

노인연령기준상향: 쟁점과 정책과제

정 순 둘 (이화여자대학교)

2019. 5. 9



Contents

I. 서론

II. 노인 연령기준에 대한 논의들

III. 노인연령기준 상향시의 쟁점들

IV. 노인연령기준 상향시의 정책과제

V. 결론

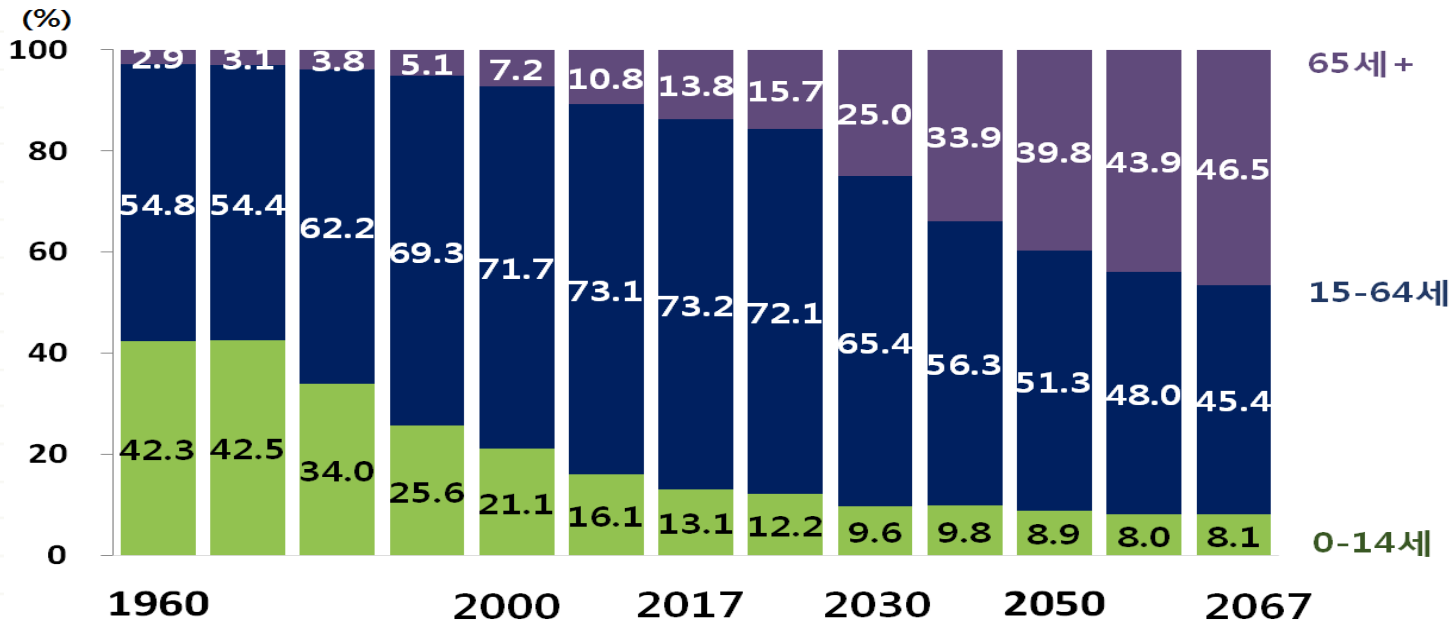
I. 서론

- **최근 우리 사회에서 노인의 연령을 높여야 한다는 논의가 활발하게 이루어지고 있음**
 - 대한노인회: 70세 이상으로 높여야 한다 (2016년)
 - 제3차 저출산 고령사회기본계획 (2016년)
 - 보건사회연구원 11차 인구포럼: 100세 시대 '노인' 연령의 의미는? (2016년)
 - 한국노인과학학술단체연합회: 경제, 건강, 사회적 관점에서 논의 (2017년)
- **2019년 노인연령 상향논의가 다시 점화됨**
 - 1월 24일 보건복지부장관은 "초고령사회 진입을 앞두고 노인연령 기준을 65세에서 70세로 단계적으로 높이는 방안에 대해 사회적 논의를 시작해야 한다" 고 언급
 - 2월21일 대법원은 육체노동자의 가동연한을 65세로 상향하는 취지의 판결을 선고
 - 4월 10일 복지부는 노인진료비 할인혜택 연령 상향 '1차 건강보험 종합계획' 발표, 외래 정액제 (1,500원 진료) 연령 만65세에서 만70세로 상향 방안 추진, 231만명 감액혜택 제외

I. 서론

● 통계청(2019) 장래인구특별 추계 발표

- 생산연령인구(15-64세) 73.2% (2017) ➡ 45.4% (2067)
- 65세 이상 고령인구 비중 13.8% (2017) ➡ 46.5% (2067), 2030년엔 4명중 1명이 노인
성장률 1%대로 하락 예측
- 생산가능 인구 100명이 부양해야 인구 36.7명(2017) ➡ 120.2명(2067)



I. 서론

- 이러한 상황에서 연령상향에 대한 논의는 고령자에 대한 부양상황을 어떻게 극복할 것인지에 대한 논의와 직결됨
 - 노년기 시작 연령을 늦추면 연금재정부담을 완화시켜 정부의 재정에 기여할 수 있으며, 이러한 부양상황을 극복하는데 도움이 될 것이라는 시각이 있음
 - 특히 기대수명이 80세가 넘어 100세 시대를 바라보는데 노인의 연령을 65세 이상으로 하는 것은 더 이상 바람직하지 않다는 시각이 절대적임
 - 또한 노인을 부정적으로 보기 때문에 빨리 그 연령에 도달하고 싶지 않은 심리적인 부분도 작용하고 있음
- 노인의 연령기준 상향 논의는 다시 되돌리기 어려운 것으로 생각되며, 이제는 노인연령기준을 어떻게 다시 정할 것인가가 더 중요한 이슈가 되었다고 볼 수 있음
 - 따라서 본 연구에서는 노인연령기준의 상향과 관련하여 연령기준에 대한 논의들을 살펴보고, 노인연령을 상향했을 때 예상되는 쟁점, 그리고 정책대안들에 대해 검토해 보고자 함

II. 노인연령기준에 관한 논의들

- 일반적으로 '노인'은 연대기적 개념에 의해 65세 이상의 자로 정의되어 왔으나 법령상 65세로 정해진 것은 아님
 - 문헌상 74세 이하를 전기노인, 75세 이상을 후기노인으로 구분하지만, 실제적 근거는 없음
 - Atchley(1987)는 young-old (65-74), the middle-old (75-84), the old-old (85+)로 구분
 - 65세 이상을 노인으로 구분하기 시작한 것은 독일의 비스마르크 시대에 연금을 제공하기 위한 기준으로 사용되면서 부터, 그 이전엔 구분 따로 없었음 (Orimo et al., 2006; 정순돌, 2016)
- 나라마다 노인연령기준이 다름
 - 덴마크, 노르웨이 67세, 아프리카 50세
 - 선진국일수록 노인의 연령기준이 높는데 이는 선진국의 수명이 길기 때문 (WHO,2000)
- 연령기준은 사회적 제도와 관련이 큼. 역사적으로 노인연령기준이 늘 일관적이지 않았음
 - 경로우대제중 무임승차제: 만70세 이상 50%할인(1980) → 만65세로 확대실시(1982)
 - 노령수당도입: 만70세 이상(1991) → 만65세 이상으로 확대(1997)

II. 노인연령기준에 관한 논의들

● 노인의 의미 변천

- 문화와 시대는 노인에 대한 지위와 존경심을 나타냄. 미국혁명이전 백인노인들은 재산소유, 가족내 어른, 지역사회통제, 무역 정치, 종교에서 유리한 입장 지님. 당시 노인 수가 적었고, 노년기는 신이 내린 축복으로 생각
- 근대화를 거쳐 산업사회로 오면서 노인을 부정적으로 보기 시작
과학기술의 발전은 노인의 지식을 더 이상 존중받을 수 없게 함
노인의 은퇴가 시작되고 이에 대한 보상으로 사회보장제도가 마련됨
개인도 노인에 대해 부정적 고정관념을 갖게 됨
- 영국에서는 3세대(third age)와 4세대(fourth age) 노인을 구분 (Gilleard & Higgs, 2000)
의존적, 노쇠, 죽음을 앞둔 4세대와 그렇지 않은 3세대 노인을 구분

