

# 사회분야 지출의 소득재분배 효과

- 현물급여 및 간접세 포함 -

2006. 12

박기백 · 성명재 · 김종면 · 김 진

**KIPF** 한국조세연구원

## 서 언

‘성장과 분배’는 정부, 특히 재정정책이 추구하고 있는 핵심적 과제이다. 한 국가에 있어서도 성장 또는 분배만 지속적으로 추구하는 경우는 드물고 성장 지향적인 정부도 있고, 분배 중심적인 정부도 있다. 우리나라의 경우에도 ‘성장인가 분배인가’는 중요한 정치·정책적인 쟁점이 되고 있음을 부인할 수가 없다.

이렇게 중요한 쟁점이 ‘성장인가 분배인가’라는 양자택일적인 것으로 흐르는 것을 막고, 단순한 정치적 구호로 그치는 것을 방지하며, 더 나아가 생산적인 논의를 유도하기 위해서는 이에 대한 심도 있는 연구가 필요하다. 이에 따라 본 연구원에서는 조세나 정부지출이 성장과 분배에 미치는 영향을 지속적으로 분석하고 있다.

본 연구는 교육, 보육, 기초생활보장, 의료 등 가장 핵심적인 분배정책에 초점을 맞추고 있다. 그러나 재원조달의 효과를 파악하기 위하여 분석의 대상은 조세까지 포괄하고 있다. 결과적으로 현실적으로 가능한 한도 내에서 정부의 재원 조달 및 지출을 포괄함으로써 정부의 개입으로 인한 총체적인 소득재분배를 계산하고 있다. 지금까지 국내에서는 이러한 포괄적인 시도가 없었다는 점에서 본 연구는 매우 의의가 큰 연구이며, 사용한 방법론 등은 관련 분야의 향후 연구에도 많은 시사점을 줄 것으로 기대된다. 특히, 향후 제안될 각종 복지지출의 재분배 효과 계산에도 바로 사용할 수 있으므로 정부 정책의 완성도를 높이는 데 큰 기여를 할 수 있을 것이다.

내용의 다양성 및 방대함으로 인하여 다수의 연구자가 본 보고서의 집필에 참여하였다. 박기백 박사는 전체적인 디자인 및 내용의 조율과 현물급여의 소득분배효과의 계산을 담당하였다. 성명재 박사는 통계청 도시가계자료를 다듬어 분석의 기본이 되는 자료를 구축하고, 세입 및 현금급여의 재분배 효과를 계산하였다. 현물 급여의 내용 파악 및 분석 방법의 제시는 김종면(기초생활보장 및 의료) 박사와 김진(교육, 보육 및 주택) 박사가 담당하였다. 저자들은 보건사회연구원 담당자, 원내 세미나 토론자, 익명의 논평자 등 본 연구사업에 도움을 주신 분들에게 감사하고 있다. 이밖에 본 보고서를 발간하기까지 원고정리와 교정에 도움을 준 백경하 연구원, 윤혜순·최미영·장정순 연구조원, 그리고 홍보팀 직원들에게 감사를 표하고 있다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자들의 개인적인 견해이며 본 연구원의 공식적인 견해가 아님을 분명히 한다.

2006년 12월

한국조세연구원

원장 **최 용 선**

## 요약 및 정책시사점

본 연구는 외환위기 이후 지출 규모가 증대하고 있는 사회분야 지출의 소득분배 효과를 측정함으로써 현재 제기되고 있거나 향후 제안될 가능성이 있는 각종 복지관련 제도의 소득재분배 효과를 상호 비교할 수 있는 틀을 제시하는 데 그 목적이 있다. 그러나 분석의 대상은 지출에만 국한되는 것은 아니고 재원의 조달 방식까지 포괄한다. 결과적으로 영국의 통계청 (Office for National Statistics)에서 조세와 지출이 가계소득에 미치는 영향을 분석한 연구와 기본적으로 동일한 형태를 취하고 있다.

본 연구에서 사용한 기본 자료는 1995~2005년도 통계청의 (도시)가계조사자료를 가구별로 재정리하여 연간자료화한 것이다. 이를 위하여 계절성과 선택편의를 교정하였고, 자영업자가구와 무직가구의 소득은 역소비함수를 추정하여 구했다. 그리고 재산세를 제외한 나머지 세목의 세부담은 가계조사자료가 담고 있는 다른 정보를 이용하여 추정(impute)하였다. 실질적인 소득의 변화를 알아보기 위하여 먼저 소득세 및 이전지출은 해당 금액만큼 가·차감하였다. 다음으로 소비세로 인한 가처분소득의 감소는 소비액에 세율을 곱하여 계산하였다. 현물로 지급되는 정부지출은 개인별로 배분되는 금액을 기준으로 하였다.

총소득을 기준으로 계산한 지니계수를 보면 지난 10년간 지니계수는 0.243(1995년)에서 0.293(2005년)으로 0.05p, 증가율

로는 20.8% 상승한 것으로 나타나고 있다. 예외적인 기간이라고 할 수 있는 1997~1998년의 경제위기 시점을 제외하면 추세적으로도 매우 안정적이고, 점진적으로 상승추세를 지속하고 있다.

소득세, 재산세, 각종 연금각출금과 건강보험료를 비롯한 각종 사회보험료 등에 의한 소득재분배 효과는 1990년대 중반에 약 4~5%p 수준이었다가 경제위기 기간 즈음에 2.6~3.1%p 수준으로 감소하였으며, 이후 그 효과가 조금 회복되어 2000년대에는 4%p 수준을 유지하고 있다. 정부로부터의 이전소득에 의한 소득재분배 효과는 2003년부터 본격적으로 커지기 시작한 것으로 나타나고 있다. 결과적으로 이전소득과 직접세 및 사회보장기여금이 지니계수에 미치는 효과, 즉 시장소득단계에서 가처분소득단계에 이르는 동안 지니계수를 기준으로 6.6% 정도 개선하고 있다.

소비세의 분석 대상은 부가가치세, 특별소비세, 교통세, 주세, 담배소비세이다. 담배소비세와 주세의 역진성이 높은 반면 부가가치세는 세부담이 거의 비례적인 형태로 나타났다. 특별소비세와 교통세의 경우에는 1990년대 중반까지만 해도 소득재분배 효과가 있었으나 최근에는 그 효과가 거의 없어졌다. 결과적으로 소비세를 포함한 소득재분배 효과는 6.1%로 나타나고 있으므로 소비세로 인하여 약 0.5% 정도 소득분배가 악화된 것이라고 할 수 있다.

건강보험으로 인한 혜택을 추정한 결과를 보면 6분위 정도가 가장 크다. 다만 건강보험 혜택이 소득에 비례하지 않고 정액(lump-sum)에 가까운 형태로 배분되기 때문에 소득분배를 크게 개선시키는 것으로 나타나고 있다. 2005년의 경우 그 개선

도가 2.75%이다. 2005년도를 기준으로 할 경우 교육의 소득분배 개선효과는 약 2.6%(지니계수 기준)이다. 기초생활보장의 현물 혜택을 통한 소득분배 개선효과는 약 1.7% 수준이다. 보육의 소득분배 개선효과는 약 0.17%로 기초생활보장 현물 급여보다 다소 낮은 수준이다. 주택은 지원 규모가 작고, 고소득층이 혜택을 많이 받고 있어 소득분배 개선효과가 거의 없는 것으로 나타났다.

공공부문에 의한 소득재분배 효과를 분석하기 위하여 사적이전을 제외한 시장소득(민간소득)에서 조세 및 보험료를 차감한 소득을 계산하고, 다음에 기초생활보장이나 연금소득 및 각종 현물 혜택을 추가하여 소득분위별로 살펴보았다. 이에 따르면 소득 5분위까지는 정부의 개입으로 인한 실질적인 소득이 증가하며, 소득 6분위부터는 실질소득이 감소하는 것으로 나타났다. 예를 들어, 소득 1분위의 경우 민간소득은 1,100만원 수준이고, 각종 세금 및 보험료를 차감한 소득은 약 1천만원으로 나타났으며, 기초생활보장·의료 등 각종 혜택을 포함한 실질적인 소득은 약 1,400만원으로 나타났다. 따라서 정부의 개입으로 약 300만원 정도 소득이 증가하였다고 할 수 있다. 반면 소득 10분위 가구의 민간소득은 약 8,700만원이지만 세금 및 보험료 등을 차감하면 가처분소득이 7,400만원으로 낮아지고, 연금·교육 등의 혜택을 추가하여도 실질소득을 약 8천만원으로 나타나고 있다. 즉, 정부의 개입으로 소득이 700만원 정도 낮아지고 있다.

모의실험을 통해 증세 및 사회분야 지출을 중심으로 세입·세출과 관련된 재분배 효과를 1조원을 기준으로 하여 비교한 결과를 보면 소득세율을 인상하는 경우에는 거의 대부분의 소

득계층에서 부담액이 6%를 전후하여 증가하였다. 소득세 기본 공제를 축소하는 경우에는 중·저소득층의 경우 소득세 부담 증가율이 평균 6%를 상회하는 반면 고소득층으로 갈수록 소득세 부담 증가율이 점차 낮아지는 구조를 보였다. 총소득에서 소득세를 차감한 소득을 기준으로 한 지니계수는 현재의 0.28313에서 0.28244 및 0.28295로 0.00069p 및 0.00018p 하락하였다.

면세 범위의 축소를 통해 부가가치세 증세를 달성하는 경우에는 소득계층별로 부가가치세 부담의 변화효과가 달라지지만 세율을 비례적으로 조정하는 경우에는 소득계층별 세부담 구조는 변하지 않는다. 계산한 결과를 보면 지니계수가 0.28215에서 0.28218로 0.00003p 미미하게 상승하였다.

담배세의 경우도 증세를 하면 소득계층별 세부담의 절대수준만 거의 비슷하게 증가할 뿐 상대구조에는 큰 차이가 없다. 다만 담배세가 역진적이어서 지니계수는 0.28177에서 0.28192로 0.00015p 상승하였다.

