 필요가 있다. ‘전례 없이 빠른’ 인구고령화의 충격과 그에 따른 노후소득보장체계의 강화 문제는 아시아 지역 내 공통의 정책과제인 셈이다.

이 연구에서는 노인의 빈곤 문제 및 고용 문제와 관련된 국제비교 분석틀을 마련하고, 이를 토대로 각국의 경제사회 발전 단계 및 노인빈곤 실태에 맞게 연구주제를 차별화하는 방식으로 비교연구를 진행하고자 하였다. 그리고 이를 위해 1) 산업화, 2) 노동시장구조, 3) 도시와 농촌의 격차, 4) 인구 가족 구조, 5) 소득분배 구조(사적안전망 또는 사적이전소득), 6) 사회안전망의 성숙도 등을 주요한 비교분석 대상으로 설정하였다.

아시아 주요국의 노인빈곤 및 노인고용에 관한 연구는 학술적 측면에서는 물론이고 정책적으로 많은 효용을 가질 것으로 판단된다. 특히 한국의 노인빈곤 문제 해결을 위한 제도적 상상력에 도움이 될 것으로 판단된다. 2016년 현재 한국의 노인빈곤율이 50%에 육박하고 있으며, 이 문제를 해

결하기 위해 공적연금제도 외에도 기초연금 및 일자리 지원정책 등 다양한 정책을 강구하고 있다는 점을 감안하면, 다양한 경제사회 발전 단계에 있는 아시아 주요국의 노인빈곤 문제와 정책적 대응 과정을 비교 분석함으로써 정책적 시사점을 발견할 수 있을 것이다. 더 나아가 아시아의 중저소득국가군의 노인빈곤 문제 해결에도 도움이 될 수 있을 것이다. 노인빈곤 문제는 향후 후발 복지국가가 직면하게 될 큰 난제 중 하나이다. 그리고 다양한 발전 단계에 있는 아시아 각국의 노인빈곤 문제와 고용 문제에 대한 비교연구는 이 문제를 해결하기 위해 선제적으로 또는 사후적으로 어떻게 대처해야 하는지 정책적 시사점을 줄 수 있을 것으로 판단된다.

제2절 연구 방법

1. 문헌 연구

이 연구는 노인빈곤과 노인고용 문제와 관련해서 사적 부양구조와 노후소득보장제도에 초점을 두어 선행연구 결과를 검토하고자 하였다. 특히 아시아 각국의 사회보장 전문가와의 공동연구 및 의견교환을 통해 아직 국내에 소개되지 않은 연구 결과를 참고하는 데도 많은 노력을 기울였다. 그것은 아시아 각국의 사회문제에 대한 연구에서 서구 전문가들의 해석에 전적으로 의존하기보다 해당 국가 전문가들의 분석 결과를 적극적으로 수용하고자 했음을 의미한다. 물론 현실적으로 각국 언어에 대한 접근성이 매우 낮다는 점에서, 해당 국가의 전문가 중 영어를 활용할 수 있는 전문가와의 네트워크 구축에 많은 문제가 있었다. 따라서 일부 국가는 해당 국가에 대한 국내 전문가를 통해 관련 정보를 확보하였다.

2. 통계데이터 및 행정데이터 분석

이 연구에서는 각종 통계데이터를 확보하는 데도 많은 노력을 기울였다. 실제로 일본과 대만 등 일부 국가는 관련 데이터를 활용한 분석을 시도하였다. 일본은 인구고령화에 따라 관련 통계자료가 많이 발표되어 있다는 점에서 이미 발표된 자료를 활용하는 데 주력하였다. 그리고 대만에 대해서는 관련 통계데이터 및 행정데이터를 활용하는 데 많은 노력을 기울였고, 룩셈부르크 소득 조사(Luxemburg Income Study, LIS) 등 관련 마이크로데이터를 이용하였다. 기타 아시아 국가의 빈곤 실태 및 고용 실태와 관련한 데이터는 접근이 힘들 뿐 아니라, 해당 데이터의 해석과 관련해서도 해당 국가의 전문가 또는 그러한 접근성을 가진 전문가가 필요했다. 따라서 이들 전문가를 통해 해당 국가의 노인빈곤 등에 대한 기초자료를 확보하였다. 다행스러운 점은 최근 아시아 각국의 빠른 경제 성장 과정에서 행정적으로 각종 사회정책이 확대되고, 그에 따라 실태조사 및 행정데이터가 축적되고 있다는 것이다. 따라서 부족한 데이터는 최근 국제연구기구를 통해 생산된 데이터를 활용하였다.

3. 기타 국제기구의 관련 통계 데이터 활용

아시아 각국의 노인빈곤과 노인고용 문제를 비교분석하기 위해서는 동일한 기준에 따라 작성된 데이터가 필요하다. 하지만 현실에서는 국가마다 상이한 기준에 따라 데이터를 생산하고 있어, 비교분석에 어려움이 있었다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 국제노동기구(ILO)나 세계은행(World Bank), 아시아개발은행(ADB) 등의 국제기구가 생산하는 통계를 활용하였다.

4. 아시아 해당 국가 현지 전문가와의 공동연구 및 세미나

각국 현지 전문가들과 해당 국가의 사회보장정책, 특히 노인 관련 정책 경험을 공유하고자 하였다. 이를 위해 ‘한중 사회정책 국제컨퍼런스’ 및 ‘한중일 빈곤연구 컨퍼런스’ 등의 컨퍼런스를 개최하였다. 그리고 2018년 8월에는 베트남 현지를 방문하여 사회정책 관련 국책연구기관과 사회보장정책 관련 국제컨퍼런스를 개최하였다. 이를 통해 아시아 주요국의 사회보장정책, 특히 노인정책에 대해 내용을 공유하였다.

제3절 연구 내용

이 연구는 크게 세 가지 내용으로 구성되어 있다.

먼저 선행연구 검토를 통해 노인빈곤 및 노인고용 문제에 대한 연구 상황을 파악하고자 하였다. 그것은 사적 부양구조의 해체와 사회적 부양구조의 구축이라는 관점에서 살펴보았다.

이어 아시아 주요국의 노인빈곤과 노인고용 문제를 국가별로 살펴보고 있다. 분석 대상 국가는 일본, 대만, 태국, 베트남, 캄보디아이다. 그리고 국가별 분석 내용은 다음과 같이 구성하였다. 1) 경제구조 및 산업화 정도 그리고 노동시장 구조, 2) 인구 가족 구조와 고령화 상태 진단, 3) 소득분배구조: 빈곤율과 소득 격차, 4) 노인고용의 실태, 5) 사회안전망의 구조와 발전 정도: 공적연금, 사회부조 등이 그것이다. 이러한 분석을 통해 각국의 사적 부양체계에서 사회적 부양체계로의 이행이 어떠한 특성을 갖는지 살펴보고 있다.

끝으로 위의 국가별 분석 내용을 토대로 아시아 주요국의 노인빈곤과 노인고용 문제에 대한 비교분석을 시도하였다. 물론 통일된 데이터의 부

재로 더 심층적인 분석을 하기 힘들다는 한계가 있다. 하지만 비교분석을 통해 한국의 노인빈곤 문제가 다른 국가와 어떠한 차이점을 가지고 있는지, 그리고 그것이 향후 노인빈곤 및 노인고용정책에 어떤 시사점을 주는 지 도출하고자 하였다.

제 2 장

이론적 검토

제1절 선행연구 검토

제2절 비교분석 방법

제1절 선행연구 검토

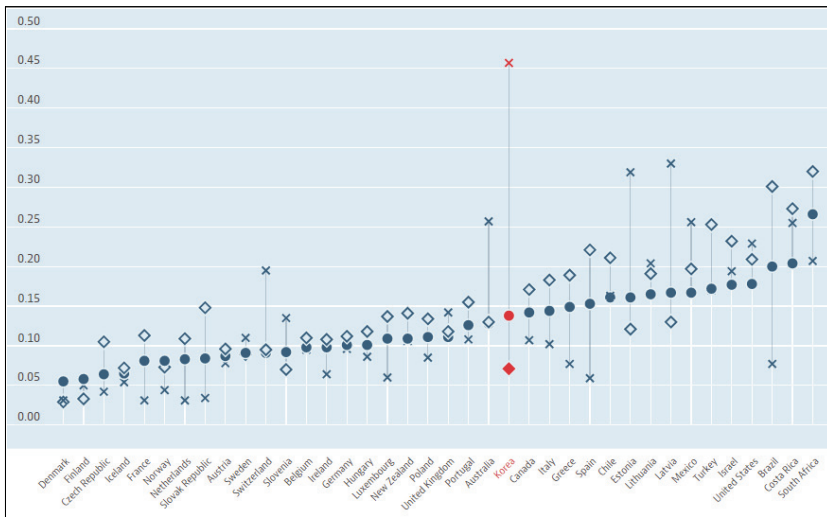
1. 노인빈곤의 개념과 영향요인

유엔사회개발정상회의(1995)에서 논의된 협의안의 제19번째 항목에서는 빈곤의 개념을 다음과 같이 정의하였다. “빈곤은 다면성을 지닌다. 소득의 결여, 지속가능한 삶을 보장할 수 있는 충족한 생산 자원의 부족, 기아와 영양결핍, 교육 및 기본서비스로의 낮은 접근성, 높은 질병률과 질병에 따른 사망률, 주택 부족, 불안정한 환경, 사회적 차별과 배제, 낮은 발언권 및 사회 참여 등의 모습으로 표출된다.”(UN, 1995; 홍석표, 김지혜, 2013, p. 3).

빈곤은 이처럼 삶의 다양한 측면에 영향을 미친다. 국가는 이에 대응하기 위하여 빈곤을 사회문제로 정의하고, 이를 측정하기 위한 기준을 설정한다. 빈곤은 절대적 빈곤(absolute poverty)과 상대적 빈곤(relative poverty)으로 측정되는데, 절대적 빈곤은 최저한의 생활 수준을 유지하지 못하는 생활상태인 경우를 의미하며, 상대적 빈곤은 사회 구성원의 중위소득 또는 평균소득보다 일정 비율 이하의 생활 수준에 있는 상황을 의미한다(최성재, 장인협, 2010; 강형민, 2018에서 재인용). 경제협력개발기구(OECD)에서는 상대적 빈곤 개념을 이용하고 있다. 상대적 빈곤은 빈곤선(중위소득 50%) 아래로 떨어지는 인구의 비율이며, OECD는 이를 주요 지표로 제시하고 있다(OECD, 2018).

다음의 [그림 2-1]은 OECD 국가의 빈곤율을 제시한 것이다. 본 연구에서 연구 대상 국가로 설정한 일본, 대만, 태국, 베트남, 캄보디아의 빈곤율은 제시되어 있지 않으나, 한국의 높은 노인빈곤율(2015년 기준 45.7%)을 확인할 수 있다.

[그림 2-1] OECD 국가의 빈곤율



주: ●는 전체 빈곤율, ◆는 아동빈곤율(0~17세), ×는 노인빈곤율(66세 이상)을 나타냄.

자료: OECD. (2018). Poverty rate (indicator). doi: 10.1787/0fe1315d-en(Accessed on 30 September 2018).

다음으로 노인빈곤 영향요인에 대한 선행연구를 통하여 공통적으로 보고되는 주요 영향요인에 대한 선행연구를 검토해 본 결과, 기존의 선행연구에서 보고되는 노인빈곤의 영향요인은 인구사회학적 특성, 가구 특성, 경제활동 특성, 근로 외 소득 특성, 이전소득, 사회보장제도 등으로 구분할 수 있다(표 2-1 참조). 국외 선행연구와 국내 선행연구 모두 비슷한 변수를 영향요인으로 분석하고 있었다. 국외 연구의 경우 인종을 영향요인으로 보는 경우가 있었으나, 본 절에서는 해당 내용은 제외하고 고찰하도

록 한다.

인구사회학적 특성으로는 성별, 연령, 교육 수준, 혼인 상태, 건강 상태가 있으며, 가구 특성에는 가구 유형, 가구 자산, 거주 지역, 가구 형태, 가구 수 등이 포함된다. 경제활동 특성으로는 경제활동 여부, 정규직 여부, 직종, 임금근로자 여부, 근로소득 유무, 노동시간, 과거 노동경력, 과거의 직업력, 최종 직종과 고용 형태 등이 제시된다. 근로 외 소득 특성으로는 사적연금 수급 여부, 사회보장급여 수급 여부, 부동산 소득 여부, 개인연금 형태 수입 여부 등을 포함하고 있다. 사적이전소득과 공적이전소득도 노인빈곤의 영향요인으로 제시되어 있다.

〈표 2-1〉 노인빈곤에 영향을 미치는 요인에 관한 선행연구 정리

구분	연구자	연구명	영향요인
국외	Jacques, Leroux, Stevanovic. (2018)	Poverty among the elderly: The role of public pension systems	* public spending **public pension spending, structure of pension system
	Khan, N., Khan, S., Leng, Chen, Vergara (2017)	Explore the factors that influence elderly poverty	* low income, unemployment, no education /low level of education, no proper financial planning, spends too much money on the children, lack of support from children, inadequate pension program, and expensive health care **government support(retirement age, Social security saving), financial planning(income, saving), social demographic(employment, education), social support(family, community)
	Cawthorne (2008)	Elderly poverty: The challenge before us	**sex, income, long earnings, employer-sponsored retirement plan, race, social security, living area, private transportation
	McLaughlin & Jensen (2000)	Work history and U.S. elders' transitions into poverty	**age, race, marital status, education, resent life event, change in marital status, work history, residence

28 아시아 사회보장제도 비교연구: 아시아 주요국의 노인빈곤 및 고용 실태 비교연구

구분	연구자	연구명	영향요인
국내	김순미(2018)	노인가구의 소득 빈곤과 다차원 빈곤에 관한 연구	**성별, 연령, 혼인 상태, 교육 수준, 가구원 수, 거주 지역
	박미영(2018)	의사결정나무분석을 활용한 노인빈곤 결정요인 분석	* 인구사회학적 특성(성별, 연령, 학력, 혼인 상태, 건강 상태), 가구 특성(거주 도시의 유형, 가구주의 노동 여부, 노동직종), 노동 외 소득 특성(소득 유형 자산, 공적연금 수급 여부) **개인적 특성(성별, 연령, 교육 수준, 건강 상태), 가구 특성(거주 지역, 가족 구성 형태), 근로적 특성(근로소득 유무, 임금근로자 여부), 은퇴 후 근로 외 발생소득의 특성(공적연금 수급 여부, 사적연금 수급 여부, 사회보장급여 수급 여부, 부동산 소득 여부, 개인연금 형태 수입 여부)
	이용우, 이미진 (2014)	국가 간 비교분석을 통한 한국 노인빈곤 심각성의 원인에 대한 연구	* 개인적 특성(성별, 학력, 노동시장 참여 여부, 건강 상태 및 과거의 직업력 등), 공적사회보장제도(국민연금, 기초노령연금), 이전소득(사적/공적) **연령, 성별, 최종학력, 근로 여부, 가구 형태 및 자본소득
	최옥금(2007)	노인빈곤에 영향을 미치는 요인에 대한 연구 -패널자료를 활용한 분석	* 가구 특성(가구 유형, 가구의 자산 정도, 거주 지역), 인구사회학적 특성(성별, 연령, 교육 수준, 혼인 상태, 건강 상태), 현재 노동시장의 특성(현재 노동시장 참여 여부, 노동시간), 과거 직업력(직종, 정규직 여부) **성별, 연령, 학력, 혼인 상태, 건강 상태, 가구 형태, 자산, 거주 지역, 과거의 직업력
	홍백의(2005)	우리나라 노인빈곤의 원인에 관한 연구	* 성별, 연령, 결혼 상태, 교육 수준, 과거의 노동경력, 가구 형태, 가구 수, 거주 지역 **최종 직종, 고용 형태

*: 각 연구의 선행연구에서 제시된 영향요인.

**: 각 연구에서 분석에 포함시킨 영향요인.

각 영향요인이 노인빈곤에 미치는 영향은 다음과 같다.

먼저 인구학적 특성을 살펴보면 여성일수록(김순미, 2018; 이상봉, 2018; 최옥금, 2007; 홍백의, 2005; 최현수, 류연규, 2003; Cawthorne, 2008), 연령이 높을수록(김순미, 2018; 이상봉, 2018; 최옥금, 2007; 홍백의, 2005; 최현수 외, 2003), 교육 수준이 낮거나 교육 기간이 짧을수록(김순미, 2018; 이상봉, 2018; 최옥금, 2007; 홍백의,

2005; 최현수 외, 2003), 배우자가 없는 경우(김순미, 2018; 최옥금, 2007), 건강이 좋지 않을수록(홍백의, 2005; McLaughlin and Jensen, 2000) 빈곤율이 높게 나타나고 있다.

가구 특성의 영향은 다음과 같다. 자산이 적을수록(최옥금, 2007; McLaughlin and Jensen, 2000; Rupp, Strand, Davies, 2003), 대도시보다 중소도시에 거주할수록(이상봉, 2018; 최현수 외, 2003; McLaughlin and Jensen, 2000), 1인 가구나 부부 가구일수록(이상봉, 2018; 최현수 외, 2003) 빈곤 위험이 큰 것으로 나타난다.

경제활동 특성으로 가장 먼저 노인의 경제활동 참가율의 영향을 알아 보면, 노인이 경제활동에 참가하는 경우 그렇지 않은 경우에 비하여 빈곤 가능성이 유의미하게 감소하는 것으로 보고되고 있다(석상훈, 2009; 최현수 외, 2003; 이용우 외, 2014, p. 295에서 재인용). 그리고 비정규직이 정규직에 비해(홍백의, 2005), 가구주가 농어업에 종사했던 경우, 사무직, 판매·서비스직, 기능직이었던 경우에 비해(최옥금, 2007) 빈곤율이 높은 것으로 나타났다. 노인빈곤에 영향을 미치는 가장 중요한 변인은 근로소득 유무로 나타났다(박미영, 2018, p. 63)고 보고한 연구도 있을 정도로 경제활동 특성은 노인빈곤의 중요한 요인으로 꼽혔다.

이전소득의 경우, 사적이전소득과 공적이전소득 모두 노인빈곤을 감소시킨다(강형민, 2018; 이경배, 2018)고 보고됐다. 빈곤층의 주요 소득원은 이전소득인데, 절대적 빈곤층은 공적 부조, 상대적 빈곤층은 사적 이전소득에 대한 의존도가 상대적으로 높은 것으로 나타난다(이성림, 2015). 하지만 사적이전소득과 공적이전소득 사이에 구축효과가 있는지에 대해서는 다툼이 있다. 구축효과가 존재한다고 보는 연구도 있으나(강형민, 2018; 이경배, 2018; 신혜리, 남승미, 이다미, 2014), 구축효과의 통계적 유의성이 없거나 점차 감소하고, 심지어 양의 관계로 전환되고 있

다는 보고도 있어(성재민, 2006; 강성호, 2011; 전승훈, 박승준, 2011, 이석민, 박소라, 김수호, 2015; 이승호, 구인회, 손병돈, 2016) 공적이전 소득의 증가가 긍정적인 영향을 미치고 있는 것을 확인할 수 있다. 그러나 공적이전소득의 증가에 대한 긍정적인 평가가 있음에도 이상봉(2018)은 미성숙한 노후소득보장제도가 한국의 노인빈곤율을 높이는 원인이라고 말하고 있고, 임완섭(2015) 또한 한국이 연금제도의 성숙도가 낮아 연금의 실질소득대체율이 낮으며 이를 보완할 정부의 복지지출도 아직까지는 낮은 수준이기 때문에 공적이전 수준 역시 낮다고 판단하고 있다.

본 연구에서는 노인빈곤을 측정하는 기준인 소득을 중심으로, 노후소득에 미치는 영향력이 큰 노동과 부양구조에 집중하여 선행연구 결과를 정리하였다. 그러나 본 연구에서 대상으로 삼고 있는 국가의 산업구조 변화와 그에 따른 노인의 노동, 부양체계의 변화에 대한 선행연구가 거의 수행되지 않은 상황이었다. 이 부분을 한계로 먼저 제시하고자 한다.

2. 노인의 노동과 부양구조의 변화, 그리고 노인빈곤

노인에게 일의 의미는 어떤 것일까? Haider and Loughran(2001)은 이 질문의 답을 찾기 위해 고령자의 노동공급이 노동(work)으로서의 의미를 지니는지, 여가(play)로서의 의미를 지니는지 분석하였다. 세 가지 패널데이터[Current Population Survey(CPS), Health and Retirement Study(HRS), Asset and Health Dynamics Among the Oldest Old(AHEAD)]를 분석하여 그들은 다음과 같은 결과를 도출하였다. 고령자의 노동공급은 건강하고, 부유하고 교육 수준이 높은 사람들이 집중적으로 분포되어 있지만, 이들은 낮은 임금을 받고 이들의 근로시간은 상당히 유연하다는 것이다. 연구자들은 패널 분석을 통하여 비금전적인 요소

가 고령자의 노동공급 결정을 지배한다고 보았다. 임금을 받기 위한 노동이라기보다 여가(play)로서의, 자기만족을 위한 노동이라는 것이다.

한국의 상황은 다르다. 준고령자들에게 은퇴 전의 일은 가족이나 생계를 위한 일이었다면, 은퇴 후의 일은 자기 자신을 위한 일, 의미 있는 일이 되기를 희망하는 것으로 나타나(우국희, 2007) 고령자가 추구하는 일의 의미는 Haider and Loughran(2001)의 연구와 다르지 않다. 그러나 2017년 55~79세 고령자 중 일하기를 원하는 사람의 근로 희망 사유는 '생활비에 보탬(58.3%)'이 가장 많았고, 그다음이 '일하는 즐거움(34.4%)'으로 조사되어(통계청, 2017), 은퇴 후의 근로 역시 가족이나 생계를 위한 목적이 더 크게 나타난다. 과반수의 한국 노인들은 노후소득을 확보하기 위해 일을 하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

노년의 소득은 노년의 소득 원천이 어떻게 구성되었는가에 따라 차이가 날 수 있다(황선재, 김정석, 2013). 김진욱(2011)의 연구에서는 노후소득을 구성하는 노후소득원을 시장소득, 사적이전, 공적이전의 세 가지로 구분하여 분석을 시도한 결과, 한국과 대만의 경우 공적이전 비중이 4분의 1 정도에 머무르고 사적이전과 근로에 따른 소득의 비중이 높은 것으로 나타났다. 박미영(2018)의 연구에서도 의사결정을 이용한 노인빈곤 결정요인 분석을 통하여 노인빈곤에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 근로소득 유무인 것을 확인할 수 있었다. 결국 노인의 노동이 빈곤을 해소하는 것은 당연하나, 노동을 통한 근로소득이 빈곤을 해소해 주는 영향이 크다기보다, 빈곤하기 때문에 노인이 일을 해서 근로소득을 획득해야 하는 상황일 수 있다는 것이다.

그렇다면 전통적으로 노인에게 나타나는 경제적 어려움을 해결하는 것은 가족의 몫이었는데(김태성, 2007; 손병돈, 1997), 왜 노인은 빈곤을 해소하기 위해 일을 해야 할까? 이미 자녀가 노부모와 함께 살거나, 노부

모에게 사적이전소득(생활비, 용돈의 형태로 지급)을 지출하여 노인의 생활을 자녀가 책임을 지는 형태가 규범화되어 있지 않은가? 유교규범과 가족주의는 한국을 설명하는 주요 개념이고, 유교규범과 가족주의 아래에서 부모 부양은 자녀의 의무로 생각된다. 부모 부양의 한 형태인 사적이전은 노인빈곤을 해소하는 데 중요한 역할을 해 왔다. 미국, 영국은 사적이전소득이 빈곤율에 거의 영향을 미치지 못하지만(이상봉, 2016), 우리나라는 사적이전소득의 빈곤 완화 효과가 사회보험이나 공적부조와 거의 효과가 비슷한 수준으로 나타났다(이경배, 2018). 이는 사적이전소득이 한국의 노인빈곤을 해소하는 데 미치는 영향력을 보여 주고 있다.

아시아의 다른 국가들도 비슷하다. 아시아 국가에서 공통적으로 나타나는 아시아적 가치인 가족주의는 다음과 같이 정의된다. 가족주의의 가치관이란 가족에게 우선성을 부여하는 가족중심적 집합주의의 규범 원리로 인식되는데, 가족주의 가치관에 가족중심적 집합주의의 규범원리로 접근하며, 가족 우선성, 부계가문의 영속화, 부모공경의식, 형제자매 및 친척간 사회경제적 유대의식에 대한 총체적인 가족주의 가치관을 의미한다(김송애, 조병은, 1991). 과거 아시아 사회는 유교문화의 영향으로 효를 중심으로 한 가족이 사회조직의 중추적 역할을 담당해왔다(유계숙, 김제희, 2017, p. 231). 가족의 의무와 조화에 높은 가치가 부과되었고 어린 시절 부모의 돌봄에 대한 보은의 개념으로 부모에 대한 자녀의 존중과 보살핌 제공에 대한 도덕적 의무를 강조하였으며, 연공서열을 중시하여 다른 모든 의무 이전에 나이 든 세대에 대한 존중과 지지가 강조되어 성인 자녀 본인 및 본인의 자녀 돌봄보다 부모 돌봄이 더욱 강조되었다(유계숙, 김제희, 2017, p. 231). 은기수(2009)는 동아시아사회조사(East Asian Social Survey, EASS) 2006년 데이터를 분석하여 이런 아시아적 가족가치가 남아 있음을 제시하였다. 분석 결과, 한국과 일본, 대만 모두

아시아적 가족가치를 지니고 있는 것으로 나타났고, 한국은 일본보다는 강하지만 대만과는 비슷하거나 대만보다 약간 약한 것으로 분석되었다.

한국의 경우 가족주의 가치관이 지배적인 사회구조였으나, 산업화 과정을 거치면서 가족구조가 급격히 변화하였고, 이에 따라 부양에 대한 가치관 역시 빠르게 변화하였다. 김두섭, 박경숙, 이세용(2000)은 그동안 우리 사회가 사회복지체계가 미미한 환경 속에서 노인의 경제 및 의료복지를 가족에게 주로 의존하여 왔으나 가족부양체계의 물질적이고 규범적인 기초가 변하고 있음을 지적하면서, 중년층의 세대관계 인식에 따라 노후대책 마련에 차이가 있음을 밝혔다. 중년층이 전통적인 세대관계를 유지할 경우 자신의 노후 생활에서도 가족의 부양을 강조하며 독립적인 노후대책을 마련하는 데 소극적인 반면, 노부모 부양관이 약한 중년층은 자신의 노후생활에 대하여 독립성을 강조하고 스스로 노후대책을 마련하는 데 적극적인 것으로 확인되었다(김두섭 외, 2000). 결국 이러한 변화가 지속적으로 일어나 현대의 자녀들은 부모 부양을 보은의 차원보다는 실질적인 부양 및 돌봄에 대한 상호 필요의 양방향 교환 수단으로 인식하고 있고, 집단보다 개인을 중시하는 서구적 가치관의 확산으로 성인 자녀 본인 및 본인의 자녀에 대한 돌봄이 부모 돌봄보다 더 강조되고 있다(유계숙, 김제희, 2017).

노인을 둘러싸고 있는 다양한 환경 변화의 결과로 가구 구조가 변화하고, 사적이전소득도 줄어들고 있다. 임완섭(2015)이 통계청 가계동향조사 원자료를 분석한 결과, 노인가구는 2006년 22.0%에서 2013년 27.5%로 증가하였고, 이 중 노인단독가구와 노인부부가구가 11.3%(2006년)에서 17.5%(2013년)으로 증가하였다. 또한 빈곤노인가구의 사적이전소득의 비중은 2006년 38.1%에서 2013년 23.4%로 감소하였고, 비빈곤노인가구 역시 12.9%(2006년)에서 9.1%(2013년)로 감소하였다.

현재는 가족주의 가치관이 점차 감소하며 노인의 사적 부양체계 역시 무너지고 있는 것으로 보인다.

평균수명 연장, 인구구조 고령화와 같은 사회현상은 노인 부양에 대한 가족의 역할과 기능에 변화를 가져왔고(최혜경, 2000; 송다영, 2005; 김유경, 이여봉, 최새은, 김가희, 임성은, 2015), 이는 곧 소득이 없는 빈곤 노인의 증가로 나타났다(강형민, 2018). 결과적으로 노인빈곤 문제가 사회적으로 대두되기 시작하였고 노후소득 보장을 책임지는 주체로서 국가가 그 역할을 대신하였다(Rein and Turner, 1999; 강형민, 2018에서 재인용). 그러나 한국은 급격한 사회 변화를 겪으며 노부모 부양에 대한 의식이 빠르게 변화한 것에 비해 사회보장체계의 발전은 그 속도를 함께 하지 못하였다. 진재문, 김수영, 문경주(2014)는 공적이전의 빈곤율 및 빈곤 겹의 감소 효과는 미미한 반면, 사적소득이전은 빈곤율을 약 13.5% 포인트 감소시키고, 빈곤 겹은 약 3분의 2 가까이 감소시키는 것으로 나타났다. 이창봉(2018), 임완섭(2015) 역시 노후소득보장제도의 미성숙과 급여 수준의 불충분을 언급하고 있다. 사회의 변화 속도와 제도의 변화 속도 차이에서 노인빈곤이 심화되고 있는 것이다.

가족주의 가치관이 변화하면서 노인의 빈곤 해소를 위한 공적 책임이 증대하였다. 석재은, 유은주(2007)는 ‘가족부양 우선원칙’에서 ‘사회부양 우선원칙’으로 주 부양의 책임 주체를 변경해야 한다는 주장을 한다. 부양의 자연적 토대인 가족부양 기능이 한계에 이른 상황에 부양이 효의 실천이 아니고 강제적 의무 수행이 되는 사회에서 부양부담을 사회화하는 방향으로 제도의 힘을 발휘해야 한다고 제안한다. 이후 노인빈곤에 대처하기 위한 소득보장제도가 발전하고 있으나, 권혁진 외(2018)는 현행 공

적연금 제도하에서는 장기적으로 대부분의 노인이 공적연금만으로는 최소한의 노후소득도 마련하기 힘들 것으로 전망하면서 국민연금의 소득대체율 인상만으로는 미래에 노인빈곤이 획기적으로 완화될 것으로 기대하기 어렵다고 판단하고 있다.

현재는 노인빈곤을 가족 내에서 해소할 수 없고, 공적인 노후소득보장 체계 역시 노인빈곤을 해소할 수 없는 상황이 되었다. 이러한 상황을 더 잘 이해하기 위하여 아시아 국가의 경험에 미루어 한국의 방향을 고민해 볼 필요가 있다.

제2절 비교분석 방법

앞서 서론에서 언급한 것처럼, 이 연구는 아시아 주요국의 노인빈곤 문제를 비교하여 ‘한국 노인빈곤 문제의 예외성’이 발견되는지 살펴보고, 만일 그렇다면 그것에 영향을 미치는 요인이 무엇인지 살펴봄으로써 미래 노후소득보장제도의 개편을 위한 정책적 시사점을 도출하는 데 그 목적이 있다. 그리고 아시아 주요국에 대한 비교분석을 위해 산업구조의 변화라는 거시적 환경 변화를 전제로 노인노동과 사적 부양체계 그리고 공적부양체계가 노인빈곤에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보고자 한다.

비교분석을 위한 방법을 검토하기에 앞서 이 연구에서 사용하는 주요한 개념을 간략하게 설명할 필요가 있다.

이 연구에서 노인빈곤 문제의 발생구조는 다음과 같이 설명할 수 있다. 생애주기로 보면, 노인은 근로연령기에 건강상의 이유 등으로 노동을 계속할 수 없는 상황에서 근로연령기에 축적한 소득과 자산으로 생활하게 된다. 하지만 그것은 산업과 노동시장구조 그리고 사회구조에 따라 상이

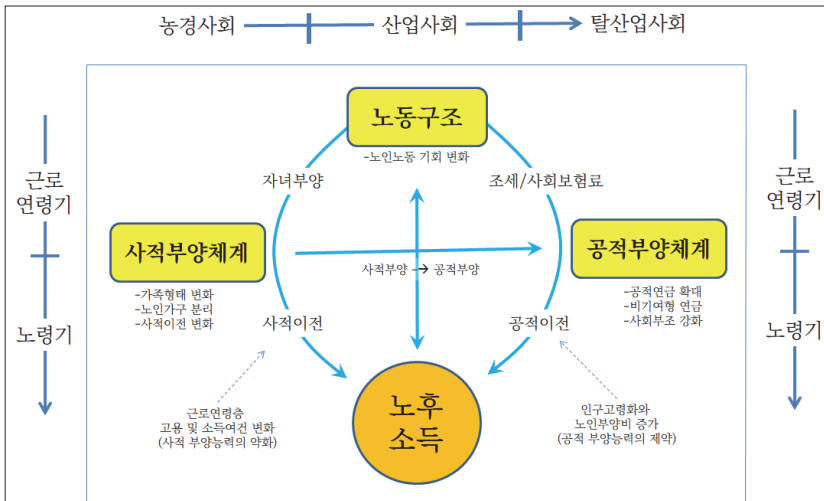
한 방식으로 작동하게 된다. 하지만 농경사회에서 산업사회로 그리고 탈 산업화사회로 이행하는 과정에서 기존의 경제사회구조는 큰 변화를 경험하게 된다. 이는 각국 고유의 전통적 노인 부양구조가 경제사회구조의 거대한 변화 앞에서 어떻게 반응하고 있고, 그러한 문제를 해결하기 위해 공적 사회보장제도가 어떻게 대응하고 있는가의 문제로 귀결된다. 그리고 그러한 대응의 결과로 나타나게 된 것이 바로 노인빈곤 문제이다. 만일 특정 국가의 노인빈곤율이 다른 국가에 비해 높다면, 그것은 노인노동과 사적 부양구조 그리고 공적소득보장제도의 조합의 결과라고 해석할 수 있는 것이다. 이런 관점에서 본다면, 한국의 높은 노인빈곤율은 아시아 주요국의 노인빈곤 문제와의 국제비교를 통해 그 차이점과 정책적 시사점을 도출할 수 있을 것으로 판단된다.

여기서 주목하고 있는 점은 후발 복지국가라고 모두 노인빈곤율이 높은 것은 아니라는 것이다. 특히 한국과 유사한 경제사회적 발전 단계에 있는 국가에서도 노인빈곤율이 한국처럼 극단적으로 높게 나타나지 않고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 이것이 ‘한국 노인빈곤 문제의 예외성’을 말하는 이유이다. 실제 아시아 주요국의 노인빈곤율 비교는 한국과 다른 아시아 국가의 노인빈곤율 격차를 극명하게 보여 주고 있다. 그리고 그 차이는 크게 두 가지 요인에 초점을 맞추어 설명할 수 있을 것으로 판단된다. 하나는 산업구조의 변화 과정에서 각국의 사적 부양구조가 어떻게 변화하였는가 하는 점이고, 다른 하나는 공적 노후소득보장제도를 어떻게 설계하여 문제에 대응하였는가 하는 점이다. 이는 후발 복지국가들이 노인빈곤 문제를 해결함에 있어 사적 부양책임과 공적 부양책임의 균형을 어떻게 이루어 왔는가 하는 문제로 귀결된다.

1. 비교분석 틀에 대해

이 연구는 위와 같은 문제의식에 따라 노후소득의 안정성 문제를 1) 노인노동 2) 사적 부양구조 3) 공적 사회안전망 이 세 가지 요소의 절합 (articulation)의 관점에서 살펴보고자 한다. 그리고 이 세 가지 요소가 각국의 산업구조 변화 등 경제발전의 각 단계에 따라 어떻게 변화하는지 그 추이에 주목할 것이다. 노인의 노동이 농경사회에서 산업사회로 이행 되는 과정에서 그 위상이 어떻게 변화하고, 근로연령층 자녀의 분가에 따라 노인단독가구 및 부부가구의 비중과 세대 간 사적 부양 방식이 어떻게 변화하며, 이러한 변화 과정에서 공적부양체계가 어떻게 구축되는지 살펴볼 것이다. 그리고 이러한 변화가 노인빈곤율에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보고자 한다. 아래의 그림은 노동과 사적 부양체계 그리고 공적 부양체계의 변화가 노인빈곤에 미치는 영향을 흐름도로 나타낸 것이다.

[그림 2-2] 아시아 주요국의 노인빈곤 국제비교를 위한 분석 틀



[그림 2-2]는 산업화와 탈산업화라는 산업구조 및 노동시장구조의 변화가 노인의 노동과 사적 부양체계 및 공적 부양체계에 큰 영향을 미치고 있다는 점을 가정하고 있다. 산업사회의 도래는 농경사회의 노동구조와 더불어 가족구조에도 매우 큰 영향을 미치기 때문이다. 농업이나 자영업 등을 제외하고는 노인이 일할 수 있는 일자리가 많지 않다. 그리고 산업화 과정에서 노인 부모와 성인 자녀의 가구 분리가 증가하는 경향을 확인할 수 있다. 산업화 과정에서 농촌에서 도시로의 노동력 이동이 노인 부모와 성인 자녀의 가구 분리와 핵가족화에 영향을 미친다는 것을 의미한다. 그리고 가구 분리의 증가는 전통적 사적 부양체계를 약화시키는 방향으로 영향을 미쳐 노인에 대한 공적 부양체계 강화를 필요로 하게 된다. 하지만 국가마다 사적 부양체계의 변화 양상과 속도가 다르고, 그에 따른 노후소득보장제도 등 공적 부양체계의 설계와 추진에서도 차이가 나타난다.

먼저 ‘노인노동 문제’와 관련해 인구고령화 문제를 경험하는 사회에서는 건강수명 연장에 따라 공식 퇴직연령을 상향 조정하거나 폐지하는 문제가 거론되고 있다. 물론 공식 퇴직연령의 조정은 노동시장에서 노인노동에 대한 수요와 공급의 문제를 종합적으로 고려해야 하는 사안이다. 더욱이 4차 산업혁명 등 새로운 기술혁신으로 일자리의 성격이 변화하고 단순기능직 일자리에 대한 수요가 감소하는 상황에서 새로운 대안이 필요하다. 이러한 이유로 노동시장에서의 공식 퇴직연령 상향 조정은 다른 연령층의 일자리에 미치는 영향과 연금 수급 개시 연령 조정 등에 따른 노후소득 공백 등의 문제와 맞물려 있어 개혁이 쉽지 않은 상황이다. 하지만 아직 인구고령화가 본격화되지 않은 사회에서 노인노동의 문제는 산업구조의 발전 단계에 따라 상이한 모습을 보이게 된다(Giles and Huang, 2015). 농경사회에서 산업사회 그리고 탈산업사회로의 이행의 어떤 단계

에 처해 있는가에 따라 노인노동의 역할이 달라지고, 사적 부양체계의 해체 속도와 맞물려 노인빈곤의 문제로 표현되게 된다. 노인노동의 기회 자체가 감소하고, 사적 부양체계의 빠른 해체가 수반되는 경우 노인빈곤에 따른 생존형 노인노동이 증가하는 경향이 발생하기도 한다. 이는 노후소득보장제도가 성숙한 서구 복지국가보다 비서구권의 후발 복지국가들이 직면하고 있는 문제이다. 서구 복지국가는 공적연금제도 등으로 안정된 노후소득을 보장함으로써 노인 중 취업자의 비중이 낮다. 반면 비서구권 국가들 중 산업화단계에 진입하지 못한 국가에서는 노인이 농업 등 1차 산업에 종사하는 비중이 높게 나타난다. 이 경우에는 노인의 가족노동과 사적 부양체계가 밀접한 관계를 갖는다. 하지만 산업화나 탈산업화가 진행되는 단계에서 노인의 노동 기회는 빠르게 감소하고, 사적 부양체계 및 공적 부양체계가 확립되지 않는 경우에는 생존형 노인노동이 증가하고 이들은 노동시장 주변부의 다양한 불안정 일자리에서 일하게 된다. 이것이 아시아의 노인들이 상대적으로 높은 고용률을 나타내는 이유 중 하나일 것이다. 따라서 여기서는 아시아 주요국의 노인고용률, 산업 분포, 종사상지위 그리고 근로소득의 비중 변화 등을 통해 이 문제를 다루고자 한다.

이어 ‘노인에 대한 사적 부양체계’는 공적연금제도가 발전하기 전까지 가장 지배적인 부양 방식이었다. 그것은 노인이 근로연령기에 축적한 소득과 자산을 노년에 들어서 자녀에게 배분하고 부양을 받는 방식을 의미한다. 물론 가족 내 권력관계, 자녀에 대한 자원 배분 방식 그리고 가구구성 방식은 사회마다 차이가 있을 수 있다. 예를 들면, 가부장적 전통의 유무, 대가족구조의 비중, 장자상속 방식 등이 그것이다. 하지만 사적 부양체계는 산업화로 농촌의 노동력이 도시로 집중되는 과정에서 변화를 피하기 힘들다. 특히 대가족구조에서 핵가족구조로의 변화가 나타나면서

노인에 대한 사적 부양체계가 급속하게 약화된다. 그 결과, 사적 부양체계에서 공적 부양체계로 부양 방식이 변화하게 된다. 이러한 변화는 대부분의 서구 복지국가에서 공통적으로 관측되는 사항이며, 아시아 국가 중에서는 일본에서 발견할 수 있다. 나라마다 속도와 방식의 차이는 있지만 그 흐름 자체는 공통적이라고 말할 수 있는 것이다. 하지만 사적 부양체계에서 공적 부양체계로의 이행 과정에서 주목해야 할 점이 있다. 그것은 각국의 사적 부양체계의 구조와 특징의 차이가 산업화 과정에서의 변화에 어떻게 대응하는가 하는 점이다. 기존의 사적 부양체계가 어떻게 구조화되어 있는가에 따라 해체 속도나 그에 따른 충격이 상이할 수 있기 때문이다. 노인빈곤 문제를 심화시키는 정도에 차이가 있을 수 있음을 의미한다. 이 문제를 비교분석하기 위해서는 분석 대상 국가의 가족구조의 변화 추이와 속도, 노인가구의 비중 변화, 자녀에 의한 노인 부양(사적이전)의 변화 등이 주요한 고려사항이 될 것이다. 이미 많은 선행연구가 천착해 왔던 것처럼, 노인단독가구와 노인부부가구 그리고 노인이 자녀 가구주와 함께 거주하는 가구에서의 노인빈곤율 등이 고려사항이 될 것이다.

노인을 위한 ‘공적 부양체계’, 특히 노후소득보장제도의 구축은 현대사회에서 노인빈곤 문제를 해결하는 데 가장 중요한 문제이다. 서구 복지국가뿐 아니라 후발 복지국가들 또한 각종 공적연금제도를 도입하고 있다는 점이 이를 말해 준다. 공적 부양체계와 관련된 핵심 쟁점은 적정 수준의 노후소득을 보장하는 데 필요한 재원을 어떤 방식으로 도입할 것인가 하는 점이다. 특히 인구고령화가 진행되는 상황에서 세대 간 비용부담을 어떻게 할 것인가 하는 점이다. 이는 장기적 관점에서 공적연금제도의 적용 범위와 소득대체율 그리고 보험료를 어떻게 설정할 것인가의 문제이다. 하지만 후발 복지국가에서 사적 부양체계에서 공적 부양체계로의 이행은 한 가지 다른 쟁점을 안고 있다. 그것은 공적 연금체계를 통해 보호

하기 힘든 현재의 노인인구와 기타 배제집단에 대한 대책을 어떻게 설계할 것인가 하는 점이다. 이는 아시아를 비롯한 많은 후발 복지국가들이 고민하고 있는 문제이기도 하다. 그리고 이 연구가 주목하고 있는 대목이기도 하다. 공적연금제도를 확대하는 시점에서 기존의 노인빈곤 문제에 어떻게 대처해 왔으며, 그것이 현재의 노인빈곤에 어떠한 영향을 미치고 있는가 하는 점이다. 따라서 여기서는 사적 부양체계에서 공적 부양체제로의 이행단계에서 노후소득보장제도가 어떻게 구조화되어 있으며, 당시의 노인빈곤층을 보호하기 위해 어떠한 제도를 도입하였고, 그 성과가 어떠한지 살펴보는 데 주목하고자 한다.

2. 아시아 주요국 노인빈곤 문제의 특징

아시아 주요국의 노인빈곤 문제를 비교분석하는 과정에서 몇 가지 전제해야 할 점이 있다. 그것은 노인빈곤율의 수준 외에도 그것에 영향을 미치는 원인 등의 측면에서 다양성이 존재한다는 점이다. 그것은 아시아 주요 국가의 정치체제와 경제체제 그리고 경제사회적 발전 단계 측면에서 이미 충분히 예측할 수 있는 사항이다. 특히 여기서 비교하고자 하는 일본과 한국, 대만, 베트남, 태국, 캄보디아는 이 모든 측면에서 적지 않은 차이를 보이고 있기 때문이다. 하지만 아시아 주요국의 노인빈곤 문제에 영향을 미치는 각종 요인은 서구 복지국가의 그것과도 큰 차이를 나타내게 된다. 일차적으로는 아시아 국가들이 노인빈곤 문제를 해결하기 위해 공적 노후소득보장제도를 강화하는 시점이 다르다는 점이다. 그것은 20세기 중반과 달리 글로벌 경제체제가 확산되어 있고, 노인빈곤 문제에 대응함에 있어 일국 차원에서의 정책적 자율성이 현저하게 약화되어 있다는 점이다. 그리고 내적으로는 출산억제정책 경험과 최근의 급격한 출

산을 저하 그리고 그에 따른 급격한 인구고령화가 진행되고 있다는 점이다. 끝으로 전통적 사적 부양체계가 해체되는 상황에서 뒤늦게 사회보장 제도를 확장하고 있다는 점이다. 이를 더 구체적으로 설명하면 아래와 같다.

〈글로벌화된 분업구조와 경제환경〉: 21세기 복지국가가는 외부 경제환경에 점점 취약해지고 있다. 그리고 그것은 뒤늦게 복지제도를 강화해야 하는 후발 복지국가에 더 큰 영향을 미치고 있다. 국내에 유입된 많은 외국자본과 산업투자는 노동시장에 대한 규제나 이를 토대로 한 사회보장 제도 도입에 있어 일국 차원의 정책적 자율성을 약화시키는 측면이 있다. 최근 수년간 후발 복지국가의 경제와 노동 그리고 사회보장제도가 외국 또는 국제자본의 투자정책 변화에 따라 큰 제약을 받게 되었다는 점을 잘 말해 준다. 특히 이러한 경향은 경제 규모가 작고 개방성이 높은 국가에서 강하게 나타나고 있다. 아시아 국가 대부분이 그러한 경우에 해당한다고 말할 수 있다. 국제적 자본이동이 활발하게 진행되고, 외국자본의 직접투자 방식에 따른 산업화와 경제 성장이 이루어지는 상황에서 최저임금이나 새로운 사회보장제도의 도입 및 확대는 경제에 적지 않은 영향을 미치게 된다(Varkkey, Korde, Singh, 2016). 더 저렴하고 양질의 노동력을 찾아 이동하는 국제자본과 외국기업이 이러한 제도에 어떻게 반응하는가에 따라 경제와 산업 그리고 노동과 가구소득에 큰 영향을 미친다는 점은 부인하기 힘들 것이다. 이는 21세기 아시아 국가들이 20세기 서구 복지국가가 공적연금제도를 도입하던 시기와는 다른 경제환경에 처해 있음을 의미한다.

〈경제적 발전 단계의 다양성과 특이성〉: 아시아 국가들의 경제 발전 단계, 특히 산업구조의 발전 단계를 보면 일본과 한국 그리고 대만, 베트남, 태국, 캄보디아가 하나의 선 위의 다른 지점에 있는 것처럼 보인다. 하지

만 아시아의 신흥산업국들은 취업자 비중의 측면에서 제조업의 전성기를 경유하지 않고 곧바로 서비스업 종사자가 더 많은 탈산업사회로 진입하는 양상을 보이고 있다. 그것은 중국이나 베트남 등의 국가에서 확인되는 사항이다. 그리고 탈산업화의 속도나 양상 또한 매우 빠르게 진행되는 것을 알 수 있다. 특히 한국은 서구 국가나 일본 등에 비해 빠른 탈산업화 경향을 보이고 있다. 이는 노동시장에서 상대적으로 안정된 제조업 일자리가 급격히 감소하고 서비스업종에서 저임금과 고용 불안에 노출된 일자리가 증가하는 상황을 말해 준다. 이러한 이행단계는 노인의 취업 기회에도 큰 영향을 미치게 된다. 이는 노인을 부양하는 근로연령층의 소득 격차 확대와 무관하지 않다. 이러한 변화는 고용 안정성에 기초한 20세기 서구의 사회보장모델, 특히 공적연금제도의 정착에 부정적인 영향을 미치는 요인이다. 또 한 가지 고려해야 할 사항은 일부 아시아 국가는 사회주의체제에서 자본주의체제로의 이행 과정에 있다는 점도 언급해야 할 것이다. 이는 아시아 주요국의 경제 발전이 매우 다양한 경로와 방식으로 이루어지고 있음을 의미하는 것이다.

〈권위주의적 정치체제의 유산과 민주주의의 공고화〉: 아시아 국가들 중 시민민주주의가 제대로 작동하는 경우는 많지 않다. 경제적으로 높은 성과를 거둔 많은 국가 또한 정치적으로는 여전히 권위주의 정치체제에 근거하고 있으며, 관료집단의 영향력이 강하다는 특징을 보인다. 최근 아시아 각국에서 민주주의가 공고화되는 단계에 있다고 하지만, 여전히 많은 국가에서 권위주의와 관료주의가 위세를 떨치고 있다. 물론 정보통신 기술의 발전에 따라 핵심 정책 결정 사안에 대한 시민의 참여가 빠르게 증가하고 있다. 하지만 그것이 민주주의의 공고화로 이어진다고 말하기도 힘들다. 국가에 따라 사회갈등의 증가와 그에 따른 정책 결정 비용의 증가로 나타날 수도 있기 때문이다. 이 점에서 아시아 주요국에서 나타나

는 권위주의 정치체제의 유산과 시민 참여의 확대가 사회보장제도 강화에 어떠한 영향을 미칠지 예단하기 힘든 측면이 있다.

〈산아제한정책의 경험과 가파른 인구고령화〉: 아시아의 많은 국가들은 1970~1980년대 산아제한을 통해 사회적 부양부담을 최소화하는 전략을 채택함으로써 경제 성장 토대를 구축하고자 했다. 이는 아시아 주요국의 노인빈곤 문제에 적지 않은 영향을 미치고 있는 것처럼 보인다. 그것은 급속한 출산율 저하로 이어져 왔고, 미래 인구고령화의 충격을 예고하고 있기 때문이다. 실제로 일본이나 한국뿐 아니라 대만, 중국, 베트남 등도 세계적으로 유례없이 빠른 인구고령화를 경험하고 있다는 점이 이를 말해 준다. 아래의 그림은 아시아 국가의 고령화(65세 이상 인구의 비중이 7%에서 14%로 증가하는 데 소요되는 기간)가 영국 등 서구 국가들에 비해 매우 빠른 속도로 진행되고 있음을 보여 준다. 저출산과 인구고령화는 미래 공적연금제도의 재정적 지속가능성에 영향을 미칠 뿐 아니라, 노인인구를 부양하는 현재의 사적 부양체계에도 큰 영향을 미치기 때문이다. 이 점에서 아시아 주요국의 노후소득 보장은 1) 감소하게 될 생산가능인구를 확충하고 2) 서구 복지국가에 비해 단기간 내에 사적 부양체계에서 공적 부양체계로의 전환, 즉 장기적 관점에서 공적연금제도를 설계해야 할 뿐 아니라 3) 당장의 노인빈곤 문제를 해결해야 하는 이중 삼중의 과제를 안고 있음을 말해 준다.

〈전통적으로 강한 사적 부양체계와 그 다양성〉: 아시아 각국에서는 여전히 사적 부양체계가 중요한 역할을 수행하고 있는 것처럼 보인다. 실제로 일본을 제외한 다른 국가의 노인소득에서 사적이전소득이 차지하는 비중이 서구 복지국가에 비해 상대적으로 크다는 점이 이를 말해 준다. 사적이전소득과 공적이전소득이 노인빈곤을 감소에 미치는 영향을 통해 확인할 수 있는 사안이다. 여기서 한 가지 주목해야 할 점은 사적 부양체

제가 국가마다 다르고, 그 변화 양상 또한 다르다는 점이다. 한국은 사적 이전소득이 매우 빠른 속도로 감소하고, 그 공백을 공적이전소득이 대체하는 경향을 보이고 있다. 하지만 모든 국가에서 동일한 양상이 나타나는 것은 아니다. 다른 아시아 국가에서는 사적이전소득이 극적으로 감소하지 않는 것으로 나타나고 있기 때문이다. 이는 한편으로는 공적 부양체계가 취약하기 때문이기도 하지만, 다른 한편으로는 사적 부양체계가 갖는 특이성과도 무관하지 않을 것으로 판단된다. 이 문제와 관련해서 조심스럽게 다음과 같은 가설을 제시해 볼 수 있다. 즉 강력한 가부장적 질서와 장자상속, 대가족구조에 기반한 사적 부양체계가 다른 사적 부양체계에 비해 산업화 압력에 대응하는 데 더 취약하다는 점이다. 달리 표현하면, 산업화와 도시와 그리고 인구고령화에 따라 부모와 함께 생활하지 않는 가구가 증가하더라도, 각국 고유의 사적 부양체계의 구조 및 특성에 따라 해체의 속도와 정도에 큰 차이가 발생할 수 있음을 의미한다.

〈사회보장제도의 뒤늦은 확장〉: 20세기 서구 복지국가의 이념과 제도는 세계의 많은 국가의 사회보장제도에 큰 영향을 미쳤다. 그리고 21세기 아시아 국가들 또한 서구의 사회보장제도에서 많은 것을 원용하고 있다. 하지만 아시아 각국은 상이한 산업구조와 노동시장구조 등에 따라 다양한 발전 단계를 보이고 있어, 어떤 공통의 사회보장 모형이나 발전 경로를 가정하기 힘든 실정이다. 참고로 일본은 이미 서구 복지국가에 준하는 사회지출 수준을 보이고 있으며, 공적연금제도 또한 성숙한 상황이다. 그에 비해 한국과 대만 등은 공적연금제도를 전 국민 대상 제도로 확장한 지 20년가량이 경과했음에도 여전히 낮은 지출 수준을 보이고 있다. 그리고 나머지 국가들은 뒤늦게 사회보험제도를 비롯한 각종 사회보장제도를 도입하고 있는 상황이다. 이 점에서 ILO 등 많은 국제기구가 후발 복지국가를 위한 소득보장제도 등을 권고하는 경우에도 그것이 갖는 한계가 잘

드러나게 된다. 각국이 처한 상황에 맞는 사회보장제도를 권고하는 경우보다 일반적 수준에서 말할 수 있는 정책 권고가 주를 이루고 있음을 의미한다. 특히 아시아 주요국 중 후발 복지국가들이 직면하고 있는 공통의 문제는 다음 몇 가지로 정리할 수 있다. 1) 사회보장제도와 노동시장의 정합성 문제 2) 사회보장제도의 사각지대 문제 특히 사회보장제도의 중간 부분이 채워지지 않는 missing middle의 문제 3) 사회보장제도의 확장 과정에서 혜택을 보기 힘든 집단에 대한 보호 문제, 예를 들면 사회보험 제도를 전국민화하는 과정에서 가입 자격을 충족시키지 못하는 집단에 대한 보호 문제 4) 빠른 인구고령화로 사회보장제도의 재정적 지속가능성을 담보할 새로운 제도 설계가 불가피하다는 문제 등이다.

〈공적 노후소득보장제도의 제도적 구성〉: 아시아 각국의 빠른 고령화 속도로 인하여 향후 GDP에서 공적연금이 차지하는 비중이 급속하게 증가할 것으로 전망되고 있다(Hinz and Zviniene, 2011). 아시아 주요국은 공적연금제도를 도입하는 시점에 노인빈곤 문제를 해결하기 위해, 그리고 미래 공적연금제도의 낮은 보장성으로 발생할 미래 노인빈곤 문제에 대응하기 위해 비기여형(non-contributory) 노후소득보장제도를 강화하고 있다는 점 또한 주목할 필요가 있다. 최근 우리나라에서의 국민연금 개혁을 둘러싼 각종 논쟁 또한 이 문제와 밀접한 관련이 있다. 공적 노후소득보장을 강화하기 위해서는 공적연금과 사회수당 그리고 사회부조를 연계한 종합적 보장체계가 필요하다는 점을 말해 준다. 그것은 전체 노인소득에서 근로소득과 사적이전소득 외에 공적이전소득의 비중 변화와 그것이 노인빈곤율에 미친 영향을 파악하는 것에 초점을 맞추게 될 것이다. 안타까운 점은 아시아 주요국의 노인소득을 원천별로 비교할 수 있는 적절한 데이터가 구축되어 있지 않다는 점이다. 따라서 주어진 데이터 제약을 고려하여 비교를 시도할 것이다.

결국 아시아 주요국의 ‘노인빈곤’ 문제 또한 노인노동과 사적 부양체계 그리고 공적 부양체계가 만들어낸 결과로 이해할 수 있다. 따라서 아시아 주요국의 노인빈곤 문제를 설명하기 위해서는 이 세 가지 요인이 어떠한 영향을 미쳤는지 살펴볼 필요가 있다. 이를 위해서는 먼저 아시아 주요국의 노인빈곤율에 대한 시계열적 정보가 필요하다. 하지만 모든 아시아 국가가 국제적으로 비교할 수 있는 상대빈곤율, 특히 노인빈곤율을 발표하고 있는 것은 아니다. 다행인 것은 최근 들어 일부 아시아 국가의 노인빈곤율이 상대빈곤선 방식에 따라 발표되고 있다는 점이다. 하지만 이 경우에도 각국 통계청 등 공식기구에 의한 발표자료가 아니라는 점에서 한계가 있다. 그리고 또 한 가지 문제는 상대빈곤선을 시장소득과 가처분소득 중위값의 50%를 기준으로 설정하고 있지만 노인에 대한 연령 기준이 상이하다는 점이다. 국가에 따라 60세와 65세를 기준으로 하는 경우가 있기 때문이다. 따라서 아시아 주요국의 노인빈곤율 비교와 분석에는 많은 제약이 있다는 점을 밝혀둔다.

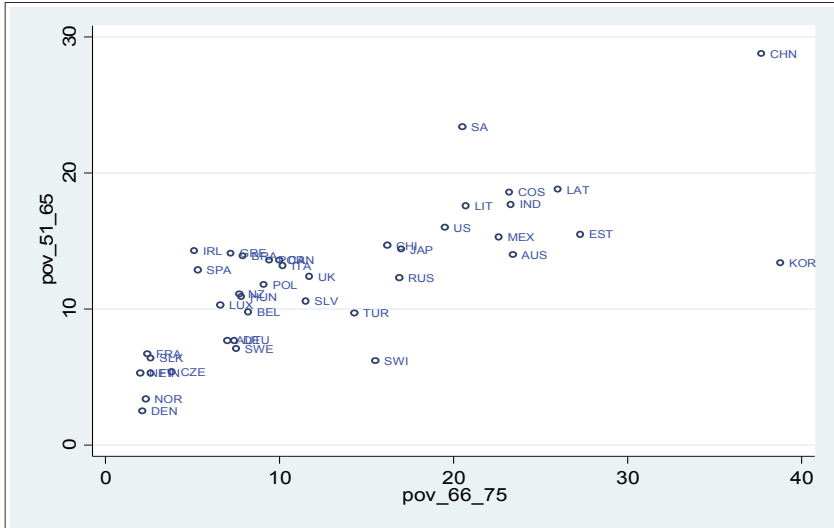
3. 세계 각국의 노인빈곤 문제와 한국의 예외성

아시아 주요국과 서구 복지국가의 노인빈곤율을 비교해 보면, 아시아 주요국의 노인빈곤 문제의 현주소, 특히 한국 노인빈곤 문제의 예외성을 확인할 수 있다. 그것은 이미 잘 알려져 있는 바와 같이 한국의 노인빈곤율이 비정상적으로 높게 나타나고 있다는 것을 의미한다. 국가마다 빈곤율이 다르듯, 노인빈곤율이 다른 것은 당연한 일이다. 그것은 노인의 노동과 사적 부양구조 그리고 공적 노후소득보장제도의 발전 정도에 따라 상이하게 나타나기 때문이다. 하지만 한국의 노인빈곤율은 이러한 다양한 요인을 감안하더라도 다른 국가들의 흐름에서 벗어난 예외적인 모습

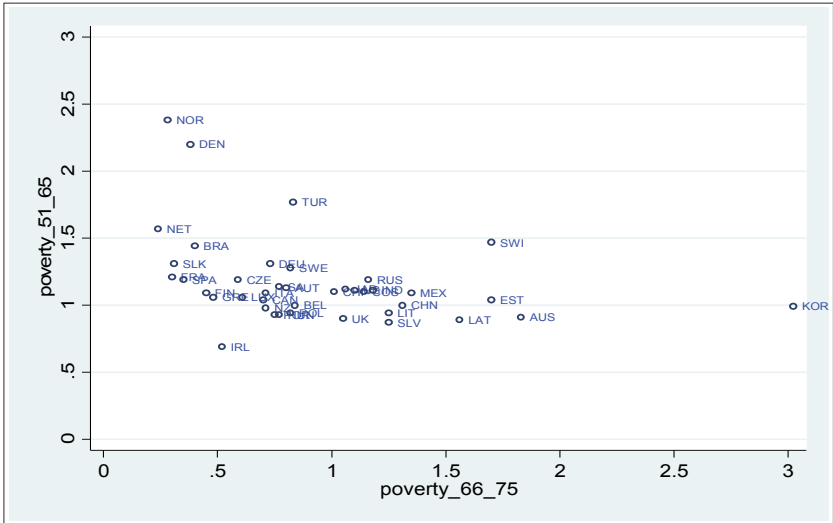
을 보여 주고 있다. 따라서 여기서는 OECD 국가를 포함한 40개 국가의 노인빈곤율을 비교하여 이를 설명하고자 하였다. 참고로 각국의 노인빈곤율을 통일된 기준에 따라 상대적 위치를 살펴보았다. 가처분소득 중위값의 50% 기준 빈곤율을 51~65세 인구집단과 66~75세 인구집단으로 구분해 산점도로 표현하였다. 다음의 그림이 그것이다.

다음의 그림은 한국의 51~65세 인구집단의 빈곤율은 비교 대상 국가들 중 중간 수준이지만, 66세~75세 인구집단의 빈곤율은 비교 대상 국가들 중 가장 높은 수준이라는 점을 말해 준다. 한국과 마찬가지로 노인빈곤율이 높은 국가로는 중국을 들 수 있다. 다만 한국은 2016년 통계이고, 중국은 2011년 통계라는 점에서 해석에 주의해야 할 것이다. 하지만 한국과 중국의 노인빈곤율에는 매우 다른 점이 있다. 중국은 중년층 빈곤율과 노인빈곤율이 함께 높은 수준을 보이지만, 각국 빈곤율의 회귀선 위에 있는 것을 알 수 있다. 달리 표현하면 빈곤율은 높지만, 그것은 경제 발전 단계와 노인을 위한 사회지출 수준, 인구고령화 수준 등을 고려한 추세선 위에 놓여 있는 것이다. 하지만 한국의 노인빈곤율은 이러한 추세선과 동떨어져 있는 것을 알 수 있다. 근로연령층의 빈곤율은 다른 국가와 유사하지만, 노인빈곤율은 극단적으로 높기 때문이다. 이는 다른 국가들과 비교해도 유사한 사례를 찾기 힘든 정도이다.

[그림 2-3] 노인빈곤율 국제비교: 51~65세 vs. 66~75세(절댓값)

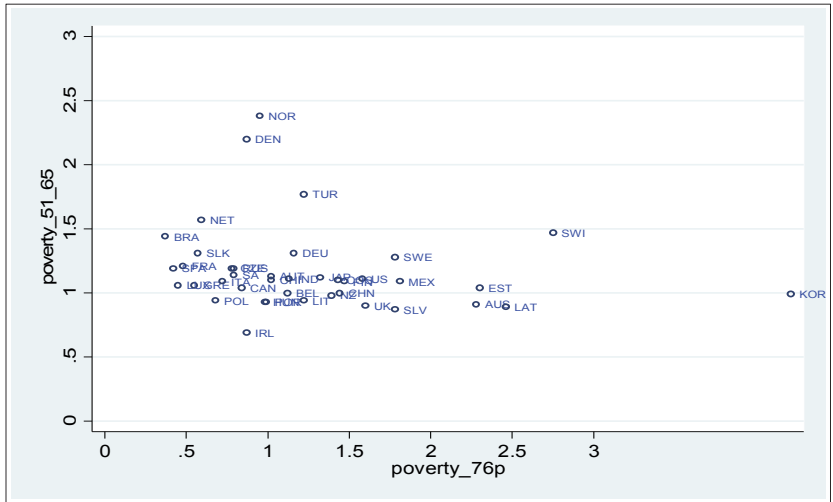


[그림 2-4] 노인빈곤율 국제비교: 51~65세 vs. 66~75세(상대값)



자료: OECD. (2018). OECD.Stat. Income Distribution and Poverty Database. <http://stats.oecd.org/index.aspx?r=958519>에서 2018. 7. 5. 인출. 기초보장연구실 (2017). 빈곤통계연보의 자료로 대체.

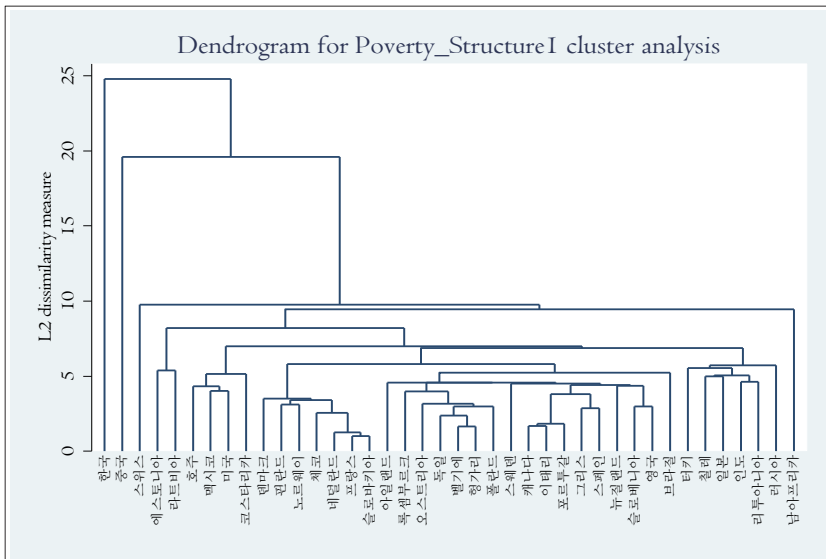
[그림 2-5] 노인빈곤율 국제비교: 51~65세 vs. 76세 이상



주: 1) 각국의 빈곤율은 2015년과 2016년 데이터이며, 일부 국가는 그 이전 시점.
2) 그림의 수치는연령별 빈곤율/전체 빈곤율
자료: OECD. (2018). OECD.Stat. Income Distribution and Poverty Database. <http://stats.oecd.org/index.aspx?r=958519>에서 2018. 7. 5. 인출. 기초보장연구실 (2017). 빈곤통계연보의 자료로 대체.

위의 국가들을 대상으로 하여 전체 빈곤율과 51~65세 빈곤율, 66~75세 빈곤율, 76세 이상 인구의 빈곤율 등을 기준으로 빈곤구조에 대한 군집분석을 하였다. 아래 그림은 한국의 노인빈곤 문제가 다른 국가들과 대별되는 사례임을 말해 준다. 그것은 상대적으로 중국의 노인빈곤 문제와 더 가까운 특징을 가졌다고 말할 수 있을지 모른다. 하지만 더 자세한 내용은 본문에서 국제비교를 통해 다루고자 한다.

[그림 2-6] 빈곤구조 국제비교를 위한 군집분석 결과



자료: OECD. (2018). OECD.Stat. Income Distribution and Poverty Database. <http://stats.oecd.org/index.aspx?t=958519>에서 2018. 7. 5. 인출. 기초보장연구실 (2017). 빈곤통계연보의 자료로 대체.

제 3 장

한국의 노인빈곤 및 노인고용 실태 분석

제1절 들어가며

제2절 한국의 인구고령화와 노인 문제

제3절 사적 부양체계의 해체 또는 양극화

제4절 노인의 노동 기회 감소와 그 충격

제5절 노인빈곤의 추이와 실태

제6절 노후소득보장체계의 현황

제7절 맺으며

3

한국의 노인빈곤 및 노인고용 《 실태 분석

제1절 들어가며

한국 사회는 노인빈곤 문제를 해결하기 위해 노후소득보장제도를 정비하는 데 많은 노력을 기울여 왔는가. 2007년의 기초노령연금제도 도입과 2014년의 기초연금제도 도입은 노인빈곤 문제를 해결하기 위한 중요한 전환점이었고, 적지 않은 기여를 하고 있는 것도 사실이다. 하지만 이러한 제도 도입에도 노인빈곤율은 여전히 ‘매우’ 높은 수준을 유지하고 있다. 달리 표현하면, 노인빈곤 문제 해결을 위한 정책적 노력이 ‘여전히 크게’ 부족하다는 점을 말해 주는 것이다.

물론 통계자료를 통해 노인빈곤율이 보다 정확하게 파악된 것 자체가 그다지 오래된 일이 아니라는 점을 지적할 수 있다. 2006년 통계청이 가계동향조사에서 1인 가구를 포함하여 통계자료를 생산·공개하면서 노인빈곤율은 가시화된 수치로 공론화되기 시작하였다. 그럼에도 각종 국내외 문헌은 노인빈곤율이 가파르게 증가하고 있다는 점을 지적해 왔다. 노인빈곤율을 정확하게 파악할 수 있는 통계자료가 구축된 것이 최근의 일이라고는 하지만, 노인들의 소외와 질병 그리고 자살률 등의 지표를 통해 문제의 심각성은 충분히 인지할 수 있었다. 그럼에도 우리 사회의 노후소득보장정책은 이 문제를 해결하는 데 소홀했던 측면이 있다.

어쩌면 일반 국민뿐 아니라 전문가들 사이에서도 노인빈곤율 증가의 초기 시점에서는 그 사실 자체를 받아들이기 힘들었을지 모른다. 이어 노인빈곤율이 가파르게 증가하는 국면에서는 그 원인을 파악하는 많은 연

구가 진행되었다. 앞서 선행연구에 대한 검토에서 언급하였던 것처럼, 공적 노후소득보장제도의 미성숙, 인구고령화에 따른 가족 형태 변화 그리고 사적이전소득의 감소 등에 초점을 맞추고 있었다. 그중에서도 공적이전소득의 확대가 필요하다는 주장이 지속적으로 제기되어 왔다. 이는 서구 복지국가 그리고 일본의 노인소득의 원천별 구성 비중을 보더라도 쉽게 알 수 있는 일이다.

하지만 노인빈곤율의 증가는 노후소득보장제도의 강화에 앞서 노인의 노동 기회 감소와 사적 부양체계의 해체, 특히 노인 부모와 성인 자녀의 공동거주 비율 감소와 가구 분리 이후의 사적이전소득 부족의 측면에서 접근할 필요가 있다(Ku and Kim, 2018). 달리 표현하면, 노인가구의 증가가 직접적인 원인이지만, 그것은 전통적 사적 부양체계의 급격한 해체와 이후 근로연령층 자녀로부터 노인부모로의 소득이전의 불충분성이 근본적인 원인이라는 점을 말해 준다. 그리고 근로연령층의 고용 불안과 소득 격차 확대, 노인 부양에 대한 근로연령층의 태도 등이 영향을 미쳤다는 점에도 주목해야 할 것이다.

이 장에서는 한국 사회의 노인빈곤 문제를 인구고령화와 노인노동 그리고 사적 부양체계와 공적 부양체계의 측면에서 살펴보고자 한다.

제2절 한국의 인구고령화와 노인 문제

한국 사회에서 인구고령화 문제에 대한 학문적, 정책적 관심은 매우 높다. 하지만 그것은 대부분 인구고령화가 미래 사회보장제도의 재정적 지속가능성에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 점에 초점을 맞추고 있다. 예를 들면, 노인의료비가 급격하게 증가하여 감당하기 힘든 상황이 될 것이라거나, 기초연금을 확대하면 미래 세대에게 큰 재정적 부담을 전가하는

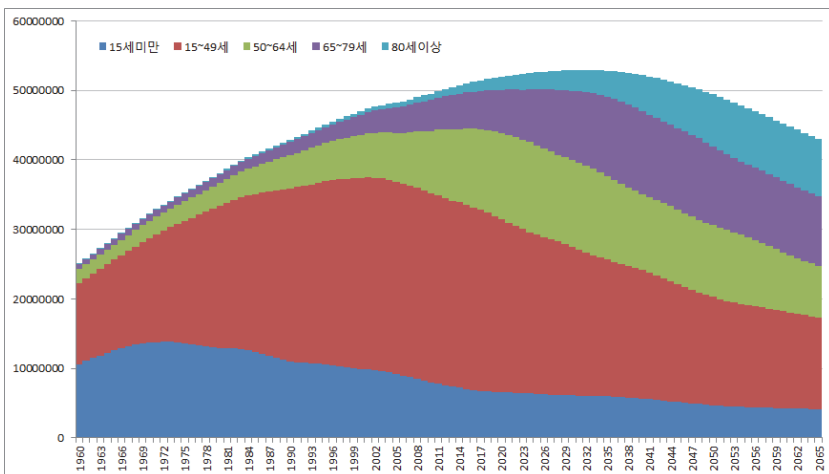
것이라는 주장 등이 그것이다. 물론 이러한 위험은 이미 예고되어 있고, 그 충격이 매우 클 것으로 예상된다. 하지만 인구고령화는 그와 동시에 노인의 삶의 질 문제를 제기하게 된다. 사실 사회보장제도의 존재 이유가 시민의 행복을 보장하는 것이라는 점을 감안하면, 그것이 노인들의 삶에 어떠한 영향을 미치고 있는지 살펴볼 필요가 있다.

1. 한국의 인구고령화와 노인 문제

한국 사회는 아시아 국가 중 매우 빠른 속도로 고령화되고 있으며, 20~30년 뒤에는 아시아뿐 아니라 전 세계적으로도 매우 높은 고령화율과 노인 문제에 봉착하게 될 것이다. 아래의 그림은 저출산 여파로 우리 사회에서 15세 이하 아동의 비중이 크게 감소하게 되고, 15~64세 근로연령인구의 비중 또한 점진적으로 감소하는 경향을 나타내게 된다.

[그림 3-1] 한국 노인인구의 미래 전망

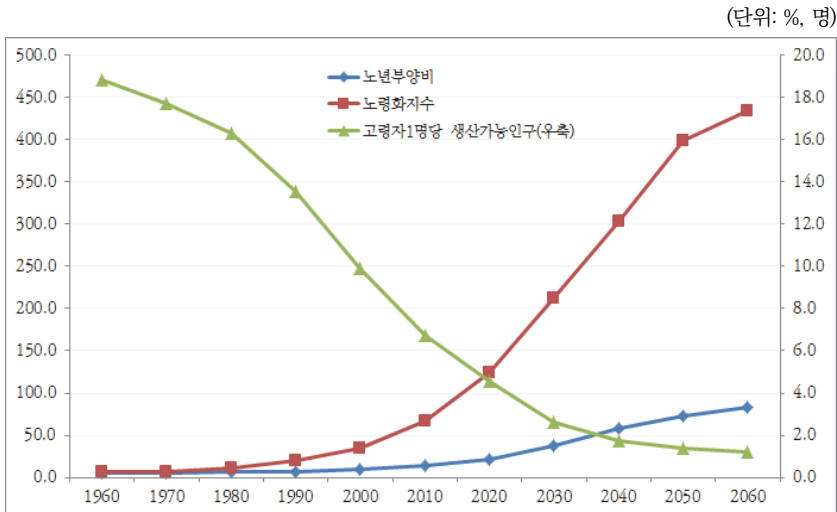
(단위: 명)



자료: 통계청, (2016.12). 장래인구추계.

인구고령화는 장기적으로 노년부양비의 급격한 증가를 초래하게 된다. 아래의 그림은 인구고령화에 따라 노년부양비가 가파르게 증가할 것임을 보여 주고 있다. 이는 고령자 1명을 부양하는 생산가능인구 수가 급격하게 감소하게 된다는 것을 의미한다. 이러한 변화는 자녀가 부모를 부양하는 전통적 사적 부양체계가 제대로 작동하기 힘들다는 점을 말해 준다. 물론 이러한 변화는 비단 한국에 국한된 일이 아니다. 이어지는 그림에서는 아시아 국가 중 일본과 한국 그리고 싱가포르의 노년부양비가 매우 가파르게 증가하게 된다는 점을 보여 주고 있다. 특히 한국의 노년부양비는 1960년 6.4에서 1990년 7.5, 2010년 14.6, 2020년 22.1, 2040년 55.3, 2050년 66.3으로 다른 국가들에 비해 고령화 속도가 빠를 것으로 예상된다.

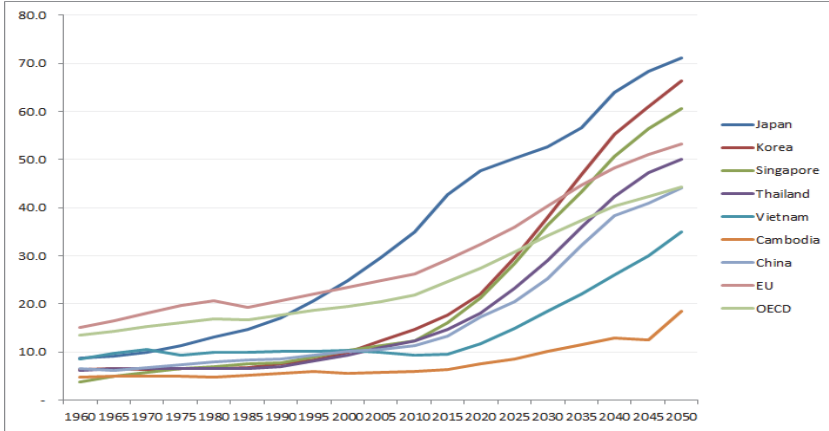
[그림 3-2] 한국의 노년부양비 및 노령화지수



자료: 통계청. (2016.12). 장래인구추계.

[그림 3-3] 아시아 주요국의 노년부양비 추이와 전망

(단위: %)



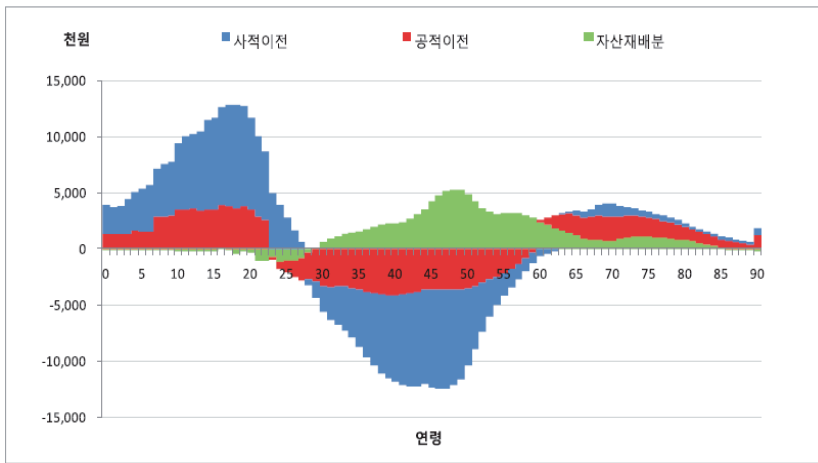
자료: UN. (2017). Population Division's World Population Prospects: 2017 version.

2. 생애주기에 따른 공적·사적 부양체계의 역할

생애주기로 보면, 노후에는 자신이 근로연령기에 축적한 소득과 자산을 활용해 소비지출을 감당하는 것이 일반적이다. 그것은 개인저축이나 공적연금에 대한 기여를 전제로 받게 되는 각종 공적연금 등이 주요한 소득원이 된다는 것을 의미한다. 그리고 소비지출을 감당하기에 소득이 부족하다면, 자산 축소를 통해 소비 여력을 확보하기도 한다. 자산을 보유하고 있는 노인들이 자산 매각이나 역모기지론 등을 통해 추가적 소득을 확보하게 되는 것이다. 아래의 그림은 생애주기별로 공적이전과 사적이전 그리고 자산 재배분이 어떻게 이루어지는지 잘 보여 주고 있다. 아동 및 청년기에는 부모로부터의 사적이전과 국가로부터의 공적이전(교육비와 각종 복지급여 등)을 받는 대신, 조세를 부담하지 않는다. 근로연령기에 들어서면 근로소득 등을 통해 자산을 형성하고 조세를 부담하며, 자녀

와 부모를 위해 소득을 이전한다. 끝으로 노인이 되면, 조세를 부담하는 것보다 사적이전이나 공적이전 그리고 자산 매각 등을 통해 소비를 감당하게 된다. 아래의 그림은 2011년 현재 노인가구에서 공적이전소득이 가장 중요한 소득원이 되고 있음을 보여 준다(황남희, 2015).

[그림 3-4] 한국의 1인당 생애주기 재배분: 자산 재배분, 공적이전, 사적이전(2011년)



주: 2011년 데이터를 토대로 산출.

자료: 황남희. (2015). 인구고령화와 공·사적이전의 역할 변화. 보건·복지 Issue & Focus, 287, p. 5.

(전통적 사적 부양체계의 해체) 노인의 경우, 근로연령기에 자산을 축적하여 다른 연령층에 비해 상대적으로 많은 자산을 보유하게 된다는 점에서 이를 유동화하는 방식으로 생계를 유지할 수 있다. 이런 맥락에서, 노인빈곤 문제를 해결하는 방안의 하나로 재산에 주목하는 것도 충분히 이해할 수 있는 일이다. 하지만 그것은 사적 부양체계와의 관계에 따라 다른 의미를 갖게 된다. 전통적 사적 부양체계에서는 노인 부모가 성인 자녀에게 자산을 상속하고, 성인 자녀의 부양을 받는 방식으로 작동하게 된다. 대부분의 경우, 성인 자녀와의 공동주거를 통해 생활한다는 점에서

다양한 형태의 소득 이전과 서비스를 제공받게 된다. 하지만 산업화와 가족구조의 변화에 따라 전통적 사적 부양체계는 차츰 약화되는 모습을 보이고 있다. 특히 출산율 저하가 장기간 지속되면서 노인 부모를 부양해야 하는 성인 자녀의 수가 감소하고, 이것이 노인 부양비 증가로 나타나게 된다. 문제는 성인 자녀가 살아가는 현대사회에서 부모 부양에 대한 가치 변화와 소득 격차 확대 등에 따른 부양능력 저하로 부모를 부양하는 데서 한계에 처하게 된다는 점이다. 더욱이 자녀 부양을 위해 더 많은 비용을 투입해야 한다는 점에서 노인 부모를 위한 부양 여력이 감소하게 된다. 문제는 노인 부모가 성인 자녀에게 자산을 상속하는 경우 발생하게 된다. 소득 능력이 급감하는 상황에서 자산을 상속한 노인 부모는 전적으로 사적이전소득과 공적이전소득에 의존하게 된다. 이는 사적이전소득이 감소하고, 공적연금이나 복지급여가 충분히 제공되지 않으면 빈곤 위험이 크게 증가하게 된다는 것을 의미한다. 이것이 2018년 현재 노인빈곤율이 매우 높은 수준을 유지하는 이유이다.

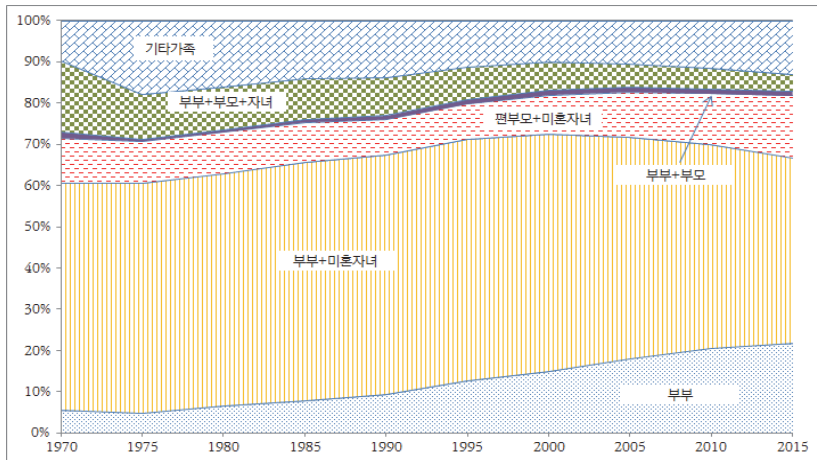
하지만 전통적 사적 부양체계가 해체되는 상황에서, 자녀에 대한 노인 부모의 재산 상속 형태 또한 변화할 것으로 예상된다. 그것은 성인 자녀에게 모든 자산을 상속하는 것이 아니라, 자신이 노후생활을 위해 적절한 자산을 보유하는 방향으로 전환할 것임을 의미한다. 이는 서구 복지국가에서 많은 노인들이 취하고 있는 태도이기도 하다. 그 결과, 지금까지와는 달리 성인 자녀가 노인 부모에게 의존해서 생활하는 현상이 증가하기도 한다. 그리고 성인 자녀가 내 집을 마련하는 것은 부모가 아니라 조부모로부터의 재산 상속을 통해 이루어지게 된다. 전통적 사적 부양체계가 해체되고 평균수명이 연장된 사회의 모습인 셈이다. 이런 관점에서 현재 한국의 높은 노인빈곤율은 전통적 사적 부양체계의 급격한 해체로 발생한 결과이며, 노후소득보장제도로 해결해야 할 과제인 것이다.

제3절 사적 부양체계의 해체 또는 양극화

1. 전통적 사적 부양체계의 구조 변화: 공동거주의 감소

(인구고령화와 가구 형태의 변화: 공동거주 형태의 감소) 전통적 사적 부양체계의 해체는 가장 먼저 가구 형태의 변화(living arrangement)를 통해 나타나게 된다. 노인 부모와 성인 자녀의 공동주거(co-residence)가 감소하고, 노인부부가구 및 노인단독가구가 증가하는 것이다. 1970년 이후 가족 형태의 변화를 살펴보면, 부모와 성인 자녀가 함께 거주하는 가구의 비율은 감소하고, 부부가구의 비율이 증가하는 경향을 확인할 수 있다. 부부가구는 1970년 5.4%에서 2015년 21.8%로 4배 이상 증가하였다. 여기서 부부가구는 노인가구에 국한되지 않지만, 전체적으로 노인 부부가구의 비중이 높다.

[그림 3-5] 한국의 가족 형태별 분포와 추이



자료: 통계청. (2015). 2015년 가족의 형태별 분포.

연령을 기준으로 가구원 중 노인을 판별한 뒤, 가족 형태의 변화를 살펴보았다. 가계동향조사 데이터를 토대로 노인가구의 형태를 여섯 가지로 분류한 뒤, 2006~2016년 추이를 보면 아래의 표와 같다. 먼저 노인이 없는 가구의 비중은 2006년 78.02%에서 2016년 70.53%로 약 7.5%포인트 감소하였고, 노인단독가구는 5.67%에서 11.34%, 노인부부가구는 3.64%에서 6.38%로 각각 5.6%포인트와 2.7%포인트 증가하였다. 이는 1970년대 초반 산업화에 따른 가족 형태의 급격한 변화가 2000년경 인구고령화에 따른 노인의 가구 분리 증가로 구체화되었음을 말해 준다. 특히 전통적 사적 부양체계에서 사별한 부모에 대한 부양책임이 강했던 점을 감안하면, 노인 부모 1인과 함께 생활하는 가구의 비중이 10.8%에서 9.4%로 소폭 감소한 것도 중요한 시사점을 갖는 것으로 판단된다.

〈표 3-1〉 한국의 노인가구 형태별 구성비 추이

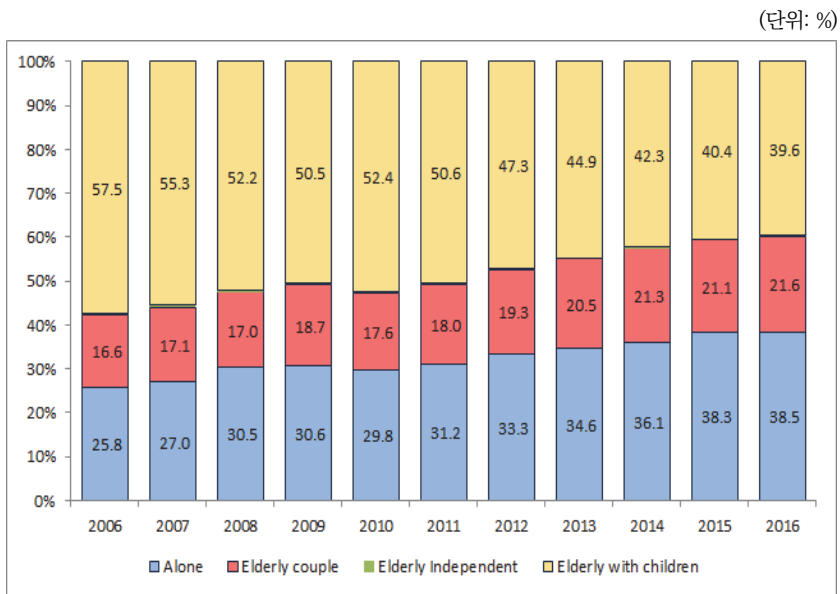
(단위: %)

연도	노인 없는 가구	노인 단독 가구	노인 부부 가구	노인 3인 가구	노인 1인+ 자녀 가구	노인 2인+ 자녀 가구	노인 3인+ 자녀 가구	전체
2006	78.02	5.67	3.64	0.04	10.77	1.79	0.06	100.0
2007	76.80	6.26	3.97	0.14	10.66	2.14	0.03	100.0
2008	75.65	7.42	4.13	0.09	10.34	2.33	0.03	100.0
2009	76.36	7.24	4.42	0.06	9.74	2.12	0.07	100.0
2010	76.74	6.92	4.10	0.05	10.14	1.96	0.09	100.0
2011	75.76	7.57	4.36	0.04	10.07	2.16	0.04	100.0
2012	73.85	8.72	5.05	0.02	9.87	2.46	0.03	100.0
2013	72.52	9.49	5.63	0.01	9.67	2.60	0.06	100.0
2014	72.41	9.97	5.88	0.08	9.02	2.56	0.08	100.0
2015	71.38	10.96	6.03	0.06	9.18	2.31	0.07	100.0
2016	70.53	11.34	6.38	0.07	9.38	2.23	0.06	100.0

자료: 통계청. (2006~2016). 가계동향조사. 원자료 분석.

