

소득보장을 넘어 다층노후보장체계 확립을 위해 경기도가 나아갈 길

목차

- I. 우리의 노후는 어떻게 보장 받고 있나?
- II. 경기도는 노후보장을 위해 어떠한 노력을 하고 있나?
- III. 정책 제언

우리나라는 소득중심의 노후보장체계, 그러나 수준은 낮음

- ▶ 우리나라는 외형적으로 다층적 노후소득보장체계를 구축하였으나, 낮은 소득대체율과 재정 불안정이라는 문제가 초기부터 지속
 - 국민연금 소득대체율은 2007년 국민연금개혁을 통해 2028년까지 40%로 단계적으로 하향 조정되고 있으며, 가입기간 미충족으로 실질소득대체율은 이보다 낮은 상황
 - 재정 안정 등을 위해 정부는 5년마다 국민연금 재정계산을 실시하며, 2023년 올해는 제5차 국민연금종합운영계획을 마련 중
- ▶ 그러나 최근 발표된 국민연금제도 개선안이 재정안정을 중심으로 구성되어 낮은 소득대체율 문제가 제외됐다는 비판의 목소리가 제기

노후소득보장을 위한 경기도의 역할

- ▶ 2023년 기준 경기도의 노인복지사업수는 총 60개이며, 총 예산은 약 5.79조원의 규모이나, 국고보조사업의 비중이 매우 높음
 - 자체사업은 14.85%에 불과하며, 특히 전액 도비로 운영되는 순수광역사업은 경기도 노인복지사업 예산의 0.21%에 불과
- ▶ 지방정부는 기초연금과 유사한 성격의 급여·수당 신설이 어렵다는 점에서 소득보장을 넘어 안정된 노후를 보장할 방안 모색이 필요

정책 제언

- ▶ 경기도 노인을 위한 노후보장체계는 기초생활유지를 바탕으로 돌봄 서비스, 인권 및 보호·안전, 신체·정신건강을 넘어 문화·여가에 이르는 다층적인 구조로 설계
 - 다층노후보장체계로의 이행을 위해 우선 ① 新사업 발굴, ② 기존사업 확대를 통해 경기도의 자체노인복지 예산이 차지하는 비중을 전체 노인복지예산의 최소 20% 수준으로 확대하는 것이 필요



I. 우리의 노후는 어떻게 보장받고 있나?

소득보장을 넘어 다층노후보장체계 확립을 위해 경기도가 나아갈 길

우리나라는 다층적 노후소득보장체계를 갖추었으나, 소득대체율은 낮음

우리나라 노후보장체계는 사회보험 기반의 소득보장 중심

- ▶ 우리나라의 노후소득보장체계는 다층적 체계의 외형을 구축하고 있으며, 조세로 운영되는 0층(기초연금)과 개인의 자발적 선택에 의해 가입하는 3층(개인연금 등)으로 구성되어 있음
- 우리나라 다층 노후소득보장체계는 전국민 국민연금(1988년), 퇴직연금(2005년), 기초노령연금(2008년, 2014년 기초연금으로 전환)이 도입되면서 완성

〈그림 1〉 우리나라 다층노후소득보장체계

3층	개인연금, 주택·농지연금, 개인형 IRP			
2층	퇴직금/퇴직연금	특수직역연금		
1층	국민연금			
0층	기초연금			
대상	근로자	자영자	기타	공무원 등

- ▶ 외형적으로는 다층적 노후소득보장체계를 구축하고 있으나, OECD국가에 비해 낮은 소득대체율 등으로 인하여 노인빈곤율은 매우 높은 수준
- 국민연금은 노후소득보장의 중요한 수단이나, 우리나라의 수준은 OECD 주요 국가에 비해 매우 취약한 수준으로 나타나고 있음
 - 소득대체율은 연금급여액이 가입자 본인의 근로시기 평균소득의 어느 정도 수준인가를 나타내는 것으로 국민연금의 보장성을 확인할 수 있는 지표임
 - 그러나 OECD국가들의 가입기간 가정, 기초연금 포함여부, 퇴직연금 제외 여부 등에서 차이가 발생하기에 이에 따른 비교기준을 동일하게 가정한 후 비교가 중요
 - 아래 표는 한국의 소득대체율을 OECD 평균과 비교한 것임
- 우리나라의 실제 국민연금 보험료 납입기간은 다른 연금선진국에 비해 매우 낮은 수준이며, 이를 감안하면 노후소득보장 기능은 더욱더 취약한 수준
 - 앞선 OECD국가 대비 우리나라 소득대체율은 제도 설계상 나타나는 수치이며, 43년을 국민연금에 기여(납부)를 해야 달성할 수 있는 수치임
 - 그러나 우리나라의 국민연금 가입기간은 17.8년으로 유럽 8개국의 평균 기여(납부)기간은 36.1년으로 50% 수준도 되지 못하는 상황임
 - 따라서 최근 증가하는 가입기간을 고려하여 25년으로 설정하더라도 우리나라 평균 소득자의 소득대체율은 24.3%이며, 퇴직연금을 포함한 총 연금의 소득대체율도 36.0%에 불과한 실정임
- 이러한 이유로 최근 젊은 세대들 사이에서는 ‘용돈연금’, ‘국민연금 무용론’을 넘어 ‘국민연금 반환론’까지 제기되고 있는 상황임

I. 우리의 노후는 어떻게 보장받고 있나?

소득보장을 넘어 다층노후보장체계 확립을 위해 경기도가 나아갈 길

국민연금
지속적인
급여 축소,
기초연금
급여액
인상을
통해 확대

〈표 1〉 유럽국가의 공적연금 통계

(2019년 기준, %)

