

노후소득보장체계의 현황 및 문제점과 교회의 역할*

이재희(경원대학교 의료경영학과 교수)

논문초록

본 논문은 국민연금, 기초노령연금, 그리고 국민기초생활보장제도 등 국내 공적 노후보장소득체계와 사회안전망의 현황 및 문제점을 살펴보고 이와 관련해 저소득 노인계층의 경제적 지원에 대한 교회의 보완적 기여 방안을 검토한 연구이다. 2007년 7월의 국민연금개혁에 따라 국민연금 노후소득보장수준의 축소가 예정되어 있는 가운데 2008년 후반에 발생한 글로벌 금융위기는 기초노령연금 급여수준 확대 계획에 차질을 초래할 것으로 전망된다. 또한 최근에는 경제침체에 따른 복지급여 수요 급증으로 인해 국민기초생활보장급여 전달과정에 병목현상이 발생하고 있다. 이와 같은 상황에서 한국 교회는 저소득 노인계층 지원에 대한 성경적 근거와 한국교회의 사회구제활동 전통에 입각해, 정부의 공공복지서비스전달체계에 보완적으로 기여할 수 있는 저소득 노인구제활동 전담 지역사회 교회연합 체계를 구성할 필요가 있다. 이를 통해 복지급여 수급자 선별 및 모니터링 과정에 유용한 정보 공급 창구로서의 역할을 담당하고 지역사회 교회연합 간 교회자원의 통합적 활용을 통해 저소득 노인계층을 보다 효과적으로 지원할 수 있다. 한편 저소득 노인계층 구제활동의 활성화를 위해 교회는 일반현금계정으로부터 사회구제한금계정을 분리하고, 이에 대해 정부는 사회구제한금계정에 대한 별도의 종교기부금 한도를 적용하는 등 소득공제를 확대하는 방안을 검토할 필요가 있다.

주제어 : 노후소득보장, 국민연금, 기초노령연금, 국민기초생활보장, 사회구제활동, 디아코니아

2009년 3월 20일 접수; 4월 9일 1차 수정; 4월 16일 2차 수정; 4월 18일 게재확정.

* 본 연구는 경원대학교 교내 연구비 지원에 의해 이루어졌음. 익명의 심사자의 지적에 감사를 드리며 본 논문의 모든 남은 오류는 저자의 잘못임을 밝힘.

I. 서론
II. 국내 노후소득보장체계의 현황과 전망
III. 교회 사회구제활동의 성경적 근거와 역사
IV. 저소득 노인계층을 위한 교회의 지원방안 및 정책적 시사점
V. 결론

I. 서론

2008년 후반기에 시작된 글로벌금융위기는 전 세계적인 경기침체를 촉발하여 금융시장의 개방수준이 높았던 국내 경제에도 큰 충격을 야기하였다. 2009년 1월 현재 설비투자자는 전년 동월 대비 25.3% 감소하였고 광공업생산지수는 전년 동월 대비 25.6% 감소했다(통계청, 2009b: 6, 18). 이러한 산업생산 및 투자의 감소는 고용 감소로 이어져 2008년 12월 12,000명, 2009년 1월 103,000명, 2월 142,000명 등 실직자 수가 매우 크게 증가하고 있다(통계청, 2009c: 2). 이와 같은 경제 불황은 저축수준이 낮아 소득의 상실이 곧 생계의 위협으로 직결되는 저소득층에게 큰 타격이 될 수 있다. 특히 과거 외환위기 당시 최저생계비 이하 절대빈곤층이 47.59%에 이르렀던 저소득 노인계층의 경우 이번 경제 불황이 장기화될 경우 과거 외환위기 때와 같이 빈곤층이 크게 증가할 가능성이 있다.

최근과 같은 경제적 불황기에 저소득 노인계층이 의지하게 되는 주요 공적 노후소득보장수단으로는 국민연금, 기초노령연금, 기초생활보장급여 등이 있다. 한편 이와 같은 국내 공적 노후소득보장제도에는 2007년 7월의 연금개혁에 따라 큰 변화를 겪었다. 국민연금의 경우 재정 안정을 위해 연금급여의 소득 대체율을 개혁 전 60%에서 2008년 50% 수준으로 인하한 후, 2009년부터 매

년 0.5%씩 추가로 인하하여 2028년에는 40%수준으로 낮출 예정이다.¹⁾ 한편, 이와 함께 국민연금의 노후소득보장효과 저하를 보완하기 위해 2008년 기초노령연금이 도입되어 소득기준 하위 70% 노인에게 소득대체율 5% 수준의 연금급여가 제공되고 있다. 그러나 국민연금급여와 기초노령연금급여의 합산 소득대체율 45%는 적정 소득대체율로 제시되는 50%~70% 수준보다 낮은 수준으로서(원종욱, 2001: 40-41; 안중범·전승훈, 2005: 5) 퇴직연금과 개인연금 등의 사적 저축수준이 충분하지 못할 경우 은퇴 후 노후소득 부족 문제가 발생할 수 있다.

이에 향후 경기 침체가 장기화될 경우 저소득 노인계층의 빈곤문제가 심각해 질 우려가 있다. 공적연금 급여수준의 축소가 예정되어 있는데다가 불황기에는 노후 대비를 위한 사적 저축 능력이 크게 감소하기 때문이다. 뿐만 아니라 불황기에는 실직자 증가로 인해 국민연금 장기 납부예외자도 증가하게 되는데 이에 따라 향후 연금급여혜택에서 제외되는 국민연금의 사각지대 문제도 심각해 질 것으로 보인다.²⁾ 한편 이와 같은 상황에서 저소득 계층을 위한 공적 부조 제도인 기초생활보장제도가 저소득 노인계층의 최후 사회안전망으로 기능할 수 있다. 그러나 기초생활보장제도 역시 일련의 수급 조건을 충족시키지 못하는 저소득 노인계층을 배제하는 등 저소득 노인계층에 대한 최후의 사회적 안전망으로서 한계를 보이고 있다.

본 논문은 2007년 7월 연금개혁 이후 노후소득보장제도의 현황 및 문제점

-
- 1) 소득대체율이란 은퇴 이후 필요한 소득수준(또는 소비수준)을 은퇴 이전의 소득수준(또는 소비수준) 대비 비율로 나타낸 것이다(안중범·전승훈, 2005: 5).
 - 2) 국민연금 납부예외자란 국민연금 가입자 중 실직 등으로 인해 국민연금보험료를 납부할 소득능력이 없는 사람들을 가리킨다(국민연금법 91조). 납부예외자가 추후 재취업하여 20년 이상 국민연금보험료를 납부하게 되면 완전노령연금 수혜자격을 획득하여 일정 수준의 노후소득을 확보할 수 있지만, 10년 이상 20년 미만의 기간 동안만 납부하게 되면 감액노령연금을, 10년 미만 납부의 경우 반환일시금을 수령하게 되어(국민연금법 61조, 77조) 그만큼 노후소득보장 효과는 감소하게 된다.

을 구체적으로 살펴보고 현행 노후소득보장체계의 운영과 관련해 교회가 기여할 수 있는 방안 및 정책적 시사점에 대해 고찰하였다. 특히 2008년 글로벌 금융위기 이후 경기 침체의 장기화가 예상되고 있는 상황에서 현행 공적 노후소득보장체계가 노정할 여러 문제들의 구체적 내용들을 살펴본 후 이러한 문제점들을 보완하는 데 있어 지역 사회의 교회가 기여함으로써 저소득 노인계층 지원이 보다 효과적으로 이루어질 수 있는 방안을 살펴보았다.

지금까지 노인 및 기타 사회적 약자를 위한 교회의 사회구제활동과 관련해서는 많은 연구들이 있어 왔다. 강춘근(2003: 91-136)은 빈곤에 대한 성경적 이해를 바탕으로 국내 빈곤문제 해결과 관련한 교회의 역할에 대해 고찰하였고 박종삼(1992: 174-193), 노치준(2000: 160-205), 김은수(2002: 49-65)는 사회사업 또는 사회복지선교의 시각에서 교회의 봉사 및 구제활동을 평가하고 여러 실천방안을 제안하였다. 특히 전광현(1998: 22-27), 최성재(2001: 102-121), 이기양(2002: 55-84), 이우성(2002: 86-122), 배성권(2006: 150-177) 등은 고령화시대가 도래함에 따라 기독교적 세계관을 바탕으로 노인계층에 대해 교회가 새로운 관심을 가져야 함을 강조하고 노인복지사역의 기본 방향을 제시하였다. 한편 고정환 외(2005: 118-170)는 국내 주요 종교의 사회복지지원 현황을 비교 조사하였고 특히 김미숙 외(1999: 63-137), 김미숙(2000: 32-63), 류재룡(2008: 405-428)은 노인구제사업을 포함한 각종 사회복지활동에 대한 개신교의 지원 현황을 조사하였다. 본 연구와 같이 국내 노후소득보장정책에 대한 고찰을 바탕으로 교회의 구체적인 역할을 연구한 논문으로는 김원식·이승무(2002: 27-45)가 있다. 김원식·이승무(2002: 27-45)는 2002년 당시의 사회보험정책을 개관하고 교회가 각종 사회사업활동에 적극적으로 참여하여 사회보험관련 서비스 공급에 일익을 담당할 경우 이는 결국 정부의 사회보장지출 부담을 감소시키고 국내 사회보험체계 발전에 기여하게 되는 효과를 낳게 된다고 하였다.

본 연구는 김원식·이승무(2002: 27-45)와 비교해 다음과 같은 차이점을

가진다. 먼저 본 연구는 전술한 바와 같이 2007년 7월의 연금개혁과 2008년 하반기의 글로벌 금융위기 등 2009년 초 현재의 변화된 노후소득보장환경에 대한 분석을 바탕으로 교회의 저소득 노인계층 지원방안 및 정책적 시사점을 고찰하였다. 또한 김원식·이승무(2002: 27-45)의 연구가 국민연금, 건강보험, 고용보험 등 사회보험제도만을 분석대상으로 한 반면 본 연구는 사회보험인 국민연금 외에도 기초노령연금 및 국민기초생활보장 등 공적 부조, 그리고 저소득 노인계층에게 소득지원 기능을 제공하는 기타 사회복지서비스정책도 함께 고려하였다. 저소득노인 지원 정책에 대한 지역사회 교회 지원활동의 구체적 방향과 세제지원 관련 정책적 시사점은 국민기초생활보장제도와 사회복지서비스제도의 운영 현황 및 문제점에 대한 미시적 분석을 통해 도출하였다. 마지막으로 저소득 노인 구제활동에 대한 성경적 근거 및 한국교회의 사회구제활동 전통을 고찰하고 이를 바탕으로 교회의 저소득 노인지원 활동의 방향성을 모색하고자 한 점 역시 김원식·이승무(2002: 27-45)와의 차이점이다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 먼저 II장에서는 2007년 7월 연금개혁 이후의 국민연금, 기초노령연금, 국민기초생활보장 등 국내 주요 노후소득보장제도의 현황 및 문제점을 정리해보고 아울러 2008년 하반기에 시작된 경제침체가 지속될 경우 예상되는 노후소득보장제도 관련 문제점도 살펴본다. III장에서는 교회 사회구제활동의 성경적 근거와 현대사회의 주요 '사회적 약자' 계층인 저소득노인계층에 대한 사회구제활동의 필요성을 알아보고 아울러 한국교회의 사회구제활동 역사 및 현황을 살펴본다. IV장에서는 III장에서 살펴본 교회 사회구제활동의 성경적 근거와 한국교회의 사회구제활동의 전통을 바탕으로 저소득 노인계층에 대한 교회지원방안의 구체적 방향과 정책적 시사점을 모색한다. V장에서는 본 연구의 주요 내용을 요약하고 결론을 맺는다.

II. 국내 노후소득보장체계의 현황과 전망

1. 노후소득보장체계의 현황

(1) 현행 다층 노후소득보장체계의 구조

현재 우리나라의 노후소득보장체계는 강제 가입 요건의 사회보험인 국민연금과 공적 부조 성격의 기초노령연금을 기본 층으로 하는 다층 구조로 이루어져 있다. 국민연금과 기초노령연금 외에 직장가입자 중심의 퇴직연금과 개인의 필요에 따라 가입하는 개인연금이 각각 노후소득보장체계의 2층 및 3층을 구성하고 있고 공무원, 군인, 사립학교 교직원 등의 특수직역 근로자의 경우 별도의 직역별 연금체계에 가입하도록 되어 있다(〈그림 1〉 참조).

