

# 세대간·세대내 불평등과 재분배

2018. 12.

최준욱



## 서 언

불평등 문제는 다양한 측면에서 논의될 수 있다. 경제학에서 불평등에 대한 논의에서 가장 일반적인 접근은 한 시점에서의 소득을 기준으로 하는 경우라 할 수 있다. 그러나 한 시점에서의 소득만을 기준으로 하여 불평등을 고찰하는 것이 한 사회에서 존재하는 경제적 불평등의 구조적인 요인을 충분히 보여주지 못할 수 있다. 특히 한 시점에서의 상황이나 정책효과만을 고찰함으로써 인해 간과되는 것 중 하나는 세대간의 불평등 문제, 그리고 세대간의 재분배 문제일 수 있다.

그뿐만 아니라 세대내에서의 불평등이나 재분배 효과조차도 한 시점에서 모든 세대를 대상으로 불평등이나 재분배 효과를 고찰한 것과는 다른 모습을 보여주기도 한다. 본 연구에서는 세대간·세대내 불평등과 재분배의 개념 및 쟁점 등에 대해 논의하고, 우리나라에서 최근에 도입된 아동수당제도, 그리고 고령화에 따른 지출 증가 등이 예상되는 건강보험 제도를 대상으로 세대간 재분배 효과 등에 대해 분석을 하였다.

세대간 불평등 문제, 그리고 세대간 재분배 효과와 관련하여서는 많은 제약이 존재하는 것이 현실이다. 세대간 재분배 효과는 미래에 대한 전망의 가정에 따라 달라질 수 있으므로, 그와 관련된 분석으로부터 확정적인 답을 내리기에는 유의할 필요가 있다는 한계도 존재한다. 그럼에도 불구하고 우리나라에서도 재정의 역할, 특히 재분배와 관련된 복지 재정의 역할이 확대되고 있고, 특히 우리나라의 인구구조가 급격하게 변화되고 있다는 점을 감안할 때, 재정제도에 대한 세대간 재분배 측면에서의 지속적인 검토와 논의는 필요하다고 판단된다.

본 보고서는 본 연구원의 최준욱 박사가 집필하였다. 저자는 중간보고 및 세미나에서 유익한 토론을 해준 분들 및 익명의 평가위원 등 연구를 위해 도움을 주신 많은 분들에게 감사하고 있다. 본 연구의 분석 과정에 도움을

아끼지 않은 본원의 신헌태 연구원에게도 감사하고 있다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자의 개인적인 의견이며 본 연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

2018년 12월

한국조세재정연구원

원장 김 유 찬

## 요약 및 정책적 시사점

한 시점에서는 다양한 연령대의 인구집단이 공존한다. 개인이나 가구의 소득은 생애과정에서 크게 변화된다. 그런데 한 시점에서의 소득격차는 다양한 연령집단의 소득격차의 결합으로 이루어진 것이다. 따라서 한 시점에서의 소득만을 기준으로 하여 불평등을 고찰하는 것이 한 사회에서 존재하는 경제적 불평등의 구조적인 요인을 충분히 보여주지 못할 수 있다. 불평등에 대한 고찰과 마찬가지로, 한 시점에서의 재분배 효과에 대한 고찰 역시 재분배의 다양한 측면을 보여주지 못할 수 있다. 이에 본 연구는 한 시점에서의 불평등 및 재분배에 대한 고찰에서 결여될 수 있는 문제들과 관련하여 몇 가지 논의를 하고자 하는 동기에서 시작하였다. 좀 더 구체적으로 본 연구에서는 불평등 및 재분배 효과를 세대간·세대내 시각에서 추가적으로 논의하고자 한다.

세대간 재분배 효과에 대해 개략적으로나마 선행되어야 하는 논의가 세대간 불평등의 문제다. 세대간 불평등이라는 용어가 무엇을 의미하는지는 대략 감각적으로 이해할 수 있을 것이다. 그러나 그에 대해 학자들 간에 동의할 수 있을 정도로 용어 자체가 명확하게 정의되어 있다고 보기는 어렵다. 그리고 실제로 이를 정의하는 것은 쉽지 않은 것으로 보인다. 본 연구의 제Ⅱ장에서는 먼저 이러한 문제들, 즉 세대간 불평등이나 재분배와 관련된 기본적인 개념, 그리고 세대간 불평등 문제가 제기된 여러 배경 및 기존 논의 등에 대해 간략하게 정리하였다.

제Ⅲ장과 제Ⅳ장에서는 실제로 존재하는 두 개의 제도를 중심으로 세대간 재분배 효과 등에 대해 논의한다. 본 연구의 제Ⅲ장에서는 아동수당제도를 대상으로 세대간·세대내 재분배 문제에 대해 논의한다. 아동수당을 분석 대상으로 설정한 것은 일인당 수령액은 크지 않지만, 우리나라에서는 전형적인 테모그란트의 성격으로 도입된 유일한 제도라 할 수 있기 때문이다.

그리고 아동수당 자체가 최근에 도입되었기 때문에, 그러한 제도의 효과에 대한 기존의 연구가 별로 없고, 그에 대한 우리의 인식도 제한적이기 때문이다.

아동수당은 최근에 도입된 효과이기 때문에, 아동수당으로 인한 효과, 특히 재분배 효과에 대한 기존 연구는 비교적 제한적이다. 몇 개의 기존 연구는 주로 현재 시점에서의 소득재분배 효과에 국한되어 있으며, 아동수당의 재분배 효과는 제한적인 것으로 나타난다. 그 이유는 아동수당의 대상이 되는 가구의 평균 소득이 오히려 전체 평균 소득보다 더 높기 때문이라는 점으로부터 쉽게 예상할 수 있다. 전체적인 소득분포에서 볼 때, 우리나라는 저소득층의 상당 부분을 고령층이 차지하고 있다. 반면, 출산을 하는 가구의 상당 부분이 최소한의 안정적인 경제적 기반을 토대로 하는 비중이 높기 때문이다.

한 시점에서 보면 아동수당은 세대간 재분배 효과를 가지는 것으로 관찰된다. 즉 아동수당은 일반적으로 기성세대로부터 미래 세대로 자원을 이전하는 세대간 재분배 효과를 가지는 제도로 인식될 수 있다. 아동이 있는 가구는 주로 30~40대에 집중되어 있다. 아동수당을 위해 필요한 자원은 다른 세대도 분담하는 것으로 보는 것이 타당하다. 따라서 한 시점에서 보면 이미 6세 이상의 아동이 있는 가구는 아동수당의 도입으로 인해 순부담이 증가하는 세대이며, 현재의 아동 연령이 낮은 가구일수록 순혜택이 커진다.

그러나 세대간 재분배 효과에 대한 좀 더 엄격한 분석은 현 시점에서의 피상적인 관찰에서 잘 보이지 않은 몇 가지 점에 대해 추가적으로 인식할 수 있게 해 준다. 이미 자녀가 6세 이상에 달하는 가구, 그리고 그에 해당되는 세대의 순부담이 증가하는 효과가 있다는 것은 분명하다. 그리고 순부담이 가장 커지는 세대는 대략 40대 중반 정도에 해당된다. 연령이 높은 세대일수록 순부담은 점차 작아지며, 현 고령세대의 부담은 미미한 수준이 된다. 그러나 아동수당이 실제로 초래하는 세대간 재분배 효과는 크지 않다.

한 시점에서 전체 가구를 대상으로 하여 분석하면, 아동수당은 소득계층간 재분배 효과로 나타난다. 그러나 전체 세대를 대상으로 고찰하는 대신에 세대별로 나누어 분석하면 오히려 아동수당은 일정한 재분배 효과를 가진

다. 세대간 재분배 효과와 세대내 재분배 효과는 다른 축에서의 논의에 해당되기 때문에 양자를 비교하기는 한계가 있지만, 우리나라에서 아동수당은 세대간 재분배 효과보다는 세대내 재분배 효과가 큰 제도로 이해하는 것이 타당할 것이다. 물론 인구구조의 변화로 인해 아동수당제도 역시 세대간에 일정한 재분배 효과를 초래할 수 있다. 다만 이와 관련하여 단정적으로 언급하기는 어렵다. 미래의 정책변수에 따라 그 효과가 달라질 수 있기 때문이다.

제Ⅳ장에서는 건강보험을 대상으로 주로 세대간 재분배 측면의 문제에 대해 논의한다. 건강보험을 분석대상으로 삼은 가장 중요한 이유는 무엇보다도 우리나라의 복지지출 중에서 큰 부분을 차지하기 때문이다. 복지제도의 또 다른 큰 부분인 연금은 본 연구의 분석 대상에서 제외하였는데, 그 이유는 연금의 세대간·세대내 재분배 효과에 대해서는 이미 기존에 비교적 많은 연구가 있기 때문이다.

한 시점에서 볼 때, 건강보험 제도는 세대간 소득계층간에 강한 재분배 효과를 가진다고 할 수 있다. 건강보험은 주로 근로소득에 부과되는 건강보험료를 통해 충당되는 부분이 크다. 따라서 건강보험료의 수입구조 자체가 소득계층간에 강한 재분배 효과를 갖지는 않는다. 그러나 건강보험 급여 부분은 강력한 소득재분배 효과를 가진다. 그뿐만 아니라 건강보험료는 수입과 지출 양 측면 모두에서 강한 세대간 재분배 효과를 가진다. 건강보험 수입 상당 부분이 근로소득으로부터 충당되기 때문에, 수입구조 자체가 근로연령대 인구로부터 다른 세대로 세대간 재분배를 하는 효과를 가진다. 근로연령대 인구로부터 다른 세대로 자원을 이전하는 효과가 더욱 커지는 것은 노인연령대는 일인당 급여가 근로연령대보다 훨씬 크기 때문이다. 한 시점에서 보면, 이러한 세대간 재분배 효과는 건강보험이 효과적으로 작동하게 하는 효과적인 동력일 수 있다. 즉 고령자 연령대의 건강보험 지출 상당부분은 근로연령대가 책임지고, 현재의 근로연령대 세대가 고령자가 되는 시점에서는 다음의 근로연령대에 해당되는 세대가 건강보험을 수입의 상당부분을 책임지는 세대간 계약이 효과적으로 작동하고 있다고 볼 수 있다.

건강보험과 관련하여 제기되는 가장 큰 우려는 인구구조의 고령화에 따라

건강보험 지출이 빠른 속도로 증가할 것이라는 점이다. 그러한 경향은 다른 선진국에서도 어느 정도 나타날 수 있는 현상이기는 하다. 그러나 우리나라는 현재 출산율이 매우 낮은 상태이며, 이는 미래의 고령화 수준이 높아진다는 것을 의미한다. 따라서 인구구조의 변화가 의료지출 등에 미치는 영향이 다른 나라들에 비해서도 상대적으로 더 클 것으로 전망된다.

물론 낙관적인 시각을 견지한다면, 건강보험 지출이 증가하는 것이 큰 문제는 아니라고 볼 수도 있다. 연금제도와 달리 건강보험은 각 시점에서 필요에 따라 수입을 확보하고 지출을 하는 성격이 강하다. 따라서 단순히 건강보험 지출이 증가하면, 그에 대응하여 건강보험료를 인상하여 충당하여 해결할 수 있는 문제로 볼 수도 있다.

그러나 건강보험 지출이 점차 증가하게 되면서 건강보험에 의한 세대간 재분배 효과 역시 점차 커질 수 있다. 본 연구에서는 건강보험의 세대간 재분배 효과에 대한 정량적인 분석을 시도하고, 이를 토대로 세대간의 형평성 문제 등에 대해 논의하였다. 현재의 건강보험 제도가 점차적으로 미래 세대로 더 큰 부담을 넘기는 형태로 변화되고 있음을 보여주고 있다.

일반적으로 불평등이 커진 상황에서 그것을 교정하기 위해 재분배를 하는 것에 대해서는 자연스럽게 받아들일 수 있는 여지가 크다. 그러나 건강보험의 세대간 재분배 효과가 커지는 것은 일반적인 한 시점에서의 재분배 효과와는 다른 시각에서 보아야 할 필요가 있다. 세대간의 불평등이 무엇인지, 그리고 세대간에 어느 정도까지 자원을 재분배하는 것이 타당한지 등의 근본적인 질문들이 제기된다.

우리나라에서 이러한 문제가 특히 중요한 이유는 그러한 재분배 효과가 주로 인구구조의 고령화, 특히 저출산에서 비롯되는 부분이 크기 때문이다. 기대수명의 연장 등도 고령화를 초래하는 한 부분이기는 하지만, 우리나라는 현재 OECD 국가 중에서도 가장 낮은 출산율을 보이고 있으며 이로 인해 초래되는 고령화가 매우 심각할 것으로 전망되기 때문이다. 그러한 문제의 가장 근본적인 원인은 우리나라의 낮은 출산율에서 비롯된다.

본 연구를 토대로 정책방향에 대해 최종적인 시사점을 제기하기에는 많은 한계가 존재한다. 본 연구에서의 재정제도의 세대간·세대내 재분배 효과 등

에 대한 분석도 제한적이라는 한계도 있다. 그러나 현존하는 제도의 세대간 재분배 효과를 충분히 이해할 수 있다 하더라도, 정책방향을 제시하기는 것은 어려운 문제다. 그것은 과연 세대간의 합리적인 재분배 정책이 어떤 것이어야 하는지와 관련하여, 답하기 어려운 근본적인 많은 질문이 제기되기 때문이다. 한 시점에서 파악되는 불평등과는 달리, 세대간 문제에 대해 논의하기 위해서는 과거는 물론이고 미래에 대한 정보가 필요한데, 이와 관련하여 불확실성이라는 것이 중요한 문제로 제기된다. 즉 세대간 재분배 효과는 미래에 대한 전망의 가정에 따라 달라질 수 있으므로, 그와 관련된 분석으로부터 확정적인 답을 내리기에는 유의할 필요가 있다는 한계도 존재한다. 그럼에도 불구하고 우리나라에서도 재정의 역할, 특히 재분배와 관련된 복지 재정의 역할이 확대되고 있고, 우리나라의 인구구조가 급격하게 변화되고 있다는 점을 감안할 때, 재정제도에 대해 세대간·세대내 재분배 효과와 관련된 지속적인 검토와 논의는 필요하다고 판단된다.



## 목 차

I. 서론 .....	15
II. 기초 논의 및 분석을 위한 가정 .....	19
1. 서론 .....	19
2. 기본 개념과 관련 기존 연구 .....	22
가. 용어에 대한 기본 정의 .....	22
나. 세대간 재분배 .....	26
다. 세대간 불평등 .....	27
라. 세대내 불평등 .....	32
마. 세대내 재분배 .....	35
3. 세대간 재분배 효과의 접근방법 .....	36
가. 기존 학문적 논의 .....	36
나. 세대간 재분배 효과에 대한 기존 연구방법론 .....	37
4. 세대간 회계 방법론 적용을 위한 가정 .....	38
가. 인구 .....	38
나. 성장을 등 거시경제 변수 .....	40
III. 아동수당의 재분배 효과 .....	43
1. 서론 .....	43
2. 소득계층간 재분배 효과 .....	44
가. 전체 소득계층별 재분배 효과 .....	44
나. 동일 코호트(cohort) 내에서의 소득계층간 재분배 효과 .....	47
3. 세대간 재분배 효과 .....	49
가. 직관적 예측 .....	49

---

나. 분석을 위한 가정 .....	51
다. 분석 결과 .....	54
라. 결과의 해석과 논의 .....	58
4. 요약 및 정책 시사점 .....	59
<b>IV. 건강보험의 세대간 재분배 효과 .....</b>	<b>61</b>
1. 서론 .....	61
2. 한 시점에서의 소득재분배 효과 .....	62
가. 한 시점에서의 소득계층별 재분배 효과 .....	62
나. 한 시점에서의 연령대별 재분배 효과 .....	64
3. 건강보험 지출 전망 등에 대한 논의 .....	65
4. 세대간 재분배 효과와 정책 논의 .....	67
가. 서론 및 주요 가정 .....	67
나. 결과와 해석의 유의사항 .....	68
다. 기술 변화의 영향 및 추가 정책 논의 .....	75
5. 요약 및 추가 논의 .....	77
<b>V. 요약 및 정책 시사점 .....</b>	<b>80</b>
<b>참고문헌 .....</b>	<b>85</b>

---

---

## 표 목차

〈표 II-1〉 GDP 성장 전망(인구 중위치 가정) .....	42
〈표 III-1〉 아동수당의 소득분배 개선 효과(전체 가구) .....	46
〈표 III-2〉 아동수당 대상 가구 기준으로 한 소득분배 개선 효과 .....	48
〈표 III-3〉 아동수당 도입의 세대별 부담과 혜택(할인율 2%) .....	56
〈표 III-4〉 아동수당 도입의 세대별 부담과 혜택(할인율 1%) .....	58
〈표 IV-1〉 세대별 건강보험 순혜택 : 시나리오 1 (할인율 1.5%, 지출단가의 소득탄력성 1.1) .....	70
〈표 IV-2〉 세대별 건강보험 순혜택 : 시나리오 2 (할인율 1.5%, 지출단가의 소득탄력성 1.0) .....	71
〈표 IV-3〉 세대별 건강보험 순혜택 : 시나리오 3 (할인율 1.5%, 지출단가의 소득탄력성 1.2) .....	72
〈표 IV-4〉 세대별 건강보험 순혜택 : 시나리오 4 (할인율 1.0%, 지출단가의 소득탄력성 1.1) .....	73
〈표 IV-5〉 세대별 건강보험 순혜택 : 시나리오 5 (할인율 2.0%, 지출단가의 소득탄력성 1.1) .....	74

## 그림 목차

[그림 IV-1] 소득계층별 가구당 건강보험 순혜택(월 단위) .....	63
[그림 IV-2] 연령대별 일인당 건강보험 급여, 보험료 수입(연간) .....	64
[그림 IV-3] 연령대별 일인당 연간 건강보험 급여 .....	65
[그림 IV-4] 성별 연령대별 일인당 연간 건강보험 급여 .....	66
[그림 IV-5] 인구구조 변화가 건강보험 급여지출에 가하는 압력 .....	67

---



---

# I. 서론

---

불평등 문제는 다양한 측면에서 논의될 수 있다. 경제적 측면에서의 불평등 문제는 물론이고 건강, 정치, 교육 등 다양한 측면에서 불평등에 대한 논의가 이루어질 수 있다. 그 대상을 단지 경제적 혹은 물질적인 측면에 국한하더라도, 소득, 소비 및 자산 등 다양한 측면에서 불평등 문제가 논의될 수 있다. 그뿐만 아니라, 사회에 존재하는 다양한 구성원을 어떻게 집단별로 구분하고 인식하는가에 따라 다양한 측면에서의 차원에서 논의가 이루어질 수 있다. 예를 들어, 소득 집단간 불평등 문제는 물론이고, 남녀 간의 불평등, 세대간의 불평등 등 다양한 측면에서 불평등 문제가 논의될 수 있다.

경제학에서 불평등에 대한 논의에서 가장 일반적인 접근은 한 시점에서의 소득을 기준으로 하는 경우라 할 수 있다. 그러나 한 시점에서의 소득만을 기준으로 하여 불평등을 고찰하는 것이 한 사회에서 존재하는 경제적 불평등의 구조적인 요인을 충분히 보여주지 못할 수 있다. 한 시점에서의 소득 격차가 다양한 집단 간의 소득격차의 결합으로 이루어진 것이기 때문이다.

재정제도 혹은 다양한 경제규칙은 다양한 집단 간에 재분배 효과를 초래한다. 어떠한 재정제도(복지제도 및 조세제도 등)는 원래부터 다양한 집단 간의 재분배 효과를 주요 목표로 하거나 염두에 두고 고안되었다고 할 수 있다. 어떠한 경제규칙이나 제도는 재분배 자체가 당초 제도설계의 주요 목표가 아니었음에도 불구하고 실제로 상당히 큰 재분배 효과를 초래할 수도 있다. 어떠한 경우에는 당초 제도설계에서 염두에 두었거나 피상적으로 이해되는 것과는 다른 재분배 효과를 초래할 수도 있다. 즉 한 시점에서의 소득만을 기준으로 하여 불평등을 고찰하는 것이 한 사회에서 존재하는 경제적 불평등의 구조적인 요인을 충분히 보여주지 못할 수 있는 것처럼, 한 시점에서의 재분배 효과에 대한 고찰 역시 재분배 효과의 다양한 측면을 보여

주지 못할 수 있다.

특히 한 시점에서의 상황이나 정책효과만을 고찰함으로써 간과되는 것 중 하나는 세대간의 불평등 문제, 그리고 세대간의 재분배 문제일 수 있다. 다양한 집단 간에 재분배를 초래하는 정책 중 가장 일반적인 재분배는 소득 계층간 재분배 정책이라 할 수 있다. 많은 재정제도는 오랫동안 지속되면서, 그러한 제도에 의해 영향을 받는 집단이 시간의 경과에 따라 지속적으로 변한다. 예를 들어, 특정 시기에는 아동수당의 수급자가 되는 가구가 이후 시기에는 이에 대한 재원에 기여하는 납세자가 된다. 따라서 어떠한 재정제도의 재분배 효과를 이해함에 있어 좀 더 긴 시간에서 파악해야 할 필요성도 있다.

본 연구에서는 한 시점에서의 소득계층간 불평등 및 재분배에 대한 고찰에서 결여될 수 있는 몇 가지 측면에 대해 추가적으로 검토하고자 하는 동기에서 시작하였다. 좀 더 구체적으로는 한 시점에서의 소득계층간 재분배 효과 외에도, 세대간·세대내 불평등 및 재정제도에 의한 재분배 효과 등에 대해 고찰하고자 하는 동기에서 시작하였다.

재정제도의 세대간 재분배 효과를 고찰하는 것과 관련하여서도 기본적인 틀은 이미 오래 전부터 서서히 형성되었다고 할 수 있다. 대표적인 것이 1991년경에 개발된 세대간 회계 모형(Generational accounting)이라 할 수 있다. Auerbach, Gokhale and Kotlikoff(1991)에서 소개된 내용을 토대로, 이후 각 국가에서 이를 이용하는 연구가 상당 수 수행된 바 있다. EU 국가들에 대해서는 European economy(1999)를 비롯하여 다수의 연구가 있다. 국내에서도 Auerbach, Alan, and Young Jun Chun(2003)을 비롯하여 최준욱·전병목(2003), 전영준(2004), 최기홍(2013) 등 다양한 연구들이 이러한 방법론을 이용한 바 있다. 본 연구 역시 기본적으로 세대간 회계 모형을 적용하는 분석에 많은 부분을 의존한다. 다만 본 연구에서는 세대간 회계를 단순하게 적용하여 결과를 도출하기보다는 이와 관련하여 좀 더 포괄적인 논의를 시도하고자 한다.

세대간 재분배 효과 등에 대한 논의에 선행되어야 하는 것이 아마 세대간

불평등의 개념에 대한 논의일 것이다. 물론 세대간 불평등이라는 용어가 무엇을 의미하는지는 대략 감각적으로 이해할 수는 있을 것이다. 그러나 그에 대해 학자들 간에 동의할 수 있을 정도로 용어 자체가 명확하게 정의되어 있다고 보기는 어렵다. 본 연구의 II장에서는 먼저 세대간·세대내 불평등 및 재분배와 관련된 기본적인 개념에 대한 논의로 시작한다. 그리고 그러한 논의가 제기된 여러 배경 및 기존 논의 등에 대해 간략하게 언급한다.

