

碩 士 學 位 論 文

指導教授 黃 振 洙

韓國老人의 所得保障政策의  
評價에 관한 研究

A Study on Evaluation of the Income Security Policy  
for the Aged in Korea

1995년 8월 일

漢城大學校 行政大學院

行 政 學 科

一 般 行 政 專 攻

鄭 柱 瓊



碩 士 學 位 論 文

指導教授 黃 振 洙

韓國老人의 所得保障政策의  
評價에 관한 研究

A Study on Evaluation of the Income Security Policy  
for the Aged in Korea

위 論文을 行政學 碩士學位論文으로 提出함

1995년 8월 일

漢城大學校 行政大學院

行 政 學 科

一 般 行 政 專 攻

鄭 柱 瓊



鄭柱瓊의 行政學 碩士學位 論文을 認准함

1995년 8 월 일

審査 委員長 \_\_\_\_\_ 印

審査 委員 \_\_\_\_\_ 印

審査 委員 \_\_\_\_\_ 印



## 감사의 글

본 논문의 결실을 맺을 수 있도록 인도해 주신 하나님께 영광을 돌립니다.

쫓기는 시간속에 가파른 학교길을 뛰듯이 올랐던 두해 반이 흐르는 물과 같이 지나갔습니다. 이 기간은 내 인생에 있어 가장 소중한 부분으로서 새로운 학문탐구의 시간이었습니다. 오로지 부족한 자신을 채우기 위하여 끈기와 의지로 대학원 과정을 무사히 마무리 짓게 됨을 감사드리고 싶습니다.

특히, 그동안 논문의 첫머리에서 마치기까지 끊임없는 관심과 배려로 지도해주신 황진수 교수님께 머리숙여 감사의 마음을 드리고, 또한 지도와 조언을 아끼지 않으신 정성택 교수님, 권해수 교수님께도 깊은 감사를 드립니다.

아울러, 자기계발의 길을 갈 수 있도록 격려하고 협조해 주신 직장상사, 동료 여러분께도 감사드립니다.

학업의 길을 계속할 수 있도록 정신적 지주가 되어주신 아버님, 어머님께 감사드리며, 늘 힘이 되어주신 사랑하는 남편, 태어나자마자 돌보지 못했던 사랑하는 찢먹이 딸 瑛에게 고마운 마음을 전합니다.

그리고 논문의 편집을 도와준 성인정, 민정산, 위영순에게도 감사의 마음을 전합니다.

1995. 8.

정 주 정



# 目 次

|                                   |    |
|-----------------------------------|----|
| I. 序 論 .....                      | 1  |
| 1. 研究의 目的 .....                   | 1  |
| 2. 研究의 方法과 範圍 .....               | 3  |
| II. 老人福祉의 理論的 背景 .....            | 4  |
| 1. 老人福祉의 意義 .....                 | 4  |
| 1) 老人의 概念 .....                   | 4  |
| 2) 老人福祉의 概念 .....                 | 7  |
| 2. 老人問題와 所得保障 .....               | 10 |
| 1) 老人問題 擡頭의 社會的 背景 .....          | 10 |
| 2) 老人 所得保障의 意義 및 必要性 .....        | 15 |
| 3. 老人 所得保障政策의 準據理論 .....          | 22 |
| 1) 老人 所得保障政策의 必要性和 特殊性 .....      | 22 |
| 2) 老人 所得保障政策 評價의 準據基準 .....       | 25 |
| 3) 老人 所得保障政策 評價의 分析模型 .....       | 27 |
| III. 韓國老人의 所得保障政策의 現況 및 問題點 ..... | 33 |
| 1. 老齡年金制度 .....                   | 34 |
| 1) 割當領域 .....                     | 34 |
| 2) 對策領域 .....                     | 36 |



|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| 3)財政 및 傳達領域 .....               | 37 |
| 2. 生活保護制度 .....                 | 39 |
| 1)割當領域 .....                    | 39 |
| 2)對策領域 .....                    | 40 |
| 3)財政領域 .....                    | 43 |
| 4)傳達領域 .....                    | 44 |
| 3. 老人의 就業・再就業 .....             | 47 |
| 1)割當領域 .....                    | 47 |
| 2)對策 및 財政領域 .....               | 50 |
| 3)傳達領域 .....                    | 51 |
| <br>IV. 韓國老人 所得保障政策의 改善方案 ..... | 53 |
| 1. 割當領域 .....                   | 54 |
| 1)國民年金制度 .....                  | 54 |
| 2)生活保護事業 .....                  | 55 |
| 3)老人의 就業・再就業 .....              | 55 |
| 2. 對策領域 .....                   | 55 |
| 1)國民年金制度의 改善 .....              | 55 |
| 2)生活保護事業 .....                  | 60 |
| 3)老人의 就業・再就業 .....              | 62 |
| 3. 財政領域 .....                   | 65 |
| 1)國家財政의 劃期的 增大 .....            | 65 |
| 2)國民年金基金의 活用 .....              | 67 |
| 4. 傳達領域 .....                   | 68 |



|              |    |
|--------------|----|
| V. 結 論 ..... | 71 |
|--------------|----|

|            |    |
|------------|----|
| 參考文獻 ..... | 75 |
|------------|----|

|               |    |
|---------------|----|
| ABSTRACT..... | 81 |
|---------------|----|



## - 表 目 次 -

|                                                     |    |
|-----------------------------------------------------|----|
| (表 2-1) 老人人口 推移 .....                               | 7  |
| (表 2-2) 平均壽命 .....                                  | 8  |
| (表 2-3) 老父母 扶養責任에 대한 國民들의 意識 .....                  | 13 |
| (表 2-4) 事業進行段階에 따른 評價 次元 및 準據基準.....                | 27 |
| (表 3-1) 老人의 經濟活動 參加率 推移 .....                       | 48 |
| (表 3-2) 老人就業者의 産業別 構成比 .....                        | 49 |
| (表 3-3) 老人能力銀行 就業斡旋 實績 .....                        | 52 |
| (表 4-1) 基本假定에 의한 國民年金財政收支 推計 .....                  | 56 |
| (表 4-2) 基本假定보다 死亡率이 10% 低下되었을시<br>國民年金財政收支 推計 ..... | 57 |
| (表 4-3) 基本假定보다 出産率이 10% 低下되었을시<br>國民年金財政收支 推計 ..... | 57 |
| (表 4-4) 國民年金의 가상적 釀出 受給展望 .....                     | 58 |
| (表 4-5) 老齡手當支給 計劃 .....                             | 60 |
| (表 4-6) 老齡手當支給 推移 .....                             | 61 |
| (表 4-7) 職業訓練豫算 推移 .....                             | 63 |
| (表 4-8) 老人適性에 맞는 職種 .....                           | 64 |
| (表 4-9) 保健福祉事務所 設置 年次 擴大計劃 .....                    | 69 |



## - 圖 目 次 -

|                                   |    |
|-----------------------------------|----|
| (圖 2-1) 選擇의 次元 .....              | 30 |
| (圖 3-1) 現行 生活保護 傳達體系 .....        | 44 |
| (圖 3-2) 現行 生活保護 給與와 傳達 .....      | 46 |
| (圖 4-1) 社會福祉 서비스 傳達體系的 改善方案 ..... | 69 |



# I. 序 論

## 1. 研究의 目的

오늘날 세계의 모든 나라들은 老人問題에 관심을 모으고 있다. 그것은 오늘의 現實이 급격한 도시화, 산업화로 인해 家族制度의 崩壞現狀이 두드러지게 나타남으로써 老人은 家庭과 社會에서 권위와 역할의 상실, 고립, 소외, 여기에다 생활고까지 가중되는 등 많은 老人問題 내포하게 되었기 때문이다. 또한 生活水準의 향상과 생명과학의 발달은 인간수명을 연장하게 되었고 이것은 또한 전체인구에 대비하여 老人人口의 肥大라는 현상을 나타내게 됨으로써 우리 인류가 高齡化社會에 대처해 나가지 않으면 안되는 問題를 내포하고 있기도 하다.

우리나라는 1962년부터 7차에 걸친 경제사회발전계획을 통하여 국가 발전의 우선목표를 經濟成長에 두어, 수출과 공업화를 통하여 급속한 經濟成長을 이룩하였다. 그러나 급속한 經濟成長으로 인한 政治, 社會, 文化 등의 구조적 변화는 部門間, 階層間의 均衡과 調和를 상실시키고 傳統的인 가치와 윤리관을 崩壞시켜, 분야별로 여러가지 葛藤과 疎外現狀을 초래하게 되었다.

지난날 우리나라의 老人들은 우리의 傳統的인 家族制度와 경로효친 사상에 의하여 家庭이나 社會에서 존경받으며 안락한 老後生活을 향유하여 왔다. 그러나 傳統的 農耕社會가 급속한 經濟成長으로 인하여 산업화·도시화·핵가족화에 따라 老人들에 대한 家族扶養機能이 약화되었고, 이로 인해서 老人問題는 심각한 社會問題로 擡頭하기에 이르렀



다.

따라서 우리나라도 날로 심각해져가는 老人問題를 개인책임의 차원을 넘어서 福祉社會具現이라는 국가목표에 비추어 적극적인 老人福祉政策의 制度的 定着이 요구된다 하겠다.

이제 老人問題는 개인적인 問題에서 國家的, 社會的 問題로 제기되고 있으며, 問題에 대한 治療方法이 微視的에서 巨視的으로 轉換되어야 하는 시점에 놓여있다.

따라서, 老人問題의 漸進的 해결은 여러 측면에서의 국가발전과 동일 구도를 形成한다.

老人이라는 階層이 他階層이 느끼는 만큼의 幸福感, 自信感, 滿足感을 充足시키며, 라이프 사이클(life cycle)적 측면에서 靑壯年期에 상승했다가 老年期에 급하강하는 곡선을 수정할 수 있다면 그것은 국민의 福祉增進을 위한 적극적 자세와 연관되는 新行政學의 이념과 동일맥락이다.

따라서 本 研究는 다양한 社會福祉 政策의 評價分析 方法 중 政策效果에 焦點을 두어 접근을 하고, ① 老人 所得保障政策을 老齡年金, 生活保護事業, 老人의 就業·再就業으로 구분하여 老人所得保障增進에 얼마나 효과적으로 기여하고 있는 가를 評價分析하고, ② 보다 체계적이고 포괄적인 老人所得保障政策을 開發樹立하기 위한 처방으로서의 代案을 提示하고자 하는데 本 研究의 目的이 있다.



## 2. 研究의 方法과 範圍

본 研究는 현재 老人所得保障政策의 評價分析및 政策代案의 提示라는 研究目的을 위하여 老人所得保障과 연관된 政策과 制度를 分析하였다. 즉, 老人福祉政策과 연관된 政策과 制度가 老人所得保障增進에 실제로 어느 정도의 효과적 접근을 하고 있는가를 評價하였다.

따라서 기존의 公共政策部門에서 활발히 논의되고 있는 여러가지 評價理論및 社會福祉政策에서의 評價模型에서 老人所得保障政策 評價의 準據들을 流出, 援用하였다. 그러므로 본 研究는 老人所得保障政策과 연관된 다양한 政策과 制度들에 대한 기존 文獻들을 중심으로한 서술적 分析의 성격을 띤다. 그리고 老人所得保障政策의 효과 자체에 대한 評價에 焦點을 맞춘 것이다.

여기에 活用된 文獻들은 國內外 單行本, 政府刊行物, 統計資料, 論文 등이 포함되었다.

본 論文의 研究범위는 韓國老人의 所得保障政策中에서 ① 老齡年金制度 ② 生活保護事業 ③ 老人의 就業·再就業의 3가지 부분으로 範圍를 한정하여 評價하기로 한다.



## II. 老人福祉의 理論的 背景

### 1. 老人福祉의 意義

#### 1) 老人의 概念

老人福祉問題를 考察하기에 앞서 「老人」이란 어떤 年齡層의 인간을 지칭하며 어떠한 특성을 지닌 인간을 의미하는 것인지 먼저 老人에 대한 理解가 선행되어야 할 것이며, 老人에 대한 概念定義가 전제되어야 할 것이다. 老人의 概念은 한 國家나 社會의 經濟的, 文化的 背景과 傳統的 慣習 또는 현재와 미래에 주어질 여건에 따라 달라질 수 있기 때문에 한마디로 定義하기가 쉽지 않다.

1951년 미국에서 개최된 제2회 국제노년학회(International Conference of Gerontology)<sup>1)</sup>에서는 老人을 인간의 老化過程에서 나타나는 生理的, 心理的, 肉體的, 情緒的, 環境的 및 행동의 變化가 相互作用되는 복합형태의 과정에 있는 사람<sup>2)</sup>이라고 定義하였으며, 老人에 대한 概念을 다음과 같이 주로 醫學的인 측면에서 定義하고 있는데, 老人이란 ① 環境變化에 적절히 적응할 수 있는 自體組織에 결손이 있는 사람 ② 生活自體가 자신을 통합하려는 능력이 감퇴되어가는 시기에 있는 사람 ③ 인체의 기관, 組織, 기능 등에 있어서 쇠퇴현상이 일어나는 시기에 있는 사람 ④ 生活自體의 적응성이 挺身的으로 결손되어가고 있는 사람 ⑤

---

1)국제노년학회 : 1944년에 노년화및 노인복지 문제에 대한 학문적 연구와 상호협조의 증진을 목적으로 창립된 단체.

2)김성순, 「노인복지론」 (서울:이우출판사,1981), pp.60-61.



組織 및 기능저장의 소모로 적응감퇴 현상에 있는 사람이라고 定義하였다.<sup>3)</sup>

Leonard, Z. Breen은 老人을 ① 생리적·육체적으로 변화기에 있는 사람 ② 生理的인 면에서 개성(personality)의 기능이 감퇴되고 있는 사람 ③ 社會的인 變化에 따라서 社會的인 關係가 과거에 속해지고 있는 사람 등이라고 定義하였다.<sup>4)</sup>

이상의 定義에 의하면 老化過程에 있는 사람을 老人이라고 하며 그 과정을 노년기라고 한다. 따라서 老人은 곧 노년기에 있는 사람이라고 말할 수 있다.

그런데 이 노년기에 대해서도 그 논의는 간단하지가 않다. 즉 언제부터를 노년기로 정하느냐 하는 것이 問題이다. 흔히 우리는 역년령(chronological age)을 표준으로 삼는다. 그런데 역년은 단지 物理的, 機械的인 시간으로서 그것으로 정해지는 逆年령은 인간의 生理的인 노화 과정과 일치하지 않는다. 인간의 노화과정은 그 개인차가 심하기 때문이다.<sup>5)</sup>

또한, 老人의 年齡線을 노성징후의 자각에서 찾으려는 시도가 있는데, 노성징후를 자각하는 요인은 신체적 징후와 정신적, 사회적 체험으로 나눌 수 있다. 신체적 징후는 노안, 피로, 성력감퇴, 모발의 변화, 체력감퇴, 피부주름살, 월경정지, 기억력감퇴 등이며, 정신적, 사회적 체험은 직업에서의 은퇴, 가정의 주재적 지위에서의 은퇴, 배우자, 형제, 자녀, 친구들과의 사별, 자녀의 성장과 손자의 출산, 일반인으로부터의 조

---

3)최순남, 「현대사회와 노인복지」(서울:홍익제, 1985), pp.18-19.

4)Leonard Z. Breen, *Handbook of Social Gerontology*(Chicago : Univ of Chicago Press, 1960), pp.147-148.

5)김성순, 전제서, p.61.



부모호칭 등이다.<sup>6)</sup>

이와같은 노성자각의 年齡에 대해서 Tuchman은 60-69세가 17%, 70-79세가 38%, 80세 이상이 54%라고 조사하였다.<sup>7)</sup> 그러나 이러한 견해 역시 나라마다 文化, 社會, 經濟的인 특수성에 따라 다르게 나타나는데, 동양에서는 60세 전후로 구미에서는 65세 전후로 인식되어 지고 있다.

그러므로 老人의 概念을 규정함에 있어서는 年齡의 차이보다 老化 그 자체에 대한 理解가 중요하다.

이와같이 老人의 概念을 규정하는 데 있어서는 그가 처한 社會的 與件과 그의 個人的인 신변상의 與件變化를 근거로 다양한 概念上的 차이가 있을 수 있으나 결국 老人이란 인생여정의 최종단계에 돌입하면서 신체적, 정신적인 측면에서의 상실(loss)현상 - 즉, 신체의 노쇠화와 心理的 孤獨-을 겪으면서 社會的 참여의 기회를 상실하는-즉 직업상실, 수입원의 喪失-年齡的으로 60세 이상에 있는 사람을 老人이라고 볼 수 있다.

우리나라 노령인구는 2백64만6천9백32명으로 집계되었다. 1995년 1월 1일 현재 정부가 노인우대증 발행대상자 즉, 65세 이상을 노령인구로 보았을 때의 숫자이고 각종 직장의 정년퇴임 연세를 60세로 칠때에는 60-64세까지가 약 1백40만명으로 사실상의 노인인구는 4백만명을 웃도는 것이 현실로서 각급 노인단체에서는 노령인구를 4백만명으로 통칭하고 있다. 이는 우리나라 총인구(4천4백만)의 8.7%의 비중을 차지하고

---

6)정종기, 「우리나라 노인복지의 실태분석과 전망」 (경희대행정대학원 석사학위논문, 1984), p.154.

7)E.J.Stieglitz, *Geriatric Medicine* (Lippin Coff Company, 1954), p.154.



있다.

## 2) 老人福祉의 概念

社會福祉는 넓게는 現代化, 좁게는 産業化의 과정에서 생긴 社會問題를 解決하고 다양해진 개인, 집단 및 지역사회의 욕구를 충족시키는 기능을 하는 社會的 制度이다. 老人福祉는 노인개인과 集團으로서의 問題를 解決하기 위한 社會福祉의 한 분야이다. 그러므로 老人福祉라 함은 老齡에 의하여 야기되는 사회생활상의 곤란에 대한 社會福祉的 援助라고 할 수 있다. 現代는 급속한 經濟成長으로 生活水準이 向上되고 科學, 醫學 등의 발달로 사람의 평균수명이 (表 2-1)에서 보는 바와 같이 延長되어가고 있고, 老人人口의 推移도 증가하고 있다.

(表2-1) 老人人口 推移

(단위:천명)

| 연도별<br>구분 | '60    | '70    | '80    | '90    | '95    | 2000   | 2020   |
|-----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 전 인 구     | 25,012 | 32,241 | 38,124 | 42,869 | 44,851 | 46,789 | 50,578 |
| 65세 이상    | 726    | 991    | 1,456  | 2,144  | 2,543  | 3,167  | 6,333  |
| 노인인구(%)   | (2.9)  | (3.4)  | (3.8)  | (5.0)  | (5.7)  | (6.8)  | (12.5) |

자료 : 保健福祉部 (老人福祉事業指針, 1995), p.7.



(表2-2) 平均壽命

(단위:세)

| 연도별<br>구분 | '60  | '70  | '80  | '90  | '95  | 2000 | 2020 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|------|
| 평 균       | 55.3 | 63.2 | 65.8 | 71.3 | 72.9 | 74.3 | 77.0 |
| 남         | 53.0 | 59.8 | 62.7 | 67.4 | 69.5 | 71.3 | 74.9 |
| 여         | 57.8 | 66.7 | 69.1 | 75.4 | 76.6 | 77.4 | 79.0 |

자료 : 保健福祉部 (老人福祉事業指針, 1995), p.7.

