

# 인구 고령화시대의 도래와 대응방안

박 순 일

한국보건사회연구원



# 목 차

1. 한국 고령화의 특성 / 1
2. 고령화의 문제점 / 3
3. 대응방안 / 8



## 1. 한국 고령화의 특성

2000년 한국은 65세 이상 인구의 비율이 7.2%가 넘어 고령화 사회(aging society)로 진입하였다. 2003년에도 8.3%로 추정되고 있어 고령화가 급속히 진행되고 있어 2019년에는 14.4%가 되어 고령사회(aging society)로 진입할 것으로 전망된다. 고령화시대에서 고령시대로의 진입이 불과 19년밖에 걸리지 않을 것으로 전망되어 비교적 빠른 속도의 인구고령화를 경험한 일본의 24년, 독일의 40년, 영국의 47년에 비해서도 매우 빠르게 고령화되고 있다. 영국, 독일, 이태리는 1930년 전후에 고령화시대에 들어갔고 미국은 1942년, 일본은 1970년에 들어갔다. 인구학적 초고령 시대의 지표인 65세 인구 비율 20%로 진입은 2026년에 도달할 것으로 추계 되어, 고령사회는 더욱 빠르게 진행될 것으로 전망되고 있다. 한국은 불과 7년으로 추정되어 일본 추정치 12년, 미국의 추정치 15년을 앞설 것으로 보인다. 다시 말하면 2019년에는 인구 100명 중 65세 이상 노인이 약 14명이고, 2026년에는 20명이 되어 인구 5명중 1명이 노인이 된다. 즉, 현재 50세 이하의 사람들은 고령사회 또는 초고령 사회에서 노후를 맞게 될 것이다.

한국의 유례 없이 급속한 고령화는 급속한 기대수명의 증가 뿐 아니라 출산율 저하도 어느 국가보다 빨리 진행되고 있는데 기인한다. 우리의 경우 1980년 출산율 2.7이던 것이 2000년 1.5, 2001년 1.3, 2002년 1.17로 급속히 감소하고 있어, 일본의 1970년 2.1에서 1998년 1.4로의 감소나, 미국 및 프랑스가 각각 1970년 2.5에서 1997년 2.0 및 1996년 1.7로 감소한 것에 비해 매우 빨리 진행되고 있음을 알 수 있다. 평균 기대수명도 1971년 62.3세에서 2000년에는

75.9세로 13.6세로 매우 빨리 증대되었다. 현재와  
 명 증대의 속도에서, 고령화로 인한 저성장 및 재정위기 등의 각종 문제들을  
 더욱 가까운 시일에 그리고 더 크게 부딪칠 가능성이 크므로 대응책도 그 만  
 큼 신속히 마련되어야 할 것이다.

표 1. 고령화 진전의 국제비교

	도달년도			증가소요년수	
	7% (고령화사회)	14% (고령사회)	20% (초고령사회)	7→14%	14→20%
한 국	2000	2019	2026	19	7
일 본	1970	1994	2006	20	12
프랑스	1864	1979	2020	115	41
독 일	1932	1972	2012	40	40
영 국	1929	1976	2021	47	45
이탈리아	1927	1988	2007	61	19
미 국	1942	2013	2028	71	15
스웨덴	1890	1975		85	

자료 : UN, The Sex and Age Distribution of World Population, 각년도.  
 日本 國立社會保障・人口問題研究所, 『人口統計資料集』, 2000  
 통계청(2001), 장래인구추계 보도자료에서 재인용.

표 2. 각국의 출산율 변화 추이

	한국	일본	캐나다	미국	프랑스	독일	이태리	스웨덴
1970	4.5	2.1	2.3	2.5	2.5	2.0	-	1.9
1975	3.4	1.9	1.8	1.8	2.0	1.5	2.1	1.8
1980	2.7	1.8	1.8	1.8	2.0	1.5	1.6	1.7
1985	1.7	1.8	1.8	1.8	1.8	1.3	1.4	1.7
1990	1.6	1.5	2.1	2.1	1.8	1.5	1.4	2.1
1995	1.6	1.4	2.0	2.0	1.7	1.3	1.2	1.7
최근년도	1.4 (2000)	1.4 (1998)	1.6 (1995)	2.0 (1997)	1.7 (1996)	1.3 (1996)	1.2 (1995)	1.6 (1996)

자료 : UN, Demographic Yearbook, 각년도  
 日本 國立社會保障・人口問題研究所, 『人口統計資料集』, 1999  
 통계청, 『인구동태통계연보』

## 2. 고령화의 문제점

### 1) 생존기간의 증대에 따른 생활의 어려움 발생

미래의 고령층은 현재보다 과학 및 기술의 발달로 수명의 증대 및 장기간의 건강한 생존, 보다 잘 준비된 노후소득, 상대적으로 높은 학력과 지식수준, 높은 문화생활욕구 등으로 해서 과거 및 현재의 고령층보다는 부유하고 높은 생활수준을 향유할 것으로 전망된다.

