

[국문 요약]

OECD의 불평등한 고령화 방지(Preventing Ageing Unequally) 보고서

- 요약문 국문번역: 아셈노인인권정책센터 이영미 연구원 (lym3663@asemgac.org)

보고서 개요(Executive Summary)

‘불평등한 고령화’란 생애 주기 동안 발생하고 심화되어 노년기에 구체화되는 불평등을 의미한다. 사람들이 각자의 삶 속에서 경험하는 특정한 상황들의 결과는 축적되어 노년기의 건강과 소득에 부정적 영향을 미치게 되는 경향이 있다. 불평등한 고령화가 새로운 현상은 아니지만 최근 더욱 주목받고 있는 이유는 많은 국가에서 현재의 노인 세대가 이전의 노인 세대보다 높은 소득과 낮은 빈곤의 위험을 경험하는 반면, 현재의 젊은 세대는 노년기에 더욱 심화된 불평등에 직면할 수 있기 때문이다. 이들의 기대수명은 점차 늘어나고 있으나 이전보다 불안정한 노동시장을 경험하고 있으며, 소득 및 가구소득 분배의 불평등은 갈수록 더 심화되고 있다. 이러한 상황은 노년기의 불평등을 확대하는 원인이 되고 있으며, 건강 상태의 사회경제적 격차도 여전히 크게 존재한다.

불평등한 고령화는 미래의 경제 성장에도 해로운 영향을 미치는데, 특히 기회의 불평등이 특권이나 배제로 이어지는 사회 속에서 세대 간 사회적 유동성을 약화시키며, 사회의 결속력을 위협할 수 있다. 이 보고서는 세대 내 및 세대 간에서 인구 고령화와 함께 심화되는 불평등이 어떻게 발전하고 상호작용하는지를 분석하고자 한다. 또한 OECD 회원국과 개발도상국의 우수 사례를 통해 이러한 불평등을 예방, 완화 및 대처하기 위한 정책적 의제를 제안한다.

■ 주요 연구 결과

인구 고령화가 가속화되는 반면 사회경제적 집단 간의 건강 불균형 격차는 계속해서 크게 존재

- 노년층의 새로운 사망률 데이터에 따르면 사회경제적 상황에 따른 불평등이 장수에 많은 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 이는 이전에 보고됐던 것보다 더욱 뚜렷한 관계성을 보인다.
- 고령층의 불평등 문제는 개발도상국에서 더욱 심각한데, 이들 국가들 중 상당수는 상대적으로 초기 국가 발전 단계에서 급속한 고령화를 경험하고 있으며, 다른 OECD 회원국보다 더욱 심한 건강 불평등과 덜 효과적인 사회보장제도를 가지고 있다.

한 세대에서 다음 세대로 이어지며 증가하는 소득 불평등

- 대부분의 국가에서 사람들의 평균 실질 소득은 같은 나이의 이전 세대보다 여전히 높았다. 그러나 10년 전에 태어난 세대와 비교했을 때, 1960년대 출생자부터는 더이상 이전 세대보다 소득이

높지 않게 된다.

- 조사 대상국 중 3분의 2의 국가에서 같은 나이의 이전 세대와 다음 세대를 비교하였을 때 소득 불평등이 증가하고 있었으며, 특히 고령층보다 더욱 심화된 불평등을 직면하고 있는 현재의 젊은 세대가 더 많은 영향을 받을 것으로 나타났다.

