

KDI

정책포럼

KDI정책포럼 제273호(2019-02)
(2019. 4. 18)

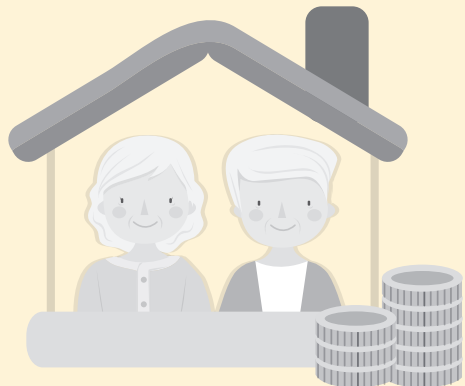
내용문의 이재준 044-550-4079 자료문의 KDI 홍보팀 044-550-4030

본 정책포럼의 내용은 집필자 개인의 의견이며 본원의 공식 견해가 아님.

(30149)세종특별자치시 남세종로 263 Tel. 044-550-4114

고령화 사회, 경제성장 전망과 대응방향

이재준 KDI 선임연구위원(jjoonlee@kdi.re.kr)



* 본 포럼은 이재준, 『고령화의 거시경제적 영향과 대응방향』, 한국개발연구원, 2018(근간예정)의 분석을 바탕으로 작성되었음.

요약

- 우리 경제의 고령화 현상은 주요국 가운데 가장 빠르게 진행되고 있으며, 경제여건에 미치는 부정적 영향이 매우 심각한 수준에 이를 것으로 예상됨.
 - 약 30년 후 고령인구부양비는 70%를 상회하고 경제성장률은 1% 내외에 머물 것으로 전망되는바, 이러한 여건은 우리 경제의 생산성과 고용구조가 획기적으로 개선되지 않는 한 지속가능성을 위협하는 수준
- 현재 우리가 직면한 고령화 현상은 이례적으로 빠르게 진행되는 데 반해, 정책대응과 제도개선은 그 속도를 따라가지 못하고 있는 것으로 보임.
 - 고령화로 인한 노동공급 감소와 이로 인한 성장 둔화는 성별·연령별 경제활동참가율이 선진국 수준에 도달하더라도 만회하기 어려울 것으로 추정
 - 생산가능인구의 경제활동참가를 증대시키는 노동공급정책은 고령화 대응책으로 일견 타당해 보이나, 우리 인구구조상 심한 불균형으로 인해 성장추세를 회복하기에 충분치 못함.
- 고령화 대책의 기본방향은 고령노동력의 활용으로 노동공급의 양적 감소를 만회하고, 궁극적으로는 노동력의 인적자본 고도화와 생산성 향상에 초점을 맞출 필요
 - 고령세대의 노동참여는 경제성장률 하락을 완충하는 동시에 고령인구 부양부담을 감소시킬 수 있으므로 효과적인 방안
 - 동시에 고령층의 노동생산성을 향상시킬 수 있는 교육 및 훈련 체계를 포함한 제반 여건 개선에 보다 많은 정책적 노력을 기울일 필요

1

문제의 제기

- 고령화로 인한 부정적 영향을 상쇄하기 위한 대응은 현재 우리 경제가 당면한 가장 중요하고도 시급한 과제
 - 우리 사회의 고령화는 이례적으로 급속히 진행될 것으로 예상되고 있으나, 기존의 대체노동력을 충당하는 대응방식으로 경제성장에 미치는 부정적 영향을 상쇄할 수 있을지 의문
- 이하에서는 우리 경제가 직면한 고령화 현상을 거시적으로 검토해 보고, 이로 인한 부작용을 완화하기 위한 효과적인 정책방향에 대해 논의하고자 함.
 - 고령화 대응은 노동정책, 복지정책, 출산·이민 인구정책 등 복합적이거나, 본고에서는 노동공급의 측면에 한정