본 연구에서는 우선 제III장과 제IV장에서는 실제로 존재하는 두 개의 제도를 중심으로 세대간 재분배 효과 등에 대해 논의한다. 본 연구의 제III장에서는 아동수당제도를 대상으로 세대간·세대내 재분배 문제에 대해 논의한다. 제IV장에서는 건강보험을 대상으로 주로 세대간 재분배 측면의 문제에 대해 논의한다. 아동수당을 분석대상으로 설정한 것은 일인당 수령액은 크지 않지만, 우리나라에서는 전형적인 데모그란트의 성격으로 도입된 유일한 제도라 할 수 있기 때문이다. 그리고 아동수당 자체가 최근에 도입되었기 때문에, 그 제도의 재분배 효과에 대한 기존의 연구 및 그에 대한 우리의 인식도 제한적이기 때문이다. 건강보험을 분석대상으로 삼은 가장 중요한 이유는 무엇보다도 우리나라의 복지지출 중에서 큰 부분을 차지하기 때문이다. 복지제도의 또 다른 큰 부분인 연금은 본 연구의 분석 대상에서 제외하였다. 그 이유는 연금의 세대간·세대내 재분배 효과에 대해서는 이미 기존에 비교적 많은 연구가 있는 편이기 때문이다.

본 연구의 논의는 다음과 같은 특징을 가질 것이다. 첫째, 한 시점에서의 재정제도의 재분배 효과에 대해서는 기존 연구들이 많다. 본 연구에서는 한 시점에서의 재정제도의 재분배 효과를 정확하게 추정하는 것을 목표로 하는 것은 아니기 때문에, 이와 관련된 논의는 최소화한다. 상대적으로 연구 및 논의가 취약한 세대간 재분배 측면 등에 중점을 두어 논의를 진행한다.

둘째, 본 연구가 제기되는 정책현안에 대해 답을 제시하기에는 많은 한계가 있다. 재정제도의 세대간·세대내 재분배 효과 등에 대한 우리의 이해는 아직 높은 수준이 아니다. 뿐만 아니라 현존하는 재정제도의 세대간 재분배 효과를 충분히 이해할 수 있다 하더라도, 합리적인 재분배 정책이 어떤 것

인지는 매우 어려운 문제다. 우리가 통상적으로 재분배 정책에 대해 논의할 때는 한 시점에서 존재하는 불평등이라는 사실로부터 논의가 출발된다. 그럼에도 불구하고 재분배와 관련하여서는 가치판단의 문제 등 다양한 문제 등이 제기된다.

그런데 세대간의 재분배를 논의하기 위해서는 더욱 복잡한 많은 논점이 제기된다. 한 시점에서 파악되는 불평등과는 달리, 세대간 문제에 대해 논의하기 위해서는 과거 및 미래에 대한 정보가 필요하다. 이 과정에서 과거의 정보를 파악하는 것과 관련된 기술적인 어려움은 물론이고, 미래의 상황에 대한 불확실성이 매우 크다. 세대간 재분배 효과는 미래에 대한 전망의 가정에 따라 달라질 수 있으므로, 그와 관련하여 많은 논쟁이 제기될 수 있다. 가장 근본적으로는 세대간 불평등이라는 개념 자체를 명확히 정의하는 것조차 매우 어려울 수 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라에서도 재정의 역할, 특히 재분배와 관련된 복지 재정의 역할이 확대되고 있고, 우리나라의 인구구조가 급격하게 변화되고 있다는 점을 감안할 때, 재정제도에 대해 세대간·세대내 재분배 효과와 관련된 고찰 및 논의가 필요하다는 것이 본 연구를 시작하는 인식이라 할 수 있다.

---

## II. 기초 논의 및 분석을 위한 가정

---

### 1. 서론

경제학에서 불평등에 대한 논의의 가장 일반적인 접근은 한 시점에서의 소득(혹은 자산, 소비 등)을 기준으로 하는 경우라 할 수 있다. 그러나 한 시점에서의 소득만을 기준으로 하여 불평등에 대한 논의가 이루어지는 것이 한 사회에서 존재하는 경제적 불평등의 구조적인 요인을 충분히 보여주지 못한다는 지적도 많다. 이에 일부 연구들에서는 다른 대안적인 기준으로 검토를 하거나, 혹은 추가적인 변수에 대해 검토를 하기도 한다.

가장 많이 사용되는 것은 자산 또는 부의 불평등과 관련된 분석, 혹은 소비의 불평등 등을 고찰하기도 한다. 자산의 불평등이 소득의 불평등보다 더 크다는 것은 대체적으로 잘 알려진 사실이다. 반면, 소비를 기준으로 논의를 하는 것이 불평등의 문제가 덜 심각한 것처럼 보이게 할 수 있다.

한 시점에서의 소득 불평등이 실제로 존재하는 한 사회에서의 경제적 불평등의 현실을 충분히 반영하지 못한다는 이유로 인해 일부 경제학자들은 소득보다는 소비의 불평등 문제를 고찰하는 것이 더 유용하다는 견해를 피력하기도 한다. 예를 들어, 조세의 소득계층별 귀착을 검토함에 있어서도 일부 학자들은 분모에 소득보다는 소비를 사용하는 것을 옹호하기도 한다. 대표적인 학자로 Poterba(1991) 등을 들 수 있다. 물론 그러한 결과 및 해석에 대해서는 우리가 이미 알고 있다. 소비는 소득보다 변동성이 적으며, 소득계층별 소비의 격차는 소득격차보다는 작다. 따라서 소비를 분모로 하는 경우에는, 소득을 기준으로 하는 경우에는 다소 역진적으로 나타나던 조세부담의 귀착도 덜 역진적 또는 상대적으로 누진적으로 나타난다.

이러한 접근에 대해 합리성이나 타당성 측면은 차지하더라도, 결과가 가

지는 의미 때문에 관념적으로 불편하게 여겨지기도 한다. 즉, 소비를 기준으로 불평등이나 세금의 귀착을 다루는 것을 불편하게 여기거나 혹은 부적절하다고 보는 경제학자들도 있다. 그뿐만 아니라 소비를 기준으로 불평등의 문제를 소비를 기준으로 보는 것과 관련하여 다소 철학적인 측면에서의 비판도 있다. 소비의 불평등과 소득의 불평등 문제 문제에서 소득의 불평등 문제가 더 중요하다고 강조하는 학자들의 견해는 불평등의 문제가 단지 물리적인 소비의 문제만은 아니기 때문이라는 점을 지적한다. 이러한 견해는 옛킨슨(2015~) 등에 잘 설명되어 있다<sup>1)</sup>.

본 연구는 이처럼 한 시점에서의 소득이나 소비를 기준으로 불평등 문제를 논의하는 것이 과연 적절한가에 대한 판단을 하고자 하는 것은 아니다. 그러나 비록 소비를 기준으로 한 시점에서 불평등을 논의하는 것에 대해 불편하게 여기는 학자들조차도 한 시점에서의 소득불평등이 소득불평등에 대한 모든 측면을 보여주지는 못한다는 것에는 동의할 것이다.

한 시점에서의 소득만을 기준으로 하여 불평등에 대한 논의가 이루어지는 것과 관련하여 다음과 같은 한계를 생각할 수 있다. 우선 한 개인 또는 가구의 소득은 시간의 흐름에 따라 변하며, 해당 개인 또는 가구에 중요한 것은 한 시점의 소득이 아닐 수 있다. 따라서 한 시점에서의 개인의 소득이 그의 실질적인 경제적 능력을 반영하지 않을 수 있다. 이와 관련하여 두 가지 측면을 생각할 수 있다. 한 개인 또는 가구의 소득은 비록 길지 않은 시계에서조차 변동성을 보일 수 있다는 것이다. 둘째, 한 개인 또는 가구의 소득은 생애과정의 기간 동안 큰 변화를 경험하게 된다는 것이다. 예를 들어, 자산은 많음에도 불구하고 지속적인 소득이 발생하지 않는 상태에 있는 노인의 경우를 생각할 수 있다.

앞서 언급한 후자의 문제와 연관되는 것 중 하나가 다양한 연령대의 인구가 공존한다는 것이다. 따라서 한 시점에서의 불평등은 동일한 연령대 내에서의 소득격차, 그리고 다른 연령대 집단 간의 소득격차 등이 혼재되어 나타나는 현상이다. 다른 연령대 집단 간의 소득격차는 다시 연령효과(age

---

1) 옛킨슨(2015) pp. 56-6쪽에 이와 관련된 논의가 소개되어 있다.

effect)와 세대효과(cohort effect)가 혼재되어 나타는 모습이다. 이러한 각 요인을 좀 더 분해하여 불평등을 파악한다는 측면에서 세대내 불평등, 세대 간 불평등 등의 용어가 사용되기도 한다.

세대간 불평등, 세대내 불평등 등에 대해서는 개념적인 것에서부터 시작하여, 기술적인 측면에 이르기까지 다양한 논란이 있다. 세대내에서의 불평등 및 재분배가 개념적으로는 비교적 단순하고 명확함에도 불구하고, 현실에서 이를 논의하는 것과 관련하여서는 많은 한계가 존재할 수 있다. 일단 세대내의 불평등이라는 개념을 한 시점에서 정의할 것인가, 혹은 평생소득 등을 토대로 하여 정의할 것인지 등의 문제가 제기된다.

전자의 경우, 즉 각 시점에서 한 세대내의 불평등은 비교적 쉽게 정의되고 관찰될 수 있다. 그러나 이러한 개념을 사용한다면, 한 시점에서의 소득 분포를 기준으로 불평등을 고찰함으로써 인해서 생기는 착시현상 중 일부만을 극복할 수 있다. 즉 한 시점에서 각각 차이를 보이는 다른 세대의 소득이 혼재되어 나타나는 착시현상을 구분할 수 있다. 그러나 한 개인의 소득이 시간의 흐름 속에서 변동성을 보인다는 점은 반영하지 못한다. 따라서 한 시점에서 관찰되는 세대내에서의 불평등은 해당 세대내에서의 불평등을 관찰함에 있어 역시 불완전한 지표가 된다. 이보다 좀 더 유용한 방식은 평생소득을 기준으로 하여 세대내에서의 불평등을 논의하는 것이다. 그러나 평생소득을 추정하는 것과 관련하여서는 많은 기술적인 어려움이 있다. 일부 연구에서는 소비 등을 기준으로 불평등을 논의하는 것도 평생소득 추정 등과 관련된 이러한 기술적인 어려움 등 때문이라 할 수 있다.

소비를 기준으로 불평등을 논의한다는 것에 대해서도 한계가 존재한다. 소비를 기준으로 불평등을 논의한다는 것은 기본적으로 항상소득가설을 따른다고 할 수 있다. 즉 인간은 합리적이며, 미래에 대한 완전한 예측능력과 통찰력(perfect foresight)을 가지고, 신용제약이 존재하지 않는 등의 다양한 가정을 택한다고 할 수 있다. 상속도 존재하지 않는 등의 가정을 택하거나, 혹은 그보다는 다소 약하더라도 상속의 동기로서 우연적인 상속(accidental bequest)을 인정하지 않고 사망의 불확실성에 대해 완전하게 위험을 제거

(hedge)할 수 있는 자본시장이 존재하는 등의 가정이 필요하기도 하다. 이러한 가정이 현실에서 완전하게 성립하지 않는 점을 감안하면, 소비가 평생 소득의 대리변수로 보기에는 한계를 가지는 측면이 있다.

그리고 현실적으로 소비는 세전소득이 아니라 재정제도에 의해 재분배가 이루어진 세후소득(세금 및 혜택을 모두 포함한)을 기준으로 이루어지기 때문에, 소비를 기준으로 한다는 것은 세후소득에 대해서만 언급할 수 있을 뿐, 우리는 재분배 이전의 상태에 대해서는 언급할 수 없다. 그런데 우리가 통상적으로 정책의 영역에서 관심을 가지는 문제는 오히려 조세 및 재정지출을 수반하는 제도를 통한 재분배 문제다. 이러한 점에서도 단순하게 소비의 불평등에 대해서만 고찰하는 것과 관련된 한계는 존재한다.

이에 본 연구에서는 단순하게 소비를 관찰하는 방식으로 불평등 문제에 대해 판단을 하는 대신 세대내 세대간의 불평등 및 재분배 효과에 대해 좀 더 분석적인 시각에서 고찰하고자 한다. 세대간의 불평등 문제에 대해서는 기본 개념에서부터 논란의 여지가 있으며, 많은 한계가 있다. 그럼에도 불구하고, 본 연구는 세대간·세대내 시각에서 불평등이나 재분배 문제를 고찰하는 것이 나름대로의 유용성이 있을 것이라는 인식에 기초하여 논의를 진행한다.

## 2. 기본 개념과 관련 기존 연구

### 가. 용어에 대한 기본 정의

본 장에서는 세대간 불평등이나 재분배와 관련된 기본적인 개념, 그리고 세대간 불평등 문제가 제기된 여러 배경 및 기존 논의 등에 대해 간략하게 정리한다. 용어의 의미는 사용자에 따라 다를 수 있기 때문에 용어에 대한 명확한 정의는 중요하다. 굳이 이러한 장황한 논의로부터 시작하는 이유는 세대간·세대내 불평등 및 재분배 문제 등과 관련하여 연구자들 간에도 개념 및 용어의 정의가 다를 수 있기 때문이다. 물론 필자가 관련 용어에 대해

모두가 동의할 수 있는 정의나 개념을 설정할 수 있는 입장에 있지는 않다.

그리고 필자의 노력과는 무관하게 용어 중 일부는 완전하게 정의되기 어렵거나, 개념적으로는 정의가 된다 하더라도 현실에 적용하기에는 한계가 있을 수 있다. 어쩌면 세대간·세대내 불평등이라는 것이 개별 현상 및 제도 등에 대한 분석을 토대로 좀 더 귀납적인 방식으로 적용되어야 하는 것인지도 모른다. 그럼에도 불구하고 논의의 혼선을 피하기 위해서는 이와 관련된 논의가 필요하다고 판단되어, 다소 장황한 논의를 포함한다.

세대간의 불평등 문제에 대해서는 기본 개념에서부터 논란의 여지가 있으며, 많은 한계가 있다. 예를 들어, 인류문명의 발달단계에서 상이한 환경에 처할 수밖에 없는 다른 세대에 대해 불평등이라는 개념을 과연 얼마나 효과적으로 적용할 수 있는가 하는 문제도 제기될 수 있다. 이 문제에 대해서는 뒤에 다시 논의하기로 한다.

세대간·세대내 불평등 및 재분배 문제와 관련된 어려운 문제 중 하나는 소득 및 소비를 어떤 단위로 파악하고 논의하는가 하는 것이다. 물론 이는 세대간의 문제를 언급하지 않더라도 불평등에 관한 논의에서는 중요한 문제 중 하나다. 그럼에도 불구하고 이 문제에 대해 언급하는 이유는 이 문제가 세대간 불평등이라는 개념과 밀접하게 연관되어 있기 때문이다. 소득이나 소비를 개인을 단위로 파악하고 분석하는 시각을 견지하는 경우에는 세대간의 불평등이나 재분배라는 개념은 상대적으로 쉽게 정의될 수 있다. 물론 이것이 상대적으로 쉽다는 것이지 완전히 쉽게 정의될 수 있다는 것은 아님에 유의할 필요는 있다. 그러나 소득과 소비를 가구단위에서 파악하는 것만이 유용하고, 개인단위에서의 소득이나 소비의 불평등 문제는 중요하지 않다는 입장을 견지한다면, 세대간 불평등이나 재분배라는 것은 개념 자체가 흔들릴 수 있기 때문이다.

가구라는 것은 다른 세대가 공존하는 공동체 개념이다. 따라서 소득이나 소비의 불평등 문제를 논의함에 있어 소득이나 소비의 공동체의 개념으로서 가구 또는 맥락에 따라서는 가족의 역할을 강조한다면, 세대간의 불평등이나 재분배는 기본적인 개념부터 흔들리게 된다. 즉 인류문명의 현 단계에서

소비활동의 상당 부분이 개인이 아닌 가구를 기준으로 이루어지는 점을 감안하면, 불평등을 논의함에 있어 세대라는 것이 완전하게 구분될 수 있는 것인가 하는 문제가 제기될 수 있다. 경제학의 분석적인 모형을 기준으로 논의를 한다면, 세대중첩모형(overlapping generation model)보다는 무한시계모형(infinite horizon model)이 적합하다고 보는 시각이 된다.

그러한 한계에도 불구하고 본 연구에서 세대간 불평등이나 분배의 문제를 제기하는 것은 가구 혹은 가족이라는 소득 및 소비의 공동체 역시 불완전한 측면이 있다는 것을 암묵적으로 가정하고 있기 때문이다. 물론 본 연구에서는 시각이 소득이나 소비의 공동체의 개념으로서 가구 또는 가족의 기능을 부정하는 것은 아니다. 현실은 어느 양 극단이 아닌 그 중간 어디에 있을 것이다. 그럼에도 불구하고, 본 연구는 세대간 세대내 시각에서 불평등이나 재분배 문제를 고찰하는 것이 나름대로의 유용성이 있을 것이라는 인식에 기초하여 논의를 진행한다.

불평등이라는 단어는 그 의미나 함의가 연구자에 따라 다소 차이가 있다. 많은 논의에서는 불평등이라는 단어 자체가 이미 부정적인 가치평가를 내포하는 의미를 가지기도 한다. 이는 평등한 것이 바람직하다는 인간의 일반적인 인식에 기초한 매우 직관적인 판단이 개입되기 때문이기도 하다. 일부 연구자들은 불평등이라는 단어 자체가 가치판단을 포함하는 용어라는 점을 지적하며, 용어의 사용에 유의할 필요가 있다는 주장을 하기도 한다. 즉 불평등이라는 표현 자체가 이미 부당하다거나 혹은 불공정하다는 의미를 이미 내포한 것일 수 있다는 우려를 제기하며, 객관적으로 관찰되는 표면적인 현상을 언급할 때는 소득분포 또는 소득격차 등의 좀 더 중립적인 표현을 사용하는 것이 적절하다고 주장한다. 그러나 본 연구에서는 불평등이라는 용어를 관찰되는 현상을 기술하는 가치중립적인 용어로 간주한다. 즉 이것은 가치평가가 포함되지 않은, 단지 상태에 대한 기술로 간주한다. 이것은 한 시점에서는 물론이고, 세대내에서의 불평등 문제, 그리고 세대간 불평등이라는 논의와 관련하여서도 마찬가지다.

재분배라는 용어는 적어도 불평등이라는 용어에 비해서는 논란의 여지가

다소 적은 편이라 할 수 있다. 불평등이라는 용어가 상태에 대한 기술이기 때문에 그와 관련하여 그러한 상태가 바람직한지 아닌지에 대한 평가가 개입될 가능성이 클 수 있다. 반면 재분배는 상태가 아니라 행위 또는 행동을 표현하는 것이기 때문에, 물론 이와 관련하여서도 그에 대한 가치판단이 개입될 여지는 충분히 있기는 하지만, 적어도 불평등이라는 상태에 비해서는 다소 적기 때문이라고 할 수 있기 때문인 것으로 파악된다. 일반적으로 재분배는 주로 소득 등 경제적으로 여유 있는 집단으로부터 그렇지 않은 집단으로 자원의 재분배를 의미하는 것으로 인식되는 경우가 많다. 그러나 좀 더 엄격하게는 재분배라는 행위를 반드시 그러한 가정이나 가치판단을 내포하는 것이라고 보기에는 부적적이다. 예를 들어, 저소득층으로부터 고소득층으로 자원을 재분배하는 정책이 있다 하더라도, 그러한 행위 역시 재분배라는 표현을 사용하는 것에 대해 많은 경제학자들이 용어의 정의상 크게 무리가 없다는 것에 대체적으로 동의할 것이다. 다만 이 경우에는 그러한 행위는 바람직하지 않은 재분배로 간주될 뿐이다. 실제로 다양한 정책은 집단 간에 다양한 재분배 효과를 초래한다. 그리고 그것은 단지 소득계층간의 재분배에 국한되지 않는다.

실제로 세대간 불평등에 관한 논의에서도 것처럼 용어 자체에 이미 가치관에 개입되는 경향이 발견되기도 한다. 그럼에도 본 연구에서 불평등이라는 용어를 굳이 일부 연구자들이 주장하는 것처럼 소득격차 등의 좀 더 중립적일 수 있는 용어로 대체하지 않는 이유는 다음과 같다. 한 시점에서 관찰되는 현상에 대해 불평등이라는 용어 대신 소득격차 등의 용어를 사용하게 되면, 용어의 일관성 측면에서 세대간의 문제에서도 동일한 용어, 즉 세대간 소득격차 등의 용어를 사용하는 것이 일관성이 유지될 것이다. 그러나 세대간 소득격차 등의 표현은 너무 생소하며, 기존에 다른 연구자들이 사용한 예를 거의 확인하지 못하였다. 이에 본 연구에서도 그러한 표현은 사용하지 않는다. 물론 세대간 형평성이나 세대간 재분배라는 표현 역시 그리 많이 사용되는 용어는 아니므로, 연구자들 간에도 인식이나 정의에 차이가 있을 수 있다. 이 문제에 대해서는 뒤에 좀 더 자세하게 기술하기로 한다.

## 나. 세대간 재분배

재분배가 필요한 가장 기본적인 논리적 근거는 불평등이 존재하기 때문이다. 따라서 재정제도에 의한 세대간 재분배 효과 등에 대한 논의에 선행되어야 하는 것이 세대간 불평등 문제 자체에 대한 고찰일 수 있다. 그러나 세대간 재분배라는 용어에 대해서는 적어도 일정한 가정하에서는 학술적으로는 정의하기가 상대적으로 쉬운 반면, 세대간 불평등이라는 용어에 대해서는 훨씬 논쟁의 여지가 많다. 이러한 이유 등으로 인해 본 연구의 논리적 구조는 적어도 일부 독자들이 기대할 수 있는 것과 같이 불평등 문제를 먼저 언급하고, 그에 따른 재분배 문제를 논의하는 자연스러운 구조를 갖는 대신 재분배라는 문제를 먼저 언급한다.

세대간 재분배라는 용어는 가치판단을 제외하고 행위 자체로서 정의될 수 있으므로, 용어 정의 자체와 관련되어서는 논쟁의 여지가 적을 수 있다. 그럼에도 불구하고 세대간 재분배라는 용어와 관련하여 혼선이 생길 수 있는 이유 중 하나는 세대간에 재분배를 하는 것이 타당한가에 대한 가치판단이 개입되는 경향이 있기 때문이다.