그럼에도 불구하고, 노후 생존기간의 장기화와 자녀부양의 약화에 따라 발생하는 건강, 생활수준유지 및 사회적 생활에서의 문제를 피할 수 없을 것이다. 이들의 노동시장에서의 경쟁력의 취약, 증권시장 등의 불안정에 의한 높은 투자기피성향, 가족 등 사적 지원체계의 급속한 붕괴 등은 노후의 기본적인 생활 유지에서도 매우 위협적 요인으로 작용할 것이다.

특히, 우리나라는 고령화가 진전된 아직까지도 국민연금제도가 성숙되어 있지 못하고, 국민연금 급여의 범위 밖에 있는 국민이 많아 고령화 시대에도 노후 소득보장이 불안정한 상태이다. 현재 우리나라의 노인 소득원을 살펴보면, 자산소득이 차지하는 비율이 9.9%이며, 공적이전이 6.6%, 근로소득이 26.6%인 반면, 자녀지원 등의 사적이전은 56.6%로 매우 높게 나타나고 있다. 독일이나 미국의 공적이전 비율이 각각 77.6%, 55.8%이며, 일본이 57.4%인 것에 비해 공적이전의 비율은 낮으며, 사적이전의 비율이 매우 높게 나타난다. 그러나 노후 생활비 조달의식을 살펴보면, 자립형이 41.9%, 가족의존형 28.2%, 사회보장의존형 29.2%로 사적이전보다는 스스로 근로기에 노후를 준비하거나 사회보장 제도를 통해 노후를 살아가기를 희망하는 추세이다. 그럼에도 불구하고 현재 공적연금제도가 정착되지 못하였으며, 조기퇴직제도가 팽배하여 근로와 연금

의 사각지대가 발생함으로 노후경제생활을 어렵게 할 가능성이 있다.

## 2) 사회보장제도의 지속가능성

고령화의 급속한 증대는 노년부양비를 또한 급속히 증대시켜, 2000년 10%이던 노인부양비가 2030년에는 35.8%가 될 것으로 추정되고 있다. 즉, 2000년에는 생산 가능연령층 15세 - 64세의 인구 총 10명이 한 명의 노인을 부양하나, 2020년에는 약 4.7명이 그리고 2030년에는 약 2.8명이 한 명의 노인을 부양하게 될 전망이다. 이러한 노인부양비의 급속한 증가는 현행 사회보험제도의 지속을 어렵게 할 가능성이 매우 높다. 노인들의 근로활동의 연장, 생산성의 유지, 여성 등 새로운 근로층의 경제활동 증대 등이 고령화의 문제를 다소 완화시킬 것으로 기대하지만, 사회보장에 대한 수요가 가장 큰 노인층의 증대는 그 만큼 제도의 유지를 위협할 것은 분명하다.

표 3. 연령계층별 인구구조 추이

(단위: %)

	전체인구 중 비중			생산인구 중 비중		
	0~14세	15~64세	65세 이상	15~24세	25~49세	50~64세
2000	21.1	71.7	7.2	22.8	58.8	18.4
2010	17.2	72.1	10.7	18.3	56.8	25.0
2020	13.9	71.0	15.1	16.4	50.8	32.9
2030	12.4	64.6	23.1	14.8	49.1	36.0
2040	11.5	58.4	30.1	14.7	49.4	35.9
2050	10.5	55.1	34.4	15.4	47.0	37.6

자료: 통계청(2001), 장래인구 추계자료

적립제에 중심한 국민연금기금은 적립의 효과로 단기에는 기금고갈의 시기가 크게 앞 당겨지지 않겠지만 적립효과가 끝난 이후에는 기금의 고갈속도는 매우 빨라져 후세대 근로층의 부담은 급속히 증대될 전망이다. 후세대의 근로



자들이 현행과 같은 공적연금제도를 수용할 것인가 여부는 미래세대의 몫이지만, 현행 제도는 현재와 미래의 한국의 총체적 발전과 복지수준에 매우 심대한 영향을 줄 것은 분명하다.