따라서 우리는 高齡化社會에서 老人을 위한 최소한의 基本的인 政策을 老人福祉로 解決해야 하므로 老人의 福祉問題는 그 중요성이 날로 더해가고 있다. 따라서 老人福祉란 精神的, 肉體的, 文化的, 社會的, 經濟的으로 老人들이 당면하게 되는 여러가지 問題를 解決하고 건전한 生活을 이룩하려는 社會的 努力을 말한다.

그러나 老人福祉가 老人問題를 解決하고 老人의 福祉增進을 위한 社會的 노력이라고 할 때에도 그 概念과 範圍가 명확하지가 않다. 사람에게 따라서는 지나치게 廣의로 해석하여 老人生活의 全面的인 保障을 말하기도 하고, 한편 지나치게 狹의로 생각하여 養老원이나 최소한의 生計를 維持시켜주는 것을 의미하는 경우도 있다. 그러나 老人福祉는 단순한 救貧事業이나 보존의 概念이 아니고, 老人이 하나의 독립된 인간으로서 基本的인 욕구충족과 文化生活을 영위하며 家庭이나 社會에서 존경받고 役割과 地位를 維持함으로써 사는 보람을 갖도록 하는 것이다.

8) 그러면 老人福祉에 대한 여러 학자들의 견해를 살펴보기로 한다.

먼저 J.Kaplan 은 老人福祉에 있어서 빼놓을 수 없는 생활상의 욕구

8) 김기태 외, 「노인과복지대책」, 노인복지편람(아산사회복지사업재단, 1985), pp.540-541.



로서 社會가 다루고 처리해야 할 일로 ① 건강을 증진하고 생명을 연장하기 위한 醫學 및 挺身醫學的 서비스 ② 적절한 주거 마련 ③ 精神的 安定性和 社會的 有用성을 위한 機會 ④ 退職後 經濟的 安定 ⑤ 만성병 老人을 위한 保護措置 ⑥ 노동능력에 적합한 일을 갖는 기회 ⑦ 創造的 活動의 기회 및 여가를 적극적으로 이용할 수 있도록 하는 지도 등의 7개항을 들고 있다. 그 중에서도 醫療와 經濟的 안정의 요구는 모든 老人에게 불가결의 것임을 지적하고 이러한 요구에 대응하는 老人政策을 社會的 對策(Social Program)이라고 하여 보다 광범위한 老人政策을 필요로 한다고 지적하고 있다.<sup>9)</sup>

또한 B.E.Shenfield는 캐플랜과 비슷한 착상에 근거하지만 老人對策의 內容範圍가 약간 좁은 概念으로서 老人을 위한 社會的 政策(Social policy for oldage)이라고 한다. 그 내용을 보면 ① 職業對策(employment) ② 年金制度(pension) ③ 住宅對策(housing) ④ 醫療對策 ⑤ 收容保護 및 住宅老人을 위한 서비스 등 5가지의 老齡者를 위한 社會的 政策이 강구되어야 한다는 것을 주장하고 있다.<sup>10)</sup>

이상의 見解를 통하여 볼 때 老人福祉란 非生産的인 年齡에 도달한 老人에 대해서 家庭, 社會, 政府, 團體 등이 肉體的, 精神的으로 보다 쾌적하고 안정된 삶을 영위하도록 經濟的, 文化的, 社會的 與件을 조성하여 주는 것이라고 말할 수 있다.

---

9) J.Kaplan, *A Social program for older people* (Menneapolis the Lund Press Inc, 1953), p.5.

10) B.E.Shenfield, *Social policy for Older People* (1957), 참조.



## 2. 老人問題와 所得保障

### 1) 老人問題 擡頭의 社會的 背景

#### (1) 價値觀의 變化

傳統社會에서는 특히 효도를 強調하고 老人으로 하여금 권위를 維持할 수 있는 社會的 體制가 形成되어 있었다. 따라서 老人은 젊은 사람들로부터 존경을 받을 만한 심오한 知識과 經驗을 가지고 있었을 뿐만 아니라 부모와 자식의 關係에서 효행은 應당 人륜의 道리로서 꼭 지켜야 하는 덕목으로 強調되었다.

효도에 대한 體系的인 強調는 특히 유학에서 가장 전형적으로 나타나 있으며, 그 方法論에 있어서도 具體的으로 명시하고 있다.

또 자식의 道리로서 마땅히 행하여야 할 삼행은 부모에 대한 봉양과 상례를 치를 것과 제례를 지낼 것을 強調하고 있다. 이것은 부모와 자식간의 순수한 감정을 이상형으로 偶像化시킨 것으로 理解할 수 있으며 효행은 應당 人간의 道리라고 強調하여 온 것이다.<sup>11)</sup> 傳統的 家族構造에서는 부모는 절대적 권위의 소유자이고, 부모는 동일시의 대상이고, 家族結合의 象徵的 대표자이다.

그러나 社會가 近代化, 産業化되면서 傳統的인 家族構造는 해체과정을 겪어 家庭과 職場이 분리되고, 政治的, 宗教的, 教育的 機能이 점점 分化되기 시작했다. 따라서 科學技術의 발달은 '능률지상주의'를 추구하게 되었고, 이익의 극대화 현상은 '능력없는 자의 도태'를 의미하게

---

11)고영복, "전통사회와 효개념과 현실적 과제", 제4회 복지사회 심포지움, 「현대사회와 노인복지」, pp.37-38.



되므로 점점 人情과 情緒가 메말라가고, 理解打算 中心的으로 進行하기  
에 이르렀다. 이러한 관점에서 볼 때, 老人에 있어 옛날의 가부장적 권  
위는 실추되고, 무능력, 무기력한 존재로서 비생산적인 위치로 전락하  
게 된 것이다.

Burgess는 은퇴는 老人을 「무역할」의 역할에 감금시키는 것이라고  
한다. 老人은 社會的 기능을 수행할 어떤 準據的 역할도 갖고 있지 못  
하기 때문에 社會는 그만큼 機能的인 역할을 상실하고 있다는 의미에  
서 老人과 社會 양방을 위하여 최소한 部分的으로나마 보충시켜 줄 수  
있는 의례적인 역할이라도 社會에서 제공되어야 한다.<sup>12)</sup>

그래서 老人들의 지위와 권리유지를 시키도록 노력하여야 한다.

## (2) 家族構造의 變化

生을 영위하는 가장 理想的인 존재로서의 家族은 양친과 자녀의 二  
代 성원으로 된 集團이나, 그런 양친과 자녀외에 자신의 배우자 및 그  
자녀와 같은 數代의 혈족성원을 포함한 家族을 구성하는 경우가 前者  
는 구미제국에서 행하고 있는 現代的 家族形態요, 後者는 동양에서 一  
般的으로 행하여져 왔던 大家族形態이다.<sup>13)</sup> 우리나라의 家族制度는 父  
母世代의 核家族과 子女世代의 核家族이 결합하여 동일 장소에서 거주  
하는 擴大家族으로 규정지을 수 있다.<sup>14)</sup> 그러나 전근대사회에서 근대  
사회로 전환되면서 家族制度는 대체로 擴大家族制度에서 核家族制度로  
變化하고 있다.

---

12) Ernest W. Burgess, "Aging in Western Culture" in Burgess, (eds.),  
Aging in Western Societies: A Comparative Survey (Chicago : Univ. of  
Chicago Press, 1960), p.30.

13) 김두현, 「한국가족제도연구」 (서울대학교 대학출판부, 1969), p.1.

14) 정길수외, 「사회학개론」 (서울:학문사, 1982), pp.114-122.



農業社會에서는 農業이 家族事業이기 때문에 노동력을 분담해야 하는 經濟的 입장에서 擴大家族의 妥當性을 찾을 수 있었다. 그러나 産業化 과정이후 家族의 經濟的 기능은 消費中心的인 것으로 전환되었고, 이러한 기능의 變化는 구성규모를 축소시키는 直接的인 동기가 되었다. 15) 그리하여 核家族의 형태에서는 老人의 지위가 副次的인 것에 지나지 않고, 16) 부부와 자녀들을 우선하는 價値觀을 갖게된 것이다.

經濟企劃院이 조사한 노부모 扶養責任에 대한 국민들의 의식을 보면 (表2-3) 자식이 져야 한다고 한 사람이 전체의 79.2%로서 壓倒的인 비율을 차지하고 있고, 이중에서도 특히 장남이 扶養責任을 져야 한다는 비율이 25.2%인데 비해 아들, 딸 모두가 져야 한다는 장남위주의 意識은 많이 달라진 것을 알 수 있다. 특히 이와 같은 의식의 傾向은 도시의 경우 두드러져 39.2%로서 농촌의 27.3%보다 높다.

그러나 老人 당사자의 입장에서 보면 조금 다르다. 즉, 60세 이상의 老人들은 48.1%가 장남이 扶養해 주기를 바라고 있다. 이것은 30대에 속하는 사람들의 19.5%, 40대에 속하는 사람들의 29.0%만이 장남이 부모를 모셔야 한다고 생각하는 것과 비교해 볼 때 거리가 멀다는 것을 알 수 있다. 그래도 扶養責任이 家族에게 있다는 의견이 아직은 높은 편이다. 그리고 政府나 社會의 責任으로 보는 의견도 5%나 되며 이러한 의식은 특히 젊은 계층에서 강하게 나타나고 있다. 17)

---

15) 정길수 외, 상계서, pp.123-125.

16) 김상규, "노인문제와 그 대책" 「노인복지연구 제2집」 (서울:한국사회사업대학, 1980), p.12.

17) 김성순, 「고령화사회와 복지정책」 (서울:웅익재, 1990), p.57.



(表 2-3) 老父母 扶養責任에 대한 國民들의 意識

| 구분<br>지역,<br>연령별 | 계     | 장 남  | 장 남<br>모 두 | 딸   | 딸<br>모 두 | 자 립  | 사회 및<br>기 타 |
|------------------|-------|------|------------|-----|----------|------|-------------|
| 전 국              | 100.0 | 25.2 | 17.8       | 0.5 | 35.8     | 15.8 | 5.0         |
| 도 시              | 100.0 | 22.6 | 15.7       | 0.5 | 39.2     | 16.8 | 5.2         |
| 농 촌              | 100.0 | 31.7 | 22.0       | 0.4 | 27.3     | 13.2 | 4.5         |
| 15-19            | 100.0 | 16.4 | 14.6       | 0.8 | 44.4     | 17.4 | 6.5         |
| 20-29            | 100.0 | 16.8 | 16.3       | 0.4 | 43.5     | 17.1 | 5.9         |
| 30-39            | 100.0 | 19.5 | 17.6       | 0.4 | 38.9     | 18.5 | 5.1         |
| 40-49            | 100.0 | 29.0 | 18.8       | 0.5 | 31.1     | 16.4 | 4.2         |
| 50-59            | 100.0 | 36.6 | 21.2       | 0.3 | 25.6     | 12.6 | 3.7         |
| 60-              | 100.0 | 48.1 | 20.2       | 0.4 | 19.8     | 8.1  | 3.4         |

자료 : 經濟企劃院, (社會統計調查, 1994)

核家族化 추세에 있는 現代에는 며느리가 시부모를 모시지 않으려는 풍조가 당연시되어 가고 있으며 아들도 결혼하면 조만간 독립해서 살기를 희망하는 傾向이 늘고 있다. 현실에 있어 부모와 자식간의 職業的 차이, 부모의 기대와 자녀의 욕구사이에 일어나는 精神的 摩擦, 傳統的으로 과거지향적이고 부모중심적인 家族生活이 現代 指向的이고 부부 중심적인 생활로의 전환등은 노부모의 위치를 심각하게 약화시키고 있으며, 나아가서는 家族內 人間關係가 권위주의와 집합주의에서 합리주의와 민주화로 옮겨감에 따라 부모와 자녀간의 대등한 關係로 바뀌고 있는 동시에 老後依存關係에서는 부모와 자녀에 대한 從屬關係로까지 발전하고 있다.<sup>18)</sup>

18)윤종주, "노령화 사회에 대한 사회 문화 및 인구학적 측면", 「노화노인문제」 (대구:영남대학교출판부, 1985), p.43.



### (3)社會經濟的 構造의 變化

우리나라의 産業別 構造는 1次産業 中心에서 2,3次 産業中心으로 變化하는 推移에 있다. 이와 같은 産業化, 工業化, 都市化는 인구이동을 유발시켰고, 家族의 分화를 초래하였다. 즉 人口의 급격한 도시집중 현상은 대도시의 低賃金, 低所得生活者와 無住宅家口를 증가시켜 家族의 分화를 불가피하게 만들었으며, 老人人口를 증가시키는 결과를 빚었다.

農業을 중심으로 한 定住社會에서는 수대의 동일한 직업을 이어받아 살아왔으나, 工業社會는 ‘變化하는 社會’이기 때문에 이동이 잦고, 기민성과 국제화 등을 요구하기에 이른다. 따라서 老人의 능력과 經驗은 이러한 기동력 사회에서는 특별한 가치를 갖지 못하게 되었고, 영농의 합리화, 근대화가 進行됨에 따라 그나마도 農業에 참여할 수 있는 기회마저 적어지게 된 것이다.

이와 같은 현상을 Parsons는 “産業化로 인하여 社會構造가 급변하는 社會의 一般的인 특징은 노년기의 역할을 부인할 뿐만 아니라 이들을 社會的 孤立으로 몰아넣고 있기 때문에 사실상 老人은 文化유산 傳承者로서의 지도적 역할을 수행할 수 없다”<sup>19)</sup>고 했다. 즉 經濟成長과 개발의 열매가 모든 국민에게 똑같이 배분되지 못하고 있는데 주로 經濟能力이 없는 노인, 심신장애인, 실업자 등에게 심각한 불균형이 더욱 큰 問題가 되며, 이들을 위한 制度的·構造的 裝置를 마련해야 할 것이다.

---

19) T. Parsons, *Essays in Sociological Theory*, 1954, p.103.



## 2) 老人所得 保障의 意義 및 必要性

### (1) 老人所得 保障의 意義

사람이 現代産業社會에서 인간다운 최저한의 生活을 영위하기 위해서는 衣食住의 慾求, 健康保護의 慾求 및 文化的 慾求를 基本的으로 충족시킬 수 있는 經濟的 收入이 필요하다. 노령기에 있어서의 적절한 經濟的 收入은 최소한의 계속적 生存을 가능케 할 뿐 아니라 여가의 問題, 社會的 및 心理的 孤立과 疎外의 問題 등도 크게 解決할 수 있으며, 나아가서는 자존심을 維持시켜 줌으로써 成功的인 老化的 삶을 가능하도록 한다.

노년기에 있어서는 피할 수 없는 生物學的 老化和 社會的으로 가해진 제약 등으로 收入이 절감되거나 단절되어 최소한의 經濟的 收入을 확보하지 못하는 사람들이 많다.

1980년대 이후 우리나라의 老人들은 經濟成長과 더불어 스스로 老後를 責任지겠다는 의식이 급격히 팽배해지고는 있으나 아직도 자녀에게 의지하고자 하는 老人이 49.4%로서 미국의 0.6%, 영국의 0.2%, 그리고 프랑스의 2.2%에 비교할 때 커다란 차이가 있으며 일본의 18.8%에 비해서도 아직은 自立意識이 낮은 것을 알 수 있다.<sup>20)</sup>

우리나라의 老人중 老後生活을 위한 사전준비를 하는 사람은 전체 老人의 3분의 1에 불과하다. 老人들은 대부분 貧困한데 그 貧困은 은퇴 후의 재취업 기회의 상실, 수명의 연장등으로 장기화되며, 核家族化에 의한 老人家口의 증가로 貧困이 대량화되고, 一律的인 정년제에 의해

---

20) 한국갤럽조사연구소, 「전국 노인의 생활실태와 의식구조 조사, 제1차 보고서」(아산사회복지사업재단, 1981), p.25.



家族扶養의 부담으로 비교적 여유가 없을 시기에 수입원을 잃어 만성적 貧困에 빠지게 되어<sup>21)</sup> 社會保障制度가 확충되지 못한 우리나라의 경우 老後를 위한 사전준비가 매우 어려운 실정에 놓여 있다.

老後의 생활소득원이 될 수 있는 것은 家族扶養, 貯蓄(財産收入), 自發的 相互扶助, 雇傭年金, 除隊軍人年金, 社會保險, 公的扶助이다.<sup>22)</sup>

이 소득원 중 하나라도 老後生活를 保障한다면 問題가 없겠지만 대부분 그렇지 못한 경우가 많다. 이러한 老人들에 대해서 現代國家는 社會의 連帶責任挺身을 발휘하여 최저한의 收入을 保障해 주는 所得保障의 制度를 마련하고 있다. 所得의 保障은 다른 老人問題의 개선에도 직접, 간접으로 영향을 미치므로 老人問題 解決의 가장 중심적인 解決策이 되고 있다.<sup>23)</sup>

## (2)老人 所得保障의 必要性

모든 개인은 인간다운 최저한의 生活를 영위할 권리가 있으므로 性, 年齡, 家庭的 背景, 個人的 人性, 社會的 地位 등 어떠한 조건과도 상관없이 당연히 그의 최저한의 生活를 위한 保障을 받아야할 것이다. 이처럼 인간의 生存權이 인정되고 그것이 단순한 義務이 아닌 하나의 권리로 인정된다고 한다면, 이 권리를 수호하기 위한 義務자가 존재하지 않으면 안된다.

老人貧困의 원인은 社會의 構造的 變動때문이다. 서구사회에서는 老人貧困의 원인이 社會의 변동 때문이라는 판단하에 그들을 貧困에서

---

21)박재간, "노인소득보장을 위한 장단기 대책", 「노인문제 종합 방안수립을 위한 분야별 연구」(정무 2장관실, 1989), p.71.

22)E. Wickenden, *The needs of Older People*(Chicago : American Public Welfare Association, 1953), pp.32-35.

23)장인협.최성재, 「노인복지학」(서울대학교 출판부, 1987), p.286.



해방시키는 책임 역시 國家가 져야 한다는 國民的 合意에 의해 老人 扶養을 위한 年金, 公的扶助를 실시하고 있다.

이와같이 인간의 生活을 保障하며 生存權을 保障해 줄 수 있는 것은 바로 國家인 것이다.<sup>24)</sup> 따라서 老人을 위한 所得保障制度는 당연히 國家的인 次元에서 樹立되어야 할 것이다.

다른 年齡集團과는 별도로 老人集團만을 위한 制度를 樹立하기 위해서는 우선 그 제도수립의 필요성이 제시되어야 할 것이다. 다시 말하면 老人만을 위한 公的 給與의 割當을 정당화하기 위해서는 다음의 몇가지 필요성이 논의될 수 있으며 이들은 相互作用을 함으로써 制度樹立의 正當性을 提示할 수 있을 것이다.<sup>25)</sup>

#### ① 經濟的 必要性

모든 인간은 기본적인 生活維持를 위해 일정한 所得을 필요로 하기 때문에 경제적 필요성은 나이에 근거한 制度樹立에 가장 강력하게 그리고 가장 널리 影響을 미치게 된다. 모든 社會에 있어서 老人들의 身體的 상태의 하락은 經濟的으로 자신들을 維持할 능력을 저하시키는 결과를 가져오게 되고 이러한 결과로서 老人의 經濟的 結핍은 노동시장에서의 불이익으로 인한 收入減少, 老化和 더불어 相對的으로 증가하는 醫療費負擔으로 설명할 수 있다.

收入減少의 측면에서 보면, 老人들은 노동시장에서 불이익을 받음으로써 收入이 減少되어 生活維持를 위해 보조금을 필요로 하게 된다는 것이다. 노동시장에서의 불이익이란 비자발적인 강제적 退職을 뜻하

---

24)신접중, 「사회보장정책론」(부산: 복지출판사, 1980), p.56.

