

인구 고령화와 사회정책

2003.5.30

대통령자문 지속가능발전위원회
사회분과위원회 인구및사회정책소위원회

제 출 문

지속발전위원회 귀중

『인구 고령화와 사회정책』의 최종보고서를 제출합니다.

2003. 5

책임연구위원: 설동훈(전북대학교 사회학과 교수)

공동연구위원: 김미혜(이화여자대학교 사회복지학과 교수)

김정열(장애우권익문제연구소 소장)

안주엽(한국노동연구원 연구위원)

목차

제 1 장 문제제기	1
제 2 장 한국의 인구 고령화 진행 실태	3
1. 인구 고령화 추세	3
2. 인구 고령화의 원인: 출산율의 저하와 평균 수명의 연장	4
3. 인구구조의 변화와 부양비의 증가	7
제 3 장 인구 고령화로 인해 예상되는 문제점	9
1. 건강	9
2. 빈곤	11
3. 일자리	14
4. 외로움	17
제 4 장 인구 고령화로 인한 문제 극복 방안	21
1. 건강한 100세인	21
2. 풍요로운 100세인	26
3. 일하는 100세인	31
4. 활기찬 100세인	36
제 5 장 결론: 고령화시대의 사회정책	40

제 1 장 문제제기

□ 지속가능발전을 위한 토대로서 인구 구조의 중요성

- 유소년층 인구가 점점 감소하고, 노인 인구가 점점 증가하다가, 약 20년 후부터 절대 인구가 감소할 것으로 예측됨.
- 한국의 인구는 오는 2023년 5,068만 3,000여 명으로 정점에 달한 뒤 내리막길을 걷기 시작해 2050년쯤이면 4,433만 7,000여명으로 1990년대 수준으로 회귀할 것으로 추정됨.

- 1962년 가족계획사업 실시 후 저출산(低出產) 경향이 강화되었고, 또 의료 서비스 수준의 향상과 국민 영양 상태의 개선으로 인해 사망력이 낮아지면서, ‘낮은 출산력과 낮은 사망력’으로 특징지어지는 인구변천(population transition)의 마지막 단계에 접어들.
- 2002년 가임(可妊) 여성 1인당 평균 자녀 수가 1.17명에 불과함. 1970년 4.53명, 2001년 1.30명이었음.

- 그 이전에는 전혀 경험하지 못한 “늙은 사회”가 도래할 것.

□ 인구의 고령화와 관련된 사회적 변화

- 출산력의 저하, 평균 수명의 연장

- 늙은 사회의 도래
 - 생산연령인구에 엄청난 경제적 부담 초래
 - ‘고령인구의 고령화’(85세 이상 노인의 수가 65~74세 인구보다 훨씬 빠른 속도로 증가함)

- 선진국에서 시작에서 중국에는 전지구의 인구 감소를 초래
- 가족의 모습에 혁명적인 변화 초래

○ 노동력 부족의 발생

- 청년층 감소로 인한 인력 손실에 대처할 수 있는 방안을 모색하여야 함.
- 장기적 안목에서의 산업 및 인력 구조조정이 필요함.

- 한국사회의 지속적 발전을 위한 인구규모와 인구구조에 대한 장기적 마스터 플랜 수립이 절실함.

제 2 장 한국의 인구 고령화 진행 실태

1. 인구 고령화 추세

- 인구 고령화란 전체 인구에서 노인 인구가 차지하는 비율이 증가하는 과정을 가리킴.
- UN에서는 65세 이상 노인이 전체 인구에서 차지하는 비율이 7% 이상인 사회를 '고령화사회'(aging society), 14% 이상인 사회를 '고령사회'(aged society), 20% 이상인 사회를 '초고령사회'로 규정함.
- 한국은 이미 2000년에 '고령화사회'에 진입하였음. 2000년 11월 현재 우리나라의 65세 이상 인구는 337만 명으로 총인구의 7.3%에 달함(통계청, 『인구주택총조사』).
- 고령인구 비중은 1980년 3.9%, 1985년 4.3%, 1990년 5.2%, 1995년 5.9%, 2000년 7.3% 등으로 지속적으로 늘어나는 추세를 보였으며, 특히 최근 5년간은 고령화 진행 속도가 매우 빠름.
- 1995~2000년 총인구 증가율이 3.2%에 머문 데 비해 고령인구 증가율은 훨씬 높은 27.7%에 달함.
- 한국은 2019년에 65세 이상 인구가 731만 4,000명(전체 인구의 14%)이 되어 '고령사회'로 진입하고, 2026년에는 1,011만 3,000명(20%)이 되어 '초고령사회'가 될 것으로 예측됨. (통계청, 『장래인구추계』, 2001).
- 선진국보다 급속한 고령화 속도. 고령화 사회에서 고령 사회로 이행하는데 프랑스 115년, 미국 71년, 캐나다 65년, 영국 47년, 일본 24년이 걸렸으나 한국은 19년밖에 걸리지 않을 것으로 예측됨.

— 고령화 진전의 국제비교

	도달년도			증가소요년수	
	7%	14%	20%	7→14%	14→20%
한 국	2000	2019	2026	19	7
일 본	1970	1994	2006	24	12
프랑스	1864	1979	2020	115	41
독 일	1932	1972	2012	40	40
영 국	1929	1976	2021	47	45
이탈리아	1927	1988	2007	61	19
미 국	1942	2013	2028	71	15

2. 인구 고령화의 원인: 출산율의 저하와 평균 수명의 연장

- 출산율의 저하: 여성 한 명이 가임 기간 동안 낳는 평균 출생아 수를 나타내는 합계출산율(또는 총출산율, total fertility rate)은 1970년에 4.5명에서 1980년에는 2.8명으로, 2000년에는 1.5명으로 계속 낮아짐. 30년만에 3분의 1로 줄어듦.
- 1970년에 태어난 출생아 수는 1,007천명에서 2000년에는 637천명까지 감소하였고, 2002년 출생아 수는 500천명에 미달함.
- 한국의 2000년 합계출산율 1.47은 세계평균 2.8이나 선진국 평균 1.6보다 낮은 수치이며 미국 2.1이나 프랑스 1.9보다 낮음.
- 2001년 가임(可妊) 여성 한 명이 낳은 평균 자녀 수(합계출산율)는 1.3명으로 2000년(1.47명)보다 크게 줄었음.
- 이는 출생아 격감으로 노동인구가 줄어들고 있는 일본(1.33)은 물론 프랑스(1.89, 이하 2000년 기준), 영국(1.64), 스웨덴(1.54), 노르웨이(1.85) 등 선진국보다 낮은 수준임. 체코(1.14), 스페인(1.22), 이탈리아(1.25) 등은 한국보다 출산율이 낮음.

- 2002년에는 1.15 수준으로 잠정 집계됨.
- 각국의 합계출산율 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)

- 장기적인 추세를 볼 때 우리나라의 출산율이 다시 1.5명 이상으로 상승하리라는 전망을 하기는 어려운 형편.
- 출산율 저하의 원인 1: 만혼화(晩婚化) 경향. 초혼(初婚)연령이 늦어진 것이 출산율을 감소시킴.
 - 초혼연령은 남자 25.4세, 여자 21.6세(1960년) → 남자 29.3세, 여자 26.5세(2000년)로 높아졌음.
 - 여성의 교육열, 미혼 여성의 취업기회 확대, 자아성취 욕구 증대 등이 배경 요인임.
- 출산율 저하의 원인 2: '자녀의 필요성'에 대한 인식 변화. “반드시 자녀를 가져야 한다”는 기혼 여성의 비율이 1991년 90.3%에서 1997년 73.7%, 2000년 58.1%로 낮아짐. “자녀가 없어도 상관없다”는 기혼 여성이 2001년 10%로 조사됨.
- 한국 정부는 산아제한 가족계획정책을 포기하고 출산장려로 정책의 방향을 전환하였음.

□ 평균 수명의 연장: 한국인의 평균 수명은 1971년에 62.3세에서 2000년에는 75.9세로 13.6세 늘어남.

- 현재 한국의 평균 수명은 선진국 평균을 웃도는 수준임.
- 앞으로도 평균 수명이 지속적으로 증가할 것임.
- 한국인의 평균 수명은 2030년에 81.5세 수준에 도달하여 일본 다음으로 높은 평균 수명을 갖게 될 것으로 전망됨.

— 주요국가 평균수명 전망(단위: 세)

국명	2000	2010	2020	2030
선진국	75.3	76.9	78.3	79.5
개도국	63.9	66.8	69.9	72.5
미국	77.1	78.4	79.5	80.4
일본	80.2	80.9	81.7	82.5
이탈리아	78.5	79.6	80.5	81.3
중국	70.5	73.0	75.0	76.8
인도	63.4	66.6	69.6	72.2
한국	75.9	78.8	80.7	81.5

- 평균 수명 증가의 원인: 의료 수준의 향상과 영양 상태의 개선으로 사망력이 낮아짐.
- 역학변천(epidemiological transition). 사망을 초래하는 주요 질환이 급성·전염성 질환에서 만성·퇴행성 질환으로 전화하는 과정. 즉, 영양 상태의 개선, 면역체계와 위생시설의 발달 등으로 유아 사망률이 낮아졌고, 전염병으로 사망하는 사례도 매우 낮아짐.
- 국민의료보험/건강보험의 실시로 의료 혜택의 증대.
- 경제발전으로 국민 영양 상태의 개선.
- 유전공학의 발달로 “100세인 시대”가 도래할 전망.

