

정책연구자료 2002-01

고령화 사회에 대비한 재정정책 방향
- 사회보장과 성장지속가능성의 균형 -

변재관, 전영섭, 이철희
최현수, 고연분

한국보건사회연구원

머 리 말

우리 사회는 개인들이 위기의식을 느끼고 있지 못한 가운데 급속한 고령화의 길을 가고 있다. 현재 직면한 문제라고 생각하지 않을 수도 있으나 당장 21세기 중반에는 초고령 사회로 전환될 것이 자명하고, 그로 인한 인구구성의 변화에서 유발되는 문제들은 단기적인 정책을 통해서 쉽게 해결할 수 없는 경우가 많기 때문에 그 효과가 당장 가시적으로 나타나지 않을 지라도 미리 계획하고 준비해 나가지 않으면 안 된다.

특히, 고령 사회로 전환되는 시점에서는 필연적으로 공공지출의 증가를 가져올 것이고, 인구의 노령화로 인한 노동력의 감소 또는 노동력 성장의 둔화를 불러 일으켜 경제활동을 위축시킬 것이다. 최근까지는 고령화 진전에 따른 부정적 영향이 노동생산성 향상, 여성의 경제활동 참여 증가 등에 따른 근로인구 비율의 지속적 증가 등으로 상쇄되었지만, 향후에는 취업자수 감소가 이를 상쇄할 만한 노동시장의 변화가 없을 경우 경제성장 둔화 요인으로 작용하여 문제는 심각해 질 수밖에 없다.

따라서, 본 연구에서는 우리나라의 고령화 진전 속도가 유래가 없을 정도로 빠르다는 점에 주목하고, 고령 사회로 급속히 이행됨에 따라 나타나는 고령화의 사회·경제적 영향을 분석하여 경제활력 유지를 위한 정책과제를 모색하고자 한다.

본 연구과제는 본인의 책임하에 최현수 주임연구원과 고연분 연구원, 서울대학교 전영섭 교수, 이철희 교수의 참여로 수행되었다. 저자들의 구체적인 담당 연구분야를 소개하면 다음과 같다.

- I. 서론 (변재관)
- II. 고령화로 인한 인구사회학적 변화 및 대응방안(변재관)
- III. 고령화가 경제전반에 미치는 영향 (변재관, 최현수, 고연분)
- IV. 고령화에 따른 노동시장 변화 및 정책과제 (이철희)
- V. 고령화 시대의 재정정책 운영기조 및 방향 (전영섭)

연구진은 연구의 진행과정에서 본고를 세심히 읽고 완성하는 데에 도움을 주신 기획예산처 재정기획국 소기홍 사회재정과장, 공영국 사무관과 관계자 분들께 깊이 감사하고 있다. 또한 본 보고서를 읽고 귀중한 조언을 해 주신 본원의 정경희 부연구위원과 선우덕 책임연구원께도 감사하고 있다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자들의 개인적인 의견이며 본원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

2002년 12월

한국보건사회연구원

원 장 박 순 일

목 차

요 약	9
I. 서 론	26
1. 새로운 복지국가의 재편	26
2. 새로운 사회적 리스크의 등장	27
II. 고령화로 인한 인구사회학적 변화 및 대응방안	28
1. 고령화로 인한 인구사회학적 변화	28
2. 고령화로 인한 인구사회학적 변화에 대한 대응방안	33
III. 고령화가 경제전반에 미치는 영향	37
1. 자본시장에 미치는 영향	37
2. 경제성장 및 거시경제변수에 미치는 영향	39
3. 재정에 미치는 영향	41
4. 산업구조에 미치는 영향	45
IV. 고령화에 따른 노동시장 변화 및 정책과제	49
1. 인구고령화에 따른 노동시장의 변화	49
2. 고령인구의 노동의욕고취를 위한 정책 방안	64
3. 노동인력 감소 대처 방안	74

V. 고령화 시대의 재정정책 운영기조 및 방향	83
1. 우리나라 복지재정의 현황과 전망	83
2. 고령화 사회에서의 건전 재정기조 유지를 위한 정책과제 및 추진방안	93
참고문헌	97

표 목 차

〈표 I- 1〉 서구복지국가의 흐름(1950년대~1990년대)	26
〈표 II- 1〉 노인인구의 증가 추이	29
〈표 II- 2〉 연령계층별 노후준비방법	30
〈표 II- 3〉 연령계층별 문화여가활동 실태	30
〈표 II- 4〉 미래의 출산력 변화예측	31
〈표 II- 5〉 노부모 부양책임에 대한 태도	31
〈표 II- 6〉 연령군별 선호하는 노후 부양방법	32
〈표 II- 7〉 수발자의 연령별 부모수발에 대한 의식	32
〈표 II- 8〉 공적연금 수급자 및 수급률	32
〈표 II- 9〉 고령화로 인한 인구사회학적 변화 조망	33
〈표 II-10〉 실버산업의 분야와 내용	35
〈표 III- 1〉 고령화와 경제성장률	40
〈표 III- 2〉 OECD 국가의 GDP성장률과 노동생산성 비교	40
〈표 III- 3〉 의료보험에 의한 노인의료비 증가 추이	43
〈표 III- 4〉 OECD 국가의 노인인구비율과 의료비용 비교	43
〈표 III- 5〉 시설 및 재가서비스의 총비용	44
〈표 III- 6〉 산업구조의 변화 전망	46
〈표 III- 7〉 연령계층별 교육수준	47
〈표 III- 8〉 주요 산업별 노령인구 취업현황	48
〈표 III- 9〉 고령화로 인한 경제적 변화 전망	48
〈표 V- 1〉 통합재정기준 사회복지지출 추이(1995~1999)	83
〈표 V- 2〉 우리나라의 연도별 사회보장비 지출규모(OECD 기준)	84
〈표 V- 3〉 OECD 회원국의 GDP 수준 및 사회보장비지출(1995년 기준)	86
〈표 V- 4〉 1인당 1만불(경상가치기준) 소득대의 사회복지지출규모 비교	86

〈표 V- 5〉 사회복지지출 부문별 국제비교	87
〈표 V- 6〉 공적연금 수급자 및 수급률	88
〈표 V- 7〉 4대 공적연금 지출규모 추정(2010년)	89
〈표 V- 8〉 GDP대비 4대 공적연금의 지출비율(1999년도 실제지출)	89
〈표 V- 9〉 주요국의 GDP 대비 국민의료비와 국민의료비 중 공공부문 비중(1997) ...	91

그림 목 차

[그림 IV- 1] OECD 국가의 55~64세 인구의 경제활동참가율(2000년)	52
[그림 IV- 2] 60세 이상 남성의 경제활동참가율	53
[그림 IV- 3] 남성의 연령별 경제활동참가율	54
[그림 VI- 4] 비사용 생산능력	54
[그림 VI- 5] 도시와 농촌의 60세 이상 남성 경제활동참가율 변화추이	55
[그림 IV- 6] 일부 국가에서의 연령별 소득수준	62
[그림 IV- 7] OECD 국가의 실질적 및 공식적 퇴직 연령, 1995~2000년	66
[그림 IV- 8] 대졸 이상 경제활동 참가율의 국가간 비교, 1998년	74
[그림 IV- 9] 여성의 교육정도별 경제활동참가율, 1998년	75
[그림 IV-10] 대졸 이상 여성인구비율의 연령별 비교, 1998년	76
[그림 IV-11] 한국의 성별, 연령별 경제활동참가율, 1998년	77
[그림 IV-12] 국가별 여성의 연령별 경제활동참가율, 2000년	78
[그림 IV-13] 산업별 여성의 임금 비율	79

요 약

I. 서 론

- 새로운 복지국가의 재편
 - 복지국가 위기의 심화
 - 완전고용과 상대적으로 균등한 소득재분배 신화의 붕괴
- 새로운 사회적 리스크의 등장
 - 학교로부터 노동시장으로 이행의 어려움
 - 공급자원(국가재정 등)에 비해 다양한 복지수요 및 요구 분출

II. 고령화로 인한 인구사회학적 변화 및 대응방안

- 고령화로 인한 인구사회학적 변화
 - 급격한 고령화 및 노인인구의 양적 증대
 - 2002년 현재 65세 이상 노인인구는 전체인구의 7.9%인 377만명으로, 우리 사회는 고령화사회(Aging Society)에 이미 진입
 - 우리나라 고령사회 진입 속도는 세계적으로 빠른 수준으로 향후 보건·의료, 복지 등의 문제가 가시화될 것으로 전망됨.
 - 노인부양 부담의 증가
 - 2002년 현재, 노인부양비(노인인구/생산연령인구)는 11.1%로 생산연령(15~64세)인구 약 9명이 노인 1명을 부양하나 2019년에는 5명의 생산연령이 노인 1명을 부양해야 할 것으로 전망

－ 노인인구의 질적 변화

- 현재 노인의 교육수준은 매우 낮아 74.5%가 초등학교 이하의 학력을 갖고 있으며, 고등학교 이상 졸업자는 14.9%에 불과함.
- 현재 노인은 노후준비를 하지 못한 세대이지만 미래의 노인들은 연금을 비롯한 노후준비가 이루어져 경제력이 증대될 것임.
- 현 세대 노인들에 비하여 고령사회의 노인들은 상대적으로 컴퓨터 사용능력증대 등 새로운 정보습득 능력이 높아질 것으로 판단됨.
- 자녀수 감소와 여성의 경제활동 참여 증가로, 가족의 노인부양기능의 가능성이 지속적으로 약화될 것임.
- 2002년 현재는 공적 연금수급자가 60세 이상 인구의 20.5%에 불과하지만, 2019년에는 51.6%가, 2026년에는 60.9%가 공적 연금수급자일 것으로 전망됨.

□ 고령화로 인한 인구사회학적 변화에 대한 대응방안

－ 연령통합적 사회로의 전환

- 노동을 준비하기 위한 교육의 단계인 청소년기와, 노동의 시기인 중년기, 은퇴 후 사회로부터 분리되어 여가를 즐기는 노년기로 구분되어 모든 정책과 제도가 마련되어 있는 연령 분리적인 사회에서 교육, 노동, 여가가 전 생애에 걸쳐 균형있게 시행되고 개인의 욕구에 따라서 자유롭게 선택할 수 있는 연령통합적 사회로의 전환이 필요함.

－ 노인에 대한 긍정적 이미지 제고

－ 예방적 서비스 체계로의 전환

－ 민간자본의 참여 활성화

－ 실버산업의 확대

- 고령화 사회의 도래로 실버산업이 폭발적으로 증가
- 고령화사회로 진입하면서 고령인구가 급속히 증가
- 우리나라는 세계에서 가장 빠른 고령인구의 증가율을 보여 국내 실버 비즈니스 시장이 다른 나라에 비해 급속하게 성장할 가능성이 높음.

- 국내 실버산업은 2000년 17조원에서 2005년에는 약 27조원, 2010년에는 약 41조원으로 전망

Ⅲ. 고령화가 경제전반에 미치는 영향

□ 자본시장에 미치는 영향

- 저축률의 감소로 인한 가용자금의 위축
 - 노인인구 증가로 소비가 늘어나 투자가 위축
 - 고령화의 진전에 따른 재정수지 악화로 정부저축률도 감소하기 때문에 총 저축률은 감소할 것이고, 그 결과 가용자금의 감소, 투자위축 등을 초래하여 경제성장의 둔화요인으로 작용할 가능성이 큼.
- 자산보유구조의 변화로 인한 자본시장 변화
 - 고령자일수록 위험기피도가 증가하고 무위험자산에 대한 선호도가 높아지기 때문에 고령화의 진전으로 주식시장보다는 상대적으로 채권시장이 활성화될 것으로 전망
 - 안정적인 채권 위주의 자산보유로 경제의 역동성 저하 가능성
 - 연금제도의 특수성으로 인해 연금기금 운용액이 급증하고 자본시장 및 국민경제에 미치는 영향이 막대해짐.
 - 주식투자비중의 확대
 - 자본시장 경직과 불안정
 - 자산수익률의 저하
 - 기업의 지배구조 개선 가능성

□ 경제성장 및 거시경제변수에 미치는 영향

- 경제성장의 둔화
 - 노인 인구의 비중 증대하여 전체적인 취업구조가 노령화되는 추세
 - 고령화가 높은 집단은 일반적으로 생산성 저하

- 경제활동 참가율과 취업률이 획기적으로 높아지지 않는 한 취업자 수가 감소하여 경제성장 둔화 요인으로 작용
- 노동공급의 감소, 저축률의 감소로 인한 투자의 위축은 이를 상쇄할만한 획기적인 생산성의 향상이 이루어지지 않는 한 경제성장을 둔화시킴.

– 자본수지 악화

- 노동력 부족과 인건비 상승으로 국내 생산이나 투자는 위축되는 반면, 해외직접투자(FDI) 및 해외생산은 지속적으로 확대될 전망
- 국내 생산기반시설의 해외이전 등으로 결국 국내 무역수지가 급속히 악화될 우려가 있음.
- 선진국의 경우 고령화로 인해 노동공급이 감소함에 따라 자본의 수익률 하락을 극복하고 자산의 다각화를 추구하기 위해 개발도상국 등으로 자본이 이동하여 자본수지가 악화될 가능성 높음.
- 우리나라는 선진국에 비해 상대적으로 자본의 수익률 하락이 적어 선진국의 자본이 유입할 가능성도 배제할 수 없으나, 이러한 가능성이 실현되기 위해서는 자본시장의 인프라 구축 등 제도적인 장비가 필요

□ 재정에 미치는 영향

– 재정수지의 악화

- 재정수입감소
- 재정지출증가
- 즉, 취업자수의 감소, 연금가입자 수의 감소, 경제성장의 둔화 등은 조세수입, 세외수입, 사회보장 기여금 등을 감소키는 한 편 연금수급자의 증가, 노인의료비 지출의 증가, 노인 복지비 지출의 증가 등은 재정지출의 급증 요인으로 작용해 재정수지 악화 가능성 높음.

– 노인인구 증가에 따라 국민 부담 가중

- 노인인구 증가에 따라 건강보험, 연금체계가 위기
- 선진국의 경우에도 의료보험과 연금이 노인 의료비 증가 등으로 붕괴위기
- 연금의 경우에도 노령연금의 수령자가 늘어나면서 재정부담 증가가 불가피

- 노령인구의 증가는 노인 질환에 대한 의료요양 서비스와 일상생활 활동에 지장이 있는 노인들에 대한 개호서비스를 위한 사회적 비용을 크게 증가시킴.
- 65세 이상 노인 가운데 자녀 없이 살아가는 사람의 비중이 1980년 19.5%에서 2000년 50.9%로 급속하게 증가하고 있는 등 가족의 노인 복지 기능이 약화되고 있어 향후 더 많은 노인들은 자신의 소득이나 사회적 지원에 의존
- 노인인구가 급격히 증가하면서 경제활동 인력 한 명당 노인부양 부담이 크게 증가

– 국가부채의 누적

- 고령화가 진전되어 온 OECD 국가의 경우 재정수지의 악화로 인해 국가부채는 지속적인 증가세를 시현하고 있으며, 향후에도 이러한 추세가 지속될 것으로 전망 (OECD 2001)

□ 산업구조에 미치는 영향

– 고령화의 진전은 고령자의 생활전반을 지탱하는 산업분야의 비중이 확대될 것으로 전망

- 건강·의료복지서비스 부문의 확대 및 다양화
- 노인인구의 다양한 생활에 대응하여 생활보전형 서비스 분야 확대, 레저 산업 및 주택산업의 다양화
- 산업구조의 변화로 농림수산업의 비중이 2020년에는 1.7%에 불과한 반면 서비스업의 비중은 53.1%로 증가할 것으로 전망

– 인구 구성의 변화에 의한 시장 수요의 변화

- 한국의 실버시장은 성장세를 나타내고 있고, 향후 급격히 성장할 것으로 전망
- 세대간 불평등과 갈등 야기
- 건강한 노인 및 근로의욕을 가진 노인의 수가 증가
- 사회의 고령화와 동시에 갈수록 학력이 높은 노인의 증가
- 노인들의 취업도 제조업보다는 상대적으로 서비스업에 치중되어 있으며, 주로 비임금 근로자로 일하고 있음.

IV. 고령화에 따른 노동시장 변화 및 정책과제

1. 인구고령화에 따른 노동시장 변화

□ 인구고령화와 노동시장

- 인구고령화가 경제에 미칠 것으로 예상되는 가장 중요한 효과 가운데 하나는 노동인력의 감소에 따른 경제성장의 정체 문제임.
- 출산율의 저하와 성인사망률의 감소로 인해 전체인구에서 노령인구가 차지하는 비중은 빠르게 증가하는 추세임. 노령인구는 경제활동참가율이 낮고 청·장년층에 비해 평균적으로 생산성이 낮으므로 노령인구비중의 증가는 노동인력의 양적, 질적 감소를 가져올 것으로 예상됨.
- 인구고령화에 따른 노동인력의 감소에 대응하는 방법으로는 출산장려를 통한 노령인구비중의 감소, 고령인구의 경제활동참가제고, 여성의 노동시장참가 제고, 해외인력의 유치 등을 생각해 볼 수 있음.

□ 인구고령화에 따른 노동력구성의 변화

- 인구학적 현황
 - 출생률의 감소
 - 사망률의 감소
- 노동력인구의 변화
 - 노동력인구 증가에 부정적인 영향을 미칠 것으로 기대됨.
 - 노동력인구의 노령화

□ 고령남성의 경제활동참가 현황

- 다른 선진국과의 비교
 - 지난 세기를 통해 선진국에서 가장 두드러진 노동시장 변화 가운데 하나는 고령 남성의 경제활동참가율이 급격한 하락한 것임.
 - 65세 이전 영구적으로 노동시장을 떠나는 것으로 정의되는 조기퇴직 역시 대다

수 OECD 국가에서 크게 확대되었음.

- 현재 고연령인구의 경제활동참가율 국제비교
 - 현재 우리나라 고연령인구의 경제활동참가율은 다른 OECD 국가들에 비해 높은 편임. 55~64세 인구의 경제활동참가율은 남성 70.8%, 여성 48.2%로 나타남.
 - 60세 이상 남성의 경제활동참가율도 50%를 상회하여 다른 선진국들에 비해 높은 편임.
 - 우리나라 고연령자들의 경제활동참가율이 높은 것은 사회보장제도가 미비하고 자영업 부문과 농업부문의 비중이 선진국에 비하여 상대적으로 큰 우리 복지제도 및 고용구조의 특수성을 반영하는 것으로 파악됨.
- 우리나라 고령남성 경제활동참가율의 변화
 - 1955년부터 2000까지 경제활동인구조사와 인구주택센서스에 기초한 60세 이상 노년 남성의 경제활동참가율의 장기 추세를 볼 때, 가장 두드러지는 특징은 1960년대부터 1990년대까지 감소하지 않고 증가했다는 것임.
 - 경제활동인구조사에 기초한 결과에 따르면, 60세 이상 남성의 경제활동참가율은 1965년 40%에서 1995년 55%로 증가했으며, 센서스에 기초한 추계도 비슷한 결과를 보여줌.
 - 센서스에 기초한 1955년에서 1965년까지 노년 남성의 경제활동참가율은 크게 하락하는 추세를 보여줌. 그러나 1965년 이전 센서스의 신뢰도가 떨어진다는 점을 감안할 때 결과를 확신하기는 어려움.
- 우리나라 고령남성 경제활동참가율 변화의 분석
 - 1960년대 중반 이후 한국 고령남성의 경제활동참가율 증가는 거의 전적으로 농촌에 국한된 현상이었음.
 - 농촌의 경제활동참가율은 1965년 46%에서 1995년 76%로 약 30%정도 증가했는데, 이는 도시 거주자의 경제활동참가율 증가가 5%에 그친 것과 현저한 대조를 보임.
 - 농촌 내에서도 면 지역 거주 고령남성이 읍 지역 거주 고령남성에 비해 훨씬 높은 경제활동참가율 증가를 보였음.

— 고령인구의 경제활동참가 결정요인

- 대학교육을 받은 노년 남성이 경제활동에 참여할 가능성이 훨씬 높았음. 대학교육의 영향력은 1985년에서 1995년 사이 급격히 감소했음.
- 가족구조의 효과를 분석한 결과, 동일가구에 거주하는 세대수가 같을 때 배우자가 있는 고령남성이 그렇지 않은 남성들에 비해 일할 가능성이 높았음. 반면에 혼인 상태를 동일하게 놓았을 때, 자녀와 동거하거나 대가족 구성원일 경우 일할 확률이 더 낮았음.
- 경제활동참가의 가능성은 배우자만 있는 남성의 경우 가장 높았고, 대가족 구성원인 독신남성의 경우 가장 낮았음.
- 주택소유 형태는 1995년에 대해서만 경제활동참가의 중요한 변수로 나타났는데, 자택이나 전세가구에 거주하는 노년남성은 월세가구 거주 남성보다 일할 확률이 낮았음.
- 면 지역에 거주하는 노년남성은 도시거주자에 비해 경제활동에 참여할 가능성이 3배에서 5배 가량 높았음.
- 과거 5년 동안 거주지를 옮겼을 경우, 특히 다른 도시나 군으로 옮겼을 경우에는 이동하지 않은 사람들에 비해 일하지 않을 가능성이 훨씬 높았음. 비록 인과관계가 분명하지는 않지만 퇴직으로 인해 지리적 이주가 일어났을 가능성이 더 크다고 판단됨.

— 노동공급측면의 변화

- 농촌고령남성의 노동력참가율이 이미 70%를 넘어선 상황이어서 그 동안 전체 고령남성의 노동시장참가율 증가의 주요요인이 되어왔던 농촌 고령인구의 경제활동참가율 증가가 계속되기는 어려울 것으로 보임.
- 농촌거주 고령남성의 노동력참가율이 도시인구의 참가율의 두 배가 넘기 때문에 향후 농촌인구의 상대적인 감소는 고령남성의 경제활동참가율을 낮출 것으로 전망됨.
- 국민연금의 확대와 경제성장으로 인한 기타 퇴직소득의 증가는 여가에 대한 수요를 높임으로써 고령자들의 경제활동참가율을 낮출 것으로 기대됨.

- 노동수요측면의 변화
 - 기술의 빠른 진보는 과거의 교육과 훈련을 쉽게 낡은 것으로 만들고 경험의 가치를 떨어뜨림으로서 고령노동자의 상대적인 생산성을 더욱 낮출 가능성이 있음.

□ 고령근로자의 고용실태

- 정년퇴직연령
 - 노동부의 자료에 따르면 중간 및 대기업에서 가장 흔히 찾아볼 수 있는 퇴직연령은 55세임. 평균적인 강제퇴직연령은 56.7세로 대부분의 노동자들은 공식은퇴연령에 비해 3~5년, 실제퇴직연령에 비해 10~12년 앞서 정년퇴직을 하게 됨.
- 고용의 안정성
 - 우리나라 중년 이후 노동자들의 고용의 안정성은 다른 OECD 국가들에 비해 상대적으로 낮은 것으로 나타남.
 - 1995년 당시 40~44세였던 남성 노동자 가운데 60%만 2000년에 동일한 직장에 근무하는 것으로 나타남. 이는 프랑스와 일본의 80%에 비하면 매우 낮은 수치임.
 - 다른 국가의 경우 고용 유지율이 대체로 55~59세와 60~64세 사이에 가장 큰 폭으로 떨어지는 데 비해 우리나라는 50~54세 이후에 큰 폭의 하락이 나타남.
 - 우리나라의 직장여성은 저연령층과 고연령층 모두에서 남성에 비해 낮은 고용 유지율을 보이고 있으며 특히 고연령층에 속하는 여성들은 고용안정면에 있어서 취약한 것으로 보임.
 - 우리나라 고령노동자의 고용 유지율의 급격한 하락은 학력, 직종, 업종을 불문하고 모든 노동자에게 동일하게 나타남. 그러나 저학력자의 경우 고용의 불안정성은 더욱 심각함.
- 임금제도와 고용불안정성
 - 한국 기업이 고령노동자의 고용유지를 기피하는 이유의 하나는 고령노동자의 임금이 그들의 생산성에 비해 높게 책정되어 있기 때문임.
 - 우리나라 기업들의 임금제도는 전반적으로 연공서열에 기반을 두고 있음. 성과 혹은 능력에 따른 임금제도의 도입이 확대되고 있으나 아직까지 대다수의 기업들이 연공서열 혹은 연공서열과 성과급을 결합한 임금제도를 채택하고 있음.

