

‘100세 사회’를 말하다

강 병 익 민주연구원 연구위원

최 병 천 민주연구원 연구위원

목차

요 약	001
Abstract	

I 왜 100세 사회인가? 003

■ 강병익 | 민주연구원 연구위원

1. '100세 사회론'의 필요성 3
2. 100세 사회론-
‘신고령사회론(new aged society)’-의 구성 4
3. 노령층의 근로활동과 사회활동을 보장하고 지원하는
사회정책 구성 7

II 100세 사회의 사회적 배경 009

■ 최병천 | 민주연구원 연구위원

1. ‘고령화 충격론’의 부적절함 9
2. 한국의 고령화 추세 10
3. 노인 내부의 구성 변화 추이 -
전기노인, 중기노인, 후기노인 11
4. 대한민국은 고려장(高麗葬) 사회 11
5. 100세 사회론 -
고령화를 ‘정상’으로 간주한 새로운 담론 14
6. 100세 사회론을 위한 담론의 ‘미시적’ 재구성 15

III 고령화 사회에 대응하는 외국의 정책사례 018

■ 강병익 | 민주연구원 연구위원

1. 2002년 UN의 마드리드 고령화 국제행동계획
(MIPAA, Madrid International Plan of
Action on Ageing) 18
2. 유럽연합의 활기찬 노령지수
(AAI, Active Ageing Index) 프로젝트 21
3. 개별 국가사례 24
4. 외국 사례가 한국에 주는 함의 27

IV 100세 사회의 정책담론과 정책 029

■ 최병천 | 민주연구원 연구위원

1. 노후불안과 노후안전망의 재구성 29
2. 고령장사회의 종식을 위한 대안적 정책방향 33
3. 노후소득 보장 강화를 위한 정책패키지 40
- 참고문헌 46
- 후주 47

표 목 차

〈표 1-1〉 100세 사회의 세 가지 축	7
〈표 2-1〉 평균 기대수명의 역사적 변화 (1000년~2002년)	9
〈표 2-2〉 노인인구 비율 변화 추이	10
〈표 2-3〉 향후 우리나라의 노인인구수 추계	11
〈표 2-4〉 세대별 자살률의 시대적 변화 (단위: 명, 10만 명당)	14
〈표 2-5〉 고령화 충격론과 100세 사회의 비교	15
〈표 2-6〉 고령층 취업현황 (2016년 기준, 단위: 천명)	16
〈표 3-1〉 MIPAA의 방향과 세부행동 계획	19
〈표 3-2〉 한국과 스페인, 일본 노인빈곤율 비교	24
〈표 4-1〉 노후불안 및 노후안전망의 총론적 재구성	29
〈표 4-2〉 성, 교육수준, 연령, 근로유무에 따른 한국의 빈곤율(2016)	33
〈표 4-3〉 가구유형별 노인 빈곤율	34
〈표 4-4〉 65세 이상의 고령자의 노후준비 방법	37
〈표 4-5〉 빈곤 문제 해결에서 '취업'의 중요성(괄호는 극빈층) ...	40
〈표 4-6〉 보편복지, 선별복지, 잔여적 복지의 특징	42
〈표 4-7〉 노후안전망을 보장하는 4대 정책 영역	45

그림 목차

〈그림 1-1〉 실제 은퇴연령과 공식은퇴연령 (2011-2016 평균)	4
〈그림 1-2〉 2065년까지 인구추계	5
〈그림 1-3〉 노년부양비 추이(주요국 비교)	5
〈그림 2-1〉 OECD 국가 가처분소득 기준 상대적 빈곤율 비교 (2013)	12
〈그림 2-2〉 OECD 국가 가처분소득 기준 상대적 노인빈곤율 비교 (2013)	12
〈그림 2-3〉 시도별 자살률 현황 (2015년, 명, 인구 10만 명당)	13
〈그림 2-4〉 OECD 국가의 자살률 변화폭 (1990년 대비 2014년 또는 최근 연도)	14
〈그림 3-1〉 AAI 지수의 구성영역 및 지표	22
〈그림 3-2〉 28개 유럽연합 회원국의 AAI 지수 산출 결과	23
〈그림 3-3〉 스페인의 노년부양비와 합계출산율 추이 (1950~2015)	25
〈그림 4-1〉 연도별 1인가구 수 및 추계(1985~2035)	35
〈그림 4-2〉 노인 1인 가구의 증가 추이	36



요약

지난해 8월 65세 이상 인구가 726만 명을 넘어섬으로써, 한국사회는 ‘고령사회’로 진입했다. 2000년 노인인구 7%를 넘어선지 18년 만이다. 한국은 고령화속도가 가장 빠른 국가로, 고령화속도만큼이나 고령사회에 대한 불안감 역시 커져왔다. 역대 정부는 “저출산-고령사회”에 대한 정책적 대응을 꾸준히 전개하고 있다. 하지만 정책의 중심은 주로 일과 가정의 양립, 보육정책, 양성평등 정책 등 ‘저출산’에 방점을 두고 있다. 물론 저출산과 고령 및 초고령 사회의제가 밀접한 관련을 가지고 있는 것은 분명한데, 고령 및 초고령사회가 갖는 사회구조변화의 함의와 정책담론을 독자적인 연구영역으로 제고할 필요가 있다는 문제의식에서 이 보고서는 작성되었다. 먼저 고령사회에 대한 분명한 이해에서 출발해 적극적인 정책담론과 이에 수반하는 구체적인 국가정책에 대한 정치, 사회적 요구에 부응해야 할 것이다. 이 보고서의 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 고령사회를 ‘비정상’ 아닌 ‘새로운 정상상태(new normal)’라는 관점에서 고령사회에서 요구되는 ‘사회적·경제적 가치’를 발견하고 이에 능동적인 정책을 생산할 필요성이 있다. 그 동안 고령사회론은 사회위기론 혹은 파국론의 성격을 띠고 있었고, 이는 국가의 소멸로도 이어질 수 있는 공포와 위협의 대상이었다. 이른바 고령사회 마케팅도 이러한 불안감을 자양분으로 성장일로를 걷고 있다. 고령사회론을 지탱하는 대표적인 지표가 ‘노년부양비’인데, 과중한 사회적 부담으로 인한 세대갈등, 사회통합의 저해 등의 위기론으로 이어지고 있다. 하지만 노년부양비는 19세기 말에 만들어진 15세에서 65세 미만을 ‘생산가능인구’로 규정하는 개념에 근거하고 있다. 수명연장과 함께 일할 수 있는 연령도 높아졌다는 점과 실제 우리나라의 공식은퇴연령과 실제은퇴연령의 차가 10년을 넘어선다는 점에서 생산

가능인구 정의의 수정과 이를 노동시장정책에 적극적으로 반영할 필요가 있다.

둘째, 이미 외국에서는 고령사회론이 갖는 문제점을 비판하고 극복하는 대안담론으로 신노령론, 혹은 활기찬 노령론이 제기된 바 있다. 이는 나이들의 문제를 위기에서 기회로, 소비에서 생산으로 전환하자는 취지를 담고 있다. 유럽연합이나 국제연합과 같은 범국가적인 차원에서 진행하고 있는 지표작업 뿐만 아니라, 우리와 같은 고령사회문제에 직면하고 있는 스페인과 일본 등의 사례를 살펴보았다. 이들 사례가 우리사회에 주는 함의는 국가적 차원의 대응이 노인정책의 종합이 아니라, 노인인구의 사회참여 활성화라는 정책담론을 기반으로 이루어져야 한다는 것이다. 소득지원과 건강지원 등의 강력한 사회보장정책을 기반으로 중앙과 지방, 지역사회와 민간단체의 거버넌스를 통한 노령인구의 ‘사회참여의 활성화’를 적극적으로 추진해야 한다.

셋째, 한 걸음 더 들어가 우리나라는 노령사회를 적극적으로 맞이하기 위해서 무엇을 해야 하는가를 다루었다. 정책추진의 핵심은 ‘선택과 집중’이라고 할 수 있다. 무엇보다 노인자살률 세계 1위가 상징하는 바와 같이, 우리나라 노령층의 노후불안을 해소하는 발본적인 정책패키지의 전환이 필요하다는 점을 강조하고 있다. 1)가족복지는 잔여복지의 차원에서가 아니라, 가족 간 연대라는 차원에서 다루어질 필요가 있다. 이러한 의미에서 부양능력을 갖춘 자녀들의 부모부양에 대한 책임성을 강화하는 이른바 ‘불효자방지법’의 제정을 제기했다. 2)공공복지의 차원에서 현재 국민연금 중심의 공적연금체계를 좀 더 생활이 어려운 어르신을 대상으로 기초연금 수급액을 크게 늘리는 것을 골자로 다층연금체제로 재구성되어야 한다는 점을 강조했다. 3)노인일자리 문제를 해소하기 위해 어르신 전용 최저임금제의 검토 필요성을 제안했다. 노인자살의 가장 큰 이유가 빈곤의 문제임을 상기할 때, 한시적인 일몰법의 형태라도 현재 노인빈곤문제를 시급하게 해결해야 한다는 취지를 담고 있다. 이러한 구체적인 정책제안에 대한 이후 활발한 논의를 기대한다.

물론 우리가 제기하고 있는 ‘100세 사회’의 기초는 강력한 공적체계의 기반 위에서 실현될 수 있는 것이다. 노후공공의료와 노후 사회서비스 영역을 촘촘하게 구축하는 것은 중앙정부의 당연한 의무다. 그리고 외국과 비교할 때 특히 우리나라에 취약한 지역사회의 노후 공동체, 혹은 지역사회 파트너십도 정부와 민간의 지속적인 사업개발과 노력을 통해 만들어내야 할 100세 사회의 중요한 구성요소다.

I. 왜 '100세 사회'인가?

강병익(민주연구원 연구위원)

1. '100세 사회론'의 필요성

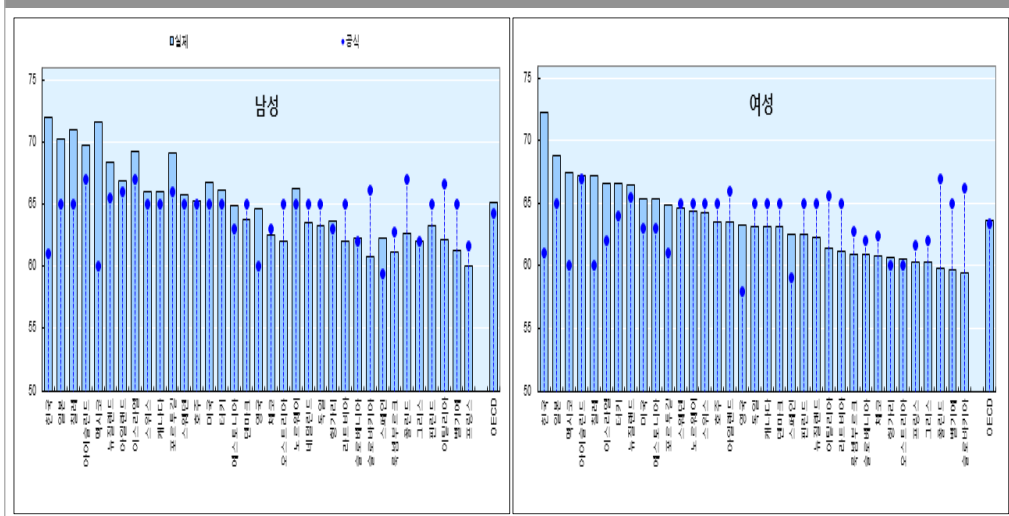
- 2017년 말 한국사회는 이미 고령화 사회를 지나 '고령사회'로 진입
- “저출산-고령사회”에 대응하는 적극적인 정책담론과 이에 수반하는 구체적인 국가정책에 대한 정치, 사회적 요구에 부응
- 기존 저출산-고령사회에 대한 정책대응은 주로 ‘저출산’에 방점을 두고 있음: 일과 가정의 양립, 보육정책, 양성평등 정책 등
- 저출산과 고령 및 초고령 사회의제가 밀접한 관련을 가지고 있는 것은 분명하나, 고령 및 초고령사회가 갖는 사회구조변화의 함의와 정책담론을 독자적인 연구영역으로 제고할 필요가 있음
- 고령사회에서 나타나는 현상을 ‘비정상’ 아닌 ‘새로운 정상상태(new normal)’라는 관점에서 고령사회에서 요구되는 ‘사회적·경제적 가치’를 발견하고 이에 능동적인 정책담론(active policy discourse)을 생산할 필요성 제기
- 고령사회를 사회전체에 대한 하나의 부분으로 생각하는 관점에서 벗어나서, 고령사회를 중심으로 노동-가족-국가(중앙과 지방)로 연결되는 사회구성과 체제를 재구성할 필요가 있음

2. 100세 사회론-‘신고령사회론(new aged society)’-의 구성

1) 수명 증가로 인한 기존 세대구분의 재설정

- 과거 20세기 초 생산가능인구의 기준이 현 노령사회에서 여전히 타당한가에 대한 재고가 필요함
 - 한국은 실제 은퇴연령과 공식적인 은퇴연령의 차이가 남성 11년, 여성 11.2년으로 OECD 국가 중 최고(〈그림 1-1〉 참조)
 - 늘어나는 노동기간과 안정된 노후 및 노후의 사회참여라는 인생경로(life course)에 대한 재구성이 요구됨
- 인구고령화에 대한 관점과 정책(프로그램)의 기초 변화
 - 인구고령화는 ‘문제’가 아닌 ‘기회’
 - 노령자에 대한 보호 혹은 배제에서 ‘보장’ 혹은 ‘활동’
 - 노령인구의 욕구(needs)와 권리(rights)에 기반한 프로그램 설계

〈그림 1-1〉 실제 은퇴연령과 공식은퇴연령(2011-2016 평균)

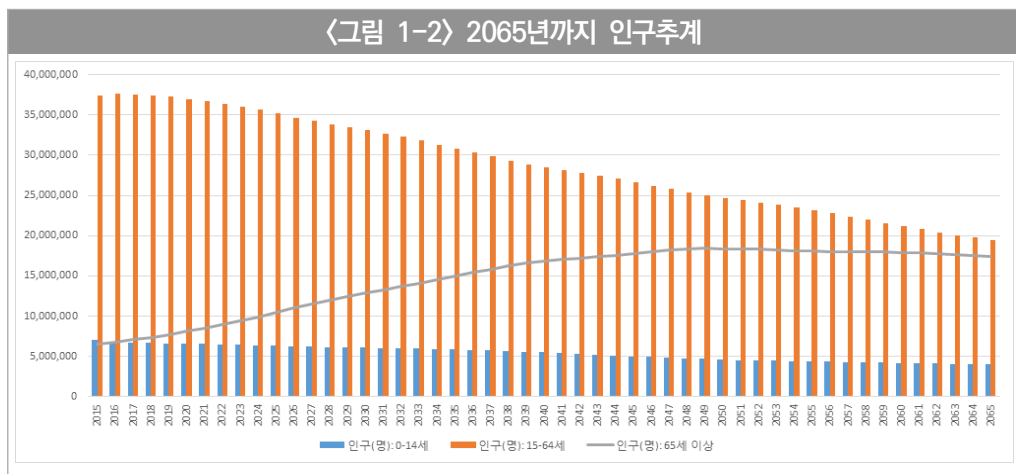
출처: OECD. *Pension at a Glance* (<http://oe.cd/pag>).