II. 노인연령기준에 관한 논의들 : 1. Settersten (2003)

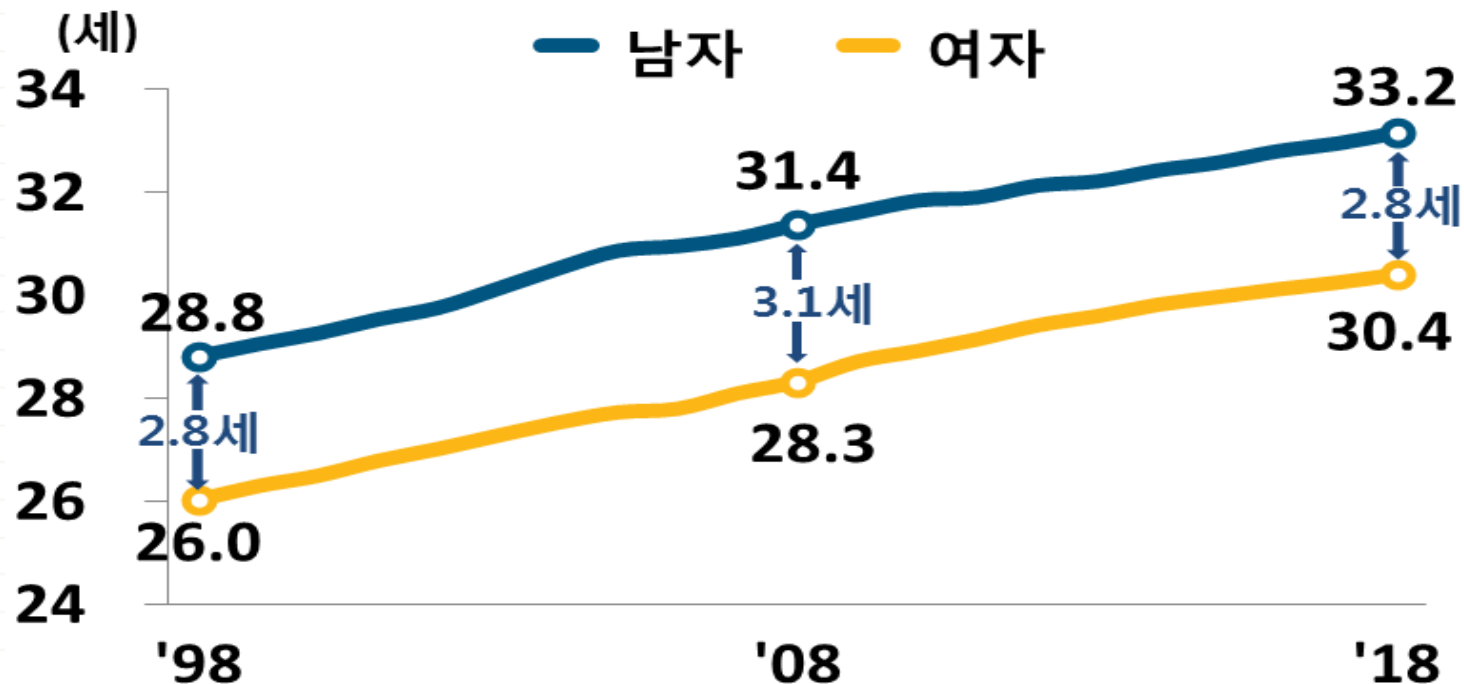
1. 통계학적 연령규범(Statistical age norm)

- 사람들이 언제 정규교육을 받고 노동시장에서 은퇴하는 지 등과 같은 중요한 삶의 사건을 공통적으로 경험하는 나이에 대한 인구학적 경향이 있다는 생각에 기반을 둠
- 삶의 전환기에 있어서 이러한 통계학적 규칙성이 사회에서 공식적인 연령의 존재를 의미함. 이때 연령은 사회참여에 대한 기회가 되기도 하고 제약이 되기도 함
- 산업화와 중산층의 출현, 정규학교 등은 삶의 기간(period of life)을 고착화 시킴- 삶의 주기는 연대기적 연령(chronological age)에 의해 결정됨
- 이러한 연령규범에 의하면 노인의 평균 기대수명이 약 8세 정도 증가한 것으로 보아 통계학적으로 노인연령이 65세에서 약 8세 높게 상승될 수 있음을 보여줌. 특히 다음 3개의 슬라이드는 이러한 사실을 뒷받침하고 있음

II. 노인연령기준에 관한 논의들 1. Settersten (2003)

- 초혼연령: 지난 20년간 남녀 모두 4.4세 증가함

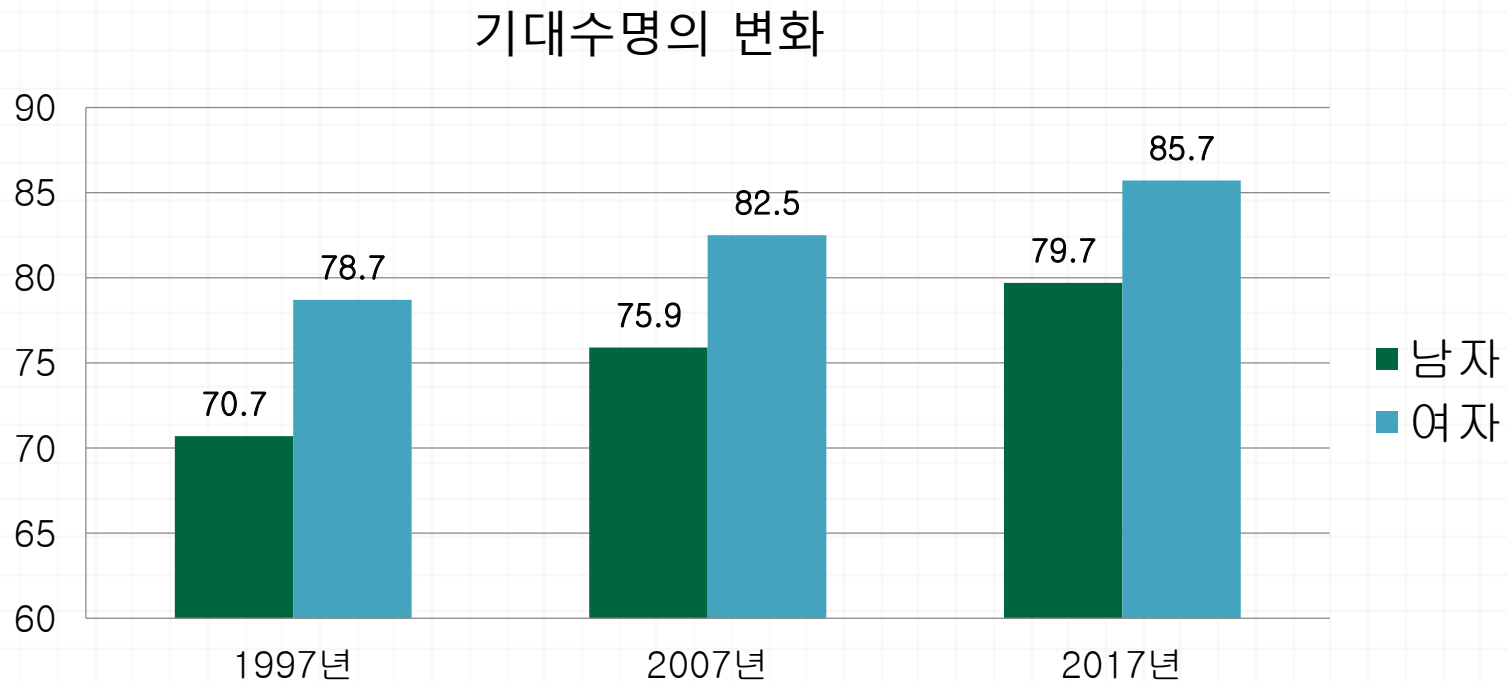
평균초혼연령 변화 (1998-2018)



