

노인복지정책에 있어 사회자본의 영향에 관한 제도 개선 연구

김용철
부산대 행정학과

A Study on Institutional Effects of Social Capital in Old People's Welfare Policy

Yong-Chul Kim
Dept. of Public Administration, Pusan National University

요 약 본 연구는 우리나라 노인들의 노후 소득보장정책의 현황과 문제점을 알아보고 이를 근거로 개선방안 등을 제시해 보고자 하였다. 우리나라는 다른 나라에 비해 전체 인구 중 노인 가구 증가율이 가파르게 빨리 진행되고 있는 상황에서 앞으로 노인들의 안정적인 소득 보장 수단이 담보되어야 하는 상황에 놓여 있다. 현재 각종 연금제도들의 소득 대체율이 낮은 상황이며 기초생활보호대상자의 금액규모도 적고 이것조차 받지 못하는 인구가 많다는 것이다. 노령인구의 계층간 소득 불평등도가 큰 것도 문제이다. 따라서 본 연구의 분석결과 공적연금의 소득분배효과가 크지 않아 이에 대한 제도개선이 시급한 것으로 나타났다.

노령인구의 사회자본이 극히 미흡하여 노후생활의 소비행태가 낮은 삶의 질로 연결됨으로서 낮은 소득수준과 함께 전반적인 노령인구의 삶의 지수가 저하되는 결과를 초래하는 것으로 분석되었다.

주제어 : 복지정책, 사회자본, 퇴직연금, 생활의 질, 소비행태

Abstract this paper examined how old people manage their life under low income and governmental subsidies around the world. Especially recently old people are more increasing than before nowadays in most of the contries. So we have confronted to the old people's low quality of their life without any added retire pension and regular incomes, governmental subsidies. Here, this paper analyzed how the old people consume their leisure time which they have so many time everyday. Their leisure and culture consuming quality was very low. now especially income substitution ratio to pension institution is very low in Korea. Moreover, inequality of income is very high between social classes in Korea which the problem should be amended in the near future. and social capital should be enhanced for old people to take a good living environmenst.

Key Words : Welfare policy, Social capital, Retire pension, Quality of life, Comsumption behavior

1. 서론

세계는 정보화 사회와 함께 의학기술 및 과학의 발전으로 인해 인간의 수명이 늘어나고 따라서 노인인구가 증가하는 고령화 사회로 진입하고 있다. 고령화 사회는 노인인구가 전체인구의 7% 이상 14% 미만을 차지하는

사회로 일반적으로 개념화 하지만 이러한 수치와는 상관 없이 노인인구가 지속적으로 증가하는 사회로 말할 수 있다. 우리나라 역시 2019년에는 노인인구가 700만명을 넘어서 전체인구의 14% 정도를 차지하게 되는 추세에 놓여 있다. 이처럼 전 세계적으로 노인인구가 지속적으로 증가함에 따라서 문제되는 것은 상대적으로 소득수준

*This study was supported by the Fund for Humanitied & Social Studies at Pusan National University 2013.

*Corresponding Author : Yong-Chul Kim(kychul@pusan.ac.kr)

Received November 23, 2017

Accepted January 20, 2018

Revised December 26, 2017

Published January 28, 2018

이 높은 경제활동 인구범주에 속하는 젊은 층보다 열악한 삶의 환경에 놓여 있다는 것이다. 65세 이상 노인들은 대부분 현역 활동에서 은퇴하며 정기적인 소득이 별로 없이 각 국가들마다 부여하고 있는 퇴직연금 및 기타 국가지원경비에 의존하여 생활하기 때문에 삶의 질이 낮다는 것이 문제이다. 우리나라는 현재 고령화 사회의 추세가 이웃 일본이나 중국, 태국뿐만 아니라 영국, 프랑스 등 선진국보다도 그 진입속도가 빨라서 이에 대한 정부차원의 대비가 절실한 상황이다. 특히 고령화 사회의 노인복지는 국가의 연금제도나 생활지급지원 등의 경제적 향상뿐만 아니라 사회심리적 측면의 요인들도 크게 작용하며 영향을 미치고 있다. 특히 노인의 사회참여활동이나 여가활동, 친선 및 친교 모임이나 평생교육 등과 같은 사회친밀도나 구성원간의 상호관계로부터 소외되지 않도록 하기 위한 정부정책이 절대 필요한 상황이다. 현재 우리나라의 경우 노인복지차원의 사회제도들이 전혀 없는 것은 아니나 아직도 체계적으로 정착되어 있지 않아 노인들의 삶의 질을 향상시키는 측면으로 연결되고 있지 않다는 것이다. 특히 평생의 직장에서부터 은퇴한 노인들은 사회구성원들로부터 어느 정도 단절된 생활환경 속에서 느끼게 되는 여러 가지 심리사회적 격리로부터의 상실감과 소외감이 크다고 할 수 있다. 본 논문에서는 이러한 측면에서 우리나라 노인복지정책에 있어 사회자본이 어느 정도 중요한 의미를 가지며 따라서 사회자본의 활성화를 통한 노인복지정책의 개선 방안들을 탐색해 보고자 한다.

