2019. 11. 제2019-9호 CEO Brief

고령화와 주요국의 인구정책

요 약

우리나라는 2017년 8월 고령사회에 진입하였으며, 2026년 초고령사회를 목전에 두고 있음. 고령화의 주요 원인은 장수화와 저출산이며, 이로 인해 경기침체, 고령친화 산업의 성장, 소득감소, 유병기간 증가, 사회보장 부담 증가 등이 나타날 수 있음. 주요국은 인구정책 과정에서 고령자에 대한 사회보장정책과 고용정책의 연계를 통해 노후빈곤 문제를 완화시켜왔으며, 사회문화 및 정책적 요인뿐만 아니라 공사협력, 20~30년에 걸친 장기적 출산정책을 통해 출산율을 제고하였다는 점에서 우리나라에 시사하는 바가 큼

1. 고령화 현상과 영향

■ (고령화 현상) 우리나라는 2017년 8월 고령화율이 14%를 초과하는 고령사회에 진입하였으며(2018년 14.8%), 2026년 20%를 초과하는 초고령사회 진입을 앞두고 있음

- 주요국의 고령화율(2015년 기준)을 보면 독일 21.2%, 영국 17.8%, 일본 26.3%, 미국 14.8%로 높지만(OECD 평균 16.2%), 고령화 속도면에서 우리나라가 가장 빠름

■ (고령화 원인) 고령화의 주요 원인은 ❶ 장수화와 ❷ 저출산에 있으며, 선진국에 비해 우리나라의 고령화 속도가 빠른 이유는 장수화가 더 빠르고 출산율이 더 낮기 때문임

- (장수화) 장수화는 기대수명이 증가하는 현상이며, 우리나라 기대수명은 1970년 62.3세에서 2017년 82.7세로 47년 동안 20.4세(연 0.43세) 증가하여 고령자 수가 급증함
  - 1970~2017년 동안 OECD 국가의 기대수명은 남성 11.2세(연 0.24세), 여성 10.2세(연 0.22세) 증가함
- (저출산) 우리나라 출생아 수는 2016년(40.6만 명) 이후 40만 명 이하로 감소한 이후 2018년 32.7만 명이며, 이로 인해 합계출산율은 2018년에 통계산출 이후 최저인 0.98명이 됨
  - OECD 국가 중 초저출산현상(1.3명 미만)을 경험한 국가는 11개국이나, 한국을 제외한 모든 국가는 초저출산현상을 탈피함(2015년 미국 1.89명, 독일 1.39명, 일본 1.40명)

■ (고령화의 영향) 고령화로 인해 ❶ 경기침체 ❷ 고령친화 산업의 성장 ❸ 소득감소 ❹ 유병기간 증가 ❺ 사회보장 부담 증가 현상이 나타날 것임

- (산업: 경기침체, 실버산업 성장) 경제성장률, 실질투자증가율 등 경기침체가 장기화되는 상황이기는 하나, 고령친화 산업의 성장이 예상됨(2015~2020년 연 13.1% 성장)

- (가계: 소득감소, 유병장수) 소득절벽(60세 이상 가구 소득은 50대 가구의 51.5%)으로 노인빈곤에 직면할 우려가 있으며, 유병기간 증가로 고령층의 건강보험 진료비 및 장기요양보험 요양비가 급증함(2010~2017년 동안 진료비 연 10.7%, 요양비 연 15.0% 증가)
- (정부: 사회보장부담 증가) 복지재정 늘려왔으나, 국가부채 증가 등으로 추가적 확대에 한계가 있음

2. 주요국의 인구정책과 시사점

■ 주요국의 인구정책인 '고령사회 대응'과 '출산율 제고' 정책으로 대별할 수 있으며 노후빈곤을 완화하고 출산율을 제고하였다는 점에서 우리나라에 시사하는 바가 큼

