

초고령 사회 서울, 어떻게 대처할 것인가(I) - 부정적 영향에 대한 대응전략 -

2011. 1. 10 제80호

김경혜 / 서울시정개발연구원 선임연구위원

〈 목 차 〉

요약

- I. 고령화 추이와 전망
- II. 서울시 인구구조 고령화의 경제적 파급효과
- III. 고령화의 부정적 영향에 대한 서울시 대응전략

요 약

서울은 2027년 초고령 사회로 진입

2027년 서울은 고령인구가 전체인구의 20.6%를 차지하는 초고령 사회로 진입할 전망이다. 인구구조의 고령화는 노인 부양부담이 늘어나는 문제뿐 아니라 노동력의 부족, 노동생산성 저하, 저축과 투자의 위축 등을 야기해 경제성장에 부정적 영향을 미칠 것이라는 것이 일반적인 전망이다. 서울시도 앞으로 20년 이내에 고령인구 200만명의 초고령 사회로 진입하는 현시점에서 인구구조의 고령화가 서울의 경제에 어떠한 영향을 미치는지, 부정적 영향요인을 어떻게 최소화할 것인지에 대한 대비가 필요하다.

인구구조 고령화는 서울경제에 부담으로 작용할 가능성 존재

서울시 차원에서는 노동시장과 금융·자산시장 등 거시경제적 측면보다 고령자가 생산과 소비의 주체로 부상함으로써 예상되는 문제점들을 전망할 필요가 있다. 전체 인구 중 고령자가 20%를 넘어서는 초고령 사회가 되면 노년층의 소득구조와 지출행태가 서울의 전체 경제 운용에 영향을 미치기 때문이다. 노년기에 접어들면 절대소득이 감소하는 것이 일반적임에도 불구하고 여전히 과반수 정도가 어떠한 노후대책도 없이 노년기에 진입하고 있다. 특히 외환위기 당시 40, 50대 중산층이 주로 타격을 받았다는 점에서 이들이 노년기로 진입하는 초고령 사회가 되면 잠재적인 노인빈곤층이 증가하고 양극화는 심화될 것으로 전망된다. 노년기의 소득감소는 지출감소로 이어져 경기침체의 원인으로 작용할 가능성도 있다. 설문조사 결과 은퇴자의 78.3%가 은퇴 후 소비지출이 감소하였고 그 중 80.2%가 의도적으로 소비절약을 하였다. 평균수명이 늘어나면서 의도적인 소비위축은 더욱 커질 것으로 전망된다. 마지막으로 노인복지 관련 재정 증가도 부담이다. 현재와 동일한 수준의 서비스를 제공한다면 하더라도 2030년 서울시 노인복지 예산은 2010년 대비 약 2.3배 더 필요할 것으로 추정된다.

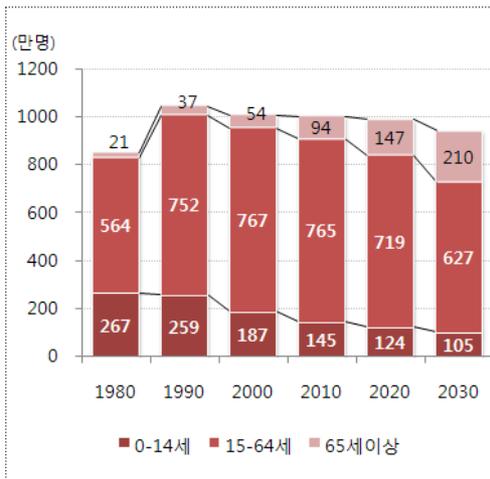
인구구조 고령화의 부정적 영향요인에 대한 예방과 대응 필요

이처럼 인구구조 고령화로 인한 부정적 영향들을 최소화할 수 있는 전략을 지금부터 준비해야 한다. 고령자 집단이 서울경제에 부담이 되지 않기 위해서는 일정한 소득수준을 유지하도록 하는 것이 핵심적인 과제이다. 이를 위해 고령자에게 일할 수 있는 기회를 제공해야 한다. 그러나 고용없는 성장시대에 고령자들이 일반 구직시장(Job Market)에서 일자리를 구하는 것은 쉽지 않기 때문에 돌봄서비스와 같은 사회서비스 분야에서 사회적 일자리 창출이 필요하다. 평생직업훈련체계를 구축하여 고령자의 고용능력(Workability)을 유지시키는 것도 주요한 과제이다. 이와 함께 노년기에 접어들기 이전부터 노후재정설계에 대한 교육이 필요하다. 노후설계는 부동산 자산 중심에서 벗어나 연금가입률 제고, 금융자산 중심의 자산구조, 주택연금제도의 활용 등 현금소득을 확보할 수 있도록 유도한다. 마지막으로 노인건강증진 프로그램을 통해 노인의료비 부담을 줄이는 것과 같이 공공의 재정수요 발생을 예방 또는 지연하는 부분에 대한 투자가 필요하다.

