

# 은퇴 농어민에 대한 지원대책

|   |   |   |         |
|---|---|---|---------|
| 정 | 명 | 채 | 연 구 위 원 |
| 민 | 상 | 기 | 책임연구원   |
| 최 | 경 | 환 | 책임연구원   |

빈

면

## 머 리 말

우리 나라의 경제 발전과 급속한 산업화의 영향은 농촌 젊은이들의 이농으로 인한 인구 노령화와 농촌 대가족구조의 해체 및 전통적인 노인 부양기능 약화를 통하여 농어촌 노인들의 노후 생계보장문제를 부각시키게 되었다. 뿐만아니라 노후 생계가 불안한 농촌 노인들의 생계 유지수단적인 농업경영은 무리한 노령노동과 은퇴 지연으로 노인건강과 농업구조를 악화시키는 큰 원인으로 지적되기 시작하였다. 그러므로 농어촌 노인들의 생계를 안전하게 보장하므로써 그들의 원만한 은퇴를 유도하고 적령기의 세대교체를 통한 농업의 구조 개선은 매우 중요한 과제가 되었다.

이와 같은 문제 해결의 필요성에 의거하여 연구된 농어민 연금제도의 구상이나 농업구조 개선대책들이 이미 제시되기는 했으나 제7차 경제사회발전계획이 추진되면서 농어민에 대한 국민연금의 확대 적용방안이 논의되고 있는 시점에 있으므로 국민연금제도와 연계된 구체적인 시행방안이 강구되어야만 할 것으로 보았다. 이 연구의 결과가 농어민의 노후생활을 보장하면서 동시에 농업구조도 개선할 수 있는 은퇴 지원방법으로서 국민연금제도의 보완적 연계방법이므로 농업구조 개선정책과 사회보장정책을 연결하는 새로운 제도 수립에 유용한 자료가 되기를 바란다.

1992. 12

院 長 許 信 行

빈

면

# 目 次

## 第 1 章 序 論

|                       |   |
|-----------------------|---|
| 1. 研究의 必要性和 目的 .....  | 1 |
| 2. 研究의 範圍와 研究方法 ..... | 3 |
| 3. 先行研究에 대한 檢討 .....  | 5 |

## 第 2 章 農漁村社會의 高齡化와 老齡 農漁民의 問題

|                           |    |
|---------------------------|----|
| 1. 高齡化社會의 區分 .....        | 9  |
| 2. 農漁村社會의 高齡化와 그 要因 ..... | 10 |
| 3. 老齡人口의 特性 및 諸問題 .....   | 14 |
| 4. 老齡 農漁民의 問題 .....       | 20 |

## 第 3 章 農漁民의 隱退構造와 問題點

|                         |    |
|-------------------------|----|
| 1. 隱退의 一般的 概念 .....     | 36 |
| 2. 農漁民 隱退規定의 必要性 .....  | 39 |
| 3. 農漁民의 隱退構造와 問題點 ..... | 43 |

## 第 4 章 老後 生計保障對策

|                                             |    |
|---------------------------------------------|----|
| 1. 老後 保障을 위한 公的 年金制度 .....                  | 51 |
| 2. 國民年金制度의 擴大 適用上의 問題點 .....                | 54 |
| 3. 國民年金制度의 問題點에 대한 補完的<br>經營移讓年金의 必要性 ..... | 61 |
| 4. 經營移讓年金制度의 基本構想 .....                     | 63 |
| 5. 經營移讓年金制度의 期待效果 .....                     | 75 |

|                                       |    |
|---------------------------------------|----|
| 6. 經營移讓年金 條件 成立을 위한 國民年金法の 改正方案 ..... | 77 |
| 7. 農漁民 經營移讓年金의 財政 推計 .....            | 82 |

## 第 5 章 老人 醫療保障制度의 改善

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 1. 醫療 欲求와 醫療 利用 .....    | 91  |
| 2. 老人 醫療費 調達體系의 改善 ..... | 101 |
| 3. 老人 醫療保障制度의 改善對策 ..... | 106 |

## 第 6 章 其他 老人福祉對策

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| 1. 우리 나라 老人 福祉서비스의 現況 ..... | 113 |
| 2. 外國의 老人 福祉서비스制度 .....     | 117 |
| 3. 農漁村 老人 福祉서비스 開發對策 .....  | 124 |
| 4. 農村 老人 福祉農場 開發 .....      | 127 |

|                    |     |
|--------------------|-----|
| 第 7 章 結果의 要約 ..... | 130 |
|--------------------|-----|

# 表 目 次

## 第 1 章

|         |                            |   |
|---------|----------------------------|---|
| 표 1 - 1 | 표본조사지역의 경영주 연령계층별 구성 ..... | 4 |
| 표 1 - 2 | 표본지역 조사농가 개요 .....         | 4 |

## 第 2 章

|          |                                            |    |
|----------|--------------------------------------------|----|
| 표 2 - 1  | 농어촌부문의 노인인구 변화 추이 .....                    | 12 |
| 표 2 - 2  | 농가인구의 노령화 추이 .....                         | 12 |
| 표 2 - 3  | 농가경영주의 노령화 추이 .....                        | 13 |
| 표 2 - 4  | 연령별 농가인구 변화 추이 .....                       | 14 |
| 표 2 - 5  | 산업별 노령취업자, 1986, 1990 .....                | 22 |
| 표 2 - 6  | 농가·비농가별 고령인구의<br>비경제활동인구, 1985, 1990 ..... | 22 |
| 표 2 - 7  | 직종별 월 근로수입 .....                           | 23 |
| 표 2 - 8  | 지역별·가구형태별 월 근로수입 .....                     | 23 |
| 표 2 - 9  | 지역별·가구형태별 월 생활비 .....                      | 24 |
| 표 2 - 10 | 농어촌 노령인구의 농지 소유 현황 .....                   | 24 |
| 표 2 - 11 | 지역별 노후 준비 여부 및 준비방법 .....                  | 25 |
| 표 2 - 12 | 농어촌 노령인구의 노후 준비 상태 .....                   | 25 |
| 표 2 - 13 | 노후 준비를 못한 이유 .....                         | 26 |
| 표 2 - 14 | 지역별 생활보호대상자 .....                          | 27 |
| 표 2 - 15 | 도농별·연령별 이환율 .....                          | 28 |
| 표 2 - 16 | 노인 건강 검사결과 .....                           | 29 |
| 표 2 - 17 | 노인인구 건강상태 .....                            | 29 |
| 표 2 - 18 | 이병자 치료형태 .....                             | 30 |

|          |                                        |    |
|----------|----------------------------------------|----|
| 표 2 - 19 | 일상농사활동이 일차진료에 미치는 영향 .....             | 30 |
| 표 2 - 20 | 취업의사의 지역별 분포, 1991 .....               | 31 |
| 표 2 - 21 | 지역별 의료시설 현황, 1990. 12 .....            | 31 |
| 표 2 - 22 | 지역별 전체가구대비 노인 단독가구 분포 .....            | 32 |
| 표 2 - 23 | 가족별거 노년인구의 자녀와의<br>연락 빈도 및 접촉 빈도 ..... | 33 |
| 표 2 - 24 | 가족 별거 노년가구의 가사 담당자 .....               | 34 |
| 표 2 - 25 | 농촌 노인의 초조·불안 여부 .....                  | 34 |
| 표 2 - 26 | 농촌 노인의 슬픔·고독감 여부 .....                 | 34 |
| 표 2 - 27 | 농촌 노인의 염세증 여부 .....                    | 35 |

### 第 3 章

|         |                                      |    |
|---------|--------------------------------------|----|
| 표 3 - 1 | 일률 정년업체의 직종별·연령별 분포 .....            | 40 |
| 표 3 - 2 | 농어민의 경영이양 유형 .....                   | 44 |
| 표 3 - 3 | 농어업종사자의 은퇴시 농지 처분방법(논) .....         | 48 |
| 표 3 - 4 | 직접적인 농어업생산활동으로부터의<br>적절한 은퇴 연령 ..... | 48 |
| 표 3 - 5 | 농어업 경영참여로부터 은퇴할 적절한 연령 .....         | 48 |
| 표 3 - 6 | 적정한 생산활동 은퇴 시기의 초과 년수 .....          | 50 |

### 第 4 章

|         |                                    |    |
|---------|------------------------------------|----|
| 표 4 - 1 | 노후 생계보장대책의 종류 .....                | 53 |
| 표 4 - 2 | 국민연금 확대시 농민 연령계층별<br>노후 보장효과 ..... | 57 |
| 표 4 - 3 | 18세 이상 65세 미만의 가입자 수 추계 .....      | 65 |
| 표 4 - 4 | 본인이 은퇴하려는 나이 .....                 | 65 |
| 표 4 - 5 | 경영이양방법 .....                       | 66 |
| 표 4 - 6 | 경영이양 촉진을 위한 정부 지원액 추계 .....        | 68 |

|          |                         |    |
|----------|-------------------------|----|
| 표 4 - 7  | 농어민에게 지급될 급여의 종류 .....  | 81 |
| 표 4 - 8  | 국민연금 재정 추계 .....        | 86 |
| 표 4 - 9  | 경영이양연금 재정 추계(1A안) ..... | 87 |
| 표 4 - 10 | 경영이양연금 재정 추계(1B안) ..... | 88 |
| 표 4 - 11 | 경영이양연금 재정 추계(2A안) ..... | 89 |
| 표 4 - 12 | 경영이양연금 재정 추계(2B안) ..... | 90 |

## 第 5 章

|          |                                               |     |
|----------|-----------------------------------------------|-----|
| 표 5 - 1  | 노인병의 발생 경로 .....                              | 92  |
| 표 5 - 2  | 1988년 한국인 연령군별 사인 .....                       | 93  |
| 표 5 - 3  | 노인병 .....                                     | 94  |
| 표 5 - 4  | 상병별 노인인구의 상병률 .....                           | 95  |
| 표 5 - 5  | 노인인구의 만성 상병률 .....                            | 96  |
| 표 5 - 6  | 총인구 대 노인인구의 상병률 지수 .....                      | 97  |
| 표 5 - 7  | 연령별 수진건당 진료일수, 직장보험, 1987 .....               | 98  |
| 표 5 - 8  | 연령별 인구 10만명당 1일간의 의료이용자 수 .....               | 98  |
| 표 5 - 9  | 수진율의 변화(공교보험, 1980~87) .....                  | 99  |
| 표 5 - 10 | 연간 건당 진료비, 1987 .....                         | 99  |
| 표 5 - 11 | 연령별 진료일당 진료비(직장보험, 1987) .....                | 100 |
| 표 5 - 12 | 고액 입원 진료건수의 연령별 분포(직장보험, 1987) .....          | 100 |
| 표 5 - 13 | 65세 이상 인구의 보험 급여비와 적용인구에서 차지하는<br>비율 추이 ..... | 101 |
| 표 5 - 14 | 한일간 노인 의료비 부담처별<br>부담율 비교(70세 이상 의료비) .....   | 102 |
| 표 5 - 15 | 한일간의 노인 의료비 비교 .....                          | 103 |
| 표 5 - 16 | 한일간 노인 의료비 비중 비교(70세 이상 의료비) ..               | 103 |
| 표 5 - 17 | 주요 국가의 GDP 대비 조세 및 사회보장<br>부담율, 1989 .....    | 105 |

|          |                                         |     |
|----------|-----------------------------------------|-----|
| 표 5 - 18 | 노령 농어민의 건강진단제도화 및<br>비용 부담에 대한 의견 ..... | 108 |
| 표 5 - 19 | 노인 의료보장을 위한 공적 및 사적 부문의 역할 ...          | 110 |

## 第 6 章

|         |                         |     |
|---------|-------------------------|-----|
| 표 6 - 1 | 노인 여가시설 현황 .....        | 117 |
| 표 6 - 2 | 주요 국가의 노인 복지제도 유형 ..... | 122 |

# 그 림 목 차

## 第 2 章

|          |                   |    |
|----------|-------------------|----|
| 그림 2 - 1 | 평균수명 연장 .....     | 10 |
| 그림 2 - 2 | 노인인구 증가 추이 .....  | 11 |
| 그림 2 - 3 | 노인문제의 대두 요인 ..... | 17 |

## 第 3 章

|          |                  |    |
|----------|------------------|----|
| 그림 3 - 1 | 여러 가지 은퇴유형 ..... | 38 |
| 그림 3 - 2 | 연령과 일의 효율성 ..... | 39 |

## 第 4 章

|          |                               |    |
|----------|-------------------------------|----|
| 그림 4 - 1 | 경영이양방식의 연금구조 .....            | 66 |
| 그림 4 - 2 | 농어민의 연금사업 관리체계 .....          | 70 |
| 그림 4 - 3 | 농업경영이양연금 재원 조달과 연금 사업체계 ..... | 74 |
| 그림 4 - 4 | 연금의 이전과 재분배 기능 .....          | 75 |
| 그림 4 - 5 | 농업의 구조 개선 기능 .....            | 76 |
| 그림 4 - 6 | 투자의 효율성 .....                 | 77 |

## 第 5 章

|          |                  |     |
|----------|------------------|-----|
| 그림 5 - 1 | 노인보건 관리체제도 ..... | 107 |
|----------|------------------|-----|

빈

면

## 第 1 章

# 연구의 必要性和 研究方法

### 1. 研究의 必要性和 目的

우리 나라는 최근 급속한 경제 발전과 산업화에 따른 국민보건의료 수준 및 생활 수준의 향상으로 평균수명이 연장되어 전체국민중 노령인구의 비중이 계속 증대하고 있는 상태이다. 그 중에서도 농어촌 지역의 인구 고령화 속도는 더욱 빠르게 진전되고 있으며, 그동안의 도시산업 발전과 상공업의 성장이 농어촌 젊은이들의 이농을 촉발하여 농어촌 노령인구 비중을 높여왔기 때문이다. 뿐만아니라 도시산업은퇴자와 퇴직노령자들은 노후를 농촌에서 보내려고 귀향하는 경향이 늘어나 농어촌노인숫자를 늘리는 또 하나의 요인이 되고 있다. 그런데 급속한 경제 발전과 산업사회의 발전은 전통적인 농어촌 대가족을 분산가족과 핵가족으로 분해시키게 되면서 지금까지 우리 나라의 전통가족이 가지고 있던 노인 부양책임과 가족 부양기능을 약화시키게 되는 결과를 가져 왔다. 그러나 지금의 농촌 노인세대들은 지금까지 우리 나라를 지배해 온 전통적인 가족기능과 노인 부양가치관에 젖어 선조 노인들을 부양해 왔고 자기

스스로는 자녀에게 부양을 받게 될 것이라는 믿음으로 모든 여력을 자녀교육에 투자해 왔었다. 결국 이들 노인세대들은 자기 자녀중 누구에겐가 부양을 받게 될 것으로 믿어 자신의 노후보장을 위한 대비책을 전혀 강구해 놓지 못한 상태로 노인이 되어 버린 것이다. 그런데 오늘의 신세대들은 산업화로 인한 핵가족화와 분산가족화사회의 개인주의 사고방식에 물들면서 부모 부양전통을 달갑지 않게 받아들이거나 거부하게 되므로써 부모세대인 노인들과의 갈등이 표출되는 소위 사회전통과 인식의 전환기적 현상을 보이고 있는 것이다. 그리고 현재 농어촌 노인들의 대부분은 개별적으로 노후준비를 해 놓지 못하고 있어 능력에 부치는 무리한 농사일을 계속하고 있거나 농지를 계속 소유하면서 임대소득이나 재산소득을 얻으려 하고 있는 것이다. 그 결과 농어촌 노인들의 경제활동 참여율은 도시에 비해 높게 나타나고, 특히 농업부문에의 참여가 대부분이며, 그들의 노후대책은 농지를 소유하거나 농장을 사들여 임대료소득을 올리는 방법으로 나타나고 있는 것이다. 이렇게 농지 이용이 농촌 노인들의 생계수단으로 억지경영된다든가 임대영농으로 유지되면서 농지 이용의 효율성을 떨어 뜨리고 젊은 후계 영농인들의 농지 취득을 어렵게 한다든가 전업농의 규모 확대를 저해하게 되므로써 발생하는 문제점은 농업구조 전체를 악화시키게 된다는 것이다.

이러한 문제점들을 감안하여 볼 때 이미 노령이 되어 농업경영능력이 쇠퇴한 농촌 노인들에게는 노후생활을 보장할 수 있는 대책이 마련되어져야만 하고, 이들 노령 농민들이 소유해 왔던 농지는 젊은 농민들이 물려받아 하루 빨리 전업농화와 규모화농업으로 발전시키므로써 UR 이후의 시급해진 우리 농업의 국제 경쟁력 제고를 위한 구조 개선이 가능해질 것으로 보인다.

본 연구에서는 이와 같은 문제 해결의 필요성을 인식하고 노령 농어민들의 은퇴실태와 은퇴구조를 파악하여 그것이 지연되고 있는 정확한 원인과 그 원인에 대한 대책을 강구해 보고자 하였다. 그리고 노령 농어민들의 노후 생계를 보장할 수 있는 연금대책이나 경영이양 보상대책을

통하여 은퇴를 촉진하고 은퇴과정에서 나오게 되는 농지나 농장의 구조 개선방향 유도가 체계적으로 연결될 수 있는 구체적인 농어민 은퇴 지원대책을 강구하고자 하였다.

## 2. 研究의 範圍와 研究方法

노령 농어민의 노후생계를 보장하고 은퇴 지원을 통한 농업경영 이양 촉진방안을 연구하기 위해서 우선 농어촌 노령 농어민의 농업경영실태와 경영 은퇴구조를 파악하고, 이들에게서 농업경영 이양이 지연되는 원인과 그에 따른 문제점을 파악하는 것으로 하였다.

다음은 분석된 농업경영 이양상의 문제점에 대하여 노인복지정책적 차원에서의 노령 농민 생계보장적 공적 연금제도 도입과 현행 건강관리 대책 및 기타의 사회복지 서비스대책을 검토하였으며, 이 과정에서 특히 국민연금제도의 농어민 확대 적용상에서 예상되는 문제점을 예상하여 논의하였다.

동시에 농업구조 개선정책적 차원에서 노령 농어민들이 농지나 농장을 넘겨 주고 순조롭게 농업경영에서 은퇴할 수 있도록 하는 은퇴 지원 방법과 은퇴과정에서 넘겨져 오게 되는 농지와 농장을 유동화시켜 젊은 농민들에게 집중시켜주므로써 영농의 규모화, 후계 영농인의 육성효과가 최대화될 수 있도록 하는 농업구조 개선적 경영이양연금제도를 구상하여 보았다.

끝으로 농업경영 이양조건을 가지는 농어민연금제도를 실시하게 될 경우 필요하게 되는 정부의 재정 지원규모와 전체 연금사업예산을 추계하였다.

위와 같은 내용을 연구검토하기 위해서 기존의 연구문헌이나 관련기관의 자료를 수집하는 것은 물론 주요 외국의 관련제도까지 검토하여 연구에 참고하는 것으로 하였다.

표 1 - 1 표본지역의 경영주 연령계층별 구성

단위: 호, %

|      | 20대 이하 | 30대  | 40대  | 50대  | 60대  | 70대 이상 | 계     |
|------|--------|------|------|------|------|--------|-------|
| 도시근교 | 0      | 1    | 8    | 16   | 11   | 15     | 51    |
| (대전) | —      | 2.0  | 15.7 | 31.3 | 21.6 | 29.4   | 100.0 |
| 평 야  | 0      | 7    | 7    | 13   | 14   | 8      | 49    |
| (논산) | —      | 14.3 | 14.3 | 26.5 | 28.6 | 16.3   | 100.0 |
| 중 간  | 1      | 3    | 7    | 7    | 6    | 1      | 25    |
| (부여) | 4.0    | 12.0 | 28.0 | 28.0 | 24.0 | 4.0    | 100.0 |
| 산 간  | 2      | 4    | 4    | 13   | 10   | 7      | 40    |
| (금산) | 5.0    | 10.0 | 10.0 | 32.5 | 25.0 | 17.5   | 100.0 |
| 어 촌① | 1      | 7    | 17   | 18   | 10   | 2      | 55    |
| (완도) | 1.8    | 12.7 | 30.9 | 32.8 | 18.2 | 3.6    | 100.0 |
| 어 촌② | 1      | 14   | 19   | 14   | 13   | 3      | 64    |
| (서산) | 1.6    | 21.9 | 29.6 | 21.9 | 20.3 | 4.7    | 100.0 |
| 합 계  | 5      | 36   | 62   | 81   | 64   | 36     | 284   |

표 1 - 2 표본지역 조사농가 개요

단위: 호

| 연령계층별<br>지역별 | 50~54세 | 55~59세 | 60~64세 | 65~69세 | 70세 이상 | 계   |
|--------------|--------|--------|--------|--------|--------|-----|
| 도시근교         | 5      | 5      | 4      | 7      | 8      | 29  |
| 평 야          | 3      | 5      | 3      | 5      | 4      | 20  |
| 중 간          | 1      | 3      | 7      | —      | 2      | 13  |
| 산 간          | 9      | 5      | 3      | 5      | 10     | 32  |
| 어 촌①         | 10     | 7      | 7      | 2      | 2      | 28  |
| 어 촌②         | 5      | 6      | 7      | 3      | 4      | 25  |
| 계            | 33     | 31     | 31     | 22     | 30     | 147 |

노령 농민들의 농업경영 이양형태와 은퇴에 대한 의견조사를 위하여 4개 농촌지역과 2개의 어촌지역에서 모두 6개 부락을 선정하여 50세 이상의 영농주 147명을 방문조사하였다.

조사농가의 선정에서 우선 지역 선정은 도시 근교지역과 평야지역, 중간지역, 산간지역과 어촌지역으로 구분했고, 도시 근교지역으로는 대전시 기성동 평촌부락을, 평야지역으로는 논산군 채운면 야화리, 중간지역으로는 부여군 초촌면 송국리, 산간지역으로는 금산군 남이면 대양리로써 본연구원의 농촌사회 장기변화 조사표본 지역들을 선정했다. 어촌지역으로서는 남해안에서 완도군 신지면 내동리와 서해안에서 서산군 팔봉면 고파도리 1개 섬과 지곡면 도성리의 2개 섬이 선정되었다.

농가 선정은 각 부락에서 50세 이상의 영농주를 전수조사하는 것으로 하였으며, 집계상의 중복을 피하기 위하여 1호당 1명씩만을 조사대상으로 하여 방문면접조사를 실시하였다.

그 결과 표본지역 총284호의 농어가중 농가 94호와 어가 53호가 조사되어 모두 147호가 응답해 주었다.

### 3. 先行研究에 대한 檢討

일반적으로 노인문제에 관한 연구는 많은 편으로 한국노인문제연구소의 연구문헌목록에 의하면 일반적인 노인문제 관련자료는 3,000여편에 이른다고 한다. 그러나 대부분이 도시 노인 또는 일반적인 노인문제를 다루고 있고, 농촌 노인에 대한 연구는 매우 드문 편이다.

농촌 노인문제를 사회학적 관점이나 심리학적 관점에서 다룬 것(조영숙; 1982, 김동일; 1980)이라든가, 건강의료문제 또는 영양학적 측면에서 연구된 것(민경희; 1985)이 농촌 노인 연구의 대부분이다. 趙留香·尹賢淑(1988)은 노인에 대한 보건의료의 개발을 위한 조사연구보고서에 노인들의 건강상태나 건강관리 및 의료 이용과 의료 요구에 관한 실태조사에 치중했고, 문제 해결을 위한 대안제시에는 미흡하여 정책 개발에 기여하기 어려웠다고 보이며, 이가옥 외 4人(1989)이 노인가구의 구조적 특성에 관한 연구와 노인 단독가구실태에 관한 연구를 연이어 보

고서로 발표했는데, 여기에서는 노인가구의 생활실태, 특히 농촌 노인가구에 대한 생활실태가 구체적으로 검토되고 있다.

농촌 노인의 생활실태를 집중적으로 다루고 있는 손인숙(1990)과 안인찬(1988)의 논문에서는 농촌 노인들의 경제적 곤란, 자녀들과 동거하고 있는 노인들의 생활상의 문제점 등 농촌 노인들의 생활실태가 상세하게 다루어지고 있다.

농촌 노령보장문제와 복지대책적 차원에서 노인문제에 접근하고 있는 연구들을 보면 보건사회부와 한국인구보건연구원이 주최한 1989년의 “노인복지정책의 방향 설정을 위한 세미나”에서 체계적이고 종합적인 접근이 시도되었다. 본자료에서 이가옥은 가족구조의 변화와 노인 부양 문제의 실태를 상술하고 있고, 박종기는 “노년인구의 경제적 여건 변화와 대응책”을 제시하면서 노후 생계안정대책으로서 개인 저축과 노령고용 및 정년 연장문제, 공적 연금제도 확대 실시문제를 언급하고 있다.

한달선은 “인구의 고령화와 보건의료부문의 대응”에서 노령 인구 증가에 따른 보건의료 수요와 보건의료비 조달, 관리문제를 논하였고, 최성재는 “노인복지사회서비스의 장기정책방향”에서 노인복지서비스의 현황과 문제점에 관련된 정책방향으로서 정책 영향요인별 대안과 정책요소별 대안 및 서비스프로그램별 대안을 제시하였다.

본세미나자료의 마지막에는 강운구의 “노인복지정책의 추진방향”이 제시되었는데, 개괄적으로 현행 노인 복지대책을 각 방법별로 개선해 나가겠다는 행정부차원에서의 정책대안이 제시되는 것으로 하여 끝을 맺고 있다.

이와 같은 형태의 학술발표회 자료는 몇 개가 더 있는데, 그 중에도 한국사회보장학회가 1992년 10월에 발표한 “인구노령화문제와 대책(공적·사적 영역과의 역할 분담을 중심으로)”을 보면 박종기는 “노령화와 소득보장”에서 인구 노령화가 국민저축이나 노동에 미치는 영향을 상술하고 노인 소득보장대책으로서의 국민연금제도나 노인 취업문제 및 노인 수당 지급의 확대문제와 노인 복지예산의 확대문제를 다루었다.

그 다음 이규식은 “노령화와 의료보장”에서 노인특성에 따른 보건의료문제와 재원 조달측면에서의 노인 의료비문제, 그리고 노인 의료보장을 위한 의료체계의 공적·사적 역할을 논하고 있다.

끝으로 최성재는 “노령화와 사회복지서비스”에서 노인을 위한 사회복지서비스의 발전이 필요한 원인과 서비스의 개선 방향을 적용 대상, 급여 수준, 전달체계 및 재원 조달차원에서 검토하고 있다.

이와 같은 연구논문이나 보고자료들이 노령인구문제와 그들의 복지증진을 위한 대책 제시에서 항상 한계를 느끼고 있는 점은 재원 조달의 합리적 방법과 특혜적 급여에 대한 부담 전가 및 경제적 효율성 시비문제였다.

뿐만아니라 농촌 노인문제를 농업문제와 결부시켜 해결방안을 찾는 방법은 시도가 없었다. 그러다가 1985년 김운근외 2인의 “고령화 추세에 따른 농업 구조조정 및 제도 개선방안” 연구보고서에서 농어촌 인구 고령화와 농업의 고령 경영에 따른 문제점을 개선하기 위한 농업구조 개선이라는 관점에서 농촌 노인문제를 접근하게 되었다.

1987년 정명채외 2인의 “농어민연금 및 사회보험제도 연구” 보고서에서는 농촌 노령 농민을 위한 사회보험으로서의 공적 농어민연금제도의 필요성과 도입방법을 제시하는 정책방안이 제시되었으며, 그에 이어 “농어민 노령보장을 위한 공적 연금제도의 연구(1987. 정명채)”, “농어민사회보장제도의 현실과 과제(1988. 정명채)”, “농어민연금제도의 연구(1988. 정명채외)”가 계속 발표되었다. 그리고 이들 연구에서는 농어민 노령문제 해결을 위한 연금제도와 노령 농업 경영주의 조기 경영 이양방식을 동시에 추구하는 농어민연금제도의 특수한 형태를 구상하고 구체적인 실시방안을 제시하고 있다.

유광호외 3인(1989)의 “농어민연금제도에 관한 연구”에서는 정명채(1987, 1988)의 농어민연금제도 수립방안에 대한 정책적 제안을 검토하여 특수한 별도의 농어민연금제도 수립이 국민연금제도의 통일성을 저해하게 된다는 이론으로 외국의 사례조사를 통하여 반론하고 있고, 연금

제도가 농업구조정책적 목적을 포함하는 것은 곤란하다는 입장을 명시하고 있다. 그러나 정명채(1991)는 “농어촌 복지제도 개발에 관한 연구”에서 농민연금은 현행의 국민연금법을 그대로 적용할 경우 발생하는 문제점과 그것을 감안한 특별한 농업경영 이양조건의 연금방식 적용의 타당성을 제시하면서 구체적인 농어민연금 실시방안을 제시하고 있다. 결국 농어촌 인구 노령화는 농업구조를 악화시키고 있다는 것이 사실이며, 노후보장을 해 주므로써 농업구조 악화현상도 해결될 수 있는 2중적 효과가 있다는 점이 농어촌 노인의 노후 생계보장대책 검토에서 결론된 셈이다. 그러나 노후보장적 연금제도가 농업구조 악화를 막고, 이를 개선하는 역할을 하기 위해서는 농업의 특성을 감안하는 경영 이양연금방식의 복지정책적 농업구조정책이 개발되어야 할 것이라는 생각에는 변함이 없었다.

## 第 2 章

# 農漁村社會의 高齡化와 老齡農漁民의 問題

### 1. 高齡化社會의 區分

어느 한 사회의 구조적 특성을 인구학적으로 논할 때 원용되는 척도의 하나는 0 ~ 14세 또는 65세 이상 인구집단의 분포상태이다. 이러한 기준에 따라 사회는 고령사회(aged society) 또는 고령화사회(aging society)로 유형화 한다.

고령사회란 고령인구가 일정 비율로 증가한 어떤 단계에 와서 그 비율이 거의 안정된 상태가 지속되는 사회를 지칭한다. 한편 고령화사회란 전체인구에 대비한 노령인구의 비율이 증가하는 상태, 즉 인구의 고령화 또는 고연령화가 진행중에 있는 사회를 말한다. 그러나 고령인구에 대한 범주와 고령 또는 고령화사회를 유형화하는 데 있어서 적용되는 노년인구의 구성 비율은 나라마다 다르기 때문에 고령 또는 고령화사회를 세분하는 경향이 있다.

UN에서는 한 나라의 인구 가운데 65세 이상의 노령인구 비율이 4% 미만인 나라를 유년인구국(young population), 4 ~ 7%인 나라를 성년인

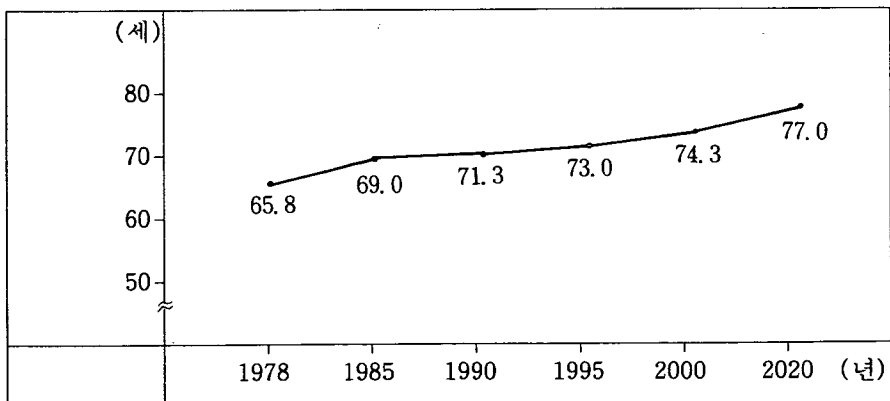
구국(mature population), 7% 이상인 나라를 노년인구국(aged population)으로 구분하고 있다. 한편 미국에서는 한 나라의 전체인구중 65세 이상 인구가 4% 미만인 나라를 유년국(young population), 4~6인 나라를 청년국(youthful population), 7~9%인 나라를 숙년국(mature population), 그리고 10% 이상인 나라를 노년국(aged population)으로 구분한다.

이러한 기준을 감안할 때 고령화사회는 65세 이상 인구 비율이 7% 이상인 사회를, 그리고 고령사회는 15% 내외인 사회로 보는 것이 합당한 것 같다. 그 이유는 인구구조나 인구동태란 특정연령계층의 비율이 계속 같은 속도로 무한정 증가 또는 감소하는 것이 아니고 일정단계에 도달하면 어느 정도 안정 또는 균형을 유지하게 되는 데, 유럽의 경우 대체로 그 시점이 15% 선이었던 것으로 나타난 데 있다.

## 2. 農漁村社會의 高齡化와 그 要因

우리 나라는 그 동안 계속된 경제 성장과 더불어 생활수준이 향상되고

그림 2-1 평균수명 전망



자료: 보사부, 「보건사회백서」, 1992.

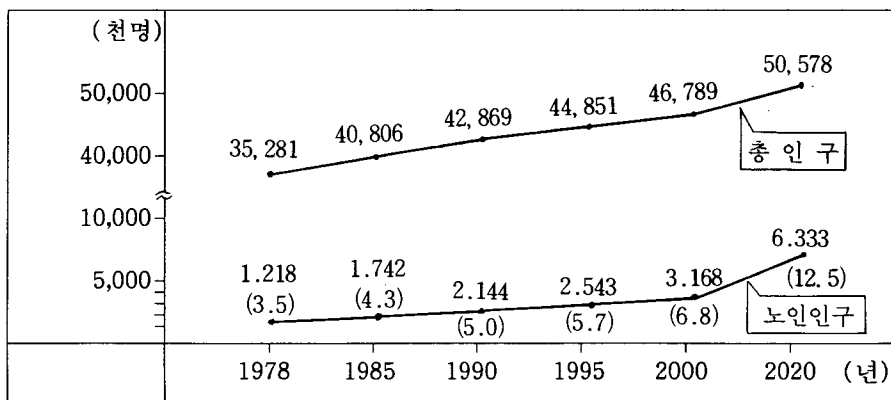
의료기술의 발달 및 보건환경의 개선 등으로 (그림 2-1)에서 처럼 1985년에 69.0세이던 평균수명이 1990년에는 71.3세로 연장되었고, 2000년에는 74.3세로 확대 연장될 전망이다.

이와 함께 노인인구도 점차 증가하여 (그림 2-2)와 같이 1990년 현재 65세 이상 노인인구가 전체인구의 6%(2,144천명)나 되었고, 2000년에는 6.8%(3,168천명)까지 증가될 것으로 예상되고 있어 우리 나라도 이미 고령화사회로 진입되어 가면서 그 증가 속도도 더욱 빨라질 것으로 전망되고 있다.

한편 농어업 종사자들이 중심을 이루고 있는 농어촌지역도 (표 2-1)에서 처럼 이미 고령화사회로 진입했음을 알 수 있다. 즉, 1980년에는 군부 인구중 65세 이상 노인인구 비율이 3.3%이었으나 1985년에는 6.8%로 약 2배가 증가하였고, 1990년에는 9.3%로 증가되어 농어촌사회는 이미 고령화사회가 되었음을 알 수 있다.

또한 농어업을 생업으로 하는 농어가 인구집단의 노령화현상은 (표 2-2)와 같이 65세 이상 노령인구 비율은 1980년에 6.7%이었으나 1990

그림 2-2 노인인구 증가 추이



주: ( )는 총인구중 노인인구가 차지하는 비율임.

자료: 통계청, 「장래인구추계」, 1991. 4.

표 2 - 1 농어촌부문의 노인인구 변화 추이

단위: 명(%)

| 구 분  | 군부인구                  | 0 ~ 14세             | 15 ~ 64세            | 60세 이상              | 65세 이상             |
|------|-----------------------|---------------------|---------------------|---------------------|--------------------|
| 1980 | 27,457,898<br>(100.0) | 5,707,821<br>(20.8) | 9,392,327<br>(34.2) | 1,381,641<br>(5.0)  | 897,213<br>(3.3)   |
| 1985 | 14,001,680<br>(100.0) | 4,260,180<br>(30.4) | 8,784,853<br>(62.7) | 1,474,313<br>(10.5) | 956,647<br>(6.8)   |
| 1990 | 11,121,996<br>(100.0) | 2,635,369<br>(23.7) | 7,456,603<br>(67.0) | 1,538,666<br>(13.8) | 1,030,024<br>(9.3) |

자료: 경제기획원, 「인구 및 주택센서스 보고」, 1980, 1985.

통계청, 「인구주택총조사속보」, 1990.

년에는 11.5%로 크게 증가하여 이들 인구집단의 노령화현상이 현저하게 나타났다. 이를 농가경영주에 국한시켜 보면 (표 2-3)에서와 같이 1990년 현재 65세 이상 경영주 비율이 18.3%나 되고 있어 이들의 노령화현상이 극심함을 보여주고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 전반적으로 인구의 노령화가 진전되는 가운데, 특히 농어촌사회 및 농어업부문에서의 노령화가 더욱 현저함을 알 수 있다.

표 2 - 2 농가인구의 노령화 추이

단위: 천명(%)

| 구 분  | 총농가인구             | 0 ~ 14세         | 15 ~ 64세        | 60세 이상          | 65세 이상        |
|------|-------------------|-----------------|-----------------|-----------------|---------------|
| 1980 | 10,827<br>(100.0) | 3,230<br>(29.8) | 6,459<br>(59.7) | 1,138<br>(10.5) | 728<br>(6.7)  |
| 1985 | 8,521<br>(100.0)  | 2,114<br>(24.8) | 5,230<br>(61.4) | 1,177<br>(13.8) | —             |
| 1990 | 6,661<br>(100.0)  | 1,370<br>(20.6) | 4,104<br>(61.6) | 1,187<br>(17.8) | 769<br>(11.5) |

자료: 농림수산부, 「농업총조사 1980, 1990년」 및 「농림수산주요통계 1992」.

표 2-3 농가 경영주의 노령화 추이

단위: 호(%)

| 구 분  | 합 계                  | ~ 29             | 30~39             | 40~49             | 40~59             | 60세 이상            | 65세 이상            |
|------|----------------------|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 1980 | 2,155,073<br>(100.0) | 129,673<br>(6.0) | 367,123<br>(17.0) | 664,794<br>(30.8) | 555,907<br>(25.8) | 437,576<br>(20.3) | —                 |
| 1990 | 1,767,033<br>(100.0) | 36,719<br>(2.1)  | 221,177<br>(12.5) | 372,508<br>(21.1) | 583,964<br>(33.0) | 552,665<br>(31.3) | 323,182<br>(18.3) |

자료: 농림수산부, 「농업총조사」, 각년도.

이러한 현상은 인구학적 요인보다 사회경제적 요인에 의해 유발되었다고 볼 수 있다. 일반적으로 인구의 노령화에 영향을 주는 인구학적 요인으로는 출생률, 사망률 및 평균수명이다. 그간 농어촌사회부문에서도 인구증가 억제에 위해 추진된 가족계획사업으로 출산률이 현저하게 저하되었다. 이에 따라 유년인구는 감소되었고, 이는 농어촌사회 인구의 평균연령을 높임과 더불어 노령인구의 상대적 증가에 영향을 주었다. 이와 더불어 보건 및 의료기술의 발전에 따른 사망률의 저하로 인한 평균수명의 연장은 농어촌사회에서의 노령인구의 상대적 증가에 영향을 미쳤다.