■ (고령사회 대응) 고령층에 적용되는 사회보장정책과 고령자 고용정책이 고령사회 대응의 핵심 정책이라고 할 수 있으며, 이를 통해 선진국의 대부분은 노후빈곤 문제가 완화된 상태임

- 고령층에 대해 소득·건강보장을 강화(사각지대 해소, 보장수준 제고)하는 사회보장정책과 고령사회 전환에 따른 생산인구 감소 등에 대응한 고용·산업의 구조 개편을 장기적으로 추진함
- 이로 인해 OECD국가의 노인빈곤율(2014~2017년)은 12.5%로 전체빈곤율 11.5%와 큰 차이가 없으나, 우리나라는 차이가 큼(2017년 기준 노인 43.8%, 전체 17.4%)

■ (출산율 제고) 고출산국 출산정책의 성공요인으로 사회문화 및 정책적 요인도 있었지만, 공사협력, 20~30년에 걸친 장기적 출산정책을 들 수 있음

- 프랑스, 스웨덴 미국 등은 양성평등 정책, 다문화 가족 및 이민 정책 등 사회문화 정책과 워라밸(일·가정양립), 양육 지원(육아휴직 장려 시 개인, 회사에 보조금 및 세제혜택) 등 정책 지원과 공사협력(산업에서 휴직 등 가족정책에 대한 협조)을 통해 출산율을 제고함
- 프랑스는 1993년 1.66명에서 2014년 1.98명으로, 스웨덴은 1999년 1.50명에서 2014년 1.91명으로 출산율을 제고하는데 장기간이 소요됨(각각 21년, 15년)

■ (시사점) 우리나라도 고령사회 대응, 출산율 제고 정책이 시행되고 있음에도 불구하고 효과가 제한적이라는 점에서 선진국의 관련 정책에 대한 검토가 필요함

- 우리나라 고령사회 대응 정책으로 기초연금(2008년), 주택·농지연금(2007년), 장기요양보험(2008년), 치매국가책임제(2017년) 시행에도 불구하고 노후빈곤, 사각지대 존재 등 한계가 있음
- 출산율 제고정책으로 임신·출산 지원(2017년 출산휴가급여 지원 인상 등), 일·가정양립 지원(2019년 무상보육 대상 확대 등) 등으로 단기효과는 있었지만 효과는 제한적임

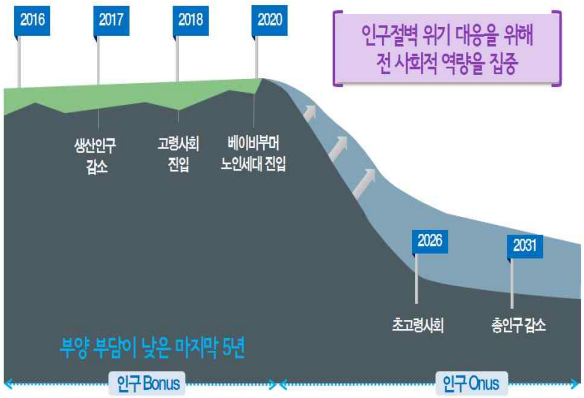
강성호 연구위원
ksh0515@kiri.or.kr

별첨: 고령화와 주요국의 인구정책

■ (고령화 현상) 우리나라는 2017년 8월 고령화율이 14%를 초과하는 고령사회에 진입하였으며 (2018년 14.8%), 2026년 20% 초과하는 초고령사회 진입을 앞두고 있음

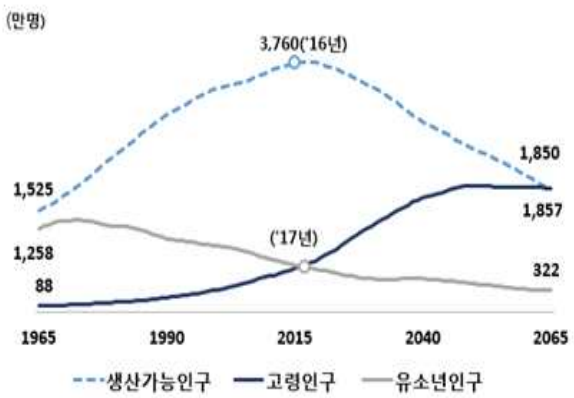
- (우리나라) 2017년에 65세 이상의 고령인구는 15세 미만의 유소년 인구를 초과하였으며, 생산연령인구도 감소하기 시작하여 본격적으로 고령화문제가 현실화되고 있음

