



CARNEGIE
ENDOWMENT FOR
INTERNATIONAL PEACE

2026년 3월

초고령 경제 거버넌스: 한국에서의 돌봄·안전· 노동의 정치학

다르시 드라우트-베하레스

아시아 프로그램

초고령 경제 거버넌스: 한국에서의 돌봄·안전·노동의 정치학

다르시 드라우트-베하레스

2026년 3월

카네기 국제평화재단 소개

복잡다단하고 변화무쌍하며 경쟁이 심화되고 있는 세계에서 카네기 국제평화재단은 전략적 아이디어를 제시하고, 외교를 지원하며, 차세대 국제 전문가를 양성하여 각국과 기관들이 어려운 글로벌 과제에 대응하고 평화를 증진하도록 지원합니다. 20개국에 걸쳐 170명 이상의 학자로 구성된 글로벌 네트워크를 보유한 카네기 재단은 주요 글로벌 과제에 대한 독립적인 분석과 지역적 맥락에 대한 깊은 이해로 높이 평가받고 있습니다.

© 2026 카네기 국제평화재단. 무단 전재 및 배포를 금합니다.

카네기 국제평화재단은 공공 정책 이슈에 대해 본 재단 자체의 입장을 가지고 있지 않습니다. 본 보고서에 제시된 견해는 저자의 개인적 의견이며, 카네기 국제평화재단, 그 직원 또는 이사진의 견해를 나타내지 않습니다.

카네기 국제평화재단의 서면 허락 없이는 본 출판물의 어떠한 부분도 어떠한 형태나 수단으로도 재생하거나 전송할 수 없습니다. 문의는 아래로 연락하시기 바랍니다.

Carnegie Endowment for International Peace
Publications Department
1779 Massachusetts Avenue NW
Washington, DC 20036
P: + 1 202 483 7600
F: + 1 202 483 1840
CarnegieEndowment.org

본 출판물은 CarnegieEndowment.org에서 무료로 다운로드할 수 있습니다.

목 차

서론	1
한국의 성장 전략이 거버넌스를 형성한 방식	1
초고령화가 생성하는 거버넌스 압력	7
한국의 성장 지향적 거버넌스 모델의 한계	10
주석	11



저자 소개

다르시 드라우트-베하레스 박사는 워싱턴 DC 소재 카네기 국제평화재단 아시아 프로그램의 정치학자이자 한국학 펠로우입니다.

감사의 말

이 프로젝트는 한국국제교류재단과 NC문화재단의 후원을 받았습니다.

아시아 프로그램

워싱턴에 위치한 아시아 프로그램은 중국, 일본, 한반도를 포함한 아시아 태평양 지역에서의 평화, 성장, 기회를 위협하는 안보 위험요인, 거버넌스 위험요인, 기술 관련 위험요인을 연구합니다.

서론

2024년 한국은 65세 이상 인구 비율이 20%를 넘어서며 초고령사회 진입 기준을 넘어서었다. 이 비율은 2036년 30%, 2050년에는 40% 이상으로 두 배 이상 증가할 전망이다.¹ 이러한 변화는 전례 없는 속도로 진행되고 있다. 한국은 ‘고령사회’에서 ‘초고령사회’로의 전환에 25년이 채 걸리지 않았는데, 이는 프랑스의 140년 이상과 비교되는 수치이다(그림 1 참조).²

전 세계 선진국들은 20세기에 이미 고령사회 또는 초고령사회에 진입했다(그림 2 참조). 사하라 이남 아프리카를 제외한 모든 지역에서 초고령화가 주요 추세로 자리 잡고 가고 있는 가운데,³ 한국에서 유례없이 벌어지고 있는 압축적인 인구 변천은 고령화 경제가 맞닥뜨릴 거버넌스적 부담을 이해하는 데 있어서 중요한 사례를 제공한다. 특히 가족 기반 돌봄과 고용 연계 복지라는 전통적 체계는 인구 구조의 변화 앞에서 한계를 드러내고 있다.

인구 감소는 사회적, 경제적 지배구조에 근본적인 질문을 던진다. 고령화 사회가 공공 서비스를 쉽게 확대하거나 비용을 재분배하기 어려운 상황이라면, 정부는 돌봄, 공공의 안전, 생산성 문제에 가해지는 압박을 어떻게 관리할 것인가? 노동 수명의 연장이 고령화된 신체 및 축소되는 노동력과 충돌할 때, 노동과 숙련성, 생산적 시민권에 대한 기대는 어떻게 재편되는가?

이 논문은 한국의 경험을 바탕으로, 인구 고령화에 의해 거버넌스가 어떻게 바뀌는지를 이해하기 위한 분석 틀을 제시한다. 여기서 거버넌스란, 국가가 돌봄을 제공하고, 안전을 보장하고, 생산성을 유지하는 국가적 과제를 조직하고 배분하는 지배구조를 뜻한다. 이 논문은 복지, 노동, 공공안전 등의 정책을 별개 영역으로 다루기보다는, 인구 고령화가 전 부문을 관통하는 압박을 가할 때 전통적 체계가 인구 구조의 변화 앞에 드러내는 한계를 입증함으로써 국가적 과제에 관한 정치적 선택이 얼마나 어려운 과정으로 변모하는지를 보여준다.

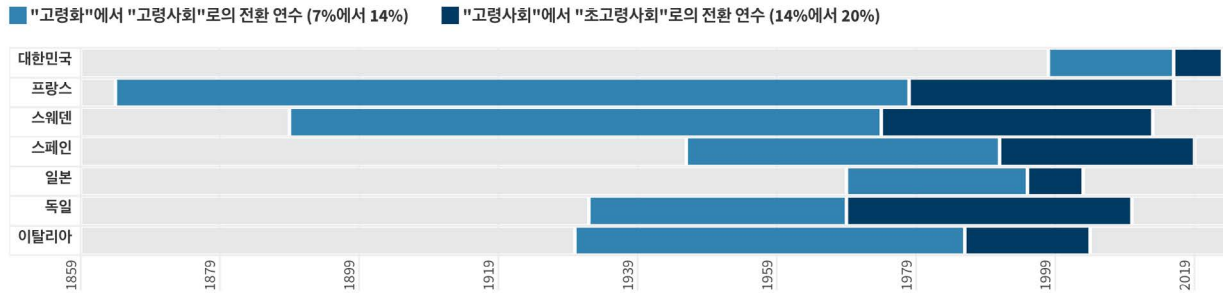
한국의 성장 전략이 거버넌스를 형성한 방식

한국의 초고령화 대응을 이해하려면, 경제 발전과 사회 복지 제공 간의 관계를 한국이 역사적으로 어떻게 다루어왔는지를 먼저 살펴볼 필요가 있다.

1950년대부터 1980년대까지 한국이 빈곤에서 번영으로 전환하는 과정에서, 인구 고령화를 추동하는 두 가지 힘인 출생률 하락과 기대 수명 상승을 동시에, 그것도 매우 빠른 속도로 불러왔다. 의료 접근성 확대에 따라 사망률이 하락한 반면, 출생률은 산업화 사회의 자연적 인구 전환과 국가 주도의 가족계획 정책이 결합되며 급격히 감소했다.⁴

이러한 변화는 한국의 부양비, 즉 생산가능인구와 피부양인구 간의 균형을 근본적으로 흔들어 놓았다. 한국의 부양비는 1960년 80%에서 2024년 42.5%로 급격히 하락했는데, 겉으로 보기에 생산가능인구 1인당 피부양인구가 줄어든 긍정적 변화처럼 보

그림 1. 고령화 전환의 속도와 시기



출처: 완전한 출처는 미주 2를 참조하십시오.

