
초고령화 대응방향

2025. 1. 23.

관계부처 합동

순 서

I. 초고령화 실태 및 영향	1
II. 그간의 정책 대응 평가	8
III. 정책수요자 실태조사	11
IV. 주요국 고령사회 대응 정책사례	13
V. 종합평가	15
VI. 초고령화 대응 기본방향	16

I. 초고령화 실태 및 영향

1. 현황 및 전망

① 초고령사회 진입('24.12), 세계에서 가장 빠르게 늙어가는 국가

- 유례없는 빠른 속도로 고령화 진행 → 고령화사회 진입 25년*, 고령사회 진입 7년 만에 초고령사회(고령인구비중 20%이상) 도달**

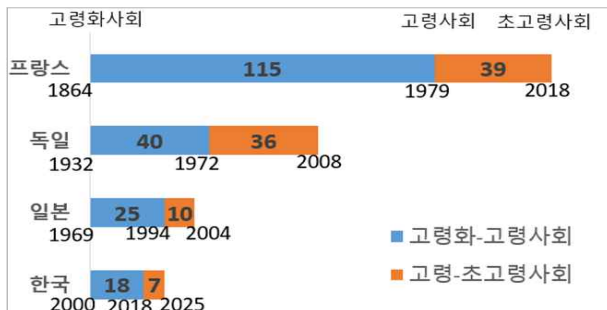
* 고령화→초고령사회 도달년수: (韓) 25년 (日) 35년 (獨) 76년 (佛) 154년

** 통계청 인구총조사기반 추계(7.1기준 연앙인구) 기준으로는 '25년 고령인구 비중 20% 초과

- 중위연령도 OECD 평균 2배 이상 속도*로 상승('00년 31.8→'23년 45.5세)

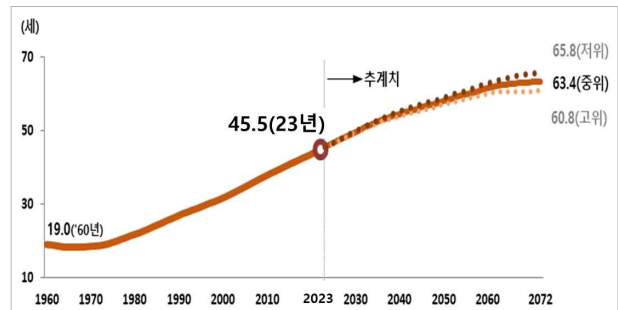
* '00→'23년 중위연령 상승폭(세): (韓) 13.7 (OECD) 5.9 (美) 3.7 (日) 8.2

고령화 속도 국제비교



* 자료: 통계청

중위연령 추이



* 자료: 통계청

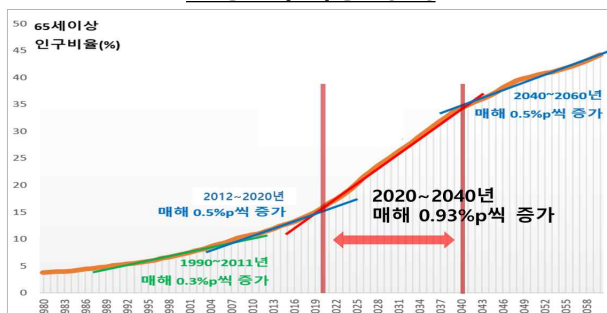
② 최근 고령화 속도 가속화 → 20년 뒤 세계에서 가장 늙은 국가

- '20년부터 베이비붐 세대 고령층 진입으로 고령화 가속화 국면 본격 도래 → '40년까지 기존 추세 대비 2배 수준 속도*로 고령화 진행 예상

* 연평균 고령인구비중 증가폭(%p): ('12~'20) 0.5 ('20~'40^p) 0.93 ('40~'60^p) 0.5

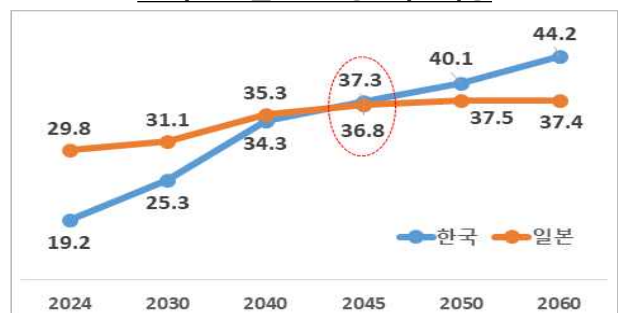
- 고령인구비중은 아직까지 OECD 평균(19.1%) 수준이나, 現추세 지속시 '45년에는 일본을 추월, 고령인구비중(37.3%) 세계 1위국 도달 전망

고령인구비중 추이



* 자료: 통계청

한국 vs 일본 고령인구 비중



* 자료: 통계청

〈 최근 고령화 가속화 원인 〉

❶ (초저출생) '15년을 기점으로 초저출생 현상이 급격히 심화

* 합계출산율(명): ('00) 1.48 ('05) 1.09 ('10) 1.23 ('15) 1.24 ('18) 0.98 ('21) 0.81 ('23) 0.72

❷ (기대수명) OECD 국가 중 가장 빠른 속도로 상승('00년 76세 → '23년 83.5세)¹ → '40년에 OECD 국가 중 기대수명 1위 도달 전망²

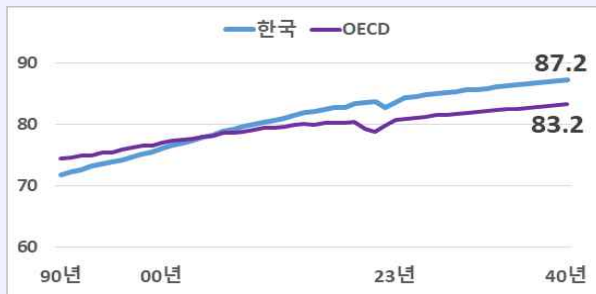
* 1) '00년→'23년 기대수명 변화(세): (韓)7.5 (OECD)3.8 (美)2.5 (日)3.5

2) '40년 기대수명(세) (韓)87.2, (OECD)83.2, (美)81.8, (日)87.1

❸ (베이비붐) 거대인구집단(전체 인구의 32.3%)인 베이비붐 세대* 고령층 진입 → 다른 국가(일본 단카이세대 3~5년, 미국 10년)에 비해 긴 베이비붐 기간(20년)이 특징

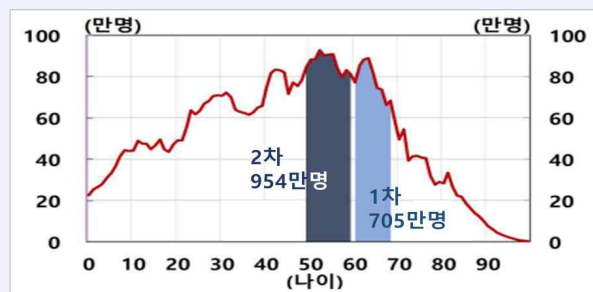
* 1차 베이비붐(55~63년생): 705만명(13.7%) / 2차(64~74년생): 954만명(18.6%)

한국 vs OECD 기대수명



* 자료: 통계청

베이비붐 세대의 고령층 진입



* 자료: 통계청

③ 고령층 내 고령화도 심화 → 25년 뒤 국민 4명 중 1명이 75세 이상

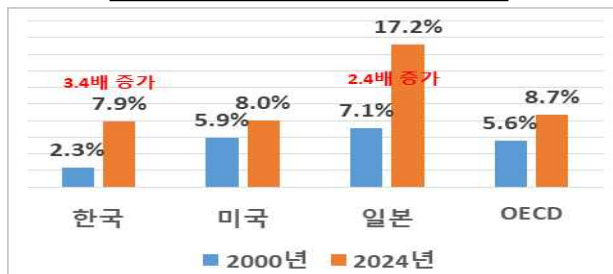
○ 고령층 내에서도 상대적으로 의료·요양·돌봄 수요가 높은 75세 이상 인구 비중이 지난 25년 간 3.4배 증가('00년 2.3% → '24년 7.9%)

