

보건·복지 ISSUE & FOCUS

Korea Institute for Health
and Social Affairs

ISSN 2092-7117
제 242호 (2014-21) 발행일 : 2014. 05. 30

KIHASA 한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Affairs

사회보장에서의 세대 간 형평성 현황과 전망*

우리나라 사회보장에서의 세대 간 형평성은 부담과 혜택에 있어 현재의 구조를 유지하는 경우 현재세대와 100년 이후까지 계산해 본 미래세대까지는 여전히 모두 순혜택(순기여가 음)을 받고 있어 제로섬원칙을 적용하는 경우 이후의 미래세대가 이러한 불균형의 결과를 감당(순기여만 해야 함)해야 하는 문제가 발생

이러한 불균형 문제의 완화는 현재 상정되고 있는 인구변화정도로는 불가능함. 부담과 혜택에 대한 적극적이고 직접적인 개입이 효과적일 수 있음. 우리나라의 사회보장수준이 국제비교에서 아직 상대적으로 낮다는 점을 고려할 때 혜택보다는 부담을 높여 현실화하는 정책방향이 가능한 방안이라 생각됨



유근춘
사회재정연구센터 연구위원

1. 세대 간 형평성 문제와 그 중요성

- 세대 간 형평의 문제란 출생연도가 같은 코호트별(이를 세대로 정의함)로 일생에 걸쳐 사회보장을 위해 지출한 금액에서 사회보장에서 받은 혜택금액을 뺀 순기여가 세대 간에 크기와 부호에 있어 차이가 날 때 발생하는 것임
 - 어떤 세대의 전 생애에 걸친 순기여가 양수(+)이면 이 세대는 기여만을 한 세대이며, 그 크기가 클수록 기여한 정도의 크기가 커짐. 음수(-)인 경우는 반대의 경우로 혜택만 받은 경우이며 음수가 작을수록 혜택 받은 정도의 크기가 커짐
- 이러한 세대 간의 부담과 혜택 상 처지의 차이는 세대들이 부담이라는 의무와 혜택이라는 권리에 있어 차별적 대우를 받는 것이어서 기회의 균등이라는 정의의 관점에서 보아도 문제됨
 - 더욱이 불리한 처지에 있는 세대들은 사회보장제도 자체에 대해 부정적인 견해를 가지게 되어 세대 간 형평의 문제가 심각해지면 사회보장제도 자체의 존속이 문제가 될 수 있음
- 따라서 이러한 사회보장에서의 세대 간 형평성의 문제가 현재 얼마나 심각한지, 그리고 앞으로 어떻게 될지를 아는 것은 사회보장 정책의 방향을 설정함에 있어 중요한 사항임

* 본 원고는 '유근춘·황남희·김태은·김선희·김경민(2013). 사회보장 재원조달에서의 세대 간 형평성 제고방안 연구. 서울: 한국보건사회연구원'의 일부를 재구성 보완한 것임. 각각 사적이전자료, 공적이전자료, 조세자료를 구축한 황남희 박사, 김태은 연구원, 김선희 연구원에 감사드림. 그림과 표를 작성한 김태은 연구원에 감사드림.

2. 사회보장에서 세대 간 형평성 문제 발생의 조건 및 제로섬 원리

■ 사회보장 재정방식

- 사회보장제도의 재정방식에는 부과방식(pay-as-you-go)과 이와 대립하는 적립방식(funded system)이 있음
- 부과방식의 연금제도에는 세대 간의 소득이전(intergenerational transfer) 혹은 소득이전에 대한 세대 간의 계약(intergenerational contract for the transfer of income)의 요소가 존재
 - 부과방식으로 운영되는 연금보험에서는 현재의 근로연령에 있는 세대가 자신의 노후가 아닌 현재의 퇴직자들을 지원하기 위해 보험료를 냄. 따라서 연금제도가 시작될 때 이미 퇴직해 있는 세대들은 보험료를 전혀 내지 않아도 연금보험의 혜택을 받을 수 있음. 이는 다음 근로세대가 똑같이 현재의 근로세대에게 지원을 할 것이라는 묵시적 계약 때문에 가능함. 이렇게 조직된 사회적 제도를 세대 간 계약이라 부름
 - 즉 노년세대로 순이전이 존재하면 세대 간의 계약 요소가 존재함. 순이전의 크기는 제도마다 다를 수 있음. 연금이 가장 크고, 건강보험의 경우는 연금보다는 작음
- 세금으로 이루어지는 사회보장도 부과방식이라 볼 수 있고, 세대 간의 계약요소가 있음

