

노동정책연구

2002. 제2권 제2호 pp.191~205

© 한국노동연구원

정 책 자 료

인구의 고령화: 경제 현안과 도전받는 정책*

안 주 엽**
홍 서 연***

- I. 머리말
- II. 인구구조의 변화
- III. 인구고령화와 재정적 함의: 최근의 시뮬레이션 결과
- IV. 인구고령화의 경제적 효과
- V. 정책도전
- VI. 결 론

I. 머리말

OECD 회원국 및 상당수 OECD 비회원국에서 지난 몇 십년 간 상당한 인구구조의 특성의 변화가 발생하고 있다. 1960년대 후반부터 거의 대부분 OECD 국가에서 출산율이 감소하여 왔다. 더욱이 삶의 질과 건강, 영양 수준의 향상은 기대수명을 1960년 66세(OECD국가 평균)에서 오늘날 77세로 늘렸다. 향후 50년 동안 출산율은 어느 정도 증가할 것으로 예상되나 여전히 인구를 안정시키는 비율로는 부족하고, 기대수명은 더 늘어날 전망이다. 그 결과 노년부양비(20~64세 인구에 비교한 65세 이상 인구)는 2050년에는 50%까지 높아질 것이다. 유럽과 일본에서 상대적으로 빠른 증가가 발생할

* 본 논문은 2001년 6월 Kiel Week Conference인 “고령화사회와 경제정책(Economic Policy For Ageing Societies)” 중 Ignazio Visco가 발표한 ‘Ageing populations: Economic Issues and Policy Challenges’를 요약한 것이다.

** 한국노동연구원 동향분석실장(jyahn@kli.re.kr)

*** 한국노동연구원 연구원(hong@kli.re.kr)

것이며, 이러한 과정은 일본에서 이미 진행되었으며 최근에 이탈리아도 이에 합류하고 있으며, 대부분의 다른 OECD 국가들도 10년 안에 이러한 과정에 들어갈 것이다.

최근의 사회보장정책에서 고령화와 근로계층이 축소하는 과정은 요소시장, 상품시장 및 공공재정에 점차 영향을 줄 것이다. 상품과 서비스의 분배는 현 세대와 미래 세대 사이뿐만 아니라 퇴직자와 근로자 사이에도 영향을 줄 것이다. 최근 고령화와 이에 따른 정책의 변화가 갖는 경제적 결과를 측정하기 위한 많은 실증분석 연구가 이루어져 왔으며, 대부분은 개별 국가나 고령화로 인한 물질적 삶의 질, 저축과 자본의 흐름 혹은 공공재정에 미치는 효과에 초점을 맞추고 있다. 일부는 Auerbach and Kotlikoff¹⁾에 따라 동태적 일반균형, 중복세대모형(overlapping generations model)을 사용하고, 다른 일부는 다지역 일반균형모형(multi-region general-equilibrium model)을 적용하였다.

본 연구는 기존 연구에서 도달한 결론에 대한 평가 및 정책적 의미를 제공하는 것을 목적으로 하되 생활수준과 정부의 재정적 입장을 통해 경제적·분배적 효과에 초점을 둘 것이다. OECD 국가들의 2050년까지 고령화 관련 지출이 재정에 미치는 충격과 이의 민감도에 대해 언급한다.

이 논문은 다음과 같이 구성된다. 제Ⅱ장에서는 향후 50년에 걸쳐 일어날 인구구조의 변화에 대한 평가를 다룬다. 제Ⅲ장에서는 최근 OECD 국가의 정부가 고령화에 따른 재정압박을 완화하기 위해 수행하는 정책방안들을 살펴본다. 다음 제Ⅳ장에서는 고령화가 삶의 질과 수입의 재분배에 미치는 더 넓은 경제적 의미에 대해 논의한다. 제Ⅴ장에서는 주요 정책적 도전과 선택에 초점을 맞춘다. 마지막 장에서는 주요한 결론을 요약한다.

Ⅱ. 인구구조의 변화

기대되는 사회의 연령구조의 변화는 이주 정도와 연령구조뿐 아니라 미래의 출산율과 기대수명 등 인구학적 가정에 의존한다. 최근 OECD 국가들의 미래 50년간에 대한 예측에 따르면, 기대수명이 평균 4년 반 길어져 82세가 된다. 같은 기간동안 대부분의 OECD 국가들의 출산율은 어느 정도 회복되나 평균 여성 한 명당 1.7명의 아이

1) Auerbach A. J. and L. J. Kotlikoff(1987), *Dynamic Fiscal Policy*, New York: Cambridge University Press.

를 갖는 데 그쳐, 안정적이 인구를 유지하기 위해 요구되는 2.1명에 미치지 못한다. 기대수명의 증가와 낮은 출산율의 결합은 인구의 노령화로 연결된다. 그러나 상대적으로 높은 이주민이 예상되는 오스트리아와 캐나다에서는 아마도 노령화 압력을 완화하는 데 도움을 줄 것이다. 그리고 미국의 출산율은 감소할 것이나 OECD 국가들 중에서는 가장 높을 것으로 예상된다. 이러한 가정하에서 22개 OECD 국가들의 인구는 53백만 명이 증가하여(11개국은 감소) 거의 10억 명에 이를 것으로 예상되어 연평균 인구증가율은 지난 40년간 1%와 비교할 때 0.1%에 불과한 낮은 수준이 될 것이다.

OECD 국가 전체로 보면, 이러한 변화는 중위 연령이 거의 10년이나 높은 44세가 되고 주근로계층(20~64세)은 38백만 명이나 감소하게 만들 것이다. 노년부양비—65세 이상 인구와 20~64세 연령의 상대적인 비율—는 현재의 22%에서 특히 2010년 이후부터 상승하여 2050년에는 50%까지 높아질 것이다. 주요 유럽 국가들과 일본에서 노년부양비가 상대적으로 빠르게 증가할 것으로 예상된다. 많은 국가들에서 2050년 이후 고령화가 급속할 것이며, 사실상 모든 OECD 국가들은 65세 이상 인구의 증가와 출산율의 하락으로 인한 근로계층의 감소로 부양비가 상승할 것으로 보인다.