표 4. OECD 회원국의 사회복지지출

(단위: 경상 GDP 대비 비율)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Korea	4.25	4.02	4.39	4.48	4.68	5.05	5.29	6.46	10.86	9.77
Australia	14.37	15.53	16.51	16.80	16.55	18.09	18.27	18.74	18.86	17.74
Austria	26.00	26.28	26.90	28.24	28.92	28.81	28.80	27.87	27.62	-
Belgium	25.85	26.60	26.79	28.33	27.73	26.74	27.16	25.98	26.30	-
Canada	18.25	20.64	21.28	21.21	20.17	19.23	18.41	17.84	18.03	17.31
Czech Republic	16.81	18.18	18.52	19.02	18.99	18.64	18.59	19.41	19.42	20.34
Denmark	29.79	30.59	31.13	32.77	33.43	32.85	32.13	31.03	30.10	-
Finland	24.78	29.91	33.92	34.06	33.20	31.40	31.12	28.87	26.67	-
France	26.45	27.09	27.88	29.34	29.07	28.98	29.31	29.27	28.82	-
Germany	21.74	25.79	27.21	27.95	27.67	28.28	29.52	28.95	28.48	-
Greece	21.64	20.88	19.98	20.91	20.95	21.15	21.83	21.92	22.73	-
Iceland	-	-	-	-	19.33	19.88	19.49	19.37	19.64	-
Ireland	19.02	19.80	20.12	20.05	20.21	19.61	18.52	17.16	15.77	-
Italy	25.04	25.71	27.06	27.18	27.01	25.19	25.76	26.29	26.42	-
Japan	10.97	11.12	11.64	12.28	12.90	13.73	14.20	14.64	15.05	-
Luxemburg	21.74	22.22	22.48	23.03	22.58	23.30	23.51	22.33	22.09	-
Mexico	3.23	3.58	3.93	4.24	4.68	7.44	7.54	8.02	8.22	8.23
Netherlands	28.29	28.45	28.89	29.13	27.58	26.64	25.29	24.88	23.90	-
New Zealand	22.53	22.56	22.40	21.02	19.90	19.32	19.67	20.76	20.97	19.97
Norway	27.16	28.37	29.53	29.15	28.87	28.56	27.64	27.23	28.16	-
Poland	16.19	23.02	27.31	26.64	25.44	24.74	24.86	24.21	22.83	23.27
Portugal	14.05	15.02	15.71	17.23	17.40	17.87	18.56	18.20	18.60	-
Slovak Republic	-	-	-	-	-	14.09	13.86	13.57	14.01	14.32

자료 : 한국보건사회연구원 내부자료(고경환)

또한, 고령화의 급속한 증대는 건강보험재정에의 기여도는 적고, 의료 이용량이 큰 노인계층을 증대시켜 국민의료비의 증가와 건강보험재정의 불안을 지속시킴으로써 제도유지에 위협적 요인이 될 것으로 전망된다. 특히, 급성질환

이나 임종전의 높은 의료비에서는 고령화 시기에도 큰 변화를 예상할 수 없으나, 높은 비용부담을 소요하는 만성질환 및 장기요양 수요는 매우 빨리 증대될 것이어서 의료비부담 및 재정압박 요인으로 작용할 것이다.

고령화와 노후 생존기간 및 만성질환의 증대 등으로 인한 거동불편자 증대, 급속히 변화된 사회생활에 적응하기 어려운 고령층의 증대, 가족관계의 변화에 따른 생활의 고립화, 소득수준 및 복지욕구 증대 등은 아직도 취약한 우리나라의 복지서비스 수요 및 재정부담을 크게 증대시킬 것으로 보인다.

### 3) 경제적 성장력의 감소

인구구조의 고령화는 국가의 노동력을 취약화시킬 수밖에 없지만, 매우 빠른 총 부양비<sup>1)</sup>의 증대가 문제를 더욱 심각하게 만들고 있다. 비생산 연령층의 생산가능 연령층에 대한 인구비율은 2000년 39.5%에서 2030년 54.9%로 증가되어 생산가능 연령층보다 오히려 규모가 커진다.

50세에서 64세에 이르는 준고령자의 문제는 더욱 큰 것으로 보인다. 현재도 준고령자의 인구비율은 노령인구보다 높다. 준고령자의 비율은 2000년 전 인구의 13.2%, 2020년 23.4%이어서 65세 이상의 인구비율 각각 7.2%과 15.1% 보다 크다. 준고령층의 특징은 실직율이 높다는 것이다. 연령이 50대로 넘어오면 45%가 실직 혹은 경제활동을 멈추는 것으로 조사되고 있다<sup>2)</sup>. 특히 대기업 취업자일수록 이런 경향은 심하다. 취업을 유지한 준고령자도 주로 농어업, 임시, 일용, 자영업 등에 종사하고 있어 취업구조가 취약한 상태이다. 이들은 아직도 생활비가 많이 드는데 비해 퇴직후 생활준비는 미비하다<sup>3)</sup>.

