

# 인구구조 변화와 사회안전망 정책 분석 I

## [총론: 인구구조 변화와 정책 대응]



인구구조 변화와 사회안전망 정책 분석 |

## 총론: 인구구조 변화와 정책 대응

2017. 10.

---

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 「보고서발간심의위원회」의 심의를 거쳐 발간되었습니다.

---

# 발 간 사

2017년 8월말을 기점으로 우리나라는 65세 이상 노인 인구가 전체 인구의 14%를 차지하는 고령사회에 진입했습니다. 고령화 현상은 저출산과 기대수명의 연장 등 인구구조변화에서 기인하는 것으로 대부분의 국가에서 일어나고 있는 현상입니다. 그러나 우리나라의 고령화 속도는 OECD 국가 평균보다 4배 빠른 속도(1993~2013년 고령화 속도 한국: 4.06%, OECD: 1.19%)로 진행되고 있어 이러한 충격을 잘 흡수하기 위한 제도적 노력과 정책 대응이 그 어느 나라보다도 중요하다고 볼 수 있습니다.

정부에서도 2006년부터 「저출산·고령사회기본법」에 따라 고령사회 대책을 추진해 오고 있으며, 기초연금, 노인장기요양보험, 중·장년 일자리 등 관련 정책을 통해 의미있는 성과를 내고 있습니다. 그러나 2014년 기준 우리나라의 노인빈곤율은 49.6%로 OECD 평균(12.6%)의 4배, 노인자살률은 인구 10만명 당 55.5명으로 OECD 평균(18.8명)의 3배 수준입니다. 이러한 지표들은 노후 사회안전망에 대한 우려와 그간 추진해 온 정부의 고령화 대책에 대한 점검 필요성을 제기하고 있습니다.

국회예산정책처에서는 고령사회 사회안전망 대책을 「노후준비 지원법」에서 규정하고 있는 빈곤·질병·무위·고독 등 노년기의 4고(苦)에 대응하는 소득·건강·일자리·사회참여 및 여가 등으로 범주화하여 분석하였습니다. 제1권은 총괄편으로 주제선정 배경, 정책환경 변화 및 공공사회복지지출 추이에 대한 검토사항을 담았습니다. 제2권부터 제5권까지는 노후소득보장대책, 노인 건강관리 및 돌봄 대책, 중·고령자 근로기반 확대 대책, 노인 사회참여 및 여가 대책에 대하여 분석하였습니다.

분석결과에 따르면 노후사회안전망의 정책방향은 평생사회안전망과의 연계선상에서 검토되어야 할 것입니다. 또한 개인은 길어진 노년기에 미리 대비하고, 정부는 정책대상을 전·후기 고령자로 세분화하는 등 보다 면밀하게 정책을 수립·추진해야 할 필요가 있습니다.

본 기획보고서가 인구구조변화에 따른 사회안전망에 대한 국민적 관심을 제고하고, 관련 정책의 개선 방안에 관심을 갖고 계신 의원님들의 의정활동에 기여할 수 있기 바랍니다.

2017년 10월

국회예산정책처장 김춘순



## 요 약

### 1. 분석배경 및 개요

- 인구구조 변화에 따른 고령화로 우리나라는 2017년 8월말 고령사회(65세 이상 인구가 전체 인구의 14% 이상)에 진입했으며, 2025년 초고령사회(65세이상 인구가 전체 인구의 20% 이상)의 도래가 예상되고 있으나, 노년기 사회안전망의 대표적 지표인 노인빈곤율과 노인자살률 등은 심각한 수준을 나타내고 있음
  - 2014년 기준 노인빈곤율은 49.6%로 OECD 국가 평균 12.6%의 3.9배이고, 2015년 기준 노인자살률은 58.6명으로 우리나라 전체 인구 10만 명당 자살자 수인 26.5명 대비 2.2배에 달하고 있음
  - 고령사회 사회안전망 대책을 「노후준비 지원법」에 따른 빈곤·질병·무위·고독 등 노년기의 4고(苦)를 예방할 수 있는 소득·건강·일자리·사회참여 및 여가 등 4분야로 범주화
    - － 「노후준비 지원법」 제2조: 빈곤·질병·무위·고독을 노년기 어려움으로 규정
    - － 「사회보장기본법」 제22조: 국가 및 지방자치단체의 평생사회안전망 구축 의무 규정
- 정부가 2006년부터 3차에 걸쳐 추진 중인 고령사회 대책 중 사회안전망 확충과제를 중심으로 4개 분야로 구분하고 관련 정책들의 적정성 및 효과성을 점검하여 정책 시사점을 도출하고자 함

#### [보고서 구성 및 분석 주제]

| 구 성 | 주요 주제                    | 노년기 4고(苦) | 노후준비    |
|-----|--------------------------|-----------|---------|
| 제1부 | 1. 인구구조 변화와 정책 대응        | 총론        |         |
| 제2부 | 2. 분야별 분석                |           |         |
|     | 2-1. 노후소득보장대책 분석         | 빈곤        | 소득      |
|     | 2-2. 노인 건강관리 및 돌봄 대책 분석  | 질병        | 건강      |
|     | 2-3. 중·고령자 근로기반 확대 대책 분석 | 무위·빈곤     | 일자리     |
|     | 2-4. 노인 사회참여 및 여가 대책 분석  | 고독·무위     | 사회참여·여가 |

## 2. 주요재정 사업 및 예산 현황

□ 고령사회 대책 중 노년기의 4고(苦)인 빈곤·질병·무위·고독 등에 대응하기 위한 사회안전망 확충 재정(안)은 2018년 기준 16조 2,651억원 규모임

[제3차 고령사회 대책 중 노년기 사회안전망 관련 주요 과제(비공식 잠정추계)]

(단위: 억원)

| 구 분                    | 2016      | 2017      | 2018      | 2018<br>안전망 관련 | 관련 안전망               |
|------------------------|-----------|-----------|-----------|----------------|----------------------|
| 1. 노후소득보장 강화           | 107,028.9 | 112,945.8 | 136,875.2 |                |                      |
| 1-1.공적연금 강화            | 106,445.7 | 112,254.7 | 135,912.9 | 135,912.9      | 소득(빈곤)               |
| 1-2.주택·농지연금 대폭 확산      | 521.7     | 663.0     | 923.1     | 923.1          | 소득(빈곤)               |
| 1-3.퇴직·개인연금 활성화        | 43.2      | 10.8      | 20.1      | 20.1           | 소득(빈곤)               |
| 1-4.노후 준비 여건 확충        | 18.2      | 17.3      | 19.1      | 19.1           | 소득(빈곤)               |
| 2. 활기차고 안전한 노후 실현      | 19,998.1  | 21,425.8  | 30,346.4  |                |                      |
| 2-1.고령자 건강생활 보장        | 6,433.2   | 6,769.3   | 10,412.8  | 10,412.8       | 건강(질병)               |
| 2-2.고령자 사회참여 기회확대      | 7,411.6   | 8,783.0   | 11,954.5  | 11,954.5       | 사회참여 및 여가<br>(무위·고독) |
| 2-3.세대 간 이해 증진         | 94.9      | 1.9       | 1.9       | 1.9            | 사회참여(고독)             |
| 2-4.고령자 친화적 주거환경 조성    | 3,137.8   | 3,070.0   | 6,190.0   |                |                      |
| 2-5.고령자 안전 및 권익보장      | 2,920.6   | 2,801.6   | 1,787.2   |                |                      |
| 3. 여성, 중고령자, 외국인력 활용확대 | 5,037.8   | 5,524.5   | 5,529.1   |                |                      |
| 3-1.여성고용활성화            | 1,405.4   | 1,582.7   | 1,503.7   |                |                      |
| 3-2.중·고령자 근로기반 확대      | 3,033.4   | 3,330.0   | 3,407.3   | 3,407.3        | 일자리(무위)<br>소득(빈곤)    |
| 3-3.사회통합적 외국인력 활용      | 599.0     | 611.8     | 618.1     |                |                      |
| 4. 고령친화경제로의 도약         | 2,630.3   | 3,358.5   | 2,972.2   |                |                      |
| 4-1.고령친화산업의 신성장동력 육성   | 334.3     | 292.5     | 231.9     |                |                      |
| 4-2.인구다운사이징 대비 강화      | 2,296.0   | 3,066.0   | 2,740.4   |                |                      |
| 4-3.재정적 지속가능성 제고       |           |           |           |                |                      |
| 합 계                    | 134,695.0 | 143,254.6 | 175,722.9 | 162,651.7      |                      |

주: 2016년은 결산, 2017·2018년은 예산·계획(안) 기준, 국비 및 지방비 포함

자료: 대한민국정부(2015), 제3차 저출산·고령사회기본계획(2016~2020), 정경희 등 「노인복지정책 진단과 발전전략 모색」(2016)을 바탕으로 국회예산정책처 정리

- 정부는 1·2·3차(‘06~’20년) 「저출산·고령사회기본계획」중 고령사회 대응을 위하여 지난 11년(‘06~’16년)간 69.9조원을 투입했고, 3차 계획이 추진

중인 2017년 14조 3,255억원의 재정이 투입되고 있음. 한편 정부제출 예산  
안에 따른 2018년도 고령화 대응 재정규모는 17조 5,723억원 수준으로 예상됨

[저출산·고령사회기본계획-고령사회 대책]

(단위: 조원)

| 구분 | 제1차 |     |     |     |     |      | 제2차 |     |     |     |      |      | 제3차  |      |      |
|----|-----|-----|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|-----|------|------|------|------|------|
| 연도 | '06 | '07 | '08 | '09 | '10 | 소계   | '11 | '12 | '13 | '14 | '15  | 소계   | '16  | '17  | '18  |
| 예산 | 1.3 | 1.6 | 3.2 | 4.7 | 5.1 | 15.9 | 5.5 | 6.4 | 6.3 | 9.4 | 12.9 | 40.5 | 13.5 | 14.3 | 17.6 |

자료: 대한민국정부(2015), 제3차 저출산·고령사회기본계획(2016~2020)

- 동기간 중 「기초연금법」, 「노인장기요양보험법」, 「치매관리법」, 「고용상  
연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」, 「평생교육법」 및 「고령  
친화산업진흥법」 등의 제·개정을 통해 고령사회 대응을 위한 법제도적  
정비가 이루어지고 있음

### 3. 정책환경 변화

#### □ 인구구조 변화에 따른 고령사회 특징

: 저출산·고령화로 특징지을 수 있는 인구구조의 변화는 생산가능인구  
감소로 인해 노년부양비 부담을 가속화시키고 있으며, 도시지역의 고령  
화를 비롯해 고령자 가구(고령자 독거가구 포함), 후기(後期)고령자, 고령  
사망자의 증가 현상을 수반하고 있어 이에 대한 정책적 대응이 필요함

##### ○ 노년부양비 부담 가속화

- 1980년에는 생산가능인구 16.3명이 고령자 1명을 부양하였으나, 2015년  
에는 5.7명, 2035년에는 2.1명, 2065년에는 1.1명으로 고령자 부양부담 증가

##### [노년부양비 추이]

| 구분                 | 1980   | 1990   | 1995   | 2005   | 2015   | 2025   | 2035   | 2045   | 2055   | 2065   |
|--------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 노년부양비(%)           | 6.1    | 7.4    | 8.3    | 12.6   | 17.5   | 29.4   | 47.9   | 65.6   | 76.1   | 88.6   |
| 노인인구(천명)           | 1,456  | 2,195  | 2,657  | 4,321  | 6,541  | 10,508 | 15,176 | 18,179 | 18,574 | 18,273 |
| 생산가능인구(천명)         | 23,717 | 29,701 | 31,900 | 34,641 | 37,444 | 35,757 | 31,677 | 27,718 | 24,421 | 20,620 |
| 노인1인당<br>생산가능인구(명) | 16.3   | 13.5   | 12.0   | 8.0    | 5.7    | 3.4    | 2.1    | 1.5    | 1.3    | 1.1    |

주: 노년부양비는 총인구 중 생산가능인구(15~64세)에 대한 고령인구(65세 이상)의 백분비로 고령인  
구에 대한 생산가능인구의 경제적 부담을 나타내는 지표임

자료: 통계청



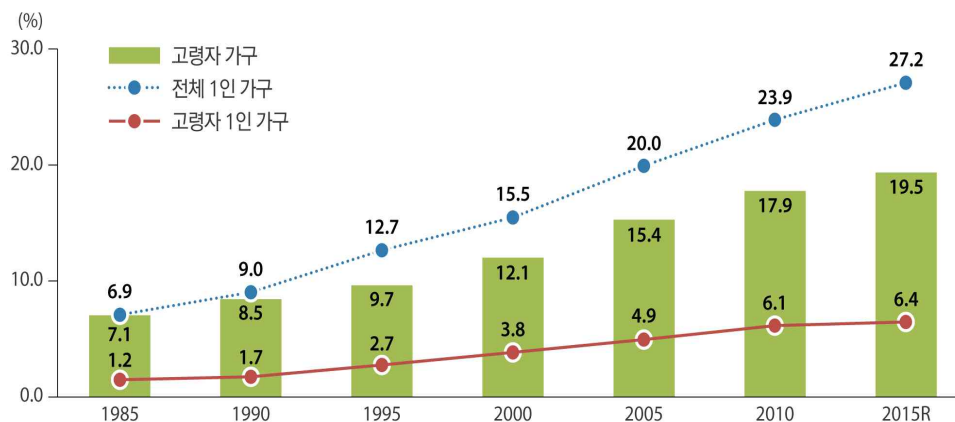
○ 도시지역 고령화

- 2015년도 전국 17개 시도 기준 시(市)지역의 고령인구 비율은 상대적으로 낮으나, 2015년 대비 2045년의 고령인구 증가율이 높은 시도는 울산(3.7배), 인천(3.2배), 경기(3.1배), 대전(3.1배), 광주(3.0배), 서울(2.7배) 등으로, 향후 30년 동안 시지역의 고령인구가 빠르게 증가할 것으로 예상

○ 고령자 가구 및 독저가구 증가

- 고령자 가구는 1985년 7.1%에서 2015년 19.5%로 증가하고 있으며, 전체 가구 중 고령자 1인 가구가 차지하는 비율도 1985년 1.2%에서 2015년 6.4%인 120만 3천 가구로 증가 추세

[고령자 및 1인 가구 추이]



자료: 통계청

○ 후기(後期)고령자의 증가

- 85세 이상 후기 고령자의 비율이 꾸준히 증가하여 2015년 7.8%에서 2060년 27.2%에 이를 것으로 전망

[고령인구 연령대별 비율 변화 추이]

(단위: %)

| 연령     | 2015 | 2020 | 2025 | 2030 | 2035 | 2040 | 2045 | 2050 | 2055 | 2060 | 2065 |
|--------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 65-74세 | 59.4 | 57.2 | 59.4 | 58.9 | 53.4 | 48.4 | 43.4 | 39.6 | 37.3 | 36.7 | 38.1 |
| 75-84세 | 32.8 | 33.2 | 29.8 | 29.7 | 34.8 | 38.0 | 38.5 | 38.6 | 37.6 | 36.1 | 34.3 |
| 85+    | 7.8  | 9.6  | 10.8 | 11.3 | 11.8 | 13.6 | 18.1 | 21.8 | 25.1 | 27.2 | 27.6 |

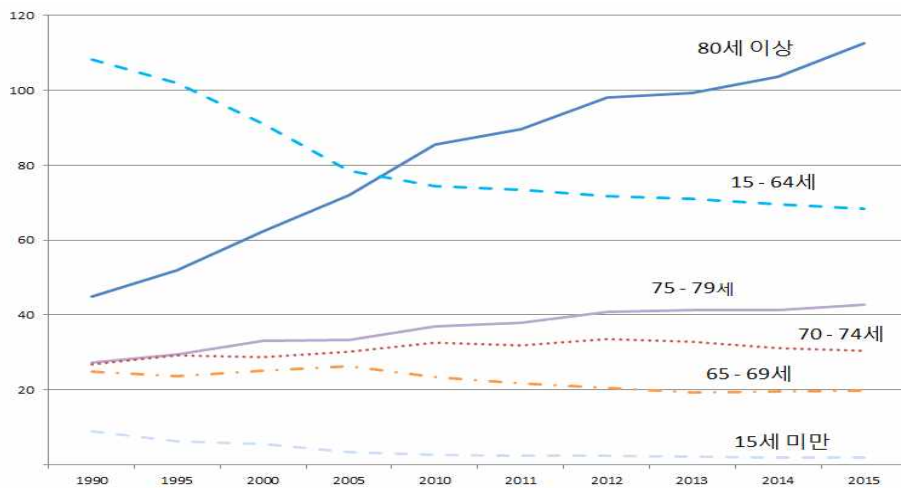
자료: 통계청

○ 고령 사망자 증가

- 전체 사망자 중 65세 이상 사망자 비율은 1995년 55.1%(134천명), 2005년 66.4%(162천명), 2015년 74.6%(206천명)로 지속적인 증가 추세에 있으며, 고령자 내에서는 80세 이상 고령자 사망 비율이 높게 나타나고 있음

[연령별 사망자 추이]

(단위: 천명)



자료: 통계청

□ 노년부양비와 공공사회복지지출 수준 및 기능별 비율 변화 추이

: OECD 35개 국가와 비교할 때, 우리나라의 노년부양비 증가속도는 1위이고, 동일 노년부양비 조건하에서 공공사회복지 및 노령 지출 수준은 상대적으로 저조하게 나타나고 있음. 한편 우리나라 공공사회복지지출의 특징은 보건과 노령 영역이 전체 공공사회복지지출의 65.7%를 차지하고 있으나, 2005년 대비 2014년 지출 증가율을 보면 가족, 적극적 노동시장(ALMP), 노령, 보건, 실업, 유족 순으로 나타나고 있음. 인구구조변화에 따른 사회복지지출이 증가하고 있는 가운데 지속가능하고 효과적인 대응정책 마련을 위하여 사회복지지출의 기능별 국가 재원 배분의 우선순위 설정에 대한 사회적 합의가 필요한 시점임

- OECD 35개 국가 중 노년부양비 증가 속도 1위
  - 2015년 기준 우리나라 노년부양비(17.5%)는 35개 OECD 국가 중 32위이나, 2035년 6위(47.9%), 2065년 1위(88.6%)로 가파른 증가가 예상되며, 이러한 충격을 흡수할 제도 정비와 정책 대응 필요
- 공공사회복지지출 및 노령지출 수준은 상대적으로 저조
  - : 동일한 노년부양비 조건에서 각각 OECD 평균의 62.1% 및 43.1%에 해당

[동일 노년부양비 조건 하에서 공공사회복지지출 및 노령지출 비교]

(단위: %, 년)

| 구 분                   | GDP 대비 공공 |      | 노년부양비(16.8)<br>해당 연도 |
|-----------------------|-----------|------|----------------------|
|                       | 사회복지지출    | 노령지출 |                      |
| 한국(a)                 | 9.3       | 2.2  | 2013                 |
| OECD 평균(b)            | 14.9      | 5.1  | 1978                 |
| OECD대비 지출 수준(a/b*100) | 62.1      | 43.1 | -                    |

자료: OECD Social Expenditure Database (SOCX),

[http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.DPND.OLAgeddependency\\_ratio](http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.DPND.OLAgeddependency_ratio)

- 2013년 현재 우리나라의 노년부양비는 16.8%, GDP 대비 공공사회복지 및 노령 지출은 각각 9.3% 및 2.2% 수준
- OECD 국가 평균의 노년부양비가 16.8%였던 해는 1978년으로 당시 공공사회복지지출 및 노령지출 평균은 GDP대비 각각 14.9% 및 5.1% 수준
- 공공사회복지지출의 영역별 비율 변화
  - GDP대비 공공사회복지지출 규모는 2005년 6.1%에서 2014년 9.7%로 57.8% 증가
  - GDP대비 공공사회복지지출의 기능별 비중을 기준으로 2005년 대비 2014년 증가율을 보면 가족(7.8%p), 노령(4%p), 적극적 노동시장(ALMP 2.8%p) 순으로 증가

[우리나라의 기능별 공공사회복지지출 비율(GDP 대비) 변화(2005/2014)]

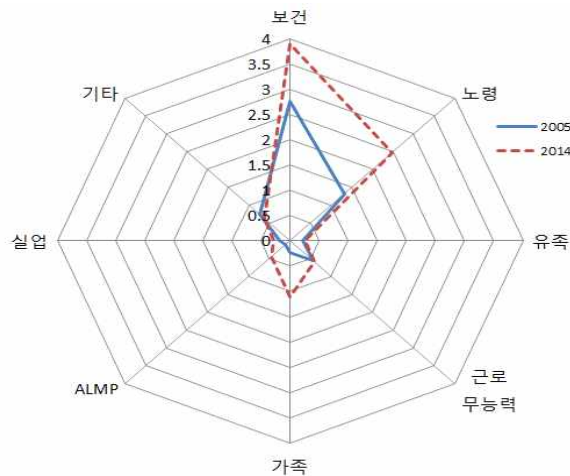
(단위: %, %p)

| 분 야   | 2005      |          | 2014      |          | 분야 비중 증가율<br>(b-a) |
|-------|-----------|----------|-----------|----------|--------------------|
| 사회복지  | GDP 대비 비중 | 분야 비중(a) | GDP 대비 비중 | 분야 비중(b) |                    |
|       | 6.14      | 100      | 9.69      | 100      | 0                  |
| 보건    | 2.77      | 45.1     | 3.90      | 40.2     | △4.9               |
| 노령    | 1.32      | 21.5     | 2.47      | 25.5     | 4.0                |
| 유족    | 0.22      | 3.6      | 0.26      | 2.7      | △0.9               |
| 근로무능력 | 0.56      | 9.1      | 0.59      | 6.1      | △3.0               |
| 가족    | 0.23      | 3.7      | 1.11      | 11.5     | 7.8                |
| ALMP  | 0.11      | 1.8      | 0.45      | 4.6      | 2.8                |
| 실업    | 0.19      | 3.1      | 0.28      | 2.9      | △0.2               |
| 기타    | 0.74      | 12.1     | 0.62      | 6.4      | △5.7               |

자료: 보건복지부(2016), 2014년 기준 한국의 사회복지지출

[우리나라 GDP 대비 공공사회복지지출 기능별 비율 변화: 2005/2014]

(단위: %)



자료: 보건복지부(2016), 2014년 기준 한국의 사회복지지출

- 인구구조변화는 고령화에 따른 노령지출뿐만 아니라 저출산 극복을 위한 가족 지출, 노동시장 구조 변화 대응 지출 등 전반적인 사회복지 지출 증가 요인으로 작용
- 노년기 사회안전망은 평생사회안전망과 연계선 상에서 구축할 필요가 있으며, 이를 위한 사회복지지출 규모 및 기능별 지출 비율에 대하여는 사회적 합의 필요

#### 4. 분야별 분석

| 주 제                | 분석대상 및 예산(안)                                                                                                                                                           | 주요 분석                                                                                                                                                                     | 시사점                                                                                                                                                                                                                                                          |
|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 노후소득 보장 대책 분석      | <ul style="list-style-type: none"> <li>•노후소득지원 사업과 노후소득보장제도 사각지대 해소 사업을 중심으로 분석</li> <li>•2017년 9조원('18년 예산안 11조원, 사회보험에 해당하는 국민연금은 제외) 규모</li> </ul>                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>•노인의 경제상태 분석</li> <li>•노후소득보장지원 수준의 적정성 검토</li> <li>•노후소득보장제도 사각지대 해소 사업의 실효성 분석</li> </ul>                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>•기초연금의 지속가능성 제고를 위한 기준연금액 책정기준 마련</li> <li>•출산크레딧 및 군복무크레딧의 실효성 제고</li> <li>•두루누리 지원제도의 효과적 운영 방안 모색</li> <li>•임시·일용직 근로자 대상 실업크레딧 적용 확대를 위한 기반 마련</li> </ul>                                                         |
| 노인 건강관리 및 돌봄 대책 분석 | <ul style="list-style-type: none"> <li>•장기요양보험제도 고도화, 치매관리체계 구축 등 노인 건강관리 및 돌봄 지원하는 6개 사업 분석</li> <li>•2017년 9,103억원('18년 예산안 9,815억원) 규모</li> </ul>                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>•노인 돌봄 충분성 분석</li> <li>•장기요양서비스 효율성 분석</li> <li>•만성질환 관리 적절성 분석</li> <li>•치매관리체계의 지역 적 합성 분석</li> <li>•노인자살 대책 분석</li> </ul>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>•노인돌봄서비스 사각지대 해소 노력</li> <li>•재가 돌봄 확대를 위해 재가서비스 혜택의 양과 질 개선</li> <li>•만성질환 예방·관리의 강화를 위해 주치의 제도 등 도입과 취약계층 대책 강화</li> <li>•지역 여건을 반영한 치매안심센터·치매안심병원 모델 구축</li> <li>•노인 자살 원인을 고려한 사회복지급여 제공·심리상담 병행 대책 필요</li> </ul> |
| 중고령자 근로기반 확대 대책 분석 | <ul style="list-style-type: none"> <li>•‘중고령자 취업지원 활성화’ 과제의 사업을 주목적에 따라 ‘일자리 창출유형’과 ‘일자리 연계유형’으로 구분하여 6개 사업 분석</li> <li>•2017년 3,330억원('18년 예산안 3,635억원) 규모</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>•고령사회대책에 포함된 중고령자 일자리의 특징, 예산을 기본계획 차수별로 비교 검토</li> <li>•노인일자리 유형별 재원의 투입 규모 및 성과 분석</li> <li>•노인일자리 사업에 대한 대응지방비 추이 분석</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>•중·고령자 일자리정책 수립과 예산 편성의 체계화</li> <li>•재정투입 대비 일자리 창출 또는 연계 수 등 성과평가에 기반한 중고령자 일자리 설계</li> <li>•사업 확대 시 국비와 지방비 비중 고려</li> <li>•이용대상의 특성 고려</li> </ul>                                                                 |
| 노인 사회참여 및 여가 대책 분석 | <ul style="list-style-type: none"> <li>•노인의 여가문화활동, 자원봉사활동, 평생교육을 지원하는 12개 사업 분석</li> <li>•2017년 1,316억원('18년 예산안 1,484억원) 규모</li> </ul>                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>•노인의 사회참여 및 여가 실태 분석</li> <li>•노인 특성 변화 전망</li> <li>•법적 기반 및 정책의 충분성 분석</li> <li>•노인여가복지시설의 지역별 수급 분석</li> </ul>                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>•노인을 소외집단이 아닌 보편적 정책대상으로 인식 전환</li> <li>•민간참여 활성화와 공공인프라의 고령 친화성 증대</li> <li>•사회·경제적 효과를 도모할 수 있는 정책 설계</li> <li>•고령자의 기초생활능력 향상 및 소외 노인층을 위한 공공 책임성 강화</li> <li>•관계 부처·정책 간 연계 효율성 제고</li> </ul>                     |

## 제 1부 인구구조 변화와 정책 대응

### I. 분석 배경 및 개요 / 1

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| 1. 분석 배경 및 목적 .....             | 1  |
| 가. 인구구조 변화와 고령화 .....           | 1  |
| 나. 인구구조 변화와 1인 가구 .....         | 3  |
| 다. 사회안전망과 인구구조 변화의 정책적 함의 ..... | 4  |
| 2. 고령사회 대책 현황 및 분석 대상 .....     | 6  |
| 가. 고령사회 대책 현황 .....             | 6  |
| 나. 1인가구 대책 현황 .....             | 9  |
| 다. 주요 분석 대상 .....               | 10 |

### II. 정책환경 변화와 공공사회복지지출 비교 분석 / 13

|                           |    |
|---------------------------|----|
| 1. 고령사회의 정책환경 변화 .....    | 13 |
| 가. 노년부양비 부담 가속화 .....     | 13 |
| 나. 도시지역 고령화 .....         | 15 |
| 다. 고령자 가구 및 독거가구 증가 ..... | 17 |
| 라. 후기고령자 증가 .....         | 20 |
| 마. 고령 사망자 증가 .....        | 22 |
| 2. 공공복지지출 비교분석 .....      | 23 |
| 가. 노년부양비 현황과 전망 .....     | 23 |
| 나. 공공사회복지지출 비교 분석 .....   | 26 |



## 제 2부 분야별 분석

### I. 노후소득보장대책 분석 / 39

|                                                 |    |
|-------------------------------------------------|----|
| 1. 분석 배경 및 목적 .....                             | 39 |
| 2. 사업 개요 및 현황 .....                             | 40 |
| 3. 해외 주요국 사례 .....                              | 41 |
| 4. 주요 쟁점 분석 .....                               | 42 |
| 가. 노인 경제상태 현황 .....                             | 42 |
| 나. 노후소득보장지원 수준의 적정성 .....                       | 44 |
| 다. 노후소득보장제도 사각지대 해소 사업의 실효성 .....               | 47 |
| 5. 정책 시사점 .....                                 | 48 |
| 가. 기초연금의 지속가능성 제고를 위한 기준연금액 책정기준 마련 필요 .....    | 48 |
| 나. 출산크레딧 및 군복무크레딧의 실효성 강화 필요 .....              | 49 |
| 다. 임시·일용직 근로자 대상 실업크레딧 적용 확대를 위한 기반 마련 필요 ..... | 49 |
| 라. 두루누리 지원제도의 효과적 운영 방안 모색 필요 .....             | 49 |

### II. 노인 건강관리 및 돌봄 대책 분석 / 51

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| 1. 분석의 배경 .....                  | 51 |
| 2. 노인 건강관리 및 돌봄 대책 개요 및 현황 ..... | 51 |
| 3. 해외 주요국 사례 .....               | 54 |
| 가. 치매관리대책 국외 사례 .....            | 54 |
| 나. 장기요양보험 국외 사례 .....            | 55 |
| 4. 주요 쟁점 분석 .....                | 56 |
| 가. 노인 돌봄 정책의 사각지대 .....          | 56 |
| 나. 시설급여 중심의 노인장기요양보험제도 운영 .....  | 56 |



# CONTENTS

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| 다. 만성질환 예방 및 관리 .....              | 58 |
| 라. 지역적 여건·수요와 치매관리체계의 부합성 .....    | 58 |
| 마. 노인 자살 문제에 대한 정책대응 .....         | 59 |
| 5. 정책 시사점 .....                    | 61 |
| 가. 노인 돌봄 정책 사각지대 해소 .....          | 61 |
| 나. 재가급여 중심의 노인장기요양보험제도 운영 .....    | 61 |
| 다. 만성질환의 예방과 관리 강화 .....           | 62 |
| 라. 지역적 여건과 수요를 고려한 치매관리체계 구축 ..... | 62 |
| 마. 노인 자살 문제에 대한 관심과 체계적인 접근 .....  | 63 |

### III. 중·고령자 근로기반 확대 대책 분석 / 65

|                                           |    |
|-------------------------------------------|----|
| 1. 분석 배경 및 개요 .....                       | 65 |
| 2. 사업 개요 및 현황 .....                       | 66 |
| 3. 해외 주요국 사례 .....                        | 69 |
| 4. 주요 쟁점 분석 .....                         | 71 |
| 가. 재정투입의 효율성 검토 .....                     | 71 |
| 나. 국비와 지방비 부담비율 검토 .....                  | 73 |
| 5. 정책 시사점 .....                           | 74 |
| 가. 체계적인 중·고령자 일자리정책 수립·시행 필요 .....        | 74 |
| 나. 일자리 직접창출에 수반되는 재정규모 고려 필요 .....        | 75 |
| 다. 지방자치단체의 재정부담을 감안한 사업 확대 방안 마련 필요 ..... | 75 |
| 라. 사업 특성을 반영한 성과평가체계 설정 필요 .....          | 76 |
| 마. 사업대상의 특성을 고려한 사업 규모 조정 방안 마련 필요 .....  | 76 |





#### IV. 노인 사회참여 및 여가 대책 / 79

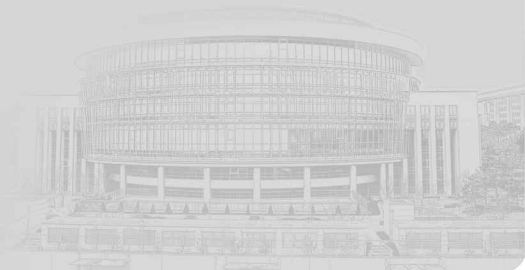
|                                                |    |
|------------------------------------------------|----|
| 1. 분석 배경 및 사업 개요 .....                         | 79 |
| 2. 해외 주요국 사례 .....                             | 81 |
| 3. 주요 쟁점 분석 .....                              | 82 |
| 가. 노인 사회참여 및 여가 실태 분석 .....                    | 82 |
| 나. 노인인구의 특성 변화 전망 .....                        | 84 |
| 다. 법적 기반 및 정책의 충분성 검토 .....                    | 86 |
| 라. 노인여가복지시설 수급 분석 .....                        | 87 |
| 4. 정책 시사점 .....                                | 88 |
| 가. 노인에 대한 인식 전환 및 법적 기반 확충 .....               | 88 |
| 나. 노인인구의 양적 증대 및 욕구 다양화에 대응한 정책 다각화 .....      | 88 |
| 다. 노인 사회참여 활성화를 통한 사회 파급효과 도모 .....            | 89 |
| 라. 노년층 내의 정책 사각지대 및 성인문해교육에 대한 공공 책임성 강화 ..... | 89 |
| 마. 부처 간 정책 연계를 통한 효율성 제고 .....                 | 89 |

#### 참고문헌 / 91

## 표 차례

## CONTENTS

|                                                           |    |
|-----------------------------------------------------------|----|
| [표 1] 연령계층별 인구(중위 추계) 변화 추이 .....                         | 1  |
| [표 2] 주요 가구유형별 가구(2015-2045) .....                        | 3  |
| [표 3] 사회안전망과 주요 복지제도 도입 현황 .....                          | 5  |
| [표 4] 저출산·고령사회기본계획-고령사회 대책 .....                          | 7  |
| [표 5] 제3차 저출산·고령사회기본계획-고령사회 대책 .....                      | 8  |
| [표 6] 1인가구를 대상으로 하는 재정지원 사업 .....                         | 9  |
| [표 7] 제3차 고령사회 대책 중 노년기 사회안전망 관련 과제 .....                 | 10 |
| [표 8] 주요 분석 대상: 기획보고서 구성 .....                            | 11 |
| [표 9] 주요국 고령화 속도 비교 .....                                 | 13 |
| [표 10] 노년부양비 추이 .....                                     | 15 |
| [표 11] 시도별 고령인구 구성비(2015-2045) .....                      | 15 |
| [표 12] 시도별 고령인구 구성비의 상대적 및 절대적 변화 .....                   | 17 |
| [표 13] 남·여 기대수명 및 초혼연령 .....                              | 18 |
| [표 14] 연령별 1인가구(2015-2045) .....                          | 19 |
| [표 15] 전체 인구 중 고령인구 비율 추이 .....                           | 20 |
| [표 16] 고령인구 연령대별 비율 변화 추이 .....                           | 20 |
| [표 17] 연령별 사망자 추이(1990-2015) .....                        | 22 |
| [표 18] 연령별 사망자 추이(1995-2065) .....                        | 22 |
| [표 19] OECD 국가의 노년부양비 추계치 .....                           | 24 |
| [표 20] OECD 국가 노년부양비의 상대적 및 절대적 변화 .....                  | 25 |
| [표 21] 우리나라의 기능별 공공사회복지지출 비율(GDP 대비)(2005-2014) ...       | 27 |
| [표 22] 우리나라의 기능별 공공사회복지지출 비율(GDP 대비) 변화(2005/2014) ...    | 28 |
| [표 23] 노후생활보장 국가별 유형 .....                                | 30 |
| [표 24] 주요 OECD 국가별 사회복지지출(GDP 대비)중 노령지출 비율(2011-2013) ... | 32 |



|                                                      |    |
|------------------------------------------------------|----|
| [표 25] 동일 노년부양비 기준 OECD 국가의 공공부문 노령지출 .....          | 34 |
| [표 26] 2013년 기준 노년부양비가 유사한 OECD 국가 비교 .....          | 35 |
| [표 27] 노후소득보장대책 관련 사업의 구성 .....                      | 40 |
| [표 28] 주요국의 공적연금 사각지대 해소 정책 비교 .....                 | 41 |
| [표 29] 기초연금 수급 현황 .....                              | 45 |
| [표 30] 공적연금 가입 실태 .....                              | 47 |
| [표 31] 저출산·고령사회 기본계획(고령화 대책) 및 재정 지출 현황 .....        | 52 |
| [표 32] 노인 건강관리 및 돌봄 사업 현황 .....                      | 52 |
| [표 33] 주요국 치매관리대책 현황 .....                           | 54 |
| [표 34] 주요국 장기요양보험 현황 및 특징 .....                      | 55 |
| [표 35] 노인 돌봄 정책 수급 대상자 수 추이(2017년 6월말 기준) .....      | 56 |
| [표 36] 가구소득 분위별 만성질환자 현황] .....                      | 58 |
| [표 37] 자살예방사업 세부 예산 현황] .....                        | 60 |
| [표 38] 60대 이상 연령층의 자살 총동 이유: 2006~2012년 .....        | 63 |
| [표 39] 제1~3차 저출산·고령사회기본계획의 고령화 대비 일자리정책 추이 .....     | 67 |
| [표 40] 중·고령자 일자리 창출 및 연계 유형 구분 .....                 | 68 |
| [표 41] 주요 국가별 65세 이상 노인 인구의 경제활동 현황 .....            | 69 |
| [표 42] 주요국 중·고령자 일자리 정책 .....                        | 70 |
| [표 43] 노인 사회참여 및 여가 대책 추진 사업 및 재정투입 현황 .....         | 80 |
| [표 44] 고령자의 자원봉사활동 및 평생교육 지원에 관한 외국의 사례 .....        | 81 |
| [표 45] 노인 자원봉사 참여율 주요국 비교 .....                      | 83 |
| [표 46] 노인(65세 이상) 참여 평생교육프로그램 실시 기관 .....            | 84 |
| [표 47] 장래인구추계 및 고령화 전망 .....                         | 85 |
| [표 48] 제3차 저출산·고령사회기본계획('16~'20)의 고령사회대책 재정 배분 현황 .. | 86 |
| [표 49] 노인여가복지시설 수요-공급 격차에 따른 시군구별 유형화 .....          | 87 |

## 그림 차례

## CONTENTS

|                                                               |    |
|---------------------------------------------------------------|----|
| [그림 1] 연령계층별 인구(중위 추계) 변화 추이 .....                            | 2  |
| [그림 2] 주요 가구유형별 변화 추이(2015-2045) .....                        | 4  |
| [그림 3] 노년부양비 추이 .....                                         | 14 |
| [그림 4] 시도별 고령인구 비율 추계(2015-2045) .....                        | 16 |
| [그림 5] 고령자 및 1인 가구 추이 .....                                   | 18 |
| [그림 6] 1인 가구 비율 및 연령별 1인 가구 비율 추이(2015-2045) .....            | 19 |
| [그림 7] 전체인구 중 고령인구 비율 추이 .....                                | 21 |
| [그림 8] 고령인구 내 연령대별 추이 .....                                   | 21 |
| [그림 9] 연령별 사망자 .....                                          | 23 |
| [그림 10] 사망자 추이(1990-2015) .....                               | 23 |
| [그림 11] 우리나라의 기능별 공공사회복지지출 비율(GDP 대비) 변화(2005-2014) ..        | 27 |
| [그림 12] 우리나라 GDP 대비 공공사회복지지출 기능별 비율 변화: 2005/2014 ..          | 28 |
| [그림 13] 주요 OECD 국가별 사회복지지출(GDP 대비) 및 노령지출 현황(2013) ..         | 33 |
| [그림 14] 노인가구의 소득-지출 구성 .....                                  | 43 |
| [그림 15] 노인가구의 자산-부채 구성 .....                                  | 43 |
| [그림 16] 노인 개인의 총소득 구성 및 공적이전소득 수급 여부 .....                    | 44 |
| [그림 17] 노인 빈곤율 및 지니계수 추이 .....                                | 46 |
| [그림 18] 노인장기요양보험에 대한 국가 지원 현황 .....                           | 53 |
| [그림 19] 돌봄 시설별 치매환자 돌봄 현황 .....                               | 57 |
| [그림 20] 시설급여 이용이 재가급여 이용보다 선호되는 이유<br>(국회예산정책처 설문조사 결과) ..... | 57 |
| [그림 21] 치매안심센터의 성공적 정착을 위한 요건<br>(국회예산정책처 설문조사 결과) .....      | 59 |



|                                                             |    |
|-------------------------------------------------------------|----|
| [그림 22] 중·고령자 일자리 창출형 및 연계형 사업의 예산 및 실적 추이 .....            | 68 |
| [그림 23] 중·고령자 일자리 창출형 및 연계형 실적 1인당 평균 투입 예산액 ..             | 71 |
| [그림 24] 중·고령자 일자리 창출형 및 연계형 실적 1인당 평균 투입 예산액 추이 ..          | 72 |
| [그림 25] 중·고령자 일자리 연계 실적 1개당 평균 투입 예산액(센터형): 2016 ..         | 72 |
| [그림 26] 2016년 중·고령자 일자리 창출형 및 연계형 사업 예산의<br>국비·지방비 비중 ..... | 73 |
| [그림 27] 연도별 중·고령자 일자리 예산의 국비·지방비 비중 추이 .....                | 74 |
| [그림 28] 지난 1년간 여가활동 참여율 .....                               | 82 |
| [그림 29] 노인(65세 이상) 평생교육 참여율 및 참여희망률(2014) .....             | 83 |
| [그림 30] 비형식 평생교육기관 .....                                    | 84 |
| [그림 31] 비형식 평생교육기관 .....                                    | 84 |
| [그림 32] 노인의 교육수준 전망 .....                                   | 85 |
| [그림 33] 연령 그룹별 인구추계 .....                                   | 88 |

# 제 1부 인구구조 변화와 정책 대응

## I. 분석 배경 및 개요

### 1. 분석 배경 및 목적

#### 가. 인구구조 변화와 고령화

'17년 8월말 기준 우리나라의 65세 이상 주민등록 인구는 726만명으로 집계되었다. 이로써 우리나라는 전체 인구(5,175만명)에서 고령인구가 차지하는 비율이 14.0%<sup>1)</sup>를 넘어섬에 따라 고령사회(Aged Society)<sup>2)</sup>에 진입했다.