- 인간의 유전자 지도의 완성 등으로 인해 인간의 평균 수명이 100세까지 증가할 것으로 예상됨.

3. 인구구조의 변화와 부양비의 증가

□ 인구구조의 변화: 선진국과 비교해서 살펴보면, 현재는 유년인구와 생산연령인구 구성비율이 높고, 노령인구 구성비율이 낮으나, 30년 정도 후에는 선진국과 유사한 수준에 이를 것으로 전망됨.

○ 2000년 현재 0~14세 유년인구 구성비는 일본이나 프랑스 등 선진국보다 높은 수준에 있으나, 2030년에는 12.4%로 선진국보다 낮아질 것임.

○ 15~64세 생산가능인구는 2000년 현재 71.7%로 선진국 수준보다 높으며, 이 추세는 2030년까지 지속될 것임.

○ 65세 이상 노령인구는 현재는 선진국보다 훨씬 낮은 수준이지만, 2030년에 이르면 23.1%로 선진국과 유사한 수준에 이를 것으로 전망됨.

— 주요국의 인구구조와 부양비(단위 : %)

	인구구조						총부양비	
	2000			2030			2000	2030
	0~14세	15~64세	65세 이상	0~14세	15~64세	65세 이상		
전세계	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

- 부양비의 증가: 인구구조에서 유년인구의 감소와 고령인구의 증가는 노인 부양비의 증가로 직결됨.

- 2000년 현재 39.5%인 한국의 총부양비는 2030년에는 54.9%로 높아짐.
 - 선진국의 부양비보다 낮은 수준이나 변화의 속도는 매우 빠름.
 - 유년부양비는 줄어들 것이므로 이로 인하여 총부양비의 증가세가 약간 상쇄되기는 하겠으나 그럼에도 불구하고 우리나라는 2025년 이후에는 노인부양으로 인해 가장 급격하게 부양비가 상승하는 국가가 될 것임.

- 부양비의 증가는 결국 노년부양비의 증가로 해석되는데, 1970년 5.7%이던 노년부양비가 2000년에는 10.0%, 2030년에는 35.8%로 급증함. 2000년에 생산연령인구 9.9명이 노인 1명을 부양했지만, 2003년에는 생산연령인구 8.6명이 노인 1명, 2030년쯤에는 생산연령인구 2.8명이 노인 1명을 책임져야 함. 2050년에는 노동력 인구의 규모와 비노동력 인구의 규모가 유사한 심각한 수준이 될 것임.

제 3 장 인구 고령화로 인해 예상되는 문제점

- 고령화사회에서 고령사회로의 전환기에 있는 한국사회는 노인 인구의 증대에서 비롯된 ① 건강 ② 빈곤 ③ 일자리 ④ 외로움이라는 문제를 사회 전체적으로 겪게 될 것임.

1. 건강

- 고령화는 새로 장애를 갖게 되는 사람들(ageing into disabilities)과 장애를 가진 채 나이가 드는 사람들(ageing with disabilities)들을 증가시킴.
- 노인의 건강: 노인의 건강 상태는 개인차가 크지만 일반적으로 나이가 들에 따라 신체 기능이 저하되고 질병에 대한 대응 능력이 떨어져 많은 수의 노인들은 질병과 장애로 인해 고통을 받고 있음.
- 관절염, 심장·혈관 질환, 요실금, 소화기 질환, 암, 치매 등이 노인들에게 흔한 질환임.
- 암과 심장 질환에 의한 사망률은 70~75세 연령집단에서 가장 높음. 75세 이상 인구에서는 청각·시각·이동기능의 손상과 정신장애가 발생하기 쉬움.
- 심장 질환에 의한 사망자의 80% 이상이 65세 이상 인구임. 세계적으로 심장 질환은 65세 이상 인구의 사망과 장애의 주요 원인임.
- 치매 발생 위험은 60세 이상 인구에서 나이가 들에 따라 급격히 상승함. 여성은 장수로 인해, 대체적으로 남성보다 치매 발생률이 높음.
- 한국의 노인 건강
- 한국인의 건강수명(healthy life expectancy)은 세계 51위로 66세임(2000). 이는 OECD국가 30개국 중 24위 임(OECD 평균 건강수명은 66.4세, 일본

이 73.8세로 가장 높음).

- 우리나라의 경우 체중과 신장을 감안한 비만 인구는 노인인구 10명당 1.8명이며 여성 노인이 남성 노인에 비해 고도 비만인 경우가 많음.
- 건강상태가 나쁘다고 생각하는 노인이 50%를 넘고 있음
- 한국보건사회연구원(2001)의 '전국 노인 장기요양보호서비스 욕구조사'에 따르면, 목욕하기, 옷 갈아입기, 식사하기, 앉기, 걷기, 화장실 이용하기 등 기본적인 일상생활 활동(ADL)을 보면 75세 이후 급격히 떨어지고 있음
- 65세 이상 노인의 기능장애 정도

독립생활 가능 (57.5%)	독립생활 불가능 (42.5%)		
	IADL만 제한 (30.7%)	ADL 제한 (11.8%)	
		일부 제한 (10.5%)	모두 제한 (1.3%)

자료 : 한국보건사회연구원. 2001년도 전국노인장기요양보호서비스 욕구조사

주 : 1) ADL : (activities of daily living) 일상생활 활동

2) IADL : (instrumental activities of daily living) 도구적 일상생활 활동

3) N=5,058.

- ※ 유럽연합의 경우 노인인구 중 건강한 사람들이 증가하고 있으나 연령의 증가에 따라 각별한 사회적 보호 및 의료 서비스를 더 많이 필요로 하는 고노령자층(80세 이상)도 증가하고 있음
- 우리나라 노인 인구가 급속히 증가하고 있으며, 평균수명의 연장, 장애 노인의 증가 등으로 건강하지 못한 노인의 수 또한 증가하고 있음.
- 65세 이상 노인의 86.7%가 3개월 이상 지속된 만성퇴행성질환을 앓고 있는 것으로 나타나고 있으며(한국보건사회연구원, 1998) 31.9%가 일상생활 수행에 도움을 필요로 하고 있으며 특히 3.5%의 노인이 일상생활 수행을 전혀 할 수 없는 노인으로 나타나고 있어 보건의료관련분야에 대한 수요가 큰 폭으로 증대되고 있음.
- 예방보건 재정투자비율은 오히려 감소하고 있음(1998년 2.0% → 2001년

1.3% → 2002년 1.6%).

- 치매질환 의심 노인은 14.7%이고, 7.6%의 노인의 경우는 치매질환에 걸려 있는 것으로 조사되고 있음(여성 노인이 남성노인에 비해 3배나 높은 수치를 보여주고 있음. 75세 이상에서 치매질환에 걸린 경우가 훨씬 높음).
- 우울증의 경우 전체 노인의 41.4%로 나타나고 있고, 우울 증상이 심하게 나타나고 있다고 판단되는 노인의 비중이 전체적으로 18.8%임.
- 장기요양보호대상의 노인이 75세 이상에서 2배 이상 높은 수준을 보이고 있고, 소득 수준이 낮을수록 학력수준이 낮을수록 장기요양보호대상의 노인비율이 높게 나타남.

2. 빈곤

□ 고령화는 직장에서 은퇴한 후 20년 이상 생활하는 노인층의 증대를 의미하는 바, 생계능력을 갖추지 못한 빈곤층을 양상하고 있음.

□ 노인세대 빈곤의 현황

- 노인가구세대의 낮은 소득수준: 1998년 조사에 의하면 노인가구의 약 70% 정도가 1,100천원 미만이며, 1988년 현재 도시근로자 가계소득 2,133천원에 비하면 약 50%에 지나지 않는 소득으로 전체적으로 노인가구의 경제적 상황이 열악함.
- 여성노인과 농촌 노인이 하위소득군에 더 많음.
- 높은 국민기초생활보장 대상 비율: 전체국민의 3.2%가 국민기초생활보장 수급자인 반면, 노인의 경우 전체노인의 10.1%이며 국민기초생활보장 수급자의 24.1%를 차지하고 있어 빈곤층 비율이 높음.
- 비기여 경로연금제도의 미비: 65세 이상 노인 중 일정수준의 소득이하일

경우 제공되는 경로연금은 3.5~5만원 수준으로 급여 수준이 낮아 연금으로서의 역할을 하지 못 함.

— 2002년 6월 기준으로 경로연금 수령 노인계층은 65세이상 노인의 15.7%에 불과한 59만 3천 629명으로 그나마 1999년이후 지속적으로 줄어들어. 이 중 국민기초생활보장 노인 수급자가 약 56.6%를 차지하고 차상위 저소득 노인은 43.4%를 차지하고 있어 일반노인에 대한 혜택은 거의 없음.

○ 노령연금의 재정적 현황을 보면 OECD 주요국의 노령연금 지출수준은 GDP 약 5~10%(터키와 멕시코 제외)이나 우리나라는 GDP 대비 1.92%에 지나지 않음. OECD 주요국의 지출수준에 비하면 40%미만이라 할 수 있음.

