

고령화 · 저성장 시대,

우리는 준비되어 있는가?

성수연 도시공간연구실 연구원 요약/정리 syseong@si.re.kr

서울연구원

행사 개요

- 행사명: [정책세미나] 고령화 · 저성장 시대, 우리는 준비되어 있는가?
- 일시: 2015.7.21. (화) 9:30~18:00
- 장소: 대한상공회의소 의원회의실
- 주최: 경제 · 인문사회연구회, 기획재정부 중장기전략위원회
- 주관: 한국개발연구원
- 공동연구: 국토연구원, 산업연구원, 통일연구원, 한국개발연구원, 한국금융연구원, 한국노동연구원, 한국보건사회연구원, 한국여성정책연구원, 한국조세재정연구원, 동국대학교
- 후원: 매일경제

1. 개요

국제통화기금(International Monetary Fund, IMF) 외환위기와 세계금융위기 등을 거치면서 우리나라는 고도성장기를 지나 저성장기로 접어들고 있다. 이와 함께 급속한 고령화가 진행되면서 사회 전반의 성장세가 둔화되고 있다. 청년실업, 노동시장 경직성, 의료 및 복지 서비스 등 우리 사회가 직면해 있는 대부분의 문제는 인구 고령화와 경제 저성장에 기인한다.

우리는 고령화와 저성장시대에 얼마나 준비하고 있는가. 또한 고령화와 저성장에 대응하기 위한 정책 대안은 무엇일까. 이 질문에 대한 답을 찾기 위해, 지난 7월 21일 대한상공회의소에서는 ‘고령화 · 저성장 시

대, 우리는 준비되어 있는가?’라는 정책세미나가 열렸다. 이번 세미나는 경제인문사회연구회와 중장기전략위원회가 개최한 것으로, 한국개발연구원(Korea Development Institute, KDI), 국토연구원, 산업연구원, 여성정책연구원, 통일연구원, 한국노동연구원, 한국보건사회연구원, 한국조세재정연구원, 한국금융연구원, 동국대학교 등 총 10개 연구기관이 협동연구 ‘고령화 · 저성장 시대 대한민국의 지속발전을 위한 정책 과제’의 주요 결과를 공개하였다.

축사를 맡은 김인호 중장기전략위원회 공동위원장은 “여러 분야별 연구가 아직은 큰 성과를 보이지 못하는 시점에서, 이번 공동연구는 종합적이고 포괄적으로 검토하고, 중장기 전략을 기획하는 중요한 역할을

그림1 저출산 고령화 분야 정책세미나 참석한 주형환 차관



자료 : 기획재정부

할 것”이라고 밝혔다. 주형환 기획재정부 차관은 “저출산·고령화는 한국 경제가 직면하고 있는 중대한 도전 요인이며, 새롭게 대응하는 것이 아니라 기존 정책을 점진적으로 변화시키는 것”이라고 주장하였다. 김준경 한국개발연구원 원장은 “더 이상 지속적인 성장을 담보하기 어려운 시점이며, 고령화가 재정·금융·노동·산업 등 각 분야에 영향을 미치면서 우리 사회의 구조적 문제를 더욱 심화시키므로 이에 대응할 필요가 있다”고 강조하였다.

이날 세미나는 고령화·저성장이라는 거시적인 주제에 대해 실천적인 답을 찾고자 세부 세션으로 나누어 발표와 토론이 진행되었다. 고령화의 파급효과와 대응방향, 소득보장과 사회통합, 노동과 산업, 국토와 통일 등 총 4개 세션으로 구성되었다.