3층	개인연금		
2층	퇴직금 (또는 기업연금)		퇴직수당
	국민연금		공무원연금
1층	기초노령연금		군인연금
			사학연금 별정우체국직원연금
0층	(빈곤선) 국민기초생활보장제도		

〈그림 1〉 현행 우리나라 노후소득보장체계의 구조

국민연금은 근로 기간 중 가입자 소득의 9%(사업장 가입자의 경우 근로자와 사용자가 4.5%씩 분담)를 연금보험료로 납부하고 65세 이후에 자신의 보험료 기여분에 비례한 연금급여를 받도록 되어 있다. 2007년까지는 40년 가입자 기준으로 60%의 소득대체율을 보장했으나 I장에서 전술한 바와 같이

2007년 7월 국민연금법 개정에 따라 2008년에는 50%, 2009년부터 매년 0.5%씩 축소해 2028년부터는 40%의 소득대체율을 보장하도록 되어 있다.³⁾

(2) 저소득 노인 소득지원 체계

국민연금 급여의 경우 납부자의 기여에 따라 수급권의 유무와 급여수준이 결정되는 사회보험인 데 반해 기초노령연금과 국민기초생활보장의 경우 정부의 복지재정을 통해 일정 기준에 부합되는 수급자에게 일괄적으로 급여를 지급하는 공적 부조에 해당한다.

2007년 4월 제정된 기초노령연금법에 의거 2008년 1월부터 시행된 기초노령연금의 경우 자산조사를 통해 소득인정액 기준 하위 70%인 65세 이상 노인인구에게 지급하도록 되어 있다. 2009년 현재 기초노령연금 지급대상 선정 기준액은 노인 단독가구의 경우 월 소득인정액이 68만원, 노인부부가구의 경우 월 108만 8천원으로서 이와 같은 기준액 이하의 노인 가구에 기초노령연금이 지급된다(보건복지가족부, 2009b: 111). 연금급여는 국민연금산식의 기본액(각주 3의 A값)의 5%에 해당하는 액수를 지급하도록 되어 있다. 기초노령연금액 산정 시 국민연금산식 기본액을 적용하는 기간은 산정 당해 연도 4월부터 다음 연도 3월까지로 2009년 1월-3월 연금액은 84,000원(부부 134,160원)이며 2009년 4월-2010년 3월까지의 연금액은 87,000원(부부

3) 국민연금의 범주에는 노령연금 외에도 장애연금과 유족연금도 포함되지 만 소득대체율과 관련해 언급되는 국민연금은 기본 연금(BP : Basic Pension)에 해당하는 노령연금이다. 소득대체율이 40%인 경우 $BP = 1.2(A + B)[1 + 0.05(n - 20)] = 0.06(A + B)n$ 로서 이때 A는 연금수급 개시 직전 3년 동안의 가입자 전체의 평균소득월액, B는 가입자 개인의 전체 가입기간 동안의 평균표준소득월액이며 n은 가입연수를 가리킨다(이재희, 2007a: 29-30). A = B가 만족되는 표준 가입자가 40년 동안 가입했을 경우 위 산식은 $BP = 0.06(2A)40 = 4.8A$ 이 되는데 이는 연액(年額) 기준 연금이므로 월액(MBP: Monthly Basic Pension) 기준으로는 $MBP = 4.8A/12 = 0.4A$ 가 되어 40년 기준 40%의 소득대체율이 구해진다.

139,000원)으로 예상된다(보건복지가족부, 2009b: 111).

2000년 10월 기존의 생활보호제도가 보완되어 시행된 국민기초생활보장제도의 경우 소득인정액이 최저생계비 이하이고 부양의무자가 없는 (부양능력 부족 경우 포함) 저소득층을 위해 운용되는 사회복지체계의 기초 사회안전망으로서 현행 노후소득보장체계에 있어서도 최종 안전망인 0층 역할을 수행하고 있다.⁴⁾ 국민기초생활보장법에서 규정하는 급여는 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여의 7종으로서 이중 노후소득보장과 직접적인 관련이 있는 급여는 생계급여와 주거급여이다. 2008년 7월 현재 현재 65세 노인인구 중 약 8%인 약 49만 명이 국민기초생활보장급여를 수급 받고 있으며 이는 국민기초생활보장급여 수급자 약 148만 명의 33.3%에 해당한다(표 1) 참조).

한편 기초노령연금제도와 국민기초생활보장제도와 같은 현금 지원 외에도 가정봉사원 파견, 반찬서비스, 차량지원(외출)서비스 등과 같은 노인복지서비스도 일선 사회복지행정체계를 통해 제공되고 있다. 그러나 노인복지서비스의 경우 사회보험 및 공적 부조에 비해 이용자 수가 작고 노인계층의 소득보조에 있어 직접 지원 효과가 크지 않은 편이라 할 수 있다.

4) 현행 국민기초생활보장제도는 과거 생활보장제도에 비해 근로능력이 있는 빈곤층의 생계지원을 포함하도록 보장내용이 강화된 특징이 있다(이태진 외, 2008: 17). 이때 근로능력이 있는 수급자가 국가의 보호에 안주하려는 도덕적 해이가 발생할 수 있으므로 이를 예방하기 위해 정부의 자활사업(공공근로사업)에 참여하는 조건으로 생계급여를 지원하도록 되어 있다.

〈표 1〉 기초보장 수급 가구 중 저소득노인 현황

	기초보장 수급		기초노령연금을 수급하는 기초보장 수급 대상자		$\frac{C}{A}(\%)$	$\frac{D}{B}(\%)$
	세대 (A)	인원 (B)	세대 (C)	인원 (D)		
동 (2225)	600,081	1,052,367	250,494	285,753	41.7	27.2
읍 (211)	88,908	147,797	48,477	57,888	54.5	39.2
면 (1196)	176,607	278,528	123,742	149,200	70.1	53.6
계	865,596	1,478,692	422,713	492,841	48.8	33.3

자료: 보건복지가족부 지역복지과 취합자료(2008년 7월 현재) ; 강혜규 외(2008: 100)에서 재인용.

주: 각 읍면동에서 관할구역 해당 인구수를 제출, 취합한 자료로서 통계청 혹은 복지부 전체 통계자료의 수치와 일부 차이 발생.

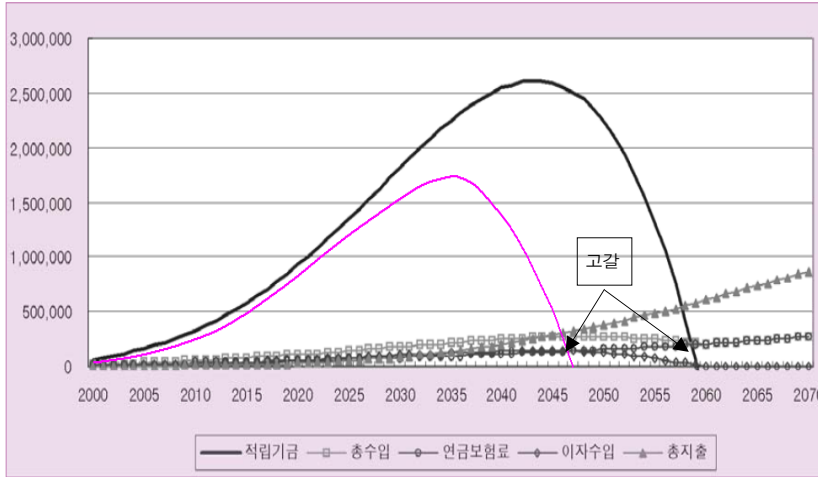
2. 현행 노후소득보장체도의 주요 문제점 및 향후 전망

(1) 국민연금 : 연금재정불안정 및 이에 따른 사각지대 지속 5)

2007년 7월의 개혁에 의해 국민연금재정의 소진 시기는 개혁 전 2047년으로부터 2062년으로 연기되었지만 연금제도의 성숙에 따라 향후 추가적인 재정안정화 개혁이 불가피하다는 지적이 많다(〈그림 2〉 참조). 윤석명 외(2005 : 294-296)는 연금보험료를 15.9%로 인상하고 소득대체율을 50%로 인하하는 연금개혁이 성공하는 경우에도 국민연금과 기타 연금이 성숙단계에 도달하는 2028년경을 전후하여 35% -40% 수준으로 소득대체율을 추가 인하하는 연금개혁이 필요하다고 추정했다. 그러나 2007년 7월의 개혁은 보험료율을 현재의 9% 수준으로 유지하고 소득대체율을 2008년 50%, 2009년부터 매년 0.5%씩 2028년까지 40% 수준으로 인하하는 것이어서 국민연금이 성숙 도달

5) 국민연금과 관련된 문제로 세대별, 직종별 가입자 간 형평성 문제, 근로은 퇴유인 및 금융시장 교란 요인 문제 등도 중요하게 다루어지고 있다(이재희, 2007b: 70-80). 그러나 본 연구에서는 노후소득보장과 직접적인 관련이 있는 연금재정불안정 문제와 사각지대 지속 문제만을 다루었다.

시기인 2028년 이전에 연금재정안정화를 위한 추가개혁은 불가피할 것으로 전망된다.



자료 : 문형표(2007: 18).

〈그림 2〉 국민연금 장기재정전망

한편 최근 세계경제 침체에 따른 국민연금기금의 운용수익율 하락 역시 연금재정안정화에 부정적인 영향을 끼칠 것으로 보인다. 2008년 글로벌금융위기로 인해 각국의 금융시장 수익률이 급격히 하락함에 따라 미국 캘리포니아 공무원연금(CalPERS)는 -27.1%, 일본국민연금(GPIF)는 -13.9%의 운용수익율을 기록한 반면 우리나라의 경우 0.0%의 수익률을 보여 해외 연기금보다는 양호한 운용실적을 보인 것으로 나타났다(보건복지가족부국민연금공단, 2009: 5). 그러나 이는 최근 5년간의 평균 운용수익율인 5.36%에 크게 미치지 못하는 것으로 앞으로 세계경제 회복이 지연될 경우 기금운용수입의 감소로 인해 국민연금기금의 소진시기가 더욱 빨라질 것으로 보인다.

뿐만 아니라 2007년 개혁 이후 국민연금급여제도가 지속적으로 보완되고

아울러 기타 국민연금급여와 연계된 기타 사회정책이 시행됨에 따라 국민연금 지출 역시 매우 빠른 속도로 증가할 가능성이 있다. 먼저 2007년 7월 국민연금법 개정에 따라 유족연금급여 확대가 시행되었고, 2009년 1월 임시국회에서 법안 통과에 따라 2009년 하반기부터는 국민연금과 공무원연금의 가입기간을 상호 인정해 주는 국민연금과 공무원연금 간 연계가 시행될 예정이다(보건복지가족부, 2009a: 1-6). 특히 국민연금과 공무원연금 간 연계의 경우 2040년까지는 일시금 미지급으로 인한 급여지출 감소로 인해 국민연금재정수지 개선효과가 있지만 2040년부터는 급여지출 증가로 인한 추가 재정소요가 발생하여 2050년에는 2조 3240억 원의 추가 당기재정적자가 발생할 전망이다(윤석명 외, 2007: 100-135). 뿐만 아니라 출산 장려를 위한 출산크레딧제와 군복무자에 대한 보상차원의 복무크레딧제 도입 등 국민연금급여를 인센티브로 하는 다른 사회정책의 시행 역시 국민연금급여지출 증가를 가속화시킬 것으로 전망된다.

따라서 2007년 연금개혁의 불완전성, 세계경제 침체에 따른 국민연금기금 운용수입의 감소, 국민연금급여제도의 보완 등에 따른 급여지출의 증대로 인해 연금재정안정화를 위한 추가적인 국민연금개혁의 필요성은 더욱 커질 것으로 보인다. 한편 이와 같은 국민연금재정안정화 개혁의 필요성은 향후 사각지대 축소를 위한 국민연금개혁 추진에 큰 제약요소로 작용할 전망이다.

