

보건·복지 ISSUE & FOCUS

Korea Institute for Health
and Social Affairs

ISSN 2092-7117
제 287호 (2015-19) 발행일 : 2015. 07. 20

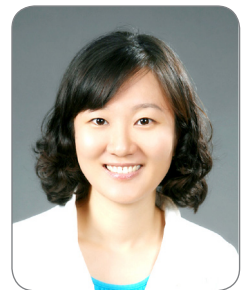
KIHASA 한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Affairs

인구고령화와 공·사적이전의 역할 변화*

본고는 세대 간 자원배분 현황을 분석할 수 있는 국민이전계정 방법론을 이용하여 최근 12년 간 우리나라 노년층의 공·사적이전 변화 추이를 거시적으로 살펴봄. 그 결과 노인복지를 위한 정부의 재정투입 확대는 사적부문의 소득이전을 감소시키지 않는 것으로 확인됨

이는 공·사적이전 간의 구축관계(crowding-out)가 존재하지 않는다는 것을 의미함. 따라서 노인복지정책의 확대가 노년층에 대한 부양부담을 단순히 가족에서 국가로 이동시키는 것이 아니며, 노후소득의 양적 규모를 확대시켜 삶의 질을 전반적으로 높이는 것으로 판단됨

그러나 이러한 공·사적이전의 관계는 단정적인 것이 아니며, 국민이전계정의 시계열 확장 등을 통해 보다 명확한 관계 규명이 가능할 것임



황남희
인구정책연구실 부연구위원

1. 들어가며

- 과거 우리 사회의 부양의무는 사적이전을 기반으로 한 가족의 책무라는 시각이 컸으나 최근 급속한 고령화의 진전과 복지욕구의 증대로 공적이전을 통한 국가의 책임이 강조되고 있음
 - 2014년 노인실태조사에 의하면, 노후생활비 마련 방법과 관련해서 ‘자녀’ 혹은 ‘본인과 자녀’가 준비해야 한다고 응답한 비율은 14.8%인 반면, ‘국가’ 혹은 ‘본인과 국가’는 52.9%로 국가의 역할이 강조됨¹⁾

* 본고는 황남희·이상협·양찬미(2014), 「인구구조 변화와 공·사적이전 분담실태 연구」, 한국보건사회연구원의 일부를 재구성 및 보완한 것임
1) 정경희 외(2014), 「2014년도 노인실태조사」, 보건복지부·한국보건사회연구원

- 이는 조사항목이 달라 직접 비교는 어렵지만, 2011년 노인실태조사에서 ‘자녀’ 14.2%, ‘국가’ 30.6%라고 응답한 것에 비해 국가의 책임이 더욱 강조된 것으로 볼 수 있음²⁾
- 반대급부 없이 한 방향으로 경제적 자원이 이동하는 이전(transfer)은 제도부문별로 사적이전과 공적이전으로 구분됨
 - 사적이전은 자녀 및 부모님 생활비 지원 등 개인 간에 발생하는 것이며, 공적이전은 국민기초생활보장 및 공적연금 등의 사회보장제도를 통해 정부에 의해 이루어짐
 - 1997년 말 외환위기를 경험하면서 빈곤과 소득 분배 등이 사회적 이슈로 등장하였으며, 2000년 국민기초생활보장제도와 2008년 기초노령연금제도³⁾의 도입 등 정부의 복지정책이 크게 확대됨

■ 정부의 정책효과는 주로 공적이전을 대상으로 논의되고 있는데, 공적이전은 사적이전에 영향을 미치므로 공·사 양 측면을 고려하여 전체 효과를 분석하는 것이 필요함

- 정부의 공적개입으로 인해 사적개입이 축소된다면 의도했던 정책효과는 반감될 수 있음
- 이러한 공적이전과 사적이전의 구축효과(crowding-out effect)는 공적연금이 발달한 선진국에서 오래 전부터 사회적 이슈였지만, 거시적으로 공·사적이전을 측정할 수 있는 방법론이 부재하여 사회적으로 합의된 결론에 이르지 못하고 있음
- 하지만 최근 국민이전계정(National Transfer Accounts; NTA)이 개발되어 거시적으로 세대 간 경제를 이해하고 연령집단 간의 자원배분을 측정할 수 있는 토양이 마련됨