- 우리나라의 노동자들은 연공서열 임금제로 인해 연령에 따른 임금이 초기에는 다른 나라에 비해 빠르게 증가하지만 그 결과 정년퇴직 연령이 상대적으로 낮고 퇴직 이후 임금이 급격하게 감소하는 것을 알 수 있음.

— 고용보장제도와 고용불안정성

- OECD 보고서에 따르면 우리나라는 OECD 국가 전체에서 포르투갈 다음으로 엄격한 고용보장을 적용하는 국가로 평가되었음(OECD 1999).
- 근로자의 해고에 대한 규제는 정년퇴직연령이 지나면 사라짐. 따라서 사용자의 입장에서는 정년퇴직연령을 최대한으로 낮게 지정할 유인을 갖게 됨. 그리고 기업들은 엄격한 고용보장을 회피하기 위해 영구적인 계약을 통해 근로자를 고용하는 것을 꺼리게 됨.
- 결국 우리나라의 엄격한 고용보장은 역설적으로 고령노동자의 고용안정성을 저해하는 장애물로 작용할 수 있음.

— 연령차별

- 사용자가 직원의 고용과 해고에 있어서 직원의 실제능력과 상관없이 연령에 기준하여 결정을 내리는 연령차별의 관행도 고령노동자의 고용안정성을 저해하는 요인임.
- 이와 같은 연령차별의 중요한 이유 가운데 하나는 유교적인 전통 때문에 고령자를 하급자로 채용하여 명령을 내리는 것을 불편하게 생각한다는 것임.

□ 고령인구에 대한 취업지원제도 및 현황

— 법제도적 실태

- 노인취업과 관련한 법적 기반으로써 1992년에 『고령자고용촉진법』이 마련되어 노인의 직업능력개발 및 취업을 지원할 수 있는 실질적인 기반을 마련하였으나 적합직종 선정에 있어서 현실성이나 타당성이 문제시되고 있음.

— 학습·진로·고용 정보

- 고령자취업과 관련한 정보지원 실태를 살펴보면, 다양한 알선·훈련기관은 있으나, 비체계적·분산적·비전문적으로 그 역할이 미미한 실정임.

- 평생교육훈련
 - 노인을 위한 직업교육훈련은 한국산업인력공단에서 위탁·실시하는 1주에서 최
장 4주간의 준고령자 고용촉진을 위한 단기적응훈련 프로그램과 서울시 고령자
취업알선센터에서 실시하는 3일간의 단기적응훈련 프로그램 등이 있음.
 - 노인교육기관에 대한 중앙정부 차원에서의 재정적 지원이 전무하여 양질의 교
육 서비스가 제공되지 못하고 있음.
- 정년 연장 및 정년제 폐지

2. 고령인구의 노동의욕고취를 위한 정책 방안

- 소득지원체계 개선
 - 법정퇴직금 제도
 - 공적노령연금제도
 - 기타 사회보장제도
- 고령근로자의 고용안정성 증진방안
 - 정년의 연장
 - 보상 및 인사관리체계의 개선
 - 고용보장규제 완화
 - 고령노동자의 임금보조
 - 연령에 따른 차별적 대우 금지
 - 임금피크제의 실시
- 고령근로자의 고용증진방안
 - 고령근로자의 고용전망
 - 향후 우리나라 고령인구의 교육성취도 증가에 힘입어 고령 근로자의 생산성과
고용전망은 개선될 가능성

- 고령자에 적합한 고용형태 확산
- 근로여건의 개선
- 평생교육·훈련체계의 확립
- 새로운 사회적 일자리 창출을 통한 고용확대
- 공공고용정보서비스의 제공

3. 노동인력 감소 대처 방안

□ 여성노동의 경제활동참가 제고

- 우리나라 여성의 경제활동참가 현황
 - 우리나라 여성의 경제활동참가율은 56.3%로 OECD 국가들의 평균인 69%와 비교할 때 크게 낮은 수준임.
 - 특히 다른 나라와 구분되는 특징은 고학력 여성의 낮은 경제활동참가율이 낮다는 것임. 1998년 기준으로 우리나라 대학졸업 이상 학력을 가진 여성의 경제활동참가율은 54%로 OECD 회원국(평균 83%) 가운데 최저 수준임. 이는 일본대졸여성의 경제활동참가율(68%)보다도 크게 낮은 수치임.
 - 우리나라 여성경제활동의 또 다른 특징은 다른 나라에서 광범위하게 발견되는 학력과 경제활동참가율간의 정의 상관관계가 발견되지 않는다는 점. 미국을 비롯한 OECD 국가들의 경우 대졸 이상 여성의 경제활동참가율이 중졸 이하 여성 경제활동참가율의 1.5배가 넘는 반면, 우리나라의 경우에는 학력간 경제활동참가율 차이가 미미함.
- 결혼과 출산의 영향
 - 여성의 연령별 경제활동참가율을 분석해 보면 20대 초반과 40대의 참가율이 높고 30대 및 고령의 참가율이 낮은 M자 모양을 나타냄. 이는 30·40대에 참가율이 최고치에 도달하는 남성들의 역U자 모양과는 현저하게 다른 것임.
- 임금과 고용구조
 - 남성임금에 대한 여성임금의 비율은 개선되고 있는 추세이나 전산업 평균으로 보

있을 때 아직까지 남성임금의 3분의 2수준에 머물러 있음.

- 고학력 여성인력의 경제활동이 부진한 이유 가운데 하나는 이들이 충분히 능력을 발휘하고 적절한 보수를 받을 수 있는 일자리가 많지 않다는 것

— 여성의 경제활동 장려방안

- 여성들이 노동시장으로 유입될 수 있는 인프라의 구축
- 보육 및 유아교육 시스템을 확충
- 육아휴직의 활성화 등 가정과 직장생활을 양립—육아와 근로의 병행—하기 위한 여건 조성

— 여성인력에 적합한 고용구조의 창출

- 근로시간과 일정을 신축적으로 조정할 수 있는 고용의 장려
- 파트타임 고용의 증가
- 가능한 업종에서는 재택근무 장려

□ 인구 및 이민정책

- 출산장려정책
- 인력의 해외유출 방지
- 외국인력의 유입

□ 노동생산성의 제고 및 성장활력 창출

- 학교교육의 개선
- 근로자의 평생학습을 위한 인프라 구축
- 생산성 향상의 유인제공
- 인구구조 변화에 따라 성장할 산업 육성

V. 고령화 시대의 재정정책 운영기조 및 방향

1. 우리나라 복지재정의 현황과 전망

□ 사회복지지출 규모

- 우리나라의 사회복지지출규모에 대한 정부의 공식적인 자료는 IMF 통합재정수지기준에 의한 복지재정규모집계로 다음의 표에서 보여주고 있듯이 1999년 현재 14조 7035억원으로 총 세출대비 12.44%, GDP 대비 3.04%이며, 1995년의 총 세출대비 8.95%, GDP 대비 1.81%에 비해 연평균 23.3%로 증가한 결과이지만 여전히 GDP의 5% 미만의 낮은 수준임.
- 복지지출규모를 GDP에 대한 비율로 파악하여 보면 1990년의 4.6%에서 1999년에는 11.8%로 2.6배 증가하였으며, 이 역시 1990~1996년간 6년 동안 1.4% 포인트(4.6%→6.0%) 증가하였음에 비해 1996~1999년간 3년 동안 5.8% 포인트(6.0%→11.8%) 증가하여 경제위기 이후 사회복지지출이 급격히 증가하였음을 알 수 있음.
- 우리나라의 사회복지지출의 규모를 주요 OECD 회원국들과 단순 비교하면 회원국들 중에서 가장 낮은 그룹에 속함.

□ 고령화의 진전이 재정에 미치는 영향

- 고령화의 진전은 재정수입의 감소와 재정지출의 증가를 초래하게 되며, 이는 또 다시 경제성장의 둔화로 인한 재정수지의 악화로 이어질 가능성도 있음.
- 고령화는 취업자수의 감소, 연금가입자의 감소, 경제성장의 둔화 등을 통하여 조세수입, 세외수입, 사회보장기여금 등의 재정수입을 감소시키는 반면, 연금수급자 수의 증가, 노인진료비 지출의 증가, 노인복지비 지출의 증가 등으로 재정지출을 증가시킴으로써 재정수지의 악화를 초래할 것으로 전망됨.
- 2002년 현재에는 공적연금 수급자가 60세 이상 인구의 20.5%에 불과하지만 2019년에는 51.6%, 2026년에는 60.9%가 공적연금 수급자가 될 것으로 전망됨.
- 2010년 한국의 노령인구비율은 9.94%에 이를 것으로 추산되며 이는 OECD 국가들

이 복지국가의 전성기를 누렸던 1975년의 OECD 평균 노령인구비율 10.8%와 유사한 수준임. 향후 10년 뒤 연금수급자의 주된 대상인 노령인구비율은 선진국의 복지국가 전성기와 유사한 수준으로 증대되면서 연금관련지출은 이들의 절반 이하가 된다는 것은 연금제도에 의하여 소득보장을 받지 못하는 노령·장애·유족 빈곤층이 대량 존재할 가능성을 의미하므로, 연금에 의한 소득보장이 제대로 기능하기까지 공공부조제도에 의한 소득보장기능이 상당기간 확대 실시되어야 함.

- 사회복지재정에서 지급되는 의료비의 증대는 국민의료비 총액을 변화시키지 않고 단순히 비용부담구조의 변화만을 초래할 수도 있겠지만, 노인인구의 증대, 의료수요의 고급화 등으로 국민의료비 자체가 증가할 전망이므로 이는 재정지출의 증가를 더욱 가속화할 전망이다.

□ 고령화를 대비한 OECD 국가들의 재정강화 개혁

- 지출감소와 기여의 증가, 연령연계 프로그램 이외의 재정방안을 통한 고령화 압력의 완화, 연금과 장기부양 자금조달을 위한 새로운 방안의 도입, 예산절차의 강화 등으로 이러한 개혁을 요약할 수 있음.

2. 고령화사회에서의 건전재정기조 유지를 위한 정책과제 및 추진방안

- 생산성과 저축률 등 경제성장에 주요한 변수들에 대한 고려가 필요함.
- 고령화로 인한 경제활동 참가율과 취업자 수의 하락을 상쇄하기 위해서는 이에 상응하는 생산성의 증가와 아울러 고령자들을 경제활동에 참여시킬 수 있는 제반 대책이 중요함.
- 투자의 위축없이 경제성장을 유지하기 위하여 노년층을 대상으로 하는 다양한 금융상품을 개발하여야 함.
- 선진국처럼 주식시장을 중심으로 기업의 자금을 조달 할 수 있는 시스템을 구축하여야 함.
- 수출, 투자, 내수가 균형되어 있는 적정성장을 도모하기 위하여 건전한 소비를 진작시킬 필요가 있음. 특히 고령화에 따라 실버산업에 대한 수요가 급격히 증가할

것으로 전망되는 바 그 수요를 충족시킬 수 있는 투자확대 방안에 대한 다양한 연구가 필요함.

- 금리를 적정수준에서 운영하여 공개시장 조작의 실효성을 유지하고, 가계대출을 관리하여 금융기관의 건전성을 강화함으로써 금융정책을 통해 경기변동에 대응할 수 있는 여력을 확보하여야 함.
- 공적자금 상환, 4대 공적연금 지출 등의 경직성 경비로 말미암아 국가채무가 급증하지 않도록 하고 건전재정의 기초를 유지하기 위하여 그 대책을 시급히 강구할 필요가 있음.
- 고령화 사회에서 조세의 형평성과 중립성을 유지하는 범위 내에서 적절한 재정수입을 확보하기 위해서는 세율은 낮추되 세원은 넓히는 방향으로의 조세개편을 강화할 필요가 있음.
- 기금운영의 전문성 및 효율성 제고와 직접금융시장의 활성화를 위한 최선의 방안은 계약을 통해 연금기금을 민간에게 위탁하여 분산관리하는 방안이며, 더 나아가서 민간기관들이 투자 지침을 잘 지키도록 철저한 감시가 있어야 함.
- 적립금 규모의 감소에도 대비하여 금융시장과 제반 금융기관에 대한 충격을 극소화시킬 수 있는 대책 마련도 있어야 함.
- 의료보험과 관련하여서는 진료비 지불제도의 개선, 민간보험의 활성화, 노인요양보험의 도입 등을 고려할 수 있음.
- 건강보험의 지출 중 95%를 점하는 급여비가 지난 6년 동안 연평균 매년 22.4%씩 증가하고 있으며, 앞으로도 이런 추세가 지속될 것으로 보이는 바 진료비를 보다 효율적으로 관리할 수 있는 지불제도에 대한 논의가 필요함.
- 공보험과 사보험간의 균형적인 이원체계 구축을 함으로써 의료서비스시장에서 두 보험간의 경쟁도 고려할 수 있으나, 재정안정화 측면에서 보면 공보험을 보충하는 형태의 민간보험을 활성화하는 것이 바람직함.
- 노인진료비 절감을 위해 장기요양서비스 및 가정간호원 파견시설의 확충, 장기요양보조인력의 양성 등을 위한 국고지원의 확대 등도 필요함. 또한 노인진료비 경감을

위해 노인요양보험 등의 도입도 필요함.

- 정년퇴직제도를 제한하고, 연공서열 임금제를 개혁하고, 엄격한 고용보장 규제를 완화하고, 고령 노동자에 대한 임금 보조금을 합리화하고, 기준고용률제를 검토하고, 연령차별에 대한 금지조치를 도입하는 조치 등을 통하여 고령 노동자의 고용 가능성을 높여야 함. 또한 중견 및 고령 노동자를 위한 교육기회를 확대하고, 공공 고용서비스의 질적 향상과 민간고용서비스와의 연계를 강화하고, 근로시간을 단축하는 것도 고령 노동자의 고용기회 확충을 위하여 필요함.

I. 서론

1. 새로운 복지국가의 재편

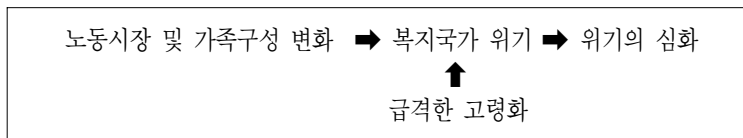
〈표 I-1〉 서구복지국가의 흐름(1950년대~1990년대)

1950년대	1960년대	1970년대	1990년대
국가에 따른 격차가 너무 컸음	국가/급여간의 불평등이 많았음	정부의 과잉부담 (복지에 대한 국가책임의 충실)	가족을 둘러싼 전통적 가치관의 붕괴
인플레이		스테그플레이션 실업	고령화 세계화와 실업

자료: OECD, *OECD Series: Aging Society*, Volume1, 2001.

□ 복지국가 위기의 심화

- 완전고용과 상대적으로 균등한 소득재분배 신화의 붕괴
 - 저출산 고령화, 불안정한 가족, 항상적인 높은 실업률의 문제
 - 저성장·저금리, 낮은 저축률의 유지 불가피
 - 현재의 공적 연금제도의 유지가능성도 매우 낮음.
 - 노인의료비를 포함한 건강보험 재정적자의 문제
 - 즉, 지금까지의 복지국가를 유지해온 ‘노동시장과 가족’의 역할이 급격히 약화되고 있음(노동시장과 가족구성의 변화 → 복지국가의 균형을 깨뜨림).



2. 새로운 사회적 리스크의 등장

□ 학교로부터 노동시장으로 이행의 어려움

- 현재 가족이 직면하고 있는 가장 어려운 문제 중 하나
- 여성의 출산 평균수명이 높아지고, 출산력이 낮아짐.
- 노동시장에 유리하게 진입하기(시키기)위한 사교육비의 급증

□ 공급자원(국가재정 등)에 비해 다양한 복지수요 및 욕구 분출

- 사회보험과 공공부조 사이의 균형 문제가 매우 중요
- 저소득층에 대한 소득보장 중심의 사회보장체계에 대한 국민적 신뢰성 약화 문제 심각(→ 복지국가의 중산층화)
- 사회복지시스템에 대한 정당성 붕괴
 - 급여와 부담 사이의 형평성 조정의 어려움
 - 예측하지 못한 ‘저출산-고령화’의 문제에 대한 신속한 대응 실패

Ⅱ. 고령화로 인한 인구사회학적 변화 및 대응방안

1. 고령화로 인한 인구사회학적 변화

□ 급격한 고령화 및 노인인구의 양적 증대

- 2002년 현재 65세 이상 노인인구는 전체인구의 7.9%인 377만명으로, 우리 사회는 고령화사회(Aging Society)에 이미 진입
 - 2019년에는 노인인구비율이 14.4%에 도달, 고령사회(Aged Society)로 진입할 것으로 전망
 - 그러나, 인구추계에서 가정한 출산력 수준보다 출산력 감소가 더 급속하게 진행되어 고령사회 진입연도가 빨라질 것으로 예상됨.
- 우리나라 고령사회 진입 속도는 세계적으로 빠른 수준으로 향후 보건·의료, 복지 등의 문제가 가시화될 것으로 전망됨.
 - ※ 고령사회 진입 소요연수: 한국(19년), 일본(24년), 미국(71년), 프랑스(115년)
- 노인들은 소수집단이 아닌 '다수'집단으로서 생활하게 될 것이며, 다수집단으로서의 사회·경제·정치적인 능력을 발휘하려 할 것임.

□ 노인부양 부담의 증가

- 2002년 현재, 노인부양비(노인인구/생산연령인구)는 11.1%로 생산연령(15~64세)인구 약 9명이 노인 1명을 부양하나,
 - 2019년에는 5명의 생산연령이 노인 1명을 부양해야 할 것으로 전망
 - 노인부양에 드는 공·사적 비용은 자녀부양 보다 높아, 실제적인 부양비용도 급격히 증가할 것으로 예상되므로 노인인구 증가에 따른 사회적 부담이 큼.

〈표 II-1〉 노인인구의 증가 추이

(단위: 천명, %)

구 분	2002	2010	2019(고령사회)	2026(초고령사회)
전체 인구	47,640	49,594	50,619	50,610
65세 이상 인구 (구성비)	3,772 7.9	5,302 10.7	7,034 14.4	10,113 20.0
총부양비	39.8	38.8	40.0	48.8
노인부양비	11.1	14.8	19.8	29.7
유년부양비	28.7	23.9	20.2	19.1

자료: 통계청, 『장래인구추계』, 2001.

□ 노인인구의 질적 변화

- 현재 노인의 교육수준은 매우 낮아 74.5%가 초등학교 이하의 학력을 갖고 있으며, 고등학교 이상 졸업자는 14.9%에 불과함.
 - 반면, 고령사회의 노인들은 33.7%만이 초등학교 이하, 44.4%가 고등학교 이상의 학력을 가질 것으로 추계 됨.
- 현재 노인은 노후준비를 하지 못한 세대이지만 미래의 노인들은 연금을 비롯한 노후준비가 이루어져 경제력이 증대될 것임(표 II-2 참조).
- 현 세대 노인들에 비하여 고령사회의 노인들은 상대적으로 컴퓨터 사용능력증대 등 새로운 정보습득 능력이 높아질 것으로 판단됨(표 II-3 참조).
 - 2019년에 노인세대를 구성하게 될 40~59세 연령층의 컴퓨터 사용능력이 20% 전후이며, 신문구독 및 독서인구의 비율도 높아 새로운 지식의 습득능력이 높을 것으로 전망됨.
 - 또한, 초고령사회에서 노년기를 보내게 될 현재의 30대의 문화생활 향유율도 현 세대 노인들보다 높은 수준을 보이고 있음.

〈표 II-2〉 연령계층별 노후준비방법(복수응답)

(단위: %)

구분	전체	준비 있음	노후준비 방법								준비 없음
			공적 연금	사적 연금	퇴직금	예금·적금 저축성보험	부동산 운영	증권 운용	계	기타	
15~19세	100.0	0.6	0.1	0.3	0.0	0.5	-	0.0	-	-	99.4
20~24세	100.0	9.8	3.7	4.2	0.9	5.6	0.1	0.1	0.1	0.0	90.2
25~29세	100.0	28.0	9.6	13.8	2.7	16.5	0.7	0.2	0.2	0.1	72.0
30~34세	100.0	41.6	13.5	21.6	4.4	24.2	1.9	0.4	0.3	0.0	58.4
35~39세	100.0	47.8	13.9	24.3	5.5	27.1	3.2	0.4	0.4	0.1	52.2
40~44세	100.0	46.6	13.8	21.6	6.2	25.7	4.1	0.4	0.5	0.1	53.4
45~49세	100.0	46.4	14.0	18.1	6.3	25.8	6.0	0.3	0.8	0.1	53.6
50~54세	100.0	44.5	12.7	16.1	5.6	24.8	6.8	0.5	1.0	0.3	55.5
55~59세	100.0	44.7	12.7	13.8	5.1	24.6	8.2	0.4	1.1	0.1	55.3
60~64세	100.0	38.0	10.8	8.1	4.2	22.3	8.1	0.3	0.9	0.3	62.0
65세 이상	100.0	22.6	3.9	3.8	1.6	13.7	7.8	0.2	0.5	0.3	77.4

자료: 통계청, 『사회통계조사』, 1998.

〈표 II-3〉 연령계층별 문화여가활동 실태

(단위: %)

구분	컴퓨터 사용능력	신문구독 비율	독서인구 비율	공연장 입장률	전시장 입장률
14~19세	94.9	62.6	82.1	62.3	19.1
20~29세	83.0	80.1	83.0	62.4	13.1
30~39세	55.3	79.9	73.0	33.4	16.6
40~49세	33.1	73.4	56.6	21.8	10.9
50~59세	13.7	55.2	38.2	13.7	6.5
60세 이상	2.9	26.6	19.2	6.3	4.0

주: 공연장은 음악연주회, 연극·마당극, 무용, 영화관이며, 전시장에는 박물관과 미술관 등이 포함됨.
 자료: 통계청, 『사회통계조사』, 2000.

— 자녀수 감소와 여성의 경제활동 참여 증가로, 가족의 노인부양기능의 가능성이 지속적으로 약화될 것임.

※ 노인단독가구의 비율이 1985년의 20.5%에 비하여 최근 45.5%로 증가

- 미래의 노인층은 독립생활을 희망하고 있으나, 노부모 부양에 대한 자녀의 책임 인식은 약화되지 않을 것으로 예견되고 있어, 가족의 노인부양의 ‘가능성’을 ‘현재화’시킬 수 있는 구체적인 방안의 모색이 필요함.

〈표 II-4〉 미래의 출산력 변화예측

연 도	2000	2010	2020	2030
TFR	1.47	1.36	1.37	1.39

자료: 통계청, 『장래인구추계』, 2001.

〈표 II-5〉 노부모 부양책임에 대한 태도

(단위: %)

구분	전체	자녀부양 책임	자녀부양 책임					스스로 해결	사회 및 기타
			장남	능력있는 자녀	아들들	딸들	아들과 딸들		
15~19세	100.0	85.5	13.6	49.3	5.7	1.8	15.0	11.3	3.2
20~24세	100.0	89.2	14.8	49.9	4.9	1.3	18.3	8.3	2.5
25~29세	100.0	90.5	17.6	46.8	7.2	0.4	18.5	7.5	2.0
30~34세	100.0	91.9	19.3	47.0	7.7	0.4	17.5	6.3	1.8
35~39세	100.0	91.9	19.2	47.7	8.0	0.2	16.8	6.7	1.4
40~44세	100.0	91.3	19.3	48.5	7.5	0.2	15.8	6.9	1.8
45~49세	100.0	92.0	22.0	49.7	7.8	0.1	12.4	6.5	1.5
50~54세	100.0	89.0	25.1	44.8	7.0	0.3	11.9	9.0	2.0
55~59세	100.0	88.4	30.6	41.1	6.2	0.1	10.5	10.0	1.6
60~64세	100.0	87.5	35.8	36.5	6.8	0.2	8.2	11.0	1.6
65세 이상	100.0	90.0	43.0	32.1	7.1	0.4	7.3	7.7	2.3

자료: 통계청, 『사회통계조사』, 1998.