국민연금과 관련된 사각지대는 일반적으로 국민연금 외부사각지대와 국민연금 내부사각지대로 나뉜다. 국민연금 외부사각지대는 국민연금제도 도입 당시 고령층이어서 국민연금가입기회가 없었던 일부 계층과 전업주부 등 근로활동기간 중 경제활동을 하지 않아 국민연금제도 적용이 제외된 자들을 가리킨다(윤석명, 2007: 96-98). 2007년 현재 65세 이상 노령인구 가운데 국민연금(고령연금 및 유족연금)을 수령하는 비율은 20.2%에 불과하고 2010년 25.3%, 2020년 41.3%, 2030년 57.1%으로 증가해 2060년 77.3%에 이를 것으로 전망된다(윤석명, 2007: 100). 이에 따라 기초노령연금 외에 추가적으로 국민연금

을 수령하게 되는 노령인구는 2020년이 되어도 40% 수준에 이르지 못할 것으로 보인다. 따라서 국민연금의 외부사각지대의 존재는 국민연금 수령비율이 70%에 이르기 전까지 향후 약 40년 동안 지속적인 정책적 관심이 필요한 분야라 할 수 있다.

국민연금 내부사각지대는 장기 납부예외자와 보험료미납자, 최소기간 미충족 가입자, 최저생계비 이하 연금액 수령자 등을 가리킨다(윤석명, 2007: 96-98). 납부예외자는 실직자, 학생, 해외체류자, 성직자 등으로 2007년 12월 현재 국민연금 총 가입자 18,266,742명의 약 28.0%에 해당하는 5,106,803명이 이에 해당한다(국민연금공단, 2008: 58). 이에 따라 국민연금제도가 성숙해 국민연금 수령비율이 크게 높아진다고 하더라도, 국민연금 급여수준이 노후소득보장에 필요한 소득수준에 크게 미흡한 데서 발생하는 국민연금 내부사각지대는 지속해서 정책적 대응이 필요한 문제로 남을 것으로 보인다. 이는 연금보험료 납부 실적과 연계하여 연금급여를 지급하는 사회보험 방식의 특성 때문에 경제활동기간이 짧거나 소득수준이 낮게 되면 이에 따라 가입기간이 짧고 연금납부액이 작아져 그만큼 은퇴이후 수령하게 되는 급여수준은 낮아질 수밖에 없기 때문이다. 특히 2009년 초 현재 글로벌 경제위기에 따른 실업 증가는 국민연금납부예외자를 증가시켜 국민연금 내부사각지대의 문제를 악화시킬 것으로 보인다.

김용하(2005: 232)는 2008년 글로벌금융위기 발생 이전에 추계한 국민연금 사각지대 규모에 대한 전망에서 국민연금 외부사각지대에 국민연금 내부사각지대를 더한 '실질' 사각지대의 규모가 국민연금제도가 성숙한 2040년 이후에도 전체 노인인구의 약 47%-50%에 이를 것으로 전망했다. 따라서 국내 경제 침체가 지속되어 실직자가 증가하고 이에 따라 국민연금 납부예외자가 증가하거나 소득수준이 감소해 납부 연금액이 줄어들 경우 추후 국민연금 '실질' 사각지대 규모는 전체 노인인구의 50% 이상이 될 것으로 보인다.

(2) 기초노령연금 : 재정 부담 및 부작용으로 인한 연금 확대 불투명

2009년 현재 기초노령연금은 국민연금가입자 평균소득의 5%를 65세 이상 노인인구의 70%(약 350만 명)에게 지급함으로써 약 4조원의 재정을 소요할 것으로 전망된다(윤석명, 2008: 24). 이는 2009년 추정 GDP의 약 0.4% 수준이지만 가입대상자 수의 증가에 따라 2070년에는 GDP 대비 약 1.6%의 재원이 소요될 것으로 전망된다(윤석명, 2008: 24). 한편 2007년 기초노령연금법안 제정 당시 논의된 대로 2028년부터 소득대체율을 10%수준으로 인상할 경우 소요재정은 2070년 GDP 대비 약 3.3%에 이를 것으로 전망된다(윤석명, 2008: 25-26). 이 경우 국민연금까지 고려한 공적연금 운영비용은 2009년 GDP 대비 약 1.3%(국민연금 0.9% + 기초노령연금 0.4%)에서 2070년 GDP 대비 약 10.5%(국민연금 7.2% + 기초노령연금 3.3%)로 증가하는 등 공적연금 운영비용에 대한 국민경제의 부담이 크게 증가할 것으로 보인다(윤석명, 2008: 25-26). 또한 기초노령연금 재정의 경우 중앙정부와 지방자치단체가 비용을 분담하도록 되어 있기 때문에 향후 경제 침체에 따라 재정자립도가 취약한 지방자치단체의 지방세 수입이 크게 감소할 경우 기초노령연금급여 지급에 문제가 발생할 가능성도 있다. 이에 따라 2028년 기초노령연금 소득대체율 인상 시 기초노령연금수령 대상자를 현재와 같은 소득기준 하위 70% 대신 하위 40%로 축소하는 방안 등 다양한 기초노령연금개혁방안이 검토되고 있다(윤석명, 2008: 24-28). 이는 기초노령연금제도를 유지하기 위한 재정소요가 매우 크다는 사실을 잘 보여주는 것으로 향후 노후소득보장에 있어 공적연금이 아닌 개인 및 민간부문을 통한 노후대비가 필요함을 시사한다.

또한 기초노령연금은 장기적으로 스스로 노후 준비를 하고자 하는 유인을 약화시키는 부작용을 낳을 수 있다. 기초노령연금 급여수준이 높지 않을 경우 이와 같은 도덕적 해이(moral hazard) 문제는 심각한 수준이 아닐 수 있지만 향후 기초노령연금 급여수준의 확대 시 저축 및 근로유인에 대한 부정적 효과가 발생할 수 있는 가능성은 있다.

따라서 일반 재정 소요로 인한 국민경제에 대한 부담 및 자발적 노후 대비 노력에 대한 부정적 영향 등으로 인해 향후 기초노령연금 급여수준 및 급여대상 확대는 쉽지 않을 수 있다. 실제 최근 공적연금에 있어서의 세계적인 추세는 선별주의에 입각한 대상효율성(target efficiency)의 강화이다.⁶⁾ 가장 관대한 공적연금제도를 운영했던 대표적인 국가인 스웨덴의 경우에도 기존의 보편적인 기초노령연금을 일정 수준 이하인 가입자들을 대상으로 하는 최저보증연금으로 대체 운영하고 있다(이재희, 2007a: 79-81).

(3) 국민기초생활보장 및 기타 복지 급여 : 기초보장 사각지대 지속 및 부정 사례 증가

2001년 국민기초생활보장제도가 시행된 이래 2001년 약 2조원이었던 예산은 연평균 약 9% 증액되어 2008년에는 약 3.7조원에 이르렀다. 그러나 2008년 현재 아직 전 국민의 3.3%에 해당하는 약 160만 명이 기초보장의 사각지대에 놓여 있다(이태진 외, 2008: 18). 이는 근로능력, 소득능력, 부양의무자 여부 등 일정 기준에 근거해 수급대상자를 선별하는 과정에서 실제 국민기초생활보장급여가 필요한 수급대상자가 수급기준을 충족하지 못하는 경우가 발생하기 때문에 특히 저소득 노인 수급대상자들에게 이러한 경우가 종종 발생한다. 65세 이상 노인의 경우 근로무능력자로서 소득인정액 기준과 부양의무자 기준이 충족되면 국민기초생활보장제도의 수급자로 선정될 수 있는데 특히 부양의무자 기준을 충족하지 못해 수급자로 선정되지 못하는 경우가 있다. 부

6) 1970년대 이후 세계 경기의 전반적인 침체로 인한 실업률 증가 및 정부세입 감소와 이에 따른 정부 재정적자의 확대, 그리고 국가경쟁력 강화를 위한 각종 사회복지비용 감소의 필요 등에 따라 사회적 권리(social rights) 후퇴 및 복지국가(welfare State) 축소 현상이 선진 각국에서 나타나게 되었다. 이러한 현상은 복지수혜대상 적용에 있어 보편성(universality) 대신 가장 곤궁한 계층에 대한 선별성(selectivity)을 강화하는 형태로 나타났고 복지국가의 대표적 제도인 공적연금제도와 의료보장제도 중 특히 공적연금제도에서 더욱 현저하게 나타났다(인정석, 2004: 12-19).

양의무자는 수급권자 1촌의 직계 혈족 및 그 배우자로서 부양의무자에게 부양 능력이 없거나 미약한 경우 부양의무자 기준을 통과하여 수급자로 선정될 수 있다. 그러나 부양의무자가 존재하고 또 부양의무자가 부양능력을 가지고 있지만, 부양의무자와 수급대상자 간 관계가 원만하지 않거나 부양의무자가 여러 가지 사유로 수급대상자와 연락을 두절하고 사는 경우 부양의무자 기준을 충족하지 못하게 된다.⁷⁾ 또한 부양의무자 기준 관련 사항은 매년 1회 조사하도록 되어 있어 부양의무자의 경제상황 변동을 즉시적으로 반영해 수급권을 부여하기는 쉽지 않게 되어 있다.

또한 국민기초생활보장제도 관련 정보가 수급대상자 및 주변인에게 충분히 알려져 있지 못한데다가 지역사회의 수급자를 파악하는 일선 행정인력이 부족한 현실도 국민기초생활보장급여의 사각지대 발생이유 중 하나이다. 현재 국민기초생활보장급여 수급 대상자로 선정되기 위해서는 국민기초생활보장급여에 대해 본인 또는 주변인이 직접 신청하거나 해당 지역의 사회복지전담공무원이 본인의 동의하에 직권으로 신청하도록 되어 있다. 이때 실직, 재해 등으로 인해 소득이 최저생계비 이하로 감소하여 국민기초생활보장 수급요건이 발생하는 경우에도 수급대상자 본인 또는 그 주변인이 국민기초생활보장 수급자 요건에 해당한다는 사실을 인지하지 못하는 경우가 많다. 이러한 경우를 위해 해당 지역을 담당하는 사회복지전담공무원이 해당 수급 대상자를 대신하여 신청할 수 있도록 되어 있으나 사회복지전담공무원이 해당 지역 주민 개개인의 경제생활 변동에 대한 구체적인 정보를 파악하는 데는 한계가 있고 이에 따라 수급대상자에게 수급권이 발생해도 이를 즉시 파악해 대신 수급 신청을 해주지 못하는 경우가 불가피하게 발생하게 된다.

7) 수급권자의 생활실태 등에 의해 부양의무자로부터 실제 부양을 받지 못하는 것으로 판단될 때에는 시장·군수·구청장의 인정 하에 선(先) 보호를 시행하는 경우도 있다. 그러나 일선 사회복지전담공무원이 관할 지역의 모든 수급대상자의 생활실태를 정확하게 파악하는 데에는 한계가 있어 이와 같은 선 보호 조치가 충분하게 이루어지지 않는 실정이다.

한편 실제 수급요건을 갖추지 못한 수급자가 급여를 받거나 적정 급여를 초과하여 신청, 수령하는 부정 수급자의 문제 역시 국민기초생활보장제도의 문제점 가운데 하나이다. 부정 수급자의 발생은 예산의 효율적 집행을 저해할 뿐만 아니라 결국 실제 급여가 필요한 수급대상자가 급여를 받지 못한다거나 그 지원액이 축소되는 결과를 낳는다. 2004년 현재 3,837가구였던 부정수급자가 2008년 현재 14,351가구로 약 63.5% 증가하는 등 부정수급자의 문제는 최근 더욱 심각해지고 있다(이태진 외, 2008: 18). 국민기초생활보장법은 현재 수급자의 수급자격 및 급여의 적정성 점검을 위해 매년 1회 이상 정기적인 조사를 수행하도록 규정하고 있으나 일선 사회복지전담공무원이 읍면동의 가구방문을 통한 사후관리를 전담하기에는 인력이 부족하여 부정수급자가 지속적으로 발생하고 있는 실정이다.

