

한국의 고령화

“고요한 아침의 나라”의
인구통계 실태 및 은퇴 정책



한국의 고령화

“고요한 아침의 나라”의
인구통계 실태 및 은퇴 정책



저자

**Neil Howe, Richard Jackson,
and Keisuke Nakashima**

연구지원

권혜진, 박지훈

세계 고령화 이니셔티브
국제전략문제연구소(CSIS)

2007년 3월

목 차

전 언	1
서문	2
제 1 장	
고령화하는 한국의 인구통계와 경제	6
한국 고령화 물결의 인구통계	8
근대화와 노인인구부양률 증가	11
향후 경제적 도전과제	13
제 2 장	
서서히 다가오는 한국의 은퇴 위기	18
한국의 공적 연금 제도: “고부담 보험료, 저급여 연금”	20
한국의 사적 연금 제도: 퇴직금에서 퇴직연금으로	24
새로운 개혁 방향	27
제 3 장	
고령화와 확대된 사회적 과제	32
경제 활동 기간 연장과 근로자의 고령화 문제	33
직장과 육아의 조화 문제	35
병약한 노인의 간병 문제	37
결론	
고령화 속의 번영	40
자료 및 출처에 관한 설명	44
도표 인용 출처 약어 설명	46
감사의 글	47
저자소개	48
CSIS 소개	49
MetLife 소개	50

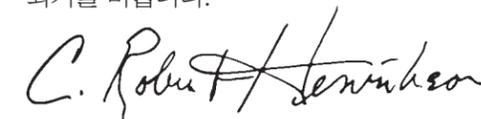
전 언

전세계적으로 많은 사회와 정부들이 고령층과 은퇴에 관한 기존 개념에 새로운 도전을 맞고 있습니다. 의학, 식습관 및 생활 수준의 급격한 발전은 선진국은 물론 개발도상국에서도 기대 수명을 높였습니다. 경제적 “기적”은 불과 몇 세대 전만해도 빈곤을 당연한 것으로 받아들였던 농촌사회를 탄탄한 도시 중산층 중심의 사회로 변화시켰습니다. 많은 국가에서 이 놀라운 이야기가 현실이 되고 있습니다. 너무 젊은 나이에 사망하는 생산 근로자들의 사회적 영향에 초점을 맞추던 정부들이, 이제는 근로자들이 빠르게 은퇴 연령에 접어들며 수명 또한 길어져서 그 가족과 저축, 또는 정부 제도가 져야 할 부양 부담이 감당할 수 없을 만큼 늘어날까봐 걱정하고 있습니다.

여러 측면에서 한국은 이러한 인구통계학적 도전을 맞이한 가장 극단적인 예를 보여주는 국가입니다. 한국의 사례는 가장 고무적인 동시에 한국이 맞게 될 도전은 가장 심각한 것 중 하나가 될 것입니다. 동 정책보고서에서 개략적으로 언급되었지만, 한국의 기적적인 경제 성장과 의료 발전은 한국 사회의 구조를 긍정적으로 바꾸어 놓았습니다. 그러나 그 결과, 한국은 세계에서 가장 급격하게 고령화하는 인구를 부양해야 하는 도전과제에 직면해 있습니다. 이러한 상황으로 인해 한국은 미국, 유럽, 일본 또는 중국과는 다른 독특한 해결책을 필요로 하고 있습니다.

MetLife는 국제전략문제연구소(CSIS)의 이 중요한 연구 보고서 과제를 후원하게 된 것을 기쁘게 생각합니다. 본 보고서는 한국의 인구통계학적 도전을 구체적으로 연구하고 이러한 도전을 해결하기 위한 CSIS의 창의적인 아이디어를 개략적으로 제시하고 있습니다. 노후 대책 시장의 확고한 리더로서 공공 정책 포럼에 적극적으로 관여해 온 MetLife는 오랫동안 미국의 연금 및 은퇴 부문 개혁을 앞장서서 주창해 왔습니다. MetLife는 사업 지역에서 어디서나 이러한 도전에 관한 대화를 이끌어 나갈 책임이 있다고 믿습니다. 우리가 모든 해답을 가지고 있지는 않습니다. 어느 누구도 그렇지 못합니다. 그러나 CSIS 나 기타 여러 조직들이 이러한 과제들을 연구하고 해법을 제안하도록 유도함으로써 각 계의 전문가들이 건설적인 대화를 통해 해법을 찾아 갈 수는 있습니다. 우리는 세계 어느 곳에서 진행된 어떤 시도를 관찰하고 서로의 경험을 배울 수 있습니다.

본 보고서는 중요하지만 확정적이지는 않습니다. MetLife가 보기에, 인구 고령화로 인한 필요를 충족시키고 장수 위험을 경감할 수 있는 가장 강력한 도구는 바로 그러한 위험 요소들을 공개 공유하는 것입니다. 더 오래 사는 인구를 부양할 재원을 마련하기 위한 고령화 사회의 필요를 균형잡아 줄 사망률의 풀을 공유하고 활용하는 메커니즘은 수많은 국가의 인구통계학적 도전과제를 해결하는데 기초가 될 것입니다. 이러한 도전과제를 해결하기 위해 학계, 업계 및 정부 파트너들이 협력할 때에도 지적 자본을 공유하는 것이 역시 기본적인 토대가 될 것입니다. 이번 연구가 한국이 당면한 과제에 올바르게 대처하며 미래를 위해 바른 선택을 하는 데 도움이 되고 최상의 생각과 아이디어를 모으는 논의를 촉진시키는데 도움이 되기를 바랍니다.



C. 로버트 헨릭슨(Robert Henrikson)
MetLife, Inc. 이사회 회장, 사장 겸 CEO



서문

인구통계학적으로 볼 때 한국은 여전히 젊은 국가이다.¹ 2005년 현재 한국의 노년층 비율은 전체 인구의 9%에 불과해, 평균 15%인 선진국의 수치를 훨씬 못 미친다. 그러나 기대 수명이 증가하고 출산율이 하락하면서 머지않아 한국은 급격한 인구구조 변화를 겪게 될 것이다. 최근 정부의 인구추계에 따르면, 2050년에는 한국의 노인 인구가 전체인구의 38%가 되면서 일본, 이탈리아 및 스페인과 더불어 세계 최고령 국가가 될 것이라고 한다.²(도표 1 참조)

인구통계학적으로 볼 때 한국은 여전히 젊은 국가이다. 그러나 2050년에는 세계 최고령 국가가 될 것이다.

인구의 고령화는 한국 사회의 거의 모든 측면에 커다란 변화를 가져 올 것이다. 연금과 건강 보험 지출의 증가로 정부는 막대한 예산 부족을 겪게 될 것이다. 기업은 신규 근로자와 젊은 소비자층의 부족에 대처해야 할 것이다. 한편 노인부양에 대한 가족의 부담은 늘어나게 될 것이다. 만약 한국 사회가 적시에 적절한 대책을 마련하지 못한다면 향후 경제 성장은 둔화될 것이고 생활 수준은 제자리를 맴돌게 될 것이다.

한국은 완전한 근대화가 이루어지지 못한 상태에서 인구 고령화라는 문제에 직면해야 한다.

인구의 고령화는 전세계적인 추세이다. 그러나 한국 사회가 직면하고 있는 인구 문제는 특히 심각한 수준이다. 간단히 말해, 경제발전 수준이 한국과 유사한 국가들 중에서 한국만큼 고령화가 대규모로 빠르게 진행되는 곳은 없다. 고령화 속도가 역시 빠른 중국과 달리, 한국은 이미 고소득 사회로 진입했고 노인을 포함한 대부분의 국민이 중산층 생활 수준에 익숙해져 있다. 그러나 일본, 미국, 유럽과 달리, 한국은 완전한 근대화가 이루어지지 못한 상태에서 인구 고령화라는 문제에 직면하고 있다.

한국의 급속한 고령화와 빠른 경제 성장이 동시에 진행되면서 독특한 과제 양상이 나타나고 있다. 최근 수십 년동안의 놀랄만한 경제 성장에도 불구하고, 한국은 여러 측면에서 사회적 역할에 대해 보수적인 인식을 가진 전통 사회에 머물러 있다. 근로자들은 다니던 직장에서 조기 퇴직을 강요받고 있다. 노인들은 가족과 함께 살거나 가족의 부양을 받으며 사는 것을 당연한 것으로 여기고 있다. 여성들이 결혼하면 직장을 그만두어야 한다는 관념이 아직도

존재한다. 이러한 전통들에 대한 인식이 아직까지도 강하게 자리잡고 있어 한국의 급속한 고령화에 큰 문제가 되고 있다. 예를 들어, 조기 퇴직 풍조가 노인 부양의 부담을 더하는 가운데, 여성의 경우 결혼과 함께 직장을 그만두어야 하는 현실이 출산률을 낮추고 있다. 악화되고 있는 다른 전통들도 문제가 되는데 한국 사회는 그러한 전통을 대체할 만한 효과적이고 근대적인 대안을 마련하지 못하고 있다. 성장한 자녀와 함께 생활하는 노인의 비율은 이미 급격하게 줄어들고 있지만 한국의 국민연금제도는 아직 혼자 사는 노인 대부분을 제대로 뒷받침하지 못하고 있는 실정이다.

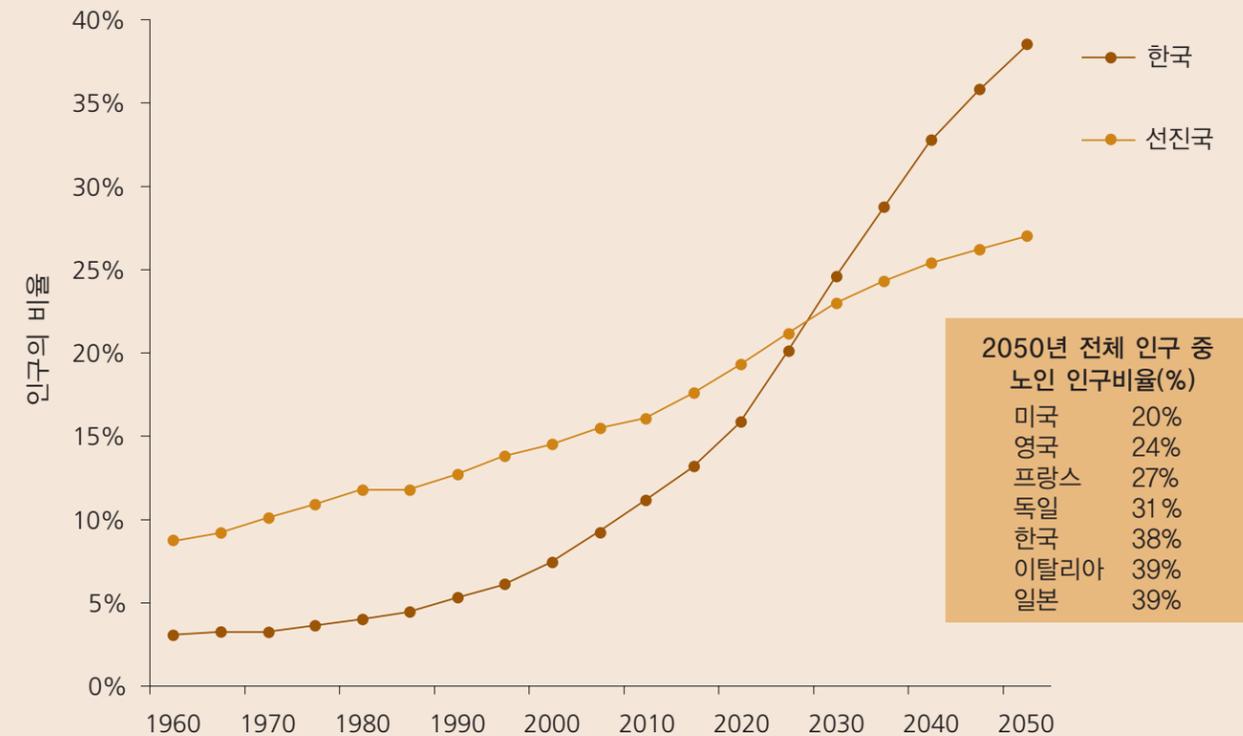
많은 한국인들은 그 역사가 20년이 채 안된 국민연금이 자리를 잡고 수백만 노인들에게 연금 전액을 지불하기 시작하면 고령층의 취약성 증가가 저절로 해결될 수 있는 단기적인 문제라고 여기고 있다. 그러나 사실 이 문제는 장기화될 가능성이 높다. 국민연금의 혜택은 대부분의 한국인들

이 생각하는 것보다 훨씬 낮은 수준일 것이다. 또 연금에 가입하지 않은 근로자의 비율이 높고 고령자의 비율도 크기 때문에, 그들 중 약 1/3 정도가 지금으로부터 반세기 후에도 공적 연금혜택을 전혀 받지 못하고 살아가게 될 것이다.

그러나 동시에 한국의 고령화 물결은 너무 거세기 때문에, 국민연금제도의 비용은 2005년 GDP의 0.4%에서 2050년에는 7.3%로 폭발적으로 증가하게 될 것이다. 정부가 이 모든 복지혜택과 보장의 빈자리를 메운다면 그 비용은 더 증가하여, GDP의 13.9%가 될 것이다. 건강보험 및 기타 프로그램을 포함해 노인 인구를 위한 총 복지 비용은 2050년 GDP의 25%를 간단하게 넘어설 것이다. 그래서 한국의 은퇴 전략은 딜레마에 빠져 있다. 그 보장과 혜택이 불충분함에도 불구하고 그 최종 비용은 감당할 수 없을 정도로 막대한 제도를 어떻게 개혁할 것인가?

젊은 한국이 늙어간다.

노인인구(65세이상), 전체 인구 대비 비율(%), 한국과 선진국 평균, 1960-2050년



출처 : 통계청(2006) 및 UN(2005)

1 이 보고서에서 한국은 달리 연금이 없는 한 대한민국(즉, 남한)을 가리킨다.

2 본 보고서에서 인용된 한국의 장래 인구 추계는 모두 한국 통계청의 2006년 기본 시나리오에 따른 것이다. 한국의 인구, 경제 및 연금 제도에 관한 다른 모든 정보 출처와 함께 통계청 추계 역시 본 보고서 말미의 자료 및 출처에 관한 주(註)에서도 설명되어 있다.

일부에서는 빠른 경제 성장을 통해 미래의 부담을 경감시킬 수 있을 것이라고 생각할지도 모른다. 문제는 고령화가 진행되면서 노동 인구가 감소하고 평균 연령이 증가하고, 국민저축이 감소하고 그에 따라 한국의 경제성장이 둔화될 것이 거의 확실하다는 데 있다. 또 일부에서는 고령화하는 남한과 아직 젊은 북한이 통일이 되면서 노인인구부양에 있어 평형 상태를 이루게 될 것이라고 생각할지도 모른다. 그러나 단기적으로 볼 때, 북한의 풍부한 청장년층 인구 유입에 따른 남한의 경제적 이익은 1인당 국민소득이 남한의 1/10밖에 안 되는 북한과의 통일로 인한 경제적 비용에 비하면 아주 미미하다. 장기적으로는 북한의 생활 수준이 높아지면서 그에 따라 북한과 남한의 인구 통계 양상도 비슷해질 것이다. 통일은 중요한 정책 목표일 수는 있지만 고령화라는 문제에 대한 해결책은 아니다.

또 한편에서는 출산율을 높이고 은퇴 연령이 올라가면 인구통계와 재정상 추계가 한국에 유리하게 바뀔 수 있다고 주장한다. 만일 그렇다 하더라도, 한국 사회가 이런 방향으로 나아가려면 사회적 태도에 있어 엄청난 변화가 요구될 것이다. 이 역시 고령화 추세에 맞서기 위한 한국의 전반적인 전략의 일부가 될 수 밖에 없다. 다가오는 인구동태의 변화에 대비하기 위해서 한국은 은퇴 제도를 개혁해야 할 뿐만 아니라 빠르게 발전하는 가운데 빠르게 고령화되는 사회의 요구에 맞춰 전통적인 사회 규범들을 재조정해야 할 것이다.

한국의 지도층은 고령화 문제 해결을 위한 노력을 시작했다.

최근 몇 년간, 한국의 지도층은 고령화 문제 해결을 위한 노력을 시작했다. 대통령 직속기관인 저출산 고령사회위원회는 “비전 2020”이라는 장기적인 미래 전망을 내놓았고, 은퇴 연령 상한선을 올리고 출산율을 높이는 등의 광범위한 전략적 목표를 제시했다. 2006년 8월에는, 제1차 저출산 고령사회 5개년 계획을 발표하여, 많은 고령자들을 고용하는 회사에 대한 보조금에서부터 가정의 양육비 및 교육비 지원과 같은 가시적인 방안들을 제시하였다. 대부분의 전문가들은 이러한 방안들이 완벽한 해결책이 되기에는 역부족이었는데 동의하고 있지만 정부 정책이 올바른 방향으로 나아가고 있는 것은 분명하다. 출산율 증가를 명시적인 정책 목표로 채택한 정부의 결정이 특히 의미가 있는데 이는 수십 년간 지속된 산아제한이라는 가족 계획 정책의 급격한 변화를 의미한다.

또한 정부는 은퇴 제도를 개혁하고 노년층 안전망을 강화하기 위해 노력하고 있다. 최근에는 저소득 노인층을 위해 자산조사에 따른 지원금 확대를 제안하였고 새로운 장기요양제도(long-term care)도 곧 단계적으로 도입할 것이다. 뿐만 아니라 향후 중간소득층 노인들의 퇴직후 수입 전망을 크게 향상시켜줄 새로운 기업 연금 제도를 위한 기반을 닦기 시작했다.

이러한 진전에도 불구하고 한국의 은퇴 제도는 여전히 가야 할 길이 멀어 보인다.

그러나 이러한 진전에도 불구하고 한국의 은퇴 제도는 여전히 가야 할 길이 멀어 보인다. 정부가 국민연금제도의 보장을 확대하려 하고 있지만, 2005년 현재, 실제로 노동인구의 65%만이 국민연금 또는 공무원, 사립학교 교사 및 군인들을 위한 특수직역 연금에 가입해 있다. 1998년 정부가 국민연금의 장기 재정적자 문제를 해결하기 위하여 국민연금의 납부 보험료는 높이고 연금 혜택은 줄이는 대대적인 개혁을 단행하였음에도 불구하고 현재 국회는 다시 한번 보험료는 높이고 혜택을 줄이는 개혁을 검토하고 있다. 국민연금의 장기 적자는 확실히 대처해야 할 문제이지만 수령액 삭감을 통해 이 문제를 해결하고자 한다면 국민연금제도의 적절성이 훼손될 것이다. 더욱 심각한 것은, 현재 국회에 계류중인 개혁 법안이 통과되더라도 국민연금제도는 장기적인 지급불능 상태를 벗어나지 못할 수도 있다는 점이다.

본 보고서는 고령화 문제를 해결하려는 한국의 노력을 조명하고자 한다. 1장에서는 근본적인 인구통계학적 동향과 이러한 동향이 장기적으로 재정, 경제 및 사회적으로 미치는 영향을 좀더 자세히 살펴보고자 한다. 2장에서는 한국의 공적 및 사적 연금 제도의 윤곽을 살펴보고 가능한 개혁방향을 제시하고자 한다. 3장에서는 고령화라는 도전 과제에 대한 성공적인 대응에 도움이 되거나 장애물이 될 수 있는 노동 시장과 가족 및 사회 전반의 좀더 거시적인 동향을 살펴보고자 한다. 그리고 결론에서는 본 보고서의 결론을 요약하고 개혁을 위한 전망을 논의할 것이다.

고령화되는 한국 사회의 중심 과제는 청장년층에게 과도한 부담을 지우지 않으면서도 노인들에게 적절한 수준의 지원을 제공하는 것이다.

급속하게 고령화가 진행중인 한국 사회의 중심 과제는 청장년층에게 과도한 부담을 지우지 않으면서도 노인들에게

적절한 수준의 지원을 제공하는 것이다. 이러한 두 가지 목표를 동시에 달성하기 위해서 현재의 연금 제도는 근본적으로 재구성되어야 한다. 아울러 3단계 전략을 권고한다: 즉, 일반 세수를 통해 자금을 마련할 수 있는 노인 빈곤층 보호를 위한 보편적인 기본 보장 장치를 마련하고, 국민연금제도를 의무적인 완전적립(full funding) 방식의 “추가” 개인계정 제도와 통합하여 변형하며, 나아가 보완적인 기업연금을 확대하는 것이다.

적립 연금 시스템은 고령화 한국이 자체 인구통계분포의 압박으로부터 벗어날 수 있도록 해준다.

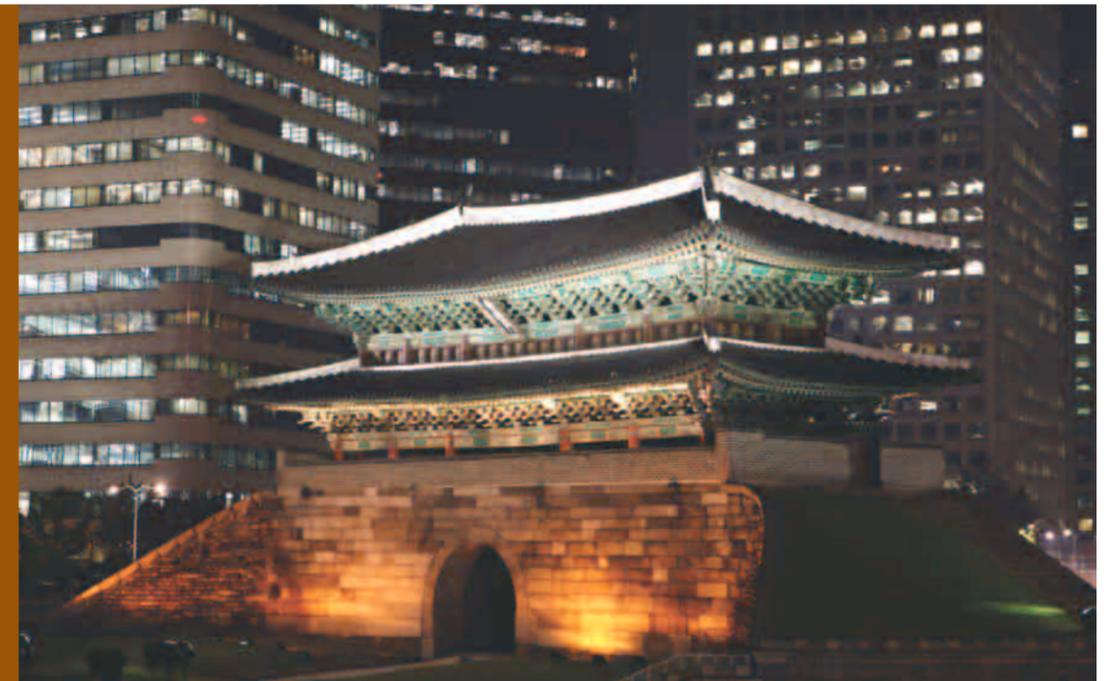
완전적립방식을 지지하는 논거는 매우 강력하다. 거시적으로 볼 때, 완전적립된 연금은 고령화하는 한국이 직면하고 있는 가장 큰 도전과제 중 하나인 적절한 저축과 투자율을 유지시키는 데 도움이 된다. 미시적 관점에서 완전적립 방식은 기여율이 동일할 경우 부과방식(pay-as-you-go)보다 더 높은 수익률을 제공하며 따라서 더 높은 급여를 제공한다. 그밖에 다른 이점도 있다. 완전적립식 퇴직연금 시스템은 한국의 자본 시장의 확대 성장에 기여할 수 있다. 뿐만 아니라 고령화 한국이 자체 인구구성의 압박에서 벗어날 수 있도록 해준다. 부과방식에서는, 궁극적으로 수령액이 전체 인구와 생산성 증가율에 의해 결정된다. 완전적립식

제도에서는 고령화가 진행되면서 성장률이 점차 둔화되는 경제에 속한 근로자와 퇴직자들이 더 젊고 더 빠르게 성장하고 있는 다른 나라 경제에 그들의 저축을 투자할 수 있다.

다행스러운 것은 한국에 아직 인구 고령화에 대비하기 위한 시간적 여유가 있다는 것이다. 향후 10년에서 15년 동안은 계속 청장년층과 노동인구 증가에 따른 혜택을 누리게 될 것이다. 이러한 인구통계상의 기회와 함께 경제적 및 정치적 측면도 간과할 수 없다. 미성숙한 국민연금제도는 실질적인 도전과제인 동시에 결정적인 이점이 되기도 한다. 급속도로 고령화되고 있는 대부분의 선진국들은 연금지급에 필요한 재원이 마련되지 않아 발생하는 부담으로 인해 경제적 및 정치적 개혁으로 치러야 할 대가가 더욱 커지고 있다. 한국은 비교적 복지 정책을 펼친 지 얼마 되지 않았기 때문에 좀더 쉽게 경로를 변경할 수 있다.

1960년대 가난에 허덕이는 농경 사회였던 한국은 세계적인 경제 국가로 변모했고 그 과정에서 국가의 의지와 자원을 성공적으로 이용하였다. 현재 인구의 고령화로 인해 한국 사회는 그 어떤 문제보다도 더 심각한 도전과제에 직면하고 있다. 비록 과제를 풀어나가는 것이 쉽지는 않지만, 한국을 아는 사람이라면 이 고요한 아침의 나라가 이 문제에 잘 대처하리라는 것을 전혀 의심치 않을 것이다.

대부분의 선진국과는 달리, 한국은 아직까지는 인구 고령화에 대비하기 위한 시간적 여유가 있다.



고령화 한국의 인구통계와 경제



제 1 장

45년 전인 1960년, 한국은 65세 이상 인구 1인당 18명의 20세 이하 인구를 갖고 있었다. 2050년이면, 한국은 아동 1명당 65세 이상 인구 3명을 갖게 될 것이다. 한 세대 전만 해도 아기가 너무 많은 것이 문제였다. 지금으로부터 한 세대가 지나면 너무 많은 노인수가 문제가 될 것이다.

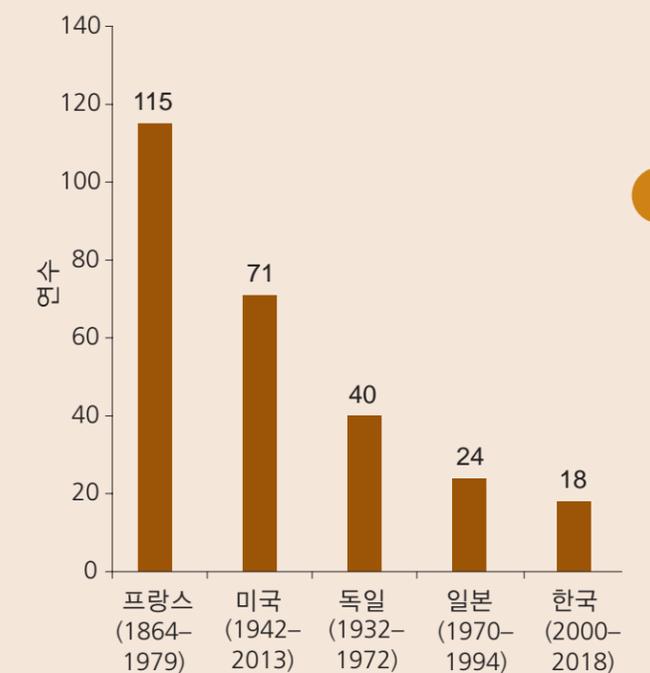
2050년 한국은 아동 인구 1명당 65세 인구 3명을 갖게 될 것이다.