〈표 II-6〉 연령군별 선호하는 노후 부양방법

특성	동거부양	별거부양	독립생활	생각해본적 없음	계(명)
25~34세	5.7	5.5	83.1	5.7	100.0 (2,494)
35~44세	9.5	5.8	78.6	6.1	100.0 (2,422)
45~54세	16.6	9.1	68.8	5.5	100.0 (1,547)
55~64세	29.4	13.5	52.8	4.4	100.0 (1,335)
65세 이상	32.3	20.2	43.2	4.4	100.0 (982)

자료: 한국보건사회연구원, 『1998년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사』 원자료.

〈표 II-7〉 수발자의 연령별 부모수발에 대한 의식

(단위: %)

구 분	전적으로 가족성원이 책임지고 수발	수발서비스를 이용하여 가족이 수발	와상시 노인요양원 입소	수발필요시 노인요양원 입소	계 (명)
29세 이하	54.0	24.0	18.0	4.0	100.0 (50)
30~39세	54.4	17.6	24.8	3.2	100.0 (125)
40~49세	57.7	16.2	22.1	4.1	100.0 (222)
50~59세	61.1	10.3	24.0	4.6	100.0 (175)
60세 이상	67.4	10.1	17.6	4.9	100.0 (426)

자료: 정경희 외, 『장기요양보호대상 노인이 수발실태 및 복지욕구』, 2001.

〈표 II-8〉 공적연금 수급자 및 수급률

(단위: 명, %)

구분	국민연금(천명)	공무원연금	사학연금	군인연금	총 연금수급자(A)	A/60+노인인구
2002	919	165,068	18,105	52,325	1,154,498	20.5
2010	2,580	254,080	41,162	63,391	2,938,633	40.8
2019	4,642	435,077	77,975	55,888	5,210,940	51.6
2026	7,000	592,519	106,459	51,001	7,749,979	60.9

자료: 국민연금연구센터, 『재정추계 내부자료』, 2000; 김용하, 『공무원연금, 사학연금, 군인연금 재정추계자료』, 1999.

- 2002년 현재는 공적 연금수급자가 60세 이상 인구의 20.5%에 불과하지만, 2019년에는 51.6%가, 2026년에는 60.9%가 공적 연금수급자일 것으로 전망됨.

〈표 II-9〉 고령화로 인한 인구사회학적 변화 전망

구 분	2002	2010	2019 (고령사회)	2026 (초고령사회)
▶ 노인의 복지욕구에 영향을 미치는 변화				
노인인구의 양적 증가 (구 성 비)	3,772 7.9	5,302 10.7	7,034 14.4	10,113 20.0
교육수준의 향상	낮은 교육수준 (70% 이상이 초등학교 이하)	무학노인의 감소 (18.0%)	고졸 이상 노인 증가 (40% 이상)	고학력의 보편화 (50% 이상이 고졸 이상)
정보·지식 습득능력	지속적인 증가 ➡			
문화여가활동 보편화	지속적인 증가 ➡			
▶ 가족부양능력에 영향을 미치는 변화				
출산력의 저하	1.47	1.36	1.37	1.39
여성 경제활동참가율	지속적인 증가 ➡			
가족부양의지 저하	독립성에 대한 욕구 및 공적 서비스욕구 증가 ➡			
공적부양의 보편화 (공적연금 수급자비율)	20.5%	40.8%	51.6%	60.9%

2. 고령화로 인한 인구사회학적 변화에 대한 대응방안

□ 연령통합적 사회로의 전환

- 노동을 준비하기 위한 교육의 단계인 청소년기와, 노동의 시기인 중년기, 은퇴후 사회로부터 분리되어 여가를 즐기는 노년기로 구분되어 모든 정책과 제도가 마련 되어 있는 연령 분리적인 사회에서 교육, 노동, 여가가 전 생애에 걸쳐 균형있게 시행되고 개인의 욕구에 따라서 자유롭게 선택할 수 있는 연령통합적 사회로의 전환이 필요함.

- ※ 미국의 경우, 1967년에 연령차별 금지법을 제정하였으며, 유럽연합은 암스테르담 조약에서 모든 소속국가들이 2006년까지 연령차별금지 법안을 제정하도록 하였음.
- ※ 일본의 경우, 정년제를 채택하되 정년을 만 65세로 연장하거나 정년퇴직자들을 상대로 한 재고용제도를 실시하고 있음.

□ 노인에 대한 긍정적 이미지 제고

- 노인을 무조건 '비생산적'으로 간주하는 부정적인 태도에서 벗어나 노인을 자신이 갖고 있는 경륜과 능력을 발휘하여 사회에 기여할 수 있는 존재로 인식하고 노인의 경제적·사회적 기여를 증진할 수 있는 정책 마련
- 이를 통하여 건강하고 활력있는 고령화와 모든 세대가 함께 살아가는 사회통합적인 사회의 실현이 가능할 것임.

□ 예방적 서비스 체계로의 전환

- 고령화에 따른 사회적 비용증가를 완화하기 위해서는 현재의 사후·치료중심·문제 해결 중심의 보건복지서비스 제공에서 적극적인 예방적인 서비스 제공체계로의 전환이 요구됨.

□ 민간자본의 참여 활성화 - 실버산업의 확대

- 시장현황 및 전망
 - 고령화 사회의 도래로 실버산업이 폭발적으로 증가
 - 고령화사회로 진입하면서 고령인구가 급속히 증가
 - 우리나라는 세계에서 가장 빠른 고령인구의 증가율을 보여 국내 실버 비즈니스 시장이 다른 나라에 비해 급속하게 성장할 가능성이 높음.
 - 국내 실버산업은 2000년 17조원에서 2005년에는 약 27조원, 2010년에는 약 41조원으로 전망
 - 일본은 2000년 38조엔에서 2025년에는 112조엔에서 최대 155조엔으로 추산(일본 경제신문, 2000.2.7)

- 미국은 민간소비 전체에서 고령자 소비비중이 30%에 이르며 전체 상업광고의 20%정도에 고령자가 등장
- 실버산업의 급성장요인
 - 수명연장으로 고령인구증가
 - 핵가족화로 개호서비스 외부위탁증가
 - 고품질의 서비스 요구 증가
 - 고령자의 사회활동 증가
- 실버산업의 분야와 내용
 - 실버산업은 분류기관에 따라 다양하나 여기에서는 잠재시장을 포함한 넓은 개념으로 해석하여 6가지로 분류

〈표 II-10〉 실버산업의 분야와 내용

	내 용
장기요양 서비스	홈헬프, Short-stay, Day-service, 유료노인홈, 주택개조, 방문간호, 노인보건시설, 복지용구의 임대, 재택호스피스
위험방지/안전시설	보행보조기구, 공공시설내 장애인용 시설, 고령자 위험방지 주택, 자동차, 가전, 아이디어상품
의료/건강	고령자 진료소, 장기요양/의료 정보제공서비스, 건강식품, 스포츠클럽, 고령자건강카운셀링
여가/오락	음악/영화/게임, 여행/취미/오락, 고령자 음식점, 애완동물관련서비스, 자서전 지필대행 비즈니스
생활	금융서비스, 민간보험, 이주지원서비스, 인터넷통판, 노인촌, 노인의복, 식사택배서비스, 장의서비스, 묘지비즈니스
정보/학습	문화정보시장, 노인대학, 자격비즈니스, 서적/잡지, 컴퓨터

자료: 고정민·정연승, 『고령화사회의 도래에 따른 기회와 위협』, 삼성경제연구소, 2002.

- 유망분야
 - 제품의 라이프 사이클, 시장규모 및 미래의 성장성, 정부의 정책 등을 기준으로 실버산업의 유망분야를 선정

- 우리나라 실버산업은 아직 초창기산업이므로 제품의 라이프 사이클상 도입기나 성장기에 있는 사업이 많고 성숙기와 쇠퇴기 사업은 거의 없음.
 - 시장규모와 성장성을 가진 분야는 보험, 자산관리서비스, 여행, 정보서비스 및 시설 장기요양서비스 등 주로 서비스 분야
 - 3가지 기준에 따라 선정된 유망분야로는 시설 장기요양서비스, 보험, 자산운용 서비스, 건강식품, 여행, 노인주택 등
 - 시설 장기요양서비스: 수요의 급속한 증가에 비해 턱없이 부족한 시설, 정부의 정책 등으로 막강한 사업성 존재
 - 보험: 소득증가, 미래에 대한 두려움, 장기 요양보험의 실시가능성 등으로 보험 상품의 인기급증
 - 자산운용서비스: 각종 금융상품의 등장과 빠른 경제환경 변화에 따라 노인들이 가장 받고 싶어하는 서비스
 - 건강식품: 노인들의 건강에 대한 관심제고로 건강한 노인의 수요 증가
 - 여행: 노인들의 잠재수요(참가희망률-현참가율) 1위 상품
 - 노인주택: 위험방지/안전 주택건설, 주택개조 등 노인을 겨냥한 주택사업이 각광
- 실버산업이 활성화되기 위한 전제조건
- 실버산업은 국민 소득이 일정수준이상이어야 개화
 - 현재 시행되고 있는 국민연금 수혜노인의 절대수가 증가
 - 효에 대한 사회·문화적인 인식의 변화
 - 실버산업을 활성화 시키기 위한 정부 대책 시행과 규제의 완화
 - 실버산업에 민간 참여를 유인하는 지원 및 육성대책이 필수
 - 의료보험에서 분리한 일본의 개호보험 운영과 같이 민간참여를 활성화하는 보험제도의 운영
 - 사업성 확보를 위해 정부와 민간기업이 공동으로 노력
 - 실버산업 육성을 위해 민간주도의 시장활성화가 될 수 있도록 하는 정부의 역할
 - 장기요양보호, 실버주택 등 집중 투자지원 분야의 채택을 통한 전략화 개념의 도입
 - 국가·지방자치단체와 민간기업간의 컨소시엄의 확대

Ⅲ. 고령화가 경제전반에 미치는 영향

1. 자본시장에 미치는 영향

□ 저축률의 감소로 인한 가용자금의 위축

- 노인인구 증가로 소비가 늘어나 투자가 위축
 - 노인인구의 증가는 저축보다는 소비성향을 증가시켜 소비지출을 늘림.
 - 노년층은 젊을 때 저축해 놓은 돈을 연금 등을 통해 노년기에 주로 소비하는 계층으로 작용함 즉, 청장년기의 저축성향이 노년기보다 높기 때문에 고령화가 진전됨에 따라 민간저축률은 감소
 - 이러한 저축률의 감소는 다시 경제 전체의 투자 위축을 가져와 경제성장률을 둔화시키게 됨.
 - 고령화의 진전에 따른 재정수지 악화로 정부저축률도 감소하기 때문에 총 저축률은 감소할 것이고, 그 결과 가용자금의 감소, 투자위축 등을 초래하여 경제성장의 둔화요인으로 작용할 가능성이 큼.
 - OECD 국가의 경우 time-series data 및 cross-country data 분석 모두 고령화가 진전됨에 따라 민간저축률 및 총 저축률이 감소함.

□ 자산보유구조의 변화로 인한 자본시장 변화

- 고령자일수록 위험기피도가 증가하고 무위험자산에 대한 선호도가 높아지기 때문에 고령화의 진전으로 주식시장보다는 상대적으로 채권시장이 활성화될 것으로 전망
- 안정적인 채권 위주의 자산보유로 경제의 역동성 저하 가능성
 - 안정성을 중시하는 저위험자산에 대한 수요가 증가하여 위험자산과 저위험자산 간의 균형이 깨어질 가능성 높음.
 - 2001년 현재 국민연금의 기금운용 현황은 주식류 6%, 채권 및 정기에금 91%로

저위험자산의 비중이 극히 높은 실정

- 연금제도의 특수성으로 인해 연금기금 운용액이 급증하고 자본시장 및 국민경제에 미치는 영향이 막대해짐.
 - GDP 대비 적립금 비율: 14%(2001년)→ 44%(2020년경)
 - 국민연금기금의 금융부문 운용자금: 채권 총 발행잔액의 20%, 주식시장 시가 총액의 15%
- 주식투자비중의 확대
 - 연금기금에 의한 채권시장의 왜곡을 완화하고 연금수익성의 제고를 통한 노후소득의 보장을 위해서는 주식투자 비중의 확대가 불가피함.
 - 주식투자비중의 확대는 현재 진행중인 은행중심의 간접금융체제에서 직접금융체제로의 전환을 가속화할 가능성 큼.
- 자본시장 경직과 불안정
 - 연금기금의 비대화는 자본시장에서의 연금기금의 영향력을 증가시킴으로써 연금기금의 투자전략이 경제 기초여건(fundamental)과 괴리될 때 자본시장이 경직되고 불안정해질 가능성 높음.
- 자산수익률의 저하
 - 노동투입의 감소로 자본의 생산성 하락
 - 그 결과 수익률 하락
- 기업의 지배구조 개선 가능성
 - 안정성을 중시하는 연금기금의 속성상 우량기업위주로 투자될 가능성이 크기 때문에 대부분의 우량기업에 있어서 연금기금이 막대한 지분을 보유하게 될 가능성이 높음.
 - 연금기금의 수익성제고 차원에서 내부자거래 규제, 소액주주 보호 등 주주의 권익 및 기업의 수익성 제고를 위한 각종 법·제도의 개혁이 촉진되어 기업의 지배구조가 개선될 가능성이 높음.
 - 그러나 국민연금기금의 운영과정에 대한 투명성 제고, 기관투자자의 의결권 행사에 대한 제도적인 정비 등이 신속하게 이루어지지 않는다면 기업지배구조의 개선보다

- 는 시장원리에 의한 기업의 능동적 발전이 저해될 수 있다는 지적이 제기
- 현재 수립중에 있는 국민연금 중장기 투자 정책안에 의해 기금운영관리체계의 독립성, 전문성을 보강하기 위한 제도적 개선이 조기에 이뤄져야 할 것임.

2. 경제성장 및 거시경제변수에 미치는 영향

□ 경제성장의 둔화

- 노인 인구의 비중 증대하여 전체적인 취업구조가 노령화되는 추세
- 고령화가 높은 집단은 일반적으로 생산성 저하
 - 경력의 증대에 따라 기술 축적이나 전문성 함양의 효과가 큰 특수한 직종을 제외하고는 일반적으로 취업구조의 고령화는 곧 비용상승을 의미
 - 취업구조가 고령화될수록 전체 인건비 상승
 - 일반 지방자치단체나 기관 등에서도 노인 인구의 비중이 높아지면서 전체적인 생산성이 둔화되는 현상이 일반적임.
- 경제활동 참가율과 취업률이 획기적으로 높아지지 않는 한 취업자 수가 감소하여 경제성장 둔화 요인으로 작용
 - OECD는 향후 50년간 한국의 실질 GDP 성장이 연간 약 1.5% 포인트 감소
 - 여성의 경제활동 참가의 증가에도 불구하고, 비근로 노인인구의 증가로 인해 우리나라의 전체 경제활동 참가율은 지속적으로 하락
 - 고령화로 인해 우리 나라의 경제활동 참가율은 2010년 64.3%를 정점으로 2030년 62.6%로 떨어지고, 출산율 감소로 전체 취업자수도 2030년 이후 하락할 것으로 예상
 - 이러한 경제활동 참가율과 취업자수의 하락은 급격한 생산성의 증가가 없다면 결국 경제성장률을 크게 떨어뜨릴 것으로 예상

〈표 III-1〉 고령화와 경제성장률

연도	경제활동참가율(%)	취업자수(천명)	경제성장률(%)
1985	56.6	14,970	6.5
1990	60.0	18,085	9.0
1995	61.9	20,432	8.9
2000	60.7	21,677	8.8
2005	63.5	23,643	6.2
2010	64.3	24,836	5.2
2020	64.1	26,311	3.2
2030	62.6	26,189	1.7

주: 경제활동참가율과 취업자수 외에 다른 조건들은 현재와 동일하다고 가정
 자료: 한국개발연구원, 『비전 2011』, 2002. 2.

- 노동공급의 감소, 저축률의 감소로 인한 투자의 위축은 이를 상쇄할만한 획기적인 생산성의 향상이 이루어지지 않는 한 경제성장을 둔화시킴.
 - 대부분의 OECD국가의 경우 고령화가 진전됨에 따라 2000년부터 2050년 사이의 연평균 성장률이 1.6%~1.8%에 머무를 것으로 전망됨.(OECD 2001)

〈표 III-2〉 OECD 국가의 GDP성장률과 노동생산성 비교

	한국	일본	독일	프랑스	영국	미국
GDP성장률	2.9	1.04	1.4	1.62	1.69	2.28
노동생산성	2.73	1.66	1.72	1.72	1.82	1.83

자료: OECD(2001)

□ 자본수지 악화

- 노동력 부족과 인건비 상승으로 국내 생산이나 투자는 위축되는 반면, 해외직접투자(FDI) 및 해외생산은 지속적으로 확대될 전망
- 국내 생산기반시설의 해외이전 등으로 결국 국내 무역수지가 급속히 악화될 우려가 있음.
- 선진국의 경우 고령화로 인해 노동공급이 감소함에 따라 자본의 수익률 하락을 극

복하고 자산의 다각화를 추구하기 위해 개발도상국 등으로 자본이 이동하여 자본수지가 악화될 가능성 높음.

- 자본수익률 제고 노력에도 불구하고 고령화로 인한 저축의 감소 및 수익률의 하락을 상쇄할지는 못할 것으로 전망(OECD)
 - 최근 개발도상국에서 진행되고 있는 자본시장 인프라 발전이 이러한 추세를 가속화할 가능성
- 우리나라는 선진국에 비해 상대적으로 자본의 수익률 하락이 적어 선진국의 자본이 유입할 가능성도 배제할 수 없으나, 이러한 가능성이 실현되기 위해서는 자본시장의 인프라 구축 등 제도적인 장비가 필요

3. 재정에 미치는 영향

□ 재정수지의 악화

- 재정수입감소
 - 취업자수의 감소, 연금가입자의 감소, 경제성장의 둔화 등은 조세수입, 세외수입, 사회보장 기여금 등을 감소시킬 것으로 전망
- 재정지출증가
 - 연금수급자의 증가, 노인진료비 지출의 양등, 노인복지비 지출 증가, 교육비 증가 등은 재정지출의 급증요인으로 작용
 - 연금: 고령화의 추세를 감안할 경우 공적연금 가입자수 감소, 수급자수 증가
 - 의료: OECD자료(2000년)에 의하면 우리 나라의 노인인구 1인당 진료비는 비노인인구 1인당 진료비의 2.4배에 달함(독일 2.7, 프랑스 3.0, 영국 3.7, 캐나다 4.7, 일본 4.8).
 - 교육비: OECD 국가들의 경험에 의하면 교육비 지출은 연금 및 의료와 함께 고령화가 진전됨에 따라 증가하는 3대 지출 중의 하나인 바, 이는 고령근로자의 재교육의 필요성이 증가하고 평생교육의 개념으로 전환되기 때문인 것으로 분석

- 즉, 취업자수의 감소, 연금가입자 수의 감소, 경제성장의 둔화 등은 조세수입, 세외수입, 사회보장 기여금 등을 감소키는 한 편 연금수급자의 증가, 노인의료비 지출의 증가, 노인복지비 지출의 증가 등은 재정지출의 급증 요인으로 작용해 재정수지 악화 가능성 높음.

□ 노인인구 증가에 따라 국민 부담 가중

- 노인인구 증가에 따라 건강보험, 연금체계가 위기
 - 우리나라 건강보험 재정은 2001년말 2.8조원의 당기 적자
 - 향후 노인의 인구가 증가하면서 건강보험의 노인의료비는 크게 증가할 것으로 예상
 - 늘어나는 건강보험 적자를 방지하기 위해 개인 보험금 납입 증가가 불가피
- 선진국의 경우에도 의료보험과 연금이 노인 의료비 증가 등으로 붕괴위기
 - 일본 정부의 경우 2000년 중앙은행에서 발행한 국채 600조엔 중 450조엔이 의료보험 적자를 메꾸는 데 사용
 - 의료보험의 적자를 축소시키기 위해 의료보험으로부터 개호보험을 분리하여 2000년부터 시행
 - 또한 소비세 5% 중 2%를 노인에게 사용하는 등 노인의 의료비 부담이 정부의 최대 관심사 중의 하나
- 연금의 경우에도 노령연금의 수령자가 늘어나면서 재정부담 증가가 불가피
 - 2001년 약 60만명이던 노령연금 수령자가 2005년에는 109만명, 2010년에는 183만명에 이르고 2018년에는 약 800만명으로 65세 이상 노인의 80%에 이를 것으로 예상
 - 이에 따라 향후에는 연금재정 수입액보다 지출액이 많아 적자가 예상
 - 국민연금을 매달 내고도 연금을 받지 못하는 경우가 발생한다면 사회적 대란이 발생할 우려
- 노령인구의 증가는 노인 질환에 대한 의료요양 서비스와 일상생활 활동에 지장이 있는 노인들에 대한 개호서비스를 위한 사회적 비용을 크게 증가시킴.

- 전체 의료비 중에서 노인의료비의 비중이 1985년 4.7%에서 1998년에는 15.4%로 크게 증가

〈표 III-3〉 의료보험에 의한 노인의료비 증가 추이

(단위: 10억원, %)

	전체의료비(증가지수)	노인의료비(증가지수)	노인의료비 구성비
1985	583(100)	28(100)	4.7
1990	2,220(501)	239(692)	8.2
1995	5,977(1,025)	728(2,643)	12.2
1998	9,704(1,664)	1,491(5,420)	15.4

자료: 보건복지부 내부자료, 2000.

- 노인은 유병률이 평균치보다 훨씬 높고 만성질환 환자가 많아 1인당 의료비가 비노인층에 비해 3~5배에 이릅니다

〈표 III-4〉 OECD 국가의 노인인구비율과 의료비용 비교

(단위: 10억원, %)

	0~64세		65세 이상		노인과 비노인의 인당의료비 차이 (노인의료비/비노인의료비)
	인구비율	의료비율	인구비율	의료비율	
미 국	87.3	62.8	12.7	37.2	4.1
일 본	86.5	57.1	13.5	42.9	4.8
영 국	84.4	58.0	15.6	42.0	3.9
프 랑 스	80.4	58.6	19.6	41.4	2.9

자료: OECD, *Aging in OECD Countries: A Critical Policy Challenge*, Paris: OECD, 1997.

- 특히 장기입원 및 사회적인 입원이 노인 병원비 상승의 요인
- 사회적 입원이란 치료 목적이 아닌 요양상의 이유로 일반병원에 장기 입원하는 것으로, 병원이 치료라는 본래의 목적을 수행하는데 장애

- 일본의 개호보험 시행목적중의 하나는 사회적 입원을 감소시키고자 하는 것임.
- 향후 노인 요양시설 및 재가서비스를 위해 부담해야 할 투자비용이 막대하나 OECD 수준에 맞는 장기요양 서비스를 하려면 매년 15조원 이상이 소요될 것으로 추정. 따라서 노인에 대한 부양비용은 어린아이를 키우고 교육시키는 비용보다 더 클 것으로 예상
- 이를 모두 정부가 부담하는 것은 무리로서 민간의 참여가 필수

〈표 III-5〉 시설 및 재가서비스의 총비용

(단위: 10억원, %)

	시설보호서비스	재가보호서비스	합 계
2001	656	3,761	4,417
2002	694	4,004	4,698
2003	726	4,213	4,939
2004	760	4,428	5,188
2005	792	4,635	5,427
2006	827	4,855	5,682
2007	863	5,087	5,950
2008	894	5,291	6,185
2009	922	5,465	6,387
2010	947	5,628	6,575
2020	1,339	8,139	9,479

자료: 한국보건사회연구원, 『노인 장기요양보호 욕구실태조사 및 정책방안』, 2001. 12.