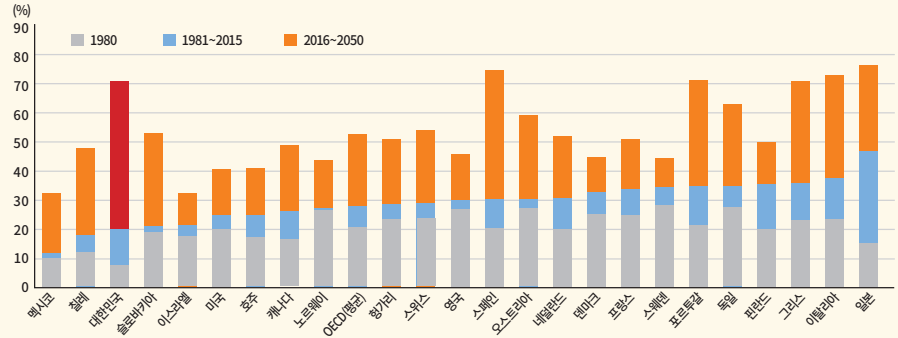
2

우리나라의 고령화: 속도와 기간

- 우리나라의 고령화 현상은 OECD 국가 중 가장 빠르게 진행되고 있으며, 2050년에 이르면 고령인구부양비¹⁾가 70%를 상회할 것으로 전망
 - 우리나라의 고령인구부양비는 1980년 약 10% 미만의 수준에서 최근 20%로 상승하였고, 2050년에는 70%를 넘어설 것으로 예상되는데, 이는 OECD 평균보다 약 20%p 높은 수준
 - 통계청의 「장래인구추계」(중위가정)에 의하면 2050년 고령인구부양비는 약 73%로 예상

1 고령인구부양비 = (65세 이상 인구) / (15~64세 생산가능인구)

그림 1. 주요 OECD 회원국의 고령인구부양비: 추세와 전망(1980~2050년)



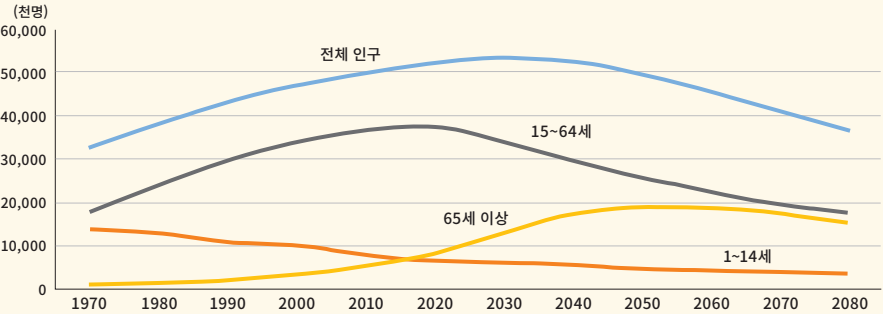
자료: OECD, Preventing Ageing Unequally, 2017, p.22.

- 빠른 속도의 고령화는 수명 연장과 출산을 저하가 비교적 단기간 내에 급속히 진행되었기 때문이며, 이에 더하여 인구구조상 연령별 구성의 불균형(즉, 베이비붐 세대 전후)으로 인해 가속화

- 우리나라의 고령화 현상이 심화되는 시기는 최근부터 2050년 고령인구가 감소하기까지 약 30여 년의 기간이며, 그 이후 인구구조는 점진적으로 안정화될 것으로 예상

- 생산가능인구(15~64세)는 1970년대 이후 빠르게 증가하다가 2016년의 정점 이후 하락하기 시작하여 지속적으로 감소하며, 고령인구(65세 이상)는 2000년대 이후부터 서서히 증가하기 시작하여, 점차 증가속도가 빨라지다가 2050년 이후부터는 점차 감소

그림 2. 우리나라 인구 전망

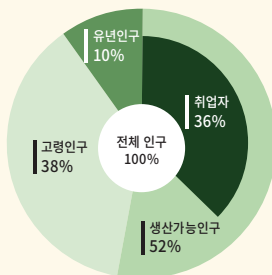


자료: 통계청, 「장래인구추계」, 2015.