■ 부과방식과 연령구조

- 정상인구(stationary population)는 물론 안정인구(stable population)¹⁾는 드문 경우 임. 현실에서는 출생률의 변화에 따라 연령구조가 변하고, 이는 부과방식으로 운영되는 사회보장제도에 영향을 미침
 - 안정인구: 인구 성장률 불변 → 연령 구성 불변 → 보험료 불변: 세대 간에 부담의 차이가 없으므로 세대 간 형평성 문제 발생 안함
 - 비안정 인구:
 - a. 인구 성장률 감소 → 노령인구 비율증가 → 보험료 인상: 뒤에 오는 세대일수록 부담가중
 - b. 인구 성장률 증가 → 노령인구 비율감소 → 보험료 인하: 뒤에 오는 세대일수록 부담경감

■ 사회보장에서 세대 간 형평성의 문제가 발생할 조건은 다음의 세 가지로 요약됨

- 첫째로 사회보장의 재정방식이 부과방식으로 운영됨
- 둘째로 사회보장의 연령별 수혜구조에 있어 고령층에는 순혜택(급여) 기여)이, 젊은 생산인구에서는 순기여(기여)급여)가 발생하여 세대 간 계약적 요소가 있어야 함
- 셋째로 출생률 혹은 출생수가 감소하는 경우 미래세대의 부담이 증가하고, 반대의 경우 미래세대의 부담이 감소함

■ 세대 간 제로섬 원칙:

- 세대 간 회계의 장기예산제약식은 항등식인 정의식이므로 정부의 지출이 항상 언젠가 누군가에 의해서는 지불되어야 한다는 자원제약적 의미를 가지고 있음

1) 일반적으로 관련되는 모든 변수들이 동일한 비율로 증가하는 상태를 균제상태(steady state)라 함. 이의 특수한 경우로 관련된 변수들이 일정한 상수로 계속되어 증가율이 영인 상태를 정상상태(stationary state)라 함. 앞의 균제상태에 해당하는 인구의 상태를 안정인구라 하고 연령구성이 변하지 않는 인구임. 정상상태에 대응하는 정상인구의 경우는 출생과 사망의 수가 각 연령별로 같도록 연령별 출생률과 사망률이 일정한 경우이고, 이 경우 연령구성이 변하지 않을 뿐만 아니라 각 연령별 인구수도 일정하게 됨. 즉, 인구성장률이 영으로 일정하게 됨.

- 예를 들어 현재세대의 순부담이 적정수준보다 낮아서 음수의 값을 가진 경우, 그 부족분은 미래세대의 순부담에 반영되어 미래세대 대표개인의 세대계정은 증가하게 됨(제로섬 원칙, zero sum principle)

3. 사회보장의 범위와 자료 및 확장된 세대 간 회계분석

- 본 연구에서 공적이전을 추정하기 위한 자료구축 범위는 크게 사회보험제도와 일반회계에 의한 사회 보장 관련 제도로 다음 표와 같이 설정하였음²⁾

〈표 1〉 공적이전 관련 사회보장 제도별 도입시점 및 데이터구축 현황

구분		제도도입 연도(보편적용)	데이터구축 연도	자료
사회보험	국민연금	1988(1999)	1989~	제도별 각 연도 통계연보
	공무원연금	1960	1984~	
	사학연금	1975	1982~	
	건강보험	1977(1989)	1985~	
	장기요양	2008	2008~	
	고용보험	1995(1998)	1998~	
	산재보험	1964(2000)	1964~	
일반회계 복지지출	국민기초생활보장제도	2000	2001~	
	기초노령연금	2008	2008~	
	보육료지원		1990	
	건강보험가입지원	1988	1990	
	노인장기요양보험 운영지원	2008	2008	
기타 복지부소관 일반지출	-	1990		