25)E.A.Kutza, *The Benefits of Old Age*(Chicago: The University of Chicago Press, 1981), pp.77-82.



며, 이로 인해 개인의 收入은 줄어들게 되지만 지출은 반드시 줄어드는 것이 아니며 특히 基本生計費 지출은 결코 줄어들 수 없기 때문에 社會로부터의 불이익에 대해 보조금을 필요로 하게 되는 것이다.<sup>26)</sup>

다음으로 의료요구의 측면을 보면 老人들은 老化에 따른 身體的 약화로 인해 젊은 사람들보다 더 많은 保健 서비스가 필요하므로 이에 따른 비용이 더 많아진다고 볼 수 있다. 그러나 일반적으로 老化와 經濟的 자립은 역비례하기 때문에 老人은 經濟的 이유로 인해 醫療서비스를 받기 어려운 상황이 되기 쉽다. 더 구체적으로 보면 醫療保險이 적용되지 않는 경우는 말할 필요도 없거니와 비록 醫療保險이 適用되는 경우라 할 지라도 본인부담부분의 의료비 지출을 감당해야 하며 특히 老人들의 주된 의료비 지출인 장기보호, 병원에서 공급되지 않는 약들, 보청기, 안경, 족부치료 등은 醫療保險이 적용되지 않아서 實質的인 老人의 醫療費 負擔은 크게되어 老人疾患에 대처하기 어렵게 되는 것이다.<sup>27)</sup>

우리나라 老人의 醫療需要(醫療要求)의 특성은 외국과 거의 비슷하게 나타나며, 1989년 全國民醫療保險化로 인해 適用對象은 확대되었으나 實質的인 본인부담부분과 신체적 의존 및 장기요양에 필요한 서비스 등 醫療保險에 적용되지 않는 부분들을 고려할 때 醫療要求充足을 위한 經濟的 保障의 필요성이 제기된다고 하겠다.<sup>28)</sup>

---

26) Ibid.p.78.

27) Ibid.p.78.

28) 김수영, 「한국노인의 소득보장을 위한 연구」(경성대학교 논문집, 제10집 1권, 1989), p.297.



## ② 政治的 必要性

E.A.Kutza는 老人의 특성이 政治的 과정에 미치는 影響을 두가지 측면에서 설명하고 있다. 첫째는 老人들이 유권자로서 직접적인 影響力을 행사할 수 있다는 점이고, 둘째는 政治的인 장에서 볼 때 소외된 한 集團으로서의 老人集團은 問題를 가진 集團으로서 간접적으로 政治에 影響을 미칠 수 있다는 것이다.<sup>29)</sup>

우선 老人을 유권자로서 보는 측면을 보면, 老人들은 그들의 수적인 증가와 투표행위 때문에 유권자로서 政治的인 影響을 미치게 되는 것이다. 또한 이와같은 유권자로서의 老人들은 자신들의 행동을 組織化함으로써 더 많은 것을 獲得할 가능성도 충분히 있다. 그레이 파워가 매우 활발한 역할을 한다고 볼 수 있는 미국의 예를 들면 최초의 利益集團은 1930년대 초기 經濟恐慌으로 인한 經濟的 缺乏과 社會的 격변 이후 성립되었고 그 이후 점차 다양한 集團을 통해 組織的인 活動을 하게 됨을 볼 수 있다. 이와 비교할 때 우리나라는 여태까지 그레이 파워가 형성될 만한 여건이 성숙되어 있지 않았다고 하겠다.

후자의 측면에서 보면 비록 老人들이 그들 자신의 행동을 組織化하지는 않는다고 할지라도 그들이 다른 年齡集團(大衆)으로 하여금 동정심을 유발하게 함으로써 政治的인 시장에서 그들에 관한 問題들이 다뤄질 수도 있다는 것이다. 그 예로서 F.L. Cook는 특별한 社會集團을 援助하는 프로그램의 지지에 관한 국민대중의 신념, 태도, 가치에 대해 조사한 결과 그들이 다른 年齡集團보다는 老人集團을 지지하려는 傾向이 더 컸고, 또한 서비스의 내용은 무제한적인 서비스가 아닌 생활유지-예를 들면 소득, 영양, 교통수단 등을 위한 서비스들이 老人들을 위한

---

29)E.A.Kutza, *op.cit.*, p.79.



필수적인 것이라고 생각했다.<sup>30)</sup>

그러나 이러한 두 측면은 지속적인 研究가 행해져야만 비로소 그 필요성이 인정될 수 있을 것이며, 우리나라의 경우 年齡에 기초한 프로그램으로서의 老人福祉制度의 성숙정도, 전체 노인 중 年金受給勸者の比率, 老人人口의 社會人口의 傾向, 社會 全般的인 所得再分配機能의 程度 및 老人人口의 利益集團으로서의 組織化 程度 등을 고려할 때 老人福祉制度 樹立의 政治的 妥當性을 논하는 것은 시기적으로 이른 듯 싶다. 특히 老人人口의 수준 및 政治的 性向에 미루어 본다면 現實적으로 오히려 老人集團이 政治的 상황에 이용당하기 쉽다.

### ③ 心理社會的 必要性

心理社會的인 필요성은 두 측면에서 理解될 수가 있는데, 그 첫째는 補償的인 것으로서의 필요성이고, 둘째는 相互 支持的인 世代간의 전이로서의 필요성이다.

우선 전자를 보면 補償이란 公的인 財貨와 서비스들을 割當하기 위해 널리 인정되는 原理이다. 補償的 프로그램의 예를 들면, 미국의 경우 社會에 특별한 기여를 했던 사람들을 위한 것으로서 퇴역군인급여와 社會에 의해 부당한 차별(도시재개발)을 받은 사람들을 위한 차별철폐 프로그램 등이 있다. 이렇게 볼 때 老人福祉프로그램은 더 큰 社會에 의해 老人에게 행해진 잘못, 즉 노동의 역할박탈(退職에 의해)과 친밀한 역할의 상실(地理的인 移動과 核家族이라는 生活方式에 의해)같은 잘못을 시정한다는 데 목적을 둔 補償的인 方法이다.

후자의 의미에서 볼 때, 老人福祉 프로그램들은 相互支持的인 世代間

---

30) F.L.Cook, *Who should be helped?* (Beverly Hills: Sage Publications, 1979), p.80.



의 전이라는 의미에서 수립될 수 있다. 즉, 한 世代는 다음 世代도 역시 老人들을 扶養할 것이라는 명확한 보증하에 前世代의 扶養에 동의한다는 것이다. 年金制度의 財源調達方法 중 부과방식체계는 이런 의미에서 理解될 수 있을 것이다.

#### ④ 倫理的 必要性

老人들은 과거 그들이 社會에 기여했기 때문에 個人的이며 經濟的인 특별한 서비스를 받을 자격이 있다고 할 수 있다. 왜냐하면 社會는 그들이 기른 자녀에 의해 維持되며 그들이 기여한 업적으로 인해 발전하기 때문이다. Kutza는 이러한 倫理的 측면을 個人的인 次元(부모 대 자식)보다는 社會的인 次元(社會 대 寄與者로서의 老人集團)에서 그 필요성을 설명하고 있으며, 이러한 측면에서 老人들에게 社會的인 서비스를 제공하는 것은 당연하다고 하겠다.

한편 동양적 윤리관인 경로효친사상에서도 老人扶養의 個人的, 社會的인 의미를 찾을 수 있다. 특히 이러한 價値觀은 전근대적인 社會에서 더 현저했음을 볼 수 있는데, 그것은 전근대적인 社會에서는 대부분 가업이 대를 이어 전해졌으며 老人은 가업을 번성시킨 공로자로서 비록 肉體的 능력이 쇠잔해지더라도 풍부한 經驗으로 쌓은 지식과 기능을 가진 자로서 老父母 扶養을 당연한 것으로 수용하는 生活基盤이 이미 마련되어 있었다고 하겠다. 그러나 社會的 變化에 따라 이러한 倫理觀은 점차 하나의 이데올로기로서만 존재할 뿐 실제로는 그 價値가 미약해져 가고 있는 실정이다.

하지만 과거에 社會에 기여했던 世代는 더 이상 社會에 기여할 수 없을 때가 되면 다음 世代에 의해, 또 다음 世代는 마찬가지로 그 다음 世代에 의해 扶養될 수 밖에 없다면 老人을 위한 制度樹立의 倫理的



필요성은 아무리 強調해도 지나치지 않을 것이다. 더 직설적으로 표현하면, 모든 사람들은 老化로 인해 다음 世代로부터 물질, 비물질적인 保護를 반드시 받게 되므로 老人의 기여 여부는 접어두고라도 老人을 위한 制度樹立은 정당한 것이라 하겠다.<sup>31)</sup>

### 3. 老人 所得保障政策의 準據理論

#### 1) 老人 所得保障政策의 必要性和 特殊性

老人 所得保障政策 評價는 公共政策의 評價와는 다른 성격과 필요성을 지니고 있다. 이것은 老人 所得保障政策이 社會福祉 政策의 한 分野로서 지니고 있는 특성에서 나오는 자연스러운 논리적 귀결이다. 따라서 老人 所得保障政策 評價의 필요성과 특수성은 社會福祉政策 評價와 맥을 같이 한다고 볼 수 있다.

老人福祉政策의 한 分野인 老人所得保障政策은 꾸준히 역사적으로 變遷, 發展되어 왔다. 이러한 과정에서 老人所得保障政策은 노후의 여러가지 어려움에 봉착한 老人들을 인도주의적인 바탕에서 國家가 도움을 제공한다는 것은 지극히 당연한 사실로서 받아들여져 왔다. 또한 20세기에 들어오면서 소위 福祉國家의 出現으로 모든 國民의 삶에 대한 國家介入이 政治的, 行政的으로 지지를 받으면서 老人의 所得保障政策은 다른 福祉政策 중에서도 핵심적인 分野로 등장하였다. 과거에는 대부분의 福祉프로그램이 政策決定者에게 단순히 의미있는 것으로 직관

---

31) 김수영, 전 세서, pp.300-301.



적으로 판단되거나, 도움이 필요한 사람들에 대한 생생한 사례를 통하여 프로그램 財源을 얻거나 그 正當性을 獲得하여 왔다.<sup>32)</sup> 어떤 福祉機關들은 오랜동안 그들의 目標이 어느정도 성취되었는지에 대해서 관심을 둔 적이 없이 존속하고 있으며, 그나마 기관의 活動에 의한 目標의 성취정도를 알고자했던 기관은 단순히 기관이 수행한 활동량의 정도를 가지고 事業의 성패를 결정함으로써 事業이 실세계에 미친 影響에 대한 가치판단에 입각한 의사결정을 내리지 못했다. 이러한 상황은 우리나라의 경우 지금까지도 계속되고 있다.<sup>33)</sup> 社會福祉分野에 있어 評價에 대한 시도는 다른 학문영역, 예컨대 行政學이나 政策學 혹은 政治的 分野의 評價에 비해 뒤떨어져 있는 실정이다. 社會福祉政策 分野의 評價는 주로 財政問題와 관련되어 극히 한정적으로 시도되어 왔다.

老人 所得保障政策評價도 마찬가지로 추세를 보여준다. 老人所得保障政策은 社會福祉 政策分野 중에서 비교적 최근에 발달한 것이기 때문에 老人所得保障政策 評價에 관한 관심은 일반 社會福祉 政策評價에 비해서 지금까지는 상대적으로 낮았다. 그러나 老人所得保障政策이 社會福祉 부문에서 차지하는 비중이 높아지고, 관심이 집중되면서, 그 評價에 관한 중요성도 점차 더해가는 실정이다.

따라서 이러한 상황에서 老人의 所得保障政策의 評價는 첫째, 그것이 目標로 하는 것이 어느 정도 달성되었는지 객관적으로 알려주며, 둘째, 보다 나은 새로운 政策과 制度 혹은 事業을 개발하도록 하게 해주며, 세째, 그 政策과 制度, 事業을 支援, 後援하여 주는 개인, 단체들의 요

---

32) R.O. York, *Human Service Planning* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1982), p.141.

33) 강숙자, 「사회복지사업, 평가모형 설정을 위한-試論」 (석사학위논문, 중앙대학교, 1985), p.2.



구에 합리적인 답변을 할 수 있게 하여 주며, 나아가서는 특정 老人所得保障政策의 정당성을 確立하여 주기 위하여 필요하게 된다.

그러면 老人福祉政策의 評價는 公共政策 評價와 어떤 차이점이 있는가? 이는 老人福祉政策의 특성에서부터 그 차이점이 나타난다. 즉, 老人福祉 政策은 老人이 되면서 逢着하는 여러 가지 어려움을 國家的 次元에서 해결하려는 것으로 B.E.Shenfield는 그 구성내용을 다음과 같이 열거하고 있다.<sup>34)</sup> ① 職業對策 ② 年金制度 ③ 住宅對策 ④ 醫療서비스 ⑤ 收容保護 및 居宅老人을 위한 서비스 등이 그것이다.

老人福祉政策은 결국 公共政策과는 달리 老人의 요구를 충족시켜 노후의 어려움에서 벗어나게 하는 제반시책을 의미한다. 이 점에서 老人福祉政策은 公共政策과는 달리 經濟市場(Economic market)외부의 福祉市場(Welfare market)에서 일어나는 일방적인 교환이다.

公共政策이 노동력을 지닌 사람들에 의해 화폐와 상품을 상호 교환하는 원리를 중심으로 經濟市場이 이루어진다면 社會福祉 政策으로서의 老人福祉 政策은 國家가 노동의 대가로서가 아니라 복지수혜자인 老人들에게 일방적으로 화폐및 상품을 제공하는 원리에 따른 福祉市場이 이루어진다. 福祉市場의 원리는 노동력에 대신하는 요구이다. 따라서 老人福祉政策은 어려움을 겪는 老人의 삶에서 충족되어야하는 요구의 충족을 기반으로 형성, 실천하는 것이다. 이것이 老人福祉政策의 특수성이다.

本 論考에서는 老人 福祉政策중의 한 分野인 所得保障政策에 관한 價를 시도해보고자 한다.

---

34)B.E. Shenfield, *Social Policy for Older People*(N.J.:Prentice-Hall, Inc., 1957), p.23.



## 2) 老人 所得保障政策 評價의 準據基準

老人 所得保障政策 評價는 바로 社會福祉政策 評價의 準據基準 및 元을 그대로 援用함으로써 가능하다. 이때 評價의 準據란 특정의 社會福祉 政策을 評價하는 척도로서 社會福祉政策이 目標로 하는 것과 연관을 지닌다. 評價準據는 먼저 전체적인 福祉政策의 종합지표를 개발한 후 개별 福祉事業은 이에 상응하는 下位指標 體系를 準據로 評價하거나, 下位基準으로의 정교화 과정을 통해 보다 객관적이고, 合理的인 評價가 가능하다.<sup>35)</sup> 評價準據는 구체화된 수치와 같은 분석적인 準據와 수량화가 불가능한 政策의 과정이나 결과에 대한 評價準據로서의 규범적인 準據의 두가지 形態가 있는데, 이들 두가지 성격의 準據가 종합될 때 가장 바람직한 評價結果를 낼 수 있다.<sup>36)</sup>

社會福祉 政策評價와 관련하여 準據들을 제시한 학자들의 研究를 살펴보면 다음과 같다. 즉, Paul은 ① 행해진 活動의 양을 말하는 노력성 ② 노력의 결과인 효과성 ③ 어떻게, 왜 그 효과가 달성되는지의 과정을 말하고,<sup>37)</sup> Suchman은 여기에다 ① 주민의 요구에 대한 적절한 성과의 정도를 評價하는 적법성과 ② 노력의 결과인 효과성 ③ 노력과 성과간의 비율을 나타내는 능률성을 첨가한 評價의 準據들을 제시하였다.<sup>38)</sup> 또한 York는 노력성, 능률성, 효과성, 충격효과성, 질, 과정, 공평

---

35)강숙자, 전게서, pp.27-29.

36)김석준, 「정책의 성과측정을 위한 통합기준의 모색」(지역사회개발논총, Vol 3, 1980) 참고.

37)Benjamin D. Paul, "Social Service in Public Health" American Journal of Public Health, 64th(november 1956), p.96.

38)Edward A. Suchman, "Evaluation Research, Principle and Practice" In Public Science and Social Action Programs(N.Y.;Russell Sage Foundation, 1967), pp.61-68.



성을 評價基準으로 주장하였다.<sup>39)</sup>

이러한 準據는 福祉政策이 事業으로 전환되어 실제로 進行되는 段階마다 評價의 次元이 있으며, 그 각각의 評價次元에 대하여 評價準 據가 적용된다. 즉, 事業進行段階는 事業準備段階, 事業樹立段階, 事業執行段階, 事業終結段階로 이루어지며, 각 段階와 관련하여 評價次元이 존재한다.

事業準備段階와 事業樹立段階에는 요구와 문제를 인식하고, 目的을 두고, 법적 근거를 마련하고 事業規則을 정하고, 事業의 대상을 규정하는 등의 事業을 실행에 옮기기 위한 段階인데 이 段階에 대한 評價가 바로 事業評價이다. 事業執行段階에서 계획된 事業을 대상에게 傳達하는 등의 實際活動을 하는 段階로 이 段階에 대한 評價次元은 계획된 대로 執行이 되었는가를 評價하는 과정평가차원을 설정할 수 있다. 事業終結段階에서는 계획된 事業이 실제로 집행되어 그 산출이 나오는 段階로 산출에 대한 評價는 노력 評價次元으로 이러한 사업산출이 事業의 目標에 달성한 정도에 대한 評價는 成果評價次元으로, 事業의 活動이 地域社會問題에 변화를 준 정도에 대한 評價는 影響評價次元으로 설정할 수 있다.<sup>40)</sup> 이상의 내용을 도표로 간략하게 정리하면 다음과 같다.

---

39)Reginald O.York, *Human Service Planning*(Chapel Hill: The University of North Calolina Press, 1982), p.141.

40)강숙자, 전게시, pp.27-29.



(表2-4) 事業進行段階에 따른 評價次元 및 準據基準

| 사업진행단계 | 평가 차원 | Paul  | Suchman | York  |
|--------|-------|-------|---------|-------|
| 사업기준단계 | 사전 평가 |       |         |       |
| 사업수립단계 |       |       |         |       |
| 사업진행단계 | 과정 평가 | 과정 평가 | 과정 평가   |       |
| 사업종결단계 | 노력 평가 | 노력성평가 | 노력성평가   | 노력성평가 |
|        | 성가 평가 | 효과성평가 | 성과 평가   | 효과성평가 |
|        |       |       | 적합성평가   | 질적 평가 |
|        | 영향 평가 |       | 능률성평가   | 능률성평가 |
|        |       |       |         | 영향 평가 |
|        |       |       |         | 과정 평가 |
|        |       |       |         | 형평성평가 |

### 3)老人 所得保障政策 評價의 分析 模型

老人 所得保障政策 評價를 할 수 있는 準據基準이 위와 같다면 구체적인 評價方法은 무엇인가? 老人 所得保障 政策을 評價하는 분석들로서 실제로 사용할 수 있는 社會福祉政策의 분석들이 이미 몇몇 학자들로부터 개발되어 있다. David G. Gil, Charles S. Prigmore & Charles R. Atherton 그리고 Neil Gilbert & Harry Specht의 분석들이 그것이다.