- 고령화의 속도와 기간을 감안할 때 향후 우리 사회에 미치는 부정적 충격은 상당할 것으로 예상

- 2050년에는 인구의 36%에 불과한 취업자가 전체 인구가 소비할 재화와 서비스의 생산을 담당해야 함(고용률 70%를 가정할 경우; 그림 3 참조).

그림 3. 고령인구부양비 73% 경제의 인구구성비 예시



- 통계청의 「장래인구추계」에 의하면, 2050년 인구구성은 14세 이하 유년인구 약 10%, 생산가능인구 약 52%와 65세 이상 고령인구 38%로 구성됨.

- 선진국의 평균적인 고용률 70%를 가정할 경우, 생산에 종사하는 취업자는 전체 인구의 36%임.

3

고령화 심화기간의 성장전망

- 이와 같은 경제에서는 생산성이 획기적으로 향상되지 않는 한, 전반적인 생활수준이 정체하거나 퇴보할 수 있으며, 자원배분을 둘러싼 세대 간 갈등이 사회정치적으로 증폭되면서 경제의 지속가능성을 위협할 가능성이 있음.

■ 고령화가 심화될 것으로 예상되는 향후 30여 년의 기간에 대해 인구구조와 고용상태 변화에 따른 노동공급 변동의 영향에 초점을 맞추어 경제성장에 미치는 영향을 살펴봄.

- 장기 성장전망은 일반적으로 공급 측면 요인을 고려한 '성장회계(growth account)'를 통해 추정
 - 고령화로 인해 발생하는 경제적 파급효과는 노동공급, 저축·투자 결정 등 다양한 경로를 통해 경제성장에 영향을 주게 됨(이재준, 2018 참조).
 - 성장회계는 목적에 따라 다양한 방식의 분석이 가능한데, 본 연구에서는 고령화로 인한 인구구조 변화를 성별 및 연령별로 반영하여 분석하는 방식을 취함(이재준, 2018 참조).

■ 향후 우리나라 노동시장의 경제활동참가가 선진국 수준으로 개선된다고 가정할 경우,²⁾ 이러한 추가적인 노동공급이 경제성장에 어느 정도로 도움이 될 것인지 추산

표 1. 주요국의 연령별 경제활동참가율(2017년 기준)

(단위: %)

구분		15~24세	25~34세	35~44세	45~54세	55~64세	65세 이상	15~64세
한국	남자	26.1	84.0	94.8	93.1	82.7	41.5	79.3
	여자	34.3	69.0	61.7	69.4	55.9	24.1	59.0
	전체	30.3	76.9	78.6	81.3	69.1	31.5	69.2
일본	남자	44.1	94.8	96.1	95.5	87.5	32.5	85.5
	여자	44.9	78.5	75.3	78.8	63.3	16.5	69.4
	전체	44.5	86.8	85.9	87.2	75.3	23.5	77.5
스웨덴	남자	53.8	91.0	95.7	94.3	83.3	21.5	84.3
	여자	55.1	85.4	90.5	90.4	77.9	13.3	80.6
	전체	54.4	88.3	93.2	92.4	80.6	17.5	82.5
G7	남자	51.8	90.0	92.8	90.1	73.0	20.0	80.4
	여자	49.3	76.8	77.0	77.6	59.1	11.4	68.7
	전체	50.6	83.4	84.8	83.7	65.9	15.2	74.5

자료: OECD Statistics.