〈그림 1〉 우리나라 인구 변화



자료: 저출산고령사회위원회(2019), 「제3차 저출산고령사회 기본계획」

〈그림 2〉 연령계층별 인구 추이(1965~2065년)



자료: 통계청(2016), 『장래인구추계: 2015년~2065년』, p. 9

- (선진국) 주요국의 고령화율(2015년 기준)을 보면 독일 21.2%, 영국 17.8%, 일본 26.3%, 미국 14.8%(한국 13.1%, OECD 평균 16.2%)로 높지만, 고령화 속도는 우리나라가 가장 빠름

〈표 1〉 주요국의 고령화 비율

국가	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2015
호주	8.6	8.2	9.6	11.1	12.4	13.5	15.0
독일	11.5	13.6	15.7	14.9	16.2	20.6	21.2
영국	11.8	13.0	14.9	15.7	15.8	16.2	17.8
일본	5.7	7.0	9.0	11.9	17.2	22.9	26.3
한국	3.7	3.3	3.9	5.0	7.3	11.1	13.1
네덜란드	8.9	10.1	11.4	12.7	13.6	15.6	18.2
미국	9.1	9.7	11.4	12.5	12.3	13.0	14.8
OECD 평균	8.5	9.5	10.8	11.6	13.0	14.7	16.2
세계 평균	5.0	5.3	5.8	6.1	6.8	7.6	8.3

자료: UN 세계인구규모 추정 및 전망(https://population.un.org/wpp/) 참고하여 재정리함

■ **(고령화 원인 1: 기대수명의 증가)** 장수화는 기대수명이 증가하는 현상으로 설명할 수 있으며, 기대수명은 1970년 62.3세에서 2017년 82.7세로 47년 동안 20.4세 증가하여 연간 0.43세 증가하는 것으로 나타남

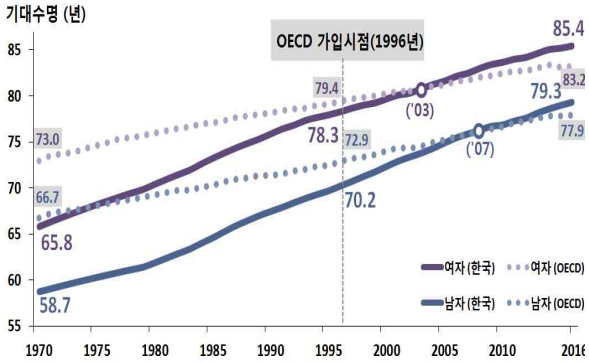
- (OECD 기대수명) 1970~2017년 동안 OECD 국가의 기대수명은 남성이 11.2세(연 0.24세) 증가, 여성은 10.2세(연 0.22세) 증가함

〈표 2〉 기대수명 및 고령자 기대여명

연도	0세 (기대수명)	65세	70세	80세
1970	62.3	12.4	9.8	5.1
1980	66.2	12.9	10.1	5.3
1990	71.7	14.5	11.2	6
2000	76.0	16.6	13.1	7.4
2010	80.2	19.7	15.8	9.1
2015	82.1	20.9* (8.5)	16.7* (6.9)	9.7* (4.6)
2017	82.7 (20.4)	-	-	-

주: *는 2014년 기준임; ( )안은 1970년과의 차이임
자료: 통계청(2016), 「장래인구추계」; 통계청 보도자료(2018), "2017년 생명표"