Gil은 社會福祉 政策보다는 社會政策이란 한층 포괄적인 개념을 선택하여, “社會政策이란 한 社會에 있어서 삶의 전체적인 질과 그 社會내에 있는 개인과 집단의 삶의 환경, 그리고 개인, 집단 및 전체로서의 사회사이에 사회내적인 관계의 본질에 影響을 주도록, 계획된 원칙 및 행동의 경로”<sup>41)</sup>라고 정의하고 評價를 위해 크게 5부분으로 구성된 準

41)David G. Gil, *Unravelling Social Policy*(Massachusetts, Schenkman, Publishing Company, 1973), p.24.



據基準들을 제시하고 있다.

첫째부분은 社會政策이 취급하는 정점으로, 社會에 관한 다양한 關心領域중에서 이 政策의 焦點을 구성하는 것에 대한 評價를 의미한다. 둘째부분은 그 政策의 目標, 가치전제, 대상 표적인구 및 실질적인 효과로서 그 社會政策이 실제로 이러한 領域에 어떻게 影響을 끼치는가를 評價하는 것을 말한다. 셋째부분은 社會政策이 핵심과정과 공통적인 領域에 대한 그 政策의 의미로서 이는 하나의 전체로서 社會가 政策의 실질적인 결과에 어떻게 影響을 받는가에 대한 評價를 분석하는 것이다. 넷째부분은 政策과 政策開發 및 실천을 둘러싸고 있는 세력들 사이의 상호작용효과로서 社會의 내·외부 세력들과 政策의 相互作用으로부터 기대될 수 있는 효과에 대한 評價이다. 다섯째부분은 社會政策代案의 개발로서 特定領域에 관한 동일하거나 다른 政策目標를 달성키 위해 계획될 수 있는 대안의 政策은 무엇인가에 대한 評價를 의미한다.<sup>42)</sup>

Prigmore과 Atherton은 社會福祉政策 評價의 準據들로서 크게 네가지 부분의 13가지 항목을 제시하고 있다.<sup>43)</sup>

첫째, 文化的 價値와 관련되어 고려해야 할 점으로서,

① 推進하고자 하는 政策이 현재의 方式과 一致하는가 또는 兩立하는가?

② 그 政策은 平等과 社會正義에 기여하는가?

③ 그 政策은 社會事業의 價値와 一貫성이 있는가?

④ 그 政策은 社會의 다른 중요한 價値와 一致하는가?

둘째, 影響과 意思決定의 領域과 관련하여

---

42)Ibid., pp.33-36.

43)Charles S. Prigmore & Charles R. Atherton, *Social Welfare Policy*(Toronto: Health and Company, 1979), pp.63-67.



① 그 政策은 政治的으로 수용가능성이 있는가?

② 그 政策은 合法的인가?

③ 그 政策은 관련되는 이해집단들을 만족시키는가?

세째, 지식에 관한 고려사항으로서,

① 그 政策은 科學的으로 올바른가?

② 그 政策은 合理的인가?

네째, 費用과 收益에 연관된 사항으로서

① 그 政策은 經濟的으로 실현가능성이 있고, 經濟的인 면에서 다른 어떤 代案보다 나은가?

② 그 政策은 實現성이 있는가?

③ 그 政策은 效率성이 있는가?

④ 그 政策은 다른 社會問題를 야기시킬 가능성이 있는가?

마지막으로 Gilbert와 Specht는 社會福祉政策이란 시장외부에서 일어나는 給與와 割當의 메카니즘이라고 규정하면서 社會的 給與를 누구에게, 어떤 方式으로, 어떻게 傳達하며 財源은 무엇인가에 대한 일련의 選擇으로 간주하고, 이 選擇을 體系的으로 分析할 수 있는 틀을 제시하고 있다.<sup>44)</sup>

이러한 분석의 모형은 4가지 形態의 질문형식으로 간단하게 표현 할 수 있는데 그것은 다음과 같다.

① 社會的 割當(Social Allocation)의 基盤은 무엇인가?

② 割當되어질 社會的 對策(Social Provision)의 形態는 무엇인가?

③ 이들 給與의 傳達(Delivery)을 위한 戰略은 무엇인가?

---

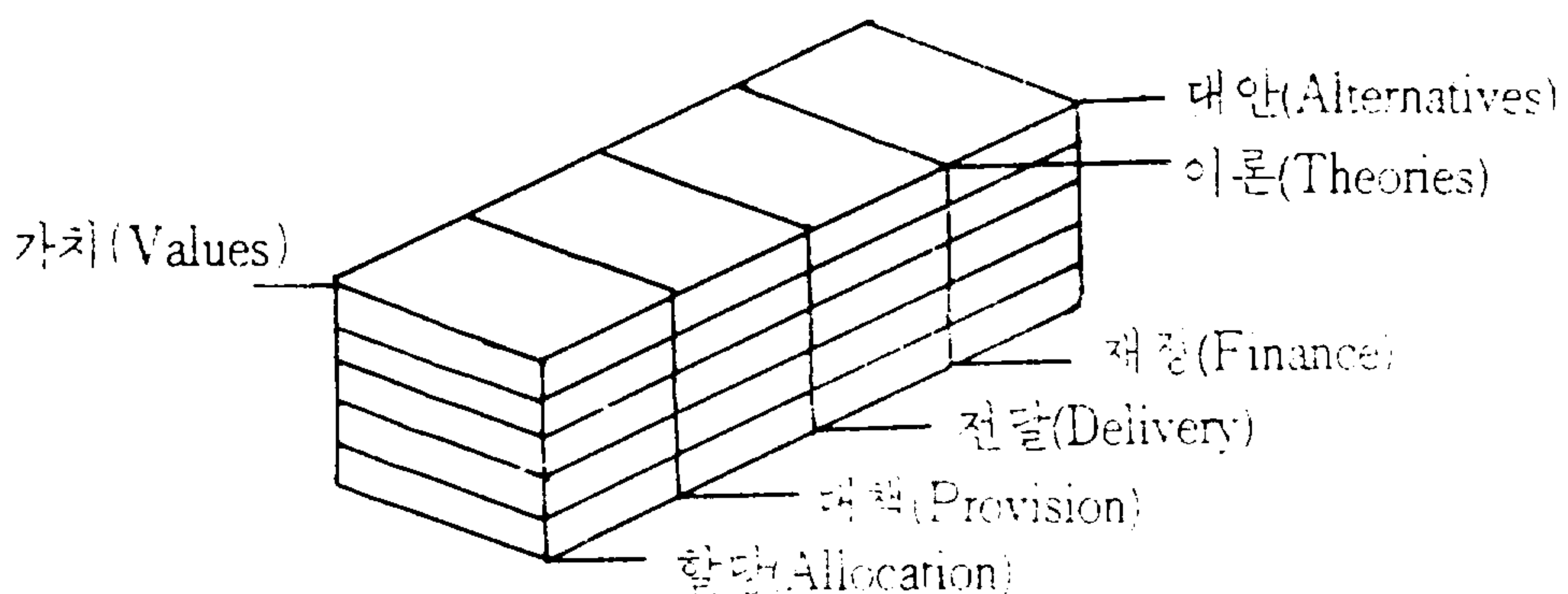
44)N. Gilbert & H. Specht, *Dimensions of Social Welfare Policy*(N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1974), p.24.



④ 이들 給與의 財源(Finance)調達 方法은 무엇인가?<sup>45)</sup> 등이다.

社會的 割當의 기반, 社會的 給與의 形態, 傳達의 戰略, 財源調達의 方法 등의 유형을 選擇의 次元으로 다음의 3축을 따라 더욱 진보된 研究를 할 수 있다. 즉, 첫째, 각 次元내에서의 대안의 範圍, 둘째, 이들 대안을 지지해 주는 社會價值, 셋째, 이들 대안에 내포되어 있는 理論 혹은 전제의 축이다.<sup>46)</sup>

(圖2-1) 選擇의 次元



자료 : 황진수, 「현대복지행정론」 (서울:대영문화사, 1993), p.330.

社會的 割當의 기반은 社會福祉政策의 수혜대상자가 누구인가에 대한 것을 말한다. 즉, 社會福祉 惠澤을 받을 사람은 누구이며 그 자격을 결정하는 자격요건이란 무엇이며 자격요건의 準據 혹은 基準은 무엇인가를 검토한다. Gilert & Specht는 「社會的 割當의 기반이란 社會的 給與가 社會에 있는 사람들과 집단에 도달할 수 있도록 하는 다양한 원

45) Ibid., p.29.

46) Ibid., p.30.



리 사이의 選擇을 말한다」고 했다.<sup>47)</sup> 우리나라 老人所得保障政策 分析에서 구체적으로 이 政策의 惠澤을 받는 사람이 어떤 사람이며 어느 정도가 그 대상자가 되는지를 규정적으로 관찰하는 領域이 될 것이다.

社會的 대상의 形態에 대한 選擇次元은 수혜대상자가 받는 것에 대한 분석을 중심으로 하는 것으로서 社會的 給與의 성질과 形態에 대한 제반 選擇을 포함한다.<sup>48)</sup> 대체로 給與形態는 현금과 현물의 두 가지 形態가 전통적으로 존재하였지만 최근에는 한층 복잡한 形態의 社會的 給與가 이루어지고 있다. 老人所得保障政策의 給與內容과 形態에 관한 것이 중점적으로 이 領域에서 考察될 것이다.

세번째 選擇의 次元은 社會的 給與의 傳達을 위한 戰略에 관한 것으로서 어떻게 社會的 給與를 수혜자에게 효과적이고 효율적으로 傳達하느냐에 초점을 맞추는 것을 의미한다. 여기에는 社會的 給與 및 割當에 관련하여 行政組織, 그 組織의 구성원의 인력이 지닌 能力 그리고 시설의 규모와 위치, 상호적 연결 등을 분석하는 領域이 될 것이다. 傳達體系의 戰略에 대한 선택은 앞의 두개 次元의 選擇과 연관하여 매우 중요한데 그것은 傳達 메카니즘을 통하여 자격요건에 관한 政策指針과 社會給與의 본질이 실제로 이루어지기 때문이다.<sup>49)</sup>

마지막으로 財源調達의 方法에 대한 選擇의 次元인데 이것은 社會的 給與의 財源調達 類型에 대한 諸般 選擇을 말한다. 대체로 社會福祉政策에 있어서 財源調達 方式은 公的 혹은 私的인가 그렇지 않으며 이들 양자의 혼합인가 그리고 이들 財源調達을 위해 活動하는 정부의 水準, 公的 財源調達을 위한 세금의 形態에 관한 選擇의 戰略을 고찰하는 것

---

47) *Ibid.*, p.31.

48) *Ibid.*

49) *Ibid.*, p.31.



이 된다.

Gil의 社會政策評價의 분석들은 評價範圍가 지나치게 포괄적이어서 評價 焦點이 흐리게 되는 특징을 지닌다. Gil의 社會政策은 하나의 政策이 특정한 制度로서 특정의 소수 수혜자에 대한 효과분석이 매우 어렵고 오히려 전체사회에 대한 影響에 관심을 지니고 있다.

Prigmore와 Atherton의 評價準據들은 이것이 내포하고 있는 方法上的 限界가 있으며, 특히 가치개입의 문제로 인하여 評價 자체가 상대적인 의미를 지니기 쉽다. 또한 評價準據가 지나치게 質的 次元에 연관되어 있으므로 계량화, 실증적 연구가 어렵다.

Gilbert와 Specht의 評價準據들은 현존하는 制度와 政策을 명쾌하게 그 구성요소를 분리하여 가시적으로 드러냄으로써 評價의 용이함을 가져다준다. 특히 산출연구(product)와 성과연구(performance)의 통합을 통하여 制度와 政策의 수혜자에 대한 효과를 評價하게 해주며, 새로운 代案을 마련하게 해 주는 장점을 지니고 있다.

본 研究는 老人 所得保障政策의 評價를 통하여 老人 所得保障制度의 효과개선을 目的으로 하는 것인 만큼, 이상과 같은 社會福祉政策評價準據들이 지닌 특징을 검토하여, Gilbert와 Specht가 주장한 것을 채택하고자 한다.



### Ⅲ.韓國老人의 所得保障政策의 現況 및 問題點

Ⅲ장에서는 Ⅱ장에서 기술한 분석틀과 理論에 따라서 현재 우리나라의 老人所得保障政策의 領域을 分析·評價하고자 한다. 다만, 現行 老人福祉制度 및 現황은 명백하게 도식화할 수 없는 부분이 많고, 老人福祉를 評價한다는 관점은 이것을 둘러싼 관련 福祉領域과의 불가피한 부분이 많다.

즉, 老人福祉를 위한 관점에서의 所得保障, 醫療保障, 社會福祉서비스 부분이 年齡階層, 部門間的 重複으로 인하여 政策分析 자체가 주변의 제 領域을 파악하지 않고서는 존재할 수 없는 한계점이 있다.

老人들이 老後生活을 영위하는 方式은 자신이나 가족에 의한 方法과 國家에 의한 方式으로 나눌 수 있는데 전자를 私的扶養方式이라 하고, 후자를 公的扶養方式이라 한다.

그런데 公的 扶養方式은 社會保障制度에 의한 것으로서 社會保障의 성격을 띤 각종 制度와 公的扶助의 성격을 띤 것으로 구분되어 있다. 「社會保障의 給與는 모든 産業國家에서 대부분 老人들의 수입원」<sup>1)</sup>이라는 것은 産業國家에서 老人의 經濟的 保障이 결국 社會保障을 좌우한다고 볼 수 있다.

우리나라의 경우 社會保障制度의 樹立이 최근에 이루어졌기 때문에 老人들에 대한 經濟的 측면에서 소득의 維持및 保障은 社會保險 性格을 띤 年金制度 形態뿐이며, 그것도 단지 부분적으로 특정직에만 한정되어 실시된다. 生活保護事業도 매우 미약한 실정에 있으며, 일반적으

---

1)Louis Lowry, *Social Policies and Programs Aging*(Massachusetts:D.C. Health and Company, 1980), p.48.



로 기업체에서 실시되고 있는 退職金制度등이 우리나라 老人들의 所得保障에 기여하고 있다. 여기서는 所得保障을 위한 老人福祉政策으로서 國民年金制度, 生活保護事業, 老人의 就業·再就業에 대해서 살펴보고자 한다.

## 1. 老齡年金制度

### 1) 割當領域

割當領域이란 연금 수혜자에 대한 것으로서 적용대상자의 자격과 範圍에 따른 원칙을 말한다.

자격요건에 대하여 Gilbert와 Specht는 크게 4가지로 분류하고 있다.

그들에 의하면 자격요건의 결정은 ① 귀속적 요구(Attributed Needs) ② 보상(Compensation) ③ 진단적 요구(Dignostics differntiation) ④자산조사에 의한 요구(Means Tested Needs)<sup>2)</sup> 등으로 나누어 설명할 수 있다는 것이다. 우리나라의 老齡年金制度는 바로 보상적 측면에서 자격요건이 결정된다. 이것은 社會的, 經濟的 공헌을 한 退職者에게 노후의 所得保障을 위하여 年金惠澤을 받을 자격을 부여한다는 것을 의미한다. 이는 일정한 水準이상의 사람에게 자격을 부여하는 公的扶助와는 성격이 다르다. 다만 老人이 되는 모두에게 惠澤을 부여하지 못하고 특수직역인 공무원, 군인, 사학의 교직원에만 한정되어 있는 것이 안타까운 일이다.

公務員 年金의 대상자는 ① 國家公務員法 및 地方公務員法에 의한 公務員 ② 전문직 공무원 규정에 의한 전문직원(1980.7.1.이후의 재직기

---

2)Neil Gilbert & Harry Specht, *op.cit.*, pp.66-70.



간) ③ 매일 일정액의 보수를 받고 항시 공무에 종사하는 임시직원이  
다. 이들 公務員들이 退職年金 및 퇴직일시금을 받을 수 있는 자격요건  
은 公務員으로서 20년이상을 재직하고 退職하였을 때이다. 그런데 20년  
이상의 재직기간이 최하 40세 이상이 되기 때문에 이 年金은 사실상  
老齡年金의 성격을 띠고 있다.

사립학교 교직원 年金 적용대상은 사립학교법 제55조 또는 제54조의  
규정에 의한 임명에 관한 감독청의 승인을 받았거나, 감독청에 보고된  
교원과 사립학교법 제70조 제2항의 규정에 의하여 임명된 사무직이 해  
당된다. 여기에서 제외되는 사람은 임시로 임명된 사람, 조건부로 임명  
된 자 및 보수를 받지 않는 자 등이다. 사립학교 교직원 退職年金 受給  
자격도 公務員年金과 동일한데 現行 制度로 보아 초·중등학교 교사는  
23-24세부터 재직하여 만 20년이 지난 다음 退職할 경우 적어도 43-44  
세가 되므로 그후부터 사망시까지 老齡年金으로서의 성격을 띤 退職年  
金이 지급된다.

軍人年金 對象은 장기하사이하의 현역 또는 소집되어 실역에 복무하  
는 군인이며 자원에 의하지 아니하고 임용된 하사관 및 兵에게는 이병,  
부상 또는 사망하거나 재해를 입었을 때는 대통령령으로 정하는 재해  
보상금만 지급된다. 군인을 대상으로 하는 退職年金도 公務員年金과 동  
일하게 20년이상 재직한 사람에게 제공된다. 따라서 적어도 40세이상의  
퇴역 군인에게 지급되어 老齡年金의 성격을 지닌다. 다만 退職一時金은  
1개월 이상 20년 미만 복무한 사람에게 지급되는 것으로서 老齡年金으  
로서의 성격을 띠고 있지는 않다.

割當領域면에서 現行年金制度를 분석하여 본 결과 '95년 현재 연금혜  
택을 받고 있는 노인은 국민연금 4,769천명 중 8.0%, 공무원 연금 885



천명 중 3.4%, 군인연금 150천명 중 2.7%, 사립학교 교직원연금 159천명 중 1.1%에 불과하다.<sup>3)</sup>

現行 特殊職域에 한정된 年金制度는 우선 그 수혜자가 國民의 대다수가 아니라 극소수에 불과하다는 점, 社會保障의 分배효과를 거두지 못하여 오히려 비수혜 대상자에게 역진적인 효과를 초래함으로써 「상대적으로 나은 階層을 더 유리하게 保護해 주고 곤란한 階層을 더욱 곤란하게 하여 社會保障의 目的을 제대로 달성할 수 없는」<sup>4)</sup>점이 문제점으로 지적된다.

## 2) 對策領域

對策領域이란 社會的 給與의 形態나 내용 등에 관련된 것을 의미하며, 傳統的으로 현금과 現物給與가 對策領域이 되고 있다. 給與模型으로서 Meenaghan과 Washington은 ① 현물 ② 현금서비스 ③ 집단적인 影響力의 증진에 대한 給與物 등으로 분류하고 있으며<sup>5)</sup> Gilbert와 Specht는 ① 기회 ② 서비스 ③ 물품 ④ 신용증서 ⑤ 현금 ⑥ 영향력 등으로 나누고 있다.<sup>6)</sup>

우리나라의 年金制度에서의 給與는 현금이다.

여러 종류의 給與 중 老人의 所得保障과 직접 연관되는 것은 退職年金이다. 公務員 年金制度, 私立學校敎職員 年金, 軍人年金, 國民福祉年金의 制度는 대개 20년이상 가입하고 退職한 후 매월 정기적으로 終身

---

3) 문형표, 「공적연금과 중앙재정」 (서울: 한국개발연구원, 1992), p.235.

4) 이광찬, 「사회보장-무엇인가?」 (서울: 한국사회보장연구소, 1983), p.16.

5) Thomas.M. Meenaghan & Robert O. Washington, *Social Policy and Social Welfare*(N.Y.: The Free Press, 1980) p.111.

6) Neil Gilbert & Harry Specht, *op.cit.*, pp.88-90.