그러나 이러한 인구학적 요인은 농어촌사회부문에서만 특징적으로 일어났다고 볼 수 없는 것이기 때문에 농어촌사회부문에서의 인구의 노령화현상은 농어가 인구의 이동에 따른 사회적 이동에 의해 유발되었다고 인정할 수 있다. (표 2-4)에서 처럼 1970 ~ 91년간 농가인구의 연령계층별 변화 추이를 보면 19세 미만의 청소년층의 감소율은 매년 8.8%(297,300명)이었던 데 비하여 50세 이상의 고령층은 매년 0.5%(5,600명)씩 증가하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 연령계층별 인구동태는 무엇보다도 농촌 청장년층의 이동에 의한 절대적 감소와 그에 따른 노령인구의 상대적 증가에 그 원인이 있다.

표 2 - 4 연령별 농가인구 변화 추이

단위: 천명

| 구 분  | 총농가인구   | 19세 미만  | 20 ~ 49세 | 50 ~ 59세 | 60세 이상 |
|------|---------|---------|----------|----------|--------|
| 1970 | 14,422  | 7,768   | 4,404    | 1,107    | 1,143  |
| 1975 | 13,244  | 6,760   | 4,212    | 1,108    | 1,164  |
| 1980 | 10,827  | 4,914   | 3,701    | 1,074    | 1,138  |
| 1985 | 8,521   | 3,385   | 2,830    | 1,129    | 1,177  |
| 1990 | 6,661   | 2,104   | 2,259    | 1,111    | 1,187  |
| 1991 | 6,086   | 1,822   | 1,876    | 1,115    | 1,255  |
| 감소계  | △ 8,354 | △ 5,946 | △ 2,528  | 8        | 112    |

자료: 농림수산부, 「농림수산주요통계」, 각년도.

### 3. 老齡人口의 特性 및 諸問題

#### 가. 노인의 정의

일반적으로 늙은이의 뜻으로 사용되고 있는 노인에 대한 개념을 한마디로 정의하기란 쉽지않다. 이는 노인을 규정하는 연령은 사회에 따라 일정하지 않고, 또한 노화에 대한 개념도 관점에 따라 달리할 수 있기 때문이다.

레나드(Lenard)와 브랜(Z. Breen)은 노화의 개념을 ① 생리적 및 생물학적인 면에서 퇴화기에 있는 사람 ② 심리적인 면에서 정신기능과 성격이 변화되고 있는 사람 ③ 사회적인 면에서 지위와 역할이 상실된 사람으로 보았다. 국제노년학회(1951)에서는 노인이란 인간의 노화과정에서 나타나는 생리적·심리적·환경적 행동의 변화가 상호작용하는 복합형태의 과정으로 정의한 바 있다. 이를 세분하여 살펴보면 노인이란 ① 환경 변화에 적절히 적응할 수 있는 자체조직에 있어서의 결함을 가진 사

람 ② 생활자체가 자신을 통합하려는 능력이 감퇴되어 가는 시기에 있는 사람 ③ 인체의 기관·조직기능 등에 있어서 감퇴현상이 일어나는 시기에 있는 사람 ④ 생 자체의 적응이 정신적으로 결손되어 가고 있는 사람 ⑤ 인체의 조직 및 기능 저장의 소모로 적응 감퇴상태에 있는 사람으로 규정하였다.

카트(Kart)는 노화의 생물학적 측면을 8가지로 구분하고 있다. 즉, ① 피부에 주름이 생기고 거칠어지는 점 ② 관절이 굳어져 자세가 완화되는 점 ③ 감각 및 반사기능의 감퇴 ④ 동맥의 돌출과 두상의 변화 ⑤ 순환기계기능의 저하나 유연성의 감퇴 ⑥ 폐활량의 저하 ⑦ 소화기능의 감퇴 ⑧ 생식, 배뇨 및 체온 조절기능의 감퇴 등을 생리적 노화라고 하였다.

이상에서 살펴본 바와 같이 노인 또는 노령화는 특정시기에서의 사회심리 또는 생물학적 퇴화현상을 수반한다. 따라서 노인을 규정하기는 쉽지 않으나 일반적으로 「생리적 및 신체적 기능의 감퇴와 더불어 심리적인 변화가 일어나서 개인의 자기 유지기능과 사회적 기능이 약화되어 있는 상태의 사람」이라고 할 수 있다.

## 나. 노인의 특성

노령화를 개진할 때 주목할 점은 노년을 변화의 한 과정으로 보았을 때 변화에 따른 특성이 신체적·심리적·사회적 측면에서 어떻게 나타나는 것인가이다.

신체적 측면에서 나타나는 특성은 신체기능의 쇠퇴에서 오는 인내력 감퇴, 활동성 감퇴, 정력 부족, 불결의 경향, 흥미범위의 협소화 및 자기 중심적인 경향이다. 또한 노년에 가까우면 머리가 희고, 두발이 빠지며, 주름살이 늘고, 허리가 굽어지게 되며, 그에 따른 신체적 장애를 호소하며, 타인의 주의를 끌려고 한다. 만성 질환의 출현으로 암, 동맥경화, 고혈압, 당뇨병, 심장병, 신장병 등 만성 불치의 질환이 나타난다.

심리적 측면에서는 정신기능의 쇠퇴, 특히 기억력의 쇠퇴에 따른 정신

생활에 지장을 받는데서 오는 심리적 부조화 현상이 현저하게 된다. 따라서 노인은 ① 건강 및 경제상의 불안정에 대한 걱정 ② 생활환경에 적응하지 못한 데에 대한 불안 ③ 시기심과 질투심의 강화 ④ 흥미 감퇴, 비활동성 ⑤ 보수성, 고집, 탐욕이 강하게 나타난다.

사회적 측면에서는, 특히 현대산업사회에서는 정년제로 인한 은퇴 내지 퇴직을 통해 직업생활 내지 사회적 활동의 중단 또는 중지를 강요 받는다.

이와 같이 노인은 신체적·심리적·사회적인 변화를 경험하는 가운데 노인 특유의 사회적 성격이 형성되는 데, 그 구체적 내용은 ① 자기 중심성 ② 보수성 ③ 의심, 질투 ④ 유연성의 부족 ⑤ 융통성이 없고 ⑥ 고집이 강하며 ⑦ 적응력의 저하 ⑧ 아는체함 ⑨ 심기성 ⑩ 의존성 ⑪ 과욕 구 증대 등이다.

#### 다. 노인문제의 원인과 제양상

버제스(E.W. Burges)는 서구 사회에 있어서 노인문제를 야기시키는 사회적 변화요인으로서 ① 가정생산에서 공장생산으로의 전환 ② 농촌형의 생활양식에서 도시형의 생활양식으로 전환 ③ 확대가족의 붕괴와 핵가족화 ④ 대조직의 출현 ⑤ 자동화와 여가시간의 증가 ⑥ 인간 수명의 연장을 들고 있다. 이러한 사회적 변화는 노인에게 ① 노령기의 연장 ② 보장과 불안의 모순 ③ 가족 부양의 감퇴 ④ 공적 부양에의 이양 ⑤ 여가와 고독 ⑥ 할 일을 잃어버린 무역할적 생활을 가져다 준다.

이처럼 사회가 산업화될수록 노인의 지위는 낮아지게 되는 데, 이는 산업화에 따라 수반되는 보건, 의료 및 생산기술의 발전, 도시화, 교육의 대중화로 인해 노인의 지위가 상대적으로 낮아지기 때문이다.

보건 및 의료기술의 발전에 의한 수명의 연장은 노인인구의 증가를 가져와 제한된 직업에 대한 세대간 경쟁을 심화시키나 기술과 지식이 뒤지는 노인은 이로부터 은퇴를 강요받게 된다. 경제적 생산기술의 발전

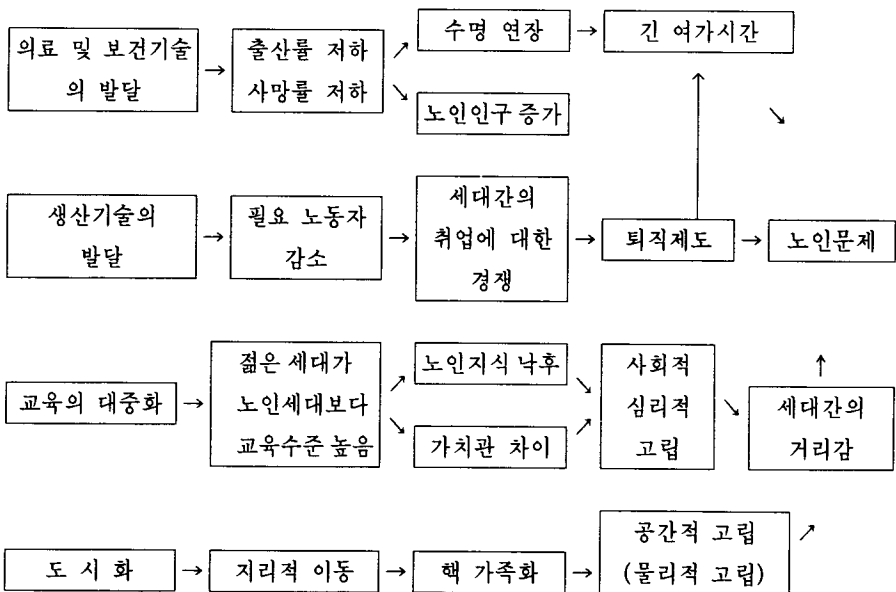
은 새로운 직업과 직종을 창출하나 젊은 세대들이 먼저 참여하게 되어 결국 노인들은 은퇴를 요구받게 된다.

도시화는 젊은 세대들의 지리적 이동을 촉진시켜 자녀와 노부모간의 지리적 분리를 가져 오고, 이로 인한 사회적 상호작용의 약화와 사회적 관계를 소원화시킴으로서 노인의 지위를 하락시킨다.

교육의 대중화는 자녀 세대들이 부모 세대들보다 더 많은 교육을 받게 되며, 이러한 세대간 교육의 격차는 사회적 지위를 전도시켜 지적 및 도덕적 분리를 촉진시킴으로써 노인의 지위를 떨어뜨리게 한다.

이와 같은 사회적 변화에 의한 영향을 참고할 때 우리 나라에 있어서도 ① 의료 및 보건기술의 발달 ② 생산기술의 발달 ③ 교육의 대중화 ④ 도시화의 진전과 같은 구조적 특징에 의한 ① 인구의 고령화와 노인인구의 증가 ② 가족구조의 핵가족화로 변화 ③ 생활양식과 가치관의 변화

그림 2 - 3 노인문제의 대두 요인



자료: 임규식, 「현대사회와 노인문제」, p. 58.

④ 정년제의 등장 등이 노인문제를 야기케 하는 주요 요인으로 볼 수 있다.

지금까지의 노인문제를 중심으로 한 사회구조적 특성과 원인의 인과적 관계를 나타내면 (그림 2-3)과 같다.

일반적인 노인문제의 제양상은 다음과 같다.

### ① 긴 여가시간

의료 및 보건기술의 발전에 따른 수명 연장, 특히 55세의 일률 정년제도의 보편화는 55세 이후부터 사회적인 의미에서 노인이 되게함으로써 노령기가 더욱 길어지게 되었다. 여가시간과 여가의 문제는 주로 퇴직으로 인하여 사회적인 직업역할을 상실하게 됨으로써 야기된다. 그러나 여가에 대한 사회화의 부족, 여가시설의 부족, 여가 프로그램이 개발되지 않은 상태에서 오늘날 우리 사회의 많은 노인들은 여가문제로 고민하고 있다.

### ② 직업적 역할 상실

생산기술의 기계화는 생산 노동력의 감소를 가져온다. 젊은 세대와 노인 세대간에 취업 및 직업역할 수행에 있어 경쟁이 생기게 되고 신체적·정신적 기능이 약화되는 노인은 경쟁에 뒤지게 되어 생산현장에서 물러나게 됨으로써 직업적 역할은 상실하게 된다. 직업적 역할 상실에 수반하여 생계 유지자로서의 역할도 상실함으로써 자아 또는 사회적 자아형성에 부정적 영향을 미친다.

### ③ 수입의 단절 또는 감소

퇴직으로 인하여 정기적인 수입원은 단절되고 연금, 퇴직금, 저축, 재산수익 등으로 수입이 대치된다. 노령연금제도가 시행되고 있는 선진산업사회에서도 퇴직 후의 수입은 퇴직 전에 비하여 절반 이하로 절감되

는 현상을 보이고 있다. 하물며 노령연금제도가 부분적으로 실시되고 있는 우리 나라의 경우 퇴직 후의 수입상태는 더욱 악화하게 된다. 이와 같은 수입의 절감은 노인인구를 빈곤상태에 빠뜨리고, 또한 자녀에게 생활을 의존케 만들므로 노인들은 물질적인 어려움과 함께 정신적 고통과 자존심까지 상하게 된다.

#### ④ 건강 약화 및 건강보호문제

노인들은 젊은이에 비하여 유병률이 2~3배 이상이 되나 수입의 부족으로 적절한 건강보호를 받지 못하는 문제가 있다. 만성적 질병과 합병증적 현상도 빈번하여 그에 상응한 진료가 필요하나 보험이나 의료보호의 적절한 제도적 뒷받침이 부족하여 적절한 가료를 받지 못한다. 또한 현재의 의료보험 및 의료보호제도는 노인 질병의 특성을 고려하지 않고 있어 진료비 부담이 큰 문제가 되고 있다. 적절한 건강보호를 받는 데는 의료시설에의 접근이 용이해야 하나 대부분의 의료시설과 의료인력이 대도시에 편중하고 있어 농촌 노인들이 진료를 받는 데 더 많은 문제가 되고 있다.

#### ⑤ 부양 및 보호문제

대부분의 노인들은 퇴직 후 수입의 절감 또는 무수입으로 자녀에게 경제적으로 의존하게 된다. 그러나 자녀들의 가치관 퇴락과 가치관 차이로 자녀들의 경제적 부양을 받지 못하는 경우가 많다. 건강이 나쁠 때 자녀들이 노부모들을 간호하고 시중들어야 할 경우가 많은 데 핵가족화, 가족 수의 소수화, 여성의 취업, 자녀 이농 등으로 가족중에 부모를 보호할 수 있는 사람이 없거나 부족하게 되므로 보호의 문제가 심각해지고 있다.

#### ㉔ 사회적 및 심리적 고립과 소외

교육의 대중화로 인한 세대간의 교육 격차와 이에 따른 세대간의 사회화의 차이는 세대간의 갈등과 고립을 가져오는 데 기여한다. 이러한 세대간의 고립과 갈등은 가정과 사회에서의 세대간의 고립과 소외감을 낳게 되며, 이로 인하여 부모와의 동거, 별거문제, 부모 부양문제 등에 심각한 영향을 미친다.

도시화는 사회적·지리적 이동을 유발, 세대간의 고립을 초래하게 된다. 한편 지리적 이동은 핵가족화를 촉진시켜 부모와 자녀간의 공간적 고립을 가져와 결국 사회와 노인간, 젊은이와 노인 세대간, 가정내의 부모와 자녀간의 사회적 및 심리적 고립과 소외라는 노인문제를 발생시키게 된다.

### 4. 老齡 農漁民의 問題

노령 농어민의 당면문제도 앞에서 살펴본 바 있는 일반적 노인문제양상의 범주를 벗어나지 못한다. 그러나 농어촌사회는 주로 농어업 종사자를 중심으로 구성된 지역사회로서 사회·경제적 및 환경적 특수성을 가진다. 그런데다 산업화과정에서 농어촌사회는 사회구조적으로 대변혁을 경험하였다. 이러한 상황적 여건을 감안할 때 농어촌 노령인구가 당면하고 있는 문제의 심각성은 문제 영역에 따라 다르게 나타난다고 할 수 있다.

#### 가. 노후 생계보장문제

노인문제가 사회문제화되는 직접적 원인은 노령인구의 경제적 빈곤과 그에 따른 노인부양문제의 심각성에 있다. 노인빈곤의 주요 원인으로는 경제활동력의 감퇴에 따른 생산성 저하로 인한 직장에서의 조기 은퇴,

노인 취업기회 부족에 의한 소득원(수입원) 단절, 노후 생계보장을 위한 사회보장제도의 미흡, 경제활동기에 자녀 양육비 과다 지출로 인한 노후 생활준비의 미흡 등을 들 수 있다.

비록 농어업은 조기 은퇴를 강요받지 않는 자영업으로 노령 농어민들은 비교적 타직업 종사자에 비해서 소득활동기간은 상대적으로 긴 것으로 나타났다. (표 2-5)에서 보면 60세 이상 노령 취업자중 48.2%가 농림어업부문에 취업하고 있어 농어업에서의 노령 취업자가 여타산업부문보다 많은 것으로 나타나고 있다.

또한 농가·비농가별 60세 이상 고령인구의 비경제활동인구상황을 (표 2-6)을 통해 보면 농가에서는 23.3%에 지나지 않았으나 비농가에서는 76.6%로 월등히 높았다. 이처럼 농어업부문과 농가에서의 노령 취업자의 경제적 활동이 비교적 높게 나타나 외견상으론 고령 농어민의 경제적 빈곤이 심각하지 않은 것으로 볼 수 있다.

그러나 농업 생산상의 제반 특성과 경영규모의 영세성으로 농어업 종사자의 소득수준은 타산업 종사자에 비해 월등하게 낮으며, 이러한 현상은 노령 농어업 종사자에게 있어서도 예외일 수가 없다. (표 2-7)의 직종별 월 근로수입을 보면 농어업부문에 종사하는 노령 취업자중 60.7%가 월 10만원 미만의 소득을 올리고 있는 반면 30만원 이상 소득자의 비율은 5.8%에 지나지 않았다. 이와 같은 노령 농어민의 소득수준은 생산관련직 및 단순노무직 종사자와 비슷하였을 뿐 여타 직종 종사자와는 비교가 안될 정도로 매우 낮았다.

한편 도시화에 따른 자녀 이농으로 인해 증가되고 있는 농어촌 노인 세대가구를 중심으로 이들의 경제적 상황을 보여주는 것이 (표 2-8)과 (표 2-9)이다.

(표 2-8)을 통해 이들 세대의 월 근로수입을 보면 농어촌 거주 노인 세대중 월 근로수입이 10만원 미만 가구의 비율이 60.6%로 대도시(35.2%) 및 중소도시(46.8%) 거주 노인세대에 비해 아주 높았다. 이와 같은 월 근로수입의 저위는 소비생활의 저위로 직결되어 (표 2-9)에서와 같

이 월 생활비가 10만원 미만인 비율이 농어촌 노인 세대가구에서는 39.9%나 되어 대도시(18.8%) 및 중소도시(23.8%) 거주 노인 세대가구 비율보다 높았다.

표 2 - 5 산업별 노령취업자, 1986, 1990

단위: 천명(%)

| 구 분                | 1986              |                  |                  | 1990              |                |                |
|--------------------|-------------------|------------------|------------------|-------------------|----------------|----------------|
|                    | 전체                | 55세 이상           | 60세 이상           | 전체                | 55세 이상         | 60세 이상         |
| 농 업                | 3,733<br>(24.9)   | 543<br>(52.9)    | 832<br>(70.0)    | 3,292<br>(18.3)   | 299<br>(35.8)  | 372<br>(48.2)  |
| 광공업                | 3,659<br>(24.4)   | 98<br>(9.6)      | 77<br>(6.5)      | 4,928<br>(27.3)   | 126<br>(15.1)  | 105<br>(12.9)  |
| 사회간접자본 및<br>기타서비스업 | 7,758<br>(50.6)   | 384<br>(37.5)    | 278<br>(23.4)    | 9,816<br>(54.4)   | 411<br>(49.1)  | 317<br>(38.9)  |
| 합 계                | 14,970<br>(100.0) | 1,025<br>(100.0) | 1,187<br>(100.0) | 18,036<br>(100.0) | 836<br>(100.0) | 814<br>(100.0) |

자료: 통계청, 「경제활동인구연보」, 1991.

표 2 - 6 농가·비농가별 고령인구의 비경제활동인구, 1985, 1990

단위: 천명(%)

| 구 분 | 1985              |                |                  | 1990              |                |                  |
|-----|-------------------|----------------|------------------|-------------------|----------------|------------------|
|     | 전체                | 55세 이상         | 60세 이상           | 전체                | 55세 이상         | 60세 이상           |
| 농 가 | 2,308<br>(19.3)   | 113<br>(21.3)  | 686<br>(32.2)    | 1,660<br>(13.5)   | 96<br>(17.7)   | 541<br>(23.3)    |
| 비농가 | 9,653<br>(80.7)   | 418<br>(78.7)  | 1,444<br>(67.8)  | 10,654<br>(86.5)  | 446<br>(82.3)  | 1,776<br>(76.6)  |
| 합 계 | 11,961<br>(100.0) | 531<br>(100.0) | 2,130<br>(100.0) | 12,314<br>(100.0) | 542<br>(100.0) | 2,317<br>(100.0) |

자료: 통계청, 「경제활동인구연보」, 1991.

표 2 - 7 직종별 월 근로수입

단위: %

| 근로 수입   | 전 체              | 전문, 기술, 행정 및 관리직 | 사무 관리직        | 판매직            | 서비스직          | 농·축 임·수산·수렵업     | 생산관련 직 및 단순 노무직 | 기 타           |
|---------|------------------|------------------|---------------|----------------|---------------|------------------|-----------------|---------------|
| 5만원 미만  | 26.7             | 2.8              | —             | 20.4           | 6.7           | 28.7             | 34.1            | —             |
| 5~10만원  | 29.7             | 3.1              | 8.7           | 20.5           | 15.1          | 32.0             | 31.4            | 65.1          |
| 10~20만원 | 26.6             | 3.3              | 13.3          | 29.3           | 42.1          | 27.0             | 22.8            | 34.9          |
| 20~30만원 | 6.9              | 1.4              | 31.0          | 10.2           | 17.9          | 6.4              | 5.4             | —             |
| 30~50만원 | 5.5              | 13.6             | —             | 11.7           | 16.6          | 4.2              | 4.8             | —             |
| 50만원 이상 | 4.5              | 75.8             | 46.0          | 7.8            | 1.5           | 1.6              | 1.5             | —             |
| 계       | 100.0<br>(2,233) | 100.0<br>(67)    | 100.0<br>(14) | 100.0<br>(158) | 100.0<br>(84) | 100.0<br>(1,658) | 100.0<br>(238)  | 100.0<br>(14) |

주: 무응답 132명 제외.

자료: 이가옥외, 「노인단독가구 실태에 관한 연구」, 한국보건연구원, 1989.

표 2 - 8 지역별·가구형태별 월 근로수입

단위: %

| 근로 수입   | 전 국              |                |                  | 대 도 시          |               |                | 중 소 도 시        |               |                | 군 부              |                |                  |
|---------|------------------|----------------|------------------|----------------|---------------|----------------|----------------|---------------|----------------|------------------|----------------|------------------|
|         | 계                | 독신가<br>구노인     | 부부가<br>구노인       | 계              | 독신가<br>구노인    | 부부가<br>구노인     | 계              | 독신가<br>구노인    | 부부가<br>구노인     | 계                | 독신가<br>구노인     | 부부가<br>구노인       |
| 5만원 미만  | 26.8             | 31.8           | 25.4             | 15.1           | 18.5          | 13.1           | 24.0           | 29.3          | 21.7           | 28.7             | 35.6           | 27.0             |
| 5~10만원  | 29.8             | 34.5           | 28.4             | 20.1           | 31.3          | 13.6           | 22.8           | 35.7          | 17.3           | 31.9             | 35.2           | 31.1             |
| 10~20만원 | 26.5             | 23.3           | 27.4             | 27.2           | 31.4          | 24.7           | 31.7           | 22.3          | 35.8           | 25.7             | 21.4           | 26.8             |
| 20~30만원 | 7.0              | 5.2            | 7.5              | 10.4           | 8.5           | 11.6           | 7.3            | 2.8           | 9.3            | 6.4              | 4.8            | 6.8              |
| 30~50만원 | 5.5              | 3.4            | 6.1              | 11.7           | 6.7           | 14.6           | 6.5            | 7.5           | 6.0            | 4.5              | 1.9            | 5.2              |
| 50만원 이상 | 4.5              | 1.8            | 5.3              | 15.4           | 3.7           | 22.3           | 7.7            | 2.4           | 9.9            | 2.7              | 1.2            | 3.0              |
| 계       | 100.0<br>(2,239) | 100.0<br>(502) | 100.0<br>(1,737) | 100.0<br>(237) | 100.0<br>(87) | 100.0<br>(150) | 100.0<br>(222) | 100.0<br>(67) | 100.0<br>(155) | 100.0<br>(1,780) | 100.0<br>(843) | 100.0<br>(1,432) |

주: 무응답 126명 제외.

자료: (표 2-7)과 동일.

표 2 - 9 지역별·가구형태별 월 생활비

단위: %

| 월생활비    | 전 국              |                  |                  | 대 도 시          |                |                | 중 소 도 시        |                |                | 군 부              |                |                  |
|---------|------------------|------------------|------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|----------------|------------------|
|         | 계                | 노인독<br>신가구       | 노인부<br>부가구       | 계              | 노인독<br>신가구     | 노인부<br>부가구     | 계              | 노인독<br>신가구     | 노인부<br>부가구     | 계                | 노인독<br>신가구     | 노인부<br>부가구       |
| 5만원 미만  | 10.7             | 19.9             | 4.3              | 5.8            | 10.4           | 1.9            | 8.2            | 14.4           | 3.1            | 12.9             | 25.0           | 5.2              |
| 5~10만원  | 22.4             | 33.5             | 14.6             | 13.0           | 22.2           | 5.1            | 15.6           | 25.8           | 7.2            | 27.0             | 39.9           | 18.8             |
| 10~15만원 | 29.7             | 28.7             | 30.5             | 25.8           | 37.1           | 16.0           | 31.5           | 37.1           | 26.8           | 30.7             | 23.3           | 35.5             |
| 15~20만원 | 11.7             | 6.6              | 15.3             | 14.1           | 9.9            | 17.8           | 12.6           | 9.0            | 15.6           | 10.7             | 4.7            | 14.5             |
| 20~25만원 | 10.9             | 4.8              | 15.2             | 14.8           | 9.4            | 19.4           | 16.2           | 5.8            | 24.7           | 8.5              | 2.7            | 12.2             |
| 25만원 이상 | 14.5             | 6.5              | 20.1             | 26.5           | 11.0           | 39.8           | 16.0           | 7.8            | 22.6           | 10.2             | 4.4            | 13.9             |
| 계       | 100.0<br>(3,465) | 100.0<br>(1,436) | 100.0<br>(2,029) | 100.0<br>(751) | 100.0<br>(349) | 100.0<br>(402) | 100.0<br>(470) | 100.0<br>(211) | 100.0<br>(259) | 100.0<br>(2,244) | 100.0<br>(876) | 100.0<br>(1,368) |

자료: (표 2-7)과 동일.

표 2 - 10 농어촌 노령인구의 농지 소유 현황

단위: 호(%)

| 연령별   | 규 모 별(평) |          |             |             |          | 계          |
|-------|----------|----------|-------------|-------------|----------|------------|
|       | 무농지      | 1,500 미만 | 1,500~3,000 | 3,000~6,000 | 6,000 이상 |            |
| 50~54 | 4(13.8)  | 11(37.9) | 12(41.4)    | 2(6.9)      | 0( - )   | 29(100.0)  |
| 55~59 | 3(15.0)  | 1(5.0)   | 5(25.0)     | 7(35.0)     | 4(20.0)  | 20(100.0)  |
| 60~64 | 1(7.7)   | 5(38.5)  | 3(23.1)     | 2(15.3)     | 2(15.3)  | 13(100.0)  |
| 65~69 | 1(3.0)   | 7(21.9)  | 15(46.9)    | 7(21.9)     | 2(6.3)   | 32(100.0)  |
| 70이상  | 13(24.5) | 15(28.3) | 20(37.7)    | 4(7.5)      | 1(1.9)   | 53(100.0)  |
| 계     | 22(15.0) | 39(26.5) | 55(37.4)    | 22(15.0)    | 9(6.1)   | 147(100.0) |

자료: KREI 조사결과, 1992.

이와 같이 농어촌 노령 인구의 경제적 상황의 열악은 무엇보다도 이들의 경제력의 저위에 근원이 있다고 보아진다. 농어촌 노령 인구의 경제력 수준을 그들이 보유하고 있는 농지를 중심으로 살펴보면 (표 2-10)과 같았다. 즉, 60세 이상 농어촌 거주 노령 인구중 15.3%가 농지를 전혀 소유하지 않았고, 27.6%는 1,500평 미만의 농지만을 소유하고 있다.

한편 농어촌 노령 인구는 경제적 어려움으로 노후 준비를 제대로 하지 못한 것으로 나타났다. 15세 이상 농어촌 주민을 대상으로 노후 준비 여부를 보면 (표2-11)과 같이 1991년 현재 73.2%가 노후 준비를 하지 못하고 있는 것으로 나타났다.

그러나 60세 이상 농어촌 노령 인구를 대상으로 노후 준비 여부를 보면 (표 2-12)에서와 같이 그 비율은 더욱 높아져 80.9%에 달하고 있다.

표 2 - 11 지역별 노후 준비 여부 및 준비방법

단위: %

| 구 분  |    | 준비<br>없음 | 준 비 방 법 |      |      |     |     |      |     |
|------|----|----------|---------|------|------|-----|-----|------|-----|
|      |    |          | 보험      | 적금   | 연금   | 계   | 부동산 | 유가증권 | 기타  |
| 1988 | 전국 | 64.9     | 8.6     | 9.4  | 11.5 | 1.3 | 3.6 | 0.6  | 0.2 |
|      | 시부 | 61.3     | 10.1    | 10.2 | 13.3 | 0.9 | 3.5 | 0.7  | 0.1 |
|      | 군부 | 73.5     | 5.2     | 7.6  | 7.2  | 2.1 | 3.8 | 0.3  | 0.3 |
| 1991 | 전국 | 61.0     | 11.2    | 10.4 | 13.4 | 0.7 | 2.9 | 0.3  | 0.1 |
|      | 시부 | 56.8     | 13.0    | 10.5 | 15.5 | 0.7 | 3.0 | 0.4  | 0.1 |
|      | 군부 | 73.2     | 5.8     | 10.1 | 7.2  | 0.7 | 2.7 | 0.0  | 0.3 |

자료: 통계청, 「한국의 사회지표」, 1991.

표 2 - 12 농어촌 노령인구의 노후 준비 상태

단위: 명(%)

| 구 분   | 충분히 해놓고있음 | 어느정도 해놓고있음 | 할 계획임   | 전혀하지못함    | 계          |
|-------|-----------|------------|---------|-----------|------------|
| 50~54 | 0(-)      | 2(6.5)     | 4(12.9) | 25(80.6)  | 31(100.0)  |
| 55~57 | 1(3.4)    | 8(27.6)    | 2(6.9)  | 18(62.1)  | 28(100.0)  |
| 60~64 | 3(10.3)   | 5(17.2)    | 0(-)    | 21(72.4)  | 29(100.0)  |
| 65~69 | 0(-)      | 4(18.2)    | 0(-)    | 18(81.8)  | 22(100.0)  |
| 70세   | 1(3.3)    | 4(13.3)    | 1(3.3)  | 24(80.0)  | 30(100.0)  |
| 계     | 5(0.4)    | 23(16.3)   | 7(5.0)  | 107(75.9) | 141(100.0) |

자료: KREI, 「조사자료」, 1992.

이처럼 대다수의 농어촌 노령 농어민이 노후 준비를 제대로 할 수 없었던 것은 (표 2-13)에서와 같이 저소득(43.7%)과 자녀 교육비 과다지출(37.3%) 때문인 것으로 나타났다.

지금까지 살펴본 농어촌 노령인구의 경제적 상황과 노후 준비 여부 등을 감안할 때 이들의 부양문제에 대한 가족 및 국가사회의 책임은 가중될 것으로 보여진다. 그러나 가족에 의한 부양기능은 산업화과정에서 가문 상속의 기반위에 장남 부부가 노부모와 동거하며, 이들의 부양을 책임졌던 전통적 직계가족제도가 무너지고, 부양을 책임져야 할 장남을 비롯한 자녀들의 이농으로 인하여 악화되고 있다. 따라서 노령인구에 대한 경제적 보장을 가족에게만 의존케 하기에는 그 문제가 심각한 상황에 도달하고 있어 이들의 경제적 자립을 도모키 위한 국가적 지원체제의 강화는 불가피해졌다.

이러한 노령인구의 부양을 위한 국가적 개입은 이미 저소득층을 생활보호대상자로 책정하여 지원하고 있다. (표 2-14)에서와 같이 1992년 현재 110,924가구에 달하는 농어촌 저소득가구가·거택보호로, 263,568가구가 자활보호대상가구로 책정되어 국가적 지원을 받고 있다. 이처럼 보호대상가구수는 대도시 및 중소도시에 비해 월등하게 많았는데, 이것은 바로 농어촌에서의 경제적 빈곤층의 상대적 과대를 적시하고 있다.

#### 나. 건강 및 의료보장문제

노인의 건강상태는 노년기에 접어들면서 가령에 따른 노화에 의해 생기는 신체기능의 저하로 기능적 건강상태가 전반적으로 저하되어 있는

표 2 - 13 노후 준비를 못한 이유

| 구분          | 저소득  | 교육비과다지출 | 자녀분가 | 질병사고 | 방법이없어서 | 인프레때문 | 계     |
|-------------|------|---------|------|------|--------|-------|-------|
| 응답비율<br>(%) | 43.7 | 37.3    | 9.1  | 3.6  | 4.5    | 1.8   | 100.0 |

자료: KREI, 1987.

표 2 - 14 지역별 생활보호대상자, 1992

단위: 호, 명

| 구 분              |       | 합계(A+B) |           | 1992 신규 책정 |         | 1991~87 책정 |           | 기 타   |       |
|------------------|-------|---------|-----------|------------|---------|------------|-----------|-------|-------|
|                  |       | 가구수     | 가구원       | 가구수        | 가구원     | 가구수        | 가구원       | 가구수   | 가구원   |
| 거<br>택<br>보<br>호 | 대 도 시 | 36,958  | 55,094    | 4,510      | 7,214   | 32,448     | 47,880    | 387   | 765   |
|                  | 중소도시  | 28,689  | 49,249    | 3,260      | 5,926   | 25,429     | 43,323    | 213   | 568   |
|                  | 농 어 촌 | 110,924 | 215,559   | 10,473     | 20,911  | 100,451    | 196,648   | 2,309 | 5,992 |
|                  | 계     | 176,571 | 319,902   | 18,243     | 34,051  | 158,328    | 285,851   | 2,909 | 7,325 |
| 자<br>활<br>보<br>호 | 대 도 시 | 83,156  | 275,114   | 16,934     | 50,526  | 66,222     | 224,588   | 472   | 1,595 |
|                  | 중소도시  | 62,526  | 232,879   | 10,708     | 35,639  | 51,818     | 197,240   | 204   | 656   |
|                  | 농 어 촌 | 263,568 | 981,818   | 39,364     | 128,313 | 224,204    | 853,505   | 1,864 | 6,667 |
|                  | 계     | 409,250 | 1,489,811 | 67,006     | 214,478 | 342,244    | 1,275,333 | 2,540 | 8,918 |

자료: 보건사회부, 「1992 생활보호대상자 현황분석」.

상태이다. 또한 노인의 건강 장애는 만성적인 것으로 중년기에 나타나지 않던 문제가 노년기에 이르러 여러 가지 신체적 또는 정신적인 장애나 질환으로 나타나는 경우가 많기 때문에 병리학적인 과정의 범주와 수반되는 기능 장애를 동시에 고려하여야 한다.

따라서 노인의 건강문제는 신체적 노쇠화에서 비롯되는 노인병에 있으며, 이러한 노인병은 만성적인 질환으로서의 특징을 가지기 때문에 진료를 받은 후에도 완치상태에 이르지 못하고 장기간에 걸친 간호와 수발을 요하는 경우가 많다.

그러나 농어촌 노령인구는 일상 농사활동의 바쁨과 경제적인 어려움 때문에 아픔을 치료하지 못하는 경우 그 질병은 더욱 만성화되고, 중복되며, 장기간의 치료가 소요되는 소위 고질성 질병을 가지게 될 개연성이 높다는 것이다.

우선 60세 이상 농어촌 노령인구의 이환율은 (표 2-15)에서 처럼 조사자에 따라 약간 차이는 있지만 43~49%에 달하고 있어 도시지역 노령인구의 이환율과 큰 차이가 없는 것으로 나타났다.

한편 농어촌지역 60세 이상 노령인구의 건강 검사결과를 보면 (표 2

-16)과 같이 한 가지 병만 있는 환자는 46.7%이었고, 2가지 질병자는 17.4%, 3가지 질병자는 4.0%로서 68.1%가 질병을 보유하고 있었다. 또한 질병별로는 퇴행성 관절질환이 30.0%로 가장 많았고, 그 다음이 만성위염(13.5%), 당뇨병(7.2%), 고혈압(6.3%) 순위였다.

노인중 건강하다는 비율은 32.6%인데 비하여 67.4%가 “몸이 아프다”라고 함으로써 농촌 노인인구의 과반수 이상이 질병에 이환되어 있음을 (표 2-17)이 말해주고 있다.

농어촌 노령인구의 질병 치료형태에 있어서도 (표 2-18)과 같이 73.1%인 대다수가 약국 및 약방에서 약을 사먹는다고 하였는데 비하여 16.1%만이 병의원을 찾는 것으로 나타났다.

더욱이 농촌 노인의 일차적이고 만성적인 노인성 질환은 (표 2-19)와

표 2 - 15 도농별 · 연령별 이환율

단위: %

| 구 분   | 조사 <sup>1)</sup> |          | 조사 <sup>2)</sup> |         |          | 조사 <sup>3)</sup> |         |          |
|-------|------------------|----------|------------------|---------|----------|------------------|---------|----------|
|       | 도시               | 농촌       | 시지역              | 읍지역     | 면지역      | 시지역              | 읍지역     | 면지역      |
| 0~4   | 26.3             | 21.1     | 36.6             | 30.5    | 23.7     | 34.3             | 33.4    | 28.0     |
| 5~9   | 15.8             | 10.0     |                  |         |          |                  |         |          |
| 10~14 | 8.0              | 6.1      | 19.9             | 18.1    | 16.0     | 23.0             | 21.2    | 18.8     |
| 15~19 | 7.3              | 6.6      |                  |         |          |                  |         |          |
| 20~29 | 8.0              | 8.1      | 31.4             | 22.9    | 25.8     | 25.3             | 18.4    | 23.9     |
| 30~39 | 12.0             | 11.3     | 40.2             | 34.2    | 38.5     | 39.1             | 38.5    | 36.1     |
| 40~49 | 17.8             | 15.8     | 43.9             | 41.3    | 45.8     | 47.4             | 43.1    | 43.8     |
| 50~59 | 19.9             | 21.9     | 48.5             | 52.1    | 48.9     | 50.0             | 53.6    | 51.3     |
| 60+   | 23.4             | 22.6     | 41.9             | 43.9    | 46.0     | 51.1             | 47.7    | 49.2     |
| 전체    | 13.9             | 13.2     | 34.5             | 30.9    | 30.4     | 35.0             | 33.9    | 34.8     |
| (N)   | (18,150)         | (12,940) | (11,441)         | (5,958) | (21,263) | (10,045)         | (3,501) | (13,991) |

자료: 1) 보건사회부, 「전국보건의료망 편성을 위한 조사연구」, 1982.

2) 한국인구보건연구원, 「전국가족보건실태조사보고」, 1982.