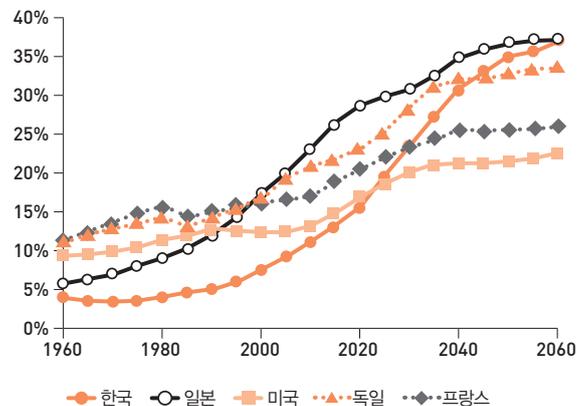
2. 고령화의 파급효과와 대응방향

김정호 아주대 교수는 “한국 경제의 잠재성장률은 급격한 고령화에 따른 취업자 수 감소로 2060년 0.8%까지 하락할 것”으로 전망하였다. 김 교수는 한국의 출산율이 경제협력개발기구(Organization for Economic

Cooperation and Development, OECD) 평균 수준으로 높아진다고 할지라도 고령인구 비율 감소에는 큰 영향을 주기 어렵다고 내다봤다. 고령화에 대응하여 논의되고 있는 고용확대도 한계가 있다고 지적하였다. 고령인구의 경제활동 비율이 일본·독일 수준으로 높아지더라도 잠재성장률의 하락은 피할 수 없다는 것이다. 잠재성장률을 높이기 위해서는 노동시장의 효율성을 제고하고, 기업혁신 등을 통해 총요소생산성을 높이는 것이 가장 중요하다고 분석하였다. 또한, 노동시장에서는 정규직과 비정규직의 이중구조를 타파하고 서로 상생하는 노사관계를 유도할 필요가 있다고 지적하며, 대기업과 중소기업 간 격차를 줄이고 혁신을 장려해야 한다고 강조하였다.

급속한 고령화가 재정 분야에 미치는 영향은 어떠한가. 최준욱 한국조세재정연구원 선임연구위원은 고령화의 직접적인 영향만을 고려한다고 하더라도 극심한 재정 악화가 전망되며, 현시점이 아니더라도 일정 시점 이후에는 사회보장부담금의 인상은 불가피할 것으로 내다봤다. 분석에 따르면 2020년 12.9%였던 한국의 국내총생산(Gross Domestic Product, GDP) 대비 복지지출은 2040년에는 22.6%, 2060년에는 28.9%

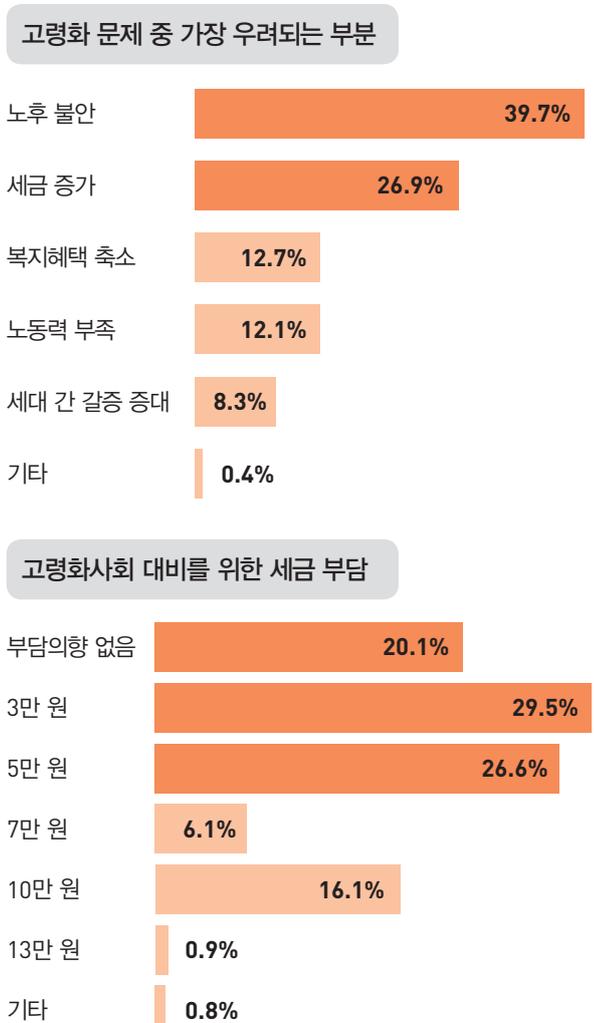
그림2 주요 국가 65세 이상 인구 비율 추계



자료 : UN, 2013, World Population Prospects, The 2012 Revision; '인구구조의 변화와 중장기 경제전망' 발표자료