○ 75세 이상 인구비중은 앞으로도 OECD 평균 4배 이상 속도*로 가파르게 상승 → '50년에는 국민 4명 중 1명**에 이를 전망

* 75세 이상 인구비중 변화('00→'50년, 배): (韓)10.5배 (OECD)2.5배 (美)2.1배 (日)6.6배

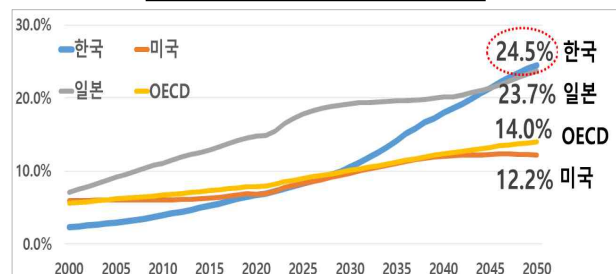
** '50년 75세 이상 인구비중(%) : (韓)24.5 (OECD)14.0 (美)12.2 (日)23.7

75세 이상 인구비중 국제비교



* 자료: 통계청, OECD

75세 이상 인구비중 추이



* 자료: 통계청, OECD

2. 초고령화의 파급 효과

◇ 고령화는 ①노동력 부족 등에 따른 성장동력 상실, ②연금·보험 등 재정고갈, ③각종 불균형·격차 심화 등으로 **경제·사회 지속가능성** 위협

◇ 동시에 경제·신체·정서적 측면 등에서 **개인 삶의 질**에도 중대한 영향

1 노동공급 감소 등으로 성장세 둔화 → 경제성장 멈춤 위험

❶ 급속한 고령화로 생산연령인구는 50년 후 절반 이하*로 축소 전망

* 생산연령인구(15~64세): ('22년) 3,674만명 → ('72년) 1,658만명 (65세 이상 1,727만명)

⇒ 現상황 지속 시 '30년 이후 노동투입 성장기여도 마이너스 전환, '40년 이후에는 경제성장률 0%대로 하락* 예상

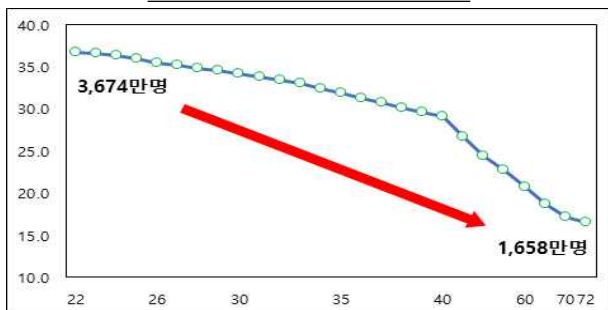
* 초저출생 지속 시 '50년 이후에는 마이너스(-) 성장 가능성도 경고('23.12, 한은)

❷ 고령층 증가에 따른 소비 위축¹⁾, 모험자본 등 투자 위축²⁾ 가능성 상존

* 1) 60세 이상 소비성향(%): ('12) 75.0 → ('23) 67.1 ('24.7, 한은)

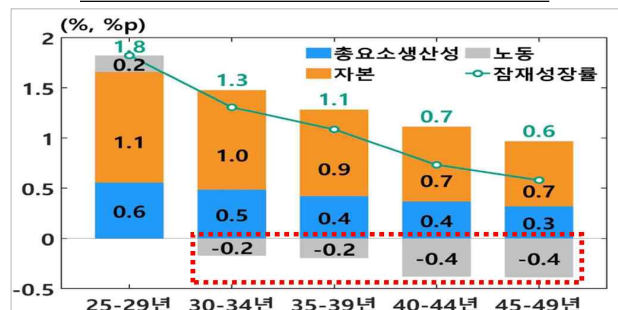
2) OECD 국가에서는 고령화 수준이 높을수록 위험자산 투자비중 감소 경향('17, 한은)

생산연령인구 변화 전망



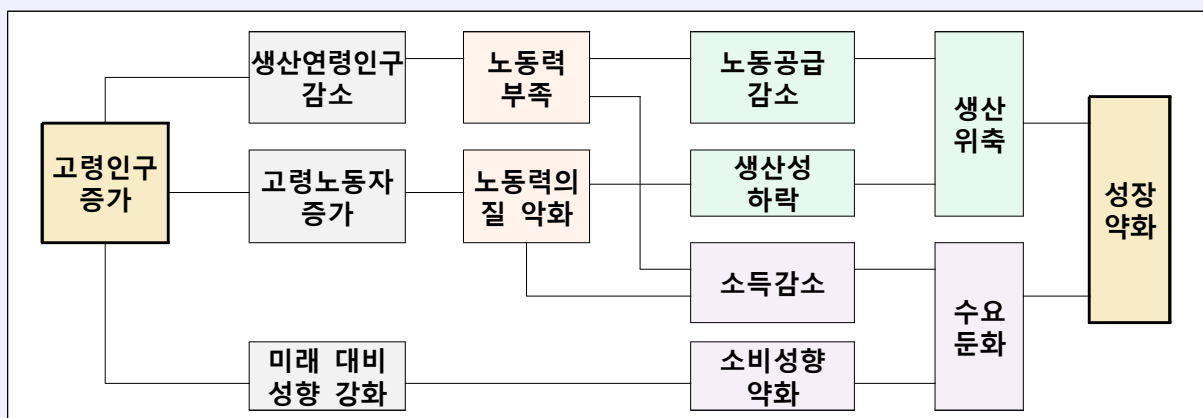
* 자료: 통계청

잠재성장률 전망 및 요소별 기여도



* 자료: 한국은행

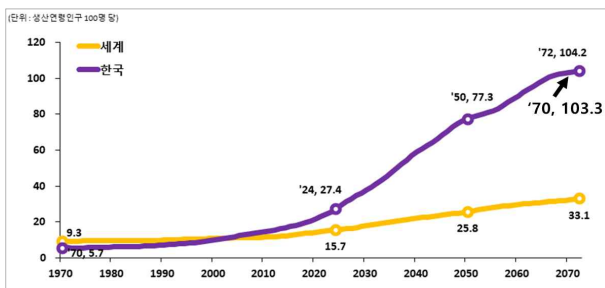
〈 고령화가 경제성장에 영향을 미치는 주요 경로 〉



② 연금·의료비 등 사회적 지출 폭증 → 사회·복지시스템 붕괴 우려

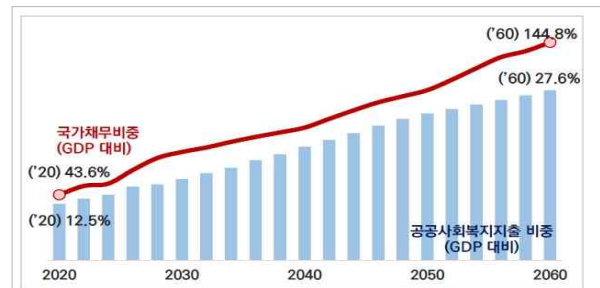
- ① 노년부양비(생산인구 100명당 고령인구 비중) 급등 → '70년 생산연령 인구 1명당 노인 1명 부양 시대 도래 전망 ('70년 노년부양비 103.3)
- ② 노년부양비 상승(복지 수혜자 증가+기여자 감소)은 사회복지지출 증가, 국가·연금재정 악화, 국민부담 증가(조세·보험료 인상 압박)로 연결
 - (국가재정) 세입기반이 약화(노동인구 감소 + 성장세 둔화)되는 가운데 의무지출 등 복지지출 급증 → 국가채무비율 지속 상승

노년부양비 전망



* 자료: 통계청

국가채무 및 공공사회복지지출 전망



* 자료: KDI(23), 사회보장 재정추계(20)

- (사회보험) 現제도 기준 국민연금은 '41년 적자 전환, '56년 기금 소진, 4대 공적연금(국민·공무원·사학·군인연금) 전체로는 '40년 적자 전환 예상

- 건강보험, 장기요양보험은 '30년 이후 적립금 소진* 예상

* 건강보험 누적준비금(조원): ('24) 23.8 ('26) 13.9 ('30) △26.5 ('31) △41.6 ('23년, 예정치)
장기요양 누적준비금(조원): ('24) 4.1 ('26) 4.1 ('30) 1.6 ('31) △1.7 ('23년, 예정치)

