

고령화시대의 도래와 문제점

장 지 연 (한국노동연구원)

I. 서론

우리나라는 2000년에 65세 이상 노인인구가 전체 인구의 7% 이상인 사회를 가리키는 ‘고령화사회(Aging Society)’에 진입하였고, 2002년 현재는 노인인구가 전체의 7.9%인 377만명으로 추산되고 있다. 2019년에는 노인인구의 비율이 14.4%에 도달하여 고령사회(Aged Society)로 진입할 것으로 전망된다.

사회가 고령화된다는 것은 그만큼 평균수명이 연장되었다는 것을 의미하므로 어떤 의미에서는 바람직한 것이다. 그럼에도 불구하고 최근 선진 각 국에서 발표되는 연구들은 고령화가 경제성장의 둔화를 초래하면서 삶의 질 저하로 이어질 가능성을 우려하고 있다. 어떤 논자는 일본의 장기적인 경기침체의 숨은 요인 중의 하나가 인구의 고령화라고도 하며, 영국의 이코노미스트지 최근호는 유럽이 미국을 따라잡을 수 없는 이유로 고령화된 인구구조를 꼽기도 하였다.

서구 사회의 고령화는 매우 오래 전부터 진행되어온 현상임에도 불구하고 비교적 최근에서야 이러한 문제의식이 빠르게 확산되는 이유를 이해훈(2001)은 ‘인구구조의 변화를 상쇄하는 노동시장의 변화가 있었기 때문’이라고 설명하였다. 즉, 고령화의 진전에도 불구하고 여성의 경제활동참가율이 지속적으로 증가함으로써 근로인구의 비중이 증가해왔기 때문에 고령화로 인하여 경제성장이 둔화되는 문제는 심각하게 대두되지 않았었다는 것이다. 그러나 이제는 여성의 경제활동참가율이 남성의 수준에 접근하고, 베이비 붐 세대가 퇴직연령에 접어드는 등 고령화의 영향을 직접적으로 경험하게 됨에 따라 이에 대응하는 다방면의 개혁을 추진하고 있다 (이혜훈 2001).

우리 사회는 개인들이 피부로 느끼고 있지 못 한 가운데 급속한 고령화의 길을 가고 있다. 지금으로부터 30년후의 우리 사회는 현재와 매우 다른 인구구성을 갖게되면서 지금까지 경험해 보지 못한 새로운 문제에 직면하게 될 것이다. 인구구성의 변화에서 유발된 문제들은 대개 단기적인 정책을 통해서 쉽게 해결할 수 없는 경우가 많기 때문에 그 효과가 당장 가시적으로 나타나지 않는다고 하더라도 미리 계획하고 준비해 나가지 않으면 안 된다. 이 글은 인구의 고령화로 인해 나타나게 될 변화들을 미리 예상해 보기 위하여 쓰여졌다. 특히, 노동시장의 변화에 초점을 맞추고 있음을 밝힌다.

II. 고령화의 원인과 진전 추이

인구의 고령화가 나타나게 되는 원인은 출산율의 저하와 평균수명의 연장 때문이다. 우리나라의 출산율은 지속적으로 저하되어 미국은 물론 서유럽국가들에 비해서도 낮은 수준에 이르렀다(표 1). 평균수명의 연장 또한 분명한 추세이다(표 2). 이 두 가지 현상은 앞으로도 지속될 것으로 예상되기 때문에, 그 속도가 어느 정도인가의 문제가 남아있을 뿐, 인구의 고령화 자체는 피할 수 없는 추세가 될 것이다.

<표 1> 각국의 출산율 변화 추이

(단위 : 명)

	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	1.7	1.8	2.0	1.5	1.6	1.7
1985	1.7	1.8	1.7	1.8	1.8	1.3	1.4	1.7
1990	1.6	1.5	1.8	2.1	1.8	1.5	1.4	2.1
1995	1.6	1.4	1.6	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』, 각연도

일본 국립사회보장·인구문제연구소 『인구통계자료집』, 1999

통계청, 『인구동태통계연보』

<표 2> 평균수명의 추이와 전망

(단위 : 세)

년도	전체	남자	여자
1971	62.3	59.0	66.1
1981	66.2	62.3	70.5
1991	71.7	67.7	75.9
2000	75.9	72.1	79.5
2010	78.8	75.5	82.2
2020	80.7	77.5	84.1
2030	81.5	78.4	84.8
2040	82.3	79.2	85.5
2050	83.0	80.0	86.2

자료: 통계청(2001), 장래인구추계

현 단계에서 우리나라의 고령화 수준은 선진국에 비하여 상대적으로 낮은 편이다(표 3). 그러나, 우리나라의 고령화과정에서 가장 주목해야할 점은 고령화 진전의 속도가 사상 유례가 없을 정도로 빠르다는 것이다(표 4). 프랑스는 65세 이상 고령인구의 비중이 7%에서 14%로 증가하는데

115년이 소요되었고 고령화가 급속히 진전되었다는 일본도 24년이 소요되었다. 우리나라는 고령인구의 비중이 2000년 7.2%에 달하여 고령화 사회에 진입하였으며, 19년후인 2019년에 전체인구의 14.4%가 고령인구인 고령사회로 접어들게 되고, 그로부터 다시 7년 후인 2026년에는 20.0%로 초고령사회에 진입하게 된다. 다시 말하면, 다른 여러 가지 사회변화와 마찬가지로 우리나라는 고령화에 있어서도, 뒤늦게 고령화의 길에 접어들었음에도 불구하고 다른 선진국과 비슷한 시기에 초고령사회에 진입하게 되는 압축적인 고령화를 경험하게 되는 것이다.

생산가능인구의 연령구성 변화를 살펴보면(표5), 2002년 현재, 경제활동이 가장 왕성한 25~49세 연령층은 전체 생산가능인구의 58.8%로 큰 구성비를 차지하고 있고, 50~64세 인구는 2000년 현재 전체 생산가능인구의 18.4%(6,189천명)를 차지하고 있어서, 현재로서는 우리나라는 비교적 젊은 국가에 속한다. 그러나 2020년에는 50-64세 인구는 33%에 달하게 된다.

1980년에 21.8세였던 우리나라의 중위연령은 2000년 현재 31.8세까지 증가하였으나, 아직은 선진국 평균 37.5세 보다는 낮은 수준이다. 그러나 우리나라의 중위연령은 2030년에 47.7세로 선진국 평균인 44.5세를 넘어서게 된다. 선진국의 중위연령이 향후 20년 동안 평균 7세 늘어나는 동안 우리나라의 중위연령은 16세 늘어나는 것이다.

<표 3> 주요국의 인구구조와 부양비

(단위: %)

	인구구조						총부양비	
	2000			2030			2000년	2030년
	0~14세	15~64세	65세이상	0~14세	15~64세	65세이상		
전 세계	29.7	63.4	6.9	22.4	65.8	11.8	57.7	52.0
선진국	18.2	67.4	14.4	15.4	62.0	22.6	48.4	61.3
한국	21.1	71.7	7.2	12.4	64.6	23.1	39.5	54.9
일본	14.7	68.1	17.2	12.7	59.3	28.0	46.8	68.6
미국	21.5	66.0	12.5	17.8	61.6	20.6	51.5	62.3
이탈리아	14.3	67.5	18.2	11.6	59.3	29.1	48.1	68.6
프랑스	18.7	65.4	15.9	16.9	59.9	23.2	52.9	66.9
중국	24.9	68.3	6.8	17.3	67.0	15.7	46.4	49.3

자료 : UN, 「World Population Prospects」, 1998

일본 국립사회보장·인구문제연구소, 「인구통계자료집」, 2000

주: 통계청(2001) 장래인구추계 보도자료에서 재인용

<표 4> 고령화 진전의 국제 비교

	도달년도			증가소요년수	
	7%	14%	20%	7%→14%	14%→20%
한국	2000	2019	2026	19	7
일본	1970	1994	2006	24	12
프랑스	1864	1979	2020	115	41
독일	1932	1972	2012	40	40
영국	1929	1976	2021	47	45
이탈리아	1927	1988	2007	61	19
미국	1942	2013	2028	71	15

자료 : UN, 「The Sex and Age Distribution of World Population」, 각년도
 일본 국립사회보장·인구문제연구소, 「인구통계자료집」, 2000
 통계청(2001) 장래인구추계 보도자료에서 재인용

<표 5> 고령인구비중의 전망

(단위: %)

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

자료 : 통계청(2001) 장래인구추계자료

III. 고연령자의 경제활동과 복지현황¹⁾

1. 고연령자의 경제활동

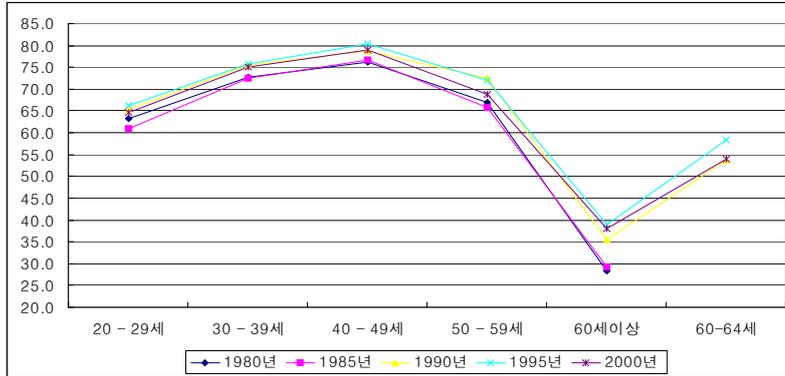
그 동안 노동시장에서 고연령근로자의 문제는 크게 주목의 대상이 되지 못해왔는데, 그 이유는 우리나라의 고연령자가 다른 선진국에 비해서는 높은 경제활동참가율을 나타내고 실업률 면에서도 높은 편이 아니었기 때문이다.

우리나라 여성과 남성의 연령계층별 경제활동참가율의 패턴은 (그림 1)과 같다. 남성은 30대와 40대 초반까지 90%이상의 높은 경제활동참가율을 보이다가 40대 후반과 50대 초반부터 경제활동참가율이 감소하기 시작하고, 50대 후반부터는 급속하게 경제활동참가율이 떨어진다. 여성은 30대 초반에 경제활동참가율이 뚝 떨어졌다가 40대에는 60% 이상의 경제활동참가율을 나타내면서 피크에 달하였다가 50대 이후 다시 감소하는 양상이다.