2. 100세 사회론-‘신고령사회론(new aged society)’-의 구성

2) 고령사회론과 신노년론

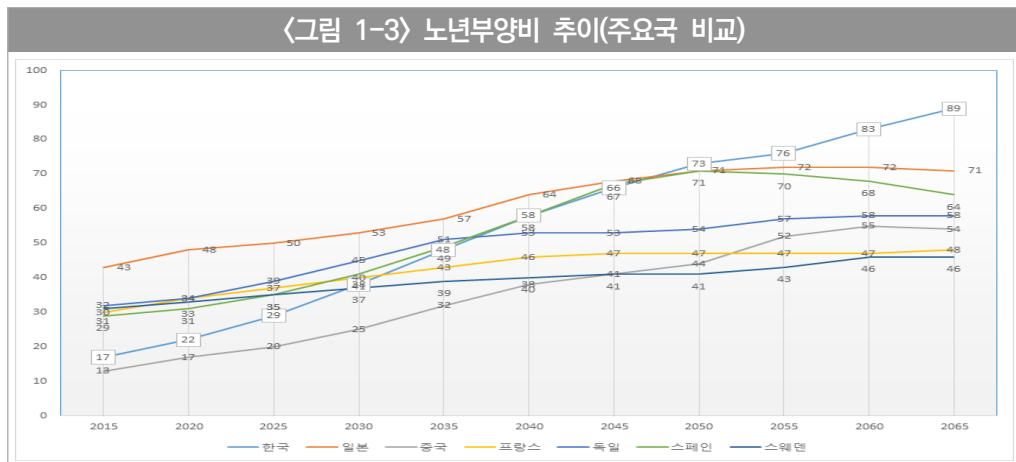
○ 고령사회론

- 고령사회론은 저출산-고령화의 결과로서 인구절벽 문제와 노령인구의 비생산성을 전제로 한 대표적인 인구위기론의 시각(<그림 1-2>)
- 고령사회론을 지탱하는 대표적인 지표가 ‘노년부양비’이고, 과중한 사회적 부담으로 인한 세대갈등, 사회통합의 저해 등의 위기론으로 이어짐(<그림 1-3>)



주: 출산율-중위, 기대수명-중위로 가정.

출처: 통계청. 장래인구추계.



출처: 통계청. 장래인구추계. UN. *World Population Prospects*(the 2017 Revision)

- 노년부양비란 “15~64세 인구에 대한 65세 이상 인구의 백분비”
- 노년부양비의 증가는 부양비를 담당하는 세대와 피부양 세대와의 갈등을 수반한다는 것

○ 신노년론

- 고령화위기를 구성하는 의존적이고 부정적인 노년상에 대항하여 노인의 잠재력 개발을 통한 노년의 삶의 질 향상이라는 긍정적인 노년상을 만들자는 담론으로서 ‘신노년론’이 제기됨
- 신노년론은 활기찬 노화이론(active ageing)에서 출발하여 성공적 노화(successful ageing), 생산적 노화(productive ageing)로 변화, 발전 (최희경 2010, 44-45)
- 이 세 가지 신노년론은 강조점의 차이는 있지만 1980년대 이후 서구 복지국가의 재정위기를 그 배경으로 등장한 것으로, 노년기를 복지의존과 비용부담의 시기에서 새로운 사회적 기여의 기회로서의 의미를 강조(최희경 2010, 49). 따라서 고령화위기에 맞서기 위한 담론의 성격에도 불구하고 동일한 사회적 배경과 위기에 근거하고 있음

○ 고령사회론과 신노년론에 관한 비판

- 고령사회론은 인구연령구조 변화로 인한 노년부양비나 고령화지수의 악화로 경제위기와 사회보장제도의 재정 및 정당성 위기, 그리고 세대갈등이 초래된다는 가정; 제도적 대안보다는 미래의 파국을 강조(자세한 것은 제2장 참조)
- 신노년론은 고령사회위기에 대한 대안으로 의존과 부담에서 기회와 노인의 경제활동 강화로의 관점 이동을 강조: 경제적 효율성 담론이 중심을 이루면서 노인들의 실제 욕구에 부합하는지 혹은 다른 집단과의 공존과 이해에 부합하는지에 대한 문제가 제기됨
- 특히 우리나라처럼 노령사회에 대한 대응이 노동시장의 저임금구조에 맞춰져 있는 상황에서 생산성과 기회의 강조가 삶의 질보다는 근로연장으로만 이어질 가능성이 큼

3. 노령층의 근로활동과 사회활동을 보장하고 지원하는 사회정책 구성

- 이 보고서는 저출산-고령사회의 파국론을 지양하고 신노년론의 자원론을 선택적으로 수용하면서, 기대수명이 연장되는 사회의 노동과 복지의 재구성이라는 관점 속에서 3가지 차원의 사회체제를 구상: 첫 번째 축은 노동사회와 복지사회, 두 번째 축은 중앙과 지역공동체의 관계, 세 번째 축은 세대 간 연대 혹은 세대통합

〈표 1-1〉 100세 사회의 세 가지 축¹⁾

100세 사회		
노동사회와 복지사회	중앙과 지역공동체	젊은 세대와 노인세대
<ul style="list-style-type: none"> - 근로에 대한 자기결정권 - 사회권으로서 노후복지정책의 강화 	<ul style="list-style-type: none"> - 가구구성의 변화 및 노인 1인가구 증대에 따른 지역공동체의 강화 	<ul style="list-style-type: none"> - 세대연대 - 세대공존

- 고령사회에 대한 국제기구의 대책 역시 노령인구의 ‘삶의 질과 공동체 참여’에 초점을 두고 있음
 - 세계보건기구(WHO)의 개념정의에 따르면, 활기찬 노화란 “노화과정에서 삶의 질을 높이기 위해 건강·참여·안전의 영역에서 사회구성원들에게 최대한의 기회를 제공”하는 것을 의미. 이때 ‘활기찬’의 의미는 단지 신체적인 활동이나 노동시장에 참여할 수 있는 능력만을 지칭하는 것이 아니라, 사회적·경제적·문화적·정신적인 활동과 시민으로서의 활동에 지속적으로 참여함으로써 타인과 가족, 지역사회와 독립적이고 지속적으로 상호작용하는 것을 의미(김수영 외 2017a, 34)
 - 경제협력개발기구(OECD)는 “노화과정에서도 사회와 경제체제 속에서 생산적인 삶을 이끌 수 있도록 하는 역량”으로 정의하며, 퇴직 시기에서의 유연한 선택과 경제활동을 하는 노인들의 생산적 기여에 주목(김수영 외 2017a, 35)
 - 유럽연합(EU)은 “더 오랫동안 일하고 더 늦게 은퇴하며, 은퇴 후에는 건강한 생활양식의 실천과 함께 자원봉사나 돌봄 제공과 같은 사회적으로 생산적인 활동 등에 관여함으로써 성취되는 장기적인 경제활동”으로 간주(김수영 외 2017a, 35)
 - 100세 사회는 노령층의 경제활동뿐만 아니라, 권리와 독립, 참여, 존엄성, 그리고 자아실현이라는 측면에서 젊은 층과 노령 층 간 통합사회와 지역공동체를 지향

- 신고령사회에서 사회보장제도에 대한 인식 변화: 노인을 위한 사회정책과 더불어 생애과정에서 적절한 일자리정책과 사회보장제도 배치의 필요성
 - “고령자들의 복지는 생애과정의 결과”(에스핑-안데르센 2014, 264-265)라는 주장에 주목할 필요: 교육, 기술, 능력 등 젊은 세대에서 형성된 노동의 필수적인 과정이 노령세대의 삶에도 영향을 미친다는 것
 - 건강한 100세사회: 생물학적 기대수명의 연장보다는 건강한 노령사회라는 화두를 통해 국가책임의 보건의료체제를 구성할 필요
 - 노인빈곤율과 노인자살률의 통계를 통해서도 ‘행복한 고령사회’를 위한 사회적 관심과 제도적 개입을 설계할 필요성 제기
- 현재의 노령세대의 문제를 지원하는 중앙정부와 지방정부의 행정체계 재편: 노령정책에 대한 전담부서 설치와 젊은 세대와 노령 세대가 공존할 수 있는 지역사회 프로그램 실행
 - 노령 1인가구의 증대와 노인빈곤, 그리고 노인세대의 사회적 고립 등에 대한 중앙정부의 대응과 지역차원의 공동체 회복이 주요한 과제로 대두됨.
 - 중앙정부 차원의 대응 사례는 영국의 외로움 장관(Minister for Loneliness)²⁾의 신설을 들 수 있음
 - 또한 오랫동안 노인들이 살아와 익숙한 자신들의 거주지를 중심으로 다른 세대 및 지방정부의 지원을 통한 다양한 파트너십 구축 방법이 모색되어야 함
 - 파트너십 구축을 통한 지원은 노인과 정서적인 연계를 가지지 못한 지역 기관에 의한 돌봄 제공의 한계를 극복하고 가족-지역사회 연대를 강화하여 지역공동체를 공고히 하고, 더 나아가 세대통합에도 기여할 것으로 기대(박종서 외 2017, 360)
 - 우리나라의 경우 보건복지부에서 추진하고 있는 ‘치매노인 공공후견사업’도 일종의 지역파트너십 정책의 사례라고 할 수 있음
 - 제3장에서 서술한 고령화친화도시 사업이 현재 전세계적으로 추진되고 있는 대표적인 지역사회 프로그램이라고 할 수 있음

II. 100세 사회의 사회적 배경

최병천(민주연구원 연구위원)

1. '고령화 충격론'의 부적절함

○ 인류 역사는 '수명 연장'의 역사

- '저출산-고령화' 담론은 저출산과 고령화 모두가 '정상에서 이탈한' 비정상이라는 것을 논리적 전제로 하고 있음
- 고령화론의 경우 뒤에 접미사처럼 따라붙는 용어가 '고령화 쇼크' 혹은 '고령화 충격'
- 그러나 고령화를 '정상의 이탈'로 간주하는 접근은 인류 역사의 전개 전체가 수명연장의 시대였음을 부정하는 발상임

〈표 2-1〉 평균 기대수명의 역사적 변화 (1000년~2002년)

	West	Rest	World
1000	24	24	24
1820	36	24	26
1900	46	26	31
1950	66	44	49
2002	79	64	66

출처: Maddison. 2005, 6.

○ 1000년~1900년의 기간 동안 22살 증가, 1900년~2002년 동안 33살 증가

- 〈표 2-1〉은 평균 기대수명의 변화 추이를 보여주는 자료

- 인구, 수명, 소득 등의 장기 통계분야의 전문가인 앵거스 매디슨의 연구에 의하면, 서양(West)을 기준으로, 1000년에 평균기대수명은 24세. 1900년에는 46세. 1000년(24살)~1900년(46살)의 900년 기간 동안 22살이 늘었음
- 1900년(46살)~2002년(79살)의 102년 동안 33살이 늘었음

○ 수명연장과 산업화 이후 급격한 고령화

- <표 2-1>이 시사하는 것은 두 가지. 첫째, 인류 역사 전체가 <수명 연장의 역사>였음. 둘째, 산업화 이후 기대수명은 '급격하게' 증가하는 추세를 보이고 있음
- 이런 점을 감안할 때, <고령화>를 <정상에서 이탈한 비정상>으로 간주하는 고령화론은 잘못된 인식, 잘못된 원인진단, 잘못된 처방을 초래하게 될 가능성이 매우 높음

2. 한국의 고령화 추세

- 1990년에 약 5%, 20년마다 약 2배씩 증가하는 노인인구 비율

〈표 2-2〉 노인인구 비율 변화 추이

	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050
0~14세	42.5	34	25.6	21.1	16.2	12.4	11.4	10.3	8.9
15~64세	54.4	62.2	69.3	71.7	72.9	72	64.4	57.2	53
65세 이상	3.1	3.8	5.1	7.2	11.0	15.6	24.3	32.5	38.2

- <표 2-2>는 노인인구(=65세 이상) 비율의 변화 추이를 보여주고 있음. 1970년에 65세 이상 노인 인구는 3.1%. 그리고 20년이 지난 1990년에는 5.1%, 다시 20년 뒤인 2010년에는 11.0%, 다시 20년 뒤인 2030년에는 24.3%, 다시 20년 뒤인 2050에는 38.2%이다. 대략 20년마다 '약 2배씩' 증가하는 경향을 보이고 있음
- 2030년을 기준으로 보면 전체 인구의 약 1/4인 24.3%가 65세 이상 노인. 그리고 2050년을 기준으로 보면 전체 인구의 38.2%가 65세 이상이 노인이 됨

