

한국경제의 구조변화와 대응전략 II

Structural Changes of the Korean Economy
and Response Strategy II

지속성장을 위한 인구구조변화 대응전략



한국경제의 구조변화와 대응전략 II

Structural Changes of the Korean Economy
and Response Strategy II

지속성장을 위한 인구구조변화 대응전략



한국경제의 구조변화와 대응전략 II

지속성장을 위한 인구구조변화 대응전략

총괄 | 이 정 은 경제분석국장

기획·조정 | 신 동 진 인구전략분석과장

작성 | 김 경 수 인구전략분석과 경제분석관

허 가 형 산업자원분석과 경제분석관

김 승 현 인구전략분석과 경제분석관

김 상 미 인구전략분석과 경제분석관

지원 | 유 보 연 인구전략분석과 행정실무원

「지속성장을 위한 인구구조변화 대응전략」은 저출산·고령화에 따른 인구구조 변화의 현황, 문제점, 대응방안 등을 제시함으로써, 국회의 예산 및 법안 심사를 지원하려는 목적으로 발간되었습니다.

문의 : 경제분석국 경제분석총괄과 | 02) 6788-3780 | eacd@nabo.go.kr

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통하여 보실 수 있습니다.

한국경제의 구조변화와 대응전략 II

지속성장을 위한 인구구조변화 대응전략

2020

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 「보고서 발간심의위원회」의 심의 (2020. 7. 10)를 거쳐 발간되었습니다.

요 약

I. 서론

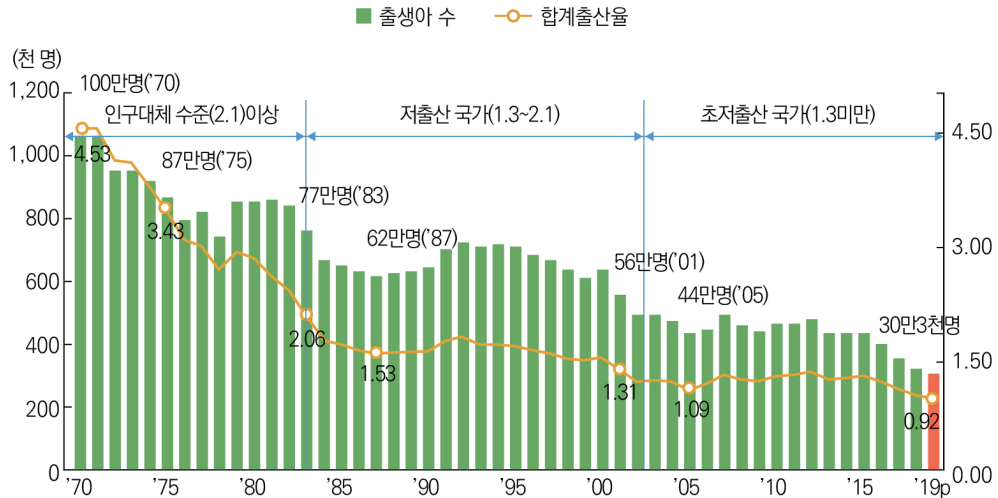
- 저출산·고령화로 인한 인구구조 변화는 생산연령인구 감소, 성장잠재력 저하, 인구구조 변화에 대한 적응력 미흡, 노후소득 불안정, 지방 인구감소 등 경제·사회적인 문제를 발생시키고 있음
- 본 보고서는 이러한 문제점에 대해 생산연령인구 확충, 생산성 향상, 인구구조 변화에 대한 적응력 강화, 노후소득 보장강화, 재정지출 부담의 세대간 형평성 개선, 지방인구 감소 위험 대응 등의 대응전략을 제시함
 - II장은 우리나라 인구구조 변화의 현황을 분석함
 - III장은 인구구조 변화로 인한 노동, 자본, 세대, 가계, 중앙-지방 등에 미치는 영향과 구조적 문제점을 살펴봄
 - IV장은 인구구조 변화에 대한 주요국의 대응전략 사례를 살펴봄
 - V장은 인구구조 변화의 문제점을 토대로 대응전략을 제시함

II. 인구구조 변화 현황

- 우리나라는 2001년 합계출산율 1.31명으로 초저출산 국가에 진입한 이후 20년 동안 합계출산율 1.3명 이하의 초저출산 현상이 지속됨
 - 최근 합계출산율은 2018년 0.98명, 2019년 0.92명으로 2년 연속 1.0명 미만
 - 우리나라는 OECD 회원국 중 합계출산율이 1.0명 미만인 유일한 국가
 - 2017년 합계출산율(1.02명)이 1970년에 비해 3.48명 감소, OECD 일부 국가(멕시코 등)를 제외하고 출산율 감소폭이 가장 큼

연도별 합계출산율 및 출생아 수 추이

(단위: 15~49세 여성 1명당 명)



주: 2019년 합계출산율 및 출생아 수는 잠정치임.

자료: 통계청(2020), 「2019년 출생·사망통계 잠정결과」

□ 2025년에 65세 이상 고령인구 비중이 20.3%로 예상되어 초고령사회(super-aged society)에 진입할 예정임

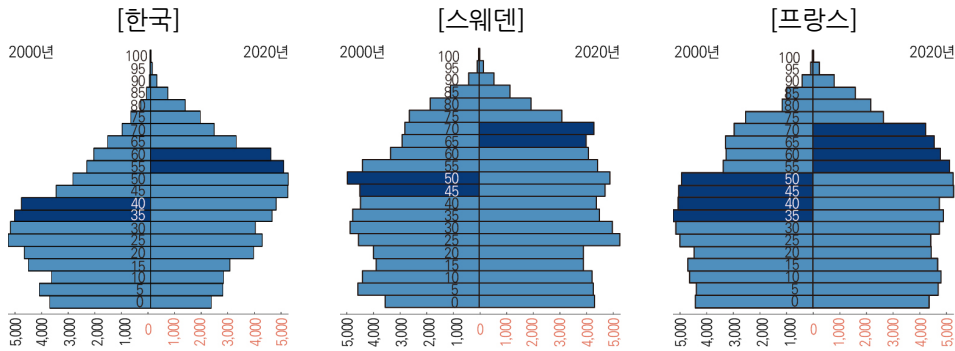
- 2000년 고령인구 비중이 7.2%로 고령화사회(ageing society)에 진입, 2018년에는 14.3%로 고령사회(aged society)에 진입
- 우리나라는 「고령사회⇒초고령사회」의 소요기간이 7년 정도로 예상되어, OECD 주요국에 비해서 고령화의 속도가 빠를 것으로 전망
 - 프랑스와 독일은 각각 39년과 37년, 일본의 경우 12년이 소요

□ 베이비부머(1955~1963년 출생)의 고령화와 20년 이상 초저출산의 지속으로 급격한 고령화가 진행됨

- 초저출산의 지속으로 베이비부머 이후 세대의 인구가 감소함에 따라 인구구조가 급격하게 고령화
 - 인구비중이 가장 큰 세대인 베이비부머는 2010년대 중후반 무렵에 은퇴연령 및 고령층에 진입
- 출산율을 회복하였던 프랑스, 스웨덴의 경우 베이비부머의 이후 세대의 인구가 급격하게 감소하지 않아 인구고령화가 상대적으로 약하였음

베이비부머의 고령화와 인구구조변화

(단위: 세, 천 명)



주: 짙은 색이 베이비부머의 인구수를 의미

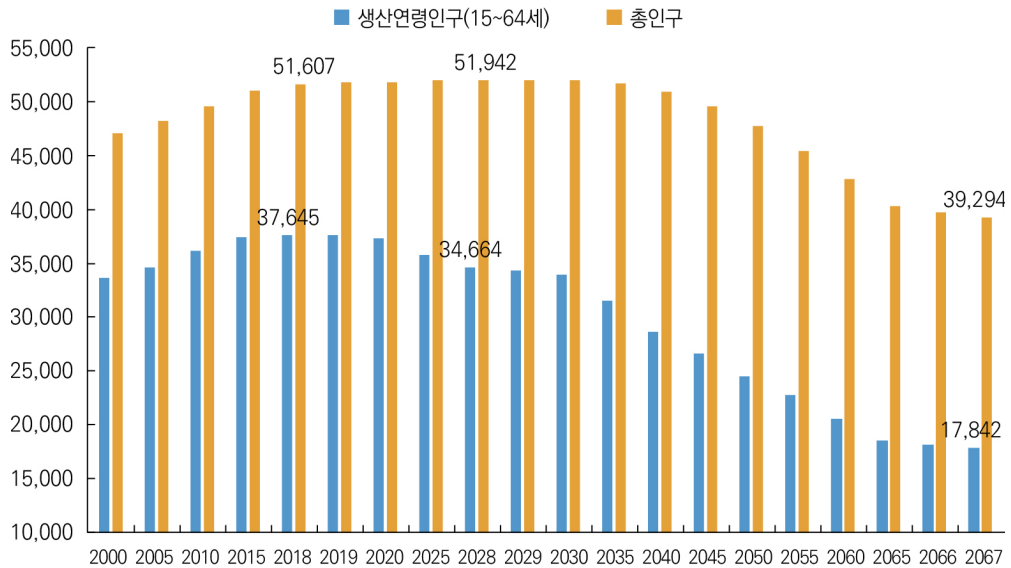
자료: “UN(2020), 「World Population Prospects: 2019」”자료를 토대로 국회예산정책처 작성.

□ 지속적인 저출산과 인구고령화로 인해 생산연령인구(15~64세 인구)는 2018년부터 감소, 총인구는 2029년부터 감소할 것으로 전망됨

- 생산연령인구는 2018년 3,765만명을 정점으로 감소, 2067년에는 1,784만명
 - 저출산으로 생산연령인구에 진입하는 인구는 계속 감소, 인구고령화로 생산연령인구에서 이탈하는 인구는 증가
 - 2020년부터 생산연령인구의 이탈인구와 진입인구간의 격차가 24.4만명으로 확대되며, 2026년에는 그 격차가 44만명에 이를 것으로 전망
- 총인구는 2028년 5,194만명을 정점으로 2029년부터 감소, 2067년의 총인구는 3,929만명
 - 2019년부터 사망자가 출생아보다 많아지는 자연감소 시작, 국제인구이동이 반영되어 총인구는 2028년까지는 소폭 증가
 - 자연감소가 국제인구이동증가를 압도하는 2029년부터 총인구는 감소

생산연령인구와 총인구 전망(2000~2067년)

(단위: 천 명)



주: 2015년까지는 실적치이며, 2018년 이후부터는 전망치임

자료: 통계청, 「장래인구추계: 2017~2067」

Ⅲ. 인구구조 변화에 따른 문제점

가. 성장잠재력 저하

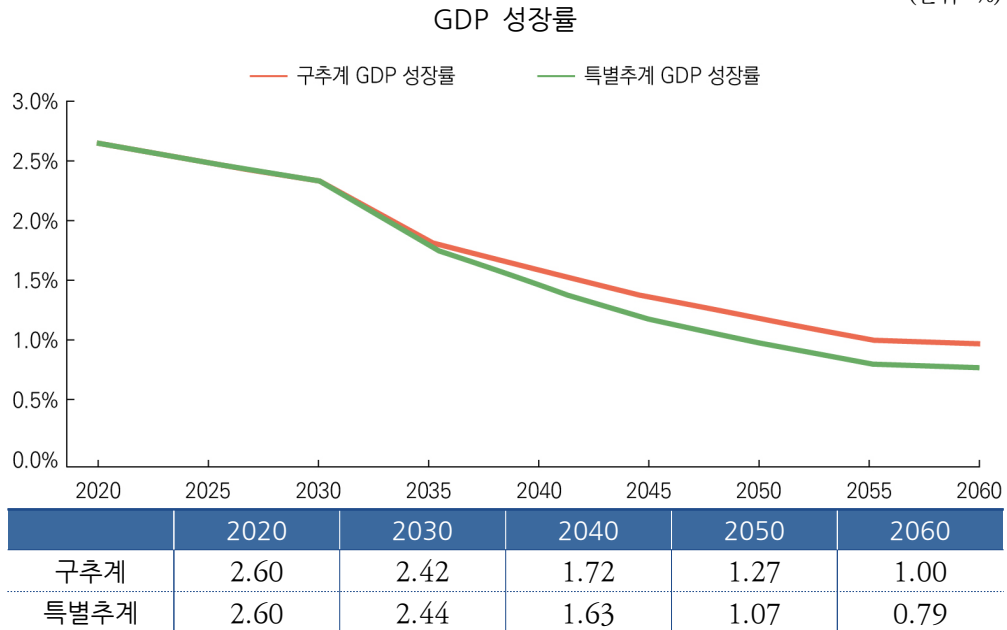
□ 중첩세대모형(Overlapping Generation Model: OLG모형)을 통한 분석결과 저출산 및 인구고령화는 장래 국내총생산(GDP)에 부정적 영향을 미치며, 그 영향의 정도는 2045년 이후 점진적으로 확대됨

- 통계청의 2016년 장래인구추계(구추계)에 의한 GDP성장률은 2020년 2.6%, 2030년 2.42%, 2040년 1.72%, 2050년 1.27%, 2060년 1.0%로 전망
 - 구추계의 2030년 합계출산율과 총인구 규모는 각각 1.32명과 5,294만명
- 통계청의 2019년 장래인구추계(특별추계)에 의한 GDP성장률은 2020년 2.6%, 2030년 2.44%, 2040년 1.63%, 2050년 1.07%, 2060년 0.79%로 전망
 - 특별추계의 2030년 합계출산율과 총인구 규모는 각각 1.14명과 5,193만명

- 합계출산율이 낮아서 총인구의 감소폭이 더 큰 특별추계의 GDP성장률이 구추계의 GDP성장률보다 작았고, 2040년대 중반 이후 GDP성장률 격차가 점진적으로 확대

2019년 특별추계의 경제성장률

(단위: %)



자료: 국회예산정책처

- 최근 OECD 등의 연구에 의하면 고령인구비율의 증가는 지역적으로나, 국가 전체적으로 노동생산성에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타남
 - OECD 회원국 1,802개 지역 대상의 분석 결과, 빠른 고령화로 노동생산성이 하락하며, 도시지역의 노동생산성 하락 효과가 더 큰 것으로 나타남
 - 고령인구비율이 평균적으로 10% 증가하면 노동생산성은 1.6% 감소
 - 다만, 인구고령화가 자동화와 로봇의 확산과 같이 노동을 보다 적게 쓰게 하는 기술개발 투자를 촉진시켜 오히려 노동생산성을 향상시킬 수 있음
 - 인구감소와 고령화로 노동력 부족과 임금상승이 우려되어 신기술의 채택 비율이 높아지고 전체적인 노동생산성이 증가할 가능성이 있음

나. 인구구조 변화에 대한 사회·경제 제도의 적응력 미흡

- 인구구조 변화 속도에 비해 제도와 인프라의 적응이 늦어지게 되면 사회적 비효율성이 나타날 수 있음
 - 현재의 교육, 병역, 의료체제와 관련된 제도 및 인프라는 인구증가의 시기에 형성되었던 제도가 대부분
- 저출산으로 학령인구가 지속적으로 감소하였으나 학교 수, 교원 수, 시설 등은 오히려 증가함
 - 1999년부터 2019년까지 21년 동안 초등학교 학생 수는 394만명에서 275만명으로 119만명 감소, 반면, 초등학교 학교 수는 5,544개에서 6,087개로 증가, 교원수도 13.8만명에서 18.9만명으로 증가
 - 초등학교의 교원 1인당 학생 수는 1999년 28.6명에서 2019년 14.6명으로 감소하여 2017년 기준 OECD 평균(15.0명)보다 낮아짐
 - 향후 학령인구가 계속해서 감소할 전망이므로 교육 인프라를 조정하지 않는다면 대학의 정원 문제와 대학 구조 조정 문제 등이 다시 불거질 가능성
- 청년층 인구의 감소로 병역자원은 감소하였지만, 군병력 소요는 일정규모로 유지되고 있음
 - 만 19세~22세까지의 징집 및 소집 대상자 수는 2000년 157.7만 명에서 2019년 101.2만 명으로 56.5만 명이 감소, 병역자원도 813.6만 명에서 771.3만 명으로 감소
 - 병역자원이 추세적으로 감소하고 있음에도 2000년 이후 군복무기간 단축(24개월→18개월), 대체복무제도가 신설
 - 현재 30만명 수준의 병역의무자(만 20세 남자인구)가 계속 감소할 전망이기 때문에 현행 병역 체계가 바뀌지 않는 한 군병력 충원과 운영이 어려워 질 것으로 예상

다. 노후소득 불안정

- OECD 국가들과 비교할 때, 우리나라 노인의 소득수준은 가장 낮고, 빈곤율은 높은 수준으로 나타나 전반적인 노후 소득 보장이 미흡

- 우리나라의 노인(66세 이상)의 소득은 전체 인구 소득 대비 65.1% 수준으로 OECD 36개 국가들 중 가장 낮은 수준
 - OECD 평균(87.4%)보다 22.3%p 낮음
 - 66세 이상 노인의 가처분소득이 전체 인구 평균 가처분소득의 70%에 미달하는 국가는 에스토니아(66.1%)와 한국이 유일
- 우리나라 노인 빈곤율은 43.8%로 OECD 36개 국가 중 가장 높은 수준
 - OECD 35개국 가운데 노인인구와 전체 인구 사이에 격차가 가장 큰 국가는 한국으로 노인빈곤율이 전체 인구 평균보다 26.4%p 더 높음
- 우리나라의 사적연금 가입률은 생산연령인구(15~64세)의 16.9% 수준으로 퇴직연금제도 도입에도 불구하고 낮은 수준
 - OECD 36개국 가운데 17개 국가가 강제적 또는 준 강제적 사적연금제도를 두고 있으며, 스웨덴 90~100%, 핀란드 93.0%, 네덜란드 88.0% 등으로 높은 수준의 가입률을 보이고 있음
- 우리나라 고령층의 자산 축적이 부동산 등 실물 자산에 편중되어 있어 주택 가격 변동 리스크와 유동성 리스크에 노출되어 있음
 - 가구주 연령 60세 이상 가구의 총자산 평균금액은 4억 2,026만 원, 이중 부동산이 3억 2,454만 원으로 총자산에서 부동산이 차지하는 비중은 77.2%
 - 30세 미만 33.6%, 30대 61.0%, 40대 66.6%, 50대 68.5%

라. 세대간 사회적 부담의 형평성 악화

- 저출산과 기대여명 증가로 노년부양비가 급격하게 증가하고 있음
 - 우리나라의 2020년 노년부양비(생산연령인구 대비 65세 이상 고령층 인구 비율)는 21.7명으로, OECD 주요국에 비해 낮지만, 향후 급증할 것으로 전망
 - 2020년 일본(48.0명), 미국(25.6명), 영국(29.3명), 프랑스(33.7명)에 비해 낮은 수준, 반면 2030년 38.2명, 2040년 60.1명, 2060년 91.4명으로 급증할 것으로 전망
 - 합계출산율이 0.98~1.3명 수준이었던 2004~2020년 기간 동안에는 합계출산율의 하락은 노년부양비(생산연령인구 대비 65세 이상 노인인구 비율)를 급격하게 증가시킴

- 베이비부머는 생산연령인구에서 은퇴연령 및 고령인구로 진입, 출산율의 급격한 하락으로 생산연령인구로 진입하는 인구가 급격하게 감소
- 노년부양비 증가는 생산연령인구가 부담해야 하는 조세, 사회보장비의 부담을 증가시켜 세대간 갈등을 유발할 가능성이 있음
 - 고령화로 인해서 젊은 세대와 65세 이상 고령층 세대가 같이 살아가는 기간이 길어졌지만, 저출산으로 인해서 젊은 세대 인구규모가 감소하여 젊은 세대 한 사람이 부담해야 할 사회적 부담이 커짐
 - 고령화로 인해 연금 수급권자가 증가하여 연금재정 위기, 노인의료비 증가에 따른 건강보험 재정 불안 등으로 젊은 세대의 경제적 부담 증가
 - 노년부양비가 향후 급격하게 증가되리라는 전망하에서 세대간 사회적 부담의 형평성 약화에 대한 대응전략이 필요
- 통계청의 국민이전계정의 연령재배분을 분석한 결과 최근 들어 생산연령층의 사회적 부담이 급격하게 증가
 - 2011~2016년 동안 생산연령층(15~64세)의 사회적 부담은 60.3조 원에서 112.7조 원으로 52.4조 원 증가
 - 반면, 고령층(65세 이상)의 사회적 혜택은 62.1조 원에서 92.4조 원으로 30.3조 원 증가, 유년층(0~14세)의 사회적 혜택은 118.9조 원에서 130.6조 원으로 11.8조 원 증가

마. 지방의 인구감소

- 최근 20여년 동안 수도권 대도시 위주로 인구가 소폭 증가하였지만, 비수도권 소도시의 인구규모는 거의 정체
 - 1996년부터 2019년까지 전체 인구의 연평균 증가율은 0.5%, 수도권 인구의 연평균 증가율은 0.93%, 비수도권의 연평균 증가율이 0.11%
 - 비수도권 지역은 저출산고령화 등 인구구조변화 뿐만 아니라 비수도권에서 수도권으로의 인구이동으로 인구규모가 거의 정체
- 향후 비수도권의 생산연령인구가 수도권보다 더 급격하게 감소할 전망
 - 2018년에 수도권과 비수도권 생산연령인구의 권역 간 격차는 76만명(수도권 1,920만명, 비수도권 1,845만명), 2030년의 권역 간 격차가 182만명으로 증가, 2047년에는 권역 간 격차가 193만명으로 늘어날 전망

- 비수도권의 인구감소와 수도권 대도시의 인구집중은 수도권의 주거비 상승으로 출산율을 더욱 하락시켜 전체 인구감소를 가속화할 가능성이 있음
 - 비수도권 청년층의 수도권 대도시로의 인구이동은 비수도권 소도시의 인구고령화와 인구감소를 일으킴
 - 수도권 대도시의 인구집중에 따른 주거비 상승으로 결혼 및 출산 여건이 악화되어 출산율을 더욱 하락시키며, 결국 전체적인 인구감소를 가속화

IV. 주요국의 인구구조 변화 대응전략 사례

가. 우리나라의 인구구조 변화 대응정책

- 우리나라는 1960년대 출산억제정책, 1990년 중반 이후 인구자질향상정책을 거쳐 2004년부터 출산장려정책을 추진
 - 출산억제정책(1962~1995)은 1960년대 초 ‘경제개발 5개년계획’ 수립과정에서 인구증가를 억제할 필요성으로 인해 정책적으로 추진
 - 합계출산율이 인구대체수준 미만(2.08)으로 하락하고 저출산 사회로 진입(1984년, 1.74명)하자 인구자질향상정책(1996~2003)을 추진
 - 출산장려정책(2004~현재)은 2001년 합계출산율 1.30명으로 초저출산 시대가 시작되면서 2000년대 중반부터 추진
- 2005년에 정부는 「저출산·고령사회기본법」을 제정하고, 이후 3차례에 걸쳐 “저출산·고령사회 기본계획” 수립하여 정책을 추진중에 있음
 - 제1차 저출산·고령사회 기본계획(2006~2010년)은 저출산 대책으로 출산과 양육의 장애 요인 제거와 저소득 대상 보육 지원이 주요 내용
 - 제2차 저출산·고령사회 기본계획(2011~2015년)은 정책의 대상을 중산층 이상으로 확대하고 맞벌이 등 일하는 가정을 대상으로 하는 정책들이 제시
 - 제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016~2020년)은 합계출산율 목표를 2020년 1.5명으로 설정하고, 청년 일자리·주거 대책 강화 등을 제시
 - 저출산 관련 재정투입은 제1차 기본계획에는 19조 7,000억원, 제2차 기본계획에는 60조 5,000억원이 투입되었고, 제3차 기본계획에는 108조 4,000억원이 투입될 예정

- 2019년 정부는 범부처 「인구정책TF」를 구성, “인구구조 변화의 영향과 대응방향”을 마련하고 4대 핵심전략 및 20개 정책과제를 선정
 - 핵심전략은 ①생산연령인구의 확충(3개 과제), ②절대인구 감소 충격완화(8개 과제), ③고령인구 증가 대응(6개 과제), ④복지지출 증가 관리(3개 과제)
 - 출산을 제고정책뿐만 아니라 인구구조변화에 대한 적응력을 강화하는 내용을 중점적으로 확충

나. 주요국 인구구조 변화 대응전략

(1) 일본

- 인구대체수준(2.1명) 이하의 합계출산율과 초고령사회가 지속되면서 일본의 총인구는 2009년 이후 계속해서 감소
 - 일본 총인구는 2009년 1억 2,855만명을 정점으로 감소, 2020년 1억 2,647만명에서 2065년에는 9,436만명으로 감소할 것으로 전망
- 생산연령인구를 확충하기 위해 1990년대부터 ①가족 정책을 통한 출산율 제고, ②외국인력 활용을 집중적으로 추진
 - 2010년대 이후 가족 정책의 목표를 사회 전체가 육아를 지원하고 아이를 소중히 생각하는 사회를 구축하는 것으로 전환
 - 가족정책의 사각지대를 보완하고 출산·육아의 포괄적 지원을 중심으로 가족 정책을 수정
 - 해외 전문인력의 도입(고도인재 외국인에 대한 포인트제도) 및 인력부족이 심각한 사업의 경우에 비숙련 외국인력도 유치하는 제도를 추진
- 고령인구 증가 대응을 위해 연령에 관계없이 계속해서 일할 수 있는 고용환경 조성 및 연금수급 연령 상향으로 인한 소득공백 완화를 추진
 - 「고용자고용안정법」의 개정으로 정년 상향 조정(55세→ 60세) 및 65세까지 계속해서 일할 수 있는 환경 조성
 - 2018년 ‘2040년을 전망한 사회보장·근로 방식 개혁 본부’를 설치하여 전세 대형 사회보장을 구축하는 방향으로 ‘건강수명 연장 계획’을 마련
 - 사회보장재정의 지속가능성 확보를 위해 급여와 부담의 재검토 및 고용연금제도 개혁, 의료·복지서비스 개혁 플랜을 추진

(2) 스웨덴

- 대표적인 출산율 회복국가인 스웨덴은 총인구가 계속해서 증가하고 있고 합계출산율도 OECD 주요국에 비해 높은 수준을 유지
 - 스웨덴 총인구수는 2000년 888만명에서 2018년 997만명으로 증가
 - 2020년 1,009만명에서 2065년 1,189만명으로 꾸준히 증가할 것으로 전망
 - 대표적인 출산율 회복국가인 스웨덴은 합계출산율이 1998년 1.5명 수준까지 하락한 이후 2010년에 1.98명으로 상승, 2017년은 1.78명으로 다소 하락하였지만, OECD 평균 수준(1.7명)보다는 높은 수준
- 20세기 초반부터 저출산에 대응하여 온 스웨덴은 여성의 고용 확대, 사회적 평등 및 양성 평등을 가족 정책의 원칙으로 유지하여 왔음
 - 1930년대부터 저출산 문제를 공론화하여 가족정책을 출산율 제고가 아닌 평등한 사회를 지향하는 새로운 사회 정책으로서 논의
 - 1930년대부터 출산율 감소 문제를 다각적으로 논의하기 위해 인구위원회(Befolkingskommission), 인구연구위원회(Befolkningsutredning)를 설치
 - 현재 스웨덴의 가족정책은 양성의 동등한 육아를 보장하는 소득자-양육자 모델을 기반으로 개인의 사회적 권리, 양성 평등 및 사회적 평등을 지향하는 스웨덴 복지제도의 일부를 구성
- 스웨덴은 외국인력 도입을 제한하여 왔으나 최근 노동 수요 위주로 다양한 기술수준(단순기능인력 포함)의 외국인력 도입을 촉진
 - 1990년대 후반 이후 저출산·고령화에 따른 인구문제가 부각되면서 2008년 이민정책을 개혁하여 EU회원국 출신자를 포함하여 비EU회원국 출신자의 고용을 노동 수요 중심으로 유연화
- 스웨덴은 인구고령화에 대응하기 위해 고령자의 노동시장 참여를 촉진하고 공적연금의 지속가능성을 위한 제도개선 추진
 - 보편적으로 지급하던 기초연금을 빈곤 위험이 높은 고령인구를 선별하여 지급하는 최저보장연금으로 개편하여 연금재정 부담의 완화를 도모
 - 확정급여식 부가연금을 생애소득, 퇴직연령, 인구학적 상황 등에 의해 결정되게 하여 인구구조 변화를 연금재정에 반영

(3) 영국

- 영국의 총인구는 2000년 이후 계속해서 증가, 합계출산율도 높은 수준을 유지할 것으로 전망
 - 영국의 총인구는 2000년 5,892만명에서 2018년 6,714만명으로 증가하였고, 2020년 6,788만명에서 2065년 7,542만명으로 계속 증가할 것으로 전망
 - 영국의 합계출산율은 2002년 1.63명에서 2012년 1.92명하였고, 2015년 이후 합계출산율이 1.8명 이하로 하락(2017년 1.74명)하였으나 2020년 이후에는 1.7명 수준을 유지할 것으로 전망
- 영국의 가족정책은 국가의 사적 영역 불개입 원칙으로 아동양육 등은 가족이 책임지고 국가는 제한적인 재정지원을 하는 방향으로 발전
 - 가정 내 아동의 돌봄은 일에 대한 보상으로서 간주하여 가족수당이나 아동양육 소득공제 등 자금지원·세액공제 형태의 가족정책이 발달
- 영국은 '활기찬 노화(Active Aging)'라는 모토 아래 노인의 노동시장 참여 등을 통해 사회전반의 지속가능성을 높이는 정책을 추진
 - 2009년에 고령화 대응을 위한 포괄적 전략으로 「모든 연령을 위한 사회건설」을 추진하여 주거정책 등에 있어서 노인의 삶의 질 확보와 독립적 생활을 보장
 - 1970년대 이후 연금제도가 공적연금의 확대·축소를 거치면서 변화하였으나, 정액방식의 공적연금은 기초보장의 성격을 가지며 소득비례 연금은 사적 연금이 담당한다는 원칙을 유지

(4) 독일

- 통일 이후 독일의 총인구는 출산율 하락에 의해 2006년까지 감소, 이후 증가로 전환, 출산율은 OECD 평균 수준을 유지
 - 독일의 총인구는 2004년 8,164만명에서 2010년 8,082만명으로 감소한 이후, 2018년 8,312만명으로 다시 증가
 - 합계출산율은 2006년까지 점진적으로 감소(1.45명(1990년)→1.33명(2006년))하였다가 이후 증가세로 전환되어 2016년 1.6명에 이르렀고 2065년에는 1.72명까지 증가 전망
- 통일 이후, 독일은 유연한 공동부양자 모델을 바탕으로 가족정책을 추진, 양

성평등과 일·가정 양립을 목표로 금전·인프라·휴직 정책 등을 실행

- 자녀의 양육·돌봄·교육 등의 성과에 대해 보상(가족성과보상)하는 가족정책을 추진, 3세 미만 아동 보육시설 확장을 위한 인프라 투자

□ 인구구조의 변화 및 이에 따른 인력공급의 부족현상을 해결하기 위해 인력 부족 직종을 중심으로 숙련인력·유학생의 이민을 적극적으로 유치

- 2000년 국적법 개정 이후 EU 블루카드 도입, 인력 부족 직종을 대상으로 한 포지티브리스트 작성 등을 통해 전문인력의 이민을 촉진

□ 노인·여성·영유아·가족 등에 대한 직접적인 지원 정책 외에도 교육, 고용, 도시개발, 행정혁신, 국가 균형발전 등을 인구전략에 포함

- 노년의 자기주도적 생활(사회 통합 강화), 재교육 기회 확대(경제 성장 잠재력 강화), 사회보험의 신뢰가능성(재정안정화) 제고 등을 추진

V. 인구구조 변화 대응전략

가. 생산연령인구 확충

□ 인구감소에 따른 노동력 부족에 대응하기 위해 인구가 생산에 기여하는 기간을 늘리거나, 인구를 외부에서 확충하는 방안을 검토

- 청년층 입직연령 개선과 정년연장은 인구가 생산에 기여하는 기간을 늘려 실질적으로 생산연령인구를 확충하는 효과가 있음
- 해외인구유입은 생산연령인구를 직접적으로 증가시키는 효과가 있음

(1) 청년층 입직연령 개선

□ 청년층이 보다 젊은 나이에 입직하여 출산율을 개선시키고, 국가 전체적인 생산연령인구의 감소에 대응할 수 있게 하는 전략 필요

- 청년층의 입직연령이 늦어지면서 만혼과 비혼이 심화되고 동시에 출산율이 낮아지고 있음

□ 노동패널조사를 이용한 분석결과, 2016년 우리나라 청년층(15~35세)의 첫 직장 입사 나이(입직연령)의 평균은 23.35세로 2000년에 비해 2.36세 상승

- 학력별 입직연령은 고졸이 19.73세에서 20.26세로 상승, 대졸은 23.71세에서 24.87세로 상승, 대졸 이상의 고학력층에서 입직연령이 늦어짐
- 2000년부터 2016년까지 군복무기간이 평균 26개월에서 20개월로 6개월 가량 단축되었음에도 불구하고 입직연령은 평균적으로 높아지는 추세
- 청년층의 입직연령을 개선하기 위해 안정적이고 ‘괜찮은 일자리’의 창출과 졸업 이후 첫 직장으로서의 입사기간을 줄이기 위한 고용전략 필요
 - 경기침체 장기화와 최종 졸업 이후 첫 직장으로서의 입사기간의 장기화로 청년층의 입직연령이 늦어지고 있음
 - 우리나라의 15~29세 청년 니트족의 비율은 2017년 기준으로 18.4%에 달하여 OECD 36개 회원국 중 7위
 - 2019년 기준 청년 졸업자의 첫 취업 평균 소요기간은 임금근로자 기준 10.8개월
- 중장기적으로 우리나라 청년층이 좀 더 일찍 노동시장에 진출할 수 있도록 학제기간의 조정, 학력수준별 임금격차 해소 등을 검토할 필요
 - 현행 초등학교 6년, 중고등학교 6년, 대학교 4년의 학제기간을 좀 더 유연한 방식으로 조정하고 학력인정 교육기간을 보다 단축시킬 필요
 - 고졸과 대졸 취업자간의 임금격차를 해소하여 고등학교를 졸업하고 노동시장에 진출하는 인구의 규모를 좀 더 늘릴 수 있는 방안을 검토할 필요

(2) 정년연장

- 정년연장은 고령층의 노동공급을 증가시켜 실질적으로 생산연령인구를 증가시키고 사회복지 지출부담을 완화시킬 수 있음
 - 생산연령인구는 15~64세 인구이지만, 법적 정년은 60세이므로 정년을 65세 이상으로 연장할 경우 실질 노동공급이 늘어날 수 있음
 - 65세 이상 고령층의 소득증대(보장)로 공적연금의 급여액을 감소시킬 가능성이 있음
- 정년연장은 함께 시행되는 제도에 따라, 연령대별로 고용효과에 차이가 발생할 수 있기 때문에 그 영향을 면밀히 검토할 필요
 - 임금체계가 변하지 않는다면, 정년연장이 기업의 인건비 부담을 가중시키고, 청년층 고용을 감소시킬 수 있음

- 국회예산정책처의 분석결과에 의하면 정년연장이 임금피크제와 같이 추진된 경우 고령층 고용에 긍정적인 영향이 있었던 것으로 나타났음
 - 정년연장 사업체 중 임금피크제 도입 사업체는 임금피크제 미도입 사업체에 비해 50대 이상 고용량이 17.0% 더 많았음

(3) 인구의 외부 확충

- 비교적 단기間に 노동력 공급을 확대하기 위해 해외 인구 유입 확대를 검토할 필요
 - 노동시장에 즉시 참여할 수 있는 젊은 연령대의 해외 인구가 유입되는 경우 단기적인 노동력 공급이 가능
- 국회예산정책처의 분석 결과 2030년에 경제활동인구의 5%를 해외인구로 유입시키는 경우 내국인 인구감소에 따른 부정적 영향을 상쇄하는 것으로 나타남
 - 경제활동인구의 5%를 해외에서 유입시키는 경우 2030년의 GDP성장률은 2.1%, 유입시키지 않는 경우는 -0.2%
 - 경제활동인구의 5%를 해외에서 유입시키는 경우 2040년의 GDP성장률은 0.7%, 유입시키지 않는 경우는 -1.1%

해외인구유입에 따른 GDP 변화

	2020	2030	2040	2050	2060
A : 출산율 감소에 따른 효과	-0.4	-0.2	-1.1	-3.0	-5.0
B1 : 경제활동인구의 5%를 해외인구로 유입	-	2.1	0.7	-1.7	-3.7
B2 : 유입된 해외 인구가 정주형 이민으로 전환	-	2.1	1.7	-0.6	-3.1

자료: 국회예산정책처

- 사회 통합에 따른 부작용이 없을 경우 정주형 이민의 경제적 영향이 일시적 이민보다 긍정적인 것으로 나타남
 - 정주형 이민일 때의 2040년 GDP성장률이 일시적 이민보다 1%p 높음
 - 정주형 이민이 소비주체로서 경제활동을 유지함으로써 민간소비와 저축에 긍정적인 역할을 하기 때문일 것으로 추정

- 노동력 확보를 위한 해외인구 유입 정책 추진 시 정책적 지원으로 잠재적인 사회 부담을 줄이는 노력이 필요
 - 내국인의 소득격차 확대와 사회통합 악화 등을 위한 정책

나. 생산성 향상

(1) 교육훈련 및 인적자본 투자의 확대

- 노동생산성 향상을 위한 교육훈련 및 인적자본 투자의 확대 등을 인구감소의 대응전략으로 설정할 필요
 - OECD는 우리나라의 노동생산성 수준을 OECD 상위 50%의 46% 수준으로 평가
 - GDP를 취업자수로 나눈 노동생산성(2018년 기준)은 \$6,200로 미국(\$13,200), 독일(\$8,900), 일본(\$6,800)에 비해 낮은 수준이며, OECD 내 순위도 23위에 머물러 있음
- 국회예산정책처의 분석결과 노동생산성을 향상시키면 인구감소의 부정적인 효과를 부분적으로 상쇄하는 것이 가능한 것으로 나타남
 - 인구감소에 따라 GDP 성장률은 2030년 -0.2%, 2040년 -1.1%이지만, 노동생산성을 매년 2%씩 높이는 경우, GDP 성장률은 2030년 0.1%, 2040년 -0.6%
 - 노동생산성을 5%씩 높이는 경우 GDP 성장률은 2030년은 0.6%, 2040년 0.07%

노동생산성 향상에 따른 GDP 변화

시나리오	2020	2030	2040	2050	2060
A : 출산율 감소에 따른 효과	-0.4	-0.2	-1.1	-3.0	-5.0
C1 : 노동생산성 2% 증가	-0.2	0.1	-0.6	-2.5	-4.5
C2 : 노동생산성 5% 증가	-0.03	0.6	0.07	-1.8	-3.7
D : B2 + C2	0.4	2.9	1.9	-0.5	-2.5

자료: 국회예산정책처

- 생산성 향상과 인구의 외부 확충을 동시에 추구하는 시나리오 하에서는 인구 감소에 대하여 보다 효과적인 대응이 가능
 - 인구 5%에 상당하는 해외 인력을 받아들이면서, 내국인의 노동생산성을 5% 증가시키는 시나리오에서는 노동생산성만을 향상시키는 전략보다 2030년과 2040년의 경제성장률이 높았음

(2) 자동화 및 로봇의 확산

- 인구구조 변화로 인한 노동력 부족과 생산성 하락에 대응하기 위한 전략으로 자동화 및 로봇의 확산을 적극적으로 추진할 필요
 - 일부 해외연구에 의하면 노동력을 대체하기 위해 자동화 기술을 적극적으로 도입한 국가들은 고령인구 증가에도 불구하고 최근 더 높은 경제성장률을 보이고 있음
 - Acemoglu and Restrepo(2017)는 OECD국가를 포함하여 169개국의 1990년부터 2015년까지 고령인구비율의 변화와 1인당 GDP의 변화와의 관계를 분석하여 둘 사이에 그다지 유의한 관계가 없다는 점을 밝혔음
 - 우리나라를 비롯하여 고령인구비율이 빠르게 증가한 국가들은 자동화, 로봇 기술의 사용 역시 크게 증가하여, 고령인구비율과 자동화/로봇의 사용이 강한 양의 상관관계가 있는 것으로 나타남
 - 다만, 자동화, 로봇 기술의 확산으로 전통적인 일자리가 감소할 가능성이 커지게 된다는 점을 고려할 필요

다. 인구구조 변화에 대한 적응력 강화

(1) 교원 수, 학교시설 등 교육 인프라의 조정

- 학령인구 감소를 고려하여 교원수급기준을 정하고 이와 연계된 교원양성규모를 정하여 향후 교원운영에 적극적으로 적용하는 방안 검토
 - 지금까지는 10년 단위 「중장기 교원 수급계획」에 의한 교원양성 및 수급이 이루어져 왔으나 급격한 학령인구 감소를 반영하기가 어렵다는 문제가 있음
 - 지역별 학령인구 증감 및 환경 변화에 대응한 교육의 질 제고 등을 고려한 교원 수급기준을 마련하고 이를 교원수급과 연계할 필요

□ 학교시설 및 학사운영의 지역간, 규모별 통합을 통해 학교운영의 효율성을 강구할 필요

- 학력인구 감소로 학교운영이 소규모로 이루어질 가능성이 커지게 되면서 학교시설과 학사운영을 지역간 혹은 규모별로 통합하여 운영하는 방안을 검토할 필요

(2) 군인력 충원체계 개선 및 병력구조 정예화

□ 병역자원 부족 문제를 해소하기 위해서는 군인력 충원체계를 개선하고 병력구조를 정예화하는 대응전략이 필요

- 청년인구의 감소로 인해 부족해진 현역자원 확보를 위해 간부여군 비중의 확대, 부사관(하사)의 임용연령의 상한을 완화(27세→29세)하는 것 등을 검토
- 드론봇, 군 정찰위성 등 첨단과학기술 중심으로 전력구조를 개편하고, 숙련도가 높은 중간간부 위주로 정원구조를 재설계 하는 것을 추진할 필요

라. 노후소득 보장 강화

(1) 안정적인 노후소득 제고

□ 국민연금의 기금 수익률을 높여 기금 소진 시기를 늦춤으로써 연금의 지속가능성을 제고하는 방안을 모색할 필요

- 우리나라 국민연금은 도입 당시 미가입 사각지대와 짧은 가입 기간으로 인해 수령 연금액이 낮아 실질적인 노후소득 보장 기능이 부족한 실정
- 국민연금의 최근 10년간 평균수익률(2010~2019년)은 5.6%로 캐나다(CPP) 10.3%, 네덜란드(ABP) 8.4%, 미국(CalPERS) 8.0%, 노르웨이(GPFG) 7.8% 등에 비해 상대적으로 낮은 편

□ 개인연금 가입 활성화 및 퇴직연금 적극적 운용 확대 등을 통해 안정적 노후소득을 준비할 수 있도록 하는 방안이 필요

- 저소득층과 저연령대일수록 개인연금 적립자 비율이 낮은 것으로 나타나 연령별 또는 소득수준별 세제혜택 차등화, 기업의 적극적인 참여 유도를 지속적으로 추진할 필요
- 퇴직연금에 대한 투자교육을 강화하고, 장기 자산 배분이 이뤄질 수 있도록 유도하며, 투자 손실로부터 가입자 보호를 위한 대책 필요

- 우리나라는 퇴직연금 가입자들의 90.1%가 퇴직연금 운용지시 변경을 전혀 하지 않고, 평균 1.96개의 상품만을 운영하여 분산투자 등이 미흡

(2) 고령층 부동산 유동화

- 고령층은 자산에서 부동산 비중이 높아 현금 지출에 대한 노후대비가 취약하므로 부동산 자산의 유동성 활성화 방안 필요
 - 우리나라의 고령층은 주로 자산 축적을 통해 노후를 대비하고, 특히 부동산에 대한 선호가 높아 금융자산 비중이 크게 낮은 편
- 주택연금 가입을 활성화하고, 중도해지 사유를 최소화할 수 있도록 제도 보완하는 등의 방안 마련이 필요
 - 주택연금의 2020년 3월까지의 가입자는 총 7만 명에 그쳐 총 가입률은 1.52%
 - 2019년 주거실태조사 자료에 따르면 고령 가구주의 자가보유율은 77.5%이며, 주택연금 가입대상으로 볼 수 있는 가구의 수는 약 483만 가구
 - 2016년 이후 가입자 수 증가는 정체되어 있는 가운데, 해지율이 증가하면서 2019까지 누적 중도해지율은 11.0%에 달하고 있음
 - 중도해지율이 높은 것은 월수령액에 대한 만족도가 낮고 주택가격 상승 시 자본이득을 취하는 것이 더 유리하기 때문인 것으로 분석됨

마. 재정지출 부담의 세대간 형평성 개선

- 인구구조 변화로 인해 대규모 재정지출 부담을 일으키는 법률안 등에 대하여 세대간 형평성과 지속가능성을 심사하는 제도의 도입을 검토할 필요
 - 우리나라의 재정구조는 기성세대는 상대적으로 큰 혜택을 보고, 그 재원은 미래 세대가 담당하는 것으로 분석됨
 - 2012년 기준 생애소득대비 순조세부담액 비율은 0세는 22.2%, 1964년생은 10.1%, 1957년생은 1.6%
 - 생애소득대비 순혜택 비율은 1954년생은 10.9%, 1950년생은 27.1%, 1944년생은 50.4%
 - 재정지출 부담의 세대간 형평성을 개선하기 위해 재정지출 부담에 대한 지속가능성 심사제도 도입을 검토할 필요

- 독일은 법률안에 대하여 ‘세대 간 형평성’, ‘사회적 통합’, ‘삶의 질 향상’ 그리고 ‘국제적 협력’이라는 4개 영역에 걸쳐 지속가능성을 심사하고 있음
- 인구구조 변화와 관련하여 대규모 재정을 수반하는 법률안, 예산안 등에 대한 국회의 심사시 세대간 형평성과 지속가능성에 대하여 분석한 평가서를 첨부하도록 하는 방안을 검토할 필요

바. 지방인구 감소 위험 대응

(1) 인구영향평가제도의 도입

□ 정부와 지방자치단체의 법률·조례·규칙 제·개정 시 인구에 미치는 영향을 분석·평가하는 인구영향평가제도 도입 검토

- 지역의 인구감소에 대한 위험을 대응하기 위해 정책 수립단계부터 인구에 미치는 영향을 분석하고 인구구조 변화에 악영향을 미치는 요인을 사전에 개선하고 보완
- 인구에 영향을 미치는 각종 법률, 조례, 정부 및 지자체의 정책, 제도를 대상으로 인구영향 검토를 통해 보완점과 정책수정 사항을 반영
 - 예컨대, 과대추정된 인구를 기반으로 한 도시개발(계획)에 대해 자치단체 차원에서 사업축소를 권고하거나 사업 우선순위 및 지자체 예산에 반영