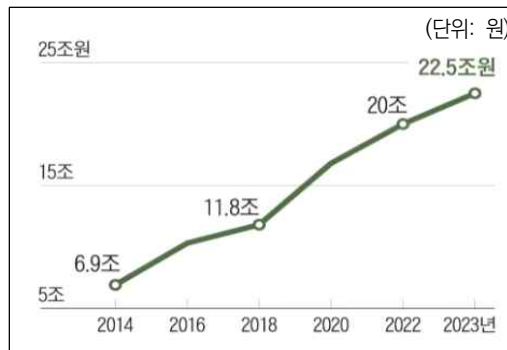
지역	국가	기여자비율(%)		기여기간(년)	수급률(%)
		전체대비	경향대비		
북유럽	핀란드	75.2	91.5	34.7	102.2
	스웨덴	100.3	114.8	40.5	109.3
서유럽	프랑스	75.9	97.2	33	102.6
	오스트리아	78.5	97.8	37.3	-
	벨기에	72.3	97.0	37.5	98.6
남유럽	이탈리아	66.8	94.8	36.2	91.8
	스페인	80.7	102.1	38.9	87.7
	포르투갈	83.6	102.6	30.3	98.8
유럽 8개국 평균		79.1	99.7	36.1	99.0
한국		59.1	81.4	17.8(25)	44.5(77.2)

자료 : 김태일(2023). "노후소득보장을 위한 공적연금 개혁안", 2023년 한국행정학회 하계공동학술대회 및 국제학술대회 자료집

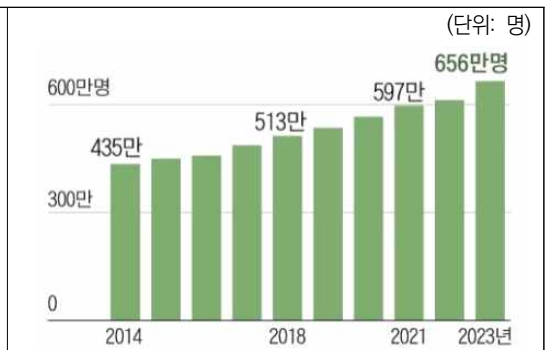
▶ 우리나라의 노후소득보장체계는 국민연금과 기초연금을 중심으로 운영되며, 국민연금은 지속적인 모수적개혁을 통해 급여 축소가, 기초연금은 급여액 인상을 통해 확대가 이루어지고 있음

- 조세로 운영되는 0층(기초연금)은 2014년 현재의 기초연금제로 전환된 이후 수급자의 수와 총 예산이 지속적으로 증가하고 있음
 - 수급자 수는 2014년 약 435만 명에서 2023년 기준 656만 명으로 인구고령화에 따라 연평균 4.67%의 증가율을 보이고 있음
 - 기초연금 지급을 위해 사용되는 총 예산은 2014년 6.9조에서 2023년 기준 22.5조 원으로 연평균 14.03%의 증가율을 보이고 있음
 - * 수급자 증가율에 비해 총 예산 증가율이 매우 높은 이유는 2014년 월 20만원이었던 수급액이 2023년 기준 월 32만 3천원으로 지속적으로 인상되었기 때문임
 - * 국민연금연구원은 인구고령화에 따라 향후 2030년 76조9000억 원, 2040년 179조 4000억 원, 2050년 125조4000억 원, 2060년 39조7000억 원으로 급증할 것으로 예상

〈그림 2〉 기초연금 수급자 예산



〈그림 3〉 기초연금 수급자 수



자료 : 조선일보. "젊을 때 노세노세나 할걸" 국민연금 가입자를 올리는 3가지 허점. 2023. 8. 22.

- 소득비례방식으로 운영되는 국민연금은 전국민이 가입대상이며, 가입자 수와 급여액은 지속적으로 증가하고 있으나, 초기 설계 문제점과 계속된 국민연금개혁으로 인해 소득대체율은 낮은 상황

I. 우리의 노후는 어떻게 보장받고 있나?

소득보장을 넘어 다층노후보장체계 확립을 위해 경기도가 나아갈 길

국민연금 총 가입자는 약 2,250만명, 전체 수급자의 73%는 수급액이 월 60만원 미만으로 낮은 수준

- 국민연금 가입자는 크게 ① 사업장 가입자, ② 직장가입자, ③ 임의가입자, ④ 임의계속 가입자 등으로 구분되며, 총 가입자는 2022년 말 기준으로 약 2,250만명으로 지속적으로 증가
- * 사업장 가입자가 65.7%로 가장 높은 수준이며, 기준소득월액 구간별 가입자 비중은 300만원 미만인 전체의 63% 수준이며, 500만원 이상 고소득자도 2.9%로 낮다

〈표 2〉 국민연금 기준소득월액 구간별 가입자 현황(2022년 12월 기준)

(단위: 명)

	계(비중)	사업장 가입자	지역 가입자	임의 가입자	임의계속 가입자
계	19,433,625(100%)	14,785,761	3,781,550	365,487	500,827
33만원~ 40만원 미만	213,250(1.1%)	129,901	72,532	7,295	3,522
40만원~100만원 미만	1,747,253(9.0%)	564,728	1,097,970	1,651	82,904
100만원 이상~200만원 미만	5,251,678(27.0%)	2,677,501	1,945,658	323,755	304,764
200만원 이상~300만원 미만	5,026,948(25.9%)	4,580,663	360,254	19,549	66,482
300만원 이상~400만원 미만	2,586,943(13.3%)	2,425,599	136,829	5,745	18,770
400만원 이상~500만원 미만	1,538,888(7.9%)	1,445,572	80,375	3,761	9,180
500만원 이상~550만원 미만	559,364(2.9%)	508,441	41,409	2,692	6,822
550만원 이상	2,509,301(12.9%)	2,453,356	46,523	1,039	8,383