- 본 연구에서는 사회보장의 범위에 세대간회계의 공적이전과 함께 국민이전계정(National Transfer Account: NTA)의 방법에 따른 사적이전도 함께 다룸

○ 이는 우리나라에서 사적이전이 크고 교육 등 젊은 세대로의 이전이 우세하다는 의견이 있어, 주로 노년층의 이전이 주된 공적이전의 효과를 상쇄할 수 있는 가능성을 반영함

- 확장된 세대 간 회계

○ 사회보장에서의 세대 간 형평성의 현황과 전망은 기준연도(본 연구의 경우 2011년)를 중심으로 그 이전과 이후의 현재(1911~2011)와 미래의 세대(2012~2111) 별로 구해지는 최대생존기간(100세)을 전제로 한 전생애에 걸친 순기여를 그 척도로 하여 제시됨. 이는 기준년도 t 이후만을 다루는 세대 간 회계를 확장하여 관련세대의 전생애에 걸친 순기여를 계산하는 것임

- 본 연구의 자료

- 현세대와 미래세대공적이전의 경우 사회보장 운영자의 수입과 지출자료를 사용하여 연령별 자료를 구하였고, 필요한 경우 적절한 가정을 하여 추계를 하였음
- 조세의 경우 국세청 국세통계연보의 수납액자료를 사용하고, 기존 연구자료를 기반으로 연령별 자료를 추계하였음
- 사적이전의 경우 국민이전계정의 방법론에 따라 자료를 추계하였음
- 인구자료의 경우 통계청 장기인구추계를 사용하였고 필요한 경우 적절한 가정을 통하여 추계를 하였음

2) 국민연금의 경우 자료상 한계로 분석에서 제외하였음. 국민연금이 재정지출과 수입에서 차지하는 비율은 크지 않을 것으로 생각됨.