[표 1] 연령계층별 인구(중위 추계) 변화 추이

(단위: 만명, %, 년)

| 구분          | 연령                 | 1970  | 1990  | 2015  | 2016  | 2017  | 2025  | 2031  | 2040  | 2060  |
|-------------|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 인구          | 계                  | 3,224 | 4,287 | 5,101 | 5,125 | 5,145 | 5,261 | 5,296 | 5,220 | 4,525 |
|             | 유소년인구<br>(0-14세)   | 1,371 | 1,097 | 703   | 686   | 675   | 635   | 609   | 565   | 427   |
|             | 생산가능인구<br>(15-64세) | 1,754 | 2,970 | 3,744 | 3,763 | 3,762 | 3,576 | 3,348 | 2,943 | 2,244 |
|             | 고령인구<br>(65세+)     | 99    | 220   | 654   | 676   | 708   | 1,051 | 1,339 | 1,712 | 1,854 |
| 구<br>성<br>비 | 유소년인구              | 42.5  | 25.6  | 13.8  | 13.4  | 13.1  | 12.1  | 11.5  | 10.8  | 9.4   |
|             | 생산가능인구             | 54.4  | 69.3  | 73.4  | 73.4  | 73.1  | 68    | 63.2  | 56.4  | 49.6  |
|             | 고령인구               | 3.1   | 5.1   | 12.8  | 13.2  | 13.8  | 20.0  | 25.3  | 32.8  | 41.0  |
|             | 기대수명               | 62.3  | 71.7  | 82.1  | 82.3  | 82.6  | 84.3  | 85.4  | 86.9  | 89.5  |

주: 기대수명은 0세의 출생자가 향후 생존할 것으로 기대되는 연수 즉, '0세의 기대여명'을 의미함  
자료: 통계청, 「장래인구추계: 2015~2065년」 및 「생명표」

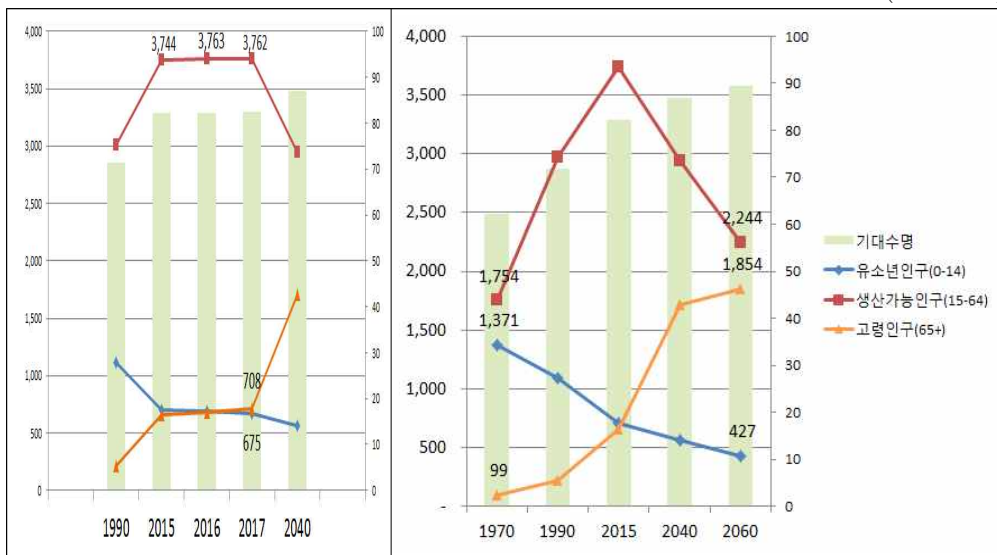
- 1) 통계청의 2017년 고령인구 추계치 13.8%는 연앙인구(해당 연도의 중앙일인 7월 1일의 인구수)를 기준으로 한 것으로 행정안전부가 발표한 주민등록 인구기준 고령인구 비율 14.02%와 차이를 보이게 된다.
- 2) 한 국가의 총인구 중 65세 이상 노인인구비율이 7% 이상인 국가를 '고령화사회(Ageing Society)', 14% 이상인 국가를 '고령사회(Aged Society)', 20% 이상인 국가를 '초고령사회(Super-Aged Society)'로 구분하고 있다(행정안전부 국가기록원).

[표 1]에 따른 연령계층별 인구 구성비의 변화 추이를 보면, 유소년인구는 감소하고 고령인구는 증가함을 알 수 있다. 고령인구 비율의 증가추세는 의료기술 발달 등으로 인해 기대수명이 연장된 반면, 출산율은 둔화된 데서 원인을 찾을 수 있다. 한국인의 기대수명은 1970년 62.3세에서 2017년 82.6세로 20년 이상 증가했으나, 합계 출산율<sup>3)</sup>은 1970년 4.53명에서 2016년 1.17명으로 급격하게 감소하였다.

고령화로 집약될 수 있는 인구구조 변화 내용을 펼쳐보면 [그림 1]과 같다. 2017년을 기점으로 고령인구 수(708만명)가 유소년인구 수(675만명)를 넘어서고 있다. 또한, 생산가능인구는 2016년 3,763만명을 정점으로 2017년부터 감소하기 시작했으며, 특히 베이비붐 세대<sup>4)</sup>가 고령인구로 진입하는 2020년대와 2030년대에 급격한 감소<sup>5)</sup>가 이루어질 것으로 예상된다.

[그림 1] 연령계층별 인구(중위 추계) 변화 추이

(단위: 만명)



자료: 통계청, 「장래인구추계 : 2015~2065년」

[표 1]에서 볼 수 있듯이 우리나라는 2025년에 고령인구 비율이 전체인구의 20%를 넘어 초고령사회에 진입하고, 2031년에는 총인구가 5,296만명으로 정점에

3) 합계출산율은 가임여성(15~49세) 1명이 평생 동안 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아수이다  
 4) 베이비붐 세대: 1세대(1955~1964년생) 801만명, 2세대(1965~1974년생)848만명  
 5) 미국의 경제학자 해리 덴트는 《The Demographic Cliff》(2014)에서 생산가능인구(15~64세)의 비율이 급속도로 줄어드는 현상을 “인구절벽”으로 개념화하고 있다.

달하게 되며 2032년부터 총인구가 감소할 것으로 예상된다. 이어 2060년에는 전체 인구에서 고령인구가 차지하는 비율이 41%를 차지하고, 기대수명은 89.5세에 이를 것으로 전망된다.

기대수명의 증가로 생애주기에서 노년기가 차지하는 비율이 증가함에 따라 국민 개개인은 교육-직업활동-퇴직이라는 기존의 3단계 삶을 인생 이모작, 삼모작 등 다단계 삶으로 전환하여야 하는 도전에 직면하고 있다. 이에 따라 국가는 장수시대를 맞아 국민 개개인이 노후준비를 원활하게 하여 삶의 질을 확보할 수 있도록 지원하는 정책을 추진하고 있다.

## 나. 인구구조 변화와 1인 가구

2015년 현재 가구유형은 [표 2]에서와 같이 부부와 자녀로 이루어진 가구 32.3%(613만 가구), 1인 가구 27.2%(518만 가구), 부부가구 15.5%(295만 가구) 순으로 높은 비율을 차지하고 있다. 그런데 [표 2]를 보면 1인 가구는 2025년 31.9%(670만 가구), 2045년 36.3%(809만 8천 가구)로 증가하여 향후 가구유형 중 가장 높은 비율을 차지할 것으로 예상된다.

[표 2] 주요 가구유형별 가구(2015-2045)

(단위: 만가구, %)

|                  |                    | 가 구     |         |         |         |         |           | 구성비   |       |       |       |       |
|------------------|--------------------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                  |                    | 2015    | 2017    | 2025    | 2035    | 2045    | 연평균<br>변화 | 2015  | 2017  | 2025  | 2035  | 2045  |
| 계                |                    | 1,901.3 | 1,952.4 | 2,101.4 | 2,206.7 | 2,231.8 | 11.0      | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| 친<br>족<br>가<br>구 | 계                  | 1,362.0 | 1,373.4 | 1,403.9 | 1,416.5 | 1,392.8 | 1.0       | 71.6  | 70.3  | 66.8  | 64.2  | 62.4  |
|                  | 부부                 | 295.2   | 313.0   | 384.9   | 456.0   | 474.2   | 6.0       | 15.5  | 16.0  | 18.3  | 20.7  | 21.2  |
|                  | 부부+자녀              | 613.2   | 593.3   | 507.5   | 424.8   | 354.1   | -8.6      | 32.3  | 30.4  | 24.2  | 19.3  | 15.9  |
|                  | 부+자녀               | 53.5    | 57.0    | 67.2    | 73.8    | 75.1    | 0.7       | 2.8   | 2.9   | 3.2   | 3.3   | 3.4   |
|                  | 모+자녀               | 151.7   | 155.7   | 163.1   | 160.5   | 150.6   | 0.0       | 8.0   | 8.0   | 7.8   | 7.3   | 6.7   |
|                  | 3대이상 <sup>1)</sup> | 103.4   | 100.0   | 85.9    | 74.6    | 64.5    | -1.3      | 5.4   | 5.1   | 4.1   | 3.4   | 2.9   |
|                  | 기타 <sup>2)</sup>   | 145.0   | 154.5   | 195.3   | 226.7   | 274.3   | 4.3       | 7.6   | 7.9   | 9.3   | 10.3  | 12.3  |
| 1인 가구            |                    | 518.0   | 556.2   | 670.1   | 763.5   | 809.8   | 9.7       | 27.2  | 28.5  | 31.9  | 34.6  | 36.3  |
| 비친족가구            |                    | 21.4    | 22.7    | 27.4    | 26.8    | 29.1    | 0.3       | 1.1   | 1.2   | 1.3   | 1.2   | 1.3   |

주: 1) 부부+미혼자녀+부(모), 3세대이상 기타

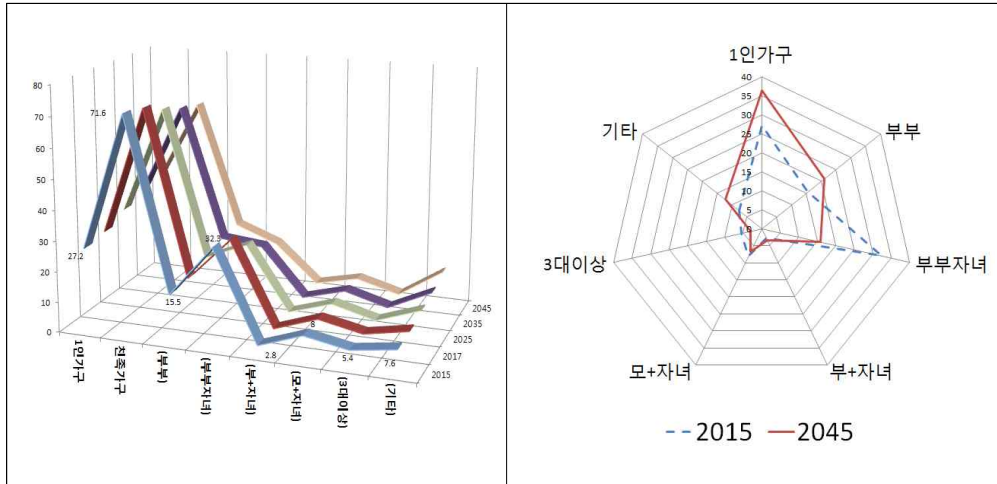
2) 가구주+형제자매(기타 친인척), 1세대 기타, 부부+부(모), 부부+자녀+부부형제자매, 조부(모)+손자녀, 2세대 기타

자료: 통계청, 장래가구추계



[그림 2] 주요 가구유형별 변화 추이(2015-2045)

(단위: %)



자료: 통계청, 「장래가구추계: 2015~2045년」

한편 친족가구 내에서는 2015년 현재 결혼한 부부와 자녀로 구성된 가구가 32.3%로 가장 많고, 부부가구가 15.5%로 두 번째로 많은 비율을 차지하고 있다. 그런데 부부와 자녀로 구성된 가구는 점차 감소하고 부부가구는 증가하여 2035년과 2045년에는 부부가구가 부부와 자녀로 구성된 가구 비율보다 각각 1.4%p 및 5.3%p 높을 것으로 예상된다. 전통적 가족 형태의 가구 감소와 1인 가구의 증가현상은 그동안 사회에서 가족이 담당했던 돌봄과 보호의 영역에서 보다 적극적인 국가와 사회의 역할 분담을 필요로 하게 될 것으로 보인다.

#### 다. 사회안전망과 인구구조 변화의 정책적 함의

인구구조변화에 따른 고령화는 소득의 상실, 의존성의 증가 등 노년기에 발생하는 특수한 요구로 인해 곤궁에 처한 개인 또는 가구 단위를 위한 사회안전망의 필요성을 증대시키고 있다. 「사회보장기본법」 제22조<sup>6)</sup>에 따르면 국가와 지방자치단체는 국민의 삶의 질을 유지·증진시키기 위한 “평생사회안전망<sup>7)</sup>”을 구축하도록 규정하고

6) 「사회보장기본법」

제22조(평생사회안전망의 구축·운영) ① 국가와 지방자치단체는 모든 국민이 생애 동안 삶의 질을 유지·증진할 수 있도록 평생사회안전망을 구축하여야 한다. ② 국가와 지방자치단체는 평생사회안전망을 구축·운영함에 있어 사회적 취약계층을 위한 공공부조를 마련하여 최저생활을 보장하여야 한다.

있으며, 동법에 따른 제1차 사회보장기본계획(2014~2018)에서는 사회안전망을 [표 3]과 같이 1·2·3차로 구분하고 있다. 이 중 노년기 사회안전망의 범위는 2015년 제정된 「노후준비 지원법」 규정<sup>8)</sup>에 의한 노년기 4고(빈곤·질병·무위·고독)에 대한 대책들로 범주화 할 수 있다.

[표 3] 사회안전망과 주요 복지제도 도입 현황

| 사회안전망                 | 주요제도                   | 시행                                                                     |
|-----------------------|------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| 1차 안전망<br>〈사회보험〉      | 국민건강보험                 | ‘77년 시행, ’89년 전국민 확대                                                   |
|                       | 산재보험                   | ‘64년 시행, 00년 1인이상 사업장 확대                                               |
|                       | 국민연금                   | ‘88년 시행, ’99년 전국민 확대                                                   |
|                       | 고용보험                   | ‘95년 시행, ’98년 1인 이상 사업장 확대                                             |
|                       | 노인장기요양보험               | ‘08년 시행                                                                |
| 2차 안전망<br>〈사회(복지)서비스〉 | 아동/노인/장애인<br>돌봄서비스     | - 정부수립 후 각종 사회복지시설 확충<br>- ‘06년 사회서비스 전자바우처 도입<br>- ‘11년 장애인 활동지원제도 시행 |
| 3차 안전망<br>〈공공부조〉      | 국민기초생활보장               | ‘00년 시행(‘61, 생활보호법 제정)                                                 |
|                       | 의료급여                   | ‘77년 시행, ’00년 확대 개편                                                    |
|                       | 긴급복지지원                 | ‘06년 시행                                                                |
|                       | 기초(노령)연금 <sup>9)</sup> | 08년 시행된 기초노령연금이 14년 기초연금으로 전환                                          |
|                       | 장애인연금                  | ‘10년 시행                                                                |

자료: 관계부처합동, 제1차 사회보장기본계획(2014~2018)

7) 「사회보장기본법」

제3조(정의) “평생사회안전망”이란 생애주기에 걸쳐 보편적으로 충족되어야 하는 기본욕구와 특정한 사회위험에 의하여 발생하는 특수욕구를 동시에 고려하여 소득·서비스를 보장하는 맞춤형 사회보장제도를 말한다.

8) 「노후준비 지원법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "노후준비"란 노년기에 발생할 수 있는 빈곤·질병·무위·고독 등에 대하여 사전에 대처하는 것을 말한다.

9) 기초연금을 공공부조로 보지 않고 사회수당(social allowance)으로 분류하기도 한다. 사회수당은 사회보험과 달리 거출(釀出; 사회보험을 지급받기 위하여 사회보험료를 납부)을 조건으로 하지 않고, 공공부조와 달리 대상자를 빈곤층에 한정하지 않으며 보충성(보족성)의 원리에 근거하지 않는다. 보충성의 원리란 소득·자산조사(means-test) 등을 통하여 빈곤층이 보유하고 있는 자원(가족, 소득, 재산, 근로능력 등)을 파악하고 그러한 자원을 우선적으로 최대한 활용해야 하는 조건을 두고 국가가 현금급여로 부족한 부분만큼을 보충하여 지급하는 것을 의미한다.

정부는 노년기 사회안전망 확충의 중요성을 인식하고 2000년대부터 기초노령연금제도, 장기요양보호제도 등 기본적인 노인복지 분야 사회안전망 확충에 노력을 기울이고 있다. 그러나 2014년 기준 OECD 국가 중 가장 높은 노인 빈곤율(49.6%, OECD 평균 12.6%)과 OECD 평균(18.8명)의 3배 수준에 달하는 노인자살률(노인 10만명 당 55.5명)등 사회적 지표를 보면 우리나라의 노후 사회안전망이 충분하다고 하기는 어려운 실정이다. 최근 우리나라는 그간의 미흡한 노후 준비와 함께 급속한 고령화 속도로 인하여 기초연금, 의료·요양비, 노인 사회참여 및 일자리 등 다양한 분야에서 노인 대상 재정지원 사업의 확대가 이루어지고 있다.

고령사회의 도래는 현세대 노인의 삶의 질 향상과 후세대의 재정부담 완화를 상호 모순적인 과제를 부여하고 있다. 이를 해결하기 위해서는 길어진 노년기를 살아가는 국민 개개인의 노후준비와 함께 고령 사회를 대비한 정부의 체계적이고 효과적인 사회 안전망 구축이 요구된다.

이번 기획 보고서에서는 2017년 우리나라가 고령사회에 진입한 시점에서 정부가 추진하고 있는 고령사회 대책 중 노년기 사회안전망 확충 과제를 중심으로 관련 정책들을 점검하고 발전 방향을 모색해 보고자 한다.

## 2. 고령사회 대책 현황 및 분석 대상

### 가. 고령사회 대책 현황

「저출산·고령사회기본법」<sup>10)</sup>은 인구 고령화에 따른 변화를 효과적으로 대응하기 위하여 2005년 제정되었다. 동 법에는 국민 개인과 가족 차원의 고용과 소득보장, 건강증진과 의료제공, 여가문화 및 사회활동 장려 등 복지 문제부터 국가와 사회적 차원의 정책 방향<sup>11)</sup>인 세대 간 이해증진, 고령친화적 산업의 육성 등이 포함되어 있다. 이에 따라 정부는 2006년부터 1·2·3차에 걸쳐 5개년 기본계획과 연간 시행계획을 수립·시행하고 있다.

10) 제1조(목적) 이 법은 저출산 및 인구의 고령화에 따른 변화에 대응하는 저출산·고령사회정책의 기본방향과 그 수립 및 추진체계에 관한 사항을 규정함으로써 국가의 경쟁력을 높이고 국민의 삶의 질 향상과 국가의 지속적인 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

11) 제11조(고용과 소득보장), 제12조(건강증진과 의료제공), 제13조(생활환경과 안전보장) 제14조(여가·문화 및 사회활동의 장려), 제15조(평생교육과 정보화) 제16조(취약계층노인 등), 제17조(가족관계와 세대간 이해증진), 제18조(경제와 산업 등), 제19조(고령친화적 산업의 육성)

제1차 계획('06~'10년)은 “고령사회 대응체계 확립”이라는 정책 목표 아래 노후 소득보장 체계 강화, 건강하고 보호받는 노후생활 보장, 노인의 사회참여와 노후준비 기반 조성 및 고령친화 생활환경 조성이라는 4대 추진전략을 세우고 세부 정책들을 시행하였다. 1차 5개년 동안 정부가 고령사회 대책을 위하여 투입한 재정은 15.9조원이다. [표 4]를 보면 1차 계획 기간 중인 2008년에 예산액이 큰 폭으로 증가하였는데, 이는 2008년부터 기초노령연금이 도입된 결과이다. 2009년 예산 증가는 기초노령연금의 대상을 전체 노인의 70%에게 지급하도록 조정하는 한편 노인일자리 확대와 노인요양보호시설 인프라 확충 등에서 기인한 것이다. 1차 계획은 각 부처에서 기존에 실시하던 사업을 과제별로 재구성하여 제시하였고, 주된 사업 대상이 65세 이상 저소득 노인층이라는 한계가 있었다. 그러나, 이 시기에 「기초노령연금법」, 「노인장기요양보험법」 및 「고령친화산업진흥법」 등 중요한 법률을 제정하고 관련 제도들을 도입·정비한 것은 고령사회 대응을 위한 의미 있는 성과라고 할 수 있다.

[표 4] 저출산·고령사회기본계획-고령사회 대책

(단위: 조원)

| 구분 | 제1차                                                                                                                                                    |      |      |      |      |      | 제2차                                                                                                                           |      |      |      |      |      |
|----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|
| 목표 | 고령사회 대응체계 확립                                                                                                                                           |      |      |      |      |      | 2012~15년 고령사회 대응체계 확립<br>2016~30년 잠재성장률 및 재정 지속가능성 향상                                                                         |      |      |      |      |      |
| 전략 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 노후 소득보장 체계 강화</li> <li>- 건강하고 보호받는 노후생활 보장</li> <li>- 노인의 사회참여와 노후준비 기반 조성</li> <li>- 고령친화 생활환경 조성</li> </ul> |      |      |      |      |      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 베이비붐 세대의 고령화 대응체계 구축</li> <li>- 안정되고 활기찬 노후생활 보장</li> <li>- 고령친화적 사회환경 조성</li> </ul> |      |      |      |      |      |
| 연도 | 2006                                                                                                                                                   | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 소계   | 2011                                                                                                                          | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 소계   |
| 예산 | 1.3                                                                                                                                                    | 1.6  | 3.2  | 4.7  | 5.1  | 15.9 | 5.5                                                                                                                           | 6.4  | 6.3  | 9.4  | 12.9 | 40.5 |

자료: 대한민국정부, 제3차 저출산고령사회기본계획(2016~2020)을 바탕으로 국회예산정책처 작성

제2차 기본계획('11~'15년) 기간에는 “저출산·고령사회위원회”가 대통령 소속으로 격상되고, 예산도 1차 5개년의 15.9조원보다 2.6배 증액된 40.5조원이 투입되었다. [표 4]를 보면 2014년부터 예산이 대폭 증가하였는데, 이는 기초노령연금이 기초연금으로 바뀌면서 단가가 상향 조정되었기 때문이다. 2차 계획은 정책대상자의 연령을 확대하여 베이비붐 세대까지 포함시키고 노후를 안정적으로 대비하기 위한 고용연장과 노후설계를 통한 소득보장 관련 사업이 추가되었으며, 노인 질환에 대한 사전적 예방 사업들도 추가되었다. 또한 치매관리법 제정, 정년 60세 법제화, 기초

연금 도입 등의 성과가 있었다. 다만, 관련 정책들이 노후 소득과 건강 보장에 편중되어 문화·여가, 주거 환경 등 고령인구의 질적 및 구조적 변화와 관련한 균형 있는 대응은 미흡하였다는 평가를 받고 있다<sup>12)</sup>.

제3차 기본계획(‘16~’20년)은 “생산적이고 활기찬 고령사회”를 목표로 노후 소득보장 강화, 활기차고 안전한 노후 실현, 고령자 인력 활용 확대, 고령친화경제로의 도약이라는 4대 분야 추진 전략으로 구성되어있다. 정부는 1·2차 계획에 따라 지난 10년간 추진해 온 노후 소득보장, 건강생활 지원 제도의 성과를 바탕으로 제3차 기본계획을 통해 제도의 사각지대 해소 등 제도 성숙기로 전환하는 정책을 추진하겠다는 입장이다. 3차 기본계획에는 고령사회 전환에 따른 생산인구 감소 등의 문제에 대응할 수 있도록 고용·산업 등 구조 개편 사항도 포함되어 있다. 정부가 3차 고령사회 대책 분야 핵심성과 지표로 설정한 노인교통사망률(‘14년 28.4명→’20년 20명), 고령친화사업(‘13년 5.4%→’20년 10%) 등이 고령사회 대응을 위한 사회·경제적 지표라면, 노인상대빈곤율(‘14년 49.6%→’20년 39%), 기대수명과 건강수명의 격차(‘14년→’20년 7.5년) 및 고령자 고용률(‘14년 65.6%→’20년 70%) 등은 고령자와 그 가족에 대한 사회안전망 수준을 측정하는 지표로 이해할 수 있을 것이다.

[표 5] 제3차 저출산·고령사회기본계획-고령사회 대책

(단위: 억원)

| 구 분                    | 2016 결산 | 2017 예산(계획) | 2018 예산(계획(안)) |
|------------------------|---------|-------------|----------------|
| 1. 노후소득보장 강화           | 107,029 | 112,946     | 136,875        |
| 2. 활기차고 안전한 노후 실현      | 19,998  | 21,426      | 30,346         |
| 3. 여성, 중고령자, 외국인력 활용확대 | 5,038   | 5,525       | 5,529          |
| 4. 고령친화경제로의 도약         | 2,630   | 3,359       | 2,972          |
| 합 계                    | 134,695 | 143,256     | 175,722        |

주: 2016년은 집행액, 2017년은 예산(계획)액 기준

자료: 보건복지부

12) 이삼식, 저출산·고령화 대책의 현황과 정책 과제, 보건복지포럼 2016.1.

## 나. 1인가구 대책 현황

최현수 외<sup>13)</sup>는 2016년 국회 확정예산 기준으로 전 부처 사업에 대한 예산배분 현황을 검토하여 [표 6]과 같이 제시하고 있다. [표 6]에 따르면 정부 재정지원사업 287개 중 5.2%인 15개만이 지원 대상에 1인 가구를 명시하거나, 1인 가구에 대한 별도 기준을 적용하고 있는 것으로 나타났다. 나머지 272개 사업(94.8%)은 1인 가구에 대한 구분 없이 사업계획이 수립되고 있어 정부재정사업을 대상으로 1인 가구에 대한 재정지원 규모나 수혜자 실태를 파악하는 것은 어렵다고 결론을 내리고 있다.

[표 6] 1인가구를 대상으로 하는 재정지원 사업

| 구 분                                | 사업수 | 상 세                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|------------------------------------|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 지원 대상에<br>1인 가구 명시                 | 14  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- (보건복지부) 노인돌봄기본 서비스, 독거노인 친구만들기 사업, 독거노인 등 응급안전알림서비스</li> <li>- (국가보훈처) 국가유공자재가복지지원</li> <li>- (국토교통부) 행복주택, 내집마련디딤돌대출, 버팀목전세자금대출, 주거안정월세대출, 공공 리모델링 임대주택 공급, 청년 전세임대, 공공실버주택</li> <li>- (환경부) 사회취약계층 환경성질환 예방사업</li> <li>- (산업통상자원부) 서민층 가스시설 개선사업</li> <li>- (기획재정부) 근로장려금</li> </ul> |
| 1인가구<br>대상으로<br>별도 기준,<br>서비스 등 적용 | 1   | - (보건복지부) 장애인활동지원                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 1인 가구 배제                           | 0   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 1인 가구 관련<br>별도 기준 없음               | 272 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

자료: 최현수 외(2016), 1인 취약가구 위험분석 및 맞춤형 정책지원 방안 연구

1인 가구의 증가 추세는 인구구조 변화의 주요 특징 중 하나이다. 하지만, 1인 가구대상 정책 분석을 위해서는 관련 재정사업의 현황 파악이 우선되어야 한다. 따라서 이번 기획보고서에서는 이에 대해서는 별도로 분석하지 않고, 고령화의 범주 내에서만 정부 정책을 검토하기로 한다.

13) 최현수 외, 1인 취약가구 위험분석 및 맞춤형 정책지원 방안 연구, 한국보건사회연구원, 2016.

## 다. 주요 분석 대상

「노후준비 지원법」에서 규정하고 있는 노년기 4고(4苦: 빈곤, 질병, 무위, 고독)에 대응하는 정책들을 노년기 사회안전망을 위한 정책으로 볼 수 있다. 이에 따라 제3차 저출산·고령사회기본계획(‘16~’20)에 포함되어있는 고령사회 대책 중 사회안전망 정책을 분류하면 [표 7]과 같다. 2018년 노년기 사회안전망 확충을 위한 재정투입 규모는 정부제출안을 기준으로 16.2조원(비공식 잠정추계)이고, 이는 정부 고령사회대책의 92.6%에 해당된다.

[표 7] 제3차 고령사회 대책 중 노년기 사회안전망 관련 주요 과제

(단위: 억원)

| 구 분                    | 2016<br>결산 | 2017<br>예산 | 2018<br>예산안 | 2018<br>안전망<br>예산안 | 관련 안전망               |
|------------------------|------------|------------|-------------|--------------------|----------------------|
| 1. 노후소득보장 강화           | 107,028.9  | 112,945.8  | 136,875.2   |                    |                      |
| 1-1.공적연금 강화            | 106,445.7  | 112,254.7  | 135,912.9   | 135,912.9          | 소득(빈곤)               |
| 1-2.주택·농지연금 대폭 확산      | 521.7      | 663.0      | 923.1       | 923.1              | 소득(빈곤)               |
| 1-3.퇴직·개인연금 활성화        | 43.2       | 10.8       | 20.1        | 20.1               | 소득(빈곤)               |
| 1-4.노후 준비 여건 확충        | 18.2       | 17.3       | 19.1        | 19.1               | 소득(빈곤)               |
| 2. 활기차고 안전한 노후 실현      | 19,998.1   | 21,425.8   | 30,346.4    |                    |                      |
| 2-1.고령자 건강생활 보장        | 6,433.2    | 6,769.3    | 10,412.8    | 10,412.8           | 건강(질병)               |
| 2-2.고령자 사회참여 기회확대      | 7,411.6    | 8,783.0    | 11,954.5    | 11,954.5           | 사회참여 및 여가<br>(무위·고독) |
| 2-3.세대 간 이해 증진         | 94.9       | 1.9        | 1.9         | 1.9                | 사회참여(고독)             |
| 2-4.고령자 친화적 주거환경 조성    | 3,137.8    | 3,070.0    | 6,190.0     |                    |                      |
| 2-5 고령자 안전 및 권익보장      | 2,920.6    | 2,801.6    | 1,787.2     |                    |                      |
| 3. 여성, 중고령자, 외국인력 활용확대 | 5,037.8    | 5,524.5    | 5,529.1     |                    |                      |
| 3-1.여성고용활성화            | 1,405.4    | 1,582.7    | 1,503.7     |                    |                      |
| 3-2.중·고령자 근로기반 확대      | 3,033.4    | 3,330.0    | 3,407.3     | 3,407.3            | 일자리(무위)<br>소득(빈곤)    |
| 3-3.사회통합적 외국인력 활용      | 599.0      | 611.8      | 618.1       |                    |                      |
| 4. 고령친화경제로의 도약         | 2,630.3    | 3,358.5    | 2,972.2     |                    |                      |
| 4-1.고령친화산업의 신성장동력 육성   | 334.3      | 292.5      | 231.9       |                    |                      |
| 4-2.인구다운사이징 대비 강화      | 2,296.0    | 3,066.0    | 2,740.4     |                    |                      |
| 4-3.재정적 지속가능성 제고       |            |            |             |                    |                      |
| 합 계                    | 134,695.0  | 143,254.6  | 175,722.9   | 162,651.7          |                      |

주: 노인복지정책의 진단과 발전전략에서는 중·고령자 근로기반 확대를 무위로 분류하고 있으나, 3차 기본계획에서는 고령자일자리에 사회참여형과 시장형이 공존하므로 동 분야를 무위와 빈곤으로 분류함

자료: 대한민국정부(2015), 제3차 저출산·고령사회기본계획(2016~2020), 정경희 등(2016), 노인복지정책 진단과 발전전략 모색을 바탕으로 국회예산정책처 작성

이번 기획보고서에서는 [표 7]에서 볼 수 있듯이 노년기 4고를 대비할 수 있는 정부 정책들을 대상으로 효과성과 적정성 분석을 통하여 노년기 사회안전망을 점검하고 정책 시사점을 도출하고자 한다.