관심의 초점이 되는 연령대는 55-64세 인구이다. OECD의 고연령자 연구의 중심도 주로 이 연령대의 경제활동에 맞추어져있다. 우리나라의 55~64세 인구의 경제활동참가율은 남성이 70.8%, 여성은 48.2%로 나타났다. 이를 다른 나라와 비교하여 그 수준을 가늠해 보자면, 남성의 경우 일본보다는 낮은 수준이지만, 스웨덴이나 노르웨이 등과 비슷한 수준으로 고연령자의 경제활동참가율이 높은 국가로 분류된다. 여성의 경우는 스웨덴이나 노르웨이 등에 비하여 낮은 수치를 보이거나, 프랑스나 독일의 경우보다는 훨씬 높다(그림 2).

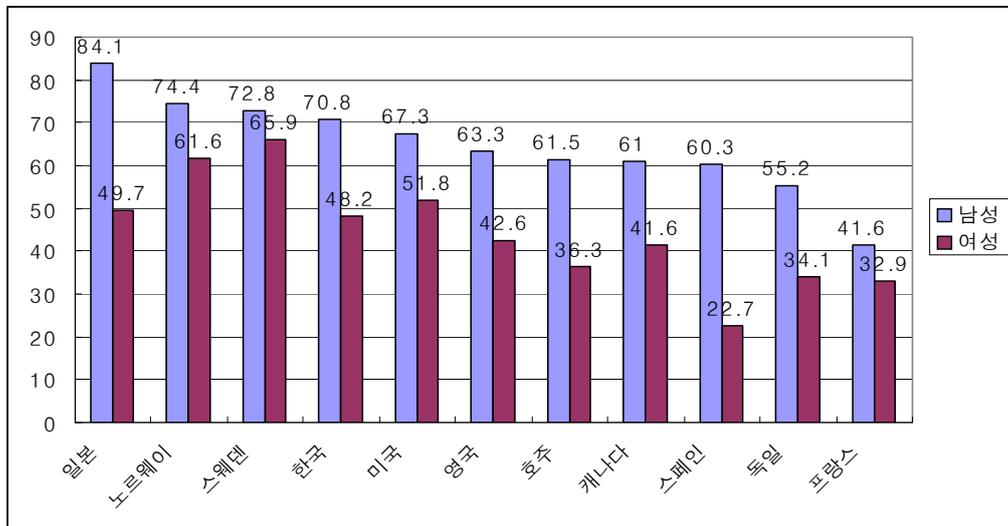
1) 사회복지분야에서는 노인이라는 용어를 사용하면서 65세 이상인구의 문제를 다룬다. 노동시장 연구분야에서는 주로 고령자라는 용어를 사용하며 55세 이상인구를 다루며, 사안에 따라서는 45세 이상인구를 가리키는 준고령자라는 용어도 사용한다. 여기서는 복지문제와 노동시장문제를 동시에 다루므로 사안에 따라 상대적으로 고연령층을 이르는 고연령자라는 용어를 사용한다.

[그림 1] 연령별 경제활동참가율 추이



자료 : 통계청 KOSIS, 경제활동인구조사 자료

[그림 2] OECD 국가의 55-64세 인구의 경제활동참가율(2000년)



자료 : OECD Data

우리나라에서 고연령층이 상대적으로 높은 경제활동참가율을 나타내는 현상에 대해서는 사회복지체계의 현실과 노동시장구조의 특수성이라는 측면에서 이해하면 설명이 가능하다.

우선, 우리나라 고연령자의 경제활동참가율이 다른 나라에 비하여 상대적으로 높은 것은 그만큼 사회보장제도가 미비하고 고령자의 생계가 이들의 노동의 대가에 달려있다고 하는 사실의 반증인 것으로 보인다. 가족제도를 통한 노인부양은 이제 하나의 이데올로기일 뿐 현실이 아니다. 물론 서구 사회에 비하면 아직까지 우리나라는 가족주의와 부모봉양의 의식이 남아있지만 이것 때문에 고연령자의 경제활동참가율이 줄어드는 정도는 크지 않은 수준인 것으로 보인다.

또한 우리 나라 고연령자의 높은 경제활동참가율은 자영업부문과 농업부문의 비중이 선진국에 비하여 상대적으로 큰 고용구조의 특수성이라는 측면에서 설명할 수 있다. 취업하고 있는 고연령자는 대체로 자영업부문에 집중되어있다(표 6, 표 7). 55-65세 남성의 45.7%, 여성의 57%가 비임금근로자이고, 65세 이상의 경우는 남성의 72.2%, 여성의 75.2%가 비임금근로자이다. 고연령취업자가 주로 속해있는 직종은 농어업근로자와 단순노무직근로자이

다. 남성 55-64세의 경우 농어업직에 25%, 단순노무직에 20.4%가 분포해 있으나, 고위관리직에도 11.7%가 분포해있다. 그러나 여성의 경우는 농어업직과 단순노무, 판매서비스직을 합하면 약 70%에 근접하게된다. 65세 이상 연령층에서는 농어업직의 비중이 50%를 넘어가고, 단순노무직도 15-19%에 달하여, 이 두 직종을 합치면 전체의 약70% 수준에 이른다.

현재 우리나라 고연령자의 취업이 주로 자영업부문과 농업부문에 기대어있다는 사실은 고연령자 노동시장을 장기적으로 전망할 때 반드시 염두에 두어야한다. 지금까지의 고령인구의 상당부분은 농촌을 중심으로 분포해있었고 도시에서는 자영업을 통한 소득활동이 주가 되었다고 볼 때, 이 부분의 축소가 진행되고 있는 점을 감안하면 고용부문에서 창출되어야 할 고연령근로자의 일자리의 수는 더욱 늘어나야 할 것이다.

<표 6> 고연령 취업자의 종사상 지위

(단위 : 천명, %)

	55-64세				65세 이상			
	남		여		남		여	
상용근로자	294	(21.6)	39	(3.9)	39	(6.6)	5	(1.0)
임시근로자	185	(13.6)	194	(19.4)	63	(10.7)	44	(8.4)
일용근로자	142	(10.4)	167	(16.7)	34	(5.8)	77	(14.8)
고용주	118	(8.7)	29	(2.9)	28	(4.8)	3	(0.6)
자영자	606	(44.5)	262	(26.2)	397	(67.4)	220	(42.2)
무급가족종사자	17	(1.2)	308	(30.8)	28	(4.8)	172	(33.0)
Total	1362	(100.0)	999	(100.0)	588	(100.0)	520	(100.0)

자료 : 통계청, 경제활동인구조사 원자료. 2001년 상반기

<표 7> 고연령 취업자의 직종

(단위 : 천명, %)

	55-64세				65세 이상			
	남		여		남		여	
입법 공무원 및 고위임직원 및 관리자	160	(11.7)	18	(1.8)	46	(7.7)	11	(2.1)
전문가	57	(4.2)	10	(1.0)	22	(3.7)	2	(0.4)
기술공 및 준전문가	51	(3.7)	15	(1.5)	7	(1.2)	4	(0.8)
사무직원	60	(4.4)	201	(20.0)	19	(3.2)	50	(9.5)
서비스 근로자 및 상점과 시장 판매 근로자	129	(9.4)	160	(15.9)	45	(7.6)	69	(13.0)
농업 및 어업숙련근로자	342	(25.0)	325	(32.3)	326	(54.9)	274	(51.8)
기능원 및 관리기능근로자	133	(9.7)	62	(6.2)	21	(3.5)	18	(3.4)
장치·기계조작원 및 조립원	161	(11.8)	12	(1.2)	16	(2.7)	1	(0.2)
단순노무직 근로자	274	(20.4)	202	(20.1)	92	(15.4)	100	(18.9)
Total	1367	(100.0)	1005	(100.0)	594	(100.0)	527	(100.0)

자료 : 통계청, 경제활동인구조사 원자료. 2001년 상반기

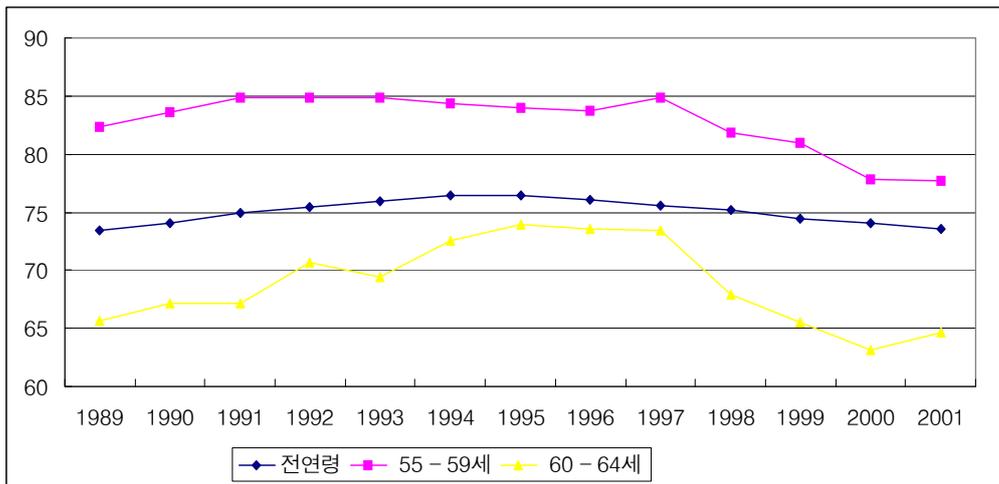
다른 나라의 경우와 비교해 볼 때, 우리나라 고연령자(55-64세)의 경제활동참가율은 아직은 비교적 높은 편이라고 볼 수 있으나, 1997년 경제위기 이후에 나타나고 있는 경제활동참가율의 급속한 하락은 주목할 만한 현상이다(그림 3). 특히 남성의 경우, 1997년에 55-59세 연령계층의 경제활동참가율은 84.9%를 기록하고 있었으나 그 이후 지속적으로 감소하여 2001년에는 77.7%까지 7.2%p 하락한 상황이다. 60-64세 연령계층도 같은 기간에

73.4%에서 64.7%로 8.7%p 하락하였다. 여성의 경우는 남성보다는 감소율이 크지 않지만 55-59세 여성의 경우 54.1%의 경제활동참가율에서 50.4%로 3.7%p 감소하였다.

50대 후반과 60대 초반, 노동시장의 고연령자들의 경제활동참가율이 1997년 경제위기 이후 급속히 감소하고 있다는 사실은 주목할 만한 현상이다. 우리나라에서 이 연령대의 근로자는 한 번 노동시장에서 퇴출되면 다시 돌아가기 어려울 것으로 짐작되는 사람들이다. 이것은 1997년 이전에도 크게 다르지 않았을 것이다. 달라진 현상이라면, 1997년 이후 기업의 고용조정이 계속되고 있고, 이때 고연령자가 퇴출될 가능성이 높을 뿐 아니라 퇴출연령도 낮아지고 있는 것은 아닌가 하는 점이다.

