

저출산 고령화에 따른 노동력 부족 전망과 정책적 함의*

이상림**

이 연구는 한국사회의 인구구조의 고령화가 노동시장에 미칠 영향을 인구학적 측면에서 예측하고자 한다. 이 연구에서는 인구구조의 고령화가 경제에 미칠 영향을 이론적으로 살펴보고, 인구추계 및 다양한 경제활동 참가율 자료를 활용하여 인구구조의 변천에 따라 앞으로 발생할 노동력의 부족분을 추정하였는데, 분석결과 2020년에서 2030년 사이에 노동시장의 변동이 본격적으로 나타날 것으로 예측되었다. 노동참가율을 높이는 경우에도 노동력 부족의 발생 시점을 연기하거나, 노동력 부족을 완화하는 효과만 있을 뿐, 고령화에 따른 노동력 부족을 완전히 상쇄시키지는 못하는 것으로 나타났다. 이 연구는 마지막으로 인구구조의 변천에 대응한 노동력 활용 정책의 실행에 있어서 정부 및 우리사회가 유념해야 할 중요 사항들을 제시한다.

핵심단어: 인구구조의 고령화, 노동력 추계, 노동력 부족, 여성/노인 노동력 활용, 노동력

I. 머리말

우리사회는 세계에서 가장 빠른 수준의 인구구조의 변화를 경험하고 있으며, 이에 따른 인구구조의 고령화 역시 매우 빠른 속도로 진행되고 있다. 출산율을 높이려는 정부의 노력에도 불구하고 인구구조의 고령화는 가까운 미래에 경험하게 될 피할 수 없는 현실이 되었으며, 이에 대한 구체적인 정책 대응 방안의 마련이 요구되고 있다. 우리사회의 인구구조의 고령화는 노인인구비율의 증가만을 의미하지 않으며, 고령화에 따라 미래 우리사회에서는 노인인구 절대수의 증가와 전체 인구 특히 중심 노동연령대의 인구 감소가 동시에 나타날 것으로 예측되고 있다(최강식 2000). 따라서 인구구조의 고령화는 노인인구 부양에 대한 사회적 부담의 증가뿐만 아니라 노동력의 부족을 함께 초래하게 된다. 그러

* 이 논문은 2011년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2011-330-B00111).

** 한국보건사회연구원 부연구위원 | sllee@khasa.re.kr

므로 앞으로 우리사회가 맞이하게 될 고령사회의 산업생산 활동이나 노동시장에서 지금까지와는 다른 근본적인 변화가 나타나게 될 것이기 때문에, 이에 대한 정책적 준비는 매우 체계적으로 중장기적 관점에서 이뤄져야 할 것이다(엄동욱, 2008; 류덕현, 2008; 구성열·박중대, 2007).

앞으로 다가올 인구구조의 고령화와 노동력의 감소에 대하여 우리사회는 국민연금 체제의 개혁이나 노동력의 효율성 재고 등 다각적인 정책적 대응을 마련할 수 있다(김용하, 2001). 그러나 무엇보다도 중요한 것은 노동시장에 공급되는 노동력의 절대수를 높이는 정책이 가장 우선적으로 선행되어야 한다는 점이다. 이러한 정책적 방법은 구체적으로 노인 노동력이나 여성 노동력 등 지금까지 노동시장 참여율이 상대적으로 낮은 노동력의 활용도를 높이는 방법(류덕현, 2008)과 외국인 노동력의 허용 정도를 높이는 방법으로 나눌 수 있을 것이다.

이를 위해서는 우리사회에서 고령화가 진행됨에 따라 노동시장이 어떻게 변하게 될 것인지와 이에 따라 노동력의 부족이 얼마나 발생하게 될 지를 현실적 수준에서 예측하는 작업이 필수적이라고 할 수 있다. 물론 미래의 노동 수요에 영향을 미치게 될 산업구조의 변화, 산업 생산성 증가, 국내 외 경제 상황 등 무수히 많은 변인들을 정확하게 예측하는 것은 현실적으로 불가능한 작업이다. 하지만 현재 가용한 정보들을 바탕으로 앞으로 다가올 고령사회의 노동력 시장 변화에 대한 밑그림을 그리는 작업은 고령사회의 노동력 부족의 심각성을 드러내고, 또한 정책적 대응의 방향성 설정을 위한 기초가 된다는 점에서 더 이상 미룰 수 없는 과제라고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고, 지금까지 고령화가 노동공급에 미치게 될 영향, 구체적으로는 노동력 부족 전망에 대한 정책적 학술적 논의는 매우 추상적인 수준에서만 이뤄져 왔던 것이 사실이다. 한 예로 기존의 많은 연구들은 고령화 수준을 나타내는 정도로 노인인구 비율이나 부양비 또는 고령화 지수를 사용하는 데에 그치고 있다. 이러한 지표들은 고령화의 정도를 한눈에 알아볼 수 있게 나타낸다는 점에는 그 유용성이 있지만, 노동시장의 구체적인 변화를 보여주면서 정책 마련의 근거가 되기에는 부족한 점이 많다고 할 수 있다.

이에 이 연구에서는 우리사회 인구구조의 변천과정에 따른 중장기적인 노동력의 부족분을 추계해 보고자 한다. 구체적인 추계에 앞서 한국의 인구구조의 변동 추세를 살펴보고, 인구구조의 고령화가 어떻게 경제에 부정적으로 작용하게 되는 지를 간략하게 논의하도록 하겠다. 다음으로 노동참가율 자료와 연계하여 인구구조의 변화에 따른 노동력 부족을 상식적인 가정 아래서 추계하고,

더불어 국내의 여성 및 노인 노동력 활용도를 높일 경우를 현실적인 수준에서 추정하여 인구변천이 초래하는 노동력 부족을 얼마나 상쇄시킬 수 있을지도 함께 알아보고자 한다.

추계를 위해서는 통계청에서 제공하는 가장 최근의 장래인구추계 자료, 최근의 경제활동인구조사 자료와 중장기 경제활동 참가율 전망에 대한 연구 결과 및 OECD 여성 노동시장 참가율 자료를 활용한다. 또한 노동력 부족분의 추계 방법으로는 UN에서 발표한 대체이주(replacement migration) 보고서에서 사용된 추정 방식을 우리사회의 노동력 공급 변화이라는 측면에서 재해석하여 사용하도록 하겠다.

이 연구의 주된 목적은 미래의 노동력 부족분을 정확하게 제시하는 것이기 보다는, 합리적 가정에 따라 앞으로의 노동력 부족의 범위를 설정해주고, 노동력 부족의 전개 과정을 보여주는 데 있다. 이를 통해 고령화에 따른 노동력 부족의 심각성을 제시하여 정책적 대응 마련의 중요성을 강조하고, 나아가 장기적인 노동 정책의 방향성을 제시해준다는 점에서 그 유용성을 찾을 수 있을 것이다. 이를 바탕으로 경제학, 정책학, 복지학 등 다양한 분야들의 접근에서도 기초를 마련해 줄 수 있을 것이다.

II. 인구구조의 고령화와 경제적 위기

인구구조의 고령화는 개념적으로 노인인구가 전체 인구에서 차지하는 비율이 높아지는 것을 의미한다. 그러나 일차 인구변천 과정을 마친 대부분의 사회에서의 인구구조의 고령화 과정에서는 노인인구의 비율 증가뿐만 아니라, 기대수명 증가에 따른 노인인구 절대수의 증가와 전체 인구 감소, 특히 핵심 노동연령(primary working age) 인구의 감소가 동시에 나타나는 것으로 알려져 있다. 그러므로 고령화가 경제에 미치는 부정적 영향력은 단순히 노인부양에 투여되는 상대적 자원의 증가와 상대적 노동 인력의 감소뿐만이 아니라, 노인 부양을 위하여 사회가 부담하는 절대적 비용 증가와 노동력의 절대적 감소를 동반하게 된다.

고령화의 가장 큰 원인으로 여겨지는 출산율의 감소가 경제에 미치는 영향은 하나의 방향으로 이뤄지지 않는다고 할 수 있다. 우선 일차인구변천 과정에서 출산율의 감소는 인구학적 배당(demographic dividends)을 유발하여, 경제성장

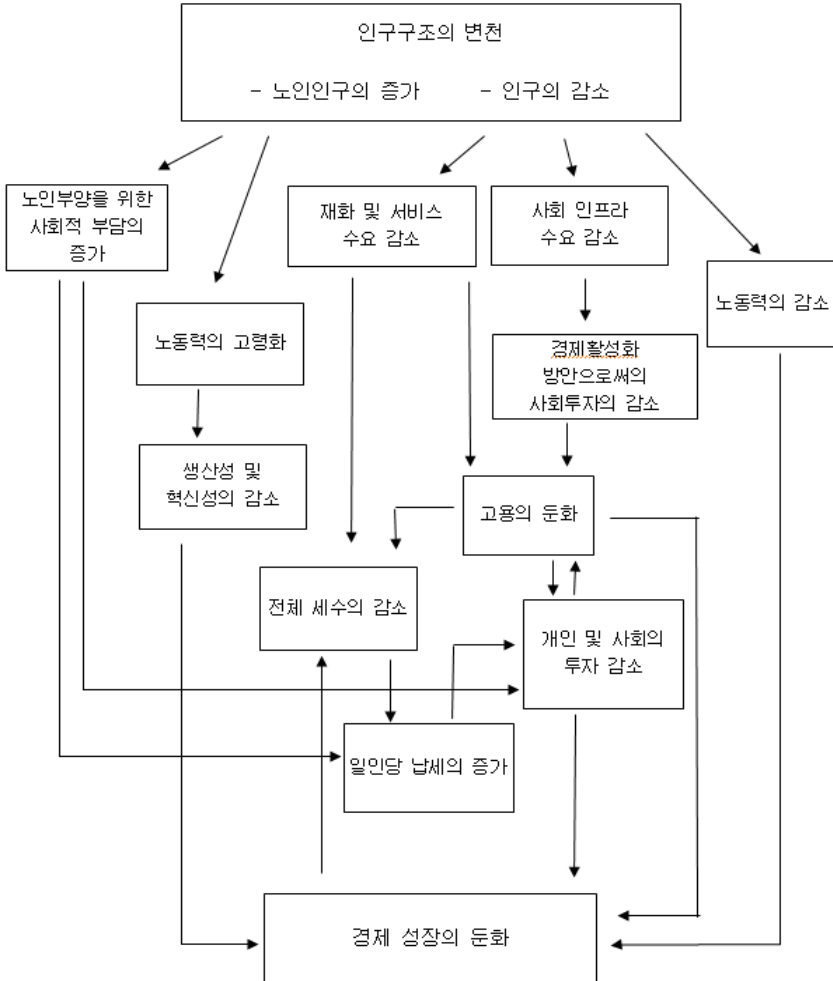
에 매우 긍정적인 요인으로 작용하는 것으로 알려져 있다. 출산율 및 출산아 수의 감소는 인구구조를 볼 때, 피부양 인구의 감소를 의미하며, 출산아 수의 본격적 감소 이전의 인구 규모가 큰 코호트들이 노동시장에 참여하게 되면 인구구조는 전체적으로 생산이 소비를 넘어서는 형태를 지니게 된다. 이런 경우 저축률이나 생산 투자율이 높아지게 되고, 이는 경제성장에 또 다른 발전 요인으로 작용하게 된다(Ross, 2004).