자료 : 국민연금공단, 「국민연금 공표통계 2022.12」 납부예외자를 제외한 소득신고자 기준

- 국민연금 소득대체율은 2007년 국민연금개혁을 통해 2028년까지 40%로 단계적으로 하향조정되고 있으며, 가입기간 미충족으로 인하여 실질소득대체율은 이보다 낮은 상황임
- * 소득대체율은 연금급여액이 생애평균소득의 어느 정도(몇 %)인지를 보여주는 것으로, 연금가입기간의 평균소득을 현재가치로 환산한 금액과 실제 연금지급액의 비율을 의미

〈표 3〉 공적연금의 소득대체율(상시고용 노동자 기준, 2064년 퇴직 가정)

(단위: %)

국가	의무공적연금			총연금(퇴직연금 포함)		
	절반 소득자	평균 소득자	두배 소득자	절반 소득자	평균 소득자	두배 소득자
한국(A)	43.1	31.2	18.6	43.1	31.2	18.6
OECD 평균(B)	55.6	42.2	34.4	64.5	51.8	44.4
격차(%P)	-12.5	-11.0	-15.8	-21.4	-20.6	-25.8
A/B	77.2	73.9	54.1	66.8	60.2	41.9

자료 : 남찬섭 외(2022). “국민연금의 급여 수준, 과연 낮지 않은가?”, 「비판사회정책」 제76호.

- * 그러나 우리나라 국민연금 수급 금액별 수급자 비중은 전체 수급자의 73%가 월 60만원 미만을 받고 있는 것으로 나타나며, 이로 인해 실질소득대체율은 OECD국가에 비해 매우 낮은 수준임

I. 우리의 노후는 어떻게 보장받고 있나?

소득보장을 넘어 다층노후보장체계 확립을 위해 경기도가 나아갈 길

국민연금제도는
저부담-고급여로
설계되어 재정안정,
지속가능성 확보가
급선무

〈표 4〉 국민연금 및 기초연금 연도별 급여수준

연도	국민연금 노령연금 평균 급여액		노령연금 수급자 중 20년 이상 가입자 비율	노령연금 평균 급여액 상승률 (전년도 대비)	기초연금 기준연금액
	특례·분할 연금 제외	20년 이상 가입자			
2018	509,909원	911,369원	9.0%	1.9%	250,000원
2019	527,075원	921,763원	10.9%	3.4%	(소득 하위 20% 이하) 300,000원 (20~70%) 253,750원
2020	541,033원	930,890원	13.1%	2.6%	(소득 하위 40% 이하) 300,000원 (40~70%) 245,760원
2021	556,502원	944,639원	15.4%	2.9%	300,000원
2022	586,112원	981,140원	17.9%	5.3%	323,180원

〈참고〉 국민연금연구원 2021년도 국민노후보장패널 9차 본조사 결과 1인 기준 노후 최소 생활비는 124만3천 원(부부 198만7천 원), 적정 생활비는 177만3천 원(부부 277만 원)으로 나타남

▶ 국민연금은 초기 제도설계의 관대한 급여체계 및 낮은 보험료율 등으로 인해 지속적으로 재정안정에 대한 위협을 받고 있으며, 최근 제안된 국민연금개혁안에도 반영

- 국민연금제도는 1988년 출범 당시 저부담-고급여(보험료율 3%-소득대체율 70%)로 매우 관대하게 설계되어 재정적으로 매우 취약한 구조를 가지고 있었으며, 이로 인해 재정안정화(지속가능성)를 위한 지속적인 국민연금개혁을 진행
 - 세계은행이 1997년 제안한 재정안정화를 위한 방법은 크게 ① 모수적 개혁안, ② 기초연금과 소득비례연금으로 구분, ③ 칠레식 완전민영화 등으로 구분됨
 - 세가지 대안 중 모수적 개혁안은 보험료율 인상, 수급개시연령 상향, 소득대체율 하향조정 등의 방식으로 우리나라 국민연금개혁에서 지속적으로 활용하고 있으나, i)급여방식의 변화, ii)자동안정화 장치 도입 등 제도의 기본을 바꾸는 구조적 개혁은 우리나라에서 나타나지 않음
 - 최소 60년의 시계를 가지고 보험수리적으로 적절한 보험료를 부과할 경우(보험료 인상) 현재의 부과방식으로 운영되는 국민연금은 지속가능성을 확보할 수 있음¹⁾
 - 그러나 ‘비난회피’로 인한 정치적 문제로 인하여 지속적인 모수적 개혁은 현실에서 이루어지기 매우 어려운 구조
- 최근 진행된 제5차 재정계산 재정추계는 연금 수리적 모형을 활용하여 미래의 불확실성을 고려한 8개의 시나리오를 구성하여 민감도 분석을 실시
 - 민감도 분석 시나리오는 인구경제변수를 조합한 ① 인구고위, ② 인구저위, ③ 초저출산(코로나19 장기영향), ④ 출산율 OECD 평균, 경제 ⑤ 낙관, ⑥ 비관 6가지 조합 시나리오와 ⑦ 기금투자수익률과 ⑧ 임금상승률 개별변수 시나리오 2가지를 설정
- 재정수지에 대해서는 20여년은 지출보다 수입이 많은 구조를 유지하나, 제도성숙으로 '41년 지출이 수입(보험료수입+투자수익)을 상회하는 수지적자가 발생할 것으로 예측
 - 이는 지난 4차 재정계산의 수지적자 시점(2042년)보다 1년 앞당겨진 것이며, 기금 소진 시점(2057년)에서 2년 앞당겨진 결과임

1) 양재진·민효상. (2008). “공적연금의 구조적개혁 필요성과 유형화에 관한 연구”, 사회과학논집 제39집 2호.