다양한 차원에 걸친 복합적 불평등

- 건강 및 사회경제적 불평등은 생애 초반부터 시작된다. 건강, 교육, 고용 및 소득에서의 불이익은 상호 영향을 주어 불평등을 더욱 강화하고, 생애 주기 동안 더욱 복합적으로 작용하게 된다.
- 모든 연령대에서 건강이 좋지 않은 남성 혹은 여성은 적게 일할 수밖에 없고, 따라서 소득 또한 적을 수밖에 없다. 건강 상태가 나쁜 남성의 경우 경력을 유지하는 동안 총 생애 소득이 각각 교육 수준이 낮은 경우는 33%, 높은 경우는 17% 감소했다. 그러나 여성의 경우는 영향이 비교적 적었다.
- 교육수준이 낮은 사람들은 정년이 되면 은퇴하는 경향이 있는 반면, 교육수준이 높은 사람들은 더 오래 일하는 것으로 나타났다.
- 건강 약화는 고령 노동자들이 조기 은퇴를 결심하는 주요한 원인이다. 그러나 건강은 55세 이상 인구의 고용률이 급격히 감소하는 것에 대한 제한적인 이유가 될 뿐이며, 이는 직업교육이 운영되는 방식이나 노동시장의 기능, 연금제도의 설계 등 다른 요인의 중요성을 보여준다.

노년기 소득 불평등 및 연금에 불평등이 미치는 영향은 국가별로 크게 상이

- 평균적으로 생애 소득 불평등의 약 3분의 2가 연금 불평등으로 이어지는데, 이는 많은 앵글로색슨 국가에서는 25% 미만, 기타 OECD 회원국 약 3분의 1에서는 85% 이상에 해당한다.
- 저소득층은 고소득층보다 기대수명이 낮은 경향이 있는데, 이는 저소득층이 수령하는 총 연금액이 고소득층에 비해 약 13% 적은 결과로 이어진다. 정년 연장이 연금과 관련하여 저소득자에게 긍정적인 영향을 미칠 수는 있으나, 그 영향은 미미하다.

사회경제적 수준이 낮은 집단에서 노년기의 의존도가 더 극심

- 사회경제적 지위가 낮은 사람들이 장기요양서비스를 필요로 할 가능성이 더 높으나, 몇몇 국가의 사회경제적 수준이 낮은 대부분의 사람들은 공식적 홈케어서비스를 감당하기 어려우며, 시설 보호를 선택할 수밖에 없게 된다.
- 장기요양서비스에 대한 사회보장 수준이 높은 국가에서는 비공식 돌봄의 비율이 낮으며, 돌봄에 있어서의 젠더 불평등도 적다.

성별에 따른 불평등은 여전히 심각

- 모든 세대 여성의 고용률이 급격히 증가하고 보다 최근에는 많은 국가의 남성 고용까지 감소하여 성별 고용 격차가 감소하였다.
- 그러나 여전히 65세 이상 여성에 대한 연간 연금 지급액은 평균적으로 약 27% 낮으며, 여성의

노인 빈곤율은 남성보다 훨씬 높은 것으로 나타났다.

■ 핵심 권고 사항

시간이 지나 불평등이 더욱 심화되고 축적되기 전에 방지해야 한다.

- 불평등이 심화되기 전인 생애 초기의 조기 개입이 정책 의제의 우선순위가 되어야 한다:
 - 특히 불우한 배경을 가진 아동들을 위해, 어린 나이부터 사회보장제도의 보호를 받을 수 있도록 해야 한다.
 - 양질의 영유아 보육서비스와 조기 아동교육을 보장해야 한다.
 - 교육의 실패(school failure)를 줄여야 한다.
 - 학력부진학교(low performing disadvantaged schools)를 개선해야 한다.
 - 학생들의 자퇴(early school leaving)를 막아야 한다.
 - 학교 교육에서 일찍부터 성 고정관념(gender stereotyping)을 형성하는 것을 막아야 한다.
- 좋은 조건으로 근로를 시작할 수 있도록 장려해야 한다:
 - 특히 사회적 지원망의 도움을 받기 어려운 청소년들에게 충분한 오리엔테이션을 제공하고 직업교육을 강화하여 학교 교육에서 직장으로의 전환이 원활하게 이루어질 수 있도록 해야 한다.
 - 청년들을 위한 효과적인 노동시장 정책을 설계해야 한다.
- 사회경제적 불이익과 건강 상태의 연관성을 극복할 수 있도록 해야 한다:
 - 건강 불평등의 원인이 되는 광범위한 사회적 결정요인을 해결할 수 있는 전략을 개발해야 한다.
 - 주요 위험 요소나 인구 집단을 대상으로 하는 예방에 할당된 보건 지출을 확대해야 한다.