연령구조와 부양비의 장기예측은 인구구조의 가정에 따라 다양하다. 기준선과 비교할 때 향후 30년 동안 출산율이 15% 증가할 때 2050년까지 노년부양비는 3%포인트 하락할 것인 반면, 기대수명이 3년 증가하면 2050년까지 노년부양비는 6%포인트 상승할 것이다. 출산율과 수명에 대한 가정은 어느 정도 예측가능하다고 할 수 있으나 더 접근하기 어려운 것은 미래의 이주 수준이다. 이주에 대한 가정은 현재의 흐름에 기초하고 있으나, 미래의 이주정책의 변경에 따라 상당히 변화할 수 있으며, 비록 이민의 증가 자체가 현실적으로 고령화 문제를 해결할 수는 없더라도 이것이 노년부양비를 변화시킬 수 있다.

심지어 짧은 기간에 대해서도 인구 전망은 상당히 다를 수 있는데, 많은 국가에서 노년부양비는 최근에 더 높게 증가했으며 어떤 경우는 상당한 증가가 이루어졌다. 예를 들면, 최근의 UN의 예측에 의하면 2040년 일본의 노년부양비는 2년 전 UN이 발표한 수준보다 15% 더 높다. 대부분의 이러한 전망의 변화는 일본의 기대수명의 증가에 기인한다. 비슷한 예측 가운데도 차이가 있다. UN의 인구 전망은 노년부양비의 진전의 관점에서 유럽 통계에 나타난 예측에 비해 덜 낙관적이다. 그러나 대부분의 국가에서 2040년의 노년부양비에 대한 예측의 차이는 10% 미만이며 모든 예측은 앞으로 40년간 모든 국가가 고령화와 낮은 혹은 음의 인구 성장(특히 근로계층)을 경험할 것이라는 점을 지적하고 있다.

원론적으로, 경제의존도를 연령에 기초하여 측정하여서는 근로인구와 퇴직인구를 정

확히 포착하지 못할 것이다. 실제로 적은 수이기는 하나 65세 이상이면서 여전히 일하고 있는 인구도 있다. 더욱 중요한 것은 지난 20년간, 특히 높은 실업을 경험한 국가에서 55~64세의 장년 근로자가 경제활동에서 영원히 빠지는 사람이 증가하고 있다. 1960년 OECD 국가들의 평균 퇴직연령은 남녀 모두 65세였다. 1995년까지 평균 퇴직연령은 남성은 62세, 여성은 60세로 낮아졌다. 퇴직연령의 하락과 장년근로자가 직업을 유지하거나 새로운 일을 찾기 어렵다는 사실은 이 집단의 고용률이 매우 낮은 수준으로 떨어지는 것과 일맥상통한다. 오늘날 OECD 국가에서 55~64세 인구의 절반 이하만이 고용되어 있으며 많은 국가에서는 이들 중 3분의 1만 일하고 있다. 그럼에도 불구하고, 이러한 추세를 반영하여 근로연령층 인구를 사용하지 않고, 고용된 인구를 사용한 노년부양비는 비슷한 추세를 보이고 있다. 마찬가지로 0~19세를 추가한 전체적인 부양비는 앞으로 50년간 크게 다르지 않다.

Ⅲ. 인구고령화와 재정적 함의: 최근의 시뮬레이션 결과

최근의 제도적 장치를 보면, 현재의 퇴직자에 대한 공적연금은 현재의 근로자의 기여에 의해 지급된다. 수명의 연장은 더 많은 퇴직자를 적은 수의 근로자가 부양하는 것으로 OECD 국가들에게 예산상 압력을 발생시키며, 또한 조기퇴직자를 위한 프로그램이나 노인을 위한 건강관리, 장기부양, 가족/어린이 수혜와 교육을 포함한 다양한 공공지출 프로그램들 역시 인구구조의 변화에 영향을 받는다. 전반적으로 전체 공공지출 중 40~60%는 인구의 연령구조에 민감한 영향을 받는다.

지난 10년간 OECD 국가들은 부분균형 또는 일반균형 모형들은 인구구조의 변화가 재정압력에 미치는 회계학적 영향을 평가하는 데 노력해 왔다. 대부분의 연구 결과는 연금 개혁이 없이는 연금 혜택의 수준이 연금 기여의 수준을 크게 초과할 것으로 전망한다. 건강보험과 같이 연령관련 지출에서도 유사한 결과가 나타난다. 그러나 이러한 시뮬레이션의 결과는 다양하며 사용된 예측방법이나 시스템계수에 민감하게 반응한다. 더욱이 모형구조는 국가별 특이성을 포함하지 않은 상태에서 고정된 정태적인 시나리오에 기초한 결과로 재정상황을 과장하는 경향을 보인다. 실제 이러한 연구 결과에 따라 상당한 국가에서 공적 연금제도나 연령관련 프로그램이 개정되었다

OECD는 최근의 고령화가 미치는 재정압박을 새로이 추정하였다. 이를 위해 국가별 핵심적 제도를 반영하는 행정기관이나 연구기관이 적용한 시뮬레이션을 기초로 하고

지난 5년간 수행한 주도적 정책을 고려하였다. 국가간 비교가 가능하도록 국민소득 성장과 거시변수에 대한 일반적인 가정을 공유하였으며 주요 가정이 변화할 때 나타나는 충격의 변동을 보이하고자 광범위한 민감도 분석(sensitivity analysis)도 수행하였다.