이점을 다시 코호트(출생동기)별로 보면(표 8), 1990년에 40대로서 취업인구로 포착된 사람들은 2500천명이었으나, 10년 후 이들이 50대 후반이 되었을 때에는 1918천명만이 취업자로서 76.7%만이 남게된다. 노년으로 가면서 경제활동참가율이 감소하여 취업자수가 감소하는 것은 자연스러운 추세이지만, 50대에 이미 40대 취업자의 약 1/4이 탈락하는 것은 50대실업 또는 조기은퇴의 결과로 볼 수 있다. 1995년에 91.3%의 경제활동참가율을 기록했던 50~54세는 55~59세가 되면 77.8%만이 경제활동에 참가하고 있다.

[그림 3] 고연령자의 경제활동참가율 변화 (남성)



<표 8> 연령·코호트별 취업자수 및 경제활동참가율 변화 (남성)

(단위 : 천명, %)

	취업자수			경제활동참가율		
	1990년	1995년	2000년	1990년	1995년	2000년
35 - 39세	1422	1963	1977	97.0	97.0	95.7
40 - 44세	1285	1460	1890	95.7	96.6	94.4
45 - 49세	1215	1096	1383	95.2	94.2	92.6
50 - 54세	984	1006	1129	90.6	91.3	89.2
55 - 59세	698	793	789	83.6	84.0	77.8
60 - 64세	357	509	593	67.2	73.9	63.2
남성 전체				74.0	76.5	74.0
40-49cohort	2500	2102	1918			
40-49cht (%)	(100)	(84.1)	(76.7)			

자료 : 통계청 KOSIS DB

우리나라는 고연령인구의 절대규모가 증가하는 한편, 현재의 고연령 근로자가 절대다수 분포해 있는 농업부문과 자영업부문이 감소하는 추세에 있으면서, 고연령자의 경제활동참가율을 제고하여야하는 문제에 직면하였다. 향후 도시와 고용부문에서 고연령자의 고용기간 연장과 일자리 창출이 적극적으로 이루어지지 않는 한, 지금의 선진국들이 겪고 있는 고령자의 고실업과 복지의존도 심화의 문제를 피할 수 없다. 경제위기 이후 고연령자의 경제활동참가율이 급감하는 현상이 관찰되고 있다. 이것은 적어도 일정 부분은 조기퇴직 경향이 확산된 결과로 보이는데, 이러한 추세가 다시 이전의 높은 경제활동참가율로 반전될지 아니면 장기적인 경제활동참가율 감소추세로 들어가게 될지가 주목된다.

농업부문 감소와 자영업부문의 감소는 분명한 추세가 될 것이므로, 이런 상황에서 고연령자의 경제활동참가율을 제고하기 위해서는 임금부문에서 고령자의 고용이 안정되어야한다. 임금의 연공급적인 성격이 완화되면 고령자의 경쟁력이 개선되면서 고용의 안정을 기할 수 있으리라는 기대가 있다. 그러나 현실은 고령자의 임금수준의 하락이 분명한 추세임에도 불구하고 명예퇴직이 고용조정 주요 수단으로 사용되는 등 고용의 안정은 이루어지지 못하고 있다.

2. 노인의 생활과 복지실태

(1) 소득과 생계보장

자녀수 감소와 여성의 경제활동참여 증가로 전통적인 가족의 노인부양기능은 지속적으로 약화되는 추세에 있다(표 9). 3세대 이상 가구는 95년에 비하여 8.9% 감소하고 혼자 사는 1인 단독가구의 노인은 2.9%p 증가하여 16.2%에 이른다. 전체 국민의 3.2%가 국민기초생활보장 수급자인데, 노인의 경우는 10.1%가 수급자로 빈곤층 비율이 높다(표 10).

<표 9> 노인의 세대구성

(단위: 명, %)

구 분	1995	2000	증감
1세대	610 (23.3)	960 (28.7)	5.4
2세대	602 (23.0)	799 (23.9)	0.9
3세대 이상	1,041 (39.7)	1,030 (30.8)	△8.9
1인가구	349 (13.3)	543 (16.2)	2.9
기타 비혈연가구	21 (0.8)	15 (0.4)	△0.4
계	2,624 (100.0)	3,347 (100.0)	-

자료 : 통계청, 『2000년 인구주택총조사』, '02.

<표 10> 생활보호대상자 규모

(단위: 천명, %)

구 분	전 체 국 민	노 인 인 구
총 인 구	47,343	3,579
생활보호대상인구	1,503	363
구 성 비	3.2%	10.1%

자료 : 보건복지부, 『2001년도 기초생활보장 통계자료』, '01.

독일이나, 일본, 미국 같은 선진국은 공적연금에 의한 공적소득이전이 주요한 소득원으로서 노후소득보장에서 공적연금이 상당한 역할을 수행하고 있다²⁾(표 11). 각국의 노인 주소들원 변화의 추이도 자녀 등에 의한 사적이전소득이 주소들원인 경우는 감소하고, 공적이전소득이 주소들원인 경우가 증가하는 추세이다.

우리나라 노인의 주소들원은 자녀 등에 의한 사적이전소득이다. 우리나라도 1980년 사적이전소득이 주소들원인 경우가 75.6%에 달하였으나, 1995년 조사에서는 56.6%로 20% 감소한 반면 공적연금 등 공적이전소득을 주소들원으로 가지고 있는 경우는 6.6%로 여전히 절대비중은 낮으나 1980년의 2.0%에 비하면 약 3배 증가하였다.

< 표 11 > 60세 이상 노인의 주소들원 국제비교: 1980~1995

(단위 : %)

소 득 원	한 국		일 본		대 만		미 국		독 일
	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1995
근로소득	16.2	26.6	31.3	21.6	29.9	26.9	15.2	15.5	4.6
자산소득	5.5	9.9	11.2	6.6	6.7	8.8	26.2	23.3	13.7
재산소득	3.3	4.5	5.3	2.5	3.8	4.8	14.5	8.5	2.0
예금인출	2.2	4.9	2.1	2.4	1.7	1.9	1.7	1.5	1.6
사적연금	0.0	0.5	3.8	1.7	0.2	2.1	10.0	13.3	10.1
사적이전	75.6	56.6	18.7	6.6	61.6	56.5	3.8	1.6	1.9
자녀지원	72.4	56.3	15.6	4.2	58.2	52.9	0.3	0.0	0.2
기타	3.2	0.3	3.1	2.4	3.4	3.6	3.5	1.6	1.7
공적이전	2.0	6.6	36.1	57.4	2.3	7.6	54.6	55.8	77.6
공적연금	0.8	2.9	34.9	57.1	2.2	7.3	53.9	55.5	77.0
생활보호	1.2	3.7	1.2	0.3	0.1	0.3	0.7	0.3	0.6

原資料: 日本 總務廳長官官房高齡社會對策室, 「高齡者の 生活과 意識」 第4回 國際比較 調査結果 報告書, 1997, 中央法規. 재구성

OECD 국가의 GDP 대비 사회보장지출 평균은 22.5% 수준이나, 우리나라 사회보장지출 수준은 1999년 현재 GDP 대비 7.5% 수준으로(단, 퇴직금을 포함하는 경우에는 56.9조원으로 GDP 대비 11.8%수준), OECD 국가의 평균 사회보장지출의 1/3 수준이다(표 12). 사회보장지출 수준에 영향을 미치는 경제수준과 노령화율이 우리나라의 경우 OECD 국가 평균수준의 1/2 수준임을 감안할 때, 국제적 평균수준에 이르는 우리나라 사회보장지출 수준은 GDP 대비 11%수준이라고 볼 수 있다. OECD 주요국의 노령연금 지출수준은 GDP 대비 약 5~10%(터키, 멕시코 제외)이나, 우리나라의 경우 GDP 대비 1.92%로서 주요국의 약 19~37% 수준이다(표 13).

<표 12> OECD 국가간 사회보장지출 규모의 비교: 1995

2) 미국의 경우, 사적연금을 주소들원이 다른 국가에 비하여 높게 나타나고 있어, 시장의 역할이 상대적으로 큰 국가군으로 분류할 수 있음.

(단위: %, US\$)

구 분	총계	연금재해 보장	사회복지	보건	노동정책	1인당 GDP	노인부양율
오스트레일리아	16.11	4.73	3.32	5.88	2.81	19,890	0.18
벨기에	27.13	12.49	3.55	6.92	4.17	21,870	0.24
캐나다	18.33	5.88	3.96	6.61	1.88	21,730	0.18
덴마크	30.65	9.58	9.75	5.03	6.28	22,150	0.22
핀란드	31.94	13.09	7.55	5.72	5.59	18,510	0.21
프랑스	30.07	13.67	5.32	7.98	3.09	21,240	0.23
독일	28.02	12.30	3.85	8.13	3.73	30,106	0.22
아일랜드	19.40	5.46	4.33	5.23	4.39	17,490	0.18
이탈리아	23.70	15.44	0.88	5.38	2.00	19,890	0.23
일본	13.96	6.85	0.94	5.64	0.52	22,790	0.21
룩셈부르크	25.24	13.31	4.62	6.51	0.80	29,400	0.20
네덜란드	27.78	11.85	5.07	6.74	4.12	19,870	0.19
뉴질랜드	19.16	7.62	4.18	5.47	1.89	17,260	0.18
포르투갈	18.26	9.52	1.97	4.98	1.79	13,220	0.24
스페인	21.63	10.68	1.90	5.77	3.29	15,040	0.23
스웨덴	33.01	11.80	10.62	5.90	4.70	19,270	0.27
스위스	20.97	9.59	3.11	6.63	1.63	24,840	0.21
터키	6.79	3.86	0.60	2.31	0.01	5,660	0.08
영국	22.81	10.24	5.41	5.81	1.36	19,500	0.24
미국	15.61	7.25	1.54	6.27	0.55	27,330	0.19
평균	22.53	9.76	4.12	5.94	2.70	20,353	0.21
한국('99)	7.53	2.52	0.57	2.98	1.47	8,893	0.10

주: 연금재해보장은 노령연금급여, 장애자연금급여, 산업재해 및 직업병급여, 유족급여의 합계; 사회복지는 질병급여, 노인 및 장애인 복지서비스, 가족연금급여, 가족서비스, 주거급여, 기타급여의 합계; 노동시장정책은 적극적 노동시장정책과 실업급여의 합계

자료: 문형표, 고영선, 『재정운용의 현안과제와 정책방향』, 2000.