세대간 재분배 효과의 적절성 혹은 당위성에 대해 논의하는 틀 중 하나는 세대간에는 사전적으로 불평등이라는 것이 존재하지 않는다고 보거나, 혹은 불평등이 존재하더라도 그것은 불가피하기 때문에 재분배를 하는 것인 바람직하지 않다는 전제 하에서 출발하여 논의를 하는 것이다. 이러한 암묵적인 가정하에서는 세대간 재분배는 바람직하지 않은 행위를 의미하게 된다. 세대간의 재분배 효과와 관련하여, 세대간의 불평등 등이 가장 일반적으로 사용되는 분야가 연금과 관련된 논의라 할 수 있다. 특히 미래 세대로부터 현재 세대로부터 자원을 이전하는 효과 등을 논의하는 것이다. 세대간에 자원을 재분배해야 할 당위성이 없는 것을 전제로 하여, 미래 세대의 자원을 현재 세대로 이전시키는 등의 행위는 바람직하지 않다는 등의 암묵적인 판단을 전제로 하는 경향이라 할 수 있다.

그러나 만약 이러한 가치판단을 전제로 한다면, 그리고 그러한 조건을 위배하는 상황을 표현하기 위한 것이라면, 단순히 세대간 재분배라고 하기

보다는 세대간의 불공정한 재분배, 세대간의 분배적 정의가 위배되는 행위 또는 상황 등으로 구체적으로 표현하는 것이 더 정확할 것이다. 본 연구에서는 그러한 가치판단을 전제로 하지 않기 때문에, 세대간에 재분배라는 용어는 가치판단을 배제하고 순수하게 세대간에 자원이 재분배되는 효과를 의미하는 용어로 간주한다.

#### 다. 세대간 불평등

세대간 불평등이라는 용어는 현실에서 이미 어느 정도 사용되고 있는 표현임에도 불구하고, 그 의미는 사용하는 사람에 따라 다를 수 있다. 따라서 개념 정의에서부터 많은 논란이 제기될 수 있다. 물론 좀 더 근본적으로는 과연 세대간 불평등이라는 것이 효과적으로 정의할 수 있는가 하는 문제도 제기될 수 있다. 일단 세대간 불평등이라는 문제가 제기되는 몇 개의 맥락을 보기로 한다.

그중하나가 자원·환경 경제학 분야에서의 논의라 할 수 있다. 예를 들면, 나우루에서 초석을 빠른 속도로 채취한 행위는 지속가능하지 않은 정책이었으며, 일정 기간 후에 국가경제는 급속하게 몰락한다. 이 경우에는 세대간 불평등이 존재한다고 비교적 직관적으로 이해할 수 있다. 노르웨이에서는 석유가스 자원의 혜택을 현 세대만 누리는 것은 불평등하다고 인식하여, 이를 통한 수입을 별도의 기금으로 적립하여 후세대들도 그 혜택을 누릴 수 있도록 운영하고 있다. 현재의 환경상태를 파괴하는 것은 미래 세대를 불리한 상태를 유산으로 남기는 것이며, 그로 인해 세대간 불평등이 초래되기 때문에, 환경자원을 보호해야 한다는 것은 상당히 일반적인 인식이다. 이러한 맥락에서의 세대간 형평성 문제와 어느 정도 연관성을 갖는 문제가 지속가능성의 개념이며, 자원·환경 경제학 분야와 재정학 분야에서 지속가능성의 개념, 그리고 세대간 불평등의 문제가 자주 사용되는 것도 그러한 맥락에서 이해할 수 있다. 물론 이는 조금 더 확대되어 좁은 의미의 환경문제만이 아니라 좀 더 광범위한 지속가능성 개념에 적용되기도 한다.

두 번째 경우는 국가부채의 증가 등으로 세대간에 재분배 효과가 발생하

는 경우다. 연금제도 등에서 세대간 재분배 효과가 발생하는 경우도 동일한 범주로 간주하기로 한다. 이러한 맥락이 주로 본 연구에서 다루고자 하는 내용이다.

세 번째 범주는 세대별로 다른 경제상황에 직면한다는 논의다. 예를 들어, 부동산 가치의 상승과 관련하여 세대간 형평성 문제가 제기되기도 한다. 부동산 가치가 경제성장의 속도 등에 비해 너무 빠르게 상승하여, 다음 세대는 부동산을 취득하는 것이 더욱 어려워지는 경우 등이 논의되기도 한다. 또는 노동시장과 관련하여, 어떤 세대는 좋은 기회가 주어지는 혜택을 받았는데, 다른 세대에게는 그러한 기회가 주어지지 않는 경우를 거론하기도 한다. 그리고 그로 인해 세대별로 소득격차가 발생하는 경우다. 최근에는 우리나라에서도 청년실업 문제가 심각해지면서, 이러한 맥락에서의 논의가 더욱 커지고 있다.

부동산 가치의 문제와 노동시장의 문제 등 다소 이질적인 문제를 하나의 범주로 함께 논의한 것은 여기서의 세대간 불평등 문제가 세대별로 다른 경제적 상황에 직면하는 문제이되, 정부의 적극적이고 의도적인 정책에 의해 발생하는 결과는 아니라는 점에서 두 번째 범주와는 차별된다는 인식에 기초한 것이다. 물론 그러한 특성만을 기준으로 한다면, 첫 번째의 환경 및 자원 분야에서의 세대간 형평성도 일정한 유사점을 가지고 있다고 볼 수도 있다. 다만 환경 에너지 분야는 일찍부터 이러한 논의가 시작된 분야이므로 별도로 언급하였을 뿐이다. 그리고 물론 이러한 3개의 범주도 편의상 분류한 것일 뿐, 완전히 다른 경우는 아니다. 예를 들어, 첫 번째 범주의 자원고갈의 문제는 국가부채를 누적하는 것과 역의 관계가 될 수 있는 속성을 일부 가진다. 첫 번째와 세 번째 범주는 주로 자원의 1차적 분배 과정에서, 두 번째 범주는 재분배 과정에서 발생하는 경우라 할 수 있다.

세대간 불평등이라는 표현이 사용되는 또 다른 경우는 세대간 이동성이 제한되어 나타나는 불평등 등을 언급하는 경우다. 영어로 intergenerational inequality라는 표현에 대한 논의를 찾더라도 주로 social mobility 혹은 intergenerational mobility에 관한 내용이 나온다. 이러한 맥락에서의 논의는

비록 동일한 용어가 사용되기는 하지만, 본 연구에서 다루는 내용과는 직접적인 연관성은 낮은 문제들이다. 이에 본 연구에서는 세대간 이동성, 혹은 사회적 이동성에 대한 논의는 직접적인 논의의 대상에서 제외한다.

앞서 언급한 3개의 맥락 중에서도 환경 및 자원 분야는 세대간 불평등의 문제가 직관적으로 이해하기 쉬운 분야라 할 수 있다. 두 번째 범주는 어떠한 사회제도에 의해 세대간에 재분배가 일어날 경우, 그로 인한 효과 등을 파악하는 것이 훨씬 더 어려울 수 있기 때문이다. 예를 들어, 국가부채라고 하는 개념이 과연 경제적으로 얼마나 효과적인 개념인지에 대한 회의론도 제기된 바 있다. 우리가 통상적으로 국가부채라고 정의하는 것이, 실제로 세대간의 재분배 효과를 제대로 반영하지 못한다는 문제가 지적되었다. 이러한 지적은 학문적으로, 그리고 정책적으로 크게 2가지 대안의 제시로 연결되었다. 그중 하나는 1990년대 초반에 세대간 회계 방법론이 개발되어 적용된 것이다. 또 다른 하나는 국가부채의 범위를 기존보다는 좀 더 넓게 해석하여, 연금채무 등 미래에 발생할 채무까지 포함하여 발생주의적인 시각에서 파악할 필요성에 관한 논의다.

세대간 불평등이 명확하게 정의될 수 있는지를 확인하기 위한 가장 단순한 논리적인 논의는 세대간 불평등이 존재하지 않는 상황이 어떤 상황인지를 질문하는 것이다. 혹은 세대간 형평성이 달성되는 상태(혹은 세대간 분배의 정의가 이루어지는 상태)가 어떤 상태인지를 정의하려고 시도하는 것이다. 그것이 한 세대가 누리는 물질적인 혜택과 다음 세대가 누리는 물질적인 혜택이 같다는 것을 의미하는 경우를 생각할 수 있다.

만약 인류의 경제적인 성과가 정체되어 있는 상황이라면, 그러한 상황을 직관적으로 이해하거나 혹은 정의하는 것이 좀 더 쉬울 수 있을 것이다. 그러나 지난 수백 년 동안 경제는 대체적으로 성장을 하였다. 물론 시기별로 차이는 있지만, 지난 수십 년 혹은 수백 년 동안, 경제적으로 일정한 성과를 거둔 상당수의 국가들에서는 다음 세대는 대체적으로 이전의 세대보다 좀 더 좋은 물질적인 삶을 영위할 수 있었다. 그렇다면 이러한 상황을 세대간의 불평등이 존재하는 상황으로 이해해야 하는가 하는 근본적인 질문에 직

면하게 된다.

물론 세대간 불평등을 이러한 맥락에서 논의한다는 것은 일반적으로 세대간 불평등을 논의하는 것과는 정반대의 맥락이라 할 수 있다. 일반적으로 세대간 불평등이 논의되는 맥락은 이후의 세대가 이전의 세대보다 더 불이익을 받는 경우를 언급하는 경우가 일반적이다. 예를 들어, 현 세대가 환경을 파괴하여 미래 세대는 충분히 만족스러운(혹은 현재 세대가 누리는 것과 유사한 수준의 혜택을 누릴 수 있는) 자연환경을 제공하지 못하는 경우에 세대간 불평등이 발생한다는 개념으로 사용된다. 혹은 현 세대가 후한 노후 연금을 받으면서 그 부담을 미래로 전가하는 경우를 언급하기도 한다.

이렇게 정반대의 개념을 도입하여 논의를 하는 것은 세대간 불평등이라는 문제가 그만큼 복잡하고 모호할 여지가 있기 때문이다. 기본적으로 모든 세대는 다른 경제환경에 처하게 된다. 따라서 세대간 불평등이 발생하는 것은 매우 근본적으로 피할 수 없는 문제다. 즉 통상적으로 한 시점에서 인식되는 것에서 비롯되는 불평등이라는 표현이 세대간의 분배 문제에 적용하기에 과연 적절한 용어인가 하는 문제도 제기될 수 있다. 그럼에도 불구하고 굳이 세대간 불평등이라는 용어를 사용한 것은 그러한 표현이 적어도 이미 현실에서 일부 사용되고 있기 때문이다.

이처럼 세대간 불평등이라는 개념이 명확히 정의되기에 한계가 있는 상황에서 세대간 재분배에 대한 논의가 정책방향으로 연결되기 어려운 측면도 존재한다. 일반적으로 세대간 형평성 등에 대한 논의를 포함하는 연구들은 비록 명시적으로 결론을 강조하지 않더라도, 세대간 재분배 자체를 부정적으로 보는 경향을 내포하기도 한다. 즉 연구 자체가 세대간에 불평등이 존재하기 때문에 이를 시정하기 위해 재분배를 한다는 차원의 목적에서 출발하는 것이 아니라, 이미 만들어진 제도가 한 세대로부터 다른 세대로 자원을 이전하는 것을 사후적으로 평가하는 차원에서 이루어진 것이다. 따라서 그러한 접근에서는 세대간에 인위적으로 많은 재분배가 이루어지는 것은 바람직하지 않다는 가치판단이 암묵적으로 전제되기도 한다.

그렇다면 이처럼 세대간 불평등에 관한 개념이 복잡해질 수 있기 때문에

그에 대한 논의를 포기해야 하는가 하는 질문이 제기될 수 있다. 그러기에는 세대간 자원배분의 문제는 우리가 미래에 직면하는 매우 중요한 문제일 수 있다. 몇 가지 현실적인 예를 들어 보기로 하자. 일반적으로 알고 있는 것처럼 국민연금은 2060년을 전후로 고갈될 것으로 전망되고 있으며, 국민연금은 미래 세대로부터 현재대로 자원을 이전하는 효과를 가지는 것으로 알려지고 있다. 그렇다면 우리는 현재 존재하는 광범위한 노후빈곤의 문제에도 불구하고, 세대간 재분배를 더욱 심화시키는 기초연금의 확대를 부정적으로 평가해야 하는가 하는 질문이 제기될 수 있다. 혹은 적어도 기초연금의 도입 등으로 인해 세대간 재분배 효과가 최소화될 수 있도록 재원조달 측면에서라도 다른 정책대응을 할 여지가 있는가 하는 질문도 제기될 수 있다.

그렇다면 세대간 불평등 및 재분배 문제에 대한 논의와 관련하여 우리가 할 수 있는 것은 일단 논의의 범위를 축소하고, 가치평가를 가급적 배제하는 것이다. 이에 일단 본 연구에서는 연구의 범위를 재정제도에 의한 재분배라는 측면에 국한하기로 한다. 재정제도에 의하지 않는 세대간 불평등 논의, 예를 들어, 노동시장이나 부동산과 관련된 세대간 불평등 문제에서는 더욱 많은 어려운 문제가 제기되기 때문이다.

본 연구에서는 세대간의 재분배가 타당한 것인지, 부당한 것인지에 대해서는 판단을 보류하고, 현재까지 개발되어 있는 경제학적인 분석의 틀에서 일단 문제를 정확하게 파악하고자 한다. 즉 세대간에 재분배가 발생하는 것이 사실인지, 그리고 사실이라면 얼마나 강하게 나타나고 있는지 확인이 필요하다. 본 연구에서는 일단 세대간 재분배, 그리고 세대간 불평등의 문제는 모두 가치중립적인 용어로 사용한다는 점에 대해서 소득격차 언급한 바 있다. 본 연구에서는 가급적 가치중립적으로 분석만을 수행하고는 것을 목적으로 하며, 가치판단에 대한 제언을 가급적 포함하지 않는다. 본 연구의 목적이 한 시점에서 관찰되는 소득분포 자료가 제공하는 정보의 한계를 극복하고, 표면적으로 관찰되는 불평등 현상의 구조와 의미를 문제를 좀 더 다각적으로 이해하기 위한 시도라는 점을 언급하고자 한다.

## 라. 세대내 불평등

세대간 불평등이 논의되는 배경 등에 대한 추가적인 논의에 앞서 세대내 불평등이라는 용어 등에 대해 간략히 언급하고자 한다.

국내에서는 물론이고 영어권에서도 세대내 불평등(intra-generational inequality)이라는 표현은 그리 자주 사용되는 표현은 아니다. 세대내 불평등에 해당되는 표현 중 하나인 intra-generational inequality라는 용어는 통상적으로 사전 등에서도 잘 찾을 수 없으며, 주로 특정한 학술 연구 등에서만 사용되고 있을 뿐이다.

세대내 불평등이라는 표현은 비교적 직관적으로 쉽게 이해할 수 있는 개념이며, 정의와 관련하여 제기되는 논란의 여지도 적은 편인 것으로 판단된다. 지표의 설정과 관련된 수학적 표현 등으로 생각해 보더라도, 개념에 대해서 혼선의 여지는 적으며, 비교적 명확하게 정의될 수 있다고 판단된다. 예를 들어, 특정 세대의 소득분포의 지니계수 등은 세대내 불평등의 정도에 대한 하나의 지표가 될 수 있다. 세대간 불평등을 측정하기 위해서는 어떤 지표를 써야 하는지에 대한 답조차 쉽지 않다는 것이 대비된다고 할 수 있다.

다만 이와 관련하여 추가적으로 언급할 점은 한 시점에서 관찰되는 세대내 불평등과 평생소득 등 장기적인 시계에서 파악되는 세대내 불평등은 다를 수 있다는 점이다. 세대내 불평등이라는 단어가 추구하는 바에 좀 더 부합하는 것은 후자의 개념, 즉 평생소득 등의 시각에서의 세대내 불평등이라고 판단된다. 따라서 전자의 경우는 그와 구분하기 위하여 한 시점에서 관찰되는 세대내 불평등이라고 표현하는 것이 좀 더 정확할 것으로 판단된다.

세대내 불평등과 관련하여 기존에 논의가 이루어지는 몇 개의 맥락을 보면 다음과 같다. 하나는 연금과 관련하여 세대내 재분배 효과를 분석하는 것이다. 물론 기준은 한 시점이 아닌 장기간에 걸친 재분배 효과를 분석하는 것이다. 이것은 우리가 추구하는 사전적 정의에 가장 잘 부합되는 경우라 할 수 있다.

또 다른 하나는 소득 등 광범위한 기준을 적용하여, 세대간 불평등을 추정하는 것이다. 혹은 상당히 광범위한 재정제도를 대상으로 분석할 수도 있

다. 재정제도의 재분배 효과와 관련하여서도 우리가 실제로 이해하는 것은 주로 한 시점에서의 재분배 효과일 뿐 세대내 재분배 효과를 파악하기 어렵기 때문이다. 이러한 분석은 광범위한 자료를 토대로 분석이 이루어져야 하는 한계 때문에 연구가 그리 많은 편은 아니다. 국내에서는 아직까지 세대별로 불평등의 정도를 측정하는 등의 연구는 매우 취약한 것으로 보인다. 마찬가지로 재분배 정책이 세대내에서 어떠한 재분배 효과를 초래하는지에 대한 연구도 매우 취약하다고 할 수 있다. 물론 외국의 경우에도 세대내 재분배 효과를 다룬 연구가 많지는 않은 것으로 보인다. 그러한 문제를 본격적으로 다룬 최근의 연구로는 해외의 대표적인 연구로는 Auerbach et al.(2016)이 있다. 국내에서도 이러한 시각을 부분적으로 반영하는 연구는 있지만, 상기 해외 연구 정도로, 세대내 재분배 효과를 포괄적으로 분석한 연구는 아직 없는 것으로 파악된다.

우리가 현실에서 비교적 용이하게 관찰할 수 있는 것은 한 시점에서의 연령대별 소득불평등의 정도일 뿐, 특정 세대내에서의 평생소득의 불평등과는 매우 큰 괴리가 있다. 세대내 불평등 고찰과 관련하여 일단 쉽게 생각할 수 있는 두 가지 정도의 진단적인 접근방법이 있다. (1) 한 시점에서의 특정 연령대의 소득분포와 일정 시점 이전에서의 동일 연령대의 소득분포를 비교하는 방법이다. (2) 다른 방법은 한 시점에서 다른 연령대의 소득분포를 비교하는 방법이다. 물론 두 방법 모두 세대내 불평등이라는 문제를 충분히 이해하기에는 상당한 한계가 있다. 궁극적으로는 평생소득을 추정하는 방식을 택하는 것이 바람직하다.

기술적인 어려움 때문에 세대내 불평등에 대한 연구의 대부분이 한 시점을 기준으로 하여 불평등의 특성을 논의하는 경향이 강하다. 평생소득 등을 기준으로 하여, 각 세대별로 불평등이 어떻게 차이가 나는지, 각 세대내에서의 불평등의 정도가 다른 세대에 비해 어느 정도 큰 것인지 등의 문제에 대한 연구는 확인할 수 없었다.

최근에는 이루어지는 세대내 불평등이 확대되고 있다는 지적도 많다. 그러한 주장의 배경으로는 사회적 이동성이 줄어들고 있다는 지적, 그리고 최

근 악화되는 청년노동시장에서의 문제 등이 제기된다. 사회적 이동성이 줄어든다는 것이 심각한 문제인 것으로 보지만, 그것이 세대내 불평등을 어느 정도 확대하는 방향으로 작동하고 있는지에 대한 기존 연구 등은 아직 별로 없는 것으로 보인다.

한 시점에서 다른 연령대의 소득분포를 비교하는 것과 관련하여서는 다음과 같은 한계 및 쟁점이 있다. 인생의 한 시점에서의 소득격차의 실제로 평생 동안의 소득격차와는 상당한 차이를 보일 수 있다는 점이다. 개인들의 소득의 시간별 변동성도 그러한 요인 중 하나가 될 것이다. 그보다 좀 더 중요한 요인은 노동시장 자체가 매우 장기적인 고용관계를 전제로 하여 임금이 결정되는 경향이 강하다는 것이다. 예를 들어 20대의 교사와 50대의 교사는 생산성에서 큰 차이가 없다 하더라도, 임금은 2배 이상의 차이를 보인다. 물론 이는 부문별로 차이를 보인다. 고용관계가 좀 더 장기적으로 형성되는 분야일수록 대체적으로 연공서열적인 호봉제로 임금이 결정되는 경향이 강하다. 공공부문은 가장 대표적인 분야 중 하나이며, 공공부문이 아닌 교육분야(예를 들어, 사립대 교수), 대기업 등이 그러한 경우에 해당된다. 특히 우리나라와 일본 등은 이러한 경향이 비교적 강한 것으로 알려져 있다.

20대에 중소기업에 취업하는 것과 20대에 공공부문에 취업하는 경우에 급여차이는 크지 않더라도, 이들이 50대에 이르게 되면, 급여차이가 매우 커지게 된다. 따라서 20대라는 한 시점에서 관찰되는 불평등의 크기는 크지 않더라도, 실제 잠재되어 있는 평생소득의 불평등은 매우 큰 가능성 등을 생각할 수 있다.

물론 한 시점에서의 소득을 고찰하는 것은 가장 단순하고 또한 여러 측면에서 여전히 유용할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 그러한 접근이 근본적으로 문제가 있다는 것을 주장하는 것은 아니다. 다만 한 시점에서의 불평등이 보여주지 못하는 요인들에 대해서도 좀 더 잘 이해할 필요가 있다는 것이다. 이러한 점을 감안할 때, 여러 가지 제약이나 불완전성에도 불구하고, 불평등의 문제를 세대간·세대내 불평등 등 다양한 측면으로 구분하여 이해하려는 노력은 유용할 수 있다.

## 마. 세대내 재분배

세대내 재분배라는 표현은 영어로 된 경제학 분야의 학술적인 논의에서는 물론이고, 국내에서도 상대적으로 자주 사용되는 표현은 아니다. 해외에서도 이러한 표현을 사용하는 연구는 그리 많지는 않은 편이다. 그리 많지 않은 연구들의 예로는 Auerbach, Alan, J. Laurence J. Kotlikoff, Darryl R. Koehler(2016), Burkhauser, Richard V., Brian Nolan, and Kenneth A. Couch(2011) 등이다.

국내 문헌 중에서도 이러한 표현이 등장하는 문헌이 더러 있기는 하지만, 그 의미가 명확하지 않은 경우가 많다. 좀 더 명확한 정의를 토대로 이 표현을 사용하는 연구는 주로 연금에 대한 연구 등에 한정되어 있다. 예를 들어, 전영준(1998) 등이 연금제도의 효과를 분석하면서 세대내 재분배 효과를 분석하고 있다.

그럼에도 불구하고 세대내 재분배라는 개념을 명확하게 정의함에 있어 별 다른 어려움은 없을 것으로 판단된다. 다만 우리는 세대내 재분배라는 표현이 자주 사용되지 않는 이유에 대해 생각해볼 필요는 있을 것이다. 대부분의 경우에 우리가 인식하는 상황은 다양한 세대의 소득격차가 혼재된 불평등의 모습이며, 그러한 문제를 해결하기 위한 정책수단 역시 전통적으로는 세대를 구분하지 않는 형태로 발전된 경우가 많기 때문이다. 따라서 특정한 세대를 기준으로 하여 그러한 세대내에서의 불평등을 해결하기 위한 정책수단에 대한 고민은 인류 역사상 매우 약했다고 할 수 있다. 불평등에 대한 우리의 인식이 거의 한 시점에서의 불평등을 기준으로 하고 있으며, 재분배를 위한 수단 역시 그러한 인식에 기초하고 있기 때문이다.