(2) 지역 교육인프라의 질적 향상과 컴팩트형 도시의 개발

□ 비수도권에서 수도권으로의 인구유출 최소화와 비수도권으로 인구가 유입될 수 있도록 지역 교육인프라의 질적 향상, 컴팩트형 도시의 건설 등이 필요

- 지역 교육인프라 질적 향상은 지역 교육 거점으로서 지방대학의 경쟁력 강화와 특화 교육을 강화하는 전략
 - ① 지방대학의 구조조정을 통한 경쟁력 제고, ② 산·학·관 연계를 통한 지역 주력 및 성장 산업에 특화한 대학교육 강화 등을 고려
- 컴팩트형 도시의 건설은 지방 중소도시 기반시설의 질적 강화를 위한 전략
 - ① 지역유형별(대도시, 지방핵심도시, 지방중소도시, 산간지역 등) 지역자원을 활용한 양질의 일자리 창출, ② 문화기반시설 등 공공서비스의 공동이용 및 질적 차별화 등

(3) 인구·지방활력법 제정

□ 지방자치단체의 인구활력종합계획 수립 및 지원을 위한 「(가칭)인구·지방활력법」 제정 필요

- 저출산·고령화·인구이동으로 인한 지역인구 유출 및 감소에 대응하고 국가균형발전과 활기찬 지역사회의 유지를 위한 정부 및 지자체의 시책을 의무화하는 법률 제정
- 정부와 지자체로 하여금 지역주민의 정주환경 개선 및 인구유출방지대책 사업 등 종합적인 정책의 수립을 의무화하는 법률 제정
 - 기존 균형발전정책은 낙후지역에 대한 지원을 내용으로 하는 균형발전정책이나 인프라정책이 대부분이었음
 - 저출산·고령사회 정책 및 생활환경개선, 의료복지수준 향상, 일자리 및 주거정책개선 등의 내용을 포함하는 종합발전계획의 수립
- 일본의 경우 「지방창생법」을 제정하여 국가 차원의 지방창생전략을 수립하고 내각부에 지방창생본부를 설치하여 지방소멸에 선제적으로 대응

차 례

I. 서론 / 1

II. 인구구조 변화 현황 / 3

1. 지속적인 저출산	3
가. 저출산 현황 및 국제비교	3
나. 최근 초저출산의 인구학적 요인	5
2. 급격한 고령화	6
가. 우리나라 고령화 현황 및 국제비교	6
나. 베이비붐 세대의 고령화	8
3. 인구감소	11
가. 생산연령인구 감소	11
나. 총인구 감소	13
다. 연령대별 인구감소	13
4. 시기별 인구피라미드의 비교	16

III. 인구구조 변화에 따른 문제점 / 18

1. 성장잠재력의 저하	18
가. 인구감소로 인한 경제성장률 하락	19
나. 노동의 경제성장기여도 하락	22
다. 인구고령화로 인한 노동생산성 저하	22
2. 인구구조 변화에 대한 사회·경제 제도의 적응력 미흡	25
가. 학령인구 감소와 교육 인프라	25
나. 청년층 인구감소와 병역자원	26
3. 노후소득의 불안정	28
가. 노인의 소득수준 및 노후소득 보장 현황	28
나. 고령층의 부동산 자산 편중	32

4. 세대간 사회적 부담의 형평성 악화	34
가. 지속적인 저출산·고령화로 인한 노년부양비 상승	34
나. 미래세대의 사회적 부담 증가	36
5. 지방의 인구감소	39
가. 비수도권 소도시의 인구감소	39
나. 수도권으로의 인구이동	40
다. 비수도권 인구감소와 수도권의 초저출산	42
라. 인구고령화로 인한 지역경제성장의 둔화	44
보론: 중첩세대 일반균형모형의 구조	47

IV. 주요국의 인구구조변화 대응전략 사례 / 49

1. 개요	49
2. 우리나라의 인구구조변화 대응정책	50
3. 주요국 인구구조 변화 현황 및 대응전략	53
가. 일본	53
나. 스웨덴(북유럽 국가)	60
다. 영국(앵글로색슨 국가)	64
라. 독일(대륙 유럽 국가)	69

V. 인구구조 변화 대응 전략 / 75

1. 생산연령인구 확충	75
가. 청년층 입직연령 개선 및 정년 연장	76
나. 생산연령인구의 외부 확충	82
2. 생산성 향상	85
가. 교육훈련 및 인적자본 투자 확대	86
나. 자동화/로봇의 확산	89
3. 인구구조 변화에 대한 적응력 강화	91
가. 교원수, 학교시설 등 교육 인프라의 조정	92
나. 군인력 충원체계 개선 및 병력구조 정예화	92
4. 노후소득 보장 강화	93
가. 안정적인 노후소득 제고	94
나. 고령층 부동산 유동화	100

5. 재정지출 부담의 세대간 형평성 개선	102
가. 세대간 회계를 이용한 세대간 세부담	102
나. 재정지출 부담에 대한 지속가능성 심사제도 도입	104
6. 지방인구 감소 위험 대응	105
가. 인구영향평가제도의 도입	106
나. 지역 교육인프라의 질적 향상과 콤팩트형 도시의 개발	107
다. 인구지방활력법 제정	108

참고문헌 / 109

표 차례

[표 1] 주요국 합계출산율 현황	5
[표 2] 주요국 고령사회 및 초고령사회 도달연도 현황	8
[표 3] 통계청 장래인구추계의 합계출산율과 기대수명 가정 비교(중위기준)	20
[표 4] 인구고령화가 노동생산성 증가에 미치는 영향	24
[표 5] 초등학교와 고등학교의 연도별 학생 수 및 교원 수	25
[표 6] 연도별 병역자원 현황	27
[표 7] OECD 국가의 제도의 유형별 사적연금제도 가입률(2018년)	31
[표 8] 60세 이상 가구비율과 이들 가구가 보유한 가계 부채 및 자산 비율	33
[표 9] 주요국 노년부양비 전망	35
[표 10] 연령계층별 연령재배분	38
[표 11] 연도별 연령재배분 현황	39
[표 12] 연도별 지방의 유형별, 권역별 주민등록인구 현황	40
[표 13] 연령대별 수도권 인구 순이동 추이, 2000~2019	41
[표 14] 수도권과 비수도권의 고령인구비율 전망	43
[표 15] 고령인구비율과 생산연령인구비율이 지역의 총생산에 미치는 영향	45
[표 16] 고령인구 비율과 생산연령인구 비율의 권역별 영향	46
[표 17] 2010년대 이후 일본의 가족 정책 연혁 및 내용	56
[표 18] 일본의 이민정책 변천	58
[표 19] 청년층 첫 직장 입사 나이(입직 연령)의 평균 추이	77
[표 20] 청년층(15~29세) 졸업자 첫 일자리 진입기간 추이	78
[표 21] 첫 직장 입직 연령과 출산확률과의 관계분석 분석결과	79
[표 22] OECD 주요국 입직 연령의 평균(2015년 기준)	80
[표 23] 정년연장과 임금피크제 관련 회귀분석 및 선형결합분석 결과	82
[표 24] 해외인구유입에 따른 GDP 변화	84
[표 25] 노동생산성 향상에 따른 GDP 변화	88
[표 26] 해외연기금의 수익률 현황	96
[표 27] 해외연기금의 자산 및 지역배분 현황	97
[표 28] 국민연금 투자자산 구성비 변화 추이	98

그림 차례

[그림 1] 연도별 합계출산율 및 출생아 수	3
[그림 2] 2017년 기준 OECD 주요국 합계출산율 현황	4
[그림 3] 연도별 연령대별 출산율 추이	6
[그림 4] 우리나라 65세 이상 고령인구 및 고령인구 비중 현황	7
[그림 5] 우리나라 베이비부머의 고령화	9
[그림 6] 출산율 회복국 베이비부머의 고령화	9
[그림 7] 출산율 저조국 베이비부머의 고령화	10
[그림 8] 생산연령인구 진입 및 이탈 인구 추이	11
[그림 9] 생산연령인구와 총인구 전망(2000~2067년)	12
[그림 10] 인구 및 인구성장률 추이	13
[그림 11] 연령별 인구	14
[그림 12] 연령별 인구비중	14
[그림 13] 학령인구 추이	15
[그림 14] 20~29세 청년인구 전망	15
[그림 15] 인구피라미드(1970년, 1990년)	16
[그림 16] 인구피라미드(2000년, 2020년)	17
[그림 17] 인구피라미드(2040년, 2060년)	17
[그림 18] 2019년 특별추계의 경제성장률	21
[그림 19] 특별추계의 구추계 대비 GDP 변화	21
[그림 20] 생산투입요소별 경제성장기여도 추이 및 전망	22
[그림 21] 병역의무자 인구 전망	27
[그림 22] OECD 국가별 가처분소득 대비 노인(66세 이상)의 가처분소득 비율(2016)	28
[그림 23] OECD 국가별 노인의 소득원천별 비중 (2016)	29
[그림 24] OECD 국가별 전체 인구 빈곤율과 노인 빈곤율(2016)	30
[그림 25] 가구주 연령별 총자산 및 부동산	32
[그림 26] 시기별 합계출산율과 노년부양비의 관계	35
[그림 27] 국민이전계정(NTA: National Transfer Accounts) 구조	37

[그림 28] 연령대별 1인당 연령재배분	38
[그림 29] 수도권 인구 순이동 추이, 2000~2019	41
[그림 30] 전입사유별 순이동, 2009~2019	42
[그림 31] 수도권과 비수도권의 생산연령인구 전망	43
[그림 32] 2018년 시도별 합계출산율 현황	44
[그림 33] OECD국가의 합계출산율 및 고령인구 비중	49
[그림 34] 정부 「인구정책 TF」 4대 핵심전략 및 20개 정책과제	52
[그림 35] 일본 총 인구수 추이	53
[그림 36] 일본 합계출산율 추이	54
[그림 37] 일본 부양비 및 고령인구 비중 추이	55
[그림 38] 스웨덴 총 인구수 추이	60
[그림 39] 스웨덴 합계출산율 추이	61
[그림 40] 스웨덴 부양비 및 고령인구 비중 추이	61
[그림 41] 영국 총 인구수 추이	64
[그림 42] 영국 합계출산율 추이	65
[그림 43] 영국 부양비 및 고령인구 비중 추이	65
[그림 44] 독일 총 인구수 추이	69
[그림 45] 독일 합계출산율 추이	70
[그림 46] 독일 부양비 및 고령인구 비중 추이	70
[그림 47] 생산연령인구 감소 대응 전략	76
[그림 48] 생산성 하락 대응 전략	85
[그림 49] OECD 국가의 노동생산성 비교	87
[그림 50] 고령인구비율의 변화와 1인당 GDP의 변화(1990~2015년)	89
[그림 51] 고령인구비율의 변화와 자동화/로봇 사용의 변화(1990~2015년) ..	90
[그림 52] 인구구조 변화에 대한 적응력 강화 대응전략	91
[그림 53] 인구구조 변화에 따른 노후소득 보장체계의 문제점 및 대응전략	94
[그림 54] 주택연금 가입 및 중도해지 건수	101
[그림 55] 재정지출 부담의 세대간 형평성 개선 대응전략	102
[그림 56] 2012~2060년 장기 재정전망에 따른 연령대별 순조세부담액의 현재 가치	103
[그림 57] 연령별 생애소득 대비 순조세부담액	104
[그림 58] 인구구조 변화에 따른 지방에 미치는 영향 및 대응전략	106
[그림 59] 연도별 수도권 인구순유입 현황	107

I. 서론

우리나라의 급격한 저출산·고령화는 인구구조를 과거와는 다른 형태로 변화시키고 있다. 생산연령인구(15세 이상 64세 이하 인구)는 지속적인 저출산으로 출생아 수가 감소함에 따라 2018년 3,765만명을 정점으로 감소하기 시작하였다. 이에 향후 합계출산율이 대체출산율¹⁾ 수준인 2.1명 이상으로 반등하지 않는 이상 생산연령인구는 지속적으로 감소할 것으로 예상된다. 또한 총인구는 지금과 같은 초저출산 현상이 지속될 경우 2028년에는 5,194만명을 정점으로 감소할 것으로 예상된다. 즉, 생산연령인구 감소는 이미 시작되었고 총인구의 감소는 앞으로 우리나라가 경험하게 될 현실이자 미래인 것이다.

이러한 저출산·고령화로 인한 인구구조 변화는 경제성장에 따라 대부분의 국가에서 경험한 문제이다. 그러나 우리나라의 경우는 이러한 인구구조 변화의 속도가 다른 나라에 비해 이례적으로 빠르다는 문제점이 있다. 우리나라의 1970년 이후 합계출산율 감소폭(3.48명)은 OECD 국가 중 가장 큰 편이다. 또한, 프랑스, 독일, 일본이 고령사회에서 초고령사회로 진입하는 기간이 각각 39년, 37년, 12년 소요되었던 반면, 우리나라는 불과 7년(2018년→2025년)이 소요될 것으로 전망된다.

우리 사회의 주요 사회, 경제, 행정시스템이 1980년대 이전의 구조를 유지하는 가운데 급격한 인구구조 변화 속도에 비하여 사회체제의 대응이 신속히 이루어지지 못하는 문제점 또한 간과할 수 없는 점이다. 지금의 의료시스템, 교육제도, 노동시장, 병역제도 등은 모두 과거 저출산·고령화가 본격화되기 이전의 시대를 배경으로 형성된 것이다. 따라서 2000년 64만명이었던 출생코호트(cohort)²⁾의 수가 지속적으로 감소하여 2020년 30만 명 초반에 이르는 현 시점에서는 그 적절성이 크게 저하되어 인구구조 변화의 경제 및 사회체제에 대한 충격이 가시화될 것으로 보인다.

특히 출생아수가 40만명대로 감소한 2002년 이후 출생코호트가 노동시장에 진입

1) 대체출산율이란 현재의 인구규모를 유지하는 데 필요한 출산율로서 가임여성 1명당 2.1명이라고 알려져 있다. 대체출산율 수준이 2.1명인 것은 부모세대의 인구수를 유지하기 위해 출생아 수가 부모 2명과 예비적 출산 0.1명을 더한 것이어야 한다는 이유에 근거한 것이다. UN(2017), 「World Population Prospects 2017」

2) 코호트는 특정의 연령대를 공유하는 사람들의 집체를 의미하며, 예컨대, 출생 코호트는 5년(2000~2005년) 혹은 10년(1990~2000년) 사이에 태어난 사람들을 말할 때 사용된다.

하는 시기인 2022년 이후에는 경제 전체적인 노동공급에 상당한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 또한 65세 이상 고령층의 인구수와 비중도 계속해서 증가하여 2025년에는 고령층의 인구수가 1,000만명 이상이면서 동시에 총인구대비 비중이 20%를 상회할 것으로 보여 관련된 의료체계와 고령층 노동시장에 큰 영향을 미칠 것이다.

생산연령인구의 감소는 생산요소 중 하나인 노동을 감소시켜 노동의 성장기여도를 하락시킴으로서 경제구조에 영향을 미치게 된다. 또한 총인구의 감소는 경제의 수요기반을 약화시켜 경제 전체에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 물론 이러한 생산연령인구와 총인구의 감소가 인적자본투자 확대를 통해 생산성 향상으로 연결된다면 인구구조 변화의 긍정적인 영향이 부정적 영향을 상쇄할 수도 있을 것이다. 그러나 부정적 영향이 긍정적인 영향을 압도하게 되면 경제 전체적으로 성장잠재력의 하락과 만성적인 수요침체로 이어져 결국은 일본과 같은 구조적 장기침체(secular stagnation)에 빠져들 가능성도 배제할 수 없다³⁾.

다음으로 인구구조 변화는 청년층과 고령층 세대별로 상이한 영향을 미칠 수 있다. 인구구조 변화로 전체 대비 인구비중이 감소하게 되는 청년층의 경우 인구비중이 높아지는 고령층에 비해 조세 및 준조세(사회보장 기여금) 등을 통한 사회적 부담이 상대적으로 높아지게 된다. 그러나 인구구조 변화로 장기침체에 빠져 금리, 자산가격 등이 하락하게 되면 주요소득이 자산소득인 고령층의 노후소득이 불안정해질 수 있다.

뿐만 아니라 국가 전체의 인구감소는 인구규모가 작은 지역의 수요기반과 생산여건에 더욱 부정적인 파급효과를 초래하고, 이에 따라 해당 지역 거주자들이 수도권 등 인구밀집지역으로 이동하는 이른바 사회적 이동을 가져온다. 이는 다시 지역의 인구를 감소시켜 해당 지역의 인구구조와 생활 여건을 악화시키는 악순환을 불러 올 수 있다.

본 보고서는 이러한 인구구조 변화의 현황과 문제점을 분석하고 대응전략을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 II장에서는 우리나라 인구구조 변화의 현황을 분석하고, III장에서는 인구구조 변화를 생산연령인구와 절대인구의 감소로 정의하고 인구구조 변화가 노동, 자본, 세대, 가계, 중앙-지방 등에 미치는 구조적 문제점을 살펴본다. IV장에서는 인구구조 변화에 대한 각국의 대응전략 사례를 살펴보고, 마지막으로 V장에서는 III장에서 제시한 인구구조 변화의 문제점을 토대로 대응전략을 제시하여 본다.

3) 구조적 장기침체(secular stagnation)는 소득불평등 심화 및 인구감소에 따른 만성적 수요부진에 빠진 상태를 지칭하는 것으로서 Hansen 하버드대 교수가 1938년에 처음 제시하였고, 2014년에 Lawrence Summers 하버드대 교수가 금융위기 이후 소비침체와 투자부진에 빠진 전세계적인 경제상황을 구조적 장기침체라고 명명하며 널리 인용되었다.

II. 인구구조 변화 현황

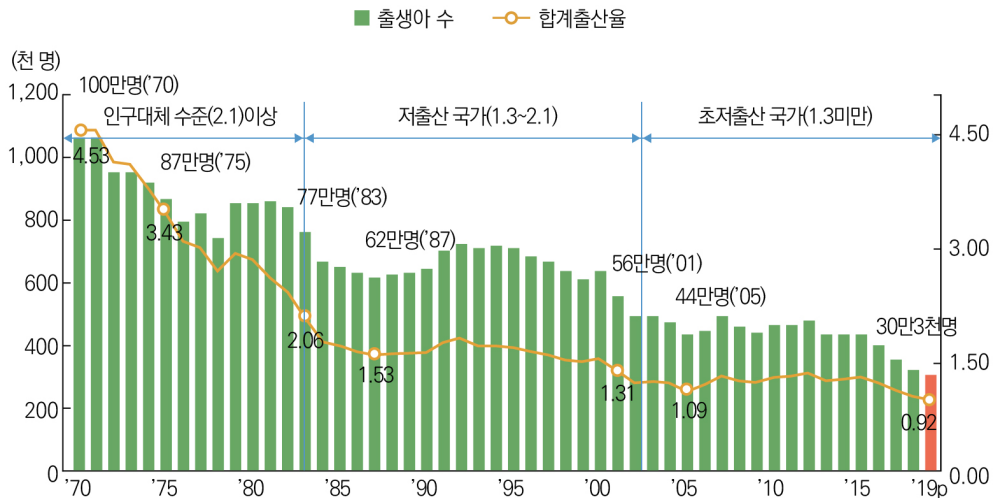
1. 지속적인 저출산

가. 저출산 현황 및 국제비교

우리나라의 출산력 수준을 나타내는 합계출산율⁴⁾은 2018년 0.98명에서 2019년 0.92명으로서 2년 연속 1.0명 미만을 기록하였고 출생아 수도 2018년 32만 7,000명에서 2019년 30만 3,000명으로 감소하였다.

[그림 1] 연도별 합계출산율 및 출생아 수

(단위: 15~49세 여성 1명당 명)



주: 2019년 합계출산율 및 출생아수는 잠정치임

자료: 통계청(2020), 「2019년 출생사망통계 잠정결과」

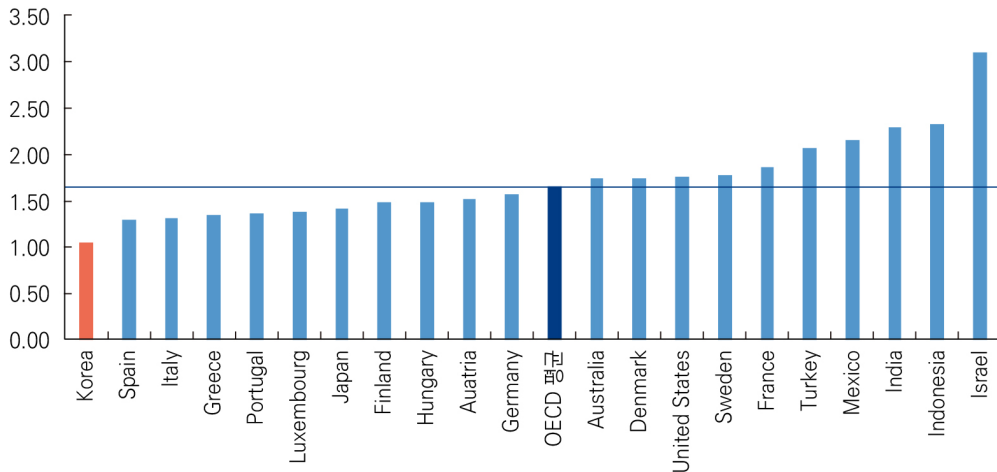
우리나라의 합계출산율은 2017년 기준으로 1.05명으로 OECD회원국 중 가장 낮으며 한국 다음으로 스페인(1.31명), 이탈리아(1.32명), 그리스(1.35명) 등의 순이다. 2019년 기준으로 우리나라는 OECD 회원국 중 합계출산율이 1미만인 유일한 국가이다.

4) 합계출산율은 출산 가능한 여성의 나이인 15세부터 49세까지를 기준으로 여성 한 명이 평생의 가임 기간 동안 출산하는 평균자녀수를 의미한다.

합계출산율이 2.1명인 대체출산율 수준⁵⁾ 이하인 경우를 저출산 국가로 분류하고, 1.3명인 이하인 경우를 초저출산 국가로 분류한다. 이러한 분류 기준에 의하면 우리나라는 1983년에 합계출산율이 2.06명으로 저출산 국가에 진입하였고, 2001년에 합계출산율이 1.3명으로 초저출산 국가에 진입하였다. 2001년 이후에도 계속 하락하여 2017년 1.05명에 이어 2018년에 0.98명으로 1.0명 미만을 기록하였다.

[그림 2] 2017년 기준 OECD 주요국 합계출산율 현황

(단위: 15~49세 여성 1명당 명)



주: 점선은 2017년 기준 OECD 평균 합계출산율임

자료: OECD(2020), family Database

합계출산율의 감소는 경제개발이 진행되고 소득수준과 여성의 경제활동참가율이 높아지는 과정에서 나타난다. 그런데, 우리나라의 출산율 저하는 그 속도가 이례적으로 빠르다는 점에서 문제의 심각성이 있다. 우리나라의 2017년 합계출산율은 [표 1]에서 보는 바와 같이 1970년에 비해 3.48명 감소하여 OECD가 조사한 일부 국가(멕시코 등)를 제외하고는 감소폭이 가장 큰 것으로 나타났다. 예컨대, 1970년 당시 합계출산율이 우리나라보다 낮았던 국가들(스페인, 이탈리아, 일본, 독일 등) 뿐만 아니라 합계출산율이 비슷했던 국가들(터키, 인도, 브라질 등)에 비해서도 우리나라의 합계출산율 감소폭이 더 컸다.

5) 경제개발이 일정수준 이상인 국가에서는 현재의 인구수를 유지하기 위해서 가임여성(15~49세) 1명당 2.1명의 자녀를 출산해야 하며, 이러한 2.1명의 출산율을 대체출산율수준(replacement fertility rate level)이라고 정의한다.

[표 1] 주요국 합계출산율 현황

(단위: 15~49세 여성 1명당 명)

	1970(A)	1995	2017(B)	B-A
Korea	4.53	1.63	1.05	-3.48
Spain	2.90	1.17	1.31	-1.59
Italy	2.43	1.19	1.32	-1.11
Greece	2.40	1.28	1.35	-1.05
Portugal	2.83	1.41	1.37	-1.46
Luxembourg	1.98	1.67	1.39	-0.59
Japan	2.13	1.42	1.43	-0.70
Finland	1.83	1.81	1.49	-0.34
Hungary	1.97	1.57	1.49	-0.48
Austria	2.29	1.42	1.52	-0.77
Germany	2.03	1.25	1.57	-0.46
Australia	2.86	1.82	1.74	-1.12
Denmark	1.95	1.81	1.75	-0.20
United States	2.48	1.98	1.77	-0.71
Sweden	1.94	1.74	1.78	-0.16
France	2.48	1.71	1.86	-0.62
Turkey	5.00	2.75	2.07	-2.93
Mexico	6.83	3.02	2.15	-4.68
India	5.59	3.65	2.30	-3.28
Indonesia	5.47	2.69	2.34	-3.14
Israel	3.97	2.88	3.11	-0.86
OECD평균	2.74	1.71	1.65	-1.08

자료: OECD(2020), family Database

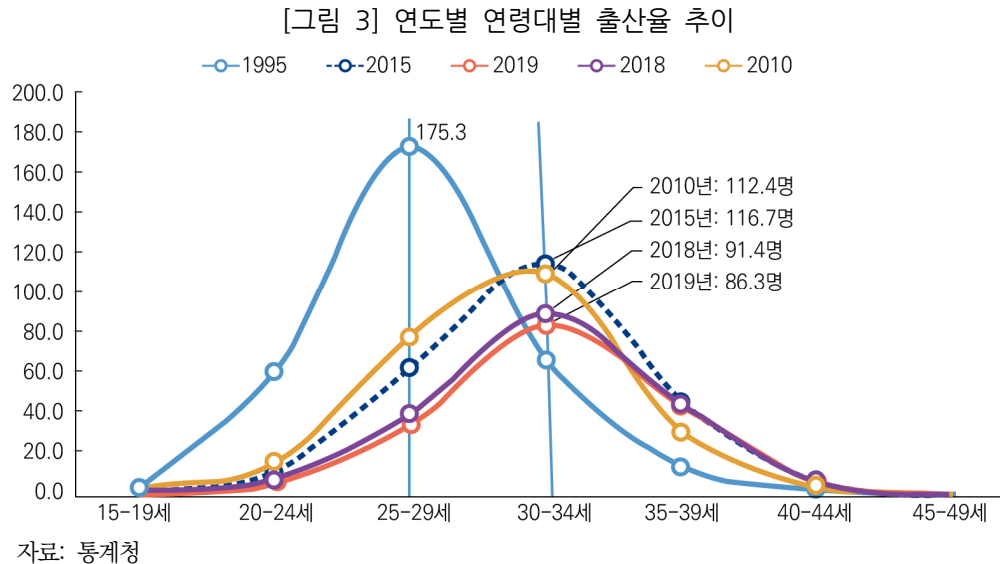
나. 최근 초저출산의 인구학적 요인

우리나라의 초저출산 현상이 지속되는 인구학적 요인은 크게 ① 주출산 연령대의 상향이동(고령화)과 이에 따른 출산율 저하, ② 주출산 연령대 인구수의 감소라고 할 수 있다. 첫째 주출산 연령대의 상향이동(고령화)은 5세 단위 연령대 중 출산율⁶⁾이 가장 높은 연령대(주출산 연령대)가 1995년에는 25~29세였으나, 2007년 이후에는 30~34세로 이동한 것을 들 수 있다.

첫째, 주출산 연령대의 연령이 높아지면서 평균적인 초산연령이 높아지게 되고 전

6) 이하에서 출산율이란 연령별 모(母)의 출산율을 의미

체적으로 가임기간이 감소하여 출생아 수와 합계출산율이 감소하였다. 주출산 연령대가 상향이동하면서 주출산 연령대의 출산율도 하락하였는데, 연도별 30~34세 출산율은 2010년 112.4명, 2015년 116.7명, 2018년 91.4명, 2019년 86.3명으로 계속 하락하였으며, 2019년 출산율 86.3명은 2010년(112.4명)의 76.8%로서 하락폭도 큰 편이다.



둘째, 최근 10년간 20대 후반과 30대 초반의 여성인구가 빠르게 감소하였다는 점이 합계출산율을 하락시키는 데 기여하였다. 2010~2019년 동안 25~29세 여성인구는 22.8만명 감소(-1.48%)하였고, 30~34세 여성인구는 38.5만명 감소(-2.47%)하였다. 주출산 연령대의 인구수와 비중이 낮아지면서 그렇지 않은 경우에 비해 출생아 수가 상대적으로 감소하며, 이에 따라 합계출산율도 낮아진 것으로 추측할 수 있다.

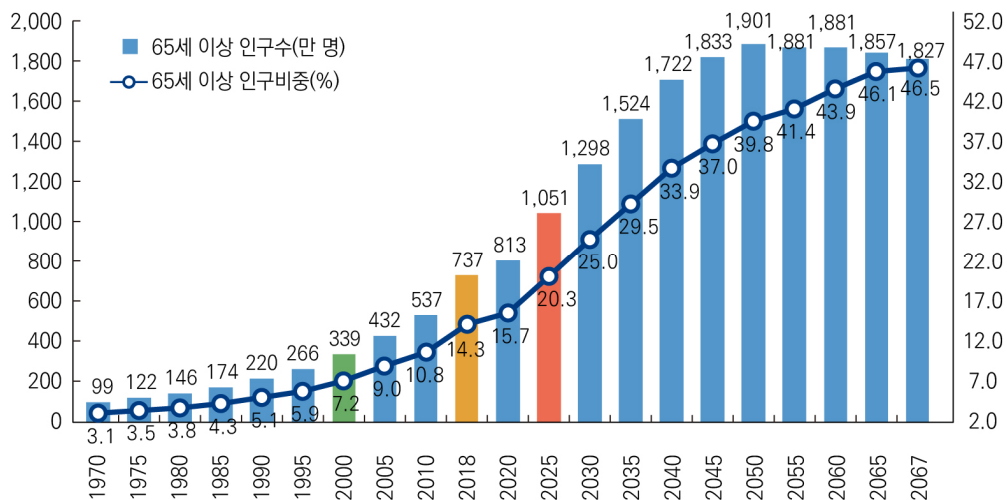
2. 급격한 고령화

가. 우리나라 고령화 현황 및 국제비교

우리나라는 이러한 초저출산과 더불어 기대여명 증가 등으로 급격한 고령화가 진행 중이다. 인구구조의 고령화는 인구학적으로 출산율과 사망률이 동시에 낮아지면서 고연령층

이 인구에서 차지하는 비중이 상대적으로 높아지는 현상이다. 이러한 고령화의 정도를 나타내는 지표로 전체 인구대비 65세 이상 고령인구의 비중을 측정하여 사용하고 있다. UN(1956)은 고령화(population aging)를 총인구 대비 65세 이상 고령인구의 비중이 높아서 사회경제적으로 많은 변화를 초래하는 인구구조의 불균형 현상으로 정의하고 있다⁷⁾. UN의 분류에 의하면 고령인구비율이 7% 이상이면 고령화사회(aging society), 14% 이상이면 고령사회(aged society), 20% 이상이면 초고령사회(super-aged society)로 분류한다. 이러한 분류 기준에 의하면 우리나라는 2000년의 고령인구 비중이 7.2%로 고령화사회에 진입하였고, 2018년의 고령인구 비중이 14.3%로 고령사회에 진입하였으며, 2025년에는 고령인구 비중이 20.3%로 예상되어 초고령사회에 진입할 전망이다.

[그림 4] 우리나라 65세 이상 고령인구 및 고령인구 비중 현황



주: 2017년까지는 실적치이며, 2018년 부터는 추계치임

자료: 통계청

프랑스와 독일은 고령사회에서 초고령사회로 진입하는데 각각 39년과 37년이 소요되었고, 일본의 경우 12년이 소요되었다. 반면 우리나라는 고령사회에서 초고령사회로 진입하는데 불과 7년이 소요될 것으로 보여 OECD 주요국에 비해서 고령화의 속도가 빠를 것으로 전망된다.

7) United Nations.(1956), *The Aging of Population and Its Economic and Social Implications*, New York: United Nations.

[표 2] 주요국 고령사회 및 초고령사회 도달연도 현황

국가	도달연도			증가소요 연수	
	7% (고령화사회)	14% (고령사회)	20% (초고령사회)	7%→14%	14%→20%
일본	1970	1994	2006	24	12
프랑스	1864	1979	2018	115	39
독일	1932	1972	2009	40	37
이탈리아	1927	1988	2006	61	18
미국	1942	2015	2036	73	21
한국	2000	2020	2025	18	7

자료: 통계청

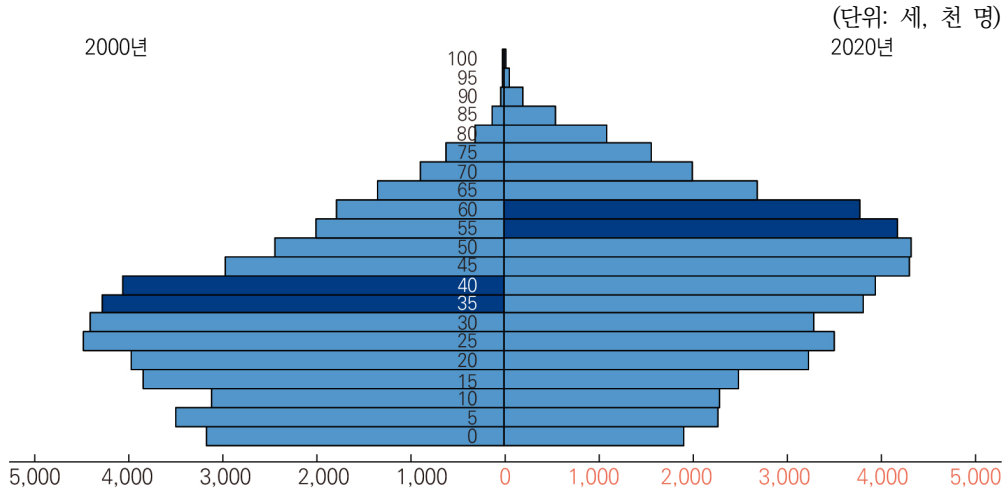
나. 베이비붐 세대의 고령화

인구고령화는 출산율이 저하되고 기대수명이 길어지면 나타나는 자연스러운 현상이다. 그럼에도 불구하고 문제가 되는 것은 우리나라의 고령화 속도가 OECD 주요국에 비해서 빠르다는 것이다.

이렇게 우리나라가 OECD 주요국에 비해 고령화의 속도가 빠른 것은 현재 우리나라의 총인구에서 상당부분을 차지하는 베이비붐 세대가 고령화되고 있기 때문이다. 베이비붐은 특정 시기에 출생아 수가 이전과 이후에 비해 대폭 증가하는 현상으로 이 시기에 태어난 세대를 베이비부머라고 지칭한다. 보통 전후 10~20년간의 시기를 베이비붐이라고 하며, 우리나라는 1955~1963년에 태어난 세대를 베이비부머로 지칭하고 있다.

2000년에 1955~1963년에 출생한 베이비부머들은 37~45세 연령대로서 당시 총인구에서 차지하는 비중이 가장 큰 세대 중 하나였다. 20년이 지난 2020년에 이들 베이비부머들은 57~65세로서 은퇴연령 및 고령층에 진입하였다. 2000년 이후 계속된 초저출산으로 연도별 출생아 수가 계속 감소하여 베이비부머들은 20년이 지난 이후에도 여전히 총인구에서 차지하는 비중이 가장 큰 세대이다. 따라서 총인구 대비 비중이 가장 큰 세대가 지난 20년 동안 고령층에 진입하였지만, 후속 연령대의 인구가 감소함에 따라 전체적으로 인구구조가 급격하게 고령화되었다.

[그림 5] 우리나라 베이비부머의 고령화



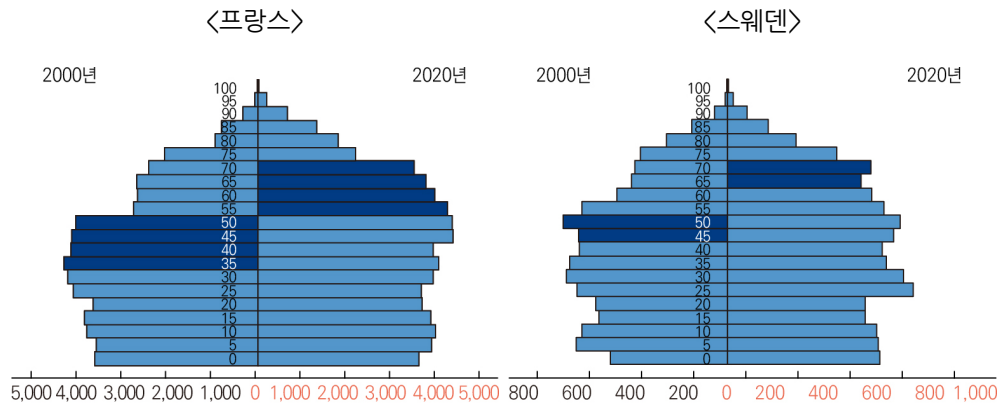
주: 짙은 색이 베이비부머의 인구수를 의미

자료: “UN(2020), 「World Population Prospects: 2019」”자료를 토대로 국회예산정책처 작성

OECD 주요국의 베이비부머는 우리나라에 비해 약 10년 정도 이른 세대이다. 예컨대, 프랑스와 이탈리아는 1946~1967년, 스웨덴은 1946~1953년, 일본은 1947~1949년에 태어난 세대가 베이비부머로 지칭되고 있다. 이들 중 출산을 회복국인 프랑스와 스웨덴의 경우 베이비부머 세대가 고령층에 진입한 이후에도 출생아 수의 감소폭이 크지 않아서 고령인구비중이 급격하게 증가하지 않았다.

[그림 6] 출산율 회복국 베이비부머의 고령화

(단위: 세, 천 명)



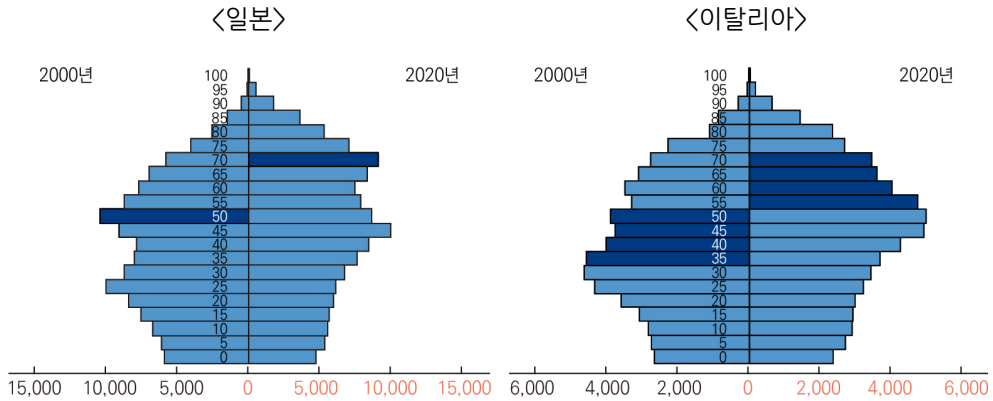
주: 짙은 색이 베이비부머의 인구수를 의미

자료: “UN(2020), 「World Population Prospects: 2019」”자료를 토대로 국회예산정책처 작성

반면 출산을 저조국인 일본과 이탈리아의 경우 베이비부머가 고령층에 진입한 이후에 출생수가 급격하게 감소하여 고령인구비중이 빠르게 증가한 것으로 나타났다.

[그림 7] 출산을 저조국 베이비부머의 고령화

(단위: 세, 천 명)



주: 짙은 색이 베이비부머의 인구수를 의미

자료: “UN(2020), 「World Population Prospects: 2019」”자료를 토대로 국회예산정책처 작성

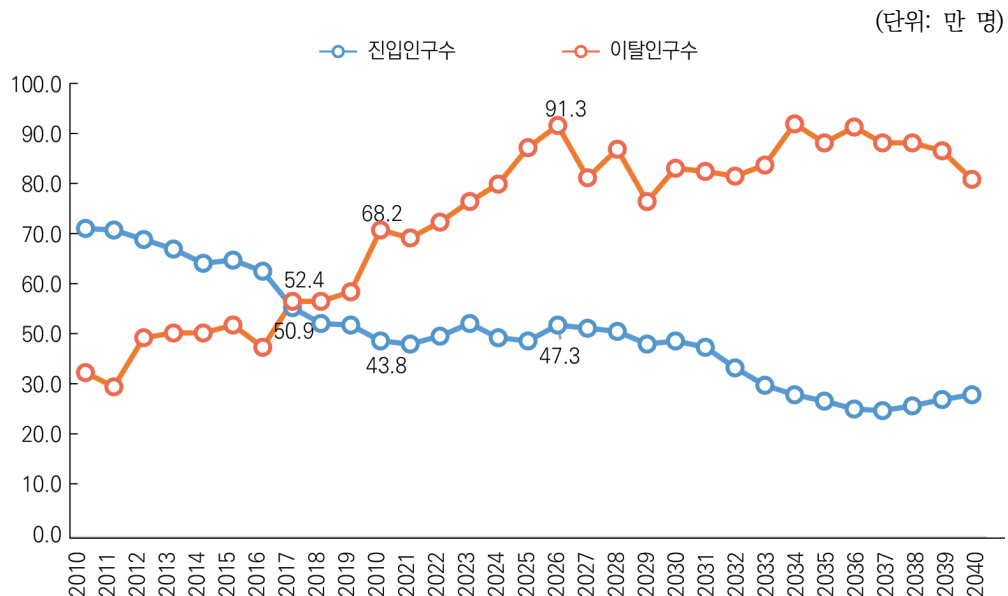
우리나라는 베이비부머가 최근 들어 고령층에 진입하였지만, 이와 함께 합계출산율이 초저출산 수준 이하로 계속해서 하락하고 있기 때문에 일본과 이탈리아처럼 고령인구의 비중이 급격하게 증가하는 빠른 고령화가 불가피할 것으로 전망된다. 요컨대, 우리나라는 인구구조적 특수성으로는 베이비붐 세대(1955~1963년 출생 세대)가 2010년 후반부터 고령층에 진입하고 있으며, 이와 동시에 초저출산과 맞물리면서 고령화의 속도가 빨라지고 있다고 볼 수 있다.

3. 인구감소

가. 생산연령인구 감소

지속적인 저출산과 고령화는 저연령층의 인구비중을 감소시키고, 고연령층의 인구비중을 증가시키는 인구구조 변화를 가져온다. 그런데 이러한 인구구조 변화가 지속될 경우 특정 연령대별 인구뿐만 아니라 인구의 절대규모가 감소하는 문제가 발생한다. 연령대별 인구 중 생산연령인구는 취업여부를 불문하고 직업에 종사할 수 있는 인구 계층으로서 보통 14세 이상 65세 미만의 인구를 의미한다⁸⁾. 지속적인 저출산은 생산연령인구로 진입하는 인구수를 감소시키며, 고령화는 생산연령인구에서 빠져나가는 인구수를 증가시키게 된다. 생산연령인구에 진입하는 인구보다 빠져나가는 인구가 더 많게 되면 생산연령 인구는 감소하게 된다.

[그림 8] 생산연령인구 진입 및 이탈 인구 추이



자료: 통계청, 「장래인구추계: 2017~2067년」을 토대로 국회예산정책처 작성

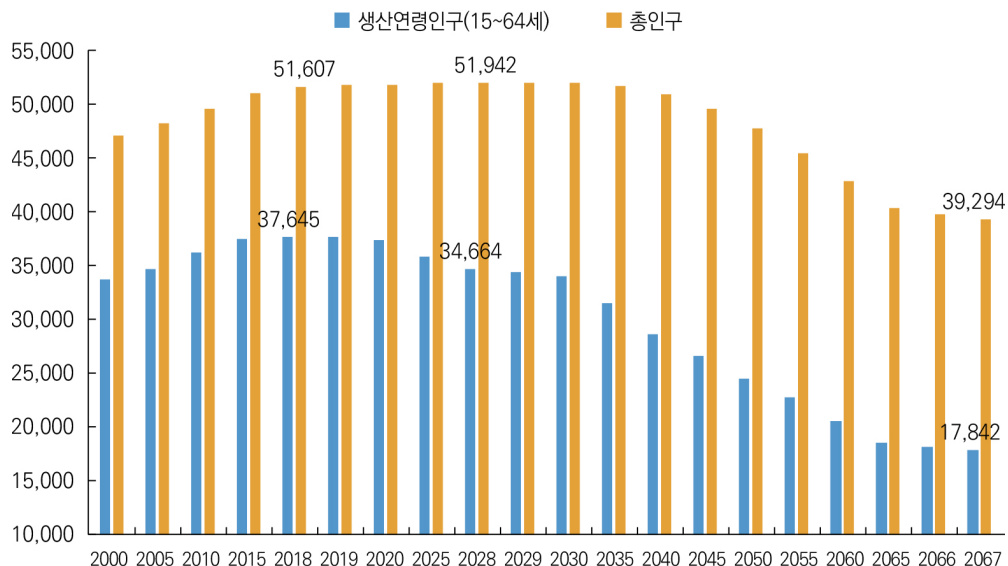
8) 생산연령인구 중에서 어떠한 형태로든 경제활동에 종사하고 있는 인구를 경제활동인구라고 하며, 경제활동인구 중 특정의 날이나 1주일을 넘지 않는 특정의 기간에 취업하고 있는 사람 또는 일을 찾고 있는 사람을 노동력인구라고 한다.

우리나라는 지속적인 저출산으로 인해서 생산연령인구에 진입하는 인구가 계속 감소한 반면에 고령화로 인해서 생산연령인구에서 이탈하는 인구는 증가하였다. 특히 2017년부터 생산연령인구의 진입인구(만 15세 인구, 50.9만명)가 이탈인구(만 65세 인구, 52.4만명)에 비해 작아졌고 이에 따라 생산연령인구는 2018년을 3,765만명을 정점으로 감소하기 시작하였다. 2020년부터는 베이비부머(1955~1967년)가 65세 이상 고령층에 진입하는 시기임과 동시에 생산연령인구에서 이탈하는 시기이다. 이에 따라 2020년부터 생산연령인구의 이탈인구와 진입인구간의 격차가 24.4만명으로 확대되며, 2026년에는 그 격차가 44만명에 이를 것으로 전망되고 있다.