지출의 경우를 보면 세후소득을 기준으로 교육은 0.28402에서 0.00028p 감소한 0.28374, 기초생활은 0.00211p 감소한 0.28191, 보육은 0.00136p 감소한 0.28266으로 나타났다. 저소득층에 지원이 집중되는 기초생활 및 보육의 효과가 상대적으로 소득재분배 효과가 큰 것을 쉽게 알 수 있다.

본 연구를 활용하는 데 있어서는 여러 가지 점에 유의하여야 한다. 먼저 모든 세입과 지출이 고려되지 않았다는 점이다. 예를 들면 법인세 등이 제외되어 있으므로 조세 및 보험료를 포함한 전체 세입의 효과가 아니다. 또한 재정지출에 있어서도 국방이나 일반행정, 지방정부 지원 등이 포함되지 않았으므로

전체 재정지출의 소득재분배 효과를 나타내는 것도 아니다.

둘째, 많은 가정이 포함되었다는 것도 고려하여야 한다. 예를 들면 건강보험 혜택의 경우 성별, 연령별 의료비만 고려하였다. 그러나 건강보험의 혜택을 받는 의료서비스가 소득계층별로 차이가 있을 가능성이 있다. 본 연구에서는 자료의 한계로 이러한 점은 고려되지 못했다.

셋째, 본 연구의 초점은 소득재분배에 맞추어져 있다. 그러나 소득재분배 효과가 높다는 것이 반드시 바람직한 정책을 의미하는 것은 아니다. 이미 본문에서도 언급한 것처럼 소득재분배 효과는 정책의 선택에 있어서 고려할 하나의 요소이지 전부는 아니다.

여러 가지 문제점에도 불구하고 본 연구에서 사용한 모형의 유용성은 매우 크다. 영국 통계청에서 사회분야 지출을 포함하여 분석한 결과는 영국 정부의 관련 정책의 수립·집행·평가 시에 중요한 기초자료로 활용되고 있는 것을 볼 때, 사회분야 지출 및 소비세를 포함한 본 연구는 향후 정부의 정책 선택에 있어서 주요한 기준점이 될 수 있을 것으로 판단된다.

# 목 차

I. 서론	19
II. 연구방법 및 자료	23
1. 기존 연구	23
가. 지출의 소득분배 효과	23
나. 영국 통계청	25
2. 분석 방법	30
가. 분석 방법	30
나. 분석 모형	31
3. 자료 설명	33
III. 조세 및 이전소득	36
1. 소득분포	36
가. 총소득의 구성	36
나. 이전소득 분포	39
다. 조세 분포	43
라. 지니계수의 변화추이	46
2. 소득재분배 효과	50
가. 총효과	50
나. 공적이전소득 효과	55
다. 직접세 및 사회보장기여금	56
라. 소비세	57
마. 단계별 효과	58

IV. 사회분야 지출(현물급여) .....	60
1. 공적연금 .....	60
가. 구 조 .....	60
나. 공적연금 기여금 및 급여분포의 추정 .....	62
2. 건강보험 .....	63
가. 구 조 .....	63
나. 건강보험 혜택의 추정 .....	64
다. 건강보험 혜택의 분포 .....	75
3. 국민기초생활보장제도 .....	77
가. 구 조 .....	77
나. 국민기초생활보장제도 혜택의 추정 .....	81
다. 국민기초생활보장제도의 혜택 분포 .....	85
4. 교육지출 .....	88
가. 구 조 .....	88
나. 교육혜택의 추정 .....	92
다. 교육혜택의 분포 .....	94
5. 보육지출 .....	98
가. 구 조 .....	98
나. 보육지출 혜택의 추정 .....	102
다. 보육지출 혜택의 분포 .....	106
6. 주택 관련 지원 .....	109
가. 구 조 .....	109
나. 주택 관련 지원 혜택의 추정 .....	119
다. 주택지원 혜택의 분포 .....	122
7. 현물급여의 재분배 효과 .....	127
V. 정책효과 분석 및 모의실험 .....	130
1. 개 요 .....	130

2. 소득종류별 소득분포 종합 .....	131
가. 소득단계별 소득분포(민간부문 포함) .....	131
나. 소득단계별 소득분포(민간부문 제외) .....	135
다. 국제비교 .....	136
3. 증세의 소득재분배 효과 .....	139
가. 증세 시나리오 .....	139
나. 증세 후 세부담 분포 .....	141
다. 증세의 소득재분배 효과 .....	146
4. 사회분야 지출 확대의 재분배 효과 .....	149
가. 공적연금 및 건강보험 .....	149
나. 기초생활보장 .....	150
다. 교육 및 보육 .....	153
라. 사회분야 지출 증대의 소득재분배 효과 .....	154
VI. 결론 및 시사점 .....	156
참고문헌 .....	163

## 표목차

<표 II- 1> 공공지출의 귀착(총소득 대비 편익 비율, 필리핀 기준) .....	23
<표 II- 2> 가계소득 분배비중과 지니계수 .....	29
<표 II- 3> 5분위 계층별 가구당 세금 및 급여의 효과 .....	29
<표 III- 1> 소득계층별 소득의 변화추이 .....	38
<표 III- 2> 이전소득 분포 .....	41
<표 III- 3> 이전소득 분포(2003년 자료 기준) .....	43
<표 III- 4> 소득세·재산세·소비세 부담 추이 .....	45
<표 III- 5> 소득 및 소비지니 변화추이 .....	48
<표 III- 6> 소득단계별 지니계수 .....	54
<표 IV- 1> 복지재정지출 구성 및 규모 .....	61
<표 IV- 2> 건강보험의 적용인구와 급여 추이 .....	64
<표 IV- 3> 건강보험의 연도별 평균 본인부담률 .....	70
<표 IV- 4> 건강보험의 연도별 적용인구 1인당 평균 급여비 .....	70
<표 IV- 5> 연도별 국민건강보험의 남성 적용인구 1인당 연령별 평균 급여비 .....	72
<표 IV- 6> 연도별 건강보험의 여성 적용인구 1인당 연령별 평균 급여비 .....	73
<표 IV- 7> 소득계층별 건강보험 혜택 추이 .....	76
<표 IV- 8> 2006년의 최저생계비 기준 .....	79
<표 IV- 9> 2006년도 최저생계비 및 현금급여 기준 .....	79
<표 IV-10> 2006년 긴급생계급여 기준 .....	80
<표 IV-11> 2006년 주거 현금급여 지급액 .....	80

<표 IV-12> 연도별 국민기초생활보장(생활보호)제도의 예산 추이 .....	83
<표 IV-13> 연도별 의료급여 적용인구 1인당 평균 급여 .....	84
<표 IV-14> 소득계층별 기초생활보장 의료지원 혜택 추이 .....	86
<표 IV-15> 소득계층별 기초생활보장 교육비 혜택 추이 .....	87
<표 IV-16> 초·중등과정 학생 수 추이 .....	90
<표 IV-17> 초·중등과정 예산 추이 .....	91
<표 IV-18> 고등과정 학생 수 및 예산 추이 .....	91
<표 IV-19> 학교별 1인당 정부지원액 .....	93
<표 IV-20> 소득계층별 초등학교 교육비 혜택 추이 .....	95
<표 IV-21> 소득계층별 중학교 교육비 혜택 추이 .....	95
<표 IV-22> 소득계층별 고등학교 교육비 혜택 추이 .....	96
<표 IV-23> 소득계층별 대학교 교육비 혜택 추이 .....	96
<표 IV-24> 보육재정 추이 .....	98
<표 IV-25> 보육예산의 부문별 구성 .....	99
<표 IV-26> 저소득층 차등보육료 .....	100
<표 IV-27> 보육예산 추이 .....	102
<표 IV-28> 보육지원 현황 .....	103
<표 IV-29> 1인당 급여액 추이 .....	104
<표 IV-30> 1인당 및 평균 급여액 추이 .....	105
<표 IV-31> 생계비 추이 .....	106
<표 IV-32> 소득계층별 보육비 일반 혜택 추이 .....	107
<표 IV-33> 소득계층별 보육비 저소득층 혜택 추이 .....	108
<표 IV-34> 국민주택기금 조성 및 운용 추이 .....	110
<표 IV-35> 국민주택기금 운용지원조건 .....	117
<표 IV-36> 주택지원 규모의 추이 .....	119
<표 IV-37> 평균이자율 추이 .....	120
<표 IV-38> 이자율 차이 추이 .....	121

<표 IV-39> 소득분위별 기금상품이용률 및 가계부담증가율 .....	122
<표 IV-40> 기준소득 차이 및 총가구 수 추이 .....	123
<표 IV-41> 소득분위별 기금이용 비중 .....	125
<표 IV-42> 소득계층별 주택 일반 혜택 추이 .....	126
<표 IV-43> 소득계층별 주택 임대 혜택 추이 .....	126
<표 V- 1> 소득종류별 소득분포(2005년, 전 가구) .....	133
<표 V- 2> 영국의 소득종류별 소득분포(2004/05년 기준) .....	138
<표 V- 3> 세목별 1조원 증세방안 시나리오 .....	140
<표 V- 4> 세목별 1조원 증세기 세부담 분포 (2005년 자료 기준) .....	142
<표 V- 5> 세목별 1조원 증세기 세금 차감 후 소득의 지니계수 및 KPS 지수 추정결과(2005년 자료 기준) .....	147
<표 V- 6> 1995~2005년의 도시 인구 추정 .....	152
<표 V- 7> 소득계층별 1조원 지원 혜택 추정결과 .....	154
<표 V- 8> 1조원 지원시 지니계수의 변화 .....	155