■ 국민이전계정은 거시적으로 생애주기적자(lifecycle deficit)와 생애주기재배분(age reallocation)을 측정함으로써 세대 간 경제를 이해할 수 있는 유용한 경제 분석틀임⁴⁾

- 국민이전계정은 국민계정체계(System of National Accounts)와 일관성을 유지하며 세대 간 이전을 측정하기 때문에 국가 및 가계의 재정부담 등과 같은 미래위험 요인을 사전에 진단할 수 있음
 - 소비와 노동, 자산, 조세 등의 연령프로파일(age profile)을 이용하여 목적에 적합한 시뮬레이션을 통해 인구구조 변화에 따른 정책 근거자료를 생산함
- 또한 전 세계 많은 국가들이 국민이전계정의 개발 및 발전을 위해 공동연구에 참여하고 있기 때문에 고령화와 공·사적이전 구조 등에 대한 국가 간 비교연구가 가능함

2) 정경희 외(2012), 「2011년도 노인실태조사」, 보건복지부 · 한국보건사회연구원, 2011년 노후생활비 마련 방법의 선택문항은 ‘본인 스스로’, ‘국가’, ‘자녀’지만, 2014년 선택문항이 확대·변경되어 ‘본인과 자녀’, ‘본인과 국가’가 추가됨

3) 2014년 7월 기초노령연금제도가 폐지되고, 기초연금제도가 도입되었음. 변경된 기초연금제도는 만 65세 이상의 노인 70%를 대상으로 매월 최대 20만원을 지급하여 노인빈곤 완화 및 노후 소득보장의 사각지대 해소를 목적으로 하고 있음

4) Lee, R. and Mason, A., principal authors and editors, (2011), Population Aging and the Generational Economy: A Global Perspective, Cheltenham, UK, Edward Elgar

- 2015년 7월 현재 기준으로 한국과 미국, 일본 등 46개국의 인구 및 경제학자, 정책입안자들이 국민이전계정 글로벌 프로젝트에 참여하여 방법론 진전 및 각국 적용, 국가 간 비교연구 등을 진행하고 있음
- 본고는 우리나라의 2000년, 2006년, 2009년 및 2011년 국민이전계정의 추계자료를 이용하여 노후소득에서 공·사적 이전의 역할과 관계를 규명하고자 함
 - 최근 확대된 우리나라 노인복지정책이 사적이전을 감소시키는 기제로 작용하는 것은 아닌지 시계열적 추이 분석을 통해 살펴봄
 - 2008년 1월 기초노령연금제도, 같은 해 7월 노인장기요양보험제도가 도입되었으나 정부정책의 효과는 일정시간이 경과한 후에 나타남. 따라서 2009년을 기준으로 노인복지정책 확대 전·후의 변화를 보는 것이 바람직하다고 판단되어 추계년도를 선정함
 - 본고에서 실제로 추계한 우리나라 국민이전계정 자료는 2006년과 2009년, 2011년이며, 2000년은 국민이전계정 공식홈페이지⁵⁾에서 제공되는 자료를 이용함