생산연령인구의 이탈인구와 진입인구 간의 격차가 커짐에 따라 생산연령인구는 계속해서 감소할 것으로 전망되고 있으며, 통계청의 장래인구추계(2019)에 의하면 생산연령인구는 2018년을 정점으로 감소하여 향후 2067년에는 1,784만명에 이를 것으로 전망된다.

[그림 9] 생산연령인구와 총인구 전망(2000~2067년)

(단위: 천 명)



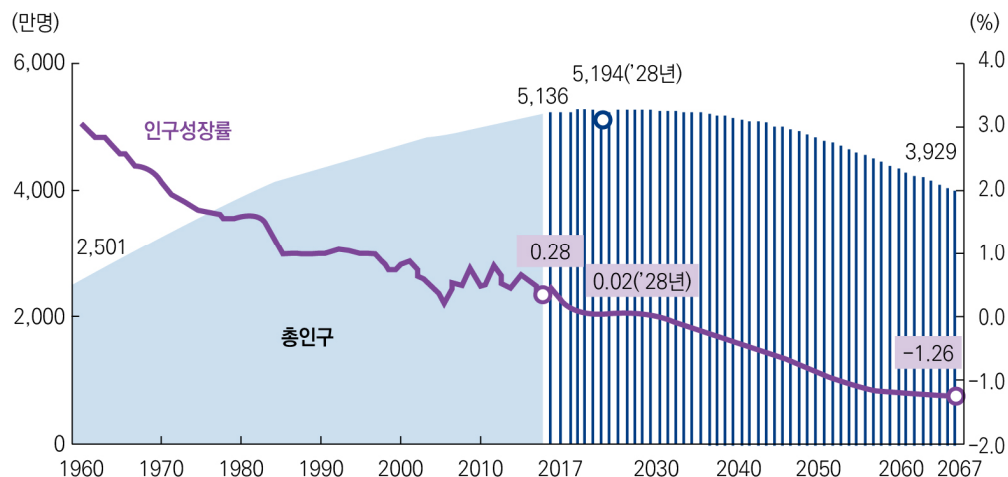
주: 2015년까지는 실적치이며, 2018년 이후부터는 전망치임

자료: 통계청, 「장래인구추계: 2017~2067」

나. 총인구 감소

연도별 총인구의 변동(증감)은 연도 중 출생아 수에서 사망자 수를 뺀 자연증감과 국제 인구이동에 의해서 결정된다. 지속적인 저출산과 고령화로 인해 2019년부터 사망자가 출생아보다 많아지는 자연감소가 시작되었지만, 국제인구이동이 반영되어 총인구는 2028년까지는 소폭 증가할 전망이다. 그러나 자연감소가 국제인구이동증가를 압도하는 2029년부터 총인구는 감소할 것으로 보인다. 이에 따라 생산연령인구의 감소는 2018년에 시작되었지만, 총인구는 2028년 5,194만명을 정점으로 2029년부터 감소하며, 2067년의 총인구는 3,929만명이 될 것으로 전망된다.

[그림 10] 인구 및 인구성장률 추이



주: 2017년까지는 실적치이며, 2018년 이후부터는 전망치임

자료: 통계청, 「장래인구추계: 2017~2067」

다. 연령대별 인구감소

저출산·고령화로 인한 인구구조 변화는 연령대별 인구인 학령인구, 유소년인구, 청년인구 등의 규모와 비중에도 영향을 미친다. 연령대별 인구 중 14세 이하 인구인 유소년인구와, 6~21세 인구인 학령인구는 지속적으로 감소하고, 65세 이상 인구인 고령인구는 지속적으로 증가하면서 연령대별 인구의 비중도 달라질 것으로 전망된다.

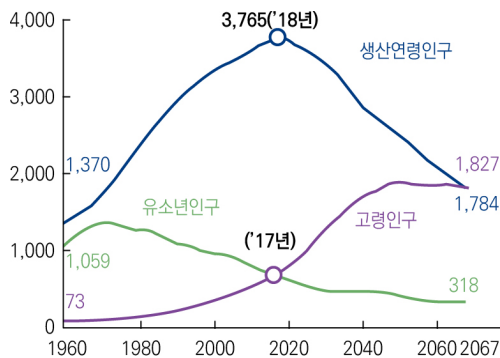
통계청의 장래인구추계에 의하면 유소년인구의 규모와 비중은 2017년 672만명(13.1%)에서 2030년 500만명(9.6%)으로 감소하고, 학령인구는 2017년 846만명

(16.5%)에서 2030년 608만명(11.7%)으로 감소할 것으로 전망된다.

65세 이상 고령인구의 경우 2017년 707만명(13.8%)에서 2033년 1,427만명(27.6%)으로 두 배 이상 증가할 것으로 전망된다. 생산연령인구 백명당 유소년인구와 고령인구의 수를 나타내는 총부양비는 2017년 36.7명에서 2030년 53.0명으로 급증할 것으로 전망된다.

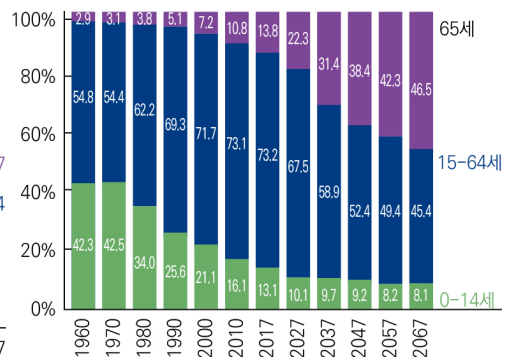
[그림 11] 연령별 인구

(단위: 만 명)



[그림 12] 연령별 인구비중

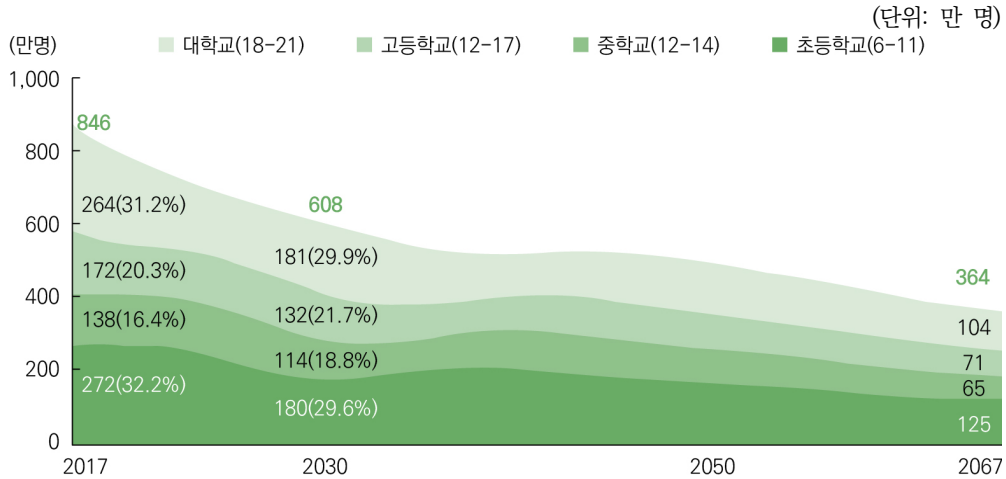
(단위: %)



자료: 통계청(2019), 「장래인구추계: 2017~2067」

학령인구를 초·중·고교 및 대학으로 구분하여 각 인구의 2030년 전망치와 2017년의 실적치를 비교하여 보면, 2030년 초등학생 인구는 2017년 대비 34% 감소한 180만명이며, 중학생 인구는 17% 감소한 114만명, 고등학생 인구는 23% 감소한 132만명, 대학생 인구는 31% 감소한 181만명이 될 것으로 전망되고 있다. 즉, 향후 10년 이내에 초등학생 인구의 감소폭이 제일 클 것으로 전망된다. 이는 최근 연도 출생 코호트일수록 출생아 수의 감소폭이 크기 때문인 것으로 보인다.

[그림 13] 학령인구 추이

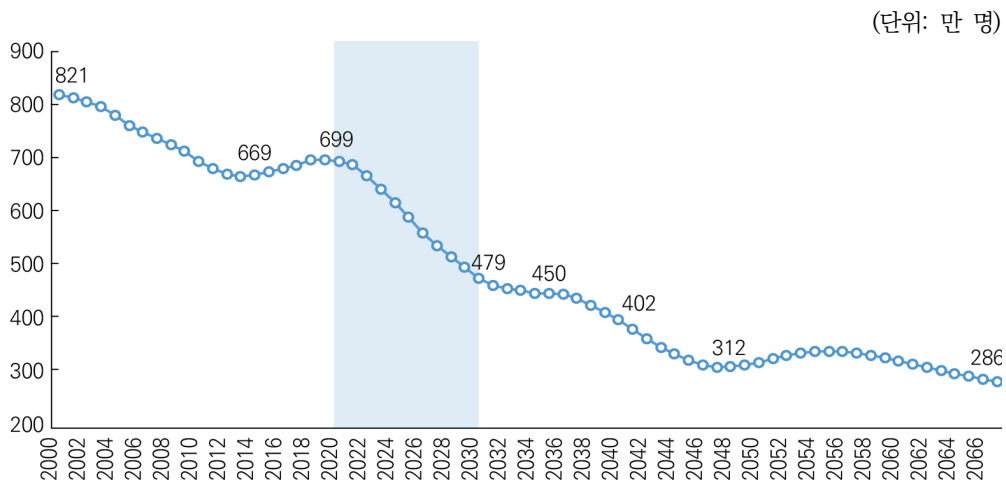


주: 2017년까지는 실적치이며, 2018년 이후부터는 전망치임

자료: 통계청, 「장래인구추계: 2017~2067」

생산연령인구 중 핵심인구라고 할 수 있는 20~29세 청년인구도 저출산으로 인해 2020년 이후에는 급격히 감소할 것으로 보인다. 2013~2019년까지는 청년인구가 669만 명에서 699만 명으로 증가하였으나 2020년 이후에는 급격히 감소하여 2030년에는 479만 명, 2048년에는 312만 명으로 하락하고 2067년에는 286만 명에 이를 것으로 전망된다. 특히 2020년부터 2030년까지 향후 10년 동안 청년인구는 699만 명에서 479만 명이 될 것을 보여 220만명이 감소할 것으로 전망된다.

[그림 14] 20~29세 청년인구 전망



주: 2015년까지는 실적치이며, 2018년 이후부터는 전망치임

자료: 통계청, 「장래인구추계: 2017~2067」

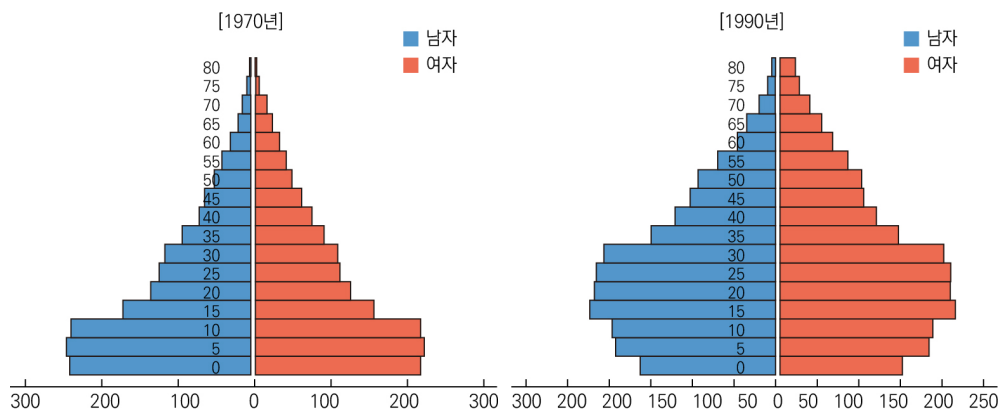
4. 시기별 인구피라미드의 비교

지속적인 초저출산과 급격한 고령화는 우리나라의 인구구조를 변화시키고 있다. 연령대별 인구규모를 나타내는 인구피라미드를 시기에 따라 구분하여 보면, 1970년~1990년대까지는 저연령층의 인구비중이 높고 고령층의 인구비중이 낮은 피라미드형 인구구조였다. 저출산이 본격화된 2000년~2010년대까지는 중장년층의 인구비중이 높은 항아리형이었으며, 2020년에 이르러서는 20세 이하 연령층과 70세 이상 연령층의 인구비중은 작고 40~60대 연령층의 인구비중이 높은 인구구조가 나타났다.

1970년에서 1990년까지는 베이비부머⁹⁾세대가 주 생산연령층(20~40세)이었고 이들의 자녀세대¹⁰⁾가 출생하였던 시기로 연령대별 하후상박의 전형적인 피라미드형 인구구조를 나타낸다. 이 시기는 합계출산율이 1.5~4.5에 이르렀던 시기였다. 1990년 이후에는 합계출산율이 1.5 이하로 하락하고 기대여명이 증가함에 따라 점차적으로 저연령층(20세 이하)의 인구비중이 이전보다 감소하기 시작하였다.

[그림 15] 인구피라미드(1970년, 1990년)

(단위: 세, 만 명)



자료: 통계청 장래인구추계를 바탕으로 국회예산정책처 작성

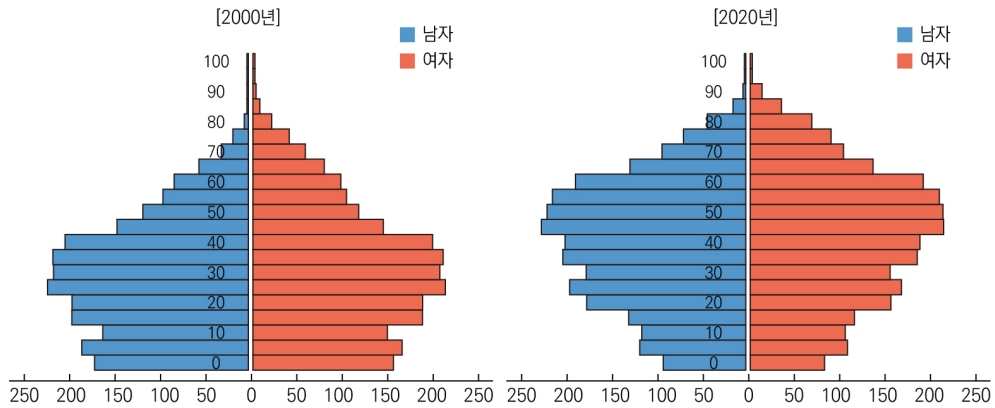
2000년 이후 우리나라는 합계출산율 1.3명 이하인 초저출산 상황이 본격적으로 나타났고 2018년 이후부터는 합계출산율이 1.0명 미만인 상황에 이르렀다. 다음으로

9) 베이비부머는 6.25 전쟁 이후 출산율이 급격하게 증가한 시기인 1955~1963년에 태어난 세대를 지칭
10) 베이비부머의 자녀세대는 1970년 대 후반부터 1990년 초반에 태어난 세대로 베이비부머 세대가 메아리처럼 다시 출생 붐을 일으켜 태어났다는 의미에서 에코세대라고도 지칭함

베이비부머의 고령화로 인구규모 주연령층이 50~60대로 변화하면서 20세 이하 연령층과 70세 이상 연령층의 인구비중은 작고 40~60대 연령층의 인구비중이 높은 전형적인 항아리형 인구구조가 나타났다.

[그림 16] 인구피라미드(2000년, 2020년)

(단위: 세, 만 명)

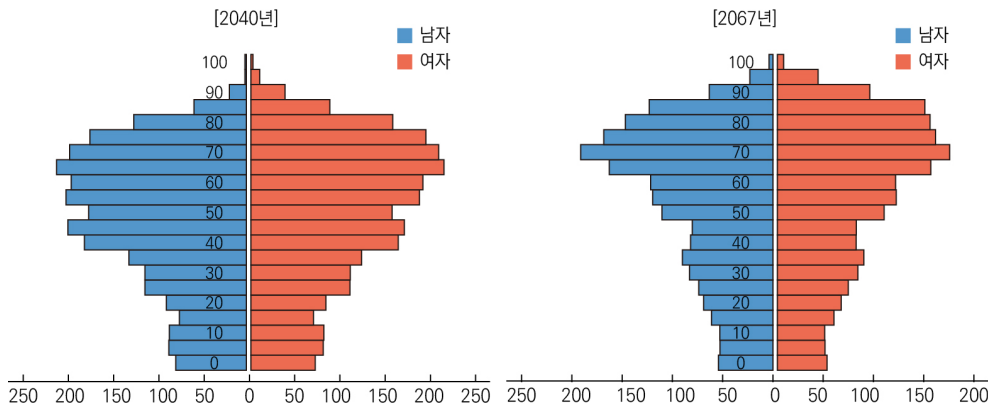


자료: 통계청 장래인구추계를 바탕으로 국회예산정책처 작성

우리나라는 합계출산율이 현재와 비슷하게 1.0명 수준으로 유지되고, 기대여명의 증가와 인구고령화가 지속된다면 2040년 이후에는 인구규모가 가장 큰 주연령층이 70세 이상이 되는 전형적인 호리병형 인구구조가 나타날 것으로 전망된다.

[그림 17] 인구피라미드(2040년, 2060년)

(단위: 세, 만 명)



자료: 통계청 장래인구추계를 바탕으로 국회예산정책처 작성

III. 인구구조 변화에 따른 문제점

1. 성장잠재력의 저하

인구는 자본과 함께 경제성장을 위한 가장 기본적인 생산요소이다. 인구는 생산에 필요한 노동력을 공급할 뿐만 아니라 생산된 제품을 소비하는 수요처가 되기 때문에 인구 규모의 증가는 경제성장에 긍정적으로 작동한다. 따라서 인구가 양적으로 늘어나거나 질적으로 성장하게 되면 경제성장에 긍정적으로 작용한다.

한국경제는 1966년부터 2012년까지 국민소득이 높아지고 보건환경이 개선되어 생산연령인구가 급격히 증가함으로써 경제성장이 촉진되는 인구보너스 효과를 누렸다. 그런데 인구가 감소하게 되면, 노동공급이 줄어들 뿐만 아니라, 생산된 제품을 소비하는 주체가 감소하여 인구감소는 경제성장에 부정적인 영향을 줄 가능성이 높다. 우리나라는 2018년부터 생산연령인구가 줄어들고 있으며 경제성장 초기에 태어난 베이비부머가 2020년 이후 고령인구로 편입되어 총부양비가 높아지고 있으므로, 이 추세는 가속화될 것으로 전망된다.

총저축은 생산연령인구가 증가할수록 확대되는 반면, 고령자 비율이 증가할수록 감소하는 경향이 있다. 총저축이 감소하면 국내에서 조달할 수 있는 투자재원이 감소하여 투자가 위축됨으로써 장기 성장잠재력이 낮아지고, 성장 저하에 따라 소비 증가율도 감소하여 경제 상황이 나빠진다. 이에 기존 연구 대부분은 저출산고령화에 따른 우리나라의 인구구조 변화가 중장기 경제에 미치는 부정적 영향이 상당할 것이라고 전망하고 있다.

이재준(2019)에 따르면 2040년대 우리나라는 고령인구부양비가 70%를 상회하고 경제성장률은 1% 내외에서 머무를 것으로 전망된다. 그렇기 때문에 이를 극복하기 위해서는 생산성과 고용구조가 획기적으로 바뀌어야하며 고령노동의 인적역량 제고를 위한 정책적 노력이 필요하다고 밝혔다. 성명기(2017)는 OECD 25개국에 대해 1970~2015년 기간 동안 패널회귀분석 결과를 근거로 인구구조 고령화가 경제성장에 부정적 영향을 줄 수 있다고 주장한다¹¹⁾. 안병권, 김기호, 육승환(2017)의 분석결과는

11) 성명기, “인구구조 고령화가 성장에 미치는 영향”, 연금포럼, 2017

보다 비관적이다. 성장회계모형을 이용하여 분석한 결과 2026~2035년 기간 중 우리나라 경제성장률이 0.4%로 하락하는 것으로 추정되었다. 하지만, 정년 연장, 여성 경제 활동 참가율 향상, 생산성을 높이는 종합적인 대책을 마련한다면 20년 내에는 1% 중반을 유지할 것으로 전망하였다¹²⁾. 이보다 앞선 연구에서 권규호(2015)는 2011년 통계청 인구추계(중위가정)를 이용하여 노동 기여도 감소로 인해 우리나라 경제성장률이 2010년대 2.6%, 2020년대 1.8%, 2030년대 이후 1.2%로 하락세가 지속될 것으로 분석하였다. 즉 대부분의 연구에서 2030년 이후 우리나라의 경제성장률을 1% 초반으로 예상하고 있으며, 이러한 예상도 인구구조 변화에 적극적으로 대응한다는 것을 가정한 결과이다.

가. 인구감소로 인한 경제성장률 하락

본 절에서는 기존 연구들의 분석결과처럼 인구구조 변화에 따라 경제성장률이 하락하는가를 알아보기 위해 인구구조 변화를 반영할 수 있는 중첩세대모형(이하 OLG모형)을 통해 2060년까지의 인구구조 변화가 경제성장에 미치는 영향을 분석한다.

OLG모형의 분석방법은 통계청의 「2019년 장래인구특별추계: 2017~2067년」(이하 특별추계)와 「2016년 장래인구추계: 2015~2065년」(이하 구추계)의 합계출산율과 기대수명의 변화를 반영하여 장래에 총인구가 감소함에 따라 경제성장률 및 주요 거시경제변수들을 전망하는 방식이다. 통계청의 특별추계는 합계출산율이 중위기준으로 2020년 0.90명, 2030년 1.14명, 2040년 이후 1.27명으로 가정하였고, 구추계는 2020년 1.24명, 2030년 1.32명, 2040년 이후 1.38명으로 가정하여 총인구를 추계하였다. 따라서 구추계의 총인구규모는 2020년 5,197만 명에서 2060년 4,525만 명으로 추계되어 2020년 대비 12.9%가 감소한다. 반면, 특별 추계의 총인구규모는 2020년 5,178만 명에서 2060년 4,284만 명으로 추계되어 2020년 대비 17.3%가 줄어들어, 특별 추계의 총인구 감소율이 더 높은 것으로 나타났다. 특별추계와 구추계 결과를 각각 OLG모형의 투입변수로 설정하여 경제성장률을 전망하고 이를 비교하면 합계출산율 저조 등으로 인구감소가 실제 경제성장률에 어느 정도 영향을 미치는 지를 분석할 수 있다.

12) 안병권, 김기호, 육승환. (2016). “인구고령화가 경제성장에 미치는 영향”. 「BOK경제연구」, 제 2017-21호.

[표 3] 통계청 장래인구추계의 합계출산율과 기대수명 가정 비교(중위기준)

(단위: 15~49세 여성 1명당 명, 세, 만 명)

		2020	2030	2040	2050	2060	(2020년 대비)
특별추계	합계출산율	0.90	1.14	1.27	1.27	1.27	
	기대수명	83.2	85.2	86.8	88.2	89.4	
	총인구(A)	5,178	5,193	5,086	4,775	4,284	(-17.3%)
구추계	합계출산율	1.24	1.32	1.38	1.38	1.38	
	기대수명	83.2	85.2	86.9	88.3	89.5	
	총인구(B)	5,197	5,294	5,220	4,943	4,525	(-12.9%)
차이(A-B)		-19	-101	-134	-169	-241	

주: 특별추계는 2019년 장래인구특별추계, 구추계는 2016년 장래인구추계를 의미

자료: 통계청

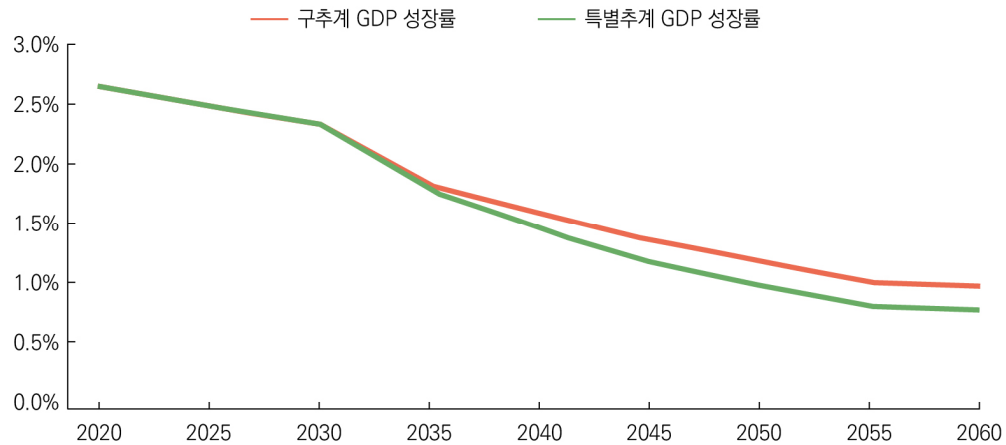
OLG모형을 통해 인구구조 변화의 경제적 영향을 분석한 결과 저출산 및 인구고령화는 장래에 국내총생산에 부정적 영향을 미치며, 그 영향의 정도는 2045년 이후 점진적으로 확대되는 것으로 나타났다. 구추계에 의한 GDP성장률은 2020년 2.6%, 2030년 2.42%, 2040년 1.72%, 2050년 1.27%, 2060년 1.0%로 전망되었고, 특별추계에 의한 GDP성장률은 2020년 2.6%, 2030년 2.44%, 2040년 1.63%, 2050년 1.07%, 2060년 0.79%로 전망되었다. 즉, 합계출산율이 낮아서 총인구가 전반적으로 작다고 전망한 특별추계의 GDP성장률이 구추계의 GDP성장률보다 낮았다¹³⁾.

이러한 전망결과는 합계출산율 차이와 이로 인한 인구규모의 차이가 GDP성장률의 차이를 발생시킨다는 것을 보여준다. 총인구의 감소가 본격화되는 2030년 이후부터 인구감소가 GDP성장률을 둔화시켜 2040년대 중반 이후에는 인구규모 감소로 인한 GDP성장률의 격차가 점진적으로 확대된다.

13) 2020년의 GDP성장률 전망치에는 코로나19로 인한 경제적 충격이 반영되지 않았다.

[그림 18] 2019년 특별추계의 경제성장률

(단위: %)



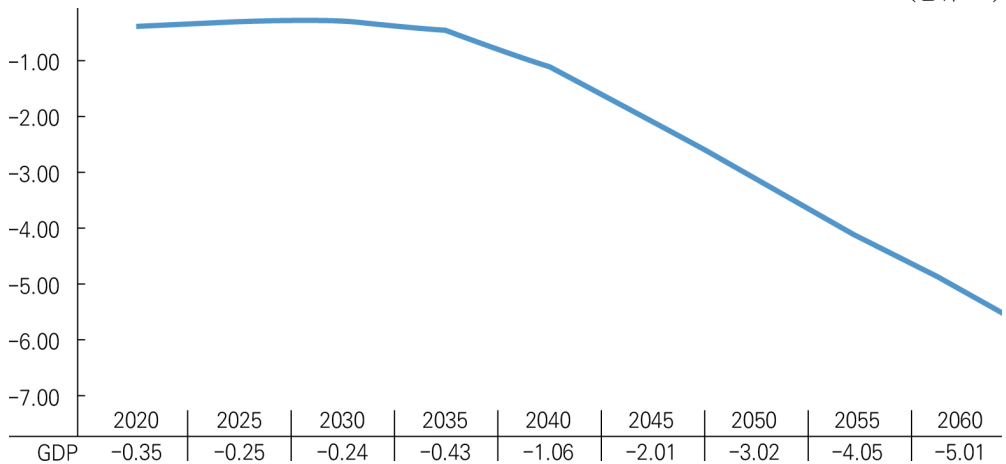
	2020	2030	2040	2050	2060
구추계	2.60	2.42	1.72	1.27	1.00
특별추계	2.60	2.44	1.63	1.07	0.79

자료: 국회예산정책처

특히 GDP 감소는 2040년 이후 인구감소가 본격화됨에 따라 가시화되는데, 2060년 GDP는 구추계 대비 5.01% 감소할 것으로 전망되었다.

[그림 19] 특별추계의 구추계 대비 GDP 변화

(단위: %)



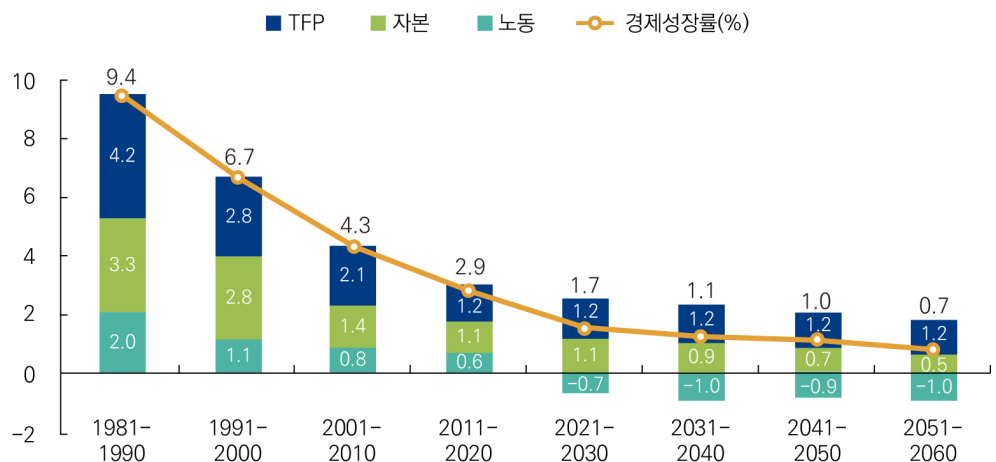
자료: 국회예산정책처

나. 노동의 경제성장기여도 하락

인구감소로 인해 자본소득보다 노동소득이 더 큰 폭으로 감소하는 것은 생산요소인 노동과 자본 중 노동이 생산에 기여하는 몫이 더 크게 감소한다는 의미이다. 성장회계(Growth Accounting)모형을 이용하여 생산연령인구 변화가 경제성장에 미치는 영향을 분석한 결과 생산연령인구의 감소로 인해 2020년대부터 노동의 감소가 경제성장률의 하락요인으로 작용할 전망이다.

국회예산정책처의 분석에 의하면 총요소생산성이 일정할 때, 노동의 경제성장 기여도는 2010년대에는 0.6%p였지만, 2020년대 -0.7%p, 2030년대 -1.0%p로 2020년대 이후부터 노동이 오히려 경제성장률을 저해하는 요인으로 작용할 것으로 전망되었다¹⁴⁾.

[그림 20] 생산투입요소별 경제성장기여도 추이 및 전망



주: 노동은 통계청의 장래인구추계(중위) 자료, 자본은 국회예산정책처 '2016-2060 장기재정전망'의 자료를 이용하였으며, 총요소생산성(TFP)은 2016년의 생산성 증가율이 유지됨을 가정
자료: 국회예산정책처 작성

다. 인구고령화로 인한 노동생산성 저하

인구구조 변화로 인해 인구고령화가 국가 전체적인 노동생산성에 미치는 영향은 개인의 문제와 개인이 모인 전체의 문제로 나누어 고려할 수 있다. 연령(나이)과 개인의 노동생

14) 국회예산정책처(2017), 「우리나라 생산가능인구 변화가 경제성장에 미치는 영향」, 산업동향&이슈 창간호.

산성 간의 관계에 대한 기존 연구들에 의하면 대체로 경험축적 등으로 특정 연령때까지는 노동생산성이 증가하지만, 그 이후에는 정체되거나 오히려 감소한다¹⁵⁾. 또한 국가 전체적인 인구고령화가 경제전체의 노동생산성에 부정적인 영향을 미친다는 연구가 다수이다.

Skirbekk(2004)는 인구고령화로 노동생산성이 정체 혹은 감소하는 연령대의 인구가 비중이 높아지게 되면 경제 전체적으로 노동생산성이 하락할 수 있음을 제시하였다¹⁶⁾. 또한 안선영·김동현(2014)이 우리나라의 거시경제 자료를 이용하여 인구고령화가 노동생산성에 미치는 영향을 분석한 결과 55세 이상의 인력비중이 증가하면 노동생산성에 부정적인 영향을 주는 것으로 나타났다¹⁷⁾.

OECD가 최근 회원국의 1,802개 지역을 대상으로 분석한 결과에 의하면, 인구고령화가 빠르게 진행되면 노동생산성이 하락하게 되며, 특히 농촌지역보다 도시지역에서 인구고령화로 인한 노동생산성 하락의 효과가 더 컸던 것으로 나타났다¹⁸⁾. 다음의 표에서 보듯이 모형 1에 의하면 고령인구비율이 평균적으로 10% 증가하면 노동생산성은 1.6% 감소하는 것으로 나타났다.

지역을 대도시, 중소도시, 농촌으로 구분하여 각 지역별 고령인구비율의 증가와 노동생산성을 분석한 모형 2에 의하면 농촌(rural)은 고령인구비율 증가가 노동생산성에 유의미한 관계가 없지만, 중소도시와 대도시(urban)의 고령인구비율 증가는 노동생산성에 부정적인 영향을 미친 것으로 나타났다¹⁹⁾.

반면 Acemoglu and Restrepo(2018)는 인구고령화가 오히려 경제 전체적인 노동생산성을 증가시킨다고 주장하였다. 이들은 인구감소와 고령화로 인해 노동력이 부

15) Feyrer(2007), Aiyar, Ebeke and Shao(2016), Liu and Westelius(2016), Maestas, Mullen and Powell(2016)

16) Skirbekk(2004), "Age and Individual Productivity: A Literature Survey," Max-Planck-Institute for Demographic Research Working Paper WP 2003-028.

17) "안선영·김동현(2014), 노동력의 고령화는 노동생산성을 저하시키는가? : 한국 사례에 대한 실증분석, 한국경제연구 32(4)"에 의하면 한국의 분기별 자료와 성장회계접근방법 및 생산함수를 이용한 계량경제학적 모형으로 실증분석한 결과 전체 노동자 중 55세 이상 노동자들이 1% 증가하면 1인당 노동생산성 증가율은 약 0.3%p 하락하는 것으로 추정하였다.

18) Federica Daniele, Taku Honiden, Alexander C. Iembcke(2019), 「Ageing and productivity growth in OECD regions: Combatting the economic impact of ageing through productivity growth?」, OECD 연구보고서

19) OECD의 동 보고서에 의하면 농촌지역보다 도시지역이 상대적으로 서비스업의 비중이 더 높으며, 인구고령화로 인한 생산성 하락을 보완하기 위한 자동화와 로봇의 확산은 서비스업이 제조업보다 더 어렵기 때문에 도시지역이 인구고령화로 인한 생산성의 하락이 더 컸다.

축해지고 임금상승이 우려될 때, 기술개발을 통해 자동화와 로봇과 같은 신기술을 채택하는 비율이 높아져 전체적인 노동생산성이 증가한다는 점을 제시하였다.

[표 4] 인구고령화가 노동생산성 증가에 미치는 영향

		종속변수: 노동생산성 증가(2001~2014)(log)	
		모형 1	모형 2:
독립변수 (log)	고령인구비율의 증가	-0.16*** (0.04)	
	초기 노동생산성	-0.10*** (0.02)	
	고령인구비율 증가(농촌)		0.05 (0.06)
	고령인구비율 증가(중소도시)		-0.14*** (0.06)
	고령인구비율 증가(대도시)		-0.19*** (0.04)
관측치		726	697
R^2		0.76	0.77

주: 1. 노동생산성 증가는 2014년 노동투입대비 GDP에서 2001년 노동투입대비 GDP를 뺀 것을 의미

2. 괄호안은 표준오차를 의미하며, *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.

3. 관측치는 한국을 포함한, OECD 18개 국가의 지역(대도시, 중소도시, 농촌으로 구분)을 의미

자료: Federica Daniele, Taku Honiden, Alexander C. Iembcke(2019), 「Ageing and productivity growth in OECD regions: Combatting the economic impact of ageing through productivity growth?」, OECD 연구보고서

따라서 기존연구와 최근의 OECD의 연구사례를 종합하여 볼 때, 고령인구비율의 증가는 지역적으로나, 국가 전체적으로 노동생산성에 부정적인 영향을 미친다고 볼 수 있다. 다만, 인구고령화가 자동화와 로봇의 확산과 같이 노동을 보다 적게 쓰게 하는 기술개발 투자를 촉진시킨다면 고령화로 인한 노동생산성 저하효과를 상쇄할 수도 있다.

2. 인구구조 변화에 대한 사회·경제 제도의 적응력 미흡

지금의 교육제도, 병역제도, 의료체계, 노동시장 등은 대부분 연간 출생아 수가 60만 명 이상이면서 생산연령인구와 총인구가 지속적으로 증가하였던 1980~2000년 시기에 형성된 것들이다. 그런데 급격한 저출산·고령화로 인해 2000년 64만 명이었던 출생아 수는 2019년 30만 3천 명으로 절반 이상 감소하였고, 2000년 339만 명이었던 65세 이상 고령인구 수는 2020년에 813만 명으로 늘어나 2배 이상 증가할 것으로 보인다. 이에 따라 2018년부터는 생산연령인구가 감소하기 시작하였다.

이러한 저출산·고령화·인구감소라는 인구구조 변화의 속도에 비해 교육제도, 병역제도, 의료체계, 노동시장 등 사회·경제 제도와 인프라의 적응이 늦어지게 되면 사회적으로 비효율성을 야기할 수 있다.

가. 학령인구 감소와 교육 인프라

출생아 수 감소와 직접 관련이 있는 초등학교와 고등학교의 학생 수 및 교원 수의 추이를 살펴보면, 우리나라의 1999년 초등학교 학생 수는 394만 명이었으나 출생아 수가 지속적으로 감소함에 따라 2019년 초등학교 학생 수는 275만 명으로 20년 동안 119만 명이 감소하였다. 그럼에도 초등학교 학교 수는 5,544개에서 6,087개로 늘어났고 교원 수도 13.8만 명에서 18.9만 명으로 늘어났다. 초등학교의 교원 1인당 학생 수는 1999년 28.6명에서 2019년 14.6명으로 감소하여 2017년 기준 OECD 평균(15.0명)보다 낮아졌다. 고등학교의 학생 수도 21년 동안 84만 명이 감소하였지만 학교 수는 413개가 늘어났고 교직원도 2.7만 명이 늘어났으며, 교원 1인당 학생 수도 9.7명으로 낮아져서 2017년 기준 OECD 평균(13.0명)보다 낮아졌다.

[표 5] 초등학교와 고등학교의 연도별 학생 수 및 교원 수

	초등학교				고등학교			
	학교 수 (개)	학생 수 (천명)	교원 수 (천명)	교원 1인당 학생 수	학교 수 (개)	교원 수 (천명)	학생 수 (천명)	교원 1인당 학생 수
1999	5,544	3,936	138	28.6	1,943	119	2,251	18.9
2000	5,267	4,020	140	28.7	1,957	118	2,071	17.6
2001	5,322	4,089	143	28.7	1,969	118	1,911	16.3

	초등학교				고등학교			
	학교 수 (개)	학생 수 (천명)	교원 수 (천명)	교원 1인당 학생 수	학교 수 (개)	교원 수 (천명)	학생 수 (천명)	교원 1인당 학생 수
2002	5,384	4,138	147	28.1	1,995	128	1,796	14.1
2003	5,463	4,176	154	27.1	2,031	129	1,767	13.7
2004	5,541	4,116	157	26.2	2,080	129	1,747	13.5
2005	5,646	4,023	160	25.1	2,095	130	1,763	13.6
2006	5,733	3,925	164	24.0	2,144	131	1,776	13.5
2007	5,756	3,830	167	22.9	2,159	134	1,841	13.8
2008	5,813	3,672	172	21.3	2,190	136	1,907	14.0
2009	5,829	3,474	175	19.8	2,225	138	1,966	14.2
2010	5,854	3,299	177	18.7	2,253	140	1,962	14.0
2017	6,040	2,674	184	14.5	2,360	148	1,670	11.3
2018	6,064	2,711	187	14.5	2,358	147	1,539	10.4
2019	6,087	2,747	189	14.6	2,356	146	1,411	9.7

자료: 교육부, 「교육기본통계」, 각 연도 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

향후 학령인구는 계속해서 감소할 전망이다기 때문에 초·중등학교의 학생 수 감소에 대응하여 적절하게 교육 인프라를 조정하지 않는다면 교원 및 교육대학의 정원 문제와 대학 구조 조정 문제 등이 다시 불거질 가능성이 크다.

나. 청년층 인구감소와 병역자원

병역자원 중 만 19세~22세까지의 청년층이 주요 대상인 징집 및 소집 대상자 수는 2000년 157.7만 명에서 2019년 101.2만 명으로 56.5만 명이 감소하였다. 이에 따라 전체 병역자원도 813.6만 명에서 771.3만 명으로 감소하였다. 이렇게 인구구조 변화로 인해 징집 및 소집 대상자가 감소하고 병역자원도 감소하게 되었지만, 군병력에 대한 소요는 병역자원이 감소한 만큼 줄어들었다고 보기 어렵다. 남북한 대치상황에서 북한군 병력 대비 남한군 병력을 일정수준 유지해야 하기 때문이다. 또한 병역자원이 추세적으로 감소하고 있음에도 2000년 이후 군복무기간이 단축(24개월→18개월), 대체복무제도가 신설되는 것 등으로 병역기간을 실질적으로 단축하는 제도가 신설되었다.

[표 6] 연도별 병역자원 현황

(단위: 만 명)

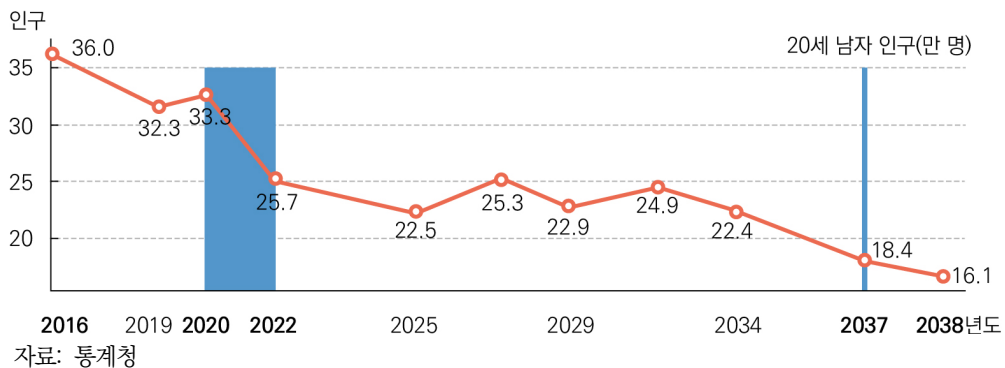
	2000	2005	2010	2015	2019
징집·소집 대상	157.7	128.6	135.0	141.0	101.2
보충역 복무자 등	12.2	14.3	8.8	8.0	10.3
병력동원 대상	643.7	664.0	662.3	674.6	659.8
계	813.6	806.9	806.1	823.6	771.3

- 주: 1. 병역자원은 평시 또는 전시·사변 등 국가 비상사태 발생시 병역의무를 부과하기 위하여 병무청에서 관리하고 있는 인적자원
 2. 징집·소집 대상: 병역준비역, 병역판정검사대상, 현역대상, 무관후보생, 사회복지 소집대상자
 3. 보충역 복무자 등: 현역복무외의 사회복지요원, 산업기능요원, 전문연구요원, 승선근무예비역, 공중보건 의사 등으로 복무중인 인원
 4. 병력동원대상: 전시, 사변 또는 이에 준하는 비상사태 시 부대편성이나 작전소요 병력을 충원하기 위하여 관리하고 있는 자원으로써 예비군, 전시근로소집, 예비군 추가 편성인원을 말함

자료: 병무청, 「병무통계연보」

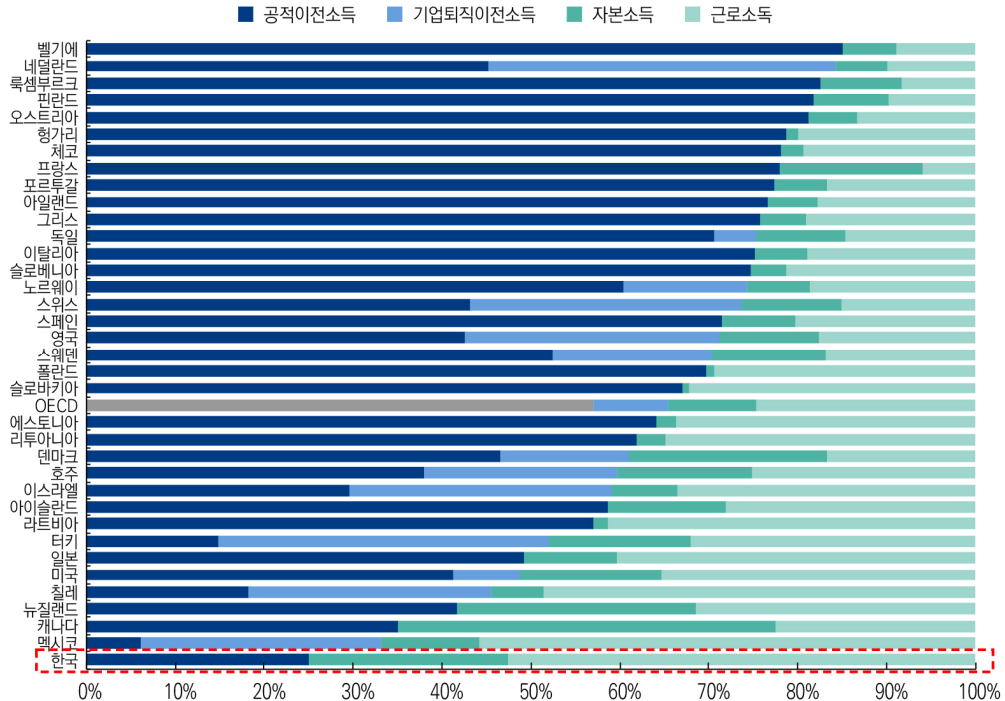
향후에는 현재 30만명 수준의 병역의무자(만 20세 남자인구)가 계속 감소할 전망이기 때문에 현행 병역 체계가 바뀌지 않는 한 군병력 충원과 운영이 어려워질 것으로 예상된다.

[그림 21] 병역의무자 인구 전망



OECD 국가의 노인 소득을 원천별로 살펴보면 근로소득이 24.6%, 자본소득 10.0%, 공적이전소득 57.1%, 기업퇴직이전소득이 8.3%를 차지한다. 한국은 근로소득 52.5%, 자본소득 22.5%, 공적이전소득 25%의 비중을 나타내어 노인의 근로소득 비중이 OECD 36개국 중 가장 높은 멕시코(55.8%) 다음으로 높게 나타나고 있다.

