

100세 시대를 준비하는 새로운 구상 -인구학적 배당을 중심으로-

이훈희(정책연구실 복지분야 부연구위원)

※ 본고는 인구구조에서 오는 손실과 이득 즉, 인구학적 배당을 중심으로 문제점을 진단하고 판단함

1 배경 : 왜 새로운 구상이 필요한가?

- 한국의 경제성장은 인구학적 배당이 높은 시기에 이뤄진 것이지만, 인구학적 배당이 거의 다 소진되어 가는 현실에서 새로운 돌파구가 필요
 - 동아시아의 경제적 기적(miracle)은 인구학적 배당의 증거(David Bloom et al., 2003)
 - 인구학적 배당(demographic dividend)은 출산율 하락과 노동인구 증가로 인해 상대적으로 부양비가 낮아지는 시기에 나타나는 효과
 - 한국의 경제적 기적은 인구학적 배당에 의한 것으로, 그 기적은 되풀이되지 못함
 - 유년층 부양비가 감소하는 추세에서 노년부양비는 매우 낮았으며, 많은 수의 경제활동인구(베이비부머들)가 노동시장에서 활동함으로써, 지금까지 한국은 인구학적 배당을 통해 재정적 이득을 누려왔음
 - 하지만 기대수명 연장과 지속적인 출산율 저하로 새로운 경제활동인구로 유입되는 노동력이 줄어들기 시작하였고, 은퇴연령층이 증가함에 따라 부양비가 증가하는 고령화 위기가 도래될 것임
- 고령화 변화에 적응하기 위한 새로운 해결 방법을 찾아내지 않고서는 경제는 쇠락하고 재정적 위기가 찾아올 수밖에 없음
 - 이미 선진국은 고령화를 가장 거대하고 위협적인 '위기(crisis)'로 인지
 - 고령화는 결코 풀 수 없는 난제이고 경제적·사회적 재앙을 불러올지 모른다는 우려와 함께, 연금 수령자의 빈곤율이 증가하고 젊은층의 조세부담이 늘어난다는 두려움이 만연함

- 고령자를 위한 정부의 재정지출은 경제 성장률로는 감당할 수 없을 만큼 빠른 속도로 늘어남
 - 정부는 세수를 늘릴 방법을 마련하고 적정세율을 판단해야 하는 어려운 결정을 해야 하며, 사회복지분야의 구조조정을 통해 고령화 관련 공공지출에 필요한 재원을 마련해야 함
 - 이러한 변화에 적응하지 못한다면 경제는 쇠락하고 재정적 위기가 찾아올 수밖에 없음
- 고령화가 몰고 올 위험을 정확히 인식함으로써, '고령화가 위기인 사회'를 '장수가 축복인 사회'로 전환할 수 있는 새로운 구상이 필요함

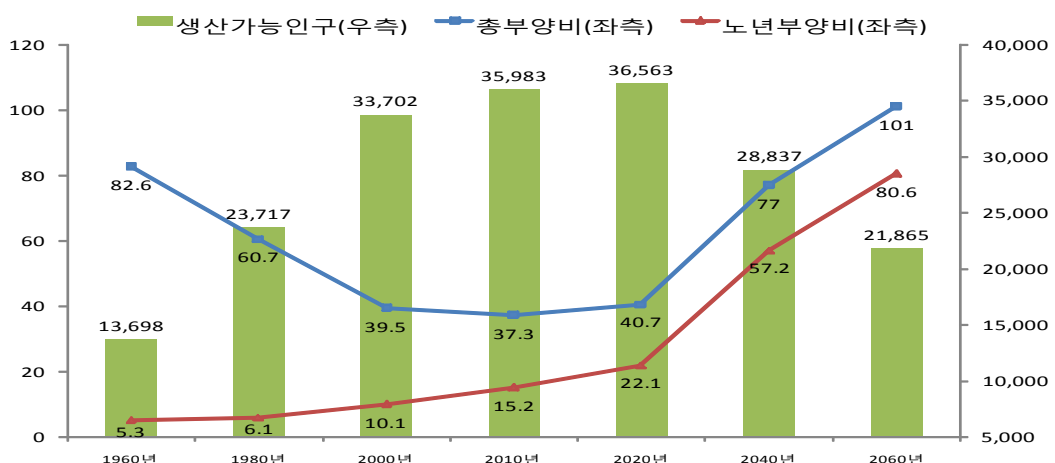
2 진단 : 어떠한 위험이 도래하나?