이러한 가정들과 고정적 정책기조에 기초하여 각국 행정기관들은 연령관련 지출 중 가장 중요한 노인연금 지출에 대한 각자의 기준전망치를 제공하였는데, 국가간 차이는 있으나 2050년까지 평균적으로 국민소득의 3~4%포인트나 상승하는 것으로 나타난다. 고령화가 제한적이거나 초기 지출 수준이 낮은 오스트리아, 헝가리, 스웨덴, 영국, 미국이나 혹은 최근에 연금을 개혁한 이탈리아나 폴란드에서는 그보다 낮거나 심지어 감소하는 전망치가 나오기는 한다.

지출 변화에 공헌하는 주요 요인은 2035~2045년에 절정을 이루는 노년부양비의 증가이다. 노년부양비만을 고려할 때 예상되는 부양비의 상승이 국민소득의 평균 5%포인트나 되는 연금 지출의 증가를 유발시킨다. 부분적으로 이러한 증가 효과를 상쇄하기 위해서는 근로연령층의 고용률을 높게 하거나 최근의 연금 개혁을 반영하여 1인당 국민소득 대비 상대적 평균 연금수혜자의 감소라는 가정이 필요하다. 그러나 동시에 대부분의 국가에서 55세 이상 인구의 연금수혜자는 증가하는 것으로 예측된다.

프랑스, 독일, 이탈리아, 일본, 폴란드, 스웨덴, 영국과 같은 국가에서는 평균적으로 연금 혜택의 수준이 평균임금의 20~50%밖에 되지 않는다. 이는 근로소득과 연관된 연금 혜택이 임금에 연동되기보다는 물가에만 연동되도록 구조를 변화시킨 것을 반영한다. 한편 다른 국가들에서는 직장 경력과는 관계없이 최소한의 기본소득을 제공하는 것을 목적으로 균일비율(flat-rate) 연금을 제공하는데, 전체 시뮬레이션 기간을 통해 이러한 기본 연금의 실질가치의 하락으로 연금 혜택이 줄어들게 되며 연금정책의 개혁을 예상하여 퇴직기간 중 적절한 소득수준을 유지하기 위해 개인연금저축을 가입하는 것이 필요하다.

두 번째로 가장 중요한 연령관련 공공지출은 연금과 연계된 건강보험이다. 2000년에 공공건강과 장기부양을 위해 평균적으로 국민소득의 6%가 사용되었다. 건강보험과 관련된 공공지출은 연금지출과는 달리 수요와 공급을 예측의 기초가 되는 법칙이 없으므로 더욱 불확실하여 예측 결과도 매우 다양하다. 더욱이 어떤 인구학적 특성에 속한 개인이 건강보험 지출을 많이 유발할 것인가가 매우 불확실하다. 예를 들어, 대부분의 건강보험 지출이 인생의 마지막 순간에 발생한다면 지출 형태는 죽음과 관련하여 일어난다고 할 수 있고, 이 경우에 기대수명의 상승은 건강보험 지출이 증가하는 시기를 늦추는 결과를 가져올 것이다. OECD 대부분의 국가에서 미래의 건강과 장기부양에 대한 지출의 예측과 관련된 연구에 따르면, 연령계층이 높아질수록 각 계층의 인구에

따라 자본 한 단위당 건강관련 지출이 높아진다는 점을 알 수 있으며 2050년까지 연령계층별 지출관련 정보를 갖는 14개 국가들에서 국민소득 대비 건강보험 지출이 3% 포인트 이상 증가할 것으로 전망되고 있다.

대부분의 국가에서 퇴직연금과 건강보험 및 장애연금이나 장기실업보험과 조기퇴직보험 등 근로연령층을 위한 프로그램이 존재한다. 국가마다 그 대상이 다르지만 이러한 프로그램들을 위해 국민소득의 1.5% 정도가 사용된다. 근로인구의 평균연령이 높아짐에도 불구하고 앞으로 50년간 대부분의 국가들에서 예상되는 국민소득 대비 지출은 안정적이거나 감소하는 것으로 나타난다. 이는 이미 관련 제도의 개혁이 이루어져 이러한 프로그램을 받을 사람들이 상당히 제한적이기 때문으로 볼 수 있으며, 교육이나 가족/어린이 수혜, 청년층 부양비율을 낮추는 것은 노인관련 지출을 국민소득의 1%가량만 낮출 수 있다.

지출 구조를 예측하는 국가들은 연령과 관련되지 않은 지출의 비율이 변하지 않는다는 가정하에 2000~2050년까지 전체적으로 평균 국민소득 대비 고령관련 지출이 7% 포인트 가량 증가하여 전체 국민소득의 4분의 1에 이를 것이며 세수 증가가 국민소득에서 차지하는 비중은 6~7%포인트 정도 감소할 것으로 보인다.

IV. 인구고령화의 경제적 효과

앞에서 보았듯이 공적연금과 건강보험 지출이 사회적 지출의 상당 부분을 차지할 때 재정적 문제가 발생하는데 정부 예산과 공공부채에 명백한 압력을 발생시킨다. 부채의 증가를 막기 위해서는 세율 인상이나 사회보장 혜택 및 다른 연령관련 지출의 감소가 필요하다.

인구고령화는 재정에 미치는 효과뿐 아니라 상당한 규모의 경제적·분배적 효과를 유발할 가능성이 있다. 예를 들면, 근로자의 감소와 일생 중 근로기간 감소에 따라 전체 인구의 소비 가능성은 부양비율이 불변일 때와 비교하면 감소하게 된다. 이런 경우 산출과 생계수준이 얼마나, 어떤 경로로 줄어든 것인가 하는 핵심적인 의문이 생기는데 이에 대한 대답은 인구구조 및 기술수준의 장기 양상의 불확실성뿐 아니라 국가의 재정상태나 특정한 복지정책, 상품과 자본 및 노동이동의 대외개방과 같은 구조적·제도적 조건에 따라 다를 것이다.