---

1) 총부양비 =  $\frac{14\text{세 미만 인구} + 65\text{세 이상 인구}}{14\sim 64\text{세 인구}} \times 100$

2) 김정환, 중고령자 고용실태와 일자리 창출, 2003년 세미나 발표자료, 37쪽 참조

3) 60세 이상 2인가구의 평균소비는 기초생활비의 1.63임

고령층의 미래에 대한 투자노력의 유인은 적다. 따라서 고령사회에서 자본 시장에서의 저축을 및 자금의 공급은 감소경향을 가질 수밖에 없으며, 고령층의 위험기피 성향으로 인해 투자의 사회적 수익률도 저하될 것으로 보인다. 건강보험 및 공적연금에서 국민 및 기업의 보험료부담 증대는 기업의 생산활동 및 국민의 소득증대 노력을 감소시킬 것이다.

전체의 소비도 고령층 중심의 소비구조로 변화하여 산업구조도 변화할 것이다. 고령층의 생활을 지탱하는 실버 시장인 주거·의료·건강, 레저 등의 산업이 급성장할 것으로 예측된다. 따라서 고령층의 소비재에 경쟁력을 확보하지 못하면 내수소비 중심의 경제로 축소되어 경제성장력이 감소할 수밖에 없을 것이다.

#### 4) 가족의 노인부양기능 약화

가족 중심의 사적 부양기능이 핵가족화와 산업화로 인하여 급속도로 축소되고, 반면에 사회의 노인부양부담은 점차적으로 증가할 것이다. 물론, 유교적 전통의 유지로 고령층의 부모를 가족이 돌보는 경향이 쉽게 붕괴될 것으로 보이지 않지만 노부모의 부양을 기피하는 경향이 증가하고 있어, 가족관계는 장기적으로 매우 약화 될 것으로 전망된다. 이는 노후보장이 미비한 대부분의 고령층의 노후생활이 매우 불안정할 것이라는 것임을 시사한다. 공적보장도 미흡한데 사적보장도 취약해지는 문제에 부딪치게 된다. 지금도 빈곤층 가구에 대한 사적소득보장금액이 공적소득보장금액의 약 2.9배에 이르고 있다.<sup>4)</sup> 더욱이 공적보호확대가 사적보호를 줄이는 강력한 경향을 보이고 있어 적절한 가족 등 사적보호의 체계를 유지하여야 하는 문제를 낳고 있다.

---

4) 박순일 등, 공적소득보장제도 사각지대의 빈곤층의 소득보장 연구, 한국보건사회연구원, 2001, 20 쪽 참고

### 3. 대응 방안

1970년대 이래의 서구선진국의 저성장·과잉재정부담의 문제는 높은 수준의 복지욕구를 추구한 것에도 있지만, 1970-80년대의 고령화 및 저출산 문제 발생에 미리 대응하지 못한 정책을 지속한 데서도 찾아야 할 것으로 생각된다. 인구구조의 변화속도에 정부정책의 대응속도가 느리고 미온적이면 경직적이었다고 볼 수 있다. 이는 기존 복지 제도 등 제도 개혁의 어려움에도 기인 하지만 시의 적절한 정책의 계획 수립 및 실천의 미흡에서도 그 원인을 찾을 수 있을 것으로 보인다.

우리나라 정부는 고령화의 급속한 진행에 대비하여, 장기적인 계획과 투자를 증대시켜 왔다. 1999년 보건복지부는 “21세기 고령사회를 대비한 노인보건복지정책 중장기발전계획”을 발표하였고, 2001년 말에는 국무총리실에서 “고령화사회에 대비한 노인보건복지 종합대책”을 마련하였다. 그리고 장기요양대책을 마련하기 위해 노인장기요양보장 정책기획단을 설치운영 중에 있다.

그러나 노인의 노후생활 안정에 가장 중요한 취업안정을 위한 방안은 효과적으로 실천되지 못하고 있다. 고령층의 건강 및 치료를 위한 대책도 장기요양대책 이외에는 아직 구체적으로 추진되지 못하고 있다. 더욱이 노인의 주거, 문화 등에서의 대책은 시작되지 못하고 있고, 가족정책도 전혀 추진되지 못하고 있다. 국가재정의 위기에 대응한 실천계획도 매우 미흡하다. 따라서 현행대책을 보완하면서 고령층 사회의 경제·사회적인 부정적 파급효과를 줄이고 고령층의 생활안정을 기할 수 있는 정책을 개관하면 다음과 같다.

#### 1) 단기 과제

현안과제로서 고령층의 경제활동지원, 의료 및 소득보장의 문제 등 고령층의 기초생활을 보장하기 위한 단기사업은 더욱 개발되어야 한다. 고령화사회

는 노인의 장기요양보호, 보건의료 서비스, 취업기회, 연금 등에서의 노인 수요가 크게 증대되어 사회보장의 역할이 더욱 증대될 것이다. 동시에 노인의 평생교육과 새로운 노인문화도 형성할 것이다.