2. 연구의 방법 및 필요성

노인은 세계 어느 사회에서나 일선현장에서의 정상적인 경제활동을 떠나 자신 고유의 사회적 역할 상실로 인한 고독과 소외감을 느끼고 가족들간의 부양 문제와 개인 비공식적 구성원들간의 상호작용 단절 등으로 많은 어려움을 경험하고 있는 것은 모든 국가에서 동일하다. 다만 이러한 측면들을 국가가 어느 정도 개입해서 노인복지정책의 일환으로 또는 제도적 보완의 일환으로 보완해줄 수 있는가가 노인복지정책의 성공과 실패의 관건이라 할 수 있다. 특히 이러한 측면에서 사적인 대인신뢰를 형성하고 지역 내 사회적 구성원들간의 상호작용을 높일 수 있는 사회자본의 활동은 더욱 중요한 요인이 아닐 수 없다. 본 연구는 이러한 노인복지정책에 대한 사회자본

의 긍정적 역할을 전제하여 비공식적, 공식적 사회적 네트워크가 어떻게 연계되어 노인들의 삶의 질을 향상시키는 데 영향을 미치는지 알아보고자 한다. 따라서 본 논문에서는 이러한 연구를 위해 기본적으로 문헌연구를 중심으로 하고 이러한 2차 자료와 이론들을 근거로 하여 주로 문화적 접근방법(cultural approach)에 의해 그 논리적 연계성을 찾아보고자 한다. 결국 사회자본도 각 사회구성원들이 공유하고 있는 비공식적 가치와 규범들을 의미한다고 보면 어느 정도 그 사회 내 문화적 환경과도 맥락이 닿을 수밖에 없기 때문이다. 문화적 접근법은 특정 사회현상이 동일한 조건 하에서 다르게 나타나는 차별현상을 쉽게 설명해 줄 수 없는 단점이 있다. 그러나 본 논문에서는 이러한 점들을 감안하여 최대한 노인 개별 수준의 통제 조건들은 고려하지 않고 일반적인 노인 집단 전체로 이해하고자 한다.

3. 노인복지정책의 의미와 현황

우선 노인 복지에 있어서 사회자본의 영향과 중요성을 탐색하기 위해서는 노인복지정책의 전반적인 개념 형성과 정책 내용을 개괄할 필요가 있다. 여기서는 노인복지의 이론적 근거들을 제시해 보고 특히 우리나라 노인복지정책을 위한 노인집단들의 소득 및 소비 수준 그리고 경제활동형태 등에 대해 현황을 파악해 보고 이것들이 가지고 있는 함의들을 분석해 보고자 한다.

3.1 노인복지정책의 개념

노인 복지는 일반적으로 65세 이상의 노인들의 경제적, 사회심리적 욕구에 대해 국가가 직접 나서서 그들의 삶의 질을 향상시키기 위한 정부차원의 기본시행 지침 또는 시책 등을 의미한다. 특히 저소득 그리고 열악한 소외환경에 놓여 있는 노인들에 대한 국가의 기본 시책을 강조하며 여기에는 유무형의 국가 및 지방자치단체 그리고 공공부문의 역할 등을 모두 포함한다. 사적 민간 기업부문의 경우 모든 노인들에게 적용될 수 있는 일반적인 성격이 크지 않고 강제성도 약하며 공식적 성격도 크지 않은 측면이 있기 때문에 개념적으로는 배제된다. 그러나 현실적으로는 민간기업의 이해 관계에 놓여 있는 정책이라 하더라도 그들의 삶의 질을 향상시키는 경우가 많아 전면 제외하기는 현실적으로 쉽지 않다. J. Kaplan

은 노인들이 건강을 증진하고 은퇴 후의 경제적 안정과 여가 활동의 적극적인 참여를 위한 사회 관심이 필요하고 이를 위한 정부의 대책이 필요함을 강조하였다[1]. 우리나라 정부에서도 이와 같은 개념에 연계하여 사회적 약자의 사회참여와 권리를 증진하고, 국민의 건강과 안전을 보장하며 사회 안정감을 보장하는 차원에서 소의·학대 받는 노인의 보호강화 및 노인요양시설 확충 및 요양 보장제도 추진, 공공보건의료의 기반확충 등을 정책적으로 추진해 오고 있는 상황이다. 이러한 노인복지정책은 노인개인의 경제적 상황을 보호해 주는 기능을 하는 사회부조의 의미를 지닌다. 국가가 결정하고 집행하기는 하나 국민 전체 구성원으로서 갖는 사회 정책적 측면의 상호부조인 것인데 연금 정책이나 각종 사회수당 및 경제안정화 보조정책 등이 모두 여기에 해당한다. 그리고 둘째 사회서비스정책은 노인들의 사회심리적 측면에 대한 국가의 보조정책으로서 여가생활이나 자아만족, 자기성취를 위한 창의적 활동을 보조하는 사회복지정책을 모두 포함한다. 셋째 의료보장정책은 노인들의 건강한 삶을 유지하기 위한 특별한 국가의 집중적인 관리정책으로서 특히 의료비용의 연계나 경감 그리고 후천적 혜택에 관한 건강관리 의료정책 등을 모두 포함한다. 그러나 이러한 노인복지정책은 단순 회로적 복지정책으로서 크게 성공할 수가 없고, 일반적으로는 인구정책, 보건복지정책, 재정금융정책, 고용인력정책 등이 모두 연계되는 정책혼합(policy mix)이 되어야 성공할 수 밖에 없다. 선진국의 경우도 노인의 사회참여가 활성화 되고 주거 안정정책이 발전되어 있으며 노인요양제도 등 의료보장정책이 동시에 연계되어 추진되고 있어 성공적인 노인복지정책이 가능함을 알 수 있다.