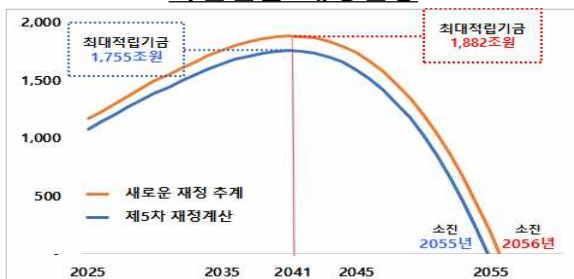
- 향후 기대수명 1세 상승 당 연간 연금·보험급여 지출 111.6조원* 증가

* ①국민연금 34.7조원, ②건강보험 64.7조원, ③장기요양보험 12.3조원

⇒ 사회·복지시스템의 지속가능성 유지를 위한 구조개혁은 불가피*하며, 이는 세대 간·세대 내 갈등 등 다양한 사회적 갈등 초래 우려

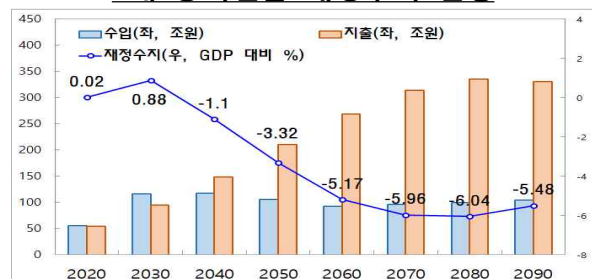
* 예) 국민연금 기금 소진으로 부과방식 전환 시 보험료율 급증 예상('23년 장래인구추계 반영)
↳ 부과방식비용률: ('23) 6.5% → ('50) 22.9% → ('79) 36.6% → ('93) 31.2%

국민연금 재정전망



* 자료: 보건복지부('24.9)

4대 공적연금 재정수지 전망



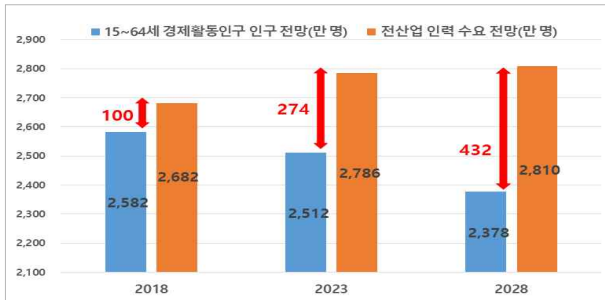
* 자료: 국회예산정책처

3 경제·사회 전반의 불균형·격차 심화

- ❶ (인력수급 불균형) 생산연령인구 감소로 산업 전반의 구인난 발생, 특히, 폭발적 수요 증가*가 예상되는 돌봄서비스 인력 부족 심화

* 독거노인수(만명): ('24년) 219 → ('30년) 300 → ('40년) 424 → ('50년) 493
치매노인수(만명): ('23년) 98 → ('30년) 142 → ('40년) 226 → ('50년) 315

인력에 대한 초과수요 전망



* 자료: 고용부 '18-'28년 중장기 인력수급전망

'32년 노동인력부족 상위 5개 업종

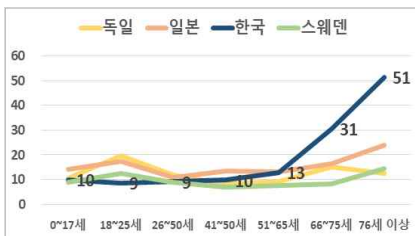


* 자료: 서울대 이철희 교수

- ❷ (소득·건강 격차) 높은 노인빈곤율, 후기 고령자일수록 높아지는 빈곤율 구조 등 감안시 향후 소득불평등이 더욱 심화될 가능성

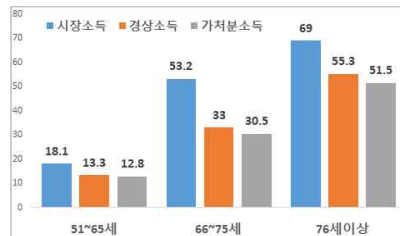
- 소득격차는 경제적 불평등을 넘어 의료접근성·건강격차로도 연결

빈곤율 국제비교



* 자료: 보사연

연령계층별 빈곤율



* 자료: 보사연

소득수준별 건강수명 격차

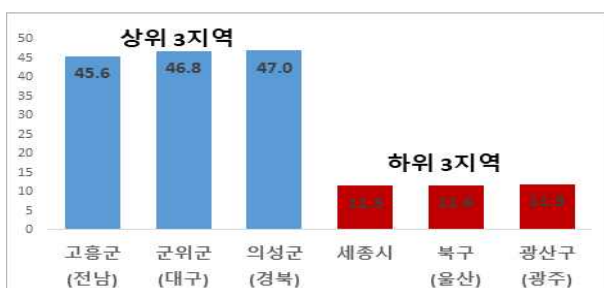


* 한국건강증진개발원

- ❸ (지역 간 격차) 지역 간 고령화 속도 차이, 지역인구 유출 등으로 지역 간 생활기반, 재정격차 등 심화* → 지방소멸 가속화 우려

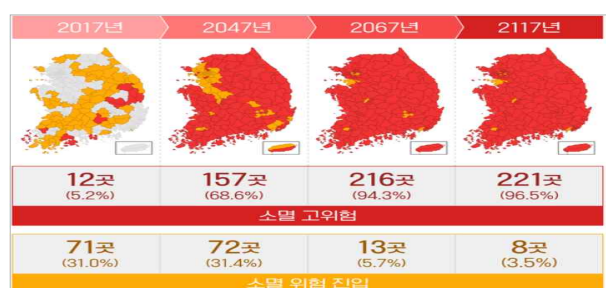
* 고령인구비율이 높은 지역일수록 지방세입 감소, 사회복지지출 등 세출 증가

주요 기초단체별 고령인구비율



* 자료: 통계청 장래인구추계

지역소멸 전망



* 자료: 감사원 인구구조변화 대응실태('21.7)

4 경제적·신체적·정서적 어려움 직면 → 개인 삶의 질 저하

① (소득) 낮은 공적연금 수준¹⁾, 개인 차원의 노후준비 부족²⁾ 등으로 은퇴 후 소득절벽 및 노후빈곤 문제 지속

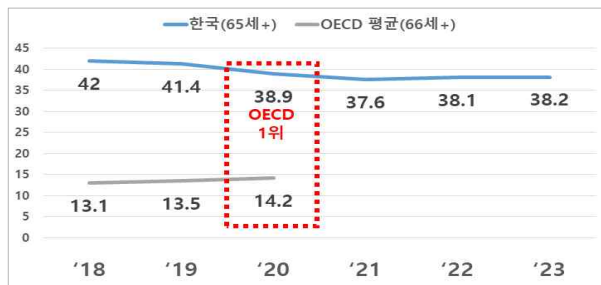
* 1) 국민연금 명목소득대체율 40%(40년 가입 기준), 평균수급액 '23년 62만원

2) 사적연금 가입률(% 통계청): (퇴직연금) 31.1, (개인연금) 19.2

- 은퇴 후에도 계속 일해야 하는 상황이 발생하나, 저임금·단기 일자리 등 질 낮은 일자리 취업* 다수

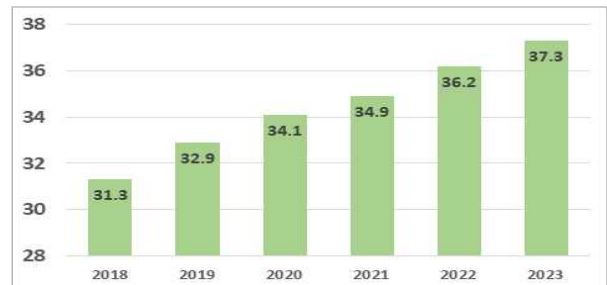
* 고령취업자 구성비(% 통계청): (단순노무종사자) 34.6, (농림어업) 23.3 (관리자·전문가) 5.8

노인빈곤율



* 자료: 통계청

노인고용률



* 자료: 통계청

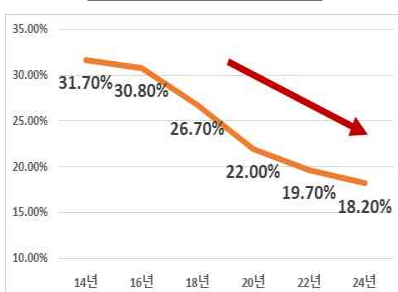
② (건강) 기대수명 증가에도 건강수명은 정체되면서 유병기간 증가* 경향 → 개인의 활동성·자립성 제한, 가족 구성원 부담 증가 등 우려