[표 8] 주요 분석 대상: 기획보고서 구성

| 구 분                       | 노후준비    | 노년기 4고(苦) |
|---------------------------|---------|-----------|
| 1. 인구구조 변화와 정책 대응         | 총괄      |           |
| 2. 노후소득보장체계 분석            | 소득      | 빈곤        |
| 3. 노인건강관리 및 재정·정책 분석      | 건강      | 질병        |
| 4. 중고령자 근로기반 확대 정책 분석     | 일자리     | 빈곤·무위     |
| 5. 고령자 사회참여 및 여가 정책 점검 분석 | 여가·대인관계 | 고독·무위     |





## II. 정책환경 변화와 공공사회복지지출 비교 분석

### 1. 고령사회의 정책환경 변화

#### 가. 노년부양비 부담 가속화

UN은 한 국가의 총인구 중 65세 이상 노인인구비율이 4% 미만인 국가를 유년인구국(Young Population), 4~7%인 국가를 성년인구국(Mature Population), 7% 이상인 국가를 노년인구국(Aged Population)으로 분류하고 있다. 이러한 분류에 따르면 선진국들은 20세기 초·중반부터 노년인구국으로 편입되면서 오랜 기간 연금, 의료보험 등 관련 제도들을 정비해 왔다. 반면, 우리나라는 1999년 처음으로 고령인구비율이 7%에 도달해 노년인구국에 진입했으나, 이후 고령화가 빠르게 진행되고 있다.

[표 9] 주요국 고령화 속도 비교

(단위: 년, %)

| 국 가  | 65세 이상 인구 비율(도달 연차) |      |      |      |      |      |      |      | 경과 연수 |       |
|------|---------------------|------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|
|      | 7%                  | 10%  | 14%  | 15%  | 20%  | 21%  | 25%  | 30%  | 7→14  | 14→20 |
| 한국   | 1999                | 2007 | 2017 | 2019 | 2025 | 2027 | 2033 | 2041 | 18    | 8     |
| 싱가포르 | 1999                | 2013 | 2019 | 2020 | 2026 | 2027 | 2033 | 2043 | 20    | 7     |
| 일본   | 1970                | 1985 | 1994 | 1996 | 2005 | 2007 | 2013 | 2024 | 24    | 11    |
| 중국   | 2000                | 2017 | 2025 | 2028 | 2035 | 2037 | 2049 | 2063 | 25    | 10    |
| 독일   | 1932                | 1952 | 1972 | 1976 | 2009 | 2013 | 2025 | 2034 | 40    | 37    |
| 스페인  | 1947                | 1973 | 1991 | 1994 | 2024 | 2026 | 2034 | 2043 | 44    | 33    |
| 영국   | 1929                | 1946 | 1975 | 1982 | 2027 | 2030 | 2060 | -    | 46    | 52    |
| 러시아  | 1968                | 1979 | 2017 | 2020 | 2040 | 2045 | 2055 | -    | 49    | 23    |
| 이탈리아 | 1927                | 1964 | 1988 | 1991 | 2008 | 2013 | 2027 | 2037 | 61    | 20    |
| 캐나다  | 1945                | 1984 | 2010 | 2013 | 2024 | 2026 | 2052 | -    | 65    | 14    |
| 미국   | 1942                | 1972 | 2014 | 2017 | 2031 | 2048 | 2093 | -    | 72    | 17    |
| 스웨덴  | 1887                | 1948 | 1972 | 1975 | 2015 | 2021 | 2054 | -    | 85    | 43    |
| 프랑스  | 1864                | 1943 | 1990 | 1995 | 2020 | 2023 | 2053 | -    | 126   | 30    |

주: 1. 국가 배열은 7%→14% 경과 연수가 짧은 국가 순

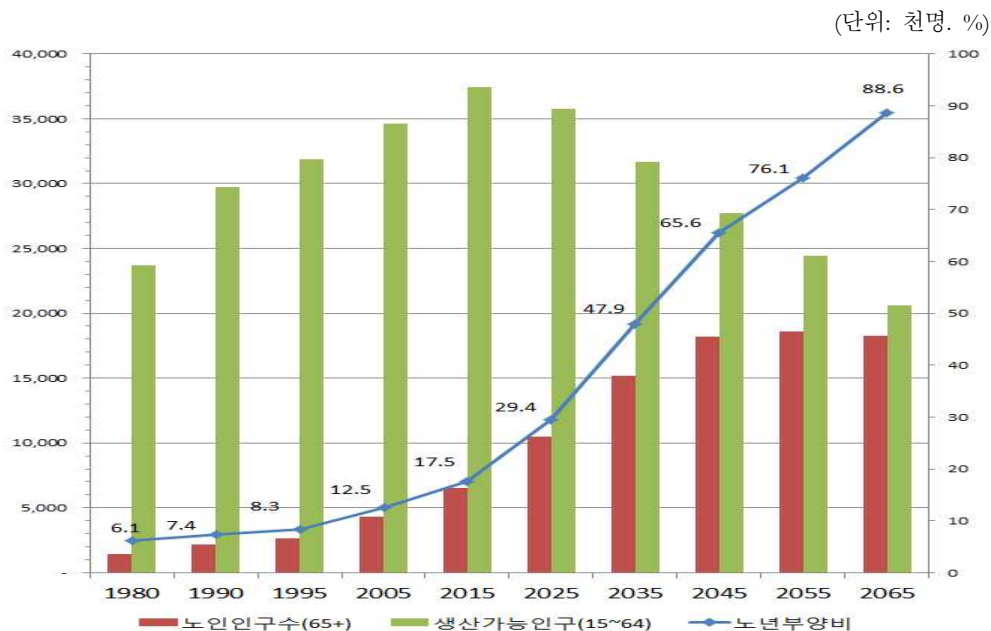
2. “-”은 도달 연수가 2100년 이후인 국가

자료: 東京大學高齡社會總合研究機構, 「東大がつくった高齡社會の教科書」를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[표 9]는 주요국의 고령화 속도를 비교하고 있다. 우리나라는 1999년 고령사회에서 2017년 고령사회(고령인구가 14% 이상)에 도달까지 18년이 걸렸고, 2017년 고령사회에서 2025년 초고령사회(고령인구 20% 이상)에 도달하기까지 8년이 소요될 것으로 예상된다. 이러한 고령화의 속도는 세계 최고령국인 일본보다 빠르며 향후 20~25년 기간 동안 급속하게 진행될 전망이다.

기대수명 증가에 의한 장수현상, 출산율 하락의 장기화에 따른 생산가능인구의 감소 추세는 필연적으로 노년부양비의 증가를 가져오게 된다. 노년부양비는 총인구 중 생산가능인구(15~64세)에 대한 고령인구(65세이상)의 백분비로 고령인구에 대한 생산가능인구의 경제적 부담을 나타내는 지표이다. 동 지표는 사회의 고령화 추세를 파악하는 한편, 이에 대한 정책기초 및 노후생활 안정대책과 젊은 세대의 부담 완화 방안 마련을 위한 자료로 활용하기 위하여 통계청에서 추계하여 발표하고 있다.<sup>14)</sup>

[그림 3] 노년부양비 추이



[표 10]은 우리나라의 노년부양비 추이를 보여주고 있는데, 노인 1명을 부양하게 될 생산가능인구 수가 1980년 16.3명, 2015년 5.7명, 2035년 2.1명, 2065년 1.1명으로 나타나고 있어 고령자 부양부담이 증가하고 있음을 알 수 있다. 이러한 노년

14) 통계청, e-나라지표 노년부양비

부양비 증가는 국가 재정 부담과 함께 고령인구 부양을 위해 생산가능인구가 부담해야 할 조세, 사회보장비 부담 증가로 이어져 세대간 갈등을 유발할 가능성이 있다.

[표 10] 노년부양비 추이

(단위: %, 천명)

|                    | 1980   | 1990   | 1995   | 2005   | 2015   | 2025   | 2035   | 2045   | 2055   | 2065   |
|--------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 노년부양비              | 6.1    | 7.4    | 8.3    | 12.5   | 17.5   | 29.4   | 47.9   | 65.6   | 76.1   | 88.6   |
| 노인인구               | 1,456  | 2,195  | 2,657  | 4,321  | 6,541  | 10,508 | 15,176 | 18,179 | 18,574 | 18,273 |
| 생산가능인구             | 23,717 | 29,701 | 31,900 | 34,641 | 37,444 | 35,757 | 31,677 | 27,718 | 24,421 | 20,620 |
| 노인1인당<br>생산가능인구(명) | 16.3   | 13.5   | 12.0   | 8.0    | 5.7    | 3.4    | 2.1    | 1.5    | 1.3    | 1.1    |

주: 노년부양비는 생산가능인구(15~64세)100명에 대한 고령인구(65세이상)의 비율임

자료: 통계청, 장래인구추계(2015~2065)를 바탕으로 국회예산정책처 정리

## 나. 도시지역 고령화

2015년 기준 우리나라의 고령인구 비율은 12.8%이다. 이를 17개 시도별로 세분하여 살펴보면 8.6%(울산광역시)에서부터 20.6%(전남)까지 편차를 보이고 있다.

[표 11] 시도별 고령인구 구성비(2015-2045)

(단위: %)

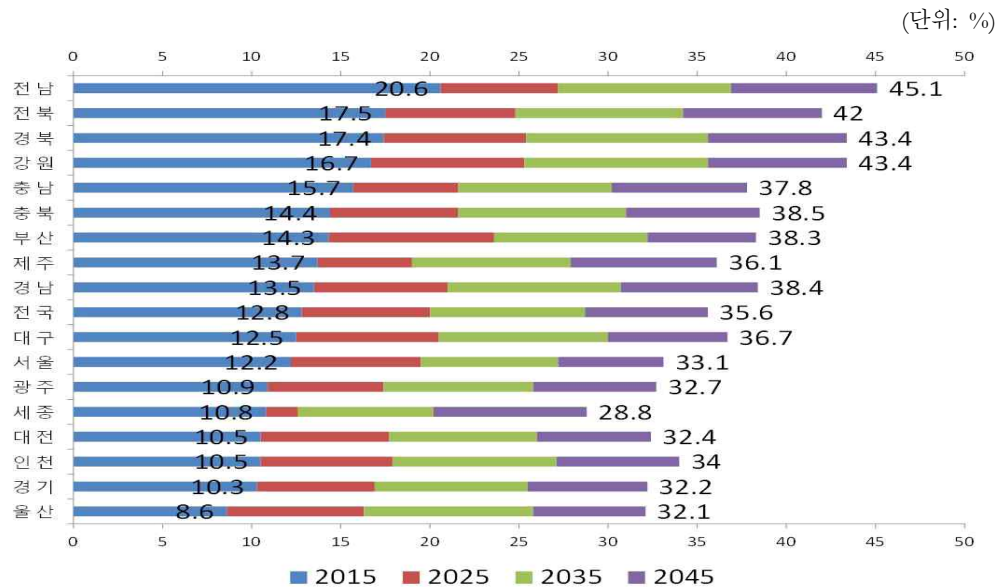
| 순위 | 2015 |      | 2025 |      | 2035 |      | 2045 |      |
|----|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 1  | 전 남  | 20.6 | 전 남  | 27.2 | 전 남  | 36.9 | 전 남  | 45.1 |
| 2  | 전 북  | 17.5 | 경 북  | 25.4 | 경 북  | 35.6 | 경 북  | 43.4 |
| 3  | 경 북  | 17.4 | 강 원  | 25.3 | 강 원  | 35.6 | 강 원  | 43.4 |
| 4  | 강 원  | 16.7 | 전 북  | 24.8 | 전 북  | 34.2 | 전 북  | 42.0 |
| 5  | 충 남  | 15.7 | 부 산  | 23.6 | 부 산  | 32.2 | 충 북  | 38.5 |
| 6  | 충 북  | 14.4 | 충 남  | 21.6 | 충 북  | 31.0 | 경 남  | 38.4 |
| 7  | 부 산  | 14.3 | 충 북  | 21.6 | 경 남  | 30.7 | 부 산  | 38.3 |
| 8  | 제 주  | 13.7 | 경 남  | 21.0 | 충 남  | 30.2 | 충 남  | 37.8 |
| 9  | 경 남  | 13.5 | 대 구  | 20.5 | 대 구  | 30.0 | 대 구  | 36.7 |
| 10 | 대 구  | 12.5 | 서 울  | 19.5 | 제 주  | 27.9 | 제 주  | 36.1 |
| 11 | 서 울  | 12.2 | 제 주  | 19.0 | 서 울  | 27.2 | 인 천  | 34.0 |
| 12 | 광 주  | 10.9 | 인 천  | 17.9 | 인 천  | 27.1 | 서 울  | 33.1 |
| 13 | 세 종  | 10.8 | 대 전  | 17.7 | 대 전  | 26.0 | 광 주  | 32.7 |
| 14 | 인 천  | 10.5 | 광 주  | 17.4 | 광 주  | 25.8 | 대 전  | 32.4 |
| 15 | 대 전  | 10.5 | 경 기  | 16.9 | 울 산  | 25.8 | 경 기  | 32.2 |
| 16 | 경 기  | 10.3 | 울 산  | 16.3 | 경 기  | 25.5 | 울 산  | 32.1 |
| 17 | 울 산  | 8.6  | 세 종  | 12.6 | 세 종  | 20.2 | 세 종  | 28.8 |
|    | 전 국  | 12.8 | 전 국  | 20.0 | 전 국  | 28.7 | 전 국  | 35.6 |

자료: 통계청, 장래인구추계 시도편: 2015~2045년

[표 11]은 고령인구 비율이 높은 순으로 시도별 고령인구 구성비를 보여주고 있다. 고령인구 전국평균인 12.8%를 기준으로 평균보다 낮은 시도는 울산(8.6%), 경기, 대전, 인천, 세종, 광주, 서울, 대구(12.5%) 등이고, 평균보다 높은 지역은 경남(13.5%), 제주, 부산, 충북, 충남, 강원, 경북, 전북, 전남(20.6%) 순으로 고령인구 비율이 높아지고 있다.

이러한 시·도별 고령화 정도의 차이는 향후에도 유지되겠으나, 2025년과 2035년은 기준년도 평균 고령인구비율보다 낮은 지역에 제주가 편입되고, 대구가 평균보다 높은 지역으로 분류될 것으로 예상된다. 2045년 기준 우리나라의 고령인구 비율은 35.6%로 예상되는데, 전국평균보다 고령인구 비율이 낮은 지역은 세종, 울산, 경기, 대전, 광주, 서울, 인천 등이 될 것으로 보인다. 이를 종합해 보면, 각 년도 고령인구 비율이 국가평균보다 낮은 지역들은 도시라는 공통점이 있다.

[그림 4] 시도별 고령인구 비율 추계(2015-2045)



자료: 통계청, 장래인구추계 시도편: 2015~2045년

앞에서 살펴본 것처럼 도시지역의 고령인구 비율은 전국 평균치를 밑돌고 있다. 그러나 [표 12]에서 확인 할 수 있듯이 고령화의 속도는 도시지역에서 더욱 빠르게 진행되고 있다. 2015년 대비 2045년에 고령인구 증가율이 높은 시도는 울산·인천·경기·대전·광주 순으로, 향후 30년 동안 고령인구가 3배 이상 많아질 것으로 예상되고 있어, 이에 대한 도시지역의 정책적 대응이 필요할 것으로 보인다.

[표 12] 시도별 고령인구 구성비의 상대적 및 절대적 변화

(단위: %)

| 순 위 | 상대적 변화    |      | 절대적 변화    |     | 상대적 변화    |      | 절대적 변화    |      | 상대적 변화    |      | 절대적 변화    |      |
|-----|-----------|------|-----------|-----|-----------|------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|
|     | 2025/2015 |      | 2025-2015 |     | 2035/2015 |      | 2035-2015 |      | 2045/2015 |      | 2045-2015 |      |
| 1   | 울산        | 1.90 | 부산        | 9.3 | 울산        | 3.00 | 강원        | 18.9 | 울산        | 3.73 | 강원        | 26.7 |
| 2   | 인천        | 1.70 | 강원        | 8.6 | 인천        | 2.58 | 경북        | 18.2 | 인천        | 3.24 | 경북        | 26.0 |
| 3   | 대전        | 1.69 | 대구        | 8.0 | 대전        | 2.48 | 부산        | 17.9 | 경기        | 3.13 | 경남        | 24.9 |
| 4   | 부산        | 1.65 | 경북        | 8.0 | 경기        | 2.48 | 대구        | 17.5 | 대전        | 3.09 | 전북        | 24.5 |
| 5   | 경기        | 1.64 | 울산        | 7.7 | 대구        | 2.40 | 울산        | 17.2 | 광주        | 3.00 | 전남        | 24.5 |
| 6   | 대구        | 1.64 | 경남        | 7.5 | 광주        | 2.37 | 경남        | 17.2 | 대구        | 2.94 | 대구        | 24.2 |
| 7   | 서울        | 1.60 | 인천        | 7.4 | 경남        | 2.27 | 전북        | 16.7 | 경남        | 2.84 | 충북        | 24.1 |
| 8   | 광주        | 1.60 | 서울        | 7.3 | 부산        | 2.25 | 인천        | 16.6 | 서울        | 2.71 | 부산        | 24.0 |
| 9   | 경남        | 1.56 | 전북        | 7.3 | 서울        | 2.23 | 충북        | 16.6 | 부산        | 2.68 | 울산        | 23.5 |
| 10  | 강원        | 1.51 | 충북        | 7.2 | 충북        | 2.15 | 전남        | 16.3 | 충북        | 2.67 | 인천        | 23.5 |
| 11  | 충북        | 1.50 | 대전        | 7.2 | 강원        | 2.13 | 대전        | 15.5 | 세종        | 2.67 | 제주        | 22.4 |
| 12  | 경북        | 1.46 | 경기        | 6.6 | 경북        | 2.05 | 경기        | 15.2 | 제주        | 2.64 | 충남        | 22.1 |
| 13  | 전북        | 1.42 | 전남        | 6.6 | 제주        | 2.04 | 서울        | 15.0 | 강원        | 2.60 | 경기        | 21.9 |
| 14  | 제주        | 1.39 | 광주        | 6.5 | 전북        | 1.95 | 광주        | 14.9 | 경북        | 2.49 | 대전        | 21.9 |
| 15  | 충남        | 1.38 | 충남        | 5.9 | 충남        | 1.92 | 충남        | 14.5 | 충남        | 2.41 | 광주        | 21.8 |
| 16  | 전남        | 1.32 | 제주        | 5.3 | 세종        | 1.87 | 제주        | 14.2 | 전북        | 2.40 | 서울        | 20.9 |
| 17  | 세종        | 1.17 | 세종        | 1.8 | 전남        | 1.79 | 세종        | 9.4  | 전남        | 2.19 | 세종        | 18.0 |
|     | 전국        | 1.56 | 전국        | 7.2 | 전국        | 2.24 | 전국        | 15.9 | 전국        | 2.78 | 전국        | 22.8 |

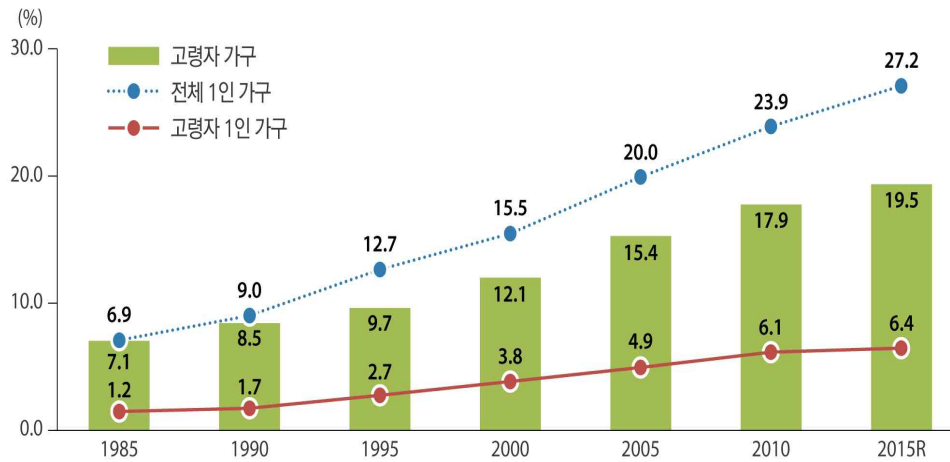
주: 절대적 증가값은 장래 각년도 고령인구비율에서 2015년도 고령인구 비율을 뺀 값이고, 상대적 증가값은 장래 각년도 고령인구비율에서 2015년도 고령인구 비율로 나눈 값임

자료: 통계청장래인구추계 시도편: 2015~2045년

#### 다. 고령자 가구 및 독거가구 증가

[그림 7]은 가구주의 연령이 65세 이상인 고령자 가구 및 고령자 1인 가구의 변화 추이를 보여주고 있다.

[그림 5] 고령자 및 1인 가구 추이



주: 1. 고령자가구: 가구주의 연령이 65세 이상인 가구  
 2. 고령자 1인가구; 가구주의 연령이 65세 이상이면서 혼자 사는 가구  
 3. R(Register-based): 등록센서스 방식  
 자료: 통계청, 「2016 고령자 통계」 보도자료

2015년 고령자 가구(19.5%)는 1985년(7.1%) 대비 2.8배 증가한 반면, 고령자 1인가구는 1985년(1.2%)에 비하여 2015년(6.4%)에 5.3배로 대폭 증가하였다. 이러한 차이는 [표 13]과 같은 남녀 결혼연령 및 기대수명 등의 차이에서 기인하는 것으로 해석된다.

[표 13] 남·여 기대수명 및 초혼연령

(단위: 세)

| 구 분  |    | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
|------|----|------|------|------|------|------|------|------|
| 기대수명 | 남자 | 64.6 | 67.5 | 69.7 | 72.3 | 74.9 | 76.8 | 79.0 |
|      | 여자 | 73.2 | 75.9 | 77.9 | 79.7 | 81.6 | 83.6 | 85.2 |
|      | 계  | 68.9 | 71.7 | 73.8 | 76.0 | 78.2 | 80.2 | 82.1 |
| 초혼연령 | 남편 | -    | 27.8 | 28.4 | 29.3 | 30.9 | 31.8 | 32.6 |
|      | 아내 | -    | 24.8 | 25.3 | 26.5 | 27.7 | 28.9 | 30.0 |
|      | 계  | -    | 26.3 | 26.8 | 27.9 | 29.3 | 30.4 | 31.3 |

자료: 통계청, 생명표 및 인구동향조사

[표 14]는 2015년 현재 연령별 1인 가구의 추계치이다. 고령자 1인가구는 120.3만 가구로 전체 1인가구의 23.2%에서 계속 증가하여 2045년에는 전체 1인 가구의 45.9%인 371.9만 가구에 이를 것으로 전망된다.

[표 14] 연령별 1인가구(2015-2045)

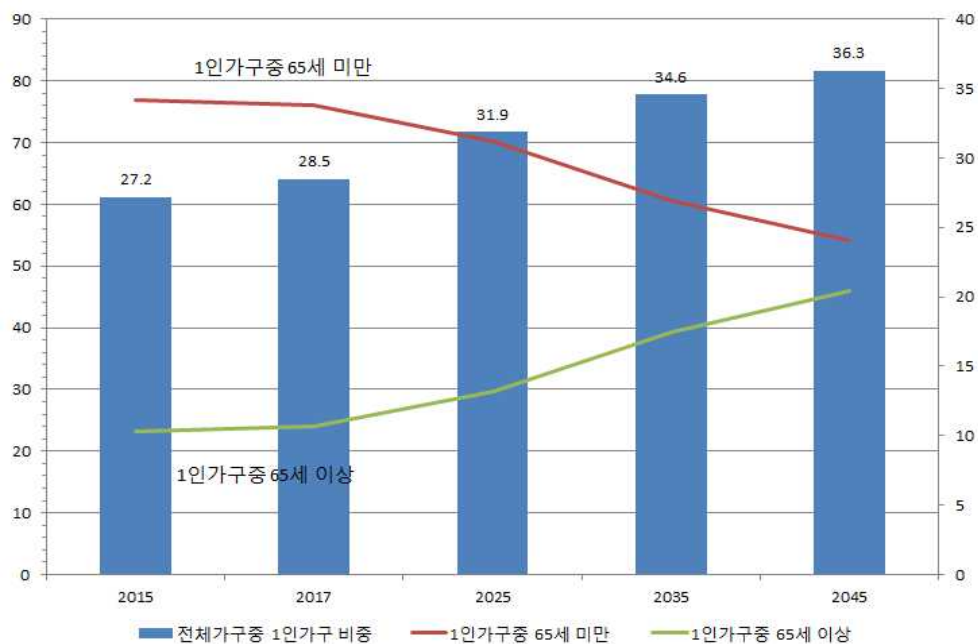
(단위: 만가구, %)

| 구분     | 가 구   |       |       |       |       |           | 구 성 비 |       |       |       |       |
|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|
|        | 2015  | 2017  | 2025  | 2035  | 2045  | 연평균<br>변화 | 2015  | 2017  | 2025  | 2035  | 2045  |
| 계      | 518.0 | 556.2 | 670.1 | 763.5 | 809.8 | 9.7       | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| 19세이하  | 6.0   | 7.4   | 5.6   | 5.8   | 6.3   | 0.0       | 1.2   | 1.3   | 0.8   | 0.8   | 0.8   |
| 20-29세 | 89.2  | 96.2  | 104.0 | 92.0  | 91.8  | 0.1       | 17.2  | 17.3  | 15.5  | 12.1  | 11.3  |
| 30-39세 | 95.8  | 96.0  | 98.9  | 93.7  | 79.0  | -0.6      | 18.5  | 17.3  | 14.8  | 12.3  | 9.8   |
| 40-49세 | 85.0  | 88.2  | 93.3  | 92.4  | 87.2  | 0.1       | 16.4  | 15.9  | 13.9  | 12.1  | 10.8  |
| 50-59세 | 86.7  | 93.5  | 110.5 | 111.6 | 108.2 | 0.7       | 16.7  | 16.8  | 16.5  | 14.6  | 13.4  |
| 60-69세 | 66.1  | 74.8  | 111.9 | 127.6 | 121.1 | 1.8       | 12.8  | 13.4  | 16.7  | 16.7  | 15.0  |
| 70-79세 | 58.8  | 62.6  | 85.6  | 150.1 | 173.9 | 3.8       | 11.4  | 11.3  | 12.8  | 19.7  | 21.5  |
| 80세이상  | 30.4  | 37.5  | 60.3  | 90.4  | 142.2 | 3.7       | 5.9   | 6.7   | 9.0   | 11.8  | 17.6  |
| 65세미만  | 397.7 | 422.5 | 471.0 | 463.2 | 438.0 | 1.3       | 76.8  | 76.0  | 70.3  | 60.7  | 54.1  |
| 65세이상  | 120.3 | 133.7 | 199.0 | 300.3 | 371.9 | 8.4       | 23.2  | 24.0  | 29.7  | 39.3  | 45.9  |

자료: 통계청, 장래가구추계

[그림 6] 1인 가구 비율 및 연령별 1인 가구 비율 추이(2015-2045)

(단위: %)



자료: 통계청, 장래가구추계



## 라. 후기고령자 증가

인구구조의 관점에서 우리나라는 1970년 고령인구 비율 3.3%인 유년인구국(Young Population)에서 2015년 현재 고령인구 비율이 12.8%인 노년인구국(Aged Population)으로 변화하였다. [표 15]는 우리나라 고령인구의 증가추세를 보여주고 있는데, 향후에도 고령인구는 계속 증가하여 2025년 20%, 2040년 32.8% 2060년 41%에 도달할 것으로 예상된다.

[표 15] 전체 인구 중 고령인구 비율 추이

(단위: %)

| 연령  | 2015 | 2020 | 2025 | 2030 | 2035 | 2040 | 2045 | 2050 | 2055 | 2060 | 2065 |
|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 85+ | 1.0  | 1.5  | 2.2  | 2.8  | 3.4  | 4.5  | 6.5  | 8.3  | 9.8  | 11.2 | 11.7 |
| 75+ | 5.2  | 6.7  | 8.1  | 10   | 13.4 | 16.9 | 20.1 | 23   | 24.5 | 25.9 | 26.3 |
| 65+ | 12.8 | 15.6 | 20.0 | 24.5 | 28.7 | 32.8 | 35.6 | 38.1 | 39.2 | 41.0 | 42.5 |

자료: 통계청, 장래인구추계 2015~2065

또한, 기대수명의 증가는 고령자의 고령화 현상을 수반하게 된다. [표 16]에서 볼 수 있듯이 2015년에는 전체 65세 이상 고령인구 중 65~74세가 59.4%, 75~84세가 32.8%, 85세 이상이 7.8%로 고령자 중 전기 고령자가 다수를 차지하고 있으나 85세 이상 고령자의 비율이 꾸준히 증가하여 2060년에는 후기 고령자의 비율이 27.2%에 이를 전망이다.

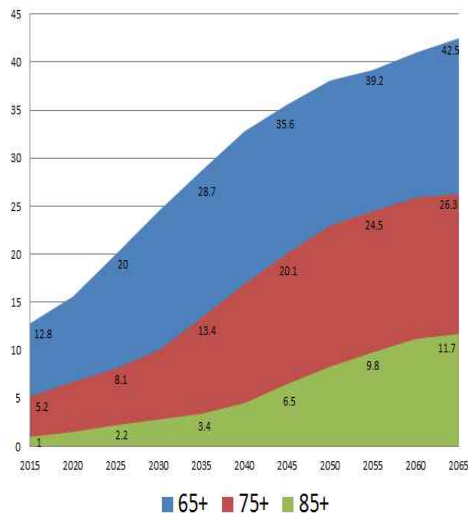
[표 16] 고령인구 연령대별 비율 변화 추이

(단위: %)

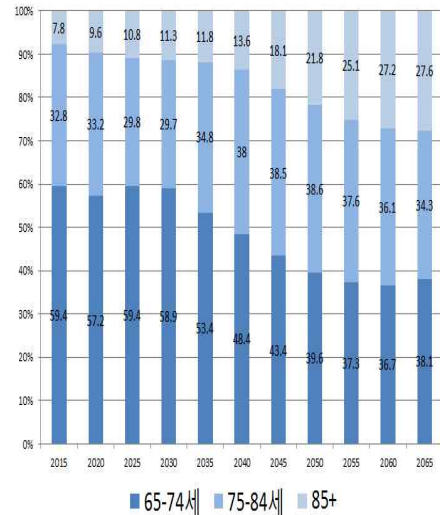
| 연령     | 2015 | 2020 | 2025 | 2030 | 2035 | 2040 | 2045 | 2050 | 2055 | 2060 | 2065 |
|--------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 65-74세 | 59.4 | 57.2 | 59.4 | 58.9 | 53.4 | 48.4 | 43.4 | 39.6 | 37.3 | 36.7 | 38.1 |
| 75-84세 | 32.8 | 33.2 | 29.8 | 29.7 | 34.8 | 38.0 | 38.5 | 38.6 | 37.6 | 36.1 | 34.3 |
| 85+    | 7.8  | 9.6  | 10.8 | 11.3 | 11.8 | 13.6 | 18.1 | 21.8 | 25.1 | 27.2 | 27.6 |

자료: 통계청, 장래인구추계 2015~2065를 바탕으로 국회예산정책처에서 정리

[그림 7] 전체인구 중 고령인구 비율 추이  
(단위: %)



[그림 8] 고령인구 내 연령대별 추이  
(단위: %)



자료: 통계청, 장래인구추계

후기 노인 시기에는 신체적 및 인지적 건강 저하로 인하여 돌봄에 대한 욕구가 증대된다. 최근 고령인구층은 신체적으로 건강한 고령인구와 인지적으로 건강하지 못한 고령인구가 일정 비율로 공존하고 있는 것으로 나타나고 있다. 노인실태조사(1998, 2011, 2014)에 의하면, 65세 이상 고령인구 중 일상생활수행능력(ADL)<sup>15)</sup> 또는 수단적 일상생활수행능력(IADL)<sup>16)</sup>에서 일상생활에 제한이 없는 신체적으로 건강한 노인의 비율은 각년도 51.7%, 85.1%, 81.8%로 나타나고 있어 현재까지는 건강한 노인이 다수라는 것을 알 수 있다. 그러나 인지기능 저하노인<sup>17)</sup> 비율이 각각 5.4%, 31.1%, 31.5%로 증가하는 것으로 조사되고 있으며, 이러한 특성은 후기 고령자의 증가 추세와 맞물려 진행될 것이 예상되므로 앞으로 이에 대한 정책적 대응이 필요할 것으로 보인다.

15) 일상생활수행능력(ADL:Activities of Daily Living)은 기본적으로 생활에 필요한 동작을 나타내는 지표로 활용되고 있는데 보편적으로 옷 입기, 세수·양치질·머리감기, 목욕 또는 샤워하기, 차려놓은 음식 먹기, 누웠다 일어나 방 밖으로 나가기, 화장실 출입과 대소변 후 닦고 옷 입기, 대소변 조절하기의 7개 지표로 구성되어 있다.

16) 수단적 일상생활수행능력(IADL:Instrumental Activities of Daily Living)은 사회생활에 필요한 동작을 나타내는 것으로 몸단장하기, 집안일하기, 식사준비하기, 빨래하기, 체시간에 정해진 양의 약 챙겨먹기, 금전관리, 근거리 외출하기, 물건 구매 결정·돈 지불·거스름돈 받기, 전화 걸고 받기, 교통수단 이용하기의 10개 지표로 구성되어 있다.

17) 인지기능은 일상생활을 수행하는데 중요한 요소로 이 기능에 제한이 있는 경우에는 장기요양서비스나 노인돌봄서비스를 필요로 하게 된다(2014 노인복지 실태조사).

## 마. 고령 사망자 증가

기대수명과 고령인구 수의 증가는 고령사망자의 증가 현상을 수반하게 된다. [표 17]은 고령화가 진행됨에 따라 가파르게 증가하고 있는 고령인구의 사망자 수를 보여주고 있다.

[표 17] 연령별 사망자 추이(1990-2015)

(단위: 천명)

| 연령       | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 80세 이상   | 45   | 52   | 62   | 72   | 86   | 90   | 98   | 99   | 104  | 113  |
| 75 - 79세 | 27   | 29   | 33   | 33   | 37   | 38   | 41   | 41   | 41   | 43   |
| 70 - 74세 | 27   | 29   | 29   | 30   | 33   | 32   | 34   | 33   | 31   | 30   |
| 65 - 69세 | 25   | 24   | 25   | 26   | 23   | 22   | 21   | 19   | 20   | 20   |
| 65+ 소계   | 124  | 134  | 149  | 162  | 178  | 181  | 193  | 193  | 196  | 206  |
| 15 - 64세 | 108  | 102  | 91   | 79   | 74   | 74   | 72   | 71   | 70   | 68   |
| 15세 미만   | 9    | 6    | 6    | 4    | 3    | 2    | 2    | 2    | 2    | 2    |
| 계        | 242  | 243  | 246  | 244  | 255  | 257  | 267  | 266  | 268  | 276  |

자료: 통계청, 사망원인통계를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[표 18]은 연령별 사망자 추이를 보여주고 있는데, 사망자 중 고령자가 많아지는 현상은 고령인구의 증가와 함께 향후에도 지속될 것으로 예상된다. 1인가구나 부부가구의 증가를 특징으로 하는 가족형태의 변화<sup>18)</sup>는 이전에 가족이 담당해 왔던 장례 영역의 공백을 의미하므로 개인은 물론 국가와 사회 차원에서도 존엄한 임종에 대한 관심을 기울여야 할 것으로 보인다.

[표 18] 연령별 사망자 추이(1995-2065)

(단위: 천명)

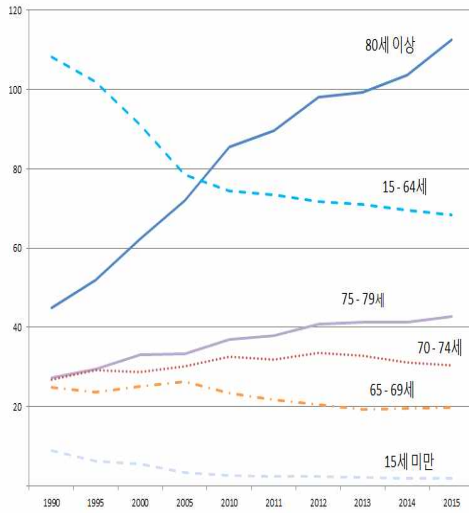
| 연령별      | 1995 | 2005 | 2015 | 2025 | 2035 | 2045 | 2055 | 2065 |
|----------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 65세 이상   | 134  | 162  | 206  |      |      |      |      |      |
| 15 - 64세 | 102  | 79   | 68   |      |      |      |      |      |
| 15세 미만   | 6    | 4    | 2    |      |      |      |      |      |
| 계        | 243  | 244  | 276  | 373  | 480  | 627  | 744  | 741  |

주: 사망자수는 특정연도 7월에서 다음 해 6월까지의 추정치

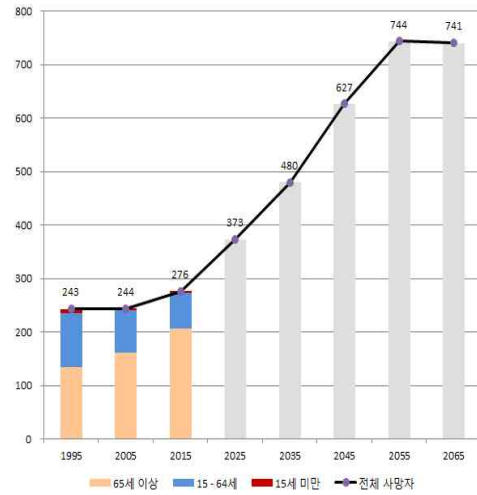
자료: 2015년 1995~2015년 사망자수는 통계청, 사망원인통계, 2025~2065년 사망자수는 장래인구추계(2015~2065)

18) 앞의 [표 2] 참조

[그림 9] 연령별 사망자



[그림 10] 사망자 추이(1990-2015)  
(단위: 천명)



자료: 2015년 1995~2015년 사망자수는 통계청, 사망원인통계, 2025~2065년 사망자수는 장래인구추계(2015~2065)

## 2. 공공복지지출 비교분석

### 가. 노년부양비 현황과 전망

고령화가 진행됨에 따라 고령인구에 대한 생산가능인구의 경제적 부담을 나타내는 지표인 노년부양비는 1980년 6.1%에서 1995년 8.3% 2005년 17.5% 2015년 17.4%로 증가해 왔다.<sup>19)</sup> [표 19]는 OECD 35개국의 노년부양비 추계치를 내림차순으로 보여주고 있다.