3) 한국인구보건연구원, 「우리나라 의료이용에 관한 조사연구」, 1988.

표 2 - 16 노인 건강 검사결과

| 검사결과  | 수 (%)      | 발견 질병명   | 수 (%)      |
|-------|------------|----------|------------|
| 환자    | 207(68.1)  | 퇴행성 관절질환 | 68(30.0)   |
| 1가지 병 | 142(46.7)  | 만성위염     | 28(13.5)   |
| 2가지 병 | 53(17.4)   | 당뇨병      | 15( 7.2)   |
| 3가지 병 | 12( 4.0)   | 고혈압      | 13( 6.3)   |
| 건강자   | 97(31.9)   | 빈 혈      | 12( 5.8)   |
|       |            | 만성 기관지염  | 10( 4.8)   |
|       |            | 기 타      | 67(32.4)   |
| 계     | 304(100.0) |          | 207(100.0) |

자료: 위자형, 「1개 농촌지역의 노인건강실태와 일상생활 형태에 관한 조사」, 이화의대지, 1988.

표 2 - 17 노인인구 건강상태

단위: 명(%)

| 성별<br>건강상태 | 남자         | 여자         | 계          |
|------------|------------|------------|------------|
| 건강하다       | 42(37.5)   | 37(28.4)   | 79(32.6)   |
| 가끔 아프다     | 52(46.4)   | 55(42.3)   | 107(44.2)  |
| 자주 아프다     | 11( 9.8)   | 24(18.5)   | 35(14.5)   |
| 계속 아픈 상태다  | 7( 6.3)    | 14(10.8)   | 21( 8.7)   |
| 계          | 112(100.0) | 130(100.0) | 242(100.0) |

자료: (표 2-16)과 동일.

같이 농사일 때문에 적기에 치료를 받지 못하거나 치료를 받더라도 뒤늦게 받는 것으로 나타났다.

만성적인 노인성 질환은 농촌 노령인구 의료보호 및 의료보장에 대한 욕구를 높이고 있다. 그러나 농어촌지역에는 이러한 노령인구의 의료 욕구를 충족하기 위한 의료인력과 의료기관이 절대적으로 부족한 실정이다. 우리 나라 의료인력의 도농간 분포는 (표 2-20)과 같이 전체 의료

표 2 - 18 이병자 치료형태

단위: 명, (%)

| 성별<br>치료형태  | 남자         | 여자         | 계          |
|-------------|------------|------------|------------|
| 약국 및 약방등 이용 | 81(72.3)   | 96(73.8)   | 177(73.1)  |
| 병의원 이용      | 21(18.8)   | 18(13.9)   | 39(16.1)   |
| 참고 기다림      | 8( 7.1)    | 14(10.8)   | 22( 9.1)   |
| 기 타         | 2( 1.8)    | 2( 1.5)    | 4( 1.7)    |
| 계           | 112(100.0) | 130(100.0) | 242(100.0) |

자료: (표 2-16)과 동일.

표 2 - 19 일상농사활동이 일차진료에 미치는 영향

| 미치는 영향     | 수(%)        |
|------------|-------------|
| 영향을 받는다    | 170 (59.8)  |
| 영향을 받지 않는다 | 57 (20.1)   |
| 잘 모르겠다     | 57 (20.1)   |
| 계          | 284 (100.0) |

자료: (표 2-16)과 동일.

인력의 91.7%가 도시지역에 배치되어 있을뿐만 아니라 농어촌 지역에 배치되어 있는 의료인력 중에서 52.4%가 공중보건의이다. 따라서 농어촌 노령인구가 손쉽게 접근하여 제공받을 수 있는 의료서비스의 질적 수준도 매우 낮을 수밖에 없다.

의료인력뿐만 아니라 의료시설도 도시에 집중되어 있다. 농어촌지역에는 (표 2-21)와 같이 종합병원 내지 병원급 의료기관은 98개소 밖에 없는 대신 의원급 수준의 의료기관이 절대적으로 많다. 이와 같이 부족한 민간의료시설을 보건소를 위시한 공공의료기관이 메꾸고 있으나 이들 공공의료기관에는 경험이 있는 축탁의사는 30여명에 불과하고 나머지는 경험이 없는 공중보건의가 먼단위 보건지소에 1명씩 배치되어 있는 실정이다.

표 2 - 20 취업의사의 지역별 분포, 1991

| 지 역 별   | 의 사 수(명) | 비 율(%) |
|---------|----------|--------|
| 총 계     | 29,194   | 100.0  |
| 도 시     | 26,770   | 91.7   |
| 서 울     | 12,606   | 43.2   |
| 대도시     | 7,781    | 26.6   |
| 소도시     | 6,383    | 21.8   |
| 농 촌     | 1,591    | 5.5    |
| 군진(군의관) | 833      | 2.8    |

주: 대도시 - 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전직할시.

소도시 - 대도시를 제외한 시지역.

자료: 대한의학협회, 전국 회원실태조사보고서(1990. 5. 1~1991.4. 30).

표 2 - 21 지역별 의료시설 현황, 1990. 12.

| 기관종별    | 계      |         | 시 부    |         | 군 부    |        |
|---------|--------|---------|--------|---------|--------|--------|
|         | 기관(개소) | 병상(개)   | 기관(개소) | 병상(개)   | 기관(개소) | 병상(개)  |
| 계       | 21,701 | 134,176 | 19,495 | 114,777 | 2,206  | 19,399 |
| 중 합 병 원 | 228    | 66,625  | 204    | 63,164  | 24     | 3,461  |
| 병 원     | 360    | 31,876  | 286    | 22,096  | 74     | 9,780  |
| 치과병·의원  | 5,292  | 66      | 4,853  | 66      | 439    | —      |
| 한방병·의원  | 4,294  | 1,290   | 3,896  | 1,270   | 398    | 20     |
| 의 원     | 10,935 | 33,011  | 9,724  | 27,005  | 1,211  | 6,006  |
| 부 설 의 원 | 256    | 872     | 234    | 794     | 22     | 78     |
| 조 산 소   | 336    | 436     | 298    | 382     | 38     | 54     |
| 약 국     | 19,523 | —       | —      | —       | —      | —      |

자료: (표 2-20)과 동일.

### 다. 사회적 고립 및 소외문제

전통적 가족제도에서는 노년인구는 가족내에서 연장자로서의 지위와 권한을 누려 왔으며, 노인 부양은 동거가족원의 생활의 일부로 인식되어 왔다. 그러나 산업화·도시화를 통한 사회 경제적 변화과정에서 가족구조는 부부 중심의 핵가족화로 변화하고, 개인주의적 의식 및 가치관의 팽배로 기존의 효에 대한 태도와 경로사상의 약화를 가져 왔다.

산업화과정에서 종래 농어업에서 유용했던 노부모의 경험, 지식, 능력이 새로운 지식과 기술 혁신의 도입으로 가치가 감소되어짐으로서 노인의 직업적 지위가 약화되었다.

이와 같은 사회적 변화는 결국 노령 농어민의 역할 및 지위 약화를 가져와 가정내에서의 위치도 의존적·종속적 관계로 전락시키면서 이에 따라 불만, 우울, 고독감과 소외감을 증대시키고 있다. 이러한 노령인구의 심리적·정서적 부조화를 해소함에 있어 가족이 중요한 기능을 한다. 가족은 생활을 공동으로 하고 일상적인 접촉을 통해 형성된 가족원간의 친밀성을 바탕으로 가족원 상호간에 정서적 안정을 도모하기 때문이다.

그러나 산업화과정에서 노인 부양을 담당해야 할 자식들의 지리적 이동과 분산 등으로 가족원과 공동생활을 하지 못하는 노인 부부가구 및 노인 단독가구가 늘어나 (표 2-22)에서 처럼 11.3%에 달하고 있다.

표 2 - 22 지역별 전체가구대비 노인 단독가구 분포

| 가구형태    | 단위: %             |                   |                   |                   |
|---------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
|         | 전국                | 대도시               | 중소도시              | 군부                |
| 비노인가구   | 77.4              | 83.7              | 82.3              | 63.4              |
| 재가노인가구* | 22.6              | 16.3              | 17.7              | 36.6              |
| 노인단독가구  | 5.2               | 2.4               | 3.0               | 11.3              |
| 계       | 100.0<br>(69,125) | 100.0<br>(32,752) | 100.0<br>(15,936) | 100.0<br>(20,437) |

\* 재가 노인가구의 구성 비율에는 노인 단독가구의 비율이 포함되어 있음.

자료: 이가옥외, 「노인단독가구 실태에 관한 연구」, 한국인구보건연구원, 1989.

표 2 - 23 가족별거 노년인구의 자녀와의 연락 빈도 및 접촉 빈도

단위: %

| 상호작용 횟수    | 연락 빈도    | 접촉 빈도    |
|------------|----------|----------|
| 거의 매일      | 9.1      | 5.4      |
| 주 1회 정도    | 15.6     | 6.9      |
| 보름에 1회 정도  | 12.9     | 6.6      |
| 월 1회 정도    | 22.5     | 14.3     |
| 3개월에 1회 정도 | 16.6     | 21.8     |
| 6개월에 1회 정도 | 11.6     | 25.5     |
| 연 1회 이하    | 11.7     | 19.5     |
| 계          | 100.0    | 100.0    |
| (명)        | (14,011) | (14,044) |

자료: (표 2-22)와 동일.

따라서 가족원과 별거하는 노인 단독가구 및 노인 부부가구의 사회적 고립과 소외감은 매우 클 것으로 생각된다.

더욱이 가족과 별거하는 노령인구와 자녀와의 접촉관계에 있어서도 (표 2-23)과 같이 월 1회 정도 이상 연락을 주고 받거나 또는 직접적 · 대면적 접촉을 통해 교류하는 비율은 각각 60.1%와 33.2%에 지나지 않아 이들 가구와 자녀와의 가족적 접근도도 그렇게 높지 않은 것으로 나타났다. 또한 가족별거 노인가구는 이들이 노령인데도 불구하고 (표 2-24)에서와 같이 빨래, 청소, 취사, 외부일 등의 가사에 관한 모든 일을 본인(배우자)이 담당하는 경우가 95% 이상이었다.

이와 같은 사회 여건의 변화 속에서 농어촌 노령인구는 (표 2-25)에서 처럼 33.7%가 초조와 불안감을 가지고 있으며, 또한 48%가 (표 2-26)과 같이 슬픔과 고독감을 느끼며, 50%가 염세증을 느끼고 있는 것으로 나타났다(표 2-27).

그리고 이러한 정서적 · 심리적 부조화현상은 배우자가 없거나, 가족과 비동거하거나, 건강이 나쁘거나, 또는 가족과 갈등이 있는 노인들에게서 그 강도가 높은 것으로 나타났다.

표 2 - 24 가족별거 노년가구의 가사 담당자

단위: %

| 가사 담당자  | 빨 래     | 청 소     | 취 사     | 외 부 일   |
|---------|---------|---------|---------|---------|
| 본인(배우자) | 96.0    | 96.9    | 96.9    | 94.6    |
| 자 녀     | 1.4     | 0.9     | 1.1     | 2.4     |
| 기 타     | 2.6     | 2.2     | 2.0     | 3.0     |
| 계       | 100.0   | 100.0   | 100.0   | 100.0   |
| (명)     | (3,463) | (3,463) | (3,463) | (3,463) |

자료: (표 2-22)와 동일.

표 2 - 25 농촌 노인의 초조·불안 여부

단위: %

| 구 분   | 전 체     |       |         | 60 ~ 64세 |       |         | 65세 이상  |       |         |
|-------|---------|-------|---------|----------|-------|---------|---------|-------|---------|
|       | 계       | 남     | 여       | 계        | 남     | 여       | 계       | 남     | 여       |
| 없 음   | 66.0    | 67.2  | 65.1    | 66.0     | 67.2  | 65.1    | 66.0    | 67.2  | 65.1    |
| 자주 있음 | 16.2    | 13.9  | 17.0    | 16.2     | 13.9  | 17.0    | 16.2    | 13.9  | 17.0    |
| 가끔 있음 | 17.8    | 18.9  | 17.0    | 17.8     | 18.9  | 17.0    | 17.8    | 18.9  | 17.0    |
| 계     | 100.0   | 100.0 | 100.0   | 100.0    | 100.0 | 100.0   | 100.0   | 100.0 | 100.0   |
| (명)   | (1,986) | (834) | (1,152) | (1,986)  | (834) | (1,152) | (1,986) | (834) | (1,152) |

자료: 임종권외, 「한국노인의 생활실태」, 한국인구보건연구원, 1985.

표 2 - 26 농촌 노인의 슬픔·고독감 여부

단위: %

| 구 분   | 전 체     |       |         | 60 ~ 64세 |       | 65 ~ 69세 |       | 70세 이상 |       |
|-------|---------|-------|---------|----------|-------|----------|-------|--------|-------|
|       | 계       | 남     | 여       | 남        | 여     | 남        | 여     | 남      | 여     |
| 없 음   | 52.0    | 53.1  | 47.7    | 59.3     | 49.9  | 58.0     | 49.7  | 56.9   | 44.7  |
| 자주 있음 | 23.6    | 20.2  | 26.1    | 17.8     | 22.6  | 20.6     | 26.1  | 22.4   | 28.7  |
| 가끔 있음 | 24.4    | 21.7  | 26.2    | 22.9     | 27.5  | 21.4     | 24.2  | 20.7   | 26.6  |
| 계     | 100.0   | 100.0 | 100.0   | 100.0    | 100.0 | 100.0    | 100.0 | 100.0  | 100.0 |
| (명)   | (1,987) | (833) | (1,154) | (314)    | (367) | (238)    | (306) | (281)  | (481) |

자료: (표 2-25)와 동일.

표 2 - 27 농촌 노인의 염세증 여부

단위: %

| 구 분   | 전 체     |       |         | 60 ~ 64세 |       | 65 ~ 69세 |       | 70세 이상 |       |
|-------|---------|-------|---------|----------|-------|----------|-------|--------|-------|
|       | 계       | 남     | 여       | 남        | 여     | 남        | 여     | 남      | 여     |
| 없 음   | 50.1    | 54.7  | 46.7    | 59.6     | 49.9  | 53.6     | 50.2  | 50.4   | 42.0  |
| 자주 있음 | 23.7    | 18.4  | 27.5    | 14.3     | 21.3  | 21.7     | 26.1  | 20.0   | 33.1  |
| 가끔 있음 | 26.3    | 26.9  | 25.8    | 26.1     | 28.8  | 24.7     | 23.7  | 29.6   | 24.9  |
| 계     | 100.0   | 100.0 | 100.0   | 100.0    | 100.0 | 100.0    | 100.0 | 100.0  | 100.0 |
| (명)   | (1,990) | (833) | (1,157) | (314)    | (367) | (239)    | (307) | (280)  | (483) |

자료: (표 2-25)와 동일.

## 第 3 章

# 農漁民의 隱退構造와 問題點

## 1. 隱退의 一般的 概念

사람은 누구나 자기가 속한 사회나 집단에서 나름대로 활동을 하다가 어느 시기가 되면 이러한 활동의 장으로부터 은퇴하게 된다.

그러나 은퇴하는 시기나 이유·동기는 일정하지 않으며, 각 개인의 신체적·정신적 조건뿐만 아니라 경제적·사회적 여건에 따라 다양하다. 따라서 은퇴를 한 마디로 규정하기는 어렵다. 다만 국어사전에서는 은퇴(隱退)란 “職任에서 물러나거나 세속의 일에서 손을 떼고 閑居함”이라고 정의하고 있고, 은퇴와 유사한 개념인 退職은 “현직에서 물러남”이라고 간단히 정의되고 있다. 양자는 실제로는 거의 동일한 의미로 사용되고 있지만 엄밀하게 본다면 어의상으로는 구분이 가능하다고 할 수 있다.

은퇴는 그동안 종사하던 일(직무)로부터 물러나서 일체의 활동을 중지한다는 의미가 강한 반면에 퇴직은 어떤 일로부터 물러난다는 의미에서는 은퇴와 동일한 의미라고 할 수 있지만 다른 일에 종사할 수 있다

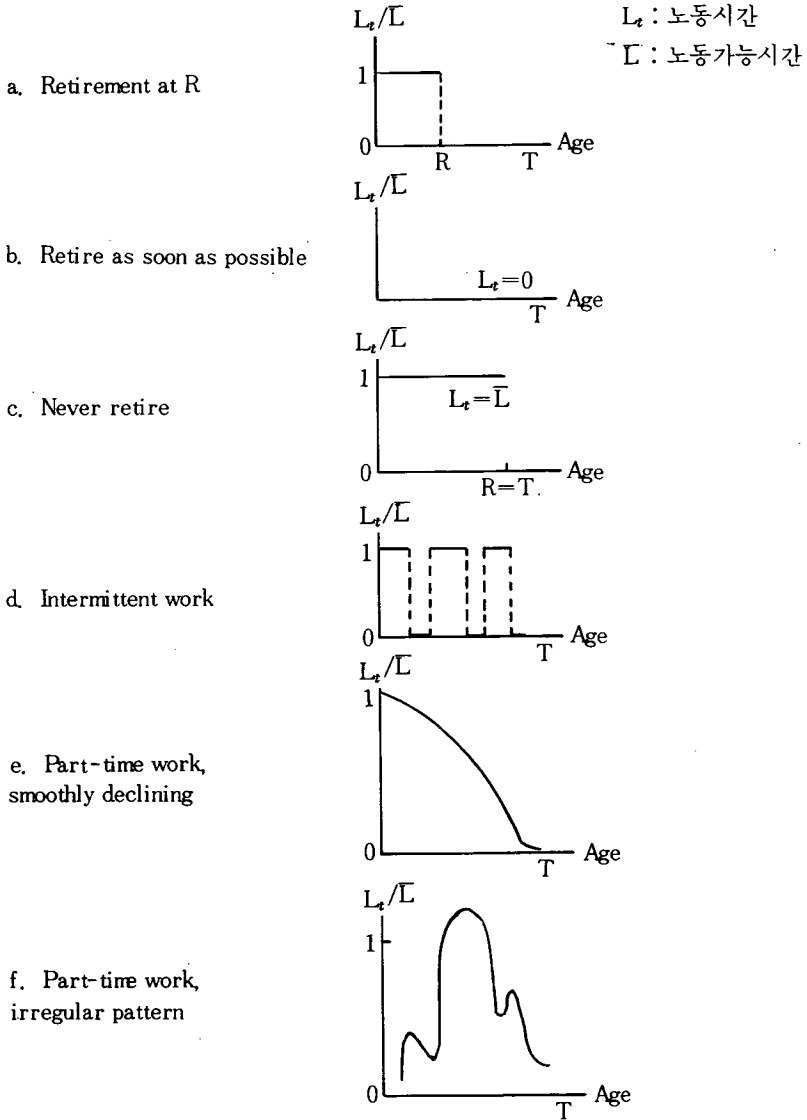
는 것을 배제하지 않고 있다는 점에서 차이가 있다고 하겠다. 그러나 이것은 어디까지나 어의상의 구분일 뿐 대부분의 경우는 앞에서 언급한 바와 같이 동일한 의미로 사용되고 있다.

한편 은퇴와 관련되는 개념으로 停年과 定年이 있다. 이들의 차이는 은퇴 연령을 어떠한 성격으로 보느냐에 기인한다. 停年은 사전에서는 “공무원이나 기타 직원이 일정한 연령에 달하면 당연히 퇴직함을 요하는 연령”(停限年齡)이라고 정의되고 있는데, 이는 어떤 직무에 종사할 수 있는 연령의 상한이라는 의미이다. 이에 비해 定年은 “年金支給이 시작되는 연령”을 의미한다. 즉, 定年은 근로로부터의 은퇴에 따른 소득의 결여는 각종 연금에 의해 충당되어야 한다는 것을 뜻한다.

이상에서 살펴 본 바와 같이 은퇴와 퇴직, 停年과 定年은 대체로 동일한 의미로 쓰이며, 실제로는 양자를 구분하기가 쉽지 않다. 이러한 어려움은 語意上의 문제라기보다는 실제로 은퇴가 이루어지고 있는 실태상의 문제라고 할 수 있다. 경우에 따라서는 은퇴와 비은퇴가 분명한 경우도 있지만 분명하지 않은 경우도 적지 않기 때문이다. 더욱이 인간의 일생의 주기를 감안하면 은퇴 여부를 판단하거나 유형화하는 것이 용이하지 않은데, 생의 주기에 걸친 은퇴유형을 구분해 본다면 대체로 (그림 3-1)과 같이 나타낼 수 있을 것이다.

한편 은퇴는 자발적 은퇴와 비자발적 은퇴로 구분할 수 있다. 자발적 은퇴는 여러 가지 여건을 고려하여 자신의 판단하에 은퇴를 결정하는 것으로 은퇴로 인한 책임과 의무는 모두 본인이 감당하게 된다. 따라서 자발적인 은퇴의 경우 사회적인 문제로 될 소지는 적다고 할 수 있다. 반면에 비자발적인 은퇴는 일정한 연령이나 조건에 해당하면 본인의 의사와는 관계없이 그동안 종사하던 직무로부터 물러나야 하는 것이다. 사회적으로 관심의 대상이 되는 것은 바로 이 비자발적 은퇴의 경우이다.

그림 3 - 1 여러 가지 은퇴유형



자료: Gary S. Fields and Olivia S. Mitchell, Retirement, Pensions and Social Security, The MIT Press, 1984.

## 2. 農漁民 隱退規定의 必要性

사회적으로 은퇴 시기(연령)를 정하는 경우 고려되는 측면은 크게 두 가지로서, 하나는 생산성·효율성의 측면이고, 다른 하나는 경로 우대측면이라고 할 수 있다. 직무의 종류에 따라 다소 차이는 있겠지만 어떤 직무를 처음 시작했을 때보다는 해당 직무에 대한 지식과 경험이 충분히 축적되고 종사자의 활동력이 가장 왕성할 때 일의 효율성은 가장 높아질 것이다. 그러나 일의 효율성이 높은 일정한 기간을 경과하면 생리적 노쇠화에 따라 사람들의 일에 대한 효율성은 감소하게 될 것이다. 이렇게 될 경우 개별 경영자의 입장에서는 신규인력의 생산성과 기존 고령인력의 생산성을 비교하게 되고, 국가나 사회도 생산성·효율성 측면과 고용측면을 전체적으로 고려하여 은퇴 연령을 결정하게 된다. 한편 고령 근로자의 일의 효율성은 떨어지지만 과거에 직장이나 사회에 기여한 업적을 고려하여 은퇴 연령을 결정하기도 한다. 실제로는 이들 양자를 모두 고려하는 것이 보통이지만 전자의 성격이 더 강하다고 할 수 있다.

현재 정년제도를 실시하고 있는 일반기업체들의 停年을 살펴 보면 (표 3-1)과 같다. 一律 停年制를 채택하고 있는 기업의 대부분(88.3%)

그림 3-2 연령과 일의 효율성

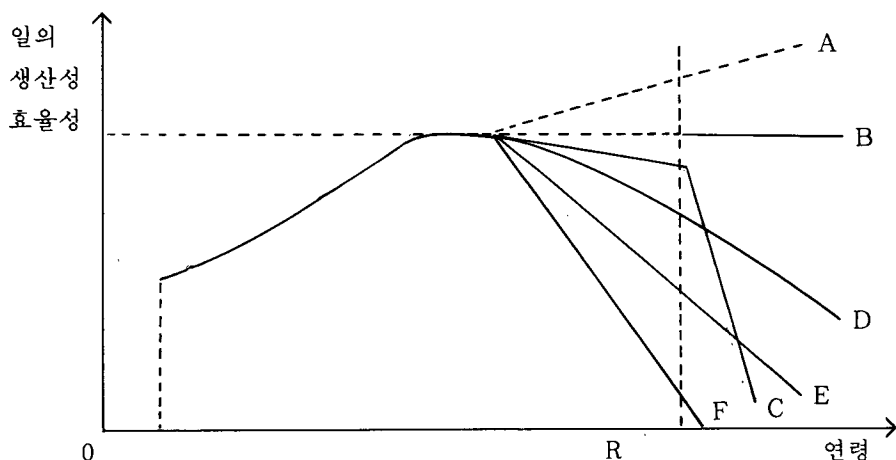


표 3 - 1 一律 停年業體의 職種別 · 年齡別 分布

단위: %

| 業種別 \ 年齡別     | 50세  | 55세   | 56 ~<br>57세 | 58 ~<br>59세 | 60세  | 61세<br>以上 | 計     | 平均停年<br>年齡(세) |
|---------------|------|-------|-------------|-------------|------|-----------|-------|---------------|
| 鑛業            | 33.3 | 66.7  | —           | —           | —    | —         | 100.0 | 53.3          |
| 製造業           | 3.7  | 89.9  | 0.5         | 2.3         | 3.7  | —         | 100.0 | 55.1          |
| 建設業           | —    | 90.0  | 10.0        | —           | —    | —         | 100.0 | 55.2          |
| 都 · 小賣 · 宿泊業  | —    | 75.0  | —           | 8.3         | 16.7 | —         | 100.0 | 56.1          |
| 運輸 · 倉庫 · 通信業 | 8.3  | 83.3  | —           | 4.2         | 4.2  | —         | 100.0 | 54.9          |
| 金融 · 保險業      | —    | 100.0 | —           | —           | —    | —         | 100.0 | 55.0          |
| 社會 및 個人서비스    | —    | 66.7  | —           | 11.1        | 11.1 | 11.1      | 100.0 | 57.0          |
| 全業種平均         | 3.8  | 88.3  | 0.7         | 2.7         | 4.1  | 0.3       | 100.0 | 55.2          |

資料: 韓國經營者總協會, 「企業停年制의 實態調査」, 1988. 5.

朴鍊秀編, 「老人福祉政策의 方向設定을 위한 研究」, 韓國人口保健研究院, 1989.

이 55세를 정년으로 정하고 있는데 비해 60세로 정하고 있는 기업은 일부분에 지나지 않으며, 61세 이상으로 정한 기업은 불과 0.3%밖에 안되는 실정이다. 또한 업종간에도 차이가 있음을 알 수 있다. 육체노동이 큰 비중을 차지하는 광업의 평균정년은 53.3세인데 비해 사회 및 개인 서비스업은 평균정년이 57.0세이며, 58세 이상을 정년으로 정한 기업들도 33.3%에 달했다. 한편 직급별로 정년을 살펴 보면 일반사원의 50.6세, 과장의 54.4세, 부장의 56.2세 등 적지 않은 차이를 두고 있다.

이러한 정년규정은 공무원의 경우에 더욱 분명하다. 공무원의 직무별 · 계급별 정년은 국가공무원법(제47조)에 명시되어 있는데, 일반직 공무원의 경우 5급 이상은 61세, 6급 이하는 55세이며, 기능직 공무원은 41세 내지 60세로 직무별로는 별도의 법규<sup>1)</sup>에 의해 상세하게 정해져 있다. 그리고公安직 공무원은 5급 이상이 61세, 6급 · 7급은 55세, 8급 이하는

1) 국회법, 대법원법, 대통령령에서 상세하게 규정되어 있다.

50세로 되어 있다.

군인 공무원의 경우에는 군인사법(제8조)에 계급별로 정년이 정해져 있는데, 대장·중장의 60세로부터 하사의 40세까지 계급별로 정년이 상세하게 규정되어 있다. 이외에 계급별로 근속정년과 계급정년도 정해져 있다.

한편 교육 공무원의 정년은 교육 공무원법(제47조)에 직급에 관계없이 65세로 정해져 있다.

이와 같이 공무원의 정년은 직무별·계급별로 명확하게 정해져 있지만 예외적인 경우도 인정하고 있어 실제로는 매우 복잡하다고 할 수 있다.

이상에서 살펴 본 바와 같이 일반기업체 근로자이든 국가공무원이든 직무의 성격 및 계급에 따라 정년을 달리 정하고 있는데, 이러한 차별은 당연하다고 할 수 있다. 다만 경제 발전과 더불어 보건 의료기술의 발달과 건강에 대한 국민들의 관심의 고조로 국민건강이 전반적으로 좋아지고 평균수명도 연장되면서 최근 들어서는 국민의 일할 권리를 내세워 정년 연장의 요구가 높아지고 있다.

정년 연장의 요구는 직종별·연령별·학력별로 천차만별이다. 그러나 대체로 보면 단순노동·기능직·서비스업 등에 종사하는 종업원이나 교육수준이 낮은 종업원일수록 생계비 때문에 정년 연장을 원하는 반면에 고학력수준이거나 공무원·전문직의 경우에는 생계 유지보다는 근무능력이나 경험을 살려 사회에 참여하기 위해 정년 연장을 원하고 있다. 특히, 최근 들어서는 생활수준이 전반적으로 향상됨에 따라 일하는 보람과 사회 참여에 대한 관심이 정년 연장의 커다란 이유로 등장하고 있다.

이상에서 살펴 본 바와 같이 정년의早晚을 결정하는 데에는 어려움이 따르기는 하지만 취업과 퇴직이 분명하고 업무의 내용도 비교적 동일하기 때문에 나름대로 정년을 규정하는 것이 가능하다. 그러나 농어업을 포함하는 자영업자의 경우에는 신체적·정신적 조건뿐만 아니라 사회 경제적인 여건에 따라 은퇴 시기가 다르고, 은퇴과정이 복잡하기 때

문에 은퇴 연령을 정하는 것은 현실적으로 매우 어려운 일이다. 또한 사실 지금까지는 농어민의 은퇴 연령을 규정할 필요가 없었다.

농어민의 경우 건강상태, 후계자 유무, 영농형태 및 농어가 경제여건 등 제반 사정에 따라 은퇴 시기가 달라지고, 은퇴과정도 단기간에 이루어지는 경우도 있다. 하지만 장기간에 걸쳐 은퇴가 이루어지는 경우도 적지 않기 때문에 농어민의 은퇴를 일률적으로 규정하는 것은 극히 어려우며, 일정한 기준에 입각하여 정년을 차등화한다는 것은 거의 불가능한 일이다.

그러나 이와 같은 실제적인 어려움에도 불구하고 농어민연금 등의 사회정책뿐만 아니라 제반 농수산 정책을 수행하기 위해서도 농어민의 정년을 정할 현실적인 필요성이 존재한다.

농어민의 정년규정이 필요한 이유는 크게 다음 몇 가지를 들 수 있다.

첫째, 농업경영의 효율성측면이다. 농어민은 한정된 농지나 자연자원을 이용하여 국민에게 가능한 한 풍족한 식량과 농산물을 공급해야 하는데, 이를 위해서는 농업의 생산성을 높이고, 효율적인 경영을 유지할 수 있어야 한다. 그런데 고령 농민의 경우 대체로 신체상의 노화로 노동능력이 감소되고 농기계 이용이나 신기술 및 새로운 영농지식의 습득과 활용이 곤란하여 생산성 향상이나 효율적인 경영을 기대하기 어렵다.

둘째, 영농후계자 확보측면이다. 농업경영이 계속 고령농민에 의해 유지되고 상속이 늦어지거나 경영 이양이 지연될 경우 젊은 영농후계자들의 영농 정착을 어렵게 한다. 젊은 영농후계자들이 영농에 정착하기 위한 기본적인 조건은 농지라고 할 수 있는데, 농지를 고령농민들이 계속 소유·경영할 경우 앞에서 언급한 영농의 효율성문제와 아울러 농지 유통화를 저해하여 세대 교체를 어렵게 함으로써 원활한 영농후계자 확보를 방해할 수 있다. 영농 상속이 전제되는 가족농의 경우에도 적절한 시기(연령)에 경영권을 성장한 자녀에게 넘겨 주어야만 이들이 왕성한 영농 의욕과 계획적인 영농설계 위에서 희망있는 영농을 지속할 수 있을 것이다.

셋째, 우리 나라 농업이 처한 현실적인 상황측면이다. 지금 우리 나라 농업은 농산물 시장 개방으로 인한 농산물 수입 증가와 이에 따른 국내 농산물 가격 하락과 농업 생산기반의 약화로 전반적인 위기에 처해 있다고 할 수 있다. 현재 UR 협상이 진행되고 있지만, 이 협상의 타결 여부에 관계없이 이미 수많은 농수산물이 수입되어 국내 농산물 시장을 교란시키고 있을뿐만 아니라 국내 농업 생산기반마저 무너뜨릴 위기에 처해 있다. 이러한 상황에서 고도의 기술을 습득하고 생산성을 향상시켜 국제 경쟁력을 높이기 위해서는 의욕과 지식을 겸비한 젊은 영농후계자들이 영농에 종사해야 하며, 이에 필요한 제반 여건을 조성해 줄 필요가 있다.

이상의 세 가지 측면에서 볼 때 농어민도 적절한 연령을 정년으로 설정하여 고령 농민들의 경영 이양을 촉진함으로써 이들 농지가 젊고 유능한 영농후계자에게 돌아가도록 하는 농업구조 개선정책의 추진이 필요하다. 다만 고령 농민들이 기꺼이 경영 이양할 수 있도록 하기 위해서는 이들의 노후를 보장해 주는 농민연금이나 경영이양연금 등의 제도적 장치가 선행되어야 할 것이다.

따라서 여기에서는 잠정적으로 농어민의 은퇴를 현직(농어업활동)에서 물러나는 것을 포함하여 경영권(소유권)을 이양함으로써 실질적인 퇴직상태에 있는 것으로 규정하기로 한다. 다만 이러한 농어민의 정년을 구체적으로 규정하기 위해서는 현재 농어민들의 은퇴구조가 정확하게 파악되어야 하며, 농어민들의 이에 대한 의견도 충분히 참작될 필요가 있다.

### 3. 農漁民의 隱退構造와 問題點

앞에서 언급한 바와 같이 농어민의 은퇴과정은 매우 다양하고 복잡하기 때문에 여러 가지 관점에서 농어민의 은퇴 여부를 파악해야 한다. 그

중에서 중요한 것으로는 농가자산(주로 농경지)의 소유권 이전, 영농의사 결정 참여 및 노동 활동 참여 등이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 세 가지 기준하에서도 실제로는 그 참여 여부 및 정도에 따라 여러 가지 유형이 존재할 수 있다. 조사대상 농어가를 중심으로 대략 유형을 구분해 보면 (표 3-2)와 같다.

소유권을 전부 이전하고 영농의사 결정과정에도 전혀 참여하지 않으며, 노동과정에도 전혀 참여하지 않는 경우에는 은퇴한 것으로 단정할 수 있다. 반대로 소유권을 전혀 이전하지 않고 영농의사 결정도 단독으로 하며, 노동과정에서도 주도적인 역할을 하는 경우에는 아직 은퇴하지 않은 상태라고 할 수 있다. 그러나 실제로는 상당수의 농어민들은 이러

표 3-2 농어민의 경영이양 유형

단위: 호

| 유<br>형     | 소유권 이전   |          |     | 의사 결정과정 |    |          | 노동과정 |    | 농가수 |
|------------|----------|----------|-----|---------|----|----------|------|----|-----|
|            | 전부<br>이전 | 일부<br>이전 | 미이전 | 불참      | 참여 | 단독<br>결정 | 불참   | 참여 |     |
| 완 전<br>은 퇴 | ○        |          |     | ○       |    |          | ○    |    | 8   |
| 실질적<br>은 퇴 | ○        |          |     | ○       |    |          |      | ○  | 11  |
|            |          | ○        |     | ○       |    |          | ○    |    |     |
|            |          | ○        |     | ○       |    |          |      | ○  |     |
|            |          |          | ○   | ○       |    |          | ○    |    |     |
| 형식적<br>은 퇴 | ○        |          |     |         | ○  |          |      | ○  | 4   |
|            | ○        |          |     |         |    | ○        |      | ○  |     |
| 미은퇴        |          | ○        |     |         | ○  |          |      | ○  | 124 |
|            |          | ○        |     |         |    | ○        |      | ○  |     |
|            |          |          | ○   |         | ○  |          |      | ○  |     |
|            |          |          | ○   |         |    | ○        |      | ○  |     |
|            | (농지미소유)  |          |     |         |    | ○        |      | ○  |     |
|            | (농지미소유)  |          |     |         | ○  |          |      | ○  |     |

한 두 가지 분명한 유형의 중간적인 과정에 있는 경우라고 할 수 있다. 따라서 농어민의 은퇴는 은퇴과정에 따라 여러 가지 유형이 나타날 수 있다.

그렇지만 이상의 세 가지 기준 중에서도 가장 중요한 것은 소유권 이전 여부이다. 특히, 소유권 이전은 반드시 그러한 것은 아니지만 상당수의 경우 경영권 이양과 결부되기 때문에 소유권(경영권) 이전에 의한 은퇴, 즉 경영이양 형태를 자세히 살펴 볼 필요가 있다.

## 가. 경영이양 방법

### ① 상속에 의한 경영 이양

상속에 의한 경영 이양의 첫번째 형태는 영농어후계자에게 일괄 상속하는 경우이다. 지금까지 함께 영농에 종사하던 자녀 혹은 타부문에 종사하다가 영농을 승계하기 위해 귀농한 자녀에게 소유권(경영권)을 포함한 영농 일체를 넘겨 주는 것으로 가족농을 계속 유지할 수 있는 농어업 인력 확보라는 측면에서 가장 바람직한 경영 이양형태라고 할 수 있다. 둘째로는 비농업부문에 종사하고 있는 자녀에게 상속하는 경우이다. 이 경우는 농어업에 종사하고 있는 자녀가 없고 모든 자녀가 비농업부문에 종사하면서 아무도 농어업에 종사하지 않으려는 경우에 이루어지는 경영 이양형태로서 대부분의 농경지는 임대농지화한다. 세째로는 직업에 관계없이 모든 자녀에게 균분 상속하는 경우이다. 영농에 종사하는 자녀가 있더라도 차등을 두지 않고 모든 자녀에게 균등하게 상속하는 경우로써 상속된 농경지는 분산된다. 뿐만 아니라 영농자녀에게 상속된 농지 외에는 모두가 임대농지로 바뀌게 되며, 일부 매각도 발생하는 다양한 형태의 농지 유동이 생긴다.

### ② 매각에 의한 경영 이양

매각에 의한 경영 이양은 농지나 농장을 일시에 매각하는 경우와 단

계적으로 매각하는 경우가 있다. 일시 매각은 비농업부문에 대한 투자나 비농어업부문에 종사하는 자녀를 지원하기 위해 이탈농하는 경우에 주로 이루어진다. 이 때 노후생계는 비농어업부문에 대한 투자수익이나 자녀에 의한 부양으로 해결된다. 한편 단계적인 매각의 경우에는 능력에 맞는 규모만큼만 경영을 하고, 나머지는 매각하여 매각 수입으로 새로운 소득원을 만들거나 긴급한 지출에 충당하기 위해 불가피하게 매각하는 경우라고 할 수 있다.

### ③ 기타의 경영 이양

상속이나 매각 이외의 경영 이양방법으로는 농지나 농장을 장기임대하는 경우이다. 이것은 노동능력이 없어 영농을 계속할 수는 없으나 별다른 노후 생계대책이 없는 경우 임대료 소득을 통한 노후생활을 위해서 또는 농지를 자산으로 계속 보유함으로써 기대수익을 얻기 위해 이루어지는 것이 일반적이다. 그러나 이러한 농지는 궁극적으로는 자녀에게 상속되던가 타인에게 매각되는 형태로 이전될 것이다.

## 나. 농어민의 은퇴구조와 문제점

농어민의 은퇴유형은 앞서와 같이 크게 몇 가지로 구분할 수 있지만 실제로는 이들 유형이 혼합된 형태로 많이 존재하기 때문에 매우 복잡하다고 할 수 있다. 따라서 현재 농어민의 은퇴구조가 어떠한가를 파악하기 위해서는 은퇴한 농어민들을 대상으로 은퇴과정을 조사함으로써 농어민의 은퇴구조를 밝힐 수 있을 것이다.