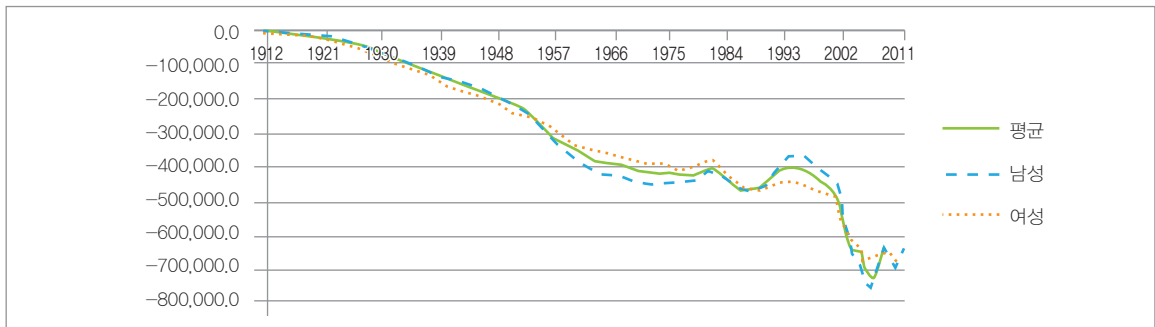
4. 사회보장에서의 세대 간 형평성 현황과 전망에 대한 분석

■ 세대 간 형평성 현황

- 공적이전의 순기여를 보면 현재세대 모두 음수임. 1911년대 세대에서는 절대값이 아주 작고 이후 2011년으로 올수록 절대값이 커지고 있음. 이는 과거세대에 공적이전제도가 거의 없었고 2011년으로 올수록 공적이전제도가 늘어난 점을 반영하고 있음
- 사적이전의 경우 남성에서 예외적으로 양수인 경우를 제외하고는 모두 음수임. 공적이전과 달리 과거세대에서 절대값이 크고, 현재로 올수록 절대값이 작아짐. 이는 사적이전의 크기가 줄어드는 현실의 경향을 반영하고 있음
- 전체 순기여는 공적이전과 사적이전의 합으로서 모두 음수임. 이는 현재세대가 혜택을 받는 세대이고 그 부담은 미래세대가 져야한다는 불균형을 나타내고 있음. 사적이전은 감소하고 공적이전은 증가하는 추세가 합하여 과거와 현재를 잇는 추세선이 완만해 졌지만 사적이전의 감소보다 공적이전의 증가가 더 커서 순기여는 여전히 음수임. 현재로 올수록 음수인 순기여의 절대값이 공적이전보다 작아지고 있음

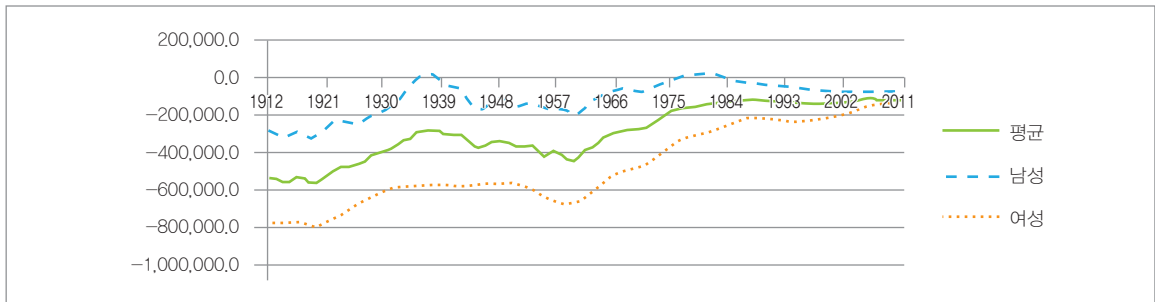
[그림 1] 공적이전 순기여: 현황

(단위: 천원/전생애)



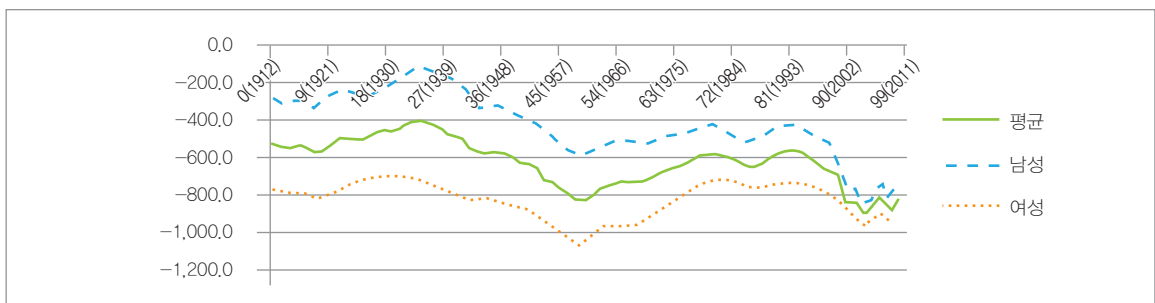
[그림 2] 사적이전 순기여: 현황

(단위: 천원/전생애)



[그림 3] 세대간이전 전체 순기여: 현황

(단위: 백만원/전생애)