최근 인구고령화가 갖는 경제적 의미를 시험하고자 일반균형에 대한 연구가 이루어

졌으며, 특히 ① 상이한 경제 영역 사이의 상품 및 자본이동을 허용하는 동태적 다지역 거시경제모형²⁾과 ② 세대간 의사결정을 고려하는 폐쇄경제 중복세대모형³⁾을 이용한 접근이 이루어졌다. 두 모형은 다양한 측면에서 다른 특징을 갖는다. 다지역 거시경제 모형은 거시경제변수의 시계열로부터 유도된 가격과 기업의 의사결정법칙을 계량경제학적 추정에서 대부분 의존한다. 세계는 상품과 서비스 및 금융자산의 국제교역을 통해 연결되어 있으며, 시간일치적인 전방위 기대(forward-looking expectations)와 동태적 최적화와 일치되는 방정식 체계에도 불구하고 추정치들은 총체화의 문제(aggregate problems)에 시달린다.

반면, 폐쇄경제 중복세대모형은 상이한 연령집단의 최적화를 고려하는 세부적인 미시경제학적 정보에 기초하고 있으며 특히 가격 부분의 경우 대부분의 계수들은 추정된 것이 아니라 외부로부터 측정에 의해 적용된 것이다. 이 모형에서는 상대가격을 변화시킴으로써 상품과 요소시장의 균형을 보장하는 가정하에서 단일경제나 단일지역에 대한 해가 도출되는데, 결과들이 계수의 변화에 민감하며 때로는 강력한 가정을 필요로 한다. 굉장한 수의 계수가 존재하므로 일반적으로 민감도를 검증하기 어려우며 불확실성이 다양하게 존재하여 전반적 신뢰도에 의문을 남긴다.

본 연구에서 고려되는 두 중복세대모형은 이전의 시도에 실질적인 발전을 가져왔는데, 특히 출산율과 기대수명의 인구구조 조건과 기술적 변화의 충격의 명시적으로 모형화하며 생산성과 연령계층의 관점에서 이질적인 가격을 모형에 직접적으로 포함시켰다는 점은 주목할 만하다. 더욱이 경제가 정상 상태에 존재할 초기 조건을 가정하지 않고 해를 얻을 수 있다. 또한 장기에 걸친 해를 구하는 일반균형모형이며 생애주기 가설의 적용을 통하여 고령화가 가격의사결정에 영향을 주며, 생산은 외부적인 기술진보와 함께 일반적인 신고전학과 생산함수에 기초하며, 불필요한 것을 모두 제거하여 근로자는 퇴직 후 소비하기 위해 일하는 동안 저축한다고 가정한다. 모든 경우에 있어서 생계수준은 인구고령화의 압력이 없을 때와 비교해 덜 성장한다. 실질 세율의 인상으로 자본-노동 비율의 감소에 따라 자본수입의 증가와 실질임금의 감소가 일어나는 경우 더 그러하여 2000~2030년 사이에 자본소득이 한 단위 성장할 때 한 해에 약 4분

2) Turner et al.(1998)은 “The Macroeconomic implications of Ageing in a Global Context,” *OECD Economics Department Working Paper*, No. 193에서 Minilink Model을, McMorro and Roger(1999)는 “The Economic Consequences of Ageing Population,” *EU Commission, Economic Papers*, No. 138에서 QUEST Model을 이용하였다.

3) Miles(1999), “Modelling the Impact of Demographic Change upon the Economy,” *Economic Journal* 109. Kotlikoff, Smetters and Walliser(2001), “Finding a Way out of America's Demographic Dilemma,” *NBER Working Paper* 8258.

의 3%포인트씩 감소하며 미국, 일본과 유럽의 국가와 지역에 따라 4분의 1에서 2분의 1%포인트 정도 감소한다. 앞에서 살펴본 것과 같이 모든 모형에서 재정균형의 악화를 보인다.

이러한 결과를 기초로 다양한 주제를 더 깊게 연구할 가치가 있다. 첫째, 고령화가 경제에 영향을 줄 수 있다는 사실은 여전히 중요한 문제이므로, 개인의 저축 결정에 대한 인구구조 변화의 직접적 충격에 대해 철저히 연구해야 한다. 생애주기모형의 타당성을 증명하기 위해 패널데이터와 같은 더 나은 가계조사 자료를 이용하여야 하며 시계열 분석은 일반적으로는 타당하나 횡단면 분석은 다양한 측정 문제로 미흡한 측면이 있다. 최근의 연구 결과는 생애주기가설을 뒷받침하고 있다. 둘째, 일반균형의 결과를 보면 상대가격이 모형 전반에서 노동과 자본에 영향을 준다.⁴⁾ 실제로 일본이나 유럽보다 재정적 불균형이 매우 작을 것으로 예측되는 미국의 경우 상당한 세율 인상과 이것이 자본집약도에 미치는 효과는 놀랄 정도이다. 특별한 계수에 의한 모형 설정은 조심스럽게 접근되어야 하며 다양한 모형에서 세대내 혹은 세대간 가계의 생산성에 영향을 주는 기술적 변화의 차이가 강조되어야 한다. 셋째, 자원의 부족과 기술변화의 상호작용은 더 연구되어야 한다. 성장은 기술의 변화 과정과 선형적 불균형(노동과 자본의 수요와 공급에서)의 일반균형 결과의 상호작용에 의해 결정되는 모델을 관찰해야 한다. 그러나 기술의 변화는 다른 변수들의 변화로부터 독립적으로 서서히 발달한다. 인구의 변화가 노동이나 전체 요소 생산성에 줄 수 있는 효과에 주목해야 한다. 음의 효과가 제거될 수는 없다면, 출산율의 감소로 인한 노동의 부족은 물질적 투자에서 인적 투자로의 재분배를 유도할 것이다. 내생적 성장구조는 경제성장률에 긍정적 효과를 가져올 것이다. 새로운 정제상태균형으로 전환하는 동안 이 효과는 부분적으로는 상쇄되며, 생산성에 대한 고령화의 충격은 앞에서 언급한 시뮬레이션 결과를 함축한다. 실제로 고령화가 성장에 미치는 전체적인 효과는 심지어 긍정적일 수 있다.