3.2 노인복지정책에서 소득현황 분석

우리나라 노인가구의 비율은 2000년대 이후 꾸준히 증가추세에 있다. 2000년대 이후 10% 후반의 비율에서 2015년 이후에는 노인가구의 비율은 25%에 육박하고 있고 2015년 현재 65세 이상 노인인구는 662만명으로 전체 인구의 13% 정도를 차지하고 있는 실정이며 2060년에는 40%대 정도에 이를 것으로 추산하고 있다. 그러나 우리나라 노인의 빈곤율 즉 노인들이 어느 정도 자족적인 생활을 영위할 수 있는가를 의미하는 데 이는 상대적 빈곤율을 의미한다. 이러한 상대적 빈곤율은 2006년 이래 지속적으로 증가하는 추세이며 2013년을 기준으로 49.6%

를 기록해 OECD 국가 중 가장 높은 수준이며 이는 OECD가입국의 전체 평균인 12.1%의 4배를 웃도는 높은 수치를 나타내고 있다[2].

즉 이는 우리나라 중위소득을 기준으로 50% 미만의 인구비율을 계산해 볼 때 49.6%에 해당하는 반면 OECD 국가 평균은 12.1%의 적은 노인 빈곤 비율을 나타낸다는 의미를 뜻하므로 우리나라의 노인 빈곤율이 어느 정도 심각한지 알 수 있다.

우리나라의 노인 빈곤율은 2013년 이후 점차 지속적인 증가 추세에 있으나 OECD 전체 평균수치는 완만하게 줄어드는 정반대의 현상이 나타나고 있는 것을 볼 수 있다. 그만큼 우리나라 노인 빈곤율에 대한 정부의 대책이 2005년 이후 10년 동안 크게 긍정적인 결과를 나타내고 있지 못하다는 것을 보여주고 있는 것이다. 은퇴시점 이후의 노인들의 경제적 궁핍이 점차 악화되고 있다는 사실은 우리나라의 노후 소득보장체계가 긍정적으로 큰 영향을 미치고 있지 못하며 그 기능 자체가 미약한 편이라는 것을 미루어 짐작할 수 있다.

그러면 노인가구의 연령별 상대소득변화를 추이를 살펴보면 <Table 1>과 같다.

<Table 1> Relation Income of Old People by Age (thousand won, %)

Age/year	Corrent Income	65-69	70-74	75-79	80
6	775 (100.0)	856 (110.4)	850 (109.7)	672 (86.8)	627 (81.0)
7	798 (100.0)	829 (104.0)	865 (108.5)	753 (94.4)	669 (83.9)
8	962 (100.0)	940 (109.1)	916 (106.3)	782 (90.7)	761 (88.3)
9	944 (100.0)	1,042 (123.5)	870 (103.1)	726 (86.0)	652 (77.3)
10	929 (100.0)	1,077 (116.0)	975 (104.9)	823 (88.6)	745 (80.1)
11	931 (100.0)	1,102 (118.4)	955 (102.6)	837 (90.0)	743 (79.8)
12	989 (100.0)	1,084 (109.6)	1,075 (108.7)	955 (96.5)	708 (71.6)
13	1,035 (100.0)	1,220 (117.9)	1,129 (109.1)	982 (94.9)	697 (67.3)
14	1,133 (100.0)	1,375 (121.4)	1,206 (106.5)	1,077 (95.1)	820 (72.4)
15	1,219 (100.0)	1,501 (123.1)	1,313 (107.7)	1,084 (88.9)	951 (78.0)

Source: National Statistical office, Statistical Data.

<Table 1>에서 보는 바와 같이 2015년 노인가구의 경상소득은 121만 9천원정도로 2006년 77만 5천원 보다 44

만 4천원 정도 향상 되었음을 알 수 있다. 65세 이상 노인 연령대별 경상소득은 모두 향상 되었으나 2009년도 70대 이상의 노인가구의 경상소득은 다소 감소했음을 알 수 있다. 65세와 69세에서는 은퇴 이후 기본적인 경상소득 수입이 유지되나 점차 고령화됨에 따라 수입원이 줄어들어 경제력 감소로 인한 노령인구의 빈곤율이 가속화되고 있음을 알 수 있다.