2. 세대 간 경제와 국민이전계정 추정결과

가. 세대 간 경제와 국민이전계정⁶⁾

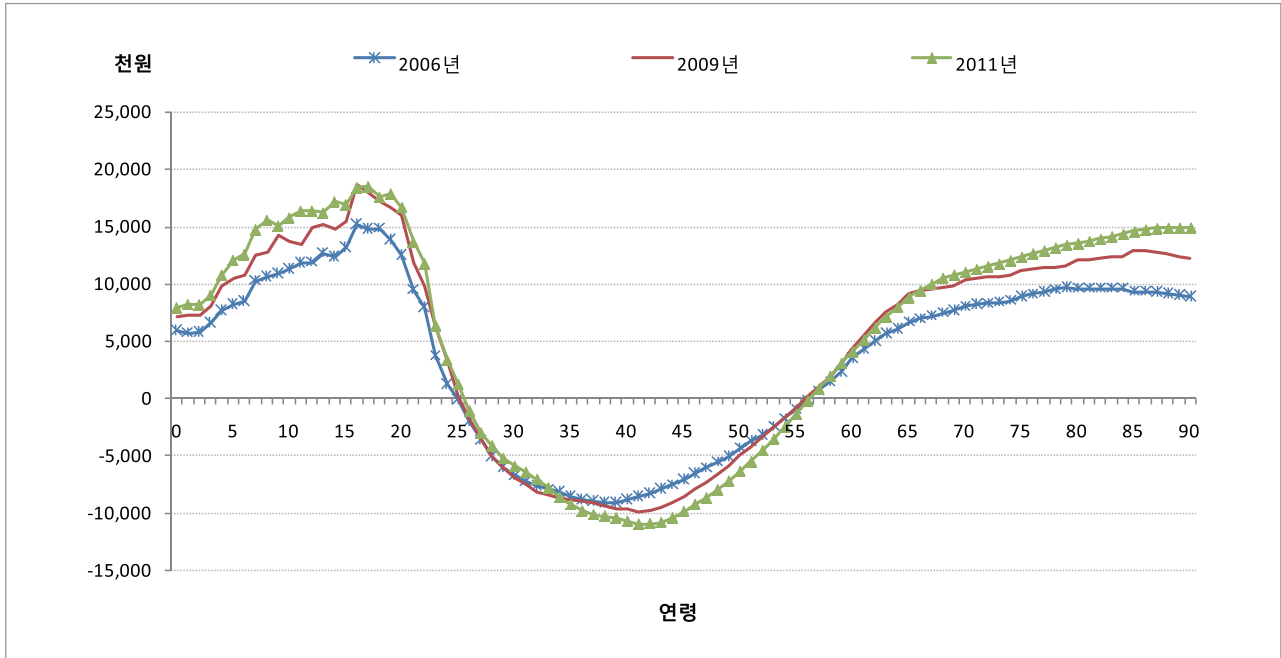
- 고령화는 생산보다 소비를 많이 하는 이른바, 생애주기적자 계층을 증가시키는 문제를 야기함
 - 유소년층(19세 이하)⁷⁾과 노년층(65세 이상)은 기본적으로 생산에 참여하지 않는 연령집단이며, 생산에 참여하더라도 전체 생산 규모에서 차지하는 비중이 매우 낮은 수준임
 - 하지만 유소년층과 노년층의 소비는 청장년층(20~64세)과 차이가 거의 없기 때문에, 고령인구의 증가는 청장년층의 부양부담을 증가시킴
 - [그림 1]은 국민이전계정을 이용하여 추정한, 0~90세까지 연령별 생애주기적자 규모를 보여주고 있음. 생애주기적자가 양(+)이면 소비가 생산보다 많은 것을 의미하며, 반대로 음(-)이면 소비가 생산보다 적은 것을 의미함
 - 2011년 1인당 생애주기적자는 유소년층 14,770천원, 청장년층 - 3,965천원, 노년층 11,723천원임

5) <http://www.ntaccounts.org>

6) 이하 국민이전계정 방법론에 대한 구체적인 내용은 황남희·이상현·양찬미(2014), 「인구구조 변화와 공·사적 이전 부담실태 연구」, 한국보건사회연구원을 참고하기 바람

7) 인구학에서 15세 미만을 유소년층으로 정의하지만, 본 연구에서는 고등교육 진학률이 높은 우리나라 상황에 맞추어 19세 이하 연령집단을 유소년층으로 설정함

