

인구고령화와 정책과제

Population Aging and Policy Issues

1. 들어가는 말

이미 고령화사회(aging society)에 진입한 우리나라는 최근 발표된 통계청의 장래인구 추계에 의하면, 기존의 추계보다도 빠른 속도로 인구고령화가 진행되어 2019년이면 노인인구가 14.4%로 고령사회가 될 것으로 예측되고 있다. 이러한 급속한 고령화는 지속적으로 이루어져 2026년에는 노인인구가 총인구의 20%를, 2040년이면 30.1%를 차지할 것으로 전망되고 있다. 이는 노인인구의 비율이 7%에서 14%에 도달하는 데 소요되는 기간이 19년에 불과하고, 14%에서 20%에 달하는 데는 이보다 더 짧은 7년이 소요될 것임을 보여주는 것인데, 이는 가장 급속한 고령화를 경험한 일본의 24년과 12년에 비하여 각각 4년과 5년이 빠른 것이다.

우리나라가 경험하고 있는 세계 초유의 급속한 고령화는 적극적인 정책적 대응을 요구한다. 이러한 맥락에서 볼 때 모든 중장기 사회경제 계획 수립에 있어서 노인의 규모 및 그 비율의 증가를 고려하여야 한다는 인구개발에 관한 UN 행동강령은 그 의미가 크다 하겠다. 우리나라의 경우 급격한 사회경제적 변화와



鄭京姬

한국보건사회연구원 부연구위원

동시에 인구고령화를 경험하고 있기 때문에 노인인구의 양적 증가 외에도 노인인구의 질적인 변화도 동시에 예견되고 있다. 따라서 본고에서는 지금의 노인인구에 비교해 볼 때 고령사회와 초고령사회의 노인인구의 양적·질적인 특성은 어떠할지를 살펴보고 그에 기초하여 인구고령화에 대한 적절한 대응전략을 살펴보고자 한다.

2. 노인인구의 양적 변화

통계청은 2000년도 인구주택총조사 결과에 기초한 장래인구추계에서 우리나라는 총인구중 노인인구가 차지하는 구성비가 7%인 고령화 사회, 14%인 고령사회, 20%인 초고령사회를 각각 2000년, 2019년, 2026년에 도달할 것으로 발표한 바 있다. 2000년 현재 노인인구는 339만 5천명으로 2019년도에는 731만 4천명으로 급증하여 2000년 현재 노인인구의 2.2배에 달할 것으로 예견되어 노인인구의 비율뿐만 아니라 절대적인 수에서도 큰 변화를 보이게 된다. 이러한 노인인구의 규모는 2000년 현재 15~24세 연령군의 769만 7천명과 비슷한 규모이며, 2019년도에는 드디어 노인인구가 유년인구보다 많아진다. 이러한 노인인구의 절대적인 증가는 지속되어 2026년도에는 1011만 3천명에 달할 것이며, 이는 동년도의 50~64세 연령군 규모인 1200만 명에 맞먹는 규모이다. 따라서 노령사회의 노인들은 소수집단이 아닌 '다수' 집단으로서 생활하게 될 것이다.

이러한 인구구조의 변화는 부양비에 있어서도 반영되어 나타난다. 2000년의 부양비와 2019년의 총부양비는 각각 39.5%와 40.0%로 큰 변화를 보이지 않는다. 그러나 부양비의 구성을 보면, 2000년도에는 유년부양비가 29.4%이고 노년부양비는 10.1%로 유년부양비가 총부양비의 3/4을 차지하고 있지만 2019년도의 경우는 유년부양비가 19.8%, 노년부양비가 20.2%로 비슷한 규모를 보이게 된다. 즉, 2000년과 2019년 모두 생산가능인구층인 15~64세 연령 25명당 1명의 비생산가능인구를 부양해야 하지만 2000년의 경우는 부양대상자의 2/3가 유년인구인 반면, 2019년의 경우는 절반이 노인인구인 것이다. 초고령사회인 2026년에는 생산가능인구층인 15~64세 연령 2명이 1명의 비생산가능인구를 부양해야 하며, 부양인구의 약 2/3는 노인이다.