주: 1960년 이후 기준선은 UN WPP (2022)를 사용합니다. 1960년 이전 교차는 Kinsella and Gist (1995) 및 각국의 역사적 인구조사 표에 의존합니다. 한국 데이터는 KOSIS 및 행정안전부 인구 발표와 대조 확인되었습니다. 기준 연도는 65세 이상 비율이 지정된 수준에 도달하거나 초과한 첫 번째 연도(또는 인구조사 날짜)를 반영합니다.

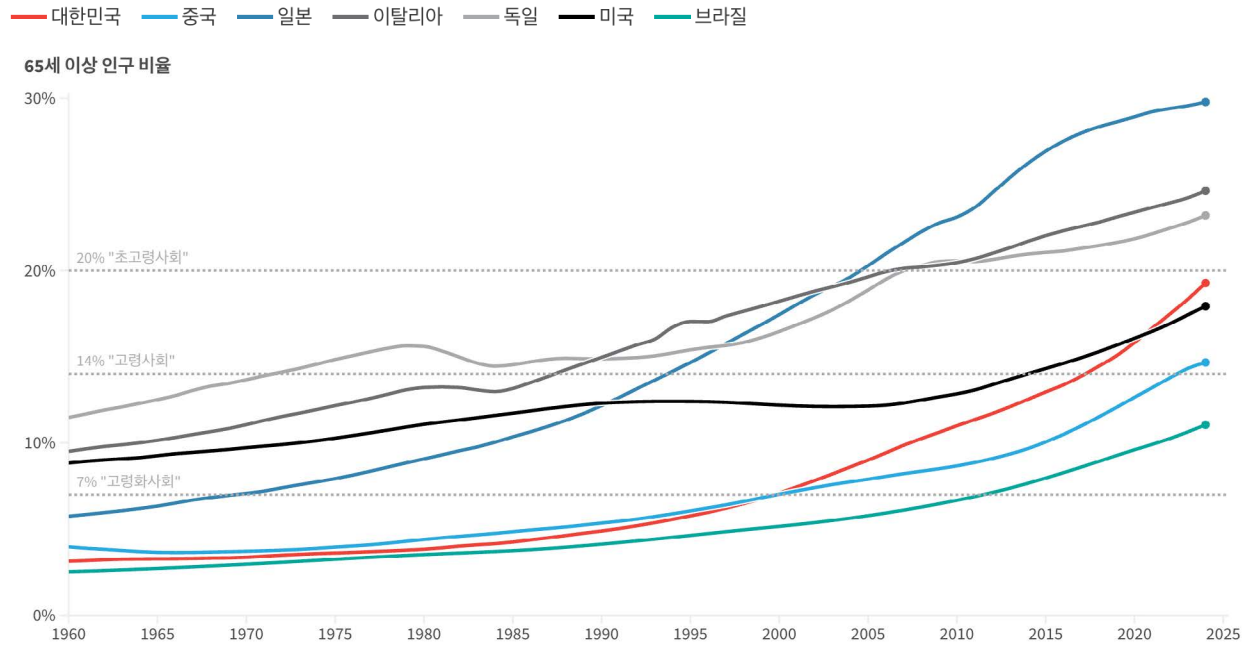
이다(그림 3a 참조). 그러나 이를 연령별로 나누어 보면, 피부양인구의 구성과 그것이 경제와 맺는 관계에 중대한 근본적인 변화가 있었음을 알 수 있다. 일본, 중국에서 이탈리아, 독일, 미국에 이르기까지 선진 산업국가들 전반에서 출산율 하락에 따라 유년부양비는 감소한 반면(그림 3b 참조), 평균수명의 증가로 노년부양비는 상승했다(그림 3c 참조). 경제적으로 더 중요한 점은, 유년 피부양인구는 장차 노동시장에 진입해 국가 경제에 기여할 미래 노동력이지만, 고령의 피부양인구는 노동시장에 재진입하지 않거나 제한적으로만 참여한다는 것이다. 따라서 부양비의 총량이 아니라 그 구성이 거버넌스의 문제를 불러일으킨다.

한국은 한때 이러한 인구구조로부터 상당한 이익을 얻었다. 즉, 1950년대 한국전쟁 이후의 베이비붐이 대규모 노동력을 형성했고, 이는 1970~80년대 수출 주도 산업화의 동력이 되었다. 냉전 시대의 맬서스주의적 과잉인구 및 자원 부족에 대한 우려에 영향을 받은 한국 정부는 1960년대에 해외 보건기관들과의 협의 하에 출생률을 낮추기 위한 체계적인 가족계획 정책을 추진했다.⁵ 그 결과 노동자 1인이 부양하는 피부양인구가 줄어들었다. 이러한 움직임은 동아시아 전반에서 관찰되며, 이른바 '인구배당효과'가 매우 강력하게 작용하여 인구통계학자들은 이 인구 추세 하나만으로도 동아시아 경제의 기적에 대해 3분의 1 내지서 절반이 설명된다고 추정한다.⁶

그러나, 1980년대 이후 한국의 출생률이 계속 급락하면서 이점은 오히려 부담으로 바뀌었다. 생산가능인구는 2020년경 정점에 도달한 뒤 급격히 감소하고 있으며, 고령인구는 계속 증가하는 반면 청년 인구는 줄어들고 있다(그림 4 참조). 오늘날 축소되는 노동력은 세수, 돌봄 노동, 경제적 생산성을 창출하여 빠르게 늘어나는 고령인구를 부양해야 하는 상황을 초래했다. 일하는 세대의 부담은 급격히 커지고 있으며, 2055년 연금 적립금이 소진될 경우 2065년에는 연금 기여금만으로도 근로자 소득의 3분의 1이 쓰일 것으로 전망된다.⁷

한국의 전후 발전 모델은 투자 조율, 수출 산업 육성, 교육 인프라 확충 등 산업 정책을 통한 경제 성장을 최우선시했다.⁸ 사회 복지는 제한적으로 제공되었고, 주로 고용 기반 보험과 가족 돌봄 네트워크를 중심으로 조직되었다.⁹ 이 발전주의적 지향에서 국가는

그림 2. 인구 고령화 추이, 1960-2024



출처: "Population Ages 65 and above (% of Total Population)," World Bank Open Data, January 28, 2026, <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.65UP.TO.ZS>.

광범위한 사회 서비스를 직접 제공하기보다는, 시민들이 경제적으로 생산적일 수 있는 여건을 조성하는 역할을 맡았다.¹⁰ 이러한 체제는 급격한 산업화와 인구배당효과가 있는 시기에는 효과적으로 작동했다.

그러나 오늘날 전례 없는 속도의 초고령화는 경제적 역량과 사회 지지 체계를 동시에 압박함으로써 이 체제를 흔들고 있다. 노동력을 축소시키는(경제적 압박) 동일한 인구 구조의 변화가 한편으로는 돌봄의 수요를 증가시키고(사회적 압박), 다른 한편으로는 가족 돌봄 역량을 약화시키고(구조적 변화) 있다. 이것은 서로 별개의 문제가 아니라 하나의 복잡한 사회적 변동이 드러내는 상호 연결된 국면들이다.