한국의 고령화 물결이 더욱 심각한 이유는 그 크기뿐만 아니라 엄청난 인구 통계의 변동 속도 때문이기도 하다. UN이 임의로 정의한 바에 따르면, “고령화 사회(aging society)”는 노년층이 전체 인구의 최소 7%를 차지하는 사회이며, “고령 사회(aged society)”는 노인 인구가 전체 인구의 14%를 차지하는 사회이다. 한국은 2000년에 고령화 사회로 접어들었고 그로부터 18년 후인 2018년이면 고령 사회가 될 것으로 예상된다. 프랑스는 같은 변화에 115년(1864년부터 시작)이 걸렸고 미국의 경우 (1942년에 시작해) 71년이 걸렸다. 경이적인 고령화 속도로 유명한 일본조차 1970년부터 시작해 24년이 걸렸다(도표 2 참조).

또한 UN은 “초고령 사회(super aged society)”를 노인 인구의 비율이 전체 인구의 20%가 넘는 사회로 정의하고 있다. 한국은 그로부터 또 8년 후인 2026년에 초고령사회에 도달할 것으로 예상되는데, 과거는 물론 미래에도 이보다 더 빠

한국은 역사상 다른 어떤 국가보다 빨리 고령화하고 있다.

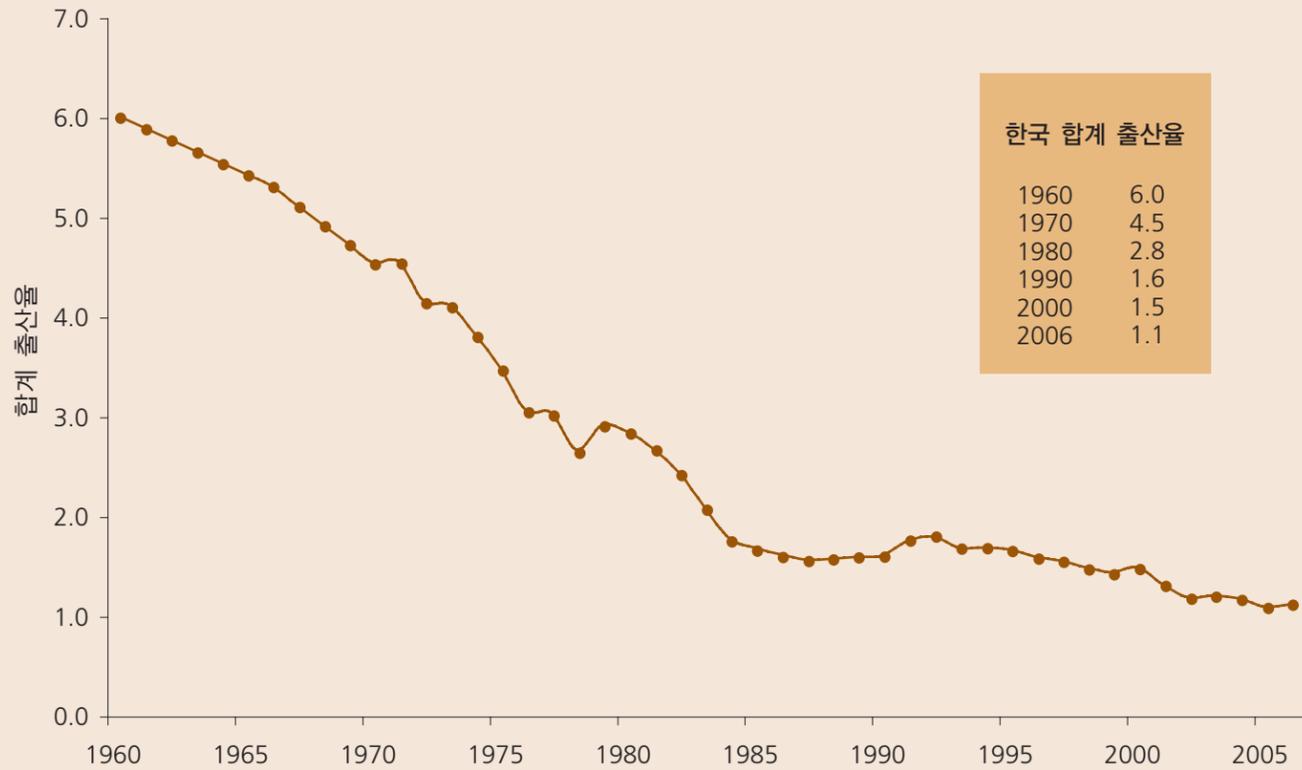
선진국에서 전체 인구 대비 노인 인구의 비율이 7%에서 14%로 두배가 되기까지 걸린 연수



출처 : 김(2006)

한국의 고령화 원인: 급격한 출산율 저하.

한국 합계 출산율, 1960-2006년



3

출처 : 통계청 (2006)

르게 변화하는 국가는 없을 것으로 예상된다. 2050년에는 한국의 노인 인구 비율이 38%에 달할 것으로 예상되는데 UN이 아직 적절한 이름조차 짓지 못한 수준을 넘어서게 될 것이다.

한국 고령화 물결의 인구통계

전세계 다른 고령화 사회에서 진행 중인 유사한 변동과 마찬가지로 한국의 인구통계학적 변동은 출산율 감소와 수명 증가의 결과이다. 첫 번째 동인은 인구 중 젊은 층의 상대적 수를 감소시키는 반면, 두 번째 동인은 노인층의 상대적 수를 증가시키고 있다.

한국 출산율은 현재 1.1명으로 세계 최저 수준이다.

국가경제개발 대서사시의 막을 올린 제1차 경제개발5개년 계획이후로 한국의 출산율은 급격하게 감소하였다. 1960

년대 한국 여성들은 평균 6명의 자녀를 출산하였다. 1983년에는 출산율이 한 세대에서 그 다음 세대까지 인구의 감소를 막기 위해 필요한 소위 대체 출산율인 2.1명으로 떨어졌다. 1980년대 중반에서 1990년대 중반까지 1.5명에서 1.7명 사이에서 안정세를 보이다가 2006년에는 세계에서 가장 낮은 수준인 1.1명으로 곤두박질쳤다(도표 3 참조). 출산율이 떨어진 데 반해 영양상태와 위생 그리고 건강 관리의 향상으로 기대수명은 크게 증가하였다. 한국 전쟁 이후로, 출생시 기대 수명은 놀랍게도 29년이나 길어졌다. 2005년 현재 한국의 평균 수명은 78.6세로, 미국의 기대수명보다 더 높은 수준이며 기대수명이 가장 높은 일본에 비해서도 크게 떨어지지 않는 수준이다(도표 4 참조).

1960년대 초, 한국은 인구과잉이라는 유령에 사로잡혀 있었다. 급격한 사망률 하락과 지속적인 출산율 증가는 가파른 인구 성장으로 이어졌고 한국은 가난이라는 수렁에서 벗어나지 못했다. 1960년대와 1970년대 한국의 경제개발

을 이끌었던 권위주의적인 박정희 전 대통령은 인구 성장을 낮추고 1인당 국민소득을 높이기 위한 전반적인 전략의 일환으로 출산율 억제 정책에 착수하였다. 1968년에는 3자녀, 1971년에는 2자녀 그리고 1980년대 초는 한 자녀 또는 두 자녀라는 목표를 세우고 경제적 보상과 대대적인 홍보 활동으로 정책을 뒷받침했다. 가깝게는 1980년대만 해도, 정부는 “둘도 많다”와 “하나씩만 낳아도 삼천리는 초만원”이라는 표어를 내걸고 출산 억제를 장려하였다.

그 당시 어느 누구도 한 세대 안에 출산율이 대체출산율 수준으로, 나아가 그 이하로 떨어질 것이라고는 예상치 못했다. 정부의 산아제한 정책이 도시화와 산업화, 교육열 증가 및 여성들의 역할 변화의 영향과 맞물려 엄청난 파급 효과를 가져올 것이라고 예상하는 사람은 거의 없었다. 또 어느 누구도 대체출산율 이하의 출산율이 필연적으로 야기시킬 한국 인구의 급격한 고령화와 재정, 경제 및 사회적 문제를

심각하게 고민하지 못했다. 지금 한국을 사로잡고 있는 유령, 급증하는 노인 부양 비용과 노동인구의 축소 및 고령화는 당시에는 먼 나라 이야기에 불과했다.

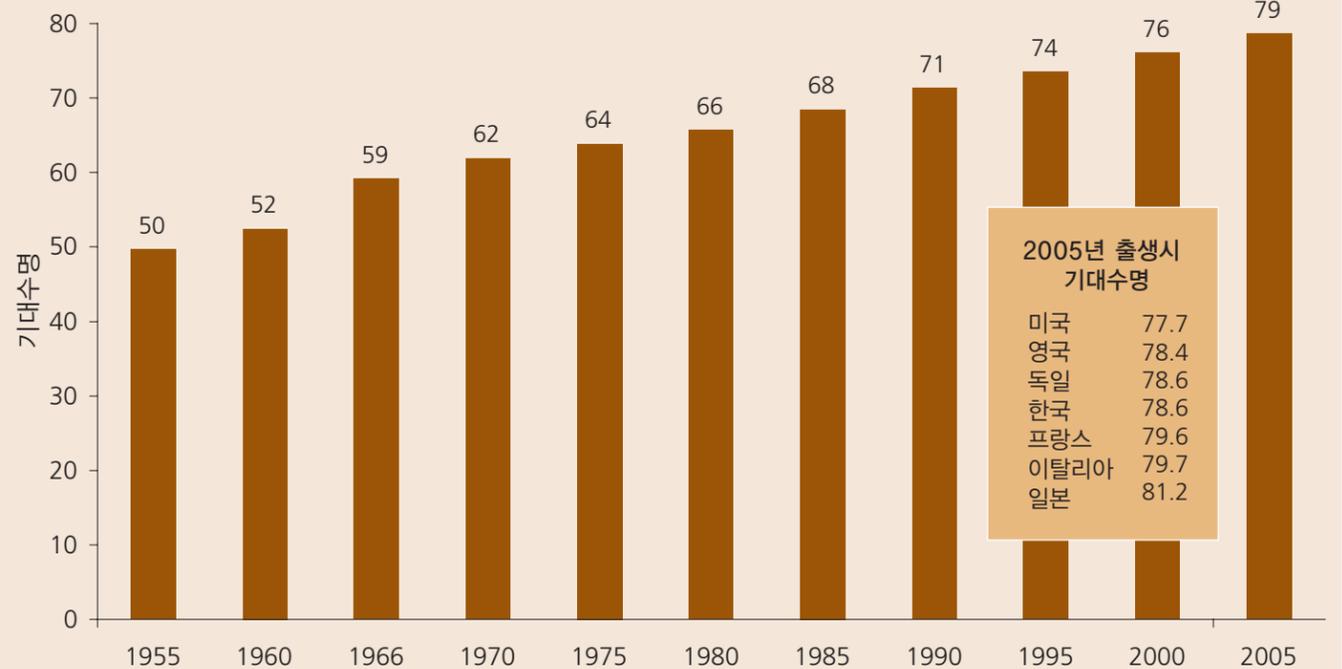
2050년에 한국은 노동 가능 인구의 1/3을 잃게 될 것이다.

한 때는 멀게만 느껴졌던 미래가 빠르게 다가오고 있다. 지금으로부터 10년 후면, 출산율이 떨어지기 전인 1950년대와 1960년대에 태어난 한국의 “베이비 붐” 세대들이 노년에 들어서기 시작할 것이다. 그렇게 되면, 노인 인구의 수가 급증하게 될 것이다. 현재 한국의 65세 이상의 노인 인구 비율은 9%에 불과하다. 이 비율은 2015년까지 13%로 점증하다가 2030년까지 24%로 증가하고 2050년에는 38%가 될 것으로 예상된다. 2050년 경, 한국 인구의 중위연령은 57세로 예상되는데 이는 현재 중위연령의 거의 2배,

4

한국의 고령화 원인: 급격한 기대수명의 증가.

한국인의 출생시 기대수명, 1955-2005년



출처 : 통계청 (2006), 권 (2003) 및 미국 인구조사국 (2006)

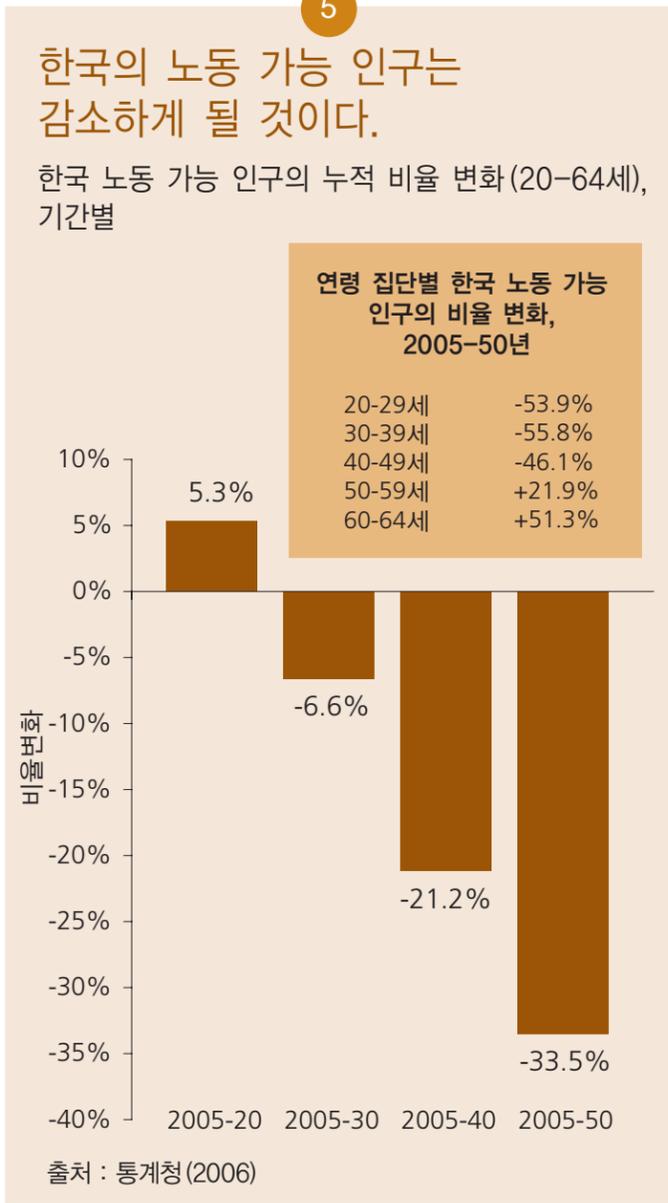
1960년대 수치의 3배이다. 그 때 쯤이면 85세 이상 노인 인구의 수(340만 명)가 15세 이하 아동의 수(380만 명)와 맞먹게 될 것이다.

한국의 노동력과 인구는 지금부터 10년간 최고조에 달한 후, 하향 국면에 접어들 것이다.

한편, 한국의 노동력과 인구는 감소 국면에 접어들게 될 것이다. 한국의 아동 인구는 1974년을 기점으로 감소하기 시작해 31%나 줄어들었다. 지금도 성장 중인 노동 가능 인구는 2018년에 정점을 이루고 그 후로 하락할 것으로 예상된다. 2050년에는 20~64세의 인구가 현재보다 34%가 줄어들 것이다. 현재 급증하고 있는 50대 및 60대 초반의 성인 인구를 제외하면, 예상 하락 추경치는 훨씬 더 커진다(도표 5 참조). 한국의 전체 인구 역시 노동가능 인구와 같이 2018년을 기점으로 감소하기 시작할 것이다. 노인 인구가 계속 증가할 것이기 때문에 처음에는 전체 인구가 그렇게 급격하게 감소하지 않을 것이다. 그러나 21세기 중반이 지나면 그 속도가 빨라지게 된다. 2100년이면 출산율이 증가하더라도 현재 인구의 절반이상을 잃게 될 것이다.

이러한 급격한 예상은 다음과 같은 문제를 제기한다. 이러한 근본적인 가정들이 다가오는 변화의 물결을 지나치게 과장한 것은 아닌가? 확신하건대, 대답은 '아니다'이다. 본 보고서에 인용된 정부의 공식 인구추계는, 인간의 수명을 연장시킬 생체임상학의 엄청난 잠재력에도 불구하고 미래에 한국인의 예상 수명 증가율이 둔화될 것이라는 가정을 바탕으로 한 것이다. 또한 반세기 동안 지속적으로 감소해 온 한국의 출산율이 현재 수준보다 약간 높은 1.3으로 점차 증가할 것으로 가정한 것이다.

일부 인구통계학자들은 현재 신세대의 젊은 한국 여성들이 결혼과 출산을 미루고 있다는 점을 지적하면서, 시간이 지남에 따라 출산율이 반등할 것이라고 결론을 내린다. 이러한 시기상 및 동세대집단 효과는 어느정도 설득력이 있다. 출산율 하락의 근본원인은 1990년까지 기혼여성의 출산율 하락이었던 반면 그 후로 최근 15년간의 출산율 하락은 여성의 초혼연령이 24.8세에서 27.7세로 급격하게 상승한 것이 주 원인이었다. 이러한 여성들은 20대에 가지지 않았던 아이를 30대에 가질 것이라고 가정하는 것은 합리적이다. 그러나 예상 통계는 이미 상당한 동세대집단 효과를 보여 주고 있다. 30세에서 34세 여성들의 연령별 출산율은 20%, 그리고 35세에서 39세 여성의 경우 세 배로 증가할 것으로 예상된다. 이러한 가정은 현재 1.1명의 출산율이 1.3명으로 증가할 것이라는 예상을 설명해준다.



더 큰 폭의 출산율 증가도 분명히 가능하기는 하지만 한국에서 그것을 기대하기는 어렵다. 1960년대와 70년대 정부의 가족 계획 정책이 출산율 하락에 도움이 되었을지는 모르지만 그러한 정책이 없었더라도 출산율은 분명히 감소했을 것이다. 이것은 여성의 소득 증가와 교육 수준 향상 및 경제적 자유 그리고 효과적인 피임과 낙태 방법의 확산이 이루어진 거의 모든 근대 사회에서 나타나는 현상이다. 이것은 이른바 “인구학적 전이”이다. 대부분의 동아시아 국가가 그렇듯이 한국에서도 이러한 인구학적 전이는 여성들이 일과 육아를 병행하기 힘들게 만드는 직장 및 가족 풍토

로 인해 더 큰 영향을 받았다.

다가오는 고령화의 물결은 불가피하다. 좋은 실든, 한국은 이 도전과제에 직면할 수밖에 없다.

게다가 출산율 증가는 장기적인 전략이다. 내년에 한국의 출산율이 두 배로 증가한다 하더라도, 향후 25년에서 30년간 노동인구의 규모나 노인 인구 부양 책임에 큰 영향을 미치지 못할 것이다. 인구통계는 원양정기선과 같아서 그렇게 빠르게 방향을 되돌릴 수 없다. 고령화는 이미 움직이기 시작한 인구통계학적 동향의 결과이다. 실든 좋은 한국은 이 도전과제에 직면해야 할 것이다.

근대화와 노인인구부양률 증가

1960년대 초, 경제발전을 위한 여정을 시작할 무렵, 한국은 1인당 실질 국민소득이 대략 1,500달러로, 심지어 생활 수준의 차이를 감안한 구매력 평가지수에서도 미국의 1/9 수준인 빈곤 국가였다. 그러던 것이 “한강의 기적”과 함께 45년이 지난 지금까지 거의 중단 없이 경제 성장을 이루어냈다. 2005년 현재, 한국의 1인당 실질 국민소득은 약 20,000달러로 미국의 절반 이상의 수준이며 선진국 평균의 2/3에 해당한다. 현재 한국은 달러로 환산했을 때 세계 11위의 경제대국이다. 1996년에는, 고소득 선진국 클럽으로 불리는 OECD에 가입하였다.

지난 50년간 고소득 국가 순위에 이름을 올린 아시아 국가로 한국이 유일한 것은 아니다. 일본 및 다른 세 마리 “호랑이”(홍콩, 싱가포르 그리고 대만) 역시 고소득 국가로 발전하였다. 대만이 예외이기는 하지만, 나머지 국가들 모두 상당히 앞선 출발점을 가졌고, 현재 한국의 GDP는 다른 세 호랑이의 GDP를 합친 액수를 초과한다.

그 과정에서, 한국은 일련의 급격한 변화를 겪었다. 전형적인 농업 국가에서 급격한 도시 중심 사회로 변모하였고, 값싼 경공업 제품을 모방 생산하던 제조업체들이 첨단 기술 중심의 선도적인 기업으로 탈바꿈하였으며, 문화 추종자에서 논박의 여지가 없이 동아시아의 문화 생성의 “중심지”가 되었다. 1980년 이래로 농업 인구의 비율은 34%에서 8%로 축소된 반면, 서비스 산업 종사자 비율은 44%에서 73%로 증가하였다. 20대 후반의 대학 학위 소지자 비율은 10% 이하에서 36%로 증가하였다. 지금 한국은 OECD 국가 중에서 고등학교 졸업률이 가장 높으며 대학 졸업자 비

율 역시 최상위 수준에 속한다. 한국의 “인간개발지수”(UN이 정한 사회 건강 및 교육 수준을 나타내는 척도)는 0.75에서 0.91로 상승해 1980년 이래 OECD 국가 중에서 가장 가파른 상승률을 보였다.³

한국의 급속한 고령화는 빠른 한국의 경제발전과 상호작용하여 새로운 사회 문제를 낳고 있다.

간단히 말해, 한국 인구의 놀랄만한 고령화 속도는 한국의 경제 및 사회가 발전해온 속도에 부합한다고 할 수 있다. 고령화와 경제발전은 실제로 연관되어 있다. 왜냐하면, 모든 사회에서 인구통계학적 전이와 관련된 고령화는 근대화 속도와 시기를 따르는 경향이 있기 때문이다. 빠른 발전은 풍요와 기회를 가져오지만 동시에 새로운 취약점과 부담을 수반하기도 한다. 개발이 급속도로 진행될 때, 풍요와 기회는 주로 청장년층에 돌아가는 반면 취약점과 부담은 주로 노년층에 내려 앉는다. 노년층의 상대적인 수를 증가시키고 있는 동일한 역사적 과정이 동시에 그들의 물질적 안정과 사회적 정체성을 위협하고 있다.

새로운 취약성은 중년에서부터 시작된다. 더 이상 세계화(1997년 아시아가 겪은 금융 위기 이후)라는 거센바람으로부터 보호받지 못하는 노동 시장에서, 나이든 노동자들은 그들의 평생 직장 개념이 더 이상 필요 없게 되었을 때 종종 자신이 중심에서 밀려나 있다는 것을 발견하게 된다. 나이든 직원들에 대한 전통적 또는 “온정주의적” 보호는 더 이상 불가능하게 되었다. 한국의 산업이 세계적인 부가가치 산업으로 그 수준을 높이면서, 노동인구의 기술이 퇴화하는 속도가 가속화되고 있고 그로 인해 나이든 노동자들의 구직 가능성은 갈수록 떨어지는 반면, 그들의 수는 더욱 증가하고 있다.

노인 빈곤층 비율은 젊은층의 3배에 이른다.

일단 나이든 노동자가 퇴직하게 되면 그들의 취약성은 더욱 커진다. 그들은 스스로를 위해 많은 돈을 저축하지 못했고, 오직 소수만이 공적 연금이나 직장으로부터의 퇴직금 혜택을 받게 된다. 기초생활보장이 약간 지원되고 있지만 그 급여는 작고 보장 범위가 좁다. 2005년, 노인 인구 중 단지 14%만이 정부의 사회 보장 지원을 받았고 평균 월 급여액은 1인당 80달러를 넘지 않았다.⁴ 노인층의 빈곤 비율은 계속 늘어나고 있으며, 현재 젊은 층 빈곤 비율의 3배에 달한다는 사실은 놀라운 일이 아니다.⁵

³ Human Development Report (United Nations Development Program; 복수 연도).
⁴ 한국 통계청, “2006년 고령자 통계,” 보도자료(2006년 10월 2일), www.nso.go.kr/; 및 김승숙, “Income Security of the National Pension in Korea: Challenges and Future Directions,” 저출산율과 고령화 사회에 관한 국제 포럼에서 제출한 논문(서울: 2006년 9월 13-14일).
⁵ Republic of Korea: Four Decades of Equitable Growth (World Bank; 2004).

1980년대까지만 해도, 노인 인구의 81%가 자녀와 함께 살았으나 이 수치는 44%로 감소했다.

가장 걱정스러운 것은, 노인층을 위한 비공식적 가족 지원망이 갈수록 압박을 받고 있다는 것이다. 대부분의 동아시아 국가들과 마찬가지로 효(孝)를 중시하는 한국의 전통적인 유교 윤리는 청장년층이 노인을 돌볼 것을 요구한다. 한국 노인 인구의 거의 절반이 여전히 자녀와 함께 생활하고 그보다 더 많은 수가 1차적인 재정지원 수단으로 자녀에 의존하고 있다. 그러나 효의 윤리는 급격히 약화되고 있다. 2006년 50대 성인남녀를 대상으로 한 설문조사에 따르면, 28%만이 자녀들로부터 부양받기를 기대한다고 대답했다.⁶ 1980년대까지만 해도, 노인 인구의 81%가 자녀와 함께 살았다. 현재, 이 수치는 44%로 감소했고, 핵가족화, 개인주의 또는 “서구화된” 가치의 확산 그리고 갈수록 확대되는 세대차이를 포함한 근대화의 영향 아래 (틀림없이) 더욱 감소할 것이다(도표 6 참조). 오늘날 다른 어떤 선진국 중에서도 청장년층과 노인층 사이의 소득, 교육 수준, 성장기 경험 및 (심지어) 정치적 선호도에 있어서의 격차가 지금의 한국만큼 큰 곳도 없다.

정부의 새로운 정책이 없다면, 한국 노년층의 취약성은 점점 더 심각해질 것이 분명하다. 가구당 자녀 수와 결혼율이 모두 감소함에 따라, 성인 자녀 또는 그 배우자가 부모를 돌보게 될 가능성은 점점 더 줄어들게 될 것이다.

인구 이동률의 증가 역시 노인들이 전통적으로 의존해왔던 가족부양 네트워크를 붕괴시킬 가능성이 높다. 더욱이, 선진화된 사회에서, 증가하는 노인층의 필요, 특히 의료 및 전문적인 간병 서비스에 대한 요구를 언제까지나 친구나 친척의 동정으로 채울 수는 없을 것이다. 시간이 지날수록 노인층이 필요로 하는 재정 자원은 현재보다 더 증가했으면 했지 줄어들지는 않을 것이다.