19) 앞의 [표 10] 참조

[표 19] OECD 국가의 노년부양비 추계치

(단위: %)

| 순<br>위 | 2015    |           |            | 2035    |           |            | 2065    |           |            |
|--------|---------|-----------|------------|---------|-----------|------------|---------|-----------|------------|
|        | 국가      | 노년<br>부양비 | 노인<br>인구비율 | 국가      | 노년<br>부양비 | 노인<br>인구비율 | 국가      | 노년<br>부양비 | 노인<br>인구비율 |
| 1      | 일본      | 43.3      | 26.3       | 일본      | 57.0      | 31.9       | 한국      | 88.6      | 42.5       |
| 2      | 이탈리아    | 35.1      | 22.4       | 이탈리아    | 56.0      | 31.4       | 일 본     | 71.9      | 36.5       |
| 3      | 그리스     | 33.4      | 21.4       | 독일      | 54.7      | 30.8       | 폴란드     | 66.9      | 35.2       |
| 4      | 핀란드     | 32.4      | 20.5       | 포르투갈    | 50.1      | 29.6       | 포르투갈    | 66.3      | 35.2       |
| 5      | 독일      | 32.2      | 21.2       | 스페인     | 48.5      | 28.8       | 그리스     | 65.8      | 34.9       |
| 6      | 포르투갈    | 31.9      | 20.8       | 한국      | 47.9      | 28.7       | 이탈리아    | 63.9      | 33.8       |
| 7      | 스웨덴     | 31.7      | 19.9       | 슬로베니아   | 47.5      | 27.9       | 스페인     | 62.5      | 33.6       |
| 8      | 프랑스     | 30.6      | 19.1       | 오스트리아   | 47.1      | 27.5       | 독일      | 61.9      | 33.2       |
| 9      | 덴마크     | 29.6      | 19.0       | 네덜란드    | 47.0      | 27.0       | 오스트리아   | 59.0      | 31.8       |
| 10     | 라트비아    | 29.5      | 19.4       | 그리스     | 46.8      | 28.2       | 칠레      | 58.1      | 31.7       |
| 11     | 에스토니아   | 28.8      | 18.8       | 핀란드     | 45.0      | 26.2       | 슬로베니아   | 57.3      | 31.1       |
| 12     | 스페인     | 28.4      | 18.8       | 스위스     | 43.5      | 25.8       | 슬로바키아   | 55.5      | 30.7       |
| 13     | 벨기에     | 28.1      | 18.2       | 프랑스     | 43.3      | 25.1       | 체코      | 53.9      | 29.9       |
| 14     | 오스트리아   | 28.1      | 18.8       | 벨기에     | 41.7      | 24.7       | 스위스     | 52.2      | 29.1       |
| 15     | 네덜란드    | 27.9      | 18.2       | 캐나다     | 40.9      | 24.6       | 헝가리     | 50.3      | 28.7       |
| 16     | 영국      | 27.6      | 17.8       | 덴마크     | 40.8      | 24.1       | 아이슬란드   | 50.2      | 28.4       |
| 17     | 체코      | 27.1      | 18.1       | 스웨덴     | 39.7      | 23.5       | 에스토니아   | 50.0      | 28.3       |
| 18     | 스위스     | 26.8      | 18.0       | 에스토니아   | 38.9      | 23.9       | 네덜란드    | 49.6      | 28.0       |
| 19     | 슬로베니아   | 26.8      | 18.0       | 영국      | 38.4      | 23.1       | 캐나다     | 49.3      | 28.0       |
| 20     | 헝가리     | 26.3      | 17.8       | 체코      | 38.1      | 23.8       | 핀란드     | 49.2      | 27.9       |
| 21     | 노르웨이    | 24.8      | 16.3       | 뉴질랜드    | 37.9      | 22.6       | 벨기에     | 47.9      | 27.2       |
| 22     | 캐나다     | 23.7      | 16.1       | 폴란드     | 37.7      | 24.0       | 프랑스     | 46.7      | 26.6       |
| 23     | 뉴질랜드    | 23.0      | 14.9       | 라트비아    | 37.6      | 23.3       | 영국      | 45.5      | 26.2       |
| 24     | 호주      | 22.6      | 15.0       | 아이슬란드   | 35.6      | 21.8       | 덴마크     | 45.2      | 26.1       |
| 25     | 미국      | 22.3      | 14.8       | 노르웨이    | 35.5      | 21.6       | 뉴질랜드    | 45.2      | 26.2       |
| 26     | 폴란드     | 22.3      | 15.5       | 미국      | 35.3      | 21.4       | 라트비아    | 44.4      | 26.0       |
| 27     | 아이슬란드   | 20.8      | 13.7       | 헝가리     | 34.5      | 22.1       | 노르웨이    | 44.1      | 25.5       |
| 28     | 아일랜드    | 20.1      | 13.1       | 슬로바키아   | 33.4      | 21.6       | 터키      | 43.2      | 25.6       |
| 29     | 룩셈부르크   | 20.1      | 14.0       | 호주      | 32.8      | 20.3       | 스웨덴     | 43.0      | 24.9       |
| 30     | 슬로바키아   | 19.4      | 13.8       | 룩셈부르크   | 32.4      | 20.4       | 아일랜드    | 42.9      | 25.2       |
| 31     | 이스라엘    | 18.4      | 11.2       | 아일랜드    | 32.3      | 20.3       | 멕시코     | 42.5      | 25.4       |
| 32     | 한국      | 17.5      | 12.8       | 칠레      | 31.9      | 20.3       | 룩셈부르크   | 42.1      | 24.8       |
| 33     | 칠레      | 16.0      | 11.0       | 이스라엘    | 23.9      | 14.7       | 호주      | 41.7      | 24.5       |
| 34     | 터키      | 11.2      | 7.5        | 터키      | 21.0      | 14.0       | 미국      | 40.6      | 23.9       |
| 35     | 멕시코     | 9.9       | 6.5        | 멕시코     | 18.3      | 12.3       | 이스라엘    | 32.2      | 19.5       |
|        | OECD 평균 | 25.6      | 16.8       | OECD 평균 | 39.8      | 23.9       | OECD 평균 | 52.3      | 29.0       |

주: 노년부양비는 생산가능인구(15~64세) 100명당 65세 이상 고령인구 비율  
 자료: 통계청, 장래인구추계 2015~2065 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

고령인구가 총인구의 7% 이상을 차지하는 노년인구국(Aged Population)에 상대적으로 늦게 진입한 우리나라의 경우, 2015년 노년부양비는 35개 OECD 국가 중 32위로 우리나라보다 부양비가 낮은 국가는 멕시코(9.9%), 터키(11.2%), 칠레(16.0%) 등 3개국이다. 그러나 우리나라의 노년부양비 수준은 2035년 6위로 순위가 급격히 상승하는 것을 볼 수 있다. 또한 2065년에는 OECD 국가 중 최고 수준에 도달할 것으로 전망되고 있다.

[표 20]은 OECD 각국의 2015년 노년부양비와 2035년 및 2065년 노년부양비의 차이를 비교한 표이다. 우리나라의 경우 노년부양비의 절대적인 변화 및 상대적인 변화 모두 OECD 국가 중 가장 크게 나타나고 있다. 따라서 가파른 고령화 속도의 충격을 흡수·장착할 수 있는 인프라 구축 등 제도적 노력이 그 어느 국가보다 중요하다고 볼 수 있다.

[표 20] OECD 국가 노년부양비의 상대적 및 절대적 변화

(단위: %)

| 순 위 | 상대적 증가      |      | 절대적 증가      |       | 상대적 증가      |      | 절대적 증가      |       |
|-----|-------------|------|-------------|-------|-------------|------|-------------|-------|
|     | 2035 / 2015 |      | 2035 - 2015 |       | 2065 / 2015 |      | 2065 - 2015 |       |
| 1   | 한국          | 2.74 | 한국          | 30.39 | 한국          | 5.09 | 한국          | 71.29 |
| 2   | 칠레          | 2.00 | 독일          | 22.54 | 멕시코         | 4.31 | 폴란드         | 44.62 |
| 3   | 터키          | 1.87 | 이탈리아        | 20.92 | 터키          | 3.85 | 칠레          | 42.09 |
| 4   | 멕시코         | 1.86 | 슬로베니아       | 20.74 | 칠레          | 3.64 | 슬로바키아       | 36.08 |
| 5   | 슬로베니아       | 1.77 | 스페인         | 20.13 | 폴란드         | 3.00 | 포르투갈        | 34.39 |
| 6   | 캐나다         | 1.72 | 네덜란드        | 19.12 | 슬로바키아       | 2.86 | 스페인         | 34.10 |
| 7   | 슬로바키아       | 1.72 | 오스트리아       | 19.03 | 아이슬란드       | 2.42 | 멕시코         | 32.68 |
| 8   | 아이슬란드       | 1.72 | 포르투갈        | 18.18 | 스페인         | 2.20 | 그리스         | 32.41 |
| 9   | 스페인         | 1.71 | 캐나다         | 17.15 | 슬로베니아       | 2.14 | 터키          | 31.94 |
| 10  | 독일          | 1.70 | 스위스         | 16.72 | 아일랜드        | 2.13 | 오스트리아       | 30.94 |
| 11  | 폴란드         | 1.69 | 칠레          | 15.95 | 오스트리아       | 2.10 | 슬로베니아       | 30.49 |
| 12  | 네덜란드        | 1.69 | 폴란드         | 15.37 | 룩셈부르크       | 2.09 | 독일          | 29.77 |
| 13  | 오스트리아       | 1.68 | 뉴질랜드        | 14.96 | 캐나다         | 2.08 | 아이슬란드       | 29.42 |
| 14  | 뉴질랜드        | 1.65 | 아이슬란드       | 14.86 | 포르투갈        | 2.08 | 이탈리아        | 28.84 |
| 15  | 스위스         | 1.62 | 슬로바키아       | 14.00 | 체코          | 1.99 | 일본          | 28.59 |
| 16  | 룩셈부르크       | 1.61 | 일본          | 13.71 | 그리스         | 1.97 | 체코          | 26.82 |
| 17  | 아일랜드        | 1.60 | 벨기에         | 13.64 | 뉴질랜드        | 1.97 | 캐나다         | 25.58 |
| 18  | 이탈리아        | 1.60 | 그리스         | 13.41 | 스위스         | 1.95 | 스위스         | 25.46 |
| 19  | 미국          | 1.58 | 미국          | 12.99 | 독일          | 1.93 | 헝가리         | 23.93 |
| 20  | 포르투갈        | 1.57 | 프랑스         | 12.67 | 헝가리         | 1.91 | 아일랜드        | 22.81 |
| 21  | 벨기에         | 1.49 | 핀란드         | 12.58 | 호주          | 1.84 | 뉴질랜드        | 22.21 |

| 순 위 | 상대적 증가      |      | 절대적 증가      |       | 상대적 증가      |      | 절대적 증가       |       |
|-----|-------------|------|-------------|-------|-------------|------|--------------|-------|
|     | 2035 / 2015 |      | 2035 - 2015 |       | 2065 / 2015 |      | 2065 - -2015 |       |
| 22  | 호주          | 1.45 | 룩셈부르크       | 12.27 | 이탈리아        | 1.82 | 룩셈부르크        | 21.99 |
| 23  | 노르웨이        | 1.43 | 아일랜드        | 12.15 | 미국          | 1.82 | 네덜란드         | 21.64 |
| 24  | 프랑스         | 1.41 | 덴마크         | 11.18 | 노르웨이        | 1.78 | 에스토니아        | 21.17 |
| 25  | 체코          | 1.41 | 체코          | 11.02 | 네덜란드        | 1.78 | 벨기에          | 19.80 |
| 26  | 그리스         | 1.40 | 영국          | 10.84 | 이스라엘        | 1.75 | 노르웨이         | 19.31 |
| 27  | 영국          | 1.39 | 노르웨이        | 10.66 | 에스토니아       | 1.73 | 호주           | 19.04 |
| 28  | 핀란드         | 1.39 | 호주          | 10.17 | 벨기에         | 1.70 | 미국           | 18.25 |
| 29  | 덴마크         | 1.38 | 에스토니아       | 10.09 | 일본          | 1.66 | 영국           | 17.89 |
| 30  | 에스토니아       | 1.35 | 터키          | 9.73  | 영국          | 1.65 | 핀란드          | 16.77 |
| 31  | 일본          | 1.32 | 멕시코         | 8.44  | 덴마크         | 1.53 | 프랑스          | 16.06 |
| 32  | 헝가리         | 1.31 | 헝가리         | 8.20  | 프랑스         | 1.52 | 덴마크          | 15.64 |
| 33  | 이스라엘        | 1.30 | 라트비아        | 8.05  | 핀란드         | 1.52 | 라트비아         | 14.92 |
| 34  | 라트비아        | 1.27 | 스웨덴         | 8.01  | 라트비아        | 1.51 | 이스라엘         | 13.84 |
| 35  | 스웨덴         | 1.25 | 이스라엘        | 5.55  | 스웨덴         | 1.36 | 스웨덴          | 11.32 |
|     | OECD 평균     | 1.6  | OECD 평균     | 14.2  | OECD 평균     | 2.2  | OECD 평균      | 26.6  |

주: 2015년 대비 2035년 및 2065년

자료: 통계청, 장래인구추계 2015~2065 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

## 나. 공공사회복지지출 비교 분석

### (1) 우리나라 공공사회복지지출 중 노령지출 현황

공공사회복지지출(Public Social Expenditure)은 공공부문의 사회복지성격을 갖는 지출을 뜻하며, 일반정부지출(공공부조<sup>20)</sup>, 사회보상<sup>21)</sup> 사회서비스<sup>22)</sup>과 사회보험지출(공적연금, 건강보험, 산재보험, 고용보험, 장기요양보험) 및 공기업지출<sup>23)</sup>로 구성<sup>24)</sup>된다.

- 20) 공공부조(公共扶助)란 국가와 지방자치단체의 책임 하에 생활 유지 능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도이다(사회보장기본법 제3조).
- 21) 사회보상은 개인의 경제적·육체적·정신적 피해가 종종 사회 혹은 국가 때문에 발생하는 경우 특정한 집단에 대한 특별보상의 취지로 운영되는 사회복지제도이다.
- 22) 사회서비스란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도이다(사회보장기본법 제3조).
- 23) 공기업이 노인이나 장애인, 저소득층에게 TV수신료 등 통신요금과 철도, 지하철 등 교통요금의 할인 또는 면제 등을 제공하는 것으로 구성된다.
- 24) 2014년 우리나라의 공공사회복지지출은 143조 9,650억원이고 이중 일반정부지출은 55조 8,430억원, 사회보험지출은 88조 1,220억원으로 각각 38.8%와 61.2%를 차지하고 있다(보건복지부, 2014년 사회복지 지출 추계).

[표 21] 우리나라의 기능별 공공사회복지지출 비율(GDP 대비)(2005-2014)

(단위: %)

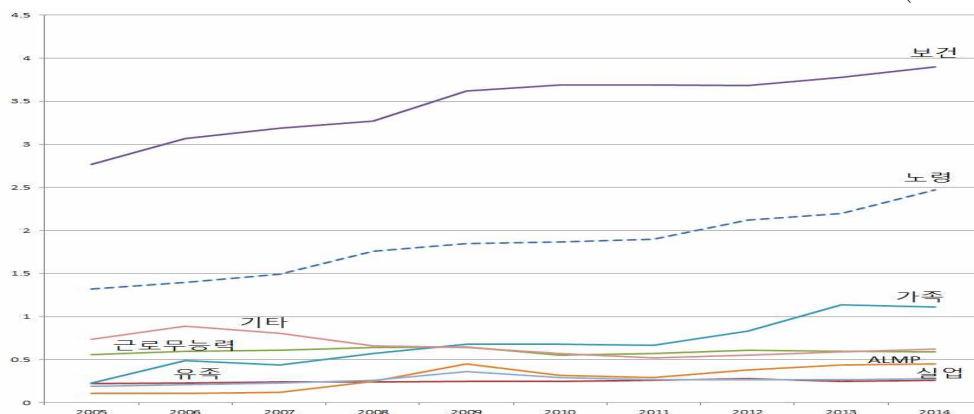
| 연 도  | 공공사회복지지출(GDP 대비) |       |      |       |       |       |      |      |      |
|------|------------------|-------|------|-------|-------|-------|------|------|------|
|      |                  | 노령    | 유족   | 근로무능력 | 보건    | 가족    | ALMP | 실업   | 기타   |
| 2005 | 6.14             | 1.32  | 0.22 | 0.56  | 2.77  | 0.23  | 0.11 | 0.19 | 0.74 |
| 2006 | 7.00             | 1.40  | 0.23 | 0.60  | 3.07  | 0.49  | 0.11 | 0.21 | 0.89 |
| 2007 | 7.12             | 1.49  | 0.24 | 0.61  | 3.19  | 0.44  | 0.12 | 0.23 | 0.81 |
| 2008 | 7.64             | 1.76  | 0.24 | 0.64  | 3.27  | 0.57  | 0.25 | 0.26 | 0.66 |
| 2009 | 8.50             | 1.85  | 0.25 | 0.65  | 3.62  | 0.68  | 0.45 | 0.36 | 0.64 |
| 2010 | 8.23             | 1.87  | 0.25 | 0.55  | 3.69  | 0.68  | 0.32 | 0.29 | 0.57 |
| 2011 | 8.17             | 1.90  | 0.26 | 0.57  | 3.69  | 0.67  | 0.29 | 0.27 | 0.52 |
| 2012 | 8.70             | 2.12  | 0.28 | 0.61  | 3.68  | 0.83  | 0.38 | 0.27 | 0.55 |
| 2013 | 9.27             | 2.20  | 0.25 | 0.6   | 3.78  | 1.14  | 0.44 | 0.27 | 0.59 |
|      | 구성비              | 23.73 | 2.70 | 6.47  | 40.78 | 12.30 | 4.75 | 2.91 | 6.36 |
| 2014 | 9.69             | 2.47  | 0.26 | 0.59  | 3.90  | 1.11  | 0.45 | 0.28 | 0.62 |
|      | 구성비              | 25.49 | 2.68 | 6.09  | 40.25 | 11.46 | 4.64 | 2.89 | 6.40 |

자료: 보건복지부(2016), 2014년 기준 한국의 사회복지지출

[표 21]은 우리나라의 공공사회복지지출을 8개 기능별[노령, 유족, 근로무능력, 보건, 가족, ALMP(Active labour market policies; 적극적 노동시장정책), 실업 및 기타]로 분류하여 각각의 GDP 대비 비중 추이를 보여주고 있다. 참고로 장기요양보험 등 장기요양서비스는 보건영역으로 구분되고 있다. 2014년 기준 공공사회복지지출의 기능별 지출규모는 보건(40.3%), 노령(25.5%), 가족(11.5%), 기타(6.4%), 근로무능력(6.1%), ALMP(4.6%), 실업(2.9%), 유족(2.7%)순으로 높은 비율을 차지하고 있다.

[그림 11] 우리나라의 기능별 공공사회복지지출 비율(GDP 대비) 변화(2005-2014)

(단위: %)



자료: 보건복지부(2016), 2014년 기준 한국의 사회복지지출



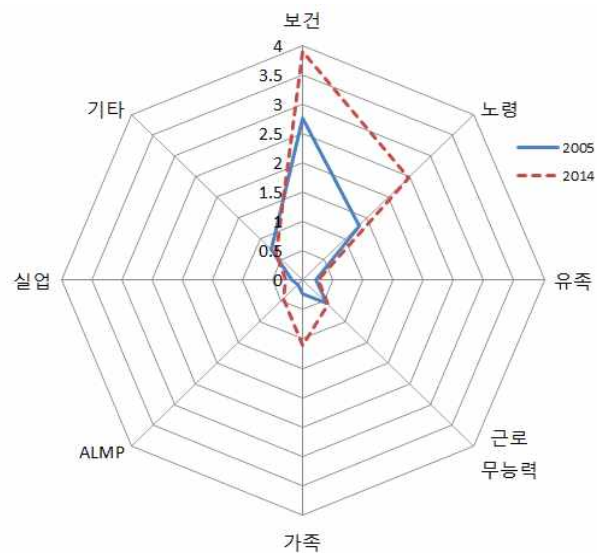
[표 22]에서 보는 것처럼 GDP대비 공공사회복지지출 규모는 2005년 6.1%에서 2014년 9.7%로 57.8% 증가했다. 그런데 GDP대비 공공사회복지지출의 기능별 비중을 보면 가족(7.8%p), 노령(4%p), 적극적 노동시장(ALMP 2.8%p)순으로 증가하였다.

[표 22] 우리나라의 기능별 공공사회복지지출 비율(GDP 대비) 변화(2005/2014)  
(단위: %)

| 분 야   | 2005      |          | 2014      |          | 분야 비중 증가율<br>(b-a) |
|-------|-----------|----------|-----------|----------|--------------------|
| 사회복지  | GDP 대비 비중 | 분야 비중(a) | GDP 대비 비중 | 분야 비중(b) |                    |
|       | 6.14      | 100      | 9.69      | 100      | 0                  |
| 보건    | 2.77      | 45.1     | 3.90      | 40.2     | -4.9               |
| 노령    | 1.32      | 21.5     | 2.47      | 25.5     | 4.0                |
| 유족    | 0.22      | 3.6      | 0.26      | 2.7      | -0.9               |
| 근로무능력 | 0.56      | 9.1      | 0.59      | 6.1      | -3.0               |
| 가족    | 0.23      | 3.7      | 1.11      | 11.5     | 7.8                |
| ALMP  | 0.11      | 1.8      | 0.45      | 4.6      | 2.8                |
| 실업    | 0.19      | 3.1      | 0.28      | 2.9      | -0.2               |
| 기타    | 0.74      | 12.1     | 0.62      | 6.4      | -5.7               |

자료: 보건복지부(2016), 2014년 기준 한국의 사회복지지출

[그림 12] 우리나라 GDP 대비 공공사회복지지출 기능별 비율 변화: 2005/2014  
(단위: %)



자료: 보건복지부(2016), 2014년 기준 한국의 사회복지지출

## (2) OECD 주요 국가의 노후생활보장 유형과 노령 지출 현황

OECD의 공공사회복지지출 통계는 국가간 사회보장수준을 비교하는 기본통계로써 유용한 자료이다. 그러나 OECD 개별국가 간에는 경제·사회·문화적 배경에 따른 제도 운영의 차이가 있으므로 이를 고려하여 공공사회복지지출과 노령지출을 비교해 보는 것이 필요하다.

### (가) OECD 주요 국가의 노후생활보장 정책 비교

여유진<sup>25)</sup> 등(2016)은 노후생활보장을 노후소득, 건강, 노인돌봄의 세 축으로 구성하여 국가별로 유형화 하고 있다. 동 유형화에서는 노인을 위한 현금급여, 보건의료, 장기요양 지출규모가 공공사회복지지출에서 차지하는 비율의 높고 낮음을 조합하여 [표 23]과 같이 8개 유형으로 제시하고, OECD 18개국을 유형별로 분류하고 있다. 8개의 유형은 노후보장 이외의 가족, ALMP 등 사회복지지출의 다른 영역들과 관계를 고려하여 다시 3가지로 범주화하고 있다.

먼저, 8개 유형 중 노후보장중심형, 노후보장중심형II, 구위험보장형<sup>26)</sup>, 연금중심형 등 4개 유형은 노인을 위한 현금급여 지출(공적연금 등)이 높고 전체적으로 노인을 위한 공적지출 비율이 높아 ‘노인을 위한 복지국가’에 해당한다.

다음으로, 서비스중심형, 의료중심형, 신위험보장형<sup>27)</sup> 등 세 유형은 노인을 위한 복지국가에 해당하는 앞의 4개 유형보다 보건의료나 장기요양 등의 ‘사회서비스’를 강조하는 유형이다. 보건의료서비스는 노인뿐만 아니라 전세대가 수혜자라는 점과 장기요양 지출의 절대적인 수준이 높지 않다는 점을 감안하여 사회서비스를 중시하는 이들 세 유형은 노인세대만이 아니라 다른 세대를 위한 복지 지출도 이루어지는 것으로 분류되고 있다.

마지막으로, 세대균형형은 연금, 보건의료, 장기요양 지출규모의 비율이 모두 낮아 노인 외의 다른 세대에 대한 지출비율이 상대적으로 높은 유형으로 분류되고 있다.

25) 여유진 외, 한국형 복지모형 구축, P.225~268, 2016, 한국보건사회연구원.

26) 구사회적 위험(old social risk)은 노령, 질병, 산재, 실업 등이며 이에 대한 대응은 주로 연금, 의료 서비스 등의 전통적인 기제이다.

27) 신사회적 위험(new social risk)은 탈산업화에 따른 가족구조와 노동시장 변화로 인해 제기되는 돌봄 등의 사회문제로 기존의 돌봄은 주로 가족의 책임 하에 이루어졌지만, 여성의 경제활동참가가 일반화되면서 아동과 노인에 대한 돌봄의 사회적 책임이 강조되고 있다. 신사회적 위험에 대한 대응은 주로 아동 및 노인 돌봄, 장기요양 서비스 등의 사회적 서비스 형태로 나타난다.

[표 23] 노후생활보장 국가별 유형

| 유형             | 특징                    | 2000                                                           | 2011                                                       | 비고                                                           |
|----------------|-----------------------|----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|
| 노후보장<br>중심형    | 세 지출비율(고)             | -                                                              | <b>일본(37.3)</b><br><b>스위스(25.2)</b>                        | 노인을 위한<br>복지국가                                               |
| 노후보장<br>중심형 II | 연금·장기요양(고)<br>보건의료(저) | -                                                              | <b>벨기에(26.3)</b><br><b>핀란드(26.7)</b>                       |                                                              |
| 구위험<br>보장형     | 연금·보건의료(고)<br>장기요양(저) | 일본(25.2)<br>포르투갈(24.0)<br>미국(18.5)                             | <b>독일(31.5)</b><br>미국(19.8)                                |                                                              |
| 연금<br>중심형      | 연금(고)<br>보건의료·장기요양(저) | 오스트리아(22.6)<br>프랑스(24.7)<br>스페인(24.3)<br>독일(23.7)<br>스위스(22.7) | 오스트리아(26.7)<br>프랑스(27.0)<br><b>포르투갈(29.0)</b><br>스페인(25.7) |                                                              |
| 서비스<br>중심형     | 보건의료·장기요양(고)<br>연금(저) | 캐나다(18.4)                                                      | 캐나다(20.9)<br><b>한국(15.7)</b><br><b>네덜란드(24.0)</b>          | 사회서비스를<br>강조하고<br>노인세대만이<br>아니라<br>다른 세대를<br>위한 복지<br>지출도 병행 |
| 의료<br>중심형      | 보건의료(고)<br>연금·장기요양(저) | 호주(18.5)<br>한국(10.2)                                           | 호주(20.4)<br><b>영국(25.0)</b>                                |                                                              |
| 신위험<br>보장형     | 장기요양(고)<br>연금·보건의료(저) | 덴마크(22.3)<br>노르웨이(23.4)                                        | 덴마크(26.1)<br>노르웨이(22.9)<br><b>스웨덴(28.5)</b>                |                                                              |
| 세대<br>균형형      | 세 지출비율(저)             | 핀란드(22.3)<br>네덜란드(20.0)<br>스웨덴(26.8)                           | -                                                          | 노인 외의<br>다른 세대에<br>대해서도<br>균형 있게<br>복지 제공                    |

주: 1. ( ) 해당연도 노년부양률

2. 볼드체는 2005년에 비해 유형이 변화한 국가

3. 벨기에와 영국은 2000년의 장기요양지출 자료가 존재하지 않아 표에서 제외

자료: 여유진 외(2016), 한국형 복지모형 구축을 바탕으로 국회예산정책처 작성

2000년과 2011년을 비교해 보면 노르웨이(23.4→22.9)를 제외한 모든 비교대상 국가들의 노년부양비가 증가하였다. 특히 2000년에 전 세대에 대한 균형있는 복지 지출 비율로 세대균형형으로 분류되고 있던 핀란드, 네덜란드, 스웨덴의 경우도 2011년 장기요양 지출 비중을 늘리면서 노후생활보장의 유형이 변화하고 있는 것을 확인할 수 있다. 여유진 등의 분석결과에 따르면 2000년에서 2011년 사이에 소

속 유형이 변화한 국가들의 공통점은 동 기간 동안 장기요양지출 비율(그리고 일부는 보건의료지출 비율)이 크게 증가한 것으로 나타나고 있다.

구체적으로 일본은 연금과 보건의료의 지출비율이 높은 구위험보장형이었으나 장기요양지출 비율까지 높아져 2011년에는 노후보장중심형으로 이동하였다. 연금중심형이었던 스위스는 동 기간 동안 장기요양과 보건의료 지출 비율이 증가하여 노후보장중심형으로 전환하였다. 세대균형형에 소속되었던 핀란드는 11년간 연금과 장기요양지출 비율이 크게 증가하여 노후보장중심형Ⅱ로 변화하였다. 연금중심형이던 독일은 의료지출 비율이 증가하면서 구위험보장형에 소속되었다. 포르투갈은 반대로 의료지출비율이 감소하면서 구위험보장형에서 연금중심형으로 바뀌게 된다. 네덜란드는 동 기간 동안 의료와 장기요양지출 비율이 증가하면서 세대균형형에서 사회서비스중심형으로 변화하였다. 세대균형형이었던 스웨덴은 장기요양지출 비율이 크게 증가하여 신위험보장형으로 재분류되었다.

#### (나) OECD 주요 국가의 공공사회복지지출 중 노령지출 현황

[표 24]는 노후생활보장 국가유형별 분류대상인 국가들의 2011년 및 2013년도 공공사회복지지출과 노령지출 비율이다. 공공사회복지지출은 국가와 지방자치단체 및 공공기관의 조세지출을 포함한 현금급여(cash benefit)와 현물급여(in kind benefit)로 구성된다. 노령(Old-age)지출은 노령연금 등 노령현금급여와 돌봄·재활서비스·가사보조 서비스 등 노인서비스에 관한 지출을 포함한다. 다만 장기요양서비스는 보건(Health)영역에 포함시켜 분류하고 있다.

[표 24] 주요 OECD 국가별 사회복지지출(GDP 대비)중 노령지출 비율(2011-2013)  
(단위: %)

| 유형           | 국 가   | 2011  |       |             |           | 2013  |       |             |           |
|--------------|-------|-------|-------|-------------|-----------|-------|-------|-------------|-----------|
|              |       | 사회복지  | 노령    | 노령/<br>사회복지 | 노년<br>부양비 | 사회복지  | 노인    | 노령/<br>사회복지 | 노년<br>부양비 |
| 노후보장<br>중심형  | 일본    | 23.12 | 10.40 | 45.0        | 37.3      | 23.06 | 10.70 | 46.4        | 40.4      |
|              | 스위스   | 18.32 | 5.99  | 32.7        | 25.2      | 19.20 | 6.15  | 32.0        | 26.0      |
| 노후보장<br>중심형Ⅱ | 벨기에   | 28.75 | 8.13  | 28.3        | 26.3      | 29.32 | 8.60  | 29.3        | 27.1      |
|              | 핀란드   | 27.12 | 10.14 | 37.4        | 26.7      | 29.48 | 11.44 | 38.8        | 29.5      |
| 구위험<br>보장형   | 독일    | 24.66 | 8.27  | 33.5        | 31.5      | 24.76 | 8.22  | 33.2        | 31.8      |
|              | 미국    | 19.09 | 6.05  | 31.7        | 19.8      | 18.82 | 6.28  | 33.4        | 20.9      |
| 연금<br>중심형    | 오스트리아 | 26.81 | 11.61 | 43.3        | 26.7      | 27.56 | 12.19 | 44.2        | 27.4      |
|              | 프랑스   | 30.47 | 12.07 | 39.6        | 27.0      | 31.49 | 12.56 | 39.9        | 28.7      |
|              | 포르투갈  | 24.37 | 11.00 | 45.1        | 29.0      | 25.50 | 12.15 | 47.6        | 30.4      |
|              | 스페인   | 26.30 | 8.74  | 33.2        | 25.7      | 26.28 | 9.53  | 36.3        | 27.0      |
| 서비스<br>중심형   | 캐나다   | 17.04 | 3.95  | 23.2        | 20.9      | 16.88 | 4.13  | 24.5        | 22.2      |
|              | 한국    | 8.24  | 1.93  | 23.5        | 15.7      | 9.33  | 2.23  | 23.9        | 16.8      |
|              | 네덜란드  | 21.97 | 5.80  | 26.4        | 24.0      | 22.88 | 6.25  | 27.3        | 26.0      |
| 의료<br>중심형    | 호주    | 17.19 | 4.56  | 26.5        | 20.4      | 18.11 | 4.88  | 27.0        | 21.5      |
|              | 영국    | 22.44 | 6.52  | 29.1        | 25.0      | 21.87 | 6.55  | 29.9        | 26.3      |
| 신위험<br>보장형   | 덴마크   | 28.86 | 9.67  | 33.5        | 26.1      | 29.02 | 10.10 | 34.8        | 26.3      |
|              | 노르웨이  | 21.41 | 7.03  | 32.8        | 22.9      | 21.77 | 7.60  | 34.9        | 23.8      |
|              | 스웨덴   | 25.78 | 8.79  | 34.1        | 28.5      | 27.39 | 9.56  | 34.9        | 30.3      |
| OECD평균       |       | 20.75 | 7.29  | 35.1        | 22.5      | 21.12 | 7.70  | 36.4        | 23.6      |

주: 2013년 한국 노년부양비의 경우, 통계청의 e-나라지표는 16.7%, 월드뱅크는 16.77로 표시하고 있는데 국제비교를 위하여 16.8로 정리함

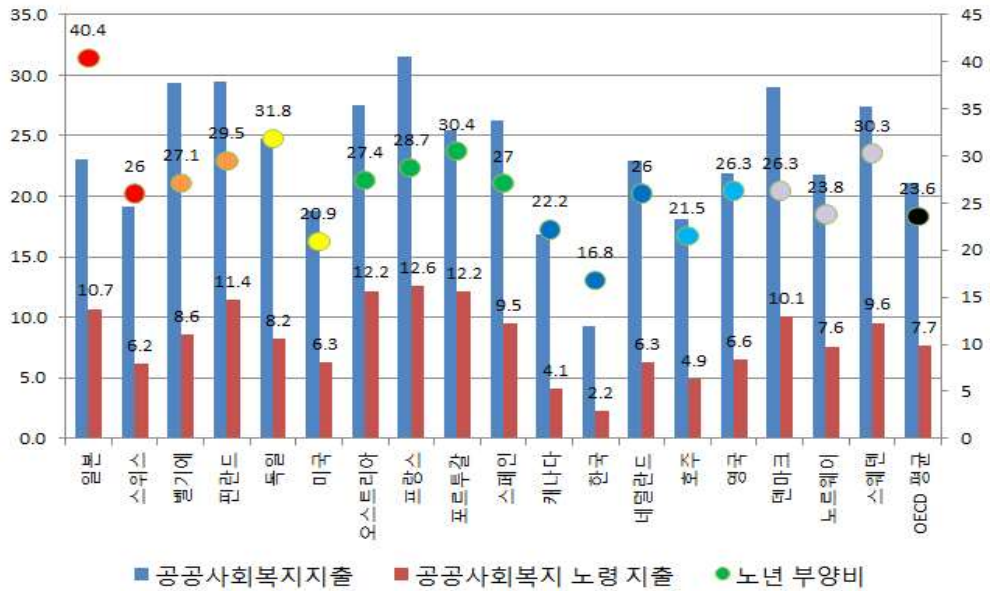
자료: 1. OECD Social Expenditure Database(SOCX), Data extracted on 21 Jul 2017 07:34 UTC (GMT) from ECD.Stat,

2. <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.DPND.OLAgeddependency> ratio, old(% of working-age population)

2013년 기준 OECD 국가의 GDP 대비 공공사회복지지출과 노령지출 비율 평균은 각각 21.12%와 7.70%으로 나타나고 있다. 비교 대상 18개국 중 사회복지 지출 비율이 OECD평균보다 낮은 국가는 스위스(19.20%), 미국(18.82%), 호주(18.11%), 캐나다(16.88%), 한국(9.33%) 등 5개국이다. 그리고 노령지출이 OECD평균보다 낮은 국가는 노르웨이(7.60%), 영국(6.55%), 미국(6.28%), 네덜란드(6.25%), 스위스(6.15%), 호주(4.88%), 캐나다(4.13%), 한국(2.23%) 등 8개국이다. 한편 2013년 OECD평균 노년부양비는 23.6%인데 캐나다(22.2%), 호주(21.5%), 미국(20.9%), 한국(16.8%) 등 4개국이 OECD평균 보다 낮은 노년부양비를 보이고 있다. 노년부

양비가 OECD평균보다 낮은 한국, 미국, 호주, 캐나다 등은 공공사회복지지출 및 노령 지출에 있어서도 OECD평균보다 낮은 수준이다.