## 그림목차

[그림 II- 1] 소득 유형 .....	27
[그림 III- 1] 총소득(=100) 대비 시장·가치분소득의 비율 .....	37
[그림 III- 2] 총소득(=100) 대비 이전소득 및 직접세·사회 보장기여금 비율 .....	37
[그림 III- 3] 소득분위별 이전소득 점유비 추이 .....	40
[그림 III- 4] 가구당 소득세와 소비세 부담의 평균추이 .....	45
[그림 III- 5] 소득분위별 소득세+소비세+재산세 점유비 추이 ..	46
[그림 III- 6] 지니계수의 변화추이 .....	49
[그림 III- 7] 조세 및 이전지출의 소득재분배 효과 .....	52
[그림 III- 8] 이전지출 및 직접세·사회보장기여금의 소득재분배 효과(사적이전소득 효과 제외) .....	52
[그림 III- 9] 시장소득 지니 대비 각 소득단계별 지니누적변화율 ..	53
[그림 III-10] 이전지출의 소득재분배 효과 (사적이전소득 효과 제외) .....	56
[그림 III-11] 직접세와 사회보장기여금의 소득재분배 효과 .....	57
[그림 III-12] 소비세의 세목별 소득재분배 효과 .....	58
[그림 IV- 1] 건강보험 혜택 지니계수 추이 .....	77
[그림 IV- 2] 기초생활보장 혜택 지니계수 추이 .....	87
[그림 IV- 3] 교육지원 혜택 지니계수 추이 .....	97
[그림 IV- 4] 보육 혜택 지니계수 추이 .....	108
[그림 IV- 5] 전체 사회분야 지니계수 추이 .....	127
[그림 IV- 6] 전체 사회분야 지출의 지니 개선도 .....	128
[그림 V- 1] 소득단계별 소득평균 분포(2005년 기준) .....	132

[그림 V- 2] 소득의 변화(2005년 기준) .....	136
[그림 V- 3] 영국의 소득종류별 소득분포(2004/05년 기준) .....	138
[그림 V- 4] 종합·근로소득세 1조원 증세의 분포 (2005년 자료 기준) .....	143
[그림 V- 5] 종합·근로소득세 1조원 증세의 실효세율 분포 (2005년 자료 기준) .....	143
[그림 V- 6] 부가가치세 1조원 증세의 분포 (2005년 자료 기준) .....	144
[그림 V- 7] 부가가치세 1조원 증세의 실효세율 분포 (2005년 자료 기준) .....	145
[그림 V- 8] 담배소비세 1조원 증세의 분포 (2005년 자료 기준) .....	145
[그림 V- 9] 담배소비세 1조원 증세의 실효세율 분포 (2005년 자료 기준) .....	146
[그림 V-10] 증세의 세부담 차감 후 소득 지니계수의 변화폭(2005년 자료 기준) .....	149
[그림 V-11] 1조원 지원의 분위별 혜택 .....	155

## I. 서론

정부지출은 크게 일반행정, 경제분야, 사회분야, 기타지출로 구분할 수 있다. 국방·외교·행정이 일반행정에 해당하고, 교육·사회보장·주택 등은 사회분야이며, 수송·농림수산·에너지 등은 경제분야로 분류될 수 있다. 지방정부 지원이나 채무상환 등은 기타지출의 범주에 포함된다<sup>1)</sup>.

정부지출의 대분류 중에서 사회분야 지출의 비중과 중요성이 점점 커지고 있다. 보다 구체적으로 외환위기 이후 성장이 둔화되고, 소득분배가 악화되면서 정부는 저소득·취약계층에 대한 지원을 강화하고 있다. 국민기초생활보장제도를 신설하여 기존의 저소득층에 대한 지원을 통합·확대한 것이 그 대표적인 예이다. 또한 고령층에 저소득층이 많으므로 저소득·취약계층을 위한 정부지출 규모는 고령화가 급속히 진행되면서 빠르게 증대될 것으로 전망된다. 노인요양보험이나 근로장려세제(EITC)처럼 현재 정부가 저소득·취약계층 지원을 위해 고려하고 있는 제도들이 새로이 도입되면 관련 지출은 더욱 증가할 것으로 보인다.

공적연금 및 보험제도를 통한 지출도 급속히 증가할 것으로 예상된다. 박기백 외(2005)의 연구에 의하면 4대 공적연금 지출의 GDP 대비 비율이 현재(2005년) 1.9% 수준에서 2050년에는 10% 이상, 2070년에는 약 15% 이상으로 증가할 것이라고 전망하고 있다. 의료비용이 상대적으로 많이 드는 고령자의 비중이 증가하면

---

1) 교육의 경우에는 사회분야에서 분리하여 보기도 하지만 큰 틀에서 보면 교육도 사회분야로 볼 수 있다.

서 건강보험 지출의 GDP 대비 비율도 증가할 것으로 보인다. 이 밖에 출산을 제고를 위하여 보육 지원을 확대하고 있으며, 인적자원 확충을 위한 교육투자의 확대 요구가 지속되고 있다.

이에 따라 사회분야에 대한 지출이 전체 정부지출에서 차지하는 비중은 점점 더 커질 것으로 전망되고 있다. 반면 사회분야에 대한 다양한 정부대책이 발표되고 있음에도 해당 대책을 상호 비교할 수 있는 기준은 없는 상태이다. 예를 들어 저소득층 지원, 노인 지원, 보육 지원 등의 다수의 정부대책이 발표되는 경우 해당 정책의 효과를 상호 비교할 수 있는 모형을 구축하는 것이 필요하다.

사회분야 지출의 목적은 주로 소득의 재분배를 통한 저소득·취약계층의 지원이다. 본 연구는 소득분배 및 재분배 효과의 관점에서 소득세와 재산세 및 각종 사회보장기여금 지출과 소비세는 물론이고, 정부지출 비중과 규모가 빠르게 확대되고 있는 사회분야 지출의 정책효과를 검증하면서 소요재원 충당시 각종 정책대안이 가질 수 있는 소득분배 효과에 초점을 맞추어 모의실험을 진행한다. 이를 통해 소득세를 비롯한 각종 조세와 사회분야 지출의 정책효과를 실증적으로 분석하고 모의실험을 통해 정책조합의 분배 효과를 추정하는 데 필요한 기초연구자료를 제공한다. 사회분야 지출과 관련하여 보다 구체적으로 살펴보면, 행태적 변화를 고려하는 경우 소득재분배 효과를 추정하기 어려우므로 정부의 재정지출을 단순한 이인지출 형태로 분석한다. 사회분야 지출(확대)에 대응하여 추가 재원을 마련함에 있어 소득세로 조달하느냐 아니면 담배세나 주세 등의 소비세 등으로 조달하느냐에 따라 소득분배 효과가 달라진다. 본 연구에서는 재원조달 방식을 포함하여 사회분야 지출의 소득재분배 효과를 살펴봄으로써 정책 시사점을 모색해본다.

사회분야 지출의 특성은 연금처럼 현금으로 지급되는 경우도 있지만 교육처럼 현물로 지급되는 경우도 많다. 재원에 있어서도 소득세뿐만 아니라 소비세로 조달될 수도 있다. 그러나 다수의 소득 재분배 관련 기존 연구는 현물급여나 소비세를 제외함으로써 정부 정책을 모의실험(simulation)하는 데 한계를 지니는 경우가 많았다. 이러한 점에 착안하여 본 연구는 분석방법론적인 측면에서 자료의 한계가 있는 경우를 제외하고 가능한 한 다양한 현물급여 형태의 사회분야 지출 및 소비세를 포함하여 분석하였다. 결과적으로 본 연구는 영국의 통계청(Office for National Statistics)에서 조세와 지출이 가계 소득에 미치는 영향을 분석한 연구, 즉 Jones(2006)의 연구와 상당히 유사한 형태를 취하고 있다. 영국 통계청에서 사회분야 지출을 포함하여 분석한 결과는 영국 정부의 관련 정책의 수립·집행·평가시에 중요한 기초자료로 활용되고 있는 것을 볼 때, 사회분야 지출 및 소비세를 포함한 본 연구는 향후 정부의 정책 선택에 있어서 주요한 기준점이 될 수 있을 것으로 판단된다.

본 연구의 구성은 다음과 같다.

제II장에서는 기존 연구에서의 분석방법론과 분석결과를 살펴보면서 기존 연구방법론을 참고하여 본 연구에서 채택한 연구방법과 분석 자료를 소개한다. 제III장에서는 개인이 부담하는 소득세, 재산세, 각종 소비세, 공적연금기여금과 각종 사회보장기여금 등의 조세부담과, 현금급여의 형태로 지급되는 각종 이전소득에 대해 소득계층별로 분포구조와 각각의 소득재분배 효과를 추정·분석한다. 제IV장에서는 현물급여의 형태로 지급되는 각종 사회분야 지출의 구조와 소득계층별 분포를 분석·추정한다. 이를 토대로 사회분야 지출의 귀착과 소득재분배 효과를 분석한다. 제V장에서는 제III장과 제IV장의 귀착분석결과를 종합하여 조세 및 정부이전지

출(현금급여)과 사회분야의 지출(현물급여 포함)의 총체적 분포와 소득재분배 효과를 분석한다. 소득분포 및 조세·재정의 소득재분배 효과에 대해서는 부분적으로 연구가 진행된 바는 있으나 이들을 망라한 종합적인 연구는 본 연구가 사실상 국내에서 최초이다. 제V장의 후반부에서는 정부의 재정소요 충당을 위해 추가적인 재원확보가 필요하고 그 방안으로서 증세를 선택하는 경우에 예상되는 분배효과를 증세 수단별로 구분하여 추정하였다. 또한 사회분야 지출을 확대할 경우 정책대안별 분배효과를 분석한다. 그럼으로써 재원조달 및 지출 확대시 예상되는 분배 및 재분배 효과를 추정하여, 소득재분배의 관점에서 정책조합의 우선순위를 선정하는 데 있어 필수적인 정보자료를 제공한다. 제VI장에서는 본 연구의 결과를 요약하면서 맺는다.

## II. 연구방법 및 자료

### 1. 기존 연구

#### 가. 지출의 소득분배 효과

정부의 재정활동으로 인한 소득재분배를 분석한 연구는 무수히 많아 종류별로 모두 열거하기 어려울 정도이다. 따라서 본절에서는 본 연구의 범위와 상대적으로 관련이 깊은 소비세나 현금급여 이외의 정부지출을 포함한 주요한 기존 연구만을 정리·소개한다.