[그림 23] OECD 국가별 노인의 소득원천별 비중 (2016)



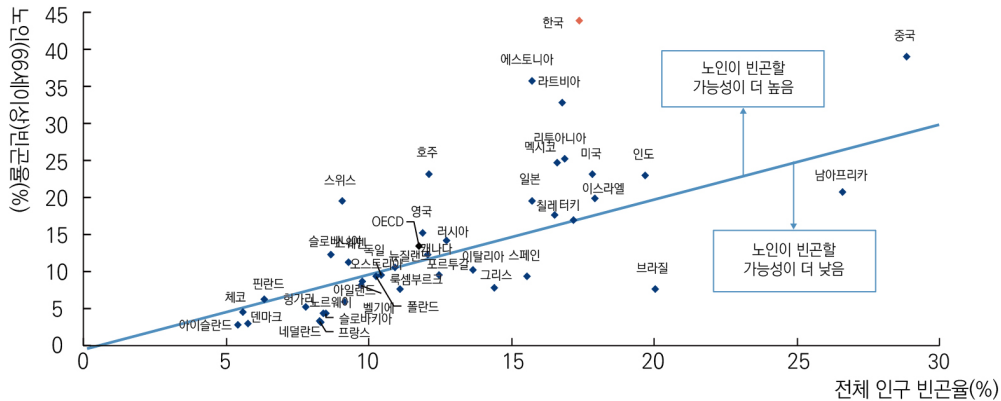
주: 근로소득은 고용소득(근로소득)과 자영업소득을 포함함. 자본소득은 비연금성 저축의 수익률로 인한 소득과 사적 연금을 포함함. 기업퇴직이전소득에는 연금, 퇴직금, 사망보조금등을 포함.

자료: OECD Income Distribution Database(September 2019 version).

우리나라의 노인(66세 이상) 빈곤율²¹⁾은 43.8%로 OECD 36개 국가 중 가장 높은 수준이다. OECD 35개국 가운데 16개국에서 노인인구가 전체 인구보다 빈곤을 겪을 가능성이 높으며, 노인인구와 전체 인구 사이의 빈곤율 격차가 가장 큰 국가는 한국으로서 노인빈곤율이 전체 인구 평균보다 26.4%p 더 높다.

21) OECD는 중위 균등화된 가처분소득(조세 및 이전소득 반영)의 50%를 빈곤 기준선으로 사용하여 국가 간 빈곤의 척도는 특정 시점의 중위가구 소득에 의해 좌우되는 “상대적”개념으로 다룬다.

[그림 24] OECD 국가별 전체 인구 빈곤율과 노인 빈곤율(2016)



주: 캐나다, 칠레, 핀란드, 이스라엘, 한국, 노르웨이, 스웨덴, 영국, 미국은 2017년, 아이슬란드, 일본, 스위스, 남아프리카, 터키는 2015년, 뉴질랜드 2014년, 브라질 2013년, 중국, 인도는 2011년 자료임
 자료: OECD Income Distribution Database(September 2019 version).

OECD 국가별 사적연금 가입률[표 7]을 비교해보면, 우리나라의 사적연금 가입률은 생산연령인구(15~64세)의 16.9% 수준으로 퇴직연금제도 도입에도 불구하고 낮은 수준이다. OECD 36개국 가운데 17개 국가가 강제적 또는 준 강제적 사적연금제도를 두고 있으며, 스웨덴 90~100%, 핀란드 93.0%, 네덜란드 88.0% 등으로 높은 수준의 가입률을 보이고 있다. 자발적 가입 제도를 둔 국가들의 경우에도 독일 70.4%, 체코 64.1%, 일본 54.3%, 미국 43.6%(퇴직연금) 등으로 나타나 우리나라(16.9%)보다 높은 수준이다.

앞서 살펴보았듯이 OECD 국가들과 비교하면 우리나라 노인의 소득수준은 가장 낮은 반면, 근로소득 비율과 빈곤율은 높은 수준으로 나타나 전반적인 노후 소득 보장이 미흡하다. 다시 말해 우리나라 노인들의 가처분 소득 비율은 전체 인구 가처분소득 평균의 65.1% 수준으로 OECD 36개 국가 중 가장 낮은 상황에서, 근로소득의 비중이 52.5%로서 OECD 36개 국가들 중 2위로 높은 수준이며, 노인빈곤율도 43.8%로 가장 높은 수준이다. 이러한 상황에서 고령화의 심화는 노인에게 대한 부양비 부담을 증가시킬 것이며, 사회적 갈등을 부추기는 요인으로 작용할 가능성이 높다.

[표 7] OECD 국가의 제도의 유형별 사적연금제도 가입률(2018년)

(생산연령인구(15~64세)인구 중 비율)

	강제적 /준강제적	자동가입	자발적		
			퇴직연금	개인연금	합계
호주	75.2	x	x	..	..
오스트리아	x	x	14.4	22.2	..
벨기에	x	x	50.6	..	..
캐나다	x	..	26.4	24.9	..
칠레	86.7	x	..	..	..
체코	x	x	x	64.1	64.1
덴마크	ATP: 85.2 / QMO: 63.4	x	..	18.0	18.0
에스토니아	85.8	x	x	11.2	11.2
핀란드	93.0	x	7.0	18.0	25.0
프랑스	x	x	25.2	7.8	..
독일	x	..	57.0	33.8	70.4
그리스	..	x	<5	..	..
허가리	x	x	..	18.7	..
아이슬란드	87.7	x	x	45.2	45.2
아일랜드	x	x	38.3	12.6	46.7
이스라엘	78.2	x	..	..	..
이탈리아	x	..	10.1	12.3	20.6
일본	..	x	50.5	14.7	54.3
한국	16.9	x	x	..	..
라트비아	~100	x	1.0	19.0	..
리투아니아	x	x	x	75.5	75.5
룩셈부르크	x	x	4.9	..	..
멕시코	65.4	x	1.9	..	..
네덜란드	88.0	x	x	28.3	28.3
뉴질랜드	x	80.2	6.8	..	..
노르웨이	57.9	x	..	23.1	..
폴란드	x	x	1.8	66.4	..
포르투갈	x	x	3.8	<=17.2	17.2
슬로바키아	x	x	x	39.7	39.7
슬로베니아	x	x	..	..	40.1
스페인	x	x	..	..	26.1
스웨덴	PPS:~100 QMO:~90	x	x	24.2	24.2
스위스	73.6	x	x	..	..
터키	1.5	6.4	..	12.5	..
영국	x	46.0	..	5.0	..
미국	x	..	43.6	19.3	..

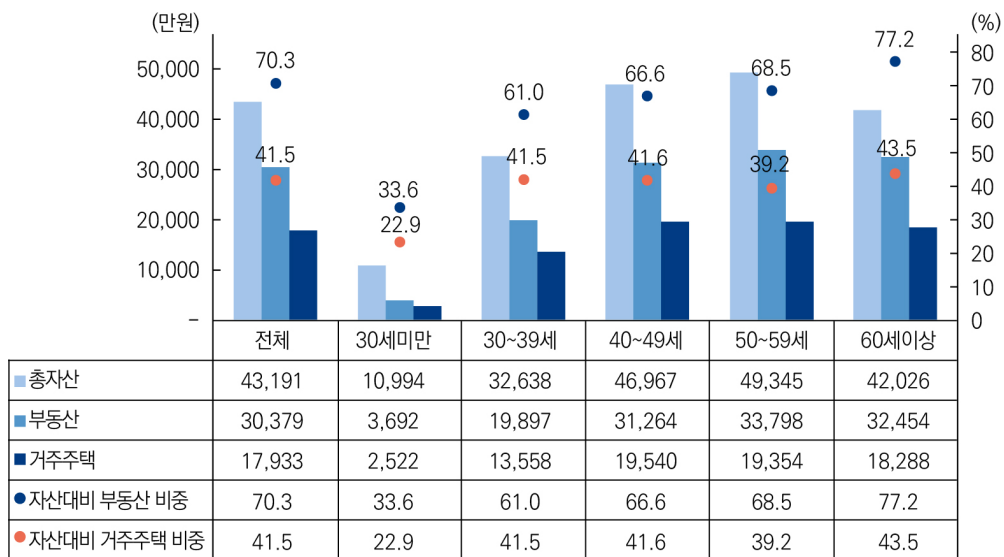
주: 1. ATP=노동시장 보충연금, QMO=준강제적 퇴직연금, PPS=수익연금제도, '...'=자료없음, 'x'=해당없음

2. 독일(25~64세), 아이슬란드(16~64세), 아일랜드(20~69세) 이외 국가는 15~64세 인구 중 비중임
자료: OECD, Pensions at a Glance 2019

나. 고령층의 부동산 자산 편중

우리나라 고령층은 자산 축적이 부동산 등 실물 자산에 편중되어 있어 주택 가격 변동 리스크와 유동성 리스크에 노출되어 있다. 2019년 가계금융복지조사 자료에 따르면 가구주의 연령이 60세 이상인 가구의 총자산에서 부동산이 차지하는 비중은 77.2%에 달한다. 가구주의 연령이 60세 이상인 가구의 총자산 평균금액은 4억 2,026만 원이며, 이중 부동산이 3억 2,454만 원이다. 가구주 연령별 총자산 대비 부동산의 비중은 30세 미만 33.6%, 30대 61.0%, 40대 66.6%, 50대 68.5%이다.

[그림 25] 가구주 연령별 총자산 및 부동산



자료: 통계청 가계금융복지조사(2019)

김지섭·오윤혜(2016)의 연구에 따르면 우리나라 중·고령층은 자산보다 부채를 더 많이 증가시켜 부채 상환 부담이 증가하여 왔다.²²⁾ 이론상으로 기대여명의 증가는 평생 소비를 평탄화하기 위해 저축률을 높이게 되고 저축률의 증가는 더 많은 양의 자본 축적으로 이어진다. 이러한 기대여명의 증가를 기대한 경제주체의 저축률의 상승은 자산을 증가시키고 부채를 감소시키게 되는데, 우리나라 자료를 이용한 연구결과는 부채는 줄지 않고 자산(특히 부동산)이 증가된 것으로 나타났다. 노동패널 자료를 이용하여 살펴본 결과 2010~2014년 기간 동안 가구주의 연령이 60대 이상가구의 비중은 2.6%p 증

22) 김지섭·오윤혜(2016), “고령화와 가계부채: 장기간 미시 자료 분석을 중심으로”, KDI

가한데 반해 이들 가구가 보유한 자산의 비중은 3.9%p, 가계부채 비중은 8.6%p 증가한 것으로 나타났다. 가계부채 비중의 증가세가 더 높다는 점은 고령층이 가계부채를 부동산 자산 보유에 활용하였을 가능성이 존재한다는 것을 의미한다.²³⁾ 다행인 점은 고령 가구가 보유한 가계자산의 비중(35.6%)이 가계부채의 비중(26.6%)보다 높다는 것이다. 하지만 고령가구들이 노후대비를 위한 자산축적에 가계부채를 이용하면 할수록 자산 가격 하락, 금리 상승 위험에 노출될 가능성이 높아지고, 향후 자산유동화가 원활히 되지 않을 경우 노후 생활의 안정성이 저하될 가능성을 배제할 수 없다.

[표 8] 60세 이상 가구비율과 이들 가구가 보유한 가계 부채 및 자산 비율
(단위: %, %p)

	60대 이상 가구비율	60대 이상 보유 가계자산	60대 이상 보유 가계부채
2010(A)	28.2	31.7	18.0
2011	28.8	31.8	18.4
2012	29.3	32.4	19.2
2013	29.7	33.6	20.9
2014(B)	30.8	35.6	26.6
'10~'14년 비율 증감 (B-A)	2.6	3.9	8.6

주: 한국노동연구원, 노동패널 자료를 이용하여 작성
자료: 김지섭·오윤혜(2016)자료를 이용하여 재구성

23) 김지섭·오윤혜(2016), “고령화와 가계부채: 장기간 미시 자료 분석을 중심으로”, KDI

4. 세대간 사회적 부담의 형평성 악화

가. 지속적인 저출산·고령화로 인한 노년부양비 상승

지속적인 저출산·고령화는 고령층을 부양하기 위한 사회적 부담, 특히 생산연령인구의 부담을 증가시킨다.

노년부양비(老年扶養比)²⁴⁾는 생산연령인구(15~64세 인구) 대비 고령인구(65세 이상 인구)의 비율로서 고령인구에 대한 생산연령인구의 사회적 부담을 의미한다. 합계출산율이 인구대체 수준(2.1) 이상으로 유지되면 생산연령인구를 이탈한 인구규모만큼 생산연령인구에 신규인구가 진입하기 때문에 노년부양비의 변동이 거의 없다. 반면, 합계출산율이 초저출산 수준인 1.0명 이하로 지속된다면 생산연령인구를 이탈하는 인구규모만큼 생산연령인구가 유입되지 않기 때문에 노년부양비가 증가하게 된다.

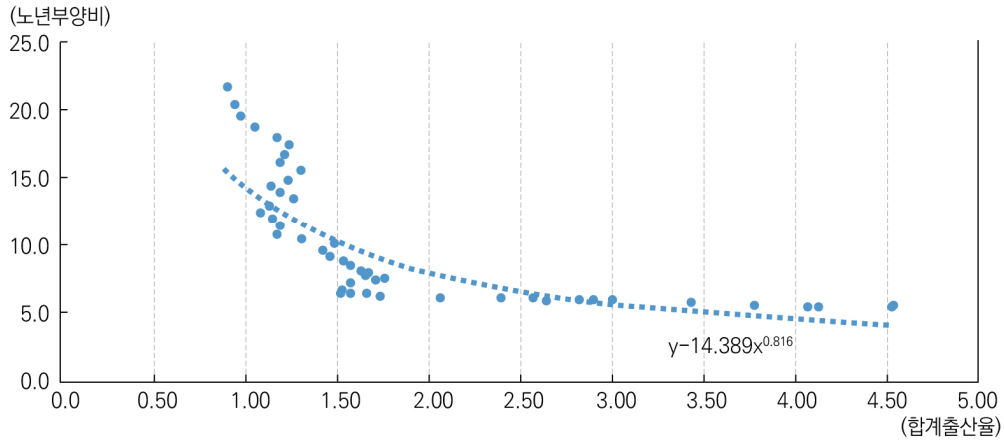
우리나라는 합계출산율이 2.1명 이상이었을 때에는 노년부양비가 거의 변화가 없었지만, 합계출산율이 1.3명 이하였을 때에는 노년부양비가 급격하게 증가하였다.

1970~1983년에는 우리나라의 합계출산율이 2.1명 이상이었던 시기로 당시에는 노년부양비가 5.0명 수준에서 거의 변동이 없었다. 반면 합계출산율이 0.98~1.3명 수준으로 초저출산 시기인 2004~2020년 기간 동안에는 합계출산율의 하락이 노년부양비를 급격하게 증가시켰던 것으로 나타났다.

해당 기간에는 베이비부머가 점차 생산연령인구에서 은퇴연령 및 고령인구로 진입하였던 반면 출산율의 급격한 하락으로 생산연령인구로 진입하는 인구가 급격하게 감소하였던 시기이다.

24) 노년부양비는 총인구중에서 생산연령인구(15~64세)에 대한 고령인구(65세이상)의 백분비로서 생산연령인구 100명당 부양해야 하는 고령층의 수를 의미한다.

[그림 26] 시기별 합계출산율과 노년부양비의 관계



자료: 통계청 장래인구추계 각 연도 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

통계청 장래인구추계에 의하면 향후 우리나라의 합계출산율은 1.3명 이상을 넘기가 어려울 것으로 전망된다. 합계출산율이 1.3명 이하로 계속해서 유지된다면 증가하는 고령인구를 감당할 수 있는 생산연령인구의 증가는 어렵다고 볼 수 있다. 이미 생산연령인구는 2018년 3,765만명을 정점으로 감소하기 시작하였고, 기대여명의 증가로 고령인구는 계속 증가할 전망이다. 따라서 합계출산율의 급반등이 없다면 향후 인구고령화로 인한 사회적 부담은 계속해서 커질 것으로 전망된다.

[표 9] 주요국 노년부양비 전망

(단위: 생산연령인구 100명당 명)

	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
한국	21.7	29.3	38.2	48.4	60.1	69.0	77.6	82.6	91.4
중국	17.0	20.3	25.0	32.0	38.3	40.9	43.6	51.0	53.1
일본	48.0	50.6	53.2	57.5	65.5	70.6	74.3	76.3	76.3
미국	25.6	29.3	32.5	34.5	35.4	35.8	36.6	38.2	40.4
프랑스	33.7	36.9	40.4	44.0	47.0	48.0	49.3	50.4	50.6
독일	33.7	37.7	44.0	49.7	50.9	51.6	53.2	54.9	55.2
스페인	30.4	34.1	39.8	46.8	55.9	66.2	72.2	72.9	71.0
스웨덴	32.8	34.5	36.4	38.9	40.2	40.6	41.4	43.6	46.6
영국	29.3	31.5	34.8	37.9	39.5	40.9	42.9	45.2	46.8
호주	25.1	28.1	31.0	32.8	34.6	35.6	37.7	39.8	41.4

자료: UN(2019), 「World Population Prospects 2019」

우리나라의 2020년 기준 노년부양비는 21.7명으로서 일본(48.0명), 미국(25.6명), 영국(29.3명), 프랑스(33.7명) 등에 비해 낮은 수준이다. 그런데, 우리나라는 향후 저출산과 고령화가 지속될 것으로 전망되어 노년부양비도 급격하게 증가할 것으로 전망된다. UN의 전망에 의하면 우리나라의 노년부양비는 2020년 21.7명에서 2030년에는 38.2명, 2040년에는 60.1명으로 증가하고 2060년에는 91.4명으로 세계 최고 수준에 이를 것으로 전망된다²⁵⁾.

나. 미래세대의 사회적 부담 증가

노년부양비의 증가는 노인인구 부양을 위해 생산연령인구가 부담해야 하는 조세, 사회보장비의 부담 증가로 이어져 세대간 갈등을 유발할 가능성이 있다. 고령화로 인해서 젊은 세대와 65세 이상 고령층 세대가 같이 살아가야 하는 기간이 길어지게 되었지만, 저출산으로 젊은 세대의 인구규모와 비중이 감소하여 젊은 세대 한 사람이 부담해야 할 사회적 부담이 점점 커지기 때문이다.

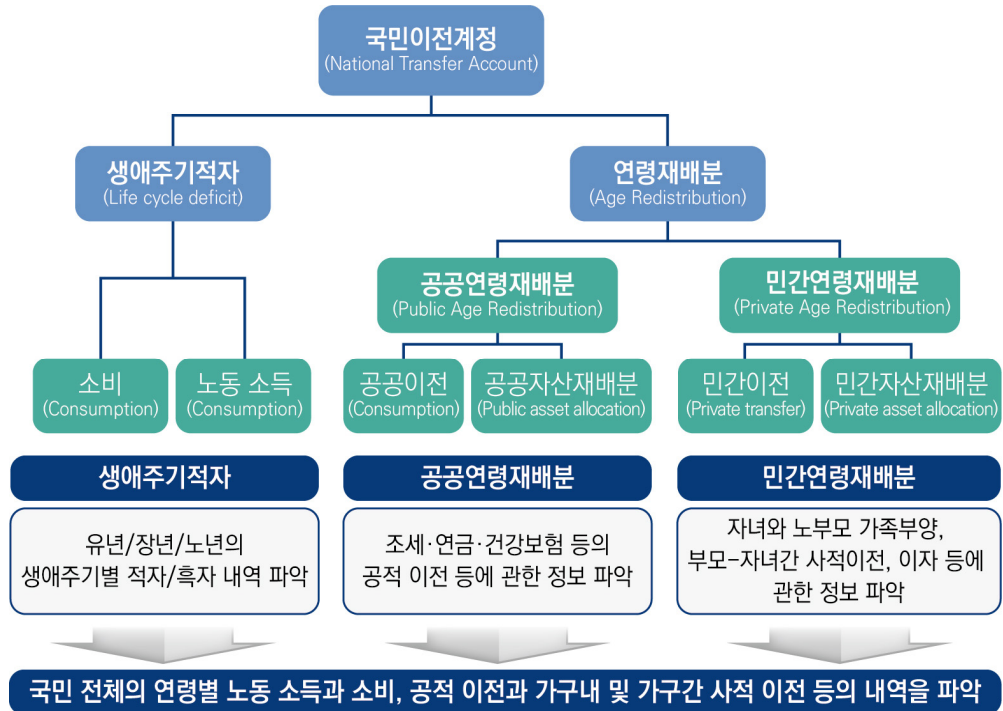
구체적으로 고령화로 인한 연금 수급권자 증가에 따른 연금재정 위기, 노인 의료비 증가에 따른 건강보험 재정 불안 등이 결국은 젊은 세대의 경제적 부담을 증가시킬 가능성이 있다.

인구구조 변화가 미래세대의 사회적 부담을 증가시키는 효과는 통계청의 국민이전계정(National Transfer Accounts:NTA)을 통해 인구구조 변화를 반영한 연령간 자원배분 및 재배분의 흐름을 파악함으로써 분석할 수 있다.

국민이전계정은 소비와 노동 소득의 관계를 연령 변화에 초점을 두고 개인의 관점에서 연령집단(세대)간 경제적 자원의 흐름을 파악하고자, UN의 국민이전계정(NTA) 매뉴얼에 따라 통계청이 연도별로 작성하여 공표하고 있다. 노동연령층(15~64세)의 잉여 자원이 유년층(0~14세)과 노년층(65세 이상)으로 이전(transfer)되는 과정과 현재 세대로부터 미래세대 및 과거세대로 재배분(reallocation) 되는 과정을 설명할 수 있는 경제적 분석틀을 제공한다.

25) UN(2019), 「World Population Prospects 2019」

[그림 27] 국민이전계정(NTA: National Transfer Accounts) 구조



자료: 통계청

통계청의 발표에 의하면 2016년 국민이전계정의 연령재배분에서 유년층(0~14세)은 130.6조원 순유입, 생산연령층(15~64세)은 112.7조원 순유출, 고령층(65세 이상)은 92.4조원 순유입 발생하였다. 연령재배분은 경제적 자원이 공적이전과 사적이전을 통해 연령간에 배분되는 것으로 생애주기 적자를 연령·세대별로 메우는 과정을 보여준다. 생애주기 적자는 임금소득에 비해 소비가 큰 것을 의미하며, 유년층과 노년층은 생애주기 적자, 노동연령층은 생애주기 흑자를 보이게 된다. 연령재배분에서 유입은 교육 서비스 등 개인이 혜택을 제공받는 부분, 유출은 세금과 같이 개인이 부담하는 부분을 의미한다.

유년층과 노년층의 경우 공공 연령재배분과 민간 연령재배분 모두에서 순유입이 발생하여 사회적으로 순혜택을 받는다고 볼 수 있다. 노동연령층은 공공 연령재배분에서는 177.6조원의 순유출이, 민간 연령재배분에서는 64.9조원의 순유입이 발생하였다. 노동연령층은 임금소득에 대한 조세부담 등을 통해 유년층과 노년층에 대한 양육, 교육 및 노후세대보장 등에 사회적 기여를 한다고 볼 수 있다.

[표 10] 연령계층별 연령재배분

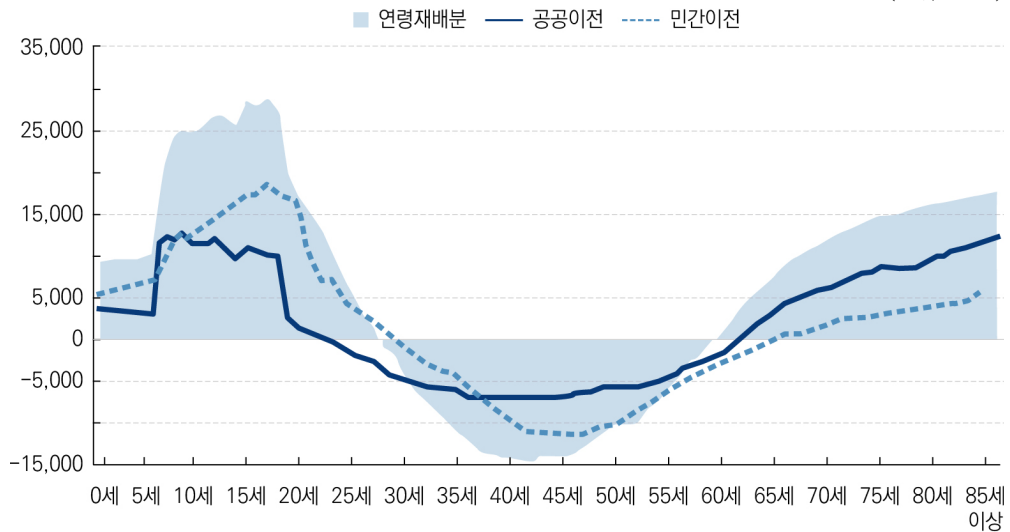
(단위: 10억 원)

	연도	연령계층			
		전체	0~14	15~64	65+
연령재배분	2015	112,062	131,355	-104,171	84,878
	2016	110,303	130,615	-112,712	92,400
공공연령재배분	2015	-59,876	55,834	-160,024	44,314
	2016	-73,117	56,231	-177,572	48,224
- 공공이전	2015	0	57,329	-106,889	49,560
	2016	0	57,962	-112,739	54,777
- 공공자산배분	2015	-59,876	-1,495	-53,135	-5,247
	2016	-73,117	-1,731	-64,833	-6,553
민간연령재배분	2015	171,938	75,521	55,852	40,565
	2016	183,420	74,384	64,860	44,176
- 민간이전	2015	-4,245	75,521	-93,916	14,150
	2016	-5,139	74,384	-99,074	19,551
민간자산배분	2015	176,183	-	149,769	26,414
	2016	188,559	-	163,934	24,625

자료: 통계청

[그림 28] 연령대별 1인당 연령재배분

(단위: 천원)



2010~2016년까지 연도별로 연령재배분을 살펴본 결과, 생산연령층의 사회적 부담이 급격하게 증가하였으며, 고령층으로 배분되는 순유입의 증가가 유년층으로 배분되는 순유입의 증가보다 더 큰 것으로 나타났다. 연령별 사회적 부담을 순유출로 정의할 때, 생산연령층의 순유출, 즉, 사회적 부담은 60.3조원에서 112.7조원으로 52.4조원 증가하였다. 반면, 고령층의 순유입, 즉, 사회적 혜택은 62.1조원에서 92.4조원으로 30.3조원 증가하였고 유년층의 순유입은 118.9조원에서 130.6조원으로 11.8조원 증가하여 고령층에 대한 사회적 혜택의 증가가 유년층보다 더 컸다.

[표 11] 연도별 연령재배분 현황

(단위: 10억 원)

	유년층(0~14)	생산연령(15~64)	고령층(65+)	전체
2010(A)	118,860	-60,250	62,102	120,712
2011	128,629	-59,406	66,866	136,089
2012	124,261	-54,332	72,696	142,624
2013	128,091	-63,048	75,988	141,032
2014	129,168	-74,837	79,254	133,586
2015	131,355	-104,171	84,878	112,062
2016(B)	130,615	-112,712	92,400	110,303
차이(B-A)	11,755	-52,462	30,298	-10,409

자료: 통계청

따라서 향후 합계출산율의 급반등 없이 고령화가 계속 진행된다면 고령층의 순유입은 더 크게 늘어나고 생산연령층의 부담은 증가할 것으로 보여 세대간의 갈등이 심화될 가능성을 배제할 수 없을 것으로 보인다.

5. 지방의 인구감소

가. 비수도권 소도시의 인구감소

1996~2019년까지 자치단체별 유형별 인구변화를 살펴보면 인구규모가 작은 군 지역의 인구의 연평균 증가율은 -1.5%이고, 시 지역 인구는 기간 중 연평균 1.4% 수준이었으며, 자치구 인구의 연평균 증가율은 0.08%로 거의 정체상태에 있다. 해당 기간 동안

전체 인구가 감소하지 않았음에도 불구하고 군 지역의 인구만 감소하였다. 이는 군 지역의 인구가 저출산고령화로 인해서 정체되었을 뿐만 아니라 시나 자치구 등 다른 지역으로의 이동이 많았기 때문이다.

[표 12] 연도별 지방의 유형별, 권역별 주민등록인구 현황

(단위: 만 명, %)

		1996	2000	2004	2008	2012	2016	2019	연평균 증가율
유형별	시	1,859	1,927	2,119	2,234	2,371	2,493	2,558	1.40
	군	621	596	502	476	461	444	439	-1.50
	자치구	2,147	2,250	2,238	2,244	2,263	2,233	2,188	0.08
권역별	수도권	2,097	2,208	2,321	2,419	2,513	2,559	2,593	0.93
	비수도권	2,530	2,566	2,537	2,535	2,582	2,611	2,592	0.11
주민등록인구합계		4,627	4,773	4,858	4,954	5,095	5,170	5,185	0.50

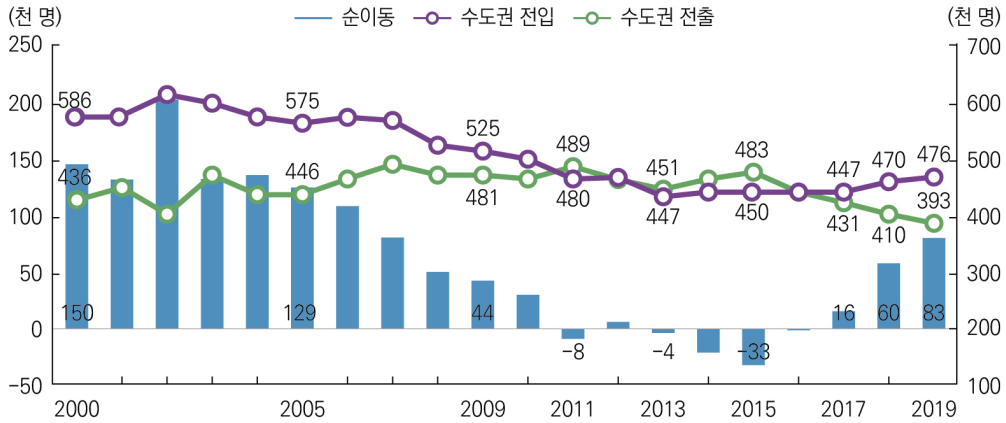
자료: 통계청

권역별로는 수도권 인구의 연평균 증가율이 0.93%, 비수도권의 연평균 증가율이 0.11%로서 수도권 위주로 인구가 증가하였다. 전체 인구의 연평균 증가율이 동 기간 동안 0.5%였던 것에 비추어 볼 때, 비수도권 인구증가율이 평균 인구증가율에 못미치는 것은 비수도권 지역의 저출산고령화 등 인구구조 변화 뿐만 아니라, 비수도권에서 수도권으로의 인구이동 효과가 반영된 결과라고 볼 수 있다.

나. 수도권으로의 인구이동

통계청의 조사에 의하면, 최근 20년간 비수도권에서 수도권으로의 전입은 감소 추세였다가 2017년 이후 증가하고 있으며, 비수도권으로 전출은 등락을 반복하며 증가하다가 2015년 이후 감소 추세에 있다. 이에 따라 수도권 전입에서 전출을 뺀 수도권 인구의 순이동 추이는 2011년~2016년까지 순유출된 이후 2017년 다시 순유입으로 전환되면서 2017년 1.6만 명, 2018년 6만 명, 2019년 8만 3천명 등으로 순유입 규모가 점차 증가하고 있는 추세이다.

[그림 29] 수도권 인구 순이동 추이, 2000~2019



자료: 통계청

연령별로 수도권 순유입 현황을 살펴보면, 최근 20년간 20대는 지속적으로 수도권 순유입이 있었고, 40대 이상은 2008년부터 지속적으로 순유출되었다. 2019년의 경우 수도권 순유입의 전체 규모가 8만 3천명이며, 그 중 20대의 순유입이 7만 6천명에 달하는 것으로 나타났다.

[표 13] 연령대별 수도권 인구 순이동 추이, 2000~2019

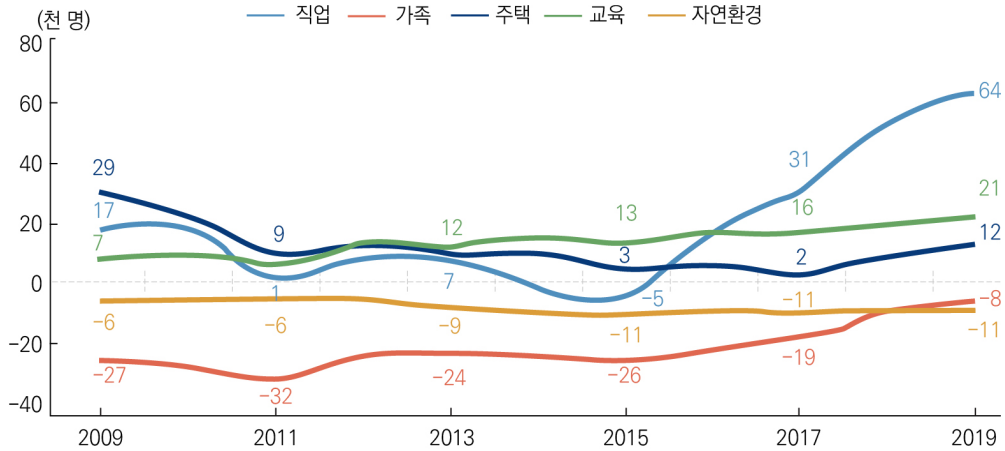
(단위: 천 명)

	2000	2005	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
0~19세	22	19	4	1	-7	-4	-6	-10	-11	-5	-1	6	9
20대	106	90	53	54	43	51	45	45	40	51	54	66	76
30대	14	10	-3	-6	-12	-8	-9	-15	-17	-9	-3	7	10
40대	4	4	-4	-7	-13	-12	-13	-16	-17	-13	-10	-4	-1
50대	0	0	-4	-6	-12	-12	-12	-14	-16	-15	-13	-9	-7
60세 이상	4	6	-2	-5	-8	-8	-9	-10	-10	-9	-11	-6	-4
합계	150	129	44	31	-9	7	-4	-20	-31	0	16	60	83

자료: 통계청

통계청의 조사에 의하면, 수도권과 비수도권 간 인구이동은 주로 직업, 교육, 주택 등의 사유로 수도권 순유입이 일어나고 있으며, 가족, 자연환경 사유로 수도권에서 순유출되는 것으로 나타났다. 즉, 수도권 순유입의 주요 연령대인 20대의 수도권으로의 인구이동 사유는 직업, 교육이며, 순유출의 주요 연령대인 40대의 비수도권으로의 인구유출 사유는 가족, 자연환경 등이다.

[그림 30] 전입사유별 순이동, 2009~2019



자료: 통계청

비수도권의 군 및 농촌지역의 인구정체 및 인구감소는 저출산, 기대수명 증가 및 고령화 심화와 맞물려 다시 전체적인 총인구 감소, 인구성장률 감소로 이어질 수 있다. 인구증가율 및 인구규모가 상대적으로 양호한 지역(수도권 대도시)은 인구집중 때문에 주거비 및 교육비 부담이 증가하게 되고 이에 따라 청년층의 결혼 및 출산 기피가 증가하여 출산율이 낮아지게 된다. 반면, 인구가 실제 감소하고 있는 지역(비수도권 소도시 및 농촌지역)은 청년층의 인구이동으로 인해 생산연령인구가 계속해서 감소할 뿐만 아니라 고령화의 심화로 결국은 해당 지역 인구가 감소하게 된다. 따라서 비수도권 군 및 농촌지역의 인구감소는 결국 전국 단위 총인구감소와 인구성장률 감소로 이어질 수 있다. 결국 인구구조 변화가 지방에 미치는 영향은 저출산·고령화로 인한 일반적인 문제일 뿐만 아니라 인구유출로 인해서 지역간 인구규모의 격차가 확대되고 지역간 불균형이 심화되는 문제라고 볼 수 있다.

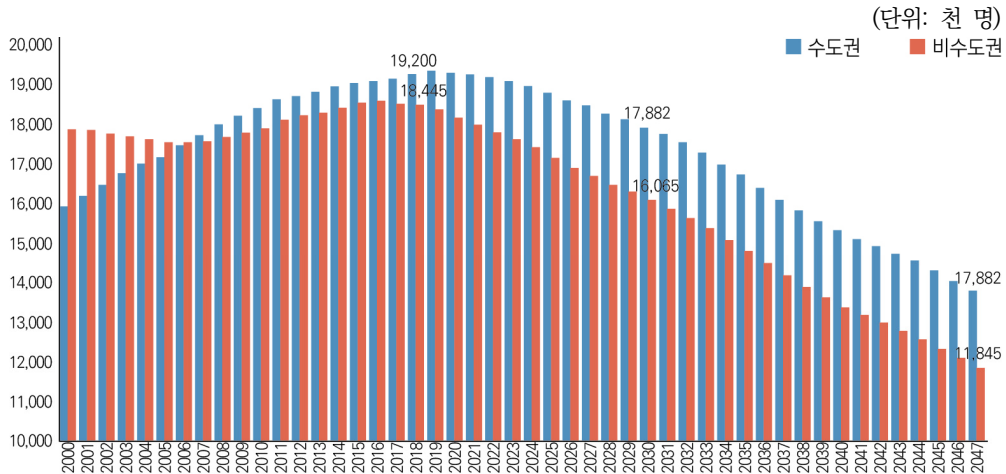
다. 비수도권 인구감소와 수도권의 초저출산

비수도권 청년층의 수도권 대도시로의 인구이동은 직접적으로 비수도권 소도시의 인구고령화와 인구감소를 일으킨다. 그리고 수도권 대도시로의 인구집중은 주거비 상승 등을 초래하며, 결혼 및 출산 여건 악화와 초저출산현상을 심화시킴으로써 전체적인 인구감소가 가속화될 수 있다.

우리나라 전체의 생산연령인구가 정점이었던 2018년에 수도권 생산연령인구

1,920만명, 비수도권은 1,845만명으로 권역간 격차가 76만명이었다. 2030년에는 수도권 생산연령인구가 1,788만명, 비수도권은 1,607만명으로 권역간 격차가 182만명으로 증가하며, 2047년에는 권역간 격차가 193만명으로 증가할 전망이다. 따라서 생산연령인구는 수도권에 비해 비수도권이 더 급격하게 감소할 전망이다.

[그림 31] 수도권과 비수도권의 생산연령인구 전망



자료: 통계청 장래인구추계(2019) 결과를 바탕으로 국회예산정책처 작성

비수도권 생산연령인구의 급격한 감소와 더불어 인구고령화도 비수도권이 수도권에 비해 보다 가속화될 것으로 예상된다. 2020년 기준으로 수도권의 65세 이상 고령인구의 비율은 18.2%, 비수도권은 17.6%였지만, 2047년에 이르러서는 수도권은 36.0%, 비수도권은 41.0%에 달할 것으로 전망된다.

[표 14] 수도권과 비수도권의 고령인구비율 전망

		2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2047
총인구 (만명)	수도권	2,443	2,525	2,596	2,630	2,648	2,645	2,615	2,557	2,525
	비수도권	2,512	2,577	2,582	2,560	2,545	2,518	2,471	2,401	2,366
고령인구 (만명)	수도권	215	279	359	479	605	720	823	884	910
	비수도권	322	375	454	572	693	804	899	949	969
고령인구 비율(%)	수도권	8.8	11.1	13.8	18.2	22.8	27.2	31.5	34.6	36.0
	비수도권	12.8	14.5	17.6	22.3	27.2	31.9	36.4	39.5	41.0

자료: 통계청, 「장래인구추계: 2017~2067」 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

이러한 수도권과 지방간 인구격차는 수도권의 각종 인구지표에도 부정적으로 작용할 소지가 크다.

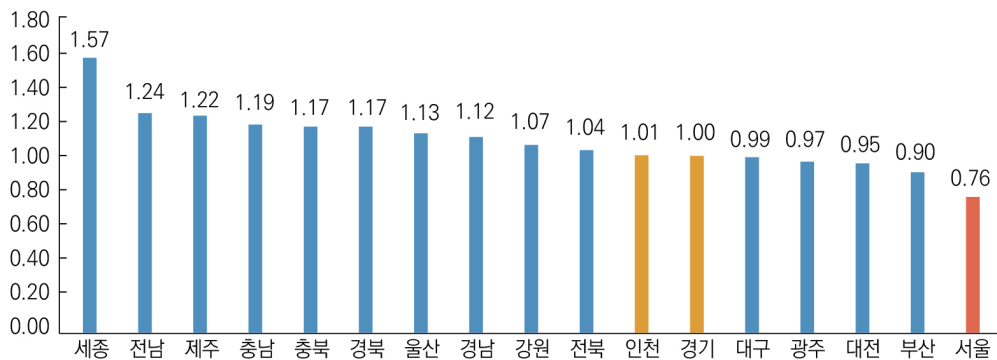
서울, 경기, 인천 등 수도권 지역으로 청년층이 지속적으로 유입되고 이로 인한 높은 주거비 부담 등 결혼 및 보육 환경 악화로 지방에 비해 출산율이 더 낮게 지속되고 있다.

2018년 서울의 출산율이 0.76으로 전국 최하위를 기록하였으며 수도권 전체의 출산율도 1.15로 지방평균(1.35)을 상당 폭 하회하였다. 시·도별로는 세종(1.89)을 제외한 도시지역의 출산율이 상대적으로 저조하였다. 이러한 수도권의 초저출산 현상은 수도권 인구집중으로 인한 주거비 및 교육비 부담 증가에 따른 결혼 및 출산 기피 등에 주로 기인하는 것으로 보인다.

서울의 평균 전세 및 매매 가격은 각각 359만원, 552만원으로 지방대비 2.9배, 3.1배에 달하며 사교육비도 월평균 35만원으로 광역시 (25만원)나 도(25만원) 평균을 상회하였다. 서울의 평균 초혼연령은 전국평균 대비 남·녀 각각 0.9세, 0.4세, 출산 연령도 0.6세 높은 것으로 나타났다.

[그림 32] 2018년 시도별 합계출산율 현황

(단위: 15~49세 여성 1명당 명)



자료: 통계청

라. 인구고령화로 인한 지역경제성장의 둔화

국회예산정책처는 226개 개별 시·군·구 단위의 자료를 활용하여 인구구조의 변화가 지역 경제성장 및 생산수준에 미치는 영향을 분석하였다²⁶⁾. 2003~2016년까지 226개 시·

군구의 지역내총생산(GRDP)과 인구자료를 이용하여 종속변수를 GRDP의 로그값으로, 독립변수를 인구구조(고령인구비율, 생산연령인구비율)로 설정하고 패널고정효과 모형을 이용하였다²⁷⁾. 분석결과 65세 이상 고령인구 비율의 증가는 지역의 총생산수준(GRDP)과 부정적인 관계를, 15~64세의 생산연령인구 비율의 증가는 지역의 총생산수준과 긍정적인 관계를 보였다.

모형 1, 2의 결과에 의하면 지역의 전기 고령인구 비율이 1%p 증가했을 때 지역의 GRDP는 4.5% 감소했으며, 지역의 전기 생산연령인구 비율이 1%p 증가했을 때 지역의 GRDP는 1.6% 증가했던 것으로 나타났다²⁸⁾.

[표 15] 고령인구비율과 생산연령인구비율이 지역의 총생산에 미치는 영향

독립변수	종속변수: log(GRDP)	
	모형 1	모형 2
◦ 전기 고령인구비율(t-1)	-0.045*** (0.003)	
◦ 전기 생산연령인구비율(t-1)		0.016*** (0.002)
관측치	2,230	2,230

주: 1. 고령인구비율은 해당지역의 65세 이상 인구수를 해당지역의 인구수로 나누어 계산되며, 생산연령인구비율은 15~64세 인구수를 전체 인구수로 나누어 계산됨

2. 괄호안은 표준오차를 의미하고, *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 수준에서 통계적으로 유의함을 나타냄

자료: 국회예산정책처(2019), 「인구구조의 변화가 지역경제 성장에 미치는 영향」, 산업동향 & 이슈」 제20호

또한 다음의 모형 3과 모형 4에 의하면 고령인구 비율이 동일하게 1%p 증가했을 때, 비수도권에 비해 수도권 지역의 GRDP가 1.01% 더 크게 감소하였으며, 생산연령인구 비율이 동일하게 1%p 증가했을 때, 비수도권에 비해 수도권 지역의 GRDP가

26) 이하의 분석은 “국회예산정책처(2019), 「인구구조의 변화가 지역경제 성장에 미치는 영향」, 산업동향 & 이슈」 제20호”를 참조하였음

27) 분석모형은 $\log(Y_{it}) = \alpha + \beta x_{it-1} + Z_{it}\gamma' + \delta_i + \theta_t + \epsilon_{it}$ 이며, 여기서 Y : 시·군·구 지역별 GRDP, x : 고령인구(65세 이상 인구)비율, 생산연령인구(15~64세 인구)비율, 연령대별 인구(20~50대 인구)비율, Z : 통제변수벡터(순인구이동, 인구천명당 종사자수, 사업체수), δ : 지역 고정효과 더미, θ : 연도 고정효과 더미를 의미

28) 모형 1, 2의 분석은 인구순이동, 인구천명당 종사자수, 사업체수를 통제하여 나온 결과이며, 종속변수인 GRDP가 독립변수인 고령인구 비율과 생산연령인구 비율에 영향을 미칠 가능성을 완화하기 위해 고령인구 비율과 생산연령인구 비율은 모두 전기 비율을 사용함

1.44% 더 증가하였다. 이는 수도권지역이 인구와 경제규모가 더 크기 때문에 비수도권에 비해 인구구조 변화의 영향을 더 많이 받는 것으로 보인다.

[표 16] 고령인구 비율과 생산연령인구 비율의 권역별 영향

독립변수	종속변수: log(GRDP)	
	모형 3	모형 4
◦ 고령인구비율(t-1)	-0.055*** (0.006)	
◦ 고령인구비율(t-1) × 비수도권더미	0.0101** (0.005)	
◦ 생산연령인구비율(t-1)		0.0362*** (0.000)
◦ 생산연령인구비율(t-1) × 비수도권더미		-0.0144* (0.0097)
관측치	2,231	2,231

주: 1. 고령인구비율은 해당지역의 65세 이상 인구수를 해당지역의 전체 인구수로 나누어 계산되며, 생산연령인구비율은 15~64세 인구수를 전체 인구수로 나누어 계산됨

2. 괄호안은 표준오차를 의미하고, *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 수준에서 통계적으로 유의함을 나타냄

자료: 국회예산정책처(2019), 「인구구조의 변화가 지역경제 성장에 미치는 영향」, 산업동향 & 이슈 제20호

이러한 분석결과는 인구유출지역의 고령화로 해당지역의 경제성장이 둔화되고 이러한 경제적 악영향이 인구유출을 가속화시키는 악순환구조가 형성될 가능성이 있다는 점을 시사한다.