또한, 출산율이 대체수준 이하로 감소하면서 인구의 고령화가 빠르게 진행되는 이차인구변천 과정에서도 고령화가 경제에 미치는 영향이 부정적인 것만이 아니라는 지적들이 있다. 기대수명의 증가에 따라 자신의 은퇴 이후 생애가 길어질 것이 확실시 되고, 그 사회에서 노년의 생계가 세대 간의 이전소득, 다시 말해 젊은 세대의 노인부양을 통해 이뤄지는 경향이 약한 사회에서는 중년은 자신의 노후 대책을 마련하기 위해 저축과 투자에 더욱 많은 노력을 기울이게 된다. 이런 경우 노인들이 보유하고 있는 상대적으로 풍부한 자원들은 경제의 재투자에 활용되어 경제구조의 활력을 높이게 될 것이라고 주장한다. 이러한 이차 인구변천이 고령화가 진행된 사회에서도 경제적 긍정적인 역할을 하게 되는 것을 이차 인구학적 배당(secondary demographic dividends)라고 한다. 또한 노인 인구의 증가는 노인들의 구매력이 높아지고, 이에 따른 실버산업의 성장이 새로운 고용유발 요인으로 작용할 수 있다는 지적도 나오고 있다(Mason, 2005).

그러나 아직까지도 자녀 세대들로부터 노인세대로의 소득 이전이 높은 우리의 현실에서 중년층의 노후대책 마련은 아직까지도 그리 높지 않은 것으로 알려져 있다(나일주·임찬영·박소화, 2008; 우석진·이운수, 2011). 더불어 노인 연령 진입이 가까운 베이비 붐 세대가 보유하고 있는 자산 가치가 대부분 산업 기여도가 높지 않은 부동산에 집중되어 있다는 점(한경혜 외, 2011)도 고령화가 미치게 될 경제적 효과에 대한 전망을 어렵게 한다고 할 수 있다.

그러면 인구구조의 고령화는 어떻게 경제에 부정적인 효과를 유발하게 될까? 일반적으로 고령화가 사회에 미치는 영향력에 대한 논의에서 노인부양에 대한 젊은 세대의 부담 증가와 경제활동 인구비의 저하로 인한 저축 및 투자율의 감소로 경제의 활력이 떨어진다는 점이 주로 지적되고 있다. 그러나 이러한 인구구조의 고령화의 직접적인 영향 외에도 실제 인구구조의 고령화가 경제에 미치는 영향력의 매커니즘은 훨씬 더 복잡하고, 다른 비인구학적 변인들이 상호작용하여 영향을 미치게 된다. 특히 생산의 측면뿐만 아니라 소비의 측면에서도 인구학적 변천은 경제에 큰 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있다(그림 1).

<그림 1> 인구구조의 고령화가 경제성장에 미치는 영향



* Elis(2008)에서 부분 인용)

인구구조의 고령화는 많은 경우 노인 노동력의 경제활동 참가와 노동연령대의 인구구조의 고령화가 나타나게 되면서 노동시장의 고령화를 유발하게 된다. 이러한 노동력의 고령화는 젊은 노동력이 필요한 노동시장에 노동력 부족을 초래하게 되고, 전체적으로도 생산성과 산업의 혁신성이 저하될 위험이 있다.

더불어 인구의 감소는 직접적으로 노동력 공급의 감소를 유발할 뿐만 아니라

라, 전체 사회의 재화 및 서비스에 대한 수요의 감소로 이어지게 되어, 정부의 세수 감소와 고용의 둔화를 유발할 가능성이 높다. 또한 최근의 농촌 지역의 폐교 증가에서 볼 수 있듯이 인구의 감소는 공적 영역에서도 사회 인프라에 대한 수요의 감소를 초래할 수 있다. 이는 전체적인 경제활동의 감소뿐만 아니라, 경기 부양책으로 사용되어왔던 대규모 사회 인프라투자 사업이 어려워진다는 것을 의미한다. 이렇게 경제 활동의 큰 축을 차지해 왔던 공적 영역에서도 고용창출 효과가 줄어들게 되면서 사회전체의 전반적인 고용이 둔화를 더욱 촉진할 수 있다.

이러한 경제활동 및 고용의 둔화는 국가의 전체 세수의 감소를 의미하게 되고, 이는 반대로 개인에게 부과되는 세금이 증가로 이어질 개연성이 높다. 이러한 개인들에게 부과되는 조세 부담의 증가는 다시 개인이나 가계의 저축이나 투자의 감소로 연결되어 고용 시장과 전반적인 경기 침체로 나타나는 악순환으로 이어질 수 있다. 이렇게 인구의 감소로 인한 수요의 감소와 고용의 감소가 계속되어 되풀이 되는 악순환이 이어지면서, 경제는 장기적인 경기 침체에 빠지게 되는 위험성이 높아진다.

Ⅲ. 한국 사회의 고령화 전망

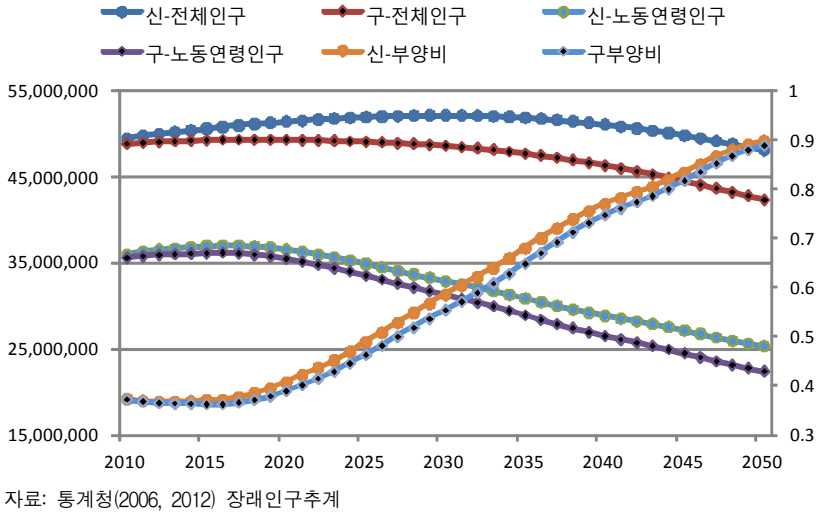
우리사회가 경험하고 있는 인구구조의 변화는 인구구조의 고령화, 즉 노인인구의 증가 및 노동인구의 감소로 나타나는데, 인구구조의 고령화에 대한 예측과 경고들은 많은 사회적 관심과 우려를 불러일으키고 있다. 특히 우리사회의 고령화는 다른 사회에서도 유례를 찾아 볼 수 없는 빠른 속도로 진행될 것으로 예측되고 있는데, 그러한 빠른 변화는 우리사회가 경험해야할 고령화의 충격이 그만큼 클 것임을 의미한다.

1. 추계 결과의 비교

통계청에서는 2012년 새로운 추계결과를 발표하였는데, 우선 이 결과를 이전의 2006년 장래인구추계와 비교해 볼 필요가 있다. 이는 기존의 많은 인구 관

1) 엘리스(Elis)의 연구(2008)에서 제시된 고령화의 경제적 영향은 지방 수준의 메커니즘을 보여주고 있다. 그의 주장에서는 노동력의 감소와 생산의 부분이 제외되어 있으며, 또한 고령화에 따른 지역 이출(exodus)을 제시하고 있다는 점이 <그림 1>의 제안과 가장 다른 점이라고 할 수 있다.