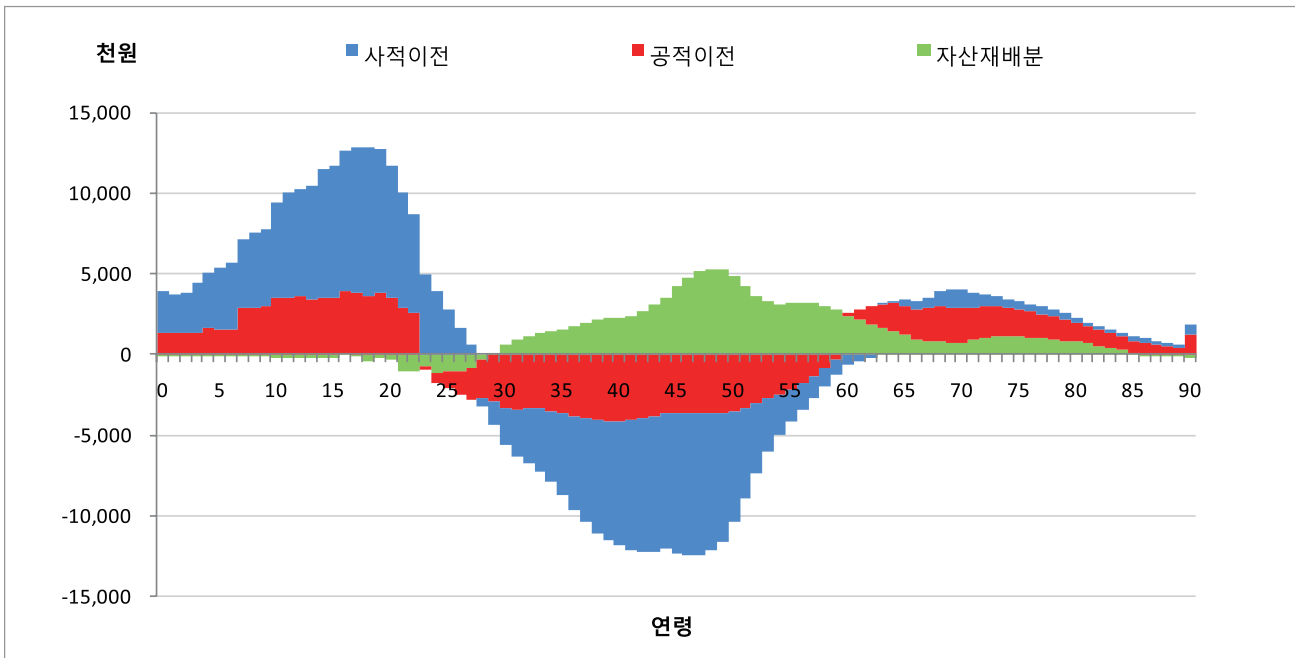
[그림 1] 한국의 1인당 생애주기적자



자료 : 국민이전계정을 이용하여 저자가 계산

- 생애주기적자를 충당하는 방법에는 자산재배분(asset-based reallocation)과 공적이전(public transfer), 사적이전(family transfer)이 있음
 - 자산재배분은 자산소득과 저축 등 본인 스스로 책임지는 것으로, 자산축적의 기회가 거의 없는 유소년층은 활용하기 어려움
 - 따라서 유소년층은 주로 공·사적이전에 의존하여 소비를 충당하며, 노년층은 공·사적이전과 더불어 자산재배분으로 생애주기적자를 충당함
 - [그림 2]에서 유소년층은 사적이전과 공적이전으로 생애주기적자를 메꾸고 있는 반면, 노년층은 자산재배분으로도 생애주기적자를 충당하고 있으며 공적이전, 자산재배분, 사적이전 순으로 규모가 큼
 - 유소년층의 사적이전 및 공적이전은 각각 10,126천원과 4,894천원이며, 노년층은 각각 2,237천원과 6,463천원임. 자산재배분은 유소년층 - 249천원, 노년층 3,023천원임
 - 반면 청장년층의 사적이전 및 공적이전은 각각 - 3,933천원과 -2,740천원이며, 자산재배분은 2,753천원임
 - 이와 같이 생애주기적자를 메우는 방식은 국민이전계정에서 생애주기재배분이라 하며, 정부의 정책시행에 따른 중요한 시사점을 제공할 수 있음
 - 인구구조 변화에 따른 세대 간 부양부담과 역할, 제도 개선에 따른 세대 간 자원배분의 변화 등에 대한 실증적 자료를 제시함