한국은 이미 인구 고령화와 사회보험 체계의 성숙에 따라 사회적 위험 관리에서 국가 책임의 범위가 구조적으로 확대되는 임계점을 넘어섰다. 지난 30년 동안 한국은 국민 건강보험(1977년), 국민연금(1988년), 고용보험(1995년), 장기요양보험(2008년)을 포함하는 핵심 사회보험 체계를 빠르게 보편화해왔다.¹¹

하지만 이러한 확대는 불균등했고 정치적 제약도 컸다. 1987년 민주화 이후, 특히 1997년 외환위기 이후 역대 정부들은 사회보험 적용 범위를 확대하고 아동돌봄 및 노인돌봄 서비스에 대한 공공 개입을 강화하는 동시에 노동시장 제도를 재편했다. 이 시기의 개혁은 적응적이면서도 내적으로 모순된 국가 거버넌스의 재구성이었다. 즉, 정책 결정자들이 민주주의적 제약과 새롭게 부상하는 인구 압력에 대응하는 과정에서 복지 확대와 노동시장 자유화가 병행되었다.^{12,13} 1997년 위기가 만든 정치적 합의는 김대중 정부와 노무현 정부가 사회보험 적용 범위를 빠르게 확대할 수 있는 기반이 되었다.¹⁴ 그러나 이 개혁들은 역설적인 결과도 낳았다. 적용 범위가 확대되는 동시에, 자유화된 노동시장은 2000년대 중반에는 임금 노동자의 40% 이상을 차지하게 된 비정규직 계층을 양산했고, 고용 기반 사회보험은 이들에게 충분히 도달하지 못했다.

부양비, 1960-2024

그림 3a. 총부양비

생산가능인구 대비 비율

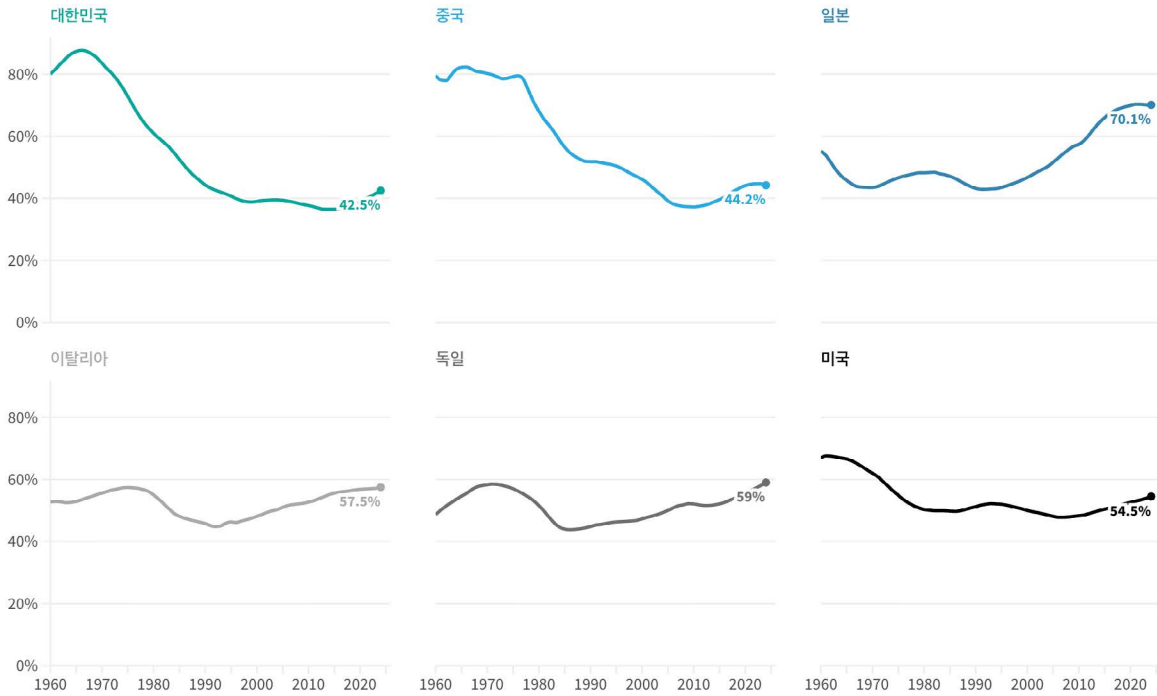


그림 3b. 노년부양비

생산가능인구 대비 비율

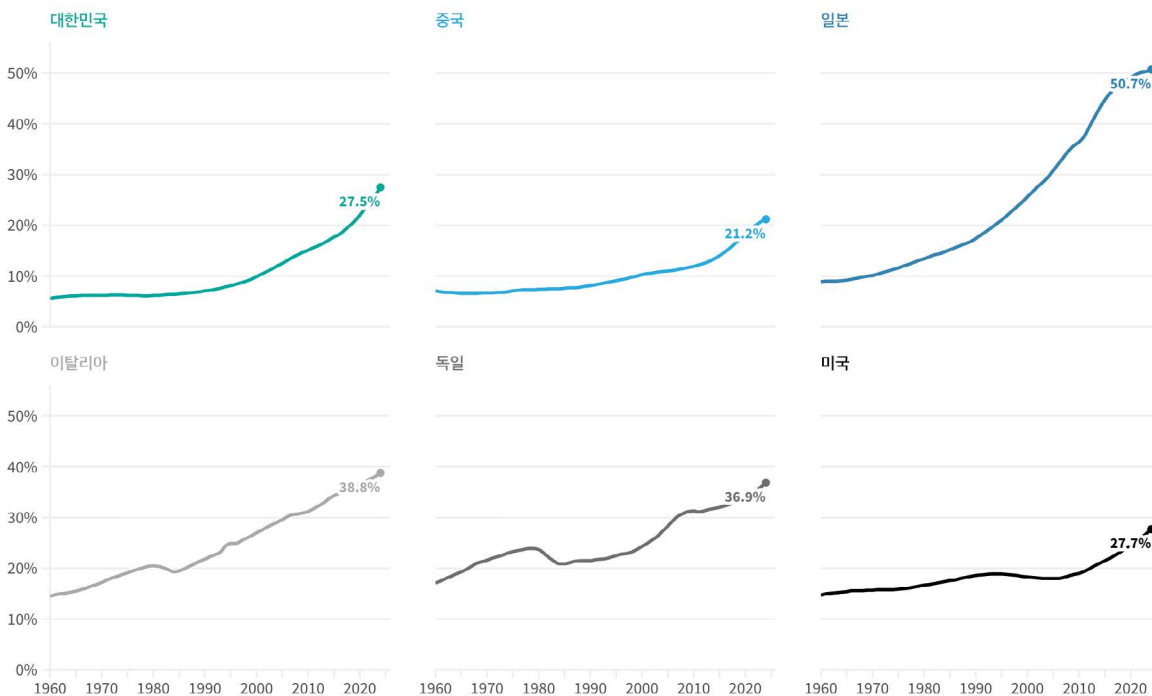
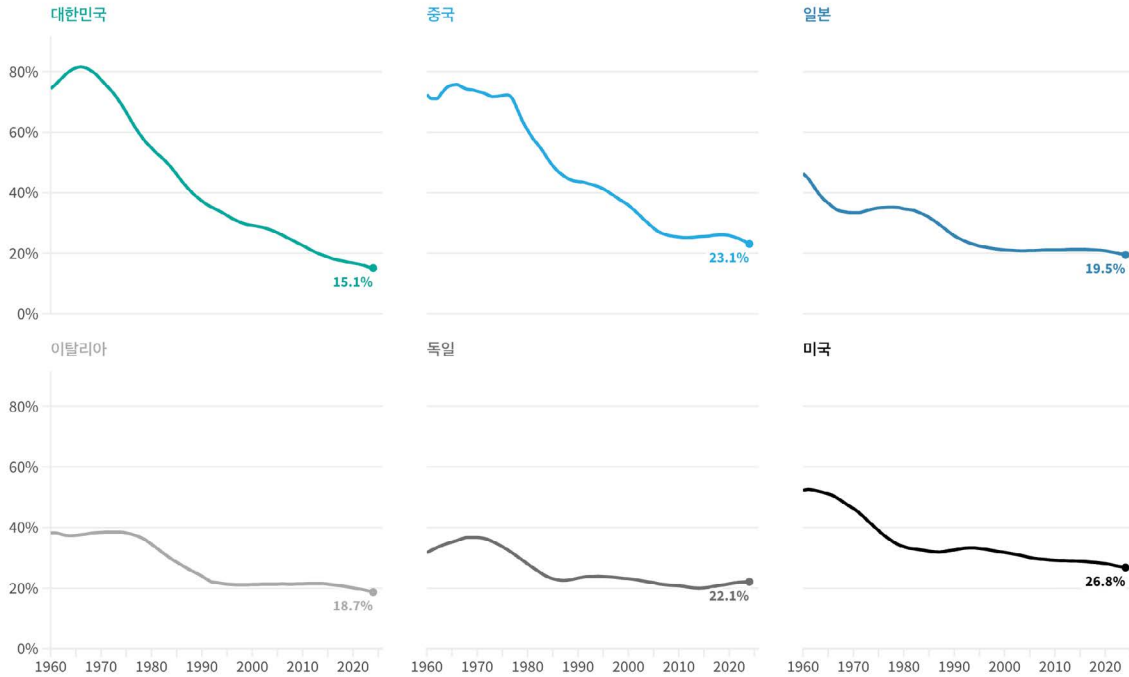


