

노인복지 관점에서의 노인 연령기준

A Social Welfare Perspective on the Current Chronological Definition for Old Age

윤 민 석*

서울연구원

Min-Suk Yoon

The Seoul Institute

고령화 현상이 심각해지면서 65세라는 노인의 연령기준의 적정성에 대한 논의가 필요한 시점이 되었다. 과거에 비해서 평균수명이 연장되고 또 건강한 노인이 늘어남에도 실제 퇴직을 하는 연령이 낮아지면서 이 부분에 대한 사회적 합의가 필요한 시점이 되었다. 특히 노인복지 현장에서 70대 고령자들이 60대를 가리켜 아직도 젊은 세대라고 언급하는 이야기를 듣고 있으면 과연 몇 살부터 노인으로 대우해야 하는지에 대한 고민을 하게 된다. 이에 본고에서는 고령화가 노인복지분야에 미치는 영향 및 노인의 연령기준에 대한 단상을 정리해보고자 한다.

I. 노인복지에 대한 다양한 욕구 표출

고령화 현상으로 파생된 가장 큰 변화는 노인의 수가 급증하면서 욕구도 다양하게 표출되고 있는 점이다. 일반적으로 사람들은 보통 65세 이상 노인을 동일한 욕구가 있는 집단이라고 인식할 수도 하지만, 노인 개개인의 사회경제적 지위나 여건에 따라 노년기에 필요한 자원이나 서비스가 상당히 다르다. 즉 65세가 넘어도 건강상태가 양호한 노인은 여가나 취업지원과 같은 활동에 관심을 가지며, 그렇지 못한 노인의 경우 소득보장이나 의료지원과 같은 욕구를 필요로 한다. 통계청(2015a)의 고령자 통계에 의하면, 2014년 노인복지시설 중 노인복지관으로 대표되는 노인여가복지시설이 89.0%를 차지하고 있다고 하지

* 교신저자, 서울연구원 도시사회연구실 부연구위원 윤민석 박사 (e-mail: msyoon@si.re.kr)

만 모든 노인들의 욕구를 노인여가복지시설에
서만 담당하는 것은 현실적으로 어렵다.

초창기 노인복지는 재가노인서비스와 노인
복지관을 통한 여가 관련 서비스가 주를 이
루었으나, 고령화가 진행되면서 노인일자리와
장기요양보호 등급으로 하락을 예방하기 위한
노인돌봄서비스 등으로 발전되면서 노인복지
에서 담당해야 하는 영역이 훨씬 더 넓어졌
다. 특히 노인복지관을 통한 서비스제공이 세
분화·전문화되어 가면서 사회복지만을 전공
한 사회복지사 외에도 다양한 영역의 전문가
(예술치료, 물리치료, 간호 및 보건 분야 등)
들과 교류하면서 서비스를 개발해야하는 시기
가 도래하였다. 이러한 이유로 노인 개인의
욕구를 충족시키기 위해 노인복지를 포함한
다양한 영역의 전문가들과 협업을 할 때 노인
복지의 역할이 분야별 연계수준인지, 아니면
기획 단계부터 다른 분야 전문가들을 주도적
으로 이끌어가면서 서비스를 통합·조정해야
하는지에 대한 고민이 필요하다.

그러나 노인복지의 특성상 대상자인 노인
의 욕구를 최우선으로 반영해주려고 노력하지
만, 현장에서 근무하는 사회복지사들보다 교
육수준이 더 높고 또 사회경험이 더 풍부한
노인들을 대상으로 욕구를 충족시키는 일은
쉽지 않다. 이러한 고민은 노인인구가 증가하
면서 점점 더 심각해질 것으로 예상되며, 장
기적으로는 노인복지 분야에서 노인의 범위,
서비스 제공 가능 범위 등에 대한 개념이나
규정을 조정해야 하는지 또 더 나아가 노인
개인의 욕구를 어느 수준까지 맞춰주어야 하
는지에 대한 논의가 필요하다.

II. 재정지출의 급증

노인인구가 늘어나면서 노년층을 위한 복
지예산도 빠른 속도로 증가하고 있다. 특히
기초노령연금과 장기요양보험 등의 국가부담
금이 증가하면서 이 부분에 대한 예산 증가로
인해 재정 부담을 우려하는 목소리도 높아지
고 있다. 보건복지부(2016)의 예산 및 기금운
용계획을 정리한 보고서에 따르면, 보건복지
부 전체 예산이 2015년 약 53조 원에서 2016
년 약 55조 원으로 4.4% 증가했다. 그 중에서
사회복지예산은 2015년 43조 4천억 원에서
2016년 45조 7천억 원으로 5.3% 증가했으며,
노인복지예산도 2015년 8조 8천억 원에서
2016년 9조 2천억 원으로 4.4% 증가했다.

