

ADB 「이주 또는 침체: 오늘날 한국과 내일의 세계의 고령화와 경제 성장」 주요 내용 및 시사점

- Migration or Stagnation: Aging and Economic Growth in the Republic of
Korea Today, the World Tomorrow -

2026년 10월 15일

ADB 「이주 또는 침체: 오늘날 한국과 내일의 세계의 고령화와 경제 성장」¹⁾

주요 내용 및 시사점

- Migration or Stagnation: Aging and Economic Growth in the Republic of Korea Today, the World Tomorrow -

2026. 10 15.(목) 사회정책실장 장 경 수

- 고령 인구의 비중이 이미 아동·청소년 인구를 넘어선 한국은 인구구조가 성장의 동력에서 부담으로 바뀌고 있으나, 이민을 제외한 기존 대응 논의는 성장 손실을 상쇄할 수 있다는 정량적 근거가 부족한 상황
 - 가능한 정책 수단을 동일한 기준으로 비교해 실효성이 큰 경로부터 가려내는 접근이 시급
- 시뮬레이션에 따르면 자본·기술·교육·고령층 고용·출산 정책은 고령화의 영향을 상쇄하기 어려운 반면, 임시·고용 기반 이민 근로자를 점진 확대하면 성장 손실의 상당 부분을 메울 수 있어, 정책의 초점을 '이민 여부'에서 '속도와 방식의 설계'로 옮길 필요가 있음
 - 향후 내국인의 일자리와 임금을 보호하면서 외국인력을 계획적으로 확보하는 '질서 있는 외국인력 활용 로드맵'을 수립하고, 고령층 노후소득보장, 여성 고용 장벽 완화, 출산지원 정책의 재설계를 병행하는 종합 대응을 정책과제로 검토할 필요가 있음

1. 연구 배경 및 목적

- 한국 경제의 한강의 기적은 고도성장기 젊은 인구가 빠르게 늘면서 일하는 사람은 많아지고 부양해야 할 아동은 줄어드는 국면이 오랫동안 이어졌기 때문
- 그러나 이후 급격한 저출산고령화가 오히려 성장률을 깎아내리는 국면에 들어섰다고 진단
 - 2019년부터 근로연령(18~64세) 인구 1명당 부양해야 하는 65세 이상 인구의 비중(고령 부양비)이 아동·청소년(0~17세) 부양비를 처음 넘어선 상황(통계청 인구추계 기반)
- 이러한 전환의 주된 원인이 '급속한 고령화'라는 점에는 학계 의견이 일치
 - 같은 현상은 일본에서 이미 나타났고, 다른 선진국들도 한국의 뒤를 따를 것으로 예상
- 논문이 던지는 질문은 “고령화로 줄어드는 성장을 무엇으로 메울 수 있는가”임
 - 이를 위해 자본축적, AI 도입, 고령층 고용, 교육, 출산장려, 이민이라는 여섯 가지 경로를 하나의 계산 틀에 넣고 상쇄 가능한 크기를 직접 비교

1) Asian Development Bank(2026), *Migration or Stagnation: Aging and Economic Growth in the Republic of Korea Today, the World Tomorrow*, Asian Development Review 2026 43:03, 1-39. (<https://doi.org/10.1142/S0116110526500113>)

- 저자는 여러 정책 수단을 단일한 정량 틀에서 비교했다는 점을 논문의 기여로 꼽음
- 이에 본 보고서는 ADB(Asian Development Bank) 연구 논문의 핵심 내용과 시뮬레이션 데이터를 정리·분석하여 정책적 시사점을 도출하고, 향후 추진해야 할 핵심 정책과제를 제시하고자 함

2. 주요 내용

□ 분석 틀: 고령화 영향을 따로 떼어 계산하는 ‘성장 분해(Growth Decomposition)’

- 콥-더글러스 생산함수 모델을 사용해 1인당 소득성장률을 다섯 가지 요인(인구구조 효과, 자본, TFP(총요소생산성), 고용, 인적자본)으로 나누어 ‘성장 분해’를 분석
 - 이를 통해 고령화가 성장률을 얼마나 깎는지를 다른 요인과 분리해서 계산