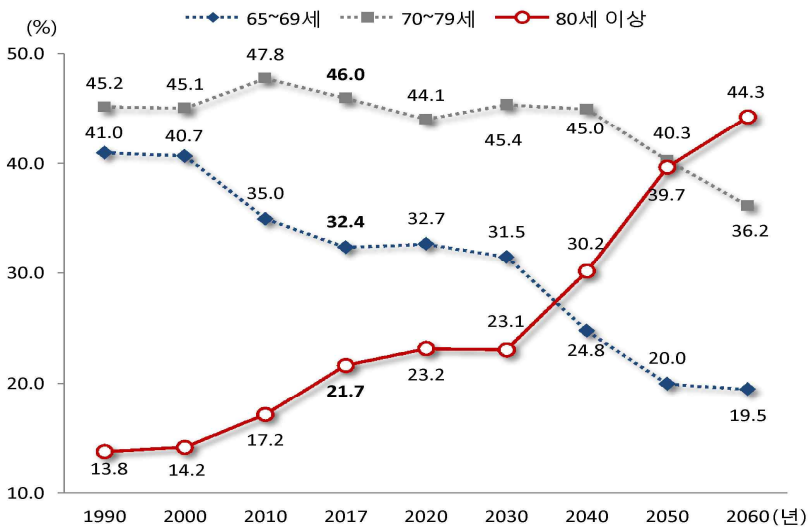
〈그림 3〉 OECD 평균과 한국의 성별 기대수명 추이(1970~2016년)



자료: 통계청 보도자료(2017. 12. 5), "2016년 생명표"

- (후기고령인구 증가) 고령층 중 후기고령자인 75세 이상 자의 급격한 증가가 예상되는데, 2019년에서 2060년 동안 이들의 비중은 43.5%('19)에서 62.9%('60)로 증가함
  - 90세 이상 인구는 '15년 16만 명에서 '60년 약 200만 명으로 급증함(저출산고령사회위원회 2019)

〈그림 4〉 고령자의 연령대별 구성비



자료: 통계청 보도자료(2017), "2017 고령자 통계", p. 15

■ **(고령화 원인 2: 출산율 저하)** 우리나라 출생아 수는 2016년(40.6만 명) 이후 40만 명 이하로 감소한 이후 2018년 32.7만 명이며, 이로 인해 합계출산율은 통계산출 이후 최저인 2018년에 0.98명 수준이 됨

〈그림 5〉 우리나라 출생아 수와 합계출산율

주: 합계출산율이란 가임여성 1명당 생애기간 평균출생아 수임
자료: 보험연구원(2019. 9. 27), 「초고령사회를 대비한 개인연금 활성화 방안」, 정책토론회

〈표 3〉 합계출산율(장래 추계) 국제비교

(단위: 가임여성 1명당 출생아 수)

구분	전 세계 평균	OECD 평균	한국	일본	미국	독일	중국	싱가포르	대만
2010	2.56	1.38	1.23	1.34	2.06	1.36	1.53	1.26	0.09
2015	2.51	1.45	1.26	1.40	1.89	1.39	1.55	1.23	-
2020	2.47	1.50	1.33	1.46	1.90	1.44	1.59	1.26	-
2025	2,43	1,53	1.39	1.52	1.90	1.47	1.63	1.29	-
2030	2.38	1.57	1.45	1.57	1.91	1.51	1.66	1.31	-
2035	2.35	1.60	1.50	1.61	1.91	1.54	1.68	1.33	-
2040	2.31	1.62	1.54	1.64	1.92	1.57	1.70	1.35	-
2045	2.28	1.64	1.57	1.67	1.92	1.59	1.72	1.37	-
2050	2.25	1.66	1.60	1.69	1.92	1.62	1.74	1.38	-
2055	2.22	1.68	1.63	1.71	1.92	1.64	1.75	1.40	-
2060	2.18	1.69	1.65	1.73	1.92	1.65	1.76	1.41	-