이미 언급한 모형에서 논의된 바와 같이 고령화의 재정에 미치는 부정적 효과에 맞서 세율을 올리거나 연금 수혜를 줄이는 것은 근로자와 퇴직자 사이에서 혹은 현재와 미래 세대 사이에서 소득의 분배를 변화시킬 것이다. 수혜를 줄이는 것은 순부가방식 연금체제에서 충족부가방식으로 이행하는 것이며, 극단적인 경우 모든 퇴직소득이 개인적 저축을 통해서 제공되도록 하는 것이다. 대안적인 재정정책의 대응이 없는 상황에서 현 세대는 틀림없이 미래의 비용으로 수혜를 받을 것이다. 반면 충족부가방식으로 이행하는 기간 중 현 세대는 실질적으로 고통당할 것이나 미래 세대에는 득이 될

4) Kotlikoff, L.J. et al.(2001), "Finding a Way out of America's Demographic Dilemma," NBER Working Paper 8258.

것이며 특히 소득이 매우 낮은 계층에게 더 그러하다.

연금이 어떤 방식으로 적립되든 국민 전반은 현재의 자본과 노동의 생산으로부터 소비한다는 점을 명심해야 한다. 완전한 충족부기방식으로서의 전환은 자본집약도와 1인당 산출의 증가에 따르는 저축 증가와 병행된다. 그러나 “미래의 노동자는 연금 수혜자들의 소득을 위해서 현재의 노동자들보다 더 큰 몫의 투자와 소비를 포기해야 한다”는 사실은 피할 수 없는 듯하다.

V. 정책도전

OECD는 인구의 고령화에 따른 구조적 변화와 재정압박의 문제를 해결하는 전략적 요소로 기금을 더욱 축적하는 방향을 권고하고 있다. 하나 이의 실제화는 대단히 어려운 환경이다. 어떠한 정책 또는 정책들의 조합을 실시할 것인지는 각국이 처한 환경에 의존하며 잘 조화된 국가적 틀 안에서 형성될 필요가 있다. 그러나 이미 보았듯이, 인구학적 추세 때문에 기회의 창은 좁게 열려 있으며, 개혁에 따르는 고통이 더욱 커질 것으로 전망된다.

예를 들어 앞 절에서 언급한 연령관련 지출의 전망치를 보면, 2050년의 채무비율—국민소득 대비 순채무의 비율—을 2000년의 비율과 동일하도록 평균적인 연금 혜택을 감축하는 전형적인 개혁방안은 이를 2005년에 실시할 경우 연금 혜택(연금수급자)을 17.3%(7.7%) 줄이는 것을 의미한다. 채무비율 고정화정책방안을 10년 뒤로 미룰 경우 조정 규모는 더욱 커져 연금 수급자는 9.5%, 연금 혜택은 21.3%가 감소되어야 하며, 이를 20년 미룰 경우에는 연금 수급자는 12.3%, 연금 혜택은 29.9%나 감소되어야 한다.

더욱이 사전 예고와 점진적 실시를 필요로 하는 다양한 개혁방안들임을 감안할 때 정책반응을 생각한다면 이러한 정책방안들은 생각보다 일찍이 시작되어야 한다. 실제로 정책입안자들이 겪는 어려움과 가장 중요한 도전은 고령화의 효과라는 것이 수십년 뒤에야 발생하는 것에 불과하다는 기대감 속에서 정책 실시를 위한 지지기반을 형성하여야 한다는 점이다.

고령화사회에 대응하여 OECD 전략으로 논의되는 개혁 목표로 하는 분야 중 두 가지만 이야기해 보자. 하나는 연금채무(pension liability)의 전액 기금화(full funding)를 통한 역할 강화와 함께 퇴직소득원을 다양화하는 방향이고, 또 다른 하나는 공적연금

의 지나친 혜택과 수급자격요건(예를 들면 수급연령을 상승시킴으로써 개인들이 노동 시장에서 더 많은 시간을 보내도록 하는)을 수정하는 것이다. 추가로 개인의 삶의 수준을 향상시키고 미래의 재정압박을 완화하기 위한 두 가지 부차적인 접근방안을 든다면, 생산성 향상을 담보하는 정책방안을 부추기고, 국외 이주(immigration)가 빈번해지는 것을 용인하는 것이다.

1. 퇴직후 소득원의 다양화

OECD 전역에서 가장 중요하고 보편적으로 나타나는 개혁 대상은 공사연금과 근로소득 및 자산 등 고연령자가 손에 쥌 수 있는 모든 재원을 고려한 퇴직소득의 구조를 개혁하는 것이다. 퇴직소득의 구조를 더욱 다양화함으로써 공적연금의 수급을 제외한 모든 소득원이 퇴직후 대책으로서 더 큰 역할을 하도록 함과 동시에 재정부담을 세대 간에 걸쳐 분산시키도록 하는 것이다. 소득원을 더욱 다양화시킴으로써 미래 소득(또는 이의 하락 등)이 갖는 위험(risks) 또는 불확실성을 줄일 수 있을 것이다.

소위 ‘세 기둥(3-pillar) 체제’는 퇴직자가 잠재적으로 순부가방식 연금(pay-as-you-go pension), 강제적인 충족부가방식 연금(fully-funded pension), 자발적인 충족부가방식 연금이라는 세 가지 연금제도로부터 소득원을 쥐게 된다는 것을 의미한다. 퇴직소득원을 다양화하고 ‘세 기둥 체제’를 촉진하는 구체적인 방안들이 거론되고 있다. 순부가방식이 주도적인 국가에서는 선충족부가(advance-funded)가 차지하는 규모를 늘리고 있으며, 이러한 규모가 이미 상당한 수준에 이른 국가들에서는 공적연금 혜택의 규모를 줄이고 있으며, 일생에 걸친 연금에의 기여와 연금으로부터의 혜택 간의 직접적인 연관성을 갖도록 함과 동시에 공적연금의 빈곤퇴치 및 소득보전을 위한 요소들을 다른 프로그램에서 흡수하는 방안들이 주요한 방향들이다.