[그림2] 한국의 1인당 생애주기재배분: 자산재배분, 공적이전, 사적이전



주 : 2011년 결과임
 자료 : 국민이전계정을 이용하여 저자가 계산

나. 노인복지정책의 확대

- 연도별 보건복지부 집행내역을 살펴보면, 노인복지정책의 확대 경향이 뚜렷하게 나타남⁸⁾
 - 보건복지부 총지출은 크게 사회복지분야와 보건분야로 구분되며, 노인예산은 사회복지분야에 속함. 2006년 사회복지분야의 지출규모는 65,301억원으로 보건분야 36,038억원의 약 1.8배였으나, 2011년 격차가 약 3.6배로 확대됨(사회복지 262,993억원, 보건 72,701억원)
 - 세부분야를 살펴보면, 2006년 보건복지부 총지출 101,339억원에서 노인분야는 약 4.0%인 4,065억원이었으나, 2008년 8.9%(총지출 248,863억원, 노인분야 22,058억원)로 2배 이상 증가함. 이러한 증가 추세는 지속적으로 이어져 2011년에는 11.1%(총지출 335,694억 원, 37,306억 원)에 달함⁹⁾

8) 기획재정부와 농림축산식품부, 국토교통부, 문화체육관광부 등의 부처에서도 에너지 지원과 주택개량, 문화복지 등 노인 대상 복지지출이 일부 포함되어 있음. 그러나 통상적으로 노인복지 주무부처는 보건복지부이므로 본고에서는 보건복지부 집행내역에 한하여 추이를 살펴봄

9) 보건복지부 분야별 집행내역에서 노인분야의 범위가 연도별로 상이함. 즉, 장애인·청소년 등 취약계층을 노인분야에 포함시키느냐, 취약계층 지원에 포함시키느냐에 따라 노인분야의 집행내역이 크게 확대되거나 감소되므로 이를 감안하여 해석할 필요가 있음

〈표 1〉 보건복지부 분야별 집행내역 추이

(단위: 억원)

	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
총지출	84,917	101,339	116,594	248,863	269,367	310,195	335,694	366,928
사회복지분야	51,676	65,301	81,544	191,501	228,560	239,322	262,993	290,973
- 기초생활보장	46,410	53,418	65,759	72,644	79,731	72,865	75,168	79,028
- 취약계층지원	1,774	5,353	7,202	8,430	-	8,933***	10,512***	11,880
- 공적연금	-	673	5	68,694	81,732	95,811	109,106	124,415
- 보육, 가족 및 여성	-	269	351	15,978	18,565	22,022	25,600	30,999
- 노인	3,395	4,065	5,690*	22,058*	42,145**	35,166	37,306	39,040
- 사회복지일반(기타)	97	1,522	2,537	3,697	6,387	4,535	5,301	5,611
보건분야	33,241	36,038	35,050	57,362	67,807	70,863	72,701	75,955
- 보건의료	2119	3,788	3,940	11,823	15,767	17,037	15,599	15,842
- 건강보험	31,122	32,250	31,110	45,539	52,040	53,826	57,102	60,113

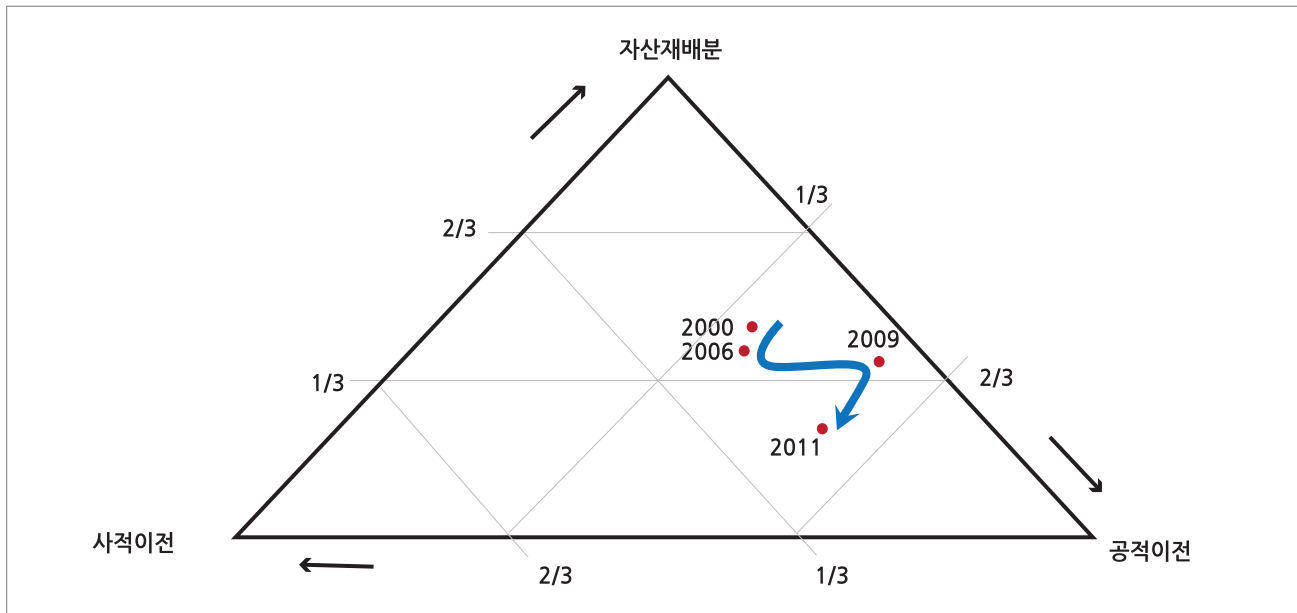
주 : 1) * 노인, 청소년 합산, ** 노인, 장애인 등 지원 합산, *** 아동, 장애인 등 지원 합산
 2) 2008년 1월 기초노령연금제도와 2008년 7월 노인장기요양보험제도가 시행됨에 따라 노인복지분야의 예산이 크게 증가한 것으로 파악됨
 3) 공적연금은 2007년까지 농어민 연금에 해당하는 액수가 보고되다가 2008년부터 국민연금 원전노령연금 지급자가 발생함에 따라 예산이 확대된 것으로 추정됨
 자료 : 2006년~2012년 보건복지백서, 보건복지부 (2007년과 2008년은 보건복지가족백서)