<그림 2> 장래인구 추계결과의 비교



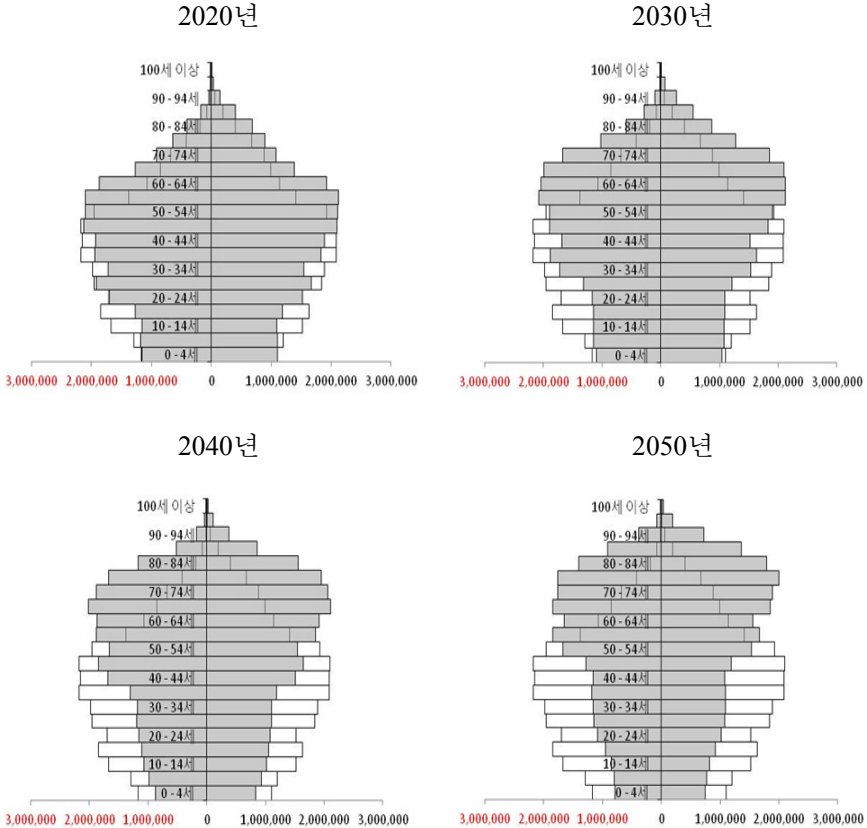
런 추계들이 이 지표에 근거해서 만들어져 왔기 때문이다. 새로운 장래인구추계에는 다른 가정들을 사용하는데, 기존의 추계에 비해 출산율은 상승하고, 사망률은 감소한 수치들을 사용하였다. 더불어 순인구이동률은 매우 낮은 수준이지만, 양의 값을 갖는 것으로 산정하여 추계에 반영하였다.

이러한 추계 가장의 차이가 나타나는 이유는 과거 2006년 인구추계를 작성할 당시에 비해 2010년에는 많은 인구학적 변화들이 나타났기 때문이다. 예를 들어 2005년에는 합계 출산율이 1.076으로 가장 낮은 수준을 보인 이후 증가하였으며, 인구이동에 있어서도 고용허가제와 방문취업제의 도입으로 2006년부터 외국인의 국내 유입이 급속히 증가하는 추세를 보인다. 새로운 추계는 이러한 변화들이 반영된 가정을 사용하였으며, 이에 따라 전반적으로 인구가 증가하는 것으로 나타난다. 이에 따라 인구감소 시점이 과거 추계결과의 2018년 이후에서 2030년으로 늦춰지는 모습을 나타낸다.

그러나 얼핏 전체 인구 규모라는 측면에서는 새로운 인구추계 결과가 우리나라 인구구조의 변천과정에서 좀 더 긍정적으로 변하는 것처럼 보이지만,²⁾ 추계 결과를 좀 더 자세히 분석해보면 우리나라 인구구조의 부양부담은 오히려 증가

2) 실제로 언론에서는 새로운 인구추계결과를 '인구감소 시점이 2018년에서 2030년으로 12년 늦춰져'라는 식의 제목으로 보도하면서 저출산·고령화 추세가 다소 완화되는 것처럼 해석하는 경향을 보였다.

<그림 3> 인구구조의 변천과 현재 인구와의 비교



자료: 통계청(2012) 장래인구추계
 주: 흰색은 현재(2010)의 인구피라미드

하는 것으로 나타난다(그림 2). 이는 출산율의 증가와 노인사망률의 감소로 인한 유소년 및 노인 인구의 증가에 기인한다.

이러한 출생 및 사망 요인에 더하여 새로운 추계에 적용된 인구이동의 가정은 부양부담 증가에 대한 부정적 함의를 추가적으로 내포하고 있다고 볼 수 있다. 왜냐하면 우리나라에 유입되는 이주인구 중 혼인이주를 제외한 대부분이 단순 노동력이나 유학생 등 단기순환 원칙에 따라 일정 기간 후 귀환하는 경우이기 때문이다. 인구에 대한 개념 규정에 따라 단기순환 이주자들을 장래 인구수에 포함하는 것에는 문제가 없어 보이지만,³⁾ 이들 이주자들이 고령화, 출산,

부양 등과 같은 인구학적 영향에 기여하는 바는 몹시 작다고 볼 수 있다. 한 예로 고용허가제 및 방문취업으로 입국한 합법 이주자들조차도 국민연금에 기여하는 바는 거의 없다고 볼 수 있다. 그렇기 때문에 국내 체류 이주자들을 장래 인구에서 제외하면 향후 우리사회가 실제로 경험하게 될 부양 부담은 추계 결과로 제시된 수치들보다 더 크게 나타날 것이며, 특히 이들의 절대 다수가 노동가능 연령 인구에 속한다는 점을 고려하면 현실적 부담은 더욱 커질 것이다. 종합하자면 새로운 장래인구 추계 전망은 기존의 추계에 비해 인구구조의 변천에 따른 부양의 부담이 더 심각할 것임을 보여주고 있다.

2. 우리사회의 고령화 전망

우리사회의 저출산·고령화로 인한 인구구조의 변화를 보면 우선 노인인구의 증가가 나타나고, 이후 노동가능연령집단의 인구가 급속히 줄어드는 형태로 나타난다(이삼식·변용찬·김동화·김형석, 2004). 이러한 우리사회의 고령화 추세를 이해하기 위해서는 현재의 인구구조를 살펴볼 필요가 있다. 우리사회의 현재 인구구조의 생산성이 매우 높다고 할 수 있는데, 이러한 인구구조는 한국전쟁 이후 1955년부터 1963년까지 출생한 베이비붐 세대가 아직까지 노인연령에 접어들지 않았기 때문이다. 또한 베이비 붐 이후 비록 출산율은 떨어졌지만 여전히 높은 출생아 수로 코호트의 크기가 큰 베이비 버스터 세대(1960년대 중후반 출생)와 1970년대에 출생한 세대들(대략적으로 현재 30대 이상)이 우리 인구구조에서 차지하는 비중이 매우 높다는 사실 역시 현재의 높은 노동 연령비를 설명한다(김태현, 2010).

그러나 문제는 이들 상대적으로 큰 인구를 보이는 코호트들이 노인연령에 진입하면서 우리사회의 고령화 속도는 급격히 빨라지게 된다는 점이다. 인구변천 과정에 따른 인구구조의 변화를 좀 더 자세히 비교하기 위해서 <그림 3>에서는 현재 2010년의 인구피라미드와 이후 각 10년 간격의 인구피라미드를 비교하여 보았다. 이 방식은 기존의 노인구성비, 노인부양비, 고령화 지수 등의 지표들보다 축약된 수치를 제공해주지는 못하지만, 인구구조의 변화에 따라 각 연령 집단에 어떠한 변화들이 발생하게 되는 지를 종합적으로 파악할 수 있게 해준다.

3) UN의 이주자 정의에 대한 정의 권고에 따르면 1년 이상 체류자들을 이주자로 규정하고 있으나, 우리나라의 경우에는 90일 이상 체류를 기준으로 하고 있어, 국제 기준에 비해 다소 짧은 경향이 없지는 않다. 그러나 현실적으로 각 국가의 특성에 맞는 이주자 정의를 사용하고 있으며, 이러한 어려움은 UN에서도 인정하고 있다.

그림을 보면 우리사회의 인구구조의 변화는 노인인구의 증가와 젊은 노동연령 인구의 감소가 동시에 일어나지만, 좀 더 세밀히 살펴보면 가까운 미래에는 노인의 증가가 더 큰 규모로 일어나고, 이후 노동연령 인구의 감소가 급격히 이뤄지는 것을 알 수 있다. 이러한 인구구조의 변천과정을 바탕으로 장래의 노동시장 및 고령화 정도의 변화를 분석한 결과를 해석하면 다음과 같다.

첫째, 우리사회에 인구구조의 고령화는 노인인구의 증가가 젊은 인구의 감소보다 더 빠르게 일어날 것으로 예측된다. 이는 인구 크기가 큰 코호트들, 다시 말해 베이비붐 세대부터 1970년대 출생한 세대들이 노인 연령에 진입하게 되면서 노인의 절대수의 증가가 젊은 노동력의 노동시장 유입을 넘어서기 때문이다. 이러한 인구구조의 변화 추세는 고령사회 대책에서 어떠한 정책에 우선순위를 두어야 하는가에 대한 해답의 단초를 보여준다고 할 수 있다. 노인인구의 증가가 선행되는 인구구조 변동의 추세를 고려한다면, 고령사회에 대한 정책은 노인 노동력의 활용 확대나 연금 제도의 개혁에 우선적 초점이 맞춰져야 것으로 보인다. 노인 관련 정책이 선행되지 않고, 노동력의 빠른 감소를 경험하게 된다면 우리사회가 지불해야할 사회적 비용은 더욱 크게 증가하게 될 것이기 때문이다.

둘째, 이러한 우리사회 인구구조는 2020년대 중반까지는 고령화의 과급효과가 그리 크지 않을 것임을 보여준다. 물론 젊은 노동력이 계속적으로 감소하면서 산업에 따라 노동력 부족현상이 나타날 수도 있지만, 전체 인구구조를 볼 때는 노동인력이 일정 기간 동안 안정화될 것임을 의미한다. 그러나 2020년부터 2030년 사이에 노동력의 감소와 노인인구의 급증이 동시에 일어나면서 노인 부양에 대한 사회적 압력이 극적으로 높아지고, 심각한 노동력 부족 현상이 산업 전반으로 확대될 가능성이 매우 높은 것으로 예측된다. 그러므로 2030년 즈음에 이르러서는 고령화가 우리사회에 미치는 영향력이 극적으로 커진다는 것을 의미하며, 노동시장이나 고용형태, 연금체계 등에 대한 구조조정이 불가피할 것이다. 이를 바꾸어 말하면 인구구조의 고령화에 따른 노동력 부족에 대응할 수 있는 정책적 준비가 가능한 시간이 앞으로 십여 년 정도에 불과하다고 할 수 있다.