이는 우리나라 노후 소득보장정책이 퇴직 이후에 고령화됨에 따라서 맞춤형 소득보장체계로 아직 정착되지 못했음을 방증하는 것이라 할 수 있다. 이러한 원인에는 여러 가지 요인이 복합적으로 작용하고 있으나 특히 1988년 이후 시행되고 있는 국민연금제도가 정착되지 못하고 있어 발생하는 문제가 가장 크다고 볼 수 있으며 이러한 공적연금의 기능이 노후소득보장으로 연계되지 않는 것은 앞으로 개선되어야 할 부분이다. 즉, 국민연금의 재정수지 악화가 소득대체율의 감소 등으로 이어지며 이는 결국 애초에 기대되었던 노령인구의 소득보장수단으로써 큰 역할을 담당하지 못하고 있음을 의미한다. 2014년 기준 65세 노인인구는 652만여명인데 국민연금 등 공적연금을 받는 노인은 이 중 39% 정도에 불과하고 그 외 노인가구는 국가적 보호의 범위 내에서 벗어나 있는 실정이다. 39%의 노인 중에서도 35% 정도가 국민연금이 차지하고 있고 공무원 연금, 군인연금, 사학연금 등으로 구성되어 있다. 2015년 국민연금의 월 평균 연금 수령액은 27만 7,000원 정도로 생활을 정상적으로 유지하기에는 턱없이 부족한 상황인 것을 알 수 있다. 이는 앞서 말한 1988년 이후의 국민연금의 소득대체율이 지속적으로 낮아지고 있는 것과 일맥상통하는 수치를 보여주고 있는 것이다. 이를 간략히 공적연금수령현황을 살펴보면 <Table 2>와 같다.

<Table 2> Receiving the Public Pension (million pop., %)

	2013		2014	
	Number	%	Number	%
Total	234.8 (100.0)	37.6	256.9 (100.0)	39.4
Nation Pension	206.1 (87.7)	33.0	226.7 (88.3)	34.8
Official Pension	20.5 (8.8)	3.3	22.1 (8.6)	3.4
Private Pension	3.2 (1.4)	0.5	3.4 (1.3)	0.5
Soldier Pension	5.0 (2.1)	0.8	4.7 (1.8)	0.7

Source: National Statistics office(2016), Ministry of Health and welfare, supply and demand of nation basic life

<Table 2>에서 보는 바와 같이 공적 연금을 수령하는 65세 이상의 노인층에서 2014년의 경우 39.4%로 256만 9천여명 정도이며 이 중 국민연금이 대다수인 34.8%를 차지하고 있고 앞서 분석한 바와 같이 공무원 연금 및 사학연금, 군인 연금 등으로 구성되어 있으나 대부분 미미한 실정이다. 2013년도에 비해서는 국민연금의 비중이 다소 증가하긴 했으나 역시 아직도 미미한 상황임을 알 수 있다. 이러한 상황 하에서 국민기초 생활보장수급과 현황을 살펴보면 일반 수급자 123만 3천명 중 고령자는 37만 9천명으로 30.6%로 상당히 고령자의 기초생활 수급현황에서 차지하는 비중이 높다. 성별로는 여자수급자가 26만 4천명이고 남자수급자가 11만 5천여 명으로 여성 수급자가 2.3배 정도 높다[3]. 이를 상세히 나타내 보면 <Table 3>와 같다.

<Table 3> national basic living guarantee demander (more than 65)

(number, %)

	All Demnader	More than 65	Ratio (%)		
			Ratio	M	F
2001	1,345,526	334,272	24.8	87,213	247,059
2005	1,425,684	367,658	25.8	93,995	273,663
2010	1,458,198	391,214	26.8	106,723	284,491
2011	1,379,865	378,411	27.4	104,901	273,510
2012	1,300,499	376,098	28.9	107,156	268,942
2013	1,258,582	376,112	29.9	110,189	265,923
2014	1,237,386	379,048	30.6	114,731	264,317

source : National Statistical office(2016). Statistical data.

앞으로 고령화 사회 진입에 따라 노인인구가 증가할 것을 고려한다면 국민기초생활보장수급자 역시 크게 증가할 것으로 보여 이 부분에 대한 고령 인구 맞춤형 개별 소득 보장 체계의 확대가 요청된다.

그러면 고령인구의 평균 연금 수령 금액 현황을 살펴보면 <Table 4>와 같다. 여기서의 연금 금액은 공적 연금과 사적 연금 등을 포함해 노후 생활의 안정을 위해 정부 또는 개인에 의해 구성된 수령액 총액을 뜻한다. <Table 4>에서 보는 바와 같이 2015년의 경우 연금을 수령하는 고령자 중 절반인 50.6%가 10~25 만원의 연금을 수령하고 있어 극히 생활비에 미치지 못하는 상황임을 알 수 있다. 월 평균 연금 수령액은 남자 고령자가 여자 고령자보다 2배 정도 많이 수령한다는 것을 알 수 있다. 그런데 10만원 미만을 받는 수령자도 2014년의 경우 21.2%로 매우 높았으나 다행히 2015년의 경우는 1.5%로 매우 감소되었음을 알 수 있다.