이와 같이 부양의무자 기준 관련 사항에 대한 적시 점검이 이루어지지 않아 수급이 제때에 이루어지지 못하거나 기존 수급자에 대한 사후 관리 미비로 부정수급자가 발생하고 있는 현실은 일선 사회복지전담공무원 인력의 부족과 함께 수급대상자에 대한 현재의 사전 선별 및 사후 모니터링 시스템 기능에 한계가 있다는 사실을 보여준다. 부양의무자 기준 관련 사항, 취업에 따른 소득 수준 변화, 근로능력의 변화 등 수급자격 결정 관련 주요 사항은 연중 지속적으로 변화하기 때문에 사회복지전담공무원이 6개월 또는 1년에 한번 수급대상자를 방문할 경우 수급자격 판정 관련 정보를 적시에 획득, 처리하기 어렵게 된다. 하지만 제한된 사회복지전담공무원 인력으로는 수급대상자에 대한 현행 6개월 내지 1년의 정기조사조차 쉽지 않은 것이 사실이다. 따라서 이 경우 사회복지전담공무원의 수급대상자 방문확인업무 소요를 감소시킬 수 있도록 종교기관이나 친목회 등 민간 지역사회 단체로부터 수급대상자 관련 정보를 제공받는 것이 바람직한데 현재의 사전 선별 및 사후 관리 시스템에는 그러한 민간으로부터의 협조를 활용할 수 있는 체계를 구비하지 못하고 있는 것이다.

이외에 일선 사회복지전담공무원의 업무 과다는 결국 사회복지전담공무원

의 담당 업무 수행에 대한 내부 검증이 효과적으로 이루어지기 어렵게 하는 결과를 초래하고 이에 따라 일부 사회복지담당공무원들이 정부의 복지급여를 중간에 횡령하는 사례도 발견되고 있다.⁸⁾ 이와 같은 횡령사례는 일선 읍면동에서 수급대상자의 기본 현황자료를 입력하는 과정, 시군구에서 기본 자료를 취합하여 급여대상자 명단을 확정하는 과정, 사회복지담당공무원이 인터넷뱅킹으로 수급대상자에게 복지급여를 지급하는 과정 등에서 발생했다.

경기 침체에 따른 복지급여 수요의 증가로 인해 정부의 긴급 복지지원 사업은 2009년 크게 증가하여 기초생활보장 및 기타 복지급여 대상자에 대한 관리 업무량은 더욱 증가할 것으로 예상된다.⁹⁾ 따라서 사회복지전담공무원 부족 및 수급대상자 관련 정보 제공 시스템 미비에 따른 기초보장 사각지대의 지속, 부정수급자 발생, 일부 사회복지담당공무원의 횡령 등의 문제는 더욱 심각해 질 것으로 보인다.

8) 2009년 초 서울시 양천구 및 용산구, 부산시, 전남 해남군, 경기 양평군 등에서 이와 같은 사회복지전담공무원의 횡령 사례가 발생하였고 횡령규모는 최대 26억여 원에 이르는 경우도 있었다("복지시스템 '구멍' ... 지원금 전달 과정 3곳서 빼돌릴 가능성," 동아일보 2009년 3월 12일 A3면).

9) 2009년 3월 정부는 추경예산의 조기집행을 통한 서민생계안정 도모를 위해 '민생안정 긴급지원대책'을 발표하였다. 주요 내용에는 기초생활보장 및 긴급복지수급자 확대, 기초보장 사각지대에 있는 저소득층에 대한 소액생계비 지원, 공공근로기회 제공 확대 등이 포함되어 있다(관계부처 합동, 2009: 1-15).

III. 교회 사회구제활동의 성경적 근거와 역사

1. 교회 사회구제 기능에 대한 성경적 고찰

(1) 사회구제활동에 있어서의 교회 역할의 변천

구약의 모세오경에서는 가나안 땅에 정착한 이스라엘 백성들에게 고아, 과부, 가난한 자-채무자, 이방인, 노예, 병든 자 등 사회적인 약자들을 선대하고 보호하도록 각종 명령과 규례를 통해 강조하고 있다(출21:2-11; 출22:21-24; 신24:10-15). 십일조제도를 통해 제사의 직무를 담당했던 레위인은 물론 이방인, 고아, 과부 등도 함께 구제하도록 하였고 안식일제도를 통해 종교적인 경건 외에 노예 및 나그네의 휴식활동 역시 보장하도록 하였는데, 이는 이스라엘 공동체 생활 전반을 좌우했던 주요 사회적 제도들이 이스라엘 공동체 내의 사회적 약자들을 보호하는 기능도 잘 수행하였다는 것을 보여 준다(신5:12-15; 신26:12-15). 이는 사회적 약자들이 온전하게 보호되도록 함으로써 이스라엘 공동체에 속한 모든 사람에게 하나님의 평화, 즉 '샬롬'이 온전히 구현되도록 하고 하나님의 본래 창조의 은택이 충만히 구현되도록 하는 데 그 목적이 있었다(김은수, 2002: 57-60).

신약시대에는 초대교회 공동체의 주요 활동 중 하나인 봉사활동(diakonia; 이하 '디아코니아')을 통해 사회구제활동이 이루어지게 되었다. 초대 교회의 초기에는 말씀선포와 구제활동 모두 사도에 의해 이루어졌으나(행4:35) 이후 보다 효과적인 사역을 위해 별도의 직제인 집사직을 세우고 이를 통해 교회봉사의 직무가 수행되도록 하였다(행6:1-5). 또한 디아코니아는 교회 직능 상의 하나였을 뿐만 아니라 말씀선포(kerygma), 친교(koinonia)와 함께 정규 예배의 본질적 요소로 자리 잡게 되었다(김동춘, 2003: 311).

그러나 이와 같은 초대교회의 디아코니아는 이를 담당했던 집사 직무의 변

화에 의해 이후 그 본의가 퇴색되기 시작했다(김동춘, 2003: 312). A. D. 4-6세기 사이 가톨릭교회에서는 구제사역을 담당했던 집사직의 역할이 신부들을 보조하는 역할로 변질되기 시작했는데 이에 따라 집사직의 사회봉사적 기능이 예전적 기능으로 변형되었던 것이다. 성숙의 위계적 사고에 의해 중세교회에서는 예배의 중심이 성례전에 집중되었고 성직으로 간주된 집사직은 사회봉사 대신 예배적 직무에만 국한되어 활동하게 되었다. 이에 따라 구제행위는 정규 예배(미사)의 주요 내용에서 사라지게 되었고, 대신 구제행위는 교회 외에 수도원 등의 기관이나 일반 평신도에 의해 이루어지는 최고의 미덕으로 간주되었다(김동춘, 2003: 312).

이후 중세 가톨릭교회의 업적주의 신학을 비판하면서 종교개혁을 선도했던 루터는 두 왕국론에 근거하여 집사직의 사회봉사적 기능을 교회가 아닌 국가, 즉 하나님으로부터 통치권을 부여받은 세속 통치자들의 영역에 속한 것으로 간주하였다.¹⁰⁾ 이에 따라 루터교회에서는 교회 내 사회구제기능을 결국 정부의 구호담당 공무원에게 위임하였는데, 이는 결국 초대교회 시기 교회 본질의 한 부분이었던 사회구제활동, 즉 '교회적 디아코니아'가 유럽의 국가교회 상황에서 국가로 상당 부분 이양되어 결국 '국가적 디아코니아', 즉 오늘날의 복지국가로 이어지게 되는 역사적, 신학적 배경이 되었다(김동춘, 2003: 312-318).¹¹⁾

이와 달리 칼빈은 초대교회에서와 같이 집사 직분의 사회구제기능이 회복되어야 하되 이러한 역할이 국가의 복지담당공무원에게 전가되어서도 안 된다고 봄으로써, 사회구제기능은 교회 내에서 필수적으로 존재해야 할, 교회 본

10) 한편 루터가 중세 로마 가톨릭 교회의 선행-의인화(works-righteousness) 대신 "오직 믿음으로(*sola fide*)"의 구원관을 강조한 것은 사실이지만 그 역시 참된 신앙인의 책무로서 이웃 봉사를 강조하였다는 시각도 있다(김주한, 2006: 63-92).

11) 영국의 경우 구빈법 등을 통해 교회가 빈민구제행정의 중심역할을 수행하다가 근대국가 형성 이후인 19세기 말에 노령연금, 의료보험 등의 사회보장제도가 확립되면서 교회의 사회구제기능은 그 상대적 역할이 축소되었다(이규식, 2009: 69-71).

연의 한 직무로 보았다(류태산정병선, 2000: 118). 특히 칼빈은 사회구제를 위한 집사의 직무를 가난한 사람을 구제하는 집사직과 병자들을 간호하고 위로하는 집사직의 두 가지로 구분하는 등 사회구제활동이 보다 구체화되고 전문적으로 이루어질 필요성이 있다고 보았다.

이를 종합해 보건대 중세 이후 유럽사회에서는 교회 내부, 수도원, 평신도 개인 차원 등에서 기독교의 사회구제기능이 이루어져 왔고 또한 일부는 현대 복지국가의 복지체제로 흡수 발전되면서 그 생명력이 지속되고 있는 것으로 보인다. 그러나 복지국가기념인 인간의 존엄성 회복은 인본주의적 근거에 바탕을 둔 것으로서 섬김의 원형, 즉 그리스도 삶의 온전한 구현인 교회적 디아코니아와 그 출발점이 다르다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 복지국가기념의 지나친 확대는 결과적으로 현대 교회에 있어 디아코니아적 정체성을 상실하게 만드는 부작용을 낳게 되었다(김동춘, 2003: 318-321).

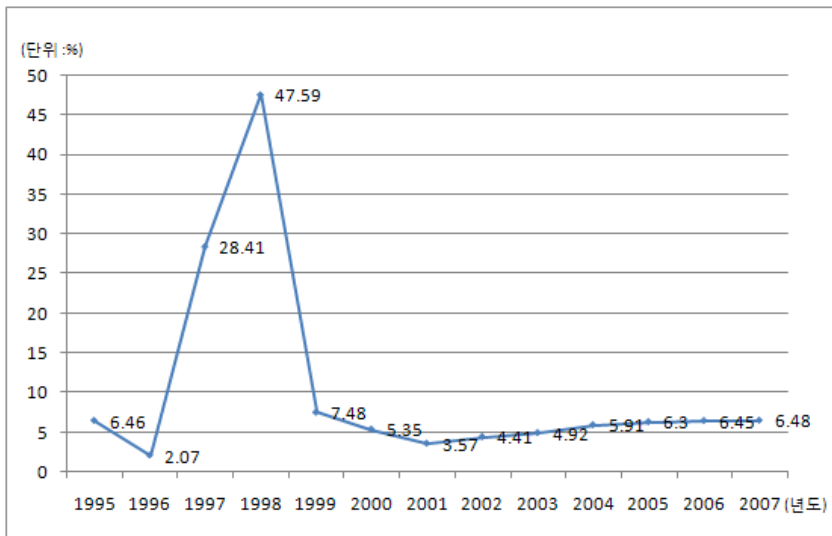
(2) 노인계층에 대한 사회구제활동의 필요성

성경에서 노인들에 대한 존중은 기본적인 윤리행위의 하나로 명시되어 있다(레19:32; 딤후5:1-2). 그러나 노인에 대한 부양문제는 기본적으로 자식이 담당해야 하는 것으로 기술하는 등 사회적 구제가 이루어졌던 고아, 과부, 노예, 병자 등과는 다른 방식의 대처가 강조되었다(출21:2-11; 출22:21-24; 신24:10-15; 약1:27; 신5:16; 앰6:1-2). 이는 당시 노인들의 경우 오늘날에 비해 수명이 매우 짧았고 이로 인해 노인계층이 별도의 사회계층으로 형성되지 못했기 때문인 것으로 보인다.

성경에서는 인간의 수명이 노아의 대홍수를 기점으로 크게 감소한 것으로 기록하고 있다. 노아의 대홍수 이전에는 최대 969세(므두셀라)부터 최소 777세(라멕)까지 장수하였으나 대홍수 이후에는 평균 수명이 120세 전후로 감소한 것으로 기록되어 있다(창5:27; 창5:31; 창35:28; 창6:3). 그러나 실제 인간의 평균 수명은 이후 더욱 감소한 것으로 보이는데 유다 왕들의 평균수명이

44세 정도였고 예수시대의 이스라엘인들의 평균 수명은 40세 전후로 추정되고 있다(배성권, 2006: 167).