○ 부정적인 주관적 경제상태: 노인의 주관적 경제상태 평가는 “매우 좋다”가 1.7%, “약간 좋다”가 9.5%에 비해 “약간 나쁘다” 혹은 “매우 나쁘다”는 각기 28.4%, 21.5%로 부정적 평가를 하고 있음.

□ 노인부양의식의 변화와 가족의 노인부양능력 저하

○ 전통적으로 가족이 노인을 부양해야 한다는 노인부양의식이 약화되고 노인의 독립적 자립생활이나 사회적 부양 분담의식이 높아지고 있음.

□ 공적 지원의 미비

○ 노인소득에 있어 전형적으로 사적이전소득에 의존하는 국가균에 속함.

— 노인의 주소득원이 다른 나라에 비해 사적이전이 높음.

— 60세 이상 노인의 주소득원 국제비교, 1995년(단위: %)

소득원	한국	일본	대만	미국	독일
근로소득	26.6	21.6	26.9	15.5	4.6
자산소득					
소계	9.9	6.6	8.8	23.3	13.7
재산소득	4.5	2.5	4.8	8.5	2.0
예금인출	4.9	2.4	1.9	1.5	1.6
사적연금	0.5	1.7	2.1	13.3	10.1
사적이전					
소계	56.6	6.6	56.5	1.6	1.9
자녀지원	56.3	4.2	52.9	0.0	0.2
기타	0.3	2.4	3.6	1.6	1.7
공적이전					
소계	6.6	57.4	7.6	55.8	77.6
공적연금	2.9	57.1	7.3	55.5	77.0
생활보호	3.7	0.3	0.3	0.3	0.6

자료: 일본 勞務廳長官官房高齡社會對策室, 『高齡者の 生活과 實職』, 제4회 國際比較 調査結果報告書, 1997, 中央法規 재구성.

— 노인의 수입원을 보면, 거의 90%의 노인들이 동거 또는 비동거 관계없이 자녀로부터 지원을 받고 있어 자녀보조는 대부분 노인의 중요한 수입원임을 알 수 있음.

○ 미미한 공적 소득보장 수급

- 2001년 8월 말 현재, 공적으로 소득을 보장받는 규모는 총 86만 명으로 65세 이상 노인의 24% 수준으로 76%의 노인이 공적 소득보장에서 배제됨.
- 공적연금(공무원연금, 국민연금, 군인연금, 사학연금)을 수급하는 65세이상 노인은 7.7%에 지나지 않음.

○ 공적 연금을 통한 노후소득보장체계가 확립되어 있지 않음.

- 국민연금제도의 역사가 짧아서 2008년이 되어야 정상적 노령연금급여가

시작될 것임.

- 국민연금은 보험료 납부예외자가 전체 가입자의 27.5%이고 미납자를 포함하면 42.4%나 되어 노후소득보장의 기능으로서의 한계가 있음.

3. 일자리

- 한국사회가 고령화 시대에 적응하기 위해서는 “더 오래 일하는 사회 분위기를 만드는 것”이 필수적이지만, 현실은 더 일찍 은퇴하는 경향이 증대하고 있음.

- 경제활동에서의 차별과 소외

- 산업구조 재조정이나 기업구조 재조정으로 명예퇴직 등의 명분으로 조기 퇴직이 확산됨.

- 코호트 분석에 의하면 30대 후반부터 신규유입보다는 퇴출되는 수가 많아져서 40대 후반에는 40대 초에 있던 임금노동자의 79%만이 남고, 50후반은 50대 초반 임금근로자의 60.6%만 남게됨.

- 직종별로는 관리자와 전문가, 서비스판매직, 기능직 근로자가 노동시장에 남아있을 경우는 평균이하임.

- 사업체 규모별로는 사업체가 커질수록 40대 후반에서 50대 초반까지 임금근로자로 남아있을 확률이 급속히 줄어 듦.

- 고령 근로자의 낮은 재취업 가능성

- 고령 근로자의 전직은 일용근로자이거나 임시근로자(74%)이며, 전직이 단순노무직(43%)에 이르고 교육수준도 67%가 중졸 이하이기 때문에 정규직에 고용될 가능성은 매우 낮음.

- 준 고령근로자(55세~64세)는 젊은 근로자와 구직기간에 있어 차이가 없

- 지만, 65세 이상 고령근로자의 구직기간은 평균 2.5개월로 여성노인의 경우 6개월을 넘지 않고 남성노인은 4.6%만이 12개월까지 찾아보고 있음. 이는 취업에 대한 기대가 낮아져서 쉽게 실망실업상태에 들어감.
- 고령 근로자는 장기실업으로 인해 실망실업상태가 많으며 이는 비경제활동인구로 인지되기 때문에 실업상태에서 빠져나가 취업지원을 제대로 받을 수 없음.
- 정리해고나 명예퇴직 등의 인사관리 시에 관행처럼 연령을 매우 고려함.
- 노동부 사업체 실태조사(2002)를 보면, 68.4% 사업체가 명예퇴직자 선정에서 근속년수를 고려했고, 55.5%가 연령을 고려했다고 함.
 - 정리해고 시에도 인사고과와 징계경험을 고려하는 점도 있지만 연령(52%)이나 근속년도(46%)도 고려했다고 함.
- 고령근로자의 높은 취업률과 낮은 고용의 질
- 고령근로자의 취업률은 28.4%로 공적이전이 높은 선진국보다 높고 일본보다는 낮은 편임.
 - 65세이후 연령이 높아지면 취업률은 급격히 떨어짐. 남성이 여성보다 읍·면부가 동부보다 취업률이 높음.
 - 취업직종이 농림어업(63.7%)과 단순노무직(19.25)에 몰려있어 경제력에 있어 낮은 편임.
 - 종사상 지위도 자영업자·고용주가 57.0%이나 매우 영세한 업체에 몰려있고, 특히 무급가족 종사자가 21.4%에 달하고 있으며 이는 연령이 많아지면서 비율도 높아지는 경향이 있음.
 - 고령근로자는 가족사업에 종사하나 임금은 받지 못하는 경향이 높아, 고용형태가 개인적 경제력과 무관함.
 - 여성노인의 경우 취업률도 낮고, 취업직종도 매우 처우가 낮은 직종이며 특히 무급가족 봉사자 비율이 높아 여성노인의 경제적 빈곤율이 높은 편임.

□ 고령자 취업지원정책의 비 효과

- 1992년 7월 제정된 고령자고용촉진법 실행의 미비.
 - 60세까지 정년 연장을 권하나 실제로 사문화되어 있음.
 - 300인 이상 사업장은 고령자를 3%의 기준고용률 이상을 고용하도록 권고하였으나 2002년 12월 법 개정에 따라 기준 고용율을 제조업이 2%, 부동산 및 임대업, 운송업 6%로 하였음. 하지만 300인 이상 사업장의 경우 55세 이상의 준·고령자 기준고용률을 이미 넘기고 있는 형편이고 사업영역에 따라 편차가 심한 편임.
 - 고령자 적합 직종(법개정후 우선고용직종)은 현재 77개이나 60개 직종이 단순노무직이고 나머지는 전문직으로 다양한 취업수요를 충족시키지 못함.

- 고령자 취업알선 지원체계의 비효율적 운영
 - 고령자 고용을 위한 기관들이 지정 운영되고 있으나 노인인구에 비해 매우 적은 편이고 지역적으로 편재되어 있음.
 - 취업알선센터의 전문성, 전문인력, 예산지원 구인처 개발 등에 있어 부족하여 고령자 취업 성과가 미미함.

- 노인 취업훈련체계의 미구축
 - 노인취업촉진을 위한 단기적응훈련은 훈련직종이 26개로 충분한 취업능력개발과 전문직종의 취업에 한계가 있음.
 - 2001년에 준·고령 실업자를 위한 단기적응훈련계획인원은 대상자의 1.3%에 지나지 않는 적은 수로 잠재적 훈련수요를 충족하지 못하였음.
 - 한국산업인력공단의 고령자 단기적응훈련직종

1주 과정	2주 과정	3주 과정	4주 과정
가사보조원 거리청소원 경비원 등 9개	간병인 사무보조원 산후도우미 등 6개	식물재배원 조리보조원 음식조리사 등 4개	도배보조원 의류 수선원 등 7개

자료: 국무조정실·노인보건복지대책위원회, 『고령사회에 대응한 노인보건복지종합대책』, 2002.7, p.23.

- 고령자 직업능력개발훈련의 경우 일반훈련기관에서 수강능력부족 및 취업실적 부진의 이유로 준·고령자 선발을 기피하고 있음. 2000년에는 훈련생 중 50세의 경우는 4%에 지나지 않음.
- 일부기업을 제외하고 조기퇴직으로 인한 이직예정자에 대한 전직훈련이나 창업훈련 실시가 저조함.