I. 우리의 노후는 어떻게 보장받고 있나?

소득보장을 넘어 다층노후보장체계 확립을 위해 경기도가 나아갈 길

국민연금 개선안은
보험료율의 인상과
수급개시연령의
연장이 조합된
시나리오

〈표 5〉 재정수지 전망

구 분	최대적립금 시점	수지적자 시점*	기금소진 시점
5차 재정계산	2040년(1,755조원)	2041년	2055년(△47조원)
4차 재정계산	2041년(1,778조원)	2042년	2057년(△124조원)

자료 : 보건복지부 보도자료(2023.3.30). 제5차 국민연금 재정추계결과 발표.

주: * 수지적자 시점은 당년도 지출이 총수입(보험료수입+기금투자수익)보다 커지는 시점임 ()값은 적립금 규모

- 2023년 9월 1일 공청회에서 제시된 국민연금 개선안은 보험료율의 인상과 수급 개시연령의 연장 등을 조합하여 크게 18가지의 모수적 개혁 시나리오를 제시
 - 현재는 보험료율 9%, 소득대체율 40%(2028년까지), 수급 개시 연령은 65세(1969년생 이후)로 설정되어 있으나, 필요보험료는 재정목표 시나리오별 필요보험료율을 17.9%~23.7% 수준으로 현재의 국민연금보험료율과는 매우 큰 격차가 나타남

〈표 6〉 재정목표 달성을 위한 필요보험료율

(단위 : %)

보험료율 인상시점 ¹⁾	재정목표(추계기간 말 ²⁾ 기준) 시나리오					
	적립배율 ³⁾ 1배	적립배율 2배	적립배율 5배	수지적자 미발생	일정한 적립배율 유지(적립배율 ⁴⁾)	
5차	2025년	17.9%	18.1%	18.7%	19.6%	20.8% (14.8)
	2035년	20.7%	21.0%	21.9%	22.5%	23.7% (11.7)
4차	2020년	16.0%	16.3%	17.1%	18.2%	20.2% (17.3)
	2030년	18.0%	18.3%	19.3%	20.2%	22.2% (14.0)

주: 1) 보험료율 인상시점은 재정계산 수행 시점 및 단계적 인상 가능성을 고려하여 최소기간 2년을 가정(4차 '20년, 5차 '25년)하여 재정추계전문위원회에서 설정 : 2) 4차 재정계산은 2088년, 5차 재정계산은 2093년 기준

3) 해당연도 총지출 대비 연초 적립금을 의미 : 4) 일정기간(약 20년, 2074~2093년)동안 적립배율이 감소하지 않고 일정수준 유지

- 최종적으로 시나리오를 종합하여 제안한 결과는 아래와 같음
 - ① 보험료율 12% 인상, 지급개시 연령 68세 조정, 기금투자수익률 1% 제고(기금 소진 2080년)
 - ② 보험료율 15% 인상, 지급개시 연령 68세 조정(기금소진 2082년)+기금투자수익률 0.5% 제고(기금소진 2091년) 혹은 기금투자수익률 1.0% 제고(재정추계기간 기금 유지)
 - ③ 보험료율 18% 인상(기금소진 2082년), 지급개시연령 68세와 기금수익률 0.5% ·1.0% 중 하나 이상 조합(재정추계기간 기금 유지)
- 기초연금에 대해서도 ① 대상자 조정, ② 기준연금액, ③ 국민연금과의 관계 등에 대한 개선방향을 제시하였으나, 구체적인 내용은 논의되지 않음
 - 국민연금재정계산위원회에서는 기초연금의 문제점에 대해 ① 수급대상의 적정성, ② 저소득 노인의 소득보장 효과 불충분성, ③ 국민연금과의 관계 불명확성 등 3가지 문제를 지적
 - 이에 대한 개선방향으로 ① 70% 목표수급률의 조정, ② 하위계층 중심의 기준연금액 인상, ③ 국민연금과의 정합성 확보 등을 제시
 - 위원회의 보고서를 바탕으로 향후 기초연금은 ① 수급률은 낮게, ② 기준연금액은 높게, ③ 소득재분배 기능 및 연계 감액 기능은 축소 또는 폐지 등의 방향으로 예측됨

I. 우리의 노후는 어떻게 보장받고 있나?

소득보장을 넘어 다층노후보장체계 확립을 위해 경기도가 나아갈 길

재정안정에 초점을 둔
국민연금 개혁으로
노후소득보장은
과제로 남음

- ▶ 결국 최근 제시된 국민연금개혁안 또한 재정안정화에 초점을 맞추고 있으며, 국민연금의 도입목적인 국민들의 생활 안정과 복지증진(안정된 노후소득보장)은 여전히 남겨진 숙제
 - 현재 중앙정부에서 논의되고 있는 노후소득보장체계는 ‘노후보장’의 측면보다는 ‘재정안정화’의 측면에 초점을 맞추고 있으며, 저소득 노인을 중심으로의 개편 의지가 나타남
 - 목표소득대체율(40%)을 채우기 힘든 가입기간(40년)을 감안할 때, OECD국가에 비해 낮은 소득대체율 문제는 논의에서 제외되어 노후소득보장이라는 제도의 도입 취지에 위배된다는 의견이 제시
 - 초기 설계된 저부담-고급여 체계에 대한 개선으로 보험료율의 인상은 불가피하나, 후세대의 국민연금 수편익의 감소 방지와 OECD 최고 수준의 노인빈곤율을 개선하기 위해 소득대체율의 인상이 함께 진행되어야 함을 주장
 - 국민연금의 낮은 소득대체율에 대한 해결방안으로 기초연금의 강화 방안이 제안되고 있으나, 재정투입의 증가 등 현실적 어려움도 상존하고 있음
 - 학계에서는 다양한 재정안정화 및 소득보장의 방안들이 제시되고 있으나, 공통(또는 합의)된 의견은 제시되지 못함
 - 학계에서는 모수적개혁 vs 구조적개혁, 국민연금강화론 vs 기초연금강화론 등이 첨예하게 대립되고 있으며, 재정안정화 vs 보장성 강화 등의 프레임 논쟁이 더해져 국민연금개혁에 대한 해법은 매우 다양하게 제시되고 있음
- ▶ 그렇다면 경기도는 노인들의 안정된 노후보장을 위해 무엇을 하고 있는가에 대한 현황진단과 함께 향후 무엇을 해야하는가에 대한 진지한 고민이 필요한 시점

II. 경기도는 노후보장을 위해 어떠한 노력을 하고 있나?

소득보장을 넘어 다층노후보장체계 확립을 위해 경기도가 나아갈 길

경기도 노인복지 사업수는 총 60개, 국고보조사업 예산 비중이 85.15%

경기도는 노후보장을 위해 무엇을 하고 있나?