[표 1] 성장 분해의 다섯 가지 요인

요인	내용
인구구조 (고령화) 효과	일하지 않는 연령층의 비중이 커지면 그만큼 1인당 소득성장률이 낮아지는 효과 (이 논문에서 상쇄하려는 대상)
자본	기계·설비·건물 등 자본 스톡이 늘어나면서 생기는 성장 효과
TFP (총요소생산성)	같은 자본과 노동으로 더 많이 생산하게 만드는 기술·효율의 개선 (AI 도입의 효과가 이 항목에 해당)
고용	근로연령 인구 중 실제 취업한 사람의 비율이 변하면서 생기는 효과 (고령층·여성의 고용 확대가 여기에 속함)
인적자본	평균 교육 연수가 늘어 노동자의 숙련도가 높아지는 효과

- 따라서 고령화의 영향을 상쇄하는 방법은 두 갈래
 - 하나는 고령화 외 네 가지 요인(자본·TFP·고용·교육)을 지금보다 빠르게 키우는 것이고, 다른 하나는 출산이나 이민으로 인구구조 자체를 바꾸는 것
 - 논문은 이 다섯 가지 정책 경로가 각각 필요한 만큼 증가할 수 있는지를 하나씩 점검

□ 인구구조 효과의 크기: 과거 +0.41%p, 향후 -0.44%p

- 고령화는 시기에 따라 성장에 정반대로 작용
 - 1966~2019년에는 젊은 인구가 일할 나이로 진입하며 부양 부담이 줄어 연평균 1인당

성장률을 +0.41%p 끌어올렸음

- 반면 2020~2072년에는 고령 인구가 늘어 연평균 -0.44%p로 작용할 것으로 추정
- 논문은 고성장기(인구 보너스 시기)와 비교하면 고령화가 앞으로 매년 성장률을 0.85%p씩 더 깎는 셈이라고 설명(+0.41%p에서 -0.44%p로의 격차)

○ 이 변화가 얼마나 빠르지는 부양비 추이에서도 드러남

- 아동·청소년 부양비가 급격히 줄어든 직후 곧바로 고령 부양비가 가파르게 올라 두 곡선이 교차하는 모습이며, 논문은 ‘전례 없는 속도’라고 표현

□ 정체를 상쇄하는 다섯 가지 정책 경로의 평가(이민 제외)

[표 2] 이민 외 다섯 가지 정책 경로 평가

경로	최선의 전망	상쇄에 필요한 수준	논문의 판단
1. 자본 투자	한국은행·OECD·PwC 등 여러 기관이 투자 증가세의 둔화를 전망	2040년대 전망치가 약 2배는 되어야 상쇄를 시작할 수 있음	상쇄 곤란
2. 기술 변화 (AI·TFP)	한국 대상 IMF 추정은 연 0.1~0.3%p, 논문 종합 판단은 0.2~0.4%p	연 약 1%p 추가 성장이 필요	고령화 충격의 절반에도 미달
3. 교육	학력 상승은 상한이 있어 증가세가 계속 둔화될 전망	현 전망이 약 10배 과소추정되어야 상쇄 가능	상쇄 곤란
4. 고령층 고용	65세 이상 고용률 40.7%로 OECD 최고 수준(ILO 2025)	2배로 가속해도 약 10년간 일부만 상쇄	한계 뚜렷, 복지 쟁점 수반
5. 출산 장려	합계출산율 0.72 이하, 베이비보너스 효과는 +0.03	현금 지원의 효과가 미미	단기 상쇄 불가

□ 왜 ‘임시·고용 기반 이민’인가?

- 다섯 가지 정책 경로가 모두 한계에 부딪히면 남은 수단은 이민을 포함한 인구구조 자체에 작용하는 방법뿐
- 논문이 주목하는 것은 영주 이민이 아니라 ‘임시·고용기반 이민’임
 - 영주 이민자도 시간이 지나면 나이가 들어 고령 인구가 되므로 고령화에 미치는 영향이 불분명함
 - 반면 ‘임시 근로 이민자’는 근로연령의 취업 인구만 늘리고 부양해야 할 인구는 늘리지 않으므로 인구구조에 직접 작용

□ 한국의 임시 외국인 근로자 현황

- 한국은 과거 이민을 엄격히 제한한 나라였으나 2000년대 초에 정책이 크게 변화
 - 1987년 정치적 자유화 이후 인건비가 오르자 중소기업들이 ‘연수생’ 비자(D-3)를 사실상 외국인 근로자 제도로 활용하기 시작
 - 2003년에는 이를 대체하는 공식적인 저숙련 임시 근로 비자 제도인 고용허가제(EPS) 도입
 - 그 뒤 고숙련 임시 비자(E-1~E-7)와 영주 가능 근로 비자(F-2, F-5, F-6)도 점차 증가
 - 별도로 해외 동포를 위한 비자(H-2, F-4)도 마련되었으나 주로 중국 조선족이 대상이었고 이들의 신규 유입은 줄어든 상태.
- 그 결과 2024년 기준 한국에는 취업이 가능한 비시민권자가 약 100만 명 체류, 전체 취업자 중 외국인 근로자 비중은 약 3% 수준
 - 논문은 EPS가 현재 정책으로 정해진 ‘상한(쿼터)에 묶여 있다는 점’을 짚으며, 이것이 확대를 가로막는 가장 직접적인 제약이라고 지적