셋째, 고령 사회의 노동시장 정책으로 현재 경제활동 밖에 있는 잠재적 노동력, 다시 말해 노인이나 여성 노동력의 활용도를 높인다고 할지라도 노동력의 부족은 현재의 경제 및 산업 형태가 장기간 계속적으로 유지될 수 없을 것이라는 점을 시사한다. 특히 고령화 추세와 노동력의 부족이 매우 심각해지는 2030년 이후부터는 국내 노동력의 활용도 및 효율성 확대만으로는 노동력의 부족을

상쇄시키기 매우 어려울 것이기 때문에, 이 시기부터는 외국인 노동력의 유입이 더욱 가속화 될 것으로 조심스럽게 예측할 수 있다.

국제 인구이동의 흐름은 우리사회의 인구학적 유입 유발요인(pulling factor)에 영향을 받기도 하겠지만, 무엇보다도 향후 정부에서 추진하게 될 이민정책에도 크게 영향을 받기 때문에 현재의 인구변화 추세를 바탕으로 미래의 외국인 인구의 유입 및 정착 정도를 예측하기는 힘들다고 할 수 있다. 그러나 해외로부터 이민자가 대규모로 발생하게 되면 우리 인구구조에 커다란 변화가 나타날 것이다. 특히 이주자의 대규모 발생은 이들의 정주화를 이끄는 경향을 보인다는 점을 감안할 때, 이주 인구로부터 태어난 2세 역시 이후 인구구조의 중요한 요인으로 작용하게 될 것으로 판단된다. 이주인구의 경제활동은 젊은 노동력 부족을 메우는 데서 시작하여 차츰 산업 전반으로 확대될 것으로 보인다.

IV. 노동력 부족 전망

1. 인구구조 변천에 따른 노동력 부족분의 추계

인구구조의 변천과정에 대한 예측은 우리사회뿐만 아니라 세계의 여러 나라에서 심각한 인구구조의 고령화와 노인연령 인구의 감소를 초래할 것으로 예측되고 있으며, 이에 대한 많은 경고들이 보고되고 있다. 그러면 앞으로의 인구구조의 변화는 얼마나 심각한 노동인력의 부족을 초래하게 될까? 이러한 질문에 대한 답은 가까운 미래에 경험하게 될 인구구조의 변화와 노동시장의 변화에 대응하기 위한 정책을 마련하는 데 핵심적인 근거가 될 것이다. 하지만 앞으로 일어나게 될 무수히 많은 사회경제적 변인들을 모두 계산하여 노동시장의 수요와 공급을 추산하는 것은 신뢰할 수 있는 장래의 산업구조 및 경제활동에 대한 정확한 추계가 부재한 상태에서 그 한계를 가질 수밖에 없다. 이에 따라 상대적으로 예측력이 높은 인구추계 결과는 장래의 노동력 부족의 정도를 추산하는데 매우 중요한 기초적 자료로 활용될 수 있을 것이다.

한편 UN 인구국(UN, 2000)에서는 인구구조의 변천이 초래하게 될 인구의 부족을 만회하기 위해서는 이주자의 수용이 필수적일 수밖에 없음을 주장하는 대체이주에 대한 전망 보고서를 제출하였다. 세계적으로 대체 이주에 대한 논쟁을 불러일으킨 이 보고서는 우리나라를 포함한 8개 국가와 두 개의 지역을

대상으로 앞으로 필요하게 될 대체이주 인구 크기를 산출하였다. 이 보고서에서 사용된 추산 방식은 기본적으로 여섯 가지 전제를 바탕으로 한 필요 인구를 설정하고, 장래인구추계 결과가 보여주는 미래의 인구크기를 비교하여 그 차이를 국제 이주 수용의 필요분으로 계산하는 방법을 사용하고 있다.

이 UN 보고서에서 제시한 시나리오들 중에서 현실성이 높은 시나리오 결과를 살펴보면 한국은 2050년까지 150만 명에서 1,160만 명까지의 이민자 수용이 필요하다고 제시하고 있다. 그러나 이 보고서가 제시한 결과의 현실성에 대한 논쟁(Keely, 2002)을 제외하고도, 우리사회 노동력 부족분 추산을 위해 그대로 적용하기에는 몇 가지 중요한 한계를 가지고 있다. 우선 이 UN 보고서는 인구정책의 일환으로 작성되어졌다고 판단되며, 노동시장의 노동수급의 차원에서 작성되어진 것이 아니라는 점이다. 이 보고서에서 산출된 필요 인구의 크기나 대체이주자 수용의 크기는 노동시장에 참여하게 될 노동력의 크기를 의미하지는 않는다. 다시 말해, 앞으로 존재하게 될 모든 인구가 노동시장에 참여하지는 않음에도 불구하고 이 보고서에서는 인구의 크기만을 추계하는 한계를 보이고 있다. 이러한 인구정책적 측면의 접근이 갖는 함의에도 불구하고, 이 결과를 그대로 노동력의 부족분으로 판단하는 것은 노동시장 예측에서는 많은 무리가 따른다. 또한 이 보고서는 통계청에서 가장 최근에 보정한 추계결과를 사용하지 않고, 과거의 자료를 사용하고 있기 때문에 예측의 현실성에 있어서도 많은 문제점이 있다.

그럼에도 불구하고 UN에서 제시한 이 보고서는 인구구조의 변화가 초래할 문제들의 심각성을 실증적으로 보여주고, 또한 미래 노동시장 변동에 대한 추계가 부족한 상황에서 방법론적으로도 중요한 제안을 하고 있다. 다음 절에서는 이러한 UN 대체이주 보고서를 한국의 노동시장의 변화라는 측면에서 재해석하여, 한국사회가 경험하게 될 노동력 부족을 예측해 보도록 하겠다.

2. 한국사회의 노동력 부족에 대한 추계

앞으로 발생하게 될 노동력의 부족을 추산하기 위해서는 우선 장래의 노동력 공급량과 수요량에 대한 전제를 바탕으로 산출하여야 한다. 노동력 공급량은 인구의 크기뿐만 아니라 경제활동 참가율에 의해 결정되는데, 장래의 경제활동 참가율은 가장 최근의 수치인 2011년의 성별, 연령별 경제활동 참가율을 사용하기로 한다.⁴⁾

4) 노동력 공급에 대한 최근의 추계연구로는 안주엽(2002, 2005), 주무현·강민정·박세정(2008)의 연구

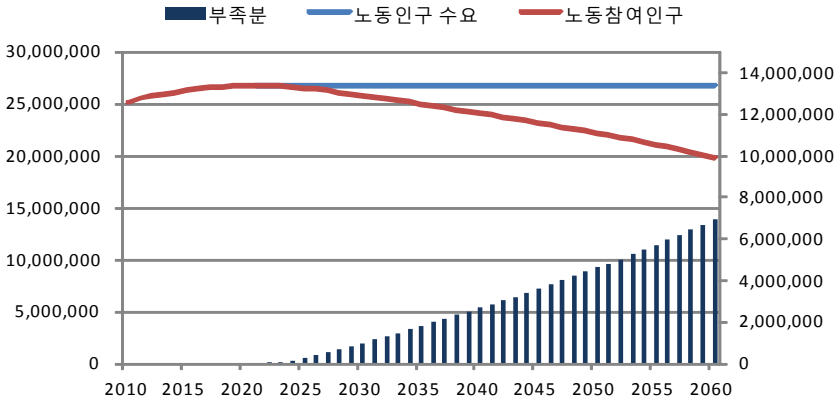
한국의 노동시장에서 필요하게 될 노동력 필요분을 산정하기 위해서 이 연구는 UN의 대체이주 보고서에서 사용한 것과 유사한 두 가지 전제를 사용하여 세 가지 시나리오를 설정하도록 하였다. 우선 첫 번째 전제는 우리사회에서 노동연령 인구의 크기가 가장 큰 시점의 노동력의 크기를 산정하여, 이러한 경제규모를 유지하기 위해서 필요한 노동력의 크기를 향후 노동시장의 수요라고 가정하였다. 두 번째로 산정한 노동력 수요량은 현재의 노인 부양비를 유지하기 위해 필요한 경제활동인구 수로 설정하였다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 이 연구에서는 경제활동인구와 노동연령의 전체 인구를 구분하기 때문에, 현재의 노인인구 대비 현재 경제활동 참여인구 수를 사용하여 노인 부양비를 산출하였다. 마지막 가정은 현재의 경제활동참가 인구나 이들이 부양하는 모든 비경제활동 인구(아동은 물론이고 비경제활동 노인 및 노동가능연령대의 비경제활동 인구)의 비를 산출하여, 이 비율이 향후 인구구조에서도 유지되기 위하여 필요한 노동력의 크기를 노동수요로 가정하였다. 첫 번째 가정은 산업 생산적 측면에서의 노동력 필요분이라고 할 수 있으며, 다음 두 가지 가정은 부양의 측면에서의 노동력이라는 함의를 갖는다. 이 모두의 가정에서 일인당 노동생산성은 현재의 수준과 동일한 것으로 가정한다.

1) 시나리오 1: 최대 고용 규모의 유지

첫 번째 시나리오는 우리사회 인구구조에서 경제활동 참여 인구가 가장 많을 것으로 예측되는 시기, 즉 경제의 크기가 가장 클 것으로 예측되는 시기를 기준으로 설정하여 이러한 경제규모를 유지하기 위해서는 앞으로 얼마나 많은 노동력이 부족할 것인가를 추정해보고자 한다(그림 4). 경제활동 참가율 추계와 장래 인구추계 결과를 적용하여 우리나라의 향후 경제활동 참가 인구를 계산해보면 경제활동 인구는 꾸준히 증가하다가 2021년에 약 2,682만 명을 정점으로 하여 계속적으로 감소하는 추세를 보인다. 장래인구추계 결과에 따르면 15~64세 사이의 노동가능연령 인구는 2018년부터 감소하는 것으로 나타나지만, 현재의 경제활동 참가율을 대입한 경제활동인구 추계에서는 그 시점이 다소 늦게 나타난다. 이는 우리사회에서 실제 경제활동에 참여하고 있는 인구의 평균 연령이 노동가능연령 인구들의 평균 연령보다 다소 높기 때문인 것으로 보인다.