<표 13> OECD 주요회원국의 노령연금 지출 수준 비교('98)

(단위 : GDP 대비 %)

한국	영국	스페인	스웨덴	덴마크	포르투갈	일본	미국	멕시코	터키
1.92 (2.61)	10.14	8.12	7.46	6.82	6.31	6.06	5.15	4.54	4.22

주 : ()안은 '99. 자료

자료 : OECD, Social Expenditure Database '80~'98, '01.

한국은 보건복지부-한국보건사회연구원, 「한국의 사회복지지출 추계: '90~'99」, '02

(2) 건강/의료

평균수명의 연장과 고령노인 인구 증가에 따라 신체적 장애를 경험하는 노인이 지속적

으로 증가하고 있다(표 14). 전체 노인인구 중 86.7%가 장기간 치료·요양을 요하는 당뇨·관절염·고혈압 등 만성질환을 가지고 있으며, 노인의 30.8%가 버스 타기, 전화걸기 등 일상생활에 장애가 있는 경증장애 상태라고 보고되고 있다. 노인 10.5%가 식사, 목욕 등 일상생활이 곤란한 중증장애 상태이며, 모든 일상적 활동이 어려운 노인도 1.3%에 달한다.

정신건강상의 장애를 경험하고 있는 노인도 증가하는 추세이다(표 15). 2001년 현재, 노인 중 7.6%가 치매증상을 지니고 있으며, 14.7%는 치매로 의심되며, 치매노인수도 지속적으로 증가할 전망이다.

<표 14> 노인의 건강상태 및 기능장애 정도

신체적 자립생활 가능노인 (57.4%)	신체적 자립생활 불가능 노인(42.6%)		
	IADL 제한 노인 (30.8%)	ADL 제한 노인(11.8%)	
		ADL 일부 (10.5%)	ADL 제한 모두 제한 (1.3%)

* IADL : 일상생활 수단의 수행능력(Instrumental Activities of Daily Living),

ADL : 일상생활에 꼭 필요한 활동(Activities of Daily Living)

자료: 한국보건사회연구원·보건복지부, 『2001년도 노인 장기요양보호 욕구실태조사』, 2001

* '99년 현재 유병율은 여자 25.6%, 남자 19.1%로 노년기에 질병을 가질 확률이 높고 의료욕구가 큼

<표 15> 노인의 치매유병율

구 분	정상	치매의심	치매판정
유병율(%)	77.7	14.7	7.6

자료: 한국보건사회연구원·보건복지부 『2001년도 노인 장기요양보호 욕구실태조사』, 2001.

* 65세 이상 치매 노인 추이(출현율) : 2005년(8.3)→2010년(8.6%)→2015년(9.0%)→2020년(9.0%)

한편, '95년~'00년 사이에 국민 전체의 진료비는 연평균 16% 증가한 반면, 노인인구의 진료비는 24.8% 증가하여 노인의료비 부담이 가중되고 있다(표 16). 우리나라 전체 국민의료비 지출에서 노인의료비가 차지하는 비중은 노인인구 점유율에 비하여 2~3배 수준이다(표 17). 우리나라의 경우 노령화율(노인인구비중)이 선진국에 비하여 1/2수준에 불과하여 노인의료비 비중도 선진국의 1/2 수준에 머무르고 있으나, 인구 대비 의료비 비중은 선진국의 폐턴과 같이 높은 수준이라고 볼 수 있다(표 18). OECD 주요국 노인복지서비스 지출 수준은 GDP 대비 약 0.18~2.49%(터키, 멕시코 제외)이나, 우리나라 노인복지서비스 지출은 0.08% 수준이다. 재가 장기요양서비스를 받는 65세 이상 노인비율은 북유럽인 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴 등은 13~24%로 매우 높은 수준이다. 우리나라는 재가 장기요양서비스를 받는 수혜율은 0.5%에 불과한 수준이다. 시설 장기요양서비스를 받는 65세 이상 노인비율은 OECD 국가의 평균 시설보호율은 3~5%이나, 우리나라의 시설 장기요양서비스 수

혜율은 0.60%에 불과한 실정이다.

<표 16> 건강보험에서의 노인의료비 증가추이

(단위 : 억

원)

연도	전체 의료비	(연평균 증가율)	노인의료비	(연평균 증가율)	노인의료비 구성비(%)
1995	58,611		7,385		12.6
2000	127,894	16%	22,893	24.8%	17.9

자료 : 건강보험심사평가원, 『의료보험통계연보』, '01

<표 17> 노인의 의료비 지출 비중

구 분	0-64		65+		75+	
	인구(%)	의료비(%)	인구(%)	의료비(%)	인구(%)	의료비(%)
미국	87.3	62.8	12.7	37.2	5.4	20.7
일본	86.5	57.1	13.5	42.9	8.7	33.1
독일	84.9	67.7	15.1	32.3	6.5	16.5
프랑스	80.4	58.6	19.6	41.4	-	-
영국	84.4	58.0	15.6	42.0	6.8	27.1
오스트레일리아	88.5	65.5	11.5	34.5	4.5	20.1
핀란드	86.2	61.5	13.8	38.5	5.7	22.1
네덜란드	86.9	60.1	13.1	39.9	-	-
뉴질랜드	88.7	67.0	11.3	33.0	4.6	21.2
포르투갈	86.3	64.1	13.7	35.9	5.4	18.7
스웨덴	82.5	62.2	17.5	37.8	8.1	21.4
스위스	85.7	60.1	14.3	39.9	6.5	26.0
한 국	92.7	82.6	7.3	17.4	-	-

資料: OECD(1996), *Aging in OECD countries: a critical public challenge*, p. 54; 한국은 한국보건사회연구원('01).

<표 18> OECD 주요회원국의 노인복지서비스¹⁾ 지출 수준 비교('98)

(단위 : GDP 대비 %)

한국	영국	스페인	스웨덴	덴마크	포르투갈	일본	멕시코	터키
0.08 (0.07) ²⁾	0.50	0.18	2.49	1.82	0.21	0.27	0.02	0.01

주 : 1) 한국 : 노인시설보호, 재가노인지원, 재가노인주간보호, 노인교통비지원 등 포함

외국 : 노인숙박시설(Accommodation for the elderly), 가정봉사원 파견사업(Home-help services for the elderly), 일상생활보조(Assistance in carrying daily tasks for old people), 기타 현물급여(Other benefits in kind for old age people) 등 포함

2) ()안은 '99. 자료

자료 : OECD, Social Expenditure Database '80~'98, '01.

한국은 보건복지부-한국보건사회연구원, 「한국의 사회복지지출 추계: '90~'99」, '02

IV. 고령화의 사회·경제적 영향 전망

고령화가 사회경제적으로 미치는 영향은 우선 직접적으로는 (1) 노동력인구의 규모와 구성을 변화시키는 것이다. (2) 연령계층별 저축률이 현재와 유사한 패턴으로 유지된다고 하면, 고연령자가 인구에서 차지하는 비중이 커지는 것은 전체 사회의 저축률 감소를 초래한다. (3) 고령자의 건강과 생계유지를 위해 들어가는 사회보장비용이 증가하게 되고 이것은 국가 재정에 부담으로 작용하게 된다. 노동력의 생산성 하락, 투자하락, 세금과 사회적 비용 부담 증가는 결국 경제성장에 장애요인이 될 수 있다.

1. 노동시장에 미치는 영향

고령화의 진전이 노동시장에 미치는 영향을 검토할 때, 다음의 두 가지를 개념적으로 구분하여 야한다: 하나는 전체 인구에서 생산가능인구(15~64세)가 차지하는 비중과 절대 규모의 감소문제이며, 다른 하나는 생산가능인구의 연령별 구성의 변화이다.

우선, 고령화는 생산가능인구의 규모와 전체 인구에서 차지하는 비중에 있어서의 변화를 초래할 것이다. 그러나, 이 문제는 상대적으로 좀 더 먼 미래의 일이다. 우리나라의 생산가능인구는 2000년 현재 33,702천명으로 총 인구 중 71.7%를 차지하고 있어서 선진국에 비해서는 비중이 큰 편이며, 생산가능인구의 비중 확대는 지금까지 우리나라 경제성장의 동력으로 작용해 온 것이 사실이다. 15-64세 생산가능인구 대비 유·노년인구의 비를 나타내는 부양비는 앞으로도 당분간은 낮아지는 추세가 계속되어 2010년에 최저점에 이를 것으로 예상되며, 2030년에도 54.9%로 선진국(61.3%)에 비해서는 낮은 수준을 유지할 것으로 예상되고 있다. 이것은 노년인구가 증가하는 한편 유년인구는 감소하기 때문이다. 따라서 생산가능인구의 감소 문제는 당면한 문제는 아닐 수 있다.

이보다 더 먼저 피부에 와 닿게 될 문제는 생산가능인구의 연령구성의 변화이다. 2002년 현재, 경제활동이 가장 왕성한 25~49세 연령층은 전체 생산가능인구의 58.8%로 큰 구성비를 차지하고 있고, 50~64세 인구는 2000년 현재 전체 생산가능인구의 18.4%(6,189천명)를 차지하고 있어서, 현재로서는 우리나라는 비교적 젊은 국가에 속한다. 그러나 2020년에는 50-64세 인구는 33%에 달하게 된다.

인구의 고령화가 노동시장에 미치는 영향은 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다: (1) 전체 인구에서 노동력인구가 차지하는 비중, (2) 노동력인구의 연령별 구성. 전체 인구에서 노동력인구가 차지하는 비중과 규모는 인구의 연령계층별 구성과 각 연령층에 속한 사람들의 경제활동 참가율에 따라 결정된다. 인구의 연령계층별 구성이 점차 고령화되리라는 점은 앞 절에서 논의한 바다. 50대 이후에는 경제활동참가율이 감소하는 현재의 연령별 경제활동참가율 패턴이 50대 이후에도 청장년층 수준으로 유지되는 방향으로 극적인 변화가 일어나지 않는 한, 50대 이상 고령자인구의 비중 증가는 전체인구 중 노동력인구가 차지하는 비중의 감소를 의미하며, 장기적으로는 노동력의 절대 규모의 감소를 초래한다.

<표 19>는 통계청의 연령계층별 장래인구추계 자료에 연령계층별 경제활동참가율 전망치(이혜훈 2001)를 적용하여 경제활동인구의 규모와 전체 15세 이상 인구에서 차지하는 비중을 계산한 것이다. 이러한 계산에 따르면 경제활동인구의 규모는 당분간은 오히려 늘어나서 2020년에는 2800만명 선이 될 것으로 예상된다. 전체 인구 중에서 경제활동에 참가하는 사람의 비율도 지금보다 늘어날 것으로 예상되었다. 따라서 가까운 시기에 경제활동인구의 절대규모의 감소가 우려되는 것은 아니다. 그 보다 중요한 문제는 경제활동인구의 구성이다.