3. 노인 내부의 구성 변화 추이 - 전기노인, 중기노인, 후기노인

- 노인 내부 비율 - 2010년~2030년은 6:3:1, 2040년은 5:4:1, 2050년은 4:4:2
 - <표 2-3>은 향후 노인 인구수의 전망과 노인 내부의 연령 구성 변화를 보여줌.
 - <표 2-3>에 의하면, 2030년에는 1,181만명이 노인이 되고, 2050년에는 1,616만명이 노인이 됨

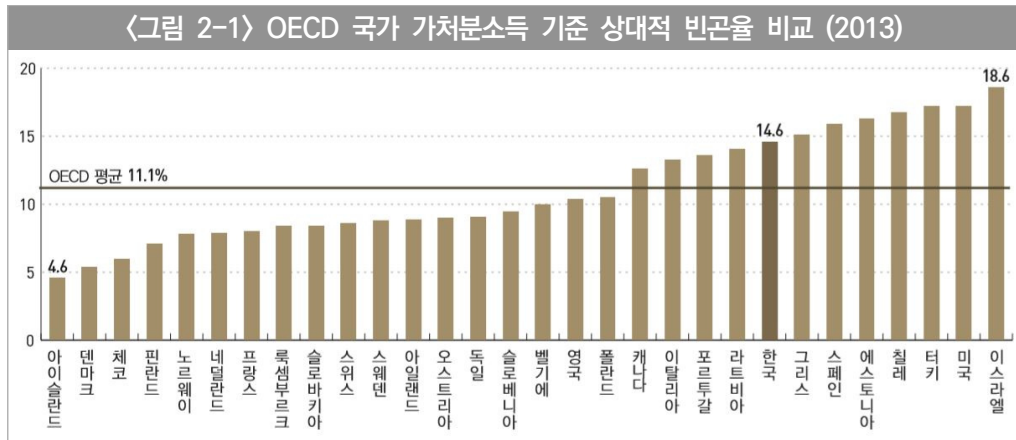
〈표 2-3〉 향후 우리나라의 노인인구수 추계

구분		2010년	2020년	2030년	2040년	2050년
노인인구수(만명)		536	770	1,181	1,504	1,616
연령대별 구성(%)	65~74세	62.3	58.3	60.2	49.3	41.4
	75~84세	30.7	31.7	29.3	37.6	37.7
	85세 이상	7.0	10.0	10.5	13.0	20.9

- 노인인구를 연령에 따라 세분화하면, 노인전기(65세~74세), 노인중기(75세~84세), 노인후기(85세 이상)로 구분한다. 2010년을 기준으로, 노인전기 : 노인중기 : 노인후기의 비율은 대략 6 : 3 : 1. 이러한 비율은 2010년~2030년의 기간 동안 유지됨
- 반면, 2040년에는 5:4:1의 비율을 보여주고, 2050년에는 4:4:2의 비율이 됨

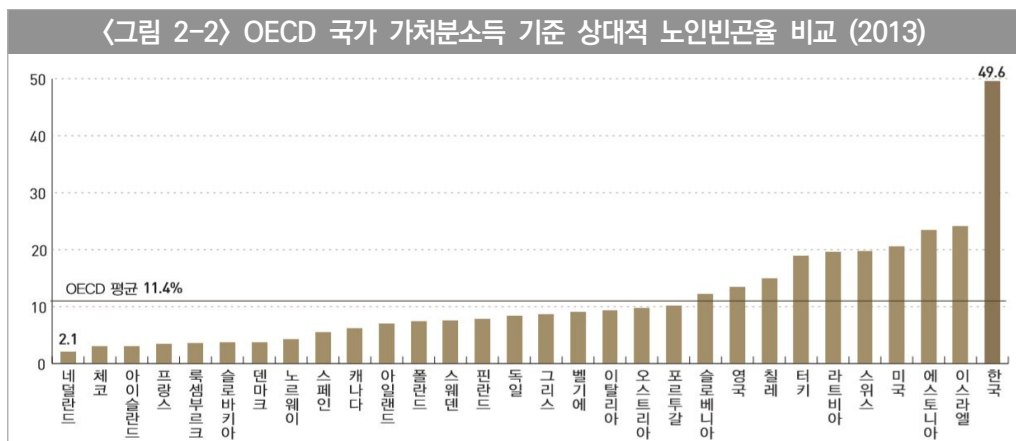
4. 대한민국은 고령장(高麗葬) 사회

- 한국의 빈곤율과 한국의 노인빈곤율
 - <그림 2-1>은 OECD 평균 빈곤율을 국제 비교한 것
 - <그림 2-1>을 보면 공적이전이 이뤄진 이후인 가처분소득 기준, OECD 국가의 상대적 빈곤율의 평균은 11.1%임. 반면, 한국의 경우 이보다 높은 14.6%의 빈곤율을 보여주고 있음



주: OECD평균은 2013년도 자료가 있는 국가로 산출
자료: OECD. Stat, Income Distribution and Poverty

- 〈그림 2-2〉는 OECD 국가 가처분소득 기준 상대적 노인빈곤율을 비교하고 있음
- 가처분소득 기준 OECD 국가의 상대적 노인빈곤율의 평균은 11.4%임. 전체 빈곤율 OECD 평균은 11.1%였는데, 노인 빈곤율 OECD 평균은 11.4%였으니 둘 사이의 격차는 크지 않음
- 그러나, 한국의 경우 상대적 노인빈곤율은 49.6%임. 전체 빈곤율은 14.6%였는데, 노인빈곤율은 49.6%로 전체 빈곤율 대비 약 3.4배 더 많음

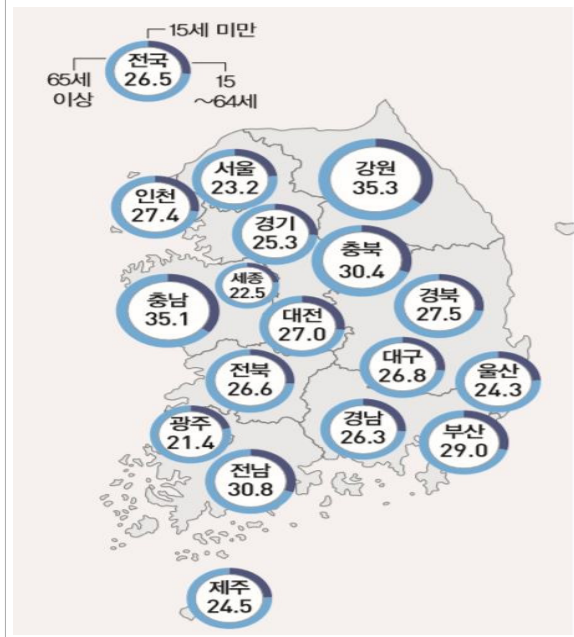


주: OECD평균은 2013년 자료가 있는 국가로 산출
측정산식과 자료의 차이로 OECD 공표 수치와 빈곤통계연보 수치 간 차이가 있음.
자료: OECD. Stat, Income Distribution and Poverty

○ 전국 시도별 자살률 현황

- 한국의 고령화 속도는 세계에서 가장 빠름. ‘급격한’ 고령화에 대한 대한민국의 대응을 한마디로 말하면 고려장임
- <그림 2-3>은 시도별 자살률 현황을 보여줌 (2015년)
- 자살률이 높은 광역 지자체를 순위별로 살펴보면 1위는 강원으로 35.3명이며, 2위는 충남 35.1명이며, 3위는 전남 30.8명이며, 4위는 충북 30.4명이다. 5위는 부산 29.0명임.

<그림 2-3> 시도별 자살률 현황 (2015년, 명, 인구 10만 명당)



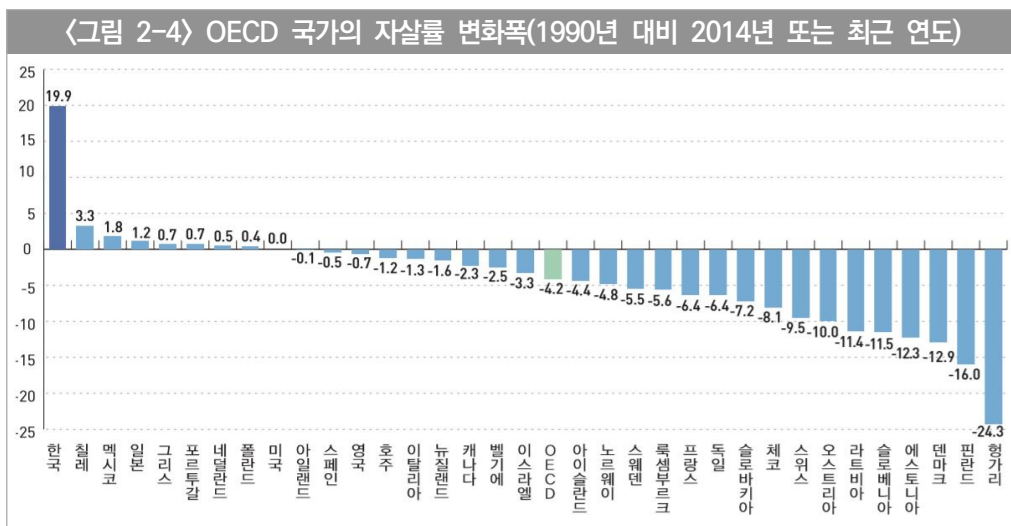
○ 대한민국은 ‘자살 권하는’ 고려장 사회

- <표 2-4>는 1985년~2015년의 기간을 10년 단위로, 세대별 자살률의 시계열 변화를 보여줌.
- 자살률의 증가가 정점을 찍었던 2005년을 기준으로 보면, 세대별 자살률의 ‘증감률’이 극적이라는 것을 알 수 있음
- 1985년 대비 2005년의 세대별 자살률 증감을 보면, 10대는 8.7% 증가, 20대는 35.3%의 증가, 30대는 43.4%의 증가, 40대는 56.6%의 증가, 50대는 69.3%의 증가했음.
- 그런데, 60대의 경우 110.1% 증가, 70대는 163.3%, 80세 이상은 126.7%가 증가했음.
- 1995년~2005년의 기간 동안, 1997년 IMF구제금융 사태와 고령화가 맞물려 많은 어르신 세대가 ‘자살’로 대응했음을 추론하게 만들.

〈표 2-4〉 세대별 자살률의 시대적 변화 (단위: 명, 10만 명당)

연령	10-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79	80이상
1985	8.6	29.3	23.4	29.4	29	35.6	33	15.3
1995	9	25.1	25.6	29.9	33.3	36.6	51.9	28.5
2005	8.7	35.3	43.4	56.6	69.3	110.1	163.3	126.7
2015	7.7	33.1	50.2	59.7	68.7	73.8	127.4	83.7

- 〈그림 2-4〉는 1990년 대비 2014년의 OECD 국가의 자살률 변화폭을 보여줌
- 1990년 대비 2014년 자살률의 증가량이 한국은 '세계 1위'임을 알 수 있음.
이는 위에서 살펴본 것처럼, 어르신의 급격한 자살률의 증가에서 비롯된 것임



주: OECD Health Statistics는 OECD 인구로 표준화되기 때문에, 국내 통계 수치와 정확히 일치하지 않을 수 있음. 단위: 명, 인구10만 명당

자료: OECD. *Health Statistics 2016* (2016. 6)

5. 100세 사회론 - 고령화를 '정상'으로 간주한 새로운 담론

- '저출산 고령화론' 담론은 저출산과 고령화 모두 '비정상'이라는 것을 전제하고 있음.
- 반면, 100세 사회론은 고령화를 '새로운 표준'으로 인정하고 시작하는 담론이라는 점에서 구분됨. 이들 양자를 비교하면 〈표 2-5〉와 같음.

〈표 2-5〉 고령화 충격론과 100세 사회의 비교

구분	고령화 충격론	100세 사회
개념적 특징	최빈사망연령이 60세 이상인 사회	최빈사망연령이 90세 이상인 사회
인식	사회적 부담, 대체의 대상, 보편적 시혜적 복지, 국가 책임 강조	사회적 자원, 재출발, 부양부담을 국가-개인-사회가 분담
주요 대상	취약노인, 베이비붐 세대	전 사회구성원
고령자 모습	경제, 사회활동을 중단하고 소일거리로 죽음을 준비 사회로부터 일방적으로 보호	경제, 사회활동을 통한 제2의 인생 시작 사회에 기여하고 보호받음
정책대응	방어적, 소극적 대응 혜택축소 등을 통한 복지공급조절	적극적 대응, 교육, 근로 등 고령자 참여를 통한 복지수요 조절
정책 영역	취약노인의 건강, 주거, 소득 영역이 중심	사회-경제 정책의 모든 분야 정부주도형을 넘어 사회적 협약

6. 100세 사회론을 위한 담론의 '미시적' 재구성

1) 생산가능인구 개념은 정당한가?

- ①고령화 사회 ②고령사회 ③초고령 사회라는 개념은 고령화 담론과 부양비 개념을 떠받치고 있는 '기본의 기본'에 해당하는 개념임

- 각각 고령화 사회는 7%, 고령사회는 14%, 초고령 사회는 20%인 경우가 해당함.
- 퍼센테이지(%) 개념을 쓴다는 것은 분자(分子)와 분모(分母)가 존재한다는 의미이기도 한데, 비율의 산정식은 <65세 이상 인구/생산가능인구 × 100%>임.
- 위 수식을 '연령'을 기준으로 재구성하면, <65세 이상 / 15-64세 × 100%>임.
- 위 수식을 '개념'을 기준으로 재구성하면, <생산불가능인구 / 생산가능인구 × 100%>임.