<표 II-1> 공공지출의 귀착(총소득 대비 편익 비율, 필리핀 기준)

분위	의료	교육	인프라
I	0.0730	0.2090	0.1870
II	0.0350	0.1000	0.0870
III	0.0280	0.0780	0.0690
IV	0.0230	0.0620	0.0590
V	0.0200	0.0510	0.0510
VI	0.0170	0.0410	0.0440
VII	0.0150	0.0340	0.0380
VIII	0.0120	0.0250	0.0320
IX	0.0009	0.0180	0.0240
X	0.0002	0.0004	0.0005

자료: Devarajan and Hossain, 1998.

Devarajan and Hossain(1998)은 편익접근법을 사용하여 필리핀 정부의 재정지출로 인한 소득재분배 효과를 살펴보았다. 그들의 연구에 따르면 간접세를 포함한 조세는 소득에 비례적이었으나 정부지출은 소득분배를 개선하는 효과가 있는 것으로 나타났다. 정부지출 중에서도 교육의 소득재분배 효과가 큰 것으로 나타났다.

Hewitt(1987)는 이전의 연구가 공공재 전체의 소비에만 초점을 맞추고 있는 것을 문제점으로 지적하고, 개인의 소비와 소득에 미치는 영향에 따라 정부지출을 다섯 가지 유형으로 구분하여 분석하였다. 특히 소득 부문과 지출 부문을 구분하여 정부지출이 가처분소득을 증가시키는 것인지, 아니면 현물급여의 형태로 실질소득을 증가시키는지 구별하였다.

다섯 가지 유형을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째는 사회보장과 같은 현금이전으로서 소득의 증가로 나타난다. 둘째 유형은 낮은 가격으로 주택을 제공하는 형태처럼 현물(in-kind)로 소비할 수 있도록 하여 주는 것이다. 따라서 지출 분야에서 낮은 가격으로 소비하는 것이 된다. 셋째는 정부의 교육이나 훈련에 대한 지출처럼 개인의 소득창출 능력을 높임으로써 발생하는 이득이다. 그러나 셋째 유형은 추정이 어려우므로 추정이 시도되지 않았다. 넷째는 교통시설의 확충이나 연구개발 등으로 사회 전반의 소득 창출 능력을 증대시키는 정부지출이다. 마지막이 국방이나 대외원조처럼 공공재의 소비 형태로 개인의 효용함수에 직접적으로 영향을 미치는 것이다. Hewitt (1987)는 정부지출의 수요에 대한 정보를 얻는다는 것이 거의 불가능하다는 점을 감안하여 수요에 대한 설문자료를 사용하여 정부지출 효과를 살펴보았다.

재정지출의 혜택을 살펴보는 국내 연구로는 심상달(1988)의 연구가 있다. 심상달(1988)은 기본적으로 정부가 없던 시점과 정부

가 존재하는 시점 간 소득의 차이를 알아보는 시도를 하였다. 또한 동 연구는 정부지출이 편익을 제공하는 것 이외에 공공재 생산과 관련한 요소소득의 창출을 통하여 소득분배에 영향을 미친다는 점에 주목하고 산업연관표를 이용하여 정부지출의 재분배효과를 추정하였다. 순수공공재 편익 배분은 Aaron and McGuire(1970)의 제안에 따라 소득의 한계효용의 소득탄력성을 추정한 후, 이를 이용하여 배분하고 있다.

#### 나. 영국 통계청

본 연구와 가장 유사한 형태의 연구로는 영국 통계청의 연구(Jones, 2006)를 들 수 있다. 영국 통계청의 연구는 서베이 자료를 바탕으로 개인이 현금으로 받은 급여와 직접적으로 납부한 세금의 효과를 살펴보고 있다. 사용된 자료는 매년 영국에서 약 7,000가구를 대상으로 조사하는 지출 및 식생활비 조사(Expenditure and Food Survey, EFS)자료이다. 이는 2001년부터 가족지출 실태조사(Family Expenditure Survey, FES)와 국민 식생활비 조사(National Food Survey) 통합한 자료이다. 2004년의 총 조사가구는 6,265가구(약 3,900가구마다 1가구)이며 응답률은 57% 정도이다. 동 조사는 개별가구에 대한 연간 조사자료로 16세 이상된 사람들은 14일 동안 직접 방문조사하고 7~15세까지의 아동은 간편일지(simplified diary)로 조사한다. 1년 동안의 현금급여가 포함된 소득과 소득세 지급액이 자료에 나타난다. 뿐만 아니라 나이, 직업, 교육 정도, 가족구성원, 자녀 수, 가구형태에 대한 정보를 기입한다. 지출 및 식생활비 조사(EFS)가 표본조사이므로 나이, 성별, 지역에 의해 가중치를 적용하여 전수화하였다. 이는 고소득층의 과소보고에 대한 문제점이 심하므로 단순한 가중치를 적용하면 과소보고에 대한 정정이 어려워 결과치가 왜곡되어 나타나기 때문이

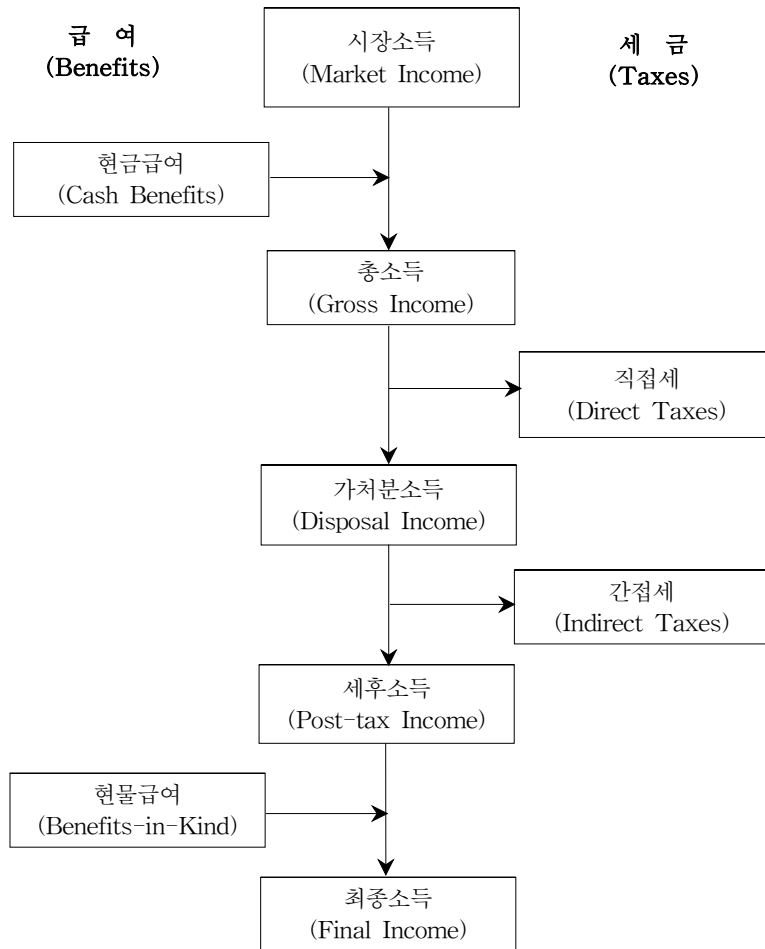
다. 따라서 응답자의 과소·과대 보고건을 바로잡기 위하여 차별화된 초기가중치(different initial weight)를 적용하여 오류수정 작업을 한다.

다음으로 서베이 자료의 지출 내역을 이용하여 간접세 부담을 계산한 후 의료나 교육 같은 현물급여의 경우 연령, 자녀 수 등을 이용하여 해당 사회 서비스의 평균비용을 계산한다. 그러나 법인세나 정부의 자본지출 또는 공공재(국방, 일반 행정) 등은 부담이나 혜택을 배분하는 것이 개념적으로 불명확하거나 너무 복잡한 과정이 개입되어 있으므로 제외하고 있다.

이에 따라 소득의 유형을 구분하는데 시장소득(market income, 이를 본원소득(original income)이라고도 함)에 현금급여(cash benefit)를 포함시킨 것을 총소득(gross income)이라고 하고, 총소득에서 소득세 및 사회보험료 등을 차감한 것을 가처분소득(disposable income)이라고 하며, 가처분소득에서 간접세를 다시 차감한 값은 세후소득(post-tax income), 여기에 현물급여(benefits in kind)를 추가한 것을 최종소득(final income)이라고 명명하고 있다. 또한 가구의 크기에 따른 소득을 조정하기 위하여 동등화지수(equivalence scale)를 사용하고 있다.

분석 결과를 보면 최고소득층의 시장소득 비중은 50%인 데 반해 최저소득층은 단지 3%에 불과한 수치를 보이고 있다. 이를 통해 원천소득이 계층별로 상당히 불평등하다는 것을 확인할 수 있다. 반면에 시장소득에 현금급여로 추가한 총소득의 소득분배 결과는 최저소득계층이 받는 현금급여가 최고소득층에 비해 더 높아 소득을 평등하게 분배하는 효과가 있는 것으로 나타나고 있다. 더 구체적으로는 저소득층의 소득은 7%로 상승하였으나 고소득층의 소득은 43%로 7%p 감소한다.

[그림 II-1] 소득 유형



분석결과를 보면 전체 가구의 시장소득은 한해에 평균 약 2만 7,600파운드이며 가구들마다 상당히 다른 분포를 나타내고 있다. 그 결과 최고소득층, 즉 5-5분위(the fifth quantile)의 시장소득은 가구당 약 6만 6,300파운드인 반면 최저계층의 시장소득은 가구당 약 4,300파운드를 기록하고 있다. 이것은 계층들 간에 경제활동인

구 수와 주요 경제적인 부양자(economic supporter)의 고용지위(employment status)가 다르기 때문에 나타나는 차이라고 볼 수 있다. 따라서 최고소득계층의 경제적인 부양자는 주로 상용직 근로자 또는 자영업자들인 데 반해 최저소득계층은 거의 대부분이 임시직이거나 실업상태인 비활동경제인구이므로 경제활동인구가 많고 고용지위가 보장된 고소득층의 소득이 높을 수밖에 없다.