I. 고령화 추이와 전망

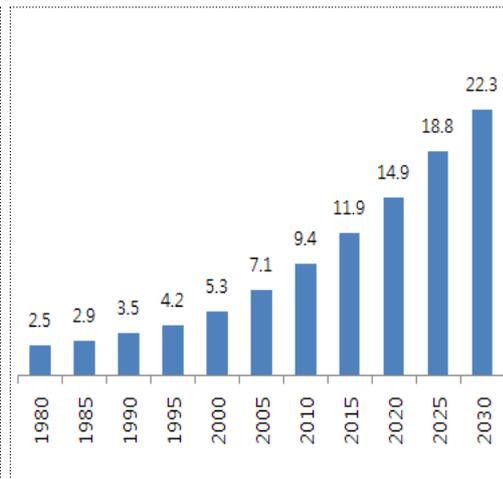
서울은 2027년 초고령 사회로 진입

- 2027년 65세 이상 고령인구는 195만명으로 전체인구의 20.6% 전망
 - 2010년 3/4분기 65세 이상 고령인구는 전체 인구의 9.3%인 97만명으로 현재 서울은 고령화 사회(Aging Society)에 해당
 - 9년 후인 2019년에는 고령인구 비율 14.1%로 고령사회(Aged Society)로, 다시 8년 만인 2027년에는 초고령 사회(Post-Aged Society)로 진입 예상
 - 고령인구 규모는 2012년 100만명을 넘어서고 2028년 200만명 시대로 진입할 전망
 - 앞으로 20년 이내에 고령인구 200만명의 초고령 사회로 진입



자료: 통계청, 장래인구추계

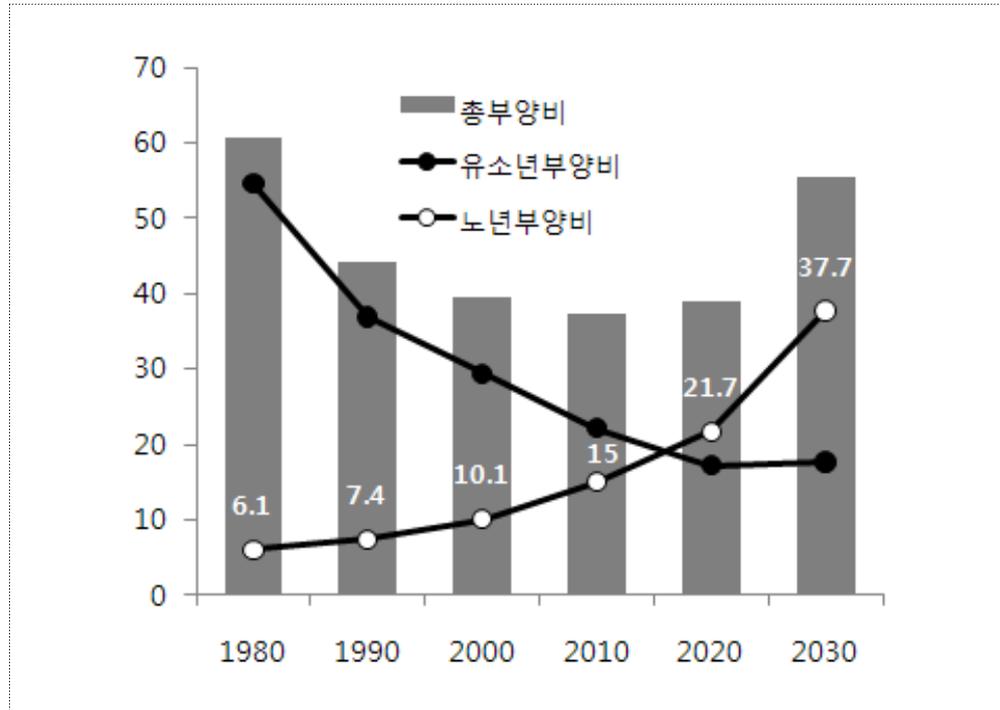
[그림 1] 서울시 인구구조 변화



자료: 통계청, 장래인구추계

[그림 2] 서울시 고령인구 구성비

- 급속한 고령화는 평균수명의 연장과 함께 낮은 출산율이 주요인
 - 2009년 서울시 합계출산율은 0.96으로 인구대체 수준에도 미달
 - 1980~2030년 사이 14세 이하 유소년인구 구성비는 31.3%에서 11.1%로 감소
 - 낮은 출산율로 유소년 부양비는 감소하는 반면, 노년부양비는 급격히 증가
 - 생산가능인구 100명당 노인수를 의미하는 노년부양비는 2010년 15.0에서 초고령 사회로 들어선 2030년에 37.7로 증가
 - 이는 2010년에는 생산가능인구 6.7명이 노인 1명을 부양하지만 2030년에는 생산인구 2.6명당 노인 1명을 부양해야 하는 것을 의미