보론: 중첩세대 일반균형모형의 구조

본 고에서는 인구구조 변화에 따른 경제성장, 생산요소별 소득 등에 미치는 영향을 마거시적으로 분석하기 위한 중첩세대 일반균형모형을 이용하였다. Auerbach and Kotlikoff(1987) 모형에 기초하여 콥-더글라스(Cobb-Douglas) 생산기술을 가진 대표적 기업과 연령이 다른 가구, 정부로 구성된 개방형 경제를 가정하였고, 인구구조 변화에 따라 경제 각 부문이 서로 상호작용을 하여 노동공급과 생산, 소비 등 경제 전반에 미치는 중장기 영향을 분석하였다.

매 기에 5세 연령집단(cohort)으로 구분되는 세대가 공존하며, 한 세대는 20세부터 84세까지 5년 단위로 65년 동안 경제활동에 참여하는 것으로 가정한다. 따라서 초기연도인 2015년에 경제활동에 진입한 세대를 0으로 명명하고, 5년 전에 경제활동에 진입한 세대를 -5로 명명하면 2015년에는 (0, -5, ..., -65)의 세대가 공존하며, 2020년에는 새로이 진입하는 세대를 5로 명명하면 (5, 0, -5, -10, ..., -60)의 세대가 공존한다. 모형의 분석기간은 2015년부터 2060년을 대상으로 하였다.

모형의 주요 파라미터는 기존 연구에서 보편적으로 적용하는 수치를 활용하였다. 소비자 선호와 관련해서 노동과 여가의 대체탄력성은 0.8로 설정하며, 시점간 대체탄력성은 0.25, 소비 비중 파라미터 0.4, 수출에 대한 아밍턴 탄력도 4.0, 연간이자율 4%, 감가상각률 6% 등을 적용하였다. 또한 노동생산성은 노동패널(18차)의 연령별 노동소득에 기초하였다.

인구전망에 있어서 본 모형은 통계청의 중위추계 인구구조 전망을 반영하여 출산을 변화에 따른 인구구조 변화의 경제적 영향 분석에 중점을 두었다. 생존률을 이용하여 인구구조 변화를 모형에 반영하는 기존 연구도 있으나, 이 경우 통계청의 인구구조전망과 차이가 발생한다는 한계가 있다. 본 연구에서는 통계청의 「장래인구추계」를 이용하여 연도별 연령별 인구구조를 정확히 반영하는데 의의를 두고 있다. 또한 경제성장률, 노동 및 자본, 국가채무 등 모형이 추정하는 기준 시나리오가 국회예산정책처의 장기전망과 일치하도록 정교한 보정(calibration) 과정을 수행함으로써 분석결과의 신뢰도를 높이고자 하였다.

각 경제주체의 의사결정에 대하여 살펴보면, 가계부문에서 매 기간 각 세대의 소비자는 소비와 여가의 선택을 통해 생애효용을 극대화하며, 20세에 경제활동을 시작하고 84세까지 경제활동을 유지하는 동일한 생애주기를 가지는 것으로 가정한다.

다. 개별 가구의 목적은 소비와 여가의 선택을 통해 일생 동안의 효용을 극대화하며, 가구의 노동공급과 기업의 노동수요가 일치하고 가계의 저축과 기업의 자본에 대한 수요가 같아지는 수준에서 시장임금이 결정된다.

$$\max_{c\ell} U(z^{1-\theta}) = \sum_{t=i}^{i+j} \left(\frac{1}{1+\rho} \right)^{t-i} \frac{z^{1-\theta}}{1-\theta}$$

$$s.t. \quad z = [\alpha C^\sigma + (1-\alpha)\ell^\sigma]^\frac{1}{\sigma}$$

$$\sum_{t=i}^{i+j} p_{ct} c \leq \sum_{t=i}^{i+j} [\pi_{it} p_{it}^w (\omega_{it} - \ell_{it}) + p_t^f (\zeta_{it} - \varphi_{it})]$$

- $1/\theta$: 통시간 대체탄력성(intertemporal elasticity of substitution)
- ρ : 시간할인율, z_{it} : 소비재화(C_{it})와 여가(ℓ_{it})로 구성된 소비복합재화
- $1/(1-\sigma)$: 소비와 여가의 대체탄력성, $\pi_{i,t}$: 연령별 노동생산성
- p_{ct} : 소비재 가격, p_{it}^w : 노동임금, p_t^f : 정부의 가계이전소득 가격
- ζ_{it} : i 세대에게 이전된 소득, ω_{it} : i 세대에게 할당된 시간, φ_{it} : i 세대의 부과된 직접세

생산부문에서 기업은 완전경쟁 하에서 이윤극대화를 추구하는 과정에서 자본과 노동에 대한 수요를 결정하며 재화의 판매 수익은 생산요소에 완전히 배분한다.

$$Y_t = [\beta_y KL_t^{\epsilon_y} + (1-\beta_y) A_{yt}^{\epsilon_y}]^{\frac{1}{\epsilon_y}}$$

- Y_t : 총 생산, KL_t : 노동(L_t)과 자본(K_t)의 복합재화
- A_{yt} : 생산을 위해 중간재화로 사용된 아밍톤 복합재화
- β_y : KL_t 복합재화의 비중, $1/(1-\epsilon_y)$: KL_t 와 A_t 의 대체탄력성

정부부문에서 정부는 세금을 부과하여 세수입을 얻고, 정부지출과 가계이전으로 사용하는 것으로 설정하였다.

$$\tau_{rt} R_t + \tau_{wt} W_t + \tau_{ct} C_t = G_t + Tr_t - D_t$$

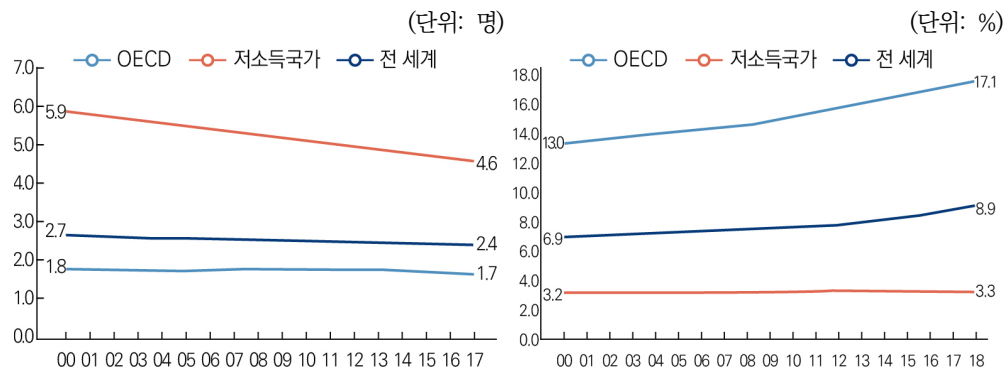
- R_t : 자본소득, W_t : 근로소득, G_t : 정부소비, Tr_t : 가계이전, D_t : 재정적자,
- τ_{ct} : 소비세, τ_{rt} : 자본소득세, τ_{wt} : 근로소득세

IV. 주요국의 인구구조변화 대응전략 사례

1. 개요

전 세계 국가들은 저출산·고령화로 대표되는 인구구조 변화를 경험하고 있다. 특히, 고 소득 국가가 많은 OECD 국가들은 전 세계 국가들과 비교할 때, 낮은 출산율과 높은 고령인구 비중 등 인구구조 변화의 양상이 보다 뚜렷한 편이다.²⁹⁾

[그림 33] OECD 국가의 합계출산율 및 고령인구 비중
 <합계출산율> <고령인구 비중>



자료: World Bank Database

이에 따라, 대부분의 OECD 국가들에서 인구구조 변화에 따른 총 인구 감소, 생산연령인구 감소 및 복지지출 증가에 따른 재정건전성 악화 등이 심각한 사회문제로 부각되고 있으며, 각국은 정책적 역량을 총동원하여 상술된 문제점에 대응하고 있다. 우리나라 또한, 제1~3차 저출산·고령사회기본계획을 수립하고 2005~2020년까지 약 188조원을 투입하여 인구구조 변화에 대응하고자 했지만, 합계출산율이 2005년 1.09명에서 2019년 0.92명으로 1.0명 아래로 하락하는 것을 막지 못했다. 인구구조 변화에 대한 새로운 방안의 모색이 필요한 시점이다.

여기서는 다양한 국가들의 인구구조 변화 대응전략을 살펴봄으로써 우리나라의 인

29) OECD 국가의 합계출산율은 '17년 기준 1.7명으로 저소득국가(4.6명), 전 세계(2.4명)에 비해 낮으며 고령인구 비중 또한 '18년 기준 17.1%로 저소득국가(3.3%), 전 세계(8.9%)와 비교할 때 높은 수준

구구조 변화 대응전략에 대한 시사점을 얻고자 한다. 특히, 인구구조 변화 대응전략을 ①생산연령인구 감소 대응, ②고령인구 증가 대응, ③재정지출 증가 대응으로 구분하여 살펴보고자 한다. 인구구조 변화 대응전략의 사례로 일본, 스웨덴, 영국, 독일의 사례를 선정하였는데, 일본은 우리나라와 문화적, 인구학적 배경 등이 우리나라와 유사한 국가로서 고령인구 증가 대응사례로서, 스웨덴·영국은 합계출산율이 감소하였다가 크게 반등한 국가로서 생산연령인구 감소 대응사례로서, 독일은 재정지출 증가 대응사례로서 선정하였다.

2. 우리나라의 인구구조변화 대응정책

우리나라의 인구정책은 1960년대 출산억제정책으로 시작하여 1990년 중반 이후 인구자질향상정책을 거쳐 2004년부터 출산장려정책을 추진하였다. 출산억제정책(1962~1995)은 1960년대 초에 ‘경제개발 5개년계획’ 수립과정에서 인구증가를 억제할 필요성으로 인해 정책적으로 추진하였는데, 당시 1960년대부터 1990년대 중반까지 “하나만 낳아 잘 기르자”와 같은 슬로건을 내세워 가족계획사업을 진행하였다.

인구자질향상정책기(1996~2003)는 1983년에 합계출산율이 인구대체수준 미만(2.08)으로 하락하고 저출산 사회로 진입하자(1984년, 1.74명) 정책 방향을 변경한 것이다. 인구자질향상정책기란 정부의 인구정책 중 인구증가 억제 과정에서의 성비 불균형을 해소하고, 출산에 대한 자기결정권과 건강증진에 주력했던 시기를 의미한다.

출산장려정책기(2004~현재)는 2001년 합계출산율 1.30명으로 초저출산 시대가 시작되면서 2000년대 중반부터 출산장려정책을 추진해온 시기이다.

합계출산율이 1.09명으로 하락한 2005년에 정부는 「저출산·고령사회기본법」을 제정하고, 저출산·고령사회위원회를 출범시키는 한편, 2006년 제1차 저출산·고령사회 기본계획을 수립하였다. 저출산·고령사회기본계획은 5년 단위 계획으로, 제1차 기본계획은 2006~2010년까지의 계획이며, 제2차 기본계획은 2011~2015년까지의 계획이다. 현재는 2016~2020년까지의 제3차 기본계획이 3년째 추진되고 있다.

정부는 저출산 대응을 위해 2006년 이후 5년 단위로 3차례에 걸쳐 저출산·고령사회 기본계획을 수립·시행중이다.

제1차 저출산·고령사회 기본계획(2006~2010년)은 출산과 양육의 장애 요인을

제거하는 방식으로 저출산 대책에 접근하고, 저소득 가정을 주요 대상으로 보육 지원을 하는 내용이 정책의 중심을 이루었다.

제2차 저출산·고령사회 기본계획(2011~2015년)에서는 맞벌이 등 일하는 가정을 대상으로 하는 정책들이 부각되어, 정책의 대상을 중산층 이상으로 확대하였고, 제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016~2020년)은 합계출산율 목표를 2020년 1.5명으로 설정하고, 이를 위해 청년고용 활성화, 신혼부부 등 주거지원 강화 과제를 포함한 ‘청년 일자리·주거 대책 강화’ 등을 제시하였다.

저출산·고령사회 기본계획 중 저출산 관련 재정투입은 제1차 기본계획에는 19조 7,000억원, 제2차 기본계획에는 60조 5,000억원이 투입되었고, 제3차 기본계획에는 108조 4,000억원이 투입될 예정이다.

지방자치단체의 저출산 대응을 위한 출산지원정책으로는 2017년 세부사업 기준 총 2,169개의 사업이 추진되고 있다. 임신(603개), 출산(746개), 육아(728개), 결혼(92개)에 대한 각종 지원정책을 시행하고 있으며, 지원방식별로는 서비스(614개), 현금(571개), 현물(346개), 교육(304개), 홍보(236개), 바우처(98개) 순이었다.

결혼지원 관련된 사업으로 혼인전 건강검진, 청년부부 정착금 등이 있고 임신지원과 관련된 사업으로 난임 시술비 지원, 엽산제·철분제 지원, 임신부의 날 지원 등이 있다. 출산지원 사업으로는 출산지원금(출산장려금 등), 출생아 대상 물품지원, 모유교실 운영 등이 있고, 육아지원 사업으로는 어린이집 등 운영(방과 후 교실) 지원, 다자녀 가정 할인 및 감면 사업 등이 있다.

보건복지부의 조사에 의하면 2017년 243개 전체 지방자치단체의 출산지원금 결산액은 총 4,710억 6,100만원이었다. 2017년에 지방자치단체로부터 출산지원금을 지원받은 사람의 1인당 평균 지원액은 42만원이다. 출산지원금의 결산액 규모가 가장 큰 곳은 경상북도로서 총 294억 2,700만원을 지원하였으며, 1인당 지원액수가 가장 큰 곳은 세종특별자치시로서 1인당 120만원을 지원하였다.

정부는 2019년 4월, 20개 관련부처(기획재정부 주관)가 참여한 「인구정책TF」를 구성, “인구구조 변화의 영향과 대응방향”을 마련하였다. 정부의 “인구구조 변화와 대응방향”은 출산율 제고정책에 치우쳤던 기존의 인구정책 패러다임을 전환하여 인구구조 변화에 대한 종합적이고 근원적인 대책을 마련하기 위하여 출산율 제고정책뿐만 아니라 인구구조변화에 대한 적응력을 강화하는 내용을 중점적으로 확충하여 4대 핵심전략 및 20개 정책과제를 선정하였다. 4대 핵심전략은 ①생산연령인구의 확충(3개 과제), ②절

대인구 감소 충격완화(8개 과제), ③고령인구 증가 대응(6개 과제), ④복지지출 증가 관리(3개 과제)이다.

기존의 정책이 저출산 완화 대책과 같이 인구구조 변화자체에 대한 대응에 중점을 두었다면, 「인구정책 TF」의 대책은 인구구조 변화를 주어진 현상으로 받아들이고 생산연령인구의 감소, 학령인구 및 병역자원 감소, 지역 공동화, 고령인구 증가와 이로 인한 복지지출의 증가 등 인구구조 변화에 따른 경제, 사회적 변화에 적응하는 대책을 적극적으로 강구한 것이 특징이다.

[그림 34] 정부 「인구정책 TF」 4대 핵심전략 및 20개 정책과제

4대 핵심전략		인구정책 20개 정책과제
절대인구 감소 충격완화	생산연령인구 확충	- 고령자 계속고용 및 재취업 활성화(고용반) - 외국인력의 효율적 활용(고용반) - 우수인재 유치, 외국인 정책 통합(외국인정책반)
	저출산 완화	제3차 기본계획 이행 및 제4차 수립(저출산고령사회위)
	학령인구 감소 적응	- 교원수급 조정 및 학교시설 복합화(교육반) - 평생·직업교육 기능 강화(교육반)
	병역자원 효율적 활용	- 간부 중심의 병력구조 정예화(국방반) - 군인력 획득체계 개선(국방반)
고령인구 증가 대응	지역활력 제고	- 공공생활 서비스 체계 개편(지역반) - 자치단체간 협력 활성화 지원(지역반) - 지역공모사업 연계·혁신(지역반)
		- 생산·제조현장 스마트화 및 디지털화(산업반) - 고령친화 신산업 육성(산업반) - 주택정책 방향 전환(국토반) - 인국구조를 반영한 도시공간 조성(국토반) - 주택연금 활성화(금융반) - 퇴직·개인연금 활성화(금융반)
복지지출 증가 관리		- 재정관리시스템 개선(장기재정전망, 재정준칙)(재정반) - 노인복지정책의 지속가능성 제고(복지반) - 장기요양보험 재정안정화(복지반)

자료: 기획재정부(2019.9), “인구구조 변화 대응방안 발표 - 생산연령인구 확충 방안 제시”, 보도자료

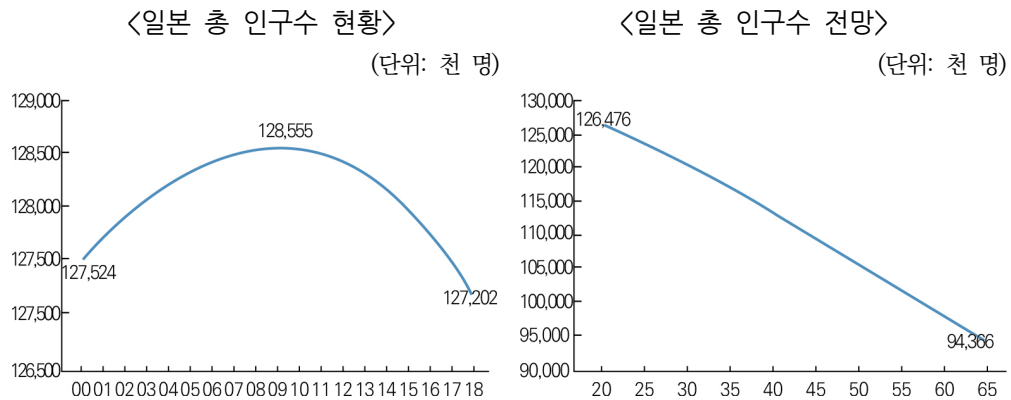
3. 주요국 인구구조 변화 현황 및 대응전략

가. 일본

1) 인구구조 변화 현황

일본의 총 인구수는 2000년 1억 2,771만 명에서 2009년 1억 2,855만 명까지 증가 하였으나 2018년 1억 2,720만 명으로 감소하였고 감소속도 또한 빨라지고 있다.³⁰⁾ 더욱이, UN 전망치에 따르면, 일본의 총 인구수는 2020년 1억 2,647만 명에서 2065년에는 1억명 이하로 떨어져 9,436만 명으로 감소할 것으로 추정된다.

[그림 35] 일본 총 인구수 추이

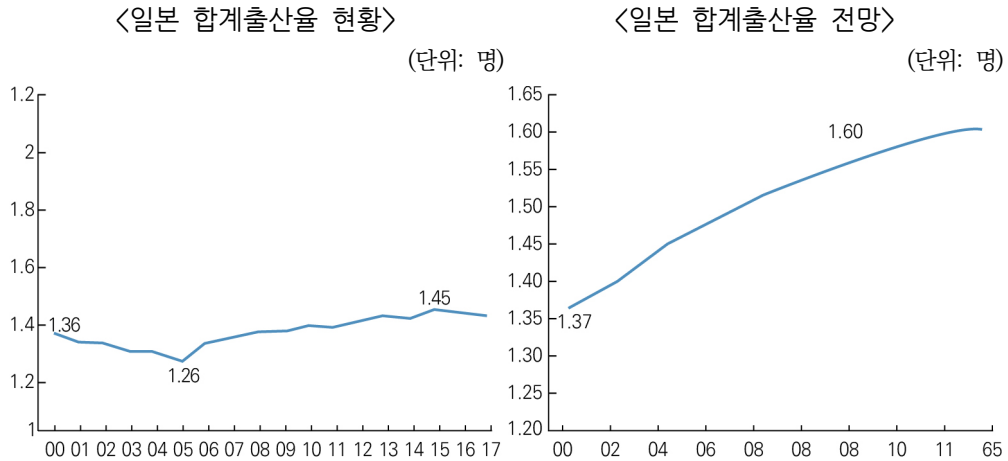


자료: UN, World Population Prospects 2019

또한, 일본의 합계출산율은 1949년 이후부터 지속적으로 감소하여, 1990년 1.54명에서 2005년 합계출산율 집계 사상 최저치인 1.26명을 기록하였다. 그러나 2005년 이후 합계출산율이 반등하여 1.4명대로 회복하였고 UN전망치에 따르면, 합계출산율의 증가세가 계속되어 2060년 합계출산율 1.6명대에 진입할 것으로 추정된다.

30) 일본 총 인구감소율: -0.17%(2016년) → -0.20%(2017년) → -0.23%(2018년)

[그림 36] 일본 합계출산율 추이



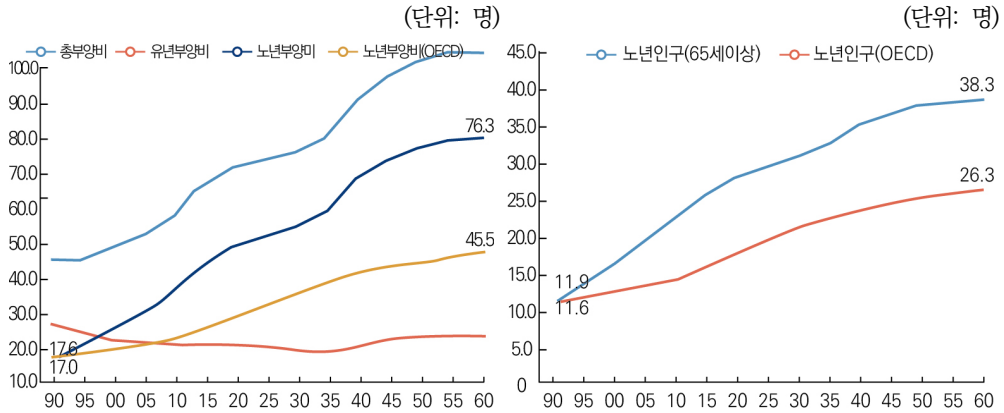
자료: OECD, Family Database 및 UN, World Population Prospects 2019

고령화의 경우, 1990년에는 OECD평균(17.6명)과 일본(17명)의 노년부양비³¹⁾가 비슷했으나 그 이후로 일본의 노년부양비가 급격히 증가하여 2060년에는 일본(76.3명)의 노년부양비가 OECD평균(45.5명)의 노년부양비를 크게 초과할 것으로 전망된다. 일본은 1994년 고령인구비중이 14.0%로 고령사회에 진입한 이후 2006년 고령인구비중이 20.8%로 초고령사회에 진입하였다.³²⁾ 일본이 고령사회에서 초고령사회에 도달하기까지 소요된 시간은 12년으로 프랑스(39년), 독일(37년), 이탈리아(18년)와 비교할 때, 일본의 고령화 속도는 비교적 빠른 편이다.

31) 노년부양비=100*고령인구(65세 이상)/생산연령인구(15~64세)

32) UN에 따르면, 고령인구(65세 이상)가 전체 인구에서 차지하는 비율이 7% 이상이면 고령화사회, 14% 이상이면 고령사회, 20% 이상이면 초고령사회로 분류된다.

[그림 37] 일본 부양비 및 고령인구 비중 추이
 <일본 부양비 추이> <일본 고령인구 비중 추이>



각주: 총부양비=유년부양비+노년부양비

자료: OECD, Family Database 및 UN, World Population Prospects 2019

2) 인구구조 변화 대응전략

가) 생산연령인구 감소 대응

지속되는 대체 수준 이하의 출산율과 급격한 고령화로 인해 일본의 생산연령인구는 계속 감소하였다. 이에 일본 정부는 생산연령인구를 확충하기 위해 1990년대부터 ①가족 정책을 통한 출산율 제고, ②외국인력 활용을 집중적으로 추진하였다.

일본 정부는 1990년 ‘1.57쇼크’³³⁾를 계기로 1990년대 중반부터 저출산 현상에 적극적으로 대응하기 위해 일련의 가족정책을 수립하였다. 일련의 가족정책은 ‘엔젤 플랜’(1995~1999년), ‘신 엔젤 플랜’(2000~2004년), 2000년대 중반 저출산사회대책 기본법에 의거하여 수립된 장기적 저출산 대책(‘저출산사회대책대강’)으로 발전해왔고, 각 정책의 핵심목표는 보육서비스 확충, 일·가정 양립을 통해 출산율을 높이는 것이었다. 그러나 정부의 정책적 대응에도 불구하고 합계출산율은 크게 회복되지 않고 2000년대 이후 계속 낮은 수준에서 유지되었으며(평균 1.3명 수준), 2005년에는 출산율이 1.26명으로 합계출산율 집계 이후 최저점을 기록하였다.

이에 2010년대 들어 일본 정부는 가족 정책의 목표를 부모와 가족이 육아를 전담

33) 1990년에 발생한 ‘1.57쇼크’는 전년(1989년)의 합계출산율이 여성 1인당 1.57명 이었다는 것이 확인되고, 1.57이라는 수치가 1966년의 합계출산율인 1.58명보다 낮다는 사실이 가져온 사회적 충격을 의미

하는 것이 아닌 사회 전체가 육아를 지원하고 아이를 소중히 생각하는 사회를 구축하는 것으로 전환하였다. 특히, 초등학교 저학년 취학아동 보육을 확충하거나 대기아동을 해소하는 등 기존 가족정책의 사각지대를 보완하고 출산·육아에 대한 포괄적 지원을 중심으로 가족 정책을 수정하였다.

[표 17] 2010년대 이후 일본의 가족 정책 연혁 및 내용

정책	시기	주요 내용
신 저출산사회대책대강	2015~2019년	○ 육아 지원 시책의 내실화 ○ 청년 고용 안정 등을 통해 젊은 연령의 결혼·출산 희망 실현 ○ 지원금 및 세액공제 등 다자녀 가구에 대한 배려 ○ 남성의 장시간 근로 감축 등 남녀 근로 방식 개혁 ○ 지역의 실정에 따른 대응 강화
자녀·육아 지원 신제도	2015년 시행	○ ‘시설형 지원’과 ‘지역형 보육 지원’의 신설 ○ 인가 어린이원 제도의 신설 ○ 지역의 실정에 맞는 아이·육아 지원 강화
대기아동 해소 가속화 플랜	2013~2017년	○ 소비세율 인상을 통해 확보된 재원으로 초기 2년 동안 20만 명의 보육 서비스 이용 정원 확대 추진 ○ 향후 여성 취업이 더욱 증가할 것으로 예상하고 보육 서비스 이용 정원을 총 40만명으로 확대 계획

주: 인가 어린이원: 보호자의 취업 여부 등에 관계 없이 그 수요에 맞춰 아이를 받아들이고 유아의 학교 교육 및 보육을 일체적으로 실시하는 시설

자료: 인구정책연구실, 저출산·고령사회 대응 국제비교 공동연구: (4)주요국의 가족정책-스웨덴, 프랑스, 독일, 일본을 중심으로, 한국보건사회연구원, 2018

더욱이, 최근 일본의 가족정책은 보육 서비스 확충을 넘어 ‘지방창생’과 연계되어 지방 활성화 정책의 일부이자 거시경제 정책(‘1억 총활약 사회’)의 핵심 축 중 하나로 작용하는 것을 목적으로 한다.³⁴⁾ ‘1억 총활약 사회’³⁵⁾의 핵심 과제 세 가지 중 하나로 ‘꿈을 키우는 육아 지원’을 선정하고 그 목표로 희망 출산율³⁶⁾ 1.8명을 선정하였다.

34) 인구정책연구실, 저출산·고령사회 대응 국제비교 공동연구: (4)주요국의 가족정책-스웨덴, 프랑스, 독일, 일본을 중심으로, 한국보건사회연구원, 2018, p.586

35) 2015년 아베 내각은 저출산·고령화를 구조적으로 해결하고자 젊은이, 고령자, 여성, 남성, 장애인이나 난치병을 앓고 있는 사람들을 모두 아우르는 누구나 사회, 가정, 지역, 직장에서 각각의 능력을 발휘하고 보람을 느낄 수 있는 사회인 ‘1억 총활약 사회’의 실현에 나선다는 방침을 세움

‘지방창생’의 경우, 2014년 12월 수립된 ‘마을·사람·일자리 창생 종합 전략’의 4개 기본 목표 중 3개(①안정적인 지방 일자리 창출, ②지방으로 인구 유입 조성, ③청년 세대의 결혼·출산·육아 희망 실현)가 인구문제 대한 대응이다. 특히 ①안정적인 지방 일자리 창출은 현행 ‘저출산사회대책대강’이 제시하는 ‘결혼, 임신·출산, 육아의 각 단계에 따른 지원’의 ‘일자리’단계에서의 지원을 지역 상황에 맞게 구체화한 내용이다.

외국인력 활용의 경우, 일본정부의 기존정책은 생산연령인구 감소에 대해 여성, 고령자 등 내국인의 노동시장 참여 확대를 우선시하며 내국인으로 충족되지 못하는 노동시장 분야에 한해 최소한의 외국인력을 수용한다는 ‘노동시장 보완성의 원칙’을 유지하는 것이었다. 그러나 아베정권이 출범하면서 ‘고도인재 외국인에 대한 포인트제도’를 시행하는 등 일본의 경제발전에 공헌할 것으로 기대되는 전문인력의 도입에 집중하고, 더 나아가 인력부족이 심각한 사업의 경우에 비숙련 외국인력도 유치하는 제도를 검토하기 시작했다.³⁷⁾ 이러한 일본의 최근 이민정책으로 미루어 볼 때, 일본은 지속가능한 경제 성장을 위해 여성, 고령자, 청년층 등 내국인 노동력의 참가율을 높이는 동시에 글로벌 전략 등 산업경쟁력 강화 정책의 일환으로 외국인력을 적극적으로 활용하고자 하는 것으로 보인다.

36) 희망출산율은 합계출산율과는 다른 지표로

37) 이규용, 이민정책의 국제비교, 한국노동연구원, 2015, p.276~308

[표 18] 일본의 이민정책 변천

연도	주요내용
1988년	○ 제6차 ‘고용대책 기본계획’에서 외국인 노동자를 ‘전문·기술 분야 노동자’와 ‘단순노동자’로 구분, 전문인력은 가능한 유치하는 한편, 단순인력은 신중히 받아들인다는 방침발표
1989년	○ 입관법을 개정하여 고도인재 체류자격을 대폭확대(분야: 인문지식, 국제업무, 의료, 연구, 교육, 법률, 회계 등)
2006년	○ ‘경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침 2006’에서 일본의 경제성장과 경쟁력 강화 방안의 하나로써 생활자로서의 외국인 종합대책 등 다문화共生사회 구축의 필요성을 언급
2012년	○ ‘고도인재 포인트제도’ 도입: 일본의 경제발전에 공헌할 것으로 기대되는 고숙련 외국인을 대상으로 출입국관리 상 우대조치 시행, 학술·연구, 전문·기술, 경영·관리 세 분야에서 항목별 포인트를 설정하여 총 점수가 70점 이상일 경우 ‘고도인재’로 설정
2014년	○ 인력부족이 심각한 건설업을 시작으로 개호, 농업, 가사노동자 분야 등에 단순 외국인력 도입 결정

자료: 이규용 외, 이민정책의 국제비교, 한국노동연구원, 2015, 278~279쪽

나) 고령인구 증가 대응

일본은 급격한 고령화 속도로 인해 고령화 정책들을 종합적·체계적으로 추진해야 할 필요성이 커졌으며 이에 대응하여 1995년에 고령사회 대책의 근거인 「고령사회대책기본법」을 제정하고 이듬해 ‘고령사회대책대강’을 수립하였다. 「고령사회대책기본법」은 취업과 소득, 건강과 복지, 학습과 사회참가, 생활환경을 중심으로 정책을 수립하고 이를 추진하기 위한 ‘고령사회대책대강’ 제정(제5조) 및 고령사회대책회의 설치(제15조) 등을 주요 내용으로 한다. ‘고령사회대책대강’의 분야별 기본시책은 크게 ① 취업과 소득, ② 건강과 복지, ③ 학습과 사회참가, ④ 생활환경, ⑤ 연구개발 및 국제사회와의 공헌, ⑥ 모든 세대의 활약 추진으로 구분되며, 최근 2018년 개정에서는 노인을 일률적으로 65세 이상으로 보는 것에서 벗어나 연령을 정하지 않고 70세 이상인 사람도 의욕을 가지고 능력을 발휘할 수 있는 사회환경의 조성을 목표로 하고 있다.

일본은 정년 연장, 재취업지원 및 사회참여 독려 등 고령화의 대응방안으로 사회차원과 개인 차원의 역할을 모두 강조한다. 일본의 고령자 고용 관련 정책은 생산연령인구 감소에 대응하기 위해 연령에 관계없이 계속해서 일할 수 있는 고용 환경 조성을 목표로 하며, 대표적으로 「고용자고용안정법」은 정년을 상향조정(55세→ 60세)하면서 동

시에 단계적으로 65세까지 계속해서 일할 수 있는 환경을 조성하는 한편 연금 수급연령 상향조정에서 오는 소득공백 완화를 목표로 한다.

또한, 초고령사회³⁸⁾인 만큼 평균수명보다 건강수명³⁹⁾을 중시하며 2018년 10월 ‘2040년을 전망한 사회보장·근로 방식 개혁 본부’를 설치하여 국민 모두 더 오래 건강하게 활약할 수 있도록, 전 세대형 사회보장을 구축하는 방향으로 ‘건강수명 연장 계획’을 마련하였다. 동시에 사회보장재정의 지속가능성을 확보하기 위해 급여와 부담의 재검토를 실시하고, 고용연금제도 개혁, 의료·복지서비스 개혁 플랜을 추진하였다.

마지막으로 일본은 인구구조 변화에 따른 연금 제도의 문제점(세대간 형평성, 연금 재정, 노후소득보장)에 선제적·적극적으로 대응하여 연금의 형평성, 보장성 및 지속가능성을 제고하려는 것으로 보인다. 일본은 1985년 모든 국민을 대상으로 기초연금을 신설하고 그 위에 후생연금·공제연금을 추가하여 다층연금제도를 도입하였고, 2004년에는 연금재정의 지속가능성을 담보하기 위해 인구 및 경제변화에 신속적으로 대응할 수 있는 자동재정안정(automatic balancing) 장치를 도입하였다. 당시 일본 정부와 여당은 ① 현 제도를 유지(다층연금제도)할 수 있으면서, ② 향후 100년간(2100년까지) 별도의 수정없이 안정적으로 재정운영이 가능하고, ③ 2100년에 적립률⁴⁰⁾ 1 수준의 유지를 목표로 연금을 개혁하였다. 자동재정안정화 장치는 기존의 임금·물가에 따른 개정률에서 피보험자 수 감소와 평균여명 증가에 따라 계산한 조정률을 차감하여 연금액을 조정하는 장치로 연금재정에 인구구조 변화를 반영하는 것이다. 2014년에는 세대간 불공평을 해소하기 위해 은퇴세대와 현역세대 간 급여수준을 조정하고 기초연금수급자격 기간을 10년으로 단축하여 기초연금의 보장성을 확대하며, 기존 기초연금 연금액 조정 방식(‘물가연동+거시경제연동’)을 ‘물가·임금연동+거시경제연동’으로 수정하여 임금변동율이 물가변동율보다 더 낮을 경우 임금이 연동하여 은퇴세대 연금액을 하향조정함으로써 세대간 형평성을 담보하는 방향으로 연금을 개혁하였다.

38) 유엔(UN)에 따르면 65세 이상 인구가 전체 인구에서 차지하는 비율이 7% 이상이면, 고령화 사회, 14% 이상은 고령사회, 20% 이상은 초고령사회로 분류됨

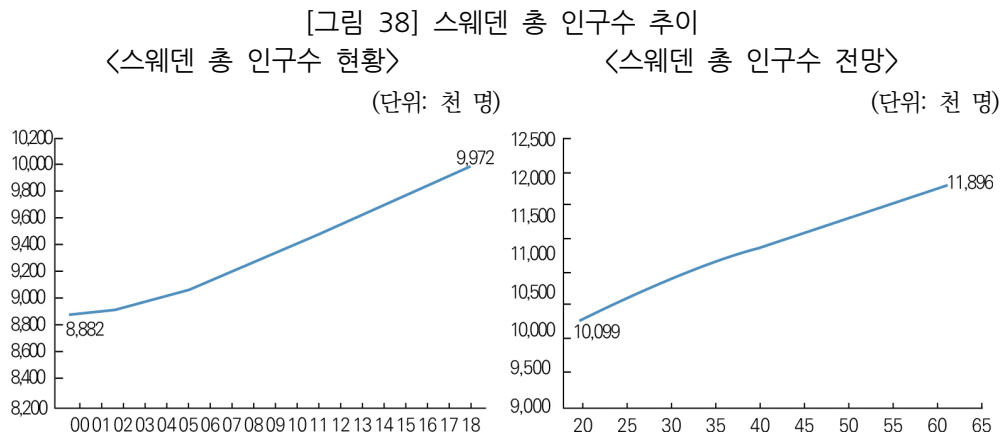
39) WHO가 2000년에 제창한 개념인 건강수명에 대해서 일본 후생노동성은 사람의 수명에 있어서 “건강상의 문제로 일상생활이 제한되는 일 없이 생활할 수 있는 기간”이라고 정의

40) 2100년경 적립률=2100년의 연금기금 규모/당년도 급여지출

나. 스웨덴(북유럽 국가)

1) 인구구조 변화 현황

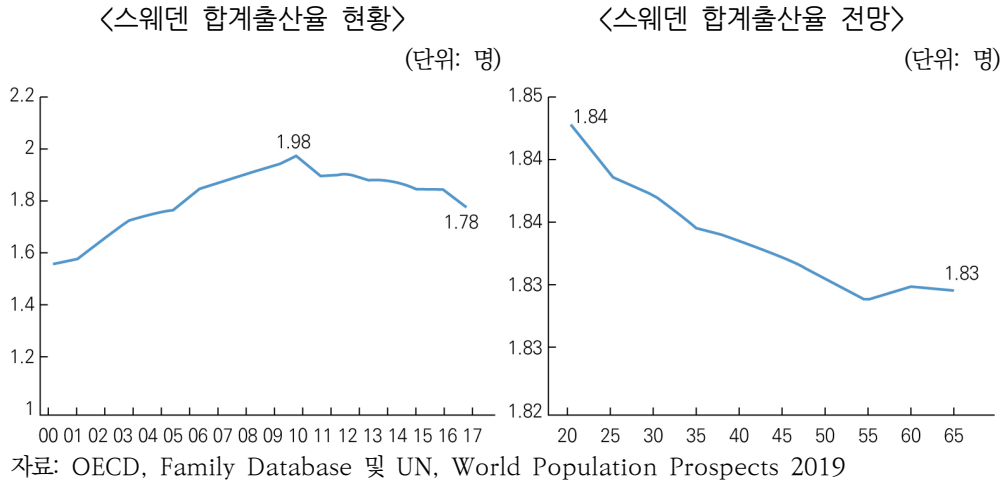
스웨덴의 총 인구수는 2000년 888만명에서 2018년 997만명으로 꾸준히 증가하였으며, UN에 따르면 2020년 1,009만명에서 2065년 1,189만명으로 총 인구수가 꾸준히 증가할 것으로 전망된다.



자료: UN, World Population Prospects 2019

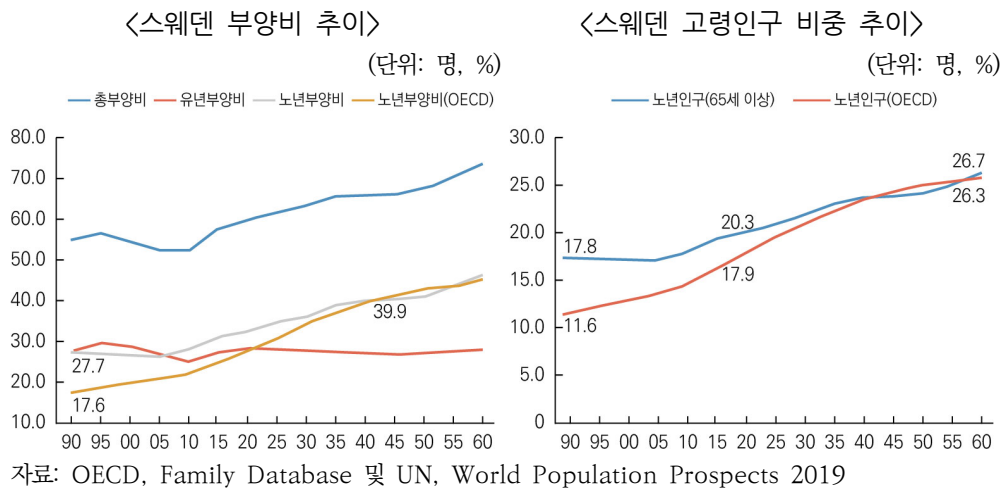
합계출산율의 경우, 스웨덴의 합계출산율은 2010년 대체출산율(2.1)에 가까운 1.98명이었으나 2010년 이후로 계속 하락(2017년 1.78명)하였다. 그러나 UN에 따르면, 스웨덴의 합계출산율은 2065년까지 감소하기는 하나 OECD 평균 합계출산율(1.7명) 보다 높은 수준인 1.8명대를 유지할 것으로 전망된다.

[그림 39] 스웨덴 합계출산율 추이



스웨덴의 노년부양비는 1990년 27.7명으로 OECD평균(17.6명)의 2배에 가까웠으나 합계출산율 회복에 힘입어 2040년에 이르면 40.2명으로 OECD평균(39.9명)에 근접하게 되며, 고령인구비중도 2020년 20.3%로 OECD평균(17.6%)보다 높았으나 차이가 줄어들어 2060년에는 스웨덴(26.7%)의 고령인구비중은 OECD평균(26.3%)에 거의 근접할 것으로 전망된다.

[그림 40] 스웨덴 부양비 및 고령인구 비중 추이



2) 인구구조 변화 대응전략

가) 생산연령인구 감소 대응

1930년대부터 저출산 문제를 공론화한 스웨덴은 가족정책을 출산율 제고정책이 아닌 평등한 현대 사회를 지향하는 새로운 사회 정책으로서 논의하였다.⁴¹⁾ 스웨덴은 1930년대 출산율 감소 문제를 다각적으로 논의하기 위해 인구위원회(Befolkingskommission), 인구연구위원회(Befolkningsutredning)를 설치하고, 유자녀 가정에 대한 경제 지원 및 주거 환경 개선, 영유아를 위한 유치원 확대, 산모보험 도입 등과 같은 정책을 제안했다. 이에 반응하여 스웨덴 정치권도 인구구조 변화에 대해 여성 친화적 국가, 포용적 고용과 복지 정책을 지향하는 사회 정책을 촉구하였고 이를 바탕으로 스웨덴 정부는 수십 년간 복지 제도를 개발하고 확대하고자 노력하였다. 그 결과로 여성의 고용 확대, 사회적 평등 및 양성 평등은 스웨덴 가족 정책의 원칙이 되었고 그 결과 스웨덴은 유럽에서 여성의 노동시장 참여율이 가장 높은 나라⁴²⁾가 되었다. 현재 스웨덴의 가족정책은 동성 부모를 포함한 성중립적 가족 정책을 통해 양성의 동등한 육아를 보장하는 소득자-양육자 모델을 기반으로 개인의 사회적 권리, 양성 평등 및 사회적 평등을 지향하는 스웨덴 복지 제도의 일부를 구성하고 있다.⁴³⁾

스웨덴의 이민정책은 외국인력 도입을 제한하다가 최근 노동 수요 위주로 다양한 기술수준(단순기능인력 포함)의 외국인력 도입을 촉진하는 모습을 보인다. 제 2차 세계 대전 이후 노동력이 부족하던 시기에 개방적인 외국인력 제도를 유지하던 스웨덴은 1960~70년대 노동조합의 반발 및 오일쇼크에 따른 경제침체로 인해 취업이민을 억제하기 시작하였다.⁴⁴⁾ 그러나 1990년대 후반 경제가 회복되고 저출산·고령화에 따른 인구문제가 부각되면서 여러 해 논의 끝에 2008년 이민정책을 개혁하여 EU회원국 출신자를 포함하여 비EU회원국 출신자의 고용을 노동 수요 중심으로 유연화하였다. 이민정책 개혁 전에는 노동시장위원회가 수행한 노동시장테스트(외국인력 필요성 평가)를 바탕

41) 인구정책연구실, 저출산·고령사회 대응 국제비교 공동연구: (4)주요국의 가족정책-스웨덴, 프랑스, 독일, 일본을 중심으로, 한국보건사회연구원, 2018, p.33~34

42) 2018년 기준 여성 노동시장 참여율은 81%로 기타 유로 회원국 중 가장 높은 수준(Eurostat, Activity rates by sex, age and citizenship)

43) 인구정책연구실, 저출산·고령사회 대응 국제비교 공동연구: (4)주요국의 가족정책-스웨덴, 프랑스, 독일, 일본을 중심으로, 한국보건사회연구원, 2018, p.50~52

44) 예를 들어, 1970년대 초 한시취업이민과 영주권을 부여받게 되는 전문인력의 취업만을 허용하며 고용주가 외국인력을 채용하고자 할 때, 고용주는 노동조합의 동의를 구해야하고 노동조합이 동의하지 않는다면 외국인력을 채용할 수 없었다.

으로 노동조합의 의견을 참고하여 비EU회원국 출신자의 채용여부를 결정하였으나, 이민 정책 개혁 후에는 고용주가 이민위원회에게 외국인 고용의 필요성을 설명하고 필요성이 인정된다면 노동조합의 의견에 구속받지 않고 외국인을 고용할 수 있게 되었다. 더욱이 취업이민자는 특정 고용주가 취업허가를 부여하지만, 자신을 고용할 새로운 고용주가 있다면 변경이 가능하며, 새로운 고용주가 없는 상태에서 사직을 하게 되면 3개월 동안 구직활동을 할 수 있는 등 외국인력 유치의 유연성이 높아졌다고 평가된다.