그러나 (표 3-2)에서 보는 바와 같이 고령 농어민들의 경우 대부분이 미은퇴 상태이고, 완전은퇴한 경우는 극히 적은 실정이다. 때문에 이들만을 대상으로 해서는 현재의 농어민 은퇴구조를 정확하게 규명할 수 없다. 완전은퇴한 사례가 적은 이유는 크게 두 가지로 볼 수 있다. 하나는 완전은퇴하고 비농어업부문의 자녀들을 좇아 이탈농을 하는 경우가

정확하게 파악할 수는 없지만 적지 않다는 점이다. 이들을 대상으로 은퇴과정을 조사하기 위해서는 이농한 도시까지 추적조사가 불가피하나 시간과 경제적으로 어려움이 있다. 다른 하나는 농어촌에 거주하는 고령 농어민들의 경우 건강이 허용되는 한 어떠한 형태로든 농어업활동에 관여하고 있다는 점이다. 즉, 형식적인 은퇴나 실질적인 은퇴가 이 경우에 해당한다고 볼 수 있는데, 이것이 대체로 지금의 농어민 은퇴실태라고 할 수 있다.

따라서 여기에서는 현재 농어업에 종사하고 있는 농어업 경영주들을 대상으로 이들의 장차의 경영 이양방법에 대해 살펴 봄으로써 농어민의 은퇴구조를 파악해 보기로 한다.

현재 농어업 경영주들은 대부분 농지를 자녀에게 상속할 계획으로 있다(표 3-3). 그러나 농지가 영농어후계자 자녀에게 상속될지 아니면 비농어민 자녀에게 상속될지는 불분명하다. 왜냐하면 대부분의 자녀들이 현재 학생이거나 취업 전이고 대부분의 경영주들은 자녀의 영농 취업결정은 자녀 자신들에게 맡기겠다는 의견을 나타내면서도 가능하면 자녀들이 비농어업부문에 취업하기를 희망하고 있기 때문이다. 따라서 현재의 추세대로 간다면 앞으로 비농어민에 대한 상속이 상당히 많을 것으로 예상된다. 이에 비해 매도나 임대를 통한 경영 이양은 미미할 것으로 예상된다. 특히, 매도를 통한 경영 이양이 적은 이유는 대다수 농민들이 농지를 자녀에게 상속할 계획으로 있기 때문이기는 하지만 또 다른 이유로는 막상 농지를 매도하려고 해도 이를 매입할 사람이 없는 경우도 적지 않다는 점을 들 수 있다. 이는 농사를 지어 봐야 수지가 안맞기 때문에 요사이 젊은이들은 가능하면 농사를 안 지으려고 하기 때문이다. 이러한 상황에서 농사지를 목적으로 농지를 구입한다는 것은 생각하기가 어렵다고 할 수 있다. 그러나 비농민에게 상속된 농지는 결과적으로 임대된다고 볼 때 경영 이양은 대체로 매매(소유권 이전)보다는 임대형태로 이루어질 가능성이 크다고 볼 수 있다.

한편 경영 이양의 적정시기에 대해서 살펴 보면 상당수가 65세 정도

표 3 - 3 농어업 종사자의 은퇴시 농지 처분 방법(논)

단위: 명, %

| 농 지<br>처분방법 | 상 속  | 매 도  | 임 대 | 일부상속<br>일부매도 | 일부상속<br>일부임대 | 일부매도<br>일부임대 | 계     |
|-------------|------|------|-----|--------------|--------------|--------------|-------|
| 응답자수        | 66   | 9    | 4   | 5            | 1            | 4            | 89    |
| 비 율         | 74.2 | 10.1 | 4.5 | 5.6          | 1.1          | 4.5          | 100.0 |

주: 무응답 35명.

표 3 - 4 직접적인 농어업생산활동으로부터의 적절한 은퇴 연령

단위: 명, %

| 적절한<br>연 령 | 50  | 55  | 60   | 61  | 63  | 65   | 67  | 68  | 70   | 계     |
|------------|-----|-----|------|-----|-----|------|-----|-----|------|-------|
| 응답자수       | 1   | 1   | 31   | 6   | 3   | 53   | 1   | 1   | 38   | 135   |
| 비 율        | 0.7 | 0.7 | 23.0 | 4.5 | 2.2 | 39.3 | 0.7 | 0.7 | 28.2 | 100.0 |

주: 무응답 12명.

표 3 - 5 농어업 경영 참여로부터 은퇴할 적절한 연령

단위: 명, %

| 적절한<br>연 령 | 60   | 61  | 63  | 65   | 70   | 75  | 78  | 80  | 계     |
|------------|------|-----|-----|------|------|-----|-----|-----|-------|
| 응답자수       | 22   | 4   | 3   | 50   | 50   | 1   | 1   | 1   | 132   |
| 비 율        | 16.7 | 3.0 | 2.3 | 37.8 | 37.8 | 0.8 | 0.8 | 0.8 | 100.0 |

주: 무응답 15명.

를 농어업 생산활동으로부터 은퇴할 적절한 시기(연령)로 보고 있다(표 3-4). 그 중 일부는 이보다 5년 정도 빠른 60세 정도를, 다른 일부는 5년 정도 늦은 70세 정도를 적절한 은퇴 연령으로 보고 있다. 또한 직접 생산활동에는 주도적으로 참여하지 못하지만 경영 참여가 가능한 시기로는 65세까지 또는 70세 정도까지로 보고 있다(표 3-5). 이와 같이 직접적인 생산활동 참여나 경영 참여의 적정 연령을 70세 정도까지로 보는 경우가 적지 않은 것은 농어촌의 노동력 부족현상을 반영하는 것

이기도 하지만 과거에 비해 농어민들의 건강과 평균수명도 크게 연장되었음을 의미한다고 볼 수 있다.

따라서 위의 두 가지 결과를 종합해 보면 농어민의 은퇴 연령은 65세 정도로 정하는 것이 적당할 것으로 판단된다. 일반근로자들의 평균정년은 55세 정도에 불과하지만(표 3-1 참조), 정년 연장의 요구가 점차 강해지고, 또 정년 연장의 필요성도 사회적으로 인식되어 가는 분위기임을 고려할 때 농어민의 정년을 65세 정도로 하는 것이 타당하리라고 생각된다<sup>2)</sup>.

그러나 실제로는 사회 경제적인 여건 때문에 65세가 넘어서도 경영권을 포기하지 못하는 경우가 있는데, 이에 대한 대책이 아울러 병행되어야 할 것이다. 조사대상 농어민중 65세 이상인 농어민들이 어느 정도 적정 은퇴 시기를 초과하였는지를 살펴 보면(표 3-6)과 같다. 본인의 나이에서 본인이 생각하는 생산활동 적정 은퇴 연령을 뺀 것을 적정 은퇴 시기 초과년수로 본다면 1~5년 초과한 경우가 50% 정도로 가장 많고, 6~10년 정도 초과한 경우도 36.8%에 달하며, 16년 이상 초과한 경우도 있다. 이렇게 경영권을 포기하지 못하는 이유는 대체로 ‘별 다른 노후 생계대책이 없기 때문’이거나 ‘농지를 팔려고 해도 팔리지 않아서’ 또는 ‘경영을 이양받아 농사를 계속 지을 자녀가 없기 때문’이라고 할 수 있다.

따라서 65세를 농어민의 적정 은퇴 연령으로 정할 경우에는 65세를 넘어서도 경영을 포기할 수 없는 계층에 대한 국가사회적인 대책이 병행될 필요성이 있다.

---

2) 독일·프랑스·일본 등 선진국들의 경우에는 일반근로자나 농업 경영자를 구분하지 않고 노동능력이 효율성을 잃게 되는 신체적·정신적 조건 변화기를 65세로 보고, 65세를 정년으로 규정하고 있다.

표 3 - 6 적절한 생산활동 은퇴 시기의 초과 년수

| 구 분  | 1 ~ 5 | 6 ~ 10 | 11 ~ 15 | 16 ~ | 계     |
|------|-------|--------|---------|------|-------|
| 응답자수 | 19    | 14     | 2       | 3    | 38    |
| 비 율  | 50.0  | 36.8   | 5.3     | 7.8  | 100.0 |

적절한 생산활동 은퇴시기의 초과년수 =  $\frac{\text{생산활동에서 은퇴할 } - \text{현재나이}}{\text{적정한 나이}}$

## 第 4 章

# 老後 生計保障對策

### 1. 老後 保障을 위한 公的 年金制度

인구의 노령화가 진전되므로 인한 사회적인 영향은 여러 가지 분야에 미치게 되고, 노인들의 생활에도 여러 가지 문제가 발생하게 되지만, 그 중에서도 가장 중요하게 대두되고 사회적 영향도 큰 것은 사회적 노인 부양부담문제이며, 노인들에 있어서도 노후 생계보장문제이다. 따라서 노인의 생계보장은 노인복지와 절대적 관계를 가지는 것이며, 소득보장적 연금제도의 중요성은 노령화사회가 진전될수록 부각된다. 그런데 노후보장을 위한 공적 연금제도는 재정 운영방법에 따라 크게 두 가지 형태로 나뉘게 되는데, 현재 우리 나라 국민연금의 재정 운영방식처럼 젊을 때 생산활동을 통하여 벌어들이는 소득중의 일부를 적금하는 방법과 같이 적립해 두었다가 일정한 연령이 되어 퇴직하거나 생산활동을 못하고 은퇴하게 되면 적립된 기금에서 얼마씩을 받아 생활을 유지하도록 하는 적립방식이 있고, 또 하나는 일정한 연령이 된 노인들에게는 연금을 지급하되, 그들에게 지급되는 연금 재정이 세금과 같은 방법으로

현재 생산활동을 하여 소득을 올리고 있는 사람들이 부과금형태로 각출하여 충당되는 부과방식이 있다. 따라서 적립방식의 현행 국민연금제도를 농어민에게 확대 적용하려는 경우는 젊은 사람들을 위한 노후대책이 되며, 현재의 노령 농민에게는 도움이 되지 못한다. 그래서 적립방식의 국민연금제도를 실시하는 경우에는 초기단계에서 많은 수의 혜택 제외 노령자들을 구제하기 위해 과도조치적인 특례 노령연금제도를 만들어 최소한 5년 이상만 가입기간을 채울 경우에도 일정한 금액 연금을 지급할 수 있도록 하고 있다. 그럼에도 불구하고 5년간의 가입기간도 채울 수 없는 이미 55세 이상이 되어 버린 노령자들은 연금 혜택을 받을 수 없게 되기 때문에 이들을 위한 무각출 연금제도의 검토가 이루어지고는 있으나, 재원 마련의 곤란성, 연금액수 증액의 한계성 등으로 실현이 불가능한 상태에 있다. 특히, 무각출 연금은 각출기간이 없는 노인들에게 연금을 지급하게 되므로 현재의 연금 각출세대들이 이들을 부양하게 되는 부과방식의 연금제도가 되는 것이다. 한편 생계가 곤란한 노인들중 70세 이상 고령자들에게는 지난해부터 노령수당이 소액으로 지급되고 있는데, 이것도 일종의 무각출 연금제도와 같은 성격이며, 따라서 노령수당의 지급대상을 늘리고, 그 액수를 약간 높이게 된다면 그것은 결국 국민연금 실시 초기의 가입기간을 채울 수 없는 노령계층에게 노후 소득보장을 해 주는 결과가 된다. 그러나 노령수당제도는 엄격한 의미에서 연금제도와는 다르며, 대개 노인복지정책중 사회부조방식의 저소득층 지원기준에 의한 것으로 볼 수 있다. 여하튼 현재의 농어촌인구 노령화는 계속 심화되고 있고, 노인 부양에 대한 가족기능은 약화 되어가고 있으며, 현재의 노인들은 전통적인 노인 부양가치관에 젖어 자녀들에게 모두를 투자한 채 스스로의 노후대책을 마련하고 있지 못하기 때문에 자녀들의 노인 부양능력이나 책임감이 약해질 때는 그들의 부양책임이 사회로 떠 넘겨져 올 수밖에 없다는 사실이다. 그리고 이들이 노후생활을 원만하게 해결할 수 없게 된 사회적 책임을 방치하면 방치할수록 농업구조를 악화시키는 결과를 가져 오게 된다는 사실이다.

표 4 - 1 노후 생계보장대책의 종류

| 구 분   | 무각출 연금제도          | 국민연금제도                | 노령수당제도                     |
|-------|-------------------|-----------------------|----------------------------|
| 대 상   | 노령자(60세 이상)       | 생산연령층(18 ~ 60세)       | 70세이상이 영세민                 |
| 급 여   | 연금(최저 생계비)        | 연금(최저생계비+R)           | 노령 수당(월1만원)                |
| 비용부담  | 노령보장세, 일반조세       | 연금각출료                 | 일반 조세                      |
| 부담의무자 | 현재의 젊은세대<br>(납세자) | 본인                    | 현재의 젊은세대<br>(납세자)          |
| 현 행   | 검토중임              | 실시중<br>(91년 477만명 가입) | 실시 초기임<br>(91년 75,000명 지급) |

R: 비례연금.

농촌 노인들은 대부분 노후생계를 위한 사전 준비를 하지 못하고 있으며(71.4%), 그래서 노후에도 어려운 농업노동을 계속하지 않으면 생계를 유지하기 어려운 실정으로 농지의 생계수단적 소유나 임대목적의 소유 및 재산적 소유가 늘어나 농업 구조를 악화시키고 있는 것이다.

노령 농민이 농지를 계속 소유 경영하므로써 농업경영이 고도의 기술 영농이나 규모화된 전업농으로 발전하기 어렵게 만들고, 토지의 유통화를 저해할 뿐만 아니라 토지의 이용효율을 떨어뜨리며, 영농후계자들의 토지 취득기회가 적어진다든가 농업경영 이양의 지연으로 영농주 상속이 늦어지는 등 후계자 육성까지도 저해하고 있는 것이다. 이러한 문제들을 감안하여 볼 때 농어촌 노령 인구의 노후 보장대책은 공적 연금인 국민연금의 확대 실시와 동시에 이미 노령화된 노인들의 노후 생계보장을 위한 특별한 제도적 장치가 개발되어야 하며, 그것이 농업 구조를 개선하는 방향으로 영향을 줄 수 있도록 고안되어야 한다는 점이다. 그리고 이러한 기능을 동시에 추구할 수 있는 제도적 장치가 개발된다고 하더라도 그것이 현행 국민연금법과 상치되던가 중복되어 기존의 연금체제를 혼돈시켜서는 안된다. 그 이유는 한 나라의 국민은 직업 이동이나 지역적 이동이 언제든지 발생할 수 있으므로 이러한 경우 계속성이 유지되도록 해야 하며, 제도의 혜택이나 불이익 때문에 연금을 옮기게 되

는 문제가 발생해서도 안되기 때문이다.

## 2. 國民年金制度의 擴大 適用上の 問題点

현재 농어민의 노후보장을 위한 국민연금 확대 실시계획이 제7차 경제사회발전 5개년계획을 통하여 발표되었고, 그에 따른 국민연금의 농어민 확대 적용방안이 마련되어 검토되고 있는 상태이다.

보건사회부는 농어촌 노인들의 노후 생계보장대책으로서 국민연금을 확대 실시하는 것 외에, 빈곤농가인 생활보호대상자 70세 이상 노인에게는 월 1만원씩의 노령수당을 지급하며, 교통비 보조 등을 해주고 있으나, 이러한 방법은 노후생계에 어느 정도 도움은 될 수 있어도 근본적인 생계보장은 못 된다. 그 이유는 현재의 농촌 인구가 이미 연금 혜택의 대상을 넘어 고령화된 농민들이 대부분을 이루고 있으며, 이들중 소수만이 생활보호대상자로서 노령수당을 받고 있기 때문이다.

국민연금의 확대 실시도 결국 현재의 젊은 생산활동세대에게 혜택이 돌아가는 제도이므로 현재와 같이 농촌 인구가 노령화된 상태에서는 노후 생계보장문제가 계속 부각될 것으로 보인다.

우선 보사부가 마련하고 있는 국민연금의 농어민 확대 실시계획을 보면 확대대상은 농어민만을 구분하기 어렵다는 이유로 농어촌 지역주민으로 포괄구분하여 국민의료보험 확대 실시의 경우와 동일하게 지역 연금형태를 구상하고 있다.

연금 관리체계는 국민연금을 관리하고 있는 연금관리공단으로 일원화 하되, 재정만은 분리하여 별도의 기금으로 운용하려는 의도가 보이고 있다.

농어민의 가입은 개인별 소득이 없고 가족경영 중심이므로 세대단위로 하여 세대주를 의무가입자로 하고, 연금 각출료의 일부(1/3~1/2)를 정부가 지원하여 농가의 각출 부담을 경감시켜 주는 방법으로 하였다.

다만 이 경우 소득 구분이 어느 정도 가능하게 된다면 각출료를 차등 지원하여 상위 소득자에게는 적게 지원하고, 하위 소득자에게는 많은 지원을 할 수 있도록 제도화하겠다는 생각이다.

연금 각출료는 소득 파악이 정확하게 되지 않고 소득의 변동 또한 심하므로 정액방식으로 하되, 어느 정도의 소득과 생활수준에 따라 상·중·하위의 3계층을 구분하여 계층별 정액 각출방식으로 하는 것이 합리적일 것이라는 계획이다.

급여수준은 각출이 정액으로 규정되면 급여도 정액으로 하게 되는데, 대부분의 저소득계층을 감안하여 최저생계비수준은 일단 기초연금수준으로 정해 두고 국민평균생활비를 보장하기 위한 비례연금부분을 각출액에 따라 조정하는 방법으로 추진하고 있다.

급여조건은 현재의 국민연금이 20년 만기 가입으로 하고 있으므로 이를 준수하여 20년 만기 가입으로 하되, 급여연령을 60세로 하는 것은 농업 종사자의 대부분이 60세 수준에 있고, 실제로 연금 수급 연령으로는 적합치 못하므로 65세로 늘릴 것을 감안하고 있다. 따라서 연금 수급 연령이 65세로 늘어나게 될 경우는 만기 가입기간이 25년으로 늘어나게 될 것이다.

확대 실시 연도는 1995년으로 계획하고 1993년부터는 국민연금 농어민 확대 실시 대책반을 구성하여 가동하겠다는 계획인데, 그 외의 모든 규정은 국민연금법이 정하는 규정에 의거하되, 일부의 법 개정이 필연적일 것으로 보인다. 이와 같은 방침과 계획하에 국민연금의 농어민 확대 적용계획이 추진되고 있으나, 국민연금을 그대로 농어민에게 적용하게 될 경우에는 농업의 특성에 따른 문제점을 첨예화시키거나 노령 농민 노후보장을 형식화하는 결과가 될 수 있을 것이다. 그러므로 이러한 문제점을 상세히 검토하고, 그에 대한 대책까지도 고려할 수 있는 농민연금제도를 구상해야 한다.

우선 국민연금을 그대로 농어민에게 적용하게 될 경우에 발생할 수 있는 문제점을 살펴 보면 가장 큰 문제는 농어민의 연령계층별 노후 보

장이 불완전해지는 문제점과 농업경영 이양 지연으로 인한 농업구조 악화와 농지의 투기적 소유 증대문제가 된다.

국민연금을 확대 실시하는 시점에서의 농어민 연령계층별 노후 보장 문제를 살펴 보면 실시 당시 60세 이상인 노인층은 연금 혜택을 받지 못하는 계층이 되는데, 이들 계층이 현재(1992년)에도 31.3%나 되고, 이들중 소득이 낮고, 부양해 줄 자녀가 없는 노인들은 대부분 생활보호 대상자로 보호해 주어야 하며, 소득이 있거나 자녀가 있는 노인들은 개인별 저축이나 자녀에게 의존하는 형태의 노후문제 해결이 이루어져야만 할 것이다. 그러나 이들 계층은 대부분 충분한 노후 준비가 못되어 있고, 자녀들도 충분한 교육을 받지 못했기 때문에 안정된 직업을 갖지 못하므로써 부모 부양문제가 어려운 과제로 나타나게 될 것이다. 그 다음은 연금 실시 연도에 45세 이상이 되어 60세까지 15년의 감액 노령기간을 채우지 못하는 장년층이 있는데, 이들은 1992년 현재 44.9%로 특별노령연금제도가 실시되지 않는다면 국민연금혜택에서는 제외되는 계층이다.

이들 두 계층을 모두 포함하는 국민연금 혜택 제외 계층은 농어민의 76.1%나 되어 국민연금제도를 농어민에게 그대로 적용시킬 경우는 겨우 나머지의 23.9%만을 적용대상으로 하게 된다는 결론이 된다.

그 다음은 40세 이상 45세 미만의 연령층으로써 국민연금이 실시되면 15년 이상은 가입할 수 있으나 20년의 만기가입기간을 채우지 못해 정액의 노령연금을 받지 못하고 감액노령연금을 받게 되는 계층이 있는데, 이들은 감액된 연금으로 노후를 보장받기는 어려우며, 또 다른 노후의 소득원이 필요한 계층이라 하겠다.

그 다음은 40세 미만의 젊은 층으로 60세까지는 20년의 만기가입기간을 채울 수 있는 계층인데, 이들은 전체농민중 겨우 13.6% 밖에 안되므로 국민연금이 노령농민을 위한 가장 시급한 제도라기보다는 오히려 장래의 농민 노후보장을 위해서 필요한 제도라고 볼 수 있다. 그리고 지금의 농어촌 인구 고령화문제와 그들의 노후 보장요구 증대로 인한 농업

표 4 - 2 국민연금 확대시 농민 연령계층별 노후 보장효과

| 연령계층별                  | 국민연금혜택                                                | 문제점                    | 대안적 수단                                |
|------------------------|-------------------------------------------------------|------------------------|---------------------------------------|
| 60세 이상 노인층<br>(31.3%)  | 빈곤층: 없음<br>저소득층이상: 없음                                 | 생계보장문제 심각<br>생계보장문제 곤란 | 생활보호대상, 노령수당 지급<br>노령수당 지급, 경영이양연금 필요 |
| 45세 이상 장년층<br>(44.9%)  | 가입기간 15년 미만<br>(특례노령연금 해당)                            | 노후생계비 부족               | 경영이양보상연금 절대 필요                        |
| 45~40세, 장년층<br>(10.2%) | 가입기간 20년 미만<br>(감액노령연금 해당)                            | 노후생계비 부족               | 경영이양보상연금 절대 필요                        |
| 40세 이하 청장년층<br>(13.6%) | 가입기간 20년<br>(정액노령연금 해당)<br>가입기간 20년 이상<br>(초과노령연금 해당) | 노후생계비 충당<br>노후생계비 상회   | 경영이양보상연금 필요<br>노령연금으로 노후보장 가능         |

구조의 악화문제는 국민연금처럼 수십년을 기다려서 노후를 보장받는 형태의 제도적 장치를 요구하는 것보다는 지금 당장의 노후 생계문제 해결을 통해서 풀어나갈 수 있는 것을 요구하고 있다는 점이다.

농민의 연령계층별 구성비에 따른 연금의 소득 보장기능 유효성문제 외에도 국민연금이 적립방식의 재정 운용을 방침으로 하고 있으므로해서 발생하는 노령 농어민의 저수준연금에 대한 불만문제가 제기될 수 있다. 농어민의 소득은 계절에 따라 자연조건에 따라 크게 변동하고, 또 자주 변동된다. 그래서 농어민이 소득 파악은 어렵다고 하였으며, 그에 따라 농어민의 연금 각출은 소득 비례방식이 아닌 정액 각출방식으로 정해 놓고 있는 것이다. 그런데 국민연금 기금 운용방식은 적립방식이므로 각출액이 낮을 경우 낮은 연금을 받도록 되어 있어 농어민의 경우는 낮은 연금을 받게되는 계층으로 구분될 운명에 처해 있는 셈이다. 왜냐하면 농어민의 연금 각출료를 정액으로 결정하게 될 경우 농업소득의 변동과 농민의 부담 능력을 감안하여 낮은 수준에서 결정하는 결과가 될 것이기 때문이다. 그리고 낮은 수준의 각출은 노후에 낮은 수준의 연

금을 지급받게 되는 것이므로 모든 농어민이 연금수준은 다른 직업계층의 연금보다 낮아져 결국 농어민들은 상대적 빈곤감과 불평등에 대한 불만이 쌓이게 될 것이다. 뿐만아니라 그렇게 낮은 수준의 연금 지급은 노후의 생활을 안정되게 유지하는데 부족하게 될 것이며, 그렇게 될 경우 농어촌 노인들의 노후 보장을 위한 추가적 지원의 요구는 정치적 갈등으로 나타나게 될 것이다. 이와 같이 국민연금을 그대로 농어민에게 확대 적용할 때의 농어민 노후 보장적 효과가 감소된다는 점을 감안한다면 이미 노령인구 비중이 절대적 비중을 점하게 된 농촌 인구구조와 저액 각출 저액 연금구조에 따른 농민 노후보장의 불충분성문제를 해결하거나 완화시킬 수 있는 제도적 장치를 강구해야 할 것이다.

다음은 국민연금을 그대로 농어민에게 적용시키게 될 경우 발생될 것으로 예상되는 농업구조 악화문제인데, 첫째로는 현재에도 대부분을 점하고 있는 노령 농민들이 계속 농업경영을 고집하므로써 노령경영에 따른 농업구조 악화문제가 발생한다. 앞서서도 밝힌 바와 같이 연금 혜택을 받을 수 있는 사람은 현재의 경영주중 23.9%밖에 안되고, 그 중에도 과반수는 감액노령연금밖에 받지 못하게 될 것이므로 이들 노령 경영주들은 노후보장을 위해 농업경영을 계속하게 될 것이다. 이렇게 될 경우 노령 농민들의 생계유지적 농업경영은 생산성이 낮고, 기술수용이 안되며, 규모 확대도 어려워 농업의 전체적인 생산성을 떨어뜨리게 된다. 뿐만 아니라 능력이 없어 직접경작이 어렵게 되면 농지를 계속 소유하면서 남에게 임대해 주는 임대경작이 늘어나게 되는데, 임대경작은 임차인으로 하여금 퇴비 사용이나 기반 조성을 소홀히 하고, 금비와 농약 위주로 농사를 하게 되는 소위 약탈농업방식을 취하므로써 토질을 버리고 농지를 오염시켜 국토를 버리는 결과가 될 것이다.

두번째로는 국민연금이 농지나 농장을 소유 경영하는 것에 상관없이 60세만 되면 연금을 지급하는 방법이므로 60세 이후에도 연금외에 더 많은 소득을 올리기 위해 농지를 계속 소유하거나 다른 직업에서 퇴직한 노인들이 농지를 구입하게 될 경우 그것은 큰 문제가 된다. 60세 이

후에 주어지게 되는 연금이 생활을 충족하게 하는 수준은 못되므로 모든 노인들이 또 다른 소득원을 가지고 싶어하게 되는데, 농촌지역에서는 농지가 곧 임대소득을 올릴 수 있고, 재산가치의 증식을 노릴 수 있는 유일한 부동산이므로 모두들 농지 확보에 눈을 돌리게 될 것이며, 이 때 도시산업에서의 정년 퇴직자나 은퇴자가 농촌으로 이주하여 농사를 조금 짓다가 농민이 된 후 농지를 마구 사들여 농지 임대소득이나 투기소득을 노리게 된다면 그것을 막을 길은 없게 된다. 결국 사회적 은퇴 연령인 60세 이후에도 연금을 받으면서 한편으로는 농지나 농장을 계속 소유 경영하여 임대소득이나 투기소득을 가질 수 있게 되는 농업의 문제점을 감안하지 않는다면 농지는 농민들의 손에서 지켜질 수가 없으며, 돈 많은 도시산업 퇴직자들과 자본가들의 손으로 넘어가 투기상품화되는 것을 막을 길이 없게 될 것이며, 농지제도는 극도로 문란하게 될 것이다. 그리고 이들 지주들은 노후에 소유한 많은 토지를 임대방식으로 경영하게 될 것이므로 결국은 임대농지의 약탈농업에 의한 지력 소모와 농지의 피폐화는 피할 길이 없게 될 것이며, 젊은 농어민 후계자들의 농지 구입기회는 줄어들어 농어민후계자 육성을 크게 저해하게 될 것이다.

이와 같은 문제점 외에도 국민연금을 농어민에게 적용하게 될 경우 발생할 수 있는 또 다른 문제점들은 다음과 같이 예상된다. 첫째로는 연금 각출료 부담능력의 부족문제인데, 현재의 연금규정은 피용자의 경우 경영주와 노동자, 그리고 노동자들의 퇴직 총당금에서 각각 1/3씩을 부담하도록 하고 있으나 농어민은 자영업자로서 각출액 전액을 혼자서 부담해야 한다. 정부의 연금 확대 실시계획에서는 각출료의 1/3을 정부가 지원한다고 하고 있으나 그렇게 될 경우 농어민부담은 2/3로 높아져야 하며, 봉급생활자들이 1/3을 부담하는 것에 비하면 크게 어려움을 겪게 될 것으로 보인다. 둘째로는 농어민에게 연금을 확대 실시할 때 제도는 통합관리하되, 재정을 분리하려는 계획인데, 재정 분리의 원인을 피용자 연금기금이 자영자인 농어민연금 지급 부족액의 충당자금으로 이전되는

것을 막아야 한다는 이유이다. 이 경우 사회보험의 하나인 국민연금이 오로지 개인 적금방식으로 운영되는 결과를 가져오게 되며, 빈부간의 재분배효과는 전혀 기할 수 없게 될 것이다. 따라서 농어민을 포함하는 자영업자(지역 가입자)들은 낮은 연금, 열악한 국민연금제도에 포함되고, 봉급생활자들은 중간계급의 연금제도에 소속되며, 현행의 공무원연금이나 교직원연금은 고급연금제도로 정착되어 한 나라의 국민을 3분시키는 국민연금체계를 만들게 될 것이다. 사회보험제도가 직업계층별 재정 관리체계를 분립하게 될 경우 그것은 결국 국민의 사회보험기능을 분리함으로써 국민을 분열, 차등화시키게 되는 것이다. 뿐만 아니라 이러한 분리된 재정 운영은 농어촌 지역의 연금관리운영상에 구조적 단점을 부각시키게 되는데, 저소득계층이 대부분이므로 각출수준이 낮아져 기금 운용이 적자요인을 가지게 된다는 점이다. 또한 노령자가 절대적으로 많아 특례노령연금 수급자나 감액노령 수급자가 실시 초기부터 대량으로 발생하게 될 것이므로 연금기금의 조기 소진이 예상된다. 그 다음은 농어촌에 산재해 있는 가가호호를 방문, 관리해야 하므로 각출료의 부과와 징수 비용이 많이 들고, 자격관리 등의 비용이 직장에 비해 크게 높아 기금을 잠식할 경우 적자요인으로 나타나게 될 것이다.

지금까지 국민연금을 농어민에게 확대 적용하게 될 경우 특별한 정책적 대안이 마련되지 못한다면 발생될 수 있는 문제점들을 살펴 보았다. 결과적으로 농어민에게 연금제도를 확대 실시하는 시점에서 농어업의 특성이나 농어민의 특별한 조건을 감안하는 정책적 보조수단이 함께 마련되어야만 문제를 해결 또는 완화시킬 수 있을 것이라는 판단을 가지게 한다.

### 3. 國民年金制度의 問題点에 대한 補完的 經營 移讓年金의 必要性

국민연금제도를 그대로 농어민에게 확대 적용하게 될 경우 발생될 수 있는 문제점들을 감안하면서 농어민 노후 생활보장과 농업구조 개선을 동시에 추구할 수 있는 방법을 강구해 보았다. 지금 농어촌 노인들의 생활보장문제는 급속한 인구 고령화와 노후 준비를 사전에 해 놓지 못한 대부분의 노인들로 시급한 과제가 되어 있으며, 농업구조 개선문제는 우루과이 라운드 농업협상이 진행되면서 농산물 수입 개방과 농업부문에 대한 각종 지원정책의 감축이 예상되므로써 국제 경쟁력을 높이기 위한 농업경영구조 개선과제로 급부상된 것이다. UR 협상은 농업부문에 구조적 개혁을 요구하고 있는데, 그것의 가장 골격이 되는 것은 국내 농산물 가격에 영향을 주게 되는 수매가격정책, 비료, 농약, 농기계 보조금, 영농자금 등 모든 지원을 중단 또는 감축해야 한다는 규정이다. 그 다음은 모든 농산물의 수입장벽을 없애고, 관세로 통일시키되, 그 관세도 매년 낮춰가야 한다는 것이다. 이러한 규정을 가지는 UR 협상이 타결되면 우리 농업은 심각한 타격을 입게 되고, 지금도 소득조건이 악화되어 어려움을 겪고 있는 농민들의 소득 보장문제는 정책적 과제로 떠 넘겨지게 될 것이다. 그런데 UR 협상에서도 농어민복지제도나 농어촌사회정책과 관련되는 보조나 지원, 그리고 농어촌자연환경보존이나 환경정책과 관련되는 보조나 지원은 허용되고 있어 앞으로 농어민의 소득보장과 농어촌 지역사회 유지·발전을 위해서는 농촌복지정책과 농업환경정책적 지원을 강화해야만 할 것으로 보인다. 그러므로 UR 협상에도 대응하고, 노후보장도 가능한 농어민 경영 이양방식의 연금제도 구상은 시기적으로 중요한 의미를 지닌다고 보아야 할 것이다.

경영 이양방식의 농어민연금제도는 농업에 있어서의 은퇴인 농업 경영권의 양도 또는 상속 등 실질적인 경영 포기를 전제로 하여 연금의 수급권을 부여하고, 적령기의 은퇴를 촉진하므로써 농지의 유동화, 전업

농의 규모화 및 영농후계자의 육성을 꾀하게 되는 정책적 제도이다. 여기에서 농지나 농장을 소유하고, 그것으로부터 경영소득이나 임대소득을 올리고 있는 사람이 60세까지 가입기간 20년을 채웠다고 하더라도 그 농지나 농장의 경영권을 이양하지 않는 경우는 은퇴할 때까지 노령연금의 지급을 보류하며, 60세 이전에 경영 이양을 완료하는 경우는 노령연금은 물론 경영 이양 보상연금을 추가 지급하므로써 적기의 경영 이양을 촉진하는 제도이다.

이러한 제도가 가지는 효과는 우선 적령기에 농지나 농장을 젊은이들에게 넘겨 주게 되므로 농업경영 규모 확대와 영농 후계세대의 양성 등 농업 구조를 개선하는데 크게 기여하게 된다. 그리고 농업 구조가 개선되는 것은 지금 시급해진 UR 이후의 우리 농업을 기술영농과 규모화영농으로 이끌어 국제 경쟁력을 살려 나가는 길이 되는 것이다. 그 다음으로는 농업경영 이양을 정해진 기간내에 완료한 농민에게 노령연금에 부가해서 경영 이양 보상연금을 지급하게 되는데, 이것은 농업구조 개선정책에 협조해 준 보상금으로서 실질적으로는 부족한 노후 생활비를 보조해 주는 국민연금의 추가연금적 기능을 하게 된다. 세번째로는 경영 이양 보상연금의 지급기준을 연금 가입 1년 이상으로 하여 실시 초기부터 실시하고, 보상연금의 수준을 높여주게 되면, 이것은 국민연금혜택에서 제외되는 고령자층(45세 이상 또는 60세 이상 노인층)에게도 즉시적인 노후 생계보장효과를 가질 수 있게 된다. 더구나 농지의 유동화와 농업구조의 개선이 시급한 것은 시한부적인 지급의 과제이므로 현재 노령농민들이 비효율적으로 소유 경영하고 있는 농지나 농장의 이동을 위해서는 경영 이양 보상연금의 지급시기가 빠를수록 효과를 볼 수 있는 것이다. 네번째로는 경영 이양조건을 연금 수급권 발생의 전제조건으로 하므로써 농지나 농장을 대규모로 가지고 높은 소득을 올리고 있는 노인들은 연금보다도 높은 농업경영소득을 원하여 경영 이양을 기피하게 되고, 그 결과 그들에게 지급이 보류된 노령연금 지급 보류액은 경영을 이양하고 연금소득에만 생계를 의지하게 되는 저소득층에게 재분배되는

효과를 가지게 된다. 다섯번째로는 농업경영 이양조건이 성립될 경우 대부분의 농지 소유자들은 농지나 농장을 연금 수급연령 이전에 양도하던가 상속 완료하게 되어 농지가 유동화되고 농사를 짓고 있는 젊은이에게만 농지를 넘겨 주거나 상속해 줄 수 있게 되므로서 농지제도가 확립될 수 있는 것이다. 여섯번째로는 모든 국민이 동일하게 이 규정에 적용을 받게 되므로 직장인들이 농지를 가진 경우도 연금을 받기 위해서는 농지를 처분해야만 하므로 농지에 대한 투기는 확실하게 방지될 수 있을 것이다.

이와 같이 여러 가지의 효과를 동시에 얻을 수 있는 경영 이양조건인 연금 지급방식은 지금 노령 농어민이 많아서 국민연금을 실시해도 효과가 미치기 어려운 부분을 감당할 수 있고, UR 이후의 시급해진 농업구조 개선도 촉진되며, 농어민의 소득 보장과 노후 보장이 동시에 해결될 수 있으므로 이러한 방식의 제도 도입은 매우 긴요하고, 시기 적절하다고 판단된다.

## 4. 經營移讓年金制度의 基本構想

### 가. 가입 대상과 적용 범위

농업경영 이양조건인 연금방식은 별도의 연금체계를 가지는 농어민연금제도로 수립할 경우와 국민연금 체계내에서 일부 규정만을 별도로 개정하여 적용시킬 경우로 구분 할 수 있다. 현재까지의 연구 검토와 협의 결과는 보건사회부의 주장에 따라 국민연금 체계내에서 일부의 규정을 개정하여 실시하는 것으로 추진되고 있다. 이 경우 농업의 경영 이양규정은 모든 국민에게 적용되어야 하며, 다만 경영 이양에 따른 경영 이양 보상연금 지급대상은 농사를 직접 경작하고 있던 농민만으로 한정시켜야 한다. 따라서 비농민이 농지를 소유한 경우는 현재의 연금 수급 연령

인 60세에 농지를 이양하지 않는 경우 노령연금 지급이 보류된다는 것이며, 물론 농사를 짓던 농민도 연금 수급 연령 이전에 농지 이양을 않게 되면 동일하게 연금 지급이 보류된다. 그러나 비농민이 60세 이전에 농지를 이양한 경우는 농업경영 이양 보상연금이 지급되지 않고 노령연금만 지급되며, 농사를 짓던 농민이 60세 이전에 농지를 이양한 경우는 경영 이양 보상연금을 노령연금에 부가하여 지급하게 된다. 따라서 적용 대상은 모든 국민이지만 가입 대상이라고 하면 농사를 짓고 있는 농민이며, 이들중 60세에 달한 때부터 해당이 되는 셈이다. 그러나 농어민에게 연금제도를 확대 적용하는 시점에서의 연금 가입 대상은 18세 이상 65세 미만의 모든 농어민을 가입 대상으로 볼 수 있다. 이 경우 농어민의 연금 가입 대상자 수는 세대주를 단위로 하게 되므로 전체농가 수에서 18세 미만의 영농주세대와 65세 이상의 고령 영농주세대를 제한 숫자가 될 것이다. 그러나 경영 이양 보상연금이 지급 대상을 실시 초기에는 노령에 제한두기 어려우므로 경과조치적 규정을 둔다면 그 숫자는 거의 전체 농어가 숫자와 같은 숫자로 될 것이다.