자료: 통계청(2019). 2018 혼인 이혼 통계

II. 노인연령기준에 관한 논의들 1. Settersten (2003)

- 기대수명: 지난 20년 간 남자 9.0세, 여자 7.0세 증가함

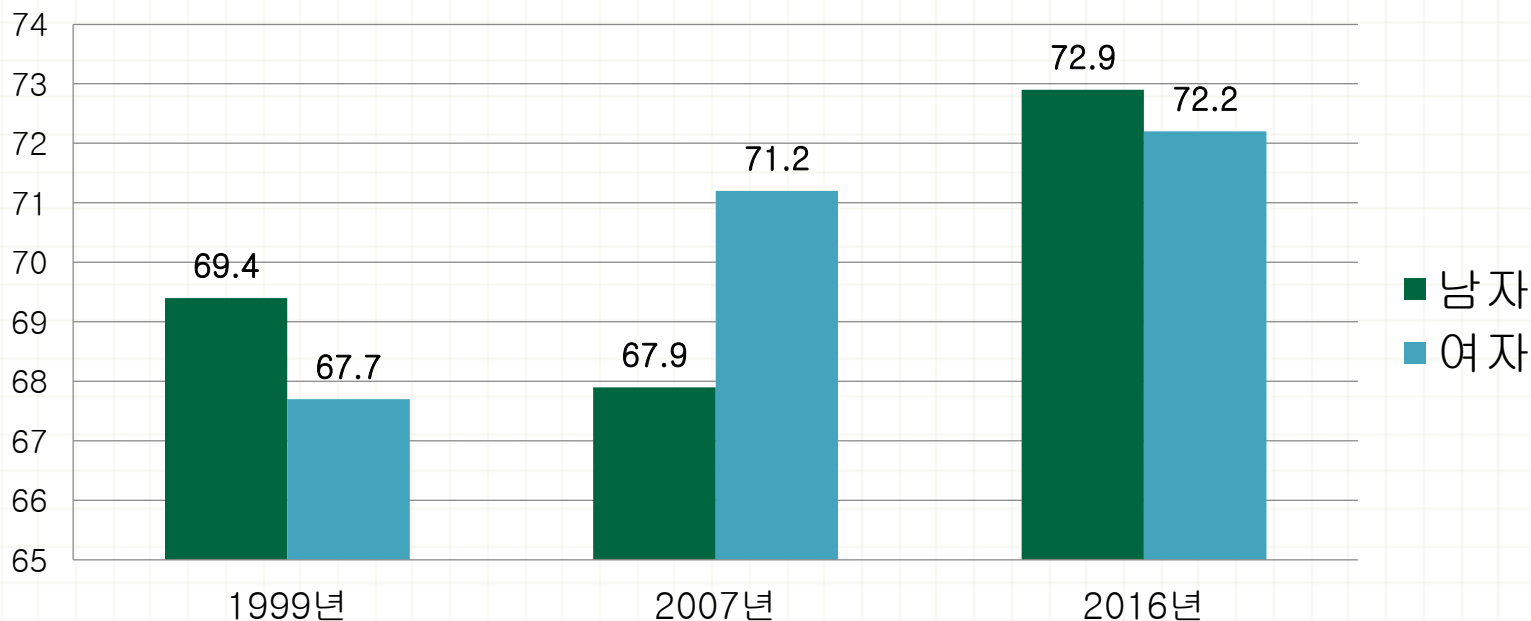


자료: 통계청 생명표(1997, 2007, 2017년 조사자료)

II. 노인연령기준에 관한 논의들 1. Settersten (2003)

- 은퇴연령: 지난 20여 년 간 남자 3.5세, 여자 4.5세 증가됨

대한민국 실제 은퇴연령 변화



자료: OECD Pensions at a Glance (2009, 2017 조사자료)
Age of withdrawal from the labour force in OECD countries (Scherer, 2002)

II. 노인연령기준에 관한 논의들 : 1. Settersten (2003)

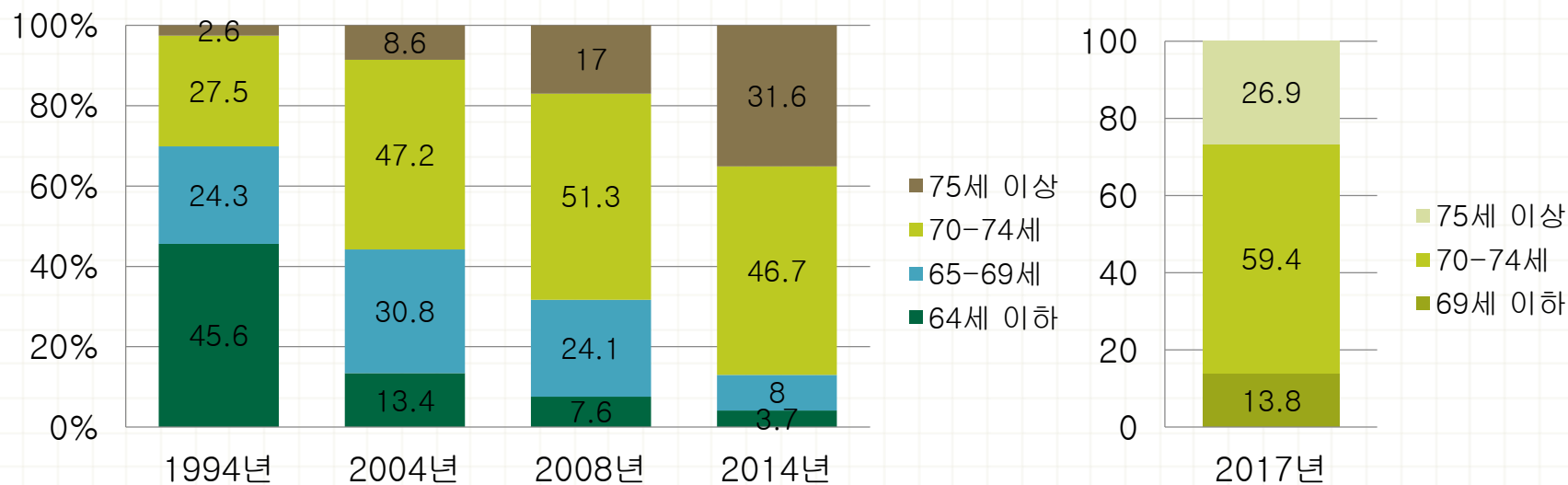
2. 적정연령규범(Optimal age norm)

- 생애사의 전환에 있어 정해진 시간표가 있는가에 대한 것으로 예를 들어 결혼하기에 가장 적합한 연령에 대한 합의가 존재하는 것과 같음
- 과거에 결혼 적령기는 여성 26세, 남성 30세였으나, 최근에는 여성 30세, 남성 34세로 변하였음
- 노인이라고 스스로 생각하는 연령은 70세이나, 다른 세대는 다르게 생각함
 - 다른 세대는 노인기준연령에 대해 20대는 67.7세, 30-40대는 68.6세, 50대는 69.7세, 60대는 70세 이상으로 응답 (노인실태조사, 2017)

II. 노인연령기준에 관한 논의들 1. Settersten (2003)

- 노인 스스로 생각하는 노인연령: 70세 이상이 86.3% (2017년 기준)

노인(65세 이상)이 스스로 노인이라고 생각하는 연령의 변화



자료: 노인실태조사 (1994, 2004, 2008, 2014, 2017년 조사자료)

II. 노인연령기준에 관한 논의들 1. Settersten (2003)

● 연령규범 관련조사 (단위: %, 명)

특성	매우 좋아보임	좋아 보이는 편	그저 그렇다	별로 좋아보이지 않음	전혀 좋아보이지 않음	계 (명)
재혼에 대한 태도	2.9	23.3	11.6	44.2	18.1	100 (10,073)
일하는 것에 대한 태도	9.1	59.7	15.2	15.3	1.8	100 (10,073)
학습에 대한 태도	10.8	63.8	16.1	8.4	0.9	100 (10,073)
외모 가꿈에 대한 태도	8.3	57.0	17.3	15.0	2.5	100 (10,073)

자료: 노인실태조사, 2017

II. 노인연령기준에 관한 논의들 : 1. Settersten (2003)

3. 사회적 통제적 수준에서 연령규범

- 어떤 행위나 역할을 관장하기 위한 사회통계기능에 초점을 둔 연령규범 공식은 퇴연령

구분	소득보장	의료보장	사회서비스 등
만65세 이상	- 기초연금 - 노인일자리(다수) - 농지연금	- 노인장기요양보험 - 인공관절 수술비 지원 - 노인임플란트 건강보험 - 노인외래정액제(70세 이상으로 상향 예정. 2019.4.10. 발표)	- 종합돌봄 단기가사서비스 - 독거노인 서비스 - 양로시설 요양시설 입소 - 경로우대제 - 경로당 이용 - 노부모 부양 주택특별공급-노부모 기준 - 건강보험 피부양자 자격(노인복지법) - 지하철 무임승차(노인복지법) - 대법원 육체노동자 가동 연한 판결(2019.2.21)
만60세 이상	- 국민연금(57-60년생기준)62세 - 노인일자리(취,창업) - 주택연금(60세) - 고용상 연령차별금지법	- 치매검진 - 안검진 및 수술비지원사업 - 치매치료관리비 - 치매지원센터이용	- 노인복지관 노인교실 이용 - 노인복지주택 입소 - 유주택자지만 같이 사는 자녀 청약 때 무주택자 간주