그러나 오늘날은 주요 선진국의 평균수명이 80세를 넘어가고 65세 이상 노인계층이 주요 빈곤층 및 질병계층으로 등장함에 따라 과거의 노아, 과부, 병자 등과 함께 노인계층에 대한 사회적 구제활동의 필요성은 크게 증가하고 있다. 우리나라의 경우 2007년 현재 평균수명이 79.6세로서 2008년 말 65세 이상 인구는 500만 명을 넘어 전 인구의 약 10.3%를 차지하고 있다(통계청, 2009a: 1). 또한 60세 이상 연령층의 절대빈곤율은 10대를 제외한 다른 연령계층보다 3배-6배 이상 높을 뿐만 아니라 그 수준이 매년 증가하고 있는 추세이다. 특히 노인계층은 IMF와 같은 큰 경제위기 도래 시 빈곤율이 급속하게 증가하는 등 경제위기에 매우 취약한 특성을 보이고 있다(그림 3) 참조). 따라서 2008년 후반의 세계금융위기로 인해 촉발된 국내 경제 침체가 장기화될 경우 1997년-1998년 외환위기 때처럼 고령 절대빈곤계층이 급증할 수 있다. 이는 저소득 노인계층이 오늘날 한국교회가 관심을 가지고 사회구제활동에 주력해야 할 주요 사회적 약자계층임을 분명하게 보여준다고 하겠다.



자료 : 이소정 외(2008)

〈그림 3〉 고령 가구주(60세 이상) 가구의 절대빈곤율 추이

2. 한국 교회 사회구제활동의 역사 및 현황

(1) 한국교회 사회구제활동의 역사

한국사회에서 개신교 사회구제활동의 역사는 국내에 전파된 구한 말 직후 부터 시작된다. 이는 일반적으로 최초 선교사의 방문으로부터 대한제국 시절, 일제치하 시절, 해방 후부터 1960대 말까지의 외국원조 의존 시대, 1970년대 와 1980년대 중반까지의 자립준비시대, 1980년대 중반 이후부터 현재까지의 자립발전시대로 나뉜다(노치준, 2000: 162).

1880년대 중반 개신교의 전래와 수용이 시작되었던 때에는 가톨릭 박해의 경험으로 인해 선교사들의 직접적인 선교활동이 부담스러웠던 시기였다. 따라서 당시 한국인들의 실제 생활에 도움이 될 수 있는 활동, 특히 각종 교육기관과 의료기관 설립활동을 중심으로 사회구제활동이 이루어졌다.¹²⁾ 구한말 당시는

정부는 물론, 불교, 유교 등 다른 주요 종교 모두 지역사회 사회구제활동을 활발히 벌이지 못하는 상황이었다. 따라서 개신교 사회봉사활동에 의한 선진화된 학교 및 병원의 도입은 구한말 당시 우리 사회에 유용한 사회구제활동이자 동시에 근대화와 사회계몽운동에 있어 선구적인 기여였다는 의미가 있다. 이와 같은 당시의 선구적인 사회봉사활동은 이후 한국 사회복지활동에 있어 개신교가 오랜 기간 동안 주도적인 역할을 담당하게 되는 배경이 되었다.

일제강점기 하에서는 1921년 조선총독부 내무국 사회과가 신설되면서 정부 조직 속에 사회복지 담당 부서가 만들어졌고 이후 1929년 구호법, 1944년 조선구호령이 공포, 시행되면서 근대복지국가의 기본적인 틀이 시작되었다고 볼 수 있다. 그러나 이는 일본이 조선의 노동력 보존 및 보다 효과적인 식민 수탈을 위한 사회 통제적 목적에 따른 것으로 당시 개신교에서 순수한 사회구제활동의 차원에서 사회복지시설을 설립, 운영하던 것과는 차이가 있었다. 이 시기에 조선총독부에서 설립한 사회복지기관이 증가함에 따라 전체 사회복지활동에 있어 개신교활동의 비중이 감소한 것은 사실이지만, 농촌사업, 물산장려운동, 절제운동의 형태 등 개신교의 사회구제활동은 총독부의 사회복지활동과 차별적이면서도 동시에 경쟁하는 형태로 발전하게 되었다(노치준, 2000: 164-166).

해방 후부터 1960년까지 한국사회는 한국전쟁 및 그 여파로 인해 극심한 빈곤으로부터 벗어나지 못하고 있었던 상황이었다. 따라서 한국의 사회구제활동은 외국기관에 크게 의존하게 되었는데 이때 상당수의 외국원조기관(이하 외원기관)들은 개신교 계통이었다. 해방 이후 국내에 들어온 총 147개 외원기관 중 절반에 해당하는 73개(49.7%)가 개신교 계통이었고 가톨릭이 40개(27.2%)로서 기독교 계통이 전체의 76.9%를 차지하였다(최원규, 1995: 95-96). 그러

12) 1885년 감리교의 정동제일병원 설립 등 1910년까지 약 30여 곳에 개신교 계통 병원이 세워졌다. 또한 배재, 이화, 경신 등을 비롯해 1909년 당시 720개 개신교 계통 학교에서 17,656명의 학생들이 교육을 받았다(김기원, 1998: 86-140; 민경배, 1987: 95-98).

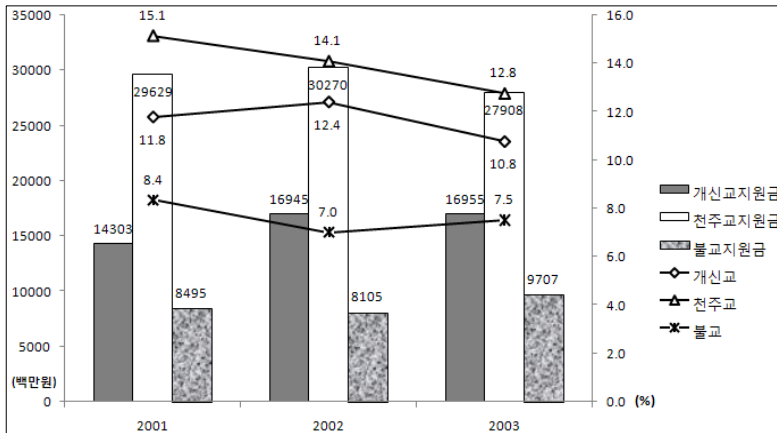
나 1960년대 중반을 분기점으로 외국원조 규모는 감소하는 가운데 군안·공무원연금의 도입(1962년-1963년) 등 정부의 복지정책이 처음 도입되기 시작되었다. 이 시기 개신교는 신도의 급속한 증가를 경험하며 교회 확장에 일차적인 관심을 기울이게 되었고 이에 따라 사회구제활동에 대해서는 상대적으로 소원해지는 모습을 보이기 시작하였다.

1970년대부터 1980년대 중반까지의 자립준비시대에는 국내 경제성장이 본격화됨에 따라 외원기관들의 지원이 더욱 감소하였다. 한편 절대빈곤 문제가 어느 정도 해결되면서 열악한 근로조건, 도시빈민 문제 등 급속한 경제성장과정에서 불거진 각종 사회문제에 대한 해결 필요성이 커지게 되었다. 이에 정치적 안정의 필요성이 더해지면서 1981년 아동복지법, 노인복지법 등이 도입되는 등 정부의 복지관련 정책이 시행되기 시작했다. 그러나 당시 정부의 각종 복지정책은 재원부족으로 인해 민간인이 사회복지기관을 설립하면 그 운영비용을 보조하는 독특한 형태로 시행되었다. 이에 따라 외원시대에 사회복지활동에 참여했던 개신교인들이 다수의 사회복지시설을 설립하면서 이후 개신교계통 사회복지활동이 크게 증가하게 되었는데 1979년 보건사회부에 등록된 사회복지시설 중 아동복지시설의 91%, 부녀복지시설의 87%, 양로원시설의 67%가 개신교 계통으로 조사되었다(노치준, 2000: 168-170). 다만 이는 교인 개인들의 사회복지활동 참여 증가이었고 개신교회 교단 또는 교회조직 차원의 사회구제활동의 증가는 일부 교회 및 교단에 한정되어 이루어졌다. 한편 지속적인 교회 성장 결과 1985년 당시 신도 수는 6,489,282명으로서 총 인구의 약 16.05%, 교회의 숫자는 2만 6천여 개에 이르러 종교기관(교당) 수 기준 최대 종교로 부상하게 되었다. 이와 같은 교세의 증가에 따라 교회의 관심이 교회 성장에만 집중되는 것에 대한 교회 안팎의 비판과 반성이 있었고 이에 따라 교회 내부에서 사회구제활동에 대한 관심이 증가하기도 하였다.

1980년대 중반 이후에는 국민건강보험과 국민연금 등 각종 사회보장제도가 완결되어 사회보장체계가 크게 확충되었다. 1977년 500인 이상 사업장을 강

제가입대상으로 시행된 국민의료보험이 1989년 도시지역 자영업자를 대상으로 확대되어 전 국민 건강보험이 시행되었다. 또한 1988년 10인 이상 사업장 근로자를 대상으로 도입된 국민연금은 1999년 도시지역 가입자까지 적용대상이 확대됨으로써 전 국민 연금제도로 발전되었다. 1995년 상시근로자 30인 이상 사업장을 대상으로 시행된 고용보험은 1998년 4인 이하 사업장 및 임시·작시간제 근로자에게 적용됨으로써 모든 근로자에게 고용보험이 시행되게 되었다. 1964년 상시 근로자 500인 이상인 광업·제조업 분야 사업장을 대상으로 시행되었던 산업재해보상보험은 1994년 5인 이상 사업장으로 적용대상이 확대되었다. 이와 같이 주요 사회보험이 시행·확대되고 아울러 기초노령연금제도, 국민기초생활보장제도 등 주요 공적 부조제도 역시 도입, 확충됨에 따라 국가 중심의 사회보장체계가 크게 정비되었다고 볼 수 있다. 한편 1995년 종교현황조사에서 8,760,336명으로 전체 인구의 19.66%를 이뤘던 개신교 인구는 2005년 종교현황조사에서는 8,616,438명으로 전체 인구의 18.32%로 감소하여 총인구 대비 비중과 절대 신도 수 모두 감소한 것으로 나타났다(문화체육관광부, 2008: 14). 불교의 경우 같은 시기 총인구 대비 비중은 23.17%에서 22.80%로 감소하였지만 절대 신도 수는 10,321,012명에서 10,726,463명으로 증가하였고 가톨릭의 경우 총인구 대비 비중은 6.62%에서 10.94%로, 절대 신도 수는 2,950,730명에서 5,146,147명으로 크게 증가하였다. 가톨릭의 급속한 성장과 이에 대비되는 개신교의 성장 둔화는 개신교 내부에서 많은 위기의식과 반성을 불러 일으켰고 이에 따라 개신교 내 사회구제활동에 대한 관심은 예전보다 크게 증가하였다. 그러나 이와 같은 관심 증가에도 불구하고 재정·공간·프로그램인력 등 교회 내 사회복지자원의 부족 등으로 인해 개신교계의 사회구제활동은 많은 제약을 받고 있는 상황이다(김미숙, 2000: 53-54; 김은수, 2002: 50-53).

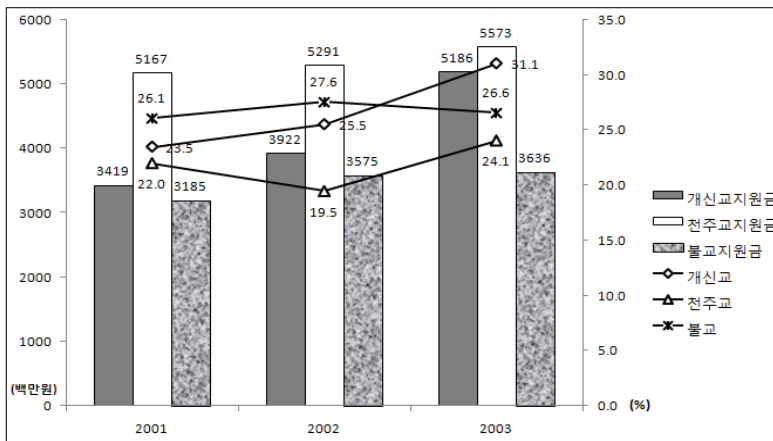
(2) 노인복지시설에 대한 종교계 지원 현황



자료 : 고경환 외(2005: 143-144).