□ From 'economic boom' to 'silent doom'

- 인구학적 배당 측면에서 볼 때, 한국은 현재 이코노믹 붐(economic boom)의 끝자락
 - 지금까지 한국은 베이비부머들이 노동시장에서 활동하고, 유년층 부양비 하락으로 얻을 수 있었던 재정적 이득을 모두 다 누림
 - 즉, 한국은 2000년에서 2020년까지가 인구학적 배당을 가장 많이 받을 수 있는 기회(windows of opportunity)

<표 1> 생산가능인구와 부양비 추이

(단위: %, 천명)



출처: 통계청, 2012, 「장래인구추계」를 바탕으로 필자 작성

- 현재와 같은 저출산, 고령화 추세가 지속되면 15세 이상 생산가능인구는 2025년 3,656만명을 정점으로 감소할 것이고, 총 부양비의 경우 2010년 이후 급격히 증가할 것임. 이때 중요한 점은 총부양비에서 노년부양비의 비중이 급격히 커진다는 것임¹⁾

○ 사일런트 뚝(silent doom)으로의 진입

- 합계출산율을 1.08로 가정할 때, 잠재성장률이 2020년에는 2.04%, 2030년은 2.16%, 2040년은 1.53%로 2000년대(5.08%)의 1/3수준으로 추정(보건사회연구원, 2006)되고, GDP 대비 재정수지가 생산가능인구 비율 1% 증가시에는 0.06%p 개선되는 반면, 노령인구 비율 1% 증가시에는 0.46%p 악화(IMF, 2004)
- 고령인구의 증가로 인해 의료, 연금, 요양, 간병 등의 비용이 급격히 증가할 것이 자명하고, 유년층 부양비 하락에도 불구하고 복지제도의 미성숙으로 인해 임신, 출산, 신생아 비용, 보육 및 유치원, 청소년 등에 소요되는 예산이 오히려 증가
- 생산가능인구의 감소와 부양비의 증가로 인해 재정수지는 악화되고 경제성장은 위축되는 사일런트 뚝의 시대가 도래될 것으로 예측

□ 폭발적으로 증가할 고령관련 재원 문제

○ 고령화 사회의 연금 문제

- 생산에 참여하는 노동인구는 '절대적인 수'도 줄고 있고, 연금수령자 수에 비해 '상대적인 수'도 줄고 있음. 결국 노동인구가 마련한 재원을 점점 늘어나는 연금수령자들에게 어떻게 이전할 것인가가 문제임
- 연금기금이 점차 줄어들어 고갈된 후에는 부과방식(pay-as-you-go)으로의 전환이 불가피할 것임
- 국민연금의 소득대체율을 50%로 고정하였을 때 부과방식에서 매기 연금재정의 균형을 달성하기 위한 보험료율은 15.8%로 나타나며, 이에 따라 은퇴 연령이전의 가처분소득은 감소할 것임. 54세의 경우 약 8.3% 감소하여 감

1) 유년부양비 감소는 노년부양비 증가분을 상쇄할 수 없음. 65세 이상인 사람에게 들어가는 비용은 젊은 세대에게 들어가는 비용보다 27%가 많고, 어린이에게 들어가는 비용보다 76% 높음(Cutler et al., 1990). 미국의 경우에도 노인 한 사람당 들어가는 비용은 어린이의 지출비용보다 세 배에 달함(Lee, 2007). 동시에 늘어난 보육, 교육 및 인적자본개발에 필요한 예산을 줄이자는 논의는 국민들을 절대로 납득시킬 수 없음

소폭이 가장 큼(국회예산정책처, 2009)