그림 3c. 유소년부양비

생산가능인구 대비 비율



출처: “Age Dependency Ratio (% of Working-Age Population),” World Bank Open Data, January 28, 2026, <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.DPND>; “Age Dependency Ratio, Old (% of Working-Age Population),” World Bank Open Data, January 28, 2026, <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.DPND.OL>; “Age Dependency Ratio, Young (% of Working-Age Population),” World Bank Open Data, January 28, 2026, <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.DPND.YG>.

따라서 오늘날 한국이 직면한 핵심 과제는 사회안전망의 부재의 문제가 아니라, 인력 개발, 노동 수명 연장, 노인돌봄 제공을 중심으로 거버넌스를 재조정함으로써 기존 제도를 어떻게 인구 구조의 변화에 적응시키는가 하는 것이다. 국가는 인구학적 위험을 완화하기 위해 점점 더 적극적으로 개입하고 있지만, 돌봄 제공과 노동력 적응에 대한 책임은 여전히 가족과 시장, 기업에 걸쳐 분산되어 있다. 그 결과, 논쟁의 초점은 단순한 적용 범위에 관한 문제에서 기여, 생산성, 연장된 노동생활의 변화 등을 둘러싼 논쟁으로 옮겨가고 있다.

이 변화는 결국 초고령사회에 세 가지 특정한 거버넌스 압박을 초래한다. 이는 경제 정책과 사회 정책이 더 이상 분리될 수 없음을 보여준다.

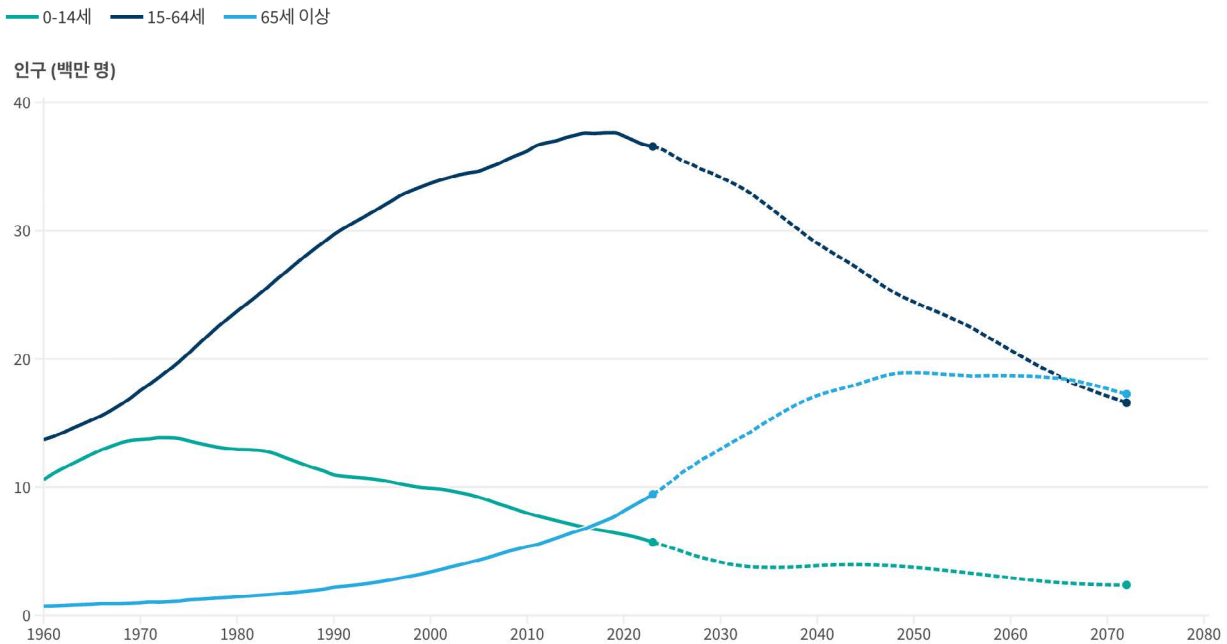
- **돌봄의무의 압박:** 인구구조변화와 무급 가족 돌봄 제공자의 감소로 인해 가족이 더 이상 노인돌봄을 감당할 수 없게 될 때, 그 책임은 국가로 넘어가는가, 아니면 민간 시장으로 이전되는가?
- **보호의무의 압박:** 노인의 사회적, 지리적 고립이 심화될 때 위험을 모니터링하고 기본적 안전을 보장하는 데 국가는 어떤 책임을 져야 하는가?
- **생산성에 관한 압박:** 노동력 부족으로 노동 수명의 연장이 요구 되지만, 기업이 고령 노동자를 유지하는 비용에 대해 저항할 때, 고령자는 어떤 조건 아래에서 경제 활동을 계속할 수 있는가?

이 각각의 압박은 경제적 차원(노동 공급, 재정 비용, 생산성)과 사회적 차원(돌봄 제공, 사회안전망, 삶의 질)을 동시에 갖는다. 전통적인 정책 대응은 이를 분리하여 다뤘다. 복지 확대는 사회적 필요를, 노동 정책은 경제적 필요를 다루었다. 전 세계 모든 고령화 사회와 마찬가지로 이 문제들이 서로 긴밀히 연결되어 있음을 보여준다. 생산성 문제를 해결하지 않고 돌봄만 해결하는 것은 불가능하며, 돌봄 지원 없이 노동 수명을 연장하는 것도 지속 가능하지 않다. 또한 재정적 제약을 고려하지 않은 채 고립된 고령자를 보호하는 것 역시 정치적으로 실행되기 어렵다.

전 세계의 선진국들은 전례 없는 고령화 압력에 직면해, 기존 체계의 한계가 드러나는 가운데 다양한 정책적 대응을 실험하고 있다. 실제로 세계 각 지역의 고소득국가와 중진국들은 한국의 초고령화 경험에 주목할 필요가 있다. 이들 역시 이미 같은 압박에 직면해 있거나 곧 직면하게 될 것이기 때문이다.