II. 노인연령기준에 관한 논의들 : 1. Settersten (2003)

- 정년연령과 연금수급개시 연령
 - 대부분의 OECD국가들은 연금수급개시 연령을 67-68세로 상향조정한 상태임.
- 그러나, 이 이론에서 정확한 노인연령의 기준을 제공하지 않음

	정년연령	정년조정 연령	목표연도	수정 전 연금수령나이	수정 후 연금수령나이	언제 부터	언제 까지	소득 대체율
한국	60	?	?	60	61-65	2013	2033	39.3
일본	65	70	법개정추진	65	70			34.6
독일	65.5	67	2029					38.2
프랑스	61.3-66.3	62-67	2023					60.5
호주	65	67	2023	65	67	2017	2023	
캐나다	65			65	67	2023	2029	41.0
덴마크	65			65	68	2022	2030	86.4
스웨덴	65.3	67	2027	65				55.8
미국	없음	없음	없음	66	67		2022	38.3

II. 노인연령기준에 관한 논의들 : 2. Orimo et al. (2006)

- 노인은 연령보다 **건강상태**에 따라 정의되어야 함
 - 지난 10년간 (1992-2002) 65세 이상 건강한 노인의 신체적 활동은 대략 남자는 7.5년, 여자는 10년 젊어졌음
 - 우리나라 노인들의 신체기능도 향상되었음
 - 장기요양대상자의 등급도 70세에서 2배임. ADL & IADL 기능도 지속적으로 향상
 - 일본에서도 고령자의 노화에 따른 걸음속도와 힘으로 나타나는 신체 기능의 변화가 5-10년 지연되는 회춘 현상, 65세 이상의 노인 중 젊은 층에서 정신건강 잘 유지되며, 대다수 활발한 사회활동 참여
- 캐나다에서 1990년대에는 70세가 명백한 노인의 기준임 (Denton & Spencer, 1996)
- 여러 조사결과들을 토대로 보았을 때, 현재 노인의 정의를 65세로 하는 것 보다는 75세로 하는 것이 타당함

II. 노인연령기준에 관한 논의들: 2. Orimo et al. (2006)

● 장기요양대상자 등급별 연령분포: 70세 이상에서 2배

구분	1등급	2등급	3등급	4등급	5등급	합계
65세 미만	0.9	0.8	2.0	1.5	0.1	5.0
67-69세	0.7	0.8	2.2	2.1	0.2	6.0
70-74세	1.1	1.6	4.3	4.3	0.6	12.0
75-79세	1.6	2.9	7.1	7.7	1.3	21.0
80-84세	1.7	3.5	8.9	9.6	1.6	25.0
85세 이상	2.1	5.1	11.9	10.6	1.2	31.0
합계	8.1	14.7	36.4	35.8	5.0	100

II. 노인연령기준에 관한 논의들 2. Orimo et al. (2006)

● 65세 이상 노인의 ADL 항목별 분포: 지난 20년간 완전자립비율 95% 전후임

항목	완전 자립				부분 도움				완전 도움			
	1994	2004	2014	2017	1994	2004	2014	2017	1994	2004	2014	2017
옷 입기 (옷 꺼내기, 단추지퍼, 벨트)	87.7	96.3	97.4	96.8	9.7	2.2	2.1	2.5	2.4	1.5	0.5	0.7
세수, 양치질, 머리 감기	–	97.6	96.6	96.9	–	1.1	2.7	2.3	–	1.3	0.7	0.8
목욕 또는 샤워하기 (욕조 드나들기, 때 밀기, 샤워)	76.5	93.5	94.2	93.1	18.4	3.3	4.4	5.4	5	3.2	1.4	1.5
차려놓은 음식먹기	92.8	98.1	99.1	98.5	6.1	1.0	0.7	1.1	1.2	0.9	0.3	0.5
누웠다 일어나 방밖으로 나가기	–	97.8	98.7	98.8	–	1.0	0.8	0.7	–	1.2	0.5	0.5
화장실 출입, 대소변 후 닦고 옷입기	86.4	97.5	98.2	98.0	11.6	1.1	1.2	1.3	2	1.4	0.6	0.7
대소변 조절하기	–	96.9	97.8	96.5	–	1.9	1.8	2.8	–	1.3	0.4	0.7
앉기	83.9	98.5	–	–	14.7	0.7	–	–	1.5	0.8	–	–
외출하기	67.7	–	–	–	26.2	–	–	–	6.2	–	–	–

출처: 1994, 2004, 2014, 2017 노인실태조사 (단위: %)

전체응답자 수: 1994년 2,057명, 2004년 3,278명, 2014년 10,451명, 2017년 10,299명

II. 노인연령기준에 관한 논의들 : 2. Orimo et al. (2006)

● 65세 이상 노인의 IADL 항목별 분포: 10년 전에 비해 완전자립비율에서 변화가 없음

항목	완전 자립			부분 도움			완전 도움		
	2004	2014	2017	2004	2014	2017	2004	2014	2017
몸단장 (빗질, 화장, 면도, 손톱발톱 깎기)	95.6	95.6	95.2	2.6	3.6	4.1	1.7	0.8	0.7
집안일 (실내청소, 설거지, 침구정리, 집안 정리정돈 등)	91.0	90.5	84.1	5.1	7.1	13.5	3.9	2.4	2.4
식사준비 (음식재료 준비, 요리, 상 차리기)	90.3	91.0	86.5	5.1	6.7	10.9	4.6	2.2	2.4
빨래 (손이나 세탁기로 세탁 후 널어 말리기 포함)	90.6	92.0	86.5	4.7	5.7	10.9	4.7	2.3	2.6
제시간에 정해진 양의 약 챙겨먹기	95.7	97.3	96.5	2.3	1.9	2.7	2.0	0.7	0.8
금전 관리 (용돈, 통장관리, 재산관리)	85.1	88.6	90.0	11.1	9.0	5.0	3.8	2.5	5.0
근거리 외출하기 (가까운 거리 걸어서)	92.5	95.1	94.4	3.8	3.4	5.0	3.7	1.5	0.6
물건 구매결정, 돈 지불, 거스름돈 받기	92.3	94.6	94.4	4.8	4.8	4.6	2.9	0.6	0.9
전화 걸고 받기	86.6	92.6	86.3	10.5	6.8	12.8	2.9	0.6	0.8
교통수단 이용하기 (대중교통, 개인 차)	86.2	91.0	85.3	9.9	8.4	14.2	3.9	0.6	0.6

출 처: 2004, 2014 노인실태조사 (단위: %)
 전체응답자 수: 2004년 3,278명, 2014년 10,451명, 2017년 10,299명

II. 노인연령기준에 관한 논의들 : 2. Orimo et al. (2006)

- **심리학적 측면에서도 능력 향상** (김춘남, 2016)
 - 최근의 70대는 50~60대에 필적하는 능력을 많이 보여 주었음.
 - 지적 기능에서 70대의 결정성지능(언어분석, 단어력, 어학능력 등)은 10년 전의 60대와,
 - 유동성지능(새로운 것을 학습하는 지능, 새로운 환경에 적응하기 위한 문제해결 능력 등)은 10년 전의 50대와 유사한 수준을 보여주고 있음
- **여러 가지 건강상태의 변화로 볼 때 노인연령기준 상향은 타당한 것으로 보임**
- **건강상태로만 연령을 판단하는 경우 문제점** (Bytheway, 2005)
 - 건강 외에도 노년기에 일어나는 사회적 변화는 다양함에도 이를 반영하기 어려움. 예를 들어 은퇴, 할아버지 또는 할머니가 됨 등을 반영 못함
 - 연령에서 생물학적 과정보다 사회적 관계와 개인적 경험을 중요시 해야 함

II. 노인연령기준에 관한 논의들: 3. Clark-Kazak (2008)

- 연대기적 연령과 건강에 의한 연령의 문제점

- 연대기적 연령은 성인기 사회적 구성주의를 간과한 정의
- 신체적 발달의 생리학적 사실로만 연령을 규정할 경우 사회적-정치적 함의 찾기 어려움

- “사회적 연령(Social Age)” 을 고려해 볼 필요가 있음

- 사회적 연령은 사회적으로 구성된 연령의 본질로 시간과 공간에 따라 다양하게 나타남
- 사회적 연령의 작업적 정의는 연대기적 연령(ex. sex)을 보충하여 노인(ex. gender)이라는 정의를 법적으로 구현하는 것임. 늙는다는 것에 의미를 주는 문화적 과정과 실제에서 증거를 고려해야 함 (Bytheway, 2005)
- ‘gender’ 가 사회적으로 구성된 역할임에 반해 ‘sex’는 생물학적 구분임에 관심을 가짐
- 연대기적 연령에는 생물학적 과정을 포함하는 다양한 변화가 포함되어 있음, 예를 들면 생리의 시작, 환경기 등

II. 노인연령기준에 관한 논의들: 3. Clark-Kazak (2008)

● 우리는 어떻게 노인이 되는지 어떻게 소녀가 되는지 알 수 있을까?