이러한 노인인구의 규모의 변화는 노인인구의 성·인구구성에도 변화를 가져오

게 된다. 평균수명에 있어서 남녀차이가 지속적으로 줄어들어 따라서 2000년 현재 노인인구의 성비는 62.0이지만 2019년에는 74.8, 2026년에는 77.5로 지속적으로 높아질 것이다. 또한 80세 이상 노인의 규모도 2000년 현재 48만 3천명에서 2019년 172만 3천명으로 급증하게 되는데 이러한 규모는 2000년 현재 노인인구의 약 절반에 해당하는 규모이다. 80세 이상 노인이 노인인구에서 차지하는 비율도 2000년 현재 전체노인의 13.9%에서 2019년도에는 23.6%로 급증하지만 전반적인 노인인구의 증가에 따라서 그 비율이 감소세를 보여 2026년의 경우 22.0%이다.

표 1. 노인인구의 양적 변화

(단위: 천명, %)

	고령화 사회	고령사회	초고령사회
연도	2000	2019	2026
전체 인구수	47,008	50,619	50,610
65세 이상 인구수	3,395	7,314	10,113
65세 이상 노인의 %	7.2	14.4	20.0
노년부양비	10.1	20.2	29.7
유년부양비	29.4	19.8	19.1
노령화 지수	34.3	102.3	155.9
노인인구의 성비	62.0	74.8	77.5
80세 이상 노인의 수	483	1,723	2,219
노인인구중 80세 이상의 비율	13.9	23.6	22.0

통계청은 2000년도 인구주택총조사 결과에 기초한 장래인구추계에서 총인구중 노인인구가 차지하는 구성비가 7%인 고령화 사회, 14%인 고령사회, 20%인 초고령사회를 각각 2000년, 2019년, 2026년에 도달할 것으로 발표하였다.

자료: 통계청, 『장래인구추계 결과』, 2001. 11.

3. 노인인구의 질적 변화¹⁾

삶의 기회와 양식을 결정하는 중요한 요인인 교육수준의 경우 현 노인세대와 고령사회에서 생활할 노인층간의 교육수준 차이가 매우 크다.

1) 연령군별 특성을 비교함으로써 고령화 사회, 고령사회, 초고령사회에서 생활하게 될 노인들의 특성을 살펴보고자 함. 따라서 이들 연령군들이 노인이 되는 기간중 겪게 될 다양한 경험과 변화를 반영하지는 못한다는 한계가 있음.

노인의 교육수준이 매우 낮아서 78.2%가 초등학교 이하의 학력을 갖고 있으며, 고등학교 이상 졸업자는 13.4%에 불과하다. 반면 고령사회에서 노년기를 맞이할 현 45~64세 연령군의 교육수준을 살펴보면 약 절반 정도가 고등학교 이상의 학력을 갖고 있으며, 50대의 경우 대학교 이상 학력의 비율이 10%를 넘고 있다. 한편, 초고령사회의 노인들이 될 현 35~44세 연령군의 경우 불취학자는 1% 미만이며 70~80%가 고등학교 학력을 갖고 있고, 대학교 이상 학력소지자도 20% 내외에 달하고 있다. 따라서 고령사회나 초고령사회의 노인들은 현 노인세대들과는 달리 교육수준이 높아 경제적인 측면이나 활기찬 노후생활을 영위할 수 있는 기반이 어느 정도 마련이 될 것으로 판단된다.

표 2. 연령계층별 교육수준¹⁾

(단위: %)

구 분	전 체	초등 학교	중학교	고등 학교	초등 전문대	대학교	대학원	불취학
15~19세	100.0	0.1	12.3	67.5	8.9	11.1	0.0	0.1
20~24세	100.0	0.2	1.5	32.4	27.7	37.2	0.8	0.1
25~29세	100.0	0.4	2.4	46.8	19.7	26.7	3.7	0.2
30~34세	100.0	1.0	4.6	52.0	14.4	24.1	3.7	0.3
35~39세	100.0	3.7	11.3	49.6	10.7	20.8	3.5	0.4
40~44세	100.0	8.7	19.6	45.9	7.6	14.1	3.3	0.8
45~49세	100.0	17.1	24.3	38.7	4.9	10.7	2.8	1.5
50~54세	100.0	26.4	24.3	31.1	3.5	9.3	2.1	3.4
55~59세	100.0	35.8	21.1	22.6	2.6	7.8	1.6	8.5
60~64세	100.0	40.9	16.0	16.8	2.1	6.4	1.2	16.6
65세 이상	100.0	33.9	8.4	8.0	1.5	3.4	0.5	44.3

주: 1) 미상은 제외한 결과임.