- 따라서 노인에 대한 부양비용은 어린아이를 키우고 교육시키는 비용보다 더 클 것으로 예상
 - 이를 모두 정부가 부담하는 것은 무리로서 민간의 참여가 필수
- 65세 이상 노인 가운데 자녀 없이 살아가는 사람의 비중이 1980년 19.5%에서 2000년 50.9%로 급속하게 증가하고 있는 등 가족의 노인 복지 기능이 약화되고 있어 향후 더 많은 노인들은 자신의 소득이나 사회적 지원에 의존

- 노인인구가 급격히 증가하면서 경제활동 인력 한 명당 노인부양 부담이 크게 증가
 - 1970년에는 25~64세 이하의 인력 12명이 노인 한 명의 부양을 부담했으나, 2000년에는 7.6명으로 부담이 훨씬 커짐.
 - 2010년 5.5명, 2020년 3.9명, 2030년에는 2.4명이 노인 한 명을 부양하는 구조로 변화

□ 국가부채의 누적

- 고령화가 진전되어 온 OECD 국가의 경우 재정수지의 악화로 인해 국가부채는 지속적인 증가세를 시현하고 있으며, 향후에도 이러한 추세가 지속될 것으로 전망 (OECD 2001)
 - 재정수입은 감소하는 반면 지출은 증가하여 재정수지가 악화될 가능성이 큼.
 - 이는 또다시 경제성장의 둔화를 가속화하여 ‘재정수지 악화 → 경제성장의 둔화 → 재정수지의 악화’로 이어지는 악순환 초래

4. 산업구조에 미치는 영향

□ 고령화의 진전은 고령자의 생활전반을 지탱하는 산업분야의 비중이 확대될 것으로 전망

- 건강·의료복지서비스 부문의 확대 및 다양화
 - 재택 의료 및 원격 의료 시스템, 의료복지정보 서비스, 개호(수발) 서비스, 장기 요양 서비스, 유전자정보 연구의 성과를 활용하여 바이오 의약품, 유전자 진단 및 치료법, 인공장기 및 조직의 개발 등
- 노인인구의 다양한 생활에 대응하여 생활보전형 서비스 분야 확대, 레저 산업 및 주택산업의 다양화
 - 자산운용대행 서비스, 방법 등 안전관리, 가사대행 서비스, 인생의 각 단계에 대응하여 개조가 용이하고 수명이 긴 주택, 고령자에 적합한 Barrier-free 주택, 고

령자용 여행서비스, 고령자용 다세대교류형 레저·리조트 등

- 이와 같은 서비스부문을 뒷받침하는 제조업 분야도 성장

- 산업구조의 변화로 농림수산업의 비중이 2020년에는 1.7%에 불과한 반면 서비스업의 비중은 53.1%로 증가할 것으로 전망

〈표 III-6〉 산업구조의 변화 전망

구 분	2000	2010	2020
농림수산업	3.9	2.6	1.7
제조업	28.8	27.7	26.2
서비스산업	46.9	49.9	53.1

자료: 한국개발연구원, 『다부분모형에 의한 산업구조 변화의 장기전망』

□ 인구 구성의 변화에 의한 시장 수요의 변화

- 한국의 실버시장은 성장세를 나타내고 있고, 향후 급격히 성장할 것으로 전망
 - 실버산업 분야에서 한국 산업이 국제 경쟁력을 갖지 못한다면 국내시장을 남에게 내어 주어야 하는 것은 물론 성장일로에 있는 세계시장에도 참여하는 기회를 놓치게 될 것임.
- 세대간 불평등과 갈등 야기
 - 노령인구 중 경제활동 참가율이 낮은 수준으로 유지된다면 경제활동을 하는 소수와 그렇지 못한 다수 사이의 사회적 양극화를 초래할 가능성 있음.
- 건강한 노인 및 근로의욕을 가진 노인의 수가 증가
 - 노인들의 평균수명 증가와 건강상태 호전으로 노인들 가운데 병약해서 일할 수 없는 노인들의 비중은 점점 줄어들고 있는 추세
 - 미국의 경우 양로원이나 요양원 같은 노인복지 시설의 신세를 지는 65세 이상 노인은 전체 인구의 5% 미만이며, 대부분의 노인들이 건강하고 활동적인 생활을 하고 있음.

- 건강하게 장수하는 노인이 늘어나면서 일할 수 있는 능력이 있는데도 불구하고 은퇴 후 30~40년 기간을 노는 노인들이 늘어나고 있음.
- 사회의 고령화와 동시에 갈수록 학력이 높은 노인의 증가

〈표 III-7〉 연령계층별 교육수준

(단위: %)

구분	초등학교	중학교	고등학교	전문대	대학교	대학원	미취학
35~39세	3.7	11.3	49.6	10.7	20.8	3.5	0.4
40~44세	8.7	19.6	45.9	7.6	14.1	3.3	0.8
65세 이상	33.9	8.4	8.0	1.5	3.4	0.5	44.3

자료: 통계청, 『2000년도 인구주택총조사』, 2001.

- 고령사회나 초고령 사회에서 생활하게 될 노인들은 현재의 노인들에 비해 교육 수준이 현저히 높아질 전망
- 고령사회나 초고령 사회에서 각각 노년기를 맞이할 현재 35~39세, 40~44세 연령군의 학력수준이 현재 65세 이상 인구의 그것에 비해 현저히 높은 수준
- 일할 능력과 의욕을 가진 고령자는 있으나, 일할 자리는 많이 없는 실정
- 노인들의 취업도 제조업보다는 상대적으로 서비스업에 치중되어 있으며, 주로 비임금 근로자로 일하고 있음.
 - 젊은 계층이 주로 제조업에 종사하는 것과는 달리 노령 계층은 농림어업, 도소매, 공공 개인 사회 서비스 업종의 순으로 취업
 - 노동부에 따르면 2001년 기준으로 평균 고령자 기준 고용률이 제조업 1.3%, 건설 3.6%, 사회·개인서비스 9.8% 등으로 나타남.

〈표 III-8〉 주요 산업별 노령인구 취업현황

(단위: 천명)

구분	농림어업	제조업	건설업	도소매 수리업	음식 숙박업	부동산 임대업	서비스 기타
55~59세	357	166	88	191	100	115	222
60~65세	442	83	48	148	40	87	144
65세 이상	574	61	21	123	27	48	93

자료: 노동부, 『노동통계연감 2000』, 2001.

〈표 III-9〉 고령화로 인한 경제적 변화 전망

구분	2002	2010	2019 (고령사회)	2026 (초고령사회)
노동시장	생산가능인구비율 저하 및 생산가능인구 고령화			
자본시장	저축률 감소와 자산보유구조 변화로 인한 자본시장 변화			
연금기금의 영향	기금규모 증가로 자본시장 및 국민경제에 대한 영향 증가			
경제성장 및 거시경제변수	경제성장 둔화 및 자본수지 악화			
국가재정	재정수지 악화 및 국가부채 증가			
산업구조	농림수산업 비중 급감 및 서비스산업의 증가			

IV. 고령화에 따른 노동시장 변화 및 정책과제

1. 인구고령화에 따른 노동시장 변화

가. 인구고령화와 노동시장

- 인구고령화가 경제에 미칠 것으로 예상되는 가장 중요한 효과 가운데 하나는 노동인력의 감소에 따른 경제성장의 정체 문제임.
- 출산율의 저하와 성인사망률의 감소로 인해 전체인구에서 노령인구가 차지하는 비중은 빠르게 증가하는 추세임. 노령인구는 경제활동참가율이 낮고 청·장년층에 비해 평균적으로 생산성이 낮으므로 노령인구비중의 증가는 노동인력의 양적, 질적 감소를 가져올 것으로 예상됨.
- 다른 선진국의 경우, 지난 반세기 동안 고령남성의 경제활동참가율이 크게 떨어져 인구고령화의 노동인력감소효과를 증폭시킨 바 있음. 우리나라에서도 고령남성의 노동시장 참가율이 감소할 경우 인구고령화에 따른 노동인력감소 문제는 더욱 심각할 수 있음.
- 인구고령화에 따른 노동인력의 감소에 대응하는 방법으로는 출산장려를 통한 노령인구비중의 감소, 고령인구의 경제활동참가제고, 여성의 노동시장참가 제고, 해외인력의 유치 등을 생각해 볼 수 있음.
- 이 부분에서는 인구고령화에 따른 노동력구성의 변화와 고령남성의 경제활동참가에 관한 보다 자세한 실태를 살펴보고, 노동인력감소를 완화할 수 있는 정책적 방안을 모색할 것임.

나. 인구고령화에 따른 노동력구성의 변화

□ 인구학적 현황

－ 출생률의 감소

- 1970년대 초 4.5명을 약간 상회하던 출산율은 이후 급격하게 감소하여 2000년에는 1.5명 이하로 떨어졌음. 이는 장기적인 인구유지에 필요한 대체율을 크게 밑도는 수치임.
- 통계청의 추계에 따르면 이와 같은 낮은 출산율은 향후 수십 년 간 지속될 것으로 전망되고 있음.

－ 사망률의 감소

- 의료기술의 발달과 더불어 사망률이 급격히 낮아졌음. 남녀 모두 1970년 이후 출생기준 기대수명이 13년 늘어나면서 OECD 국가들 가운데 가장 급격한 증가를 보였음.
- 60세 기준 기대수명은 현재 남성의 경우 17.5년이며 여성의 경우에는 22년임.
- 통계청의 전망에 따르면, 출생기준 기대수명은 2050년까지 남성의 경우 80세, 여성의 경우 86세를 상회하는 수준으로 늘어날 것으로 예상됨.

□ 노동력인구의 변화

－ 노동력인구의 크기

- 현재 진행중인 인구학적 변화는 노동력인구 증가에 부정적인 영향을 미칠 것으로 기대됨.
- OECD(2001) 추계에 따르면 경제활동참가율이 현재수준에서 일정할 경우 노동력인구는 2000년 2200만명에서 2020년 전후로 약 2700만명 정도로 최고치를 기록한 후 2050년에는 약 1950만명으로 감소하게 됨.
- 2020년 이후 노동력인구 증가율의 하락은 총생산증가율을 낮출 것으로 우려됨. OECD(2001) 추계에 따르면 경제활동참가율에 변화가 없는 경우 향후 50년 동안의 실질 GDP 성장률은 1980~2000년 성장률과 비교하여 1.5% 포인트 감소할

것으로 전망됨.

－ 노동력인구의 노령화

- 인구고령화로 인해 노동력의 고령화가 가속화될 것으로 전망됨. 경제활동참가율에 변화가 없을 경우 현재 전체 노동력인구의 4분의 1에 못 미치는 50세 이상 노동력의 비중이 2050년까지는 40%에 이르게 될 것임.
- 65세 이상 고령노동자의 비중도 현재 5%에서 2050년 18%로 증가할 것으로 전망됨.

다. 고령남성의 경제활동참가 현황

□ 다른 선진국과의 비교

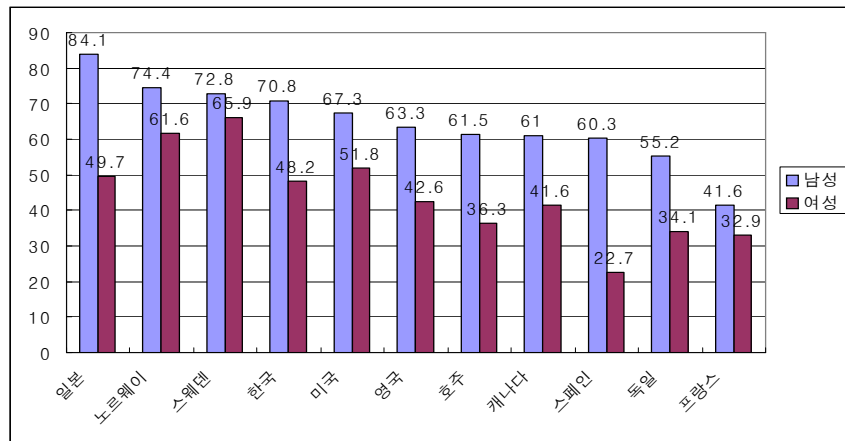
- 선진국 고령인구의 경제활동참가 추세
- 지난 세기를 통해 선진국에서 가장 두드러진 노동시장 변화 가운데 하나는 고령 남성의 경제활동참가율이 급격한 하락한 것임.
- 1880년 미국의 경우, 65세 이상 고령남성의 거의 80%가 일을 했으나 오늘날 같은 연령대 남성의 노동력참가율은 20%를 밑돌고 있음. 같은 기간동안 영국과 독일의 노년남성 경제활동참가율도 비슷한 추세를 보여주고 있음.
- 65세 이전 영구적으로 노동시장을 떠나는 것으로 정의되는 조기퇴직 역시 대다수 OECD 국가에서 크게 확대되었음.
- 노년층 인구비율이 증가함에 따라 이러한 퇴직추세의 변화는 선진국에서 중요한 사회 문제로 대두되었음. 증가하고 있는 고령층의 노동시장 참여율 감소로 인해 인구노령화로 인한 노동력 부족이나 연금 기금 재정 압박 문제 등이 악화되지 않을까 우려되고 있음.

□ 현재 고연령인구의 경제활동참가율 국제비교

- 현재 우리나라 고연령인구의 경제활동참가율은 다른 OECD 국가들에 비해 높은 편임. 55~64세 인구의 경제활동참가율은 남성 70.8%, 여성 48.2%로 나타남.

- 60세 이상 남성의 경제활동참가율도 50%를 상회하여 다른 선진국들에 비해 높은 편임.
- 우리나라 고연령자들의 경제활동참가율이 높은 것은 사회보장제도가 미비하고 자영업 부문과 농업부문의 비중이 선진국에 비하여 상대적으로 큰 우리 복지제도 및 고용구조의 특수성을 반영하는 것으로 파악됨.

[그림 IV-1] OECD 국가의 55~64세 인구의 경제활동참가율(2000년)



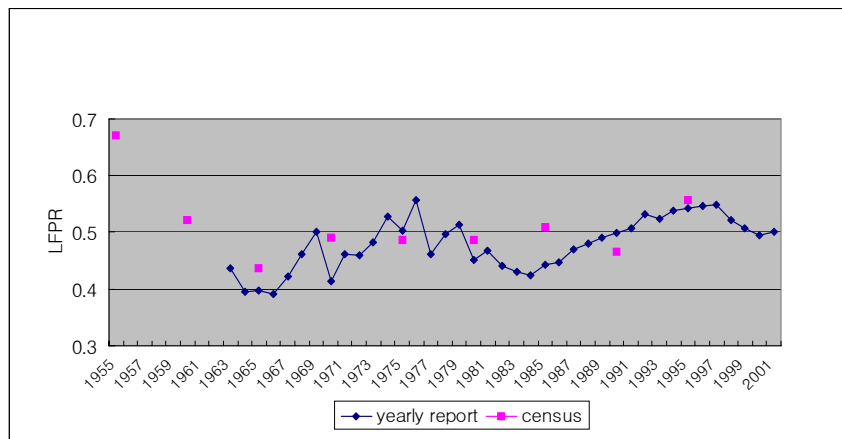
자료: OECD자료, 장지연(2002)에서 재인용.

□ 우리나라 고령남성 경제활동참가율의 변화

— 장기적 추이

- 1955년부터 2000까지 경제활동인구조사와 인구주택센서스에 기초한 60세 이상 노년 남성의 경제활동참가율의 장기 추세를 볼 때, 가장 두드러지는 특징은 1960년대부터 1990년대까지 감소하지 않고 증가했다는 것임.
- 경제활동인구조사에 기초한 결과에 따르면, 60세 이상 남성의 경제활동참가율은 1965년 40%에서 1995년 55%로 증가했으며, 센서스에 기초한 추계도 비슷한 결과를 보여줌.
- 이러한 패턴은 대다수 OECD 국가들의 역사적인 경험과는 현격한 차이를 보임.

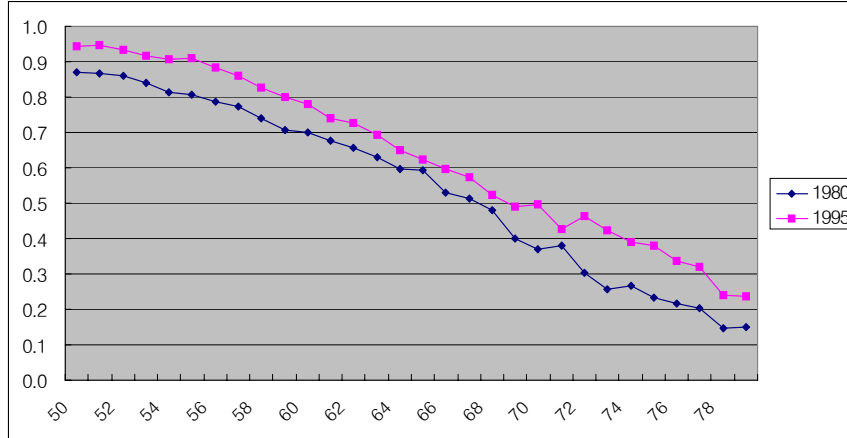
[그림 IV-2] 60세 이상 남성의 경제활동참가율



자료: 이철희(2002)

- 센서스에 기초한 1955년에서 1965년까지 노년 남성의 경제활동참가율은 크게 하락하는 추세를 보여줌. 그러나 1965년 이전 센서스의 신뢰도가 떨어진다는 점을 감안할 때 결과를 확신하기는 어려움.
- 중기적인 추세를 보면, 노년 남성의 LFPR은 1960년 중반부터 1970년 중반까지 크게 증가하였고 그 이후 10년간 정체하거나 감소하였으며 1980년 중반부터 1997년까지 다시 급격히 상승했음.
- 1997년 이후에는 노년 남성의 경제활동 참가율이 현저히 떨어졌음. 이는 단순히 외환위기 이후의 일시적인 실망노동자효과 때문일 수도 있으나 지난 수십 년간 많은 선진국에서 진행되고 있는 장기적인 하락세의 시작을 알리는 것일 수도 있음.
- 1960년대 중반 이후 고령남성의 경제활동참가율 증가는 연령 분포 변화의 산물은 아님. 경제활동참가율의 증가는 50세 이상 모든 연령에서 공통적으로 나타났음. 1965년 이후 연령분포가 변하지 않았다면 1995년 60세 이상 남성의 경제활동참가율은 오히려 실제보다 약간 높았을 것으로 추정됨.

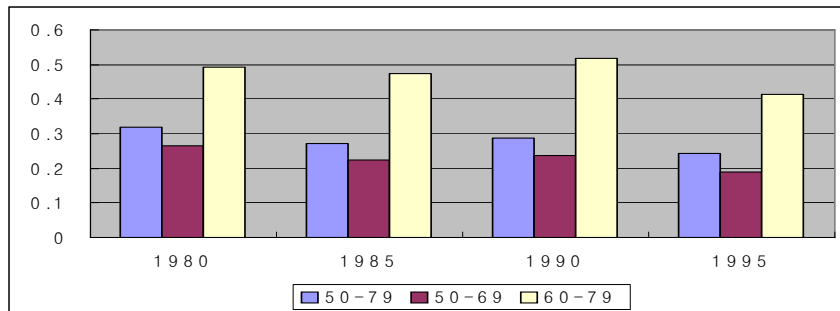
[그림 IV-3] 남성의 연령별 경제활동참가율, (1980 & 1995)



자료: 이철희(2002)

- 보다 포괄적으로 고령남성의 경제활동참가 정도를 보여주는 소위 비사용 생산 능력(unused productive capacity)지수를 보더라도 50세 이상 남성의 경제활동참가는 1980년 이후 뚜렷한 감소 추세에 있는 것을 확인할 수 있음.

[그림 IV-4] 비사용 생산능력(Unused Productive Capacity)



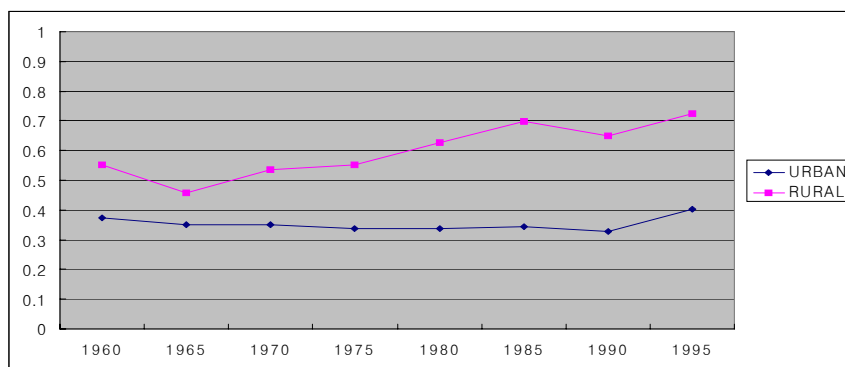
자료: 이철희(2002)

□ 우리나라 고령남성 경제활동참가율 변화의 분석

－ 도시와 농촌의 비교

- 1960년대 중반 이후 한국 고령남성의 경제활동참가율 증가는 거의 전적으로 농촌에 국한된 현상이었음.

[그림 IV-5] 도시와 농촌의 60세 이상 남성 경제활동참가율 변화추이



자료: 이철희(2002)

- 농촌의 경제활동참가율은 1965년 46%에서 1995년 76%로 약 30%정도 증가했는데, 이는 도시 거주자의 경제활동참가율 증가가 5%에 그친 것과 현저한 대조를 보임.
 - 농촌 내에서도 면 지역 거주 고령남성이 읍 지역 거주 고령남성에 비해 훨씬 높은 경제활동참가율 증가를 보였음.
 - 이러한 패턴은 60세 이상 모든 연령층에 공통적으로 나타나며 노령인구를 농가와 비농가거주자로 분류해도 비슷한 결과가 도출됨.
- － 농촌지역 고령남성 경제활동참가율 증가요인
- 농촌지역 고령남성의 경제활동참가율의 증가요인은 확실하지 않으나 이농현상에 따른 농촌인구 고령화의 영향일 가능성이 높음.
 - 14세 이상 인구 가운데 60세 이상 고령자가 차지하는 비중은 농촌의 경우 1966년 11%에서 1995년 25%로 증가한 데 비해 도시지역에서는 6%에서 9%의 증

가하는 데 그쳤음. 1995년 먼 지역에 거주하는 경제활동 인구의 30%는 60세 이상 고령자였음.

- 이러한 농촌인구의 고령화는 고령노동에 대한 수요 증가나 혹은 농민과 같은 자영업자들의 가족노동력 상실을 통해 고령남성의 경제활동 참가율을 높였을 가능성이 있음.

□ 고령인구의 경제활동참가 결정요인

- 인구주택센서스 마이크로 표본을 이용한 회귀분석 결과는 시 혹은 군의 인구고령화 정도가 고령남성의 경제활동참가에 매우 강력한 영향을 미쳤음을 보여줌. 인구 노령화가 노년남성의 경제활동참가에 강력한 영향을 미친 것은 1970년부터 1980년에 사이의 지역별 자료를 통해서도 확인됨.
- 대학교육을 받은 노년 남성이 경제활동에 참여할 가능성이 훨씬 높았음. 대학교육의 영향력은 1985년에서 1995년 사이 급격히 감소했음.
- 가족구조의 효과를 분석한 결과, 동일가구에 거주하는 세대수가 같을 때 배우자가 있는 고령남성이 그렇지 않은 남성들에 비해 일할 가능성이 높았음. 반면에 혼인 상태를 동일하게 놓았을 때, 자녀와 동거하거나 대가족 구성원일 경우 일할 확률이 더 낮았음.
- 경제활동참가의 가능성은 배우자만 있는 남성의 경우 가장 높았고, 대가족 구성원인 독신남성의 경우 가장 낮았음.
- 주택소유 형태는 1995년에 대해서만 경제활동참가의 중요한 변수로 나타났는데, 자택이나 전세가구에 거주하는 노년남성은 월세가구 거주 남성보다 일할 확률이 낮았음.
- 먼 지역에 거주하는 노년남성은 도시거주자에 비해 경제활동에 참여할 가능성이 3배에서 5배 가량 높았음.
- 과거 5년 동안 거주지를 옮겼을 경우, 특히 다른 도시나 군으로 옮겼을 경우에는 이동하지 않은 사람들에 비해 일하지 않을 가능성이 훨씬 높았음. 비록 인과관계가 분명하지는 않지만 퇴직으로 인해 지리적 이주가 일어났을 가능성이 더 크다고 판단됨.