<Table 4> Receiving Pension of Old People

		2014. 5				2014. 5					
		55 ~ 79		55 ~ 79		M		F			
		Ratio	M	F	Ratio	M	Ratio	F	Ratio		
Total	11,378	100.0	5,329	6,049	11,834	100.0	5,573	100.0	6,261	100.0	
Demander	5,198	45.7	2,670	2,528	5,328	45.0	2,744	49.2	2,583	41.3	
Average Money	42	60	23	49	67	31					
Average Money	Total	5,198	100.0	50.1	41.8	5,328	100.0	2,744	100.0	2,583	100.0
	less 10	1,105	21.2	385	720	82	1.5	30	1.1	52	2.0
	10 ~ 25	2,042	39.3	759	1,283	2,685	50.6	925	33.7	1,770	68.5
	25 ~ 50	1,021	19.7	688	334	1,327	24.9	806	29.4	521	20.2
	50 ~ 100	467	9.0	393	74	585	11.0	470	17.1	116	4.5
	100 ~ 150	168	3.2	116	52	194	3.6	147	5.4	48	1.9
	more than 150	396	7.6	330	66	444	8.3	367	13.4	77	3.0

Source : National Statistical office(2015) Economy Activities Population Survey

고령층 노후 소득 보장은 이상에서 살펴 본 현 상황으로 볼 때 노령인구의 생활수준을 정상적으로 유지시켜 주기 위한 국가 또는 개인연금제도는 현실적으로 크게 도움이 되지 못하고 있음을 알 수 있다[4]. 그래서 고령층 스스로의 자립적 경제활동을 어느 정도 도와줄 수 있는 양질의 맞춤형 일자리 정책이 보완되어야 할 것으로 보여진다. 노인들의 일자리 선택의 기준은 통계청 조사에서 볼 때 일의 양과 시간대를 가장 선호하고 관심을 많이 보였고 그 다음 임금 수준을 고려한 것으로 나타나고 있다[5].

남자 고령층은 주로 임금수준을 중시하는 것으로 조사되었고, 여성고령층은 일의 양과 시간대를 가장 우선적으로 크게 관심을 보이는 것으로 나타났다. 이는 경제상태가 원만한 경우 삶의만족수준이 높은 것을 상기할 필요가 있다[6]. 전술한 바와 같이 국민연금의 소득대체율이 낮아 앞으로 제도가 정착되어 충분한 생활자금으로 이어지기까지는 여러 가지 보완 정책이 필요할 것으로 보여지며 고령층의 일자리 정책 역시 노인의 빈곤율을

감소시키기 위해 적극 고려되어야 할 것으로 보여진다.

3.3 노인복지정책에서 소비 현황 분석

노인가구의 소비 행태를 살펴 보고자 할 때 중요한 것은 얼마만큼의 소득이나 항상적 수입이 있는 것도 중요하지만 어떠한 형태로 소비하고 있는가? 하는 것도 상당히 고려되어야 할 요인이다. 일반적으로 어느 한 가구는 전체 생애의 효용을 극대화하기 위해 현재와 미래의 소비를 저축을 통해 조절하며 은퇴이후 등 가구의 노년기에는 이러한 축적된 저축 자본을 통해 생애 자산 효과를 극대화하고자 한다[7]. 이는 일반적인 생애주기이론으로서 노인가구에도 역시 적용된다. 왜냐하면 노인이라 하더라도 연령대가 다양하므로 60대의 경우와 70대, 80대의 경우는 상황이나 생활조건도 달라지므로 여기에 적합한 소비행태가 결정되어질 수 있다고 볼 수 있다. 다만 항상 소득이 큰 변동이 없는 관계로 해서 소비지출패턴 역시 중·장년층에 비해 사회 환경적 요인을 덜 받아 큰 변화는 없을 것으로 보여진다. 65세 이상 노인가구의 소비지출 우선 항목을 표로 나타내보면 <Table 5>와 같다.

<Table 5> Consumption Expenditure of Old People (thousand won, %)

Year	06	09	12	15
Expenditure	644 (100.0)	718 (100.0)	858 (100.0)	924 (100.0)
Necessities of life	321 (49.8)	339 (47.2)	431 (50.3)	444 (48.0)
Health	109 (16.9)	129 (18.0)	143 (16.7)	152 (16.4)
Transportation, Telecom	69 (10.7)	83 (11.5)	80 (9.3)	102 (11.1)
Culture, Edu.	69 (10.7)	72 (10.0)	90 (10.5)	103 (11.2)
Others	77 (11.9)	96 (13.3)	114 (13.3)	123 (13.3)

Source: National Statistical office, Annual reports

<Table 5>에서 보는 바와 같이 2015년의 경우 의식주에 지출되는 항목이 48% 정도로 당연히 제일 크고 그 다음은 보건·의료 부문인데 16.4%를 나타내고 있다. 이와 같은 현상은 10여 년간 똑같은 비중으로 나타나고 있음을 알 수 있다. 따라서 노인가구는 식생활과 주거비용에 가장 많은 소비지출이 이루어지고 있고 유럽과 같이 의료 보건비용에 아직 전액 국가 부담으로 이루어지고 있지 않은 관계로 의료 보건비용 지출의 항목이 그 다음 비중을 많이 차지하고 있다. 우리나라 노령 가구의 소비 지

출은 일반 생계유지 중심형 소비와 보건의료지출 중심소비형에 대부분 치우쳐져 있어 실제적으로 문화생활이나 여가 취미 생활에는 큰 지출 관심을 보일 수 없는 형편에 놓여 있음을 알 수 있다. 물론 이는 연령대별로 좀 더 자세히 살펴보면 차이가 다소 있을 수 있겠으나 일반적으로 다소 젊은 노령층의 경우 문화 교육, 취미 활동에 대한 소비 지출 부분이 다소 높을 수 있고, 상대적으로 다소 연령대가 높은 고령층의 경우 경상소득과 저축의 부족으로 인한 생계 중심적 지출이 다소 높아질 것으로 예측된다. 또한 국민연금을 가장 많이 소득으로 확보하는 계층과 기타 사적 연금이나 소득을 더 많이 확보하는 계층간의 소비행태는 당연히 차이가 날 수 있는데 문제는 고령층의 경우 어떤 집단으로 또는 계층으로 차별화해서 분석하더라도 우리나라의 경우 생계유지 지출 중심의 소비행태가 가장 많은 부분을 차지 할 것으로 예상된다. 그만큼, 생계유지에 드는 식생활 비용이나 주거비용의 상대적 수준이 다른 국가에 비해 높기 때문일 것이다.