* '12년→'22년 변화(세) : (기대수명) 80.9→82.7 (+1.8) (건강수명) 65.7→65.8 (+0.1) (유병기간) 15.2년→16.9년 (+1.7)

③ (돌봄) 가족돌봄 인식 약화, 독거노인 증가 등으로 고령층이 느끼는 고립감, 우울감 심화 → 고독사 및 노인자살* 위험성 증대

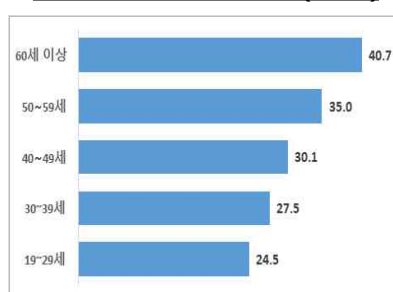
* 65세이상 자살사망률(인구10만명당, '22) : (韓) 42.2, (OECD) 16.5, (英) 6.6, (日) 17.3 (연령대별 자살사망률 : 40대 28.9 → 50대 29.0 → 60대 27.0 → 70대 37.8 → 80대 이상 60.6)

부모부양 등 인식



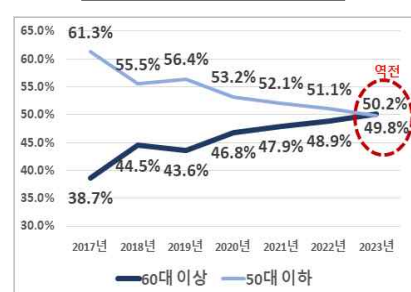
* 자료: 통계청

연령별 사회적 고립도('23년)



* 자료: 통계청

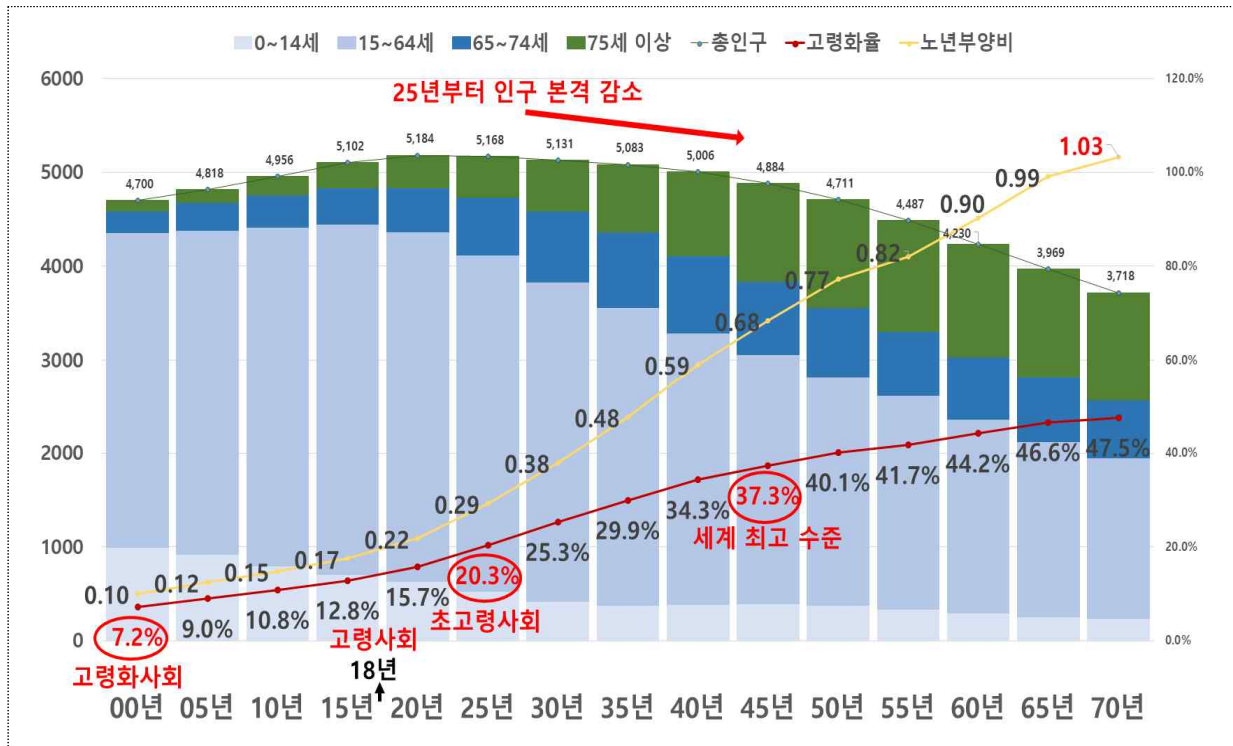
연도별 고독사 현황



* 자료: 복지부

[참고] 고령화 등 인구구조 변화 시기별 영향 및 전망

▶ 고령화 등 인구구조 현황 및 전망('00~'70년)



▶ 고령화 등 인구구조 변화 충격 현실화 시점



Ⅱ. 그간의 정책 대응 평가

- ◇ 초고령화의 중대성·시급성 인식 부족으로 **충분한 사전대비 미흡**, **고령화 대응투자·사회보장제도 보장수준** 등도 주요국 대비 **취약**
- ◇ 정책수요자, 산업 등 정책환경 변화에 대한 **적시성 있는 대응도 부족**

1. 선제적·근본적·종합적 접근 부족

□ 초고령 쓰나미에 대한 **심각성·절박성 인식 미흡** → **정책대응 지연**

- 향후 큰 충격이 예상됨에도 충격이 현실화되기까지 체감도가 낮아 **선제적·근본적 정책 대응 노력이 미흡**했던 측면*
 - * '06년부터 수립한 저출산·고령사회기본계획도 상대적으로 '출산율 제고'에 정책역량 집중
- 현재의 고령인구비율보다 **빠른 속도가 문제인** 우리나라의 고령화 특성에 대한 이해 부족 → 먼 미래의 문제로만 생각
- 복지제도 개혁, 고령자 고용 등 구조적 과제에 대한 **사회적 논의 지연**

□ **고령화는** **초분야에 걸쳐 광범위한 영향**, but **분절적 대응**

- 고령화 대응은 의료·복지·고용·주거·교육·산업 등 다방면에 걸쳐 **통합적 접근(Holistic approach)**이 필요한 사안
- 그간 범부처 차원의 논의가 필요한 과제에 대해서는 **공동대응 미흡**, 개별부처별로 유사 사업이 유기적 연계 없이 제각각 추진

종합적 접근 부족 주요 사례

노인연령기준 인상 논의	▶ 81년 노인복지법 제정으로 65세 경로우대조항 신설 이후 지하철 무임승차 문제로 여러 차례 이슈화되었으나 본격적 논의 부재 ▶ 98년 정년과 별도로 국민연금 수급개시연령 인상(60→65세)
분야별·부처별 분절적 계획	▶ 분야별·부처별 고령자 관련 대책이 개별법령에 근거하여 각각 수립 * 예) 고령자고용촉진기본계획(고용부), 노인일자리및사회활동지원 종합계획(복지부)
유사사업의 분절적 운영	▶ 유사사업임에도 소관부처별로 정책대상, 지원방식, 지원주체 등 제각각 * 예) 서비스지원형 주거 → 고령자복지주택(공공임대, 국토부) 노인복지주택(실버타운, 복지부), 실버스테이(민간임대, 국토부) 등 다수

2. 부족한 지원, 그마저도 낮은 실효성

□ 現 낮은 투자·보장수준 + 향후 지출급증의 이중 위험

- ❶ 現 복지지출 중 초고령화 대응과 연관성이 높은 노인관련(노령/유족 영역) 복지지출과 사회보장제도 보장수준*은 주요국에 크게 미달

* ①노인소득 중 공적이전(연금 등) 비율(% , '23년) : (韓) 30.0, (OECD평균) 57.3
 ②연금 소득대체율(% , '22년) : (韓) 31.2, (OECD평균) 42.3
 ③재가/시설돌봄 보장성(% , '22년) : (韓) 8.1/2.6, (OECD평균) 10.2/3.5