자료: 통계청, 『2000년도 인구주택총조사』, 2001.

한편, 노년기를 삶의 질을 결정하는 데 있어서 경제적인 측면에서 노후준비를 충실히 하였는가가 중요한 것이다. 현 노인세대의 경우 대부분이 노후준비가 전혀 없는 상태로 22.6%만이 노후준비를 하고 있다. 내용을 살펴보면 공적 연금에 가입해 있는 노인은 3.9%, 사적연금은 3.8%, 퇴직금은 1.6%로 매우 낮은 수준이며, 예금·적금·저축성 보험이 가장 그 비율이 높아 13.7%이다. 즉, 사회보험을 통한 노후준비는 미흡한 세대라고 할 수 있다.

반면 고령사회에서 노후를 맞게 될 세대들인 현재 45~64세 연령군은 40% 정도가 노후준비를 하고 있어 현 세대의 노인에 비해서는 상대적으로 노후준비가 되어 있다고 볼 수 있다. 초고령사회에서 노년기를 맞게 될 현 35~44세 연령군의 경우도 비슷한 경향을 보이고 있다. 약 50% 정도가 전혀 노후준비가 되어 있지 않은 상황이기도 하지만, 이들 연령층은 앞으로 노후를 준비할 시간이 있다는 점에서 이들이 노인이 되었을 때는 그 준비율이 이보다는 높아질 것으로 기대된다. 또한 이들은 현세대 노인들에 비하여 연금을 통한 노후준비를 하고 있어 안정성도 높을 것으로 기대된다.

삶을 영위하는 방법에 있어서도 차이가 있다. 현세대 노인들은 컴퓨터 사용능력이 매우 낮고 신문구독이나 독서인구비율이 낮아 정보습득의 기회가 매우 제한되어 있음을 볼 수 있다. 반면, 고령사회의 노인이 될 연령층들은 상대적으로 컴퓨터 사용능력이 있는 비율이 높고 신문구독 및 독서인구비율이 높아서 새로운 정보를 습득할 수 있는 능력이 높아질 것으로 판단된다. 또한 현세대 노인들의 경우는 소수만이 음악회, 연극, 박물관, 미술관 등을 이용하고 있지만, 미래의 노인층

고령사회나 초고령사회의 노인들은 현 노인세대들과는 달리 교육수준이 높아 경제적인 측면이나 활기찬 노후생활을 영위할 수 있는 기반이 어느 정도 마련될 것으로 판단된다.

표 3. 연령계층별 노후준비방법(복수 응답)

(단위: %)

	전 체	준비 있음	준비 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 4. 연령계층별 문화여가활동 실태¹⁾

(단위: %)

구 분	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: 1) 공연장은 음악연주회, 연극·마당극, 무용, 영화관이며, 전시장에는 박물관과 미술관 등이 포함됨.

자료: 통계청, 『사회통계조사』, 2000.

들은 현 노인층보다 문화활동 향유 경험이 많고, 그들의 경제적인 능력도 향상되어 다양한 문화여가활동에 대한 욕구가 증가할 것으로 예측된다.

노인들의 가치관도 차이를 보일 것으로 예견된다. 고령사회나 초고령사회에서 노년기를 맞이할 연령층은 그들의 가치관을 정립하는 시기의 사회문화적 배경이 상이하여 세대간 가치관의 차이를 보이게 될 것이다. 결혼과 관련한 가치관에 있어서 현 세대 노인들은 당위적인 가치관을 갖고 있음을 볼 수 있다. 노인의 69.2%가 결혼은 반드시 해야 한다고 응답하고 있으며, 이혼의 경우는 48.7%가 하지 말아야 한다, 재혼의 경우는 10.2%가 하지 말아야 한다고 응답하고 있다. 반면, 고령사회의 노인층이 될 45~64세 연령층의 경우 그러한 당위론적 가치관을 가진 비율이 줄어들고 있음을 볼 수 있다. 45~49세 연령층의 경우 결혼은 꼭 해야 한다는 응답은 39.6%에 불과하여 이들 연령층의 약 2/3는 결혼을 생애에 있어서 선택적인 것으로 파악하고 있음을 볼 수 있다. 또한, 어떤 이유라도 이혼을 해서는 안 된다는 의견이 20.3%이며, 재혼을 하지 말아야 한다는 비율도 4.9%로 고령사회의 노인들은 현세대의 노인들과는 판이한 가치관을 가질 것임을 보여주고 있다. 한편 초고령사회에 노인으로 진입할 35~39세 연령군의 경우 결혼을 꼭 해야 한다는 비율은 24.3%이며, 어떠한 이유에서라도 이혼을 해서는 안 된다는 비율은 14.6%, 재혼을 해서는 안 된다는 응답은 4.2%로 현세대의 노인과는 상이한 가치관을 갖고 있다. 이러한 가치관에서의 차이는 삶의 단계를 규범에 의하여 주어지는 대로 살기보다는 자신의 선택에 의하여 결정하고자 하는 태도로 이어질 것임을 짐작할 수 있다.