평균적으로 총소득의 75%를 차지하는 임금이 가장 중요한 소득 유형인데 저소득층에게는 현물급여가 상당한 부분을 차지한다. 즉, 최저소득과 2분위 계층의 총현물급여는 전체 현물급여의 59%를 차지하며 이것은 해당 가구 평균 약 6,300파운드를 받는 것이다. 최저소득계층은 총소득의 약 60%가 현물급여로 지급된 것이며 그 다음 계층인 2분위 계층은 총소득의 36%가 현물급여에 해당된다.

직접세를 살펴보면, 소득이 높을수록 소득에서 차지하는 직접세의 비중은 높아져 최고소득계층은 총소득의 25%인 약 1만 6,800파운드를 소득세로 지급하였으나 최저소득의 소득세는 총소득의 10%인 약 1,000파운드를 차지하였다. 반면에 간접세는 직접세와 달리 가구의 소득에 비례하여 지급되지 않아 소득불평등을 증가시키는 경향이 있다. 마지막 소득분배 단계인 현물급여는 지방교육 서비스 및 건강서비스 등을 의미한다. 최저소득계층에게 지급된 현물급여는 약 6,500파운드이며 최고소득계층에게는 약 3,800파운드가 지급되었다.

전체적으로 세금과 급여체계는 고소득가구에서 저소득가구까지 소득을 재분배하는 역할을 한다. 즉, 최저소득 약 1만 3,300파운드에서 최고소득 약 4만 7,400파운드에 걸친 두 최종소득의 비율(상대비)은 4인 데 반해 원천소득의 비율은 16이므로 이것을 통해 정부개입이 소득을 재분배하는 효과가 있다는 것을 알 수 있다.

<표 II-2> 가계소득 분배비중과 지니계수

	균등화된 전체 가구소득의 분배 비중			
	시장소득	총소득	가처분소득	세후소득
5분위(quantiles)				
최저	3	7	8	7
2분위	8	11	13	12
3분위	15	16	17	16
4분위	24	23	22	22
최고	50	43	41	43
전체 가구	100	100	100	100
10분위(deciles)				
최저	1	3	3	2
최고	32	27	26	27
지니계수(%)	51	36	32	36

자료: Jones(2006), "The effects of taxes and benefits on household income, 2004/05."

<표 II-3> 5분위 계층별 가구당 세금 및 급여의 효과

(단위: 파운드, 배)

구 분	전체 가구의 5분위(quantiles) 계층						
	최저	2분위	3분위	4분위	최고	전체가구	최고/최저 비율
원천소득	4,280	11,200	21,580	34,460	66,330	27,570	16
현물급여	6,410	6,210	4,770	2,800	1,380	4,310	0
총소득	10,690	17,410	26,350	37,260	67,710	31,880	6
직접세	1,030	2,270	4,650	7,910	16,760	6,520	16
가처분소득	9,660	15,140	21,690	29,360	50,960	25,360	5
간접세	2,860	3,410	4,570	5,510	7,330	4,730	3
세후소득	6,800	11,730	17,130	23,850	43,630	20,630	6
현물급여	6,460	5,780	5,420	4,470	3,780	5,180	1
최종소득	13,250	17,520	22,550	28,320	47,410	25,810	4

자료: Jones(2006), "The effects of taxes and benefits on household income, 2004/05."

## 2. 분석 방법

### 가. 분석 방법

조세 및 재정지출의 소득재분배 효과에 관한 연구 방법은 크게 개인의 선호(individual preference)를 측정하는 방식과 혜택의 귀착(benefit incidence)을 분석하는 방식으로 구분된다.

먼저 개인의 선호를 이용하는 방식은 Aaron and McGuire (1970)에 의해 처음으로 시도되었다. 이는 미시적 경제이론을 이용하여 추정된 수요함수를 바탕으로 정부지출의 편익을 분석하는 것으로 van de Walle(1998)은 이를 ‘행위접근법(behavioral approach)’이라고 하였다. 이러한 분석방법은 개인별로 느끼는 혜택 혹은 잠재가격이 다른 경우에 유용하므로 사회서비스보다는 순수공공재의 효과에 대한 분석에 유용하다. 순수공공재가 아닌 경우에도 행위접근법이 사용된다. 예를 들어, 기초생활보장제도에 의한 급여나 학자금 지원 등은 개인의 저축, 노동공급, 학교선택 등에 영향을 미친다는 것이다. 기본적인 방법론은 Ravallion 외 (1995)에서 나타난 것처럼 정부 이전지출로 인한 소비 증가를 정부지출로 인한 혜택으로 보는 것이다. 따라서 소비성향을 계산하기 위하여 가계자료를 이용하여 회귀분석을 하였다.

또 다른 방법으로는 ‘편익접근법(benefit approach)’이 있다. 정부지출의 편익분포를 분석하기 위해 실제 정부가 공급한 정부재화 및 서비스의 지출액을 바탕으로 편익을 직접 계산하는 방식이다. 조세의 경우에는 부담한 금액으로 생각할 수 있다. 이러한 방식은 Meerman(1979), Selowsky(1979), Demery(2000) 등이 사용하였다. 편익접근법에서는 먼저 정부지출 중 특정 분야와 관련된 정부지출액을 추출하여 1인당 혹은 가구당 정부의 지출액(보조금)을 계산한다. 편익접근법은 행위접근법에 비해 계산하기가 상대적으

로 용이하고, 주택비, 의료비, 교육비처럼 수혜계층이 파악되는 정부지출의 편익분석에 적당하다. 다만 정부지출의 변화에 대한 개인 혹은 가구별 행동적인 반응을 고려하지 않는 문제점이 있다.

각 소득단계별 귀착분석은 다음의 방법을 기준으로 한다. 시장소득단계에서 총소득 및 가치분소득을 거쳐 세후소득에 이르는 단계에서는 가계조사자료에 보고된 해당 항목의 보고치를 우선적으로 사용한다. 이전소득과 재산세, 사회보장기여금 등이 여기에 해당된다. 소득세의 경우에는 보고치의 신뢰성을 담보하기 어렵기 때문에 추정(impute)하여 사용한다. 또한 소비세의 경우에는 보고된 통계가 없기 때문에 각 소비항목별 소비지출액으로부터 역산하여 세부담을 추정하였다.

세후소득에서 최종소득에 이르는 단계에서는 분석대상 제도별 재원배분 대상과 기준을 선정하고 거시자료로부터 단위당 배분액을 추정하여 가계조사자료 등에 나타난 정보를 토대로 가구별로 귀착액을 배분해주는 방법으로 추정하였다.

#### 나. 분석 모형

수식을 사용하여 조세 및 재정지출이 소득분배에 미치는 영향을 분석하기 위한 기본방법을 살펴보자. 먼저 정부가 개입하지 않은 상태의 소득을  $Y$ 로 표시하자. 이러한 소득은 미시자료에서 구할 수 있으며 소득분배의 기준점, 즉 시장소득이 된다.

다음으로 정부의 개입으로 인한 가치분소득의 변화를 생각해 보자. 정부의 소득세 및 개인에 대한 이전지출은 개인의 소득을 변화시킨다. 소득세를  $T$ , 이전소득을  $Tr$ 이라고 할 경우 정부의 개입으로 인한 소득은  $Y - T + Tr$ 이 된다. 따라서  $Y$ 와  $Y - T + Tr$ 의 차이를 이용하면 소득세 및 이전지출의 소득재분배 효과를 측정할 수 있다<sup>2)</sup>.

다음으로 소비세의 소득효과를 생각해보자. 소비를  $C$ , 세율을  $t$ 라고 하면 세금이 없는 경우 소비는  $C$ 가 되지만 세금이 있는 경우 소비 규모는  $(1+t)C$ 가 된다. 따라서 소비로 표현된 소득의 감소분은  $tC$ 가 된다. 다른 소비세와는 달리 부가가치세의 경우 다단계 소비세이지만 전단계 세액을 공제하므로 부가가치세의 세부담은 최종소비자가 진다<sup>3)</sup>. 그리고 서베이 자료에 나타난 자료는 대부분 최종 소비를 하는 소비자가 세금을 부담하므로 분석에는 문제가 없다. 다만 자영자의 일부 소비는 최종소비와 중간단계(사업용) 지출이 구분되지 않을 수 있다. 예를 들어 자영자의 승용차는 일부는 영업 목적으로, 일부는 개인 목적으로 사용될 수 있다.

다음으로 현물로 지급되는 정부지출을 생각해보자. 개인의 가처분소득( $DY$ )은 소비되거나 저축에 사용될 수 있으므로  $DY = Y - T + Tr \equiv C + PM + S$ 로 표시할 수 있다. 여기서  $C$ 는 민간재화에 대한 소비지출,  $S$ 는 저축,  $M$ 은 정부가 제공하는 재화이고  $P$ 는 그 가격이다. 정부가 공급하는 사회서비스의 실질가격을  $P_M$ 이라고 하면 사회서비스에 대한 실제적인 지출 금액은  $C + P_M M$ 이 된다. 반면 실제적으로 지급하는 금액은  $C + PM$ 이다. 따라서 적정지급액과 실제지출액의 차이인  $V = (P_M - P)M$ 이 추가적인 실질소득이 된다. 그러므로 가처분소득에 추가적인 실질소득을 합한 금액이 실질소득( $DY + V$ )이라고 할 수 있다. 따라서 실질소득을 감안할 경우  $Y$ 와  $DY + V$ 의 차이가 정부의 개입으로 인한 소득분배의 변화가 된다.

교육의 경우를 생각해보자. 학원과는 달리 정부가 지원하는 교육의 경우 시장가격이 없다. 그러나 정부가 공공부문 가격 책정을

2) 소득세로 인한 소비 감축 효과나 이진지출로 인한 소비 증대 효과 등은 너무 복잡할 뿐만 아니라 안정적인 실증 결과를 구하기도 어려우므로 여기서는 고려하지 않는다.

3) 본 연구에서는 전가와 귀착의 문제는 고려하지 않는다.