□ 국제 비교로 본 확대의 규모와 속도

- 한국의 외국인 근로자 비중(3%)은 다른 나라와 비교하면 매우 낮은 수준
 - 논문에 따르면 외국인 근로자 비중은 (한국 대비) 미국은 약 3배, 말레이시아는 4~5배, 호주가 5~6배, 싱가포르가 16배 수준
 - 단, 싱가포르 통계에는 영주권자가 포함된다는 점에 유의
 - 이들은 모두 자국민에게 높은 경제적 기회를 제공하는 나라이며, 말레이시아처럼 저숙련 외국인 근로자 중심인 나라도 있고 호주처럼 다양한 숙련 수준을 받아들이는 나라도 있음
- 중요한 것은 속도
 - 말레이시아 경우 외국인 근로자 비중이 1982년 3%(지금의 한국 수준)에서 오늘날 13~14%로 높아지기까지 약 40년 소요
 - 논문은 이를 급격한 방향 전환이 아니라 ‘세대에 걸친 점진적 이행’이라고 표현

□ 임시 외국인 근로자 확대가 성장 손실을 얼마나 메우는가?

- 논문은 성장 분해 틀을 이용해 ‘고령화로 줄어드는 1인당 소득을 정확히 메우는 데 필요한 외국인 취업자 비중’을 계산
 - 외국인 근로자가 취업자 수를 1명씩 늘리되, 이들의 학력이 내국인보다 낮으면 숙련도 저하만큼 더 많은 인원이 필요하다고 가정

○ 시뮬레이션 결과는 다음과 같음

[표 3] 정채 상쇄 목표에 따른 임시 외국인 근로자 확대

목표 수준	확대 내용
완전 상쇄	- 외국인 근로자 비중이 2050년경 약 26%, 2070년경 약 36%까지 높아져야 함 - 현실적으로 달성하기 어려운 수준
약 50% 상쇄	- 말레이시아·호주 경로처럼 약 14%까지 40년에 걸쳐 높이면 향후 30년간 고령화로 인한 누적 성장 손실의 약 절반을 상쇄
약 25% 상쇄	- 미국형 경로(약 7~9%)만으로도 약 1/4을 상쇄
필요 규모	- 비중을 이렇게 높이는 데 필요한 순수입은 '연 약 10만 명'으로, 지역 전체의 노동 이동 규모에 비하면 작은 수준

3. 정책적 시사점

① 임시·고용 기반 이민은 '성장 방어선'의 핵심 축이나 유일한 해법은 아님

- 논문의 가장 큰 메시지는 고령화에 대응하는 정책 수단 중 어느 것도 단독으로는 충분하지 않지만, 임시·고용 기반 이민 확대는 가장 큰 상쇄 잠재력을 가진다는 것
 - 임시 외국인 근로자 확대와 AI 도입을 함께 추진하면 향후 30~40년간 고령화로 인한 성장 손실을 상당 부분 상쇄할 가능성이 있음
 - 반대로 임시 외국인 근로자 확대를 배제한 채 다른 수단에 의존하는 대응은 성장 정체를 사실상 받아들이는 선택이 될 우려가 있음
 - 따라서 정책 논의의 초점은 '임시·고용 기반 이민을 할 것인가'에서 '어떤 속도와 방식으로 설계할 것인가'로 옮겨질 필요가 있음

② 출산·고령층 고용·여성 고용 정책은 '폐기'가 아니라 '재설계'가 필요

- 논문에서 출산 장려와 고령층 고용의 효과가 미미하지만 이 정책들이 불필요하다는 뜻은 아님
 - 현금 지원 중심의 출산 정책은 효과가 작았다는 점이 반복 확인되었으므로, 경력단절·돌봄 부담·성별 임금 격차 등 출산을 가로막는 구조적 요인에 초점을 맞춘 접근이 필요
 - 낮은 출산율은 일시적 현상이 아니며 '광범위한 대응'이 필요
- 고령층 고용은 더 신중하게 볼 필요
 - 한국의 높은 노인 고용률은 상당 부분 노후소득이 부족하기 때문이므로, 고령층 고용