일부 국가에서는 이미 이러한 선상에서의 개혁을 실시하며 미래의 개혁을 준비하고 있으며, 몇몇 국가에서는 연금 기여와 연금 혜택 간의 관계를 강화함으로써 연금체계의 중립성을 수립하기 위한 정책수단을 실시하여 오고 있다. 예를 들면, 멕시코는 순부가방식 체제로부터 충족부가 자본화 체제(fully-funded capitalisation system)로 전환하여 왔다. 이탈리아는 순부가방식은 존속시키되 연금 혜택을 연금 기여도에 따라 결정하고, 향후 57세의 연금수급연령을 평균수명의 연장과 국민소득 증가율에 따라 조정하도록 하고 있다. 헝가리, 폴란드, 스웨덴 같은 나라에서도 순부가방식과 충족부가방식의 두 단계(two-tier) 연금 체계를 도입하였거나 도입할 예정이다.

각 국가들에서 ‘세 기둥 체제’로 움직이는 속도에는 한계 속도가 존재하는 것으로

나타난다. 이는 현재의 근로자가 ‘두 번’—한 번은 이미 퇴직한 근로자를 위해, 또 한 번은 본인이 퇴직할 때를 대비하여—지불하여야 한다는 세대간 형평성(intergenerational equity) 문제가 발생하기 때문이다. 몇몇 사람들(Feldstein이나 Modigliani, Cerprini, Muralidhar 등)은 단기적으로는 비용을 낮추고 장기적으로는 유의한 혜택을 주는 전반적인 제도 이행의 조건을 제안하고 있기는 하지만, 이미 언급하였듯이 이 문제와 관련하여 모두에게 만족스러운 해답은 아직 나타나지 않고 있다. 어떤 경우에도, 이행 시기라는 말이 의미하듯이 조세 체계와 재정구조의 전면 수정이 요구되기 때문이다. 장기적 해결방안은 강력한 충족부가방식이 되겠지만, 이행 과정에 필요한 비용이 적절하고 사려깊게 다루어져야 하는 한편 부분균형적인 전략에 대해서는 이로부터 파생되는 소득재분배의 문제와 복잡성의 창출 가능성에 대한 특정한 주의가 요구된다는 점을 명심해야 한다.

2. 일하는 삶의 연장과 고용 가능성의 신장

고령화사회에 대비한 OECD 권고안 중 강력한 것을 하나 더 들면, 1998년 G10보고서에서 이미 예고하였듯이, 조기퇴직에 대한 유인을 줄이고 고연령인구의 근로 가능성을 제고시키는 정책방안의 필요성이다. 생산적 행위로부터 퇴직으로의 이행 과정을 느슨하게 한다면 연금 수혜자의 감소와 산출 및 조세 수입의 증가로 인하여 고령화에 따른 재정압박은 상당히 줄어들게 된다. 규모를 보면, 연금 수혜자를 8% 줄이게 되면 고령화가 국민생산 대비 공적부채비율에 미치는 효과를 중화시킬 수 있다는 결과가 이를 뒷받침해 준다. 이는 국가들이 고연령화와 무관한 부문에서의 재정흑자를 지속적으로 1%포인트 상승시켜야 한다는 것과 동일하다.

인구고령화의 경제적 충격이 전체 인구 대비 일하는 근로자 비중의 하락과 직접 맞물려 있기 때문에 고연령자와 여성의 경제활동참가를 높이는 방식을 통하여 근로생애를 연장함으로써 그러한 충격은 억제 또는 흡수될 수 있다. 마찬가지로 실업을 낮춤으로써 생산 잠재성을 제고할 수도 있다. 노동시장에 적극적으로 참여하는 기간을 늘리고 전반적으로 고용 가능성을 높이는 정책방안이 광범위한 영역에서 존재한다. 왜냐하면, 최근의 현실을 보면, 평균수명이 늘어났고 앞으로도 지속적으로 그럴 것임에도 불구하고 현재 일하는 근로자들은 상대적으로 젊은 시절에 노동시장에서 물러나고 몇몇 국가에서는 55~64세 고연령자의 고용률이 지극히 낮은 현상을 발견할 수 있기 때문이다. 이러한 측면에서 조정할 가능성은 계속 일하게 하는 유인의 구조나 결국은 실제적인 평균 퇴직연령의 차이에서 나타나는 국가별 상황에 따라 다르게 나타난다.

예를 들면, 프랑스, 네덜란드, 스페인에서는 55~64세 연령층의 고용률이 35% 미만으로 떨어졌으며 특히 이탈리아와 벨기에에서는 25% 미만으로 떨어진 반면에 미국, 일본, 한국, 노르웨이, 스웨덴 등에서는 50% 이상에서 지속적으로 유지되고 있다. 근로연령 인구의 비중 하락에 따르는 노동부족 현상은 실질임금의 상승 압력을 제공하고 모든 연령층에서의 경제활동참가율의 상승을 유인한다. 반면에 실질임금 효과는 높아지는 연금 혜택과 의료보호의 부담 등으로 인한 고용의 조세와 높은 사회보장 기여에 의해 상쇄되기 마련이다.

노동시장에 잔류하려는 유인을 증가시키면 고연령 근로자들의 경제활동참가율을 8~9%포인트 높일 수 있는 것으로 추정되고 있다. 이러한 개선으로 공적연금기금이나 사회보장 예산의 재정압박을 완화시킬 수 있으며 또한 1인당 국민소득의 성장률의 둔화를 억제할 수 있을 것이다. 이러한 결과를 가져올 수 있는 다양한 구체적인 정책방안이 제시되었고 일부 국가에서는 다음과 같은 기본선을 위한 첫 발을 내딛고 있다. 예를 들면, 전면적 연금 수급을 위한 연금기여 기간의 연장, 평생에 걸친 연금 수혜와 연금 기여의 연계, 연금 소득에 유리한 규칙이나 노후근로에 대한 벌칙의 제거, 전면 연금수급 제한연령이나 조기퇴직연령의 하한을 높이는 것 등을 들 수 있다.