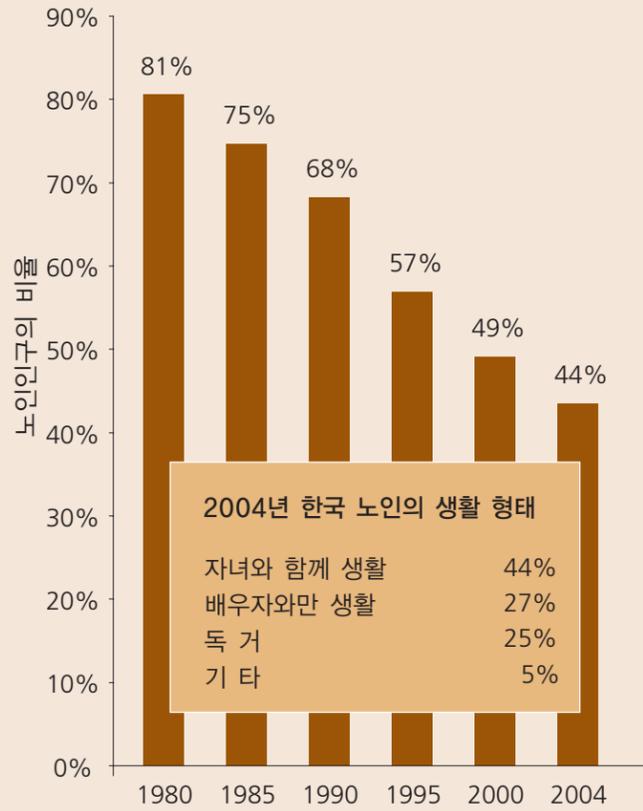
한국인들이 지난 반세기 동안 이룩해 온 성공적인 경제 발전을 생각해 볼 때, 많은 사람들이 지속적인 경제 성장과 부의 증가를 통해 인구 고령화가 가져올 문제를 스스로 극복할 수 있을 것이라고 주장할지도 모른다. 그러나 다른 고소득 국가의 경험은 그렇지 않다는 것을 보여준다. 효과적인 공적 정책 방향이 마련되지 않는다면 근대화는 노인층의 취약성을 증가시킬 뿐이다.

6 김광현 외, "대한민국 50대, 2006년의 초상," 동아일보 (2006년 11월 17일).

6

자녀와 함께 사는 노인의 수가 줄어들고 있다.

자녀와 함께 사는 노인 인구의 비율(65세 이상, 1980-2004년)



2004년 한국 노인의 생활 형태

자녀와 함께 생활	44%
배우자와만 생활	27%
독거	25%
기타	5%

출처: 정 (2005) 및 통계청 (2006)

더욱 중요한 것은 근대화가 오랫동안 지속되어 온 사회 전통과 통합되지 않을 경우, 고령화 문제의 심각성을 더욱 악화시키고 국가 발전이라는 동기 자체를 위협할 수 있는 부작용을 낳을 수도 있다. 대표적인 사례로 관습적인 일터와 가족 문화가 변화하는 여성역할에 제대로 적응하지 못하고 있다는 점을 들 수 있다. 여성들이 직업과 육아를 병행하면서 겪는 어려움이 한국의 출산율을 이처럼 낮게 떨어뜨린 가장 큰 이유이며 대가족 제도가 계속 악화되는 이유이다.

이 문제가 해결되지 않는다면 점진적으로 한국 사회는 더

빠른 고령화와 인구 감소 그리고 부양 노인수의 증가로 이어지는 악순환을 겪게 될 것이다. 변화를 위해서는 국가 지도층의 역할이 중요하다. 동시에 한국인들(남성과 여성 모두) 역시 깊숙이 자리하고 있는 사회적 태도를 바꾸고 가족 및 근로 제도를 바로잡을 수 있도록 노력해야 할 것이다.

향후 경제적 도전과제

한국의 인구통계 변화 초기단계는 부인할 여지 없이 경제적인 혜택을 가져다 주었다. 출산율이 떨어지고 기대수명이 늘어나기 시작하면서, 보통 일시적인 “인구구성 변화로 인한 이득”이 발생하는데, 일정 기간 동안은 상대적인 아동

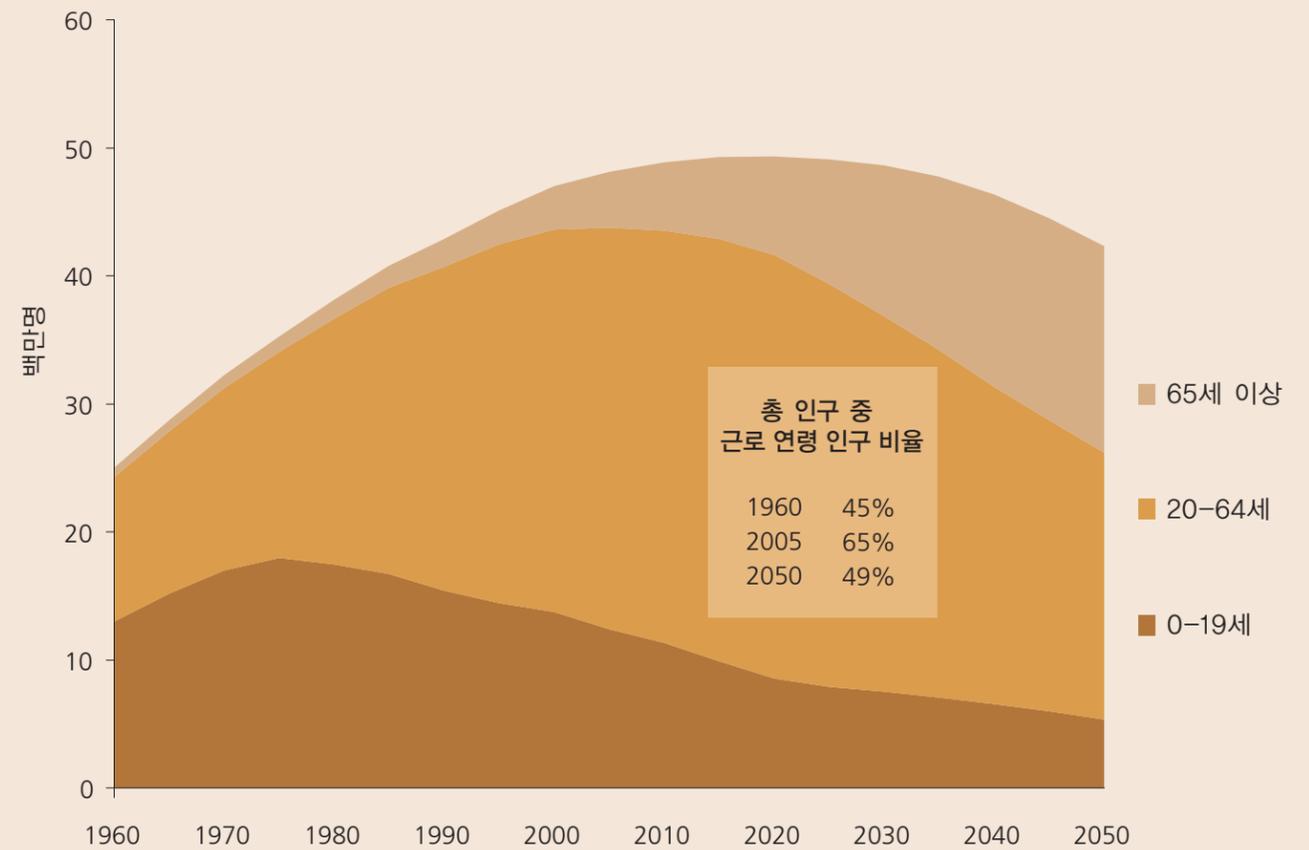
수는 상대적인 노인 인구의 수보다 훨씬 더 빠르게 감소한다. 그 결과, 전통적인 노동 인구 비율이 비약적으로 증가하게 된다. 한국에서 출산율이 떨어지기 시작한 이래로, 20~64세의 인구는 1960년 45%에서 2005년 65%로 꾸준히 상승했다(도표 7 참조). 동시에, 부양 아동 수의 감소는 여성들의 경제활동 참여율을 높이기도 했다. 지난 45년간, 한국에서 전반적인 여성 노동 참여 비율은 37%에서 50%로 증가하였다. 이러한 동향들이 경제발전을 가속화시켰고 1인당 국민소득을 끌어올리는 데 일조하였다.

그러나 지금으로부터 10년에서 15년 후부터는 인구구성 변화의 이득 기간은 끝나고 상대적인 노인 인구의 증가가

7

인구구성 변화의 이득: 근로 연령에 속한 인구의 비율.

연령 집단별 한국인구(단위: 백만명), 1960-2050년



총 인구 중 근로 연령 인구 비율

1960	45%
2005	65%
2050	49%

출처: 통계청 (2006)

6 김광현 외, "대한민국 50대, 2006년의 초상," 동아일보 (2006년 11월 17일).

상대적인 아동 인구의 감소를 압도하기 시작할 것이다. 지금까지 인구 변동은 경제적 성장에 유리하게 작용했지만 머지않아 반대로 움직이기 시작할 것이다.

2050년 경에는, 1명의 성인 노동자가 은퇴 노인 1명을 부양하게 될 것이다.

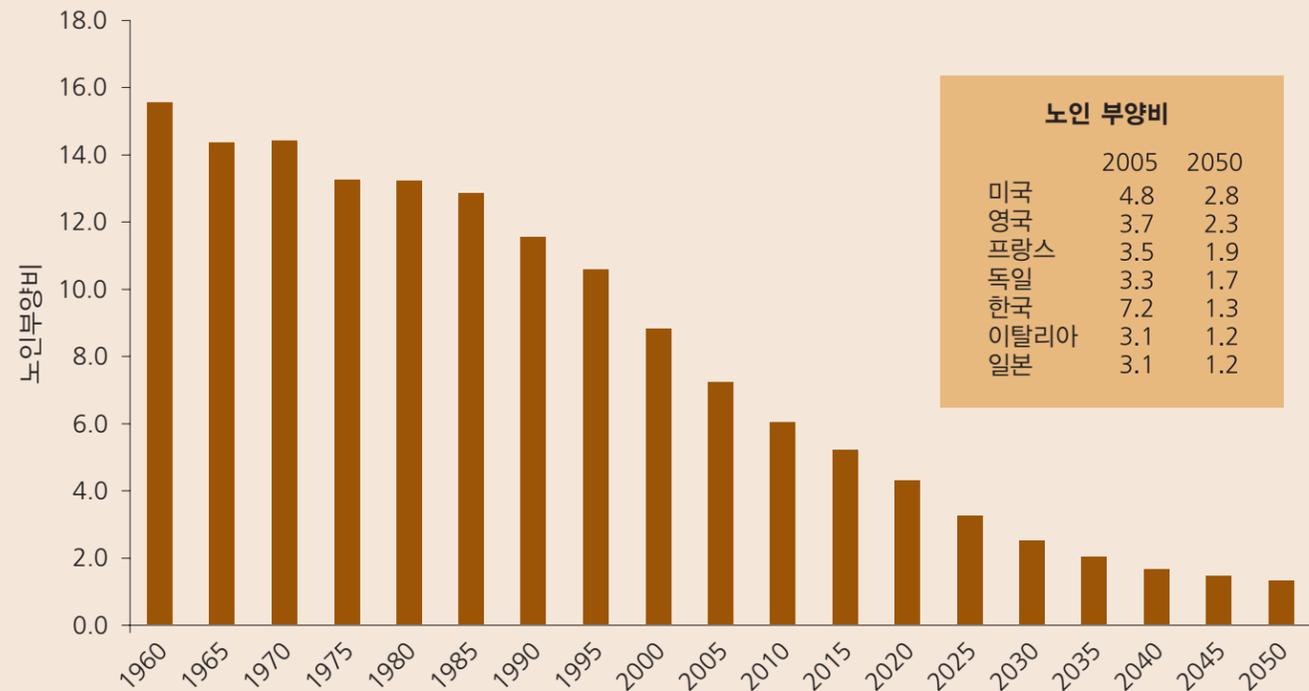
오늘날, 한국의 생산가능인구 7.2명이 1명의 노인을 부양하고 있다. 이러한 “부양율”은 2030년 2.5명으로, 2050년에는 1.3명으로 떨어질 것으로 예상된다(도표 8 참조). 모든 여성과 남성이 20세에서 64세까지 계속 고용되어 있지 않다는 것을 가정할 때, 이러한 예상치가 암시하는 것은 은퇴 연금 수급자 1명당 납세 근로자는 한 명(또는 한 명 이하)에 불과할 수도 있다는 것이다. 증가하는 노인 부양 부담의 상당 부분은 앞으로는 가족들에게 지워진다. 그러나 한국의 복지 상태가 성숙함에 따라 많은 부분이 불가피하게 공적 예산으로, 그리고 납세자 부담으로 옮겨지게 될 것이다.

고령화는 더 많은 연금, 더 많은 건강 관리비용, 더 많은 간병 및 기타 노인층을 위한 사회적 서비스 비용의 지불을 의미한다. 현재 한국 정부는 GDP의 2.6%만을 노인 복지 비용으로 지출하고 있다. 현재 복지 프로그램이 변하지 않고 유지된다고 가정할 때, 이 비율은 2050년 무렵이면 GDP의 18.9%, 즉 지금의 7배로 증가할 것이다(도표 9 참조).

추가 부담 중 상당 부분은 공적 연금의 비용 증가가 그 원인이라고 할 수 있다. 민간 부문 근로자들을 대상으로 한 국민연금제도는 아직 미성숙한 단계이나 그 부담이 2005년 GDP의 0.4% 이하에서 2050년 GDP의 7.3%로 증가할 것으로 예상된다. 공무원과 사립학교 교사 그리고 군인들을 위한 특수직역 연금을 포함할 경우 공적 연금 비용은 GDP의 10.2%에 달하게 될 것이다. 물론 사회의 고령화에 따라 그 비용이 상승하게 되는 프로그램은 연금뿐만이 아니다. 노인층은 의료 및 장기 간병 서비스의 최대 소비자이다.

노인 1인당 부양 가능한 노동 가능 인구의 수가 갈수록 감소할 것이다.

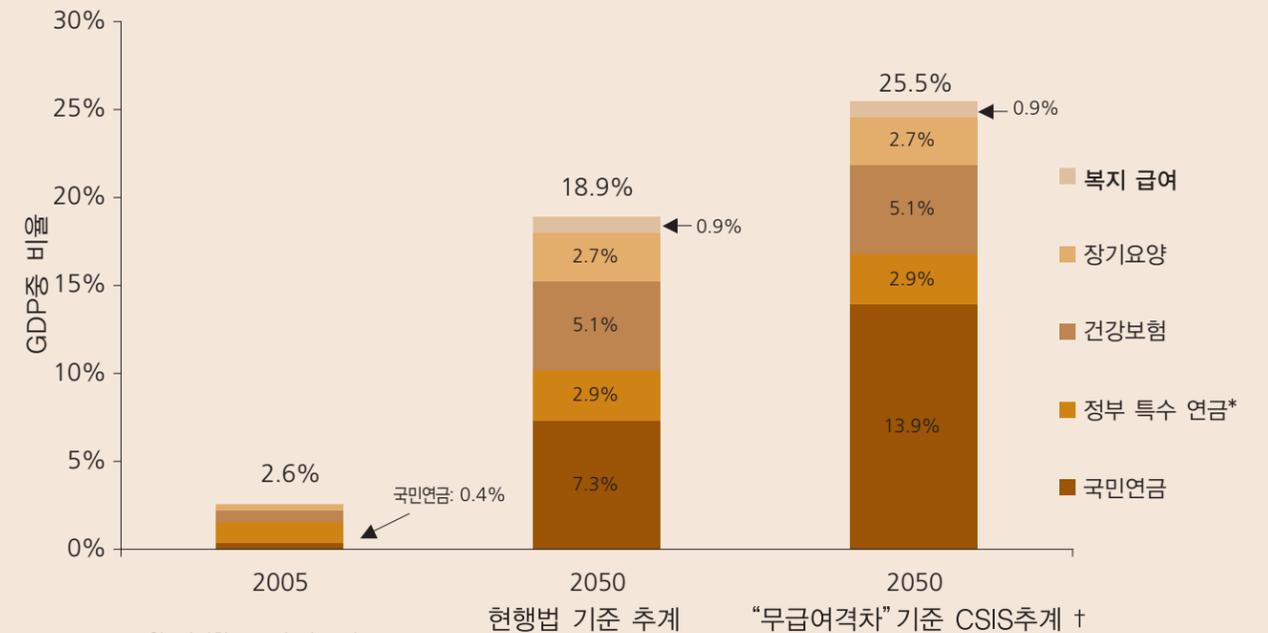
노인인구(65세이상)대비 노동 가능 인구(20-64세)비율, 1960-2050년



출처: 통계청(2006) 및 UN(2005)

고령화는 연금 및 기타 노인 급여에 더 많은 돈을 지불해야 한다는 것을 의미한다.

한국 정부의 노인 복지 프로그램 지출, 2005년 및 2050년 추계



* 공무원, 사립학교 교사 및 군인.
 † 실제로 국민연금을 납입하는 사람 수의 비율이 90%이고 실질 소득대체율(수습 첫해의 혜택/최종급여)이 명목 대체율과 동일하다고 가정.

출처: 문(2006), 최(2006), 및 CSIS 계산

기도 하다. 현재의 1인당 이용률이 변하지 않고 과거의 비용추세가 지속된다고 가정하면, 노인층을 위한 의료 보험 및 장기 간병 지출은 2050년에는 GDP의 7.8%로 늘어나게 될 것이다. 기초생활보장 프로그램이 예상 지출 부담의 나머지 부분을 차지한다.

현실적인 상황을 고려한다면, 2050년 정부의 노인 복지 지출은 GDP의 약 25% 수준을 훌쩍 뛰어넘을 수도 있다.

이러한 예상치가 위압적으로 보일지 모르지만 한국의 고령화가 미래의 공공 예산에 지울 부담을 크게 줄여 평가한 것일 수도 있다. 국민연금과 관련한 예상치는 노동인구의 상당 수가 여전히 연금 제도에 편입되지 못한 채 남아 있고, 따라서 전혀 혜택을 받지 못한다고 가정한 것이다. 또한 연금 가입자들이 국민연금의 제시하는 명목상의 대체율보다 더 적은 은퇴 전 수입을 받게 될 것이라고 가정하고 있다.

국민연금이 취약한 노인층을 보호하고 이러한 단점을 수정해야 한다는 주장이 커지면, 그 비용(앞으로 살펴보겠지만)은 2050년에는 추가로 6.6%가 더 상승할 것이다. 그럴 경우 노인층을 위한 모든 복지 비용은 GDP의 25.5%로 상승할 것이다. 이 수치 역시 향후 장기 요양서비스 이용률이 상승하지 않을 것이라고 가정한 것이지만, 정부가 새로운 보편적 장기요양 서비스를 단계적으로 이행하기 시작하는 2008년 이후로 훨씬 빨리 늘어나게 될 것이다.

현재 한국은 비교적 조세가 낮은 경제 체제로 사회보험 및 복지 프로그램 규모가 작고 멕시코와 터키를 제외한 다른 어떤 OECD 국가보다 공공 부문이 작은 국가이다. 한국 인구의 고령화는 그 모든 것을 바꾸어 놓을 것이다. 은퇴 체계의 근본적인 개혁이 없다면 늘어나는 노인 부양 부담은 조세 부담의 증가로 이어지게 될 것이다. 혹은 정부의 누적되는 재정 적자가 국가 총저축을 잠먹고 경제를 무력하게

만들 것이다. 후자의 시나리오에서, S&P의 평가에 따르면, 한국 정부의 신용 등급이 빠르면 2025년에 정크 본드 상태(정확히 말해 “투자부적격 등급”)로 추락할 수도 있다.⁷

재정적 영향을 차치하더라도, 한국의 인구 변동은 경제 및 생활 수준 성장이 둔화된 시대를 앞당길 수 있다. 현재의 노동 참여율이 변하지 않고 유지된다고 가정할 때, 한국의 노동인구는 2030년대까지는 연 1.2%씩 감소하고 2040년대까지 연 1.4%씩 감소할 것이다. 최소한 노동인구 감소만큼 빠르게 생산성이 증가하지 않는 한, 한국의 실질 GDP 성장은 정체될 것이다. 단순히 불경기 동안만이 아니라 전체 경기 순환 주기에 걸쳐 만성적으로 정체될 것이다. 1.4%의 생산성 증가율이 한국의 역사적 기준에서 본다면 대단치 않아 보일지 모르지만, 이는 지난 25년간 성숙한 선진국 경제의 평균적인 수치이다.

더 빠른 생산성 증가가 가능하지만, 여기서도 인구통계의 동태는 반대 방향으로 향하고 있다. 인구통계학적으로 위축되고 있는 한국은 자본 확대의 요구가 줄면서 고령화한 물리적 자본이 누적되는 현상이 나타날 것이다. 그리고 동시 출생집단 수가 그 이전 시대보다 적어지면서 역시 고령

화한 인적 자본이 축적될 것이므로 젊은층의 특성인 위험 감수와 모험 정신의 결여를 초래할 것이다. 비록 지금은 자본 부족의 가능성이 먼 미래의 이야기처럼 들릴 지 모르지만, 한국 인구 중 저축율이 높은 중년층의 비율이 감소하고 저축율이 낮은 노인층의 비율이 증가하면서 하나의 큰 문제가 될 수 있다. 여러 경제학자들이 “라이프 사이클 저축 유인”(노년을 대비한 중년에서의 저축)은 동아시아 사회에서 특히 강력한 저축 동기라고 주장한다.⁸ 만일 그렇다면, 급속하게 고령화하는 한국은 저축률 하락에 대비한 조치를 취할 필요가 있을 것이다. 저축률 하락은 현재 일본이 당면하고 있는 문제이다.

정체된 성장률이 한국의 국가 분위기에 미치는 영향은 자못 심각할 수도 있다. 지난 45년간 짧게 성장을 거듭해온 한국은 낙관적이고 미래지향적이며, 번영에 초점을 맞추고 운명을 개척해 나가는 자신감 있는 국가의 이미지였다. 인구통계학적으로 고령화하고 위축된 한국의 분위기와는 사뭇 다른 모습일 것이다. 제로섬(zero-sum) 및 제로 성장 경제에 직면한 사회들은 종종 방어적인 자세를 취하게 된다. 산업 영역에서, 카르텔과 관리 무역 그리고 보호주의를



한국의 인구 변동은
경제 및 생활 수준
성장이 둔화된 시대를
앞당길 수 있다.



정체된 성장률이
한국의 국가
분위기에 미치는
영향은 자못
심각할 수도 있다.

옹호할 수도 있다. 정치 영역에서는 투자보다 소비에, 미래보다 현재에, 그리고 젊은층보다는 노인층에 중점을 두게 될 것이다. 이러한 문제들은 한국만의 것은 아니지만, 고령화 물결의 크기를 생각할 때, 그리고 그 접근 속도를 생각할 때 한국에서 특히 더 파장이 클 수 있다.

7 Standard & Poor's, "Global Graying Country Report: Korea," *Commentary Report* (2006년 6월 8일).
8 Paul R. Masson 외., "International Evidence on the Determinants of Private Saving," *The World Bank Economic Review*, vol. 12, no. 3 (1998년 9월); Matthew Higgins, "Demography, National Savings, and International Capital Flows," *International Economic Review*, vol. 39, no 2 (1998년 5월); Barry Bosworth 와 Gabriel Chodorow-Reich, "Saving and Demographic Change: The Global Dimension," *안정된 노후로 가는 길에 관한 노후조사컨소시엄의 제8차 연례 합동 회의에서 발표한 논문* (워싱턴, D.C.; 2006년 8월 10-11일).

서서히 다가오는 한국의 은퇴위기



제 2 장

한국은 1988년, 낙관적인 사회분위기 속에서 국민연금제도를 출범 시켰다. 그 해에는 서울 올림픽이 개최되었고 새로운 민주 정부가 들어섰으며 새로운 연금 제도는 계속되는 발전과 OECD 가입 가능성을 알리는 조명탄으로 여겨졌다. 그 이후, 고령화가 국민연금제도의 비용 예상치에 그늘을 드리우기 시작하면서 낙관주의도 퇴색되어 갔다. 일부 한국인들은 여전히 국민연금제도가 “저부담, 고급여”를 보장하는 기적으로 생각하고 있지만 대부분은 그것이 지독한 허상이라고 의심하기에 이르렀다. 이미 정부는 한 차례 보험료는 올리고 수급액은 내렸으며 또다시 그럴 계획을 제안했다. 더욱 우려할 만한 것은 갈수록 많은 수의 근로자들이 그들이 납부해야 할 적정한 보험료를 내지 않고 있다는 사실이다.

비용 전망은 상당히 비관적이다. 정부 공식 전망에 따르면, 국민연금제도 지출액은 2005년 근로자 과세 소득의 1.7%에서 2050년 30%로 증가할 것으로 전망된다. 그러나 상황은 지출 전망이 제시하는 것보다 더욱 심각하다. 비용의 상승에도 불구하고, 국민연금이 제공하는 연금 혜택이 그리 크지 않기 때문이다. 사실, 노동인구의 1/3은 국민연금의 혜택을 받지 못하고 있고 제대로 측정된 소득대체율은 정

부가 주장하는 수준의 1/3정도가 적기 때문에 실수령액은 매우 작을 것이다. 즉, 장기 비용을 억제하기 위한 수급액의 삭감은 실행가능한 대안이 아닐 수 있다는 뜻이다. 사실, 한국은 지속적인 발전과 함께 노인에 대한 전통적인 부양 체계가 악화되면서 수급액을 내리는 것이 아니라 올려야 한다는 사회적 압력에 직면할 것이다.

고령화하는 한국은 광범위하고 관대하며 잘 설계된 공적 연금 제도가 필요하다.

지금 한국에서는 노인 연금 지출을 증가시키는 두 가지 뚜렷한, 상호 연관되는, 변화가 있다. 첫 번째는 놀랄 정도로 빠른 고령화 속도로, 이 요인만으로도 연금 지출은 급속하게 증가할 것이다. 두 번째는 놀랍도록 빠른 발전 속도이며, 이는 한국이 광범위하고 관대하며 잘 설계된 공적 연금 제도가 필요하다는 것을 의미한다. 인구가 젊고 가족 중심의 부양 체계가 살아 있는 저개발 경제의 경우에는 보장의 격차와 만연한 연금의무 회피를 감내할 수 있는 소규모 연금 제도라도 그럭저럭 이끌어 갈 수 있다. 그러나 인구가 고령화하고 대가족 체계가 악화되고 있는 선진 경제체제는 그럴 수 없다. 특히 개인 저축률이 낮고 사적 연금 제도가 아직 유아기 단계에 있는 한국은 특히 더 그렇다.