[그림 13] 주요 OECD 국가별 사회복지지출(GDP 대비) 및 노령지출 현황(2013)



주: 국가 배열은 [표 22]에 따른 것으로 일본·스위스는 노후보장중심형, 벨기에·핀란드는 노후보장중심형 II, 독일·미국은 구위험보장형, 오스트리아·프랑스·포르투갈·스페인 연금중심형, 캐나다·한국·네덜란드는 서비스중심형, 호주·영국은 의료중심형, 덴마크·노르웨이·스웨덴은 신위험보장형으로 구분할 수 있음

자료: 1. OECD Social Expenditure Database(SOCX), Data extracted on 21 Jul 2017 07:34 UTC (GMT) from ECD.Stat,  
2. [http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.DPND.OIAgeddependency ratio, old\(% of working-age population\)](http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.DPND.OIAgeddependency%20ratio,%20old%20of%20working-age%20population)

[표 25]는 우리나라의 2013년 기준 노년부양비 16.8%를 기준으로 OECD 국가들이 유사한 노년부양비를 유지한 연도의 공공사회복지지출 및 노령지출을 보여주고 있다. 표를 통해 확인할 수 있듯이 2013년 현재 한국의 노년부양비는 1991년 호주와 캐나다, 1977년 핀란드와 스페인, 1989년 일본, 1978년 미국과 유사한 수준이다. 그러나 이들 국가의 해당년도 공공사회복지지출 및 노령지출과 비교해 보면 동일한 노년부양비 조건에서 우리나라의 지출 규모가 가장 작은 것으로 나타나고 있다.

[표 25] 동일 노년부양비 기준 OECD 국가의 공공부문 노령지출

(단위: %)

| 국 가    | 2013년도         |          |                 |           | 노년부양비(16.8)과 연계 |           |                |          |                 |
|--------|----------------|----------|-----------------|-----------|-----------------|-----------|----------------|----------|-----------------|
|        | 사회<br>복지<br>지출 | 노령<br>지출 | 노령/<br>사회<br>복지 | 노년<br>부양비 | 연도              | 노년<br>부양비 | 사회<br>복지<br>지출 | 노령<br>지출 | 노령/<br>사회<br>복지 |
| 호주     | 18.1           | 4.9      | 27.0            | 21.5      | 1991            | 16.9      | 14.3           | 3.6      | 25.2            |
| 캐나다    | 16.9           | 4.1      | 24.5            | 22.2      | 1991            | 16.8      | 19.8           | 4.1      | 20.7            |
| 핀란드    | 29.5           | 11.4     | 38.8            | 29.5      | 1977            | 16.7      | 17.7           | 5.1      | 28.8            |
| 스페인    | 26.3           | 9.5      | 36.3            | 27        | 1977            | 16.9      | 15.0           | 4.5      | 30.0            |
| 일본     | 23.1           | 10.7     | 46.4            | 40.4      | 1989            | 16.6      | 10.9           | 4.0      | 36.7            |
| 미국     | 18.8           | 6.3      | 33.4            | 20.9      | 1978            | 16.8      | 12.8           | 5.1      | 39.8            |
| OECD평균 | 21.1           | 7.7      | 36.4            | 23.6      | 1978            | 16.8      | 14.9           | 5.1      | 34.2            |
| 한국     | 9.3            | 2.2      | 23.9            | 16.8      | 2013            | 16.8      | 9.3            | 2.2      | 23.9            |

주: 핀란드(1977), 스페인(1977), 미국(1978) 및 OECD 평균(1978)의 해당연도 사회복지지출과 노령 지출은 1980년도 값으로 추산

자료: OECD Social Expenditure Database(SOCX),

[http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.DPND.OLAgeddependency\\_ratio](http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.DPND.OLAgeddependency_ratio)

한편, OECD 국가 평균의 노년부양비가 16.8%였던 해는 1978년이며, 당시 공  
공사회복지지출 규모는 GDP대비 14.9%이고 이중 노령지출은 5.1%로 나타나고 있  
다. 동일 노년부양비 조건에서 우리나라의 공공사회복지지출은 9.3% 노령지출은  
2.2%로 이는 OECD 국가 평균의 62.1%(GDP대비 기준 -5.6%P) 및 43.1%(GDP대비  
기준 -2.9%P)에 해당하는 낮은 수준임을 알 수 있다.

한편 OECD 국가 중 2013년 현재 우리나라와 노년부양비가 유사한 국가는 이  
스라엘과 아일랜드이며 각국의 공공사회복지지출과 노령지출은 [표 26]과 같다.  
2005년 대비 2013년 노년부양비와 관련 지출의 증감 현황을 보면 이스라엘의 경우  
노년부양비는 9.15% 증가하였고 사회복지지출은 1.13% 감소, 노령지출은 1.20% 증  
가하고 있다. 아일랜드의 경우 노년부양비는 21.18% 증가하고 있는데 사회복지지출  
은 35.96%, 노령지출은 83.72% 증가하여 노령지출의 증가 폭이 상대적으로 크게  
나타나고 있다. 우리나라의 경우 노년부양비는 31.83%증가하였는데 사회복지지출  
은 52.61%, 노령지출은 62.21% 증가하였다.<sup>28)</sup> 세 국가 중 상대적으로 노년부양비  
가 낮은 우리나라는 사회복지 및 노령지출도 낮게 나타나고 있다. 그러나 3개국 모  
두 노년부양비가 증가함에 따라 노령지출도 증가하고 있음을 알 수 있다.

28) 한국은 2014년 기초연금이 도입됨에 따라 GDP 대비 전체 사회복지지출은 9.69%, 노인 지출은  
2.24%로 증가하였다.

[표 26] 2013년 기준 노년부양비가 유사한 OECD 국가 비교

(단위: %)

| 국<br>가           | 구<br>분        | 2005  | 2007  | 2008  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2005년 대비<br>2013년 |            |
|------------------|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------------|------------|
|                  |               |       |       |       |       |       |       |       | 증감<br>(%p)        | 증감율<br>(%) |
| 이<br>스<br>라<br>엘 | 노령지출          | 4.67  | 4.51  | 4.40  | 4.64  | 4.62  | 4.75  | 4.73  | 0.06              | 1.20       |
|                  | 공공사회복지지출      | 16.30 | 15.39 | 15.45 | 16.04 | 15.82 | 15.99 | 16.12 | -0.18             | -1.13      |
|                  | 노령/<br>공공사회복지 | 28.66 | 29.29 | 28.46 | 28.91 | 29.23 | 29.73 | 29.33 | 0.67              | 2.35       |
|                  | 노년부양비         | 16.14 | 16.18 | 16.25 | 16.74 | 16.95 | 17.25 | 17.62 | 1.48              | 9.15       |
| 아<br>일<br>랜<br>드 | 노령지출          | 2.69  | 2.93  | 3.40  | 4.99  | 4.93  | 5.08  | 4.93  | 2.25              | 83.72      |
|                  | 공공사회복지지출      | 14.88 | 15.76 | 18.49 | 22.39 | 20.98 | 20.97 | 20.23 | 5.35              | 35.96      |
|                  | 노령/<br>공공사회복지 | 18.05 | 18.61 | 18.41 | 22.27 | 23.48 | 24.22 | 24.39 | 6.34              | 35.13      |
|                  | 노년부양비         | 15.28 | 15.58 | 15.77 | 16.35 | 17.00 | 17.73 | 18.52 | 3.24              | 21.18      |
| 한<br>국           | 노령지출          | 1.38  | 1.54  | 1.79  | 1.91  | 1.93  | 2.15  | 2.23  | 0.86              | 62.21      |
|                  | 공공사회복지지출      | 6.12  | 7.13  | 7.65  | 8.28  | 8.24  | 8.82  | 9.33  | 3.22              | 52.61      |
|                  | 노령/<br>공공사회복지 | 22.50 | 21.60 | 23.45 | 23.04 | 23.47 | 24.35 | 23.92 | 1.42              | 6.29       |
|                  | 노년부양비         | 12.72 | 13.78 | 14.30 | 15.26 | 15.73 | 16.23 | 16.77 | 4.05              | 31.83      |

자료: OECD Social Expenditure Database (SOCX)

[http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.DPND.OLAgeddependency ratio](http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.DPND.OLAgeddependency%20ratio)

### (3) 정책 시사점

#### (가) 노후 사회안전망을 위한 정책 조합의 필요성

국제 비교를 통해 OECD 국가들도 고령화가 진행됨에 따라 현금, 의료, 장기요양 등 다양한 정책수단을 활용하여 국민들의 노후생활 보장을 지원하고 있음을 확인하였다. 또한 후기고령자의 증가에 따라 현금, 의료, 장기요양 등 정책 수단의 조합이 변화하고, 장기요양에 대한 지출 비율이 증가하고 있는 경향성도 발견할 수 있었다.

노인을 위한 현금급여, 보건의료, 장기요양 지출규모가 공공사회복지지출에서 차지하는 비율을 고려하여 살펴보면, 2005년 “의료중심형”이었던 우리나라는 2011년에는 “서비스중심형”으로 분류되고 있다. 즉 우리나라의 노인대상 지출은 2005년에는 상대적으로 보건의료에 대한 비율이 높고 현금급여와 장기요양 지출규모가 낮았으나, 2011년에는 보건의료와 장기요양지출 비율이 높고 현금지출이 낮은 것으로



나타나고 있다. 노인대상 지출에 있어 “의료중심형”이나 “서비스중심형”은 사회서비스를 강조하고, 노인세대만이 아닌 다른 세대를 위한 복지도 강조하는 유형이다. 이러한 변화는 공공사회복지지출의 절대적 수준(2013년 기준 GDP 대비 9.33%, OECD 평균은 21.12%)은 낮음에도 불구하고 심각한 저출산과 급속한 고령화 문제를 함께 해결하기 위한 결과물일 수 있으므로 한정된 자원을 효과적으로 사용하기 위해서는 정책 우선순위를 정하고 성과에 기반한 자원 배분을 통해 정책의 효율성을 높일 필요성이 있다.

우리나라의 경우 2015년 현재 노년부양비는 35개 OECD 국가 중 32위로 상대적으로 낮은 수준이다. 하지만 우리나라의 노년부양비 수준은 2035년 6위, 2065년 1위로 상승할 것으로 예상되고 있으며 이는 가파른 고령화 속도에서 기인하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 급격하게 진행되는 고령화 속도를 흡수할 수 있는 인프라 구축 등 제도 정비와 함께 국민들의 노후준비를 지원할 수 있는 현금, 현물, 서비스를 조합한 효율적인 정책 대응이 필요한 시점이다.

#### (나) 공공사회복지 지출 수준과 기능별 우선순위에 대한 사회적 합의 필요

2013년 기준 우리나라의 공공사회복지지출(9.33%)과 노령지출(2.23%)은 OECD 국가 평균 공공사회복지지출(21.12%)과 노령지출(7.70%)에 비하여 낮고, 우리나라의 노년부양비(16.8%)도 OECD 평균(23.6%)에 비하여 낮은 수준이다. 한편, OECD 국가 평균의 노년부양비가 16.8%였던 해는 1978년이다. 동일노년비 조건에서 우리나라의 2013년과 OECD 국가들의 1978년 공공사회복지지출(14.9%) 및 노령지출(5.1%)을 비교해 보면 우리나라의 공공사회복지지출(9.3%)과 노령지출(2.2%)은 OECD 국가 평균의 62.1% 및 43.1% 해당하는 낮은 수준임을 알 수 있다.

고령화가 진행될수록 향후 공공사회복지지출과 노령지출을 포함한 사회의 노인 부양에 대한 부담은 지속적으로 증가할 것으로 예상되고 있다. 2005년 우리나라의 공공사회복지 지출규모는 GDP 대비 6.14%였으나 2014년 9.69%로 57.8% 증가하였다. 증가 내역을 공공사회복지지출의 기능별로 살펴보면, 가족(7.8%p), 노령(4%p), 적극적 노동시장(ALMP 2.8%p)순으로 나타나고 있다. 이처럼 고령화는 노령건 지출뿐만 아니라 저출산 극복을 위한 가족 지출, 노동시장 관련 지출 등 사회전반에 걸친 복지지출 증가 요인으로 작용하게 된다.

최근 사회복지지출 규모가 빠르게 증가하고 있음에도 불구하고 우리나라의 공공사회복지지출과 노령지출 수준은 OECD 국가들과 비교해 볼 때 상대적으로 낮은 수준을 보이고 있어 관련 지출의 확대를 검토할 필요가 있다. 이 경우 노년기 사회안전망도 평생사회안전망과 연계선 상에서 구축되어야하므로 사회복지지출 규모 및 기능별 지출 비율에 대한 세대를 아우르는 폭 넓은 사회적 합의가 필요할 것으로 보인다.



## 제 2부 분야별 분석

### I. 노후소득보장대책 분석

#### 1. 분석 배경 및 목적

정부는 2006년부터 5개년 단위의 「저출산·고령사회 기본계획」을 수립하고, 공적연금 강화, 주택·농지연금 확산, 퇴직·개인연금 활성화 등을 통하여 노후소득보장체계를 강화하고자 노력하고 있다. 동 정책은 현 세대 노인을 대상으로 기초연금 등을 지급하여 노후소득을 보장하는 한편, 미래세대의 노인에 대해서도 「노후준비법(2015년 12월 시행)」에 근거하여 길어진 노년기를 준비할 수 있도록 노후설계를 지원하고 국민연금의 사각지대 해소를 위한 다양한 사업을 실시하고 있다.

2016년에는 「제1차 노후준비 지원 5개년 기본계획」을 수립하여, 노후준비가 필요한 전 국민을 대상으로 생애주기별로 필요한 급여 및 서비스를 제공하기 위한 정책과제를 추진 중에 있다. 노후소득보장체계 구축과 관련하여서는 두루누리사업, 실업크레딧 등의 사업을 통하여, 취약계층의 국민연금 사각지대 해소를 목표로 하고 있다. 이와 함께, 정부는 2021년까지 기초연금의 기준연금액을 30만원으로 인상하고, 국민연금 수령액에 따른 감액을 폐지하는 등 기초연금을 통한 노후소득 보장 수준을 높여 노인빈곤 문제를 해결하는 방안을 검토 중에 있다.

이처럼 노후소득보장체계의 확충을 통해 노인빈곤 문제를 완화하고자 하는 정책적 노력이 지속적으로 추진되고 있으나, 노후소득보장체계를 구성하는 다양한 사업들을 제도군으로 묶어 분석한 경우는 드물다. 이에, 국회예산정책처는 노후소득보장체계를 구성하는 노후소득지원과 노후소득보장제도 사각지대 해소 사업을 중심으로 사업의 효과성과 개편방향 등에 대한 분석을 실시하였다.

## 2. 사업 개요 및 현황

본 보고서에서 다루는 노후소득보장대책 관련 사업은 ① 노후소득지원, ② 노후준비지원, ③ 노후소득보장제도 사각지대 해소로 구분된다. 노후소득보장대책 관련 사업은 보건복지부, 고용노동부, 농림축산식품부 등 3개 부처를 통해 수행되며, 재원은 일반회계, 국민연금기금, 고용보험기금, 농어촌구조개선특별회계 등이다.

[표 27] 노후소득보장대책 관련 사업의 구성

| 사업유형                | 소관부처    | 사업명                     | 회계/기금        |
|---------------------|---------|-------------------------|--------------|
| 노후소득지원              | 보건복지부   | 국민연금 급여지급               | 국민연금기금       |
|                     |         | 기초연금지급                  | 일반회계         |
| 노후준비지원              | 보건복지부   | 노후준비서비스                 | 국민연금기금       |
|                     | 고용노동부   | 퇴직급여제도 정착지원             | 일반회계         |
| 노후소득보장제도<br>사각지대 해소 | 보건복지부   | 국민연금사각지대 축소/사회보험사각지대 해소 | 국민연금기금       |
|                     | 고용노동부   | (두루누리 지원제도)             | 일반회계         |
|                     | 보건복지부   | 실업크레딧 지원 사업             | 국민연금기금       |
|                     | 고용노동부   | 실업크레딧지원                 | 일반회계, 고용보험기금 |
|                     | 보건복지부   | 출산크레딧                   | -            |
|                     |         | 군복무크레딧                  |              |
|                     | 농림축산식품부 | 농어업인건강연금보험료지원           | 농어촌구조개선특별회계  |

자료: 각 부처별 「2018년 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료」를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

노후소득보장대책 관련 사업을 유형별로 살펴보면, 노후소득지원은 국민연금과 기초연금을 지급하는 것이고, 노후준비지원은 재무 분야의 상담과 교육 등을 통하여 근로자의 공적연금 및 퇴직연금 가입을 확대함으로써 안정적인 노후재원 마련을 지원하는 것이다. 노후소득보장제도 사각지대 해소는 국민연금 보험료 면제(출산·군복무 크레딧) 및 지원(실업크레딧, 두루누리 지원제도, 농어업인건강연금보험료지원)을 통하여, 국민연금 가입을 확대하는 것을 목적으로 하는 사업들로 구성된다.

본 보고서에서 다루고 있는 노후소득보장대책 관련 사업의 2018년 예산안 규모는 10조 9,617억원이고, 이 중 노후소득지원의 비중은 89.77%, 노후소득보장제도 사각지대 해소의 비중은 10.21%, 노후준비지원의 비중은 0.02%로 집계되었다. 2010년 2조 9,317억원이었던 노후소득보장대책 관련 사업의 예산 규모는 2018년 10조 9,617억원까지 증가하여, 연평균 17.9%의 증가율을 보였다.

### 3. 해외 주요국 사례

독일, 영국, 일본의 노후소득보장체계를 살펴보고, 국가별로 운영 중인 공적연금 사각지대 해소를 위한 제도를 비교·분석하였다. 독일은 전통적으로 사회보험을 중심으로 복지정책을 확대해왔고, 영국은 자유주의 복지국가<sup>29)</sup> 중 사회보험의 역사가 가장 길며, 일본은 우리나라와 같이 고령화를 겪으면서 노후소득보장체계를 조정·보완해 왔다.

[표 28] 주요국의 공적연금 사각지대 해소 정책 비교

|    | 공적연금 사각지대 해소를 위한 각종 크레딧 제도                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 독일 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자녀양육기간 및 가족돌봄기간에 대한 크레딧</li> <li>- 직업훈련기간에 대한 크레딧</li> <li>- 군복무기간(혹은 사회봉사기간)에 대한 크레딧</li> <li>- 질병급여(혹은 상해급여), 실업급여 등 사회급여 수급기간에 대한 크레딧</li> <li>- 비기여기간에 대한 크레딧: 질병급여와 실업급여의 장기 수급 후에 지급되는 크레딧, 모성휴가 기간에 대한 크레딧, 직업훈련기간에 대한 크레딧 등</li> <li>- 고려기간에 대한 크레딧: 2명 이상의 10세 이하 자녀를 양육하는 전업주부, 1명 이상의 10세 이하 자녀를 양육하며 시간제로 일하는 여성 등이 대상</li> </ul> |
| 영국 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 양육 크레딧</li> <li>- 모성급여 크레딧</li> <li>- 실업급여, 장애연금, 질병급여 크레딧</li> <li>- 돌봄 크레딧</li> <li>- 근로장려세제 크레딧</li> <li>- 16~18세 대상 청년 크레딧, 교육 혹은 훈련 기간 크레딧, 배심원 기간 동안의 크레딧, 잘못 투옥된 기간 동안의 크레딧 등의 운영</li> </ul>                                                                                                                                           |
| 일본 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국민연금(기초연금) 크레딧: 법정면제제도, 신청면제제도, 학생납부특례제도 등</li> <li>- 후생연금 크레딧: 출산휴가 기간의 보험료 면제제도, 육아휴직 기간의 보험료 면제제도 등</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                             |

자료: 각종 정책자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

외국의 경우 다층적 노후소득보장체계를 구축하였으며, 출산 및 육아, 실업, 질병·장애, 돌봄 등의 사유로 인해 보험료 체납, 공적연금 비적용 등으로 발생하는 공적연금 사각지대 해소를 위한 다양한 제도를 운영하고 있다. 독일, 영국, 일본은 출산 및 육아, 실업, 질병·장애, 돌봄 등에 의한 소득손실로 발생하는 노후 빈곤 가능성을 완화하기 위하여, 각종 공적연금 보험료 면제제도(크레딧 제도)<sup>30)</sup>를 수행하고 있다.

29) 자유주의 복지국가는 Esping-Andersen(1990)이 The Three Worlds of Welfare Capitalism에서 제시한 복지국가 유형 중 하나로, 국가가 지원하는 복지의 수준이 상대적으로 낮은 유형(보편주의적 복지정책을 실시하는 사회민주주의 국가와 사회보험 비중이 높은 보수주의 국가와 비교)에 해당되며, 영국, 미국, 호주 등이 자유주의 국가에 해당한다.

국가별 공적연금 보험료 면제제도의 특성을 살펴보면, 독일과 영국은 출산·육아, 실업, 질병·장애 등에 대한 크레딧뿐만 아니라 노인이나 장애인인 가족을 돌보는 기간에 대하여 돌봄 크레딧을 제공하여, 돌봄노동의 사회적 가치를 인정하고 있다. 일본은 30세 이하 학생의 공적연금 보험료를 면제하여, 늦어진 취업으로 인해 발생하는 현 세대 청년층의 노후 빈곤 가능성을 완화하는 정책을 추진하고 있다.

공적연금 사각지대 해소 정책의 재원은 대부분 국고(일부 제도는 수발보험, 실업보험 등 사회보험기금 활용)에서 지출되고 있는 것으로 나타났다. 또한, 독일, 영국, 일본의 경우에는 보험료 면제제도의 사유가 발생한 시점에 국고를 지출하여 크레딧을 인정하고 있다.

## 4. 주요 쟁점 분석

### 가. 노인 경제상태 현황

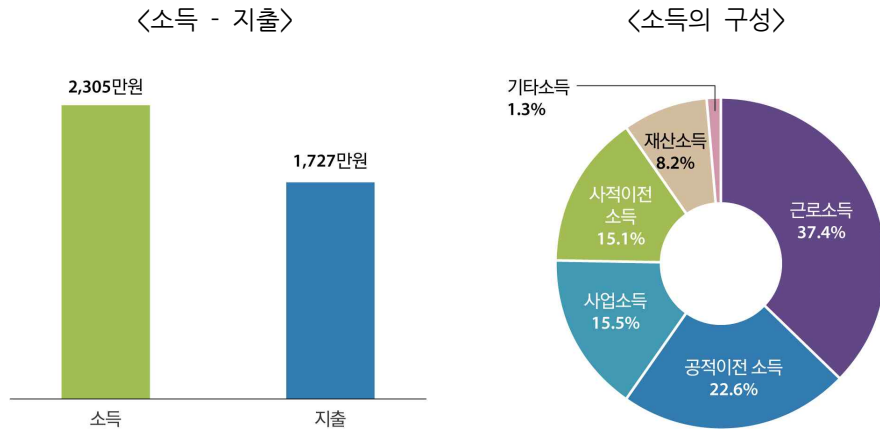
구체적인 노인소득보장대책의 분석에 앞서, 현재 우리나라 노인의 경제상태를 검토하였다. 보건복지부는 3년 주기로 「노인실태조사」를 실시하고 있다. 동 조사가 법제화된 2007년 이후, 2008년, 2011년, 2014년에 3년 주기로 세 차례 「노인실태조사」가 실시되었다. 본 보고서에서는 현재 결과가 공개된 「노인실태조사」 중 최신자료에 해당하는 「2014년 노인실태조사」를 토대로 우리나라 노인의 경제상태를 살펴보았다.

노인가구의 소득·지출 구성을 보면, 연간 소득액은 약 2,305만원이고 근로소득 37.4%, 공적이전소득 22.6%, 사업소득 15.5% 순으로 구성비가 높으며, 연간 지출액은 약 1,727만원으로 소득액의 74.9% 가량을 지출하는 것으로 나타났다. 또한, 노인의 연령대가 높아질수록 공적이전소득과 사적이전소득 간 격차<sup>31)</sup>가 감소하는 경향을 보였다. 65~69세 가구는 공적이전소득의 비중이 사적이전소득보다 13.4%p 높지만, 70~74세 7.4%p, 75~79세 0.3%p, 80~84세 2.0%p, 85세 이상 1.4%p로, 격차가 점감하는 것으로 분석되었다.

30) 보험료 면제제도는 개인의 공적연금 보험료 기여가 없더라도 연금에 가입한 것으로 인정해주는 제도를 통칭한다.

31) 가구가 비경제적 활동으로 얻은 소득을 뜻하는 이전소득은 공적이전소득과 사적이전소득으로 나뉘는데, 공적이전소득은 각종 사회보장제도에 따라 지급되는 급여이고, 사적이전소득은 다른 가구로부터 받은 생계비 성격의 보조금 등이 해당된다.

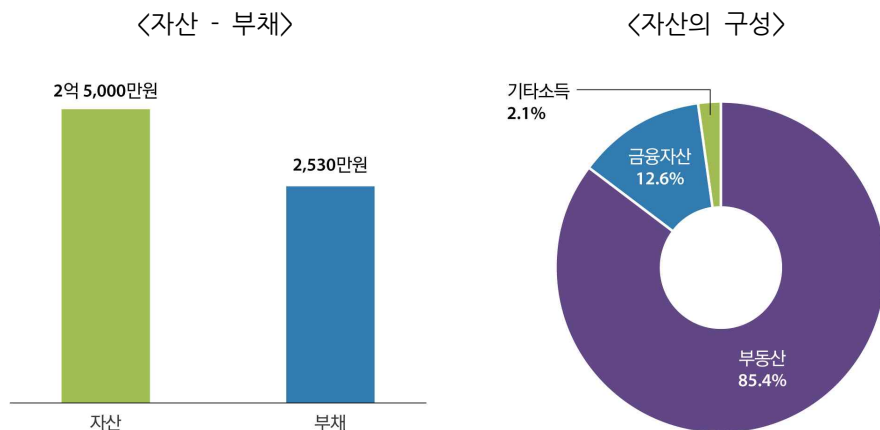
[그림 14] 노인가구의 소득-지출 구성



자료: 보건복지부-한국보건사회연구원(2014)의 「2014년도 노인실태조사」를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

노인가구의 자산-부채 구성의 경우, 평균 자산액 약 2억 5,000만원 중 부동산의 비중이 85.4%이고, 평균 금융자산액은 전체 자산의 12.6% 수준(약 3,140만원)인 것으로 조사되었다. 부채(약 2,630만원)의 금융자산 대비 비중은 83.7%이다. 부동산이 노인가구 자산의 대부분을 차지하고 있어, 부동산과 기타자산을 포함한 자산 대비 부채의 비중은 10.5%로 산출되었다.

[그림 15] 노인가구의 자산-부채 구성

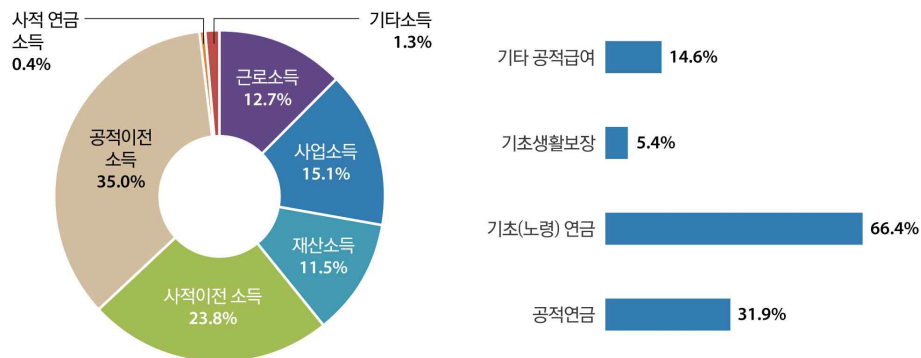


자료: 보건복지부-한국보건사회연구원(2014)의 「2014년도 노인실태조사」를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성



노인 개인의 총소득 구성은 공적이전소득이 35.0%를 차지하였고, 사적이전소득 23.8%, 사업소득이 15.1%, 근로소득 12.7%, 재산소득 11.5%로 집계되었다. 공적이전소득의 수급 여부는 기초(노령)연금<sup>32)</sup>이 66.4%로 가장 많았고, 국민연금 등 공적연금 31.9%, 기타 공적급여 14.6%, 기초생활보장 5.4% 순으로 조사되었다.

[그림 16] 노인 개인의 총소득 구성 및 공적이전소득 수급 여부



자료: 보건복지부한국보건사회연구원(2014)의 「2014년도 노인실태조사」를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

#### 나. 노후소득보장지원 수준의 적정성

정부는 2014년 7월부터 기존 기초노령연금<sup>33)</sup>을 기초연금으로 전환하여 65세 이상 노인에게 지급하고 있다. 기초연금 시행 첫 해인 2014년에 최고 수령액인 기준연금액을 국민연금 급여액 균등부분(A값)<sup>34)</sup>의 10%에 상응하는 20만원으로 책정하고, 매년 물가상승률을 반영하여 기준연금액을 책정해왔다.

32) 「노인실태조사」가 실시된 2014년의 경우 상반기에는 기초노령연금이, 하반기에는 기초연금이 지급되었고, 2014년 6월부터 「노인실태조사」가 실시되었기 때문에 기초노령연금 항목으로 설문 조사가 수행되었다.

33) 2008년 도입된 기초노령연금은 2007년 국민연금의 급여수준을 2028년까지 40년 가입자 기준 평균소득의 60%에서 40%로 낮추기로 결정함에 따라, 기초노령연금의 급여수준을 2009년부터 2028년까지 국민연금 급여액 균등부분(A값)의 5%에서 10%로 인상함으로써, 40%로 낮아진 국민연금의 소득대체율을 실질적으로는 50%까지 높이는 정책효과를 목표로 하였다.

34) 국민연금 가입자의 최근 3년 간 평균소득월액(A값)은 국민연금 수급 직전 3년 간의 국민연금 가입자의 평균소득월액을 직전년도로 현재화하여 합산한 후 3으로 나눈 값이다.

2014년 기초노령연금이 기초연금으로 전환된 이래 수급률과 연금액이 증가 추세를 보이고 있다. 기초노령연금과 기초연금 모두 노인 소득하위 70%에게 지급하고 있는데, 수급률은 2012년 65.8%, 2015년 65.6%로, 65~66%대가 유지되고 있다. 기초연금 수급자 수는 2012년 약 393만명에서, 2016년 약 458만명으로 증가하였다. 기초연금의 기준연금액은 기초연금 도입 시점인 2014년 20만원으로 책정되었고, 이후 물가상승률 등을 반영하여 2016년 기준 20만 4,010원까지 증가하였다. 2017년 기준연금액은 월 20만 6,050원이며, 2017년 4월부터 2018년 3월까지 적용된다.

[표 29] 기초연금 수급 현황

(단위: 명, 원, %)

| 구 분     | 2012      | 2013      | 2014      | 2015      | 2016      |
|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 수급자     | 3,933,095 | 4,065,672 | 4,353,482 | 4,495,183 | 4,581,406 |
| 수급률     | 65.8      | 65.0      | 66.8      | 66.4      | 65.6      |
| 기준연금액   | 94,600    | 96,800    | 200,000   | 202,600   | 204,010   |
| 1인당 급여액 | 86,741    | 88,636    | 178,155   | 181,469   | 181,488   |

주: 1인당 급여액은 월을 기준으로 제시함

자료: 보건복지부 제출자료

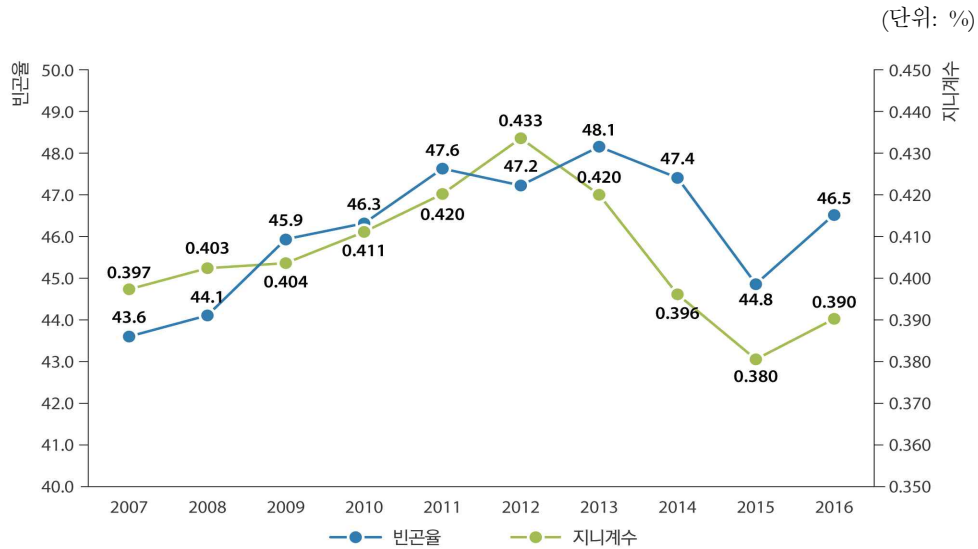
2007년부터 2016년까지의 노인의 빈곤율<sup>35)</sup> 및 지니계수<sup>36)</sup> 모두 기초연금이 도입된 2014년을 기점으로 완화되는 경향<sup>37)</sup>을 보이고 있다. 노인 빈곤율은 2013년 48.1%까지 증가하였다가 2014년 47.4%를 기록하였고, 2016년 노인 빈곤율은 46.5%로 2014년보다 0.9%p 낮은 수준이다. 2007년 기준 노인의 지니계수는 0.397이었으나 2012년에는 0.433으로 노인 인구 내부의 소득불평등이 심화되는 경향을 보였으나, 2016년 지니계수는 0.390으로 기초연금 도입 이전에 비해 소득불평등이 개선되었다.

35) 빈곤율은 빈곤의 규모를 측정하는 대표적인 지표로서, 전체 가구 중 빈곤선(중위소득 50%) 미만 가구의 비율로 정의된다.

36) 지니계수는 인구분포와 소득분포와의 관계를 나타내는 수치로서, 소득이 어느 정도 균등하게 분배되어 있는가를 평가하는데 주로 활용된다. 0은 완전평등, 1은 완전불평등한 상태이며, 수치가 클수록 불평등이 심화되었음을 의미한다.

37) 노인 빈곤율과 지니계수의 개선이 기초연금 도입에 의한 효과라고 단정할 수는 없다. 노인 빈곤 완화 경향은 기초연금의 효과일 수도 있지만, 65세에 도달하여 노인에 편입되는 인구 코호트가 이전에 비하여 국민연금 가입 등 체계적으로 노후준비가 된 상태이기 때문에 발생할 결과일 수도 있다.

[그림 17] 노인 빈곤율 및 지니계수 추이



자료: 통계청 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

정부는 기초연금의 기준연금액을 2018년 25만원으로 인상하고, 2021년까지 기준연금액을 30만원으로 인상하는 동시에 기초연금을 국민연금 수급액에 따라 차등 지급하는 제도<sup>38)</sup>를 폐지하는 방안을 검토할 예정이다. 기초연금과 국민연금의 연계를 끊고 적정 수준의 기초연금 급여액을 책정하기 위해서는 월평균 필요생활비<sup>39)</sup>, 노인 연령대별 빈곤율, 각종 노후소득보장제도의 빈곤완화효과 등을 고려할 필요가 있다. 중고령자의 월평균 필요생활비와 50세 이후 연령대별 빈곤율 추이를 검토한 결과, 연령이 증가할수록 월평균 필요생활비는 감소(2015년 기준 50대 1인의 최소 필요생활비는 약 114만원이지만, 80대 이상은 약 82만원)하는 반면 빈곤율은 증가(2016년 기준 51~65세 12.8%, 66~75세 40.8%, 76세 이상 58.9%)하는 경향이 관찰되었다.