- 우리나라의 연령별 경제활동참가 상태를 G7 평균과 비교하면 다음과 같음.
 - 첫째, 청년기(15~34세)의 경제활동참가율이 남녀 모두 G7 평균보다 낮게 나타나는 데, 이는 우리나라의 경우 상당수의 청년이 학업, 취업준비 등의 이유로 비경제활동 인구로 남아 있기 때문
 - 둘째, 핵심 근로연령대인 35~54세의 경우에는 남자는 G7 평균치를 상회하나, 여자의 경제활동참가율이 현저히 낮음.
 - 셋째, 55세 이후 중고령 시기의 경제활동참가율이 G7 평균보다 높으며, 특히 65세 이상 고령층의 경제활동참가율은 G7 평균에 비해 월등히 높음.
- G7 평균치 외에 선진국의 연령별 경제활동참가율의 특징을 고려하여 추가로 2개국을 비교하여 벤치마크로 활용
 - G7 평균치는 35~64세까지 핵심 근로연령대 남자의 경제활동참가율이 현재 우리나라 수준보다 높지 않아 고용구조의 벤치마크로 삼기에 적절치 않음.

2 경제성장은 다양한 요인들—생산기술, 노동, 자본, 제도, 관습, 지리, 문화 등—에 의해 결정되나, 여기서는 노동공급 측면의 변화 결과를 살펴보기 위해 다른 요인들은 불변이라고 가정함. 그리고 연령별 경제활동참가율은 2018년부터 개선되는 것을 전제한 것이며, 이러한 변화가 실현될 가능성은 매우 낮으나 시나리오별 결과를 비교하기 위해서 단순화한 것임.

- 스웨덴은 경제활동참가율의 남녀 차이가 선진국 중 가장 작으며, 모든 생산가능인구 연령대에서 남녀 모두 우리나라보다 높은 경제활동참가율을 보이고 있음.
- 일본은 사회경제적으로 우리나라와 유사한 점이 많으며, 특히 인구 고령화의 진행을 앞서 경험하고 있는 국가라는 점에서 주목할 필요

■ 시나리오별 경제성장 전망 결과, 우리 경제는 향후 30년간 경제활동참가율이 선진국 수준에 근접하더라도 성장추세가 크게 개선되지 않는 것으로 나타남.

- 첫 번째는 기준 시나리오로서 향후 30년간의 경제활동참가율이 우리나라의 2017년 수준에서 고정될 경우
 - 2021~30년의 평균 경제성장률은 2.0%로 나타나며, 이후 지속적으로 하락하여 2041~50년의 평균 경제성장률은 1.0%까지 낮아질 것으로 전망
- 두 번째는 경제활동참가율이 남녀 모두 G7 국가들의 평균 수준에 도달하는 경우
 - 우리나라의 성장률 전망은 개선되지 않는 것으로 나타나며, 오히려 경제활동참가율이 현재 수준에서 지속되는 '시나리오 1'에 비해 모든 전망기간의 평균 성장률이 낮게 나타남.
- 선진국 중 스웨덴 및 일본 형태의 고용구조로 근접하는 경우에는 성장추세의 유의한 수준의 개선은 나타나지 않음.

표 2. 시나리오별 경제성장률 전망

(단위: %)

기간	2017년 한국의 고용구조	G7 평균 고용구조	스웨덴의 고용구조	일본의 고용구조
2021~2030	2.0	1.7	1.8	1.9
2031~2040	1.3	0.9	0.9	1.1
2041~2050	1.0	0.6	0.7	0.8

자료: 이재준, 『고령화의 거시경제적 영향과 대응방향』, 한국개발연구원, 2018(간간예정).

■ 경제활동참가율이 선진국 수준에 도달하더라도 성장추세가 크게 개선되지 않는 이유는 고령화로 인해 퇴장하는 노동자는 빠르게 늘어나는 반면, 생산가능인구의 절대규모는 감소하기 때문

- 선진국 고용구조의 특징은 생산가능인구 연령대의 경제활동참가율이 높으며, 남녀 간의 차이는 작고, 65세 이후에는 대부분 은퇴하면서 경제활동참가율이 크게 낮아지는 경향을 보인다는 것임.
- 한편, 우리나라의 인구구조는 향후 30년 동안 생산가능인구의 절대규모가 지속적으로 감소하고 65세 이후 고령인구는 빠르게 증가
- 따라서 비중이 급속히 증가하는 65세 이상 고령인구의 경제활동참가율이 높지 않은 한, 생산가능인구 연령대의 경제활동참가 선진국 수준에 도달해도 총량 수준의 노동공급은 크게 증가하지 않음.