○ 노인 창업 및 소득창출 지원의 부족

- 전문·사무직 퇴직자의 직장경험과 전문지식을 활용하기 위한 노인창업 활동에 대한 지원을 위한 시니어 클럽이 시범사업을 통해 전국적으로 확산되는 추세이나 아직 매우 적은 수(2001년 5개소)임.
- 경로당 및 노인복지시설에 설치된 노인공동작업장은 지속적으로 확대되고 있으나(2001년 545개소), 운영실적이 부실하고 노인의 소득창출보다는 소일거리 제공 수준에 머물고 있음.

4. 외로움

- 고령화사회에서 노인인구가 증대한다는 것은 배우자 없이 혼자 사는 노인 인구가 증가함을 동반함.

○ 노인은 신체적 능력의 쇠퇴, 사회적 지위와 역할의 상실, 배우자의 사별

- 등으로 인해 심리적 소외·고독을 강하게 느낌.
- 일상생활에서 배우자·자녀 등 타인에 대한 의존도가 높아짐. 노인에게는 어린이만큼 가족이 중요한 역할을 담당함.
 - 서구와는 달리 가족주의·집단주의적 성격이 강한 한국의 노인들은 자녀와의 관계가 그의 생활만족도, 심리적 안정에 결정적으로 중요함.
 - 최근 한국사회는 매우 높은 이혼율을 기록하고 있어, 급격한 가족 해체가 이루어지고 있으므로, 노인들의 안녕·복지에 매우 위협적인 요인으로 작용함. 노인부부간의 이혼, 속칭 “황혼이혼”도 늘고 있는 추세임.
 - 자녀와 노인들간의 가치관 차이가 확대되고 있음. 노인들은 자녀의 부양을 원하는 데 반해, 자녀는 사회복지기관에 의존하려는 경향이 증대하고 있음. 이러한 세대간의 의식 격차는 노인의 소외감과 외로움을 더욱 가중시키는 요인으로 작용함.
- 노인의 거주형태는 기혼자녀와의 동거가 줄어드는 반면, 자녀와 별거하여 노인 혼자 또는 노부부끼리만 사는 노인단독세대의 비율이 늘어나는 추세임.
- 노인들의 의식도 점차 자녀들과 독립적으로 살아가는 거주형태를 선호하는 쪽으로 변모되고 있음.
 - 신체적·정신적 건강이 유지되는 한 독립을 유지하려함.
 - 노인들이 독립적으로 생활하되, 자녀가 “국이 식지 않을 정도”의 근거리 에 거주하는 수정확대가족 혹은 수정핵가족 형태가 많아짐. 이러한 경우는 노인들의 정서적 안정감을 높이는 데 기여함.
 - 그러나 자녀가 없는 노인, 혹은 자녀가 멀리 있는 노인, 자녀가 가까이 있더라도 거의 왕래가 없는 노인들은 외로움이 일상화된 삶을 살고 있음.
- 자녀가 부모 곁을 떠나면서 노인부부만 남게 되고, 그 후 배우자가 사망하고 혼자 남는 시기가 이어지면서, 고독한 노인이 사회문제가 될 수밖에 없음.

○ 노년기 부부 적응

- 부부간 긴장이 약해지고, 생활세계가 축소되며, 활동력이 감소하는 시기
이므로 부부간의 적응이 새롭게 나타남.
- 노인의 성적 적응.

○ 배우자의 상실

- 홀로 서기의 준비. 아내 혹은 남편을 떠나서 생활에 대한 마음가짐 준비.

□ 노인들이 맺고 있는 사회적 관계가 변모하고 있음.

○ 노부모와 자녀관계는 자녀의 일방적 봉양 형태에서 상호 호혜적 관계로 변모되고 있음.

- 경제적 부양: 생활비·용돈 등 현금과 옷·음식·선물 등 물건의 제공
- 정서적 부양: 이야기 상대, 말벗, 상담 등의 지원
- 신체·서비스 부양: 몸 시중, 외출시 동행, 집안일 돌보기 등.
- 자녀는 노부모에게 경제적·정서적·생활보조·수발 등의 도움을 제공하고, 노부모는 자녀들에게 자녀 돌보기, 집안일 도움, 상담 등 정서적지지, 경제적 도움 등을 제공하는 형태로 변화되는 과정에 있음.
- 그러나 저소득층 가족의 경우 노인들이 손자녀 양육을 거의 책임지는 형태도 발견됨.

○ 성인자녀와의 관계에서 심한 갈등이나 불만, 외로움을 경험하는 노인이 적지 않음.

- 한국노인의 전화의 1994년 상담 분석 결과, 가족간 갈등 56.4%, 부양문제 38.3%, 기타 5.3%.
- 갈등 내용은 고부관계 34.9%, 노인과 아들의 관계 26.4%, 노부부간의 관계 20.7%, 모녀관계 12.2%.

- 노부모와 손자녀 관계도 예전과는 많이 달라짐.
 - 손자녀가 어렸을 때에는 집안에서 돌보아 주고, 정서적지지, 놀이 상대가 되기 때문에 관계가 잘 유지되고 있음.
 - 한국에서는 여자 노인들의 평균 수명이 더 길뿐 아니라, 경제적·심리적 이유로 인하여 자녀와 동거하는 비율이 높음. 할머니·외할머니가 손자녀의 양육에 결정적 도움을 주고 있음.
 - 그러나 손자녀가 성장하게 되면 점점 소원한 관계가 되는 게 대부분임.

- 노인의 형제자매관계는 정서적인 측면에서 매우 중요함.
 - 형제자매는 서로를 이해하고 심리적인 지지기반이 될 수 있는 중요한 가족관계임.
 - 배우자뿐 아니라 형제자매의 사망은 노인의 고독감을 가중시키는 요인으로 작용한다는 점을 유의하여야 함.

- 노인의 친구관계·이웃관계는 가족만큼 정서적인 측면에서 매우 중요함.
 - 자녀가 지리적으로 멀리 떨어져 사는 노인단독가구에서 친구와 이웃은 가족에 버금갈 정도로 중요한 사회적 관계를 형성하고 있음.
 - 노인들에게 이웃과 친구를 만들어주는 게 그들의 외로움을 극복할 수 있는 핵심임.

- 전체 사회적 수준에서 노인의 고독을 해결하려는 노력이 거의 없음.

- 가족·친척, 이웃·친구, 사회단체, 국가 등이 사회의 주요 행위자들이 노인의 고독에 관심을 기울여야 마땅하나, 지금까지는 가족과 노인개개인에게 그 부담을 전적으로 전가하여 왔음.

제 4 장 인구 고령화로 인한 문제 극복 방안

- 인구고령화라는 인구구조 변화에 따른 국민건강 대책을 세워야 함. 건강, 빈곤, 일자리, 외로움 등의 문제를 해결하기 위해서는, ① 건강한 고령화, ② 풍요로운 고령화, ③ 성공적 고령화, ④ 활기찬 고령화를 추진해야 함.
- ‘건강한 고령화’는 노인들의 ‘건강생활 수명’의 연장에 초점을 맞추는 보건의 측면에서 추구하고 있음.
- ‘풍요로운 고령화’는 노인들이 생계 걱정에서 벗어나 삶의 질을 추구할 수 있도록 하는 데 초점을 두고 있음.
- ‘성공적 고령화’는 경제적 측면의 목표로 노인들의 ‘노동생활 수명’ 연장을 통해 고령자의 경험과 지식 숙련 퇴장에 의한 경제적 활력 저하를 예방하고 해결하는 데 주안점을 두고 있음.
- ‘활기찬 고령화’는 노인들의 ‘사회생활 수명’을 연장함으로써 사회적 활력 저하를 예방, 유지하기 위한 사회적 측면을 강조함.

1. 건강한 100세인

□ 건강 100세

- 건강 100세를 위해서는 평생건강 관리 개념에 입각한 종합계획이 있어야 함(생애 주기별 건강관리 체계). 이를 위해 재정투자 계획이 지금보다 획기적으로 세워져야 함.
- 예방적 성격의 보건사업비가 전체 보건예산의 최소한 20% 이상 되어야 함.
- 건강 고령화를 성취하기 위해서는 노화에 따른 노인질환 등 장애의 예방 및 기능 손실에 대한 보상, 자주 수발 기회의 증진을 통해 독립적 생활의

제고, 요양보호 전달 시스템의 확충 등이 중요함.