38) 기초연금의 전신인 기초노령연금과 기초연금 모두 국민연금 평균소득월액(A값)에 근거하여 A값의 5~10% 선에서 기준연금액을 책정하였다. 또한, 소득재분배 급여(A급여)를 활용하여 개인별 기초연금액을 산출하고 있다. 소득재분배 급여란 국민연금 평균소득월액으로, 개인별 기초연금액을 결정하는 기준이 된다. 국민연금 가입기간이 길수록, 일찍 가입할수록 A급여액은 증가하며, 가입기간이 동일하더라도 가입시기, 가입이력에 따라 A급여액은 다를 수 있다.

39) 국민연금연구원이 「국민노후보장패널조사」 6차년도 자료를 토대로 2015년 기준 노인이 인식하는 월평균 필요생활비를 설문조사한 결과이다.

#### 다. 노후소득보장제도 사각지대 해소 사업의 실효성

2016년 기준 우리나라 18~59세 인구 중 공적연금 보험료 납부자는 54.65%(국민연금 49.76%, 특수직역연금 4.89%)로, 45.35%가 국민연금의 사각지대에 놓여있다. 45.35%에 해당하는 국민연금 적용의 사각지대에는 비경제활동인구, 공적연금 비적용자, 납부예외자, 장기체납자 등이 포함된다.

[표 30] 공적연금 가입 실태

| 18~59세 총인구 32,825천명 (100.0%) |                       |                    |                   |                        |                       |
|------------------------------|-----------------------|--------------------|-------------------|------------------------|-----------------------|
| 비경제활동<br>인구<br>9,473천명       | 경제활동인구 23,352천명       |                    |                   |                        |                       |
|                              | 공적연금<br>비적용자<br>199천명 | 공적연금 적용자 23,154천명  |                   |                        |                       |
|                              |                       | 국민연금 적용대상 21,549천명 |                   |                        | 특수직역<br>연금<br>1,604천명 |
|                              |                       | 납부예외자<br>4,173천명   | 소득신고자<br>17,376천명 |                        |                       |
|                              |                       |                    | 장기체납자<br>1,042천명  | 보험료<br>납부자<br>16,334천명 |                       |
| 28.86%                       | 0.61%                 | 12.71%             | 3.18%             | 49.76%                 | 4.89%                 |
| 소계: 14,888천명(45.35%)         |                       |                    |                   | 소계: 17,938천명(54.65%)   |                       |

자료: 국민연금연구원 제출자료

다른 국가들과 비교<sup>40)</sup>해 보았을 때, 한국의 경제활동참여인구 중 보험료 납부자 비율은 79.9%로, 가장 비율이 높은 일본보다 15.5%p 낮다. 15~64세 경제활동연령에 해당하는 인구를 기준으로 할 경우에 한국의 공적연금 가입률은 54.2%로, 비교대상 국가인 그리스(58.3%), 이탈리아(57.1%), 스페인(48.7%), 독일(65.6%), 스웨덴(72.2%), 영국(71.5%), 미국(71.4%), 일본(75.0%) 등 9개국 중 스페인을 제외하고는 가장 낮은 수치이다.

한편, 정부는 국민연금의 사각지대를 해소하기 위하여 출산크레딧, 군복무크레딧 등 보험료 면제제도와 실업크레딧, 두루누리 지원제도, 농어업인 연금보험료 지원제도 등 보험료 지원제도를 수행<sup>41)</sup>하고 있다.

40) World Bank(2012)의 International Patterns of Pension Provision II: A Worldwide Overview of Facts and Figures에 제시된 2005년 기준 국가별 경제활동참여인구 중 보험료 납부자 비율과 경제활동연령인구(15~64세) 중 보험료 납부자 비율 자료를 활용하였다.

41) 보험료 면제제도는 사회적으로 가치 있는 활동 및 불가피한 사유로 연금에 가입하지 못한 비기여 기간에 대한 기간이나 혹은 가입인정소득을 인정해주는 것이고, 보험료 지원제도는 저소득층의 부담완화 및 가입유인을 위해 보험료를 지원해주는 것이다.

출산크레딧은 둘째 자녀 이상 출산 시 국민연금의 추가가입기간을 인정해주는 형태로 운영되고 있으며, 군복무크레딧은 현역병 또는 사회복무요원으로 6개월 이상 복무한 자가 국민연금 수급권을 취득한 경우 제공된다.

실업크레딧은 국민연금 가입자 또는 가입자였던 고용보험 구직급여 수급자가 희망하는 경우 실업기간에 보험료의 일부를 지원하고 그 기간을 가입기간으로 추가 산입하는 것으로, 1인당 최대 12개월까지 지원받을 수 있다. 그러나 국민연금과 고용보험에 가입하지 않은 임시·일용직의 약 80%(2016년 기준 임시·일용직 근로자의 고용보험 가입률은 23.8%, 국민연금 가입률은 18.0%)는 실업크레딧의 혜택을 받을 수 없는 상황이다.

두루누리 사회보험료 지원제도는 10인 미만 사업장 저임금 근로자(월평균 보수 140만원 미만)의 국민연금 및 고용보험의 보험료 일부를 국고로 지원하는 것으로, 사업주 및 근로자 보험료의 최대 70%까지를 지원한다. 두루누리 지원제도 도입 시에는 신규가입자를 확대하는 것을 목표로 삼았으나, 신규가입자 유입(신규가입자 비중 2013년 41.5%, 2014년 38.5%, 2015년 40.1%, 2016년 37.9%)이 정체되는 경향이 나타나고 있다.

## 5. 정책 시사점

### 가. 기초연금의 지속가능성 제고를 위한 기준연금액 책정기준 마련 필요

정부는 기초연금 급여액을 인상하고 기초연금과 국민연금의 연계를 폐지하게 될 경우, 노후소득보장지원 사업의 지속가능성과 효과성을 제고할 필요가 있다. 기초연금 지급을 통해 달성하고자 하는 명확한 목표를 설정하고 중장기적인 노인 인구 유입에 따른 목표치 조정의 필요성 등을 검토하는 한편, 이전까지는 국민연금 A값<sup>42)</sup>을 토대로 책정되었던 기초연금 기준연금액의 새로운 책정기준을 마련하여 기초연금 급여 수준의 적정성과 재원조달의 안정성을 확보할 필요가 있다.

42) 국민연금 가입자의 최근 3년 간 평균소득월액으로, 국민연금 수급 직전 3년 간의 국민연금 가입자의 평균소득월액을 직전년도로 현재화하여 합산한 후 3으로 나눈 값이다.

#### 나. 출산크레딧 및 군복무크레딧의 실효성 강화 필요

출산크레딧 및 군복무크레딧의 인정시기 조정을 통하여 크레딧 대상자에 대한 적절한 수준의 사회적 보상 보장 및 재원의 안정적인 조달 방안을 모색할 필요가 있다. 출산크레딧과 군복무크레딧의 인정시기는 크레딧의 사유가 발생한 때가 아니라 국민연금 수급권이 발생한 때이므로, 국민연금 수급권을 취득하지 못하여 일시금을 수급하는 경우에는 크레딧의 혜택을 볼 수 없다. 또한, 이러한 방식은 연금 수급권이 발생한 때에 크레딧 인정 기간에 해당하는 급여를 일시에 지급(독일, 영국, 스웨덴 등은 크레딧 사유 발생 시에 처리)하기 때문에 후세대에게 재정적 부담을 지우는 문제를 발생시킬 수 있다는 점도 고려할 필요가 있다.

#### 다. 임시·일용직 근로자 대상 실업크레딧 적용 확대를 위한 기반 마련 필요

정부는 실업크레딧과 고용보험 연계에 의해 고용보험 가입 비율이 높은 상용근로자에게만 제도의 혜택이 집중되고 있는지 여부를 검토하고, 그 결과를 토대로 임시·일용직 근로자가 실업크레딧을 적용받을 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 이를 위하여, 두루누리 지원제도 등을 활용하여 임시·일용직 근로자도 실업크레딧의 적용을 받을 수 있는 제도적 기반 마련을 검토할 필요가 있다.

#### 라. 두루누리 지원제도의 효과적 운영 방안 모색 필요

정부는 두루누리 지원제도의 신규가입자의 유입을 높이기 위하여 2018년부터 신규가입자에 대해서는 보험료의 70%를, 기존가입자에 대해서는 보험료의 20%를 지원하는 것으로 사업수행방식을 변경할 예정이다. 국민연금 수급대상자를 늘려 노후소득보장체계를 강화하기 위해서는 이러한 정부의 조치가 실효성을 거두고 있는지에 대한 분석을 토대로, 두루누리 지원제도의 신규가입자 확충을 위한 방안을 지속적으로 모색할 필요가 있다.

정부는 신규가입자 발굴·확대를 통하여 국민연금 사각지대를 완화하는 동시에, 중장기적으로 기존가입자에 대한 보험료 지원 수준의 적정성을 제고하여 두루누리 지원제도의 지속가능성을 강화할 필요가 있다. 기존가입자에 대해서는 지원수준을 현행과 같이 일률적으로 적용할 것인지, 근로자의 임금이나 보험료 수준에 따라 차등화할 것인지, 최대 지원 기간에 제한을 둘 것인지 등에 대한 논의를 토대로 필요한 재원의 규모를 예측하고 재원조달계획을 마련할 필요가 있다.



## Ⅱ. 노인 건강관리 및 돌봄 대책 분석

### 1. 분석의 배경

65세 이상 노인인구는 2017년 8월 현재 전체 인구 중 14%에 달하는 729만명인데, 그 비율이 2030년 24.5%, 2050년 38.1%로 증가할 것으로 예상된다. 특히 85세 이상 후기노인인구 비율은 2015년 7.8%에서 2050년 21.8%로 급증할 것으로 예측된다.

노인인구의 절대적 규모 증가에 따른 치매 유병률 증가<sup>43)</sup>와 10만명 당 58.6명에 이르는 높은 노인 자살률, 그리고 베이비붐 세대의 노년층 편입에 따른 사회경제적 요구의 다양화로 인하여 노년기 건강관리 및 돌봄 등 노인복지의 중요성이 커지고 있다.

### 2. 노인 건강관리 및 돌봄 대책 개요 및 현황

정부는 2006년부터 3차에 걸친 저출산·고령사회 기본계획을 통하여 노인 건강관리 및 돌봄 대책을 추진하고 있다. 1차 기본계획은 2006~2010년 동안 노인 건강관리 및 돌봄 대책에 2조 919억원의 재정을 지출하였고, 2차 기본계획은 2011~2015년 동안 3조 4,485억원을, 3차 기본계획은 2016~2017년 동안 1조 3,506억원의 재정을 투입하고 있다.

---

김상우 경제분석관(swkim99@assembly.go.kr, 788-4676)

43) 65세 이상 노인 인구수가 2012년 589만명에서 2017년 712만명으로, 치매환자수는 약 54만명에서 72만명으로 증가하여, 치매 유병률이 9.18%에서 10.18%로 1%p 증가할 것으로 예상된다.



[표 31] 저출산·고령사회 기본계획(고령화 대책) 및 재정 지출 현황

|                   | 소영역                   | 재정규모<br>(5년간, 억원)       |
|-------------------|-----------------------|-------------------------|
| 1차<br>(2006-2010) | 노후 건강관리 기반 조성         | 2,089.3                 |
|                   | 공적 노인요양보장체계 확립        | 18,829.7                |
| 2차<br>(2011-2015) | 사전예방적 건강관리체계 구축       | 7,281.1                 |
|                   | 건강한 노후생활 및 의료비 지출 적정화 | 27,203.6                |
| 3차<br>(2016-2020) | 고령자 건강생활 보장           | 13,506.3<br>(2016~2017) |

자료: 제1~3차 저출산·고령사회 기본계획 및 시행계획 보고서를 바탕으로 국회예산정책처 제작성

정부는 노인 건강관리 및 돌봄을 위하여 2018년 예산(안)에 장기요양보험제도 고도화 7,238억원, 치매관리체계 구축 2,332억원, 호스피스 활성화 등 후기의료체계 강화 52억원, 노인 의료비 부담 경감 30억원 등 총 9,658억원을 편성하였다.

[표 32] 노인 건강관리 및 돌봄 사업 현황

(단위: 백만원)

| 사업명                  | 2017년 예산 | 2018년 예산(안) |
|----------------------|----------|-------------|
| 고령자 질병예방 및 관리 강화     | 818      | 690         |
| 노인 의료비 부담 경감         | 2,629    | 2,992       |
| 장기요양보험제도 고도화         | 668,868  | 723,784     |
| 치매에 대한 대응체계 강화       | 218,512  | 233,156     |
| 호스피스 활성화 등 후기의료체계 강화 | 3,775    | 5,212       |
| 계                    | 894,602  | 965,834     |

자료: 보건복지부 제출자료(2017.10.)

노인장기요양보험은 고령이나 노인성 질병 등의 사유로 6개월 이상 혼자서 일상생활을 수행하기 어려운 노인 등<sup>44)</sup>의 건강증진 및 생활안정을 도모하고 그 가족의 부담을 덜어주고자 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 장기요양급여를 제공하는 사회보험제도로써, 2008년에 도입되었다.

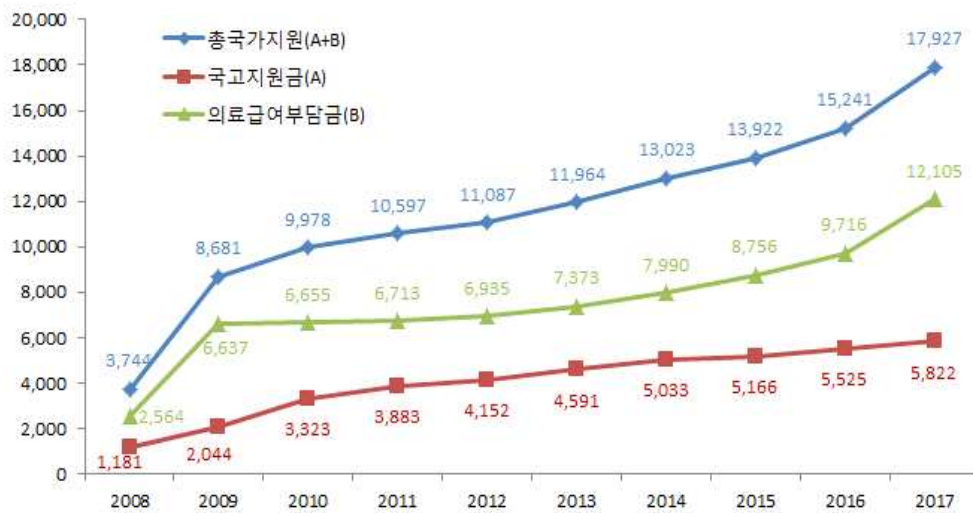
노인장기요양보험의 주된 재원은 건강보험료의 6.55%를 징수하는 장기요양보험료이고, 국가는 장기요양보험료 예상수입액의 20%에 상당하는 금액을 국민건강

44) 65세 이상의 노인 또는 65세 미만의 자로서 치매·뇌혈관성질환 등 대통령령으로 정하는 노인성 질병을 가진 자를 말한다.

보험공단에 지원하는 국고지원금과 의료급여부담금<sup>45)</sup>을 부담하고 있다. 2013년 이후 노인장기요양보험에 대한 국고지원금은 4,591억원에서 5,822억원으로 완만하게 증가(연평균 6.1%)하였으나, 의료급여부담금은 7,373억원에서 1조 2,105억원으로 증가율이 점차 커지는 추세(연평균 13.2%)이다.

[그림 18] 노인장기요양보험에 대한 국가 지원 현황

(단위: 억원)



45) 국가와 지방자치단체가 의료급여수급권자의 장기요양급여비용, 의사소견서 발급비용 등을 부담하는 것을 말한다.

### 3. 해외 주요국 사례

#### 가. 치매관리대책 국외 사례

각국은 2000년대 들어 국가 차원에서 적극적인 치매관리대책 추진하고 있다. 일본과 영국은 중장기 종합계획 및 국가전략을 수립하였고, 독일은 장기요양보험법 강화를 통해 치매관리대책을 추진하고 있다는 차이점이 있다.

최근 정책 방향을 보면, 공통적으로 치매환자가 원하는 가정, 지역사회에서 생활할 수 있도록 돌보는 것에 중점을 두고 있고, 돌봄제공자에 대한 지원을 강화하고 있으며, 치매에 대한 인식 개선을 위한 홍보를 적극적으로 추진하고 있다.

[표 33] 주요국 치매관리대책 현황

|                      | 일본                                                                                                                                                                                                                                                                            | 영국                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 독일                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 주요<br>대책<br>추진<br>경과 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 2012년 「치매대책 추진 5개년 계획(오렌지 플랜)(2013~2017)」</li> <li>○ 2015년 「치매 정책을 가속화시키기 위한 종합전략(신오렌지 플랜)(2015~2025)」</li> </ul>                                                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 2009년 「제1차 국가전략(2009~2013)」</li> <li>○ 2012년 「제2차 국가전략(2012~2015)」</li> <li>○ 2016년 「제3차 국가전략(2016~2020)」</li> </ul>                                                                                                                                                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 2014년 「제1차 장기요양보험법 강화」</li> <li>○ 2015년 「제2차 장기요양보험법 강화」</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                   |
| 최근<br>정책<br>주요<br>내용 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 치매에 대한 이해 개선을 위한 캠페인 추진</li> <li>○ 치매경과에 따라 시의적절한 의료 및 돌봄서비스 등 제공</li> <li>○ 젊은 치매환자에 대한 시책 강화</li> <li>○ 치매환자의 돌봄 제공자에 대한 지원</li> <li>○ 치매환자를 포함한 고령자 친화적 지역사회 만들기</li> <li>○ 연구개발 및 성과의 보급 추진</li> <li>○ 치매환자와 가족 관점 중시</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 치매에 대한 사회적 인식 개선 및 위험 관리</li> <li>○ 조기진단 강화               <ul style="list-style-type: none"> <li>－ 진단 접근성에 대한 형평성 제고</li> </ul> </li> <li>○ 가정 내 돌봄 지원</li> <li>○ 병원 및 케어홈의 치매 친화적 보건의료환경 기준 마련</li> <li>○ 돌봄제공자에 대한 지원</li> <li>○ 생애말기 돌봄 지원</li> <li>○ 치매교육·훈련 및 전문인력 양성</li> <li>○ 연구개발 강화</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 치매 등급인정자 중 재가 서비스를 받는 경우, 연간 최대 460유로 추가지원</li> <li>○ 수발을 필요로 하는 범위(“in need of care”)에 대한 정의 수정               <ul style="list-style-type: none"> <li>－ 물리적 보살핌은 크지 않더라도 정신적·심리적 지원이 필요한 치매환자들까지 보장 범위에 포함</li> </ul> </li> <li>○ 치매관리체계 중점이 “원하는 곳”에서 생활할 수 있도록 하는 것으로 변화</li> </ul> |

## 나. 장기요양보험 국외 사례

장기요양보험제도를 시행하고 있는 독일, 네덜란드, 일본은 총지출 규모가 우리나라의 약 9~26배에 이르는 것으로 나타난다. 재원에서 국가예산이 차지하는 비율은 각각 0%, 24%, 50%로 국가마다 각기 다른 특징을 보인다. 공통적으로 최근 시설급여 조건을 재가서비스 이용이 불가능한 경우 또는 중등도 이상의 장기요양 등급 인정자로 제한하고 있다.

[표 34] 주요국 장기요양보험 현황 및 특징

|          | 독일                              | 네덜란드                                   | 일본                                        |
|----------|---------------------------------|----------------------------------------|-------------------------------------------|
| 시행 연도    | 1995년                           | 1968년                                  | 2000년                                     |
| 장기요양 등급  | 3등급<br>(‘0’등급과 ‘특별히 위중한 경우’ 별도) | 10등급<br>(ZZP1~ZZP10)                   | 7등급(요개호 5등급, 요지원 2등급)                     |
| 시설급여 조건  | 재가서비스 이용이 불가능한 경우               | ZZP5 이상                                | 요개호 3등급 이상 고령자                            |
| 재원 구성    | 고용주 50%,<br>피고용주 50%            | 사회보장보험료 67%,<br>국고보조금 24%,<br>본인부담금 8% | 보험료 50%,<br>정부예산 50%<br>(중앙정부, 지자체 각 25%) |
| 총지출 (원화) | 2014년 254.5억유로<br>(34조 2,129억원) | 2013년 277.154억유로<br>(37조 2,584억원)      | 2014년 9조 4,446억엔<br>(96조 6,598억원)         |

주 1. 일본 100엔=1,023.44원, 1EUR=1,344.32원 적용함

2. 네덜란드는 2015년에 신장기요양보험제도가 시작되기 전까지 특별의료비보장보험제도에서 장기요양비용을 지급함

3. 우리나라의 2014년도 장기요양보험 총지출은 3조 7,398억원임

자료: Netherlands Institute for care(Zorginstituut Nederland), Bundesministerium für Gesundheit(BMG), 2015(선우덕 외 9인, 「노인장기요양보험의 운영 성과 평가 및 제도 모형 재설계 방안」, 한국보건사회연구원, 2016에서 재인용)

## 4. 주요 쟁점 분석

### 가. 노인 돌봄 정책의 사각지대

노인 돌봄 정책 수급자는 2017년 6월말 현재 약 80만 6,000명(노인장기요양보험 등급인정자 52만 4,000명 포함)으로, 노인인구의 약 11.19%에 불과하다. 노인돌봄종합서비스와 돌봄기본서비스는 지자체 재정 여건에 따라 기준을 만족하는 대상자의 일부만이 서비스를 이용하고 있는 실정이어서 돌봄 정책에 사각지대가 발생하고 있다.

[표 35] 노인 돌봄 정책 수급 대상자 수 추이(2017년 6월말 기준)

(단위: 명, %)

| 구 분                         |             | 수급자 수   | 노인인구 대비 비율 |
|-----------------------------|-------------|---------|------------|
| 노인 돌봄 수급자(총계)(A+B+C)        |             | 805,672 | 11.19      |
| 노인장기요양보험 등급인정자 중 65세 이상 (A) |             | 524,307 | 7.28       |
| 노인돌봄서비스                     | 돌봄종합서비스 (B) | 41,365  | 0.57       |
|                             | 돌봄기본서비스 (C) | 240,000 | 3.33       |

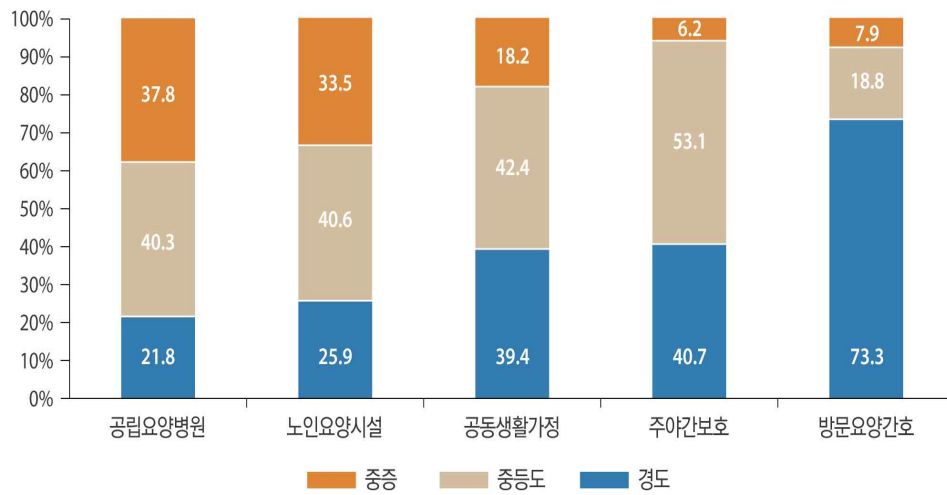
주: 2017년 6월 주민등록인구 기준 65세 이상 인구 7,201,879명(통계청 KOSIS).

### 나. 시설급여 중심의 노인장기요양보험제도 운영

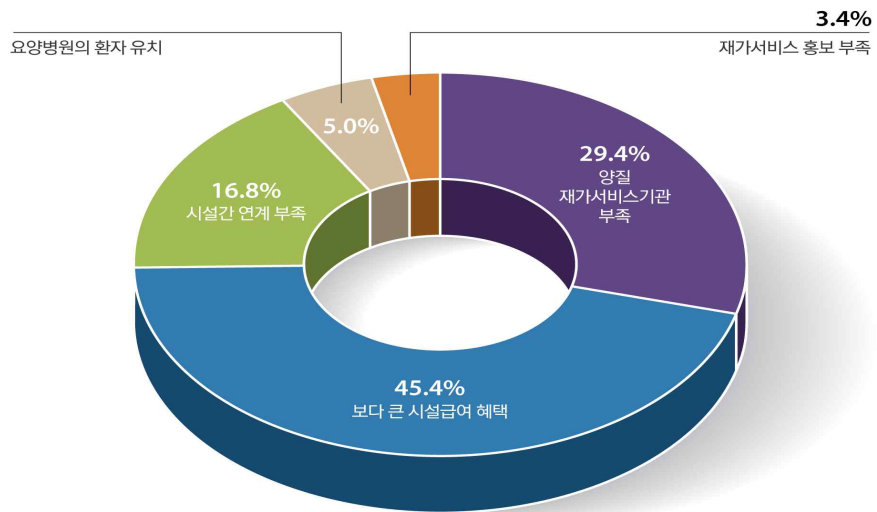
현재 노인 돌봄의 국제적 추세는 재정 절감 및 당사자 만족도 증가를 위해 재가 중심의 노인 돌봄을 지향하고 있으나, 우리나라의 현행 장기요양보험제도는 시설급여가 재가급여보다 선호되고 있다. 노인요양시설에 재가서비스가 적절한 환자가 수용되는 사례를 볼 수 있는데, 설문 조사 결과, 노인요양시설, 노인공동생활가정에 수용된 치매환자 중 25.9%, 39.4%가 경도(초기) 치매환자인 것으로 나타났다. 현행 재가급여 월 한도액만으로는 24시간 집에 혼자 거주하면서 돌봄을 받을 수 없는 상태이므로, 수요자의 입장에서는 재가급여보다 시설급여를 선호하게 된다.

[그림 19] 돌봄 시설별 치매환자 돌봄 현황

(단위: %)



[그림 20] 시설급여 이용이 재가급여 이용보다 선호되는 이유(국회예산정책처 설문조사 결과)



## 다. 만성질환 예방 및 관리

인구고령화와 만성질환의 증가는 필연적으로 노인의료비의 증가를 가져오고, 합병증 등으로 만성질환을 보유한 노인 가구의 의료비 부담도 커질 수밖에 없는데, 만성질환의 예방과 관리에 관한 정부의 관심은 미흡한 실정이다. 특히 저소득층으로 갈수록 만성질환 유병률이 높아지는데, 의료패널 자료 분석에 의하면, 소득 하위 10% 가구의 고혈압, 당뇨 유병률이 상위 10% 가구의 3.2배, 3.7배에 이른다.

[표 36] 가구소득 분위별 만성질환자 현황

(단위: 명, %)

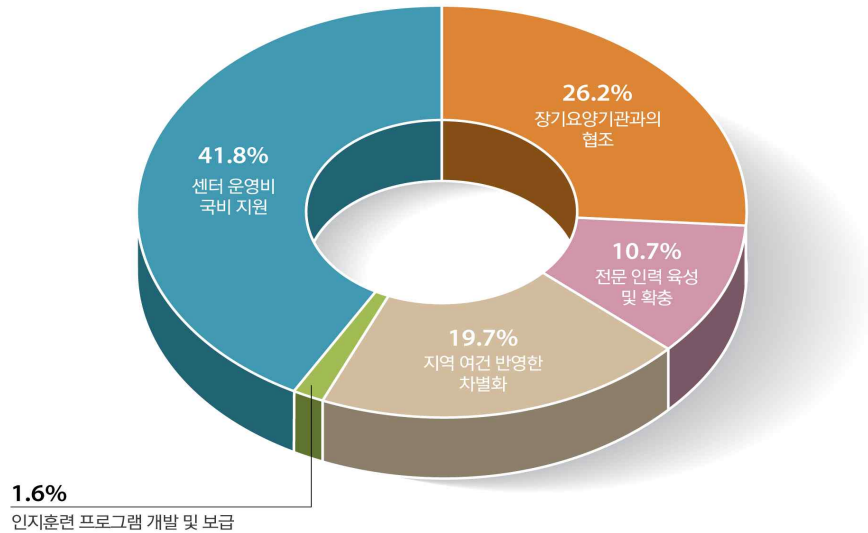
| 가구소득<br>분위 | 고혈압    |         | 당뇨     |         | 30세이상<br>총 가구원수<br>(C) |
|------------|--------|---------|--------|---------|------------------------|
|            | 유병자(B) | 비율(A/C) | 유병자(B) | 비율(B/C) |                        |
| 1          | 510    | 46.4%   | 190    | 17.3%   | 1,099                  |
| 2          | 482    | 39.6%   | 189    | 15.5%   | 1,216                  |
| 3          | 422    | 31.1%   | 163    | 12.0%   | 1,357                  |
| 4          | 397    | 27.6%   | 136    | 9.5%    | 1,437                  |
| 5          | 352    | 23.2%   | 123    | 8.1%    | 1,517                  |
| 6          | 330    | 21.0%   | 117    | 7.4%    | 1,573                  |
| 7          | 272    | 17.6%   | 116    | 7.5%    | 1,546                  |
| 8          | 295    | 18.6%   | 100    | 6.3%    | 1,584                  |
| 9          | 251    | 15.7%   | 87     | 5.4%    | 1,603                  |
| 10         | 232    | 14.5%   | 75     | 4.7%    | 1,603                  |
| 계          | 3,543  | 24.4%   | 1,296  | 8.9%    | 14,543                 |

자료: 의료패널(2013년) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 분석

## 라. 지역적 여건·수요와 치매관리체계의 부합성

정부는 치매안심센터 신규 설치 및 운영, 치매안심병원 확충을 위하여 2017년 추가경정 예산을 통해 2,022억 7,200만원을 추가로 편성하였으나, 치매안심센터와 치매안심병원의 구체적인 모델은 아직 제시되지 않고 있다. 설문 조사 결과, 치매안심센터와 치매안심병원의 성공적 정착을 위해서는 센터 운영비에 대한 국비 지원, 기존의 장기요양시설·요양병원과의 역할 정립·협력체계 구축, 거주지 분산·인력 확충 용이성 등 지역 여건을 반영한 모델 차별화가 필요한 것으로 나타났다.

[그림 21] 치매안심센터의 성공적 정착을 위한 요건(국회예산정책처 설문조사 결과)



#### 마. 노인 자살 문제에 대한 정책대응

2015년 65세 이상 노인 10만명 당 자살자수는 58.6명으로, OECD 국가 중 1위인 전 연령대 자살률(26.5명)보다도 2배 이상 높은 실정인데, 노인 자살 문제에 대한 관심과 자살 예방을 위한 투자는 부족한 것으로 나타난다. 2009~2017년 동안 정부가 자살예방이라는 정책 목표를 명시적으로 설정하고 추진한 사업의 예산은 총 466억원(연평균 52억원) 수준이고, 노인 자살 문제의 원인을 분석하고 구체적 예방책을 강구하는 사업은 없는 실정이다.



[표 37] 자살예방사업 세부 예산 현황

(단위: 백만원)

| 사업명                 | 계      | 2009 | 2010 | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017   |
|---------------------|--------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| ■ 자살예방사업            | 31,596 | 535  | 735  | 1,435 | 1,800 | 2,800 | 5,560 | 5,860 | 5,540 | 7,331  |
| 자살예방정책<br>연구개발      | 2,000  | 100  | 100  | 100   | 700   | 200   | 200   | 200   | 200   | 200    |
| 생명존중문화조성            | 8,460  | 300  | 300  | 700   | 600   | 800   | 1,600 | 1,600 | 1,280 | 1,280  |
| 자살예방교육 및<br>인력양성    | 2,105  | 35   | 135  | 135   | 300   | 300   | 300   | 300   | 300   | 300    |
| 자살유해정보<br>모니터링및차단   | 1,000  | 100  | 200  | 200   | -     | 100   | 100   | 100   | 100   | 100    |
| 민관협력자살예방<br>사업      | 3,400  | -    | -    | 300   | 200   | 400   | 400   | 700   | 700   | 700    |
| 응급실기반자살<br>시도자관리사업  | 10,292 | -    | -    | -     | -     | 1,000 | 2,000 | 2,000 | 2,000 | 3,292  |
| 지역사회기반<br>자살예방사업    | 100    | -    | -    | -     | -     | -     | -     | -     | -     | 100    |
| 심리적부검<br>체계구축       | 3,840  | -    | -    | -     | -     | -     | 960   | 960   | 960   | 960    |
| ■ 지역자살예방사업          | 6,700  | -    | -    | -     | -     | 1,500 | -     | -     | 2,600 | 2,600  |
| ■ 중앙자살예방센터<br>운영    | 2,705  | -    | -    | -     | 480   | 480   | 480   | 480   | 386   | 399    |
| ■ 학생자살예방관리<br>(교육부) | 5,594  | -    | -    | -     | -     | -     | 1,500 | 1,546 | 1,469 | 1,079  |
| 합 계                 | 46,595 | 535  | 735  | 1,435 | 2,280 | 4,780 | 7,540 | 7,886 | 9,995 | 11,409 |

주: 국고에서 투입되는 예산만을 포함함(지역사회기반 자살예방사업, 지역자살예방사업, 학생자살예방관리(교육부)는 국고와 매칭으로 지방비가 투입되는 사업임)

자료: 각 부처의 「2017년 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료」 및 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

## 5. 정책 시사점

### 가. 노인 돌봄 정책 사각지대 해소

노인 돌봄 정책인 노인장기요양보험, 노인돌봄서비스, 재가노인지원서비스의 급여 대상자 선정은 요양필요도와 소득수준, 가구 형태, 건강 상태 등을 기준으로 하고 있다. 그런데 이러한 기준에 부합하지 못할 경우에 서비스 대상에서 제외될 뿐만 아니라, 노인돌봄종합서비스와 돌봄기본서비스의 경우 지자체 재정 여건에 따라 기준을 만족하는 경우에도 서비스를 이용하지 못하고 있는 실정이다. 노인 돌봄 정책 수급자는 2017년 6월말 현재 노인장기요양보험 등급인정자(1~5등급) 약 52만 4,000명을 포함하여 약 80만 6,000명으로, 노인인구의 약 11.19%에 불과한 것으로 나타난다.

지자체 재정 여건에 따른 노인 돌봄 정책 수혜의 형평성을 도모하고 최소한의 사회 안전망을 구축하기 위해서는 자원 배분 효율화 및 필수 재정 확보 등에 의해 노인돌봄서비스를 확대하는 등 사각지대 해소 노력이 시급하다.

### 나. 재가급여 중심의 노인장기요양보험제도 운영

단위비용이 높은 시설급여 중심의 노인장기요양보험제도 운영으로 인하여 재정적 비효율성이 발생하고 있다. 현재 노인 돌봄의 국제적 추세는 재정 절감을 위해 재가 중심의 노인 돌봄을 지향하고 있으며, 정부의 노인 돌봄 정책도 표면적으로 이러한 추세를 따르고 있으나, 현행 장기요양보험제도는 재가급여보다 시설급여가 선호되는 실정이다. 현행 재가급여 월 한도액만으로는 24시간 집에 혼자 거주하면서 돌봄을 받을 수 없는 상태이므로, 수요자의 입장에서는 재가급여보다 시설급여를 선호하게 되는 것이다.

재가 돌봄을 확대하기 위해서는 우선적으로 재가서비스의 혜택을 확대하고, 질 높은 재가서비스 기관을 확충함으로써 서비스의 질을 향상시키며, 일본에서 시행 중인 요양휴가 등 가족에 대한 지원을 검토할 필요가 있다.

## 다. 만성질환의 예방과 관리 강화

인구고령화와 만성질환의 증가는 필연적으로 노인의료비의 증가를 가져오게 된다. 이에 따라 만성질환을 보유한 노인 가구의 의료비 부담도 커질 수밖에 없는데, 만성질환의 예방과 관리에 관한 정부의 관심은 미흡한 실정이다. 특히 고소득층에 비하여 저소득층으로 갈수록 고혈압, 당뇨 등 만성질환자의 비율이 크게 증가하는 것으로 나타난다. 2013년 의료패널 자료에 의하면, 소득 하위 10% 가구의 고혈압, 당뇨 유병자 비율이 상위 10% 가구의 3.2배, 3.7배에 이른다.<sup>46)</sup> 만성질환으로 인한 사회적 비용을 줄이기 위해서는 무엇보다 예방과 관리가 중요하다.

만성질환의 예방과 관리를 위해 1차 의료기관인 동네의원 등을 활용한 주치의 제도의 도입을 검토할 필요가 있고, 저소득 만성질환 노인 가구에 대한 소득지원, 의료비지원 강화 등 취약계층의 의료비 부담을 경감하는 방안의 모색이 필요하다.

## 라. 지역적 여건과 수요를 고려한 치매관리체계 구축

지역적 여건과 수요를 고려한 치매관리체계 구축이 필요하다. 정부는 치매안심센터 신규 설치 및 운영, 치매안심병원 확충을 위하여 2017년 추가경정 예산을 통해 2,022억 7,200만원을 추가로 편성하였으나, 치매안심센터와 치매안심병원의 구체적인 모델을 구축하지 못하고 있다. 제도의 성공적 정착 및 역할 수행을 위해서는 센터 운영비에 대한 국비 지원, 기존의 장기요양시설 및 요양병원과의 역할 정립·협조, 거주지 분산 정도, 인력 확충 용이성 등 지역적 여건을 반영한 차별화된 모델 구축이 필요하다.