GDP 대비 공공사회복지지출 비율

(GDP 대비 %)	한국	일본	독일	이탈리아	프랑스	핀란드
공공사회복지지출 (초고령사회 진입연도)	15.7 ('24년)	16.9 ('05년)	24.4 ('08년)	24.0 ('07년)	30.7 ('19년)	30.5 ('15년)
노령/유족영역	42 / 05	79 / 12	84 / 20	116 / 23	124 / 15	123 / 08
보건영역	5.4	5.8	7.4	6.3	8.5	5.9

* 자료: 주요국(OECD SOCX Stat. 24.11월기준), 한국(제5차 사회보장재정추계 결과)

↳ 공공사회복지지출(SOCX)은 9대항목(노령, 유족, 근로무능력, 보건 등)의 사회보험과 일반재정 지출규모

- ❷ 최근 복지지출 비중이 빠르게 증가(최근 10년 평균 9.3% vs OECD 4.1%), 現 보장수준 하에서도 제도 지속가능성에 대한 우려가 높은 상황

* ①공공사회복지지출 GDP 대비 비중 : '24년 15.7% → '50년 24.0%
 ②보건분야 지출 GDP 대비 비중 : '24년 5.4% → '50년 9.4%

□ 부족한 지원마저 비효율적 운영으로 정책목적 달성에 한계

- ❶ 그간의 정부지원은 취약계층 중심 현금성 복지지원이 대부분*

* '23년 전체 고령사회 대응 예산 28.2조원 중 기초연금(22.5조원) 비중이 80%

- 특히, 기초연금 지원 대폭 확대*('14년 6.9 → '25년 26.1조원)에도 불구하고, 노인빈곤율('21년 37.6%)은 여전히 OECD 최고 수준

* 정책 타겟팅 실패(소득하위 70% 노인<부부기준 월745만원>까지 지원)에 대한 지적 다수

- ❷ 현금지원 외 고령층의 경제적 자립을 위한 고용지원 시스템(주된 일자리 은퇴후 재취업, 고령자 재교육 등) 구축 노력 미흡

- ❸ 요양병원의 사회적 입원 만연, 요양시설의 경증입소비율 증가 등 시설·병원 중심 고비용 체계 고착화*

* 요양병원 병상수(인구천명당) 한국 32.2개 > OECD 평균 3.5개
 요양병원 입원 환자 중 약30%는 입원이 불필요한 장기입원환자로 추정

3. 정책환경 변화에 적시 대응 미흡

□ 고령층을 취약계층·부양대상자로만 인식 → 정책 사각지대 발생

- 넓고 두터워지는 고령층에 대한 보편적 지원, 학력·소득 수준이 높고 건강한 베이비붐 세대 고령층에 대한 정책적 고려·지원 부족

고용	▶ 고령층의 높은 근로욕구에 비해 계속고용 환경 미흡 * 주된 일자리 퇴직연령 52.8세 vs 근로희망연령 73.3세('24), 55~64세 고용률(%,'22): (韓) 68.8, (日) 78.1, (獨) 73.3
주거	▶ 고령층 주거시설은 취약계층 대상 공공임대(고령자복지주택), 고소득층 대상 실버타운(노인복지주택)으로 양극화 ⇒ 중산층 고령자 대상 서비스지원형 주거 지원 부재
돌봄 요양	▶ 돌봄수요 증가 전망에 따른 직종별·지역별 돌봄 인력시설 확충 등 대응 미흡 * 서울 등 수도권은 높은 지가 등으로 요양시설 부족 → 지역격차 발생 ▶ 신규 재가요양 수요(식사영양, 방문재활, 이동지원 등) 증가에도 불구하고 장기요양보험 지원대상은 제도 도입('08년) 이후 6종*으로 제한 * 주야간보호, 방문요양, 목욕, 간호, 단기보호, 복지용구대여
지역 기반시설	▶ 지역사회 내 안전하고 편리한 고령친화 인프라 조성 노력 부족 * 보행사고 고령시망자 비중 증가('18년 54.8→'23년 62.1%), 고령운전자 교통사고 증가 등

□ 미래 먹거리 확보 관점에서 전략적 대응 부족

- 고령층에 대한 복지정책 위주 접근으로 새로운 성장동력이 될 수 있는 Age-Tech 등*에 대한 전략적 육성 미흡

* 글로벌 Age-Tech 산업 전망: '19년 0.86조달러 → '25년 2.7조달러(연평균 23% ↑)

- ※ 각국은 다양한 정책지원을 통해 실버산업을 국가 주력산업으로 육성 중
- (美) 최대 규모의 실버시장을 기반으로 제약바이오, 재생의학 등 의료·헬스케어 산업 발달
 - (中) '실버경제 발전에 관한 의견(24.1)'을 발표, 스마트 헬스케어·로봇·항노화 산업 집중 육성
 - (日) 돌봄인력 부족문제 대응을 위해 돌봄로봇 개호보험 적용

- 디지털 헬스케어·웰니스·주거·생활·돌봄 등 다양한 분야 수요 증가에도 엄격한 규제, 제도적 지원 미비 등으로 역량있는 민간 공급자 유인 한계
- 이미 현장수요가 높고 상용화된 기술에 대해서도 시장 조성 부진

* 예) 줄기세포 원정치료를 위해 매년 약 3만명(연 2,000억 원 추산) 일본으로 출국(매경. '24.11)

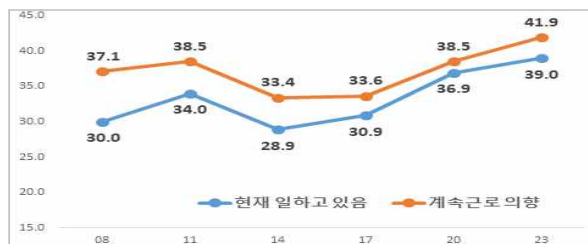
Ⅲ. 정책수요자 실태조사

◇ 정책수요자들은 ①**계속근로** 여건 조성, ②**전문가 돌봄**을 통한 가족부담 완화, ③**재가돌봄 확대** 및 **주거환경 개선**, ④**사회참여 확대** 등을 주로 희망

□ **[고용·소득]** 일하는 고령자 증가, 자산 중 부동산 비중이 높음

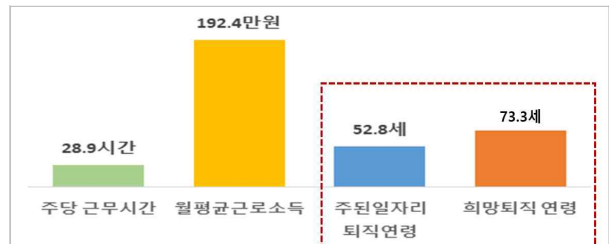
① (경제활동) 73세까지 계속근로 희망, But 주된 일자리 퇴직연령 52.8세

경제활동 여부 및 계속근로 의향



* 자료: 노인실태조사(23년)

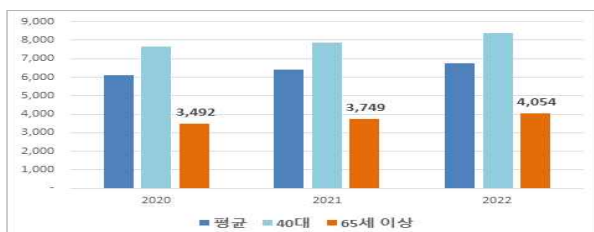
근무여건 및 희망퇴직연령



* 자료: 통계청

② (소득·자산) 고령층 소득은 40대 절반 수준 + 높은 부동산 자산 비중

가구 소득 추이



* 자료: 통계청

주요국 가계자산 구성 현황



* 자료: 가금복, FRB 등

□ **[돌봄]** 공적돌봄 증가세, but 여전히 가족돌봄에 의존

① (돌봄 제공자) 장기요양 등 증가세이나, 가족돌봄 비중 절대적(81.4%)