- ▶ 2023년 기준 경기도의 노인복지사업수는 총 60개이며, 총 예산은 약 5.79조원의 규모이나, 국고보조사업(특히 기초연금 등)의 비중이 매우 높은 수준
- '23년 기준 경기도에서 분류한 노인복지사업은 크게 ① 노인여가활동, ② 노인복지시설, ③ 저소득 노인, ④ 웰다잉, ⑤ 노인일자리 등으로 구분
- 이 중 총 사업수는 노인여가활동지원, 예산규모는 저소득 노인지원이 가장 높은 것으로 나타남
 - 경기도 본청에서 도비 100%로 진행하고 있는 순수광역사업의 경우 노인여가활동지원에서 가장 높은 수준을 보이고 있으며, 그 다음으로 저소득 노인지원 사업의 순으로 나타남
 - 예산규모는 저소득 노인지원 부분이 4.58조원으로 전체 노인복지사업의 약 79%를 차지하고 있으며, 기초연금 및 월동난방비 등 현금성 수당과 함께 응급안전, 학대 및 상담서비스 등이 포함되어 있음

〈표 7〉 경기도 노인복지사업 구분

(단위: 개, 백만원)

구분	사업수				예산			
	계	국고보조	순수광역	광역보조	계	국비	도비	시군비
총계	60	16	21	23	5,785,836	3,693,348	514,279	1,580,263
노인여가활동지원	20	2	11	7	137,771	8,977	21,210	107,584
노인복지시설 지원	11	3	1	7	660,488	9,019	219,749	430,101
저소득 노인지원	16	7	6	3	4,580,937	3,496,575	222,923	861,468
웰다잉 지원	6	2	2	2	6,027	3,582	2,121	2,756
노인 일자리지원	7	2	1	4	400,613	175,195	48,276	178,354

자료 : 경기도 노인복지과(2023). 『2023 노인복지 사업안내』. 내부자료를 바탕으로 재구성

전액 도비로 운영되는 노인복지 사업 예산은 전체 노인복지사업의 0.21%에 불과

- 재원의 출처를 기준으로 분석하면 경기도 전체 노인복지사업 예산 가운데 국고보조사업의 비중은 85.15%에 이르고 있으며, 시군비를 포함한 경기도 자체사업 예산은 14.85%에 불과
- 광역사업(순수광역, 광역보조)과 국고보조사업의 대응지방비를 합한 경기도(시군비 제외)의 노인복지 예산은 전체 예산의 8.89%에 불과한 실정
- 특히 전액 도비로 운영되는 순수광역사업은 경기도 노인복지사업 예산의 0.21%에 불과하여 매우 낮은 수준임

〈표 8〉 경기도 노인복지사업 예산 구분

(단위: 개, 백만원)

구분	사업수	총 사업비(A+B)	국비(A)	경기도 예산		
				소계(B)	도비	시군비(D)
총계	60	5,787,890	3,693,348	2,094,542	514,279	1,580,263
국고사업	16	4,928,629	3,693,348	1,235,281	245,160	990,121
소계	44	859,261	-	859,261	269,119	590,142
자체사업	순수광역	21	12,052	-	12,052	-
	광역보조	23	847,209	847,209	257,067	590,142

자료 : 경기도 노인복지과(2023). 『2023 노인복지 사업안내』. 내부자료를 바탕으로 재구성

- 경기도 노인복지사업 중 가장 큰 예산이 투입되는 것은 기초연금으로 총 예산은 4.43조원(국비- 3.42조원)이며, 노인복지 전체예산의 76.6%를 차지하고 있음
- 경기도 노인복지사업의 예산은 이른바 3대 노인복지사업인 기초연금, 노인일자리, 장기요양 시설급여 등이 전체 노인복지예산의 88.9% 수준을 보이고 있음