아래의 그림은 위에 제시한 노인가구의 형태를 크게 네 가지로 재범주화하여 그 추이를 정리한 것이다. 1) 노인단독가구(Alone), 2) 노인부부가구(Elderly couple), 3) 노인기타가구(Elderly independent), 4) 자녀와의 공동거주가구(Elderly with children)가 그것이다. 그 추이를 보면, 자녀와 함께 거주하는 노인가구보다 노인단독가구와 노인부부가구의 비중이 더 빠르게 증가하는 것을 알 수 있다. 노인기타가구는 그림에서 잘 드러나지 않지만 매우 낮은 비율을 그대로 유지하고 있다.

[그림 3-6] 한국의 노인가구 형태별 구성비 추이



자료: 통계청, (2006~2016). 가계동향조사. 원자료 분석.

2. 이행기 사적 부양체계의 양극화

(가구 분리와 사적이전소득 변화) 한국 사회에서 사적 부양체계의 변화

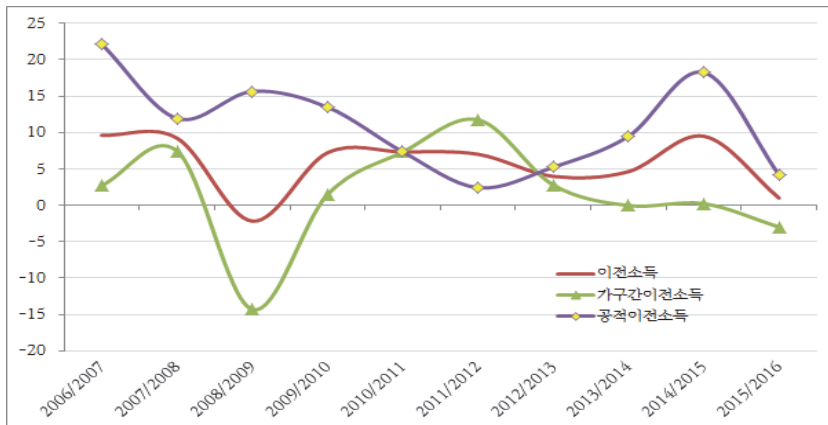
는 장기간에 걸쳐 이루어져 왔으며, 그것은 1980~2000년에 집중적으로 발생한 것으로 판단된다. 이는 노인 부모와의 공동거주 비율이 점진적으로 감소하고 사적소득이전이 중요한 의미를 갖는 이행기이라는 점에서 한국 사적 부양체계의 연구에서 매우 중요한 시기라고 말할 수 있다. 그렇다면 한국의 사적 부양체계에서 사적이전소득은 어떠한 특징을 갖는가. 이 문제와 관련한 선도적 연구 결과는 1990년대 한국 사회 사적소득 이전의 특징을 잘 보여 주고 있다. 전통적 사적 부양체계를 설명하는데, 성인 자녀로부터 노인 부모로의 소득이전이나 서비스 제공의 동기는 교환이론이나 이타적 동기 등 다양한 관점에 따라 설명될 수 있다. 그리고 사적 부양을 결정짓는 요인으로 수혜자의 소득과 재산 그리고 건강 상태, 공여자의 소득과 가치 등을 들 수 있다.

한국 사회에서 1990년대 사적 부양의 형태는 수혜자 관점에서는 퇴직을 했거나 사별로 혼자된 경우 자녀로부터의 사적 부양이 상대적으로 많이 이루어지게 된다. 그리고 공여자의 관점에서 상대적으로 교육 수준이 높고 소득 여력이 있는 성인 자녀가 더 많은 사적 부양을 감당하게 된다. 이처럼 사적 부양이 이루어진 경우, 사적이전소득 등 부양의 총량은 중간 계층에 가장 많이 집중되고, 저소득층의 경우 사적이전의 총량은 작지만 가구소득에서 차지하는 비중은 가장 높게 나타나게 된다. 이 문제와 관련해 손병돈은 1990년대 한국 사회에서 부모 부양의 동기를 교환이론이나 이타적 동기 외에도 효(孝)의 측면에서 설명하고 있다(손병돈, 1999, pp. 73-74; 손병돈, 2007, pp. 286-287).

(사적이전소득과 공적이전소득의 관계) 그렇다면 인구고령화가 진행되고, 공동거주 비율이 감소하고, 근로연령층의 소득 및 고용상황이 악화되었던 2000년 이후의 경제사회적 여건 속에서 사적 부양체계는 어떻게 작동하고 있는가. 적어도 현재 시점에서 전체 가구의 소득 및 가구 실태

를 종합적으로 분석할 수 있는 것은 2006년 이후의 가계동향조사 데이터가 유일하다. 아래의 그림은 이 데이터를 활용하여 같은 기간 이전소득과 사적이전소득 그리고 공적이전소득의 증가율을 나타낸 것이다. 그 특징은 크게 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 지난 10년간 한국 사회의 사적 부양체계는 노인 부모와의 가구 분리가 확산되면서 세대 간 사적이전소득은 감소하기보다 증감을 반복하는 양상을 보이고 있다. 특히 리먼쇼크가 있었던 2008~2009년 사적이전소득은 큰 폭으로 감소하고 있다. 그리고 2013년 이후 다시 사적이전소득이 지속적으로 감소한다. 이는 근로 연령대의 성인 자녀들이 처한 경제상황에 따라 사적이전소득의 총량이 변화하고 있음을 의미한다. 둘째, 사적이전소득이 급감하는 국면에서는 공적이전소득이 증가하는 충격 흡수의 자동안정화 효과가 나타났다는 점이다. 이는 전체 이전소득이 일정 수준을 유지하게 하는 효과가 있다. 하지만 2014년 이후 사적이전소득의 점진적 감소에 공적이전소득의 감소가 결합하여 총이전소득이 감소하는 양상이 나타나고 있다. 이는 노인빈곤율 증가에 영향을 미치는 요인으로 추정된다.

[그림 3-7] 한국의 사적이전소득과 공적이전소득의 증가율 추이: 2006~2016년

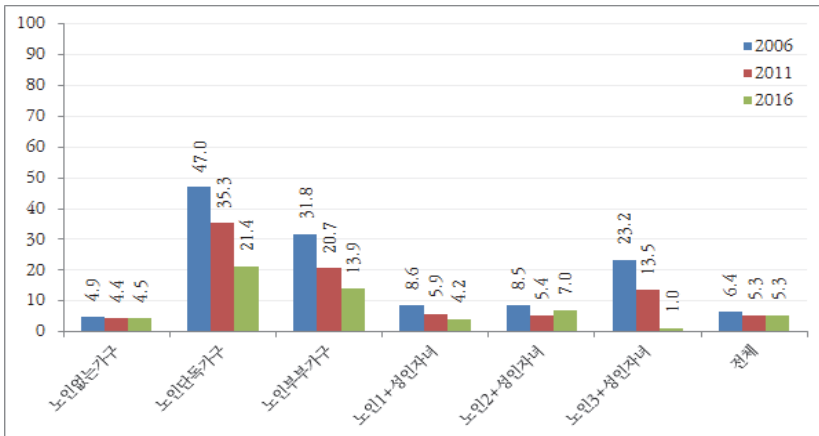


자료: 통계청. (2006~2016). 가계동향조사. 원자료 분석.

(노인가구 형태별 사적이전소득 추이) 노인가구의 형태별로 사적이전소득과 공적이전소득이 경상소득에서 차지하는 비율을 2006년, 2011년, 2016년의 세 시점으로 구분하여 살펴보았다. 노인가구 중 사적이전소득이 가구소득에서 차지하는 비중이 가장 높은 가구는 노인단독가구와 노인부부가구이며, 그 비중은 이후 10년간 크게 감소하는 흐름을 나타내고 있다. 노인단독가구의 사적이전소득은 2006년 경상소득의 47%에서 2016년 21.4%로 절반 이하로 감소하고 있다. 이러한 추세는 노인부부가구에서도 마찬가지이다. 2006년 31.8%에서 2016년 13.9%로 절반 이하로 감소한 것이다. 이러한 추세는 다른 노인가구에서도 동일하게 나타나고 있다. 전통적 사적 부양체계하에서 혼자 거주하는 부모에 대한 부양을 중시했던 것을 감안하면, 지난 10년간 사적이전소득을 중심으로 하는 사적 부양체계는 현저하게 약화되었다고 평가해도 무방할 것이다.

[그림 3-8] 한국의 노인가구 형태별 사적이전소득 비중의 추이

(단위: %)

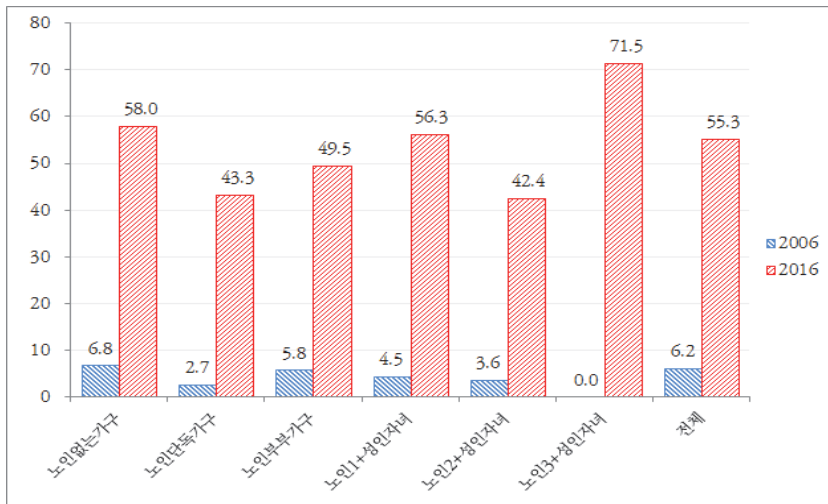


주: 그림의 수치는 사적이전소득이 경상소득에서 차지하는 비중.
 자료: 통계청. (2006, 2011, 2016). 가계동향조사. 원자료 분석.

(사적 부양체계 해체의 단면) 하지만 사적 부양체계의 해체를 단순히 사적이전소득의 평균값으로 설명하기에는 한계가 있다. 노인 부모와 성인 자녀 간의 사적이전 자체가 이루어지지 않는 경우를 고려하지 않고 있기 때문이다. 따라서 동일한 데이터를 활용하여 사적이전소득이 발생하지 않는 가구의 비중을 가구 유형별로 살펴보았다. 아래의 그림에 따르면, 전체 가구 중 사적이전소득이 없는 가구는 2006년 전체 가구의 6.2%에 불과하였지만, 2016년에는 55.3%로 증가하였다. 그리고 이는 거의 모든 유형의 노인가구에서 공통적으로 나타나고 있다. 상대적으로 부양 책임에 대한 수용도가 높았던 노인단독가구나 노인부부가구를 대상으로 하는 사적이전의 경우, 2006년 사적이전소득이 없는 가구의 비율은 각각 2.7%와 5.8%에 불과했다. 하지만 2016년 그 가구의 비중은 43.3%와 49.5%로 증가하였다. 사적 부양체계의 해체라고 말해도 무방할 것이다.

[그림 3-9] 한국의 사적이전소득이 없는 가구의 비중 추이: 2006·2016년

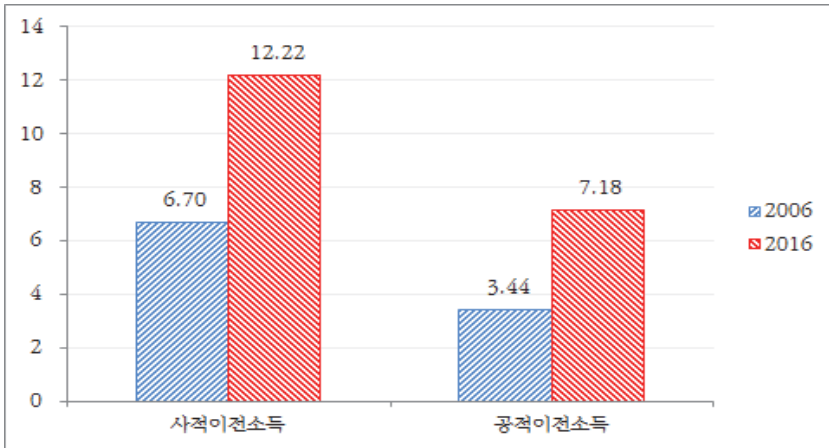
(단위: %)



주: 이 그림은 사적이전소득이 0으로 표기된 가구의 비중을 나타낸 것임.
 자료: 통계청. (2006, 2016). 가계동향조사. 원자료 분석.

(사적 부양체계의 양극화) 사적 부양체계의 해체는 역설적으로 사적 부양의 양극화를 수반하는 것으로 해석할 수 있다. 그것은 한편으로는 사적 부양이 전혀 이루어지지 않는 가구가 증가하고, 다른 한편으로는 사적 부양이 더 강화되는 경향을 보여 준다. 그리고 사적 부양이 이루어지지 않은 가구, 특히 노인가구의 비율은 우리 사회의 노인빈곤율을 가늠할 수 있게 하는 잣대가 된다. 아래의 그림에서 사적이전소득이 있는 가구만을 대상으로 그것이 경상소득에서 차지하는 비중을 보면, 2006년에서 2016년 6.7%에서 12.2%로 두 배가량 증가한 것을 알 수 있다. 같은 기간 공적이전소득 또한 3.44%에서 7.18%로 증가하였지만, 사적 부양이 이루어지는 가구의 경우에는 공적이전소득보다 훨씬 많은 지원이 이루어지고 있음을 확인할 수 있다.

[그림 3-10] 한국의 사적이전소득이 있는 가구의 사적이전소득의 경상소득 대비 비중 추이
(단위: %)

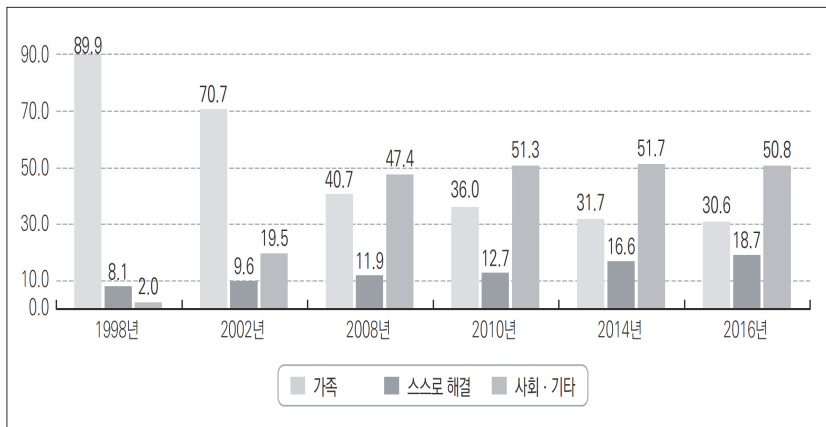


주: 이 그림은 사적이전소득이 1 이상인 가구로 통제하여 경상소득 대비 비중을 나타낸 것임.
자료: 통계청. (2006, 2016). 가계동향조사. 원자료 분석.

3. 부모 부양에 대한 태도 변화

(노인의 노후부양에 대한 태도 변화) 과거 사적 부양체계를 지탱하던 공동거주가 감소하고 가구 분리에 따른 사적이전소득이 감소한 것은 분명해 보인다. 이러한 형태 변화는 근로연령층 자녀들의 부모 부양에 대한 가치 변화와 무관하지 않을 것이다. 따라서 장기간 노인 부양에 대한 사회적 태도가 어떻게 변화해 왔는지 간략하게 살펴볼 필요가 있다. 아래의 표는 2014년과 2016년 노인응답자의 연령대별로 노인 부양에 대한 태도를 보여 주고 있다. 한 가지 주목할 점은 연령대가 60대→80대로 높아질수록 스스로 해결해야 한다는 응답이 감소하고, 가족이 부양 또는 지원해야 한다는 응답이 증가하고 있다는 것이다. 이는 주로 건강 상태 악화 등으로 거동이 힘든 노인이 증가하기 때문으로 판단된다.

[그림 3-11] 한국의 부모 부양 책임자에 대한 태도 변화



주: 1) 분석 대상은 15세 이상 인구임.

2) 부모 부양 가치관에서 기타에는 스승, 선후배가 포함됨.

자료: 통계청. (1998~2016). 사회조사 결과; 김유경. (2017). 사회 변화에 따른 가족 부양 환경과 정책과제. p. 10에서 재인용.

〈표 3-2〉 한국의 65세 이상 노인의 연령대별 부양의무에 대한 태도 변화

(단위: %)

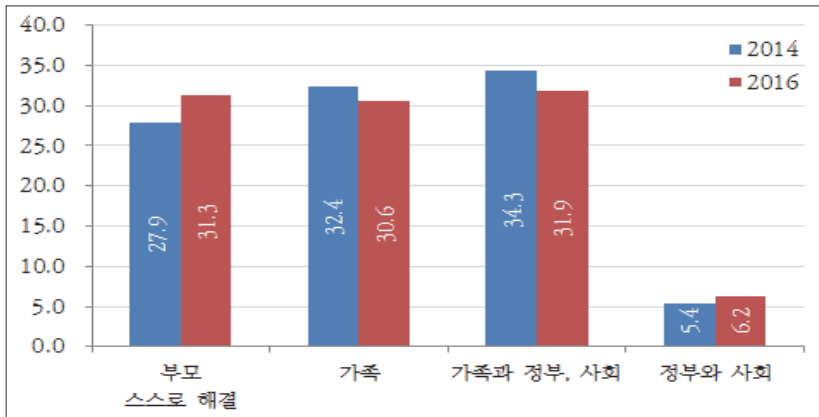
구분		부모 스스로 해결	가족이 해결	가족-정부-사회	정부와 사회
2014	65~69세	28.2	31.4	36.3	4.1
	70~79세	20.8	36.4	35.6	7.2
	80세 이상	15.3	39.7	35.7	9.2
2016	65~69세	30.6	27.7	34.8	6.8
	70~79세	27.1	33.4	32.0	7.6
	80세 이상	21.2	40.0	29.7	9.2

자료 : 통계청. (2014, 2016). 사회조사. 원자료 분석.

사적 부양에 대한 의존도는 성별로 유의미한 차이를 보이는 것으로 알려져 있다. 2014~2016년 남성 노인은 자기 스스로 해결해야 한다는 답이 증가하고, 가족이나 정부가 지원해야 한다는 응답은 소폭 감소하고 있다. 여성 노인의 경우에도 이러한 경향성 자체는 크게 다르지 않다. 다만 남성에 비해 상대적으로 스스로 노후를 해결해야 한다는 응답이 낮게 나타나고 있다.

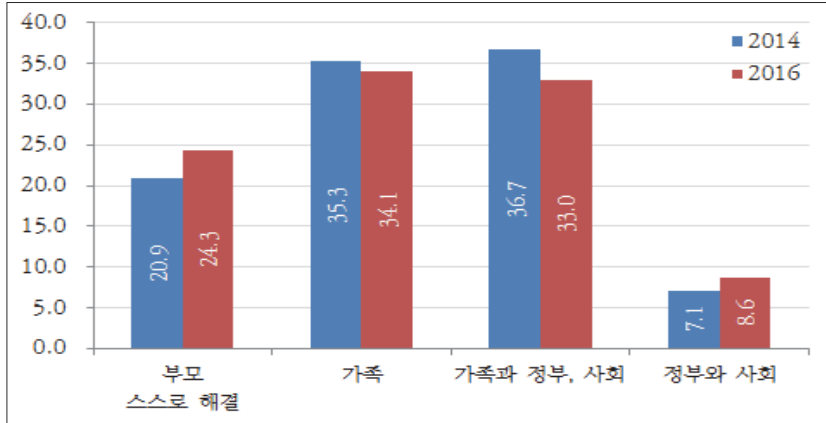
[그림 3-12] 한국의 65세 이상 남성의 부양의무에 대한 태도 변화

(단위: %)



자료 : 통계청. (2014, 2016). 사회조사. 원자료 분석.

[그림 3-13] 한국의 65세 이상 여성의 부양의무에 대한 태도 변화



자료 : 통계청. (2014, 2016). 사회조사. 원자료 분석.

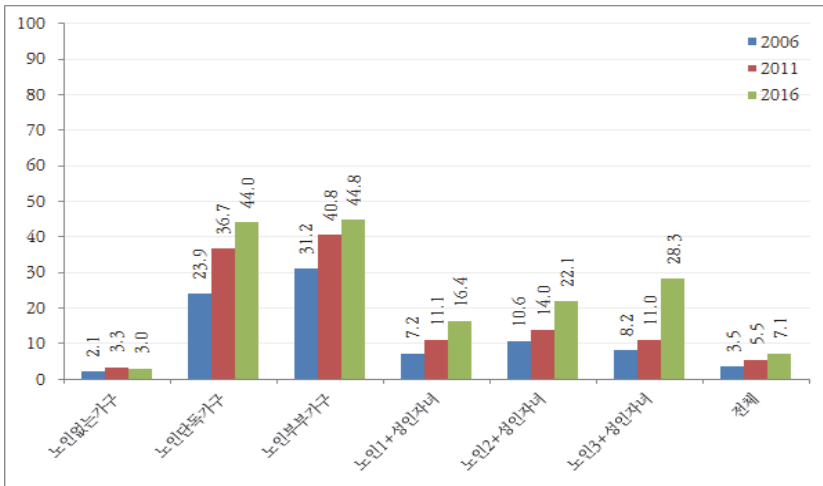
4. 노인을 위한 공적부양체계의 저발전

(공적이전소득의 증가) 사적 부양체계가 변화하는 과정에서 그것이 수반하는 양극화 문제는 많은 노인가구를 빈곤으로 내몰았던 것을 추론해 볼 수 있다. 이런 상황에서 공적이전소득은 꾸준히 증가하였다. 아래의 그림은 2006~2016년 공적이전소득이 크게 증가하였음을 보여 주고 있다. 가구 유형별로 경상소득에서 공적이전소득이 차지하는 비중은 노인 단독가구의 경우 2006년 23.9%에서 2016년 44.0%로 증가하였고, 노인 부부가구는 31.2%에서 44.8%로 증가하였다. 이는 사적이전소득의 감소분에 준하는 금액만큼 공적이전소득이 대체하였음을 의미한다. 하지만 물가상승률이나 소득증가율을 감안하면 그것은 노인가구의 생활을 적정 수준으로 유지하는 데 부족한 것으로 판단된다. 참고로 명목액으로 보면, 공적이전소득 총액은 2006년 9만 2000원에서 2016년 25만 7000원으로 약 2.8배 증가하였다. 노인단독가구와 노인부부가구만을 대상으로 하

는 공적이전소득은 같은 기간 21만 9000원에서 53만 6000원으로 2.4배 증가하였다. 이는 2006년에도 노인단독가구와 노인부부가구를 대상으로 하는 공적이전소득이 상대적으로 높은 수준이었음을 말해 준다.

[그림 3-14] 한국의 노인가구 형태별 공적이전소득 비중 추이

(단위: %)



주: 그림의 수치는 공적이전소득이 경상소득에서 차지하는 비중임.

자료: 통계청. (2006, 2011, 2016). 가계동향조사. 원자료 분석.

(노인빈곤 문제 해소에 취약한 공적이전소득) 이상의 분석을 통해 인구 고령화와 탈산업화 그리고 1997년 외환위기 이후 우리 사회에 닥쳐온 경제 충격은 전통적 사적 부양체계에 큰 충격을 가한 것을 확인할 수 있다. 통념적으로 많은 사람들은 여전히 사적 부양이 잘 이루어지고 있다고 생각할 수 있다. 하지만 문제는 사적 부양이 이루어지지 않는 가구가 적지 않다는 점이다. 이는 사적 부양의 양극화 현상이 벌어지고 있음을 의미한다. 이 공백을 메우는 차원에서 공적이전소득의 확대를 생각해 볼 수 있지만, 그 역할은 여전히 부족하다. 비록 사적이전소득과 공적이전소득을

합친 총이전소득의 빈곤 감소 효과가 크다고 하더라도 이것이 항구적인 해결책이 되기는 힘들다. 대부분의 서구 복지국가와 가까운 일본의 경우에도 사적이전소득의 감소가 이루어져, 그것이 빈곤 감소에 미치는 효과는 미미한 상황이다. 이 점에서 노후소득보장제도를 강화함으로써 노인 빈곤율을 감소시키는 전략이 필요하다는 것은 당연한 주장이다. OECD 주요국에서 공적이전소득의 빈곤 감소 효과가 90%에 이른다는 지적은 한국 사회보장제도의 먼 길을 예고하는 것이다(여유진, 2013).

제4절 노인의 노동 기회 감소와 그 충격

현대 사회에서 노인의 소득 감소는 불가피한 것인가. 농경사회에서 산업사회로, 그리고 탈산업사회로의 이행 과정은 농촌에서 도시로의 노동 인구의 이동을 수반하고, 제조업과 서비스업종 일자리의 증가를 초래하게 된다. 이 과정에서 노인의 노동 기회는 빠르게 감소하는 추세를 보여왔다. 그리고 이러한 구조 변화는 전통적 사적 부양체계를 약화시키는 데 큰 영향을 미쳤다. 2018년 한국 사회에서 노인들의 취업 기회는 더욱 줄어든 것으로 나타나고 있다. 이는 노동소득의 감소와 사적 부양체계의 해체 그리고 공적부양체계의 약화와 맞물려 노인빈곤 문제를 야기한 것으로 이해할 수 있다.

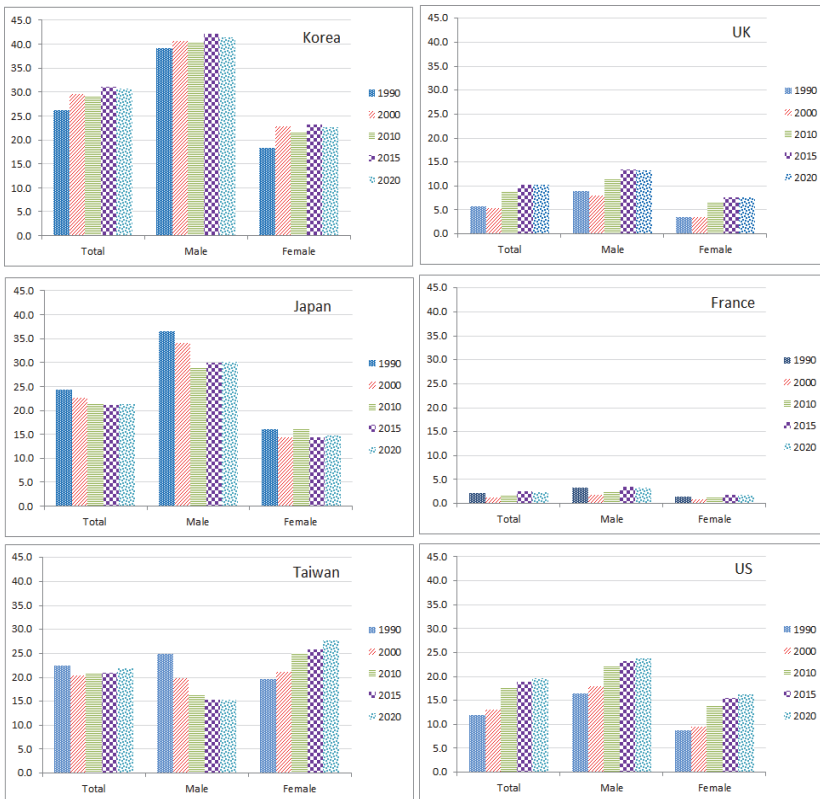
1. 노인의 경제활동 참가율 추이

한국 사회에서 노인의 경제활동 참가율은 다른 국가들에 비해 매우 높은 수준을 유지하고 있으며, 현재까지 지속적으로 증가하는 양상을 보이

고 있다. 그렇다면 이러한 추세는 다른 국가와 비교해서 어떠한가. 아래의 그림은 아시아 국가의 전반적으로 높은 노인 경제활동 참가율과 유럽 복지국가의 낮은 경제활동 참가율, 그리고 미국 노인에게서 증가하는 경제활동 참가율을 보여 주고 있다.

[그림 3-15] 각국의 노인 경제활동 참가율 추이: 성별에 따른 비교

(단위: %)



자료: ILO. (2018). ILO database of labour statistics (ILOSTAT). <http://www.ilo.org/ilostat/>에서 2018. 8. 25. 인출.

위의 그림에서 일본과 대만 등 아시아 주요국의 노인 경제활동 참가율은 지속적으로 감소하는 추세를 보인다는 점에서 한국의 추세와 차이가 있다. 이는 아시아 국가들을 지배하는 강한 노동문화와 농업 분야 종사 인구의 비중, 사적 부양체계의 약화 그리고 노후소득보장제도의 취약성 등이 복합적으로 영향을 미친 결과로 해석할 수 있다. 하지만 산업구조 및 노동시장구조의 변화에 따라 노인의 높은 경제활동 참가율이 점진적으로 낮아지는 것이 전반적인 추세라고 이해해야 할 것이다. 유럽 주요국의 노인 경제활동 참가율은 아시아 주요국과 큰 차이를 보이고 있다. 그것은 노동시장의 법제 자체가 정년퇴직을 강하게 규율하고 있으며, 퇴직 이후 공적연금제도를 통해 안정적으로 생활할 수 있는 여건이 마련되어 있다는 점과 밀접한 관련이 있다. 이는 노인의 노동 기회 감소에도 불구하고 저임금 일자리에서 노동을 감수할 필요가 없는 것이다. 이 점에서 유럽 주요국에서 노인의 경제활동 참가율은 매우 낮은 수준을 유지하고 있는 것이다. 그럼에도 국가에 따라 차이가 발생하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 특히 미국의 경우, 노인의 경제활동 참여가 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다는 점이 그것이다.

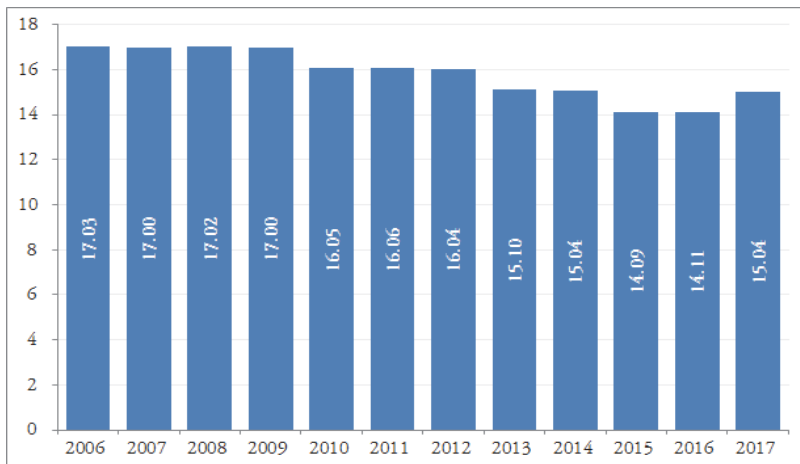
2. 중고령층의 고용 불안과 노인노동의 증가

한국 사회에서 노인노동은 중고령층의 조기퇴직과 취약한 노후 준비에 기인하는 측면이 있다. 노후 준비가 충분하지 않은 많은 노인들이 생계를 위해 일하고 있을 개연성을 말해 준다. 2018년 5월 경제활동인구조사의 고령층 부가조사 결과는 55~64세 인구집단 중 가장 오래 일한 일자리를 그만둔 시점의 평균연령이 남성 51.4세, 여성 47.1세로 평균 49.1세에 불과하다는 점을 보여 주고 있다. 이는 공식 퇴직연령인 61세보다 무려

12년 앞선 시점에 주된 일자리에서 퇴직하게 된다는 점을 말해 준다. 문제는 국민연금을 수급하는 시점까지 급격한 소득 감소를 경험하게 되고, 저임금 일자리라도 감수해야 하는 상황이 발생하게 된다. 아래의 그림은 55~64세 인구집단의 평균 근속기간이 지속적으로 감소하는 추세를 보여 준다. 이는 한국의 중고령층이 매우 긴 시간 노동시장의 주변부에서 일해야 하는 상황에 처해 있음을 말해 준다.

[그림 3-16] 한국의 55~64세 인구집단의 평균 근속기간

(단위: 년)



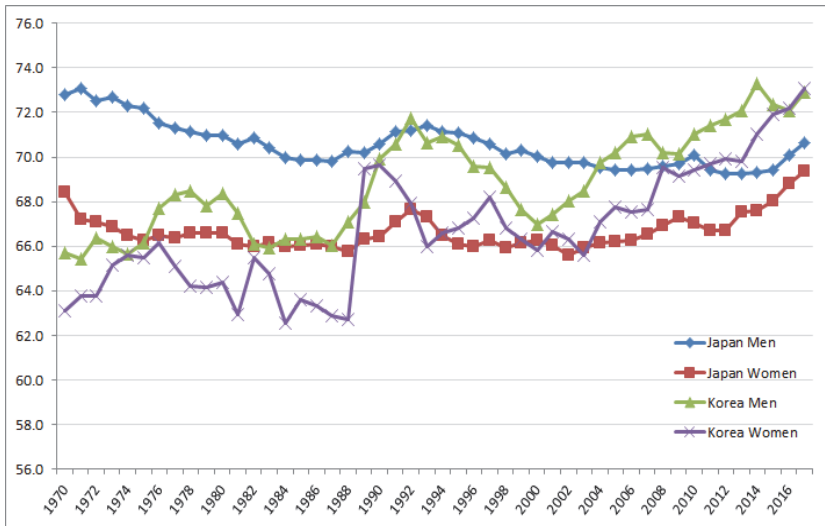
자료 : 통계청. (2006~2017). 경제활동인구조사. 원자료 분석.

그리고 국민연금을 수급하더라도 그것만으로 안정된 노후생활을 영위하기는 힘들다. 직역연금을 수급하는 집단을 제외한 대다수의 국민들은 국민연금만으로는 생활 자체가 힘들기 때문이다. 평균 40만 원에도 미치지 못하는 평균 연금액이 이를 말해 준다. 그 결과 공식 퇴직연령 이후에도 노인들은 노동시장에서 지속적으로 일해야 한다. 건강이 허락하는 순간까지 생계를 위해 일해야 하는 것이다. 이것이 한국 노동자의 실질 퇴

직연령이 OECD 국가들 중 가장 높은 이유일 것이다. 아래의 그림은 서구 복지국가들에 비해 실질 퇴직연령이 높은 아시아 국가 중 일본과 한국의 실질 퇴직연령 추이를 장기시계열로 나타낸 것이다. 일본 노인의 실질 퇴직연령이 장기간 안정적인 추세를 보이면서도 소폭 낮아지는 추세를 나타내고 있다면, 한국 노인의 실질 퇴직연령은 노동시장 상황에 따라 극심한 등락을 거듭하며 가파르게 높아지는 경향을 확인할 수 있다.

[그림 3-17] 한국과 일본의 실질 퇴직연령 추이

(단위: 세)



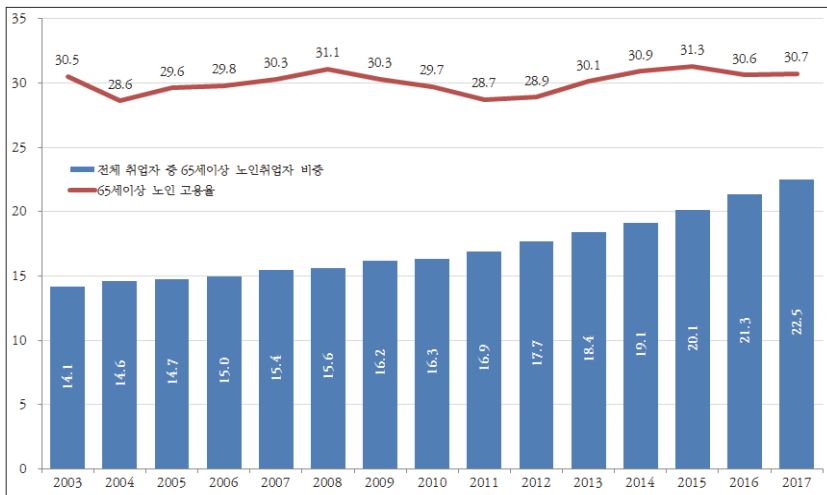
자료: OECD. (2018). OECD.stat. <https://stats.oecd.org>에서 2018년 9월 5일 인출.

노인인구의 실질 퇴직연령 증가는 전체 노동시장에서 노인 취업자의 비중 증가로 이어지고 있다. 아래의 그림은 65세 이상 노인의 고용률이 30%대를 유지하고 있으며, 노인노동자가 전체 노동자에서 차지하는 비율이 꾸준히 증가하고 있다는 점을 보여 준다. 노인취업자의 비중은 2003년 14.1%에서 2017년 22.5%로 증가한 것으로 나타나고 있다. 물

론 평균수명 및 건강수명의 증가 등 노인 취업을 확대해야 한다는 주장도 가능하다. 하지만 현재 노동시장의 여건을 고려하면, 노인들이 적정한 보수를 받으며 안정적으로 일하기 힘든 상황이다. 그리고 문제는 노인이 일하는 일자리의 질과 낮은 임금에서 찾을 수 있다.

[그림 3-18] 한국의 전체 취업자 대비 65세 이상 노인취업자의 비중 추이

(단위: %)

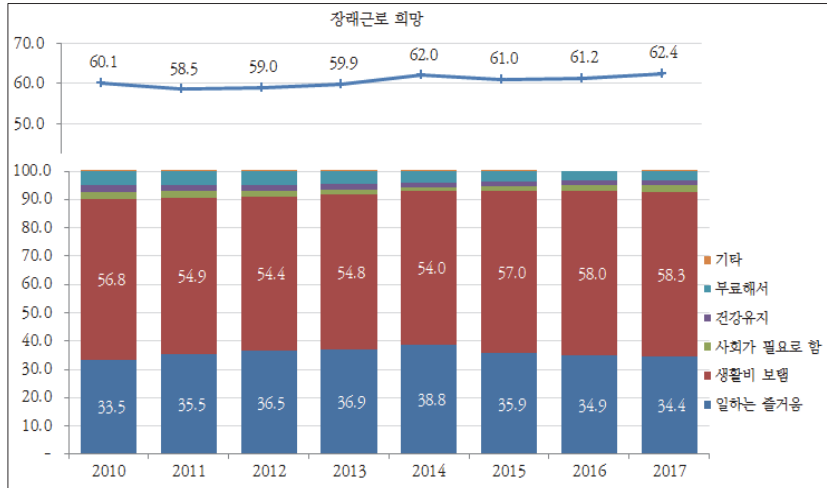


자료: 통계청, (2006~2017). 경제활동인구조사. 원자료 분석.

이처럼 중고령층과 노인이 노동시장에서 주변부 일자리를 감수하는 이유는 자기 실현과 같은 사유도 있지만, 절반 이상이 생활비에 보탬이 되기 위해 일하기를 원하는 것이다. 이는 현재의 빈곤 그리고 노후에 대한 불안이 겹쳐 중고령층과 노인이 공식 퇴직연령 이후에도 장기간 일을 계속하는 것이다. 그리고 이러한 추세는 2010년 이후 큰 변화를 보이지 않고 있다. 노인빈곤 문제가 개선되지 않고 있다는 점을 말해 주는 대목이기도 하다.

[그림 3-19] 한국의 55~79세 인구의 취업 희망 이유

(단위: %)



자료 : 통계청. (2010~2017). 경제활동인구조사 청년층 및 고령층 부가조사(5월). 원자료 분석.

3. 노인의 노동소득 변화

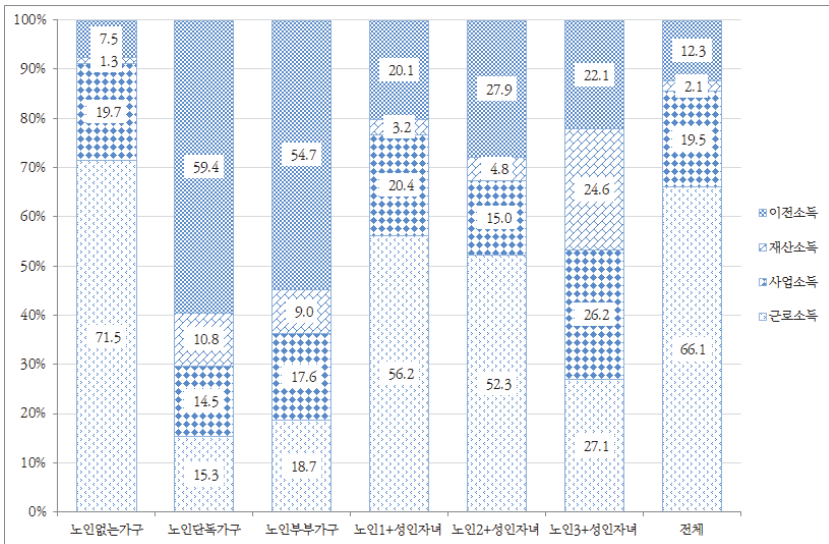
한국 사회의 노인이 퇴직연령 이후에도 장기간 노동을 하고 있다면, 이는 근로소득 및 사업소득이 총소득에서 차지하는 비중에 영향을 미칠 것이다. 2014년 노인실태조사 결과 분석에 따르면, 노인의 연간 가구총소득은 2305만 원으로 추정되며, 근로소득이 37.4%, 사업소득이 15.5%, 재산소득이 8.2%, 사적이전소득과 공적이전소득이 각각 15.1%와 22.6%로 구성되어 있다. 이는 노동소득의 비중이 52.9%로 절반을 넘어서고 있음을 말해 준다. 흥미로운 점은 노인의 연령이 높아지는 상황에서도 이러한 소득구성비는 크게 변화하지 않는다는 점이다. 다만 노인단독가구와 노인부부가구의 경우, 노동소득의 비중이 각각 17.0%와 32.2%로 낮게 나타나고 있다. 반면 자녀와 동거하고 있는 노인의 노동소득 비

중이 76.2%를 차지하고 있다(김재호 & 오신희, 2015, pp. 18-19).¹⁾

통계청 가계동향조사의 2016년 자료에 대한 분석 결과는 위의 조사 결과와 다소 다른 결과를 보여 주고 있다. 노인단독가구의 경상소득은 약 104만 원, 노인부부가구의 경상소득은 179만 원으로 나타나며, 이는 연간소득으로는 각각 1250만 원과 2147만 원에 해당한다. 그리고 노인단독가구의 가구소득에서 근로소득이 차지하는 비율은 15.3%, 노인부부가구의 경우 18.7%로 나타나고 있다. 노인단독가구와 노인부부가구의 노동소득이 경상소득에서 차지하는 비율은 각각 29.8%, 36.3%에 해당한다. 반면 이전소득은 각각 59.4%와 54.7%를 차지하고 있다.

[그림 3-20] 한국의 노인가구 형태별 소득 원천별 구성비(2016년)

(단위: %)



자료: 통계청. (2016). 가계동향조사. 원자료 분석.

1) 자녀와 함께 생활하는 노인가구에서 근로소득의 비중이 매우 높게 나타나고 있다는 점은 해당 근로소득이 노인의 근로소득인지 확인이 필요한 사항일 것이다.

물론 이러한 분석 결과는 노인이 포함된 전체 가구의 근로소득을 분석한 것이 아니다. 이 점에서 기존의 연구 결과와 차이가 발생할 수 있다. 이러한 분석 방법을 선택한 것은 가구데이터에서 노인의 개인근로소득 및 사업소득을 분리해서 파악하는 데 한계가 있기 때문이다. 따라서 객관적으로 노인에 의한 노동소득을 포착할 수 있는 노인으로만 구성된 가구의 근로소득과 사업소득만을 대상으로 한 것이다. 이는 노인빈곤층의 근로소득과 이전소득을 파악하는 데 훨씬 유용한 측면이 있다. 노인빈곤층의 대다수가 노인단독가구와 노인부부가구를 중심으로 발생하기 때문이다. 이런 관점에서 노인의 전체 소득에서 노동소득이 차지하는 비중은 이전소득에 비해 작다는 점을 강조할 수 있다.

제5절 노인빈곤의 추이와 실태

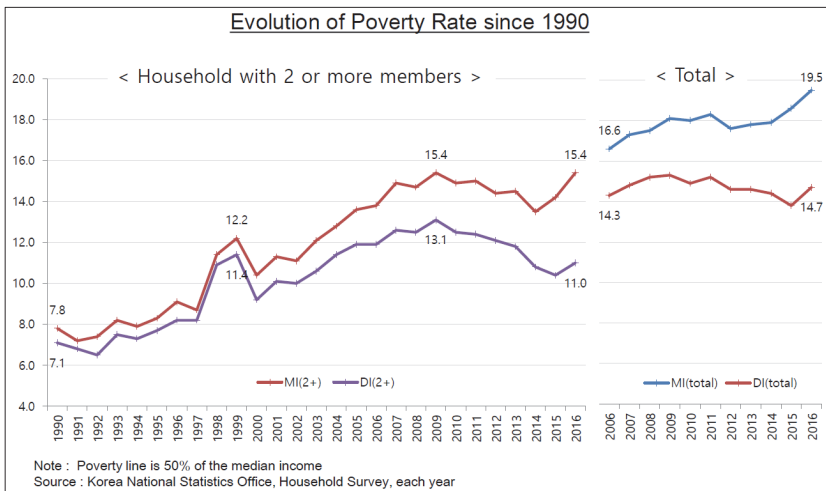
한국 사회에서 노인빈곤 문제는 사회적으로 중요한 현안임에도 그에 상응하는 체계적인 연구 대상이 되지 못한 측면이 있다. 그것은 일정 정도 분석에 필요한 데이터가 구축되지 못했기 때문이기도 하다. 최근 가구 소득에 대한 조사데이터가 확충되고 발전하면서 어느 때보다 노인빈곤 문제를 분석하기 위한 여건이 잘 조성되어 있는 상황이다. 하지만 정작 한국 사회에서 노인빈곤 문제가 심화된 시기와 그 원인에 대한 연구는 취약한 상황이다. 그것은 노인의 노동 기회 감소와 사적 부양체계의 해체 그리고 공적부양체계의 미비가 만나는 특정 시점에 대한 연구가 드물다는 것을 의미한다. 따라서 이 절에서는 아시아 주요국의 노인빈곤 문제와의 비교연구라는 전체 연구의 흐름을 감안하여 1990년대 이후의 노인빈곤 문제에 초점을 맞출 것이다.

1. 한국 사회의 빈곤율 추이

한국 사회에서 빈곤 문제가 정책 현안으로 부각된 것은 외환위기 이후의 일이다. 물론 그 이전인 1960년대와 1970년대에 보편화된 빈곤 문제를 해결하려는 정책적 관심이 있었지만, 1988년 이후 한국 사회의 빠른 경제 성장으로 빈곤 문제에 대한 관심이 매우 낮았기 때문이다. 물론 이를 위한 데이터 또한 취약했던 것이 사실이다. 1982년 이후 도시가계조사 발표되고 있었지만, 그것은 비임금근로자 및 미취업자 가구, 1인 가구, 농어가가구를 제외하고 있다는 점에서 전체 빈곤율을 나타내는 것으로 간주하기 힘들었다. 이런 한계를 전제로 도시근로자가구 중 2인 이상의 가구를 대상으로 하는 빈곤율을 살펴보면, 1990년에서 2016년 사이 그 수치가 두 배가량 증가한 것으로 나타나고 있다.

[그림 3-21] 한국의 상대빈곤율 추이: 1990~2016년

(단위: %)

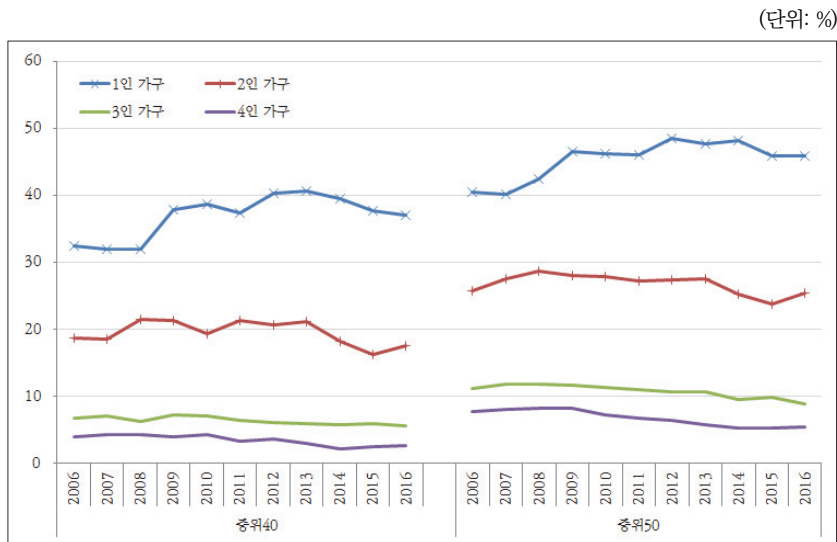


주: 빈곤선) 중위소득 50%.

자료: 통계청. (1990~2016). 가계동향조사. 원자료 분석.

노인빈곤을 추정을 위해서는 노인이 집중된 1~2인 가구의 빈곤율을 살펴볼 필요가 있다. 아래의 그림은 2006년 이후 가구원 수별 빈곤율 추이를 나타낸 것이다. 가처분소득을 기준으로 각각 중위소득의 40%와 50%를 상대기준선으로 정해, 그 추이를 살펴보면 아래와 같다. 어떤 기준을 적용하든 1인 가구의 빈곤율이 매우 높게 나타나는 것을 알 수 있다. 이는 이미 사적 부양체계가 약화되면서 사적소득이전의 혜택을 받지 못하는 노인인구가 1인 가구로 분리된 데 따른 결과로 이해할 수 있다. 그에 비해 3~4인 가구의 빈곤율은 매우 낮고 지속적인 감소세를 나타내고 있다. 이는 근로연령층 가구주가 주로 포함된 가구의 빈곤율이 낮다는 점에 기인하는 것이다.

[그림 3-22] 한국의 가구 규모에 따른 상대빈곤율 추이

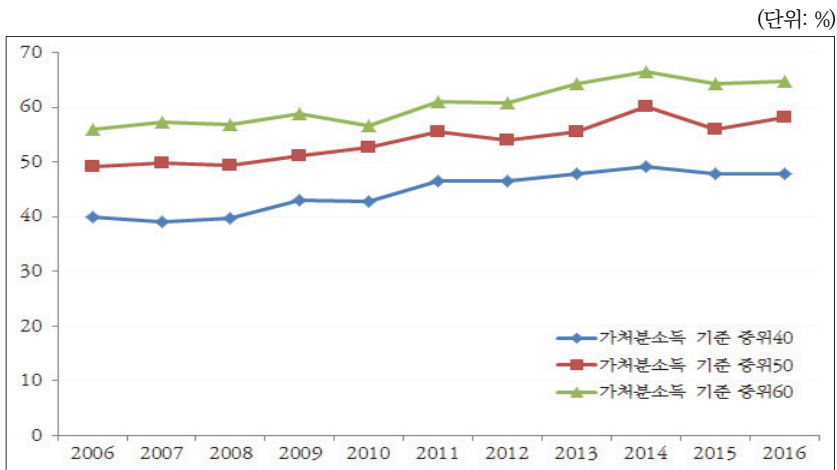


자료: 통계청. (2006~2016). 가계동향조사. 원자료 분석.

2. 한국 사회의 노인빈곤율 추이와 특징

한국 사회에서 소득불평등과 빈곤율의 추이에 대한 연구는 짧지 않은 역사를 갖고 있다. 그럼에도 노인빈곤 문제에 대한 실증적 연구는 많지 않다. 그것은 노인인구가 주로 분포한 1인 가구를 포함한 가계동향조사 자료가 2006년 이후 발표된 것과도 무관하지 않다. 물론 세 차례에 걸쳐 조사된 가구소비실태조사의 1996년 자료를 활용하는 방식이 있을 수 있는데, 이는 1990년 후반 이후 노인빈곤율의 급격한 증가를 비교분석하는데 유용할 수 있다. 서로 다른 방식으로 조사된 두 데이터를 비교하는 데 따른 방법론적 한계에도 노인빈곤율 증가의 원인을 이해하는 데 큰 도움이 될 수 있기 때문이다. 이 방식으로 노인빈곤율을 연구한 분석 결과에 따르면, 1996년 노인빈곤율은 28.7%로 추정된다(Ku and Kim, 2018, p. 7). 2016년의 노인빈곤율 46.5%는 1996년에 비해 약 61.7% 증가한 것이다.

[그림 3-23] 한국의 노인빈곤율 추이

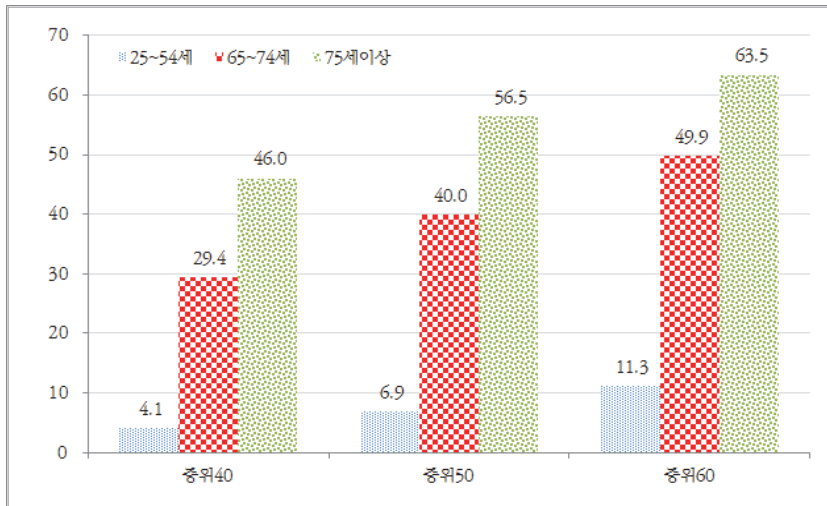


자료: 통계청. (2006~2016). 가계동향조사. 원자료 분석.

2016년 현재 노인빈곤율을 연령대별로 보면, 가처분소득 중위값의 50%를 기준으로 65~74세 노인의 빈곤율은 40.0%로 추정되고, 75세 이상 노인의 빈곤율은 56.5%로 추정된다. 이것이 합쳐져 전체 노인빈곤율 46.5%가 산출된 것이다. 이는 25~54세 핵심 근로연령층의 빈곤율과 비교하면 그 차이를 명확하게 알 수 있다. 중위값의 50%를 기준으로 근로연령층의 빈곤율은 6.9%에 불과하다. 이는 공적연금제도가 성숙된 서구 복지국가에서 노인빈곤율이 근로연령층의 빈곤율에 비해 낮게 나타나는 것과 상반된 결과이다.

[그림 3-24] 한국의 소득 기준별, 연령대별 빈곤율

(단위: %)



자료: 통계청, (2016). 가계동향조사. 원자료 분석.

그렇다면 노인가구에 대한 공적이전소득 등을 통한 빈곤 감소 효과는 어떻게 나타나는가. 아래의 표는 65~74세 노인의 경우, 중위소득 40% 기준 빈곤율의 빈곤 감소 효과는 2006년 29.3%에서 2016년 41.8%로

크게 증가한 것을 알 수 있다. 반면 중위소득 50% 기준으로는 빈곤 감소 효과가 42.7%에서 43.8%로 미미한 증가세를 보이는 것을 알 수 있다. 이는 대부분의 사회보장제도가 중위소득 40%를 정책빈곤선으로 설정해 지원하는 것과 관련이 있는 것으로 판단된다. 또한 75세 이상 노인에 대한 공적이전소득의 빈곤 감소 효과를 보면, 중위소득 40%를 기준으로 2006년 23.0%에서 2016년 31.0%로 증가하였고, 중위소득 50% 기준으로는 16.2%에서 20.7%로 증가한 것으로 나타나고 있다. 75세 이상 노인의 빈곤 위험률이 더 높고, 분리 가구에 거주하는 비율이 더 높은데도 공적소득이전 등에 따른 빈곤 감소 효과가 상대적으로 더 작게 나타나는 원인에 대해서는 추후 심층 분석이 필요할 것이다.

〈표 3-3〉 한국의 공적이전에 따른 연령집단별, 빈곤 수준별 노인빈곤 감소 효과(2016년)
(단위: %)

연도	65~74세		75세 이상	
	중위40 기준 빈곤 감소율	중위50 기준 빈곤 감소율	중위40 기준 빈곤 감소율	중위50 기준 빈곤 감소율
2006	29.3	42.7	23.0	16.2
2007	27.9	41.1	23.6	17.2
2008	25.1	39.3	21.7	14.4
2009	27.7	34.2	22.4	16.5
2010	29.1	40.8	23.0	13.9
2011	31.8	38.1	21.0	14.6
2012	27.9	44.1	17.7	14.0
2013	30.9	42.3	20.3	15.5
2014	36.1	40.4	26.6	15.1
2015	44.5	42.1	28.6	22.3
2016	41.8	43.8	31.0	20.7

주: 빈곤 감소율=(시장소득-가처분소득)/시장소득*100
자료: 통계청, (2006~2016). 가계동향조사. 원자료 분석.

제6절 노후소득보장체계의 현황

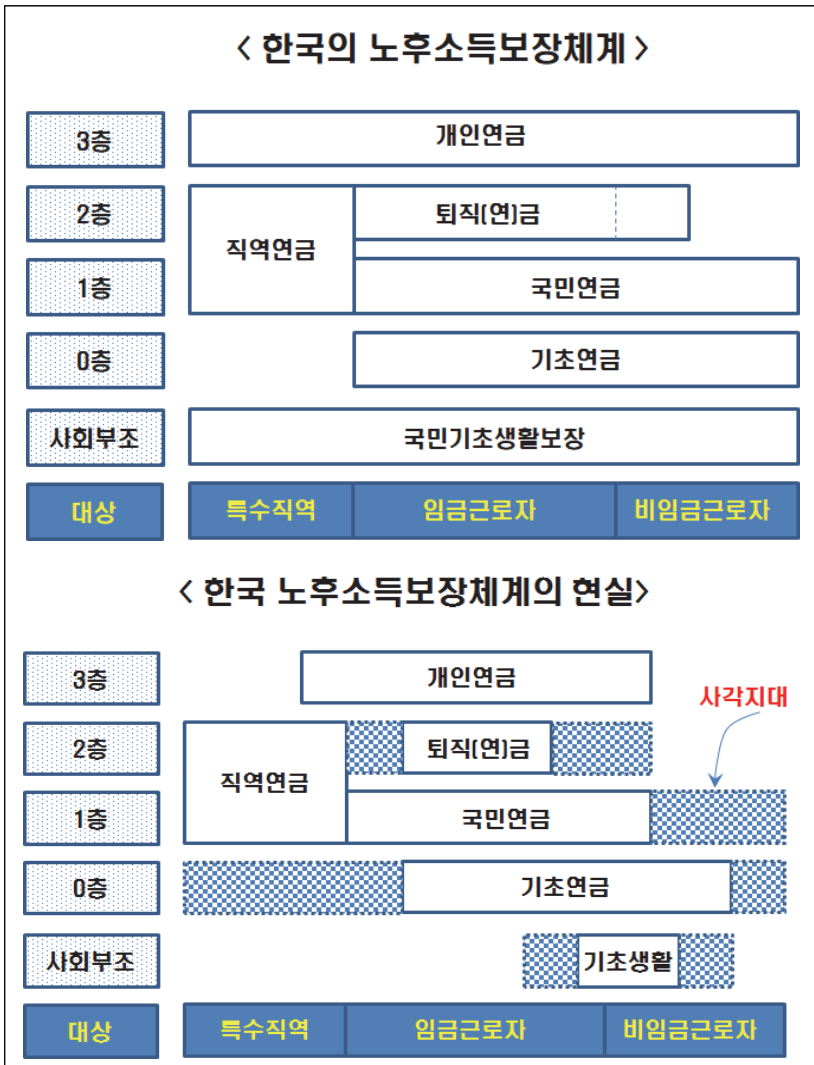
한국 사회에서 노인빈곤 문제의 심각성에 대한 사회적 인식이 높음에도 노후소득보장제도가 이 문제에 효과적으로 대응하지 못하고 있다는 점은 매우 아쉬운 일이다. 더욱이 장기적 관점에서 공적연금제도의 지속가능성을 논의하는 이유 또한 노인들이 안정적인 노후를 영위할 수 있게 하기 위함이라는 점을 감안하면, 현재의 노인빈곤층을 방치하고 이러한 논쟁에 집중하는 것은 그리 바람직하지 않다고 판단된다. 한국 노후소득보장제도의 당면과제는 노인빈곤 문제를 해소하는 것이고, 미래과제는 노인을 위한 적절한 소득보장과 제도의 재정적 지속가능성을 함께 제고하는 것이기 때문이다.

1. 노후소득보장제도의 구조와 당면 문제

한국의 사회보장제도는 2000년을 기점으로 그 외형적 체계를 완성하였지만, 다음의 세 가지 구조적인 문제를 해결하지 못하고 양적 확대전략을 취해 왔다. 1) 사회보장제도의 정책 영역별 기틀을 구축하지 못하고 사안에 따라 제도를 확장함으로써 제도 전반에 걸쳐 불균등한 확장을 계속해 현재에 이르렀다. 2) 개별 제도와 소관부처의 경계를 넘어 시민들의 복지 욕구를 충족시킬 수 있는 사회보장제도의 통합적 재구조화가 제대로 이루어지지 못하였다. 3) 시민들의 복지 욕구를 충족시킬 수 있는 규모로의 적절한 재원조달 방안이 마련되지 않았다. 사회보험제도가 중추적 제도로 인식되었지만, 정작 그 혜택을 받을 수 있는 저소득층 및 소외계층을 위한 일반 재정의 확대는 매우 더디게 이루어졌다. 노후소득보장제도 또한 다층적 보장체계를 구축하였으나 내용적으로는 사각지대가 많고 보

장 수준이 낮은 제도로 운영되고 있다. 아래의 그림은 이러한 문제점을 나타낸 것이다.

[그림 3-25] 한국의 노후소득보장 구조와 당면 문제



이처럼 지난 20년간 제도의 재구조화라는 힘겨운 과제를 회피한 결과, 한국의 노후소득보장제도는 세 가지 문제에 봉착해 있다. 첫째, 현재 빈곤노인을 위한 소득보장제도로서의 기능을 제대로 하지 못하고 있다는 점이다. 둘째, 가까운 미래에 노인 중 상당수가 공적연금을 받지 못하는 노후를 보내게 될 것이라는 점이다. 셋째, 앞으로 국민연금을 받게 될 시민 또한 상당수가 노후에 필요한 소득에는 턱없이 모자란 연금을 받게 될 것이라는 점이다.

사실 이 세 가지의 문제는 조세와 보험료에 기초한 서로 다른 제도의 문제가 아니다. 현재의 가난한 노인들을 위한 소득보장제도는 미래에도 필요할 것이며, 그 재정적 지속가능성을 제고하기 위한 노력은 계속 필요하다. 보험료에 기초한 국민연금제도가 소득대체율을 높이고 보험료를 인상하더라도, 노동시장에서 임금 격차를 줄이고 고용 안정성을 높여 총 기여기간을 연장하는 조치가 수반되어야 한다. 이러한 조치가 수반되지 않는다면, 국민연금의 소득대체율 및 보험료 인상은 내부의 격차를 더욱 확대시키는 결과를 초래할 수 있을 것으로 판단된다. 그 밖에도 노인빈곤 문제를 해결하기 위해서는 보편적 제도와 표적화된 선별적 제도를 효과적으로 결합할 필요가 있다. 현재 한국 사회에서 노인빈곤 문제를 해결하는 데 기초연금만을 고려 대상으로 삼는 것은 사회부조제도의 핵심 기능을 간과한 것이다. 빈곤 문제에 대한 가장 효율적인 접근 방법은 사회부조제도라는 점이다. 물론 사회보장제도에 대한 시민들의 수용성과 지지기반을 확대하기 위해 보편적 보장제도를 강화할 필요가 있다. 하지만 노인빈곤율이 현재와 같이 높은 수준에 이른 지 10년이 훨씬 넘은 상황에서 문제를 이대로 방치하는 것은 바람직하지 않다. 사회수당과 사회부조제도를 결합한 방식, 또는 사회연금을 재구조화하는 방식이 필요하다.

2. 노후소득보장제도의 현황

한국의 노후소득보장제도는 위의 그림에서와 같이 다양한 층위의 제도로 구성되어 있다. 하지만 여기서는 전체 시민들을 대상으로 하는 핵심적 제도에 초점을 맞추어 살펴보기로 하겠다. 국민연금을 중심으로 하는 공적연금제도, 현재 그 위상이 명확하지 않은 기초연금제도, 노인빈곤층을 대상으로 하는 표적화된 기초생활보장제도가 그것이다.

가. 공적연금

한국의 공적연금제도는 세 가지의 특수직역연금과 국민연금으로 구성되어 있다. 특수직역연금은 1950~1970년 긴 기간에 걸쳐 먼저 도입되었으며, 그것은 권위주의 정부하에서 이루어진 조치들이었다. 그리고 국민연금은 1988년 도입되었으나, 실제로는 외환위기 이후 전 국민을 대상으로 하는 보편적 제도로 발전할 수 있었다. 다음의 표는 과거 수십 년간 발전한 4개의 공적연금의 최근 현황을 보여 주고 있다. 전체 노인인구 중 공적연금을 받는 노인의 비율은 44.6%로 추정되며, 연령집단별로 보면, 65~69세는 56.6%, 70~79세는 48.3%, 80세 이상은 17.6%로 추정되고 있다. 전체 시민을 대상으로 하는 국민연금의 수급률을 살펴보면, 노인인구의 39.4%가 연금을 받고 있으며, 65~69세는 51.2%, 70~79세는 43.1%, 80세 이상은 12.9%가 연금을 받고 있다. 이는 여전히 많은 노인이 국민연금을 받지 못하고 있음을 말해 준다. 그리고 향후 정부가 시민들의 국민연금 가입을 촉진하는 강력한 정책을 추진하지 않고서는 이러한 문제가 미래에도 계속될 수 있다는 점을 지적할 필요가 있다.

〈표 3-4〉 한국의 공적연금 수급자 규모와 연금 수급률(2016년)

(단위: 명, %)

구분	65세 이상	합계 ¹⁾	급여 종류별			연금 수급률 ²⁾
			노령연금	장애(장해) 연금	유족연금	
전체	소계	3,015,717	2,582,009	17,024	416,684	44.6
	65~69세	1,252,444	1,114,930	8,885	128,629	56.6
	70~79세	1,513,895	1,284,155	7,655	222,083	48.3
	80세 이상	249,378	182,924	484	65,972	17.6
국민연금	소계	2,664,358	2,292,785	15,381	356,192	39.4
	65~69세	1,132,470	1,006,518	8,051	117,901	51.2
	70~79세	1,348,299	1,148,459	6,923	192,917	43.1
	80세 이상	183,589	137,808	407	45,374	12.9
공무원연금	소계	256,695	216,393	1,498	38,804	3.8
	65~69세	93,741	85,063	755	7,923	4.2
	70~79세	122,051	101,814	673	19,564	3.9
	80세 이상	40,903	29,516	70	11,317	2.9
군인연금	소계	52,928	35,710	102	17,116	0.8
	65~69세	11,307	9,388	57	1,862	0.5
	70~79세	23,231	15,692	40	7,499	0.7
	80세 이상	18,390	10,630	5	7,755	1.3
사학연금	소계	41,736	37,121	43	4,572	0.6
	65~69세	14,926	13,961	22	943	0.7
	70~79세	20,314	18,190	19	2,103	0.6
	80세 이상	6,496	4,970	2	1,526	0.5

주: 1) 연금 수급자 중 일시 수급 정지자를 제외한 실수령자 기준임.

2) 연금 수급률=(각 연금 수급자/연령별 추계인구)×100

자료: 국민연금공단. (2016). 국민연금통계연보., 공무원연금공단. (2016). 공무원연금통계.

나. 기초연금

기초연금은 과거의 경로연금과 기초노령연금에 그 뿌리를 두고 있지만, 제도의 이념적 지향점은 그것들과 크게 다르다. 앞서 기초노령연금이 사회부조제도의 성격을 강하게 띠고 있다면, 기초연금은 현재 전체 노인

의 소득 하위 70%를 대상으로 하고 있지만 보편적 보장제도를 지향하고 있기 때문이다. 하지만 그것이 궁극적으로 어떠한 제도로 발전할 것인지에 대해서는 사회적 합의가 이루어져 있지 않은 상황이다. 여전히 사회부조제도, 사회수당제도, 사회연금으로의 발전 가능성이 열려 있는 것이다. 사회부조나 사회수당을 제도적 지향점으로 삼는다면, 기존의 공적연금제도와 충돌할 개연성은 낮다. 반대로 기초연금이 사회보장제 형태의 새로운 조세 부담을 전제로 하는 것이라면, 그것은 공적연금체계 자체에 대한 개편을 수반하게 될 것이다. 아래 표는 기초연금이 도입된 최근까지의 수급자 비율을 나타내고 있다. 2017년 현재 수급자 수는 482만 명이며, 이는 전체 노인의 67.7%에 해당하는 수치이다. 법률은 하위 소득 70%의 노인을 대상으로 기초연금을 지급하도록 규정하고 있으나, 현실에서는 그 목표치를 충족시키기 힘들다. 그 이유는 다양한 측면에서 찾을 수 있지만, 소득인정액을 선정 기준으로 사용하는 상황에서 전체 노인 중 소득 하위 70%의 소득인정액을 정확하게 추정하기 힘들기 때문이기도 하다.

〈표 3-5〉 한국의 연도별 기초(노령)연금 수급자 현황

(단위: 만 명, %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
65세 인구	570	598	625	652	677	698	711
수급자 수	382	393	406	435	450	456	482
수급 비율	67.0	65.8	65.0	66.8	66.5	65.3	67.7

주: 1) 2016년 수급자 수: 소급지급분 미반영.

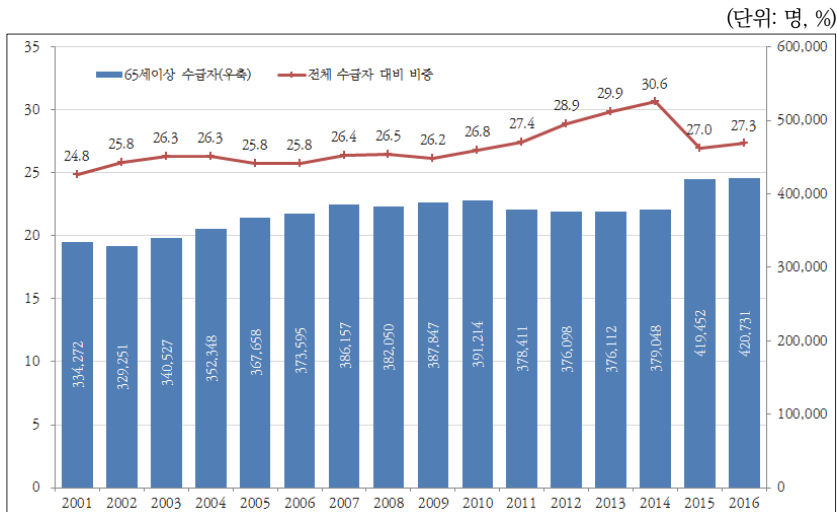
2) 2017년 통계청 장래인구추계(2010~2060년) 반영.

자료: 국회예산정책처 보건복지위원회 재정통계, <http://stat.nabo.go.kr/fn03-99.jsp>에서 2017. 9. 16. 인출; 노대명 외. (2017)에서 재인용.

다. 기초생활보장제도

우리 사회에서 가난한 노인을 위한 소득보장제도로는 기초생활보장제도가 가장 널리 알려져 있다. 그것은 1999년 이전의 생활보호제도를 개편한 것으로 자산조사를 전제로 하는 대표적 소득보장제도이며, 근로능력의 유무와 무관하게 모든 빈곤층에게 정책빈곤선에 준하는 소득을 보장하도록 명문화하고 있다는 점에서 사회권을 구현한 제도로 평가받고 있다. 2014년 12월 법률 개정안이 국회를 통과함에 따라 욕구별 급여체계로 재편되었다. 기초생활보장제도는 2017년 현재 전체 인구의 3.1%에 해당하는 158만 명을 지원하고 있다. 이 제도에는 노인인구가 상당수 포함되어 있는데, 2016년 현재 약 42만 명의 노인을 지원하고 있다. 하지만 기초생활보장제도는 부양의무자 기준과 재산 기준(재산의 소득환산)을 적용하고 있다는 점에서 적지 않은 사각지대가 존재하고 있다.

[그림 3-26] 한국의 기초생활보장제도 수급자 중 65세 이상 인구



자료 : 보건복지부. (2001~2016). 국민기초생활보장 수급자 현황에서 재구성.

기초생활보장제도와 관련해 한 가지 주의해야 할 점은 이 제도는 중위 소득의 40%를 기준선으로 설계되어 있지만, 실제로 생계급여가 보장하는 소득은 중위소득의 30%에 불과하다는 점이다. 이는 통상적인 중위소득 40~50%를 빈곤선으로 적용하는 경우, 이 제도를 통해 빈곤에서 벗어나기 힘들다는 점이다. 다른 복지제도를 통해 급여를 받더라도 급여 과정에서 소득으로 간주되어 기준선에서 해당 소득만큼을 제하고 지급받게 된다. 이는 기초생활보장제도가 빈곤 해소를 목표로 하는 제도이지만, 정작 많은 연구자들이 활용하는 학술적 빈곤선인 중위 40%나 50% 기준 노인빈곤율을 완화하는 데 한계가 있을 수밖에 없다.

3. 노후소득보장제도의 빈곤 감소 효과

2014년 기초연금이 도입되기 이전까지 우리 사회에서 노후소득보장제도를 통한 공적소득이전보다 사적소득이전이 빈곤 감소 효과가 더 크다는 연구 결과를 쉽게 발견할 수 있다(김진욱, 2011, p. 125; 이상봉, 2016, pp. 21-22). 물론 같은 시기의 연구 중에서도 사적이전소득의 점진적 감소세에 따른 공적이전소득의 빈곤 감소 효과가 갖는 중요성을 강조하는 연구 결과도 존재한다(김경아, 2008, pp. 1519-1520). 하지만 당시의 연구들은 노인빈곤 문제에 관한 한 이를 분석할 수 있는 데이터가 취약하다는 점에서 많은 한계를 갖고 있었다.

보다 최근의 연구 결과, 즉 기초연금이 도입된 이후의 노후소득보장제도 연구들은 기초연금 등의 소득보장 및 빈곤 감소 효과에 주목하고 있다. 이와 관련해 최옥금(2017)은 2015년 소득자료를 토대로 노인가구주 가구의 경우 공적연금에 의한 빈곤 감소 효과를 약 10.9%, 기초(노령)연금의 빈곤 감소 효과를 약 2.9% 등으로 추정하고 있다. 그리고 총빈곤 감

소 효과가 16.2%로 추정된다고 주장하고 있다. 그에 비해 사적이전소득을 통한 빈곤 감소 효과는 약 4%로 추정하고 있다. 공적소득보장제도가 노인단독가구의 빈곤 감소에 미치는 영향은 약 8.4%이며, 사적이전소득이 미치는 영향은 약 4.4%로 추정된다. 그리고 빈곤 감소 효과가 가장 크게 나타나는 집단은 노인부부가구로 공적연금과 기초연금 등에 의한 총 효과는 23.0%에 이르고, 이들 가구에 대한 사적이전소득의 효과는 4.8% 수준이다(최옥금, 2017, p. 10).

그 밖에도 공적연금과 기초연금제도가 남성 노인과 여성 노인의 빈곤 감소에 미치는 영향의 차이를 강조하는 연구 결과 또한 존재하고 있다. 공적연금이 주로 남성 노인의 빈곤 완화에 더 영향을 미친다면, 기초연금은 여성 노인에게 더 큰 영향을 미친다는 것이다(김혜연, 2017, pp. 151-155).

이처럼 공적소득보장제도가 빠르게 확장되는 과정에서 노인빈곤의 감소 효과 또한 점진적으로 가시화되고 있다. 그럼에도 사적이전소득이 노인가구의 빈곤 감소에 미치는 영향은 여전히 크다고 말할 수 있다. 그렇다고 장기적으로 사적이전소득의 확대를 통해 노인빈곤 문제를 해결하기는 힘들다. 따라서 장기적 관점에서 국민연금과 기초연금 등 핵심 소득보장제도의 보장성을 강화하고, 적용 대상의 범위를 확대하는 방향으로의 개편이 필요하다고 말할 수 있다.

〈표 3-6〉은 가계동향조사의 2016년 원자료를 활용하여 노인빈곤 결정요인을 분석한 것이다. 여기서 사용한 빈곤 구분은 가처분소득 중위값의 50%를 빈곤선으로 설정하였으며, 65세 이상 노인으로 분석 대상을 통제하였다. 투입된 변수는 노인의 노동소득과 공적이전소득 그리고 사적이전소득을 중심으로 구성되어 있다. 더불어 인구사회학적 변수를 추가하였다.

분석 결과는 아래와 같이 정리할 수 있다. 첫째, 노인이 빈곤 상태에 빠질 위험은 남성에 비해 여성 노인에게서 상대적으로 높다. 그리고 교육 수준과 관련해서도 초졸자에 비해 고졸자 및 대졸자의 빈곤 위험이 더 크게 감소하는 것으로 나타나고 있다. 둘째, 노인의 노동소득은 정규직에 비해 임시/일용직, 자영업자인 경우 빈곤 위험을 높이는 것으로 나타나고 있다. 하지만 임시/일용직으로 일하는 노인을 제외한 다른 종사상지위를 가진 노인들의 빈곤 위험은 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타나고 있다. 정규직으로 일하는 노인에 비해 임시직이나 일용직으로 일하는 노인의 빈곤 위험이 3.4배가량 높은 것으로 나타났다. 셋째, 사적이전소득은 노인가구의 빈곤 위험을 낮추는 효과가 있는 것으로 나타나고 있다. 하지만 통계적으로 낮은 유의도를 갖고 있다. 넷째, 공적이전소득은 국민연금 등 공적연금과 기초연금으로 구분하여 빈곤에 미치는 영향을 살펴 보았다. 그 결과 공적연금은 노인가구의 빈곤 위험을 다소 낮추어 주는 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 반대로 기초연금은 노인 가구의 빈곤 위험을 높이는 것으로 나타나고 있다. 이는 기초연금이 전체 노인의 소득하위 70%를 대상으로 지급되지만, 전체 노인가구의 소득빈곤선을 상향 이동시킨다는 점에서 오히려 빈곤 위험을 증가시키는 것으로 나타나고 있다.²⁾ 물론 일부 선행연구가 지적하는 바와 같이, 개별 공적이전소득이 아니라 전체 공적이전소득을 변수로 투입하는 경우에는 그것이 노인의 빈곤 위험을 낮추는 방향으로 작동할 것으로 추정된다. 다섯째, 사적 부양체계의 해체와 관련되어 있는 항목으로 노인단독가구에 비해 노인부부가구의 빈곤 위험이 더 낮은 것으로 나타나고 있다. 하지만 통계적으로는 유의하지 않았다. 오히려 성인 자녀와 함께 거주하는 노인

2) 기초연금이 노인빈곤율을 감소시킨다는 연구 결과 또한 존재함. 임완섭(2016), 김혜연(2017) 참조.

의 빈곤 위험이 그렇지 않은 노인가구에 비해 더 낮은 것으로 나타나고 있다.

〈표 3-6〉 한국의 노인빈곤 결정요인에 대한 분석 결과

pv_dr	Coef.	Std. Err.	Odds Ratio
성별(ref. 남성)	0.362	0.306	1.436
연령	0.126	0.028***	1.134
교육 수준(ref.중졸 이하)			
고졸	-1.130	0.326***	0.323
대졸 이상	-1.258	0.521**	0.284
종사상지위(ref.상용직)			
임시/일용직	1.211	0.456**	3.355
자영자/무급종사자	0.481	0.492	1.617
미취업자	2.018	1.364	7.523
주거점유 형태(ref.자가)			
무상	-0.827	0.687	0.437
전세	0.187	0.436	1.205
월세	-0.014	0.373	0.986
가족 형태(ref.노인단독)			
노인부부	-0.162	0.319	0.851
성인 자녀와 공동주거	-1.165	0.349***	0.312
사적이전소득	-0.023	0.023*	0.977
공적연금	-0.090	0.020***	0.914
기초연금	0.108	0.026***	1.114
상수항	-10.686	2.118***	0.000

n. 763
wald chi2(18)=139.82
Psedo R2 = 0.346

제7절 맺으며

현재 한국 사회의 노인빈곤 문제는 매우 심각한 수준이며, 그것이 초래하는 다양한 경제사회 문제를 감안하면, 서둘러 대책 마련이 필요하다. 노인의 노동소득을 제고하고, 사적 부양체계의 해체 속도를 조절하며, 공적이전소득을 강화하는 방향 설정이 필요하다. 분명한 것은 노인에게 노동을 통해 추가 소득을 확보하도록 하는 정책이 갖는 한계성이다. 일반적으로 노인에게 일자리를 제공하는 경우, 저임금의 비정규직 일자리이거나, 정부가 주도적으로 재정 일자리를 제공하는 방식을 취하게 된다. 물론 일자리 사업은 노인의 사회 참여와 이를 통한 건강 증진 등의 긍정적인 효과를 기대할 수 있을지 모른다. 하지만 이미 높은 경제활동 참가율을 나타내고 있는 노인에게 일자리를 제공하는 것은 좀 더 신중할 필요가 있다.

향후 한국 사회에서 노인빈곤 문제를 해결하기 위해서는 크게 세 가지 문제에 주목할 필요가 있다. 1) 장기적으로 공적 부양체계를 강화하는 방향으로 정책을 설계하고 대응해야 한다. 우리 사회는 여전히 효를 중심으로 하는 사적 부양체계를 강조하는 경향이 있다. 그리고 이러한 맥락에서 이를 제도화하는 방안 또한 논의되었던 바 있다. 하지만 그것은 사적 부양체계의 양극화를 감안할 때, 지속가능하거나 형평성을 갖춘 비전이라고 말하기 힘들다. 2) 하나의 소득보장제도로 모든 문제를 해결하기보다 다양한 제도를 통해 복합적으로 노후소득을 보장하는 데 주력해야 한다. 최근 우리 사회에서 국민연금 개편안을 둘러싼 논쟁이 보여 주는 함의는 하나의 제도로 이 문제를 해결하기 힘들다는 점이다. 사회보험과 사회수당 그리고 사회부조, 더 나아가 사적이전소득을 고려한 종합적인 대책이 필요한 것이다. 3) 사적 부양과 관련된 복지정책의 맥락에 주목해서 정책

을 설계할 필요가 있다. 이미 사적 부양책임을 이행하고 있는 중산층의 입장에서는 노인에 대한 공적 부양체계를 강화하는 일련의 조치들이 거북스러울 수 있다. 따라서 이들의 사적 부양부담을 덜어주는 보다 수용 가능한 담론과 정책 방안을 모색해야 하는 것이다.

제 4 장

일본의 노인빈곤 및 노인고용 실태 분석

제1절 들어가며

제2절 일본 소득보장체제의 형성과 현황

제3절 노인빈곤의 실태와 원인

제4절 노인빈곤 심화의 분석과 고령자빈곤의 새로운 리스크

제5절 노인고용의 실태와 분석

제6절 맺으며

4

일본의 노인빈곤 및 노인고용 《 실태 분석

제1절 들어가며

최근 OECD(2017a)의 보고서는 일본의 고령자빈곤에 관하여 “일본의 고령자빈곤은 여전히 높지만 상대적빈곤 리스크는 고령자에게서 아동과 청년층으로 시프트하고 있다”는 견해를 밝혔다. 다음의 <표 4-1>은 과거 약 40년간의 일본의 연령대별 빈곤율을 보여 주는데, 2010년대 초반까지 노인의 빈곤율이 감소했다는 것, 아동 및 청년의 빈곤율이 크게 증가하고 있다는 것을 보여 준다. 즉 65~75세의 빈곤율은 1980년대 중반 12.04%에서 2013년 9.51%로 감소했으며(21.05% 감소), 75세 이상의 경우는 같은 기간 17.19%에서 13.15%로 23% 이상 감소했다. 그러나 이러한 자료에도 일본에서는 특히 수년 전부터 노인빈곤의 심각한 실태를 보고하는 서책들이 속속 출간되고 있고 매스컴의 보도도 크게 늘고 있다. “하류노인(藤田孝典, 2015)”, “노인에게 차가운 나라 일본(河合克義, 2015)”, “노후파산: 장수라고 하는 악몽(NHKスペシャル取材班, 2016)”, “탈·빈곤노후(サンデー毎日取材班, 2016)” 등이 대표적이다. 학계에서도 노인빈곤이 심화하고 있음을 보여 주는 증거자료가 제시되고 있다. 현재 일본의 고령자빈곤율은 OECD 평균(12.1%)보다 높은 19%(OECD, 2016)이며 이것은 선진국 중에서는 상당히 높은 수준이다. 더구나 50세 이하의 모든 연령층에서 빈곤율이 높아져 왔으므로 장차 이들이 노인층에 진입하게 되면 노인빈곤율이 더욱 높아질 수 있을 것이다.

〈표 4-1〉 일본의 연령별 빈곤율 추이

연령	1980년대 중반	1990년대 중반	2007년	2013년(이후)	변동률
~18세	10.38	11.76	13.53	14.29	37.71%
18~25세	9.73	12.75	15.38	17.32	78.06%
26~40세	7.57	8.81	10.24	11.24	48.46%
41~50세	6.47	7.04	8.46	9.84	52.05%
51~65세	8.87	8.63	8.90	9.44	6.50%
66~75세	12.04	11.41	11.42	9.51	-21.05%
75세 이상	17.19	16.95	16.02	13.15	-23.48%

자료: OECD. (2017a). Preventing Ageing Unequality.

한편 내각부 조사(内閣府, 2013, 대상은 35~64세)에 따르면 60세를 넘어서도 ‘일하고 싶다’고 응답한 비율은 81.8%로 나타났다. 현재 60세 이상의 취업 희망 이유(복수 응답)를 보면 가장 높은 응답은 ‘생활비를 벌기 위해’(76.7%)이다. 일본에는 노동을 삶의 보람으로 느끼는 역사문화적 풍토가 있고, 고령자의 높은 노동의욕은 부분적으로 그러한 문화의 반영이라고 볼 수 있으나 소득을 얻기 위하여 은퇴하지 못하고 노동에 종사하는 고령자가 증가하고 있음은 부정할 수 없는 사실이다.

이 연구는 아시아 국가의 노인빈곤 요인들을 비교검토하면서 고령자빈곤과 노동에 관련된 정책 대안의 개발을 도모한다는 관점에서, 일본의 고령자들이 빈곤과 노동에 관련하여 직면한 현실을 정확하게 분석하고, 그에 관련된 중요한 정부의 정책과 제도들을 소개하며, 그것이 어떤 정책적 과제를 남기고 있는가를 밝히고자 한다. 활용하는 기초자료로는 후생노동성, 내각부, 총무성 등이 주체가 되어 하는 큰 규모의 각종 조사자료(国民生活基礎調査, 高齢者の日常生活に関する意識調査, 家計調査年報, 労働力調査, 全国消費実態調査 등)와 백서, 공법인의 조사자료나 통계자료 등을 활용한다. 국제비교에 관한 통계는 주로 OECD의 통계를 활용한다. 그리고 선행연구의 검토는 빈곤과 고용의 검토 부분에서 각각 하기로 한다.

이 글에서는 먼저 노인빈곤에 대처하는 소득보장시스템이 어떻게 형성되어 왔고 그것이 현재의 노인빈곤에 어떤 영향을 주고 있는지를 검토한다. 이 연구는 일본에 대한 사례연구이지만 기본적으로 국제비교연구의 관점에서 이루어지는 것이므로, 한국의 노인빈곤 및 노인소득보장시스템과의 목시적인 비교 속에서 진행된다. 그리고 필자는 국제적 비교연구의 가장 중요한 장점은 다른 나라의 정부가 했던 노력 중에서 자신의 ‘정부가 행하지 않았던 것이 무엇인가’를 깨닫게 해 주는 것에 있다(朴光駿, 2013, 2016)고 믿고 있다. 따라서 일본의 소득보장시스템 구축 과정을 고찰하여 한국 정부가 노인소득보장시스템 구축 과정에서 만들지 않았던 정책프로그램이 무엇인가를 밝히고 싶다.

일본 노인의 빈곤율은 OECD의 기준에 의한 것이 널리 소개되어 있지만, 일본의 공공부조(생활보호제도) 수준을 빈곤선으로 본 빈곤율도 동시에 살펴볼 필요가 있다. 특히 노인빈곤의 새로운 리스크로서 ‘중고령의 미혼 자녀가 고령자 부모와 동거하는 현상’을 고령자빈곤 문제와 관련지어서 살펴본다. 흔히 고령자가구의 가족 간 소득이전이란 전통적으로 자녀에 의한 부모 부양이 주류였다. 그러나 가족주의적 전통이 강하게 남아 있는 동아시아와 남유럽에서 최근에 증가하고 있는 고령자와 미혼 자녀의 동거는 그와 반대로 고령자에게서 미혼의 청장년 자녀에게로 소득이 이전되는 경우가 많다. 따라서 성인 자녀와의 동거는 고령자빈곤을 악화시키는 새로운 리스크로 대두되고 있다.

노인의 노동실태에 관해서는 고령자 고용을 지원하는 관련 법률과 후생노동성이나 내각부의 조사자료에 근거하여 그 실태와 동향을 분석한다. 필자는 최근 일본의 노인빈곤 문제가 심각성을 더해 가는 형상의 중요한 원인이 소득보장급여의 삭감을 포함한 복지제도의 삭감에 있다고 판단하고 있다. 그러므로 연금이나 공공부조의 급여가 어떤 방법으로 얼

마나 삭감되고 있는가를 밝히고 또한 고령자개호서비스에 관련된 본인부담 증가의 실태를 밝힌다. 마지막으로 일본에서 노인빈곤은 왜 심화되는가, 노인은 왜 일하려고 하는가 하는 물음에 대한 설명을 시도한다.

제2절 일본 소득보장체제의 형성과 현황

1. 공적연금제도의 발전과 그 특성

일본에서 전 국민이 공적연금제도의 대상에 포함되는 ‘국민개(皆)연금’이 확립된 것은 1961년의 일이다. 일본의 소득보장 성립 과정을 보면, 군인이나 공무원이 먼저 적용 대상이 되고 그 후 민간 부문의 정규노동자, 그리고 농어민이나 자영업자 순으로 그 적용이 확대되었다.