- 생산가능인구 - 평균수명 50세 미만이던, 1890년대 독일 비스마르크 시대의 기준

- 문제의 핵심은 왜 하필 15세~64세를 생산가능인구의 '기준 나이'로 간주하는지이다. 누가? 왜? 하필?
- 그 연원을 거슬러 올라가면, 1890년대 독일의 철혈재상 비스마르크가 세계최초로 노인 연금을 도입했던 것과 관련되어 있음. 당시 독일의 평균 기대수명은

50세가 채 안되었음. 65세 이상 인구 비율은 3% 미만이었음.

- 그래서, 비스마르크 시대에는 '65세 이상 나이가 되면, 도저히 일을 못하게 될테니' 노인연금의 기준 나이로 간주했던 것임. 그리고 그 기준이 이후 OECD 등에서 채택되어, 지금까지 국제적인 표준 나이로 이어지고 있는 것임.

2) 생산가능인구 개념의 수정

- 65세 이상, '생산 불가능인구' 중에서 '생산에 참여하는' 비율은 무려 40%에 육박
 - 15~64세까지만을 '생산가능인구'로 보고 65세 이상을 '생산불가능 인구'로 보는 것은 실제 현실과 동떨어진, 'एं터리' 사회과학이며 동시에 '교조적' 사회과학
 - 세계 최고의 고령화 속도를 가진 대한민국이 굳이 1890년대 평균수명 50세 이하이고, 65세 이상 인구비중이 3% 미만이었던 비스마르크 시대의 기준을 고집할 이유가 없기 때문임.

〈표 2-6〉 고령층 취업현황 (2016년 기준, 단위: 천명)

연령별	고령층인구	경제활동인구	취업자	실업자	비경제활동인구	고용률	실업률
55~79세	12,438	6,890	6,715	175	5,548	54.0	2.5
55~64세	7,056	4,847	4,708	139	2,209	66.7	2.9
65~79세	5,382	2,043	2,007	36	3,339	37.3	1.7

- 〈표 2-6〉은 고령층 취업현황을 보여줌. 2016년 기준으로 65세 이상 전체 고령층 인구(538.2만명) 중에 취업상태인 사람은 200.7만명에 달함. 그 비율은 37.3%에 달함.
- 이는 64세까지만을 '생산가능인구'로 간주하고, 65세 이상을 '생산불가능인구'로 간주하고 있는 현행 기준에 의하면, '생산불가능인구 중에서 생산에 참여하고 있는 사람의 비율'을 의미하는 것이기도 함.
- 고대 그리스 신화 중에 '프루크루스테스 침대' 이야기가 있음. '생산가능인구'와 '고령화 충격론'과 '부양비 충격론'은 모두 사람을 기준으로 제도를 설계하는

것이 아니라 (150년 전) 낡은 제도와 개념을 기준으로 인간을 억지로 끼워맞추며 '사람을 절단하는' 엉터리 사회과학과 교조적 개념 사용에서 비롯된 문제임.

- 생산가능인구, 잠재성장률 둔화, 고령화 충격론, 부양비 충격론 등을 사용하는 학제인 경제학, 사회학, 사회복지학, 가족학 등의 개념은 모두 '수정' 되거나 혹은 최소한 '보조지표' 개발을 서두를 필요가 있음. 엉터리 개념은 엉터리 분석을 낳고, 엉터리 분석은 엉터리 해법을 낳게 됨은 물론, 사회경제적 약자를 고통으로 몰아넣게 될 것임.

○ 전기 노인을 '생산가능인구'로 편입시킬 경우, 실천적-정책적 실익

- <표 2-3>은 노인 내부의 '연령대별 구성'을 보여줌. 전기 : 중기 : 후기 노인의 비율은 앞에서 서술했듯 2010년~2030년까지는 6:3:1의 비율을 갖고, 2040년에는 5:4:1의 비율, 그리고 2050년에는 4:4:2의 비율을 갖게 됨.
- '생산불가능 인구'로 간주되는 65세 이상 어르신의 대부분은 '생산불가능 인구'가 아님. 어르신 문제의 가장 강력한 해법 중 하나가 '일자리 참여'라는 점에서 정명(正名)의 확립은 매우 중요함.
- 최소한 전기 노인(65세~74세)의 경우는 생산가능인구로 간주하는 '고령자 보조 지표'를 개발할 필요가 있음.
- 그렇게 될 경우, 잠재성장율, 고령화 충격론, 부양비 충격론 등의 분야에서 많은 변화를 야기하게 될 것임. 물론, 이러한 변화는 향후 노동시장의 재구성과 국민연금-기초연금의 다층체계를 포괄하는 '제도와 제도의 정합성을 재구성하는' 일련의 작업을 필요로 하게 됨.

Ⅲ. 고령사회에 대응하는 외국의 정책사례

강병익(민주연구원 연구위원)

1. 2002년 UN의 마드리드 고령화 국제행동계획(MIPAA, Madrid International Plan of Action on Ageing)

1) MIPAA의 배경과 의의

- 1982년 오스트리아 비엔나에서 개최되었던 제1차 세계고령화회의 이후 20년 만인 2002년에 4월 8일부터 12일 기간 중에 스페인의 마드리드에서 제2차 세계고령화회의(The Second World Assembly on Ageing)가 개최
 - 인구고령화가 전 지구적인 현상이 됨에 따라 회원국들이 수행해야 할 구체적인 대응전략을 마련하고 공유할 필요성 제기
 - 인구의 고령화 현상과 노인문제가 노인만을 대상으로 하는 복지서비스의 강화만으로는 해결하기 어려우며, 각 정부가 국가 발전틀(National Development Frameworks)을 구성함에 있어 인구고령화 현상을 반영하여야만 고령사회에서의 지속적인 발전이 가능함을 강조
- 수동적·의존적인 노인관에서 적극적·독립적인 존재로 노인을 파악하는 인식의 전환

○ UN은 5년을 주기로 사업추진 점검 및 평가를 담은 보고서 제출

- 각 국가별 보고서에 기초하여 국제적인 대응현황에서 들어난 특징을 ①소득안정
성 제고, ②세대 간 연대와 수발지원, ③보건의료에 있어서의 인적자원 개발,
④고령화에 관한 연구에서 정책적 행동으로의 변화로, ⑤고령친화 환경 조성으
로 정리

2) MIPAA의 방향과 세부과제

○ 방향: 노인과 발전, 노년기의 건강과 안녕 증진, 능력을 부여하고 지원하는 환경의
확보

○ 세부과제

〈표 3-1〉 MIPAA의 방향과 세부행동 계획

방향	과제	권고행동(세부행동수)
1. 노인과 발전	1-1. 사회와 발전과정에서 노인의 적극적인 참여	1-1-1. 노인의 사회적, 문화적, 경제적, 정치적인 기여에 대한 인식제고(10개)
		1-1-2. 모든 차원의 의사결정 과정에의 노인의 참여(3개)
	1-2. 경제활동과 노동력 의 고령화 대응	1-2-1. 일하기 원하는 모든 노인에게 고용기회 부여(14개)
	1-3. 농촌개발, 이주와 도시화への 대응	1-3-1. 농촌지역의 생활여건 및 하부구조개선(8개)
		1-3-2. 농촌지역 노인들의 소외 완화(5개)
		1-3-3. 노인이주자의 새로운 지역사회로의 통합(7개)
	1-4. 지식·교육·훈련에 의 접근성 제고	1-4-1. 직업 지도 및 배치서비스 뿐만 아니라, 평생교육, 훈련 및 재훈련에 있어서의 전 생애에 걸친 기회 균등 확보 (8개)
		1-4-2. 연령증가에 따라 늘어나는 경륜의 가치에 대한 인식에 기반 한 모든 연령계층 사람들의 잠재능력과 전문지식 의 완전한 이용(6개)
	1-5. 세대 간 연대 강화	1-5-1. 세대간 평등과 상호이익을 통한 연대성 강화(7개)
	1-6. 빈곤해소	1-6-1. 노인들의 빈곤감소(8개)
	1-7. 소득보장, 사회보 장 및 빈곤예방	1-7-1. 모든 근로자가 연금, 장애보험, 건강급여를 포함한 기본 적인 사회보호를 받을 수 있는 프로그램 증진(8개)
		1-7-2. 사회적·경제적으로 취약한 하위집단에 대한 특별한 관심 을 포함한 모든 노인들에게 충분한 최저소득 제공(5개)



방향	과제	권고행동(세부행동수)
2. 노년기까지의 건강과 안녕 증진	1-8. 긴급상황 하의 노인보호	1-8-1. 자연재해와 기타 인도주의적인 비상사태 발생 시 및 그 이후 기간 동안에 식량, 피난처, 의료 및 기타 서비스 이용에 있어서의 노인들의 동등한 접근성 보장(12개)
		1-8-2. 비상사태 이후 지역사회와 사회구조 재건에 있어서의 노인의 기여 제고(6개)
	2-1. 전 생애에 걸친 건강 증진과 안녕	2-1-1. 질병의 위험성과 노년에 잠재적 의존을 증가시키는 요인들의 누적적인 영향의 감소(8개)
		2-1-2. 노인질병 예방정책 개발(10개)
		2-1-3. 모든 노인들의 식량과 적절한 영양섭취에의 접근성 확보(9개)
	2-2. 보건의료서비스에의 평등한 접근	2-2-1. 노인들에게 보편적이고 평등한 보건의료 접근을 보장할 수 있도록 연령, 성별, 언어적 장애를 포함한 기타 사회경제적 불평등 철폐(7개)
		2-2-2. 노인욕구에 대응하는 일차보건의료 서비스의 개발·강화 및 그 과정에의 노인참여 증진(5개)
		2-2-3. 노인욕구를 만족시키는 연속적인 보건의료서비스 체계 개발(6개)
		2-2-4. 일차보건의료서비스와 장기요양치료서비스 개발 과정에의 노인의 참여 강화(4개)
	2-3. 노인과 HIV/AIDS	2-3-1. 감염노인과 감염되거나 생존한 가족을 돌보는 노인을 위한 HIV/AIDS 영향평가의 개선(2개)
		2-3-2. HIV/AIDS 감염노인과 그들의 보호자에게 적절한 정보, 보호기술 관련 훈련, 치료, 의학적 보호 및 사회적 지원 제공(3개)
		2-3-3. HIV/AIDS를 포함한 만성질환을 가지고 있는 아동의 보호자와 부모대리인으로서 역할을 통한 노인의 기여 및 그에 대한 사회적 인식 증진(4개)
	2-4. 보호제공자와 보건 전문가 훈련	2-4-1. 보건전문가와 준전문가들에게 노인 욕구에 대한 향상된 정보와 훈련제공(3개)
	2-5. 노인과 정신건강	2-5-1. 노인 정신건강 문제에 대한 예방에서부터 초기개입, 치료서비스와 관리제공을 포함하는 종합적인 정신건강 보호서비스 개발(10개)
	2-6. 노인과 장애	2-6-1. 장애인노인의 전 생애에 걸친 최대한의 기능적 능력 유지 및 완전한 참여 증진(10개)
3. 능력을부여하고 지원	3-1. 적절한 주택과 주거환경 조성	3-1-1. 개인적 선호 및 지불능력을 고려한 주택제공을 통해 친고령 지역사회 여건 증진(10개)

방향	과제	권고행동(세부행동수)
하는 환경 확보		3-1-2. 노인, 특히 장애노인의 욕구를 고려함으로써 독립적인 생활을 촉진시킬 수 있는 주택과 환경 조성(4개)
		3-1-3. 노인들을 위한 접근 가능하고 공급 가능한 교통수단의 제공 증진(3개)
	3-2. 보호와 보호제공자 지원	3-2-1. 노인을 위한 다양한 연속적 보호서비스 및 보호제공자에 대한 지원 제공(10개)
		3-2-2. 노인(특히 여성노인)의 보호자 역할 지원(4개)
	3-3. 유기, 학대와 폭력으로부터의 보호	3-3-1. 노인에게 대한 모든 형태의 유기, 학대 및 폭력 근절(7개)
		3-3-2. 노인학대 대응을 위한 지원서비스 신설(5개)
	3-4. 노인 이미지 개선	3-4-1. 노인의 권위, 지혜, 생산성, 여타 중요한 공헌에 대한 사회의 인식 제고(8개)

출처: 정경희 외. 2012, 22-24.

2. 유럽연합의 활기찬 노령지수(AAI, Active Ageing Index) 프로젝트

1) AAI의 목적

- 국제연합유럽경제위원회(UNECE)와 유럽연합(EU)은 공동으로 2010년부터 2014년까지 2년마다 노인의 활동 능력 및 건강한 고령화의 정도를 복합적으로 측정하기 위한 통합 지수인 활기찬 고령화지수를 작성하고 있음
- AAI는 노인들의 다양한 활동과 독립성을 종합적으로 측정하는데 목적을 두고 있음
 - 활기찬 고령화와 관련하여 노인이 얼마나 독립적으로 생활하며 경제활동 및 사회생활에 참여하고 있는지 측정

2) AAI의 의의

- 종합적이고 다차원적 분석
 - AAI 지수 산출의 중요한 가치는 하나의 차원에서 개별적인 지표를 중심으로 분석한 전통적인 노령화에 대한 분석 틀을 다양한 영역별 지표들을 활용하여 종합적이고 다차원적인 분석으로 확장하였다는 것임

- 노인의 다양한 잠재적 가능성을 중심으로 보다 광범위한 관점에서 영역을 확장하는데 기여
- 이를 통해서 정책 담당자와 연구자 등 전문가 집단뿐만 아니라 일선 현장에서 보다 종합적이고 균형적 관점에서 실천적 프로그램을 수행할 수 있는 근거를 제공



출처: Active Ageing Index, UNECE 2015, 9.