다시 말해 급속하게 고령화하는 선진화된 경제를 위한 저비용 공적 연금 제도란 있을 수 없다는 것이다. 그러나 다행스럽게도 한국은 현재 다른 선진국에 비해 비용을 최소화할 수 있는 유리한 입장에 있다. 현재 국민연금제도는 미성숙한 단계이기 때문에, 아직 재원이 마련되지 않은 급여 책임 때문에 경제적으로 큰 부담을 안고 있지도 않으며 정치적으로 강력한 유권자들에게 예측되어 있지도 않다. 한국이 이 과제에 적극적으로 대처한다면, 방향을 바꾸고, 지속 불가능한 현재의 제도에서 벗어나 적립식 연금 저축에 상당 부분 기반을 둔, 훨씬 더 적은 비용의 보다 적절한 체제를 고안할 시간적 여유가 있다.

한국의 공적 연금 제도: “저부담, 저급여 연금”

한국은 1960년대부터 공무원 및 군인 및 1970년대부터 사립학교 교사들을 위한 특수 공적 연금 제도를 운영해왔지만, 민간 부문 근로자를 위한 공적 연금 제도를 도입한 것은 1988년도에 이르러서였다. 새로운 국민연금제도가 제공하는 보장은 원래 종업원 10인 이상 사업장의 근로자들로 제한되었는데 그 비율은 전체 노동인구의 25%에 불과했다. 그러나 1990년대 초부터 국민연금은 그 보장 범위를 소규모 기업과 농민 그리고 자영업자들까지 확장시켰다. 현재 국민연금제도는 원칙적으로 전국민을 대상으로 하는 포괄적 보장을 제공하지만 여전히 미성숙한 상태이다. 그 수혜자의 수가 적고 납부 부담액이 수혜 규모를 크게 웃돌고 있어 대규모의 급여 세액 흑자를 산출하고 있다. 2005년 현재, 국민연금의 은퇴 기준 연령인 60세 이상 성인 중 23%만이 국민연금을 받고 있다.

처음 국민연금제도가 출범했을 때, 정부는 가입자들에게 6%의 연금보험료로 70%의 소득대체율을 약속했었다. 그러나 출산율의 추락과 예상 수명의 증가로 인해 “저부담, 고급여” 연금이라는 기적이 도저히 실행 불가능한 공약이라는 것이 분명해지면서 국민연금제도는 제대로 운영되지 못하고 있다. 1998년, 정부는 연금보험료를 9%로 올렸고 소득대체율을 60%로 낮췄는데 2013년과 2033년 사이에 연금 수령 연령을 단계적으로 60세에서 65세로 올리도록 법안을 개정하였다. 인구통계학적 전망이 계속해서 어두워지면서 현재 국회는 다시 한번 납부보험료는 올리고 소득대체율은 내리는 방안을 검토하고 있다.

국민연금제도 비용은 현재 근로자 소득의 1.7%에서 2050년 경이면 30%로 상승할 것이다.

이러한 장기적 비용에 대한 우려가 드러나면서, 인구 고령화는 국민연금 제도의 지속가능성을 저해하기 시작하고 있다. 2005년, 국민연금을 통해 지불된 총 연금은 근로자 과세 소득의 1.7%로 현재 연금보험료율인 9%의 1/5 정도에 불과했다. 그러나 2025년, 국민연금의 비용률이 보험료율을 초과할 것으로 예상되며 이 이후로는 계속 상승해 2040년까지 21.5%, 2050년까지 30.0% 그리고 2070년에는 39.1%로 증가할 것으로 예상된다(도표 10 참조).

국민연금과 같은 확정급여 방식의 공적연금 제도는 가입자 수가 수혜자 수보다 훨씬 많을 때는 운영가능해 보인다. 그러나 완전적립방식이 아닌 한 약속된 급여를 이행하기 위해서는 기여율이 고령화와 제도의 성숙에 따라 급증하게 된다. 현재 국민연금이 미래의 비용 지급을 위한 엄청난 기금을 축적하고 있는 것은 사실이나 예치기금이 계획대로 늘어난다 하더라도 국민연금의 약속된 급여를 이행할 수 있는 완전적립 수준까지는 결코 이르지 못할 것이다. 결론적으로 국민연금은 세계 각국의 다른 부과방식의 연금제도와 같은 운명을 맞을 것으로 보인다. 기여금이 올라가거나 급여가 축소되지 않는다면 국민연금의 흑자는 궁극적으로 줄어들어 적자가 점점 늘어날 것이다. 결국 하락하는 수익률에도 불구하고 국민연금은 파산을 맞이할 것이다. 정부의 공식 집계에 의하면 파산은 2047년에 발생할 전망이다. 더욱이 국민연금의 부분적립조차도 회계학적 환상에 기반하고 있다.

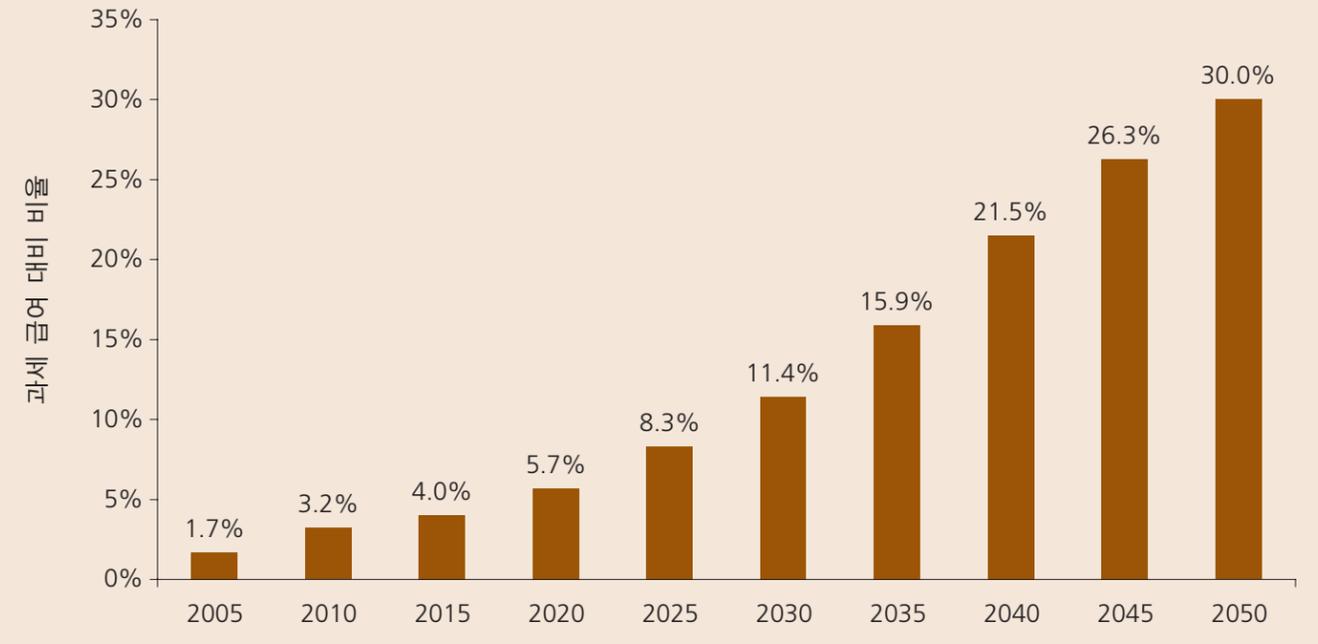
일본과 미국을 비롯한 많은 국가들이 공적 연금 제도를 위한 자원 마련을 위해 정부 적립기금을 사용하려고 시도했다. 그 결과는 그리 긍정적이지 못했다. 소수의 예외가 있기는 하지만, 이러한 적립기금은 결국 일반 정부 예산을 위한 임시 자원마련 방편의 메커니즘으로 기능하는 결과를 초래했다. 적립기금 잉여금은 전체 예산을 흑자로 돌리지도 못했고 진정한 사전 적립에 필수 전제인 국가 총저축을 증가시키지도 못했다.

한국 정부가 이러한 적립기금의 자원 마련을 위한 조치를 취하고 있지만 그 효과가 얼마나 될 지 불분명하다. 2000년대대적인 개혁이 있기 전에, 이 적립기금은 재정경제부에서 관리했었는데, 이 잉여 자금을 이용하여 “사회간접자본” 재원을 마련했고 다른 정부 프로그램의 비용을 지불하였다. 기금의 관리를 보건복지부로 이양한 이후에는 국내 및 해외 주식을 포함해 이 기금을 금융 부문에 투자하였다. 그러나 정부가 이 적립기금 저축을 지출하거나 담보로 돈을 빌리지 못하도록 막을 수 있는 효과적인 법적 또는 절차상의 방화벽이 없다. 사실, 국민연금이 운영되기 시작한 후

10

국민연금제도: 미래의 근로자들에게 지우는 무거운 짐.

근로자 과세 급여 대비 국민연금 지출 비율, 2005-2050년



출처 : 국민연금 발전위원회 (2003)

거의 20년간 정부가 이 적립기금을 제외하고 흑자 예산을 운영한 것은 단 1년뿐이었다.⁹

정부에 의한 사전적립 방식의 문제는 어떤 정부도 유지하기 힘든 상당한 수준의 재정적 절제를 필요로 한다는 것이다.

정부에 의한 사전적립 방식의 근본적인 문제는 어떤 정부도 유지하기 힘든 상당한 수준의 재정적 절제와 규율을 필요로 한다는 것이다. 이 전략이 성공하기 위해서 한국의 정치인들은 어떤 경제적 또는 정치적 위기 상황이 닥치더라도 꼬박 10년간은 이 적립기금을 건드리지 않고 누적되도록 보호할 수 있어야 한다. 대규모 불경기나, 통일과 같이 이 기금을 건드리고 싶은 유혹이 너무나 커지는 불가피한 상황들이 생길 수도 있다.

정부의 부분적 사전적립 전략이 실패할 경우, 한국의 근로자들은 2020년대부터 시작해 엄청난 보험료 인상에 직면하게 될 것이며 퇴직자들은 상당한 연금 급여 감소를 겪게

될 것이다. 비록 이 전략이 성공하더라도 국민연금제도는 여전히 지속하기 힘들 수 있다. 2047년에 적립기금이 고갈되고 나면, 이 제도의 부과방식 연간비용 전체를 마련하려면 보험료를 즉시 30%로 올릴 수밖에 없을 것이며, 결국 미래 근로자 세대에 엄청난 부담을 초래할 것이다. 국민연금 보험료를 12.9%로 올리고 소득대체율을 50%로 낮출 것을 골자로 하는 정부제안 국민연금 개혁방안은 단순히 연금 고갈시기를 2065년으로 지연시키는데 지나지 않는다. 결국, 국민연금제도는 여전히 같은 재정적 난관에 부딪칠 것이다.

한국 언론은 종종 국민연금제도를 “저부담, 고급여” 제도로 묘사한다. 이제 연금 개혁가들은 이 표현의 첫 부분은 사실이 아니라는 것을 이해하게 되었다. 현재 부담률은 비교적 낮은 편이지만 고령화의 물결이 몰려 오면 급격히 상승할 수밖에 없을 것이다. 연금 개혁론자들이 추가로 이해해야 할 부분은 “저부담, 고급여” 중 고급여라는 표현 또한 사실이 아니라는 점이다. 국민연금제도가 제공하는 은퇴

9 고영선, “Reforming the Fiscal Management System in Korea,” 국가경제연구원의 제16차 연례 동아시아 경제학 세미나에서 발표한 논문 (필리핀 마닐라, 2005년 월 23-25일).

소득 보호 범위와 수준은 사실 그리 크지 않고, 실제로는 적정 수준에 미달하며, 한국이 완전한 선진 경제에 이르렀을 때서야 비로소 말 그대로 그렇게 받아들여지게 될 것이다.

실제 국민연금 혜택 수준은 연금제도에서 제시하는 명목 소득대체율보다 훨씬 낮다.

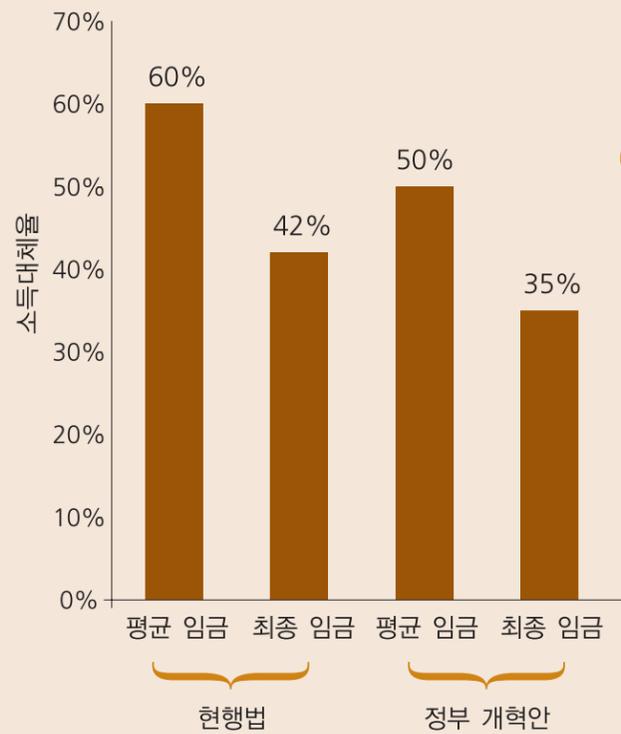
국민연금제도는 평균 소득자에게 40년간 보험료를 납부한 후 임금의 60%에 해당하는 급여를 약속한다. 대부분의 한국인들은 자신의 연금이 은퇴 직전 수입의 60%가 될 것이라고 생각하지만 그것은 사실이 아니다. 국민연금이 제시하는 명목 소득대체율 60%란 근로자의 근무기간 평균 수입을 말하는 것이므로 대개는 훨씬 더 낮은 수준이다. 소득 대체율은 거의 항상 최종 수입을 기준으로 계산하는데, 이것이 연금이 대체하는 최종 수입의 일정 부분으로써 은퇴 생활 수준을 결정하기 때문이다. 최종 급여를 기준으로 할 경우, 현재 국민연금은 40년간 정규직으로 근무해온 평균 소득자에게 단지 42%의 소득대체율을 제공하고 있다. 정부의 개혁안에 따르면, 국민연금제도의 최종 임금 대체율은 35%로 낮아질 것이다(도표 11 참조).

뿐만 아니라, 향후 대부분의 근로자들 근무 기간은 40년을 넘지 않을 것이다. 한국인들의 교육 수준이 높아지면서 노동인구에 편입되는 연령도 더 높아지고 있다. 많은 사람들, 특히 여성들은 근로 활동을 하지 못하고 따라서 소득을 벌지 못하는 근무 중단 기간이 길어지게 될 것이다. 또한 중간 규모 및 대규모 기업에 근무하는 대다수의 근로자들은 50대 중반에 의무적으로 은퇴를 하도록 되어 있어 조기에 노동인구에서 빠져 나간다. 정부의 장기전망은 전형적인 은퇴자가 최소한 30년간 국민연금 보험료를 납부할 것으로 가정하고 있는데, 이것은 보험료 납부 횟수를 국민연금의 보험급여계산식에 대입하는 방식을 고려할 때, 전형적인 평균 소득자의 최종 임금 소득대체율이 현행법 하에서는 약 30%에 그치며 정부의 개혁안에 따르면 25%에 불과하다는 것을 의미한다.

국민연금제도의 특징 중 또 한 가지 제대로 이해되지 못하고 있는 것이 있는데 이로 인해 대체율이 더 낮아질 수 있다. 이 보고서에서 인용하고 있는 공식적인 예상은 과세 임금의 최고 한도가 미래의 평균 임금 증가에 따라 연동될 것으로 가정하고 있다. 그러나 현재 최고 한도는 연동되지 않고 있으며, 사실 1988년 이후 명목상의 액수로 고정되어 있다. 법이 바뀌지 않는 한, 많은 근로자-그리고 결국 대다수 근로자-의 소득대체율은 시간이 흐르면서 소득이 증가함

국민연금제도 : 미래의 은퇴자들에게 실망스러운 연금수령액.

40년간 연금 보험을 납부한 평균 소득자의 국민연금소득대체율: 현행법 기준과 정부개혁안 기준



출처 : 국민연금 관리공단(2007) 및 CSIS계산

에 따라 떨어지게 될 것이고 총수입 중 더 많은 비율이 한도액을 초과하고 따라서 연금 급여 계산 공식에서 제외될 것이다.

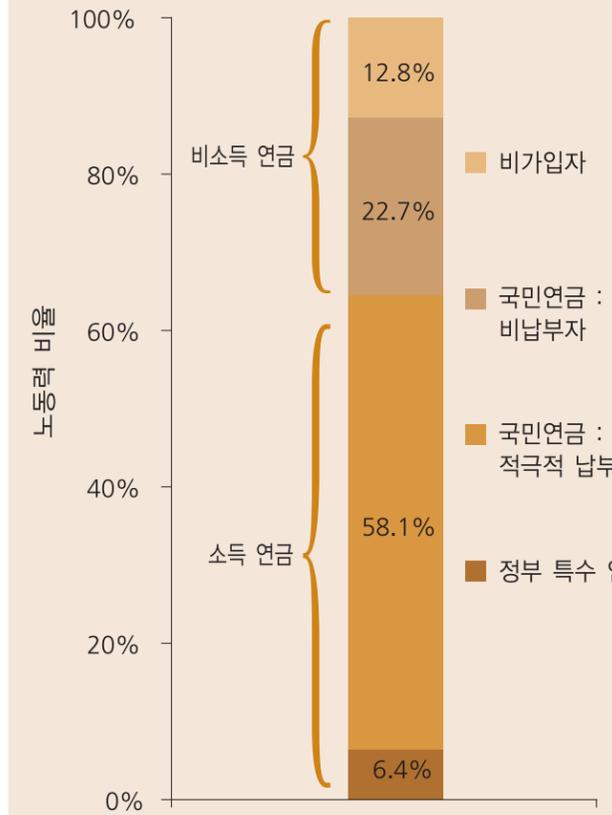
한국 노동 인구의 65%만이 국민연금제도가 기타 공적 연금 제도 하에 연금을 적립하고 있다.

급여의 폭에 있어서도, 국민연금제도는 명목상으로는 보편적이다. 2004년 현재, 보장을 받을 수 있는 근로자의 13%가 연금에 가입하지 않고 있다. 회사에 고용된 근로자들과 달리 9%의 보험료 전액을 스스로 지불해야 하는 자영업자

11

국민연금제도 : 큰 보장 격차.

2004년 공적 연금 제도의 보장을 받는 한국의 노동인구(18-59세)비율



*공무원, 사립학교 교사 및 군인

출처 : 국민연금 관리공단(2006) 및 연석회의(2005)

12

들 사이에서 가입 회피는 특히 심각한 문제이다. 한국의 총 노동인구의 2/3에 해당하는 자영업자 및 단기 비정규직 근로자들을 대상으로 가입을 강제하기란 거의 불가능한 일이다. 심지어 국민연금이 가입되어 있는 사람들도 거의 세 명에 한 명꼴로 신고 소득이 연금제도의 과세 소득 수준에 미치지 못하기 때문에 특정 연도에는 보험료를 납부하지 않는다. 2004년 통틀어 한국 노동인구의 65%만이 국민연금제도 또는 공무원, 군인 및 사립학교 교사를 위한 특별 공적 연금 제도 아래, 실제로 은퇴연금을 적립하고 있었다(도표 12 참조). 국민연금제도가 성숙함에 따라 노인들의 연금 수령 비율은 상승하겠지만 보장범위에 있어서의 커다란 격차때문에 지금으로부터 반세기 후에도 상당 수의 노인들-약 1/3 정도-은 여전히 연금 혜택을 받지 못할 것이다.

관련된 또 하나의 문제는 국민연금제도가 빈곤층 노인을 보호하는 데 실패하고 있다는 점이다. 물론, 국민연금은 저소득자에게 상대적으로 높은 소득대체율을 지불하는 누진적 급여 산식을 채택하고 있고 그들이 상대적으로 적은 보험료 납부 연수로 급여액 전체를 받을 수 있도록 허용하고 있다. 그러나 공공 정책 전문가들은 누진적 급여 산식이 빈곤 노인에게 도움을 주는 데 있어 매우 비효율적인 방식이라는 데 의견을 같이 하고 있는데, 은퇴자들의 임금 이력은 노년의 실제 수요와 거의 아무런 관계가 없기 때문이다. 뿐만 아니라 기여식 연금 제도가 급여산식을 통해 소득을 재분배하는 한, 가입자들이 납부한 보험료에 대한 좀더 관대한 수익률을 얻기 위해서 소득을 낮춰 신고하도록 부추길 뿐이다. 이것은 특히 정부의 집행 능력이 약한 한국에서 심각한 문제이다. 또한 이것은 국민연금제도의 실질적인 가입 수준이 낮은 이유를 부분적으로 설명해 주기도 한다. 어떤 사람들은 최소한의 필수 납부 연수로 최대한의 지원 혜택을 얻기 위해 주기적으로 납부를 중단하기도 한다.

한국의 지도자들은 급여 수준은 낮고 보장 격차는 큰 국민연금제도 현실속에서 추가로 급여를 낮추는 것이 가능한 것으로 믿는 듯하다. 현실은, 한국이 계속 발전해 감에 따라 덜 관대한 것이 아니라 좀더 관대한 연금 제도가 필요할 것이다. 효의 윤리는 쇠퇴하고 있다. 가족 유대는 점점 약해지고 있고 시장화되고 금융화된 경제가 성장함에 따라 가족 유대가 강한 가족이라 해도 노인들의 필요를 충족시키기 어렵게 된다. 증가하는 빈곤 노인 비율과 신규 세대간 소득 격차 확대 등에서 새롭게 떠오르는 위기의 징후들을 이미 눈으로 확인할 수 있다. 한국의 지도자들은 이러한 동향에

대해 우려하기 시작하고 있으며 그 결과 (실제로는 그렇지 않지만) “지나치게 관대”하다고 선전하고 있는 국민연금제도 혜택 삭감을 논의하면서 빈곤 노인을 위한 기초생활보장을 확대하기 시작했다.

한국의 현행 국민연금제도는 구조상 부적절하며 지속 불가능하다.

빠르게 발전하는 한국에 좀더 관대한 은퇴연금 제도가 필

요한 것은 사실이지만, 빠르게 고령화하는 한국이 부과방식 제도로는 결코 그 재원을 감당할 수 없다는 것도 사실이다. 국민연금제도의 보장이 실제로 보편적이라면, 그리고 이 제도가 실제로 정부가 발표한 소득대체율대로 지불한다면, 그 장기 비용은 현재 예상치의 거의 2배, 2050년 GDP의 7.3%가 아니라 13.9%가 될 것이다.¹⁰ 심지어 이 예상은 미래 출산율(1.4명)이 현재의 수준보다 상당히 올라갈 것이며 미래의 임금 상승율(2040년까지 평균 3.6%)이 계속 증가할 것이라는 가정에서 나온 것으로, 한국 인구가 고령화하면서 이러한 예상은 점차 실현되기 어려워질 것이다. 공식적인 예상과 현재의 목시적 약속을 지키기 위한 비용 사이의 거대한 격차는 현재의 제도가 얼마나 지속 불가능하고 부적절한지를 보여주는 척도이다.

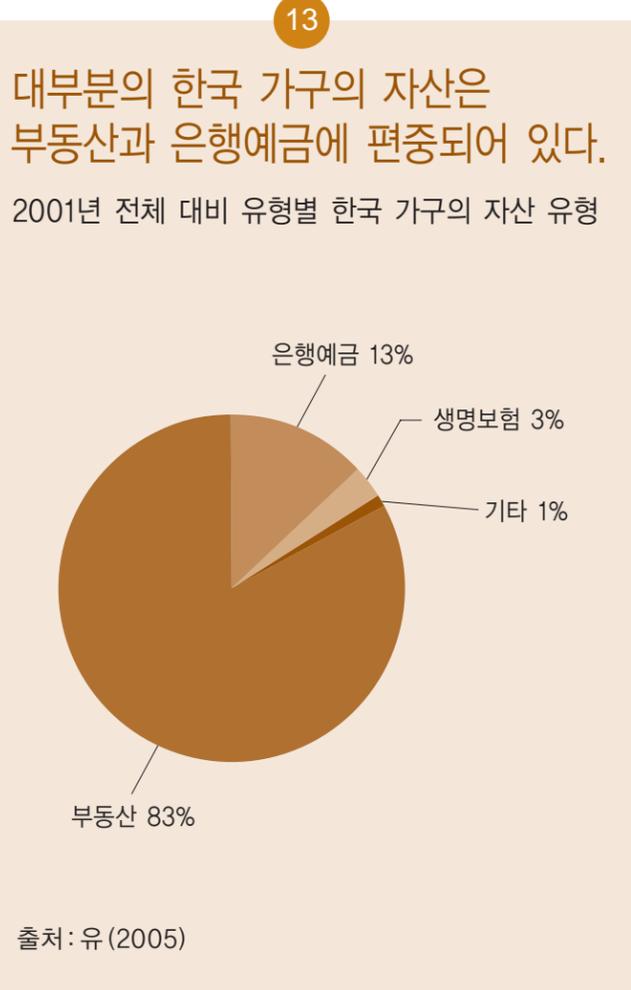
한국의 사적 연금 제도: 퇴직금에서 퇴직연금으로

대부분의 한국인들이 개인적으로 퇴직 후를 대비해 직접, 또는 고용 기반 연금 제도를 통해 충분히 저축을 해 왔다면 폭 넓고 넉넉한 공적 연금 제도가 조금은 덜 절실했을 것이다. 그러나 현실은 그렇지 않다. 대부분의 가정에서는 장기적인 저축을 거의 하고 있지 않으며, 기업 연금 시스템을 확대하기 위한 정부의 노력에도 불구하고 연금 규모가 작고 전망도 불투명하다.

대부분의 한국인들은 자신들의 노후를 위해 저축을 거의 하지 않고 있다.

한국 가정의 재산 중 가장 큰 부분(2001년 기준 83%)은 주택에 투자된다. 자식이 부모를 부양하는 교환 경제 시기에는 집만 있어도 노후 보장에 문제가 없었지만 미래의 노인들은 점점 더 금융 자산에 더 많이 의존해야 할 것이다. 하지만 금융 자산이 가계에서 차지하는 비율은 17%에 불과하며, 그 중 3/4이 수익률이 낮은 은행 예금에 들어 있다.¹¹ (도표 13 참조). 가정에서 이 저축 중 일정 부분을 퇴직 후 자금으로 보유하려 한다고 해도 장기적으로 보존되는 경우가 많지 않다. 1994년부터는 세금 우대 혜택이 있는 개인 연금 제도를 이용할 수 있게 되었지만 경제활동 연령에 있는 성인 중 11%만이 이 옵션을 활용하고 있다. 2005년 개인 연금 자산 총액은 GDP의 2.7%에 그쳤다.¹² 대부분의 가정이 실제로 노후 자금을 저축하는 곳은 보험이며, 2005년에 총 보험 투자 자산은 GDP의 19%에 달했다.¹³

10 CSIS의 “급여 격차 없는” 추계는 먼저 국민연금 가입 근로자들의 적극적인 보험료 납부율이 현재 60%에서 90%로 증가할 것이며, 증가율을 2/3가 새로운 연금이 될 것이며, 둘째 국민연금제도의 실 소득대체율(최종 임금의 비율로 표시한 최초 연금 급여)이 정부가 발표한 소득대체율과 일치한다는 가정을 바탕으로 한 것이다.
11 유경원, “Empirical Analysis of Precautionary Portfolio Allocation: Evidence for Korea,” Bank of Korea Economic Papers vol. 8, no. 1 (2005년 9월).
12 한국 펀드 평가, “개인연금상품 운용현황, 펀드 리서치 (2006년 2월 17일)
13 Financial Market Trends, vol. 2006/2, no. 91 (OECD: 2006년 11월).
14 윤자영, “Saving Gap Widens Classes,” 코리아 타임스 (2006년 10월 26일).