지금과 같은 추세로 노인복지예산이 증가
할 경우 정부는 재정지출의 부담이 커질 수밖에
없을 것이다. 근로 가능인구는 감소하는
반면에 세금을 통해 생활을 유지해야 하는 노
인인구가 증가할 경우 노인복지 예산 확보를
위해 근로 가능인구에 대한 조세부담이 증가
하면서 근로 가능인구의 대부분인 비노인 세
대의 부담증가로 세대갈등이 생겨날 수 있다
는 점을 간과해서는 안 될 것이다. 우리보다
훨씬 먼저 고령화 현상의 사회문제를 경험한
일본의 경우 이러한 재정문제를 타개하기 위
한 방안의 하나로 60세였던 정년을 2013년도
에 65세로 연장했고, 66세 이상의 고령인구를
고용하는 기업에 대하여 보조금을 지원하는
정책을 포함하여 지속적으로 고령인구를 고
용하여 세금을 납부하는 방식으로 재정 부담
을 최소화하는 방식을 사용하고 있다(2014,
김현수).

III. 우리나라의 노인연령기준

우리는 노인의 연령기준을 65세라고 알고 있지만 이것을 뒷받침하는 법적 근거가 있는지를 확인할 필요가 있다. 사회복지와 관련된 현행법들은 약 50개 정도인데, 대부분의 법은 앞부분의 법제정의 목적과 정의 그리고 본문으로 구성되어 있다. 이렇게 구성하는 이유는 그 법이 어떠한 목적으로 제정되었는지 또 어떠한 대상자를 위해 제정되었는지를 분명하게 명시하기 위함이다. 그러나 노인복지법의 경우 정의 부분에 노인의 정의가 누락되어 있음을 확인할 수 있다. 노인복지법을 보면 제1조 2항의 5에서 “노인학대관련범죄”란 보호자에 의한 65세 이상 노인에게 대한 노인학대라는 부분이 명시되어 있고 또 제26조 1항의 경로우대 자격부분에서 65세 이상이라고 언급되어 있기는 하지만, 노인복지법 어디에도 노인은 65세 이상인 자를 노인으로 규정한다는 조항은 없다. 또한 노인장기요양보험법에는 제2조 1항에 ‘노인등’이라는 표현을 사용하면서 이를 65세 이상의 노인 또는 65세 미만의 자로서 치매·뇌혈관성질환 등 대통령령으로 정하는 노인성 질병을 가진 자를 말한다고 규정하고 있다.

우리나라는 여러 계층을 위한 복지에 관련된 법들이 다양한 편이며, 이들은 개별적으로 개념을 명확하게 규정한 상태로 유지되고 있다. 다양한 법률이 제정된 상황임에도 불구하고 노인에게 대한 법적 규정이 추상적이라는 점을 쉽게 납득하기 어렵다. 이 부분에 대한 학계의 연구는 미진하지만 필자의 소견으로는 이 부분을 사회적 합의에 의해 법적으로 명확

하게 규정할 필요가 있다고 본다. 즉 65세 미만인 자가 조기퇴직 등으로 인해 노인과 같은 사회적 역할이 예상되지만 연령 규정으로 인하여 노인으로 인정받지 못하는 문제가 발생할 수 있다. 이때 당사자가 여러 가지 사회적 문제를 인식하면서 국가에서 제공하는 노인관련 서비스를 받고 싶지만 연령규정으로 인해 불이익을 받는다는 이유로 헌법소원이라도 제기할 경우 엄청난 사회적 혼란이 우려될 수 있다.