보건복지부는 시·군·구와 협력하여 당초 계획한대로 치매안심센터와 치매안심병원이 설치·운영될 수 있도록 모니터링을 강화할 필요가 있으며, 지역 여건에 따라 차별화된 운영모델과 인력기준을 마련함으로써 운영의 효율성을 도모할 필요가 있다.

46) 김상우, 「건강보험 보장성 강화 정책 평가」, 국회예산정책처, 2016.6.

## 마. 노인 자살 문제에 대한 관심과 체계적인 접근

2015년 65세 이상 노인 10만명 당 자살자수는 58.6명으로, OECD 국가 중 1위인 전 연령대 자살률(26.5명)보다도 2배 이상 높은 실정인데, 노인 자살 문제에 대한 관심과 자살 예방을 위한 투자는 부족한 실정이다. 2009~2017년 동안 정부가 자살 예방이라는 정책 목표를 명시적으로 설정하고 추진한 사업의 예산은 총 466억원(연평균 52억원)에 불과하고, 노인 자살 문제의 원인을 분석하고 구체적 예방책을 강구하는 사업은 없는 실정이다.

노년층의 경우 경제적 어려움이나 질환이 가장 중요한 자살의 원인으로 분석되는 점을 반영하여, 사회복지 급여 및 서비스 제공과 심리상담을 병행하는 방식으로 자살예방사업을 개선할 필요가 있다.

[표 38] 60대 이상 연령층의 자살 충동 이유: 2006~2012년

(단위: %)

|      | 경제적<br>어려움 | 이성<br>문제 | 질환   | 직장<br>문제 | 외로움,<br>고독 | 가정<br>불화 | 불화,<br>따돌림 | 기타  |
|------|------------|----------|------|----------|------------|----------|------------|-----|
| 2006 | 41.1       | 0.5      | 26.5 | 0.9      | 17.7       | 11.2     | 0.2        | 1.9 |
| 2008 | 33.9       | 0.9      | 37.1 | 0.6      | 13.2       | 10.6     | -          | 3.7 |
| 2010 | 35.3       | 2.4      | 36.2 | 1.2      | 11.4       | 8.8      | -          | 4.6 |
| 2012 | 37.4       | 4.2      | 36.2 | 1.7      | 11.7       | 6.9      | -          | 1.8 |

자료: 각 연도별 「사회조사」 결과를 바탕으로 국회예산정책처 작성



### Ⅲ. 중·고령자 근로기반 확대 대책 분석

#### 1. 분석 배경 및 개요

급격한 인구구조 변화로 인하여 우리나라 65세 이상 고령인구의 비중은 OECD 회원국 평균보다 빠른 속도로 증가(1993~2013년 고령화 속도: 한국 4.06%, OECD 1.19%)하고 있다. 동시에 높은 노인 빈곤율(2016년 46.5%)과 기대수명의 증가(2006년 78.8세 → 2015년 82.1세)는 은퇴 후 소득활동의 필요성을 높이고 있으나, 실제로 고령층(55세~79세)의 경제활동참가율이 2008년 50.7%에서 2017년 56.2%로 증가하였고, 은퇴연령이 2000년 남성 67.1세, 여성 65.9세에서 2015년 남성 72세, 여성 71.1세로 상승하고 있는 추세이다.

한편, 가장 오래 근무한 일자리에에서의 퇴직연령은 2017년 49.1세로 감소하고 있어, 주된 일자리에서 이탈한 후에도 노동시장에 머물러야 하는 기간은 늘어나고 있다. 이와 같은 인구 및 노동 구조 상황의 변화는 고령층의 경제활동인구 유입을 촉진함과 동시에 중장년층이 주된 일자리에서 이탈한 후에도 노동시장에 정착할 수 있도록 종합적으로 지원하는 일자리 정책을 필요로 하고 있다.

이에 따라, 정부는 2006년부터 3차에 걸친 「저출산·고령사회기본계획」을 통하여 고령화에 대비한 일자리 정책을 추진해왔다. 본 보고서에서는 「저출산·고령사회 기본계획 및 시행계획」<sup>47)</sup> 상의 중·고령자<sup>48)</sup> 일자리정책으로 인하여 실제 활성화되는 일자리의 수와 재정투입량을 추산하고, 그 성과를 검토한다. 특히, 2016년도 시행계획 중 직접적으로 중·고령자의 민간일자리를 창출하거나 구직·구인을 연계하는 것을 목표로 하고 있는 사업을 중심으로 일자리의 수, 재정총량 및 사업 실태를 분석<sup>49)</sup>하였다.

---

오은선 예산분석관(own-sun@assembly.go.kr, 788-4631)

47) 정부는 고령화 현상에 대처하기 위하여 2005년 「저출산·고령사회기본법」을 제정하고 범정부차원의 추진체인 저출산·고령사회위원회를 출범시켰으며, 동 법은 매 5년마다 단계적·전략적 목표를 설정하고 계획을 수립·추진하도록 규정하였다. 이에 따라, 2006년부터 매 5년마다 기본계획이, 매년마다 시행계획이 수립되고 있다.

48) 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 및 동법 시행령에 따르면 고령자는 55세 이상인 자를 말하는데, 정부는 중·고령자 일자리 사업 대상자를 사업유형에 따라 40세부터 60세 이상까지 다양하게 운영하고 있다.

기본계획의 중·고령자 일자리 정책은 ‘노인사회활동(공익활동, 재능나눔)’과 ‘노인일자리(시장형: 시장형사업단, 인력과견형사업단, 시니어 인턴쉽, 고령자 친화기업, 시니어 직능클럽)’로 구분할 수 있으며, 이 중 일자리 창출 및 연계와 직접적인 관련성을 가진 ‘노인일자리’사업을 중점적으로 분석하였다.

본 보고서에서는 ‘노인일자리’사업을 일자리 창출형과 연계형으로 구분하여 각 유형별 실적과 소요 예산액을 산출하고, 이를 통하여 재정투입의 효율성과 중·고령자 일자리사업에 있어서의 국비·지방비 부담률 등을 검토하였다.

## 2. 사업 개요 및 현황

「저출산·고령사회기본계획」에 포함된 중·고령자 일자리정책을 살펴보면, 차수별로 정책 대상 및 영역이 변화하고, 해당하는 과제의 수가 달라짐에 따라 예산의 변동이 나타난 것을 확인할 수 있다.

제1차(‘06~‘10년)에서는 노인일 자리를 늘리는 것을 목표로 삼았으나, 제2차(‘11~‘15년) 계획부터 베이비붐 세대가 정책 대상으로 편입되었다. 이 과정에서 기존의 중·고령자 일자리 정책과 새로운 예산사업(임금피크제, 고령자 고용연장지원금 등)이 추가되면서 과제 및 관련 예산이 증가하였다. 제3차(‘16~‘20년)계획에서는 제2차 기본계획에서 세분화되어 있던 영역을 중·고령자의 근로환경 및 취·창업여건 개선 위주로 재편하고 관련성이 낮은 과제를 삭제함으로써, 정책의 직관성을 높이고 사업을 체계화하였다. 다만, 매 차수마다 정책 영역과 과제 및 예산의 변동이 발생하고 있는데, 이는 현안을 적시에 반영한 개편으로도 볼 수 있으나, 장기적인 관점에서는 정책 전반을 평가하고 환류하는 기본계획의 역할을 감소시킬 가능성 역시 존재한다고 볼 수 있다.

49) 다만, 본 보고서의 중·고령자 일자리 수, 재정총량 등의 분석은 정부가 2016년 시행계획에서 정책적으로 중·고령자 일자리사업으로 제시한 것 중 직접적인 일자리 창출·연계 목적을 가진 사업 범주 내에서 유효하며, 정부의 모든 고용관련 정책에 대한 것이 아님을 유의하여야 한다. 본 보고서의 분석대상에 ① 중·고령자 고용 지속의 효과가 있으나 직접적인 일자리 창출·연계 사업에는 해당하지 않는 것으로 판단되는 사업(임금피크제 등), ② 시행계획이 중·고령자 일자리정책으로 제시하고 있지 않은 사업(소정의 활동비를 받는 비근로성 노인 공익활동, 취업성공패키지 등 국민 일반을 사업대상으로 하는 사업)은 포함하지 않았다.

[표 39] 제1~3차 저출산·고령사회기본계획의 고령화 대비 일자리정책 추이

(단위: 억원, 개)

| 구분          | 1차('06~'10)                                                                                        | 2차('11~'15)                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 3차(2016~2020)                                                                                                                                                                                  |            |               |
|-------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|---------------|
| 예산          | 9,726                                                                                              | 50,554                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 2016<br>결산                                                                                                                                                                                     | 2017<br>예산 | 2018<br>예산(안) |
|             |                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 3,033                                                                                                                                                                                          | 3,330      | 3,407         |
| 정책<br>영역    | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 노인사회 참여와 노후준비 기반 조성</li> <li>- 노인일자리 창출</li> </ul>        | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 베이비붐 세대의 고령화 대응</li> <li>- 고령자 고용연장</li> <li>- 맞춤형 고령자 전직 및 취업지원 서비스 강화</li> <li>- 중·고령자 적합형 일자리 창출 및 창업지원</li> <li>- 중·고령인력 전문성 활용제고</li> <li>- 고용 상 연령차별 금지제도의 조기 정착</li> <li>· 안정되고 활기찬 노후생활보장</li> <li>- 노인일자리의 양적 확충 및 질적 고도화</li> <li>- 일자리 사업 체계화</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 여성, 중·고령자, 외국인력 활용 확대</li> <li>- 중·고령자 근로기반 확대</li> </ul>                                                                                             |            |               |
| 과<br>제<br>수 | 2 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 노인 맞춤형 일자리 확대</li> <li>- 노인일자리 사업수행 기관 인프라확충</li> </ul> | 27 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기업-고령자 친화적 임금피크제 활성화</li> <li>- 전직지원</li> <li>- 중·고령자 적합형 사회서비스 일자리 내실화</li> <li>- 중소기업 고급연구인력 고용지원</li> <li>- 고령자 고용 촉진 캠페인 등</li> </ul>                                                                                                                        | 8 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 60세 정년제의 성공적 안착 집중지원</li> <li>- 중·고령자 취업지원 활성화</li> <li>- 중·고령자 창업지원체계 강화</li> <li>- 고령근로자 친화형 작업환경 개선 지원</li> <li>- 은퇴자 직무경험 활용제도 활성화 등</li> </ul> |            |               |
| 비고          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 65세 이상 고령층 대상</li> <li>- 공익활동 등 노인사회활동 중심</li> </ul>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 베이비붐 세대('55년~'63년생)를 사업대상에 추가</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중·고령자가 사업대상</li> <li>- 노인공익활동이 비근로성 등을 이유로 기존 일자리 사업에서 사회참여(자원봉사)사업으로 변경</li> </ul>                                                                   |            |               |

주: 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」에 따른 고령자는 55세 이상인 자이고, 정부의 중·고령자 일자리 사업에는 40세 이상부터가 정책대상에 포함되어 있음

자료: 각종 정책자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

본 보고서에서는 제3차 기본계획에 따른 2016년도 시행계획에 제시된 ‘중·고령자 취업지원 활성화’ 과제의 사업을 주된 목적에 따라 ‘일자리 창출유형’과 ‘일자리 연계유형’으로 구분하였다. 이에 따르면, 2016년 기준으로 활성화된 중·고령자 일자리 수 43만 8,000개 중 창출형 일자리는 8만개(18.2%)이며, 연계형 일자리는 35만 8,000개(81.8%)인 것으로 나타났다.



[표 40] 중·고령자 일자리 창출 및 연계 유형 구분

(단위: 천개, 백만원, %)

| 중·고령자<br>취업지원<br>활성화 |             | 일자리<br>창출형     | 시장형<br>사업단   | 고령자<br>친화기업  | 일자리<br>연계형 | 인력<br>파견형<br>사업단 | 시니어<br>인턴십  | 노인<br>취업지원<br>센터 | 고령자<br>인재<br>은행 | 중장년<br>일자리<br>희망센터 | 장년<br>인턴   |
|----------------------|-------------|----------------|--------------|--------------|------------|------------------|-------------|------------------|-----------------|--------------------|------------|
| 일자리수                 |             | 438<br>(100.0) | 80<br>(18.2) | 78<br>(17.7) | 2<br>(0.4) | 358<br>(81.8)    | 13<br>(2.9) | 7<br>(1.5)       | 25<br>(5.8)     | 239<br>(54.6)      | 8<br>(1.9) |
| 예<br>산               | 2016        | 137,844        | 63,598       | 56,098       | 7,500      | 74,246           | 1,124       | 11,520           | 8,331           | 4,055              | 32,031     |
|                      | 2017        | 149,630        | 57,282       | 49,782       | 7,500      | 92,348           | 1,336       | 12,420           | 8,583           | 4,113              | 48,176     |
|                      | 2018<br>(안) | 154,089        | 77,302       | 68,302       | 9,000      | 76,787           | 1,604       | 14,220           | 8,777           | 3,912              | 29,325     |
| 연령                   |             | -              | 60세          |              | -          | 60세              |             | 50세              |                 | 40세                | 45세        |
| 담당부처                 |             | -              | 보건복지부        |              | -          | 보건복지부            |             | 고용노동부            |                 |                    |            |

주: 2016년 예산은 국비와 지방비를 포함

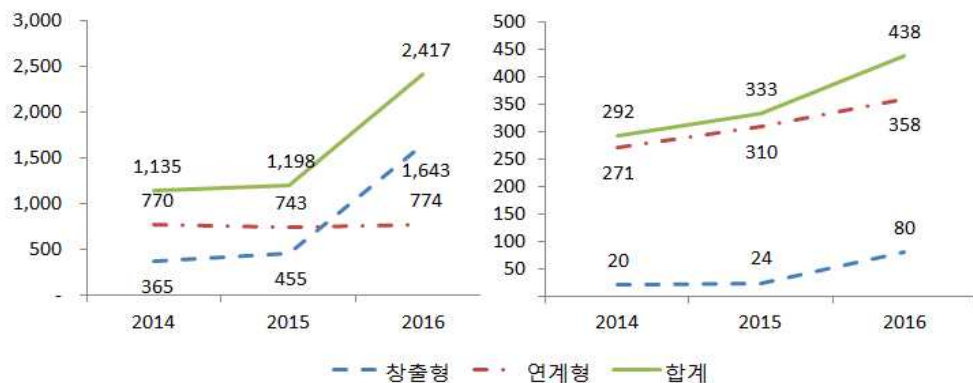
자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

총사업실적은 2014년 28만 4,000개에서 2015년 33만 3,000개, 2016년 43만 8,000개로 지속적으로 증가하고 있다. 일자리 창출형은 2014년 2만개, 2015년 2만 4,000개, 2016년 8만개로, 일자리 연계형은 2014년 26만 3,000개, 2015년 31만개, 2016년 35만 8,000개로 증가하여, 두 유형 모두 매년 실적이 증가 추세에 있음을 확인할 수 있다.

지방비를 포함한 총예산은 2014년 1,135억원에서 2016년 2,417억원으로 지속적으로 증가하고 있는데, 일자리 창출유형의 예산이 3년간 지속적으로 증가(2016년에는 전년대비 3.6배 증가)한 반면, 연계유형 예산은 매년 약 750억원 내외의 일정한 수준을 유지하고 있는 것으로 나타났다.

[그림 22] 중·고령자 일자리 창출형 및 연계형 사업의 예산 및 실적 추이

(단위: 억원, 천개)



자료: 「2016 노인일자리 통계 동향」(한국노인인력개발원, 2017)과 고용노동부·보건복지부·대한노인회 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

### 3. 해외 주요국 사례

미국, 프랑스, 영국, 일본의 중·고령자 근로 현황을 살펴보고, 국가별로 운영 중인 중·고령자 일자리대책을 정리하였다. 주요국들은 고령화로 인한 생산가능인구 감소와 잠재성장률 하락을 경험하고 있으며, 이에 대비하여 중·고령자의 정년 연장 등 조기퇴직을 차단하고 더 오래 일할 수 있는 여건을 마련하고 있다. 또한, 중·고령자의 노동시장 유입을 촉진하기 위하여 고용 창출과 고용시간 단축 등 고용 환경 개편을 위한 다양한 정책을 수행하고 있다.

[표 41] 주요 국가별 65세 이상 노인 인구의 경제활동 현황

(단위: %)

| 국 가     | 노 인<br>고용률 | 경제활동<br>참 가 율 | 노 인<br>실업률 | 노 인<br>빈곤율 | 정 년                 |
|---------|------------|---------------|------------|------------|---------------------|
| 미 국     | 18.6       | 19.3          | 3.8        | 21.5       | 정년 폐지('86년)         |
| 프랑스     | 2.8        | 2.9           | 2.4        | 3.8        | 62세                 |
| 영 국     | 10.6       | 10.7          | 1.5        | 13.4       | 정년 폐지('11년)         |
| 일 본     | 22.3       | 22.8          | 2.0        | 19.4       | 65세 정년 의무화 추진('13년) |
| 한 국     | 30.7       | 31.5          | 2.3        | 49.6       | 60세                 |
| OECD 평균 | 14.1       | 14.5          | 2.5        | 12.4       | -                   |

주: 노인고용률(employment/population ratio), 경제활동참가율(labour force participation rate), 실업률(unemployment rate)은 2016년 자료, 노인빈곤율(old-age income poverty)은 2014년 자료를 사용함  
자료: 각종 정책자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

[표 42] 주요국 중·고령자 일자리 정책

| 국 가 | 주 요 내 용                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 미 국 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 「노인복지법(The Older American Act)」의 근거 규정 하에 이를 「노동력투자법(Workforce Investment Act)」과 연결하여 고령노동자들에게 고용과 직업훈련을 제공하는 프로그램 제공</li> <li>- 연방정부의 노동부 소속 고용훈련청 내 고령노동자계획부가 주관하여 실업 장년층을 대상으로 고령자 지역사회 고용프로그램(Senior Community Service Employment Program, SCSEP) 운영</li> <li>- 대상은 55세 이상, 가구소득이 빈곤선 기준 125% 이하인 취업교육 이수자</li> </ul>                                                                      |
| 프랑스 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2006년 「2006~2010 고령자 일자리정책 종합계획」을 마련</li> <li>- 고령자 일자리정책 종합계획은 사회문화적 인식개선정책, 고령자 일자리 유지 장려 정책, 고령자 재취업 촉진정책, 고령자 경력 관리 정책 등 크게 4가지로 분류된 30개 정책으로 구성</li> <li>- 2010년에는 50인 이상 기업의 고령자 고용계획 수립 의무화 정책을 수립하고, 이를 위반하는 경우 전체 근로자 임금의 1%에 해당하는 벌금을 부과하는 등의 페널티 제도 도입</li> </ul>                                                                                                                   |
| 영 국 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2010년 기업의 정년 연령을 연령차별로 규정하여 기본정년연령을 폐지하도록 하는 법안인 Equality Act 2010을 제정</li> <li>- 장년근로자의 고용을 지원하기 위하여 직접적인 고용정책과 간접적인 고용정책을 혼용                         <ul style="list-style-type: none"> <li>· 직접적인 고용정책으로는 New Deal 50plus를 통하여 직업상담 및 훈련 지원금 지급 등의 서비스를 제공하며, 취업알선 및 직업훈련을 통하여 장년근로자의 고용을 지원</li> <li>· 간접적으로는 고용주를 대상으로 장년근로자에 대한 홍보를 실시하는 Age Positive Program을 시행</li> </ul> </li> </ul> |
| 일 본 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 「고령자 등의 고용안정 등에 관한 법률」과 「고령사회대책기본법」에 중·고령자를 위한 고용지원의 법적 근거 마련</li> <li>- 고령자 취업·소득분야에서 고령자의 고용기회 확보, 가정생활과 직업생활 양립 지원, 노동시간 단축, 공적연금제도 안정을 중심으로 정책 시행</li> <li>- 2016년 저출산 고령사회 대응을 위하여 ‘1억 총활약 계획’ 수립, 동 계획은 2016년부터 2020년까지 고령자를 지속적으로 고용하는 한편 이 기간을 정년 연장 촉진 기간으로 설정하고 고령자를 고용하는 기업에 대한 지원을 확충하는 방안 포함</li> </ul>                                                                           |

자료: 각종 정책자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

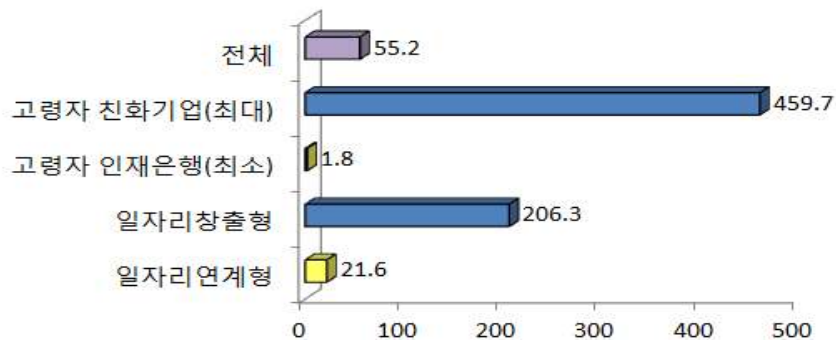
## 4. 주요 쟁점 분석

### 가. 재정투입의 효율성 검토

중·고령자 사업의 실적과 예산 투입액을 해당사업의 특성을 고려하지 않고 단순히 비교 분석한 결과, 창출유형 사업을 통하여 중·고령자 일자리 1개를 신규 생성하기 위해서는 평균적으로 연계유형 일자리 1개당 금액보다 약 9.6배 큰 예산의 투입이 필요한 것으로 나타났다. 전체 중·고령자 일자리 사업의 실적(창출 또는 연계된 일자리 참여자 수) 1개당 평균 예산액은 55만 2,000원이며, 유형별로 구분할 경우 일자리 창출유형은 1개당 평균 206만 3,000원, 연계유형은 평균 21만 6,000원이 소요되고 있다.

일자리 창출유형 중 고령자친화기업(459만 7,000원)이 일자리 1개당 가장 많은 예산액이 투입되고 있으며, 가장 적은 금액이 투입되는 사업은 일자리 연계유형 중 고령자인재은행(1만 8,000원)으로 나타났다. 이러한 일자리 1개당 예산액 차이는 기업설립지원사업(고령자친화기업, 다년도 사업)과 센터형 일자리알선사업(고령자인재은행, 단년도 사업)이라는 상이한 사업의 성격에서 기인한다.

[그림 23] 중·고령자 일자리 창출형 및 연계형 실적 1인당 평균 투입 예산액  
(단위: 만원)



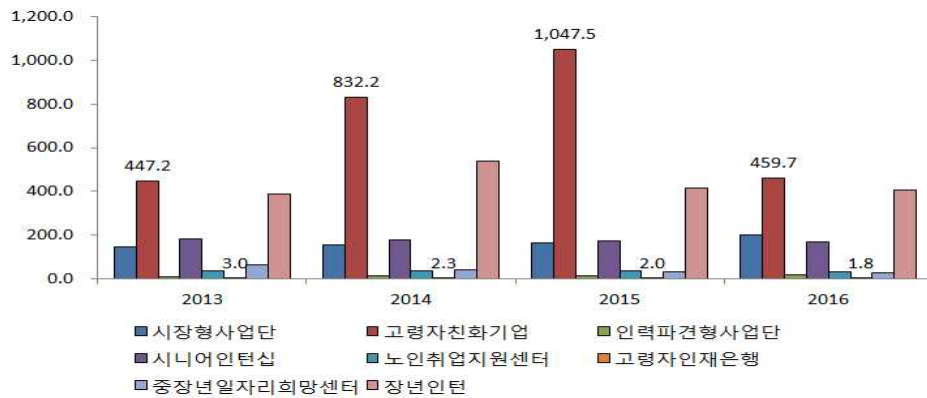
자료: 보건복지부 제출자료 및 각종 정책자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

고용인원 1인당 예산액이 가장 큰 고령자친화기업의 경우 다른 사업에 비하여 연도별로 1인당 평균 예산의 변동폭이 큰데<sup>50)</sup>, 이는 설립되는 기업의 업종, 규모 등

50) ‘고령자친화기업’은 고령자가 경쟁력을 가질 수 있는 고령자에게 적합한 직종에서 다수의 고령자를 고용하여 운영할 기업의 설립에 개소당 최대 3억원까지 지원하는 사업이며, 세부유형으로는 모기업연계형, 시장형사업단발전형, 시니어직능형((구)시니어직능클럽)으로 구분된다. 연도별 실적 및 예산은 2013년 1,118개·50억원 → 2014년 721개·60억원 → 2015년 716개·75억원 → 2016년 1,917개·88억원으로 변화하였다.

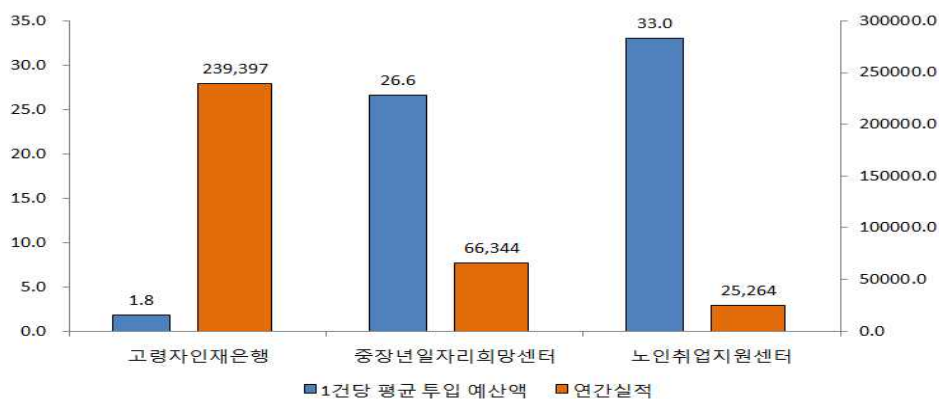
에 따라 실제 고용인원이 달라지기 때문이다. 반면, 일자리 참여자 수 1인당 예산액이 가장 적은 고령자인재은행의 경우, 2016년 실적 수(239,397건)는 중장년일자리희망센터의 3.6배, 노인취업지원센터의 9.5배이며, 고용인원 1인당 예산액(1만 8,000원)은 중장년일자리희망센터의 1/15, 노인취업지원센터의 1/18 수준으로 나타났다. 이는 고령자인재은행이 취약계층을 대상으로 일용직 등 단기·시간제 일자리를 연계하는 것에 특화되어 있어, 구직·구인의 연계가 비교적 수월하기 때문인 것으로 보인다. 고령자인재은행은 타 센터형보다 개인별 서비스, 고도화된 교육사업의 비중이 낮은 것으로 볼 수 있다.

[그림 24] 중·고령자 일자리 창출형 및 연계형 실적 1인당 평균 투입 예산액 추이  
(단위: 만원)



자료: 보건복지부 제출자료 및 각종 정책자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

[그림 25] 중·고령자 일자리 연계 실적 1개당 평균 투입 예산액(센터형): 2016  
(단위: 개, 만원)

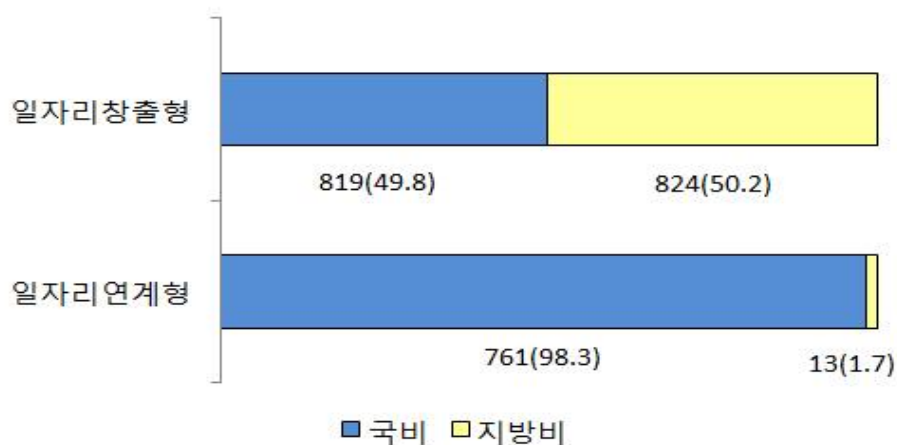


자료: 보건복지부 제출자료 및 각종 정책자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

## 나. 국비와 지방비 부담비율 검토

중고령자 일자리 창출형 및 연계형 사업예산의 국비와 지방비 비중을 살펴보면, 2016년 기준 총예산 2,417억 중에서 국비가 65.4%(1,580억원), 지방비가 34.6%(837억원)을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 이를 유형별로 구분해 보면, 일자리 창출형 사업예산 1,643억원 중 국비가 49.8%(819억원), 지방비가 50.2%(824억원)이며, 일자리 연계형 사업예산 774억원 중에서는 국비가 98.3%(761억원), 지방비가 1.7%(13억원)이다. 상대적으로 일자리 창출형 사업예산에서 지방비의 비중이 높게 나타나고 있는데, 이는 창출형 예산 1,643억원 중 94.6%(1,555억원)을 차지하는 시장형사업단의 예산이 국비 50%와 지방비 50%(단, 서울은 국비 30%, 지방비 70%)의 매칭으로 구성되기 때문이다.

[그림 26] 2016년 중고령자 일자리 창출형 및 연계형 사업 예산의 국비·지방비 비중  
(단위: 억원, %)

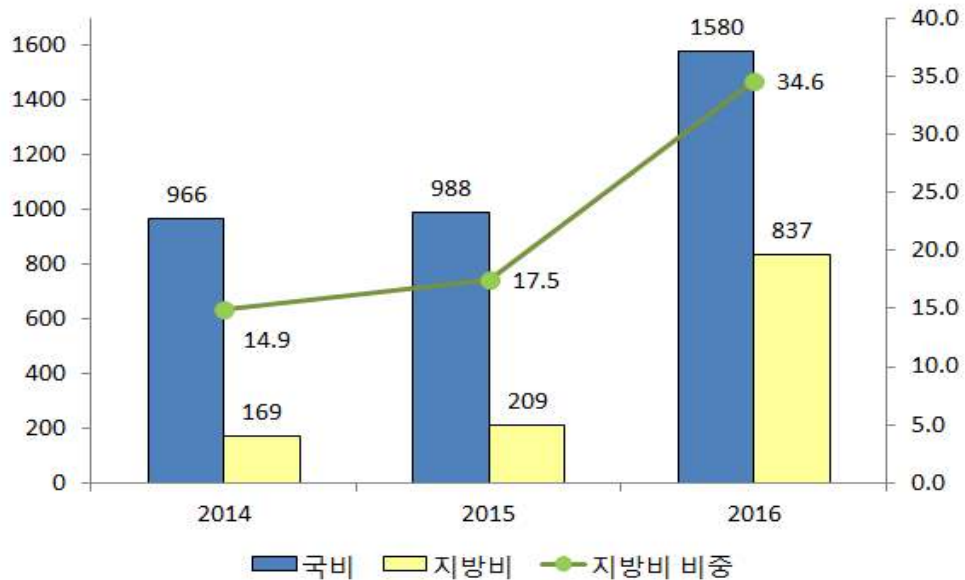


주: 2016년 예산액 기준임

자료: 한국노인인력개발원의 「2016 노인일자리 통계 동향」을 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

국비와 지방비 비중의 연도별 추이를 보면, 전체 예산에서 지방비의 비중이 꾸준히 증가하고 있는 것을 확인할 수 있다. 이는 국고보조율의 변동이 없는 상황에서 국비-지방비 매칭구조를 가진 중고령자 일자리사업의 비중이 증가하고 있는 상황을 보여주는 것이며, 지방정부의 부담이 증가하고 있음을 시사한다고 볼 수 있다.

[그림 27] 연도별 중·고령자 일자리 예산의 국비·지방비 비중 추이  
(단위: 억원, %)



자료: 보건복지부 제출자료 및 각종 정책자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

## 5. 정책 시사점

### 가. 체계적인 중·고령자 일자리정책 수립·시행 필요

「저출산·고령사회기본계획」의 중·고령자 일자리정책 수립에 있어, 차수별 정책 및 재정총량이 매 5년마다 크게 변화하는 양상을 보이고 있다. 이는 기본계획 수립 시에 현안을 반영하여 적시성 있게 계획을 변동한 것으로 볼 수도 있으나, 동 기본계획이 정부 고령화사회 대책의 기본이 되는 만큼 장기적인 관점에서 일관된 기준으로 정책을 평가하고 수립할 필요가 있다.

향후 계획 수립에 있어서는 3차에 걸친 기본계획을 시계열적인 관점에서 평가하고 그 결과를 환류하여, 직전의 계획에 신규 계획 수립 당시의 현안을 일부 반영하여 정책을 수립하는 관성적 경향이 발생하지 않도록 유의할 필요가 있다. 더불어, 신규 계획 수립 시에는 이전 계획 대비 영역·과제 변경의 사유를 기재하여 정책 지향점을 명확히 할 필요가 있다.

또한, 매년 시행계획에서 과제별 예산이 부처 중심으로 표기되어 영역 또는 과제별 예산 총량이 총괄적으로 드러나기 어려운데, 영역·과제별 예산을 명시하여 정책 실현에 소요되는 재정규모를 제시할 필요가 있다.

#### 나. 일자리 직접창출에 수반되는 재정규모 고려 필요

중·고령자 일자리를 유형별로 구분하여 보면, 정부 정책에 의하여 민간일자리 1건을 신규 창출(평균 206만 3,000원)하기 위해서는 일자리 연계(평균 21만 6,000원)보다 약 9.6배 많은 재정이 투입되는 것으로 추정되었다.

정부가 창출하는 민간일자리에는 4대보험 등 사회안전망의 보호를 받으며 직무 구성에 있어 중·고령자 특성이 반영된다는 점에서, 일정 수준의 일자리 질이 보장되는 장점이 있다. 또한, 창출된 일자리는 지원기간이 종료된 후에도 자생력을 가지고 지속되는 것을 목적으로 운영되기 때문에, 창출유형 사업에 대한 재정투입이 회발성을 지닌다고 단정할 수도 없다.

다만, 정부의 민간일자리 확충 기조에 따라 향후에도 일자리 창출유형의 사업이 일정 기간 확대 추세를 보일 경우, 1건당 투입되어야 하는 예산이 타 유형에 비하여 크다는 점을 유념하여 사업의 산출효과가 높게 나타날 수 있도록 집중적인 성과 관리가 필요하다.

#### 다. 지방자치단체의 재정부담을 감안한 사업 확대 방안 마련 필요

중·고령자 일자리사업은 전체 사업량 및 예산의 측면에서 모두 확대되고 있으며, 그 중 특히 국비·지방비 매칭구조를 가진 사업의 예산 비중이 늘어나고 있다.

노인 인구 증가에 따라 중·고령자 일자리사업의 중요성이 더욱 증가할 것으로 예상되는 점, 지방비의 비중이 높은 일자리 창출유형 사업의 증가추세가 두드러지는 점 등을 감안할 때, 향후 중·고령자 일자리사업에 있어 지방정부의 부담이 지속적으로 증가할 가능성이 있다.

일자리사업에 있어 지방비를 매칭함으로써 지방정부의 책임성을 높이고 지자체 특성에 부합하는 지역밀착형 사업을 발굴·운영할 수 있는 장점도 있으나, 지자체 재정자립도 등을 감안할 때 향후 사업 확대에 있어서 지방재정에 대한 고려가 함께 이루어져야 할 것이다.



## 라. 사업 특성을 반영한 성과평가체계 설정 필요

일자리 1건당 예산투입액이 가장 큰 고령자친화기업의 경우, 일정 예산당 산출되는 고용인원이 일정하지 않으므로 성과 검토 등에 있어 실적(고용인원) 지표만이 감안되지 않도록 유의할 필요가 있다. 2017년 시행계획 상 고령자친화기업을 포함한 ‘중·고령자 취업 지원 활성화’ 과제의 성과지표는 ‘민간분야 일자리 창출 수’로 설정되어 있다.<sup>51)</sup> 그러나 고령자친화기업의 경우에는 일정 예산 안에서 창출될 수 있는 고용인원의 편차가 크며, 이는 사업설계 특성 상 불가피하게 발생하는 측면이 있다. 따라서, 창출되는 고용인원의 수가 전년 대비 증감할 경우, 동 성과지표만을 감안하여 전년 대비 사업성과가 증감하였다고 단정하는 것은 적정하지 않을 수 있다.

고령자친화기업 사업은 민간영역에서 경쟁력을 갖추고 지속적으로 양질의 고령자 일자리를 창출할 수 있는 기업의 설립을 목적으로 하므로, 실질적 성과를 검토함에 있어서 고용인원 외에도 매출액, 1인당 평균 급여 및 재직기간, 지역사회 파급 효과, 기업 생존률<sup>52)</sup> 등 기업의 경쟁력과 일자리 질에 관련된 지표가 보완적으로 고려될 수 있을 것이다.<sup>53)</sup>

## 마. 사업대상의 특성을 고려한 사업 규모 조정 방안 마련 필요

일자리 1건당 예산투입액이 가장 적은 고령자인재은행의 경우, 타 사업에 비하여 예산 증가율이 둔화 기조를 보이고 있다. 현재 고령자인재은행의 취업 지원 기능이 단기·시간제 일자리 중심으로 운영된다는 특성이 한계로 작용할 수는 있으나, 동 사업의 성과를 절하하거나 상용직·고숙련 중심으로 사업을 개편하는 것에는 신중을 기할 필요가 있다.