경영 이양규정을 두게 될 경우에는 농어민의 연금 가입기간과 관련하여 경영 이양기간을 설정해야 한다. 우선 농어민의 연금 가입기간은 현재의 국민연금이 60세까지 20년 만기로 규정하고 있으나, 이를 준수하게 될 경우 문제가 생기게 될 것이다. 농업은 현재에도 60세 이상의 경영주가 32% 가까이 되고, 앞으로는 그 노인 수가 더 늘어나게 될 전망이며, 60세에는 아직도 건강하여 농사지을 능력이 충분히 있다고 주장하고 있으므로 농업에서의 은퇴 연령은 65세가 적정하다고 보여진다. 뿐만 아니라 국민연금 확대 적용대책 연구결과에서도 현재의 우리 나라 직장 퇴직 연령이 60세로 되어 있어 그 나이에 맞추다 보니 국민연금의 수급연령을 60세로 정한 것이지 실질적으로는 65세로 재조정해야만 한다는 주장이 강하게 제시되었다. 선진 외국의 경우도 모두 65세를 연금 지급연령으로 하고 있어 이 문제는 연금 기금운용에도 도움을 주게 되는 방향으로 재조정될 것이 예상된다. 그러므로 농어민의 경영 이양방식 연금

표 4 - 3 18세 이상 65세 미만의 가입자 수 추계

단위: 천명

| 연 도   | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 |
|-------|------|------|------|------|
| 가입자 수 | 966  | 757  | 641  | 555  |

표 4 - 4 본인이 은퇴하려는 나이

단위: 명, %

| 구 분 | 60세까지 | 60 ~ 65 사이 | 66 ~ 70 사이 | 70세 이후 | 계   |
|-----|-------|------------|------------|--------|-----|
| 응답수 | 11    | 31         | 16         | 15     | 73  |
| 비 율 | 15.1  | 42.5       | 21.9       | 20.5   | 100 |

제도에서는 65세를 지급 연령으로 정하고, 65세가 되기 이전의 5년간인 60세부터 65세까지를 농업경영 이양기간으로 설정하였다. 이 경우 농어민의 연금 가입기간은 최고 65세까지로 되며, 노령연금의 지급시기도 65세가 되는 것이다. 그리고 만기 가입기간도 20년에서 25년으로 하되, 이것은 국민연금제도의 규정이 동일하게 바뀌게 될 경우이다.

#### 나. 경영 이양연금과 보상연금

농어민이 국민연금에 가입되면 받게 되는 연금의 종류는 모두 국민연금법 규정과 동일하게 된다. 다만 경영 이양규정에 의하여 농어민이 60세에서 65세 사이에 농지나 농장을 이양하고 은퇴하게 될 경우 주어지게 되는 경영 이양연금과 경영 이양 보상연금이 추가된다. 우선 농어민의 경영 이양규정을 보면 세 가지형태의 경영 이양방법이 있는데, 첫째로는 농지나 농장을 농사를 짓고 있는 후계 영농 상속자녀에게 상속 완료하므로써 이양을 하는 방법이 있고, 두번째로는 농지나 농장을 남에게 팔아버리는 방법인데, 이 경우 상대자는 반드시 젊은 경작농민이어야만 한다. 세번째로는 농지나 농장을 물려 줄 영농 상속자도 없고, 매도하기도 어려워 농사를 짓는 이에게 장기임대계약으로 임대해 주게 되는 경우도 경영 이양으로 간주하고 있다. 이들 세 가지 방법중 앞의 두 가지 방법은 농지나 농장이 소유권이 이전되는 것이므로 경영 이양이 농업구조

개선에 효과적으로 작용한다. 따라서 경영 이양 보상연금의 수준이 세번째 방법보다 높게 된다. 세번째의 임대차방식은 소유권 이전이 아니고 사용수익권을 계약하는 것으로서 임대료의 소득이 계속 발생하게 되므로 경영 이양 보상연금이 수준을 낮추어 지급하는 것이다.

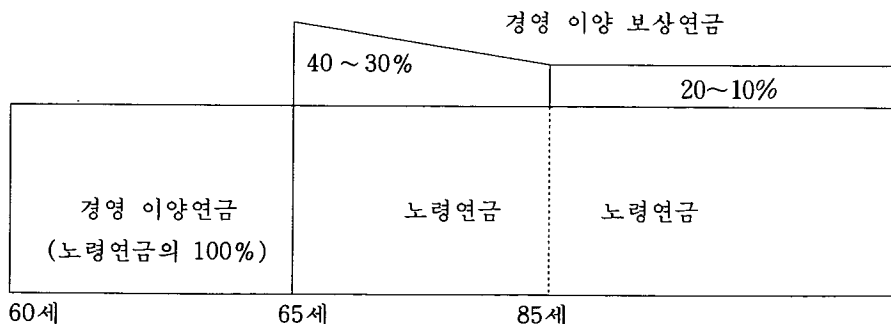
경영 이양은 농어민이 60세가 되어 65세까지의 5년 기간내에 위의 세 가지 방법중의 한 가지로서 수행되어야 하는데, 만일 61세에 경영 이양이 완료된 사람이 있다면 그는 65세가 될 때까지 노령연금도 못 받고 소득은 단절되어 어려움을 겪게 된다. 따라서 모든 농민이 60세에서 65세가 될 때까지 그 사이에 경영 이양을 하게 되면 노후 보장을 위해 경영

표 4 - 5 경영 이양방법

| 경영이양 신청일 기준                                         | 처 분 방 법 |            | 경영이양 종료일 기준              |
|-----------------------------------------------------|---------|------------|--------------------------|
| 농업경영에 사용하는<br>자작지, 소작지의 합<br>계가 3단보(900평)<br>이상인 경우 | 자작지     | 소유권의 이양    | 농업경영의 포기<br>단, 자작지의 경우   |
|                                                     |         | 사용수익권의 설정* |                          |
|                                                     | 소작지     | 사용수익권의 이전  | 1단보(300평)이내의<br>잔류지를 허용함 |
|                                                     |         | 사용수익권의 설정  |                          |
|                                                     |         | 사용수익권의 소멸  |                          |

\* 사용 수익권의 설정은 10년 이상으로만 인정함.

그림 4 - 1 경영 이양방식의 연금구조



이양연금이 지급되는 것이다. 따라서 경영 이양연금은 64세 까지만 지급되는 한시적 연금이며, 65세가 되면 노령연금으로 대체된다. 그리고 이 한시적인 경영 이양연금은 노령연금 만기 가입자의 정액수준과 동일하게 지급된다. 그 다음 65세가 되어 노령연금을 받게 되면 이 때부터 경영 이양 보상연금이 노령연금의 40~30% 수준으로 추가 지급된다. 그리고 이 경영 이양 보상연금은 초기에 40%에서 매년 1%씩 감액 지급되며, 20년이 지난 후는 20%로 고정 지급하는 방식을 취하고 있다. 그 이유는 농어민에게 연금을 실시하게 되는 초기에는 대다수의 농어민들이 만기 가입기간을 채울 수 없으므로 노령연금의 정액을 받지 못하고 대부분 특례노령연금이나 감액노령연금을 받게 되는데, 이들의 노후 보장을 위한 연금수준을 보충해 주기 위한 방법이기 때문이다. 그리고 이들 가입자가 시간이 지날수록 가입기간이 길어져 20년 이후는 모든 농민이 만기 노령연금을 받게 되므로 20% 수준에서 고정시키게 된 것이다.

한편 임대방식으로 경영 이양을 하는 농어민에게는 경영 이양연금은 똑같이 지급되지만 65세 이후부터 지급되는 경영 이양 보상연금은 최초에 30%에서 시작하여 20년 이후는 10%를 지급하는 것으로 고정시켜 소유권 이전에 의한 경영 이양방법과는 차등화하였다.

한편 농어민의 연금 실시 초기에는 65세 이상의 영농주에게도 경영 이양을 촉진하고, 노후 생계비를 보조하는 의미에서 농업경영 이양 보상연금에만 자진 가입 신청할 수 있게 하고, 일정 기간동안 경영 이양이 완료되면 경영 이양 보상연금만을 지급해 주는 방법도 고려해 볼 수 있다. 경영 이양제도는 구조 개선을 가장 큰 목적으로 하는 것이므로 연금 실시 초기부터 실시해야 하며, 연금에 가입한 기간을 감안하는 방법은 적용하지 않아야 한다. 예산 마련이 가능하다면 연금제도 확대 실시 초년도부터 적용하는 것이 바람직하겠지만 재정 사정에 따라서는 적용 대상을 연령별로 낮춘다든가 보상연금 수준을 40%에서 낮추어 조정하는 방법들이 고려될 수 있는 것이다. 경영 이양조건을 연금으로 연계시켜 60세에서 65세 사이에 경영 이양연금을 지급하고, 65세부터는 경영 이양

표 4 - 6 경영 이양 촉진을 위한 정부 지원액 추계

단위: 억원

| 연 도       | 1995  | 2000  | 2005  | 2010  |
|-----------|-------|-------|-------|-------|
| 경영 이양연금   | —     | 2,288 | 2,076 | 2,008 |
| 경영 이양보상연금 | 1,754 | 1,364 | 1,099 | 862   |
| 계         | 1,754 | 3,654 | 3,175 | 2,870 |

보상연금을 은퇴방식에 따라 40~30%로 지급하는 경우 필요한 비용은 실시 초기 연도인 1995년에 1,754억원 정도이고, 2000년도에는 최고치로 3,654억 정도로 올라 갔다가 농업인구의 감소로 점차 낮아져 2010년에는 2,870억원 정도가 필요하게 될 것으로 추산되었다.

#### 다. 경영 이양조건의 관리

농업경영 이양조건이 성실하게 수행될 수 있도록 하기 위해서는 경영 이양규정을 지도 관리하는 기능이 연금 관리기관으로부터 수행되어야 한다. 농지나 농장을 소유 경영하고 있는 60세에 달한 노인들을 조사하고, 이들 해당자에게 경영 이양조건에 대한 안내서를 발송하며, 이들이 경영 이양을 희망할 때는 그 과정을 지원해 줄 수도 있어야 하기 때문이다. 또한 경영 이양을 완료하고 완료 신고를 해 왔을 경우 그것을 확인해 주어야만 하며, 경영 이양방법이 젊은 농어민에게 이양하는 방법으로 이루어진 것인지 또는 농지의 소유권 이전에 의한 것인지, 아니면 장기임대계약에 의한 것인지를 확인하여 경영 이양 보상연금 지급방침을 확정해야 하는 것이다. 또한 농업경영 이양을 위하여 양도하거나 임대해 주려고 내놓은 농지가 수요자를 찾지 못해 자유시장에서 처리가 못 될 경우, 그래서 노령농민이 본의 아니게 농업경영 이양을 기피하게 되는 경우 이러한 농지나 농장을 조사 확인하여 연금 관리기구에서 처리해 주어야 하는 것이다. 이 때 농지나 농장의 매입자를 물색하여 알선해 주는 것도 중요하지만, 그들의 농지나 농장을 대신 구입해 주거나 임대해 주어 적령 기간내에 경영 이양조건이 완료되도록 해 주어야 한다. 그 과

정에서 넘겨 받게 된 농지나 농장은 곧 적당한 수요자를 물색하여 구입을 권유하고 필요한 경우 농지 구입 능력이 부족한 수요자에게는 농지 구입자금도 우선 대출해 줄 수 있어야 한다. 농지와 농장의 경영 이양과정이 자유시장구조를 통하여, 그리고 자녀중 영농을 이어받게 될 후계자 선정에 의해 쉽게 이루어지지 못하고 연금을 관리하고 있는 관리조직에게 처리를 의뢰하게 되는 경우, 그것을 해결해 주는 과정이 실질적으로 농업 구조를 개선하는 방향으로의 유도과정이며, 농업구조 개선사업이 되는 것이다. 따라서 은퇴하는 농어민들로부터 넘겨져 오는 농지나 농장을 젊은 농어민후계자들에게 구입할 수 있도록 권유할 때 농지를 이웃하고 있거나 농업규모 확대에 도움이 되는 농민에게 구입의 우선권을 주고, 농지 구입자금도 우선 대부해 주는 사업을 동시에 병행해야 하므로 결국 농업경영 이양조건관리는 농업부문에서 농지관리를 담당하고 있는 기관이 맡아 주어야 하는 것이다.

뿐만 아니라 농지나 농장 소유주가 농업을 실제로 하고 있던 농민이 있는지, 아닌지를 구분하는 것도 중요하며, 이들이 경영 이양을 기피할 경우 기피하는 사람들의 연금 지급이 보류될 수 있도록 통보해 주는 것도 중요하다. 또한 경영 이양을 장기 임대계약방식으로 하는 경우 그 농지가 계속 임대계약 이행되고 있는지 아니면 중도에 매매하거나 계약이 파기되지는 않는지도 확인해야 한다. 만일 중도에 임대계약이 파기되어 다시 농사를 짓게 될 경우 그것은 경영 이양이 아니므로 이러한 문제를 처리해야 하고, 규정을 어긴 경우 지급된 경영 이양 보상연금의 환불도 집행해야 한다. 이와 같이 경영 이양조건을 관리하는 일련의 체계적인 사업이 농업구조 개선방향에 맞추어 이루어져야만 하므로 그에 상당하는 인력과 조직력을 갖춘 관련기관의 업무 분담이 요청된다. 이와 같은 농지의 구입, 임대차사업을 현재에도 농업구조 개선사업을 주관하고 있는 농어촌진흥공사가 맡는 경우 무리가 없겠지만 농어민의 연금기금을 관리하게 될 국민연금관리공단과의 업무 연계를 기술적으로 조절하지 못할 경우는 문제가 생길 수도 있다.



보류를 통지하고, 경영 이양이 완료되는 시점에는 또 다시 농어촌진흥공사의 확인서를 첨부하여 신고토록 하는 체계를 세우면 된다. 이 경우 연금공단의 업무는 비교적 간단하지만 농어촌진흥공사의 경영 이양 관리 업무는 복잡하고 많은 인력과 부대사업(구조 개선사업) 비용이 수반된다. 특히, 농지 구입자금과 임대차사업, 경영 이양 연금의 지급과 경영 이양 보상연금의 지급에 필요한 재원이 조달되어야 한다.

그러자면 이 사업을 관장하고 있는 현재의 농어촌진흥공사 농업구조 개선처는 농업경영 이양연금관리 전담부서로 확대 개편되어야 할 것이다.

#### 라. 각출료 부담과 정부 지원

농어민이 국민연금에 가입하게 되면 물론 각출료를 의무적으로 내게 되는데, 현재의 규정으로는 소득의 6%를 혼자서 부담해야 한다. 국민연금을 실시한 초기 5년 동안은 소득의 3%였으며, 근로자들의 경우 1.5% 본인 부담에 1.5%는 사업주 지원으로 이루어졌다. 그러나 초기 5년간이 지났으므로 6%로 늘어나게 되는데, 근로자의 경우는 본인이 2%, 사업주가 2%, 그리고 퇴직 충당금에서 2%를 충당하는 3분담방식을 취하고 있다. 농어민의 연금 확대 실시시기를 1995년부터로 정하고 있어 이 때는 봉급생활자를 중심으로 하는 국민연금이 각출 부담율이 6% 수준에 있을 때가 된다. 국민연금의 농어민 확대계획에서는 따라서 농어민의 연금 각출 부담율을 소득의 6% 수준에 맞추어 결정하려는 계획인데, 이 경우 농어민의 부담은 더욱 높아진다. 뿐만 아니라 다른 직업계층은 초기단계에서 낮은 부담율로 적응력을 높여 주었는데, 농어민에게는 처음부터 높은 부담을 지우게 되는 불공평성도 제기된다. 또한 국민연금 각출 부담율의 3단계 인상방침에 따르면 초기 5년간인 1992년까지 3%이고, 그 다음 5년간은 6%이며, 1998년부터는 9%로 인상되도록 하고 있어 농어민을 이 체제에 편입시키게 될 경우 1995년부터 6%로 부담하다가 1998년부터는 9%에 해당하는 고율의 부담을 하게 된다. 그러므로 농

어민연금 확대는 확대 실시하는 1995년을 초기단계로 하여 3%에서부터 시작하고 3단계 인상방식을 동일한 방법으로 5년단위로 적용하여 형평 있는 부담이 되도록 해 주어야 한다. 또한 농어민의 연금 각출료 부담에는 분담을 해줄 사용주가 없기 때문에 정부가 1/3을 부담 지원해 주는 것으로 계획하고 있지만, 이것은 본인 부담이 너무 과중하게 된다. 봉급 근로자의 경우는 본인 부담이 1/3밖에 안되고, 나머지는 사용주와 퇴직충당금에서 지원되는데, 농어민은 반대로 2/3를 본인 부담하게 되므로 이를 감안하여 정부 지원을 높여 주어야 한다. 더구나 농어업의 소득조건이 악화되어 어려움을 겪고 있는 상황에서 과중한 각출료 부담을 강제화하는 것은 국민연금의 확대 실시를 성공적으로 수행하기 어렵게 만들 수도 있는 것이다. 따라서 국민연금의 농어민 확대 적용에서 각출료의 정부 지원은 최소한 50%로 조정되어야 한다.

그리고 연금 각출료 지원이 50% 수준으로 되더라도 가능하면 농어민의 소득수준에 따라 저소득층은 더 지원하고, 고소득층은 적게 지원되는 소득계층별 차등 지원방식을 고려해 볼 필요가 있다. 농어민의 소득수준을 조사하여 계층을 3등분한다는 것은 쉬운 일은 아니지만 현재의 의료보험제도가 소득이나 생활수준을 근거로 보험료 부담을 결정하고 있으므로 이를 이용한다면 최소한도 3계층의 구분은 가능할 것으로 판단된다. 그리고 계층 구분이 된다면 연금 각출료도 3계층별 정액방식으로 정하고, 그에 따른 부담 지원율도 상위 계층은 25% 수준으로 하고, 중위 계층은 50%로, 그 다음 하위 계층은 75%를 지원하므로써 평균 50% 지원이 되도록 조정하는 방법을 쓸 수 있게 된다. 그러나 이러한 정부 지원율의 결정은 정부 일반재정의 편성 없이는 어려운 것이므로 법적 조치를 통한 예산 편성이 가능하도록 입법과정에서 노력해야 할 것이다.

#### 마. 자원 조달

농어민의 국민연금 확대 실시에 따르는 연금 재정은 물론 농어민들이 부담하는 각출료 수입과 그 각출료를 분담 지원해 주는 정부의 지원금

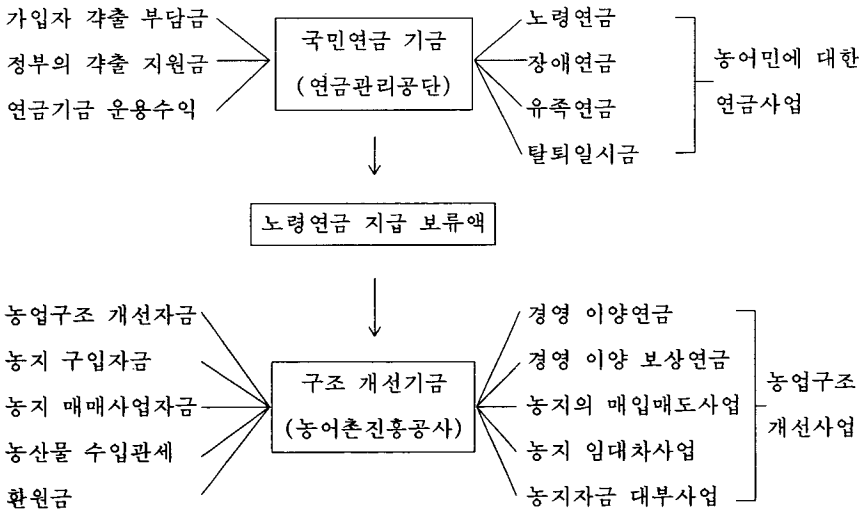
이 기본적 기금이 된다. 따라서 국민연금 기금이 농어민연금의 재원이 되는 것이며, 연금기금 재원에 의한 급여항목은 농어민 노령연금과 국민연금법에서 규정하고 있는 유족연금, 장애자연금 등이 해당될 뿐이다.

농어민연금 확대 실시와 동시에 시행하고자 하는 농업경영 이양연금과 농업경영 이양보상연금은 그 목적 자체가 농업의 구조 개선을 촉진하기 위한 정책사업이므로 그 재원도 구조 개선정책자금으로 조성되어야 한다. 뿐만 아니라 농업구조 개선 추진을 위한 경영 이양과정에서의 이양 신청농지 매입과 임대차사업 등의 농지와 관련된 사업자금도 구조 개선정책자금으로 조달되어야 한다. 결국 농어민이 부담하는 연금 각출금은 연금 기금으로 합류되어 연금 지급재원이 되고, 경영 이양과 관련되는 경영 이양연금, 보상연금, 농지 매매사업자금, 임대차사업자금 등은 농업구조 개선정책자금으로 조달되어야 한다. 그러나 농업경영 이양을 기피하므로써 지급이 보류되는 노령연금 지급 보류액은 농업부문에서 발생하는 소득으로 인하여 지급이 보류된 것이므로 농업부문으로 환원시키는 것이 합당하다. 이 경우 국민연금관리공단은 이들의 연금을 정해진 규정에 의거하여 지급한 것과 같으며, 다만 실질적으로 개인에게 지급하지 않고 경영 이양연금을 주관하고 있는 농어촌진흥공사에게 지급하는 형태가 될 것이다. 그리고 농어촌진흥공사의 경우 이렇게 해서 넘어오는 지급 보류액을 경영 이양연금 재원으로 활용할 수 있을 것이다. 그러나 경영 이양연금규정이 정착되는 단계에 가서는 대부분의 농민들이 60세만 되면 은퇴하려고 하고, 비농민들도 농지를 소유하지 않게 될 것이므로 경영 이양 불이행으로 발생하는 노령연금 지급 보류액은 점차 사라지게 될 것으로 본다.

농업경영 이양조건을 수행하고 경영 이양을 하게 되는 노인들의 경영 이양연금과 보상금을 앞에서 설명한 바와 같이 정액 노령연금액의 40 ~ 30%씩 지급하는 것으로 할 경우 필요한 재원은 1995년에 1,754억, 2000년에 3,600억원 정도 필요하다고 했는데, 그 외에도 농지 매매사업자금과 임대차사업자금이 동시에 필요하게 될 것이다. 이와 같은 구조

개선정책자금의 재원 마련은 국가의 일반재정에서 마련하는 것이 원칙인 것으로 볼 수도 있겠지만 한편으로는 농업구조 개선을 촉진해야 할 이유가 농산물 시장 개방과 수입 자유화에 따른 것이므로 농산물 수입에 의한 관세 수입이나 수입 농산물의 국내 판매에 의한 수익금의 일부로서 충당되는 것도 합리적이라고 보여진다. 그러므로 모든 농산물의 수입 관세에 일부는 농민 환원자금으로 조성하되, 그 자금을 환원해 주는 방법은 농업 구조를 개선하여 국제 경쟁력을 높일 수 있는 구조 개선사업자금으로 사용하는 것이다. 그 중에서도 농업경영 이양연금사업은 농지의 유동화와 후계 영농인 육성에 크게 기여하게 되므로 경영 이양연금이나 경영 이양보상연금 재원으로 사용하는 것이 바람직하다.

그림 4 - 3 농업경영 이양연금 재원 조달과 연금 사업체계



## 5. 經營 移讓年金制度의 期待效果

농어민에 대한 경영 이양방식의 연금제도를 적용하게 되면 기대할 수 있는 여러 가지 효과중에 중요한 것은 다음과 같다. 첫째로 농업경영 이양연금과 경영 이양 보상연금을 통하여 소득 재분배와 노후 생활보장기능이 강화된다. 농업경영 이양을 조건으로 하는 연금제도에서는 경영 이양을 완료한 노인에게 노령연금이 지급되기 이전부터 경영 이양연금이 지급되고, 노령연금이 지급되는 65세 이후는 본인이 각출한 각출액 수준과 각출기간에 기준하여 계산된 노령연금과 경영 이양 보상연금이 지급된다. 여기에서 경영 이양 보상연금은 정액 노령연금의 일정 비율(30~40%)을 추가 지급하게 되는 것이므로 노후 보장이 강화되는 것이다. 또한 경영 이양 기피자의 경우는 농지나 농장으로부터의 소득이 노후 보장을 충분히 할 수 있다고 생각하여 노령연금을 포기한 것이므로 대부분이 대지주이거나 대농장 소유주가 될 것이다. 이들이 경영 이양을 기피하므로써 지급이 보류된 노령연금은 곧 경영 이양연금 재원으로 이전되므로 저소득층의 연금 수준을 높이는 효과가 있고, 그것을 통한 소득 재분배 기능이 강화되는 것이다.

두번째로는 농업경영의 구조 개선효과가 있다는 것이다. 앞에서도 설명한 바와 같이 경영 이양 추진을 통한 적령기 은퇴는 결국 젊은 농민들

그림 4-4 연금의 이전과 재분배 기능

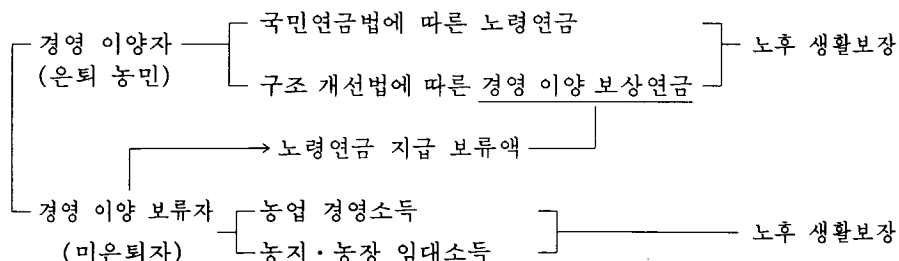
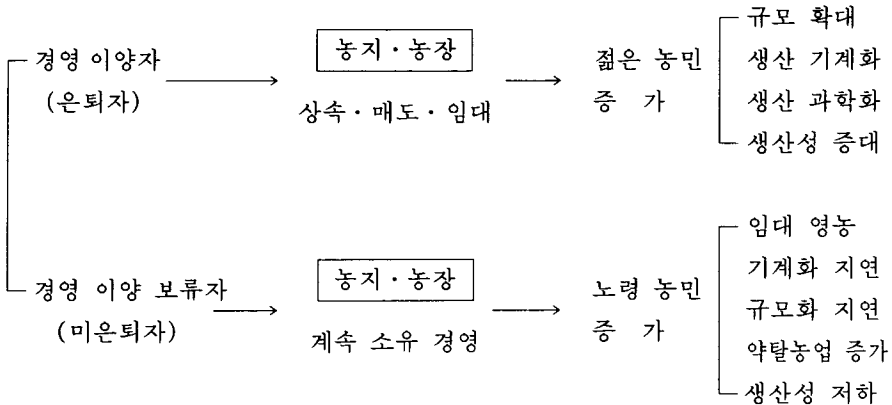


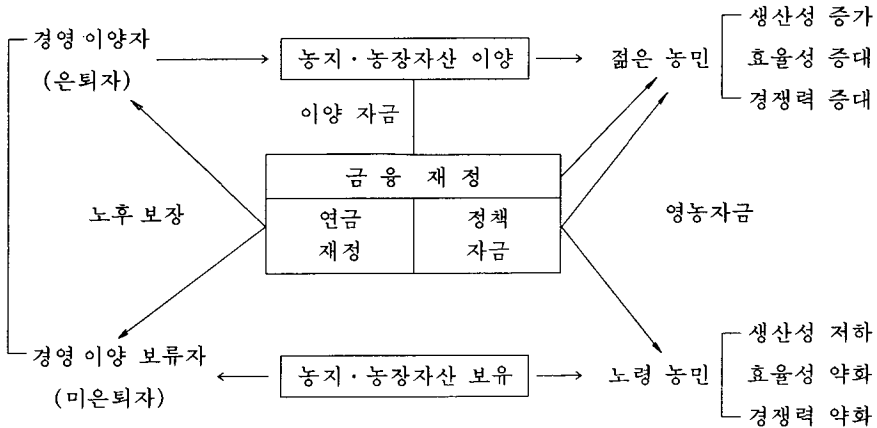
그림 4-5 농업의 구조 개선 기능



의 비중을 높이고 농어민 후계자 확보를 촉진하는 기능을 가진다. 특히, 농어민 상속 후계자를 가지게 될 경우는 60세만 되면 즉시 상속절차를 밟아 부모는 경영 이양연금을 받을 수 있게 되고, 농업경영은 계속될 수 있으므로 유리한 조건이 된다. 그리고 이러한 대물림을 하는 농가에게 경영 이양연금을 지급하는 것은 곧 농가소득 향상을 가져오며, 젊은 상속 영농인으로 하여금 기계 구입이나 농지규모 확대의 여유를 가지게 하는 효과가 있다. 따라서 농가들은 스스로 자녀중의 상속 영농 후계자를 만들어 두려는 의욕이 생기게 되고, 그러한 영향은 우리 농업을 살려나가는 원천이 될 것이다.

셋째로는 농업경영 이양연금방식에 따른 자본의 흐름에서 경영 이양 촉진을 위한 투자는 투자가치를 가지며, 투자의 효율성이 나타난다. 국민연금이 농어민에게 확대 적용될 경우 경영 이양을 했든 안했든 노인들의 노후 보장비용은 필요하게 된다. 이 때 경영 이양조건이 발동되어 경영 이양을 하게 되면 경영 이양을 통해 농지나 농장자산이 현금자산으로 바뀌게 된 노인들은 이 현금자산을 금융기관에 맡기게 될 것이며, 금융기관은 이들 자금을 흡수하여 젊은 농민들에게 영농자금으로 대출해 줄 수 있게 될 것이므로 투자의 효율성이 크게 증대된다. 그러나 경

그림 4 - 6 투자의 효율성



영 이양조건이 없을 경우는 농지나 농장자산을 노령 농민들이 계속 보유하면서 영농자금만을 소진시키게 되므로 영농자금의 투자 효율성도 낮아지겠지만 전체적인 재원의 이용 효율성도 떨어지게 될 것이다.

마지막으로 농업경영 이양연금의 효과는 농업경영 이양연금이 제시된 본래의 농업구조 개선정책적 효과를 충분히 가질 수 있다는 점이다. 농업의 경영 이양조건을 연금과 연계시키므로써 얻을 수 있게 되는 구조 개선관련 효과는 ① 농지와 농장의 유동화 ② 농업 경영규모의 확대 ③ 농업 경영의 기계화와 현대화 ④ 젊은 후계 영농인의 농지 구입 가능성 확대 ⑤ 영농 후계자의 육성 ⑥ 경자유전의 농지제도 확립 ⑦ 농지의 투기상품화 방지효과 등을 통하여 종합적인 농업 구조를 개선하는 방향으로 기능하게 될 것이다.

## 6. 經營移讓年金條件 成立을 위한 國民年金法の 改正方案

국민연금을 농어민에게 확대 적용함과 동시에 경영 이양조건방식의

경영 이양연금제도를 실시하기 위해서는 현행 국민연금법중 관련되는 조항을 일부 개정해야만 할 것이다. 우선 가장 중요한 것은 경영 이양조건을 연금 지급의 전제조건으로 하게 되는 규정인데, 이것은 국민연금법의 제56조 “노령연금 수급권자” 규정중에 명시되어야 한다. 이 조항에서 필요한 규정의 삽입은 “농어업 경영자의 경우 경영 이양을 완료하지 않고 소득을 얻고 있는 자에게는 연금의 수급권 발생을 유보한다는 조항이며, 다음과 같이 개정이 가능하다.

(현행법)

제 56 조 「노령연금의 수급권자」 ③ 항 가입기간이 20년 이상인 자로서 보수 또는 소득이 있는 업무에 종사하고 있는 경우 60세 이상 65세 미만의 기간(특수직종 근무자의 경우에는 55세 이상 60세 미만의 기간) 동안에는 일정한 금액의 연금(이하 “재직자 노령연금”이라 한다)을 지급한다.

⑤ 항 제3항 및 제4항의 규정에 의한 보수 또는 소득이 있는 업무의 범위는 대통령령으로 정한다.

(신설안)

제 56 조 ⑤ 항 가입기간이 20년 이상인 자로서 농지나 농장을 소유 또는 경영하므로써 농경경영 소득이 있는 업무에 종사하고 있는 경우 65세 이후부터 농업 경영권을 이양하고, 사실상의 은퇴를 완료할 때까지는 연금 지급을 보류 또는 일정한 금액의 연금을 감액 지급할 수 있다.

⑤ 항을 → ⑥ 항으로

(현행법)

시행령 제 39 조 「보수 또는 소득이 있는 업무」

① 법 제56조 제3항 및 동조 제5항의 규정에 의한 보수 또는 소득이 있는 업무는 연금을 수급받고자 하는 자의 기본연금액 이상에 해당하는 보수 또는 소득이 있는 업무로 한다.

② 법 제56조 제4항 및 동조 제5항이 규정에 의한 보수 또는 소득이 있는 업무는 다음의 업무로 한다.

(신설안)

시행령 제 39 조 ② 항3 농업경영소득과 농지·농장의 임대소득 및 이와 유사한 농업적 소득이 65세에 달한 해의 전국평균 농가소득의 1천분의 400 이상에 해당하는 보수 또는 소득이 있는 업무

그 다음은 경영 이양을 기피하거나 지연하는 자에게 급여를 제한하고, 특히 경영 이양 이후 다시 농지를 구입하던가 임대계약으로 경영 이양을 한 자가 다시 임대계약을 파기하고 영농을 하게 될 때는 노령연금과 경영 이양연금을 급여하지 않고 제한할 수 있는 조항을 신설해야 한다.

(신설안)

제 70 조 「급여의 제한」

③ 항 신설

가입자가 농장·농지 등을 소유하거나 경영하므로써 농업에서의 사실상 은퇴가 이루어지지 않은 경우 농업경영 이양조건에 따라 연금 지급을 제한할 수 있으며, 농업경영 이양조건과 연금 지급제한에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

시행령 제 46 조 「급여의 제한」

법 제70조 제3항의 규정에 의하여 급여를 제한하는 경우에 있어서 그 지급하지 아니할 수 있는 범위는 다음 구분에 의한다.

(신설안)

시행령 제 46 조 ① 항 급여의 일부를 경영 이양이 완료될 때까지 지급 보류

○ 농지나 농장을 소유하고 직접 경영하거나 또는 임대방식 등에 의해 간접경영을 하는 자가 65세 이후까지 경영권을 이양하지 않은 경우

- 농업에 종사하거나 남의 농지 또는 농장을 임차하여 경영을 하는 자가 65세 이후까지 경영권을 이양하지 않은 경우
- 경영 이양을 완료하고 연금을 받던 자가 다시 농지나 농장을 재경영하는 경우

(신설안)

시행령 제 46 조 ② 항 급여의 일부를 경영 이양이 완료될 때까지 지급 보류

- 소유·경영하고 있던 농지나 농장을 65세 이전에 장기 임대 방식에 의해 직접 경영을 포기하고 관계당국에 경영 이양을 신청하여 경영 이양과정을 인정 받을 경우

국민연금을 농어민에게 확대 적용하기 위해서 필요한 현행 국민연금법의 개정조항은 이것 외에도 정부의 각출 지원에 관한 사항이나 각출료 규정, 급여 수준에 관한 규정 등이 상당한 부분 추가 또는 개정되어야만 할 것이다. 그러나 이와 같은 일반적인 연금규정은 경영 이양조건을 수행하기 위한 것과는 관계가 없이 이루어져야 할 규정들이므로 여기에서는 상술하지 않기로 한다.

표 4 - 7 농어민에게 지급될 급여의 종류

| 연금의 종류        | 지 급 요 건                                                                                               |
|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 완전노령연금        | ○ 가입기간이 20년 이상인 자로서 65세에 달한 때부터 생존하는 동안 지급                                                            |
| 감액노령연금        | ○ 가입기간이 15년 이상 20년 미만인 자로서 65세에 달한 때부터 생존하는 동안 노령연금에서 일정한 금액을 감액하여 지급                                 |
| 특례노령연금        | ○ 법 시행당시 50세 이상 65세 미만의 자로서 가입기간 5년이상인 경우에 기본연금액의 25% 이상 지급<br>(5년 초과 매 1년에 대하여 5% 가산)                |
| 유족연금 또는 유족일시금 | ○ 노령연금의 수급권자, 가입기간이 20년 이상인 가입자였던자, 가입기간이 1년 이상인 가입자<br>○ 장애등급이 2급 이상에 해당하는 장애연금의 수급권자의 사망시 그 유족에게 지급 |
| 장해보상연금        | ○ 농기계사고, 농약사고로 인한 질병, 부상을 당한 경우에 장애정도에 따라 장애연금과 장해보상금 지급<br>(산재보험에 상응하는 것임)                           |
| 탈퇴일시금         | ○ 가입기간이 20년 미만인 자가 가입자격을 상실하게 된 때 본인이 청구에 따라 지급                                                       |
| 경영이양연금        | ○ 가입기간이 1년이상인 자가 65세이전(60세 ~ 64)까지 경영이양을 했을 때 지급<br>○ 경영이양이란 농지의 소유권이양, 농장임차권의 설정등을 말함                |
| 경영이양보상연금      | ○ 규정에 따라 경영이양연금을 받던 자가 65세가 되면 노령연금에 부가하여 지급함.<br>○ 보상연금은 경영이양연금정액의 40% ~ 10%까지 지급됨                   |

## 7. 農漁民 經營 移讓年金의 財政 推計

### 가. 재정 추계의 기준

농어민에게 경영 이양방식의 연금제도를 실시하게 될 경우 필요하게 될 재정을 추계해 보면 다음과 같다. 우선 재정 추계를 하기 위해서는 농어민에게 주어지는 각종 급여를 모두 검토한 후 예상되는 급여 수준과 지급 대상자를 추계해야 한다. 다음은 실제로 연금급여를 받게 된다고 예상하는 총액 산출이 되어야 하며, 그러기 위해서는 급여의 종류별 연금산식과 급여 기준에 따른 급여 종류별 재정 추계도 만들어야 하는데, 그 결과는 다음과 같다.