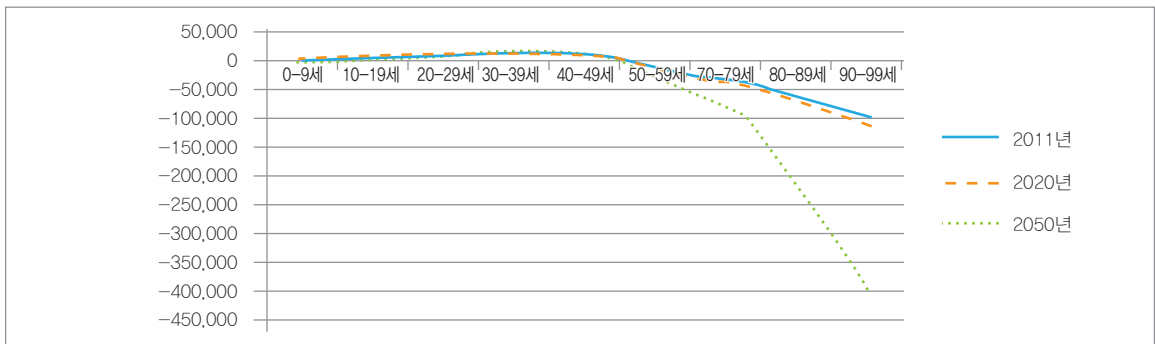
■ 전망과 관련된 추세의 검토

○ 먼저 공공부분을 보면 근로연령층인 20대에서 50대 초까지 순기여가 근소하게 양수가 되는 부분 이외에 유아청소년 방향은 거의 0에 가까운 음수에서 양수로 변화하는 반면, 고령층으로 갈수록 순기여가 음수로 작아지고, 미래로 갈수록 더욱 작아짐. 이는 우리나라의 사회보장지출구조가 노년층에 유리한 쪽으로 되어 있음을 제시하여, 세대 간 형평성의 문제가 더욱 커질 수 있음을 의미함

- 공공부분을 이루는 공적연금, 건강보험, 장기요양 모두에 있어 동일한 경향이 나타남

[그림 4] 연령별 순공공이전(2011, 2020, 2050): 2011년 기준 현재가치(할인률 3% 적용)

(단위: 천원/전생애)

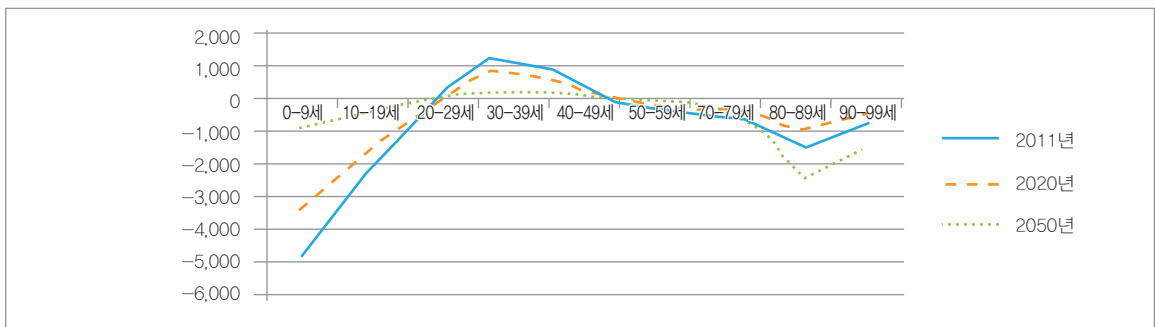


○ 미래의 연령별 사적순기여를 보면 20대 후반과 50대 초반 사이에서 양의 높은 순기여를 보이고 유아 청소년 쪽과 노년층 쪽은 음수여서 이들에게로의 소득이전이 발생함

- 그러나 사적순기여는 미래로 갈수록 근로연령층에서는 낮아지고, 수혜자인 유아청소년에서는 음수이지만 커지고 있음. 이는 사적이전이 줄어드는 사회현상을 반영하는 결과임
- 그러나 유아청소년 쪽의 이전은 크게 줄어들고, 노년층에 대한 이전은 줄어들다가 노년인구의 비중 증가를 반영하여 크게 늘고 있어, 세대 간 형평 문제의 발생을 심화시킬 가능성이 사적이전의 미래 변화방향에도 들어 있음

[그림 5] 연령별 순사적이전(2011, 2020, 2050): 2011년 기준 현재가치(할인률 3% 적용)

(단위: 천원/전생애)