나) 고령인구 증가 대응

스웨덴의 고령자 사회서비스는 고령자가 가능하면 오랫동안, 자신이 소유한 집에서 독립적인 삶을 영위하는 것을 목표로 한다. 그 일환으로 고령자의 노동시장 참여를 촉진하고 조기은퇴 유인을 감소시키기 위해 공적연금의 수급개시연령 상향을 검토⁴⁵⁾하였다. 또한 고령자 건강관리를 치료가 아닌 예방 중심으로 접근하는데, 스웨덴 헬스케어 시스템은 고령자에게 악기연주, 영화감상, 독서 등 특정한 활동(때때로, 약과 함께)을 처방한다.⁴⁶⁾ 더욱이, 거동이 불편한 고령자에게 ‘찾아가는 서비스’를 제공한다. 예를 들면, 고령자가 자신의 삶을 스스로 영위하기 힘들 경우, 전구 교체부터 간편조리음식(ready-cooked meal) 배달서비스까지 행정구역별로 다양한 가사도움(home-help)을 신청할 수 있으며, 행정구역별로 다른 고령자 사회서비스에 대한 요금의 상한선(2016년 기준 1, 772크로나)을 정하여 고령자 사회서비스의 보장성을 제고하였다.

또한 스웨덴은 공적연금의 재정 균형 확보, 기초연금 제거, 인구구조 변화를 반영한 연금액 책정 및 부분 민영화 등을 추진하여 연금재정의 지속가능성을 제고하였다. 1998년 연금개혁은 1999년, 2000년 2008년에 걸쳐 실시되었다. 주요내용은 연금개혁을 통해 기존의 공적연금제도(기초연금, 최저보충연금, 부가연금)를 최저보장연금, 소득연금, 프리미엄연금으로 이루어진 공적연금제도로 개편하였다. 특히 임금·보험료, 경제적 요인, 인구요인에 따라 변화하는 소득연금급여가 인구구조 변화에 대한 핵심적 대응장치이다. 세부적으로 살펴보면, 모든 노인에게 일정 금액을 지급하던 기초연금을 65세 이상이고 스웨덴에 3년이상 거주한 시민을 대상으로 연금소득조사⁴⁷⁾를 통해 연금수

45) 현재 스웨덴 피고용자들은 61~67세 사이에서 연금수급개시를 선택할 수 있음

46) Jonas Edlund·송지원, 스웨덴의 사회보장제도, 한국보건사회연구원, 2018, p.311~336 및 <http://sweden.se/society/elderly-care-in-sweden/#>

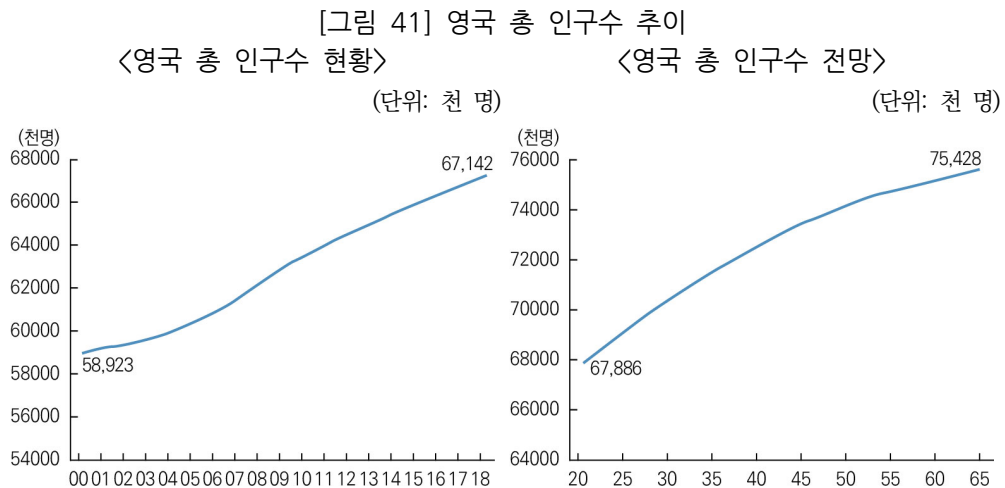
47) 최저보장연금은 소득조사가 아닌 연금조사를 수행하여 개인연금을 제외한 공적연금수급액만을 급여

급여가 적은 노인, 빈곤 위험이 높은 노인을 선별하여 지급하는 최저보장연금으로 개편하면서 사회보장의 효율성과 연금재정부담의 완화를 도모하였다. 또한 기존의 부가연금은 확정급여식으로 보험료 납부액에 따라 급여액이 확정되었으나 소득연금의 연금액은 보험료 납부액, 생애소득, 퇴직연령, 경제상황(현재 임금 수준 등), 인구학적 상황 등에 의해 결정되어 인구구조 변화를 연금재정에 반영하고자 하였다. 민간연금인 프리미엄연금은 공적연금의 한 부분으로서 소득연금과 한 법에 통합되어서 규제되며, 국민들이 납부한 보험료 중 일부(약 13.5%)는 민간보험회사, 은행, 투자회사 등이 운영하는 프리미엄연금펀드에 투입하도록 의무화하였다.⁴⁸⁾

다. 영국(앵글로색슨 국가)

1) 인구구조 변화 현황

영국의 총 인구수는 2000년 5,892만명에서 2018년 6,714만명으로 증가했으며, UN에 따르면 2020년 6,788만명에서 2065년 7,542만명으로 계속 증가할 전망이다.



자료: UN, World Population Prospects 2019

영국의 합계출산율은 2002년부터 크게 회복되어 2002년 1.63명에서 2012년 1.92명으로 상승하였다. 2015년 이후 합계출산율이 1.8명 이하로 하락(2017년 1.74명)하였지만 2020년 이후에 다시 반등하여 1.7명 수준으로 유지될 것으로 전망된다.

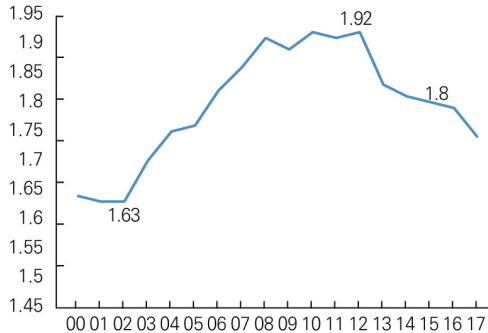
지급 기준으로 함

48) 주은선, 스웨덴의 사회보장제도, 한국보건사회연구원, 2018, p.155~207

[그림 42] 영국 합계출산율 추이

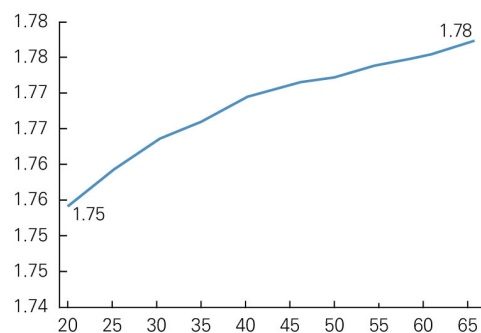
<영국 합계출산율 현황>

(단위: 명)



<영국 합계출산율 전망>

(단위: 명)



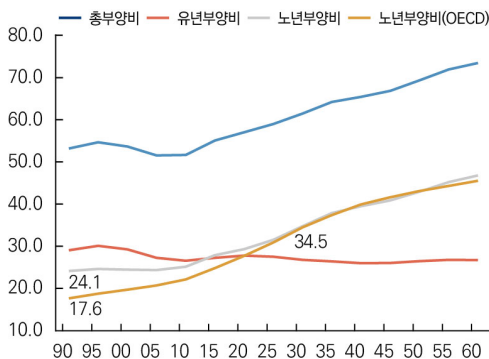
자료: OECD, Family Database 및 UN, World Population Prospects 2019

영국의 노년부양비는 1990년 24.1명으로 OECD평균(17.6명)을 초과했으나 2030년에 이르면 34.8명으로 OECD평균(34.5명)에 근접하며, 고령인구비중 또한 OECD평균수준으로 회복할 것으로 전망된다. 고령화속도(고령인구 비중 추이 기울기) 또한 OECD 평균수준으로 2030년에 초고령사회에 진입⁴⁹⁾할 것으로 전망된다.

[그림 43] 영국 부양비 및 고령인구 비중 추이

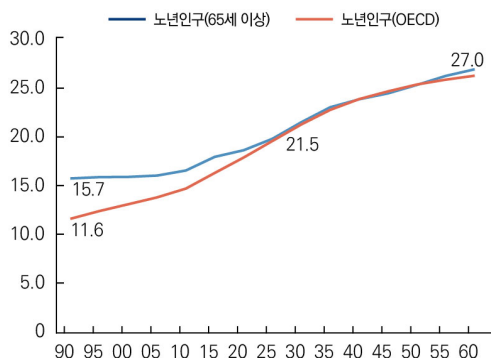
<영국 부양비 추이>

(단위: 명)



<영국 고령인구 비중 추이>

(단위: %)



자료: OECD, Family Database 및 UN, World Population Prospects 2019

49) 2030년 영국 고령인구비중 21.6%

2) 인구구조 변화 대응전략

가) 생산연령인구 감소 대응

영국정부는 인구구조 변화를 지속적으로 주시하지만 주된 관심은 전체 인구의 복지(well-being)에 있음을 명확히 하고 개인이 출산에 관하여 효과적인 의사결정을 할 수 있도록 관련된 정보 및 수단을 제공한다는 입장이다. 즉, 영국은 개인의 선택을 중시하며 가족정책을 통해 인구구조 변화에 적극적으로 대응하려고 하지 않는다. 영국의 가족정책은 공사영역의 분리, 국가의 사적 영역 불개입을 이념적 바탕으로, 남성생계부양자 모델 하에서 아동양육 등은 가족(특히, 여성)이 책임지고 국가는 제한적인 재정지원을 하는 방향으로 발전하였다.⁵⁰⁾ 결과적으로 영국은 가족정책을 양성평등, 여성·고령자 고용 등 사회적 정책과 연관하여 생각하기보다는 가정 내 아동을 돌보는 일에 대한 보상으로 생각하여 상대적으로 가족수당이나 아동양육 소득공제 등 자금지원 및 세액공제 형태의 가족정책이 발달하였었다.

그런데 1997년 노동당(블레이 정부)이 집권하면서 여성의 노동시장 참여를 강조하고 일·가족 양립을 지원하는 등 가족정책의 범위를 확대하였다. 1998년 국가보육전략(National Childcare Strategy)에서 블레이정부는 가족정책의 한 축으로 어린 자녀를 둔 여성의 고용 확대를 유도하고, 다른 한 축으로 이를 통해 아동빈곤문제를 해결하고자 했다. 2004년 10년 보육전략(10-year Strategy for childcare)은 영국에서 처음으로 만 3세 이상의 아동을 대상으로 무상 유아교육을 도입하였다. 2006년 제정된 「보육법」은 여성의 고용유지와 아동의 빈곤 퇴치를 위해 중앙정부와 지방정부간 역할을 분담하고 무상 유아교육을 연간 38주 12.5시간으로 확대하였다. 그러나 노동당(블레이 정부)의 가족정책도 무상보육의 제한적 시행 등으로 경제주체의 정책수요에 발맞추지 못하고 영국의 시장을 중심으로 한 사회구조 운영에서 크게 벗어나지 못했다고 평가된다.⁵¹⁾

영국의 이민정책은 시기별로 상당한 차이를 보였으나 초기의 개방적인 이민정책에서 최근 이민자에 대한 통제권을 유지하면서 숙련노동자를 확보하고자 하는 통제적인 이민정책으로 전환하는 모습을 보인다.⁵²⁾ 1950~60년대에는 다른 유럽국가들과 달리 손님노동자제도를 활용하여 영연방 국가를 중심으로 개방적인 이민정책을 시행하였으나,

50) 송다영, 영국 가족정책의 변화와 한계, 비판사회정책, 2009, p.60 및 이성희, 영국의 사회보장제도, 한국보건사회연구원, 2018, p.311~336

51) 송다영, 영국 가족정책의 변화와 한계, 비판사회정책, 2009, p.70~87

52) 최서리, 이민정책의 국제비교, 한국노동연구원, 2015, p.173~197

1971년 모든 외국인(영연방 국가를 포함)은 취업허가를 받아야 영국에서 취업활동을 할 수 있다는 내용의 이민법을 제정하고 1978년 마가릿 대처 총리가 이민에 대한 반대 입장을 표명하는 등 1970~90년대 들어서 순이민 규모를 줄이는 것을 목표로 이민을 점점 통제하기 시작했다. 1997년 노동당 정부는 개방적인 이민정책을 추구했으나, 2006년부터 인구증가로 인한 공공시설 부담이 계속 보고되었고, 결정적으로 2008년 글로벌 금융위기로 인한 경기침체로 이민에 대한 논의가 촉발되자 이후 비EU 회원국 취업에 대해서는 더욱 통제적인 정책을 실시하기 시작했다. 예를 들어, 2008년 이후 비EU 회원국 국민을 5개 집단(Tiers 1~5)⁵³⁾으로 분류하고 각 집단의 자격요건을 까다롭게 하거나, 집단별 도입규모 상한선을 정하는 등 이민을 통제하고 있다. 더욱이 브렉시트 이후, 이민자를 국가가 아닌 보유 기술에 따라 구분하고 기존 취업비자보다 기준이 완화된 전문 취업비자를 도입하면서 숙련노동자를 제외한 이민자를 줄이겠다는 입장이다.⁵⁴⁾ 브렉시트를 기점으로 영국과 EU 회원국 간 자유로운 노동이동이 종료되며 이민자는 출신 국가가 아닌 보유 기술의 수준에 따라 구분⁵⁵⁾하고 취업비자로 ‘전문 취업비자’와 ‘단기 취업비자’를 도입했다.

나) 고령인구 증가 대응

영국은 ‘활기찬 노년(Active Aging)’라는 모토 아래 노인의 노동시장 참여 등 다양한 사회참여를 통해서 노인의 삶의 질뿐만 아니라 사회보장재정의 지속가능성을 높이고자 한다. 영국의 고령자 사회서비스는 자유주의 복지국가적 특징을 띄며, 따라서 고령자가 자신이 원하는 삶을 선택하고 선택에 맞는 서비스를 제공할 때 고령자의 독립적 생활이 가능하다고 전제한다. 대표적으로 2007년 노년기의 빈곤 해소와 독립, 건강한 삶을 목적으로 공적 서비스 강령(Public Service Agreement)을 마련하고 핵심지표로서 ① 소득(낮은 소득을 가진 연금수급자, 예를 들어 중위소득 60%), ②일(50~69세 고용률), ③건강(65세가 되었을 때 건강수명), ④독립적 생활(재가거주에 대한 지원), ⑤만족(가족과 지역사회에 대한 만족도)를 제시하였다.⁵⁶⁾

53) 영국은 비EU회원국 국민을 핵심인재(Tier1), 기술인력(Tier2), 단순기능인력(Tier3), 유학생(Tier4), 단기인력(Tier5)로 분류하고 집단별로 이민 자격 심사를 진행

54) 채민석, 브렉시트 이후 영국의 이민정책, 한국노동연구원, 국제노동브리프 2019년 4월호

55) 영국의 규제자격체계(RQF)는 교육수준에 따라 level0~8로 나뉘고 고졸~전문대졸에 해당하는 RQF3~5를 숙련노동자로, 대졸~박사에 해당하는 RQF6~8을 고숙련 노동자로 정의

56) 정경희, 영국의 사회보장제도, 한국보건사회연구원, 2018, p.311~336

영국은 고령자 사회참여와 통합증진의 중요한 수단으로 노동시장개혁을 다각적으로 진행하고 있으며 고령자의 인적 자본 개발을 위해 노력한다는 기조를 가지고 있다. 이와 관련된 정책으로서 정보접근성 강화(50세 이상의 취업희망자를 대상으로 하는 ‘50 플러스워크’ 운영), 인식변화 촉진 등의 정책이 있다. 특히, 고령자의 인적 자본 개발은 인터넷 활용도 제고를 중심으로 하며, 구체적으로 ‘고령 인터넷 이용자의 날’을 지정하거나 지역 고용센터에서 디지털 캠페인을 운영하는 등 고령자의 디지털화를 지원하고 있다.

또한, 연령, 성, 인종, 종교·신념, 성적지향성 등에 의해 차별받지 않을 권리와 평등을 부여하는 형평성 및 인권위원회를 운영하며 ‘활기찬 노년’(Active Aging) 구현을 위해 개인과 정부의 역할을 강화하고, 2009년에는 고령화에 대응하는 포괄적 전략을 마련하기 위해 「모든 연령을 위한 사회건설」을 발간하고 기존의 정책을 강화(연금수급자에 대한 무료 시력검사 등)하여 치매 노인 및 가족을 지원할 수 있는 주거정책 수행하는 등 노인의 삶의 질 확보와 독립적 생활을 보장하고자 하였다.

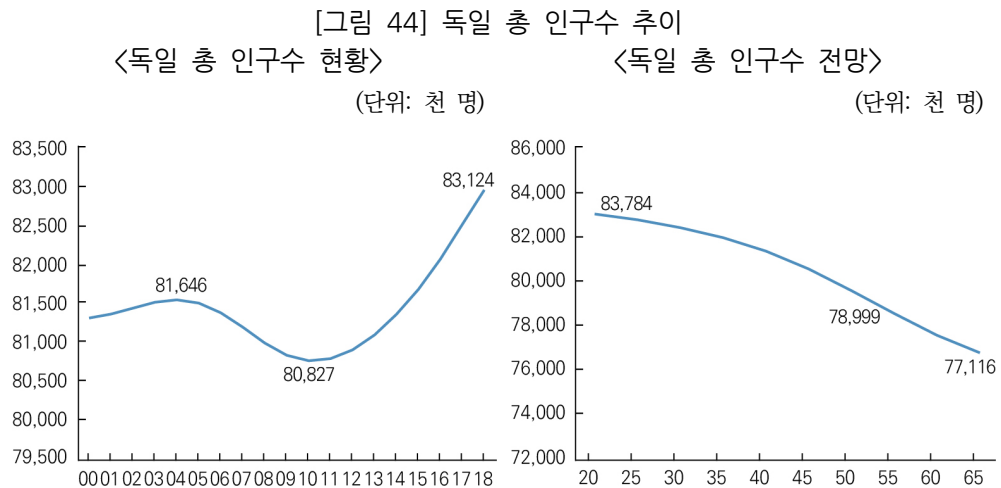
또한 영국은 국가가 최저선을 보장하고 최저선 이상은 경제주체의 자유로운 선택을 통해 성취되어야 한다는 원칙 하에서 연금개혁을 실행하고 있다. 1970년대 이래로 영국의 연금제도는 공적연금의 확대·축소를 거치면서 변화하였으나, 정액방식의 공적연금은 기초보장의 성격을 가지며 소득비례 연금은 사적 연금이 담당한다는 공통점을 가진다. 1970년대 초반 노동당정부가 들어서면서 국민보험법 개정, 사회보장연금법 도입을 통해 공적연금(기초연금)의 급여수준을 높였으나, 1974년부터 시작된 경제성장률 하락, 1990년대 중반까지 지속된 고실업으로 인해 기존의 공적연금구조를 대처(Thatcher)정부가 수용하기 어려웠고 또한, 인구 고령화에 따른 연금제도의 재정안정성을 제고해야할 필요성에 따라 1979년 대처정부는 공적연금의 의존도를 줄이는 정책을 펼치기 시작했다. 대처정부는 1979~1997년 동안 국가기초연금액의 산정방식 변경, 수급연령 상향, 국가소득비례연금(SERPS)의 급여삭감 등을 통해 공적 연금의 역할을 줄여 공적 연금의 지속가능성을 확보하고자 노력했다.

대처정부 이후 2008년 연금법 개정으로 일종의 강제저축제도인 근로자저축신탁제도(National Employment Saving Trust; NEST)를 도입하여 피고용인의 연금수준을 높여 다층연금제도를 현실화했다. 또한, 2014년 연금소득인출제를 도입하여 경제주체의 연금운용 유연성과 자율성을 강화했는데, 연금소득인출제 하에서 개인은 55세가 되면 연금기금을 남겨두되 자유롭게 인출해서 사용하거나 자신의 연금기금 중 비과세 대상인 25%를 포함하여 전체를 일시금으로 인출할 수 있다.

라. 독일(대륙 유럽 국가)

1) 인구구조 변화 현황

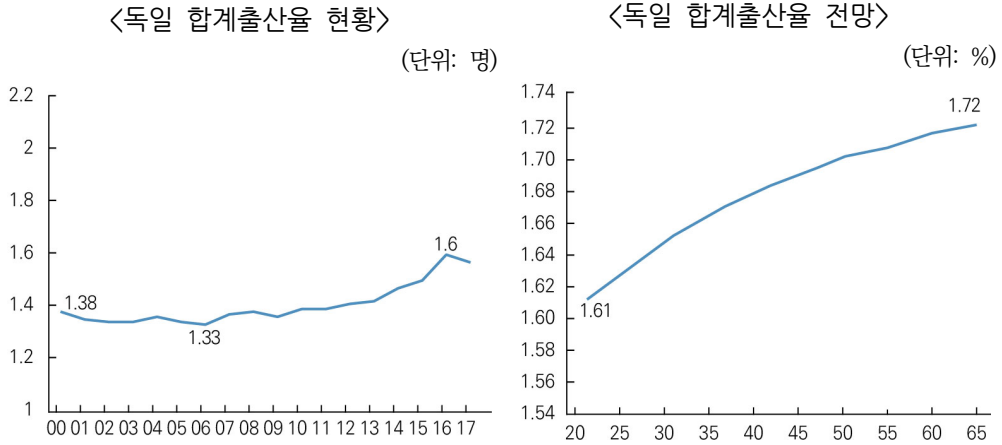
독일의 총 인구수는 2004년 8,164만 명에서 감소하여 2010년 8,082만 명이었으나 이후 회복되어 2018년 8,312만 명으로 증가하였다. 그러나 2020년 이후 총 인구수가 다시 감소하여 2055년 7,899만 명으로 8천만 명 이하로 줄어들 것이라 전망된다.



자료: UN, World Population Prospects 2019

독일의 합계출산율은 변동은 있으나 2006년까지 점진적으로 감소(1.45명(1990년)→1.33명(2006년))하는 추세였다. 이후 증가세로 전환되어 2016년 1.6명에 이르고 2065년에는 1.72명까지 증가할 것으로 전망된다.

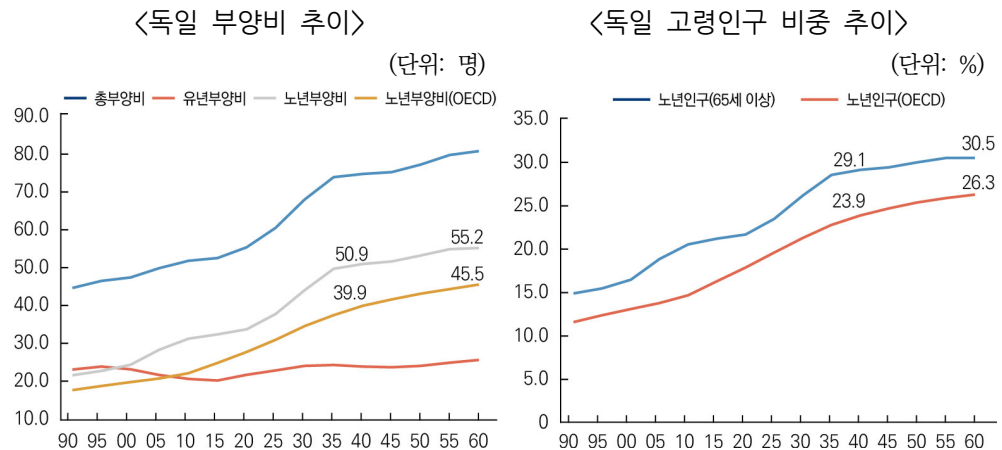
[그림 45] 독일 합계출산율 추이



자료: OECD, Family Database 및 UN, World Population Prospects 2019

독일의 노년부양비는 2040년까지 OECD평균보다 빠르게 증가하여 50.9명으로 OECD평균(39.9명)보다 높으나 점차 증가하는 합계출산율로 인해 2060년에는 55.2명으로 OECD평균(45.5명)과의 차이가 감소하고 고령화속도(고령인구 비중 추이 기울기)도 OECD평균보다 낮아질 것으로 보인다.

[그림 46] 독일 부양비 및 고령인구 비중 추이



자료: OECD, Family Database 및 UN, World Population Prospects 2019

2) 인구구조 변화 대응전략

가) 생산연령인구 감소 대응

통일 전 동서독은 서로 다른 가족정책을 추진하였다. 서독의 경우, 전통적인 남성 부양자 모델⁵⁷⁾을 바탕으로 혼인에 의해 형성된 가족형태를 지원하는 것을 목표로 가족정책을 시행하였다. 한편, 동독의 가족정책은 양성 평등을 바탕으로 높은 여성 취업률, 양성평등, 국가 조직 보육시설을 바탕으로 사회주의 가족 모델을 형성하는 것이 중점 과제였다.

통일 후, 독일 연방정부는 서독의 전통적 남성 부양자 모델에서 벗어나 유연한 공동부양자 모델을 바탕으로 가족정책을 추진하였다.⁵⁸⁾ 구체적으로 양성평등과 일·가정 양립을 목표로 금전·인프라·휴직 정책 등을 실행하였는데, 독일연방정부는 제7차 가족 보고서에서 자녀의 출산·양육으로 인한 부모의 특정 부담을 보상하고(가족부담보상) 시장을 통해 가치를 평가받지 못하는 자녀의 양육·돌봄·교육 등의 성과에 대해 보상(가족 성과보상)하는 것이 가족정책의 임무라고 밝혔다. 또한, ‘육아 휴가’라는 용어를 ‘부모휴직’으로 변경하여 가사로 보내는 시간은 여가 시간과 같은 것이 아니며 부모가 공동으로 책임져야 할 영역이라는 것을 명시하고 3세 미만 아동 보육시설 확장을 위한 인프라 투자를 확대하였다.⁵⁹⁾

독일은 인구구조의 변화 및 이에 따른 인력공급의 부족현상을 해결하기 위해 인력 부족 직종을 중심으로 숙련인력·유학생의 이민을 적극적으로 유인하기 위해 노력하고 있다. 이에 따라 전문인력 및 숙련인력의 독일 노동시장 접근은 보다 용이하게 될 가능성이 높은 반면, 비EU회원국의 미숙련·저숙련 인력의 노동시장 접근은 제한적으로 허용되고 단기체류의 형태를 유지할 가능성이 높다.

1950~60년대 독일은 인력수요를 충당하기 위해 ‘초청근로자’ 이름으로 외국인력을 받아들이되, ‘로테이션원칙’에 근거하여 한시적 체류만을 허용했다. 2000년 국적법 개정 이후 독일은 EU 블루카드 도입, 인력 부족 직종을 대상으로 한 포지티브리스트 작성 등을 통해 전문인력의 이민을 촉진하고 있다. 대표적인 제도로 EU블루카드는 비 EU 회원국 전문인력이 독일 내 노동시장 접근을 간소화시켜주는 제도로써 최소 소득

57) 인구정책연구실, 저출산·고령사회 대응 국제비교 공동연구: (4)주요국의 가족정책-스웨덴, 프랑스, 독일, 일본을 중심으로, 한국보건사회연구원, 2018, p.237~242

58) 인구정책연구실, 저출산·고령사회 대응 국제비교 공동연구: (4)주요국의 가족정책-스웨덴, 프랑스, 독일, 일본을 중심으로, 한국보건사회연구원, 2018, p.243~245

59) Federal minisrty for Family Affairs Senior Citizens, Women and Youth, Family report, 2006

(15년 기준 48,400유로) 이상이면 제도적용대상이나 의사 또는 공학기술자 등 독일 내 인력부족직종의 경우에는 최소 소득 기준(37,752유로)이 완화된다. 또한 독일은 자국 내 대학을 졸업한 외국유학생은 졸업 이후 학위에 적합한 일자리를 찾기 위해 체류할 수 있는 기간(12개월)을 연장(18개월)할 수 있는 등 독일 내에서 대학을 졸업한 외국유학생의 이민을 유도하는 정책을 펴고 있다.

나) 고령인구 증가 대응

독일의 고령화 정책은 모든 세대의 번영과 더 나은 삶의 질을 목표로 하는 인구전략의 한 요소를 구성한다.⁶⁰⁾ 독일의 인구전략(Demografiestrategie)은 인구구조 변화란 국가·사회·개인이 당면한 조건들을 재구성하는 전방위적 변화로 여러 영역을 두루 포함하는 만큼 단편적인 정책만으로는 대응하기 어렵다는 전제에서 출발하고 있다. 독일 인구전략은 인구구조 변화에 대응하기 위해 노인·여성·영유아·가족 등에 대한 직접적인 지원 정책 외에도 교육, 고용, 도시개발, 행정혁신, 국가 균형발전 등을 포함한다. 2015년 인구전략보고서에 따르면, 독일은 인구전략의 목표를 모든 세대의 번영과 더 나은 삶의 질로 구체화시키고 ①경제 성장 잠재력 강화, ②사회 통합 강화, ③모든 지역의 생활 수준 향상, ④미래 세대를 위한 재정안정화를 중심으로 인구전략을 추진한다고 명시하고 있다.

독일은 ‘노인정책’이라는 개념이 아닌 인구전략의 연장선에서 다양한 정책 영역을 대상으로 고령자 정책을 시행하는데, 예를 들어, 노년의 자기주도적 생활(사회 통합 강화), 재교육 기회 확대(경제 성장 잠재력 강화), 사회보험의 신뢰가능성(재정안정화) 제고 등 각기 다른 정책 영역에서 고령자 정책을 추진하고 있다.

인구전략 중 노동정책의 목표인 ‘의욕적이고, 능력을 갖추고, 건강하게 일하기’를 기반으로 ‘근로하는 노년’을 위해 중고령자의 근로 능력 향상, 교육기회 확대(특히, 정보화 교육) 등을 시행한다. 대표적으로 2006년에 ①2010년까지 고령자(55~64세) 고용률 50%이상 달성, ②2012년 유럽에서 가장 높은 고령자 고용률 달성, ③근로자의 능력 향상 요구에 맞춘 직업교육 참여율 확대를 목표로 ‘Initiative 50Plus’를 실행하였다. 그 결과 2019년 기준 독일은 고령자(55~64세) 고용률이 72.7%로 EU회원국 평균인 60%보다 꽤 높은 수준⁶¹⁾이다.

60) 주보혜 외, 국제기구와 주요 선형 국가의 고령화 대응 정책 분석, 한국보건사회연구원, 2019, p.115~124

또한, 고령자가 빠르게 변화하는 산업구조에 맞는 역량을 갖추 수 있도록 다양한 교육프로그램을 제공한다. 특히, 최근 산업구조 변화에 맞추어 고령자의 디지털 리터러시(Digital Literacy)⁶²⁾를 제고하고 고령자를 디지털화된 노동시장에 편입시키는 것이 고령자 대상 교육프로그램의 주요 과제이다. 그 예로 2019년 자격기회법을 시행하여 교육 수준, 연령, 회사 규모에 상관없이 계속교육의 기회를 제공하고 4차산업혁명 등으로 크게 변화된 업무 환경에 적응할 수 있도록 교육·자격취득을 지원하고 있다.

이처럼 고령자의 노동시장 참여가 장려됨에 따라 치료와 질병관리 중심에서 ‘예방 중심’으로 고령자 사회서비스의 패러다임을 전환하고 사회적 책임을 공유하는 형태로 대응하고 있다.⁶³⁾ 독일 건강보험공단은 건강행동 특히 영양, 운동, 스트레스 매니지먼트 등에 대한 교육을 진행하고 있으며 특히, 7차 노인보고서는 ‘건물에서 근린환경까지’라는 슬로건 아래 ① 주거지를 중심으로한 노인의 욕구에 맞춘 통합적 지원 모델 형성, ② 지역사회 주민의 연결성 강화를 주문하였다. 통합적 지원 모델은 행동반경이 작은 노인의 욕구에 맞춰 근린환경에 쇼핑, 의료, 수발지원 서비스 등의 인프라가 형성되는 것을 전제하며, 지역사회의 공동 책임을 강화하고 상부상조하는 모델을 정착시키지 않으면 초고령사회의 돌봄 수요를 감당할 수 없다는 데 공감대를 형성하고 이웃 간의 관계 형성을 지원한다.

인구구조 변화로 연금의 보장성·지속가능성을 제고할 필요성이 커지는 가운데 독일은 공적연금의 역할을 축소하고 개인연금과 기업연금의 역할을 확대하는 방향으로 연금을 개혁하였다.⁶⁴⁾ 2001년 개인연금인 ‘리스터연금’ 및 기업연금을 공식적 노후 보장체계로서 도입하여 공적연금의 보장성 약화를 보충하고자 했다. ‘리스터연금’은 자율적으로 가입하는 추가적인 노후 준비 수단으로 독일 정부는 리스터연금 가입자에 대한 보조금 지급 또는 세제 혜택을 제공하여 가입을 유도하였다. 기존 기업연금은 기업별로 직원 복지 차원에서 운영되었으나 2001년 개혁을 통해 정부의 세제 혜택과 보조금 지원을 받게 되면서 사회정책의 한 영역으로 편입되었다. 2004년에는 연금 재정 안정 장치로서 연금산식에 ‘지속성계수(Nachhaltigkeitsfaktor)’를 도입하여 연금 가입자와 연금 수

61) Eurostat, Employment rate of older workers, age group 55-64

62) 디지털 리터러시란 컴퓨터와 통신기기를 활용하는 능력뿐만 아니라 온라인 커뮤니티에서 활동하고 정보를 다룰 수 있는 능력까지 포함하는 개념

63) 주보혜 외, 국제기구와 주요 선형 국가의 고령화 대응 정책 분석, 한국보건사회연구원, 2019, p.139~164

64) 주보혜 외, 국제기구와 주요 선형 국가의 고령화 대응 정책 분석, 한국보건사회연구원, 2019, p.124~136

급자의 비율을 고려하여 연금액을 조정하였다.

최근 들어, 저출산·고령화로 인한 노령인구비중 증가 및 연금의 지속가능성 제고로 소득대체율이 낮아짐에 따라 국민연금의 단일 노후소득 보장수단으로서의 의미가 축소되고 있다. 이에 대응하여 독일은 국민연금의 보험료율을 상향 조정하기보다는 공적연금의 역할을 축소하고 적립식의 개인연금과 기업연금의 보장성을 강화하려는 것으로 보인다.

V. 인구구조 변화 대응 전략

1. 생산연령인구 확충

인구구조 변화로 인한 생산연령인구 및 총인구 감소는 경제 전체적으로 수요와 공급 측면 모두에 영향을 미치게 된다. 인구감소는 수요기반을 감소시켜 경제를 중장기적으로 위축시킬 수 있다. 인구고령화, 노후 소득의 불안정 등은 모두 소비성향을 낮추는 요인이며, 이러한 소비성향의 하락과 저축의 과잉은 이자율 하락 혹은 자산수익률 하락이라는 현상으로 나타나며 경제를 전반적으로 위축시킬 수 있다.

공급측면에서 노동력이 감소하고 인구구조가 전체적으로 고령화가 진행되면서 생산성이 하락하게 된다. 이러한 노동력 감소와 생산성 하락은 장기적으로 경제 전체적인 생산수준을 하락시키게 되며 낮은 수준의 성장을 고착화시킬 가능성이 크다. 요컨대, 생산연령인구/총인구의 감소는 노동력의 규모와 생산성을 감소시키고 경제전체적으로 수요와 공급을 위축시켜 중장기적인 경기침체를 지속시킬 수 있다.

Summers(2015)는 경제가 성숙단계에 달한 상황에서 만성적인 수요 부족, 특히 기업들의 투자회피에 따른 과잉저축이 세계경제 장기정체의 원인이며 이를 구조적 장기침체(secular stagnation)라고 지칭했다⁶⁵⁾. 주상영(2019)은 급속한 고령화와 소득불평등 심화는 총수요를 제약하여 한국경제의 성장세를 악화시키고 있어 한국경제가 구조적 장기침체에 빠질 가능성이 크다는 점을 지적하였다⁶⁶⁾.

최근 우리나라의 인구구조 변화는 Summers가 지적한 대로 수요기반 감소와 인구고령화로 인한 구조적 장기침체를 겪을 가능성이 매우 큰 상황이라고 할 수 있다. 이러한 생산연령인구/총인구 감소에 대한 대응 전략으로 본고는 청년층 입직 연령 개선, 임금피크제를 동반한 정년연장, 인구의 외부확충 등 3가지를 제시한다.

청년층 입직연령 개선과 정년연장은 인구가 고령화됨과 동시에 감소하고 있는 경제

65) Summers, L. H. (2015), "Demand Side Secular Stagnation," American Economic Review: Papers & Proceedings, Vol. 105(5), pp. 60-65.

66) 주상영(2019), "불평등 심화와 고령화의 거시경제적 효과: 한국의 사례", KDI 소득 3만달러 대한민국 평가와 과제 국제컨퍼런스 발표논문.

하에서 기존 인구가 생산에 기여하는 기간을 늘리기 때문에 실질적으로 생산연령인구를 확충시키는 효과가 있다. 또한 인구의 외부 확충은 해외인구유입으로써 인구감소에 대응하여 생산연령인구를 직접적으로 증가시키는 효과가 있다고 볼 수 있다.

[그림 47] 생산연령인구 감소 대응 전략



가. 청년층 입직연령 개선 및 정년 연장

(1) 청년층 입직연령 개선

최근의 저출산·고령화의 상황에서 생산연령인구와 총인구를 단기간 급격하게 늘리는 것은 현실적으로 불가능하다. 대신 기존 인구가 실제 생산에 기여하는 기간을 보다 늘림으로써 인구감소로 인해 발생하는 경제 전체적인 노동력 부족과 생산성 하락에 대응하는 것을 전략적 과제로 검토해 볼 필요가 있다.

한국노동연구원의 노동패널조사의 19차 조사(2016년 조사)에 의하면 우리나라 청년층(15~35세)의 첫 직장 입사 나이, 즉, 입직 연령의 전체 평균은 23.35세로 3차 조사(2000년 조사)에 비해 2.36세가 상승하였다. 학력별로 2016년과 2000년을 비교하여 보면, 고졸은 입직연령이 19.73세에서 20.26세로 상승하였고, 대졸은 23.71세에서 24.87세로 상승하여 고졸 이하의 저학력층 보다는 대졸 이상의 고학력층에서 입직연령이 늦어지는 현상이 나타났다. 또한 2000년부터 2016년까지 남성들의 군복무기간이 평균 26개월에서 20개월로 6개월 가량 단축되었음에도 불구하고 입직연령은 평균적으로 높아지는 추세에 있다고 볼 수 있다⁶⁷⁾.

[표 19] 청년층 첫 직장 입사 나이(입직 연령)의 평균 추이

(단위: 세)

	전체 평균	중졸	고졸	전문대졸	대졸	대학원 이상	관측치
2000년 조사(3차)	20.99	18.41	19.73	22.13	23.71	24.94	1,478
2006년 조사(9차)	22.15	16.66	19.50	22.74	24.67	26.07	2,567
2016년 조사(19차)	23.35	18.33	20.26	22.67	24.87	26.00	1,082

자료: 한국노동연구원, 「노동패널조사」, 각 연도 자료를 토대로 국회예산정책처 작성.

우리나라 청년층의 입직연령이 늦어지는 것은 만혼과 비혼현상을 심화시키고 동시에 출산율을 낮추게 하는 원인이 된다고 볼 수 있다. 따라서 청년층이 보다 젊은 나이에 입직하여(이하 입직연령 개선) 출산율을 개선시키고 나아가 생산연령인구의 감소에 대응할 수 있게 하는 전략이 필요하다고 볼 수 있다.

청년층이 입직연령이 추세적으로 늦어지고 있는 것은 크게 2가지 이유가 있을 것으로 보인다. 첫째, 경기침체가 장기화됨에 따라서 청년층의 구직활동과 일할 의사를 포기하는 청년의 규모가 커지면서 경제 전체적으로 청년층이 첫 직장에 입사하는 연령대가 늦어지고 있다. OECD에 의하면⁶⁷⁾ 우리나라의 15~29세 청년 니트족⁶⁹⁾의 비율은 2017년 기준으로 18.4%에 달하여 OECD 36개 회원국 가운데 7위이며, 경제위기를 겪거나 장기적인 경제 침체를 겪고 있는 터키(27.2%)·이탈리아(25.2%)·그리스(22.4%)·멕시코(21.3%) 등이 한국보다 니트족 비율이 높은 국가였다.

둘째, 고등학교와 대학교 등 최종졸업 이후에 첫 직장에 입사하는 데 소요되는 기간이 길어지고 있으며, 이에 따라 입직연령이 늦어지고 있다. 통계청의 조사결과에 의하면 우리나라 청년층(15~29세) 졸업자의 첫 일자리의 진입기간이 점차 길어지고 있는 것으로 나타났다. 통계청의 「2019년 경제활동인구조사 청년층 부가조사」에 의하면, 2019년 청년 졸업자의 첫 취업 평균 소요기간은 임금근로자 기준 10.8개월로 나타났다. 교육수준별로는 고졸 이하가 평균 1년 3.8개월로 전년 동월대비 0.2개월 감소하였

67) 노동패널조사의 조사결과 이외에 방하남(2009)에 따르면 청년층이 노동시장에 진입하는 평균연령은 24세이며, 한국고용정보원(2012)에 따르면, 신입사원(동일업종 경력 2년 미만인 사람, 타 업종에서 전직한 사람 포함)의 평균 연령대는 남성 33.2세, 여성 28.6세이다. 또한 한국경영자총협회(2013)에 따르면 2012년 입사한 대기업(사업체규모 300인 이상) 신입직원의 평균연령은 27.7세로, 중소기업(사업체규모 300인 미만) 신입직원의 평균 연령(28.9세)보다 1.2세 낮은 것으로 조사된 바 있다.

68) OECD(2019), 「Society at a Glance 2019」

69) 청년니트족이란 청년들이 일을 하지 않고 교육도 받지 않는(NEET, Not in Education, Employment or Training) 청년들을 의미한다.

으나, 전문대졸은 8.2개월(0.5개월↑), 4년제 대졸 이상은 7.8개월(0.1개월↑)로 나타나 대졸자의 첫 취업소요기간이 길어지고 있다.

[표 20] 청년층(15~29세) 졸업자 첫 일자리 진입기간 추이

(단위: 개월)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
고졸이하	16.5	17.2	16.4	15.5	15.5	16.0	15.8
전문대졸	7.6	7.2	7.4	7.9	8.5	7.7	8.2
대졸이상	7.3	7.5	6.3	7	7.6	7.7	7.8
전체	10.4	10.6	10	10.2	10.6	10.7	10.8

주: 졸업·종퇴 후 첫 일자리의 종사상 지위가 임금근로자인 경우로 한정함

자료: 통계청, 「경제활동인구조사 청년층 부가조사(5월)」 원자료, 각 연도

청년층의 입직연령 개선은 생산연령인구를 늘리는 효과와 더불어 실질적으로 출산율을 늘리는 효과가 있을 것으로 기대된다. 즉, 입직연령 개선은 입직연령이 늦어짐에 따라 발생하는 만혼과 비혼의 문제점을 완화함과 동시에 생산에 참가하는 연령대를 낮추어 실질적으로 생산연령인구를 늘리는 효과가 있다.

저출산·고령화 등 인구구조 변화에 직면하고 있는 우리나라가 전반적으로 입직연령을 지금의 수준보다 앞당기게 된다면 청년층으로 하여금 취업시장에 보다 일찍 진출하게 함으로써 청년층의 결혼 및 보육여건을 개선하여 실질적으로 합계출산율을 제고에 기여할 것으로 기대된다. 2019년 우리나라의 합계출산율은 0.92명으로 출생통계 작성 이래 최저치를 기록하였으며, 동년 모(母)의 첫째아 평균 출산연령은 32.8세로 나타났다. 저출산 현상의 원인 중 하나로 자녀 양육을 어렵게 하는 직·간접적인 경제적 요인 및 모(母)의 연령 증가가 지적되고 있기 때문에 청년층의 첫 일자리 특성이 향후 급여수준·고용안정성 등 청년의 장기적인 직장 특성에 영향을 미칠 가능성이 크다는 선행연구를 고려할 때, 청년층 첫 직장의 특성이 출산결정과 관계가 있을 가능성이 있다.

국회예산정책처⁷⁰⁾에 의하면 첫 직장 입직연령이 낮을수록 첫 아이 출산 확률이 높아지며, 첫 직장 월급여 수준이 높을수록, 상용직 또는 정규직으로 입직한 경우일수록 첫 아이 출산확률이 상승하는 것으로 분석되었다. 첫 직장 입직연령이 1세 낮아지는 경우, 첫 아이 출산확률은 1.9%p 상승하고 출산연령은 평균적으로 0.3세(약 3.6개월)

70) 국회예산정책처(2019), 「청년층 취업과 저출산의 관계-첫직장 특성을 중심으로」, 산업동향&이슈

낮아져서, 취업이 빨라질수록 출산 후 양육을 위한 경제적 여건 조성 시기가 빨라지고, 노산(老産) 부담이 적어 첫 아이 출산확률 및 출산연령이 낮아질 가능성을 시사한다. 또한 첫 직장 입직 당시 월 급여수준이 100만원 상승하는 경우, 첫 아이 출산확률은 2.7%p 상승하였다. 첫 직장 기업체 규모가 300인 이상인 경우, 첫 직장에 상용직 또는 정규직으로 입직한 경우 첫 아이 출산확률은 그렇지 않은 경우에 비해 각각 2.9%p, 2.1%p, 1.8%p 상승하였다.

[표 21] 첫 직장 입직 연령과 출산확률과의 관계분석 분석결과

독립변수	종속변수			
	첫 아이 출산확률		첫아이 출산당시 본인 연령	
	모형 1	모형 2	모형 3	모형 4
첫 직장 입직 연령	-0.019*** (0.003)	-0.019*** (0.003)	0.301*** (0.048)	0.294*** (0.063)
남성더미		-0.024 (0.091)		-0.017 (1.654)
첫 직장 입직연령×남성		-0.000 (0.004)		0.020 (0.063)
관측치	4,600		641	

주: 1. 괄호는 표준오차를 의미하고, ***는 1% 수준에서 통계적으로 유의함을 나타냄
 2. 모형 1, 3은 조사대상자의 성별, 첫 직장 입직당시 최종학력을 통제함. 모형 2, 4는 모형 1, 3의 통제변수 중 성별을 '남성' 더미로 변경하여 통제
 3. 출생연도 고정효과를 고려하여 출생연도가 동일한 조사대상자 간 비교를 수정
 자료: 국회예산정책처(2019), 「청년층 취업과 저출산의 관계-첫직장 특성을 중심으로」, 산업동향&이슈

이러한 분석결과는 첫 직장이 '괜찮은 직장'일수록 적극적으로 임신·출산에 나설 가능성이 있으며, 임신·출산을 마음먹은 경우 출산 시점 관련 의사결정은 첫 직장의 특성보다 첫 직장 입직연령과 강한 관계가 있다는 것을 의미한다.