까지 증가할 전망이다. 현재 구조가 유지된다는 측면에서 재정 수지 균형을 위해서는 2050년까지 조세부담률은 4~5%p, 국민부담률¹은 6~7%p 상향 조정될 필요가 있다고 분석하였다. 조병구 한국개발연구원 선임연구위원의 설문조사 결과 발표에 따르면, 고령화에 따른 불안요소로 20~30대는 세금 증가에 관한 부담을 꼽

그림3 고령화 문제 인식에 대한 KDI 설문조사 결과



자료 : '고령화에 대비한 제도 개선 방안' 발표자료 재구성

은 반면, 40~50대는 연금의 불확실한 보장을 지적하였다. 고령화 대비를 위해 1인당 10만 원의 세금이 추가로 필요하다면 부담할 것인지에 대한 질문에는 응답자의 20%가 부담하지 않겠다고 답하여, 증세에 대한 충분한 논의와 사회적 합의가 필요함을 시사하였다.

최준욱 선임연구위원은 '성장과 분배의 합리적인 조화'를 정책의 기본 방향으로 삼아야 하며, 자원 조달의 효율성과 효과성을 높이기 위한 노력이 병행되어야 한다고 주장하였다. 부처별로 분산된 복지 재원을 통합하고, 각 부문의 세율이나 요율을 조정하여 효율성을 제고해야 한다는 것이다. 이를 위해 적극적인 노동개혁 노력과 사회적 공감대를 형성해야 하며, 경제활동 참가 제고 등 경제적인 여건을 조성한 후 합리적인 재분배가 뒤따를 필요가 있다고 말하였다.

토론에서 심윤희 논설위원(매일경제)은 부처 간 칸막이를 없애고 통합 대응할 수 있는 컨트롤타워가 필요하며, 출산율, 복지재정, 고용 등의 부문에서 단기 처방이 아닌 종합적이고 장기적인 대안이 필요하다고 주장하였다. 이재준 연구위원(한국개발연구원)은 우리의 저성장은 고령화가 주요 요인이지만, 세계경제 정체라는 외부적 요인도 감안해야 한다고 지적하였다. 이 밖에도 성장 잠재력을 높이기 위해서는 공공의 역할 확대가 필요함을 강조하였다.

3. 소득보장과 사회통합

이어진 두 번째 세션에서는 고령화에 따른 재정부담 문제, 저성장기 사회적 격차 대응방안에 대한 논의가 진행되었다. 먼저, 이석호 한국금융연구원 선임연구위원은 연금제도 개선 사례로 독일의 리스터 연금을 소개하였다. 리스터 연금은 2001년 독일 정부가 사적 연

¹ 국민부담률은 국민이 1년동안 낸 세금과 국민연금·건강보험료 등 각종 사회보장기여금을 합한 총액이 GDP에서 차지하는 비중을 뜻함.

금 중심으로 연금을 개혁하면서 공적 연금 수금액의 빈자리를 메꾸기 위해 도입한 것으로, 소득재분배 및 출산 유인을 제고할 수 있는 제도이다. 저임금자가 개인연금에 가입하면 국가가 보조(1인당 154유로)해주는 방식으로, 발표에 따르면 독일에서 2002년 337만 명이었던 가입자는 현재 1,500만 명을 넘어섰다. 우리나라에 도입하기 위해서는 연간 보조금 지급액을 20만원으로 가정할 때 연간 1,800억~3,250억 원이 필요하며, 이에 대한 재원 조달방안이 필요하다. 이 선임연구위원은 현행 연금체계 개선을 위해 리스터 연금을 성급히 도입하기보다 효과성과 긍정적, 부정적 측면에서의 평가를 토대로 충분한 의견 수렴이 필요하다고 주장하였다.