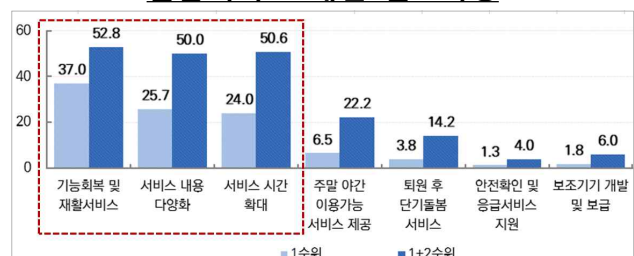
② (서비스 수요) 기능재활서비스, 서비스 다양화, 이용시간 확대 등 요구

돌봄 제공자



* 자료: 노인실태조사(23년)

돌봄서비스 개선 필요사항

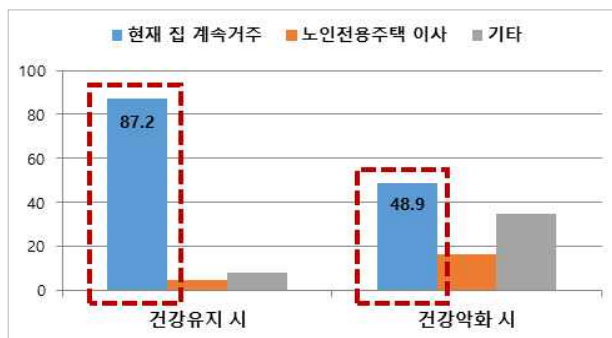


* 자료: 노인실태조사(23년)

□ **[주거]** 현재 집에서 계속 거주하며 돌봄 받길 희망, 주거환경 불편 인식

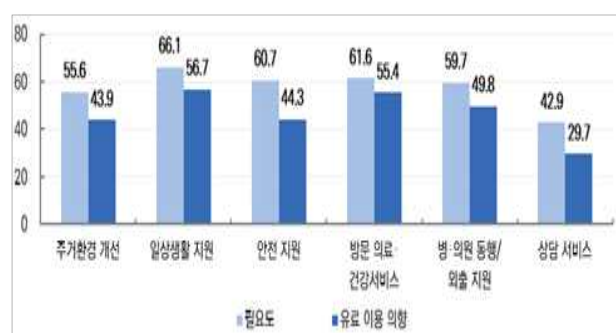
- ❶ (거주형태) 건강유지·악화시 모두 살던 집에서 계속 거주를 가장 희망
- ❷ (생활환경) ①주거환경 불편 또는 노인배려설비 없다는 인식 71.5%
②외출시 불편함을 느끼는 비율 56.6%
- ❸ (서비스 수요) 일상생활 지원, 방문 의료·건강서비스, 병·의원 동행 및 외출 지원, 주거환경 개선 등 요구

희망 거주형태



* 자료: 노인실태조사(23년)

서비스 필요도



* 자료: 노인실태조사(23년)

□ **[사회참여]** 친구·이웃 등 왕래↓, 사회·여가·문화활동 만족도↓

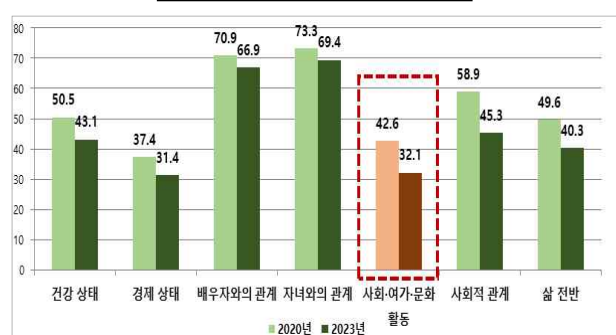
- ❶ (사회참여 등) ①친구·이웃·지인과 주1회 이상 왕래 비중 감소
②건강예방 활동인 운동실천율 지속 감소 추세
- ❷ (생활 만족도) 사회·문화활동 만족도가 전반적으로 낮은 수준이며, '20년 대비 가장 두드러지게 하락

친구·이웃 등 왕래 및 운동실천율



* 자료: 노인실태조사(23년)

생활 전반에 대한 만족도



* 자료: 노인실태조사(23년)

IV. 주요국 고령사회 대응 정책 사례

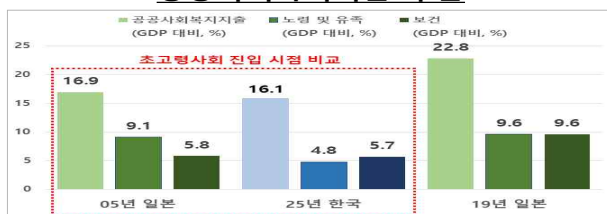
- ◇ 더 오래 일할 수 있는 환경 + 공적연금 등 노후보장체계 지속가능성 확충
- ◇ AIP(Ageing in Place) 기반 재가 중심의 지역사회 통합돌봄 체계 구축 (지자체 주도), 국내·외 돌봄 인력 확보 노력
- ◇ 고령자가 새로운 수요층이 되는 실버산업(Age-Tech) 전략적 육성

1 [일본] 계속고용 단계적 제도화 노력 + 지역 통합돌봄체계 구축

▶ (고령화 수준) '05년 초고령사회 진입 → '24년 29.8%(OECD 1위), '30년 31.2% 전망

- ① 연공서열 중심 호봉제 임금체계 하 고령자 고용에 대한 기업의 과도한 부담 고려, 기업이 계속고용 방식을 선택(정년연장·폐지, 재고용)토록 제도화
- ② 의료현장 등에 로봇과 AI를 활용한 자동화기술 적극 도입과 외국인 돌봄인력 유치로 돌봄인력 부족문제 대응
- ③ 지역포괄케어시스템⁽¹¹⁾, 복지용구 대여 및 재가지원 확대를 통한 지역사회 자립 강조

공공사회복지지출 수준



* 자료: OECD, 5차 재정추계

주요 정책

분야	주요 내용
계속 고용	65세까지 고용확보조치 의무화('06)→70세까지 취업확보조치 노력의무 부과('21) - 정년 연장 장려금
산업 기술	산업현장, 의료분야에 로봇과 AI를 활용한 자동화 기술 적극 도입

2 [영국] 고독문제 적극 대응 등 돌봄강화 + 전달체계 효율화

▶ (고령화 수준) '24년 19.5% → '26년 초고령사회 진입 예상, '30년 21.7% 전망

- ① 충분한 사회적 논의(대표성·전문성을 지닌 3인으로 구성된 연금위원회 운영('03~'06)를 통해 수급연령 상향('46년까지 68세로 인상) 등 성공적 연금개혁('08) 추진
- ② 지역사회 재가요양 등 돌봄보장성 확대(요양비 본인부담 완화, 정신건강 지원 확대)와 동시에 전달체계 효율화 등으로 재정지출 절감노력 병행
- ③ 80년대 성과임금 정착, EU 연령차별금지지침 영향 → 정년 폐지('11)

공공사회복지지출 수준



* 자료: OECD

주요 정책

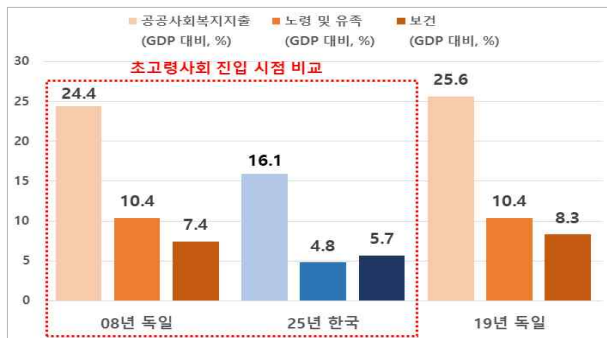
분야	주요 내용
연금 개혁	- 연금의 연동방식을 소비자물가상승률에서 평균 임금소득증가률로 변경·장기 실질가치 유지 - 수급연령 '26~'28년에 67세, '44~'46년에 68세
의료 요양 등 돌봄	- 평생요양비용 본인부담상한제(86천파운드) - 지방정부 책임의 지역 보건복지통합지원 전달체계 구축 - 고독에 대한 국가전략 발표('18) - 고독문제 해결 특별기금 조성