<표 19> 경제활동참가율 가정에 따른 노동력인구 전망

(단위: 천명, %)

	추계인구	경제활동인구	비율
2001년	47343	23091	48.8
2010년	49594	26359	53.1
2020년	50650	28055	55.4
2030년	50296	27290	54.3
2040년	48204	24943	51.7
2050년	44337	22335	50.4

고령화는 노동력인구의 평균연령과 구성에 영향을 미친다. 고령화가 진전되면 전체 노동력 인구 중에서 고령자의 비중이 증가하게 되고, 노동력인구의 평균연령이 증가하게 된다. 고령사회로 접어든 선진국에서 이것은 노동력인구의 고령화로 나타나고 있으며, 현재 우리나라의 상황에서는 노동력인구의 증장년화로 나타난다.

고령자의 경제활동참가율이 현재의 수준을 유지한다고 한다면, 고령인구의 규모확대는 노동시장에서도 고령노동자의 규모와 비중을 증가시킨다. 만약 고령자의 경제활동참가율이 점차 증가해온 장기적인 추세가 이어진다면, 전체 노동시장에서 고령자의 비중확대는 더욱 빠르게 진행될 것이다. <표 20>에 따르면, 2001년 현재 전체 경제활동인구 중에서 55세 이상 연령층이 차지하는 비중은 16.4% 수준이며, 경제활동참가자의 중위연령은 40세이다. 그러나 2030년에는 이 연령층의 비중은 최소 31.8%, 최대 35%에 달하게 되고 중위연령은 47세에 이르게 된다. 노동력인구의 고연령화가 실현되는 것이다.

[그림 4]는 이혜훈(2002)에서재인용한 우리나라 연령별 경제활동참가율의 장기 전망치를 고령화로 인하여 변화된 인구구성에 적용하여 본 것이다. 2001년 현재는 경제활동인구 중에서 30대의 비중이 가장 클 뿐 아니라 20~40대 노동력이 전체 노동시장에서 압도적인 비중을 차지하고 있는 모습이다. 그러나, 2010년에만 해도 40대의 비중이 30대를 능가하게 되며, 2030년에는 30대, 40대, 50대, 60대의 비중이 거의 비슷해지게 된다.

<표 20> 성별 경제활동인구와 비중 전망

(단위 : 천명, %)

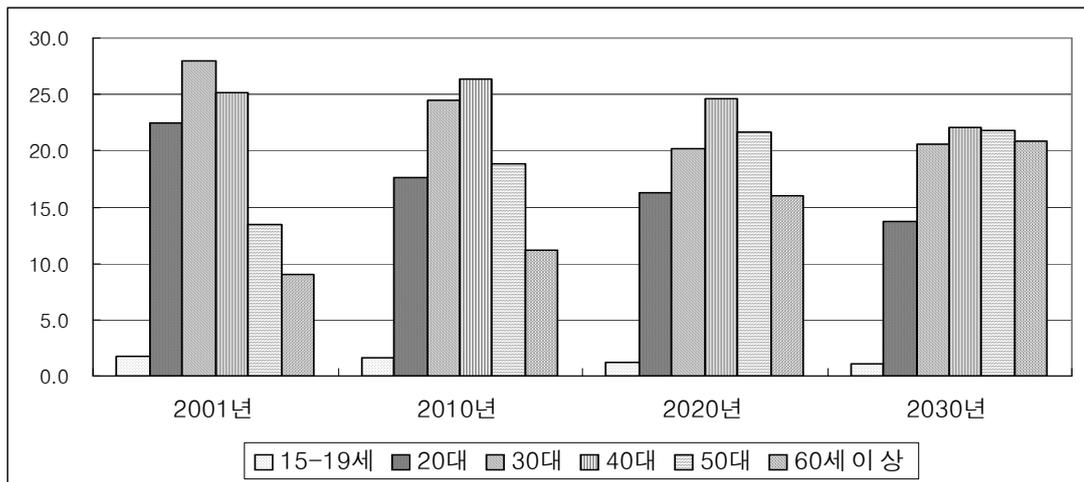
	55세 이상				중위연령(세)	
	경활인구	경활인구중 비중	취업자수	일자리 창출요구	남성	여성
2001년	3642	16.4	3551	-	40	40
2010년	4917	18.7	4789	1238	42	42
2030년(I)	8911	35.0	8688	5137	47	48
2030년(II)	8685	31.8	8468	4917	47	46

주) 2010년은 2010년의 추계인구에 2010년의 경제활동참가율 예측치를 대입하여 구한 수치임
2030년(I)은 2030년의 추계인구에 2001년의 경제활동참가율을 대입하여 구한 수치임

2030년(II)는 2030년의 추계인구에 2030년의 경제활동참가율 예측치를 대입하여 구한 수치임

일자리 창출요구는 고연령자의 실업률을 2.5%로 유지하는 것을 전제로, 2001년 대비 추가로 늘어나야 하는 일자리의 수입

[그림 4] 경제활동인구의 연령별 구성 (2001-2030)



주 : 2010년 추계는 안주엽(2002) ‘중장기 인력수급전망’ 자료를 활용하여 계산한 것임
2020년과 2030년 추계는 인구전망치에 OECD의 경제활동참가율 예측치를 대입하여 구한 수치임

2. 자본시장에 미치는 영향

전통적인 생애주기이론(Life Cycle Model)을 고령화에 적용하면 고령화가 진전될수록 전체 사회의 저축율은 하락할 것으로 예상할 수 있다. 고령화의 진전은 통상 근로계층의 비중이 감소하고 비근로계층의 비중이 증가하는 것을 의미한다. 근로계층은 소득을 창출하고 저축을 하는 인구집단인 반면 비근로계층은 기존의 저축을 이용하여 현재의 소비를 충당하는 집단이라는 것이다(이혜훈 2001).

총량변수들을 이용한 시계열 분석과 국가간 비교연구들은 이러한 생애주기 이론과 일치하는 결과를 보여주고 있으며, 나아가 이혜훈·홍기석(2000)은 우리나라의 경우에도 총량 변수를 이용하여 저축율의 결정요인을 분석한 결과 생애주기 이론과 일치하는 결론을 얻었음을 보여주고 있다(표 21). 저축율을 종속변수로 하는 회귀방정식에서 고령화의 정도를 나타내는 피부양인구비율의 회귀계수에 대한 추정치가 음의 유의한 값을 나타내고 있다. 고령화의 진전과 저축율간의 음의 상관관계는 [그림 5]에서 보다 분명하게 드러나고 있다. 뿐만 아니라 이 연구는 고령화의 정도가 심각함에도 불구하고 총 저축은 상당히 높은 수준을 유지하고 있는 것으로 알려진 일본의 경우마저 고령화의 진전에 따라 총 저축은 오히려 감소한 것으로 분석하였다. 결론적으로 고령화가 진전되면 총 저축은 감소할 것으로 예상된다. 총저축의 감소는 가용자금의 축소를 통해 투자의 위축을 초래할 가능성이 크고 결과적으로 경제성장의 둔화를 야기할 가능성이 크다고 이혜훈(2001)은 결론 짓고 있다. .

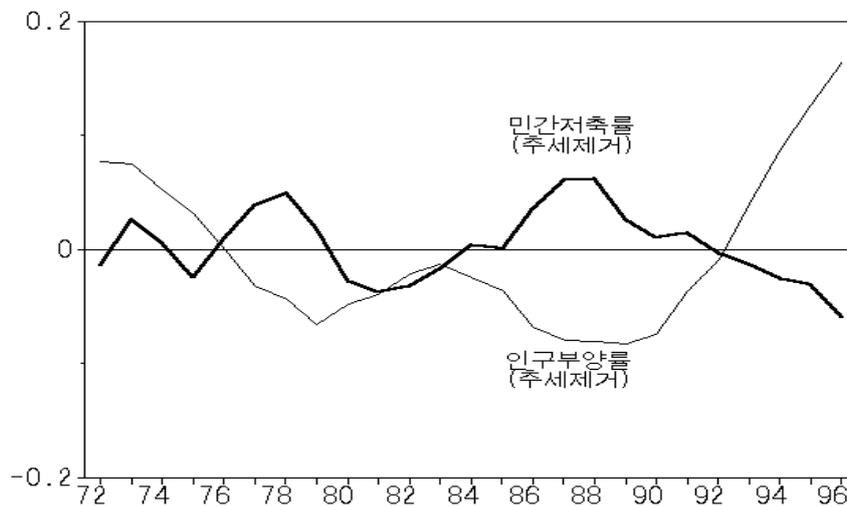
<표 21> 저축률의 결정요인 분석

	한 국	일 본	대 만
성장률	0.49(0.13)	0.18(0.09)	0.56(0.18)
피부양인구비율	-2.75(0.57)	-2.23(0.28)	-3.38(1.17)
시간추세	-0.01(0.004)	-0.46(0.04)	-1.43(0.47)

주: ()안은 표준오차.

자료: 이해훈·홍기석(2000)

[그림 5] 저축율 추이



자료: 이해훈·홍기석(2000)

3. 재정에 미치는 영향

(1) 연금재정에 미치는 영향

이혜훈(2001)은 또한 고령화가 사회보장재정, 특히 공적연금과 건강보험의 재정에 미치는 영향을 분석하였다. 고령화는 연금의 재정수입과 지출 모두에 영향을 미친다(표 22). 연금의 보험료 수입은 보험료가 소득액에 대하여 일정비율로 부과되기 때문에 가입자의 수와 가입자의 소득에 의존한다. 고령화가 진전되면 근로계층의 비중이 감소하기 때문에 보험료를 내는 사람의 수는 감소할 가능성이 크다. 즉, 고령화의 진전에 따라 연금재정 수입은 감소할 것으로 예상된다. 연금재정지출은 보험료에도 영향을 받기 때문에 가입기간과 가입자의 생애소득에도 영향을 받지만 수급자의 수와 수급기간에 가장 크게 영향을 받는다[그림 6]. 조기퇴직 추세를 고려하지 않는다고 하더라도 평균수명연장에 따른 수급기간의 장기화와 고령인구의 증가로 인한 수급자의 증가는 연금재정지출을 증가시킬 수밖에 없다. 결론적