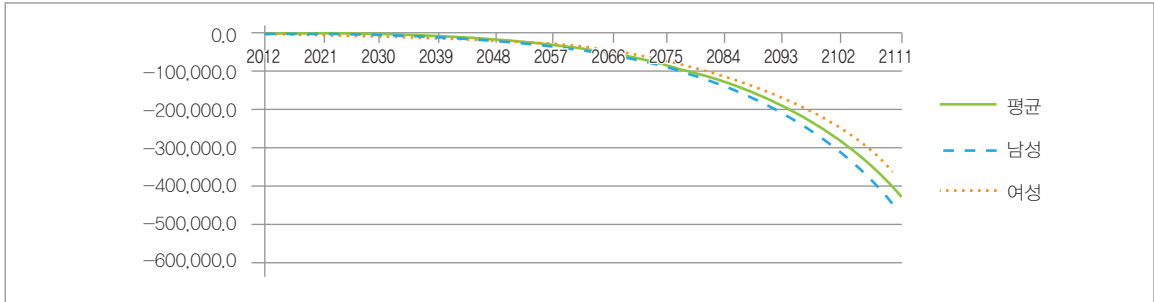
■ 세대 간 형평성 전망

○ 공적 순기여, 사적 순기여, 전체 순기여 모두 음수로서, 현황과 함께 재정적 지속가능성의 문제가 심각함을 제시함

- 제로섬원칙에 의하면 현세대와 2111년까지의 세대까지는 모두 순기여가 음이므로, 이후의 세대에서 이러한 부담을 모두 짊어져야 하는 문제가 발생함

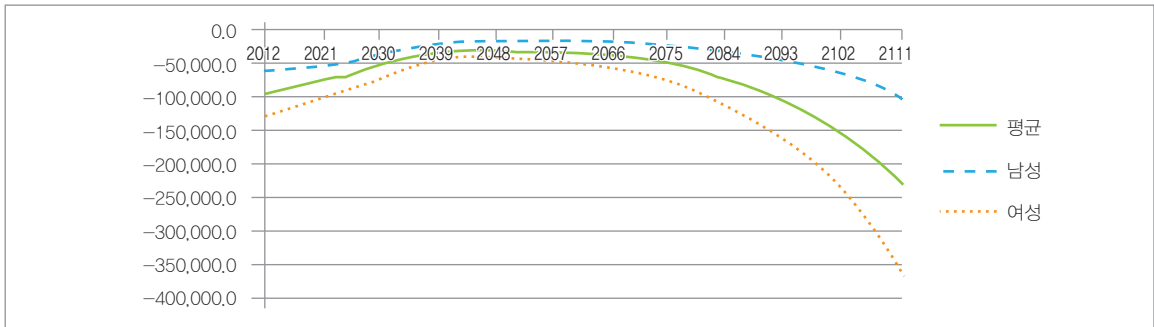
[그림 6] 공적이전 순기여: 전망(할인율 3%)

(단위: 천원/전생애)



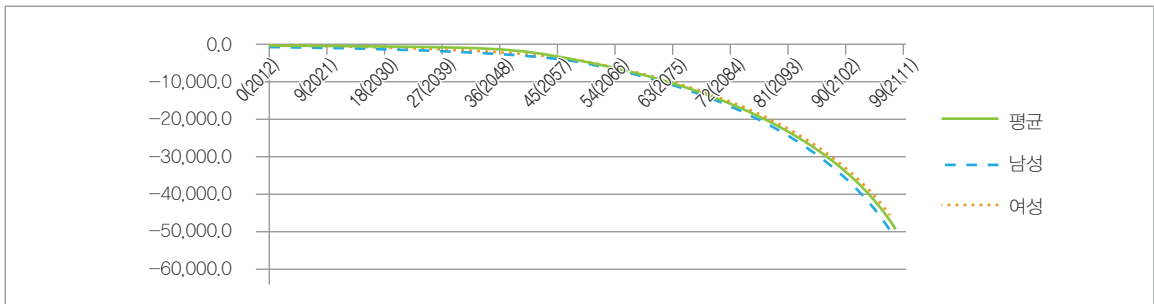
[그림 7] 사적이전 순기여: 전망(할인율 3%)