〈그림 4〉 종교계 사회복지시설에 대한 주요 종교별 지원 규모 비교(2001년-2003년)

2001년부터 2003년까지 주요 종교계 사회복지시설에 대한 해당 종교의 지원금 실태를 조사했던 고경환 외(2005: 143-144)에 따르면 가톨릭이 매년 약 280억 원-약 303억 원을 지원해 가장 많은 규모의 지원을 했던 것으로 나타났고 개신교는 약 143억 원-약 170억 원을, 불교는 약 81억 원-약 97억 원을 지원한 것으로 나타났다(〈그림 4〉 참조). 종교계 사회복지시설에 대한 해당 종교의 지원금 규모를 2005년 기준 해당 종교의 교인 수로 나눈 1인당 사회복지시설지원금 규모를 산출해 보면 가톨릭의 경우 5,423원-5,882원, 개신교의 경우 1,660원-1,968원, 불교의 경우 756원-905원으로 나타났다. 이에 따라 가톨릭 교인 1인당 사회복지시설 지원금 대비 개신교 교인 1인당 사회복지시설 지원금은 약 30.6%-약 33.5% 수준에 그치고 있는 것으로 나타났다.



자료 : 고경환 외(2005: 167 - 170)

〈그림 5〉 종교계 노인복지시설에 대한 주요 종교별 지원 규모 비교(2001년-2003년)

한편 종교계 사회복지시설 가운데 노인복지시설에 대한 해당 종교별 지원 실태를 살펴보면 이 역시 가톨릭이 2001년부터 2003년까지 매년 약 52억 원-약 56억 원을 지원하여 가장 많은 규모의 지원을 한 것으로 나타났다(〈그림 5〉 참조). 개신교의 경우 약 34억 원-약 52억 원을, 불교의 경우 약 32억 원-약 36억 원을 매년 지원한 것으로 나타났다.¹³⁾ 종교계 노인복지시설에 대한 해당 종교의 지원금 규모를 2005년 기준 해당 종교의 교인 수로 나눈 1인당

13) 노인복지시설 운영 실태를 조사한 류재룡(2008: 413-415)에 따르면 2005년 현재 1,878개의 전체 노인복지시설 가운데 약 14.6%에 해당하는 246개가 개신교 관련 시설법인(교단, 법인 또는 개인 설립 법인 포함)으로서 불교(151개), 가톨릭(169개)에 비해 많은 수의 노인복지시설을 운영하고 있는 것으로 나타났다. 이는 류재룡(2008: 413-415)의 조사결과에 개인 설립 노인복지시설이 포함되어 있다는 점을 고려한다 하더라도 각 개별 노인복지시설 당 지원규모에 있어 개신교의 지원규모가 가톨릭에 비해 매우 작을 가능성이 높다는 사실을 시사한다.

노인복지시설지원금 규모를 산출해 보면 가톨릭의 경우 1,004원-1,083원, 개신교의 경우 397원-602원, 불교의 경우 297원-339원으로 나타났다. 이에 따라 가톨릭 교인 1인당 노인복지시설 지원금 대비 개신교 교인 1인당 노인복지시설 지원금은 약 39.5%-약 55.6% 수준에 그치고 있는 것으로 나타났다.

상기 조사 결과는 2005년 현재 불교에 비해서는 신도 수가 절반(약 48.0%)에도 미치지 못하고 또한 개신교에 비해서도 3/5(약 59.7%)밖에 되지 않는 가톨릭이 사회봉사활동과 관련해서는 다른 종교에 비해 일반 대중에게 더욱 두드러지게 인식되어지는 배경의 한 단면을 보여주고 있다고 하겠다.

IV. 저소득 노인계층을 위한 교회의 지원방안 및 정책적 시사점

II장에서 살펴 본 바와 같이 현재 국민연금 및 기초노령연금으로 구성되어 있는 국내 공적노후소득보장체제와 사회안전망 역할의 국민기초생활보장제도가 운영되고 있음에도 불구하고 각 제도의 노후소득보장기능에 한계가 있어 국내 저소득노인계층은 여전히 경제적 지원이 필요한 주요한 '사회적 약자'가 되고 있다. 2007년 현재 65세 이상 고령인구 중 약 20.2%만이 적정수준의 연금혜택을 받고 있어 약 79.8%가 국민연금의 실질 사각지대에 놓여 있으며 이러한 실질 사각지대의 규모는 2010년 74.7%, 2020년 58.7% 등 향후 10년 간 상당 규모로 지속될 전망이다(윤석명, 2007: 100). 또한 기초노령연금의 경우 소득대체율 5% 수준에 머물고 있으며 2008년 하반기에 시작된 글로벌금융위기로 인해 당분간 소득대체율 인상이 쉽지 않을 전망이다.¹⁴⁾ 또한 국민기초생

14) 뿐만 아니라 전술한 바와 같이 기초노령연금은 장기적으로 스스로 노후준비를 하고자 하는 유인을 약화시키는 부작용 등이 있어 향후 소득대체율 인상 시 최근 공적연금 추세인 선별주의에 입각해 지급 대상이 대폭 축소될 가능성이 있다(윤석명, 2008: 24-25).

활보장제도의 경우 사회복지전담공무원 인력의 부족과 수급대상자 관련 정보의 상시 획득 시스템의 미비로 인해 기초보장사각지대가 지속적으로 발생하고 있다. 또한 우리는 Ⅲ장에서 현대사회의 주요 사회적 약자인 저소득 노인계층 지원에 대한 성경적 근거와 한국 교회 사회구제활동의 전통과 현황을 살펴보았다. 한국 개신교회는 과거 1970년대까지는 사회구제활동에 있어 선도적 역할을 담당하였으나 1980년대 이후 그 역할이 축소되었으며 2003년 주요 종교의 해당 종교계 사회복지시설 및 노인복지시설 지원 실태 조사 결과 사회복지시설의 경우 개신교 교인 1인당 지원금은 가톨릭 교인 1인당 지원금 대비 약 30.6%~약 33.5% 수준에, 그리고 노인복지시설의 경우 약 39.5%~약 55.6% 수준에 불과한 것으로 나타났다. 이에 현행 국내 노후소득보장체계의 한계로 인해 발생하는 저소득노인계층의 빈곤문제 해결을 위해 우리는 다음과 같이 교회의 저소득 노인 지원방안 및 정책적 시사점을 고려해 볼 수 있다.

1. 저소득 노인 구제 활동 전담을 위한 지역사회 교회연합 차원의 구제조직 체계 구성

먼저 교회의 사회구제활동을 읍면동 단위의 지역사회 교회연합과 그 상위 시군구 단위의 지역사회 교회연합 등으로 수직체계화하고 각 단위별 지역사회 교회연합기관에는 사회복지사 자격증을 보유한 구제사역 전문사역자를 전담 배치하여 운영하는 방안을 검토할 필요가 있다.¹⁵⁾¹⁶⁾ 이때 2009년 초 현재 정

15) 원칙적으로 시군구보다 상위에 있는 광역지방자치단체 이상까지 수직적 체계화가 이루어지는 것이 바람직할 것이다. 그러나 시군구지역의 교회협의회는 지역사회 이슈와 교회활동이 이루어지는 지역공간을 공유함으로써 비교적 활발히 운영되고 있는 지역이 많은 반면 광역지방자치단체 단위 이상까지 올라갈 경우 실제적인 활동 연계보다는 상징적인 연대 수준에 그치는 경우가 많은 것으로 보인다. 따라서 광역지방자치단체 이상 단위의 활동을 위해서는 광역지방자치단체 수준의 노회 간 연합 또는 개신교 계통의 시민

부가 계획하고 있는 공공사회복지서비스전달체계 개편 계획(강혜규 외, 2008: 90-126)에 부합되는 방향으로 지역사회 교회연합의 수직적 체계를 구성함으로써 교회의 사회구제활동이 정부의 사회복지지원활동과 효율적으로 연계될 수 있도록 할 필요가 있다. 이는 지역사회 교회연합 사회구제조직의 사역자들로 하여금 현재 각 지방자치단체 별로 운영되고 있는 지역사회복지협의체에 적극 참여할 수 있는 조직적 배경을 조성하게 하는 효과도 가져올 것으로 기대된다.¹⁷⁾

이때 지역사회 교회연합 사회구제조직 설립 및 운영과정에서 각 개별 교회가 디아코니아적 사명을 명확히 인식하는 가운데 이를 제직회 및 공동의회를 통해 모든 소속 신도들에게 공표함으로써 이후 지역사회 교회연합 내 사회구제조직에 대한 적극적인 참여를 유도할 필요가 있다. 이를 통해 개별 교회에서 지역사회 전체 차원으로 구제활동이 확대됨에 따라 구제활동에 대한 신도들의 참여 동기가 제고될 수 있고 참여 지역, 참여 시간 등의 측면에서 보다 다양한 형태의 참여가 가능하게 되어 전반적으로 보다 적극적인 참여가 가능할 것으로 보인다. 이를 통해 교회 내 모든 성도들이 지역사회 내 '사회적 약자'에 대한 그리스도인으로서의 온당한 관심을 회복할 수 있고 그동안 관심과

단체(NGO) 등을 통한 사회구제활동 활성화가 더욱 효과적일 것이다.

- 16) 과거 종교단체 사회구제활동의 경우 기존 사회복지기관에 비해 즉각적이고 융통성 있게 접근할 수 있다는 장점이 있는 반면 전문성과 체계성이 부족하다는 지적이 있었다(정무성, 1999: 4-5). 그러나 읍면동 단위의 지역사회 교회연합과 소속 교회와의 유기적 연합을 통해 즉각적이고 융통성 있는 접근의 장점을 유지하는 가운데 지역사회 교회연합 내 사회구제조직의 운영 및 구제사역전문 사역자의 배치, 시군구 단위의 지역사회 교회연합과 기초자치단체 사회복지전담부서 간의 적극적인 협조 등을 통해 전문성과 체계성도 함께 제고할 수 있을 것으로 기대된다.
- 17) 지역사회복지협의체는 지역사회의 공공기관과 민간기관 간, 그리고 복지 관련 기관 및 단체 간 연계와 협력을 강화하고, 사회복지사업에 관한 중요 사항과 지역사회복지계획을 심의하며, 개선 필요사항이 있을 경우 지방자치단체장에 건의할 수 있도록 사회복지사업법에 근거해 운영되는 단체이다(사회복지사업법 7조의 2).

지식, 그리고 능력이 있었지만 개별 교회 내에서는 적합한 구제활동프로그램을 발견하지 못해 구제활동에 참여하지 못했던 일부 신도들의 적극적인 참여가 가능할 것으로 보이기 때문이다.