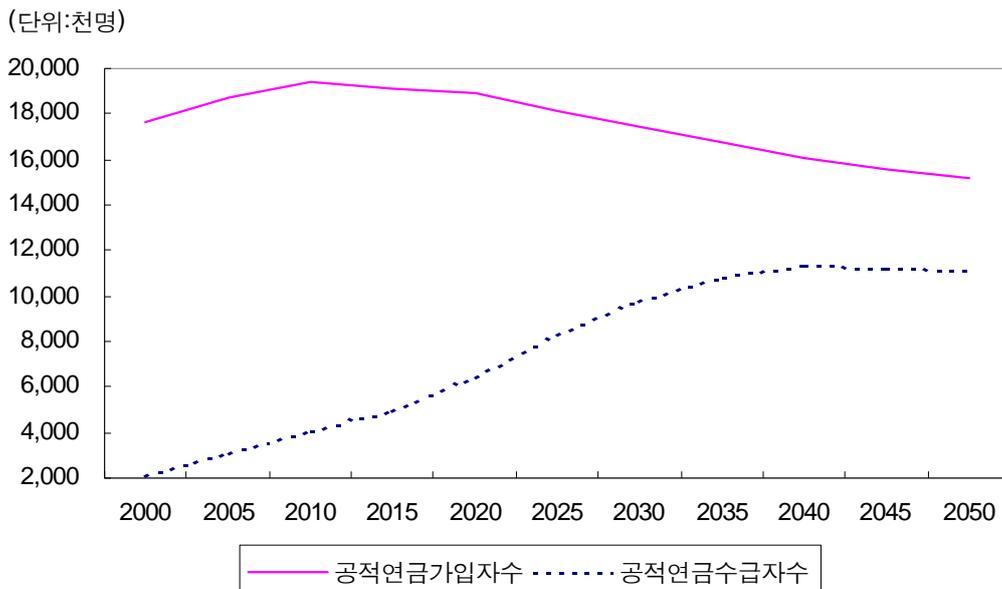
으로 고령화가 진전됨에 따라 연금재정은 악화될 것이라는 예상이 쉽게 도출된다[그림 7]. 이혜훈(2001)은 고령화가 연금재정의 악화에 미치는 영향의 정도를 전체의 47.5%라고 분석하였다. 이밖에 연금제도 자체의 성숙으로 인한 재정악화는 68.8%이다. 취업률이나 연금의 임금대체율은 재정악화를 저지하는 방향으로 약간의 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

<표 22> 4대 공적연금의 전망

	공적연금 가입자수	공적연금 수급자수	보험료 수입	급여지출	당기수지
2000	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
2005	105.76	144.55	130.94	144.87	103.24
2010	109.93	193.35	160.90	215.12	51.42
2015	108.50	234.27	185.02	325.83	-102.10
2020	106.89	306.66	208.42	528.90	-447.64
2025	102.89	391.95	225.00	818.68	-992.98
2030	98.90	463.55	238.26	1140.01	-1713.89
2035	94.85	515.42	254.07	1433.12	-2556.59
2040	90.78	538.99	270.93	1617.54	-3318.38
2045	88.47	534.50	295.48	1723.25	-4031.36
2050	86.17	528.24	320.56	1828.79	-4890.69
2000년 실적치 (명, 십억원)	17,657	2,109	15,919	11,313	5,501

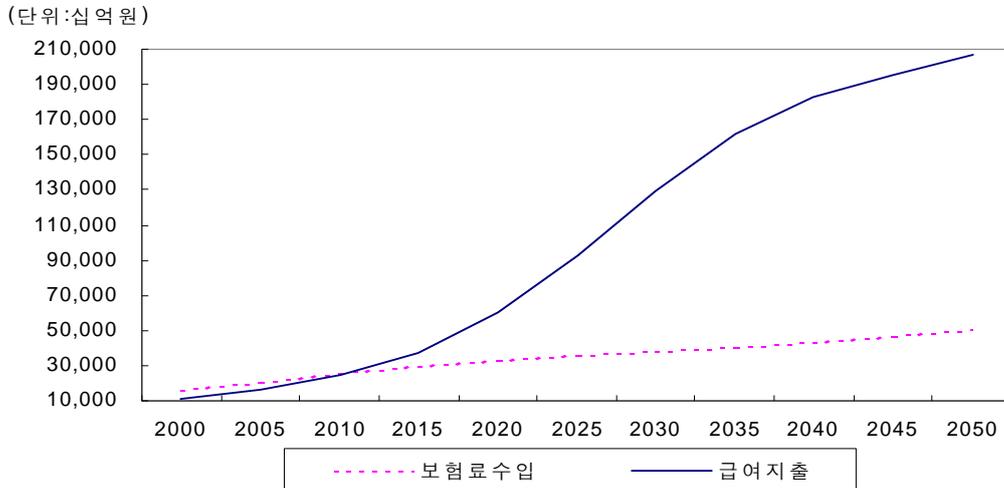
출처: 이혜훈 (2001)

[그림 6] 4대 공적연금의 가입자 및 수급자 전망



출처: 이혜훈 (2001)

[그림 7] 4대 공적연금의 재정 전망

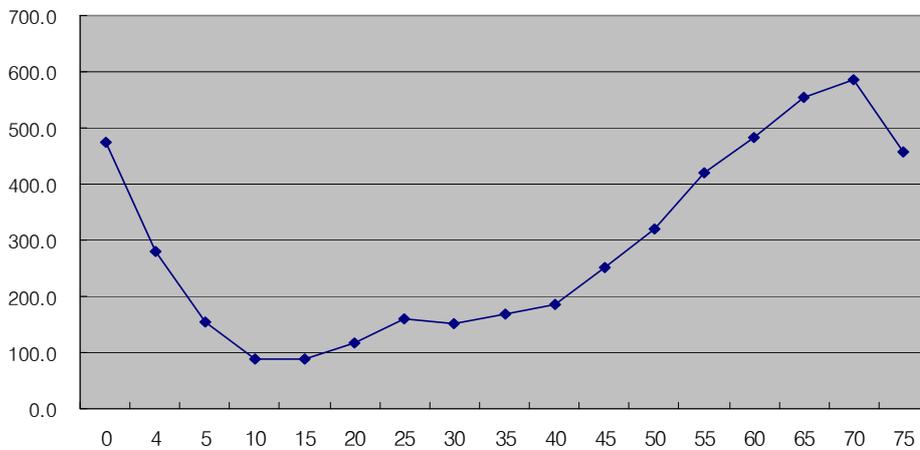


출처: 이해훈 (2001)

(2) 공적 의료비 지출에 미치는 영향

고령화가 진전됨에 따라 일인당 의료비 지출이 증가하는 것 또한 세계적으로 일반적인 현상이다. OECD(1998)에 의하면 선진국의 경우 노인인구 1인당 진료비는 비노인인구 1인당 진료비의 3~4배에 달한다고 한다. 국민건강보험공단의 연령별 진료비 자료를 살펴본 결과, 고령자의 의료비지출이 상대적으로 높다는 것을 보여주며(표 23, 그림 8), 따라서 고령화가 진전되면 국민의료비도 급상승할 것으로 예측할 수 있다 (이해훈 2001).

[그림 8] 생애주기에 따른 의료비지출 변화



출처: 이혜훈 (2001)

<표 23> 의료비 지출 전망

	총의료비지출	공공부문 의료비지출 (시나리오1)	공공부문 의료비지출 (시나리오2)	공공부문 의료비지출 (시나리오3)
2000	100.00	100.00	100.00	100.00
2005	154.65	181.86	190.91	154.65
2010	225.25	292.65	325.60	229.40
2015	314.38	417.89	508.91	327.58
2020	413.68	561.32	700.68	441.01
2025	509.11	698.75	862.32	550.24
2030	604.73	838.58	1024.28	653.58
2035	700.28	976.65	1186.12	756.85
2040	795.04	1115.17	1346.62	859.26
2045	889.74	1255.16	1507.02	961.61
2050	999.90	1418.66	1693.61	1080.67
2000년 실적치 (십억원)	28,633	14,099		

주: 시나리오 I에서는 공공부문 비중이 완만하게 확대되어 2050년경에는 70% 내외로 증가하는 것으로 전제하였다. 시나리오 II에서는 초기에는 공공부문의 비중이 보다 급속하게 확대되나 일정 수준 (steady state)에 도달한 이후 안정세를 유지하는 것으로 가정하였다. 구체적인 수준은 선진국의 사례를 감안하여 총의료비의 85%를 공공부문이 부담하는 것으로 전제하였다. 시나리오 III에서는 최근의 건강보험재정위기를 감안하여 급여확대가 동결되는 등 공공부문의 비중이 현 추세를 유지하다가 건강보험 재정의 안정화 이후 다소 증가하는 것으로 가정하였다.

출처: 이혜훈(2001)

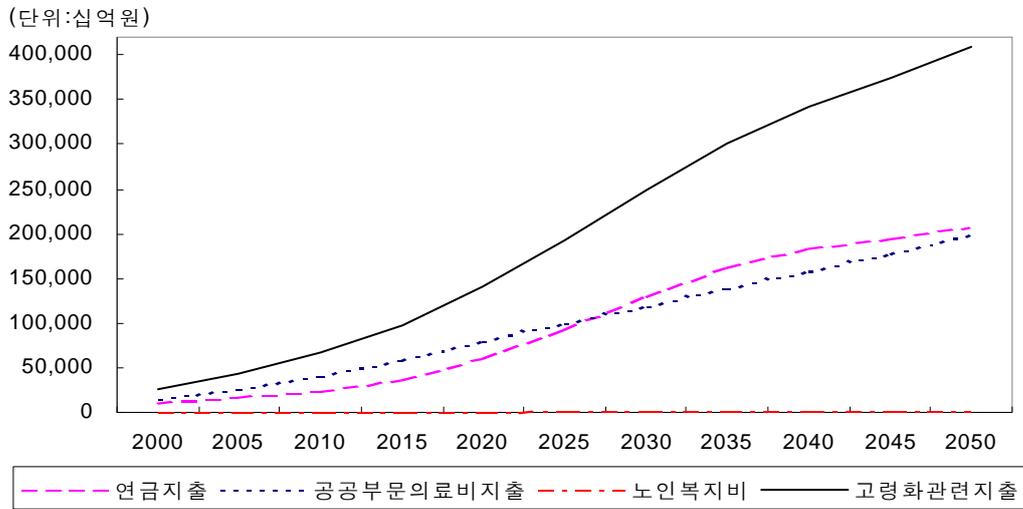
결론적으로 연금지출과 의료비, 노인복지비를 모두 포함하는 고령화 관련 재정지출의 전망은 [표 24] 와 [그림 9]와 같다 (이혜훈, 2001). 2050년경에 이르면 국민의료비는 2000년에 비해 약 10배 가량 증가할 것으로 전망된다. 2000년 기준으로 GDP대비 5.4% 수준이었던 국민의료비는 고령화가 진전됨에 따라 지속적으로 증가하여 2050년경이 되면 약 14.4%에 달할 것으로 분석된다. 고령사회에 진입할 것으로 예상되는 2020년경에는 9% 내외에 달할 것으로 분석되는데, 이는 현재 고령사회에 진입한 OECD 국가들의 GDP 국민의료비 비중인 7~9%와 유사한 수준이라고 볼 수 있다.