그뿐만 아니라 특정 세대를 대상으로 하여 불평등 문제를 논의하더라도, 그러한 불평등의 기원 중 많은 부분이 세대간 이동성 등의 문제로 연결되는 경우가 많다. 따라서 정책대응에 대한 논의 역시 세대간 이동성을 높이는 것에 대한 논의로 귀결되는 경향이 강하다.

다만 최근에는 세대내의 재분배 문제에 대해 일부 비공식적인 논의가 이루어지는 것을 볼 수 있다. 예를 들어 다음과 같은 경우다. “우리나라의 노

인빈곤 문제는 심각하다. 그러나 인구고령화 등 구조적인 변화를 감안하면, 미래 세대에 부담을 넘기는 형태로 문제를 해결하려는 것은 바람직하지 않을 수 있다. 따라서 현재의 부자 노인들이 현재의 가난한 노인들을 부양하기 위해 좀 더 많은 노력을 할 필요가 있다”는 주장이다. 이러한 논의는 기존의 정책논의와는 좀 다른 맥락에서 세대내 재분배를 정책논의의 영역에서 제기한 경우라 할 수 있다.

이러한 비교적 적은 논의를 제외하면, 세대내 재분배에 대한 논의는 아직은 많은 편은 아니다. 즉 세대내 불평등 문제가 존재하더라도, 그것을 해결하는 정책수단으로서 세대내 재분배 문제를 명시적으로 다루는 경우는 적다. 따라서 세대내 재분배에 대한 논의는 정책방향이나 수단에 대한 논의보다는 이미 존재하는 제도의 효과를 분석하는 등에 있어 더 효과적으로 활용되었다고 할 수 있다.

만약 우리가 세대내 불평등의 문제를 잘 파악할 수 있다 하더라도, 세대내에서의 재분배 수단과 관련하여서는 일정한 제약이 존재할 수 있다. 현실적으로 수용성이 높은 제도에서는 연령을 완전하게 반영하는 제도가 쉽지 않기 때문이다. 이러한 문제는 재정지출과 관련된 복지제도의 경우보다 조세제도의 경우에는 더욱 강하게 나타난다. 조세제도에서 연령을 효과적으로 반영하는 제도는 거의 없다.

### 3. 세대간 재분배 효과의 접근방법

#### 가. 기존 학문적 논의

불평등 전반에 관한 연구 전반에 대해서는 그 수가 매우 많은 뿐 아니라 대부분의 독자들이 익숙하기 때문에 그에 대한 추가적인 설명 등은 생략한다. 일단 본 절에서는 세대간 불평등의 개념이 직접적으로 언급되는 기존 연구를 간단히 소개한다.

세대라는 용어는 많은 사회학자들에게 중요한 기준이 되는 용어다. 경제

학에서 세대라는 구분을 가장 명확하게 분석적으로 활용한 경제학자는 Diamond(1965)라고 할 수 있다. 1965년의 논문에서 국가의 외채 문제를 분석함에 있어, 세대라는 개념을 활용하였고, 동 연구에서 시작된 모형은 이후 거시경제학의 큰 줄기가 되었다.

이러한 맥락에서 외채가 아닌 국가 내에서의 채무 문제와 관련하여 또 하나의 중요한 연구는 세대간 회계 모형이다. 1980년대 미국에서는 소위 쌍둥이 적자라고 하는 것이 정책논쟁의 화두였다. 국가부채가 증가하고 있는 상황에서, 국가부채와 관련된 논쟁이 제기되었다. 그러한 과정에서 실제로 우리가 국가부채 등의 지표로 사용하는 것이 국가부채의 영향과 관련된 논쟁에서 핵심이 되는 많은 중요한 측면을 충분히 파악하지 못한다는 문제가 제기되었다. 이에 Auerbach, Gokhale and Kotlikoff 는 1990년대 초반에 세대간 회계라는 방법론을 정형화하였으며, 동 연구는 Auerbach, Gokhale and Laurence J. Kotlikoff(1994) 등에 잘 소개되어 있다. 이후 동 방법론은 여러 나라에서 재정상황을 진단함에 있어 다양하게 적용되었다.

구체적으로 상기 방법론을 사용하지는 않는 다양한 논의도 그 내용 면에서는 세대간 회계와 그 취지나 맥락은 일정 부분 공유한다고 할 수 있다. 연금의 지속가능성 문제를 다루는 연구 중 상당수가 그러한 범주에 해당된다. 그리고 국가부채와 관련하여 발생주의적 시각에서 논의를 하는 회계학적인 접근 방법 역시 그러한 범주에 해당된다 할 수 있다.

## 나. 세대간 재분배 효과에 대한 기존 연구방법론

특정 세대의 평생(잔여생애 기간) 동안의 세부담은 그 세대가 향후 생존하는 모든 기간 동안의 그 세대의 연도별 세부담을 합산한 것이 된다. 물론 각 연도의 세부담을 기준연도에 맞추어 할인율 하는 것이 필요하다. 그리고 각 연도별로 특정 세대의 생존률 등이 감안되어야 한다.  $k$ 라는 세대  $k$ (즉, 연도  $k$ 에 태어난 세대)의 잔여 생애 기간의 세부담을  $t$ 라는 시점에서 평가한 현재가치를  $N_{t,k}$ 라 할 때, 이는 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$N_{t,k} = \sum_{s=\max(t,k)}^{K+D} \bar{T}_{s,k} P_{s,k} \prod_{j=t+1}^s \frac{1}{1+r_j}$$

여기서 아래첨자  $s$ 는 0에서 최대생애 기간인  $D$ 까지 적용된다. 그리고  $T_{s,k}$ 는 세대  $k$ 에 속하는 평균적인 사람이  $s$ 라는 시점에서 납부할 세금을 의미한다.  $P_{s,k}$ 는 시점  $s$ 에서  $k$ 라는 세대의 구성원 수를 의미한다.

#### 4. 세대간 회계 방법론 적용을 위한 가정

세대간 회계 방식을 적용한 논의를 위해서는 미래의 경제상황 등에 대한 다양한 가정이 필요하다. 본 절에서는 그러한 가정들에 대해 간략히 논의한다.

##### 가. 인구

인구는 기본적으로 통계청 「장래인구추계 2015~2065년」(통계청, 2016)를 토대로 하되, 다음과 같은 점에서 일부 수정하여 사용하기로 한다.

통계청 장래인구추계에서는 2065년까지의 인구가 추계되어 있으나, 본 연구를 위해서는 2065년 이후의 인구추계도 필요하기 때문에, 본 연구에서는 기본적으로 통계청 인구추계를 연장하여 사용하는 것으로 한다. 구체적으로 2065년 이후의 인구추계를 위하여 다음과 같은 가정을 택한다. 평균수명은 2065년 이후에도 2065년과 동일하게 유지되는 것으로 가정한다. 합계출산율 역시 2065년 이후에 2065년과 동일하게 유지되는 것으로 가정한다.

2015년 이후 2018년 현재까지의 인구동향을 감안할 때, 이미 통계청의 2015~2065년 인구추계 수치와 몇 부분에서 차이가 발생한다. 2015~2065년 인구추계에서는 2015~2020년에 중위치 기준으로 합계출산율이 1.24명 정도로 가정한 바 있다. 그러나 실제로 합계출산율은 2016년에 1.172명, 그리고 2017년에는 1.050명으로 하락한 바 있다. 그리고 2018년에는 1명 내외 정도

가 될 것으로 전망되고 있다.<sup>2)</sup>

따라서 현 시점에서 이러한 동향을 인구추계 수정에 어떻게 반영할 것인가 하는 문제가 제기된다. 최근의 추이를 합계출산율 수준의 영구적인 하락의 전조로 보는 견해와 결혼 시점이 늦어지고 그로 인해 출산율이 일시적으로 더 하락한 것으로 보는 두 가지 다른 견해가 있을 수 있다. 다만 본 연구에서는 주로 후자의 견해를 반영하는 것을 기준으로 시작하여 논의를 진행한다.

좀 더 구체적으로 언급하면, 우리나라의 경우에는 출산지연을 반영한 조정합계출산율이 합계출산율보다는 최근 10년 동안 평균 약 0.3명 높은 것으로 나타나기 때문이다.<sup>3)</sup> 즉, 출산 지연 등에 의한 템포 효과가 사라지게 되면 기간 합계출산율은 최대 0.3명 정도 상승 가능성이 존재하기 때문이다.

인구추계에 대해서는 다음과 같은 3개의 가정을 이용한다.

(기준선 전망) 장기적으로는 통계청 인구추계의 중위치 가정을 따른다. 즉 합계출산율은 장기적으로 1.38명으로 상승하는 것으로 가정하는 것이다.

(고위치 전망) 기준선 전망과 유사한 가정을 토대로 통계청 인구추계와 최근 동향의 차이를 조정한다. 합계출산율은 장기적으로 1.64명으로 상승하는 것으로 가정한다.

(저위치 전망) 기준선 전망과 유사한 가정을 토대로 통계청 인구추계와 최근 동향의 차이를 조정한다. 이 경우 2017년 1.05명 수준인 합계출산율은 1.12명 수준으로 반등하여 그 수준에서 안정화되는 것으로 가정하는 것이다. 다만 이 경우 합계출산율이 1.12명으로 반등하는 시기는 통계청 인구추계의 저위치 가정보다는 시기가 좀 더 빠른 것으로 가정한다.

합계출산율이 최근 수준에서 유지되는 시나리오, 즉 위의 저위치 전망보다 좀 더 비관적인 시나리오는 별도로 고려하지는 않는다. 출산율 하락에 따른 충격으로 장래 출산율 등에 대해 비관론이 강하게 반영되었던 2000년

---

2) 혼외출산율의 비중이 낮은 우리나라의 경우, 합계출산율이나 출생아 수는 1년 정도 전에는 어느 정도 예측이 가능하다. 출산율이나 출생아수가 이전 1~2년 기간 동안의 결혼 건수 등에 크게 영향을 받기 때문이다.

3) 통계청(2016) p. 26 참조

대 중반에 작성된 통계청 장래인구추계에서는 출산율이 매우 낮은 경우도 고려하였다. 2006년 장래인구추계에서는 합계출산율이 0.83명까지 하락한 후에 장기적으로도 0.97명 이상으로 상승하지 않는 경우도 고려한 바 있다.

2001년 인구추계에서는 장기적으로 중위치 합계출산율이 1.4명 정도 되는 것으로 가정하였다<sup>4)</sup>. 이 수치는 2005년 특별 인구추계에서는 1.3명 정도로 조정된다. 그리고 2006년 인구추계에서는 1.28명으로 더욱 하향 조정된다. 그러나 2010년 인구추계에서는 1.42명으로 상향 조정된다. 그리고 2015~2065년 인구추계에서는 다시 1.38명으로 하향 조정된다.

## 나. 성장률 등 거시경제 변수

본 연구에서는 장기 거시경제 전망치는 전통적인 성장회계 방식, 즉 콥-더글러스 생산함수를 이용하여 산출한다. 최근 10여 년간 장기전망에 관해 많은 연구가 있었다. 본 연구에서 사용된 성장률 가정치는 기존 연구들에서 사용한 것과 대체로 큰 차이가 없는 편이다. 다만 장기전망에 대한 대부분의 연구가 2050년대 혹은 길게는 2070년대 정도까지 대략 50년 이내의 기간을 시계로 설정하여 진행되는 것에 비해, 본 연구에서는 좀 더 장기간의 전망이 필요하다는 차이가 있다. 세대간 회계를 위해서는 적어도 현재의 0세 내외의 세대가 생존하는 기간까지의 전망이 필요하기 때문이다. 예를 들어, 현재의 0세를 기준으로 할 때, 동 세대가 생존하는 기간 동안의 세금과 혜택 등을 계산하기 위해서는 적어도 2128년까지의 전망치가 필요하다. 본 연구에서는 일단 2150년까지의 장기전망을 하고, 그를 토대로 분석을 하는 것으로 한다.

장기전망에서 가장 논란의 여지가 크고, 경우에 따라서는 중요할 수 있는 것 중 하나가 총요소생산성이다. 특히 미래에 우리 경제가 지속적으로 성장을 하는지를 보여주는 것과 관련하여 총요소생산성에 대한 가정이 매우 결정적으로 작용하기 때문이다. 예를 들어, 총요소생산성을 다소 낮게 가정하

---

4) 우리나라에서 인구추계는 오차가 비교적 컸다. 그로 인해 5년마다 추계하도록 되어 있는 인구추계와 별도로 비정기적인 인구추계를 발표하기도 하였다.

면, 우리 경제는 21세기 후반의 어느 시점부터는 마이너스 성장을 하게 되는 결과가 나타난다. 이러한 결과는 높은 성장에 익숙한 일반인들에게 매우 충격적인 수치라서 논란의 대상이 되고는 하였다. 그러나 인구가 급격하게 감소하는, 특히 취업인구가 급속히 감소하는 상황에서는 심지어는 마이너스 성장이 이루어지더라도 그리 놀라운 일은 아니다.

총요소생산성은 원래 성장회계에서는 자본스톡과 노동투입증가율 등을 제외한 잔차의 성격으로 나타나는 것이다. 따라서 실제로는 우리가 그러한 수치가 나타나는 작동원리에 대해 정확히 알지 못한다고 보는 것이 맞을 것이다. 따라서 미래의 총요소생산성에 대해서도 모두가 만족할 수 있는 가정은 없을 것이다. 따라서 총요소생산성이 얼마인지 자체가 논의의 핵심이 되는 것은 본 연구의 취지에서는 다소 벗어난다고 할 수 있다. 그보다 더 중요한 것은 본 연구에서 나타날 수 있는 세대간 재분배 효과에 대한 일련의 분석이 총요소생산성에 대한 가정에 따라 얼마나 달라지는지를 이해하는 것이다.

본 연구에서는 총요소생산성은 현재의 수준에서 소폭 하락하여 1.0 정도로 장기적으로 유지되는 것으로 가정하였다. 이는 장기전망을 하는 연구자들에게는 대체적으로 중립 내지는 다소 낙관적인 가정에 속한다고 할 수 있다. 장기전망에서 총요소생산성을 낮게 가정하는 연구자들도 있다. 다만 여기서 너무 비관적일 수 있는 가정에서 출발하지 않는 것은 다음과 같이 이해할 수 있다. 총요소생산성 등 미래에 대해 비관적인 가정을 택하는 경우에는 세대간 재분배 효과나 세대간 불평등에 대한 제반 결과가 그것에 의해 영향을 받을 수도 있다. 물론 이것은 기준선 전망에 불과한 것이지만, 기준선 전망이 논의의 출발점이 되고, 문제의 인식에 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 또 다른 중요한 이유는 실제로 총요소생산성이 세대간 불평등 문제의 본질에 별로 영향을 미치지 않더라도, 연구의 결과를 받아들이는 독자들의 인식에 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 즉 미래에 대한 비관적인 가정에서부터 출발하여, 미래에 대한 비관적인 혹은 적어도 우려되는 결과가 도출되는 것이라는 오해를 사전적으로 확대시킬 수 있기 때문이다.

총요소생산성에 대한 가정보다 더 중요한 부분은 인구에 대한 가정이다. 그런데 기존의 통계청 인구추계에서 중위치 가정 자체가 이미 다소 낙관적인 것이라는 점을 감안하면, 아래 거시경제에 대한 가정 역시 다소 낙관적이라고 볼 수 있는 여지도 있다.

GDP 성장률 등에 대한 주요 가정은 <표 II-1>에 간단히 요약하였다. 인구에 대해 중위치 가정을 택하는 경우에는 성장률은 장기적으로 0~1% 수준에서 변동한다.

<표 II-1> GDP 성장 전망(인구 중위치 가정)

구분	GDP 성장률	노동투입증가율	생산성증가율
2018~2030	2.0	-0.8	1.3
2031~2040	1.4	-1.4	1.0
2041~2050	0.8	-1.3	1.0
2051~2070	0.5	-1.5	1.0
2070~2120	0.6	-1.2	1.0

자료: 필자 계산

---

## Ⅲ. 아동수당의 재분배 효과

---

### 1. 서론

아동수당은 최근에 도입된 제도다. 따라서 아동수당의 도입의 재분배 효과에 관한 연구는 많은 편은 아니다. 한 시점에서의 아동수당의 재분배 효과를 다룬 기존 연구는 고제이 외(2017)를 들 수 있다. 동 연구에서는 보호자 소득수준과 상관없이 0-5세 모든 아동에게 월 10만원을 지급할 경우 가처분소득의 지니계수는 0.2794에서 0.2770으로 0.24%포인트 혹은 0.9% 하락하는 것으로 나타났다.

이러한 재분배 효과가 과연 큰 것인지, 작은 것인지에 대한 주관적인 판단은 다를 수 있다. 물론 아동수당을 보는 시각은 매우 다양하며, 아동수당의 소득재분배 효과가 작다는 것이 전혀 불편하지 않게 느껴질 수도 있다. 아동수당제도는 재분배와는 크게 무관한 인구정책의 일부로 볼 수도 있기 때문이다.

혹은 아동수당이라는 것이 소득계층간 재분배가 아니라 세대간의 재분배를 위한 수단이 되는 것인가 하는 질문이 제기될 수도 있다. 적어도 현재의 우리나라의 아동수당은 어린 연령대의 자녀를 가진 가구에 국한되어 있다. 따라서 한 시점에서 본다면 상대적으로 자녀의 나이가 많거나 혹은 좀 더 고령의 집단으로부터 자녀가 어린 집단으로 재분배를 하는 효과를 가지기 때문이다.<sup>5)</sup>

이처럼 한 시점에서만 본다면 아동수당은 소득계층간 재분배가 아니라 세대간 재분배를 위한 제도인 것처럼 보일 수도 있다. 그러나 이에 대한 반론

---

5) 물론 아동수당이 초래하는 가장 명확한 재분배 효과는 자녀가 없는 집단으로부터 자녀가 있는 집단으로의 재분배라고 할 수 있다. 그러나 이러한 부분에 대한 논의는 생략하기로 한다.

도 가능하다. 만약 아동수당을 확대하기 위하여 재정적자를 확대하는 것이라면, 이미 아동수당의 수혜 대상이 되지 않은 연령대는 추가적인 부담을 하지 않는다. 그렇다면 앞에서 본 세대간 재분배 효과와는 또 다른 모습이 그려질 수도 있다.

이처럼 앞에서 언급한 바와 같이, 한 시점에서의 소득분포나 재분배 효과에 대한 고찰만으로는 어떤 제도의 재분배 효과를 이해함에 있어 충분하지 않을 수 있다. 이에 본 장에서는 아동수당의 재분배 효과에 대해 좀 더 다양한 시각에서 엄격하게 고찰하고자 한다.

아동수당을 분석 대상으로 삼은 것은 비록 금액은 크지 않지만, 새로운 전형적인 데모그란트의 성격으로 도입되었으며, 아직 그러한 제도의 재분배 효과 등에 대한 기존의 연구가 별로 없기 때문이다. 즉 본 연구는 아동수당에 대한 연구라기보다는 데모그란트 성격의 급여의 세대간·세대내 재분배 효과를 좀 포괄적으로 이해하기 위한 작업의 일부로 진행되었다고 볼 수도 있다.<sup>6)</sup>

## 2. 소득계층간 재분배 효과

### 가. 전체 소득계층별 재분배 효과

아동수당을 보는 시각은 다양하다. 아동수당을 출산장려의 수단으로 보는 시각과 아동에 대한 사회적 권리로 보는 시각 등이 있다. 아동수당을 보는 시각은 한 시점에서의 소득재분배 효과를 고찰함에 있어서는 대체로 심각한 문제로 제기되지는 않는다. 통상적으로 소득재분배 효과를 고찰하는 경우에는 개인보다는 가구를 기준으로 분석하는 경우가 더 많다. 특히 아동수당

---

6) 물론 우리나라에서 아동수당 도입 이전에 데모그란트 성격을 다소 가진 제도로 고령층에 지급되는 기초연금이 있다. 그러나 우리나라의 기초연금을 전형적인 데모그란트로 보기에는 한계가 있다. 첫째, 기초연금의 수급 자격이 소득재산 조사에 연계되어 있다. 둘째, 기초연금의 수급이 국민연금 수급과 연계되어 있다. 그리고 기초연금의 경우에는 기존 연구들이 상대적으로 많은 편이다.

등을 분석함에 있어 개인소득의 분포 등을 언급할 여지는 상대적으로 적다. 즉 아동수당을 세후소득의 일부로 파악하고, 가구소득 분포의 변화를 고찰하는 일반적인 방법이 적용될 것이다.

본 분석을 위해서는 재정패널 9차년도 자료를 이용하였다. 사용한 전체 가구 수는 4790가구이며, 이 중 6세 미만의 아동이 있는 가구는 485 가구로 확인되었다.

전체 4,790가구를 대상으로 하여 계산한 지니계수는 0.39347이었다. 그리고 만 6세 미만 아동이 있는 가구 전체에 대해 월 10만원의 아동수당을 적용하는 경우의 지니계수를 계산하였다. 결과는 0.39275로 지니 계수의 변동 폭은 약 0.00073포인트 하락하는 것으로 지니계수로 고찰한 소득불평등 개선효과는 대체적으로 크지 않은 것으로 나타났다.

어떠한 제도의 재분배 효과는 어떤 집단을 대상으로 하는가, 혹은 어떤 집단을 제도의 수혜 대상에서 제외하는가에 따라 당연히 달라질 수 있다. 최종적으로 소득수준과 무관하게 모든 가구에 지급하는 것으로 결정되었지만, 아동수당의 도입과정에서 논의된 방안 중 하나가 상위 10%를 제외하는 방안이었다.

고소득층을 배제하는가에 따라 달라질 수 있다. 그러나 재정패널에서 현재 제공되는 정보만으로는 아동수당 대상자 중에 상위 10%를 제외하는 것을 정확하게 계산하기에는 다소 한계가 있다. 단순한 소득 외에 자산 등도 모두 기준에 반영되기 때문이다. 일단 간단한 방식으로 소득만을 기준으로 아동수당 대상자 주 상위 10%를 배제하는 경우에 대해 계산을 하였다. 이 경우 지니계수는 0.39265로, 기준선(아동수당이 없는 경우)와 비교하면 지니 계수의 개선 폭은 0.0001 포인트 정도 추가적으로 개선되는 것으로 추정되었다. 비록 모든 소득계층에 대해 아동수당을 지급하는 경우보다는 다소 크기는 하지만, 전반적으로 지니계수의 변화가 크다고 할 수 있는 정도는 아니다.