[그림 3] 서울의 부양비 변화

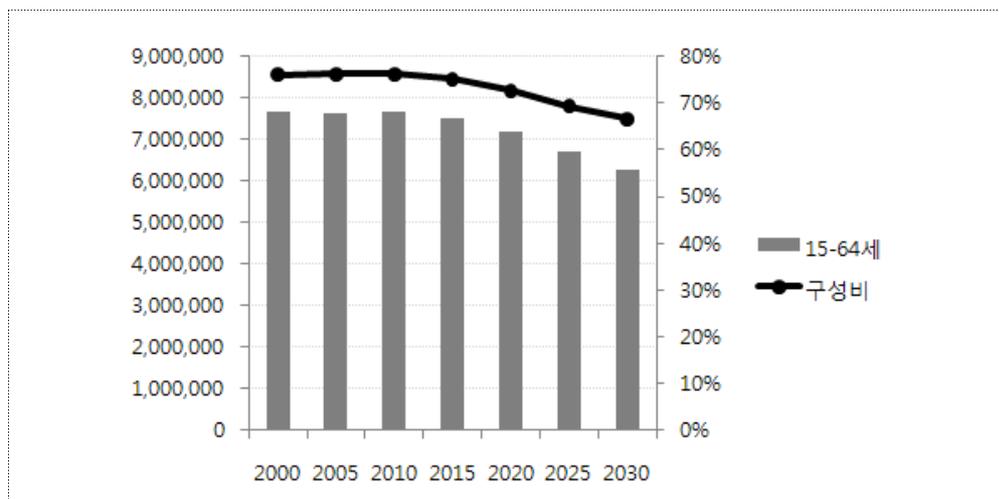
인구구조의 고령화는 경제성장에 부정적 영향을 미칠 것이라는 전망이 일반적

- 노동인구의 고령화는 노동생산성 하락으로 이어져 경제성장 둔화가 예상
 - 한국개발연구원(KDI)의 추계에 따르면 노동에 참여하는 근로자 중 50세 이상의 비중이 2000년 25%에서 2050년 50% 이상으로 늘어날 것으로 전망
 - 55세 이상 근로자 비중이 1%p 상승하면 노동생산성은 0.09~0.17% 감소하는 것으로 추정
 - 은퇴 후 축적된 자산으로 생활하는 노인층이 증가하면 저축률 및 자산축적 둔화로 이어져 경제성장력의 약화 초래
 - KDI는 인구구조의 고령화로 인해 한국경제의 잠재성장률이 2010년 4.82%에서 2030년 2.25%로 떨어질 것으로 추정
 - IMF는 65세 이상 노인인구 1% 증가가 0.041%의 GDP 감소를 가져온다고 분석
- 노후소득보장, 의료보장, 복지수요 증가로 인한 재정부담 증가도 고령화의 부정적 측면
 - KDI는 인구고령화의 영향으로 2050년 GDP 대비 공공지출 비중이 43%까지 상승할 것으로 전망
 - 지방분권화의 진전으로 지방자치단체의 재정적 부담도 빠르게 증가
 - 사회보험 성격의 기초노령연금과 노인장기요양보험 일부를 지방정부가 부담
 - 보건·복지 업무가 지방정부로 이양되고 정률보조금(matching grant) 방식이 늘어나 지방정부의 예산 부담도 크게 증가

II. 서울시 인구구조 고령화의 경제적 파급효과

생산활동인구는 감소하나 노동력 부족 문제는 심각하지 않을 전망

- 인구구조 고령화의 가장 큰 문제는 생산가능인구 감소로 인한 노동력 부족
 - 서울의 15~64세 생산가능인구는 2010년 760만명에서 2020년 719만명, 2030년 627만명으로 감소 전망
 - 구성비도 2010년 76.2%에서 2020년 72.6%, 2030년 66.6%로 감소



자료: 통계청, 장래인구추계

[그림 4] 서울의 생산가능인구 규모 및 구성비 전망

- 그러나 서울의 지역특성상 노동력 수급에는 문제가 없을 것으로 예상
 - 상주인구 기준으로는 노동력이 감소하나, 경제활동 기회가 많은 서울로 노동력의 유입이 지속될 전망
 - 인천을 포함한 수도권에서 출근을 목적으로 서울로 유입되는 통행량은 하루 120만건으로 서울 내 전체 통행량의 27%에 육박(2006 수도권 가구 통행실태조사)

- 대체 노동력인 외국인 인력도 증가하여 서울거주 외국인은 1998년 5만여 명에서 2010년 1/4분기에 25만명으로 5배 증가
- 반대로 노동력 수요는 산업구조의 변화로 인해 오히려 감소할 것으로 전망
 - 전통적인 노동집약형 산업은 감소하고, 기술·자본집약형 산업 중심으로 산업구조 변화
 - 1998~2008년 사이 노동력 수요가 많은 제조업과 도·소매업 일자리가 감소하였고 건설업 종사자수도 20% 감소

노동력의 고령화로 인한 생산성 감소 예상

□ 현재도 노동력의 고령화가 이미 시작

- 서울의 생산가능인구 평균연령은 1980년 31.6세에서 초고령 사회인 2030년에는 42.3세로 10세 가량 상승 예상
- 대한상공회의소 조사 결과, 서울 소재 제조업체 생산직 근로자의 평균연령이 1999년 35.5세에서 2004년 37.5세로 2세 상승
- 취업자 중 20, 30대 젊은층 비율은 감소하고, 40대 이상 비율은 증가
 - 60세 이상 취업자 비중이 1990년 3.1%에서 2009년 8.5%로 증가

<표 1> 서울 취업자 연령구성

단위 : %

	1990	1995	2000	2005	2009
15-29세	34.8	31.8	27.7	23.0	20.0
30-39세	28.9	29.4	28.1	27.5	26.0
40-49세	22.0	21.6	24.5	26.5	27.2
50-59세	11.3	12.9	13.8	15.6	18.3
60세 이상	3.1	4.3	5.8	7.4	8.5