<표 24> 고령화 관련 재정지출 전망

	연금지출	의료비 지출		노인복지비	고령화관련 지출	고령화관련 지출의 GDP대비 비율(%)	재정지출
		총계	공공부담				
2000	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
2005	144.87	154.65	181.86	169.40	165.43	121.81	132.19
2010	215.12	225.25	292.65	222.76	257.86	146.20	173.02
2015	325.83	314.38	417.89	281.72	376.15	169.39	222.14
2020	528.90	413.68	561.32	373.46	545.50	205.02	280.38
2025	818.68	509.11	698.75	551.46	750.54	249.92	343.94
2030	1140.01	604.73	838.58	716.05	970.72	294.64	412.66
2035	1433.12	700.28	976.65	884.32	1177.50	332.24	484.00
2040	1617.54	795.04	1115.17	991.67	1336.04	355.46	550.77
2045	1723.25	889.74	1255.16	963.17	1459.55	369.47	614.61
2050	1828.79	999.90	1418.66	976.32	1596.26	381.56	692.61
2000년 실적치 (십억원)	11,313	28,633	14,099	204	25,616	5.4%	128,007

출처: 이해훈 (2001)

[그림 9] 고령화 관련 재정지출 전망



출처: 이혜훈 (2001)

V. 고령화시대의 고용정책

전체 인구에서 고연령자가 많아진다는 것이 왜 노동시장에서 문제가 될 수 있는가? 고연령자는 청장년층에 비하여 상대적으로 경제활동참가율이 낮은 연령계층이다. 고연령자층의 경제활동참가율을 획기적으로 제고하지 않는 이상 노동공급 자체가 줄어들게 된다. 노동공급의 감소를 상쇄할 만한 노동생산성의 증가가 없다면 고령화가 진전됨에 따라 경제성장도 둔화될 수 있는 것이다. 그러나 이러한 현상은 우리나라에서 가까운 미래에 나타날 것으로 전망되는 것은 아니다.

향후 20~30년간에 예상되는 가장 중요한 변화는 경제활동인구의 연령계층별 구성에 있어서의 변화, 즉 경제활동인구의 고연령화이다. 우리나라가 경험하게 될 이러한 변화는 일찍이 선진국에서 경험해보지 못한 속도로 일어날 것이다. 노동시장에서 고연령자의 비중이 높아진다는 것은 어떤 결과를 초래할 것인가? 노동시장에 참여한 고연령자들이 기술과 조직환경의 변화에 적응하고 높은 생산성을 나타낸다면 고연령자의 비중이 높아진다는 것 자체는 문제가 안 된다. 그러나, 지금까지 알려진 대로 이 연령대의 근로자들이 고용비용에 비례하는 생산성을 발휘하지 못한다면, 실업률의 증가와 경제성장의 둔화를 초래하게 된다.

노동시장에 고연령자의 수가 많다는 것은 이들을 위한 일자리가 그만큼 많이 필요하다는 것이기도 하다. 앞서 제시한 <표 20>에 따르면, 2001년 현재에는 55세 이상 연령대의 경제활동인구가 3642천명이지만, 2010년에 이 숫자는 4917천명으로 늘어난다. 이 연령대의 실업률을 2.5%를 넘지 않는 수준에서 유지하려면 2010년에는 현재보다 1238천명의 일자리가 더 있어야하고, 2030년에는 5백만개 이상의 일자리가 더 있어야한다. 현재의 중장년층 인구는 자신의 일자리에서 55세 이전에 은퇴하지 않고 60~70대까지 일을 계속할 수 있거나 아니면 고연령자를 위한 새로운 일자리가 그만큼 많이 만들어져야함을 의미한다.

고령자에게 일자리가 아니라 사회보장을 제공하여 이들을 부양한다는 생각도 하나의 대안일 수 있다. 각종 사회보험과 연금제도를 마련하여 노후생활을 제도적으로 보장하고 이러한 제도로도 생계문제를 해결할 수 없는 계층에 대해서는 사회부조를 통해서 기본적인 생활을 보호해나간다는 것이다. 이것은 ‘복지국가’라는 이념적 지향에 걸맞는 것이며, 젊은 층을 중심으로 구성된 노동력의 생산성이 높고 이들이 부양해야 할 인구가 상대적으로 많지 않은 상황에서는 하나의 해답일 수 있다.

그러나, 실제로 지난 몇 십년간 대다수 선진사회에서 실제로 은퇴연령이 낮아지고 연금생활자의 비중이 증가해오면서, 노년계층의 높은 복지의존도는 선진국에서조차 커다란 사회경제적 부담으로 인식되기에 이르렀다. 개인 수준에서 보더라도 평균수명의 연장 등을 고려해 볼 때, 30년 이상의 기간을 연금이나 공공부조와 같은 사회보장제도로 충당하는 것은 가능하지도 바람직하지도 않다. 이로 인하여 선진국들도 과거 순수한 형태의 복지제도로부터 두 번째 선택지라고 할 수 있는 고령자의 취업장려를 통한 노년기 복지의 실현으로 정책적 지향점을 전환하고 있다.³⁾

현재 우리나라의 노인복지제도의 발전단계는 매우 일천한 수준임을 부인할 수 없다. 각종 사회보험과 연금제도를 정비하여 이들을 위한 복지체계를 마련하고 있으나 이들이 실질적인 혜택을 받게 되기까지는 앞으로 시간이 더 필요할 것으로 보인다. 실제로 노동연구원의 조사결과에 따르면,⁴⁾ 스스로 은퇴했다고 응답한 사람들 중에서 은퇴당시 금융자산이나 부동산을 조금이라도 보유하고 있었다고 하는 사람은 62%에 불과하였고, 45세 이상 연령층이면서 아직 은퇴하지 않았다고 응답한 사람들 중에서 노후생계비 문제에 대해서 확실한 계획을 가지고 있다고 응답한 사람은 12%에 불과하였다.

현재도 그렇지만 앞으로는 더욱 고연령자들도 일을 해야한다. 저임금 단순직에 종사하면서 빈곤층을 이루면서 사는 것이 아니라 자신의 직업세계에서 높은 생산성을 유지해 가면서 경력을 개발하는 것이 가능해야한다. 고령사회에 대비하고자 한다면, 노인복지제도를 다듬어 나감과 동시에 고연령자의 취업기회를 확대할 노동시장정책을 추진해나가지 않을 수 없다.

우리나라의 현행 고연령자 고용정책은 <고령자고용촉진법>과 <고용보험법>의 고연령자 관련 장려금제도로 요약된다. 이 법에 근거한 고령자 고용촉진정책은 다음과 같이 운영되고 있다.

(1) 기준고용율제도: 300인 이상의 근로자를 사용하는 사업장의 사업주는 적어도 3% 이상의 근로자를 55세 이상의 고령자로 고용하도록 노력하여야 한다.

(2) 정년연장과 재고용권장: 고령자고용촉진법은 기업의 정년에 대해서는 ‘정년을 정할 경우 60세 이상이 되도록 노력할 것’을 명시하고 있는 정도로 60세 정년은 권장사항 수준이다.

(3) 취업알선지원: 현재 고령자를 대상으로 취업알선을 하는 기관으로는 고용안정센터와 인력은행의 ‘잠재인력창구’ 이외에 고령자 인재은행과 고급인력정보센터를 지정하여 지

3) 정년연장, 은퇴 후 사회보장급여수준의 삭감, 급여지급 연령 상향조정, 고연령층의 재고용과 부분은퇴(partial retirement) 장려, 고연령층의 교육훈련 프로그램 강화 등.

4) 한국노동패널자료 2001년 ‘건강과 은퇴에 관한 부가조사’ 결과. 45세 이상 응답자 가운데 은퇴했다고 응답한 사람은 603명, 아직 은퇴하지 않았다고 응답한 사람은 2112명임.

원하고 있다.

(4) 직업훈련정책: 한국산업인력공단 주관으로 한국노인복지회 등 69개 기관을 단기 적응 훈련실시기관으로 지정하여 운영하고 있다. 훈련직종은 건물관리원, 주차관리인 등 고령자 적합직종 중에서 수요가 많은 직종으로 선정한다.

(5) 적합직종의 선정과 채용지도: 적합직종은 상대적으로 힘이 덜 들고 고령자가 수행하여도 생산성의 차이가 적은 직종으로 현재까지 총 77개 직종을 선정되어있다. 국가, 지방자치단체 및 정부투자기관, 정부출연기관 등 공공부문에서는 고령자 적합직종에서 신규채용이 있을 경우 고령자를 우선적으로 채용하도록 규정하고 있다.

(6) 고용보조금제도: 고령자 고용을 지원하기 위한 임금보조금제도는 고용보험의 고용안정사업의 범위 안에서 시행되고 있다.

<표 25> 고령자고용촉진장려금의 사업내용

	지원요건	지원내용
다수고용	고용보험 적용되는 전체 근로자의 6%이상 을 55세 이상 고령자로 고용하는 사업장	분기당 15만원을 6%를 초과하여 고용한 고령근로자의 수만큼 지급
신규고용	구직등록후 3개월을 초과하여 실업하고 있 는 고령자를 월 1인 이상 새로이 고용	신규 고령근로자 1인당 25만원을 6개월 간 지급
재고용	경영상이유, 정년퇴직, 질병, 부상, 통근 곤 란 등으로 퇴직한 45세 이상 60세 미만인 자를 퇴직3월후 2년이내에 재고용	재고용자 1인당 30만원을 6개월간 지급

고령자 고용에 대한 임금보조금제도는 비교적 활용도가 높은 제도이다. 활용도가 높다고 하더라도, 이렇게 채용된 인원이 모두 이 제도의 순고용효과(net effect)라고 볼 수는 없다. 이들 중에 상당수는 이 제도가 없었더라도 취업할 수 있었던 사람들이 라는 문제제기(사중손실)와 이 제도가 청년층의 고용을 고연령층의 고용으로 대체한 결과를 초래했다는 문제제기(대체효과)가 있을 수 있다. 그러나, 다양한 실태조사의 결과를 살펴보면 고령실업자에 대하여 고용보조금이라는 정책적인 개입을 통하여 고용가능성을 높이려는 노력은 일정한 효과를 보고 있다고 판단된다.

기준고용율이나 정년연장지도, 고령자적합직종선정 등과 같은 정책들은 효과가 큰 정책이라고 보기는 어렵다. 그렇다고 해서 이러한 정책들을 ‘고령자고용촉진법’의 권장사항을 강제조항으로 만들고 벌칙을 발여서 제재를 가하는 것이 무조건 올바른 방향이라고 볼 수는 없다. 이렇게 할 경우 노동시장의 왜곡을 초래하고 더 커다란 부작용을 낳을 수도 있기 때문이다.