II. 경기도는 노후보장을 위해 어떠한 노력을 하고 있나?

소득보장을 넘어 다층노후보장체계 확립을 위해 경기도가 나아갈 길

중앙정부는 직접수당과 일자리사업, 경기도는 노인여가활동지원·시설지원 등을 담당

- ▶ 경기도 노인복지사업과 예산을 분석한 결과, 직접적인 수당(기초연금 포함)지급과 일자리를 통한 임금보전 등은 중앙정부(국비)가 중심이 되며, 여가활동지원 및 시설지원 등은 경기도(본청 및 시군)에서 주로 담당하는 것으로 나타남
 - 현금성 수당과 일자리의 경우 중앙정부의 강력한 통제하에 있는 것은 기초연금과 같은 별도의 노인복지사업을 신설할 수 없으며, 노인일자리의 사업 수 또한 중앙에서 시도별 할당량을 결정하는 것에서 기인
 - 「기초연금법 시행령」 제23조 ④항에 따르면, 국가는 기초연금과 유사한 성격의 급여·수당을 지급하는 지방정부에 대해 국가부담비율에서 100분의 10을 제외하고 지급하도록 규정하고 있음
 - 이는 기초연금의 국고보조금에서 10%를 감액하겠다는 의미이며, '23년 기준 경기도 기초연금 국비 부담금의 10%는 3,424억원 수준으로 경기도 본청 노인복지예산(5,143억원)의 66.6%에 해당하는 금액임
 - 결국 기초연금을 받지 못하는 약 32%의 노인에게 '현금성 급여 또는 수당'을 지급하게 될 경우 경기도의 노인복지사업은 진행이 매우 어려운 상황에 놓이게 되기에 다른 정책수단의 강구가 필요
 - 노인일자리 사업의 경우에도 시도별 노인일자리의 사업량은 보건복지부와 한국노인인력개발원(전담기관)에서 시도별 예산배분을 결정하고, 이에 따라 사업량이 결정되는 구조
 - 경기도 자체사업의 경우 노인장기요양(재가급여, 시설급여)과 관련한 사업의 예산 규모가 크게 나타나고 있으나, 사업의 대상자는 장기요양등급 판정을 받은 사람으로서 경기도 차원에서 대상자를 결정하는 것은 아님
 - 결국 경기도 노인복지를 위한 자체사업은 자체적으로 마련한 시설(복지관, 경로식당 등)과 경로당 등의 시설지원, 노인상담 및 보호 등의 서비스 제공 등이 주를 이루고 있음
 - 경로당 활성화, 노인복지관 운영비, 경로식당, 노인일자리 수행기관 종사자 지원 등의 예산이 상대적으로 크게 나타나고 있음
 - 경기도의 특색있는 노인복지사업으로는 노인보호전문기관, 노인종합상담센터 등이 있으나 상대적으로 예산규모는 크지 않은 상황임
- ▶ 또한 복지분권적 관점에서 다수의 학자들은 수당과 같은 정책수단은 중앙정부가, 서비스 제공은 지방(특히 기초)정부가 담당하는 것이 바람직하다는 견해를 제시
 - 민효상(2016)은 한국지방재정학회(2012), 한국보건사회연구원(2013) 등에서 제안하고 있는 사무배분의 유형화 기준을 고려하여, 전체 사무를 국가사무, 지방사무 및 공동사무로 구분
 - 최병호 외(2012)에서는 i)사업의 사회적 성격, ii)지자체의 집행재량 등을 기준으로 5개로 유형화
 - 고제이 외(2013)²⁾은 i)소득재분배 효과, ii)외부불경제 효과, iii)비용절감효과, iv)선호의 이질성을 기준으로 5개의 유형으로 구분

2) 고제이·김재호·이근재·이상호·조성규·최병호. (2013). 「중앙과 지방의 사회복지재정 형평화 연구: 재정분담체계 재구조화를 중심으로」. 한국보건사회연구원

II. 경기도는 노후보장을 위해 어떠한 노력을 하고 있나?

소득보장을 넘어 다층노후보장체계 확립을 위해 경기도가 나아갈 길

복지분권 측면에서
중앙정부는 수당 지급,
지방은 서비스 제공의
방향 설정이 필요

- 1) 사업의 사회적 성격에 따라 기초생활보장 성격(중앙 책임)/일상생활 지원 성격(지자체 책임)/사회기반투자 성격(중앙-지방 공동)으로 구분되며, 지방의 집행재량에 따라 구분

〈그림 4〉 국고보조사업의 유형과 기준보조율(안)

		국고보조사업(공동사무)			지방 자치 사무
		복지사업의 사회적 성격			
		기초생활보장 (중앙정부 책임)	사회기반 투자 (중앙-지방 공동)	일상생활 지원 (지방정부 책임)	
국가 직접 사무	지방 정부 집행 재량	낮음	유형 I 기초생활보장, 기초연금, 장애인연금,		
		중간	유형 II 영유아 보육료 및 가정양육수당	유형 III 긴급복지지원, 보육돌봄서비스	
		높음		유형 IV 청소년 여가지원 방과후 돌봄서비스,	유형 V 경로당 지원, 화장시설 지원

자료: 민효상(2016)³⁾, 최병호 외(2012)⁴⁾에서 수정

- 기존연구결과에 따르면 노인복지사업에서 기초연금 등은 국가사무로 중앙정부가 진행하는 것이 마땅하며, 지방정부는 서비스 지원을 중심으로 지역의 특성에 맞는 사업을 발굴하는 것이 중요
- ▶ 결국 노후'소득'보장체계는 국가사회보험체계에서 확대를 지속적으로 중앙정부에 건의하고, 경기도 차원에서는 서비스 중심의 '노후보장체계'를 구축하는 것이 바람직

3) 민효상. (2016). "복지분야 국고보조사업 보조율의 합리적 조정을 통한 정부간 관계 재정립 : 서울시 사례를 중심으로". 「정책연구」2(1):27-49.

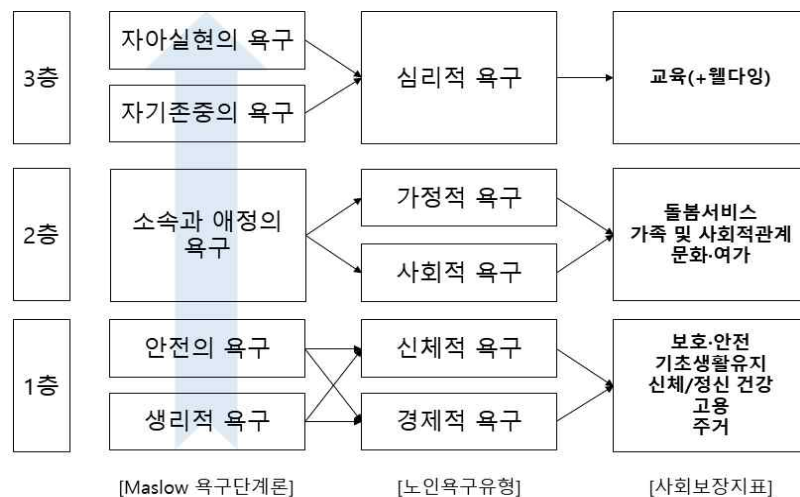
4) 최병호·김의섭·유태현·이재원·정종필. (2012), 『국고보조사업의 국가-지방간 재원분담체계 개선』, 한국지방재정학회.