이미 고령사회 시대를 맞이하고 있는 유럽 및 일본, 미국 등의 선진국가에서는 경제정책을 비롯하여 사회정책이 고령사회에 적합하도록 변화하였으며, 끊임없이 변화를 추구하고 있다. 가까운 이웃나라 일본은 노인인구비율 10%인 1989년도에 『골드플랜』을 세우고 고령사회에 대한 전반적인 계획을 수립하였으며, 1994년도 『NEW 골드플랜』을 통해 지속적인 노인사회에 적응하기 위해 노력하고 있다. 독일의 경우도 1995년 『장기요양보험』을 도입하여 증가하는 노인의 장기요양보호에 대한 욕구를 해결하고자 하는 노력을 하고 있다. 물론 일본과 독일을 비롯하여, 유럽 등의 선진국에서는 공적보험이 정착화되어 노후에 기본적인 경제수준을 유지할 수 있도록 하고 있다.

#### (1) 고령자 경제활동의 강화 :

노동정책은 고령층의 생계안정과 경제성장력의 유지보존은 물론 분배 및 빈곤과 같은 사회문제, 사회보장제정의 안정화에도 중요한 정책이다. 준고령자는 물론 고령자의 근로활동을 증대시키는 정책이 무엇보다도 중요하다. 고령자의 인구학적 비율의 증대는 피할 수 없더라도 이들의 경제활동 감소를 억제함으로써 실질적인 고령화의 문제를 완화할 수 있을 것이다.

현재의 경제구조는 창출되어있는 일자리에 비해 경제활동인구수가 많아 노동력의 부족현상이 발생하고 있지 않으나, 고령사회로 갈수록 일자리 수에 비해 경제활동인구수가 부족할 것이다. 그리고, 노인부양에 대한 사회적 부양부담이 증가함으로 이를 해결하기 위해 노인인력을 적극 활용하는 인력구조 개혁이 이루어질 것으로 예상된다.

지난, 2002년 7월 발표된 「노인보건복지종합대책」은 고령사회에 대비하기 위한 정책의 비전과 추진전략을 제시하였다. 이에 의하면 ‘건강하고 활력있는 노후생활’을 목표로 ‘사회적 통합’, ‘생산적 복지이념 구현’, ‘자립적·인간적 노후생활보장’을 구현하고자 한다. 즉, 건강한 노인 인력을 적극 활용하고자 노인의 고용과 창업기회를 확대하는 방안을 제시하고 있다. 또한 새로운 정부에서도 고령사회에 대비한 사회적 체계의 정비를 수행할 의지를 보이고 있다.

그러나 노인의 일자리 보존 및 창출을 위한 구체적이고 실효성이 있는 대책은 제시되지 못하고, 노인복지정책은 아직도 현금급여 위주의 정책이 중심이 되고 있다. 또한 고령층들에게 적합한 노동강도가 적은 많은 일자리들이 청장년들에 의해 채워지고 있다. 이들 직종의 고령층으로의 대체와 더불어, 정부의 임금보조에 의해 창출될 수 있는 수익성 적은 공공성을 지닌 일자리들이 본격 추진되어야 한다. 고령일수록 시장에서의 자발적 취업은 어려워지므로 정부의 공공부문의 일자리 확대 노력이 크게 강화되어야 한다. 노인 적합 직종이 제시되고 있지만 이러한 직종에 취업하고 있는 노인의 수와 노인의 점유 비율에 대한 구체적인 정보가 알려지지 않고 있다. 일상생활에서도 노인이 충분히 할 수 있는 일이라고 생각되는 많은 일자리에 젊은층이 일하고 있는 것을 볼 수 있다. 공항의 안내 서비스, 호텔 서비스, 고속도로 톨게이트의 매표 등 가벼운 일들은 노인들이 하여도 임금 단위당 생산성이 떨어지지 않을 것이다. 이럴 때 젊은 인력들이 중소기업 등으로 일자리를 찾아 나갈 것이다.