따라서 향후 고령자를 위한 생산적 복지의 발전방향은 고령자가 자신의 경력을 계속 유지하고 개발할 수 있는 여건을 마련해 주는 것과 고령자에게 적합한 고용형태를 개발, 확산시키는 것이 되어야할 것이다. 정규 경력직(career job)에서의 고용기간을 연장하기 위해서는 보상·인사관리체계의 개선을 통해서 기업의 고령근로자 수요를 이끌어내는 것이 근본적인 과제이지만, 국가는 연령에 따른 차별적 대우를 금지함으로써 적어도 고령자가 노동시장에서 능력이 있음에도 불구하고 근로의 기회를 박탈당하지 않도록 제도적인 장치를 마련

해 주어야 할 것이다. 또한 고연령 근로자가 기술과 환경의 변화에 적응하여 고용가능성(employability)을 향상시키기 위해서는 40~50대에도 계속 재교육의 기회에 접근할 수 있도록 평생교육훈련체계를 확립하여야 한다.

고령자에 적합한 고용형태 확산시킨다는 것은 축탁직이나 계약직 등의 고용형태로 하되 근로시간은 정규직 근로시간에 비하여 단시간 일하는 형태의 고용을 확대하여, 고연령기의 건강상태에 맞는 수준으로 일하면서 자신이 평생에 걸쳐 쌓은 능력과 노하우를 활용할 기회를 연장한다는 의미를 갖는다. 선진국에서는 이러한 형태의 고용을 '가교고용(bridge-employment)'라고 하고 이러한 방식으로 정규직에서 점차 은퇴의 과정을 거치는 것을 '점진적 은퇴(gradual retirement)'라고 개념화하여 적극적인 의미를 부여하고 있다. 또한 퇴직한 전문인력의 풀을 만들어 임시적인 일이나 자원봉사직을 연결해 줌으로써 고령자의 경제활동과 사회적 역할을 접목시키는 방안이 적극 강구되어야 할 것이다.

인구의 고령화는 반드시 그런 것은 아니지만 특별한 노력이 없이는 국가적인 경쟁력저하를 동반하게 되는 경향이 있다. 이러한 결과를 초래하지 않으려면 고연령자들의 평생학습을 통한 생산성의 향상도 필요하지만, 그밖에도 여러 가지 보완책들이 함께 진행되는 것이 바람직한데 그 중에서도 가장 중요한 것이 여성인력의 활용이다.

인구의 고령화 추세를 늦추어가기려면 출산율을 현재보다 높일 필요가 있다는 측면에서 출산장려정책에 관한 논의가 오가기 시작하였다. 출산을 지금보다 증가시키는 것은 필요하다. 다만, 어떤 구체적인 정책으로 이러한 목적을 달성할 것인가가 문제가 된다. 한 나라의 여성경제활동참가율과 출산율은 반비례하는 경향이 있고, 개인 수준에서도 경제활동을 하는 여성은 출산을 줄이는 경향이 발견된다는 사실에 주목하면 정책의 방향은 자명해진다.

우리나라가 미국은 물론 서구유럽 여러 나라에 비해서도 낮은 출산율을 보이는 것은 우리나라에서 여성이 자녀를 낳아 키우면서 자신의 경제활동을 병행하기가 매우 힘들다는 사실을 웅변으로 보여주는 것이다. 고령화의 문제를 완화하면서 국가적인 인적자원의 문제를 해결하는 자명한 방안은 여성이 직업과 자녀양육을 양립할 수 있도록 지원하는 정책을 펴으로써 여성의 경제활동참가를 확대하는 것이다.⁵⁾

5) 이 문제에 있어서 가장 기본이 되는 것은 보육문제의 해결이다. 물론 경제성장율이 매우 높은 수준에서 오래 유지되고 근로자의 임금수준이 높아진다면, 여성의 경제활동참여 욕구가 증가하고 높은 보육료를 감수하고라도 자녀를 보육시설에 맡기려는 보육수요가 증가하고, 이에 따라 자연스럽게 보육서비스를 제공하는 시설이 늘어날 것이다. 그러나 이러한 선순환을 기대하기에는 여건이 그리 좋은 편이 아니다. 오히려 국가가 먼저 적극적으로 보육문제를 해결하면, 여성의 노동력 공급이 증가하고 기업은 수준 높은 인적자원을 확보하기가 더 쉬워지고 안정적인 노동력 공급으로 인한 생산성의 증가도 기할 수 있게되는 또 다른 방향에서의 선순환이 이루어질 수 있다.

참 고 문 헌

- 강순희 (2002), 「평생학습체제 관점에서 본 직업훈련체제 개선방안」, 『교육개혁포럼 발표문 (020522)』
- 금재호 (2001) 『기업내부 노동시장의 변화』, 한국노동연구원
- 김정근, 이광식, 김동희 「1970년도 한국인 남자간역노동력생명표」, 『통계연구』 통계청
- 김형석 「Demographic Implication of the Patterns of Working Life among Korean Women in 1999」
- 김훈, 강순희, 김정한 외 (2001) 『노사관계 및 인적자원관리 패널조사』, 한국노동연구원
- 박경숙 (2000), “노동시장의 연령차별구조와 고연령층의 취업생활,” 『노동경제논집』, 제24권 특별호.
- 박원란 「생명표에 의한 한국 남성의 노동기간 변화」, 『통계연구』 통계청
- 방하남, 신기철, 권병구 외 (2001), 『퇴직금제도 개선방안』, 한국노동연구원
- 백성준 「직업교육 강화 및 평생학습체제 기반 구축」
- 안주엽 (2002), 『중장기 인력수급 전망: 2002~2010』, 한국노동연구원
- 이병희 (2002), 「디지털 시대의 평생학습」, 『디지털시대와 e-Learning』, 명지대 금융·지식연구소, 지식연구총서 1.
- 이철희 (1999), 「한국의 노인노동: 노년남성의 경제활동참가, 1955-1995」, 『경제논집』 제38권 제4호, 서울대학교 경제연구소.
- 이토 미노루 (2002), 「일본의 고령자 고용실태」, 『고령자 노동시장의 특성과 정책과제: 제3차 KLI-JIL 국제워크숍』
- 이혜훈 (2001), 『고령화와 재정의 대응과제』, 한국개발연구원.
- 장지연 (2001), “중고령자 고용촉진제도 개선방안 연구” 한국노동연구원 고용보험센터 수시과제 보고서
- 장지연 (2001), 『중고령자 노동시장의 특성과 고용지원정책』, 한국노동연구원.
- 장지연 (2002), 「보육종합대책의 내용과 문제점」, 『매월노동동향』 2002. 3, 한국노동연구원
- 장지연 (2002), 「한국의 고연령자 노동시장」, 『고령자 노동시장의 특성과 정책과제: 제3차 KLI-JIL 국제워크숍』
- 전병유 (2002), “경제위기 전후 노동시장 유연화의 변화”, 한국노동연구원.
- 정진호, 노용진, 박진희, 이규용 (2001), 『2001년도 임금실태조사』, 한국노동연구원
- 정진호, 노용진, 이규용 (2000), 『2000년도 임금실태 조사』, 한국노동연구원
- 조진만 (1990), 「우리나라 노동생명표에 의한 노동력추이분석」, 『한국인구학회』 제13권 제2호
- 최강식, 이규용 (1998) 『우리나라 기업의 고용조정 실태』, 한국노동연구원
- 최영기, 정진호, 이종훈 (2000), 『2000년도 민관 보수수준 실태조사』, 한국노동연구원
- 통계청 (1999), 『1999년 생명표』
- 허재준 (1998), “고령자임금노동시장의 구조와 정책적 시사” 『한국인구학』, 제21권 제2호.
- 허재준 (2002), 「고연령자 고용확대를 위한 정책과제」, 『고령자 노동시장의 특성과 정책과제: 제3차 KLI-JIL 국제워크숍』

허재준·김장호·신영수 (1999), 『고령화 사회의 고용정책: 선진국의 경험과 우리나라의 정책과제』, 노동부.

허재준·전병유 (1998a), 『고령자 노동시장: 현황과 정책과제』, 한국노동연구원.

허재준·전병유 (1998b), “우리나라 임금의 연령프리미엄 구조”, 『노동경제논집』, 제21권 제1호.

호리 하루히코 (2002), 「일본의 고령자 고용정책」, 『고령자 노동시장의 특성과 정책과제: 제3차 KLI-JIL 국제워크숍』

Auerbach, James A. and Joyce C. Welsh eds. (1994), *Aging and Competition: Rebuilding the U.S. Workforce*, Washington D.C: National Planning Association.

Esping-Anderson, and H. Sonnberger (1991), "The Demographic of Age in Labor-Market Management." in J. Myles & J. Quadagno (eds.), *States, Labor Markets and the Future of Old Age Policy*. Philadelphia: Temple University Press.

Joseph Quinn, Richard Burkhauser, Kevin Cahill and Robert Weathers (1998), "Microeconomic Analysis of the Retirement Decision: United States", Economics Department Working Papers No. 203, OECD.

NBER (1987), "The Timing of Retirement A Comparison of Expectations and Realizations", Working Paper No. 2291

OECD (1995a), *The Transition from Work to Retirement*, Paris.

OECD (1995b), *The Labor Market and Older Workers*, Social Policy Studies, No. 17.

OECD (1995c), "Social Protection for Dependent Elderly People: Perspectives From A Review of OECD Countries," *Labour Market and Social Policy Occasional Paper No.16*, Pairs OECD.

OECD (2000), *Reforms for an Ageing Society*.

OECD (2001), *Proposal for a Thematic Review on Improving the Prospects for Older People in the Labour Market*.

Peter Scherer (2001), "Age of Withdrawal from the Labour Force in OECD Countries", *Labour Market and Social Policy-Occasional Papers No. 49*, OECD

Quinn, Joseph F., Richard V. Burkhauser and Daniel A. Myers. (1990). *Passing the Torch: The Influence of Economic Incentives on Work and Retirement*. Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Insitute for Employment Research.

Quinn, Joseph. (1999). "New Paths to Retirement." In *Forecasting Retirement Needs and Retirement Wealth*, Brett Hammond, Olivia Mitchell and Anna Rappaport, ed. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press.

Roper-Starch. (1999). *Baby Boomers Envision Their Retirement: An AARP Segmentation Analysis*. Roper Starch Worldwide Inc.

Sveinbjörn Blöndal and Stefano Scarpetta (1998), "The Retirement Decision in OECD Countries", Economics Department Working Papers No. 202, OECD