□ 과학기술과 접목한 건강 100세

- 이제 더 이상 단순한 수명의 연장이 아니라 노인특유의 질병이나 장애의 발생을 지연하고 노약화를 예방하고 대처하기 위한 제품·서비스·시스템 기술을 개발하여 노인의 삶의 질을 향상하고자 하고 있음.
- 고령화에 대응하는 과학기술정책이 단순히 노인을 대상으로 하기보다 장애인을 비롯하여 모든 사람을 대상으로 하는 제품과 서비스의 개발로 시야를 확대하고 있음. 이러한 변화의 이면에 자리잡고 있는 중요한 개념 가운데 하나는 ‘보편적 디자인’ 혹은 ‘모두를 위한 디자인’이라고 하는 개념임.
- 건강 100세를 실현하기 하기 위해 생명 의료적 연구 이외에 노인의 욕구 특성을 파악하기 위한 사회과학적 접근, 노인과 장애인의 사회통합을 증진시킬 수 있는 공학기술에 관한 연구 등 여러 학문분야에서 연구개발이 이루어져야 함.
- 노인특유의 질병이나 장애의 발생을 지연하고 노화를 예방하고 대처하기 위한 제품·서비스·시스템 기술 개발을 위한 국가차원의 지원이 필요함.
- 노인의 자율성을 지원하고 삶의 질을 향상할 수 있는 제품과 서비스의 개발과 접근을 위해 정보통신기술의 적용을 통해 서비스 전달 및 수발 서비스의 질 향상을 위한 제도적인 접근이 필요함.
- 건강수명연장을 위해 최첨단 산업기술을 구사하여 안전성, 편리성이 우수

하면서 저비용의 의료복지 기기의 연구개발(산학간의 연계망 구축)

- 활기차고 건강한 100세를 위한 기술적인 지원은 다음의 원칙에 의해 지원되어야 함
 - 접근성(accessibility): 노인의 접근성 요건에 특별한 주의를 기울여 디자인되어야 함.
 - 이용 가능성(availability): 서비스 제공자들은 사용을 원하는 노인에게 쉽게 사용할 수 있는 기기와 필요한 접속을 제공하도록 장려되어야 함.
 - 구입 가능성(affordability): 기술은 구입 가능해야 함. 그렇지 않으면 저소득 노인들은 그러한 기술의 혜택을 누릴 수 없게 됨.
 - 인지(awareness): 이용가능한 제품과 서비스 그리고 노인들의 필요에 대하여 보다 광범한 홍보가 이루어져야 함.
 - 적합성(appropriateness): 기술 적용의 적합성을 확보하기 위해서는 최종 사용자가 기술의 연구 개발 과정에 참여해야 함.

□ 질병관리를 통한 건강 100세

- 고령화에 대한 이해와 질병·장애 예방: 건강한 고령화의 촉진과 질병의 예방을 위하여 생명의학, 공중보건, 심리학, 사회과학 등의 분야에서 기초 연구 결과가 물리적 사회적 하부구조, 노동생활 및 장기요양보호 영역에서 적합한 정책의 설계와 시행을 위한 기초자료로서 활용되어야 함.

- 고령자 특유의 질병에 관한 조사연구
 - 치매질환, 골다공증 등 고령자에게 특유한 질병에 대해서 국가 차원의 조사연구가 이루어져야 하고, 노인 건강관련 전문가로 구성된 기획단을 조직해 노년병의 원인, 진단, 치료, 예방 등에 관한 기초적 임상적 연구를 지속적으로 추진해야 함.
 - 고령자의 사망원인은 악성신생물(암), 뇌혈관질환, 심질환이 상위를 점하

고 있고, 고령기의 건강상태와 생활습관병이나 만성질환의 예방 치료가 깊이 연관되어 있다는 점에서 이들에 대한 지속적인 조사연구 지원 필요.

□ 장기간 요양이 필요한 노인을 위한 지역사회 중심의 보호체계 구축

○ 노인장기요양 보험제도 도입

○ 공공 서비스망 구축

▲ 다양한 노인 요양시설 확충

- 실비입소 가능한 시설 확충. 소득 수준에 따라 이용료를 차등화 하는 방안 마련
- 치매, 중풍노인을 위한 전문요양시설에 중산층도 이용 가능하도록 제도 개선
- ADL 동작훈련 등 재활치료를 전문적으로 담당할 수 있는 중간시설 확대
- 소규모 그룹 홈 형태의 요양시설 확충
- 노인 요양병원의 확충
- 생활시설보호가 불가피한 노인을 위한 기본수요를 충족하지 못하는 실정
이므로 요양 시설도 적정한 수요를 충족할 수 있도록 지속적으로 확충 필요

▲ 인력 양성 및 배치

- 장기요양 서비스 제공을 위한 전문인력 확충
- 재가, 노인의료복지시설 내 장애노인을 위한 전문적인 신체 간병수발서비스 제공을 위한 인력을 양성, 보급할 근거 마련
- 장기요양 대상 노인을 위한 전문의사 양성
- 전문적인 재가방문간호사 전문과정 설치 및 인력배치
- 치매상담신고센터에 정신보건간호사 배치

- ADL 재활훈련에 필요한 작업치료사 양성 및 배치
- 가정봉사원과 견사업, 주간 및 단기보호시설과 이러한 사업의 수행을 위한 인력의 인프라를 지속적, 대폭적으로 확충 필요

○ 가족지원

▲ 가정에서의 노인장기요양(long-term care)에 대한 정책적 지원

▲ 수발자 지원

- 노인을 수발하는 가족, 친지 등의 비공식 수발자에 대한 휴식제공을 통한 육체적, 정신적 부담을 경감하고 세제지원, 간병비용 등 경제적 지원방안도 검토요
- 수발자의 18.8%가 수발비용 부담을 가장 큰 어려움으로 지적하고 있음(장기요양보호대상 노인의 수발실태 및 복지욕구, 2001, 정경희 등, 한국보건사회연구원)
- 수발자의 공적 지원을 위한 공식화 방안 마련. 스웨덴의 경우 19.9%, 영국 10.6%, 독일 16.4%이고 가족수발을 당연시하는 일본의 경우도 11.0%임)
- 수발자의 수발노동의 사회·경제적 가치 인정을 위한 수발수당제도 도입
- 수발제공에 따른 위험을 보상하기 위한 사회보험방식의 제도 도입
- 가족수발자의 임금상실을 보전하기 위한 재정적 지원대책 필요.
- 현실적으로 여성이 대부분인 가족 수발자가 수발로 인한 경제적 활동에 제약받지 않기 위해 가족수발자의 수발휴가제 도입 검토
- 고령자 수발을 위한 일반주거용 주택에서의 요양서비스 방안 강구

□ 건강 100세를 위한 보건 정책

- 가능하면 시설(institution)의 도움을 받지 않고 가정에서 지낼 수 있는 방안으로 국가 정책 방향이 세워져야 함(Home care support)
 - 가정 보호가 가능하기 위해서는 청소, 식사제공 등 서비스가 제공되어야 함(Home helper)
 - 대부분의 OECD 국가에서 가족보호서비스를 제공하는 것이 지방정부의 의무이고 중앙정부는 재정적 지원하는 방식으로 집행되고 있음
 - 중증노인에 대한 보호 비용이 높아 많은 정부에서 보조금을 지급해야 함.
 - 자원봉사자의 역할은 OECD국가에서는 매우 중요하며 특히 정부의 지원이 적은 국가에서는 더욱 중요함.

- 노인의료비용, 특히 장기요양보호와 관련하여 독일, 일본 등에서는 별도의 사회보험제도를 시행하고 있음.

- 노인요양보험제도 도입을 위해 노인보건 수요의 증가, 시설 및 인력 인프라의 확충, 재정여건 마련

- 의료기관, 요양시설, 지역사회보건복지시설과 가정에서의 보호가 연계되고 연속적으로(continuum of care) 제공 될 수 있도록 회송(이송)체계와 시설·인력의 기술수준 향상이 필요함

2. 풍요로운 100세인

□ 공적소득보장의 확대

- 노후생활보장을 위해 소득보장의 체계를 다단계 소득보장체계를 새롭게

확립해 나감. 기초연금과 기여비율 연금, 기업연금 및 개인연금 등 여러 층의 소득보장체계를 만들어 가야 함.

- 국민연금의 납부예외자의 범위를 줄여나가고 미납자에 대한 대안을 마련하여 노후생활의 소득보장 역할을 할 수 있도록 함.
- 한시적 운용인 경로연금을 기초연금으로서의 역할을 할 수 있도록 제도적 보완 요구됨.
- 경로연금이 다단계 소득보장체계의 기본단계가 되도록 기본연금으로 전환되어야 함.

□ 노후의 소득창출을 위한 지원강화

- 고령자 고용 안정을 통한 소득유지는 우선 정년연령의 연장이 요구됨.
정년을 적어도 연금의 지급연령인 60세까지 점진적 연장이 요구되고, 이를 위해서는 임금체계의 조정이 요구됨.
- 고령자 고용과 재고용 지원사업을 확충하고 활성화가 요구됨.
- 고용보험의 고용안정사업 중 ‘고령자 고용촉진사업’ 중 특히 신규고령자 지원사업과 고령자 재고용 지원사업을 통해 준·고령자의 고용안정과 고용창출을 도모함.
- ※ 신규고령자 재고용 지원의 경우 2001년 하반기 중 1,148개 사업장, 6490명에게 27억원이 지급되 정도에 불과하며, 다수고령자 지원은 10,887개의 사업장에서 이를 활용하여 신규고용보다는 현재 고용된 자를 중심으로 고용안정이 이뤄지고 있음을 알 수 있음
- 고령자 창업지원이 요구됨.
- 고연령일수록 자영업에 비교우위(상당 기간의 근로경험, 시장인식, 기초자