이미 19세기 말 일본은 대륙으로의 군사 진출을 꾀하면서 군인을 대상으로 하는 은급제도를 만들었다. 그 후 1939년 선원보험법을 시행하여 민간인으로서 처음으로 선원을 대상으로 하는 연금제도를 만들었는데, 그것은 선원이 전시물자를 운반하는 등 위험을 수반하는 일에 종사하여 일종의 전쟁수행인력으로 간주되었기 때문이다. 일본의 소득보장의 발전에서는 군국주의의 영향을 경시할 수 없다. 군인에 대한 생활보장뿐만 아니라 군인사망자의 유족에 대한 지원의 일환으로 많은 복지제도들이 만들어졌기 때문이다.

직장노동자를 대상으로 한 연금보험인 후생연금은 패전 이후 점차 정비되는데, 1954년의 후생연금보험법 전면 개정은 그 중요한 분기점으로 이것이 전후 연금제도의 재출발점으로 일컬어진다. 하지만 종업원 5인 미만의 영세기업 종사자나 자영업자, 농어민 등은 연금 적용 대상에서 제

외되어 있었는데, 그들을 대상으로 하는 국민연금보험법이 1959년 공포되어, 1961년부터 전면 시행되면서 전 국민 연금보험이 달성되었다. 국민연금보험을 설계할 당시에는 무각출연금으로 할 것인지 혹은 각출연금으로 할 것인지에 대하여 상당한 논란이 있었으나, 결국은 '각출제연금을 기본으로 하고 경과적 보완적 조치로서 무각출연금(복지연금)을 시행'하는 방식으로 결정되었다.³⁾ 이렇게 일반 직장인을 위한 후생연금과 자영업자 등을 위한 국민연금이라는 2중의 공적연금체제가 확립된 것이다. 그 후 일본의 연금제도는 많은 개혁을 거듭하면서 오늘에 이르고 있다. 그중 1985년의 연금개혁은 기초연금과 소득비례연금이라는 이 층의 연금제도를 확립한 것이며 그 기본구조는 지금도 유지되고 있다.

일본이 1961년 전 국민 연금을 달성했던 것은 한국이 국민연금을 시행한 1988년보다 시기적으로 27년 앞선 시점이다. 그러나 한국과의 비교적 관점에서 본다면 그러한 시기의 차이 이상으로 더욱 주의해 보아야 할 특성이 있다. 그것은 일본의 경우, 국민연금을 시행하면서 당시에 이미 국민연금에 가입할 수 없었던 고령자를 위하여 '경과 조치로서의 복지연금' 제도를 창설하였다는 사실이다. 이 점은 한일 간의 연금제도 비교에서 반드시 주목해야 할 중요한 포인트이다. 왜냐하면 한국이 국민연금을 시행했을 때는 이미 고령자가 되어 있던 사람들을 위한 소득보장책을 준비하지 않았고 그것이 오늘날 한국의 높은 노인빈곤율의 배경이라고 판단되기 때문이다. 거듭 말하지만 한일 비교의 관점에서 일본의 국민연금을 고찰하는 가장 중요한 의의의 하나는 일본 정부는 행하였지만 한국 정부는 행하지 않았던 고령자에 대한 경과 조치를 검토하는 것이다.

3) 일본 국민연금보험의 성립 과정에서 보이는 논의는, 한국의 경우 국민연금을 시행하면서 당시 이미 국민연금 대상자의 연령 조건을 넘어서 고령자를 위하여 무각출연금을 '설계하지 않았던' 한국의 상황에서 본다면 매우 중요한 의미를 가진다. 일본 국민연금의 성립에 대해서는 많은 기록들이 보존되어 있고 그에 관한 선행연구도 많은데 中尾友紀(2018)가 중요한 참고문헌이다.

그리고 이와 관련해서 또 한 가지 유심히 살펴야 할 것은 ‘복지연금’의 내용뿐만 아니라 1961년 이전에 상당수의 지방자치단체가 이미 독자적으로 무각출연금과 같은 소득보장프로그램을 시행하고 있었다는 사실이다.

국민연금은 1961년 당초 25년 이상의 보험료 납부(고령의 경우 최단 10년)가 수급 조건이었다. 그런데 이 시점에서 이미 고령자가 되어 있던 경우, 혹은 수년 내에 고령자가 되는 사람이 많았다. 그들을 위해서 설계된 것이 ‘무각출연금’인데 그것은 통칭 ‘복지연금’으로 불린다. 무각출연금은 당시 용어로 ‘보완적 무각출연금’과 ‘경과적 무각출연금’이 있었다. 전자는 연금보험료의 납부 기간을 채우지 못하고 고령자(60세)가 되어 보험료 납부 의무가 없어진 사람을 대상으로 하여, 연금 수급의 법정 기간보다 모자라는 기간의 보험료를 세금으로 보충하여 연금을 지급받도록 하는 제도였다. 실제로는 일정 기간 보험료를 납부함에도 ‘무각출’연금보험이라고 했던 이유는 그 대상자가 납부한 보험료는 전액 각출제연금의 급여 재원으로 들어가고 이들에 대한 연금은 전액 국고 부담으로 충당되었기 때문이다.

다른 하나의 무각출연금보험은 이미 60세 이상이 된 사람을 대상으로 한 것으로 ‘경과적 무각출연금’이다. 경과적 무각출연금은 고령자, 장애인, 모자가정⁴⁾의 세 인구집단에 지급되었는데 그것은 각각 ‘노령복지연금’, ‘장애복지연금’, ‘모자복지연금’으로 불렸다. 다만 1986년부터는 정리되어 노령복지연금만 남게 되었다. 노령복지연금의 경우, 1961년 11월 1일 기준으로 제도 가입이 불가능한 사람(1911년 4월 1일 이전에 출

4) 일본의 사회보장 발전 과정에서 모자가정은 특별한 의미를 가지고 있다. 그것은 당시의 모자가정은 오랜 전쟁 기간 중 남편의 전사로 인한 발생이 많았기 때문이다. 그랬기 때문에 모자가정은 공공부조 수급의 경우에도 일반적인 생활보호 대상자보다는 따뜻한 처우를 받았다.

생한 사람)이거나 혹은 가입이 어려운 사람(1916년 4월1일 이전 출생자)을 대상으로 하였다(里見賢治, 2010). 지급 개시 연령은 70세(장애인은 65세)부터이며 본인 혹은 부양의무자의 소득 제한이 있다. 연금액은 국민연금의 50%를 약간 넘는 수준이다. 연금은 우체국을 통하여 연 3회로 나누어 지급되었다. 당시 국민연금의 노령급여는 보험료납부 25년에 월 2000엔, 만기 납부(40년)에 3200엔이었다.⁵⁾

한편 일본의 사회보장 형성 과정에서 보이는 특징의 하나는, 어떤 정책 프로그램을 중앙정부가 처음 전국적으로 시행하기보다는 그보다 먼저 지방자치단체에서 고유 사업으로 시행하던 것을 중앙정부가 전국프로그램으로 받아들여 전국적으로 시행하는 형식이 자주 발견된다는 것이다. 그리고 이것은 일본 역사에서 발견되는 전통적 사례이기도 하다. 메이지정부 최초의 공공부조 규정인 ‘홀구규칙(恤救規則)’도 전에 히코네번(彦根藩)에서 시행하던 것을 바탕으로 한 것이었다. 전후에도 노인의료비 무료화나 아동수당제도는 자치체가 시행하던 것을 국가정책화한 것이었다. 그리고 이러한 경향은 연금제도에서도 마찬가지로 보인다. 總理府社会保障審議會(1958)의 조사에 따르면 1957년 12월 말 시점에 일본에서 연금이라는 이름의 복지프로그램을 시행하고 있는 지역은 모두 232개였다. 광역자치단체 차원의 시행이 6지역, 시 단위가 55개 지역, 정(町) 단위가 119지역, 촌(村) 단위가 52지역이었다. 지방 수준에서 이미 독자 사업으

5) 한편 본고에서 상술하지는 않지만 장애복지연금과 모자복지연금의 경우 장애 혹은 모자 가정이 된 원인에 따라 수급이 제한되는 경우도 있었으나 자살과 관련된 경우에는 모두 수급이 인정되었다. “복지연금실무문답집(厚生省年金局福祉年金課編, 1960)”에 따르면 각각 다음과 같이 기술되어 있다(자살미수로 장애가 발생한 경우, 법 제69조에는 고의로 질병이나 사고를 일으키고 그로 인하여 장애를 입은 경우 장애연금을 지급하지 않는다고 규정되어 있지만, 이 규정의 취지에서 볼 때, 자살 행위는 사망에 의지는 있었지만 장애인이 될 의지가 있었다고 보기 어려우므로 장애연금은 지급된다. 또한 자살은 고의의 범죄 혹은 중대한 과실에 포함되지 않으므로 남편이 자살하고 남겨진 아내가 16세 미만의 아이를 부양하는 경우 모자복지연금은 지급된다).

로서 연금제도를 시행하고 있었던 것이 노령복지연금 시행의 배경이 되었다고 생각되며, 이러한 경향은 한국의 국민연금보험 형성 과정에서는 관찰되지 않는 일본 특유의 사정이다.

2. 공적연금의 현황

고령자빈곤을 논의하는 장에서 공적연금을 논의한다면, 우선 연금을 수급하지 못하고 소득보장의 사각지대에 있는 고령자의 문제가 떠오를 수 있겠다. 그러나 일본의 경우 공적연금, 특히 국민연금은 보험료를 40년 납입한 완전수급액이 공공부조 기준을 밑도는 6만 5000엔 수준이라는 것, 현재 국민연금만을 수급하는 연금생활자가 900만 명 이상 존재한다는 사실이 있기 때문에 연금액을 포함한 현황을 가능한 한 자세히 검토하지 않을 수 없다. 연금 수준이 이렇게 낮게 설정된 것은 물론 기초연금을 설계할 당시 일본 정부의 선택이었지만 이러한 방식의 기초연금제도가 고령자빈곤 증가의 원인이 되고 있음은 부정할 수 없다.

일본 공적 연금제도의 기본구조는 다음의 [그림 4-1]과 같다. 모든 국민은 1층 부분인 기초연금의 대상자가 된다. 기업에서 일하거나 공무원으로 일하는 경우 등은 후생연금보험(2층 부분)에 가입하게 되는데, 후생연금 가입자는 그 보험료 납부와 연금 수급에서도 국민연금과 중첩된다. 즉 후생연금 가입자는 후생연금 보험료와 국민연금 보험료를 동시에 납부하며, 연금급여도 국민연금분과 후생연금분이 합산되어 지급된다.

국민연금 피보험자는 제1호, 제2호, 제3호로 구분되어 있다. 제1호 피보험자는 자영업자와 농어민, 학생 등이며 국민연금의 주된 피보험자이다. 제2호 피보험자란 국민연금과 후생연금을 동시에 가입한 경우, 즉 후생연금 가입자를 말한다. 제3호 피보험자는 후생연금 가입자(제2호 피보

협자)에 의해 부양받는 배우자를 말하는데, 보험료 납부의 의무가 없다. 대부분이 전업주부인 여성이지만, 남성인 경우도 있다.

후생연금 피보험자는 다시 네 가지로 나누어져 있다. 제1호 피보험자는 일반 기업의 피용자를 대상으로 하며 보험자는 일본연금기구이다. 제2호는 국가공무원을 대상으로 하며 보험자는 국가공무원공제조합(연합회)이다. 제3호는 지방공무원이 대상이며 보험자는 지방공무원공제조합이다. 제4호는 사립학교 교직원을 대상으로 하며 보험자는 일본사립학교진흥공제사업단이다. 일본의 연금제도는 매우 복잡하여 그것이 연금제도에 대한 국민의 신뢰를 얻는 데 장애요인으로 생각된다.

[그림 4-1] 일본 공적연금제도의 기본구조

	후생연금보험 회사원이나 공무원 등이 가입	2층 부분 (피용자연금)
국민연금(기초연금) 국내에 거주하는 20세 이상 60세 미만의 모든 사람		1층 부분

공적연금제도의 보험자는 정부이지만, 2010년 1월부터 일본연금기구(공법인)가 정부의 위탁을 받아 보험료의 징수와 적용, 연금급여 등의 사무를 하고 있다.

2016년 현재 일본 공적연금의 피보험자 수와 구성은 다음의 <표 4-2>와 같다. 전체 6731만 명인데, 전체적인 수는 근래에 큰 변동이 없지만, 부분적으로 보면 후생연금 대상자는 늘어나고 있는 반면 국민연금 대상자는 줄어드는 경향이 있다. 그중 국민연금 제1호(임의연금-60세 이상이지만 보험료를 내는 경우-포함)는 1575만 명이다. 저출산율 등의 영향으로 국민연금 제1호 피보험자는 줄고 있는데 이 수치는 2012년의 1874만 명에 비하면 15% 이상 줄었다. 국민연금 3호 피보험자, 즉 피부양자는

889만 명이며, 남녀의 구성비를 보면 남자가 11만 명(1.2%), 여자가 878만 명으로 여성(전업주부)이 압도적으로 많다(厚生労働省年金局, 2017a).

국민연금 보험료는 정액(2018년도, 월 1만 6340엔)이다. 생활보호 대상자는 보험료가 면제되고(법정 면제), 소득이 일정 수준 이하인 경우는 신청 면제라고 하여 스스로 신청하여 보험료 납부를 면제(전액 면제, 4분의 3, 2분의 1, 4분의 1 면제)받을 수 있다. 한편 2000년 4월부터 20세 이상의 학생 신분인 사람은 납부를 유예하는 학생납부특례제도가 있다. 보험료 납부를 유예한 경우라도 재학 중 장애가 발생한 경우 장애기초연금을 수급할 수 있다.

한편 후생연금의 경우, 일반 기업의 대상자(제1호)가 3822만 명, 공무원 등의 대상자가 445만 명으로 합계 4267만 명이다. 후생연금 1호 피보험자의 수는 2012년(3472만 명)에 비하면 10% 정도 증가하였다. 일본 정부는 후생연금 가입 대상을 파트타임 노동자로까지 늘리려는 정책을 시행하여 2016년 10월부터는 종업원 501명 이상, 노동시간이 주 20시간 이상인 경우는 후생연금 대상자가 되었다(高齢社会白書, 2017). 2017년 4월부터는 종업원 500명 이하의 기업에서도 노사 합의가 있다면 후생연금 피보험자가 될 수 있다.

그런데 후생연금 보험료는 급료에서 자동으로 공제되지만, 자영업자나 농어민을 대상으로 하는 국민연금제도는 자발적인 보험료 납부에 맡겨져 있다. 그러나 가입 대상자 중에서 실제로 보험료를 납부하는 비율은 50%에 미치지 못한다. 후생노동성(2018)의 발표에 따르면 2017년도의 국민연금 납부율은 66.3%였다. 6년 연속 개선된 수치이고 최저 수준이었던 2011년의 58.6% 이후 6년 연속 상승한 수치이다. 그런데 이 납부율에는 저소득 등의 이유로 보험료 납부가 면제 혹은 유예되고 있는 574만 명이 포함되어 있지 않다. 그들을 모두 포함한다면 실질적인 납부율은 40.3%

에 불과하다. 보험료 납부율이 낮은 것은 국민연금에 대한 국민의 불신감이 원인으로 지적된다. 사실 지금까지의 연금 개혁 과정을 보면, 정부의 인구고령화 예측이 늘 빗나가서 국민의 부담을 다시 높이는 상황이 거듭되어 국민의 불신을 샀다. 2016년 현재 국민연금 피보험자의 보험료 납부유예자는 전면 면제자(법정 면제, 신청 면제, 학생납부특례, 납부유예)가 583만 명, 일부 면제자가 43만 명이다. 납부유예자나 면제자는 낮은 연금급여밖에 수급하지 못하기 때문에 빈곤층이 될 가능성이 높고 결국은 장래에 그만큼 공비 지출이 많아질 것이다. 국민연금 보험료 납부율에서 지역 간에 큰 격차(최저 沖縄県49.1%, 최고 島根県80.6%)가 있는 것도 과제이다(厚生労働省年金局, 2017a).

다음으로 2016년 현재 공적연금급여의 수급자와 그 구성을 보자(표 4-2 참조). 연금 수급자는 중복을 제외하면 총 7262만 명이다. 그중 국민연금 수급자가 3386만 명으로 전체 수급자의 46.6%를 차지하고 있다. 그중에서 기초연금 부분만을 수급하는 사람은 950만 명이다. 기초연금에 후생연금을 수급하지 않고 오로지 기초연금에만 의지하는 경우는 그 연금액이 최저생계비에 미치지 못하기 때문에, 연금 수급자임에도 빈곤층이 되는 경우가 많은 것이 일본의 현실이다. 일반 기업 종사자를 대상으로 한 후생연금은 3409만 명이고, 공무원이나 사립학교 교직원의 연금 수급자는 467만 명이다. 다만 이 수치에는 국민연금과 후생연금의 중복 수급이 그대로 반영되어 있다. 그 중복 부분을 제외한 실제 연금 수급자의 수는 4010만 명이다(厚生労働省年金局, 2017a).

‘복지연금’ 수급자는 1961년 당시 고령자이거나 50세 이상의 사람이었으므로 그 수는 계속 줄어들어 현재는 극소수이고 만 명 단위의 위의 수치에는 나타나지 않고 있다.⁶⁾ 교토부(京都府 ‘福祉年金の受給者数及び

6) 필자가 일본의 2015년 국세 조사 결과 복지연금 대상의 연령 조건을 갖춘 고령자(이 시

支給状況')의 경우 2002년 수급자는 2046명(지급액 7억 9341만 엔)이던 것이 2006년에는 622명으로 줄었다. 월수급액 평균은 3만 3000엔 정도이다. 이것은 국민연금 시행 시에 이미 고령자가 된 사람을 위한 경과 조치로서 시행된 복지연금이 50여 년이 지난 시점까지 노후소득 보장 역할을 수행해 왔다고 해석할 수 있다.

〈표 4-2〉 일본 공적연금의 피보험자 및 급여 수급자 현황(2017년)

(단위: 만 명, %)

구분	피보험자		수급자 수	
	사례 수	비율	사례 수	비율
국민연금보험(1호, 3호, 임의가입 포함)	2,464*	36.6	3,386	41.00
후생연금보험(1호)	3,822	56.8	4,409	53.40
후생연금보험(2~4호)	445	6.6	467	5.66
복지연금			0 **	0
전체	6,731	100.0	8,252	100.0

* 국민연금 피보험자 중 제3호(전업주부)는 889만 명임.

** 복지연금 수급자는 만 명 단위로 표기한 표에는 0명으로 되어 있지만, 2014년까지도 1000명 수준이었음. 지금도 지방자치단체에서는 복지연금에 대한 광고를 하고 있음.

자료: 厚生労働省年金局(2017a)에 근거, 재구성하여 필자 작성.

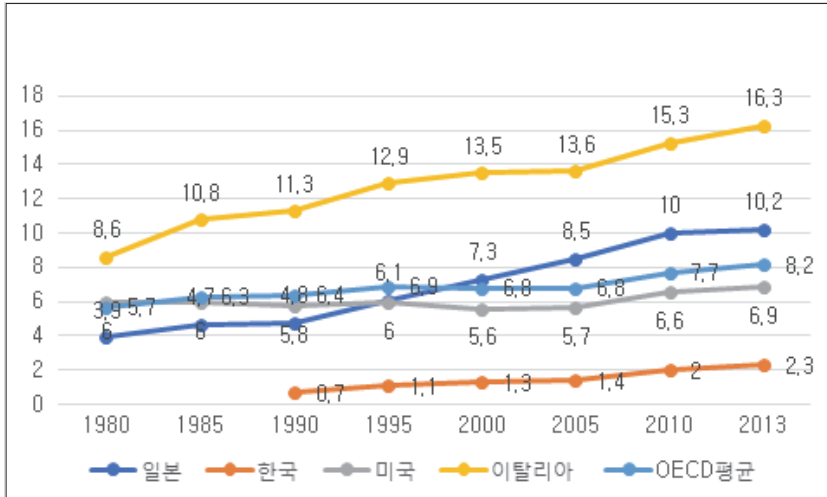
다음으로 공적 연금의 재정 상황을 보자.

우선 공적연금제도에 대한 사회지출의 GDP 대비 비율은 2013년 현재 GDP의 10.2%를 차지한다(그림 4-2 참조). OECD 평균에 비해서는 약간 높은 편이지만, 지난 30여 년간의 추이를 보면, 그 비율이 비교적 급격하게 높아져 온 것을 알 수 있다. 그것은 부분적으로는 연금의 성숙도를 반영하면서 또한 일본의 급격한 저출산·고령화를 반영하는 것이다.

점에서 104세 이상의 고령자)를 집계해 보았더니 모두 7153명이었다. 참고로 2018년 현재 복지연금의 연령 조건을 갖춘 고령자는 107세 이상인 사람인데 2015년 국세 조사에서 107세 이상의 고령자는 1084명이었다. 물론 복지연금은 연령 외에 소득 요건이나 피부양자 등의 요건이 있으므로 이들 모두가 복지연금을 수급한다는 의미가 아니다.

[그림 4-2] 일본 공적연금지출의 GDP 대비 비율

(단위: %)



자료: OECD. (2017b). Pension at a Glance에 근거하여 필자 작성.

후생노동성(2016)에 따르면 2015년 국민연금의 세입은 4조 2346억 엔, 세출은 4조 1157억 엔으로 1157억 엔의 잉여 차액이 발생하였다. 국민연금은 피보험자 수와 연금 수급자 수의 감소가 동시에 진행되어 점차 그 규모가 축소되는 경향이 있다. 국민연금의 절반은 세금으로 조달된다. 후생연금은 세입 45조 1644억 엔, 세출 42조 9008억 엔으로 2조 2635억 엔의 잉여 차액이 발생했다. 후생연금은 피보험자 수의 증가와 보험료율의 인상에 따라 보험료 수입이 증가했다.

2015년 결산 후 연금적립금은 후생연금이 107조 2240억 엔(시가 베이스로는 133조 9310억 엔), 국민연금 적립금은 7조 3232억 엔(시가 베이스 8조 7768억 엔)으로 합계 114조 5473억 엔(시가 베이스 142조 7078억 엔)이다.

그렇다면 노인빈곤과 직접적인 관계를 가지는 월 연금액을 살펴보자.

우선 국민연금의 경우는 40년 만기로 보험료를 납부하면 월 6만 5000엔 정도를 수급한다. 노인부부가구는 월 13만 엔 정도가 된다. 물론 가입 기간이 그보다 짧으면 연금액은 그만큼 감액된다. 한편 후생연금의 연금액은 정부가 표준적인 노령연금 수준을 제시하고 있다. 그것은 남편이 40년 동안 후생연금에 가입하고 부인은 전업주부인 경우를 상정한 소위 남성생계부양자 모델의 연금이다. 이 경우, 기초연금 부분인 국민연금의 수급분 월 13만 엔에 후생연금이 가산되는데, 남편의 후생연금은 40년 가입에 월 9만 1000엔이다. 물론 후생연금의 수준은 현역 시의 급여 수준과 가입 기간에 따라 결정된다. 그 합계가 월 22만 1000엔인데, 이 수준은 2014년을 기준으로 할 때 소득대체율 62.7%의 수준(日本年金機構, 2018)이다.

2016년 말 현재, 후생연금보험(제1호) 연금 수급권자의 평균 연금액은 14만 5638엔(월액)이다. 다만 남녀 간 수급 격차가 심하다. 남성의 평균 연금월액은 16만 6863엔인 반면 여성의 평균 수급월액은 10만 2708엔이다. 국민연금 평균 연금 수급액은 월 5만 5464엔인데, 남성은 5만 8806엔, 여성은 5만 2708엔으로 약 10%의 격차가 있다. 국민연금만을 수급하는 경우, 남성은 5만 5729엔, 여성은 4만 9863엔이며, 국민연금만을 수급하는 경우는 여성이 남성보다 압도적으로 많다. 한편 급여 수준의 지역별 격차는 경미하다(厚生労働省年金局, 2017b).

한편 후술하지만 연금 수급자 중에서도 생활보호 기준 이하의 금액을 수급하는 고령자는 매우 많다. 일본의 공공부조제도인 생활보호제도의 수급 수준은 1인 가구가 연 160만 엔, 2인 가구가 226만 엔이다. 그러므로 국민연금만을 수급하는 경우, 생활 수준은 생활보호 수준을 크게 밑돌게 되며 후생연금 수급자라고 하더라도 보험료 납부 기간이 짧은 경우에는 그 수준을 밑도는 경우가 있다. 생활보호 수급을 하는 고령자 중에서

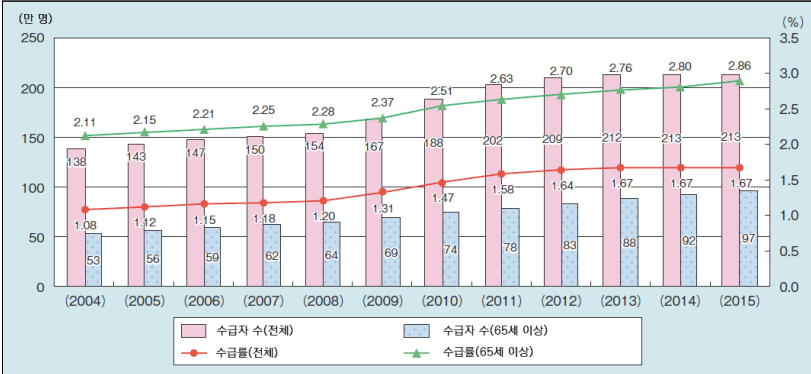
연금을 수급하고 있는 사람의 비율은 비록 10여 년 전의 현황이지만 회계 감사원이 국회의 요청에 따라 작성한 보고서(會計検査院, 2006)에 나타나 있으므로 참고할 수 있다. 이 보고에 따르면 2004년의 경우, 고령의 생활보호수급자 중에서 국민연금을 수급하고 있는 사람의 비율은 30.5%였다(당시 65세 이상의 국민연금 수급률은 79.6%). 지역별 차이가 커서 국민연금 수급률이 가장 높은 이와테현의 경우는 54.2%였고 그 비율이 가장 낮은 가나가와현은 18.5%였다.

3. 생활보호와 고령자

노인소득 보장의 최후의 거소는 물론 공공부조인 생활보호제도이다. 생활보호 대상자는 2000년대 들어 모든 가구에서 증가해 왔다. [그림 4-3]은 생활보호 대상자 수와 65세 이상 고령수급자의 수, 그리고 고령자의 수급률 등을 시계열적으로 보여 주는 자료이다.

우선 전반적으로 생활보호인구가 늘고 있다. 2004년에 138만 명, 인구의 1.08%의 수급률을 보이던 것이, 2015년에는 213만 명, 보호율은 1.67%까지 상승했다. 65세 이상 고령수급자의 수는 더욱 증가 폭이 커서 2004년에 53만 명이었던 것이 2015년에는 97만 명으로 늘어났고 고령자수급률도 같은 기간 2.11%에서 2.86%로 증가했다. 생활보호 전체 수급자 중에서 고령자가 차지하는 비율은 45.5%에 이른다. 고령자의 비율은 2017년 50%를 넘어섰다. 생활보호 대상자 두 명 중 한 명 이상이 노인인 것이다. 다만 이것은 전국 평균적 상황이며 지역에 따라, 예를 들어 일고노동자가 많이 거주하는 지역의 경우, 60세 이상의 78%가 생활보호를 수급하는(サンデー毎日取材班, 2016) 경우도 있을 만큼 지역적 편차가 있다.

[그림 4-3] 일본의 생활보호 수급자 현황과 추이



자료: 内閣府. (2017). 高齢社会白書.

다음의 <표 4-3>은 후생노동성이 실시한 피보호자 조사의 결과이다. 2017년 11월 현재 상황에서 가장 특징적인 것은, 생활보호수급자 가구의 절반 이상(53%)이 고령자가구라는 것, 그리고 고령자가구의 90% 이상이 고령단신가구라는 점이다. 고령단신가구의 수급자 수는 그 1년 전에 비하여 거의 3만 명이 늘어났다.

<표 4-3> 일본의 생활보호 수급과 고령자가구(2017년)*

(단위: 가구, %)

가구 총수 1,634,481가구(보호 중지가구 불포함)				
구분	가구 유형	피보호자		2016년 11월분
		가구 수	비율	
고령자가구	계	865,564	53.0	837,742
	단신가구	787,462	48.2	759,809
	2인 이상 가구	78,102	4.8	77,933
비고령자 가구	계	768,923	47.0	793,029
	모자가구	92,660	4.8	99,316
	상병 장애가구	420,251	25.7	431,122
	기타	256,012	15.7	262,591

자료: 厚生労働省. (2018). 生活保護の被保護者調査(2017年11月分)の結果에 근거하여 재구성.
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/74-16b.html>에서 2018. 9. 20. 인출.

* 실인원 2,124,526명(1.68%), 가구 총수 1,642,971가구.

다음의 <표 4-4>는 고령자가구(단독가구 및 부부가구)의 생활부조 기준을 지역별로 보여 주는 것이다. 생활부조 기준액은 지역별로 6단계로 나누어져 있는데, 대도시 고령자독신가구의 경우, 주택부조를 제외하고 생활부조 수준이 월 8만 140엔이다. 앞서 본 대로 피용자 신분이 아니라 자영업이나 농어업에 종사하는 경우는 국민연금 보험료를 40년간 납부하여 월 6만 5000엔을 수급하는데, 그 수준은 생활보호 수준에 크게 미치지 못한다. 고령단독가구의 경우는 국민연금만을 받는 경우, 비록 완전연금을 수급한다고 하더라도 3급지-2지역을 제외하고는 생활보호부조 기준 이하이다. 하물며 주택부조를 포함한다면 생활보호 기준에 상당히 미치지 못하는 연금 수준이 되는 것이다.

그런데 문제가 되는 것은 일본 생활보호제도의 포착률(take-up rate)이 극히 낮다는 것이다. 완전한 의견 일치가 있는 것은 아니지만, 그 포착률은 15~20% 수준이라고 일컬어진다. 즉 일본 생활보호제도의 큰 특징의 하나가 보호 대상자를 극히 한정시키면서, 피보호 대상자에 대한 급여 수준은 어느 정도 적정선을 유지하고 있다는 것이다. 그러므로 고령자가구 중에서 생활보호 수급자의 생활이 연금 수급자의 생활 수준을 웃도는 경우도 흔히 볼 수 있다.

<표 4-4> 일본의 고령자 생활부조 기준액*

구분	(단위: 엔)					
	1급지-1	1급지-2	2급지-1	2급지-2	3급지-1	3급지-2
고령단독가구 (68세)	80,140	76,590	72,760	69,790	66,320	62,960
고령부부가구 (68세, 65세)	120,440	115,110	109,350	104,870	99,670	94,620

자료: 生活保護制度研究会, (2013). 保護の手引き, 第一法規.

* 이 기준액에는 집세를 내는 생활보호 대상자에게 지급되는 주택부조 등이 포함되어 있지 않음. 주택부조의 상한선은 1급지의 경우 68세 단독가구는 53,700엔, 고령자부부가구는 69,800엔임. 그러므로 주택부조를 수급하는 고령자는 단독가구의 경우 133,840엔, 부부의 경우 190,240엔이 지급됨.

제3절 노인빈곤의 실태와 원인

노인빈곤 문제는 일본 전체의 관심사로 떠오르고 있고 그에 관한 대중 리포트가 속속 출간되고 있지만, 학술적인 선행연구는 많지 않다. 原田謙他(2001)은 동경도노인종합연구소(현 東京都健康長寿医療センター研究所) 등이 실시한 패널조사에 근거하여 고령자가 빈곤으로 전락하는 요인과 빈곤에서 탈출하는 요인을 분석했다. 거기에 깊은 관련 요인으로 학력, 배우자의 사망(특히 여성의 경우), 취업 상황의 변화, 생활기능장애 등을 제시했다. 이 점에 대해서는 山田篤裕(2010) 역시 거의 유사한 연구 결과를 제시했다.

한편 한국과 일본의 고령자빈곤 리스크를 비교분석한 선행연구(渡邊雄一, 曹成虎, 2016)도 있다. 이 연구는 한국의 고령자가구는 가구주의 연령이 높을수록, 건강 상태가 나쁠수록 빈곤 리스크가 높아지고 일본의 경우는 여성 가구주인 경우 빈곤 리스크가 높아짐을 밝혔다. 여성 고령자 독신가구가 빈곤 리스크를 높이는 매우 중요한 요인이라는 점은 OECD를 위시하여 일본 국내의 선행연구들이 제시하고 있다. 清家篤, 山田篤裕(2004)는 고령 여성 가구주의 경우, 남편과의 사별에 따른 근로소득 상실, 나이가 그러한 소득 감소분을 메울 수 있을 만큼의 공적연금 수준이 높지 않다는 점 등을 빈곤 원인으로 지적했다. 또한 橘木俊詔, 浦川邦夫(2006)도 빈곤 리스크를 높이는 가구의 유형으로 모자가구 다음으로 고령단신가구를 들었다. 山田篤裕, 小林江里香, Liang(2011)은 여성 고령자 단신가구에게 빈곤 리스크가 높은 원인을 밝히면서, 국민연금 수준이 낮은 것, 그리고 빈곤 리스크를 회피하기 위해서는 근로소득이 매우 중요함을 지적하였다.

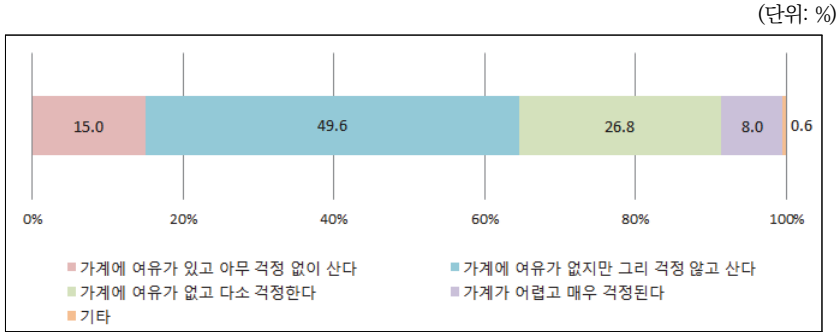
그런데 이상과 같은 선행연구들이 제시하는 빈곤 리스크를 높이는 요

인들은 한편으로는 정부기관의 기초조사 결과에서도 이미 잘 밝혀져 있는 사실들이며 다른 한편에서는 연구 목적이 정책 대안의 모색에 있는 것이 아니기 때문에 국제적 비교 관점의 시사점을 찾아내기가 어렵다. 예를 들어 일본 여성 고령자 단친가구의 빈곤에 대해서는 자영업자나 농어민 등을 가입 대상으로 하는 국민연금의 급여 수준이 낮다는 점을 대부분 지적하고 있지만 그 이전의 문제, 즉 여성의 낮은 경제활동 참가율 등의 문화적 요인에 대한 고려는 상대적으로 희박하다. 하지만 OECD(2017a)가 지적한 대로 여성의 낮은 경제활동 참가야말로 여성 고령자를 후생연금 수급자가 아닌 국민연금 수급자로 만드는 가장 근본적인 요인이다.

일본의 노인빈곤을 논의한다면 물론 빈곤노인의 생활 분석이 필요하지만, 고령자들의 빈곤에 대한 주관적인 판단을 볼 필요가 있다. 왜냐하면 특히 한국과 같이 고령자빈곤이 심각한 나라에서는, 일본의 많은 고령자들이 왜 빈곤의 위협에서 벗어나 생활하는지를 살펴볼 필요가 있기 때문이다. 일본 내각부는 고령자 경제 및 생활환경 조사(高齢者の経済・生活環境に関する調査)를 실시하고 있고, 거기에는 고령자의 살림살이에 대한 인식 조사 항목이 있는데, 2016년 조사 결과는 다음의 [그림 4-4]와 같다.

이 그림에 따르면 60세 이상 노인의 64.6%가 노후빈곤에 대한 걱정 없이 살고 있다고 답하고 있다. 다만 ‘가계가 어렵고 매우 걱정된다’는 응답이 8%, ‘가계에 여유가 없고 다소 걱정된다’는 응답은 26.8%이다. 80세 이상 고령자는 고령자 평균보다 생활에 여유가 있는 것으로 나타난다(‘걱정 없다’가 71.5%). 한편 2008년 조사(高齢社会白書平成22年度)에서는 ‘매우 어렵다’는 응답이 7.2%, ‘약간 어렵다’는 응답이 19.2%였으므로, 전체적으로 볼 때 살림살이에 대한 주관적 인식이 비관적으로 변한 것으로 볼 수 있다.⁷⁾

[그림 4-4] 일본 고령자(60세 이상)의 살림 형편



자료: 内閣府. (2016). 高齢社会白書平成29年度.

통계적으로 본다면 고령자는 다른 연령층에 비하여 소득은 낮지만 저축이나 주택 보유 등에서 상대적으로 유복하다. 가구주가 60~69세인 경우 평균 저축은 2402만 엔이고 자택 보유율은 91%이며, 70세 이상의 경우는 각각 2389만 엔에 93%이다. 자가 보유율은 60~69세에서 91.6%, 70세 이상에서 93%로 다른 연령층보다 월등히 높다(内閣府 高齢社会白書, 2017). 이러한 상황으로 말미암아 고령자는 이미 사회적 약자가 아니라는 지적이 있지만, 그러나 그것은 어디까지나 평균적인 것이고 고령자 간에는 심한 격차가 있음에 유의해야 한다. 総務省統計局(2016)의 家計調査年報에 따르면 고령자가구 중 저축 300만 엔 이하의 가구가 15.1%, 100만 엔 이하의 가구가 7.1%였다. 한편 부채는 60대 고령자의 경우 196만 엔, 70대 이상은 83만 엔으로 비교적 경미한 편이지만 이것 역시 평균적인 수치로 이해해야 할 것이다.

7) 다만 과거의 조사에서는 현재의 조사항목과는 달리 '보통'이라는 항목이 있었다. '보통'이라는 응답이 65.2%였다.

1. 고령자가구의 수입과 지출

일본 고령자가구의 가계수지를 보여 주는 <표 4-5>를 실마리로 하여 노인빈곤의 실태와 원인을 살펴보자. 이것은 ‘家計調査年報(총무성)’에 근거하여 2002년과 2014년의 고령자가구(65세 이상의 노인만 있는 가구, 노인독신가구 및 노인부부가구)의 한 달간의 실수입과 실지출을 나타낸 것인데, 다음과 같은 네 가지 사실을 알려 준다.

첫째, 2014년 현재, 고령자가구의 실수입은 20만 9431엔인 데 반하여 실지출은 26만 5457엔으로 한 달에 5만 6026엔 적자 상태이다. 모자라는 부분은 저축 등에서 생활비를 보충하고 있다.

둘째, 2014년 고령자의 수입은 2002년에 비하여 상당히 줄어들었다. 2002년 수입은 23만 8153엔이었지만 12년간 수입의 약 12%가 줄어 20만 8431엔이 되었다. 근로자가구의 수입 역시 같은 기간 48만 8115엔에서 46만 8367엔으로 줄어들었지만, 그 감소 폭은 약 4%이므로 근로자가구에 비하여 고령자가구의 수입 감소가 더욱 심하게 일어났다.

셋째, 고령자가구의 수입과 지출 간 불균형(적자)은 과거에 비하여 근래에 더욱 심해졌다. 2002년 월간 가계적자는 2만 8772엔 수준이었으나, 2014년 월 적자는 5만 6116엔으로 늘어났다.

넷째, 고령자가구는 수입의 대부분을 사회보장급여에서 얻고 있는데, 연금 등의 사회보장급여 수입은 2002년 22만 3474엔에서 2014년 19만 3900엔으로 2만 9574엔(13%)이나 줄어들었다. 한편 지출 면에서는 비소비지출(세금, 사회보험료)이 증가하여, 그 증가분을 상쇄하기 위하여 소비지출을 줄이고 있음이 감지된다. 특히 사회보험료 지출은 1만 2416엔에서 1만 6467엔으로 4051엔(25%)이나 증가하였다. 반면 소비지출은 2002년 24만 4046엔에서 23만 6544엔으로 오히려 약간 줄었다.⁸⁾

〈표 4-5〉 일본 고령자세대의 1개월간의 실수입과 실지출 변화

(단위: 엔, %)

구분		2002년		2014년	
실수입	계	238,153	100.0	209,431	100.0
	근무 소득	1,612	0.7	1,979	0.9
	사업 소득, 재택직업 소득	4,024	1.7	4,337	2.1
	사회보장급여	223,474	93.8	193,900	92.6
	재산수입	2,529	1.1	3,750	1.8
	특별수입	5,988	2.5	4,919	2.3
실지출	외부 원조	526	0.2	547	0.3
	계	266,925	100.0	265,457	100.0
	비소비지출	22,879	8.6	28,913	10.9
	직접세	10,372	3.9	12,420	4.7
	사회보험료	12,416	4.7	16,467	6.2
	소비지출	244,046	91.4	236,554	89.1
	식료	57,375	21.5	60,446	22.8
	주거	20,682	7.7	16,491	6.2
	광열/수도	17,887	6.7	21,067	7.9
	가구 가사용구	9,486	3.6	9,470	3.6
	피복 및 신발	9,713	3.6	6,777	2.6
	보건의료	14,726	5.5	14,682	5.5
	교통 통신	21,719	8.1	25,923	9.8
	교육	6	0.0	10	0.0
	교양오락	25,473	9.5	24,923	9.4
	기타 소비지출	66,979	25.1	56,756	21.4

자료: 総務省統計局. (各年度). 家計調査年報에 근거하여 작성.

고령자빈곤의 리스크가 가장 높은 고령단신가구 중 무직자의 가계수지를 보여 주는 것이 [그림 4-5]이다. 사회보장급여의 수입은 수입의 절대다수(단신가구의 경우 94%)를 차지한다.

고령단신가구의 경우, 실수입은 11만 4027엔인 데 비하여 지출은 15만 4742엔(비소비지출 1만 2544엔, 소비지출 14만 2198엔)으로 매달 4만 715엔 적자 상태이다. 무직 고령부부가구의 경우는 실수입이 20만 9198엔에 지출이 26만 3717엔(소비지출 2만 8240엔, 비소비지출 23만

- 8) 한편 2015년 시점의 가계조사에서는 가계적자 폭이 더욱 확대된 것으로 나타나고 있다. 연금가구의 실수입은 21만 3379엔, 지출은 27만 5706엔으로 매달 6만 2327엔, 연간 약 75만 엔 적자이다. 위의 표(2014년 가계조사)에서 비소비지출은 2만 8913엔이었으나 2015년 조사에서는 3만 1842엔으로 2929엔(10% 이상), 연간 3만 5148엔 늘어났다. 앞으로 긴 여생 동안 생활비만으로도 매년 75만 엔을 메워야 하고 거기에 의료비 부담이나 개호비 부담이 고령자의 생활을 더욱 압박할 것으로 보인다.

5477엔)으로 매달 5만 4519엔 적자이다. 두 경우 모두 자녀 등에 의한 생활비 송금은 각각 688엔(수입의 0.6%)과 502엔(수입의 0.2%)으로 극히 미미하다.

[그림 4-5] 일본 무직 고령자가구의 가계수지

고령단신가구(60세 이상): 실수입 114,027엔			
사회보장급여 107,171엔 94.0%		기타* 6.0%	부족분 40,715엔
비소비지출 12,544엔	소비지출 142,198엔 (식료 24.9%, 주거 10.2%, 광열수도 9.1%, 교통통신 9.2% 등)		
고령부부가구(남편 65세 이상, 부인 60세 이상의 부부만의 가구): 실수입 209,198엔			
사회보장급여 191,880엔 91.7%		기타** 8.5%	부족분 54,519엔
비소비지출 28,240엔	소비지출 235,477엔 (식료 27.4%, 주거 5.8%, 광열수도 8.2%, 교통통신 11.7% 등)		

* 단신가구 기타수입의 내역은 사업 및 내직(内職) 수입이 924엔, 생활비 송금이 688엔임.

** 부부가구의 기타수입 중 생활비 송금은 502엔임.

자료: 総務省統計局. (2017). 家計調査年報에 근거하여 재구성.

이상에서 보듯이 고령자의 주 소득원은 역시 공적연금(은급 포함)이다. 다음의 <표 4-6>은 고령자가구의 총소득 및 구성비를 전체 가구와 비교한 것이다. 고령자가 가구주인 가구의 연간 총소득은 318만 6000엔, 전체 가구는 560만 2000엔이다. 공적연금(은급 포함)은 고령자가구 소득의 66.3%를 차지하며, 연금 이외의 사회보장급여를 포함하면 67.1%에 이른다. 근로소득이 차지하는 비율도 비교적 높다(22.3%). 한편 자녀의 원조나 개인연금, 기업연금, 기타소득은 모두 합하여 5.4%인데, 특히 자녀의 원조는 고령자의 수입원으로서 거의 의미가 없다.

다음의 <표 4-7>은 2016년 기준 연령별 1인당 평균소득을 연령별로 나타낸 것이다. 65세 이상 고령자의 1인당 평균소득은 196만 6000엔, 70세 이상의 경우는 185만 8000엔이다. 젊은 층은 1인당 소득에서는 고령자층과 큰 차이가 없지만 가구원 수가 많기 때문에 가구소득은 고령자

가구보다 높다.

[그림 4-6]은 고령자가구의 경우, 총소득에서 공적연금이 차지하는 비율을 보여 준다. 연금소득이 소득의 전부인 경우가 전체 고령자가구의 55%를 차지한다. 연금소득이 전체 소득의 20% 이하인 경우는 3.2%인데, 여기에는 무연금자가 포함되어 있다.

〈표 4-6〉 일본의 가구당 평균소득과 구성비(전체 가구, 고령자가구)

(단위: 만 엔, %)

구분	총소득	근로소득	공적연금	재산소득	연금 이외 사회보장급여	자녀원조, 개인연금 기타
전 가구	560.2 (100.0)	433.7 (75.6)	104.0 (18.6)	13.0 (2.3)	6.8 (1.2)	12.7 (2.3)
고령자 가구	318.6 (100.0)	70.9 (22.3)	211.2 (66.3)	16.8 (5.3)	2.5 (0.8)	17.2 (5.4)

* 전 가구의 총소득은 560.2만 엔.

자료: 厚生労働省. (2017). 国民生活基礎調査2017년에 기초하여 작성.

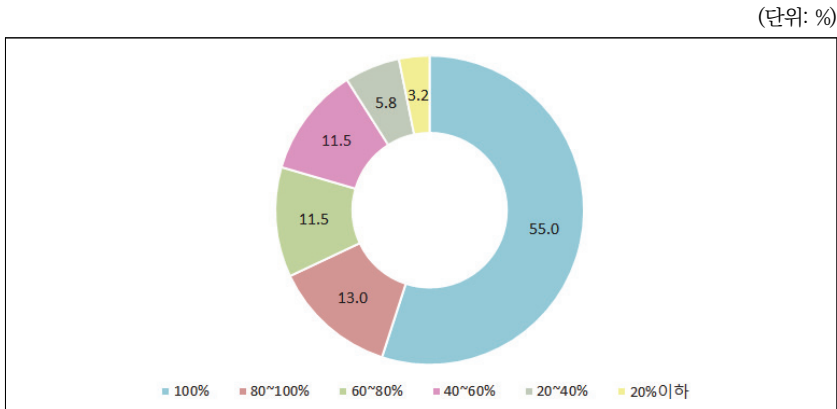
〈표 4-7〉 일본의 가구주 연령별 1인당 소득

(단위: 만 엔)

29세 이하	30~39세	40~49세	50~59세	60~69세	70세 이상	65세 이상
207.6	189.3	216.9	281.2	232.3	185.8	196.6

자료: 厚生労働省. (2017). 国民生活基礎調査2017년에 기초하여 작성.

[그림 4-6] 일본의 총소득에서 연금소득이 차지하는 비율(고령자가구)



자료: 厚生労働省. (2017). 国民生活基礎調査2017년에 기초하여 작성.

2. 노인빈곤율의 국제비교와 추이

OECD는 소득 중간치의 50% 미만을 빈곤층으로 규정하고 노인빈곤율의 국제비교 통계를 공개하고 있다. 한편 국가는 그 이하의 수준으로 떨어져서 생활하는 것을 용인하지 않는 최저생활 수준을 상정하고 있고, 그러한 이념을 실현하기 위한 정책수단으로서 공공부조(생활보호제도)를 시행하고 있으므로 생활보호 기준을 빈곤선으로 볼 수도 있다. 국제적으로 널리 통용되는 상대적 빈곤 개념에 따른 빈곤율과, 생활보호 기준에 근거한 빈곤율의 양자로 나누어 고령자빈곤을 살펴보자.

현재까지 OECD의 관련 통계를 보면 1980년대부터 2010년대 초까지 일본 고령자빈곤율의 특징은 다음의 두 가지이다. 하나는 일본의 고령자빈곤율은 가장 높은 수준이었다고 일컬어지는 1980년대부터 현재에 이르기까지 OECD 평균치에 비하여 상당히 높은 수준을 유지해 오고 있다는 점이다. 다른 하나는 일본의 노인빈곤율은 1980년대 이후 완만하기는 하지만 낮아지고 있다는 점이다. 그러나 OECD 통계는 2010년대 초까지의 상황만을 반영하고 있기 때문에 2010년대 이후 현재까지의 빈곤 악화가 반영되어 있지 않을 가능성이 있다.

다음의 <표 4-8>은 고령자빈곤율의 국제비교이다(OECD, 2017b). OECD 평균 빈곤율은 12.5%인데, 일본의 고령자빈곤율은 19.0%로 나타나고 있다.

〈표 4-8〉 고령자 빈곤율의 국제비교(연령별·성별, 2014년)

(단위: %)

구분	연령별			성별	
	66세 이상	66~75세	76세 이상	남	여
Australia	25.7	23.4	29.2	23.6	27.5
Austria	8.8	8.1	9.9	7.0	10.3
Belgium	7.7	7.0	8.6	7.0	8.3
Canada	9.0	8.5	9.9	6.7	11.0
Chile	16.3	16.2	16.4	16.1	16.4
Czech Republic	3.7	3.5	4.1	1.5	5.3
Denmark	3.2	2.1	4.9	2.3	4.0
Estonia	25.0	21.9	28.5	13.3	30.8
Finland	5.2	2.9	8.5	3.2	6.8
France	3.6	2.8	4.5	2.7	4.2
Germany	9.5	8.4	10.3	6.8	11.5
Greece	8.2	7.1	9.5	6.9	9.3
Hungary	8.6	7.8	9.9	5.0	10.6
Iceland	5.4	4.9	6.1	3.5	7.1
Ireland	6.8	5.2	9.3	5.7	7.7
Israel	21.2	17.6	26.1	17.7	23.9
Italy	9.3	8.9	9.7	6.7	11.2
Japan	19.0	17.0	21.3	15.1	22.1
Korea	45.7	38.8	-	-	-
Latvia	26.5	22.2	31.6	13.9	32.4
Luxembourg	3.9	4.1	3.4	3.1	4.6
Mexico	25.6	22.6	30.3	23.9	27.0
Netherlands	3.7	2.5	5.5	3.4	3.9
New Zealand	10.6	7.7	15.2	6.6	14.0
Norway	4.3	2.2	7.3	1.9	6.3
Poland	7.6	8.3	6.7	4.6	9.3
Portugal	9.7	8.5	11.2	7.1	11.6
Slovak Republic	3.8	3.3	4.8	1.9	4.9
Slovenia	13.1	10.3	16.9	6.4	17.8
Spain	5.4	4.7	6.2	3.7	6.7
Sweden	10.0	6.6	15.2	6.4	13.1
Switzerland	19.4	16.3	23.8	16.6	21.8
Turkey	18.9	16.2	23.2	17.0	20.4
United Kingdom	13.8	10.4	18.5	11.1	16.0
United States	20.9	17.6	25.7	17.2	23.9
OECD	12.5	10.7	13.9	8.7	13.6

자료: OECD. (2017b). Pension at a Glance.

상대적 빈곤 개념에 근거한 노인빈곤율이 적어도 2012년까지는 점차 감소했다는 사실은, 상대적 빈곤 개념에 근거한 일본 노인빈곤율의 가구 구성별, 남녀별 추이를 보여 주는 다음의 <표 4-9>에서도 알 수 있다. 당연히 고령자의 상대적 빈곤율은 일본 사회 전체 빈곤율의 변화와 평균소득의 증감에 영향을 받게 되는데, 일본의 빈곤율은 1985년 이후 계속 악화되어 왔다(표 4-10 참조). 그로 말미암아 1997년의 소득 중앙치는 297만 엔이었으나 2012년의 중앙치는 244만 엔으로 낮아졌고 2015년에도 245만 엔으로 거의 변화가 없었다. 따라서 빈곤선은 1997년에 149만 엔이었지만, 2012년과 2015년에는 모두 122만 엔이었다.

고령자가구 중 거의 모든 가구 형태에서 2012년 빈곤율은 2006년에 비하여 낮게 나타난다. 이 그림에서는 특히 노인독신가구의 빈곤율이 매우 높게 나타나고 있다. 남성의 경우 2012년 빈곤율은 29.3%이며, 여성의 경우는 44.6%에 이른다.

2012년의 경우, 고령자의 연령별, 성별 빈곤율은 <표 4-11>에 제시되어 있다. 대체로 여성의 빈곤율이 높고, 연령이 높아질수록 빈곤율이 높아지는 경향을 보이고 있다.

<표 4-9> 일본 고령자가구의 가구 형태별, 성별 빈곤율 추이

(단위: %)

구분	시기	독신가구	부부가구	부부 + 미혼자녀	단친 + 미혼자녀	3세대 가구	기타
남	2006	35.7	17.3	16.0	23.1	11.5	17.3
	2009	28.7	13.7	12.6	25.4	10.8	14.8
	2012	29.3	14.2	12.7	23.1	8.4	13.4
여	2006	50.8	18.4	16.4	33.2	11.1	19.9
	2009	46.6	14.5	12.4	32.8	12.3	17.7
	2012	44.6	14.8	12.7	30.2	12.5	15.3

자료: 阿部彩. (2015). 貧困率の長期的動向: 国民生活基礎調査1985~2012を用いて, 貧困統計ホームページ에 근거하여 필자 작성.

〈표 4-10〉 일본 빈곤율 연도별 추이

(단위: %)

1985	1988	1991	1994	1997	2000	2004	2006	2009	2012	2015
12.0	13.2	13.5	13.7	14.6	15.3	14.9	16.0	16.1	16.3	15.6

자료: 厚生労働省. (2016). 国民生活基礎調査平成28年度, 結果の概要.

〈표 4-11〉 일본 고령자의 연령별, 성별 상대적 빈곤율

(단위: %)

구분	65~69세	70~74세	74~79세	80세 이상
남	12.7	15.1	16.2	17.3
여	17.2	23.2	25.4	23.9

자료: 内閣府. (2017). 高齢社会白書2017年.

그런데 빈곤율을 OECD 기준이 아닌 공공부조(생활보호)수급 기준으로 잡으면 고령자빈곤은 매우 심각하게 증가하고 있는 것으로 나타난다.

唐鎌直義(2017)는 실질적 생활보호 기준인 1인 가구의 연소득 160만 엔(월소득 13만 3490엔), 고령부부가구의 226만 엔을 측정 기준으로 하여 2009년과 2014년 고령자가 있는 가구(65세 이상 고령자가 1명이라도 있는 가구)의 빈곤을 추정하였는데, 그 결과가 다음의 〈표 4-12〉이다 (3인 가구 277만 엔 이하, 4인 가구 320만 엔 이하). 2014년 현재 고령자가 있는 가구 중에서 617만 2000가구, 791만 4000명이 빈곤 상태에 있다. 전체 고령자의 26.2%에 해당하는 수치이다. 빈곤율이 가장 높은 것은 여성 고령단독가구로서 56.0%(226만 7000가구)이며, 다음으로 남성 고령단독가구로 37.7%(72만 가구)이다. 2009년의 경우와 비교하면 빈곤은 급격하게 심화되었다. 즉 빈곤고령자가구는 5년간 120만 5000가구, 빈곤고령자는 150만 2000명이 증가하였고 빈곤율은 24.7%에서 26.2%로 1.5% 증가했다. 특히 남성 단독가구 수가 급증하고 있는

므로 고령자빈곤이 더욱 심화될 수 있음을 이 자료가 보여 주고 있다.

〈표 4-12〉 일본의 65세 이상 고령자가 있는 가구의 빈곤율(2009년과 2014년)

(단위: %, 만 가구, 만 명)

구분	2009			2014		
	빈곤율	가구 수	고령자 수	빈곤율	가구 수	고령자 수
남자 단독가구	33.4	42.9	42.9	37.7	72.0	72.0
여자 단독가구	56.1	187.6	187.6	56.0	226.7	226.7
부부만의 가구	20.7	124.0	223.1	20.7	149.9	269.8
단친+미혼자가구	27.3	38.0	38.0	29.0	51.2	52.2
부부+미혼자가구	16.5	38.7	69.7	16.0	47.7	85.9
3세대 가구	8.2	28.8	43.2	9.7	30.2	45.3
기타 가구	16.3	36.7	36.7	15.7	39.5	39.5
고령자가 있는 가구 계	24.7	496.7	641.2	26.2	617.2	791.4

주: 가구원 수는 단친+미혼자가구 및 기타가구는 2인, 부부+미혼자가구는 3인, 3세대가구는 4인으로 상정하여 측정함. 고령자 수는 부부만의 가구와 부부+미혼자가구는 1.8인, 3세대가구의 평균 고령자 수는 1.5인, 기타 가구의 평균 고령자 수는 1인으로 상정한 수치임.

자료: 唐鎌直義. (2017). 増え続ける貧困高齢者の実態とその特徴. 経済. 256号. p. 19.

3. 노인빈곤의 원인

일본 노인빈곤의 원인에 대해서 OECD(2017a)는 낮은 연금급여 수준, 낮은 여성의 노동시장 참가율, 장수하는 독신여성의 증가 등을 그 배경요인으로 들고 있고, 前田悦子(2018)는 저연금 혹은 무연금, 독신가구와 미혼 자녀와의 동거가구 증가, 고령자의 취업과 건강의 격차라는 세 가지를 들고 있다. 다음 장에서 노인빈곤이 심화하는 원인을 분석하기 때문에 여기에서는 노인빈곤의 원인을 정치적 요인, 정부재정 요인, 사회(보장)적 요인, 문화적 요인의 네 가지로 나누어 간략히 검토해 두기로 한다.

일본의 정치기조는 신자유주의이다. 1980년대를 되돌아보면 당시 나카소네 야스히로 내각의 정책기조는 국제적으로 나카소네리즘

(Nakasoneism)으로 불렸는데, 영국의 대처리즘(Thatcherism), 미국의 레이거노믹스(Reaganomics)와 더불어 신자유주의정책의 전형이었다. 즉 일본은 신자유주의의 영향을 받은 국가라기보다는 신자유주의를 국제적으로 유포할 정도로 적극적으로 신자유주의정책을 시행한 국가이다. 복지를 삭감하는 신자유주의적 제도개혁이 일본에서 그렇게 쉽게 정착될 수 있었던 것은, 그것이 일본 전통사회(에도시대)의 노동윤리, 가치와 매우 친화적이기 때문으로 보인다.

신자유주의정책이 작은 정부를 추진하고 복지정책을 ‘진정으로 빈곤한 사람만’으로 축소시키고자 한다는 것은 새삼 말할 것도 없다. 일본 정부는 국가급여의 대상자를 줄이고 복지수급에 수반되는 본인부담금을 올리는 등의 복지삭감정책을 추진하고 있는데, 그것은 고령자빈곤의 심화에 직접적으로 영향을 미친다. 또한 노동시장 유연화라는 명목의 노동시장정책을 강화하여 비정규 노동자의 비율을 급격히 상승시켰다. 비정규 노동자는 사회보장의 사각지대에 놓이기 쉬우므로 그만큼 빈곤 리스크가 높아진다. 정규직 노동자가 주택론으로 자택을 구입한 다음 구조조정으로 말미암아 비정규직으로 전환되면서 주택론을 지불할 수 없는 상태가 되어 빈곤으로 빠지는 소위 자택 소유 리스크(サンデー毎日取材班, 2016)는 많은 사례가 보고되고 있다. 후술하지만 고령노동자의 대부분은 비정규 노동에 종사한다.

신자유주의정책의 특성 중에서 흔히 놓치기 쉬운 것은, 그것이 빈곤 혹은 불평등의 확대를 꺼리지 않는다는 사실이다. 오히려 사회 불평등을 인간의 자조노력을 이끌어내는 원동력으로 간주하는 경향이 있다는 뜻이다. 일본에서는 이러한 정책기조에 따라 연금급여 삭감이나 개호보험료 인상 등이 이루어지고 있고 그것은 고령자가구로 하여금 수입의 감소와 지출의 증가를 강요하여 빈곤율을 높이고 있다. 또한 노동자계층의 소득

감소와 불평등으로 자녀가 노부모를 부양한다는 의미에서의 가족이전은 거의 기대할 수 없게 되었다.⁹⁾

두 번째 요인은 일본 정부의 심각한 재정적자이다. [그림 4-7]은 2017년 일본의 일반회계세출 구성인데, 세출에서 가장 큰 몫을 차지하는 것은 역시 사회보장비(33.3%)이다. 특징적인 것은 국채비가 무려 24.1%를 차지하고 있고, 금액으로는 채무상환비와 이자비용을 합하여 23조 5285억 엔에 이른다는 사실이다. 이 비용은 물론 일본이 지고 있는 국가채무로 인한 지출이다. 일반회계에서 차지하는 국채 관련 지출 비율이 20%를 넘는 이례적인 상황이 계속되고 있는 것이다.

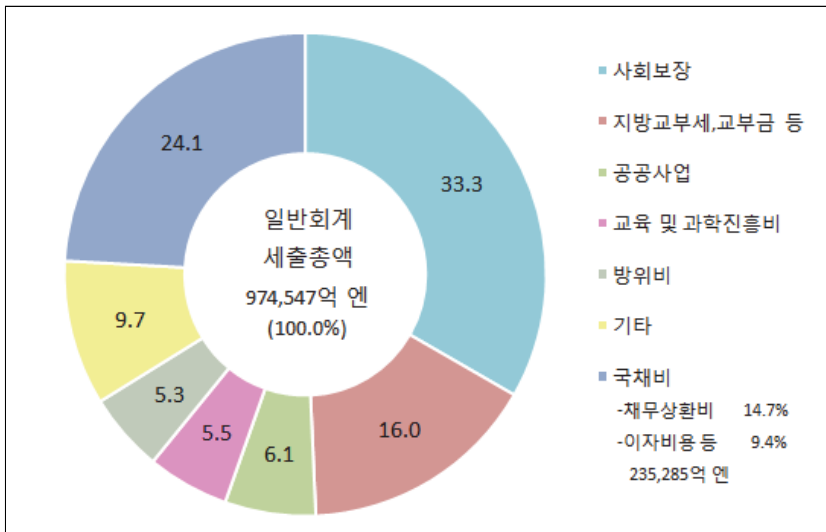
일본의 국채는 1980년대에는 GDP의 50.63%에 불과했으나 2015년 현재 GDP 대비 247.98%에 이르러 세계 최고 수준이다. OECD 국가에서 GDP 대비 국가채무는 2007년 55%에서 2014년에는 88%로 전반적으로 증가했지만 일본은 같은 기간 162%에서 220%로 증가했다(OECD, 2015). 이렇게 적자 국채가 증가한 것은, 물론 거품경제 이후 장기적인 불황이라는 요인이 있었지만, 그것은 소위 ‘비난 회피의 정치(Politics of blame-avoidance)’라는 개념적 도구로 설명이 가능하다. 이는 정치적으로 국민의 호응을 얻기 어려운 정책 결정은 가능한 한 다음 정권으로 미룸으로써 자신들에 대한 유권자의 비난을 우선 피하고 보자는 풍조이다. 일본에서는 불황을 반영하여 각종 복지급여를 삭감하거나 혹은 재정 부담을 무겁게 하면 반드시 선거에서 패한다고 일컬어질 정도로 국민의 반대가 강하다. 국가채무는 2015년 3월 말 현재 1053조 엔으로 국민 1인당 830만 엔 정도이다. 부채 위기에 있는 그리스의 176.94%, 미국의

9) 노인개호시설 현장에서도 부모가 시설에 입소한 경우 자녀의 경제 사정 악화로 말미암아 부모를 지원하는 것이 거의 불가능하게 되어 있다는 것이 시설관계자의 일반적 의견이다 (이 내용은 사회복지법인 宇治明星園노인홈의 이사장 辻村씨, 宇治市介護者の会の 坂本와의 면담조사에서 확인된 사항임. 면담조사 일시는 2018년 7월 28일).

105.15%, 한국의 37.89% 등과 비교하면 그 심각성을 알 수 있다. 그러나 다른 한편 대부분의 관계자들은 일본이 그리스와 같은 채무위기를 맞이할 가능성은 거의 없다고 여긴다. 2009년 시점에서 국가채무의 93.8%를 일본 국민이 보유하고 있으므로 국채에 대한 이자가 급격히 인상될 가능성이 없기 때문이다. 참고로 주요 7개국(G7) 국가의 경우, 외국인에 의한 국채 보유율은 30~50% 수준이며 그리스의 경우는 67%였다. 그러나 그러한 위급성은 비록 없다고 하더라도 국채의 이자와 대책으로 사회보장지출 규모의 70% 이상에 해당하는 금액을 지출하지 않을 수 없다는 현실은 정부의 재정운용에 큰 압력을 발생시키고 있다.

[그림 4-7] 일본 일반회계세출의 구성과 국채 비용(2017년)

(단위: %)



주: 2016년 6월 말 현재 국가채무는 1053조 4676억 엔, GDP의 2배 이상.

자료: 朴光駿, 李仁子, 吳英蘭. (2017). 東アジア高齢者ケア問題と比較研究のための哲学的論議. 第14回国際社会保障フォーラム報告文, 南京大学.

세 번째, 사회적 요인으로는 급격한 저출산·고령화의 진전이 있고, 연금 수준이 최저생계비를 밑도는 등 사회보장 시스템이 소득보장 기능을 수행하지 못하는 제도적 모순이 있다.

인구고령화는 그 자체가 고령자의 소득 격차 요인으로 지목된다(大竹文雄, 2005; 橘木, 浦川, 2006). 예를 들어 연금 재정 압박을 해소하기 위하여 연금 개시 연령을 뒤로 미루는 개혁을 하는 경우, 그것으로 인하여 불이익을 보는 사람들은 아직 연금을 수급하지 않는 사람들이며 이미 연금을 수급하고 있는 사람들에게는 아무런 영향을 주지 않기 때문에 고연령자 사이의 격차를 더욱 심화시키는 것이다. 그리고 국민연금의 수급 개시 연령은 65세이지만(현재는 소급하여 수급할 수 있지만 연금액은 감액됨), 최근까지 노동자의 60세 정년이 일반화되어 있었기 때문에 퇴직 후부터 연금 수급 시기까지의 생활이 큰 문제가 된다.

저출산이 다양한 방향에서 사회 보장 부담을 증가시키는 구조는 새삼 설명할 것까지도 없다. 고령인구는 급격하게 늘어서 2000년을 100으로 삼았을 때 2010년에는 134, 2013년에는 145의 기세로 늘고 있다. 80세 이상 노인인구의 비율은 2000년에 4%였으나 2015년에는 8%로 배증하였고, 2050년에는 16.5%(OECD 평균은 9.5%로 추정)로 증가할 것으로 추정된다(OECD, 2017a). <표 4-13>은 고령화가 세계 최고 수준인 일본 고령자의 현황을 보여 주는데, 2016년 현재 고령화율이 27%를 넘어서고 있고 고령인구는 3459만 명에 달한다. 75세 이상 고령자의 비율이 13.3%이므로 같은 시기 한국의 전체 고령자 비율과 거의 같다. 그런데 급속한 고령화를 노인빈곤과 관련지어 살펴보려 한다면 무엇보다 노인가구의 변동, 특히 노인단독가구의 증가 상황을 눈여겨보아야 한다. 왜냐하면 앞에서 본 대로 노인단독가구는 노인빈곤의 리스크가 가장 높은 가족 형태이기 때문이다.

[그림 4-8]은 65세 이상의 고령자가 있는 가구의 가구 형태 구성이 어떻게 변화하고 있는가를 시계열적으로 보여 주고 있다. 먼저 고령자가 있는 가구는 1980년에는 전체 가구의 24%에 불과했으나 2015년에는 47.1%로 증가했다. 가장 큰 변화는 노인단독가구와 노인부부가구의 증가이다. 2015년 현재 노인단독가구는 624만 3000가구(고령자가 있는 가구의 26.3%)이다. 앞서 唐鎌(2017)의 추계에서 본 대로 여성 노인단독가구의 빈곤율이 56.1%에 달했다는 사실을 상기하면 될 것이다.

고령자부부가구나 고령자단독가구가 상대적으로 많은 것의 배경에는 일본 사회에서 생애 동안 결혼하지 않는 사람들의 비율이 비교적 높은 사정도 있다. 2010년의 경우 전체 고령자가구에서 자식이 없는 고령자가구는 15.74%, 297만 4847가구에 달하는데 자식이 없는 이유 중 ‘미혼’이 있다. 남성의 40.47%(19만 2963명), 여성의 33.83%(31만 159명)가 미혼으로 인한 무자식가구인 것이다(中村二朗, 菅原慎矢, 2016).

〈표 4-13〉 일본의 고령인구와 구성비

(단위: 만 명, %)

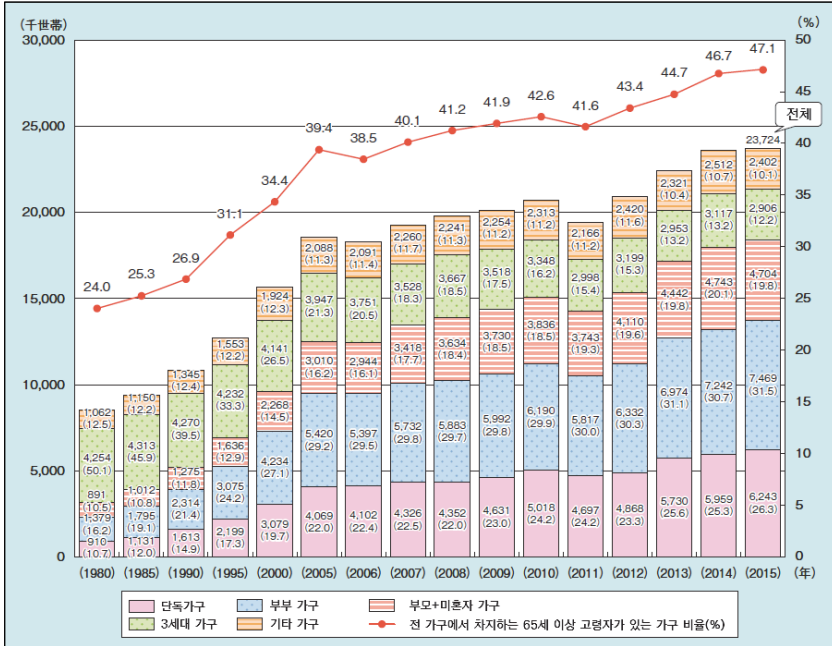
구분		총수		남		여	
총인구		12,693	100.0	6,177	100.0	6,517	100.0
고령인구	계	3,459	27.3	1,500	24.3	1,959	30.1
	65~74세	1,768	13.9	642	13.6	926	14.2
	75세 이상	1,691	13.3	658	10.6	1,033	15.9
생산연령인구(15~64)		7,656	60.3	3,869	62.6	3,788	58.1
연소인구(0~14세)		1,578	12.4	808	13.1	770	11.8

주: 성비(여성 인구 100인에 대한 남성 인구)는 총인구 94.8, 고령인구 76.6(전기고령자 91.0, 후기 고령자 63.6), 생산연령인구 102.1, 연소인구 104.9임.

자료: 総務省. (2016). 人口推計. 2016년 10월 1일 확정치.

[그림 4-8] 일본의 고령자가 있는 가구의 가구 형태 구성의 변화

(단위: 천 세대, %)



자료: 内閣府. (2017). 高齢社会白書.

마지막으로 문화적 요인인데, 이것은 여성의 낮은 노동 참가율, 그리고 노동시장에서의 여성차별 문제와 관련된다. 일본 여성의 낮은 노동 참가율에 대해서는 이미 많은 자료가 공개되어 있으므로 언급을 생략한다.

여성이 노동시장에 참가하지 않으면 후생연금 수급자가 될 수 없고 기초연금만을 수급하게 된다. 남성 생계부양자모델로 설계된 연금시스템에서 남성 배우자가 먼저 사망하는 경우, 여성 고령자는 긴 노후생활을 낮은 수입으로 이어 갈 수밖에 없는 것이다. 비록 여성이 피용자를 경험하여 후생연금을 수급한다고 하더라도 고용에서의 여성차별로 후생연금의 남녀 격차가 발생한다. 2016년 말 현재, 후생연금(1호) 수급자는 남성이

1049만여 명, 여성이 519만 명인데, 월평균 연금액은 남성의 경우 16만 6863엔이지만 여성의 경우는 10만 2708엔이다(厚生労働省年金局, 2017a).

이상에서 노인빈곤의 배경을 간략하게 네 가지로 나누어 살펴보았으나 이러한 요인들은 서로 얽혀 있다. 연금제도의 낮은 소득대체율로 국민연금을 수급하더라도 생활보호 수준에 미치지 못하는 경우가 많다는 점은 이미 지적했다. 특히 저연금 문제는 고령의 여성에게 심각하게 나타난다. OECD(2017a)는 일본의 높은 노인빈곤율의 원인으로 ‘여성의 낮은 경제참가율’을 들었는데, 그것은 매우 중요한 지적이다. 즉 여성들의 낮은 경제활동 참가율은 그만큼 여성 후생연금 수급자를 줄이는 요인이고 오히려 기초연금에만 의지할 수밖에 없는 여성이 상대적으로 많아짐을 의미하기 때문이다. 그리고 이러한 경향을 더욱 심화시키는 요인이 급속하게 진행되는 인구고령화이다.

제4절 노인빈곤 심화의 분석과 고령자빈곤의 새로운 리스크

1. 수입 감소의 측면

일본의 노인빈곤은 왜 심각성을 더해 가고 있는가?

일본은 1961년 이후 전 국민 연금체제를 이루었고 형식상 모든 국민이 공적연금(은급 포함)과 생활보호를 통하여 소득보장을 받게 되어 있다. 그럼에도 고령자빈곤은 다른 선진국가들에 비하여 높은 편이고, 비록 빈곤선 설정 방법에 따라 빈곤율이 약간 줄어들고 있다는 증거가 있지만, 노인빈곤율은 근년에 증가하고 있고 더욱이 현재 심각한 빈곤 상태의 고

령자들도 급격하게 늘어 가고 있다.

그런데 노인빈곤을 설명하려면 앞서 <표 4-6>(고령자가구의 1개월간의 실수입과 실지출 변화)에서 본 바와 같이 왜 수입이 줄었는가와, 소비지출 중에서 어떤 항목의 지출이 많아졌는가를 세심히 살필 필요가 있다. 그 각각의 사정을 살펴보자.

앞서 보았듯이 고령자의 수입에서 결정적으로 큰 부분을 차지하는 것이 연금소득이다. 그리고 생활보호 수급자의 경우에는 생활보호급여의 인상이나 삭감에 영향을 받는다. 그런데 고령자가 수급하는 연금액은 정부정책에 따라 크게 줄었다. 唐鎌(2017)에 따르면 총무성의 가계조사연보 등으로부터 추산했을 경우, 무직의 고령부부가구에서는 2007년부터 2014년까지 7년간 연금급여액이 월 1만 6000엔, 연간 19만 3000엔 감소했다. 예를 들어 연금소득이 연간 180만 엔 정도였다가 매년 연금급여가 삭감되어 160만 엔 이하로 낮아진 사람도 적지 않다고 지적한다. 그리고 그는 ‘착실하게 일을 계속한다면 부유하지 않아도 궁핍하지 않은 노후 생활을 보낼 수 있다’는 상식은 이미 통용되지 않으며 누구나 빈곤자가 될 리스크가 바로 곁에 있는 시대, 곧 ‘신하류시대’를 맞이했다고 지적한다(『週刊ポスト』 2016. 3. 25./ 4.1号). 연금급여 삭감은 재정 압박에 시달리는 일본 정부의 연금정책에서 비롯된 문제인데 그 내용을 살펴보자.

공적연금제도에는 급여액의 실제 가치를 유지하기 위한 물가슬라이드 제도가 작동된다. 그런데 여기서 슬라이드란 사실상 물가 인상을 반영하여 연금급여 수준을 높인다는 취지였다. 그런데 1980년대 말 이후 상당 기간 일본의 물가는 하락하였다. 재정난에 더하여 고령화 진행으로 인한 연금 수급자 급증, 그리고 연금보험료를 부담하는 노동자층의 감소 문제에 직면하였던 일본은 연금급여를 낮추기 위한 방편으로서 물가 하락을 연금급여 삭감에 반영하려고 했다.

일본은 1989년 연금개혁에서 ‘완전자동 물가슬라이드’제도를 도입했다. 종래에는 전해의 소비자물가 상승률이 5%를 초과한 경우에만 자동 물가슬라이드가 행해지게 되어 있었지만, 새로운 제도는 전해의 소비자물가 변동률을 그대로 반영하여 연금액을 산정하였고 복지연금도 그 적용 대상에 포함되었다. 그 후 1994년 연금개혁에서는 후생연금 소득비례 부분에서 ‘가처분소득 슬라이드’제도가 도입되었다. 이것은 물가상승률이 높다 하더라도 현역세대 노동자의 실질임금 상승률이 낮은 경우, 그 임금 상승률을 반영하여 연금액을 정하는 것이다. 이러한 조치들은 기본적으로 연금 수준을 억제하기 위한 것이었으나, 정치적 그리고 경제적 상황에 따라 그 시행이 일시 중지되는 경우도 있었다. 물가 하락이나 임금 하락을 연금액에 그대로 반영하여 연금 수준을 삭감하면, 경기 회복에 도움이 되지 않는다는 판단으로 그것을 잠정 중지하는 ‘물가슬라이드 특례법(1999)’이 시행되기도 했다.

연금 수준의 인하와 관련된 가장 급진적인 개혁은 2004년 소위 ‘매크로경제슬라이드’제도를 도입한 것이었다. 이것은 급여와 부담의 변동에 따라 급여 수준을 조정하고 연금제도를 지탱하는 현역세대의 인원 감소분과 평균수명 연장을 매 연도 연금액의 산정률에서 감하는 제도였고 2015년부터 처음 발동되었다. 공적연금제도에는 5년마다 재정검증을 하여 장기적인 재정전망으로 재정의 지속가능성을 담보하도록 되어 있는데, 검증 결과 장기적인 재정균형이 어려울 것으로 판단되면 연금액을 인하하는 시스템이 제도화된 것이다. 그리고 2012년 국민연금법 일부 개정을 통하여, 과거의 물가 하락 시에 특례법을 통하여 급여의 하락을 잠정 중지하였던 연금액(2.5%분)을 2013년부터 3년에 걸쳐 인하하여 2013년 10월에 1%, 2014년 4월에 1%, 2015년 4월에 0.5% 인하하였다. 2015년 매크로경제슬라이드의 적용으로 물가 상승률이 2.3%였음에도 연금급

여의 상승은 0.9%로 억제되었다(厚生労働統計協会, 2018a, 제4장).

다음으로 생활보호의 급여 삭감을 살펴보자. 생활보호의 급여 삭감이 고령자빈곤에 미치는 영향은 이중적이다. 그것은 생활보호 대상자에서 차지하는 고령자의 비율이 지속적으로 상승하고 있기 때문이다.

생활보호 수준은 5년에 한 번 수정을 거치게 되어 있다. 그 근거가 되는 것은 마찬가지로 5년에 한 번 실시되는 ‘전국소비실태조사’이다. 일본 정부는 2013년에 본격적으로 생활보호 수준의 인하를 단행했다. 그 이전까지 생활보호 수준 인하 조치가 전혀 없었던 것은 아니다. 하지만 2003년에 0.9%, 2004년에 0.2% 인하의 두 차례가 전부였고 삭감 폭은 작았다. 그에 비하면 2013년의 인하는 전례가 없는 대폭적인 인하였다. 2013년부터 3년간 부조비용의 670억 엔(6.5%)이 감액되었고, 대상자도 전체 수급자의 96%에 달했으며, 최대 10% 감액된 경우도 있었다. 급격한 인하였기 때문에 세 차례로 나누어 인하가 시행되었는데, 급여 삭감에 대한 합리적인 근거가 없고 헌법에서 보장한 건강하고 문화적인 생활을 실현하기 어렵다는 이유로 전국 20여 개 지역에서 위헌소송이 제기되고 있다.

그다음 급여 삭감은 그로부터 다시 5년째가 되는 2018년 10월부터 3년에 걸쳐 이루어진다. 5년에 한 번의 수정이 2회 연속 시행되는 셈이다. 삭감 명분은 생활보호 수급가구가 비수급 저소득가구에 비하여 생활비 지출이 높은 수준이므로 삭감할 필요가 있다는 것이다. 이에 대해서는 당사자와 지원자들, 그리고 직능단체도 반대를 표명하였지만 당초 계획보다는 낮은 수준에서 삭감하는 것이 결정되었다. 이번 삭감은 국가예산으로 160억 엔(약 1.8%) 삭감이고 감액 폭은 최대 5%를 상한선으로 하였다. 당초에는 삭감 최대 폭 17%를 상정했으나 완화 조치를 통하여 5% 삭감을 상한으로 인하한 것이다. 세대별 삭감 폭은 다음의 <표 4-14>와 같다. 감액의 주된 대상은 수급가구의 약 80%를 차지하는 단인가구로서 65

세 미만의 81%, 65세 이상은 76%가 급여 삭감 대상이 되었다. 75세 이상 고령단신가구의 경우, 생활비보조는 7만 5000엔에서 7만 1000엔으로 4000엔 삭감(5%)되었다. 이것은 고령자 수입의 감소를 가져오는 요인이고 노인빈곤율을 악화시킬 것이다.

이러한 정책들의 배경에는 비록 국가재정 문제가 있다고는 하지만, 정치적으로 보면 일본 정부의 매우 급진적인 신자유주의 이데올로기가 그 배경에 자리 잡고 있다. 생활보호 부정수급 문제를 부각시키면서 급여적정화라는 명목으로 생활보호 통제를 강화했다. 2013년 성립된 생활보호법 일부 개정(2014년 7월 1일 시행)에는 생활보호 부정수급이나 부적절한 수급에 대한 조사와 제제를 강화하는 조치가 포함되었다. 예를 들어 생활보호 행정을 관장하는 복지사무소의 권한을 확대하여, 복지사무소가 관련 관공서에 생활보호 대상자의 취업활동 등에 관한 정보를 요청할 경우 그에 응해야 함이 규정되었다.

〈표 4-14〉 일본의 2018년 생활보호 수급액의 가구별 삭감 내용

(단위: 만 엔, %)

가구별	현재의 생활비 상당분 수급액*	당초 계획의 수급액	완화조치 이후의 수급액
30대 부부와 아동 1인	14.8	15.2 (-2.4)	14.5 (-2.4)
40대 부부와 아동 2인	18.5	16.0 (-13.7)	17.6 (-5.0)
50대 단신가구	8.0	7.5 (-6.1)	7.6 (-5.0)
75세 단신가구	7.5	6.9 (-7.8)	7.1 (-5.0)
65세 이상 부부가구	11.9	11.8 (-0.8)	11.8 (-0.8)

자료: 毎日新聞. (2017). 2017년 12월 22일 조간.

* 주거급여를 제외한 생활비 부분.

2. 지출 증가의 측면과 노인빈곤의 새로운 리스크

고령자가구의 실수입과 실지출의 변화를 나타낸 앞의 <표 4-6>에 따르면 지출에 있어서 두드러진 변화는 소비지출은 오히려 줄어든 대신(2002년 24만 4046엔에서 2014년 23만 6554엔), 사회보험료와 직접세로 구성된 비소비지출은 같은 기간 1만 3416엔에서 1만 6467엔으로 크게 증가했다. 그리고 사회보험료 지출은 고령자가구 실지출의 6.2%로 높아졌다.

기존의 재정 압박에 더하여 저출산·고령화의 급속한 진행이라는 정책 환경 속에서 일본 정부가 선택한 것은 전반적으로 국민의 부담을 높이는 것이었다. 일본 정부는 공적연금의 보험료율이나 국민연금의 정액보험료를 인상하고, 건강보험의 의료서비스 수급에 따른 본인부담률에서 고령자를 우대하던 기존의 제도를 수정하여 점차 고령자의 본인부담을 높이는 정책을 추진해 왔다. 한편 개호(노인장기요양) 영역에서는 개호서비스 수급에 따르는 본인부담을 높여 왔고 무엇보다도 개호보험료를 높은 비율로 인상해 왔다. 그리고 노인개호시설 입소에 따르는 본인부담률을 크게 인상하였다. 이러한 정책의 결과 고령자는 이전보다 더 많은 사회보험 지출을 하지 않을 수 없게 된 것이다.

먼저 공적연금 부담의 증가 내용을 보자. 후생연금의 보험료율은 과거 10여 년간 꾸준히 인상되어 왔다. 2004년에 13.934%였던 보험료율은 2017년에 18.30%로 증가했다. 정부는 최종적으로 보험료율을 25.9%까지 인상하려고 하고 있다. 정액의 보험료인 국민연금은 같은 기간 1만 3300엔에서 1만 6490엔으로 증가했다(표 4-15 참조).

〈표 4-15〉 일본의 공적연금 부담의 증가

(단위: %, 엔)

구분	2004년	2017년
후생연금보험료율	13.934	18.300*
국민연금 월 보험료	13,300	16,490

* 사업주 부담분을 제외한 실제 본인부담은 9.15%가 됨. 일본 정부의 목표는 25.9%.

자료: 日本年金機構. (2018). 国民年金・厚生年金被保険者のしおり.

고령자의 개호보험 부담은 사회보험 부담 중에서 가장 큰 몫을 차지한다. 한국의 노인장기요양보험제도에서 인정되고 있는 피부양자제도는 일본에서 일체 인정되고 있지 않기 때문에, 고령자는 예외 없이 개호보험료를 납부하지 않으면 안 되며 고령부부의 경우에는 각각 보험료를 지불해야 한다. 사실 개호보험은 인구고령화의 영향을 직접적으로 받는 제도이며 2000년 시행 이래 그 이용자 수가 예상보다 많아졌고 따라서 재정지출도 급격하게 늘어나서 그에 따른 보험료 인상이 지속적으로 이루어졌다. 개호보험은 5년에 한 번의 개정, 3년에 한 번의 제도 조정이라는 원칙이 있어서 개호보험료는 3년에 한 번씩 변경하도록 되어 있는데, 보험료 인상 과정은 다음의 〈표 4-16〉에서 확인할 수 있다.

개호보험이 시작될 당시 보험료 평균은 월 2911엔이었다. 그것이 2018년에는 6771엔으로 두 배 이상 인상되어 있다. 제6기(2015~2017년)의 보험료보다는 무려 36%가 인상된 것이다. 평균치로 계산하면 노인 부부의 월 보험료는 2017년 1만 1028엔이었던 것이 1만 3542엔이 되어 2514엔이 늘었다. 전통적인 쌀농사를 주로 하는 농촌 지역에서는 개호보험료를 납부하지 못하는 사람이 늘고 있다는 것이 자주 매스컴에 오르내린다. 게다가 개호서비스 이용에 따르는 본인부담 역시 2018년부터 인상된다.

〈표 4-16〉 일본의 65세 이상 고령자의 개호보험료 추이와 추정

제1기 2000~2002	제2기 2003~2005	제3기 2006~2008	제4기 2009~2011	제5기 2012~2014	제6기 2015~2017	제7기 2018~2020	2025
2,911엔	3,293엔 +13%	4,090엔 +24%	4,160엔 +1.7%	4,972엔 +20%	5,514엔 +11%	6,771엔 +36%	8,165엔 +65%

자료: 厚生労働省老健局. (2005). 介護保険の第6期計画(平成27年~29年度)及び平成37年(2025年)における第一号保険料及びサービス見込み量について.

* 제7기는 예측이었으나 실제로 2018년의 개호보험료 전국 평균은 5,869엔(6.4% 증가)임.

의료비의 지출 증가는 앞으로 고령자의 생활을 압박하는 중요한 요인이 될 것으로 보인다. 일본은 70세 이상 고령자에게는 본인부담을 줄이기 위한 노인의료비제도를 운영해 왔다. 일반 국민의 의료비 본인부담률은 30%이지만, 2013년까지는 70세 이상 고령자의 경우, 의료비의 본인부담률을 10%로 하여 부담을 경감시켰다(다만 현역 정도의 소득이 있는 고령자의 경우는 본인부담률 30%. 현역 정도의 소득이란 과세소득이 145만 엔 이상이면서 연간소득이 383만 엔 이상인 사람임). 그런데 2014년부터 이해에 70세가 되는 고령자를 시작으로 본인부담률을 10%에서 20%로 인상하고 그 고령자가 75세가 되는 2018년에는 70~74세의 모든 고령자의 본인부담률이 20%가 되도록 조정하였다.

또한 일본은 고령자를 위해서 의료비 상한선을 설정하여 그 수준을 넘어서는 의료비는 상환하는 ‘고액요양비제도’를 시행해 왔다. 그런데 그 상한선을 보다 높이 설정하는 제도 변경을 하고 있다. 또한 75세 이상의 의료보험 가입자에 대해서는 보험료를 할인하는 특례를 두어 왔으나 그 특례 역시 점차 줄이는 방향의 제도개혁을 단행하고 있다. 이러한 제도 변경은 장차 고령자의 생활을 더욱 압박할 것으로 예상되지만 여기에서는 더 이상 검토하지 않는다.

의료비 부분에서 지금까지 시행해 오던 고령자 우대정책을 점차 철폐하는 배경에는 국민의료비의 상승이 국가재정을 압박하는 사정이 있다. 국민의료비는 사회보장비 증가의 중요한 원인이 되어 있고 재정적자에

시달리는 정부의 입장에서 본다면 그것을 억제하는 것이 현실적인 과제인 셈이다. 2016년 의료비는 32조 엔으로 사회보장비의 3분의 1을 차지하고 있는데, 이 금액은 1990년과 비교한다면 약 3배 증가한 수준이다.