들이 있다. 그러나 연구에서는 이들의 추계결과들을 사용하지 않는데, 그 이유는 추계기간이 상대적으로 짧고, 장래 노동참가율의 연령별 추계결과가 2011년의 통계결과보다 오히려 낮은 값을 보이는 경우가 다수 포함되어 이를 추계에 포함할 경우 오히려 노동참가가 과소추정될 위험성이 나타나기 때문이다. 더불어 이들의 추계방식이 기존의 인구추계 결과(2006)를 포함하고 있기 때문에 이를 사용하는 데는 논리적인 모순이 나타나기 때문이다.

<그림 4> 우리사회 인구변천에 따른 노동력 부족 (시나리오 1)



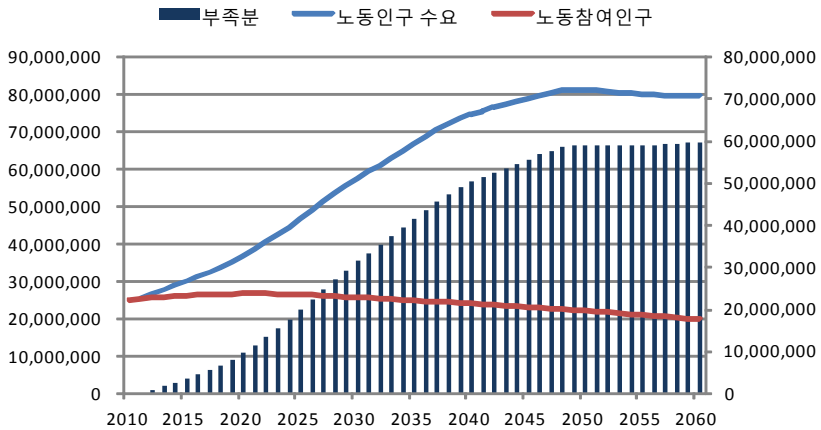
자료: 통계청(2012) 장래인구추계

이 시나리오는 노동인구가 최대일 때의 경제 규모를 유지하기 필요한 노동력의 크기를 보여주는데, 제시된 노동력 부족 정도가 장기간에 걸쳐 그대로 나타날 것으로 보이지는 않는다. 앞서 <그림 1>에서 나타낸 바와 같이 인구의 감소는 상품 및 서비스에 대한 소비수요를 줄이고, 이에 따라 생산에 투여되는 노동의 수요도 함께 줄어들게 될 것이기 때문이다. 이러한 변화는 산업구조를 재편하도록 강제할 것이며, 장기적인 노동력의 부족은 불가피하더라도 산업구조 및 노동시장에서는 이 변화에 적응하기 위한 구조조정이 본격적으로 진행될 것으로 예상된다. 특히 시장 경쟁력이 낮은 단순노동 산업에서 이러한 조정이 먼저 일어날 것으로 판단된다. 이러한 산업에서는 외국인 인력에 대한 수요가 현재보다 훨씬 더 높게 나타날 것이다.

2) 시나리오 2: 노인부양 노동인구비의 유지

다음으로 두 번째 시나리오에서는 노인인구의 증가 및 노인인구 부양에 대한 부담의 측면에서 노동인구의 수요를 추산하도록 하겠다(그림 5). UN의 시나리오에서는 전체 노동연령 대비 노인인구의 비를 산출하여 이것이 유지되기 위하여 필요한 인구의 수를 추산하였으나, 실제 필요한 인구 모두가 노동시장에 참여하는 것은 아니기 때문에 이 연구에서는 전체 인구 대신 현재의 경제활동인구와 전체 노인인구를 대비시키도록 하겠다.

<그림 5> 우리사회 인구변천에 따른 노동력 부족 (시나리오 2)



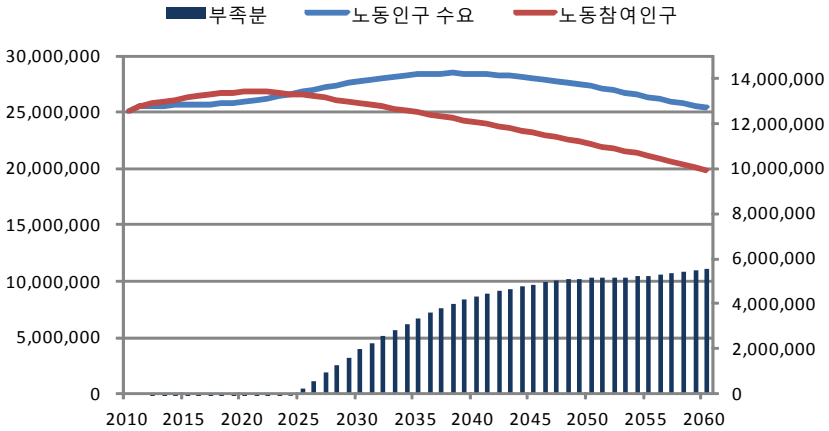
자료: 통계청(2012) 장래인구추계

현재(2011년)의 노인인구의 크기와 경제활동 참여 인구의 추정치를 비교해보면, 전체 경제활동 참여인구 4.52명이 1명의 노인을 부양하는 것으로 나타난다. 이 가정에 의하면 노인인구의 계속적 증가에 따라 노인부양 노동인구 비를 유지하기 위한 필요 노동인구 역시 빠르게 늘어나지만, 실제 노동력의 공급은 2021년 이후에는 감소하게 되어 수요와 공급 사이에 발생하게 되는 차이(노동력 부족)가 기하급수적으로 솟아오르게 된다.

실제 계산에 따르면 부족한 노동력은 2020년 971만 명, 2030년 3,150만 명, 2040년 무려 5,041만 명, 그리고 2050년에는 5,905만 명에 이를 것으로 나타난다. 해당 연도의 한국의 전체인구가 각각 5,144만 명, 5,216만 명, 5,109만 명, 4,812만 명일 것으로 추계되는 상황에서 이러한 노동력 부족분 추계결과는 그 현실성이 매우 떨어진다고 할 수 있다. 이러한 결과는 UN의 보고서(2000)에서도 비슷하게 나오는데, 실제 대입한 잠재 부양비 및 인구추계 수치는 차이가 나지만 노인부양비를 기준으로 부족 인구를 추산한 결과에서도 2050년에 1천4백만 명(최소 잠재부양비를 3.0으로 설정) 혹은 62억 명(1995년 부양비를 기준으로 설정)으로 나타난다.

그러므로 이 추계 결과가 보여주는 수치들의 절대적 크기는 현실적 함의를 갖지는 못한다고 할 수 있다. 그러나 현재의 가족이나 사회적 차원의 노인부양 시스템이 가까운 장래에는 더 이상 작동할 수 없음을 보여주는 결과로 해석할

<그림 6> 우리사회 인구변천에 따른 노동력 부족 (시나리오 3)



자료: 통계청(2012) 장래인구추계

수 있으며, 또한 앞으로 인구 및 노동력 부족 추계에서도 단순 노인부양비를 통한 추계 방식에는 많은 한계가 있을 수밖에 없음을 보여주는 데 의의가 있다고 할 수 있다.

3) 시나리오 3: 비경제활동인구 대비 노동인구비의 유지

마지막 시나리오로 앞서 시나리오 2의 한계를 고려하여, 노인부양의 개념 대신 전체 비경제활동인구를 부양하는데 필요한 경제활동 참여인구를 노동력 수요로 가정하여 그 인구구조의 변천에 따라 노동력의 부족이 얼마나 발생하게 되는지를 추산하도록 하겠다. 시나리오 3에서는 현재의 전체 비경제활동인구에 대한 전체 경제활동인구의 비를 구하고, 이를 노동력 수요의 기준으로 산정하여 앞으로의 노동력 공급과의 차이를 계산하였다(그림 6).

계산 결과를 보면 2024년까지는 노동력의 부족이 발생하지 않고, 오히려 수요 이상의 노동력이 공급되는 것으로 나타난다. 이는 노인인구의 증가를 아동인구의 감소가 상쇄하고 있고, 2016년까지 노동가능인구가 증가하는 데 기인한다. 추계 결과에 따르면 2025년에는 약 26만 명 정도의 노동력 부족이 발생하지만, 2040년에는 433만 명, 그리고 2050년에는 513만 명의 노동력이 비경제활동 인구 부양을 위해 추가적으로 필요할 것으로 나타났다.

이 추계 방식은 경제활동인구가 책임지게 될 전체 비경제활동 인구에 대한

부양 부담의 측면에 초점을 두었다. 이러한 특성으로 인하여 이 시나리오가 장기적 전망으로는 앞서 두 가지 시나리오에 비해 실제적 가치가 상대적으로 더 높을 것으로 판단된다. 그럼에도 불구하고, 이 추계방식이 산정하고 있는 가정에서 비롯되는 몇 가지 개념적 한계가 있을 수 있다.

우선 노동시장에 참여하고 있는 인구들 모두가 현실적 부양을 담당하고 있는가의 문제를 생각해 볼 필요가 있다. 실제 가게에서 경제활동 인구들의 상당부분은 자신 및 부양가족의 생계를 담당한다기보다는 파트 타임이나 단기 계약직과 같이 주소득원을 보조하는 역할을 맡고 있다. 그러한 의미에서 경제활동 참가가 비경활인구 부양이라는 전제를 바탕으로 한 이 시나리오는 경제활동 인구의 부양 역할을 과대 해석했을 위험성이 있다. 그러므로 앞으로 나타나게 될 노동력 부족은 결과에서 제시한 값보다 시기적으로 다소 빠르게 나타나거나, 부족분이 더 심각하게 전개될 가능성도 생각할 수 있다. 또한 이 추계는 시장의 노동수요라는 측면보다는 가구 소득원의 측면에 초점을 두기 때문에, 실제 인구구조와 산업구조 그리고 경제규모의 측면을 간과했을 가능성도 있다.

또 다른 개념적 한계로는 이 추계결과가 제시하는 노동력 부족의 수치들은 부양 부담과 관련해서 필요한, 다시 말해 소비를 가능하게 하는 노동을 의미하는 것이지, 산업이 필요로 하는 생산력으로써의 노동력을 의미하지는 않다는 점이다. 따라서 이 시나리오가 제시하는 2030년 이후의 노동력 부족은 경제규모가 이미 작아지고, 이에 우리사회가 어느 정도 적응한 상황으로 예상할 수 있기 때문에 실제 산업적 측면 노동력 부족 현상은 이 시나리오의 결과보다 더 빠른 시기에 나타날 것으로 보인다.