〈표 III-1〉 아동수당의 소득분배 개선 효과(전체 가구)

(단위: 만원 %)

구분	아동수당 미적용	보편적 지급	상위 10% 배제
지니계수	0.39347	0.39275	0.39265
지니계수 변화(절대값)	-	-0.00073	-0.00082
지니계수 변화 (비율, (%)기준선 대비)	-	-0.18	-0.21
평균 소득(만원)	2794.057	2801.8	2801.256
소득변화(%)	-	0.28	0.26

주: 가구 전체 대상(4,790가구)  
자료: 재정패널을 이용하여 필자 계산

물론 불평등 개선효과가 큰 것인지 작은 것인지에 대한 판단은 다소 주관적이며, 논란의 여지가 있을 수 있다. 그러나 적어도 일부에게는 그리 크지 않아 보일 것이라는 전제하에 간단한 설명을 추가하기로 한다. 물론 아동수당의 금액 자체가 크지 않기 때문인 것도 하나의 원인이라고 해석할 수는 있다. 그러나 동일한 금액을 기준으로 상대적인 재분배 효과를 기초연금과 비교하더라도 소득분배 개선효과는 크지 않다. 물론 소득이나 재산을 감안하여 지급하는 기초연금과 비교하는 것 자체가 너무 당연한 결과를 언급하는 것일 수도 있다.

이처럼 아동수당의 소득불평등 개선효과가 크지 않다는 것은 소득분포 자료에 대해 어느 정도 경험이 있는 연구자들에게는 별로 이상한 결과는 아닐 것이다. 일단 아동수당의 수혜자가 되는 연령층이 대상 중산층 혹은 중상위 소득계층에 상당히 많이 집중되어 있기 때문이다. 실제로 전체 가구소득의 평균치는 2,794만원인 것에 반해, 아동수당의 대상이 되는 가구의 평균 소득은 2,397만원으로 평균치보다 오히려 약간 높았다. 좀 더 극단적으로 해석하여, 개인별 효과를 감안하지 않고 단지 아동수당 지급 대상자와 그렇지 않은 그룹으로 양분하여 생각한다면, 오히려 소득이 더 높은 집단에 아동수당을 지급하는 것이기 때문에 소득불평등 개선효과가 크게 나타날 것이라고 기대하기 어렵다고 이해할 여지도 있을 것이다.

몇 가지 이유로 인해 우리나라의 경우에는 아동수당의 소득계층간 재분배

효과가 약하게 나타난다. 그리고 최근의 경제·사회적인 구조 변화는 그러한 경향을 더욱 강하게 만들고 있다.

전체적인 소득분포에서 볼 때, 우리나라는 저소득층 중 상당 부분을 고령층이 차지하고 있다. 그리고 최근의 고령화의 진행은 이러한 저소득층 중 상당 부분이 고령자 세대인 추세를 더욱 강화시키고 있다. 그뿐만 아니라 경제적 능력을 주로 소득만을 기준으로 평가하는 것도 그러한 경향을 더욱 강하게 보이게 만든다. 고령자의 경우에는 일정한 자산을 보유하고 있음에도 불구하고 소득은 작은 경우가 많기 때문이다. 이에 추가하여 두 가지 요인은 그러한 문제가 더욱 두드러지게 만들고 있다. 첫째, 기존의 고령층 중에서는 한국경제가 발전하기 이전에 충분한 경제적 기회를 갖지 못한 세대가 다수 포함되어 있다. 둘째, 우리나라의 공적연금제도의 발달이 늦었기 때문이다.

결혼 연령의 상승도 중요한 요인으로 작용하고 있다. 우리나라는 혼외출산의 비중이 전통적으로 매우 낮다. 특히 10대의 혼외출산 등 경제적으로 불안정한 상태에서의 출산이 낮은 비중을 차지하기 때문이다. 즉 출산을 하는 가구의 상당 부분이 최소한의 안정적인 경제적 기반을 토대로 하는 비중이 높기 때문이다. 여성 경제활동 참가율, 특히 출산 이후 여성의 경제활동 참가율의 상승도 하나의 요인으로 작용한다. 예전에 비해 가구소득원이 2명 이상인 경우가 증가하고 있기 때문이다. 노동시장에서의 급여체계의 변화도 하나의 요인으로 작용하고 있다. 호봉제적인 요소가 다소나마 약화되면서 30대의 상대적인 급여 수준은 더 높아졌다.

#### 나. 동일 코호트(cohort) 내에서의 소득계층간 재분배 효과

한 시점에서 모든 연령대를 대상으로 한 소득자료만을 토대로 아동수당의 소득계층간 재분배 효과를 고찰하고, 아동수당의 소득재분배 효과가 무조건 작다고 결론을 내리는 것은 한계가 있다.

모든 연령대를 대상으로 하는 대신에 아동을 가진 가구만을 대상으로 하여, 아동수당의 재분배 효과를 계산할 수도 있다. 물론 세대내 재분배 효과

를 정확하게 고찰하기 위해서는 한 시점에서 고찰하는 것만으로는 적절하지 않다. 그러한 접근방식이 가지는 한계에 대해서는 제Ⅱ장에서 언급한 바 있다. 그러나 평생소득의 추정은 매우 방대한 작업이며, 본 연구에서는 그러한 단계에 이르지 못하는 못하였다. 일단 한 시점을 기준으로 하여, 모든 연령대를 대상으로 하는 대신에 아동을 가진 가구만을 대상으로 하여, 아동수당의 재분배 효과를 논의하기로 한다.

모든 연령대를 대상으로 하는 대신에 아동을 가진 가구만을 대상으로 하여, 아동수당의 재분배 효과를 계산하는 경우에는 지니계수가 감소하는 정도는 더 커진다.

〈표 Ⅲ-2〉 아동수당 대상 가구 기준으로 한 소득분배 개선 효과

(단위: 만원, %)

만 6세 미만 아동이 있는 가구(485가구)	아동수당 미적용	보편적 지급	상위 10% 배제
지니계수	0.2934273	0.285768	0.2846434
지니계수 변화(절대값)	-	-0.00766	-0.00878
지니계수 변화 (비율, %)기준선 대비)	-	-2.61-	-2.99
평균 소득(만원)	2937.415	3013.886	3008.512
소득변화(%)	-	2.60-	2.42-

주: 가구 전체 대상(4,790가구)  
자료: 재정패널을 이용하여 필자 계산

물론 세대내 재분배 효과를 정확하게 고찰하기 위해서는 한 시점에서 고찰하는 것만으로는 적절하지 않다. 비록 본 연구가 평생소득을 토대로 세대내 재분배를 추정하려는 시도에는 미치지 못하였다 하더라도, 위의 접근방식 즉 한 시점에서 아동을 가진 가구만을 대상으로 하여, 아동수당의 재분배 효과를 계산한 것의 한계는 이해할 필요가 있다. 한 시점에서 모든 연령대를 합한 자료를 토대로 어떠한 제도의 소득계층간 소득재분배 효과를 고찰하는 것은 아동수당과 같은 제도의 소득재분배 효과를 과소하게 보이게 하는 착시효과를 초래한다.

반면 한 시점에서의 한 세대의 소득계층간 재분배 효과만을 고찰하는 경우에는 아동수당의 재분배 효과를 과다하게 인식하는 착시효과를 초래할 수 있다. 첫째, 아동수당은 생애 기간 중 일정 기간 동안만 지급되기 때문이다. 둘째, 개인이나 가구의 소득이 시기별로 변동성을 보이기 때문이다. 후자의 측면이 어느 정도 중요성을 가지는지에 대해서는 좀 더 엄격한 분석이 필요하다.

### 3. 세대간 재분배 효과

#### 가. 직관적 예측

앞에서 언급한 바와 같이 한 시점에서 볼 때는 아동수당이 세대간에 재분배 효과를 가지는 것은 비교적 명확해 보인다. 적어도 현재 우리나라의 아동수당은 어린 연령대의 자녀를 가진 가구에 국한되는 경우에는 더욱 그러하다. 즉 한 시점에서 본다면 상대적으로 자녀의 나이가 많거나 혹은 좀 더 고령의 집단으로부터 자녀가 어린 집단으로 재분배를 하는 효과를 가지는 것으로 보인다. 그러나 세대간 재분배 효과는 좀 더 긴 시계에서 고찰할 필요가 있으며, 좀 더 엄격한 논의의 틀이 필요할 수 있다.

물론 구체적인 분석을 하지 않아도 대략적으로는 이해할 수 있는 부분이 있다. 그리고 그러한 부분 중 일부는 직관적인 예측과 크게 다르지 않을 수 있다. 이미 자녀가 6세 이상에 달하는 가구, 그리고 그에 해당되는 세대의 순부담이 증가하는 효과가 있다는 것은 비교적 분명하다. 즉 한 시점에서 보면 아동수당은 세대간 재분배 효과를 가지는 것으로 관찰된다. 아동이 있는 가구는 주로 30~40대에 집중되어 있다. 아동수당을 위해 필요한 재원은 다른 세대도 분담하는 것으로 보는 것이 타당하다. 따라서 한 시점에서 보면 이미 6세 이상의 아동이 있는 가구는 아동수당의 도입으로 인해 순부담이 증가하는 세대이며, 현재의 아동 연령이 낮은 가구일수록 순혜택이 커진다. 그리고 순부담이 가장 커지는 세대는 대략 40대 중반 정도에 해당될 것

이다. 연령이 높은 세대일수록 순부담은 점차 작아지며, 현 고령세대의 부담은 미미한 수준이 된다.

그러나 다음과 같은 점에 유의할 필요가 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 아동수당은 이미 아동수당의 수혜 대상이 아닌 연령대의 가구로부터 아동수당의 수혜 대상이 되는 연령대로의 재분배 효과를 초래하는 것처럼 보이지만, 그 역시 재원조달 수단에 따라 달리 해석될 수 있는 여지가 있다. 즉 “아동수당이 아동수당의 대상이 되지 않는 연령대의 가구들로부터 아동수당의 수혜 대상이 되는 연령대로의 자원 이전을 초래한다”는 주장은 “아동수당이라는 제도를 운영하기 위한 재원조달 등에서 아동수당의 수혜 대상이 되지 않는 연령대의 가구들도 일정한 기여를 한다”는 것을 암묵적으로 전제하고 있다고 할 수 있다. 만약 후자의 전제가 성립하지 않는다면, 전자 주장도 근거가 없어질 수 있다.

만약 아동수당이 재정적자 확대를 전제로 하여 추진된다면 세대간 재분배 효과는 어떻게 되는 것인가? 이는 재정적자가 무엇을 의미하는지에 대한 질문으로 연결된다. 사실 이 질문은 세대간 회계 방법론이 등장하게 된 근본적인 배경이다. 즉 재정적자라는 것이 효과적으로 정의될 수 있는지, 혹은 유효한 개념인지가 세대간 회계 방법론이 도입된 근본적인 문제의식이다. 결론은 물론 우리가 피상적으로 이해하는 재정적자 혹은 국가부채의 개념이 상당한 한계를 가진다는 것이다. 그럼에도 불구하고 우리는 국가부채를 문제를 파악하기 위한 도구로 사용하는 것 또한 현실이다.

물론 정확한 효과는 재원조달 등에 대한 가정에 따라 달라진다. 그리고 세대간 회계의 전형적인 방법은 특별히 분석을 위해 필요한 경우를 제외하고는 해당 제도는 수지균형을 달성하는 것으로 가정하는 것이 일반적이다. 이러한 가정을 고수한다면, 아동수당제도 역시 일정한 정도의 세대간 재분배 효과를 초래할 수 있다. 특히 수혜 대상이 되지 않는 세대에게는 일반적으로 부과형 연금(pay as you go pension)제도를 도입할 때 수혜대상이 되는 초기 세대에게 일시적인 우발적 이익(windfall gain)이 생기는 것과 반대의 일시적인 우발적 손실(windfall loss)이 발생한다고 볼 수도 있다. 이 점

에 대해서는 뒤에 좀 더 엄격하게 다시 논으하기로 한다.

세대간 회계 모형에서 아동수당의 재분배 효과는 아동수당이 아동 본인에게 귀속되는 것인지, 혹은 아동을 키우는 부모에게 귀속되는 것으로 보는지에 대한 판단에 따라 다소 달라질 수 있다. 물론 장기적인 균제상태에서는 양자의 세대간 재분배 효과는 사라지며, 차이는 주로 제도 도입의 이행과정에 있는 세대에서 발생한다.

그러나 그러한 효과조차 일시적일 뿐이며, 대체로 세대간 재분배 효과가 약하다는 가정은 크게 틀리지 않다. 다만 이러한 해석은 인구구조 등이 비교적 안정된 상황이라는 전제하에 적용되는 논리다. 인구구조가 변화되는 경우, 특히 출산율이 자연출산율과 크게 다른 경우에는 결과의 해석이 다소 달라질 수 있는 여지도 있다.

#### 나. 분석을 위한 가정

좀 더 엄격한 논의에 앞서 아동수당과 같은 제도를 세대간 회계 등의 방법으로 분석하는 것과 관련하여 논의되어야 하는 몇 가지 중요한 이슈들이 있다. 아동수당을 보는 시각은 다양하다. 아동수당을 출산장려의 수단으로 보는 시각과 아동에 대한 사회적 권리로 보는 시각 등이 있다. 이러한 시각 차이는 한 시점에서의 소득재분배 효과를 고찰함에 있어서는 대체적으로 기술적인 문제로 연결되지는 않는다. 즉 한 시점에서 아동수당의 재분배 효과를 고찰할 때는 아동수당이 누구에게 귀속되는 것인지는 문제가 상식적으로 그리 중요하지 않다. 아동은 미성년이고, 소비 역시 부모와 공유하기 때문에, 아동수당과 같은 제도의 재분배 효과를 한 시점에서의 고찰할 때는 개인소득이 아닌 가구소득을 고찰하는 것이 매우 자연스러울 것이기 때문이다.

소득이나 소비의 단위를 가구로 설정할 것인가 혹은 개인으로 설정할 것인가 하는 문제와 관련하여, 세대간 회계의 경우에는 후자의 입장을 택한다. 가구의 경우에는 세대라는 것을 적용할 수 있는 개념이 아니며, 단지 가구의 연령 등으로 일정한 근사치만 존재할 뿐이기 때문이다. 따라서 아동수당을 귀속시키는 방법은 크게 두 가지이다. 하나는 아동에게 귀속시키는

방법이고, 또 다른 하나는 부모에게 귀속시키는 방법이다. 즉 아동수당의 수혜자가 부모가 되는 것인지 아동이 되는가 하는 문제다. 혹은 아동수당을 아동에게 귀속되는 혜택으로 보아야 하는지, 혹은 아동을 양육함에 있어 필요한 비용 일부를 부모에게 보전하는 제도로 볼 것인지의 문제이다.

물론 이 문제는 세대간 재분배 효과를 논의하는 맥락이 아니더라도, 관념적으로도 중요할 수 있다. 즉 육아수당과 같은 제도는 부모에게 귀속되는 것으로 볼 수 있지만, 아동수당은 아동을 위한 제도이고, 부모는 그러한 수당을 집행하는 대리인으로 보아야 한다는 것이 복지학자들 다수의 의견이라 할 수 있다. 경제학자들에게는 이러한 문제는 상대적으로 덜 중요한 문제로 비추어질 수도 있지만, 모형을 통해 세대간 재분배 문제를 논의하기 위해서는 중요할 수 있다.

일단 여기서도 아동수당은 수혜 대상이 본인에게 귀속되는 것으로 간주하기로 한다. 다음의 예를 생각해보자. 아동수당제도를 위해 가상의 기금을 만드는 경우를 가정하자. 그리고 이 기금에 대해서는 부채를 통해 재원을 조달한다고 가정하자. 어린 아동은 특정 시기에는 아동수당의 수급자가 된다. 그리고 이후에는 납세자로 성장하여 해당 기금의 부채를 상환하기 위한 주체가 된다. 마치 소득이 없는 어린 시절에 국가로부터 수당을 받고, 소득이 발생하는 성년기에 국가에 반환하는 것과 같은 모형이 된다. 구체적인 세대간 재분배 효과는 재원조달에 대한 가정, 즉 국가부채를 어느 정도까지 확대하는가에 따라 달라질 수 있지만, 각 세대별로 순혜택이 0이 되도록 하는 것도 가능하다. 즉 대부분의 세대에게는 순혜택은 미미한 수준이 될 수 있다.

또 다른 가정을 택하는 경우, 즉 아동수당이 부모에게 귀속되는 것이라는 가정을 택한 경우를 보자.<sup>7)</sup> 이제 막 성인(납세자)이 된 사람을 가정하자. 단 순화를 위하여 세대내에서의 소득격차는 없는 것으로 가정하고, 경제는 성

---

7) 추가적으로 아동수당을 부모에게 귀속되는 것으로 보는 경우에는 이를 부와 모에게 어떻게 배분하는가 하는 다소 기술적인 문제가 제기된다. 세대간 회계 모형이 남자와 여자를 구분하여 계산하기 때문이다. 그러나 이는 그리 중요한 문제는 아니며, 결과에도 큰 영향을 미치지 않는다. 일단 부와 모에 50%씩 귀속되는 것으로 가정한다.

장하지 않는 것으로 가정하자. 그리고 모든 사람들은 결혼을 하여 2명의 자녀를 갖는 것으로 가정하자. 기금의 부채가 더 이상 증가하지 않는 균제 상태를 생각하면, 그가 평생 동안 아동수당으로 수령하는 금액은 그가 평생 동안 아동수당기금에 납부하는 세금과 같다. 몇 가지 추가적인 전제가 필요한 등의 차이는 있지만, 아동수당의 세대간 분배 효과가 크지 않을 가능성을 보여주고 있다.

분석을 위해서는 몇 가지 추가적인 가정이 필요하다. 인구 등에 대해서는 II장에서 이미 언급한 바와 같이, 통계청 인구추계를 연장한 것을 토대로 한다. 물론 최근에 이미 출산율 등이 통계청 인구추계와 오차를 보이는 현상이 발생하기 때문에, 이로 인해 비롯되는 최소한의 수치적인 오차와 혼선은 불가피할 수 있다. 그러나 결과에 큰 영향을 미칠 수 있는 수준은 아닌 것으로 판단된다. 오히려 아동수당의 세대간 재분배 효과를 추정하는 것과 관련하여 문제가 되는 부분은 최근의 출산율 동향 부분이 아니라, 출산율의 장기적인 전망에 대한 부분이다. 즉 이미 통계청의 기존 전망치는 너무 낙관적이라는 의견들도 있다.

결과에 크게 영향을 미칠 수 있는 가정 중 하나가 미래의 혜택과 부담을 현재가치로 환산하는 과정에서 필요한 할인율에 관한 부분이다. 특히 현재 우리나라의 아동수당제도와 같이 수혜를 받는 기간은 단기에 집중되고, 그에 대해 사회적인 부담을 하는 기간은 미래에 장기간에 지속되는 경우에는 더욱 그러하다. 그런데 인구가 감소하고 성장이 둔화되는 시기에 어느 정도 수준의 할인율이 현실적인 수치인지에 대해서는 논란의 여지가 크다. 그에 비해 이와 관련된 기존의 학문적으로 심도 있는 논의는 부족하다.

본 연구에서는 일단 기준선으로 할인율을 2%로 설정한다. 이러한 수치는 기존에 사회적 할인율을 적용하는 연구들 중에서는 비교적 낮은 수치에 해당되는 편이라 할 수 있다. 특히 기존에 성장이 비교적 높았던 시기에 각종 프로젝트 평가를 위해서는 사용되는 할인율에 비해서는 다소 낮다고 할 수 있다. 그러나 인구가 감소하고 성장이 둔화되는 시기를 대상으로 분석을 한다는 점을 감안하면, 너무 높은 할인율을 기준선으로 적용하는 것은 다소

무리라는 판단에 기초한 것이다.

이미 앞서 언급한 바와 같이 가장 중요한 가정은 재원조달에 관한 부분이다. 여기서는 아동수당제도를 운영함에 있어 필요한 재원은 즉각적으로 증세를 하여 매기간마다 균형을 달성하는 것을 기준으로 분석을 하였다. 세대별 세부담의 분석을 위해서는 현재의 세대별 세부담과 동일하게 증세를 하는 것으로 가정을 하였다.

아동수당의 향후 금액에 대해서도 일정한 가정이 필요하다. 아동수당 금액이 장기적으로 정액으로 유지되는 것으로 가정하는 것은 매우 비현실적이다. 경제가 성장함에 따라 그 가치가 점차 감소하기 때문이다. 아동수당의 향후 금액 조정과 관련하여, 가장 단순하게 생각할 수 있는 것은 일인당 소득의 증가율에 연동을 시키는 방식이다. 물론 이러한 방식과 관련하여서도 다소 논란의 여지가 있다. 여기서 주목해야 하는 것 중 하나가 장기전망에 있어서는 일인당 소득의 증가율과 취업자 일인당 근로소득의 증가율이 비교적 큰 괴리를 보인다는 것이다. 취업자의 수가 상대적으로 줄어들기 때문에, 취업자 일인당 소득의 증가율은 일인당 소득의 증가율보다 높다. 아동수당의 향후 단가 조정을 위한 대안 중 하나로 고려될 수 있는 것 중 하나가 취업자 일인당 소득의 증가율일 수도 있다. 그러한 논리적 근거를 만약 제시한다면, 아동수당과 다소 유사성을 가질 수 있는 육아수당 등을 통해 생각할 수 있을 것이다. 즉 보육 등에 대한 의사결정에 영향을 미치는 제도의 수당 단가 조정과 관련하여서는 향후 수당의 인상률을 고려함에 있어 일인당 소득이 아닌 취업자 일인당 소득의 증가율도 좀 더 적극적으로 고려해야 할 근거도 있다. 그러나 본 연구는 아동수당은 아동의 모의 근로의사 등과 직접적으로 연계된 제도는 아니며, 사회 전반의 수준을 고려한 보편적인 수당의 성격이 강하다는 점에서, 아동수당의 향후 단가조정은 일인당 소득의 증가율을 따른다고 가정한다.

#### 다. 분석 결과

순부담이 가장 커지는 세대는 이제 막 아동수당의 수혜 대상에서 벗어나

는 연령대라고 할 수 있다. 즉 2018년 기준으로 6~7세 정도의 집단이다. 그리고 그보다 연령이 높은 세대로 갈수록 부담은 점차 줄어든다. 향후 생존 기간, 따라서 납세를 해야 하는 기간도 줄어들기 때문이다.

혜택이 가장 큰 집단은 아동수당이 적용되면서 탄생하는 세대라는 것을 비교적 쉽게 이해할 수 있다. 그리고 이행과정의 세대, 즉 생애 기간 중 아동수당을 부분적으로 수령하는 세대는 그 중간에 해당된다. 가정에 따라 다소 달라질 수 있지만, 2018년 현재 3세 이하의 세대에서는 대체적으로 순혜택이 순부담보다 큰 것으로 나타났다.

기준선 전망에서는 아동수당의 도입 시점에서 이미 5세에 달하는 세대에서는 평생 동안의 순혜택은 오히려 음(-)의 값을 갖는 것으로 나타난다. 아동수당의 도입 시점에서 4세인 경우에는 순혜택은 음(-)이지만, 미미한 것으로 나타난다. 아동수당의 도입 시점에서 3세인 경우에는 순혜택은 양(+)이지만, 그 크기는 미미한 것으로 나타난다. 아동수당의 도입 시점에서 2세 이하인 순혜택은 양(+)의 값을 갖는 것으로 나타난다.