4

대응방향: 고령노동력의 활용

- 출산을 제고, 여성 및 청년 등 대체노동력 공급을 증대시키는 기존의 대응방식은 고령화로 인한 부정적 영향을 상쇄하기에 충분치 않을 수 있음.

- 고령화로 인한 노동공급 감소를 만회하기 위해서 생산가능인구 연령대의 경제활동참가-특히 여성과 청년에 대해-를 독려하는 정책은 전형적인 고령화 대응책임.
- 그러나 위의 시나리오 분석 결과는 우리나라의 경우 이례적으로 고령화의 속도가 빠르게 진행될 것으로 예상되기 때문에 대체노동력 공급을 증대시키는 방식으로는 생산성의 획기적 향상이 없는 한 부정적 영향을 상쇄하기에 충분치 않다는 점을 시사
 - 앞 절의 분석에 의하면, 여성과 청년의 추가적인 경제활동참가에도 불구하고 고령층의 경제활동이 상승하지 않는 한 전망기간의 성장률(연평균)은 기준시나리오에 비해 0.2~0.4%p 하락
- 한편, 저출산이 심각한 사회경제적 문제라는 점은 분명하나, 출산율 제고가 현재 당면한 고령화 문제를 직접적으로 해결하는 방법은 아니라는 점에 주의할 필요
 - 출산 결정요인은 매우 다양하고 개별적 편차가 크기 때문에 출산율 제고를 위한 효과적인 정책수단을 찾기 어려움.
 - 한편, 출산율 제고 정책이 성공하더라도 장래 출생한 아이들이 충분한 인적자본을 갖춘 핵심 근로계층에 도달하기까지는 대략 30년이 소요되므로 현재 진행 중인 고령화에 대한 대응으로는 적절하다고 보기 어려움.

■ **향후 우리 경제의 장기적 성장추세의 개선을 위해서는 생산가능인구 연령대의 경제활동만으로는 불충분하며, 고령인구의 적극적인 경제활동참가가 필요**

- 우리나라의 연령별 고용구조가 선진국형으로 진행되면서 고령층의 경제활동참가율이 하락하게 되면 생산가능인구의 경제활동참가율이 상당히 높아져도 전체 노동공급의 감소세는 지속
- 노동공급 측면에서 성장에 가장 유리한 고용구조는 65세 이상의 경제활동참가율이 상대적으로 높게 유지되면서 생산가능인구 연령대의 경제활동참가율이 선진국 수준으로 높아지는 것임.
 - 예를 들어 65세 이상 고령층의 경제활동참가율이 현재 우리나라 수준을 유지하는 가운데, 생산가능인구 연령대의 경제활동참가율이 남자는 일본의 수준으로 상승하고 여자는 스웨덴의 수준으로 상승하는 경우에 장기 성장추세가 개선되는 것으로 나타남(표 3 참조).

표 3. 성장회복 시나리오의 경제성장률 전망(성장회복 시나리오: 남자(일본), 여자(스웨덴), 65세 이상(한국)의 경우)
(단위: %)

기간	실질 GDP (1+2+3)	취업자 (1)	물적자본 (2)	총요소생산성 (3)
2021~2030	2.4	0.2	0.9	1.2
2031~2040	1.6	-0.3	0.6	1.2
2041~2050	1.3	-0.4	0.5	1.2

자료: 이재준, 『고령화의 거시경제적 영향과 대응방향』, 한국개발연구원, 2018(근간예정).