3.4 선진국 노인 복지정책의 의미와 시사점

전반적인 사회복지정책이 가장 선진화되어 있는 영국의 경우 노인 복지 정책도 다른 국가에 비해 사회보장제도의 일환으로 잘 체계화되어 실시되고 있다. 제일 중요한 소득 보장 정책의 경우 우리나라와 같이 공적연금과 사적연금의 혼합형 형태로 운영되기는 하나 각 연금별 기여 형태나 지급 형태 역시 종류별로 다양하게 운영되고 있다. 우리나라와 비슷한 의미의 기초 노령 연금 기여 의무가 부과되어 있으나 이와 더불어 최저소득 보장 수당으로 연계되어 운영되고 있어 우리나라의 기초노령 연금과 국민연금을 혼합해 운영하는 형태와 비슷하다. 일반적으로 영국의 공적 연금의 소득 대체율은 크게 높은 편은 아니나 다른 형태의 보조연금으로 보완되고 있어 우리나라와 같은 노인 빈곤율을 형성하는 것은 아니다. 영국의 가장 큰 노인복지정책의 형태는 의료보장정책이다. 이는 노인 뿐만 아니라 전 국민을 상대로 원칙적으로 보편적 무상 의료서비스를 시행하고 있다. 공공행정서비스의 개인접근도가 크다고 볼 수 있다[8]. 고령자를 위한 계획적인 무상 의료 보건 복지 서비스가 충분히 이루어지고 있어 다른 국가들과 이 부분에서는 큰 비교가 된다. 이에 반해 미국의 경우 전반적인 사회 복지 정책이 발전 되어 있지는 않다. 노인 복지 정책도 마찬가지로 인데 기본적으로 공적 연금이나 사적 연금이 전혀 없는

것은 아니나 본인의 능력에 따른 연금 제도 운영이 기본 원칙이다. 다만 경제력이 전혀 없거나 항상 소득이 전무한 노인계층에게는 보충적 소득 보장 제도와 공적 부문에 의한 보조 수당 등이 지급된다. 미국의 노인층에 대한 의료 보건 정책은 기본적으로 젊은 층과 마찬가지로 최근 오바마 케어가 시행되기 전까지는 개인적 사적 보험 제도에 전적으로 의존하여 왔다. 오바마 케어 시행 이전 국민의 의료 보험·보장 혜택이 이루어지기는 하나 아직도 국민의 20%~30% 정도는 의료 사각지대에 놓여 있다. 그러나 노인 계층에 대해서는 기본적인 의료 혜택 서비스를 제공하며 더 높은 양질의 의료서비스는 고령층이라 하더라도 개인적 의료 보험에 의존하도록 운영되고 있다. 이상에서 간략히 살펴본 바와 같이 영국과 미국이라 하더라도 아직까지 상당히 만족할만한 수준의 노인 복지 정책은 이루어지고 있는 것은 아니나 각 소득보장 형태별, 의료서비스유형별로 제도적인 시스템에서 큰 차이가 있는 것도 사실이다. 특히 영국의 노령층 의료보호 정책은 전액 국가재정으로 운영되고 있다는 점은 우리의 저부담 저복지 정책에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

4. 노인복지와 사회자본의 상호관계

4.1 사회자본의 개념

우리사회는 여러 구성원들에 의해 복잡하게 서로 상호작용하며 그 활동이 이루어지고 있어 이러한 상호작용은 거대한 네트워크를 이루고 장기적으로는 그 사회 나름대로의 가치체계나 문화, 그리고 새로운 규범형성이 이루어지게 된다.

이러한 그 사회의 규범형성은 그 사회의 질서를 유지하고 개인 구성원들 간의 의사를 조정하고 새로운 제도를 만들어 내는 기초역할을 하게 된다. Bourdieu는 사회자본을 지속적 네트워크 구성으로 상호접촉이 인정된 제도화로 설명하고 있다[9]. 여기서 사회적 네트워크는 정치참여를 포함하여 시민들이 일상생활 속에서 다른 사람과 관계를 맺는 것이다[10]. 여기서는 이러한 사회구성원들의 사회적 관계를 유지시켜 주는 사회규범이 중요하다. 사회규범은 신뢰를 바탕으로 이루어지기 때문에 결과적으로 사회내 긍정적 효과를 가져다준다[11].