○ 고령화 사회의 의료비 문제

- OECD 국가의 GDP 대비 국민의료비 증가율 추이(전년대비)를 보면, 2002년 이후 한국은 OECD 평균보다도 훨씬 가파른 증가율을 보이고 있으며, 미국 다음으로 높음(OECD 32개국 중 2위)

<표 2> OECD 주요국의 GDP 대비 국민의료비 증가율 추이

구분	2002	2004	2006	2008	2010	2012	평균
노르웨이	1.37	-0.19	-1.03	-0.01	0.87	-0.14	0.15
스웨덴	1.05	-0.14	-0.14	0.28	0.24	0.11	0.23
영국	0.61	0.37	0.38	0.49	0.59	-0.10	0.39
미국	1.49	0.58	0.13	0.75	0.96	-0.15	0.63
프랑스	0.48	0.33	-0.03	0.06	0.64	0.06	0.26
독일	0.33	-0.06	-0.03	0.07	0.85	-0.29	0.15
일본	0.25	0.14	0.20	0.41	0.98	0.69	0.45
한국	0.43	0.38	0.86	0.53	0.70	0.30	0.53
OECD 평균	0.56	0.26	-0.03	0.28	0.47	-0.04	0.25

출처: OECD Health Data(2014)를 필자 재구성

주: OECD 평균은 32개국의 평균값임

- 한국은 2005년부터 2050년까지 의료비 지출비중은 4.9%p, 장기요양지출비중은 3.8%p 증가하여, OECD 국가 중에서 국민의료비가 가장 빠른 속도로 증가할 것임(Merola and Suterland, 2012)
- 상대적으로 고령인구의 진료비가 많이 소요된다는 점을 고려하면, 본 예측보다도 더 큰 재정이 소요될 수 있음²⁾

○ 또한 연금이나 의료관련 추계에 인구구조의 변동이 얼마나 정교하게 반영되었는지 알 수 없으므로 실제로 소요될 재정규모는 더욱 클 가능성도 존재함

3 논의 : 해결방안은 있는가?

□ 노동공급 측면에서 경제성장을 견인하는 세 가지 측면

- 2) 2007년 기준 한국의 65세 이상 인구는 전체 인구 중 9.93%이지만, 진료비는 29.28%를 점하고 있음(보건사회연구원, 2009). 즉 고령자 1인당 의료비 지출수준은 나머지 연령의 1인당 지출수준에 비해 월등히 높음

- 공급측면에서 경제성장을 위한 세 가지 측면은 첫째, 근로자 1인의 생산성을 향상시키는 기술적 진보. 둘째, 근로자에 대한 투자 활성화. 셋째, 노동력의 증가임
 - 하지만 생산성의 향상은 생각만큼 쉽지 못하며, 근로자에 투자되는 자본은 예측가능성이 떨어져 정책적으로 접근하기 어려움
- 노동력을 증가시키는 방안은 출산율을 높이는 것
 - 저출산의 심화는 노동력의 감소 및 고령인구의 비중을 급격히 높이는 방향으로 작동하므로, **포컬 포인트(focal point)는 저출산 현상을 극복하는 것**임
 - 다만 한국은 이미 저출산 덩(low fertility trap)에 빠졌고³⁾, 일단 저하된 출산력은 자기강화 과정을 가지므로⁴⁾ 현실적으로 출산율을 제고하는 것은 결코 쉽지 않음

□ 차선책은 경제활동 참여율을 높이는 것

- 정년을 연장하고 고령인구와 여성인력이 보다 오래 경제활동을 하도록 권장하는 등 잠재적인 노동력과 기술인력 부족을 상쇄하여야 함
 - 인구학적 배당 측면에서 중요한 점은 전체 노동인구의 절대 규모가 아니라 부양비율이 핵심이지만, 경제성장 견인하기 위한 정책 지렛대는 생산가능인구 감소에 따른 영향을 줄이는 것이 필요
 - 생산가능인구의 절대값을 늘릴 수 없다면, 경제활동 참여율을 높여야 함

4 제언 : 새로운 구상이 필요하다

□ 고령자들을 부양의 대상이 아닌 사회적 활동주체로 바라보는 인식의 대전환이 필요함

○ 우리사회에 만연한 ‘아직도 신드롬(still syndrome)’