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 각년도

□ 고령 노동력의 생산성 유지 및 향상이 경쟁력 강화에 관건

- 미래노인들은 현재 노인보다 학력이 높고 건강도 좋은 세대이기 때문에 노동생산성이 현재 노인세대보다는 양호할 것으로 전망
- 그럼에도 불구하고 연령이 높아질수록 새로운 기술의 습득능력이나 신체적인 한계는 여전히 존재

노년기에는 소득과 지출이 모두 감소하여 경기 운영에 부정적으로 작용 가능

□ 노년기로 접어들면 은퇴 후 절대 소득이 감소

- 2008년 현재 서울 노인가구의 월평균 소득은 189만원으로 서울시 전가구 평균소득 314만원의 60.3% 수준
- 서울시 중·고령자 대상 설문조사 결과, 65세 이상 고령자 가구 중 가구주가 정기적인 근로·사업소득이 있는 경우는 15.4%에 불과
- 65세 이상 고령자 가구의 주수입원은 자산소득 23.2%, 공적연금 20.6%, 다른 가족도움 14.6% 순
- 통계청 가계동향조사에서도 연령이 높아질수록 정기적인 소득원인 근로·사업소득은 감소하고, 재산소득과 이전소득 비중은 증가
- 2008년 서울 고령자 가구의 소득 중 이전소득 비중이 26.8%

□ 고령자 가구의 자산구성이 부동산 중심이어서 현금 유동성도 제한적

- 서울노인의 순자산액은 가구당 평균 2억 800만원(2007년 국민노후보장패널조사)

- 자산의 형태는 84.7%가 부동산 자산이고, 금융자산은 10% 내외로 낮은 편
- 부동산은 현금화가 쉽지 않고 경기변동에 따라 자산가치의 변화가 심하다는 점에서 노후 경제생활 안정성에 위협요인

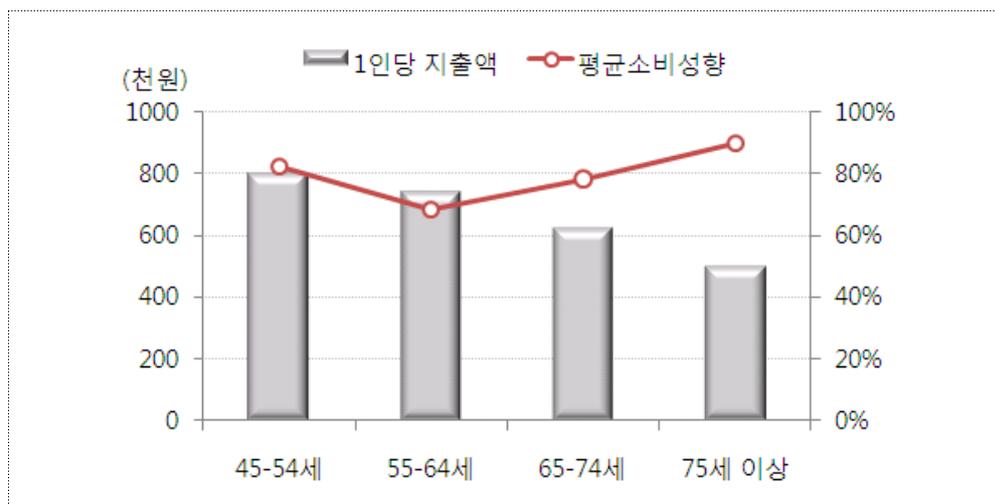
<표 2> 서울시 중·고령자가구 자산

구분	총자산 (억원)	총부채 (백만원)	순자산 (억원)	자산구성(%)		
				부동산	금융자산	기타자산
45-54세	4.3	67	3.6	87.0	11.5	1.5
55-64세	4.2	67	3.5	89.9	9.3	0.8
65세 이상	2.3	26	2.1	84.7	13.0	2.3

자료: 국민연금공단, 「국민노후보장패널조사」, 2007

□ 평균수명의 연장으로 소비지출을 의도적으로 줄이는 경향도 일반적

- 고령인구가 20%가 넘는 초고령 사회가 되면 이들의 소비지출이 전체 경기
에 영향
- 노년기에는 절대 소득액이 적어 평균소비성향(수입 대비 지출액 비율)은
증가하지만, 절대 지출액은 연령이 증가할수록 감소



자료: 통계청, 「가계동향조사」, 2008

[그림 5] 1인당 지출액과 평균소비성향(서울)

- 중·고령자 실태조사에서도 78.3%가 은퇴 후 생활비 지출수준이 감소하였고, 이 중 80.2%가 수입이 줄어 의도적으로 절약
 - 특히 55~64세 예비고령자 가구에서 의도적 소비위축 경향이 증가

고령자의 빈곤과 양극화 문제도 지속 또는 악화될 것으로 전망

□ 노후준비율은 증가하고 있지만 여전히 상당수가 사각지대

- 서울노인의 노후준비율은 2002년 42.6%에서 2009년 51.2%로 증가(통계청, 사회조사)
 - 그러나 여전히 약 절반정도가 아무런 노후 준비 없이 노년기로 진입
 - 중·고령자 설문조사에서도 65세 이상 고령자의 공적연금 가입률은 47.6%이고, 미래노인 세대인 45~64세 집단에서도 절반 가까이가 공적연금에 미가입
 - 소득계층간 노후준비 정도 차이가 커서 베이비붐 세대가 노인세대가 되면 노년기 소득양극화가 심화될 위험