- 확대를 성장 정책으로만 접근하면 ‘일하지 않으면 생활이 어려운’ 상황을 고착시킬 수 있음
- 이는 연금·노인빈곤 의제와 직결되므로 보건복지 정책과 함께 복합적으로 설계해야 함

③ 관건은 속도·질서·사회통합

- 논문이 제시한 경로는 말레이시아처럼 약 40년에 걸친 점진적 확대를 전제로 하며, 총량과 속도를 조절하는 수단(EPS 쿼터)도 이미 정책 변수로 존재함
- 한국의 EPS는 외국인 근로자 선발·교육·송출국과의 협약 등에서 세계 어느 나라의 임시 근로자 제도에 못지않게 운영된다는 평가를 받고 있으며, 근로자 권리 보호도 아시아의 다른 나라보다 낫다는 평가가 있음
- 이는 임시 외국인 근로자 확대를 시도할 때 출발점이 나쁘지 않다는 점을 시사
- 국민 수용성은 ‘일하는 이웃’으로서는 높지만 시민권 부여에서는 낮음
- 이 간극을 고려하면 영주·시민권 확대보다 ‘임시·순환 중심의 설계’가 수용성과 더 잘 맞을 가능성이 있음
- 다만 근로자의 90%가 계속 체류를 희망한다는 조사 결과(통계청 2025)는 임시로 설계하더라도 정주 문제가 생길 수 있음을 시사하므로, 체류 기간과 정주 경로를 미리 설계해야 함

4. 정책 추진과제(안)

① 대응 프레임: ‘질서 있는 설계’로 성장 방어와 국민 보호를 함께 추구

- 이민 문제는 찬반 대립으로 흐르기 쉬우므로 프레임을 먼저 정해 둘 필요
- 논문의 결론을 활용하면 ‘성장 정체는 피할 수 없는 운명이 아니라 선택의 문제’라는 메시지를 앞세울 수 있음
- 동시에 ‘내국인의 일자리와 임금을 지키면서 부족한 인력을 임시·고용 기반 이민 근로자 확대를 통해 계획적으로 확보한다’는 점을 함께 강조해야 반발을 최소화할 수 있음
- 포지셔닝 측면에서 시민권·영주권 확대 논쟁과 ‘임시·순환 고용’ 논의를 분리해서 제시해야 함
- 국민 수용성이 두 사안에서 크게 다르기 때문에 각별한 주의 필요

② 정책과제 제안

① 인구구조 대응 종합 로드맵 수립

- 이민, 고령층·여성 고용, 출산, AI 도입을 각각 따로 추진하면 효과를 서로 비교하거나 조정하기 어려움

- 논문처럼 하나의 성장 틀에서 각 수단의 기여도를 비교하고, 5년 단위로 점검해 국회에 보고하는 범정부 중장기 계획을 제안 검토

② 고용허가제(EPS) 쿼터와 속도의 단계적 설계

- 논문은 EPS의 상한이 이민 확대의 가장 직접적인 제약이라고 지적
- 업종·지역별 수요를 반영해 쿼터를 탄력적 운영하고, 송출국을 다변화하는 방안 검토할 필요
- 논문은 인도·인도네시아·파키스탄 등에서 노동 공급이 앞으로도 늘어날 것으로 전망
- 확대 속도는 말레이시아처럼 수십 년에 걸친 점진적 경로를 참고

③ 낮은 모집비용과 노동권 보호 체계의 유지·강화

- 모집비용이 낮고 권리 보호 수준이 높다는 점은 한국 EPS의 비교우위로 평가됨
- 쿼터를 늘리면서 이 장점이 훼손되지 않도록 중개·고용 단계의 관리를 강화하는 것이 필요

④ 내국인 보호와 모니터링 장치

- 현재까지의 연구는 내국인 임금·고용에 대한 부정적 영향이 없다고 보지만, 이는 지금 규모에서의 결과임에 유의
- 업종·지역별로 임금과 고용 영향을 정기적으로 점검하는 체계와 내국인이 더 고도의 업무로 옮겨 갈 수 있도록 지원하는 직업훈련을 함께 마련할 필요

⑤ 사회통합과 정착 지원 체계

- 언어교육, 지방정부와의 역할 분담, 체류 관리 등을 포함한 통합 체계가 필요
- 체류 희망 비율이 90%라는 조사 결과를 감안해 체류 기간과 정주 경로를 어떻게 설계할 지도 함께 검토해야 함