- 생물학적 요소로만 이를 알 수는 없음, 사회적 맥락과 구조를 함께 이해해야 알 수 있음
- 결혼은 청소년기와 성년기를 구분하는 중요한 전환점임
- 노동의 분화는 지역사회에서 파워구조를 이해하는 중요한 것일 뿐만 아니라 다양한 개발활동에 참여하는 것이 가능하도록 하는 또 다른 기회와 시간이 됨
- 법과 규범상 서로 다른 세대라고 사회적으로 규정하는 역할이 있음
- 사회적 연령은 태아, 아동, 젊은이, 성인, 노인, 그리고 세대 내와 세대 간 관계에 관련된 신체적 발달과 역할에 적용되어 사회적으로 구성된 것임. 즉 서로 다른 경험을 이해할 수 있어야 함

● 이러한 연령구분의 문제점

- 연대기적 연령을 무시하기 어려우며, 때에 따라서는 각 인간의 발달단계에서 어떻게 청소년기, 청년기, 장년기, 노년기를 분명하게 경계지을 것인지에 대한 답을 하기 어렵다는 단점이 있음

II. 노인연령기준에 관한 논의들 : 4. Sanderson & Scherbov (2008)

- Fuchs (1984)

- 명목적 나이(연대기적 나이)와 실제연령(기대여명에 부합하는 연령 또는 사망률의 변화) 구분

- Sanderson & Scherbov (2005) : reinvented Fuchs' idea

- 연대기적 연령: 생일을 맞이했던 숫자에 기반한 연령
- 기대연령(Prospective age): 앞으로 맞이할 수 있는 생일의 숫자에 기반한 연령
앞으로 맞이할 수 있는 숫자는 남아있는 수명과 같음. 즉 기대여명을 고정하고 생각함
- 노인의 남은 기대여명증가는 연금과 은퇴계획을 디자인하는데 중요함
- 이 개념은 이미 2002년 Madrid International Plan of Action on Aging에서 중요한 인구사회학적 지표로 선택되었음
- 이 이론은 1975년 Norman Ryder 에 의해 처음 제안되었음. 그는 남은 기대여명이 10년 이하로 남았을 때 노인으로 고려되어야 한다고 함
- Sanderson & Scherbov 는 남은 기대여명이 15년 이하 일 때 노인으로 제안

II. 노인연령기준에 관한 논의들 : 4. Sanderson & Scherbov (2008)

- 현재까지 노인의 연령은 아래 그림과 같이 지금까지 살아온 시간들에 의해 결정

1952	30 years lived	Remaining life expectancy 44.7 years
2005	30 years lived	Remaining life expectancy 54.4 years

- 앞으로 노인의 연령은 남은 기대여명에 의해 결정되어야 함

- 1952년 30세인 여성은 2005년 40세인 여성과 같게 됨. 즉 두 집단 모두 남은 삶의 기간이 같기 때문임. 따라서 2005년 40세는 새로운 30세가 됨. 즉 이 여성의 기대연령(prospective age)는 30세임. 다음 세기에 65세는 새로운 50세(기대연령)가 될 것임 이 기준에 의하면 노인은 남은 기대수명이 15년 혹은 그 이하일 때 시작

1952	30 years lived	Remaining life expectancy 44.7 years
2005	40 years lived	Remaining life expectancy 44.7 years

II. 노인연령기준에 관한 논의들 : 4. Sanderson & Scherbov (2008)

● 기대여명 1970년에 60세(15.9세).. 2017년엔 약 72세(16.6-12.7세 사이)

(단위: 년)

연령	0세	10세	20세	30세	40세	50세	60세	65세	70세	75세	80세	85세	90세	95세	100세 이상
1970년	62.3	56.5	47.6	39.2	30.5	22.6	15.9	12.9	10.4	7.9	5.9	4.4	3.3	2.5	1.9
1975년	64.2	58.0	48.8	40.0	31.3	23.2	16.2	13.2	10.5	8.1	6.1	4.6	3.5	2.6	1.9
1980년	66.1	59.3	50.0	40.9	32.0	23.8	16.6	13.5	10.7	8.3	6.4	4.9	3.7	2.7	2.0
1985년	68.9	61.0	51.5	42.2	33.2	24.9	17.3	14.0	11.1	8.6	6.6	5.1	3.8	2.8	2.1
1990년	71.7	63.1	53.4	44.0	34.9	26.3	18.4	14.9	11.7	9.0	6.8	5.1	3.8	2.8	2.0
1995년	73.8	64.8	55.1	45.6	36.3	27.4	19.4	15.7	12.4	9.5	7.2	5.4	4.0	2.9	2.1
2000년	76.0	66.7	56.9	47.2	37.7	28.7	20.3	16.4	12.9	9.8	7.3	5.3	3.8	2.8	2.0
2005년	78.2	68.7	58.9	49.2	39.6	30.4	21.7	17.7	13.9	10.6	7.8	5.7	4.0	2.9	2.1
2010년	80.2	70.6	60.7	51.0	41.4	32.1	23.3	19.1	15.2	11.6	8.6	6.2	4.4	3.1	2.3
2011년	80.6	71.0	61.1	51.4	41.8	32.4	23.6	19.4	15.4	11.8	8.6	6.2	4.3	3.0	2.2
2012년	80.9	71.2	61.3	51.6	41.9	32.6	23.7	19.5	15.4	11.8	8.7	6.2	4.3	3.0	2.2
2013년	81.4	71.7	61.8	52.0	42.4	33.1	24.2	19.9	15.8	12.1	9.0	6.4	4.5	3.2	2.3
2014년	81.8	72.1	62.2	52.5	42.8	33.4	24.5	20.2	16.1	12.4	9.1	6.6	4.6	3.3	2.3
2015년	82.1	72.4	62.5	52.7	43.0	33.6	24.6	20.3	16.2	12.4	9.2	6.5	4.6	3.2	2.3
2016년	82.4	72.7	62.8	53.0	43.3	33.9	24.9	20.6	16.4	12.6	9.3	6.6	4.6	3.2	2.3
2017년	82.7	73.0	63.1	53.3	43.6	34.2	25.1	20.8	16.6	12.7	9.3	6.6	4.6	3.1	2.2