다. 노년층 공 · 사적이전의 변화 추이

- 국민이전계정 추계결과를 이용하여 노년층 부양체계의 3축을 담당하고 있는 자산재배분, 공적이전, 사적이전이 어느 정도의 역할을 하고 있는지, 최근 정부의 노인복지정책 확대의 영향을 받았는지 살펴봄
 - 2008년 노인복지정책이 확대된 이후 노후부양체계가 확연히 달라진 것을 알 수 있으며, 이러한 변화원인의 하나는 공적이전의 확대로 판단됨
 - [그림 3]에서 삼각형의 각 축은 위에서 시계방향으로 생애주기재배분의 구성항목인 자산재배분과 공적이전, 사적이전이며, 화살표방향으로 갈수록 해당 항목의 비율이 증가하는 것을 의미함
 - 자산재배분과 공적이전, 사적이전 구성비의 합은 100%임
 - 구성항목별로 살펴보면 자산재배분은 지속적인 감소 추세, 공적이전은 지속적인 증가 양상을 보여주며 사적이전은 증가 후 감소, 다시 증가하는 패턴을 보이고 있음
 - 자산재배분은 2000년부터 2009년까지 노후소득에서 차지하는 비중이 40% 이상이었지만, 2011년에는 26%로 크게 하락함
 - 공적이전의 비중은 2000년과 2006년 37~38%에서 2009년과 2011년 54~55%로 증가함. 2009년 이후 공적이전의 규모가 크게 확대된 것은 정부의 노인복지정책에 대한 재정투입 확대의 영향으로 해석됨

- 사적이전은 2000년 16%에서 2006년 19%로 소폭 증가한 후, 2009년 6%로 크게 감소하였고 2011년 19%로 증가함. 이러한 패턴은 2009년 글로벌 경제위기의 영향으로 가계부문의 부양능력이 일시적으로 위축되어 발생한 것으로 판단됨

[그림 3] 노년층 부양체계의 변화추이 : 2000년, 2006년, 2009년, 2011년



주 : 좌측 윗변은 자산재배분, 우측 윗변은 공적이전, 아랫변은 사적이전의 구성비를 의미
 자료 : 1) 2000년 자료는 국민이전계정 공식홈페이지(<http://www.ntaccounts.org>)에서 추출
 2) 2006년과 2009년, 2011년은 국민이전계정을 이용하여 저자가 계산