- 한국노동패널(KLIPS) 제4차년도(2001년) 자료를 이용한 장지연(2002)의 분석결과는 고학력자일수록 은퇴확률이 높았으며 임시근로자가 상용근로자나 자영업자에 비해 은퇴가능성이 높았음을 보여줌. 금융자산은 은퇴여부와 통계적으로 유의미한 관계를 보이지 않는 반면 부동산소유여부는 은퇴와 부의 상관관계를 나타냄.

□ 고령남성 경제활동참가 증가요인

- 고령남성 경제활동참가 증가의 설명
 - 이제까지의 고령남성 경제활동참가율 증가 요인 가운데 가장 중요한 것은 고령 인구비율 증가에 의해 농촌 고령남성의 노동시장참가율이 증가한 것임. 따라서 그 원인을 찾아 볼 필요가 있음.
 - 어떻게 노령인구 비율의 증가가 높은 경제활동 참여율을 가져왔는지는 확실하지 않지만 다음과 같은 사정을 고려할 때 노인가구가 가족 노동력을 상실하게 되어 일을 계속하지 않으면 안될 사정에 놓였을 가능성이 큼.
 - 평균적인 농촌가구의 규모는 1960년 5.8명에서 1995년 3.3명으로 감소하였으며, 오늘날 면 지역의 가구 구성원은 평균 3명에도 미치지 못함.
 - 농촌지역에서는 1세대가구와 단독가구가 특히 급격하게 증가하였음. 면 지역에서 1세대가구의 비율은 1960년 4.4%에서 1995년 27.5%로 증가하였으며, 대부분의 1세대가구의 가장은 노년층임. 예컨대 1995년 현재 농촌의 1세대가구 가장의 78%가 55세 이상이었음. 단독가구의 비율은 1960년 2%에 불과했으나 1995년 17%로 증가하였음.
 - 왜 다수의 고령 농민들이 과거 선진국의 농민들과 같이 농업자산을 매각하고 은퇴를 하지 않았는가를 이해하기 위해서는 보다 심층적인 연구가 필요함. 다만 산업화과정에서 농촌경제가 상대적으로 몰락하면서 농촌 노년층이 퇴직 후 생활을 위해 저축을 하는 것이 점점 더 어려워졌다는 추측을 해볼 수 있음.
 - 도시근로자가구 소득에 대한 농가소득의 비율은 1978년 1.09에서 1999년 0.84로 떨어졌음. 1996년 가구소비실태 조사에 따르면 농촌가구의 평균 순 저축은 도시가구 순 저축의 76%에 불과했음.
 - 1994년 사회 통계 설문조사에 따르면, 57%의 도시지역 응답자가 노후를 준비한다

고 답한 반면 41%의 농촌 거주자가 그렇다고 대답했음.

- 토지 이용 목적에 대한 규제 때문에 노년의 농업 종사자가 농지를 비롯한 농업 자산을 매각하는 것이 어려울 가능성이 있음.

□ 고령인구 경제활동참가율의 미래전망

- 장기적으로 보았을 때 노년 남성의 경제활동참가율은 상당히 하락할 가능성이 큰 것으로 보임.

□ 노동공급측면의 변화

- 농촌고령남성의 노동력참가율이 이미 70%를 넘어선 상황이어서 그 동안 전체 고령 남성의 노동시장참가율 증가의 주요요인이 되어왔던 농촌 고령인구의 경제활동참가율 증가가 계속되기는 어려울 것으로 보임.
- 농촌거주 고령남성의 노동력참가율이 도시인구의 참가율의 두 배가 넘기 때문에 향후 농촌인구의 상대적인 감소는 고령남성의 경제활동참가율을 낮출 것으로 전망됨.
- 국민연금의 확대와 경제성장으로 인한 기타 퇴직소득의 증가는 여가에 대한 수요를 높임으로써 고령자들의 경제활동참가율을 낮출 것으로 기대됨.

□ 노동수요측면의 변화

- 선진국의 역사적 경험은 급격한 생산 및 경영조직의 변화는 고령노동자를 노동시장 밖으로 퇴출시켰던 사례를 보여줌.
- 미국의 경우, 농업과 같은 자영업 비중의 감소는 20세기 초반 고령남성의 경제활동참가율 저하의 상당부분을 설명함. 고령의 불리함이 컸던 산업에서 고령노동자의 퇴직가능성이 높았음.
- 기술의 빠른 진보는 과거의 교육과 훈련을 쉽게 낡은 것으로 만들고 경험의 가치를 떨어뜨림으로서 고령노동자의 상대적인 생산성을 더욱 낮출 가능성이 있음.

라. 고령근로자의 고용실태

□ 정년퇴직연령

- 우리나라의 기업들은 일반적으로 공적연금을 수급할 수 있는 자격이 주어지는 “공식” 혹은 “표준” 퇴직연령에 비해 훨씬 낮은 정년퇴직연령을 정하고 있음.
- 노동부의 자료에 따르면 중간 및 대기업에서 가장 흔히 찾아볼 수 있는 퇴직연령은 55세임. 평균적인 강제퇴직연령은 56.7세로 대부분의 노동자들은 공식은퇴연령에 비해 3-5년, 실제퇴직연령에 비해 10-12년 앞서 정년퇴직을 하게 됨.

□ 고용의 안정성

- 우리나라 중년 이후 노동자들의 고용의 안정성은 다른 OECD 국가들에 비해 상대적으로 낮은 것으로 나타남.
- 1995~2000년 사이의 고용 유지율(일정 기간동안 동일직장에 계속 고용되어 있는 근로자의 비율)을 볼 때 다른 국가의 경우 고용 유지율이 40대 중반이나 후반까지 지속적으로 증가하는 데 비해 우리나라의 고용 유지율은 상대적으로 낮은 수준에서 최고치를 기록한 후 하락하는 양상을 보임.
- 1995년 당시 40~44세였던 남성 노동자 가운데 60%만 2000년에 동일한 직장에 근무하는 것으로 나타남. 이는 프랑스와 일본의 80%에 비하면 매우 낮은 수치임.
- 다른 국가의 경우 고용 유지율이 대체로 55~59세와 60~64세 사이에 가장 큰 폭으로 떨어지는 데 비해 우리나라는 50-54세 이후에 큰 폭의 하락이 나타남.
- 우리나라의 직장여성은 저연령층과 고연령층 모두에서 남성에 비해 낮은 고용 유지율을 보이고 있으며 특히 고연령층에 속하는 여성들은 고용안정면에 있어서 취약한 것으로 보임.
- 우리나라 고령노동자의 고용 유지율의 급격한 하락은 학력, 직종, 업종을 불문하고 모든 노동자에게 동일하게 나타남. 그러나 저학력자의 경우 고용의 불안정성은 더욱 심각함.

□ 임금제도와 고용불안정성

- 한국 기업이 고령노동자의 고용유지를 기피하는 이유의 하나는 고령노동자의 임금이 그들의 생산성에 비해 높게 책정되어 있기 때문임.
- 많은 기업들이 연공서열제를 채택하여 연령이 높아질수록 더 높은 임금을 지급하는 이유는 개별노동자의 생산성이 증가하기 때문이기도 하지만 다른 한편으로는 노동자의 노력과 직장에 대한 헌신을 높이기 위한 방안임. 그러나 연공서열에 기반한 임금은 어느 시점에서 노동자의 생산성을 넘어서게 되며 그 결과 기업들은 정년퇴직을 암묵적인 계약의 일부로 설정함(Lazear 1979).
- 우리나라 기업들의 임금제도는 전반적으로 연공서열에 기반을 두고 있음. 성과 혹은 능력에 따른 임금제도의 도입이 확대되고 있으나 아직까지 대다수의 기업들이 연공서열 혹은 연공서열과 성과급을 결합한 임금제도를 채택하고 있음.
- 연령별임금을 국제적으로 비교해보면 우리나라는 45~49세까지는 다른 나라에 비해 임금이 빠르게 증가하는 반면 그 이후에는 급격히 하락하는 양상을 보임(그림 IV-6 참조). 프랑스를 제외한 모든 나라는 50-54세 이후 임금이 하락하는 것을 볼 수 있음.
- 이 자료에 근거하건대 우리나라의 노동자들은 연공서열 임금제로 인해 연령에 따른 임금이 초기에는 다른 나라에 비해 빠르게 증가하지만 그 결과 정년퇴직 연령이 상대적으로 낮고 퇴직 이후 임금이 급격하게 감소하는 것을 알 수 있음.

□ 고용보장제도와 고용불안정성

- 우리나라의 근로기준법하에서 개인 및 집단해고에 관한 규제는 매우 복잡한 편임. 개인의 해고는 정당한 사유가 있는 경우에 한하는데 지금까지의 법원 판례를 보면 정당한 사유에 대해 매우 좁은 혹은 엄격한 해석을 적용하고 있음. 또한 해고는 상당한 조기통보기간을 거쳐야하며 일년 근무에 대해 한 달 월급에 해당하는 퇴직금을 근무기간 동안 누적하여 지급해야 함. OECD 보고서에 따르면 우리나라는 OECD 국가 전체에서 포르투갈 다음으로 엄격한 고용보장을 적용하는 국가로 평

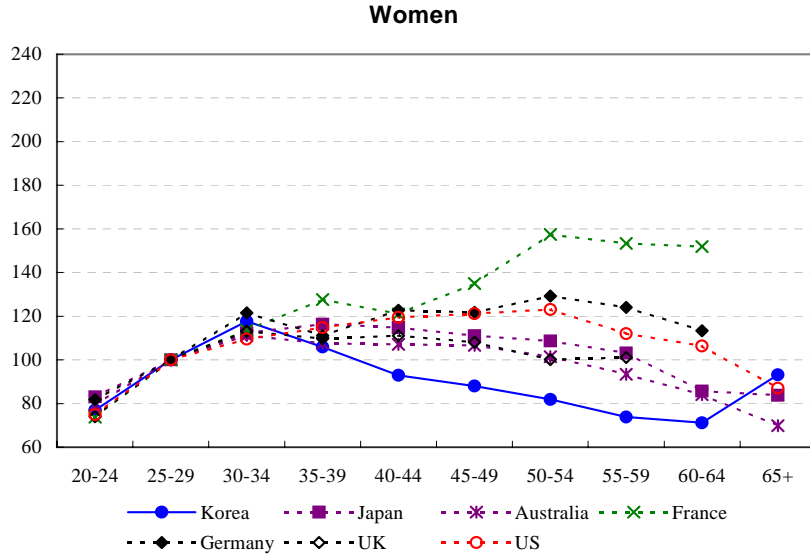
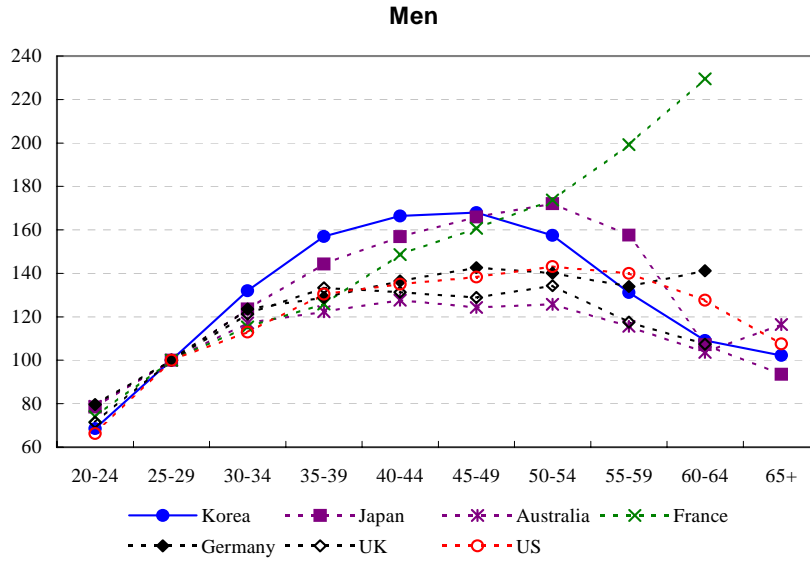
가되었음(OECD 1999).

- 근로자의 해고에 대한 규제는 정년퇴직연령이 지나면 사라짐. 따라서 사용자의 입장에서 정년퇴직연령을 최대한으로 낮게 지정할 유인을 갖게 됨. 그리고 기업들은 엄격한 고용보장을 회피하기 위해 영구적인 계약을 통해 근로자를 고용하는 것을 꺼리게 됨.
- 결국 우리나라의 엄격한 고용보장은 역설적으로 고령노동자의 고용안정성을 저해하는 장애물로 작용할 수 있음.

□ 연령차별

- 사용자가 직원의 고용과 해고에 있어서 직원의 실제능력과 상관없이 연령에 기준하여 결정을 내리는 연령차별의 관행도 고령노동자의 고용안정성을 저해하는 요인임.
- 많은 기업들은 신규채용에 있어서 연령제한을 제시함으로써 고령노동자의 신청을 제한하고 있음. 장지연(2002)의 연구에 따르면 대다수의 기업들이 경력직의 채용에 있어서도 연령을 30대로 제한하여 40대 이상 노동자들의 취업을 어렵게 하고 있음.
- 이와 같은 연령차별의 중요한 이유 가운데 하나는 유교적인 전통 때문에 고령자를 하급자로 채용하여 명령을 내리는 것을 불편하게 생각한다는 것임.

[그림 IV-6] 일부 국가에서의 연령별 소득수준(25~29세의 소득 = 100)



자료: OECD(2002)

마. 고령인구에 대한 취업지원제도 및 현황

□ 법제도적 실태

- 노인취업과 관련한 법적 기반으로써 1992년에 『고령자고용촉진법』이 마련되어 노인의 직업능력개발 및 취업을 지원할 수 있는 실질적인 기반을 마련하였음.
- 『고령자고용촉진법』은 고령자의 직업능력 및 취업을 지원할 수 있는 기반을 마련하는 하였으나, 대부분의 조항이 권고의 형식을 취하고 있으며,
- 또한 이 법에 근거하여 고령자 적합직종을 개발하여 현재 77개의 적합직종을 선정하였으나 적합직종 선정에 있어서도 현실성이나 타당성이 문제시되고 있음.

□ 학습·진로·고용 정보

- 고령자취업과 관련한 정보지원 실태를 살펴보면, 다양한 알선·훈련기관은 있으나, 비체계적·분산적·비전문적으로 그 역할이 미미한 실정임.
- 공공부문에서 이루어지는 사업으로 노동부 산하의 고령자 인재은행, 고용안정센터, 인력은행, 그리고 온라인상의 Worknet 등이 있으며, 보건복지부가 대한노인회에 위탁하여 실시하는 노인취업알선센터, 서울시가 위탁·운영하는 고령자 취업알선센터, 그리고 시·군·구에서 운영하는 취업정보센터 등이 있음. 이밖에도 노인복지(회)관에서 고령자의 취업과 관련한 자체사업이 있음.

□ 평생교육훈련

- 노인을 위한 직업교육훈련은 한국산업인력공단에서 위탁·실시하는 1주에서 최장 4주간의 준고령자 고용촉진을 위한 단기적응훈련 프로그램과 서울시 고령자취업알선센터에서 실시하는 3일간의 단기적응훈련 프로그램 등이 있음.
- 노인복지와 평생교육간의 구분에 대한 합의가 없어 부처(교육인적자원부와 복지부)간 적절한 업무분장이 이루어지지 못하고 있음.
- 노인교육기관에 대한 중앙정부 차원에서의 재정적 지원이 전무하여 양질의 교육

서비스가 제공되지 못하고 있음.

□ 정년 연장 및 정년제 폐지

- 정년의 단축 혹은 조기퇴직으로 우수 노동력이 사장되어 손실이 매우 큰 실정임.
- 연령차별로 35세 이상 취업 및 재취업에 어려움이 많음.
- 고령자고용촉진법에서 60세까지의 정년 연장을 권장하고 있으나 실제로는 사문화되어 있음.
- 정년 연장의 필요성에 대한 사회적 합의가 부족하고 정부나 기업도 추진의지가 대단히 미약한 실정임.

2. 고령인구의 노동의욕고취를 위한 정책 방안

가. 소득지원체계 개선

□ 법정퇴직금 제도

- 현행 노동기준법에 따르면 회사는 고용인의 퇴직시 근무 년수동안 매년 1개월분의 임금을 계산하여 지급하게 되어 있음.
- 우리나라는 자발적인 퇴직의 경우 퇴직금을 지급하지 않는 다른 OECD국가들과는 달리 자발적 또는 비자발적 퇴직 근로자에게 퇴직금을 지급하도록 함.
- 우리나라의 퇴직금제도는 또한 일본이나 이탈리아의 제도보다 더 많은 혜택을 제공하고 있음. 예컨대 20년간 근무한 경우의 퇴직금이 한국에서는 근로자 최종 연임금의 2.5배에 해당하는 금액인 반면 이탈리아에서는 1.2배를 약간 상회하는 수준임 (OECD 2002).
- 현재의 퇴직금제도는 조기퇴직의 인센티브를 제공할 뿐만 아니라 적용범위가 제한적이고 회사가 퇴직금을 지급하지 못할 위험성이 있는 등 은퇴후 실직에 대비한 소득지

원방안으로서도 한계가 있음. 따라서 장기적으로 기업연금으로 전환될 필요가 있음.

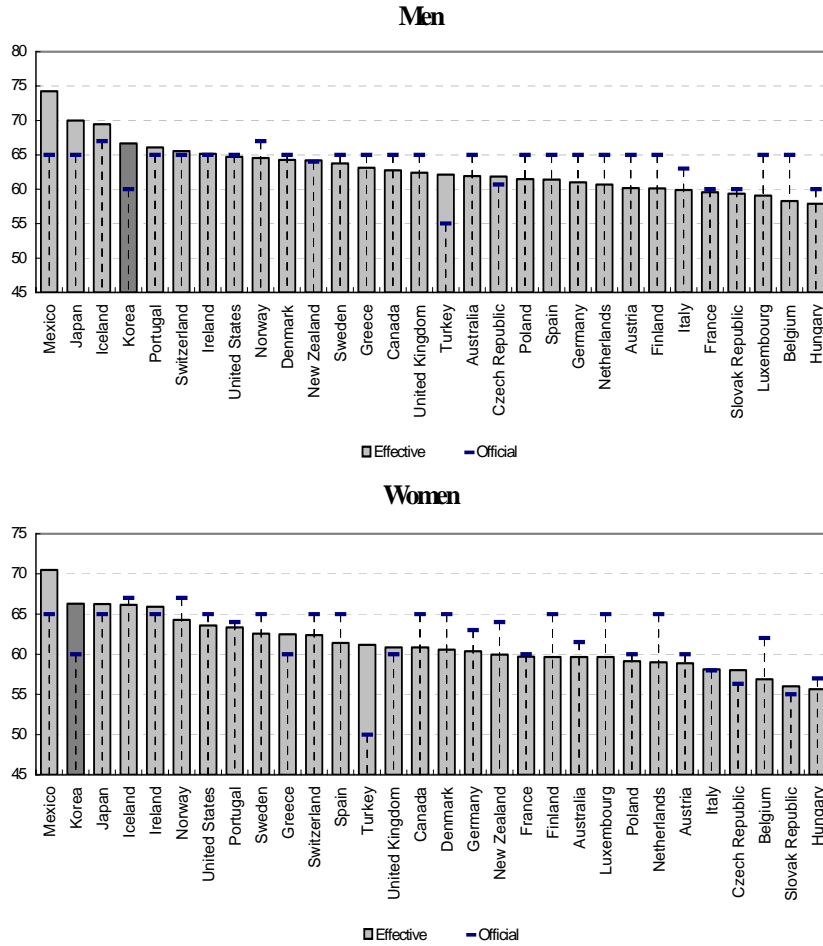
□ 공적노령연금제도

- 노령연금이 고령노동자의 근로인센티브에 미치는 영향은 다음의 몇 가지 지표에 의해 평가될 수 있음.
 - 첫째, 완전연금수급연령이 낮을 경우 조기퇴직의 유인이 발생할 수 있음.
 - 둘째, 순대체율이 높을 경우 퇴직의 인센티브가 높아짐.
 - 마지막으로, 연금수급연령을 지나 계속 일하는 것이 순 연금가치를 크게 감소시키면 근로의욕이 낮아지게 됨.
- OECD국가들을 대상으로 한 연구들은 높은 연금대체율이 고령층의 경제활동참가율에 부정적인 영향을 미친다는 증거를 제시하고 있음(Gruber and Wise 1999, Blondal and Scarpetta 1999).
- 우리나라의 경우, 국민연금제도 비용이 아직 상대적으로 낮고, 공적으로 강제된 직장연금제도가 전체 노동력인구의 적은 부분만을 포함하기 때문에 평균대체율은 낮은 편임. 그러나 국민연금제도가 성숙하다면, 평균대체율이 상당히 상승할 것이며 이에 따라 고령인구의 경제활동참가율이 하락할 우려가 있음.
- 한편, 우리나라의 완전노령연금 수급연령은 OECD 기준에 비해서 매우 낮은 편이며, 대다수의 국가는 “일반적” 혹은 “공식적” 퇴직연령인 65세를 지급시기로 정하고 있음.
 - 우리나라의 현행 완전노령연금 수급연령인 60세는 국제적인 기준에 비해 낮을 뿐만 아니라 OECD가 추정한 우리나라의 실제퇴직연령(남성은 66.7세, 여성은 66.3세)에 비해서도 크게 낮음(그림 IV-7 참조).
- 1998년에 도입된 국민연금제도 개혁의 일환으로 완전노령연금 수급연령이 2013년부터 2033년에 걸쳐 점진적으로 60세에서 65세로 상향조정될 예정임. 그러나 전환기가 지나치게 길어 전환기가 시작되기 전이나 전환기 동안 60~64세 가입자의 경제활동참가율이 하락할 가능성이 있음.
- 미국의 경우 현재 65세로 되어있는 공적퇴직연령을 70세로 높이는 방안을 강구하고

있음. 고령자의 경제활동참가율이 크게 감소하고 연금재정이 어려워질 경우 연금수급 연령의 추가적인 상향조정이 필요할 수도 있음.

- 직장연금제도와 국민연금제도 사이의 전환이 불가능하여 고령노동자들의 경우 노동 이동성(labor mobility)을 제한할 우려가 있음. 이는 고령노동자의 경제활동참가에 부정적인 영향을 미칠 것임.

[그림 IV-7] OECD 국가의 실질적 및 공식적 퇴직연령, 1995~2000년



자료: OECD(2002)

□ 기타 사회보장제도

- 현재로서는 기타 사회보장제도가 조기퇴직의 가능성을 높이는 영향은 다른 국가에 비해 매우 제한적인 것으로 파악됨.
- 장애연금은 국민연금제도하에서 운영되며 장애연금의 수급대상은 엄격한 의료진단에 의해 결정됨. 수급연금액은 장애등급에 따라 완전노령연금의 60%에서 100%까지 받을 수 있음.
- 2000년에는 24,000명만이 장애연금을 받았으며 이 가운데 50세 이상의 수급자는 11,000명이었음. 장애연금수급자는 경제활동인구의 0.1%에 불과하며 이는 다른 OECD국가들(5~7%)에 비해 매우 낮은 편임.
- 고용보험제도가 제공하는 실업수당도 다른 OECD국가들에 비해 낮은 편임. 수급기간도 상대적으로 짧으며 다른 국가들과는 달리 활발한 구직활동이 요구됨. 실업연금수급기간이 노령연금가입기간에 산입되지 않는 것도 고령자에게는 제약적인 요인임.
- 우리나라는 앞으로도 장애연금이나 실업수당 같은 사회보장제도가 사실상 조기퇴직제도의 역할을 하고 있는 다른 선진국들의 전철을 밟지 않도록 주의할 필요가 있음.