까지支給되는 것을原則으로 하고 있다.

退職年金은 가입기간을 年金受給의 유일한 자격요건으로 규정하고 있으며, 年金算定의 기초는 보수비례방식을 채택하고 있다.<sup>7)</sup>

現行의 우리나라 年金受給實態를 볼 때 年金實施期間이 日沒한 것도 있지만 그 수혜대상자나 受給金額이 매우 빈약하다. 앞으로는 대상자 수나 금액은 점차 증가하겠으나 制度上의 문제점으로 인해 상당수의 사람들이 일시금을 受給하는 문제가 발생한다. 월 給與보다 일시금을 선호하는 傾向은 價值基準의 차이로써 일시금 수령이후 이를 잘못 운영하여 보다 잘못된 상태가 유발되기도 한다.

### 3) 財政 및 傳達領域

財政領域은 社會給與를 위한 財源의 調達方法과 活用管理에 대한 일련의 選擇을 말한다. 財源의 調達方法은 크게 公的이나, 私的이나 로 나누고 여기에 따라 다시 다양한 形態의 財源調達 方案이 있다고 Gilbert와 Specht는 말한다.<sup>8)</sup> 公的 財源調達方法은 주로 정부에 의한 稅金形態로 나타나는 데 여기에도 누진세나 역진세나 혹은 직접세나 간접세나 등의 유형이 있을 수 있다. 또한 私的 財源調達方法은 민간인의 자발적 기부금 혹은 수수료, 각출금 등의 유형이 있다. Meenaghan과 Washington은 財源을 ① 일반과세수입 ② 목적세 ③ 자발적 기부금 ④ 수수료 ⑤ 혼합형 등으로 세분하고 있다.<sup>9)</sup>

---

7)박종기외, 「사회보장제도 개선을 위한 연구보고서」(서울:한국개발연구원, 1981), pp.156-157.

8)Neil Gilbert & Harry Specht, *op.cit.*, pp.139-158.

9)Thomas M. Meenaghan & Robert O. Washington, *op.cit.*, p.118.



그리고 財源을 活用管理하는 方法도 중앙집권적인 方式과 地方分權的인 方式이 있고, 혹은 이들 양자의 혼합도 있을 수 있다. 또한 정부의 개입이 없이 民間水準에서 행해지는 方式도 있을 것이다.

이러한 財政에 관한 方法과 戰略은 財政을 통해서 이루어지는 社會福祉 政策의 目標에 따라 달라져야 한다. 社會保險的 성격을 지닌 우리나라 年金制度의 財源調達方式은 2者 혹은 3者負擔으로 되어 있다.

傳達領域이란 社會의 給與를 수혜자에게 도달하게 하는 메카니즘을 의미한다. 어떤 給與를 누구에게 주어야 하는 문제 못지않게, 給與를 어떤 方法을 통해서 효율적으로 제공하느냐 하는 것은 社會福祉政策에 있어서 매우 중요하다. 수혜자가 지닌 요구도 시시각각으로 변할 뿐 아니라 이를 충족시키려는 政策目標도 이에 따라 변화해야 하지만 政策實行을 위한 시도는 늘 사후적 성격을 띠고 있다. 따라서 政策은 문제에 한발 늦은 결과가 되고 있다. 이러한 現實에서 볼 때, 傳達體系의 기능이 더욱 중요한 의미를 갖는 것은 새로운 변화에 즉각적으로 대처하면서 政策과 수혜자의 요구충족 과정에서 생길 수 있는 갈등을 다소간 해소시킬 수 있기 때문이다.

또한 給與傳達을 위한 조직은 자신이 지닌 目的을 수행하기보다는 자체의 目的 즉, 자신의 조직을 유지하려는 역기능적인 것이 되는 경우가 있다. 傳達을 위한 생성조직은 最初 樹立한 目的을 위해 活用하기보다는 자신의 조직을 유지·확대하려는 경향을 지니고 있다. 따라서 본래의 目的과 새로운 目的이 相沖하게 됨으로써 효과적이거나 효율적인 政策目的을 수행할 수 없게 된다.

끝으로 다양한 종류의 수혜자와 여러 形態, 條件의 給與 그리고 광범위한 시간적·공간적 범위등은 政策實行으로서 傳達體系의 기술적이고도



전문적인 活用을 요구하게 되는 상황이 된다. 수혜자의 측면에서는 많고 복잡한 傳達 組織體 앞에서 자신의 문제해결을 위해 어떤 조직체를 選擇해야 하는가 하는 어려움에 직면하게 된다. 특히 老人인 경우 자신에게 적합한 기관이나 조직체를 이해하고 選擇하기란 매우 어렵다. 따라서 통합과 조정등의 傳達體系에 대한 研究가 필요하게 된다.

## 2. 生活保護制度

앞에서 기술한 年金制度가 社會保險의 性格을 띤 소득 보장장치라면, 우리나라의 生活保護事業은 公的扶助의 性格을 띤 所得保障裝置로서 社會保險의 補完的 機能을 한다. 즉, 社會保險制度중의 所得保障의 體系에 있어서 公的扶助는 社會保險등과 더불어 國民의 最低生活의 保障을 目的으로 하며, 특히 生活能力을 상실한 자들에 대하여 國家가 最低生活을 그의 권리로서 保障하여, 그의 자립을 目的으로 하는 이른바 궁핍에 대한 최후의 制度的인 대처라고 하는데 公的扶助의 意義를 찾을 수 있다.<sup>10)</sup>

### 1) 割當領域

生活保險事業의 수혜자가 되는 사람이란, 生活保護法 제3조에 해당하는 사람으로 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 扶養할 能力이

---

10)신섭중, 「사회보장정책론」(부산:복지출판사, 1980), p.171.



없는 사람을 말한다. 여기에서는 ① 65세 이상의 노쇠자, ② 18세 미만의 아동, ③ 임산부, ④ 불구, 질병, 상이 기타 정신 또는 신체의 장애로 인하여 勤勞能力이 없는 자, ⑤ 기타 保護器官이 生活保護法에 의하여 保護를 필요로 한다고 인정하는 자 등이 포함된다. 이 중 65세 이상의 노쇠자에 대한 所得保障이 老人福祉의 經濟的 측면에 중요한 부분을 차지한다.

生活保護事業의 성격을 老人福祉와 관련하여 생각하여 보면 65세 이상의 모든 國民에게 적용되어 포괄적인 성격을 띠었다는 점에서 바람직하다고 볼 수 있다. 그러나 生活保護 對象者の 연령은 65세 이하로 하향 조정되어야 할 것이다.

## 2) 對策領域

社會保險의 給與가 「미리 설정된」基準에 따른 「모든 사람들」에게 주어지는 것이라면, 公的扶助의 給與는 「욕구가 드러난 사후」에 이들 욕구를 지닌 「선정된 개인」에게 주어지는 것<sup>11)</sup>으로서 社會保險 給與를 보완하는 빈곤에 대한 최종적인 制度的 裝置이다. 公的扶助 給與水準은 세계각국에서 일반적으로 最低生活를 유지할 만큼 적절한 것이어야 한다고 되어 있다. 물론 나라에 따라 經濟的 水準 또는 社會變化的 影響 등에 따라 最低生活의 水準이 다르기도 하다.

公的扶助의 수혜자의 선정기준, 즉 「保護基準으로는 두가지 성격이 내포되어 있다. 하나는 保護의 여부를 결정하기 위한 척도로서의 保護

---

11) Hilary M. Leyendecker, *Problems and Policy in Public Administration*(N.Y.: Harper & Brothers Publisher, 1955), p.19.



基準이며, 다른 하나는 保護費 支給의 정도를 결정하기 위한 척도로서의 保護基準이다. 전자는 保護基準의 합계액 즉 最低生活費와 保護對象者의 수입을 비교하여 保護를 받을 수 있는가 하는 자격을 결정하기 위한 基準이며, 후자는 保護를 받을 수 있는 것으로 결정된 경우에 대해 실제 지급되는 保護費用의 정도를 결정하는 基準을 말한다.

전자의 保護基準을 설정할 때에는 적어도 다음과 같은 기본적인 전제가 고려되어야 한다.

① 保護基準은 단순히 생명을 延長하는 정도의 것이어서는 안된다. 이러한 점은 Booth와 Rountree의 절대적 貧困概念에 의한 생계비 계측과 오늘날의 Townsend, Laffitte, Ruciman의 상대적 貧困 概念에 의한 생계비 계획의 변화에서 명확히 알 수 있다. 즉, 신체적 생명유지에 焦點을 두고 生活의 享有, 知的 能力의 발달 등에는 관심이 없을 뿐더러 절대빈곤의 개념하에서 시간과 공간의 맥락을 무시한 生活水準과 신체적 생명유지를 넘어 적절한 生活水準에 초점을 둔 상대적 빈곤개념에 의거하여 생계비 계측을 실시하려고 한다.<sup>12)</sup>

② 最低生活費는 現存하는 최저의 生活費를 의미하는 것이 아니라 당면한 最低生活를 유지하기 위한 비용이므로 그것은 어디까지나 관념적인 것이다.

③ 이 개념적인 최저생계비는 우선 現實的인 社會·經濟事情에 따라 수정되어야 한다.

④ 國家의 財政狀態와 맞추어 수정되어야 한다.

保護基準을 산정할 때에는 기본적인 生活必需品를 전제로 하는데 여

---

12) Robert Holman, *Poverty: Explanations of Social Deprivation* (London: Martin Robertson & Company Ltd., 1978), pp.1-46.



기에서는 식비, 의복비, 광열비, 주거비, 보건위생비, 잡비 등이 포함된다.

우리나라의 最低生活費 計劃은 Engel方式을 채택하고 있다. 따라서 生活保護事業에 의해서 65세 이상의 무의무탁한 老人에게 제공되는 給與도 Engel方式을 응용한 것을 基準으로 해서 이루어진다고 볼 수 있다. 생활보호사업상 老人에게 주는 給與는 주로 거택보호를 원칙으로 하며, 이것이 실시될 수 없을 경우와 피보험자가 희망하는 경우에는 수용보호를 한다. 그리고 給與形態는 現金給與를 원칙으로 하지만 경우에 따라서는 現物給與도 행할 수 있다. 보호금품은 피보험자에게 직접 교부하도록 되어 있으나, 收益保護일 경우에는 保護施設에 교부할 수도 있다.

그리하여 生活保護에 따른 保護水準은 理論적으로 Engel方式에 따라 결정된다기 보다는 生活保護法 제6조에 의거 매년 保健福祉部長官이 결정하고 있다. 그러나 이 保護水準은 同法 제4조의 「건강하고 文化的인 最低生活를 할 수 있는 것」이 되지 못한다. 특히 65세 이상의 老人이 지닌 특수한 욕구는 老人이 아닌 다른 年齡階層보다 한층 欲求가 복잡하고 비용이 더 많이 든다는 점으로 미루어 본다면 現行의 生活保護 事業上 保護水準이 조정되어야 함이 마땅하다.

生活保護 事業 중 시설에 있는 老人들의 실제 保護現況을 보면 시설에 있는 老人들은 社會와 단절되어 겨우 하루하루를 연명하여 가는 처지에 있다. 그들에 대한 保護水準은 文化的인 水準은 고사하고 생계조차 어려운 상태인 것이다.



### 3) 財政領域

公的扶助의 財源은 社會保險의 財源과는 달리 세수입으로 충당되는 것이 일반적인데 財政管理는 중앙의 一般財政 管理와 地方財政管理로 나누어 진다. 公的扶助는 시민이라는 사실 하나만으로도 窮乏으로부터 社會가 책임지고 保護하는 원칙아래 당연히 그 財源의 調達은 國家負擔이 된다. 「社會保障을 소득의 재분배에의 한 이전으로 보느냐 또는 강제저축 제도로 보느냐에 따라 社會保障 財政의 적절한 方法이 決定」<sup>13)</sup>되지만, 公的扶助의 경우 소득의 재분배기능이 중요한 것으로 간주할 수 있다. 따라서 生活保護事業의 財源調達形態는 소득세와 같은 누진적 성질을 띤 세금을 이용함이 바람직하다.

여러가지 세금의 形態 중에서 어떠한 세금을 어느만큼 부과하여 財源으로 사용할 것인가하는 고려사항 이외에 타영역과의 관계등을 고려하는 이른바 安定化 目的(Stabilization Goal)이 있다. 安定化 目的이란 재화와 서어비스에 대한 전체 國民의 需要水準을 조정하며, 극도의 인플레이션, 실업, 저임금 등을 피하기 위한 通貨政策, 人力政策, 財政政策, 社會福祉 등 여러가지 他政策들의 綜合政策을 말한다. 따라서 安定化 目的에 대한 고려는 社會福祉의 財源을 계획하는 데 있어서 보다 큰 社會體系에 대한 影響을 고려한다는 것을 의미하므로<sup>14)</sup> 生活保護事業에서도 그대로 適用될 수 있다.

---

13)Alicia H. Munnell, *The Future of Social Security*(Washington D.C.: The Brookings Institution, 1977), p.111.

14)Neil Gilbert & Harry Specht, *op.cit.*, p.158.

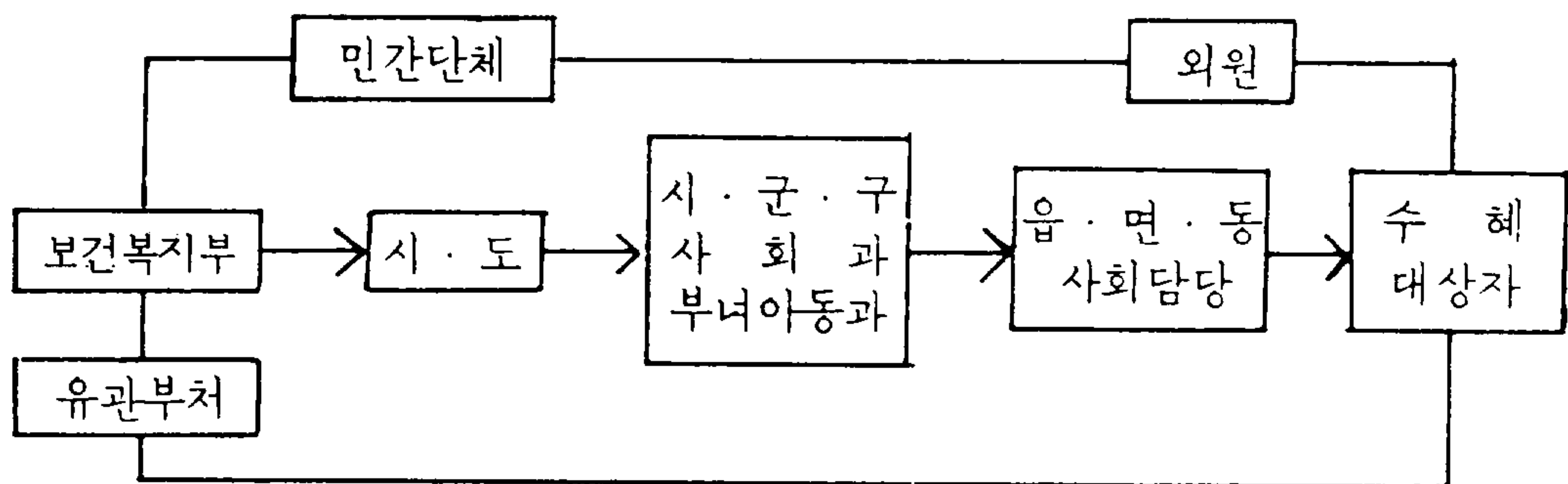


#### 4) 傳達領域

現行 生活保護 事業은 保健福祉部를 정점으로 하여 각 시·도가 保護 行政의 기획·조정등을 관장하고 말단조직인 하부 行政機關에서 保護 對象者 選定 및 保護業務를 담당하고 있다. 이것은 상의하달식의 수직적인 조직으로서 하부 行政構造인 면이나 동사무소에서는 실무직원인 한두명의 社會擔當係員이 保護 對象者의 실태 파악과 양곡급부업무 등을 담당하고 있다.<sup>15)</sup>

이것을 圖로 표시하면 다음과 같다.

(圖 3-1) 現行 生活保護 傳達體系



자료: 保健福祉部 保護課

15)서상목, "공적부조사업의 현황과 개선방향", 「한국개발연구」, 제2권 제4호(서울:한국개발연구원, 1980), p.93.



이러한 傳達體系에 따라 매년 保健福祉部에서 策定하는 基準에 의거하여 일선 행정기관에서 선정한 후 수혜대상자에게 保護·支援을 해주고 있는데 양곡지급과 부식비, 연료비보조 등의 傳達過程을 표시하면 (圖 3-2)와 같다.

現行 生活保護事業은 그 傳達體系가 상의하달식의 수직적인 組織으로 되어 있어서 수혜대상자, 특히 老人의 욕구를 反映한다는 것은 매우 어렵다. 그러므로 老人受惠者들의 다양한 욕구를 밑으로부터 수렴하여 政策과 現實을 연결시킬 수 있는 합리적인 조직이 필요하다.

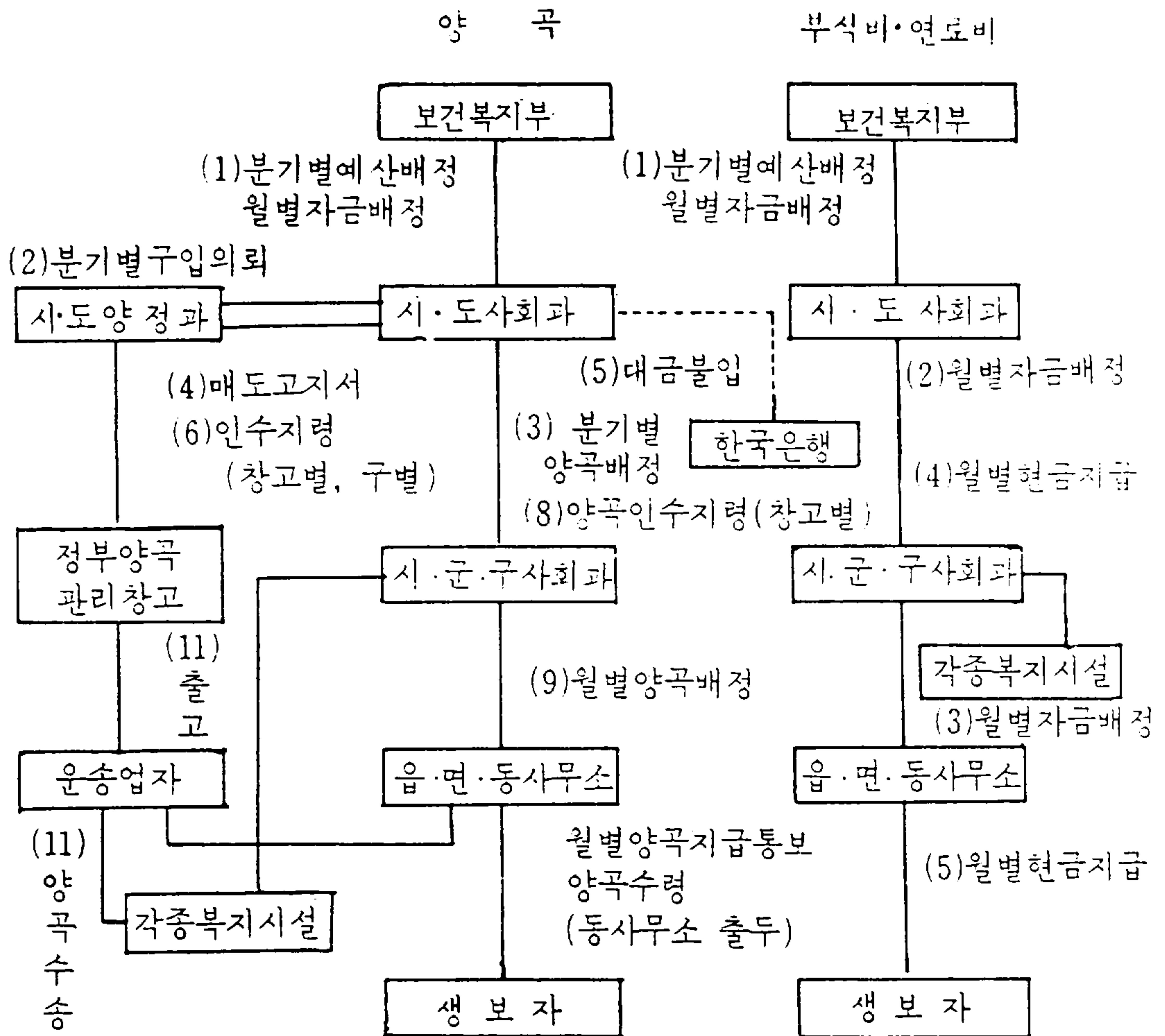
또 상부에서 배정되어 하달되는 「目標人員」만 채우려는 소극적인 태도에서 벗어나 적극적으로 老人의 保護를 위해 일할 수 있는 老人福祉에 대한 전문성내지 전문성이 필요하다. 따라서 일선 行政機關인 읍·면·동사무소의 조직을 活用하여 자산조사를 비롯한 老人保護에 필요한 제반 업무에 보다 과학적이고 전문적인 方法이 동원되어야 할 것이다. 老人 대상자에 대한 「개개 가정의 동태, 욕구 등의 변환을 지속적으로 追跡, 把握해야 함에도 불구하고, 現行 體系는 그때 그때 임기응변식으로 對處하고 있는 實定」<sup>16)</sup>인데 이러한 실정에서 脫皮해야 할 것이다.