2. 다양한 수준의 지역사회 교회연합 구제조치를 통한 교회 자원의 통합적 활용

먼저 읍면동 단위 지역사회 교회연합 차원의 노인복지서비스 모델을 개발을 통해 개별 교회 차원보다 효율적으로 노인복지서비스를 제공하는 방안을 고려할 필요가 있다. 우리나라 대부분의 교회의 목회자들은 구제와 사회봉사가 교회의 본질적인 사명이라는 데는 동의하지만(김미숙, 1999: 68; 류재룡, 2008: 407) 교회의 사회구제활동은 교회의 사회복지예산, 교인 수, 사회복지전문가 유무, 사회복지활동을 위한 시설의 충분성 등에 의해 제한받고 있다(김미숙 외, 2000: 53-54). 따라서 각 개별 교회 내에서 구제담당자가 소속 교회 저소득 노인의 경제적 필요에 대해 구체적인 내용을 파악한 후 이에 대해 지역사회 교회연합 소속 교회의 복지자원을 통합하여 충족시킬 수 있도록 노인복지서비스 모델을 개발할 필요가 있다. 이 경우 보다 다양한 형태의 경제적 지원이 가능하고 규모의 경제에 의해 서비스 제공 비용을 절감할 수 있다. 일례로 주말에 각종 모임과 활동이 집중되는 교회의 특성 상 주중에 교회 내 유휴 공간을 활용하여 저소득 노인들의 휴식 공간 및 식사 제공이 결합된 모형 개발이 가능하다. 주말의 경우 지역사회복지협의체와의 협조를 통해 인근 학교 시설 및 공간을 활용할 수 있도록 한다면 주말을 포함한 지속적인 구제활동이 가능하다. 구제활동에 필요한 인력이 적절하게 배치될 수 있도록 지역사회 교회연합 소속 내 개별 교회의 봉사팀 간 협조뿐만 아니라 교회학교 학생들의 개별 봉사활동의 연계도 고려할 필요가 있다.¹⁸⁾ 이와 같은 읍면동

18) 현재 중고등학교의 경우 모든 학생들로 하여금 연간 20시간 정도의 봉사활동

단위 지역사회 교회연합 차원의 노인복지서비스 모델 개발은 현재 이미 존재하고 있는 지역사회의 노인복지회관을 통해 충족되지 못하는 저소득노인들의 필요를 채워주고 교회 내 공간, 인력, 자원 등 가용한 복지자원을 보다 효과적인 형태로 지역사회에 제공하는 선도적 대안 모델 제시의 의미가 있다.

또한 시군구 단위의 교회연합이 자매결연 등의 형태를 통해 저소득 노인계층에 대한 구제활동을 조직화하는 방안을 고려할 필요가 있다. 2007년 현재 시군구 단위 지역의 전 연령 인구 대비 노령인구 비율을 살펴보면 군 지역의 경우 21.64%, 시 지역의 경우 11.20%, 구 지역의 경우 8.87%로 나타나고 있다(통계청, 2009d). 또한 일반적으로 시 및 구 지역의 경우 군 지역보다 지역소득이 높아 저소득 노인구제활동을 위한 교회자원 역시 군 지역보다 많을 가능성이 높다. 따라서 지역소득이 높고 역내 고령인구비율이 낮은 시 및 구 지역의 지역사회 교회연합과 지역소득이 낮고 역내 고령인구비율이 높은 군 지역의 지역사회 교회연합이 개별적으로 상호 협력 관계를 구축하고 이를 통해 특히 군 지역의 저소득 노인계층 지원을 위해 교회자원을 통합적으로 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다.

3. 복지전달체계 모니터링과정에 대한 지역사회 교회연합 구제조직의 참여

읍면동 지역사회 교회연합의 사회구제조치를 통해 국민기초생활보장급여의 사전 선별 및 사후 모니터링, 그리고 각종 사회복지서비스 전달과정에 참여, 지원함으로써 현행 공공 사회복지서비스 전달체계의 미시적 취약 부분을 보완하고 이를 통해 기초보장의 사각지대 해소에 기여할 수 있는 방안을 검토할

등을 하도록 규정하고 있는 학교가 많다. 이외에 봉사활동과 연계된 대입 특별전형을 준비하는 일부 고등학생의 경우 연간 20시간 외 추가적인 봉사 활동에 참여하기도 하고, 일부 대학의 경우에도 봉사활동을 이수과목으로 선정하여 학생들의 봉사활동을 권장하는 경우가 있다.

필요가 있다. II장 「국내 노후소득보장체계의 현황과 전망」에서 설명한 바와 같이 현재 지역사회 사회복지공무원의 인력 부족이 심각한 상황에서 경제 침체에 따른 복지수요는 크게 증가하고 이에 따라 중앙 정부의 각종 복지예산 집행관련 업무 역시 크게 늘어날 것으로 보인다. 이에 따라 급여대상자 선별 과정의 지연 및 각종 사회복지서비스 행정 처리 지연에 따른 기초보장 사각지대 증가, 사후 모니터링 부족에 따른 부정 수급자 증가 문제 등이 더욱 심화될 것으로 보인다. 따라서 읍면동 지역사회 교회연합의 사회구제조직 안에 지역교회연합 내 수급대상자 관련 정보에 대한 데이터베이스를 만들고 필요시 이를 해당 읍면동 사회복지담당공무원에게 제공함으로써 수급대상자 선별과정 및 사후 모니터링이 보다 효과적으로 이루어지는 데 기여할 수 있다. 특히 교회의 경우 구역모임, 연령대별 소그룹모임 등 수급대상자와 의무부양자 간 관계 및 현황에 대한 보다 구체적인 정보를 수집할 수 있는 내부조직이 활성화되어 있다. 따라서 교회 내의 구제담당자는 교회 내 성도들에 대한 지속적인 정기적인 섬김을 통해 교회 내 신도 가운데 자녀의 실직으로 인한 부양능력 상실 등으로 기초생활보장 및 기타 사회복지서비스 수급권 획득이 예상되는 경우를 신속히 파악하고 이를 기초로 일차적인 상담을 제공함으로써 당사자에게 기초생활보장 및 사회복지서비스 급여를 신청할 의사가 있는지 확인할 수 있다. 수급 의사가 확인될 경우 교회 내의 구제담당자는 지역사회 교회연합의 사회구제조직을 통해 기초생활보장 및 사회복지서비스 급여를 대신 신청해 주고 이때 관련 정보를 읍면동의 사회복지담당자에게 제공해 줄 수 있다.¹⁹⁾ 또한 자녀의 재취업 등을 통해 부양의무자의 부양능력이 회복되는 경우

19) 교회가 수급대상자에 대한 잘못된 정보를 사회복지담당자에게 제공함으로써 결과적으로 해당 교회 내 신도의 부정 수급을 지원하는 문제가 있을 수 있다. 그러나 이는 추후 공공기관의 사후 모니터링 과정을 통해 부정수급 사례가 발견될 경우 관련 교회로부터 제공되는 정보는 활용되지 못하도록 함으로써 교회 내부의 보다 엄밀한 사전 확인 과정을 거치도록 유도할 수 있다. 교회가 부정확한 정보를 제공한 사실이 발견되어 정보 제공 기능을 상실하게 되면 그 이후 다른 수급대상자에게 도움을 주어야 하는 상황이

등 수급권이 상실되는 경우에도 이를 당사자에게 자세히 안내해 주고 자진 신고하도록 유도함으로써 본의 아니게 부정 수급자가 되는 경우를 피할 수 있도록 도울 수 있다. 이를 통해 신도 개개인이 그리고 교회 차원에서 복지행정에 있어 하나님의 공의가 실현되는 데 기여할 수 있다.²⁰⁾

4. 일반현금계정으로부터의 사회구제목적 현금계정의 분리 및 사회구제활동 관련 기부에 대한 조세 혜택 부여

개별 교회 및 지역사회 교회연합에서 이루어지는 저소득노인 구제활동을 보다 활성화시키는 방안의 하나로 저소득노인 구제활동을 통해 기부된 현금 및 현물에 대한 조세 혜택 부여를 추진할 필요가 있다. 2009년 현재 교회를 통해 드리는 현금은 지정기부금 중 종교기부금으로 분류되어 소득금액의 10%까지만 공제혜택을 받을 수 있다(소득세법 34조). 한편 종교기부금과 함께 지

발생해도 적극적인 역할을 수행할 수 없게 된다. 이와 같이 향후 교회 내 다른 많은 신도들에게 피해를 야기할 가능성이 있다는 사실이 명확히 인지될 경우 교회 내 구제담당자가 개인적 유대 또는 기타 이유로 인해 사회복지담당자에게 부정확한 정보를 제공하고자 하는 유인은 크게 약화될 것이다. 또한 지역사회 교회연합 차원에서도 지역사회 교회연합에서 제공되는 정보가 부정확한 사례가 일정 기준 이상 발견될 경우 해당 지역사회 교회연합을 일정 기간 지역사회복지협의체에 참여하지 못하도록 하는 등의 방안을 통해 지역사회 교회연합에게 소속 교회에 대한 보다 엄격한 행정 협조를 요구하도록 유도할 수 있다.

- 20) 지역사회 교회연합이 지역사회복지협의체에 적극적으로 참여하는 가운데 수급대상자 관련 정보 제공을 위해 일선 사회복지담당자와도 적극적으로 업무 협조를 할 경우 이러한 과정을 통해 사회복지담당자에 대한 자연스러운 업무 모니터링이 이루어지는 부수적인 효과도 기대된다. 즉 수급대상자 관련 구체적인 정보를 지역사회 교회연합이 가지고 있는 가운데 지역사회 교회연합이 지역사회복지협의체를 통해 일선 사회복지담당자의 상급자와 교류를 하게 된다면 사회복지담당자가 수급대상자 현황 자료를 조작할 경우 이러한 사실이 결국 상급자에게 알려질 가능성이 높아지기 때문이다.

정기부금으로 분류되는 사회복지법인, 문화학술단체, 기부금대상민간단체 등에 대한 기부금 등 기타 지정기부금의 경우 2008년 소득세법 개정에 따라 소득공제 한도가 15%로 확대되었다(국세청, 2008: 2). 장기적으로 종교기부금의 경우도 다른 지정기부금과 마찬가지로 15%수준으로 소득공제 한도가 확대되어야 할 필요가 있다. 그러나 당분간 다른 지정기부금과 같은 수준의 소득공제 한도 적용이 어렵다면 우선 개별 교회 및 지역사회 교회연합에서 이루어지는 저소득 노인 구제활동 관련 기부에 대해서는 별도의 추가적인 5% 소득공제 한도를 적용받을 수 있도록 하는 방안을 정부에 건의할 필요가 있다. 이를 위해 현재 일반적으로 신도들이 개별 교회를 통해 가지고 있는 현금계정을 분리하여 개별 교회 내에 가지는 일반 현금계정과 교회 및 지역사회 교회연합 내에서 통용될 수 있는 사회구제현금계정을 구분할 필요가 있다. 저소득 노인 구제활동을 비롯한 사회구제목적의 현금 또는 현물 기부가 있을 경우 이를 별도의 사회구제현금계정을 통해 관리하고 이에 대해 5%의 소득공제 한도를 추가 적용하게 되면 결과적으로 일반 교회 현금 10%, 사회구제현금 5% 등 총 15%의 소득공제 한도기준을 적용받게 되는 셈이다. 이때 현금기부와 함께 현물기부도 적극적으로 권장할 필요가 있다. 교회 내에는 다양한 직업을 가진 신도들이 있고 이들의 직업적 배경을 활용할 경우 구제활동이 매우 전문적이고 효과적으로 수행될 수 있다. 이때 장부가액을 적용하는 현행 세법의 규정을 준용할 경우 해당 사업을 하는 신도들의 입장에서도 큰 부담 없이 현물기부를 제공할 수 있을 뿐만 아니라 구제활동 비용절감 차원에서도 큰 도움이 될 수 있을 것으로 판단된다.

V. 결론

본 연구에서는 노인계층을 위한 소득보장제도인 현행 국내 노후소득보장체

계의 현황 및 문제점을 살펴보고 특히 최근 글로벌 금융위기로 촉발된 국내 경제침체가 향후 노후소득보장제도에 어떠한 영향을 미칠 지를 검토하였다. 또한 현대사회의 주요 사회적 약자인 저소득 노인계층 지원에 대한 성경적 근거와 한국 교회 사회구제활동의 전통과 현황을 살펴보고 이를 바탕으로 교회의 저소득 노인 지원방안 및 정책적 시사점을 모색하였다.

본 연구에서 제시한 저소득 노인계층 지원방안은, 첫째 2009년 초 현재 정부가 계획하고 있는 공공사회복지서비스전달체계 개편 방향과 부합되는 방향으로 저소득노인지원 전담 지역사회 교회연합의 수직적 체계를 구축하고 운영하는 방안, 둘째 읍면동 단위의 지역사회 교회연합 내부에서 교회지원을 통합하여 노인복지서비스를 개발하고 시군구 단위의 지역사회 교회연합 간 협력관계 구축을 통해 군 지역 저소득노인계층에 대한 경제적 지원을 강화하는 방안, 셋째 저소득 노인 지원 전담 지역사회 교회연합을 통해 복지급여 전달과정의 사전 선별 및 사후 모니터링 과정에 필요한 적절한 정보를 제공하는 방안, 넷째 일반현금계정과 사회구제한금계정을 분리하고 사회구제한금에 대한 별도의 종교기부금 공제 한도를 적용해 소득공제 한도를 확대하는 방안이다.