자료: 통계청 생명표

II. 노인연령기준에 관한 논의들 : 4. Sanderson & Scherbov (2008)

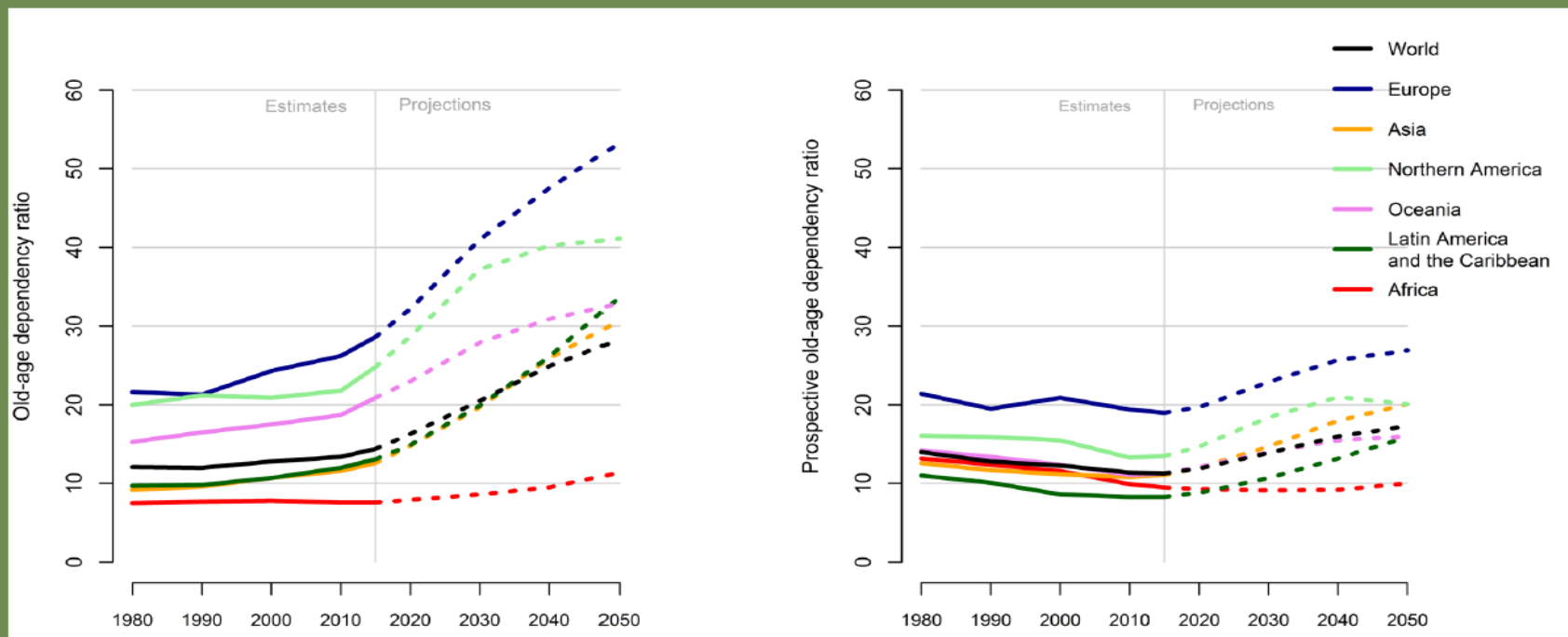
- 이러한 생각을 구체화하기 위해 3개의 새로운 인구고령화 척도 만들
 - 65세 이상 고령인구의 비율에 대한 비교파트(counterparts),
 - 고령인구 부양비율 (OADR, the old-age dependency ratio),
 - 미디안 에이지 (the median age)
- 연령구조의 추세를 설명하기 위해 사용하는 지표를 단순히 20-64세 인구 수와 65세 이상 인구수를 반영하는 노인부양비율(OADR)이 아니라 기대여명이 15년 미만 남은 연령그룹의 사람들의 수를 기대여명이 15년 이상인 연령그룹에서 20세 이상인 사람들로 나눈 값인 **POADR(prospective old age dependency ratio) 제안**
 - POADR은 남아있는 수명을 고려함으로써, 의존의 시기 또한 지연될 수 있다는 개념 반영
 - POADR은 전통적인 노인부양비율에 따른 예측에 비해 고령인구가 많은 나라에서 부양의 증가세가 줄어들거나 감소하는 결과 보임(Sanderson, Scherbov and Gerland, 2017).
 - 그 예로 유럽에서는 1990-2015년 사이 OADR이 급격히 증가한 반면, POADR은 감소
 - POADR은 아프리카를 제외한 모든 지역에서 노화 관련 의존도가 증가할 것이라고 예측하지만, OADR에 비해 그 속도가 느린 것으로 나타났음(UN, 2017)

II. 노인연령기준에 관한 논의들 : 4. Sanderson & Scherbov (2008)

- 65세 이상의 비율은 전체 인구중 15.3%를 나타내었음. 반면에 남은 기대여명이 15년 또는 그 이하를 나타낸 비율은 11.7%였음.
- 기대여명은 개인에 대해서는 아무 것도 말해줄 수 없지만, 오직 인구집단에 대해서는 말해 줄 수 있음. 기대연령을 사용하는 것은 인구집단중심의 고령개념을 나타내기 위한 방법임, 즉 노인의 건강과 기대수명에 있어서의 개선을 설명하는데 적합함
- 단점
 - 저자들은 신체적, 정신적, 사회적, 경제적, 정서적으로 의존적이 될 때 노인으로 간주해야 한다고 하였으나 실제로 어떻게 의존적인지를 알 수 있는 지에 대한 정보는 매우 작음
 - 또한 나라마다 남아있는 기대여명이 달라 이를 구분하기도 쉽지 않음

II. 노인연령기준에 관한 논의들 : 4. Sanderson & Scherbov (2008)

Old-age dependency ratio and prospective old-age dependency ratio, from 1980 to 2050



Data sources: OADR are from United Nations (2017). World Population Prospects: the 2017 Revision. POADR are special tabulations provided to the United Nations by Warren Sanderson and Sergei Scherbov based on the methods outlined in Sanderson and Scherbov (2005, 2010, 2015) and consistent with the population estimates and projections published in the 2017 Revision of World Population Prospects.

III. 노인연령기준 상향시의 쟁점들

1. 국가재정부담이 줄어드는가?

● 노인 수가 줄어들면 정부재정부담은 줄어들 수 있음

- 기초연금 65세 이상 70%에 지급하는데 2019년 10조원, 2022년에는 20조원, 70세로 높이면 연간 최대 3조원 절감
- 국민연금지급을 현행 62세에서 70세로 지급을 늦추게 되면 연금재정의 문제 감소
- 건강보험진료비 65세 이상이 전체 진료비의 40% 사용. 70세로 높이면 비율이 줄어들 것임
- 지하철 무임승차의 경우 1980년대 65세 인구는 3.9%였으나 2018년 14%가 넘어 사회적 부담이 됨. 2017년 현재 5925억원의 적자가 발생하고 있음. 70세로 늘릴 경우 적자 폭이 줄어들 것임

III. 노인연령기준 상향시의 쟁점들

2. 생산가능인구의 감소속도를 늦출 수 있는가?

● 생산가능인구의 감소속도를 늦출 수 있음

- 근로인구의 부족 2015년에서 2050년까지 27.5%감소
- 노인1명 부양은 근로자 5.5명(2019), 2.6명(2030), 1.4명이 해야 함(2050)

(조선일보, 2018.3.13)

- 70세로 올릴 경우 2040년 기준 고령인구는 8.8%감소,
생산가능인구는 424만명(8.4%포인트) 증가,
노인부양비(생산가능인구 100만명당 65세 이상 고령자 비율)는 59.2명에서 38.9
명으로 20.3%낮아짐 (중앙일보, 2019, 1.24; 이데일리, 2019.3.11)

III. 노인연령기준 상향시의 쟁점들

3. 인권의 측면에서 노인에게 도움이 되는가?

- **노인차별을 감소시킬 수 있음**

- 노인을 사회의 지지자로 간주, 활력있는 초고령사회를 만들 수 있음 (Ouchi 외, 2017).
- 노인이라는 낙인 연령이 높아지므로 노인차별은 상대적으로 줄어들 수 있음
- 노인의 역할과 사회적 참여가 증가되어 노인을 더 이상 쓸모없는 존재로 바라보지 않을 수 있음

- **일할 수 있는 시간이 늘어나 건강과 사회적 관계를 유지할 수 있음**

- 일을 통해 수입도 늘 수 있고, 건강을 유지에도 도움이 됨
- 일과 관련된 사람들과의 관계도 계속 유지할 수 있어 노인의 고립을 막고 정서적 안정에 도움이 될 수 있음

III. 노인연령기준 상향시의 쟁점들

4. 소득 크레바스를 경험할 것인가?

● 소득 크레바스 경험 가능성 높음

- 법적 정상퇴직연령은 만60세. 연금을 받을 수 있는 연령은 62세부터 65세(2033년)로 단계적으로 상승시키고 있어 이론상으로는 2-5년의 공백이 있음
- 통계청(2018)에 의하면 실질 퇴직시점은 이보다 빨라 49.1세, 남성 2006년 52.4세에서 2018년 51.4세로 여성 48.3세에서 47.1세로 빨라지고 있음. 실제 퇴직이후 소득 공백은 15년 이상으로 소득 크레바스 경험가능성 높음
- 기초연금, 장기요양보험, 지하철 무임승차 등 복지혜택을 받으려면 더 많이 기다려야 함
- 우리나라 65세 이상 노인 2명 중 1명은 경제적으로 빈곤. 노인연령기준 상향은 노인빈곤 시기를 20년 이상으로 소득 크레바스 기간을 더 늘리는 것으로 전망
- 미국에서도 사회보장 수급연령을 올릴 경우 수급자의 2/3가 재정적으로 위협을 받을 것으로 전망(Zissimopoulos et al., 2017)

III. 노인연령기준 상향시의 쟁점들

5. 노인빈곤문제를 가중시킬 것인가?

● 빈곤문제를 가중시킬 것이다.

- 은퇴와 연금수급개시 연령의 격차로 빈곤문제가 더욱 커질 것으로 전망. 절대빈곤과 상대빈곤이 각각 10.2%, 8.7%포인트 상승 예상 (경기복지재단, 2018)

● 그렇지 않을 것이다.