둘째, 세계적으로 급속히 증대되고 있는 준고령자의 조기퇴직의 방지나 이들의 재취업을 가능하게 하는 적령기의 임금피크제를 실시할 수 있도록 하는 근로자들의 직업관과 노조들의 사회적 인식이 필요하다. 제2의 직업을 선택할 수 있는 재훈련기능의 강화가 주거지를 중심으로 제공되어 손쉽게 재취업을 할 수 있도록 유도해야 한다. 임금 피크제 등을 통한 조기 퇴직의 방지는 급

여의 지연 및 기여금의 증대로 인한 연금제정의 안정과 성장력의 증진효과를 가질 것이다. 또한 이들의 경제활동의 지속은 스트레스의 감소를 가져와 질병 예방 및 원만한 가족관계 등 다양한 효과를 가질 것이다. 그리고 미래의 고령자들은 과거와는 달리 장기의 근로활동을 할 수 있는 체력과 지식을 소유하고 있어 단지 연령에 의한 시장에서의 퇴장은 방지되어야 한다. 일본의 경우 정년 이후 계속적인 고용제도로써 「임금피크제」, 사원들이 스스로 정년을 정하는 「플렉시블 정년제」등으로 기존의 퇴직제도의 다양한 변화를 꾀하고 있으며, 미국은 「연령차별금지법」을 통해 정년제를 원칙적으로 금지시키고 있다. 이를 통해 노인인력의 계속적인 고용이 이루어지도록 하는 체계를 갖추고 있다. 현재 우리나라의 퇴직제도와 연령 차별적인 인력구조는 앞으로 다가올 고령사회에 대비하기에 어려울 것으로 보인다.

셋째, 여성 및 장애인 등 경제활동 참가율이 적은 계층의 경제활동 참가율을 높일 수 있는 정책이 강화되어야 한다. 이를 위해 보육시설 및 노인 부양시설의 증대와 여성 및 장애인들의 취업능력을 제고시킬 훈련 및 평생교육이 강화되어야 한다. 북구 유럽의 예에서 보면 높은 여성의 취업율이 높은 출산율과도 연관되어 있다<sup>5)</sup>. 따라서 여성의 취업 증대는 잠재 성장력의 증대는 물론 분배격차의 감소, 빈곤율의 감소와 사회보장제도의 지속가능성에 주요한 기여를 할 것으로 보인다.

넷째, 높은 비율로 지속될 가능성이 높은 실업율과 불완전고용(낮은 근로시간)의 비율을 줄여야 한다. 실직자의 많은 비율이 노인 등 취약계층이므로 이들 대책도 마련되어야 하지만, 청년 등 주요 실업 군들을 숙련 혹은 전문적 능력을 보유한 높은 생산성의 산업인력의 공급원으로 발전시킬 수 있는 직업 훈련, 교육 및 취업정보망을 강화함으로써 고령화 사회의 생산성을 끌어올리

---

5) ISSA, Aging and Social Security: Ten Key Issues, Geneva, 2003, p 5 참조

는 정책이 필요하다.

다섯째, 북한 및 러시아 및 중국 조선족들의 노동시장 참여의 길을 크게 확대하여야 한다. 다른 민족과 동일한 외국인이 아닌 한민족으로서의 노동시장의 참여 인센티브가 제공되어야 한다.

여섯째, 현 젊은 세대의 교육을 강화하는 것도 중요하다. 노인부양비가 커져 미래의 세대는 많은 노인을 부양함으로 이들의 생산력은 크게 증대되어야 한다. 이는 자신의 부모를 부양하는 능력을 증대시킬 뿐 아니라 사회의 다른 노인을 부양할 수 있는 사회적 능력을 증진시키는 데 기여할 것이다. 이러한 의미에서 고령층의 생활 능력을 향상시키기 위한 평생교육과 더불어 아동 및 청년층의 교육이 강화가 매우 중요하다.

## (2) 고령층의 질병예방 및 만성질환의 대책

노인의 생활안정 및 노동유지에서 질병의 치료나 예방은 매우 중요하다. 고령층의 급성질환 의료비는 생의 마지막 1-2년에 가장 크게 증가하기 때문에 기대수명이 증가한다고 해서 정비례하여 의료비가 증대하는 것은 아니다. 다만 만성질환 이환자의 생존기간도 길어짐에 따라 총 의료비가 증가할 것으로 예상할 수 있다<sup>6)</sup>. 따라서 만성질환을 조기 발견하거나 예방하는 것이 고령화에 따른 의료비용절감과 노후생활복지 증진에 더 중요하다. 이러한 의미에서 치매 등을 포함한 만성질환 퇴치를 위한 연구개발, 영양유지, 육체적 및 정신적 건강을 유지하기 위한 노력, 흡연 및 음주의 억제 정책이 보다 강조되어야 한다.

고령층의 질환을 조기 발견하고 치료할 수 있도록 병의원への 접근을 용이하게 하고 재활서비스도 쉽게 받을 수 있는 의료서비스 공급시스템이 정착되

---

6) 의료비 증가의 주원인은 오히려 기술변화, 제약 및 의료장비 비용, 의료서비스의 공급의 부적절성과 깊은 관련이 있다.