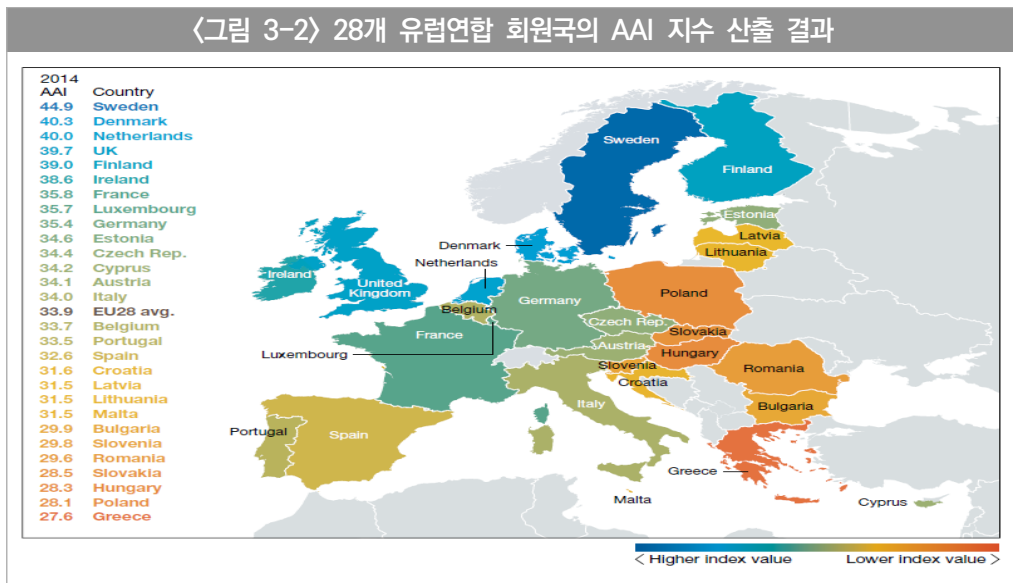
○ AAI는 4개 영역, 22개 지표로 구성된 종합적인 측정 도구임

- 고용: 급여를 지급받거나 소득을 창출할 수 있는 경제활동을 중심으로 구성
→ 4개 고용률 지표
- 사회참여: 급여를 지급받거나 소득을 창출하지 않으나, 다양한 방식으로 이루어지는 생산적인 사회참여 활동을 중심으로 구성 → 봉사활동, 자녀 및 손자보육, 노노케어, 정치참여의 4개 지표

- 일상생활의 독립성·건강함·안정성: 신체활동, 의료서비스의 접근성, 독립적 생활, 재정적 안정성, 물리적 안전성, 평생학습 등 8개 지표로 구성
- 활기찬 노령 역량 및 환경: 55세 이후 기대여명, 55세 이후 건강수명, 정신적 행복, 정보통신기술(ICT)의 활용, 지인과의 교류, 55세 이후 교육참여 등 6개 지표

○ 2014년 국가별 AAI 산출 결과 분석

- AAI 지수는 대체적으로 1인당 GDP 및 기대수명과 비례하고 불평등 정도와 반비례
- 전통적인 복지국가(스웨덴, 덴마크, 네덜란드 등)가 상위에 위치했다는 것은 일견 당연한 듯 보이지만, 우리가 주목해야 할 것은 복지시스템이 노령인구에 대한 제도적 복지에 안주해 있는 것이 아니라, 노동과 사회참여를 이끌어내면서, 전반적인 사회적 활력을 유도한다는 점. 즉 노령사회가 결코 '늙은 사회'가 아니라라는 점에 착목해야 함
- 활기찬 노령사회를 위해서는 국가단위의 정책뿐만 아니라 지역단위, 즉 지역사회의 정책이 뒷받침되어야 한다는 점. AAI 지수가 상위에 위치한 국가들은 중앙정부 뿐만 아니라 지역사회(Commune)에서 다양한 사회참여 프로그램을 실시하고 있음



출처: UNECE 2015, 18.

3. 개별 국가사례

1) 스페인

○ 스페인의 인구학적 특성(〈그림 3-3〉)

- 한국에 이어 고령화 속도가 가장 빠른 국가
- 2050년에는 일본에 이어 노년부양비(20-64세 100명당 65세 이상 인구)가 가장 높을 것으로 예상(OECD 2017)

〈표 3-2〉 한국과 스페인, 일본 노인빈곤율 비교

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
스페인	0.196	0.187	0.167	0.118	0.091	0.067	0.053	0.054	0.059
일 본	-	-	0.194	-	-	0.190	-	-	-
한 국	0.446	0.455	0.47	0.472	0.486	0.485	0.496	0.488	0.457

출처: OECD. stat.

○ 스페인 사례의 의의

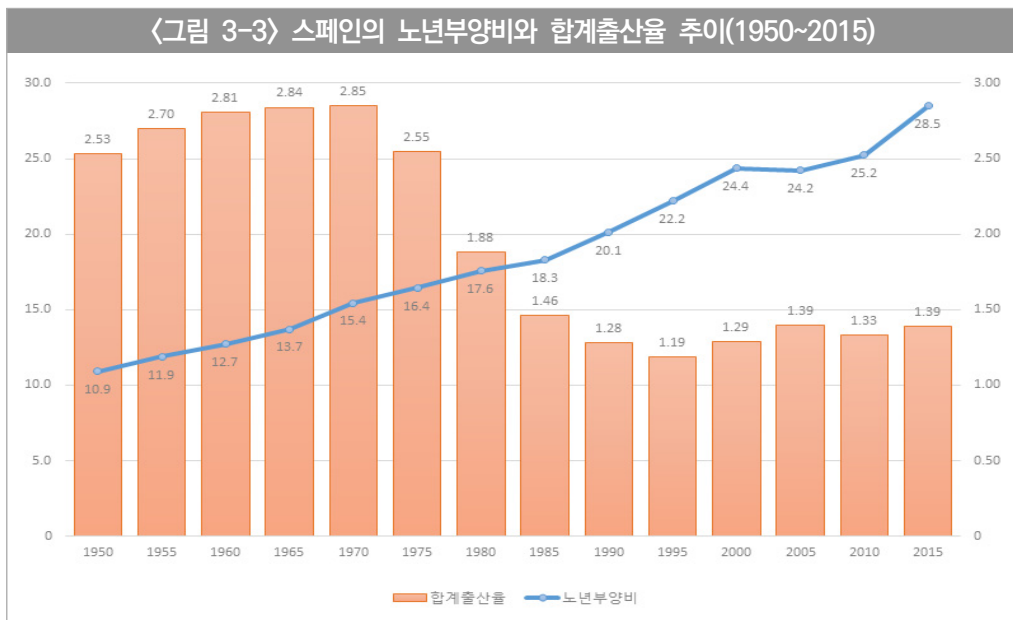
- 한국과 유사한 경제규모를 가지고 있지만, 노인빈곤율은 세계적으로 가장 낮은 국가 중 하나(〈표 3-2〉)
- 세계보건기구(WHO)가 권장하는 대표적인 고령친화도시인 바로셀로나와 만레사 모델에 주목할 필요
- 바로셀로나는 자자체와 전문가들이 도시의 노인문제와 노인욕구를 진단한 결과를 근거로 하여 해결과제인 실행계획을 수립하고, 그 실행계획을 노인정책 의제로 제시하면서 지속적으로 고령친화도시를 추진
- 만레사는 스페인의 소도시로 바로셀로나와는 달리 중앙정부가 주도하여 적은 예산으로 실현가능한 계획을 이끌어낸 사례(김수영 외 2017a, 80-81)

○ 노령소득

- 스페인 공적연금의 실질 소득대체율(net pension replacement rate)은 가입 조건 충족시(15년) 2016년 기준 80%를 상회. 고임금근로자는 82%. 저임금근로

자 79%. OECD 평균은 63%(OECD 2017). 즉 매우 관대한 공적연금제도를 가지고 있음.

- 2013년 연금개혁 이후에도 소득대체율은 82%를 유지할 것으로 전망. 이러한 높은 소득대체율은 스페인의 낮은 노인빈곤율로 나타남
- 하지만 연금수령자가 근로소득을 올릴 경우, 수급삭감이 이루어져 연금수급자의 근로활동을 저해하는 요소로 작용(OECD 2017).



출처: UN. *World Population Prospects: The 2017 Revision*.

2) 일본

○ 일본 사례의 의의

- 세계에서 가장 빠르게 고령사회에 진입한 국가로 중앙정부-지방정부-민관단체의 고령친화도시 거버넌스와 지역사회의 고령친화정책이 가장 발달했고, 다양한 사례를 가지고 있음
- ‘하류노인’이란 신조어가 등장할 정도로 고령사회에서 노인빈곤과 사회적 배제 문제가 대두된 바 있음

- 단카이세대(1947년에서 1949년 사이에 태어난 베이비 붐 세대로, 1970년대와 1980년대 일본의 고도성장을 이끌어낸 세대)를 중심으로 사회적 기업의 형태인 커뮤니티 비즈니스 영역을 개척하여 상당한 성과를 거둠(김수영 외 2017b, 52)

○ **지바현 가시와시에 위치한 도요시키다이 프로젝트: 재택간병과 평생현역**

- 의사회를 중심으로 한 지역의료연계센터 설립과 노노(老-老)케어
- 도시형 농업사업, 보육·육아지원사업, 복지서비스 사업 등 5개 영역, 9개 사업 시행

3) 오스트리아

○ **클라겐푸르트 시(Stadt Klagenfurt)의 MIPAA 사업**

- 시에 거주하는 노인들의 참여와 협력 채널로 노인협의회(Seniorenrat) 설립
- 시는 노인대리인을 고용하고, 노인들의 권익을 옹호하며 바람을 표현할 수 있는 플랫폼으로 노인사무국을 설치: 이 플랫폼은 건강, 스포츠, 문화, 예술, 평생교육, 소통에 관한 정보를 50세 이상 시민에게 제공
- 평가: 이러한 조치들을 통하여 장기요양이나 도움이 필요한 클라겐푸르트 시민과 그들의 가족들에 대한 지원, 예컨대 식사배달, 장애인택시, 사회기금 등 지원이 정착. 그 외에 클라겐푸르트 노인의 날을 제정하고, 클라겐푸르트 지방신문에 노인지면을 할애하였으며, '삶의 가운데에서'(Mittenim Leben)라는 책자 발간

4) 개별 정책사례-민간단체가 중심이 되는 사회화 프로젝트

○ **네덜란드의 오포(OOPOEH)**

- 55세 이상의 노인들이 바쁜 이웃의 반려견을 시간 날 때마다 돌볼 수 있도록 노인과 반려견 그리고 이웃을 이어주는 프로젝트
- 한 달에 한 번 이상 반려견을 돌본 회원 가운데 72%가 이웃들과의 교류가 늘어났고, 71%가 운동량이 늘었으며, 80%가 정서적으로 긍정적 효과를 느꼈다고 답함.

○ 노인 호스트의 에어비앤비 사업

- 프리버드 클럽: 아일랜드에서 시작해서 전 유럽으로 확장. 숙박 공간을 가진 호스트와 그곳에 머물고자 하는 게스트를 연결하는 P2P(Peer to Peer) 서비스. 호스트와 게스트가 함께 시간을 보내야 한다는 조건이 따라 붙는다. 함께 밥을 먹고 지역을 돌며 인연을 쌓는 이른바 '사회적 여행(Social Travel)'.
- 일본도 시니어 민박이 활성화되고 있으며, 지자체에서도 의료복지비용 절감과 관광객 유치사업의 일환으로 적극적으로 지원

4. 외국 사례가 한국에 주는 함의

1) 중앙정부 차원의 고령사회 패러다임 전환

○ 노인 정책에서 고령사회론을 새롭게 구성

- 외국의 신고령사회 담론에서 알 수 있듯이 고령사회에 대한 국가적 차원의 대응은 노인정책의 종합이 아니라, 노인인구의 사회참여 활성화라는 정책담론을 기반으로 이루어져야 함
- 활기차고 적극적인 사회참여를 위한 소득 및 건강지원사업이 기반정책의 위상을 가져야 함
- 이를 토대로 다양한 지역커뮤니티 사업이 활성화 될 수 있음

○ 소득지원사업

- 노인빈곤을 완화할 수 있는 가장 강력한 정책은 기초연금의 확대
- 실질은퇴연령(약 71세까지)까지 근로를 원하는 노령인구에 대한 일자리 창출: 기초연금과 연동되지 않는 다양한 사회적 일자리 창출

○ 건강지원사업

- 건강보험공단을 중심으로 한 노인의료지원사업
- 민간노인요양원에 대한 지원사업에서 탈피하여 공공의료체계내 노인건강 프로그램의 체계적 지원을 상설화할 필요가 있음



2) 지방정부 차원의 생활공동체(communitiy) 구성

- 해외 고령친화도시 정책에서 알 수 있듯이, 지역사회와 민간단체와의 거버넌스를 통해 지속적인 사회활동을 유도하고 보장하는 프로그램의 개발이 필요
 - 지방정부 수준에서 노인전담부서 설립: 오스트리아의 노인사무국 사례
 - 일본의 노인일자리 사업에서 착안한 원주노인생활협동조합(김수영 외 2017b, 76-89)과 충북 영동의 백화마을 같이그린백화협동조합(김수영 외 2017b, 90-109) 사례

IV. 100세 사회의 정책담론과 정책

최병천(민주연구원 연구위원)

1. 노후불안과 노후안전망의 재구성

○ 노후불안과 100세 사회

- 진시황은 영원히 죽지 않는 ‘불로초(不老草)’를 찾고자 했음. 그러나, 단지 오래사는 것이 인간을 행복하게 하는 것은 아님. ‘인간답게’ 사는 것이 전제되지 않는다면 100세 사회는 가장 끔찍한 디스토피아에 다름 아님.
- 100세 사회가 ‘새로운 정상’으로 이야기되기 위한 전제조건은 노후 불안을 해소하는 것임. 다르게 말하면 〈노후 안전망〉을 두텁게 형성하는 것임.
- 노후 불안을 해소하는 것, 즉 노후 안전망은 크게 4가지로 구분할 수 있음.