■ **고령세대의 경제활동참가는 경제성장률 하락을 완충하는 동시에 고령인구 부양부담을 감소시킬 수 있으므로 고령화에 대응하는 효과적인 방안**

- 은퇴시기로 진입하는 고령세대가 생산활동에 자발적으로 참가하여 노동력(labor force)으로서의 역할을 하는 것이 필요
- 고령세대가 경제활동을 지속하면 이들 세대의 소득과 소비의 증가, 조세수입 증가, 그리고 정부의 공적연금 지급부담 감소 등의 효과를 기대할 수 있으며, 장기적으로 성장기반을 확대하는 효과도 기대할 수 있음.

■ 한편, 현재 우리나라의 고령자 노동시장은 양적인 측면에서는 상당히 높은 고용률을 유지하고 있으나, 질적인 측면에서는 열악한 실정이라서 향후 제반 여건의 개선이 수반되어야 함.

○ 고령노동력 활용에 있어서의 문제는, 현재 우리나라 고령자의 경제활동참가율이 이미 상당히 높은 수준이므로 추가적 상승의 여지가 있는지 불확실하며, 현재 고령노동시장의 열악한 상황을 감안하면 고령층의 추가적인 경제활동이 바람직하지 않을 수도 있다는 점임.

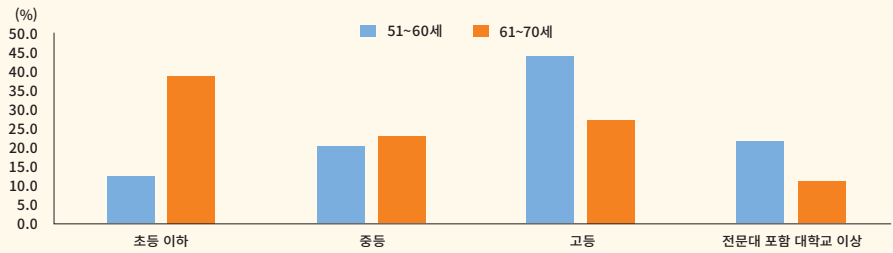
- 과거 고령층의 취업은 상당 부분 빈곤에 몰린 생계형 노동이었으며, 저부가가치 부문에서 불안정한 고용형태의 일자리에 종사하는 경우가 대다수였음.

○ 향후 고령노동시장의 잠재적 진입자들은 이전 세대보다 크게 향상된 교육수준을 가지고 있으므로 고령노동시장의 양상도 과거와 달라질 것으로 기대(그림 4 참조)

- 과거 고령노동시장의 공급자들은 대부분 중등교육 이하의 학력수준을 보유하고 있었으며, 이러한 공급 측면의 요인이 고령자의 열악한 노동활동을 설명하는 주요 원인 중 하나임.

- 반면, 베이비붐 이후 세대는 고등교육 이상의 학력수준을 보유하고 있어 향후 고령노동시장에서의 고용 가능성이 높고 이에 따라 생산성도 향상될 것으로 예상됨(이재준, 2018 참조)

그림 4. 세대별 교육수준(2015년 기준)



자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 각호.

5

결론 및 정책시사점

■ 우리 경제는 고령인구가 정점에 이르는 2050년에 근접할수록 고령층이 경제활동에서 차지하는 중요성이 지속적으로 커지므로 고령층의 경제적 역할에 주목할 필요

○ 고령층의 경제활동참가율이 선진국 수준으로 하락하게 되면, 생산가능인구의 경제활동참가율이 상당히 높아져도 고령화로 인한 노동공급의 감소효과를 상쇄하기 어려움.

- 향후 공적연금 등 사회보장체계가 완비되면 고령층의 노동시장 참여는 현재 수준보다 하락할 가능성

- 이 경우, 생산가능인구의 경제활동참가율이 선진국 수준에 도달해도 성장추세의 하락을 만회하기 어려운데, 이는 고령층이 급속히 증가하면서 전체 인구 대비 취업자 비율을 하락시키기 때문임.