Coleman에 의하면 사회자본은 특정한 사회구조 내에서 구성되어 개인과 집단의 특정행위를 유도하고 촉진하

는 특징을 가진다고 주장하고 있다[12]. Coleman은 이러한 사회자본의 관계 속에서 교육의 발전과 이를 통한 지역과 국가의 사회자본이 육성될 수 있다고 보고 있다. 그러나 이러한 사회자본은 어느 사회나 동등한 것은 당연히 아니고 사회내부에서도 구성원들 간에 사회자본의 영향력은 당연히 다르게 나타난다. 그래서 Lin은 사회자본으로 인해 사회구성원들 간의 구조적 불평등성이 야기될 수 있음을 경계해야 한다고 주장하고 있다[13]. 그러나 사회자본은 우리 산업사회에서 야기되는 사회문제를 해결하는 수단적 역할을 하게 되며 구성원 상호 간의 신뢰 회복과 상호 규범을 형성하여 협의적 사회를 만들어 가는데 중요한 역할을 하게 된다.

4.2 노인복지정책에서 사회자본의 영향

노인들은 고령화 상황에서 경제활동이나 왕성한 대외 활동을 하기가 어려운 상황에 놓이게 됨으로써 사회적으로는 소외감이나 고독감을 가지게 되며 이로 인해 여러 가지 사회문제를 발생시키게 된다. 따라서 이러한 사회문제를 발생시키지 않고 적절히 대처하기 위해서는 사회자본을 집중적으로 육성하고 이를 통해 노인들 간의 사회적 연대와 심리적 안정감과 신뢰성을 확보할 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다. 노인의 삶의 질에 어떠한 변인이 영향을 미치는 것인가는 대단히 중요한 문제이다. 단순히 경제적 조건이나 일자리 및 종교, 문화 등의 내·외적인 문제가 아니라 전반적인 사회자본의 관계 구성이 특징적으로 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 특히 우리와 같이 정적인 인간관계가 지배하는 사회일수록 이러한 사회자본의 노인의 삶의 질에 미치는 영향이 서구사회보다 더 클 수 밖에 없다. Leung은 사적인 대인신뢰는 개인의 행복감과 생활의 질에 큰 영향을 미친다고 검증하였다[14]. 그렇기 때문에 사회자본은 상호면식과 친분관계에 근거하여 다소 지속적인 신뢰관계 네트워크를 형성하는 기본 근원이 되는 것이다. 노인들의 기본적 인은퇴이후의 삶의 질은 경제적 측면보다도 사회자본의 영향에서 오는 상실감이나 외로움, 우울증 등의 정신건강이나 사회활동적인 측면에서 오기 때문에 사회자본의 역할과 영향은 매우 크다고 할 수 있다. 사회자본이 약하면 스마트폰이나 기타 전자기기에 크게 의존하게 된다[15].

노인의 경우 퇴직 이후 사회적인 공식적 인간관계가 단절되는 상황에서 훨씬 더 이러한 점에서 어려운 상황에 놓여 있다고 볼 수 있다. 선진국과 같은 다문화국가에

서는 시민적 포용력과 강한 사회자본의 영향력으로 이러한 노인들의 문제가 적게 나타날 것이[16].

OECD 국가의 노인들은 이러한 점에서 노인의 전체적인 삶의 행복감은 충분히 만족스럽지 못한 것으로 나타나고 있다[17].

특히 여기서 국가별로는 스웨덴이 가장 행복감이 높은 것으로 나타나고 있고 미국, 뉴질랜드, 호주, 네덜란드, 일본 등의 선진 국가들의 노인들은 삶의 행복감이 높은 것으로 나타났다. 사적 대인관계의 수준은 우리나라의 경우 다른 국가들에 비해 매우 낮은 수준으로 나타나고 있어 이에 대한 국가 차원의 보완이 필요한 상황이다. 일반적인 조건 내에서의 사회자본은 조직의 성과와 직무만족에 영향을 미치고 있는 것으로 나타나고 있다[18]. 그러나 노인의 경우는 조직의 성과나 직무만족에 미치는 사회자본의 영향은 일반적인 젊은 세대보다는 크지 않을 것이다. 왜냐하면 그만큼 조직의 성과와 직무만족보다는 인생의 관심과 목표가 기대 수명연장이나 건강한 삶의 질을 향상시키기 위한 여가나 취미생활, 문화생활로 옮겨져 있기 때문이다. 노인들의 삶의 질은 경제적 측면의 소비지출 수준보다도 이러한 대외적 사회활동이나 자아실현을 위한 인간관계 형성이나 개인의 신뢰 네트워크 등을 통한 사회참여의 정도 등이 그들의 성공적인 노후 생활에 지대한 영향을 미칠 수 밖에 없다. 그러나 아직 우리나라에서는 미국, 영국, 일본 등의 선진국과는 달리 이 부분에 대한 체계적인 사회제도가 완비되어 있지 않는 것이 현실이다. 따라서, 노인들의 삶의 만족도는 이러한 사회자본의 확충이 전제되어질 때 향상될 수 있음을 감안하여 이러한 제도적 확충과 의식개선이 우선 필요할 것으로 보여진다.

5. 결론

우리나라 노인들의 노후 소득보장정책은 공적연금제도는 물론 사적연금제도 역시 성숙되지 못한 관계로 선진국에 비해 안정적인 소득보장수단은 되지 못하고 있다. 이러한 연금제도들은 현재 소득대체율이 낮은 실정이고 기초생활보호대상제도는 아직도 혜택을 받지 못하는 사각지대가 많은 것이 사실이고 그 금액의 규모 역시 국가재정상 정상적인 생활을 유지하기가 어려운 규모이다.