비용 회수 기준으로 한다면 교육에 대한 가격은 개인이 부담하는 금액과 정부의 지원금액을 합한 액수가 된다. 다시 말하면 교육에 대한 비용 또는 가격은 학생 1인당 정부지출에 미시자료에 나타난 수업료 등 가계가 실제로 지급하는 금액을 합한 금액이 된다. 따라서 실질소득의 증가분은 실질 지출 - 실제 지급액 = 정부의 학생 1인당 지출액이 된다. 간단히 생각하면 정부가 학생 1인당 지출에 해당하는 바우처를 제공하고, 학생이 이를 학교에 제출하는 것이지만 편의상 정부가 학교에 직접 지급한다고 보면 된다. 이 경우 바우처 액수만큼 이전지출이 행해진 것이 된다.

### 3. 자료 설명

본 연구에서 사용하는 기본 자료는 1995~2005년의 통계청 (도시)가계조사 원시자료<sup>4)</sup>를 가구별로 재정리하여 연간자료화한 것이다.

가계조사자료의 표본은 지역별 특성과 가구유형 등을 반영하여 패널자료의 형식으로 구성된다. 다만 이사 등과 같이 예기치 못한 사정으로 인해 피조사가구 중 약 20% 정도의 가구가 매년 표본에서 탈락(attrition)하고 있다. 조사대상에서 탈락된 가구를 대체하여 새로운 가구를 표본에 보충하여 표본을 유지하고 있다. 전체 조사대상 표본은 매5년을 주기로 교체되고 있다.

통계청의 (도시)가계조사자료는 매월 가계부 작성 형식으로 피조사가가 자료를 작성한 후 월 1회 조사원이 직접 방문하여 자료를 수거·보충하는 방식을 통해 조사·축적되고 있다. 그러나

4) 가계조사자료의 경우 2002년까지는 읍면지역을 제외한 도시지역의 2인 이상 가구를 대상으로 하였는데 2003년부터는 읍면지역까지 대상지역을 확대하였다. 일반적으로 읍면지역 거주자보다는 그 이외의 도시지역 거주자들의 소득수준이 더 높다. 따라서 이전소득 등을 포함하여 정부의 복지지출 지원대상자들의 비율은 기존의 도시지역 거주자보다 2003년부터 새로 편입된 읍면지역 거주자의 경우에서 더 높다.

자료를 제때 수거하지 못하는 경우도 발생하기 때문에 해당 월에 대한 정보가 누락되는 경우도 있다. 자료가 누락되는 빈도는 연 1~11회에 이를 정도로 매우 다양하다.

월간자료가 매월 동일한 패턴을 유지한다면 조사가 누락된 월에 대한 정보는 나머지 조사된 월의 자료에 대한 평균치로 대체하여도 통계적 측면에서 분석의 일치성(consistency)에는 별 문제가 없다. 그러나 Sung(2002)의 연구에 따르면 가계조사자료는 계절성(seasonality)을 가지고 있는 것으로 검정되었다. 이 결과는 1개 분기 이상 자료가 누락된 가구를 표본에 포함할 경우 추정결과의 일치성을 보장할 수 없음을 의미한다. 그러므로 일치성을 확보하기 위해서는 계절성을 제거할 필요가 있다. 계절성 제거를 위해서는 현실적으로 1개 분기 이상 자료가 누락된 조사가구를 표본에서 제외하여야 한다. 그런데 Sung(2002)의 연구에서는 이와 같은 계절성 제거과정에서 선택편의(selection bias)가 발생하는 것으로 검정하였다. 그는 선택편의를 제거하기 위해, 1개 분기 이상 자료가 누락되어 표본에서 제외할 때 제외된 가구자료의 가중치를 표본에 존속하는 가구 중 가장 근접한 이웃 관측치(nearest neighbor)에 이양하는 방법을 제안하였다. 본 연구에서는 Sung(2002)의 연구를 토대로 계절성과 선택편의를 모두 교정하여 가계조사자료의 연간자료를 구성하였다.

가계조사자료는 2002년까지는 근로자가구에 대해서만 소득정보를 제공해주고 있으며, 자영업자가구와 무직가구의 경우에는 소득 관련 항목의 값을 제공해주지 않았다. 따라서 전체 가구에 대한 소득분포를 분석하기 위해서는 이들 가구에 대한 총소득을 추정할 필요가 있다. 소득의 추정을 위해 본 연구에서는 가구유형별로 소득-소비관계가 동일하다는 전제하에 성명재(2000)의 연구에서 채택하였던 역소비함수 또는 소득함수 추정법을 이용하였다.

## II. 연구방법 및 자료 35

기초자료는 가계조사 원시자료에 제시된 정보자료를 사용하였다. 다만 개별 세목의 세부담과 관련해서는 조사된 자료가 없는 것이 대부분이기 때문에 재산세를 제외한 나머지 세목의 세부담은 가계조사자료가 담고 있는 다른 정보를 이용하여 추정(impute)하여 사용하였다.

### Ⅲ. 조세 및 이전소득

#### 1. 소득분포

##### 가. 총소득의 구성

현실 경제에서는 여러 종류의 이전소득과 세금이 존재하기 때문에 각 소득단계별로 가구의 평균소득과 분포가 상이한 모습을 보인다. 이전소득은 합산항목이고 각종 세금과 사회보장기여금은 차감항목이기 때문에 제Ⅱ장에서 정의한 다섯 가지 소득 가운데 총소득의 규모가 가장 크다. 총소득을 구성하는 항목 가운데 가장 비중이 큰 것은 시장소득이다.

[그림 Ⅲ-1]에서 보듯이 총소득을 구성하는 항목 가운데 시장소득이 차지하는 비율을 보면 2002년까지만 해도 대략 98% 이상을 차지하다가 2003년부터 95% 이하의 수준으로 급격히 작아지는 것을 볼 수 있다. 나머지 부분은 총소득과 시장소득 간의 차이를 나타내는 이전소득의 비율이다. [그림 Ⅲ-2]는 총소득 대비 이전소득이 차지하는 비율을 나타낸다. 2003년부터 이전소득의 비율이 크게 증가하였음을 보여준다<sup>5)</sup>.

총소득으로부터 직접세와 각종 사회보장기여금을 차감한 소득이

---

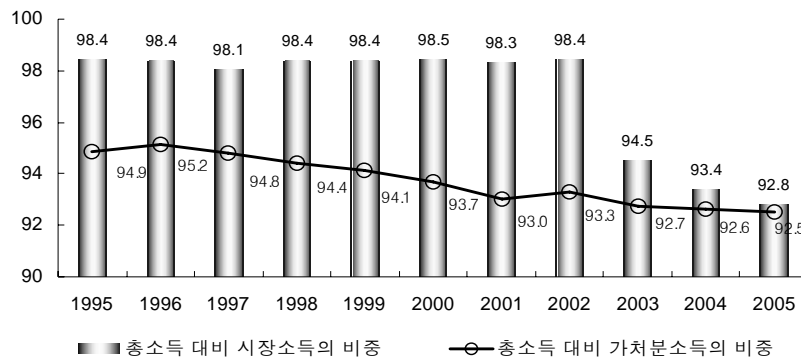
5) 보다 정확히 얘기하자면, 2002년까지는 (도시)가계조사자료에서 무직가구와 자영업자가구의 경우 소득정보를 제대로 제공해주지 않았기 때문에 이들 가구의 경우 이전소득에 대한 정보를 가상적으로 0으로 처리하였는바, 2002년까지는 이전소득부분이 실제보다 작게 나타났다. 따라서 [그림 Ⅲ-1]의 경우에는 2002년까지 총소득 대비 시장소득 비중이 상당히 높게 나타났으며, [그림 Ⅲ-2]의 경우에도 2002년까지 이전소득 비율이 낮게 나타났다.

### Ⅲ. 조세 및 이전소득 37

가처분소득이다. 총소득에서 가처분소득이 차지하는 비율을 보면 1995년 94.9%에서 2005년 92.5%로 나타나 매우 완만하게 그 비율이 감소하고 있는 것으로 추정되었다. 이는 소득세, 재산세 등의 직접세와 건강보험료, 공적연금각출금 등의 비중이 점진적으로 증가하고 있음을 시사한다.

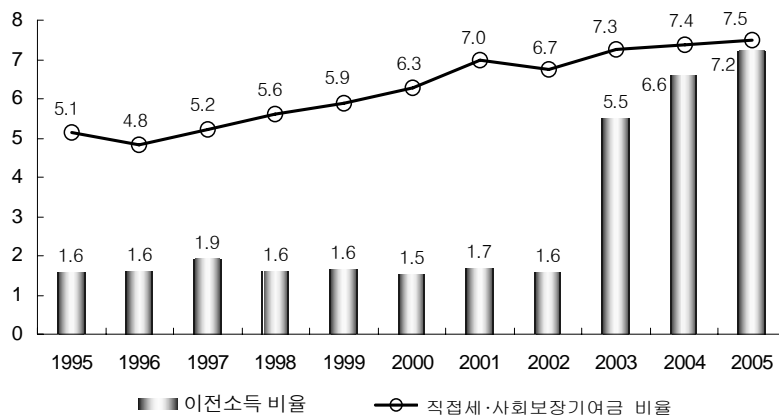
[그림 III-1] 총소득(=100) 대비 시장·가처분소득의 비율

(단위: %)



[그림 III-2] 총소득(=100) 대비 이전소득 및 직접세·사회보장기여금 비율

(단위: %)



&lt;표 III-1&gt; 소득계층별 소득의 변화추이

(단위: 천원)