- 3) 저출산 덩에 대한 룩츠 등(Luts et al., 2006)의 논의를 한국에 적용해보면, 기대자녀수는 인구대체를 수준인 2.1명에 불과하고(현대경제연구원, 2014), 초혼연령(여성 29.6세)이 상승함에 따라 가임기간이 짧아졌으며, 노동유연성과 비정규직 등이 증가하는 등 소득에 대한 불확실성이 확대되어 이미 한국은 저출산 덩에 빠졌다고 볼 수 있음
- 4) 일단 저하된 출산력은 자기강화 과정을 통해 지속되며, 합계출산율이 1.3 혹은 1.4 수준으로 떨어지게 되면 이를 1.6 수준으로 높이는 것이 1.6 수준을 유지하는 것보다 더 어려움(McDonald, 2006). 2012년 한국의 합계출산율은 1.29명에 불과하여(통계청, 2012) 출산율을 높이는 것이 결코 쉽지 않음을 의미함

- 아직도 신드롬은 ‘기대여명’ 및 ‘최빈사망연령’이 급격히 상승하고 있는 우리사회에서 여전히 만연
- 그 연세에 아직도 일하세요?, 아직도 운동하세요? 등등임. 이들에 대해 고령자들이 ‘당신은 **아직도** 철이 안들었군!’이라 당당히 말할 수 있는 사회가 되어야 함

○ 활동적 고령화를 위한 **연령개념의 재정립**(사회적 연령과 생물학적 연령)

- 100세 시대를 맞이하는 현 상황에서, 우리의 나이를 생물학적 연령으로만 인지하면 안됨
- 1980년 기대여명은 66세로 이 시기의 60세는 노인이었음. 하지만 100세 시대의 60세는 노인이 아님. 100세 시대의 60세(생물학적 연령)는 사실상 80년의 39.6세(사회적 연령: 60×0.66) 수준

○ 연령에 대한 인식변화가 없다면 100세 시대에서의 은퇴연령은, **인생의 절반을 노인으로 살고, 인생의 절반은 은퇴 후 일자리가 없으며, 인생의 절반은 사회적 부담대상(부양대상자)으로 살도록** 강요하는 것임

○ 노인들이 젊은 세대에게 재정적인 부담을 전가하는 존재들로 묘사되었다면, 활동적 고령화를 통해 노인들이 사회에 많은 부분을 기여함으로써 자신들의 가치를 인정받도록 제도와 인식이 함께 개선되어야 함

□ **사회적 연령에 적합한 노동시장 정책의 구조변환이 요구됨**

○ 퇴직 후 생계형 창업을 강요하는 노동시장

- 한국 근로자의 평균 퇴직연령은 53세이며, 실질적인 은퇴연령은 70세임(통계청, 2013). 즉, 한국인은 53세에 주된 일자리에서 1차로 은퇴하지만 70세까지는 다른 어떤 일(bridge job)을 한다는 것임
- 노동시장에서 은퇴한 노동자는 가교일자리로 생계형 창업(69.9%)을 선택하는 경우가 대다수(현대경제연구원, 2013)
- 그 결과 연간 99만 명이 창업하고 81만 명이 폐업을 하며, 3년 후 생존율은 53.5%정도이며, 약 400만 명의 개인사업자 가운데 50% 이상은 100만원 미만의 월 소득을 가짐(중소기업청, 2013)

○ 인구학적 배당 측면에서 **경제활동에 참여할 수 있는 제도가 마련**되어야 함

- 은퇴연령을 사회적 연령으로 설계하여야 하며, 이때 정년연장을 통해 생산

가능인구를 확보해야 함. 다만 정년연장은 기업의 부담으로 작동할 수 있으므로 임금피크제 도입을 검토할 필요가 있음

- **임금피크제는 정년연장형으로 설계**하여, 생물학적 연령인 60세를 초과하는 정년연장시에만 적용
- 정년연장형 임금피크제는 노동자에게 손실보다는 이익이 더 큰데, 그 이유는 퇴직 후 생계형 창업을 하는 경우에 비해 훨씬 안정적인 소득이 확보되어 노후생활에 대한 준비를 할 수 있기 때문