사실 한국은 전체적으로 저축률이 높은 것으로 유명하며 2005년 저축액은 GDP의 33%를 기록했지만, 그 대부분은 정부 기금과 기업에서 예치 중인 수익으로 구성되어 있다. 전체적인 가계 저축은 그보다 훨씬 낮아서 GDP의 6.5%이며, 개인 저축률은 그보다도 낮다. 2005년, 한국의 가정들은 평균적으로 가처분 수입의 4.3%만을 저축했다. 게다가 이 평균은 저축률이 플러스이며 증가세에 있는 수입 상위 가구와 저축률이 마이너스이며 감소세에 있는 수입 하위 가구 사이에 있는 격차를 무시한 값이다. 한국은행은 최근 이런 추세 때문에 갈수록 많은 한국인이 가난한 노후를 보내게 될 위험에 처해 있다고 경고한 바 있다.¹⁴

여러 선진국에는 공적 연금 제도와 가족 지원 네트워크의 부담을 덜어주는 대규모 기업연금 시스템이 있지만 한국은 그렇지 않다. 고용주가 민간 부문 근로자를 위해 제공하는

주된 퇴직후 혜택은 근로자가 퇴직할 때 일괄적으로 지급하는 퇴직금제도였다. 장기 근속한 직원은 이 시스템을 통해 상당한 혜택을 받을 수 있지만, 앞으로 대부분의 노인들에게 필요한 자금을 마련하기에는 적절한 제도가 아니다.

퇴직금 제도는 한국 총 노동인구의 1/3도 채 보장하지 못한다.

먼저, 퇴직금 제도로 혜택을 받을 수 있는 사람은 근로자 중 일부에 불과하다. 한국 노동법에 따르면 근로자 5인 이상인 사업장에서는 장기 고용된 “정규직” 근로자에게 근무 기간 1년 당 한 달치 월급에 해당하는 금액을 퇴직금으로 지급하도록 규정되어 있다. 하지만 그런 근로자는 선택 받은 소수에 지나지 않는다. 2002년 당시 퇴직금 시스템으로 혜택을 받을 수 있는 사람은 임금 근로자 중 46%뿐이었고, 이는 한국의 전체 노동 인구의 29%에 지나지 않는다.¹⁵

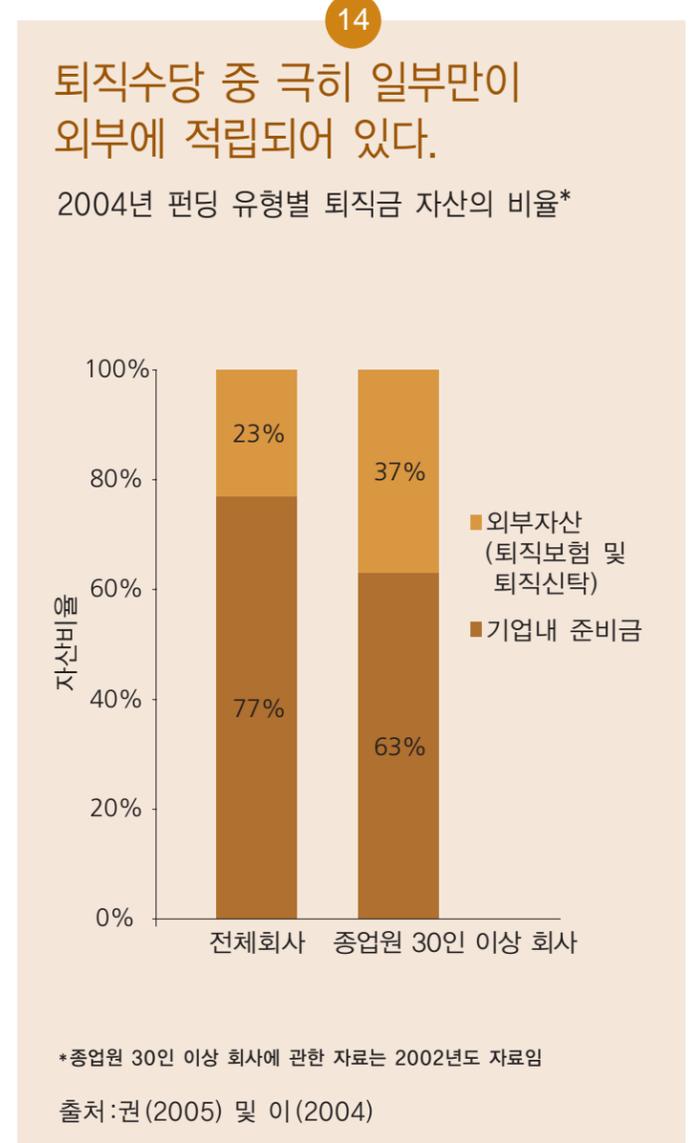
적용 범위가 좁다는 것 외에도 문제는 있다. 평생 고용이 일반적이던 시절에는 퇴직금이 퇴직 후를 위한 장치로써 제 기능을 발휘할 수 있었지만, 이제 대부분의 근로자에게는 더 이상 적용되지 않는 이야기이다. 노동자 평균 근속 기간이 5.6년인 현재, 근로자들은 경제활동을 계속하는 동안 여러 번에 걸쳐 일괄적인 퇴직금을 받게 된다. 한국노동연구원에 따르면, 퇴직금을 받은 사람 중 53%가 기본 생활비로 곧 지출하고 21%만이 받은 금액을 저축한다고 한다.¹⁶

근로자가 직장을 떠나기도 전에 퇴직금을 지급하기 시작하는 고용주도 많다. 많은 회사들이 특수한 “연봉” 계약을 체결해서 근로자에게 정기적으로 지급되는 임금과 함께 매달 퇴직금을 지급하고 있다.

대부분의 퇴직금 자금은 기업 내 장부상 적립금을 통해 조성된다.

퇴직금 제도로 받을 수 있는 혜택이 안정적인 것도 아니다. 고용주 중에는 재원을 제대로 확보하지 않는 곳도 많으며, 확보하는 경우에도 자금의 상당 부분이 기업 내 “장부상 적립금”을 통해 조성된다. 2004년 당시 퇴직금 자산 기금 중 77%가 기업내 장부상 적립금이었으며, 퇴직보험이나 퇴직신탁과 같은 외부 투자를 이용해서 조성된 기금은 23%에 불과했다(도표 14 참조). 기업 내 준비금으로 기금을 운용하면 근로자의 연금 혜택은 전적으로 기업의 지속적인 지불 능력에 따라서 유지된다. 하지만 연금보험이나 연금신탁 계약으로도 연금 기금을 온전하게 보존할 수 있는 것은

15 허재준, “Korean Severance Pay Reform: For Old-Age Income Security or Coverage Expansion?” 퇴직 수당 개혁에 관한 국제 워크숍 “실업 저축 및 노후 계좌의 방향으로”에서 발표된 논문 (락젠버그/비엔나: 2003년 11월 7-8일).
16 허재준, 윗글 참조.
17 허재준, 윗글 참조.



아니다. 고용주들은 매년 납입 금액에 대해 다양한 재량권을 갖고 있으며 기금을 담보로 대출을 받기도 한다.

따라서, 회사가 도산하면 근로자가 받을 퇴직금도 없어지는 경우가 많다. 1998년 해고 근로자를 대상으로 한 한국노동연구원의 조사에 따르면, 퇴직금 수혜 대상자 중 1/4에 가까운 수가 퇴직금을 받지 못했다고 한다.¹⁷ 정부는 고용주의 보험료를 통해 조성되는 “임금채권 보장 기금”으로 문제를 해결하고자 했다. 하지만 이 기금으로는 근무 기간 3년까지에 해당되는 부분만 보호할 수 있기 때문에 의미 있는 수준의 퇴직 소득 보호가 어렵다.

한국 정부는 이제 따로 기금이 존재하지 않는 기존 퇴직금 제도를 새로운 적립식 기업 연금으로 전환하려 하고 있다. 2005년 12월부터 기업들은 노조의 동의를 얻어 기존 퇴직금 제도를 확정급여형 또는 확정기여형 연금 계획으로 대체할 수 있게 되었다. 새로운 연금 계획이 적용되는 사람은 기존 퇴직금에서와 마찬가지로 장기적인 고용 계약을 체결한 근로자로 제한된다. 2008년부터는 상시 근로자 5인 미만인 사업장 역시 최초로 이 시스템에 가입할 의무가 생긴다.

비록 정부가 순수 사적 연금을 장려하고 있으나, 그 개혁의 움직임은 매우 느린 편이다.

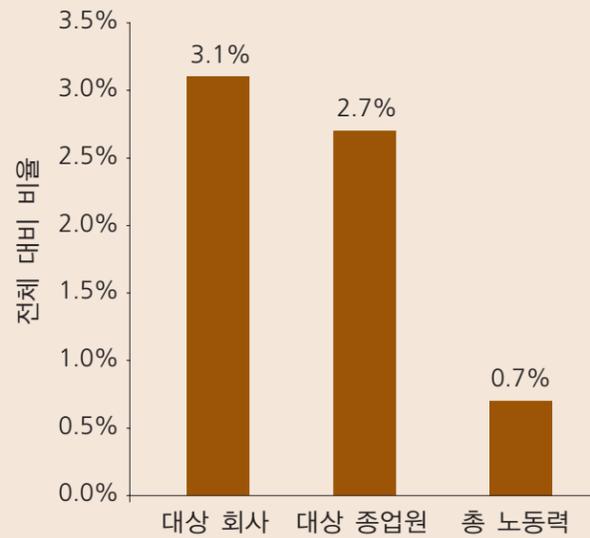
한국의 새로운 기업 연금 시스템은 앞으로 적어도 근로자 중 일부의 퇴직연금 보장을 개선하는 데에 있어 중요한 부분을 차지하게 될 것이다. 이를 위해서는 먼저 기업들의 참여가 필요하지만 지금까지의 참여도는 정부의 기대에 크게 못 미치는 수준이다. 2006년 11월 현재 대상 기업 중 3.1%, 그리고 대상 직원 중 2.7%만이 기업연금에 가입하였다(도표 15 참조).

산업 전문가들은 고용주에게 연금 제도를 채택할 인센티브를 주지 않으면 개혁이 제대로 이루어지지 않을 것이라는 우려를 보이기 시작했다. 기업 내 준비금을 이용하는 경우보다 새 연금 기금을 이용하는 경우에 더 큰 세금 혜택을 받을 수 있게 되지만, 각 참가 기업의 공제 한도는 비교적 낮은 편이다. 고용주 대다수에게는 퇴직금 자산을 경영 자금으로 유용할 수 있다는 점이 연금 제도의 세금 혜택보다 큰 장점일 수 있다. 직원들 사이에서도 일괄적으로 지급되는 퇴직금을 선호하는 문화가 강하기 때문에 위험 부담이 더 크더라도 전통적인 방식의 퇴직금을 받고 싶어할 수 있다. 일부 전문가들의 예측에 따르면, 기존의 연금보험과 연금신탁을 통한 외부 기금 조성에 따른 세제 혜택이 끝나고 고용주에게 연금 기금에 가입하거나 근로자들에게 일괄 금액을 지급할 것이 의무화되는 2010년 이후에는 참여율이 높아질 것이라고 한다. 하지만 현재 연금보험이나 연금신탁에 들어 있는 연금 기금의 비율은 높지 않으며 책임 있는 고용주로 인식되고 싶어하는 대기업들은 롤오버 옵션을 선택하는 한편 중소기업 다수는 현금 지불을 택할 것으로 보인다.

한국인 대부분이 보는 퇴직 전망은 불안하고 어둡다.

한국의 새로운 기업연금제도는 느린 행보를 시작하고 있다.

2006년 11월 현재, 기업연금제도 가입요건에 해당되는 회사, 종업원 및 총 노동력 대비 실제로 가입한 회사, 종업원, 노동력비율



출처 : 노동부(2006)

한국인 대부분이 보는 퇴직 전망은 불투명하고 어둡다. 수많은 사람들이 현실을 부정하는 단계에 머물러 있다. 한국상공회의소에서 서울에 있는 사무직 근로자 1,000명을 대상으로 조사한 바에 따르면, 45%는 연금 저축이 전혀 없다고 한 반면, 1.3%만이 “자녀나 사회”의 지원에 노후를 맡길 것이라고 답했다.¹⁸ 새로운 불안을 현실로 수긍하고 받아들이려는 사람들도 있다. 이런 환경에서 “나의 꿈 10억원 만들기”라는 베스트셀러가 노후 계획의 입문서로 통하기도 한다. 저자인 김대중 씨는 국민연금제도가 재정적 문제에 봉착하고 있고, “효의 가치가 거의 사라진 지금 노후를 자식에게 맡길 수는 없기” 때문에 일확 천금을 만드는 것이 필요하다고 말한다.¹⁹ 문제는 모든 사람이 복권에 당첨될 수는 없다는 것이다.

18 김연세, “1 in 2 Workers Unprepared for Retirement,” *코리아타임즈* (2006년 8월 8일).
19 김태균, “Many Workers Chasing 1 Billion Won Pot of Gold” *코리아헤럴드* (2004년 1월 30일).

새로운 개혁 방향

고령화 사회의 은퇴 개혁이 안고 있는 핵심적인 문제는 청장년층에게 과중한 부담을 주지 않으면서 노인들의 높은 생활 수준을 보장하는 방법에 있다. 이 문제를 해결하려면 한국의 연금 제도가 가진 기본구조를 개혁해야 한다. CSIS에서는 3단계 개혁 전략을 제안한다. 전체적인 기초 보장체제를 마련하고, 국민연금제도를 강제가입 방식의 완전적립식 “추가” 개인 계정과 통합하여 변혁하고, 보완적인 기업 연금을 확대하는 것이다.

한국은 연금 제도가 가진 기본적인 구조를 개혁해야 한다.

한국의 은퇴연금 개혁에 대한 논의는 국민연금제도의 적립 기금이 갖는 “지불 능력”을 높이지는 제안으로 시작하고 끝나는 경우가 많다. 그러한 목표는 잘못된 것이다. 연금 제도의 장기 적자를 해결할 필요는 있지만, 국민연금 보험료를 높이고 연금 급여액을 줄이는 것만으로는 근본적인 문제를 해결할 수 없다. 근로자들의 부담이 늘어났음에도 불구하고, 장기적인 재정적 경제적 지속성을 보장할 수 없을 것이다. 그리고 그 방법으로는 앞으로 퇴직할 사람들의 은퇴 후 수입에 대한 전망을 개선할 수도 없을 것이며 상황을 더욱 악화시키게 될 것이다.

10명 중 한명의 노동 가능 인구만이 현재 국민연금 제도에 “만족”하고 있다.

한국의 대중이 근본적인 문제를 해결하지 못하는 “더 내고 덜 받는” 방법에 불만을 갖는 것이 당연하다. 최근의 여러 여론 조사 결과에 따르면, 대부분의 사람들이 현재의 국민연금제도를 불신하고 있으며, 연금을 받을 수 있을지 의심하며, 국민연금의 선택적 가입을 선호하고 있다. 청장년층의 불만은 가공할 수준이다. 2005년 국민연금관리공단 설문조사에 따르면, 40대 응답자 중 11%, 30대 응답자 중 10%, 20대 응답자 중 9%만이 현재 제도에 “만족한다”고 답했다.²⁰ 하지만 한편으로는 한국인 중 압도적인 다수가 노후 문제의 해결 방안을 정부 대책에 의존하고 있다고 대답했다.

고령화하는 한국이 어떻게 청장년층에 과중한 부담을 주지 않으면서 갈수록 늘어가는 노인층을 부양할 수 있을 것인가? 국민연금제도에서 약속된 후 지켜지지 못할 걱정하는 은퇴 소득의 약속이 어떻게 지켜질 수 있을 것인가?

20 “국민연금 만족도, 신뢰도 떨어져,” *연합뉴스* (2006년 10월 27일).
21 Randall S. Jones, “Reforming the Pension System in Korea,” *Korea’s Economy 2006*, vol. 22 (한국경제연구소와 한국국제경제정책연구소: 2006년 4월).

한국의 은퇴연금 제도 기초는 노인을 빈곤으로부터 보호하는 기초보장이 되어야 한다.

은퇴연금 제도의 기본적 토대는 노인을 빈곤으로부터 보호하기 위한 기초 보장이 되어야 한다. 국민연금의 취지가 원래는 그런 것이었지만 현재 그 목적을 달성하지 못하고 있다. 강력한 집행이 어렵고, 자영업자와 비정규직 근로자 비중이 높은 현실에서 현재의 납입 제도로 모든 사람에게 혜택을 주는 것은 불가능에 가깝다. 지금 필요한 것은 근로 이력에 관계 없이 모든 한국인에게 최저 수준의 노후 지원을 보장할 일반 재정으로 충당되는 기초 연금이다. 한국의 1997년 국민연금개혁위원회도, OECD도, World Bank도 모두 그런 제도의 도입을 권장했다.

기초 보장 제도는 자산조사 급여 또는 모든 이에게 고정 금액을 지급하는 보편 고정 급여로 구성될 수 있다. 자산조사 급여의 장점은 시스템의 비용 관리가 좀더 쉬워진다는 것이다. 단점은 경제 활동 기간에 저축할 동기를 제공하지 못하며 퇴직 후에는 수입을 축소 신고할 가능성이 있다는 것이다. 재정적 필요성을 조사하는 업무는 복잡할 수 밖에 없으며, 정치 조작의 대상이 될 수 있다. 자산조사 급여 시스템은 따라서 수입이 커질수록 혜택이 줄어드는 방식으로 세심하게 고안해야 한다. 보편 고정 급여 방식을 사용하면 이러한 문제가 해결된다. 하지만 이 경우 동일한 수준의 빈곤층 보호를 위해서는 훨씬 더 많은 비용이 소요된다. OECD에 따르면, 평균 수입의 20%에 해당하는 보편 고정 급여를 지급하려고 해도 현재 GDP의 약 2%가 필요하며, 2050년에 이르면 세 배 이상이 필요할 것이라고 한다.²¹ 두 가지 방안 중 어느 전략도 선택가능하지만 각기 장단점이 있다.

기초 보장 외에도 한국은 대부분의 노인들이 퇴직 전과 비슷한 생활 수준을 누릴 수 있게 해주는 장기적인 연금 제도를 마련할 필요가 있다. 한국인 중 다수가 퇴직금 제도가 소득대체 기능을 담당할 것으로 기대했지만 적용 범위가 좁은 편이고 급여가 안정적이지 못하다. 국민연금제도 역시 이 기능을 할 것으로 기대되었지만 실패했다. 앞으로 많은 노인들이 연금을 받지 못할 뿐 아니라, 받는 사람들의 수급액 역시 비교적 낮은 것이다. 국민연금제도가 약속한 것과 실제로 제공되는 내용 사이의 차이로 인해 재정적인 면에서나 사회적인 면에서 심각한 문제가 발생하고 있다. 퇴직 후 수입이 부족한 노인을 부양하는 부담은 결국 정부

복지 예산이나 미약한 가족 지원 네트워크로 넘어가기 때문이다. 한국인들이 정부가 약속을 어겼다고 결론을 내리게 되면 정치적인 문제로 이어질 수도 있다.

부과방식으로 좀더 풍족한 퇴직 급여를 충당하는 것은 대안이 아니다.

부과방식으로 좀더 풍족한 퇴직 급여를 충당하는 것은 대안이 아니다. 실행가능성이 있는 유일한 방안은 민간부문과 공적부문 모두, 노인들이 경제 활동 기간동안 저축을 통해 스스로 퇴직 수입을 좀더 마련할 수 있도록 해 주는 완전적립 시스템에 대한 의존도를 높이는 것 뿐이다.

민간 부문에서는 고용주들이 기존의 미적립 퇴직금 제도를 실질적인 적립연금 방식으로 전환할 만한 동기를 강화함으로써 이러한 방향으로 나아갈 수 있다. 일단은 새로운 기업 연금에 대한 세금 공제 한도를 높이고, 기업 내 장부상 적립 방식인 퇴직금에 대한 세금 혜택을 없애는 것으로 시작할 수 있다. 또 정부는 퇴직연금 제도를 “선택적 가입” 방식이 아닌 “선택적 탈퇴” 방식으로 두는 방안도 고려해 봐야 한다. 다시 말해, 기업연금을 기본 옵션으로 두되, 기업이 종업원의 동의가 있을 때만 탈퇴할 수 있도록 허용하는 것이다. 이 방식은 현재 이탈리아가 채택하고 있는 것으로, 이탈리아 역시 한국과 마찬가지로 미적립 퇴직금 제도를 기업연금으로 전환하고자 시도 중이다. 동시에, 안정성을 높이고 종업원들에게 매력적인 제도로 만들기 위하여 정부는 미국의 연금보장공사와 같이 연금을 위한 충분한 기금이 마련되지 않은 회사가 도산할 경우 연금 수령을 보장할 수 있는 연금 보험 기관을 설립할 필요가 있다. 이런 강력한 동기가 생겨도 시스템이 발동되지 않는 경우에는, 기업이 퇴직금 제도를 퇴직연금 제도로 변환하도록 의무화하면 된다. 고용주들의 저항이 거셀 수도 있지만 오스트레일리아, 캐나다, 네덜란드, 영국, 미국을 포함하여 대규모 사적 연금 제도가 운영되는 대부분의 선진국에서는 이 방식이 표준이다.

정부는 새로운 기업연금제도의 확대를 최우선 과제로 삼아야 한다.

한국의 새로운 퇴직연금제도는 수백만 한국 근로자들의 은퇴 후 생활을 보장하는데 크게 기여할 수 있다. 정부는 새로운 기업연금제도의 확대를 최우선 과제로 삼아야 한다. 그러나 결국에는, 아무리 잘 개발된 사적 연금 제도라도, 적절하며 지속성 있는 공적 연금 제도를 완전히 대체할 수는 없

다. 정부가 모든 정규직 근로자를 대상으로 기업 연금을 의무화한다고 하더라도, 상당 부분의 근로자들이 적립식 퇴직저축에서 제외된다. 수급액 역시 회사에 따라 차이가 클 수 있다. 그리고 회사에서 정하는 확정급여 조건에 따라서는 근로자가 이직을 할 경우 기존 퇴직연금을 새로운 직장의 연금계정으로 전환할 수 없을 수도 있다.

따라서 국민연금제도는 기본 퇴직 지원 제도로 남아 있어야 한다. 하지만 이 목적을 달성하기 위해서는 개혁이 필요하다. 일각에서는 일본과 영국에서 실시되는 것처럼 근로자들에게 국민연금 이상의 혜택을 제공하는 한 고용주가 국민연금에서 “탈퇴”할 수 있도록 허용하는 방안을 제안했다. 하지만 탈퇴가 허용된다면 수익자 집단 내부에 다수의 계층을 만들고 단일 국가 시스템에서만 가능한 효율성과 형평성, 규모의 경제를 저해하게 될 것이다.

동시에, 국민연금제도에 완전 적립방식의 개인 계정을 통합해 의무가입 시키는 방안을 고려해야 한다.

CSIS는 국민연금제도의 변형, 즉, 국민연금제도에 완전적립 방식의 개인 퇴직 계정을 통합하는 것이 더 나은 방법이라고 믿는다. 분명하게 하자면, 이는 시스템을 민영화하라는 권고사항이 아니다. 계정은 개인이 소유하며 개인이 관리할 수 있을 것이다. 그러나, 모든 계정은 한국 사회보장제도의 필수적 부분으로써 의무화되고 엄격하게 통제되어야 할 것이다.

CSIS가 제안하는 내용은 다음과 같다. 정부는 국민개인계정(NPA) 계획을 수립하고 이 계획을 연금제도의 새로운 구성요소로서 공식적으로 국민연금에 통합한다. NPA 계획에 따르면, 국민연금에 가입한 모든 근로자를 위해 개인 소유의 계좌를 개설한다. NPA 계획은 다음과 같은 특징을 갖는다.

- NPA 계획은 장애 근로자나 젊은 유족을 위한 현재나 미래의 국민연금 급여는 그대로 유지한다. 은퇴자 및 노인 급여와는 달리, 이러한 항목의 급여는 순수한 보험 역할을 하며 현재의 연금제도가 허용하는 위험의 공동관리(risk pooling)를 활용해서 좀더 효과적으로 제공할 수 있다.
- NPA 계획은, 그 급여가 한국이 “적정”하다고 여기는 은퇴 소득중 중요한 부분을 차지하기 때문에 그리고 경험적으로 볼 때 자발적 가입 제도를 선택하지 않는 사람들 대부

분이 상대적으로 수입이 낮은 사람들인 경향이 있기 때문에 의무 가입으로 운영된다.

- NPA 계획은 완전적립 방식으로써 각 개인 계정에 누적된 기금으로 각 가입 근로자에게 충분히 급여를 지불할 수 있다. 따라서 다른 정부 부서로부터 또는 국민연금의 기존 구성요소로부터 암묵적이든 명시적이든 자금을 차입할 필요가 없다.
- NPA 계좌로 이루어지는 모든 투자는 펀드 매니저 인증에서부터 허용가능한 포트폴리오 할당까지 법적 장치를 통해 엄격하게 규제된다.
- 마지막으로 모든 NPA 자산은 연금 수령 시점이 되면 연금화 공식을 이용해 월 급여로 전환된다.

모든 근로자가 여전히 지금까지 국민연금 하에서 납부한 연금 급여 전액을 받게 된다.

NPA 계획은 각기 다른 규모로 실행 가능하다. 가장 작게는 9%의 현 국민연금 보험율에 순수하게 “추가”하는 방식으로 운용할 수 있다. 정부는 제안서를 그대로 추진하여 보험율을 12.9%로 높이되 추가되는 3.9%는 전액 NPA 계획에 사용되는 것이다. NPA 설립 법안의 일부로, 현행 국민연금에 따른 은퇴 연금과 노인 유족 연금의 급여 계산식은 9%의 연금보험률 한도에 맞춰 계산되고 축소될 것이다. 그러나 축소된 계산식은 (가입자가 이미 납입한 과거의 연금부담분이 아닌) 새로운 제도 도입에 따라 납입하는 국민연금 혜택에만 한정적으로 적용된다. 따라서 모든 근로자는 지금까지 국민연금 하에서 납부한 연금 급여 전액을 받게 된다. 아울러 향후 한국의 경제나 인구통계가 현재의 추계와 달라질 경우 장기 지불능력을 보장하기 위해 국민연금 급여 계산식에 자동 안정장치가 추가될 수 있다. 어떤 식으로든 국민연금 지불능력을 희생시키며 NPA 급여를 “차입”하지 않는 것이 중요하다.