〈표 4-1〉 노후불안 및 노후안전망의 총론적 재구성

구분	소득	건강	돌봄	공동체-외로움
정책대안	노후소득보장	노후공공의료	노후 사회서비스	노후 커뮤니티

○ 〈표 4-1〉은 노후불안의 구조와 노후안전망의 구조를 도표화한 것임

- 노후불안은 ①노후소득불안 ②노후건강불안 ③노후돌봄불안 ④외로움으로 구분할 수 있음.
- 이는 노후안전망의 개념으로 보면 ①노후소득보장체계 ②노후 공공의료 체계 ③노후 돌봄-사회서비스 체계 ④노후 커뮤니티의 재구성으로 구분할 수 있음.

1) 노후소득 불안 - 어르신들 입장에서 선택 가능한 '경우의 수'

○ 4가지 경우의 수 - 무엇을 선택할 것인가

- 노후소득불안의 경우, 어르신들 입장에서 선택할 수 있는 경우의 수는 총 4가지임.
 - ① [존재 소멸] 빈곤/자살
 - ② [가족] 가족복지
 - ③ [사회] 사회복지
 - ④ [스스로] 일자리복지
- '4가지 경우의 수'밖에 없다는 것을 제대로 인지하는 것은 매우 중요함. 그것은 두 가지 이유 때문임.
 - 첫째, 그 어떤 정책수단 중에도 '최선'은 존재하지 않기 때문임. 모든 정책수단은 각기 제약조건과 단점이 존재하기 마련임. 그렇기 때문에, 실제 정책수단을 책임지는 사람은 '최악'을 피하기 위해 '차악-차선'의 정책수단을 선택해야 함.
 - 만일 정책의 세계에서 현실에서는 존재할 수 없는 '최선'만을 쫓는다면, 실제로는 '최악'을 방지하는 무책임한 결과로 귀결될 가능성이 매우 높음. 현재 한국 사회의 어르신 문제, 노후불안 문제가 딱 이 경우에 해당함.
- 둘째, 4가지 경우의 수는 '상호작용'하며 대체재(代替財)와 보완재(補完財) 역할을 하고 있음. 예컨대, 한국은 세계에서 어르신 빈곤율과 어르신 자살률이 가장 높고, 가족의 해체와 1인가구의 확산 속도가 매우 빠르고, 사회복지지는 OECD 평균에 비해 낮은 편이며, 어르신들의 경제활동참가율은 세계에서 가장 높은 편임.
- 이는 ①노인의 빈곤/자살률이 높는데 ②가족복지와 ③사회복지 수준이 낮기 때문에 그에 대한 '자구책'의 일환으로 ④일자리 복지를 통해 해결하고 있는 형국임. ①노인 빈곤/자살을 막기 위해서는 ②번, ③번, ④번 정책을 다 사용하면 됨. 이중에서 ②번 정책을 사용할지, ③번 정책을 사용할지, ④번 정책을 사용할지의 문제는 '정치적-사회적 실현 가능성'이 높은 정책을 사용하면 됨. 왜냐하면, ②번, ③번, ④번은 무엇이든 절대적으로 옳고, 무엇이든 절대적으로 틀린 것이 아니라, 각기 처했던 역사적 조건 속에서 각각의 장점과 단점을 내포한 방식이기 때문임.

2) 노후소득보장 4가지 경우의 수 - 각각의 특징

○ 빈곤에 의한 자살

- 죽어버리는 경우임. 스스로 존재소멸을 선택함.
- 이는 한국 사회의 냉정한 실체임. OECD와 비교할 때, 압도적으로 높은 노인빈곤율과 노인자살률은 대한민국이 고려장사회임을 말해줌.

○ ‘가족 복지’는 가족이 돌봐주는 경우

- 과거 농업공동체에 기반한 ‘대가족’이 중심일 때는 가족제도 그 자체가 세대 간 연대를 통한 노후안전망이었음. 그러나 대가족은 핵가족으로 바뀌고, 지금은 1인 가구가 급증하고 있는 추세
- 전 세계적으로도, 그리고 한국은 더더욱 결혼율이 급격하게 떨어지고 있으며, ‘비혼(非婚)’이 확산되고 있는 중임. 가족(복지)의 해체는, 어르신들의 노후소득 불안이 가중된 원인 중 하나임.

○ ‘사회복지’는 사회가 돌봐주는 경우

- 더 정확하게 말하면 ‘공적 소득이전’임. 국민연금과 기초연금, 혹은 국민기초생활보장법에 기초한 공적 소득이전 정책이 여기에 해당함.
- 사회복지의 ‘재정’을 동원하는 정책이기에, 결국 ‘증세’에 대한 사회적 합의 수준과 연동됨.
- 이 말은 다르게 말하면, 사회복지 확대는 ‘증세’라는 ‘정치적 제약조건’에 크게 영향을 받게 된다는 의미를 내포함.
- 증세 자체가 갈등적 요인을 내포하고 있기 때문에, 한국이 ‘단번에’ OECD 평균에 근접하는 수준으로 사회복지를 확대하는 것은 쉬운 일이 아님. 게다가 한국의 고령화 속도는 세계적으로도 가장 가파르기 때문에, 이를 모두 ‘복지재정’으로 충당하는 것은 불가능에 가까움.

○ ‘일자리 복지’는 어르신 스스로 일하는 경우

- 어르신 스스로 일해서, 스스로 소득을 창출한다. 가족복지가 해체 중이고, 사회 복지도 ‘증세’라는 정치적 제약조건에서 자유로울 수 없기에 한꺼번에 비약적인

확충이 쉽지 않다는 점을 고려하면, ‘일자리 복지’의 중요성은 더더욱 커진다고 봐야 함

3) 정책적 타겟을 분명히 해야 - 고려장 사회의 종식

○ 100세 사회론 - ‘가치의 선후경중(先後輕重)’을 분명히 해야

- 대표적인 사례가 ‘비정규직 일자리’ 혹은 ‘저임금 일자리’와 ‘어르신 빈곤/자살’과의 상호관계임. 비정규직-저임금 노동시장에 취업한 어르신은 빈곤/자살에 해당하지 않음. 오히려 비정규직/저임금 노동시장조차 진입하지 못한 어르신들이 빈곤/자살에 이르게 되는 것임.
- 어르신들의 빈곤/자살 문제에 국한해서 볼 경우, ‘비정규직-저임금 노동자’가 되는 것은 어르신 빈곤의 원인이 아니라 오히려 해법임. 그런데, 마치 이런 실체적 현실을 도외시하고, 어르신의 빈곤 문제를 해결한답시고 ‘어르신 비정규직 채용’을 금지하거나 훨씬 더 엄격하게 적용하면 무슨 문제가 발생할까? 결과는 너무 명백하게 어르신의 ‘빈곤/자살을 촉진하는’ 귀결됨.
- 그렇다면 ‘가치의 선후경중’을 고려할 경우, 100세 사회 정책 담론에서 무엇이 가장 상위가치이어야 하고, 무엇이 가장 우선하는 가치이어야 할까? 이에 대해서는 엄밀히 말하면 ‘사회적 합의’의 문제임. 본 연구자는 그것이 고려장 사회의 종식이라고 생각함. 반대로, 고려장 사회의 종식이 가장 중요한 상위가치이고, 우선하는 가치라는 것에 동의하지 않는다는 것은 현재처럼 ‘어르신들이 빈곤에 의해 죽게 내버려두자’는 의미를 내포하게 됨. 이는 롤즈의 『정의론』 관점에서 보면 명백하게 불의(不義)한 것. 그렇기에 본 보고서에서는 가치의 선후경중에서 ‘고려장 사회의 종식’을 전제

2. 고려장사회의 종식을 위한 대안적 정책방향

1) 한국의 빈곤율에 가장 큰 영향을 주는 변수는 연령

〈표 4-2〉 성, 교육수준, 연령, 근로유무에 따른 한국의 빈곤율(2016)

구분		시장소득	가처분소득
전체		19.5	16.0
성별	남성	17.4	14.0
	여성	21.6	17.9
교육수준	초졸 이하	30.8	26.4
	중졸	28.1	22.0
	고졸	16.9	13.6
	대졸이상	9.2	7.0
연령	10대 이하	12.6	11.6
	20-29세	10.3	9.2
	30-39세	9.1	8.2
	40-49세	11.3	10.2
	50-59세	14.0	12.3
	60세 이상	52.8	39.1
	65세 이상	61.7	46.9
아동/근로/은퇴	아동층	12.4	11.5
	근로층	13.3	11.1
	은퇴연령층	63.1	48.1
취업 여부	취업자	12.5	10.1

출처 : 통계청, 가계금융·복지조사(패널)

- 〈표 4-2〉에 의하면, 한국의 빈곤은 여성이 많고, 초졸~중졸 이하가 많고, 미취업자 60세~65세 이상이 많고, 은퇴연령층이 많고, 미취업자가 많다는 것을 알 수 있음.
- 그런데, 이들 변수 중에서도 압도적인 변수는 〈60세 이상, 65세 이상〉의 연령변수임. 즉, 한국의 빈곤 = 60세 이상 어르신인 문제라는 것을 알 수 있음.
- 이는 한국의 빈곤 = 60세 이상 어르신 = 미취업 = 불평등이 같은 본질에서 파생된 다른 현상들에 불과하다는 것을 함의함. 즉, 빈곤축소 = 노후불안 해소 = 어르신들의 취업률 극대화 = 불평등 해소는 역시 동일한 정책으로 귀결됨.

- 60세 이상 어르신의 노후불안 문제를 해소하지 않고, 한국의 불평등 문제는 해결될 수 없음. 그런 점에서 한국의 불평등 문제를 제대로 해결하고자 한다면 '정규직/비정규직'의 프레임에서 정답을 찾는게 아니라 '노후불안 해소'에서 해법을 찾아야만 함.

2) 가족복지와 노인 빈곤율 확대

- <표 4-3>은 가구유형별 노인 빈곤율을 보여주고 있음. 여기서 빈곤율은 상대적 빈곤율을 의미하는데, 빈곤층은 중위소득의 1/2 미만인 사람을 의미하며, 극빈층은 중위소득의 1/4 미만인 사람을 의미함.
 - 전체 인구에서 빈곤층은 13.7%임. 그런데, 전체 노인에서 빈곤층은 48.2%이며, 그 중에서도 '1인 노인 가구'에 속해있는 노인의 빈곤층은 무려 77.3%임. 노인이 가구주인 경우 빈곤층은 68.9%이며, 1인 노인가구의 노인인 경우 77.3%이며, 2인 노인 부부가구의 노인인 경우 62.3%임.
 - 극빈층도 비슷한 경향임. 1인 노인가구 중 극빈층 노인 비율이 39.5%이며, 노인이 가구주인 가구원인 경우 32.8%이며, 2인 노인부부 가구의 경우 27.8%임.
 - '노인 1인~2인 가구'의 확산이 노인 빈곤율의 확대 원인 중 하나라는 것을 알 수 있음.

<표 4-3> 가구유형별 노인 빈곤율

대상	상층	중산층	빈곤층	극빈층
전체인구	19.4	66.9	13.7	4.3
전체노인	8.6	43.3	48.2	21.6
노인포함 가구원	13.7	52.1	34.2	14.2
노인가구 가구원	2.8	28.4	68.9	32.8
1인 노인 가구의 노인	1.4	21.3	77.3	39.5
2인 노인 부부가구의 노인	4.0	33.7	62.3	27.8
그 외 노인포함 가구 가구원	18.6	63.1	18.2	5.5

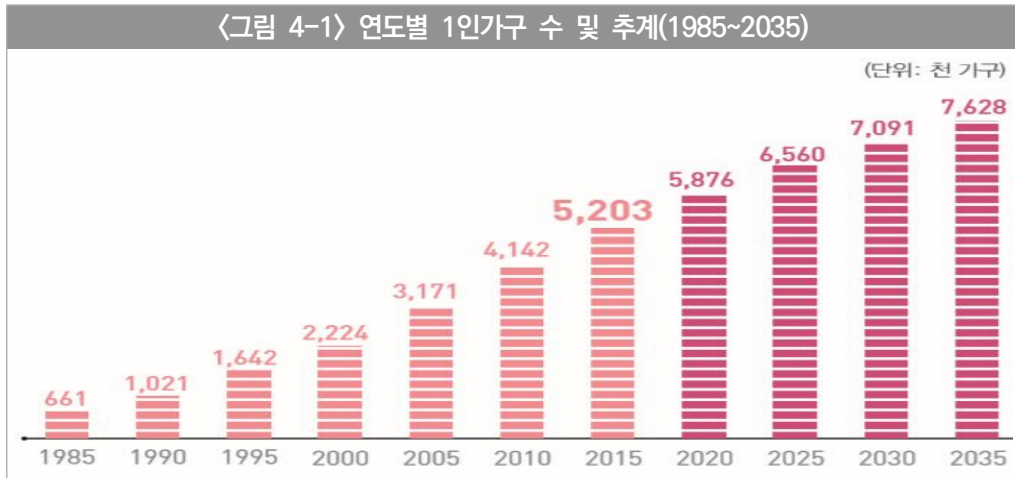
출처: 윤희숙, 2015.

중위소득 50% 미만을 빈곤, 25% 미만을 극빈으로 정의

노인포함가구는 1인노인, 2인노인부부, 그외 노인포함가구로 구분; 노인가구는 18-64세 가구원 없는 노인 1인 이상의 가구

○ 가족복지는 해체 중

- 경향으로 볼 때, 가족복지는 해체 중임.



주: 1985~2015년은 인구주택총조사 결과이며 2020~2035년은 장래가구추계에서 발표된 1인가구 추계임.

자료: 통계청, 인구주택총조사, 각 연도. 통계청, 장래가구추계, 2012

- 〈그림 4-1〉은 연도별 1인가구의 증가 현황. 2000년에 222.4만 가구이던 1인 가구는 매우 빠른 속도로 증가하여 2015년 기준으로 520.3만 가구를 돌파했음. 이는 전체 가구 중 27.2%의 비중. 2030년이 되면 1인 가구는 709.1만 가구가 될 것으로 추계됨
- 이 수치는 역으로 생각해보면, 2015년 기준으로 약 70%의 규모는 아직 ‘1인 가구’가 아니라는 의미이기도 함. 1인 가구가 급증하고 있는 것은 사실이지만 ‘가족’의 영역과 역할이 여전히 매우 중요한 비중을 차지하고 있음을 잊으면 안됨.