③ [독일] 사적연금 활성화 + 시설보다 재가돌봄 혜택이 크도록 지원설계

▶ (고령화 수준) '08년 초고령사회 진입 → '24년 23.2%, '30년 28.3%전망

- ① 계속고용 유인을 위한 다양한 고용 관련 조치 시행
↳ 정당한 사유 없이는 조기퇴직 불허, 조기퇴직자의 노령연금에 세금 부과, 노인실업 보험 삭감, 고령자 재교육·재취업 적극지원 등
- ② 수급개시연령 인상 등 공적연금 개혁에 따라 약화된 소득 보장기능 보완을 위해 저소득층이 개인연금 가입시 국가가 보험료 지원(리스터연금)
- ③ 시설급여보다 높은 재가급여 수준, 가족돌봄시에도 돌봄자에게 비용 지원 등 재가돌봄 혜택을 높여 지역사회 계속거주 유인

공공사회복지지출 수준



* 자료: OECD

주요 정책

분야	주요 내용
연금 개혁	■ 보험료를 상한(30년까지 22%) 및 소득 대체율 하한(30년까지 43%) 설정 ■ 수급개시연령(65→67세) 인상 ■ 저소득층 대상 리스터연금(개인연금) 도입
돌봄 인력	■ ODA를 통해 고학력 간호인력 대상 독어 전문 간호교육 프로그램+숙련노동자 비자 연계
재가 서비스	■ 간호(방문간호, 약물관리, 상처치료 등), 가사 지원(청소, 세탁, 식사 준비 등), 일상생활 지원(외출동반, 사회활동 지원 등), 단기요양(임시돌봄), 특수요양(중증질환자 대상 맞춤형 간호, 돌봄)

④ [스웨덴] 확정기여형으로 연금체계 개편 + 돌봄 받을 권리 보장

▶ (고령화 수준) '20년 초고령사회 진입 → '24년 20.6%, '30년 21.8%전망

- ① 지속가능성 제고를 위한 연금개혁과 함께 최저보증연금 및 크레딧 대폭 확대(자녀양육기간, 학업기간 등)를 통해 연금 사각지대 해소 노력
- ② 고령자의 돌봄 받을 권리 법적보장, 의료기능이 강화된 재가요양시설 도입·운영으로 시설·병원의 사회적 입소·입원 예방
- ③ 영리기업까지 돌봄사업 참여 허용 등 역량있는 돌봄제공기관 확충노력

공공사회복지지출 수준



* 자료: OECD

주요 정책

분야	주요 내용
연금 개혁	■ 보험료를 인상(13→18.5%), 자동조정 장치 도입 등(98) ■ 확정급여형→확정기여형 개편 ■ 최저보증연금 및 크레딧 보완·사각지대 완화
고용	■ 시간제근무를 통한 점진적 퇴직 지원(감소한 소득분은 소득보충연금을 통해 지원) ■ 고용자 고용촉진을 위한 노동시장훈련, J&D프로그램(Job & Development 프로그램), 뉴스타트잡 프로그램 등 운영
장기 요양	■ 사회적 입원비 기초자녀에게 지불 의무화 ■ 요양시설 부족 해소, 재가요양시설 간 겹 해소 등을 위해 의료적 처치(재활치료 등)가 가능한 중간단계 주거시설 설립(18)

V. 종합평가

◇ **초고령사회 진입은 우리가 직면한 가장 중대한 도전과제**

- 단순 인구구조 변화를 넘어 국가 지속가능성을 결정짓는 문제로 경제·사회·복지시스템에 대한 근본적인 전환과 혁신을 요구
- 가까운 시일 내 초저출생 추세가 반전되더라도 누적된 인구구조 변화 영향은 당분간 지속될 전망 → 거스를 수 없는 흐름

◇ **현재 속도와 변화 양상 감안 시 향후 10년이 마지막 골든타임**

- 이미 예견된 변화였음에도 불구하고, 그간 문제의 중대성, 시급성에 대한 국민적 관심과 이해 부족으로 충분한 대비 미흡
- 앞으로 10년 간 2차 베이비붐세대('64~'74년생) 은퇴 본격화, 1차 베이비붐세대('55~'63년생)는 '30년부터 후기 고령층(75세+) 진입
- ⇒ 이번마저 실기할 경우 고령화의 파급력이 증폭되고, 이를 해결하기 위한 사회적 비용과 갈등이 감당하기 어려운 수준에 이를 가능성

◇ **지금부터라도 국가 존망[存亡]이 걸려 있다는 비상한 각오로 근본적·종합적 대응방안 모색 필요**

- 단기 대책을 넘어 미래 지향적 관점에서 초고령사회에 걸맞는 지속가능한 사회모델과 새로운 성장 전략 마련 추진
- * 예) 복지수요와 부담능력의 합리적 균형 모색, 고비용·저효율 의료요양시스템 혁신, 고령자계속고용 등 경제활동인구 확충, 고령친화혁신을 포함한 경제 생산성 제고 등
- 그 과정에서 정책 대응의 실천력과 사회적 수용성을 높이고, 국민적 이해와 지지를 이끌어 내기 위한 노력 병행

Ⅵ. 초고령화 대응방향

1. 기본방향

◇ 초고령화 대응을 위한 모든 과제에 대해 회피하지 않고 해법 모색

- 노인연령, 정년, 사회보험 개혁 등 논쟁적 과제에 대해서도 실천 가능한 방안 마련을 목표로 사회적 논의 본격화
- 논의 과정에서 참여한 이해관계 대립으로 단기간에 결론을 내기 어려운 사안에 대해서는 방향성 제시
- ⇒ 폭넓은 전문가·이해관계자 논의 등을 거쳐 연내 방안 구체화, 「제5차 저출산·고령사회 기본계획(’26~’30)」에 반영

◇ 금번 대책은 초고령화 대응을 위한 첫 번째 대책

- ① 우선 정책수요자가 가장 필요로 하는 ①고용과 소득, ②돌봄과 주거, 그리고 ③기술·산업의 3대 분야에서 실천 가능한 과제 발굴에 주력

①(고용·소득) 계속 일할 수 있는 고용여건 조성 및 노후소득보장 강화

- (고용) 연령에 관계없는 계속고용 기반 강화 + 청년과 상생협업 모색
- (소득) 현세대·미래세대 모두 노후 실질소득 보장 강화
- (사회참여) 지속적 사회활동 여건 조성 및 지원, 사회적 고립감 해소

②(돌봄·주거) 지역사회 계속거주(AIP) 실현을 위한 통합돌봄체계 강화

- (의료·요양 등 돌봄) 건강상태별 돌봄의 통합지원 + 수요맞춤형 지원
- (주거) 지역사회 계속거주(AIP) 기반 고령친화적 주택·지역·환경 구축

③(기술·산업) AgeTech 기반 실버경제 등 신성장동력 육성

- (AgeTech) AI, BT 등 스마트기술 활용을 통해 부양비절감 및 신성장동력 육성

② 긴 호흡으로 사회·문화적 인식 및 관행 변화 유도 노력 병행

- 고령화 심각성 공유 → 공론화와 사회합의를 위한 논의의 장 적극마련
- ‘부양의 대상자’이면서 동시에 ‘능동적 활동주체(Active ageing)’로 인식
- 연령 통합적 시각으로 전환, 연령차별적 시각에 근거한 관행 개선
- 치료·생존, 물질만능 추구 → 삶의 질, 삶의 격(존엄) 추구로 가치전환

비전

지속가능한 대한민국

정책
목표

건강하고 활기찬 노후



정책
대응

**① 계속고용 및
노후소득보장 강화**

- 한국형 계속고용 로드맵 마련
- 고령자 일자리 양적·질적 제고
- 지속적 사회활동 여건 조성
- 다층 노후소득보장체계 강화
- 실물자산 유동화 제도 활성화
- 고령친화 금융·자산환경 조성
- 노인연령기준 검토

**② 지역사회 계속거주(AIP)를
위한 통합돌봄체계 강화**

- 재가돌봄 대폭 확충
- 치매노인 관리 및 지원 강화
- 고령친화 주거·도시 인프라 확충
- 서비스지원형 주거 및 시설 확충
- 질 높은 돌봄공급 확충 기반 강화
- 고비용체계 개선
- AI·IoT 등 돌봄기술 활용 강화

③ Age-Tech 기반 실버경제 등 신성장동력 육성

- AI, 로봇, 바이오테크 등 고령산업과 관련된 R&D 예산 확대
- 규제 샌드박스 및 시장활성화를 위한 선제적 제도 개선
- 공공부문 중심으로 한 초기수요 창출 및 해외 시장 진출 지원
- 범부처 협력체계 구축