게다가 일본을 걱정하게 하는 인구 변화는, 소위 ‘단카이세대’가 곧 후기고령자로 편입되는 것이며, 그것이 급격한 노인의료비 증가를 가져올 것이라는 우려가 많다. 단카이세대란 소위 제1차 베이비붐이 일어난 시기에 태어난 세대로서 1947~1949년에 태어난 사람들을 말한다. 후생노동성 통계에 따르면, 1947년에는 267만 8800명, 1948년에는 258만 1600명, 1949년에는 269만 6600명이 태어나 이 3년간의 출생자 수는 약 806만 명에 이른다. 이들이 75세 이상의 후기고령자로 편입되는 시기가 2025년인데, 이에 따른 문제를 흔히 2025년 문제라고 부른다. 후생노동성(2017)에 따르면 2015년 국민 1인당 의료비는 33만 3000엔, 65세 이상은 74만 2000엔, 70세 이상은 84만 엔, 75세 이상은 92만 9000엔이다. 2015년 생애의료비는 2700만 엔(여성 2822만 엔, 남성 2584만 엔)인데, 생애의료비의 약 60%를 65세 이상의 고령자가 소비한다(남성 56%, 여성 60%). 70세 전후로 생애의료비의 각각 절반을 소비한다. 연령이 높아지면서 요개호자 발생률도 높아져서 85세 이상의 경우는 60.3%까지 높아진다.

3. 노인빈곤의 새로운 리스크: 미혼 자녀와의 동거

일본의 국민생활기초조사에서 고령자가구란 65세 이상의 단독가구와 부부가구, 그리고 미혼 자녀가 있는 경우를 말한다. 필자는 별고(朴光駿, 2010a; 2010b)에서 소위 가족주의(familism)의 전통이 강하게 남아 있는 동아시아와 남유럽에서 고령자의 안정된 노후생활을 위협하는 새로운

리스크로서 ‘미혼 자녀와의 동거’ 문제를 제기한 바 있다. 山田篤裕(2010)도 고령의 부모로부터 동거하는 성인 자녀에의 세대 간 소득이전이 고령자의 빈곤 리스크를 높인다는 점을 지적했다. 일본에서는 1999년 山田昌弘(1999)에 의해 ‘패러사이트싱글(parasite single)’이라는 용어가 제기되어 현재 널리 사용되고 있는데, 그것은 학교를 졸업한 후에도 부모와 동거하면서 생활을 부모에게 의지(기생)하는 사람을 말한다. 때로는 그들이 부모의 연금을 착취하는 경우도 있어서 그것은 패러사이트형 노인학대(경제적 착취)로 불린다. 중국에는 이와 유사한 용어로 공로족(啃老族, 킨라오쭈)이 있다. 중국 노령과학연구센터에 따르면 2005년 현재, 중국 도시부의 65% 이상의 가정에서 부모가 성인 자녀를 부양하는 현상(老養小 현상)이 있으며, 장차 중국 고령자의 안정된 노후생활에 가장 위협이 되는 현상으로 많은 학식자들이 이 공로족 문제를 가장 중요한 리스크로 꼽을 정도로 심각한 문제로 간주되고 있다(朴光駿, 2010a). 한국에서 백수, 백조 혹은 은둔형 외톨이로 불리는 젊은 층도 이와 유사하다. 이탈리아에서는 큰아이라는 의미의 ‘밤보치오네(Bamboccione)’ 문제가 또한 심각한 것으로 알려져 있다(朴光駿, 2010a). 이 문제는 기본적으로 청년실업의 문제로 접근해야 할 것이지만 ‘강한 가족(strong family)’에 대한 신념이 강한 가족주의 문화와도 깊이 관련되어 있으므로 문화적 접근 역시 필요하다. 그리고 이것이 청장년층의 문제일 뿐 아니라 고령자 문제라는 인식을 가지는 것이 중요하다.

다음의 OECD 자료는 OECD 국가의 20~34세 자녀의 거주 형태를 보여 준다(표 4-17 참조). 일본과 한국의 자료는 없지만 이탈리아나 그리스와 같은 남유럽 국가들에서 젊은이가 부모와 동거하는 비율이 높은 것을 확인할 수 있다. 비법률혼 자녀가 극도로 낮은 것 역시 가족주의의 반영이다.

〈표 4-17〉 일본의 20~34세 거주 형태(부모 동거)와 비법률혼 자녀 출생률의 국제비교

(단위: %)

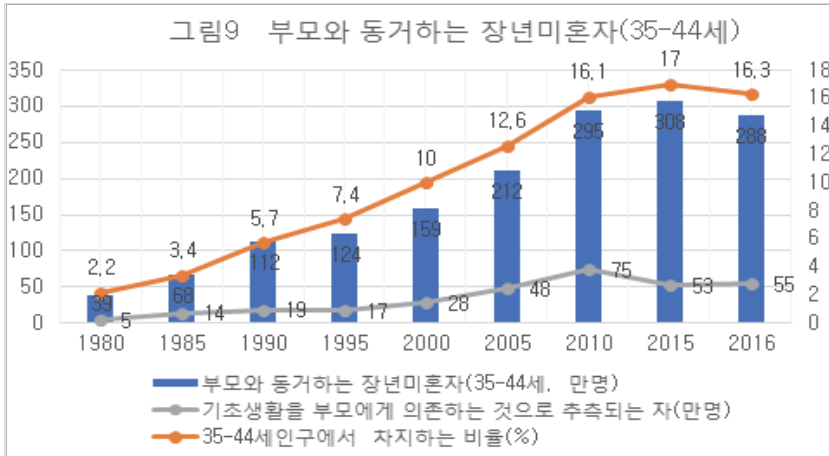
국가	20~34세 거주 형태*					비법률혼 자녀 출생률*
	파트너와 동거			기타		
	계	결혼	동거	계	부모 동거	
독일	39.53	22.15	17.39	59.74	27.54	35.0
그리스	33.13	29.24	3.90	66.87	45.43	8.2
이탈리아	28.90	22.02	6.88	71.10	53.46	28.8
일본	-	-	-	-	-	2.3
한국	-	-	-	-	-	1.9
스웨덴	46.98	17.57	29.41	53.02	21.90	54.6
영국	43.70	21.84	21.86	56.30	24.99	47.6
미국	41.90	29.75	12.15	58.11	29.68	40.2
OECD 평균	40.34	23.45	16.89	59.34	34.65	39.9

* 거주 형태는 2011년 현재 자료. 비법률혼 자녀 출생률은 2014년 혹은 그 이후 현재.

자료: OECD, (2018). Family Database에서 2018. 9. 7. 인출.

일본에서 부모와 동거하는 청장년층의 문제는 총무성 통계연수소의 西文彦(2017)에 의해 그 자료가 작성되어 공개되고 있다. 이 자료는 총무성 통계국이 매월 실시하는 노동력조사의 전국 통계를 바탕으로 한 것이다. [그림 4-9]는 35~44세 장년의 미혼자가 부모와 동거하는 비율 및 그 수를 나타내고 있다. 그 수를 보면, 1980년에는 39만 명에 불과했는데 1990년에는 112만 명으로 늘었고, 2005년에는 200만 명을 돌파하였으며 2015년에는 308만 명에 달했다. 2016년에는 약간 줄어 288만 명이다. 그중에서 기초생활을 부모에게 의존하고 있는 장년층은 2016년 현재 55만 명으로 추정되며, 이는 35~44세 인구의 16.3%를 차지한다.

[그림 4-9] 일본의 부모와 동거하는 장년 미혼자(35~44세)



자료: 西文彦, (2016). 親と同居の未婚者の最近の状況에서 재구성.

한편 이 연령대보다 높은 중고령층(45~54세)의 미혼자로서 부모와 동거하는 현황은 <표 4-18>에 나타나 있다. 이 연령층의 미혼자 중 부모와 동거하는 사람은 2013년 136만 명에서 2016년에는 158만 명으로 증가하였다. 이들의 실업률(7.6%)은 점차 낮아지고 있기는 하지만 여전히 전체 인구의 2.4%에 비하면 월등히 높은 수준이다. 이들 중 기본적인 생활을 부모에게 의존하고 있는 사람은 2016년에 약 31만 명으로 추정된다.

일본에서는 가족에 의한 고령자부양, 즉 가족 간의 사적이전소득과 빈곤의 관련성에 대해서는 관심이 적었다(渡邊, 曁, 2016). 연금제도 등 소득보장이 정비될수록 사적이전소득의 의미가 줄어들기 때문이다. 그런데 오히려 주시해야 할 것은 고령부모세대로부터 성인미혼자세대로의 사적이전소득이며 그것은 고령자빈곤을 심화시키는 요인이다. 전통사회에서 중장년 자녀가 부모와 동거하는 경우는 대부분 그들이 부모를 부양하는 모습이었다. 그러나 일본과 동아시아와 남유럽에서는 미혼자녀가 부모와 동거하는 것이 노인빈곤율을 높이는 큰 리스크가 되어 있는 것이다.

〈표 4-18〉 일본의 부모와 동거하는 45~54세 미혼자 수와 추이

(단위: 만 명, %)

구분		2013년	2014년	2015년	2016년
부모 동거자	계	136	151	157	158
	① 그중 완전실업자	13	14	12	10
	② 그중 무취업, 무취학자 수	13	18	18	15
	③ 그중 임시고용, 일고자 수	5	5	5	6
	①+②+③	30	36	35	31
	완전실업률	10.8%	11.3%	9.2%	7.6%
전체 인구	계	1,614	1,640	1,672	1,711
	① 그중 완전실업자	45	45	44	36
	② 그중 무취업, 무취학자 수	41	45	48	45
	③ 그중 임시고용, 일고자 수	81	73	71	69
	①+②+③	167	163	162	150
	그중 부모동거 미혼자의 비율	8.4%	9.2%	9.4%	9.2%
	완전실업률	3.3%	3.2%	3.1%	2.4%

자료: 西文彦. (2016). 親と同居の未婚者の最近の状況.

제5절 노인고용의 실태와 분석

1. 노인고용에 관한 정책기조

일본은 근대국가 성립 직후부터 정년제도를 시행해 왔다. 그 기원은 1887년 해군화약제작소의 규정인데, 원칙적으로 55세가 정년이고 숙련 기술자 등의 경우에는 고용 연장이 가능하도록 되어 있었다. 그 2년 후 요코스카 해군공창도 50세 정년제도를 만들었다. 그리고 그 후 많은 공장은 50세에서 55세를 정년으로 하는 퇴직제도를 운영했고, 1950년대까지는 거의 모든 기업이 퇴직금제도와 함께 정년제도를 운영했다. 그 후 전술한 1954년 후생연금 개정에서 연금지급 개시 연령이 55세에서 60세로 높아짐에 따라 55세 정년과 연금 개시 연령 간에 시간적 공백이 발생하였다. 1960년대 고도경제성장기에 들어서면서 종신고용제가 완전히 정착되어

55세 정년이 정착되었다. 하지만 60세 정년이 일반화된 것은 1980년대에 들어서이다.

정년제에 대한 규제로서는 최초의 법이라고 일컬어지는 통칭 고연령자 고용안정법(‘高年齢者等の雇用の安定等に関する法律’, 이 법이 규정하는 고연령자는 45세 이상 65세 미만의 사람임)이 1985년 제정되어 사업주에게는 정년이 60세 이하가 되지 않도록 노력할 의무가 규정되었다. 그리고 1990년 개정에서는 정년 후 65세까지는 재고용할 수 있도록 노력할 의무가 부과되었고, 1998년부터 60세 정년제의 의무화가 실시되었다. 더욱이 2000년 개정에서는 65세까지의 고용 확보를 노력의무로 부과하면서, 정년 연장, 계속고용제도 도입이 규정되었다. 2004년 개정에서는 ‘고연령자 고용 확보 조치’가 규정되어 65세까지의 고용 확보 조치를 단계적 의무로 규정하여 ①정년 연장 ②계속고용제도 도입 ③정년규정 폐지 중 하나의 조치를 취하는 것이 2006년부터 기업의 의무로 규정되었다. 이러한 정책의 결과, 2016년 현재 종업원 31명 이상의 기업 약 15만 개 중에서 고령자 고용 확보 조치를 실행하고 있는 기업은 99.5%(15만 2275개)이며, 희망자 전원이 65세까지 일할 수 있는 기업은 74.1%(11만 3434개)이다. 그리고 2013년 이후는 고연령자 고용 확보 조치의 의무화 대상 연령이 65세까지로 높아졌다. 정부는 한편으로는 계속고용의 규제를 강화하면서 다른 한편에서는 기업에의 경제적 지원(고연령고용계속급여)을 제공한다. 그것은 60~64세를 대상으로 정년 후 같은 기업에서 계속 고용할 경우 정년 시에 보조금을 지급하는 제도이다. 이러한 사정에 의해 60~64세 인구층의 고용률은 증가했다(柳澤武, 2016, pp. 67-72; 渡辺修一郎, 2017; 内閣府 高齢社会白書, 2017).

현재 일본 정부의 고령자 고용 정책 방향은 다음의 네 가지이다(“厚生労働白書”). 하나는 고령자가 연령에 관계없이 일할 수 있는 기업을 확대

하는 것이다. 즉 생애현역사회의 실현을 목표로 하여, 65세 이상으로 정년을 높이는 것을 장려하고 그것을 실행하는 기업을 재정 지원하는 것이다. 둘째는 고연령자가 지역에서 일할 수 있는 장을 확대하는 것이다. 고령자인력센터(シルバー人材センター)를 통하여 고령자의 취업 확대를 도모하는 것이다. 이를 위하여 지방자치체와의 협력을 강화하고 있다. 세 번째는 고령자의 재취업 지원을 확충하고 강화하는 것이다. 일본은 흔히 '하로워크(Hello+work)'라는 애칭으로 불리는 공공직업안정소를 운영하고 있는데, 그중 전국 80개소에 '생애현역지원창구'를 설치하여 특히 65세 이상 고령 구직자의 재취업을 지원하는 사업이 여기에 포함된다. 공공직업안정소의 소개에 따라 고령자를 고용한 기업에는 조성금이 지원된다. 마지막으로 기업이 고연령자 고용 확보 조치를 하도록 지도하는 활동이다.

정년제 혹은 고령자 고용과 연금제도와와의 관계성을 논의할 때 문제가 되는 것은 퇴직 후 소득 공백기 없이 연금을 받는 것, 소위 '고용과 연금의 접속' 문제이다. 일본의 후생연금은 처음 시행된 1944년에 지급 개시 연령이 55세였는데, 1954년 개정에서 60세로(여성은 55세 그대로) 연장되었다. 그 후 1985년 개정에 따라 연금 개시 연령이 65세로 연장되었으나 그 실시는 연기되었다. 그 후 1994년 제도개혁을 통하여 후생연금 남성의 정액 부분에 관하여 지급 개시 연령이 2001년부터 3년마다 1세씩 연장되어 2013년도에 65세가 되도록 조정되었다. 또한 2000년 연금개혁에서는 소득비례 부분에 대해서도 2013년부터 3년에 1세씩 연장하여 2025년에 65세로 연장하는 것이 완료되도록 하는 결정이 이루어졌다. 여성은 그 시행이 5년 늦기 때문에 2030년까지 후생연금의 지급 개시 연령은 완전히 65세로 이행된다(里見賢治, 2010).

국민연금의 경우는 60세까지 보험료 납부 기간이 끝나지만 수급은 65

세부터로 규정되어 있었기 때문에 법을 개정하여 60~64세의 경우에도 감액된 연금을 수급할 수 있도록 하였다.

한편 연금 수급 연령에 달한 사람이 계속 임금노동에 종사하는 경우, 임금과 연금을 조정할 필요가 있다. 이에 대해서는 후생연금에 ‘재직노령연금’이 만들어져 있다. 이것은 연금지급 개시 연령 이후에도 연금 피보험자로 재직하면서 일정한 소득을 얻는 경우에 노령후생연금을 감액하여 지급하는 것이다. 이 제도에 대해서는 논란이 있다. 찬성하는 사람은 임금과 더불어 연금(감액된 연금)을 받으므로 취로 의욕을 높이고 연금재정 상으로도 도움이 된다는 것이 그 메리트이다. 다른 한편으로 당사자를 고용하는 기업이 그들을 고용 혹은 재고용하는 경우에 그들이 지급받는 연금액을 참조하여 그만큼 낮은 임금을 설정하기 때문에 고령자 저임금의 온상이 된다는 비판을 듣는다(里見賢治, 2010). 재직노령연금은 다시 60~64세의 경우, 65~69세의 경우, 70세 이상의 경우의 세 가지 방식으로 운용된다.¹⁰⁾

2. 노인고용의 실태

급속한 저출산·고령화를 실제로 경험하고 있는 일본에서는 노동 가능한 연령층(15~64세)이 줄어들고 있다. <표 4-19>는 20~64세 인구층에 대한 노인인구의 비율을 나타내는 피부양률을 보여 주는데(OECD, 2017b) 고령자를 부양하는 사회적 부담을 보여 주는 지표이다. 2015년 현재 일본은 46.2%로 OECD 평균치(27.9%)를 훨씬 상회하여 OECD 최

10) 상술할 여유는 없으나 60~64세의 경우, 재직노령연금은 다음과 같이 운영된다(里見賢治, 2010). ①임금과 연금액의 합계가 월 28만 엔 이하인 경우(2006년 기준), 연금은 전액 지급, ②상기 금액이 28만 엔을 초과할 경우, 임금 증가 2에 대하여 연금액 1이 지급 정지, ③임금이 48만 엔을 초과할 경우, 그것을 초과한 전액에 상당하는 연금액이 지급 정지. 즉 이 경우 총수입액은 ‘연금월액+총보수월액에서 공제액을 뺀 금액’이 된다.

고 수준에 달해 있다. 더구나 이러한 경향은 앞으로도 계속될 것으로 전망된다. 이 표에서 또 하나 주목해야 할 것은 동아시아뿐만 아니라 남유럽의 경우에도 피부양률이 급격하게 높아지는데, 그 배경에는 저출산이 있다.

〈표 4-19〉 일본, 주요국의 노인 피부양률(20~64세 100명에 대한 고령자의 비율)

(단위: %)

구분	1950	1975	2000	2015	2025	2050	2075
France	19.5	24.5	27.3	33.3	40.9	52.3	55.8
Germany	16.2	26.5	26.5	34.8	41.4	59.2	63.1
Greece	12.4	20.9	26.7	33.0	39.2	73.4	75.2
Italy	14.3	21.6	29.2	37.8	45.6	72.4	67.0
Japan	9.9	12.7	27.3	46.2	54.4	77.8	75.3
Korea	6.3	8.2	11.2	19.4	31.7	72.4	78.8
Portugal	13.0	19.6	26.8	34.6	42.4	73.2	77.6
Spain	12.8	19.0	26.9	30.6	38.6	77.5	70.4
Sweden	16.8	26.3	29.5	33.8	38.2	45.5	51.6
United States	14.2	19.7	20.9	24.6	32.9	40.3	49.3
OECD	13.9	19.5	22.5	27.9	35.2	53.2	58.6

자료: OECD. (2017b), Pension at a Glance.

노동인구의 감소와 노동시장에 참여하는 고령자의 증가에 따라 전체 노동력에서 차지하는 고령자의 비율은 계속 증가하고 있다. 총무성의 ‘노동력조사’에 따르면 2005년부터 2015년까지 10년간, 60~64세의 취업률은 남성이 52.0%에서 62.2%로, 여성이 39.0%에서 49.4%로 각각 10% 증가했다. 다음의 〈표 4-20〉은 노동력인구의 추이를 보여 주는데, 2016년 현재 65~69세의 고령자가 450만 명, 70세 이상의 고령자가 336만 명, 합계 786만 명으로 전체 노동력 6673만 명의 11.8%를 차지하고 있다(内閣府 高齢社会白書, 2017).

연령별 노동력 비율의 추이는 〈표 4-21〉에 나타난 바와 같다. 70세 이상 고령자의 경우 그 비율은 1980년 17.4%에서 2016년 13.8%로 약간

감소했다. 그러나 65~69세의 경우 1980년 40.9%에서 2016년 44.0%로 약간 증가했다. 그럼에도 전체 노동력에서 차지하는 노인노동력의 비율이 높아지는 것은 고령화로 인하여 고령인구에 편입되는 고령자 수가 절대적으로 많기 때문이다. 총무성 노동력조사에 따르면 고령 종업원의 특징은, 우선 그 수가 크게 늘어나고 있다는 것과 더불어, 4명 중 3명은 비정규직에 종사하고 있다는 것, 그리고 비정규직의 비율은 점점 증가하고 있다는 것이다. 예를 들어 2016년 현재와 10년 전인 2006년의 경우를 비교해 보면, 2006년에는 65세 이상의 고령 종업원이 183만 명이었고 그중 비정규직 종업원은 122만 명으로 고령 종업원의 66.7%를 차지했다. 그런데 2016년 현재 고령 종업원은 400만 명에 이르러 그 수가 2배 이상 증가하였고 비정규직만으로도 301만 명으로 전체 고령 종업원의 75.3%를 차지하고 있다.

〈표 4-20〉 일본의 노동력인구(15~64)에서 차지하는 고령 노동력 비율의 추이

(단위: %)

1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
4.9	5.9	5.6	6.7	7.3	7.6	8.8	11.3	11.8

자료: 内閣府. (2017). 高齢社会白書.

〈표 4-21〉 일본의 연령별 노동력 비율의 추이

(단위: %)

구분	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
15~64세	68.2	68.8	70.0	71.5	72.5	72.6	74.0	75.9	76.8
65~69세	40.9	39.2	39.3	39.8	37.5	34.8	37.7	42.7	44.0
70세 이상	17.4	16.8	16.5	16.3	15.5	13.7	13.0	13.9	13.8

자료: 総務省. (各年度). 労働力調査.

고령자 고용 문제에서 유심히 살펴야 할 것은 정년 문제(고용계속)와 더불어 연금 수급과 임금 조정 문제이다. 이 문제에 관해서는 ‘노동정책

연구 연수기구(労働政策研究・研修機構, 독립행정법인)가 2014년 60~69세의 고령자를 대상으로 한 조사 결과(분석 대상 1만 8199명, '60代の雇用生活調査')를 주로 활용하여 분석한다. 이 기구는 2009년에도 같은 조사를 하였으므로 그 비교를 통하여 고령자 고용에 관한 추이까지 살펴볼 수 있다는 장점이 있다.

우선 55세의 시점에서 피용자였던 사람을 대상으로 정년을 경험하였는지 물었는데, 47.4%(남성 58.1%, 여성 34.0%)가 정년을 경험하였다고 응답했다. 60~64세의 경우 직장에 따라서는 아직 정년에 도달하지 않았기 때문에 정년 경험의 응답이 낮다. 한편 정년을 경험하였던 65~69세 대상자의 정년은 60세가 62.8%, 61~64세가 11.1%, 65세가 11.8%였다. 60세 미만도 11.5%의 응답이 있었다(표 4-22 참조).

〈표 4-22〉 일본의 정년 경험 유무(55세 당시 피고용자였던 사람)

(단위: 명, %)

	구분	해당자 수	계	정년 경험 유	정년 경험 무	무응답
남녀	계	12,548	100.0	47.4	51.5	1.1
	60~64세	6,713	100.0	41.3	57.4	1.3
	65~69세	5,835	100.0	54.5	44.8	0.8
남성	계	6,985	100.0	58.1	41.2	0.7
	60~64세	3,767	100.0	52.7	46.8	0.4
	65~69세	3,219	100.0	64.3	34.6	1.1
여성	계	5,563	100.0	34.0	64.5	1.5
	60~64세	2,947	100.0	26.6	71.0	2.4
	65~69세	2,617	100.0	42.3	57.3	0.4

자료: 労働政策研究, 研修機構. (2015). 60代の雇用・生活の調査結果.

정년 직후의 취업 상황을 보면, 57.3%가 취업하고 있었고, 취업하지는 않았으나 구직활동을 한 경우가 14.9%, 그리고 구직활동을 하지 않았던 경우가 19.9%였다(표 4-23 참조). 정년 직후에 취업했다는 응답자(3,406명)에게는 취업한 경위를 물었는데, '근무회사에 재고용이나 근무

연장 형태로 취업'이 66.0%(60~64세 73.4%, 65~69세 59.6%), '근무회사에서 알선한 곳에 취업'이 12.5%(60~64세 8.8%, 65~69세 15.6%)였다. 정부가 추진한 재고용 혹은 고용계속제도에 의해 고령자 취업은 늘어나고 있고 '고용 계속'의 경우 53.9%는 희망자 전원이 고용 계속되는 것으로 나타났다.

한편 고용 계속 혹은 재취업의 경우 임금의 변화를 보면, 41~50% 감소가 24.0%로 가장 많았고 다음으로 21~30%라고 응답한 사람이 18.3%, 31~40% 감소라고 답한 사람이 14.1%였으므로, '20%에서 50%의 임금 감소'가 과반수를 점하는 것으로 볼 수 있다. 임금이 낮아진 것에 대한 의견(복수응답)을 보면 '일할 수 있으니 임금 저하는 어쩔 수 없다'가 48.5%로 가장 많고 '일하는 내용이 같은데 임금이 인하되는 것은 불합리'라는 응답은 30.2%, '회사에의 공헌도가 변하지 않았는데 임금이 인하되는 것은 불합리'가 20.6%로 납득파와 회의파로 나누어진다.

한편 정년 후에 계속 취업하지 않았던 경우, 그 이유로는 '재고용이나 근무 연장을 희망하지 않았기 때문'이 69.2%로 가장 많았고, '재고용을 희망했지만 취업하지 못했기 때문'이라는 응답은 8.9%에 불과하였다. '근무 회사에 재취업제도가 없었다'는 21.4%였다. 재취업을 희망하지 않은 이유 중 가장 많은 응답은 '건강상의 이유'로 24.6%였고, '연금 등의 수입으로 노후생활이 충분하기 때문'이 17.7%로 그다음이었다.

〈표 4-23〉 일본의 정년 경험자의 정년 직후 취업 상황(55세 당시 피용자)

(단위: 명, %)

구분		해당자 수	계	일했음	실직해서 구직활동	구직활동 안 함	무응답
전체	계	5,948	100.0	57.3	14.9	19.9	8.0
	60~64세	2,769	100.0	57.0	14.3	19.3	9.4
	65~69세	3,178	100.0	57.5	15.4	20.4	6.7
남성	계	4,056	100.0	63.1	14.2	15.2	7.6
	60~64세	1,986	100.0	60.4	15.1	15.2	9.3
	65~69세	2,070	100.0	65.6	13.3	15.2	5.8
여성	계	1,892	100.0	44.8	16.4	29.9	8.0
	60~64세	784	100.0	48.4	12.3	29.6	9.7
	65~69세	1,108	100.0	42.3	19.4	30.2	8.2

자료: 労働政策研究, 研修機構. (2015). 60代の雇用・生活の調査結果.

3. 고령자는 왜 일하고자 하는가

고령자의 취업 동기에 관한 두 개의 선행연구를 보자.

渡辺修一郎(2017)는 일본에서 취업 이유 중 경제적 이유가 많은 것은 낮은 연금 수준하에서 빈곤에 빠지지 않도록 하기 위해서라고 추정한다. 한편 빈곤층일수록 취업 이유 중 일이 재미있었다거나 자신의 활력이 된다는 의식이 낮게 나타나므로, 삶의 보람으로서의 취업의 의의는 소득보장이라는 생활 안정이 확보된 조건하에서만 가능하다고 주장한다. 한편 清家篤, 山田篤裕(2004)는 고령자 취업을 규정하는 요인의 분석을 통하여 다음과 같은 결론을 얻고 있다. 즉 고령자가 일하지 않는 선택은 건강상의 문제가 있는 경우, 연금 수급 자격이 있는 경우, 정년퇴직 경험이 있는 경우, 연금 외의 비근로소득이 높은 경우에 일어나는 경향이 있고, 직장이 소규모 기업이었던 것, 60대 전반에서는 관리직이나 전문직이 생산공정 종사자보다 취업률이 높게 나타난다는 것이다.

고령자 고용 문제에 대해서는 정부 정책과 고령자의 생활 상황을 동시에 살펴볼 필요가 있다. 일본에서 고령자 취업의 문제는 정책적 측면에서

는 재정 부담 경감책의 하나로서 그리고 노동력 부족 해결책의 하나로서 논의되는 경향이 강하다. 재정 압박을 받는 정부로서는 연금급여 삭감이나 무거워지는 사회보장 부담을 견디게 해 줄 수 있는 것이 고령자 고용이라고 보고 있다. 고령자의 사회 참여와 삶의 보람을 실현하기 위한 수단으로서 고령자 고용이 논의되기도 하지만 고령자 빈곤이 심각해져가면서 그 의의는 낮아지고 있는 듯 보인다. 정부는 공적연금의 개시 연령을 늦추고 60세 이상의 종업원을 계속 고용하는 기업에 대해 재정 지원을 하고 2005년에는 재직노령연금제도를 개정하여 조금이라도 일하면 연금지급액을 대폭 삭감하던 종래의 제도를 개혁하여 연금 수급자라도 일하는 경우 그것이 가능한 한 소득에 많이 반영되도록 하는 제도개혁을 추진해 왔는데, 그것은 고령자 고용에 효과를 가진 것이 틀림없다.

고령자 취업의 동기를 고령자 당사자의 측면에서 살펴보자.

전국의 60세 이상을 대상으로 한 내각부 조사(『高齢者の日常生活に関する意識調査』 2014)에 따르면 ‘당신은 수입이 있는 일을 몇 살까지 하고 싶은가’라는 질문에 ‘65세 정도까지’라고 응답한 사람은 13.5%에 불과하였다. 전체의 79.7%가 ‘70세 이상’이라고 응답했다. 구체적으로 보면, ‘70세 정도까지’가 21.9%, ‘75세 정도까지’가 11.4%, ‘80세 정도까지’가 4.4%였고, ‘일할 수 있다면 언제까지라도’가 무려 42%를 차지했다(高齢社会白書2017年度). 매우 높은 취업 동기이다.

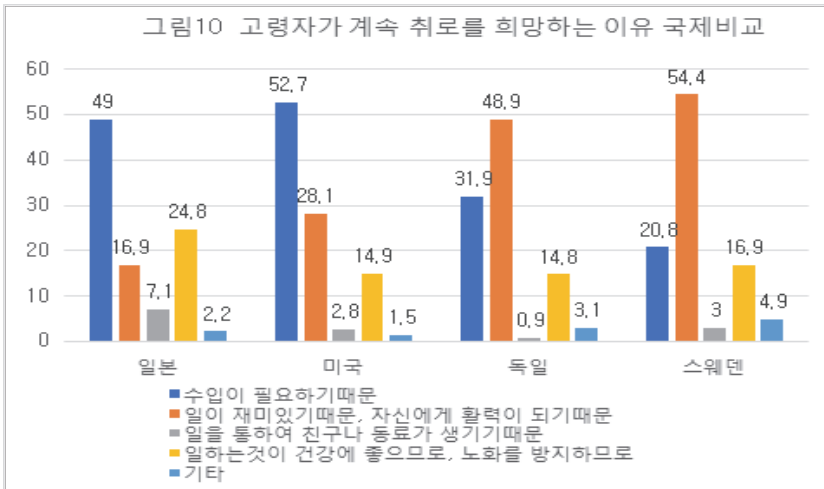
그런데 취업 희망 연령에 관한 의식조사를 시간적으로 비교해 보면 더 나이가 들어서까지 일하고 싶어 하는 경향이 확연하게 나타난다. 2007년과 2013년의 경우를 내각부 조사(『中高年者の高齢期への備えに関する調査』)에 근거하여 위의 조사와 비교해 보자.¹¹⁾ 우선 65세까지 일하고 싶다

11) 이 비교는 어디까지나 참조자료로 활용하는 것으로 해 두고 싶다. ‘고령기준비에 관한 조사’도 2007년과 2013년의 경우는 질문 내용이 같지 않고, ‘일상생활의식조사’ 역시 질문 방법이 약간 다르기 때문이다. 그러나 위의 조사 결과를 통하여 ‘보다 나이 들어서까지 일하고 싶어 하는 경향성’은 확인할 수 있다.

는 응답은 ‘2007년-2013년-2014년’에 ‘44.2%-34.5%-13.5%’로 급격하게 줄었다. 70세 정도까지 일하고 싶다는 응답은 ‘18.5%-24.0%-21.9%’, 75세까지는 ‘1.2%-4.2%-11.4%’, ‘일할 수 있다면 언제까지나’라고 응답한 경우는 ‘22.6%-17.0%-42%’로 변화했다.

고령자가 취로를 계속 희망하는 이유의 국제비교를 나타낸 것이 <그림 4-10>이다. 일본과 미국, 독일, 스웨덴의 비교인데, ‘수입이 필요하기 때문’이라고 응답한 비율은 노인빈곤율과 정의 관계에 있음이 나타나고 있다. 노인빈곤이 심각한 미국이나 일본의 경우 소득을 얻기 위해서라는 응답률이 높고 반대로 스웨덴이나 독일의 경우는 ‘일이 재미있기 때문, 자신에게 활력을 주기 때문’이라는 응답의 비율이 높다. 수입이 필요하기 때문이라는 일본의 응답률은 49%이다.

[그림 4-10] 일본의 고령자가 계속 취로를 희망하는 이유 국제비교



자료: 内閣府. (2015). 高齢者の生活と意識に関する国際比較調査. (조사 대상은 60세 이상의 남녀. 시설입소자 제외. 무응답은 제외함).

* 노인빈곤율은 일본 19%(OECD, 2016), 미국 22.9%, 독일 9.6%, 스웨덴 11.0%(OECD, 2017b).

‘60대의 고용 생활조사(労働政策研究・研修機構, 2015)’를 통하여 고령자의 취업 동기를 살펴보자(표 4-24 참조). 취업 동기로 ‘경제적 이유’가 58.8%로 가장 높고 다음으로 ‘사는 보람, 사회 참가 등’이 12.2%, ‘부탁받았기 때문에’가 7.6%로 나타난다. ‘경제적 이유’를 연령층별로 보면, 65~69세 연령층에 비하여 60~64세 연령층이 63.4%로 상대적으로 높고, ‘사회참가 등’은 연령이 높을수록 응답률이 높게 나타난다. 남녀 비교에 있어서는 남성이 ‘경제적 이유’를 드는 경향이 높다.

연금 수급 여부와 취업 동기의 관계를 보면, 조사 시점에서 공적연금을 수급하고 있는 비율은 80.1%로 60~64세의 경우 66.6%, 65~69세는 95.4%였다. 60~64세의 경우, 남녀별 공적연금 수급 유무별로 현재의 취업 상황을 보면 남성은 공적연금을 수급하지 않는 층의 취업 비율은 87.0%이지만 수급층은 66.6%로 거의 20%나 낮다. 그만큼 연금을 수급하지 못하는 고령자에게 취업 동기가 강하다고 해석된다. 한편 여성의 경우는 비수급층 52.9%, 수급층 50.0%로 남성만큼의 큰 차이가 없다. 그 배경에 관하여 労働政策研究・研修機構(2015)는 남성의 경우는 공적연금의 수급층과 비수급층에 따라 정사원인가 비정규직인가 등에 큰 차이가 있지만, 여성의 경우는 그러한 차이가 적기 때문이라고 해석하고 있다.

〈표 4-24〉 일본 고령 취업자의 취업 이유

(단위: 천 명, %)

구분		해당자 수	계	경제적 이유	건강상 이유	사회 참가 등	부탁 받아서	시간적 여유	기타	무응답
전체	계	10,081	100.0	58.8	3.9	12.2	7.6	4.7	8.0	4.8
	60~64세	6,040	100.0	63.4	3.4	10.4	6.0	4.4	7.5	4.9
	65~69세	4,041	100.0	51.9	4.5	14.9	10.1	5.2	8.7	4.6
남성	계	5,829	100.0	63.7	4.3	8.7	7.3	3.9	7.9	4.2
	60~64세	3,559	100.0	69.3	4.2	7.1	4.6	3.1	7.1	4.6
	65~69세	2,271	100.0	54.8	4.6	11.1	11.7	5.2	9.2	3.5
여성	계	4,252	100.0	52.0	3.2	17.1	8.0	5.8	8.1	5.7
	60~64세	2,481	100.0	54.8	2.3	15.2	8.0	6.2	8.1	5.4
	65~69세	1,771	100.0	48.2	4.5	19.7	8.1	5.2	8.1	6.1

자료: 労働政策研究, 研修機構. (2015). 60代の雇用・生活の調査結果.

제6절 맺으며

일본의 고령자빈곤은 OECD 국가의 평균보다 상당히 높은 수준으로 유지되고 있고, 비록 고령자 빈곤율이 가장 높았던 1980년대 이후 2010 년경까지는 약간 낮아져 왔지만, 최근 들어 고령자빈곤은 그 심각함을 더해 가고 있다. 그것은 다음과 같은 요인들에 따른 것이다.

먼저 신자유주의적 노동시장정책의 영향으로 비정규직 노동자의 비율이 급증하고 있는데, 이것은 다중적으로 고령자빈곤을 심화시킨다. 정년 직전 고령자의 소득을 위협하고 그것은 장고년의 사람들이 스스로 마련한 장기적 노후생활 설계의 시행을 어렵게 한다. 한편 일본에서는 자녀에 의한 사적소득이전은 미미한 상태였으나 중장년층의 소득 저하로 말미암아 사적인 부모 부양은 더욱 약화되었다.

일본의 공적연금제도는 자영업자 등을 대상으로 하는 국민연금이라는 기초연금 부분과 피용자를 위한 후생연금이라는 2층으로 이루어져 있는데, 비록 자영업자 등도 소득비례 부분의 임의가입이 가능하기는 하지만

대부분 기초연금 부분만 가입하기 때문에 노후에 국민연금을 수급하더라도 최저생활을 유지하기가 어렵다. 실제로 생활보호를 수급하는 고령자 중 국민연금을 수급하고 있는 사람은 30%에 달했다(2006년). 이러한 사정으로 국민연금에 대한 국민의 신뢰가 낮아서 실제로 국민연금 보험료를 납입하고 있는 사람은 대상자의 40% 수준에 머물고 있다. 이들은 장차 무연금이나 저연금이 될 가능성이 있기 때문에 소득보장의 악순환이 유발될 것으로 우려된다.

공공부조인 생활보호는 그 대상자가 전반적으로 늘면서 대상자 중에서 차지하는 고령자의 비율이 급격히 높아져 현재는 50%를 넘고 있고, 연금 급여보다 생활보호급여가 높은 수준이 되는 역전현상도 일어나고 있다. 하지만 공공부조의 포착률이 20% 정도에 불과하기 때문에 빈곤고령자가 생활보호수급자가 되기는 극히 어렵다.

최근 들어 노인빈곤이 악화되고 있다는 것은 가계수지 분석에서도 확인되었는데, 그 배경에 직접적인 사회보장급여 삭감(연금 삭감과 생활보호 수준 삭감, 사회서비스 본인부담 인상)이 있고 그것이 신자유주의적 정책 선택의 결과라는 점은 일본 고령자빈곤의 특징이라고 할 수 있을 것이다. 의료 분야에서의 급여 삭감은 이제 시작되었기 때문에 그 영향은 차차 나타날 것으로 보인다.

고령자 사회보장급여의 삭감분을 메우기 위하여 일본 정부가 추진하는 접근이 고령자의 근로소득을 높이려는 것이다. 정년을 연장하고 고용계속을 촉진하는 등의 정책이 그것이다. 그러나 노동을 통한 소득 증대 접근에는 한계가 있다. 실제로 정년 후 취업을 단념하는 경우 건강상의 이유가 그 원인의 다수를 차지하기 때문이다. 더구나 고령화 진행으로 요계호노인이 증가하면서 부모나 배우자의 개호를 위하여 취업을 단념하거나 비정규직으로 전환하는 경우가 증가하고 있으므로, 이들에게는 무용지물

과 같은 정책일 뿐이다. 이 점과 관련하여 국가는 고령자의 취업 선택에서 '중립성을 지키는 것(江口隆裕, 2017)'이 필요하다는 지적은 의미심장하다. 연금 수급자라고 하더라도 연금이 고령자의 취로를 방해하지 않도록 취업에 대한 소득 증가의 인센티브를 보장하는 것은 필요하다. 그러나 고령노동자를 받아들이는 기업 쪽에 규제를 강화하여 고령자 고용을 무리하게 강요해서도 안 되며, 고령자의 취업은 취로능력 혹은 의욕 등이 고려된 고령자 개개인의 선택이어야 한다는 뜻이다. 고령자에게 은퇴 기회를 보장하는 것 역시 사회정책에서 포기되어서는 안 되는 목표이기 때문이다.

한편 이상과 같은 빈곤의 실태와 심화에도 현재 일본 고령자의 65% 정도는 노후빈곤에 대하여 걱정 없이 살고 있다고 응답하는데 그 배경과 의미 또한 살펴볼 필요가 있다. 특히 일본은 1961년 국민연금을 시행하여 전 국민 연금을 달성했을 때, 이미 고령으로 국민연금 대상자가 되기 어려운 고령층의 소득보장을 위하여 경과 조치로서 무각출연금(복지연금)을 설계하여 시행하였다는 점은 한국 사회에 시사하는 바가 크다. 복지연금은 그 후 50년 이상 빈곤노인의 소득보장에 역할을 해 왔기 때문이다.

고령자빈곤 문제와 관련하여 앞으로 연구해야 할 과제는 빈곤의 영향이다. 고령자빈곤의 연구는 빈곤의 증감과 그 요인을 밝히는 것이 기본적으로 중요하지만, 빈곤의 증가가 가져오는 다양한 폐해와 사회비용을 세세히 연구하는 것이 고령자빈곤에 사회정책적으로 대응하기 위해 무엇보다도 필요하다. 그만큼 고령자빈곤은 고령자 범죄, 고령자 자살, 고독사 문제, 고령자의 주거 문제 등에 직접적인 영향을 주고 있다. 특히 개호 문제에 대한 영향은 실제적이고 심대하다. 이들 문제는 어떤 경로를 거쳐 심화되는가를 냉철히 분석하는 것이 요구된다.

제 5 장

대만의 노인빈곤 및 노인고용 실태 분석

제1절 들어가며

제2절 대만의 경제사회환경

제3절 노인빈곤의 실태와 원인

제4절 맺으며

5

대만의 노인빈곤 및 노인고용 실태 분석 《

제1절 들어가며

대만은 한국과 매우 유사한 나라다. 유교문화권에 위치하고 있고, 같은 시기에 전쟁을 겪었으며, 전후 급속한 경제 발전을 이룩하며 홍콩·싱가포르와 함께 아시아의 용으로 불렸다. 급속한 경제 성장을 이루는 과정에서 분배가 개선된 흔치 않은 경험이 ‘형평성을 갖춘 성장모델’(Fei et al., 1979; 노대명, Norimichi, G., Wang, C., Ku, Y. W., Jitsuchon, S., Long, G. T. . . 김근혜, 2016 재인용)로 많은 학자들의 연구주제가 되기도 했다. 1990년을 전후해 정치적으로 민주화되는 과정, 최근에는 한국과 세계에서 1, 2위를 다툴 정도로 낮은 출산율과 빠른 고령화를 경험하고 있는 점 또한 유사하다.

이 장에서는 이러한 경제사회적 성장 과정을 경험한 대만이 겪고 있는 노인빈곤의 실태를 파악하고 이를 둘러싼 환경을 진단함으로써, 한국의 심각한 노인빈곤 문제에 대응할 수 있는 정책적 함의를 얻고자 한다.

2절에서는 대만의 산업구조와 소득분배 실태, 인구구조의 변화 등 노인빈곤과 관련성을 갖는 다양한 경제사회적 환경을 살펴보고, 3절에서는 노인의 소득과 빈곤 실태를 깊이 있게 이해하고, 노인빈곤에 더욱 직접적으로 영향을 미치는 요인들을 다각적으로 분석하고자 한다. 4절에서는 이를 바탕으로 결론과 정책적 함의를 도출한다.

제2절 대만의 경제사회환경

1. 경제사회환경

대만은 전후 매우 빠른 경제 성장을 경험했다. 1960년대, 1970년대에 연평균 10%의 경제성장률을 기록했고, 1980년대에는 약간 감소했음에도 연평균 8%가 넘는 성장률을 보여 왔다. 동아시아의 다른 국가와 마찬가지로 1990년대 말 경제위기를 겪어 2001년 성장률이 마이너스를 기록했으나 2000년대에도 연 4~6%의 낮지 않은 성장률로 성장해 왔다. 그 후 2009년 세계 경제위기를 기점으로 다시 마이너스 성장률을 경험한 후 여느 중진국·선진국과 마찬가지로 1~3%대의 낮은 성장률을 유지하고 있다. 이와 같은 추이로 성장을 경험한 결과, 2017년 1인당 GDP는 2만 4580달러¹²⁾로 한국의 2만 9890달러보다는 약간 낮고 선진국에는 약간 못 미치는 정도의 경제적 수준을 갖춘 나라가 되었다.

대만의 주요 노동시장 지표는 [그림 5-1]과 같다. 2017년 경제활동 참가율은 58.8%로 한국(63.2%)¹³⁾보다는 약간 낮은 편이다. 이는 주된 대만 남성의 경제활동 참가율이 67.1%로 한국 74.1%보다 7%포인트 낮기 때문이다. 그러나 대만의 전체 및 성별 경제활동 참가율은 OECD 전체 평균(60.3%) 및 성별 평균(남자 69%, 여자 52%)과 유사하다.

대만 노동시장의 특징적인 모습은 실업률이 매우 낮은 수준으로 유지됐다는 점이다. 이는 대만, 한국, 싱가포르 등 동아시아 국가들 공통의 특징적인 모습으로 고도의 경제 성장을 경험하면서 거의 완전고용을 달성해 왔다. 이러한 노동시장의 특성은 경제 발전을 우선시하고 사회정책발

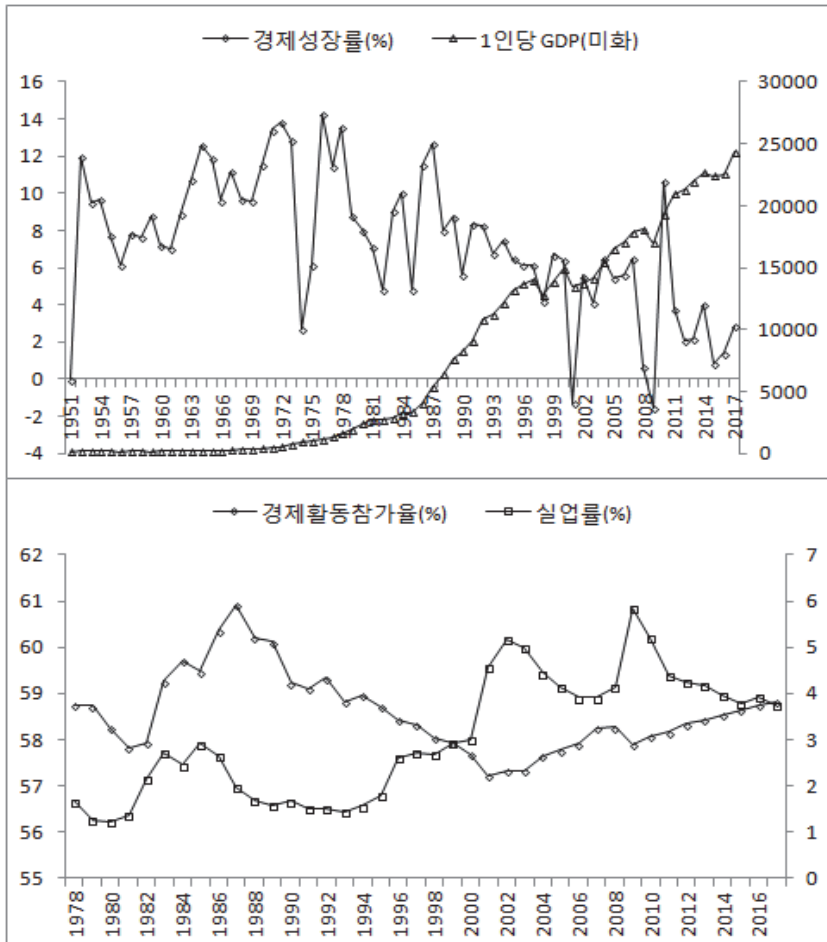
12) 대만 통계로는 2만 4318달러.

13) OECD. (2018a). OECD.Stat. <http://stats.oecd.org/>에서 2018. 9. 5. 인출.

전을 부수적으로 보는 동아시아 국가들의 복지레짐 형성에 영향을 미친 것으로 보인다(Tai and Pixley, 2008).

[그림 5-1] 대만의 주요 경제지표, 1951~2017년

(단위: %, US\$)



자료: Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics (DGBAS). (2018). National Statistics. <https://eng.stat.gov.tw/mp.asp?mp=5>에서 2018. 9. 5. 인출.

〈표 5-1〉 대만의 산업구조

(단위: %)

연도	GDP 대비 %			취업자 비중		
	농업	산업	서비스	농업	산업	서비스
1960				50.2	20.5	29.3
1965				46.5	22.3	31.3
1970				36.7	27.9	35.3
1975				30.4	34.9	34.6
1980				19.5	42.5	38
1985	5.7	44.7	49.5	17.5	41.6	41
1990	4.0	39.4	56.8	12.8	40.8	46.3
1991	3.6	38.8	57.5	13.0	39.9	47.1
1992	3.4	37.0	58.9	12.3	39.6	48.1
1993	3.5	36.4	60.2	11.5	39.1	49.4
1994	3.3	35.0	62.0	10.9	39.2	49.8
1995	3.3	33.7	63.1	10.5	38.7	50.7
1996	3.0	33.0	63.9	10.1	37.5	52.4
1997	2.4	32.9	64.9	9.6	38.2	52.3
1998	2.3	32.3	65.3	8.8	37.9	53.2
1999	2.4	31.4	66.4	8.2	37.2	54.5
2000	2.0	31.4	66.9	7.8	37.2	55.0
2001	1.9	29.4	68.8	7.5	36.6	55.9
2002	1.8	31.0	66.9	7.5	35.8	56.7
2003	1.7	32.3	66.6	7.3	35.5	57.2
2004	1.6	32.9	66.0	6.6	35.9	57.5
2005	1.6	32.4	66.4	5.9	36.4	57.7
2006	1.6	32.4	66.1	5.5	36.6	57.9
2007	1.4	32.5	64.7	5.3	36.8	57.9
2008	1.5	31.0	66.4	5.1	36.8	58
2009	1.7	31.1	66.0	5.3	35.8	58.9
2010	1.6	33.7	64.4	5.2	35.9	58.8
2011	1.7	33.0	65.3	5.1	36.3	58.6
2012	1.7	32.4	64.9	5.0	36.2	58.8
2013	1.7	33.3	64.6	5.0	36.2	58.9
2014	1.8	34.8	63.4	4.9	36.1	58.9
2015	1.7	35.1	62.8	4.9	36.0	59.0

자료: Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics (DGBAS). (2018). National Statistics. <https://eng.stat.gov.tw/mp.asp?mp=5>에서 2018. 9. 5. 인출.
National Development Council. (2018). Taiwan Statistical Data Book 2018. <https://ws.ndc.gov.tw>에서 2018. 9. 3. 인출.

대만의 산업구조도 경제 성장과 더불어 빠르게 변화했다. 1960년 전체 노동력의 절반을 고용하던 농업 부문은 2017년 기준 전체 취업자의 약 5%만을 고용하고, 1990년에는 가장 많은 고용을 담당하던 부문이 산업에서 서비스로 대체되었다. GDP 대비 비중으로 대만의 산업구조를 살펴보면, 농업 부문의 감퇴와 서비스 부문의 성장은 더욱 눈에 띄게 드러난다.¹⁴⁾ GDP 대비, 그리고 전체 취업자 대비 농업 부문의 감소는 다른 부문에 비해 농업 일자리를 통해 소득을 얻어 왔던 노인들의 고용과 소득활동에 영향을 미쳤을 것으로 보인다.

대만의 성장모델은 경제가 발전하는 과정에서 분배 개선을 경험했다는 점에서 한국과 더불어 주목받았다. 고도의 경제성장기를 지난 1990년대 중반 이후 한국의 불평등이 급속도로 악화된 반면, 대만의 불평등은 악화되었어도 매우 완만한 속도였고 추세를 지닌다기보다는 다른 선진국에 비해 낮은 불평등 수준에서 약간의 부침을 경험하는 정도였다. <표 5-2>의 지니계수를 보면 OECD 서구 국가가 0.4~0.5인 데 반해(Tai and Pixley, 2008), 대만의 지니계수는 0.3 정도로 불평등도가 낮은 수준에서 유지되고 있다는 것을 알 수 있다.

이러한 경제사회적 환경에서 사회보장제도의 역할은 매우 제한적이었다. 에스핑-안데르센은 대만, 일본, 한국을 가족주의, 국가주의, 조합주의가 결합된 보수적인 복지레짐으로 분류했다. 이들 국가의 특징은 사회지출이 낮고, 국가의 지원보다 가족의 지원에 중점을 두며, 사회정책의 발전이 경제 발전에 부수적이라는 점이다(Tai and Pixley, 2008).

14) 2013년 기준 대만의 GDP 대비 농업이 1.7%, 산업이 33.3%, 서비스가 64.6%로 같은 해 농업 2.3%, 산업 38.4%, 서비스 59.3%인 한국보다 농업과 산업의 비중은 낮은 반면 서비스 부문의 비중은 높다. 반면 고용자 비중으로 살펴본 산업구조는 2015년 기준 대만이 농업 5%, 산업 36%, 서비스업 59%인 반면 한국은 농업 5.2%, 산업 25.1%, 서비스 69.1%로 대만의 서비스업이 상대적으로 고부가가치인 것으로 판단된다.

〈표 5-2〉 대만의 불평등지수 추이

연도	1인당 가처분소득		균등화 가처분소득	
	상위 20%/하위 20%	지니계수	상위 20%/하위 20%	지니계수
1990	4.37	0.298	3.93	0.274
1995	4.21	0.293	3.85	0.273
2000	4.15	0.294	3.80	0.273
2005	4.24	0.300	4.03	0.284
2010	4.25	0.296	4.10	0.283
2015	3.91	0.279	3.87	0.270
2016	3.89	0.278	3.83	0.268
2017	3.89	0.277	3.88	0.270

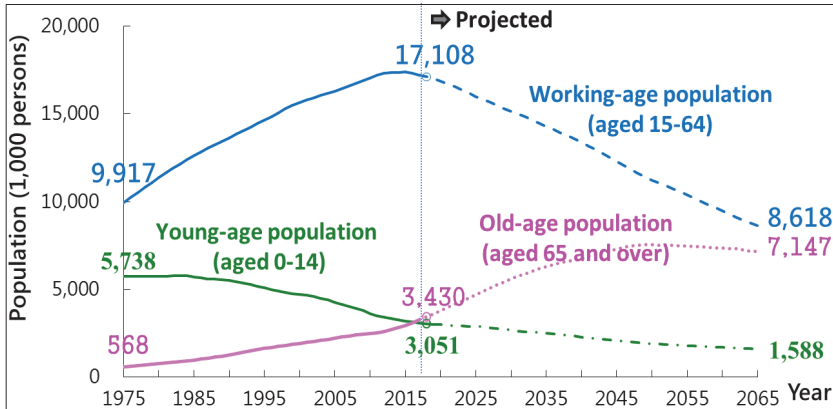
자료: Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics (DGBAS). (2018). National Statistics. <https://eng.stat.gov.tw/mp.asp?mp=5>에서 2018. 9. 5. 인출.

2. 고령화

대만은 아시아 국가 중에서도 매우 빠른 속도로 고령화가 진행되는 나라다. 1993년 65세 이상 노인인구의 비중이 7.1%로 고령화 사회(ageing society)에 진입했고, 2018년 14.5%로 고령사회(aged society)가 되었다. 인구 전망에 따르면 2026년 20.7%로 직후 노인의 비중이 21%를 넘어 초고령사회(super-aged society)로 접어들고, 2065년에는 노인인구의 비중이 41.2%가 될 것으로 전망된다. 고령사회에서 초고령사회로 가는 데 걸리는 시간이 8년으로 일본 11년, 미국 14년, 프랑스 29년, 영국 51년에 비하면 매우 짧고 한국의 8년, 싱가포르의 7년과 비슷하게 짧은 시간이다.¹⁵⁾

15) Liao, G. (2018). MOI: Taiwan officially becomes an aged society with people over 65 years old breaking the 14% mark. Taiwan News. <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/3402395>에서 2018. 8. 29. 인출.

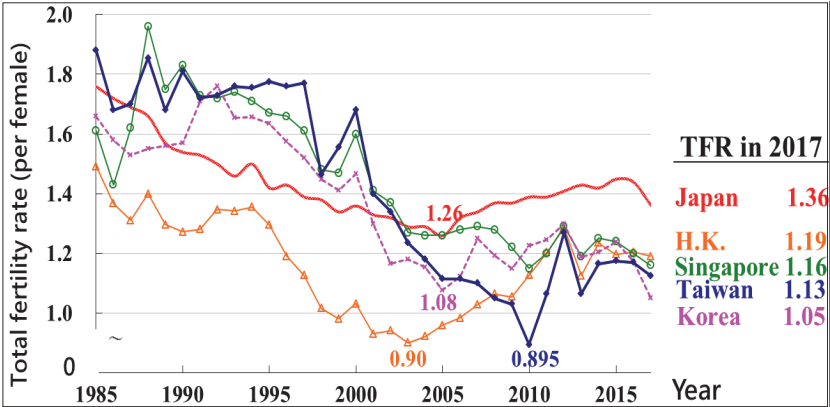
[그림 5-2] 대만의 인구 전망



자료: National Development Council. (2018). Population Projections for the Republic of China (Taiwan): 2018-2065.

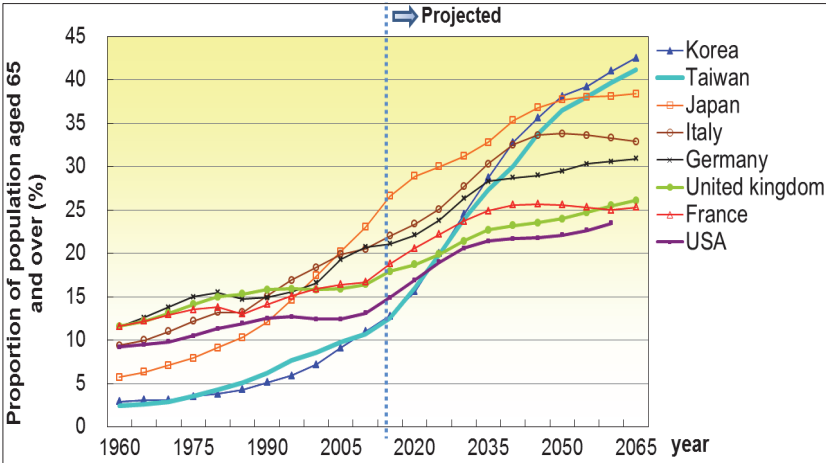
합계출산율과 노인인구 비중의 국제비교에서도 대만의 고령화 속도가 매우 빠름을 확인할 수 있다. 대만의 합계출산율은 1950년 6, 1965년 4.8에서 1985년 1.9로 경제성장기에 급격하게 낮아졌다. [그림 5-3]을 보면 1985년 이후 이 비율은 더욱 낮아져 2017년에는 한국 다음으로 낮은 1.13을 기록했다. 매우 낮은 합계출산율은 한국과 대만 두 나라의 노인인구 비중을 다른 어느 나라보다 높일 것으로 전망되며, 이는 2065년까지의 인구 전망(그림 5-2 참조)에서도 확인할 수 있다. 이렇게 급격한 인구구조의 변화와 고령화가 노인들의 삶과 대만의 경제와 사회에 영향을 미칠 것임은 너무도 자명하다. 이 장에서는 노인들의 소득지위와 빈곤에 초점을 두고 경제사회적 환경과 인구구조의 변화가 어떤 영향을 미치는지에 주목할 것이다.

[그림 5-3] 주요국의 합계출산율 추이



자료: National Development Council. (2018). Population Projections for the Republic of China (Taiwan): 2018-2065.

[그림 5-4] 주요국의 65세 이상 인구 비중의 국제비교



자료: National Development Council. (2018). Population Projections for the Republic of China (Taiwan): 2018-2065.

제3절 노인빈곤의 실태와 원인

1. 데이터와 접근 방식

대만의 노인빈곤 실태와 원인을 분석하기 위해 룩셈부르크 소득 조사(Luxembourg Income Study, LIS)에 공개되고 있는 대만의 미시자료를 사용한다. 미시자료는 대만 가구소득·지출조사(Survey of Family Income and Expenditure)로 예산, 회계 및 통계집행위원회 총국(Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics, DGBAS)에서 매년 조사를 한다.¹⁶⁾ 하지만 LIS에서 전체 연도의 자료가 공개되는 것은 아니며 1981~2016년 조사 가운데 총 11개 연도의 자료가 공개되어 있다. 이 가운데 소득 관련 정보의 누락으로 전체 가구의 10%가량이 소득 관련 분석에서 탈락하는 초기 3개 연도를 제외하고, 1995년부터 8개 연도를 분석에 활용했다.

본 연구에서는 국가 간 비교연구의 관점에서 빈곤 실태를 알아보기 위해 국제비교가 가능한 상대빈곤율을 사용한다. 소득 기준은 빈곤의 원인을 다각도로 살펴보기 위해 일차 소득(factor income),¹⁷⁾ 가처분소득(disposable income)을 모두 활용하며, 필요에 따라 일차 소득에 사적 이전 또는 공적이전을 더한 총소득(gross income)을 기준으로 삼기도 한다. 그리고 모든 소득에 공통적으로 가구 규모를 고려해 균등화한 소득(가구소득을 가구원 수의 제곱근으로 나눔)을 사용한다. 빈곤선은 균등화

16) Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics (DGBAS). (2018). National Statistics. <https://eng.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=8849&CtNode=1595&mp=5>에서 2018. 9. 5. 인출.

17) 노동, 토지, 자본 등 생산요소에 대하여 보수로 받는 임금, 지대, 이자 등의 소득으로, 시장소득(market income)에서 사적이전소득을 제외한 노동소득(근로소득+사업소득)과 재산소득의 합산.

한 소득 중위값의 50%를 활용한다.

대만의 노인빈곤 실태와 원인을 분석하기 위해 Tai and Pixley(2008)와 같은 세 가지 구조적인 요인과 빈곤 원인을 활용하고, 각 요인의 비중은 어떠한지 살펴본다. 세 가지의 주요 구조적 요인은 노동시장, 가구 유형 분포, 사회복지시스템으로, 노인빈곤과 각 요인의 연결성을 탐구한다. 그리고 LIS 데이터를 이용해 세 가지 요인이 빈곤율 및 빈곤율 감소에 어떤 영향을 미쳤는지 분석하고, 대만의 노인빈곤에서 중요한 요인은 무엇이며 이에 따른 정책적 함의는 무엇인지 논의한다.

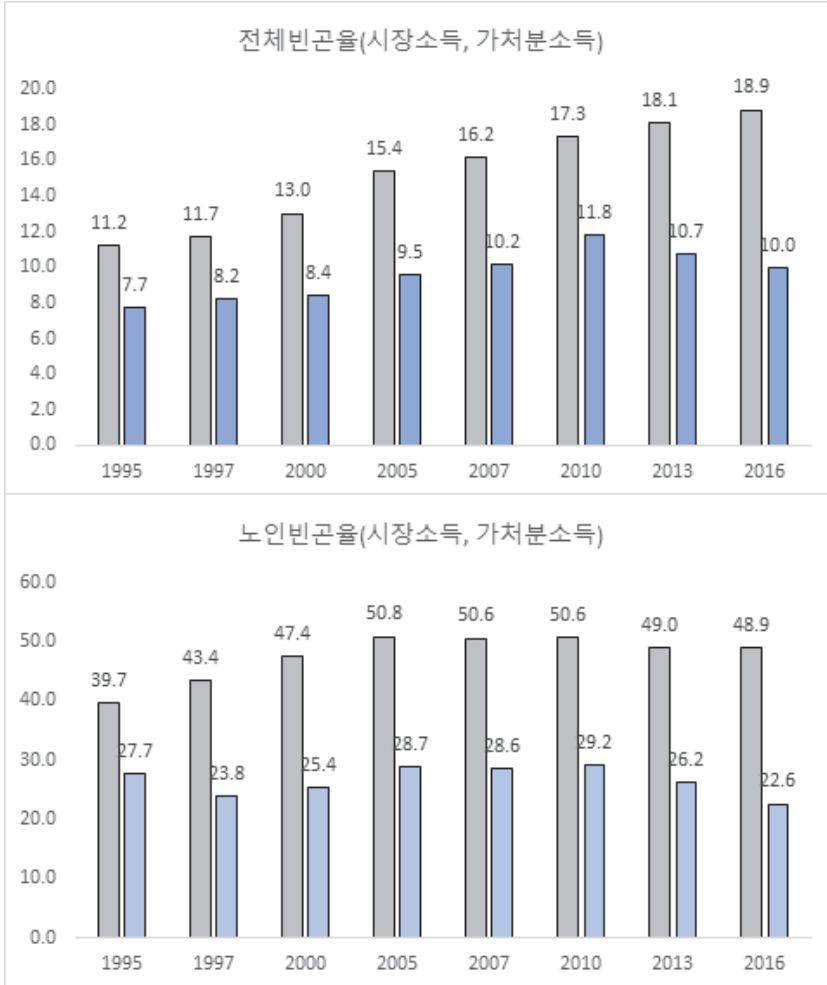
2. 노인의 소득 및 빈곤 추이

전체 빈곤율과 노인빈곤율(65세 이상의 노인 가운데 가구소득이 빈곤선 미만인 가구에 속한 노인의 비율)의 추이는 [그림 5-5]와 같다. 일차 소득 빈곤율은 1995년 11.2%에서 2016년 18.9%까지 지속적으로 증가했다. 이는 <표 5-2>에서 2000년대 증가하던 불평등지수가 2010년 이후 소폭 감소한 뒤 안정화된 모습과는 다르다. 이는 전체 분배는 악화되지 않는 선에서 가장 낮은 소득계층의 소득이 점차 하락하는 노동시장의 변화가 있었을 것임을 짐작하게 한다.

이 예상은 <표 5-3>을 통해 확인할 수 있다. 전체 불평등을 나타내는 5분위 배율은 2005년까지 증가한 후 안정·감소세인 반면 1분위 전체의 소득 비중은 감소하는 경향을 볼 수 있는데, 1분위의 소득이 감소하면서 더 많은 빈곤층이 양산된 것으로 보인다. 반면 가처분소득 기준 빈곤율은 2007년 이후 감소하는 추세로 보아 아동수당 등 각종 사회보장제도의 도입 및 확대가 영향을 미치고 있는 것으로 판단된다.

[그림 5-5] 대만의 빈곤율 추이

(단위: %)



자료: LIS. (각 연도). Luxembourg Income Study Database, Survey of Family Income and Expenditure. www.lisdatacenter.org에서 2018. 9. 12. 인출.

〈표 5-3〉 대만의 가구 단위 개인소득 분포-5분위 비중, 배율

(단위: %)

연도	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	5분위/1분위
1995	7.30	12.96	17.37	23.38	38.99	5.34
2000	7.07	12.82	17.47	23.41	39.23	5.55
2005	6.66	12.43	17.42	23.32	40.17	6.03
2006	6.66	12.37	17.42	23.51	40.03	6.01
2007	6.76	12.36	17.31	23.16	40.41	5.98
2008	6.64	12.37	17.43	23.4	40.17	6.05
2009	6.36	12.27	17.39	23.64	40.34	6.34
2010	6.49	12.21	17.39	23.72	40.19	6.19
2011	6.53	12.05	17.32	23.86	40.25	6.16
2012	6.53	12.27	17.54	23.68	39.98	6.12
2013	6.57	12.38	17.49	23.6	39.96	6.08
2014	6.63	12.28	17.36	23.59	40.13	6.05

자료: Taiwan Statistical Data Book 2016, 3-19a, 3-19b.

[그림 5-5]에서 일차 소득 기준 노인빈곤율은 2005년 50.8%까지 증가한 후 50%를 약간 하회하는 선에서 안정되는 경향을 보인다. 즉 일차 소득을 기준으로 했을 때 대만 노인인구의 절반이 빈곤 상태에 놓여 있다는 의미이다. 이는 대만도 노인빈곤 문제에 대한 정책적 대응이 절실하다는 점을 말해 준다. 하지만 일차 소득을 기준으로 했을 때는 사실상 서구 국가의 빈곤율이 훨씬 높다. Tai and Pixley(2008)에 따르면 2000년경 대만의 일차 소득 노인빈곤율은 42%인 반면 서구 국가는 57.1%(캐나다)~86%(핀란드)로 훨씬 높게 나타난다. 문제는 각 국가의 사회복지 시스템이 빈곤 위험을 낮추기 위해 얼마나 기여하는가에 달려 있다.

결론적으로 대만의 공적 지원은 노인의 빈곤 위험을 낮추는 데 크게 기여하지 못한다. Tai and Pixley(2008)는 사회적 이전으로 일차소득 대비 가처분소득 빈곤율이 얼마나 감소했는가를 ‘효율성’이라는 잣대로 측

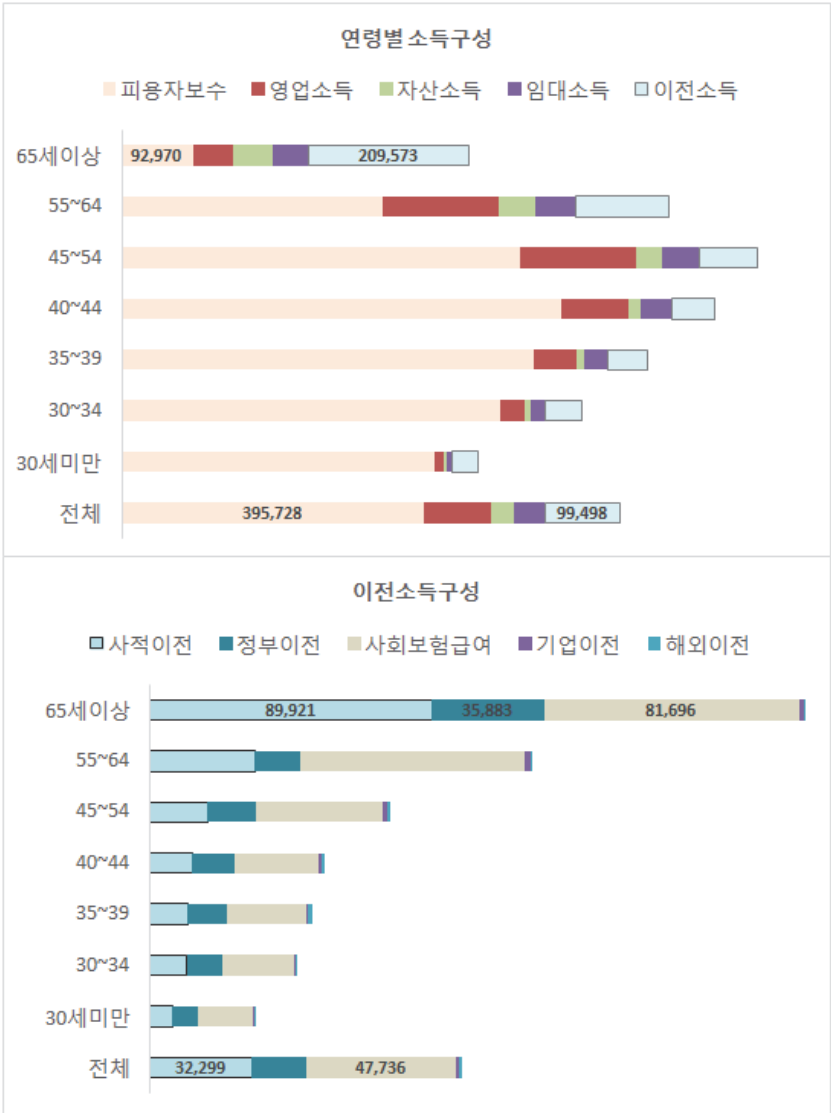
정했다. 그 결과 대만의 사회적 이전은 노인빈곤율을 39% 낮추는 반면 서구 국가들은 61%(미국)~96%(네덜란드)까지 낮추는 것으로 추정했다. 결과적으로 60~80%로 높던 비교 대상 국가들의 노인빈곤율은 가처분소득을 기준으로 했을 때는 사회민주주의국가의 경우 10% 내외, 자유주의 국가의 경우 20% 내외로 대폭 감소했다.

이는 연령별 소득 구성을 통해서도 확인할 수 있다. [그림 5-6]은 대만의 2016년 연령별로 평균적인 개인소득의 원천과 금액을 나타낸 것이다. 노인의 경우 다른 연령층에 비해 절대적인 소득액이 작고, 소득 원천 가운데 피용자보수의 비중이 현저히 낮은 반면 이전소득의 비중이 절반 가까이로 매우 크게 나타난다. 이전소득을 다시 세부 원천으로 구분해보면, 43%가 사적이전으로 이전소득에서 가장 큰 비중을 차지한다. 두 번째는 39%를 차지하는 사회보험 급여로 보험을 기반으로 하는 복지시스템의 특성을 잘 보여 주고 있다. 정부로부터의 직접 이전은 그 나머지(18%)를 차지한다.

이러한 노인의 소득을 구성하는 노동소득, 사적이전, 공적이전이 어떤 노동시장의 변화와 가족구조나 부양체계, 사회보장제도의 변천을 통해 노인의 소득과 빈곤 지위에 영향을 미치는지를 다음 절의 분석과제로 삼는다.

[그림 5-6] 대만의 연령별 소득 구성

(단위: NT\$)



자료: LIS. (2017). Luxembourg Income Study Database, Survey of Family Income and Expenditure. www.lisdatacenter.org에서 2018. 9. 12. 인출.

3. 노인의 경제활동

대만 노인의 경제활동이 노인의 소득 및 빈곤 지위에 미치는 영향을 살펴보고자 한다. <표 5-4>에서 65세 이상 노인의 경제활동 참가율과 실업률을 전체 생산가능인구의 그것과 비교해 보면, 대만 노인들은 경제활동을 하는 비율이 매우 낮은 것을 알 수 있다. 전체 노인의 10% 미만이 경제활동을 하고, 여자의 경우 그 비율은 4%로 더욱 낮아진다.

<표 5-4> 대만의 65세 이상 경제활동 참가율과 실업률

(단위: %)

연도	경제활동 참가율						실업률					
	전체		남자		여자		전체		남자		여자	
	전체	노인	전체	노인	전체	노인	전체	노인	전체	노인	전체	노인
1990	59.2	9.8	74.0	14.8	44.5	4.02	1.7	0.0	1.7	0.0	1.6	-
1995	58.7	9.8	72.0	14.4	45.3	4.24	1.8	0.1	1.8	0.1	1.8	0.1
2000	57.7	7.7	69.4	11.3	46.0	3.73	3.0	0.2	3.4	0.3	2.4	0.1
2005	57.8	7.3	67.6	10.7	48.1	3.86	4.1	0.4	4.3	0.5	3.9	0.2
2010	58.1	8.1	66.5	12.1	49.9	4.43	5.2	0.2	5.8	0.2	4.5	0.2
2015	58.7	8.8	66.9	13.6	50.7	4.64	3.8	0.1	4.1	0.1	3.4	0.2
2016	58.8	8.6	67.0	13.7	50.8	4.28	3.9	0.2	4.2	0.1	3.6	0.3
2017	58.8	8.5	67.1	13.9	50.9	4.07	3.8	0.1	4.0	0.1	3.5	0.1

자료: Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics (DGBAS). (2018). National Statistics. <https://eng.stat.gov.tw/mp.asp?mp=5>에서 2018. 9. 5. 인출.

저조한 경제활동으로 전체 취업인구에서 노인인구가 차지하는 비중은 6%밖에 되지 않는다. 이 중에서도 65~74세 노인의 41%, 75세 이상 노인의 70%는 농업에 종사하고 있고, 이는 종사상지위 분포로 봤을 때 다른 연령대에 비해 현격하게 높은 자영업자의 비중이 농업 부문 취업자를 반영하고 있는 것으로 보인다. 따라서 시간제 등 다양한 고용 형태의 확

산이나 기술 변화 등과 같은 일반적인 노동시장의 변화 요인이 노인의 경제활동을 통해 소득에 직접적인 영향을 미칠 가능성은 크지 않을 것으로 예상된다.

〈표 5-5〉 대만의 연령별 취업자 비중과 산업별 분포

(단위: %)

연령대	취업자 대비 비중	농업	산업	서비스	전체
15~17	0.1	0.0	19.0	81.0	100.0
18~24	4.9	1.5	27.3	71.2	100.0
25~34	19.7	1.7	38.6	59.7	100.0
35~44	25.5	3.0	40.4	56.7	100.0
45~54	25.2	4.9	35.4	59.6	100.0
55~64	18.6	11.1	30.6	58.3	100.0
65~74	4.5	40.9	13.9	45.1	100.0
75세 이상	1.5	70.1	2.5	27.4	100.0
전체	100.0	7.4	34.5	58.1	100.0

자료: LIS. (2016). Luxembourg Income Study Database, Survey of Family Income and Expenditure. www.lisdatacenter.org에서 2018. 9. 12. 인출.

〈표 5-6〉 대만의 연령별 취업자 비중과 종사상지위, 시간제 분포

(단위: %)

연령대	취업자 대비 비중	임금 근로	고용주	자영업	무급가족 종사자	전체	시간제
15~17	0.1	93.9	0.0	0.0	6.1	100.0	61.2
18~24	4.9	95.0	0.1	1.2	3.6	100.0	24.8
25~34	19.7	91.6	0.6	4.2	3.6	100.0	4.4
35~44	25.5	85.1	2.1	8.8	4.0	100.0	3.7
45~54	25.2	73.0	4.5	16.8	5.6	100.0	6.4
55~64	18.6	59.4	5.9	26.3	8.4	100.0	7.9
65~74	4.5	26.7	5.0	54.6	13.6	100.0	10.3
75세 이상	1.5	5.2	2.7	77.9	14.2	100.0	8.5
전체	100.0	75.3	3.1	15.8	5.7	100.0	7.1

자료: LIS. (2016). Luxembourg Income Study Database, Survey of Family Income and Expenditure. www.lisdatacenter.org에서 2018. 9. 12. 인출.

일차 소득에서 재산소득을 제외하고 노동을 통해 얻을 수 있는 소득을 모두 포함하는 노동소득의 분포를 살펴보면 65~74세 노인 가운데 19.5%만이 노동소득이 있고 이들의 연간 노동소득 평균은 약 6만 5000 대만달러이며, 75세 이상 노인 중에서는 13.1%만이 노동소득이 있고 연 평균 1만 4301대만달러로 전체 평균에 비해 매우 낮다. 이는 [그림 5-6]에서 다른 연령대에 비해 피용자보수와 영업소득의 비중과 금액이 현저히 낮다는 사실과도 일관된다.

〈표 5-7〉 대만의 연령별 노동소득 분포

(단위: NT\$, %)

연령대	평균	P25	중위(P50)	P75	P90	노동소득자 비율(%)
15~17세	564	0	0	0	0	0.3
18~24세	93,283	0	0	181,584	350,400	28.9
25~34세	378,971	267,720	382,000	503,192	660,000	81.4
35~44세	468,922	270,720	430,920	613,800	887,000	81.7
45~54세	471,832	0	404,000	660,000	1,000,000	73.9
55~64세	269,598	0	0	437,400	744,000	48.9
65~74세	64,612	0	0	0	180,000	19.5
75세 이상	14,301	0	0	0	6,000	13.1
전체	240,503	0	0	413,220	675,000	45.5

주: 1NT\$=36.31원(2018. 9. 26.).

자료: LIS. (2016). Luxembourg Income Study Database, Survey of Family Income and Expenditure. www.lisdatacenter.org에서 2018. 9. 12. 인출.

대만 노인의 저조한 경제활동과 낮은 노동소득은 시장소득을 기준으로 했을 때 노인의 빈곤 위험이 매우 높을 수도 있다는 사실을 말해 준다. 그러나 많은 선행연구에서 드러난 바와 같이 대만의 시장소득 노인빈곤율은 서구의 어느 나라보다 낮고, 한국보다도 낮다. 그 이유를 지금까지 살펴본 대만의 경제사회적 환경에서 찾아보면 첫째, 노동소득의 형평성이

상대적으로 높고 둘째, 더 중요하게는 대만의 부모 부양의식이 낮아지고 단독으로 거주하는 비율이 계속 늘어나고 있다 하더라도 성인 자녀로부터의 사적이전이 대만 노인의 소득과 빈곤지위에 여전히 큰 영향을 미치고 있기 때문이다.

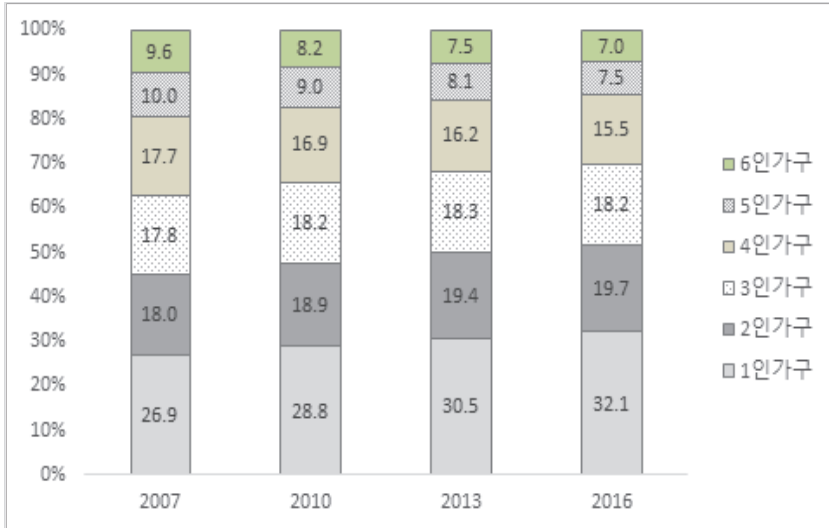
추가로 한국도 대만보다는 높지만 다른 어느 서구 국가들보다는 낮은 시장소득 기준 노인빈곤율을 보이고 있는데, 이는 대만과의 해석이 달라져야 할 것으로 보인다. 여전히 거주 유형 등에 있어서 대만과 서구 사회 사이에 위치하고 있어 서구 사회보다는 사적이전소득이 빈곤율을 감소시키는 기여도가 클 것이지만, 한국 노인의 경제활동 참가율은 2017년 기준 31.5%로 대만보다 훨씬 높다는 점에 주목할 필요가 있다. 즉 한국의 노인은 노동시장에 참여함으로써 시장소득 빈곤율을 낮추는 측면이 더욱 클 것으로 보인다.

4. 가족구조

가족 규모의 분포를 살펴보면 2016년 1인 가구의 비중이 32.1%에 이른다. 2~3인 가구의 비중이 꾸준히 35~38%를 차지하는 반면 가구원 수가 많은 가구의 비중이 감소하고 이를 1인 가구가 대체하면서 증가하는 추세다. 대만의 1인 가구 비중이 이렇게 높은 것은 인구구조 변화로 인한 사별 후 1인 가구 증가, 청장년층의 결혼 감소, 만혼과 이혼 증가, 일자리를 찾아 이동한 청장년층의 증가 때문이다(Yeung and Cheung, 2015). 그러나 여기서 1인 가구 또는 단독가구는 친척이 아닌 사람과 동거하는 경우를 포함한다(Yeung and Cheung, 2015). 따라서 1인 가구로 분류되지만 실제로는 단독으로 거주하는 것이 아닌 공동거주에 포함되는 경우가 있을 것으로 추측된다.

[그림 5-7] 대만의 가구 규모 분포

(단위: %)

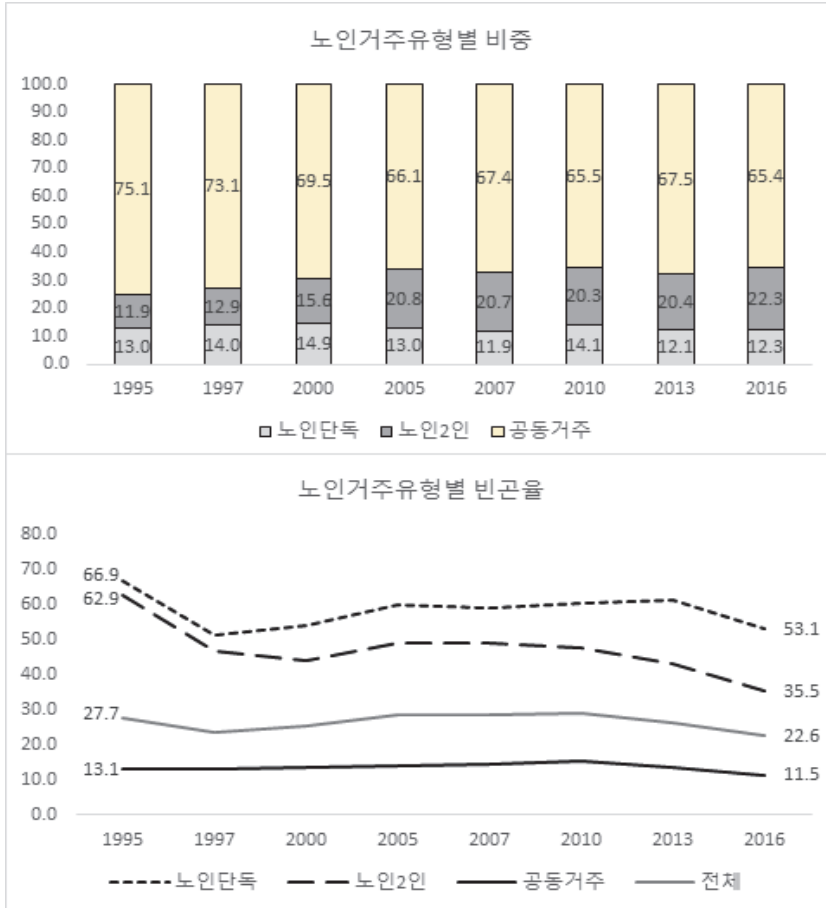


자료: Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics (DGBAS). (2018). National Statistics. <https://eng.stat.gov.tw/mp.asp?mp=5>에서 2018. 9. 5. 인출.

고령화와 1인 가구의 증가는 노인의 거주 유형을 노인단독, 노인만 2인 거주, 비노인과 함께 거주하는 세 가지 형태로 분류했을 때 노인만으로 구성된 노인단독, 노인 2인 가구의 증가로 나타난다. LIS에 따르면 노인만으로 구성된 가구의 비중이 1995년 25%에서 2016년 34.6%로 증가했다. 이는 다른 한편 비노인 가구원과의 공동거주의 비중이 75%에서 65%로 감소했음을 의미한다. 가족의 사적이전이 사회복지시스템의 역할을 일부 대체하는 대만의 복지레짐에서는 이러한 노인의 거주 유형 변화가 노인빈곤율에 영향을 미칠 가능성이 높다.

[그림 5-8] 대만 노인의 거주 유형별 분포와 빈곤율 추이

(단위: %)



자료: LIS. (각 연도). Luxembourg Income Study Database, Survey of Family Income and Expenditure. www.lisdatacenter.org에서 2018. 9. 12. 인출.

노인의 가구 유형 변화가 노인빈곤을 악화시킬 수도 있다는 점은 노인의 거주 유형별 빈곤율(가처분소득 기준)을 통해서도 유추할 수 있다. 거주 유형에 따른 빈곤율의 높낮이와 순서는 매우 안정적이다. 비노인 타가구원과 동거하는 경우 노인이 빈곤에 빠질 위험은 10% 남짓으로 가장

낮은데, 이는 근로연령층인 다른 가구원의 소득액이 노인의 빈곤 위험을 낮추는 까닭이다. 반면 노인이 단독으로 거주하는 경우 절반 이상이 빈곤한 것으로 나타나 한국과 마찬가지로 주요한 정책적 대상임을 말해 준다. 노인만으로 구성된 2인 가구의 경우, 비중은 증가한 반면 빈곤율은 1990년대에 비해서는 낮아졌다. 즉 노인만으로 구성된 가구의 증대라는 가구 유형 분포의 변화가 결과적으로 노인빈곤율과 같은 집합적인 수치에는 큰 영향을 미치지 않을 수 있으나, 노인빈곤에 있어서 가족의 역할은 감소시키고 사회보장제도의 필요성은 증대시킨 것으로 볼 수 있다. 대만의 노인 대상 사회보장제도가 이러한 수요 증대에 대응하여 발전해 왔는지, 결과적으로 공적이전이 빈곤율 감소에 미치는 영향력이 증대해 왔는지를 다음 절에서 살펴볼 것이다.

5. 대만의 노인 지원정책

대만의 GDP 대비 사회지출의 비중은 2015년 10.2%, 2016년 10.7%로 한국의 2015년 10.1%, 2016년 10.4%(OECD, 2018b)와 거의 같다. 이 가운데 노인에게 지출되는 급여가 전체 급여의 51.3%로 가장 크고, 다음으로 국민건강보험을 포함하는 질병 및 건강 부문 급여가 33.3%를 차지해 이 두 기능에 대한 급여가 전체의 84.6%로 대다수를 차지한다.

〈표 5-8〉을 보면 대만의 사회보장제도가 사회보험 방식에 기반하고 있으며, 약간의 사회부조 및 복지서비스를 포괄한다는 것을 알 수 있다. 노인에 대한 소득보장제도 및 서비스도 사회보험(노동보험, 공교보험, 노동연금, 국민연금보험 등)이 대부분을 담당하고, 중저소득 노인 보조금과 같은 현금지원, 노인장기요양, 노인요양과 같은 일부 제도가 현물지원, 즉 서비스 지원으로 제공되고 있다.

〈표 5-8〉 대만의 사회보장제도별 지출과 급여(사회보장기능별 급여-노인), 2016년

(단위: 백만 NT\$)

구분		지출	급여	노인
총지출		1,839,397	1,787,012	916,631
사회보험		1,569,005	1,532,336	867,265
1	노동보험	334,314	326,154	280,241
2	노동고용보험	19,123	17,903	-
3	공교보험	30,888	30,408	26,464
4	농민건강보험	7,714	7,491	-
5	국민건강보험	574,108	568,575	-
6	군인보험	7,347	7,283	6,960
7	기타 사회보험	56,259	56,229	54,756
8	사회연금	324,748	322,908	312,144
9	신노동연금	31,282	17,838	17,838
10	노동연금	73,327	70,630	70,009
11	교원연금	5,244	5,192	4,840
12	국민연금보험	74,653	71,727	64,664
13	공기업펀드	22,351	22,351	21,703
14	기타 연금기금	7,648	7,648	7,648
사회부조와 복지서비스		270,392	254,676	49,366
중앙정부		167,806	153,113	32,717
- 일반 재정		123,584	120,567	32,260
1	생계지원	2,636	2,513	62
7	퇴역군인서비스	9,386	8,588	8,588
8	중저소득 노인 보조금	10,207	10,207	10,207
11	장기요양서비스	3,528	3,496	3,360
12	노인요양	1,447	1,447	1,447
18	퇴역군인요양	9,429	9,429	8,596
- 특별기금예산		44,222	32,546	457
2	폭력, 성폭력 방지 복지기금	3,044	1,562	354
12	원주민발전기금	405	219	99
14	기타 기금	2,062	1,289	4
지방정부		89,750	88,727	15,652
1	노인복지서비스	16,591	16,591	15,144
6	시민복지 및 지원	3,608	2,585	508
기타		12,835	12,835	996

주: 2016년 사회보장제도별 지출과 급여액을 나타내는데, 사회보장 기능 가운데 노인에 대한 급여만을 포함했고, 제도 가운데 사회보험은 모두 포함, 그 외의 제도는 노인에 대한 급여가 있는 항목만을 포함함.