마지막으로 정책적 측면에서 시나리오 3 결과의 해석에서 염두에 두어야 할 사실은 내국인의 고용확대의 중요성을 보여준다는 것이다. 이는 외국인 노동자들이 내국의 부양에는 그리 큰 역할을 하지 않기 때문이다.

3. 노인 및 여성 노동력 활용과 노동력의 부족

일반적으로 인구학적 예측들은 미래에 그대로 실현되지는 않는데, 그 가장 큰 이유는 사회가 인구학적 도전에 직면하면 그에 대한 대응을 만들어내기 때문이다. 앞서 살펴본 인구구조의 변천에 따른 노동력 부족의 발생에서도 역시 우리사회는 산업구조를 전환하거나, 생산과정에서 기술력의 혁신을 통한 생산성 향상, 그리고 숨겨져 왔던 노동력을 활용하는 방안 등을 선택하게 될 것이다. 우리가 가장 널리 제안되고 있는 노동력 활용 방안은 노인노동력과 여성

노동력을 활용하는 것이다.

그러면 우리사회의 장래 인구구조에서 노인노동력과 여성노동력은 얼마나 추가 활용이 가능한가를 고민할 필요가 있다. 미래에 활용할 수 있는 추가적 노인 및 여성 노동력의 크기는 사회제도적 문화적 변화에 따라 달라질 것이기 때문에 정확한 크기를 예측하는 데는 많은 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 이미 경험된 사례를 바탕으로 그 대략적 가용량을 유추할 수 있을 것이다.⁵⁾ 이 절에서는 인구변천 과정 속에서 장래에 활용 가능한 노인 및 여성 노동력을 추정하고, 이것이 반영되었을 때의 노동력 부족분을 추산해보고자 한다.

1) 추가활용 가능 노동력의 추산

여성 노동력 활용과 관련하여 가장 합리적으로 유추할 수 있는 방법은 선진국들이라고 할 수 있는 OECD국가들의 여성노동 참가율을 근거로 우리사회의 여성노동 참가율에 적용해보는 것이다. OECD 회원국들의 평균 여성노동 참가율은 전반적으로 우리의 그것에 비해 높게 나타나고 있지만, 40대 후반부터 50대까지의 여성노동참가율에는 비교적 그 차이가 작게 나타난다. 한편 15세부터 20대 초반 여성들의 노동참가율은 OECD 회원국들의 평균이 높지만, 25~29세 연령 구간에서는 한국의 노동참가율이 다소 더 높게 나타나고 있다. 이는 한국의 높은 대학 진학률과 이에 따라 지체된 노동시장 진출과 관련 있는 것으로 보인다.

활용 가능한 추가 여성 노동력의 크기를 추산하기 위해 이 연구에서는 30세 이상 연령집단의 OECD 평균 여성 노동참여율을, 노동력 부족이 발생하는 2020년부터 한국의 여성 노동참가율에 대입하여 계산하고자 한다. 단 15~24세 연령집단에서는 한국의 높은 진학수준을 감안하여 현재의 경제활동참가율을 그대로 사용하기로 한다.

한편 노인 노동력은 추산된 2020년 연령별 노동참가율을 기본으로 노인연령대의 노동참가율을 높이는 방식으로 추산하였다. 노동참가율이 급작스럽게 떨어지기 시작하는 60~64세 인구부터 70~74세까지 연령집단에서는 이전 구간 다시 말해 5세 이전의 연령집단의 노동참가율을 반영하였다. 다시 말해, 60~64세 인구의 경우에는 55~59세의 노동참가율을, 65~69세 노인인구의 경우에는 5세 이전인 60~64세, 다음으로 70~74세 노인인구에는 65~69세 인구의 노동참

5) 수리적 추계가 아닌 기존의 통계를 바탕으로 장래 노동력 수준을 추계하는 방식은 해외의 정책연구에서 널리 사용되고 있는 것으로 보인다. 한 예로 덴턴(Denton)과 스펜서(Spencer)의 연구(2009)에서는 캐나다의 노동력 수준을 추계하기 위해 노동참가율 증가의 상한을 설정하였는데, 여성의 경우에는 남성의 노동참가율을, 노인의 경우에는 젊은 연령층의 노동참가율을 사용하였다.

<표 1> 기준 연령별 노동참가율과 추가 노동활용 시 노동참가율

	단위(%)				
	남성	여성	OECD 평균(여성)	추가 남성	추가 여성
15 - 19세	6.3	9.0	26.4	6.3	9.0
20 - 24세	42.3	52.3	59.9	42.3	52.3
25 - 29세	77.6	71.4	70.6	77.6	71.4
30 - 34세	91.6	55.4	69.0	91.6	69.0
35 - 39세	94.4	55.6	70.2	94.4	70.2
40 - 44세	94.3	65.7	73.1	94.3	73.1
45 - 49세	93.0	66.8	73.0	93.0	73.0
50 - 54세	90.4	62.3	68.9	90.4	68.9
55 - 59세	83.8	54.0	57.7	90.4	57.7
60 - 64세	72.2	42.2	54.0	83.8	54.0
65 - 69세	56.8	39.7	42.2	72.2	42.2
70 - 74세	43.7	25.7	39.7	56.8	39.7
75 - 79세	34.2	17.2	25.7*	43.7	25.7
80세 이상	20.7	8.1		20.7	8.1

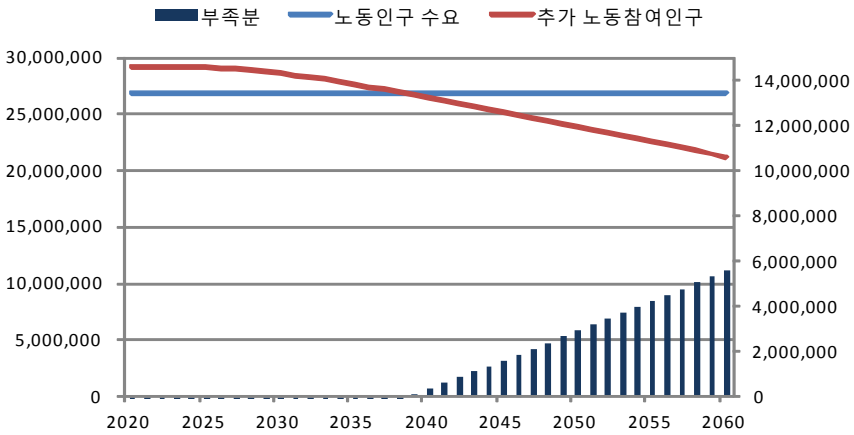
주: 1) 음영은 노동참가율이 증가한 경우
 2) *: 75세 이상

가율을 순차적으로 대입하였다. 그리고 남성과 여성의 노동참가 패턴이 다른 우리의 현실을 반영하여, 여성 노인인력에서는 60~64세 연령집단과 65~69세 연령집단에서만 추가된 노동참여율을 반영하였다. 이상과 같은 추가 노동참가율을 대입을 통해 2020년에는 233만, 2030년에는 280만 명 정도의 추가 노동력이 발생하고, 그 이후에는 추가 발생 노동력이 감소하여 2040년에는 236만, 2050년에는 172만 명 정도의 노동력이 추가로 노동시장에 참여하게 된다.

2) 추가 노동력 활용 시 노동력 부족 추이

다음으로 추산한 여성 및 노인 노동력 추가 활용을 전제로 얻어진 노동 참가율을 앞서 추산한 노동력 수요 시나리오에 대입하여 그 부족분을 계산해보았다. 여기에서는 앞서 논의에서 타당성이 높게 나타난 시나리오 1과 시나리오 3을 사용하고자 한다. 노동력 수요에 대한 정의에 의하면 노동력 공급이 변함에 따라 노동력 수요도 함께 변화하여야 하지만 이 분석에서는 시나리오별 노동력

<그림 7> 추가 노동력 활용 시 노동력 부족의 추세(시나리오 1)



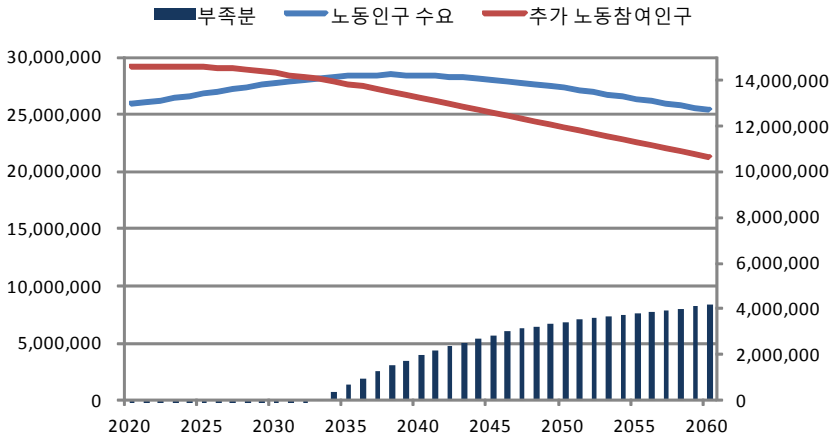
자료: 통계청(2012) 장래인구추계

수요는 그대로 활용하였다. 이는 추가 노동력 활용에 대한 추산이 노동력 부족을 얼마나 상쇄할 수 있는가를 알아보는 것이 이 연구의 주된 분석 목표이기 때문이다.