<표 3> 소득계층별 노후대책

단위 : %

구분	전체	150~200만원 미만	200~300만원 미만	300~400만원 미만	400만원 이하	
노후대책 없음	7.5	20.0	5.3	5.3	3.0	
노후 대책 종류 (중복 응답)	공적연금	70.7	45.4	71.0	75.8	83.8
	저금보험	64.0	49.2	61.5	69.2	71.9
	살고있는 집	55.3	42.2	51.2	56.6	68.9
	개인연금	37.4	16.2	27.6	44.0	57.4
	퇴직금	25.7	7.0	26.1	29.5	34.9
	부동산	14.6	7.0	7.4	18.9	23.8
	주식·채권	13.2	5.4	7.4	10.6	29.8
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

자료: 서울시정개발연구원, 『중산층위기시대의 복지패러다임과 정책과제』, 2009

- 고령인구 절대 규모가 증가하면 빈곤노인도 함께 증가할 전망
 - 빈곤율은 고령자 집단, 특히 독거노인 집단에서 더 높은 편
 - 전체 기초생활보장수급자 중 26.5%가 65세 이상 고령자
 - 서울시민 전체의 기초생활보장 수급률이 1.9%인 반면, 노인수급률은 5.8%, 독거노인 수급률은 17.3%
 - 상대적 빈곤율도 고령자 집단에서 상승
 - 서울시 전가구 중 16.7%가 중위소득의 50% 미만인 빈곤층인 반면, 고령자 가구는 41.1%가 빈곤층
 - 독거노인, 여성노인, 저학력 노인이 고위험 집단
 - 독거노인 월평균 수입은 56만 4천원이고 54.6%가 50만원 미만
 - 여성노인도 41.8%가 월소득 50만원 미만으로 생활

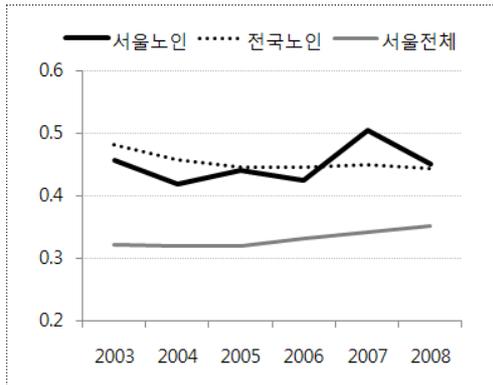
<표 4> 개인특성별 고령자가구 가구소득(서울, 2008)

구분	평균소득 (천원)	구성비(%)					
		50만원 미만	50-100 미만	100-200 미만	200-300 미만	300-400 미만	400만원 이상
고령가구 전체	1,891	22.9	19.0	23.3	15.4	9.1	10.3
독거노인	564	54.6	29.3	16.1	0.0	0.0	0.0
여성노인	958	41.8	25.4	18.9	6.8	4.0	3.0
중졸 이하	1,493	28.1	24.1	20.3	14.4	6.1	6.9

자료: 통계청, 「가계동향조사」, 2008

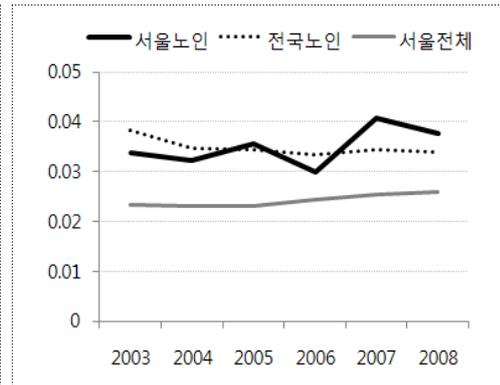
- 연령이 증가할수록 소득불균등과 양극화도 악화되는 경향
 - 가구의 연령이 높아질수록 불평등 정도를 보여주는 지니계수 값도 함께 상승
 - 2006년까지는 전국 평균에 비해 서울 고령자가구의 불균등 정도가 상대적으로 낮았으나 2007년 이후 전국 평균보다 악화

- 양극화 정도도 연령이 증가할수록 악화
 - 서울 고령자가구의 양극화 정도는 서울시 전가구 평균은 물론 전국노인의 평균을 상회



자료: 통계청, 가계동향조사

[그림 6] 소득불균등(지니계수)



자료: 통계청, 가계동향조사

[그림 7] 소득양극화(ER지수)

- 1997년 외환위기 당시 대규모 정리해고와 명예퇴직은 중산층의 핵심을 이루고 있던 40, 50대 금융계 종사자를 중심으로 진행
 - 특히 금융업이 집중된 서울의 중·장년층이 외환위기, 금융위기의 주요 영향 집단에 해당
 - 이들이 고령자로 진입하는 초고령 사회에서 잠재적인 노인빈곤층 증가와 양극화가 심화될 것으로 예상

노후보장을 위한 재정부담도 증가할 전망

- 사회보험 재원분담과 보건·복지 예산 증가로 인한 재정부담 증대
 - 국민연금, 건강보험 등은 중앙정부의 역할로 서울시의 부담이 없지만, 기초노령연금과 노인장기요양보험은 지방정부도 재정 일부를 분담