이러한 노후 소득보장정책의 미흡은 노동력이 상실된 채 인생을 보람 있게 살아가야 하는 노후세대에게는 큰

문제가 아닐 수 없다.

우리나라 고령자의 하루 생활 중 여가 문화활동은 7시간 정도인데 이중 TV시청이 70% 이상을 차지하고 있어 특별 취미문화생활이 되지 않고 있다[3]. 여기에는 경제력이 뒷받침이 되지 않는 이유가 가장 크다고 볼 수 있고 앞서 논술한 사회자본의 미흡 또한 큰 이유 중의 하나이다. 노인들의 인생을 자녀세대에 의존하지 않고 독자적으로 생활하기 위해서는 이러한 사회자본의 확충에 국가가 좀 더 주도적으로 다가서서 적극적인 제도확충이 필요한 실정이다. 노후세대의 계층 간 소득보장 등도 역시 선진국에 비해 매우 큰 편이므로 이 역시 공적연금의 소득분배개선 효과가 크지 않기 때문이므로 여기에 대한 제도개선도 동시에 필요한 것으로 보여진다.

저출산 고령화사회로 본격 진입함에 따라 2020년까지 우리나라 노인빈곤율을 39%로 낮추는 것을 국가정책 목표로 제시하고 있으나 앞서 제시한 제도개선이 우선 선행되어야 한다. 공적연금이 단기간에 걸친 제도개선 보다는 여러 세대가 동시에 부담할 수 있는 생애주기형 소득분담의 형평성 있는 제도보완이 필요한 것이다. 현대 노후세대의 소득 및 소비형태는 미래세대의 노후생활을 결정짓는 척도가 되므로 현재 사회경제활동이 활발한 세대를 중심으로 좀 더 적극적인 노후세대의 소득 및 소비 생활 수준 향상에 더 많은 관심과 제도개선이 필요할 것으로 생각된다.

REFERENCES

- [1] Kaplan E.J., "Process and Achievement Revisited, In S.Wapuer & B.Kaplan (eds.) Toward a holistic development psychology", Hillside, N.J.: Erlbaum, 1983.
- [2] Y. B. Kim, "Implication an Income Actual Conditions of Old People in Korea", The Korea Labor Institution, pp.111-115, 2016.
- [3] Nation Statistical Office, "Statistical Data", 2016.
- [4] H. B. Woo, "A Study on Old People's Income Effects of Public and Private Pension System,", Korea Institute of Health and Social Affairs, 2015.
- [5] Nation Statistical Office, "Economy Activities Population Survey", 2015.
- [6] C. H. Shin, "A Study on Voucher Social Service Performance and Effects," PhD.dissertation, pp.25-58, Seoul National University, 2010.
- [7] Y. C. Jung, "A Study on Housing Savings and Property Accumulation by Housing Price Changing, Study on Real Estate", The Korean Association for Real Estate Analysis, Vol.17, No.1, pp.84-88, 2011.
- [8] S. W. Kim, "A Conceptual Framework for the personalization of public administration services" Journal of Digital Convergence, Vol.14, No.8. pp.57-67, 2016.
- [9] Bourdieu P. "The Forms of Capital in J.G. Richardson(ed.) handbook of theory and research for sociology of education", N.Y.: Greenwood, pp.241-245, 1986.
- [10] D. Y. Kim, "Approach about Conceptulation of Social Capital", Journal of Media and Science, Vol. 9, No. 4, 2006.
- [11] J. Y. Lee, "Regional Community and Social Capital", Journal of Regional Society, Vol.8, pp.33-65, 2015.
- [12] Colman, J.S., "Social Capital in the Creation of Human Capital", American Journal of Sociology, Vol.94, pp.95-120, 1988.
- [13] Lin N., "Inequality in Social Capital Contemporary", Sociology, Vol. 29, No.6, pp.785-795, 2000.
- [14] Leung A.K.&F.F. Fung&R. Sproule, "Searching for happiness: The Importance of Social Capital", Journal of Happiness Studies, Vol. 12, No.3, pp.443-462, 2011.
- [15] S. M. Bae, Y. S. Goh, "A Explatory Study for Influential Factors of Smartphone over-dependence in elder and older Group" Journal of Digital Convergence, Vol.15, No.7, pp.111-121, 2016.
- [16] J. A. Lee, "Characteristics and Implications of Civic Multiculturalism Policy of Canada" Journal of Digital Convergence, Vol.13, No.11, pp.15-23, 2015.
- [17] S. A. Bang "A Study on the effects of people's life quality by social capital and social welfare expenditure" PhD Dissertation, pp.121-128, Chosun University, 2017.
- [18] J. H. Yeom, J. S. Kim, "A Study on Organizational Effects of Social Capital of Public Organization", The Journal of Korean Public Management, Vol. 24, No.3, pp.91-116, 2010.

김 용 철(Kim, Yong Chul)

[정회원]



- 1996년 2월 : 고려대학교 박사
- 2015년 1월 ~ 현재 : 한국반부패 정책 학회 회장
- 2017년 12월 ~ 현재 : 부산대학교 행정학과 교수
- 관심분야 : 한국정치, 정책이론, 대통령 권력구조
- E-Mail : kychul@pusan.ac.kr