자료: UN/Prababilistic Projection(세계인구규모 추정 및 전망)

- **(초저출산현상 장기화)** 30년 이상 저출산현상(합계출산율 2.1 미만) 지속되었으며, 지난 15년간은 초저출산현상(합계출산율 1.3 미만)이 지속되어 왔음(저출산고령사회위원회 2019)
  - 우리나라 합계출산율은 1960년 6.0명에서 1983년 인구대체수준(2.06명 이하)으로 감소 후 2012년, 2015년 회복기가 있었지만, 2018년 0.98명으로 급락함
  - OECD는 합계출산율 1.3명 미만(초저출산현상)을 경험한 국가는 11개국이나, 한국을 제외한 모든 국가가 초저출산현상을 탈피 함(OECD 합계출산율은 40여년에 걸쳐 3.65명('60)에서 1.63명('02)까지 감소하였으나, 이후 반등하여 1.7명 수준을 유지함)

〈표 4〉 초저출산현상(합계출산율 1.3명 미만) 경험 국가

구분	인구대체수준 (약 2.1명) 도달시기	합계출산율 1.3 도달시기	합계출산율 1.3미만 지속기간	최저수준	최근 합계출산율
한국	1983	2001	14년 (2001~현재, 2014년 기준)	0.98(2018)	0.98(2018) 1.24(2015)
이탈리아	1977	1993	11년 (1993~2003)	1.19(1995)	1.40(2015)
독일	1970	1992	4년 (1992~1995)	1.24(1994)	1.39(2015)
일본	1960/1974	2003	3년 (2003~2005)	1.26(2005)	1.40(2015)

주: 최근 합계출산율은 UN/Prababilistic Projection(세계인구규모 추정 및 전망)을 참고하여 정리함
자료: 저출산고령사회위원회(2019), 「제3차 저출산고령사회 기본계획」; UN/Prababilistic Projection(세계인구규모 추정 및 전망)

■ (고령화 영향) 고령화로 인해 ❶ 경기침체 ❷ 고령친화 산업의 성장 ❸ 소득감소 ❹ 유병기간 증가 ❺ 사회보장 부담 증가 현상이 나타날 것임

- (산업: 노동력 부족) 베이비붐세대 은퇴와 저출산 현상 지속으로 중장기적으로 노동시장의 인력부족이 심화될 것으로 전망됨
  - 신규진입 노동인구 감소로 생산가능인구(15~64세)의 평균연령이 '15년 40.3세에서 '30년 42.9세로 증가할 것으로 전망됨
  - 베이비붐세대의 급속한 퇴직은 숙련 노동자 감소에 따른 노동생산성 감소를 초래할 수 있음
- (산업: 잠재성장률 하락) 근로세대의 감소와 고령세대의 증가는 구매력 수준을 낮출 우려가 있고 이로 인해 소비·투자증가율의 감소로 내수시장이 위축될 것임
  * 소비증가율: ('01~'10) 3.77% → ('11~'30) 3.00% → ('31~'60) 1.35%
  * 투자증가율: ('01~'10) 3.14% → ('11~'30) 2.43% → ('31~'60) 1.06%
  * 경제성장률은 2001~2010년 4.42% → 2051~2060년 0.99% 하락 전망
- (산업: 실버산업 성장) 고령친화시장 규모(금융업 제외)는 2015년부터 2020년까지 매년 13.1% 성장하여 2020년에 약 72조 8천억 원(GDP 대비 5.5%)으로 전망됨
  - 그러나 고령친화산업 및 실버경제에 대한 사회적 인식이 낮은 편이어서 고령친화산업에 대한 투자가 활발하지 않음(고령친화제품과 서비스를 제공하는 기업 300곳 대상 조사 결과 65%가 고령친화산업에 진출의사 없음; 대한상공회의소 실버산업인식조사 2015)
  * 고령친화산업 R&D 투자규모: 한국 250억 원 vs 독일 5천억 원(저출산고령사회위원회 2019)
  * 독일·일본 등은 제조업, IT, 교통, 주거, 복지, 보건의료, 문화 등 산업 전반에 걸친 유니버설 디자인 체계를 지원, 실버경제 경쟁력을 확보: 우리나라의 경우, 유니버설 디자인이 장애인 편의증진 차원에서 건축물·시설·대중교통 중심으로 적용, 산업적 활용은 미흡(저출산고령사회위원회 2019)
- (가계: 소득감소) 급속한 고령화로 노후준비가 부족한 상황에서 소득절벽(60세 이상 가구 소득은 50대 가구의 51.5%)을 맞게 될 경우 노인빈곤에 직면할 우려가 있음
  - 우리나라 노인의 빈곤율은 43.8%로 OECD국가 중 가장 높고 전체 빈곤율과의 격차도 크나 OECD국가의 노인빈곤율(2014~2017년)은 12.5%로 전체빈곤율 11.5%와 큰 차이가 없음