순혜택은 당연히 아동수당이 적용되면서 탄생하는 세대에서 가장 크게 나타난다. 2019년생을 기준으로 하면, 평생 동안의 순혜택은, 아주 극단적인 가정을 택하지 않는 한에 있어서는 대체로 양(+)의 값을 갖는 것으로 나타난다. 기준선 전망에서는 이들 세대에게는 다소 높은 순혜택이 있는 것으로 나타났다. 본인이 받는 혜택의 약 절반 정도만을 향후 세금으로 납부하는 것으로 나타났다. 다만 구체적인 수치는 할인율 등에 따라 상당히 큰 차이를 보이게 된다.

〈표 III-3〉 아동수당 도입의 세대별 부담과 혜택(할인율 2%)

(단위: 원 %)

제도 도입 시의 연령	혜택	부담	순혜택	순혜택/총혜택(%)
0	7,156,585	3,241,655	3,914,930	54.7
1	5,974,936	3,239,714	2,735,222	45.8
2	4,787,606	3,238,573	1,549,033	32.4
3	3,595,481	3,238,301	357,180	9.9
4	2,399,439	3,239,760	-840,321	-35.0
5	1,200,000	3,240,937	-2,040,937	-170.1

자료: 필자 계산

구체적인 수치보다 더 중요한 것이 결과의 해석에 대한 부분이라고 판단된다. 특히 생후 직후부터 아동수당이 적용되는 첫 세대는 본인이 받은 혜택의 상당 부분을 향후 세금으로 납부하지 않고, 순혜택이 일정 수준에 달할 수 있는가 하는 점이다. 그중하나는 이행과정의 효과라 할 수 있다. 즉 아동수당의 적용대상이 되지 않는 모든 세대들이 세금 납부에 기여하기 때문에, 그 이후의 모든 세대에게 양의 일시적인 이득효과(windfall gain)가 발생한다는 것이다. 만약 이러한 부분이 크다면, 세대간의 재분배 효과가 일정 부분 있다고 할 수도 있다. 그러나 그러한 요인으로 전부를 설명하기는 어렵다. 세대간 재분배 효과를 초래하는 또 다른 중요한 요인은 인구구조에서 비롯된다. 향후 인구가 점차적으로 감소하기 때문에, 아동수당의 지급 대상이 되는 아동들의 수도 점차 감소하기 때문이다.

또 다른 중요한 요인은 할인율에서 비롯된다. 현재의 우리나라 정도로 출산율이 낮게 유지되고, 그로 인해 인구 고령화 및 인구 감소가 진행될 것으로 예상되는 상황은 인류가 아직 경험해보지 못한 미래일뿐 아니라, 외국에서도 고려하지 않는 상황이다. 따라서 그러한 상황에 대해 어느 정도의 할인율의 적용하는 것이 적당한지에 대한 논의 역시 매우 취약하다. 본 연구에서는 다소 전통적인 시각에서 출발하여 할인율이 2%인 경우를 기준으로 설정하였다. 그러나 본 연구의 거시경제 전망에서 장기적으로 성장률이 평균적으로 0.7% 이하인 경우를 감안하였다는 점을 감안하면, 이러한 할인

율은 너무 높을 수 있다는 문제가 제기될 여지가 있다.

또 하나는 여기서 아동수당의 향후 인상률이 인구 일인당 소득의 증가율을 따른다고 가정한 것 때문이다. 인구가 점차 감소하는 상황에서, 일인당 소득의 증가율을 따른다고 가정한 것 자체가 향후 증가율에 대해 다소 보수적으로 낮게 가정한 것이라 볼 여지가 있다.

가정의 변화에 따라 결과가 어떻게 달라질 수 있는지에 대해 다양한 추가적인 분석을 수행하였다. 정성적인 해석과 관련된 부분은 가정의 변화에 거의 영향을 받지 않았다. 정량적인 분석 결과에 영향을 미치는 요인으로 재원조달에 대한 가정을 제외한다면, 할인율이 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타난다. 이는 현재 우리나라의 아동수당제도와 같이 수혜를 받는 기간은 단기에 집중되고, 그에 대해 사회적인 부담을 하는 기간은 미래에 장기간에 지속되기 때문이라 할 수 있다.

일단 할인율을 1%로 설정하는 경우에 대해 분석을 하였다. 결과는 예측한 것과 크게 다르지 않은 것으로 나타난다. 아동수당이 적용되는 시점에서 태어난 세대에게 나타나는 순편익은 절뚝값으로는 물론이고, 그의 평생 동안의 혜택이나 세금에 대한 비율로 보더라도 현저하게 줄어들었다. 아동수당이 적용되면서 태어난 세대의 순혜택은 200만원 내외 정도로 그(녀)가 받는 총혜택의 70% 이하로 나타났다. 즉 아동수당으로 받은 혜택 중 상당 부분은 사후적으로 세금을 납부함으로써 상쇄되어, 세대간 재분배 효과는 크지 않은 것으로 나타났다.

할인율을 1%로 설정하는 경우에는 다른 세대의 순혜택 역시 다소 다른 모습을 보인다. 심지어는 그 시점에서 2세에 해당되는 세대조차도 순혜택이 음(-)의 값으로 나타난다. 즉 이 세대는 생애 기간 중 4년 정도의 기간 동안 아동수당을 수령하지만, 생애 기간 동안 그보다 더 많은 세금을 납부해야 하는 것이다.

〈표 III-4〉 아동수당 도입의 세대별 부담과 혜택(할인율 1%)

(단위: 원 %)

제도 도입 시의 연령	혜택	부담	순혜택	순혜택/총혜택(%)
0	7,335,417	5,222,426	2,112,991	28.8
1	6,094,100	5,173,225	920,875	15.1
2	4,859,044	5,125,416	-266,371	-5.5
3	3,631,158	5,078,982	-1,447,824	-39.9
4	2,411,315	5,034,839	-2,623,525	-108.8
5	1,200,000	4,990,919	-3,790,919	-315.9

자료: 필자 계산

### 라. 결과의 해석과 논의

아동수당의 세대간 재분배 효과와 관련하여 결과를 요약하면 다음과 같다. 당연히 예측할 수 있는 것처럼 일정 시점 이전의 세대로부터 일정 시점 이후의 세대로 자원을 이전하는 효과를 가진다. 그리고 인구가 감소하는 상황이라는 요인 때문에 그러한 이전 효과는 다소 커질 수 있다.

그럼에도 불구하고 현실적인 면을 고려하면, 아동수당의 세대간 재분배 효과에 대한 평가는 쉽지 않다. 위에 서두에서 언급한 바와 같이 재원조달과 관련하여 어떤 가정을 택하는가에 따라 세대간 재분배 효과는 크게 달라질 수 있기 때문이다. 위에 제시된 수치적인 결과에 대해 너무 큰 비중을 둘 필요는 없다고 판단된다.

그리고 아동수당제도의 도입이 일정시점 이후의 세대에게 순혜택을 제공하는 측면이 있다 하더라도, 그것이 아동수당제도의 중요한 부작용이라고 언급할 수는 없다. 제도의 도입에서 발생하는 이행효과로 인해 불가피한 것일 수도 있다. 그리고 현재 아동수당제도의 절대 금액이 크지 않다는 점도 감안되어야 한다.

다만 이러한 분석결과 등을 토대로, 향후 정책 변화와 관련하여 세대간 재분배 효과 등에 대해 몇 가지 점을 생각할 수 있다. 어떠한 제도의 도입은 세대간 재분배 효과를 초래할 수 있다. 향후 제기되는 현실적인 문제 중 하나는 아동수당의 단가를 올릴 것인가, 혹은 대상 연령을 확대할 것인가의

문제다. 대체적으로 현재의 정책논의는 후자에 좀 더 큰 비중을 두고 진행되고 있다. 세대간 재분배 효과를 감안할 때는 금액을 인상하는 것보다는 대상을 확대하는 방향이 좀 더 긍정적이라고 할 수 있다.

#### 4. 요약 및 정책 시사점

아동수당은 최근에 도입된 효과이기 때문에, 아동수당으로 인한 효과, 특히 재분배 효과에 대한 기존 연구는 비교적 제한적이다. 몇 개의 기존 연구는 주로 현재 시점에서의 소득재분배 효과에 국한되어 있으며, 아동수당의 재분배 효과는 제한적인 것으로 나타난다.

그 이유는 아동수당의 대상이 되는 가구의 평균 소득이 오히려 전체 평균 소득보다 더 높기 때문이라는 점으로부터 쉽게 이해할 수 있다. 전체적인 소득분포에서 볼 때, 우리나라는 저소득층 중 상당 부분을 고령층이 차지하고 있다.

반면, 출산을 하는 가구의 상당 부분이 최소한의 안정적인 경제적 기반을 토대로 하는 비중이 높기 때문이다. 우리나라의 경우에는 다음과 같은 이유로 아동수당의 소득계층간 재분배 효과가 약하게 나타날 뿐 아니라, 최근의 경제사회적 변화로 인해 그러한 경향이 더욱 강해지고 있다. 결혼 연령의 상승도 중요한 요인으로 작용하고 있다. 여성 경제활동 참가율, 특히 출산 이후 여성의 경제활동 참가율의 상승도 하나의 요인으로 작용한다. 예전에 비해 가구소득원이 2인 이상인 경우가 증가하고 있기 때문이다. 우리나라는 혼외출산의 비중이 전통적으로 매우 낮다. 특히 10대의 혼외출산 등 경제적으로 불안정한 상태에서의 출산이 낮은 비중을 차지하기 때문이다.

아동수당은 일반적으로 기성세대로부터 미래 세대로 자원을 이전하는 세대간 재분배 효과를 가지는 제도로 인식되기도 한다. 적어도 한 시점에서 볼 때는 그러한 효과가 비교적 명확하기 때문이다. 좀 더 장기적인 시각에서 보면, 아동수당의 도입으로 인한 세대간 재분배 효과는 크지 않으며 그러한 효과도 주로 일부 세대에 집중되는 경향이 강하다.

좀 더 구체적으로는 다음과 같은 모습을 보여준다. 현재와 같이 0~5세를 기준으로 제도를 도입하게 되면, 가장 큰 순편익이 발생하는 세대는 당연히 도입 시점에 0세에 해당되는 세대이다. 그리고 0세를 기준으로 연령이 높아질수록 점차 순혜택은 감소한다.

한 시점에서의 아동수당의 재분배 효과는 대체로 작은 것은 나타난다. 이는 우리나라 경제·사회적 구조의 특성에서 비롯되는 영향도 크다. 그러나 전체 세대를 대상으로 고찰하는 대신에 세대별로 나누어 분석하면 오히려 아동수당은 일정한 재분배 효과를 가진다.

세대간 재분배 효과와 세대내 재분배 효과는 다른 축에서의 논의에 해당되기 때문에 양자를 비교하기는 한계가 있지만, 우리나라에서 아동수당은 세대간 재분배 효과보다는 세대내 재분배 효과가 큰 제도로 이해하는 것이 타당할 것이다. 물론 인구구조의 변화가 있는 상황에서 아동수당제도 역시 세대간에 어느 정도의 재분배 효과를 초래할 수 있다. 다만 이와 관련하여 단정적으로 언급하기는 어렵다. 미래의 정책변수에 따라 그 효과가 달라질 수 있기 때문이다.

---

## IV. 건강보험의 세대간 재분배 효과

---

### 1. 서론

건강보험을 분석 대상으로 설정한 이유는 서론에서 이미 언급한 바와 같이 건강보험이 고령화되는 사회에서 공공지출의 큰 부분을 차지하고, 또 그로 인한 세대간 재분배 효과 역시 클 수 있기 때문이다. 고령화가 진행되면서 건강보험 및 국민의료비가 미래에 크게 증가할 것이라는 전망은 대체적으로 잘 알려진 바 있다. 본고에서는 그러한 변화가 세대별 부담 혹은 세대간 재분배 측면에서 어떠한 의미를 가지는지 살펴보기로 한다.

대부분의 국가들에서 향후 의료지출이 비교적 큰 폭으로 증가할 것으로 전망되고 있다. 고령화 등에 따라 미래의 의료지출이 증가하는 문제를 보는 시각은 비교적 다양하다. 고령화에 따른 의료비 증가를 심각한 문제로 인식하는 시각이 다수라 할 수 있지만, 미래의 의료비 증가를 비교적 자연스러운 결과로 보는 시각 등도 있다. 예를 들어, Jones(2011)의 경우에는 생명의 가치는 우등재적인 성격을 가지기 때문에, 미래에 소득 증가 등에 따라 의료비 지출이 증가하는 자연스러운 것으로 해석하고 있다.

의료비 증가를 초래하는 요인은 다양하다. 장기 전망과 관련하여, 인구구조 외에 의료비에 영향을 미치는 요인들로는 기술발달 등을 들 수 있다. 기술발달이 의료비에 미치는 영향에 대한 견해 역시 엇갈리기도 한다. 전통적으로는 소득이 의료비에 미치는 영향에 대해 의료지출의 소득탄력성을 1 이상으로 보는 시각이 지배적이었다. 그러나 2000년대 중반 이후 OECD 등 국제기구에서 장기전망을 논의함에 있어 소득탄력성이 1 이하인 경우도 감안하는 경향이 관찰된다. 그러나 이는 선진국에서는 지난 일정 시점까지 상당히 증가한 의료비 지출을 정책적으로 통제하려 한 노력이 성공한 것을 소

득탄력성에 반영하는 것으로 해석할 수도 있다. 그러나 아직 우리나라는 그러한 단계에 있지 않기 때문에, 우리나라의 장기 재정전망 등에 있어 의료 지출의 소득탄력성을 너무 낮게 설정하는 것은 무리라 할 수 있다. 이에 본 연구에서는 비교적 중립적인 입장에서 시작하여 소득탄력성이 1보다 약간 높은 경우를 기준선으로 설정하기로 한다.

## 2. 한 시점에서의 소득재분배 효과

### 가. 한 시점에서의 소득계층별 재분배 효과

건강보험이 일정한 정도의 소득계층간 재분배 효과를 가질 것이라는 점은 비교적 쉽게 예상할 수 있다. 만약 소득계층별 건강보험 급여수준이 큰 차이를 보이지 않는다면, 건강보험으로 인한 재분배 효과는 모든 사람들에게 정액의 데모그란트를 제공하는 것과 유사하다 할 수 있다. 물론 이것은 정확한 사실은 아니며, 소득계층이 높은 집단에서는 일인당 급여액이 다소 커지는 경향이 있기도 하다. 그러나 그 정도는 크지 않은 편이다.

소득계층별 이용액에 대해 직접적으로 파악할 수 있는 자료에 대한 접근이 용이하지는 않다. 일단 기존에 발표된 자료를 살펴보기로 한다. [그림 IV-1]에서는 국민건강보험공단(2017)에 제시된 자료를 기준으로, 직장가입자 소득 20분위별로 가구별 급여를 제시한 것을 가공한 자료다.

건강보험의 혜택 부분이 기존에 가용한 자료를 이용하여 쉽게 계산하기 어려운 것에 비해, 소득순위 등을 기준으로 할 때의 가구부담 등은 비교적 쉽게 계산할 수 있다. 본 연구에서는 가구별 부담은 재정패널 자료를 이용하여 계산하였다.

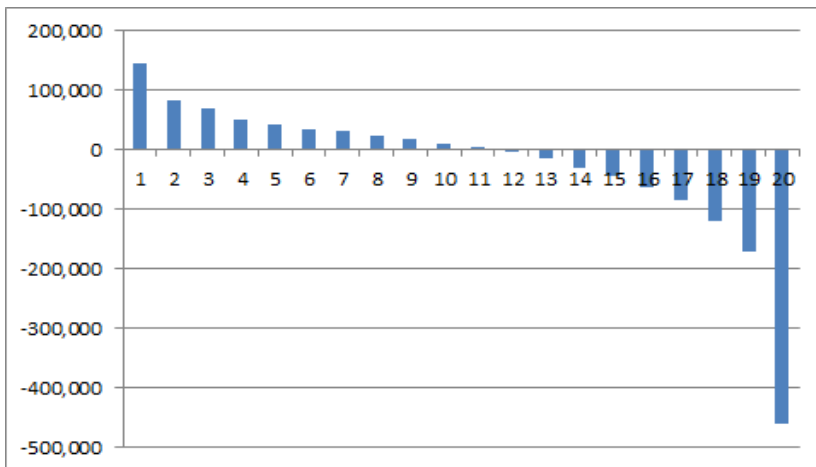
급여와 혜택을 동시에 감안한 순혜택을 살펴보기로 한다. 다만 여기서 한 가지 유의할 점은 순혜택을 계산함에 있어 본인이 직접 납부하는 보험료 외에 직장에서 납부하는 금액도 포함할 필요가 있다는 점이다. 이것을 감안하지 않으면, 건강보험의 순혜택과 관련하여 혼선이 생길 수 있기 때문이다.

마치 건강보험의 혜택을 파악함에 있어, 고용주가 납부한 부분은 어디에서 튀어나온 것 같은 착시효과를 초래할 수 있다. 즉 여기서는 고용주가 납부하는 것도 노동을 제공한 것에 대한 대가로 지급되는 것이기 때문에, 잠재적으로 가구가 직장에서 수령하는 것과 유사한 개념으로 파악하는 것이다.

[그림 IV-1]에서는 가구별 부담과 급여를 포함하여 순혜택(급여비-보험료)을 보여주고 있다. 소득분위가 낮을수록 순혜택이 크다는 점을 보면, 건강보험이 상당한 재분배 효과를 가지는 것을 쉽게 파악할 수 있다. 건강보험의 소득재분배 효과 중 재원조달, 즉 건강보험료 측면에서의 재분배 효과는 상대적으로 작은 편이다. 건강보험료는 소득세 등과는 달리 누진적이 아닌 단일의 비례세율 성격을 지니고 있기 때문에 제도 자체만으로는 누진성이 제한적이기 때문이다. 건강보험은 주로 근로소득에 부과되는 건강보험료를 통해 충당되는 부분이 크다. 따라서 건강보험료의 수입구조 자체가 소득계층간에 강한 재분배 효과를 갖지는 않는다. 기존 연구인 성명재(2016)에 따르면 건강보험료의 소득재분배 효과는 2006년 0.14%, 2010년 0.15%, 2014년 0.39%로 추정된다.

[그림 IV-1] 소득계층별 가구당 건강보험 순혜택(월 단위)

(단위: 원)



자료: 국민건강보험공단(2017)을 토대로 저자가 재구성

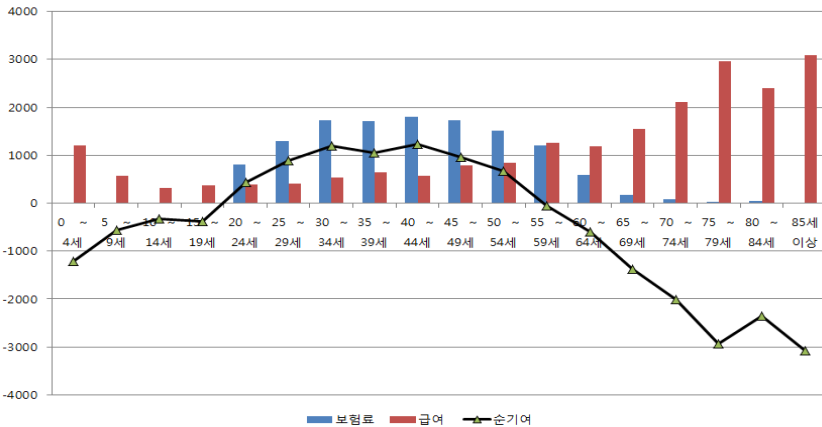
그러나 건강보험 급여 부분은 강력한 소득재분배 효과를 가진다. 그리고 결과적으로 한 시점에서 볼 때, 건강보험 제도는 세대간 소득계층간에 강한 재분배 효과를 가진다고 할 수 있다.

#### 나. 한 시점에서의 연령대별 재분배 효과

그뿐만 아니라 건강보험료는 수입과 지출 양 측면 모두에서 강한 세대간 재분배 효과를 가진다. 건강보험료 상당 부분이 근로소득에 의해 충당되기 때문에, 수입구조 자체가 근로연령대로부터 다른 세대로의 세대간 재분배 효과를 가진다. 물론 금전적인 소득만을 기준으로 한 불평등의 객관적인 수치만을 언급한다면, 그러한 효과는 다소 작게 보일 수 있다. 근로연령대로부터 다른 세대로 이전을 하는 효과가 더욱 강하게 나타나는 것은 노인연령대는 일인당 급여가 근로연령대보다 훨씬 크기 때문이다. 이러한 재분배 효과는 건강보험이 효과적으로 작동하게 하는 효과적인 동력일 수 있다. 즉 한 시점에서 보면 고령자 연령대의 건강보험 지출을 근로연령대가 기여하는 세대간 계약이 효과적으로 작동하고 있다고 볼 수 있다.

[그림 IV-2] 연령대별 일인당 건강보험 급여, 보험료 수입(연간)

(단위: 천원)



자료: 급여 부분은 건강보험심사평가원·국민건강보험공단(2017)을 토대로 필자가 작성  
건강보험 수입 및 순부담 부분은 재정패널자료를 이용하여 필자 계산

### 3. 건강보험 지출 전망 등에 대한 논의

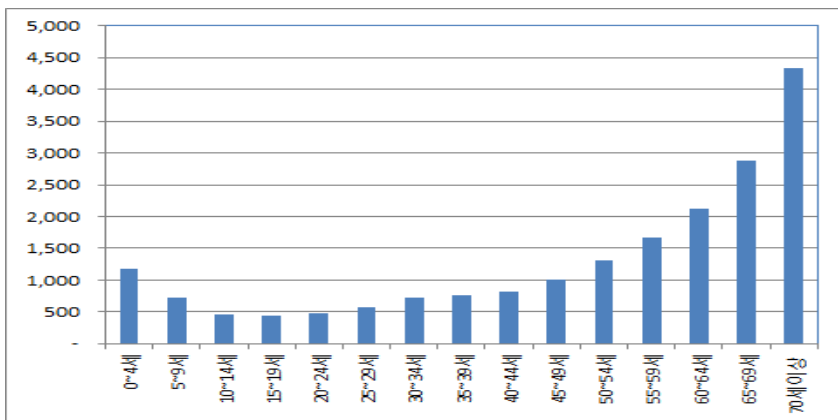
세대간 회계를 위해서는 미래의 지출에 대한 전망치가 필요하다. 일인당 의료비 지출이 높은 연령층이 전체 인구에서 차지하는 비중이 확대되는 경우에는 일인당 평균 의료비가 증가하게 된다. 이를 이해하기 위해서는 먼저 각 연령대별 평균 의료비 지출을 살펴볼 필요가 있다. 물론 그 대상을 국민 의료비 전체로 하여 살펴보는 것도 가능하지만, 본 연구에서는 건강보험 자체가 관심 대상이므로, 연령대별 일인당 평균 건강보험 급여지출을 살펴하기로 한다.

각 개인은 평균적으로 볼 때 생애주기에서 건강보험지출의 급여액이 변하는 경향을 보인다. 각 세대의 평균치에서는 그러한 경향이 강하게 나타난다.

