

고령화 사회를 대비하는 싱가포르의 정책 대응

지난 3월, 싱가포르 노동부(Ministry of Manpower)는 65~69세 싱가포르인의 40%가 여전히 경제 활동에 참여하고 있다고 발표했다.

더불어 노동부는 현재 퇴직인구의 경제활동 참여율이 2006년 24%에 비해 증가한 수치이며, 정부의 정책, 치열한 취업 시장, 기대 수명의 증가가 그 배경에 있다고 전했다.

위와 관련하여, 싱가포르 경영대학교 김성훈 조교수에게 고령화 사회를 대비하는 싱가포르의 정책 대응에 대한 인터뷰를 진행했다.



싱가포르 경영대학교
김성훈 조교수

Q1. 현재 싱가포르의 고령화 추세는 어떠한가?

▲ 싱가포르는 1965년 독립 이후 65세 노령 인구가 지속해서 증가해 왔다. UN 자료에 따르면, 1965년에 전체 인구 중 불과 2.5%를 차지했던 노령 인구가 낮은 출산율과 증가하는 기대 수명으로 인해 2050년에는 싱가포르 인구 절반을 차지할 것으로 예상된다.

즉, 일본(70%), 한국(61%)에 이어서 세계에서 세 번째로 고령화 비율이 높은 국가가 되는 것이다. 2015년 기준 싱가포르의 출생 시 기대 수명은 남성 80.4세, 여성 84.9세인 것으로 나타났다. 급증하는 고령화로 인해 현재 은퇴 인구 1인당 7명의 노동자가 있지만, 약 40년 후에는 은퇴인구 1인당 1명 미만의 노동자가 있을 것으로 예상된다.

Q2. 고령화 사회에 대비하기 위해 싱가포르 정부는 어떠한 대응책을 펴고 있는가?

▲ 싱가포르 정부도 인구 고령화로 인해 발생하는 노동력 부족, 그리고 그로 인한 국가 경제의 활력 감소 및 생산성 저하, 의료비 급증 문제를 충분히 고민하고 있으며, 고령화 사회를 대비하기 위한 여러 가지 준비를 하고 있다.

첫 번째로, 싱가포르 정부는 노사정 3자 협의체를 구성하여 법정 정년 퇴직 연령을 상승시키고 있다. 장기적으로 70세로 정년퇴직 연령을 조정하여 노동자의 은퇴 시점을 늦추고, 이로 인해 노동력 및 조세 기반의 감소를 피하고자 한다.

두 번째로, 최근 여론조사에 따르면 싱가포르인들의 가장 큰 고민이 지나친 의료비의 지출 위험이 크다고 조사된 바 있다. 이에 따라 정부는 최근 2~3년간 고령자의 의료비 경감 정책을 강화함으로써 특정 연령 이상의 시민들에게 의료 보험비 할인, 본인부담금 할인, 그리고 의료비 바우처 지급 등의 방식으로 노인들의 의료비 지출 위험을 줄이고 있다.

세 번째로, 주택정책과 관련하여 3세대 이상이 함께 거주하는 확대가족용 공공주택을 할인된 가격에 공급하는 정책을 통해 고령화로 인한 충격을 흡수하려는 시도를 하고 있다.

이는 고령화 문제가 경제문제뿐만 아니라 독거로 인한 노인들의 정신건강에도 문제가 발생할 수 있기 때문에 단지 노동정책과 의료정책만으로 고령화 사회를 대비하려는 것이 아닌 정부의 노력을 보여주고 있는 것이다.

Q3. 싱가포르 정부의 고령화 관련 정책 중 가장 현실적이며 유용하다고 판단되는 것은 무엇인가?

▲ 개인적으로 가장 현실적이며 유용하다고 판단되는 정부의 정책은 퇴직연령을 조정하는 것이다. 최근 싱가포르 노동부의 통계를 보면, 2013~2014년 기준으로 법정 정년퇴직 연령인 62세 이후 고용주로부터 재고용 제안을 받는 비율이 99%에 달하는 것으로 조사됐다.