- 2008년 도입된 기초노령연금제도는 정부와 서울시 및 자치구가 60:20:20의 비율로 재원을 분담
 - 사회보험의 일종인 노인장기요양보험제도 운영에도 서울시가 분담금을 지불
 - 지방분권화로 보건·복지 사업이 지방으로 이양됨과 아울러 고령인구의 증가로 지방정부의 보건·복지 예산부담이 증가
 - 평균수명의 연장으로 후기고령인구, 독거노인 등 보건·복지 서비스 수요가 많은 고령층이 크게 증가
 - 85세 이상 인구는 2010년 6만명에서 2030년 23만명으로 4배 증가하고, 독거노인 비율은 2002년 14.8%에서 2009년 21.7%로 1.5배 증가
- 다른 외부 요인이 현재와 동일하더라도 노인인구 증가만으로 서울시 노인 복지 예산 소요는 증가할 것으로 추정
- 기초노령연금과 장기요양보험 수급률을 현재 수준으로 고정하더라도 2030년 노인복지예산은 2010년보다 2.33배로 늘어날 것으로 예상
 - 기초노령연금과 장기요양보험 수급률이 늘어나는 것으로 가정하면 소요 예산은 3.09배 증가

<표 5> 서울시 노인복지예산 소요 추계

단위 : 억원(배)

구분		2020	2030
수급률 고정시	기초노령연금	5,994 (1.51)	8,569 (2.16)
	장기요양보험	1,036 (1.49)	1,481 (2.14)
	사회서비스	3,278 (1.95)	4,687 (2.78)
	계	10,308 (1.63)	14,737 (2.33)
수급률 증가시	기초노령연금	6,811 (1.72)	11,361 (2.87)
	장기요양보험	1,658 (2.39)	3,555 (5.13)
	사회서비스	3,278 (1.95)	4,687 (2.78)
	계	11,747 (1.85)	19,603 (3.09)

* ()안은 2010년 예산액 대비 증가율

III. 고령화의 부정적 영향에 대한 서울시 대응전략

인구구조 고령화로 인한 부정적 요인들을 최소화하는 전략 필요

- 노년기의 소득감소와 소비지출의 위축은 서울경제에 부담
 - 빈곤층 증가, 양극화 심화는 초고령 사회 서울도 예외가 아닌 현실
 - 서울노인은 전국 평균에 비해 소득·자산수준이 높은 편이지만 서울의 높은 물가수준과 주택가격을 고려할 때 서울의 노인도 빈곤층으로 전락할 가능성 상존
 - 빈곤문제를 해결하기 위해서는 우선 사회보장 체계가 안정적으로 운영되는 것이 기본이나 증가하는 노인집단을 모두 공적 소득보장체계 내로 흡수하기에는 복지재정 부담이 과중
 - 소득감소로 인한 소비지출 위축은 경기침체 원인이 될 가능성이 존재
 - 초고령 사회가 되면 10명 중 2명 이상이 노인이므로 이들의 소비수준이 전체 경기 활성화에 영향
 - 일본의 장기 경기침체가 인구 중 큰 비중을 차지하는 고령자들이 소비를 하지 않기 때문이라는 견해도 존재
 - 따라서 고령자들이 일정한 소득수준을 유지하도록 함으로써 이들이 생산적 소비주체로서 일정수준의 소비력을 유지하여 사회적 부담이 되지 않도록 대비하는 것이 과제
- 노인 보건·복지 예산 부담을 최소화하기 위한 노력도 필요
 - 서울시 노인복지예산은 현재도 증가 추이

- 2010년 서울시 노인복지 예산은 약 6,338억원으로 전체 예산의 24.6%
- 이는 2002년 노인복지 예산액 2,150억원 대비 예산액은 약 3배, 구성비는 약 2배 증가한 수준
- 늘어나는 고령자들을 위해 필요한 노인복지 예산을 우선 확보하는 것이 원칙이나 가능한 한 고령자가 공적지원체계의 부담이 되지 않도록 예방하는 정책도 함께 모색하는 것이 바람직

□ 주요 추진전략

주요과제	추진전략
고령자 고용지원을 통한 노인빈곤화의 방지	<ul style="list-style-type: none"> - 고령자의 소득수준 유지를 위한 고령자 고용지원 정책의 강화 - 퇴직연령 연장, 노동유연성 확대 등 제도적 개선을 통한 고용기회 확대 - 노인일자리 창출, 취업알선 등 고용지원, 그리고 직업기술훈련 제공
고령자의 소비력 유지를 통한 경기침체 예방	<ul style="list-style-type: none"> - 자산구조를 금융자산, 연금 등 현금화가 가능한 형태로 노후설계 유도 - 정기적 수입원인 연금 가입을 제고 - 부동산 중심의 자산구조를 활용한 현금유동성 제고
공공재정지출 절감을 위한 예방적 대책	<ul style="list-style-type: none"> - 고령자들의 안정적 소득원 확보 추진 - 건강유지를 위한 예방사업 추진 - 커뮤니티를 사회적 자본(social capital)으로 활용

고용기회 제공을 통한 노인소득 보장

- 고령자의 소득수준 유지를 위해서는 일차적으로 고령자 고용지원 정책의 강화가 필요
 - 복지정책은 소득이전 방식에서 노동·교육과 연계되는 방향으로 전환되는 것이 세계적 추세
 - 고령자의 경제활동참여 희망률도 2004년 17.5%에서 2008년 37.1%로 증가(보건복지부, 노인생활실태조사)