### 나. 재정 추계의 기본 전제

#### (가) 농업경영주 수

- 1993 ~ 2001년: KREI 제7차 경제사회발전 5개년계획(안)의 농가호수 추정자료 이용
- 2002 ~ 2050년: KERI 연구보고 169호(1988.12)의 농업경영주 수 추계자료를 상기 자료와의 차이(비율)만큼 조정하여 적용

#### (나) 60세 미만 농업경영주 수 비율 및 각종 연금 수급자 수 비율도 연구보고 169호의 추계자료를 이용

#### (다) 표준보수월액

- 1991년도 국민연금 가입자의 표준보수월액 중앙값(450,000원)을 기준으로 하여 매년 3%씩 증가하는 것으로 가정

#### (라) 기여금 계산의 가정

- 표준보수월액 중앙값을 기준으로 함
- 농민 부담 50%, 국고 부담 50%

(마) 60세 이상 농업경영주중 60~64세와 65세 이상의 비율은 50:50으로 가정

(바) 60~64세 경영주가 연령별로는 균등하게 분포한 것으로 가정

(사) 경영 이양기간은 60~64세

(아) 각 연령대별로 최종적으로(즉, 64세까지) 90%가 경영 이양하는 것으로 가정

(자) 경영 이양은 매도와 임대각각 50%로 가정

(차) 경영 이양연금은 기본연금액의 전액을 지급

$$\text{경영 이양연금} = \text{기본연금액} = 2.4 * (A + 0.8A)$$

A: 표준보수월액 중양값

(카) 경영 이양연금 수급자 수 계산

$$\text{제 1 차년도: } C * 0.2 * (0.90 + 0.45 + 0.30 + 0.225 + 0.18)$$

64세 63세 62세 61세 60세

$$\text{제 2 차년도: } C * 0.2 * (0.90 + 0.60 + 0.45 + 0.36 + 0.18)$$

64세 63세 62세 61세 60세

$$\text{제 3 차년도: } C * 0.2 * (0.90 + 0.675 + 0.54 + 0.36 + 0.18)$$

64세 63세 62세 61세 60세

$$\text{제 4 차년도: } C * 0.2 * (0.90 + 0.72 + 0.54 + 0.36 + 0.18)$$

64세 63세 62세 61세 60세

(여기서 C는 60~64세의 농업경영주 수)

(타) 1995년(실시 제1차년도)에 이미 65세 이상인 자는 초기 2년도에 90%(매년 45%씩) 경영 이양하는 것으로 가정

(파) 경영 이양연금 지급방안

1A안: ① 농민연금에 5년 이상 가입한 자가 65세 이전에 경영 이양하는 경우

② 매도(장기임대)시 처음에는 경영 이양연금이 40%(30%)를 지급하고, 매년 지급 비율을 1%씩 축소하여 20%(10%)가 되면 일정 비율로 지급

1B안: ① 1A안과 동일

② 매도(장기임대)시 경영 이양연금의 20%(10%)를 일  
률적으로 지급

2A안: ① 농민연금에 1년 이상 가입한 자가 65세 이전에 경영  
이양하는 경우

② 매도(장기임대)시 처음에는 경영 이양연금의 40%  
(30%)를 지급하고, 매년 지급 비율을 1%씩 축소하  
여 20%(10%)가 되면 일정 비율로 지급

2B안: ① 2A안과 동일

② 매도(장기임대)시 경영 이양연금의 20%(10%)를 일  
률적으로 지급

#### 다. 연금 산정방식

(가) 완전노령연금:  $2.4 \times (A + B) \times (1 + 0.05 \times S_n)$

2.4: 법정가입기간 20년(240개월)의 급여수준  
가중치

A: 국민연금이 매년 연금 계산기초로 사용하기  
위하여 만드는 전체가입자 평균 월보수액  
중앙값

B: 농어민연금 가입자 개인의 전가입기간 평균  
월소득액

(여기서는  $B = 0.8 \times A$ 로 계산)

$S_n$ : 법정가입기간인 20년을 초과하여 각출료를  
납부한 기간

(여기서는  $S_n = 0$ 으로 계산)

(나) 감액노령연금:  $2.4 \times (A + B) \times (0.725 + 0.05 \times S_n')$

2.4: 완전노령연금과 동일

0.725: 15년 가입자의 연금 지급율

$0.05 \times Sn'$ : 15년을 초과하는 매 1년마다 5%씩  
을 증액 지급

(여기서는  $0.05 \times Sn' = 0.825$ 로 계산)

(다) 부가연금:  $(10,000 \times 0.896 + 5,000 \times 0.02) \times 12 \times W_t / W_1$

$W_t$ : 당해년도 표준보수월액

$W_1$ : 기준년도 또는 초년도 표준보수월액

\* 완전노령연금 수급자 및 감액노령연금 수급자에게만 지급

(라) 특례노령연금:  $A \times (0.25 = 0.05 \times (54 - m))$

$m$ : 시행당시의 가입자 연령

여기서는, 1998 ~ 2002년:  $0.25 \times A$

2003 ~ 2050년:  $0.50 \times A$

로 계산

(마) 반환일시금: 7년 가입기준, 재형저축 이자율 감안

1995 ~ 1997년: 연 16.5%

1998 ~ 2000년: 연 14.0%

2001 ~ 2020년: 연 12.5%

2021 ~ 2050년: 연 11.0%

(바) 유족연금: 1995 ~ 2008년:  $0.40 \times A$

2009 ~ 2028년:  $0.45 \times A$

2029 ~ 2050년:  $0.55 \times A$

\* 사망률을 감안하여 구분

(사) 장애연금:  $0.8 \times A$

\* 1 ~ 3 등급의 평균으로 기준

(아) 경영 이양연금: 기본연금액과 동일

(자) 경영 이양보상연금: 기본 전제와 같음

표 4 - 8 국민연금 재정 추계

단위: 억원

| 연도   | 농민<br>각출<br>료 | 국고<br>보조<br>금 | 완전<br>연금 | 감액<br>연금 | 특례<br>연금 | 유족<br>연금 | 장해<br>연금 | 반환<br>일시<br>금 | 지급<br>계 | 당년<br>수입 | 당기<br>이자 | 적립금    | 총수지   |
|------|---------------|---------------|----------|----------|----------|----------|----------|---------------|---------|----------|----------|--------|-------|
| 1995 | 1145          | 1145          | 0        | 0        | 0        | 12       | 9        | 56            | 78      | 2211     | 107      | 2319   | 2319  |
| 1996 | 1194          | 1194          | 0        | 0        | 0        | 15       | 12       | 15            | 42      | 2346     | 114      | 4780   | 2461  |
| 1997 | 1198          | 1198          | 0        | 0        | 0        | 17       | 14       | 29            | 60      | 2336     | 114      | 7231   | 2451  |
| 1998 | 2402          | 2402          | 0        | 0        | 0        | 19       | 16       | 34            | 70      | 4733     | 231      | 12196  | 4964  |
| 1999 | 2403          | 2403          | 0        | 0        | 0        | 24       | 18       | 49            | 93      | 4713     | 230      | 17140  | 4943  |
| 2000 | 2401          | 2401          | 0        | 0        | 80       | 27       | 20       | 57            | 185     | 4616     | 225      | 21981  | 4841  |
| 2001 | 2394          | 2394          | 0        | 0        | 95       | 19       | 22       | 60            | 197     | 4591     | 224      | 26797  | 4815  |
| 2002 | 2396          | 2396          | 0        | 0        | 100      | 21       | 24       | 63            | 210     | 4582     | 223      | 31603  | 4806  |
| 2003 | 3597          | 3597          | 0        | 0        | 210      | 24       | 26       | 72            | 334     | 6861     | 334      | 38799  | 7196  |
| 2004 | 3600          | 3600          | 0        | 0        | 220      | 27       | 28       | 79            | 355     | 6845     | 334      | 45979  | 7168  |
| 2005 | 3603          | 3603          | 0        | 0        | 229      | 30       | 30       | 80            | 371     | 6835     | 333      | 53148  | 7179  |
| 2010 | 3617          | 3617          | 0        | 2348     | 252      | 55       | 40       | 80            | 2776    | 4457     | 217      | 66416  | 4675  |
| 2015 | 3630          | 3630          | 1519     | 2552     | 214      | 94       | 51       | 64            | 4496    | 2764     | 134      | 106985 | 2899  |
| 2020 | 3643          | 3643          | 4147     | 1741     | 194      | 184      | 61       | 52            | 6382    | 904      | 44       | 115590 | 949   |
| 2025 | 3653          | 3653          | 5591     | 1650     | 0        | 272      | 72       | 43            | 7630    | -322     | 0        | 116482 | -322  |
| 2030 | 3661          | 3661          | 6321     | 1788     | 0        | 363      | 82       | 36            | 8593    | -1269    | 0        | 111855 | -1269 |
| 2035 | 3667          | 3667          | 6722     | 1893     | 0        | 442      | 93       | 30            | 9182    | -1846    | 0        | 103653 | -1846 |
| 2040 | 3669          | 3669          | 6933     | 1952     | 0        | 500      | 103      | 26            | 9516    | -2176    | 0        | 93350  | -2176 |
| 2045 | 3668          | 3668          | 7038     | 1981     | 0        | 537      | 108      | 23            | 9690    | -2352    | 0        | 81869  | -2352 |
| 2050 | 3663          | 3663          | 7083     | 1994     | 0        | 558      | 108      | 18            | 9763    | -2435    | 0        | 69831  | -2435 |

표 4 - 9 경영 이양연금 재정 추계(1A안)

단위: 명, 백만원

| 연 도  | 경영 이양연금 |        | 경영 이양 보상연금 |       |        | 총 계    |
|------|---------|--------|------------|-------|--------|--------|
|      | 수급자 수   | 연 금    | 매 도        | 임 대   | 계      |        |
| 1995 | 0       | 0      | 100224     | 75168 | 175392 | 175392 |
| 1996 | 0       | 0      | 95616      | 71099 | 166715 | 166715 |
| 1997 | 0       | 0      | 92665      | 67543 | 159208 | 159208 |
| 1998 | 0       | 0      | 87694      | 63992 | 151686 | 151686 |
| 1999 | 0       | 0      | 83634      | 60408 | 144051 | 144051 |
| 2000 | 95352   | 228846 | 79545      | 56818 | 136364 | 365210 |
| 2001 | 93300   | 223921 | 75450      | 53259 | 128709 | 352630 |
| 2002 | 91799   | 220318 | 73112      | 50956 | 124069 | 344387 |
| 2003 | 90195   | 216469 | 70739      | 48633 | 119373 | 335843 |
| 2004 | 88418   | 212205 | 68348      | 46300 | 114648 | 326853 |
| 2005 | 86490   | 207577 | 65956      | 43970 | 109927 | 317504 |
| 2010 | 83666   | 200800 | 53862      | 32317 | 86179  | 286979 |
| 2015 | 81990   | 196776 | 41882      | 20941 | 62823  | 259599 |
| 2020 | 79692   | 191262 | 40437      | 20218 | 60655  | 251918 |
| 2025 | 76942   | 184662 | 38835      | 19417 | 58252  | 242915 |
| 2030 | 73894   | 177347 | 37120      | 18560 | 55681  | 233029 |
| 2035 | 70632   | 169519 | 35341      | 17670 | 53012  | 222531 |
| 2040 | 67247   | 161392 | 33534      | 16767 | 50301  | 211694 |
| 2045 | 63807   | 153139 | 31725      | 15862 | 47587  | 200726 |
| 2050 | 60366   | 144878 | 29929      | 14964 | 44893  | 189772 |

표 4 - 10 경영 이양연금 재정 추계(1B안)

단위: 명, 백만원

| 연 도  | 경영 이양연금  |        | 경영 이양 보상연금 |       |       | 총 계    |
|------|----------|--------|------------|-------|-------|--------|
|      | 이양자 수    | 연 금    | 매 도        | 임 대   | 계     |        |
| 1995 | 0        | 0      | 50112      | 25056 | 75168 | 75168  |
| 1996 | 0        | 0      | 49033      | 24516 | 73550 | 73550  |
| 1997 | 0        | 0      | 48245      | 24122 | 72367 | 72367  |
| 1998 | 0        | 0      | 47402      | 23701 | 71103 | 71103  |
| 1999 | 0        | 0      | 46468      | 23234 | 69702 | 69702  |
| 2000 | 95352.53 | 228846 | 45454      | 22727 | 68182 | 297028 |
| 2001 | 93300.53 | 223921 | 44382      | 22191 | 66573 | 290495 |
| 2002 | 91799.53 | 220318 | 44310      | 22155 | 66465 | 286784 |
| 2003 | 90195.78 | 216469 | 44212      | 22106 | 66318 | 282788 |
| 2004 | 88418.91 | 212205 | 44095      | 22047 | 66143 | 278348 |
| 2005 | 86490.42 | 207577 | 43970      | 21985 | 65956 | 273533 |
| 2010 | 83666.88 | 200800 | 43089      | 21544 | 64634 | 265435 |
| 2015 | 81990.04 | 196776 | 41882      | 20941 | 62823 | 259599 |
| 2020 | 79692.88 | 191262 | 40437      | 20218 | 60655 | 251918 |
| 2025 | 76942.75 | 184662 | 38835      | 19417 | 58252 | 242915 |
| 2030 | 73894.92 | 177347 | 37120      | 18560 | 55681 | 233029 |
| 2035 | 70632.93 | 169519 | 35341      | 17670 | 53012 | 222531 |
| 2040 | 67247.03 | 161392 | 33534      | 16767 | 50301 | 211694 |
| 2045 | 63807.91 | 153139 | 31725      | 15862 | 47587 | 200726 |
| 2050 | 60366.10 | 144878 | 29929      | 14964 | 44893 | 189772 |

표 4 - 11 경영 이양연금 재정 추계(2A안)

단위: 명, 백만원

| 연 도  | 경영 이양연금 |        | 경영 이양 보상연금 |       |        | 총 계    |
|------|---------|--------|------------|-------|--------|--------|
|      | 수급자 수   | 연 금    | 매 도        | 임 대   | 계      |        |
| 1995 | 0       | 0      | 100224     | 75168 | 175392 | 175392 |
| 1996 | 120541  | 289299 | 95616      | 71099 | 166715 | 456014 |
| 1997 | 120612  | 289470 | 91665      | 67543 | 159208 | 448678 |
| 1998 | 118505  | 284412 | 87694      | 63992 | 151686 | 436099 |
| 1999 | 116170  | 278810 | 83643      | 60408 | 144051 | 422861 |
| 2000 | 113637  | 272728 | 79545      | 56818 | 136364 | 409093 |
| 2001 | 110956  | 266295 | 75450      | 53259 | 128709 | 395005 |
| 2002 | 110775  | 265862 | 73112      | 50956 | 124069 | 389931 |
| 2003 | 110531  | 265274 | 70739      | 48633 | 119373 | 384648 |
| 2004 | 110238  | 264573 | 68348      | 46300 | 114648 | 379221 |
| 2005 | 109927  | 263825 | 65956      | 43970 | 109927 | 373752 |
| 2010 | 107724  | 258537 | 53862      | 32317 | 86179  | 344717 |
| 2015 | 104705  | 251294 | 41882      | 20941 | 62823  | 314117 |
| 2020 | 101092  | 242622 | 40437      | 20218 | 60655  | 303278 |
| 2025 | 97088   | 233011 | 38835      | 19417 | 58252  | 291264 |
| 2030 | 92802   | 222725 | 37120      | 18560 | 55681  | 278407 |
| 2035 | 88353   | 212049 | 35341      | 17670 | 53012  | 265061 |
| 2040 | 83835   | 201204 | 33534      | 16767 | 50301  | 251505 |
| 2045 | 79313   | 190351 | 31725      | 15862 | 47587  | 237939 |
| 2050 | 74823   | 179575 | 29929      | 14964 | 44893  | 224469 |

표 4 - 12 경영 이양연금 재정 추계(2B안)

단위: 명, 백만원

| 연 도  | 경영 이양연금 |        | 경영 이양 보상연금 |       |       | 총 계    |
|------|---------|--------|------------|-------|-------|--------|
|      | 수급자 수   | 연 금    | 매 도        | 임 대   | 계     |        |
| 1995 | 0       | 0      | 50112      | 25056 | 75168 | 75168  |
| 1996 | 120541  | 289299 | 49033      | 24516 | 73550 | 362850 |
| 1997 | 120612  | 289470 | 48245      | 24122 | 72367 | 361837 |
| 1998 | 118505  | 284412 | 47402      | 23701 | 71103 | 355516 |
| 1999 | 116170  | 278810 | 46468      | 23234 | 69702 | 348512 |
| 2000 | 113637  | 272728 | 45454      | 22727 | 68182 | 340911 |
| 2001 | 110956  | 266295 | 44382      | 22191 | 66573 | 332869 |
| 2002 | 110775  | 265862 | 44310      | 22155 | 66465 | 332327 |
| 2003 | 110531  | 265274 | 44212      | 22106 | 66318 | 331593 |
| 2004 | 110238  | 264573 | 44095      | 22047 | 66143 | 330716 |
| 2005 | 109927  | 263825 | 43970      | 21985 | 65956 | 329781 |
| 2010 | 107724  | 258537 | 43089      | 21544 | 64634 | 323172 |
| 2015 | 104705  | 251294 | 41882      | 20941 | 62823 | 314117 |
| 2020 | 101092  | 242622 | 40437      | 20218 | 60655 | 303278 |
| 2025 | 97088   | 233011 | 38835      | 19417 | 58252 | 291264 |
| 2030 | 92802   | 222725 | 37120      | 18560 | 55681 | 278407 |
| 2035 | 88353   | 212049 | 35341      | 17670 | 53012 | 265061 |
| 2040 | 83835   | 201204 | 33534      | 16767 | 50301 | 251505 |
| 2045 | 79313   | 190351 | 31725      | 15862 | 47587 | 237939 |
| 2050 | 74823   | 179575 | 29929      | 14964 | 44893 | 224469 |

## 第 5 章

# 老人 醫療保障制度의 改善

### 1. 醫療 欲求와 醫療 利用

인간은 노령이 되면서 신체의 모든 기능이 쇠퇴하게 되고, 그에 따라 경제적·사회적 모든 활동력도 감퇴하게 된다. 특히, 생리적 현상으로 나타나게 되는 신체기능의 쇠퇴화는 노인들의 건강 유지에 어려움을 더해 주고, 이를 위한 보건의료제도에 문제를 더해 주게 된다. 노인들은 생리적 기능의 쇠퇴기라는 것 외에도 가족이나 직장 등 사회생활에서의 위치 변화로 인한 심리적 변화까지 작용되어 쇠약해진 노인건강에 복합적으로 작용하므로 일반인들과는 다른 질병적 특성을 가진다. 이와 같은 현상은 노인 각자의 체질과 성격에 따라 약간씩 다르기는 하지만 대부분 노인들의 일반적인 현상이며, 그로 인해 개개인이 선천적으로 취약했던 기능이나 경제활동중에 손상을 입었던 신체기능들이 질병으로 발전되기도 한다.

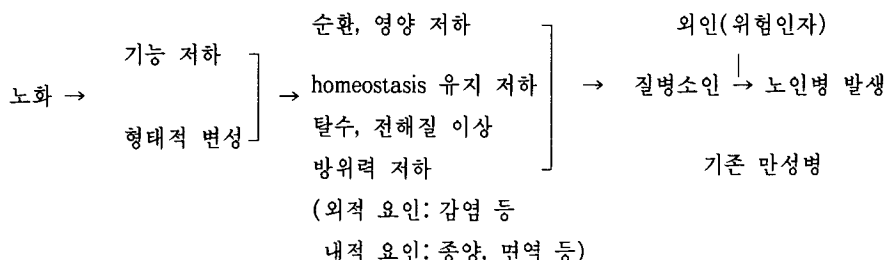
노화의 종반기에 접어든 노인은 노화현상에 따른 여러 가지 질병의 합병을 초래하는 경우가 많으며, 항상 사망의 위험성에 접근한다. 노령

화에 따라 특징적으로 나타나는 노인병은 (표 5 - 1)과 같은 경로를 통해 발생되며, 광의로는 40세 이후에 발생한 병으로, 협의로는 65세 이상에서 발생하는 병 혹은 발병되어 있는 병을 말하는 것으로서 치사율이 높고 기능 장애가 심한 만성질환이며, 재발율이 높고, 비가역적인 질병이 많음을 특징으로 한다.

우리 나라 성인의 연령군별 사망원인에 있어서도 (표 5 - 2)에서와 같이, 특히 65세 이상에서는 뇌졸중, 심장병, 암, 고혈압 등이 주요 사인인 것으로 나타났다.

이러한 사인과 기능 장애를 초래하는 만성병의 유병률 등을 참작할 때 주요 노인병은 (표 5 - 3)과 같다. 즉, 신경·정신계 질환으로는 우울증, 불안증, 수면장애, 기억장애, 노년치매, 노년기 진전, 파킨슨씨병 등이다. 순환기계 질환으로는 고혈압, 동맥경화증, 허혈성 심질환, 뇌혈관장애 등이다.

표 5 - 1 노인병의 발생 경로



자료: 김병성, “노인 질병의 임상적 특징과 치료, 농촌지역 노인의 보건문제와 대책,” 「한국농촌의학회」, 1992.

표 5 - 2 1988년 한국인 연령군별 사인  
(의사진단서와 307 분류법 의거)

| 연령군        | 20 ~ 39세<br>(청년기) | 40 ~ 64세<br>(중년기) | 65세 이상<br>(노년기) |
|------------|-------------------|-------------------|-----------------|
| 사망<br>순위 수 | 15021             | 33558             | 30003           |
| 1          | TA(18%)           | CVA(16%)          | CVA(24%)        |
| 2          | Cln(17%)          | MT(13%)           | HD(6.7%)        |
| 3          | Frac(16%)         | LC(8.9%)          | MT(5%)          |
| 4          | Pois(9.4%)        | Cln(6.3%)         | Hypt(4.7%)      |
| 5          | Suc(7.9%)         | Frac(5.9%)        | PM(3.2%)        |
| 6          | Fall(7.7%)        | TA(5.7%)          | COPD(3.0%)      |
| 7          | MT(7.1%)          | HD(4.6%)          | IHD(2.9%)       |
| 8          | HD(4.8%)          | TB(4%)            | LC(2.8%)        |
| 9          | LC(3.9%)          | Fall(3%)          | Cln(2.4%)       |
| 10         | CVA(3.7%)         | Pois(2.9%)        | TB(2.3%)        |
| 11         | TB(3.3%)          | Hypt(2.8%)        | TA(2.3%)        |
| 12         | IHD(1.5%)         | IHD(2.0%)         | Frac(1.8%)      |
| 13         | CRD(1.4%)         | Suc(2.0%)         | DM(1.7%)        |
| 14         | PM(0.9%)          | DM(1.9%)          | Pois(1.5%)      |
| 15         | DM(0.5%)          | PM(1.3%)          | CRD(1.2%)       |
| 16         | Burn(0.4%)        | CRD(1.3%)         | Fall(0.9%)      |
| 17         | Hypt(0.37%)       | COPD(0.74%)       | Suc(0.7%)       |
| 18         | COPD(0.2%)        | Burn(0.1%)        | Brun(0.03%)     |

CAV: 뇌졸중, MT: 악성종양, IHD: 허혈성심질환, HD: 기타심질환,  
Hypt: 고혈압, Cln: 뇌손상, Frac: 골절 주로 두개골, TA: 교통사고,  
Fall: 타락, Suc: 자살, PM: 종양, CRD: 만성 심질환, LC: 간경변, Pois:  
중독, COPD: 만성폐색성폐질환

자료: (표 5 - 1)과 동일.

소화기계 질환으로는 치아 상실, 타액선 질환, 역류성 식도염, 연하 곤란, 위염 및 소화성 궤양, 위암, 결장게실, 변비, 대장염, 당뇨병, 당뇨 질환 등이다. 내분비 대사성 질환으로는 당뇨병, 골조송증 등이다. 비뇨기계 질환으로는 여성에서의 요로 감염, 요실금, 신부전, 요로계암 등이고, 호흡계 질환으로 폐렴, 폐결핵 등이다.

이러한 점에 유의하면서 우리 나라 노년인구의 상병률과 상병구조에서의 이병상태를 살펴보면 (표 5 - 4)와 같다. 즉, 인구 1,000명당 노인 인구(65 ~ 74세군)의 상병률은 387.5로 총인구의 상병률 238.4보다 높았다. 상병분류별로 보면 총인구의 경우는 호흡기 질환(92.7), 소화기질환(38.4), 근골격계 및 결합조직 질환(32.7)의 순위였는데 비해 65 ~ 74세군 경우는 근골격계 및 결합조직 질환(116.6)에서 단연 높은 율을 보였고, 그 다음이 호흡기 질환(82.5), 소화기 질환(46.4)의 순위이었다. 특

표 5 - 3 노인병

| 신경·정신계<br>질환                                                                                                                                             | 순환기계<br>질환                                                                                                            | 소화기계<br>질환                                                                                                                                                                                                               | 내분비<br>대사성질환                                                            | 비뇨기계<br>질환                                                                                                      | 호흡기계<br>질환                                                            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 우울증</li> <li>• 불안증</li> <li>• 수면장애</li> <li>• 기억장애</li> <li>• 노년치매</li> <li>• 노년기진전</li> <li>• 파킨슨씨병</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 고혈압</li> <li>• 동맥경화증</li> <li>• 허혈성<br/>심질환</li> <li>• 뇌혈관<br/>장애</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 치아상실</li> <li>• 타액선<br/>질환</li> <li>• 역류성<br/>식도염</li> <li>• 연하곤란</li> <li>• 위염및<br/>소화성궤양</li> <li>• 위암</li> <li>• 결장게실</li> <li>• 변비</li> <li>• 대장암</li> <li>• 당뇨병</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 당뇨병</li> <li>• 골조송증</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 요로감염<br/>(여성)</li> <li>• 요실금</li> <li>• 신부전</li> <li>• 요로계암</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 폐렴</li> <li>• 폐결핵</li> </ul> |

자료: (표 5 - 1)과 동일.

기할 만한 것은 순환기질환이 42.3으로 총인구의 경우(9.8)보다 크게 증가하고 있다는 점이다.

노인성 질병이 주로 만성 질병이라는 점은 (표 5 - 5)의 노인인구의 만성 질환 상병률에서도 잘 나타나고 있다. 상병분류별 만성 상병률은 65 ~ 74세군 노인인구의 경우 1,000명당 근골격계 및 결합조직 질환이 142.7로 가장 높은 율을 보였고, 그 다음이 순환기 질환(52.7), 소화기

표 5 - 4 상병별 노인인구의 상병률\*

단위: 1,000명당

| 상병분류**                    | 총인구   | 55~64세 | 65~74세 | 75세 이상 |
|---------------------------|-------|--------|--------|--------|
| 총 계                       | 238.4 | 386.5  | 387.5  | 286.7  |
| 감염성 및 기생충성 질환             | 5.2   | 8.3    | 6.8    | 5.3    |
| 신생물                       | 0.7   | 2.5    | 2.1    | —      |
| 내분비, 영양 및 대사 질환과<br>면역 장애 | 2.5   | 12.3   | 4.8    | 7.1    |
| 혈액 및 조혈기 질환               | 1.7   | 2.9    | 4.8    | 1.8    |
| 정신 장애                     | 1.2   | 1.4    | 0.7    | 5.3    |
| 신경계 및 감각기 질환              | 8.5   | 7.9    | 13.6   | 5.3    |
| 순환기계 질환                   | 9.8   | 37.5   | 42.3   | 26.6   |
| 호흡기계 질환                   | 92.7  | 72.1   | 82.5   | 63.7   |
| 소화기계 질환                   | 38.4  | 67.4   | 46.4   | 28.3   |
| 비뇨생식기계 질환                 | 3.5   | 4.7    | 3.4    | 5.3    |
| 피부 및 피하조직 질환              | 9.8   | 8.7    | 6.8    | 3.5    |
| 근골격계 및 결합조직 질환            | 32.7  | 107.4  | 116.6  | 93.8   |
| 증상, 징후 및 불명확한 병태          | 18.8  | 29.5   | 34.1   | 30.1   |
| 손상 및 중독                   | 11.7  | 24.1   | 22.5   | 10.6   |

\* 7일간 상병률임.

\*\* 대분류중 노인인구에 나타나지 않은 '임신, 분만 및 산욕의 합병증'

'선천이상' 및 '주산기에 관련된 일정한 병태'에 대한 상병률은 제외.

자료: 보건사회부, 「1985년도 질병상해통계조사보고」, 1986, pp. 11 ~ 15.

위자형, 「농촌노인의 건강관리문제」, 한국농촌의학회, 1992. 재인용.

질환(42.1), 증상, 징후 및 불명확한 병태(34.5), 호흡기 질환(31.6)의 순위였다. 특히, 순환기 질환 상병률이 크게 증가되어 있음을 볼 수 있으며, 근골격계 및 결합조직 질환은 일반상병률에서나 만성상병률에서 공히 가장 높게 나타나고 있음을 알 수 있다.

지금까지 살펴본 것처럼 노인인구의 상병구조가 만성질환 중심구조라는 것을 알 수 있지만 (표 5 - 6)의 총인구에 대한 노인인구의 상병률 지수를 비교하면 더 분명해진다. 우리 나라 사람들의 평균상병률을 1.00

표 5 - 5 노인인구의 만성 상병률\*

단위 : 1,000명당

| 상병분류**                    | 총인구  | 55~64세 | 65~74세 | 75세 이상 |
|---------------------------|------|--------|--------|--------|
| 총 계                       | 74.6 | 235.2  | 242.2  | 194.5  |
| 감염성 및 기생충성 질환             | 2.2  | 4.7    | 4.8    | 3.5    |
| 신생물                       | 0.6  | 2.2    | 2.0    | 0.0    |
| 내분비, 영양 및 대사 질환과<br>면역 장애 | 2.1  | 10.8   | 4.8    | 7.1    |
| 혈액 및 조혈기 질환               | 1.0  | 2.5    | 4.1    | 1.8    |
| 정신 장애                     | 1.0  | 1.4    | 0.7    | 5.3    |
| 신경계 및 감각기 질환              | 1.9  | 5.8    | 4.8    | 0.0    |
| 순환기계 질환                   | 8.5  | 34.6   | 52.7   | 24.8   |
| 호흡기계 질환                   | 6.3  | 19.5   | 31.6   | 21.2   |
| 소화기계 질환                   | 16.3 | 41.1   | 42.1   | 15.9   |
| 비뇨생식기계 질환                 | 2.0  | 4.7    | 3.8    | 5.3    |
| 피부 및 피하조직 질환              | 2.0  | 3.2    | 4.8    | 1.8    |
| 근골격계 및 결합조직 질환            | 23.3 | 87.5   | 142.7  | 86.7   |
| 증상, 징후 및 불명확한 병태          | 6.5  | 3.6    | 34.5   | 23.0   |
| 손상 및 중독                   | 0.0  | 0.0    | 0.0    | 0.0    |

\* 7일간 상병률임.

\*\* 대분류중 노인인구에 나타나지 않은 '임신, 분만 및 산욕의 합병증'

'선천이상' 및 '주산기에 관련된 일정한 병태'에 대한 상병률은 제외.

자료: (표 5 - 4)와 동일.

표 5 - 6 총인구 대 노인인구의 상병률지수

| 구 분   | 총 인 구   | 55 ~ 64세 | 65 ~ 74세 | 75세 이상 |
|-------|---------|----------|----------|--------|
| 상병률   | 전체 1.00 | 1.62     | 1.63     | 1.20   |
|       | 남 1.00  | 1.62     | 1.78     | 1.38   |
|       | 여 1.00  | 1.62     | 1.49     | 1.08   |
| 만성상병률 | 전체 1.00 | 3.15     | 3.25     | 2.63   |
|       | 남 1.00  | 3.59     | 4.03     | 3.67   |
|       | 여 1.00  | 2.85     | 2.73     | 2.06   |

자료: 보건의료정책연구소, 「노인의료비 절감방안에 관한 연구보고서」, 1989.

으로 하였을 때 노인인구의 경우 65 ~ 74세 계층에서 남자 1.78배, 여자 1.49배이었으나 만성 상병률의 비교 지수는 남자 4.03배, 여자 2.73배로 높았다.

이상에서 보아 온 노인들의 상병과 그로 인한 일상생활에 대한 육체적 활동능력을 고려할 때 노인들의 의료 욕구는 다른 연령층과 구별되는 점이 적지 않음을 알 수 있다. 노령인들은 일반적으로 의료에 대한 요구가 매우 높고, 진료를 받은 후에도 완치상태에 이르지 못하여 장기간에 절친 간호와 수발을 요하는 경우가 많을 것으로 보여진다.

이러한 현상은 (표 5 - 7)의 입원건당 재원일수나 외래건당 방문일수에 있어서도 60세 이상이 60세 미만보다 더 많은 데서도 엿볼 수 있다. 이처럼 연령별로 의료 이용에 차이가 있음은 (표 5 - 8)에서와 같이 1일 환자조사에서도 관찰되어, 외래는 60세 이상과 60세 미만 사이에 큰 차이는 없으나, 입원의 경우는 적지 않은 차이가 있는 것으로 나타났다.

노년인구에서 입원의료 이용이 외래이용보다 상대적으로 더 많은 것으로 나타났는데, 이것은 노인들의 질병중 중증의 만성퇴행성 질환인 경우가 많음을 감안하면 쉽게 이해할 수 있다. 노인환자의 수진건당 진료일수가 더 많은 것도 같은 맥락에서 설명될 수 있다.

표 5 - 7 연령별 수진건당 진료일수, 직장보험, 1987

| 연 령      | 입 원 건 당<br>재 원 일 수 | 외 래 건 당<br>방 문 일 수 |
|----------|--------------------|--------------------|
| 65세 이상   | 11.96              | 2.62               |
| 60 ~ 64세 | 12.50              | 2.62               |
| 60세 미만   | 8.08               | 2.36               |
| 계        | 8.48               | 2.37               |

자료: 한달선, 「인구의 고령화와 보건의료부문의 대응, 노인복지정책의 방향 설정을 위한 세미나」, 한국인구보건원, 1989.

표 5 - 8 연령별 인구 10만당 1일간의 의료이용자 수

단위: 명

| 연 령      | 입 원   | 외 래  |
|----------|-------|------|
| 65세 이상   | 11.96 | 2.62 |
| 60 ~ 64세 | 12.50 | 2.62 |
| 60세 미만   | 8.08  | 2.36 |
| 계        | 8.48  | 2.37 |

자료: (표 5 - 7)과 동일.

의료보험 적용자의 경우도 (표 5 - 9)에서와 같이 1980년에 비하여 1987년에는 전체적용자의 입원 수진율이 1.4배, 외래 수진율은 1.7배였으나, 65세 이상인 적용자에서는 입원 수진율은 2.4배, 외래 수진율은 3.0배나 되어 입원과 외래 모두에서 다른 연령층보다 빨리 증가하는 경향을 보여 주었다.

60세 이상 노인들의 의료 이용결과도 (표 5 - 10)에서 처럼 수진건당 진료비가 입원·외래 모두에서 다른 60세 미만의 연령층에 비하여 더 많이 지출된 것으로 나타났다.

표 5 - 9 수진율의 변화 (공교보험, 1980 ~ 87)

| 연 령    | 입 원        |         |         | 외 래        |         |         |
|--------|------------|---------|---------|------------|---------|---------|
|        | 1980년(100) | 연평균 증가율 |         | 1980년(100) | 연평균 증가율 |         |
|        | 대비         |         |         | 대비         |         |         |
|        | 1986년 지수   | 1980~83 | 1983~87 | 1986년 지수   | 1980~83 | 1983~87 |
| 65세 이상 | 236        | 17.9    | 9.5     | 302        | 25.8    | 10.9    |
| 전 체    | 144        | 5.5     | 5.2     | 174        | 11.1    | 6.2     |

자료: (표 5 - 7)과 동일.

표 5 - 10 연간 건당 진료비, 1987

단위: 원

| 연 령      | 직 장 보 험 |        | 공 교 보 험 |        |
|----------|---------|--------|---------|--------|
|          | 입 원     | 외 래    | 입원      | 외래     |
| 65세 이상   | 419,810 | 16,199 | 402,684 | 15,674 |
| 60 ~ 64세 | 460,049 | 16,749 | 444,123 | 16,641 |
| 60세 미만   | 269,619 | 11,859 | 286,065 | 12,167 |
| 계        | 285,811 | 12,124 | 305,443 | 12,507 |

자료: (표 5 - 7)과 동일.

이와 같은 건당 진료비의 연령별 차이는 노인환자의 경우 건당 진료 일수가 더 많을뿐만 아니라 (표 5 - 11)에서와 같이 일당 진료비의 연령별 차이에서도 그 원인을 찾을 수 있다. 이러한 현상은 노인의 질환은 오랫동안 값 비싼 진료를 요하는 것이 많고, 따라서 건당 진료비나 일당 진료비가 높다는 것을 말해 준다.

노인환자에서는 고액진료건이 많음을 보여주고 있는데, (표 5 - 12)에서 볼 수 있듯이, 60세 이상의 환자에 대한 입원 진료건수는 전체의 9.7%인데 비하여 건당 100만원 이상의 입원 진료건수는 전체의 23.4%나 되었다. 이것은 진료비가 100만원을 초과하는 노인환자가 다른 연령의

표 5 - 11 연령별 진료일당 진료비(직장보험, 1987)

단위: 원

| 연 령      | 입 원    | 외 래   |
|----------|--------|-------|
| 65세 이상   | 35,106 | 6,191 |
| 60 ~ 64세 | 36,808 | 6,399 |
| 60세 미만   | 33,386 | 5,029 |
| 계        | 33,723 | 5,109 |

자료: (표 5 - 7)과 동일.

표 5 - 12 고액 입원 진료건수의 연령별 분포(직장보험, 1987)

| 연 령      | 100만원 이상의<br>입원 진료건수(%) | 전 체<br>입원 진료건수(%) |
|----------|-------------------------|-------------------|
| 65세 이상   | 13.4                    | 5.9               |
| 60 ~ 64세 | 10.0                    | 3.8               |
| 60세 미만   | 76.6                    | 90.3              |
| 계        | 100.0                   | 100.0             |
| (N)      | (34,910)                | (926,947)         |

자료: (표 5 - 7)과 동일.

환자에서 보다 훨씬 많음을 의미하는 것이다.

노년인구에서 원래 의료 이용도가 높은 데다 매년 빠른 속도로 증가하고 있고, 고액 진료건수가 다른 연령층에 비하여 상대적으로 많기 때문에 이들에 대한 급여비가 전체급여에서 차지하는 비율도 빨리 증가하고 있는 것으로 나타났다. 이를 (표 5 - 13)을 통해 보면 직장보험의 경우 1980년과 1987년 사이에 65세 이상은 적용인구의 2.8%에서 3.3%로 0.5% 포인트 증가한 데 비하여 이들에 대한 급여비는 3.1%에서 6.3%로 3.2% 포인트 증가하였다. 공교보험에서도 적용인구의 경우 5.4%에서 6.9%로 1.5% 포인트 증가한 반면 급여비는 4.5%에서 9.5%로 5.0% 포인트가 증가하였다.

표 5 - 13 65세 이상 인구의 보험급여비와 적용인구에서 차지하는 비율추이

| 연 도  | 직 장 보 험 |      | 공 교 보 험 |      |
|------|---------|------|---------|------|
|      | 급여비     | 적용인구 | 급여비     | 적용인구 |
| 1980 | 3.1     | 2.8  | 4.5     | 5.4  |
| 1983 | 3.9     | 3.2  | 6.0     | 5.4  |
| 1987 | 6.3     | 3.3  | 9.5     | 6.9  |

자료: (표 5 - 7)과 동일.

이러한 노인들의 의료 이용과 의료비 지출은 노년인구의 비율이 증대되면서 고령화될수록 더욱 가속화 될 것이다. 따라서 노인들의 의료 이용과 의료비 지출을 줄이면서 의료의 효율을 제고하는 것은 보건의료부문 전체의 비용을 절감하고, 경제적 합리성을 기하는데 있어서 중요한 전략적 접근이 될 것이다.

## 2. 老人 醫療費 調達體系의 改善<sup>1)</sup>

### 가. 노인 의료비 조달체계의 문제점

노인들은 건강상에서나 경제적으로 매우 열등한 위치에 있으며, 우리 나라는 다른 인구층과 비교하여 노인들에 대한 특별한 의료보장체계를 갖추고 있지 않다.

우리 나라에서는 의료보험에서나 의료보호에서 수진시 다른 인구층과 동일하게 노인 본인 부담율을 부담하고 있어 일본이나 미국 등에 비할 때 노인 의료비 조달체계에 한계성을 지니고 있다.