고착화된 불평등을 완화해야 한다.

- 의료서비스에 대한 평등한 접근을 보장하고 다차원적 활동적 노화 전략을 개발하여 건강한 노화(healthy ageing)를 촉진해야 한다:
 - 재정적 장애물을 제거해야 한다.
 - 환자 중심의 접근을 지향하여 의료서비스를 개선해야 한다.
 - 노인성 질환 치료 분야의 전문 의료진을 육성해야 한다.
 - 건강 정보 이해능력(health literacy)을 향상시켜야 한다.
- 실직의 영향을 최소화하고 장기 실업을 방지해야 한다:
 - 실직한 근로자를 지원하기 위한 정책을 강화해야 한다.
 - 실직 직후 또는 통보 기간 중이라도 상담, 기술 감사, 구직 지원 및 재교육 등의 지원을 제공해야 한다.

- 근로자의 능력을 향상하고 개발하기 위한 동등한 기회를 제공해야 한다:
 - 특히 저숙련 노동자와 고령 근로자를 위해 평생 교육에 대한 접근을 개선해야 한다.
 - 직장생활 동안 축적된 기술과 능력을 잘 활용할 수 있도록 해야 한다.
- 고령 노동자의 근로의 질을 향상시켜야 한다:
 - 직장에서의 안전과 근로시간에 대한 규제를 개선해야 한다.
 - 안전하고 건전한 근로환경을 촉진해야 한다.
 - 잘 설계된 질병관리제도를 시행해야 한다.
 - 노동 조사 기구와 직장 의료 서비스의 역할을 개선해야 한다.
- 고령의 인력을 고용하고 유지하기 위한 장벽이 사라져야 한다:
 - 고령 근로자의 노동 비용과 생산성 간의 조화를 보장해야 한다.

노년층의 불평등을 해결해야 한다.

- 사회경제적 요인에 따른 기대수명의 차이가 연금 급여에 미치는 영향을 제한해야 한다. 이러한 영향은 대개 고려되지 않지만, 연금제도가 서로 다른 집단 간에 소득을 재분배하는 방식에 의도하지 않은 큰 영향을 미칠 수 있다.
- 노후 안전망, 의무 연금(mandatory pensions), 사적 연금(annuities in private schemes) 및 연금 크레딧 등의 조합을 통해 적절한 수준의 퇴직 후 소득을 준비할 수 있도록 해야 한다.
- 연금 보장의 범위를 확대해야 한다. 특히 자영업자나 비정규직 종사자의 연금보장을 확대해야 하며, 개발도상국의 경우 금융문해력(financial literacy) 향상을 포함하여 보다 보편적인 연금 적용을 도입해야 한다.
- 유족연금(survivor's pensions)을 신중히 설계하여 미망인을 효과적으로 보호하는 동시에 비효율적인 형태의 재분배나 노동 의욕 저하 문제를 방지해야 한다.
- 모든 근로자를 위한 통일된 연금체계를 지향해야 한다.
- 모든 사람이 홈케어서비스를 이용할 수 있도록 하여 장기요양서비스에서의 불평등을 줄여야 한다.
- 비공식 돌봄자에 대한 지원을 늘려 돌봄에서의 불평등을 줄여야 한다.

아셈노인인권정책센터는 아셈 지역과 국제사회의 고령화와 노인인권 관련 자료를 정기적으로 모니터링하고 주요 자료를 요약 및 번역하여 공유하고 있습니다. 자료의 내용에 대한 책임은 각 기관에게 있음을 참고하여 주시기 바라며, 번역에 대한 의견이 있으시면 담당자에게 연락주시기 바랍니다