■ 고령화에 따른 노동공급 감소를 막기 위한 효과적인 대책은 급속히 증가하고 있는 고령세대의 노동력을 생산적으로 활용하는 것이며, 이를 위해 현재 열악한 수준의 고령노동시장의 질적 개선이 필요

○ 고령세대의 노동참여는 경제성장률 하락을 완충하는 동시에 고령인구 부양부담을 감소시킬 수 있으므로 가장 효과적인 방안

- 여성 및 청년층의 경제활동참가 제고 등 기존 생산가능인구의 노동공급만으로는 장기적인 성장추세 하락을 만회하기에 불충분
- 한편, 현재 우리나라 고령노동시장은 고용률은 높으나 저부가가치 부문에 집중되어 있어, 향후 고령노동력의 생산적 활용을 위해서는 고령노동시장의 질적 개선이 전제되어야 함.
- 특히 퇴직연령에 도달한 베이비붐 세대는 이전 세대에 비해 크게 향상된 교육수준을 가지고 있으며, 이는 고령노동시장의 공급 측면에서 긍정적 변화 요인으로 작용

■ **고령화에 대한 기본적인 대응방향은 고령세대에게 생산자로서의 역할과 기회를 부여함으로써 축적된 경험과 지식을 생산적으로 활용하는 것이어야 하며, 이를 위한 몇 가지 선결조치는 다음과 같음.**

- 첫째, 일정한 나이를 고령의 기준으로 삼아 노동시장에서 퇴출시키는 정년제도는 더 이상 사회경제적 발전에 유효한 역할을 못하는 낡은 제도이므로 전면적 개선이 필요
 - 추가적인 근로여력이 있는 고학력 고령근로자의 노동시장 참여기회를 배제하는 것은 고령사회에서 비효율적인 인력활용 방식
 - 정년제 폐지 혹은 근로능력과 의사에 따라 은퇴 여부를 결정하는 유연한 시스템을 고려할 필요
- 둘째, 고령자는 단순한 부양대상 혹은 잉여인구라는 기존의 인식에서 벗어나야 하며, 65세 이상을 노인으로 간주하는 사회적 관행 및 제반 제도들도 재고할 필요
 - 고령화 현상의 기저에는 건강상태 개선과 기대수명 연장이라는 긍정적 요인이 존재하며, 이를 적극적으로 활용할 필요
 - 고령세대를 새로운 생애단계로 설정하고, 사회적으로나 경제적으로 생산적 기여를 지속할 수 있는 역할을 모색하고 점차 제도화될 수 있도록 노력
- 셋째, 고령화로 인해 경제 전체적인 생산성이 저하되지 않도록 하여야 하며, 우선적으로 인적자본의 향상, 특히 고령노동에 대비한 인적역량 제고에 보다 많은 정책적 노력을 기울일 필요
 - 고등교육을 위한 자원을 성년기 초반에 모두 사용하는 것은 최근의 기술 변화와 사회발전의 속도를 감안하면 합리적인 방법이라고 보기 어려우며, 교육체계는 기대수명이 80세인 현재의 여건에 맞게 변모해야 함.
 - 특히 중장년 이후 경력전환을 시도하는 사람들에게 실질적인 도움이 되도록 직업훈련체계(고용부 주관)와 평생교육체계(교육부 주관)를 결합하여 새로운 평생 교육·훈련 모델을 모색할 필요
- 넷째, 고령노동을 촉진시키고 부작용에 대비하기 위해 제반 노동시장 여건을 개선할 필요
 - 사업장에서 연령차별을 금지하는 동시에 연령이 고용보호 수준을 결정하는 기준이 되지 않도록 균형 잡힌 접근방식이 필요
 - 임금체계는 기본적으로 생산성과 역량을 반영할 수 있도록 개선할 필요가 있으며, 중고령자를 위한 적극적 노동시장정책(ALMP) 및 직업안전과 업무 유연성 제고를 위한 근로환경 개선 등 고령친화적인 노동정책을 모색할 필요