그보다 큰 규모의 NPA 계획은 위의 최소 계획과 유사하지만, 법적으로 현행 국민연금 연금 급여 계산식에서 추가적인 감소가 이루어진다는 점이 다르다. 즉 보험료 중 좀더 많은 부분을 NPA 계획 계좌로 유입할 수 있다. 예를 들어, 영구적인 “지불 보장을 위한” 부담비율을 7%로 낮추고 NPA 요율을 5.9%로 올릴 수도 있다. 극단적인 경우, 새로운 국민연금 급여의 적립금이 제로(0)로 줄어들 경우, 현행 국민연금 요율은 개혁 당해 년도까지 발생한 급여분만 보

장하면 될 것이다. 이 비용은 최대 임금의 4%에 이를 수 있으며 나머지 보험료 전부-적어도 임금의 8.9%-를 NPA 계획으로 유입할 수 있다.

가장 극단적인 방안을 선택하고 국민연금 급여를 개혁 해당 수준으로 “동결”할 경우, 기존의 국민연금 연금 급여를 새로운 NPA 제도에 끼워 넣는 것도 가능하다. 칠레, 헝가리 및 폴란드의 선례를 따라, 아직 퇴직 전인 근로자-또는 특정 연령 이하의 근로자-의 수급액을 승인증서나 기금 분배 방식의 예치 기금 분배를 통해 개인 계정으로 전환할 수 있다. 이 방식의 장점은 비교적 적은 급여를 지불하는 소액 잔여 수입 제도로 전환되기까지의 오랜(75년 이상) 과도기를 생략할 수 있다는 것이다.

개인 계정에 할당되는 보험료율은 더 적을 수도 더 클 수도 있다. 한국의 지도자들은 더 큰 개인 계정은 정치적으로 비현실적이라고 생각할지도 모른다. 반면, 개인 계정이 커질수록 미래의 근로자에게서 떨어주는 부담은 더 커지고 미래의 연금 수입은 더 높아질 것이다.

개인 계정은 논란의 여지가 있는 개혁안이기에 때문에, 이를 반대하는 비판의 소리도 들어 볼 가치가 있다.

첫째, (연금부담율 9%를 그대로 유지하면서 그 일부분을 개인계정으로 할당하는) 연금부담금 “카브아웃(carve out)”은 기존 제도의 지급능력 토대를 약화시키고 결과적으로 실제로 기금이 쌓이지 않는다는 비판이 있다. 이것은 타당한 비판이다. 순수한 카브아웃 계획은 부과방식 제도의 수익률에 해당하는 동일한 수익률만을 달성할 수 있다. 사실, 일반적인 은퇴자의 경우, 그 수익률은 더 낮아질 수 있는데 이는 부과방식 제도는 연금 수령 연령까지 생존한 근로자의 연금급여를 연금 수령 연령 이전 사망자에게 돌아가야 할 연금으로 상호보조할 수 있는데 반해 개인계정제도에서는 이것이 불가능하기 때문이다. 이것이 CSIS 제안에서 카브아웃을 기피하는 이유이다. NPA 계획은 현행 국민연금이 그래야 하듯이 완전히 자립적으로 운영된다. 한 제도가 다른 제도를 지원하기 위한 어떤 차입도, 어떤 “환급”도 없다.

둘째, 개인 계정은 소득재분배 기능이 없다는 이유로 종종 비난을 받는다. 그러나 기초 보장 부분(기초생활보장이나 정액급여)과 연계할 때 전체 국민연금 제도가 한국 국민들이 바라는 진보적인 제도가 될 수 있다. 좀더 진보적인 제도를 구축하기 위해서 정책 입안자들은 기초보장을 더 크

게 설계할 수도 있다. 중간층 근로자들을 위해서도 진보성이 요구된다면 좀더 정교한 장치가 가능하다. 가령, 정부가 저소득 근로자들의 개인 계정에 정부부담기여금을 불입하고 소득 수준이 높을수록 그 불입 정도를 점차 줄여가는 방식도 있다.

셋째, 개인 계정은 연금 급여에 금융 시장의 불안정한 등락의 위험성을 개입시킨다는 이유로 종종 비난을 받는다. 그러나 경제학자들은 이러한 위험은 근로자들이 투자자산을 적절하게 분산시켜 유지하고 상대적으로 나이가 많은 연령대에서는 고정 수입 자산으로 옮겨가도록 요구하는 규정으로 최소화될 수 있다는 데 대체로 의견을 같이 하고 있다. 정부 역시 넓은 기반의 인덱스 펀드(index fund)를 장려할 수 있다. 극단적인 규제가 이루어질 경우, 근로자들에게 소수의 인덱스 펀드 중에서 선택하도록 강요할 수 있다. 물론 금융 시장의 변동에 의한 개인 계정의 위험을 완전히 없앨 수는 없지만 기존 공적연금 제도가 갖고 있는 “정치적” 위험, 즉 미래 정치인들이 연금 급여를 변경할 위험 역시 절대 사라지지 않는다.

"장수위험"을 막기 위해서는 개인계정의 연금화 의무규정이 필요하다.

네번째, 개인 계정은 “장수위험,” 즉 연금 가입자들이 자산으로 감당할 수 있는 이상으로 오래 살 위험으로부터 보호하지 못한다고 비난을 받는다. 이 역시 타당한 비판이기는 하지만 개인 계정이 일괄 지급을 허용할 경우에만 그렇다. 장수위험은 연금화 의무 규정을 통해 제거할 수 있다. 일부 전문가들은 개인 계정 자산을 연금 수령 시점에서 연금화하기란 어려울 것이라고 지적한다. 하지만 연금화가 문제가 되는 것은 (그리고 도덕적 해이와 비대칭 정보에 노출되는 것은) 개인 계정이 선택사항일 경우이다. 개인 계정이 의무 가입 사항이고 장수 리스크를 인구 전체로 분산시킬 경우 (현재의 보편적 부과방식 제도에서와 마찬가지로) 쉽게 효율적인 연금을 책정할 수가 있다.

마지막으로, 개인 계정은 공적 연금 제도의 정치적 정통성을 손상시키고 정부에 대한 국민의 신뢰를 떨어뜨릴 수 있다는 비난이 있다. 이는 오늘날 대부분의 선진국-사회보장 제도가 잘 발달되어 있고, 연금 부담금에 대한 순응도가 높고, 공적 연금 제도가 성숙되어 개인 계정으로의 이행에 따르는 비용이 전문학적인- 경우에서는 사실일지 모른다. 그러나 한국은 이 중 어디에도 해당되지 않는다. 한국의 경우, 여론 조사 결과 현행 제도에 대한 국민의 신뢰도 수준이 매

우 낮다. 단지 10%의 한국인이 국민연금제도에 대해 긍정적으로 생각하고 있으며 69%가 “개인 연금”이 “국민 연금”보다 더 유리하다고 답한 반면 불과 17%가 국민연금이 더 유리하다고 대답했다.²³ 한국의 경우 연금 부담금에 대한 순응도가 매우 낮다. 이 사실이 반증하는 것은 제도를 외면하고 있는 대부분의 국민을 설득함으로써 불신만 더 키울 뿐이라는 것이다. 또 공적 연금 제도가 아직 미성숙한 한국에서 공적 연금을 개인 소유 계정 제도와 통합하는 것이 상대적으로 쉬울 것이다.

적립 방식의 연금 급여 제도는 부과방식에 비해 결정적인 장점을 갖고 있다.

기금 운용 방식의 연금 급여 제도는 부과방식 시스템에 비해 결정적인 장점을 갖고 있다. 부과방식 시스템에서는 근로자가 받을 수 있는 장기적인 수익률이 경제 성장률에 따라 제한되는 반면 완전적립 방식에서는 수익률은 투자 자본 수익률과 같다. 보통은 전자의 경우보다 후자의 경우에 수익률이 더 크다. 급속히 고령화하는 사회에서는 특히 더 그렇다. 따라서 적립 방식의 시스템이 납입금 수준에 관계없이 부과방식 시스템보다 가입자들에게 더 많은 이익을 돌려줄 수 있다.

개인 계정 요소를 도입하여 국민연금제도를 개혁할 경우 수익률을 높일 수 있을뿐만 아니라 가입률도 높일 수 있다. 정부의 집행 능력이 약한 것을 감안할 때, 현재 시스템의 재분배 기능은 가입자들의 악용을 유발한다. 개혁된 제도 하에서 재분배 기능은 전적으로 기초 보장을 통해 이루어진다. 개인 계정 내의 수급액은 납입액에 정확하게 비례한다. 계정이 개인의 재산이라는 점은 근로자들의 가입 동기를 강화해줄 것이다. 현재 대부분의 한국인은 국민연금제도 기여금을 세금으로 보고 있다. 연금이 정부가 가져갈 수 없는 개인 소유의 저축으로 쌓인다면 가입하고 싶은 마음도 커질 것이다. 그럼에도 불구하고 적용 범위의 간극 문제는 남겠지만 문제는 한결 축소될 것이다.

완전적립방식의 연금 제도는 한국 자본 시장의 폭과 깊이를 확대하는 데 일조할 것이다.

다른 장점들도 있다. 완전적립 방식은 고령화 시대를 맞는 한국에서 가장 큰 문제 중 하나인 저축과 투자를 적정 수준으로 유지하는 데에 도움이 된다. 한국의 자본 시장 발전을 가속화하는 데에도 도움이 될 것이다. 미국을 비롯한 수많은 선진국에서 적립방식의 연금은 자본 시장의 폭과 깊이

를 확보하는데 중심적인 역할을 해왔다. 한국의 연금 기금이 성장하면 자본 시장의 크기와 유동성도 커질 것이다. 전문적인 기금 관리에는 더 큰 책임과 투명성, 장기적인 수익성도 따라온다.

국민연금제도가 현재 원칙상 부분적립 방식이라고는 하지만, 시스템의 연간 잉여액이 국가 저축을 향상시키는 데에 얼마나 효과적으로 기여했는지는 명확하지 않다. 민간에서 관리하며 투자하는 기금 체제는 정부의 재정 정책 때문에 근로자의 저축이 날아가 버릴 위험을 없앨 수 있다. 민간 경제에 대한 정치적인 개입 위험도 해소된다. 최근 보건복지부 유시민 장관이 외국 기업들이 국내 대기업을 인수할 때 국민연금 기금이 “뒷집지고 보고만 있지 말게” 하자는 제안을 함으로써 파장을 일으킨 바 있다.²³ 한국개발연구원의 김우찬 연구원에 따르면, “현재 정치로부터 자유로운 기금 운용은 거의 불가능한 것으로 보인다”고 한다.²⁴ 결국 정부에서 운용하는 대규모 예치 기금은 한국 경제의 개방화, 세계화 추세와 걸맞지 않는다.

개혁에 성공할 경우 얻을 수 있는 이익은 어마어마하다. 은퇴연금은 커지고, 비용은 줄고, 안전성은 커진다. 정부의 새 개혁안에 따르면, 국민연금 납입률을 12.9%로 올리고 명목상 소득대체율을 50%로 삭감한다고 한다. 이런 방식이라면 2065년까지만 현행 법상의 연금을 지급할 수 있게 될 것이다. 이는 예치 자금이 온전히 보존된다는 가정 하의 이야기다. 2065년 후에는 납입률을 30%이상으로 올려야 할 것이다. 이는 미래의 근로자들에게 엄청난 부담을 안겨주는 결과를 낳는다. 동일한 납입률 12.9%로 국민개인계정 개혁안은 현재의 국민연금제도가 약속만 하고 실현은 엄두도 내지 못하는 60%의 명목상 소득대체율을 제공할 수 있으며 이는 영구적으로 실현가능하다. 다시는 납입률을 올릴 일도, 수급액을 줄일 일도 없다. 납입률이 16%가 되면, 개혁된 시스템으로 실제 최종 임금 소득 대체율의 순 60%를 보장할 수 있다. 이는 현 제도상의 실현 가능 범위를 훨씬 넘어서는 것이다.²⁵

물론 실현 가능한 개인 계정 시스템은 광범위하고 굳건한 기초 보장으로 뒷받침되어야 한다. 이 기초 보장을 확립하려면 상당한 초기 투자가 필요하겠지만 결국은 어떻게든 그 정도 비용은 부담하게 될 것이다. 정부에서는 이미 자산 조사 방식의 노후 연금을 대폭 확장할 것을 제안하고 있다. 그리고 국민연금제도를 개혁하지 않은 채로 방치한다면 앞으로는 약화된 가족 지원 네트워크와 노년층의 폭발적인

증가로 공공 복지 예산 압력이 커져만 갈 것이다. 한편, 대부분의 한국인이 국가 개인 계정 시스템에 기여한다면 앞으로의 은퇴연금이 높아지고 노인 빈곤 문제도 완화될 것이다. 장기적으로, 기초 보장 비용은 현재 상태를 유지할 경우의 비용보다 크지 않을 것이다. 오히려 줄어든 가능성이 더 크다.

그럼에도 불구하고 정부는 새로운 재정 자원을 찾아야 할 것이다. 한국에서 실제로 “고급여” 연금제도인 공무원, 교직원, 군인 연금은 절약을 가능한 부분이다. 공무원 연금에서는 30년간 근무한 가입자에게 소득대체율 70%를 보장하며, 임금변동과 연동된 연금을 평생 지급한다. 교직원과 군인의 경우도 비슷하다. 이런 관대한 혜택으로 인해, 국민연금제도는 가입자 수가 이들 특수연금보다 13배나 많은 데도 불구하고 그 비용은 2050년이 되면 이들 연금의 불과 2.5배 정도일 것으로 추정된다. 이런 넘치는 부분을 축소하면 경제와 납세자에게 유리할 뿐 아니라 한국의 퇴직 보장 시스템에 대한 전체적인 신뢰를 회복하는 데도 도움이 될 것이다.

지금이야말로 행동할 때이다. 국민연금제도는 아직 미성숙한 상태이므로, 개인 계정 기금은 기존 납입액 수준으로 충분히 조성이 가능하다. 국민연금제도의 미적립 부채는 현재 GDP의 33%이며 이 “폐쇄 집단 (closed group liability)”식 계산에서는 현재 근로자 전원이 새로운 연금 혜택을 계속 받는 경우를 가정하고 있다.²⁶ 기존 예치 기금에서 현재까지 확정된 수급액을 뺀 시스템의 “최종 부채 (termination liability)”는 그 절반에 해당하는 GDP의 15%이다. 현재 연간 4~5%씩 성장하고 있는 경제에서 볼 때에는 그리 큰 부채액이 아니다.

개혁은 늦어질수록 어려워진다.

한국은 선진국들의 전철을 밟지 말고 너무 늦기 전에 기존의 부과방식에서 완전 적립방식의 공적연금 제도로 전환을 시도해야 한다. 이미 잘못된 시스템을 채택했던 선진국 대부분이 공적 연금으로 인해 지고 있는 미적립부채는 GDP의 100%를 넘으며 200%를 넘는 곳도 있다. 이들 국가는 거액의 경제적, 정치적 비용을 부담하지 않고는 완전 적립방식의 연금 제도로 부분적이거나 전환하기에 너무 늦은 상태이지만 한국은 아직 그리 늦지 않았다.

22 송한진 외, '국민 5명 중 3명 기초연금 도입 해야' 뉴스시스 (2005년 11월 5일).

23 '국민연금으로 기업인수할 수도' 조선일보 (2007년 1월 30).

24 정하원 'Pension Fund Seen as Weak Leader in Reforms' 중앙데일리 (2006년 11월 29일).

25 이 계산은 행정비용 공제 후 실수익률을 4.0%로 가정한 것이다.

26 문형표, "Population Aging and Sustainability of the National Pension System," 동서문화센터 및 한국개발연구소의 갈림길에 선 사회 정책 컨퍼런스 "선진국의 동향과 한국을 위한 힘"에서 발표한 논문 (하와이 호놀룰루; 2006년 7월 20-21일).

고령화와 확대된 사회적 과제



제 3 장

부담과 수혜가 적정 수준에서 이루어지는 연금 제도로 전환하는 것은 고령화 충격에 맞서는 전체적인 전략에 꼭 필요한 부분이지만, 이것만으로 모든 것이 해결되는 것은 아니다. 한국이 청장년층의 생활 수준 향상을 보장하면서 노인들의 요구를 충족시킬 수 있으려면 좀더 근본적인 부분에서 사회적, 문화적 변화가 필요하다. 이는 전통적인 사회적 문화적 규범을 수용할 것인가 거부할 것인가의 문제가 아니다. 그보다는 고령화 사회의 문제에 맞게 규범을 다듬어야 한다. 무엇보다 중요한 것은, 경제 활동 기간 연장을 장려하고, 직장과 육아 사이의 조화가 필요한 여성들을 지원하며, 급속하게 증가하는 병약한 노인들을 지원하는 것이다.

경제 활동 기간을 연장하는 것은 고령화하는 한국의 경제 성장을 유지하는 데 있어 중요한 문제이다.

경제 활동 기간 연장과 근로자의 고령화 문제

고령화 사회의 주된 경제적 문제는 근로자로부터 일하지 않는 퇴직자에게로 이전되는 자원이 늘어나는 현상을 어떻게 감당할 것인가에 있다. 이 부담을 줄일 수 있는 주된 방법은 두 가지이다. 하나는 적립방식의 연금 제도에 대한 의존도를 높이는 것이고, 다른 하나는 퇴직 연령을 높이고 경제 활동 기간을 연장하는 것이다. 두번째 전략에는 두 가지 장점이 있다. 퇴직한 연금 수혜자의 수를 줄이는 동시에 근로자와 생산자의 수를 늘릴 수 있기 때문이다. 급증하는 미래의 노인 인구를 지원하는 문제를 차치하더라도 경제 활동 기간을 연장하는 것은 고령화하는 한국의 경제 성장을 유지하는 데 있어 중요한 문제이다.

중기업이나 대기업의 정규직 직원 중 55세 이상인 사람은 4%에도 미치지 못한다.

현재 한국의 퇴직 연령은 매우 낮다. 장기적으로 고용된 정규직 노동자의 경우 50대 중반에 퇴직하는 것이 보통이다. 최근 한국 노동부에서 조사한 바에 따르면 사업장 중 76%가 퇴직 정년을 적용하고 있으며, 그 가운데 직원 300인 이상인 사업장 비율은 96%에 이른다. 중기업이나 대기업의 정규직 근로자 중 55세 이상인 사람은 3.7%에 불과하다.²⁷

27 장지연, "Labor Market Policies in the Era of Population Aging: the Korean Case," 고령화 시대의 노동 시장 정책 : 국가 사례 세미나에서 발표한 논문 (서울: 2003년 10월 23일).

사실 노인들의 전반적인 근로 참여율은 선진국 표준에 비해 높은 편이다. 65세를 넘은 한국인 중 30%는 여전히 경제 활동에 참여하고 있으며, 이는 일본의 20%, 미국의 15%, 독일의 3%에 비해 매우 높은 수치이다. 하지만 노인들 중 한국 경제에서 생산성이 높거나 성장률이 높은 부문에 고용된 사람은 별로 없다. 일하는 노인 중 다수가 (2001년 기준 54%) 앞으로 10년 후에는 직업이 없어질 농업에 종사하고 있다. 전반적으로, 58%의 고령 근로자는 자영업자이고, 39%가 작은 회사의 단기, 비정규직 근로자로, 보통 비숙련 노동에 종사하고 있다.(도표 16 참조) 숙련된 고령의 근로자가 사회에서 기회를 찾는 일은 매우 어렵다. 한 전문가의 말에 따르면 “40살이 넘은 후에 새 직업을 찾는 일은 거의 불가능하다”고 한다.²⁸

한국의 고령화가 가속화되면서 조기 퇴직 문화가 공식적, 비공식적인 노인 지원 시스템에 심각한 부담이 되고 있으며, 경제 발전의 걸림돌이 되고 있다. 전통적인 정년이 한참 지난 후에도 근로자가 여전히 높은 가치를 지닌 인적 자원으로 남을 수 있다는 점을 고용주들에게 납득시켜야 한다. 앞으로 젊은 근로자가 점점 귀해지면 고용주들의 태도도 바뀌겠지만, 정부 정책 역시 이런 전환을 돕는 방향이 되어야 한다.

정부는 고용 기간 연장을 장려하기 위한 단계를 밟고 있다. 정부는 최근 들어 노인 근로자 고용 할당제를 도입하고, 노인 근로자를 계속 고용하는 기업에 보조금을 지급하고 있다. 하지만 중소기업과 대기업에서 노인 근로자의 전반적인 고용이 아직 극히 미미하기 때문에, 대다수 전문가들은 좀 더 근본적인 개혁이 필요하다고 입을 모으고 있다.

한국의 뿌리 깊은 연공 서열식 임금 체계는 퇴직 연령을 늦추는 데 가장 큰 장애요인이다.

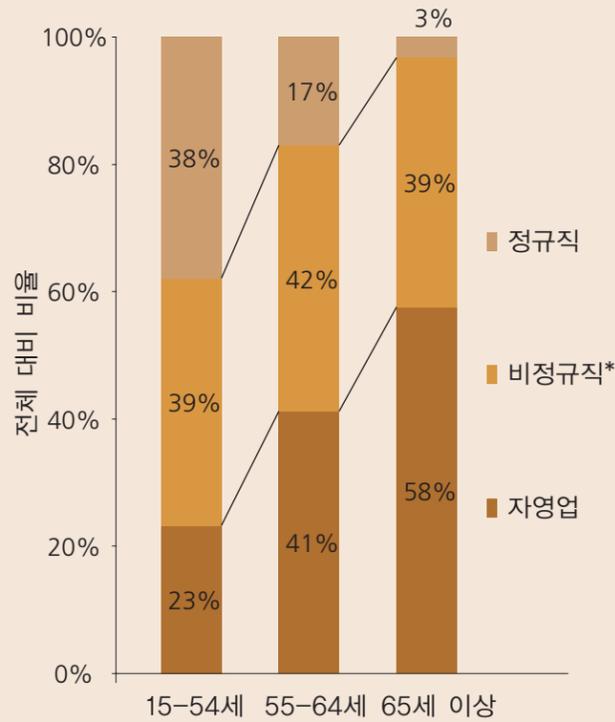
일단은 한국의 뿌리 깊은 연공서열식 임금 제도를 정비하는 것부터 시작해야 한다. 이 체계의 틀에 박힌 임금 및 승진 계획 때문에 노령 근로자의 고용을 유지하는 데에 비용이 많이 들고 새로 고용하기도 어렵다. 퇴직금 제도 역시 이런 움직임을 가속화하고 있다. 많은 회사에서 직원의 근속 연수에 따라 고용주의 납입률을 높이는 “점진적인” 방식을 채택하고 있기 때문이다. 연공서열식 임금 체계는 한국의 직장 문화에 깊이 박혀 있지만 고용주와 노동자들은 이 문화의 경제적인 타당성에 의문을 제기하기 시작했다. 합리적인 해결 방법으로는 연공 순위 체계를 회사와 노조

28 정지연, *윌글 참조*

16

정규직 노인 근로자는 극히 일부분에 불과하다.

2004년 연령집단 및 고용상태별 한국 종업원 비율



*임시직, 일용직 및 무임금 가족 근로자 포함.

출처 : 노동부(2006)

의 협의 하에 노령 근로자의 고용을 보장하는 대신 임금을 낮추는 “임금 피크제”로 교체하는 것이 있다.

도움이 될 만한 다른 개혁 방안도 있다. 59세를 넘은 근로자는 현재 국민연금제도에 납입금을 내지 않으며 임금의 일부를 연금에 새로 쌓지도 않는다. 대상자를 연령에 관계 없이 모든 근로자로 확대하면 고용자와 직원 모두에게 바람직한 신호가 된다. 가능한 다른 개혁으로는 새로운 퇴직 연금 제도의 수급 자격 연령을 현재 조기 퇴직이 가능하도록 설정된 55세에서 국민연금제도의 대상 연령 증가에 맞게 높여가는 것이다. 하지만 결국 정부 스스로 의무 퇴직 연령을 철폐하고 연령 차별 방지법을 강력하게 집행하지 않는다면 이런 변화만으로는 충분하지 않다.

한국은 교육, 일, 퇴직의 전통적인 “삼단 라이프 사이클”에서 탈피해야 한다.

한국 근로자들의 퇴직 시기 연장과 상관없이, 지속적인 연령 피라미드의 반전 때문에 앞으로 일반적인 근로자의 연령은 현재보다 훨씬 높아질 것이다. 하지만 한국 근로자의 평균 연령이 높아져도 신기술이 도입되고 기존 기술이 폐기되는 속도는 빨라져 갈 것이다. 근로자의 고령화 문제에 맞서기 위해, 한국은 교육, 일, 퇴직의 전통적인 “삼단 라이프 사이클”에서 탈피해야 한다. 학생들이 학교를 벗어나기 전에, 교육자들은 학생들이 자신의 경제적 능력을 책임 있게 관리하며 직업이 여러 번씩 바뀌는 삶을 꾸려나갈 수 있도록 준비시켜 주어야 한다. 그러려면 틀에 박힌 지적 능력을 강조하며 교과서 학습에 의존하는 악명 높은 교육 시스템을 개혁해야 한다. 교육자들 역시 능력을 업그레이드하고 싶은 현재의 근로자들을 위해 마련된 평생 “원거리 학습”과 지속적인 교육 프로그램을 개발해야 한다.

한국의 회사들은 전통적으로 근로자 교육의 상당 부분을 책임져 왔다. 하지만 최근에는 평생 고용 시스템이 붕괴되고 단기적인 비정규직 근로자가 폭발적으로 늘어나면서 근로자의 이동도 갈수록 잦아져서 고용주의 교육 투자 동기도 줄어들고 있다. 정부가 나서서 적절한 대안을 제시해야 할 차례인지도 모른다.

직장과 육아의 조화 문제

고령화 시대를 맞은 한국에서 여성이 직장 and 육아간 조화를 이룰 수 있도록 돕는 일은 고용 기간을 연장하는 것보다 더 중요한 일일 수도 있다. 한편으로, 한국에는 고용을 증진시키고 경제 성장을 유지할 여성 근로자가 더 많이 필요하게 되었다. 다른 한편으로는, 인구 감소를 완화하기 위해 더 많은 아이가 필요하게 되었다.

이와 같은 상태에서 한국은 두 가지 요구를 조화시키는 데 어려움을 겪고 있다. 한국에는 여성의 직장 생활을 준비할 수 있게 고안된 걸치레식 양성 평등 교육 시스템이 있다. 2005년 기준으로 25세에서 29세까지의 여성 중 99%가 고졸 이상의 학력을 보유하고 있으며, 40%가 대졸자이다. 대졸자 비율은 실제로 남성의 경우보다 높은 편이다. 하지만 한국에는 결혼하면 전통적으로 남녀의 차별적인 성역할을

29 2005년도 전국 결혼 및 출산동향 조사 (한국보건사회연구원: 2005년 12월).

30 한국보건사회연구원, *윌글 참조*

31 김조민자, “Very Low Fertility in South Korea: Patterns and Prospects,” 2004년 미국 인구학회 연례회의에서 발표한 보고서 (보스톤: 2004년 4월 1-3일).