노인복지법이 1981년도에 제정된 이후 35년이 지났음에도 노인의 연령기준을 규정한 법조문이 없다는 것은 우리가 사회적으로 노인에 대한 규정을 명확하게 하고 있지 않다는 뜻일 수도 있다. 즉 아이가 태어나서 학교에 입학하고 졸업하면서 자신이 성장하고 있음을 느끼고, 결혼과 출산을 경험하면서 사회적 책임과 역할의 변동을 인식할 수 있지만, 노인의 경우 가장 오랫동안 다녔던 직장에서 퇴직하면 노인이 되는지 아니면 연령이 65세 이상이어야 노인이 되는지에 대한 사회적 합의가 없는 상황이다. 근로자와 사용자 그리고 정부를 포함한 여러 이해집단이 노인의 연령기준을 법적으로 규정하기 위한 논의를 하지 못했다는 것은 아마도 정부나 국회가 사회적인 합의를 얻기 위한 역할을 적극적으로 하지 못했기 때문일 수도 있다. 고령화 현상으로 인한 심각한 사회 문제를 언급하기 전에 과연 우리 사회에서 몇 세부터 노인으로 인정하고 대우해주고 있는지에 대한 공감대 형성이 더 먼저라고 생각된다. 노인의 연령기준이 법적으로나 사회적으로 분명하게 이해할 수 있어야 우리나라의 고령화 수준을 재평가할 수 있는 여

지가 생길 수 있다.

IV. 노인 연령기준의 조정

사실 노인을 65세 이상인 자로 한다는 기준은 독일 비스마르크 때 도입된 연금제도에서 시발점이 되어 지금까지 적용되고 있다. 누구도 왜 65세부터 노인이라고 불려야하는지에 대한 의문을 품지 못했던 것도 사실이다. 물론 우리나라의 경우 환갑이 되는 60세를 노인으로 보았던 시절도 있었으나, 평균수명이 증가한 근래에는 60세를 노인의 기준으로 여기는 사람은 거의 없다. 역시 65세라는 노인의 연령기준을 유지하고 있는 것에도 지속적으로 문제를 제기하는 사람들도 있지만, 연령기준을 변경할 경우 경로우대 제도를 비롯하여 노인에게 제공되는 사회복지 혜택 부분을 어떤 식으로 풀어나가야 할지를 함께 논의해야 한다.

노인복지 측면에서 노인의 연령기준을 정하거나 구분하는 일은 매우 어려울 뿐만 아니라 사회적인 합의가 필요한 부분이다. 그러나 개인적으로는 노인복지에서 어떠한 노인을 위주로 접근할 것인지를 정할 필요도 있다고 생각한다. 즉 건강한 노인들의 소득보장이나 여가를 보내기 위한 활동만을 위해서 접근할 것인지, 아니면 건강하지 못한 노인을 대상으로 의료적인 지원 이외 활동의 기획과 제공을 위해서 접근할 것인지를 고민할 필요도 있다. 앞서서도 언급하였지만 노인이라는 용어가 포괄하고 있는 대상의 범위가 워낙 광범위하기 때문에 이러한 부분에 대한 논의도 필요한 시

점이 되었다고 생각한다.

일반적으로 볼 때는 평균수명에서 유병기간을 뺀 연령을 노인으로 보는 것도 하나의 대안이 될 수도 있다. 통계청(2015b)의 2014년도 생명표 자료에 의하면, 65세 이상인구의 기대수명이 남자 79.0세, 여자 85.5세이었지만, 유병기간이 남자 11.1년, 여자는 17.8년이나 되었다. 이 수치에 의하면, 남녀 모두 비교적 건강한 상태로 살아가는 기간은 약 67세 정도이다. 적어도 그 기간까지는 건강한 생활을 영위할 수 있다고 예상되므로, 67세 이후를 노인으로 규정하는 것이 합리적일 수 있다. 또 백세시대가 도래하는 미래를 바라본다면 최소한 지금부터라도 노인의 기준연령을 70세부터라고 인식할 수 있도록 사회적 기준이 상향 조정되기를 희망해본다.

참고문헌

- 김현수 (2014). 일본의 정년제 법제화 과정과 공적연금제도와와의 관련성. **연금포럼**, 56, 42-50.
- 보건복지부 (2015). **2016년도 예산 및 기금운용계획**. (국회 보건복지위원회 수석전문위원 김승기 검토보고, 2015년 10월)
- 통계청 (2015a). **2015 고령자 통계**. (통계청 사회통계기획과 보도자료, 2015. 09. 24.)
- 통계청 (2015b). **2014년 생명표**. (통계청 인구동향과 보도자료, 2015. 12. 03.)

원고접수일: 2016. 09. 08.
수정원고접수일: 2016. 09. 20.
원고게재승인일: 2016. 10. 14.