어야한다. 또한, 만성질환자의 간호와 서비스를 저렴하고 용이하게 받을 수 있는 장기치료 및 요양시스템의 개발도입이 시급하다. 특히 장기보호와 관련하여 정부의 역할만을 증대시키면 누구든 정부에 의존하려할 것이고 비용에 비해 효율성도 확보되지 못할 것이다.

사회적 요양서비스의 제공과 가족의 서비스제공을 적절히 배합하여 비용효과성과 가족의 안녕을 유지시키려는 정책이 필요하다. 특히, 가족의 장기요양이 가능하도록 집안 혹은 인근에 요양시설을 배치하고 가족에게는 요양서비스에 대해서 인센티브를 제공함으로써 급속히 증대될 요양서비스 수요에 효과적으로 대응하면서 가족구조의 유지 보존에 기여할 것이다. 근로활동을 포기하고 부양을 제공하는 가족구성원에 대해서는 적절한 인센티브를 제공함으로써 양질의 서비스 제공과 노인의 만족도 증대가 가능 할 수 있을 것이다.

### (3) 연금제도의 개선

2003년을 살아가고 있는 노인층은 전후의 경제발전이라는 명목 하에 국가와 사회에 헌신한 세대로서 청장년기에 본인의 노후에 대한 준비보다는 자식과 가족의 교육과 생계를 걱정해야 했던 사람들이다. 준비 없이 맞이한 노후는 기존의 가족부양기능의 약화와 사회부양기능의 부족으로 인하여 빈곤한 계층으로 몰락할 수밖에 없었다. 하지만 앞으로의 노인은 지금과는 다른 특성을 갖게 될 것이다. 고학력이며 중산층 이상의 노인세대가 증가하게 될 것이며, 이들의 능력과 욕구는 현재 노인과는 다른 양상을 보일 것이다.

IMF는 '한국경제의 주요 이슈'(2001.7)라는 보고서에서 한국은 급속한 고령화로 인한 연금수급자의 증가에 따라 30년 내 재정위기에 직면할 것으로 예상하였으며, OECD는 '고령화에 대한 준비'(2001.8)라는 보고서에서 고령화문제로 인해 현 제도에 대한 개혁이 불가피하며 연금제도가 성숙하지 않은 현 시점이

개혁의 적기임을 제시하였다.

무엇보다 먼저, 현재의 연금제도 개혁 추세는 민간에의 의존도를 증가시키는 경향이지만, 이에 앞서 민간과 정부의 역할 분담을 결정해야 한다. 공적연금제도가 민간에 비해 수익성이 떨어질지 모르지만 연금급여의 안정성에 있어서는 장점을 지니고 있다. 보다 많은 대상을 포함함으로써 위험의 집합과 분산에 있어서 민간보험보다는 유리하다. 적어도 이러한 정도에서는 공적 연금의 유지가 불가피하다. 따라서 현행 공적연금제도 하에서 기본적인 노후 소득안정 확보의 증대를 위해서는 기초연금의 부분을 확대하고 소득비례부분은 축소시킬 필요가 있다. 현행 소득 대체율 60%는 평균적 대체율이므로 대체율을 소득 계층에 따라 차등화 할 필요가 있다. 동일한 연금급여를 소득수준이 낮은 가구로 보다 재분배하는 급여구조로 바꾸고, 그 대신 고소득층은 시장 금리를 보존해 주는 범위 내에서 기여율과 소득대체율을 다소 낮출 수 있을 것이다. 반면에 노후의 적정한 생활안정 유지를 위해서는 안전성은 상대적으로 적으나 수익성이 높은 민간보험에 의존해서 노후생활안정을 설계해야한다. 그러나 어느 정도를 공적연금에 의존하는 기초연금으로 하고 어느 정도를 개인에 의존하는 적정연금으로 하느냐를 결정함에 있어서는 사회적 합의가 필요하며, 이러한 정책결합 비율은 개인 혹은 집단간에 다를 수 있을 것이다.

## 2) 중장기 과제

중장기적으로는 고령화가 노동 및 자본시장의 취약화에 따른 성장률 둔화, 복지재정의 위기, 가족 등 사회관계의 변화, 보건의료, 문화 여가, 주거 등에서의 소비구조의 변화 등에 미치는 장기적 영향의 정도를 추정하여 각 정책의 우선순위와 정책의 규모를 제시하여야 한다.