최근에 퇴직연령의 연장은 저축률을 낮추고 내생적으로 성장률을 낮추기 때문에 반생산적(counter-productive)일 수 있다는 주장이 Futagami and Nakajima에 의해 제기되었다. 이 주장에 따르면, 더 고령일 때 퇴직함으로써 평생근로소득과 퇴직후 연금 혜택이 높아져 가계는 소비를 늘리는 한편, 저축은 낮추고 저축률 하락의 반작용으로 불충분하나마 노동공급이 증가하게 되고 임금이 하락하게 되며 연금 수급이 늦어지게 되며, 수명연장을 고려한다면 예산제약으로 주어진 세율에서 연금 혜택이 줄어들고 이는 다시 저축과 성장률을 높이게 되나, 만약 연금 혜택에 변화가 없다면 대안으로 세율이 높아져야 하는 데 이 경우에 성장에는 부정적인 결과를 낳게 된다는 것이다. 따라서 퇴직연령의 연장에 따른 효과는 이러한 대안을 고려한 상태에서 평가되어야 하는 데 그 결과는 특히 이행 시기에 놓인 경우에는, 더 악화된 결과를 가져온다고 할 수 있다.

Kotlikoff 등은 퇴직을 미루는 것은 기대되는 미래소득을 높여 젊은 층과 중년층의 여가선호를 유인함으로써 총체적 노동공급이 별로 영향을 받지 않을 것이므로 이러한 방안이 사회보장의 문제를 완화시키는 데에 도움을 주지 못한다고 주장하고 있다. 그러나 이러한 주장은 특정한 탄력성 가정이나 모형 설계에 의존하는 하나의 극단적인 결과에 불과하다. 그럼에도 불구하고 이러한 결과는 경제활동참가율과 퇴직시 조건 사이에 무시할 수 없는 연관성이 있음을 보여주고 있다. 실제로 최근의 연구는 1985~95

년 사이에 프랑스, 일본, 이탈리아에서의 표준 퇴직연령의 하락이 고연령의 경제활동참가율을 4.6%포인트 정도 낮추는 데 기여하였다고 결론짓고 있다.

연령과 관련된 지출이 노동시장에 미치는 영향의 반응도(sensitivity)를 개략적으로 계산한 이전의 연구들은 고령화가 산출에 미치는 압력이나 재정상황을 상쇄하기 위한 여성 및 고령자의 높은 경제활동참가율과 낮은 구조적 실업의 가능성을 지적하고 있다. 이러한 개선방안이 현실화되기 위해서는 특히 초기에 노동시장 근착률(attachment rate), 다시 말하면 경제활동참가율이 낮은 국가—예를 들면, 오스트리아, 벨기에, 이탈리아, 네덜란드와 스페인—에서처럼 산출이 증가하고 이에 부응하여 연령과 관련된 지출이 줄어야 한다고 결론지을 수 있다.

3. 생산성 증가율 제고의 중요성

중종 신경제(New Economy)가 고령화 압력에 대한 대안일 수도 있다고들 하는데 이는 높아진 생산성 증가가 생활수준의 향상을 의미하며 연금 혜택의 수준과 연금 기여율을 높일 수 있다고 믿는 것이며, 더 나아가 인구의 고령화가 경제의 성장잠재력에 긍정적인 효과를 가져올 수도 있다는 점을 고려하고 있다.

최근에 OECD가 발표한 경제성장 요인 및 보다 나은 경제성장정책에 대한 이해를 높이는 연구의 결과는 물적 자본뿐 아니라 특히 인적 자본 등 다양한 형태의 자본과 R&D가 경제성장에 중요한 요인임을 밝히고 있다. 또한 중요한 요인으로 건전한 거시경제운용을 위한 광범위한 정책들, 근로의욕과 기업을 부추키는 조세체계, 투자와 자본 축적을 강조하는 정부지출 프로그램들 들 수 있으며, 적절한 금융시장과 상품시장 규제 조건들이 혁신을 부양하고 생산성을 고양하는 데 중요한 역할을 한다는 점이다.

그러나 높은 생산성 향상이 많은 국가에서 나타나는 고령화에 따른 미래의 재정압박을 현저하게 완화시킬 것인지는 확실하지 않다. 이러한 효과는 생산성 향상과 임금이 1인당 연금지급액과 어떻게 연계되는가에 의존한다. 이는 다시 연금 체계를 관장하는 제도적 설계에 의존한다. 연금이 근로소득의 축도와 규칙적으로 연동(index)되어 있는 국가에서는 오스트리아, 덴마크, 독일, 네덜란드 등 상당수 유럽연합 국가들에서 보듯이 급속한 생산성 향상이 정부의 국민소득 대비 연금 지급액의 비중에 미치는 효과는 미미할 것이다. 반대로, 근로 당시의 근로소득과 연금 혜택 사이에 연관성의 전혀 없는 국가에서는 연금 수혜기간 중 우호적인 연금 혜택이 시간에 따라 급속하게 증가하지 않을 것이기 때문에 높은 생산성 향상이 미치는 효과는 상당할 것이다.

연금이 물가변동에 주로 연동되어 있는 유럽연합으로는 핀란드, 프랑스, 이탈리아,

룩셈부르크, 스페인과 영국을 들 수 있다. 유럽위원회는 이들 국가(프랑스와 룩셈부르크는 제외)에서 생산성 향상이 0.5%포인트 높아질 때 국민소득 대비 정부지출의 비중이 1.25%포인트 낮아진다고 추정하였다.