일본의 경우 1982년에 노인 보건법을 제정, 1983년부터 시행하고 있

1) 이하 본절에서는 이규식. (「노령화와 의료보장, 인구노령화 문제와 대책」, 한국사회보장학회, 1992. pp. 55~60.)에서 발췌 정리한 것임.

는데, 동법에서는 70세 이상 노인이나 65세 이상 70세 미만자 중에서 일정한 장애가 있는 사람에 대해서는 소액만을 본인 부담시키는 등의 노인들에 대한 특별한 조치를 취하고 있다. 즉, 1992년 1월 현재 노인 보건법의 대상에 속하는 환자는 외래 수진시 최초의 진료일에만 900엔을 부담하고, 나머지 일에는 모두 무료이며, 입원시에는 일당 600엔으로, 입원일수의 제한도 없다. 또한 노인 의료비의 조달은 (표 5 - 14)에서 처럼 96.7%를 국고와 지방비 등의 정부재정(29.0%)과 보험자의 재정(67.7%)으로 하고, 환자 본인은 전체 의료비 가운데서 3.3%만을 부담하고 있다. 따라서 환자 본인 부담이 31.6%나 되며, 정부 보조 비중도 노인 의료비의 11.8%에 불과한 우리 나라와는 비교가 안될 정도로 일본에서는 노인 의료보장이 잘 되어 있다.

이러한 결과는 (표 5 - 15)의 한·일간의 국민 평균의료비와 노인 1인당 의료비의 비교에서 나타나듯이 우리 나라 노인들은 국민 1인당 평균에 비해 겨우 1.06 ~ 2.1배 정도 사용하는데 반해 일본의 노인들은 3.49 ~ 4.14배에 이르는 의료비를 사용하고 있다. 특히, 70세 이상 노인들의 경우만을 비교하면 한일간의 격차는 더욱 벌어져 우리 나라 노인들의 의료 이용이 상당히 제한되고 있음을 알 수 있다. 또한 (표 5 - 16)에서 70세 이상 노인들의 보험의료비를 전체 보험의료비와 비교할 경우

표 5 - 14 한일간 노인 의료비 부담처별 부담율 비교 (70세 이상 의료비)

| 구 분   | 한 국(1990) | 일 본(1989) |
|-------|-----------|-----------|
| 정부 보조 | 11.8      | 29.0      |
| 중 앙   | 11.8      | 19.3      |
| 지 방   | —         | 9.7       |
| 보 험 자 | 56.6      | 67.7      |
| 환자 본인 | 31.6      | 3.3       |
| 계     | 100.0     | 100.0     |

자료: 이규식, 「노령화와 의료보장, 인구노령화 문제와 대책」, 한국사회보장학회, 1992.

표 5 - 15 한일간의 노인 의료비 비교

| 구 분         | 의료보험적용자<br>1인당<br>의료비(A) | 65 ~ 69세<br>1인당<br>의료비(B) | 70세 이상<br>1인당<br>의료비(C) | B/A  | C/A  |
|-------------|--------------------------|---------------------------|-------------------------|------|------|
| 한국(원, 1991) |                          |                           |                         |      |      |
| 직장의료보험      | 79,285                   | 166,390                   | 136,286                 | 2.10 | 1.72 |
| 공교의료보험      | 87,529                   | 167,670                   | 127,858                 | 1.92 | 1.46 |
| 한국(원, 1985) |                          |                           |                         |      |      |
| 직장의료보험      | 47,751                   | 68,596                    | 73,921                  | 1.44 | 1.55 |
| 공교의료보험      | 52,410                   | 73,570                    | 55,467                  | 1.40 | 1.06 |
| 일본(엔, 1989) |                          |                           |                         |      |      |
| 의료보험전체      | 140,000                  | 488,500                   | 579,900                 | 3.49 | 4.14 |

자료: (표 5 - 15)와 동일.

표 5 - 16 한일간 노인 의료비 비중 비교 (70세 이상 의료비)

|              | 보험의료비(A) | 노인의료비(B) | B/A  | 70세 이상 인구비 |
|--------------|----------|----------|------|------------|
| 일본(1989, 억엔) | 197,290  | 55,578   | 28.2 | 7.6        |
| 한국(1990, 억원) | 29,198   | 1,246    | 4.3  | 2.9        |

자료: (표 5 - 14)와 동일.

일본은 전체 보험의료비의 28.2%를 7.6%에 불과한 노인이 사용하고 있는데 비해 우리 나라는 2.9%의 노인이 4.3%의 의료비를 사용하고 있음을 보여 준다. 그리고 일본은 1992년 4월부터 재택의료서비스를 보험급여에 포함시키고 있어 앞으로 한일간 노인 의료비의 격차는 더욱 심화될 전망이다.

미국에서 노인층들은 주로 메디케어제도에 의해 의료를 보장받는데, 입원서비스의 경우 입원기간에 불구하고 정액으로 본인이 소액만을 지급하고(1989년 기준 564\$만 환자가 지불), 퇴원후 연장서비스를 전문 간호양노원에 150일까지 입소가 허용되며(첫 8일간 20.5\$를 환자가 지

불), 전문간호양노원의 퇴원 후에는 가정간호서비스가 가능하다.

미국은 노인에 대한 의료보장의 급여수준이 높은 관계로 노인 의료비는 1인당으로 따져 장년층의 2.61배, 청소년층에 비해 7.0배(1987년 기준)나 높게 나타나고 있다.

이와 같이 우리 나라 노인들은 경제력이 취약한 데다 의료비의 약 32%를 본인이 조달해야 함에 따라 노인들의 의료 요구가 유효수요로 연결되지 못하고 있다는 문제점을 가지고 있다.

따라서 노령화에 따른 노인인구의 의료보장상의 문제점으로는 의료비의 조달이 노인들의 부담능력에 비해 과다하게 본인에게 부과된다는 점이다.

#### 나. 노인 의료비 조달체계의 개선

향후에 우리 나라 노인 의료보장을 위한 숙제의 하나는 의료비의 본인 부담율을 경감시키는 것이다. 이러한 정책은 의료정책을 떠나 노인들의 복지정책적 차원에서도 강구되어야 한다.

그러나 노인들의 의료 부담율을 낮추려 한다면 그에 대한 비용을 누가 부담해야 할 것인가 하는 재정문제가 제기된다. 현재와 같이 일부를 자녀에게 의존시키는 방식으로 사회보험을 운영한다는 것은 노인 의료보장차원에서는 그다지 바람직스럽다고 할 수가 없다. 즉, 노인 의료비의 일부를 자녀에게 의존시키면 노인들은 그 만큼 필요로 하는 수요가 억제되는 문제가 있다. 따라서 앞으로 노인 의료비는 사회보장기능을 확대하여 부담토록 해야 하며, 이를 위해서는 세 가지 방법을 제시할 수 있다.

첫째는, 일본에서와 같이 의료보험료를 높이고, 이에 부응하여 노인들에 대해서는 본인 부담율을 대폭 낮추는 방법이다. 그리고 노인인구 비중이 높은 지역조합의 재정 적자는 노인 의료비 공동사업으로 해결토록 하는 것이다. 물론 보험료를 더 내더라도 본인 부담율을 낮추는 것보다는 보험급여를 축소시켜 보험료를 적게하는 것을 선호하는 사람이 많다

는 점이 이러한 정책 실시를 어렵게 하고 있다. 그러나 (표 5 - 17)에서의 GDP에 대한 사회보장 부담율을 다른 외국과 비교할 때 아주 낮기 때문에 국민 계몽을 통해서라도 보험료를 높여 노인들에 대한 특별제도가 마련되는 것이 바람직하다고 하겠다.

둘째는, 노인들은 의료보험에서 분리시켜 국가재정으로 의료비를 부담케 하는 방법이다. (표 5 - 17)에서와 같이 GDP에 대한 조세 부담율이 외국에 비해 낮기 때문에 적은 율의 조세 부담율의 증가를 통해 노인의 복지수준 향상을 기도하는 정책은 고려할만한 대안의 하나이다.

셋째는, 보험료와 조세의 복합적인 재정을 강구할 수 있다. 노인들의 의료비 부담을 경감키 위한 복합적 재원 조달정책은 병의원 이용에 대해서는 의료보험에서 재원을 조달하고, 중간시설에 대해서는 정부가 이를 건립하여 운영함으로써 보험 재정의 부담을 줄이는 방법이 강구될 수 있다. 그리고 재가노인에 대한 의료적 서비스는 보건소를 통한 정부 차원의 서비스로 공공부문에서 말한다면 노인 의료보장의 재원을 보험과 조세가 복합적으로 조달하는 결과가 될 것이다.

표 5 - 17 주요 국가의 GDP대비 조세 및 사회보장 부담율, 1989

| 국 가     | 계    | 조세 부담 | 사회보장 부담 |
|---------|------|-------|---------|
| 프 랑 스   | 43.8 | 24.6  | 19.2    |
| 스 웨 덴   | 56.1 | 41.4  | 14.7    |
| 독 일     | 38.1 | 24.3  | 13.8    |
| 영 국     | 36.5 | 30.1  | 6.4     |
| 미 국     | 30.1 | 21.3  | 8.8     |
| 일 본     | 30.6 | 22.1  | 8.5     |
| OECD 평균 | 38.4 | 29.3  | 9.0     |
| 한 국     | 21.1 | 18.3  | 2.8     |

자료: (표 5 - 14)와 동일.

### 3. 老人 醫療保障制度의 改善對策

#### 가. 노인보건 관리대책<sup>2)</sup>

노인들의 건강문제의 가장 두드러진 특성은 만성 퇴행성 질환이 많다는 점이다. 아직도 대부분의 만성 퇴행성 질환에 대해서는 효과적으로 예방할 수 있는 의학적 방법이 개발되어 있지 않고, 완치도 어려운 형편이다. 이와 같은 질병 양상과 더불어 노인들은 생리적·사회적으로 의존성이 높기 때문에 기술집약적 의료에 추가적으로 장기간의 간호와 의료 부조적 서비스를 요하는 경우가 많다.

한편 노인성 질병은 보통 성인병과는 달리 이미 그 이전에 발병하였거나 오랫동안 갖고 있던 위험요인에 의해서 발병되는 경우도 또한 많다. 따라서 이러한 질병은 특수한 시설이나 장비없이 비교적 간단한 서비스활동만으로도 다룰 수 있는 경우가 적지 않다. 이처럼 가정이나 요양시설에서 단순한 간호나 위로를 필요로 하는 경우가 있는 반면 꾸준히 의료시설에서 기술집약적 가료를 받아야 하는 양면성을 지니고 있다.

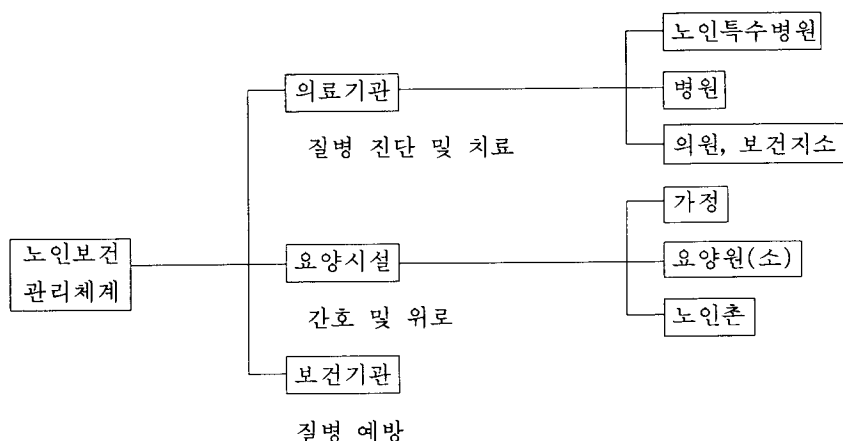
그러므로 이러한 다양한 노인성 질환을 갖고 있는 환자는 질병 그 자체의 특증이나 개인 환자의 환경적 사정에 따라 개별적인 치료가 이루어질 수도 있다. 그러나 이러한 치료과정에서 빚어지는 비효율성을 줄이고, 보건의료인력의 효율성을 살릴 수 있도록 질병 관리체계를 지역사회 단위 중심으로 일원화시켜 국가와 지역사회와 가정이 그 역할을 서로 분담 협력할 수 있는 노인보건 관리체계가 이루어져야 한다.

노인보건관리체계는 (그림 5-1)과 같이 건강유지를 위한 질병예방체계와 단순간호 및 위로를 위한 질병 요양체계, 그리고 급성 및 만성

---

2) 이하 본절에서는 위자형, (「농촌노인의 건강관리문제, 심포지엄: 농촌 지역 노인의 보건문제와 대책」, 한국농촌의학회, 1992. pp. 46~48.)에서 발췌 정리한 것임.

그림 5 - 1 노인보건 관리체계도



자료: (표 5 - 4)와 동일.

질병 치료를 위한 질병 치료체계의 3가지 형태로 분류하여 각 체제별로 역할을 분담 부여하고, 필요한 조직과 그에 따른 인력을 단계적으로 확보해야 된다.

질병 예방체계의 내용은 보건교육과 특별예방활동이라고 할 수 있다. 건강한 노인인구를 대상으로 적절한 체온 조절 및 영양 섭취, 과다한 흡연 및 음주 방지, 적당한 운동과 휴식, 일상생활 형태와 사고 예방 등에 관한 보건교육을 실시한다. 또한 특수전염병에 대한 예방접종 활동을 실시하며, 만성 비전염성 질환의 조기 발견을 위한 건강진단활동으로 질병의 유해인자를 조기에 발견함으로써 노인성 질환 발생을 최소화하는 역할이 여기에 속한다. 건강진단활동은 1983년부터 저소득층의 노인을 대상으로 무료로 실시하고 있다. 그러나 이러한 건강진단제도를 놓아준 노령인구는(표 5 - 18)에서와 같이 91.5%가 이들의 의료복지차원에서 확대 실시해 주기를 희망하고 있다. 그리고 이에 대한 비용 부담에 있어서도 74.5%가 전액을 지역의료보험료로 충당해 주기를, 14.9%는 50%만을 지역의료보험료로 충당해 주기를 희망하고 있는 반면 전액을 본인이

표 5 - 18 노령 농어민의 건강진단제도화 및 비용 부담에 대한 의견

|         |       | 건강진단의 제도화에<br>대한 찬성 여부 |     |     | 건강진단시의 비용 부담방식       |                       |                       |            |     |
|---------|-------|------------------------|-----|-----|----------------------|-----------------------|-----------------------|------------|-----|
| 응답 내용   |       | 찬성                     | 반대  | 무응답 | 지역의료<br>보험료로<br>전액부담 | 지역의료<br>보험료로<br>50%부담 | 지역의료<br>보험료로<br>30%부담 | 전액본인<br>부담 | 무응답 |
| 계       | 명     | 129                    | 5   | 7   | 105                  | 21                    | 5                     | 2          | 8   |
|         | (141) |                        |     |     |                      |                       |                       |            |     |
|         | %     | 91.5                   | 3.6 | 4.9 | 74.5                 | 14.9                  | 3.5                   | 1.4        | 5.7 |
| (100.0) |       |                        |     |     |                      |                       |                       |            |     |

부담해야 한다는 비율은 1.4%에 지나지 않았다. 이러한 조사결과를 보더라도 노인의 건강관리를 위한 질병 예방체제는 지역사회 단위(군단위)의 공공보건기관에 의하여 운영됨이 바람직하다.

질병 요양체제는 특별한 치료나 재활이 필요하지 않은 노인성 질병을 갖고 있는 환자가 단순요양이나 간호 또는 위로를 받을 수 있도록 함으로써 노인성 질병 치료의 장기화 경향에서 오는 비효율성을 적절히 개선 활용키 위한 체계이다. 이를 위해서는 가정간호사제도, 가정 요양, 요양원(소) 요양, 노인촌 요양의 운영이 필요하다.

질병 치료체제는 의료시설 치료가 필요한 모든 노인환자에게 보다 효율적인 치료가 가능하도록 의료 전달체제의 개념하에서 체계화하려는 것이다. 이 질병 치료체제는 의료보장적 측면에서 점진적으로 현행 의료보호 진료체제를 개선, 보완하여 활용할 수 있을 것으로 기대된다. 현재로서는 노인 전문병원의 절대수가 부족하므로 노인 질병 치료를 위한 시설 확장과 분배방안의 정책적 검토가 계속 진행되어야 한다.

앞으로 노인인구는 계속 늘어날 것이고, 노인성 질환 또한 계속 사회적으로 많은 문제를 야기케 될 것이 자명한 이상 노인인구를 위한 질병 치료 요양 및 예방(건강 유지) 노력은 계속되어야 한다. 다만 노인성 질환 자체가 (악화 → 호전 → 악화 → 호전)을 계속 반복하다가 결국에는 악화되어 사망하는 결과로 끝난다는 점을 고려할 때 노인보건 관리체계

의 개발은 충분한 시간을 두고 시범사업을 통한 충분한 검토 아래 단계적으로 발전시켜 나감이 바람직하다 할 수 있다.

#### 다. 공적·사적 역할 구분에 의한 의료 보장대책<sup>3)</sup>

노인인구의 의료보장을 위한 공사적 역할은 공적 부문, 자원봉사부문(informal sector), 그리고 사적 부문으로 나뉘볼 수 있다. 이들 각 분야별 역할을 요약 정리하면 (표 5 - 19)와 같다.

공적 부문의 역할은 국가나 지방자치단체 또는 의료보험자가 담당해야 하며, 주로 노인들의 기본적인 건강관리에 초점을 둔다. 의료비 조달은 보험 급여범위를 확대하거나 조세를 통해서 하는 방안이 강구되어야 한다. 공적으로 조달되는 노인 의료비는 병의원뿐만 아니라 중간시설이나 재가노인에 대한 의료적 서비스에까지 급여대상으로 확대하고, 증가되는 노인의 의료수요가 기술집약적 서비스에 의해 모두 처리되는 것이 아니라 대체적 서비스에 의해 처리되도록 해야 한다. 다음으로 공적 부문의 역할로는 정부와 보험자가 직접 중간시설을 건립하여 서비스를 제공하는 것을 고려해야 한다. 공적 부문이 맡아야 할 다른 하나의 역할은 재가노인에 대한 의료적 서비스로서 보건소를 중심으로 하여 정부가 직접 가정간호사업과 같은 서비스 제공방식을 전개하는 것이다.

이러한 사업은 정부서비스를 원하는 노인가정에 한하여 제공하는 것이 바람직하며, 정부가 보건소를 중심으로 가정간호사업을 전개할 경우 간호사와 물리치료사와 같은 요법 전문가는 물론 사회복지서비스를 제공하는 복지사와의 업무가 상호 연결될 수 있게 해야 한다.

공적 부문에서 제공될 수 있는 다른 사업으로는 보건소 중심의 뇌졸중 기능 훈련사업이 있을 수 있다. 그리고 이미 언급된 것처럼 노인들의 상병은 주로 만성병 위주이기 때문에 사전적인 예방을 위한 보건교육도 공적 부문에서 담당해야 될 것이다. 이와 더불어 노인들에 대한 건강 검

3) 이하 본절에서는 이규식, (『전계서』, pp. 66~68.)에서 발췌 정리한 것임.

| 노인 보건의료서비스<br>또는 관련 활동                                                                                                       | 공적 부문                                                                                  | 사적 부문                                                                                    | 자원 부문                                                                                                        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 가. 급성 질환 관리<br>1. 병의원: 민간, 국공립                                                                                               | *요양비는 조세에<br>조달할 수도 있음<br><br>• 의료보험 및<br>보호의 요양비                                      | • 일부 비용<br>본인 부담                                                                         |                                                                                                              |
| 나. 만성 질환 관리<br>1. 노인병원: 민간, 국공립<br>2. 중간시설: 민간, 국공립<br>3. 재가서비스<br>방문간호서비스<br><br>개인 요양, 수발                                  | • 의료보험 및<br>보호의 요양비<br><br>• 의료보험 및<br>보호의 요양비<br><br>• 보건소중심<br>또는<br>보험 및<br>보호의 요양비 | • 일부 비용<br>본인 부담<br><br>• 일부 비용<br>본인 부담<br><br>• 일부 비용<br>본인 부담<br><br>• 가정간병인<br>가정봉사원 | • 자원단체 참여<br>(자원봉사요원)<br><br>• 자원단체 참여<br>(자원봉사요원)<br><br>• 자원단체 참여<br>(자원봉사요원)<br><br>• 자원단체 참여<br>(자원봉사요원) |
| 다. 재활적 서비스<br>1. 뇌졸중기능훈련<br>2. 보건교육                                                                                          | • 보건소 중심<br><br>• 보건소 및<br>보험자 참여<br><br>• 보건소 및<br>보험자 참여                             | • 민간재활병원<br><br><br><br><br><br><br><br><br><br>• 민간건강<br>검진센터<br><br>• 민간건강<br>관리센터     | • 자원단체 참여<br>(자원봉사요원)                                                                                        |
| 마. 건강 검진<br>바. 스포츠건강서비스<br>사. 지원사업<br>1. 노인보건연구사업<br>(의학적, 보건관리적)<br>2. 노인보건관리기금<br>설치(민간시설지원)<br>3. 재활장구 복지기기<br>4. 전문인력 양성 | • 정부출연<br>연구기관<br><br>• 정부 및<br>보험자 출연<br><br>• 제품의 표준화<br>평가, 감정<br><br>• 자격관리        | • 제조, 판매,<br>대여<br><br>• 인격 양성                                                           |                                                                                                              |

자료: (5 - 14)와 동일.

진사업도 고려될 수 있는 사업영역으로 볼 수 있다.

공적 부문이 담당해야 할 중요한 역할로는 노인 보건관리를 위한 지원사업으로서 의학적, 보건관리적 측면에서의 노인 보건연구사업이 있다. 노인 보건연구를 위해서는 기존의 연구기관을 활용하는 것도 하나의 방법이나 별도의 전문연구기관 설립도 검토할만한 사안이다. 다음으로 노인 보건관리를 위한 기금을 정부와 의료보험자가 공동으로 출연하여 민간분야의 노인병원 건립이나 중간시설 건립에 지원하는 것도 검토되어야 한다. 재활장구나 복지기기는 물론 민간분야에서 제조, 판매되어야겠지만 장구나 기기의 표준기준을 정하고, 제품의 안정성을 평가 검토하는 일도 공적 부문에서 맡아야 할 것이다. 끝으로 만약 방문간호를 위한 가정간호사와 같은 노인보건관련전문인 제도를 도입할 경우 이들의 자격을 관리하는 면허의 발급과 같은 업무도 공적 부문에서 맡아야 할 것이다.

자원봉사부문은 지역사회를 기반으로 비영리단체, 종교단체, 기타 지원단체가 노인들의 일상생활의 불편을 해소하기 위해 활용하는 영역으로 보아야 하며, 여기에 대해 큰 기대를 해서는 안된다. 다만 자원봉사부문이 대상으로 할 수 있는 서비스영역은 재가노인중 공적 부문이 급여대상으로 하지 않는 개인 요양이나 개인 수발을 중심으로 하되, 중간시설 입소자에 대한 서비스도 자원봉사활동의 하나로 생각될 수 있다.

민간부문은 노인병원, 재활병원, 중간시설의 건립을 통해 노인들에 대한 서비스제공기능의 일익을 담당해야 한다. 특히, 부유한 계층이 공적 중간시설이나 공적인 재가치료를 희망하지 않고 유료 중간시설이나 유료 재가치료를 원할 경우 이를 제공할 수 있어야 한다. 민간부문의 중간시설로는 유료 간호양로원을 들 수 있다. 이러한 분야 이외에 민간부문이 참여할 수 있는 분야로는 재가노인을 위한 서비스로 입욕서비스, 가정봉사(helper)서비스가 있고, 노인들의 공적 시설 이용에 따른 행정서비스를 대행하거나 상담이나 정보 제공과 같은 간접적 서비스가 있다. 그 외에 민간이 참여할 수 있는 분야는 재활창구와 같은 복지기기의 판

매, 대여, 제조업이 있을 수 있고, 노인들의 건강을 관리하고 유지시키는 건강 검진이나 스포츠 건강서비스와 같은 서비스제공사업도 생각할 수 있다. 중간시설이나 재가치료 서비스의 경우 지나치게 민간부문에 의존하는 경우 유료시설의 운영 부실화를 위시한 소비자 피해문제가 일본의 경우 심각하게 제기되고 있는 점도 유의해야 한다. 민간부문의 시장성은 그리 크다고 볼 수는 없지만 2000년대에 들어서 노인들의 경제력이 향상되면 민간부문의 이용 가능한 노인 비율이 증가될 것으로 예상되므로 민간부문의 역할이 보다 적극적으로 모색되어야 할 것이다.

## 第 6 章

### 其他 老人福祉對策

#### 1. 우리 나라 老人福祉서비스의 現況<sup>1)</sup>

우리 나라 노인 복지제도는 불우노인의 시설수용사업에서부터 시작되었으나 근거법령 없이 생활보호 중심으로 운영되었다. 그러다가 경제 발전이 어느 정도 이루어진 1980년대에 들어서면서 사회적으로 소외계층에 대한 개별보호의 필요성이 대두되면서 노인들의 복지 증진에도 관심을 기울이게 되어 1981. 6. 5 노인 복지법을 제정하였다.

동 법은 구체적인 복지조치를 규정하지 않은 선언적인 내용을 주로 한 것으로 노인 복지의 근거법으로는 미흡하지만 노인 복지 증진에 필요한 여러 가지 시책을 추진하려는 의지를 분명히 한 점에서 큰 의미를 가진다고 할 수 있다. 이후 인구의 고령화가 빠른 속도로 진행되면서 노인문제가 사회문제로 제기되게 되는 등 사회적 여건 변화로 정부가 보다 적극적인 노인 복지시책을 서두르지 않을 수 없게 되었다. 이에 따라

---

1) 보건사회부, 「보건사회백서」, 1991. 10.

1989. 12. 20 노인 복지법이 일반 노인을 위한 在家福祉를 강화하는 방향으로 개정되었는 바, 그동안 개발·추진되어 온 시책의 법적 근거를 마련함과 동시에 앞으로 빠르게 다가 올 고령화사회에 국가가 적극적으로 대처하기 위한 것이었다.

현재 실시되고 있는 각종 노인복지서비스를 개괄하면 다음과 같다.

### 가. 경로효친사상 양양대책

#### ① 어버이날 행사 실시

매년 어버이날 및 경로주간을 통해 어버이 은혜에 감사하고, 웃어른을 공경하는 기풍을 조성하고, 우리의 전통적 미풍양속인 경로효친사상을 계승·발전시키기 위해 각종 경로행사를 실시하는 한편 부모를 극진히 봉양하고, 웃어른을 공경하여 다른 사람의 모범이 되는 전국의 효행자들을 발굴·포상하고 있다

#### ② 경로 우대제도의 실시

경로 우대차원에서 65세 이상 노인을 대상으로 신청주의에 의거 분기별로 36매의 승차권을 지급하고 있다. 이 제도는 그동안 상존해 온 승차거부, 불친절 등의 문제점을 해소하였으나 활동이 빈번한 노인에게는 지급량이 부족하고, 市界外區間 추가요금 부담 시비 등의 문제점이 남아 있다.

한편 민영업체가 자율적으로 실시하고 있는 목욕, 이발 등의 민영시설은 참여 업체의 부족으로 거의 실시되지 못하는 실정이다.

### 나. 노인 봉양의식 제고

핵가족화 등 사회·경제적 변화에 따라 점차 쇠퇴해 가는 노부모 봉양의식을 높이고, 우리의 전통적 가족제도와 경로효친사상을 정신적 지주

로 계승·발전시키기 위해 노부모 봉양가정에 대해서는 상속세 공제(주택 상속 공제, 노인 인적 공제)와 소득세 공제(부양가족 공제, 경로우대 공제) 등 각종 세제 혜택을 부여하고, 노부모를 봉양하는 공무원에게 1인당 월 15천원의 노부모 봉양수당을 지급하고 있으며, 주택자금도 할증 지원하고 있다.

## 다. 건강한 노후생활 보장대책

### ① 노인 건강보호

노인 질환을 초기에 발견해서 건강 지도 및 보건교육을 실시하기 위해 무료 노인 건강진단을 실시하고 있다.

또한 중풍 등 장기성 노인 질환을 가진 저소득 노인이 입소하여 적절한 간병 및 치료를 받으며 생활할 수 있는 실비 노인 요양시설 및 무료 노인 요양시설을 설치하고 있다.

### ② 在家老人 奉仕事業 실시

노인세대중 저소득층이나 정신적·신체적 장애가 있는 노인들을 대상으로 자원봉사자를 활용, 정기적으로 방문케 하여 일상생활에 필요한 각종 서비스를 제공하는 在家老人 봉사사업을 추진하고 있다.

### ③ 경로식당 설치·운영

용돈 부족, 교통 불편 등으로 점심을 거르는 노인들에게 무료로 점심을 제공하기 위하여 정부는 1991년부터 공원, 영세민 밀집지역 등에 사회복지법인이나 종합사회복지관 등 기존 시설물과 자원봉사자를 활용하여 경로식당을 설치·운영하고 있다.

#### ④ 노인 결연사업의 확대

한국사회복지협의회가 주체가 되어 시설 수용 노인과 후원자와의 결연으로 후원금을 지원하고 초청·방문 등의 활동을 통해 노인들에게 물질양면으로 도움이 되도록 결연사업을 실시하고 있다. 그러나 아직 사회 전반적인 관심 부족으로 만족할 만한 성과를 거두지 못하고 있다.

#### 라. 노후 소득보장제도 추진

##### ① 노령수당 지급

1991년부터 70세 이상 무의탁 노인을 대상으로 월 10,000원씩 노령수당이 지급되고 있다. 그러나 예산 부족으로 지급액도 미흡할뿐만 아니라 지급대상도 극히 한정되어 있다.

##### ② 노인 능력은행 운영 지원

노인들에게 여가 선용 및 소득 기회를 제공하기 위해 대한노인회가 운영하고 있는 노인 능력은행에 개소당 월 30만원의 운영비가 지원되고 있다.

##### ③ 노인 공동작업장 설치 확대

경로당 또는 노인 복지시설로서 작업장 설치가 가능한 시설을 선정하여 공동작업에 필요한 기본 설치비를 지원하고, 관내 생산업체와 연계하여 기술훈련을 하지 않고도 노인의 적성과 능력에 따라 작업을 함으로써 여가를 선용하고, 소득 기회도 제공할 수 있도록 하고 있다.

#### 마. 노인 여가선용 시설 활성화

노인들의 사회활동 참여 욕구를 충족시키고, 여가를 보람있게 보내게 하기 위해 경로당, 노인교실 등의 여가 시설을 전국적으로 설치·운

표 6 - 1 노인 여가시설 현황

| 1990년말 현재 |         |         |
|-----------|---------|---------|
| 구 분       | 경 로 당   | 노 인 교 실 |
| 시설수(개소)   | 18,264  | 333     |
| 이용노인수(명)  | 822,550 | 30,307  |

영하고 있다. 그 중 시설수가 가장 많고 지역사회 在家老人의 대표적인 여가 시설인 경로당에 대하여 매년 연탄 500장씩의 난방비와 월 12천원의 운영비를 지원하고 있다.

## 2. 外國의 老人福祉서비스制度<sup>2)</sup>

우리 나라는 이제 고령화사회의 초기에 접어 들어 노인문제가 사회문제로 서서히 대두되고 있는 실정이지만 이미 고령화사회 또는 고령사회에 진입한 선진국들의 경우에는 노인문제는 심각한 사회문제로 되어 있으며, 이를 해결하기 위한 노력들이 다방면으로 시도되고 있다. 머지 않아 고령화사회, 나아가서는 고령사회에 직면하게 될 우리로서는 이들 선진국들의 각종 노인 복지시책을 참고하여 우리 나름대로의 대책을 강구할 필요가 있다.

### 가. 日 本

일본의 종래의 노인 복지서비스는 시설복지중심이었다. 그러나 1989년 12월 「고령자 보건복지추진 10개년 전략」(고령자 복지 10개년 골드플랜)을 채택하여 고령자 보건복지분야의 기반 조성을 위한 구체적인 목표와 정책을 수립하였다. 이를 추진하기 위해 1990년 6월 노인 복지법을 개정하였는데, 가장 중요시되고 있는 것은 시설복지에 비해 뒤지고 있는

2) 의료보험관리공단, 「주요국의 노인 복지제도」, 조사자료 28, 1991. 12.

在家福祉部門이다.

### ① 家庭援助士 파견사업

노쇠·심신의 장애 및 상병 등으로 일상생활에 지장이 있는 65세 이상의 자가 있는 가정에 대해 가정원조사를 파견, 개호서비스를 실시하여 그 노인이 건강하고 편안한 在家生活을 보낼 수 있도록 지원함과 동시에 가족의 개호부담을 덜어 주는 것을 목적으로 한다.

### ② Short - stay사업

거동불편노인의 개호자를 대신하여 해당 거동불편노인을 일시적으로 보호할 필요가 있는 경우에 단기간(원칙적으로 7일 이내) 노인홈에 보호함으로써 개호가족의 부담을 경감하고 거동불편노인 및 가족의 복지를 향상시키는 것을 목적으로 하는 사업이다.

### ③ Day - service사업

在家の 허약노인 및 거동불편노인을 이송용 버스 등을 이용하여 Day - service센터에 입소시키거나 집으로 방문하여 각종 서비스를 제공함으로써 심신기능을 유지하고 개호를 담당하는 가족의 부담을 경감시키는 것을 목적으로 하는 사업이다.

### ④ 노인 생활용품 보급사업

거동불편노인 및 독신노인에게 긴요한 생활용품을 지급(특수침대, 욕조, 체위 변환기, 치매성 노인 배회 감지기 등) 및 대여(보행기, 휠체어 등)하므로써 일상생활의 편의를 도모하려는 목적이다.

### ⑤ 고령자 능력 개발 정보센터

노인의 능력 개발과 향상을 도모하기 위해 각종 상담을 하고 그 능력

에 따른 취업 기회의 확보 및 노인이 적극적으로 사회활동을 하기 위한 각종 복지정보를 제공하여 노인의 생활 안정과 삶의 보람을 높이는 것이 목적으로 이 정보센터의 이용은 무료이다.

#### ⑥ 고령자 종합상담센터

고령자 및 그 가족이 가지고 있는 보건·복지·의료에 관련한 각종 걱정, 고민에 대한 상담을 함과 동시에 市町村의 상담체제를 지원함으로써 고령자 및 그 가족의 복지 증진을 도모하는 것이 목적이다.

#### ⑦ 노인클럽의 육성

사회봉사활동, 삶의 보람을 높이기 위한 각종 활동과 건강 증진을 위한 각종 활동을 통해 노후를 건전하고 행복하게 보낼 목적으로 노인들에 의해 자주적으로 조직된 노인클럽의 활동을 적극적으로 육성하고, 국가적으로 지원하고 있다.

#### ⑧ 고령자의 삶의 보람과 건강 가꾸기 추진사업

밝고 활력있는 장수사회의 실현을 위해서 고령자가 가정, 지역, 기업 등 각 사회분야에서 지금까지 얻은 풍부한 경험과 지식을 발휘하여 건강하고 보람있는 사회활동을 할 수 있도록 그 기반을 조성하는 사업이다.

#### ⑨ 각종 노인 복지시설 확충

거동불편상태가 되었으나 가정사정 등의 이유로 가족으로부터 필요한 개호를 받을 수 없는 노령자들을 위해 특별양호 노인홈, 양호노인홈, 저가노인홈 및 노인 복지센터 등의 노인 복지시설을 통해 적절한 개호를 받을 수 있도록 하고 있다. 이 외에 노인 복지 향상을 위한 시설로서 유료 노인홈, 노인 휴양홈, 노인 휴식의 집 등이 있다.

## 나. 美 國

일본과 마찬가지로 미국도 노인 복지서비스의 중심을 施設型에서 在家型으로 바뀌어가고 있으며, 지역마다 노인 복지서비스의 각종 내용이 상이하다.

### ① 저소득 고령자를 위한 주택

소득이 낮고, 집이 없는 고령자와 장애자를 위해 지방 공적 기관(예: 주택협회) 및 비영리조직(예: 종교단체)이 집합주택을 운영하고 있는데, 이 곳에서 고령자와 청년장애자가 함께 생활하면서 자립의 터전으로 쓰여지고 있다.

### ② 고령자 장기요양주택

지역에서 거주가 곤란한 극빈층부터 중산층의 고령자를 대상으로 임의단체에 의해 장기요양주택이 운영되고 있다.

### ③ 공용주택

고령자는 자식이 독립한 이후에 외딴집을 육체적·경제적으로 유지 관리가 힘든 경우가 많다. 또 독신과 노부부가 사는 경우 옆에 좋은 이웃을 둔다면 고립되지 않고 지낼 수 있다. 반면에 주택에 살기 곤란한 학생과 시민도 많은데, 이러한 쌍방의 욕구를 만족시킬 수 있는 것이 공용주택이다. 이것은 고령자를 포함한 여러 사람들이 상호 독립성을 가지면서 외딴집에서 공동생활을 하도록 하는 것이다.

### ④ 사회 참여활동

대부분의 고령자들은 심신이 건강하고 노후에도 가사나 일, 취미, 여행, 스포츠, 자원봉사 등 활동적인 생활을 원한다. 이들 고령자의 욕구를 충족시키기 위한 대책으로 고령자 취업과 자원봉사활동이 정책적으로

장려되고 있다.

### ⑤ 기타 노인 복지서비스

이 외에 가장 많이 이용되는 서비스로는 고령자센터, 이송서비스, 방문간호 및 급식서비스 등이 있다.

이상에서 미국의 노인 복지서비스에 대해 간단히 살펴 보았는데, 미국의 경우 고령자를 대상으로 하는 사회보장의 대부분은 소득보장과 의료보장이 차지하고 있으며, 복지서비스에 대한 공적 원조 비중은 여전히 작다. 즉, 개인소득이나 지역복지간의 격차가 큰 것이 미국사회의 현실이라고 할 수 있다.

## 다. 獨 逸

### ① 최저생활비의 보장

공적 연금 등의 수입이 불충분하고, 토지나 증권 등의 자산도 없고, 배우자 및 자녀 등의 가까운 친인척이 없기 때문에 최저생활보장을 필요로 하는 노인에 대해서는 연방 공적부조법에 의한 생활 보조가 적용되어 기준액에 따른 금액이 지급된다. 또한 의료보험제도에 가입되지 않은 노인이 질병에 걸린 경우에는 공적부조법에 따른 의료부조에 의해 보호받게 된다.

### ② 노인홈에서의 생활

독일에서 노인홈은 그 명칭과 기능이 여러 가지인데, 노인홈에서 생활하는 경우 그 비용은 본인이 지불하고, 부족액은 공적 부조에서 보전된다.

### ③ 주 택

고령자를 위한 주택에 대해서는 지방 공공단체, 주택공급공사 및 민간기업 등이 건설, 보급하고 있다.

#### ④ 보건·개호서비스

자택에서의 고령자에 대한 보건·개호서비스는 자택에서 노후를 보내려고 하는 노인이 증가함에 따라 식사서비스, 세탁서비스,足치료서비스, 在家간호 등 여러 가지 종류의 복지서비스가 제공되게 되었으며, 사업의 운영주체도 교회, 복지단체, 지방 공공단체 등 다양화되고 있다.

#### ⑤ 사회 참여

지역에서 노인의 사회활동을 지원하는 시설이나 극장, 미술관의 이용에 대한 보조 등에 따라 사회 참여를 추진한다. 시민대학, 노인클럽 및 대학강좌에서의 노인의 참여 등도 주목할 만한 사회 참여의 형태라고 할 수 있다.