나. 고령근로자의 고용안정성 증진방안

□ 정년의 연장

- 다수의 고령노동자가 정년퇴직제도로 인해 50대 중반 이전에 강제로 은퇴하고 있는 사정을 감안할 때 정년퇴직연령을 높이는 것은 고령자의 고용증가에 매우 중요한 조치임.
- 현재 우리나라의 고령자고용촉진법은 정년이 60세 이상이 되도록 노력하여야 한다는 규정을 두어 사용자들의 자발적인 협조를 구하고 있으나 실효성이 별로 없는 실정임. 현재 고용인원 300명 이상의 기업 가운데 13%만이 정년을 60세 이상으로 규정하고 있음.

- 미국의 연령차별금지법과 같이 정년퇴직제도를 전면 금지하거나 정년퇴직연령을 높이도록 유도하는 보다 강력한 법령이 필요함.
- 그러나 정년퇴직연령의 제고는 연공서열형 임금제도의 개선 등과 함께 이루어져야 사용자의 일방적인 부담증가를 막을 수 있을 것임.

□ 보상 및 인사관리체계의 개선

- 사용자가 고령노동자의 고용을 꺼리는 이유 가운데 하나는 앞에서 지적했듯이 연령수준에 맞는 직급을 부여하기 어렵다거나 생산성에 비해 임금수준이 높다고 느끼기 때문임.
- 연공서열형의 임금제도의 대안으로 제시되고 있는 것으로는 연봉제의 도입과 성과급의 확대를 들 수 있음.
- 일본의 경우 일정한 근속연수가 지나 임금이 피크에 도달한 후에는 다시 일정 퍼센트씩 감소하도록 임금체계를 설계한 임금 피크제가 노사간의 합의에 따라 채택, 운영되고 있음. 이와 함께 고용계약은 유지하되 하청업체나 유관업체로 내보내서 일하게 하는 출향이라는 제도도 도입되었음.
- 현재 고연령자의 높은 임금은 입직 초기의 낮은 임금에 대한 보상적 성격을 지닌 장기적인 암묵적 계약의 결과일 수 있음. 따라서 당장 고연령자의 임금을 낮추는 방식으로 임금체계를 바꾸는 것은 이해 당사자들의 강한 반발을 촉발할 수 있음. 그러므로 임금제도의 개선에 있어서는 점진적인 방식으로 장기적인 접근을 하는 것이 바람직 할 것임.

□ 고용보장규제 완화

- 앞서 언급했듯이 지나치게 엄격한 고용보장규제—정규직이 되기 위한 근로조건·시간 기타 엄수해야할 규제·내규 등—는 사용자로 하여금 정규직 고용을 기피하고 정년퇴직연령을 낮추도록 만드는 경향이 있음. 따라서 고용보장규제의 완화는 고령노동자의 고용가능성을 높이고 이들의 고용안정성을 제고할 것으로 기대됨.

- 고용보장규제의 완화는 고령노동자의 고용전망을 개선할 수 있을 뿐만 아니라 임금체계의 개선에도 긍정적인 영향을 줄 수 있음. 즉 동일직장에서 오래 동안 일하는 것이 보장되지 않으면 입직 초기의 저임금을 후기의 고임금으로 보상받는 연공서열형 제도의 매력이 감소할 수밖에 없음.

□ 고령노동자의 임금보조

- 사용자로 하여금 고령자의 고용을 증가시키도록 유도하는 방법 가운데 하나는 고령노동자의 노동비용을 보조하는 것임.
- 현재 우리나라는 다음과 같은 세 가지 종류의 임금보조금제도를 운영하고 있음.
 - 고연령 노동자의 고용촉진을 위한 보조금: 수급자격은 55세 이상의 고연령 노동자를 6% 이상 채용한 기업으로 노동자 1인당 분기당 15만원 지급
 - 고연령 노동자의 신규취업을 촉진하기 위한 보조금: 수급자격은 적어도 3개월간 공공취업알선소에 등록된 55세 이상 고연령 노동자를 고용한 기업으로 6개월까지 1인당 월 25만원 지급
 - 고연령 노동자들의 재취업을 촉진하기 위한 보조금: 수급자격은 은퇴한지 3개월에서 2년 사이에 기업에 재취업하는 45세에서 60세 사이의 노동자를 고용하는 기업으로 6개월까지 1인당 월 30만원 지급
- 그러나 이와 같은 보조금을 청구하는 사례는 매우 적음. 이는 보조금 지급조건이 지나치게 엄격하고 보조금의 액수가 너무 적은 데 기인하는 것으로 판단됨. 특히 고연령 노동자들의 재취업을 촉진하기 위한 보조금의 경우, 경제적 상황의 변화나 노동자의 무능력 혹은 불성실 등을 불문하고 9개월간 고령노동자를 해고할 수 없다는 제약을 받게됨. 이와 같은 조건은 보조금의 액수를 고려하건대 지나치게 제약적인 것으로 사료됨.
- 퇴직 후의 임금감소는 은퇴자의 재취업을 가로막는 요인 가운데 하나임. 고연령 노동자에게 대한 근로소득세제상의 혜택의 부여는 실질임금의 상승을 통해 취업의 유인을 높일 것으로 기대됨.

□ 연령에 따른 차별적 대우 금지

- 우리나라에서는 성을 기준으로 한 차별을 금지하는 것은 입법화되어 있으나 연령에 따른 차별을 아직까지 제대로 문제제기조차 되어있지 않은 현실임.
- 성별과 마찬가지로 연령만을 기준으로 한 개인의 능력을 판단하는 것은 합리적인 것이 아니며, 따라서 연령에 따른 차별은 금지되어야 마땅함. 참고로 미국의 연령 차별금지법(Age Discrimination in Employment Act)에서는 “채용, 해고, 승진, 정리해고, 급여, 배치, 훈련 등 고용과 관련된 모든 면에서 기간이나 조건, 권리상의 모든 차별을 금지한다”는 조항과 채용시에 고용주가 구직자의 나이를 물어볼 수는 있으나, 채용공고와 기업광고에서 근로자의 연령에 대한 선호나 제한을 밝히는 것은 금지한다는 조항이 포함되어 있음(장지연 2002).

□ 임금피크제의 실시

- 예를 들면 50세를 최고 임금시기로 하고 50세 이후는 임금을 점차 삭감하여 60세 까지 고용을 연장하는 제도임. 일본의 경우, 60세 정년이 되면 퇴직을 하고 다시 신규로 고용 재계약을 체결함. 대체로 그 기간은 3~5년이며 임금수준은 최직 직전(최고액)의 50~60% 수준임.

다. 고령근로자의 고용증진방안

□ 고령근로자의 고용전망

- 현재의 고령노동자들은 대다수 자영업, 임시일용직 및 시간제 근로에 종사하고 있음. 55~59세 근로자의 20% 이상, 60~64세 근로자의 30%가 임시직 근로자이고 50세 이상 근로자의 44%가 자영업자임.
- 고령 근로자들이 다수 비정규·저임금 직종에 종사하고 있는 이유 가운데 하나는 이들의 교육수준이 낮은 편이어서 좋은 일자리를 찾고 유지하는 것이 어렵다는 것임. 즉, 2000년 기준으로 50~54세 근로자의 65% 가량이 고졸 미만의 학력을 가지고 있었음.

- 그러나 향후 우리나라 고령인구의 평균적인 교육수준은 상당히 개선될 것으로 보임. OECD(2002)의 추정에 따르면 2025년까지 고령자 가운데 고졸 이하의 학력자는 12%로 줄어드는 반면 고등교육을 이수한 고령근로자의 비율은 35%로 증가할 것으로 전망됨. 이는 다른 OECD 국가들의 고연령 근로자 교육수준을 거의 따라잡거나 혹은 추월하는 수치임.
- 이와 같은 교육성취도 증가에 힘입어 고령 근로자의 생산성과 고용전망은 개선될 가능성이 있음. 이는 다른 한편으로는 노동공급측면에서의 취업의욕을 증진시키는 것이 장래에 고령자들의 고용을 높이는 데 있어서 보다 중요한 역할을 할 것임을 시사함.

□ 고령자에 적합한 고용형태 확산

- 개인의 생산성이나 일에 대한 선호는 연령에 따라 점진적으로 변화함. 어느 정도 일할 의사가 있는 고령자도 장시간의 정규업무와 전적인 퇴직 사이의 선택에 직면하게 될 때 퇴직을 선택할 수밖에 없는 경우가 많음. 따라서 고령자가 점진적으로 노동시간과 노동강도를 줄여나갈 수 있는 고용형태가 도입되면 고령자의 노동시장참여는 증가할 것으로 기대됨.
- 이를 위하여 시도될 수 있는 것이 고령자의 시간제근로 이는 축락직이나 계약직 등의 고용형태로 근로시간을 정규직에 비해 줄이는 방식임. 반드시 동일한 직장에 머무르지 않더라도 유사한 직종에서 파트타임으로 일할 수 있는 기회가 증가한다면 고령자들의 노동시장참가율이 증가할 수 있을 것으로 기대됨.
- 이와 같은 고용형태를 ‘가교고용’(bridge-employment)이라고 하며 이러한 방식으로 정규직에서 단계적으로 완전한 은퇴로 전환하는 것을 ‘점진적 은퇴’(gradual retirement)라고 개념화하여 선진국에서는 적극적인 의미를 부여하고 있음. 미국 캘리포니아 주립대학 은퇴교수들의 사례연구에 따르면 이와 같은 가교고용은 퇴직자들의 삶의 만족도를 크게 증진시키는 것으로 나타남(Kim and Feldman 2000).

□ 근로여건의 개선

- 불결하고 위험한 작업환경과 장시간의 강도 높은 노동을 요구하는 근로조건은 고연령 노동자로 하여금 계속적인 취업을 기피하게 만드는 요인임.
- 우리나라의 연간 평균근로시간은 2000년 기준으로 2,450시간으로 일본이나 미국에 비해 600시간이나 더 많은 수치임. 장시간의 노동은 특히 고령 근로자에게 큰 부담이 될 수 있으며 건강이나 계속 일하겠다는 의지를 해칠 수 있음(OECD 2002).
- 교대작업, 작업재정비, 작업환경의 인체공학적 개선, 단기 휴식시간의 제공 등 고령 근로자를 배려하는 방향으로 근로환경을 개선해 갈 수 있도록 장려하는 것이 필요함.

□ 평생교육·훈련체계의 확립

- 고연령자는 빠르게 변화하는 기술과 조직환경의 변화에 적응하기 어려운 인구집단으로 여겨지고 있는 만큼 평생학습의 중요성이 크다고 할 수 있음. 더욱이 노동시장의 유연화는 근로자들 스스로 지속적으로 취업능력을 높이도록 요구하고 있음(이병희 2002).
- 그러나 개별 기업의 입장에서는 고령자에 대한 교육훈련투자는 그 회수기간이 짧기 때문에 적극적인 역할을 할 것으로 기대하기 어려움. 따라서 근로자들이 필요한 교육훈련을 스스로 선택하여 수강하는 개인주도적인 학습을 지원하는 방안이 바람직할 것임. 이를 위해서 근로시간 중의 일정한 기간동안 교육 및 훈련을 위해 근로자에게 휴가를 부여하는 ‘학습휴가제’가 검토될 수 있겠음(이병희 2002, 강순희 2002).
- 우리나라는 실업자를 대상으로 한 훈련프로그램이 설립되어 훈련보조금을 제공해 오고 있으나 프로그램 참가자 가운데 고연령 실업자는 거의 없고 대부분이 30대 미만인 것으로 나타났음. 그리고 지난 12개월 동안 어떤 훈련프로그램에 참여했는가에 대한 설문 결과를 보건대 우리나라는 고령근로자 가운데 불과 10%만이 교육 관련 프로그램에 답한 것으로 나타나 다른 나라의 수치를 크게 밑도는 형편임.

□ 새로운 사회적 일자리 창출을 통한 고용확대

- 사회적 고용

- 숲 해설가, 산모도우미, 문화안내인, 실버택배, 간병인 등 고령자 틈새시장을 적극 개발하여 2007년까지 50만개의 노인을 위한 사회적 일자리 창출
- 적극적인 사회적 일자리 창출 프로그램 대상사업 (예)는 다음과 같음.
- 노인창업부문, 노인돌보기 부문, 문화안내인 부문, 노인 장묘관련 부문, 노인 호스피스 부문, 노인 산불감시원, 노인복지간병 부문, 숲 해설가 부문, 노인 재활용사업 부문, 노인 실버택배 부문, 노인 수출도우미 등

- 고령자 창업지원단 설치

- 중소기업청 소상공인지원센터 내에 병설로 설치하고 창업을 지원함.
- 각 개별노인들의 능력과 자본력에 따라서 창업을 체계적으로 지원하도록 함.

※ 노인인력운영센터와 고령자창업지원단은 중장기과제인 고령자인력관리공단 창립 준비과정으로 볼 수 있음.

- 지역사회시니어클럽 확대

- 노인창업을 통하여 경제 및 사회활동의 참여 확대를 목적으로 하는 지역사회시니어클럽은 현재 시범운영된 5개 지역에서 확대하고 성공사례를 보급

□ 공공고용정보서비스의 제공

- 고령 근로자의 직업이동성이 매우 높은 만큼 이들에게 양질의 고용정보 서비스를 제공하여 구직의 비용을 낮추는 것도 고령자 고용증가에 도움을 줄 수 있을 것으로 기대됨.
- 최근 공공직업안정서비스가 상당히 확대되었고 고령자 서비스 센터 및 고령근로자를 위한 인력은행 등 고연령 취업 희망자를 위한 특별사무소가 설립되기도 하였음. 그러나 이 사무소는 대개 최고령자를 위한 틈새시장을 대상으로 하고 있으며 제공하는 직업의 선택 폭도 좁았음(OECD 2000).

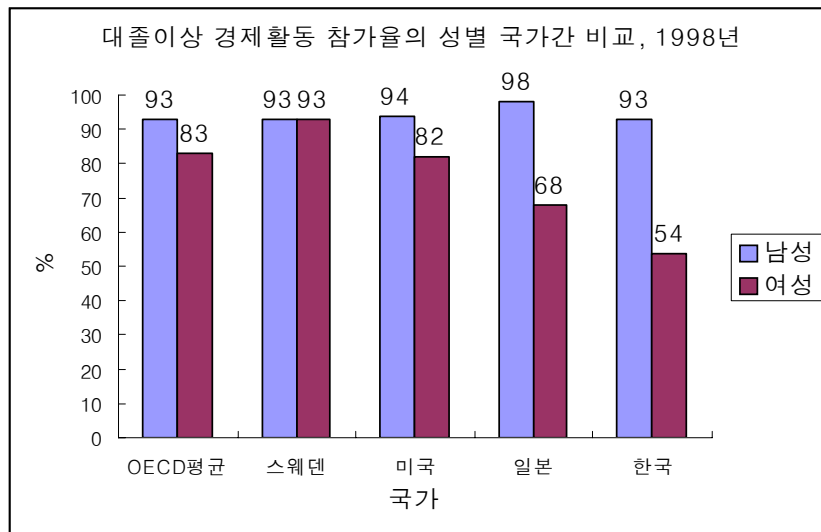
3. 노동인력 감소 대처 방안

가. 여성노동의 경제활동참가 제고

□ 우리나라 여성의 경제활동참가 현황

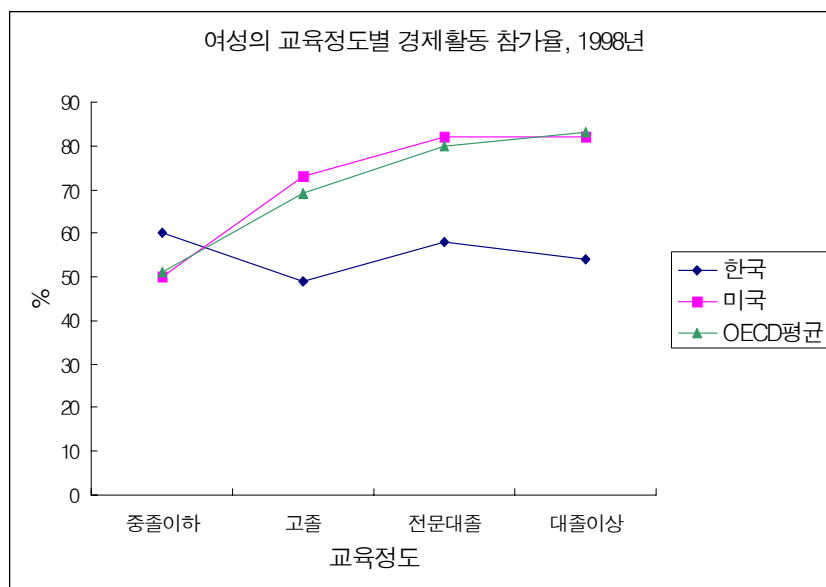
- 우리나라 여성의 경제활동참가율은 56.3%로 OECD 국가들의 평균인 69%와 비교할 때 크게 낮은 수준임.
- 특히 다른 나라와 구분되는 특징은 고학력 여성의 낮은 경제활동참가율이 낮다는 것임. 1998년 기준으로 우리나라 대학졸업 이상 학력을 가진 여성의 경제활동참가율은 54%로 OECD 회원국(평균 83%) 가운데 최저 수준임. 이는 일본대졸여성의 경제활동참가율(68%)보다도 크게 낮은 수치임(그림 IV-8 참조).

[그림 IV-8] 대졸 이상 경제활동 참가율의 국가간 비교, 1998년



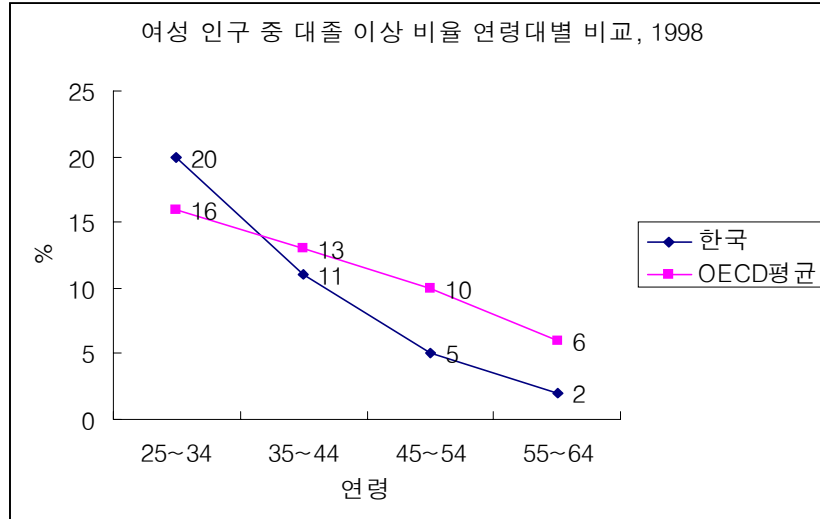
- 우리나라 여성경제활동의 또 다른 특징은 다른 나라에서 광범위하게 발견되는 학력과 경제활동참가율간의 정의 상관관계가 발견되지 않는다는 점. 미국을 비롯한 OECD 국가들의 경우 대졸 이상 여성의 경제활동참가율이 중졸 이하 여성 경제활동참가율의 1.5배가 넘는 반면, 우리나라의 경우에는 학력간 경제활동참가율 차이가 미미함(그림 IV-9 참조).

[그림 IV-9] 여성의 교육정도별 경제활동참가율, 1998년



- 우리나라의 대학 진학 여성은 1970년 4,200명에서 2001년 993,000명으로 급증하였음. 25~34세 여성 가운데 대졸인구의 비율은 이미 OECD 평균을 훨씬 상회하는 높은 수준임. 따라서 고학력 여성의 낮은 경제활동참가율은 국가 인적자원의 큰 낭비라고 볼 수 있음.

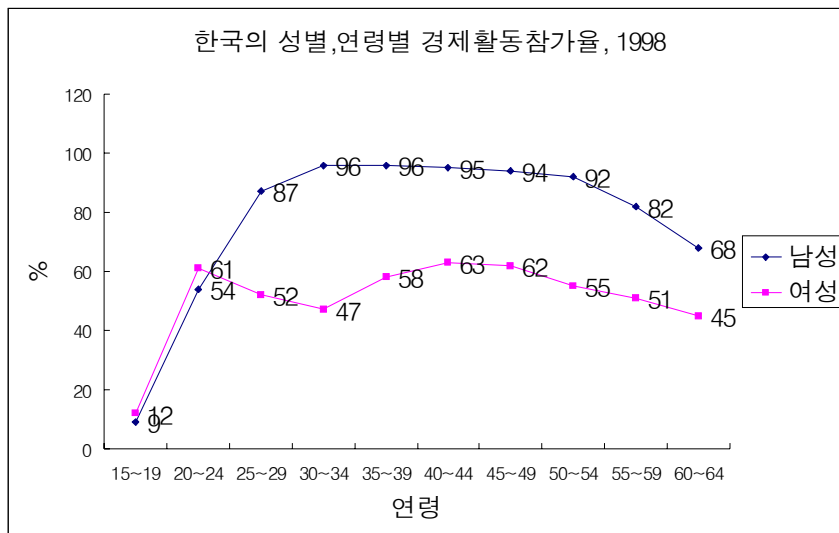
[그림 IV-10] 대졸 이상 여성인구비율의 연령별 비교, 1998년



□ 결혼과 출산의 영향

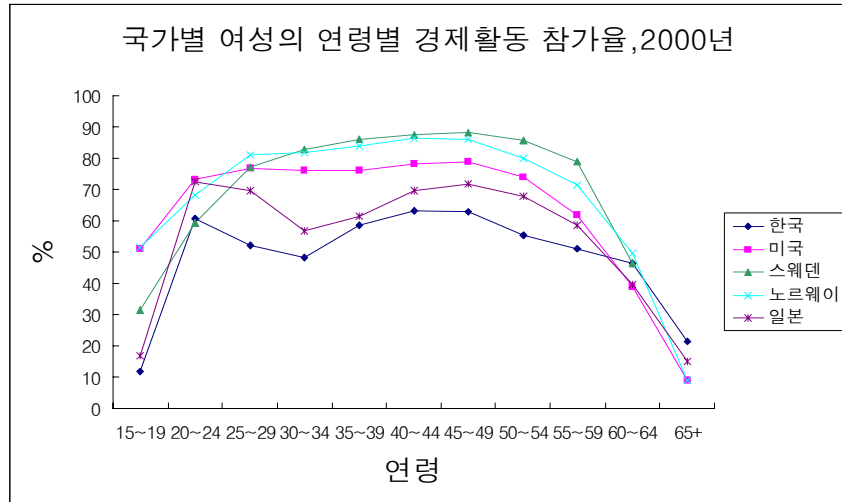
- 여성의 연령별 경제활동참가율을 분석해 보면 20대 초반과 40대의 참가율이 높고 30대 및 고령의 참가율이 낮은 M자 모양을 나타냄. 이는 30·40대에 참가율이 최고치에 도달하는 남성들의 역U자 모양과는 현저하게 다른 것임.

[그림 IV-11] 한국의 성별, 연령별 경제활동참가율, 1998년



- 이와 같은 연령별 경제활동참가율의 형태는 많은 여성들이 결혼 이후, 출산 및 육아의 부담 때문에 직장을 떠나고 있기 때문이다. 20대 후반과 30대의 노동시장 참가율 감소는 그 자체로도 전반적인 여성경제활동 감소를 가져올 뿐만 아니라 경력의 단절, 인적자본의 마모 등으로 인해 중년 이후의 취업에 있어서도 부정적인 영향을 미치게 된다.
- 다른 나라와의 비교를 통해 볼 때 출산 및 육아의 여성경제활동참가율 감소는 우리나라에 특히 두드러지게 나타나는 현상임. 미국, 스웨덴, 노르웨이 등의 국가에서는 여성의 연령별 경제활동참가율이 남성의 경우와 마찬가지로 역U자 모양을 나타냄. 반면 일본은 우리나라와 비슷한 패턴을 보여줌. 이렇게 볼 때 20대 후반과 30대에 나타나는 여성경제활동의 감소는 기혼여성에게 주어지는 고용상의 차별, 출산과 양육을 지원하는 제도의 미비 때문에 나타나는 현상으로 파악됨.