원종욱(한국보건사회연구원 선임연구위원)은 앞으로 고령화와 저출산이 지속된다면, 국민연금, 건강보험 등 현재의 사회보장제도사 지속가능성을 담보하기 어려운 실정임을 지적하였다. 또한, 백혜연 한국보건사회연구원 부연구위원은 현재 우리의 국민연금, 기초연금, 퇴직연금의 합계 소득대체율이 40~60% 수준으로, 국제적으로 권장하는 적정 소득대체율에 미치지 못하고 있음을 문제점으로 꼽았다. 공적·사적 연금의 합계 소득대체율을 높이기 위해서는 사적 연금의 활성화가 필요함을 강조하였으며, 오랫동안 일할 수 있는 임금제도를 마련하여 사회보장과 노동시장을 연계할 것을 제안하였다.

광노성 동국대학교 교수는 일본 아베 정부가 '격차사회' 문제를 해결하기 위해 작년 총리실 산하의 고령화저출산대책위원회를 신설하였다고 소개하면서, 우리나라에서도 큰 격차의 불평등사회가 전망된다고 지적하였다. 특히 고령화·저출산으로 일하고 있는 젊은 세대로 하여금 부모 부양의 부담을 가중시키고 자산 축적을 저해하는 악순환이 발생할 수 있다고 우려하였다. 고부담·고비용사회 구조가 불가피한 현재의 시점에서 노동, 자본, 세대 간 불평등을 해소하는 사회통합

적 체제를 구축할 필요가 있다고 주장하였다.

토론에서 양재진 교수(연세대)는 서구와 달리 우리나라가 복지 확대와 재정문제를 동시에 맞이하고 있다고 지적하면서, 노후소득보장을 위해 국민연금과 퇴직연금의 사각지대를 없애고 개인연금을 활성화하며, 공공은 저소득층을 위한 지원방안을 고민할 필요가 있다고 제언하였다. 이영 교수(한양대)는 저출산에 적극 대응할 것을 주장하였는데, 특히 출산휴가, 보육료 지원 등 여성의 커리어를 보전할 수 있는 정책의 중요성을 강조하였다. 이와 함께 고령화에 대응하기 위한 평생교육, 사회통합을 위한 인구구조 변화를 고려한 정책이 필요하며, 노동시장 및 고용과 관련해서는 하도급에 과감한 대응이 필요하다고 주장하였다.

4. 노동과 산업

세 번째 세션에서는 노동과 산업 분야의 정책대응에 대해 논의하였다. 이규용 한국노동연구원 연구위원은 대부분 OECD 국가에서 이민자 정책을 통해 인구 증가를 제고한 경험이 있으며, 우리도 이민을 적극적으로 검토할 필요가 있다고 주장하였다. 다만, 노동력 확보라는 긍정적 측면뿐 아니라 부작용에 대해서도 충분한 검토가 필요하다고 했는데, 영구적인 이민정책은 이민자가 고령화될 경우 재정 부담을 더욱 가중시킬 수 있기 때문이다. 이민정책과 출산장려 정책의 균형이 중요함을 알 수 있다.

김주섭 한국노동연구원 선임연구위원은 청년, 여성, 중·고령자 등 맞춤형 정책대안을 제시하였다. 우리나라 청년층이 선망하는 양질의 일자리 시장은 경직되어 있어, 교육 및 노동시장의 혁신이 필요하다고 주장하였다. 또한, 여성의 낮은 고용률, 높아지고 있는 경력단절 비율을 지적하면서 일과 생활의 조화를 강조하였다. 중·고령자는 고용확대를 위해 장기적으로 정

년제도를 폐지하고 직무성과급을 정착시켜야 할 것이라고 주장하였다. 토론자로 참석한 강순희 경기대학교 교수는 2015년 청년일자리 관련 정책이 이미 298건에 달하는데 이러한 정책들이 개별적으로 추진되고 있어 효과적이지 못함을 지적하면서 직업탐색 및 직업훈련에 대한 접근성이 확대될 필요성을 제기하였다. 또한, 여성 및 중·고령자를 위해서는 사회적 보호망을 전제로 한 능력중심, 직무중심 구조로의 전환이 필요하다고 역설하였다.