이러한 이유는 싱가포르 정부가 노사정 3자 협의체를 통해서 합의한 내용을 바탕으로, 고용주가 정년퇴직 연령에 다다른 노동자에게 65세까지 재고용을 의무화하기 때문이다. 지난 10년간 60세에서 64세 사이의 싱가포르 국민의 노동참여율 통계를 보면 거의 20% 이상 증가한 것을 알 수가 있다.

물론 이렇게 강력한 노동수요 개입정책은 고령 인구의 노동참여율을 높이는데 기여하지만, 기업의 수익에 악영향을 미칠 수 있다는 반론의 여지가 있다. 그럼에도 불구하고 필자가 이러한 정책이 현실적으로 유용하다고 판단하는 이유는 법률 내용에 반발하기보다는 법률이 집행되기 이전부터 대부분의 싱가포르 고용주들이 자발적으로 자체 정년퇴직 연령을 노사정 3자 협의체의 결론에 따라 조정하는 것을 보면서, 노동수요 강제조정으로 인한 효율성의 왜곡이 그렇게 크지 않을 것으로 판단했기 때문이다.

Q4. 반대로, 싱가포르의 고령화 관련 정책 중 미흡하거나 실현 불가능하다고 판단되는 것이 있는가? 있다면 어떠한 정책이고, 그렇게 생각하는 이유는 무엇인가?

▲ 싱가포르 고령화 관련 정책 중 가장 실현하기가 어려운 것은 출산율 제고 정책이라고 생각한다. 이민 문제를 논외로 두었을 때, 인구 구조의 고령화는 기대 수명 증가와 저출산으로 인해 발생한다. 따라서 싱가포르 정부는 출산율을 높이기 위해 출산장려금을 지속적으로 높이고, 남성의 출산 및 육아 휴직을 점진적으로 늘리는 등의 지속적인 정책적 노력을 펼치고 있다.

그러나 싱가포르의 출산율은 2012년 기준으로 한국보다 더 낮은 여성 1인당 1.29명(한국은 1.30명)이었고, 그 후로 지속적으로 감소하고 있다. 출산율이라는 것은 경제적인 혜택이 다소 증가한다고 해서 추세를 뒤집기가 쉽지 않고, 여성의 교육 수준과 사회 진출이 활발해지면서 혼인을 자체가 감소하고 있기 때문에, 장기적인 안목에서 전 사회적인 인식의 제고와 과감한 정책지원 등이 없다면, 점진적인 출산 관련 복지 혜택 증가 수준의 정책만으로는 고령화에 대한 대응책으로서의 출산율 증가를 이루기 어려울 것으로 예상된다.

Q5. 고령화 사회에 진입한 싱가포르의 사회적 분위기는 어떠한가?

▲ 싱가포르 정부, 학계, 언론, 기업 및 일반 시민 할 것 없이 누구나 인구 고령화 문제를 아주 심각하게 느끼고 있다. 외국인 경제학자로 대학에서 강의를 하는 필자의 입장에서 논하자면, 가령 일 년에도 몇 번 씩 인구 고령화 및 그와 관련한 노동 및 보건 정책에 관한 언론의 인터뷰 요청이 들어오는 것을 보면서 싱가포르의 고령화 문제가 사회적으로 많은 관심을 받고 있다는 것을 개인적으로 실감한다.

더욱이 2015년에는 싱가포르 경영대학교와 한국의 공영방송사인 KBS 격에 해당하는 Channel News Asia가 합동으로 싱가포르의 고령화 대비 특집 방송을 제작하기도 했다.

사회적으로도 노인 복지에 대한 싱가포르 국민의 요구가 점차 증가하고 있고, 야당에서도 노령 연금과 관련한 개선 요구를 주요 의제로 삼고 있는 등의 분위기를 보이고 있다. 따라서 싱가포르 정부에서도 최근 몇 년간 지속적으로 노인 복지와 관련한 대책을 쏟아내고 있는 실정이다. 학계 역시 마찬가지로 정부의 전폭적인 지원 하에 고령화에 관한 연구가 활발하게 진행되고 있다.

Q6. 고령화로 인해 발생하는 사회·경제적인 문제점은 없는가?