〈그림 4-2〉 노인 1인 가구의 증가 추이



- 〈그림 4-2〉는 노인 1인가구의 증가 추이임.
- 특히 유의해서 볼 지점은 1인 가구 중 65세 이상의 비율임. 전체 1인 가구 중 65세 이상의 비율은 2015년에는 23.2%이고, 2025년이면 29.7%가 됨.
- 2025년이 되면 1인 가구 셋 중 하나는 65세 이상의 노인가구가 될 것임. 65세 이상 노인가구가 1인 가구의 셋 중 하나가 될 것이라는 이야기는 다른 변수가 그대로일 경우, ‘불평등’은 경향적으로 증가하게 될 것으로 추론할 수 있음

3) 사회복지 - 다층연금체계

○ 공적연금의 중요성

- 유럽의 복지국가에서 노후불안을 해소하는 가장 전통적인 해법은 높은 소득대체율을 가진 ‘공적 연금’을 통해서임. 그래서 한국에서도 진보성향의 사회복지 학자들과 사회학 학자들을 중심으로 ‘공적연금’을 중심으로 하는 대안을 주장하는 경우를 많이 볼 수 있음.
- 한국에서 노후 공적연금의 핵심축은 국민연금임. 노후불안 해소에 관한 사회복지의 역할을 탐색하는 것은 공적연금이 어떻게 작동되고 있으며, 국민연금의 의의와 한계를 어떻게 인식할 것인지의 문제임

○ 노후준비 현황

- <표 4-4>는 65세 이상 고령자의 노후준비 방법을 보여줌.

〈표 4-4〉 65세 이상의 고령자의 노후준비 방법

구분 연도	준비하고 있음									준비하고 있지 않음					
	준비	소계	국민 연금	기타 공적연금	사적 연금	퇴직 급여	예금 적금	부동산 운용	주식 채권	준비 안함	소계	아직 생각없음	앞으로 준비	능력 없음	자녀 의탁
2009	39.0	100	29.6	11.4	11.5	4.1	28.0	14.1	1.2	61.0	100	2.6	3.5	54.4	39.5
2011	40.1	100	31.8	11.1	10.8	3.4	27.5	13.6	1.9	59.9	100	4.3	4.1	54.8	36.8
2013	42.4	100	32.6	12.4	5.2	5.1	27.4	14.8	2.5	57.6	100	3.1	4.3	51.9	40.7
2015	46.9	100	28.7	13.5	7.5	5.0	28.9	15.1	1.2	53.1	100	3.0	6.1	56.3	34.6

자료: 통계청. 2016. 고령자통계, 단위: %; 배규식, 2017에서 재인용.

- <표 4-4> 의하면, 2015년 기준으로 노후준비를 하고 있는 고령자 비율은 46.9%임. 노후준비를 하지 않고 있는 고령자 비율은 53.1%임. 노후준비를 하는 고령자 비율은 2009년 39.0%에 비하면 늘어났지만, 여전히 절반에 미치지 못함.
- 한국의 노인빈곤율이 시장소득 기준으로 약 60% 수준인데, 이는 ‘노후준비를 하지 않음’의 비율 53.1%와 매우 근접함. 노인빈곤율과 노후준비 없음은 매우 높은 상관관계를 보여줌.
- 노후 준비 방법을 살펴보면, 노후준비하고 있는 사람을 100%로 간주할 경우, 국민연금+기타 공적연금의 합계는 42.2%임(28.7+13.5)임.
- 국민연금과 기타공적연금을 통해 노후를 준비하는 사람은 ‘전체 65세 이상 고령자’의 숫자에 대비하면 19.7%의 비율임. 한국노동연구원의 장지연 박사 등은 한국의 ‘중심부 노동시장’의 규모를 추산했는데, 임금노동자 2000만명 중에서는 약 23%이며, 전체 취업자 2650만명 중에서는 약 17%인 것으로 집계됨
- 즉, 공적연금으로 노후를 준비하고 있는 비율인 19.7%는 한국의 ‘중심부 노동시장’ 비율과 매우 친화성을 갖고 있음.

○ 국민연금 중심에서 ‘다층연금체계’로 재구성하는 것이 불가피한 이유

- 그동안 한국형 복지국가 체계에서 사회복지를 통한 노후소득 보장체계의 중심축은 국민연금과 공무원 연금 등의 특수직역 연금(=기타 공적연금)이었음.

- 그러나, 국민연금을 중심으로 하는 노후소득 보장체계의 구조적 약점은 '사각지대'가 너무 많다는 것임. 그 이유는 두 가지인데, 하나는 국민연금을 도입한 역사가 짧기 때문이며, 다른 하나는 국민연금 제도의 특징 자체가 '좋은 노동시장과 링크된' 제도이기 때문임.
 - 국민연금을 축으로 하는 공적연금은 유럽 자본주의 역사로 보면 '노동시장이 안정된' 포드주의 시절에 적합한 방식이었음. 그러나 경제의 글로벌화와 경제의 서비스화가 구조화된 한국 노동시장의 현재적 특징에는 적합하지 않음.
 - 그렇기 때문에, 노후소득보장을 위한 공적연금은 기초연금을 대폭 강화하는 것을 전제로 하는, 기초연금+국민연금+퇴직연금의 '다층연금체계'로 재구성하는 것이 불가피함
- '국민연금 중심' 공적연금의 구조적 한계 - 국민연금 소득대체율 인상이 부적절한 이유
- 현행 국민연금 중심의 노후소득보장체계를 기초연금을 강화한 다층연금체계로 재구성할 경우, 국민연금의 소득대체율을 올리자는 주장은 오히려 부적절한 접근이 될 수 있음.
 - 그 이유는 국민연금이 구조적으로 내장하고 있는 3대 모순을 증폭시킬 가능성이 있기 때문임. 국민연금의 3대 모순을 살펴보면,
 - 첫째, 국민연금 가입자 내부로 보면 '장기고용+고임금' 노동자와 '불안정 고용+저임금' 노동자의 노동시장 격차가 국민연금 제도에 그대로 투영되고 있음.
 - 국민연금 제도의 소득재분배 기능에 문제가 있는 것은 국민연금 자체의 문제로 발생한 것이 아님. 국민연금이 '노동시장과 링크된' 제도
 - 라는 것에서 유래함. 쉽게 말해, 국민연금 제도는 '노동시장과 링크된' 방식으로 설계됐는데, 노동시장의 불평등이 국민연금 제도 안으로 투영된 경우에 해당함. 이는 다르게 말하면, '국민연금' 제도를 어떻게 바꾸든 '노동시장과 링크된' 국민연금 제도의 특성으로 인해 공적연금으로서의 한계를 갖게 된다는 것을 의미함. 그래서 대안적인 접근은 '국민연금 바깥에 있는, 다른 공적연금'을 통해서만 해소될 수 있음.

- 둘째, 보험료 인상이 수반되지 않는 국민연금의 소득대체율 인상 주장은 현 세대는 많이 받고, 그 비용을 미래세대에게 전가시키는 ‘현 세대의 모럴 해저드’를 강화시키는 주장이 됨. 국민연금은 제도를 도입할 때, 가입에 대한 인센티브를 제공하기 위해 애초부터 ‘저부담-고복지’로 설계됐음. 이를 보여주는 대표적인 지표가 낸 돈 대비 받는 금액인 ‘수익비(受益比)’인데, 현재 2배임. 즉, 100만원을 내면 200만원을 받는 구조임. 국민연금 제도 도입 초기에는 수익비가 3배~4배를 넘었음. 현재도 수익비가 2배인 저부담-고복지로 설계되어 있는데, 여기에 국민연금의 소득대체율을 추가로 인상하자는 주장은 ‘현세대는 더 많이 챙기고, 미래 세대에게 더 많은 비용을 전가하자’고 주장하는 것으로 귀결됨. 일부 진보에서 제기하고 있는 현 세대의 적정 보험료 인상을 전제하지 않는 국민연금의 소득대체율 인상 주장은 사회적 합의를 얻기 어려운 비현실적 의견임
- 셋째, 국민연금은 ‘가입된 사람’과 ‘가입되지 않은 사람’의 모순을 간직하고 있음. 국민연금 제도의 포괄성 혹은 사각지대의 문제인데, [표4-4]에서 봤듯이 국민연금 내부자의 범위는 매우 제한적임.
- 종종 ‘노인 빈곤율’과 ‘노인 자살율’을 논거로 국민연금 소득대체율 인상을 주장하는 경우가 있는데 이는 현실을 제대로 직시하지 못하는 주장임. 왜냐하면, 노인 빈곤율과 노인 자살율에 해당하는 어르신들은 대부분 ‘국민연금 제도 바깥에 있는’ 사람들이기 때문임.

4) 일자리 복지

○ 〈표 4-5〉는 빈곤 문제 해결에서 취업의 중요성을 보여줌.

- 〈표 4-5〉에 의하면, 2011년을 기준으로 볼 경우, 본인 스스로가 취업자인 경우 빈곤율은 8.1%임. 극빈층은 1.3%임. 가구원 중에 취업자가 있는 가구인 경우 역시 비율은 대동소이함. 취업자 있는 가구의 빈곤율은 2011년 기준 8.5%임. 극빈층은 1.1%임.
- 그런데, 취업자 없는 가구의 빈곤율은 2011년 기준 무려 65.6%에 이름. 극빈층은 34.9%임.

〈표 4-5〉 빈곤 문제 해결에서 '취업'의 중요성(괄호는 극빈층)

	1996	2000	2006	2011
취업자 빈곤율	5.7 (0.6)	7.9 (0.8)	7.6 (1.0)	8.1 (1.3)
취업자 있는 가구 빈곤율	6.5 (0.5)	9.3 (0.9)	8.4 (1.0)	8.5 (1.1)
취업자 없는 가구 빈곤율	47.9 (16.0)	56.1 (24.9)	62.0 (26.9)	65.6 (34.9)

출처: 윤희숙 2012, 135.

- 특히 유의할 것은, 여기서 취업자는 '비정규직/저임금/영세자영업자'를 모두 포괄하는 개념임. 다시 말해서, 비정규직/저임금/영세자영업자를 하더라도, '취업자'인 경우 빈곤층/극빈층은 되지 않을 수 있음. 또 다르게 말하면, 비정규직/저임금/영세자영업자가 '어르신 빈곤' 문제에 국한해서는 원인이 아니라 오히려 해법임.

3. 노후소득 보장 강화를 위한 정책패키지

1) 가족복지 강화를 위한 정책수단: 불효자방지법

- 불효자방지법의 주요 내용은 민법의 증여조항을 개정하는 것인데, 부양의무 있는 자식에게 생전상속(生前相續)에 해당하는 증여했을 경우, 부양의무 있는 자식이 부양을 제대로 하지 않을 경우 증여한 재산을 되갚게 하는 제도임.
 - 현행 민법은 '이미 지불한' 증여뭉은 어쩔 수 없다고 규정함으로써 인해 민법 증여 항목에 있는 해제 조항을 사실상 무력화시켰음. 불효자방지법에 대해서는 민법 학자들 역시 다수가 동의하고 있기 때문에 정치적 의지를 갖고 추진하면 통과가 어렵지 않음.
 - 불효자방지법이 통과될 경우, '부양능력을 갖춘' 자녀들의 가족복지가 활성화되는 효과를 기대할 수 있음.
- 한계: '물려줄 재산이 있는' 부모/자식 간에 해당하는 이슈
 - 즉, 최소한 중산층에 해당하는 부모/자식 간의 이슈이기 때문에 '물려줄 재산이 없는' 어르신의 경우 불효자방지법을 혜택을 받기는 어려움. 다만, 어르신들의

사회경제적 발언권이 지금보다는 강해지는 계기가 될 수는 있음.

2) 사회복지 강화를 위한 정책수단: 기초연금, ‘대상자는 더 좁게, 급여는 더 두텁게’

- 박근혜 정부는 노무현 정부 때 하위소득자에게만 7만원 내외로 지급하던 기초노령연금을 폐지하고 하위소득 70%에게 20만원을 지급하는 ‘기초연금’을 도입했음. 기초연금의 전면적 도입은 한국의 노후소득보장체계에서 매우 뜻깊은 ‘제도적 변경’을 의미하게 됨.
 - 노후소득 보장체계를 둘러싼 정책 담론에서 그간의 논쟁구도는 국민연금 강화론과 기초연금 도입-강화를 전제한 다층연금체계가 있었음. 그 전까지는 국민연금 강화론의 파위가 더 강했음. 그런데, 박근혜 정부가 기초연금을 도입함으로써 기초연금 도입-강화를 전제한 다층연금체계의 상대적 입지가 강화되었음. 이는 동시에 ‘국민연금 바깥에 있는’ 어르신들의 빈곤-자살률을 획기적으로 낮출 여지가 생겼다는 의미를 내포하게 됨.
 - 노후소득보장을 위한 사회복지 차원의 정책수단에서 가장 중요한 것은 한축은 ‘기초연금 강화’이며, 다른 한축은 ‘보편복지에서 선별복지로’ 방향을 선회하는 것임.
 - 박근혜 정부는 하위 70%를 대상으로 월 20만원씩 주는 기초연금을 도입했음. 문재인 정부는 하위 80%를 대상으로 임기가 종료되는 2022년까지 월 30만원으로 인상하는 것을 공약으로 주장했고, 집권 이후 국정과제로 추진 중임.
- 그런데, 한국의 노인빈곤율과 노인자살률이 세계적으로도 유례가 없을 정도로 높고, 기존의 국민연금으로 커버하지 못하는 사람이 너무 많고, 단기에 OECD 평균 수준의 국민부담률을 실현하는 ‘획기적인’ 증세를 실현하는 것은 사실상 불가능하다는 점을 동시에 고려하면서, ‘노인 빈곤층’에 대해 빈곤과 자살을 막을 정도로 두텁게 기초연금을 보장해주기 위해서는, ‘대상자를 좁혀, 더 많이 주는’ 복지전략을 적극 고려할 필요가 있음.
 - 한마디로 말해, ‘보편복지’가 아니라 ‘선별복지’ 강화를 적극 검토해야 함.