분석 결과는 여성 및 노인 노동력이 추가로 활용되더라도 인구구조의 변천에 따른 노동력의 부족을 충분히 상쇄하지는 못하는 것으로 나타났다(그림 7). 우선 경제규모 유지를 산정한 시나리오 1에 여성 및 노인 추가 활용노동력을 반영한 노동력 부족 추계에서는 노동력 부족 발생 시점이 2039년으로 18년가량 늦춰지는 것으로 나타났으며, 부족인력은 2040년 35만 명, 2050년 292만 명 그리고 2060년 560만 명으로 증가하는 것으로 나타났다. 이를 앞서 시나리오 1의 노동력 부족 추계 결과와 비교해보면, 여성 및 노인 노동력을 추가적으로 활용하게 될 경우 노동력 부족을 2040년에는 96% 정도 줄여주지만, 그 감소 효과는 2040년에는 87.1%, 2050년에는 37.0%, 그리고 2060년에는 19.6% 수준으로 빠르게 감소한다.

다음으로 비경제활동 인구 부양비 유지를 산정한 시나리오 3에 추가 활용 노동력을 대입한 결과를 살펴보면(그림 8), 여성 및 노인 노동력을 활용한다고 하더라도 2033년부터 약 6.5만 명 정도의 노동력 부족이 발생해, 그 부족분은 2040년에는 197만 명, 2050년에는 343만 명으로 빠르게 증가하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 추가 노동력 활용 시 노동력 공급을 그렇지 않은 앞서의

<그림 8> 추가 노동력 활용 시 노동력 부족의 추세(시나리오 3)



자료: 통계청(2012) 장래인구추계

추계와 비교해 볼 때, 약 5년 정도의 노동력 부족 발생 시점 지연과 노동력 부족을 2040년 54.5%, 2050년 33.3%, 그리고 2060년 24.6% 정도 줄여주는 효과만이 발생한다는 것을 의미한다.

V. 종합

저출산 및 고령화에 의한 인구구조의 변화는 사회경제적으로 많은 변화를 초래할 것으로 예견되며, 이러한 변화들이 낳게 될 사회 경제적 충격들을 줄이기 위한 정부의 정책적 대응 마련이 요구된다. 한 예로 봉가르츠(Bongaarts, 2004)는 네 가지 정책을 제안하는데, (1) 출산력 제고와 이민 수용의 확대를 포함하는 인구구조 고령화에 대한 대응(counteract), (2) 노동시장 참여의 확대, (3) 은퇴 연령의 연기, (4) 연금 지급금의 축소를 포함한다. 이들 정책적 제안들 중에서 앞의 세 가지 제안은 노동시장의 노동력 확보와 직접적으로 연관된 방안이라고 할 수 있으며, 이들 정책들은 외국인 인력, 여성인력, 노인인력의 활용으로 정책 대상을 정의할 수 있을 것이다. 물론 노동력 부족은 노동 생산성의 혁신이나 산업구조의 전환을 통해서도 일정 부분 완화될 수 있겠지만, 실제 노

동력의 공급확대나 이를 통한 가계 소득 충당 및 조세원 확보는 주로 이들 인력그룹의 활용도의 확대 정책을 통해서 이뤄지게 될 것이다.

한편, 외국인 인력 활용과 관련해서는 특별히 언급할 필요가 있다. 외국인 인력의 수용 방안은 이론적으로는 노동력 부족분 중에서 여성과 노인 인력의 확보를 통해서도 모자란 부족분을 충당하기 위해서 활용될 수 있다고 볼 수 있다 (외국인력 수입 = 전체 노동력 부족 - 추가 여성 노동력 - 추가 노인 노동력). 그러나 최근 우리사회를 돌아보면 노동연령대의 인구 비율이 상당히 높은 생산성이 높은 인구구조임에도 불구하고 외국인 노동력의 경제참여가 꾸준히 늘고 있는 실정이다. 이는 최근의 외국인력 유입이 인구구조의 고령화나 노동력의 부족에서 비롯되었다기보다는 노동시장 내 수급과 공급의 미스매칭에 기인한 바가 크다고 할 수 있다. 다시 말해 이 연구에서는 인구구조의 측면에서 전체 노동력의 부족을 예상하였지만, 실제 노동시장의 노동력 부족은 산업에 따라 불균등하게 나타나며, 산업에 따라서는 연구에서 제시한 추정 시기보다 빠르게 노동력 부족을 경험하게 될 것이다.

앞으로 노동시장의 인구구조는 젊은 노동력의 유입이 줄어들고, 노동시장 참여 노동력의 평균 나이가 상승하는 패턴을 나타낼 것으로 보인다. 이러한 추세는 저숙련 육체노동을 필요로 하는 낮은 임금 산업에서 노동력 부족을 더욱 심화시킬 것이며, 이러한 공백을 채우는 외국인 노동력은 더욱 늘어날 것이라고 예측할 수 있다(Lee, 2011).

우리사회 인구구조의 변천이 진행될수록 우리사회의 외국인 노동력에 대한 의존도는 더욱 높아지게 될 것이고, 그들이 취업하는 산업도 점차 고숙련, 고임금의 방향으로 확대될 것으로 예상된다. 이들에 대한 수요 확대는 고용허가제나 방문취업제로 대표되는 지금까지의 단기간 거주 임시 노동력에서 외국인 인력의 정주화를 요구하는 방향으로 발전될 것으로 보인다. 그러나 이들의 수용 확대 특히 정주화에 대한 문제는 우리사회에 미칠 파급 효과가 매우 크기 때문에 매우 조심스럽게 접근할 필요가 있으며, 우리사회의 산업별 노동력의 부족 현상 및 추세에 대한 세밀한 예측을 바탕으로 정책결정이 이루어져야 할 것이다.

이상의 분석에서는 인구추계 결과에서 제시하는 인구구조의 변화를 통해 노동력 공급 및 노동시장의 변화를 이론적으로 예측하였으며, 다음으로 장래의 노동공급과 노동수요를 시나리오별로 산정하여 그 차이를 구하는 방식으로 인구구조의 변천에 따른 노동력의 부족 현상을 전망하였다. 더욱 체계적인 정책 대응 방안을 논의하기 위해서는 이러한 이론적, 실증적 분석 결과들을 종합하

여 해석하는 것이 필요할 것이다.

이상의 논의들을 종합해보면 우선 2020년부터 2030년 사이의 노동력 수급에 있어서 커다란 변화가 예측된다는 점이 확인된다. 비록 비경제활동인구 대비 노동인구비를 유지한다는 가정(시나리오 3)에서는 노동력 부족이 2031년부터 발생하는 것으로 나오고 있다. 그러나 이 결과는 시나리오 1에서 제시한 산업 규모를 유지에 필요한 노동력 부족을 경험한 후에도, 시나리오 3과 같이 부양의 측면에서 추가적 노동력 부족이 나타날 것을 보여준다고 해석할 수 있다.

결론적으로 2020년에서 2030년 사이까지는 경제활동 참여도가 상대적으로 낮았던 여성, 노인 인력의 활용과 외국인 노동력 수급 확대를 위한 노동시장 정책 구조의 변화가 준비되어야 인구구조의 변화가 노동시장에 미치게 될 부정적 충격들을 어느 정도나마 완충시킬 수 있을 것으로 보인다. 그러나 노동력 부족은 노인이나 여성 노동력과 같은 숨겨져 있던 잠재 노동력을 적극적으로 활용한다고 하더라도 우리사회의 인구변천의 영향을 상쇄하기에는 그 효과가 매우 제한적이라는 사실 또한 확인된다.

VI. 결론(정책적 함의)

이 글에서는 우리사회 인구구조의 변동에 대한 장래 추계 결과를 바탕으로 우리사회가 경험하게 될 노동력의 부족을 추산해보았다. 이 연구에서 추산한 노동력 부족분이 그대로 미래에 반영될 것이라고 단언하기는 매우 힘들다. 그럼에도 불구하고 현재의 저출산 및 고령화의 경향이 극적으로 바뀌지 않는 이상 우리사회는 앞으로 노동력의 심각한 부족현상을 경험하게 될 수밖에 없을 것이며, 산업에 따라서는 이미 노동력의 부족을 경험하고 있다. 우리주변에서 지금 발견되고 있는 노동력의 부족은 저임금 산업을 중심으로 취업기피에서 비롯된 노동력 공급과 수요의 미스매칭에 기인한 바가 크다. 그러나 이러한 소위 3D 업종의 노동력 부족 현상은 산업 전반의 평균 임금 상승이나 고용 여건의 열악함이 직접적 원인이라는 하겠지만, 그 이면에는 노동 인구의 학력 수준 향상과 젊은 노동력 공급 부족이라는 인구학적 측면의 영향 역시 반영되어 있다고 볼 수 있다.

앞으로 인구구조의 변천이 진행될수록 산업 현장에서의 노동력 부족과 부양해야 할 노인인구의 증가는 불가피할 것으로 여겨진다. 앞서 언급했듯이 부족

한 노동력의 상당 부분은 외국인 인력으로 충당될 수 있겠지만, 정부의 입장에서는 현재 활용되고 있지 않은 여성 및 노인 노동력을 우선적으로 최대한 활용할 수 있는 정책을 펼치게 될 것이다. 이렇게 인구구조의 변천에 대응한 노동력 활용 정책의 실행에 있어서 정부 및 우리사회가 유념해야 할 몇 가지 사항들이 있다.

첫째, 노동력 활용도를 높이려는 정책이 우리 사회의 고령화 및 노동력 부족이 미치게 될 부정적 영향에 대한 완화 대책이 될 수는 있어도 완전한 해결책이 될 수는 없다는 점이다. 이러한 한계는 국내의 노동시장 비활동 인구의 활용 정책과 외국인 인력 수용정책, 다시 말해 이민정책이 함께 상호 보완적으로 이뤄져야 한다는 점을 의미한다. 특히 고령화가 노동시장에 미치게 될 영향력이 시기에 따라 산업별로 다르게 나타나게 될 것이라는 점을 염두 해 볼 때, 외국인 이주 노동력 활용에서 그 수용 정도 및 대상을 장기적인 안목에서 체계적으로 기획하는 작업이 필요할 것이다. 이러한 장기적 계획은 앞으로 있을 수도 있는 예기치 못한 산업 및 인구구조의 변화에 대한 정책적 대응의 순발력을 높이는 데도 큰 도움이 될 수 있을 것이다.