2016년 기준으로 우리나라 청년층의 입직연령은 OECD 주요국에 비해서 높은 수준인 것으로 나타났다. 한국을 포함한 OECD 22개 주요국의 청년층 입직연령의 평균은 2015년 기준으로 남성이 22.02세, 여성이 23.53세 이지만, 한국은 2016년 노동패널 조사 기준으로 남성이 24.4세, 여성이 22.51세로서 각각 OECD 평균에 입직 연령이 늦었고 또한 OECD 주요국에 비해 남성이 여성에 비해 입직연령이 늦은 것으로 나타났다.

[표 22] OECD 주요국 입직 연령의 평균(2015년 기준)

(단위: 세)

	남성	여성	평균
영국	19.73	21.16	20.44
오스트리아	20.23	21.96	21.10
스웨덴	21.00	21.82	21.41
네덜란드	21.06	21.94	21.50
독일	21.00	22.29	21.65
에스토니아	21.42	22.82	22.12
핀란드	22.02	22.86	22.44
프랑스	21.58	23.39	22.49
스페인	22.08	22.94	22.51
포르투갈	22.31	22.81	22.56
OECD 주요국 평균	22.02	23.53	22.77
아일랜드	22.10	23.45	22.78
덴마크	22.66	23.05	22.85
슬로베니아	22.62	23.36	22.99
벨기에	22.82	23.74	23.28
룩셈부르크	22.41	24.18	23.30
그리스	22.62	24.01	23.32
한국	24.40	22.51	23.45
폴란드	22.24	24.82	23.53
슬로바키아	21.63	25.86	23.75
체코	22.21	25.51	23.86
헝가리	23.03	25.49	24.26
이탈리아	23.99	26.19	25.09

주: 한국을 제외한 OECD 주요국은 2015년 말 기준이며, 한국은 한국노동패널조사의 2016년 조사 기준임. OECD 주요국의 입직연령은 노동시장에 진입한 연령(age of labor market entry)으로 한국의 입직연령과 개념상 차이가 있을 수 있음

자료: OECD(2015), 「Pensions at a Glance 2015」, 한국노동연구원, 「제19차 노동패널조사」를 토대로 국회예산정책처 작성.

청년층이 보다 이른 시기에 첫 직장에 입직하기 위해서는 청년층에게 일할 의욕을 주기 위해 안정적이고 괜찮은 일자리(decent job)의 창출을 지속적으로 모색하고 졸업 이후 첫 직장으로서의 입사기간을 줄이기 위한 고용전략이 필요하다고 볼 수 있다.

중장기적으로는 우리나라 청년층이 좀 더 일찍 노동시장에 진출할 수 있도록 사회 구조적인 제도개선을 모색할 필요성이 있다. 예컨대, 학제기간의 조정, 학력수준별 임금 격차의 해소, 직업군인제로의 전환 등을 중장기적으로 검토할 필요가 있다. 구체적으로는 첫째, 현행 초등학교 6년, 중·고등학교 6년, 대학교 4년의 학제기간을 좀 더 유연한

방식으로 조정하고 교육기간을 단축시켜 노동시장에 좀 더 일찍 진출할 수 있도록 하는 방안이 있을 수 있다.

둘째, 고졸과 대졸 취업자간의 임금격차를 해소하여 고등학교를 졸업하고 노동시장에 진출하는 인구의 규모를 좀 더 늘릴 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다.

(2) 정년연장 및 고령층 고용연장

법적 정년연장은 고령층의 노동공급을 증가시켜서 실질적으로 생산연령인구 증가에 기여하고 정부의 사회복지 지출부담을 완화시키는 요인으로 작용할 수 있다. 생산연령인구는 15~64세 인구이지만, 법적 정년은 60세이므로 정년을 65세 이상으로 연장할 경우 실질 노동공급이 증가될 수 있으며, 65세 이상 고령층의 소득증대(보장)로 공적연금의 급여액을 감소시킬 가능성이 있다.

이러한 정년연장의 시행이 실제 고용에 미치는 영향은 연령대별로 차이가 날 수 있으며, 임금체계가 변하지 않는다면, 정년연장이 기업의 인건비 부담을 가중시킬 가능성이 있다. 정년연장으로 인해 고령층 고용을 늘릴 수는 있지만 대신 청년층 고용을 줄일 수 있다는 우려가 있다. 이러한 청년층과 고령층 고용의 대체관계에 대해서는 2010년대에는 정년연장으로 인한 고령층 고용의 증가가 청년층 고용에 영향을 미치지 않는다는 연구가 다수였다⁷¹⁾. 그러나 최근에는 ‘60세 정년’ 규정을 의무조항으로 바꾼 2013년을 기준으로 정년 60세 의무화 시행이 고용에 부정적 효과를 미쳤다는 분석결과가 제시된 바 있다⁷²⁾.

국회예산정책처가 한국노동연구원 사업체패널조사 자료를 이용하여 분석한 결과 정년연장은 임금피크제와 같이 추진된 경우 고령층 고용에 긍정적인 영향이 있었던 것으로 나타났다⁷³⁾.

[표 23]에서 제시된 바와 같이 임금피크제 미도입 사업체 중 정년연장을 실시한 사업체는 정년연장을 실시하지 않은 사업체에 비해 30대 이하 청년층 고용이 7.1% 더 적은 것으로 나타났다⁷⁴⁾, 정년연장 사업체 중 임금피크제 도입 사업체는 임금피크제 미

71) 김대일(2010), 「근로자 저축유인과 정년연장의 경제적 효과」, 『노동경제논집』33(3), 김준영(2011), 「고령층 고용변동이 청년층 고용에 미치는 효과: 사업체패널 자료를 이용한 분석」, 『노동경제논집』34(1)

72) 남재량(2018), 「정년 60세 이상 의무제 시행의 고용효과 연구」, 한국노동연구원 연구보고서.

73) 국회예산정책처(2019), 「정년연장과 임금피크제의 고용효과」, 산업동향&이슈 10월호

74) 임금피크제 미도입 사업체 중 정년연장을 실시한 사업체와 실시하지 않은 사업체의 비교는 정년연장 터미 β_1 의 계수값으로 확인할 수 있다.

도입 사업체에 비해 50대 이상 고용량이 17.0% 더 많은 것으로 나타났다.⁷⁵⁾ 이러한 분석의 결과에 의하면, 임금피크제 도입 없이 정년연장만을 실시하는 것은 청년층 고용에 부정적이었으며, 정년연장과 임금피크제를 같이 실시하게 되면 50대 이상 고령층 고용에 상당히 긍정적이라는 것을 시사한다.

[표 23] 정년연장과 임금피크제 관련 회귀분석 및 선형결합분석 결과

독립변수		종속변수		
		모형 1: log(총고용량)	모형 2: log(50대 이상 고용량)	모형 3: log(30대 이하 고용량)
회귀식	정년연장 더미: β_1	-0.004 (0.016)	-0.047 (0.037)	-0.071* (0.038)
	임금피크제 더미: β_2	0.064*** (0.023)	0.133** (0.055)	0.073 (0.058)
	임금피크제×정년연장: β_3 (교차효과)	-0.011 (0.036)	0.037 (0.093)	0.065 (0.098)
선형결합	$\beta_2 + \beta_3$	0.052 (0.032)	0.17** (0.087)	0.137 (0.091)
	$\beta_1 + \beta_2 + \beta_3$	0.048 (0.03)	0.123 (0.081)	0.066 (0.086)
관측치		6,888	5,315	5,368

주: 1. 괄호안은 표준오차를 의미, * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

2. 통제변수인 매출액, 1인당 인건비, 연말유형자산 등은 표시하지 않았음

자료: 국회예산정책처(2019), 「정년연장과 임금피크제의 고용효과」, 산업동향&이슈 10월호

따라서 정년연장이 임금피크제와 함께 시행된다면 청년층에 대한 고용감소 없이 고령층의 고용을 증가시킬 수 있기 때문에 향후 생산연령인구감소의 대응전략으로서 검토해 볼 수 있다. 정년연장은 함께 시행되는 제도에 따라, 연령대별로 고용효과에 차이가 발생할 수 있기 때문에 향후 논의에 있어서 그 영향을 면밀히 검토할 필요가 있으며, 정년연장은 임금피크제와 같이 시행된 경우 고령층 고용에 긍정적인 영향이 있었다는 점에서 향후 60세를 초과한 정년연장 논의 시 임금피크제 시행 방안을 검토할 필요가 있다.

나. 생산연령인구의 외부 확충

생산연령인구 감소의 대응 전략으로 검토 가능한 대안은 해외인구 유입이다. 출산율 증

75) 정년연장 사업체 중 임금피크제 도입 사업체와 미도입 사업체의 고용효과 비교는 선형결합인 $\beta_2 + \beta_3$ 의 계수값으로 확인할 수 있다.

가를 통한 노동력 공급은 20년 후에 경제에 영향을 주게 되며 이미 발생한 저출산에 따른 노동력 감소를 회복시킬 수 없다는 점에서, 단시간내 노동력 공급을 확대하기 위해서는 해외 인구 유입을 통한 경제활동 인구 증가가 현실적인 대안이 될 수 있다. 노동시장에 즉시 참여할 수 있는 젊은 연령대의 해외 인구가 유입되는 경우 단기적인 노동력 공급이 가능하다. 따라서 본고는 NABO-OLG모형을 토대로 해외인구유입으로 특별추계상 20세~50세 인구의 증가한다는 단순한 가정을 적용하여 해외인구유입에 따른 GDP 변화를 확인하였다.

모형과 관련된 시나리오는 해외인구유입의 급격한 확대가 현실적으로 단기간에 이루어지기 어려우며, 생산연령인구의 감소 속도도 2030년대 이후 빨라진다는 점에서 해외인구유입은 2030년 이후 도입하는 것으로 설정하였다. 또한 특별추계의 20세~50세 인구의 5%가 증가한다는 단순가정을 따른다. 해외인력의 생산성과 노동공급 및 소비행태가 내국인과 동일하다는 전제를 적용하며, 해외 인력 확대에 따른 사회 통합(social mix)의 부작용은 모형에 반영하지 않았다. 해외 인력 유입 규모는 20~50세 인구의 5%로 설정하며, 50세까지는 내국인과 동일한 경제활동을 하지만 그 이후에는 한국에 체류하지 않는 가정(시나리오 B1)과 50세 이후에도 한국에서 계속 경제활동을 한다는 가정(시나리오B2)에 따른 경제적 영향을 분석하였다. 시나리오B1은 해외인구가 생산성이 높은 시기에만 한국에 체류하는 일시적 이민이며, 시나리오B2는 유입된 해외인구가 본국으로 돌아가지 않고 한국에서 계속 생계를 유지하여 정주형 이민으로 전환된다는 가정이다.

분석결과, 경제활동인구의 5%를 해외인구 유입으로 충당하는 2030년부터 2040년대에는 내국인 인구감소에 따른 부정적 영향을 상쇄하며 직접적으로 긍정적인 영향이 나타났다. 하지만 인구감소속도가 빨라지는 2045년 이후에는 5%의 해외인력유입만으로는 인구감소의 부정적 영향을 막지 못하여, 해외인력 유입 규모를 확대하거나 추가적인 조치가 필요한 것으로 나타났다.

해외인력유입을 일시형과 정주형으로 구분하여 비교하면, 사회 통합에 따른 부작용이 없을 경우 정주형 이민의 경제적 영향이 일시적 이민보다 긍정적인 것으로 나타났다. 이는 생산활동에 참여하지 않더라도 소비주체로서 경제활동을 유지함으로써 민간소비와 저축에 긍정적인 역할을 하기 때문일 것으로 추정된다.

[표 24] 해외인구유입에 따른 GDP 변화

	2020	2030	2040	2050	2060
A : 출산율 감소에 따른 효과	-0.4	-0.2	-1.1	-3.0	-5.0
B1 : 경제활동인구의 5%를 해외인구로 유입	-	2.1	0.7	-1.7	-3.7
B2 : 유입된 해외 인구가 정주형 이민으로 전환	-	2.1	1.7	-0.6	-3.1

자료: 국회예산정책처

다만, 해외인구유입이 경제활동 참가를 위한 일시적 근로계약이 아니라 정주형 이민으로 확대되는 경우 시나리오 설정과 달리 이민자 및 이민자 가족의 복지수혜, 이민자에 대한 우리나라 사회의 수용성과 잠재적 갈등 비용이 발생할 가능성이 높다. 따라서 해외인구유입이 정책대안으로 순기능의 역할을 하기 위해서는 해외 인력에 대한 사회적 인식을 개선하고 관련 법과 제도를 사전에 정비해두는 것이 필요하다. 무엇보다 해외 인구 유입은 우리나라의 당면한 인구 감소 문제에 대응하기 위해 우리나라의 필요에 의해 노동시장을 개방한다는 일차적인 목적이 있으므로 해외 인력이 우리나라의 경제체제에 적응할 수 있도록 지원할 수 있는 사회분위기를 조성하는 것이 필요하다.

해외 인구유입의 경제적 효과에 대한 기존 연구에서도 외국인 노동력의 구성에 따라 그 영향이 달라질 수 있다고 한다. 최경수(2010)는 내국인과 모든 면에서 동일한 해외 인력은 경제규모만 확대시키며 내국인의 복리후생에 미치는 영향이 없으므로 경제에 긍정적일 수 있다고 하였다. 하지만 현실적으로 유입되는 외국인 노동력은 절대 다수가 단순 인력이며 내국인과는 저숙련 노동시장에서 경합하는 위치에 있다. 따라서 이 경우 내국인 저숙련 노동시장의 사정에 따라 외국인 노동력의 성장에 대한 기여는 작을 수 있으며, 소득분배 측면에서 내국인 고용인에게 부정적인 영향을 줄 수 있을 있음을 시사하였다. 다만, 1990년대 이후 약 20년간에 걸친 외국인 노동력 3% 증가의 효과는 하위 20%에 해당하는 저숙련 노동력의 임금을 약 2~4% 하락시킨 것으로 추정하였다. 이는 향후 외국인 노동력 유입 규모가 커질 경우 저숙련 저소득 계층에는 보다 체감할 수 있는 수준의 영향이 발생할 수 있다는 점을 시사한다. 따라서 노동력 확보를 위한 해외인구 유입 정책을 적극적으로 시행할 경우 내국인의 소득격차 확대와 사회통합 약화 등 사회정책적 차원의 정책적 지원으로 잠재적인 사회 부담을 줄이는 노력이 필요하다.⁷⁶⁾

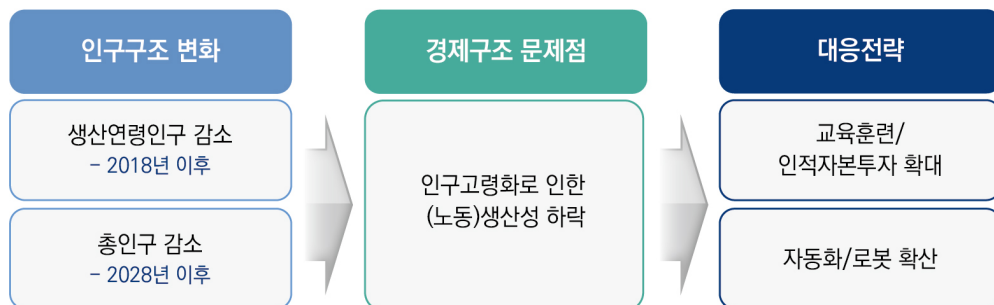
2. 생산성 향상

인구구조 변화는 총인구에서 65세 이상 고령인구의 비중을 증가시키고 이에 따라 물리적인 노동생산성을 하락시킴으로서 영향을 미치게 된다. 또한 노동생산성의 하락은 전체적인 생산성 하락을 가져올 수 있다. 이러한 노동생산성 하락에 대한 대응전략으로 우선 교육훈련과 인적자본투자 확대를 통해 생산성을 증가시키는 전략을 제시할 수 있다. 또한 인구고령화로 인한 노동력 부족은 자동화와 로봇의 확산을 통해 일정정도 보완할 수 있으며, 자동화와 로봇의 확산은 기존 노동투입으로 더 많은 생산을 할 수 있다는 측면에서 생산성을 증가시킬 수 있는 전략이라고 볼 수 있다.

출산을 하락은 현재 발생하는 현상이지만, 경제활동에 참여하는 인구의 변화는 20년 후에 발생한다. 그로 인한 경제적 파급효과는 초기에는 미미하지만 부정적 효과가 누적됨에 따라 인구감소율보다 GDP 감소율이 높아진다. 이는 저출산의 파급효과가 경제에 미치는 영향이 중장기적으로 발생한 것처럼, 이를 되돌리는 데에도 다시 상당한 시간이 필요하다는 것을 시사한다.

인구감소의 영향을 생산 요소측면에서 우선적으로 검토하면 노동력은 질적 성장과 양적 성장 양쪽으로 경제성장에 영향을 미칠 수 있다. 따라서 생산측면의 생산연령인구 감소 대응 전략은 질적 향상과 양적 확대 방안을 모두 고려할 수 있다. 다음은 이 중 질적 향상 방안으로 교육훈련/인적자본투자 확대를 설정하고 대응방안이 경제성장률에 미치는 영향을 NABO-OLG모형을 이용하여 분석한다. 또한 선행연구를 통해 자동화/로봇 확산이 생산성에 미치는 영향을 검토하여 본다.

[그림 48] 생산성 하락 대응 전략



76) 최경수, 「이민 및 외국인력 유입이 노동시장에 미치는 중장기 효과」, 한국개발연구원, 2010

가. 교육훈련 및 인적자본 투자 확대

노동생산성은 경제적 부가가치를 생산하는데 노동투입이 얼마나 효율적인지를 의미한다. 즉, 일정 기간에 동일한 노동으로 더 많은 부가가치를 생산할수록 노동생산성은 높다고 할 수 있다. 노동생산성은 좁은 의미로는 숙련 노동이나 전문 기술을 갖추는 노동의 질적 수준 제고를 의미하며, 포괄적으로는 기술진보 혹은 자본축적을 통해 노동의 투입을 줄일 수 있는 모든 방안을 의미할 수 있다.

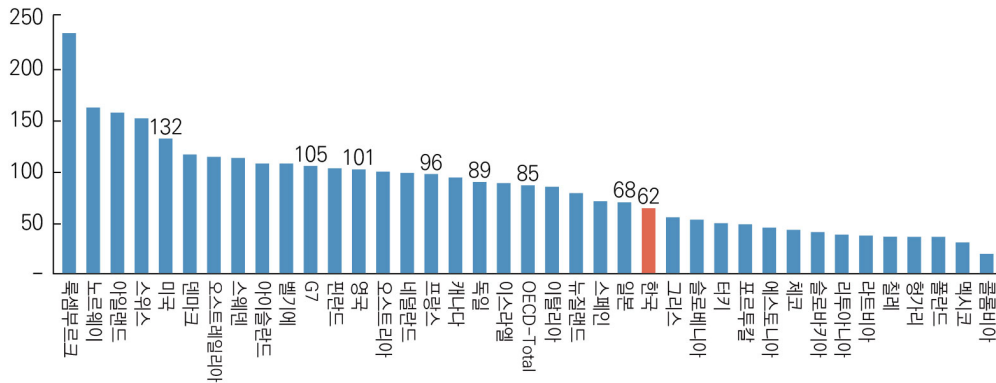
그런데 OECD는 2018년 보고서에서 우리나라의 노동생산성이 OECD 상위 50%, 국가 노동생산성의 46% 수준이라고 지적한 바 있다⁷⁷⁾. 또한 2018년 GDP를 취업자수로 나누어 구한 노동생산성은 6,200달러로 전년 대비 다소 높아졌으나 미국의 13,200\$나 독일의 8,900\$, 일본의 6,800\$와 비교할 때 낮은 수준이다. OECD 내 순위도 23위로 여전히 낮은 것으로 나타났다. OECD 국가 대비 노동생산성이 낮은 것은 경제구조 변화를 통해 앞으로 생산성을 높일 여지가 있다는 것을 의미한다는 점에서, 노동생산성 향상을 인구감소의 대응전략으로 설정할 필요가 있다.

우리나라의 노동생산성은 제조업보다 서비스업에서 특히 낮은 것으로 나타난다. 제조업의 노동생산성은 일본을 추월했고 2007년에는 미국의 85% 수준이나, 서비스업의 노동생산성이 제조업 대비 크게 낮아 전체 노동생산성을 낮추게 된다. 또한 제조업 내에서도 대기업과 중소기업의 노동생산성 격차가 크다. 김태기(2016)는 제조업의 경우 대기업의 노동생산성이 중소기업의 2.22배이며, 서비스산업의 경우 대기업이 중소기업에 비해 1.81배가 높다고 밝혔다.

77) OECD, *OECD Economic Surveys: Korea*, 2018, p.8

[그림 49] OECD 국가의 노동생산성 비교

(단위: 1,000\$)



주: 1. 노동생산성은 국가별 취업자 1인당 GDP (2018년)
 2. GDP는 2015년 기준의 고정환율(USD)이 적용된 명목GDP를 활용
 자료: stats.oecd.org (접속일 2020.5.27.)

Maestas et al(2016)은 과거 출산율 하락으로 인해 1980~2010년 기간 동안 미국 내 고령화의 영향을 분석한 결과, 60세 이상 인구가 10% 증가할 때 1인당 GDP 증가율이 5.5% 감소했다고 밝혔다. 또한 이와 같은 GDP 감소 원인의 2/3는 고령인구의 노동 생산성 감소에 따른 것이며 1/3은 노동력 감소에 따른 것이라고 밝혀 노동의 질적 하락이 경제성장에 미치는 영향을 강조하였다⁷⁸⁾. 유사하게 박소희, 김호범(2007)은 우리나라의 경제성장에 노동의 양적 질적 영향을 실증분석 하였다. 분석 결과, 노동력의 양적 질적 향상이 모두 긍정적인 유의미한 영향을 주었으며, 노동력 감소가 교육 등을 통한 노동력 질적 향상을 통해 어느 정도 완화될 수 있다는 결과를 제시하였다⁷⁹⁾. 지은정(2016)은 노동패널를 이용하여 교육훈련이 인력고령화와 생산성의 관계에 대해 분석한 결과, 인력고령화가 노동생산성이 부정적 영향을 미치지만 교육훈련을 통해 생산성을 보완할 수 있다고 밝혔다⁸⁰⁾.

Bloom et al(2011)은 고령인구가 노동시장 참여도와 저축율을 낮추므로 경제성장률을 낮추는 방향으로 작용할 수 있으나, 여성의 경제활동 참가율을 높이거나 은퇴연령 지연과 같은 정책적 노력으로 부정적 경제적 영향을 줄일 수 있다는 연구결과를

78) Maestas Mullen, Powell, The effect of population aging on economic growth, the labor force and productivity, NBER working paper no.22452, 2016

79) 박소희, 김호범, “노동력 공급감소와 질적 향상이 경제성장에 미치는 효과”, 산업경제연구, 20권 1호, pp.73~95, 2007

80) 지은정, 인력고령화와 노동생산성: 교육훈련의 상호작용효과를 중심으로, 사회보장연구, 32권 2호, 2016, pp.245~2070

제시했다. 기대수명이 증가하고 출산율이 저하됨에 따라 1인당 교육 투자가 늘어나 인적자본이 증가할 수 있고, 이에 고령화가 경제성장에 긍정적인 요소로 작용할 수도 있다는 것이다⁸¹⁾.

즉, 기존 연구의 분석결과는 경제성장을 위해서는 노동의 질적 양적 향상이 모두 필요하며, 질적 향상을 통해 양적 하락을 일부 상쇄할 수 있다는 것을 보여준다. 이에 본 연구에서는 생산성 향상을 인구구조 변화 대응전략의 첫 번째 시나리오로 설정하여 분석하였다.

투입요소인 인구의 양적 하락을 질적 상승으로 보완할 수 있는가를 분석하기 위하여 전기간에 걸쳐 노동생산성이 모든 세대에 일정하게 증가하는 시나리오의 경제적 영향을 분석하였다. III장에서 검토한 중첩세대일반균형모형을 이용하여 노동생산성을 외부적으로 2%와 5%가 높아지는 것으로 설정하고, GDP 성장률의 변화를 비교해보았다.

분석결과, 노동생산성이 매년 2%와 5% 상승하는 경우에는 각각 2030년과 2040년까지의 인구감소 효과를 상쇄할 수 있으나, 2040년 이후 급격한 인구감소를 상쇄하기 위해서는 추가적인 생산성 향상이 필요한 것으로 나타났다.

[표 25] 노동생산성 향상에 따른 GDP 변화

시나리오	2020	2030	2040	2050	2060
A : 출산율 감소에 따른 효과	-0.4	-0.2	-1.1	-3.0	-5.0
C1 : 노동생산성 2% 증가	-0.2	0.1	-0.6	-2.5	-4.5
C2 : 노동생산성 5% 증가	-0.03	0.6	0.07	-1.8	-3.7
D : B2 + C2	0.4	2.9	1.9	-0.5	-2.5

자료: 국회예산정책처

마지막으로 시나리오D는 생산성 향상과 해외인력유입을 동시에 진행하는 것으로 설정하였다. 20~50세 인구의 5%에 해당하는 해외 인력을 받아들이면서, 내국인의 노동생산성을 5% 증가시켜 질적 향상과 양적 확대를 동시에 추구하는 시나리오이다. 이 경우 한 가지 전략만 적용하는 것보다 온건한 방법론을 적용하면서도 보다 효과적인 결과가 나오는 것으로 나타났다. 즉 생산연령인구 감소의 대응은 한 가지 방법으로 대처하기보다는 종합적인 다양한 방안을 활용하는 것이 보다 효과적이라 점을 시사한다.

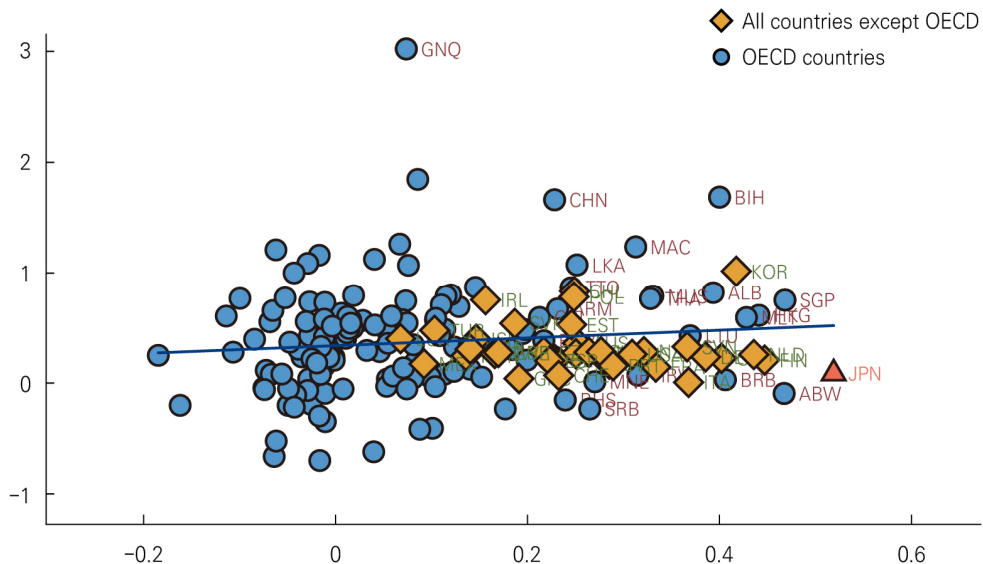
81) Bloom, D. E., D. Canning. & G. Fink. (2011). "Implications of population aging for economic growth". PGDA Working Paper, No. 64. Harvard School of Public Health

나. 자동화/로봇의 확산

노동의 질적 성장 혹은 노동생산성 향상을 위한 산업구조상의 전략으로 인공지능 및 자동화를 통한 생산성 향상을 고려해 볼 수 있다. Acemoglu and Restrepo(2017)⁸²⁾는 국가별 자료를 바탕으로 분석한 결과 고령인구의 증가에도 불구하고 최근 더 높은 성장률을 보이는 국가를 주목하고, 이들 국가는 노동부족을 대체하기 위해 자동화 기술을 도입하기 때문이라고 주장했다.

Acemoglu and Restrepo(2017)는 OECD국가를 포함하여 169개국의 1990년부터 2015년까지 고령인구비율의 변화와 1인당 GDP의 변화와의 관계를 분석하여 둘 사이에 그다지 유의한 관계가 없다는 점을 밝혔다. 즉, 고령인구비율의 증가로 인해 노동력이 부족하고 생산성이 하락하였다고 하여 경제전체의 생산수준이 하락한다고 단정지을 수 없다는 것이다.

[그림 50] 고령인구비율의 변화와 1인당 GDP의 변화(1990~2015년)



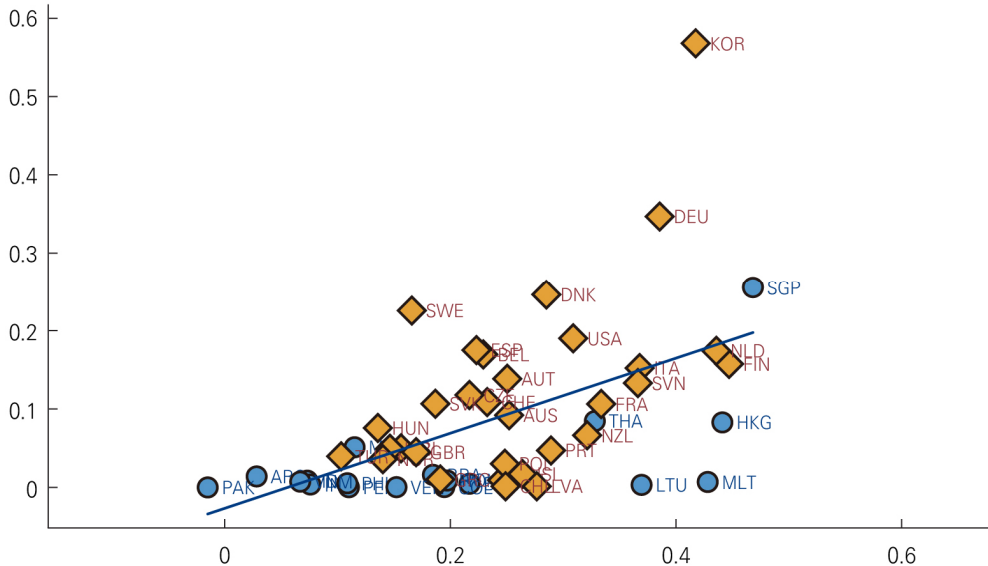
주: x축은 1990년부터 2015년까지 고령인구비율의 변화를 의미하며, y축은 1990년부터 2015년까지 1인당 GDP의 변화를 의미

자료: Acemoglu, D. & Restrepo, P. (2017). "Secular stagnation? The effect of aging on economic growth in the age of Automation", American Economic Review: Papers & Proceedings, 2017

82) Acemoglu, D. & Restrepo, P. (2017). "Secular stagnation? The effect of aging on economic growth in the age of Automation", American Economic Review: Papers & Proceedings, 2017

반면, 우리나라를 비롯하여 고령인구비율이 빠르게 증가한 국가들은 자동화/로봇 기술의 사용 역시 크게 증가하여, 고령인구비율과 자동화/로봇의 사용이 강한 양의 상관관계가 있는 것으로 나타났다.

[그림 51] 고령인구비율의 변화와 자동화/로봇 사용의 변화(1990~2015년)



주: x축은 1990년부터 2015년까지 고령인구비율의 변화를 의미하며, y축은 1990년부터 2015년까지 100만 노동시간 당 자동화/로봇 사용시간의 변화를 의미

자료: Acemoglu, D. & Restrepo, P. (2017). "Secular stagnation? The effect of aging on economic growth in the age of Automation", American Economic Review: Papers & Proceedings, 2017

Acemoglu and Restrepo(2017)은 급격한 인구구조 변화로 노동력 부족을 경험하고 있는 국가들이 자동화/로봇 기술을 적극적으로 도입하거나 사용하여 기존 생산 수준을 유지하거나 증가시킨다는 점을 실증적이고 이론적으로 보였다.

따라서 인구구조 변화로 인한 노동력 부족과 생산성 하락에 대응하기 위한 전략으로 자동화/로봇 기술의 적극적인 도입과 사용을 검토해 볼 수 있다. 또한 자동화/로봇 기술의 확산은 지금과 같은 4차 산업혁명⁸³⁾ 시대의 주요 지향점이라고 볼 수 있다. 다만, 자동화/로봇 기술의 확산은 물리적인 노동을 대체하고 이에 따라 기존 전통적인 일

83) 4차 산업혁명은 현시대의 자동화, 데이터 교류 및 제조 기술을 포함하는 용어로, 사이버- 물리 시스템, 사물인터넷, 인터넷 서비스들을 함께 포괄하는 '기술과 가치 사슬(Value- Chain) 개념에 대한 총칭'으로 정의됨

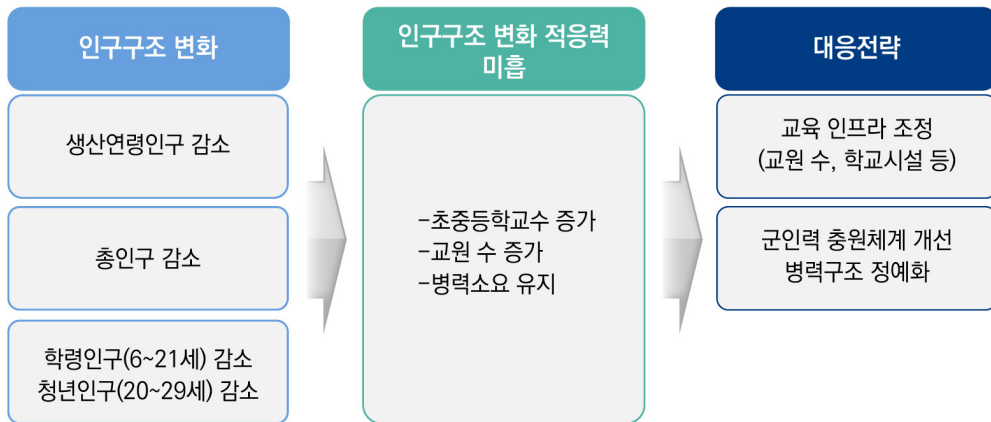
자리가 감소할 가능성이 커지게 되며⁸⁴⁾ 이러한 일자리 감소에 대한 또 다른 전략이 필요할 것으로 보인다.

3. 인구구조 변화에 대한 적응력 강화

앞서 살펴보았듯이 합계출산율이 인구대체 수준으로 급반등하지 않는 이상 저출산·고령화로 인한 생산연령인구와 총인구의 감소는 돌이킬 수 없는 현실이자 미래이다. 따라서 인구감소를 현실로 받아들이고 인구감소 시대에 적응력을 강화하여 급격한 인구구조 변화에 적절하게 대응할 수 있는 사회·경제 제도와 산업구조의 개선이 필요하다.

특히 학령인구와 관련된 교육 인프라, 청년인구와 관련된 병력자원 등은 저출산으로 인해 직접적으로 해당 연령대 인구가 감소하여 왔고 향후에는 인구감소가 더욱 심화될 것으로 예상되기 때문에 우선적으로 제도와 인프라를 개선해 나갈 필요가 있다.

[그림 52] 인구구조 변화에 대한 적응력 강화 대응전략



84) Frey and Osborne(2017), "The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?", Technological Forecasting and Social Change, 2017, vol. 114, issue C, 254-280는 향후 10~20년 내에 미국의 총 직업의 47%가 컴퓨터에 의하여 자동화될 위험성이 높을 것으로 전망하였다.

가. 교원수, 학교시설 등 교육 인프라의 조정

2020년부터 2030년까지 향후 10년 내에 학령인구는 546만 명에서 426만 명으로 120만 명이 감소할 것으로 전망된다. 특히 2030년 초등학생 인구는 2017년 대비 34% 감소한 180만 명이 되며, 중학생 인구는 17% 감소한 114만 명, 고등학생 인구는 23% 감소한 132만 명이 될 것으로 보여 향후 10년 이내에 초등학생 인구의 감소 폭이 제일 클 것으로 전망된다.

따라서 인구구조 변화로 학령인구가 향후에도 계속 감소할 것으로 보이기 때문에 교원 수, 학교시설 등 교육 인프라의 양적인 규모를 학령인구의 감소에 맞춰 조정하고 질적 수준을 제고할 수 있는 대응전략을 고려할 필요가 있다.

첫째, 학령인구 감소를 고려하여 교원수급기준을 정하고 이러한 기준과 연계된 교원양성규모를 정하여 향후 교원운영에 적극적으로 적용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 지금까지는 10년 단위 「중장기 교원 수급계획」에 의한 교원양성 및 수급이 이루어져 왔다. 그러나 이는 최근의 급격한 학령인구 감소를 반영하기가 어렵다는 문제가 있다. 이에 따라 지역별 학령인구 증감 및 환경 변화에 대응한 교육의 질 제고 등을 고려한 교원수급기준을 마련하고 이를 교원수급과 연계할 필요가 있다.

둘째, 학교시설 및 학사운영의 지역간, 규모별 통합을 통해 학교운영의 효율성을 강구할 필요가 있다. 학령인구 감소로 학교운영이 소규모로 이루어질 가능성이 커지게 되면서 학교시설과 학사운영을 지역간 혹은 규모별로 통합하여 운영하는 방안을 검토할 필요가 있다. 예컨대, 중·소규모 학교들의 교육과정을 공유하거나(공유형), 중규모 이상 학교에서 개설한 교육과정을 다른 소규모학교가 활용하거나(거점형), 학년별로 담당 학교를 다르게 하여 중·소규모 학교를 통합운영하는(캠퍼스형) 제도 등을 대응전략으로 고려할 수 있다.

셋째, 학교시설에 대한 정보를 체계적으로 관리하여, 학교 및 지역상황 등을 고려한 학교시설 활용 확대를 추진하고 하교를 중심으로 지역사회에 필요한 시설이 복합적으로 설치·운영될 수 있도록 학교시설 복합화를 추진할 필요가 있다.

나. 군인력 충원체계 개선 및 병력구조 정예화

병역대상, 즉 징집 및 소집 대상자인 만 19세~22세까지의 인구는 2000년 157.7만 명에서 2019년 101.2만 명으로 56.5만 명이 감소하였다. 이에 따라 병역자원도

813.6만 명에서 771.3만 명으로 감소하였다. 더욱이 현재 30만명 수준의 병역의무자(만 20세 남자 인구)는 향후 계속해서 급감하여 군인력 충원과 운영에 어려움이 상시화 될 것으로 전망된다.

이러한 병역자원 부족 문제를 해소하기 위해서는 군인력 충원체계를 개선하고 병력 구조를 정예화하는 대응전략이 필요하다.

첫째, 청년인구의 감소로 인해 부족해진 현역자원 확보를 위해 간부여군 비중의 확대, 부사관(하사)의 임용연령의 상한을 완화(27세→29세)하는 것 등을 검토할 필요가 있다. 2018년 기준으로 군인력 중 간부 여군비중은 6.2%이다. 이러한 간부 여군비중을 확대하여 실질적으로 현역자원을 확보하는 것을 검토할 필요가 있다. 이를 위해 양성 평등한 인사관리체계 및 근무여건 조성이 선행되어야 한다.

둘째, 드론봇, 군 정찰위성, 무인항공기 등 첨단과학기술 중심으로 전력구조를 개편하고, 숙련도가 높은 중간간부 위주로 정원구조를 재설계 하는 것을 추진할 필요가 있다.

자동화와 로봇의 확산은 부족한 군인력 충원체계에도 적용할 수 있다. 또한 충원이 어려운 초임 간부(중소위하사)를 줄이고, 숙련도 높은 중간간부(대위중상사)를 확대하여 군인력체계를 정예화하는 것이 필요하다.

4. 노후소득 보장 강화

인구구조 변화로 고령인구 비율이 증가하였지만, 노후소득 보장체계가 미흡한 우리나라의 상황에서 노인빈곤율이 심화되고 있고 고령층의 자산 중 부동산 자산의 편중 현상도 심화되는 상황이다.

이에 본고는 노후소득 보장을 강화하기 위한 전략으로 국민연금 기금 수익률 향상, 개인연금 가입 활성화 및 퇴직연금 적극 운용 등으로 안정적인 노후소득을 제고하고 고령층의 주택연금 활성화 및 중도해지 최소화를 통해 고령층 역모기지를 활성화하는 대응 전략을 제시한다.

[그림 53] 인구구조 변화에 따른 노후소득 보장체계의 문제점 및 대응전략



가. 안정적인 노후소득 제고

우리나라는 1층 국민연금, 2층 퇴직연금, 3층 개인연금으로 다층 노후소득 보장체계가 구축되어 있다.⁸⁵⁾ 그러나 국민연금은 제도 도입 당시 가입하지 않은 사각지대가 존재하였으며, 짧은 가입기간으로 인해 대부분 수급자의 수령연금액이 낮아 실질적인 노후소득 보장기능이 부족한 실정이다.⁸⁶⁾ 뿐만 아니라 제도 도입 기간이 약 32년으로 연금성숙도가 높지 않은 가운데, 인구고령화, 저성장·저금리 기조 등으로 인해 적립기금 고갈시점이 앞당겨지고 있어 지속가능성에 대한 우려가 커지고 있다.

또한 퇴직연금제도는 2005년 12월부터 시행되었으며, 2020년까지 단계적으로 사업장의 퇴직연금 의무가입 대책이 발표되었으나 입법화되지 않아 모든 근로자가 의무적으로 가입해야 하는 것은 아니다.⁸⁷⁾ 전체 퇴직연금제도 도입률은 2014년 16%에서

85) 다층 노후소득 보장 체계가 구축되어 있음에도 불구하고 우리나라 노인빈곤율은 2017년 43.8%로 OECD 평균(13.5%)보다 3.2배 높은 수준이다.

86) 국민연금은 1988년 시행되었으며, 지역가입자의 소득신고 및 징수율이 낮고, 임시·일용근로자 등의 가입이 저조하였다. 도입 이후 점진적으로 의무가입대상을 확대하고, 지역가입자를 사업장 가입자로 전환을 추진함에 따라 2019년 말 기준 가입자 2,222만 명, 수급자 496만 명에 달하고 있다. 그러나 2019년 12월 말 기준 국민연금 노령연금 수급자의 82.7%가 60만 원 미만의 급여를 받고 있으며, 100만 원 이상을 수령하는 수급자는 5.43%에 불과한 것으로 나타나고 있다.(국민연금 통계 홈페이지)

87) 우리나라는 1961년 퇴직금제도가 도입되었으나 세계은행(World Bank)과 OECD로부터 연금제도로 전환하여 다층 노후소득 보장체계 구축을 권고받았다. 2001~2003년 동안 퇴직연금에 대한 노사정위원회의 협상이 진행되었으며, 2005년 12월 1일부터 퇴직연금제도가 도입되었다. 이후에 「근로자퇴직급여보장법」이 도입됨에 따라 2011년 7월 이후 새로 성립된 사업장의 경우 1년 이내에 퇴직금을 의무 가입(제5조)토록 하고 있으나, 사용자가 퇴직급여 제도를 설정하지 않은 경우 퇴직금 제도를 설정(제11조)한 것으로 보고 있다. 2014년 경제관계장관회의를 통해 사적연금 활성화 대책

2018년 51.3%로 크게 증가하였다. 그러나 영세중소기업의 도입이 여전히 저조하다. 더불어 중도해지가 많고 연금보다 일시금 수령이 선호되어 실제 노후자산으로 활용되는 비율이 낮다.⁸⁸⁾

개인연금의 경우에도 2017년 가입률이 12.6% 수준에 불과하며, 대표적인 노후소득 보장 상품인 연금보험의 판매가 최근 감소하고 있는 것으로 나타나고 있어 노후소득 보장의 보충적 역할을 제대로 수행하기에는 미흡한 상황이다.⁸⁹⁾

(1) 국민연금 기금수익률 향상

현재 구축되어 있는 다층 노후소득 보장체계가 노후소득 보장 기능을 제대로 수행하기 위해서는 공사적연금 간의 역할분담을 고려한 연금 활성화 방안이 필요하다. 먼저 공적 연금이 실질적인 노후소득 보장의 역할을 위해서는 가입 사각지대를 최소화하고 현재 40% 수준인 소득대체율을 OECD 평균 수준(62.9%)으로 높여 노후 생활에 필요한 적정 수준의 소득을 보장할 수 있어야 한다. 그뿐만 아니라 보험료율을 높이거나 기금 수익률을 높임으로써 연금 적립기금의 고갈시점을 늦추어 지속가능성을 높일 수 있어야 한다. 그러나 1998년부터 9%의 보험료율은 여러 번의 개혁안이 나왔지만 사회적 합의를 이루지 못해 지금까지 인상하지 못하고 있다.⁹⁰⁾ 그렇다면 남은 방안은 기금 수익률을 높여 기금 소진 시기를 늦추는 방법을 고려하는 것이다. 국민연금의 최근 10년간 평균수익률(2010~2019년)은 5.6%이나, 최근 5년간 평균수익률(2017~2019년)은 5.3%였다. 해외 연기금의 자산운용 수익률 현황(10년 평균 수익률)을 살펴보면, 캐나다(CPP) 10.3%, 네덜란드(ABP) 8.4%, 미국(CalPERS) 8.0%, 노르웨이(GPFG) 7.8% 등으로 우리나라 국민연금보다 상대적으로 높은 수준이다.

을 발표하면서 2022년까지 단계적으로 사업장이 모두 퇴직연금 의무가입하도록 하는 대책을 발표하였다.(관계부처합동, 「사적연금 활성화 대책」보도자료, 2014.8.27.)

88) 2018년 퇴직연금 가입자는 전체가입대상 근로자의 51.3% 수준이며, 종사자규모별로는 5인미만 10.3%, 5~9인 30.4%수준으로 300인 이상(90.9%)에 비해 크게 낮게 나타났다.(통계청, 「2018년 기준 퇴직연금통계」보도자료). 또한 일시금이 아닌 연금수령 비중은 1.9%(2017년, 계좌수 기준)에 불과한 것으로 나타났다.(통계청, 「노후대비 자산형성 지원을 위한 인구정책TF 논의결과」 보도자료)

89) 2017년 개인연금 가입률은 12.6% 수준에 불과하며(통계청, 「노후대비 자산형성 지원을 위한 인구정책TF 논의결과」 보도자료), 보험업권에서 판매중인 연금보험 초회보험료는 2014~2018년 기간 동안 68.5% 감소한 것으로 나타났다.(김세중·김유미(2019), “연금보험시장 부진의 원인과 과제”, KIRI 리포트.).