---

16)최일섭, “사회복지 서비스 전달체계”, 「빈곤의 실태와 영세민 대책」, 한국개발연구원, 1981, p.246.



(圖 3-2) 現行 生活保護 給與과 傳達



자료 : 保健福祉部 保護課



또 정부에 의한 老人生活保護에만 依存하지 말고 地域社會의 여러 인적, 물적 資源을 活用하는 것이 요구된다. 과중한 업무와 전문인력이 부족한 現實에서 그 地域社會의 자원봉사자와 福祉施設 등을 老人生活을 위한 體系로 이용할 수 있는 方案도 함께 모색되어야 할 것이다.

### 3. 老人의 就業·再就業

#### 1) 割當領域

우리나라의 경제활동 老人人口를 보면 인구 증가율보다 평균적으로 높은 경제활동 참가규모를 보이고 있어 老齡人口의 경제활동 규모가 增加하고 있음을 알 수 있다. 경제활동 규모의 증가는 특히 1980년대를 지나면서 여자노인의 증가가 매우 두드러지게 나타나고 있다. 經濟活動 참가율을 보면 1980년에는 남녀노인 각각 45.1%, 16.9%이며 1985년에는 44.3%, 19.2%로 남자노인은 감소한 반면에 여자는 계속 늘어나 여자노인의 경제활동 참가율 및 규모의 증가는 앞으로 계속될 것으로 展望된다.<sup>17)</sup>

경제활동 참가율의 변화 추이를 보다 구체적으로 살펴보면 (表3-2)와 같다. 전체인구 중 경제활동에 참가하는 人口의 비율은 14세 인구가 포함되어 있긴 하지만 1970년에 55.9%에서 1989년에는 59.5%로 큰 차이 없이 증가하는 것으로 나타났다. 그러나 60세 이상의 노인인구를 보면, 1970년에 25.7%에서 1989년에는 39.7%로 경제활동 참가율이 크게 增加

---

17)이가옥외, 「노인 부양에 관한 연구」, 한국인구보건연구원, 1990.



하고 있음을 알 수 있다.

따라서 노인들의 경제활동에 대한 욕구가 크며 실제로 就業活動을 하는 老人도 增加하고 있음을 볼 수 있다.

이것은 老人의 就業機會의 擴大와 就業職種の 확보등이 더욱 더 마련되어야 함을 시사한다.

(表 3-1) 老人의 經濟活動 參加率 推移

| 연 도  | 15세 이상 | 60세 이상 |
|------|--------|--------|
| 1970 | 55.9   | 25.7   |
| 1975 | 56.5   | 28.8   |
| 1980 | 57.1   | 28.4   |
| 1985 | 56.6   | 32.0   |
| 1986 | 57.1   | 33.6   |
| 1987 | 58.3   | 36.4   |
| 1988 | 58.5   | 36.9   |
| 1989 | 59.5   | 39.7   |

자료 : 이가옥 외, 노인부양에 관한 연구, 1990.

老人人口의 就業形態를 보면 1990년 현재 60세 이상의 老人就業者 1,289,000명 중에서 76.6%에 해당하는 987,000명이 非賃金 勤勞者로 전체 경제활동 인구와는 다른 就業의 종사형태를 나타내고 있다.

즉, 전체 경제활동인구가 상시고용의 賃金勤勞者가 많은 것에 비해 老人의 경우 非賃金 勤勞者의 비율이 매우 높고, 賃金勤勞者 중에서 도 임시고용의 비율이 높게 나타나고 있다.

따라서 老人就業者 중에서 안정된 就業狀態에 있는 비율은 약 14% 정도에 지나지 않는데, 이것은 비임금 勤勞者 중에서 자영업과 무급가족



종사자들은 老人이 주로 농업부문에 종사하고 있다는 점을 감안할 때 실질적인 老人 就業으로 보기 어렵다. 그러나 賃金勤勞者의 비율이 점차 증가하고 있고 특히 상시고용의 비율이 증가하고 있음을 볼 수 있다.

老人就業者의 산업별 구성을 보면, 전체 就業者의 경우는 제조업 부문이 26.8%로 가장 많고, 농림어업은 18.2%에 불과하지만, 老人의 경우는 농림어업 부문이 60.4%로 가장 높게 나타나고 있다. (表 3-2)

그리고 도소매, 음식, 숙박 등의 부문에 老人참여율이 그 다음으로 나타나고 있으며, 남녀별로는 큰 차이는 없으나 女子老人의 경우 도소매, 음식 숙박업과 제조업에 종사하는 비율이 男子老人보다 높은 것으로 나타났다.

(表 3-2) 老人就業者의 産業別 構成比

| 산 업       | 전연령      | 60세 이상  |       |       |
|-----------|----------|---------|-------|-------|
|           |          | 전 체     | 남     | 여     |
| 농림어업      | 18.2     | 60.4    | 61.0  | 59.8  |
| 광 업       | 0.4      | 0.2     | 0.3   | -     |
| 제 조 업     | 26.8     | 9.1     | 5.5   | 13.3  |
| 전기·가스·수도  | 0.4      | 0.1     | 0.1   | -     |
| 건 설 업     | 7.4      | 3.9     | 6.3   | 1.2   |
| 도소매·음식·숙박 | 21.7     | 13.7    | 10.5  | 17.5  |
| 운수·창고·통신  | 5.1      | 1.2     | 1.9   | 0.2   |
| 금융·보험·부동산 | 5.2      | 3.2     | 5.2   | 0.7   |
| 사회·개인사업   | 14.7     | 8.3     | 9.3   | 7.5   |
| 계         | 100.0    | 100.0   | 100.0 | 100.0 |
| (명)       | (18,036) | (1,289) | (711) | (577) |

자료 : 경제기획원, 경제활동 인구연보, 1990.



즉 老人들의 경제활동 양상은 아직도 농업의 범위를 벗어나지 못하고 있음을 볼 수 있다. 이것은 노인들이 농업중심 사회에서 그들의 생활을 영위했고, 낮은 교육수준으로 전문 또는 기술직에 종사할 여건을 갖추지 못한 점과도 관련이 있는 것으로 보인다.

## 2) 對策 및 財政領域

### (1) 老人能力銀行

老人들의 취업상담 및 취업알선을 위한 老人能力銀行이 1981년부터 설치 운영되고 있으며, 1992년 현재 60개소당 일정액의 국고 지원액이 지급되고 있다. 현재까지의 老人能力銀行 취업알선 실적은 (表 3-3)에서 보는 바와 같이 1991년 1개월 미만의 기간 동안 취업하는 단기취업의 경우 59,445명, 1개월 이상 취업하며 월급을 한번이라도 받게 되는 장기취업자의 경우 25,837명으로 총 85,282명으로 나타나고 있다.

그러나 同一老人이 일년동안 여러 번의 단기취업을 하는 경우에는 이를 여러명으로 계산하게 되므로 실제 취업자 수는 이것보다 훨씬 적을 것으로 豫想된다.

원래 老人能力銀行은 隱退한 老人들의 就業을 돕고 所得保障과 아울러 보람있는 餘暇를 보내고자 하는 目的에서 老人에게 일거리를 마련해 주고자 한 것이다. 老人能力銀行의 目的과 趣旨는 사회적으로 肯定的인 評價를 받고 있을 뿐만 아니라 老人들의 취업욕구를 충족시켜주고 있는 곳이다. 그러나 현실적으로 그 성과는 만족할만한 것이 못되며 더욱 확대, 實質的인 運營이 이루어져야 할 것이다.



## (2) 老人共同作業場

老人의 適性과 能力에 맞는 일거리를 마련하여 老人에게 所得機會 및 餘暇選用的 기회를 제공하고자 하는 목적으로 運營되고 있는 老人共同作業場은 1992년 현재 212개소가 설치·운영되고 있으며, 政府는 老人共同作業場의 시설개설비로 國고에서 50%, 지방비 50%로 하여 개소당 일정액을 支給하고 있다.

老人共同作業場은 敬老堂이나 老人福祉 施設에 설치되어서 地域사회 내의 산업체와 연결하여 일감을 주문받아 生産에 참여하므로 용돈도 마련하고 여가선용도 할 수 있도록 하고 있어 老人들에게 어느 정도 도움을 주고 있다. 그런데 共同作業場에서 하는 일은 주로 제품포장, 약세사리, 봉투붙이기 등 간단한 수작업이 대부분이다.

따라서 일거리가 없어서 作業을 못하는 老人도 있지만 대부분의 老人들은 일을 해보았자 만족할 만한 所得을 얻을 수 없다는 것을 알고 있기 때문에 作業場은 개점휴업상태에서 벗어나지 못하고 있다.

즉, 현재의 老人共同作業場은 地域사업체와 連繫不足, 政府의 재정지원 미흡 등으로 인하여 그 본래기능을 수행하지 못하고 있는 실정이다. 그러나 老人就業欲求의 充足과 老人人力的 效率的 活用이라는 측면에서 老人共同作業場의 기능은 활성화되어야 할 것이다.

## 3) 傳達領域

政府는 老人의 취업기회 확대를 위해 제7차 5개년 기간 동안 老人能力銀行을 점차 전국적으로 확충하며, 월간 지원액도 상향 조정할 계획이고, 이외에도 1993년에는 취업알선을 위한 정보센터를 5개소 시범 운



영하며, 1996년에는 15개소, 2000년까지는 30개소로 확대 설치 運營할 계획으로 있다. 이러한 계획들의 實行화를 위해 기업체와의 連繫가 무엇보다도 중요하며, 政府나 해당기관 및 해당단체에서 적극적인 참여 및 運營비의 확대지원 등이 있어야 할 것이다.

(表 3-3)老人能力銀行 就業斡旋 實績

| 구 분 | 1981 ~ 1989년  | 1990년        | 1991년        |
|-----|---------------|--------------|--------------|
| 단 기 | 398,061(96.6) | 62,889(93.6) | 59,445(93.7) |
| 단 기 | 42,349(65.0)  | 18,846(71.7) | 25,837(75.4) |
| 계   | 440,410(92.3) | 81,735(87.4) | 85,282(87.3) |

주 : ( )안의 %는 취업알선을

자료 : 이가옥, 노인소득보장정책 - 2000년대를 향한 노인복지정책

- 한국 보건사회연구원, 1992, p.20.



#### IV. 韓國老人 所得保障政策의 改善方案

老人 所得保障政策이 종국적으로 追求하는 價値는 老人階層이 가장 바람직한 生活을 할 수 있도록 理念的·制度的 裝置를 마련하는 길이다. 이것은 현재의 老人뿐만 아니라 미래의 老人을 포함하는 범위를 지닌다. 그러므로 老人의 貧困으로 인하여 야기되는 문제를 解決하기 위한 지향점으로는 높은 生活의 質을 追求하는 次元이 되어야 할 것이다.

그러나 모든 政策形成과 執行이 環境的 土臺와 經濟的 힘의 축적을 전제로 하므로 실현가능한 선에서 그 政策代案이 提示되어야 할 것이다. 그 代案이 政策으로 전환되기 위한 전제조건으로는 時間, 資源, 人力, 制度 등을 필요로 한다. 따라서 老人의 福祉 狀態는 理念的, 政治的, 社會的 側面에서 最高의 價値를 享有하는 상태이어야 하며, 이를 實踐하기 위한 전략적 수단으로서 여러가지 方便이 동원되는 것이다. 여기에서 논의하고자 하는 바람직한 老人所得保障政策에로의 改善方案도 이러한 脈絡에서 追求되어야 할 것이다.

본 장에서는 現行 韓國老人의 所得保障政策이 지니고 있는 문제점을 改善하는 데 대한 전략적 政策代案을 提示하고자 한다.

따라서 여기서 논의되는 改善策은 規範的 水準에서 이루어지는 것이며 이들 하나하나에 대한 實踐方法에 대해서는 논외로 한다.

이런 점에서 볼 때, 이 장에서의 論議는 기존의 韓國老人의 所得保障政策을 執行한 후의 效果에 대한 事後評價인 동시에 바람직한 새로운 老人福祉政策 代案을 提示하는 代案分析에 해당한다.



## 1. 割當領域

### 1) 老齡年金制度

老人의 貧困에 관한 기존의 여러 研究에서 나타나듯이 상당수의 老人이 經濟的 窮乏에 처하여 있어 어떠한 형태로든 老人들의 所得保障 方案이 강구되어 어려움을 당하는 보다 많은 老人들에게 提供되어야 할 것이다.

우리나라 직장의 대부분이 停年을 50세에서 55세에 설정하고 있는 狀況에 있어 적어도 5년내지 10년에 이르는 기간동안 退職後의 所得保障에 어려움이 있다.

따라서 이를 調整하기 위하여 停年制의 延長調整이나 老齡年金 수급자격을 緩和.調整해야함이 妥當하다 할 것이다.

國民年金의 경우 退職後부터 老齡年金을 받을 수 있는 60세 사이에 所得保障의 간격이 생긴다. 따라서 직종 및 직업 그리고 개인의 능력에 따라 停年制의 修正및 延長이 필요하게 된다. 물론 停年制를 연장하게 되면 기존의 연공적 賃金과 退職金 制度와 같은 인건비가 증대되고, 昇進이 지체되고 자리가 부족하여 인사정체와 사기저하가 나타나며 老人의 능력저하, 비효율성의 문제가 나타난다. 그러므로 ① 기존의 연공서열형 賃金構造를 生計費와 家族生活 週期를 考慮, 연공서열을 일부 수정하여 생활급 賃金體系를 직무 및 직능급 賃金體制 중심으로 賃金構造를 변화시키는 方案이 考慮되어야 한다. ② 종업원의 능력을 중시하는 配置, 昇進의 制度를 정비하고 적재적소주의를 선용하여 능력에 맞는 처우를 실현하는 자격제도, 전문직 제도 및 직급 停年制의 도입이



필요하다.

③ 停年延長과 관련하여 退職金 問題는 賃金體系와 마찬가지로 修正·調整하고 마지막으로 雇傭制度의 融通성을 발휘하여 停年解雇制를 사용하거나, 停年 退職後라 할 지라도 전임제, 시간제 등이 考慮될 수가 있다.

## 2) 生活保護事業

生活保護對象者の 연령은 65세 이하로 下向調整하고 모든 國民에게 適用되어야 할 것이다.

## 3) 老人의 就業·再就業

노인 당사자가 職業意識을 가지고 건강상태가 양호한 老人들은 자기 자신의 經驗을 바탕으로 변화된 産業環境에 適應할 수 있는 訓練을 쌓고 그에 相應하는 資格을 取得해야 할 것이다.

# 2. 對策領域

## 1) 國民年金制度의 改善

老齡化의 進展에 의해 老人階層에 미치는 가장 중요한 직접적 효과는 老後所得保障에 관한 것이다. 그런데 老人에 대한 所得保障代策 中



가장 중요한 것은 國民年金으로서 이는 공적부조, 개인저축, 사적연금 (개인 또는 기업)과 아울러 이른바 노후를 위한 4충보장(Four legged stool)의 한 요소이다. 우리나라는 아직 기업연금이 도입되지 않았으나 退職金이 그와 유사한 役割을 하는 측면이 있다.

그런데 (表4-1, 表4-2, 表4-3)에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 國民年金 財政收支는 궁극적으로 赤字를 示顯하게 되어있으며, 노령화의 진전에 의해 적자가 시작되는 시점은 앞당겨질 것으로 豫想된다.

(表4-1) 基本假定에 의한 國民年金財政收支 推計

|      | 기 금        | 수 지        |
|------|------------|------------|
| 1992 | 2,997.82   | 752.73     |
| 2000 | 42,295.20  | 10,389.84  |
| 2010 | 216,874.30 | 23,326.50  |
| 2020 | 462,659.20 | 21,867.49  |
| 2030 | 600,618.60 | 4,873.96   |
| 2031 | 602,771.20 | 2,152.63   |
| 2040 | 496,093.80 | △22,720.77 |
| 2049 | 103,556.40 | △63,680.54 |

자료 : 통계청, 1991.



(表4-2) 基本家庭보다 死亡率이 10%低下되었을시

國民年金財政收支 推計

|      | 기 금         | 수 지         |
|------|-------------|-------------|
| 1992 | 2,997.82    | 752.73      |
| 2000 | 42,295.20   | 10,389.84   |
| 2010 | 216,874.30  | 23,326.50   |
| 2020 | 461,789.80  | 21,428.64   |
| 2030 | 585,519.80  | 2,336.17    |
| 2031 | 584,825.30  | △ 694.52    |
| 2040 | 433,219.90  | △ 29,887.48 |
| 2049 | △ 72,346.71 | △ 82,514.34 |

자료: 통계청, 1991.

(表4-3) 基本假定보다 出生率이 10%低下되었을시

國民年金財政收支 推計

|      | 기 금         | 수 지         |
|------|-------------|-------------|
| 1992 | 2,997.82    | 752.73      |
| 2000 | 42,292.43   | 10,389.84   |
| 2010 | 216,549.20  | 23,326.50   |
| 2020 | 462,115.40  | 21,651.12   |
| 2030 | 588,702.10  | 2,840.72    |
| 2031 | 588,579.90  | △ 122.26    |
| 2040 | 448,274.10  | △ 27,902.99 |
| 2049 | △ 20,318.75 | △ 75,803.93 |

자료: 통계청, 1991.