독일과 일본 같은 일부 국가는 보험기반 장기요양 보장범위를 확대하며 상당한 재정 부담과 새로운 국가적 책임을 수용해왔다.¹⁵ 스칸디나비아 국가들은 공공 돌봄 서비스에 대규모 투자를 단행하여 가족과 국가 간 책임 분담 구조를 근본적으로 바꾸었다.¹⁶ 특히 일본은 기술혁신을 강조하며 노인돌봄 로봇과 자동화 시스템에 대한 공공투자를 확대해 왔다는 점에서 주목된다.¹⁷ 각각의 접근은 재정적 비용, 제도적 변화, 기술적 적응 사이에서 서로 다른 상충관계를 낳으며, 최적의 전략에 대한 명확한 합의는 아직 존재하지 않는다.

그림 4. 연령대별 한국 인구 구성, 1960-2072



출처: Statistics Korea (KOSIS), Projected Population by Age (Korea), 1960-2072, data updated December 14, 2023, Korean Statistical Information Service (KOSIS), Ministry of Data and Statistics, accessed February 25, 2026, https://kosis.kr/eng/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ETITLE&parMTabId=M_01_01.

한국의 정책 입안자들과 연구자들은 이미 1990년대부터 인구 감소에 대한 우려를 갖기 시작했고, 이에 대한 한국의 대응은 가족 규모를 늘려 인구 감소를 되돌리는 데 초점을 맞추었다. 1990년대와 2000년대에는 출산율 하락이 정부의 최대 관심사였다. 인구 증가가 둔화되고 결국 2020년에 인구가 자연 감소로 돌아가면서,¹⁸ 사회적 불안은 ‘인구 소멸’을 막아야 한다는 문제의식으로 집중되었고, 이는 출생률 회복을 최우선 정책목표로 두는 방향을 강화했다.

정부는 2006년 이후 출생률 제고를 위한 현금 지원 및 난임 치료 지원을 포함한 정책에 280조 원(약 1,975억 달러)을 투자했으며,¹⁹ 노동력 부족을 보완하기 위한 한시적 이민 정책도 추진했다.²⁰ 이러한 접근 방식은 초고령화를 제도적 적응이 아닌 인구공학적 해결로 풀어야 할 문제로 간주하는 것이다.

이러한 노력들은 가족 기반 복지 제공과 인구 구조 교정에 관한 오래된 전제를 반영하는 것이었으나, 고령화 추세를 늦추는 데 있어 그 효과가 제한적임이 갈수록 분명해졌다. 출산율 하락이 지속되고 노동력 감소가 가속화되면서, 인구 구조 역전을 거버넌스 전략으로 삼는 데 따른 한계가 더욱 뚜렷해졌다.

초고령화가 초래하는 거버넌스 압박

한국의 전례 없는 초고령화 속도는 경제 정책과 사회 정책이 더 이상 분리될 수 없음을 드러내는 세 가지 상호 연결된 거버넌스 압박을 초래한다. 각각의 압박은 즉각적인 위기 관리와 장기적인 구조 적응을 동시에 포함하며, 정부로 하여금 경제적 우선순위를 유지하면서도 사회적 필요에 대응하도록 강제한다.

돌봄의무의 압박: 가족을 넘어선 돌봄의 거버넌스

한국의 돌봄 위기는 전통적인 가족 기반 체계를 더 이상 유지할 수 없게 만든 인구 역학을 반영한다. 2024년 기준 고령자의 37.8%가 독거하고 있으며, 18.7%는 아픈 경우 아무런 도움을 받지 못하고 있다.²¹ 이는 급격한 변화의 결과이다. 고령 여성 중 독거 비율은 1960년 3%에 불과했으나 2010년에는 31%로 증가했으며, 현재는 고령 미망인의 절반이 홀로 살고 있다.²²

가족 기반 노인돌봄을 압박하는 동일한 거버넌스 논리가 한국의 의료 체계도 분열시키고 있다. 의료 체계는 수요 증가에 직면해 있으며 초고령사회를 위한 준비가 충분하지 않은 상태이다.

전통적인 돌봄 제공자들이 노동시장에 진입하는 동시에 돌봄 수요는 증가하면서 돌봄 공백이 확대되고 있다. 특히 1955~74년에 태어난 베이비붐 세대를 중심으로 교육받은 여성의 노동시장 참여율이 크게 증가했다.²³ 반면 역사적으로 돌봄을 담당해온 생산가능인구는 2040년까지 전체 인구의 72%에서 56%로 급격히 감소하고 있다.²⁴

한국 여성은 일본과 유사하게 남성보다 약 다섯 배 긴 무급 가사 노동을 수행하고 있으며 이는 OECD 평균 격차의 두 배에 달한다.²⁵ 이는 한국의 고령화경제가 안고 있는 핵심적인 역설을 보여준다. 정부는 생산성 제고를 위해 여성의 노동시장 참여 확대를 기대하는 한편²⁶ 돌봄체계는 동시에 여성이 가정에서 불균형적으로 많은 무급 노동을 불균형적으로 떠안기고 있다. 그런데도 정부는 이 두 문제를, 동일한 인구 집단에 동시에 영향을 미침에도 불구하고, 서로 별개의 정책 과제로 다루고 있다.

가족과 여성에게 과중한 부담을 지우는 동일한 거버넌스 논리가 의료 서비스 전달 체계도 분열시키고 있다. 한국의 의료 체계가 압박을 받는 이유는 단순히 수요 증가 때문만이 아니라, 돌봄에 관한 기존의 거버넌스 구조가 초고령사회의 필요에 제대로 부합하지 않기 때문이다. 한국의 전체 의료비 지출은 OECD 평균 수준에 가깝지만, 고령 환자가 의료 이용에서 차지하는 비중은 불균형적으로 높다. 65세 이상 인구가 전체 인구의 약 5분의 1을 차지하면서도 전체 의료비의 거의 절반을 소비하고 있다.²⁷ 동시에 돌봄 인력은 감소하고 고령화되고 있다. 연령 적응형 기술 분야의 한 연구자가 지적했듯이, 젊은 인력들은 신체적으로 힘들고 급여가 낮은 돌봄 직종으로의 진입을 점점 더 기피하고 있어, 빠르게 늘어나는 고령인구가 갈수록 얇아지는 노동력 기반에 의존하게 되는 상황이다.²⁸

돌봄 서비스 전달은 여전히 분절된 상태이다. 상당수의 고령 환자들이 최소한의 조율만으로 여러 의료 공급자를 통해 치료를 받고 있어, 다약제 복용 및 잠재적으로 부적절한 처방 문제가 높은 비율로 발생하고 있다.²⁹ 한국의 의료 실무자들과 연구자들은 정부의 의료 논의가 소아과, 산부인과, 응급 의료 분야의 인력 부족을 다루는 데 집중된 반면, 일차 의료와 노인 의료에 대한 필요는 정책 논의에서 현저하게 부족하다고 증언한다.³⁰ 이러한 결론은 정책 공동체의 시각도 반영한다. 전직 보건복지부 고위 관료에 따르면, 국민건강보험 재정에 관한 논쟁이 돌봄 서비스 전달, 조율, 그리고 제도화된 일차 의료 및 노인 의료의 부재와 관련된 더 깊은 거버넌스 도전을 드러내고 있다.³¹

보호의무의 압박: 고립 속 안전의 거버넌스

한국의 사회안전망 위기는 전통적 사회안전망의 침식으로부터 비롯되며, 고립된 고령 인구를 모니터링하는 새로운 국가 의무의 필요를 낳고 있다. 지역별 인구 구조 패턴은 취약 인구를 특수한 방식으로 집중시켜 전국에 걸쳐 다른 방식으로 사회안전망 필요를 형성하게 될 것이다. 2020년까지 16개 농촌 지역이 이미 초고령사회 기준에 도달했는데, 이는 전국 평균이 해당 임계점에 도달하기 4년 전의 일이다. 도시와 농촌을 막론한 모든 지역이 2029년까지 이 임계점에 도달할 것으로 전망된다.³²