- 단계적으로 노인연령을 상승시켜 2033년 이후 연금수급연령을 65세로 한다면 노인빈곤율에 큰 영향을 미치지 않을 수도 있음. 연금수급율 60% 이상예상, 일자리 활성화한다면... (이용하, 2017)
- 국민연금 가입 상한 연령을 현행 60세에서 더 늘릴 수 있어 부족한 연금 보충 가능
- 단계적 상향 추진시 노인빈곤율은 변화가 없으나 고용율은 상승함 (Zissimopoulos et al., 2017)
- 일을 계속하여 개인의 저축을 늘리고, 전반적 재정적 안정감을 유지할 수 있음 (Zissimopoulos et al., 2017)

III. 노인연령기준 상향시의 쟁점들

6. 세대갈등: 1) 연금지급 등과 관련하여

- 노인연령기준 상향으로 세대갈등 가능성이 줄어들 수 있음
 - 노년층에 비해 젊은 세대가 받을 수 있는 사회보장의 기회, 액수 등에서 불평등을 야기한다는 면에서 세대간의 형평성 문제를 제기할 가능성이 높았음, 즉 청년세대는 부모보다 연금을 보험료를 더 많이 내지만, 보장이 줄어들 것을 우려하였음
 - 그러나, 사회보장의 기회가 순연되어 이러한 논쟁은 잦아들 것으로 예상됨
 - 더 중요한 것은 미래세대에게 사회보장 비용으로 인한 짐을 줄여 줄 수 있다는 점에선 갈등의 여지를 줄인다고 볼 수 있음

III. 노인연령기준 상향시의 쟁점들

6. 세대갈등: 2) 일자리 문제와 관련하여

● 일자리 문제로 갈등을 빚을 것이다.

- 은퇴연령이 늦어지면서 젊은층이 원하는 양질의 일자리를 놓고 갈등이 벌어질 수 있음. 실제 유럽에서도 세대갈등은 일자리를 놓고 심하게 나타남 (경기복지재단, 2018)

● 노인일자리와 젊은층 일자리는 차이가 있어 갈등은 없다.

- 노인일자리는 유연성이 필요함. 9-5의 시간으로 일하는 것이 아니라 노인의 신체적 특성을 감안한 노동시간이 적용되어 일자리 갈등은 없음
- 노인의 일자리와 젊은 세대의 일자리는 차이가 있음. 노인이 IT기술이 필요한 일자리에 취업하기는 어려움
- 노인과 젊은 세대가 팀을 이루어 일할 경우 오히려 생산성이 향상되는 효과가 나타남 (김문정, 정순돌, 김주현, 2016)

III. 노인연령기준 상향시의 쟁점들

7. 노인운전지속기간 늘려 사고 발생율을 높일 것인가?

- **노인운전자의 연령고령화로 사고 발생율을 높일 수 있음**

- 노인운전자가 내는 교통사고발생이 급증하고 있음
- 선진국은 노인운전자에게 운전면허증 반납 운동 벌임, 우리 나라도 그러한 추세에 있음
- 75세 이상 고령자 면허적성검사기간 5년에서 3년으로 단축, 맞춤형 교통안전교육 의무화
- 그러나, 노인연령기준 상향시 노인운전자가 지속적으로 운전하면 문제 발생 가능
- 고령자를 위한 표지판의 확대, 야간 조명식 표지 등 개선 등을 통해 사고 예방 필요

IV. 노인연령기준 상향시의 정책과제

1. 노인연령기준 상향 사회적 합의, 세대간 상생을 위한 사회적 자본 필요

- 연대기적 연령은 개인의 사회적 정체성을 나타내 주는 보편성을 띠지만, 65세라는 연령기준으로 노인을 구분하기에는 여러 가지 부족한 면이 많음
 - Settersten(2003)이 제시한 통계학적 결혼, 기대수명, 은퇴연령 등 모든 증가, 노인적정연령 70세 이상 기대, 사회통제 위한 제도의 연령기준도 증가추세. 노인연령기준 상향은 필연적
 - Orimo 등(2006)의 건강상태의 개선과 평균수명증가는 건강기준연령상향을 요구
 - Clark-Kazak (2008)은 연대기적 연령과 건강기준의 연령이 사회적 의미를 반영하지 못하고 있어 연령집단에 대한 새로운 정의가 필요하다고 하여 노인연령상향이 필요함을 뒷받침함.
 - Sanderson & Scherbov (2008)는 노인연령을 기대여명에 맞추어 재산정할 것을 제안
- 노인연령을 몇 세로 할 것인지, 언제부터 적용할 것인지에 대한 사회적 합의 필요
- 세대간 상생을 위한 사회적 자본, 즉 서로 다른 세대에 대한 존중과 신뢰 등 필요

Ⅳ. 노인연령기준 상향시의 정책과제

2. 사회안전망을 변화하는 인구구조에 맞춰야 리모델링해야 함

- 노인연령상향계획과 함께 인구구조 변화에 맞춰 연금재정 예측하고 부담을 배분해야 함
 - 모든 세대가 상생할 수 있는 지속가능한 사회안전망으로의 개편 필요. 이를 위한 면밀한 준비가 필요함. 당장 2019년 6월까지 대책 만들겠다고 하지만, 짧은 기간에 만들기 어려움

1) 정부부처 조직의 유기적 종합적 계획 필요

- 노인연령 상향되면 여러 정부의 부처들은 유기적으로 인구추계를 활용해 여러 제도들에 대한 전망을 시뮬레이션해 보고 종합적 계획을 마련해야 함 (동아일보 2019.4.17)
- 보건복지부: 국민연금 장기 재정 전망과 기초연금지급, 지역사회통합 돌봄계획 등을 고려
- 기재부: 중장기 조세정책 운용계획, 교육부: 중장기 교원수급계획
- 고용부: 중장기 인력 수급 전망, 법무부: 외국인 정책 기본 계획.
- 행정안전부: 중기인력운영 계획 등 장기적인 관점에서 계획이 마련되어야 함

Ⅳ. 노인연령기준 상향시의 정책과제

2) 연금 등 공적지원 사회시스템을 연령기준 상승과 맞추어 개선

- 단순히 노인연령만 상향하는 것이 아니라 연령상향시 나타날 수 있는 문제를 최소화하기 위해 연령을 단계적으로 올리는 방안을 고려해야 함은 물론 사회가 이에 적응해 나갈 수 있도록 체질개선의 시간을 주어야 함
 - 궁극적으로는 은퇴연령과 사회보장수급개시연령을 맞추어야 함
 - 대부분의 선진국은 은퇴와 연금수급시기를 맞추고 있음. 은퇴연령을 늘리면서 연금지급시기도 이에 맞춰 단계적으로 늘려감. 우리도 장기적, 단계적으로 연금의 성숙도, 고령자의 고용과 취업율, 근로소득추세, 노인빈곤 등을 종합적으로 고려하여 추진해야 함 (이용하, 2017)
 - 노인연령상향시 현재 60세로 고정되어 있는 연금가입연령을 정년연장과 연동하여 상향, 지속적으로 연금을 부어 노후생활에 대비하도록 해야 함 (이용하, 2017)
 - 국민연금 및 기초연금 수급연령은 정년연장 등 사회 시스템이 갖춰져야 은퇴후 소득공백을 막을 수 있기때문에 반드시 제반조건을 고려해 노인연령기준을 상향시켜나가야 할 것임. 40

IV. 노인연령기준 상향시의 정책과제

3) 정년퇴직제도 전면 개편 (KDI, 2019.4)

● 성장률 하락

- 2050년 15-64세 생산가능인구 100명당 65세 이상 노인 77.6명 부양필요. OECD평균보다 20명 가량 많음
- 향후 30년 동안 현재 생산가능인구에서 제외하고 있는 65세 이상의 경제활동참가율이 성장률을 좌우할 것으로 추정. 30%인 65세 이상 경제활동참가율 G7처럼 15%대로 떨어지면 2031-2040년 성장률은 1%미만으로 하락.