- 고령자 고용지원을 통해 노년기에 공적부조 대상으로 전락하는 것을 방지함으로써 공공의 재정 부담을 절감하는 효과 기대
 - 또한 고령자 가구가 일정한 소비지출 수준을 유지하도록 함으로써 경기 활성화에도 도움
 - 고령자에게 일자리를 제공하는 것은 생산가능인구 감소로 인한 노동력 부족 때문이 아니라 고령자의 소득보장과 사회참여 기회 제공 등 복지적 차원에서 접근 필요
 - 고용지원 대상은 노후준비가 안된 상태에서 조기 은퇴한 예비고령자 집단이 주요 타겟
- 퇴직연령 연장, 노동유연성 확대 등 제도적 개선을 통한 고용기회 확대가 우선 필요
- 중·고령자 설문조사 결과 생애 주된 일자리에서 퇴직한 연령은 54세, 경제활동에서 완전히 은퇴한 연령은 58세이나, 은퇴희망 연령은 66.7세
 - 평균수명이 늘어나고 있는 상황에서 54세에 퇴직하여 연금에 의존하는 것은 사회적으로 손실
 - 이들이 공적연금에 의존함으로써 재정부담이 늘어나는 문제도 발생
- 지방정부의 역할은 노인일자리 창출, 취업알선 등 고용지원, 그리고 직업기술훈련 제공
- 고용 없는 성장시대에 고령자는 일반 구직시장(Job Market)에서 일자리 확보에 한계
 - 일반 고용시장에서 청년층과 경쟁하기보다 돌봄서비스와 같은 사회서비스 분야에서 사회적 일자리 창출이 필요

- 일할 수 있는 능력, 즉 고용능력(workability) 유지를 위한 지원이 서울시의 주요 역할
 - 세계화와 경제구조 변화로 노동시장은 유연화되고 평생직장개념은 사라지고 있는 상황에서 노인이 된 이후뿐 아니라 전 생애에 걸친 평생직업 교육 체계 구축 필요
 - 중·고령자 설문조사에서 퇴직에 대비하여 재취업을 위한 직업교육을 받은 경험은 1.5%에 불과
 - 현재 노인취업훈련센터가 노인복지관을 거점으로 운영되고 있으나 양적으로 미흡할 뿐 아니라 복지사업 성격으로 접근하는 것은 한계
 - 복지, 노동, 교육을 연계한 평생직업능력개발 체계를 구축하여 학습과 일, 그리고 생활이 연속성 있게 순환되는 시스템 구축이 필요
 - 현재 노인세대 대상 사후적 대책뿐만 아니라, 청장년층의 교육과 고용안정에 대한 관심 필요
- 취업알선 등의 고용지원서비스 제공도 서울시의 역할
 - 서울시는 23개 고령자 취업알선센터에서 55세 이상 고령자를 위해 취업을 알선 중이나 노인취업훈련센터와 마찬가지로 노인복지관에 위탁 운영
 - 노인복지관은 노인들이 접근하기는 쉽지만 전문성이 부족하므로 고용지원 효과를 높이기 위해 노동부 고용지원센터와의 연계 강화가 필요

고령자 가구의 소비력 유지를 통해 경기침체 예방

- 고령자 가구의 현금유동성을 높이기 위해 현재와 같은 부동산 중심의 자산 구조를 금융자산, 연금 등 현금화가 가능한 형태로 노후설계를 유도

- 중·고령자 설문조사 결과 초고령 사회에 노년기로 접어드는 45~54세 베이비붐 세대도 자산구성이 부동산 87%, 금융자산 11.5%로 현금유동성은 불량
 - 연금가입률도 국민연금 55.9%, 개인연금 16%로 낮은 편
- 현금유동성이 높은 자산구조가 가능하도록 은퇴 전부터 자산형성 및 운용에 대한 교육 필요
 - 중·고령자 설문조사에서 퇴직에 대비한 준비를 할 때, 회사나 공공기관의 도움을 받은 경우는 7%에 불과
 - 평생교육의 일환으로 고령기에 접어들기 이전부터 공공에서 적극적으로 개입 필요

□ 정기적 수입원인 연금 가입을 제고

- 우선 연금의 필요성에 대한 인식개선을 위해 홍보 및 교육 프로그램 강화가 필요
 - 또한 연금은 가입기간에 따라 연금액이 결정되므로, 저소득노인의 경우 국민연금을 중단하지 않고 장기간 가입이 가능하도록 일정기간 지원하는 방안을 검토
- 공적연금의 재정부담 가중으로 OECD 주요국은 사적연금 중심의 노후소득 보장체계로 전환하는 추세
 - 우리의 경우 사적연금 가입이 고소득층 중심으로 이루어지고 있어 저소득층의 연금가입을 촉진하는 제도 도입 필요