이상에서 일본, 미국 및 독일의 노인 복지서비스에 대해서 간단히 살펴 보았는데, 국가마다 유형과 그 내용을 달리하고 있다. 이 외에 영국과 스웨덴을 포함한 각국의 주요 노인 복지제도 유형을 정리하면 (표 6-2)와 같다.

표 6-2 주요 국가의 노인 복지제도 유형

| 일 본                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 독 일                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 재택복지대책               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 가정원조사 파견사업</li> <li>• short stay 사업</li> <li>• Day-Service 사업</li> <li>• 노인생활용품보급사업</li> <li>• 고령자 서비스 종합조성사업</li> <li>• 고령자 능력개발 정보센터</li> <li>• 고령자/종합상담센터</li> <li>• 노인클럽의 육성</li> <li>• 고령자의 삶의 보람과 건강가꾸기 사업</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 노인대책               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 최저생활비 보장</li> <li>• 노인홈에서의 생활</li> <li>• 주택건설 보급</li> <li>• 보건·개호 서비스</li> <li>• 사회참여</li> </ul> </li> <li>○ 시설 서비스               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 노인홈 공급</li> <li>• 알텐본하임</li> <li>• 알텐하임</li> </ul> </li> </ul> |

표 6-2(계속)

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 노인복지대책               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 노인복지시설</li> <li>• 특별양호 노인홈</li> <li>• 저가 노인홈</li> <li>• care house</li> <li>• 노인복지센터</li> <li>• 노인휴식의 집</li> </ul> </li> <li>○ 고령자 서비스               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Silver-service</li> <li>• 건강장수마을 조성</li> </ul> </li> <li>○ 노인보건의제도               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 의료</li> <li>• 특별요양비 지급</li> <li>• 노인보건시설 요양비 지급</li> <li>• 의료이외의 보건의사업</li> </ul> </li> <li>○ 주택대책               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 후생성의 노인주택 대책</li> <li>• 건설성의 노인주택 대책</li> <li>• 고령자 보호주택</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 알텐크랑크하임 및 알텐플레게하임</li> <li>• 노인주택</li> <li>• 복합시설</li> <li>• 노인병원과 노인정신병원</li> <li>○ 재택복지 서비스               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 노년기 준비에 대한 서비스</li> <li>• 각종 원조·개호 서비스</li> </ul> </li> </ul>                                                                                                                                                                                 |
| 영      국                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 스   웨   덴                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 재택서비스               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회복지</li> <li>• 가정원조 서비스</li> <li>• 급식 서비스</li> <li>• 기타 재택서비스</li> </ul> </li> <li>○ 노인홈 서비스               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 재택서비스와 보건의료 서비스의 중간형태</li> </ul> </li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 복지서비스               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 재택복지 서비스</li> <li>• 노인개호</li> <li>• 노인복지 특별서비스</li> </ul> </li> <li>○ 사회참여활동               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 취로</li> <li>• 자원봉사활동</li> <li>• 여가활동</li> </ul> </li> <li>○ 주택정책               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 노인홈</li> <li>• 연금수급자 홈</li> <li>• 개호 노인홈 및 장기 요양병원</li> </ul> </li> </ul> |

### 3. 農漁村 老人福祉서비스 開發對策

앞에서 언급한 바와 같이 우리 나라에서도 현재 여러 가지 노인 복지서비스제도가 실시되고 있다. 그러나 국민들의 이해 부족과 참여 미흡, 재정 형편상의 제약 등으로 대부분 형식적이거나 초기단계에 머물고 있다. 빠른 시일내에 현행 각종 제도의 지원 수준과 대상을 확대하여 도움이 필요한 고령자들에게 실질적인 혜택이 주어질 수 있도록 하는 동시에 각종 노인복지서비스제도를 개발, 추진할 필요가 있다.

#### 가. 경로효친사상 양양대책

핵가족화·분산가족화로 인한 대가족제도의 붕괴는 전통적인 미풍양속인 경로효친사상에도 커다란 변화를 초래했다. 이러한 변화는 시대적인 흐름이기는 하나 경로효친은 변할 수 없는 인륜의 기본이라는 점이 충분히 홍보·계몽될 수 있도록 해야 할 것이다.

또한 현재 실시되고 있는 승차권제도는 현물(승차권) 지급을 현금 지급으로 바꾸어 지급함으로써 승차권 이용으로 인한 市界外區間의 문제, 거스름돈의 문제 등을 해결함과 아울러 지급 수준을 확대하여 고령자들이 활동에 필요한 대중교통 이용에 불편이 없도록 해야 할 것이다.

아울러 노인 봉양의 미풍양속을 사회적으로 확대, 전파시키기 위한 방법을 강구할 필요가 있다. 현재 실시되고 있는 각종 세제 혜택을 더욱 확대하고, 현재 공무원에게만 지급되고 있는 노부모 봉양수당을 농어민에게도 확대 적용하는 것이 바람직하다.

#### 나. 건강한 노후 생활보장제도의 개선

현재 실시되고 있는 노인 무료 건강진단의 경우 형식적으로 이루어지고 있거나 후속조치가 제대로 이뤄지지 않아 노인 건강관리에 별로 도움을 주지 못해 불만의 대상이 되고 있는데, 노인 건강진단의 내실을 기

할 수 있도록 제도를 개선하고, 노인들의 건강은 노인 건강카드 등을 작성 관리함으로써 항상 점검할 수 있는 체계를 갖추어야 할 것이다.

또한 주로 자원봉사자나 민간복지단체에 의존하고 있는 在家老人 봉사사업이나 경로식당의 운영 및 노인 결연사업 등은 국가가 적극적인 실시주체가 되도록 체계를 갖추어야 한다.

특히, 최근 각국의 추세가 시설서비스보다는 在家서비스 위주로 노인 복지서비스를 접근해 가고 있는 점을 감안할 때 각 가정에서 안락한 노후생활을 영위할 수 있는 건강보호지원서비스(가정건강보호, 영양프로그램, 주·야간 간호센터 등) 및 사회적 지원서비스(허드렛일서비스, 가옥수리, 심신보호서비스 등) 등을 개발할 필요가 있다.

#### 다. 노령수당제도의 개선

현재 우리 나라 농어촌 노인들은 대부분 별다른 노후대책도 없이 현장에서 은퇴한 실정이다. 따라서 노후 생계유지는 차치하고라도 최소한의 용돈도 확보하기 어려운 상황이다. 국가 재정상 이들의 문제를 단시일에 해결하기는 어렵지만, 1991년부터 지급되고 있는 노령수당의 수혜대상을 확대하고, 지급액도 상향 조정하여 해당 노인들에게 실질적인 도움이 되도록 하는 것이 바람직하다.

#### 라. 노인복지시설서비스의 확충

개별적인 가정을 유지할 수 없는 노인들을 위한 유무료 양로시설을 확충할 필요가 있다. 의지할 곳이 없고, 비용 부담능력도 없는 빈곤한 노인들에게는 무료 양로시설을 통해 건강한 노후생활이 되도록 각종 프로그램을 개발·운영하고, 비용 부담능력이 있는 노인들에게는 일정한 부담을 지우는 대신에 안락한 노후생활이 보장되는 제도를 적극 개발·운영할 필요가 있다.

또한 在家老人들이 이용할 수 있는 종합적인 복지회관을 지역단위에 설치하고, 알맞는 프로그램들을 개발·지원할 필요가 있다.

## 마. 노인 재활서비스

아무 준비없이 은퇴를 맞이하는 것보다는 사전에 미리 은퇴후를 대비하는 것이 여러 가지 면에서 바람직하다. 따라서 조만간 은퇴할 노인들을 대상으로 노후 건강유지방법, 취미, 여가 활동, 각종 생활정보 등을 은퇴 전에 상담을 통해 제공하는 것이 바람직하다. 이러한 서비스는 은퇴 후에도 계속 제공될 필요가 있는데, 이러한 서비스의 제공이 지속적으로 이루어 질 수 있는 체계 및 프로그램 개발이 필요하다.

아울러 건강이 허락되고 참여 의사가 있는 노인들에게는 적절한 일 자리를 제공함으로써 일하는 과정에서 참여의 긍지와 일의 보람을 찾고 부수적으로 일정한 소득도 확보하며, 나름대로 건강을 유지할 수 있도록 할 필요가 있다. 이를 위해서는 현재의 노인 능력은행 운영 지원내용을 충실히 할 필요가 있다.

노인공동작업장 설치도 지역여건을 감안하여 적절한 일거리를 계속적으로 제공할 수 있는 체계를 갖추야 할 것이다.

읍면동사무소가 중심이 되어 관할구역 노인들 중에서 자발적인 신청을 받아 능력에 맞고 본인도 희망하는 일자리를 제공해 줄 필요가 있다.

일거리는 우선 관할구역내에서 찾아 보고, 부족할 경우에는 인근 지역이나 인근 도시에서 구하는 방법도 있다. 본연구의 표본조사대상지역중의 한 부락의 경우 60세 후반의 두 노인이 인근 도시의 아파트 경비원으로 근무하고 있었는데, 일에 대한 보람과 경제적 수입의 확보로 생활에 큰 보탬이 되고 있었다. 아파트 경비원은 한 예에 불과한 것이지만 요사이 도시는 물론 농촌에서까지 문제가 되고 있는 주차관리라든가 공원·어린이 놀이터·문화유적지 등의 관리 및 환경 감시업무의 일정 부분 정도는 노인들이 충분히 감당해 낼 수 있을 것이다. 이 밖에도 지역에 따라서는 여러 가지 일거리를 찾아 낼 수 있을 것이다.

## 4. 農村 老人 福祉農場 開發

### 가. 노인 복지농장 개발방법

농촌 노인 복지농장은 농촌지역 및 지방 소도시에 살고 있는 은퇴한 노인들의 건강 유지, 노령노동력 활용, 취미 활동 및 농산물 생산을 통한 자급과 부업적 소득활동을 위해서 소규모의 분할지 집단농장 방식으로 개발, 운영하는 것이다. 일생동안 농업노동을 해 왔던 농민이 은퇴규정에 따르기 위해 농업경영을 완전히 손 떼는 경우 육체적으로나 정신적으로 운동 부족이나 공허감 등의 부작용위험이 따른다. 그러므로 농민이 은퇴할 때는 잔류지 소유규정에 따라 300평 이내의 땅을 계속 소유경영할 수 있도록 하고 있지만, 이 중에는 적당한 농지가 없고, 모두 논만 가지고 있어 적은 면적의 밭이 필요한 노령농민에게는 잔류지를 가지지 않는 대신 노인 복지농장의 농지를 분할, 이용할 수 있도록 해 주는 것이다. 또한 농어촌지역에 살고 있는 일반 퇴직노령자들도 노후에 남은 노동력으로 농지를 조금은 가꾸고 돌볼 수 있는 능력이 있으므로 이들 노인들에게도 집단분할지 농장을 임대경영할 수 있도록 하는 방법이다.

노인 복지농장은 부락단위로는 운영되기가 어려우며, 우선은 읍면단위로, 그리고 지방의 작은 시를 중심으로 운영하되, 그 지역에 살고 있는 65세 이상의 은퇴노인에게 임대해 주는 방법이다. 농장의 개발은 농어촌 진흥공사가 비진흥지역으로 분류된 농지 중에서 교통이나 도로조건이 비교적 좋고, 통작거리도 짧은 곳을 선택하여 집단으로 농장을 개발하는 것이다. 이 경우 농장에는 관수시설과 배수시설이 완비되어야 하며, 농지는 200평 이내에서 노인들의 능력에 맞도록 50평까지도 분할해서 임대해 줄 수 있도록 설계되어야 한다. 또한 이 농장의 중심에는 공동으로 이용할 수 있는 농구사와 취사시설, 컴퓨터 등 복지시설을 갖추고 노인들의 만남의 장소로써, 그리고 휴식공간으로써 손색이 없게 설계되어야 한

다.

농장의 관리는 각자가 자기농장을 경영하는 것에 중심을 두지만, 농지의 이용과정에서 발생될 수 있는 여러 가지 문제를 해결하고 관련시설을 보존·관리하기 위한 자체관리조직과 공공기관의 관리부서가 유기적으로 연계되어야 한다. 그리고 이 복지농장의 운영·관리비용 조달은 원칙적으로는 정부 지원금으로 하되, 일부의 비용 부담은 이용자인 노인들에게 부담시켜 질서를 유지해야 할 것으로 본다. 결국 농지의 임대료를 농장관리비 실비에 해당하는 저렴한 가격으로 정하던가 노인 복지차원에서 거의 무료로 가깝게 정하여 부담이 크지 않도록 해야 할 것이다. 그러나 임대받은 농장을 이용하지 않거나 소홀하게 방치하는 경우, 그리고 남에게 재임대하는 경우는 임대를 즉시 취소할 수 있도록 하는 복지농장 관리규정을 만들어야 할 것이다.

#### 나. 노인 복지농장의 기대효과

노인 복지농장의 건설·운영은 노인들의 복지 증진을 위한 종합적인 대책이라고 할 수 있을 정도로 다양한 효과를 기대하게 된다. 우선 노인 복지농장의 효과는 노인들의 건강 유지 증진에 크게 기여하게 될 것이다. 특히, 갓 은퇴한 노인들 중에는 노동력이 충분하여 의욕이 있는 경우 넓은 면적에서 소득을 위한 생산활동도 가능하고, 노동능력이 쇠진함에 따라서는 작은 면적을 신청하여 체력에 맞게 노동할 수 있으므로 노인 건강 유지에 크게 기여하게 될 것이다. 그 다음으로 노인들에게 소득보조효과가 클 것이다. 농장에서 생산되는 채소나 곡류 등은 대부분 자가 소비용이 될 것이며, 남는 것은 시장에 팔 수도 있고, 이웃이나 자녀들에게 나누어 줄 수 있으므로 그것을 통한 소득보조적 기능이 크다고 본다. 세번째로는 노인들의 소외와 고독을 해결하는 효과를 기대할 수 있게 된다. 노인들이 농장을 돌보고 작물을 가꾸기 위하여 매일 이 장소에 나오게 되며, 이 곳에 나올 때는 간단한 식사 준비를 해 오게 되므로 함께 모여 식사도 하게 되고, 쉼터에서나 샤워장에서 공동이용과

정을 통해 친구가 될 것이기 때문이다. 농사에는 크게 흥미가 없더라도 여가활동으로서 꽃을 기른다던가 닭·오리 등 소동물을 기르는 경우도 가능해지므로 노인들의 여가시간 활용에도 효과가 있고, 각종 노인활동에 대한 정보 교환이나 일반 사회생활에 대한 정보 교환도 이루어 질 수 있게 될 것이다. 이러한 모든 기능들이 제대로 활성화되기에 이른다 면 농지를 다루는 능력이 없을 정도로 노령이 된 노인이라도 이곳에 와서 이야기도 듣고, 친구들과 어울리고 싶어서 공동쉼터에 나오게 되는 경우도 있게 될 것이다. 그리고 이러한 노인 복지농장의 운영이 성공적으로 이루어지게 되면, 그 파급적인 영향은 사회의 여러 가지 노인문제를 해결하는 좋은 본보기로서 확산시켜 나갈 수 있을 것이다.

뿐만 아니라 농장의 장소가 외지지 않고 교통이 편리한 곳에 위치하여 시설을 갖추게 된다면 이는 지역 노인복지를 위한 구심점 역할을 할 수도 있어 새로운 지역문화 형성을 기대할 수 있게 될 것이다.

## 第 7 章

### 結果의 要約

우리 나라 농업이 처해 있는 지금의 문제는 직업으로서의 장기전망이 없고, 소득조건도 불리하므로 해서 계속적으로 떠나가는 농어촌 젊은이들의 이농과 그로 인한 농어촌인구의 노령화 및 노령농업경영의 증가로 인한 농업발전 전망의 침체라는 악순환적 연결고리에 빠져들어 버렸다는 것이다. 이렇게 우리 농업이 악순환적 문제에 빠져들게 된 원인에는 농업 내부의 문제에서부터 농업외적 문제에 이르기까지, 그리고 국내 문제에서 국제적인 문제까지 다양하고 광범하게 존재하고 있는 것이다. 그 중에서도 가장 크게 영향을 미치고 있는 요인은 1880년대부터 국제적으로 논란이 되어 부각되기 시작한 농산물의 수입 개방과 우르과이 라운드 협상의 압력이다.

그동안 우리 나라는 제조공업 위주의 경제 개발계획을 통하여 급속한 산업화를 이루어 오는 과정에서 농업부문에 대한 관심과 투자가 낮아져 상대적으로 크게 위축되고 낙후된 상태에 이르렀다. 특히, 투자효율이 낮다고 보이는 농업기반 조성은 크게 뒤쳐져 있고, 농업의 기계화나 기술 개발도 미진하여 농업 생산력이 국제 경쟁력을 가지지 못한 상태이다. 그 결과 미국을 비롯한 농업 강대국들로부터 질 좋고 값싼 농산물이 수입 개방압력을 가하면서 쳐들어 오고 있는데, 그것을 막아낼 방법

이 없게 된 상태이다. 더구나 이들 농산물 생산 강대국들은 국제기구인 GATT를 통하여 우리 나라의 농산물 시장 개방과 수입 자유화를 요구하고 있으며, 미국은 자국의 유리한 조건과 힘의 논리를 펴면서까지도 우리 농업의 구조 개편이 포함되는 시장 개방압력을 가하고 있어 우리를 당황하게 만들고 있는 것이다. 논 농사도 규모화되지 못했고, 밭 농사는 기계화를 위한 시초단계에도 진입하지 못한 상태이며, 기술농업은 이제서야 시작이 된 상태이어서 이들 선진 농업국들이 물량과 질로써 공격해 오게 될 때는 우리 농업은 궤도에도 진입하지 못한 채 주저앉고 말게 될 것 같다. 이러한 상황에서 시급해 진 우리 농업을 의욕적으로 개발하여 경영규모를 확대하고, 기계화하며, 고도의 기술농업으로 이끌어 국제 경쟁력을 높여갈 수 있는 젊고 유능한 인력들은 모두 타업종으로만 물러가고, 오갈데 없는 노령 경영인들이 주축이 되는 농업경영형태를 보이고 있으니 문제는 더욱 심각해진다. 지금이라도 서둘러 젊은 농민들을 후계자로 확보하고, 노령 농민들은 은퇴를 지원하여 은퇴자에게서부터 물려 받은 농지와 농장을 규모화와 기계화로 유도하고, 젊은 농민들을 통하여 고도의 기술농업을 이룩하도록 지원해야 할 것이다.

이와 같은 의미에서 노령 농어민의 은퇴과정을 돕고, 은퇴 이후의 노후보장을 해주므로써 은퇴가 순조롭게 이루어 질 수 있도록 유도하고, 그 은퇴자들이 내어 놓은 농지나 농장을 젊은 영농 후계자들에게 물려주므로써 농업 구조를 개선할 수 있는 은퇴 농어민 지원대책을 강구해 보려고 하였다. 더구나 우리 나라의 국민 노후 보장제도인 국민연금이 1995년부터 농어민에게도 확대 실시될 계획에 있으므로 이 시기에 맞추어 농어민의 노후 보장과 동시에 농업구조 개선을 추구할 수 있는 농업경영 이양방식의 연금제도 수립을 제안코자 한 것이다.

한편 노령 농민들의 생활 보장은 경제적인 문제뿐만 아니라 노령적 특성에 따른 건강문제와 소외, 고립 등에 관련되는 문제도 고려되어야 하므로 노령 농민들의 안전한 은퇴를 촉진하기 위하여 경제적 보장과 건강 보장 및 소외와 고립에 대한 몇 가지 방안도 제시하는 것으로 하

였다.

본연구를 위하여 농어촌 현지조사가 4개의 농촌부락과 3개의 어촌부락에서 실시되어 지역주민중 50세 이상의 연령층 147명을 면담조사하였다.

연구에서는 우선 농어촌인구 고령화 상태와 노령 농민들의 문제점을 살펴보고, 이들이 농어업에서 손을 떼게 되는 은퇴과정을 조사하였다. 그리고 우리 나라의 농어업 은퇴는 적령기에서 계속 지연되고 있는 것으로 나타났는데, 그 원인을 조사분석 했으며, 은퇴 지연으로 인한 농어업의 구조 악화문제를 논의하였다. 이와 같은 문제점의 분석에 따라 문제 해결을 위한 은퇴 지원방안과 은퇴 지원방안의 하나인 국민연금제도 확대 실시계획을 살펴 보았다. 또한 국민연금의 확대 실시가 농어민 노후 보장이나 농어업 구조에 미치게 될 여러 가지 영향을 분석해 보고, 그에 따른 대안적 경영 이양방식의 연금제도 수립 필요성을 제안하였다. 그리고 이 경영 이양연금방식의 구체적인 적용방법과 예상되는 재정규모를 추정하였다. 그 다음은 농어촌 노령자들의 의료 보장을 위하여 현재의 보건의료 상황과 문제점 및 그 개선방안을 강구하고, 노인 건강관리대책을 제안하였다. 또한 농어촌 노령 농어민의 고립과 소외 등 종합적인 노령문제 해결을 위하여 노령자 복지서비스의 문제점을 살펴 보고, 그에 따른 대책과 개선방안을 제시하였다. 끝으로 농어민의 건강관리와 소득 보전 및 만남의 장소로 제공될 수 있는 농촌 노인 복지농장의 설치, 운영방안도 제안하였다.

우선 노령 농어촌문제로서는 가장 중요하게 부각된 것이 노후 생계보장과 관련되는 경제적인 문제였으며, 그러한 문제는 산업사회로 발전할수록 대가족이 핵가족과 분산가족으로 해체되고, 노인 부양에 대한 전통적 가치관이 바뀔수록 심화되고 있다는 것이었다.

두번째로는 노인들의 건강 관리와 의료 보장에 관한 문제인데, 이것은 일반적 이론에 의해서도 설명이 가능한 것으로 노령이 가지는 신체적 기능 쇠약화와 관련된다. 노인들은 노약화과정에서 질병 발생이 증가하

게 되는데, 농어민 노령자의 경우 강도 높은 농업노동력으로 인하여 그 증세가 더 심한 것이다. 그러나 경제적 어려움이나 의료 접근의 기회 부족으로 의료기관 이용률이 도시에 비해 떨어지고 있으며, 그로 인한 질병의 악화위험 또한 높은 것으로 나타났다.

세번째 노령문제로는 소외와 고립문제가 다루어졌다. 노인들의 소외와 고립문제도 이론적으로 확립된 노인문제의 하나이지만 접촉의 기회가 많고, 농업이라는 산업의 기여 기회가 높은 농어촌에서는 비교적 도시 노인에 비해 이 문제는 심각하지 않은 것으로 볼 수 있다. 다만 최근의 사회적 분위기나 전통이 산업화와 도시문화에 침식되어 가족기능이 약화되고 개인주의가 발달하면서 농어촌에도 이웃간에 동질감이 사라지고 활동이 없는 노인들에게는 접촉의 기회가 없어지게 되는 경향이 심해지고 있었다.

그 다음으로 농어촌 노령자들의 은퇴관행과 은퇴가 늦어지게 되는 원인을 조사해 본 결과는 다음과 같았다. 첫번째로는 농업의 은퇴구조중 상속에 의한 은퇴가 가장 많아 대부분을 차지하고 있었는데, 이 경우의 상속 후계자는 농어민인 경우가 가장 많았다. 최근 농업을 계속 유지하려는 젊은 후계자가 없고, 특히 자녀에게 농업을 하도록 상속해 주려는 농민들이 매우 적은 것으로 알려진 것과는 다르게 상속에 의한 은퇴자의 상속 후계자가 대부분 농업 종사자로 나타난 것은 비농업부문에 종사하고 있는 자녀에게 상속한 노인들은 그 비농업부문에 종사하는 자녀를 따라 대부분 도시로 이농하고 조사대상에서 찾아보기가 어려웠기 때문인 것으로 나타났다. 두번째로 농지 매각에 의한 은퇴나 장기임대방식으로 은퇴하는 경우는 전체은퇴의 20% 수준에 있으며, 매도에 의한 은퇴가 어려워진 원인은 최근의 농지 매매가 부진하고, 농업을 확대하려는 젊은이들이 적기 때문이기도 하지만 오히려 농지가격이 너무나 높아져 농사를 짓기 위해 농지를 매입할 수가 없기 때문이라는 견해가 더 중요하게 부각되고 있었다. 세번째로 농어업의 은퇴가 지연되고 있는 상황을 보면 본인들이 적정한 은퇴연령이라고 생각하는 연령은 대개 65세 부근

인데, 자신의 연령은 이미 이를 지나쳤다고 스스로 자인하는 사람이 많았고, 그와 같이 은퇴가 지연되는 원인은 농사를 지을 자녀가 없거나, 농지가 안팔리고, 또 노후 생계보장이 되어있지 못해 팔아버릴 수가 없기 때문인 것으로 나타났다.

이와 같은 문제점들을 감안하면서 농어민 노령자의 은퇴 지원방안을 강구해 본 결과는 다음과 같다.

첫째로 노령자에게는 노후 생계를 보장하는 것이 가장 중요하며, 그것을 해결하기 위해서는 국가차원에서의 공적 연금제도가 시행되어야 한다. 현재 국민연금이 직장근로자 중심으로 시행되고 있으며, 1995년부터는 농어민에게 확대 적용한다고 계획하고 있으나 그 확대 실시에는 여러 가지 문제가 있다고 보았다. 그 문제중 가장 중요한 것은 국민연금이 농어민에게는 실질적인 노후 보장효과를 거둘 수 없도록 인구가 이미 너무 고령화되어 있거나 연금액이 적어질 수밖에 없다는 점이며, 또 하나는 농지나 농장의 소유경영을 계속하려는 노령자들의 욕구 때문에 농업구조가 악화된다는 문제였다.

두번째로 이와 같은 문제를 감안하여 농어민의 노후 보장을 포괄적으로 수용하고, 농업구조 개선효과도 추구할 수 있는 농업경영 이양조건의 연금제도를 제안하였다. 여기에서 제안된 농업경영 이양조건은 농지나 농장을 소유·경영하는 자가 65세가 되어 연금을 받으려면 그 농지나 농장을 영농 후계자에게 상속하던가 후계자가 없으면 다른 농민들에게 양도 또는 장기임대계약을 하여 경영 이양을 완료해야만 하는 조건이다. 이 때 경영 이양을 기피하고 농지농장을 계속 소유 경영하는 노인에게는 그 농지나 농장에서 얻는 소득으로 노후 생활을 할 수 있는 사람이라고 간주하여 노령연금지급을 보류하게 되는 것이다.

세번째로 이 농업경영 이양조건을 만족시키고 농업에서 은퇴하여 연금으로 살아 가기를 결정한 노인들에게는 노령연금 이외에 농업경영 이양연금(60세에서 65세 사이에만 주어짐)과 농업경영 이양 보상연금(65세 이후부터 지급됨)을 지급하여 노령 보장이 충분히 가능하도록 해 주

고, 특히 연금 가입기간이 1년이 못된 사람도 경영 이양연금이나 보상연금은 받을 수 있도록 하므로써 실질적인 노후 생활보장과 은퇴를 지원하는 것으로 하였다.

네번째로 경영 이양연금과 경영 이양보상연금 지급에 필요한 지원과 이 조건을 수행하기 위해 부대사업으로 수행될 농지 매매사업, 임대차사업 등 농업구조 개선사업 재원은 연금기금이 아닌 정책자금과 농산물 수입 관세의 농민환원자금 등에서 마련하는 것으로 하였다. 왜냐하면 이와 같은 사업의 목적이 농어민의 은퇴 지원목적도 되지만 더 큰 기능은 오히려 농업의 구조개선이며, 이것은 농업구조 개선정책이 시급하게 된 농산물 수입 자유화와 수입 농산물 증가에 따른 국내 농산물 생산기반의 파괴를 막는데에 기여하기 때문이었다.

다섯번째로는 농어민 노령자의 건강 관리와 의료 보장을 위하여 노인 보건관리체제를 질병 진단과 치료를 담당하는 의료기관, 간호와 위로를 담당하는 요양시설, 그리고 질병 예방을 담당하는 보건기관으로 세워 놓고, 각각의 기능중 공적 부담과 사적 부담의 조화를 이루어 시행하는 것으로 제안하였다.

여섯번째로는 농어촌의 의료 이용이 불편하여 노인들의 건강관리에 어려움이 있으므로 농어촌지역 의료기관과 보건기관의 증설, 확충을 촉구하는 것으로 하였다. 특히, 농어촌 노인들의 건강 관리에 있어서 정기검진제도가 없이는 의료 이용이나 접근을 어렵게 여기고 있으므로 정기건강진단사업의 실시를 제안하였다.

일곱번째로 농어촌 노인들의 사회적 복지서비스 개발에서는 현재 시초단계에 있는 在宅서비스의 확대를 중시하고 있으며, 시설수용 노인의 서비스의 질적향상 및 노인들의 사회심리적 서비스 확대를 제안하였다.

여덟번째로는 농어촌지역에 거주하고 있는 모든 노인들에게 노후 노동력도 활용할 수 있고, 그것을 통해 부수입도 올릴 수 있으며, 건강관리는 물론 모임의 장소까지 제공될 수 있는 집단분할지농장형태의 노인복지농장 건설, 운영사업을 제안하였다. 이것은 지방 읍, 면 도시지역 중

심으로 통작거리가 멀지 않은 곳에 집단농장을 설치하되, 노인들의 노동 능력에 맞게 소규모(50 ~ 200평까지)로 분할하여 장기임대까지 할 수 있는 임대농장을 만들어 운영하는 것이다. 이 농장은 농구사나 취사장, 휴게실을 공동으로 이용할 수 있도록 하고, 관배수시설을 완비하여 노인들이 농사를 짓는데 불편이 없도록 시설을 해 주어야 한다. 그리고 그 운영은 노인 복지차원에서 무료로 하되, 최소한의 경비 조달은 가능하게 할 수도 있다. 이러한 복지농장의 운영은 노인들에게 건강 유지와 소득 보조 및 모임의 장소 제공을 통한 소외와 고독문제 해결에도 크게 기여하게 될 것으로 예상하고 있다.

## 참 고 문 헌

- 강윤구, “노인복지정책의 추진방향,” 노인복지정책의 방향 설정을 위한 연구, 한국인구보건연구원, 1989. 8.
- 경제기획원, 최근 인구통태 현황 및 신인구 추계결과, 경제기획원 조사 통계국, 1989.
- 김덕성, 정년퇴직시기에 따른 정신적·신체적 상태변화에 대한 비교분석 연구, 서울대 박사학위논문, 1987.
- 김동일, 고령화사회에 대비한 노인복지정책, 한국가정복지정책연구소, 1991.
- \_\_\_\_\_, “농촌노인의 사회심리적 특성: 아노미, 소외의식 및 지역사회에 대한 태도의 분석,” 한국노인문제의 현황과 대책, 한국노년학 제 1호, 한국노년학회, 1980. 12.
- 김병성, “노인질병의 임상적 특징과 치료,” 농촌지역노인의 보건문제와 대책 심포지움, 한국농촌의학회, 1992.
- 김수곤, “고령화와 산업질서(Ⅰ),” 산업사회와 정년, 복지사회 심포지움 제6회, 아산사회복지사업재단, 1984. 12.
- 김영모, “노령수당은 구빈적 성격의 개념으로 파악,” 노령수당지급제도에 관한 공청회, 노인생활 통권 76호, 대한노인회, 1990. 5 ~ 6.
- 김운근·허영구·김태곤, 고령화추세에 따른 농업구조조정 및 제도개선방안, 한국농촌경제연구원, 1985.
- 김종현, “주요국의 노인복지정책,” 입법조사월보 통권 167호, 법제처, 1988.
- 김형식, “농촌노인의 생활실태와 여가선용프로그램 개발에 관한 연구,”

- 사회개발논총 제5집, 중앙대 사회개발대학원, 1983.
- 김홍식, “고령화사회의 노인복지에 관한 실증적 연구,” - 한국도시노인의 의식구조분석을 중심으로 -, 단국대학원 박사학위논문, 1986.
- 민경희, “농촌지역노인의 영양섭취실태 조사연구,” 이화여대 대학원 석사학위논문, 1985.
- 민재성, “노령화사회를 대비한 사회보장대책: 사회복지 측면,” 핵가족화와 노년복지, 한국인구보건연구원, 1983. 12.
- 박경숙, “노후소득보장을 위한 복지정책: 90년대 노인복지의 방향과 과제,” 노인생활 통권 74호, 대한노인회, 1990. 1 ~ 2.
- 박순일 외, 사회복지제도 체계화에 관한 연구, 한국보건사회연구원, 1992.
- 박재간, “농촌노인문제와 대책: 노인과 효경,” 새농민 제26권 7호, 1986. 7.
- \_\_\_\_\_, “우리나라 노인문제의 특성과 전망,” 고령화사회에 대비한 노인문제의 해결방안, 정무제2장관실, 1989. 9.
- \_\_\_\_\_, “주요국의 노인복지제도와 그 운용실태: 노인복지정책의 과제,” 국회보 통권 283호, 국회사무처, 1990. 5.
- 박중기, “노령인구계층의 경제여건변화와 대응책,” 노인복지정책의 방향 설정을 위한 세미나, 한국인구보건연구원, 1989. 8.
- 보건사회부, 보건사회백서, 1991.
- \_\_\_\_\_, 생활보호대상자현황, 1991.
- 서병숙, “노후적응에 관한 연구: 생활만족도 및 가족의 교류도를 중심으로,” 대한가정학회지 통권 77호, 대한가정학회, 1989.
- 손인숙, 농촌지역가정의 노인실태 및 의식구조에 관한 연구: 전북지방을 중심으로, 동국대 대학원 석사학위논문, 1990.
- 야산사회복지사업재단, 현대사회와 노인복지, 1983.
- \_\_\_\_\_, 산업사회와 청년, 1984.
- 안인찬, “농촌노령자들의 생활실태 분석,” 새마을연구논문집 통권 7호,

충북대, 1988.

연하청, “노령문제의 민영제도,” 사회보장제도의 정책과제와 발전방향, 한국개발연구원, 1989. 9.

위자형, “농촌노인의 건강관리문제,” 농촌지역노인의 보건문제와 대책 심포지움, 한국농촌의학회, 1992.

윤 진, “인생의 단계와 그 연령기준(Ⅰ): 청년기, 노년기 그리고 취업 및 은퇴적령기에 대한 대학생과 노인의 지각비교,” 한국심리학회지 제7권 제2호, 한국심리학회, 1988.

의료보험관리공단, 주요국의 노인복지제도, 1991.

이가옥, “부양기능 보완할 사회적 지원 필요: 가족해체현상과 노후생활,” 고령화사회와 노인복지, 아산 통권 47호, 아산사회복지사업재단, 1990. 7.

이가옥·권진선, “노인단독가구의 형성배경 및 장래계획에 관한 고찰,” 사회복지 통권 104호, 한국사회복지협의회, 1990. 3.

이가옥 외·노인단독가구 실태에 관한 연구, 한국인구보건연구원, 1989.

\_\_\_\_\_, 노인부양에 관한 연구, 보건사회 190 - 90, 한국보건사회연구원, 1990.

이규식, “노령화와 의료보장,” 인구노령화 문제와 대책, 한국사회 보장학회, 1992.

이두호, “사회복지정책의 기본방향,” 핵가족화와 노년복지, 한국인구보건연구원, 1983.

이영대, “농촌노인복지사업의 개선방향: 오늘의 농촌노인,” 아산 통권 46호, 아산사회복지사업재단, 1989.

이영대·정명채, “농가유형별 노후준비 실태분석,” 농촌경제 통권 41호, 1988.

임종권 외, 한국노인의 생활실태, 한국인구보건연구원, 1985.

임춘식, 현대사회와 노인문제, 유풍출판사, 1992.

정명채, “농어민 노령보장을 위한 공적연금제도의 연구,” 사회보장연구

- 제4권 한국사회보장학회, 1988. 11.
- 정명채 외, 농어민연금 및 사회보장제도 연구, 한국농촌경제연구원, 1987.
- 정명채·민상기·최경환·이영대, 영세농의 생활과 복지실태, 한국농촌경제연구원 연구보고 203, 1989. 12.
- 정명채·최경환·허 장, 농어촌복지제도 개발에 관한 연구, 한국농촌경제연구원 C91 - 14, 1991. 12.
- 조영숙, “농촌인구에 대한 사회 심리학적 연구,” 간호 통권 66호, 1982.
- 조유향, “농촌노인의 보건의료문제와 간호관리,” 농촌노인의 보건문제와 대책, 한국농촌의학회, 1992.
- 최성재, “농어민을 위한 노인복지정책 개발의 기본방안,” 농어촌노인복지와 농어민연금제도 개발방안, 한국농촌경제연구원, 1991. 2.
- \_\_\_\_\_, “퇴직예정자의 퇴직에 대한 태도 및 퇴직후 생활전망의 인식에 관한 연구,” 사회복지연구 창간호, 한국사회복지연구회, 1989.
- 최성재 외, 농어민연금제도에 관한 연구: 모형별 외국제도의 비교분석을 중심으로, 1989년도 보건사회부연구과제보고서, 1989.
- 최천송, “무각출노령연금은 국민연금과 연결되어야 한다,” 노령수당지급제도에 관한 공청회, 노인생활 통권 76호, 대한노인회, 1990. 5 ~ 6.
- 투니어 물 著, 권영달 역, 퇴직과 노년의 심리학, 보이스사, 1987.
- 한국인구보건연구원, 노인가구의 구조적 특성에 관한 연구, 1989.
- \_\_\_\_\_, 한국노인의 생활실태, 1985.
- \_\_\_\_\_, 노인복지정책의 방향설정을 위한 연구, 1989.
- \_\_\_\_\_, 핵가족화와 노년복지, 1983.
- 한달선, “인구의 고령화와 보건의료부문의 대응,” 노인복지정책의 방향 설정을 위한 세미나, 한국인구보건연구원, 1989.
- 國民生活センター, 高齢者の自立をめぐる生活問題, 中央法規出版, 1991.
- 田端光美, 日本の農村福祉, 勁草書房, 1982.
- 構田吉男, 高齢者の實態と21世紀福祉社會の展望, 高齢化社會の到來と農業

- ・農村シリーズ No.3, 社団法人地域社会計画センター, 1987. 8.
- Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, Landesversicherungsanstalten Sozialgesetzbuch mit aktuellen Nebengesetzen, Berlin 1991.
- Bernard Casey, "Paying for Early Retirement," Journal of Social Policy vol, 21, Part3, July 1992, pp. 303 ~ 324.
- Cary S. Fields and Olivia S. Mitchell, Retirement, Pensions and Social Security, The MIT Press, 1984.
- Ernst Otto Bendixen, Hofnachfolge, Agrarsoziale Gesellschaft e. v., Göttingen, 1989.
- Wilfried Bertram, Die Alterssicherung der selbständigen Landwirte unter besonderer Berücksichtigung des Strukturwandels in der Landwirtschaft der B.R.D, Köln, 1970.

빈

면

연구보고 267

## 은퇴 농어민에 대한 지원대책

---

찍은날 1992. 12                      펴낸날 1992. 12  
발행인 허    신    행  
펴낸곳 한국농촌경제연구원 (962-7311~5)  
130-050 서울특별시 동대문구 회기동 4-102  
등    록 제 5-10호 (1979. 5. 25)  
찍은곳 東洋文化印刷株式會社 · 737-2101~4

---

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유로이 인용할 수 있습니다.  
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.