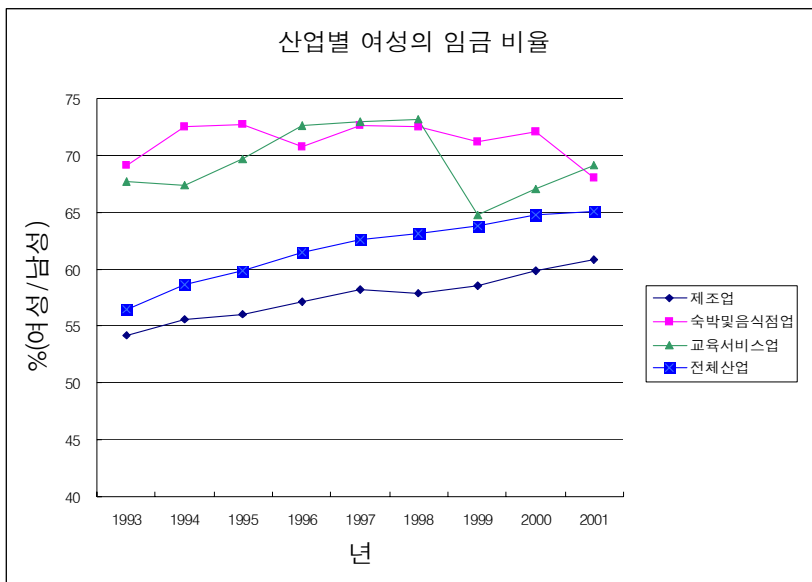
[그림 IV-12] 국가별 여성의 연령별 경제활동 참가율, 2000년



□ 임금과 고용구조

- 남성임금에 대한 여성임금의 비율은 개선되고 있는 추세이나 전산업 평균으로 보았을 때 아직까지 남성임금의 3분의 2수준에 머물러 있음.
- 2000년의 직업별 취업자 분포를 보면, 거의 35%의 여성취업자가 서비스 및 판매직에 종사하고 있음. 이는 동직종이 남성취업자 전체에서 차지하는 비율(29.4%)보다 훨씬 높음. 반면 고위임원진 및 관리자인 여성의 비율은 불과 0.3%에 불과하여 남성의 경우(3.7%)보다 크게 낮은 실정임.
- 고학력 여성인력의 경제활동이 부진한 이유 가운데 하나는 이들이 충분히 능력을 발휘하고 적절한 보수를 받을 수 있는 일자리가 많지 않다는 것

[그림 IV-13] 산업별 여성의 임금 비율



□ 여성의 경제활동 장려방안

- 여성들이 노동시장으로 유입될 수 있는 인프라의 구축
- 보육 및 유아교육 시스템을 확충
- 육아휴직의 활성화 등 가정과 직장생활을 양립—육아와 근로의 병행—하기 위한 여건 조성

□ 여성인력에 적합한 고용구조의 창출

- 근로시간과 일정을 신축적으로 조정할 수 있는 고용의 장려
- 파트타임 고용의 증가
- 가능한 업종에서는 재택근무 장려

□ 입직, 보수, 승진 등에 있어서의 성차별 제거

- 성차별 금지 법령의 보다 엄격한 적용
- 사용자에게 여성인력채용의 인센티브 부여

나. 인구 및 이민정책

□ 출산장려정책

- 장기적으로 고령인구비중의 급격한 증가를 막기 위해서는 적절한 출산율을 유지하도록 장려하는 정책이 필요함.
- 비교적 쉽게 실시할 수 있는 정책은 남성의 출산휴가를 허용하고 출산장려금을 지원하여 여성의 출산부담을 경감시키는 것.
- 그러나 보다 실효성 있는 출산장려정책을 실시하기 위해서는 근래의 급격한 출산율 저하 원인을 엄밀하게 분석할 필요가 있음. 이것이 자녀에 대한 선호의 변화나 교육비 등 자녀 양육비용의 증가에 기인한 것이라면 단순한 인구정책의 범위를 넘어서는 보다 종합적이고 장기적인 사회정책이 필요함.

□ 인력의 해외유출 방지

- 해외인력유출은 단순히 전체노동의 수적인 감소를 가져올 뿐만 아니라 젊고 생산성이 높은 인구를 선택적으로 상실한다는 점에서 경제적인 손실이 매우 큼. 특히 교육이 공적인 지원을 받고 있는 현실에서 고급교육을 받은 인력의 해외유출은 세금을 동원한 인적자본투자의 상실을 의미함.
- 최근에는 동유럽과 남아시아를 비롯한 저소득 국가에서는 미국 등 선진국으로의 고급인력 유출문제가 매우 심각한 문제로 대두되고 있음. 예컨대 카리브해 연안 국가들은 대학교육을 받은 인력의 절반 이상이 미국으로 이주하고 있는 실정임 (Economist 2002).
- 해외이주 자체를 규제하는 것은 어려우나 장기적으로 교육여건 등의 개선을 통하여

이주의 유인을 줄이고, 해외이주자의 국내 재유입을 용이하게 하는 정책이 필요함.

□ 외국인력의 유입

- 외국인력의 국내유입은 인구고령화뿐만 아니라 저임금·고위험 직종의 인력공동화 문제를 해결할 수 있는 방안임. 향후 해외 우수인력의 이민 허용 등 외국인력의 국내유입 활성화 대책을 전향적으로 검토할 필요가 있음.
- 과거 10년 동안 유럽과 미국이 고령화 진전 속에서도 노동인력수급문제를 해결할 수 있었던 가장 중요한 원인은 개방적인 이민정책임.
- 미국은 1991년에서 1998년 사이 760만명의 이민을 받아들였음. 이는 연평균 인구 천명 당 3.6명의 이민자가 유입되었음을 의미함(U.S. Census Bureau 2001).
- 1998년 미국은 66만명의 전체 이민자 가운데 거의 8만명을 취업목적으로 받아들였음. 이 가운데 36,000명이 미국의 기업이 특별히 필요하다고 지정한 최우선인력(priority workers) 및 고학력의 전문인력이었음.
- 싱가포르는 전문자격을 갖춘 사람에 대해서는 특별한 결격사유가 없는 한 영주권을 부여함.
- 일본도 최근 기업이 일정세금을 내고 외국인을 고용할 수 있도록 하는 ‘고용세’ 도입을 검토하고 있음.

다. 노동생산성의 제고 및 성장활력 창출

□ 학교교육의 개선

- 학력을 높이는 방향으로 초·중등교육 시스템을 개선할 필요가 있음.
- 영재를 조기에 발굴하여 육성할 수 있는 영재교육시스템을 개발
- 대학교육의 경쟁력을 강화하고 전공분야의 상대적인 크기를 학문적인 수요와 사회적인 수요를 적절히 감안하여 장기적으로 재조정하는 정책이 필요함.

□ 근로자의 평생학습을 위한 인프라 구축

- 사용자로 하여금 사내 인적자원 개발투자를 확충하도록 유도함.
- 성인의 교육훈련을 활성화하고 직업능력을 개발할 수 있는 다양한 프로그램을 개발하여 제공.

□ 생산성 향상의 유인제공

- 능력과 성과를 중심으로 보수와 인사를 결정하는 관행의 정착을 유도함.
- 근로자 스스로 취업가능성과 보수를 제고하기 위해 노력하는 경쟁적이고 신축적인 노동시장의 여건 조성.

□ 인구구조 변화에 따라 성장할 산업 육성

- 인구고령화와 더불어 향후 실버산업에 대한 수요가 급증할 것으로 예상됨.
- 일본은 노인관련 재화 및 서비스 산업이 최근 연평균 9.4%의 높은 성장세를 지속하고 있음. 2001년 현재 39조엔이었던 실버산업의 규모는 2025년까지 155조엔에 이를 것이라는 전망이 있음.
- 현재 우리나라의 경우 전체 민간소비에서 실버시장의 비중은 9% 선인 것으로 추정
- 장기요양서비스, 주택 리모델링, 노인보험, 자산운용서비스, 건강식품, 여행등의 여가산업, 노인용품 등의 노인관련 산업은 매우 큰 성장잠재력을 가지고 있음.
- 향후의 기술개발 및 교육정책에 있어서 실버산업 수요급증에 대한 충분한 대비를 할 필요가 있음.

V. 고령화 시대의 재정정책 운영기조 및 방향

1. 우리나라 복지재정의 현황과 전망

가. 사회복지지출 규모

- 우리나라의 사회복지지출규모에 대한 정부의 공식적인 자료는 IMF 통합재정수지기준에 의한 복지재정규모집계로 다음의 표에서 보여주고 있듯이 1999년 현재 14조 7035억원으로 총 세출대비 12.44%, GDP 대비 3.04%이며, 1995년의 총 세출대비 8.95%, GDP 대비 1.81%에 비해 연평균 23.3%로 증가한 결과이지만 여전히 GDP의 5% 미만의 낮은 수준임.

〈표 V-1〉 통합재정기준 사회복지지출 추이(1995~1999)

(단위: 10억원, %)

	1995	1996	1997	1998	1999
사회보장	5,741.2 (90.3)	6,606.0 (83.8)	8,075.4 (83.8)	10,550.1 (86.1)	11,976.4 (81.5)
사회복지	620.1 (9.7)	1,228.1 (15.6)	1,556.0 (16.2)	1,702.1 (13.9)	2,727.1 (18.5)
기 타	- (0.0)	50.0 (0.6)	- (0.0)	- (0.0)	- (0.0)
계	6,361.3 (100.0)	7,884.1 (100.0)	9,631.4 (100.0)	12,252.2 (100.0)	14,703.5 (100.0)
총세출 대비	8.95	9.40	9.71	10.90	12.44
GDP 대비	1.81	2.02	2.29	2.76	3.04

자료: 재정경제부, 『한국통합재정수지』, 각 연도.

- 정부예산에서 사회보장비가 차지하는 비중(IMF, 1995)이 미국의 경우 29.64% (1994), 일본 36.80%(1993), 캐나다 41.34%(1992), 프랑스 45.05%(1992)인 점과 비교하면 한국의 경우 정부재정에서 복지지출이 차지하는 비중이 낮다고 할 수 있음.

- 이에 반해 OECD 방식을 사용한 고경환·계훈방(1998)에서는 1994년도에 우리나라의 사회복지지출이 GDP의 5%를 초과하였음(5.04%)을 보여 주고 있으며, 나아가서 1997년도의 사회복지지출은 GDP의 6.82%로 증가하였음을 보여주고 있음. 이들의

〈표 V-2〉 우리나라의 연도별 사회보장비 지출규모(OECD 기준)

(단위: 십억, GDP) 대비 %

사회보장비 지출부문	지 출 규 모										연평균증가율	
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	90~99	96~99
1. 노령연금급여	1,113 (0.6)	1,404 (0.7)	1,592 (0.7)	2,041 (0.8)	2,575 (0.8)	3,404 (1.0)	3,689 (1.0)	4,333 (1.0)	6,982 (1.6)	9,890 (2.0)	27.5	38.9
2. 장애연금급여	147 (0.1)	213 (0.1)	252 (0.1)	275 (0.1)	322 (0.1)	360 (0.1)	408 (0.1)	460 (0.1)	499 (0.1)	518 (0.1)	15.0	8.4
3. 산업재해 및 직업병급여	366 (0.2)	509 (0.2)	672 (0.3)	629 (0.2)	730 (0.2)	854 (0.2)	1,012 (0.3)	1,159 (0.3)	1,071 (0.2)	916 (0.2)	10.7	-3.3
4. 질병급여	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5. 노인과 장애인 복지서비스	102 (0.1)	104 (0.1)	121 (0.1)	157 (0.1)	342 (0.1)	427 (0.1)	537 (0.1)	735 (0.2)	811 (0.2)	772 (0.2)	25.2	12.9
6. 유족급여	288 (0.2)	398 (0.2)	438 (0.2)	475 (0.2)	548 (0.2)	602 (0.2)	679 (0.2)	773 (0.2)	830 (0.2)	854 (0.2)	12.9	7.9
7. 가족연금급여	2 (0.00)	5 (0.00)	5 (0.00)	7 (0.00)	8 (0.00)	11 (0.00)	11 (0.00)	99 (0.02)	103 (0.02)	112 (0.02)	55.7	116.0
8. 가족복지서비스	58 (0.0)	84 (0.0)	106 (0.0)	147 (0.1)	177 (0.1)	251 (0.1)	326 (0.1)	414 (0.1)	329 (0.1)	364 (0.1)	22.7	3.7
9. 적극적인 노동 시장프로그램	113 (0.1)	111 (0.1)	179 (0.1)	226 (0.1)	196 (0.1)	267 (0.1)	330 (0.1)	552 (0.1)	1,679 (0.4)	3,485 (0.7)	46.4	119.4
10. 실업급여	1,797 (1.0)	2,139 (1.0)	2,985 (1.2)	3,522 (1.3)	4,608 (1.5)	5,714 (1.6)	6,174 (1.6)	10,230 (2.4)	25,245 (5.7)	24,129 (5.0)	33.5	57.5
10.1 법정퇴직금	1,797 (1.0)	2,121 (1.0)	2,605 (1.1)	2,987 (1.1)	3,985 (1.3)	4,922 (1.4)	5,453 (1.4)	9,358 (2.2)	22,919 (5.2)	20,504 (4.2)	31.1	55.5
11. 보건부문공공지 출	3,899 (2.2)	4,312 (2.0)	4,983 (2.1)	5,736 (2.2)	6,440 (2.1)	7,717 (2.2)	9,765 (2.5)	11,433 (2.7)	12,706 (2.9)	14,411 (3.0)	15.6	13.8
12. 주거급여	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
13. 기타급여	335 (0.2)	336 (0.2)	328 (0.1)	359 (0.1)	363 (0.1)	451 (0.1)	576 (0.2)	729 (0.2)	928 (0.2)	1,493 (0.3)	18.1	37.4
복지지출계 (퇴직금 제외)	6,423 (3.6)	7,494 (3.5)	9,055 (3.8)	10,587 (4.0)	12,323 (4.0)	15,136 (4.3)	18,053 (4.6)	21,561 (5.1)	28,264 (6.4)	36,439 (7.5)	21.3	26.4
복지지출계 (퇴직금 포함)	8,221 (4.6)	9,614 (4.5)	11,661 (4.9)	13,573 (5.1)	16,308 (5.3)	20,058 (5.7)	23,506 (6.0)	30,918 (7.3)	51,183 (11.5)	56,943 (11.8)	24.0	34.3

자료: 1990~1997년은 고경환 외, 『한국의 사회보장비 추계: 1990~1997, 1998; 1998~1999년은 문형표 외, 『재정운용의 현안과제와 정책방향』, 2000.

연구를 기초로 동일한 집계방법을 최근 연도까지 연장 적용한 문형표·고영선(2000)에서도 1999년도 우리나라의 사회복지지출이 GDP의 11.8%임을 보여줌.

- 두 기준에 의한 사회보장비 지출의 차이가 현저하게 나는 인유는 퇴직일시금과 같은 민간에 의한 지출부담분, 공무원 연금급여, 그리고 사학연금급여 등이 OECD 기준에는 포함되나 통합재정수지에서는 포함되지 않기 때문임.

□ OECD 기준에 의한 사회복지지출의 변화추이

- 우리나라의 퇴직일시금제도는 다른 OECD 국가에서는 찾아볼 수 없는 제도로서 이를 사회복지지출에 포함하는 여부에 따라 우리나라 사회복지비 지출규모는 큰 차이가 나며, OECD 기준 한국의 1999년도 사회복지재정 지출규모는 퇴직금을 제외하면 GDP의 7.5%이며, 퇴직금을 포함할 경우 GDP의 11.8%에 이룸. 퇴직금을 포함한 복지지출은 1990~1999년간 명목가치상으로 8조 2210억원에서 56조 9430억원으로 총 692.7%, 연평균 24% 증가하였음. 경제위기가 도래하기 직전인 1996년을 기준으로 나누어 보면 1990~1996년 복지지출은 명목가치로 연 평균 19.1% 증가한 반면 1996~1999년은 연 평균 34.3% 증가하여 경제위기 전 증가율의 거의 2배에 이룸.
- 복지지출규모를 GDP에 대한 비율로 파악하여 보면 1990년의 4.6%에서 1999년에는 11.8%로 2.6배 증가하였으며, 이 역시 1990~1996년간 6년 동안 1.4% 포인트(4.6%→6.0%) 증가하였음에 비해 1996~1999년간 3년 동안 5.8% 포인트(6.0%→11.8%) 증가하여 경제위기 이후 사회복지지출이 급격히 증가하였음을 알 수 있음.
- 항목별로 세분하여 보면 복지지출의 변화양태는 매우 상이하게 나타남. 1996-1999년 연평균증가율에 비해 노령연금급여(38.9%), 가족연금급여(116.0%), 적극적인 노동시장프로그램(119.4%), 실업급여(57.5%) 및 법정퇴직금(55.5%), 기타급여(37.4%) 등의 증가율은 높게 나타나는 반면 장애연금급여(8.4%), 산재 및 직업병급여(-3.3%), 노인과 장애인복지서비스(12.9%), 유족급여(7.9%), 가족복지서비스(3.7%) 등은 오히려 경제위기 전보다 지출수준의 증가율이 현저하게 낮아졌음. 이는 경제위기 이후 실업대책 위주로 복지지출이 급격히 증대되면서 사회복지의 1차적 대상인 노인·장애인·아동·편모 등 취약계층에 대한 배려가 약화되었음을 의미함.

- 우리나라의 사회복지지출의 규모를 주요 OECD 회원국들과 단순 비교하면 회원국들 중에서 가장 낮은 그룹에 속함.

〈표 V-3〉 OECD 회원국의 GDP 수준 및 사회보장비지출(1995년 기준)

국 가	GDP 대비 %	1인당 GDP	국 가	GDP 대비 %	1인당 GDP
스웨덴	33.4	\$23,750	아이슬란드	19.9	26,143
덴마크	32.6	29,890	아일랜드	19.4	18,030
핀란드	32.1	24,633	체코	19.2	4,883
프랑스	30.1	24,990	뉴질랜드	18.8	16,859
독일	29.6	27,510	포르투갈	18.3	10,059
벨기에	28.8	26,956	캐나다	18.2	18,943
노르웨이	28.5	33,616	미국	16.3	26,711
네덜란드	28.0	25,647	호주	15.7	20,012
오스트리아	27.1	28,779	일본	14.1	40,780
스위스	25.5	43,631	터키	6.8	2,747
룩셈부르크	25.2	42,173	한국(1995)	5.7(4.3)*	10,037
이탈리아	23.7	18,980	한국(1999)	11.8(7.5)*	8,581
영국	22.8	18,700	멕시코	3.7	3,019
스페인	21.5	14,365	-	-	-

*는 퇴직금을 제외할 경우

자료: OECD, *Social Expenditure Database 1980~1996, 1999*; 통계청, 『2000 국제통계연감』, 2000.

- 경상가치를 기준으로 1인당 소득수준이 1만불인 시점에서 각 국가의 사회복지비 지출수준을 비교하여 보아도 1995년에 GDP대비 5.7%인 우리나라의 사회복지지출은 일본, 미국, 영국, 스웨덴이 1만불 시기에 시현했던 복지지출수준의 약 1/5~1/2에 해당함.

〈표 V-4〉 1인당 1만불(경상가치기준) 소득대의 사회복지지출규모 비교

	한국	일본	미국	영국	스웨덴
연 도	1995	1984	1978	1987	1977
GDP대비 %	5.7	10.42	13.62	20.53	24.49

자료: OECD, *Social Expenditure Database 1980~1996, 1999*.

□ 사회복지지출의 부문별 국제비교

- 사회복지지출수준이 GDP의 20% 이하인 저지출국(일본과 미국)과 GDP의 30% 이상인 고지출국(프랑스, 스웨덴)으로 나누어 부문별로 한국과 비교하여 봄.
- 우리나라의 사회보장비 지출은 스웨덴, 프랑스와 같은 고지출국에 비해 실업·고용 부문을 제외한 다른 모든 부문에서 그 지출수준이 현저히 낮음.
- 한편 우리나라를 저지출국인 미국, 일본과 비교하면 산업재해, 사회복지서비스, 공공부조 부문에서는 이들 국가와 거의 유사한 비중의 사회복지비를 지출하고 있으며, 보건과 연금 부문에서의 지출이 미흡함. 앞으로 국민연금제도의 성숙과 더불어 연금부문의 지출이 점증할 것으로 예상되며, 보건의료 부문 역시 노령화의 급진전과 개인의료비의 상승으로 지출비용이 선진국 수준으로 증가될 것으로 예상되므로 이 부문에서의 비용증대가 앞으로 우리나라의 사회복지재정에서 중요한 관건으로 부상할 것임.

〈표 V-5〉 사회복지지출 부문별 국제비교

(GDP 대비 %, 1995년)

	계	보건 ¹⁾	연금	실업·고용	산업재해	사회복지서비스	공공부조 ³⁾
한국('99)	11.8(7.5) ²⁾	3.0	2.3	5.7(1.5) ²⁾	0.2	0.3	0.3
일본	14.1	5.6	6.8	0.5	0.2	0.5	0.4
미국	16.3	6.5	7.2	0.6	0.4	0.4	1.2
프랑스	30.1	8.0	13.3	3.1	0.4	1.2	4.2
스웨덴	33.4	5.9	11.4	4.7	0.4	5.1	5.9

주: 1) 의료보험 및 의료보호를 포함
 2) ()안은 퇴직금을 제외시 수치임.
 3) 가족현금급여, 주거급여, 질병급여를 포함
 자료: 한국을 제외한 자료는 OECD, *Social Expenditure Database 1980~1996, 1999*; 한국(1999) 자료는 문형표 외, 『재정운용의 현안과제와 정책방향』, 2000.

나. 고령화의 진전이 재정에 미치는 영향

- 고령화의 진전은 재정수입의 감소와 재정지출의 증가를 초래하게 되며, 이는 또 다시 경제성장의 둔화로 인한 재정수지의 악화로 이어질 가능성도 있음. 고령화의 영향이 가장 가시적으로 나타나는 부문이 사회보장재정으로 연금과 건강보험 재정이 그 대표적인 예가 됨.
- 고령화는 취업자수의 감소, 연금가입자의 감소, 경제성장의 둔화 등을 통하여 조세수입, 세외수입, 사회보장기여금 등의 재정수입을 감소시키는 반면, 연금수급자 수의 증가, 노인진료비 지출의 증가, 노인복지비 지출의 증가 등으로 재정지출을 증가시킴으로써 재정수지의 악화를 초래할 것으로 전망됨. 이러한 재정수지의 악화는 또다시 경제성장의 둔화를 가져오게 되므로, ‘재정수지 악화 ⇒ 경제성장의 둔화 ⇒ 재정수지의 악화’로 이어지는 악순환을 초래할 가능성도 있음.

□ 연금제도

- 2002년 현재에는 공적연금 수급자가 60세 이상 인구의 20.5%에 불과하지만 2019년에는 51.6%, 2026년에는 60.9%가 공적연금 수급자가 될 것으로 전망됨.

〈표 V-6〉 공적연금 수급자 및 수급률

(단위: 명, %)

구분	국민연금 (천명)	공무원연금	사학연금	군인연금	총연금 수급자(A)	A/60+노인인구
2002	919	165,068	18,105	52,325	1,154,498	20.5
2010	2,580	254,080	41,162	63,391	2,938,633	40.8
2019	4,642	435,077	77,975	55,888	5,210,940	51.6
2026	7,000	592,519	106,459	51,001	7,749,979	60.9

자료: 국민연금연구센터, 『재정추계 내부자료』, 2000; 김용하, 『공무원연금, 사학연금, 군인연금 재정추계자료』, 1999.