〈표 5〉 주요국의 연령대별 빈곤율(2017년)

(단위: %)

국가	17세 이하	66세 이상	전체
캐나다	11.6	12.2	12.1
칠레	21.5	17.6	16.5
핀란드	3.6	6.3	6.3
영국	12.9	15.3	11.9
이스라엘	23.7	19.9	17.9
한국	14.5	43.8	17.4
노르웨이	8.0	4.3	8.4
스웨덴	9.3	11.3	9.3
미국	21.2	23.1	17.8

자료: https://data.oecd.org/inequality/poverty-rate.htm

- (가계: 유병장수) 유병기간 증가로 고령층의 건강보험 진료비 및 장기요양보험 요양비가 급증함(2010~2017년 동안 진료비 연 10.7%, 요양비 연 15.0% 증가)
  - (건강수명 감소) 2012년 이후 건강수명이 감소('12년 65.7세 → '14년 65.2세 → '16년 64.9세)함에 따라 유병기간이 증가하는 것으로 나타남(동기간 15.2년 → 16.6년 → 17.5년 증가)
- (정부: 사회보장 부담 증가) 연금·보험료 납부 인구는 감소하나 수급 인구가 급격하게 증가하여 사회보장 지출부담이 급증함(국민연금 '57년, 건강보험 '25년 기금 소진)
  - (공공사회복지 지출) '13년 기준 GDP 대비 9.8%에서 '40년에는 OECD 평균에 이르고 '60년에는 29.0%로 상승이 전망됨
  - (국가채무) GDP 대비 국가채무 비율은 '14년 35.9%로 양호한 수준이나 저출산·고령화에 대한 추가적 대응이 없다면 GDP 대비 국가채무 비율은 현행 제도만으로도 상승할 것으로 추정됨

■ **(주요국의 인구정책: 저출산·고령사회 대응) 주요국의 인구정책인 '고령사회 대응'과 '출산율 제고' 정책으로 대별할 수 있으며 노후빈곤을 완화하고 출산률을 제고하였다는 점에서 우리나라에 시사하는 바가 큼**

- (고령사회 대응) 고령층에 적용되는 사회보장정책과 고령자 고용정책이 고령사회 대응의 핵심 정책이라고 할 수 있으며, 이를 통해 선진국의 대부분은 노후빈곤 문제가 완화된 상태임
  - (사회보장 정책) 공적연금 및 건강보험 개혁을 통해 추진되어 왔으며, 보험료율 인상, 지급개시연령 상향, 급여율 인하, 사적연금활성화 등(이상 공적연금 개혁)이며, 후기고령자 의료제도 도입('06, 일본), 고령자 자기부담 인상 등(이상 건강보험 개혁)임
  - (고용·산업 정책) 정년연장, 임금피크 등 고용정책과 고령친화 산업에 대한 투자 및 정책지원 등으로 나타남