- 이러한 결과를 공·사적이전의 관계 측면에서 본다면, 공적이전과 사적이전 간에 구축관계가 존재하지 않는다는 것을 의미함. 또한 사적이전의 동기 측면에서 본다면, 우리나라 사적이전의 발생 동기는 교환적 동기임을 알 수 있음
 - 사적이전의 동기는 크게 교환적 동기(exchange motive)와 이타적 동기(altruism motive)로 구분되는데, 교환적 동기는 제공자가 사적이전에 대한 보상을 바라며 이전을 한다고 주장함
 - 반면, 이타적 동기는 사적이전의 제공자가 이타적인 만족을 얻기 위해 이전을 한다고 봄
 - 교환적 동기가 대다수인 국외문헌과 비교하면, 우리사회의 전통적인 가족부양의식이 약화되면서 이타적 동기보다 교환적 동기가 확대된 것으로 해석할 수 있을 것임
 - 미시자료로 살펴본 우리나라 초기 연구들은 이타적 동기를 제시하였으나¹⁰⁾, 최근으로 올수록 이타적 동기가 약화되거나 사라지는 것으로 보고되고 있음¹¹⁾

10) 손병돈(1999), '사적 이전소득의 빈곤완화 효과', 한국사회복지학, 39, pp.157-179. 강성진·전형준(2005), '사적이전소득의 동기와 공적이전 소득의 구축효과에 대한 연구', 공공경제, 10(1), pp.23-46. 김희삼(2008), '사적소득이전과 노후소득보장', 한국개발연구, 30(1), pp.71-130.

11) 전승훈·박승준(2011), '공적이전소득이 사적이전소득에 미치는 영향분석', 한국경제연구, 29(4), pp.171-205. 1990년대까지 공적이전이 사적이전을 감소시키는 구축효과가 존재하지만, 2000년대 들어서면서 그 효과가 감소하거나 사라지는 것으로 확인됨

3. 나가며

- 최근 노인복지를 위한 정부의 공적 재정투입 확대는 사적부문의 소득이전을 감소시키지 않음. 즉 공적이전과 사적이전 간의 구축관계는 존재하지 않음
 - 따라서 노인복지정책의 확대가 노년층에 대한 부양부담을 단순히 가족에서 국가로 이동시키는 것은 아니며, 노후소득의 양적 규모를 확대시켜 삶의 질을 전반적으로 높이는 것으로 판단됨
 - 다만, 향후 노인복지재정의 지속적인 확대로 인해 세대 간 자원배분에 대한 논란이 발생하지 않도록 정책적 고려가 필요하며, 이를 위해 정책당국은 정책설계 및 시행과정에서 균형있는 시각을 유지해야 할 것임
 - 생애주기단계에서 노년기의 취약성과 공적 개입의 당위성에 대한 사회적 논의가 필요하며, 노인복지정책의 재원에 대한 세대 간 합의가 이루어져야 함
 - 그러나 본고에서 살펴본 공 · 사적이전의 관계는 단정적인 것이 아니며, 앞으로 국민이전 계정의 시계열 확장 등을 통해 보다 명확한 관계 규명이 가능할 것임

- 한편, 노인복지정책이 확대된 기준연도로 선정한 2009년은 글로벌 경제위기의 영향을 받은 시기이기도 함
 - 2009년 우리나라 노년층의 사적이전이 크게 감소한 것으로 나타나는데, 이는 경제위기로 인해 사적이전의 역할이 일시적으로 감소된 것으로 해석할 수 있을 것임
 - 경제위기를 경험하거나 저성장시대의 진입으로 사적부문에서 자산재배분 혹은 사적이전의 역할이 축소된다면 노후소득보장에서 공적부문의 역할이 커질 것으로 예상됨
 - 따라서 노인복지정책 확대와 글로벌 경제위기 발생이라는 상황이 복합적으로 노후부양체계에 영향을 미친 것으로 볼 수 있음
 - 이와 관련하여 경제상황에 따라 부양집단 내에 경제적 자원배분이 어떻게 달라지는지, 경제위기의 영향을 가장 크게 받는 집단은 누구인지 파악하는 것은 향후 연구과제로 남겨두고자 함

집필자 | 황 남 희(인구정책연구실 부연구위원) 문의 | 044-287-8357

발행인 | 김상호 발행처 | 한국보건사회연구원

(339-007)세종시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동(1층~5층) | TEL 044)287-8000 | FAX 044)287-8052 | <http://www.kihasa.re.kr>

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