자료: Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics (DGBAS). (2018). National Statistics. <https://eng.stat.gov.tw/mp.asp?mp=5>에서 2018. 9. 5. 인출.

노후소득과 이에 따른 노인의 빈곤지위에 대해 이해하기 위해 [그림 5-9]의 다층적 노후소득보장체계(0층 사회부조-1층 공적연금-2층 직업연금-3층 자발적인 제도)를 바탕으로 현재 노후소득보장제도의 포괄 범위와 비수급 범위, 급여액 등 사회보장성을 검토하고자 한다.

빈곤층의 경우 기초 사회부조가 기초안전망 역할을 한다. 1980년대에 채택된 사회부조법은 인구의 1%만을 대상으로 하는 매우 한정적인 제도로 비판받아 왔으나, 2010년 빈곤선을 가처분소득 중앙값의 60%로 수정하면서 사회부조의 대상이 되는 인구가 1%에서 3%로 증가한 것으로 추산된다(노대명 외, 2017, p. 91). 빈곤노인이 사회부조를 수급하는 경우 <표 5-8>의 생계지원이 여기에 해당할 것으로 보이나 급여액이 매우 낮은 것으로 보아, 노인을 대상으로 하는 사회부조 성격의 소득지원 기능은 주로 중저소득 노인 보조금 제도가 담당하는 것으로 보인다. 이 보조금은 월 3000~6000대만달러(약 10만 8330~21만 6660원)에 이르는 현금지원 제도로(노대명 외, 2017, p. 89) 2016년 수혜자는 12만 8188명이다. 또한 사회복지 급여로 간주되는 국민기초연금이 국민연금보험과 함께 설계되어(2008년) 65세 이상 노인에게 3500대만달러(약 12만 6385원)가 지급되며, 2016년 65만 2187명에게 지급되었다(예산은 국민연금보험에 포함). 이 외에도 퇴역군인 수당과 원주민 수당, 노인 농민 보조금 등이 0층에 해당하는 제도다.

[그림 5-9]는 0층 사회부조 수급자 수와 아무 급여도 받지 못하는 노인의 수를 보여 준다. 2016년 노인 310만 명 가운데 65만 2000명이 국민기초연금, 62만 7000명이 노인 농민보조금, 12만 8000명이 중저소득 노인 보조금을 수령하는 반면 절반이 넘는 160만 명은 전혀 보조금을 받지 못하는 것으로 나타났다(노대명 외, 2017).

〈표 5-9〉 대만의 다층적 노후소득보장 체계와 기본 개요(2016년 기준)

지위	군인	공무원	근로자			무직자	농민	
3층 자발적 개인 계획	사회보험, 개인 저축, 가족 부양							
2층 법정 퇴직 기금	공무원, 군인 퇴직기금 (DB/연금) (634,666명 가입, 공무원 140,034명/ 공립학교 교사 120,672명/ 군인 121,949명 지급, 소득대체율 75~85%)	국영 기업 퇴직 기금	정치인 퇴직 기금 (DC)	사립학교 교사 퇴직기금(DC) (62,974명 가입, 127명 지급- 일괄 지급)	노동 퇴직기금 (DC)(신규/6,395,674명 가입, 59명 지급, 소득대체율 13.37%) (DB)(기존/1,360,000명 가입, 0명 지급, 0명 지급- 일괄 지급)	임시직 공무원 퇴직 기금 (DC)		
1층 법정 공보험 연금	군인보험(DB) (212,144명 가입, 0명 지급- 일괄 지급)	공무원 보험(DB) (578,624명 가입, 6,375명 지급 - 일시금 또는 소득대체율 18.75~32.5%)			노동보험(DB/연금) (10,165,434명 가입, 807,158명 지급, 소득대체율 38.75%)		국민연금보험 (DB/연금) (3,425,214명 가입, 분담제 734,403명, 소득대체율 32.5%)	농민보험 (DB/연금) (1,235,745명 가입, 0명 지급- 일괄 지급)
기초 사회부조	퇴역군인 수당(43,363명), 중저소득 노인 보조금(128,188명), 국민기초연금(652,187명), 원주민 수당(38,089명), 노인 농민보조금(627,329명)							

자료: 노대명 외. (2017). 아시아 사회보장정책 비교연구: 노후소득보장제도를 중심으로. pp. 97, 105, 106, 107, 108 재구성.

[그림 5-9] 노인 사회부조 수급자 수, 2002~2016년



자료: 노대명 외. (2017). 아시아 사회보장정책 비교연구: 노후소득보장제도를 중심으로. p. 101.

1층은 직업을 바탕으로 의무적으로 가입하는 노동보험과 직장이 없는 약 350만 명에 달하는 일반 시민에게 적용되는 국민연금보험 등으로 구성된다. 1층에서 주된 사회보험제도는 노동보험으로 대만 전체 노동활동 인구의 85%를 포괄한다(노대명 외, 2017, p. 86). 1층의 사회보험은 원래 퇴직 시 일괄 지급을 기본으로 하는 제도적 설계로 이를 연금 방식으로 받는 수급자의 수가 각 제도의 보장 범위에 비해 상대적으로 적다. 즉 일괄 지급받은 노후 지급금이 소진되고 나면, 연금 수급 자격도 상실되고 어떠한 보조금도 받을 수 없어 퇴직소득이 거의 없는 상태가 되고 이는 대만 노인빈곤의 중요한 원인이 되고 있다. 그리고 국민연금보험(National Pension Insurance, NPI)은 여타 사회보험이 없거나 무직인 약 350만 명에 달하는 일반 시민에게 적용되는 두 번째로 큰 보험이며, 공교보험(Governmental Employees Insurance)은 공무원과 교사를 가입 대상으로 하며 연금식이 아닌 일괄 지급 방식으로 설계되었다(노대명 외, 2017).

2층은 공무원과 민간 근로자를 대상으로 하는 두 개의 퇴직기금으로 이루어진다. 민간 부문 근로자의 경우 2005년 이전에는 퇴직 시 고용주가 제공하는 퇴직금(일시금)을 받을 권리가 있었다. 그러나 잦은 이직과 회사의 파산으로 퇴직금 권리를 상실하는 위험으로부터 근로자를 보호하기 위해, 2005년 7월 1일부터는 통산 합산이 가능한 개인 저축 계정으로 수정되었다. 근로자는 기존 제도에 머물거나 신규 제도로 갈아탈 수 있다. 따라서 노동퇴직기금 기존 가입 근로자는 퇴직금을 일시금으로 수령했고, 연금 방식으로 지급되는 신규 제도는 제도적으로 성숙하지 않은 까닭에 현재 수급자는 수는 매우 적고 노후소득보장제도로서의 기능도 아직 제한적이다. 공무원, 군인, 공립학교 교사는 1층 보험제도에서 일괄 지급되는 퇴직금에 2층의 퇴직기금에서 나오는 연금이 더해진다. 그에

반해 민간 부문 근로자는 1층의 연금에 2층의 퇴직기금에서 나오는 일시금을 합한 금액을 받는다(노대명 외, 2017, pp. 86-87). <표 5-9>를 보면 공무원, 군인, 공립학교 교사는 25년 근속하면 소득대체율 75~85%(30년 근속 시 80~95%)에 달하는 높은 연금을 수령할 수 있으며, 이는 노동연금을 받는 민간 부문 근로자 연금의 4배에 달한다. 따라서 공공 부문 근로자는 매우 높은 수준의 직역연금 혜택을 받는 반면, 민간 근로자는 퇴직금 일시 수령 후 연금 수급권이 없다거나 소득대체율이 매우 낮은 채 충분한 사회보호를 받지 못하고 있다.

대만 정부는 국가 전체의 노후소득 보장 달성을 위한 개혁 과제로 여타 보험제도에 가입되지 않은 모든 시민에게 국민연금보험을 확대하고자 하는 목표를 가지고 있다. 하지만 대만의 연금은 직업적 지위에 따라 제도의 포괄 범위가 다른 조합주의적 성격을 지니고 있고, 이로 인해 공무원, 군인과 민간 노동자 간에 연금 격차가 매우 크다. 따라서 현재의 국가연금보험인 국민연금보험은 보험료를 내기 어려운 취약계층만을 대상으로 하기 때문에 재정 역량이 제한되어 급여 수준을 높이기 어렵고, 이로 인해 가입을 유도하기 힘들다는 어려움에 직면해 있다(노대명 외, 2017, p. 98).

기타 대만 노인에게 지원되는 서비스는 주로 장기요양, 노인요양, 퇴역 군인에 대한 서비스가 있다. <표 5-8>의 사회부조와 복지서비스 하위 항목에 고용서비스가 포함되어 있기는 하지만 노인 부문에 해당하는 지출이 전혀 없다. 따라서 노인의 경제활동을 활성화하여 시장소득을 증대시키는 방향으로의 고민은 아직 무르익지 않은 것으로 보인다. 다만 고령화에 대한 정책적 대응의 필요성이 커지면서 2007년에 장기요양과 관련한 10개년 계획을 채택하고 2013년 ‘장기요양서비스법(Long-Term Care Service, LTCSA)’을 제정하면서, ‘장기요양보험법(Long-Term Care

Insurance Act)’ 제정의 기반을 마련했다. 이후 2016년 1월 민주진보당이 사회보험을 대체하는 조세 기반의 장기요양제도를 제안하였다. 세수 기반의 제한적인 기금을 가지고 정책을 추진할 수 있을 것인지에 대한 의구심이 지속되고 있으며(노대명 외, 2016, p. 180), 2016년 33억 대만 달러로 전체 GDP(2016년 17조 1521억 대만달러)의 0.02%에 해당하는 작은 지출 규모를 보이고 있다.

6. 노인빈곤의 원인

대만 노인빈곤의 원인을 분석하기 위해 LIS의 최근 자료에 이용우·이미진(2014)의 분석 방법을 적용한다. 이용우, 이미진(2014)은 LIS 데이터를 이용해 서구 국가들(미국, 영국, 캐나다, 프랑스, 독일, 네덜란드, 이탈리아, 핀란드, 덴마크, 스웨덴)과 대만, 한국의 노인빈곤 비교분석을 통해 한국 노인빈곤의 원인을 탐색했다. 중위소득 40%를 상대빈곤선으로 설정했고, 일차 소득을 기준으로 했을 때 서구 국가들의 노인빈곤율은 대부분 80%를 상회하는 반면, 한국은 57.6%, 대만 46%로 훨씬 낮다. 일차 소득에 사적이전소득, 공적이전소득, 조세제도를 순차적으로 더한 소득을 기준으로 빈곤율을 구했을 때, 사적이전소득은 서구 국가들의 노인빈곤율에 거의 영향을 미치지 않는 반면 한국은 21.5%, 대만은 빈곤율의 25.9%를 감소시키는 것으로 나타났다.

LIS의 최근 자료에 이용우, 이미진(2014)의 분석 방법을 적용해 보고, 가능한 모든 시계열에도 동일한 분석을 시행함으로써 위에서 분류한 세 가지 요인들이 대만의 노인빈곤에 어떤 영향을 미치는지, 그 추이는 어떠한지 살펴봤다. <표 5-10>에 일차 소득, 사적이전소득, 공적이전소득을 순차적으로 더했을 때의 빈곤율과 빈곤이 감소한 비율을 살펴본 결과가

제시되어 있다.

전체 빈곤가구의 빈곤 탈출에는 사적이전소득, 공적이전소득 모두 1997년 이후(2010년 경제위기시기를 제외하고는) 기여도가 증가하는 추세가 있다. 2016년 사적이전소득과 공적이전소득은 각각 빈곤율을 21.7%, 27% 감소시켰다.

〈표 5-10〉 가구 단위 개인소득 분포-5분위 비중, 배율

(단위: %)

연도	1997	2000	2005	2007	2010	2013	2016
전체 빈곤율							
일차소득	11.7	13.0	15.4	16.2	17.3	18.1	18.9
+ 사적이전소득	10.0	10.6	12.3	13.1	13.8	14.3	14.8
+ 공적이전소득	8.1	8.4	9.7	9.8	10.8	10.3	9.7
가처분소득	8.2	8.4	9.5	10.2	11.8	10.7	10.0
감소율							
사적이전소득 효과	14.5	18.5	19.9	19.4	20.5	21.0	21.7
공적이전소득 효과	16.8	17.1	16.9	20.2	17.4	22.0	27.0
가처분소득	30.1	35.3	38.0	37.2	31.9	40.8	47.2
노인빈곤율							
일차소득	43.4	47.4	50.8	50.6	50.6	49.0	48.9
+ 사적이전소득	36.3	38.4	42.0	42.7	41.5	40.3	38.8
+ 공적이전소득	24.3	26.3	29.8	29.8	30.5	28.3	25.6
가처분소득	23.8	25.4	28.7	28.6	29.2	26.2	22.6
감소율							
사적이전소득 효과	16.3	18.9	17.5	15.4	17.9	17.7	20.6
공적이전소득 효과	36.2	35.9	32.7	33.0	30.6	33.6	39.3
가처분소득	45.1	46.3	43.5	43.5	42.2	46.4	53.8

자료: LIS. (각 연도). Luxembourg Income Study Database, Survey of Family Income and Expenditure. www.lisdatacenter.org에서 2018. 9. 12. 인출.

노인빈곤을 감소에 있어서는 두 가지 소득 모두 추세적인 변화라 할 만한 것이 드러나지 않는다. 사적이전소득 효과는 18%를 전후로 등락을 거듭하고 있으며, 공적이전소득 효과는 2000년대 중반까지는 오히려 감소하는 경향을 보인다. 이후에도 30% 초반에 머물러 있다가 2016년 39.3%로 크게 증가했다. 분석 결과, 이용우·이미진(2014)에서 분석한 바와 같이 서구 사회에서 사적이전소득의 빈곤 감소 효과는 거의 없는 반면 대만에서는 20%를 약간 하회하는 수준에서 전체 빈곤계층 그리고 노인 빈곤계층 모두에게 여전히 작동하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 젊은 세대의 부모 부양의식의 변화와 국가의 복지시스템 강화로 사적이전소득의 영향이 감소 추세일 것이라 예상했으나 예상은 빗나갔다.

다른 한편으로 노인 대상 지원제도에서도 살펴보았듯이 공적 노후보장 제도가 여전히 미흡하고 직역 간 격차가 커서 노후소득보장제도의 사각 지대에 있는 노인의 빈곤 위험을 낮추는 데 있어 서구에 비해서는 역할이 제한적이다. 이것이 한국 사회와 마찬가지로 높은 노인빈곤 위험의 주된 원인으로 작동하는 것으로 판단된다. 그러나 2010년 이후 전체 빈곤율과 노인빈곤율 감소에 미치는 효과가 크게 증가하고 있는 점은 주목할 만한 점이다. 연금개혁은 아직 성과를 보지 못하는 가운데 어떤 제도적 변화가 이러한 효과를 낳았는지, 이 추세가 앞으로도 지속될 것인지 지켜볼 필요가 있다.

제4절 맺으며

대만의 노인은 한국과 마찬가지로 일차 소득과 사적이전소득(가족의 지원)만으로는 선행연구의 비교 대상이 되는 서구 국가들에 비해 빈곤할

위험이 훨씬 낮다. 하지만 퇴직연금, 공적연금, 사회부조 등의 제한적인 역할로 공적이전소득을 통해 빈곤을 벗어날 가능성도 서구 국가들보다 훨씬 낮아 가처분소득을 기준으로 살았을 때 대만의 노인빈곤율은 서구 국가에 비해 높은 편이다. 대만과 한국 모두 처분가능소득 기준으로 노인의 빈곤 위험을 낮추기 위해 사회보장제도의 역할을 확대시켜야 하는 과제를 안고 있다. 대만은 특히 직역연금을 중심으로 자리 잡은 연금제도의 포괄성을 높이는 것이 최우선 과제이다. 그리고 대상자 간의 연금액 격차를 완화할 수 있는 제도개혁도 정치적으로 선결되어야 할 과제이다.

한국과 대만에서는 가족의 지원이 작동한다는 점에서는 유사하지만, 그 효과는 대만에서 보다 크고 지속적인 것으로 보인다. 한국의 노인은 대만의 3배가 넘는 경제활동 참가율을 통해 소득을 얻는 방식으로 빈곤 탈출을 꾀하는 반면 대만의 노인은 경제활동을 통해 빈곤에서 벗어나기 보다는 여전히 다른 가족이나 친척과 함께 거주함으로써, 또는 함께 거주하지 않는 성인 자녀의 금전적 지원을 받아 빈곤 위험을 낮추고 있다. 가족구조의 변화 등으로 이 영향이 점차 낮아지고 있을 것이라는 예상과 달리 사적 지원의 역할은 여전히 크다.

한국으로 눈을 돌리면 문제는 더 심각해 보인다. 대만의 노인빈곤율이 서구 국가들에 비해 높고 공적이전제도의 역할이 작은 것은 사실이지만, 한국의 노인빈곤율 45.7%(2015년)에 비하면 매우 낮은 수치이다. 한국에서는 일하는 노인이 많은 데 비해 노동소득은 매우 낮고, 사적이전의 역할도 크지 않은 가운데, 공적이전소득도 충분하지 않은 중첩된 문제를 드러내고 있다. 사회안전망의 역할로는 한국과 대만이 큰 차이를 보이지 않을 것으로 추측되지만 최근 대만 공적이전소득의 노인빈곤율 감소 효과가 늘어나는 이유에 주목해 정책 대안을 모색할 필요는 더욱 절실해 보인다.

제 6 장

태국의 노인빈곤 및 노인고용 실태 분석

제1절 들어가며

제2절 태국 노후소득보장제도의 발달

제3절 인구사회학적 변화와 고용 추이

제4절 노인인구의 소득 구성과 빈곤 추이

제5절 맺으며

6

태국의 노인빈곤 및 노인고용 실태 분석 《

제1절 들어가며

태국은 여타 동남아시아 국가와 마찬가지로 20세기 후반에 들어서면서 꾸준한 경제 발전을 하였다. 1인당 GDP가 약 4000달러(US)에 육박하였지만, 1997년 경제위기 때문에 일시적인 침체를 경험하기도 하였다. 그 이후 다시 꾸준히 상승하여 2017년부터는 6000달러를 넘어섰다(Tradeconomics, 2018). 하지만 정치적 상황은 그렇지 못했다. 20세기에 수차례의 군사쿠데타를 통한 정치 불안정을 경험했던 태국은 21세기에도 두 차례의 군사쿠데타를 경험하면서 여전히 불안정한 정치적 상황을 맞이하고 있다. 입헌군주제는 변함없이 유지되고 있지만, 입헌군주제와 민주주의 간의 보이지 않는 마찰도 언급되고 있다.

사회적으로도 태국은 꾸준한 변화를 겪어 왔다. 전통적으로 불교국가이고 농업이 태국 사람들에게 가장 중요한 삶의 터전이자 산업이었다. 하지만 지난 30년 동안 농업인구는 꾸준히 줄어들고 있다. World Bank에 따르면 1991년 태국의 농업 종사 인구는 60%였지만, 2017년에는 33%로 급격히 줄어들고 있음을 볼 수 있다(World Bank, 2018a). 하지만 이 탈농업인구들이 제조업으로 이동한 것으로 보이지는 않는다. 같은 통계에 따르면 1991년부터 2017년까지 제조업 종사 인구는 단 5%가 증가했으며, 나머지는 서비스업으로 이동했음을 알 수 있다. 하지만 서비스업 역시 비공식적 고용이 많기 때문에 실제 탈농업화가 고용의 공식화로 이어지지는 않은 것으로 보인다.

이러한 배경 속에서 태국은 흥미롭게 동남아시아에서 가장 눈에 띄는 사회보장제도의 발전을 이룩한 국가이기도 하다. 1990년대에는 사회보험제도를 중심으로 하는 발전을 보였으며, 이후 30밧(Baht)이라고 불리는 보편적 건강서비스를 발전시켰다. 2000년대 후반에는 보편적 노령수당제도를 도입하면서 점차 태국형 사회보장제도를 발전시켜 나갔다. 유엔(UN)을 비롯하여 World Bank나 ILO 등 국제기구의 아시아 본부가 태국에 있는 것도 태국이 정책학습을 활발히 했던 영향 중 하나였을 것으로 판단된다(최영준, 최혜진, 2016).

본 장에서는 이러한 배경에서 변화해 왔던 태국의 사회보장제도를 검토하고, 노인빈곤과 노인고용 실태를 파악하고자 한다. 기존 문헌들과 공표되었던 다양한 통계자료 등을 활용하여 태국 노인의 삶의 질이 어떻게 변화해 왔는지를 다각적 시선으로 분석하게 될 것이다. 특히 공식적인 사회보장제도뿐 아니라 비공식 영역이 큰 국가들에서 중요한 노인 생계의 원천인 가족 요인도 집중적으로 분석하게 될 것이다. 이를 통해서 태국 노인 삶의 질의 현주소를 파악하고, 현재 사회보장제도의 적절성을 동시에 논하고자 한다.

제2절 태국 노후소득보장제도의 발달

태국이 처음 사회보장제도를 도입하려고 시도했던 것은 1932년으로 거슬러 올라간다. 하지만 군사쿠데타 등의 불안정한 상황과 경제적 여건으로 인해 도입되지 못했으며, 실제로 도입된 것은 1990년 사회보장법에 의해서이다. 이 장에서는 사회보장법에 포함된 연금제도를 포함하여 전체 노후소득보장제도의 개요를 설명하고, 이후에 가장 보편적인 성격을 갖는 노령수당제도의 발전에 대해 설명하고자 한다.

1. 노후소득보장제도의 개요

여타 국가들과 마찬가지로 태국에서도 공공 부문 종사자에 대한 연금제도가 가장 먼저 발달하였다. 공공 부문 종사자는 경찰과 군인을 포함하며, 공립학교 교사, 그리고 중앙 및 주 정부 종사자를 포괄적으로 포함하고 있다. 이들에 대한 연금은 1997년 이전에는 순수하게 조세에 의해 운영되는 공무원연금제도였으며, 1997년 개혁 이후에는 적립식으로 개편되어 (Government Pension Fund) 운영되고 있다(Suwanrada and Wesumperuma, 2012). 지방정부에는 별도로 지방정부 공무원연금제도가 존재하고, 비적립 방식으로 운영되고 있다. 공공 부문 종사자를 위한 연금제도 외에도 추가적으로 다음의 직종 종사자들을 위한 연금제도가 존재한다. 우리나라의 사립학교 연금제도와 같은 제도(Private School Teachers and Headmasters Mutual Fund), 공기업 종사자들을 위한 연금제도(Enterprise Employees Pension Scheme)가 있다(Suwanrada, 2009).

이렇게 상대적으로 안정적인 특수직역연금 외에 민간 영역 종사자들이나 비경제활동 인구를 위한 연금제도는 거의 발전하지 못했다. 1990년에 도입되고 1991년에 20인 이상 사업장을 중심으로 시행된 사회보장제도는 영국의 국민보험제도와 같이 다양한 사회보험이 하나의 제도 아래에 있는 방식을 취하고 있었다. 사회보장제도가 최초로 시행될 때는 연금을 포함하지 않고 있었다. 그 이후 차차 발전하면서 한편으로는 더 많은 사업장을 포괄하려 하였으며, 다른 한편으로는 다양한 급여를 넣으려고 하였다. 연금제도는 아동수당제도와 같이 1998년에 최초로 사회보장제도에 도입되었으며, 이후 실업급여가 도입된 2004년에는 1인 이상 사업장으로 확장되었다.

연금제도는 최소 15년 기여에 1년에 1%씩 소득대체율(퇴직 직전 5년

동안의 평균소득 기준)이 올라갈 수 있도록 설계되었다. 15년이 넘게 될 경우에는 1년당 1.5%가 추가되어 장기 가입을 유도하고 있다. 15년의 기여기간에 미치지 못하면 일시금으로 수령하게 된다. 반면 15년 가입은 퇴직 직전 5년 평균소득의 15%, 35년은 45%로 설계되었다. 사회보장제도의 총기여율은 소득의 12.75%이며, 고용주와 노동자 그리고 정부가 공동으로 부담하고 있다. 고용주가 5%, 피고용인이 5%, 그리고 정부가 2.75%를 부담하고 있다. 12.75% 중 연금에 관련된 기여는 7%에 해당하며(아동수당 기여 포함, 고용주, 피고용인이 각각 3%, 정부 1%) 사회보장제도 중 가장 큰 비중을 차지하고 있다(Paitoonpong, Chawla, Akkarakul, 2010; ILO, 2013).

제도적으로는 점차 완성도가 높아지고 있고, 적용 대상 범위 역시 모든 사업장이 들어오게 되면서 상당한 발전을 이룩하였다. 실제로 사회보장제도의 가입자 수는 2000년 약 600만 명에서 2009년 약 900만 명이 넘으면서 상당한 진전을 이룩한 것으로 보였다(최영준, 최혜진, 2016). 하지만 대상 노동자 중 실제 적용 인구는 같은 시기에 약 19%에서 25%로 증가는 하였지만, 동시에 광범위한 사각지대가 존재함을 알 수 있다. 이는 서론에서 언급했던 바와 같이 많은 태국의 노동자들이 비공식 영역에서 일하기 때문이라고 할 수 있다. 75%의 사각지대도 문제이지만, 경제활동인구가 아닌 근로가능인구를 분모로 했을 때는 사각지대의 비중이 90%에 이르게 된다. 사회보장제도 외에 우리의 퇴직연금과 같이 기업에서 운영하는 적립기금(provident fund)이 운영되고 있다. 확정급여 방식의 적립기금은 최소 3%에서 15% 정도의 기여금을 고용주와 피고용인이 나누어 기여하면서 운영하고 있다. 하지만 자발적인 가입에 기초하기 때문에 광범위하게 활용되지는 않고 있으며, 2009년 현재 약 200만 명이 가입하고 있다(Paitoonpong et al., 2010).

2. 노령수당

태국의 노동시장 상황과 사회보장제도의 광범위한 사각지대, 그리고 증가하는 노령인구는 태국 정부로 하여금 새로운 정책적 노력을 기울이게 하였다. 그 결과가 보편적 노령수당으로 나타났다. 이에 영향을 주었을 만한 두 가지 사건은 다음과 같다. 첫째는 2000년대 초반 가장 유력하고 인기 있었던 탁신 친나왓 총리가 시행한 30бат제도(보편적 성격의 국민 건강서비스)이다. 이 제도는 기존에 사회보장에 가입이 되어 있지 않았던 이들에게 30бат(약 1000원)이라는 적은 돈을 내면 다양한 의료서비스를 받을 수 있게 하였다. 이 제도는 다양한 정치적 논쟁을 불러일으켰지만, 대중에게 강한 지지를 받았다. 결국 이를 비판했던 이들이 집권한 이후에도 이 제도는 꾸준히 발전하게 된다. 30бат제도는 태국에 본격적인 복지정치가 들어오는 계기가 되었다. 노령수당은 이러한 정치적 흐름의 연속선상에 있다. 둘째는 국제기구의 간접적 영향력이다. 2000년대 초반 태국에 기반을 둔 ILO와 같은 국제기구들이 보편적 사회보호(social protection floor)에 대한 강한 주장을 하고 있었던 시기와의 겹친다(ILO, 2013). 보편적 사회보호의 중요한 정책 내용 중 하나는 보편적 기초연금이었다.

〈표 6-1〉 태국 노령수당제도의 변화

연도	수급 조건 ¹⁾	타기팅 방식	급여 수준 (бат)
1993	A. Village Social Assistance(VSA) 센터가 있는 마을의 거주자 B. (i) 유기(abandon) (ii) 부양자의 부재 (iii) 빈곤 혹은 (iv) 노동능력이 부재한 사람	마을 단위 사회부조위원회(VSA Committee, VSAC)에서 마을당 할당된 인원예 따라 명단을 결정하여 제출	200
2000	B	VSAC와 지자체에서 명단 제출	300
2002	B, C. 위의 조건에 만족하는 노인, 기타 사회서비스에 접근이 가능하지 않은 격오지역(remote area)에 거주하는 사람에게는 우선권이 부여됨.	지역위원회, 주정부 및 지자체 공무원, 시민단체 등 위원회 구성을 다양화함.	300
2005 2006	B C	지역의회(Community Council) 또는 지역회의(Community Meeting) (Prachakom)	300 500
2009	보편 기제로 변화		

주: 1) 태국 시민권자, 60세 이상.

자료: 최영준, 최혜진. (2016). 태국 사회보장 제도의 변화. 비판사회정책, 50, 423-460.

보편적 노령수당이 2009년에 갑자기 도입된 것은 아니었다. 〈표 6-1〉에서 보는 바와 같이 태국의 노령수당제도는 1993년부터 시작되었다. 자산조사형 노령수당으로 시작된 이 제도에는 부양자 의무 기준과 빈곤, 근로능력 유무 등의 다양한 기준이 있었고, 이를 충족한 이들에게만 200바트 정도가 주어졌다. 태국은 아직 소득을 중앙 차원에서 파악할 능력을 갖추지 못하고 있었기 때문에 사회부조위원회 등 마을 자체의 행정에 맡겼다. 이후 한편으로는 급여 액수가 점차 증가하였으며, 동시에 행정을 보다 체계적으로 하려는 노력을 동시에 기울였다. 2002년에는 지역위원회, 주정부 및 지자체 공무원, 시민단체 등 노령수당을 주기 위한 행정체계를 정비하였다. 그럼에도 선정 요건들이 지역마다 차이가 나고, 특정 집단에 특혜를 주는 등 다양한 행정 과정에서 다양한 문제가 발생하였다. 실제로

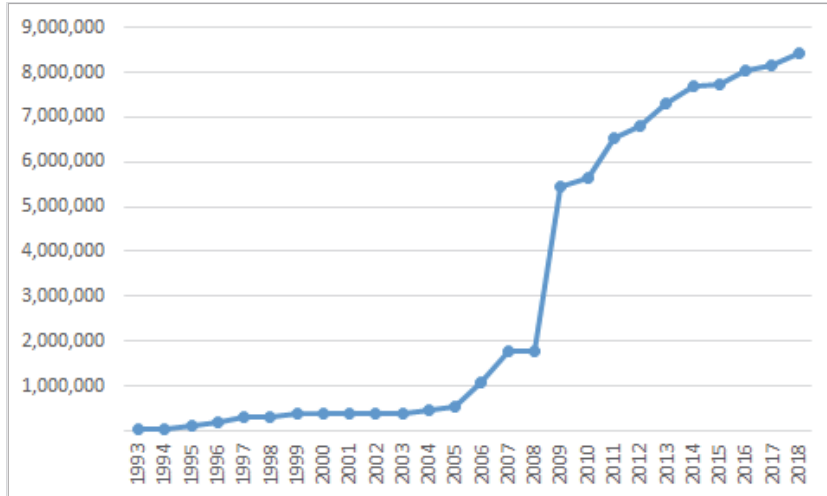
수급권이 없는 이들이 받는 경우도 다수 발생했다(Sakunphanit and Suwanrada, 2011). 이러한 문제들은 당시 보편적 노령수당에 대한 선호가 증가하게 된 배경이 되었다. 앞서 언급한 바와 같이 ILO의 보편적 노령수당 제안 역시 중요한 영향 요소가 되었다. 아피싯 웨차치와 총리(2008년부터 2011년까지)는 보편적 복지에 대한 선호를 가지고 있었으며, 500밧 제도를 도입하였다. 2011년부터는 급여 수준을 올리고 동시에 나이에 따라 차등적인 수당제도를 도입하였다. 60세부터 69세까지는 600밧, 70대는 700밧, 80대는 800밧, 그리고 90세 이상에게는 1000밧을 제공하였다(Rose, 2016).

보편적 노령수당은 태국의 60세 이상의 시민권자이면서 동시에 다른 기존의 사회보험 연금 대상자가 아니면 수급할 수 있다. 이후에 더 상술하겠지만, 일부는 보편적 노령수당과 사회보장제도를 동시에 수급하기도 한다. 기존의 사회보험 제도가 약 30~35%를 포괄하고 있으며, 노령수당이 나머지 영역을 다 포괄하면서 태국의 연금급여 사각지대는 실질적으로 해소되었다는 평가를 받고 있다. 자격 조건이 되는 이들은 600밧(약 2만 원) 이상을 수령하게 된다. 장애인이 60세가 될 경우 기존의 장애수당인 600밧과 노령수당 500밧을 동시에 수령할 수 있게 하였다. 태국 내무부에 의해 행정이 집행되며, 직접 수령이나 은행을 통한 수령 등이 다 가능하도록 하였다(Suwanrada, 2012).

그림1에서 보는 바와 같이 1993년부터 꾸준히 노령수당 수혜자는 증가해왔다. 2009년 도입되기 전에 약 200만 명이 수혜를 받았지만, 2009년 보편화와 함께 500만 명 이상으로 증가하였으며, 이후에도 꾸준히 대상이 많아지면서 지금은 800만 명 이상이 되었다. 여전히 급여 수준은 낮지만, 대상 면에서는 보편화에 가깝게 되고 있음을 볼 수 있다.

[그림 6-1] 태국의 노령수당 수혜자의 증가

(단위: 명)



자료: 태국 국가경제사회발전위원회. (2018). Social and Quality Of Life Database System. http://social.nesdb.go.th/SocialStat/StatReport_Final.aspx?reportid=175&template=1R2C&yeartype=M&subcatid=47에서 2018. 8. 30. 인출.

보편적 노령수당은 재정적 안정성에 대한 논란을 불러일으켰다. 하지만 World Bank(2012)에 따르면 2040년에 GDP 대비 1%로 증가하겠지만, 이후 인구구조가 안정화되면서 그 이상으로는 증가하지 않을 것으로 예상되고 있다. 600만이 2만 원 정도밖에 되지 않는 액수이기 때문이기도 하며, 꾸준한 경제 성장이 하나의 원인이기도 하다. 하지만 수당제도가 중요한 노후생활의 하나의 축이 되면서 향후 꾸준히 확대될 가능성도 배제할 수 없다.

〈표 6-2〉 태국 노령수당의 장기적 재정 전망

(단위: 10억 бат, %)

연도	금액	% of GDP
2012	70.2	0.59
2020	190.5	0.83
2030	438.9	0.95
2040	871.5	0.98
2050	1,461.4	0.89
2060	2,606.1	0.88

자료: World Bank. (2012). Reducing elderly poverty in Thailand: The role of Thailand's pension and social assistance programs. World Bank.

제3절 인구사회학적 변화와 고용 추이

태국의 경우 아직 공적인 노후소득보장제도가 완비가 되었다고 보기 어렵다. 여전히 많은 이들이 불충분한 노후소득을 가지고 있기 때문에 전통적인 방식으로 노후소득을 충당하고 있다. 공적연금이 발전하기 전 가장 중요한 두 가지의 소득 원천은 노동시장과 가족이다. 특히 농업경제가 아직도 광범위한 태국의 경우 일을 통한 소득이 중요한 노후소득이 되고 있으며, 가족의 지원 역시 그러하다. 본 절에서는 태국의 전반적인 노령화 상황을 설명하고, 그 이후 노인들의 고용에 대한 상황을 상술할 예정이다. 가족의 지원과 노후소득 구성에 대해서는 4절에서 논의하게 될 것이다.

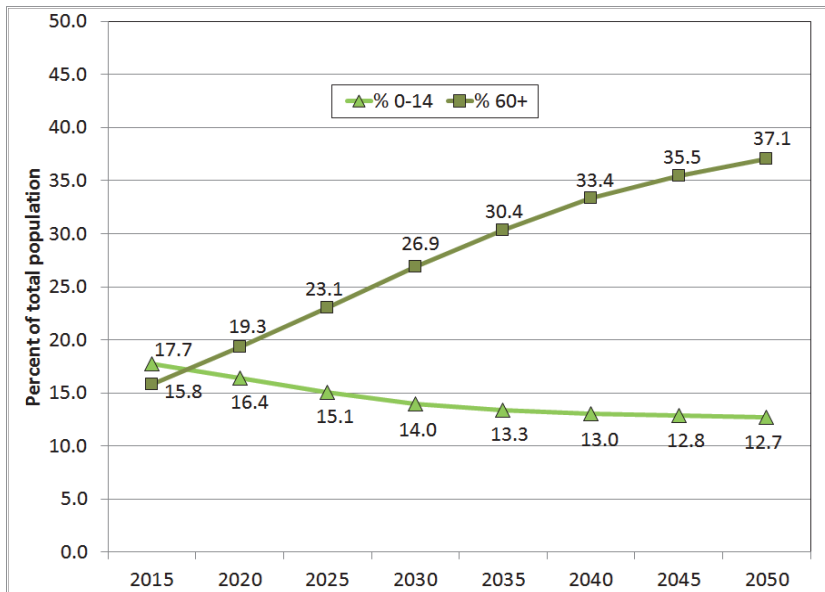
1. 태국의 노령화 추이

태국은 인구학적으로 매우 젊은 국가로 분류가 되었다. [그림 6-2]에 서 보이는 바와 같이 2015년에 60세 이상 인구가 15.8%로 0~14세 아동

인구에 비해 낮았다. 하지만 2020년에는 아동인구보다 노인인구가 더 많아지게 될 것이며, 2025년에는 20%를 넘고, 2050년에는 40%에 육박하게 될 것이라고 평가된다.

[그림 6-2] 태국의 고령화 추이

(단위: %)

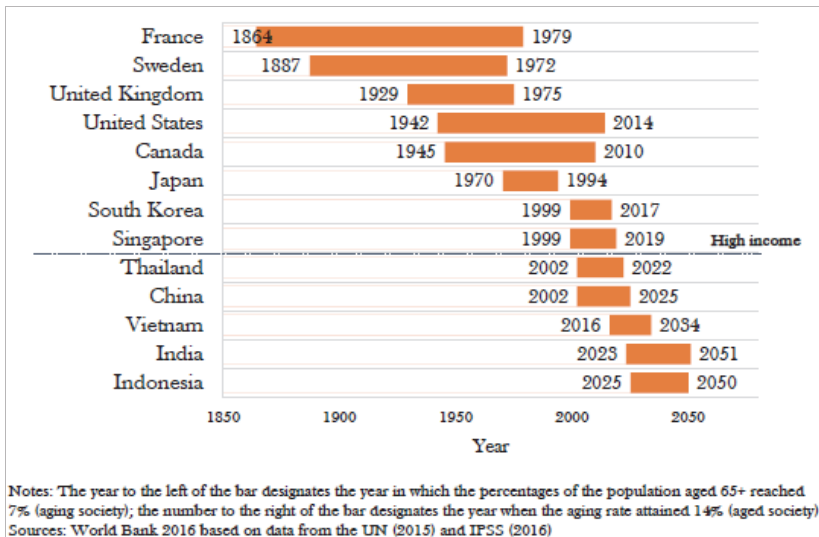


자료: Knodel, J., Teerawichitchainan, B., Prachuabmoh, V., Pothisiri, W. (2015). The situation of Thailand's older population: an updated based on the 2014 survey of older persons in Thailand. Population Studies Center, Report 15-847.

태국의 경우 여전히 노인의 기준이 60세이기 때문에 공적연금이나 노령수당 등에서도 60세가 기준으로 많이 사용된다. 통계에서도 60세가 기준이 되며 이는 한국 등 OECD 국가들이 사용하는 65세와는 차이가 있다. 65세를 기준으로 태국의 노령화 속도를 다른 국가와 비교하면 [그림 6-3]과 같다. 프랑스의 경우 노령화율이 7%에서 14%에 도달할 때까지

115년 걸렸다. 일본이 아시아에서는 가장 빠르게 1970년 7%에 도달하였으며 14%에는 1994년에 도달하였다. 24년이 걸렸다. 한국은 이보다 더 빨라서 1999년 7%에 도달하였고, 18년 만에 14%에 도달하였다. 태국은 한국만큼 빠르지는 않지만 2002년 7%의 고령화률에 도달한 후 2022년 14%에 도달할 예정이다.

[그림 6-3] 노령화 속도에 대한 국제비교



자료: Chittinandana, D., Kulnartsiri, N., Pinthong, J., Sawaengsuksant, P. (2017). Aging Population: Global perspectives. Bank of Thailand.

이는 한국과 비슷한 노령화 수준 및 속도를 보이고 있다고 평가할 수 있다. 국제적 관점에서 논의하면 경제 발전 수준이 상당히 낮은 국가에서도 노령화는 선진국과 유사하게 진행된다고 할 수 있다. 상대적으로 기술 발전으로 인한 평균수명 증가와 함께 저출산 현상이 공통적으로 발견되고 있다. 이러한 변화들이 의미하는 것은 상대적으로 경제적 여유가 부족한 상황에서 노령화를 준비해야 하는 압박을 받을 수 있다는 것이다.

2. 60세 이상 가구의 구성

태국은 60세 이상의 노인들을 대상으로 3년에 한 번씩 전국 서베이를 진행하며, 결과를 공표하고 있다. 2018년 현재 가장 최근의 조사는 2017년 조사이지만, 아직 결과가 공표되지 않았기 때문에 2014년과 그 이전 서베이 결과를 대상으로 설명하고자 한다.

태국은 점차 도시화와 탈농업화가 가속화되면서 대가족을 구성하여 사는 가구 수가 줄어들고 독거노인의 비율이 서서히 증가하고 있다. 60세 이상 가구의 평균 가구원 수는 1986년 약 5명에서 2014년 3.6명으로 1.4명 정도 줄었다. 자녀와 동거하는 비율은 1986년 약 77%에서 2014년 55%로 약 22% 줄었으며, 반대로 독거하는 비율은 같은 시기에 4% 이상 올랐고, 배우자와만 거주하는 비율 역시 12% 증가하였다. 이러한 변화는 도시와 농촌에서 큰 차이가 나지는 않았다. 변화가 뚜렷하게 감지되지만, 아직은 변화량이 아주 크다고 하기는 어렵다. 약 30년 동안의 변화량이라는 것을 감안할 때 태국의 가족을 중심으로 하는 체제는 아직도 어느 정도 안정적이라고 할 수 있을 것이다.

〈표 6-3〉 태국의 60세 이상 가구의 거주 형태(1986~2014년)

구분	가구 크기 (평균)	자녀와의 동거 비율	독거 비율	배우자와만 거주하는 비율	독거 혹은 배우자와만의 거주 비율
계					
1986	5.04	76.9	4.3	6.7	11.1
1994	4.44	72.8	3.6	11.6	15.2
2002	n.a.	65.7	6.5	14.0	20.6
2007	3.75	59.4	7.6	16.3	23.9
2011	3.63	56.5	8.6	17.1	25.7
2014	3.56	54.7	8.8	19.0	27.8
도시					
1986	5.60	77.1	3.5	4.4	8.0
1994	4.53	77.1	3.9	8.3	12.2
2002	n.a.	69.0	6.0	11.8	17.8
2007	3.81	64.6	7.4	12.9	20.3
2011	3.66	59.2	9.7	17.4	27.1
2014	3.55	56.8	9.7	17.4	27.1
지방					
1986	4.93	76.8	4.5	7.2	11.7
1994	4.40	70.9	3.5	13.0	16.5
2002	n.a.	64.3	6.8	15.0	21.8
2007	3.72	57.3	7.7	17.7	25.4
2011	3.62	55.2	8.6	18.0	26.6
2014	3.56	53.2	8.2	20.0	28.2

자료: Knodel, J., Teerawichitchainan, B., Prachuabmoh, V., Pothisiri, W. (2015). The situation of Thailand's older population: an updated based on the 2014 survey of older persons in Thailand. Population Studies Center, Report 15-847.

〈표 6-4〉는 연령에 따른 차이를 결혼을 중심으로 분류한 표이다. 표에서 보이는 바와 같이 50대부터 연령이 높아지면서 사별한 이들의 비중이 급격히 증가한다. 50대 초반에는 사별한 가구의 비중이 6% 정도였지만, 60대 후반에는 20%가 넘고 70대 후반에는 40%를 넘어서고 있다. 혼인(동거) 상태에 있는 이들은 80대가 되면서 50% 미만으로 떨어지게 된다. 농촌과 도시의 차이는 그다지 크게 나지 않는 것으로 보이는 반면 성별에 따른 차이는 일정 정도 발견된다. 남성에 비해 여성이 사별 가구인 경우가 많다. 남성의 경우 60세 이상 사별 가구가 14%이지만, 여성의 경우

43%에 육박한다. 전체적으로 남성의 수명이 상대적으로 짧기 때문에 판단된다.

〈표 6-4〉 태국의 연령, 성, 거주지에 따른 결혼 여부(50세 이상, 2014년)

(단위: %)

구분	독신	혼인 (동거)	혼인 (따로 거주)	사별	이혼/별거	계
계						
50세 이상	5.1	68.4	3.2	19.6	3.7	100.0
50~59세	6.4	76.6	4.1	7.9	5.0	100.0
60세 이상	3.9	61.0	2.5	30.2	2.4	100.0
나이						
50~54세	6.8	77.2	4.5	6.3	5.2	100.0
55~59세	6.0	76.1	3.6	9.5	4.9	100.0
60~64세	5.2	72.0	3.0	16.1	3.6	100.0
65~69세	4.3	68.6	2.5	21.9	2.7	100.0
70~74세	2.6	58.0	2.9	34.8	1.7	100.0
75~79세	3.2	50.8	1.5	42.8	1.7	100.0
80세 이상	2.2	34.3	1.6	61.3	0.6	100.0
성별과 연령						
남성 50~59세	5.0	85.0	3.2	2.8	3.9	100.0
여성 50~59세	7.6	69.0	4.8	12.5	6.0	100.0
남성 60세 이상	2.0	78.9	2.8	14.1	2.2	100.0
여성 60세 이상	5.4	46.3	2.2	43.3	2.6	100.0
거주 지역과 연령						
도시 50~59세	9.6	71.3	5.0	8.0	6.1	100.0
지방 50~59세	3.9	80.7	3.4	7.8	4.2	100.0
도시 60세 이상	5.8	58.0	3.1	29.9	3.2	100.0
지방 60세 이상	2.5	63.0	2.1	30.4	1.9	100.0

자료: Knodel, J., Teerawichitchainan, B., Prachuabmoh, V., Pothisiri, W. (2015). The situation of Thailand's older population: an updated based on the 2014 survey of older persons in Thailand. Population Studies Center, Report 15-847.

전체적으로 1세대 가구가 증가하고 3세대 이상의 가구가 줄어들고 있다. 노인을 중심으로 한 1세대 가구는 1994년 19%에서 2014년 32%로 증가하였고, 자녀와 손자녀(혹은 고령 부모)와 구성된 3세대 가구는 47%에서 32%로 감소하였다. 반면 2세대 가구는 거의 변화가 없었다. 하지만

이러한 세대 구성이 노인의 나이대에 따라서 변화가 크지는 않았다. 60대 초반의 구성은 다소 1세대 가구가 많은 반면 돌봄의 욕구가 커지는 80대 이상의 경우 1세대보다는 3세대 가구에서 지내는 경우가 더 많은 것으로 나타났다. 여전히 가족에 의한 돌봄이 예상되는 대목이라고 할 수 있다.

〈표 6-5〉 태국의 연령에 따른 세대별 가구 구성의 변화(60세 이상 1994, 2007, 2014년)

(단위: %)

구분	가구당 세대 수			계
	1세대	2세대	3세대 이상	
조사 연도				
1994년	19.0	33.7	47.3	100.0
2007년	27.9	34.3	37.8	100.0
2011년	31.2	35.1	33.7	100.0
2014년	32.4	35.2	32.4	100.0
나이(2014년)				
60~64세	34.4	37.3	28.3	100.0
65~69세	33.9	33.6	32.5	100.0
70~74세	32.6	33.1	34.3	100.0
75~79세	32.0	33.4	34.6	100.0
80 이상	25.3	36.8	37.9	100.0

자료: Knodel, J., Teerawichitchainan, B., Prachuabmoh, V., Pothisiri, W. (2015). The situation of Thailand's older population: an updated based on the 2014 survey of older persons in Thailand. Population Studies Center, Report 15-847.

3. 60세 이상 인구의 고용 현황

노인들의 공적연금이 불충분한 상황에서 상당수의 노인들은 노동시장에서 일을 하고 있다. 1994년에 60세 이상 인구 중 일을 한 이들은 거의 40%에 육박했으며, 노령화가 진행되고 노인만으로 이루어진 가구가 점차 증가함에 따라 일하는 비중이 다소 증가하는 모습이다. 2011년 43%까지 올랐다가 2014년에는 40.5%로 다소 감소하였다. 80대 이상을 제외하면 대체로 모든 연령대에서 일정 정도 고용률이 증가하였다. 60대 초

반의 경우 1994년 58%에서 2014년 64%로 크게 증가하였고, 60대 후반 역시 44%에서 49%로 증가하였다. 남성과 여성 모두 2011년에는 상당히 고용률이 증가하였지만, 2014년에는 다시 줄어든 모습을 보였다. 상대적으로 도시에 거주하는 노인들의 고용률이 농촌에 비해 더욱 가파르게 상승하였다. 도시의 경우 1994년 27%에서 2014년 34%로 상승하였고, 농촌의 경우 도시 노인보다 더 고용률이 높기는 하나 크게 상승하지는 않은 것을 볼 수 있다. 고령화에 따른 고용의 변화가 도시에서 더욱 민감하게 나타나는 것을 방증하는 결과이다.

〈표 6-6〉 태국의 60세 이상 인구 중 지난 12개월 동안 일한 비율

(단위: %)

구분	1994	2002	2011	2014
계	38.5	37.7	42.7	40.5
나이				
60~64	58.1	58.6	66.0	64.2
65~69	43.9	39.6	49.6	48.7
70~74	20.3	23.4	29.2	27.8
75~79	11.5	14.5	18.4	17.5
80 이상	4.9	5.4	6.1	5.8
성				
남성	50.2	48.9	54.5	51.1
여성	29.0	28.2	33.4	31.7
거주 지역				
도시	27.3	27.9	33.2	34.0
농촌	43.3	42.1	47.5	44.9

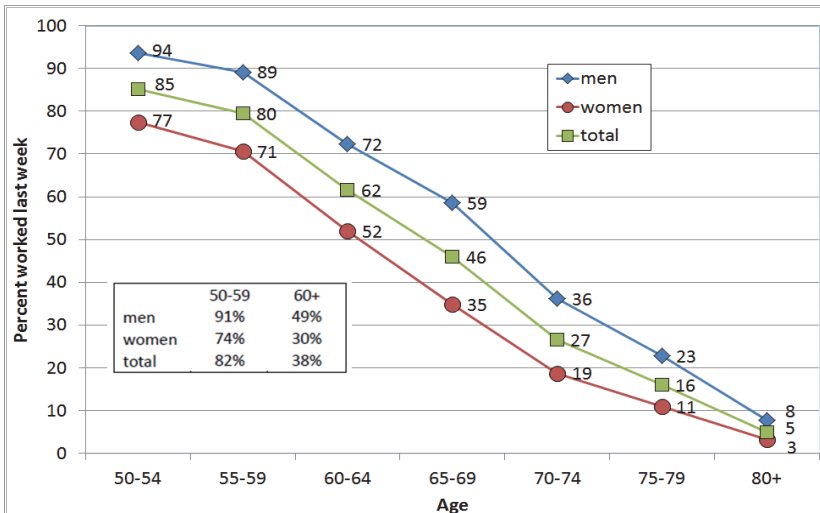
자료: Knodel, J., Teerawichitchainan, B., Prachuabmoh, V., Pothisiri, W. (2015). The situation of Thailand's older population: an updated based on the 2014 survey of older persons in Thailand. Population Studies Center, Report 15-847.

기준을 지난 12개월 동안 일한 이들에게서 지난주에 일을 했는지를 물어 보는 것으로 바꾸어보면 일한 비율은 더욱 증가한다. 앞선 표에서도 나타났듯이 남성의 고용률이 여성보다 더 높지만, 다른 아시아 국가들에 비해 태국 여성의 고용률은 높은 편이다. 50대 초반은 고용률이 85%이며, 여

성 고용률 역시 77%에 이른다. 이후 50대 후반부터 고용률이 줄어들기 시작한다. 60대 초반에는 62%, 60대 후반에는 46%로 줄어든다. 70대 후반에는 16%로 줄어들지만, 여전히 남성의 경우 23%가 일할 정도로 노인들이 일하는 것이 일반적인 편이다. 태국 평균수명이 2015년 74.6세라는 것을 감안할 때(World Bank, 2018b) 노인의 고용률이 높다는 것을 인지할 수 있다. 이는 대체로 노인의 소득 불안정에서 오는 측면과 자유로운 진입이 가능한 비공식 노동시장과 농업인구가 많은 것이 영향을 미쳤을 것으로 판단된다.

[그림 6-4] 태국의 지난주에 일한 노인들의 비중

(단위: %)



자료: Knodel, J., Teerawichitchainan, B., Prachuabmoh, V., Pothisiri, W. (2015). The situation of Thailand's older population: an updated based on the 2014 survey of older persons in Thailand. Population Studies Center, Report 15-847.

실제로 빈곤이 고용에 미치는 영향은 Keeratipongpaiboon(2012)의 연구에 잘 나타난다. 그는 태국의 노인의 특성 중 어떠한 요인들이 고용

에 영향을 주는지를 분석하고 있다. 이 연구에 따르면 나이가 어릴수록, 남성일수록, 가구주일수록, 건강할수록 고용 가능성이 높았다. 또한 연금을 받지 않을수록, 빈곤할수록 고용 가능성이 높다고 분석하였다. 이와 함께 가구 특장의 경우 농업가구일수록 고용 가능성이 높고, 가구원 사이즈가 작을수록, 그리고 1세대 가구로 구성될수록 고용률이 높은 것으로 판명되었다. 즉 가족과 동거하지 않고, 빈곤하며, 연금이 없으며, 농업에 종사할 경우 고용 가능성이 높다고 할 수 있다.

제4절 노인인구의 소득 구성과 빈곤 추이

소득보장제도의 발전에도 여전히 노후소득이 불충분한 반면 빠른 노령화 현상이 태국에서 나타나고 있음을 파악하였다. 그로 인해 노인 고용이 일반적으로 많이 발견되며, 이 고용은 빈곤과 연관이 있다는 것도 확인할 수 있었다. 본 절에서는 구체적으로 노인가구의 소득 구성이 어떻게 되어 있는지, 이 중 가족이 차지하는 비중이나 근로가 차지하는 비중이 어느 정도 되는지를 파악하고자 한다. 이와 함께 노인빈곤율을 검토하면서 동시에 최근 발전한 노후소득보장제도가 차지하는 비중과 이들이 빈곤에 미치는 영향을 분석하고자 한다.

1. 노인인구의 소득 구성 추이

60세 이상의 소득은 다음의 표에서 보는 바와 같이 다양한 원천으로 구성되어 있다. 직장을 통한 근로소득, 공적연금(기여형), 노령수당(무기여형), 이자/저축/부동산을 통한 소득, 배우자로부터의 사적이전, 자녀와

친척으로부터의 사적이전 등으로 구성되어 있다. <표 6-7>은 1994년부터 2014년까지 60세 이상의 소득 원천 중 조금이라도 해당 소득이 있는 이들의 비중을 보여 준다.

1994년에는 근로소득이 있는 이들의 비중이 38%였으며, 2014년에도 39% 정도로 큰 변화가 없음을 볼 수 있으며, 고용률의 변화와 상당히 유사한 패턴의 변화를 보여 준다. 기여형 연금소득의 경우 2014년까지 약 6% 정도로 큰 변화가 없다. 한편으로는 기여형 연금제도 가입자가 소수이기 때문에 낮은 것으로 판단된다. 다른 한편으로는 사회보장제도가 1999년에 시작되어 최소 15년 이상 가입해야 연금을 받을 수 있기 때문에 2014~2015년에 최초로 노령연금을 받는 이들이 나올 것으로 예상된다. 이후 2017년 조사에서 일정 수준은 높아졌을 것으로 예상할 수 있다. 현재의 6%는 대체로 공공 부문 퇴직자일 가능성이 높다.

<표 6-7> 태국의 60세 이상의 소득 원천과 구성

(단위: %)

아래 해당 항목에 소득이 있는 비율	1994년	2002년	2007년	2011년	2014년
근로소득	38.0	37.7	37.8	42.7	38.8
기여형 연금소득	4.1	4.3	5.4	7.5	6.3
무기여형 노령수당	0.5	3.0	24.4	81.4	84.9
금융/부동산 소득	17.1	18.0	31.7	35.7	n.a.
배우자 사적이전	21.4	17.4	23.3	21.4	25.2
자녀 사적이전	84.5	77.2	82.7	78.5	78.9
친척 사적이전	11.4	6.9	11.0	8.9	10.0
기타	8.8	2.6	1.5	2.5	1.6

자료: Knodel, J., Teerawichitchainan, B., Prachuabmoh, V., Pothisiri, W. (2015). The situation of Thailand's older population: an updated based on the 2014 survey of older persons in Thailand. Population Studies Center, Report 15-847.

무기여형 노령수당은 1993년에 도입되었지만, 소수만이 받고 있다가 서서히 증가하여 2011년에는 80%가 넘는 정도로 대부분의 노인들이 받게 되었음을 알 수 있다. 2014년에는 85%에 이를 정도로 보편화되었다. 노령수당이 있기 전에 자체적으로 노후를 준비해야 했을 때 사용되었을 금융이나 부동산을 통한 소득도 서서히 증가하고 있음을 볼 수 있다. 자녀로부터의 사적이전은 다소 줄어들었지만, 여전히 2014년에 79%로 상당히 높은 수준을 기록하고 있으며, 배우자로부터의 사적이전과 친척으로부터의 이전 역시 25%와 10% 정도로 꾸준히 유지되고 있음을 볼 수 있다.

〈표 6-8〉은 2014년에 지난 12개월 동안의 소득 원천을 물은 것으로 연령, 성, 거주 지역에 따른 차이를 보여 주고 있다. 60대의 경우 근로소득이 있었던 비중은 56%로 매우 높지만 70세 이상은 17%로 급격히 낮아진다. 남성이 여성보다 근로소득의 비중이 높고, 농촌 노인들이 도시 노인들에 비해 근로소득이 있었던 비중이 높다. 기여형 연금소득의 경우도 60대에서, 남성에게서 더 높은 비중을 보이고 있지만, 농촌보다는 도시에 거주하는 이들이 더 높은 비중을 보인다. 하지만 무기여형 노령수당과 자녀·친척으로부터의 사적이전은 나이가 많을수록, 여성일수록, 농촌에 거주할수록 더 높은 비중을 나타내고 있다. 자녀로부터의 사적이전은 70대 이상에서는 약 86%가 받는 것으로 나타나 매우 보편적인 노후소득보장 방식임을 보여 주고 있다.

〈표 6-8〉 태국 노인인구의 지난 12개월 동안의 소득 원천(2014년)

(단위: %)

아래의 해당 항목에 소득이 있는 비율	연령		성		거주 지역	
	60~69세	70세 이상	남성	여성	도시	농촌
근로소득	55.6	17.0	49.5	30.0	32.7	43.0
기여형 연금소득	7.0	5.5	9.1	4.0	10.7	3.3
무기여형 노령수당	80.5	90.7	81.9	87.4	79.1	88.9
배우자 사적이전	32.4	15.9	25.7	24.9	23.3	26.6
자녀 사적이전	73.6	85.7	76.3	80.9	75.4	81.3
친척 사적이전	8.9	11.4	8.1	11.5	9.5	10.3
기타	1.9	1.4	1.9	1.4	2.4	1.2

자료: Knodel, J., Teerawichitchainan, B., Prachuabmoh, V., Pothisiri, W. (2015). The situation of Thailand's older population: an updated based on the 2014 survey of older persons in Thailand. Population Studies Center, Report 15-847.

〈표 6-9〉는 단순히 각 소득 원천이 있었는가를 넘어서 어떠한 소득 원천이 가장 중요한 노후소득이었는지를 나타내는 것이다. 1994년에는 자녀로부터의 사적이전이 가장 중요하다고 응답한 비중이 제일 높았다. 1994년에 54%로 가장 높았고, 2014년에도 37% 정도로 여전히 다른 소득 원천보다 그 중요성이 높기는 하지만, 약 17% 줄어든 것을 볼 수 있다. 근로소득은 그다음으로 중요한 소득 원천이었고, 2014년 34% 정도로 여전히 근로소득은 자녀로부터의 사적이전과 함께 매우 중요함을 알 수 있다. 기여형 연금소득이 가장 중요하다고 응답한 비중은 크게 변하지 않았지만, 무기여형 노령수당이 가장 중요한 수단이라고 응답한 비중은 1994년 0%에서 2014년에는 15%로 가장 급속한 상승을 보였다.

〈표 6-9〉 태국의 노인 소득의 주요 원천

(단위: %)

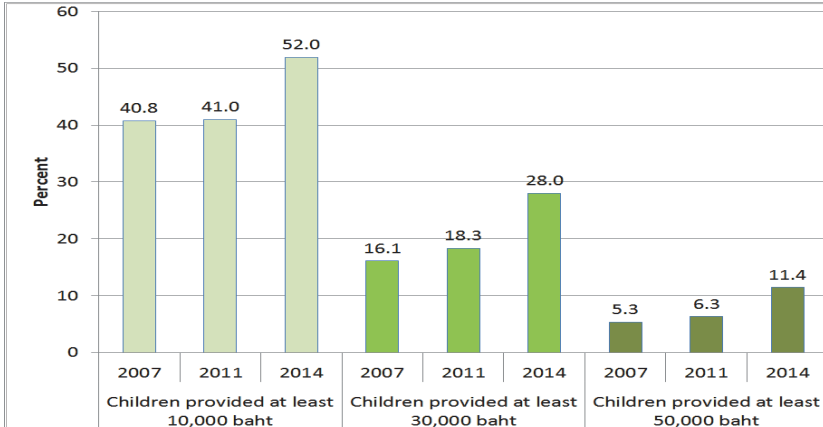
소득의 주요 원천	1994	2007	2011	2014
근로소득	31.5	28.9	35.1	33.8
기여형 연금소득	4.0	4.4	6.0	4.8
무기여형 노령수당	0.0	2.8	11.4	14.9
금융/부동산 소득	1.7	2.9	2.6	3.8
배우자 사적이전	4.6	6.1	3.1	4.3
자녀 사적이전	54.1	52.3	40.1	36.8
친척 사적이전	2.4	2.3	1.5	1.4
기타	1.7	0.5	0.2	0.2
계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: Knodel, J., Teerawichitchainan, B., Prachuabmoh, V., Pothisiri, W. (2015). The situation of Thailand's older population: an updated based on the 2014 survey of older persons in Thailand. Population Studies Center, Report 15-847.

2. 노인의 소득과 가족의 역할

앞서 살펴보았듯이 태국 노인들에게 가족은 가장 중요한 역할을 해 왔고 여전히 그 중요성을 가지고 있음을 알 수 있었다. 여기에서는 가족의 역할을 보다 세분하여 살펴보고자 한다. [그림 6-5]에서는 최소 한 자녀 이상이 있는 60세 이상의 노인들 중 자녀들에게 일정 정도 이상의 사적이전을 받은 노인의 비중을 보여 주고 있다. 첫째, 1년에 1만 바트(약 35만원) 이상을 받은 노인들의 비중은 52%로 전체 60세 이상 노인의 반을 넘는다. 그중 3만 바트 이상을 이전받은 노인 비중은 28%로 여전히 높음을 알 수 있다. 11% 정도는 5만 바트, 즉 약 170만 원 이상을 받았을 정도로 사적이전 수준이 높았음을 알 수 있다.

[그림 6-5] 태국의 노인인구 중 자녀에게 일정 정도 이상의 사적이전을 받은 노인의 비중
(단위: %)

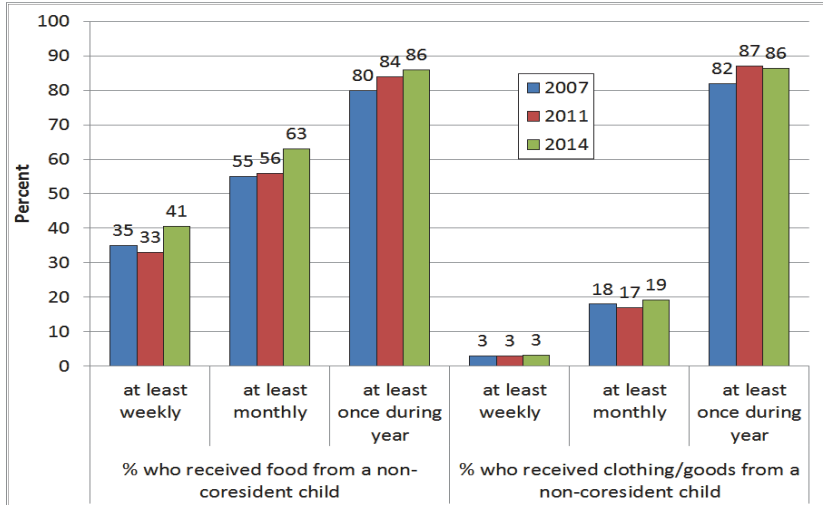


자료: Knodel, J. and Teerawichitchainan, B. (2017). Family support for older persons in Thailand: Challenges and opportunities. Population Studies Center, Report 17-879.

노인인구의 비중이 증가하고 있고, 고용률도 부분적으로 증가했지만, 자녀로부터의 사적이전이 여전히 중요하며, 그 액수가 줄어들지 않고 오히려 상승하고 있다는 것이 매우 흥미로운 점이라고 할 수 있다. 이렇게 자녀로부터의 이전이 증가하는 것은 현금뿐 아니라 현물에서도 동일하게 발견된다. [그림 6-6]에서 보이는 바와 같이 노인들 중 비동거 자녀에게 음식을 받는 비중이 꾸준히 상승하고 있음을 볼 수 있다. 매주 받는 노인의 비중이 35%에서 41%로 증가했고, 매달 받는 노인의 비중 역시 2007년 55%에서 2014년 63%로 증가하였다. 옷이나 여타 물건을 받는 이들의 비중은 크게 변하지는 않았지만 여전히 상당수의 노인들이 매년 한 번 이상은 받는 것으로 나타나고 있다. 즉 노인들의 생계 유지에 자녀로부터의 현금과 현물 사적이전이 중요한 것으로 나타나고 있다.

[그림 6-6] 태국의 노인인구 중 자녀에게 현물을 제공받는 비중

(단위: %)



자료: Knodel, J. and Teerawichitchainan, B. (2017). Family support for older persons in Thailand: Challenges and opportunities. Population Studies Center, Report 17-879.

성인 자녀가 많을수록 사적이전이 더욱 중요한 소득 원천으로 작용하는 것으로 나타나고 있다. <표 6-10>에서 보이는 바와 같이 2014년 주 수입원이 자녀라고 답한 비중이 성인 자녀가 1명인 경우 30%였지만, 4명 이상의 자녀가 있는 경우 거의 50% 정도에서 자녀가 주 수입원이라고 답하였다. 자녀에게 최소 1만 бат 이상을 받는 노인의 비중이나 3만 бат 이상을 이전받는 노인의 비중 모두 성인 자녀의 수가 증가하면서 비중 역시 높아지고 있음을 알 수 있었다. 이 외에도 2014년 서베이 결과를 분석한 Knodel and Teerawichitchainan(2017)의 연구를 보면 연락도 없고 송금도 안 하는 자녀를 둔 노인의 비중은 0.5%에 지나지 않으며, 한 달에 한 번 이하로 연락을 하는 자녀의 비중 역시 1.5%로 매우 낮음을 알 수 있다. 이러한 비중은 2007년의 3.3%보다 낮아진 것이다. 노령수당 등 공

적제도가 강화되었지만, 사적이전을 구축하는 효과가 나타나지는 않는 것으로 보이며, 오히려 가족의 유대가 강화되는 모습을 보이는 것이 흥미롭다.

〈표 6-10〉 태국의 성인 자녀 수에 따른 사적이전 양상

(단위: %)

구분	성인 자녀 수			
	1	2	3	4+
수입원이 자녀라는 비율	72.3	80.4	85.8	91.0
주 수입원이 자녀라는 비율	30.3	31.9	36.4	48.9
자녀에게 최소 10,000밧을 받는 비율 (동거 혹은 비동거 자녀)	40.3	51.3	54.5	54.4
자녀에게 최소 30,000밧을 받는 비율 (동거 혹은 비동거 자녀)	20.4	29.5	29.8	28.3

자료: Knodel, J., Teerawichitchainan, B. (2017). Family support for older persons in Thailand: Challenges and opportunities. Population Studies Center, Report 17-879.

3. 노후소득보장제도의 충분성과 노인빈곤

그렇다면 태국 노인들은 자신들의 노후소득이 얼마나 충분하다고 판단하고 있을까? 다음의 두 가지 표는 태국 노인들이 응답한 소득의 충분성과 재정 만족도이다. 태국 노인들 중 전반적으로 소득이 충분하거나 매우 충분하다고 응답한 이들이 64%로 상당히 높게 나타났다. 연령대별로나 성별로는 큰 차이를 보이지 않았으며, 거주 지역을 기준으로 하면 도시 노인의 소득 충분성이 농촌 노인보다 더 높았다. 충분하지 않다고 응답한 이들은 15% 정도로 농촌과 여성 그리고 70대 이상에서 더 높게 나타났다. 본인의 재정 상황에 얼마나 만족하는지를 물어본 결과 80% 정도가 만족한다고 응답하였으며, 20% 정도는 그렇지 않다고 응답하였다.

〈표 6-11〉 태국의 연령, 성별, 거주 지역에 따른 소득 충분성과 재정 만족도(60세 이상, 2014년)

(단위: %)

구분	계	연령		성		거주 지역	
		60~69	70세 이상	남성	여성	도시	농촌
소득 충분성							
충분 혹은 그 이상	64.0	63.7	64.2	64.8	63.2	68.5	60.8
가끔 충분	21.3	23.0	19.2	21.4	21.3	18.7	23.2
충분하지 않음	14.7	13.3	16.6	13.8	15.5	12.8	16.0
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
재정 상황 만족도							
만족 혹은 그 이상	79.3	79.6	78.9	79.9	78.8	82.1	77.4
불만족	20.7	20.4	21.1	20.1	11.2	17.9	22.6
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: Knodel, J. and Teerawichitchainan, B. (2017). Family support for older persons in Thailand: Challenges and opportunities. Population Studies Center, Report 17-879.

〈표 6-12〉는 주 소득 원천에 따른 소득 충분성과 재정 만족도의 현황을 보여 주고 있다. 근로소득이 주된 원천이라고 응답한 노인들 중 충분하다고 응답한 이들이 약 64% 정도인 데 반해 기여형 연금이 주된 소득인 이들은 90% 이상이 충분하다고 응답하였다. 이는 현재 기여형 연금소득을 받는 이들의 대부분이 넉넉한 공무원 등 특수직역연금을 받고 있기 때문인 것으로 파악된다. 이에 반해 자녀 등 사적이전이 주된 수입원이라고 응답한 이들 역시 68% 정도가 만족한다고 응답하였으며, 충분하지 않다고 응답한 이들은 12%에 지나지 않았다. 반면 무기여형 노령수당이 주된 소득원이라고 응답한 노인들 중 44% 정도만이 충분하다고 응답하였고, 나머지는 가끔 충분하거나 충분하지 않다고 응답하였다. 현재 노령수당의 급여 수준을 고려할 때 이는 충분히 이해가 되는 응답이라고 할 수 있다. 재정 상황 만족도 역시 소득의 충분성과 유사한 응답 패턴을 보이고 있다.

〈표 6-12〉 태국의 주 소득 원천에 따른 소득 충분성과 재정적 만족도(60세 이상, 2014년)

(단위: %)

구분	근로 소득	기여형 연금	무기여형 노령수당	금융부동산 소득	배우자 사적이전	자녀 사적이전	기타
소득 충분성							
충분 이상	1.8	6.1	0.3	3.6	2.1	1.7	1.5
충분	62.4	85.3	43.3	74.3	60.2	65.8	53.6
가끔 충분	23.7	5.4	24.1	14.5	24.1	20.6	20.9
충분하지 않음	12.2	3.2	32.3	7.5	13.6	12.0	24.0
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
재정 상황 만족도							
매우 만족	3.5	13.5	0.8	6.1	2.8	3.4	1.7
만족	76.6	82.3	62.6	82.5	77.2	78.8	66.5
불만족	19.8	4.1	36.7	11.4	20.0	17.7	31.8
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: Knodel, J., Teerawichitchainan, B. (2017). Family support for older persons in Thailand: Challenges and opportunities. Population Studies Center, Report 17-879.

다음의 〈표 6-13〉은 주요 국가의 노인빈곤율을 보여 주고 있다. HelpAge(2017)에서 상대빈곤율(중위소득 50% 기준) 자료를 합하여 국제비교를 하고 있으며, 태국의 경우 Chittinandana et al.(2017)에서 자료를 제시하였다. 이에 따르면 일본의 노인빈곤율이 19.4%, 한국은 48.6%로 제일 높으며, 태국은 28%로 보고되고 있다. 60세 이상 건강수명 비율은 일본이 20%, 한국이 18%, 태국이 17%를 보이고 있다. TGR(2016)는 태국의 절대빈곤율을 계산하여 제시하고 있다. 태국의 절대빈곤은 2014년 기준 월 2572บาท 이하일 경우 빈곤으로 계산하고 있다. 이 기준에 따르면 2002년 노인빈곤율은 46.5%였으며(당시 1607บาท 기준), 노령수당이 보편화된 2011년에는 33.8%로 줄었다. 2014년에는 34.3%로 나타나고 있다.

〈표 6-13〉 주요 국가의 노인빈곤율

(단위: %, 명)

구분	일본	한국	싱가포르	태국
60세 이상 빈곤율	19.4	48.6	n/a	28.0
간호사 수(1,000명당)	11.5	5.0	5.6	2.1
60세 이상 건강수명 비율	20.3	18.3	18.6	16.7

자료: Chittinandana, D., Kulnartsiri, N., Pinthong, J., Sawaengsuksant, P. (2017). Aging Population: Global perspectives. Bank of Thailand.

World Bank(2012) 역시 태국의 노인빈곤율이 2009년 노령수당이 시행되면서 상당히 떨어졌다고 보고하고 있다. World Bank 기준의 빈곤율 계산으로 2006~2008년 노령수당을 받을 수 있는 노인들의 빈곤율은 평균 16.71%였지만, 2009~2010년에는 13.66%로 떨어졌다고 분석하고 있다. 같은 시기에 노령수당 수급 자격이 없는 노인빈곤율이 약 0.8%포인트 정도 떨어진 것보다 더 많이 떨어졌기 때문에, 효과가 있었다고 보고 있다. 여전히 노인빈곤 문제가 해소된 것은 아니지만, 노령수당 도입으로 부분적인 효과를 보고 있다고 평가할 수 있을 것이다.

제5절 맺으며

태국은 경제 성장을 지속해 오고 있지만, 노령화는 경제 성장 속도보다 더 빠르게 진행되고 있음을 볼 수 있었다. 이에 대응하기 위해 기존의 특수직역연금에 더하여 1999년 사회보험 방식의 노령연금을 도입하였지만, 여전히 미성숙 단계에 있기 때문에 큰 역할을 하지 못하고 있다. 동시에 비공식 영역이 큰 태국의 특수성 때문에 사회보장 연금제도에 가입하지 못한 이들이 매우 많다. 결국 태국은 무기여 노령연금을 도입하여 시행하면서 노인의 생활을 안정시키고자 하였다. 본 연구를 통해서 무기여

보편적 노령수당이 어느 정도 효과를 보고 있음을 알 수 있었다.

하지만 여전히 노령수당의 수준이 매우 낮은 상황이기 때문에 많은 태국 노인들은 노동시장에서 일을 하고 있으며, 동시에 가족의 역할이 크다는 것을 알 수 있었다. 60대 그리고 심지어 70대에서도 일을 하는 노인이 상당히 많았으며, 이 비중은 오히려 다소 증가했음을 알 수 있었다. 가족의 유대 역시 산업화와 탈농업화를 통해 줄어들 것으로 예상되었다. 실제로 가족과 동거하는 비율은 일부 줄어든 것이 사실이지만, 자녀로부터 이전소득을 받는 이들이나 이전소득의 양, 그리고 현물을 받는 노인들의 비중과 그 양은 줄어들고 있지 않음을 알 수 있었다. 여전히 가족의 역할이 중요함을 알 수 있고, 노령수당을 받는 데 가족부양의무 기준이 없는 것도 하나의 기여점이 될 수 있을 것으로 판단된다.

향후 노령화가 더욱 빠르게 진행될 것으로 예상되기 때문에 태국은 현재의 무기여 노령수당을 강화할 것인지, 사회보험 방식을 확산시키려고 노력할 것인지를 결정할 기로에 서 있다고 할 수 있다. 현재의 600~1000밋으로는 노후생활의 충분성이 담보되지 못하기 때문에 새로운 정책적 노력이 요구되는 상황이다.

제 7 장

베트남의 노인빈곤 및 노인고용 실태 분석

제1절 들어가며

제2절 베트남 고령인구의 현황 및 특성

제3절 노인빈곤 현황

제4절 노인빈곤의 결정구조 분석

제5절 맺으며

7

베트남의 노인빈곤 및 노인고용 실태 분석 《

제1절 들어가며

인구고령화가 21세기 세계의 큰 문제이다. 비록 선진국들은 개발도상국보다 고령인구가 더 높은 비중을 차지하고 있지만, 고령화 현상은 선진국보다 개발도상국에서 더 빠른 속도로 진행되고 있다(Giang and Le, 2015, p. 29). 특히 ‘부유해지기 전에 늙어 가고 있는’ 베트남에서는 인구고령화와 노인 문제가 큰 사회문제로 대두되고 있다.

국가의 경제 성장에 따라 노인을 비롯한 베트남 국민의 삶의 질이 점차 개선되었고 빈곤율이 감소하였다. 하지만 경제 성장 과정에서 나타나는 빈부 격차로 많은 노인은 아직도 빈곤을 겪고 있으며 노동을 통해 생계를 유지하고 있다. 특히 전체 노인 중 절반 이상이 농촌 지역에 거주하고 있으며, 퇴직연금 수혜자가 아주 낮은 비중을 차지하고 있다. 이에 노인은 자신의 근로소득이나 가족의 지원에 의존할 수밖에 없는 상황이다. 최근 베트남은 가구의 유형이 대가족에서 핵가족으로 변화하면서 독거노인이나 노인가구가 증가하는 추세를 보이고 있다. 이 때문에 노인은 생계 유지를 위해 경제적인 부담이 커지고 빈곤에 더 취약하게 된다.

본 장에서는 선행연구 검토를 통하여 베트남의 고령인구와 노인빈곤 현황을 파악하고 노인빈곤의 결정구조를 분석할 것이다. 구체적으로 제2절에서 고령인구의 현황과 특성을 살펴보고 제3절에서는 노인의 노동시장 참여, 소득 실태와 노후소득보장제도를 통해 노인빈곤 현황을 파악할 것이다. 그다음으로 제4절에서는 부양구조, 노인고용, 의료비 부담과 공

적 소득보장체계 등 노인빈곤의 주요 결정요소를 분석할 것이다. 마지막으로 제5절에서 결론을 맺으며 베트남의 노인빈곤에 대한 정책 대안을 제시할 것이다.

제2절 고령인구의 현황 및 특성

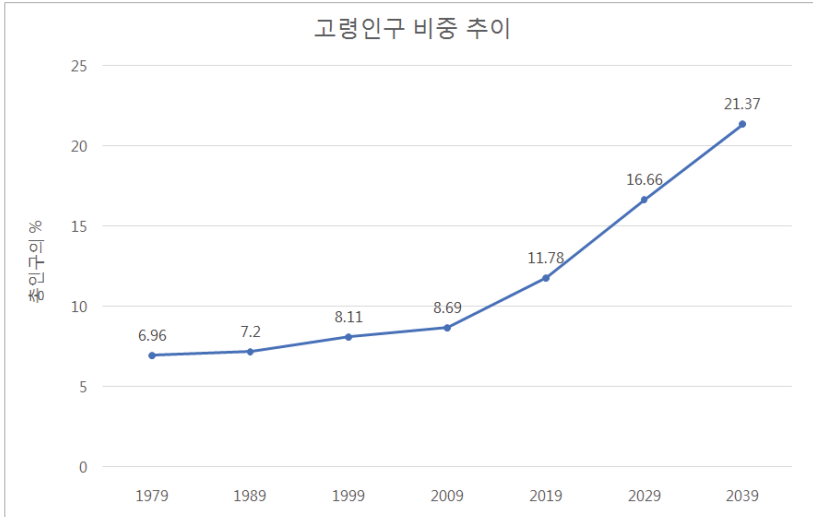
지난 30년간 베트남 국민의 기대수명 연장과 출산율 감소로 고령¹⁸⁾ 인구가 급격하게 증가하였다. 베트남은 1986년 ‘도이머이(Đổi mới)’라는 개혁·개방 정책을 실시한 후 그 당시 세계에서 가장 가난한 국가에서 저·중소득 국가로 성장하였다. 경제 성장에 따라 보건의료 실태가 개선되고, 그 결과 평균수명이 연장되었다. 베트남 인구·가족계획총국에 따르면 베트남 국민의 평균수명은 1999년 68.6세에서 2016년 73.4세로 연장되었고, 2020년에 75세로 연장될 것으로 전망된다(노동신문, 2017; Pham and Do, 2009, p. 3). 이에 따라 고령인구가 1989년 464만 명 미만(전체 인구의 7.2%)에서 2017년 1025만 명(전체 인구의 10.95%)으로 증가하였다(베트남 국가노인위원회, 2017; Pham & Do, 2009, p. 4). 고령 인구 중 80세 이상 노인의 비중은 2백만 명으로 20%나 차지하고 있다(인민 전자신문, 2017).

아래의 [그림 7-1]은 1979년부터 2039년까지 베트남의 고령인구가 전체 인구에서 차지하는 비중의 추이를 도식화하였다. 그림에서 보이듯이 1979년부터 고령인구가 계속 증가해 왔고 특히 2009년 고령화 시대에 진입한 후 가장 빠른 속도로 증가하였다.

18) 2009년 11월 23일에 시행된 ‘노인법(Luật Người cao tuổi)’에 따라 만 60세 이상의 베트남 국민을 의미한다.

[그림 7-1] 베트남의 고령인구 비중 추이

(단위: %)



자료: 유엔인구기금. (2011). 베트남의 인구노령화 및 고령인구: 현황, 예측 및 정책 제안.

고령인구의 특성을 보면 전체 고령인구의 50.7%는 여자이고, 65.7%는 농촌 지역에 거주하고 있으며, 거의 10%는 소수민족¹⁹⁾이었다(베트남 국가노인위원회, 2017). 전체 노인의 약 70%가 계속 성인 자녀와 동거하는 상황이다(Giang and Pfau, 2007).

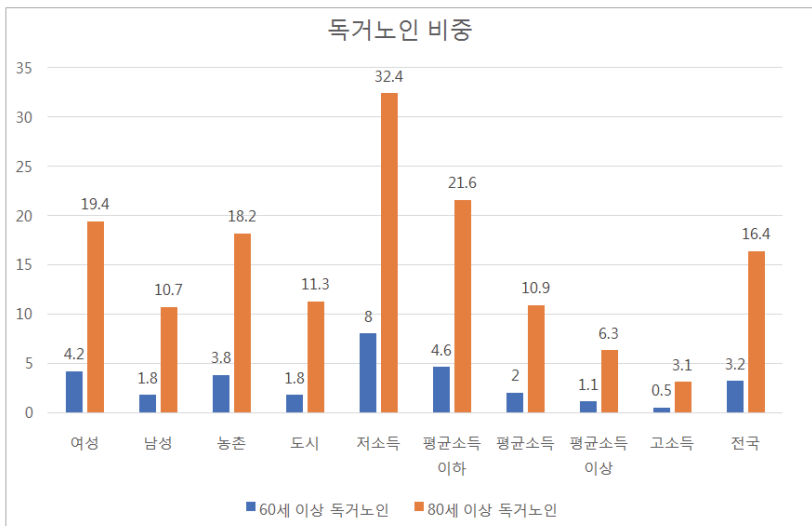
최근 핵가족이 증가하면서 독거노인의 수가 늘어났다. 독거노인의 비중은 1993년 14%에서 2016년 20%로 증가하였으며, 연령이 높으면 높을수록 독거 비율이 더 높은 것으로 나왔다(UNFPA, 2016, p. 4). 2014년 기준 60세 이상과 80세 이상의 연령대별 독거노인 비중은 아래의 [그림 7-2]와 같다. 그림에서 확인할 수 있듯이 전국적으로 80세 이상 독거노인의 비중(16.4%)은 60세 이상 독거노인(3.2%)보다 5배나 더 높다. 도

19) 베트남에는 총 54개의 민족이 있으며 그중 Kinh족은 전체 인구의 86.2%로 가장 높은 비중을 차지하고 있다.

시보다 농촌에 거주하는 독거노인의 비중이 더 높은데, 이것은 젊은 계층이 농촌에서 도시로 많이 이주했기 때문에 나타난 현상으로 보인다(UNFPA, 2016, p. 4). 또한 여성 독거노인이 남성보다 더 높은 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 이는 세계 추세와 마찬가지로 여성이 남성보다 평균수명이 더 길며, 이혼이나 사별 후 재혼할 가능성이 더 낮다는 이유로 이해된다(UNFPA, 2016, p. 4).

[그림 7-2] 베트남의 독거노인 비중

(단위: %)



자료: UNFPA. (2016). The Age and Sex Structure of Viet Nam's Population: Evidence from the Intercensal Population and Housing Survey 2014.

한편 그동안 베트남 국민은 기대수명이 연장되었지만 건강하게 살지는 못한다. 공산당 잡지(2017)에 따르면 베트남 국민의 평균수명은 73.4세(2016년 기준)이지만 건강수명²⁰⁾은 64세에 불과하다. 특히 고령인구의 거의 70%는 건강이 약하거나 매우 약한 상태에 있다(공산당 잡지,

2017). 평균적으로 노인 한 명이 질병을 겪어야 하는 기간은 14년이며, 95%의 노인에게 질병이 있는 것으로 나왔다(노동보훈사회부, 2016a).

제3절 노인빈곤 현황

베트남은 20년간 경제 성장과 빈곤 감소에서 놀랄 만한 성과를 보였다. 절대빈곤율은 1990년대 초기 58%에서 2008년 14.5%, 그리고 2010년 10% 이하로 감소하였다(World Bank, 2012, p. 1). 그러나 탈 빈곤자 가운데 빈곤선에 근접하는 사람의 비중이 아직도 높고, 이들은 다시 빈곤의 늪에 빠지기 쉽다(World Bank, 2012, p. 1). 특히 경제 성장 속도에 따라 변화하지 못하는 소수민족은 빈곤율이 계속 증가하는 상황이다. 비록 53개의 소수민족은 전체 인구의 약 15%밖에 차지하지 못하였지만, 2010년 기준 총빈곤율의 47%나 차지하였다(World Bank, 2012, p. 2). 이는 1998년 29%(World Bank, 2012, p. 2)에 비해 18% 증가한 수치이다.

2016년 빈곤노인 가구는 25%에 달하였고, 빈곤가구 중 독거노인의 수가 일반 가구보다 많았다. 2014년 인구조사 결과에 따르면 80세 이상 독거노인의 32.4%는 최저 소득계층이었고, 3.1%만 고소득 계층에 속해 있었다(UNFPA, 2016, 그림 7-2 참조).

2011년 베트남고령인구조사(VNAS)²¹⁾에 따르면 노인의 약 17%는 빈

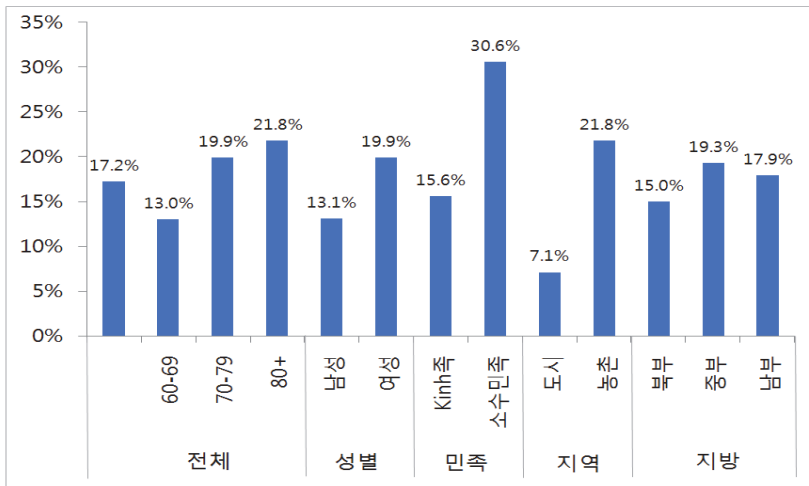
20) 평균수명에서 질병이나 부상으로 몸이 아픈 기간을 제외하고 실제로 활동을 하며 건강하게 산 기간을 의미한다.

21) 베트남고령인구조사(Vietnam Aging Survey, VNAS)는 2011년 애틀랜틱 자선재단(The Atlantic Philanthropies)의 후원으로 베트남여성연합회(Vietnam Women's Union)와 베트남노인협회(Vietnam Association of the Elderly)가 노인지원 및 공동체개발센터(Center for Aging Support and Community Development)와 협력하여 진행한 전국 대표적인 최초의 베트남고령인구조사이다. 이 조사는 베트남의 6개 지방을 대표하는 12개 도(province)에 거주하는 50세 이상 4007명을 대상으로 진행되었다.

곤가구에 거주하고 있는데 아래의 [그림 7-3]과 같이 연령, 성별, 민족과 지역에 따라 차이가 있었다. 구체적으로 고연령, 여성, 소수민족, 농촌 지역이나 중부지방에 거주하는 노인가구일수록 빈곤율이 더 높은 것으로 나타났다. 특히 소수민족 노인가구의 빈곤율은 30.6%로 kinh족(15.6%)보다 2배 더 높았다. 농촌에 거주하는 노인가구의 경우는 빈곤율이 21.8%로 도시의 노인가구(7.1%)보다 3배나 더 높았다. 이런 차이가 1993년부터 2010년까지 진행된 가계조사에서도 나타났음을 감안할 때, 노인빈곤에서 민족과 지역 간의 차이가 지속적이고 커지는 경향이 있다고 볼 수 있다(VNAS, 2011).