[그림 IV-3]은 건강보험공단에서 발표하는 건강보험통계연보의 연령별 총 급여지출 자료를 해당 연령대별 인구로 나누어, 각 연령대별 일인당 평균급여를 구한 것이다. 대체적으로 유아기에 일인당 평균 급여가 높고, 이후 점차 하락하여 청년기에 최저치에 도달한 후, 장년층 이후에는 연령에 따라 점차 증가하는 모습을 보인다. 그리고 그러한 추세는 최근 들어 더욱 강화되었다. 최근에는 고령자의 의료지출 증가세가 더욱 확연하게 관찰된다.

[그림 IV-3] 연령대별 일인당 연간 건강보험 급여

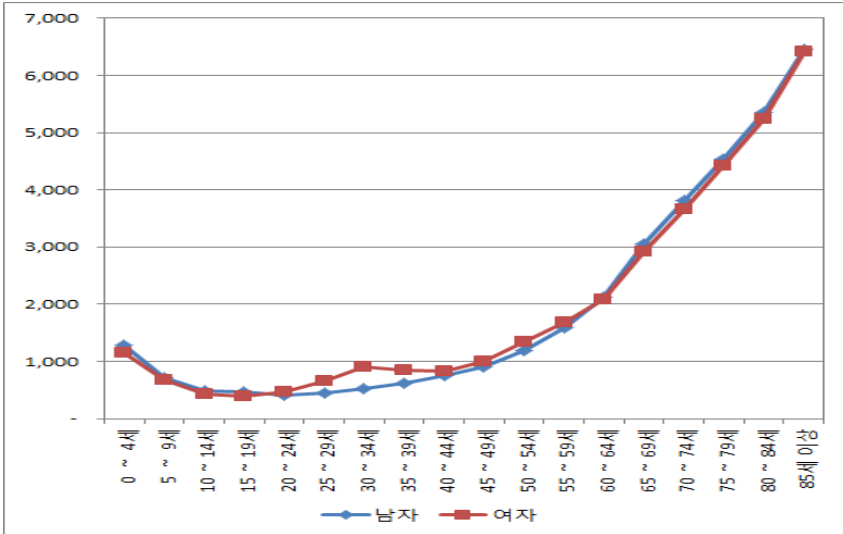
(단위: 천원)



자료: 건건강보험심사평가원·국민건강보험공단(2017)을 토대로 필자가 계산

[그림 IV-4] 성별 연령대별 일인당 연간 건강보험 급여

(단위: 천원)



자료: 건강보험심사평가원·국민건강보험공단(2017)을 토대로 필자가 계산

건강보험 지출의 연령별 급여분포가 향후에도 일정하게 유지된다는 가정을 택한다면, 향후 인구구조의 변화가 건강보험 지출에 미치는 영향을 살펴볼 수 있다. 인구구조의 변화를 고려한 각 연도의 지출  $E_t$ 는 좀 더 구체적으로는 다음과 같이 표현할 수 있다.

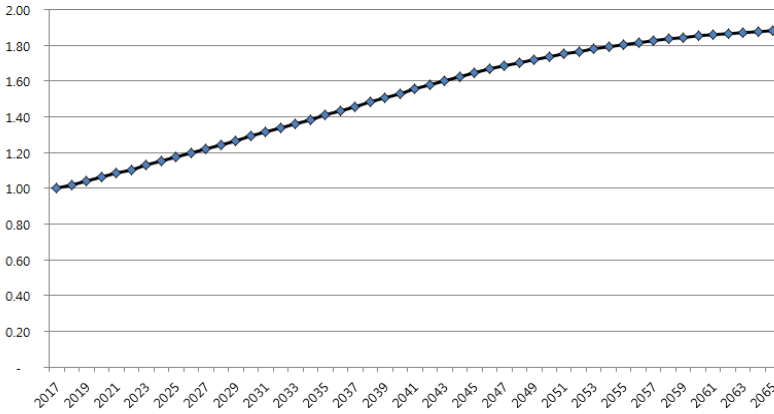
$$E_t = \sum_{i=0}^{99} e_{i,t} POP_{i,t}$$

고령화가 진행됨에 따라 건강보험 지출이 증가할 것으로 전망되는 이유는 고령자의 일인당 지출이 상대적으로 더 크기 때문이다.

일단 의료비 증가율은 일인당 소득에 연동하는 것으로 암묵적으로 가정하고, 인구요인에 의한 일인당 지출증가 압력을 추정하여 보기로 한다. 다른 요인들을 모두 배제할 때, 2065년까지 건강보험 지출은 순수하게 인구구조 변화로 인해 현재의 1.88배로 증가하는 구조적인 압력이 존재한다.

[그림 IV-5] 인구구조 변화가 건강보험 급여지출에 가하는 압력

(단위: 2016년을 1로 설정한 상대 수치)



자료: 필자 계산

#### 4. 세대간 재분배 효과와 정책 논의

##### 가. 서론 및 주요 가정

본 절에서는 세대간 회계 방법을 이용하여 세대별 순부담과 혜택 등에 대한 결과를 제시하고 논의한다. 분석의 기준연도는 2016년으로 설정한다. 앞에 언급한 급여혜택에 대한 자료 등이 가용한 것이 2016년이기 때문이다. 기준선 전망에 대해서는 다음과 같은 가정을 토대로 한다.

기준선에서는 일단 인구요인을 제외한 의료지출 단가의 소득탄력성은 1.1로 가정한다. 이와 연관성을 가지는 문제 중 하나로 고령화 및 인구 감소의 맥락에서 중요한 것 중 하나가, 그러한 상황에서는 일인당 소득의 증가율과 취업자 일인당 소득의 증가율이 차이를 보인다는 점이다. 현금급여로 제공하는 아동수당의 경우에는 이러한 면이 상대적으로 덜 중요하여, 앞에 그에 대한 논의는 비교적 간단하게 하였다. 그러나 의료서비스의 경우에는 중요한 투입요소 중 하나가 인건비다. 따라서 의료비 증가율이 취업자 일인당 소득 증가율을 따르지 않고, 일인당 소득증가율을 따른다는 가정 자체가 이미 의료비 지출의 증가율에 대해 다소 보수적으로 보는 시각을 반영하고 있

다고 할 수 있다.

앞에서도 언급한 바와 같이 할인율이 결과에 영향을 미칠 수 있는 여지도 크다. 일단 본 연구에서는 할인율이 1.5%인 경우를 기준으로 설정하였다. 이는 통상적으로 2~3% 정도의 할인율을 적용하는 기존의 다수 연구들에 비해 할인율을 다소 낮게 설정한 것이다. 그 이유는 장기전망에서 미래의 성장률 등이 매우 낮아지게 되는 바, 할인율과 성장률의 괴리가 너무 커지지 않도록 하기 위함이다.

#### 나. 결과와 해석의 유의사항

제시되는 결과의 해석과 관련하여 몇 가지 유의할 점에 대해 언급하고자 한다. 세대간 회계모형을 하는 기준은 전방주시적(forward looking)과 후방주시적(backward looking) 방법이 있다. 전방주시적 방법은 주로 미래의 혜택 및 세금에 더 비중을 두는 방식이다. 반면 후방주시적 방법은 과거의 혜택 및 세금을 가급적 추적하여 귀속시키는 방식이다. 본 연구에서의 추정치는 주로 전방주시적인 시각을 따르고 있다. 따라서 결과의 해석과 관련하여 이미 생존하고 있는 세대의 순편익 등에 대해서는 다소 유의할 필요가 있다. 본 연구에서 수행한 것과 같은 전방주시적 접근에서는 가장 의미 있게 받아들여질 수 있는 수치는 현재 생존하는 세대가 아니라, 최근에 태어난 세대 혹은 미래 세대라고 할 수 있다.

심각한 고령화가 의료지출로 인한 세대간 재분배 효과를 초래할 것이라는 일부의 우려와 달리, 전체적인 결과는 의료지출의 소득탄력성 그리고 할인율에 대해 가정에 따라 크게 달라지는 것으로 나타난다. 일정한 조건하에서 세대간 재분배 효과는 대체적으로 크지 않은 것으로 나타났다.

앞에서 언급한 바와 같이 전방주시적 세대간 회계에서 유의하여 볼 부분은 현재의 0세 부분이라 할 수 있다. 기준선 전망에서는 2016년 기준으로 0세의 순부담이 순혜택을 27% 정도 상회하는 것으로 나타난다. 즉 일정한 정도의 세대간 재분배 효과가 발생한다. 그러나 다른 가정하에서 현재 0세 기준으로 세부담과 혜택은 큰 차이를 보이지 않는 것으로 나타난다. 즉 세

대간 불평등의 문제가 심각하지는 않은 것으로 나타난다.

그러한 경우 중 하나는 지출의 탄력성이 높은 경우다. 〈시나리오 3〉에서는 〈시나리오 1〉(기준선 시나리오)에 비해 0세에 관찰되는 세대간 재분배 효과가 작은 것을 확인할 수 있다.

또 다른 경우는 할인율이 비교적 낮게 설정된 경우다. 〈시나리오 4〉에서는 〈시나리오 1〉(기준선 시나리오)에 비해 0세에 관찰되는 세대간 재분배 효과가 작은 것을 확인할 수 있다. 다른 조건이 동일하다고 할 때는, 할인율을 기준선보다 높게 설정하는 경우에도 미래 세대의 2016년 기준 0세의 순 부담이 (+)로 나타난다. 인구가 감소하는 상황에서의 할인율 문제는 앞서도 언급한 바 있지만, 현재까지의 논의가 가장 부족한 주제 중 하나다. 현재로서는 이와 관련하여 명확한 판단을 하기는 어렵다. 다만 한국에서만 급격한 고령화가 진행되는 상황에서 세계경제는 지속적으로 성장을 하는 상황이라면, 할인율을 무조건 낮게 설정하는 것에도 무리가 따른다고 판단된다. 따라서 고령화되고 인구가 감소하는 상황에서는 할인율을 낮게 보아도 되기 때문에, 문제가 되지 않는다는 주장과 관련하여서는 현재로서는 불확실성이 크다고 할 수 있다.

〈표 IV-1〉 세대별 건강보험 순혜택 : 시나리오 1  
(할인율 1.5%, 지출단가의 소득탄력성 1.1)

(단위: 천원(2016년 현재가치), 비율, %)

연령	부담	혜택	순부담	순부담/혜택 (%)
0	247,758	217,839	29,919	13.7
1	248,637	215,871	32,766	15.2
2	249,436	213,923	35,513	16.6
3	250,136	211,996	38,140	18.0
4	250,778	210,088	40,689	19.4
5	251,238	208,208	43,029	20.7
10	252,191	200,744	51,446	25.6
15	250,461	194,374	56,087	28.9
20	245,584	188,065	57,518	30.6
25	233,580	181,626	51,954	28.6
30	213,419	175,155	38,264	21.8
35	187,866	168,790	19,077	11.3
40	160,899	163,660	-2,762	-1.7
45	132,233	159,560	-27,326	-17.1
50	101,806	155,617	-53,811	-34.6
55	75,774	150,780	-75,006	-49.7
60	55,308	144,829	-89,520	-61.8
65	43,114	137,623	-94,509	-68.7
70	32,515	127,317	-94,803	-74.5
75	25,730	113,915	-88,185	-77.4
80	19,521	97,039	-77,518	-79.9
85	14,222	76,269	-62,047	-81.4

자료: 필자 계산

〈표 IV-2〉 세대별 건강보험 순혜택 : 시나리오 2  
(할인율 1.5%, 지출단가의 소득탄력성 1.0)

(단위: 천원(2016년 현재가치), 비율, %)

연령	부담	혜택	순부담	순부담/혜택 (%)
0	247,382	193,579	53,803	27.8
1	248,264	192,087	56,177	29.2
2	249,065	190,607	58,459	30.7
3	249,768	189,141	60,628	32.1
4	250,412	187,687	62,725	33.4
5	250,875	186,254	64,621	34.7
10	251,842	180,953	70,889	39.2
15	250,126	176,662	73,463	41.6
20	245,255	172,399	72,856	42.3
25	233,264	167,923	65,341	38.9
30	213,126	163,240	49,886	30.6
35	187,605	158,442	29,163	18.4
40	160,668	154,676	5,992	3.9
45	132,038	151,759	-19,720	-13.0
50	101,651	148,860	-47,210	-31.7
55	75,656	144,988	-69,332	-47.8
60	55,228	139,949	-84,721	-60.5
65	43,052	133,580	-90,528	-67.8
70	32,470	124,046	-91,576	-73.8
75	25,694	111,378	-85,684	-76.9
80	19,492	95,205	-75,713	-79.5
85	14,199	75,109	-60,910	-81.1

자료: 필자 계산

〈표 IV-3〉 세대별 건강보험 순혜택 : 시나리오 3  
(할인율 1.5%, 지출단가의 소득탄력성 1.2)

(단위: 천원(2016년 현재가치), 비율, %)

연령	부담	혜택	순부담	순부담/혜택 (%)
0	248,133	245,454	2,679	1.1
1	249,010	242,901	6,109	2.5
2	249,806	240,377	9,429	3.9
3	250,504	237,884	12,620	5.3
4	251,143	235,420	15,723	6.7
5	251,600	232,993	18,607	8.0
10	252,539	222,904	29,635	13.3
15	250,797	214,039	36,757	17.2
20	245,913	205,308	40,605	19.8
25	233,896	196,572	37,323	19.0
30	213,712	188,037	25,675	13.7
35	188,128	179,884	8,244	4.6
40	161,129	173,218	-12,089	-7.0
45	132,428	167,800	-35,372	-21.1
50	101,961	162,709	-60,748	-37.3
55	75,892	156,824	-80,932	-51.6
60	55,389	149,892	-94,504	-63.0
65	43,175	141,796	-98,621	-69.6
70	32,559	130,680	-98,122	-75.1
75	25,766	116,513	-90,747	-77.9
80	19,551	98,910	-79,360	-80.2
85	14,246	77,448	-63,202	-81.6

자료: 필자 계산

〈표 IV-4〉 세대별 건강보험 순혜택 : 시나리오 4  
(할인율 1.0%, 지출단가의 소득탄력성 1.1)

(단위: 천원(2016년 현재가치), 비율, %)

연령	부담	혜택	순부담	순부담/혜택 (%)
0	309,570	316,956	-7,386	-2.3
1	309,479	312,911	-3,431	-1.1
2	309,288	308,922	367	0.1
3	308,969	304,988	3,981	1.3
4	308,566	301,107	7,459	2.5
5	307,951	297,285	10,666	3.6
10	303,196	280,529	22,667	8.1
15	295,327	265,430	29,897	11.3
20	284,088	250,813	33,275	13.3
25	265,761	236,583	29,178	12.3
30	239,623	223,028	16,595	7.4
35	208,673	210,334	-1,661	-0.8
40	177,010	199,533	-22,523	-11.3
45	144,416	190,322	-45,906	-24.1
50	110,888	181,718	-70,830	-39.0
55	82,492	172,544	-90,052	-52.2
60	60,222	162,530	-102,308	-62.9
65	46,637	151,587	-104,950	-69.2
70	34,958	137,891	-102,933	-74.6
75	27,335	121,448	-94,113	-77.5
80	20,494	101,932	-81,438	-79.9
85	14,737	78,993	-64,256	-81.3

자료: 필자 계산

〈표 IV-5〉 세대별 건강보험 순혜택 : 시나리오 5  
(할인율 2.0%, 지출단가의 소득탄력성 1.1)

(단위: 천원(2016년 현재가치), 비율, %)

연령	부담	혜택	순부담	순부담/혜택 (%)
0	199,961	151,923	48,038	31.6
1	201,419	151,044	50,374	33.4
2	202,819	150,172	52,647	35.1
3	204,151	149,308	54,842	36.7
4	205,450	148,452	56,998	38.4
5	206,598	147,612	58,985	40.0
10	211,365	145,223	66,142	45.5
15	213,992	143,793	70,200	48.8
20	213,858	142,369	71,490	50.2
25	206,758	140,677	66,081	47.0
30	191,367	138,663	52,704	38.0
35	170,214	136,399	33,815	24.8
40	147,138	135,061	12,077	8.9
45	121,775	134,494	-12,719	-9.5
50	93,967	133,893	-39,926	-29.8
55	69,935	132,288	-62,353	-47.1
60	50,996	129,482	-78,486	-60.6
65	39,981	125,278	-85,297	-68.1
70	30,309	117,794	-87,485	-74.3
75	24,259	107,008	-82,749	-77.3
80	18,615	92,474	-73,859	-79.9
85	13,734	73,685	-59,951	-81.4

자료: 필자 계산

## 다. 기술 변화의 영향 및 추가 정책 논의

기술 변화가 의료비 전망 및 세대간 재분배 효과에 미치는 영향에 대해 간략하게 논의하기로 한다. 영향의 의미에 대해 생각해 볼 필요가 있다. 기술 변화라는 다양한 각도로 해석될 수 있다. 일단 의료기술이 아니라 전반적인 기술 변화의 영향을 생각할 수 있다. 이는 전망 및 분석의 전제가 되는 거시경제 전망에서 총요소생산성이 기준선보다 더 높아지는 것을 해석될 수 있다.

일반적으로 의료기술의 변화는 좀 더 좋은 치료 혹은 생명을 연장하는 기술의 변화 등으로 해석될 수 있다. 그러나 경제학적인 시각에서, 특히 본 연구와 같이 의료지출 및 그로 인한 세대간 재분배 효과를 논의하기 위해서는 의료기술의 발달이 무엇을 의미하는지 그 의미를 정확히 할 필요가 있다. 새로운 기술의 도입은 의료비 단가를 높힐 수도, 낮출 수도 있다. 기존에 사용가능하지 않던 새로운 고가의 치료기술 등이 도입되는 것과 기존의 기술이 좀 더 보편화되면서 그에 대한 단가가 하락하는 것은 경제적으로는 상이한 의미를 가진다. 따라서 양재를 구분하여 논의할 필요가 있다.

단가의 하락을 초래하는 의료 기술의 발달은 위에 분석한 모형에서는 의료지출의 소득탄력성 수치를 낮추는 것과 같은 요인으로 작용한다. 따라서 그러한 기술변화는 세대간 재분배 효과를 축소시킨다. 반면 새로운 고가 치료기술의 도입은 의료지출의 소득탄력성을 높이는 것과 같은 효과를 초래하고, 그로 인해 세대간 재분배 효과를 확대시킨다.

전반적인 생산성 향상은 세대간 불평등 문제에 미치는 영향은 대체적으로 크지 않은 것으로 판단된다. 반면 의료기술 발달의 영향은 전반적인 생산성 향상과는 다소 차이를 보인다. 비용을 줄이는 방식으로의 의료분야 기술개발은 세대간 불평등 문제를 해결함에 있어 가장 효과적인 방안이 될 수 있다. 특히 향후 인력투입을 대체하는 기술개발은 긍정적이다. 이미 고령화가 상당한 정도로 진행된 일본의 사례를 보면, 케어 로봇 개발에 적극적으로 노력하고 있다. 즉 이러한 문제가 이미 현실로 상당히 압박을 하고 있다는 것을 의미한다.

기술변화와 관련하여 좀 더 근본적인 문제도 제기될 수 있다. 서비스로 제공되는 분야에 대해 세대간 회계 방식을 적용하여 평가하는 것이 세대간 불평등이라는 측면에서 어떤 의미를 가지는가 하는 질문이다. 의료분야의 경우에는 기술적인 변화가 매우 중요한 부분으로 작용한다. 향후 의료기술의 발달이 빠른 속도로 이루어져 이후 세대로 갈수록 더 좋은 서비스를 더 저렴한 비용으로 제공받을 수 있다면, 세대간의 형평성 문제는 덜 중요할 수 있다. 형평성의 평가에 대한 기준 중 금전적인 것이 더 중요한 기준이 될 수밖에 없는 연금의 경우와는 조금 다를 수 있다. 연금의 경우에는 세대간·세대내 형평성을 언급하는 것이 상대적으로 쉽다. 금전으로 납부하고 금전으로 수령하기 때문이다. 그러나 건강보험의 경우에는 엄격하게는 형평성은 받는 서비스의 질이 과연 다른 세대와 유사한지 등이 판단의 기준이 되어야 할 것이다.

고령화에 따른 노인 의료비 증가는 이미 인식되고 있는 문제이며, 일부 학자들은 세대간 재분배 효과를 축소하기 위한 대안도 제시되고 있다. 대표적인 논의들을 보면 다음과 같다. 그중 하나는 싱가포르식의 적립계좌와 유사한 개념을 적극적으로 활용하자는 것이다. 또 다른 하나는 일본의 경우처럼 세대별로 건강보험의 분리하는 방안이다. 그러나 이러한 논의되는 방안들은 나름대로 한계를 가지는 것으로 보인다. 우선 싱가포르식의 적립계좌 활용은 실제로 의료 시스템의 대폭적인 전환을 의미한다. 특히 공공의료에서 세대간 계약을 포기하고, 지나치게 시장에 의존하려는 방식으로 갈 위험성이 있다.

일본식으로 연령별로 차별화된 제도를 운영하려는 것 역시 우리나라의 현실에 적용하기에는 많은 한계가 있는 것으로 보인다. 이러한 경우 고령자층과 관련된 의료보험에서는 현재의 지역가입자와 관련된 문제가 더욱 확대되는 문제가 발생할 수 있다. 물론 이러한 두 방안 모두 사전적으로 배제할 이유는 없다.

현 단계에서는 이러한 근본적인 의료재정의 모형 변화보다는 현행의 의료체계 내에서 해결책을 모색하는 것이 좀 더 현실적인 정책 논의가 될 수 있

을 것으로 보인다. 앞에서 언급한 바와 같이 세대간 재분배 효과에 영향을 미치는 가장 중요한 요인 중 하나가 의료의 소득탄력성에 대한 가정이다. 즉 의료지출의 소득탄력성이 낮은 경우에는 세대간 불평등의 문제는 상대적으로 덜 심각하다고 할 수 있다. 그러나 소득이 증가하면 의료지출이 증가하는 것은 자연스러운 측면도 있다. 본 장의 서론 부분에서 Jones(2011)의 견해를 언급한 바 있다. 따라서 현실적인 대안은 의료지출에 대한 욕구 증가에도 불구하고, 이를 절충할 수 있는 의료지출 통제방식과 기술에 관한 부분이 될 것이다. 특히 향후 고령화되는 맥락에서는 의료서비스 제공에서 인력 투입을 절약하는 방식의 기술개발이 매우 중요한 요인이 될 것이다.

## 5. 요약 및 추가 논의

한 시점에서 볼 때, 건강보험 제도는 세대간 소득계층간에 강한 재분배 효과를 가진다고 할 수 있다. 건강보험은 주로 근로소득에 부과되는 건강보험료를 통해 충당되는 부분이 크다. 따라서 건강보험료의 수입구조 자체가 소득계층간에 강한 재분배 효과를 갖지는 않는다. 그러나 건강보험 급여부분은 강력한 소득재분배 효과를 가진다. 일인당 급여와 소득과의 연관성은 낮기 때문이다.