인식
개선

- ‘부양의 대상자’+‘능동적 활동주체(Active ageing)’로 인식
- 고령화 심각성 공유 → 공론화, 사회합의를 위한 논의의 장
- 연령 통합적 시각으로 전환, 연령차별적 시각에 근거한 관행 개선
- 삶의 질, 삶의 격(존엄) 추구로 가치전환

2. 분야별 대응과제

① 계속 일할 수 있는 고용여건 조성 및 노후소득보장 강화

□ 고령인력 활용 확대

① 일할 의지와 능력이 있으면 연령에 관계없이 계속 일할 수 있도록 “한국형 계속고용 모델” 마련

* 향후 경사노위 논의 등을 바탕으로 하면서 정년 관련 논의를 포괄

- √ (검토과제) ①직무 및 성과 중심의 **임금체계로의 개편**
- ②정년과 연금수급연령 차이에 따른 **소득크레바스 해소**
- ③고령자 노동공급패턴을 고려한 **노동시장 규제 검토**
- ④직업능력개발을 돕는 **교육·훈련체계** 마련과 **이·전직, 재취업 지원** 강화
- ⑤건강상태 등을 고려하여 **유연근무 강화** 등 **고령친화 근무환경** 조성

② 고령자 적합형 직무 개발, 양질의 민간 일자리 발굴 등을 통해 현행 저임금·단기 일자리 중심의 고령자 일자리 고도화

□ 노후소득보장 강화

① 연금개혁(안)을 토대로 연금개혁의 사회적 합의를 도출하고, 다층노후소득보장체계 내실화

- √ 연금개혁(안)(‘24.9.4일)을 토대로 보험료 및 소득대체율 인상 등 보장성 강화와 지속 가능성 제고를 위한 **연금개혁 방향 논의**
- √ 다층소득보장체계 보장성 강화 방안 포괄적 논의
- ①기초연금 기능·역할 재정립, ②퇴직연금 연금성 강화 등 **사적연금 활성화** 등

② 고령자 실물자산 유동화 제도 활성화 및 고령친화 금융·자산환경 조성

- √ **치매노인 보유 자산(“치매머니”)** 규모 추산을 통해 자산보호·관리 강화 방안 마련
- √ 고령가구 주택 매각 자금 연금화 등 **부동산 다운사이징** 지원
- √ **주택연금 활성화** 지원
- √ 고령자 신탁서비스 확대·다양화 등 **고령친화 금융·자산환경** 조성

□ 노인 연령기준

① 노인 연령기준 인상 관련 쟁점 및 영향 등 심층연구를 토대로 폭넓은 사회적 논의를 통해 단계적 인상방안 마련

- √ **노인연령기준** 인상에 관한 분야별 쟁점 및 영향, 고려사항 등에 대한 심층연구 추진
- ①현행 법률적 지원 기준 실태, 해외사례, 변경 필요성, 최적의 변경방식 등 논의
- ②분야별 연령인상에 따른 영향(노인빈곤율, 고용률 등) 시뮬레이션 등
- √ 심층연구 결과를 토대로 폭넓은 **사회적 공론화**를 통한 단계적 인상방안 마련

② 지역사회 계속거주를 위한 통합돌봄체계 강화

□ 지역사회 중심 통합적 돌봄체계 구축

- ① 살던 곳에서 건강한 노후를 보내도록 '건강단계별(건강-전노쇠-노쇠-질병 등) 예방-일상돌봄-재가요양-재택의료' 등 돌봄서비스 획기적 확충

- ✓ 시설·병원 중심에서 **지역사회 중심**으로 돌봄체계 전환, 재가돌봄 대폭 확충
- ✓ 취약계층 뿐만아니라 **모든 노인**에게 **돌봄지원**을 확대하고 지원을 다양화
- ✓ 치매 발병 및 중증화 지연을 위한 **예방-조기발견-관리** 등 단계별 지원 확대
- ✓ 주야간보호기관의 **긴급·단기 틈새 돌봄서비스 확대** 등 돌봄가족 부담 경감 지원
- ✓ 건강악화시 이용이 불가피한 요양시설도 사생활이 보장될 수 있는 **1, 2인실 중심(유니트케어)**으로 개조하고 서비스 질 개선

- ② 시설·병원 중심의 **고비용** 돌봄체계를 개선하고 향후 급증하게 될 돌봄수요에 대응할 수 있는 지속가능한 돌봄공급 확충 기반 강화

- ✓ **요양병원** 內 사회적 입원을 막기 위해 **중증환자 중심**으로 기능 재정립
- ✓ 역량있는 **민간의 돌봄시장** 진입 유도, 민간-공공 협력방안 모색
- ✓ 국내 돌봄인력 양성체계 개편하고 **해외 돌봄인력 유입방안** 마련

□ 주거 및 생활 인프라 구축

- ① 한국 주거문화(공동주택 多)와 고령자 수요(내집 계속거주)를 고려, 내집에서 안전한 노후를 보낼 수 있는 주거환경 구축 및 이동·교통 인프라 강화

- ✓ 신규 **공동주택**을 **고령친화 주거환경**으로 조성 유도
- ✓ 기존에 **살던 주택**에서 고령자가 안전하게 거주할 수 있도록 **주택수선 지원**
- ✓ 고령 운전자의 안전운전 지원 강화
- ✓ 고령자의 신체적 능력을 고려한 **교통시설** 개선

- ② 중산층도 합리적 비용으로 이용가능한 서비스 지원형 주택·시설 공급 확대 및 주거와 고령자 돌봄서비스(식사, 가사 등)의 유기적 연계 강화

- ✓ **서비스 지원형 주택 및 시설** 공급에 **민간 사업자 참여기반** 강화
- ✓ 고령자용 주거 관련 체계적 공급을 위한 제도 정비
- ✓ **고령자 돌봄서비스**에 대한 **표준화** 및 상용화 지원

③ Age-Tech 기반 실버경제 등 신성장동력 육성

① AI, 로봇, 바이오테크 등 고령산업 관련 R&D 예산 확대 및 국가 최우선 과제화 등을 통해 핵심 기술개발 지원

- ✓ 한국형 **Age-Tech 핵심기술** 개발 및 **R&D 예산 확대**
- ✓ 로드맵(분야별·단계별) 기획·추진을 통한 **국가 R&D 우선 과제 선정** 지원

② 규제 샌드박스 및 인증·실증 지원 등 시장 활성화를 위한 선제적인 제도 개선 추진

- ✓ **규제샌드박스** 제도 적용 확대를 통한 선제적 규제 완화
- ✓ **실증연구 인프라 조성** 및 확대를 통한 **상용화** 지원
- ✓ 관련 기술에 대한 **인증 및 표준화** 지원
- ✓ Age-Tech 스타트업 육성 등 창업 및 지역거점 기반 강화

③ 공공부문 초기수요 창출 및 해외진출 지원을 통해 미래 신성장동력 육성

- ✓ 정부지원 **R&D 우수제품**을 **스마트 패키지**로 구성·보급하는 **모델 개발** 및 시행
- ✓ 노인장기요양보험 **복지용구 급여 품목**에 **신기술 품목** 확대
- ✓ KOTRA 연계 한국형 **Age-Tech 유망분야**의 **해외시장 진출 지원**
- ✓ **우수 전문인력 양성**

④ 범부처 협력체계 구축

- ✓ Age-Tech 융합 **범부처 협력체계(Alliance)** 구축

3. 향후 추진계획

- **(대책발표)** ①지역사회 계속거주를 위한 통합돌봄체계 강화(1월) → ②Age-Tech 기반 실버경제 육성 → ③계속고용 여건조성 및 노후 소득보장 강화* 順으로 순차 발표

* '계속고용·노후소득보장' 부분은 경사노위 논의진행 상황 및 국회 연금개혁 논의 상황을 토대로 발표(안) 마련 및 발표시기 조정

- **(후속조치)** 3월부터 진행될 제5차 저출산고령사회기본계획('26~'30) 수립 과정에서 심층연구, 전문가 및 이해관계자 의견수렴 등을 통해 ①추가과제를 지속 발굴하고, ②現과제도 구체화·보완하여 연내 확정