- 2010년에 이르러도 한국의 연금제도는 아직 본격적인 성숙기에 도달하지 못하여 국민연금에 의한 지출수준은 GDP의 0.69% 내외에 그칠 것으로 추산됨. 하지만 시행 연륜이 상대적으로 오래된 공무원, 군인, 사학연금의 지출합계액은 GDP의

1.71%에 이르러 공적연금에 의한 총지출액이 GDP의 2.39%를 차지할 것으로 예상되며, 이는 1999년에 연금지출이 차지하였던 2.3%와 비슷한 수준임.

〈표 V-7〉 4대 공적연금 지출규모 추정(2010년)

(단위: 10억원, %)

구 분	GDP (추정)	국민 연금	공무원 연금	사학 연금	군인 연금	공적연금 총 지출
지 출 액 (GDP대비 %)	646,824	4,454 (0.69)	6,994 (1.08)	2,592 (0.40)	1,418 (0.23)	15,458 (2.39)

주: 군인연금 추계는 2009년 자료임.
자료: 공·사연금 제도개선 실무위원회 내부자료를 재구성

- 한편 1999년 기업구조조정과 공무원의 명예퇴직으로 일시에 연금수급자가 대량 발생하여 나타난 연금지급액의 급격한 증가는 예외적인 경우로서 일시적인 현상으로 파악되며, 2010년에 국민연금과 직역연금의 지출합계액이 GDP의 2.39% 정도가 될 것이라는 재정추계는 여전히 유효한 것으로 받아들여지며, 따라서 2010년에 이르러도 연금관련 비용이 선진국의 절반 이하에 머물 전망이다. 그 결과 적어도 향후 10년간 한국의 사회복지지출은 연금제도에 의해 지금보다 급격히 증가할 가능성은 희박한 것으로 보임.

〈표 V-8〉 GDP대비 4대 공적연금의 지출비율(1999년도 실제지출)

항 목	금액(단위: 억원)	GDP대비비율(%)
국민연금 급여지출현황	38,720	0.800
공무원연금 급여지출현황	72,938	1.508
사학연금 급여지출현황	6,062	0.125
군인연금 특별회계집행현황	10,129	0.209
4대 공적연금 지출현황(급여지출)	127,849	2.643
4대 공적연금 지출현황 (급여지출 중 반환일시금 및 사망일시금 제외)	94,022	1.943

주: 1999년 급여지출 중 반환일시금과 사망일시금에 의한 급여총액은 3조 3827억원임.
자료: 한국은행, 1999년 국민계정, 2000.3; 국민연금관리공단 홈페이지: www.npc.or.kr; 공무원연금관리공단홈페이지:www.gepco.or.kr; 사학연금관리공단 홈페이지: www.ktpf.or.kr; 국방부 홈페이지: www.mmd.go.kr

□ 공공부조제도

- 2010년 한국의 노령인구비율은 9.94%에 이를 것으로 추산되며 이는 OECD 국가들이 복지국가의 전성기를 누렸던 1975년의 OECD 평균 노령인구비율 10.8%와 유사한 수준임. 향후 10년 뒤 연금수급자의 주된 대상인 노령인구비율은 선진국의 복지국가 전성기와 유사한 수준으로 증대되면서 연금관련지출은 이들의 절반 이하가 된다는 것은 연금제도에 의하여 소득보장을 받지 못하는 노령·장애·유족 빈곤층이 대량 존재할 가능성을 의미하므로, 연금에 의한 소득보장이 제대로 기능하기까지 공공부조제도에 의한 소득보장기능이 상당기간 확대 실시되어야 함.
- 이런 측면에서 2000년 10월부터 시행된 국민기초생활보장법이 이러한 요구를 어느 정도 충족시켜 줄 것으로 기대할 수도 있음. 국민기초생활보장제도 시행에 따른 소요예산은 의료급여비를 포함하여 2002년 3조 3832억원으로 책정되어 있으며, 이 수치는 GDP의 0.6% 수준임. 이 수치는 고지출국의 공공부조비용에 비하면 여전히 현격히 낮은 수준이지만, 저지출국인 미국의 절반 수준이며, 일본과 비슷한 수준임. 만약 한국의 연금제도가 성숙되어 있어 소득보장기능을 제대로 수행하고 있다면 공공부조의 지출수준이 GDP의 1%에도 못 미치는 수준이 되어도 무방할 것이나, 연금제도가 성숙되지 않은 상황에서 현재의 공공부조 지출규모는 적정수준에 미달하며, 당분간 공공부조제도의 확충이 불가피함.

□ 보건의료부문

- 1997년의 경우 사회보장제도에 의한 보건비는 GDP의 2.5%에 불과하지만 국민의료비는 GDP의 5.0%에 달하며, 국민의료비 중에서 공적체계를 거쳐 지급되는 비용은 41%이며 나머지 59%는 사적부담의 형태로 지급되고 있음. 전국민에 대한 건강보험제도를 가지고 있지 않은 미국을 제외한 대부분의 OECD 국가들은 국민의료비의 70% 이상을 공적체계를 거쳐 지급하고 있는데, 이는 우리나라 의료비용부담의 사회화 수준이 낮음을 의미함.

〈표 V-9〉 주요국의 GDP 대비 국민의료비와 국민의료비 중 공공부문 비중(1997)

	한국	미국	영국	스웨덴	프랑스	일본	독일
GDP 대비 국민의료비(%)	5.0	13.7	6.8	9.3	10.0	7.2	10.9
국민의료비 중 공공부문 비중(%)	41.0	46.4	84.6	83.3	74.2	79.9	77.1

자료: 정영호·이건직·강성욱, 『국민의료비 산출모형 개발 및 추계』, 한국보건사회연구원·보건복지부, 2000.

- 사회복지재정에서 지급되는 의료비의 증대는 국민의료비 총액을 변화시키지 않고 단순히 비용부담구조의 변화만을 초래할 수도 있겠지만, 노인인구의 증대, 의료수요의 고급화 등으로 국민의료비 자체가 증가할 전망이므로 이는 재정지출의 증가를 더욱 가속화할 전망이다.

다. 고령화를 대비한 OECD 국가들의 재정강화 개혁

- OECD 대부분의 국가에서는 재정강화와 부채감소를 통하여 고령화에 따르는 재정압력을 관리하고 있으며, 현재 그 개혁의 효과가 나타나기 시작하여 지속적이던 적자추세가 수지균형 또는 흑자로 반전되고 있음. 하지만 추가적인 개혁 없이는 재정압력의 재발 가능성이 높으며, 개혁과정의 완성이라기보다는 비교적 잘 착수된 것으로 평가됨.
- 지출감소와 기여의 증가, 연령연계 프로그램 이외의 재정방안을 통한 고령화 압력의 완화, 연금과 장기부양 자금조달을 위한 새로운 방안의 도입, 예산절차의 강화 등으로 이러한 개혁을 요약할 수 있음.

□ 지출감소 또는 기여의 증가

- 상당수 국가에서는 공적연금의 대체율 인하, 유효퇴직연령 늦춤, 자산검증 확대, 조기은퇴혜택 수급요건 강화, 연금최고액 수혜기준 강화 등의 방안을 복합적으로 실시함.

- 네덜란드는 2020년 이후의 연금지출 증가분을 보전하고자 현재의 재정흑자를 유보해 두는 특정저축기금을 도입함으로써 정상적인 정부기여의 길을 열어놓고 있음.
- 일본의 경우 피용자연금의 소득부분 연금수혜액이 증가되는 정도를 조정하는 것과 아울러 기초연금과 피용자연금의 수혜액 역시 물가 상승에만 연동되도록 함.
- 헝가리의 경우 어느 연령계층에도 손해를 주지 않는 새로운 체제를 도입한 후 피용자에게 그 선택권을 줌으로써 퇴직연령의 상한을 올렸음.

□ 연령연계 프로그램 이외의 재정방안을 통한 고령화 압력의 완화

- 연령연계 지출의 비중이 크다 하더라도 미국과 호주의 예에서 보듯이 개혁을 이 부분에만 국한할 필요는 없음.
- 미국의 1997년 이후 재정개혁은 1993년 Omnibus Budget Reconciliation Act와 함께 시작된 조세인상 및 엄격한 지출한계라는 재정원칙을 지속하는 데에 초점을 맞춤. 향후 사회보장기금의 흑자는 부채감소에만 사용할 수 있도록 하는 법안을 입법하여 2015년까지 공공부문의 연방부채를 모두 탕감하도록 조치함.
- 호주의 경우 재정강화 프로그램의 일환으로 경기변동에 대해 평균적인 재정균형을 목적으로 하는 중기재정전략(Medium-term fiscal strategy)과 예산신의헌장(Charter of Budget Honesty)을 도입하여 정책의 신뢰도를 높임으로써 공공부채를 감소시킴.
- 충족방식에서 충족부가방식체계로의 이동하는 등의 연금과 장기부양 자금조달을 위한 새로운 방안의 도입.

□ 예산절차의 강화

- 일부 국가에서는 정부와 의회에 대해 지출한도를 제한하는 접근법을 도입함.
- 영국에서는 재정강화와 관련된 모든 개혁이 grandfather clause와 함께 도입되어 왔으며, 변화에 따른 영향을 받는다는 상당한 기간이 소요되므로 집중적인 컨설팅으로 변화에 대한 반발을 줄이도록 노력함.
- 일본은 재정목표를 달성하기 위한 틀과 구체적인 방안을 포함한 재정구조개혁법

(fiscal Structural Reform Act)을 1997년 11월 승인하였으나, 경기가 회복될 때까지 이의 시행을 일시적으로 유보함.

- 프랑스에서는 공적재정 현황을 개선하기 위한 예산정책으로 공공지출액의 증가율을 3년에 걸쳐 최대 4%로 제한함.
- 스웨덴의 경우 예산원칙을 강화하기 위해 지출상한 제한을 둠.

2. 고령화사회에서의 건전재정기조 유지를 위한 정책과제 및 추진방안

- 우리 경제가 발전함에 따라 성장잠재력은 감소하여 결국에는 현재 선진국의 성장률 수준으로 낮아질 것으로 전망되나, 이보다 약간 더 높은 3% 정도의 성장을 유지하고자 한다 하더라도 생산성과 저축률 등 경제성장에 주요한 변수들에 대한 고려가 필요함.
- 고령화로 인한 경제활동 참가율과 취업자 수의 하락을 상쇄하기 위해서는 이에 상응하는 생산성의 증가와 아울러 고령자들을 경제활동에 참여시킬 수 있는 제반 대책이 중요함.
- 또한 노년층은 주로 저축한 돈을 소비하는 계층이라는 점을 감안할 때 고령화 사회에서는 저축률의 감소가 일어날 것이며, 이는 경제 전체의 투자 위축을 초래하여 경제성장률을 둔화시키게 됨. 따라서 투자의 위축없이 경제성장을 유지하기 위하여 노년층을 대상으로 하는 다양한 금융상품을 개발하여야 함. 그 한 예로는 노인단독가구가 급격히 증가한 일본에서 노후대책의 하나로 자리잡은 역담보대출(reverse mortgage)로, 이는 부동산을 담보로 매월 일정액을 은행에서 빌려쓴 후 사후에 부동산을 매각하여 부채를 청산하는 상품임.
- 선진국처럼 주식시장을 중심으로 기업의 자금을 조달 할 수 있는 시스템을 구축하여야 함. 배당수익률을 높임으로써 주식에 대한 장기투자가 가능하도록 하고, 그리고 기업 및 시장의 투명성과 건전성을 제고함으로써 노인들의 자산이 주식시장을 통해 산업으로 유입되는 체제를 강화하여야 함.

- 수출, 투자, 내수가 균형되어 있는 적정성장을 도모하기 위하여 건전한 소비를 진작시킬 필요가 있음. 특히 고령화에 따라 실버산업에 대한 수요가 급격히 증가할 것으로 전망되는 바 그 수요를 충족시킬 수 있는 투자확대 방안에 대한 다양한 연구가 필요함.
- 금리를 적정수준에서 운영하여 공개시장 조작의 실효성을 유지하고, 가계대출을 관리하여 금융기관의 건전성을 강화함으로써 금융정책을 통해 경기변동에 대응할 수 있는 여력을 확보하여야 함.
- ※ 정책금리 수준 비교: 한국 4.25%, 미국 1.75%, 일본 0.10%, 유로 3.25%
- ※ 가계금융부채 : (00말) 293조원 → (01말) 353조원 → (02.6말) 410조원
- 공적자금 상환, 4대 공적연금 지출 등의 경직성 경비로 말미암아 국가채무가 급증하지 않도록 하고 건전재정의 기초를 유지하기 위하여 그 대책을 시급히 강구할 필요가 있음.
- 1998년 국민연금제도의 부분적인 개혁을 통하여 가입자의 평균 수입과 아울러 평생 수입을 감안하게 됨으로써 가입자에 대한 혜택도 덜 누진적으로 변경하였으며, 이전 수입 대비 수급 연금액을 나타내는 대체율도 다소 낮추었음.
- 이러한 국민연금제도에 대한 추가적인 개혁이 필요함. 1998년 개혁 이후에도 다른 OECD 국가들에 비해 대체율이 여전히 높을 뿐만 아니라, 공공부분 종사자와 사립학교 교사에 대한 연금제도와 국민연금제도 간에는 연계성이 결여되어 이들 부문에 종사하고 있는 고령 노동자의 이직을 제한하고 있으며, 국민연금제도와 고용보험제도에 비하여 현행의 퇴직금 제도는 시대에 뒤쳐지는 경향이 있으며, 질병수당을 도입함으로써 고령 노동자의 사회적 보장을 증가시킬 필요가 있음.
- 공적연금재정과 관련하여서는 노후소득보장체계의 다양화, 연금기금운용의 수익성 제고, 수급개시연령의 연장, 연금관련 세제 개편 등의 조치도 고려할 수 있음.
- 공적연금의 급여를 축소하는 동시에 민영연금을 확대하는 정책이 필요할 것이며, 공적연금은 조세방식에 의한 기초방식과 소득비례방식에 의한 추가보장으로 이원화할 필요도 있음. 저소득층에 대해서는 별도의 고려가 필요함.

- 연금재정의 안정성을 확보할 수 있는 중요한 수단으로는 기금운영의 수익성을 들 수 있음. 우리나라의 연금 적립금은 2020년까지 계속 증가하여 GDP의 43.4% 수준 까지 달할 것으로 예상되는 바 그 수익성을 제고함으로써 연금재정의 안정성에 큰 기여를 할 수 있음.
- 현재 국민연금의 주된 수급개시연령은 60세이며, 2013년까지 점차 연장하여 65세로 늦추기로 하였으나, 고령화의 급속한 진전을 고려하여 그 과도기간을 단축할 필요가 있음.
- 고령화 사회에서 조세의 형평성과 중립성을 유지하는 범위 내에서 적절한 재정수입을 확보하기 위해서는 세율은 낮추되 세원은 넓히는 방향으로의 조세개편을 강화할 필요가 있음.
- OECD 국가들의 연금에 대한 과세를 살펴보면 보험료 납부나 기금운영수익에 대해서는 비과세를 원칙으로 하고 연금급여 수혜 시에 세금을 내도록 하고 있음. 우리나라의 경우 연금별로 차이가 있으나, 공적연금의 경우 보험료 납부에 대해서만 일부 과세를 하고 있으며 기금운영수익이나 연금급여 수혜 시에는 비과세를 하고 있음. 우리나라도 OECD 국가들의 과세방식에 따라 연금급여 수혜 시에 과세하고 그 이전단계에 대해서는 비과세를 원칙으로 함으로써 노령화 시대에 대비할 필요가 있음.
- 우리나라 국민연금제도의 특성상 연금적립금이 2020년까지 계속 증가하다가 그 이후에는 급속히 감소할 것으로 추정되며, 이러한 적립금에 대한 수익률이 앞으로의 연금재정 안정에 중요한 역할을 할 수 있을 것임.
- 기금운영의 전문성 및 효율성 제고와 직접금융시장의 활성화를 위한 최선의 방안은 계약을 통해 연금기금을 민간에게 위탁하여 분산관리하는 방안이며, 더 나아가서 민간기관들이 투자 지침을 잘 지키도록 철저한 감시가 있어야 함.
- 또한 그 이후의 적립금 규모의 감소에도 대비하여 금융시장과 제반 금융기관에 대한 충격을 극소화시킬 수 있는 대책 마련도 있어야 함.
- 의료보험과 관련하여서는 진료비 지불제도의 개선, 민간보험의 활성화, 노인요양보험의 도입 등을 고려할 수 있음.

- 국민의료비는 2000년 현재 GDP의 5.4% 수준에서 2020년에는 GDP의 7.0% 수준으로 증가할 것으로 전망되고 있음.
- 건강보험의 지출 중 95%를 점하는 급여비가 지난 6년 동안 연평균 매년 22.4%씩 증가하고 있으며, 앞으로도 이런 추세가 지속될 것으로 보이는 바 진료비를 보다 효율적으로 관리할 수 있는 지불제도에 대한 논의가 필요함.
- 공보험과 사보험간의 균형적인 이원체계 구축을 함으로써 의료서비스시장에서 두 보험간의 경쟁도 고려할 수 있으나, 재정안정화 측면에서 보면 공보험을 보충하는 형태의 민간보험을 활성화하는 것이 바람직함.
- 노인진료비 절감을 위해 장기요양서비스 및 가정간호원 파견시설의 확충, 장기요양보조인력의 양성 등을 위한 국고지원의 확대 등도 필요함. 또한 노인진료비 경감을 위해 노인요양보험 등의 도입도 필요함.
- 정년퇴직제도를 제한하고, 연공서열 임금제를 개혁하고, 엄격한 고용보장 규제를 완화하고, 고령 노동자에 대한 임금 보조금을 합리화하고, 기준고용률제를 검토하고, 연령차별에 대한 금지조치를 도입하는 조치 등을 통하여 고령 노동자의 고용가능성을 높여야 함. 또한 중견 및 고령 노동자를 위한 교육기회를 확대하고, 공공고용서비스의 질적 향상과 민간고용서비스와의 연계를 강화하고, 근로시간을 단축하는 것도 고령 노동자의 고용기회 확충을 위하여 필요함.
- 노령인구들의 경제활동 참가율이 낮은 수준으로 유지된다면 경제활동을 하는 소수와 그렇지 못한 다수 사이의 사회적 양극화를 초래함으로써 양자간의 불평등과 갈등을 야기할 가능성도 있음.
- 고령화 사회를 대비한 제반 조치를 강구함에 있어 한 가지 중요한 점은 이러한 조치에는 항상 이익을 보는 계층과 손해를 보는 계층이 있게 되므로 손해를 보는 계층의 반발을 최소화할 필요가 있다는 점임. 기존의 가입자들에 대해서는 손해를 보지 않도록 grandfather clause를 가능한 한 씌움으로써 그 반발을 줄이도록 할 필요가 있음.

참 고 문 헌

- 강순희, 『평생학습체제 관점에서 본 직업훈련체제 개선방안』, 『교육개혁포럼 발표문 (020522)』, 2002.
- 고경환·계훈방, 『OECD 기준에 따른 우리나라의 사회보장비 산출에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 1998.
- 고정민·정연승, 『고령화사회의 도래에 따른 기회와 위협』, 삼성경제연구소, 2002.
- 김용하, 『공무원연금, 사학연금, 군인연금 재정추계자료』, 1999.
- 국민연금연구센터, 『재정추계 내부자료』, 2000.
- 노동부, 『노동통계연감 2000』, 2001.
- 문형표·고영선 편저, 『재정운용의 현안과제와 개선방향』, 서울: 비봉출판사, 2000.
- 박경숙, 『노동시장의 연령차별구조와 고연령층의 취업생활』, 『노동경제논집』, 제24권 특별호, 2000.
- 박능후, 『사회복지재정의 적정성에 관한 연구』, 『사회복지연구』 19, 2002.
- 방하남·신기철·권병구 외, 『퇴직금제도 개선방안』, 한국노동연구원, 2001.
- 변재관, 『21세기 노인보건복지정책의 검토』, 『노인복지연구』, 노인복지학회, 2001.
- 이병희, 『디지털 시대의 평생학습』, 『디지털시대와 e-Learning』, 명지대 금융·지식연구소, 지식연구총서 1, 2002.
- 이철희, 『한국의 노인노동: 노년남성의 경제활동참가, 1955-1995』, 『경제논집』 제38권 제4호, 서울대학교 경제연구소, 1999.
- _____, 『한국고령남성의 경제활동참가, 1955-2000』, 고령화 시대의 노동시장정책 국제세미나 발표논문, 2002.
- 이혜훈, 『인구고령화와 재정의 대응과제』, 한국개발연구원, 2001.

- 장지연, 「채용시 연령제한의 실태와 문제점」 모집채용에서의 연령제한과 여성노동권 토론회 발표문, 한국노동연구원, 2002.
- _____, 「한국의 고연령자 노동시장」, 『고령자 노동시장의 특성과 정책과제: 제3차 KLI-JIL 국제워크숍』, 2002.
- _____, 「고연령근로자의 경제활동과 은퇴」, 고령화 시대의 노동시장정책 국제세미나 발표논문, 2002.
- 정경희 외, 『장기요양보호대상 노인 수발실태 및 복지욕구』, 한국보건사회연구원, 2001.
- 재정경제부, 『한국통합재정수지』, 1995~1999 각연도.
- 통계청, 『사회통계조사』, 1998.
- _____, 『사회통계조사』, 2000.
- _____, 『2000 국제통계연감』, 2000.
- _____, 『2000년도 인구주택총조사』, 2001.
- _____, 『장래인구추계』, 2001.
- 한국개발연구원, 『비전 2011』 2002.
- _____, 「다부분모형에 의한 산업구조 변화의 장기전망」.
- 한국보건사회연구원, 『1998년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사』, 원자료.
- _____, 「변화에 대한 전망과 대응」, 정책간담회 회의자료, 2001.
- 허재준·전병유, 『高齡者 勞働市場』, 한국노동연구원, 1998.
- かもがわ 出版, 『高齡化時代 への 現實的對應』, 2001.
- _____, 『高齡化時代の 教育と 雇用政策』, 2001.
- Costa, D. L., *The Evolution of Retirement*, Chicago; University of Chicago Press, 1998.
- Diamond, P., D. Lindeman, and H. Young, eds., *Social Security National Academy of Social Insurance*, 1996.
- Economist*, September 28th, 2002.

- Gruber J., and D. Wise, *Social Security and Retirement around the World*, Chicago: Univ. of Chicago Press, 1999.
- IMF, *Government Finance Statistical Yearbook*, 1995.
- Kim, S., and D. Feldman, "Working in Retirement: The Antecedents of Bridge Employment and Its Consequence for Quality of Life in Retirement," *Academy of Management Journal*, 43, 2000: 1195 ~ 1226.
- Lee, C., "Sectoral Shift and Labor-Force Participation of Older Males in the United States, 1880 ~ 1940," *Journal of Economic History* 62, 2002a, 512 ~ 523.
- Lee, C., "Labor Market Status of Older Males in the United States, 1880 ~ 1940," *Social Science History*, Forthcoming, 2002b.
- OECD, *Aging in OECD Countries: A Critical Policy Challenge*, Paris, 1997.
- _____, *Pushing Ahead with Reforms in Korea-Labour Market and Social Safety-Net Policies*, Paris, 2000.
- _____, *Economic Survey of Korea*, Paris, 2001.
- _____, *OECD Series : Aging Society - Volume1*, 2001.
- _____, OECD, "Older but Wiser: Achieving Better Labour Market Prospects for Older Workers in Korea," Presented in *International Seminar on Labor Market Policies in an Aging Era*, 2002.
- _____, *Social Expenditure Database 1980 ~ 1996*, 1999.
- _____, *Reforms for an Aging Society*, 2000.
- Sveinbjörn Blöndal and Stefano Scarpetta, "The Retirement Decision in OECD Countries", *Economics Department Working Papers No.202*, OECD, 1998.
- U.S. Census Bureau, *Statistical Abstract of the United States 2001*, Washington DC: GPO, 2001.