○ **생산가능인구를 늘릴수 없다면 생산가담인구를 늘려야 함**

- 현재 15-64세를 생산가능인구의 기준으로 삼고 그 이상을 고령인구로 계산하고 있는바, 이는 고령화 담론이 반영된 것임
- 실질적인 은퇴연령은 70세고(통계청, 2013), 은퇴에 사회적 연령을 반영하기 위해서는 ‘생산가능인구’이외에 ‘생산가담인구’ 개념이 필요(생산가담인구는 15-69세 수준으로 설정)

○ **기업과 근로자가 정년연장, 계속고용, 정년폐지 가운데 하나를 선택하도록 법으로 의무화하고, 고령자의 직업군을 확대해야 함**

- 임금피크제를 통해 정년연장, 계속고용 등을 유지하고, 노노케어, 아이돌보미 등 고령자에게 적합한 직업에 등록 제도를 도입함으로써, 사회적 연령 개념의 은퇴시점까지 일할 수 있도록 직업군 확대

○ **생산가능인구의 또 한축인 여성인구의 경제활동 참여를 높여야 함**

- 여성의 노동시장 지위유지를 위한 부모보험, 부모휴가 급여수준 인상, 크레딧 제도, 복귀수당, 스피드 프리미엄의 도입을 검토하고, 돌봄노동의 역할 분담을 위한 부모휴가의 남성할당제, 평등보너스, 부성휴가 확대에 대한 논의가 필요함

□ **사회적 연령에 적합한 복지제도의 개편이 필요함**

○ **노동시장에서의 은퇴연령이 사회적 연령으로 재조정되면, 국민연금의 경우에도 동일하게 조정될 필요가 있음**

- 재직자노령연금의 개시연령을 지속적으로 상향하여 70세 수준으로 높임으로써 기금의 장기적 안정을 유도하고, 지출감소분 만큼을 연금수준의 소득 대체율을 높이도록 제도설계

- 단 조기에 은퇴하는 고령자를 위해 기존의 감액노령연금은 그대로 운영

○ 그 밖에 기초연금 등 정책대상자의 연령기준이 선별기제로 작동하는 복지 제도들도 사회적 연령에 맞춰 개편될 필요가 있음

※ 복지제도의 개편에 사회적 연령을 반영하기 위해서는 반드시 노동시장 정책이 우선적으로 설계되어야 고령자들의 권리가 침해되지 않을 것임

□ ‘고령층을 위한 지출을 누가 책임질 것인가’에 대한 논의도 필요함

○ 민주주의 국가는 다음 선거에서 유권자의 지지를 얻는 데 신경을 써야 하기 때문에 ‘누가 고령층을 위한 지출을 책임질 것인가?’와 같은 장기적인 문제를 해결하려는 동기부여가 약함

- 이코노믹 붐의 끝자락인 지금 이 시점마저 놓칠 경우, 고령화 비용을 마련하기 위해 젊은 세대가 받을 혜택을 줄이거나 세금을 인상하는 조치를 취하기는 불가능해짐

○ 유럽연합과 스위스 등 많은 국가는 증세를 위해 근로소득에 대한 징벌성이 없는, 높은 세율의 소비세를 도입하였고, 이러한 추세는 지속될 것임

- 다만 사회가 이러한 전환을 받아들이기 위해서는 부유층, 고소득자, 대기업에 높은 세율을 적용하여 증세정책이 공정하다는 것을 인정받아야 함⁵⁾

- 부과세(surtax) 방식의 사회복지세의 도입도 검토할 필요가 있음

5) 상속세, 재산세, 다양한 형태의 자본소득세 등을 징벌적 수준으로 높이면 저축을 해야 할 필요성이 가장 절실할 때 저축을 하지 않게 됨. 소득세나 사회보장 세금을 지나치게 인상하면 기업들이 채용을 꺼리게 될 유인이 생기고, 부가가치세나 판매세와 같이 더 높은 소비세로 전환하는 방법은 역진세 성격이 강해 상대적으로 형편이 어려운 사람들에게 불공평한 세제임