경기도 노인의
욕구에 기반한
'다층노후보장체계'를
제시

경기도만의 노후보장체계 구축을 위해서는?

- ▶ 노인들에 대한 지원체계는 그동안 노후 '소득'보장체계에 그치고 있어 이를 확대하여 노인들의 욕구에 기반한 '다층노후보장체계'로의 발전을 모색하여야 함
 - 노인(인간)의 욕구에 대해서는 그동안 다양한 학자들에 의해 논의되었고, 사회보장지표를 통해 지방정부의 사회보장사업 운영기반 마련의 기초로 활용하고 있음
 - Maslow(1968)은 인간의 욕구를 ① 생리적 욕구, ② 안전의 욕구, ③ 사랑과 소속의 욕구, ④ 존중의 욕구, ⑤ 자기실현의 욕구 등으로 구분하고 하위에 있는 욕구가 더 강하고 우선적임을 제시
 - 박성복(2004)는 Maslow의 욕구단계론과 Glasser(1985)⁵⁾의 연구를 종합하여 노인의 욕구에 대해 ① 신체적 욕구, ② 경제적 욕구, ③ 가정적 욕구, ④ 사회적 욕구, ⑤ 심리적 욕구, ⑥ 정신적 욕구 등으로 구분
 - 또한 지역사회보장계획에서 노인과 관련한 지표는 크게 ① 돌봄서비스, ② 정신건강, ③ 신체건강, ④ 가족 및 사회적 관계, ⑤ 보호·안전, ⑥ 교육, ⑦ 주거, ⑧ 문화·여가, ⑨ 고용, ⑩ 기초생활유지 등으로 구분
 - 다층노후보장체계에서 '다층'의 의미는 보편성에 기반한 1층의 서비스를 기반으로 노인의 개별적 욕구에 기반한(특수성) 2층과 3층의 서비스로 구분하여 노인들 스스로 다양한 서비스를 조합하여 선택하는 것을 의미
 - 경기도 노인을 위한 노후보장체계는 기초생활유지를 바탕으로 돌봄서비스, 인권 및 보호·안전, 신체·정신건강을 넘어 문화·여가에 이르는 다층적인 구조로 설계하는 것이 필요
 - 경기도만의 다층노후보장체계 구축을 위해 1층의 기초생활유지 및 보호·안전에서 2층의 자기존중 및 자아실현, 그리고 그 이상의 사회공헌 등을 포괄하는 것으로 설계
 - 이를 종합하여 도식화하면 아래 그림과 같음

〈그림 5〉 다층노후보장체계 구축을 위한 (노인)욕구유형과 사회보장지표간의 관계 설정



5) Glasser, W.(1985) *Control Theory: A New Explanation of How We Control Our Lives*. Harper & Row

新사업 발굴 및
기존사업 확대로
자체노인복지사업
예산 비중 확대 필요

- ▶ 다층노후보장체계로의 이행을 위해 우선 ①新사업 발굴, ②기존사업 확대를 통해 경기도의 자체노인복지 예산이 차지하는 비중을 전체 노인복지예산의 최소 20% 수준으로 5.15%p 확대하는 것이 선행
 - 현재 경기도 노인복지사업에서 자체사업이 차지하는 예산 비중은 14.85%에 불과하며, 순수광역사업은 0.21%로 이를 확대하는 것이 무엇보다 중요
 - 그러나 사업수의 비중은 순수광역사업 35.0%, 광역보조사업 38.33%로 총 73.33%에 이르고 있음
 - 특히 순수광역사업은 전체 노인복지사업에서 사업수는 35%를 차지하고 있으나, 예산규모는 전체의 0.21%에 불과하므로 이를 확대하는 것이 매우 시급
 - 경기도 노인복지사업을 기준에 따라 분류하면 <부록 1>과 같으며, 현재에도 경기도 노인복지사업은 사업수를 기준으로 서비스 중심으로 구성되어 있음
- ▶ 현재 1층에 위치하고 있는 보호·안전 등 순수광역사업을 더욱 확대하고, 문화·여가 등의 기존 사업도 확대를 적극 추진
 - 개별사업별로 법령에 의해 지방정부에서 수행할 수 없도록 규정되어 있는 경우(예: 기초연금)에는 직접적인 현금 또는 현물보다는 해당 욕구를 충족시킬 수 있는 서비스를 확대하는 것이 필요
 - 보호·안전과 관련하여 경기도 노인종합상담센터, 지역노인보호전문기관, 심신튼튼행복사업, 노인주거복지시설 종사자 처우개선비 등 전액 도비로 운영(또는 지원)되는 정책에 대하여 인구고령화 등을 고려하여 사업량 및 시설수를 지속적으로 확대하는 것이 중요
 - 문화·여가와 관련하여 어르신 문화즐김, 노인정 등 시설 현대화와 함께 돌봄서비스의 공공성 강화를 위해 노인맞춤돌봄지원센터 등의 사업을 지속적으로 확대
 - 교육과 관련하여 어르신 디지털 역량강화 지원사업 뿐 아니라, 민간 노인복지관 등에서 진행하고 있는 우수한 사례를 선정하여 이를 경기도 차원의 사업으로 확대하는 것이 필요
- ▶ 중앙정부가 정한 ‘최소보장’이 아닌 ‘적정보장’을 위해 경기도에서는 고용 등의 분야에서 노인일자리사업 등의 확대를 적극 추진
 - 기본적으로 고용 및 기초생활유지 부분(기초연금 등)은 중앙정부에 지속적으로 확대 등을 요구하고, 경기도는 중앙정부에서 결정한 최소보장이 아닌 적정보장을 위해 고용 등 사무에 대한 보충적 사업을 운영
 - 고용부문에서는 민선8기 공약실천계획서 상의 노인일자리 확대를 위한 계획(수행기관 신규 지정, 시니어클럽 미설치 시군 설치 지원, 맞춤형 일자리 및 시장형 사업단 활성화 등)을 앞당겨 적극 추진
- ▶ 복지분권적 차원에서 경기도는 31개 시군에서 공통적으로 활용할 수 있는 ‘브랜드 사업’을 발굴 확대하여 선도적 역할을 수행하는 것도 중요