둘째, 우리사회의 고령화 추세는 지역에 따라 큰 편차를 가지고 있으며, 이는 지역 단위의 대응에 있어서 지역의 산업적 인구적 특성에 맞는 정책이 실행되어야 한다는 점이다. 본문에서 밝힌 인구구조의 변천에 따른 노동력 부족에 대한 예측은 한국 전체 인구 수준의 인구전망을 나타냈기 때문에, 앞서 예측된 노동연령 감소 시기, 노인 및 전체 부양비의 증가, 연령구조의 변화 등 추정 수치들을 지역에 그대로 반영할 수는 없다. 앞으로 고령화 전개에 대한 연구는 지역 수준에도 주목하며, 더불어 지역화된 노동정책 및 외국인 정책을 적극 검토할 필요가 있을 것이다.

셋째, 여성과 노인의 노동력 활용도를 높이려는 정책은 단순한 노동력 확보 방안을 넘어서는 매우 정치적인 함의를 지닌다는 점이다. 이러한 정책들은 대부분 정책 자원과 일자리의 배분과도 연관되어 있으며, 따라서 이를 둘러싼 이해의 대립들은 사회적 갈등으로 발전할 가능성과도 연결될 수 있다. 이러한 갈등은 세대 간의 갈등, 양성간의 갈등, 내국인과 외국인 간의 인종적 갈등 등 다양한 형태로 확대될 수도 있으며, 이는 정책 입안과 관련하여 매우 정치적인 논쟁을 유발하게 될 것이다. 특히, 앞으로 고령사회의 노인인구가 지금의 노인들에 비해 학력수준이 매우 높을 것이라는 점, 그들이 갖게 될 정치적 권리의식도 지금의 노인들 보다는 훨씬 더 적극적일 것이라는 점, 또한 많은 인구수를 바탕으로 더 많은 정치적 영향력을 행사할 가능성이 높다는 점 등을 고려한

다면(Pampel and Peters, 1995) 앞으로의 정치적 논쟁 구조는 지금의 그것과는 상당히 다른 모습을 나타낼 것으로 예측할 수 있다. 그러므로 정책의 입안 및 실행 과정에서 있어서 정부와 사회는 이러한 정치적 파급 혹은 사회적 자원의 분배에 대해서도 면밀하게 살펴야 할 것이다.

넷째, 노동시장에 참여하고자 하는 노동력을 확대하려는 정책을 단순한 노동 정책만으로 접근하게 되면 예상하지 못한 문제들, 다시 말해 노동시장 참가율의 증가 자체만으로도 노동력 수급의 증가 이상의 다양한 사회적 결과들을 초래할 수 있다는 점이다. 예를 들어 여성의 경제활동 증가는 자칫 출산력의 저하를 더욱 가속화시킬 가능성도 있으며, 이는 중장기적으로는 고령화의 문제를 더욱 심각하게 만들 위험성마저 있다. 또한 노인 노동력의 활용은 개인이 가지고 있는 정보 및 자원, 과거 노동경력, 자녀들의 경제력, 가족 내에서 돌봄의 역할, 건강 상태 등 다양한 변인들의 차이에서 비롯된 노인집단 내 불평등의 문제를 더욱 심화시킬 수도 있다.

그러므로 고령사회의 노동정책은 노동시장 활용도를 높이려는 노력 이상으로 정책이 미칠 수 있는 직간접적 영향들에 대한 고려와 이에 대한 준비가 함께 병행되어야 한다. 이는 재교육 프로그램의 다양화, 가족의 육아, 노인복지 정책, 빈곤 문제 등 다양한 영역의 사회복지 서비스 및 제도적 뒷받침의 마련 속에서 가능할 것이며, 다른 영역의 정책 및 연구와 고령사회의 노동정책이 긴밀히 협조되어야 한다는 것을 보여준다. 더불어 노동활용도를 높이려는 정책적 노력이 단기적 고용창출 정책이 아닌 장기적 안목에서 구조적 접근을 통해서 이뤄져야 할 것이며, 사회적 인식의 차원에서 사회적 합의를 이끌어 내는 것이 필수적이라는 것을 동시에 의미하기도 한다.

또 한 가지 유념하여야 할 중요한 사실은 이 연구에서는 인구구조의 변천으로 인한 노동력 부족을 보여주면서 간접적으로 이주자 활용의 필요성을 보여주고 있다. 그러나 노동력 부족의 추계값이 앞으로 국내에 들어올 외국인의 수를 의미하지 않으며, 더욱이 이 수치들만큼 외국인들을 수용하여야 한다는 것을 의미하는 것은 절대로 아니다. 인구가 갖는 함의와 사회적 영향력은 단순히 수의 차이로 상정될 수 있는 것이 아닐 뿐 아니라, 인구는 노동력 이상의 의미를 갖기 때문이다. 이주인구의 도입은 단기적으로는 노동력 활용의 방안이 될 수 있지만, 이들도 고령화되면서 앞으로 더욱 심각한 고령화의 문제를 초래할 수도 있다는 점 역시 기억해야만 한다.

우리사회 인구구조의 변천에 따른 인구구조의 고령화와 노동력 부족은 가까운 미래에 우리가 경험하게 될 피할 수 없는 현상이라고 할 수 있다. 물론 노

동시장에서 필요로 하는 노동력 수요의 크기나 경제활동에 참여하게 될 노동력의 공급 정도는 앞으로의 경제상황, 임금구조, 노동 및 이민 정책 그리고 인구 변천의 패턴 등 다양한 요인들에 의해 결정될 것이며, 현재 추계된 장래 인구 구조에 근거하여 추정된 노동력 부족의 추산은 많은 한계를 가질 수밖에 없다. 따라서 이 연구에서 제시된 결과들은 다른 변인들을 고려하는 방향에서 추가적으로 보완될 필요가 있으며, 또한 인구구조의 변화 추세 및 노동시장의 변화에 따라 계속적으로 조정되어야 할 것이다. 이와 함께 더 나은 정책결정을 위해서 정부 및 지역 자치단체의 장기적 대책 마련 노력과 다양한 영역의 학술적 연구 성과가 유기적으로 결합하기 위한 여건 마련도 중요한 과제가 될 것이다.

〈참고문헌〉

- 구성열·박종대 (2007) “한·중·일 3국의 고령화와 인구정책” 《한국인구학》 30(3): 1-31.
- 김용하 (2001) “인구고령화에 대비한 노령소득보장체계의 재편 방안” 《한국인구학》 24(1): 149-182.
- 김태현 (2010) “우리나라 인구전개에서 베이비붐 세대의 의미” 《연금포럼》 37: 4-11.
- 나일주·임찬영·박소화 (2008) “한국 베이비붐 세대의 은퇴 대비를 위한 정책 방향: 국가인적자원개발 측면에서” 《노인복지연구》 42: 151-174.
- 류덕현 (2008) “출산율 및 여성고용 제고 정책이 성장잠재력에 미치는 영향” 《한국인구학》 31(1): 31-58.
- 안주엽 (2002) 《중장기 인력수급 전망: 2002-2010》 한국노동연구원 정책보고서.
- _____ (2005) 《중장기 인력수급 전망: 2005-2020》 한국노동연구원 정책보고서.
- 엄동욱 (2008) “인구 고령화와 임금구조” 《한국인구학》 31(1): 79-101.
- 우석진·이운수 (2011) “한국 베이비 부머의 주관적 기대와 자산축적” 《월간 노동리뷰》 2011년 2월호: 10-21.
- 이삼식·변용찬·김동화·김형석 (2004) 《인구고령화의 전개와 인구대책》 경제사회연구회 소관 고령화대비 협동 연구 시리즈 04-02.

- 주무현·강민정·박세정 (2008) 《중장기 인력수급전망 (2006-2016)》 한국고용정보원.
- 최강식 (2000) “21세기 노동력 수급전망” 《한국인구학》 23(2): 113-141.
- 한경혜·최현자·은기수·이정화·주소현·김주현 (2011) 《한국 베이비부머들의 삶의 지평》 서울대학교 노화 고령 사회연구소.
- Bongaarts, J. (2004) “Population and Aging and the Rising Cost of Public Pensions” *Population and Development Review* 30(1): 1-23.
- Denton, F.T. and B.G. Spencer (2009) “Population Aging, Older Workers, and Canada’s Labour Force” SEDAP Research Paper No. 256.
- Elis, V. (2008) “The Impact of the Ageing Society on Regional Economies” in F. Coulmas, H. Conrad, A. Schad-Seifert and G. Vogt. (ed.) *The Demographic Challenge: a Handbook about Japan* Leiden: Brill: 861-878
- Keely, C. B. (2002) “Replacement Migration: The Wave of the Future?” *International Migration* 39(6): 103-110.
- Lee, S. (2011) “Trends and Projection of Population Changes in East Asia: Population Ageing and Migration Flows in South Korea and Japan” in A. Marquina (ed.) *Perspectives on Migration Flows in Asia and Europe*, Asia-Europe Foundation.
- Mason, A. (2005) “Demographic Transition and Demographic Dividends in Developed and Developing Countries” A paper presented at the UN experts group meeting on social changes and economic implications of changing population age structure, Mexico City, August-September.
- Pampel, Fred C. and H. Elizabeth Peters (1995) “The Easterlin Effect” *Annual Review of Sociology* 21: 163-94.
- Ross, J. (2004) “Understanding the Demographic Dividend” *Research Report of Policy Project*, Washington.
- OECD http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LFS_D
- UN Population Division. (2000) *Replacement Migration* New York: United States.

Labor Force Shortage Projection and Policy Implications: Impact of Demographic Transition in Korea

Sang-lim Lee

In this study, labor force projections are made in order to examine the process and magnitude of labor shortage caused by population ageing in Korea. Starting from theoretical review and analysis of population projection data, this study presents that serious transitions of labor market are expected to begin between 2020 and 2030. This study shows even in case of encouraging higher labor participation, labor shortage cannot be offset but only delay and alleviate effects of population ageing. Finally, this study points out some important implications of labor policy including sensitive social and political issues which should be considered.

**Key Words: Population Ageing, Labor Force Projection, Labor Shortage,
Utilizing Female and Older Labor, Migrant Labor**