90) 1988년 도입 당시 보험료율은 3%, 소득대체율은 70%였으나, 보험료율은 5년마다 3%p씩 증가하여 1998년부터는 9%이며, 소득대체율은 1998년 60%, 2008년 50%, 2018년 45%, 2028년 40%로 낮아지고 있다.

[표 26] 해외연기금의 수익률 현황

(단위: %)

		GPIF (일본)	GPFG (노르웨이)	ABP (네덜란드)	CalPERS (미국)	CPP (캐나다)	국민연금 (한국)
연 도 별	2017	6.9	13.7	7.6	8.6	11.9	7.3
	2018	1.5	-6.1	-2.3	6.7	9.3	-0.9
	2019	-	20.0	16.8	-	3.1	11.3
5년 평균		4.4	7.1	6.7	5.8	8.0	5.3
10년 평균		4.3	7.8	8.4	8.0	10.3	5.6

- 주: 1. 각 해외 연기금의 결산 월은 모두 상이하여 일본과 미국은 2018년 수치를, 그 외 연기금은 2019년 수치를 적용(GPIF, CPP은 3월 말 결산, CalPERS은 6월 말 결산, ABP, CalPERS, 국민연금은 12월 말 결산)
 2. 국민연금 NPS는 당해연도 12월말 기준 수익률로 잠정치임
 3. 각 연기금은 수익률 산출 방법에 차이가 존재하므로 각 연기금의 성과를 단순 비교할 경우에 해석에 유의할 필요가 있음
 4. 각 연기금별 회계 결산일의 차이로 인해 2019년 성과를 발표한 기관은 2019년 기준으로, 그 외 미발표기관은 2018년 기준임
 5. 반올림에 의한 단수 차이 존재

자료: 국민연금성과평가보고서, 각 해외 연기금 연차보고서

해외 연기금의 자산구성 및 지역 배분 현황을 살펴보면, 일본을 제외한 미국, 캐나다, 네덜란드 연기금의 채권 비중은 40% 미만이며, 노르웨이는 30% 미만으로 채권에 대한 투자 비중이 한국(48.0%)보다 낮은 수준이다. 자산의 해외투자 비중에서도 큰 차이를 보이는데, 노르웨이는 100% 해외자산에 투자 중이며, 캐나다는 84.4%, 네덜란드는 85%에 달하는 것으로 나타났다.

[표 27] 해외연기금의 자산 및 지역배분 현황

(단위: 조원, %)

		GPIF (일본)	GPFG (노르웨이)	ABP (네덜란드)	CalPERS (미국)	CPP (캐나다)	국민연금 (한국)
자산가액		1,637.1	1,324.7	604.1	435.3	353.1	736.0
자산 구성	채권	44.6	26.5	39.0	30.0	36.3	48.0
	주식	50.6	70.8	32.5	56.0	52.9	40.6
	대체 투자	4.8	2.7	28.4	14.0	10.8	11.5
합계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
지역	국내	56.2	0.0	15.0	-	15.6	65.2
	해외	43.8	100.0	85.0	-	84.4	34.9

주: 1. 각 해외 연기금의 결산 월은 모두 상이하여 일본과 미국은 2018년 수치를, 그 외 연기금은 2019년 수치를 적용(GPIF, CPP은 3월 말 결산, CalPERS은 6월 말 결산, ABP, CalPERS, 국민연금은 12월 말 결산)

2. 각 기금은 자산비중 및 수익률 산출 방식에는 차이가 존재하므로, 각 연기금의 수치를 단순 비교할 경우, 해석에 유의할 필요가 있음

- 국민연금의 경우 채권 자산에 국내, 해외 단기자산 비중이 포함되어 있음

- GPIF의 경우 전체 자산 5% 이내로 대체투자를 실시하고 있으나, 자산 특성(위험-수익)에 따라 주식과 채권 자산에 할당되며, 별도의 대체투자 자산군을 보유하지 않음
상기 GPIF의 '대체투자 등'의 수치는 단기자산을 의미함

- GPFG의 대체자산은 비상장 부동산을 의미함

- ABP의 대체자산은 부동산, 대체자산(사모펀드, 헛지펀드, 인프라, 상품, 기회펀드), 오버레이를 포함

3. 캐나다 CPP의 경우, 주식, 채권, 신용물, 실물자산, 기타 자산으로 자산군을 구성하고 있으나, 본 자료에서는 신용물+채권을 채권 비중으로, 이외 실물자산, 기타 투자관련 부채, 절대수익 추구 전략은 모두 대체투자로 분류함

4. 네덜란드 연기금(ABP)의 지역배분 현황은 「2019-2060 국민연금 재정전망」자료에서 참조

5. 원화환산 시 적용 환율은 각 기금 결산 월 말, 최초 매매 기준 환율임

(예를 들어 캐나다의 경우 원/CAD: 862.1(2020.3월말) 환율 적용)

자료: 각 기금 연차보고서, KEB 하나은행 환율 고시

지난 10년간 국민연금의 자산 구성비를 살펴보면, 채권 투자 비중은 29.5%p 감소하였으며, 주식 및 대체투자는 각각 22.8%p, 7.0%p 증가하였다. 국민연금 기금은 해외투자를 보다 활성화하여 기금 수익 극대화를 위한 노력이 필요하다. 이를 위해서 해외투자 전문 인력을 확충하고 투자 인프라 개선 등의 역량 강화 노력이 필요하다.

[표 28] 국민연금 투자자산 구성비 변화 추이

구분	2009년(A)	2011년	2014년	2018년	2019년(B)	증감 (C=B-A)
채권	77.5%	68.6%	60.0%	53.2%	48.0%	-29.5%p
주식	17.8%	23.5%	29.9%	34.8%	40.6%	22.8%p
대체투자	4.5%	7.8%	9.9%	12.0%	11.5%	7.0%p

자료: 국민연금 보도자료(2020)

(2) 개인연금 가입 활성화 및 퇴직연금 적극적 운용 확대

노후소득 보장을 위해서는 적극적인 사적 연금 가입 및 운용을 통해 안정적 노후소득을 준비할 수 있도록 하는 방안이 필요하다. 그러나 사적 연금 가입 비율이 높지 않고, 퇴직연금 가입자들의 상품운용 행태 또한 매우 보수적으로 운영되고 있다.

먼저 우리나라 개인연금 가입자의 비율은 저소득층과 저연령대일수록 적립자 비율이 낮은 것으로 나타났다.⁹¹⁾ 연령별 또는 소득수준별 세제혜택의 차등화, 기업의 적극적인 참여 유도를 돕는 정책을 지속적으로 추진할 필요가 있다. 예를 들어 청년층 또는 소득수준이 낮은 계층은 세액공제율을 높여주고 근로자 복지 차원에서 기업이 개인과 1:1 매칭으로 연금을 지원할 경우 정부의 보조금을 지원하는 방법 등이 제시되고 있다. (정희수, 2018)

다음으로 퇴직연금을 살펴보면, 가입자들의 90.1%가 퇴직연금 운용지시 변경을 전혀 하지 않고, 평균 1.96개의 상품만을 운영하여 분산투자 등이 미흡하다. 일본 퇴직연금 가입자의 64%는 가입 후 퇴직연금 운용지시 변경을 하는 등 평균 18.7개 상품을 활용하고 있어 적극적인 운용 행태를 보인다. 우리나라 퇴직연금이 이렇게 보수적 운용 행태를 보이는 이유는 원리금 보장상품에 대한 선호 현상이 높고 운용상품에 대한 정보 부족으로 분산투자를 활용한 장기운용이 미흡하기 때문이다. 퇴직연금 운용에 대한 가입자 인식조사 결과 원금손실 불안감 86.4%, 운용상품 정보 부족 51.7% 등이 퇴직연금 운용의 주된 문제로 지적되었으며, 또한 퇴직연금 가입자중 투자교육 경험자는 21.7%

91) 정희수(2018)에 따르면 국세청 소득(세액)공제 신고자를 대상으로 연금저축

분석한 결과 연금저축의 경우 2016년 근로소득 3천만원 이하 계층의 적립자 비율은 1.9%로, 3천만원~5천만원 계층(12.6%), 1억원 이상 계층(60% 이상)보다 낮은 수준이며, 20대 연령층의 적립자 비율도 5.8%로 40대(17.5%)보다 크게 낮음.

에 불과하여 일본 70.6%에 비해 매우 낮은 수준이다. 적극적인 사적연금 가입 및 운용을 통한 노후소득의 확충을 위해서 투자교육을 강화하고, 장기 자산 배분이 이뤄질 수 있도록 유도하며, 투자 손실로부터 가입자 보호를 위한 대책도 필요하다.⁹²⁾

일찍이 고령화가 진행된 일본의 경우 2011년 「확정각출연금법」개정을 통해 근로자 투자교육을 의무화하였다. 이를 통해 세부적 투자교육 실시 기준을 마련하고, 실시 여부를 정부가 상시적으로 관리 감독하고 있다. 그뿐만 아니라 일본은 투자 정책보고서 작성 의무화 등을 통해 퇴직연금 적립금이 장기상품 중심으로 운용되도록 유도하며, 저소득 취약계층의 안정적 수익을 위해 디폴트 옵션 제도 등을 운영하고 있으나 우리나라는 대표 상품 제도 등을 시행하는 데 그치고 있다⁹³⁾. 또한 일본은 투자 손실에 대한 귀책사유 등을 만들어 책임 범위를 명확히 하고 있으나, 우리나라는 수탁자 책임을 포괄적으로 제시하고 있는 데 그쳐 가입자 보호를 위한 세부적인 규정이 없다.

일본의 사례를 보면, 우리나라는 저소득 취약계층의 안정적 수익을 위한 연금자산 운용방안이 없으며, 투자능력 향상을 위한 제도적 장치가 미흡하고, 가입자 보호를 위한 세부 규정도 미흡한 것으로 보인다.

시카고 대학의 행동경제학으로 유명한 리처드 탈러는 자동 가입과 점진적 저축증대⁹⁴⁾를 제도화하는 것을 통해 사람들의 저축률을 높일 수 있음을 주장하였으며, 미국은 2006년 ‘자동 가입제도(Automatic enrollment)’가 들어있는 연금보호법(Pension Protection Act)을 제정하였다. 이후 영국은 2012년 직장연금제도(A workplace pension scheme)를 자동화등록방식(Opting in)으로 변경하였으며, 1992년 도입된 호주의 퇴직연금제도인 슈퍼애뉴에이션(Super Annuation)은 강제가입과 더불어 가입자들이 운용지시를 하지 않을 경우 자동적으로 운영되도록 하는 디폴트옵션(Default Option)제도를 적용하여 운용되고 있어 안정적인 노후자산 운용으로 평가 받고 있다.

92) 류건식, 강성호(2018), “한일 퇴직연금의 운용행태 및 제도평가”, KIRI 고령화리뷰 제28호

93) 디폴트 옵션은 가입자가 별도 상품 가입이 없어도 자동으로 연금자산을 운용 해주는 형태인데 반해, 대표 상품은 일단 가입자가 운용상품을 선택하여야 함. 우리나라는 근로자가 퇴직연금 운용방법을 손쉽게 선택할 수 있도록 금융회사가 대표 상품을 마련해 가입자에게 제안하는 제도를 시행하고 있다.

94) 점진적 저축증대란, 향후 임금 상승 시점에 저축률을 올리는 방안을 지금 결정하도록 하는 것이다. 저축률 증가를 임금 인상과 연동함으로써 손실회피 성향을 피하고 미래의 어느 시점에 실행될 사안을 지금 결정하도록 함으로써 현재 편향을 크게 누그러뜨릴 수 있다고 보았다. 그뿐만 아니라 퇴직연금 가입 시 필수 양식들을 작성하고 제출하는 과정에서의 편의성이 가입률을 크게 높일 수 있으나 이런 방식에는 많은 비용이 들기 때문에 자동 가입을 디폴트 옵션으로 두는 방법으로 저축률을 높일 수 있다고 보았다.(리처드 탈러, 똑똑한 사람들의 멍청한 선택, 2016)

즉, 국민연금의 낮은 소득대체율을 보완하기 위한 수단으로서 개인연금 및 퇴직연금의 가입률을 높이고, 해당 연금 자산의 적극적 운용을 통해 노후소득을 제고하는 방안이 될 수 있다.

나. 고령층 부동산 유동화

고령층은 자산에서 부동산 비중이 높아 현금 지출에 대한 노후대비가 취약하므로 부동산 자산의 유동성 활성화 방안이 필요하다. 우리나라의 고령층은 공적연금제도의 보장 수준과 발달 정도가 미흡하여 주로 자산 축적을 통해 노후를 대비하였으며, 특히 부동산에 대한 선호가 높아 금융자산 비중이 크게 낮은 편이다. 정부가 2007년부터 시행하고 있는 주택연금제도는 유동성이 낮은 부동산 자산의 유동화를 통해 고령층의 소득 부족을 완화하기 위한 시책이다. 주택연금은 고령자의 주택을 담보로 금융기관(은행)이 매월 노후 생활자금을 지급하는 대출 상품으로서 주택금융공사가 보증료를 받고 이를 공적 보증하는 역모기지 제도이다. 주택연금 제도의 가입대상자는 부부 중 1인이 만 60세 이상이고 보유 주택 합산 가격이 9억 원 이하이며 거주를 조건으로 하고 있었으나, 가입 활성화를 위해 주택연금 가입연령을 60세에서 55세로 하향 조정하고, 가입주택 가격 상한을 시가 9억 원에서 공시가격 9억 원으로 낮추는 등의 활성화 정책⁹⁵⁾을 발표하였다.

현재까지 가입자 수는 꾸준히 증가하여 2016년 이후 매년 1만 명 이상이 신규 가입하였고, 2020년 3월 현재 총 7만 3,421명이 가입(한국주택금융공사)한 것으로 나타났다. 2019년 주거실태조사 자료에 따르면 가구주의 연령이 60세 이상인 가구의 자가 보유율은 77.5%이며, 이를 바탕으로 주택연금 가입대상으로 볼 수 있는 가구의 수는 약 483만 가구에 달한다. 그러나 2020년 3월까지의 가입자는 총 7만 명에 그쳐 총 가입률은 1.52%에 그치고 있다.⁹⁶⁾

뿐만 아니라 2016년 이후 가입자 수 증가는 정체되어 있는 가운데, 해지율이 증가하면서 작년까지 누적 중도해지율⁹⁷⁾은 11.0%에 달하고 있어 제도 개선이 필요해 보

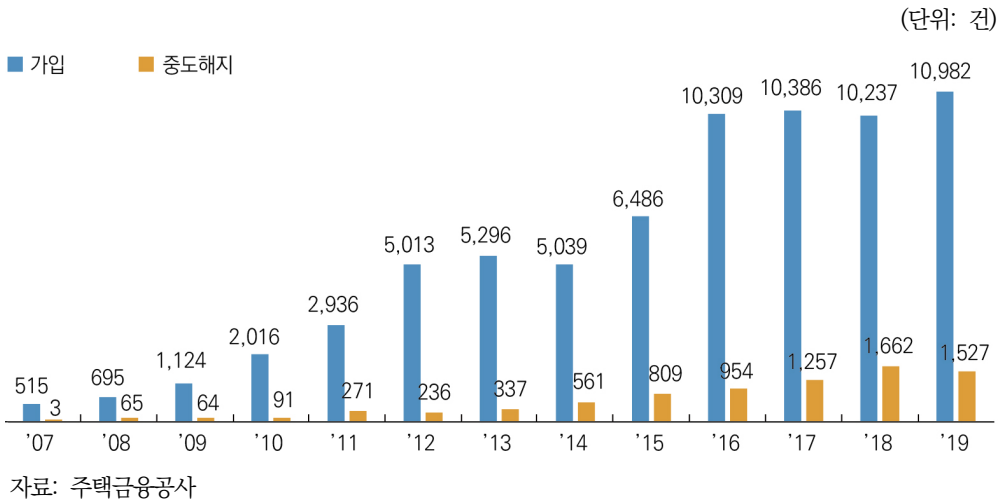
95) 인구정책 TF 경제활력대책회의 3번째 대책(고령인구 증가 대응방안)발표(2019.11.13.)

96) 주거실태조사의 기준이 되는 2018년 인구주택총조사에 따르면 가구주의 연령이 60세 이상인 가구는 6,230,137가구이며, 2019년 주거실태조사에서 가구주의 연령이 60세 이상인 연령대의 자가보유비율은 77.5%로 나타나 주택연금에 가입할 수 있는 가구는 약 4,828,356가구에 달함. 최근 주택연금가입 연령을 55세로 하향 조정하였으므로 이 경우 가입률은 더 낮아질 것으로 보인다.

97) 주택연금이 도입된 기간(2007~2019년) 동안의 가입건수(71,034건)와 해지건수(7,837건) 비율이다.

인다. 주택연금을 중도 해지하면 보증료, 월수령액, 대출이자까지 상환해야 함에도 불구하고 해지율이 높은 이유는, 월수령액에 대한 만족도가 낮고 주택 가격 상승 시 이에 대한 자본이득을 취하는 것이 더 유리하기 때문인 것으로 분석되고 있다.⁹⁸⁾ 부동산 자산 비중이 높은 고령층의 안정적인 주거환경 및 소득 보전을 위해 주택연금 가입을 활성화하고, 중도해지 사유를 최소화할 수 있도록 제도 보완하는 등의 방안 마련이 필요하다.

[그림 54] 주택연금 가입 및 중도해지 건수



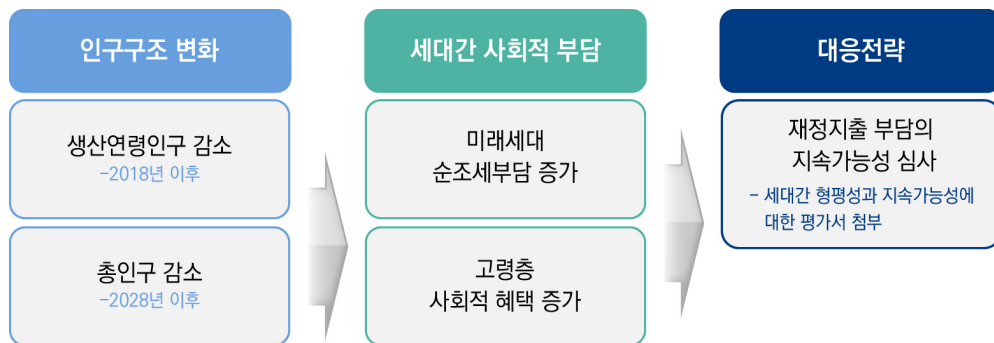
98) 조은영(2018), “주택연금 중도해지자의 특성 분석”, NABO산업동향&이슈 제10호

5. 재정지출 부담의 세대간 형평성 개선

인구구조 변화로 인해 인구구조가 고령화되면서 이와 관련된 정부의 재정지출은 급격히 증가할 것으로 예상된다. 늘어나는 재정지출의 재원은 미래세대의 순조세부담 증가를 통해 조달하게 되며, 반면에 재정지출의 증가로 인한 고령층의 사회적 혜택은 증가하게 된다.

따라서 인구구조 변화로 인한 세대간의 사회적 부담 및 혜택이 차이가 나면서 세대간 형평성의 문제를 발생시키게 된다. 재정지출 부담의 세대간 격차가 커지게 될수록 재정지속가능성이 악화되고 사회적 갈등을 유발할 가능성이 높게 된다. 이에 본고는 재정지출 부담에 대한 지속가능성을 심사하는 제도의 도입을 세대간 형평성 문제에 대한 대응 전략으로 제시한다.

[그림 55] 재정지출 부담의 세대간 형평성 개선 대응전략

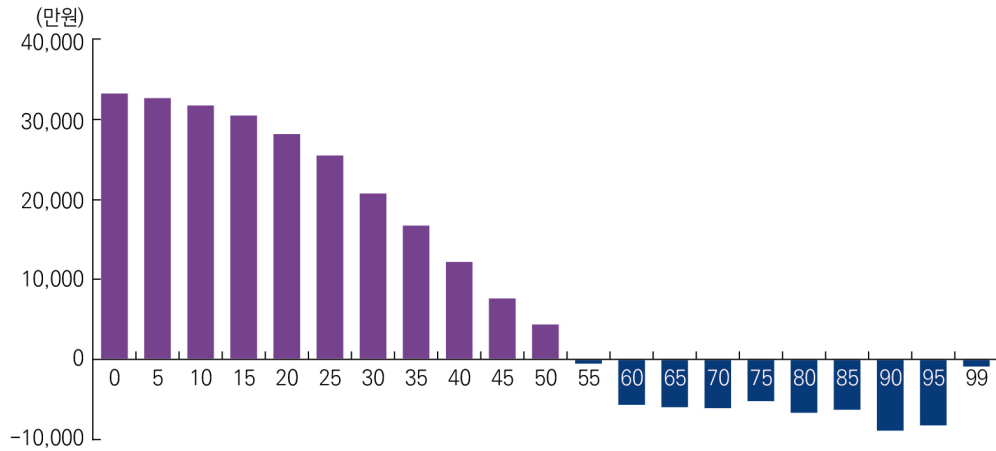


가. 세대간 회계를 이용한 세대간 세부담⁹⁹⁾

세대간의 사회적 부담의 차이를 조세부담 측면에서 파악하고자 본고는 재정지출 전망을 통해 향후 부담하게 될 순조세부담을 연령대별로 분류하여 세대간의 순조세부담의 크기를 비교하여 본다. 이를 위해 국회예산정책처의「2012~2060년 장기 재정전망 및 분석」을 토대로 세대별 회계방법을 통해 연령대별 순조세부담을 계산하였다.

99) 이하의 내용은 “국회예산정책처, 「한국경제 성장여건 변화 대응 재정전략」, p.00”을 참조하여 작성되었다.

[그림 56] 2012~2060년 장기 재정전망에 따른 연령대별 순조세부담액의 현재가치

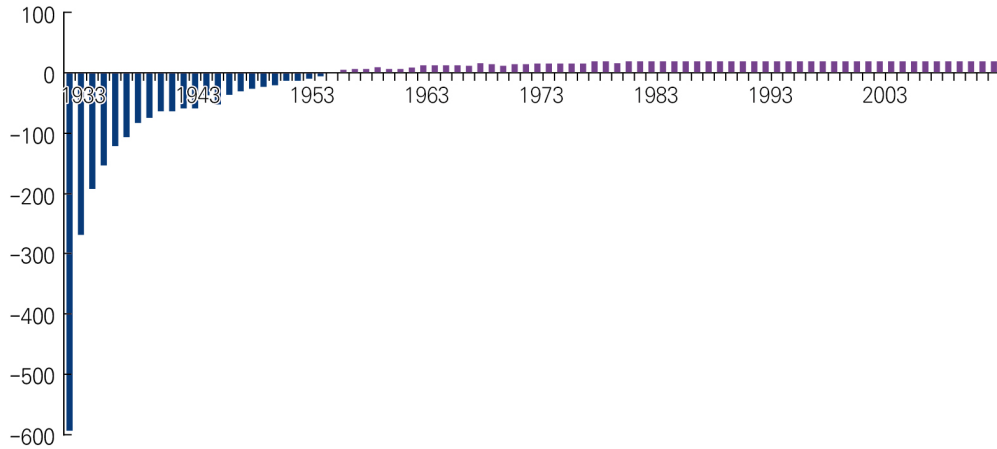


자료: 국회예산정책처(2012)

위 그림은 2012년 기준 국민들이 장기 재정 부담을 어떻게 분담하게 되는지 보여주는 것이다. 그림의 연령별 막대 그래프는 각 연령대에 해당하는 사람의 순조세부담액을 현재가치로 환산한 것을 의미한다. 순조세부담액이란 잔여 생애 동안 정부에 납부해야 할 전체 조세부담액에서 정부로부터 지급받을 이전수입을 차감한 것이다. 그림의 막대가 양수(+)이면 평생 내야 할 세금이 받을 수 있는 이전수입보다 많다는 뜻이며, 음수(-)이면 평생 받을 수 있는 이전수입이 내야 할 세금보다 많다는 것을 의미한다.

2012년 연령대별 순조세부담액 산출결과는 현재 우리나라 재정제도가 젊은 세대에 상대적으로 불리한 구조임을 보이고 있다. 구체적으로 2012년 기준 50세인 사람의 순조세부담액(현재가치)은 3,815만원인데 반해 40세는 1억 2,392만원, 30세는 2억 1,109만원, 20세는 2억 9,640만원, 10세는 3억 2,611만원, 0세는 3억 4,026만원으로 나타났다. 반면, 60세 순혜택 규모는 현재가치로 7,868만원, 70세는 8,033만원, 80세는 8,701만원으로 계산되었다.

[그림 57] 연령별 생애소득 대비 순조세부담액



자료: 국회예산정책처(2012)

생애소득대비 순조세부담액 비율로 살펴보면 0세의 순조세부담액은 생애소득대비 22.2%에 달하나 1964년생은 10.1%, 1957년생은 1.6%밖에 되지 않는 것으로 나타났다. 반면, 1954년생은 순혜택이 생애소득의 10.9%, 1950년생은 27.1%, 1944년생은 50.4%에 달하는 것으로 산출되었다. 즉, 우리 재정구조는 기성세대는 상대적으로 큰 혜택을 보고, 그 재원은 미래세대가 담당하는 것으로 분석되었다.

나. 재정지출 부담에 대한 지속가능성 심사제도 도입¹⁰⁰⁾

독일은 국가 지속가능성(Nachhaltigkeit)의 한 전략으로 세대 간 형평성(Generationsgerechtigkeit)을 선정하였고, 이후 이는 독일국민의 행동원칙에 영향을 미치도록 헌법 조항에 반영하였다. 독일의 법률안에 대한 지속가능성심사는 ‘세대 간 형평성’, ‘사회적 통합’, ‘삶의 질 향상’ 그리고 ‘국제적 협력’이라는 4개 영역에 걸쳐 법안의 환경·경제·사회적 영향, 그리고 현재 및 미래세대에 대한 영향을 분석대상으로 하고 있다. 2009년 헌법조항(제109조 3항)¹⁰¹⁾을 수정하여 국채발행에 관한 정부의 권

100) 이하의 내용은 “국회예산정책처, 「2020 주요국의 예산제도」, 2020. p.129 4.지속가능성심사제도”를 참조하여 작성되었다.

101) (제109조 3항) 연방과 주의 예산은 원칙적으로 부채발행을 통한 수입 없이 균형을 이루어야 한다. 연방과 주는 경기상승과 침체 시 정상적인 상황에서 벗어난 경기변동의 영향을 감소시키기 위한 규정과 국가가 통제할 수 없고 국가의 재정상황에 심각한 영향을 미치는 자연재해나 그 밖의 비상사태를 규율하기 위한 예외적인 규정을 정할 수 있다. 예외적인 규정에 대해서는 그에 상응하는 변제 규정을 정한다.

한을 제한함으로써 미래세대에 재정적인 부담을 지우지 않도록 세대 간 형평성을 고려하려 하고 있다. 또한 독일연방의회는 2004년 지속가능발전자문위원회(Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung: PBNE)를 설치하고, 세대 간 형평성을 중시하는 지속가능성 심사를 시행하고 있다. 독일연방정부공통사무규칙 제44조 제1항에 의해 세대 간 형평성의 관점에서 입법안의 직접적인 효과와 부수적인 효과를 분석하여 입법안이 어떻게 장기적으로 환경, 경제, 사회에 영향을 미쳐 세대 간 형평성과 지속가능성이 유지되는지를 심사하고 있다.

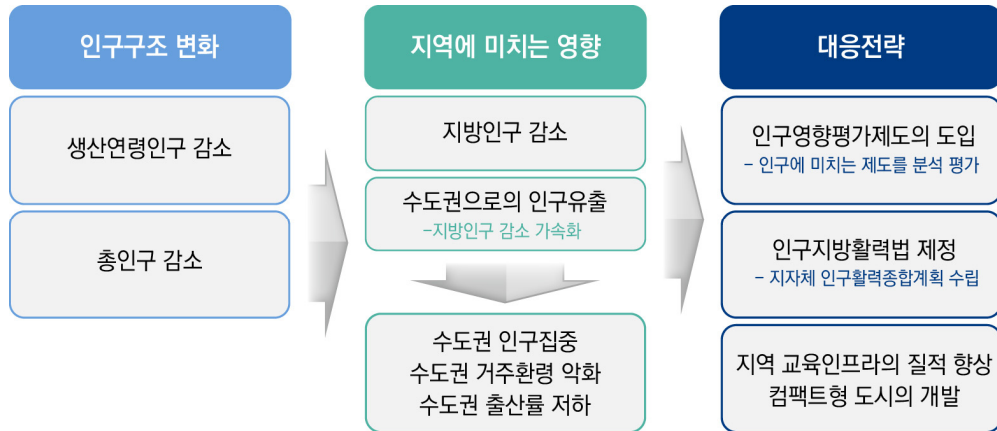
이에 우리나라도 인구구조 변화로 인해 대규모 재정지출 부담을 일으키는 법률안, 예산안 등에 대한 국회의 심사시 세대간 형평성과 지속가능성에 대하여 분석한 평가서를 첨부하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

6. 지방인구 감소 위험 대응

지방의 인구감소 및 인구구조 변화로 인한 그 영향력의 수준은 국가차원과 지역단위에서 차이가 존재할 수 있다. 예컨대, 지역에서 인구구조 변화 혹은 인구감소 문제는 지역의 사회경제에 부정적 파급효과를 초래하고, 이에 따라 거주자들은 더 나은 환경을 찾아 다른 지역으로 이동하는 사회적 이동을 가져온다. 이는 다시 지역 인구구조와 생활여건을 더욱 악화시키는 악순환을 발생시킨다.

또한 지역의 인구감소 및 상업 및 생산 분야에서의 경제활동 감소는 지방자치단체의 세수감소가 주요요인으로 작용하여 「지방재정 악화 → 인프라 사업의 축소 → 교육 환경 악화 심화」 등이 나타날 가능성이 크다. 지방의 인구감소문제에 대한 대응을 위해서는 출산을 제고를 위한 결혼·출산·보육뿐만 아니라 주거와 일자리, 교육 등 다양한 부분에 있어 인구유출의 요인을 통합적 시각에서 분석하고 그 대응방향을 설정할 필요가 있다. 즉 지방인구 감소에 대한 대응은 전체적인 인구감소에 대한 대응과 더불어 타 지역으로의 인구이동 혹은 인구유출에 대한 대응을 동시에 고려해야 한다. 이에 본고는 지방 인구감소문제에 대한 대응 전략으로 제도적인 측면에서 인구영향평가제도의 도입과 인구·지방활력법 제정을 제시하며, 지역균형 발전을 통한 인구이동 억제에 위해 지역 교육인프라의 질적 향상과 콤팩트형 도시의 개발 등의 전략을 제시한다.

[그림 58] 인구구조 변화에 따른 지방에 미치는 영향 및 대응전략



가. 인구영향평가제도의 도입

인구구조의 급격한 변화 속에서 인구감소에 대한 위험을 감지하고 대응하기 위해 서는 정책 수립단계부터 인구에 미치는 영향을 분석하고 인구구조 변화에 악영향을 미치는 요인을 사전에 개선하고 보완할 필요가 있다. 이를 위해 조례·규칙 제·개정 시, 정책수립 시, 사업추진 시 인구에 미치는 영향을 사전에 분석·평가할 수 있도록 각 지역의 특성에 맞는 인구영향평가제도 도입을 검토할 필요가 있다.

인구영향평가제도는 주요 정책이나 사업계획을 수립하는 경우 인구문제에 미칠 영향을 분석·평가하여 저출산 및 고령화 등 인구문제 해소에 긍정적인 영향을 주도록 조치하는 제도를 말한다.

인구영향평가제도는 국가 및 지방자치단체가 저출산·고령화 등 인구문제에 능동적으로 대응하고 지역실정에 맞는 인구정책을 수립·추진하기 위하여 인구문제에 미칠 수 있는 영향을 사전·사후적으로 분석하여 해당지역의 인구문제 해소에 긍정적인 영향을 주기 위하여 도입하는 것이다. 인구영향평가제도의 대상범위는 각 지역이 처한 현실에 따라 달라질 것이지만 인구에 영향을 미치는 각종 계획과 정책, 제도를 대상으로 한다. 기존의 정책이나 제도에 대해서는 인구영향 검토를 통해 보완점을 제시하여 정책수정이 가능한 사항은 수정하여 추진하고, 향후 수립하는 정책은 인구증가를 기본 목적으로 사업의 목표와 방향을 정립하도록 유도할 수 있다. 또한 도시기본계획이나 군기본계획 상 과대추정된 인구를 기반으로 도시계획시설을 계획하고 있다면 자치단체 차원에서 사업축소를 권고하거나 사업 우선순위 및 지자체 예산에 반영할 수 있다.

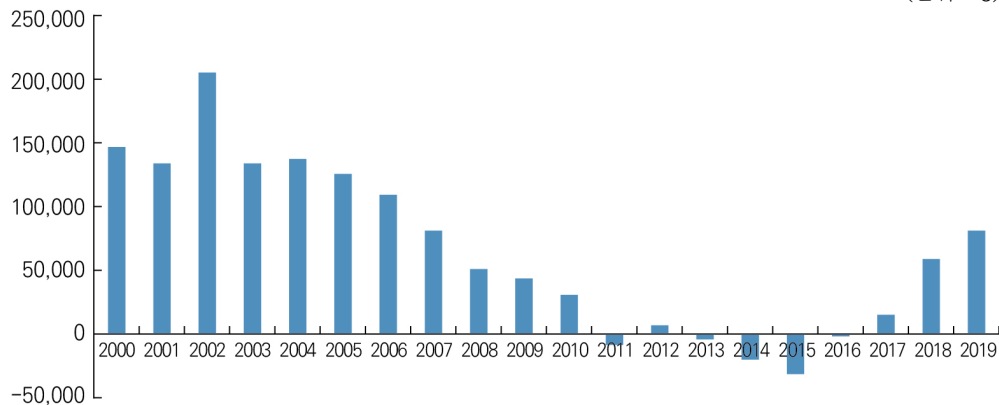
나. 지역 교육인프라의 질적 향상과 컴팩트형 도시의 개발

지방인구 감소위험의 주요 이유는 수도권과 비수도권 간 경제·사회 환경 격차 심화와 이로 인한 청년층의 비수도권에서 수도권으로의 인구유출이라고 볼 수 있다.

다음의 표에서 보는 바와 같이 수도권으로의 인구순유입이 2017년 16,006명, 2018년 59,797명, 2019년 82,741명으로 최근 들어 증가추세에 있다. 청년층은 교육 및 문화 활동, 취업 등을 위해 지역 내·외에서 단계적이며 순차적으로 이동하는 경향이 두드러진다. 이러한 청년층 이동의 특성상 비수도권이 수도권에 비해 교육문화 환경, 일자리 등에 있어서 부족하다면 청년층은 수도권으로 보다 많이 이동할 것이다.

[그림 59] 연도별 수도권 인구순유입 현황

(단위: 명)



자료: 통계청

따라서 청년층의 지방에서 수도권으로의 인구유출을 최소화하고 비수도권으로 인구가 유입될 수 있도록 지역 교육인프라의 질적 향상, 지방 중소도시 기반시설의 질적 강화를 위한 컴팩트형 도시의 건설 등이 필요하다.

지역 교육인프라의 질적 향상을 위하여 지방의 지역 교육 거점으로서의 지방대학의 경쟁력 강화와 특화 교육을 강화하는 전략으로서 ① 지방대학의 구조조정을 통한 경쟁력 제고, ② 산·학·관 연계를 통한 지역 주력 및 성장 산업에 특화된 대학교육 강화 등을 고려할 필요가 있다.

지방 중소도시 기반시설의 질적 강화를 위한 컴팩트형 도시의 건설은 ① 지역유형별(대도시, 지방핵심도시, 지방중소도시, 산간지역 등) 지역자원을 활용한 양질의 일자리

창출, ② 문화기반시설 등 공공서비스의 공동이용 및 질적 차별화 등을 고려하는 것이다. 콤팩트형 도시란 인구가 감소하고 있는 지역에서 발생하는 문화 및 공공서비스의 질 저하를 해소하기 위해 지역 중심부에 행정, 의료 등 공공서비스를 집중시킴으로써 교통수단을 이용하지 않고도 편의시설을 이용할 수 있도록 하면서 주변지역은 녹지로 보전하는 방식으로 개발하는 도시이다. 인구가 실질적으로 감소하고 있는 도시 혹은 지역에 대하여 의료, 복지, 간호 등 공공서비스의 경우 공급의 효율화 및 비용절감을 위해 중심 도시를 핵으로 하여 인근 지역까지 광역화한 공급체제를 구축할 필요가 있다.

다. 인구·지방활력법 제정

장기적으로는 일본의 「지방창생법」과 같이 타 법률과 별도로 지방소멸에 대한 위기인식 하에서 지방자치단체의 인구활력종합계획 수립 및 지원을 위한 한국형 지방창생법을 제정할 필요가 있다.

일본의 경우 「지방창생법」 하에서 국가 차원의 지방창생전략을 수립하고 내각부에 지방창생본부를 설치하여 지방소멸에 선제적으로 대응하고 있다.

우리나라는 2017년 6월 인구감소지역에 대한 정부차원의 지원방안을 담고 있는 「인구감소지역발전특별법」이 국회에서 발의된 바 있다. 「인구감소지역발전특별법」은 그동안 급속히 감소하는 지역을 인구감소지역으로 지정하여 5년마다 인구감소지역발전기본계획을 수립·시행하고, 국가 재정지원을 통해서 해당 지역의 정주 여건을 조성하고 주민의 생활기반을 확충하는 등 다양한 지원방안을 마련함으로써 지역경제와 국토의 균형 있는 발전을 도모하기 위하여 발의되었으나 아직 제정되지는 못하고 있다.

인구구조 변화에 대응하는 새로운 지역발전정책은 기존의 쇠퇴지역, 과밀지역, 침체지역 등 낙후지역 중심의 인프라정책이 아니라 저출산·고령사회 정책 및 생활환경개선, 의료복지수준 향상, 일자리 및 주거정책개선 등 주민의 정주환경 개선 및 인구유출 방지대책 사업 등 종합적인 정책을 말한다.

따라서 인구감소지역만을 대상으로 한 특별법이 아니라 일본의 「지방창생법」과 같은 지방자치단체의 전방위적인 정책을 지원하는 구조가 필요하다고 판단된다. 따라서 저출산·고령화인구이동으로 인한 지역인구 유출및 감소에 대응하고 각 지역에서 살기 좋은 환경을 확보하고 활기찬 지역사회를 유지해나가기 위해서 지방자치단체의 인구대응시책을 종합적이고 계획적으로 실시하기 위하여 (가칭)인구·지방활력법 제정이 필요하다.

참고문헌

- 곽소희·김호범, “노동력 공급감소와 질적 향상이 경제성장에 미치는 효과”, 「산업경제연구」, 제20권 제1호, 2007
- 국민연금공단, 「국민연금 2019년도 기금운용 수익률 11.3%, 수익금 73조원」, 보도자료 2020.2.27.
- 국토교통부, 「2018년도 주거실태조사 결과 발표」, 보도자료 2019.5.16.
- _____, 「2020년 주거종합계획」 보도자료, 2020.5.21.
- 국회예산정책처, 「2016~2060년 NABO 장기 재정전망」, 2016
- _____, 「생산연령인구 변화가 경제성장에 미치는 영향 분석」, 「산업동향&이슈」제1호, 2017
- _____, 「2017회계연도 결산 위원회별 분석(보건복지위원회·여성가족위원회 소관)」, 2018
- _____, 「2019-2060년 국민연금 재정전망」, 2019
- _____, “인구구조의 변화가 지역경제 성장에 미치는 영향”, 「산업동향&이슈」 제20호, 2019
- _____, “정년연장과 임금피크제의 고용효과”, 「산업동향&이슈」 제25호, 2019
- 권규호, 「한국의 인구구조 변화와 장기 성장 전망: 일반균형론적 접근」, 한국개발연구원, 제 26호, 2015
- 금융위원회, 「노후대비 자산형성 지원을 위한 인구정책TF 논의결과」 보도자료 2019.11.12.
- 기획재정부·고용부·노동부, 「사적연금 활성화 대책」 보도자료, 2014.8.27.
- 기획재정부, 「인구정책 TF 경제활력대책회의(고령인구 증가 대응방안)」 보도자료 2019.11.13.
- 김대일, “근로자 저축유인과 정년연장의 경제적 효과”, 「노동경제논집」 제33권 제3호, 한국노동경제학회. 2010
- 김사현, “여성노동자의 고용조건과 출산”, 「사회복지정책」제36권 제2호, 한국사회복지정책연구원, 2009
- 김세중·김유미, “연금보험시장 부진의 원인과 과제”, KIRI 리포트, 2019
- 김준영, “고령층 고용변동이 청년층 고용에 미치는 효과: 사업체패널 자료를 이용한 분석”, 「노동경제논집」 제34권 제1호, 한국노동경제학회, 2011
- 김지섭·오윤해, “고령화와 가계부채: 장기간 미시 자료 분석을 중심으로”, KDI 제8호, 2016

- 남재량, 「정년 60세 이상 의무제 시행의 고용효과 연구」, 한국노동연구원 연구보고, 2018
- 대한민국정부, “제3차 저출산·고령사회기본계획(2016~2020)”, 2015
- 류건식·강성호, “한일 퇴직연금의 운용행태 및 제도평가”, KIRI 고령화리뷰 제28호, 2018
- 성명기, “인구구조 고령화가 성장에 미치는 영향 : OECD 국가들을 중심으로”, 「연금포럼」 제68호, 국민연금연구원, 2017
- 송다영, “영국 가족정책의 변화와 한계”, 「비판사회정책」, 제28호, 비판과 대안을 위한 사회복지학회 2009
- 안병권·김기호·육승환, “인구고령화가 경제성장에 미치는 영향”, 「경제분석」 제23권 제4호, 한국은행, 2017
- 안선영·김동현, “노동력의 고령화는 노동생산성을 저하시키는가? : 한국 사례에 대한 실증분석”, 「한국경제연구」 제32권 제4호, 한국경제연구학회, 2014
- 이규용 외 4인, 「이민정책의 국제비교」, 한국노동연구원 제6호, 2015
- 이준상, 「일반균형모형을 이용한 한국경제의 성장 분석:1990~2010」, 한국개발연구원 제1호, 2012
- 인구정책연구실, 「저출산·고령사회 대응 국제비교 공동연구: (4)주요국의 가족정책-스웨덴, 프랑스, 독일, 일본을 중심으로」, 한국보건사회연구원, 2018
- 최복천 외 13인, 「영국의 사회보장제도」, 한국보건사회연구원, 2018,
- 정희수, “국내 연금시장 분석 및 활성화 방안”, KEB하나은행 하나금융경영연구소, 2018
- 조은영, “주택연금 중도해지자의 특성 분석”, NABO산업동향&이슈 제10호, 2018
- 주보혜 외 5인, 「국제기구와 주요 선형 국가의 고령화 대응 정책 분석」, 한국보건사회연구원, 2019
- 주상영, “불평등 심화와 고령화의 거시경제적 효과: 한국의 사례”, KDI 소득 3만달러 대한민국 평가와 과제 국제컨퍼런스 발표논문, 2019
- 이현주 외 5인, 「스웨덴의 사회보장제도」, 한국보건사회연구원, 2018
- 지은정, “인력고령화와 노동생산성: 교육훈련의 상호작용효과를 중심으로”, 사회보장연구, 32권 2호, 한국사회보장학회, 2016
- 채민석, “브렉시트 이후 영국의 이민정책”, 한국노동연구원, 국제노동브리프 2019년 4월호
- 최경수, 「이민 및 외국인력 유입이 노동시장에 미치는 중장기 효과」, 한국개발연구원, 2010
- 통계청, 「장래인구추계: 2017~2067」, 2019
- _____, 「장래인구추계: 2015~2065」, 2016
- _____, 「장래가구 추계(2017~2047)」 보도자료, 2019
- _____, 「2018년 기준 퇴직연금통계」 보도자료, 2019

- Acemoglu, D. & Restrepo, P., *Secular stagnation? The effect of aging on economic growth in the age of Automation*, American Economic Review: Papers & Proceedings, 2017
- Auerbach, Alan J., and Laurence J. Kotlikoff, *Dynamic Fiscal policy*, Cambridge University Press, 1987
- Bloom, D. E., D. Canning. & G. Fink. *Implications of population ageing for economic growth*. PGDA Working Paper, No. 64. Havard School of Public Health, 2011
- Eurostat, *Employment rate of older workers*, age group 55-64
- Federal ministry for Family Affaris Senior Citizens, Women and Youth, *Family Report*, 2006
- Federica Daniele, Taku Honiden, Alexander C. lembcke, *Ageing and productivity growth in OECD regions: Combatting the economic impact of ageing through productivity growth?*, OECD Regional Development Working Papers, 2019
- Frey and Osborne, *The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?*, Technological Forecasting and Social Change, 2017, vol. 114, issue C, 254-280.
- Maestas Mullen, Powell, *The effect of population aging on economic growth, the labor force and productivity*, NBER working paper no.22452, 2016
- OECD, *OECD Family Database*, 2017
- _____, *Economic Suveys: Korea*, 2018
- _____, *Pensions at a Glance 2019*, 2019
- _____, *Society at a Glance 2019*, 2019
- Skirbekk, *Age and Individual Productivity: A Literature Survey*, Max-Planck-Institute for Demographic Research Working Paper WP 2003-028, 2004
- Summers, L., *Demand Side Secular Stagnation*, American Economic Review: Paper & Proceedings, Vol. 105(5), pp. 60-65, 2015
- United Nations, *The Aging of Population and Its Economic and Social Implications*, New York: United Nations, 1956
- _____, *World Population Prospects 2017*, 2017
- _____, *World Population Prospects 2019*, 2020

한국경제의 구조변화와 대응전략 II
지속성장을 위한 인구구조변화 대응전략

발간일 2020년 8월 7일

발행인 이종후 국회예산정책처장

편 집 경제분석국 인구전략분석과

발행처 **국회예산정책처**

서울특별시 영등포구 의사당대로 1

(tel 02·2070·3114)

인쇄처 (주)명문기획 02·2079·9200

내용에 관한 문의는 국회예산정책처 경제분석총괄과로
연락해주시기 바랍니다. (tel 02·6788·3780)

ISBN 978-89-6073-281-0 93350

© 국회예산정책처, 2020

제 21 대
국회개원

건전한 재정
희망한 미래



국회에산정책처
National Assembly Budget Office

(07223) 서울특별시 영등포구 의사당대로 1
Tel. 02-2070-3114 www.nabo.go.kr

발 간 등 록 번 호
31-9700498-001809-01