안전의 측면에서 취약한 고령층은 점점 더 큰 위협에 노출되고 있다. 대표적인 사례가 실종 치매 노인의 급증이다. 연간 치매 환자 실종 신고 건수는 2019년부터 2024년 사이 21% 증가했으며, 발견까지 걸리는 시간도 8.0시간에서 8.2시간으로 늘어났다. 이는 긴급 대응 역량이 이미 상당한 압박을 받고 있음을 보여준다. 모니터링 기술이 존재함에도 불구하고, 탐지 장치를 사용하는 대상 치매 환자의 비율은 2019년 4.6%에서 2.9%로 오히려 감소했다.³³

재난 상황, 특히 산불과 같은 재해 대응에서도 긴급 대응 체계는 고령화된 인구구조의 압박을 받고 있다. 예컨대 한국의 계절 산불 진화 인력 가운데 약 73%가 60세 이상이며, 농업임업 지역 주민의 52% 이상은 이미 65세를 넘었다.³⁴ 이는 취약 인구와 긴급 대응 인력 모두에서 고령자가 다수를 차지하는 상황을 의미한다. 고령화가 불러온 지리적 차원에서의 문제는 결과적으로 이중적인 보호 체계를 만들어내며, 농촌 고령자들은 오랫동안 농업과 산업 노동을 통해 한국의 발전에 기여해왔음에도 불구하고 구조적으로 더 높은 위험에 노출되고 있다.

생산성에 관한 압박: 노동·숙련·경제 참여의 거버넌스

한국의 생산성 문제는 인구구조 변화가 효율성을 떨어뜨릴 뿐 아니라, 기존의 경제 운영 방식 자체를 지속 불가능하게 만든다는 점에서 발생한다. 우선 총 노동인구의 감소는 성장 잠재력을 직접 약화시킨다. 경제학자 김세직은 인구 고령화만으로도 한국의 GDP 성장률이 과거 5년마다 1%포인트씩 하락하던 추세보다 더 빠르게, 3년마다 1%포인트씩 떨어질 수 있다고 전망한다.³⁵ 순수한 경제적 관점에서 보면, 고령화된 노동력은 주로 생산성 문제로 인식된다. 즉, 축소되는 노동력을 혁신과 효율성 향상을 통한 노동생산성 제고로 상쇄하지 못한다면 경제성장은 위협받게 된다.³⁶

여기에 더해, 생산성 비용은 노년부양비의 상승으로 더욱 가중된다. 노년부양비는 2024년 28%에서 2080년대에는 155%까지 증가할 것으로 전망되며, 이는 OECD 국가 가운데 가장 빠른 증가 속도다.³⁷ 고령화된 노동력을 보유한 산업 부문도 상당한 전환 압력에 직면해 있다. 농림어업 분야의 고용은 2010년부터 2019년 사이 35.3% 감소했으며, 2009년 기준 농림어업 종사자의 거의 3분의 2가 고령자였다.³⁸

현재의 제도는 한국의 고령화 인구를 안정적으로 떠받치기에 충분하지 않다. 호봉제는 근속에 따라 보상이 자동적으로 상승하는 구조인데, 여기에 고용주에게 부과되는 법적 해고 제약이 결합되면서 고령 노동자는 기업 입장에서 유지 비용이 높고 재배치도 어려운 존재가 된다. 그 결과 많은 고용주들은 고령 노동자들을 법정 정년 이전에 사실상 주된 일자리에서 밀어내고 있다. 이후 이들은 안정성과 복리후생이 부족한 비정규직 일자리를 통해 노동시장에 재진입해야 한다.³⁹ 이러한 구조는 노후소득의 불안정을 심화시키며, 실제로 한국 고령자의 약 40%는 상대적 빈곤선 이하에서 생활하고 있다. 이는 OECD 국가 중 가장 높은 수준이다.⁴⁰

세금 인상이나 급여 삭감과 같은 전통적 접근 방식은 경제적 한계와 정치적 저항 모두에 직면하여, 정부는 재정 부담을 늘리지 않고 생산성을 제고할 수 있는 대안을 모색해야 하는 상황이다.

개인의 노동시장 취약성은 증가하는 재정 압력에 의해 더욱 복합적으로 나타난다. 국민건강보험 보험료는 7.09%에서 25.09%로 인상되어야 하고, 장기요양보험(LTCI)은 0.91%에서 13.97%로 15배 증가하여 2028년에 법적 상한선을 초과할 것으로 예상되면서, 한국의 건강보험 체계는 2072년까지 근로자 소득의 4분의 1 이상을 차지할 전망이다.⁴¹ 이러한 추세는 장기요양 지출이 의료비 지출을 빠르게 초과하고 있는 일본을 포함하여, 장기요양보험을 도입한 대부분의 OECD 국가에서 관찰되는 궤적과 유사하다.⁴²

결정적으로 이러한 재정 압력은 세대 간 갈등을 촉발한다. 청년층과 중장년층 노동자들은 고령층의 높은 소비를 자신들이 과도하게 보조하고 있다는 인식을 점점 더 강하게 갖게 되었고, 이는 바로 더 큰 이전이 필요한 시점에 지원 확대에 대한 정치적 저항으로 이어지고 있다.⁴³ 정부는 여전히 조세를 통해 추가 재원을 확보할 여지가 있고, 한국의 조세 부담률은 많은 선진국보다 낮은 편이다. 그러나 실제로 더 강하게 작동하는 제약은 재정이 아니라 정치다. 보건복지부와 고용노동부의 전직 고위 관료들이 강조하듯, 입법부와 관료조직 내부의 저항은 이미 노동시장 불안과 높은 주거비 부담에 시달리는 젊은 세대에게 더 높은 기여금을 정당화하는 일의 정치적 어려움에 집중되어 있다.⁴⁴ 결국 세금 인상이나 급여 삭감 같은 전통적 해법은 경제적 한계와 정치적 저항에 동시에 부딪히게 되며, 정부는 재정 부담을 크게 늘리지 않으면서도 생산성을 높일 수 있는 대안을 찾을 수밖에 없다. 이런 점에서 생산성 압력은 단순한 성장의 문제가 아니라, 제도 설계와 정치적 실현 가능성이 교차하는 거버넌스의 문제다.

한국의 성장 지향적 거버넌스 모델의 한계

오늘날 한국은 점점 좁아지는 정책 선택지와, 고령화 문제 해결을 둘러싼 정치경제적 압박의 증대에 직면해 있다. 전통적인 가족 기반 돌봄 체계는 인구구조상 더 이상 지속 가능하지 않으며, 복지국가의 확대는 점증하는 재정 부담과 세대 간 정치적 비용을 수반해왔다. 한편 이민 확대나 노동시장 재편을 통한 대안적 조정 역시 여전히 정치적 제약에 묶여 있다. 그럼에도 불구하고 돌봄보호생산성의 압력은 더 이상 미룰 수 없다.

이러한 조건에서 핵심 정책 과제는 더 이상 한국이 인구 고령화를 늦출 수 있는가가 아니다. 오히려 제도적 제약과 정치적 고려 속에서 상충하는 목표들에 어떤 우선순위를 부여할 것인가가 문제다. 초고령화는 한국의 성장 지향적 사회정책 모델을 시험하는 응력 테스트다. 고령화 사회를 다스리는 일은 이제 한국의 발전전략 그 자체의 핵심 과제가 되었으며, 정책결정자들은 성장 우선 모델이 해결하지 않고 미뤄두도록 설계했던 상충관계와 정면으로 마주할 수밖에 없게 되었다.