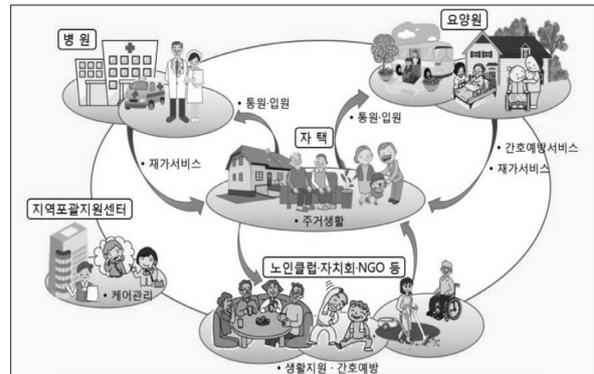
김주훈·조병구(한국개발연구원)는 진입제한과 과도한 영업규제를 타파하고, 혁신활동에 대한 보상을 보장하는 등 구조적 변화를 통해 중소기업이 대기업과의 불균형을 해소하고 청년층 일자리 문제를 해결하도록 해야 한다고 주장하였다. 한편, 백필규 중소기업연구원 선임연구위원은 기존의 취업 패러다임에서 창업 패러다임으로의 전환이 필요하며, ‘준비안된, 생계형, 나홀로’ 창업에서 벗어나, ‘준비된, 기술형, 힘모아’ 창업으로의 변화가 필요하다고 강조하였다. 또한, 청년층이 창업에 뛰어들기에는 경험이 부족하므로 장년층과 협력하는 세대통합형 창업이 확대될 필요가 있음을 지적하였다. 오영석 산업연구원 선임연구위원은 향후 사회복지서비스산업을 고부가가치화하고 베이비부머 등 소비능력이 있는 노령층을 대상으로 한 신규서비스 산업을 발굴할 필요가 있으며, 세부 법제와 계획을 내실화하여 지원할 것을 제안하였다.

5. 국토와 통일

마지막 세션에서는 고령화 사회에 대응한 국토이용 방안과 남북통일에 대해 논의하였다. 김선희 국토연구원 선임연구위원은 우리나라의 고령인구 비율이 2030년 30%에서 2060년 37%까지 증가할 것으로 전망되는데 비해, 우리의 도시정책이 과거 고도성장기와 같이 청

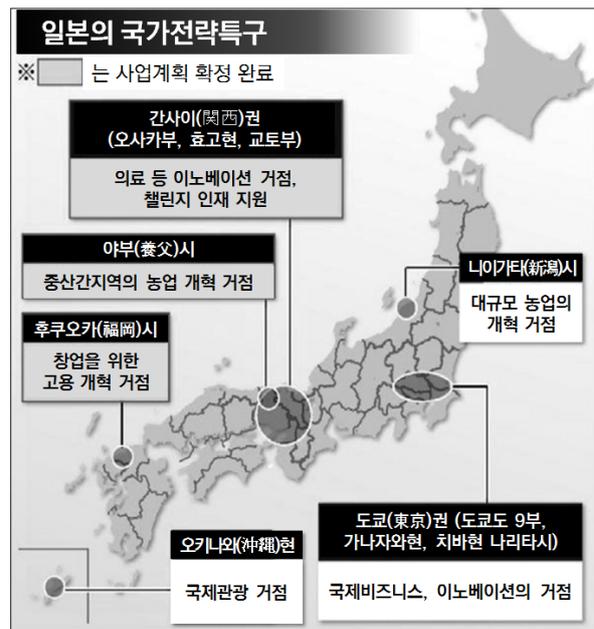
장년층에 주목하고 있어 문제가 예상된다고 지적하였다. 이어 WHO의 ‘고령친화도시(Age Friendly City, AFC)’ 제도, 일본의 건강·의료·복지마을 만들기, 미국의 ‘재가(在家)복지(Aging in Place, AIP)’ 정책 등 기존 도시를 고령친화도시로 변화시키는 정책 사례들