▲ 현재 싱가포르에서는 인구 고령화가 빠르게 진행되고 있기는 하지만, 아직까지 고령화 단계가 심화되지 않았기 때문에 표면적으로 사회·경제적인 문제가 크게 드러나고 있지는 않다. 그러나 조만간 인구 고령화로 인해 노동 공급이 줄어들게 되면 감소한 노동력을 어떻게 상쇄할 것인지가 큰 문제로 떠오르게 될 것이다.

가장 손쉬운 방법은 이민을 통해 외국인 노동력을 수용하는 것인데, 싱가포르 국민들, 특히 싱가포르의 저 숙련 노동자들의 반발이 크기 때문에 정부가 쉽게 시도할 수 있는 정책이 아니다.

이민자 수용을 대폭 확대하지 않고서 생산요소로서의 노동력 감소를 피하기 위해서는 각 노동자의 노동 생산성을 향상시켜야 한다. 그러나 노동 생산성이라는 것이 단기간에 쉽게 증가할 수 있는 성질의 것이 전혀 아니다.

더욱이 싱가포르 정부가 현재 추진 중인 노동 시장에 이미 진입을 시작한 중년의 노동자들을 대상으로 한 재교육은 많은 노동경제학자의 실증 연구를 통해 투입 비용 대비 효과가 제한적이라는 결론에 도달했다.

노동 생산성의 증가 외에도 경제학에서 흔히 총 요소 생산성이라고 일컫는 부패방지, 시스템 개선, 기술 혁신 등을 통해 경제 전반의 체질 개선을 통해 고령화 문제를 어느 정도 해소할 수 있다.

그러나 이 역시 단기간에 쉽게 해결할 수 있는 문제가 아니고, 싱가포르의 이미 국가 경쟁력 측면에서 최상위 국가의 위치를 차지하고 있기 때문에 총 요소 생산성의 증가를 꾀하기도 쉽지 않다.

따라서 싱가포르 정부는 현실적인 대안으로서 이민확대정책이라는 카드를 쥐고 고민하게 될 것이다. 그러나 이 정책이 언제, 얼마나 이민자를 확대 수용할 것인지를 여부에 대해 국민 여론을 통합하고 설득하는 것이 싱가포르 정부의 주요 과제가 될 것이다.

*편집자 주 : 총 요소 생산성이란, 노동, 자본 등 다양한 생산요소들에 의해서 산출되는 가치를 측정하는 개념으로 경제적 기술 수준을 나타내는 지표 또는 생산 효율성의 수치를 말한다. (시사경제용어사전, 기획재정부, 2010.11., 대한민국 정부)

Q7. 싱가포르 내 노인 복지와 관련한 상황은 어떠합니까?

▲ 싱가포르는 한국보다 1인당 국민소득이 2배 이상 높은 최상위 소득 국가 중 하나이다. 그러나 복지 측면에서는 전통적으로 다른 선진국들과 달리 저부담·저복지 국가라고 할 수 있다. 연금, 의료보험, 공공부조 등의 측면에서 한국이 싱가포르보다 오히려 더 많은 혜택을 국민에게 제공하고 있다.

예를 들어, 2015년까지만 해도 만 80세가 넘으면 공공의료보험 가입이 불가능했고, 비중증질환 같은 경우는 대부분 본인 부담으로 지출해야 했다. 또한 중증장애가 발생할 경우 의료비 지출에 대한 불안감이 크다. 싱가포르에도 한국과 같은 공공 장기요양보험이 있기는 하지만, 혜택이 현저하게 떨어지고 수급 기간도 최대 5년 월 수급액 월 26만 원 수준의 소액이기 때문이다.

국민소득이 증가하고 고령화가 진행되면서 노인 복지에 대한 국민들의 요구가 증가하자 싱가포르 정부도 최근 몇 년간 새로운 노인복지정책을 계속 발표하고 있다. 그러나 필자는 복지정책이 확대됨으로써 정부의 지출 역시 증가하게 될 것으로 예상하는바, 싱가포르는 저부담·저복지 사회에서 중부담·중복지 사회로 이동할 것으로 예상된다.

작성일: 2016.05.19.