출산을 회복에 정책적 관심과 재정 자원이 집중되는 동안, 그와 병행해 보다 분산된 여러 제도적 적응 시도도 이루어져 왔다. 지난 10년간 한국의 정책결정자들은 노동력이 줄어드는 상황에서 국가 생산성을 유지하기 위해 돌봄 통합 개혁,⁴⁵ 스마트시티 입법화,⁴⁶ 산업 현대화 이니셔티브⁴⁷ 등을 조합하여 대응해왔다. 종합해 보면, 이러한 조치들은 기존의 성장 지향적 거버넌스 모델 안에서 인구구조의 부담을 관리하기 위한 분산적이고 정치적으로 조정된 시도들이라고 볼 수 있다.

한국의 경험은 세계의 다른 고령화 사회들에게도 중요한 함의를 제공한다. 한국은 가장 이른 초고령사회 사례 중 하나로서, 급격한 인구 고령화는 본격적인 재정 위기가 나타나기 훨씬 전부터 복지와 노동 제도를 압박할 수 있음을 보여준다. 돌봄 제공, 노동력 조정, 재정 지속가능성의 문제는 한국만의 특수한 현상이 아니지만, 한국의 압축된 변천은 정치적 제약과 제도 설계가 실제로 가능한 대응의 범위를 어떻게 결정하는지를 선명하게 드러낸다. 이런 의미에서 고령화 사회가 마주하는 것은 단순한 인구학적 또는 경제적 압력만이 아니다. 그것은 가족시장공공기관 사이에서 책임을 어떻게 배분할 것인가를 둘러싼 어려운 선택을 요구하는 거버넌스의 도전이다.

주석

- 1 Korean Statistical Information Service, “Population of South Korea from 1960 to 2022, With Projections to 2072, by Age Group,” Statista, December 2023. <https://www.statista.com/statistics/712843/south-korea-population-projections-by-age-group/?srsltid=AfmBOoqniruxVC-v65dNGf6jBQHzyx2KqtGYSnUreSm5roTiodm3A6gWw>.
- 2 Kevin Kinsella and Yvonne J. Gist, *Older Workers, Retirement, and Pensions: A Comparative International Chartbook* (U.S. Department of Commerce, Economics and Statistics Administration, Bureau of the Census, 1995), 5; “Population Ages 65 and above (% of Total Population),” World Bank Open Data, January 28, 2026, <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.65UP.TO.ZS>; “65세 이상 인구 비중 20% 기록,” 대한민국 행정안전부, Sejong City, South Korea, December 24, 2024, https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&ntId=114622&cutm; Statistisches Bundesamt, *Bevölkerung und Wirtschaft: langfristige Reihen 1871 bis 1957 für das Deutsche Reich und die Bundesrepublik Deutschland*, Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 199 (Stuttgart: W. Kohlhammer, 1968), table “Bevölkerung nach Altersgruppen und Geschlecht (b. Verhältniszahlen in vH),” 14, https://www.statistischebibliothek.de/mir/services/MCRFileNodeServlet/DEHeft_derivate_00064934/StatBRD_199.pdf; ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica), *Popolazione per classe di età quinquennali... ai censimenti 1861–2011* (Tavola 2.2.1), in *L'Italia in 150 anni: Sommario di statistiche storiche 1861–2010* (Rome: ISTAT, 2011), https://seriestoriche.istat.it/index.php?id=1&no_cache=1&tx_usercento_centofe%5Bcategoria%5D=2&tx_usercento_centofe%5Baction%5D=show&tx_usercento_centofe%5Bcontroller%5D=Categoria&cHash=5dc94093f50e10c9e55a034d4c6ba123.
- 3 Borje Ljunggren, “A Rapidly Aging World—and the Awaiting Demographic Implosion,” *Harvard Kennedy School Rajawali Foundation Institute for Asia*, November 4, 2024, <https://rajawali.hks.harvard.edu/articles/a-rapidly-aging-world-and-the-awaiting-demographic-implosion/>; Anu Madgavkar et al., *Dependency and Depopulation? Confronting the Consequences of a New Demographic Reality* (McKinsey Global Institute, 2025), <https://www.mckinsey.com/mgi/our-research/dependency-and-depopulation-confronting-the-consequences-of-a-new-demographic-reality/#/>.
- 4 Carl Haub, “Did South Korea’s Population Policy Work Too Well?,” *Population Reference Bureau*, March 27, 2010. <https://www.prb.org/resources/did-south-koreas-population-policy-work-too-well/>.
- 5 John P. DiMoia, “Let’s Have the Proper Number of Children and Raise Them Well!': Family Planning and Nation-Building in South Korea, 1961–1968,” *East Asian Science, Technology and Society: An International Journal* 2, no. 3 (2008): 361–79, <https://doi.org/10.1215/s12280-008-9054-5>.
- 6 D. E. Bloom and J. G. Williamson, “Demographic Transitions and Economic Miracles in Emerging Asia,” *The World Bank Economic Review* 12, no. 3 (1998): 419–55, <https://doi.org/10.1093/wber/12.3.419>.
- 7 “South Korea Pension Fund Will Deplete Faster than Expected, Report Says,” *Asian Markets, Reuters*, January 27, 2023, <https://www.reuters.com/markets/asia/south-korea-pension-fund-will-deplete-faster-than-expected-report-says-2023-01-27/>; Ye-bin Choi and In-sun Kang, “In Korea, 40 Years Later, One-Third of the Money Earned by Working Generations Will Be Released into Pensions,” *Economy, Maeil Business Newspaper*, October 8, 2025, <https://www.mk.co.kr/en/economy/11437344>.
- 8 Alice Hoffenberg Amsden, *Asia’s Next Giant: South Korea and Late Industrialization* (Oxford University Press, 1989); Peter B. Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation* (Princeton University Press, 1995); Meredith Woo-Cumings, ed., *The Developmental State* (Cornell University Press, 1999).
- 9 Ito Peng, “The Good, the Bad and the Confusing: The Political Economy of Social Care Expansion in South Korea,” *Development and Change* 42, no. 4 (2011): 905–23.
- 10 Kyung-Sup Chang, “Economic Development, Democracy and Citizenship Politics in South Korea: The Predicament of Developmental Citizenship,” *Citizenship Studies* 16, no. 1 (2012): 29–47, <https://doi.org/10.1017/S0018246X06005280>.
- 11 Youngsun Koh et al., “Social Policy,” in *The Korean Economy: Six Decades of Growth and Development*, ed. Il SaKong and Young-sun Koh (Korea Development Institute, 2010), 270.
- 12 Meredith Jung-En Woo, “After the Miracle: Neoliberalism and Institutional Reform in East Asia,” in *Neoliberalism and Institutional Reform in East Asia*, ed. Meredith Jung-En Woo (Palgrave Macmillan, 2007), https://doi.org/10.1057/9780230590342_1; Ito Peng, *The Political and Social Economy of Care in the Republic of Korea*, Gender and Development Programme Paper Number 6 (United Nations Research Institute for Social Development, 2009), 52.