시장소득	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	평균
1995	9067	13085	15415	17402	19774	21965	24586	28041	32549	44569	22644
1996	9949	14431	17000	19568	22028	24788	27520	31229	36399	50346	25328
1997	6695	12997	16759	19703	22556	25335	28562	32587	38498	54196	25789
1998	4941	9675	13413	16534	19342	22280	25431	29323	34881	50811	22663
1999	9196	13486	16288	18663	21501	24131	27426	31728	37399	53045	25287
2000	9983	14731	17747	20825	23867	27057	30648	35412	42467	62936	28570
2001	11079	15724	18984	21820	24934	28110	32030	37215	44564	64189	29865
2002	11046	16289	19926	23300	26738	30417	34755	40185	48253	69888	32081
2003	9417	15957	20268	24555	28540	32557	36758	43241	50263	74546	33611
2004	9573	16499	21133	25763	29787	34673	39464	45728	54486	80561	35768
2005	9499	16158	21823	26287	30595	35396	40614	47399	57242	84293	36933
총소득	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	평균
1995	9342	13378	15715	17753	19946	22214	24897	28372	33124	45305	23003
1996	10275	14703	17258	19785	22371	25018	28083	31703	36862	51374	25745
1997	6966	13373	17105	20152	22951	25686	29057	33135	39042	55514	26299
1998	5070	10054	13777	16833	19768	22521	25778	29695	35405	51466	23036
1999	9510	13822	16666	19107	21748	24515	27796	32051	37865	53994	25708
2000	10322	15129	18250	21143	24250	27425	31160	35978	42797	63685	29017
2001	11363	16323	19371	22316	25283	28596	32539	37804	44967	65205	30376
2002	11489	16727	20361	23963	27169	31007	35114	40737	48860	70491	32593
2003	11614	17940	22345	26177	30133	34039	38755	44833	52723	77084	35566
2004	12187	19023	23588	27862	32046	36648	41630	48125	57539	84156	38282
2005	12307	19486	24580	28915	33143	37828	43110	49702	60094	88849	39804
가처분 소득	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	평균
1995	9175	13017	15275	17188	19220	21291	23706	26809	31057	41529	21826
1996	10083	14332	16776	19120	21572	23999	26831	30159	34671	47437	24500
1997	6788	13022	16570	19435	22053	24607	27699	31433	36639	51056	24931
1998	4885	9738	13295	16177	18946	21479	24466	27993	33076	47409	21746
1999	9245	13338	16016	18293	20707	23313	26283	30091	35201	49463	24195
2000	10009	14572	17473	20111	23017	25917	29356	33538	39521	58367	27191
2001	10962	15658	18467	21142	23899	26948	30489	34984	41227	58798	28257
2002	11077	16049	19411	22766	25716	29191	32897	37867	44872	64131	30399
2003	11253	17200	21339	24763	28423	31913	36152	41368	48309	69117	32984
2004	11843	18306	22536	26407	30198	34272	38736	44250	52525	75440	35452
2005	11945	18764	23410	27392	31250	35432	39938	45590	54837	79673	36825

#### 나. 이전소득 분포

시장소득과 총소득의 차이는 이전소득으로 설명된다. 이전소득은 금전적 급부의 공여주체가 누구냐에 따라 사적이전소득과 공적이전소득으로 구분된다. 사적이전소득은 본 연구의 관심사가 아니므로 분석의 초점은 공공부문으로부터 이전된 소득, 즉 공적연금과 기타사회보장수혜를 지칭한다.

이전소득의 분포 특성을 요약하면, 첫째, 소득계층별로 다소의 등락을 보이는 경우도 있지만 대체로 고소득층으로 갈수록 이전소득의 규모가 커진다. 그렇지만 이전소득의 총소득 구성비는 낮아지는 역진적인 분포 구조를 가지고 있다. 그러므로 이전소득을 합산하여 총소득을 구성하면 시장소득에 비해 상대소득격차가 축소되어 정(+의 소득재분배 효과를 나타내게 된다.

둘째, 시계열적으로 이전소득 규모는 상당히 빠른 속도로 증가하였기 때문에 시간이 경과함에 따라 총소득 대비 이전소득의 구성비는 확대되는 추세를 보이고 있다. 특히 2003년 이후 모든 계층에 걸쳐 이전소득이 대폭 증가하였다.

전체적으로 이전소득이 증가하기는 하였지만 소득계층별로 증가속도는 서로 달랐다. 시간이 경과하더라도 4~7분위의 중소득층에서는 이전소득의 점유비는 별로 변하지 않았다. 중소득층의 이전소득 증가율이 평균증가율 수준과 거의 비슷하였음을 의미한다. 1~3분위의 저소득층에서는 점차 이전소득 점유비가 증가하는 추세를 보였다. 특히 1분위의 경우에는 1990년대 후반 3~7% 수준에서 최근에는 10%대로 비중이 크게 상승하였다. 이와 반대로 8~10분위의 고소득층에서는 이전소득 점유비가 감소하였으며, 특히 10분위에서 그런 경향이 두드러졌다.

이전소득의 규모가 크게 증가하면서 계층에 따라서는 총소득을 구성하는 항목 가운데 이전소득의 중요성이 크게 부각되기도 하였

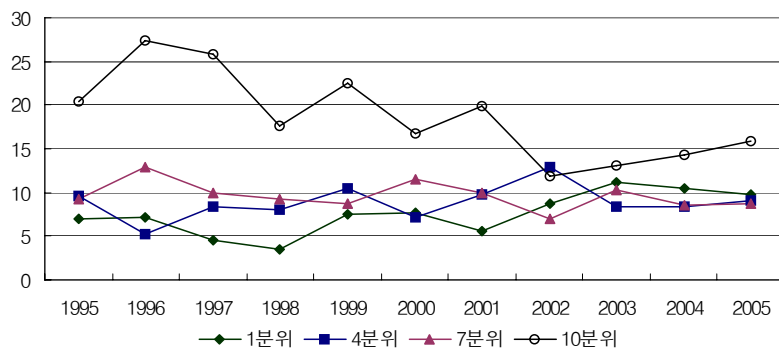
다. 최저소득층인 1분위의 경우에는 1995년만 해도 총소득 중 이전소득이 차지하는 비율이 3.1%에 불과하였는데 2005년에는 22.8%로 대폭 증가하였다. 2~3분위의 경우에도 총소득 중 이전소득이 차지하는 비율이 2005년 현재 10%를 상회할 정도로 크게 증대되었다.

이전소득은 1995년에 가구당 평균 41만 8천원 수준이었는데 2005년에는 287만 1천원으로 7배 수준으로 증가하였다. 특히 2003년부터 이전소득이 크게 증가하였다. 앞서 말했듯이 2003년에는 가계조사자료의 포괄범위가 확대되었다. 아울러 2002년까지는 근로자가구에 대해서만 소득 관련 정보를 제공하고 근로자외 가구에 대해서는 소득 관련 정보를 제공해주지 않았다. 따라서 2002년까지는 근로자외가구의 경우 이전소득 관련 정보가 모두 0원으로 보고되어 있는 반면 2003년부터는 정상적으로 보고되어 있다.

따라서 2002년과 2003년 사이에 이전소득이 크게 증가한 데에는 개인 간 이전소득 거래 및 공적연금과 정부의 기타 사회보장제도의 수혜금 규모가 커진 것 이외에, 소득 관련 정보의 추가적인 제공 여부와 가계조사자료의 포괄범위 확대에도 원인이 있다.

[그림 III-3] 소득분위별 이전소득 점유비 추이

(단위: %)



Ⅲ. 조세 및 이전소득 41

<표 Ⅲ-2> 이전소득 분포

(단위: 천원, %)

금액	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	평균
1995	289	309	351	398	182	302	384	426	680	856	418
1996	353	294	284	262	403	245	638	535	572	1355	494
1997	281	390	420	514	512	436	616	760	652	1595	618
1998	130	380	364	299	426	241	347	371	524	655	374
1999	314	337	378	444	246	384	370	323	466	949	421
2000	339	398	503	319	383	368	513	565	330	749	447
2001	284	598	387	496	349	486	509	589	403	1016	512
2002	443	438	435	663	430	590	359	551	607	604	512
2003	2197	1983	2077	1623	1593	1482	1997	1593	2461	2538	1954
2004	2615	2524	2455	2099	2260	1975	2166	2397	3052	3595	2514
2005	2808	3328	2758	2628	2548	2432	2496	2303	2852	4557	2871
총소득 비율	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	평균
1995	3.09	2.31	2.24	2.24	0.91	1.36	1.54	1.5	2.05	1.89	1.82
1996	3.43	2	1.64	1.32	1.8	0.98	2.27	1.69	1.55	2.64	1.92
1997	4.03	2.92	2.45	2.55	2.23	1.7	2.12	2.29	1.67	2.87	2.35
1998	2.56	3.78	2.64	1.77	2.15	1.07	1.35	1.25	1.48	1.27	1.62
1999	3.3	2.44	2.27	2.32	1.13	1.57	1.33	1.01	1.23	1.76	1.64
2000	3.28	2.63	2.76	1.51	1.58	1.34	1.64	1.57	0.77	1.18	1.54
2001	2.5	3.66	2	2.22	1.38	1.7	1.56	1.56	0.9	1.56	1.68
2002	3.86	2.62	2.14	2.77	1.58	1.9	1.02	1.35	1.24	0.86	1.57
2003	18.91	11.05	9.29	6.2	5.29	4.35	5.15	3.55	4.67	3.29	5.50
2004	21.45	13.27	10.41	7.53	7.05	5.39	5.2	4.98	5.3	4.27	6.57
2005	22.82	17.08	11.22	9.09	7.69	6.43	5.79	4.63	4.75	5.13	7.21
점유비	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	계
1995	6.92	7.41	8.41	9.51	4.36	7.21	9.22	10.19	16.3	20.48	100
1996	7.14	5.95	5.75	5.28	8.16	4.96	12.9	10.84	11.6	27.41	100
1997	4.55	6.32	6.78	8.32	8.31	7.04	9.99	12.31	10.54	25.85	100
1998	3.47	10.16	9.77	7.98	11.39	6.46	9.29	9.95	14.01	17.53	100
1999	7.46	7.99	9	10.53	5.85	9.14	8.77	7.66	11.06	22.54	100
2000	7.6	8.89	11.25	7.14	8.57	8.24	11.47	12.65	7.39	16.78	100
2001	5.54	11.73	7.54	9.7	6.82	9.48	9.94	11.53	7.89	19.84	100
2002	8.65	8.56	8.51	12.93	8.4	11.53	7.01	10.77	11.84	11.8	100
2003	11.25	10.14	10.63	8.31	8.13	7.59	10.24	8.14	12.58	13	100
2004	10.4	10.05	9.75	8.36	8.97	7.87	8.6	9.55	12.14	14.3	100
2005	9.77	11.59	9.62	9.15	8.88	8.48	8.67	8.02	9.94	15.88	100

읍면지역은 일반적인 도시지역보다 평균소득수준이 낮고 노인가구의 비율이 높다. 따라서 도시지역에 거주하는 자녀들이 생활보조금 등의 형태로 읍면지역에 거주하는 부모형제 가구에 금전적인 보조금을 지원하는 경우가 많을 것으로 사료된다. 따라서 읍면지역을 포함하면 그렇지 않은 경우에 비해 이전소득 규모가 커질 수 있다는 추론이 가능하다.