그뿐만 아니라 건강보험료는 수입과 지출 양 측면 모두에서 강한 세대간 재분배 효과를 가진다. 건강보험료 상당 부분이 근로소득에 의해 충당되기 때문에, 수입구조 자체가 근로연령대로부터 다른 세대로의 세대간 재분배 효과를 가진다는 것을 쉽게 예상할 수 있다. 물론 소득을 기준으로 한 불평등의 객관적인 수치만을 언급한다면, 그러한 효과는 다소 작게 보일 수 있다. 근로연령대로부터 다른 세대로 이전을 하는 효과가 더욱 강하게 나타나는 것은 노인연령대는 일인당 급여가 근로연령대보다 훨씬 크기 때문이다. 이러한 재분배 효과는 건강보험이 효과적으로 작동하게 하는 효과적인 구조일 수도 있다. 특히 한 시점에서 보면 고령자 연령대의 건강보험 지출을 근로연령대가 기여하는 세대간 계약이 효과적으로 작동하고 있다고 볼 수 있다.

건강보험과 관련하여 제기되는 가장 큰 우려는 인구구조의 고령화에 따라 건강보험 지출이 빠른 속도로 증가할 것이라는 점이다. 그러한 경향은 다른 선진국에서도 어느 정도 나타날 수 있는 현상이기는 하다. 그러나 우리나라는 현재 출산율이 매우 낮은 상태이며, 이는 미래의 고령화 수준이 높아진다는 것을 의미하기 때문에, 인구구조의 변화가 의료지출 등에 미치는 영향이 상대적으로 더 클 것으로 전망된다.

물론 낙관적인 시각을 견지한다면, 건강보험 지출이 증가하는 것 자체가 큰 문제는 아니라는 견해도 가능할 수 있다. 본인의 기여와 수급액이 개별적으로 확정되는 성격이 강하고, 기금을 적립하는 방식이 강한 우리나라의 연금제도와는 달리, 건강보험은 각 시점에서 필요에 따라 수입을 확보하고 지출을 하는 성격이 강하기 때문이다. 따라서 아주 낙관론적인 시각을 취한다면, 건강보험 지출이 증가하면, 그에 대응하여 건강보험료를 인상하여 충당하면 간단히 해결될 수 있는 문제로 인식될 수도 있기 때문이다.

건강보험 지출이 점차 증가하게 되면 건강보험에 의한 총량적인 재분배 효과 역시 점차 커지게 된다. 일반적으로 불평등이 커진 상황에서 그것을 교정하기 위해 재분배를 하는 것에 대해서는 자연스럽게 받아들일 수 있는 여지가 크다고 할 수 있다. 그러나 건강보험의 재분배 효과, 특히 세대간 재분배 효과가 커지는 것은 일반적인 한 시점에서의 재분배 효과와는 다른 시각에서 보아야 할 필요가 있다. 일단 세대간의 불평등이라는 것이 무엇인지, 그리고 세대간에 어느 정도까지 자원을 재분배하는 것이 타당한지 등 근본적인 질문들이 제기된다.

우리나라에서 이러한 문제가 특히 중요한 이유는 그러한 재분배 효과가 주로 인구구조의 고령화, 특히 저출산에서 비롯되는 부분이 크기 때문이다. 기대수명의 연장 등도 고령화를 초래하는 한 부분이기는 하지만, 우리나라는 현재 OECD 국가 중에서도 가장 낮은 출산율을 보이고 있으며, 이로 인해 심각한 고령화가 예상되기 때문이다.

이러한 논의를 위해 본 연구에서는 건강보험의 세대간 재분배 효과에 대한 정량적인 분석을 시도하였다. 그리고 이를 토대로 세대간의 형평성 문제

등에 대해 논의를 하였다. 본 연구의 분석 결과가 그 자체로서 직접적이고 충분한 정책 시사점을 제시하거는 미흡하다. 즉 그러한 문제에 대응하여 건강보험 제도에 어떤 근본적인 개편이 필요하다는 점을 언급하지는 못하고 있다. 그럼에도 불구하고 현재의 건강보험제도가 점차적으로 미래 세대로 더 큰 부담을 넘기는 형태로 변화될 것임은 비교적 명확하다. 그리고 그러한 문제의 가장 큰 근원은 우리나라의 낮은 출산율에서 비롯된다고 할 수 있다.

---

## V. 요약 및 정책 시사점

---

한 시점에서는 다양한 연령대의 인구집단이 공존한다. 개인이나 가구의 소득은 생애과정에서 크게 변화된다. 그런데 한 시점에서의 소득격차는 다양한 연령집단의 소득격차의 결합으로 이루어진 것이다. 따라서 한 시점에서의 소득만을 기준으로 하여 불평등을 고찰하는 것이 한 사회에서 존재하는 경제적 불평등의 구조적인 요인을 충분히 보여주지 못할 수 있다. 불평등에 대한 고찰과 마찬가지로, 한 시점에서의 재분배 효과에 대한 고찰 역시 재분배의 다양한 측면을 보여주지 못할 수 있다. 이에 본 연구는 한 시점에서의 불평등 및 재분배에 대한 고찰에서 결여될 수 있는 문제들과 관련하여 몇 가지 논의를 하고자 하는 동기에서 시작하였다. 좀 더 구체적으로는 본 연구에서는 불평등 및 재분배 효과를 세대간·세대내 시각에서 추가적으로 논의하고자 한다.

세대간 재분배 효과에 대해 개략적으로나마 선행되어야 하는 논의가 세대간 불평등의 문제다. 세대간 불평등이라는 용어가 무엇을 의미하는지는 대략 감각적으로 이해할 수는 있을 것이다. 그러나 그에 대해 학자들 간에 동의할 수 있을 정도로 용어 자체가 명확하게 정의되어 있다고 보기는 어렵다. 그리고 실제로 이를 정의하는 것은 쉽지 않은 것으로 보인다. 본 연구의 Ⅱ장에서는 먼저 이러한 문제들, 즉 세대간 불평등이나 재분배와 관련된 기본적인 개념, 그리고 세대간 불평등 문제가 제기된 여러 배경 및 기존 논의 등에 대해 간략하게 정리하였다.

제Ⅲ장과 제Ⅳ장에서는 실제로 존재하는 두 개의 제도를 중심으로 세대간 재분배 효과 등에 대해 논의한다. 본 연구의 제Ⅲ장에서는 아동수당제도를 대상으로 세대간·세대내 재분배 문제에 대해 논의한다. 아동수당을 분석 대상으로 설정한 것은 일인당 수령액은 크지 않지만, 우리나라에서는 전형

적인 데모그란트의 성격으로 도입된 유일한 제도라 할 수 있기 때문이다. 그리고 아동수당 자체가 최근에 도입되었기 때문에, 그러한 제도의 효과에 대한 기존의 연구가 별로 없고, 그에 대한 우리의 인식도 제한적이기 때문이다.

아동수당은 최근에 도입된 효과이기 때문에, 아동수당으로 인한 효과, 특히 재분배 효과에 대한 기존 연구는 비교적 제한적이다. 몇 개의 기존 연구는 주로 현재 시점에서의 소득재분배 효과에 국한되어 있으며, 아동수당의 재분배 효과는 제한적인 것으로 나타난다. 그 이유는 아동수당의 대상이 되는 가구의 평균 소득이 오히려 전체 평균 소득보다 더 높기 때문이라는 점으로부터 쉽게 예상할 수 있다. 전체적인 소득분포에서 볼 때, 우리나라는 저소득층 중 상당 부분을 고령층이 차지하고 있다. 반면, 출산을 하는 가구의 상당 부분이 최소한의 안정적인 경제적 기반을 토대로 하는 비중이 높기 때문이다.

한 시점에서 보면 아동수당은 세대간 재분배 효과를 가지는 것으로 관찰된다. 즉 아동수당은 일반적으로 기성세대로부터 미래 세대로 자원을 이전하는 세대간 재분배 효과를 가지는 제도로 인식될 수 있다. 아동이 있는 가구는 주로 30~40대에 집중되어 있다. 아동수당을 위해 필요한 재원은 다른 세대도 분담하는 것으로 보는 것이 타당하다. 따라서 한 시점에서 보면 이미 6세 이상의 아동이 있는 가구의 경우에는 아동수당의 도입으로 인해 순부담이 증가하는 세대이며, 현재의 아동 연령이 낮은 가구일수록 순혜택이 커진다.

그러나 세대간 재분배 효과에 대한 좀 더 엄격한 분석은 현 시점에서의 피상적인 관찰에서 잘 보이지 않은 몇 가지 점에 대해 추가적으로 인식할 수 있게 해 준다. 이미 자녀가 6세 이상에 달하는 가구, 그리고 그에 해당되는 세대의 순부담이 증가하는 효과가 있다는 것은 분명하다. 그리고 순부담이 가장 커지는 세대는 대략 40대 중반 정도에 해당된다. 연령이 높은 세대일수록 순부담은 점차 작아지며, 현 고령세대의 부담은 미미한 수준이 된다. 그러나 아동수당이 실제로 초래하는 세대간 재분배 효과는 크지 않다.

한 시점에서 전체 가구를 대상으로 하여 분석하면, 아동수당은 소득계층 간 재분배 효과로 나타난다. 그러나 전체 세대를 대상으로 고찰하는 대신에 세대별로 나누어 분석하면 오히려 아동수당은 일정한 재분배 효과를 가진다. 세대간 재분배 효과와 세대내 재분배 효과는 다른 축에서의 논의에 해당되기 때문에 양자를 비교하기는 한계가 있지만, 우리나라에서 아동수당은 세대간 재분배 효과보다는 세대내 재분배 효과가 큰 제도로 이해하는 것이 타당할 것이다. 물론 인구구조의 변화로 인해 아동수당제도 역시 세대간에 일정한 재분배 효과를 초래할 수 있다. 다만 이와 관련하여 단정적으로 언급하기는 어렵다. 미래의 정책변수에 따라 그 효과가 달라질 수 있기 때문이다.

제Ⅳ장에서는 건강보험을 대상으로 주로 세대간 재분배 측면의 문제에 대해 논의한다. 건강보험을 분석대상으로 삼은 가장 중요한 이유는 무엇보다도 우리나라의 복지지출 중에서 큰 부분을 차지하기 때문이다. 복지제도의 또 다른 큰 부분인 연금은 본 연구의 분석 대상에서 제외하였는데, 그 이유는 연금의 세대간·세대내 재분배 효과에 대해서는 이미 기존에 비교적 많은 연구가 있기 때문이다.

한 시점에서 볼 때, 건강보험 제도는 세대간 소득계층간에 강한 재분배 효과를 가진다고 할 수 있다. 건강보험은 주로 근로소득에 부과되는 건강보험료를 통해 충당되는 부분이 크다. 따라서 건강보험료의 수입구조 자체가 소득계층간에 강한 재분배 효과를 갖지는 않는다. 그러나 건강보험 급여부분은 강력한 소득재분배 효과를 가진다. 그뿐만 아니라 건강보험료는 수입과 지출 양 측면 모두에서 강한 세대간 재분배 효과를 가진다. 건강보험료 상당 부분이 근로소득에 의해 충당되기 때문에, 수입구조 자체가 근로연령대로부터 다른 세대로의 세대간 재분배 효과를 가진다. 물론 금전적인 소득만을 기준으로 한 불평등의 객관적인 수치만을 언급한다면, 그러한 효과는 다소 작게 보일 수 있다. 근로연령대로부터 다른 세대로 이전을 하는 효과가 더욱 강하게 나타나는 것은 노인연령대는 일인당 급여가 근로연령대보다 훨씬 크기 때문이다. 이러한 재분배 효과는 건강보험이 효과적으로 작동하

게 하는 효과적인 동력일 수 있다. 즉 한 시점에서 보면 고령자 연령대의 건강보험 지출을 근로연령대가 기여하는 세대간 계약이 효과적으로 작동하고 있다고 볼 수 있다.

건강보험과 관련하여 제기되는 가장 큰 우려는 인구구조의 고령화에 따라 건강보험 지출이 빠른 속도로 증가할 것이라는 점이다. 그러한 경향은 다른 선진국에서도 어느 정도 나타날 수 있는 현상이기는 하다. 그러나 우리나라는 현재 출산율이 매우 낮은 상태이며, 이는 미래의 고령화 수준이 높아진다는 것을 의미한다. 따라서 인구구조의 변화가 의료지출 등에 미치는 영향이 다른 나라들에 비해서도 상대적으로 더 클 것으로 전망된다.

물론 낙관적인 시각을 견지한다면, 건강보험 지출이 증가하는 것이 큰 문제는 아니라고 볼 수도 있다. 연금제도와 달리 건강보험은 각 시점에서 필요에 따라 수입을 확보하고 지출을 하는 성격이 강하다. 따라서 단순히 건강보험 지출이 증가하면, 그에 대응하여 건강보험료를 인상하여 충당하여 해결할 수 있는 문제로 볼 수도 있다.

그러나 건강보험 지출이 점차 증가하게 되면서 건강보험에 의한 세대간 재분배 효과 역시 점차 커질 수 있다. 본 연구에서는 건강보험의 세대간 재분배 효과에 대한 정량적인 분석을 시도하고, 이를 토대로 세대간의 형평성 문제 등에 대해 논의하였다. 현재의 건강보험 제도가 점차적으로 미래 세대로 더 큰 부담을 넘기는 형태로 변화되고 있음을 보여주고 있다.

일반적으로 불평등이 커진 상황에서 그것을 교정하기 위해 재분배를 하는 것에 대해서는 자연스럽게 받아들일 수 있는 여지가 크다. 그러나 건강보험의 세대간 재분배 효과가 커지는 것은 일반적인 한 시점에서의 재분배 효과와는 다른 시각에서 보아야 할 필요가 있다. 세대간의 불평등이라는 것이 무엇인지, 그리고 세대간에 어느 정도까지 자원을 재분배하는 것이 타당한지 등 근본적인 질문들이 제기된다.

우리나라에서 이러한 문제가 특히 중요한 이유는 그러한 재분배 효과가 주로 인구구조의 고령화, 특히 저출산에서 비롯되는 부분이 크기 때문이다. 기대수명의 연장 등도 고령화를 초래하는 한 부분이기도 하지만, 우리나라

는 현재 OECD 국가 중에서도 가장 낮은 출산율을 보이고 있으며 이로 인해 초래되는 고령화가 매우 심각할 것으로 전망되기 때문이다. 그러한 문제의 가장 근본적인 원인은 우리나라의 낮은 출산율에서 비롯된다.

본 연구를 토대로 정책방향에 대해 최종적인 시사점을 제기하기에는 많은 한계가 존재한다. 본 연구에서의 재정제도의 세대간·세대내 재분배 효과 등에 대한 분석도 제한적이라는 한계도 있다. 그러나 현존하는 제도의 세대간 재분배 효과를 충분히 이해할 수 있다 하더라도, 정책방향을 제시하기는 것은 어려운 문제다. 그것은 과연 세대간의 합리적인 재분배 정책이 어떤 것이어야 하는지와 관련하여, 답하기 어려운 근본적인 많은 질문이 제기되기 때문이다. 한 시점에서 파악되는 불평등과는 달리, 세대간 문제에 대해 논의하기 위해서는 과거는 물론이고 미래에 대한 정보가 필요한데, 이와 관련하여 불확실성이라는 것이 중요한 문제로 제기된다. 즉 세대간 재분배 효과는 미래에 대한 전망의 가정에 따라 달라질 수 있으므로, 그와 관련된 분석으로부터 확정적인 답을 내리기에는 유의할 필요가 있다는 한계도 존재한다. 그럼에도 불구하고 우리나라에서도 재정의 역할, 특히 재분배와 관련된 복지 재정의 역할이 확대되고 있고, 우리나라의 인구구조가 급격하게 변화되고 있다는 점을 감안할 때, 재정제도에 대해 세대간·세대내 재분배 효과와 관련된 지속적인 검토와 논의는 필요하다고 판단된다.

---

## 참고문헌

---

- 건강보험심사평가원·국민건강보험공단, 『2016 건강보험통계연보』, 2017. 9.
- 고제이·김우철·양미선·최현수·고경표, 『아동수당 도입 방안 및 효과성 분석』, 보건복지부·보건사회연구원, 2017.
- 국민건강보험공단, 「2016년 보험료 부담 대비 급여비 현황 분석 결과」, 2017. 6. 14 보도자료.
- 성명재, 「소득계층별 조세부담·재정수혜 결합분포와 재분배 정책효과」, 『한국경제의 분석』, 제22권, 제1호, 2016.
- 엣킨슨, 앤서니 (Atkinson, A.) 불평등을 넘어 : 정의를 위해 무엇을 할 것인가? *Inequality, What Can be Done?* (한국어 번역본), 글항아리, 2015.
- 전영준, 「건강보험 재정부담의 귀착: 세대간 회계를 이용한 접근」, 『경제학연구』제 52권, 제 2호, 2004.
- \_\_\_\_\_, 『국민연금제도 개선안의 세대간 세대내 재분배 효과』, 한국조세연구원, 1998.
- 최기흥, 「국민연금의 세대간회계와 세대간형평성의 측정」, 『재정학연구』 제 6권 제3호, 2013.
- 최준욱, 전병목, 『인구구조 변화와 조세·재정정책( I ), 조세정책의 세대간 재분배효과를 중심으로』, 한국조세연구원, 2003.
- 통계청, 장래인구추계: 2015~2065년, 통계청 보도자료, 2016.12.8.
- Auerbach, Alan J. Jagadeesh Gokhale and Laurence J. Kotlikoff, *Generational Accounts - A Meaningful Alternative to Deficit Accounting*, NBER Working Paper No. 3589, January 1991.

- Auerbach, Alan J. Jagadeesh Gokhale and Laurence J. Kotlikoff, "Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy," *Journal of Economic Perspectives*, 8(1), pp. 73-94, 1994.
- Alan J. Auerbach, Young Jun Chun, *Generational Accounting in Korea*, NBER Working Paper No. 9983, September 2003.
- Auerbach, Alan J. Laurence J. Kotlikoff, Darryl R. Koehler, *U. S. Inequality, Fiscal Progressivity, and Work Disincentives: An Intragenerational Accounting*, NBER Working Paper No. 22032, 2016.
- Burkhauser, Richard V. Brian Nolan, and Kenneth A. Couch, "Intragenerational Inequality and Intertemporal Mobility", *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, Eds. by Brian Nolan, Wiemer Salverda, and Timothy M. Smeeding, Feb 2011.
- Diamond, Peter A., "National Debt in a Neoclassical Growth Model," *The American Economic Review*, 55(5), Part 1 pp. 1126-1150, Dec., 1965.
- European economy, *Generational accounting in Europe*, European economy Reports and studies. No 6, 1999.
- Jones, Charles I., *Life and Growth*, NBER Working Paper No. 17094, 2011.
- Poterba J. M., *Is the Gasoline Tax Regressive?*, NBER working papers w3578, 1991

통계청, 장래인구 추계 자료 1960~2065 <http://kosis.kr> (2018년 7월 접속)

## 세대간·세대내 불평등과 재분배

---

최준욱

한 시점에서의 소득만을 기준으로 하여 불평등 및 재정제도의 재분배 효과를 고찰하는 것은 실제로 그 이면에 있는 경제적 불평등의 구조나 재분배 효과를 충분히 보여주지 못할 수 있다. 본 연구에서는 세대간·세대내의 불평등 및 재분배 효과를 고찰하는 문제에 대해 논의하고, 일부 재정제도와 관련하여 세대간·세대내 재분배 효과 및 의미 등에 대해 논의한다.

본 연구의 제Ⅲ장에서는 아동수당제도를 대상으로 세대간·세대내 재분배 문제에 대해 논의한다. 아동수당을 분석대상으로 설정한 것은 일인당 수령액은 크지 않지만, 우리나라에서는 전형적인 데모그란트의 성격으로 도입된 유일한 제도라 할 수 있기 때문이다. 한 시점에서 아동수당의 소득재분배 효과는 제한적인 것으로 나타난다. 반면 한 시점에서 보면 아동수당은 기성세대로부터 미래 세대로 자원을 이전하는 세대간 재분배 효과를 가지는 제도로 보여진다. 그러나 좀 더 엄격한 틀에서 고찰하면, 아동수당이 실제로 초래하는 세대간 재분배 효과는 크지 않으며, 오히려 아동수당은 세대내에서 일정한 재분배 효과를 가지는 기제로 작동하는 것을 볼 수 있다.

제Ⅳ장에서는 건강보험을 대상으로 주로 세대간 재분배 측면에서의 문제에 대해 논의한다. 건강보험은 한 시점에서 보면 상당히 큰 세대간·세대내 재분배 효과를 가지며, 이러한 재분배 효과는 건강보험이 효과적으로 작동

하게 하는 구조적인 동력으로 작용하기도 한다. 특히 한 시점에서 보면 고령자의 건강보험 지출을 근로연령대 인구가 기여하는 세대간 계약이 적용되고 있다고 볼 수 있다. 건강보험과 관련하여 제기되는 가장 큰 우려는 인구구조의 고령화에 따라 건강보험 지출이 빠른 속도로 증가할 것이라는 점이다. 그리고 그로 인해 세대간의 재분배 효과가 커지면서 그러한 작동방식이 불안정해질 가능성이 있다. 건강보험의 세대간 재분배 효과는 불평등이 커진 상황에서 그것을 교정하기 위해 한 시점에서의 재분배와는 다른 시각에서 보아야 할 필요가 있다. 세대간의 불평등이라는 것이 무엇인지, 그리고 세대간에 어느 정도까지 자원을 재분배하는 것이 타당한지 등에 대한 근본적인 질문들이 제기된다. 본 연구에서는 그러한 맥락에서의 논의 일부를 포함한다.

## Issues on Intra-generational and Inter-generational Inequality and Redistribution in Korea

---

Joonook Choi

In this study, we discuss the limits of studying effects of inequality and redistribution issues only at a single point of time, and examine inter-generational and intra-generational redistribution effects of fiscal system.

In chapter III of this study, we examine inter-generational and intra-generational redistribution effects of newly introduced child allowance system in Korea. At one point, child allowances appears to have very limited effects on traditional inequality index. More careful analysis shows its redistributive effects are larger than it looks. Furthermore, child allowance works mainly as a system of redistribution among different income classes within generations, rather than as a way to transfer resources among generation.

Chapter IV discusses redistribution issues by National Health Insurance Service in Korea(NHIS). At one of time, NHIS has significant redistributive effects both within generations(among income classes) and among generations. This redistribution effect works as a underlying force of functioning of NHIS. However, as the population ages, spending will increase at a rapid pace and may shift the burden to future generations.



## ■ 저자약력

### 최준욱

미국 University of Wisconsin-Madison, 경제학과 졸업

미국 University of Pennsylvania 경제학 박사

현, 한국조세재정연구원 선임연구위원

### 자료 수집 및 정리

신헌태 한국조세재정연구원 연구원

연구보고서 18-09

## 세대간·세대내 불평등과 재분배

---

---

발행	2018년 12월 31일
저자	최준욱
발행인	김유찬
발행처	한국조세재정연구원
주소	30147 세종특별자치시 시청대로 336
전화	(044)414-2114(代)
홈페이지	<a href="http://www.kipf.re.kr">www.kipf.re.kr</a>
등록	1993. 7. 15. 제2014-24호
정가	5,000원
조판 및 인쇄	고려씨엔피
I S B N	978-89-8191-957-3

---

© 한국조세재정연구원 2018

\* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.