[그림 7-3] 베트남 노인가구의 빈곤율

(단위: %)



자료: VNAS. (2011). Viet Nam Aging Survey (VNAS), 2011: Key Findings.

1. 고령층의 노동시장 참여 현황

가. 취업 실태

대부분의 베트남 노인은 노동시장 참여를 통해 받는 소득, 성인 자녀와 동거하면서 또는 가족 구성원에게 받는 용돈으로 생계를 유지하고 있다(Evans and Harkness, 2008, p. 246). 베트남고령인구조사(2011) 결과에 따르면 노인의 근로소득은 자신의 일상생활비를 마련하는 데 큰 원천이다.

특히 퇴직연금이나 사회부조를 받지 못하는 노인들에게 일자리는 생존 문제와 직결된다. 따라서 가족의 지원이나 연금이 없는 노인들은 오래 노동하는 경향이 있다(Friedman, Goodkind, Bui, & Truong, 2001, p. 211). 노인이 노동시장을 떠나는 이유는 주로 건강과 관련되며(Giang and Le, 2015; Friedman, Goodkind, Bui, Truong, 2001), 그 외에 은퇴와 가족 돌봄도 노인이 경제활동에 참여하지 않는 중요한 이유가 된다(VNAS, 2011).

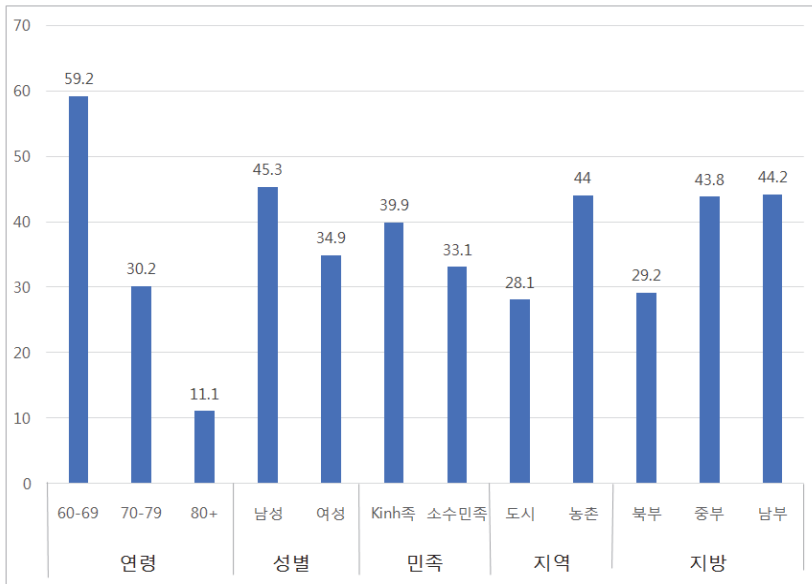
베트남 노인은 주로 가정, 농업 등 비공식 부문(informal sector)에서 노동에 참여하고 있다. Evans와 동료들(2007)이 베트남 노인의 가사노동과 경제활동에 대한 참여 시간을 연구한 결과, 노인은 하루 중 40%의 시간을 가사노동에 쓰고 성인 자녀와 동거하는 경우 20%의 시간을 쓰는 것으로 나왔다. 또한 손주가 있을 경우 26%의 시간을 가사노동에, 10% 이상의 시간을 경제활동에 쓴다고 한다(Evans, Gough, Harkness, McKay, Dao, Do, 2007).

연령, 성별, 지역별 노인의 노동 참여율은 아래의 [그림 7-4]와 같다. 그림에서 보이듯이 60~69세 집단의 약 60%가 노동에 참여하고 있으며,

이 노동 참여율은 연령 증가에 따라 감소한다. 일반적으로 남성이 여성보다, Kinh족이 소수민족보다, 그리고 농촌에 거주하는 노인이 도시에 거주하는 노인보다 노동 참여율이 더 높다. 또한 지방에 있어서는 북부보다 중부와 남부 지방에서 노인의 노동 참여율이 더 높은 것으로 나타났다(VNAS, 2011).

[그림 7-4] 베트남 노인의 노동 참여율

(단위: %)



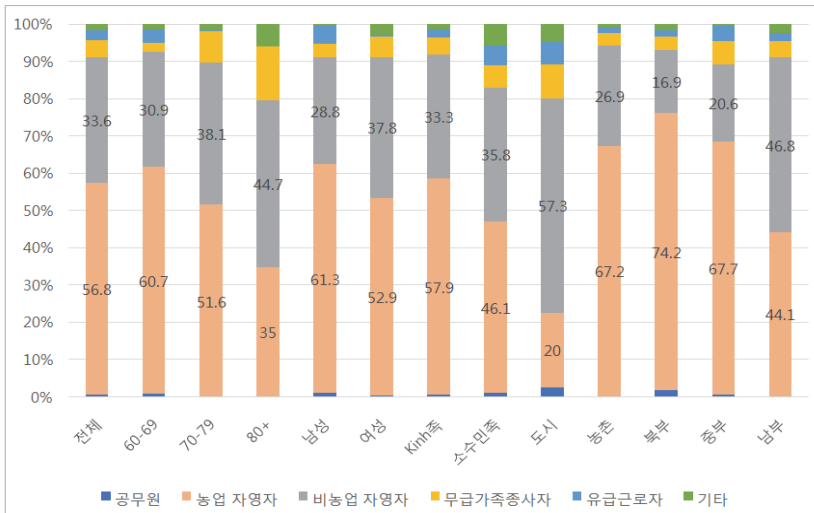
자료: VNAS. (2011). Viet Nam Aging Survey (VNAS), 2011: Key Findings.

노인의 업종별 노동 참여율을 살펴보면 아래의 [그림 7-5]와 같다. 그림에서 보이듯이 대부분의 노인은 농업, 비농업 자영업에 종사하거나 무급 가족종사자로 노동에 참여하고 있다. 그 외에 공공기관에서 근무하는 노인은 극소수이고 유급 근로자로 일하는 노인도 낮은 비중을 차지하고

있다. 연령집단에 따른 업종을 살펴보면 80세 미만의 노인은 농업에 종사하며, 80세 이상의 노인은 비농업 자영업을 하거나 가사노동을 더 많이 하는 경향이 있다. 거주 지역에 있어 농촌에 거주하는 노인은 주로 농업에 종사하는 데 반해, 도시에 거주하는 노인 중에서는 비농업 자영업자의 수가 많다(VNAS, 2011, p. 39).

[그림 7-5] 베트남 노인의 업종별 노동 참여율

(단위: %)



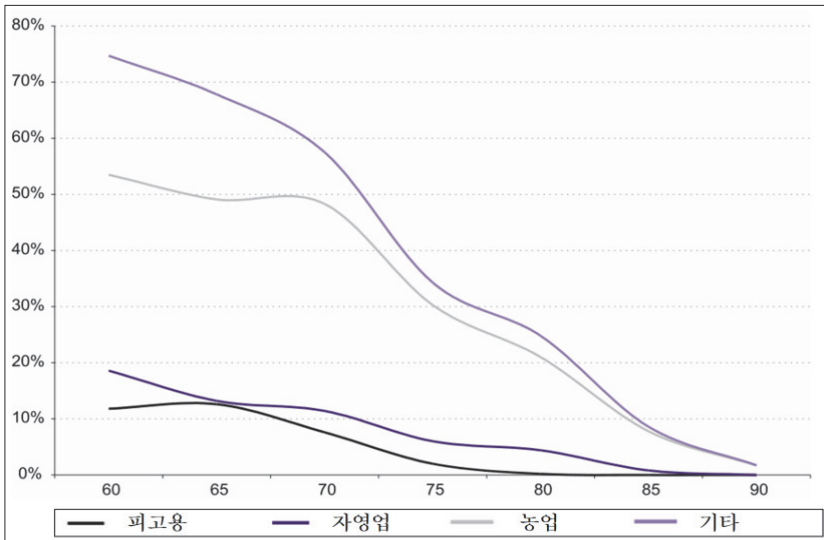
자료: VNAS. (2011). Viet Nam Aging Survey (VNAS), 2011: Key Findings.

현재 베트남 사람의 은퇴 연령은 여성은 55세, 남성은 60세이다. 그러나 고령층은 은퇴 후에도 여러 가지 형태의 노동에 참여하는 경향이 있다. 60세 이상의 남성 노인과 55세 이상의 여성 노인의 연령별 노동 참여율을 살펴보면 아래의 [그림 7-6], [그림 7-7]과 같다. 그림에서 보듯이 노인의 노동 참여율은 연령 증가에 따라 감소한다. 남성 노인의 경우 노동 참여율은 60~65세 집단 75%, 70~75세 집단 58%, 그리고 80~85

세 집단 25%로 나타났다. 여성 노인의 경우 노동 참여율은 55~60세 집단 76%, 70~75세 집단 43%, 그리고 80~85세 집단 17%로 나타났다. 일반적으로 노인들은 주로 농업에 종사하며 피고용인 수가 아주 낮은 비중을 차지하고 있다(Evans et al., 2007, p. 5).

[그림 7-6] 베트남 60세 이상 남성 노인의 노동 참여율

(단위: %)

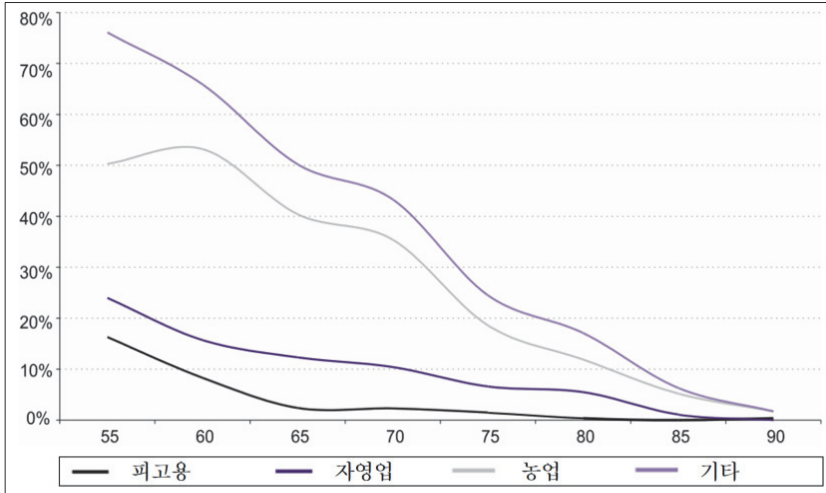


주: 베트남 가계생활수준 조사(2004)에 기반하여 Evans et al.(2007)이 계산함.

자료: Evans M., Gough I., Harkness S., McKay A., Dao T. H., Do L. T. N. (2007). The Relationship Between Old Age and Poverty in Viet Nam. UNDP Vietnam Policy Dialogue Paper 2007/2.

[그림 7-7] 베트남 55세 이상 여성 노인의 노동 참여율

(단위: %)



주: 베트남 가계생활수준 조사(2004)에 기반하여 Evans와 동료들(2007)이 계산함.

자료: Evans M., Gough I., Harkness S., McKay A., Dao T. H., Do L. T. N. (2007). The Relationship Between Old Age and Poverty in Viet Nam. UNDP Vietnam Policy Dialogue Paper 2007/2.

평균적으로 노인의 주당 노동시간은 연령별로 다르다. 일반적으로 여성 노인은 남성 노인보다 노동(가사노동과 경제활동 포함) 시간이 더 길다. 남성 노인의 경우 60~64세 집단은 36시간, 70세 집단은 25시간, 그리고 90세 집단은 19시간으로 나왔다(Evans et al., 2007, p. 6). 여성 노인의 경우 55~59세 집단은 41시간, 70세 집단은 29시간, 그리고 80세 이상 집단은 23시간으로 나타났다(Evans et al., 2007, p. 7).

나. 소득 실태

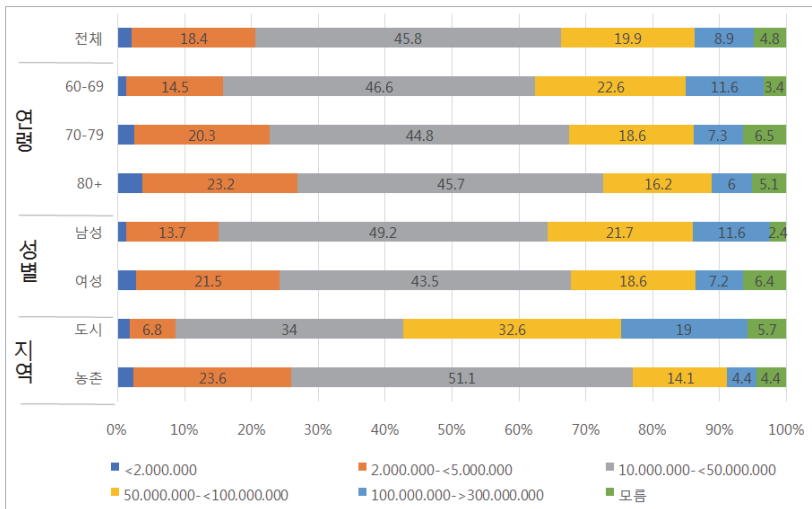
지난 20년간 베트남은 경제 성장과 빈곤 감소에서 큰 성과를 이루었다. 하지만 2010년부터 2012년까지 모든 연령집단의 소득이 증가하는

데 반해, 65~80세 연령집단의 소득은 개선되지 않았다(ILO, UNFPA, 2014).

소득 기준에 따른 노인가구의 소득 분포를 살펴보면 아래의 [그림 7-8]과 같다. 노인가구의 약 50%는 연간 소득이 1000만 동(한화 약 47만 8000원)에서 5000만 동(한화 약 239만 원)까지 된 수준이다. 200만 동(한화 약 9만 5600원) 이하의 최저 소득이 있는 가구 수가 3% 미만으로 아주 적으며, 최고 소득(1억 동부터 3억 동까지, 혹은 한화 약 478만 원부터 1434만 원까지)이 있는 가구 수는 약 8%가 된다. 하지만 주목받을 만한 점은 최저 소득이 있는 가구 중 고연령층의 노인, 여성 노인, 혹은 농촌에 거주하는 노인의 수가 더 많다는 것이다. 반면 최고 소득이 있는 가구 중에서는 저연령층의 노인, 남성 노인, 혹은 도시에 거주하는 노인의 비중이 더 높다(VNAS, 2011).

[그림 7-8] 베트남 노인가구의 소득 분포

(단위: %)

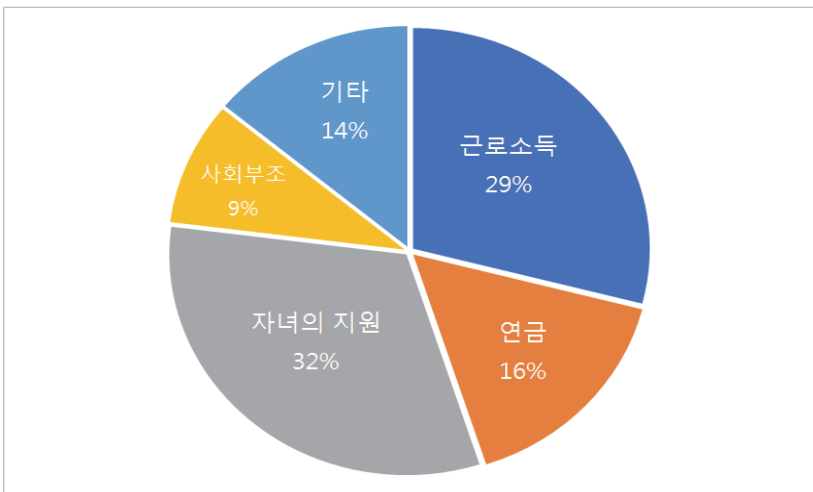


자료: VNAS. (2011). Viet Nam Aging Survey (VNAS), 2011: Key Findings.

일상생활에서 베트남 노인이 가장 중요하다고 생각하는 소득원은 [그림 7-9]와 같다. 이에 따르면 노인의 32%는 자녀의 지원이 가장 중요하다고 답하였고 29%는 근로소득, 그리고 16%는 퇴직연금이 가장 중요한 소득원이라고 하였다.

[그림 7-9] 베트남의 가장 중요한 소득원에 대한 노인의 자기평가

(단위: %)



자료: VNAS. (2011). Viet Nam Aging Survey (VNAS), 2011: Key Findings.

2. 노후소득보장제도

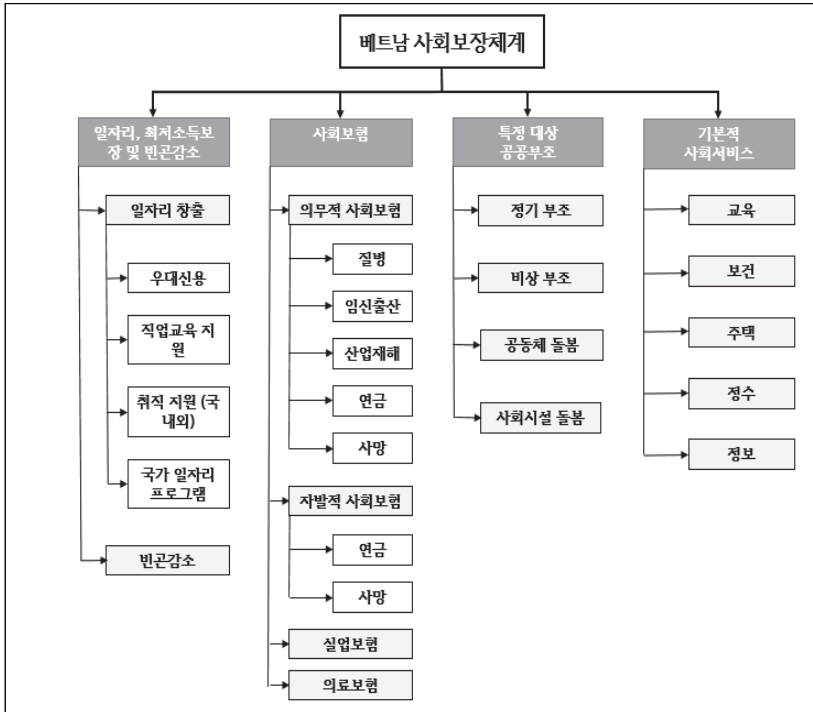
베트남에서는 노인을 위한 사회보장 제도가 헌법과 법률에 규정되어 있다. 1946년 헌법은 근로능력이 없는 모든 노인이 도움을 받을 수 있다고 포괄적으로 규정하였다. 1980년 개정 헌법도 국가와 사회가 노인을 돌볼 책임이 있다고 하였다. 그다음 1992년 개정 헌법은 자녀에게 노부모에 대한 부양책임이 있으며, 독거노인인 경우 국가와 사회의 도움을 받

을 수 있다고 규정하였다. 2013년 헌법은 국가가 전 국민에게 사회복지의 기회를 제공해야 하고 사회보장체계를 발전시키며, 노인에게 사회보장정책을 실시해야 한다고 하였다. 이처럼 현행 헌법은 독거노인뿐이 아닌 모든 노인에게 도움을 받을 권리를 부여하면서 노인을 대상으로 다양한 지원 방식을 발전시키는 기반이 되었다(베트남 보건부, 보건파트너사업팀, 2018, pp. 61-62).

또한 노인복지에 대한 규정은 많은 법과 하위법령에도 포함되어 있다. 1989년 국민건강보호법은 질병 진료에 있어서 노인에게 우선권을 줘야 한다고 규정하였다. 그 외에 2000년 노인법령, 2010년 노인법, 2006년 사회보험법은 독거노인 대상의 사회부조(social assistance) 혹은 공공부조(public assistance)에 대해 규정하였다. 노인법에 따르면 가족은 노인을 돌보는 주요 책임자이며, 국가는 부양자가 없는 빈곤 노인, 또는 퇴직연금이나 기타 사회보험이 없는 80세 이상의 노인을 대상으로 지원정책을 실시한다. 이러한 지원정책은 의료보험, 사회부조와 사망 시 장례비용 지원 등을 포함한다(베트남 보건부, 보건파트너사업팀, 2018, p. 62).

베트남의 사회보장체계는 아래의 [그림 7-10]과 같다. 그림에서 보이듯이 베트남 사회보장체계는 (1) 일자리 창출, 최저 소득 보장과 빈곤 감소, (2) 사회보험, (3) 특정 대상을 위한 사회부조 혹은 공공부조, (4) 기본적인 사회서비스로 네 가지 측면의 정책을 포함한다. 노령연금은 사회보험정책에 속해 있다.

[그림 7-10] 베트남의 사회보장체계



자료: 노동부훈사회부. (2016b). 근로자를 위한 정책 및 베트남 사회보장정책 수립에 호치민 사상을 적용.; Nguyen, T. (2018). 베트남 인구 고령화에 따른 사회보장정책의 과제와 방향. 국제사회보장리뷰 2018 여름 통권 제5호(pp. 98-107)

2011년 노인법 시행 안내(06/2011/NĐ-CP)에 따르면 사회부조 수급 대상자는 (1) 만 60~79세의 빈곤계층 독거노인 혹은 사회부조 수급자인 자녀가 있는 만 60~79세 빈곤노인, (2) 만 80세 이상의 빈곤계층 독거노인 혹은 사회부조 수급자인 자녀가 있는 만 80세 이상의 빈곤노인, (3) 소득과 사회보험이나 사회부조가 없는 만 80세 이상의 노인, (4) 사회복지시설에 거주하는 노인, (5) 사회복지시설 입주 자격이 있으나 공동체에서 돌봄을 받고 있는 노인이다(06/2011/NĐ-CP, 법률도서관). 2011년 전

에 사회부조 수급 연령은 85세로 더 연장되었다. 이처럼 사회부조 수급 대상자가 특정 집단으로 제한됨으로써 수급자의 비중이 아주 낮은 상황이다. 실제로 최근에 연금과 사회부조 수급 대상자가 확대되었으나 빠른 속도로 진행되는 고령화로 수급자 수가 감소 추세를 보이고 있다. 노동보훈사회부(2016a)에 따르면 2012년부터 연금과 사회부조 수급자의 비중이 1.24% 감소하였다.

공적 지원에 있어서 대부분의 노인은 의료보험의 혜택을 받고 있다. 노인의 높은 유병률을 고려하여 정부가 노인을 대상으로 의료보험 가입률을 증가시키도록 노력해 오고 있다.

베트남의 연금제도는 사회보험체계에 속해 있고 1960년대 초기부터 시행되어 왔다. 1995년 전에 비기여적 확정급여형(non-contributory defined benefit)이었던 연금제도는 공공 부문 종사자에게만 적용되었다. 퇴직연금 지급 기준은 근속연수와 평균 급여(보통 퇴직 전 마지막 1년의 급여임)에 따라 계산된다. 연금은 사회보험기금에서 지출되었고 고용주의 기여와 정부의 보조금으로 마련되었다. 그러나 정부는 1986년 도이머이(Đổi Mới) 개혁·개방 정책을 실시한 후 많은 사회경제적인 변화와 민간 영역의 발전을 이끌었고, 그 결과 1995년 부과 방식(pay-as-you-go) 확정급여형 연금제도를 도입하였다. 이 개혁으로 연금은 1995년 전과 후 두 가지의 수급 대상으로 구분하여 지급된다. 구체적으로 1995년 이전 수급자는 정부 예산에서 연금을 지급받고, 1995년 이후 수급자는 베트남 사회보험기금에서 지급받는다(Giang and Pfau, 2008, p. 5).

공공 부문과 민간 부문에서 모든 종사자가 의무적으로 연금에 가입해야 하는데, 실제 연금 가입률은 아주 낮은 상태이다(Giang and Pfau, 2008, p. 5). 2005년 연금 가입률은 노동력의 15%, 혹은 전체 인구의

9%밖에 되지 않는 상태였다(Giang and Pfau, 2008, p. 5). 2015년 6월까지 전국적으로 215만 명의 노인(전체 고령인구의 약 22%)이 퇴직연금을 받았고 평균적으로 매달 390만 동(한화 약 18만 원)의 연금을 받는 것으로 나타났다. 그중 79만 명의 1995년 이전 퇴직자와 136만 명의 1995년 이후 퇴직자가 있었다(노동보훈사회부, 2016a).

또한 2011년 퇴직연금이 없는 80세 이상 노인의 78.6%가 사회부조를 받을 수 있었다(ILO, UNFPA, 2014, p. 2). 2011년 정부가 사회부조 수급 연령을 85세에서 80세로 하향 조정함으로써 수급률을 높였다. 지역별 80세 이상 노인의 사회부조 수급률은 아래의 <표 7-1>과 같다. 표에서 보이듯이 노인의 사회부조 수급률은 지역별로 다르게 나왔다. 구체적으로 중부 고원과 메콩강 델타 지역의 경우 수급률이 약 90% 정도 되는 데 반해, 소수민족 주민이 살고 있는 북부 산악 지역은 노인의 사회부조 수급률이 50%도 되지 않는 상태이다. 하노이와 호찌민시도 수급률이 거의 63%로 낮은 수준이다(ILO and UNFPA, 2014, p. 2).

<표 7-1> 베트남의 80세 이상 노인의 사회부조 수급률

(단위: %)

구분		수급률
도시/농촌	대도시(하노이 및 호찌민시)	62.99
	다른 도시 지역	88.29
	농촌	78.32
지역	홍강 델타	74.84
	북부 산악	47.90
	중부 연안	72.46
	중부 고원	91.80
	남동부	77.94
	메콩강 델타	88.00

자료: ILO and UNFPA. (2014). Income security for older person in Vietnam: Social pensions.

제4절 노인빈곤의 결정구조 분석

1. 부양구조와 노인빈곤

베트남의 가족과 사회에서는 노인의 지위가 상당히 높다. 베트남에는 노인을 존경하면 오래 산다²²⁾는 뜻으로 노인에 대한 올바른 태도를 취하라는 교훈이 담긴 ‘경로득수(敬老得壽)’라는 고사성어가 있다. 현재 베트남의 가족은 전통적인 가부장적 가족(traditional patriarchal family)과 현대적 핵가족(modern nuclear family) 등 두 가지의 형태로 존재하고 있다. 전자는 조부모와 그들의 자녀와 손자·손녀 등 몇 세대가 같이 사는 대가족이며, 이 가족 형태는 베트남 마을에서 보편적이다(Tran, Galina, Lyubov, 2016). 하지만 최근 대가족이 점차 감소하고 핵가족은 증가하고 있다. 2011년 베트남고령인구조사(VNAS)에 따르면 3대 가족의 비중은 1993년 80%에서 2011년 약 69.5%로 감소하였다. 반대로 조손가족의 비중은 2010년 6.8%에서 2011년 7.1%로 증가하였다. 젊은 계층이 농촌에서 도시로 이주하는 경향에서 발생한 이 현상은 노인에게 경제적 어려움과 심리적 부담감을 증가시켰다(Le, 2014, pp. 78-79).

베트남에서 자녀와 동거하는 것은 노인에게 지원 차원에서 매우 중요하다. 가족의 지원과 자녀와의 동거를 통한 경제적·정서적인 나눔은 노인 복지에 결정적인 요인이 된다(Evans and Harkness, 2008, p. 247). Evans et al.(2007)의 연구에 따르면 3세대 가구에서 사는 노인의 경우 42%만 경제활동에 참여하는데, 노인가구의 경우 63%가 경제활동을 한다.

22) 연령뿐만 아니라 노인으로부터 귀한 경험과 좋은 것들을 배우게 될 수 있다고 이해된다.

동거하지 않아도 가족 구성원들 간의 돈, 음식과 다른 물건에 대한 나눔은 베트남 가정의 규범(norm)이며, 이러한 비공식적인 지원은 노인의 주요 소득원이 된다(Evans and Harkness, 2008, p. 248). 그 외에 일부 노인은 해외에 거주하는 가족 구성원으로부터 송금도 받는다.

많은 노인은 근로능력이 있는 자녀, 손주와 동거함으로써 보육수당, 출산이나 질병과 관련한 사회보험 등과 같은 가족에게 지급되는 여러 가지 보조금도 간접적으로 누릴 수 있다(Evans and Harkness, 2008, p. 249). 반대로 노부모가 받는 연금과 공공부조는 손주의 보육료 등을 지불하는 데 도움이 된다(Evans and Harkness, 2008, p. 249).

2. 노인고용과 노인빈곤

1980년 중반부터 베트남은 국가예산의 부담을 줄이고 경제 성장 촉진을 위하여 개혁·개방 정책을 실시하였다. 이 정책은 농업의 비집단화(decollectivization), 국유(state-owned) 산업 부문의 감소와 민영기업의 증가를 이끌었다. 이 결과 베트남에는 농업, 국가 영역(state sector)과 비국가 영역(non-state sector) 등 세 가지 고용 영역이 남았다. 비국가 영역은 가정기업(household enterprise)과 민영기업을 포함한다(Friedman et al., 2001, p. 212).

Friedman et al.(2001)은 1996년과 1997년 베트남 북부와 남부 지방에 거주하는 2000여 명의 노인을 대상으로 조사를 진행하여 1975~1989년과 1989년~현재 노인의 노동 참여 영역의 변화를 알아봤다. 이 조사 결과에 따르면 참여 대상자의 절반 이상은 취업에서 무직 상태로 바꾸는 것으로 나타났다. 특히 경제개혁 후 국가 영역 종사자 중 북부 거주자의 90%와 남부 거주자의 80%는 비취업 상태가 되거나 은퇴하

게 되었다(Friedman et al., 2001, p. 225).

위에서 언급했듯이 노인은 노동에 참여해도 대부분이 농업 종사자, 비 농업 자영업자나 무급 가족 종사자로 노동하고 있다. 많은 노인, 특히 60~69세 집단은 근로를 하고 싶으나 적합한 일자리를 찾지 못하고 있다(Le, 2014, p. 78). 현재 베트남에 노인을 위한 취업정보 웹사이트가 없고 주로 친척이나 아는 사람의 소개로 취직할 수 있다. 대부분의 기업들은 직원의 연령을 18~35세로 규정하므로 45세 이상의 연령집단은 일자리를 구하기가 힘든 상황이다(베트남 방송, 2018). 50세 이상의 연령집단은 주로 경비원, 가사노동이나 비상근(part-time) 업무를 할 수 있다. 그러나 노인을 위한 일자리는 주로 도시에서만 제공되어 농촌에 거주하는 노인은 유급 근로자가 아주 적다.

3. 의료비 부담과 노인빈곤

베트남 노인은 여러 가지 전염병과 만성병, 또는 생활방식의 변화로 생긴 새로운 질병으로 고통을 받고 있다. 많은 노인이 걸리는 병들은 암, 퇴행성 질환(degenerative diseases), 심장병, 고혈압, 뇌졸중(stroke), 치매, 우울 등으로 장기적이고 값비싼 치료가 필요하다(Tran et al., 2016, p. 492). 2011년 전국고령인구조사(VNAS)에 따르면 전체 노인의 5%만 본인의 건강이 좋거나 아주 좋다고 답하였고 대부분은 건강이 나쁘거나 아주 나쁘다고 답하였다. 특히 고연령 노인, 여성 노인이나 농촌에 거주하는 노인은 건강이 더 좋지 않은 것으로 나타났다. 이에 젊은 계층보다 노인의 입원기간이 더 길어 병원비가 많이 들게 된다. 베트남사회보험기관(Vietnam Social Security, VSS)에 따르면 노인의 건강관리 비용이 평균적으로 젊은이보다 7배나 8배로 더 높으며(베트남 사회보험, 2017),

이는 노인에게 큰 부담을 줄 수밖에 없다.

1992년 정부는 노인을 비롯한 국민의 의료비 부담을 줄이기 위해 의료 보험제도를 도입하여 빈곤층에게 무상 의료비지원카드 발급을 실시하였다. 이에 따라 소수민족 노인과 빈곤층 노인의 의료보험 가입률은 각각 2006년 30.8%와 33.3%에서 2012년 80.6%와 76.4%로 증가하였다(베트남 사회보험, 2016). 또한 2009년 노인법은 퇴직연금이나 사회부조가 없는 80세 이상 노인이 무상 의료비지원카드를 발급받을 수 있도록 규정하였다. 그러나 <표 7-2>에서 확인할 수 있듯이 전체 노인의 26%가 아무 의료보험에도 가입하지 않은 상태이며, 이는 그들이 의료비를 스스로 부담해야 한다는 뜻이다. 특히 80세 이상 노인의 25%가 아직 무상 의료보험 지원을 받지 못하는 상황이다(VNAS, 2011).

<표 7-2> 베트남 노인의 의료보험 가입률

(단위: %)

보험 종류	전체	연령			성별		지역		지방		
		60-69	70-79	80+	남성	여성	도시	농촌	북부	중부	남부
의무	11.4	13.9	11.3	6.7	14.9	9.1	21.7	6.7	24.8	6.6	4.2
자발	20.5	23.2	25.8	6.9	18.0	22.1	27.3	17.3	4.7	31.6	26.7
무상	41.7	29.1	36.4	75.4	43.0	40.9	28.9	47.5	50.4	39.2	36.8
개인	1.0	1.2	1.1	0.7	0.8	1.2	1.7	0.7	1.4	0.9	0.8
없음	26.1	33.8	25.9	10.7	24.5	27.1	21.0	28.4	20.3	22.9	31.4

자료: VNAS. (2011). Viet Nam Aging Survey (VNAS), 2011: Key Findings.

최근에 의료보험 재정의 감소로 노인가족의 의료비 부담이 더욱 커졌다. 2010년부터 2012년까지 보건의료 지출 중 공공지출의 비중은

49.4%에서 44.1%로 감소한 데 반해, 본인부담 지출의 비중은 44.8%에서 거의 50%로 증가하였다(World Health Organization & Ministry of Health, 2016, p. 17). 이러한 높은 본인부담에 따라 의료비로 인해 빈곤에 빠진 가구 수도 증가하였다. 2010년 설문조사 결과에 따르면 의료비로 인해 2.5%의 가구가 빈곤에 빠졌고 3.9%의 가구가 재정적 곤란을 겪었다고 하였다(WHO, 2010). 2012년에 의료비로 인한 빈곤가구의 비중은 4.2%로 늘어났다(World Health Organization & Ministry of Health, 2016, p. 30).

2011년 전국고령인구조사 결과에 따르면 노인의 85%가 지난 1년 동안 의료비를 본인부담(32%)이나 가족의 지원(53%)으로 지불했으며, 15%만 의료보험의 지원을 받아 납부했다고 한다(VNAS, 2011). 이를 감안할 때 의료비 부담이 큰 노인가족은 빈곤에 빠질 가능성이 높다고 볼 수 있다.

4. 공적소득보장체계와 노인빈곤

도이머이(Đổi mới) 정책은 노인복지에 있는 국가의 책임을 줄이고 전통적·비공식적인 지원에 대한 노인의 의존도를 높였다(Friedman et al., 2001, p. 212). 1980년대 후기와 1990년대 초기 공기업의 재구조화에 따라 공기업 전반의 비중이 감소하였다. 이 결과로 공적 영역의 고용률은 30%나 감소하였고, 종사자 수가 1989년 250만 명에서 1993년 17만 명으로 줄었다(Vo, 1996, Friedman et al., 2001에서 재인용). 1995년 이전 베트남의 연금은 공적 영역 종사자에게만 적용되기 때문에 개혁·개방 후 공적 영역 고용률의 감소가 노인에게 큰 영향을 미쳤다(Friedman et al., 2001, p. 212). 이는 일부 노인 종사자들에게 직업 중단을 초래했

을 뿐만 아니라, 앞으로 연금 수급 대상이 될 중년층의 수도 감소시켰다. 하지만 이 노인들 중 많은 사람이 바로 실업 상태에 빠지지 않고 급증하는 개인·가정경제 영역의 노동으로 옮겨갔다(Friedman et al., 2001, p. 213).

최근에 고령인구의 70%가 경제적 어려움을 겪고 있는데도(공산당 잡지, 2017) 연금이나 공공부조를 받는 노인의 수가 전체 고령인구의 30%도 되지 않는 상태이다(노동보훈사회부, 2016a). 많은 노인은 사회적 지원 혹은 자녀의 지원을 받거나 예금 없이 스스로 일하면서 생계비를 마련하고 있다. 한편 소수의 노인은 전상자연금과 퇴직연금을 받을 수 있다(Evans and Harkness, 2008, p. 249). 특히 60~79세 연령집단을 대상으로 하는 소득보장정책은 축소되었다(ILO and UNFPA, 2014, p. 1). 2012년 기준 60~79세 노인집단의 1.3%(10만 명 미만)만 사회부조를 받은 것으로 나타났다(ILO and UNFPA, 2014, p. 1).

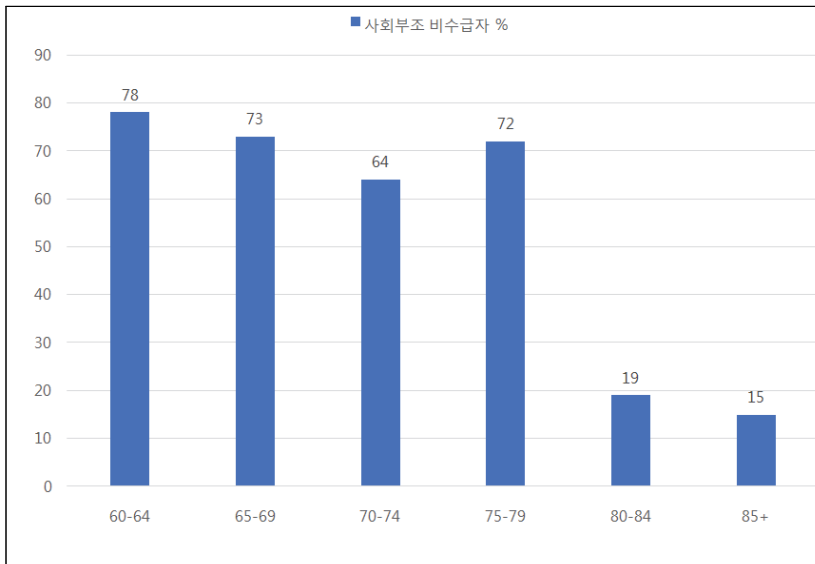
기본적인 사회부조 금액은 한 달에 18만 동(한화 약 8600원)이며, 이는 평균적인 퇴직연금의 5%밖에 되지 않는다(ILO and UNFPA, 2014, p. 2). 특히 80세 이상 빈곤독거노인 대상의 사회부조는 한 달에 27만 동(한화 약 1만 2900원)인데(06/2011/NĐ-CP), 이는 농촌과 도시 빈곤선 기준액의 각각 45%, 36%에만 해당하므로 수급자의 탈빈곤에 불충분한 것으로 보인다(ILO & UNFPA, 2014, p. 2).

한편 만 60~79세의 빈곤독거노인 혹은 사회부조 수급자인 자녀가 있는 만 60~79세 빈곤노인의 경우도 사회부조 수급률이 감소하였다. 2012년 기준 수급자 수가 9만 5000명에 불과하였다. 이러한 낮은 수급률은 수급자의 범위가 좁기 때문인 것으로 보인다(ILO and UNFPA, 2014, p. 3). 아래의 [그림 7-11]은 사회부조 비수급자의 비중을 도식화한 것이다. 그림에서 보이듯이 평균적으로 60~79세 집단의 70%가 사회부조

를 받지 못하고 있으며, 이는 노인들이 본인의 적금이나 가족의 지원에 의존하여 생계를 유지해야 한다는 뜻이다(ILO and UNFPA, 2014, p. 3).

[그림 7-11] 베트남의 사회부조 비수급자 비중

(단위: %)



자료: ILO and UNFPA. (2014). United Nations Population Fund (UNFPA). (2014). Income security for older person in Vietnam: Social pensions.

제5절 맺으며

선진국에 비해 경제 성장 수준이 낮고 인구고령화의 빠른 속도에 따라 변화하지 못하고 있는 개발도상국에는 노인인구의 급격한 증가가 무엇보다 큰 도전이 된다. 이 고령층은 주로 직업의 안정성이나 근로자의 편익

과 사회적 보호가 없는 비공식 부문에서 노동에 참여하고 있다(Giang and Le, 2015, p. 29).

베트남의 고령인구가 전체 인구의 10%를 넘어섰고 베트남은 급격하게 고령화 사회에 진입하였다. 국가가 계속 시장경제로 전환하는 상황에서 노인은 가장 취약한 계층이 되었다. 주로 국가 차원에서 제공받는 지원체계가 축소되고 비공식적인 가정의 지원체계가 중요한 역할을 하게 되었다(Friedman et al., 2016, p. 228). 이에 많은 노인은 다양한 근로 형태로 소득을 올리거나 가족의 지원으로 생활을 하고 있다.

다시 말해 노인의 경제적 생활은 주로 본인의 근로소득과 자녀의 지원에 의존하며, 퇴직연금과 사회부조의 역할이 아주 제한되고 있다. 2017년 사회보험과학원이 진행한 설문조사 결과에 따르면 노인이 노동에 참여하는 주요 이유는 퇴직연금이 너무 적어 생계를 유지하는 데 부족한 것으로 근로를 통해 소득을 올려야 한다고 답하였다(베트남 사회보험, 2018). 그러나 일자리 정보가 없고 연령 제한으로 취업 기회가 적어 노인들이 취업하는 데 많은 어려움을 겪고 있다. 근로능력이 있는 노인에게 일자리는 그들의 경제적 생활뿐만 아니라 정신건강에도 긍정적인 영향을 미친다. 이에 노인의 노동시장 참여 장려정책, 예컨대 지속적인 고용정책, 직업연수와 노인을 위한 유연한 근무 형태 도입 등이 필요하고, 또 한편으로 노인가구나 노인돌봄공동체를 위한 지원정책도 확대해야 한다.

노인의 근로소득과 같이 가족은 노인의 삶에 가장 중요한 지원 원천이다. 실제로 노인이 노동에 참여하지 않는 이유는 건강 문제나 일자리 부족 등뿐만 아니라 전통적인 가족문화나 이념 때문일 수도 있다. 즉 노년의 부모를 취업시키는 사람을 무책임한 자녀로 여기는 사회적 도덕관념 때문에 많은 자녀가 노부모의 취업을 반대하는 입장을 표한다. 노인의 노동 참여 장려를 통해 그들의 풍부한 삶의 경험과 지식을 활용하면 국가의

경제 발전에 이바지하는 것은 물론 노인복지를 향상시킬 수도 있다. 이에 노인, 가족과 공동체의 인식 개선을 통해 노인의 노동시장 참여를 촉진할 필요가 있다.

이처럼 노인의 근로와 가족의 지원은 노인복지 향상에 큰 기여를 하고 있다. 그러나 정부는 노인의 근로능력 저하, 또는 가족 지원의 감소에 대비하여 많은 노인이 생계보장을 받을 수 있도록 연금과 사회부조 수급자의 범위를 확대할 필요가 있다. 특히 보건의료에 대한 욕구가 큰 고령층에게는 의료보험 가입률을 최대로 확대하고 무상 의료보험카드 발급을 제대로 실시해야 할 것이다.

그리고 무엇보다 노인빈곤 문제를 해결하는 데 있어 성별, 연령과 거주 지역에 따른 차이를 고려해야 한다. 일반적으로 베트남 노인의 사회·경제적 수준이 높아졌으나 여성 노인, 농촌에 거주하는 노인과 소수민족 노인은 남성 노인, 도시에 거주하는 노인과 Kinh족 노인보다 취약성을 보이고 있다. 여성의 기대수명이 남성보다 긴 추세를 보면 여성 노인, 특히 초고령 여성 노인을 대상으로 하는 사회보장정책이 중요한 과제가 된다. 즉 초고령 여성 노인을 위해 우선적이고 그들에게 적합한 노인복지정책이 필요하다.

제 8 장

캄보디아의 노인빈곤 및 노인고용 실태 분석

제1절 들어가며

제2절 캄보디아의 역사와 개관

제3절 사회보장체계의 구조와 특성

제4절 노인인구의 현황

제5절 노인빈곤의 실태와 지원체계

제6절 노인고용의 실태와 과제

제7절 맺으며

8

캄보디아의 노인빈곤 및 노인고용 실태 분석

제1절 들어가며

캄보디아는 1970년 국내 전쟁을 통해 많은 생산가능인구를 상실했고 현재 인구고령화 문제를 경험하고 있다. 또한 캄보디아는 아시아 국가 중 베트남 다음으로 산업화가 가장 빠르게 이루어지는 나라이다. 이와 같은 캄보디아의 인구구조 변화와 산업구조의 급격한 변화는 최근 저개발국가에서 경제적으로 좀 더 나은 국가로 발전하려는 모습에 심각한 도전을 주고 있는 것이 사실이다.

최근 캄보디아가 경험하는 중요한 문제는 생산인구의 감소에 대한 문제뿐만 아니라 인구고령화 문제이다. 이와 같은 인구고령화 문제는 산업화로 발생하는 빈곤과 불평등 속에서 갈수록 심각해지고 있다. 선행연구에 따르면, 캄보디아의 노인빈곤 문제는 한국, 일본 등의 다른 아시아 국가와 달리 다른 연령대에 비해 노년층의 빈곤율이 상대적으로 낮은 것으로 파악되었다. 사실 경제 수준만을 고려해 본다면, 캄보디아의 노인빈곤 문제와 아시아 선진국의 노인빈곤 수준을 상대적으로 비교하는 것은 무리일 것이다. 그러나 아시아 선진국에 비해 경제적으로 매우 열악한 상황임에도 노인빈곤율이 다른 나라에 비해 낮다는 것은 주목할 만한 사실이라고 할 수 있다. 즉 캄보디아가 절대적인 경제적 어려움을 겪음에도 노인빈곤율이 낮은 이유가 과연 노인에 대한 사회보장 및 소득보장체계가 잘 갖추어지고 제 기능을 하고 있는 것인지 아니면 개인과 지역사회가 이 문제를 체계적으로 해결하고 있는 것인지에 관심을 갖지 않을 수 없다.

이에 본 장에서는 캄보디아가 노인빈곤 문제를 어떤 나름의 방식으로 이해하고 그 문제에 대처하는지를 중심으로 연구하였다. 이와 같은 문제 의식을 바탕으로 ‘제2절 캄보디아의 일반적 현황’, ‘제3절 캄보디아의 사회보장체계’, ‘제4절 캄보디아의 노인인구 현황’, ‘제5절 캄보디아의 노인 빈곤 실태’, ‘제6절 캄보디아의 노인고용 실태’, ‘제7절 맺으며’ 순으로 기술하였다.

제2절 캄보디아의 역사와 개관

1. 캄보디아의 역사

지난 30년 동안 캄보디아는 아시아의 다른 어떤 국가보다 다양한 정치 체제를 경험하였다. 캄보디아는 1879~1975년 사이에 일어났던 국내 전쟁이 종료된 후 전통사회에서 근대사회로의 변화에 이르게 되었다. 캄보디아는 국내 전쟁이 종료된 후 파괴된 사회적 인프라 및 인적자본 개발에 많은 투자를 하였다. 캄보디아 정부는 1979년에 발생한 빈곤 및 기아를 안정시키고 학교와 기본적인 건강보장체계를 재구축하면서 느리지만 꾸준한 변화를 이뤄 왔다. 그리고 전쟁 후 남성의 부재로 인한 부족한 노동력 문제를 해결하기 위해 전체 인구를 ‘연대적 그룹(Solidarity Groups)’으로 조직화하였다. 여기서 말하는 인구의 ‘연대적 그룹’이란 1979~1980년 지역을 중심으로 하는 연대적 노동활동 및 조직화를 통해 전쟁으로 감소한 남성 노동력을 보충하기 위한 노력을 의미한다.

캄보디아는 1989년 시장 자유화와 토지 분배를 통해 그동안 연대적 그룹이란 이름으로 집단화 또는 조직화 되어왔던 경제 및 사회 분위기를 탈

집단화로 유인하였다. 그 결과 공식화된 탈집단화로 나타난 개인주의는 개인과 사회 전체의 노동생산성을 높이는 결과를 가져왔다. 그러나 이러한 공식화된 탈집단화 현상이 가져온 개인주의로 시작된 물질만능주의는 노인, 아동 그리고 요호보 대상자들이 상대적 박탈 및 빈곤에 빠지게 되는 결과를 가져오기도 하였다(Frings, 1993).

이러한 역사적 과정을 통해 캄보디아는 사회 기반 및 인간 개발(Human Development)이라는 측면에서 많은 긍정적 결과를 얻게 된다. 전쟁 후 캄보디아는 전쟁에서 평화로, 단일 정당에서 다당제 정치로 변화하고 사회주의에 의한 계획경제에서 자본주의가 근간인 자유시장경제를 받아들임으로써 세계 경제에 편입되기 시작하였다. 1991년 파리 평화 협정 이후 자유롭고 공정한 선거가 실시되었다. 그리고 1993년 이래 캄보디아는 전쟁 후의 사회에서 정상적인 개발도상국으로 도약하기 시작하였다.

2. 캄보디아의 개발 현황

캄보디아는 인도차이나반도 서남부에 위치하며 베트남, 라오스, 태국과 접해 있고 인구는 1560만 명(2015년 기준)이다. 캄보디아의 정치 현황은 2013년 7월 선거 이후 불안정한 정세를 보였으나 여야 간 협상 타결에 따라 정치적 불안정성이 완화되고 있다.

캄보디아는 우리나라의 중점협력국가로 2016년 7월 세계은행은 캄보디아를 최빈국(LDC)에서 하위중소득국(LMIC)으로 재분류하였으며, 2030년 상위중소득국(UMIC) 진입을 목표로 설정하고 있다. 캄보디아는 2000년 이후 새천년개발목표(MDGs)와 지속가능개발목표(SDGs)를 이행하는 과정에서 경제 성장과 함께 빈곤 감소에도 진전을 보였다. 이 과

정에서 캄보디아는 새천년개발목표 8개 중 빈곤 감소와 보편적 초등교육, 양성평등, 영유아 사망률 감소, 모자보건, HIV/AIDS, 말라리아 및 기타 질병 퇴치 등의 목표에 대해 달성 가능성이 높은 것으로 보인다(관계 부처 합동, 2016). 그러나 지난 10년간 국민소득은 많이 증가하였으나 인간개발지수는 188개국 중 143위로 인간개발 성취 정도는 낮은 수준이다.

캄보디아의 교육체계를 살펴보면, 초등교육부터 중등교육(9년간)까지 보편적 교육을 하고 있으나, 중등교육 등록률이 매우 낮은 상황이다. 또한 국민의 상당수가 고등교육의 낮은 수준과 높은 실업률로 대학에 진학하기보다 노동시장에 진입하려는 경향을 보인다. 현재 캄보디아는 국제사회의 많은 교육개발 원조로 초등교육에 집중함으로써 전문적인 고등교육체제의 구축은 아직 미흡한 상황이라고 할 수 있다. 또한 중등교육 등록률은 초등교육 대비 25~30% 낮은 수준이며 초등교육 등록자 중 절반 미만이 중등교육까지 수료하는 경향이 있는 것으로 보고되고 있다.

이에 캄보디아 정부는 새천년개발목표를 달성하기 위해 제1차 국가협력전략(2012~2015년)을 수립하였다. 국가협력전략(National Strategic Development Plan; NSDP)을 성공적으로 수행하고 이를 통해 캄보디아의 발전에 협력·이바지함으로써 캄보디아의 지속가능한 발전과 빈곤 감소에 공헌하고 주변국과의 우호와 교류협력을 목표로 하고 있다. 국가협력전략의 주요 내용은 ① 농촌 및 농업 개발, ② 교통 및 녹색에너지 인프라, ③ 인적자원 개발, ④ 보건의료 분야를 중점협력 분야로 선정하고 있다. 이러한 캄보디아의 개발 협력 노력은 2016년 이후 새롭게 정리된 지속가능개발목표(Sustainability Development Goals)를 바탕으로 진행되고 있다.

제3절 사회보장체계의 구조와 특성

1. 캄보디아 인구의 생애주기 관점에서 발생하는 사회적 위험 범위

ILO(2011)는 캄보디아 인구의 생애주기 관점에서 주로 발생하는 사회적 위험을 <표 8-1>처럼 분류하고 필요한 지원을 제시하였다. 다음에 제시된 표의 내용을 살펴보면, 2011년 현재 캄보디아는 인구는 생후에서 노인 연령대까지 다양한 문제를 겪고 있다는 것을 알 수 있다. 그중에서도 노인세대가 주로 겪는 문제로는 낮은 인적자본, 실업률, 일자리, 저임금 등이 심각하다는 것을 알 수 있다. 특히 빈곤한 노인들에게 지원되는 공공근로 일자리 프로그램은 국가의 중요한 사회보장체계의 필요성과도 연결되어 있다.

<표 8-1> 생애주기 관점에서 캄보디아 인구에게 발생하는 사회적 위험의 범위

구분	주요 문제	필요한 지원
0~4세	-성장 중단	-모성 및 아동에 대한 지원 -아동 식품 지원
5~14세	-학교 중도 탈락률 -낮은 교육의 질 -아동노동	-장학금 지원 -학교 참여율 제고 지원
15~24세	-낮은 노동생산성 -낮은 인적자본 및 기술 -실업률	-장학금 지원 -교육의 질 상생을 위한 지원 -직업훈련
25~64세	-낮은 노동생산성 -낮은 인적자본 및 기술 -실업률	-계절적 실업 예방을 공공근로로 지원(저소득)
노인 및 장애인	-저임금 -실업률	-공무원 연금 지원 -장애인 후원 연계
전체 국민	-질병 및 건강 -자연재해	-빈곤층 건강공평기금(Health Equity Fund) 지원 -긴급 지원

자료: ILO. (2011). Social protection for poor and vulnerable in Cambodia: Process of development.

2. 캄보디아의 사회보장 정책

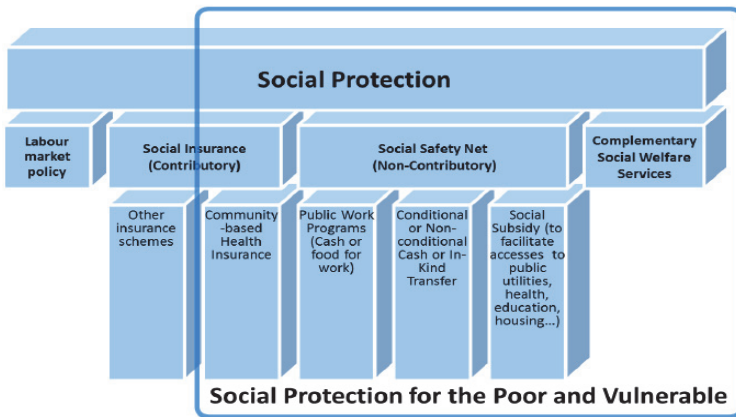
앞서 살펴보았듯이, ILO(2011)는 캄보디아가 다양한 사회문제에 노출되어 있다는 것을 지적한 바 있다. 이러한 사회문제는 어느 시점에 갑자기 나타났다고보다는 캄보디아의 역사적, 시대적 변화와 관련이 있다고 하겠다. 캄보디아는 아시아 국가 중 베트남에 이어 산업화가 급격하게 일어나는 국가의 하나이다. 이러한 산업화는 자연스럽게 다양한 사회적 위험들을 양산했고, 그에 따라 캄보디아 정부는 다양한 국가발전전략들을 수립한 바 있다. 다음에 제시된 전략 및 보고서는 캄보디아가 개발도상국가로 발전하기 위한 제도적 장치 및 전략을 수립하기 위한 목적을 갖고 만들어졌다고 볼 수 있다.

- Rectangular Strategies(Phases: I, II & III)
- National Strategic Development Plan(2014~2018)
- National Social Protection for the Poor and Vulnerable (2011~2015)
- Financial Sector Development Strategy(2011~2020)
- Strategic Development Plan for Labor and Vocational Training Sector(2014~2018)
- Social Security Strategic Development Plan for Person Defined by the Provision of Labor Law(2014~2018)

이 중에서도 2011~2015년에 개발된 빈곤 및 취약 계층을 위한 국가 사회보장 전략 보고서는 캄보디아의 저소득층 및 빈곤층을 위한 다양한 전략을 수립하는 데 기초자료로 활용되고 있다.

이와 같은 다양한 사회보장 전략을 기초로 하여, 캄보디아 정부는 [그림 8-1]과 같은 사회보장체계를 구축하였다. 다음에 제시된 그림을 살펴보면, 캄보디아의 사회보장체계를 알 수 있다. 특히 사회보장 안전망을 살펴보면, 지역 중심의 건강보험, 공공근로 프로그램 참여를 위한 현금 및 식품, 조건부 또는 조건 없는 현물급여 및 현금급여, 마지막으로 공공 시설, 보건, 교육, 주거 등에 대한 사회부조를 지원하고 있음을 알 수 있다. 물론 이와 같은 체계가 본래의 목적대로 잘 작동하고 있는가는 다른 측면에서 면밀하게 살펴볼 여지가 있다고 하겠다.

[그림 8-1] 캄보디아의 사회보장 범위



자료: Lymeng, (2018). Social Security In Cambodia. p. 5.

3. 캄보디아의 사회보장 전략

캄보디아 정부는 다양한 사회위험에 대비하기 위한 국가사회보장전략을 수립하고, 그에 따라 다음의 표와 같은 범정부 사회보장전략을 수립하였다. 캄보디아 정부는 주요 정부 부처별로 국가 사회보장 안전망을 수립

하고, 이와 관련한 국가전략도 수립하여 운영하고 있다.

〈표 8-2〉 캄보디아 정부 부처별 사회보장 전략

기관	사회보장 안전망	지원 전략
노동 및 직업훈련부 (MLVT)	-민간 영역 근로자를 위한 국가사회보장펀드(NSSF) -직업훈련 -아동노동 방지 프로그램	
사회보장, 전쟁 참여 및 청소년 재활부 (MOSAVY)	-공무원을 위한 국가사회보장 펀드(NSSF) 운영 -전쟁참전자 지원 -노숙인, 교통사고 희생자, 아동 및 청소년 가구, 장애인 가구 지원 -자연재해에 대한 긴급 지원	Work Platform 2009-2013
보건부 (MOH)	-건강공평기금(HEF) 운영 -빈곤 및 요보호 대상자를 위한 지역사회 기반 건강보험 운영	Health Strategic Plan 2008-2015 Strategic Framework for Health Financing 2008-2015 Master Plan on Social Health Insurance 2003-2005
교육부 (MOEYS)	-빈곤가정 장학금 지원 프로그램	Education Sector Strategic Plan 2006-2010
농림어업부 (MAFF)	-식량 생산 및 가축 지원	Strategy for Agriculture and Water 2006-2010
공공근로 및 교통부 (MPWT)	-공공근로 국가정책 수립 및 실행	
시골개발부 (MRD)	-시골(지방) 재건 사업	
수자원개발부 (MOWRAM)	-시골(지방) 재건 사업	
기획부 (MOP)	-빈곤 카드(Poor ID) 프로그램 운영	Ministry of Planning Strategic Plan

자료: ILO. (2011). Social protection for poor and vulnerable in Cambodia: Process of development.

제4절 노인인구의 현황

1. 캄보디아의 인구 현황

캄보디아의 인구구조는 1975년과 1979년 사이에 집권한 크메르루주 정권의 영향을 크게 받았다. 이 기간에 많은 남성이 사망했고, 그로 인해 출산율 역시 매우 많이 감소하게 되었다. 그리고 내전 종료 후 20세 이하의 사람들을 중심으로 많은 출산이 이뤄지기 시작하여 이른바 ‘베이비 붐’ 세대가 나타났다.

2016년 기준 캄보디아의 전체 인구는 1562만 6천 명으로 1998년과 비교했을 때, 지난 20년 동안 약 420만 명 증가한 것으로 나타났다. 전체적으로 지방인 시골 지역에 거주하는 인구보다 도시에 거주하는 인구의 비율이 거의 두 배 넘게 증가했다는 것을 알 수 있다.

〈표 8-3〉 캄보디아의 인구 추이

(단위: 천 명, %)

지역	1998	2004	2008	2009	2013	2014	2015	2016
전체	11,438	12,657	13,369	13,729	14,677	15,184	15,405	15,626
도시	1,796	2,388	2,614	2,644	3,146	3,412	3,541	3,670
시골	9,642	10,270	10,782	11,085	11,530	11,772	11,865	11,956

자료: Ministry of Planning. (2017). Cambodia Socio-Economic Survey 2016. p. 46.

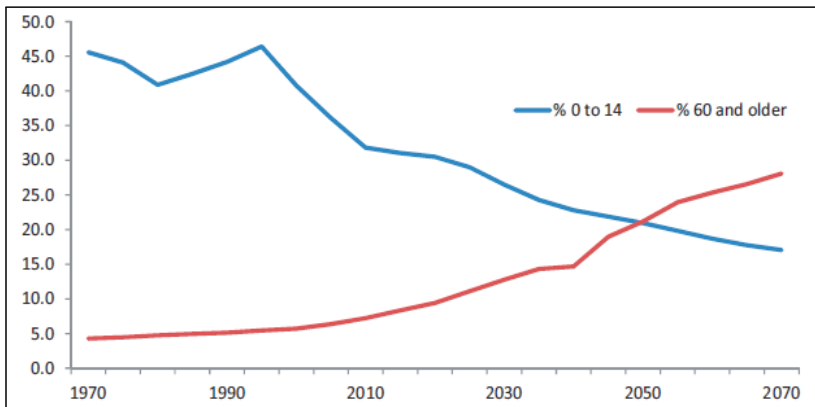
이처럼 지난 20년 동안 400여만 명이 넘는 인구 증가 속에 나타난 현상이 인구구조의 변화이다. 주지하고 있듯이 전 세계, 그중에서도 아시아를 중심으로 한 인구 증가와 함께 나타난 현상이 저출산고령화 현상이다. 본 장에서도 다루고 있는 캄보디아 역시 급속한 인구 증가와 함께 나타난

현상이자 문제가 인구고령화이다.

[그림 8-2]에 잘 나타났듯이, 14세 이하 유아·청소년 인구의 추이는 1990년을 정점으로 점차 감소하여 2010년이 되는 시점에서는 전체 인구에서 차지하는 비율이 약 30%대로 급락한 것을 알 수 있다. 반면 60세 이상의 노인이 전체 인구에서 차지하는 비율은 1970년을 시작으로 점차 증가하다가 2010년을 기점으로 꾸준한 상승을 나타내고 있다. 캄보디아 정부계획부(Ministry of Planing)의 추계에 따르면, 2050년에 14세 이하 연령대의 비율과 60세 이상 노인의 비율이 역전될 것으로 예측된다. 즉 캄보디아 역시 2050년을 전후로 저출산·고령화 현상이 매우 심각한 사회문제가자 국가문제로 대두되리라는 것을 알 수 있다.

[그림 8-2] 캄보디아의 14세 이하와 60세 이상 인구의 추이

(단위: %)

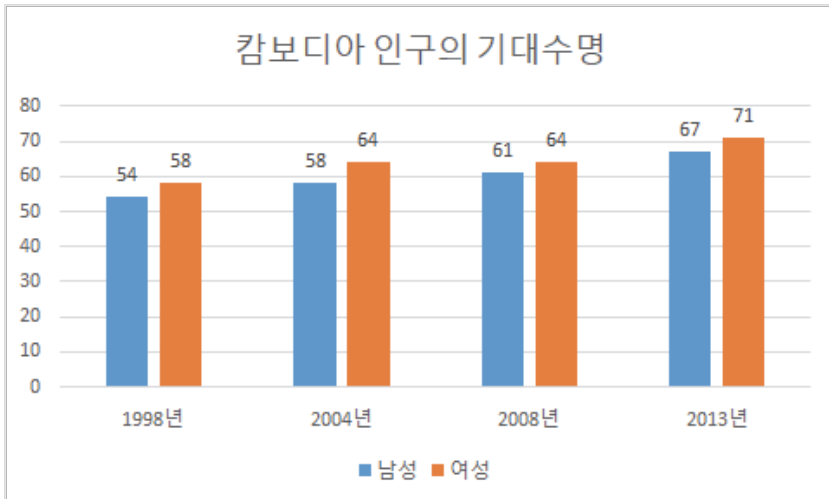


자료: Ministry of Planning. (2013). Ageing and Migration in Cambodia A CRUMP Series Report.

캄보디아의 인구고령화가 이처럼 급속하게 진행되는 것은 과거와 달리 캄보디아 인구의 기대수명이 점차 연장되는 것과도 관련이 있다고 하겠

다. [그림 8-3]에 따르면 1998년 남성 54세, 여성 58세였던 기대수명이 2013년도에는 남성 67세, 여성 71세로 증가하여 불과 15년 만에 남성과 여성 모두 각각 13세 기대수명이 연장되었다. 이처럼 단기간에 인구의 기대수명이 연장된 것은 빠른 경제 성장과 산업화 그리고 그에 따른 의학의 발달이 있었기 때문에 가능한 일이라고 할 수 있다(Ministry of Planning, 2017).

[그림 8-3] 캄보디아 인구의 기대수명



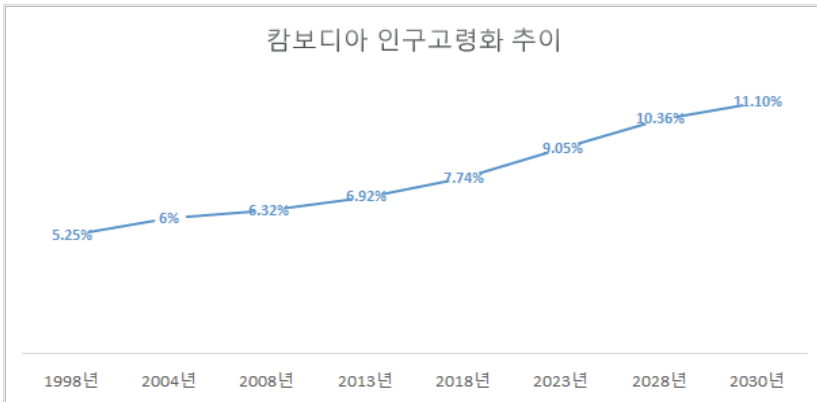
자료: Ministry of Planning. (2017). Cambodia Socio-Economic Survey 2016. p. 4.

2. 캄보디아의 노인인구 현황

캄보디아 인구의 저출산과 기대수명 연장은 자연스럽게 노인인구의 고령화 현상으로 귀결된다. [그림 8-4]에 따르면 캄보디아의 노인인구 비율이 1998년 5.25%에 불과했던 것이 2018년 7.74% 그리고 2030년에는 11.10%로 증가하는 것을 알 수 있다. 이는 앞서 살펴본 [그림 8-2]와

는 다소 차이가 있지만, 그럼에도 전체적인 인구고령화 현상이 심각해지고 있다는 추이를 보여 주는 데는 큰 차이가 없다는 것을 알 수 있다.

[그림 8-4] 캄보디아의 인구고령화 추이



자료: Ministry of Planning. (2016). Population Ageing In Cambodia Current Situation And Needs. p. 3

캄보디아 노인인구에 대한 사회적 부양률²³⁾을 살펴보면, 1998년 8.6%였던 것이 2018년 9.0%, 2028년 12.0%, 2030년 12.6%로 증가하는 것을 알 수 있다. 본 연구에서 인용한 사회적 부양률 자료에서 노인을 80세 이상의 노인만 포함하여 계산하였다는 것을 고려한다면, 55~60세 이상의 노인까지 낮추어 부양 대상에 포함한다면 그 비율은 현재보다 더 높을 것이다.

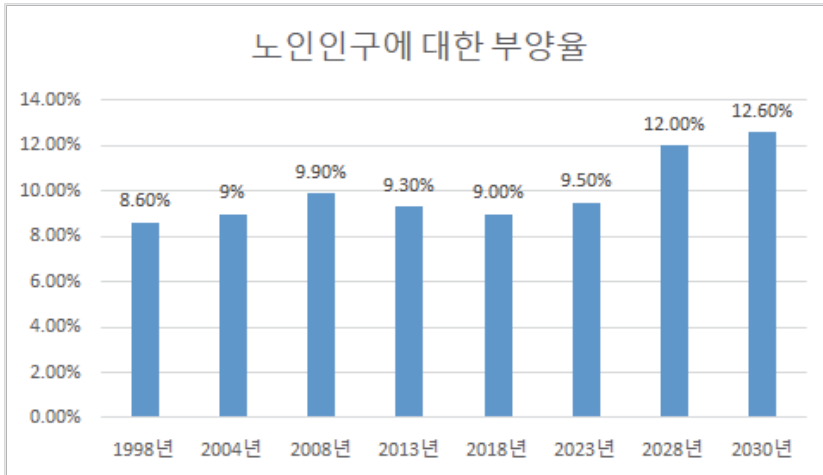
이처럼 캄보디아 역시 한국, 일본 등의 다른 아시아 국가와 마찬가지로 인구고령화로 사회적 부양 부담이 점차 그리고 급속하게 증가하고 있다는 것을 알 수 있다. 또한 이와 같은 인구고령화는 자연스럽게 노인의 노후의 삶과 직접 연결된다. 즉 노인이 고령으로 노동시장에서 충분한 경제

23) 50~59세 인구 100명당 80세 이상 노인인구 부양률.

활동을 하지 못하거나 가족과 사회로부터 충분한 지원 및 부양을 받지 못하게 되면 노인빈곤 문제는 더 사회문제화된다.

[그림 8-5] 캄보디아의 노인인구에 대한 부양률

(단위: %)



자료: The Council of Ministers in the Plenary Cabinet Meeting. (2017). National Ageing Policy 2017-2030. p. 6.

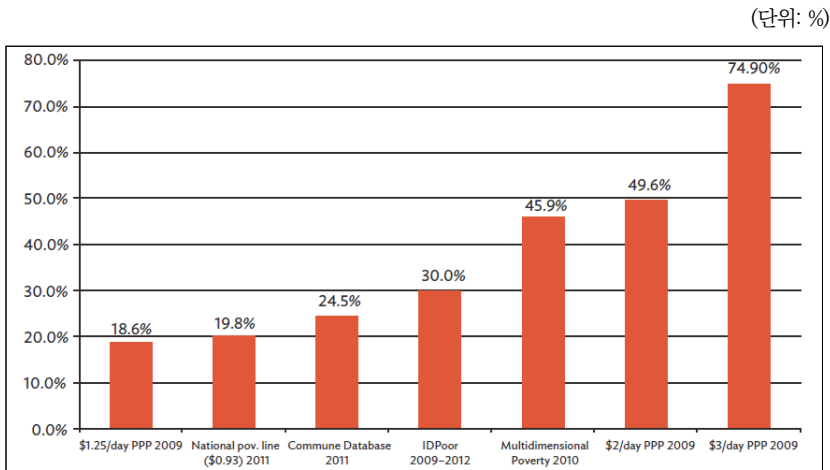
제5절 노인빈곤의 실태와 지원체계

1. 캄보디아의 빈곤 현황

캄보디아 노인의 빈곤 문제를 살펴보기에 앞서 캄보디아 국가 전체의 빈곤 현황을 살펴보았다. 제시된 [그림 8-6]은 다양한 기준에 따른 캄보디아의 빈곤 상황을 보여 주고 있다. 먼저 유엔(UN)이 정한 1일 1.25달러(2000~2015년 기준)의 소득이 없는 절대빈곤층은 18.6%, 캄보디아

정부가 공식적으로 정한 빈곤선인 0.93달러 이하의 절대빈곤층이 19.8% 그리고 국가의 공공부조 수급카드를 받은 빈곤층(ID Poor 소지 가구)은 전체 가구의 30.0%로 나타났다. 정리하면, 2014년 기준 캄보디아 인구 중 공식적인 빈곤인구는 최소 18.6%에서 최대 30.0%라는 것을 알 수 있다. 이 외에도 제시된 광범위한 다양한 빈곤 기준에 따르면 빈곤인구의 비율이 45.9%에서 74.9%까지 확대될 수 있다는 것을 알 수 있다.

[그림 8-6] 캄보디아의 빈곤 현황



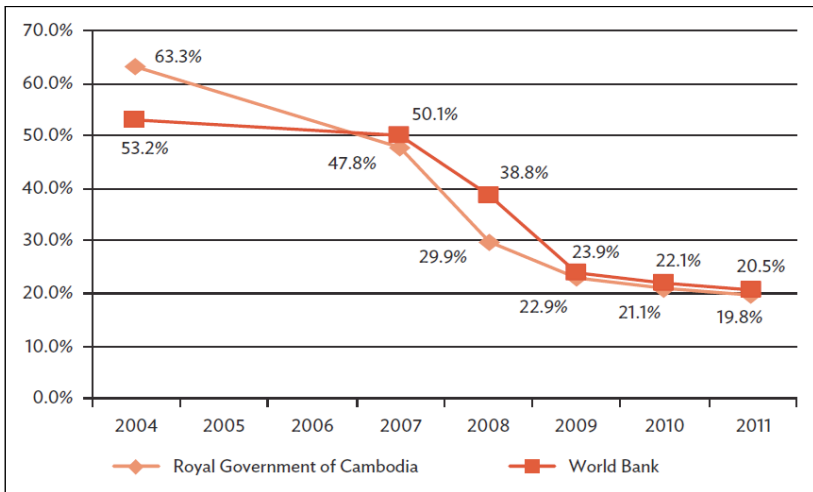
자료: ADB. (2014). Cambodia Country Poverty Analysis 2014. p.3.

이와 같은 캄보디아의 빈곤 추이를 [그림 8-7]에서 확인한 결과 캄보디아 정부 기준으로 살펴보면, 2004년 63.3%였던 것이 2007년 47.8%, 2011년 19.8%로 급격하게 감소했다는 것을 알 수 있다. 그리고 World Bank(2014)가 측정한 결과를 살펴보면, 2004년 53.2%였던 것이 2007년 47.8%, 2011년 20.5%로 감소한 것을 알 수 있다. 두 자료가 시점별로 차이를 보이지만, 전체적인 추세를 볼 때 캄보디아의 전체 빈곤율이

급격하게 감소하는 추세를 보인다는 것을 명확하게 확인할 수 있다.

[그림 8-7] 캄보디아의 빈곤 추이

(단위: %)



자료: ADB. (2014). Cambodia Country Poverty Analysis 2014. p.6.

〈표 8-4〉는 캄보디아의 빈곤 상황을 다른 관점에서 보여줄 수 있는 자료로 소득분위를 5분위로 구분하고 주요 측정 항목에 대한 분위별 비율을 제시하고 있다. 제시된 내용 중 가구 내 노인 및 아동에 대한 부양률이 1분위의 경우 96.9%, 2분위 84.5%, 3분위 76.6%, 4분위 64.9%, 5분위 54.3%로 나타났다. 즉 소득분위 3분위 이하인 빈곤 및 저소득 가구에서는 노인과 아동에 대한 부양률이 76.6~96.9%로 매우 높다는 것을 알 수 있다. 이는 두 가지를 의미하는데, 하나는 소득분위별로 노인 및 아동과 같은 취약계층에 대한 부양률이 다르다는 것이고 다른 하나는 사회 전체적으로 가구 내 노인 및 아동에 대한 부양률이 비교적 높다는 점을 바로 보여 준다는 것이다. 사실 이 부분은 매우 중요한 시사점을 준다고 할 수

있다. 구체적으로 말하자면 이처럼 노인에 대한 가구 내 부양률이 높다는 것은 인구고령화 그리고 노인빈곤이 심화되는 상황에서 아직 제대로 된 노인복지 및 빈곤 정책이 갖추어지지 않은 캄보디아 사회가 어떻게 노인 빈곤 문제를 해결하는지를 단적으로 살펴볼 수 있다.

〈표 8-4〉 캄보디아의 빈곤 현황

(단위: %)

구분	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
농지보유자	15.6	21.6	24.5	25.3	28.6
포장도로로부터 가까운 가구	5.2	3.7	3.3	3.1	1.9
시장으로부터 가까운 가구	10.8	9.6	8.1	7.1	4.2
지하펌프 보유 가구	3.0	8.0	9.0	12.0	13.0
관개 설치 가구	6.0	10.0	12.0	13.0	12.0
가구 내 노인 및 아동 부양률	96.9	84.5	76.6	64.9	54.3
15세 이상 문해율	29.3	38.3	43.2	51.1	60.8
교육 수준	2.8	3.5	3.9	4.6	6.3

자료: ILO. (2011). Social protection for poor and vulnerable in Cambodia: Process of development.

2. 캄보디아의 노인빈곤 현황

〈표 8-5〉는 캄보디아의 노인빈곤 현황을 보여 주는 자료로 현재 캄보디아 노인인구의 비율을 살펴보면, 65세 이상 노인인구의 빈곤율은 25.9%로 제시된 다른 집단 중 가장 낮은 것으로 나타났다. 캄보디아 전체 빈곤율 30.5%에 비하면 다소 낮은 수치를 보인다. 이처럼 현재 캄보디아 전체 인구 집단 중 노인인구의 빈곤율은 약 26%이고 빈곤 갭 역시 5.5로 가장 낮은 수치를 보인다.

〈표 8-5〉 캄보디아의 노인빈곤 현황

(단위: %)

구분	빈곤율	빈곤 갭
65세 이상 노인	25.9	5.5
임금근로자	28.3	6.6
여성 가구주	27.9	7.2
남성 가구주	31.2	7.5
자영업 가구주	31.0	7.5
장애인 가구	28.6	7.2
소수민족	36.1	10.0
1세 이하 아동 가구	38.9	10.0
14세 이하 아동 가구	37.4	9.4
캄보디아 전체	30.5	7.4

자료: ILO. (2011). Social protection for poor and vulnerable in Cambodia: Process of development.

3. 캄보디아 노인빈곤의 인적 지지체계

이처럼 다른 연령 및 집단보다 상대적으로 낮은 비율을 보이는 65세 이상의 노인들은 무엇을 통하여 기본적인 삶을 유지하고 있는지를 살펴 보았다. Knodel, Souvan, Zimmer, Puch(2005)의 연구에 따르면 연구에 참여한 전체 노인 중 약 42.2%가 근로를 통해 부족한 소득을 보충하고 있다는 것을 알 수 있다. 이는 노인의 상당수가 60세 또는 65세가 되더라도 여전히 경제활동을 하고 있다는 것을 의미한다. 물론 이는 지역별로 차이가 있다. 도시에 거주하는 노인 중 26.2%, 지방에 거주하는 노인 중 45.4%가 근로를 하고 있다는 것을 알 수 있다. 이는 대도시를 제외하고 지방을 중심으로 한 농어촌 지역의 주요 산업이 1차 산업에 머물러 있다는 것을 고려한다면 충분히 이해할 수 있는 수치라고 할 수 있다. 농어촌에 거주하는 노인이 도시에 거주하는 노인보다 농지 및 어업 활용을 통한 소득활동이 더욱 쉽기 때문이다. 여기서 주목할 것은 노인이 되더라도

여전히 노동시장에서 소득이 있는 근로활동을 유지하고 있다는 사실이다. 아직 충분한 산업화가 이루어지지 않았더라도, 자녀의 경제적 지원에 더해 자신의 신체와 노동력을 활용한 경제활동 유지가 가능하다는 것은 노인빈곤 및 노인의 경제활동 측면에서 시사하는 바가 크다고 하겠다.

〈표 8-6〉 캄보디아 노인의 주요 소득원

(단위: %)

구분	전체	성별		지역		연령	
		남성	여성	프놈펜	지방	60~69세	70세 이상
근로활동	42.2	56.2	32.4	26.2	45.4	55.7	22.4
연금 수급	4.9	8.1	2.8	14.4	3.0	6.7	2.2
임대사업	4.7	5.0	4.6	7.4	4.2	6.3	2.5
투자 및 저축	1.9	2.4	1.5	6.4	1.0	2.4	1.1
복지기관, NGO 지원	0.8	0.4	1.0	0.7	0.8	0.8	0.7

자료: Knodel et. al. (2005). Older Persons in Cambodia: A Profile from the 2004 Survey of Elderly. p. 18.

현재 노인들이 경제적으로 지원받는 주체가 누구인가를 분석한 결과, 응답자의 63.6%가 자녀로부터 현물 또는 현금 지원을 받는 것으로 나타났다. 다음으로 28.5%가 배우자의 지원을 받거나 스스로 경제적인 문제를 해결하고 있는 것으로 나타났다. 여기서 주목할 것은 노인에 대한 자녀의 지원을 또는 부양률이 60%를 넘고 있다는 사실이다. 그리고 이러한 비율은 도시와 시골의 구분 없이 높다는 사실도 주목할 필요가 있다. 또한 이러한 노인 부양률은 70세 이상 노인의 경우 자녀가 부양하는 비율이 약 80%에 이른다는 사실도 주목해야 할 것이다. 즉 캄보디아의 자녀 세대 또는 손자녀 세대는 국가적으로나 사회적 그리고 경제적으로 매우 어려운 상황이지만 자신의 부모 또는 조부모에 대한 부양을 여전히 중요한 가치로 여기고 있다는 점을 바로 보여 준다는 것을 알 수 있다.

〈표 8-7〉 캄보디아의 노인이 주로 지원받는 사람

(단위: %)

구분	전체	성별		지역		연령	
		남성	여성	프놈펜	지방	60~69세	70세 이상
스스로/배우자	28.5	41.9	19.5	20.2	30.2	39.5	12.4
자녀	63.6	53.0	70.8	64.3	63.5	52.6	79.7
기타	7.9	5.1	9.7	15.5	6.3	7.9	7.9
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: Knodel et. al. (2005). Older Persons in Cambodia: A Profile from the 2004 Survey of Elderly. p. 18.

캄보디아 노인이 자녀로부터 많은 도움을 받고 있다면, 구체적으로 누구에게 도움을 많이 받는지를 분석한 결과, 1순위는 딸, 2순위는 손자녀 그리고 3순위는 아들 순으로 나타났다. 캄보디아 노인은 결혼과 무관하게 딸에게 많은 경제적 지원을 받고 있다는 것을 수 있다. 한 가지 흥미로운 것은 노인 중 손자녀로부터 지원을 받은 노인의 비율이 48.0~51.1%라는 사실이다. 이는 노인이 자녀 세대뿐만 아니라 손자녀 세대로부터도 많은 도움을 받고 있다는 것을 의미한다. 동시에 노인에게 대한 부양이 2세대에만 그치는 것이 아니라 3세대인 손자녀 세대에서도까지도 당연하게 이루어지고 있다는 것을 알 수 있다.

〈표 8-8〉 캄보디아 노인이 지원받은 구체적인 대상

(단위: %)

구분	성별	
	남성	여성
배우자	24.4	2.1
아들	20.0	23.7
딸	60.0	65.3
사위	4.4	11.3
며느리	0.0	10.2
손자녀	51.1	48.0
기타	15.6	9.3
전체	100.0	100.0

자료: Knodel and Zimmer. Gender and Well-Being of Older Persons in Cambodia(2009). p. 15.

이처럼 캄보디아 노인에게 대한 자녀와 손자녀의 부양률이 높은 것은 노인빈곤율이 낮은 이유와도 관련이 있을 것으로 보인다. 세대 간 노인빈곤율을 비교해 보면 가장 낮은 수치를 보인다. 이처럼 노인빈곤율이 다른 연령대 그리고 국가 전체 빈곤율보다 낮은 이유는 노인에게 대한 가구 내 부양률이 높은 것과 매우 관련이 높은 것으로 보인다. 그것은 캄보디아의 경제적 여건을 고려할 때 노인의 소득이 높기 때문에 빈곤율이 낮을 것이라는 인과관계에 대한 개연성이 높지 않기 때문이기도 하다.

다음으로 노인이 동거하는 자녀와 동거하지 않는 자녀로부터 어떤 도움을 받고 있는지를 살펴보았다. 동거하는 자녀로부터 지원받는 내용을 보니, 60.4%가 지원을 받는 것으로 파악되었다. 그리고 지원 내용 중 현금 지원이 30.7%로 가장 높게 나타났다. 둘째, 지역사회에 거주하는 자녀에게 지원받는 노인이 62.3%로 나타났고, 현금 지원이 가장 높은 것으로 나타났다. 마지막으로 다른 지역에 거주하는 자녀로부터 지원을 받는 비율이 20.3%로 매우 높게 나타났다. 주목할 점은 같은 가구에 거주하지 않아도 여전히 부모 또는 조부모에 대한 부양률이 82.6%에 이른다는 점이다. 다시 말해 자신의 부모 및 조부모와의 동거 여부와 무관하게 노인에게 대한 부양을 당연하게 여기는 문화가 여전히 남아 있다. 따라서 캄보디아 노인의 경제적인 삶 또는 빈곤 문제에 자녀의 경제적 지원과 같은 노인 부양이 중대한 영향을 미치고 있다는 것을 알 수 있다.

〈표 8-9〉 캄보디아 노인이 자녀로부터 지원받은 내용

(단위: %)

구분		전체	성별		지역		연령	
			남성	여성	프놈펜	지방	60~69세	70세 이상
동거하는 자녀로부터 지원받은 내용	현금	30.7	39.5	24.5	34.7	29.9	39.6	17.8
	음식 및 옷 등	24.4	33.7	17.9	22.6	24.8	32.2	13.2
	25\$ 이상 가치의 현금 및 음식 옷	5.3	7.7	3.6	14.5	3.5	6.9	3.0
지역사회에 거주하는 자녀로부터 지원받은 내용	현금	32.0	42.1	24.5	32.4	31.9	42.0	17.2
	음식 및 옷 등	24.7	34.7	17.2	22.4	25.2	33.7	11.4
	25\$ 이상 가치의 현금 및 음식 옷	5.6	8.0	3.8	14.1	3.7	7.5	2.9
타 지역사회에 거주하는 자녀로부터 지원받은 내용	현금	10.7	13.1	9.0	12.6	10.4	12.1	8.7
	음식 및 옷 등	8.3	10.0	7.1	5.0	8.9	9.8	6.1
	25\$ 이상 가치의 현금 및 음식 옷	1.3	1.8	1.0	4.0	0.9	1.6	0.8

자료: Knodel et. al. (2005). Older Persons in Cambodia: A Profile from the 2004 Survey of Elderly. p. 23.

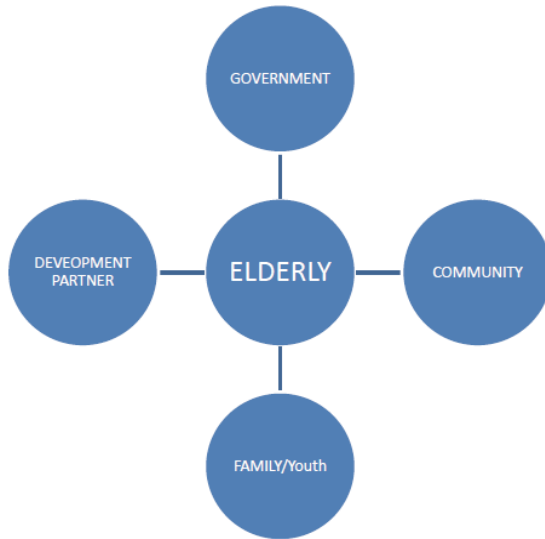
4. 캄보디아의 노인빈곤을 위한 지원체계

가. 지역사회의 노인빈곤 지원체계

아시아개발은행(ADB)은 캄보디아의 노인을 위한 지원체계를 [그림 8-8]처럼 정리하였다. 즉 ADB는 캄보디아 노인에 대한 지원체계를 정부를 중심으로 국제개발협력 파트너(KOICA, USAID 등)와 지역사회 그리고 가족으로 구분하였다. 이처럼 캄보디아에서 노인을 위한 지원은 매우 다차원적으로 이루어지고 있다. 현재 캄보디아는 국제개발협력 대상 국가로서, 열악한 재정을 갖는 캄보디아 정부의 지원만으로는 노인 중에서도 빈곤한 노인에 대한 지원이 어려운 것이 현실이다. 따라서 캄보디아 정부는 외국 개발 원조기관의 재정적 지원을 바탕으로 하여 노인이 속한

지역사회를 중심으로 가족 그리고 노동 가능한 청년 세대들이 노인을 함께 부양하도록 하는 노인빈곤 지원체계를 수립하고 있다.

[그림 8-8] 캄보디아의 노인빈곤 지원체계



자료: ADB. (2017). The 3rd ASEAN-JAPAN ACTIVE AGEING. p. 19.

나. 국가 차원의 노인빈곤 지원체계

캄보디아 중앙정부는 공무원 및 퇴역 군인을 위한 사회보장기금을 운영하고 있다. 또한 캄보디아 정부는 노인을 위한 국가 차원의 노인정책(National Plan Elderly)을 2003년에 채택하였다. 그리고 2017년을 기점으로 노인에 대한 새로운 정책 방향인 National Aging Policy 2017~2030을 수립하였다. 그리고 국가 사회보장정책체제(2016~2025)를 수립하였다.

다. 지방정부 차원의 노인빈곤 지원체계

노인에 대한 지방정부 차원의 지원체계는 OPA(Old People's Associations)를 중심으로 구축되었다. OPA는 지역 공동체 기반의 조직으로, 노인과 지역사회에 이익이 되는 집단 활동을 통한 노년층의 복지향상을 목표로 하고 있다. 현재 지방정부는 지역 내에 설치된 OPA의 조정 및 확립, OPA 관리위원회 지원을 하고 있다. 그리고 지방정부는 OPA 지원을 통해 마을 공동체의 취약함을 해결하기 위해 노력하고 지역사회의 지속가능한 소득과 삶의 질을 보장하기 위한 노인 직업 훈련 및 운동을 제공하며 노인을 보호하기 위하여 노년층의 욕구에 부합하는 사회 경제적 맥락에 적응하는 구조와 프로그램을 마련하고 있다.

라. 지역사회의 노인빈곤 지원체계

앞서 언급한 노인 지원체계 중 중요한 것이 바로 지역사회 지원체계이다. 캄보디아는 지역마다 노인을 위한 지원체계를 수립하였는데 그것이 바로 OPA(Old People's Associations)이다. 캄보디아 정부는 노인들의 사회 경제적 복지 증진을 위해 OPA를 전국에 설립하는 것을 강력히 권장하고 있다. 정부는 지방정부와 함께 OPA의 설립자금, 관리 훈련 및 기술 지원에 이르기까지 OPA에 대한 강력한 지원 시스템을 갖추고 있다. 캄보디아 정부는 지방의 필요에 부응하기 위해 2002년부터 코뮌-상카트(Commune-Sangkat: 캄보디아의 기초 행정단위) 지방분권 정책을 시행하였다. 코뮌-상카트는 OPA를 설립하고 강화하는 주요 기관이라고 할 수 있다. 현재 코뮌-상카트의 평의회는 지역에 거주하는 노인을 우선 대상으로 정하고 있다. OPA는 고령자를 위한 사회복지 서비스를 개선하기 위해 제공하고 있다. 2016년 현재 캄보디아는 394개의 OPA를 설치하여 운영

하고 있다. 2017년 정부의 노인복지국과 주정부의 노인복지국은 모든 지역(Sangkat)에 OPA를 설립하는 것을 목표로 하고 있다. 현재 운영되고 있는 OPA의 목적은 첫째, 노인들의 존엄성과 삶의 질 향상, 둘째, 지역사회의 노인 문제에 대해 토론하고 해결책 개발, 중요한 공휴일과 행사를 축하할 수 있는 포럼을 제공하여 노인들이 서로 도울 수 있도록 격려와 동기 부여, 셋째, 취약한 노약자를 위한 지역사회 지원 장려이다.