현재 전 세계 노후소득보장체계의 변화 방향을 살펴보면 연금 선진국들은 공적 노후소득보장체계의 강화 대신 개인연금 가입 유도 등 노후소득보장에 있어서 국가의 역할을 축소하고 개인의 책임을 강조하는 방향으로 노후소득보장정책을 전환하고 있다(윤석명, 2006: 33-49). 이는 공적 노후소득보장체계의 확대가 정부 재정 부담 확대 및 경제 내 비(非)시장 부문의 확대를 낳고 이에 따라 결과적으로 경제의 활력이 크게 감소되는 문제를 야기할 수 있기 때문이다(이재희, 2007a: 49-56). 특히 노후소득보장 강화 및 각종 사회복지서비스 확대를 위해서는 조세 인상이 불가피한데 이러한 조세 인상은 근로의욕 감퇴를 통해 노동공급을 왜곡시키고 민간저축 감소를 통해 자본축적 저하 및 경제성장 둔화를 야기하는 부작용을 낳을 수 있기 때문이다.

그러나 노후소득보장체계에 있어서의 이와 같은 개인 책임의 강화는 노후

생활에 대한 개별적 준비가 부족한 일부 저소득층 노인들로 하여금 심각한 경제적 고통을 겪게 만들 가능성을 야기한다. 이때 저소득층에 대한 지원에 관심이 없는 납세자 대신 지역사회 교회가 연합하여 저소득 노인계층에 대한 경제적 지원에 있어 적극적인 역할을 수행할 경우 이는 교회로 하여금 디아코니아적 정체성을 회복하는 계기가 될 수 있을 뿐만 아니라 복지지원 배분의 효율성을 제고하는 데 기여함으로써 사회 전체의 후생수준도 증가시킬 수 있다.²¹⁾ 정부를 통한 사회구제활동이 제한될 수밖에 없는 부분에 교회가 적극적인 역할을 담당한다면 이는 결과적으로 사회구제활동에 관심이 적은 가치를 부여하는 납세자의 세금 납부는 감소시키고 대신 사회구제활동에 높은 가치를 부여하는 교회 및 그리스도인들의 기여는 증대시키는 방향으로 사회 내 사적 소득이전의 내용이 변화하게 된다. 따라서 본 논문에서 연구한 교회의 저소득 노인지원 활동 참여를 위한 방안 및 정책적 시사점은 교회의 디아코니아적 정체성 추구하고 함께 현 시장경제체제의 효율적 작동에 기여하는 정책 제안이 될 수 있다.

본 연구는 2007년 7월의 국민연금개혁 및 2008년의 기초노령연금 도입 등 공적 노후소득보장체계의 변화된 환경에 대한 고찰을 바탕으로 분석 대상에 있어 저소득 노인계층에 초점을 맞추었다. 그러나 저소득노인에 대한 지원방안 및 정책적 시사점은 저소득 노인계층 외의 다른 사회적 약자 계층, 즉 소년 소년가장, 장애인, 다문화가정의 자녀 등에 대한 사회구제활동에도 적용될 수 있다. 특히 지역사회 교회연합 차원의 교회 구제지원 통합 운영, 사회구제계정 별도 관리를 통한 소득공제 혜택의 확대 등은 저소득 노인계층 외의 다른

21) 조세 인상을 통한 복지급여 확대는 결국 중산층 이상의 납세자로부터 저소득층으로의 소득 이전을 의미한다. 이때 이러한 소득 이전은 저소득층 지원을 위한 세금 납부에 대해 비교적 수용적인 입장에 있는 납세자뿐만 아니라 소극적 입장에 있는 납세자들에게도 동일하게 강제적으로 시행되므로 복지예산의 강화는 특히 공적 소득 이전에 소극적인 사람들의 후생을 더욱 크게 감소시키는 문제가 있다.

사회적 약자 계층 지원에 그대로 활용될 수 있다.

참고문헌

- 강춘근 (2003), "빈곤문제와 한국교회의 역할," 『통합연구』, 16(2), 91-136.
- 강혜규·이현주·최균·안혜영·김영종 (2008), 『사회복지서비스 공공 전달체계 개선방안』, 보건복지가족부·한국보건사회연구원
- 고경환·장영식·박승희·이혜숙·조철환 (2005), 『사회복지지출 추계를 위한 한국종교계의 사회복지시설지원금 실태조사: 2001-2003』, 한국보건사회연구원
- 관계부처 합동 (2009), "민생안정 긴급지원대책," 보도자료.
- 국민연금공단 (2008), 『2007년 국민연금통계연보』.
- 국세청 (2008), "올해부터 달라지는 연말정산 내용 안내," 보도자료.
- 김기원 (1998), 『기독교사회복지론』, 서울: 대학출판사.
- 김동춘 (2003), "사회적 다이코니아와 국가적 사회복지: 사회복지의 사회적 책임을 위한 교회의 대안인가?," 『성경과 신학』, 33, 305-330.
- 김미숙 (2000), "교회의 사회복지활동에 영향을 미치는 요인에 관한 연구," 『보건사회연구』, 20(1), 32-63.
- 김미숙·홍석균·이만식·유장춘 (1999), 『종교계의 사회복지활동 현황과 활성화 방안 연구: 교회의 사회복지활동을 중심으로』, 한국보건사회연구원
- 김용하 (2005), "국민연금제도의 포괄적 개혁방안," 『응용경제』, 7(2), 227-267.
- 김원식·이승무 (2002), "고령화 사회에 대비한 한국 사회보험제도의 발전방향," 『신앙과 학문』, 7(2), 9-54.
- 김은수 (2002), "한국 교회의 사회복지선교 실태와 과제," 『인문과학연구』, 7, 49-65.
- 김주한 (2006), "마르틴 루터 신학에서 공공성의 가치 - 그의 사회복지정책의 이론적인 토대 탐구," 『한국교회사회학회지』, 19, 63-92.

- 노치준 (2000), "사회복지를 향한 개신교의 사회봉사," 숭실대학교 기독교사회 연구소 편, 『한국사회 발전과 기독교의 역할』, 서울: 한울.
- 류재룡 (2008), "교회의 노인복지시설 운영실태 분석 연구," 『노인복지연구』, 41, 405-428.
- 문형표 (2007), "국민연금법 개정에 대한 평가와 향후 정책과제," 『연금포럼』, 28, 5-32.
- 문화체육관광부 (2008), 『한국의 종교현황』.
- 민경배 (1987), 『한국기독교사회운동사』, 서울: 대한기독교출판사.
- 박종삼 (1992), "사회사업의 시각에서 본 교회의 봉사활동," 이삼열 편, 『사회 봉사의 신학과 실천』, 서울: 한울.
- 배성권 (2006), "고령사회에 대한 기독교적 이해," 『통합연구』, 19(1), 150-177.
- 보건복지가족부 (2009a), "국민연금과 공무원연금, 가입기간 합쳐서 연금받는다," 보도자료.
- _____ (2009b), 『기초노령연금 사업안내』.
- 보건복지가족부·국민연금공단 (2009), "2008년도 국민연금기금 운용현황 (12월 말 기준)."
- 안중범·전승훈 (2005), "은퇴자가구의 적정소득대체율," 『한국경제연구』, 15(4), 5-33.
- 원종욱 (2001), "국민연금의 적정소득대체율 분석," 『보건복지포럼』, 한국보건사회연구원, 45, 32-42.
- 윤석명 (2006), "비람직한 국민연금제도 개선방향 - 초고령사회에의 효과적인 대비차원," 『국민연금 개혁방안에 관한 정책토론회』, 국민연금연구원한국사회보장학회, 27-65.
- _____ (2007), "국민연금과 기초노령연금의 보완적 발전방안," 『우리나라 노후 소득보장체계 구축에 관한 종합연구 - 공적연금제도의 평가와 정책과제』, 한국개발연구원, 88-123.
- _____ (2008), "노후소득보장체도의 발전방향 : 국민연금과 기초노령연금의 관계 설정을 중심으로," 『우리나라 노후소득보장체계 구축에 관한 종합연구

(II)』, 한국개발연구원, 19-29.

윤석명·김대철·신화연 (2005), "국민연금제도의 점진적 개혁방안," 『응용경제』, 7(2), 269-299.

윤석명·이용하·김재경·박성민·김병률·김대철·신화연 (2007), 『공적연금 가입기간연계방안 연구』, 한국보건사회연구원

이규식 (2009), 『의료보장과 의료체계』, 계축문화사.

이기양 (2002), "노인의 긍정적 이미지와 노인신학의 발전방향," 『신앙과 학문』, 7(2), 55-84.

이소정·정경희·손병돈·이미숙·홍백의·이은진 (2008), 『노년기 사회경제적 불평등의 다차원적 구조분석』, 한국보건사회연구원

이우성 (2002), "고령화사회의 도래와 경제사회 변화, 교회의 사명," 『신앙과 학문』, 7(2), 86-122.

이재희 (2007a), 『국민연금의 부분민영화 방안 연구 - 개인계정제도 도입 및 분권적 자산운용 허용을 중심으로』, 한국경제연구원

_____ (2007b), "국민연금 개혁방안 연구 - 개인계정 도입 및 분권적 자산운용 허용을 중심으로," 『규제연구』, 16(1), 67-116.

이태진·김태완·최현수·김문길·우선희·박경희·박은영·전세나 (2008), 『2008년 국민기초생활보장제도의 자활기반조성에 대한 모니터링 및 평가』, 한국보건사회연구원

인경석 (2004), "선진국 복지정책 변화의 교훈과 시사점," 『사회보장연구』, 20(1), 1-25.

전광현 (1998), "교회와 노인복지," 『활천』, 530, 22-27.

정무성 (1999), 『대량실업시대 민간 사회안전망의 효율적 구축방안』, 미발간논문.

최성재 (2001), "한국사회의 고령화 현상과 교회의 노인복지사업," 『기독교사상』, 515, 102-121.

최원규 (1995), 『외국민간원조단체의 활동과 한국 사회사업 발전에 미친 영향』, 서울대학교 박사학위논문.

통계청 (2008), "2007년 사망 및 사망원인통계결과," 보도자료.

_____ (2009a), "2008 한국의 사회지표," 보도자료.

_____ (2009b), "2009년 1월 산업활동동향," 보도자료.

_____ (2009c), "2009년 2월 고용동향," 보도자료.

_____ (2009d), "e-지방지표", 『KOSIS국가통계포털』.

McKee, E. (1989), *Diakonia in the Classical Reformed Tradition and Today*, 류태산정병선 역(2000), 『개혁교회전통과 디아코니아』, 서울 : 한국장로교출판사.

ABSTRACT

The Role of Church and the current issues of the old-age security system in Korea

Jae Hee Lee(Kyungwon University)

This paper examines the current issues with regard to the Korean old-age security system consisting of national pension, basic old-age pension and national basic livelihood security program, thereby exploring how churches can contribute to support of the low-income old age people. With the income security level of national pension being reduced according to the schedule set by 2007 reform of national pension, the income security level of basic old-age pension is not sure to be increased as planned due to the global financial crisis, which may result in more number of vulnerable people being excluded from the coverage of the public old-age security system. Moreover national basic livelihood security program recently exhibits the bottleneck problem caused by the shortage of public service workers.

In such situation, I propose churches in a same local community to form a organization for social relief activity to help low-income old-age people so that churches can supplement the government's delivery system of public welfare service. With such a community-level relief organization for low-income

old-age people, churches can play a role of provider of information useful to selection and monitoring process of eligible beneficiaries of national basic livelihood security allowances. Moreover, by constructing partnership relation between community-level church relief organization of different regional income levels, churches can concentrate their relief resources on relieving the most needy low-income old-age people in a more efficient way.

Also I propose churches to consider separating social relief account from ordinary offering account so that the government may consider special income deduction for offering used for social relief activities such as relief activities for low-income old-age people.

Key Words : Old-Age Security System, National Pension, Basic Old-Age Pension, National Basic Livelihood Security Program, Social Relief Activity, Diakonia