● 정년퇴직제도 전면 개편해 고령층의 경제활동 참가율을 높여야 함

- 연공서열형 임금제도 개선, 고령자 노동시장에서 고학력자를 위한 일자리 비중을 높이고,
- 사업장에서 연령차별을 금지하는 방안마련 필요.
- 생산가능인구(15-64)의 경제활동참가율 69.2%(2017년)에서 G7수준인 80-90%수준으로
- 국민연금지급상향연령과 연동을 고려해 보아야 함

IV. 노인연령기준 상향시의 정책과제

3. 양질의 일자리 창출

- 은퇴후에도 지속적으로 일하기 위해 일할 수 있는 **양질의 일자리 마련**
- **중장년에게 적합한 일자리에 대한 재연구 필요.**
 - 현재는 주변형의 일자리게 집중, 양질의 일자리에 대한 연구 필요
 - 중장년층의 경우 주52시간 정해진 노동시간보다 탄력적인 근무가 가능한 일자리 필요
- **현재 나이를 기준으로 한 일자리 배분에 대한 재고려 또한 필요함**

창업지원 첫 잣대는 나이(동아일보 2019. 4. 16)

- 문화체육관광부의 34억원 규모 관광벤처사업 발굴 및 지원은 만 39세 미만에 1점 가산
- 중소벤처기업부의 장애인 창업사업화 지원은 연령별로 지원액이 다름. 최대 지원금액인 만39세 미만은 2000만원, 만40세 이상은 1000만원
- 청년전용자금. 만39세 미만 창업가에게는 연 2.0%의 저금리로 사업자금을 빌려줌. 2018년 5월 시행된 개정 조세특례제한법에 따라 만 35세 미만 청년사업자는 수도권에서 법인세 50%, 그외 지역에서 법인세 100%감면
- 지원기준을 나이가 아닌 성공가능성에 두어야 함. 노스웨스턴 켈로그 경영대학원 발표 연구에 따르면 기업자들의 창업당시 평균 연령은 45세 였다. 성장을 상위 0.1%에 드는 기업
- 이스라엘은 창업지원에 나이제한이 없다.

Ⅳ. 노인연령기준 상향시의 정책과제

40대 이상은 지원할 수 없는 창업지원 사업 리스트 단위: 원

사업	내용	사업 예산
예비창업패키지	초기 사업화를 위한 자금 및 멘토 지원	1010억5000만
창업성공패키지	창업 준비 공간 제공 및 기술 교육	922억2000만
창업기업지원 서비스 바우처	세무 회계 지원 및 기술 보호 관련 바우처 지급	160억
기상기후산업 청년창업 지원사업	기상기후 분야의 시제품 개발자금 지원 등	1억4000만

창업성공패키지의 경우 관련 기술 보유자에 한해 정원의 10% 이내에서 만 49세 이하로 제한.

자료: 중소벤처기업부

창업지원 예산 중 중년층 지원 불가 비율



자료: 중소벤처기업부 '2019 창업지원 사업 통합공고'



Ⅳ. 노인연령기준 상향시의 정책과제

4. 재취업 지원을 위한 교육 시스템 구축

- 신중년 재취업 등 지원 정책 필요
- 인생2모작, 3모작을 준비할 수 있는 교육시스템을 갖춰야 함
- 50+캠퍼스나 센터와 같은 창업기술 교육을 떠나 정규교육시스템을 통해 새로운 분야를 공부할 수 있도록 대학이 개방되어야 함
- 부산대와 동의대, 동아대, 신라대 등이 생애재설계대학 운영기관으로 지정되었으나 생애재설계를 넘어 학사편입을 통해 새로운 학사를 취득하는 것이 가능한 구조까지 가야 함

V. 결론

- 연령은 사람의 특성을 나타내는 여러 속성중 하나일 뿐 이것이 모든 것을 말해주는 것은 아님 (Westerhof & Tulle, 2007)
- 사망률이 낮아짐에 따라 노인의 연령은 계속 변할 수 있음. 따라서 65세, 70세 등의 **새로운 노인연령기준은 영구적인 것은 아님**. 따라서 현 사회구조에 가장 적합하게 연령기준은 사회적 합의와 시스템 구축을 통해 재구조화 되어야 함
- 연령기준의 재구조화에서 전제조건은 모든 세대가 상생할 수 있는 방향임. 즉 연령의 다양성이 존중받는 연령통합의 사회적 구조가 필요하다고 볼 수 있음 (Riley & Riley, 2000; 정경희, 2004; 정순돌, 2015)
 - 노인차별이 존재하지 않으며, 노인빈곤을 완화할 수 있고, 젊은이들이 실력을 발휘할 수 있는 양질의 일자리가 많은 사회를 향해 나아가 할 것임.
 - 이를 위한 세대간 노력이 필요한 시기에 도달하였다고 볼 수 있음

참고문헌

- 경기복지재단 (2018). 노인연령기준 상향조정에 따른 경기도의 영향 분석
- 국민연금연구원 (2018). 중·고령자의 경제생활 및 노후준비 실태 보고서
- 김경호 (2005). 연령통합의 관점에서 고찰한 노인복지관련 실정법상 연령기준의 정책적 함의. 법과 정책연구, 5(1), 553-582
- 김동섭 (2018). 노인 연령 기준, 70세로 높이려 하지만... '고양이 목에 방울 달기'. 조선일보 3월 13일자
- 김춘남 (2016). 이제 더 이상, 65세는 노인이 아니다. 월간 공공정책, 125, 19-22
- 이지현 (2019). 60대에도 우린 아직 청년...출퇴근 만으로 감사. 이데일리, 3월 11일자
- 조건희 (2019). 인구 줄어 손볼 정책 뭔지도 모르는 부처들. 동아일보, 4월 17일자
- 정현수 (2016). 경로당 막내가 70세?... '노인' 연령 올린다. 머니투데이. 1월 18일자
- 정경희 (2011). 백세시대의 노인의 연령기준 관련 논점과 정책적 함의. 보건복지포럼, 16-27
- 정순돌 (2015). 우리나라의 노인차별 현황과 대책. 한국노년학회 학술대회 논문집, 1-24
- 정순돌(2016). 노인연령, 무엇을 기준으로 할 것인가? 제11차 인구포럼 한국보건사회 연구원의 발표자료집 pp.3-45.
- 정순돌 외 (2016). 연령통합: 새로운 사회구성의 원리. 공동체
- 통계청(2019). 장래인구특별추계(2017-2067)
- 한국개발연구원(2019). 고령화 사회 경제성장 전망과 대응방향 보고서
- 한국노인인력개발원(2017). 우리나라 연령주의 실태에 관한 조사연구-노동시장을 중심으로
- 한국보건사회연구원. 노인실태조사(1994, 2004, 2008, 2014, 2017)
- Atchley, R. C. (1987). *Aging: Continuity and change*. Wadsworth Publishing Company.
- Bytheway, B. (2005). Ageism and age categorization. Journal of Social Issues, 61(2), 361-374
- Clark-Kazak, C. R. (2009). Towards a working definition and application of social age in international development studies. Journal of Development Studies, 45(8), 1307-1324

참고문헌

- Denton, F.T. & Feaver, C., & Spencer, B.G. (1996). The future population of Canada and its age distribution, independence and economic security of the older population. Research Papers 3, McMaster University.
- Gilleard, C. & Higgs, P. (2000). Cultures of ageing: Self, citizen, and the body. Harlow, Pearson Education.
- Lutz, W., Sanderson, W., & Scherbov, S. (2008). The coming acceleration of global population ageing. *Letters. Nature*, 451(7), 716-719
- Neugarten, B.L., & Neugarten, D.A. (1987). The changing meanings of age. *Psychology Today*, 29-33.
- OECD (2017). Pensions at a Glance 2017
- Orimo, H., Ito, H., Suzuki, T., Araki, A., Hosoi, T., & Sawabe, M. (2006). Reviewing the definition of "elderly". *Geriatrics & Gerontology International*, 6(3), 149-158
- Ouchi, Y., Rakugi, H., Arai, H., Akishita, M., Ito, H., Toba, K., & Kai, I. (2017). Redefining the elderly as aged 75 years and older: proposal from the Joint Committee of Japan. *Geriatrics & Gerontology International*, 17(7), 1045-1047.
- Scherer, P. (2002). Age of withdrawal from the labour force in OECD countries
- Sanderson, W.C. & Scherbov, S. (2005). Average remaining lifetimes can increase as human populations age. *Nature*, 435, 811-813.
- Sanderson, W.C. & Scherbov, S. (2008). Rethinking age and aging. Washington DC, Population Reference Bureau
- Settersten, R. A. (2003). Age structuring and the rhythm of the life course. *Handbook of the Life Course*, pp.81-98. Boston, MA
- United Nations (2017). World Population Ageing 2017 Highlights
- Westerhof, G. J., & Tulle, E. (2007). Meanings of ageing and old age: Discursive contexts, social attitudes and personal identities. *Ageing In Society*, 235-254
- WHO (2016). Definition of an older or elderly person: Proposed Working Definition of an Older Person in Africa for the MDS Project. URL: <http://www.who.int/healthinfo/survey/ageingdefnolder/en/index.html> [accessed 2012-11-03][WebCite Cache].

thank
you!



INNOVATION EWHA