### (1) 복지재정 위기의 대책

복지재정의 위기에 대한 대책이 마련되어야한다. 고령층의 기본적인 생활안정을 확보하면서 국가재정의 위기와 경제성장력의 잠식을 막을 수 있는 방안을 마련해야 한다. 복지재정의 규모는 우리의 경제발전 단계에 맞는 수준에서 결정되어야 한다. 이러한 의미에서 OECD기준으로 GDP의 10%대에 이르고 있는 복지재정의 효과적인 활용과 효율적인 확대방안이 강조되어야 한다. 예컨대, 사회보험에서의 소득비례에 의존적인 급여방식이 개선되고, 복지서비스에서는 현금 위주에서 기초생활에서의 현물급여로 서비스의 중심이 바뀌어야 한다. 우리의 국가목표에 맞추어 경제와 복지가 상생하고 균형을 이루는 복지재정의 수준이 제시되고 이 범위에서 우리의 복지효과를 극대화할 수 있는 프로그램의 내용과 우선순위가 결정되며, 이를 가장 효과적으로 국민에게 전달될 수 있는 전달체계의 정비 및 효율화가 추진되어야 한다. 이러한 의미에서 성장과 분배가 상생하는 중장기 “ 경제·사회 발전 계획(안)”이 마련되어야 할 것이다.

### (2) 가족정책

우리와 같이 전통적 가족의 보호체계가 남아 있고 노인 등에 대한 사회보장 체계는 서구 선진국 수준에 미치지 못하는 사회에서는 정부의 보장체계와 가족 및 친지 등 민간의 보호체계의 적합한 협력체제가 필요하다. 정부와 민간이 보다 효과적으로 노인을 보호할 수 있는 분야를 맡아 복지재정의 효율성을 기하고 가족 및 친지의 가족에 대한 의무이행을 통한 가족복지의 증진을 기할 수 있을 것이다.

특히, 고령층의 반 이상이 여성이고, 이들이 남성에 비한 낮은 임금수준, 짧은 노동 및 연금 가입기간, 자녀 및 부모의 부양에서의 주요한 역할을 수행한

다는 사실을 고려할 때, 고령여성의 노후 생활안정이 주요한 정책우선대상이 되어야 한다. 그리고 가정의 주부가 가족관계의 유지 보존에서 주요한 역할을 함으로 여성들의 아이돌보기 및 부모 모시기, 장기질병의 간호에 대해 유족연금 및 부인의 연금의 폭을 확대하고 정부의 지원제도도 도입 실시할 필요가 있다.

공적보장체계의 사적보장의 대체성이 강한 우리의 현실과 사회보장제도가 아직 부족한 중진국으로서 우리나라는 공적 보장과 더불어 적절한 사적보장체계의 유지가 필요함으로, 사적보장체계를 지원하는 정책개발이 보다 효과적으로 마련되어야 한다.

### (3) 인구정책의 전반적 재검토

세계의 유례없이 빠르고 우리의 통제력을 넘어선 고령화의 속도를 축소하기 위한 출산율 및 결혼율을 증대시키는 정책이 필요하다. 출산율 1.17까지의 감소가 유배우자의 출산율 감소보다는 가임여성의 결혼기피 현상으로 발생한 것으로 분석되고 있어 결혼이나 출산을 기피하게 하는 경제 및 사회적 환경을 개선하여야 한다. 양육 및 교육비용이 아이들을 적게 갖게 하는 주요 원인이 되고 있으므로 양육비의 지원과 사교육비를 줄이기 위한 노력이 있어야 한다. 특히 결혼을 기피하는 사회풍조의 조성과 확대를 줄이는 노력이 시도되어야 한다. 결혼 등 전통적 가치는 열등한 것으로 인식되는 일부의 사회적 흐름에 대응하여 전통과 결혼의 장점을 살리려는 사회적 가치의 공유 폭을 확대하고, 결혼에 부정적 영향을 주는 양육비, 결혼비용, 가족관계의 어려움 등 각종 비용 부담을 줄이는 사회적 환경이 정착될 수 있도록 하여야 한다.

고령화율 8.3%인 현 시점은 우리에게 고령사회로 가는 진입과정에 있다. 우리는 다가올 위기의 내용을 정확하게 전망하고 이를 극복할 정책을 강구해야 한다. 무엇보다도 미래 고령자들이 근로능력과 지적능력을 가지고 있으므로

이 잠재력을 경제·사회발전에 기여할 수 있는 길을 열어야 한다. 아울러 이들의 전통적인 가치와 미풍양속이 보존되어 고령자들의 삶이 안정될 수 있는 사회제도가 유지되어야 한다. 고령화로 인한 사회경제적 과급효과를 모든 국민이 인식하고 위기를 기회로 활용하기 위해 국가와 사회·국민 모두가 각자의 적합한 역할을 수행하여야 할 것이다. 또한 현재의 청·장년층은 지금부터 지속적인 자기개발과 능력배양을 통해 경쟁력 있는 건강하고 활기찬 노후를 준비하여야 할 것이다.