- 금의 보유 등)가 있는 것으로 나타나는 바 민간의 노동시장에서 흡수되지 않는 고령자에 대해서는 창업을 위한 자영업 창업자금 지원이 필요함.
- 자영업 창업을 원하는 고령자에 대해서는 1년 동안 자영업 창업에 필요한 창업교육훈련을 제공할 수 있는 교육프로그램을 골자로 하는 근거조항을 평생교육법이나 고령자고용촉진법에 정함(이 경우 고령자고용촉진법은 고용자취업촉진법이 더 타당).
 - ※ 1년간의 창업교육훈련 프로그램은 개인의 특성과 시장특성을 반영하여 창업유망업종을 선택하는 시장조사(마케팅), 선택된 업종의 시장 및 기술 특성에 집중한 업종환경관리, 재무, 인사 및 노무관리, 자영업의 지속을 담보하고 사회적 역할을 강조하는 기업가정신(entrepreneurship) 등을 최소과목으로 포함하여야 함.
 - 고연령자의 자영업 창업을 위한 금융·재정지원 뿐 아니라 자영업의 안정적인 성장성과 지속가능성을 담보하기 위한 지속적인 사후 컨설팅을 강화함.
 - ※ 자영업의 실태조사 자료의 구축과 이를 토대로 하는 자영업 창업의 애로, 자영업의 성장과정, 자영업 소멸원인 등을 파악하는 연구결과를 통하여 자영업의 성장 및 지속성을 제고
- 직업이전을 위한 직업훈련을 강화함.
- 준·고령근로자들이 직업을 이전하기 위해서 상시적 교육·훈련체계가 요구됨. 교육·훈련은 평생교육법에서 여성과 준·고령자를 대상으로 한 교육과 훈련에 대한 체계를 구축하여 직장이나 전문기관에서 적절한 교육과 직업훈련이 제공되도록 해야함.
 - 고용보험의 직업능력개발훈련사업 준·고령자를 대상으로 한 향상훈련을 전면적으로 실시함.
- 준·고령자들의 취업알선을 위한 체계가 구축되어야 함.
- 고령자고용촉진법에 의한 55세 이상 고령자 고용은 노동부 산하에 고용

정책에서 다루고 있으며 실제로 65세 이상 노인의 취업을 위해서는 보건복지부에서 지원하고 있어 준·고령자를 위한 고용이 행정상 이분화되고 있음.

○ 공동작업장의 활성화함

- 취업할 능력은 없지만 노동능력이 남아 있는 고령자의 고용효과를 가져올 수 있는 공동작업장을 활성화해야 함.

□ 노후준비를 계획할 수 있는 프로그램 제공

- 노후생활의 경제적 안정감을 확보할 수 있도록 재정적 측면에서의 노후준비를 계획하도록 지원할 수 있는 재정전문가를 확보하여 은행 등 금융기관에서 노후경제생활계획지원프로그램을 누구에게나 제공할 수 있도록 함.

- 노후 삶의 질을 향상하기 위해서 노후생활을 계획할 수 있도록 가족관계, 여가활동, 건강관리 등에 대한 노후준비프로그램을 복지관이나 평생교육에서 제공하도록 함.

□ 연령차별금지법의 제정으로 연령에 의한 각종 차별을 해소

- 노동시장에서는 고연령자의 채용을 기피하고 해고시 고령자를 우선으로 하는 등 연령차별의 관행이 존재

- 최근 경제위기를 겪으면서 이러한 현상이 심화되었으며 최근에는 소위 '사오정'(45세 정년)이라는 신조어까지 발생

- 연령차별금지법의 제정 또는 근로기준법에 연령차별금지 조항을 삽입을

통하여 노동시장에 만연한 연령차별의 관행을 차단함으로써 고연령자의 고용안정과 고용창출에 기여

□ 급속한 사회의 고령화에 부합하도록 고령자고용촉진법을 개정

○ 고령자고용촉진법을 모든 사업장에 동일하게 적용

— 1991년 제정된 고령자고용촉진법은 ‘고령자가 그 능력에 적합한 직업에 취업하는 것을 지원·촉진함으로써 고령자의 고용안정과 국민경제에 이바지함’을 목적으로 55세 이상인 자를 고령자로, 50세 이상 55세 미만인 자를 준고령자로 정의하고 있음.

— 법의 정신 및 내용상 동법은 사회의 급속한 고령화와 평균수명의 연장 및 이에 따라 직업능력을 갖는 연령의 상향조정을 반영하지 못하고 있음.

— 동법 시행령에 동법의 적용범위를 ‘상시 300인 이상의 근로자를 사용하는 사업장’으로 제한하고 있으나 이는 고령화사회에서 ‘모든 사업주는 고령자 고용 의무를 분담한다’는 원칙과는 무관한 것이므로 타당치 않으며 적용범위를 ‘근로자를 사용하는 모든 사업장’으로 확대

○ 고령자 기준고용률의 상향조정 및 정년퇴직자의 재고용을 현실화

— ‘상시근로자수의 100분의 3’으로 정하고 있는 동법 시행령의 고령자기준 고용율을 급속한 사회의 고령화와 직업능력을 갖는 연령의 상향조정에 맞도록 현실화 및 탄력화(예를 들면, 55세 이상 인구가 차지하는 비중의 절반으로 2002년을 기준으로 하면 100분의 8 정도)

※ 2002년 현재 55세 이상 인구의 비중은 16.2%이며 2010년에는 20.8%, 2020년에는 30.4%, 2050년에는 48.3%에 이를 것으로 추계

※ 2002년 현재 55세 이상의 취업률은 45.3%로 1991년의 45.8%와 거의 유사한 수준으로 고령자고용촉진법의 유효성이 의문시됨.

— 동법에 규정된 정년 후 동일 사업장에 ‘다시 취업하기를 희망하는’ 근로자에 대한 정년퇴직자의 재고용을 의무화(제한적인 예외조항 포함)하고

정년 직전(예를 들면 1년 전) 재고용과 관련된 근로계약을 체결하는 한편 정년직전 또는 직후 재고용에 필요한 직업능력향상훈련을 제공

※ 현행법은 정년퇴직자의 재고용에 관해 ‘... 재고용하도록 노력하여야 한다’라고 규정하고 있으나 동법 시행령과 시행규칙에 이를 규제하는 조항이 없어 선언적 의미만 있을 뿐 현실적으로 실시되지 않고 있음.

※ 고용보험 고용안정사업에서 고령자재고용을 지원하나 2001년 하반기 중 39개 사업장에서 71명만이 53백만원의 지원금을 받아 현실적으로 거의 무의미한 사업임을 알 수 있음.

— 정년이 존재하지 않는 사업장에 속하는 고연령 근로자에 대해서도 유사 조항을 삽입

○ 고령자 고용안정을 위한 조항의 강화

— 고령 근로자의 해고 또는 계약해지 시 3월 이전 통고를 의무화하는 한편 사업주에 대해 전직지원에 필요한 조치(전직지원프로그램의 실시와 이에 필요한 훈련프로그램 등)를 의무화

3. 일하는 100세인

□ 급속한 고령화사회에서 고령인력의 활용은 지속가능한 발전의 중심

○ 65세 미만의 준고령자 또는 고령자는 저연령층과 모든 측면에서 동일하며 65세 이상의 고령자에 대해서는 다양한 우대조치가 필요하다는 사회적 인식의 개혁이 필요

□ 고령화사회에서 고령자의 고용안정 및 고용창출체제를 강화

○ 고령으로 접어들기 이전에 있는 준고령 인력의 고용안정을 도모함과 동

시에 고령인력의 재취업 또는 재고용을 위한 체계의 마련

- 고용보험의 고용안정사업 중 ‘고령자 고용촉진사업’ 중 특히 신규고령자 지원사업과 고령자 재고용 지원사업의 확충 및 활성화를 통해 준고령 및 고령자의 고용안정과 고용창출을 도모
- ※ 신규고령자 재고용 지원의 경우 2001년 하반기 중 1,148개 사업장, 6490명에게 27억원이 지급되 정도에 불과하며, 다수고령자 지원은 10,887개의 사업장에서 이를 활용하여 신규고용보다는 현재 고용된 자를 중심으로 고용안정이 이뤄지고 있음을 알 수 있음.
- 평생교육법에서 고연령자에 대한 상시적인 교육훈련체계를 마련하는 한편 고용보험의 직업능력개발훈련사업 중 고령자를 대상으로 한 향상훈련을 전면적으로 실시
- 민간노동시장에서 흡수되지 않은 고연령자에 대해서는 자영업 창업을 지원
- 고연령일수록 자영업에 비교우위(상당 기간의 근로경험, 시장인식, 기초자금의 보유 등)가 있는 것으로 나타나는 바 민간의 노동시장에서 흡수되지 않은 고령자에 대해서는 창업자금 지원을 비롯한 다양한 각도에서 자영업 창업을 지원할 필요가 있음.
- 자영업 창업을 원하는 고령자에 대해서는 1년 동안 자영업 창업에 필요한 창업교육훈련을 제공할 수 있는 교육프로그램을 골자로 하는 근거조항을 평생교육법이나 고령자고용촉진법에 정함(이 경우 고령자고용촉진법은 고용자취업촉진법이 더 타당).
- ※ 1년간의 창업교육훈련 프로그램은 개인의 특성과 시장특성을 반영하여 창업유망업종을 선택하는 시장조사(마케팅), 선택된 업종의 시장 및 기술특성에 집중한 업종환경관리, 재무, 인사 및 노무관리, 자영업의 지속을 담보하고 사회적 역할을 강조하는 기업가정신(entrepreneurship) 등을 최소과목으로 포함하여야 함.
- 고연령자의 자영업 창업을 위한 금융·재정지원 뿐 아니라 자영업의 안

정적인 성장성과 지속가능성을 담보하기 위한 지속적인 사후 컨설팅을 강화

※ 자영업의 실태조사 자료의 구축과 이를 토대로 하는 자영업 창업의 애로, 자영업의 성장과정, 자영업 소멸원인 등을 파악하는 연구결과를 통하여 자영업의 성장 및 지속성을 제고

○ 경쟁적 노동시장에서의 취업(민간 피고용과 자영업 창업)이 어려운 고연령자에 대해서는 사회적 일자리를 제공

— 사회적 일자리는 고숙련과 고기술이 요구되는 국가의 기초인프라를 구축하는 일자리와 저숙련과 저기술을 요구하는 사회통합적 일자리로 구분할 수 있을 것임.