32 한국보건사회연구원, *윌글 참조*

강조하는 유교적 가족 문화가 있으며, 직장 and 모성을 양립할 수 없는 것으로 보는 남성 중심적인 직장 문화가 있다. 45세 이하의 기혼 여성 중 61%는 결혼 후에 직장을 그만두었다고 한다.²⁹

한국은 현재 어느 선진국보다도 출산율이 낮으며, 여성의 경제 활동 참여율 역시 최저수준이다.

이런 상황이다 보니 직장 and 가정의 양쪽 모두에서 여러 가지로 최악의 결과가 나왔다. 한국은 현재 어느 선진국보다도 출산율이 낮으며, 여성의 경제 활동 참여율 역시 선진국 중 최저 수준이다. 25세에서 54세까지 사이의 여성 경제 활동 참여율은 미국의 75%, 유럽 연합의 76%에 비해 훨씬 낮은 60%이다. 교육 수준이 높은 여성의 경우에는 더욱 차이가 두드러진다. 한국에서는 대졸 여성 중 58%가 고용된 반면, OECD 국가 평균은 77%이다.

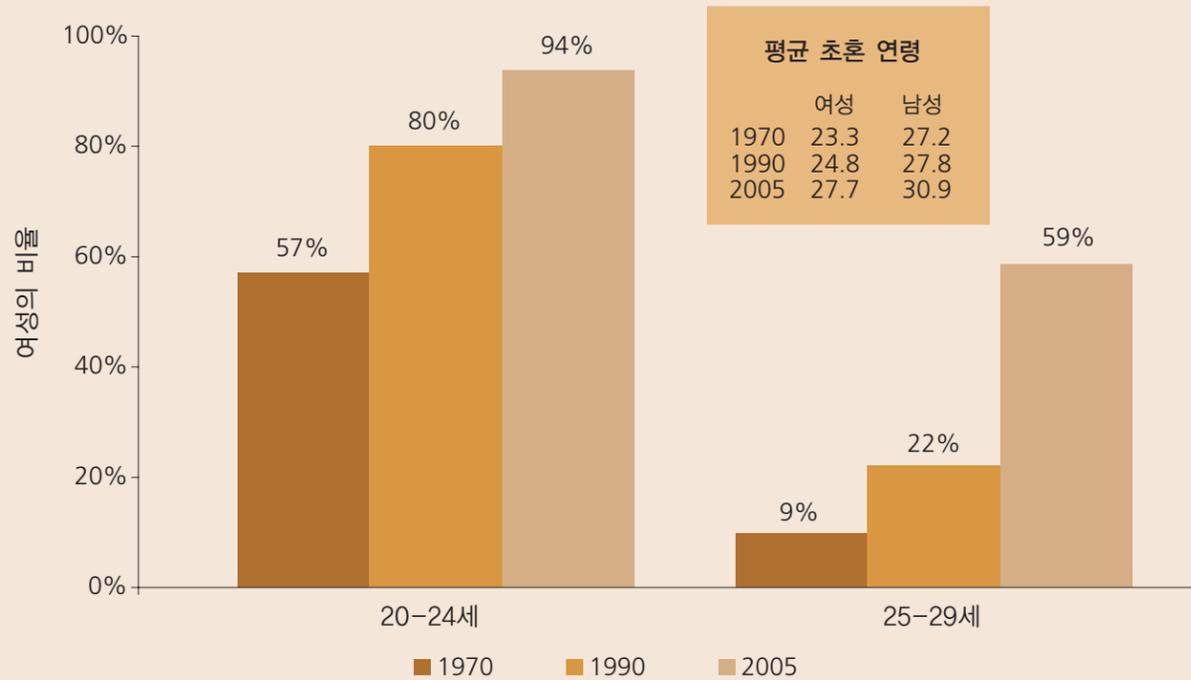
자녀가 “필요하다”고 대답한 여성의 비율은 1991년의 90%에서 2000년의 58%로 급감했다.

이런 환경 속에서 젊은 여성들이 결혼과 모성 대신 직장을 선택하는 경우가 점점 많아지고 있다. 대부분의 선진국 표준에 비하면 아직 낮은 수준이지만 젊은 여성들의 경제 활동 참여율이 지난 10년간 급등했다. 한편 결혼하는 여성은 줄어들고 있다. 20~24세 여성 중 독신인 사람의 비율이 1990년의 80%에서 2005년의 94%로 증가했다. 25~29세의 독신 여성 비율은 22%에서 41%로 증가했다(도표 17 참조). 미혼여성중 13%만이 “결혼을 꼭 해야한다”고 대답했다.³⁰ 모성에 관한 태도 역시 비슷한 변화를 보였다. 자녀가 “필요하다”고 대답한 여성의 비율은 1991년의 90%에서 2000년의 58%로 급감했다.³¹ 기혼 여성 중에서도 자녀가 “꼭 필요하다”고 하는 사람의 비율은 1991년의 90%에서 2005년의 23%로 급감했다.³²

최근 기혼인구가 감소한 원인 중 하나로 1997년 아시아 금융 위기 이후 찾아온 경제적 불안 증가를 들 수 있다. 청년 실업이 급증하고 단기 비정규직 노동자가 폭발적으로 증가함에 따라 가정의 수입을 책임지던 전통적인 남성의 역할이 쇠퇴하고 여성의 경제적 자립도도 높아졌다. 노인 뿐 아니라 청년들에게도 연령에 따른 고용 규칙이 엄격하게 적용되기 때문에 정규직 채용에서 영구적으로 배제된 청년들

결혼을 미루는 한국 여성의 비율이 증가하고 있다.

1970년, 1990년 그리고 2005년 연령 집단별 전체 여성 중 미혼 여성의 비율



평균 초혼 연령		
	여성	남성
1970	23.3	27.2
1990	24.8	27.8
2005	27.7	30.9

출처 : 통계청(복수 연도)

17

이 많아졌다. 1998년 “저수 받은 세대”가 체득한 것처럼, 직장의 에스컬레이터에서 한 번 떨어지면 다시는 올라갈 수 없다. 이 모든 요인 때문에 결혼 시장에도 근본적인 변화가 찾아왔다.

하지만 전문가들 대부분은 문제의 근본원인이 훨씬 깊은 곳에 있다는 점에 동의하고 있다. 한국이 여성 근로 참여율과 출산율을 동시에 높이려면 지도자들이 고용주들을 만나 직장과 가정에서의 여성에 대한 고정 관념을 타파하고 사회 전반에 걸쳐 직장에서의 성공과 가정이 양립할 수 없는 것이 아님을 설득해야 한다.

다른 선진국의 경험이 좋은 참고가 될 수 있다. 일하는 여성이 많아지면 출산율이 하락한다는 말이 상식처럼 통하고 있지만 상식이 틀린 것으로 판명되는 경우도 많다. 사실 선진국 중에서는 여성의 경제 활동 참여율이 높은 곳이 출산율도 높다. 프랑스나 스웨덴 등의 일부 국가에서는 자녀가

있는 가정에 정부 보조금을 지급하고 세금으로 지원되는 탁아 시설을 운영하는 직접적인 방법과 직장에서 예비 엄마들에게 여유 있는 출산 휴가를 주고 고용을 보장하도록 의무화하는 간접적인 방법을 모두 동원하여 사회에서 육아를 보조하고 있다.

하지만 다른 일부 국가에서는 가정에 대한 정부의 지원이 미미하다. 미국은 정부 혜택도 별로 없고 고용 보장도 하지 않지만 여성 경제 활동 참여율과 출산율이 모두 높아서 선진국 중 최고 수준이다. 이들 국가에서 모두 공통적으로 나타나는 점은 시간이 지남에 따라 여성의 사회적 역할에 대한 태도와 기대가 직장과 육아에 관한 여성 자신의 결정을 지원하는 (그렇지 않더라도 비난하지 않는) 방향으로 변화해 왔다는 것이다. 일본, 이탈리아, 스페인과 같이 전통이 강한 사회는 대부분 한국과 비슷한 문제를 겪고 있다.

인구 통계학자들은 여성의 가족 계획에 대해 조사할 때 일

반적으로 두 가지를 묻는다. 하나는 이상적이라고 생각하는 자녀의 수이고, 하나는 자신이 기대하는 자녀의 수이다. 대부분의 국가에서는 전자에 대한 대답이 후자에 대한 대답보다 높은 경향을 보인다. 한국에서는 그 간격이 크며, 갈수록 벌어지고 있다. 2000년에 실시한 설문조사에 따르면, 가임기의 한국 여성이 말하는 이상적인 자녀 수는 2.2명이었으나, 예상 자녀 수는 평균 1.4명이였다.³³ 이 간격은 출산율을 반전시킬 가능성이 있다는 희망적인 신호임과 동시에 극복해야 할 장애가 얼마나 크지를 말해 주는 지표이기도 하다.

한국 정부는 진로를 틀어 이제 적극적으로 출산 장려를 추구하기 시작했다.

수십 년간 산아 제한에 골몰하던 한국 정부는 방향을 전환하여 이제 적극적으로 “출산 장려”를 추구하기 시작했다. 1990년대 중반까지만 해도 정부는 소득세 공제를 둘째 자녀까지로 제한해서 자녀가 많은 가정의 부담을 가중시켰다. 추가 자녀 하나마다 늘어나는 보건 비용도 많아졌다. 현재 정부는 출산 수당에서 자녀 수에 제한 없이 모두에게 적용되는 교육비 공제에 이르기까지 다양한 소득세 혜택을 제공하고 있다. 정부는 자녀가 둘 이상인 근로자의 국민연금 수급액을 계산할 때 기준 임금을 추가해 주는 방안도 제시하였다.

고령화 문제에 대비하기 위한 정부의 5개년 계획에는 가정의 자녀 교육비 증가 부담을 덜어 주기 위한 직접 보조금이 포함되어 있다. 대부분의 선진국에서도 교육비가 중요한 문제 중 하나이지만 그 부담이 한국보다 심한 곳은 없다. 중산층 가정에서는 유아들을 위한 영어 유치원과 학원, 고등학생을 위한 족집게 과외에 재산의 상당 부분을 쓰고 있다. 목표는 대입 시험에서 좋은 성적을 얻어 일명 “SKY”라고 불리며 앞으로의 진로 성공에 큰 영향을 미치는 서울대, 고려대, 연세대에 진학하는 것이다. 40대 부모가 생계를 꾸리며 고교생 자녀가 있는 가정에서는 교육비 지출이 가계 소비 전체의 18%를 차지하는 지경이 되었다.

정부의 새로운 출산 장려 정책은 바람직한 방향으로 크케 한 걸음을 내딛었음을 시사한다. 하지만 이 정책이 실효를 거두려면 사회적, 문화적 태도를 뛰어넘는 보다 심층적인 변화가 수반되어야 한다. 출산이 곧 실직을 의미하거나, 직장에 계속 다닐 수 있다고 해도 남편의 도움을 받지 못하고

귀가 후에 의무적으로 “가정 야근”을 계속해야 하는 상황을 의미한다면 세금 공제와 보조금이 아무리 넉넉해도 젊은 여성 대부분의 마음을 바꾸기에는 역부족일 것이다. 출산의 기회 비용은 계속해서 상당히 높은 수준에 머무를 것이다. 현재 상황에서 결혼 1년 후에 첫 아이를 낳고, 둘째 아이를 30세에 낳자고 여성을 설득하기 위해 정부에서 최근 고안한 “1-2-3” 홍보 캠페인은 젊은이들에게 웃음거리가 되었을 뿐이다.

한국의 전통적인 직장과 가족 문화는 인구통계의 급락을 가속화시켰다고 볼 수 있다.

한국의 전통적인 직장 및 가족 문화와 고등교육을 받은 독립적 신세대 여성의 포부가 충돌한 결과, 한국의 인구 통계는 급락하기 시작했다. 이를 가리켜 국정홍보비서관실 백승권 행정관은 “브레이크 없는 내리막길”이라고 했다.³⁴ 결국은 한국의 “성 고정 관념 문제”를 해결하는 것이 연금 문제를 해결하는 것보다 더 시급할 수도 있다. 출산율이 1.1로 유지되는 한, 한국의 고령화 문제를 해결할 장기적인 묘수는 없기 때문이다.

병약한 노인의 간병 문제

태고 적부터, 한국에서는 병들고 거동이 불편한 노인의 간호 부담이 온전히 가족의 책임이었다. 현재도 일상 생활에 도움이 필요한 한국의 노인 중 대다수는 가족, 특히 며느리의 보살핌을 받고 있다. 2002년 기준으로 봤을 때, 정부의 추정에 의하면 65세 이상 노인 중 공공의 도움이 필요할 정도로 건강이 악화된 사람이 15%에 달했지만 어떤 형태로든 장기적으로 공공의 보살핌을 받는 사람은 1%에 불과했다. 양로원에서 생활하는 노인의 수는 그보다도 적은 0.3%였다.³⁵

어떤 형태로든 장기적으로 공공의 보살핌을 받는 노인들은 1%에 불과했다.

병든 노인의 수가 비교적 적은 반면에 이들을 돌보아야 한다는 생각을 가진 자녀의 수가 많았기 때문에 한국에서는 비공식적으로 노인을 보살피는 방식이 수백 년간 효력을 볼 수 있었다. 하지만 효의 가치는 약화되고, 전통적인 인구 피라미드는 역전되고 있다. 노인의 수가 전체적으로 늘어난 것뿐 아니라 인구 통계학자들이 “노인인구의 고령화”라고

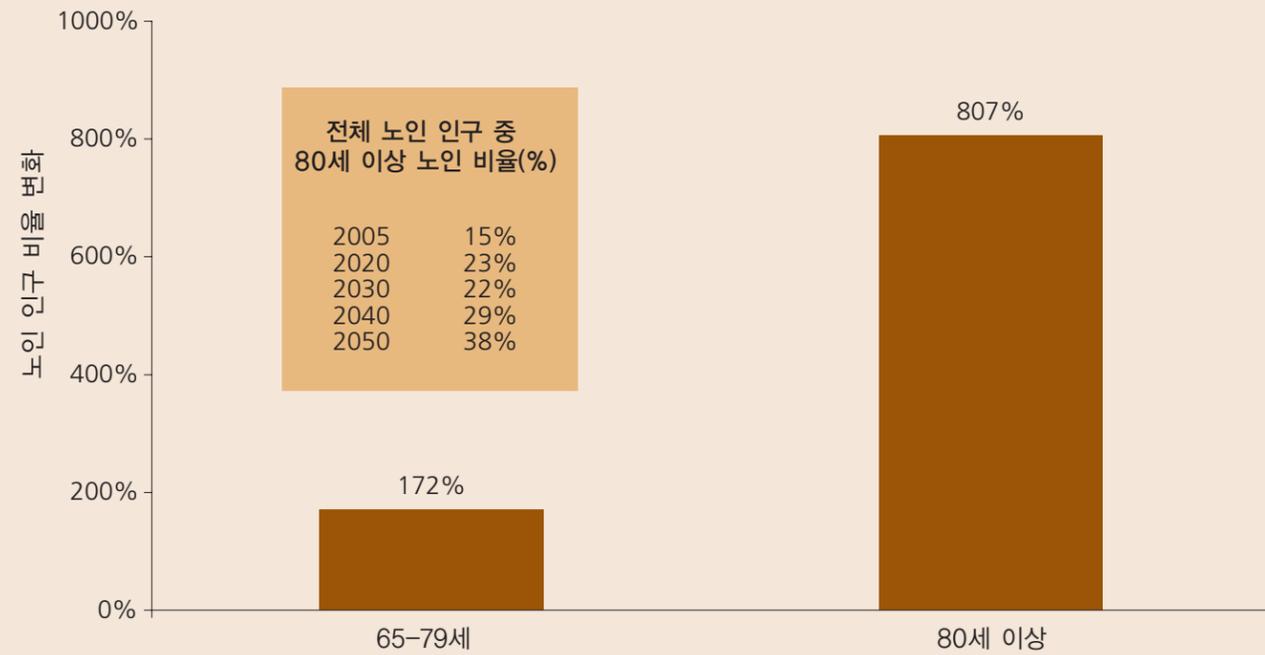
33 김조민자, *윗글 참조*

34 백승권, “돈도 없고 기르기도 가르치기도 힘들다,” *In Focus* (청와대 국정홍보비서관실, 2006년 2월 22일), http://english.president.go.kr/cwd/en/archive/archive_list.php?meta_id=en_infocus.

35 선우덕, “Long-Term Care Policy for Functionally Dependent Older People in the Republic of Korea,” *International Social Security Review*, vol. 57, no. 2 (2004년 4월).

최고령 노인 집단의 비율이 가장 빠르게 성장할 것이다.

연령 집단별 한국 노인 인구 비율 변화, 2005-2050년



18

출처 : 통계청 (2006)

하는 현상도 문제이다. 2005년에서 2050년까지 65세에서 79세까지의 “젊은 노인”은 172% 가량 증가하는 한편, 80세 이상의 “늙은 노인”은 807% 증가할 전망이다. 지금은 한국 노인 전체 중 80세 이상인 사람은 15%에 불과하지만 2030년에는 22%로 증가하고, 2050년에는 38%로 증가할 예정이다(도표 18 참조). 이 현상이 문제가 되는 것은 노인들 사이에서도 나이가 들수록 질병과 노화가 급격하게 심화되기 때문이다.

2005에서 2050년 사이에 80세 이상의 한국 노인인구는 807% 증가할 전망이다.

앞으로 병든 노인들에게 장기요양 서비스를 제공하는 문제는 도시보다 고령화 속도가 빠른 농촌에서 더욱 심각하다. 한국이 산업화, 도시화됨에 따라 젊은 사람들은 고향을 떠나 도시로 향했다. 노인들을 남겨 두고 가는 경우도 많았다.

2000년에 농촌 지역에서 자녀와 함께 생활하는 노인은 37%로, 58%를 기록한 도시 노인의 경우보다 훨씬 적었다. 농촌 지역의 인구가 보충되지 않아 앞으로는 노인을 보살필 가족의 부족도 심화될 전망이다. 갈수록 한국인 신부를 구하기 어려워진 청년들이 외국인 신붓감에게로 눈을 돌리고 있다. 2005년 한국의 농촌 지역에서는 10명 중 4명의 남자가 외국인 신부를 맞았으며, 신부 중 대부분은 남아시아에서 왔다. 단일민족을 강조해 온 문화로서는 이례적인 통계이다.³⁶

“노인의 고령화” 현상은 가족 단위 지원망에 엄청난 새 부담을 안겨 줄 것이다.

향후 늙은 노인의 수가 급증하면서 도시와 농촌 모두에서 젊은 여성의 부담이 한층 더 가중되고, 직장과 가정의 양립도 더욱 더 어려워질 것으로 보인다. 결국 나이 든 부모를

36 Anna Fifield, “S Korean Farmers Look Further Afield for Brides,” *Financial Times* (2006년 11월 28일).

장남이 책임지는 전통적인 한국 문화에서 실제로 보살핌을 받는 사람은 며느리이다. 미래의 노인 중에는 며느리가 아예 없는 사람도 많을 것이다. 결혼 기피 현상 때문만은 아니다. 1980년대와 1990년대에 출산율이 대체 출산율 아래로 떨어지면서 전통적인 한국의 남아선호사상 때문에 여아 기근 현상이 일어났다. 한국의 출생 성비는 1990년에 여아 100명 당 남아 116.5명을 기록하여 최고조를 이루었고, 1990년대 중반 내내 높은 수치를 기록했다.³⁷ 정상 인구 구성에서 나타나는 출생 성비 105를 크게 웃도는 값이었다. 그 후로는 딸의 가치를 강조하는 정부 캠페인에 힘입어 출생 성비의 편차가 큰 폭으로 떨어졌지만 여아 출생 부족은 수십 년 후에는 간병 인력 부족현상을 심화시킬 것이다.

정부에서는 간극을 메우기 위해 노력하고 있다. 2006년에 정부는 새로운 노인 수발보험 프로그램을 발표하였다. 일본의 장기 간병 제도를 모델로 한 이 프로그램은 2008년에 정식으로 운영을 시작할 예정이며 노인 수발보험료와 정부 보조금, 수혜자 비용 부담을 종합하여 자금을 충당하게 될 것이다. 정부는 점차적으로 적용 대상을 확대하여 비용을 제한하는 동시에 지금은 거의 전무한 장기적인 간병 하부 구조를 구성할 시간을 확보할 예정이다. 결국은 행동 장애 테스트에서 적합 판정을 받은 모든 노인들의 홈케어와 양로원 서비스 비용을 이 제도로 지원할 예정이다.

한국의 대가족은 고령화 충격에 대비할 수 있는 가장 큰 자산이다.

새 프로그램이 필요한 부분을 채워줄 것이라는 점은 확실하다. 문제는 어떻게 비용을 감당할 수 있을 것인가에 있다. 장기적인 종합 간병 프로그램의 문제는 장기적으로 병든 노인의 간병 부담을 공공 예산에 전담시키는 결과가 될 위험이 있다는 것이다. 한국의 대가족은 극심한 스트레스 속에서도 아직 고령화 충격에 대비할 수 있는 큰 자산이다. 자산조사 지원 기반과 간병을 맡은 가족이 휴식을 할 수 있도록 잠시 간호를 대신해 주는 “임시” 간병 혜택을 결합하면 간병을 제공할 동기를 훼손하지 않고도 필요한 도움을 줄 수 있다.

한국 정부는 가족의 간호를 선호하는 강한 문화적 기반과 수혜자 비용 부담 조건 덕분에 새로운 장기 요양제도에 대한 수요가 줄기를 바라고 있는지도 모른다. 그렇다면 일본의 예를 보고 경계할 일이다. 2000년에 장기요양제도를 도

입할 당시 일본에도 동일한 문화적 선호가 존재했지만 실제 비용이 초기 예상을 훨씬 능가했기 때문이다.

37 전광희, “The Transition to Sub-Replacement Fertility in South Korea: Implications and Prospects for Population Policy,” *The Japanese Journal of Population*, vol. 3, no. 1 (2005년 6월).

고령화 속의 변영



결론

우리가 기억하는 한, 한국인은 놀라운 복원력과 재능, 성공을 향한 의지를 보여준 바 있다. 1940년대와 1950년대에는 강력한 침략자들을 막아냈다. 1960년대와 1970년대에는 놀라운 경제 성장을 이룩하였다. 1980년대에는 전국민을 대상으로 한 양질의 보편 중등 교육을 운용하기 시작했다. 1990년대에는 민권 보호와 함께 생생한 민주주의의 현장을 이끌었다. 그리고 최근에는 대중 문화의 첨단, 대규모 무선 통신의 선구자, 정보기술/생체공학/나노테크 분야의 세계적인 개척자로 거듭났다.

21세기 한국이 직면한 가장 큰 과제는 고령화 속에서 국가의 번영을 유지하는 방법을 찾는 것이다.

전통 사회에서 근대 사회로, 현대에서 (어쩌면) 포스트모던 사회로 변모하는 데에 이룩했던 성공을 발판으로 삼아 이제 한국인은 또다른 큰 과제에 직면하게 되었다. 경제발전 속도 만큼이나 빠르게 고령화가 진행되는 가운데 국가의 번영을 유지하는 방법을 찾아야 한다. 한국은 동아시아 지역의 지정학적 정세 변화를 수용하고 무역과 자본이 범람하며 “승자 전유” 시대에서 국제적인 경쟁력을 유지하는 등, 다가오는 세기에 맞서 여러 국가적 과제에 직면하고 있

다. 하지만 그 어떤 부분도 고령화된 사회에서 번영을 유지하는 방법을 체득하는 것만큼 많은 창의력과 고된 노력이 필요로 하지는 않는다.

2050년에 이르면, 매년 90세의 생일을 맞는 사람의 수가 신생아 수보다 많아진다.

2050년의 모습을 상상해 보면, 한국에는 성인의 절반 이상이 60세 이상이며 매년 90세 생일을 맞는 사람의 수가 신생아 수보다 많은 세상이 된다. 노동인구의 규모는 7년마다 10%씩 축소된다. 퇴직자를 부양하기 위한 납세자를 하나라도 더 찾기 위해 고심하는 유권자와 지도자들을 상상해 보라. 이런 재정적, 경제적, 사회적 변화에 제대로 대비하지 못할 경우 한국이 겪게 될 어려움을 상상해보자. 아니면, 그와 반대로 그러한 변화에 제대로 대비함으로써 한국이 누리게 될 기회 또한 상상해 볼 수 있다. 보수적이라고 생각되는 가정을 바탕으로 한 이러한 예측들이 피할 수 없는 운명은 아니라고 생각하고 반대하는 사람도 있을 것이다. 미래는 달라질 수도 있다. 하지만 한국이 변화를 위해 단계적인 노력을 계속하고 앞으로 지금과 다른 재정적, 사회적, 인구 통계학적 경로를 따르지 않는 한 미래가 바뀔 가능성은 별로 없어 보인다.

진로를 바꾸려면, 한국은 연금 정책, 근로 정책, 가족 정책의 세 가지 분야에서 과감한 혁신을 보여야 한다.

한국은 적립식 연금제도를 적극 장려하여 장래 노인들의 은퇴 후의 삶을 보장할 수 있어야 한다.

일차적으로, 여기서 3단계 개혁 전략의 대강을 요약하고자 한다. 제 1 단계는 저소득 노인을 위해 자산조사 프로그램이나 보편 고정 급여 중 하나를 택하여 효율적이고 전체적인 기초보장 장치를 마련하는 것이다. 제 2 단계는 국민연금제도를 변형하여 개인이 소유하되 개인 계정을 엄격하게 규제하는 적립 방식의 의무적 추가 확정기여형 연금을 병용하는 것이다. 현재의 국민연금제도에 비하면 그런 방식이 더 공정하고, 가입자들의 수익률을 보장하며, 무엇보다도 낮은 기여율로 높은 수급액을 달성할 수 있다.

제 3 단계는 기업들이 기업 내 준비금 방식의 퇴직금 제도에서 외부 기금을 이용하는 연금 시스템으로 전환하도록 유도(및 의무화)해야 한다. 이로써 장래의 퇴직자들의 수입과 사회보장을 크게 개선시킬 수 있다.

한국 기업들은 55세 또는 60세 이상의 고령 노동자들을 귀중한 인적 자원으로 간주해야 한다.

근로 정책으로, 한국은 중소기업 및 대기업으로 하여금 의무화된 퇴직 규정과 뿌리 깊은 연공서열에 따른 임금 체계를 폐지시키도록 장려해야 한다. 그 대신, 기업체에서는 노령 근로자를 평생 교육과 기업 공동체를 통해 55세나 60세를 넘어도 충분히 부가가치를 창출할 수 있는 잠재력 있는 귀중한 자원으로 보기 시작하여야 한다. 2025년 초에 이르르면, 한국의 성인 중 1/3 가량이 60세를 넘게 되며, 대부분이 좋은 건강 상태를 유지하게 되고, 자영농은 거의 남지 않을 것이다. 경험 많은 사람들을 대거 실업 상태로 남겨 두고, 소득을 올리면서 세금을 내는 대신 공공의 수입을 축내게 만드는 한, 한국이 성공적으로 고령화 사회를 맞이할 방법은 없다. 사업체에서 주저하면 정부가 압력을 가해야 한다. 이것은 사활이 걸린 문제이다.