□ 부동산 중심의 자산구조를 활용한 현금유동성 제고

- 전체 자산의 80% 이상이 부동산이고, 현재 살고 있는 집을 노후대책으로

생각하는 비율이 70%

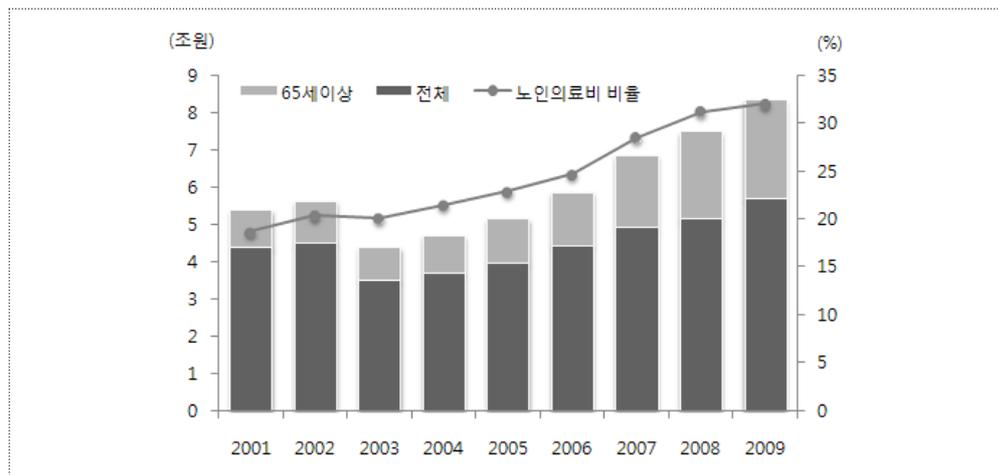
- 주택을 담보로 평생 연금을 지급받는 주택연금제도의 확산 필요
 - 현재 거주하는 주택에서 계속 살면서 사망 시까지 일정액을 지급받는 주택연금제도는 고령자 가구의 정기적 수입원으로 효과적인 방법
 - 중·고령자 설문조사에 따르면 69.7%가 가구주 또는 배우자 명의의 자가에서 살고 있었으며, 주택 시세는 평균 4억원으로 주택연금 이용 가능성이 높은 편
- 주택연금제도가 활성화되지 못하는 가장 큰 이유는 고령자들이 이 제도에 대해 제대로 알지 못하고, 내 소유의 주택을 가져야 한다는 인식 때문
 - 중·고령자 설문조사 결과, 자가에 거주하는 65세 이상 고령자 가구의 주택연금제도 이용의사가 10.7%, 45세~54세 미래노인세대는 18%만이 이용의사
 - 주택연금제도에 대한 홍보와 인식개선 교육이 공공에서 담당해야 할 역할로 노후준비 교육의 주요 내용으로 포함할 필요

공공의 재정수요 발생 예방을 위한 투자 필요

- 고령자들이 공적 소득보장 대상으로 전락하지 않도록 하거나 또는 지연시키는 사업에 투자할 필요
- 고령화에 따른 재정부담 중 가장 큰 부분을 차지하는 것이 기초소득보장이므로, 노년기에 빈곤층으로 전락하는 것을 방지할 필요
 - 노인빈곤 예방을 위해 고용지원, 연금가입률 제고, 부동산 유동화 등을 통해 안정적 소득원을 확보하도록 하는 것이 일차적 과제

□ 건강유지를 위한 예방사업 추진

- 평균수명이 늘어나면 건강이 나쁜 후기고령인구가 늘어나기 때문에 장기요양수요 등 노인건강과 관련된 비용증가는 피할 수 없는 현실
- 건강보험공단의 서울노인 의료비 지급액은 2009년 2조 6천억원으로 전체 진료비의 32%이었으며 매년 증가하는 추세
- 노인건강증진 프로그램 등 예방적 사업에 대한 투자를 확대함으로써 보건분야 재정 수요를 최소화하는 정책이 필요



자료: 국민건강보험공단, 「건강보험연보」

[그림 8] 서울의 노인의료비 추이

□ 커뮤니티를 사회적 자본(social capital)으로 활용함으로써 금전적 재정지출 감소 가능

- 노인계층은 주거이동성이 낮아 지역사회 소속감이 높고 상호작용 기회도 높은 편
- 중·고령자 설문조사에서 65세 이상의 현거주지 평균 거주기간은 14.4년 이고, 20년 넘게 살아온 경우도 21%

- 같은 집은 아니지만 같은 동네에 산 기간은 더욱 길어 평균 20년 초과
- 이러한 노인들의 특성과 선호도를 감안할 때, 지역사회(커뮤니티)와 이웃(네이버후드)을 사회적 자본으로 활용 가능
- 커뮤니티 내에서 필요한 서비스를 지역사회 네트워크를 통해 지원함으로써 의료비 등 사회적 비용의 감소 가능
- 미국의 Beacon Hill Village는 50세 이상의 고령자를 중심으로 회원제로 운영되는 서비스 공동체로 식료품 쇼핑 등의 단순한 서비스 지원에서 문화 프로그램까지 포괄적인 서비스를 지원하는 사례
- 이를 위해서는 커뮤니티와 네이버후드를 강화할 수 있는 도시정책이 필요
- 그러나 현재 진행 중인 재개발이나 뉴타운 사업은 전면철거 방식으로 기존의 오래된 커뮤니티를 파괴하는 방향으로 진행되므로 재검토할 필요
- 기존의 주택가를 재정비하는 방식인 서울휴먼타운 사업을 확대하는 것이 바람직

김경혜 | 서울시정개발연구원 선임연구위원

02-2149-1253

khkim@sdi.re.kr