- 복지이론에 입각해서 볼 때도 보편복지, 선별복지, 잔여적 복지는 모두 별개의 개념임. 대상자가 90%~99%일 경우에도 '자산조사' 등을 병행하는 경우 그것은 '선별복지'가 됨. 보편/선별은 선별에 필요한 조사를 하는지 여부를 기준으로 함. 그러나 보편/잔여적 복지는 '대상자의 폭'을 기준으로 하는 개념임. 잔여적 복지의 기본 철학은 '알아서 스스로' 해결하는 것을 기본으로 하되, 정말 정말 어쩔 수 없이 생명/생존이 위급한 사람에 한해 복지혜택을 제공하는 것임.
- 보편복지/선별복지/잔여적 복지를 비율로 표현한다면, 보편복지는 완전 100%, 잔여적 복지는 1%~20% 내외, 선별복지는 잔여적 복지와 보편복지 사이의 '나머지 구간 전부'라고 할 수 있음. <표 4-6>은 보편, 선별, 잔여적 복지의 특징을 정리한 것임.

<표 4-6> 보편복지, 선별복지, 잔여적 복지의 특징

구분	보편복지	선별복지	잔여적 복지
대상자 규모	100%	30~90%	1~20%
복지동맹-정치연합 장점-단점	중산층-서민층 복지동맹 서민층 복지수준 낮음	중산층-서민층 복지동맹 보편-잔여 정책 혼합	부유층-중산층 反복지동맹 서민층 복지혜택 집중

- 보편복지가 선별복지에 비해 논리적-정책적으로 더 우월한 것은 아님. 보편복지가 발전하게 된 역사적 경위는 '복지 정치연합'의 원리 때문이었음. 복지정책과 복지제도는 '복지정치'의 결과물로 봐야 함. 보편복지가 잔여적 복지에 비해 중산층과 서민층의 '복지동맹'을 가능하게 만들었음.
- 다수자 정치연합의 관점에서, 보편복지는 잔여적 복지에 비해 강점이 있었음. 그러나 보편복지의 최대 약점은 '서민층에 돌아갈 복지재원을 중산층-중상층에게도 제공'하는 모순으로 인해 서민층에게 제공되는 복지급여 수준이 낮아지게 됨.
- 한국의 높은 어르신 빈곤율과 어르신 자살률을 고려할 때, 그리고 그 시급성을 고려할 때, 보편복지의 단점과 잔여적 복지의 단점 모두를 극복한, '다수가 혜택을 받는 선별복지'를 노후 불안 해소를 위한 사회복지 전략의 핵심으로 채택할 필요가 있음.

- 노인빈곤율과 노인자살률의 축소는 동시에 ‘불평등’을 줄이는 것이기도 함. 기초연금 수준은 박근혜 정부 때는 대상자는 하위 70%, 급여액은 월 20만원이었음. 문재인 정부는 대상자는 하위 80%, 급여액은 2022년까지 월 30만원을 목표로 추진하고 있음.
- ‘대상자는 좁게, 혜택은 더 두텁게’ 기초연금을 지급하는 전략에 의하면, 대상자는 50%~60%, 급여액은 월 40만원으로 ‘단번에’ 올리는 것을 적극 검토할 필요가 있음. 단, 이 전략을 사용함에 있어서 ‘국민적 대의명분’을 끌어모으는 것이 중요함. 그 방법 중 하나는 ‘수치화-계량화된’ 정책목표와 연계하는 것임. 노인빈곤율 축소 성과, 노인자살률 축소 성과, 불평등 축소 성과가 이에 해당할 수 있음.
- 기초연금을 40만원 수준으로 상향할 경우, 국민연금의 평균 수급액에 준하는 금액이 됨. 이 경우, 기초연금+국민연금+퇴직연금 전체를 대상으로 ‘다층연금 체계’의 전면적 재설계가 불가피해짐. 예컨대, 십분위 소득으로 볼 경우, 상위 40%의 경우 국민연금+퇴직연금의 대상자가 되고, 5분위~8분위에 있는 중간층의 경우 (기초연금+국민연금(+퇴직연금))의 대상자가 되고 1분위~6분위에 있는 저소득층의 경우 기초연금(+국민연금) 대상자가 되는 방식으로 설계가 가능할 것임.

3) 일자리 복지 강화를 위한 정책수단: 어르신 전용 최저임금제의 검토 필요성

- 어르신들을 대상으로 하는 현재 존재하는 일자리 복지 정책은 ‘공공근로’ 정책이 있음. 월 25만원 정도를 제공하는 일자리임. 월 25만원 정도를 제공하는 것임에도 불구하고 공공근로 정책에 대한 수요와 호응은 매우 뜨거운 편임. 그만큼 ‘노인 빈곤’과 ‘노인 일자리’가 상호 대체관계임을 보여주는 것이기도 함.
- 그러나, 정책수단의 관점에서 공공근로의 약점은 ‘재정’에 기반한다는 점임. 예산제약을 받게 됨. 그래서 전면적, 대폭적 확대는 많은 한계를 갖게 됨.
- 현재 노인 빈곤과 노인 자살이 ‘대규모로’ 벌어지는 일이라는 점을 고려할 때, 공공근로 정책은 긍정성을 최대한 인정한다고 하더라도, ‘언발에 오줌누기’ 수준에 머무를 수 있음. 그 결과물이 현재 세계에서 유례가 없는 높은 어르신 빈곤율과 어르신 자살률임.

- 상대성 이론의 대가인 아인슈타인은 “다른 결과를 얻고 싶다면 다른 방법을 사용해야 한다”라고 말했는데, 일자리 복지라는 정책수단을 통해 어르신 빈곤율과 어르신 자살률을 획기적으로 낮추는 방법으로 ‘어르신 전용 최저임금제’를 적극 검토할 필요가 있음.

○ 최저임금을 차등 적용하는 방식 및 해외 사례들(노민선 2017)

- 최저임금을 차등 적용하는 방식은 크게 ▲업종별 차등화 ▲지역별 차등화 ▲연령별 차등화임.
- 이 중에서 업종별 차등화는 ‘산업별 노조’와 ‘직업별 노조’의 전통이 계승된 것으로 볼 수 있음. 지역별 차등화는 ‘분권형 봉건제’ 역사와 ‘연방제’ 전통이 계승된 것으로 볼 수 있음. 연령별 차등화는 오히려 최근 일부 국가에서 도입된 제도임.
- 연령별 차등 적용의 해외사례는 영국, 프랑스, 칠레가 있음. 영국은 ‘25세 미만 청년’과 ‘견습 인력’에 대해 최저임금을 차등적용하고, 프랑스는 18세 미만 근로자에 대해 감액 적용하고, 칠레는 18세 미만 및 65세 이상 근로자에 대해 감액 적용을 함.
- 영국, 프랑스, 칠레가 ‘연령을 기준으로’ 감액 적용하는 것은 고용기회를 늘리거나, 빈곤을 줄이려는 정책적 목표를 달성하기 위한 것으로 볼 수 있음.
- 앞에 <표 4-2>와 <표 4-5>에서도 확인했듯이, 한국의 경우 빈곤과 가장 관련이 높은 지표는 ‘연령’ 그리고 ‘취업’ 여부로 나타남.

○ 검토필요성

- 가족복지는 해체과정에 있고 불효자방지법은 중산층 이상의 가구에서만 작동 가능하고, 사회복지는 재정을 동원하기에 증세에 대한 정치적 어려움이 존재하기 때문에 현행보다 확대하더라도 ‘노인 빈곤율’과 ‘노인 자살률’을 대폭적으로 줄일 수준으로 단번에 되기는 쉽지 않음. 그래서 더더욱 어르신 전용 최저임금제를 적극 검토할 필요가 있음.
- 어르신 전용 최저임금제는 최저임금위원회에서 ‘결정된’ 최저임금에 대해 ‘일정 비율’을 감액하는 방식으로 적용하면 됨. 그리고 정치적 합의수준을 높이기 위해 ‘한시법’으로 도입하되, 노인빈곤율과 노인자살률이 축소되는 성과지표와 연동해서 향후 지속 여부를 판단하면 됨.

4) 노후안전망을 강화하는 4대 정책 축

- 100세 사회를 위한 노후안전망 제도는 4대 축으로 구성할 수 있음(〈표 4-7〉).
- ①노후소득보장체계, ②노후공공의료, ③노후돌봄서비스, ④노후 커뮤니티
- 본 장에서는 이 중에서 ①노후소득보장체계에 더 많은 비중을 할애했음. 노후공공의료와 노후돌봄서비스는 문재인 정부가 공약하고, 국정과제로 채택한 것을 잘 추진하면 되는 문제임.

〈표 4-7〉 노후안전망을 보장하는 4대 정책 영역

구분	소득	건강	돌봄	공동체-외로움
정책방향	노후소득보장	노후공공의료	노후 사회서비스	노후 커뮤니티
정책수단	[가족]불효자방지법 [사회]기초연금+알파 [일자리] 어르신전용 최저임금	문재인-케어	노인요양보험 사회서비스 인력확충	노(老)-노(老) 케어 공동체 가족
대상자	어르신전용 최저임금(전기노인) 나머지는 전기~후기 노인	전기~후기 노인	중기+후기노인	전기~중기 노인

- 다만, 노후 커뮤니티의 경우, 학계의 담론 및 연구도 별로 발달하지 않은 상태임.
- 노후 커뮤니티에 대한 연구가 그 중요성에도 불구하고 발달하지 못한 이유는 매슬로의 욕구발전 5단계설을 참고하면, 어르신들의 ‘생존-생명’이 안전하게 보장받는 단계에 아직 이르지 못했기 때문임. 노인 인구의 절반이 빈곤층이라는 것이 이를 잘 보여줌.

참고문헌

- 김수영 외. 2017a. 『고령친화도시 행복한 노년』. 미세움.
- _____. 2017b. 『활기찬 노년 행복한 공동체』. 미세움
- 노민선, 2017, “업종·지역별 등 구분 적용 방안,” 한국노동연구원 주최, 최저임금
위원회 주관. 『최저임금 제도개선 공개토론회 자료집』(12/6)
- 박종서 외. 2017. 『저출산·고령화에 따른 미래 가족 변화의 사회경제적 영향과
정책 과제』. 한국보건사회연구원.
- 배규식, 2017, 「경제사회환경의 변화와 노동시스템의 개혁」, 한국노동연구원 발
표자료.
- 에스핑-안데르센. 주은선·김영미 옮김. 2014. 『끝나지 않은 혁명』. 나눔의 집.
- 윤희숙, 2012, 『통합적 소득보장체계의 설계』, KDI 연구보고서
- _____, 2015, 「복지부문 발전과정과 이슈」, KDI, 국회 정무위원회 보좌진 정책
교육 자료집.
- 정경희 외. 2012. 『고령화에 관한 마드리드 행동계획(MIPAA) 이행실태 및 평가』.
한국보건사회연구원.
- 최희경. 2010. “‘신노년’ 정책 담론에 대한 비판적 재검토: 활동적 노화, 성공적
노화, 생산적 노화를 중심으로,” 『한국사회정책』 제17집 제3호.
- Maddison, Angus. 2005. *Growth and Interaction in the World Economy: The Roots of Modernity*. The AEI Press.
- OECD. 2017. *Pension at a Glance 2017: How does SPAIN compare?*(12/5).
- UNECE. 2015. *Active Aging Index*(September).

후주

- 1) 100세 사회는 사회구조와 세대 간 관계를 중심으로 기술되지만, 노인정책이란 측면에서는 개인적 요소와 행동적 요소 등도 건강한 노화의 결정요인이 될 수 있음. 이와 관련한 사항은 아래 표 참조

[활기찬 노화의 결정요인과 세부 구성요소]

결정요인	구성요소
물리적 환경	안전하고 편리한 생활공간(공원녹지, 주거, 교통 등) 확대
	쾌적한 도시환경 조성
사회적 환경	긍정적 사회적 관계형성 지원
	폭력 및 학대 예방
	평생교육을 통한 역량 강화
경제적 결정요인	소득보전
	지역사회 보호 확대
	경제활성화를 위한 고령인력 활용 강화
개인적 결정요인	개인의 생물학적·유전적 특성 고려
	개인의 사회적응력 강화
건강 및 사회서비스	건강증진 및 질병예방
	건강관리 진료체계 강화
	지속적인 공식·비공식 돌봄서비스 활성화
행동적 결정요인	금연독려
	연령별·신체기능별 적절한 운동 장려
	건강한 식습관 형성 지원
	치아건강 유지
	음주로 인한 안전사고 예방
	올바른 약물사용

출처: 서울특별시재단, 고령친화도시 가이드라인 개발연구, 2011; 김수영 외. 2017a, 37에서 인용.

- 2) 영국의 외로움 장관을 겸직하고 있다고 보도된 트레이시 크라우치(Tracy Crouch)의 공식 지위는 정무차관(Parliamentary Under-Secretary of State). 그는 한국 문화체육관광부에 해당하는 '디지털, 문화, 미디어, 스포츠부(Department for Digital, Culture, Media and Sport·DCMS)' 소속 3명의 정무차관 가운데 1명으로 스포츠, 경마, 도박, 복권 업무와 시민사회청(Office for Civil Society·OCS)을 관장하는데, 주로 국민의 여가활동을 담당하기에 외로움 문제까지 맡게 된 것(주간동아 2018/06/20, 제1143호).