표 5. 연령계층별 결혼·이혼·재혼에 대한 태도(1998년)

(단위: %)

	결혼은 반드시 해야 한다	어떤 이유라도 이혼해서는 안된다	재혼은 하지 말아야 한다
15~19세	20.1	10.0	2.5
20~24세	19.9	8.1	1.9
25~29세	20.0	10.5	2.1
30~34세	20.6	12.9	2.7
35~39세	24.3	14.6	4.2
40~44세	30.1	16.2	4.6
45~49세	39.6	20.3	4.9
50~54세	45.8	21.9	5.8
55~59세	53.7	27.7	5.7
60~64세	61.6	36.1	7.1
65세 이상	69.2	48.7	10.2

자료: 통계청, 『사회통계조사』, 1998.

반면, 노부모 부양책임에 대한 태도에 있어서는 현세대 노인이나 미래의 노인 모두 자녀가 노부모 부양의 책임을 져야 한다는 '가족중심적' 사고를 갖고 있을 것으로 전망된다. 즉, 노인인구가 증가하지만 결코 노인들이 가족으로부터 버림을 받지 않을 것임을 볼 수 있다. 그러나 가족이 노인에게 있어 중요한 존재이기는 하되 누가 노인에 대한 부양책임을 져야 할 것인가에 대한 생각은 많이 변화할 것으로 예상된다. 현 세대 노인의 경우는 장남이라는 응답이 43%에 달하며, 다음이 능력있는 자녀라는 응답도 32.1%인 데 비하여, 고령사회의 노인 층이 될 45~64세 연령층은 40% 내외가 능력있는 자녀라고 응답하고 있다.

4. 나오는 말

급격한 인구고령화에 효과적으로 대응하기 위한 노인관련 정책은 무엇보다도 노인인구의 규모와 특성 변화를 반영하는 것이어야 할 것이다. 현 노인세대의 경우 노후준비가 불충분하며 노인들의 취업기회

급격한 인구고령화에 효과적으로 대응하기 위한 노인관련 정책은 무엇보다도 노인인구의 규모와 특성 변화를 반영하는 것이어야 할 것이다.

표 6. 노부모 부양책임에 대한 태도

(단위: %)

	전 체	자녀부양 책임	자녀					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.

가 제한되어 있다는 점에서 현 시점에서 가장 시급한 정책은 노인들에게 기초적인 소득보장을 마련하는 것이다. 현재 노인들의 소득과 관련하여 국민기초보장제도와 더불어 시행되고 있는 경로연금제도는 국민연금가입자가 증가하면서 대상자가 감소할 것이다. 그러나 그 전까지는 실제적으로 저소득층에게 기초소득보장의 역할을 할 수 있도록 그 급여수준을 전폭적으로 상향조정할 것이 요구되며, 이는 시기를 놓치면 실효성이 저하되며 소요되는 재원도 대상자의 감소에 따라서 감소될 것이므로 다른 정책에 비하여 우선 순위를 갖는다 하겠다. 더불어 인구고령화에 따른 개인·가족·사회적인 부담이 가장 클 것으로 예상되는 저소득노인을 보호하기 위하여 노인장기요양보호정책과 구체적 전략화 방안을 마련하여야 할 것이다. 단시간 내에 우리나라 노인인구의 절대적인 규모가 지금의 2배가 넘고 80세 이상 인구의 규모도 급속히 증가할 것이므로 적어도 고령사회가 되는 2019년까지는 장기요양대상 노인을 보호할 수 있는 충분한 서비스 기반마련이 이루어져야 할 것이다. 이 때 자녀는 부모에 대한 부양책임의식을 유지할 것으로 예견되므로 어떻게 적절하게 가족을 장기요양보호서비스 제공에 있어서 파트너로 활용할 것인가에 관심이 두어져야 할 것이다.