- 13 Joseph Wong, "The Adaptive Developmental State in East Asia," *Journal of East Asian Studies* 4, no. 3 (2004): 345–62.
- 14 Koh et al., "Social Policy," 258, 282–83.
- 15 German Federal Ministry of Health, "Long-Term Care Insurance," Bundesministerium Für Gesundheit, February 25, 2025, <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/en/themen/pflege/online-ratgeber-pflege/long-term-care-insurance>.
- 16 Janne Agerholm et al., "The Organisation and Responsibility for Care for Older People in Denmark, Finland and Sweden: Outline and Comparison of Care Systems," *Scandinavian Journal of Public Health* 52, no. 2 (2024): 119–22, <https://doi.org/10.1177/14034948221137128>.
- 17 Kenji Kushida, *Japan's Aging Society as a Technological Opportunity*, n.d.; James Wright, "Inside Japan's Long Experiment in Automating Elder Care," MIT Technology Review, January 9, 2023, <https://www.technologyreview.com/2023/01/09/1065135/japan-automating-eldercare-robots/>.
- 18 Justin McCurry, "South Korea's Population Falls for First Time in Its History," *The Guardian*, January 4, 2021, <https://www.theguardian.com/world/2021/jan/04/south-korea-population-falls-for-first-time-in-history>.
- 19 Randall Jones, "Korean Policies to Reverse the Decline in the Fertility Rate Part 1: Balancing Work and Family," *Korea Economic Institute of America*, June 22, 2023, <https://keia.org/the-peninsula/korean-policies-to-reverse-the-decline-in-the-fertility-rate-part-1-balancing-work-and-family/>; Justin McCurry, "South Korea's Fertility Rate Sinks to Record Low despite \$270bn in Incentives," World News, *The Guardian*, February 28, 2024, <https://www.theguardian.com/world/2024/feb/28/south-korea-fertility-rate-2023-fall-record-low-incentives>.
- 20 "Erin Aeran Chung et al., "The Developmental Migration State," *Journal of Ethnic and Migration Studies* 50, no. 3 (2024): 637–56; Erin Aeran Chung, "Workers or Residents? Diverging Patterns of Immigrant Incorporation in Korea and Japan," *Pacific Affairs* 83, no. 4 (2010): 675–96, <https://doi.org/10.5509/2010834675>.
- 21 김정길, "초고령화 사회, '시니어 비즈니스'의 각축전이 될 '요양사업' 충분한 이해와 준비해야..." 매일경제, February 7, 2025, <https://www.mk.co.kr/news/realstate/11234894>.
- 22 Hyun-joon Park and Jae-sung Choi, "Long-Term Trends in Living Alone Among Korean Adults: Age, Gender, and Educational Differences," *Demographic Research* 32 (June 2015): 1188, <https://doi.org/10.4054/DemRes.2015.32.43>.
- 23 Dongweon Lee et al., "Assessment and Outlook on Labor Supply Trends in Korea: Labor Force Participation of the Elderly Population," *Bank of Korea*, Chapter 3 *Korea Economic Outlook* (May 2023): 65–106, <https://doi.org/10.2139/ssrn.4725426>.
- 24 Lee Jeong-hun, "S. Korea's 65-and-up population to double by 2040 as working-age demographic plummets," *Hankyoreh*, accessed October 20, 2025, https://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_national/1039139.html.
- 25 Kohei Asao et al., "Empowering Women Could Boost Fertility, Economic Growth in Japan and Korea," IMF, accessed February 10, 2026, <https://www.imf.org/en/news/articles/2024/05/17/empowering-women-could-boost-fertility-economic-growth-in-japan-and-korea>.
- 26 Jiyeun Lee, "South Korea Wants Its Women to Lean In To Workforce After Childbirth - Bloomberg," Bloomberg News, February 25, 2015, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2015-02-25/challenging-gender-inequality-in-south-korea>.
- 27 조성호, "[늘어가는 대한민국] 65세 이상이 국내 진료비 절반 쓰는 시대," 조선일보, August 7, 2025, <https://www.chosun.com/national/welfare-medical/2025/08/07/IUHME4CQ2BHEXAEAQWRCFVSDFE/>.
- 28 경희대학교 교수, 인터뷰, 2025년 12월 4일.
- 29 Sung-hwan Ji et al., "Geriatric Medicine in South Korea: A Stagnant Reality Amidst an Aging Population," *Annals of Geriatric Medicine and Research* 27, no. 4 (2023): 283, <https://doi.org/10.4235/agmr.23.0199>.
- 30 Ji et al., "Geriatric Medicine in South Korea," 280.
- 31 보건복지부 전직 공무원, 인터뷰, 2025년 12월 2일.
- 32 Kee Whan Kim and Oh Seok Kim, "Super Aging in South Korea Unstoppable but Mitigatable: A Sub-National Scale Population Projection for Best Policy Planning," *Spatial Demography* 8, no. 2 (2020): 155–73, <https://doi.org/10.1007/s40980-020-00061-8>.
- 33 조성신, "'도와주세요. 어머니가 사라졌어요...' 지난해 치매노인 실종 신고 1.5만건," 매일경제, October 14, 2024, <https://www.mk.co.kr/news/society/11139978>.
- 34 Park, "Wildfires and Aging Society Make for Deadly Mix in South Korea | Reuters," accessed October 20, 2025, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/wildfires-aging-society-make-deadly-mix-south-korea-2025-03-28>.
- 35 김세직, "한국경제: 성장 위기와 구조 개혁," *경제논집* 55, no. 1 (2016): 3–27.
- 36 Hyun-ju Kang, "인구구조 변화가 장기 거시경제 추세에 미치는 영향," *Korea Capital Market Institute*, ahead of print, April 26, 2024, <https://doi.org/10.2139/ssrn.4806800>; Randall S. Jones, *Boosting Productivity to Sustain Economic Growth in South Korea in the Face of a Shrinking and Ageing Population*, Productivity Insights Paper No. 066 (The Productivity Institute, 2025).
- 37 OECD, *OECD Economic Surveys: Korea 2024* (2024), https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-surveys-korea-2024_c243e16a-en.html.

- 38 Lee et al., "Assessment and Outlook on Labor Supply Trends in Korea."
- 39 한국개발연구원 연구원, 인터뷰, 2025년 12월 5일.
- 40 Seunghye Lee, "Assessing Old-Age Poverty with Income and Assets: Generational Insights and Policy Directions," Korea Development Institute, September 25, 2023, https://www.kdi.re.kr/eng/research/focusView?pub_no=18121.
- 41 고미혜, "고령화에 가파른 의료비 증가... 2072년 건보료율 25% 달할 수도", 연합뉴스, July 27, 2025, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20250726040500530>.
- 42 OECD, *Health at a Glance 2025: OECD Indicators*, Health at a Glance (OECD Publishing, 2025), <https://doi.org/10.1787/8f9e3f98-en>.
- 43 안상현, "고령화 사회의 의료적 도전과 의료 시스템의 균형," 서울대학교병원 혈관외과, June 27, 2024, https://www.snuh.org/blog/01082/columnView.do?seq_no=10.
- 44 고용노동부 전직 공무원 및 보건복지부 전직 공무원, 저자 인터뷰, 2025년 12월 2일.
- 45 Hyuk Ga, "Shifting from a Provider-Centered to a Person-Centered Model of Long-Term Care for Older Patients in Korea: A Narrative Review," *Ewha Medical Journal* 48, no. 4 (2025): e60, <https://doi.org/10.12771/emj.2025.00794>.
- 46 Act on the Promotion of Smart City Development and Industry, Act No. 14532 (2017), https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=50634&lang=ENG.
- 47 Act on Facilitation of Smart Manufacturing Innovation of Small and Medium Enterprises, Pub. L. No. Act No. 19181 (2023), https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=63871&type=sogan&key=33.



CARNEGIE
ENDOWMENT FOR
INTERNATIONAL PEACE

1779 Massachusetts Avenue NW
Washington, DC 20036

[CarnegieEndowment.org](https://www.CarnegieEndowment.org)