OECD 국가 평균을 보면, 적절한 고성장은 고령화의 영향의 일부만 상쇄할 뿐이고 생산성 향상을 통한 충분한 경제성장이 요구되어짐을 알 수 있다. 예를 들면, 향후 50년 동안 매해 0.5% 더 높은 생산성 향상이 있을 때에도 국민소득 대비 연금지출비중의 상승은 약 0.5%포인트 완화되는 데 불과하다는 것이다. 그럼에도 불구하고 생산성 향상이 높아진다면 전반적인 생활수준을 향상시키는 긍정적인 결과를 의미하며, 이에 따른 정부수입의 증가는 인구의 고령화가 가져오는 재정적 도전을 다루는 데 필요한 공적연금 개혁의 도입을 가능케 한다는 점을 지적한다.

VI. 결 론

수명의 연장과 건강상태는 노년기를 충분히 즐길 수 있는 자원이 뒷받침된다면 엄청난 결과로 볼 수 있지만 낮은 출산율과 이에 따라 감소하는 노동력은 물질적인 측면에서 생계수준을 저하시킬 것이다. 또한 현재의 제도적인 체제와 같이 현재 일하고 있는 근로자 세대가 공적연금의 기금을 조성하고 있는 경우에는 더 적은 수의 근로자가 더 많아지고 더 나이 들어가는 은퇴자를 부양해야 할 것이다. 이러한 상황은 OECD 국가의 예산에 압박을 가하고 있으며 건강보험 지출 역시 상당히 증가하고 있다. OECD 국가들의 최근 장기 전망에 의하면 노년인구 때문에 예산상의 압박을 받고 있는 국가에서 연령관련 지출이 국민소득 대비 평균 7%나 높아졌으며 이러한 수치는 낙관적인 노인부양비의 가정에 근거한 것으로 상당히 보수적인 전망이라 할 수 있다.

기술혁신이 활발했던 1930년 케인즈(John Maynard Keynes)는 향후 100년의 경제에 대해 상상적인 그러나 사려 깊은 글을 썼다. 자본주의의 발달과 기술변화로 인해 생계수준은 상당히 향상되고 생산성 증가로 인해 경제적인 측면의 욕구를 충족하기 위한 노동은 주당 15시간 정도일 것이라고 결론지었다. 자본축적과 기술혁신, 그리고 상당한 생계수준의 향상이라는 케인즈의 예측은 정확하였으나 그러나 주당 근로시간에 대한 그의 단정적인 결론은 앞으로 상당 기간 지켜보아야 할 것이다. 고령화의 측면에서 볼 때 기술적·경제적·사회적 발전과 함께 인구구조도 뒤바뀔 수 있을 것이나, OECD 국가들에서 나타난 인구고령화 추세는 이미 상당한 부분을 차지하고 있던 인구

변화에 의한 것으로 뒤바뀔 것 같지 않다는 점을 인식해야 한다. 재정 및 경제적 측면의 장기 전망들은 정책 설정의 필요성과 어떻게 이루어져야 할 것인지를 이해하는 데 도움이 될 것이다.

여러 연구들은 향후 50년간 OECD의 주요 국가들의 저축률은 감소할 것이고, 국가 재정지출도 2분의 1 내지 4분의 3 정도 감소할 것이며 이에 따라 연간 1인당 소득의 성장도 감소할 것이라고 예상한다. 이것은 중요한 영향력이다. 후속 연구에서는 여러 가지 요인들을 고려해 보아야 할 것이지만 그 중에서도 요소시장에서의 불균형에 대해 일반균형모형을 이용하는 세 가지 현안에 주목해야 한다. 첫째, 고령화의 어떤 부분이 가구의 생애저축 결정에 어떤 경로를 통해 영향을 미치는가, 둘째, 인구구조의 급격한 변화와 기술진보가 요소가격과 자본집약도에 미치는 효과, 셋째, 인구구조의 변화가 기술진보 자체에 미치는 효과이다.

그러나 인구의 고령화가 재정에 미치는 영향을 간과하기는 어렵다. 더욱이 고령화의 영향과 이에 대한 반응은 세대내 및 세대간의 분배에 중요한 영향을 줄 것이다. 이에 대한 것은 다양하면서도 상세하게 평가될 것이다. 중복세대모형을 이용한 파레토최적이 결론 부분에 이용될 수 있을 것이다. 정책적인 측면에서는 특정한 개혁에 대한 정책적·사회적인 측면의 비용을 평가할 것이다.

몇 년 전 OECD 국가들은 포괄적인 접근, 균형잡힌 국가 체제에 근거한 전략이 인구고령화가 야기하는 도전에 가장 적절한 대응이라고 지적하였다. 가장 실효성 있는 조치로 논의된 것은 다층구조로 전환비용을 감당하자는 틀에서 총족부가방식의 연금 체계를 늘리는 한편 근로연령의 연장과 고용 가능성의 제고였다. 더 높은 생산성 향상과 순이주도 도움이 되는 것으로 간주되었고 영향력을 무시할 수는 없지만 향후의 인구고령화에 의해 초래되는 재정압박을 크게 완화시키지는 못할 것이다.

결론적으로 고령화가 그 자체를 문제로 볼 필요는 없지만 재정과 경제에 미치는 효과는 정책의 전방위에서의 움직임이 필요로 하고 있다. 인구구조 변화의 충격에 내생적으로 반응하는 기술진보가 개혁 필요성이라는 짐을 조금 덜어 줄 수는 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 소득 재분배의 부담을 최소화하기 위하여 개혁정책은 예고를 필요로 하며 점진적으로 추진되어야 한다. 정책입안자들에 대한 도전은 심각할 것이며 문제를 예상하고 20~30년 뒤에 효과가 나타나기 시작하는 개혁을 위한 지지를 확보해야 한다. 개혁이 이미 어느 정도 진행되었고 더 많은 개혁이 일어날 것이다. 역사적 기록은 도전에 대응하는 인류의 능력을 증거해 주고 있다. 비록 케인즈의 장기적인 미래에 대한 예측의 일부가 옳지 않았다 하더라도 그가 인류의 적응력을 강조한 측면은 옳았다. 이러한 낙관론이 고유되어야 할 때이다.