고령사회 이후의 시점에서 노년기를 보낼 인구층은 고령화 사회의 노인들과는 그

규모뿐만 아니라 제특성에 있어서 큰 차이를 보일 것이며, 특히 문화여가적인 측면에서의 욕구가 급증할 것으로 판단된다. 이들은 상대적으로 충분한 경제적 자원과 풍부한 문화여가활동 경험을 갖고 노년기에 진입할 것이기 때문이다. 따라서 노인층을 대상으로 한 문화여가시장의 확대가 예견된다. 또한, 고학력 노인이 증가함에 따라서 평생교육에 대한 욕구가 증가할 것이며, 대학교가 교육서비스 대상으로서 대학생뿐만 아니라 노인들도 적극적으로 포함하는 프로그램의 개발이 요구될 것이다. 따라서 2019년 이후 서비스 개발의 초점은 문화여가서비스의 개발과 활성화에 두어져야 할 것이며, 이러한 서비스는 공적 영역보다는 민간차원에서의 적극적인 참여가 요구되는 측면이다.

그러나 인구고령화에 적절히 대응하기 위해서 이러한 구체적인 정책마련보다 더 중요한 것은 사회의 구성원리의 변화이다. 지금 우리 사회는 노동을 준비하기 위한 교육의 단계인 청소년기와, 노동의 시기인 중년기, 은퇴후 사회로부터 분리되어 여가를 즐기는 노년기로 구분되어 모든 정책과 제도가 마련되어 있는 연령분리적인 사회이다. 인구구성을 14세까지는 유년인구로, 15~64세를 생산가능인구로, 65세 이상 인구를 노년인구로 구분하고 생산인구가 부양해야 하는 유년부양비와 노년부양비를 계산하는 현재의 모든 통계자료의 생산과 개념이 이러한 연령분리적인 사회의 모습을 분명히 보여주는 것이다. 이러한 정의에 의할 때 초고령사회인 2026년에는 생산가능인구층 2명이 1명의 비생산 인구를 부양해야 한다는 결론에 이르게 된다. 그러나 만일 우리가 65세 이상 인구를 무조건 '비생산적'으로 간주하는 노인에 대한 선입관을 버린다면 이러한 인구고령화에 따른 경제적인 부양부담은 많이 저하될 수 있을 것이다. 즉, 노인은 유용하지 못한 존재로 간주하는 기존의 노인에 대한 부정적인 태도에서 벗어나 노인을 자신이 갖고 있는 경륜과 능력을 발휘하여 사회에 기여할 수 있는 존재로 인식하고 노인의 경제적·사회적 기여를 증진할 수 있는 정책이 마련된다면 실제적인 부양비는 지금 예상되는 것보다 낮아질 수 있다. '생물학적인 연령'에 기초한 경직된 사회구성에서 벗어나 사회구조가 개인의 개별적인 욕구에 따라서 교육, 노동, 여가활동의 선택

단시간 내에 노인인구의 절대적인 규모가 지금의 2배가 넘고 80세 이상 인구 규모도 급속히 증가할 것이므로 적어도 고령사회가 되는 2019년까지는 장기요양대상 노인을 보호할 수 있는 충분한 서비스 기반마련이 이루어져야 할 것이다.

이 가능한 것으로 변화할 때, 인구고령화에도 불구하고 지속적인 사회발전이 가능할 것인가에 대한 우려는 기우에 불과해질 수 있다. 이러한 사회적 변화는 '선택'이 아니라 '필수'일 수밖에 없을 것으로 판단되는데, 미래의 노인들은 '권위'보다는 '선택'을 중요시하는 가치관을 갖고 있으며, 사회의 '다수' 집단으로서의 위상을 갖고 있는 노인들이 그들이 갖고 있는 사회·경제·정치적인 능력을 발휘하려 할 것이기 때문이다. 따라서 얼마나 빠르고 유연하게 '연령통합적인 사회'로 전화하는가에 따라서 인구고령화에도 불구하고 우리나라의 지속적인 사회경제적 발전이 가능할 것인가가 결정될 것이다. ▶