— 경쟁적 노동시장에서 취업이 곤란한 저숙련과 저기술 고연령자에 대해서는 사회통합적 일자리를 중심으로 흡수하되 생애기간 중 근로경험이 많은 고연령자에 대해서는 교육훈련을 통하여 인적자원을 향상시킨 후 기초인프라구축사업에 투입하는 방안을 고려

○ 생계에 심각한 문제가 없는 고연령자에 대해서는 개별 특성에 맞는 자원봉사활동으로 유인.

— 자원봉사활동에 대해 여타 소득 및 자산세 등을 대상으로 세제감면 등을 실시함으로써 지원을 유인

— 고연령 자원봉사활동자를 다수 활용하는 단체에 대해서는 재정 및 세제 지원을 강화

□ 고령화사회에서 지속가능한 발전을 보장하도록 인력양성 및 인력활용체계를 효율화

○ 정규교육 및 평생교육을 통하여 노동시장 현실에 부합하는 인력양성체계를 구축

- 인구가 전반적으로, 특히 최근 세대에 집중적으로, 고학력화되는 추세에 있음에도 불구하고, 현재의 정규교육이 지나치게 아카데미즘에 근거하고 있어 노동수요 측면(사용자나 기업)에서는 이들 고학력자의 활용가능성이 낮다는 지적을 지속적으로 제기하고 있음.
- 고등교육이 기초학문이나 전략적 학문분야가 일정 부분을 유지하는 것이 타당하므로 이를 제외한 나머지 고등교육 분야에서는 보다 노동시장을 반영한 커리큘럼의 개발 등을 통하여 노동시장이 요구하는 최소한의 수준을 반영하도록 하여야 함.
- 급변하는 기술변화에 따라 요구되어지는 직무능력의 변화하며 이에 모든 근로자들이 적응할 수 있도록 평생교육을 강화
 - ※ 이를 위해서는 평생교육법과 직업훈련 관련법을 대폭개정하여 근로자(필요한 경우 미취업자나 실업자를 포함)에 대한 최종학교 졸업 후(또는 이전에 평생교육프로그램 참가 후) 일정기간(예를 들면, 5년) 경과 시 일정기간(예를 들면, 6개월)의 교육훈련수강의무제, 학습휴가제와 개인학습구좌제를 도입
- 교육시장과 노동시장의 연계를 통하여 효과적 인력양성과 효율적 인력활용을 도모
 - 중장기인력수급전망을 통하여 노동시장에서 필요로 하는 인력을 업종별·직종별로 파악함과 동시에 직업연구를 통하여 직종별로 요구되어지는 기술 및 교육수준(교육단계 및 전공 등)과 자격 등을 파악
 - 직업별 중장기전망과 필요기술수준 및 직업별 근로조건 등을 모든 국민에게 홍보하는 한편 각급 교육단계에서 이를 내용으로 하는 직업교육을 실시
 - 또한 무분별하거나 과도한 고등교육에의 투자를 지양하고자 직종별 전망의 내용과 이에 부응하는 고등교육기관별, 전공별 실태(교육과정 및 노동시장진입과정에서의 성과 등)를 고등교육 수요자에게 제공함으로써 고등교육체계의 합리화를 도모함으로써 고등교육에의 투자를 효율화하고 자

원의 잘못된 배분이나 낭비를 막아야 할 것임.

- ※ 다만 교육의 시장성과는 다소 거리가 있는 기초학문이나 국가전략학문, 공익필수학문 등에 대해서는 국가의 대대적인 지원이나 양성전담을 고려할 필요가 있음.

- 고령화 사회에서 지속가능한 발전을 보장하기 위해서는 효과적이고 효율적인 인력활용이 급선무
- 교육을 마치고 노동시장에 진입하는 청년층의 학교교육-노동시장 이행과정을 원활화하기 위한 방안 마련
- ※ 청년층의 노동시장 진입에서 발생하는 애로와 이에 따르는 진입소요기간의 장기화는 최근 세대의 고학력화를 고려할 때 인적자원의 미활용에서 오는 단기뿐 아니라 장기적으로 손실을 유발하며, 중장기 시각에서 볼 때, 개인적으로는 노동시장에 대한 근착성의 결여와 인적자원의 감도로 평생소득흐름이 저하되어 저소득층화 또는 빈민화될 가능성이 높아지고, 국가경제의 측면에서는 세원과 세수의 저하, 저소득자에 대한 보조 등으로 재정악화의 요인이 됨.
- ※ 특히 청년층의 학교교육-노동시장 이행과정을 원활화하기 위해서는 각급 교육단계에서 노동시장에 대한 정보를 제공함으로써 평생의 근로경력을 설계·개발하도록 하는 기초직업교육이 선행되어야 하며, 노동시장 진입의 직전단계인 고등교육에서는 합리적인 전공선택의 가능성을 높이고 노동시장의 현실에 부합하도록 각 전공별 커리큘럼을 조정하여야 함과 동시에 노동시장진입을 도와주는 취업정보실의 대대적인 확충과 현실화가 필요
- 선진국에 비해 여성의 경제활동참가율이 현저하게 낮은 현실을 감안할 때, 여성의 경제활동참가율 제고가 고령화사회에서 지속가능한 발전의 관건임을 인식하고 이를 위한 방안을 강구
- ※ 기존의 연구들 대부분이 여성의 경제활동참여에 가장 큰 걸림돌이 출산 및 보육으로 보고하고 있는 바 '건전한 다음 세대의 양육'이 개인적 책임

이 아니라 사회적 책무임을 인식하고 대대적인 국가 및 민간 보육체계의 수립이 중요

4. 활기찬 100세인

□ 노인 가족을 지원하는 정책의 강화

- 노인의 외로움 해소의 제1차적 해결책은 가족에서 찾을 수 있음. 노인 가족 문제 해결의 지름길은 재가노인(在家老人)복지사업에 달려 있음.
- 노인 가족은 확대가족(결혼한 자녀와 동거하는 3세대가족)과 핵가족(노인 끼리만 살고 있는 노인단독세대가족)의 두 유형으로 크게 구분할 수 있으므로, 대책도 이 두 가족 유형별로 수립되어야 함.
 - 확대가족: 노부모를 모시는 가족에 대한 실질적 혜택을 확대하여 부모 봉양의 유인책으로 활용함. 치매·중풍 등 질환을 앓고 있는 노인을 위한 전문시설을 건립하고, 그 가족에 대한 상담 등 지원 서비스를 제공하여야 함. “긴 병에도 효자 있다”는 말이 실현 가능한 사회를 건설하여야 함.
 - 핵가족: 현재 도시 저소득층을 대상으로 제한적으로 실시되고 있는 가정봉사원 파견사업, 주간보호사업, 단기보호사업 등 재가노인복지사업을 대폭 확대하여야 함. 농촌 지역과 도시 중산층에게도 확대할 필요. 방문간호사업을 도입하여 재가노인의 보건·의료 서비스 욕구를 충족시켜야 함.
- 민간사회단체와 국가의 참여가 요구됨.
 - 확대된 효 개념으로 노인의 외로움 해소를 해결함.
 - 시군구의 사회복지과/가정복지과, 보건소, 복지관, 종교·사회단체 등이 연합하여 공무원·전문가·주민 등이 참여하는 통합적인 재가노인복지사업 체계의 구축이 절실함.

□ 노인의 여가에 대한 관심과 지원의 증대

- 노인에게는 여가가 '무엇인가 하고 남는 시간'이 아니라 '생활의 대부분'임. 늘어난 시간을 즐겁게 보내기보다는 막연히 무위무용(無爲無用)의 상태로 보내는 경우가 많음. 본인의 자유의사에 반하는 불가피형 여가.
 - 무료한 여가 시간을 보내는 것은 노인의 고독감·고립감 등 심리적 약화를 가져옴으로써 노인 스스로가 불행하다는 느낌을 갖게 됨.
 - 사회적 은퇴, 배우자의 사별 등으로 인해 역할 상실을 경험한 노인들에게 적절한 여가 활동은 고독감·고립감을 해소시키고 남은 삶에 대한 새로운 의미를 부여할 수 있는 원동력임.