〈부표 1〉 경기도 노인복지사업 재분류

(단위: 백만원)

Maslow 욕구 단계론	노인 욕구 유형	사회 보장 지표	사업명	총 예산	사업구분		
자아실현의 욕구 자기존중의 욕구	심리적 욕구	교육	어르신 디지털 역량 강화 지원	295	순수광역		
			경기도 어르신 인생노트	680	광역보조		
			공설 장사시설 설치	1,572	국고보조		
		웰다잉	화장로 개보수	2,532	국고보조		
			장사시설 지역수급계획 연구용역	56	순수광역		
			무연고 사망자 장례비 지원	1,147	광역보조		
			무연고자 상속재산 사전컨설팅	40	순수광역		
소속과 애정의 욕구	가정적 욕구	돌봄 서비스	노인장기요양 재가급여	267,730	광역보조		
			노인장기요양 시설급여	359,130	광역보조		
			노인요양시설 운영	503	광역보조		
			365어르신돌봄센터 운영	1,634	광역보조		
			경기도노인맞춤돌봄지원센터 운영	178	순수광역		
			경기도노인맞춤돌봄서비스 광역지원기관 운영	426	국고보조		
			노인맞춤돌봄서비스 사업 지원	96,801	국고보조		
			취약노인 돌봄 종사자 처우개선비	434	순수광역		
			노인양로·요양시설 종사자 특수근무수당 등	3,948	광역보조		
			장기요양요원지원센터 확충	538	국고보조		
			장기요양기관 CCTV 지원	8,097	국고보조		
			노인요양시설확충 (기능보강)	7,522	국고보조		
			재가노인 복지시설 운영	13,750	광역보조		
			경로당광역지원센터 운영 지원	336	국고보조		
			경로당 냉난방비 및 양곡비 지원	17,618	국고보조		
	사회적 욕구	가족 및 사회적관계	경로당 활성화 지원	29,057	광역보조		
			노인정 및 경로회관 시설 현대화 사업	2,700	순수광역		
			노인정 및 마을회관 시설 현대화 사업	450	순수광역		
			노인복지 신문보급	682	광역보조		
			노인복지관 운영비	35,910	광역보조		
			노인복지관 종사자 처우개선비	968	순수광역		
			노인복지관 종사자 특수근무수당	2,248	광역보조		
			카네이션하우스 운영 지원	430	광역보조		
			문화·여가	대한노인회 경기도연합회 인건비 지원	278	순수광역	
				대한노인회 경기도연합회 운영비 지원	164	순수광역	
				대한노인회 경기도연합회 사업지원	561	순수광역	
				노인 관련 행사지원	164	순수광역	
				어르신 문화즐김 다양화	918	순수광역	
				어르신 문화체육 이음터	120	광역보조	
			안전의 욕구 생리적 욕구	신체적 욕구	보호·안전	지역노인보호전문기관 운영지원	2,293
	지역노인보호전문기관 등 지원	1,167				순수광역	
	지역노인보호전문기관 당직수당 지원	72				순수광역	
	노인보호전문기관 기능 강화	261				순수광역	
	학대피해노인 전용쉼터 운영지원	475				국고보조	
	독거노인 응급안전안심서비스 지원(광역지원기관)	66				국고보조	
	독거노인 응급안전안심서비스 지원(지역센터)	5,686		국고보조			
	경제적 욕구	기초생활유지		기초연금	4,433,433	국고보조	
				월동난방비 등(건강보험료, 재할용 안전) 지원	21,512	광역보조	
				경로식당 무료급식 및 식사배달 지원	44,517	광역보조	
				정신건강	경기도노인중합상담센터 지원	1,432	순수광역
					시군 노인상담센터 지원	2,951	광역보조
			신체건강	코로나 후유증 극복을 위한 심신튼튼행복사업	350	순수광역	

III. 정책 제언

소득보장을 넘어 다층노후보장체계 확립을 위해 경기도가 나아갈 길

Maslow 욕구 단계론	노인 욕구 유형	사회 보장 지표	사업명	총 예산	사업구분	
안전의 욕구 생리적 욕구	신체적 욕구	고용	노인일자리 사회활동 지원	330,434	국고보조	
			수행기관 노인일자리 담당자 인건비	19,957	국고보조	
			노인일자리 사회활동 기획 지원	32,038	광역보조	
			수행기관 노인일자리 담당자 인건비	2,104	광역보조	
			노인일자리 사회활동 기획 지원	32,038	광역보조	
			수행기관 노인일자리 담당자 인건비	2,104	광역보조	
	경제적 욕구	고용	경기도노인일자리지원센터 운영	1,328	순수광역	
			노인일자리 수행기관 및 종사자 지원	13,108	광역보조	
			노인일자리 취·창업 초기투자비 /노후시설개선비 및 경기-GS 시니어 동행 편의점	1,644	광역보조	
			주거	양로시설 운영비지원	10,926	광역보조
				개인운영 신고시설 지원	229	광역보조
				노인주거복지시설 종사자 처우개선비	231	순수광역