그림4 건강·의료·복지마을 지역포괄케어시스템 개념도



자료 : 일본 국토교통성 도시국, 2014.8., 건강·의료·복지 마을만들기 추진 가이드라인(기술적 조언)

그림5 일본의 국가전략종합특구



자료 : 일본 국토교통성 도시국, 2014.8., 건강·의료·복지 마을만들기 추진 가이드라인(기술적 조언)

을 소개하였다. 또한, 기존 초등학교 중심의 생활권을 의료보건시설 중심의 생활권으로 재배치하고, 고령자 친화형 교통체계, 고령자를 위한 공공 · 상업 · 문화공간 조성을 제안하였다.

이동우 국토연구원 선임연구위원은 국토의 균형발전 기조를 계속 유지한다면 글로벌 메가시티 경쟁에서 뒤쳐질 수 있다고 경고하였다. 저성장 시대에는 런던, 서울 등 메가시티가 중요한 브랜드로 부상할 것이며, 기존 균형발전론에서 벗어나 거점 개발 방식으로 개발 패러다임을 전환할 필요가 있음을 주장하였다. 저성장으로 재정수입이 축소되고 지출이 증가하는 상황에서, 균형발전을 유지하는 것은 재원을 비효율적으로 운용하는 결과를 낳게 된다는 것이다. 대표적인 예가 농촌지역에 대한 과도한 보조금이라고 지적하였다. 대도시는 일본의 국가전략총합특구와 같은 ‘글로벌 창조특구’ 조성 및 규제 완화를 통해 미래 먹거리를 창출할 필요가 있으며, 지방 거점은 대도시발전법의 제정을 통해 역할을 분담하고 거점 간 생태계를 만들어 갈 것을 제안하였다. 중소도시에 대해서는 도시재생, 마을공동체 활성화 등을 지속해나가는 차별화된 전략이 필요하다고 주장하였다.

조한범 통일연구원 선임연구위원은 통일이 된다면 대한민국의 인구 감소 추세를 9년가량 늦출 수 있을 것으로 전망하였다. 다만, 남북한 인구의 질적 차이가 큰 점을 문제점으로 지적하면서 인도적 차원의 지원과 남북 경협을 필요성을 제기하였다. 단기간 내 경제적 협력이 이루어지기 어렵다면, 식량 및 보건의료 측면에서부터 조건 없는 협력이 필요하다고 주장하였다.

6. 종합 토론

이날 세미나에서 다양한 부문의 논의가 있었지만 공통적으로 지적된 점은 ‘고령화 · 저성장을 피할 수는 없으나 부정적 영향을 완화시킬 수 있도록 준비하자’는 것

이었다. 준비하지 않는다면 2040~2050년경에는 인구 구조, 국가재정 등 사회 전반에서 더이상의 지속적인 성장이 불가능할 것이며, 세대 간 갈등, 청년 실업, 비정규직 문제 등 새로운 갈등에 직면하게 될 것임을 경고하였다. 이번 세미나에 대해 곽노성 교수(동국대학교)는 “과거에는 상상할 수 없었던 고령화 · 저성장 문제에 대해 실천적 목적에서 어떻게 해결할 것인지를 연구하고 고민하기 시작하였다”는 점을 긍정적으로 평가하였다. 김동주 원장(국토연구원)은 향후 분야별 대안뿐 아니라 통합적 대안을 마련하기 위한 노력이 필요하며, 고령화 · 저성장시대 우리 사회는 ‘포용적 성장(Inclusive Growth)’의 방향으로 나아가야 할 것이라고 강조하였다. 