한국 사회는 여성의 육아와 직장에 관한 잘못된 이분법을 타파해야 한다.

가족 정책에서는 여성의 육아와 직장에 관한 잘못된 이분법을 타파해야 한다. 사실 한국의 여성은 두 분야 모두에서

큰 성과를 보이지 못하고 있다. 가족의 의무에 대한 엄격하고 전통적인 정의 하에서 고통 받는 현재의 젊은 여성들은 결혼을 미루고 있으며, 결혼 후에도 아이 갖기를 주저하고 있다. 그 결과 한국의 출산율은 세계 최저 수준에 도달했다. 결혼과 육아 대신 직장을 선택하는 사람이 많다. 하지만 그런 상황에서도 일단 어머니가 되면 직장가정 모두에서 여성의 전문성을 인정하지 않고 달갑지 않게 보며 여성 경제 활동 인구를 출산율이 높은 다른 국가보다 훨씬 낮은 수준으로 묶어 두고 있다. 정부에서 출산 장려와 고용 촉진에 힘써도 사회 분위기가 바뀌지 않으면 가족 현황이 크게 바뀌기는 어렵다. 무엇보다도 국가는 여성이 어머니, 근로자, 돌보는 사람으로서 감수하는 역할을 고령화하는 한국에서 핵심적인 자산으로 인정할 수 있어야 한다.

고령화의 충격이 한국을 빠르게 강타할 것으로 예상되는 지금, 한국은 극적인 인구 통계학적 변화에 대처할 준비를 지연할 여유가 없다. 닥치고 난 후에 준비하면 너무 늦는다. 한편, 현재의 한국은 아직 비교적 젊기 때문에 효율적인 정책을 쉽게 펼칠 수 있다는 장점도 있다. 대부분의 다른 고소득 국가와 달리, 한국의 공적 연금 제도는 미성숙 단계에 있고 아직은 현 근로자들에 대한 미적립 연금 부채가 크지 않다. 따라서 제도개혁에 따른 재정적 부담도 적고 정치적인 문제도 적다.

어느 경우이나, 고령화 시대에 대비한다는 것은 장기 요양 제도를 마련하고 고령 근로자를 계속 고용하도록 장려하는 등 현재는 급하지 않지만 미래에 필요한 것들을 설계한다는 것을 의미한다. 현재 저축이 문제라고 생각하는 한국인은 많지 않지만, 신중한 사람이라면 지금의 중년 인구가 대거 퇴직하는 시기가 왔을 때 한국의 저축률이 급감할 것을 예측할 수 있다. 따라서, 국가 저축의 진작을 통해 인구 통계학적 변화에 대처하고 공공 부문의 자금 부족에 경제적으로 대비하는 것이야말로 한국의 전반적 개혁 전략의 중요한 목표가 되어야 한다.

인구 통계학적 추정과 가능한 정책적 대안에 대해 생각한 후에는 최종 질문을 던져야 한다. 앞으로 한국인 유권자와 지도자가 선호할 고령화 대비 국가전략은 무엇인가? 이 질문을 인간이 인간에 관한 문제임을 인식하고 지금을 살아가는 세대의 시각으로 파악하면 도움이 된다.

먼저 1962년에서 2003년 급작스러운 정계의 변화로 권력을 잃기 전까지 40년간 권위적인 태도로 국가를 지배해 온

나이든 “한국전쟁 세대”가 있다. 이 세대는 항상 경제 개발, 공공 질서, 전통적인 유교 문화, 강력한 국방을 지지해 왔다. 풍요의 시대에 태어난 수많은 자식과 함께 늙어가며 고령화 문제는 젊은 지도자들이 해결해야 할 과제로 남겨두고 있다.

지금 50대 후반에서 60대에 속하는, 노무현 대통령이 속한 “냉전 세대”가 있다. 이 세대는 조심스럽게 보다 개방적인 정치 시스템과 보다 민주적인 문화를 확립하고자 노력한다. 이 세대는 다가오는 고령화 충격을 알고 있지만 전통적인 가치와 혁신적인 해결책 사이에서 괴리감을 느끼고 있다. 지도자로서 국민연금제도와 같은 기존 제도를 손질하는 일에 초점을 둔 지금까지의 정책 대응에 책임을 안고 있다.

한국의 “386 세대”가 향후 10년에 걸쳐 국가 정책을 주도하게 되면 훨씬 과감하고 미래 지향적인 개혁을 시작할 것이다.

지금 30대 중반에서 50대 초반에 해당되는 소위 “386 세대”라는 층이 있다. 이 사람들은 젊은 시절에 정치 저항 운동에 열정을 바쳤고, 지금은 국방 시스템과(미국 중심에서 조금이라도 벗어나는 방향으로), 경제 정책과(재벌의 영향력 약화), 유교적인 가족(가부장적이고 보수적인 경향 탈피)의 정비를 가장 큰 목소리로 요구하고 있다. 지금 중년에 접어드는 경제 주도층으로서, 386 세대에는 최대의 전후 베이비 붐 세대가 속해 있다. 이 세대가 퇴직하기 시작하면 고령화 충격이 최대 강도로 한국을 강타하게 되며, 체제 붕괴 시에는 이 세대가 가장 큰 피해를 입게 될 것이다. 유권자로서는 이전 세대가 피해 왔던 폭넓은 사회 개혁(정년과 여성의 역할 관련)을 이해하고 수용할 자세가 되어 있으며, 효과 고용주의 자비를 덜 강조하고 세대 간의 평등과 책임을 중시한다. 386 세대가 다음 10년에 걸쳐 국가 정책을 주도하게 되면 지금까지보다 훨씬 과감하고 미래 지향적인 개혁을 시작할 것이다.

마지막으로 20대에서 30대 초반까지를 구성하며 풍족하고 창조적인 사회를 지향하는 한국의 떠오르는 “X 세대”가 있다. 한국은 이 세대의 역량과 창의력 덕분에 동아시아에서 디지털 및 문화 코드를 주도하고 있다. 한국의 고령화 문제에 대한 근본적인 대책을 형성할 수 있는 X 세대의 특성 세가지가 있다. 첫째는 자주적인 시장 결정 경향이고 둘째는

거대 조직에 대한 불신이다. 후자는 평생 직장에 대한 적대감으로 나타난다. 셋째는 현재의 독신 증가로 대변되는, 전통적인 유교적 가족 가치에 대한 반감이다. 한국의 X 세대는 고령화 파동이 시작된 후에야 국가 지도자로서 활약하게 되겠지만, 이 세대의 태도는 이 보고서에서 제안하는 몇 가지 정책에 힘을 실어 준다. 예를 들어, X 세대의 시장 지향은 적립식 연금 저축과(아마도) 더 높은 퇴직 연령을 선호하는 방향이다. 마찬가지로, 커리어의 이동을 선호하는 경향 덕분에 고용의 시작과 이탈이 쉬워져 여성의 새로운 역할 형성에도 도움이 될 것이다.

한국의 모든 세대가 함께 협력하면 고령화속에서도 계속해서 번영을 누릴 수 있게 될 것이다.

확신하건데, 떠오르는 이 세대가 노인이 될 즈음에는, 번영하면서 동시에 늙어가는 한국에서 어떤 모순도 발견할 수 없는 세상이 될 것이다. 한국의 모든 세대가 협력하면 21세기 중반 무렵에는 고령화와 생산성이 양립할 수 없고, 여성의 직장과 육아는 양립할 수 없고, 공적 연금 제도를 적정하지 않거나 실현 불가능하다고 생각하는 사람은 아무도 없게 될 것이다. 그런 한국에서는 세대 간의 평등이 원칙에서 뿐만 아니라 실제로도 존중 받게 되고, 국가의 새로운 정치 및 사회 단체에서 구현되며, 다시금 도전을 기회로 바꾸는 기적을 세계에 보여주게 될 것이다.

자료 및 출처에 관한 설명

본 보고서를 위해 연구하면서, CSIS는 인구 노령화가 한국의 경제, 사회는 물론 공적 및 사적 연금 제도에 있어 지니는 의의에 관한 수많은 전문적인 연구를 참조했다. 한국개발연구원이 주관한 고령화에 관한 최근 3년간의 연구 프로젝트는 특히 중요한 자료가 되었다.¹ 그러나 본 주해에서는 이 문헌을 검토하려는 의도는 없으며, 다만 독자들에게 본 보고서를 준비하면서 사용된 기본적인 자료 출처를 밝히고자 한다.

본 보고서에 인용된 대부분의 한국 인구통계 자료는 한국 통계청이 수집하고 통계정보시스템으로 발표한 것으로 <http://kosis.nso.go.kr/>에서 온라인으로 이용 가능하다. 이들 자료는 총인구, 연령별 인구, 출산율(합계 출산율 및 연령별 출산율), 출생시 기대 수명 그리고 평균 초혼 연령 등을 포함한다. 고령층의 생활 형태에 관한 자료는 통계청 및 한국보건사회연구원의 특별 연구를 통해 얻은 자료이다.² 연령 및 성별 교육 수준에 관한 자료는 대한통계협회가 제공한 미발표 도표 자료에서 얻었다. 한국과 관련한 모든 인구통계 추계는 통계청의 2006년 기본 인구 시나리오를 따랐다.³

다른 국가의 인구통계 자료는 UN 인구국을 출처로 하며 *세계의 인구 전망*에 발표된 내용을 인용하였다.⁴ 추계 자료는 UN의 2004년 “고정 출산율” 시나리오를 바탕으로 한 것으로 대체로 통계청의 한국에 관한 기본 시나리오와 일치한다. CSIS는 UN의 고정 출산율 시나리오가 일반적으로 많이 인용되는, 독단적으로 출산율의 수렴을 가정한 “중위 계수” 시나리오에 비해 더 나은 기준이 된다고 생각한다.

본 보고서에 인용된 기본적인 경제 자료는 한국 및 외국의 자료를 인용하였다. 한국의 GDP, 임금, 가구 수입 및 정부 부문에 관한 자료는 통계청의 통계정보시스템 데이터베이스를 이용하였다. 한국 노동력에 관한 자료(부문별, 고용 형태별, 연령별 및 성별)는 노동부를 출처로 하며 노동통계 연감을 인용하였다. 한국의 저축률에 관한 자료(국가, 가구 및 개인)는 OECD를 출처로 하며, 경제 전망(*Economic Outlook*)에 발표된 내용이다. GDP 및 1인당 GDP의 비교(환율 및 구매력 평가 달러 기준)를 위한 자료는 World Bank의 *세계 개발 지표(World Development Indicators)*를 참고하였다. 교육 수준 및 노동 참가율(연령별, 성별 및 교육 수준별)의 비교를 위한 자료는 OECD를 출처로 하며 OECD.Stat 데이터베이스로 발표된 것으로, <http://stats.oecd.org/WBOS/>에서 온라인으로 이용 가능하다.

가입자, 연금 수령자, 수입과 지출 그리고 예비 기금을 비롯한 한국의 국민연금제도에 관한 기록 자료는 국민연금관리공단이 수집한 것이며, 국민연금통계연감을 통해 발표된 내용이다. 그러나 적극적 보험료 납부자에 관한 자료는 저출산, 고령화 대책 연석회의를 위해 준비된 특별 도표 자료를 인용하였다.⁵ 공무원, 사립학교 교사 및 군인을 위한 특수 공적 연금 제도에 관한 자료는 통계청의 *한국국가통계 연감*, 저출산, 고령사회 대책 연석회의 및 한국조세연구원의 한국의 사회 지표 데이터베이스를 출처로 하며, <http://www.kipf.re.kr/>에서 온라인으로 이용 가능하다. 의료 지원 프로그램과 국민기초생활보장 프로그램을 포함한 국민건강보험 제도와 정부의 사회 지원 프로그램에 관한

자료는 한국국가통계연감과 한국조세연구원의 한국의 사회 지표 데이터베이스를 출처로 한다.

퇴직금 시스템에 관한 자료는 노동부의 경제활동인구 조사 정기 증보판과 함께 각주에 언급된 한국노동연구원의 특별 조사에서 수집한 것이다. 새로운 기업연금 제도에 관한 자료는 금융감독원의 “주간 뉴스레터”와 노동부의 “노동 통계 월보”에 발표된 자료이다.

본 보고서에 인용된 고령 급여 프로그램을 위한 장기 복지 비용에 대해 이해를 돕고자 한다. 근로자 과세 소득 중 일부로써 국민연금제도 지출이나 국민연금제도의 예상 “지불불능” 시점에 대해 언급할 때, 2003년 국민연금발전위원회가 준비한 공식적인 정부 예상을 이용하였다.⁶ 그러나 발표된 국민연금발전위원회 보고는 GDP 중 비율로 표시한 국민연금제도 지출 추계를 포함하지 않았다. 현행법상 국민연금제도의 GDP 비율 추계에 관해서는 국민연금발전위원회 임금 비율 추계와 부합하는 한국개발연구원의 시뮬레이션을 이용한다.⁷ CSIS “무 급여 격차” 추계의 경우, 다음과 같은 가정 변화를 반영하기 위해 현행법상의 수치를 수정했다. 첫째, 국민연금제도 가입 근로자 중 적극적인 보험료 납부자의 비율이 60%에서 90%로 상승할 것이며, 증가분 중 2/3는 새로운 연금 적립금으로 바뀔 것으로 가정하였다. 둘째, 국민연금제도의 실소득대체율(최종 임금의 일정 비율로 표시한 최초 급여액)이 이 제도의 명목상의 소득 대체율과 일치한다고 가정하였다. 공무원, 사립학교 교사 및 군인을 위한 특수 연금 제도에 관해 최근에 발표된 장기적인 정부 추계는 없다. 이들 제도와 함께 고령층을 위한

복지 프로그램에 관해서는 한국 조세연구원의 재정연구소장 최준욱 박사가 CSIS와 공유한 미발표 추계 자료를 이용했다.

고령층을 위한 공적 건강관리 및 노인수발보험 지출에 관한 정부의 공식적인 장기 추계치는 없다. CSIS는 다음 가정을 바탕으로 나름대로의 추계치를 산정했다. 건강 관리 및 노인수발보험 모두, 연령 표준 1인당 고정 이용률을 가정했다. 건강 관리의 경우, 지난 20년간의 평균 기록을 바탕으로 연령 표준 1인당 실제 비용 증가율이 1인당 GDP 증가율보다 1.25% 더 높을 것으로 가정했다. 노인수발보험의 경우 연령 표준 1인당 실 비용이 1인당 GDP 증가율과 같은 비율로 성장할 것으로 가정했다.⁸ CSIS 추계치는 최근 OECD의 추계치와도 부합한다.⁹

1 문형표 외, *인구구조 고령화의 경제, 사회적 파급효과와 대응과제*, 1, 2, 3 권 (한국개발연구원; 2004, 2005 및 2006년).

2 김두섭 및 김정석 외, *한국의 인구* (통계청; 2004년); 및 정경희, “2004년 노인 생활 실태 및 복지욕구 조사: 주요 조사결과와 정책적 함의”, *보건복지포럼* (2005년 3월).

3 장래인구 추계결과 (통계청; 2006년 11월).

4 *World Population Prospects: The 2004 Revision*, 2 volumes (UN 인구국; 2005).

5 저출산, 고령화 대책 연석회의를 위해 준비한 배경 자료 (서울; 2006년 10월 20-21일).

6 2003년 국민연금 재정추산 및 제도개선 방안 (국민연금발전위원회; 2003년).

7 문형표, “Population Aging and Sustainability of the National Pension System,” 동서문화센터 및 한국개발연구소의 갈림길에 선 사회 정책: 선진국의 동향과 한국을 위한 함의 컨퍼런스에서 발표한 논문 (하와이 호놀룰루; 2006년 7월 20-21일).

8 공적 의료비 지출에 관한 자료는 *OECD Health Data 2006* (OECD; 2006년)를 출처로 한 것이다. 기준 연도의 고령층 공공 의료비 지출은 2006년 동서문화센터 및 한국개발연구원 컨퍼런스, 갈림길에 선 사회 정책: 선진국의 동향과 한국에 있어서의 의의에서 발표된 권순만의 논문, “Aging and Health Policy in Korea,” (하와이 호놀룰루; 2006년 7월 20-21일)에 실린 연령별 지출 자료를 바탕으로 전체 공공 의료비 지출에서 도출한 것이다.

9 “Projecting OECD Health and Long-Term Care Expenditures: What are the Main Drivers?” OECD Economic Department Working Papers no. 477 (2006년).

도용 인용 출처 약어 설명

국민연금관리공단(2006년) = 2005년 국가연금통계연감 (국민연금관리공단; 2006년 5월).

국민연금관리공단(2007년) = 국민연금관리공단, “한국의 국민 연금 제도,” 온라인 <http://www.nps4u.or.kr/eng/g-index.html/>.

국민연금발전위원회(2003년) = 2003년 국민연금 재정추산 및 제도개선 방안 (국가연금발전위원회; 2003년).

권(2005년) = 권병구, 퇴직연금제의 성공적인 정착을 위한 금융업계의 역할 (삼성생명; 2005년 7월 20일).

권(2003년) = 권태환, “The Transformation of Korean Life: Demographic Trends and their Social Implications,” *Social Indicators Research*, vol. 62, no.1 (2003년 4월).

김(2006년) = 김태훈, “인구 규모와 구조” 통계 (한국통계협회; 2006년).

노동부(2005년) = 2005 노동통계연감 (노동부; 2005년 11월).

노동부(2006년) = “월간노동통계” (노동부; 2006년 12월), 온라인 <http://molab.go.kr/>.

문(2006년) = 문형표, “Population Aging and Sustainability of the National Pension System,” 동서문화센터 및 한국개발연구소 컨퍼런스, 갈림길에 선 사회 정책: 선진국의 동향과 한국을 위한 합의에서 발표한 논문 (하와이 호놀룰루; 2006년 7월 20-21일).

미 인구조사국(2006년) = 미 인구조사국, 세계 데이터베이스(IDB), 온라인 <http://www.census.gov/ipc/www/idbnew.html/>.

연석회의(2006년) = 저출산율, 고령화 대책 연석회의를 위해 준비한 배경 자료 (서울; 2006년 10월 20-21일)

유(2005년) = 유경원, “Empirical Analysis of Precautionary Portfolio Allocation: Evidence for Korea,” *Bank of Korea Economic Papers* vol. 8, no.1 (2005년 9월).

이(2004년) = 이승혁, 퇴직연금제의 성공적인 도입을 위한 금융 기관의 전략적 아젠다 (IBM Korea; 2004년 12월)

정(2005년) = 정경희, “2004년 노인생활실태 및복지욕구 조사: 주요 조사결과와-정책적 함의,” *보건복지포럼* (한국보건복지연구원; 2005년 3월).

최(2006년) = 한국조세연구원 재정연구소장 최준욱 박사가 제공한 미발표 추계 자료 .

통계청(2004년) = 김두섭과 김정석 외, 한국의 인구 (통계청; 2004년).

통계청(2006년)=장래인구 추계결과 (통계청; 2006년 11월); 및 통계청, 통계정보시스템, 온라인 <http://kosis.nso.go.kr/>.

통계청(복수 연도)=통계청, 통계정보시스템, 온라인 <http://kosis.nso.go.kr/>.

UN(2005년) = *World Population Prospects: The 2004 Revision*, 2권 (UN 인구국, 2005년).

감사의 글

한국의 고령화 : 고요한 아침의 나라의 인구통계 실태 및 은퇴 정책을 위해 도움을 주신 많은 분들과 단체에 감사를 포함합니다.

가장 먼저 이 프로젝트의 자문으로서 CSIS 세계 고령화 이니셔티브와 협력해 주신 권혜진 님과 박지훈 님께 감사 드리고 싶습니다. 연구를 진행하는 모든 과정에서 귀중한 도움을 주셨습니다. 또한 시시때때로 보고서 분석에 도움이 되었던 한국의 경제, 사회, 문화에 대한 중요한 식견을 제공해 주었습니다. 두 사람의 노력이 없었다면 한국의 고령화 보고서는 훨씬 빈약한 글이 되었을 것입니다.

또한 이 프로젝트를 위해 재정적 지원은 물론이고, 중대한 시점에서 전략적 지원을 제공해 주신 MetLife에 감사 드립니다. 특히 프로젝트를 시작하게 해 주신 팀 피셔(국제 정부 관계 부사장); 많은 관심과 지지를 보여주신 스투어트 B. 솔로몬(CEO, MetLife생명); 보고서 작성 내내 이끌어 주신 피터 스태크(국제 홍보 부사장); 보고서 레이아웃과 설계에 관해 창의성을 발휘한 고해리(국제 마케팅 실장) 및 여러 가지 연구상 난제의 해결을 위해 도움을 준 이현(MetLife생명 법인영업팀 상무보)에게 감사를 전합니다. 아울러 성기홍(MetLif생명 전 회장)의 전략적 조언과 보고서 발표를 도와주신 이용식(MetLife생명 PR팀 상무)님께 특별히 감사 드립니다.

저자들은 많은 전문가들의 의견과 조언을 구했습니다. 특히 수많은 질문에 성실하게 답변해 주신 문형표 박사(한국개발연구원 선임 연구원)에게 큰 빛을 졌습니다.

또한 폴 F. 챔벌린(객원 연구원, CSIS); 최준욱(한국조세연구원, 재정연구소장); 허재준(한국노동연구원, 선임 경제학자); 랜달 S. 존스(OECD 경제국 일본/한국 전담사무관); 강성호(국민연금연구센터 연구원); 김수완(국민연금연구센터 연구원); 김용하(순천향 대학교 경제학과 교수); 고영선(한국개발연구원 선임연구원); 노리유키 다카야마(히토츠바시 대학 경제학과 교수); 그리고 마크 워쇼스키(Watson Wyatt Worldwide 은퇴 문제 연구소장)님께도 감사의 말씀을 전합니다.

이 프로젝트를 진행하면서 받은 많은 도움에 대해서는 깊은 감사를 드리며, 본 보고서 내용에 대해서는 저자가 전적으로 책임이 있음을 밝힙니다.

저자 소개

닐 하우(Neil Howe)는 역사학자이자 경제학자이며 인구통계학자로 인구 고령화에 장기적 재정 정책 및 역사상의 세대에 관해 많은 글을 쓰고 강연을 하고 있다. 하우는 세계 고령화 이니셔티브(GAI)와 함께 일하는 CSIS의 선임 연구원이며, 블랙스톤 그룹의 정책 자문이자 콩코드 연합(Concord Coalition)의 선임 자문이다. 또 기업, 정부 및 비영리 기구를 위해 마케팅, HR 및 전략 계획 컨설팅 서비스를 제공하는 LifeCourse Associates의 공동 설립자이기도 하다. 하우는 *On Borrowed Time* (1988), *Generations* (1991), *13th-Gen* (1993), *The Fourth Turning* (1997) 및 *Millennials Rising* (2000)을 포함한 수많은 정책 논문과 책을 집필했다. 그는 예일대학에서 역사학과 경제학 학사 학위를 받았다. 버지니아주 그레이트폴에서 아내 시모나와 두 자녀 조지아나와 나다니엘과 함께 살고 있다.

리처드 잭슨(Richard Jackson)은 미국 및 세계 인구의 고령화에 따른 공공 정책 문제를 집필하고 있다. 현재 그는 CSIS의 선임 연구원으로 세계 고령화 이니셔티브(GAI)를 지휘하고 있으며, 허드슨 연구소(Hudson Institute)의 객원 연구원이자 콩코드 연합(Concord Coalition)의 선임 자문이다. 잭슨은 전세계 여러 국가에서 나타나는 고령화 문제에 대하여 많은 연구보고서를 저술했다. 대표적인 저서로 *The Global Retirement Crisis* (2002); *The Aging Vulnerability Index* (2003); *The Graying of the Middle Kingdom* (2004) 및 *Building Human Capital in an Aging Mexico* (2005) 등이 있다. 잭슨은 장기 인구통계 및 경제 문제에 관하여 정기적으로 강연을 하며 언론보도에도 종종 인용된다. 그는 올바니 뉴욕주립대학(SUNY)에서 고전문학사, 예일대학에서 경제사 박사 학위를 받았다. 버지니아주 알렉산드리아에서 아내 페리네와 세 자녀 벤자민, 브라이언 그리고 페넬로페와 함께 살고 있다.

케이스케 나카시마(Keisuke Nakashima)는 CSIS 세계 고령화 이니셔티브의 준연구원으로 동아시아에서 인구 고령화가 갖는 경제 및 사회적 의의에 초점을 두고 연구 활동을 하고 있다. 그는 시라큐스 대학교 맥스웰 행정대학원에서 국제관계 석사 학위를, 그리고 일본 고베의 고베 시립 외국어 대학교에서 미국학 학사 학위를 받았다. 또 존스홉킨스 대학 니체 고등국제문제연구소와 뉴베리 대학에서 수학했다. 그는 영어와 일본어를 능숙하게 구사한다.

CSIS 소개

국제전략문제연구소(CSIS)는 1962년에 설립되었으며 워싱턴 D.C.에 소재하고 있는 공공 정책 연구소이다. CSIS는 초당적 비영리 기구로 정규 직원만 225명 이상이며 수많은 전문가 협력 네트워크를 갖추고 있다. **CSIS 세계 고령화 이니셔티브(GAI)**는 전세계적인 인구 고령화 및 인구 감소가 미치는 장기적인 재정, 경제, 사회 및 지정학적 영향을 탐구하고 있다. 1999년, CSIS는 이러한 도전과제에 대한 인식을 고취시키고 시의적절한 개혁을 장려하기 위해 GAI를 설치하였다. 지난 8년간, GAI는 야심찬 교육 의제들을 추진해 왔다. 과감한 연구 프로젝트를 실시하고, 많은 주목을 받은 보고서를 발표하고, 북경, 베를린, 파리, 서울, 동경, 워싱턴 및 취리히에서 국제 회의를 개최하였다. GAI에 관한 자세한 내용은 GAI 웹사이트 www.csis.org/gai를 방문하기 바란다.

Center for Strategic and International Studies

1800 K Street NW, Suite 400

Washington, DC 20006

web site: www.csis.org

MetLife 소개

MetLife, Inc.는 미국과 남미, 유럽과 아시아 태평양 지역에 지사를 두고 보험 및 금융 서비스를 제공하는 선도적인 보험회사이다. MetLife, Inc.는 국내 및 해외 지사 및 자회사를 통해 전세계 7천만 명 이상의 고객들에게 서비스를 제공하고 있으며, 미국 내 최대 규모의 보험회사이다(유효 생명보험 가입자 기준). MetLife는 개인 가입자를 위한 생명보험, 연금, 자동차 및 주택보험, 소매 금융 및 기타 금융 서비스를 제공하는 것은 물론 기업 및 기타 기관을 대상으로 단체 보험, 재보험 및 은퇴 저축 상품과 서비스를 제공한다. 자세한 내용은 www.metlife.com을 방문하기 바란다.

MetLife, Inc.

200 Park Avenue

New York, NY 10166

web site: www.metlife.com

MetLife®

200 Park Avenue
New York, NY 10166
www.metlife.com

Sungwon B/D, 141, Samsung-dong
Gangnam-gu, Seoul, Korea, 135-716
www.metlife.co.kr



1800 K Street NW
Washington, DC 20006
www.csis.org