1988년에 45세였던 가입자는 최고소득계층인 V 단계(국민연금제에서의 45-53계급)마저도 11.03%의 실질기대 수익을 올릴 것으로 推定되고



있다.(表4-4참조)

(表4-4) 國民年金의 假想的 釀出料 受給展望

(기혼자:1988년 당시 45세) (배우자 혜택포함시)

(단위:10만원, 1988불변가격)

|                | I      | II     | III    | IV     | V      |
|----------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 각출료 (A)        | 43.33  | 62.90  | 86.11  | 117.42 | 215.27 |
| 수급액 (B)        | 245.87 | 266.81 | 291.65 | 325.16 | 429.89 |
| 순혜택(B-A)       | 202.53 | 203.91 | 205.54 | 207.74 | 214.62 |
| B / A          | 5.67   | 4.24   | 3.39   | 2.77   | 2.00   |
| 실질기대<br>수익율(%) | 20.39  | 17.68  | 15.63  | 13.84  | 11.03  |

자료 : 국민연금관리공단, 1988.

따라서 國民年金制度가 제대로 運營되어 老人階層에 대한 적절한 所得保障이 될 수 있도록 하기 위해서는 이러한 收支赤字를 解決할 수 있는 方案이 모색되어야 할 것이다. 年金財政收支를 改善하는 방안은 연금 각출율의 引上, 연금급여액의 縮小, 연금지급개시 연령의 延長 그리고 연금기금의 수익률 향상 등을 들 수 있다. 그런데 연금기금 수익률의 대폭적 축소역시 현재의 公共資金 管理基金의 성격상 기대하기 어려우며, 年金給與額의 수급개시연령의 연장등이 우선 고려할 수 있는 政策代案이 될 것이다.

우선 연금각출율은 현재 計劃되어 있는 9%로의 인상이후에도 12%까



지 인상하고 연금수급개시 年齡도 현행 60세에서 65세까지 延長하는 것이 바람직하다. 특히 연금수급개시 年齡의 延長은 능력이 있는 사람들이 早期退職을 하지 않고 일을 계속하도록 勤勞誘引(Work Incentive)을 부여한다는 점에서 중요하다. 선진국에서와 마찬가지로 우리나라에서도 이미 60세에 달했다 해서 근로능력이 없는 사람으로 평가 될 수는 없다. 실제로 많은 사람들이 60세 이후에도 각 분야에서 활발한 活動을 하고 있으며 평균수명연장, 노인건강 수준의 전반적 향상에 의해 이러한 傾向은 더욱 促進될 것이다.

國民年金受給年齡의 延長과 아울러 현재 대부분 55세로 되어있는 정년도 연장하도록 誘導하는 것이 바람직하다. 한편, 퇴직후 연금수급을 받더라도 所得調査(Earnings Test)를 엄격히 하여 연금을 포함하여 근로소득이 아닌 소득에 대한 課稅가 이루어지도록 해야 한다. 이는 早期退職을 막아서 經濟의 효율성을 높임과 동시에 노인계층내에 존재하는 貧富의 差를 緩和시켜 衡平性을 재고하도록 하는 역할을 할 수 있다. 아울러 60세 또는 65세 이후에도 근로를 하는 노인들에게는 일정한 한도 내에서의 근로소득세 減稅惠澤을 주던가 퇴직후 연금수급액을 증가시키는 措置를 적극적으로 고려할 필요가 있다.

아울러 경제적 능력이 없는 노인들에게는 무작출 연금제도의 施行을 임의조항이 아닌 입법화할 필요성이 절실하다. 이 무작출노령연금제도의 실시를 지난날 사회발전에 기여한 댓가로 인식되어야 마땅하다.



## 2) 生活保護事業

保護水準의 上向 調整 및 多樣化 方案이 지적될 수 있다. 現行 生活保護事業상 보호대상자의 선정을 生活保護法에 규정한 保護 水準에 따라 결정되는 것이라기 보다는 매년 保健福祉部 장관이 결정하고 있는 실정이다. 이는 受惠者의 요구에 따르는 것이라기 보다는 政策의 實踐可能性이 결정하는 經濟的 狀況에 따라 이루어지는 것이다. 현재의 公的扶助 給與 水準은 (表4-5)에서 보는 바와 같이 실질적인 最低生計費 水準의 50%에도 미치지 못하는 水準이므로, 給與水準을 현실화해야 할 것이다.

(表4-5) 老齡手當支給 計劃

| 구 분          | 계       | '94   | '95   | '96   | '97   | '98   | '99     | 2000    |
|--------------|---------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|---------|
| 대상노인<br>(천명) | -       | 181   | 317   | 317   | 317   | 317   | 317     | 317     |
| 월지금액<br>(천원) | -       | 15    | 15    | 25    | 35    | 35    | 55      | 70      |
| 소요예산<br>(억원) | 9,140   | 326   | 571   | 951   | 1,110 | 1,427 | 2,092   | 2,663   |
| 국고예산         | (6,847) | (228) | (399) | (666) | (777) | (999) | (1,464) | (1,864) |

자료: 社會福祉政策 審議委員會, 1994.

老齡手當은 경제적 어려움을 겪고 있는 老人들에게 실질적 소득혜택을 附與함으로써 안정된 老後生活를 支援하기 위해 1991년부터 지급되



기 시작하였다. 이 手當은 특히 後期老齡階層에 대한 지원이란 점에서 특별한 의미를 갖는다.

도입 첫 해인 1991년에는 70세이상 居住保護 家口主 및 시설보호자를 대상으로 월 1만원씩을 支給하여 총 42억8천4백만원이 지출되었고 1992년에는 自活保護老人까지 擴大하여 그 대상자가 19만 1천명으로 늘어났다. 1993년에는 支給額을 1인당 월 1만5천원으로 증가시켰다가 1995년도부터는 70-79세 노인 155천명에게 월 2만원, 80세 이상 老人에게는 월 5만으로 대폭증가시켜 (表4-6)에서보는 바와 같이 노령수당지급 총액이 1991년의 10배에 달하는 4백 14억원에 이르게 되었다.

(表4-6) 老齡手當支給 推移

(단위:억원)

|       | 1991                               | 1995예산                                                                  |
|-------|------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| 노령수당계 | 42.8                               | 41.4                                                                    |
| 대 상 자 | 1,000명<br>(70세이상 거택가구주<br>및 시설보호자) | 193,000명<br>(70세이상 거택, 시설, 자활<br>보호자 174,000명, 80세 이상<br>무의탁노인 19,000명) |
| 지급기준  | 10,000원/월. 인                       | 20,000원/월.인(70세이상)<br>50,000원/월.인(80세이상)                                |

자료 : 예산개요, 각년도.

서상목 保健福祉部長官은 1995년 4월16일 아침 KBS 1TV 「정책진단」 프로에 나와 김영삼 대통령이 지난 3월 있는 세계화 추진보고대회에서 밝힌 福祉政策構想을 實踐하기 위한 여러가지 政策을 구체적으로 언급한 바 있다. 그중 所得保障을 위해서는 금년 7월부터는 농·어민



에게까지 國民年金制度를 擴大하고, 老齡手當을 내년부터는 65세 이상 노인에게까지 지급을 擴大하고 액수를 현실화하는 방향으로 努力중이라고 밝혔다.

이에 더하여 老人의 資産調査를 개별적으로 실시하여 最低生計費에 모자라는 부분만을 援助하여 주는 保護水準의 다양화 내지 다단계화 方案이 모색되어야 할 것이다. 이와 같은 目標達成은 현재 및 향후의 國民經濟 發展水準에 비추어 충분히 가능한 것이고 당연히 그렇게 하여야 韓國이 福祉國家를 지향한다는 名分이라도 얻을 수 있을 것이다.

### 3) 老人의 就業·再就業

健康狀態가 양호한 노인들은 자기자신의 經驗을 바탕으로 기술진보 등으로 변화된 産業環境에 적응할 수 있는 訓練만 쌓는다면 충분히 젊은 세대와 더불어 일을 할 수 있으며 실제로 그러한 수요가 점점 증대되는 傾向에 있다.

따라서 적절한 訓練機會를 줌으로써 일할 의욕이 있는 노인들에게 일할 기회를(정규채용이든 파트타임이든 간에) 갖게 하면 어느 정도의 所得保障과 더불어 성취감을 준다는 두 가지의 효과를 동시에 얻을 수 있을 것이다. 그런데 잘 알려진대로 就業訓練은 이른바 무임승차(Free Riding) 문제가 있는 공공재적 성격을 가지고 있으며 외부효과가 크기 때문에 노인에 대한 就業·再就業 訓練도 그 담당의 주체는 일차적으로 政府가 되어야 한다.

老人에 대한 就業·再就業 訓練은 그 성격상 一般職業 訓練보다는 훨씬 제한된 範圍의 기능 訓練에 치중될 것이며 새로운 기능의 습득보다



는 기존의 能力을 새로운 環境 變化에 맞게 개발시키는 것이 바람직하므로 중앙정부보다는 지방자치단체에서 擔當해야될 부분이 많다. 즉 老人層과 같은 특수한 경우의 인력의 수, 需要와 供給에 대한 情報은 역시 제한된 地域內에서 가장 얻기가 쉬울 것이며, 이에 따라 그 地域內에서 受給의 연결이 가장 용이하기 때문이다.

현재 우리나라의 職業訓練은 중앙정부가 관장하는 것이 대부분이며, 職業訓練豫算이 꾸준히 증대되기는 하였으나 그 규모는 별로크지 못하다.(表4-7참조)

(表4-7) 職業訓練豫算 推移

(단위:억 원)

|           | 1990 | 1991 | 1992 | 1993  | 1994  | 1995  |
|-----------|------|------|------|-------|-------|-------|
| 職業訓練 및 安定 | 896  | 795  | 882  | 1,028 | 1,104 | 1,350 |

자료:예산개요, 각년도.

이렇게 職業訓練 및 安定豫算 자체가 영세하며, 老人을 대상으로 한 별도의 職業訓練 프로그램도 없는 형편이므로 老人對象 訓練을 활성화하고 이에 대한 예산도 과감한 증액이 요구된다 하겠다.

한편, 풍부한 자금력을 가진 企業들은 자체적으로 老人對象의 就業·再就業 訓練을 施行할 수 있을 것이며, 중소기업들도 이러한 훈련을 실시할 수 있도록 하기 위해서는 政府의 稅減免등에 의한 지원이 필요하다.

老人階層에 대한 就業·再就業訓練과 아울러 이렇게 訓練받은 老人階



層의 就業, 再就業을 확대시켜야 한다. 이를 위해서는 국가차원에서 현재 임의 규정으로 되어있는 고령자 채용의무 규정을 강제규정으로 立法化해야 하며, 고령자를 採用하는 企業에 대해서는 획기적인 국가의 支援이 있어야 할 것으로 본다.

또 노동부에서 開發한 老人職種에 대하여 再檢討되어야 한다. 말하자면 (表4-8)에서 보는 바와 같이 老人適性에 맞는 職種의 개발과 多樣性 등이 논의되어야 한다.

(表4-8) 老人適性에 맞는 職種

| 유 형 별     | 직 종 별                                                       |
|-----------|-------------------------------------------------------------|
| 1. 사 무 직  | ① 일반사무 ② 사무보조 ③ 장부기재<br>④ 도서자료 ⑤ 통역 또는 번역 등                 |
| 2. 관리/감시직 | ① 고궁 ② 공원 ③ 빌딩 ④ 창고<br>⑤ 주차장등의 감시 또는 관리직                    |
| 3. 단순경작업  | ① 수도, 가스 전기검침 ② 문서전달<br>③ 도배와 페인트칠 ④ 지하철 검표원<br>⑤ 아파트, 빌딩청소 |
| 4. 서 비 스  | ① 상담 ② 차도 등 원예 분재<br>③ 민속행사의 지도 ④ 관광안내등                     |
| 5. 자 영 업  | ① 버스타콘판매 ② 신문잡지 가두판매 등                                      |

자료:김태현, 「노년학」 (서울:교문사,1994), p.235.

이미 美國을 비롯한 선진국에서는 地域圖書館, 학교같은 공공서비스에 老人階層을 적극활용하고 있는 점에 비추어 볼 때 우리나라에서도



老人階層을 公共機關의 자원봉사자로 活用하는 다양한 方案을 강구하는 것이 바람직하다. 또한 政府에서 計劃하고 있는 老人能力銀行, 人才銀行 등의 就業斡旋 機關運營을 활성화해야 할 것이다.

### 3. 財政領域

#### 1) 國家財政의 획기적 增大

社會福祉政策은 그 公共性的 측면에서 볼 때 政策의 樹立·執行의 기본적인 責任이 政府에 있으며, 따라서 그 財源調達도 원칙적으로 일반재원인 租稅 및 稅外 收入에 의해 이루어져야 한다. 그러나 일반재원의 획기적 증대에는 限界가 있으므로 이와 아울러 다양한 재원조달방안의 모색이 필요하다.

우선 租稅 및 稅外收入은 내년도 신경제 5개년계획 기간중의 목표치에 근접하는 21%정도에 달할 것으로 展望된다. 이는 금융실명제의 정착에 의한 所得稅의 增大, 稅規模의 縮小등과 課標現實化에 의한 財産稅收 增大등에 힘입은 바 크다. 또한 각종 受益者 負擔金의 현실화에 의한 세외수입의 增大도 어느정도 가능하다고 판단된다. 그런데 이러한 정도의 일반재원의 증대로는 늘어나는 財政需要, 예를 들어 SOC, 教育 및 技術投資, 環境投資 등의 수요증대에 復興하기에는 벅찬 형편이다. 따라서 老人福祉豫算 등 老齡化 정책관련 재정지출의 증대를 위해서는 財政支出의 우선순위 조정등이 요구되며 특히 비효율적인 재정지출등 政府豫算의 낭비요소를 제거함으로써 절약되는 財源을 사용하는 노력도 기울여야 할 것이다.



中央政府의 1995년도 老人福祉豫算과 在家福祉 서비스 豫算을 합한 규모는 6백94억원에 불과하며 地方政府豫算도 비슷한 수준으로 추정되므로 실제 老人政策豫算은 많아야 1천5백억원 정도에 불과할 것이다. 따라서 社會福祉 전반에 대해 國家財政의 획기적인 増大가 요구된다. 말하자면 1996년에 이를 倍로 증대시키는 것 자체는 그리 큰 재정부담이 되지 않는다고 할 수 있다.

그러나 문제는 老齡問題가 계속심화되는 趨勢에서 老人關聯豫算의 지속적인 増大가 요구된다는 데 있다. 이러한 支出増大는 결국 일반재원만으로는 충당할 수 없을 것이며, 따라서 별도의 財源調達方案 摸索이 竝行되어야 한다.

이러한 별도의 方案으로 일반적으로 提示되는 것은 目的稅導入, 國公債 發行, 外資導入등이 있으나 우리나라의 老人福祉豫算에 관해서는 이러한 方案들이 별로 바람직하지 않다고 판단된다. 우선 목적세는 일반적으로 財政運用의 비효율성, 경직성을 초래하는 것으로 평가되므로 이미 농특세, 교통세등이 存在하는 狀況에서 새로운 목적세를 追加하는 것이 바람직하지 않으며 국공채 발행, 외자도입등은 물가등 舉示經濟에 미치는 부정적 영향때문에 바람직하지 않다.

이런 방안들보다 현실적인 財源調達 方案으로 복지복권의 발행을 고려해 볼 수 있다. 이미 주택복권, 체육복권등이 있고, 앞으로 본격적으로 地方自治時代의 개막에 따라 지방자치 복권등의 발행이 계획되고 있으므로 복권발행에 의한 재원조달에도 어느 정도 限界가 있을 수 밖에 없다. 또한 복지발행 수입이 일반적인 재원조달 방안으로 갖는 有用性에도 한계가 있는 것이 사실이다.

그러나 이미 미국등 선진국에서 積極的으로 活用하는 방안이며 老人



關聯 豫算의 增大規模가 그렇게 크지 않다는 점을 勘案할 때 福祉福券發行은 유력한 財源조달 방안이 된다하겠다.

다음으로 社會間接資本 財源調達에서 흔히 活用되는 제3섹터등의 民間部門의 활용을 생각해 볼 수 있다. 예를 들어 老人産業에 속하는 회사들과 지방자치단체가 특정한 노인관련 프로젝트에 같이 出資하는 형식이다. 이때 어느 정도의 財源分擔(Fund Matching)비율을 결정하느냐 하는 것과 수익성 보장을 위한 세제·금융상의 혜택을 어느 정도에서 결정하느냐 하는 政策課題가 있을 것이다.

## 2) 國民年金基金의 活用

1988년에 도입된 國民年金은 老後保障을 위한 老齡年金인데 앞으로 2003년까지는 年金支給을 위한 支出額은 아주 적을 것이고 매년 막대한 基金이 조성될 것이다. 1988년부터 1993년까지 76,118억원이 조성되었고 1998년까지는 270,627억원이 조성될 것으로 豫測된다. 연금기금을 增殖한다는 원칙의 범위내에서 基金의 일부를 수익이 보장되는 현재의 老人世代를 위한 社會福祉 비용이나 또는 年金加入者를 위한 社會福祉 給與를 제공하는데 사용하는 것이 바람직하다. 1993년에 기금의 5.1%인 3,900억원이 福祉事業에 投入되었으나 노인복지에는 전혀 投入되지 못한 것 같다. 외국의 경우는 연금기금의 10-30%를 수익성이 보장되는 사회복지프로그램에 투자하고 있는 것을 參酌하여 韓國에서도 年金基金의 상당부분은 老人住宅(賃貸型)資金, 企業의 福祉施設 資金, 老人扶養施設 및 老人休養施設 등의 건립에 融資하여 수익을 올리면서 老人福祉에 기여할 수 있도록 사용하여야 할 것이다.



#### 4. 傳達領域

公的扶助의 傳達領域은 一般行政組織과는 다소 다르게 이루어져야 한다.<sup>18)</sup> 그러므로 福祉業務를 一般行政組織이 담당한다면 관료적인 자세, 형식주의, 무사안일주의에 빠져 본래의 의미를 크게 약화시킬 것이다.<sup>19)</sup> 그런데 현재 우리나라의 경우는 일선의 公務員들이 대부분 公的扶助나 社會福祉에 무관한 일반적 公務員으로 구성되어 있다.<sup>20)</sup> 公的扶助의 行政體系를 確立하는 方案으로 이를 전담하는 전문기관의 설치와 訓練된 전문요원의 配置가 요망된다. 이를 위해서는 미국과 일본 등지에서 活用되고 있는 ‘福祉事務所’의 설립이 바람직하다. 이 福祉事務所는 社會福祉 行政의 최일선 기관으로 해당 地域社會의 公的扶助事業을 運營하고, 각종 社會福祉 서비스를 提供하여 다른 公·私福祉關聯 機關과의 協同關係를 維持하는 등 社會福祉事業을 總括·運營하는 기구로 삼는 것이 바람직하다. 保健福祉事務所設置 年次 擴大計劃을 살펴보면 (表 4-9)과 같다.

---

18) 조석준, 「복지행정론의 대상과 범위에 관한 시론」 (행정논총, 제19권 제 1호, 서울대학교 행정대학원, 1981), pp.244-246.

19) 박동서, 「한국행정론」 (서울:법문사, 1978), p.298.

20) 신상준, “복지행정직의 전문화” 「한국행정학보」 (제14호, 한국행정학회, 1980), p.62.