OPA의 조직화 및 운영은 지역에 거주하는 빈곤노인의 자신감과 자부심을 대폭 높였다. 그리고 OPA는 지역사회의 다른 구성원들에게 부정적인 영향을 미치는 문제에 대한 교육을 제공하고 있다. 현재 OPA 체계 구축은 캄보디아 정부와 NGO들에 의해 다른 지방에 확산돼야 할 중요한 지역사회 사업모델로 평가받고 있으며, 노인 문제를 다루는 데 더 광범위하게 활용되고 있다. 그리고 캄보디아는 외국 NGO(Age International)를 통해 가난하고 궁핍한 노인들을 위한 자원봉사자 기반의 재가 보호 서비스를 시행하였다. 이들의 활동은 고령자를 돌보는 자원봉사자를 통해 재가 보호 서비스를 제공함으로써 지역사회의 빈곤한 노인의 삶을 향상하는 데 큰 역할을 담당하였다.

마. 가족의 노인빈곤 지원체계

캄보디아에서 노인에 대한 가족의 지원체계는 좀 남다르다. 캄보디아 헌법 제47조에 따르면, 부모는 자녀를 양육하고 양질의 시민이 되도록 교육해야 할 의무가 있다. 그리고 자녀는 크메르 전통에 따라 노인 부모를 잘 돌볼 의무가 있다고 명시하고 있다. 이처럼 캄보디아는 법적으로 대가족제도를 국가의 표준가구로 인정하고 고령자는 성인 자손 또는 다른 친척과 함께 살도록 보장하고 있다. 또한 헌법은 자녀가 부모 또는 할아버

지를 돌볼 책임이 있다는 것을 명시하고 있다. 그리고 구체적인 지원 내용으로 고령인 부모 및 조부모에게 숙박시설, 음식, 자원, 장비를 제공하고 그들이 전통 종교 및 보건 센터에 접근할 수 있도록 지원해야 한다고 명시하고 있다. 이처럼 캄보디아의 노인에 대한 가족부양 책임은 헌법을 근간으로 하며 부모와 조부모에 대한 부양을 사회의 중요한 가치로 설정하고 있다.

제6절 노인고용의 실태와 과제

1. 캄보디아 노인의 근로 현황

캄보디아 노인의 근로 현황을 분석한 결과, 55~64세 노인의 노동시장 참여율은 여성 68.6%, 남성 85.9%로 전체 평균 참여율과 유사한 수준을 보인다. 다른 연령대와 비교해 보면, 노인의 경제활동 참여율은 20세 미만 연령대보다는 높은 편이지만, 다른 연령대에 비하면 낮은 수치라는 것을 알 수 있다. 반면 55세가 넘어서면 노동시장에서 점차 이탈하는 우리나라와 비교해 보면, 여전히 노인의 경제활동 참여율은 비교적 높은 수치를 보인다.

〈표 8-10〉 캄보디아 인구의 노동시장 참여율

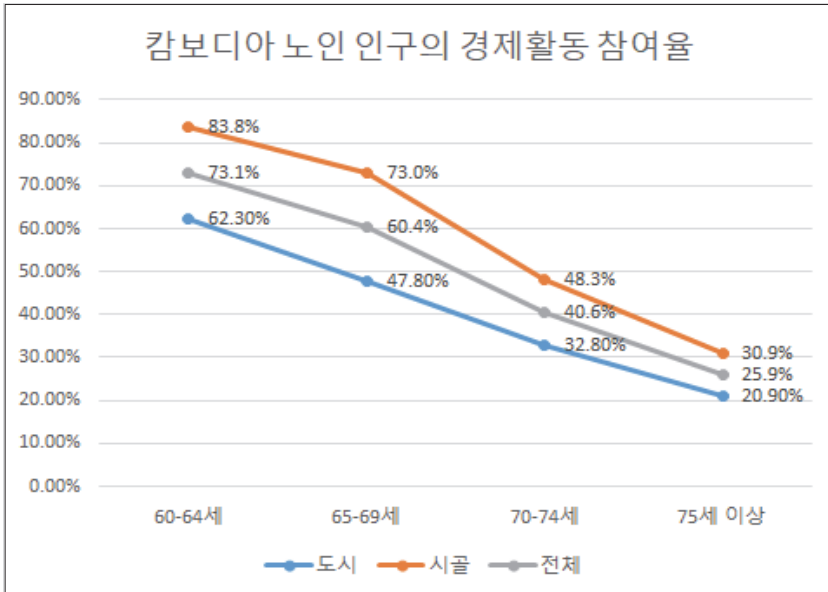
(단위: %)

구분	여성	남성
15~19세	57.4	62.1
20~24세	80.0	89.2
25~34세	87.3	98.6
35~44세	98.5	88.5
45~54세	82.0	96.5
55~64세	68.6	85.9
전체	78.5	89.4

자료: Ministry of Planning, (2017). Cambodia Socio-Economic Survey 2016. p. 53.

60세 이상 노인만을 대상으로 경제활동 참여율을 살펴보면, 전체적으로 60~64세는 약 73.1%, 65~69세는 약 60.4%, 70~74세는 약 40.6%, 75세 이상은 25.9%를 나타내고 있다. 분석 결과, 캄보디아 노인들은 75세 이전까지 노동시장에서 활발한 경제활동을 보인다. 그리고 이러한 경제활동 참여율은 도시와 시골 지역 간에 큰 차이를 보인다. 시골에 거주하는 노인이 도시에 거주하는 노인보다 경제활동 참여율이 전 연령대에서 높게 나타났다. 앞서 언급한 바와 같이, 농어촌 지역을 중심으로 한 시골 지역은 도시 지역보다 논, 밭, 산지 그리고 어업 등이 분포되어 있어 경제활동이 가능한 여건이 조성되었기 때문이다.

[그림 8-9] 캄보디아 노인인구의 경제활동 참여율



자료: Council of Ministers in the Plenary Cabinet Meeting. (2017). National Ageing Policy 2017-2030. p. 7.

전체 노인 중 경제활동을 하는 노인의 비율이 높다면 어떤 종류의 노동을 하고 있는가를 살펴본 결과, 전체 노인 중 본인 소유의 농업·어업·임업을 하는 노인의 비율이 67.1%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 가족의 사업에 함께 참여하는 무급 가족종사자는 26.2% 그리고 임금근로자는 6.4%의 순으로 높게 나타났다. 상당수의 노인은 본인 소유의 대지, 산 그리고 배를 통해 소득활동을 하고 있음을 알 수 있다.

〈표 8-11〉 캄보디아 60세 이상 노인의 고용 형태

(단위: %)

고용 형태	성별		지역		전체
	남성	여성	도시	지역	
자영업	0.2	0.1	0.4	0.1	0.1
임금근로자	8.8	4.1	21.6	3.6	6.4
농업, 어업, 임업	83.7	51.3	13.3	67.5	67.1
무급 가족종사자	7.1	44.3	-	28.5	26.2
기타	0.2	0.1	-	0.2	0.2

자료: Ministry of Planning. (2016). Population Ageing In Cambodia Current Situation And Needs. p. 7.

제7절 맺으며

캄보디아는 아시아의 저개발국가 중 하나로 베트남에 이어 지속적인 경제 성장과 함께 산업화가 이루어지고 있는 나라이다. 현재 캄보디아는 2010년을 기점으로 저출산과 고령화 문제가 나타나기 시작하였고, 2030년이 되면 고령사회에 진입하게 된다. 이처럼 캄보디아는 산업화를 통해 다양한 사회문제에 빠르게 노출되고 있고 그에 따라서 많은 사회보장체계가 요구되기 시작하였다. 캄보디아 정부 역시 이러한 문제에 대해 선진국의 경험을 바탕으로 다양한 사회보장 체계와 전략을 수립하고 있다.

이와 같은 산업화 및 고령화 속에서 캄보디아 역시 경험하는 것이 노인빈곤의 문제이다. 주지하고 있듯이, 캄보디아는 아시아의 최빈국 중 하나이고 국가빈곤선 기준 빈곤율이 약 30% 안팎의 수준을 보인다. 그리고 전체 노인인구 중 노인빈곤의 비율은 약 26%로 캄보디아 전체 빈곤율보다 다소 낮은 수치를 보인다. 그렇다면 왜 캄보디아의 노인빈곤율이 국가 전체 빈곤율 및 다른 집단과 연령대의 빈곤율보다 낮은가 궁금하지 않을

수 없다. 이에 본 연구에서 캄보디아 정부는 노인빈곤 문제를 어떻게 해결하고자 노력하고 있는지 분석한 결과, 크게 세 가지 차원의 노력이 이루어지고 있음을 확인할 수 있었다.

첫째, 캄보디아 정부는 국가 차원의 사회보장체계 및 노인복지정책을 수립하고 그것을 지방정부 차원에서 행정적으로나 재정적으로 지원하여 사업을 진행하고 있다. 대표적인 것이 지역 단위에서 이루어지는 공공근로사업 및 현물과 현금 지원 사업이라고 할 수 있다.

둘째, 지방정부는 지역사회체제와 연합하여 OPA를 구축하고 있다. OPA는 전술했듯이, 지역사회 단위로 지역의 노인 문제에 집중하여 노인들의 빈곤 및 복지 그리고 욕구를 파악하고 해결하는 데 그 목적을 두고 있다. 현재 캄보디아 정부와 지방정부는 OPA가 지역의 노인복지 및 노인빈곤 문제 해결에 크게 이바지한 것으로 평가하고 있으며, OPA를 현재보다 더 확대 운영할 계획을 갖고 있다.

셋째, 캄보디아의 노인빈곤 문제 해결에 있어 가장 말초 단위의 접근이자 중요하게 이바지하고 있는 것이 가족체계이다. 그것은 앞서 분석했듯이, 캄보디아의 노인빈곤율은 모든 세대의 빈곤율과 비교했을 때 가장 낮은 수치를 보인다. 이처럼 캄보디아의 노인빈곤율이 다른 연령대보다 낮게 나타나는 이유 중 하나는 고령자에 대한 가족부양이 헌법에 명시되었을 뿐만 아니라 이것이 명시적인 법 수준을 벗어나 실제로 개인 및 가구의 삶에 그대로 적용되고 있기 때문이다. 즉 캄보디아의 상당수 가구는 법으로 명시된 노인에 대한 가족부양을 충실히 하고 있는 것으로 파악되었다. 실제로 노인에 대한 자녀와 손자녀의 부양률이 매우 높다. 앞선 분석에서도 언급되었듯이, 노인들의 주요 소득원이 가족이고, 그중에서도 딸과 손자녀로부터 현금과 현물 지원을 지속적으로 많이 받고 있는 것을 알 수 있었다. 이처럼 캄보디아 노인에 대한 자녀와 손자녀의 부양률이

높은 것은 노인빈곤율이 낮은 이유와도 관련이 있을 것으로 보인다. 그것은 캄보디아의 경제적 여건을 고려할 때 노인의 소득이 높으므로 빈곤율이 낮을 것이라는 인과관계에 대한 개연성이 높지 않기 때문이기도 하다. 그리고 노인빈곤에 대한 일차적 부양자인 가족으로도 해결되지 않는 영역에 대해서는 지역사회기구(OPA)를 통해서 보완하고 있다는 것을 알 수 있다.

그리고 캄보디아의 노인 또는 노인빈곤자 중 상당수가 60세가 넘어서도 노동시장에서 여전히 근로를 통해 생계를 유지하고 있음을 확인할 수 있었다. 이는 캄보디아가 산업화를 경험하고 있다고는 하나 대도시를 제외한 시골 및 지방 지역에 거주하는 상당수의 노인은 여전히 토지, 임야, 어업을 통해 지속해서 근로하여 생계를 유지하고 있다는 사실에 주목해야 할 것이다.

이처럼 캄보디아 전체 노인인구의 약 26%에서 빈곤율을 보이는 것은 그 자체적으로 높고 낮음을 평가할 수 있으나 여기서 주목할 것은 노인이 되더라도 지속적으로 노동시장에서 활동할 수 있는 여건이 마련되어 있다는 점과 함께 노인 부양에 대한 가족과 사회의 책임을 법제화해 노인들을 지원하고 보호하고 있다는 점이다. 그리고 이러한 노력이 최종적으로 캄보디아의 노인빈곤율을 다른 연령대보다 낮추도록 하는 이유 중 하나로 볼 수 있다고 하겠다. 현시점에서 캄보디아의 이러한 현상이 아직 전통사회 또는 대가족사회를 유지하기 때문에 가능하다는 식으로 평가절하하기보다는 헌법적 가치로부터 시작된 노인빈곤 문제 인식 및 노인 부양에 대해 가족과 사회가 책임을 다한 노력의 결과물로 평가할 여지도 충분하다고 하겠다. 동시에 캄보디아가 현재보다 더 산업화, 도시화 그리고 핵가족화되어도 현재와 같은 노인 부양에 대한 법체제와 가족지원체제가 유지될 수 있는가에 대해서는 추후 눈여겨봐야 할 것이다.

제 9 장

아시아 주요국의 노인빈곤에 대한 비교분석

제1절 들어가며

제2절 아시아 주요국의 경제사회 여건 비교

제3절 아시아 주요국의 노인빈곤 문제 비교

제4절 맺으며

9

아시아 주요국의 노인빈곤에 대한 비교분석

제1절 들어가며

지금 아시아 각국은 다가오는 인구고령화의 충격을 걱정하는 동시에 현재의 노인빈곤 문제를 해결하는 방안을 고민하고 있다. 그럼에도 전체적으로 아시아 국가에서 노인빈곤은 서구 복지국가에 비해 상대적으로 높은 수준을 보이며, 그중에서도 한국의 노인빈곤은 매우 심각한 상황이다. 한국 사회에서 노인빈곤 문제는 높은 노인 취업률과 자살률을 통해 분명하게 인식할 수 있다. 더욱이 한국의 노인빈곤 문제가 심각한 상황에 이른 것은 어제오늘의 일이 아니다. 그리고 이 문제는 해결되기보다 여전히 심각한 상황을 나타내고 있다. 노인의 생존형 노동이 증가하면서 노동시장의 주변부에서 고통스럽게 일하는 사례가 발견되고, 세계 최고 수준의 노인 자살률도 여전한 상황이다. 그렇다면 왜 아시아, 특히 한국의 노인빈곤 문제가 이처럼 심각한지 재검토할 필요가 있다. 그리고 그 원인을 서구의 가족구조나 사회보장체계와의 비교를 넘어, 유사한 경제사회적 환경에 있는 아시아 국가들과 비교함으로써 구체적인 정책적 시사점을 발견할 필요가 있다.

따라서 이 장에서는 앞서 분석한 한국, 일본, 대만, 태국, 베트남, 캄보디아 등 아시아 주요국을 중심으로 노인빈곤 문제를 비교해 보고자 한다. 특히 아시아 주요국의 노인빈곤 문제를 산업화 과정에서의 ‘노인의 취업 기회 감소’와 ‘사적 부양체계의 약화’라는 위험요인과 ‘노후소득보장제도의 강화’라는 충격흡수요인의 상관관계 속에서 살펴보고자 한다. 국가마

다 그 위험요인이 얼마나 빠르고 큰 폭으로 증가하였고, 이를 상쇄할 충격흡수 장치가 얼마나 빠르고 큰 폭으로 확대되었는지 종합적으로 비교하는 것이다.

이론적으로 노인빈곤에 영향을 미치는 요인은 소득 원천별 기여율의 변화를 통해 확인할 수 있다. 일차적으로 산업사회에서 노인은 비임금 노동자가 아니라면 퇴직연령 등 노동시장제도에 따라 노동소득이 급감하는 위험에 처하게 된다. 이것이 노인빈곤율을 증가시키는 가장 큰 요인이 된다. 그리고 노동소득 감소를 상쇄하는 방법(소득 원천)은 크게 세 가지로 구분된다. 1) 자산소득 2) 사적이전소득 3) 공적이전소득이 그것이다. 이 세 가지 소득이 어떻게 보장되는가에 따라 노인빈곤율이 크게 증가하지 않을 수 있는 것이다. 물론 서구 복지국가의 경우에는 자산소득이나 사적이전소득이 노인(가구)소득에서 차지하는 비중이 매우 낮다. 이 점에서 노인빈곤에 영향을 미치는 요인은 공적이전소득이 된다. 하지만 다양한 경제사회적 발전 단계에 있는 아시아 주요국의 노인빈곤 문제에 대해서는 주로 노동소득이 감소하는 상황에서 사적이전소득과 공적이전소득의 보완 및 대체 관계에 대한 검토가 필요하다.

먼저 자산소득은 현재의 주거를 담보로 하는 역모기지 방식이라는 점에서 자산 감소를 전제로 해 상대적으로 장기간 자산을 축적한 노인인구의 빈곤 해소에 큰 효과를 가져올 수 있다. 하지만 그것은 사적 부양체계의 유형과 밀접한 관련이 있다. 전통적 사적 부양체계는 노인 부모가 자산을 성인 자녀에게 상속하고 그로부터 부양을 받는 방식을 취하고 있다는 점에서 역모기지 방식으로 노인빈곤 문제를 해결하는 데 익숙하지 않은 측면이 있다. 특히 유교주의적 가치관이 작동하는 사회라면 더욱 그러할 것이다. 하지만 유교주의적 가치에 입각한 사적 부양체계가 해체되는 과정에서 노인 부모가 자신의 자산을 처분하여 노후를 준비하는 방식이

확대될 개연성이 크다. 이러한 이유에서 아시아 각국은 노인의 자산을 토대로 하는 노후소득 확보 방안을 정책화하는 추세를 보이고 있다. 하지만 평균수명이 연장됨에 따라 상대적으로 축적된 자산이 적은 저소득층 노인에게는 자산의 소득화 방법이 실질적인 노후소득 보장 수단이 되기 힘들다. 그럼에도 주택연금 등 다양한 형태의 정책이 확대되는 이유는 이를 통해 노후소득 보장에 투입되는 지출 부담을 최소화할 수 있기 때문이다.

이어 사적 부양체계는 사적소득이전을 파악하기 힘든 공동주거(living arrangement) 여부와 가구 분리를 전제로 나타나는 사적이전소득을 통해 그 실체를 파악할 수 있다. 이런 관점에서 보면, 아시아 주요국에서 가족구조의 변화는 매우 빠르게 나타나고 있다. 그중에서도 공통적으로 발견되는 변화는 성인 자녀와 함께 거주하는 비율(co-residence rate)이 감소하고 있다는 점이다. 물론 이러한 변화는 노인 부모 가구와 성인 자녀 가구의 소득 수준과 노인의 건강 상태 등에 따라 다양한 형태로 이어지고 있다. 그리고 공동주거 비율의 감소는 성인 자녀가 노인 부모 세대에게 이전하는 사적이전의 양에도 영향을 미치게 된다(Fan, Fang, Yang, 2018, pp.101-116). 근로연령층 자녀는 독립적으로 생활하는 노인 부모에게 많은 소득을 이전하기 힘든 상황이기 때문이다. 사적이전소득은 이제 서구 복지국가에서는 그 역할을 확인하기 힘들 정도로 위축되어 있다는 점도 고려해야 한다. 참고로 아시아 국가 중에서도 일본은 사적이전소득의 비중이 매우 낮은 것으로 나타나고 있다. 그럼에도 아시아에서 사적 부양체계가 해체되고 있다고 단언하기는 어렵다. 오히려 해체 과정에 있거나 약화되고 있다는 표현이 적절할 것이다. 비록 핵가족화가 확산되고 노인 부모와의 공동주거 비율이 감소함에 따라 사적 부양체계가 작동할 수 있는 여건이 악화되는 것은 사실이지만, 국가에 따라 적지 않은 차이가 발견되기 때문이다. 특히 노인단독가구에 대한 사적이

전소득은 여전히 큰 비중을 유지하며 노인가구의 빈곤 감소에 큰 영향을 미치고 있다는 점이 이를 말해 준다. 그럼에도 사적 부양체계가 약화되고 있는 것은 분명해 보인다. 이는 일부 국가에서 유교적 가치가 여전히 작동하고 있다고 하더라도, 사적이전소득이 노인들의 적정 생활 수준을 보장하지는 못하고 있다는 점을 통해 확인할 수 있다(Huck-ju Kwon, 2001). 하지만 어떤 국가에서 사적 부양체계가 이러한 경제사회적 환경 변화에서 상대적으로 잘 지탱되고 있는지는 매우 중요한 사안이라고 말할 수 있다. 이 문제와 관련해서는 향후 보다 다양한 분야의 학문적 연구 성과가 종합될 필요가 있다고 판단된다. 1) 오랜 저출산 기조로 성인 자녀 수가 감소한 데 따른 노인 부양 부담의 절대적 증가 2) 핵가족 중심의 가치 정착과 가부장적 질서에 대한 사회적 저항 3) 공동거주 비율의 감소에 따른 빈곤 위험 및 소외의 증가 등이 그것이다.

끝으로 공적 부양체계는 노인의 소득을 보장하는 세 가지 지원제도의 역할을 중심으로 생각할 수 있다. 1) 기여형 공적연금제도 2) 비기여형 공적연금제도 3) 사회부조제도가 그것이다. 서구 복지국가는 20세기 중후반에 걸쳐 기여형 공적연금제도를 구축하면서 노후소득보장제도가 성숙한 경우이다. 하지만 아시아 국가들 중 일본을 제외한 대다수의 국가는 기여형 공적연금제도가 전 국민을 대상으로 확대된 시점이 늦었다. 그로 인해 기여형 공적연금제도를 도입하는 시점에 가입 자격이 없거나 가입 기간이 짧은 중고령층과 노인의 노후소득을 어떻게 보장할 것인가 하는 점이 중요한 고려사항이었다. 그에 따라 많은 국가가 비기여형 공적연금제도(social pension)를 도입하여 당시의 노인빈곤층을 보호하는 제도적 장치를 강화하거나, 노인빈곤층을 보호하는 사회부조제도를 강화하는 방식을 취하였다. 이는 한국의 노인빈곤 문제를 설명하는 데 매우 중요한 요인이고, 이미 국내의 많은 전문가들이 분석한 연구 결과를 통해서도 잘

드러나고 있다. 이와 관련해서는 제2장의 선행연구 검토를 통해 확인할 수 있다. 이 문제와 관련해 주목해야 할 점은 한국의 노후소득보장제도가 사적 부양체계가 급격하게 해체되는 상황에서 어떠한 역할을 했는가 하는 것이다. 그리고 다른 아시아 주요국은 어떻게 이 문제에 대응했는가 하는 점이다. 한국 사회가 이 문제에 제대로 대응하지 못했다는 것은 높은 노인빈곤율이 장기간 지속되고 있다는 점을 통해 쉽게 확인할 수 있다. 기여형 공적연금제도가 제대로 작동하지 못할 것이 분명한 상황에서 이를 보완하는 역할을 담당할 비기여형 소득보장제도를 부실하게 구축한 것은 이미 잘 알려진 사실이다. 그렇다면 문제는 왜 이러한 결과가 발생했는가 하는 점일 것이다.

노인의 노동소득이나 자산소득이 부족하고, 사적 부양체계가 약화되는 상황에서 이러한 공적 부양체계를 어떻게 구축하는가는 노인빈곤율에 가장 직접적인 영향을 미치는 요인이라고 할 수 있다. 그렇다면 아시아 주요국은 이 점에서 어떠한 차이가 있는가. 그리고 한국은 서구 복지국가가 아니라 아시아 주요국의 사례를 통해 어떠한 시사점을 얻을 수 있는가. 사적 부양체계의 급격한 해체는 어떻게 설명할 수 있으며, 그 대책은 무엇인가. 노후소득보장제도에 대한 우리 사회, 특히 근로연령 세대의 과제는 무엇인가. 이것이 이 장에서 살펴보고자 하는 점이다.

제2절 아시아 주요국의 경제사회 여건 비교

아시아 주요국의 노인빈곤과 노인고용의 문제를 비교하기에 앞서, 그 문제가 발생한 경제사회적 환경에 주목할 필요가 있다. 그것은 아시아 주요국의 상이한 경제사회적 발전 단계와 사회보장제도의 성숙도에 따라

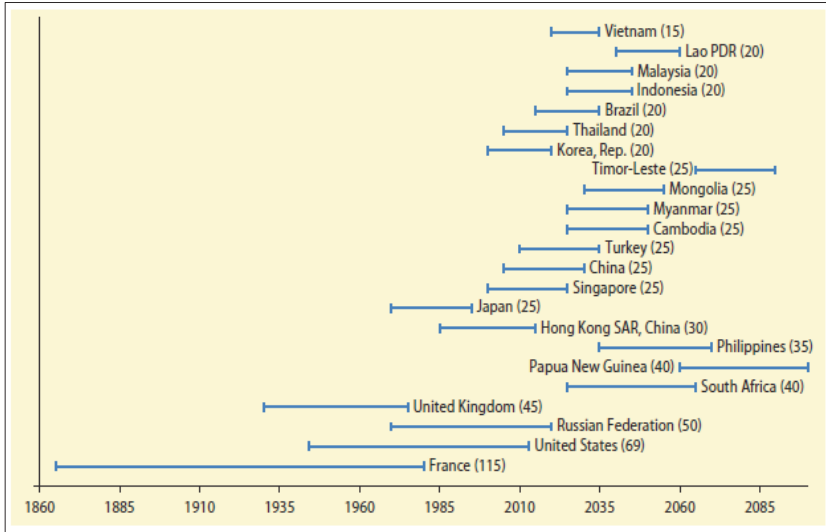
노인빈곤 문제가 어떠한 차이를 보이는지 파악하기 위한 기초분석에 해당한다. 따라서 여기서는 아시아 주요국의 저출산과 인구고령화, 노동구조와 가족구조의 변화, 그리고 사적 부양체계와 사회보장제도의 변화 등에 초점을 맞추어 살펴보고자 한다.

1. 아시아 주요국의 저출산과 인구고령화

우리 사회에서 저출산과 인구고령화 문제의 심각성은 매우 잘 알려져 있다. 물론 각종 인구전망의 결과 한국의 저출산율은 과도하게 낮고, 인구고령화 속도는 그만큼 더 빨라질 것이다. 하지만 이러한 현상은 때로 지나치게 과장된 측면이 없지 않다. 사실 우리나라의 인구고령화 속도는 매우 빠르지만, 이는 비단 우리나라에만 국한된 일이 아니다. 아래의 그림을 보면, 노인인구가 전체 인구에서 차지하는 비중이 7%에서 14%로 증가하는 데 소요되는 기간과 해당 시점을 보여 주고 있다. 한국은 인구고령화 속도가 프랑스의 115년이나 영국의 45년, 일본의 25년에 비해 더 빠른 20년으로 나타나고 있다.²⁴⁾ 이러한 관점에서 보면 세계적으로 매우 빠른 속도라고 말할 수 있다. 하지만 베트남은 불과 15년 만에 동일한 결과에 이르렀으며, 다른 국가들 중 고령화 기간이 20년으로 나타난 경우도 여럿이다. 각국이 처한 상황의 특수성을 고려해야 하지만, 인구고령화 문제는 출산율 저하라는 거대한 시대적 흐름 안에 아시아의 많은 국가들이 채택했던 산아제한정책의 영향이 있었다는 점 또한 고려할 필요가 있다. 이는 출산율 감소와 인구고령화 추세가 우리만의 문제가 아니라 는 점을 말해 준다.

24) 최근의 분석 결과는 한국이 고령화사회에서 고령사회로 이행하는 데 소요된 기간이 17년으로 단축되었음을 보여 준다.

[그림 9-1] 아시아 주요국의 고령화 속도

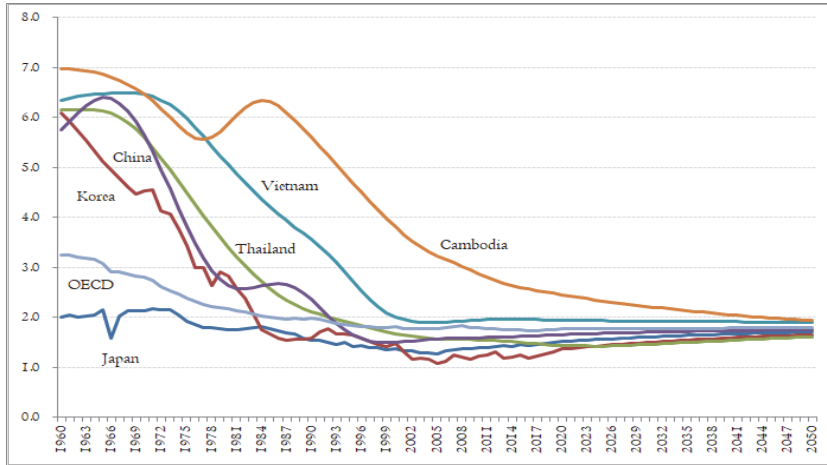


주: 그림 안의 괄호는 65세 이상 인구의 비율이 7%에서 14%로 증가하는 데 소요된 기간.

자료: World Bank. (2016). Live Long and Prosper. p. 4.

이처럼 아시아 주요국이 미래에 직면하게 될 고령화와 초고령화 문제는 장기간에 걸친 출산율 저하와 평균수명 연장의 결과이다. 아래의 그림은 아시아 주요국의 여성 1인당 출산율의 변화를 1960~2017년 실적치와 2018~2050년 전망치로 보여 주고 있다. 이 그림에 따르면, 아시아의 비교 대상 국가들은 1960년대 후반을 기점으로 급격하게 출산율이 감소하는 경향을 보여 주고 있다. 다른 국가들에 비해 베트남과 캄보디아에서 저출산 경향이 상대적으로 늦게 나타나지만, 그 기울기는 크게 다르지 않은 것을 알 수 있다. 다만 다른 국가에 비해 한국의 출산율 저하 속도와 최근의 감소 추세는 저출산 문제가 상대적으로 더 심각하다는 점을 말해 주고 있다. OECD 평균 출산율 추세를 보면, 이미 장기간에 걸쳐 출산율이 완만하게 감소하는 것을 확인할 수 있다.

[그림 9-2] 아시아 주요국의 여성 1인당 출산율 추이와 전망

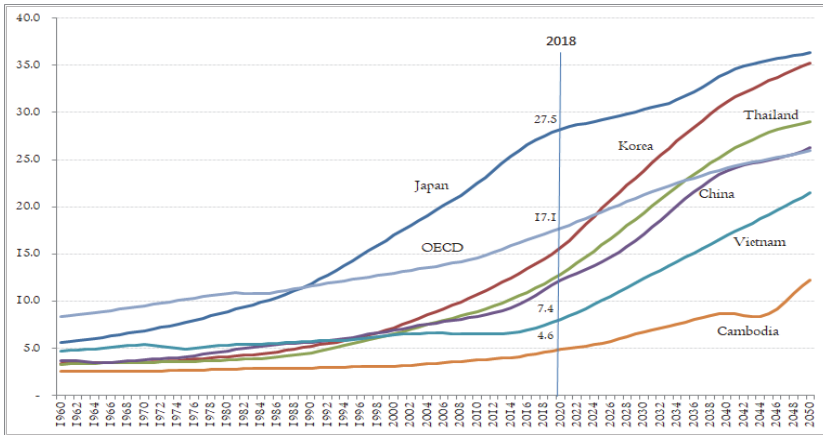


자료: World Bank. (2018). Population database. www.databank.worldbank.org/data/에서 2018. 10. 15. 인출.

이처럼 아시아 주요국에서 장기간 지속된 급격한 출산율 감소 추세가 결국 인구고령화의 수준과 속도에 영향을 미칠 것은 자명한 일이다. 이어지는 그림은 이들 국가에서 65세 이상 인구가 전체 인구에서 차지하는 비중의 추이와 전망을 함께 보여 주고 있다. 여기서 비교를 위해 제시한 OECD 국가의 인구고령화는 앞서 언급한 출산율 감소세와 맞물려 상대적으로 완만하게 진행될 것으로 예상되는 반면, 아시아 주요국의 고령화는 출산율 감소의 기울기만큼이나 가파르게 진행될 것임을 예고하고 있다. 이미 인구고령화가 심각한 일본과 상대적으로 출산율 감소 추세가 완만한 캄보디아를 제외하면, 한국과 중국, 태국은 향후 40~50년간 가파른 인구고령화가 예고되어 있다. 이처럼 아시아 주요국의 노인인구의 비중과 증가 속도를 감안하면, 노후소득보장제도의 설계 방식과 제도 도입 및 확대 시점 등을 선택함에 있어 다소 차이가 있을 수 있다. 하지만 전체적으로 이들 국가는 결국 동일한 문제, 즉 증가하는 노인인구를 위한 사회

보장비 문제에 직면하게 될 것으로 예상된다. 이는 사적안전망의 해체 속도와 노후소득보장제도의 확장 속도 등에 따라 노인빈곤과 노인노동의 문제가 복합적으로 제기될 수 있음을 말해 준다.

[그림 9-3] 아시아 주요국의 65세 이상 노인인구의 비중 추이와 전망



자료: World Bank. (2018). Population database. www.databank.worldbank.org/data/에서 2018. 10. 15. 인출.

2. 아시아 주요국의 인구고령화와 노인의 노동 기회 감소

아시아 각국의 빠른 인구고령화는 저출산과 더불어 평균수명 연장에 따른 것이다. 더불어 아시아 각국의 평균 건강수명은 빠르게 개선되고 있다. 이는 노인인구 중 상당수가 공식 퇴직연령 이후에도 일할 수 있는 건강 상태를 갖고 있음을 의미한다. 하지만 노인들은 노동시장제도가 정한 공식 퇴직연령과 노인노동에 대한 사회적 태도에 의해 노동 기회가 감소하는 문제를 경험하게 된다. 이 점에서 노인들은 노동시장의 주변부에서 상대적으로 낮은 임금으로 일하는 어려움을 겪게 된다. 그리고 이는 노인 연령에 도달하기 전부터 발생하기도 한다.

구조적으로 산업화에 따른 노동수요의 변화와 노동시장정책은 노인의 노동 기회 감소에 가장 큰 영향을 미치는 요인이라고 말할 수 있다. 전통적 농경사회에는 공식 퇴직연령이 존재하지 않았으며, 현대사회에서도 농업 종사자나 자영업자 등 비임금 근로자에게는 사실상 공식 퇴직연령이 존재하지 않는다. 따라서 공식 퇴직연령이 영향을 미치는 것은 주로 임금 노동자이다. 전체 노동자에서 임금 노동자의 비중이 높은 사회라면, 공식 퇴직연령은 노인의 소득과 빈곤에 매우 큰 영향을 미치게 된다. 그것은 특정 연령에 이르면, 노동시장에서 공식적으로 일할 수 있는 기회가 감소하고, 그에 따라 노동소득의 급격한 감소로 이어진다는 것을 의미한다.

노인의 노동 기회 감소는 크게 세 가지 형태로 나눌 수 있다. 1) 중년층의 조기퇴직과 열악한 일자리로의 취업 문제 2) 퇴직 이후의 연금 공백에 따른 노인의 취업 문제 3) 연금 미수급 및 연금 수급에도 빈곤한 노인들의 생존형 노동 문제가 그것이다.

먼저 많은 노동자가 정년까지 고용을 보장받지 못하고 있다. 그것은 상대적으로 고용 안정성이 높은 일자리에서 일하는 중년층이 아니고서는 정년까지 일하기 힘든 경우가 많다는 점을 말해 준다. 그로 인해 중년층의 상당수가 조기퇴직 등의 형태로 노동시장에서 퇴출된 뒤에 새로운 일자리를 찾게 된다. 문제는 노동시장에서 퇴출된 중년층이 더 나은 일자리 또는 기존의 일자리와 유사한 임금이 보장되는 일자리를 얻을 확률이 매우 낮다는 점이다. 이는 중년층의 상당수가 저임금과 고용 불안에 노출된 일자리에서 일함에 따라 노인이 되어 더 큰 빈곤 위험에 노출될 수 있음을 의미한다.

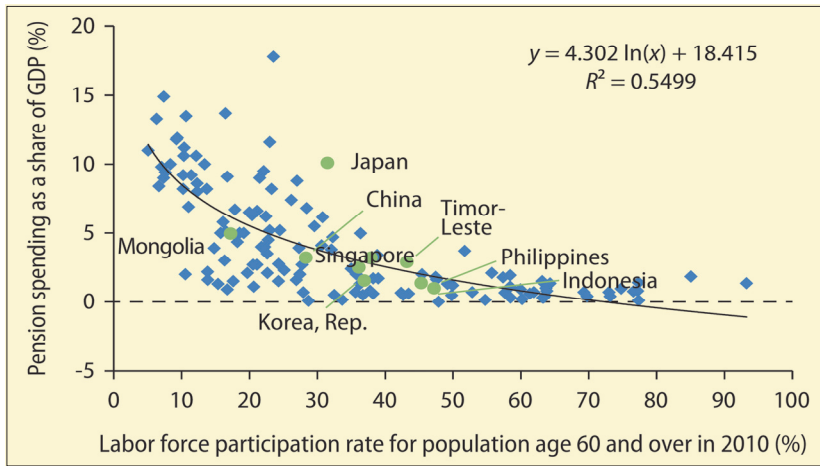
이어 설사 퇴직연령까지 일을 했다 하더라도 또 다른 형태로 노인노동이 필요하게 된다. 그것은 공식 퇴직연령과 공적연금 개시 연령 간에 격

차가 있는 경우이다. 통상적으로 공적연금제도의 연금 수급 개시 연령과 공식 퇴직연령은 일치하는 것이 바람직하다. 특히 연금 수급 개시 연령이 퇴직연령보다 늦게 설정되는 경우, 노인의 빈곤 위험이 크게 증가할 수 있기 때문이다. 따라서 대부분의 국가는 두 연령 기준을 일치시키는 방향으로 정책을 수립하게 된다. 하지만 연금 수급 개시 연령이 퇴직연령 이후로 설정되는 경우가 없지 않다. 이는 제도적 문제로 인해 노인의 소득 절벽 문제가 발생하게 된다는 것을 의미한다. 이 시기에 많은 노인들은 길어진 노후에 대비하여 노동을 하지 않을 수 없게 되며, 노동시장의 주변부에서 저임금과 고용 불안에 노출된 일자리를 전전하게 된다.

끝으로 공적연금제도의 미성숙이나 낮은 연금 수급액 그리고 사회부조제도의 낮은 포괄성 등으로 노인취업률이 증가하는 양상이 나타나기도 한다. 노인의 취업은 주로 공적연금을 수급하였지만, 상대적으로 기여 기간이 짧았거나 평균소득이 낮은 집단에서 발생하게 된다. 물론 공적연금제도의 소득 재분배 기능을 어떻게 설계하였는지에 따라 그 결과는 상이할 수 있다. 하지만 많은 국가에서 공적연금을 수급한 이후에도 소득이 빈곤선을 밑도는 노인이 존재하는 것이 사실이다. 특히 아시아 국가에서는 이러한 노인인구의 비중이 서구 복지국가에 비해 상대적으로 높은 것으로 나타나고 있다. 그리고 노인빈곤층에 대한 사회부조제도를 통한 소득보장제도가 얼마나 포괄적이고 적절하게 역할을 하는가도 중요하다. 만일 이러한 노후소득보장제도가 취약하다면, 빈곤한 노인들은 노동을 하지 않을 수 없게 된다. 생존형 노동의 형태를 취하게 되는 것이다. 이 점에서 노인의 노동은 빈곤의 결과라고 말하는 것이 보다 정확한 해석일 것이다. 아래의 그림은 아시아 주요국의 공적연금지출 비중과 노인고용률 사이에 강한 부의 상관관계가 존재함을 보여 준다. 하지만 국가마다 노동시장의 상황(농업 종사자, 자영업자 또는 비공식 부문의 비중)이나

사적 부양체계 그리고 노인노동에 대한 사회적 가치 등에 따라 다양한 양상이 나타나고 있다는 점도 주목할 필요가 있다.

[그림 9-4] 아시아 주요국의 공적연금지출과 노인고용률의 상관관계



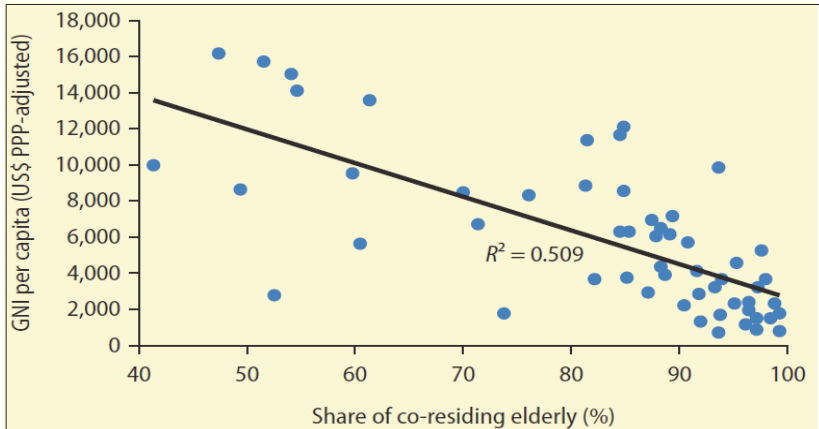
자료: World Bank. (2016). Live Long and Prosper. p.160.

3. 아시아 주요국의 사적 부양체계 변화

앞서 언급한 것처럼 산업화와 핵가족화 등에 따라 전통적 사적 부양체계는 급격하게 변화해 왔다. 사적 부양체계를 설명하기 위해서는 노인 부모와 성인 자녀의 공동주거 비율과 사적이전소득의 변화를 살펴볼 필요가 있다.

먼저 아래의 그림은 아시아 각국의 1인당 국민소득과 노인과 성인 자녀의 공동주거 비율을 비교한 것이다. 이를 보면, 1인당 국민소득이 증가할수록 성인 자녀와 노인 부모가 함께 거주하는 비율이 감소하는 경향을 확인할 수 있다. 이것이 사적 부양체계를 약화시키는 방향으로 영향을 미치는 가족구조의 변화가 확산되고 있다고 말하는 이유이다.

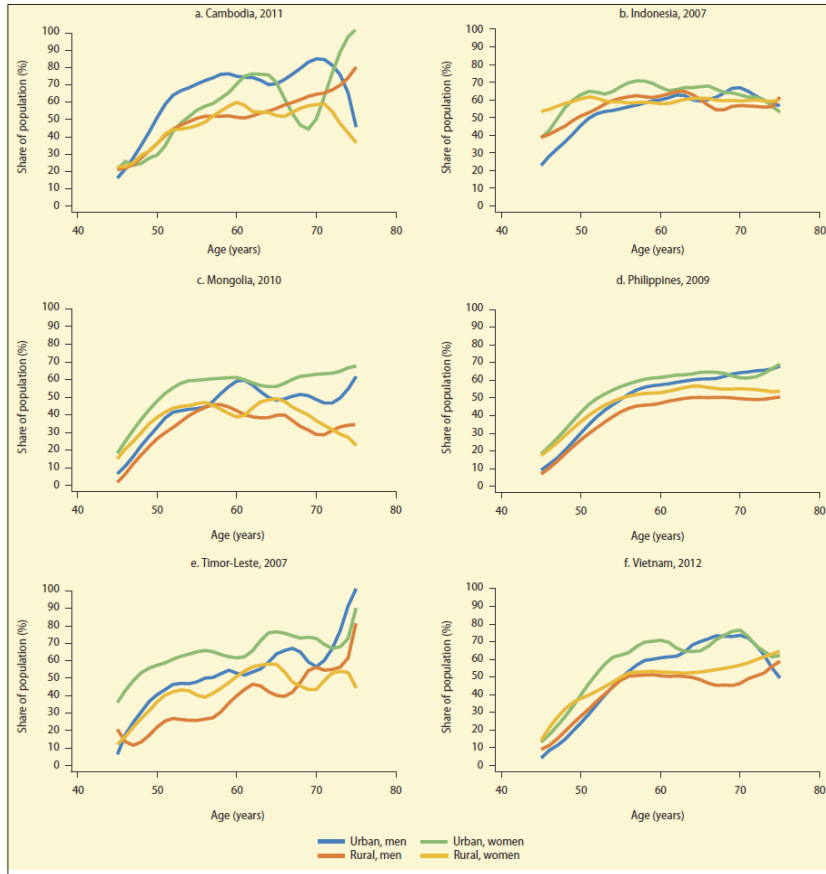
[그림 9-5] 아시아 주요국의 경제 성장과 노인과 성인 자녀의 공동주거 비율의 상관관계



자료: Evans, Brooks, Palacios. (2015). An Examination of Elderly Co-residence in the Developing World. ; World Bank. (2016). Live Long and Prosper. p.56에서 재인용.

아시아 주요국의 사적 부양체계의 해체 또는 약화와 관련해 주목해야 할 점은 국가와 인구집단에 따라 그 속도가 다르게 나타나고 있다는 점이다(Giles and Huang, 2015). 인종이나 종교 그리고 문화권에 따라 노인 부모와의 공동주거 추세가 다르게 나타날 수 있는 것이다. 아래의 그림은 아시아 국가 중에서도 상대적으로 노인 부모의 연령과 거주 지역에 따라 성인 자녀와의 동거 비율이 다르게 나타나는 국가들을 보여 주고 있다. 공동주거 비율이 전체 연령층에 걸쳐 고르게 유지되는 국가와 70세를 기점으로 급격하게 가구 분리가 발생하는 국가, 그리고 70세 이상 부모와의 공동주거 비율이 증가하는 경우 등 다양한 양상이 나타나고 있다. 이는 기존의 연구 결과, 즉 성인 자녀의 성별과 교육 수준 그리고 거주 지역 등에 따라 상이한 흐름을 보인다는 주장(Bongaarts and Zimmer, 2002, p. 155)과도 궤를 같이하는 것이다.

[그림 9-6] 아시아 주요국 노인의 성인 자녀와의 공동주거 비율



자료: Giles and Huang. (2015). The Elderly Left Behind in a Time of Rapid Demographic and Economic Change? : A Comparative Study of the Poverty and Well-Being of East Asia' Elderly : World Bank. (2016). Live Long and Prosper. p. 55에서 재인용.

이러한 주거 분리를 전제로 한 사적 부양체계의 변화는 사적이전소득의 변화를 통해 파악할 수 있다. 실제로 공동으로 거주하는 경우, 노인 부모에 대한 성인 자녀의 소득 지원은 파악하기 힘든 측면이 있다. 어떤 측면에서는 이 경우 노인의 생활이 더 심각한 학대 문제 등으로 발전하기도

한다는 점에서 주의를 기울일 필요가 있다. 이 점에서 보면, 가구 분리가 증가하는 상황에서 사적이전소득의 변화는 파악하기 용이한 측면이 있다. 노인단독가구 및 노인부부가구에 대한 사적이전소득의 증감이 사적 부양체계의 변화를 설명하는 중요한 변수로 간주되는 이유이다.

그러나 아시아 주요국의 노인빈곤과 사적이전소득의 관계에 대해서는 기존의 선행연구를 찾아보기도 힘들며, 그로부터 어떤 경향성을 말하기도 힘들다. 그것은 실제로 하나의 경향성이 존재하지 않는다고보다, 이를 확인할 수 있는 신뢰할 수 있는 시계열 데이터가 존재하지 않기 때문이다. 그나마 보다 안정적인 시계열 데이터가 존재하는 아시아 국가는 한국과 일본 그리고 대만 정도이다. 그 밖의 국가들, 즉 태국과 베트남 그리고 캄보디아의 경우에는 사적이전소득의 규모나 이를 통한 노인빈곤 감소 효과를 확인할 수 있는 마이크로데이터나 그 분석 결과를 발견하기 힘든 상황이다. 물론 World Bank가 사용하는 절대빈곤선이나 개별 국가가 사용하는 국가빈곤선에 따른 빈곤율을 확인할 수 있고,²⁵⁾ 노인(가구) 중 사적이전소득을 가진 집단의 비율과 의존 정도에 대한 분석 결과 역시 존재한다. 하지만 그것이 노인빈곤에 미치는 영향을 분석하기는 힘들다. 이러한 여건에서 많은 전문가들은 아시아를 비롯한 개발도상국의 사적소득 이전이 공적이전소득의 증가에 따라 감소하는 결과로 이어지고 있다는 점을 논증하는 데 열광하기도 하였다(Gibson, Olivia, Rozelle, 2011, pp. 4060-4065; Chuang, 2012, pp. 199-200; Jung and Pirog, Lee, 2016, pp. 470-474). 물론 본 연구 중 일부 국가의 이전소득 추이를 통해서도 이 문제를 다룰 수 있다. 하지만 공적·사적 이전소득의 관계

25) 참고로 캄보디아의 경우, 국가빈곤선(National Poverty Line)에 따른 빈곤율이 발표되고 있다. 하지만 이 빈곤선은 World Bank의 절대빈곤선과 유사하거나 그 이하인 경우가 있다. 참고로 캄보디아의 국가빈곤 보고서에서는 다양한 빈곤선을 제시하고는 있지만, 국제비교를 위한 상대빈곤선은 제시하지 않고 있다(ADB, 2014).

는 각국의 경제사회적 환경과 각 인구집단의 태도 그리고 노인빈곤층의 상황에 따라 상이할 수 있다. 이러한 이유에서 아시아 주요국의 사적이전소득과 공적이전소득 그리고 노인빈곤율의 관계는 각국의 마이크로데이터가 확충되는 시점의 연구과제로 남겨두고자 한다.

이러한 자료 제약을 전제로 하고 기존의 연구 결과를 토대로 아시아 주요국의 사적이전소득 변화에 대해 간략하게 언급하면 아래와 같다. 1) 전체적으로 아시아 각국의 노인소득에서 사적이전소득이 차지하는 비중이 하나의 일관된 경향성을 보인다고 말하기 힘들다. 그것은 어떤 국가에서 점진적으로 감소하는 추세를 나타낸 반면, 다른 국가에서는 감소와 재반등의 모습을 보이고 있다는 점에서 그러하다. 2) 노인부부가구에 비해 노인단독가구에 대한 사적이전소득이 높고, 60대보다 70대 이상 노인에 대한 사적이전소득이 높은 경향을 보이는 것으로 나타나고 있다. 3) 성별과 노인의 거주 지역 또한 하나의 경향성을 나타낸 것으로 보이지 않는다. 이는 아시아 각국의 사적 부양체계가 독거노인과 70세 이상의 노인 등 상대적으로 자립능력이 취약한 집단에 대해 사적 부양을 한다는 공통점을 보이지만, 사회문화적 요인에 따라 다양한 부양 태도를 보이고 있음을 말해 준다. 4) 아시아 각국에서 사적이전소득은 여전히 공적이전소득 이상으로 노인빈곤율 감소에 큰 영향을 미치고 있지만, 정작 노인들의 기본생활을 보장하는 역할을 담당하고 있지는 못하다는 점이다(Kwon, 2001, pp. 81-93; Biddlecom, Chayovan, Ofstedal, 2002, pp. 195-204; Mason and Lee, 2006, pp. 36-37; Lee, 2007, pp. 17-43; Lee and Mason, 2014, pp. 229-234).

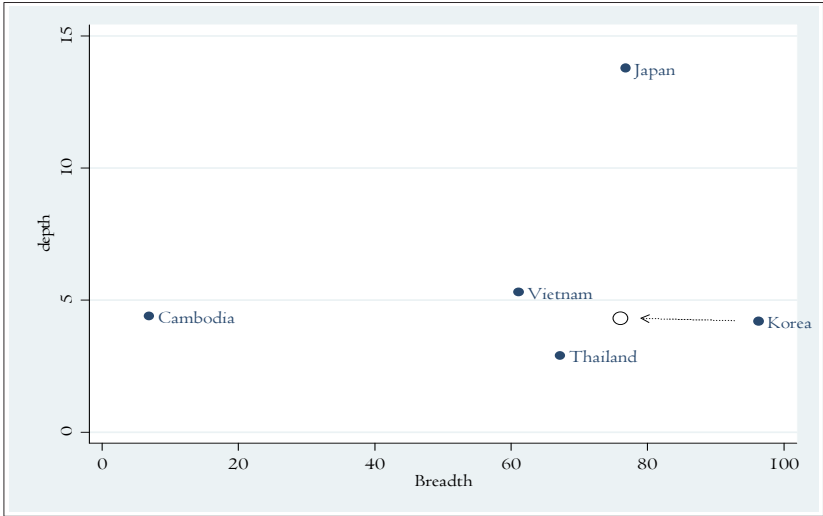
4. 아시아 주요국의 공적 노후소득보장제도

(사회보장제도의 비교) 아시아 각국의 사회보장제도는 국가에 따라 매우 다른 발전 단계에 놓여 있다. 일부 국가는 서구 복지국가에 근접한 사회보장체계를 구축하고 있다면, 다른 국가들은 사회보장체계의 외형은 갖추었으나 포괄 범위(coverage)나 보장성이 낮은 문제에 직면해 있고, 나머지 국가들은 사회보장제도의 기본체계조차 구축되어 있지 못한 상황이다. ADB가 아시아 각국의 사회보장제도 비교를 위해 사용하는 급여의 보장성(depth)과 포괄성(breadth) 개념을 통해 각국 제도의 현황을 쉽게 설명할 수 있다.²⁶⁾ 아래의 [그림 9-7]은 사회보험제도의 심도와 포괄성을 보여 주고 있는데, 일본은 심도와 포괄성이 상대적으로 높아 제도가 성숙기에 접어들었음을 보여 주는 반면, 한국은 포괄성은 넓지만²⁷⁾ 보장 수준이 낮다는 점을 보여 주고 있다. 태국과 베트남은 사회보험의 포괄성과 보장성이 상대적으로 낮다는 것을 보여 준다. 이는 아시아 국가 대부분이 사회보험을 확대하는 과정에 있음을 말해 준다. 다른 국가들에 비해 캄보디아는 여전히 사회보험제도가 취약하다는 점을 보여 준다. 이어지는 [그림 9-8]은 아시아 주요국의 사회부조제도를 급여의 보장성과 포괄성 측면에서 비교한 것이다. 전체적으로 이 그림은 사회보험제도와 반대의 흐름을 나타내는 것을 알 수 있다. 사회보험제도가 성숙한 국가는 사회부조제도의 수급자 규모는 크지 않으나, 주어지는 급여의 보장성이 높은 반면, 사회보험제도가 취약한 국가는 포괄 범위는 넓지만 급여 수준은 낮은 것으로 나타나고 있다.

26) 급여의 보장성을 나타내는 심도(depth)는 사회보장제도를 통해 받는 급여가 1인당 GDP에서 차지하는 비율을 나타내며, 급여의 포괄성을 나타내는 보장 폭(breadth)은 현재 급여를 받는 수급자의 비율을 나타내는 개념이다(ADB, 2016. p. 44).

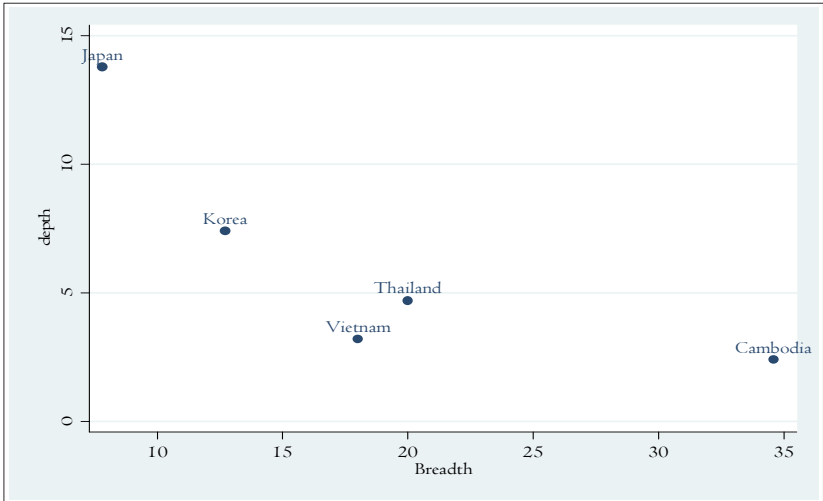
27) 한국의 사회보험 포괄성은 다소 높게 추정된 것으로 판단된다.

[그림 9-7] 아시아 주요국 사회보험제도의 보장성과 포괄성



자료: ADB. (2016). The social protection indicator : assessing results for Asia. pp. 46-51.

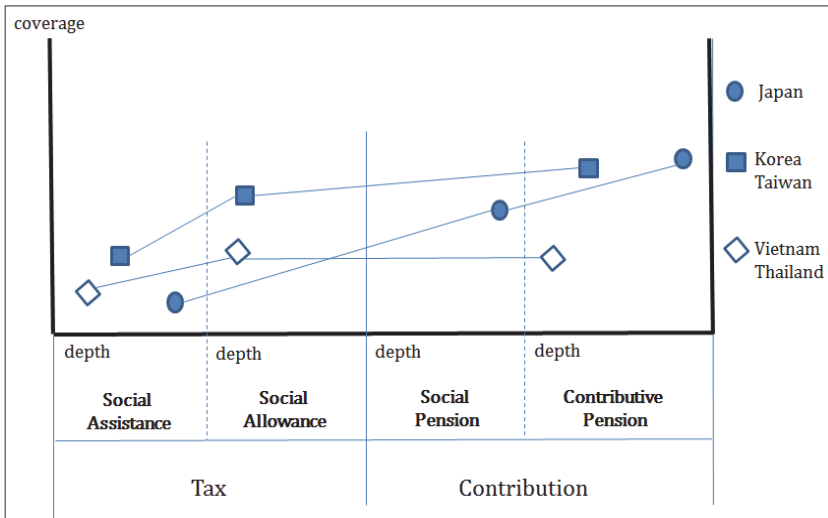
[그림 9-8] 아시아 주요국 사회부조제도의 보장성과 포괄성



자료: ADB. (2016). The social protection indicator : assessing results for Asia. pp. 46-51.

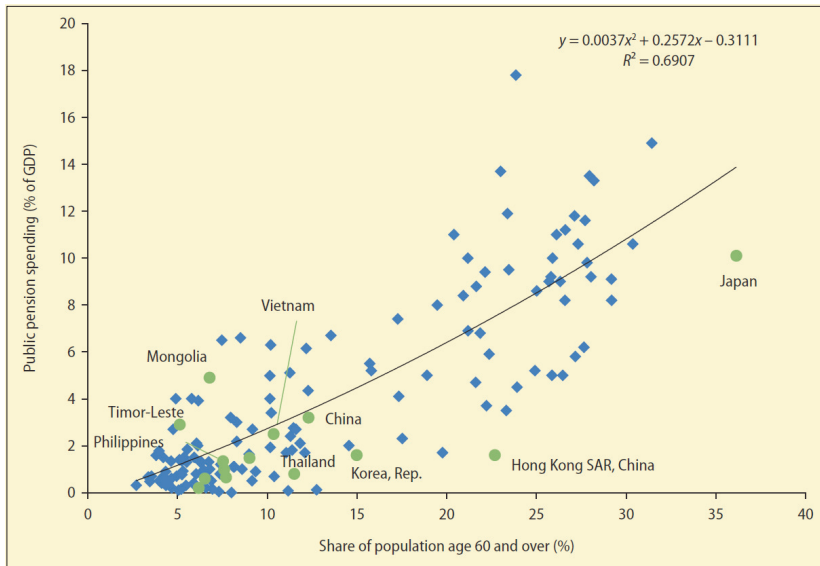
(노후소득보장제도의 비교) 위의 그림이 전체 사회보장제도를 나타낸다면 노인을 위한 사회보장, 특히 소득보장에 초점을 맞추어 공적 부양체계를 살펴볼 필요가 있다. 하지만 노후소득보장제도를 중심으로 설명해도 크게 다르지 않다. 아래의 그림은 각국의 노후소득보장제도를 유형에 따라 국가별로 나타낸 것이다. 일본은 기여형 공적연금제도 외에도 사회연금(국민연금)과 사회부조(생활보호제도)를 통해 노인빈곤율을 낮은 수준으로 유지하고 있고, 한국과 대만은 1990년대 말 공적연금제도와 사회연금제도를 도입하였지만 중하층 및 빈곤층에 대한 보호가 취약하다는 문제를 나타내고 있다. 태국과 베트남은 공적연금 등 사회보험의 포괄성을 확대하는 과정에 있는 것으로 판단된다. 다른 국가에 비해 캄보디아는 상대적으로 적은 인구집단을 대상으로 하는 사회보험과 극빈층을 대상으로 하는 사회부조정책으로 양극화되어 중간층을 대상으로 하는 제도가 취약한 특성을 보여 주고 있다.

[그림 9-9] 노후소득보장제도의 상이한 발전 단계



아래의 그림은 아시아 주요국의 인구고령화와 그에 따른 노후소득보장 제도, 특히 공적연금지출의 관계를 보여 주고 있다. 이 그림에 따르면 일본을 제외한 다른 아시아 국가의 공적연금제도가 여전히 미성숙된 상태에 있음을 알 수 있다.

[그림 9-10] 아시아 주요국의 고령화와 공적연금지출 비중의 상관관계



자료: World Bank. (2016). Live Long and Prosper, p. 148.

일본은 이미 오래전에 사회보장제도의 기본체계를 구축한 것으로 평가되며, 한국과 대만 그리고 태국은 1990년대 이후 사회보장제도의 기본체계를 갖춘 것으로 평가된다. 그에 비해 베트남과 캄보디아는 최근 빠르게 사회보장제도를 강화하고 있지만, 아직 사회보험과 사회부조의 체계가 완전히 자리 잡지는 못한 상황이다. 이처럼 상이한 발전 과정에서 노인을 위한 소득보장제도 또한 그 구조와 발전 과정이 상이하다고 말할 수 있다. 좀 더 구체적으로 일본과 한국 그리고 대만에서 노후소득보장제도가

전체 노인을 대상으로 한 제도로 발전하는 시기는 언제인가. 최근의 한 연구에 따르면, 노후소득보장제도가 보편적 체계로 구축된 시점은 일본은 1950년대, 한국과 대만은 1990~2000년대라고 말할 수 있다. 참고로 아시아 주요국에서 노후소득보장제도의 강화, 특히 사회연금 등의 도입은 정치환경의 변화와 밀접한 관련이 있다. 하지만 그것이 항상 정치적 민주화를 전제하는 것은 아니다.

일본은 1950년대 특수직역연금 외에도 국민연금법을 제정함으로써 기틀을 완성하였다면, 대만은 1950년대에 구축된 특수직역연금과 노동보험 중 노령연금제도를 도입하였으며, 2007년 국민연금법이 제정되어 보편적 제도로 발전하게 되었다. 한국은 1960년대 특수직역연금이 도입되었고, 국민연금은 1988년 도입되고 1999년 개정을 통해 보편적 제도로 발전하게 되었다. 이어 공적연금을 받지 못하는 노인을 대상으로 하는 기초노령연금이 2008년에 도입되고 2014년 기초연금으로 개편되었다(노대명 외, 2017, 결론 참조). 베트남은 2007년 노령수당에 가까운 비기여형 노후소득보장제도인 사회연금을 도입하였으며, 2014년에는 공무원과 민간 부문 노동자를 대상으로 하는 통합된 기여형 공적연금제도를 도입함으로써 기틀을 구축하였다. 2010년대에 사회보장제도의 기본체계가 구축되기 시작하여 본격적인 확장이 시작되고 있는 셈이다. 그에 비해 캄보디아는 공무원과 군인을 대상으로 하는 공적연금제도(NSSF-C & NFV)를 운영하고 있으며, 2018년 전 국민이 가입할 수 있는 공적연금기금제도(NSSF)를 출범시켰다. 하지만 일반 국민 대상으로는 아직 가입률이 저조하여 전체 국민을 대상으로 하는 제도라고 말하기는 힘들다. 더불어 빈곤한 노인을 대상으로 하는 보편적 사회부조제도나 노령수당제도 등도 도입되지 않고 있는 상황이다.

〈표 9-1〉 아시아 주요국의 공적 노후소득보장제도

구분	제도의 명칭	도입 시점	최근 개편 시점	연금 개시 연령		보험료율			
				남성	여성	피보험자	고용주	자영업자	정부 지원
Japan	National pension insurance(기초연금)	1941	1959	65	65	16260yen	N.C.	16260yen	A&C의 50%
	Employees' pension insurance	1954	-	60	60	8.9	8.9	-	전체 비용
Korea	National pension insurance	1973	1988	61	61	4.5	4.5	9.0	A&C의 일부
	Means-tested non-contributory pension(기초연금)	2014	-	65	65	N.C.	N.C.	N.C.	전체 비용
Taiwan	National pension	1950	2013	65	65	5.1	N.C.	5.1	3.4%
	Labour Insurance Programme	1950	2015	60	60	1.8	6.7	5.7	0.95%
	Mandatory individual account	1950	-	60	60	to 6%(v)	6%+	to 6.0(v)	지원 없음
	Means & pension-tested pension(SA)	2007	-	65	65	N.C.	N.C.	N.C.	전체 비용
Thailand	Social insurance: formal-sector pension	1990	-	55	55	3.0	3.0	5184baht	가업자 소득의 1%
	National savings fund: Informal sector	2011	-	60	60			100baht	C의 50~100%
	Pension-tested non-contributory pension(SA)	1993	2009	60	60	N.C.	N.C.	N.C.	전체 비용
Viet Nam	Social insurance	1961	2014	60	55	8.0	14.0	22.0 (v)	필요에 따라 지원
	Means-tested non-contributory pension(SA)	2004	2013	60	60	N.C.	N.C.	N.C.	전체 비용
Cambodia	Social insurance	1994	2018	55	55	N.C.	N.C.	N.C.	전체 비용

주: (v)는 자발적 기여를 지칭; N.C.는 No Contribution을 지칭; (SA)는 Social Assistance를 지칭.
자료: ILO. (2018a). World Social Protection Database, Social Security Inquiry(<http://www.social-protection.org/gimi/guess/>, 2018. 10. 8. 인출)를 보람.

아시아 주요국의 노후소득보장제도, 특히 공적연금제도는 국가에 따라 처한 당면 문제에 차이가 있다. 일본은 이미 공적연금의 재정적 지속가능성 문제에 직면해 있다면, 한국과 대만은 단기적으로 노인빈곤 문제 해결 등 노후소득 보장을 강화하는 동시에 다가오는 미래의 재정적 지속가능성을 높일 수 있는 방안을 마련해야 하는 상황이다. 이는 공적연금의 보험료와 소득대체율을 조정하고, 사회연금을 확대하고 연금금액을 적정화해야 하는 것이다. 위의 세 국가에 비해, 태국과 베트남 그리고 캄보디아는 노후소득보장체계를 구축하고 보장 수준과 포괄 범위를 높여야 하는 과제를 안고 있다. 더불어 1) 다른 OECD 국가보다 낮은 퇴직연령 2) 낮은 보험료 3) 낮은 커버리지 4) 연금제도마다 다른 소득대체율 등을 조절해야 하는 숙제를 안고 있다(ADB, 2016. pp. 7-8).

제3절 아시아 주요국의 노인빈곤 문제 비교

이 절에서는 노인빈곤율에 초점을 맞추어 다양한 경제사회적 요인과의 관계를 살펴보고자 한다. 참고로 여기서 사용하는 노인빈곤율은 국제기구인 Helpage가 최근 발표한 중위소득 50% 기준 상대빈곤율이라는 점을 밝혀둔다. 이는 최근 새롭게 발표된 자료라는 점에서 기존의 아시아 국가에 대한 비교연구에서 많이 사용되지 않는 지표이다. 하지만 이 상대빈곤율은 대다수 아시아 국가의 시계열적 변화를 나타내지 못한다는 점에서 많은 한계가 있는 것 또한 사실이다. 그럼에도 각국을 비교할 수 있는 동일한 노인빈곤율 지표라는 강점에 주목하고자 하였다. 이를 위해 각국의 공식 통계자료 및 국제기구의 통계자료를 연계하여 분석하고자 하였다. 아래에서는 노인빈곤율이 노인노동, 사적 부양체계 그리고 공적 부

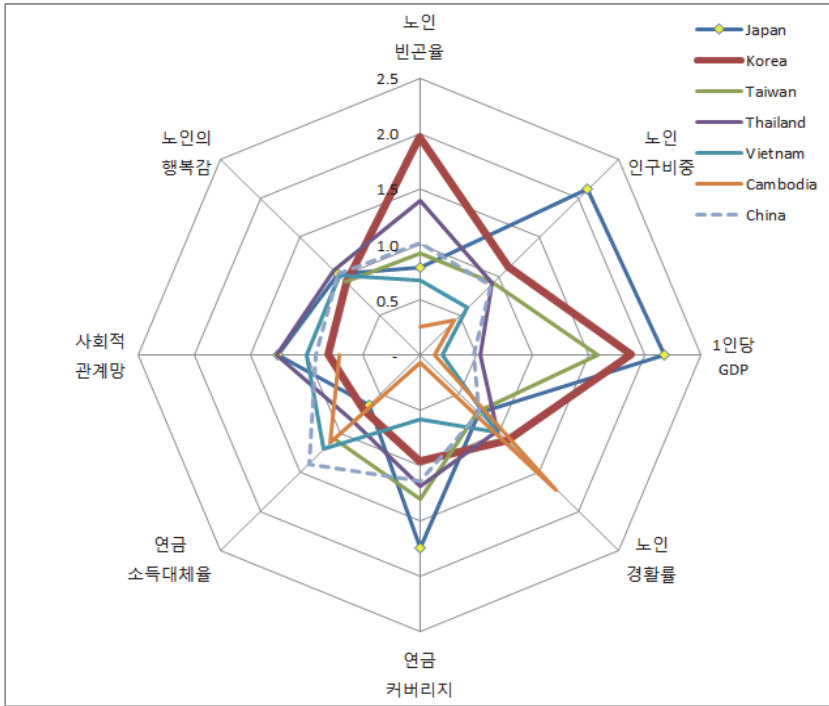
양체계(노후소득보장제도)와 어떠한 관계에 있는지 간략하게 살펴보기로 하겠다. 다만 아시아 주요국의 노인 문제와 관련된 데이터를 통일된 기준에 따라 모두 확보하기 어렵다는 현실적인 문제 또한 밝혀두고자 한다. 특히 대만과 캄보디아는 다양한 이유로 관련 데이터 자체를 확보하기 힘든 경우가 많았다.

1. 주요 변수 간 상관관계

아시아 각국의 노인빈곤 문제가 그것에 영향을 미치는 다양한 요인들과 어떠한 관련이 있는지 간략하게 살펴보면 아래의 그림과 같다. 참고로 아래 그림의 수치는 표준화된 것이다. 한국의 노인빈곤율은 비교 대상인 아시아 국가들 중에서도 가장 높은 수준이다. 태국과 중국에 비해서도 상대적으로 빈곤율이 더 높게 나타나는 것을 알 수 있다.

한국의 노인빈곤율과 다른 요인의 관계를 살펴보면, 1인당 GDP는 일본에 가장 근접해 있지만, 연금 수급률과 사회적 연계성(사회적 자본)은 다른 아시아 국가들에 비해 낮거나 다른 아시아 국가들과 유사한 것으로 나타나고 있다. 그리고 노인 취업률은 일본을 제외한 다른 국가들과 유사하거나 일본을 제외한 다른 국가들보다 다소 높은 것으로 나타나고 있다. 여기서 주목해야 할 점은 사회적 연계성, 즉 어려움이 있을 때 상의할 사람이 있는지 묻자 상대적으로 취약하다고 답한 사람이 많았으며, 연금 수급률 또한 태국이나 중국보다 낮은 것으로 나타나고 있다. 가족에 의한 노인 부양도 잘 이루어지지 않을 개연성이 높고, 이것이 공적연금과 사회부조의 미성숙과 맞물려 노인빈곤율 증가로 표현된 것이다.

[그림 9-11] 아시아 주요국의 노인빈곤율과 경제사회변수의 상관관계(2015년)



주: 각 지표의 값을 비교하기 위해 원점수를 평균값 대비 비율로 환산.

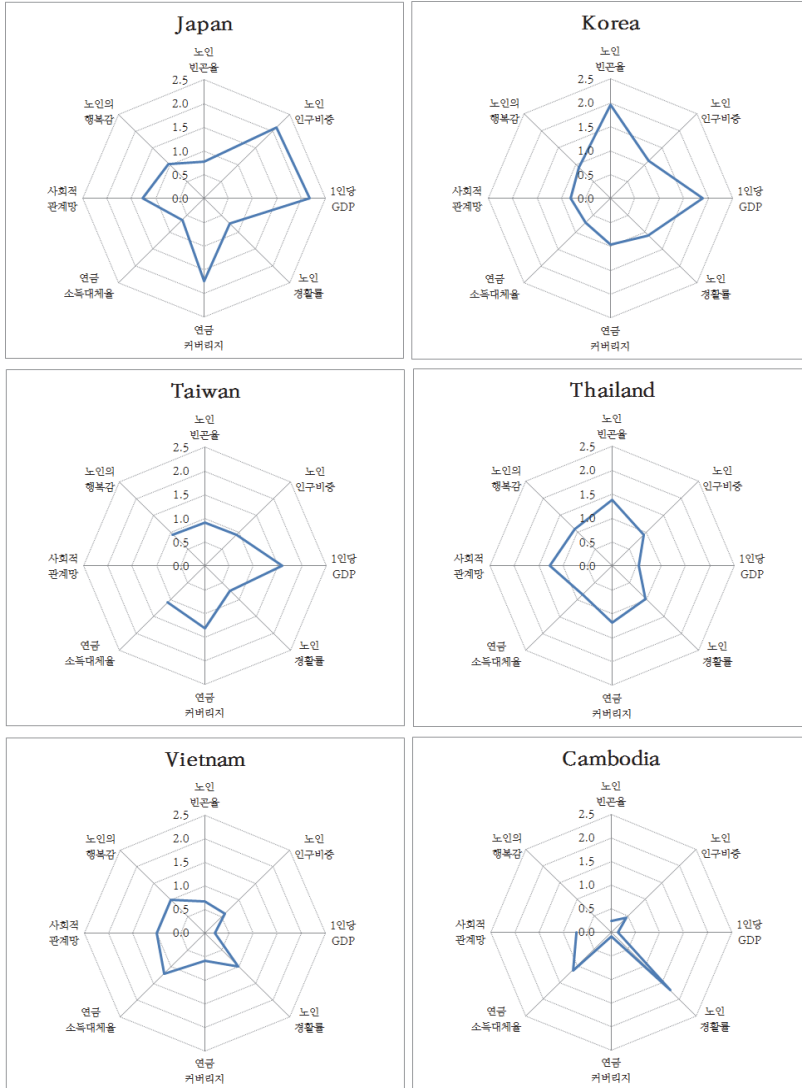
자료: HelpAge. (2018). Global AgeWatch Index. <http://www.helpage.org/global-agewatch/>에서 2018. 8. 10. 인출; 행복도는 World Value Survey 중단데이터의 2010~2012년 웨이브에서 2018. 8. 14. 인출; 노인 경활률은 ILO database of labour statistics(ILOSTAT) <http://www.ilo.org/ilostat/>에서 2018. 8. 14. 인출; 소득대체율 중 캄보디아의 수치는 2009년 기준이며, ILO. (2012). Cambodia: Social security for the formal economy. p. 6에서 인용.

위의 그림에서 한국의 노인빈곤율이 다른 아시아의 저발전국보다 매우 높다는 것은 다소 의외의 결과일 수 있다. 2015년 현재 한국의 노인빈곤율은 48.6%로 다음으로 높은 빈곤율을 기록한 태국의 34.4%와도 14.2% 포인트의 격차를 나타내고 있다. 심지어 한국과 경제 발전 정도가 유사한 대만의 노인빈곤은 22.6%로 두 배의 차이를 보이고 있다. 그 밖의 베트남, 캄보디아 그리고 중국의 노인빈곤율보다 모두 2~3배 이상 높게 나타

나고 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 저발전국의 노인빈곤율이 낮게 나타나는 것은 산업구조나 공동거주 형태의 사적 부양구조와 밀접한 관계를 갖는다. 즉 농업 등 1차 산업 취업자의 비중이 높은 국가에서는 노인들이 상대적으로 높은 연령까지 일하는 비율이 높고, 노인 부모와 성인 자녀의 공동거주 비율 또한 높다. 이 경우 노인빈곤율은 함께 거주하는 성인 자녀 가구의 빈곤율에 수렴되게 된다. 즉 노인의 주거 분리에 따른 빈곤율 증가의 충격이 반영되지 않는 것이다. 그렇다고 한국의 높은 노인빈곤율에 문제가 없다는 것은 아니다. 한국과 유사한 경제사회체계를 가진 국가에서도 이처럼 높은 노인빈곤율을 찾아보기 힘들기 때문이다. 이는 이미 주어진 노인빈곤율, 즉 소득빈곤율을 현실에서 수용할 필요가 있음을 의미한다. 한국의 높은 노인빈곤율은 1) 사적 부양체계가 급속히 해체되고 2) 공적 부양체계의 확충이 지연된 결과라는 점이다. 특히 노후소득보장 제도에서 사회연금(기초연금)의 비효율적인 표적화 방식과 더딘 확장 속도가 주요한 요인이라고 말할 수 있을 것이다.

만일 한국의 노인빈곤율이 사적 부양체계의 급속한 해체와 공적 부양체계가 미비된 결과라면, 다른 아시아 국가의 노인빈곤 문제는 어떻게 이해해야 하는가. 노인빈곤율이 상대적으로 낮다는 점에서 별문제가 없는 것인가. 그리고 노인빈곤율 증가에 영향을 미치는 잠재적 요인의 측면에서 어떠한 변화가 진행되고 있는가. 예를 들면 아시아 주요국에서 산업화나 탈산업화는 얼마나 진행되었는지, 또는 사적 부양체계가 어떻게 기능하고 있고, 공적연금제도가 다른 사회보장제도가 노인빈곤에 어떠한 영향을 미치고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 앞서 노인의 높은 경제활동 참여율이 반드시 바람직한 것은 아니라는 점을 언급한 바 있다. 마찬가지로 연금의 소득대체율이 높은 경우에도 실질 소득대체율은 어떠한고, 낮은 연금 커버리지와 연동된 것은 아닌지 살펴보아야 한다.

[그림 9-12] 아시아 주요국의 노인빈곤 문제의 특성: 국가별 특성

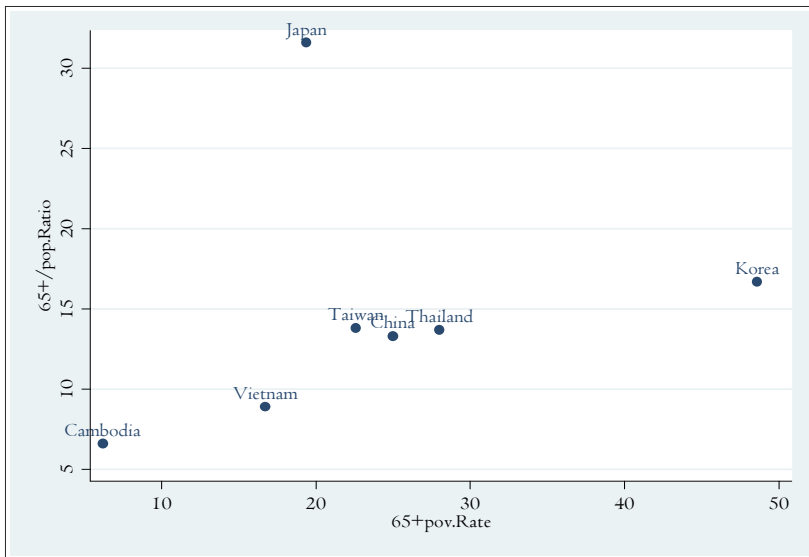


자료: [그림 9-11]과 동일.

2. 인구고령화와 노인빈곤율의 관계

아시아 각국에서 노인빈곤율에 영향을 미치는 가장 큰 요인은 무엇인가(그림 9-13 참조). 노인인구(60세 이상)의 비율을 보면 한국은 16.7%로 비교 대상 아시아 국가 중 일본(31.6%)보다는 크게 낮고 다른 국가들 보다는 다소 높은 수준을 보이고 있다. 하지만 노인빈곤율(상대빈곤선, 중위소득의 50%)을 보면 한국은 48.6%로 일본(19.4%)은 물론이고 다른 비교 대상 국가에 비해서도 월등하게 높다. 상대적으로 빈곤율이 높은 태국이 28.4%, 중국이 25.0%, 대만이 22.6%로 추정된다. 이는 인구고령화만으로 노인빈곤율의 증가를 설명하기 어렵다는 점을 말해 준다.

[그림 9-13] 아시아 주요국의 노인인구 비중과 노인빈곤율(2015년)



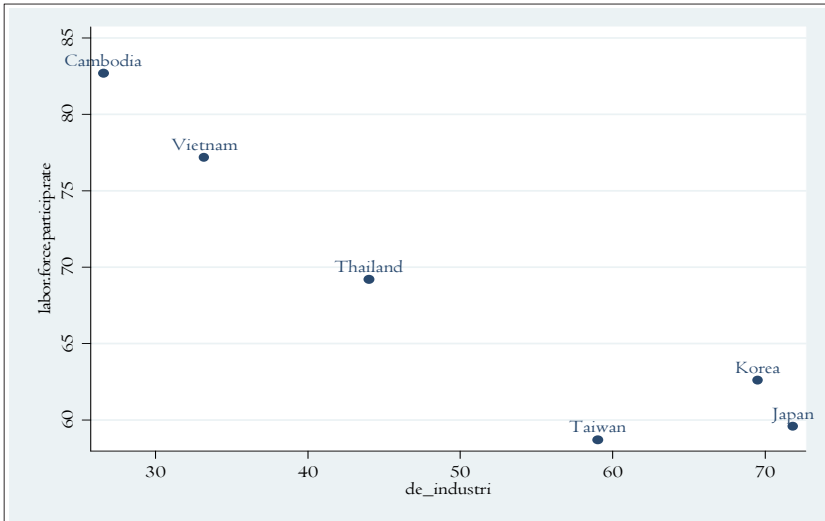
주: 노인인구는 60세 이상 인구의 비중, 노인빈곤율은 상대빈곤율(중위 50%).

자료: HelpAge. (2018). Global AgeWatch Index 2015. 2018. 8. 10. 인출.

3. 노인의 고용 기회 감소와 노인빈곤율의 관계

산업화 및 탈산업화 과정에서 노인의 고용 기회는 빠르게 감소하는 경향을 나타내게 된다. 그리고 이는 노인빈곤 문제를 심화시키는 요인으로 작용하게 된다. 아래의 그림은 아시아 주요국의 탈산업화, 즉 전체 취업자 중 서비스업 종사자의 비율과 경제활동 참가율의 관계를 나타낸 것이다. 탈산업화가 진행될수록 전체 경제활동 참가율이 낮아지는 경향을 알 수 있다. 하지만 탈산업화 정도가 노인의 경제활동 참가율에 유의미한 영향을 미치지 않는다는 것은 노인의 노동은 사적 부양체계와 공적 부양 체계에 의해 매개되는 측면이 강하기 때문이다. 아래의 그림에서 분명한 것은 한국의 노인들이 경제 수준이 유사한 다른 국가의 노인에 비해 더 많이 일하고 있다는 점이다.

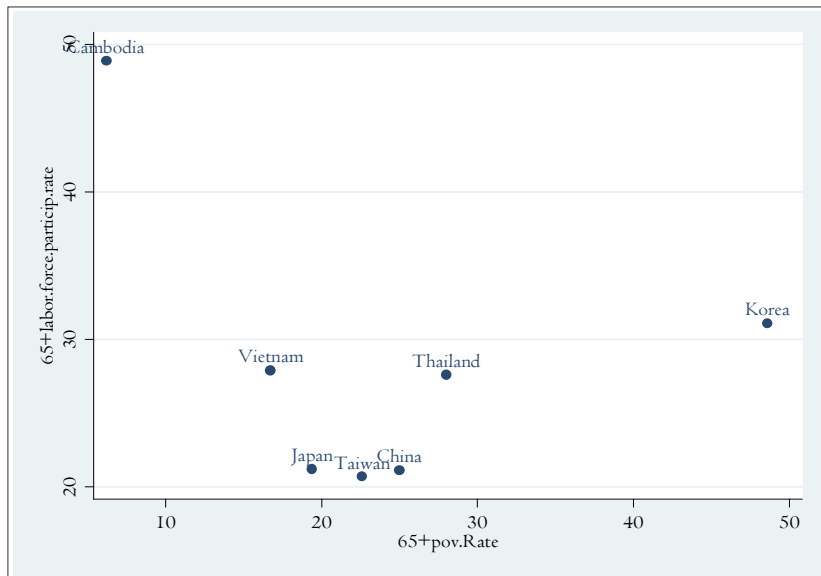
[그림 9-14] 아시아 주요국의 탈산업화와 경제활동 참가율



자료: HelpAge. (2018). Global AgeWatch Index 2015. 2018. 8. 10. 인출.

그렇다면 더 많은 노인노동이 노인빈곤율을 감소시키는가. 여기서 노인노동은 노인빈곤을 감소시키는 요인이라기보다 노인빈곤에 따른 (또는 노인의 생계 유지를 위한) 결과의 측면이 강하다는 점을 강조할 필요가 있다. 아래의 그림을 보면, 한국은 노인빈곤율과 고령자의 취업률이 매우 높게 나타나는 것을 알 수 있다. 그것은 농촌 취업인구의 비중이 높은 중국이나 태국, 베트남 그리고 캄보디아와 비교해도 높은 수준이다. 노인빈곤 문제가 발생하는 이유는 가족에 의한 부양이 제대로 이루어지지 않기 때문이며, 이는 노인들의 취업 증가로 나타날 수 있다. 하지만 역설적으로 노인취업률이 매우 높은 경우라고 모두 노인빈곤율이 높게 나타나는 것은 아니다. 농업 중심 국가에서 노인취업률은 자녀와의 동거를 전제로 한다는 점에서 근로연령층의 빈곤율에 수렴되는 경향을 나타내게 된다.

[그림 9-15] 아시아 주요국의 노인빈곤율과 노인 경제활동 참가율(2015년)



자료: HelpAge. (2018). Global AgeWatch Index 2015. 2018. 8. 10. 인출.

4. 노인빈곤율과 사적 부양체계 변화의 관계

산업화와 탈산업화에 따라 전통적인 사적 부양체계가 급격히 약화되는 경우, 그것은 노인빈곤율에 영향을 미칠 수 있을 것으로 판단된다. 이는 크게 두 가지 측면에서 분석이 필요하다. 하나는 전통적 사적 부양체계가 가정하는 노인 부모와 성인 자녀의 공동거주 비율을 살펴보는 것이다. 이는 노인가구의 분리를 의미하기도 한다. 다른 하나는 가구 분리가 진행된 상황에서 노인부모가구에 대한 사적이전소득이 어떻게 변화하는가 하는 점이다. 그리고 이러한 변화는 각국의 가족구조와 가부장제의 정도 등을 통해서도 설명할 수 있다.

(노인부모와의 공동거주 비중 변화) 노인 부모와 성인 자녀의 공동거주 비율은 경제 성장에 따라 지속적으로 감소하는 추세를 보이는 것으로 알려져 있다(그림 9-5 참조). 이는 산업화와 탈산업화 과정에서 새로운 일자리로의 노동인구 이동에 따른 자연스러운 결과라고 말할 수 있다. <표 9-2>는 아시아 주요국의 사적 부양체계 중 공동거주가 어떻게 변해 왔는지 보여 주고 있다. 흥미로운 점은 1981년 한국에서는 성인 자녀와의 공동거주를 선호하는 태도가 83.3%로 매우 높게 나타났지만 불과 20년 뒤 비교 대상 국가들에 비해 훨씬 낮은 38.4% 수준까지 감소했다는 것이다. 이는 한국의 사적 부양체계 약화는 공동거주의 급격한 감소 또는 노인 부모의 태도 변화를 통해 확인할 수 있는 것이다. 마찬가지로 가족에 대한 의존도 또한 급속하게 낮아진 것을 알 수 있다. 한국과 일본에 비해 태국은 공동거주 비율은 오히려 증가하고, 가족에 대한 의존도는 소폭 낮아지는 흐름을 보였다. 태국의 사례를 보면, 저발전국 또는 신흥산업국의 사적 부양체계 변화 중 공동거주의 변화 양태는 국가마다 차이가 발생할 수 있음을 알 수 있다. 일차적으로 산업화가 얼마나 진행되었는가에 따라 그

정도에 차이가 있을 수 있다. 그리고 거주 지역이 도시와 농촌 중 어디이며, 노인 부모를 부양할 수 있는 자녀가 많은 경우도 변수로 작용할 수 있다. 이러한 양상은 [그림 9-6]에서 베트남과 캄보디아의 사례를 보면 잘 드러난다. 베트남은 도시 지역의 70세 이상 노인의 주거 분리가 가파르게 나타나는 반면, 캄보디아는 70세 이상 도시 지역의 남성 노인과 농촌 지역 여성 노인의 주거 분리가 높게 나타나고 있다는 점이 그것이다.

〈표 9-2〉 아시아 주요국의 1981~2001년 세대 간 공동거주 형태의 변화

(단위: %)

구분	연도	공동거주가 가족을 위해서도 최선이다	노령의 소득은 가족에게 의존할 수 있어야 한다	자녀의 지원이 소득의 주 원천인 노인 비율
Japan	1981	59.4	18.8	29.8
	2001	43.5	7.9	12.0
Korea	1981	83.3	49.4	78.2
	2001	38.4	19.5	59.4
Thailand	1981	58.6	61.4	-
	1995	61.1	41.9	-
US	1981	6.5	0.6	2.4
	2001	8.7	4.9	2.7

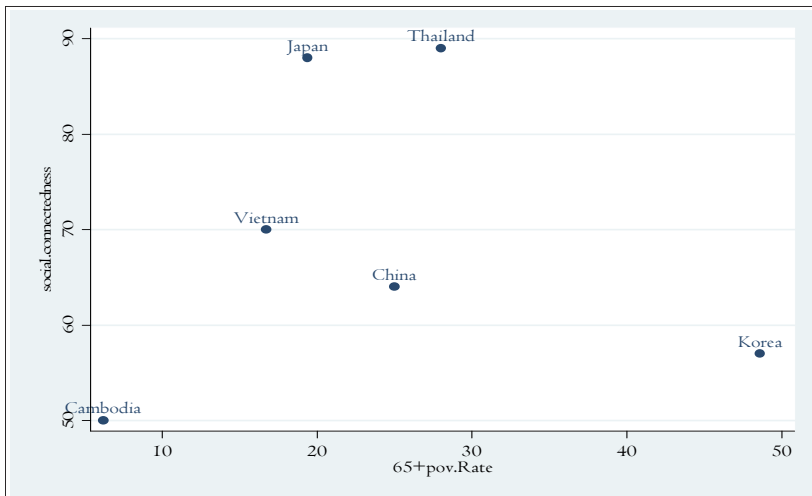
자료: Sagaza, H. (2003). Living arrangements of the elderly in Japan 2003.; UN. (2005). Living Arrangements of Older Persons Around the World. p.9에서 재인용.