정부의 노동시장 정책은 노동력 공급자(구직자) 뿐만 아니라 노동력 수요자(구인업체)의 욕구에 부응하여야 하는 측면도 있다는 점이 고려되어야 한다. 직종별 구

51) 동 과제 중 시니어인턴십의 경우에는 성과지표가 취업 성공률이다.

52) 사업내용에 있어서 다소 차이는 있으나, 사회적기업 창업·지원을 목표로 하는 고용노동부의 사회적기업 사업의 경우 ‘지원종료 사회적기업 생존률’, ‘활동 중인 사회적기업 수’ 등을 성과지표로 한다.

53) 보건복지부는 고령자친화기업에 대하여 노인 고용 및 운영 실적 등을 계약체결일이 속하는 연도를 제외하고 5개년 동안 관리하며, 연 2회 이상 현장점검을 실시하고 있다. 아울러 기획재정부 주관 경영평가시에는 고용창출인원 뿐만 아니라 고용의 지속성 및 급여 수준 등 질적 지표도 병행해서 평가받고 있다. 참고로, 현재 고령자친화기업 선정기준의 심사항목에 있어서는 고용창출효과 항목이 총 배점의 약 6.7%(150점 중 10점)를 차지하고 있다.

인인원 현황을 볼 때, 고령자인재은행의 알선직종에 대한 노동시장의 수요가 큰 편이며, 동 사업은 이를 일정부분 충족하고 있는 것으로 보인다.

또한, 취약계층의 기존 경력·연령 등 현실적인 일자리 진입 여건을 고려하지 않고 상용직·고숙련 위주로 사업을 개편할 경우, 취약계층이 노동시장에서 소외되는 결과를 야기할 수 있다. 궁극적으로는 양질의 일자리를 다수 창출하는 것이 일자리정책의 지향점일 것이다. 다만, 실제 취약계층이 상용직·고숙련 직무에 진입하기 위하여 소요될 교육훈련기간이나 익숙하지 않은 직무에 대한 당사자의 심리적 위축감을 감안할 때, 취약계층이 경력단절기간 없이 진입할 수 있는 직종에 대한 고용서비스의 필요성이 인정될 필요가 있다. 이와 함께, 취약계층의 주된 취업직종은 낮은 사회보험 가입률 등 근무여건이 상대적으로 열악하다는 점 등을 고려하여, 사업을 수행함에 있어 4대보험 등 사회안전망의 적용을 강화하는 방안도 함께 강구되어야 할 것이다.



## IV. 노인 사회참여 및 여가 대책

### 1. 분석 배경 및 사업 개요

노인인구의 절대적 증가 추세에 주목해 볼 때, 노인의 사회참여 및 여가활동은 노인의 보편적 삶의 질 향상과 직결되어 중요성이 커질 것으로 예상된다. 이에 노인 사회참여 및 여가 대책을 분석하고, 미래 노인인구의 특성 변화를 고려한 정책의 발전방향을 검토하였다.

노인 사회참여 및 여가 대책의 분석 범위는 제3차 저출산·고령사회기본계획(2016~2020)(이하 “제3차 기본계획”)의 고령사회대책 중 노인의 여가·문화활동, 자원봉사활동, 평생교육 지원을 목적으로 하는 7개 과제 및 해당 12개 사업으로 한다.

이들 사업은 문화체육관광부, 보건복지부, 교육부, 과학기술정보통신부, 인사혁신처 등 5개 부처에서 수행하고 있다.

2017년도 12개 사업의 재정 규모는 1,316억원으로, 2017년도 고령사회대책 전체 재정투입 규모 14조 3,255억원의 0.9%를 차지하는 수준이다. 2018년도 정부제출 예산안에 따르면 12개 사업의 2018년도 재정 규모는 1,484억원 규모로 2017년 대비 약 168억원(12.7%)의 증가가 예상된다.

[표 43] 노인 사회참여 및 여가 대책 추진 사업 및 재정투입 현황

(단위: 백만원)

| 활동영역     | 제3차 기본계획에 따른 과제명                  | 추진 사업 (2016 - 2017)               | 사업 내용                                              | 2017 예산             | 2018 예산안            |
|----------|-----------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------------------------|---------------------|---------------------|
| 여가·문화 활동 | 고령세대의 여가 기회 확대                    | 통합문화이용권 사업 (문화체육관광부)              | 차상위계층 이하(6세 이상) 대상 문화예술, 여행, 체육활동 지원을 위한 문화누리카드 발급 | 69,875<br>(29,351)  | 82,103<br>(34,553)  |
|          |                                   | 어르신 문화프로그램 운영 (문화체육관광부)           | 다양한 고령층 맞춤형 문화프로그램 발굴 및 운영 지원                      | 4,209               | 3,788               |
|          |                                   | 사회문화예술교육 지원 (문화체육관광부)             | 노인복지관 예술강사 지원, 직장인 문화예술 동호회 지원                     | 3,543               | 3,543               |
|          | 고령친화형 콘텐츠 개발                      | 정책기반 통계생산 및 관리 (문화체육관광부)          | 국민여가활동조사 (격년 실시)                                   | 0                   | 300                 |
|          | 고령자 문화·여가 인프라 개선                  | 노인복지관 기능 재정립 및 맞춤 프로그램 제공 (보건복지부) | 노인복지관 운영모델 개발 및 노인복지관 기능역할 재정립                     | 비예산                 | 비예산                 |
| 자원 봉사 활동 | 고령자 자원봉사 지원체계 강화                  | 노인자원봉사 클럽(봉사단) 조작용업 (보건복지부)       | 노인자원봉사클럽(봉사단) 지원, 자원봉사 프로그램 보급, 노인자원봉사대축제 개최       | 5,038               | 4,811               |
|          |                                   | 퇴직공무원 사회참여활동 지원 (인사혁신처)           | 퇴직공무원 지원 포털 및 지역별 퇴직지원센터 지원, 봉사단 지원, 연금아카데미 지원     | 1,171               | 1,206               |
|          |                                   | 과학문화활동 지원 (과학기술정보통신부)             | 고경력 과학기술인 자원봉사 지원                                  | 330                 | 330                 |
|          | 고령자 교육기반 확충                       | 교육기부 활성화 (교육부)                    | 개인교육기부자 모집 교육기부활동                                  | 4,603               | 4,603               |
| 평생 교육    | 계층별 맞춤형 평생교육 활성화                  | 성인문해교육 프로그램 운영 지원 (교육부)           | 지자체 성인문해교육 지원, EBS 성인문해교육 방송 및 국민기초학습역량 통계 조사 실시   | 3,766<br>(4,978)    | 4,000<br>(4,978)    |
|          | 시·도·시·군·구·읍면동까지 연계된 국가평생교육진흥 추진체계 | 온라인 평생학습 지원체제 구축 (교육부)            | 국가평생학습포털 운영                                        | 238                 | 238                 |
|          |                                   | 지역평생교육 활성화 지원 (교육부)               | 시·도평생교육진흥원·평생학습도·읍면동 행복학습센터 지원                     | 4,479               | 3,898               |
| 계        | 7개 과제                             | 12개 사업                            |                                                    | 131,581<br>(지방비 포함) | 148,351<br>(지방비 포함) |

주: ( )안의 숫자는 지방비임

자료: 제3차 저출산·고령사회기본계획 2017년도 시행계획 및 각 부처 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

## 2. 해외 주요국 사례

문화향유 수준이 높은 선진국들의 경우 노인의 여가문화활동 지원을 위한 별도의 체계를 갖춘 사례를 찾아보기 어려우나, 미국의 경우 ‘국립 창의적 노화센터(NCCA: The National Center for Creative Aging)’를 설립(2001)하여 예술을 통한 창의적 노화 프로그램을 연구·보급하고 있다.

고령화되어 가는 주요 선진국들은 자원봉사활동 참여가 민간 중심으로 활발하고 경력 상의 전문성을 활용하는 토대가 형성되어 있다. 또한, 대학의 평생교육 참여를 통한 고령자의 평생교육이 활성화되고, 성인문해교육에 대한 국가 차원의 지원체계를 구축하고 있다. 미국, 프랑스 일본, 영국, 독일의 사례를 살펴보면 다음 표와 같다.

[표 44] 고령자의 자원봉사활동 및 평생교육 지원에 관한 외국의 사례

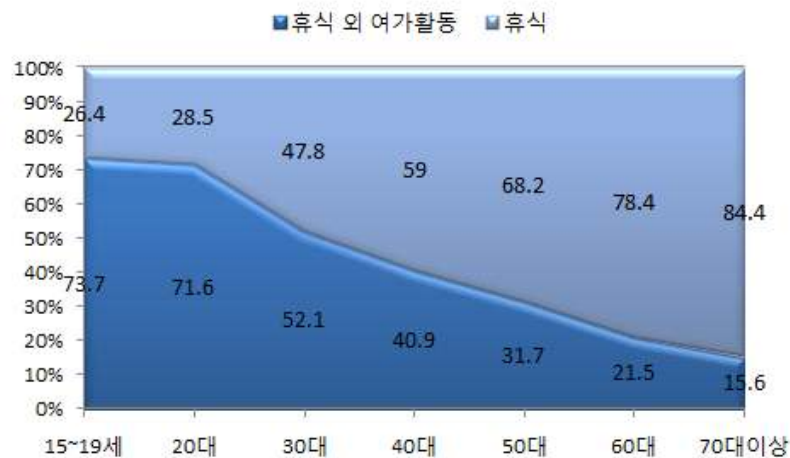
|     | 자원봉사활동                                                                                                                                                                                                                          | 평생교육                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 미국  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가 차원의 관리·지원 : 국가 및 지역사회서비스법인(CNCS: Corporation for National &amp; Community Service)’의 Senior Corps에 55세 이상 연간 50만명 참여</li> <li>- 대학 부설 노인교육기관의 30%가 지역공동체에 토대한 자원봉사활동에 참여</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대학의 평생교육 참여</li> <li>- 국가차원의 문해교육 지원 : 문해교육 관련 법률 제정(「성인기초교육법」, 「국가문해법」), 문해교육 정책 수립 기구(국가문해연구소), 문해교육 프로그램 개발 기관, 문해교육 정책 담당자 연수기관 등 설치</li> <li>- 평생교육(문해교육 포함)에 대한 연방정부 보조금 약 26%</li> </ul> |
| 프랑스 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 민간 중심(약 110만개 민간단체) 자원봉사활동 활발, 정부 지원을 받음</li> <li>- 자원봉사 이력관리제(자원봉사여권제도) 등을 통한 환경 조성</li> </ul>                                                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1998년 비문해퇴치사업을 국가적 우선사업으로 선정</li> <li>- 국가차원의 문해교육 지원: 문해교육 전담기구(국립비문해퇴치원)와 지역센터, 문해교육정보원 설치, 대학을 통한 문해교육 전문인력 양성</li> </ul>                                                                    |
| 일본  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역 기반의 노인클럽 중심 자원봉사활동, 정부 보조금 연간 약 275억원(2014)</li> </ul>                                                                                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지자체 고령자대학 운영</li> <li>- 대학의 평생교육 참여</li> </ul>                                                                                                                                                  |
| 영국  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 민간 중심 자원봉사활동 활발</li> </ul>                                                                                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가차원의 문해교육 지원 : 비문해성인의 등록·교육·시험·국가공인자격 취득까지의 체계화된 시스템, 문해교육 교사자격 및 훈련 시스템 구축</li> </ul>                                                                                                         |
| 독일  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 연방정부 차원의 봉사프로그램 운영: 60세이상 참여가 88%, 2011년 폐지된 공익근무제와 징병제를 대체, 금전적 혜택 및 사회보장혜택과 노동법적 보호 제공</li> </ul>                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1,000여개의 시민대학 운영, 연간 약 1조 2,000억원(2008) 투입</li> <li>- 시민대학 중심 다양한 문해교육 지원 프로그램 운영</li> </ul>                                                                                                    |

### 3. 주요 쟁점 분석

#### 가. 노인 사회참여 및 여가 실태 분석

우리나라 노인 대부분은 여가시간을 개별적이고 소극적인 휴식활동(TV시청, 낮잠, 목욕 등)으로 보내고 있다. 문화체육관광부의 “2016국민여가활동조사”에 따르면, 우리나라 노인은 다른 연령층에 비해 충분한 여가시간을 갖고 있으나(평일 하루 평균 여가시간이 50대 이하 약 2.8시간, 60대 3.6시간, 70대 이상 4.7시간) 적극적인 여가활동 참여율은 15.6%(70대이상), 21.5%(60대)에 불과하다.

[그림 28] 지난 1년간 여가활동 참여율



- 주: 1. 휴식: 산책 및 걷기, 목욕, 낮잠, TV시청, DVD시청, 라디오청취, 음악감상, 신문·잡지보기, 아무것도 안하기  
 2. 휴식 외 여가활동: 취미오락활동, 스포츠참여활동, 스포츠관람활동, 문화예술관람활동, 문화예술참여활동, 관광활동

자료: 2016국민여가활동조사, 국가통계포털(<http://kosis.kr>)

통계청의 “2015사회조사”에 따르면 우리나라 노인의 자원봉사 참여율은 6.6%로 선진국들에 비해 상당히 낮은 수준이다. 참여희망률은 14.5%로 참여율의 두 배 이상으로 나타나고 있으므로 노인에게 적합한 수요처 보급 확대, 인식 개선 및 경험 확산, 봉사활동을 권장할 수 있는 특성 집단(외부활동 가능 노인 중 생계를 위한 소득활동 노인 제외)의 참여 활성화 등의 노력이 요청된다.

[표 45] 노인 자원봉사 참여율 주요국 비교

|             | 미국<br>(2012)      | 영국<br>(2012/2013) | 프랑스<br>(2010)   | 독일<br>(2010)    | 일본<br>(2010)      |
|-------------|-------------------|-------------------|-----------------|-----------------|-------------------|
| 자원봉사<br>참여율 | 24.4%<br>(65세 이상) | 44%<br>(65~74세)   | 37%<br>(64~74세) | 37%<br>(65~69세) | 18.1%<br>(65~69세) |

주: 1. 미국: Bureau of Labor Statistics, 2013.

2. 영국: Community Life Survey, 2013.

3. 프랑스: DREES-BVA, 2010.

4. 독일: BMFSFJ, 2010.

5. 일본: 노동정책연구·연수기구, 2012.

자료: 지은정, 「활동적 노화의 관점에서 본 고령자 자원봉사지원 유형-독일, 프랑스, 미국, 일본을 중심으로」, 2014. 재인용

보건복지부의 “2014노인실태조사”에 따르면, 우리나라 노인의 평생교육 참여율은 2008년 13.3%에서 2014년 13.7%로 0.4%p 증가한데 불과하다. 저연령, 고학력, 고소득 노인일수록 평생교육 참여율에 비해 참여희망률이 높다는 점을 고려하면 교육서비스에 대한 기대수준이 높아질 것으로 예상되므로 서비스의 질 제고에 주목할 필요가 있다.

[그림 29] 노인(65세 이상) 평생교육 참여율 및 참여희망률(2014)

(단위: %)



자료: 보건복지부, 2014노인실태조사

노인의 평생교육 참여 실태를 보면, 지역 행정기관이나 공공복지·문화시설 위주로 편중되어 단편적·일시적 교육에 참여하는 수준이다. 노인인구비율이 14%로 증가한 추세에 반해 「평생교육법」에 따른 구조화된 평생교육기관 참여자 중 노인비율은 1%에 불과하다.



[표 46] 노인(65세 이상) 참여 평생교육프로그램 실시 기관

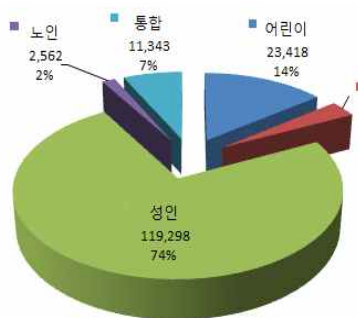
(단위: %)

|     | 노인<br>복지관 | 경로당  | 대한<br>노인회 | 종교<br>기관 | 시군구/<br>읍면동 | 학교  | 문화예술<br>회관 등 | 사설문화<br>센터·학원 | 기타  |
|-----|-----------|------|-----------|----------|-------------|-----|--------------|---------------|-----|
| 참여율 | 24.2      | 12.6 | 2.4       | 9.3      | 24.3        | 2.2 | 14.4         | 8.2           | 2.4 |

자료: 보건복지부, 2014노인실태조사

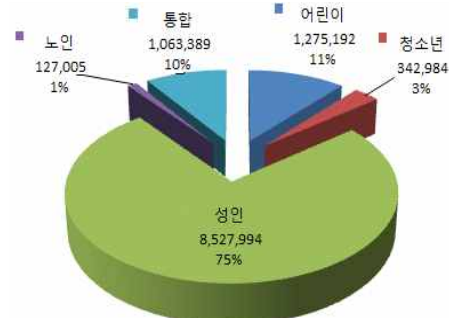
[그림 30] 비형식 평생교육기관  
수요대상별 프로그램 현황(2016)

(단위: 개)



[그림 31] 비형식 평생교육기관  
수요대상별 학습자 현황(2016)

(단위: 명)



주: 1. 비형식 평생교육기관: 「평생교육법」에 따라 인가·등록·신고된 시설·법인 또는 단체를 말함

2. 어린이 0세 ~ 만 8세 대상, 청소년 만 9세 ~ 만 24세 대상(청소년기본법에 의함)

성인 만 25세 ~ 만 64세 대상, 노인 만 65세 이상 대상, 통합은 연령구분 없음

자료: 교육부, 2016평생교육통계

노인교실은 「노인복지법」에서 노인에게 교육서비스를 제공하는 노인여가복지 시설로 규정된 시설이나 전적으로 지자체에서 관리되고 있고 조사·통계에서 평생교육 이용기관으로 드러나지 않고 있어 실태 파악이 요구된다.

생산가능인구의 감소, 빈곤노인의 증가 등 고령사회에서 나타나는 문제를 고려할 때, 노인의 평생교육 활성화는 개인 후생 및 사회 효용성을 제고할 수 있는 기반이므로, 대학·민간의 인프라 확충과 서비스의 질 제고 등을 통하여 적극적인 참여를 유도할 필요가 있다.

## 나. 노인인구의 특성 변화 전망

우리나라는 노인인구 규모가 2017년 8월 현재 726만명으로 전체인구의 14%에 도달하여 고령사회에 진입하였다. 통계청 장래인구추계에 따르면, 우리나라 노인인구는 2025년 1,000만명 이상, 2035년 1,500만명 이상으로 증가하고, 노인인구 비율

도 2030년대 중반부터 전체인구의 30%를 넘어설 것으로 전망된다. 또한 베이비붐 세대(1955~1963년생)가 노년기에 진입하는 2020년 이후의 노인세대는 현세대 노인보다 학력이 높고, 독립성이 강하며, 사회에 대한 관심과 참여 욕구가 높고, 경제적으로 안정된 노인이 증가할 것으로 예상된다.

따라서 노인에 대한 관점을 소수의 소외계층에서 보편적 정책대상으로 전환할 필요가 있다. 노인의 여가소비가 증가하고 욕구도 다양화될 것이므로 노인의 사회 참여 및 여가 활성화를 위하여 민간 인프라 확충, 공공서비스 확대, 서비스 다양화, 서비스의 질 제고 등 정책의 다각화가 요청된다.

[표 47] 장래인구추계 및 고령화 전망

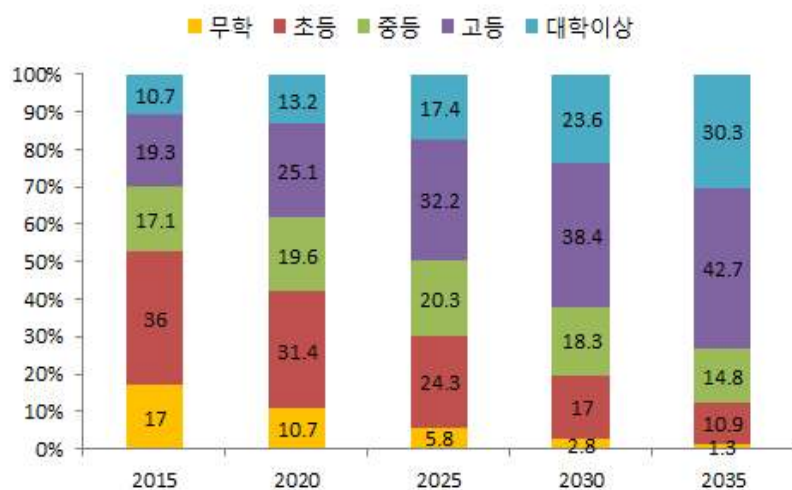
(단위: 천명, %)

| 구 분      | 2017   | 2020   | 2025   | 2030   | 2035   | 2040   |
|----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 총인구      | 51,754 | 51,974 | 52,610 | 52,941 | 52,834 | 52,198 |
| 65세이상 노인 | 7,257  | 8,134  | 10,508 | 12,955 | 15,641 | 17,120 |
| 노인인구비율   | 14.0   | 15.66  | 20.0   | 24.5   | 28.7   | 32.8   |
| 노령화 지수   | 106.3  | 123.7  | 165.6  | 212.1  | 253.7  | 303.2  |

주: 노령화지수는 유소년(0~14세) 인구 100명에 대한 65세 이상 고령 인구 비율

자료: 행정자치부 주민등록인구통계(2017.8.), 통계청 장래인구추계(국가통계포털(<http://kosis.kr>)에서 2017.8.10. 인출)

[그림 32] 노인의 교육수준 전망



자료: 정경희외의 「노인복지정책 진단과 발전 전략 모색」(한국보건사회연구원, 2016)에서 2010인구 총조사를 기준으로 추계

한편 급속한 고령화로 빈곤노인 및 독거노인 증가, 노인 돌봄 비용 증가 등의 사회문제도 더욱 심화될 것으로 예상된다. 이 같은 문제를 완화하고 사회적 비용을 절감하는 효과를 도모하는 차원에서도 노인의 사회참여 및 여가를 활성화할 필요가 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

#### 다. 법적 기반 및 정책의 충분성 검토

노인의 사회참여 및 여가는 노인의 삶의 질과 직결되어 중요한 부분이다. 그런데 노인의 여가복지, 평생교육, 자원봉사와 관련한 「노인복지법」, 「국민여가활성화 기본법」, 「자원봉사활동 기본법」, 「평생교육법」 등의 현행 규정은 노인복지를 노인의 건강과 생활안정이라는 최저선의 생계 보장에 초점을 맞추고 있고, 노인을 소외 계층으로 명시하고 있거나 주요 적용대상으로 인지하지 못하고 있다.

저출산고령사회기본계획 수립에 따라 2006년부터 시작된 고령사회대책이 노인의 소득보장, 의료보장, 일자리지원 등에 집중되어 노인 사회참여·여가 대책에는 상대적으로 관심이 부족하다.

2017년도 고령사회대책 전체 재정투입액 14조 3,255억원 중 노인 사회참여 및 여가 대책 부문의 재정 투입은 1,316억원으로 0.9%에 불과하고 실제 노인에 특화된 사업은 이 중 일부이다.

[표 48] 제3차 저출산·고령사회기본계획('16~'20)의 고령사회대책 재정 배분 현황  
(단위: 억원, %)

| 정책 분류        | 제3차 기본계획에 따른<br>과제 구분 | 2016    |        | 2017    |       |
|--------------|-----------------------|---------|--------|---------|-------|
|              |                       | 예산액     | 비율     | 예산액     | 비율    |
| 고령사회대책       |                       | 138,381 | 100.00 | 143,255 | 100.0 |
| 노인 소득보장      | 노후소득보장 강화             | 110,349 | 79.7   | 112,946 | 78.8  |
| 노인 의료보장 및 돌봄 | 고령자 건강생활 보장           | 6,434   | 4.6    | 6,769   | 4.7   |
| 노인 일자리       | 중·고령자 근로기반 확대         | 3,184   | 2.3    | 3,330   | 2.3   |
| 노인 사회참여 및 여가 | 고령자 사회참여 기회 확대        | 1,226   | 0.9    | 1,316   | 0.9   |
| 기 타          | 고령친화경제로의 도약 등         | 17,188  | 12.4   | 18,894  | 13.2  |

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

## 라. 노인여가복지시설 수급 분석

2016년말 기준 노인여가복지시설은 노인복지관 350개소, 경로당 65,044개소, 노인교실 1,393개소(지자체등록 기준) 등 총 66,787개소이다. 노인여가복지시설은 노인의 여가취미생활뿐 아니라 노인의 자원봉사활동, 학습활동 등 다양한 서비스가 제공되고 있어 정부의 노인 사회참여 및 여가 대책의 주요 전달기구로서 기능을 수행하고 있다.

본 보고서에서는 노인여가복지시설에 대한 17개 시도 및 229개 시군구의 수요-공급 격차를 분석하였다. 수요요인으로 노인 비율, 노인 수, 기초연금 수급률을 활용하였고, 공급요인으로 노인 100인당 시설 수, 노인 1인당 보조금액(국비 및 지방비의 시설 보조금으로 산출)을 활용하였다.

분석결과, 69개 시군구, 7개 시도(세종, 전북, 충북, 전남, 울산, 강원, 충남)는 공급이 평균수준 이상이고, 76개 시군구, 6개 시도(대전, 인천, 부산, 제주, 서울, 대구)는 평균수준보다 공급이 부족한 것으로 나타났다.

[표 49] 노인여가복지시설 수요-공급 격차에 따른 시군구별 유형화

| 유형         | 17개 시도 분석          | 229개 시군구 분석                     |
|------------|--------------------|---------------------------------|
| I (양호)     | 세종, 전북             | 강원 화천군, 전북 진안군, 경기 과천시 등 33개 지역 |
| II (다소양호)  | 충북, 전남, 울산, 강원, 충남 | 경북 봉화군, 광주 광산구, 강원 횡성군 등 36개 지역 |
| III (평균수준) | 경남, 광주, 경기, 경북     | 충북 제천시, 경기 광주시, 경기 양주시 등 84개 지역 |
| IV (부족)    | 대전, 인천             | 대전 동구, 서울 송파구, 대전 중구 등 35개 지역   |
| V (다소부족)   | 부산, 제주, 서울, 대구     | 서울 은평구, 경남 창원시, 서울 강북구 등 41개 지역 |

자료: 국회예산정책처 작성

또한, 229개 시군구 중 222개 시군구와 17개 시도 모두 수요에 비해 공급이 부족한 것으로 분석되어 우리나라의 노인여가서비스 인프라는 대체로 부족한 것으로 나타났다. 특히 도시지역이 도지역에 비해 공급이 부족한 것으로 분석되었는데, 본 분석에 반영되지 않은 민간영역의 공급이 도시지역이 많다는 점을 고려하면 실제 양 지역 간 공급 차이는 분석결과보다 작을 수 있다. 그러나 향후 노인인구의 증가, 도시지역의 빠른 고령화 속도, 도시지역 노인빈곤율이 더 높은 점 등을 고려할 때 신뢰할만한 수요조사와 정교한 연구를 토대로 적정 수준의 공급방안을 강구할 필요가 있다.

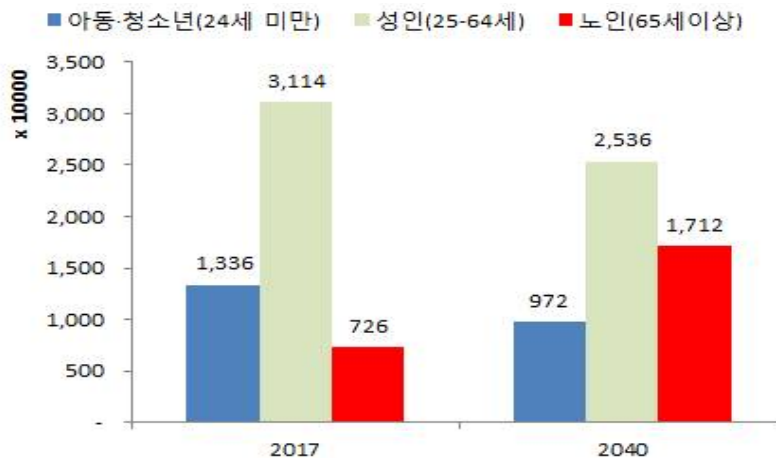
#### 4. 정책 시사점

##### 가. 노인에 대한 인식 전환 및 법적 기반 확충

노인을 소수의 소외계층에서 보편적 정책 대상으로 보는 정책적 인식 전환과 이를 반영한 법률적 기반을 확충할 필요가 있다. 노인인구의 증가와 기대수명 연장으로 우리 사회는 노인그룹이 다수가 되고, 국민 대부분이 긴 노년기를 살아가는 사회로 변모할 것이며, 노인의 사회참여 및 여가 대책은 국민 개개인의 자아실현과 삶의 질 향상을 위한 중요한 정책 과제로 대두될 것으로 예상되기 때문이다.

[그림 33] 연령 그룹별 인구추계

(단위: 명)



자료: 행정안전부 주민등록인구통계(2017.8.) 및 통계청 장래인구추계(국가통계포털(<http://kosis.kr>)에서 2017.8.10. 인출)

##### 나. 노인인구의 양적 증대 및 욕구 다양화에 대응한 정책 다각화

노인인구의 양적 증가와 욕구 다양화에 대응하여 다각적인 정책이 요청된다. 이에 따라 공적 영역 외에 민간의 참여를 활성화하여 서비스 자원을 다원화할 필요가 있다. 대부분 지역에서 노인여가복지시설이 부족한 것으로 분석된 결과, 경로당, 노인복지관과 같은 노인여가복지시설의 공급을 적정수준으로 확대하고 기능을 개선할 필요가 있다. 여가서비스를 제공하는 다양한 공공 인프라(공공 체육시설·문화시설·복지시설 등)를 갖춘 지역에서는 공공 인프라의 고령친화성 증대를 통하여 서비스를 다양화하는 전략이 필요하다.

#### 다. 노인 사회참여 활성화를 통한 사회 파급효과 도모

노인의 자원봉사활동 및 평생교육 참여율을 제고하고 이를 통하여 사회적 효과를 도모할 필요가 있다. 향후 노인세대의 자원봉사 및 평생교육 참여 욕구는 지금보다 양과 질 모든 면에서 커질 것으로 예상된다. 노인의 자원봉사 및 평생교육 참여를 활성화하기 위한 정책은 개인적 욕구를 충족시키는데 그치지 않고 저출산 및 고령화에 따른 인구구조적 변화로 예상되는 생산가능인구의 감소, 사회적 비용 증가 등에 대응할 수 있도록 설계하여 사회·경제적 효과를 이끌어내는 전략이 필요하다.

#### 라. 노년층 내의 정책 사각지대 및 성인문해교육에 대한 공공 책임성 강화

노년층 내의 정책 사각지대와 성인문해교육에 대한 공공 책임성을 강화할 필요가 있다. 빈곤노인 및 독거노인의 증가 등이 심각한 사회 문제로 대두되는 고령 사회에서 지불능력 부족 등으로 여가생활을 제대로 영위하지 못하는 소외 노인도 증가할 것으로 예상된다. 소외 노인들은 사회적으로 고립되기 쉽고 사회적 고립은 신체적, 정신적 건강을 다시 악화시키는 순환구조를 가진다는 점에서 이들에 대해 정책적 관심이 필요하다.

또한, 노인인구 및 노인단독가구의 증가와 급속한 사회변화를 고려할 때 국가 차원의 체계적인 문해교육 실행방안을 강구할 필요가 있다. 오늘날 문해력은 문자 해독 능력을 포함하여 일상생활을 영위할 수 있는 능력을 의미한다는 점에서 보면, 고령층일수록 문해력이 낮아지고, 기초적인 일상생활은 삶을 영위하는 기본선이라는 점에서 주로 고령층이 대상이 되는 비문해 또는 저문해 인구에 대한 공공 책임성을 강화할 필요가 있다.

#### 마. 부처 간 정책 연계를 통한 효율성 제고

담당 부처 간 정책 연계를 통하여 효율성을 제고할 필요가 있다. 노인의 사회 참여 및 여가활동에 관한 정부의 계획과 지원들이 부처별로 독자적으로 수행되고 있다. 예를 들면, 문화, 체육과 같은 여가 콘텐츠 영역은 문화체육관광부가 담당하고, 경로당, 노인복지관과 같은 노인여가복지시설은 보건복지부가 담당한다. 노인교실은 노인을 대상으로 교육서비스를 제공하는 시설이나 교육부의 평생교육 정책과

연계되지 못하고 있다. 행정안전부가 자원봉사에 관한 제도를 운영하고 있으나 노인 자원봉사활동은 보건복지부가 별도의 체계로 관리하고 있다. 따라서 관련 부처와 정책 간 효과적인 연계방안을 강구할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 강은나 외, 「2014년도 저출산·고령사회정책 성과평가(정책보고서 2015-67)」, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2015.
- 강혜규 외, 2015년도 지방자치단체 복지정책평가센터 운영 보고서, 한국보건사회연구원 연구보고서 2015-28, 2015.
- 고경환 외, 「2014년 기준 한국의 사회복지 지출(정책보고서 2015-67)」, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2016.
- 김경래 외, 초고령사회 고령후기 노인을 위한 생애말기 정책 지원방안 연구, 한국보건사회연구원 연구보고서2016-39, 2016
- 김윤수 외, 노후지원서비스에 대한 개선방안연구, 입법평가연구 16-17, 한국법제연구원, 2016.
- 김정순·박종준, 고령사회의 노인복지 관련법제의 개선방안 연구, 한국법제연구원 연구보고, 2015.10.
- 대한민국정부. 「제1차 저출산·고령사회기본계획(보완판)」, 보건복지부, 2011.
- \_\_\_\_\_, 「제2차 저출산·고령사회기본계획」, 보건복지부, 2011.
- \_\_\_\_\_, 「제3차 저출산·고령사회기본계획」, 보건복지부, 2016.
- 린다 그레튼 외, 100세 인생. 출판사 클, 2017.
- 변용찬 외, 「한국의 사회안전망 평가체계 구축방안 연구」보건복지부·한국보건사회연구원, 2010.
- 보건복지부·보건사회연구원, 「2007년도 저출산·고령사회정책 성과평가」, 한국보건사회연구원, 2008.
- 선우덕 외, 노인장기요양보험의 운영 성과 평가 및 제도 모형 재설계 방안, 한국보건사회연구원 연구보고서, 2016-17, 2016
- 송현주 외, 중·고령자의 경제생활 및 노후준비 실태, 국민연금연구원, 2016.
- 여유진 외, 한국형복지모형 구축, 한국보건사회연구원, 2016.
- 이삼식 외, 「2008년도 저출산·고령사회정책 성과평가」, 한국보건사회연구원, 2009.
- \_\_\_\_\_, 「2009년도 저출산·고령사회정책 성과평가(정책보고서 2010-82-1)」, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2010.



- 이삼식·이지혜, 「2010년도 저출산·고령사회정책 성과평가(정책보고서 2011-49-1)」, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2011.
- 이삼식 외, 「2012년도 저출산·고령사회정책 성과평가(정책보고서 2013-27)」, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2013.
- 이삼식·이지혜·김세진, 「2013년도 저출산·고령사회정책 성과평가(정책보고서 2014-62)」, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2014.
- 이소연 외, 「2015년도 저출산·고령사회정책 성과평가(정책보고서 2016-57)」, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2017.
- 저출산·고령사회위원회·한국조세연구원·보건복지부, 「저출산고령사회정책 평가결과 보고서」, 2008.
- 정경희 외, 2014년도 노인실태조사, 보건복지부·한국보건사회연구원 정책보고서, 2014.
- \_\_\_\_\_, 노인복지정책 진단과 발전전략 모색, 한국보건복지연구원, 2016.
- 東京大学高齢社会総合研究機構, 東大がつくった高齢社会の教科書, 2017.

## 집 필

**총괄** | 조용복 예산분석실장

**심의** | 고기석 사업평가심의관  
상지원 예산분석총괄과장  
서세욱 산업예산분석과장  
임종수 사회예산분석과장  
박혜진 행정예산분석과장  
정연수 경제산업사업평가과장  
김수옥 사회행정사업평가과장  
박홍엽 공공기관평가과장

**작성** | 김수옥 사회행정사업평가과장  
이채정 예산분석관  
김상우 경제분석관  
오은선 예산분석관  
김미량 예산분석관

**지원** | 양희열 행정실무원  
백승훈 자료분석지원요원

## 인구구조 변화와 사회안전망 정책 분석 I

### 총론: 인구구조 변화와 정책 대응

---

발간일 2017년 10월 31일

발행처 국회예산정책처

---

이 책은 국회예산정책처 홈페이지([www.nabo.go.kr](http://www.nabo.go.kr))에서  
보실 수 있습니다.

---

ISBN 978-89-6073-525-5 93350

© 국회예산정책처, 2017

나라살림 지킴이  
나라정책 길잡이