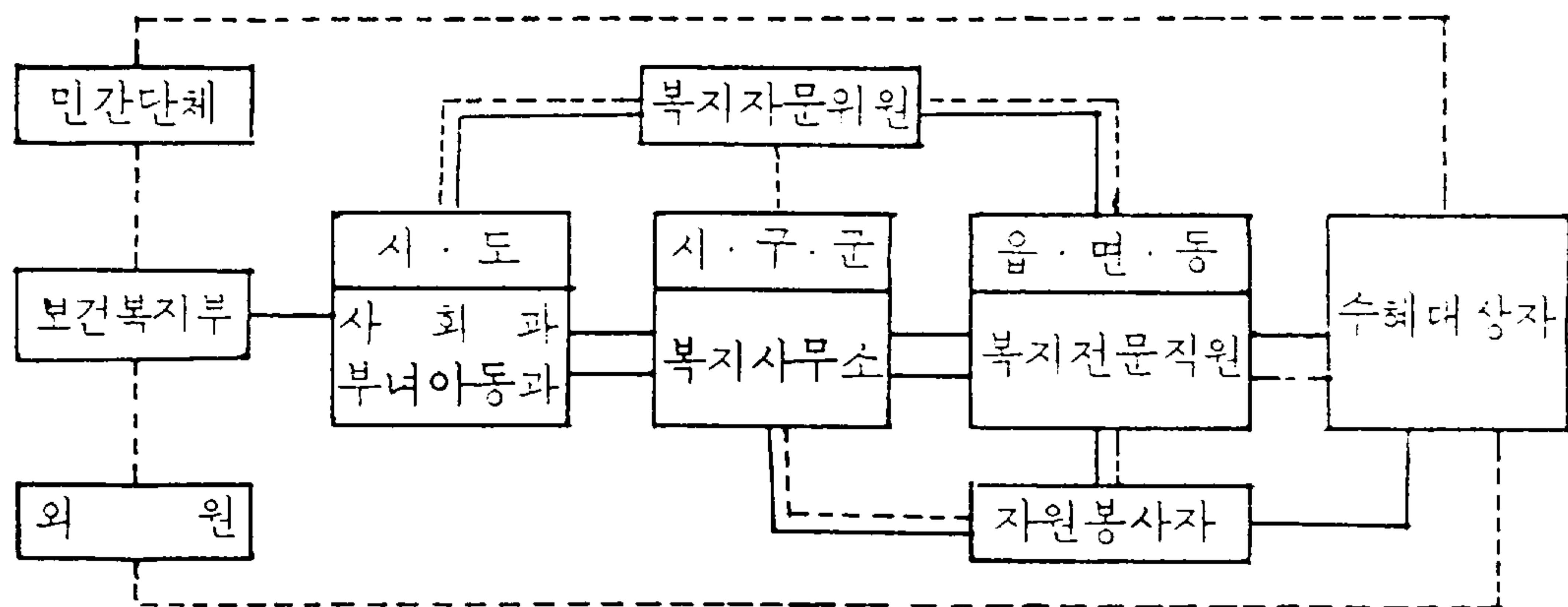


(表4-9)保健福祉事務所 設置 年次 擴大計劃

| 연 도   | 1995-1997<br>(시범사업)        | 1998                        | 1999                        | 2000                        |
|-------|----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| 설치개소수 | 약 5개소                      | 39개소<br>(44개소)              | 70개소<br>(114개소)             | 157개소<br>(271개소)            |
| 설치기준  | 대·중·소도<br>시 3개소<br>군지역 2개소 | 생활보호대상<br>이 3,000가구<br>이상지역 | 생활보호대상<br>이 2,000가구<br>이상지역 | 생활보호대상<br>이 2,000가구<br>미만지역 |

그리고 社會福祉 서비스 傳達體系를 도표화하면 (圖 4-1)와 같다.

(圖 4-1) 社會福祉 서비스 傳達體系의 改善方案



자료: 황진수, 「現代福祉行政論」 (대영문화사, 1993), p.341.



行政組織과 별도로 貧困對策機構를 사회구조화하는 方案의 摸索이다. 말하자면 老人의 貧民을 사회문제화시켜 Case Work System이나 地域社會에서의 機能分擔등으로 對處해 나가는 方案이다. 그러므로 老人의 貧困을 과학적으로 把握하고 그에 對處하는 종합적인 次元의 전문기구가 필요하다 하겠다.



## V. 結 論

모름지기 老人問題는 이제 汎世界的인 國家的 關心事로 등장하고 있다. 또 老人은 個人的인 라이프 사이클(life cycle)의 次元의 問題가 아니라 國家全體의 社會經濟的 環境에 영향을 미치는 위치에서 問題를提起하고 있다. 그만큼 老人問題와 老人福祉는 公共의 問題가 되고 있으며 이에 대한 政策學的, 行政學的, 社會福祉學的 焦點이 漸増하고 있는 실정이다.

모든 國民에 대해 「最低의 文化的인 生活」로 부터 수준높은 「生活의 質」을 그 理念으로 하는 현대 福祉國家에서 老人福祉政策은 곧 福祉政策의 核心的 要素로 등장하고 있다. 그것은 단순히 老人人口의 증가적 측면이 아니라 老後生活의 가치추구적 측면, 生活人으로서의 社會·經濟的 位置, 疎外와 孤獨으로부터의 자기개선 등이 정부에 대한 政治的·經濟的·社會的·文化的 要求를提起하였고, 정부에서는 이를 충족시켜야하는 當爲性이 있기 때문이다.<sup>21)</sup>

우리나라의 경우 지난 20여년간의 급속한 經濟成長과 더불어온 社會變動은 老人問題에 대한 의식구조상의 획기적인 전환기를 맞이하였다. 즉, 老人을 傳統的인 방법으로 扶養했던 대가족제에서 소가족, 핵가족으로서의 轉移가 그것이다. 그리고 老人 스스로에서 「社會的 責任」으로의 변천도 중요하고, 이에 못지 않게 老人의 의식구조도 급격히 변화되고 있음을 알 수 있다.

이러한 배경하에서 老人問題에 대한 國家의 政策的 制度的 決定策으

---

21) David Easton, *A framework for political analysis*(Englewood cliffs: Prentice-Hall, Inc., 1965), pp.110-142의 정치-정책결정과정을 참조.



로서 老人所得保障政策을 體系的으로 評價·分析하고, 現行 老人所得保障政策의 米비점을 보완하여 새로운 政策代案을 提示하려는 것이 본 研究의 목적이었다.

그리고 이러한 목적을 거두기 위해 公共政策 및 社會福祉政策部門에서 지금까지 研究되어온 評價模型을 검토하여, 老人福祉政策 評價의 準據들로서 Gilbert와 Specht의 評價準據들을 援用하였다. 그리하여 韓國老人의 所得保障政策을 老齡年金制度, 生活保護制度, 老人의 就業등으로 세분하여 Gilbert 와 Specht의 評價準據들에 의거하여 각기 割當領域, 對策領域, 財政領域, 傳達領域에서 分析하여 보았다.

分析結果 老人所得保障에서 다음과 같은 課題를 발견하였다.

첫째, 老人의 所得保障이 米비되어 있었고, 현재 특수직업영역을 포함한 年金保險의 혜택을 받는 대상자는 극히 소수에 불과하여 老後保障에 대한 심각한 불안감을 내포하고 있다.

둘째, 公的扶助事業을 통한 生活保護에 있어서도 그 보호수준이 최저 생계비에도 훨씬 못 미치게 策定되었고, 그것도 제한된 老人에게만 지급됨으로써 老人에 대한 所得保障은 사실상 어려운 상태에 있다.

셋째, 老人에 대한 職業訓練과 적절한 就業職種에 대한 研究가 切實하며 人력은행동을 통하여 職業을 알선 할 필요가 있다.

그 외에 財源調達과 財源의 效率的인 使用問題, 傳達體系 確立 등이 앞으로 老人의 所得保障을 위해 先決해야 할 課題이다.

이상과 같은 課題를 解決하기 위해 아래와 같이 政策代案을 提示하였다.

첫째, 모든 老人을 포괄할 수 있는 國民福祉 年金制度의 조속한 실시가 대전제로서 提示되었다. 물론 이 制度가 實行되기 전의 過渡期的 措



置로서 現行退職金制度를 社會保險化하는 방안과 停年制度의 延長 및 社會保障制度의 活用問題 등이 논의되었다.

現行 停年制度의 경우 대부분이 50세에서 55세에 退職하여, 年金受領 時期까지는 5년에서 10여년의 老人所得保障에 공백기가 생긴다. 따라서 이러한 공백을 메꾸고, 老後生活의 安定을 유지시키기 위하여 停年制度를 延長내지 수정하는 방안이 강구되어야한다.

둘째, 無釀出老齡年金制度의 실시를 강력히 주장한다.

셋째, 生活保護事業에 있어, 生活保護對象者の 연령을 65세 이하로 하향조정하여 모든 國民에게 適用되게 하며, 현실에 맞게 최저생계비를 支給하도록 하여야 할 것이다.

네째, 老人 階層에 대한 就業・再就業 訓練과 아울러 이렇게 訓練받은 老人階層의 취업을 擴大시켜야 한다. 이를 위해서는 국가차원에서 현재 임의 규정으로 되어 있는 고령자 채용의무 규정을 강제규정으로 입법화해야 하며, 高齡者를 採用하는 企業에 대해서는 획기적인 국가의 支援이 있어야 할 것이다.

본 研究는 老人福祉中에서도 老人의 所得保障에 대하여 分析하여 보다 體系的이고 效果的인 老人所得保障의 樹立 및 實踐을 위한 시도로써 쓰여진 것이다.

老人福祉 政策의 週期에 나타나는 각 단계의 研究, 老人福祉政策을 둘러싸고 있는 政治, 經濟, 社會體系의 變數들과의 관계에 대한 研究, 그리고 본 論文에서 提示한 政策代案의 전략을 구체적으로 實踐하는 수준과 연관된 實踐方法論問題 등은 앞으로의 研究課題로 남아 있다. 본 研究는 現行 韓國 老人所得保障政策을 評價함으로써 老人所得 保障政策에 대한 새로운 觀點을 표시하였을 뿐 아니라 미래의 바람직한 老



人所得 保障政策에 대한 代案을 提示하였다는 데 그 意義를 찾을 수 있다.



## 參 考 文 獻

### 1. 韓國 文獻

#### 1) 단행본

김대환, 「사회학」 서울:법문사, 1989.

....., 「사회과학방법론」 서울:법문사, 1992.

김성순, 「노인복지론」 서울:이우출판사, 1981.

....., 「고령화사회와 복지정책」 서울:홍익제, 1990.

김두현, 「한국가족제도연구」 서울대학교 대학출판부, 1969.

김만두, 「현대사회복지 총론」 서울:홍익제, 1982.

김태현, 「노년학」 서울:교문사, 1994.

문형표, 「공적연금과 중앙재정」 서울:한국개발연구원, 1992.

박동서, 「한국행정론」 서울:법문사, 1978.

신섭중, 「사회보장정책론」 부산:복지출판사, 1980.

송정부역, 「사회복지학」 서울:학문사, 1990.

이광찬, 「사회보장-무엇인가?」 서울:한국사회보장연구소, 1983.

윤종주, “노령화 사회에 대한 사회문화및 인구학적 측면”, 노화노인  
문제 대구:영남대학교출판부, 1985.

엔터니기든스, 「현대사회학」 김미숙외 편, 서울:을유문화사, 1994.

정길수외, 「사회학개론」 서울:학문사, 1982.

장인협·최성재, 「노인복지학」 서울대학교 출판부, 1987.

장인협, 「사회복지개론」 한국사회개발연구원, 1981.



최순남, 「현대사회와 노인복지」 서울:홍익제, 1985.

황진수, 「현대복지행정론」 대영문화사, 1993.

....., “노인복지문제” 「현대의 제문제, 그 불교적 해답」, 밀알,  
1993.

## 2) 간행물 및 기타

경제기획원, 경제활동인구연보. 1990.

국민연금관리공단, “국민연금의 농·어촌 적용확대 방안에 관한 세미나”, 1993.

박종기외, 사회보장제도 개선을 위한 연구보고서, 서울:한국개발연구원, 1981.

보건복지부, “노인복지 종합대책”, 1995.

....., “노인복지 사업지침”, 1995.

신상준, 「복지행정직의 전문화」, 한국행정학보 제14호, 한국행정학회,  
1980.

사회복지정책심의위원회, “사회복지정책의 발전방향“, 1994.

정무장관 제2실, 노인문제 종합방안수립을 위한 분야별 연구, 1989.

최일섭, 「사회복지 서비스 전달체계」, 빈곤의 실태와 영세민 대책,  
한국개발연구원, 1981.

최일섭, “지방화시대와 노인복지” 「노인복지지도자 연찬회반」,  
보건사회부국립사회 복지연수원, 1992.

한국갤럽조사연구소, “전국 노인의 생활실태와 의식구조 조사”,  
제1차 보고서, 아산사회복지사업재단, 1981.



### 3) 논문

김기태 외, 「노인과복지대책」 노인복지편람(아산사회복지사업재단),  
1985.

고영복, “전통사회의 효개념과 현실적 과제”, 제4회 복지사회 심포지움,  
현대사회와 노인복지

김상규, “노인문제와 그 대책”, 노인복지연구 제2집,  
서울:한국사회사업대학, 1980.

김석준, 「정책의 성과측정을 위한 통합기준의 모색」,  
지역사회개발논총 Vol 3, 1980.

강숙자, 「사회복지사업 평가모형 설정을 위한 시론」,  
중앙대학교 석사학위논문, 1985.

김수영, 「한국노인의 소득보장을 위한 연구」,  
경성대학교 논문집 제10집 1권, 1989.

문경태, “공공복지전달체계의 확립방안”, 「사회복지」 여름호,  
한국사회복지협의회, 1994.

박재간, “노인소득보장을 위한 장단기 대책”, 노인문제 종합 방안수립  
을 위한 분야별 연구, 정부 2장관실, 1989.

서상목, 「공적부조사업의 현황과 개선방향, 한국개발연구」,  
제2권 제4호, 서울:한국개발연구원, 1980.

유성호, “노인취업의 문제점과 개선책” 「노인생활」, 7.8월호, 1994.

윤진, “노인복지 향상을 위한 제도적 방안” 「21세기 노인을 위한 복  
지,건강,의료 심포지엄」 서울대학교병원, 한국노년, 노인병, 노  
화학 연합회, 1994.



- 정종기, 「우리나라 노인복지의 실태분석과 전망」,   
경희대행정대학원 석사학위 논문, 1984.
- 조석준, 「복지행정론의 대상과 범위에 관한 시론」, 행정논총,   
제19권 제1호 서울대학교 행정대학원, 1981.
- 황진수, 「한국노인의 복지정책의 평가에 관한 연구」,   
동국대학교 박사학위논문, 1985.
- ....., “노인취업 활성화 방안의 모색” 한국노년학, 1993.



## 2. 外國 文獻

Burgess. W. Ernest, "Aging in Western Culture" in Burgess,(eds.), *Aging in Western Societies : A Comperative Survey*, Univ. of Chicago Press, 1960.

Cook. F.L, *Who should be helped?*, Beverly Hills : Sage Publications, 1979.

Gil, David G., *Unravelling Social Policy*, Massachusetts : Schenkman Publishing Company, 1973.

Gilbert, Neil & Harry Specht, *Dimensions of Social Welfare Policy*, New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1974.

Holman, Robert, *Poverty : Explanations of Social Deprivation*, London: Martin Robertson & Company Ltd., 1978.

Kaplan. J, *A Social program for older people*, Meneapolis the Lund Press Inc, 1953.

Kutza. E.A, *The Benefits of Old Age*, Chicago : The University of Chicago Press, 1981.

Leonard Z. Breen, *Handbook of Social Gerontology*, Chicago:Univ. of Chicago Press, 1960.

Lowry Louis, *Social Policy and Programs on Aging*, Massachusetts: Lexington Books, 1980.

Leyendecker, Hilary M., *Problems and Policy in Public Administration*, New York: Harper & Brothers Publishers, 1955.

Munnell, Alicia H., *The Future of Social Security*, Washington D.C : The Brookings Institution, 1977.



- Meenahan, Thomas M. & Robert O. Washington, *Social Policy and Social Welfare*, N.Y., the Free Press, 1980.
- Prigmore, Charles S. & Atherton Charles R., *Social Welfare Policy*, Massachusetts: Analysis and Formulation, D.C. Heath and Company, 1979.
- Parsons. T, *Essays in Sociological Theory*, 1954.
- Paul, Benjamin D., "Social Service in Public Health" *American Journal of Public Health* 64, November 1956.
- Suchman, Edward A., *Evaluation Research*, Principle and Practice in Public Science & Social Action Programs, N.Y., Russell Sage Foundation, 1967.
- Shenfield. B.E, *Social policy for older people*, N.J : Prentice-Ha,, Inc., 1957.
- Stieglitz. E.J, *Geriatric Medicine*, Lippin Coff Company, 1954.
- Wickenden. E, *The needs of Older People*, Chicago : American Public Welfare Association, 1953.
- York, Reginal O., *Human Service Planning*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1982.



# ABSTRACT

## A Study on Evaluation of the Income Security Policy for the Aged in Korea

Jung, Ju-Kyung

Major : Public Administration

Graduate school of Public Administration

Han-Sung University

Today, the problem of the aged has become a national issue throughout the world. The cohort of the aged has influence upon socioeconomic future of country. The problem of the aged has risen as a significant one among diverse social problems, therefore social welfare policy which tackles this problem has become more important than any other welfare policy. Especially in twentieth century, social welfare policy for the aged has had key status among policy agendas of welfare state.

With the rapid economic growth during the past 20 years in Korea, socioeconomic change made the problem of the aged a social problem. The legislation of social welfare for the aged in June 1981 reflected this trend. This national measurement against the problem of the elderly represents that we recognize the significance of this problem, and means that



national interaction to the aged begins.

This thesis examined the fact that to what extent did social welfare policy for the aged effect income security for the life of the elderly in Korea, through analyzing social welfare policy for the aged intergratively. To attain this purpose analytical framework which developed by Neil Gilbert & Harry Specht for existing social welfare policy for the aged was used in this thesis.

That is, complicated Income security policies for the Aged were divided into policies for income security, System of National Welfare Aged Pension, Livelihood Protection System and Reworking.

This three was analyzed with four areas that were analytical framework established by Gilbert & Specht, that is, allocation, social provision, finance and delivery system.

The contents of this thesis are ;

#### Chapter 1. Introduction

1. Purpose of this study
2. Method and scope of this study

#### Chapter 2. Theoretical background of Income Securing for aged

#### Chapter 3. The status of the Income security policy of the Aged in Korea and significance

#### Chapter 4. Policy orientation of the Income security policy for the Aged in Korea



## Chapter 5. Conclusion

In accordance with outcome, we know that the points at issue to settle for security policy is as follows ;

First, The living security for the aged unprovided, and the aged who are benefited from pension system is a small minority. It has serious uneasiness for Security of aged time.

Second, Even the living security through the public cooperation work are reaching lower-level than the lowest living cost.

Third, this is key point which job training and kind of job suitable for the aged introduce the job to the aged Through manpower Bank.

In addition, The financial preparation, efficient resource utility and establishment of distribution system is prerequisite to Income security of Aged.

An alternative policy which solve the above mentioned problem is suggested as follows ;

First, The prompt enforcement of pension system of people welfare which cover the Aged is suggested.

Prior to launch of this system, the retirement allowance as social security and extension of retirement age and activation of social security is discussed.

The current system force the aged to retire from 50 to 55 has gap of 5-10 years for receiving pension.



therefore in order to supplement gap, and guarantee the aged living, Extension of retired age or amendment of retirement system is considered.

Second, the government should enforce the pension system which can cover all of the aged. All the enterprise is forced to hire the aged and they have support by government.

Third, As for the protection drive for the poor, the age of the poor who can take the living protection from government should be lowered to 65, so all people can be covered and paid the lowest living cost from government.

Fourth, the training for getting job of the Aged is required and the opportunity for trained aged people in getting job should be expanded.

To enforce above system, the government should legislate present regulation in employment of the aged from obligatory regulation to compulsory regulation and government should support actively the company which employ the Aged.