○ 노인의 여가 활동의 이점

- 신체적 건강의 증진
- 사회적 접촉기회의 제공
- 노후 삶에 대한 사기 및 만족감의 증진
- 노인 자신에 대한 신념과 자기 신체에 대한 자신감 부여
- 유용감과 자기가치성의 확신
- 자율적인 생활에 대한 기술과 기능의 증진
- 재미있고 즐거운 삶의 영위

- 노인이 여가 생활을 얼마나 보람있고 유용하게 보내느냐가 노인이 겪게 될 수 있는 고독 및 소외를 극복하는 데 도움을 줌.

□ 노인 여가의 변화 방향: 가족중심활동에서 가족외중심활동으로

- 가사와 집안일에서 탈출하여 취미생활이나 자원봉사활동 등 자신이 재미있고, 사회적으로 의미있는 일을 하는 것이 중요함.
 - 라디오 청취, TV 시청, 집안일, 손자녀 돌보기 등 가정내 소일거리보다는

집 밖으로 나와서, 친척·친구를 만나거나 화투·바둑·장기라도 두며 시간을 보내는 것이 고독과 소외 해소에는 도움.

— 자신의 취미 생활을 하거나, 자원봉사활동 등을 통해 활기찬 삶을 영위하는 것이 노인의 정신적 건강과 행복의 지름길.

○ 노인들이 집 밖에서 여가 활동을 할 수 있는 다양한 공간과 프로그램을 제공하여야 함.

— 하드웨어: 경로당, 노인휴양소, 노인복지회관 등을 건립하고, 쾌적한 생활이 가능하도록 시설·운영에 대한 지원을 하여야 함.

— 소프트웨어: 노인들이 원하는 프로그램을 다양한 노인교실을 통해 수용. 자원봉사프로그램을 노인들에게 적합하도록 세분화할 필요

□ 노인의 독립성과 자활성을 조성할 수 있는 복지 정책 지향

○ 노인 노동에 대한 노동시장의 개방

— 생계형 노동이 아니라, 자아실현형 노동을 할 수 있는 여건 제공

— 사회의 어른으로서 갖고 있는 삶의 지혜를 전수할 수 있는 ‘원로시스템’ 등을 적절히 개발할 필요.

○ 생애에 걸친 교육·노동·여가의 통합

— 노인을 피부양 인구로 파악하는 것이 아니라, 자주적이고 독립적인 활동을 할 수 있는 사회의 어른으로 정체성을 새롭게 형성해야 함.

○ 가족복지와 사회복지의 연계. 가족구조와 복지 욕구의 다양성을 인정하고, 가족문제의 사회적 연계를 인식.

□ 노인의 의식 개혁: 인구의 절반이 노인이 되는 시대가 머지 않은 장래에

닥칠 것이라는 점을 고려하면, 노인들이 외롭지 않게 사는 법을 익히는 게 필수적임.

○ 노후 삶을 보다 주체적으로 인식해야: 가족은 가족대로 부양 부담이 크고, 국가는 국가대로 예산의 제약 속에서 증대하는 노인층을 부양하는 것을 힘겨워하고 있는 현실을 타개하여야 함. 그러기 위해서는 노인이 피부양자가 아니라 '스스로 자신을 보호하는 부양 주체'로 접근하는 자세를 가져야 함.

○ 적극적 노인문화 건설: 힘없음·소외·의존이라는 주변적이고 소극적인 이미지를 버리고, 힘·참여·독립성·자아의 이미지를 창출하여야 함. 가족과 친족 및 사회전체의 '연대 창출자'로서 노인의 위상 정립이 필요함.

— 형제, 자녀, 손자녀 및 친척들을 정서적으로 연결함

— 지역사회에서의 정서적 공동체의식 제공: 노인이 가족의 경계를 뚫고 나와야 지역 속에 노인문화가 자리 잡을 수 있음.

○ 노인의 세력화(empowerment)

— 노인들이 효과적인 사고를 하고, 이에 대한 결정을 독립적으로 수행할 수 있어야 함

— 자신의 문제를 인식하고 개인 스스로의 생활을 통제한다는 느낌을 갖기 위하여, 자신의 요구를 이해하고 자원을 동원하여 문제 해결 능력을 고양시키는 일련의 과정이 필요함. 이는 미래에 도달할 위기에 대처하기 위한 실력을 배양하는 과정임.

— 정치적 행동과 사회적 과정으로 노인의 세력화를 성취하여야 함.

제 5 장 결론: 고령화시대의 사회정책

□ “건강하고, 풍요롭고, 일하며, 활기찬 100세인”을 위한 정책 대안

○ 건강한 100세인: 노인의 건강을 향상시켜야 함.

- 가족 지원정책 강화: 가족 등 비공식 수발자에 대한 수발휴가제도, 비용 지원 등
- 노인 장기요양 정책 지원: 이를 위해 실비입소 가능한 다양한 형태의 요양시설 확충, 전문 인력 확충, 노인요양보험제도 도입 등
- 건강 100세를 위한 평생건강관리 종합계획(생애 주기별 건강관리 체계): 각종 질병 예방예산을 획기적으로 증액, 과학기술과의 연계 등

○ 풍요로운 100세인: 생계 걱정 없이 살 수 있도록 노인복지를 정비해야 함.

- 경로연금을 기초연금으로 전환하여 1인 1연금제도를 구축하도록 함.
- 노인에 대한 사회보장은 구휼이나 시혜가 아니라, 사회적 형평과 부의 재분배 원리에 기초한다는 점을 기초로, 사회적 보장을 강화하여야 함. 정부의 적극적 시장 개입이 필요함.

○ 일하는 100세인: 더 오래 일하는 사회분위기를 만들어야 함.

- 정년 퇴직 시기를 상향 조정하고, 재교육 및 평생 교육 방안을 마련하여 실행에 옮겨야 함.
- 준·고령자 고용정책을 활성화하기 위해 고령자고용촉진공단을 창설함: 준·고령자의 취업훈련, 취업알선, 고용촉진, 우선고용업종 선정, 창업지원 등을 담당하도록 함.
- 고용보험법과 고용자고용촉진법을 고령사회에 맞는 수준으로 개정: 사업장에서 고령자 고용의 비율을 높이고, 의무사업장을 확대, 중(→준)고령자들의 재취업을 위한 직업훈련 등의 기회를 확대.

- 활기찬 100세인: 노인이 활기차게 생활할 수 있는 분위기를 조성함.
- ‘속좁고 외로운 노인’의 이미지를 ‘너그럽고 활기찬 노인’의 이미지로 바꾸야 함. 그러기 위해서는 가족이기주의를 극복하고, 노인 스스로 사회로 나서야 함.
- 가족과 사회의 ‘공동체 정신’의 창출 주체로서 노인이 발벗고 나설 수 있는 분위기와 여건을 만들어야 함.
- 지혜의 창고로서, 한국사회의 어른 또는 원로(元老) 역할을 할 수 있는 여건을 창출하여야 함.

□ 기타 고령화의 추세를 늦추기 위한 정책의 수립

- 출산정책의 재검토: 출산장려정책 — 낮은 출산력의 원인을 규명하여, 최소한 합계출산력 1.5 수준 정도로 회복하는 것을 목적으로 함. 단, 두 가지 사항을 고려할 필요가 있음.
- 첫째, 한국사회는 세계에서 가장 인구밀도가 높은 곳 중 하나라는 점을 고려해야 함. 아주 강하게 추진할 수 없는 제한 요건.
- 둘째, 다출산 장려가 여성의 인권 침해로 연계될 수 있는 고리를 차단하는 게 필수적.
- 출산과 사회의 지속에 대한 관계를 널리 알림으로써 국민의 의식 계몽운동이 필요함.
- 이민의 수용: 인구 감소기에 발생하는 노동력 부족과 인력 부족에 대처하기 위해서는 외국에서 젊은 이민자를 받아들여야 함. UN 보고서는 “한국도 21세기 중엽에는 이민 수용국이 될 것”으로 예측하고 있음.
- 이민을 받아들이는 것은 단일민족문화를 유지해온 우리의 정서와 맞지 않는 측면이 있는 것은 사실임
- 그러나 이미 약 40만 명에 달하는 외국인노동자가 국내에서 일하며 생활하고 있다는 점에 주목할 필요는 있음.

- 그들을 차별하는 배타적인 문화에 대한 반성이 필요함. 머지 않은 장래에 남북한 통일이 이루어질 것인데, 그 경우 사회통합의 진통을 겪게 될 것임.
- 남한의 부유한 노인과 북한의 가난한 젊은이가 지배자-피지배자로 대립적 관계를 형성할 가능성. 그 경우, 상대적으로 젊은 인구구조를 가진 북한 주민들은 한국사회의 고령화 추세를 늦추어주는 역할을 수행할 것임. 그러나 상하 위계적 관계로 남북한이 통합될 경우, 극심한 사회갈등을 동반할 가능성이 큼. 사회의 지속발전을 위한 큰 장애물로 남을 것.
- 연령, 빈부귀천, 출신국, 피부색 등에 관계없이 부당한 차별을 범죄시하는 사회문화적 토양을 배양하여야 함.
- 한국사회가 지속적으로 발전을 유지하기 위해서는 안정적 인력 공급이 핵심인데, 외국인력이 이미 그 역할을 다하고 있다는 점을 고려할 때, 장기적으로는 그들의 국내사회 정착에 대해서도 심도 있게 연구·검토할 필요성이 있음. (끝)