- (결과: 빈곤율 개선) OECD국가의 노인빈곤율(2014~2017년)은 12.5%로 전체빈곤율 11.5%와 큰 차이가 없음(2017년 기준 노인 및 전체 빈곤율은 영국 15.3%(11.9%), 미국 23.1%(17.8%), 캐나다 12.2%(12.1%), 스웨덴 9.3%(9.3%))

● **(출산율 제고 정책) 고출산국 출산정책의 성공요인으로 사회문화 및 정책적 요인도 있었지만, 공사협력, 20~30년에 걸친 장기적 출산정책을 들 수 있음**

- (사회문화적 요인) 프랑스, 스웨덴 미국 등은 양성평등 정책, 다문화 가족 및 이민 정책 등 사회문화 정책을 적극적으로 활용함
- (정책 요인·공사협력) 워라밸(일·가정양립), 양육 지원(육아휴직 장려 시 개인, 회사에 보조금 및 세제혜택) 등 정책 지원 및 공사협력(산업에서 휴직 등 가족정책에 대한 협조)을 통한 출산율을 제고함
- (결과: 출산율 제고) 프랑스는 '93년 1.66명에서 '14년 1.98명으로, 스웨덴은 '99년 1.50명에서 '14년 1.91명으로 출산율을 제고하는데 장기간이 소요됨(각각 21년, 15년)

* 출산율 회복국가 사례: (스웨덴) 16개월 육아휴직 중 2개월은 양 부모가 의무사용하되 급여수준은 13개월은 임금의 80%, (노르웨이) 남성 12주 휴가 할당, 임금은 80~100%(남성의 70%가 5주 이상 육아 휴직 사용), (독일) 육아휴직 14개월로 반드시 2개월은 육아휴직을 사용안한 다른 부모가 사용, 아빠가 2개월 사용하면 2개월 추가 부여('06년 3%에서 '13년 32%로 육아휴직 신청 남성 비율이 증가), (일본) 14개월 육아휴직 기간 중 남성 2개월 이상 할당, 휴직급여는 임금의 50%

〈표 6〉 상대적 고출산 국가의 정책 성공요인

<table>
<tr><th colspan="2">구분</th><th>프랑스(불어권)</th><th>스웨덴(북유럽권)</th><th>미국(영미권)</th></tr>
<tr><td colspan="2">합계 출산율</td><td>1.98('14)</td><td>1.91('14)</td><td>1.86('13)</td></tr>
<tr><td rowspan="3">사회문화적 요인</td><td>남녀평등</td><td colspan="3">양성평등에 기초한 사회</td></tr>
<tr><td>다양한 가족</td><td colspan="3">사회적·제도적 수용</td></tr>
<tr><td>이민 수용성</td><td>사회적·제도적 수용</td><td>90년대 이래 사회통합 문제로 이민 중단</td><td>사회적·제도적 수용
* 고출산 흑인·히스패닉</td></tr>
<tr><td rowspan="4">정책적 요인</td><td rowspan="2">워라밸 (일·가정양립)</td><td colspan="2">사회정책적으로 일·가정양립의 제도적 지원 강화</td><td>노동시장정책을 통해 지원 (파트타임제, 재취업 용이 등)</td></tr>
<tr><td>* 일·가정양립정책 보편적 적용</td><td>-</td><td>-</td></tr>
<tr><td>양육에 대한 경제적 지원</td><td>세제, 연금크레디트 등 간접적 지원 각종 수당 지원
* GDP 대비 양육 지원예산: 2.8%</td><td>각종 수당 통한 적극적 지원 (육아의 사회화)
* GDP 대비 양육 지원예산: 2.9%</td><td>직접적 지원 미흡하나, 세제 등 간접적 지원
저비용 민간보육 이용 활성화
* GDP 대비 양육 지원예산: 0.4%</td></tr>
<tr><td>육아 인프라</td><td colspan="2">공보육 중심</td><td>민간보육 중심</td></tr>
</table>

자료: 저출산고령사회위원회(2019), 「제3차 저출산고령사회 기본계획」