(노인 부모에 대한 사적이전소득 변화) 아시아 주요국의 사적이전소득 추이에 대한 비교분석은 데이터의 제약으로 용이하지 않다. 다만 국가마다 그 실태와 추이가 다르다는 점을 강조할 필요가 있다. 일본은 앞서 제4장에서 언급한 바와 같이 2017년 조사 결과에 따르면 노인가구의 소득 중 사적이전소득이 차지하는 비중이 5.4%로 미미한 수준이다. 그것이 노인빈곤에 미치는 영향 또한 미미하다고 말할 수 있다(표 4-6 참조, p. 130). 오히려 고소득국가군에서 사적이전은 성인 자녀→부모로의 이전보

다 부모→성인 자녀로의 이전 비율이 더 높게 나타나는 경향을 확인할 수 있다(문형표, 김희삼, 안종범, 김을식, 이상협, 전영준, Mason, 2006, pp. 16-17). 일본이나 서구 복지국가와 비교하면, 아시아 국가에서 사적 이전소득은 여전히 노인빈곤 해소에 중요한 역할을 하고 있다. 대만의 경우, 사적이전소득이 노인빈곤율에 미치는 영향이 매우 크게 나타나고 있다. 1997~2016년의 분석 결과를 보면, 사적이전소득의 빈곤 감소 효과는 36.3%에서 38.8%로 다소 증가한 것으로 나타나고 있다. 물론 2000년대 중반 감소하는 추세를 보이고 있지만, 오히려 빈곤 감소 효과가 더 커진 것으로 나타나고 있는 것이다(표 5-9 참조, p. 194). 태국의 경우, 사적이전소득 또한 매우 큰 비중을 차지하는 것으로 나타나고 있다. 1994~2014년 노인소득에서 자녀에 의한 사적이전소득은 1994년 54.1%에서 2014년 36.8%로 크게 감소한 것으로 나타나고 있다. 하지만 이는 같은 기간 비기여형 노령수당이 0%에서 14.9%로 증가한 것을 감안하면, 노인소득이 극적으로 감소하지 않았음을 의미한다(표 6-9 참조, p. 226). 베트남과 캄보디아의 경우에는 마이크로데이터 등을 토대로 노인 가구소득에서 자녀의 사적이전소득의 비중이나 그에 따른 빈곤 감소 효과를 살펴볼 수 없었다. 다만 베트남의 경우에는 전체적으로 노인의 생활 여건이 개선되고 있지만, 소수민족이나 농촌에 거주하는 여성 노인 등 취약집단에서 빈곤율이 높게 나타나고 있으며, 자녀의 사적이전소득에 의존하는 비율이 높다는 점이 언급되고 있다(Cox, Galasso, Jimenez, 2006, pp. 15-18). 그리고 캄보디아의 노인의 경우에도 자녀의 사적이전소득에 의존하는 비율이 높은 것으로 나타나고 있다. 이는 아시아 국가들 중 경제 발전과 사회보장제도의 확충이 이루어지는 국가의 경우, 사적 부양체계에서 공적 부양체계로의 이행 초기 단계에 있어 여전히 사적 부양체계의 역할이 강조된다는 것을 의미한다.

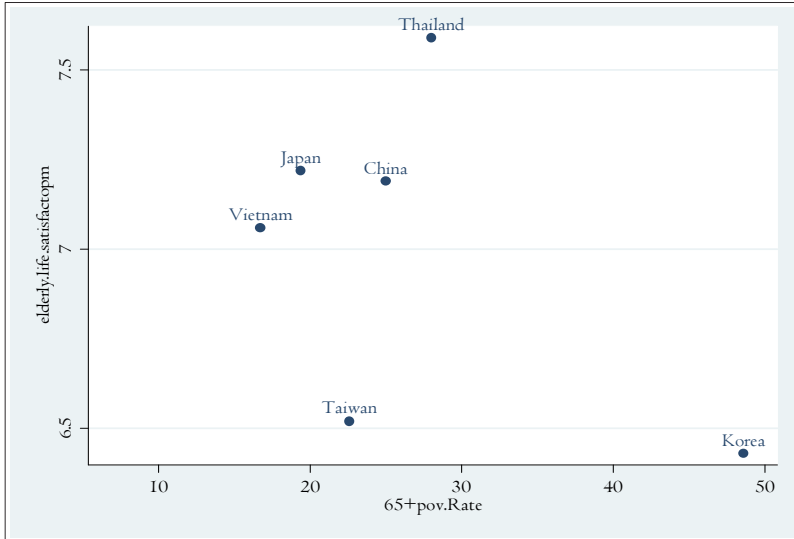
(사회적 연결망과 노인빈곤) 사회적 연결망은 독자적으로 생활하는 데 많은 어려움에 처한 노인의 빈곤 및 박탈에 큰 영향을 미치게 된다. 도움이 필요할 때 상의하거나 의지할 사람이 있는가를 묻는다는 점에서 사적 부양체계를 보완하는 역할을 하는 것으로도 이해할 수 있다. 아래의 [그림 9-16]을 보면, 한국은 노인빈곤율이 높고 사회적 연결망 또한 매우 취약한 것으로 나타나고 있다. 노인빈곤율이 다소 높더라도 이들이 의지할 수 있는 사회적 연결망이 강하면 그 충격을 일부 흡수할 수 있을 것이다. 이 점을 감안하면, 한국의 노인빈곤 문제는 다른 아시아 국가들과 비교해도 고립무원의 상태일 개연성이 높다는 점을 말해 준다. 이어지는 [그림 9-17]은 65세 이상 노인의 삶에 대한 만족도와 노인빈곤율의 관계를 살펴본 것이다. 다른 국가들에 비해 한국과 대만 노인들의 삶의 만족도가 크게 낮은 것으로 나타나고 있다. 대만의 사적이전소득 유지 및 증가 추세를 감안하면, 노인소득의 격차 등에 주목할 필요가 있어 보인다.

[그림 9-16] 아시아 주요국의 노인빈곤율과 사회적 연결망



자료: HelpAge. (2018). Global AgeWatch Index 2015. 2018. 8. 10. 인출.

[그림 9-17] 아시아 주요국의 노인빈곤율과 65세 이상 노인의 삶의 행복감

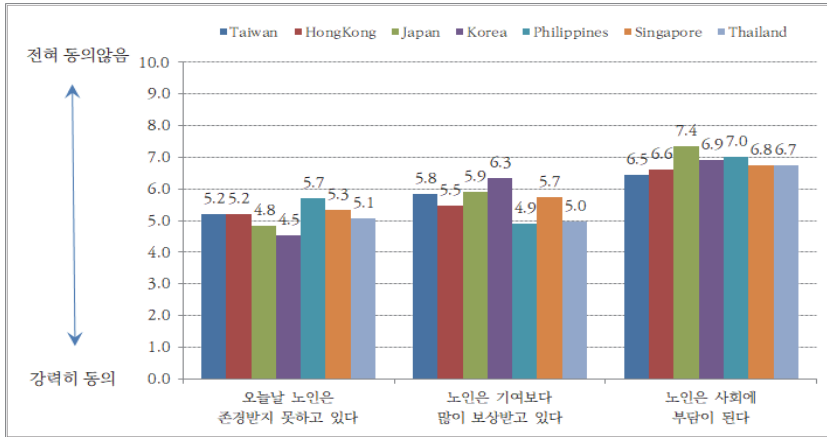


자료: HelpAge. (2018). Global AgeWatch Index 2015. 2018. 8. 10. 인출.

(노인과 사적 부양에 대한 태도) 노인에 대한 사적 부양체계의 변화는 다른 연령층의 태도와 무관하지 않을 것이다. 그것은 노인에 대한 친근감과 존경심 그리고 사회적 기여 또는 효용에 대한 태도 등이 사적 부양체계를 지탱하거나 그것을 대체할 노후소득보장제도를 강화하는 데 영향을 미칠 수 있기 때문이다. [그림 9-18]과 [그림 9-19]는 서운석(2016)의 글에서와 같은 방식으로 World Value Survey data를 활용하여 아시아 주요국의 노인에 대한 사회적 태도를 나타낸 것이다(서운석, 2016, pp. 14-18). 이 그림을 통해 아시아 주요국 간의 태도 차이가 노인빈곤 등의 요인에 미친 영향을 말하기는 힘들어 보인다. 다만 첫 번째 그림에서는 한국이 다른 나라에 비해 노인에 대한 존중도가 다소 낮고, 필리핀과 태국은 노인이 기여보다 많은 보상을 받는다는 생각이 강하며, 대만에서는 노인이 사회에 부담이 된다는 인식이 강한 것으로 나타나고 있다. 두 번

째 그림에서는 한국과 일본에서 노인에 대한 친근감이나 역량 그리고 존경과 관련해 부정적 인식이 상대적으로 강하게 나타나고 있다.

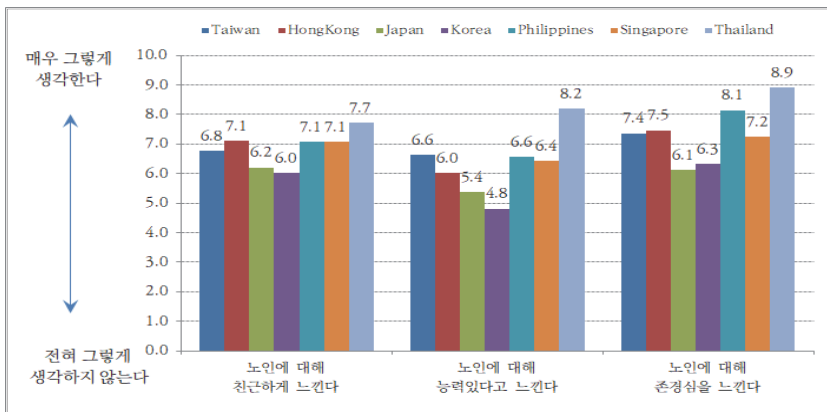
[그림 9-18] 아시아 주요국의 노인에 대한 사회적 태도(1)



주: 원점수를 10점 만점 점수로 환산한 값.

자료: World Value Survey. (2018). Integrated files. <http://www.worldvaluessurvey.org/>에서 2018. 8. 4. 인출.

[그림 9-19] 아시아 주요국의 노인에 대한 사회적 태도(2)



주: 원점수를 10점 만점 점수로 환산한 값.

자료: World Value Survey. (2018). Integrated files. <http://www.worldvaluessurvey.org/>에서 2018. 8. 4. 인출.

(사적 부양체계의 다양성과 역전) 산업구조와 노동시장구조의 변화에 따라 가족구조가 변화하고 그것이 전통적 사적 부양체계를 빠르게 해체시키는 방향으로 압력을 가하는 상황에서 시민들이 노인에 대해 갖는 태도는 사적 부양체계의 해체 속도와 공적 부양체계의 강화 속도에 영향을 미쳤을 것으로 생각할 수 있다. 흥미로운 점은 사적 부양체계의 해체가 갈등 없는 자연스러운 이행 과정에 있는 것처럼 보이지는 않는다는 점이다. 그것은 국가마다 다양한 양태로 표출되고 있다. 1) 성인 자녀가 노인 부모를 부양하지 않은 데서 비롯된 각종 사건사고가 끊이지 않는 경우 2) 경제력이 있는 노인 부모에게 의존해 생활하는 성인 자녀의 문제가 발생하는 경우를 예로 들 수 있다. 그리고 엄밀한 의미에서 이러한 차이는 노인의 경제력에 따라 발생하는 것으로 이해할 수 있다.

위의 두 가지 문제 중 아시아 국가의 대부분이 직면하고 있는 가장 큰 문제는 노인 또는 노인빈곤층에 대한 성인 자녀의 부양책임 기피 문제일 것이다. 그리고 그에 따른 사회갈등은 다양한 방식으로 나타난다. 하나는 노인 부모가 빈곤을 감수하는 경우이고, 다른 하나는 적극적으로 부양을 요구하는 경우이다. 이러한 문제는 비단 한국만의 문제가 아니다. 그리고 이 문제에 대한 정부의 대책 또한 다양한 형태로 표출되는 경향이 있다. 한편으로는 노후소득보장제도를 강화하는 정책으로 나타나고, 다른 한편으로는 성인 자녀에게 부모에 대한 부양책임을 강조하는 정책으로 나타나는 것이다.²⁸⁾ 그리고 이러한 두 가지 경향은 한 국가 내에 공존하기도 한다.

이와 반대로 성인 자녀가 부모에게 의존해 생활하는 현상도 증가하고

28) 한국과 일본 그리고 중국 등은 사회부조정책에서 가족, 특히 자녀의 부양책임을 강제하는 규정을 적용하고 있다. 물론 나라마다 적용 방식과 범위 등에는 차이가 있지만, 노인에 대한 가족의 부양책임을 여전히 강조하는 흐름이 있음을 보여 준다. 싱가포르는 1994년 노인부양법을 제정하였고, 중국은 2013년 노인권익보장법을 제정하기도 하였다.

있다. 한국에서는 썬더루족 등의 용어로 표현되었다면, 일본에서는 8050이나 패러사이트 싱글(parasite single)이라는 용어로 표현되고 있고, 중국에서는 쉰라오주(啃老族)라는 용어로 표현되고 있다. 특히 일본의 8050 문제는 실직 또는 고용 불안 상태의 50대 성인 자녀가 80대 노인 부모와 함께 거주하며 부모의 연금으로 생활하는 경우를 지칭한다. 이는 상대적으로 경제력이 있는 노인 부모에게 의존해서 생활하는 경우라는 점에서 차라리 긍정적인 의미도 있다. 서구 사회 또한 과거에는 성인 자녀의 경제적 독립에 따른 가구 분리가 보편화되어 있었지만, 최근 들어 노인 부모와 성인 자녀의 공동주거가 증가하는 양상을 보이고 있다.²⁹⁾ 그 이유는 다양한 측면에서 설명할 수 있지만, 가장 주된 요인은 성인 자녀가 경험하는 높은 주거비와 보육 부담에 따른 것이다. 이 경우에도 상대적으로 노후소득보장제도가 잘 정비된 국가에서 발생하는 문제이다. 반면 노인빈곤이 심각한 사회에서 이러한 문제는 보다 취약하거나 비극적인 형태로 발생할 개연성이 있다. 이는 사적 부양체계의 해체와 공적 부양체계의 미성숙이라는 이행기를 경험하는 국가의 노인들이 직면하게 될 보다 실질적인 문제일 것이다.

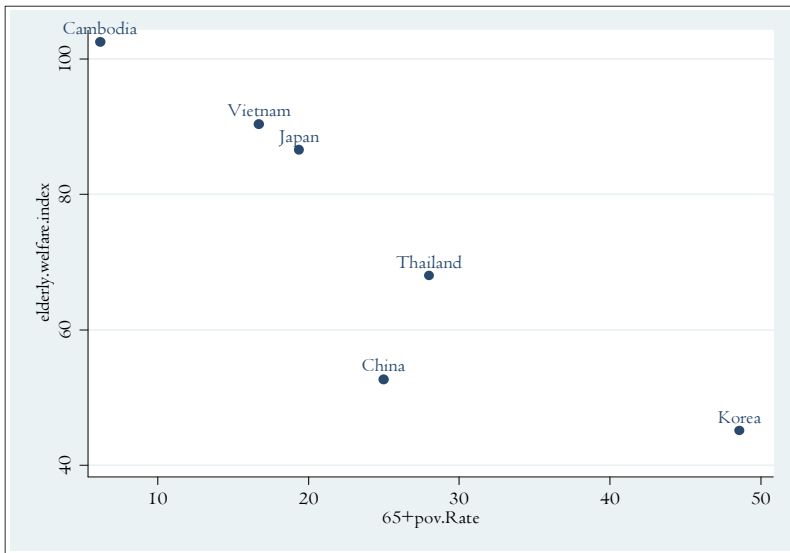
5. 노인빈곤율과 공적연금제도의 관계

노인들의 전체적인 삶이 어떤가는 노인복지지수와 노인빈곤의 관계를 보여줄 수 있다. 노인복지지수는 Global Age Watch Index 2015에서 차용한 것으로, 상대복지(relative welfare)의 관점을 채택하였다. 그 조

29) 참고로 노인 부모와 성인 자녀의 공동주거에 따른 긍정적인 효과를 강조하는 연구 결과도 존재한다. 경제적으로 성인 자녀에게 큰 도움이 된다는 연구 결과와 정서적으로 성인 자녀와의 동거는 노인에게 큰 도움이 된다는 연구 결과 등이 그것이다(Grundy and Harrop, 1992; Courtin and Avendano, 2016, p.21).

작적 정의는 60세 이상 인구의 소득·소비 평균값이 나머지 인구 전체의 소득·소비의 평균값의 몇 %인가를 표시한 것이고, 이 수치가 100을 넘으면 노인들의 삶이 상대적으로 안정된 것으로 해석할 수 있다. 이는 전체적으로 해당 국가의 국민소득이 낮다 하더라도, 노인들에 대한 자원 배분이 어떻게 이루어지고 있는지를 이해하는 데 중요한 의미를 가질 것이다. 아래의 그림은 한국의 노인복지지수가 비교 대상 국가 중 최하위이며, 이는 높은 노인빈곤율과 밀접한 관련이 있음을 보여 주고 있다.

[그림 9-20] 아시아 주요국의 노인빈곤율과 노인복지지수(2015년)

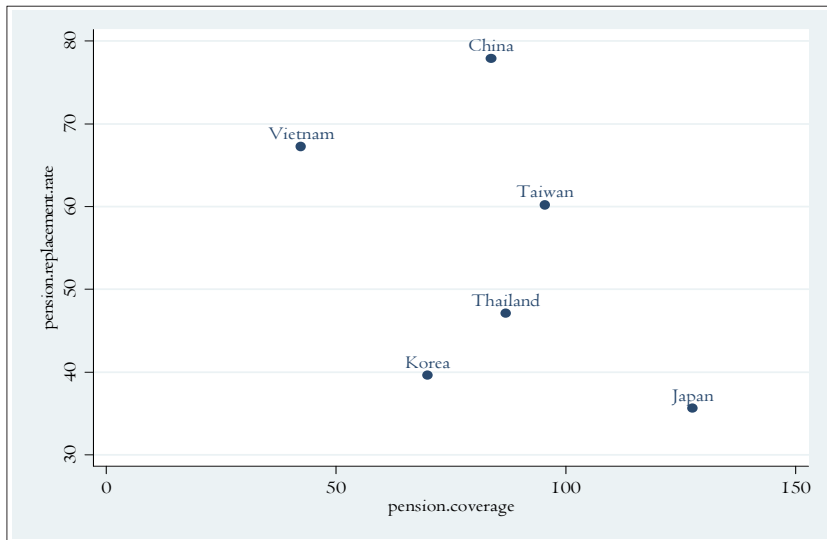


자료: HelpAge. (2018). Global AgeWatch Index 2015. 2018. 8. 10. 인출.

대부분의 아시아 국가에서 노인소득 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 사적이전소득이다. 하지만 최근 점진적으로 공적이전소득의 영향이 증가하고 있다. 그리고 노인이 자녀와 동거하거나 자녀에게 부양을 받지 않아도 적정 수준의 공적연금을 받게 된다면, 빈곤에 빠지지 않을 수 있다. 공

적연금이 노인빈곤에 미치는 영향은 크게 두 가지 지표를 통해 확인할 수 있다. 하나는 공적연금의 커버리지이고, 다른 하나는 공적연금의 소득대체율이다. 소득대체율이 높더라도 커버리지가 좁다면 많은 노인이 빈곤 상태에 처하게 될 것이다. 반대로 커버리지가 넓어도 소득대체율이 낮다면 노인빈곤이 증가할 개연성이 높다. 하지만 공적연금의 넓은 커버리지와 높은 소득대체율이 영향을 미치는 것은 먼 미래의 일이다. 현재의 노인빈곤율에 미치는 영향은 제도 구성에 따라 큰 차이를 보이기 때문이다.

[그림 9-21] 아시아 주요국의 공적연금의 커버리지와 소득대체율(2015년)

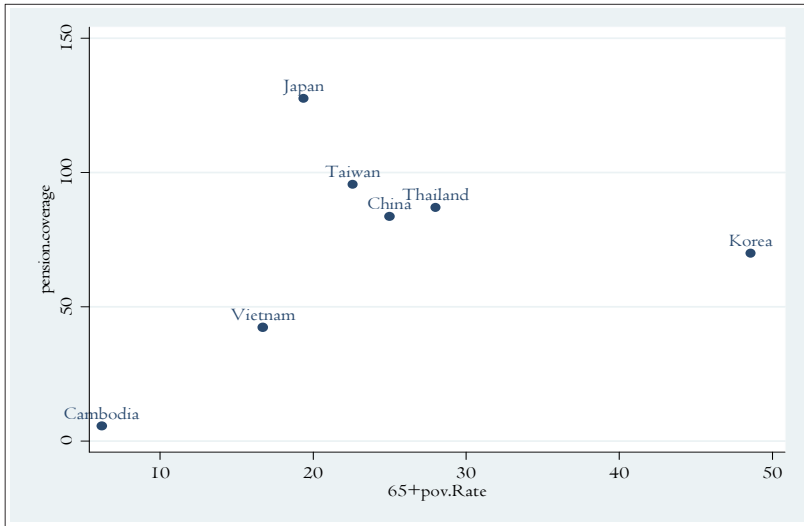


자료: HelpAge. (2018). Global AgeWatch Index 2015. 2018. 8. 10. 인출.

아래의 그림은 공적연금의 커버리지가 아시아 각국의 노인빈곤율에 일관된 영향을 미치는 것으로 해석하기 힘들다는 점을 보여 준다. 참고로 한국의 연금 커버리지는 비교 대상 국가의 중간값에 해당한다. 하지만 노인빈곤율은 다른 국가에 비해 압도적으로 높게 나타나고 있다. 오히려 현

재 아시아 주요국의 노인빈곤에 영향을 미치는 제도는 기여 방식의 공적 연금제도가 아니라 조세에 기반한 사회연금(social pension) 방식일 수 있음을 말해 준다.

[그림 9-22] 아시아 주요국의 노인빈곤율과 연금 커버리지(2015년)



자료: HelpAge. (2018). Global AgeWatch Index 2015. 2018. 8. 10. 인출.

참고로 여기서 다루고 있는 아시아 주요국 중 상당수가 일종의 사회연금을 도입했다는 점 또한 주목할 필요가 있다. HelpAge International의 Social Pension Database는 각국이 도입한 사회연금의 급여 수준이 1인당 GDP에서 차지하는 비율을 보여 주고 있다. 비교 시점이 한국의 기초연금 도입 이전이라는 점을 감안하더라도, 한국 사회연금의 급여 수준은 3.9%로 대만의 6.1%나 베트남의 6.6%보다 낮은 것을 알 수 있다. 이는 프랑스의 28.3%나 스웨덴의 22.9%, 독일의 13.2%에 비해서도 매우 낮은 수준이다(HelpAge International, 2018).

제4절 맺으며

아시아 각국의 경제사회구조는 급격히 변화하고 있으며, 상이한 발전 단계에 있는 국가들이 고르게 분포하고 있다. 이 점에서 아시아 각국에 대한 비교연구는 경제사회가 발전함에 따라 나타날 수 있는 다양한 문제점을 예측할 수 있게 한다. 하지만 다른 측면에서 보면 지금 우리 사회가 처한 문제가 어떠한 요인과 경로를 통해 발생하였는지 유추해 볼 수 있게 한다. 한국의 노인빈곤 문제가 그러하다. 현재 시점에서 한국의 노인빈곤 문제가 급격하게 증가한 원인을 제대로 설명하기 힘든 이유이다.

한국의 노인빈곤율이 급격하게 증가한 원인은 일차적으로 사적 부양체계의 해체와 공동거주 비율의 급격한 감소에서 찾을 수 있다. 그것은 과거 근로연령층의 빈곤율에 수렴되던 노인빈곤율이 주거 분리와 함께 급격하게 증가하는 데 영향을 미쳤던 것으로 판단된다. 그리고 주거 분리와 함께 이루어졌어야 할 사적소득이전이 제대로 이루어지지 않았던 점 또한 노인빈곤율을 증가시킨 중요한 요인이라고 말할 수 있다.

흥미로운 점은 지금 한국 사회보다 급격한 변화를 겪고 있다고 말할 수 있는 베트남이나 태국의 경우, 한국과 같이 노인 부모와의 급격한 주거 분리가 발생하지 않고 있으며, 주거 분리에 따른 사적이전소득이 오히려 증가하는 추세를 나타내고 있다는 것이다. 이것이 공적연금제도가 성숙되지 않았음에도 노인빈곤 문제가 한국처럼 심각하게 표면화되지 않았던 이유일 것이다. 이 점은 미래의 우리 사회를 위해 매우 중요한 의미를 갖는다. 세대 간 자원 배분에서 노인보다 자녀를 위한 투자에 더 많은 재원을 투입한 결과이며, 이 흐름이 바뀌지 않는다면 노인빈곤 문제의 해결은 정부를 통한 노후소득보장제도, 특히 조세를 통한 소득보장제도에 의존하게 될 것이다.

뒤늦게 사적 부양체계를 강화하고 노인 부모에 대한 소득이전을 강제하기는 불가능해 보인다. 기초생활보장제도의 부양의무자 기준 또한 제대로 지켜지지 않고 있기 때문이다. 이는 우리 사회가 노인빈곤 문제를 해결하기 위해서는 우리 사회에 공적 노후소득보장제도, 특히 사회연금의 확대가 필요하다는 점을 말해 준다. 현재의 근로연령층의 미래 노후소득 보장을 위해서는 기초연금과 국민연금의 재원조달 방식과 소득대체를 그리고 보험료율을 종합적으로 조정해야 한다. 그리고 모두가 시급하다고 말하지만, 이를 위한 개혁은 노인빈곤 문제만큼 급박하다고 말하기는 힘들다. 미래 국민연금의 재정 고갈과 세대 간 부담의 형평성도 마찬가지다. 이 모든 문제는 중요하지만 개혁에 필요한 시간적 여유가 있다. 더욱이 재원조달 방식의 다양성을 인정하기만 한다면, 그리고 각종 노후소득 보장제도를 종합적으로 인식하고 개편하기만 한다면, 대안이 없는 것도 아니다. 반면 노인빈곤 문제는 그러한 시간적 여유가 많지 않다. 노인빈곤율과 노인자살률이 이토록 높은 사회에서 그 문제는 제쳐두고 먼 미래의 개혁에 대해 이토록 열광적으로 논의하는 것은 아무래도 모순적이다. 사적 부양체계가 이토록 급박하게 해체된 사회에서 그 공백을 메우는 데 필요한 공적 부양체계의 구축에 이토록 무관심한 경우는 다른 아시아 국가에서도 찾아보기 힘들다.

제10장

결론

제1절 연구 결과의 주요 함의

제2절 정책적 시사점

제1절 연구 결과의 주요 함의

본 연구는 아시아 각국의 사회보장제도를 비교 분석함으로써 한국의 사회보장제도의 미래를 위한 정책적 시사점을 발견하기 위한 일련의 작업으로 시작되었다. 그 저변에는 한국의 사회보장제도가 서구의 사회보장제도를 수용하여 답습하는 단계를 넘어 새로운 제도개혁의 상상력을 필요로 한다는 문제의식이 자리하고 있었다. 서구 사회보장제도의 오랜 역사와 경험으로부터도 그러한 상상력에 필요한 자료를 얻을 수 있다는 점은 물론이다. 하지만 서구와 다른 정치, 경제, 사회문화적 환경 속에서, 그리고 아직 아무도 경험하지 못한 새로운 제도적 실험을 해야 하는 한국 사회의 입장에서는 비서구권 국가들의 사회보장제도와 관련한 실험으로부터 새로운 정책적 시사점을 얻을 수 있다는 점 또한 분명하다. 특히 후발 복지국가로서 글로벌화된 경제환경과 4차 산업혁명과 같은 급속한 기술 변화의 충격, 그리고 세계적으로 유례없는 인구고령화의 충격에 직면하고 있는 한국은 그와 유사한 여건에 처한 아시아 국가들에 주목할 필요가 있다. 한 가지 흥미로운 점은 이들 국가 모두에 세계적으로 찾아보기 힘든 저출산과 인구고령화 문제가 예고되어 있다는 점이다.

이 연구가 주목했던 문제는 한국 사회에서의 노인의 빈곤과 노동 문제였다. 왜 21세기 한국 사회에서 노인빈곤율과 노인고용률이 이토록 높은가. 이 수치는 OECD 국가에서뿐 아니라 세계적으로도 매우 높다는 점에서 문제의 심각성을 잘 말해 준다. 물론 우리 사회가 이 문제의 심각성을

모른다고 생각하지는 않는다. 거리에서 박스를 줍는 노인을 마주치는 일이 일상화되어 있기 때문이다. 우리 사회에서 노인빈곤은 생존형 노동의 증가로 나타나고, 노인들의 고단한 삶은 소외와 자살 등으로 이어지고 있다. 결국 많은 노인에게 노동은 빈곤으로 인해 강요된 노동이 되고 있다. 이 문제와 관련해 선행연구들은 주로 공적 소득보장제도를 통해 문제를 해결하는 데 초점을 맞추고 있다. 하지만 지난 20년간 각종 정책 실험에도 노인빈곤율이 매우 높은 수준을 유지하는 보다 근본적인 원인에 주목할 필요가 있다. 이 점에서 우리 사회와 유사한 출산억제정책을 채택하였거나, 유교문화권에 속해 있거나, 급속한 산업화와 도시화를 경험하였거나, 핵가족제의 확산으로 공동거주를 전제로 하는 전통적 사적 부양체계의 급격한 변화를 경험한 국가들이 노인빈곤 문제에 어떻게 대처해 왔는지 살펴보는 것은 많은 학술적 정책적 시사점을 줄 수 있다. 흥미로운 점은 이 연구에서 비교분석하고 있는 아시아 국가 중 어느 나라도 한국보다 높은 노인빈곤율을 보이는 경우가 없다는 것이다. 더불어 사적 부양체계가 이토록 급속하게 해체된 경우나, 경제 수준과 달리 노인을 위한 소득 보장제도를 이토록 취약하게 방치한 경우도 찾아보기 힘들다는 것이다. 다음과 같은 질문이 자연스럽게 떠오른다. 사적 부양체계가 이토록 급속히 해체된 사회라면 공적 부양체계를 제대로 확충하지 못한 것이 너무도 자연스러운 논리적 귀결은 아닌가.

이러한 문제의식에 따라 한국을 포함한 아시아 주요국의 노인빈곤 문제를 중심축으로 그것에 영향을 미친 세 가지 요인을 비교분석하고자 했다. 1) (노인의 노동 기회 감소) 산업구조의 변화 속에서 노인의 노동 기회에 어떠한 변화가 있었는가 하는 점이다. 이는 노인의 빈곤 위험이 증가하는 데 영향을 미치는 요인이라는 측면에서 살펴보았다. 2) (사적 부양체계의 해체) 노인의 소득이 급감하는 상황에서 각국의 사적 부양체계가

어떻게 변화해 왔는가 하는 점이다. 전통적인 사적 부양체계가 새로운 사적 부양체계로 대체되고 있는지, 공적 부양체계로 수렴되고 있는지 하는 것이다. 3) (공적 노후소득보장제도의 구축) 전통적 부양체계가 해체되는 과정에서 공적 부양체계는 어떻게 마련되었는가 하는 점이다. 더 구체적으로는 노후소득보장제도가 어떻게 설계되고 적용되었는가에 초점을 맞추고 있다.

한국을 포함한 아시아 6개국(일본, 대만, 태국, 베트남, 캄보디아)의 노인빈곤과 노인노동 문제를 비교연구한 결과, 다음과 같은 몇 가지 시사점을 도출할 수 있을 것으로 판단된다.

첫째, 한국의 사적 부양체계가 심각한 수준의 양극화 경향을 나타내고 있다는 점이다. 한국 사회에서 전통적인 사적 부양체계는 1990년대 중반까지 비교적 잘 유지되었지만, 1997년 외환위기와 2003년 신용대란 등 일련의 경제 충격을 경험하는 과정에서 급속하게 해체되었고, 사실상 양극화되었다. 사적 부양체계의 해체는 크게 두 단계로 구분할 수 있다. 하나는 산업화와 출산율 저하로 노인 부모와 성인 자녀의 공동주거 비중이 감소하는 것이고, 이는 대부분의 사회가 공통적으로 경험하는 것이다. 다른 하나는 노인 부모와 성인 자녀 간의 가구 분리가 확산되는 과정에서 부모 부양의 새로운 방식, 즉 사적소득이전과 서비스 제공이 출현하게 된다는 것이다. 현대 사회에서 사적 부양체계의 해체는 주로 두 번째 부양 방식의 약화를 지칭한다. 특히 한국의 사적 부양체계는 매우 급속히 해체된 경우이다. 이 연구보고서는 한국 사회에서 2006~2016년 사이 사적 이전소득이 없는 노인가구의 비율이 급속하게 증가했다는 점을 지적하였

다. 그것은 통상적으로 언급되는 사적이전소득의 점진적 감소가 실제로는 사적이전소득 양극화의 결과라는 점을 강조하고 있다. 상대적으로 더 많은 소득을 부모에게 이전하는 가구의 사적이전소득 증가분이 사적 부양을 중단한 가구의 감소분을 상쇄한 결과라는 것이다.

둘째, 아시아 주요국의 사적 부양체계는 한국처럼 급속한 붕괴를 경험하지 않았다는 점이다. 이는 아시아 국가 간에도 사적 부양체계가 매우 큰 편차를 보이고 있다는 점을 전제하고 있다. 일본은 다른 아시아 국가들과 달리 성인 자녀가 노인 부모를 경제적으로 부양하는 정도가 매우 낮다. 이는 노인가구의 소득에서 사적이전소득이 차지하는 비율을 통해 알 수 있다. 물론 그것은 다른 국가들에 비해 오랜 역사를 가진 공적연금제도와 높은 연금금액에 기초한 것이다. 성인 자녀가 경제적으로 부모를 부양해야 할 필요가 적은 것이다. 하지만 한국과 마찬가지로 부모와의 공동 거주 비율이 감소하는 태국과 베트남의 경우에서 확인할 수 있는 것은 사적이전소득이 증가하는 경향이 발견되고 있다는 점이다. 이는 다양한 측면에서 설명이 가능할 것으로 판단된다. 한국 사회가 경험했던 거대한 경제 충격의 유무와 사적 부양체계를 지탱하는 가족문화의 특성이 그것이다. 향후 후속 연구를 통해 규명할 필요가 있는 점은 가부장적 질서를 가진 국가와 그렇지 않은 국가가 노인의 가구 분리에 대처하는 방식에 차이가 있으며, 모계적 전통을 가진 국가가 가부장적 전통을 가진 국가에 비해 보다 유연하게 새로운 사적 부양체계를 구축하고 있는가 하는 것이다.

셋째, 아시아 주요국은 사적 부양체계가 해체되는 상황에서 공적연금제도를 도입하면서 사회연금을 함께 도입함으로써 노인빈곤 문제에 대처할 수 있는 기반을 구축했다는 점이다. 이 보고서의 각 장에서 다루고 있는 아시아 주요국은 거의 모두 사회연금제도를 운영하고 있었다. 사실 기여형 공적연금제도로는 현재의 노인빈곤층을 보호하기 어렵다. 오히려

미래 빈곤노인의 발생을 예방하는 측면이 강하기 때문이다. 이러한 이유에서 아시아 국가들은 노인을 위한 범주적 공공부조제도를 도입하는 방식을 취하고 있다. 그리고 이 제도가 지원하는 금액은 작지만, 노인들의 빈곤 문제를 완화하는 데 적지 않은 효과를 보이는 것으로 판단된다. 물론 노인빈곤층의 규모가 크다면 사회부조제도만으로 문제를 해결하기는 힘들다. 보다 보편적인 사회수당이나 사회연금제도가 필요한 것이다. 이런 측면에서 보면 한국 사회는 국민연금을 전 국민 대상으로 확대하는 시점에 빈곤노인을 위한 소득보장제도를 강화할 필요가 있었다. 사적 부양 체계가 해체된 상황에서 공적 소득보장제도를 강화하는 것 외의 묘안이란 존재하지 않기 때문이다.

넷째, 본 연구에서는 노인의 노동 문제에 대한 중립적 접근의 중요성을 강조하고 있다. 서구에서는 평균수명이 증가함에 따라 노인들이 더 일해야 한다는 관념이 강해지고, 그것에 맞게 노동정책이나 복지정책을 개편하는 시도가 이루어지고 있다. 하지만 산업구조 및 기술구조의 변화에 따라 노인의 취업 기회가 감소하고 있다는 점에 주목해야 한다. 그렇다고 노인에 대한 소득보장을 희생하고 일자리를 제공하는 것이 더 바람직하다고 말하기는 힘들다. 사실 아시아의 노인들은 서구 복지국가의 노인들에 비해 훨씬 오래, 더 많은 사람이 일하고 있다. 산업구조가 1차 산업 중심이고, 공적연금이 성숙되지 않아 노인의 노동이 불가피하다는 점에서 그런 측면이 있다. 이런 관점에서 보면, 노인들에게 노동을 강조하는 정책 방향을 새롭게 검토할 필요가 있다. 아시아 국가 중 많은 국가에서 노인의 노동은 생존을 위한 노동보다는 자신의 건강을 유지하기 위한 노동을 하는 경우가 많다. 이는 당연히 사적 부양이 이루어진다는 것을 전제하는 것이다. 그렇다고 산업화가 빠르게 진행되는 신흥산업국에서 농촌에 근거지를 둔 노인의 노동에서 발견되는 이러한 문화를 계속 유지할 수

있을 것인지는 예단하기 힘들다. 그러나 주거 분리가 이루어진 상황에서 자녀의 사적소득이전 없이 노동을 하는 경우라면, 생존형 노동에 가깝다고 말할 수 있다. 현재 한국 사회의 많은 노인이 경험하고 있는 문제이다. 이는 노인빈곤 문제 해결을 위해 노인의 노동을 장려하는 정책에 대해서는 신중할 필요가 있음을 의미한다. 물론 다가오는 미래에 건강수명이 연장됨에 따라 노인들이 소득 외에도 자기 실현을 위해 노동에 참여하는 것, 더 나아가 공적연금체계의 재정적 지속가능성을 위해 공식 퇴직연령을 연장하는 것은 충분한 대비가 필요한 문제이다. 하지만 현재의 노인노동 문제에 대해서는 현실을 외면하지 않는 중립적 접근이 필요하다는 점을 강조할 필요가 있다.

제2절 정책적 시사점

아시아 주요국의 노인빈곤과 노인노동에 대한 비교연구를 통해 구체적인 정책적 시사점을 도출하기는 용이하지 않다. 하지만 거시적으로 사적 부양체계가 악화되는 과정에서 공적 부양체계의 강화와 균형 유지가 필요했으며, 대부분의 국가가 이러한 방식을 택했다는 점은 많은 시사점을 준다. 정책적 실기로 이러한 사태가 발생했다는 점이 확인된 이상, 이 문제를 해결하기 위한 범정부 차원의 정책적 노력이 필요하다. 그리고 앞서 언급한 몇 가지 학술적 시사점을 토대로 한국의 노인빈곤 문제에 대한 몇 가지 정책 제언을 하고자 한다.

첫째, 우리 사회는 사회보장정책의 최우선 과제로 노인빈곤 문제를 해결하는 데 집중해야 한다는 점이다. 한국의 사회보장정책은 미래의 노인을 위한 공적연금제도 개혁이나 미래의 근로연령층을 위한 재정개혁에

착수해야 하지만, 시급성으로 본다면 현재의 노인빈곤 문제에 적극적으로 대처할 필요가 있다는 점이다. 이는 당면한 노인빈곤 문제를 해결하지 않고, 미래의 사회보장을 이야기하는 것이 갖는 도덕적 취약성과도 무관하지 않다. 전 세계적으로 유례없이 높은 노인빈곤율과 노인자살률 그리고 생계형 노인취업률을 감안한다면, 이 문제를 해결하는 데 보다 많은 노력이 필요하다. 미래를 짚어질 세대라는 점에서 아동과 청소년에게 투자해야 한다는 주장에는 사회여론이 매우 우호적인 것이 사실이다. 하지만 그것이 우리 사회의 미래를 위해 진정으로 바람직한 것인지는 의문이다. 노인이 자신의 노후를 존엄하게 보낼 수 없는 현재는 우리 모두의 미래이기도 하기 때문이다. 더 엄밀하게 말해 우리 사회는 영유아나 아동에 대한 교육비나 돌봄지출의 규모가 작은 나라는 아니다. 오히려 교육과 돌봄의 질을 개선하려면 왜곡된 공급체계와 관리체계를 재구조화하는 일이 더 시급할지 모른다. 장기간 지속된 출산율 감소로 학령인구가 급격하게 감소하는 상황에서 향후 사회지출을 어떤 계층 또는 집단에 우선적으로 배분해야 하는지는 명확해 보인다. 한편으로는 인구고령화로 재정난에 직면하게 될 노인의료비와 노후소득 보장에 투입해야 할 것이고, 다른 한편으로는 실제로 많은 근로연령층 노동자가 제대로 사용하지 못하는 육아휴직을 제대로 사용할 수 있도록 소득대체율을 적정화하는 데 투입해야 할 것이다. 이런 맥락에서 보면, 현재의 노인빈곤층을 위한 사회지출 확대는 논쟁거리가 아니다. 기여형 공적연금제도의 가입유인을 떨어뜨리지 않으면서, 현 노인빈곤층에 대한 소득보장을 강화할 수 있는 대안을 제시하는 데 집중해야 할 시점이다. 최근 기초연금을 인상하고 지급 대상을 전체 노인으로 확대하는 방안에 대해 미래 세대의 과도한 재정 부담을 우려하는 목소리 또한 적지 않다. 하지만 그것은 더 근본적인 한 가지 주제를 깊이 있게 고려하지 않고 있다. 그것은 기초연금을 위한 재원을 어

땡게 조달할 것인가 하는 점이다. 현재의 재정구조와 재원조달 방식을 주어진 것으로 생각해서는 문제의 답을 찾기 힘들다. 미래사회에는 산업구조와 노동방식 그리고 재분배를 위한 사회시스템이 더욱 급격하게 변화할 것이다. 우리 사회는 노동소득에 대한 과세만으로 미래 사회보장제도를 지탱해야 한다는 생각에 사로잡혀 있는 것은 아닌가. 만일 그렇다면 그것은 이미 쇠락하는 20세기 서구 복지국가의 모델을 붙잡고 있는 것과 같다. 그리고 그 모델은 더 이상 서구 복지국가에서도 보기 힘든 모델이다. 그리고 우리나라의 인구고령화 문제를 지나치게 과장하는 것도 바람직하지 않다. 사실 이 문제는 비단 우리 사회만 경험하게 될 문제가 아니다. 그 속도가 주는 부담이 있는 것은 사실이지만 이 또한 아시아 많은 국가들이 공통적으로 경험하게 될 문제이다. 이는 우리 사회가 인구고령화 문제를 좀 더 의연하게 받아들이고 대처 방안을 모색할 필요가 있음을 말해 준다.

둘째, 현 노인을 위한 소득보장제도의 개편과 관련해 보다 현실적인 접근이 필요하다는 점을 강조하고자 한다. 각국은 주어진 경제사회적 그리고 정치적 여건 속에서 노인을 위한 소득보장제도를 구축하게 된다. 아시아 주요국의 노인빈곤층을 위한 소득보장제도 또한 경제 수준에 맞는 소득을 보장하고 있다. 이러한 관점에서 본다면, 최근 한국 사회에서 거론되는 노인빈곤율은 다소 높은 빈곤선을 적용한 결과일 뿐 아니라, 우리 사회가 정책적으로 해결하기 힘든 문제일 수 있다. 학술적 빈곤선이라고 할 수 있는 중위소득 50% 기준의 노인빈곤율은 현재 정부가 제시하고 있는 각종 빈곤정책의 기준선인 중위소득 40% 선을 넘어선 것이다. 달리 표현하면, 현재의 지원을 모든 노인에게 확대하더라도 중위소득 50% 수준의 빈곤율을 낮추기는 힘들다. 물론 정책적 빈곤선을 국제비교 기준인 중위소득의 50%로 높이는 것도 방법일 수 있다. 하지만 현재의 빈곤정책

이 방대한 사각지대를 남겨두고 있다는 점을 생각할 필요가 있다. 이는 현 노인빈곤층에 대한 소득보장과 관련해 중위소득의 40%를 기준으로 사각지대를 최소화하는 방안이 주목할 필요가 있음을 의미한다. 물론 국제적으로 많이 사용되는 빈곤선을 적용하고, 그에 상응하는 소득보장을 할 수 있다면 더 좋을 것이다. 하지만 이를 위한 재원을 조달하는 데 사회적 합의를 도출하기 힘들다면, 중위소득 40%를 정책적 빈곤선으로 설정하여 노인빈곤층을 대폭 줄이는 방안을 모색할 필요가 있다. 비록 국제비교에서는 여전히 높은 빈곤율을 나타낼 수 있지만, 상대적으로 적은 재정 부담으로 노인빈곤층 중 복지 사각지대는 대폭 감소시킬 수 있을 것이다. 지난 수년간 기초연금을 높이고 기초생활보장제도의 사각지대를 해소하는 노력을 해 왔다는 점을 감안하면, 추가적 재정 부담은 우리 사회가 감내할 수 있는 수준이 될 것이다. 결국 이를 위해서는 정부와 정치권의 진정성 있는 대안 제시가 필요할 것이다.

셋째, 노후소득보장제도 전체에 대한 재구조화와 통합적 정책 설계가 필요하다는 점이다. 공적연금 개혁을 위한 최근의 논의에서 사회연금의 중요성에 대해서는 모두가 공감하는 측면이 있다. 하지만 정액으로 제공되는 사회수당이나 사회연금만으로 노인빈곤 문제를 해결하는 데는 많은 한계가 있다. 엄밀한 의미에서 기초연금의 급여 수준이 적정화되지 않는다면, 그것만으로 노인빈곤 문제를 해결하기는 한계가 있다. 그것은 빈곤 갭을 축소하는 효과는 있지만, 정작 박탈을 경험하고 있는 노인빈곤층의 규모를 줄이는 효과는 매우 제한적이다. 빈곤선 인근에 있는 노인빈곤층에게 효과가 있기 때문이다. 더욱이 국민연금의 평균 연금 액수가 낮은 상황에서 기초연금의 급여액을 그 이상으로 인상하기도 힘들다. 기초연금 급여 수준의 적정화가 쉽지 않은 이유이다. 하지만 해법이 없는 것은 아니다. 기초연금을 사회보장세에 기초한 부과 방식의 연금제도로 재편

하고 적용 범위를 전체 노인으로 확대하는 방안도 가능한 대안이다. 그리고 현재의 국민연금과 특수직역연금, 퇴직연금 등을 기반으로 소득비례형 기여형 연금제도를 구축하는 것이다. 그렇다고 당장 조세 부담이 급증할 것처럼 과장해서는 곤란하다. 인구고령화 속도에 맞추어 낮은 세율에서 출발해 점진적으로 보장 수준과 세율을 조정하는 방안을 취할 수 있기 때문이다. 증세 없는 복지 확대가 다분히 허황된 주장인 것과 마찬가지로, 증세에 대한 공포 조장 또한 다분히 허황된 주장인 셈이다. 이런 맥락에서 보면, 한국의 노후소득 보장은 더 이상 국민연금 단위에서의 모수적 개편을 통해 해결책을 찾기 힘들다. 그것은 이미 많은 전문가들이 강조해 왔던 것처럼 공적연금을 통합하고, 퇴직연금과 기초연금, 더 나아가 기초생활보장제도를 종합적으로 고려한 다층적 노후소득보장체계를 필요로 한다. 그리고 이를 위해 노후소득보장제도의 재구조화를 주도할 수 있는 새로운 통합적 정책 설계 및 정책 추진 주체가 필요하다.

끝으로 한국 사회의 사적 부양체계 문제에 대한 보다 체계적인 연구 인프라 구축이 필요하다는 점이다. 불과 20년 남짓한 기간 동안 우리 사회에서 사적 부양체계가 이토록 급진적으로 해체된 배경에 대한 보다 체계적인 연구가 필요하다. 앞서 살펴본 것처럼 현재 한국의 노인은 경제사회시스템이 급격하게 변화하는 과도기에 사적 부양체계와 공적 부양체계의 측면에서 방치되었다. 물론 그것은 지난 20년간 수차례에 걸쳐 발생했던 경제 충격과 무관하지 않을 것이다. 하지만 다른 한편으로는 가부장적 질서에 기초한 가족문화가 핵가족화와 양성평등의 문화적 환경 속에서 급진적으로 해체된 측면도 있을 것이다. 이는 저출산과 인구고령화가 서로 밀접한 관련이 있으며, 사적 부양체계의 해체는 이러한 현상과 밀접한 관련이 있는 문제이다. 더불어 한국 노인들의 노후 준비 방식의 변화에 대해서도 연구가 필요하다. 지난 20년간 노인빈곤 문제의 심화는 현 중고령

층의 노후 준비와 상속 그리고 역모기지 등에 대한 태도에 영향을 미칠 개연성이 크다. 이는 미래의 노인빈곤층 규모를 예측하는 데 매우 큰 변수가 될 수 있다. 이 점에서 사적 부양체제와 중고령층의 노후 준비에 대한 보다 신뢰할 수 있는 안정적인 데이터 구축과 보다 체계적인 질적 분석이 필요하다. 사적 부양체제의 해체와 양극화에 대한 심도 깊은 연구가 향후 공적 부양체제 강화를 추동할 논거가 될 수 있다는 점에 주목해야 할 것이다. 더불어 이를 위해 아시아 등 다양한 문화권의 사적 부양체제 변화에 대한 비교연구를 강화할 필요가 있다. 우리 사회의 문제를 다른 사회의 그것과 비교하는 것은 논의의 불필요한 과열과 과장을 완화하는 효용을 가질 것이다.

지금 우리 사회는 노인빈곤 문제를 근로연령층이 부담해야 할 미래의 재정 부담 문제로 협소하게 생각하는 경향이 있다. 하지만 불행하게도 지금의 노인빈곤은 많은 근로연령층의 소비와 투자에 영향을 미치는 요인이다. 또한 복지국가를 지탱하는 사회적 연대감을 형성하는 데도 큰 영향을 미치고 있다. 왜 우리 사회가 이리도 심각한 갈등과 논쟁을 경험하고 있는지 반문해 볼 시점이다. 현재의 불안에 미래의 불안이 더해져 생겨난 물리칠 수 없는 격한 반응일 것이다. 아동과 청년들에게 미래에 대한 희망을 주는 시스템 개편이 필요하다는 것은, 노후의 불안을 해소하는 노후 소득보장제도 강화가 필요한 이유이다.

- 강성호. (2011). 부양의식 및 공적이전소득의 사적이전소득 구축효과와 소득보장효과. **재정정책논집**, 13(1), 113-144.
- 강형민. (2018). 노인가구의 사적이전소득과 공적이전소득 간의 관계 연구. **한국 사회복지행정학회 학술대회 자료집**, 389-401.
- 권혁진, 류재린. (2018). 노후소득보장을 위한 공적연금의 적정성과 재정안정성에 대한 전망. **공공사회연구**, 8(1), 38-82.
- 기초보장연구실. (2017). **빈곤통계연보**. 한국보건사회연구원.
- 김두섭, 박경숙, 이세용. (2000). 중년층과 노부모의 세대관계와 중년층의 노후 부양관. **한국인구학**, 23(1), 55-89.
- 김송애, 조병은. (1991). 가족주의 가치관과 노부모 부양에 관한 연구 -기혼여성 의 시가와 친가에 대한 비교. **한국가정관리학회지**, 9(2), 303-322.
- 김순미. (2018). 노인가구의 소득빈곤과 다차원빈곤에 관한 연구. **Family and Environment Research**, 56(2), 175-193.
- 김유경, 이여봉, 최새은, 김가희, 임성은. (2015). **가족형태 다변화에 따른 부양 체계 변화전망과 공사 간 부양분담 방안**. 한국보건사회연구원.
- 김진욱. (2011). 노후소득의 혼합구성과 이전소득의 빈곤감소효과에 관한 국제 비교연구. **한국노년학**, 31(1), 111-127.
- 김태성. (2007). **두 개의 예외적인 복지체제 비교연구: 한국 복지국가 모형의 탐색**. 서울대학교 출판부.
- 노대명, 백혜연, 김명중, 쿠엔웬, 장인수, 한솔희. (2017). **아시아 사회보장정책 비교 연구-노후소득보장제도를 중심으로**. 한국보건사회연구원.
- 문형표, 김희삼, 안종범, 김을식, 이상협, 전영준, Mason, A. (2006). **인구구조 고령화와 소득이전**. 한국개발연구원.

- 박미영. (2018). 의사결정나무분석을 활용한 노인빈곤 결정요인 분석. *Journal of Digital Convergence*, 16(7), 63-69.
- 서운석. (2016). 동북아지역에서 노인의 사회적 지위 인식에 대한 연구. *대만연구*, 8, 1-23.
- 석상훈. (2009). 고령자 세대의 소득분포 및 소득이동. *재정학연구*, 2(4), 61-88.
- 석재은, 유은주. (2007). 노인의 경제적 부양과 신체적 부양: 가족의무와 국가책임의 균형. *가족법연구*, 21(1), 31-56.
- 성재민. (2006). 한국노동패널조사에서 나타난 사적이전. *노동리뷰*, 15(2006년 3월호), 75-83.
- 손병돈. (1997). 가족간 소득이전행위에 관한 연구. *상황과 복지*, 2, 261-267.
- 송다영. (2005). 가족부양 쟁점에 관한 일고찰: 노인과 이혼가족 아동을 중심으로. *한국사회복지학*, 57(2), 143-164.
- 신혜리, 남승희, 이다미. (2014). 노인가구의 공적이전소득과 사적이전소득의 빈곤감소효과 및 두 이전소득 간의 관계 연구. *사회과학연구*, 40(1), 117-138.
- 은기수. (2009). “아시아적 가족가치”의 동아시아 사회 비교연구. 한국사회학회 2009 국제사회학대회, 2009.12., 827-848.
- 우국희. (2007). 일(work)의 의미 변화와 사회적 공헌. *노인복지연구*, 36, 63-90.
- 유계숙, 김제희. (2017). 효도계약과 불효자 방지법안에 대한 부모 세대와 자녀 세대의 태도. *보건사회연구*, 37(1), 216-252.
- 이경배. (2018). 기초연금 확대가 노인가구의 사적이전소득에 미치는 영향에 관한 연구: 재정패널조사 자료를 이용하여. *재정학연구*, 11(1), 77-107.
- 이상봉. (2016). 노인가구단위의 이전소득에 따른 빈곤완화분석. *사회과학연구*, 23(4), 7-26.
- _____. (2018). 중·고령자의 빈곤 특성과 사회인구학적 결정요인. *사회과학연구*, 25(1), 79-97.

- 이석민, 박소라, 김수호. (2015). 공적이전소득이 근로소득과 사적이전소득에 미치는 영향: 국민기초생활보장 장기수급자의 구조적 문제 분석. **행정논총**, 53(3), 171-195.
- 이성림. (2015). 노인 단독가구의 소득계층별 소득구성과 소비 격차. **한국인구학**, 38(2), 85-111.
- 이승호, 구인회, 손병돈. (2016). 기초연금의 확대가 노인가구의 소득, 지출, 빈곤에 미친 영향: 이중차이 방법의 적용. **사회정책연합 공동학술대회 발표논문**.
- 이용우, 이미진. (2014). 국가 간 비교분석을 통한 한국 노인빈곤 심각성의 원인에 대한 연구. **한국지역사회복지학**, 48, 291-318.
- 임완섭. (2015). 빈곤 노인가구의 유형별 소득 및 지출 특성과 정책과제. **보건복지포럼**, 226(2015년 8월호), 90-103.
- 전승훈, 박승준. (2011). 공적이전소득이 사적이전소득에 미치는 영향 분석. **한국경제연구**, 29(4), 171-205.
- 진재문, 김수영, 문경주. (2014). 노인가구의 빈곤 실태와 소득이전 효과에 관한 연구: 빈곤율, 빈곤갭, 소득이전을 중심으로. **사회복지정책**, 41(3), 239-258.
- 최성재, 장인협. (2010). **고령화 사회의 노인복지학**. 서울대학교 출판문화원.
- 최옥금. (2007). 노인 빈곤에 영향을 미치는 요인에 대한 연구-패널자료를 활용한 분석. **한국사회복지학**, 59(1), 5-21.
- 최현수, 류연규. (2003). 우리나라의 노인빈곤 동향 및 빈곤구성에 대한 연구. **한국노년학**, 23(3), 143-160.
- 최혜경. (2000). 노인의 삶의 질 향상을 위한 가족부양의 방향. **노인복지연구**, 10, 141-164.
- 통계청. (2017). **2017 고령자 통계**. 보도자료.
- 황선재, 김정석. (2013). 노년기 소득불평등 분해분석. **한국사회학**, 47(4), 201-226.
- 홍백의. (2005). 우리나라 노인 빈곤의 원인에 관한 연구. **한국사회복지학**,

75(4), 275-290.

홍석표, 김지혜. (2013). **아시아 국가의 사회정책 비교연구: 빈곤정책**. 한국보건사회연구원.

ADB. (2014). *Cambodia : Country Poverty Analysis 2014*.

_____. (2016). *Strengthening Public Pension Systems in Asia*.

Biddlecom, A. Chayovan, N., Ofstedal, M. B. (2002). Intergenerational Support and Transfers, in Hermalin, Albert I. ed.(2002). *The Well-Being of the Elderly in Asia : a Four-Country Comparative Study*. The University of Michigan Press. 185-236.

Bongaarts, J., Zimmer, Z. (2002). Living Arrangements of Older Adults in the Developing World: An Analysis of Demographic and Health Survey Household Surveys. *Journal of Gerontology*, 57B(3), 145-157.

Cawthorne, A. (2008). *Elderly Poverty The Challenge Before Us*. Center for American Progress, July 2008.

Chuang, J. C-C. (2012). Do social allowance transfers crowd out private transfers? An analysis of responses among elderly households in Taiwan. *International Journal of Social Welfare*, 21(2), 194-202.

Courtin, E., Avendano, M. (2016). Under one roof: the effect of co-residing with adult children on depression in later life. *Social Science & Medicine*, 168, 140-149.

Cox, D., Galasso, E., Jimenez, E. (2006). *Private Transfers in a cross section of developing countries*. Center for Retirement Research at Boston College, CRR WP 2006-2.

Evans, Brooks, Palacios, R. (2015). An Examination of Elderly Co-residence in the Developing World. in *Social Protection and*

- Labor Policy Note 17*. Wasington DC: World Bank.
- Gibson, J., Olivia, S., Rozelle, S. (2011). How widespread are nonlinear crowding out effects? The response of private transfers to income in four developing countries. *Applied Economics*, 43(27), 4053-4068.
- Giles, J., Huang, Y. (2015). *The Elderly Left Behind in a Time of Rapid Demographic and Economic Change? : A Comparative Study of the Poverty and Well-Being of East Asia' Elderly*. Background paper for the East Asia and Pacific regional report on aging, Wasington DC: World Bank.
- Grundy, E., Harrop, A. (1992). Co-residence between Adult Children and their Elderly Parents in England and Wales. *Journal of Social Policy*, 21(3), 325-348.
- Haider, S., Loughran, D. (2001). *Elderly Labor Supply: Work or Play?* Labor and Population Program, Working paper series 01-09. RAND.
- HelpAge. (2018). Global AgeWatch Index. <http://www.helpage.org/global-agewatch/>에서 2018. 8. 10. 인출.
- HelpAge International. (2018). Social pension database. <http://www.helpage.org/silo/files/social-pensions-database-1-march-2018.xlsx>에 서 2018. 10.14. 인출.
- Hinz, R., Zviniene, A. (2011). The Potential Fiscal Effects of Population Aging: Simulation of Aggregate Pension and Health Expenditure for Four Stylized Countries at Various Levels of Economic Development. in *Social Protection and Labor Practice*, World Bank. Wasington DC.
- International Labour Organization (ILO). (2012). Cambodia: Social security for the formal economy.

- International Labour Organization (ILO). (2018a). World Social Protection Database, Social Security Inquiry. <http://www.social-protection.org/gimi/gess/>에서 2018. 10. 8. 인출.
- _____. (2018b). ILO database of labour statistics(ILOSTAT) <http://www.ilo.org/ilostat/>에서 2018. 8. 14. 인출.
- Jacques, P., Leroux, M-L., Stevanovic, D. (2018). *Poverty Among the Elderly: The Role of Public Pension Systems*. CAHIER DE RECHERCHE WORKING PAPER.
- Jung, H., Pirog, M., Lee, S. K. (2016). Do public pensions crowd out private transfers to the elderly?: evidence from South Korea. *Journal of Pension Economics & Finance*, 15(4), 455-477.
- Khan, N., Khan, S., Leng, O. T. S., Chen, T. B., Vergara, R. G. (2017). Explore the factors that influence elderly poverty. *Journal of Southeast Asian Research*, DOI: 10.5171/2017. 938459.
- Kwon, H. (2001). Income Transfers to the Elderly in Korea and Taiwan. *Journal of Social Policy*, 30(1), 81-93.
- Mason, A., Lee, R. (2006). Reform and Support Systems for the Elderly in Developing Countries: Capturing the Second Demographic Dividend. *GENUS*, 62(2), 11-35.
- Lee, R. (2007). Demographic Change, Welfare, and Intergenerational Transfers: A Global Overview. in *Ages, Generations and the Social Contract*. Springer, Dordrecht, 17-43.
- Lee, R., Mason, A. (2014). Is Low Fertility Really a Problem? Population Aging, Dependency, and Consumption. *Science*, 10, 229-234.
- McLaughlin, D. K. & Jensen, L. (2000). Work History and U.S. Elders' Transitions into Poverty. *The Gerontologist*, 40(4), 469-479.
- OECD. (2018). OECD.Stat. Income Distribution and Poverty Database.

- <http://stats.oecd.org/index.aspx?r=958519>에서 2018. 7. 5. 인출.
- _____. (2018). OECD.stat. Poverty rate (indicator). <https://stats.oecd.org>에서 2018년 9월 30일 인출. doi: 10.1787/0fe1315d-en.
- Rein, M., Turner, J. (1999). Work, family, state and market: income packaging for older households. *International Social Security Review*, 52(3), 93-106.
- Rupp, K., Strand, A., Davies, P. S. (2003). Poverty Among Elderly Women: Assessing SSI Options to Strengthen Social Security Reform. *The Journals of Gerontology: Series B*, 58(6), S359-S368.
- Sagaza, H. (2003). *Living arrangements of the elderly in Japan 2003*. Tokyo: Japan Ageing Research Centre.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, Nations Unies, Division de la population. (2005). *Living Arrangements of Older Persons Around the World*. New York: United Nations.
- Varkkey, B., Korde, R., Singh, S. (2016). Minimum Wage Comparison: Asian Countries. *Indian Institute of Management Ahmedabad and Paycheck India*, February 2016.
- World Bank. (2016). *Live Long and Prosper - Aging in East Asia and Pacific*. World Bank East Asia and Pacific Regional Report.
- _____. (2018). Population database. www.databank.worldbank.org/data/에서 2018. 10. 15. 인출.
- World Value Survey. (2018). World Value Survey Data. www.worldvaluessurvey.org/WVSContents.jsp에서 2018. 8. 14. 인출.

〈한국〉

- 공무원연금공단. (2016). **공무원연금통계**.
국민연금공단. (2016). **국민연금통계연보**.
국회예산정책처 보건복지위원회 재정통계, <http://stat.nabo.go.kr/fn03-99.jsp>
에서 2017. 9. 16. 인출
김경아. (2008). 국내 노년층의 빈곤실태와 공적연금의 빈곤완화 효과에 관한 실
증연구. **산업경제연구**, 21(4), 1503-1523.
김유경. (2017). 사회 변화에 따른 가족 부양 환경과 정책과제. **보건복지포럼**,
252(2017년 10월호), 6-28.
김재호, 오신휘. (2015). 노인의 경제상태와 정책과제. **보건복지포럼**, 233(2015
년 5월호), 17-28.
김진옥. (2011). 노후소득의 혼합구성과 이전소득의 빈곤감소효과에 관한 국제
비교연구, **한국노년학**, 2011, 31(1), 111-127.
김혜연. (2017). 기초연금 도입이 성별 빈곤 및 소득불평등에 미치는 효과. **비판
사회정책**, 54, 120-159.
노대명, 백혜연, 김명중, 쿠엔웬, 장인수, 한솔희. (2017). **아시아 사회보장정책
비교 연구 -노후소득보장제도를 중심으로**. 한국보건사회연구원.
보건복지부. (2001~2016). **국민기초생활보장 수급자 현황**.
손병돈. (1999). 부모 부양의 동기와 재분배 효과 : 가족간 소득이전을 중심으로.
한국노년학, 19(2), 59-78.
손병돈. (2007). 가족형태별 사적이전소득 비교: 사별가족과 이혼가족을 중심으
로. **사회복지연구**, 35, 267-290.
여유진. (2013). 노인의 가구유형별 빈곤과 공적 이전의 빈곤감소효과 분석. **비
판사회정책**, 40, 185-219.
이상봉. (2016). 노인가구단위의 이전소득에 따른 빈곤완화분석. **사회과학연구**,
23(4), 7-26.
임완섭. (2016). 기초연금의 빈곤 감소효과 분석, **보건복지포럼**. 2016. 6.,

82-97.

최옥금. (2017). 노인 유형별 노후소득보장의 빈곤감소 효과 분석. **한국노인복지 학회 학술대회**, 7(1), 95-106.

통계청. (1998~2016). 사회조사.

통계청. (2006~2016). 가계동향조사.

통계청. (2006~2017). 경제활동인구조사.

통계청. (2010~2017). 경제활동인구조사 청년층 및 고령층 부가조사(5월).

통계청. (2015). 2015년 가족의 형태별 분포.

통계청. (2016.12.). 장래인구추계.

황남희. (2015). 인구고령화와 공·사적이전의 역할 변화. **보건·복지 Issue & Focus**, 287(2015-19), 1-8.

ILO. (2018). ILO database of labour statistics (ILOSTAT).
<http://www.ilo.org/ilostat/>에서 2018년 8월 25일 인출.

Ku, I., Kim, C-O. (2018), Decomposition Analyses of the Trend in Poverty Among Older Adults: The Case of South Korea, *Journals of Gerontology: Social Sciences*, april 2018, 1-10.

OECD. (2018). OECD.stat. <https://stats.oecd.org/>에서 2018. 9. 5. 인출.

United Nations. (2017). *Population Division's World Population Prospects: 2017 version*.

〈일본〉

サンデー毎日取材班. (2016). 脱・貧困老後. 毎日新聞出版.

江口隆裕. (2017). 公的年金制度の課題と将来. 週刊社会保障. No. 2936.

橘木俊詔, 浦川邦夫. (2006). 日本の貧困研究. 東京大学出版会.

内閣府. (各年度). 高齢社会白書.

- 内閣府. (各年度). 高齢者の日常生活に関する意識調査.
_____. (2016). 高齢者の経済・生活環境に関する調査.
労働政策研究, 研修機構. (2015). 60代の雇用・生活の調査結果.
唐鎌直義. (2017). 増え続ける貧困高齢者の実態とその特徴. 経済. 256号.
大竹文雄. (2005). 日本の不平等. 日本経済新聞社.
渡辺修一郎. (2017). 高齢者の就業理由からみた就業支援のあり方. 老年社会科学.
第38巻第4号.
渡邊雄一, 曹成虎. (2016). 高齢者貧困リスクの日韓比較分析. 人口学研究. 第52号.
藤田孝典. (2015). 下流老人. 朝日新書.
労働政策研究, 研修機構. (2015). 60代の雇用・生活調査.
柳澤武. (2016). 雇用者雇用の法政策: 歴史と展望. 日本労働研究雑誌. No. 674.
里見賢治. (2010). 新版社会保障論. 佛教大学.
朴光駿. (2010a). 社会文化的観点からみた東アジアの少子高齢化: 南ヨーロッパとの比較. 第15回経済社会国際シンポジウム. 東亜地区社会経済発展と人口高齢化的比較研究論文集. 中国社会科学院.
_____. (2010b). 立ち遅れた所得保障と急速な高齢化の影響. 小川全夫編. 老いる東アジアへの取り組み. (共著). 九州大学出版会.
_____. (2013). 比較社会政策の素材としての東アジア社会政策—制度研究を越えて. 社会政策研究. 第5巻第2号. 9~20頁. 社会政策学会.
_____. (2016). 東アジア比較社会福祉への招待: 比較研究の方法と素材. 第64回日本社会福祉学会基調講演原稿.
朴光駿, 李仁子, 呉英蘭. (2017). 東アジア高齢者ケア問題と比較研究のための哲学的論議. 第14回国際社会保障フォーラム報告文. 南京大学.
山田昌弘. (1999). パラサイト・シングルの時代. Voice, 260, 154-163.
山田篤裕. (2010). 高齢期の新たな相対的貧困リスク. 季刊社会保障研究, 46(2), 111-126.
山田篤裕, 小林江里香, Liang, J. (2011). なぜ日本の単身高齢女性は貧困に陥りや

- すいのか. 貧困研究. Vol. 7.
- 生活保護制度研究会. (2013). 保護の手引き.
- 西文彦. (2016). 親と同居の未婚者の最近の状況
- 阿部彩. (2015). 貧困率の長期的動向：国民生活基礎調査1985～2012を用いて, 貧困統計ホームページ
- 日本年金機構. (2018). 国民年金・厚生年金被保険者のしおり.
- 原田謙他3人. (2001). 高齢者の所得変動に関連する要因—縦断調査による貧困のダイナミックス研究—, 社会学評論, 第52巻第3号.
- 前田悦子. (2018). 高齢者の所得格差と貧困問題, 駿河台経済論集, 第27巻第2号
- 中尾友紀. (2018). 国民年金法の立案過程, 社会保障研究, Vo. 3No. 1.
- 中村二郎, 菅原慎矢. (2016). 同居率減少という誤解：チャイルドレス高齢者の増加と介護問題, 季刊社会保障研究, 51(3・4), 355-368.
- 清家篤, 山田篤裕. (2004). 高齢者就業の経済学, 日本経済新聞社.
- 総理府社会保障審議会. (監修). (1958). 敬老年金：地方公共団体における年金制度, 全国社会福祉協議会.
- 総務省. (各年度). 労働力調査.
- _____. (各年度). 全国消費実態調査.
- _____. (2016). 人口推計.
- 総務省統計局. (各年度). 家計調査年報.
- 河合克義. (2015). 老人に冷たい国・日本, 光文社新書.
- 毎日新聞. (2017). 2017년 12월 22일 조간.
- 会計検査院. (2006). 国会からの検査要請事項に関する報告：社会保障支出の現状に関する会計検査のけっかについて, 会計検査院ホームページ. (<http://http://jbaudit.go.jp/org/h17/yousei6/2005-h17-8684-0.htm>).
- 厚生労働省. (各年度). 国民生活基礎調査.
- _____. (各年度). 厚生労働白書.
- _____. (2016). 厚生年金・国民年金の平成 27 年度収支決算の概要.
- _____. (2017). 平成27年度国民医療費の概況.

厚生労働省. (2018). 生活保護の被保護者調査(2017年11月分)の結果.
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/74-16b.html>에서 2018. 9. 20.
인출.

厚生労働省老健局. (2005). 介護保険の第6期計画(平成27年~29年度)及び平成
37年(2025年)における第一号保険料及びサービス見込み量について.

厚生労働省年金局. (2017a). 平成28年度厚生年金保険・国民年金事業の概況.
_____. (2017b). 参考資料1 '都道府県別老齢年金受給者数及び平均年
金月額'

厚生労働統計協会. (2018a). 保険と年金の動向. 2017/2018年.

厚生省年金局福祉年金課編. (1960). 福祉年金実務問答集. 学陽書房.

NHKスペシャル取材班. (2015). 老後破産: 長寿という悪夢. 新潮社.

OECD. (2015). Developing an Inventory and Typology of Land-use
Planning Systems and Policy Instruments in OECD Countries.
Working Party on Integrating Environmental and Economic
Policies.

_____. (2016). Society at a Glance.

_____. (2017a). Preventing Ageing Unequally.

_____. (2017b). Pension at a Glance.

_____. (2018). OECD family database.

〈대만〉

노대명, 백혜연, 김명중, 쿠엔웬, 장인수, 한솔희. (2017). **아시아 사회보장정책
비교 연구-노후소득보장제도를 중심으로**. 한국보건사회연구원.

노대명, Norimichi, G., Wang, C., Ku, Y. W., Jitsuchon, S., Long, G. T. .
. 김근혜. (2016). **아시아 사회보장정책 비교연구-아시아 주요국 사회보**

장체계 비교를 중심으로. 한국보건사회연구원.

대만 가구소득·지출조사 (Survey of Family Income and Expenditure).

<https://eng.stat.gov.tw/mp.asp?mp=5>에서 2018. 9. 5. 인출.

룩셈부르크 소득 조사 (Luxembourg Income Study, LIS).

www.lisdatacenter.org에서 2018. 9. 12. 인출.

이용우, 이미진. (2014). 국가 간 비교분석을 통한 한국 노인빈곤 심각성의 원인에 대한 연구. **한국지역사회복지학** 48, 291-318.

Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics (DGBAS).

(2018). National Statistics. <https://eng.stat.gov.tw/mp.asp?mp=5>에서 2018. 9. 5. 인출.

Fei, J. C. H., Ranis, G., Kuo, S. W. Y. (1979). *Growth with Equity: The Taiwan Case*. New York: Oxford University Press.

Liao, G. (2018). MOI: Taiwan officially becomes an aged society with people over 65 years old breaking the 14% mark. Taiwan News. <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/3402395>에서 2018년 8월 29일 인출.

LIS. (각 연도). Luxembourg Income Study Database, Survey of Family Income and Expenditure. www.lisdatacenter.org에서 2018. 7. 12. 인출.

National Development Council. (2016). *Taiwan Statistical Data Book 2018*. <https://ws.ndc.gov.tw>에서 2018년 9월 3일 인출.

_____. (2018). *Taiwan Statistical Data Book 2018*. <https://ws.ndc.gov.tw>에서 2018년 9월 3일 인출.

_____. (2018). Population Projections for the Republic of China (Taiwan): 2018-2065. 2018 September.

OECD. (2018a). OECD.Stat. <http://stats.oecd.org/>에서 2018. 9. 5. 인출.

_____. (2018b). Social Expenditure Database. <http://www.oecd.org/>

social/expenditure.htm에서 2018. 9. 10. 인출.

Tai, T., Pixley, J.E. (2008) *Poverty of Children and Older Adults: Taiwan's Case in an International Perspective*. Luxembourg Income Study Working Paper Series No. 493.

Yeung W. J., Cheung, A. K. (2015). Living along: One-person households in Asia. *Demographic Research* 32(40), pp. 1099-1112.

〈태국〉

최영준, 최혜진. (2016). 태국 사회보장 제도의 변화. *비판사회정책*, 50, 423-460.

태국 국가경제사회발전위원회. (2018). Social and Quality Of Life Database System. http://social.nesdb.go.th/SocialStat/StatReport_Final.aspx?reportid=175&template=1R2C&yeartype=M&subcatid=47에서 2018. 8. 30. 인출.

Chittinandana, D., Kulnartsiri, N., Pinthong, J., Sawaengsuksant, P. (2017). *Aging Population: Global perspectives*. Bank of Thailand.

HelpAge. (2017). *Old age income security in Thailand*. HelpAge.

International Labour Organization (ILO). (2013). *Social protection assessment based national dialogue: towards a nationally defined social protection floor in Thailand*, ILO.

Keeratipongpaiboon. (2012). *Employment behaviour of the elderly in Thailand*. Paper presented at the 11th IFA Global Conference Ageing. 28 May- 1June 2012. Pargue, the Czech

- Republic.
- Knodel, J., Teerawichitchainan, B., Prachuabmoh, V., Pothisiri, W. (2015). *The situation of Thailand's older population: an updated based on the 2014 survey of older persons in Thailand*. Population Studies Center, Report 15-847. University of Michigan.
- Knodel, J., Teerawichitchainan, B. (2017). *Family support for older persons in Thailand: Challenges and opportunities*. Population Studies Center, Report 17-879. University of Michigan.
- Paitoonpong, S., Chawla, A., Akkarakul, N. (2010), Social Protection in Thailand -Current State and Challenges. in Asher, M. G., S. Oum and F. Parulian (eds.), *Social Protection in East Asia - Current State and Challenges*. ERIA Research Project Report 2009-9, Jakarta: ERIA. pp.265-291.
- Rose, C. (2016) *The old age allowance in Thailand: Wellbeing and self-worth for older people*. Lunds University.
- Sakunphanit, T., Suwanrada, W. (2011), 500 Baht Universal Pension Scheme, *SHARING Innovative Experiences*, vol. 19, chapter 18. 401-415.
- Suwanrada, W. (2009). Poverty and Financial Security of the Elderly in Thailand. *Ageing International*, 33(1-4): 50-61
- _____. (2012). Old-Age Allowance System in Thailand, Recent Developments in the Role and Design of Social Protection Programmes A Policy Dialogue. Expert Workshop and South-South Learning Event December 3-5, 2012, Hotel St. Paul Plaza, Brasilia, Brazil.
- Suwanrada W., Wesumperuma, D. (2012). Development of the Old-Age Allowance System in Thailand: Challenges and

Policy Implications, in Handayani, S.W. and Babajanian, B. (eds.) *Social Protection for Older Persons Social Pensions in Asia*, ABD.

TGRI (Foundation of Thai Gerontology Research and Development Institute) (2016). *The situation of Thai elderly 2014*. TGRI.

Tradingeconomics. (2018). 태국-1인당 국내총생산. <https://ko.tradingeconomics.com/thailand/gdp-per-capita>에서 2018. 9. 27. 인출.

World Bank. (2012). *Reducing elderly poverty in Thailand: The role of Thailand's pension and social assistance programs*. World Bank.

_____. (2018a). Employment in agriculture (% of total employment) (modeled ILO estimate). <https://data.worldbank.org/indicator/sl.agr.empl.zs>에서 2018. 9. 27. 인출.

_____. (2018b). Life expectancy at birth, total(years). <https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.LE00.IN>에서 2018. 9. 24. 인출.

〈베트남〉

공산당 잡지. (2017. 10. 02). 노인 보건의료: 국가, 가족 및 사회의 책임. <http://www.tapchicongsan.org.vn/Home/Van-hoa-xa-hoi/2017/47217/Cham-soc-y-te-cho-nguoi-cao-tuoi-Trach-nhiem-cua-Nha.aspx>에서 2018. 08. 28 인출. (베트남어)

노동보훈사회부. (2016a. 03. 14). 보충연금기금을 빨리 운용해야. <http://www.molisa.gov.vn/vi/pages/ChiTiet.aspx?IDNews=2442>

- 5에서 2018. 09. 04 인출. (베트남어)
- _____. (2016b. 09. 21). 공로자를 위한 정책 및 베트남 사회보장정책 수립에 호치민 사상을 적용. <http://www.molisa.gov.vn/vi/Pages/chitiettin.aspx?IDNews=25347>에서 2018. 09. 04. 인출. (베트남어)
- 노동신문. (2017. 12. 29). 베트남 국민의 평균수명은 연장되었다. <https://laodong.vn/suc-khoe/tuoi-tho-binh-quan-cua-nguoi-viet-nam-cao-hon-583812.ldo>에서 2018. 08. 28 인출. (베트남어)
- 법률도서관. 노인법 시행 안내 06/2011/NĐ-CP. <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Van-hoa-Xa-hoi/Nghi-dinh-06-2011-ND-CP-huong-dan-Luat-nguoi-cao-tuoi-117623.aspx>에서 2018. 09. 05 인출. (베트남어)
- 베트남고령인구조사 (Vietnam Aging Survey, VNAS).
- 베트남 국가노인위원회. (2017. 12. 19). 베트남 국가노인위원회 2017년 총결 회의. <http://www.molisa.gov.vn/vi/Pages/chitiettin.aspx?IDNews=27455>에서 2018. 08. 28 인출. (베트남어)
- 베트남 방송. (2018. 05. 22). 노인의 노동시장. <https://dantri.com.vn/viec-lam/thi-truong-lao-dong-cho-nguoi-cao-tuoi-2018052122451786.htm>에서 2018. 10. 24 인출. (베트남어)
- 베트남 보건부, 보건파트너사업팀. (2018). **2016년 보건산업 총괄 보고서: 베트남에서 건강한 고령화를 향하여**. 하노이: 의학출판사. (베트남어)
- 베트남 사회보험. (2016. 06. 22). 베트남 노인의 의료보험 가입 및 의료서비스 이용 현황: 가구조사 결과를 바탕으로. <http://bhxhphuyen.gov.vn/BHXHPY/1088/4327/3455/9100/Nghien-cuu---Trao-doi-nghiep-vu/Tham-gia-BHYT---Su-dung-dich-vu-y-te-cua-nguoi-cao-tuoi-o-Viet-Nam--Nhin-tu-cac-cuoc-dieu-tra-ho-gia-dinh-.aspx>에서 2018. 10. 23 인출. (베트남어)
- _____. (2017). 노인을 위한 사회보장제도: 현황 및 정책 방안. tapchibaohiemxahoi.gov.vn/tin-tuc/an-sinh-xa-hoi-cho-nguoi

-cao-tuoi-thuc-trang-giai-phap-17746에서 2018. 09. 19 인출.
(베트남어)

_____. (2018. 03. 06). 의학 관점에서 보는 노인의 건강, 근로능력과 퇴직연령 문제. <http://tapchibaohiemxahoi.gov.vn/tin-tuc/suc-khoe-kha-nang-lao-dong-cua-nguoi-cao-tuoi-va-van-de-tuoi-nghi-huu-duoi-goc-do-y-hoc-18515>에서 2018. 10. 24 인출. (베트남어)

유엔인구기금. (2011). **베트남의 인구노령화 및 고령인구: 현황, 예측 및 정책 제안**. 하노이: UNFPA. (베트남어)

인민 전자신문. (2017. 07. 17). 베트남 인구 고령화가 빠른 속도로 진행되고 있다. <http://nhandan.com.vn/suckhoe/tin-tuc/item/33489902-viet-nam-dang-co-toc-do-gia-hoa-dan-so-nhanh.html>에서 2018. 10. 24 인출. (베트남어)

Evans M., Gough I., Harkness S., McKay A., Dao T. H., Do L. T. N. (2007). *The Relationship Between Old Age and Poverty in Viet Nam*. UNDP Vietnam Policy Dialogue Paper 2007/2. Hanoi: United Nations Development Programme.

Evans, M., Harkness, S. (2008). Elderly people in Vietnam: social protection, informal support and poverty, *Benefits*, 16(3), 243-53.

Friedman, J., Goodkind, D., Bui, T. C., & Truong, S. A. (2001). *Work and Retirement Among the Elderly in Vietnam*. Research on Aging, 23(2), 209-232.

Giang, T. L., Pfau, W. D. (2007). *Patterns and determinants of living arrangements of the elderly in Vietnam - Vol 2*. Hanoi: Vietnam Development Forum.

_____. (2008). "Demographic Changes And The

- Long-Term Pension Finances In Vietnam: A Stochastic Actuarial Assessment*," GRIPS Discussion Papers 08-05, National Graduate Institute for Policy Studies.
- Giang, T. L., Le, T. L. (2015). Determinants of Labor Force Participation of Older People in Vietnam. *Journal of Economics and Development*, 17(2), 28-52.
- International Labour Organization (ILO), United Nations Population Fund (UNFPA). (2014). *Income security for older person in Vietnam: Social pensions*. Hanoi: ILO & UNFPA.
- Le, V. K. (2014). 현재 베트남 노인 문제. **베트남사회과학 학회지**, 7(80), pp. 77-87. (베트남어)
- Nguyen, T. (2018). 베트남 인구 고령화에 따른 사회보장정책의 과제와 방향. **국제사회보장리뷰 2018 여름 통권 제5호**(pp. 98-107)에서. 한국보건사회연구원.
- Pham, T. & Do, T. K. H. (2009). **베트남 연령구조 변화에 따른 노인정책 총괄 보고서**. 하노이: 보건부 인구·가족 계획화 총국, 유엔인구기금. pp. 1-32. (베트남어)
- Tran, T. B. N., Galina, A. B., Lyubov, S. S. (2016). *The Care of Elderly People in Vietnam*. Future Academy.
- UNFPA. (2016). *The Age and Sex Structure of Viet Nam's Population: Evidence from the Intercensal Population and Housing Survey 2014*. UNFPA.
- VNAS. (2011). Viet Nam Aging Survey (VNAS), 2011: Key Findings.
- Vo, D. L. (1996). *Vietnam's Industrialization, Modernization, and Resources*. Hanoi: Institute of World Economy, Social Science Publishing House.
- WHO. (2010). 보건의료재정. http://www.wpro.who.int/vietnam/topics/health_financing/factsheet/vi/에서 2018. 10. 23 인출. (베트남어)

World Bank. (2012). *Well Begun, Not Yet Done: Vietnam's Remarkable Progress on Poverty Reduction and the Emerging Challenges*. Hanoi: World Bank in Vietnam.

World Health Organization & Ministry of Health. (2016). *Health Financing Strategy of Vietnam (2016-2025)*. Hanoi: WHO & Ministry of Health.

〈캄보디아〉

관계부처 합동. (2016). **캄보디아 국가협력전략**.

ADB. (2014). *Cambodia Country Poverty Analysis 2014*.

ADB. (2017). *The 3rd ASEAN-JAPAN ACTIVE AGEING*.

Council of Ministers in the Plenary Cabinet Meeting. (2017). *National Ageing Policy 2017-2030*. Royal Government Of Cambodia.

Frings V. (1993). *The failure of agricultural collectivization in the People's Republic of Kampuchea(1979-1989)*. Working paper 80. Clayton: Centre of Southeast Asian Studies. Monash University.

International Labour Organization (ILO). (2011). Social protection for poor and vulnerable in Cambodia: Process of development. <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ResourceDownload.action;jsessionid=yqvzREhnbT5sT4yb5WLvXkikZEQO5O42sSsLmYz5XsuhBJaCHykv!-491661851?id=19814>. 예서 2018. 9. 13. 인출.

Knodel J., Souvan Kiry K., Zimmer Z., Puch S. (2005). *Older Persons in Cambodia: A Profile from the 2004 Survey of Elderly*. Population

- Studies Center University of Michigan Institute for Social Research, Report 05-576.
- Knodel, J., Zimmer, Z. (2009). *Gender and Well-Being of Older Persons in Cambodia*. Population Studies Center, Report 09-665.
- Lymeng C. (2018). *Social Security In Cambodia*. Kingdom Of Cambodia.
- Ministry of Planning. (2013). *Ageing and Migration in Cambodia A CRUMP Series Report*.
- Ministry of Planning. (2016). *Population Ageing In Cambodia Current Situation And Needs*.
- Ministry of Planning. (2017). *Cambodia Socio-Economic Survey 2016*. Kingdom Of Cambodia Nation Religion King.

<캄보디아의 노인복지 정책>

현재 캄보디아 정부는 정부 부처 간 협력을 통해 시민 사회, 지역 사회, 가족 및 노인들을 지원하고 있음. 고령인구의 처지를 파악하고 문제, 필요 및 우선순위에 대응하기 위한 시의적절한 조치를 하고 있음.

1. 사회적 측면

- ① 노인복지를 위한 서비스를 개발함.
- ① 모든 노인, 특히 농촌 지역 여성의 사회 안전을 증진함.
- ① 취약한 노인들이 재난에 직면했을 때 보호함.
- ① 노인과 일하는 공무원을 위한 지식을 제공하고 전문 기술을 향상함.
- ① 계획 작성과 노인을 위한 프로젝트 및 활동 평가에 대한 연구에서 성별 분석을 함.
- ① 정부 또는 NGO는 노인이 캄보디아의 잘 알려진 지역 및 장소를 방문할 수 있는 기회를 제공함.

2. 건강

- ① 정부는 사회복지부와 보건부를 통해 책임자 및 NGO와 공동으로 노인들에게 의료 지원을 제공함.
- ① 정부는 고령자, 당뇨병, 심장 질환, 위장 장애, 호흡기, 눈, 암과 같은 고령에 영향을 미치는 질병에 대한 교육을 제공하고 위생 및 청결한 환경의 필요성을 홍보함으로써 노인의 건강을 증진함.
- ① 보건부는 지역사회에서 노인들을 돌보는 방법뿐만 아니라 노약자를 위한 충분한 약품을 확보하는 방법에 관한 기술 훈련을 직원에게 제공함.
- ① 정부는 지역사회의 노인들이 기존의 보건 서비스 이용에 참여하고 노인에 대한 정보를 보건 인력에게 제공하도록 장려함.
- ① 정부는 지역사회 및 탑에서 노인을 위한 교육, 신체 운동, 명소, 레크리에이션 프로그램 및 일상 생존 활동 및 재활 및 의료 프로그램을 제공하고 노인 보건 의료 서비스를 제공하는 공무원에게 교육을 제공함.
- ① 정부는 장애가 있는 노약자와 스스로를 지원할 수 없는 사람들에게 무료 의료 서비스를 제공함.

3. 경제

- ① 정부는 고령자가 일자리를 창출하기 위해 돈을 빌릴 수 있도록 하는 소액 크레딧 제도를 수립함.
- ① 정부는 지역사회 제품에 세금 감면 혜택을 제공하고 운송료를 낮춤.
- ① 정부는 노인협회가 지역사회 제품을 판매하는 시장을 찾아줌.

4. 사회 참여

- ① 필요한 기술과 경험을 갖춘 노인이 민간 및 공공 부문의 컨설턴트로서 격려하는 계획을 수립함.
- ① 은퇴한 공무원이 계약에 따라 정부 서비스에 참여하도록 하는 계획을 수립함.

간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

▶ 회원종류

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원
- 정기간행물회원 : 35,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지(www.kihasa.re.kr) - 발간자료 - 간행물구독안내

▶ 문의처

- (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동 1~5F
간행물 담당자 (Tel: 044-287-8157)

KIHASA 도서 판매처

■ 한국경제서적(총판) 737-7498	■ 교보문고(광화문점) 1544-1900
■ 영풍문고(종로점) 399-5600	■ 서울문고(종로점) 2198-2307
■ Yes24 http://www.yes24.com	■ 알라딘 http://www.aladdin.co.kr