(단위: 천원/전생애)



[그림 8] 세대간이전 전체 순기여: 전망(할인율 3%)

(단위: 백만원/전생애)



■ 시나리오³⁾별 민감도 분석

○ 재정추계를 위한 정책시나리오는 다음 표와 같음

<표 2> 정책시나리오

구분	인구가정	복지지출 변동 반영 여부	사회보험료 조정 여부	조세부담률 조정 여부	
1	1	중위	미반영	미조정	미조정
	2	중위	반영(확대)	미조정	미조정
	3	중위	반영(확대)	조정(인상)	미조정
	4	중위	반영(확대)	미조정	33.6%까지 조정
	5	중위	반영(확대)	조정(인상)	32.22%까지 조정

3) 시나리오 상정 시 다음의 두 연구를 참고하였음. 안종범 · 전영준(2010), 세대 간 회계와 국민이전계정을 이용한 세대 간 국민부담의 적정화 연구, 서울: 한국개발연구원, 이기영(2012), 인구구조의 고령화와 세대간 소득이전, 재정학연구, 5(1), pp.135-162.

〈표 2〉 계속

구분	인구가정	복지지출 변동 반영 여부	사회보험료 조정 여부	조세부담률 조정 여부
2	1	고위	미반영	미조정
	2	저위	미반영	미조정
3	1	중위	반영(-15.8%)	조정(+15.8%)
	2	중위	반영(-17.8%)	조정(+17.8%)
	3	중위	반영(-23.3%)	조정(+23.3%)
	4	중위	반영(-50%)	조정(+50%)
	5	중위	반영(-70%)	조정(+70%)
	6	중위	반영(-80%)	조정(+80%)

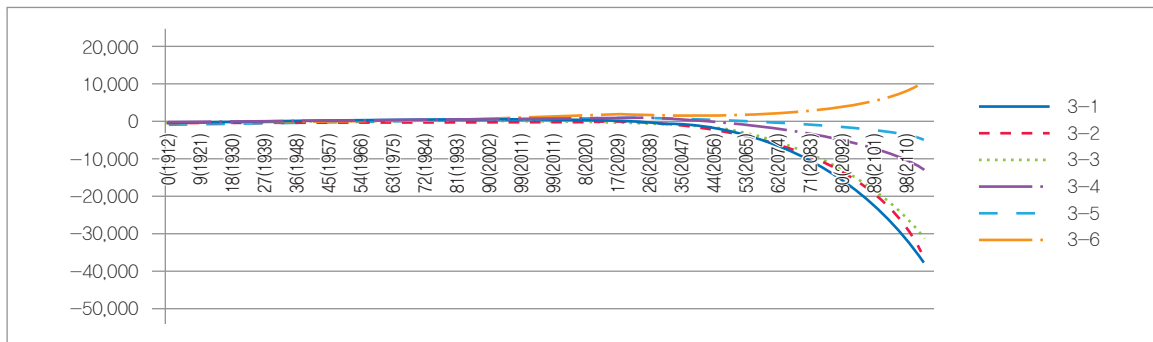
○ 기존의 복지지출, 사회보험료, 조세부담률에 대한 가정을 반영한 기본 시나리오 1과 인구가정을 고위와 저위로 변화시킨 시나리오 2는 전체 순기여가 음수인 경향을 변화시키지 못하였음

○ 따라서 지출축소와 부담증가를 통해 선제적인 구조조정을 가정하는 시나리오 3의 결과만을 제시함

- 기존의 이기영(2012)에 근거한 구조조정 시나리오(3의 1에서 3까지, 각각 15.8%, 17.8%, 23.3%의 조정 규모)는 음수가 되는 순기여의 방향을 전혀 돌리지 못하여 미래세대로 갈수록 순기여가 작아지는 커다란 불균형을 보이고 있음
- 따라서 비현실적이라도 이러한 불균형을 되돌릴 수 있는 충격적 조치가 어느 정도 일지를 찾아보았음. 50%와 60%의 지출축소, 부담증가 가정에서 전체 순기여가 양수로 되는 부분이 나타나기 시작하고, 80%로 하였을 때는 완전히 미래의 순기여 발전방향이 양수 쪽에서 커지는 쪽으로 전환하였음. 이러한 비현실적인 수치에 의해 전환이 일어나는 것은 현재의 사회보장 재정불균형이 아주 심각하다는 반증으로 판단됨

[그림 9] 세대간이전 전체 순기여

(단위: 백만원/전생애)



5. 결론 및 시사점

- 기존 사회보험의 이론에서 세대 간 형평성 문제발생의 조건을 부과방식의 재정, 노년인구로의 소득이전 구조, 출생률이나 출생수의 감소로 명확히 밝히고 우리나라 자료를 사용해 세대 간 형평문제가 발생하고 있음을 제시함
- 기존의 자료를 기반으로 공적이전과 사적이전을 모두 고려한 세대 간 형평성의 현황과 전망을 연구하여 다음과 같은 결론을 얻었음

○현황

- 공적이전 순기여, 사적이전 순기여, 전체 순기여가 모두 음수로서 현재세대 모두 순혜택을 보고 있음. 이는 세대간회계의 제로섬원칙에 의해 지속가능하지 않은 불균형 상태임

○전망 여건

- 미래로 갈수록 주요 사회보장 공공제도의 급여와 공공부분의 연령별 순기여는 노년층에 유리하게 발전하여 세대 간 형평문제의 발생가능성이 높음
- 사적 순기여의 연령별 전망에 있어서도 양인 사적순기여의 크기가 작아지는 경향이 있음에도 음수인 순기여 부분에서 유아청소년 쪽은 커지고, 노년층 쪽은 작아지고 있어 세대 간 형평성 문제가 심해질 수 있음을 나타내고 있음

○미래 전망

- 전망을 보면 공적 순기여, 사적 순기여, 전체 순기여 모두 음수로서, 현황과 함께 재정적 지속가능성에 대한 심각한 문제를 제기하고 있음
- 제로섬원칙에 의하면 현재세대와 2111년까지의 세대까지는 모두 순기여가 음이므로, 이후의 세대에서 이러한 부담을 모두 짊어져야 하는 문제가 발생함

○시나리오의 민감도 분석에서 얻은 시사점

- 사회보장에 대한 구조조정 시나리오를 본 연구의 추계자료에 적용해 보면 현재의 불균형은 기존의 자료에 입각한 장기간의 완만한 시나리오로는 전혀 회복이 안 되는 수준으로 판명됨. 비현실적인 규모의 지출에 대한 삭감과 부담에 대한 증가를 동시적이고 직접적으로 적용한 시나리오에 한해서 불균형이 회복되는 과정을 볼 수 있음

■ 결론적으로 우리나라 사회보장에서의 세대 간 형평성은 부담과 혜택에 있어 현재의 구조를 유지하는 경우 현재세대와 2111년까지의 미래세대에 있어 모두 순기여가 음이므로 제로섬원칙을 적용하는 경우 이후의 미래세대가 이러한 불균형의 결과를 감당해야 하는 문제가 발생

○이러한 불균형의 문제의 완화는 현재 상정되고 있는 인구변화정도로는 불가능함. 부담과 혜택에 대한 적극적이고 직접적인 개입이 효과적일 수 있음. 우리나라의 사회보장수준이 국제비교에서 아직 상대적으로 낮다는 점을 고려할 때 혜택보다는 부담을 높여 현실화하는 정책방향이 가능한 방안이라 생각됨

집필자 | 유근춘 (사회재정연구센터 연구위원) 문의 | 02-380-8155

발행인 | 최병호 발행처 | 한국보건사회연구원

(122-705)서울특별시 은평구 진흥로 235 | TEL 02)380-8000 | FAX 02)352-9129 | <http://www.kihasa.re.kr>

한국보건사회연구원 홈페이지의 발간자료에서 온라인으로도 이용하실 수 있습니다. <http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/publication/periodical/focus/list.jsp>