2003년 자료를 2002년과 기준이 동일하도록 조정하여 유형별로 이전소득의 평균치를 다시 추정해보았다. 먼저 자료의 포괄범위의 확대와 관련하여 그 결과를 살펴보면, 사전적인 예측과 달리 이전소득 총계치만 보면, 가계조사자료의 포괄범위를 기존의 도시지역과 읍면지역으로 구분한 것의 효과는 거의 없는 것으로 보인다. 왜냐하면 두 지역 간에 이전소득의 평균치가 거의 차이를 보이지 않기 때문이다. 예전에는 노인들의 상당수가 읍면지역에 거주하였지만 최근에는 도시지역에도 노인인구가 빠르게 증가한 것도 두 지역의 이전소득 규모가 비슷하게 나타나는 것의 한 요인으로 작용하지 않았을까 하는 추정이 가능하다.

이전소득 총액으로는 두 지역 간의 격차가 거의 없었지만, 구성항목별로 세부사항을 살펴보면 도시지역과 읍면지역 사이에 구조적인 차이가 존재함을 발견할 수 있다. 공적연금과 기타사회보장수혜와 같이 공적이전소득의 경우에는 읍면지역이 도시지역보다 높은 반면 사적이전소득의 경우에는 도시지역이 읍면지역보다 높다. 이는 읍면지역 거주자가 도시지역 거주자에 비해 저소득층 또는 은퇴가구의 비율이 더 높기 때문이라는 점을 간접적으로 시사해주는 것으로 사료된다.

<표 III-3> 이전소득 분포(2003년 자료 기준)

(단위: 원, %)

	이전소득 계	공적이전소득			사적이전 소득
		소계	공적연금	기타사회 보장수혜	
전체	1,954,436	692,904	465,346	227,558	1,261,532
도시지역	1,959,260	646,571	446,995	199,576	1,312,690
읍면지역	1,932,193	906,546	549,963	356,583	1,025,647
기존방식 <sup>1)</sup>	1,183,107	311,807	159,006	152,801	871,300

주: 1) 기존방식이라 함은 2002년 방식과 마찬가지로의 방식으로 이전소득규모를 추정한 것임.

기존방식, 즉 2002년까지의 방식과 마찬가지로의 방법으로 무직가구를 제외하고 근로자가구만을 대상으로 추정해본 결과 이전소득의 평균은 118만 3천원으로 추정되었다. 이는 2002년의 51만 2천원과 비교해볼 때 이전소득 규모가 매우 크게 증가하였음을 알 수 있다<sup>6)</sup>. 나머지 증가분 77만 1천원(=195만 4천원-118만 3천원)은 거의 대부분 소득 관련 정보의 제공 여부에 따른 차이이다. 그러므로 2002년과 2003년 사이에는 이전소득과 관련하여 소득정보의 제공 범위의 차이에 의해 이전소득 중 39.5%(=1,183,107 ÷ 1,954,436) 정도의 차이가 발생하므로 2002년까지의 결과와 2003년부터의 이전소득을 비교함에 있어서는 약 40% 정도를 가감하여 비교할 필요가 있다.

#### 다. 조세 분포

본 연구에서 조세의 범위는 개인이 부담하는 세목 가운데 적절한 자료가 주어지거나 주어진 정보를 이용하여 세부담의 추정이

6) 4개 분기 모두 취업한 완전취업근로자가구의 경우에는 이전소득의 규모가 68만 3천원 수준이었다.

가능한 세목으로 한정하였다. 앞에서 살펴본 영국 통계청의 경우도 법인세처럼 누가 부담하는가가 이론적으로 또는 실증적으로 밝히기가 불분명한 경우는 제외하고 있다. 따라서 본 연구의 대상 세목은 소득세, 재산세, 부가가치세, 특별소비세, 교통세, 주세, 담배소비세, 소비세분 교육세이다.

본 연구에서 초점을 맞추고 있는 세목 가운데 가구당 세부담이 가장 높은 세목은 소득세로서 세부담 평균은 2005년 현재 142만 7천원이다. 다음으로는 부가가치세가 120만 9천원에 이른다<sup>7)</sup>.

경제위기 때에는 거의 모든 세목에 걸쳐 세부담 수준이 감소하였다. 경제위기 기간을 제외하면 세목별로 세부담 추이가 매우 상이하다.

소득세의 경우 지속적으로 평균세부담액이 증가하지만 소득공제가 크게 확대되었던 2002년에는 세부담이 일시적으로 감소하기도 하였다. 부가가치세와 재산세는 세부담이 지속적으로 증가한 반면 특별소비세와 교통세의 경우에는 2000년대 이후 세부담이 감소하는 모습을 보이고 있다. 특별소비세는 1999년과 2004년 두차례에 걸쳐 과세대상이 대폭 축소되고 수시로 탄력세율이 적용되어 세율이 인하되었던 것이 세수감소의 가장 큰 요인이다. 교통세의 경우에는 1990년대까지만 해도 과세대상 유종(휘발유, 경유)의 소비가 크게 증가하면서 세부담 증가를 선도하였지만 2000년대 이후에는 특히 휘발유를 중심으로 소비량이 감소하였는데 이런 것이 교통세 부담을 하락시킨 것으로 추정된다.

---

7) 세목별 세수총계를 보면 부가가치세가 압도적으로 높지만 본 연구에서는 일반가계의 세부담만을 논의하기 때문에 가구의 세부담과 전체의 세부담 사이에는 일부 차이가 있을 수 있다.

III. 조세 및 이전소득 45

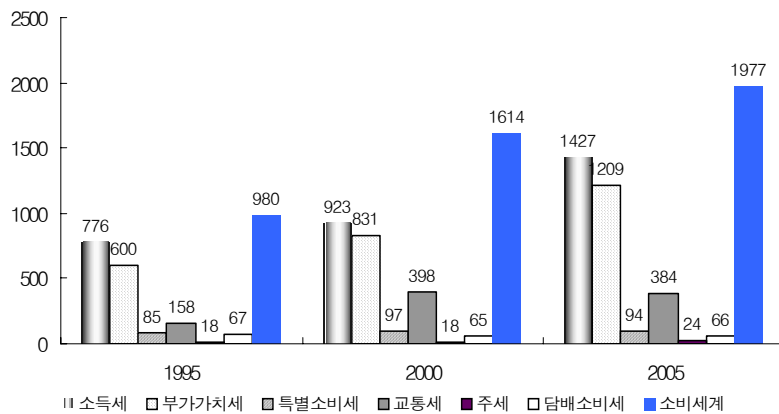
<표 III-4> 소득세·재산세·소비세 부담 추이

(단위: 천원)

	소득세	재산세	부가가치세	특별소비세	교통세	주세	담배소비세	소비세계
1995	776	87	600	85	158	18	67	980
1996	783	102	700	93	186	19	55	1,155
1997	837	121	726	101	242	19	67	1,288
1998	695	108	625	79	335	15	67	1,264
1999	734	114	727	99	399	16	61	1,471
2000	923	121	831	97	398	18	65	1,614
2001	1,058	64	903	100	404	18	68	1,709
2002	986	66	1,018	105	383	20	60	1,744
2003	1,190	118	1,232	83	471	22	55	2,045
2004	1,336	141	1,298	78	442	25	65	2,108
2005	1,427	120	1,209	94	384	24	66	1,977

[그림 III-4] 가구당 소득세와 소비세 부담의 평균추이

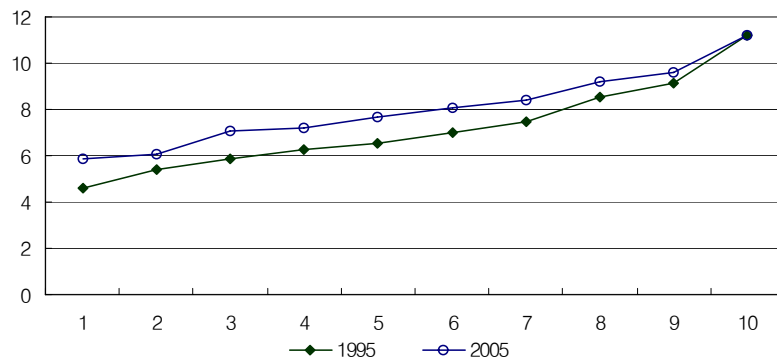
(단위: 천원)



소득세와 재산세, 소비세를 합산한 개인세부담의 분포를 보면 고소득층으로 갈수록 실효세부담률이 상승하는 누진적인 구조를 가지고 있다. 따라서 세목에 따라서는 세부담이 역진적인 경우도 있기 때문에 소득분배구조를 악화시키는 경우도 있지만, 개인세부담을 모두 합산하면 소득재분배 효과가 여전히 양(+의 값을) 가지는 것을 알 수 있다.

[그림 III-5] 소득분위별 소득세+소비세+재산세 점유비 추이

(단위: %)



#### 라. 지니계수의 변화추이

지난 10년간 (총소득) 지니계수는 0.24280(1995년)에서 0.29335(2005년)로 0.05055p 상승하였다. 증가율은 20.8%라는 매우 높은 수치를 기록하였다. 두 시점 사이에 지니계수 값이 큰 차이를 보였다는 것도 우리에게 시사해주는 바가 매우 크지만, 그것 못지 않게 추세적으로도 매우 안정적·점진적으로 상승추세를 지속하였다는 점도 매우 중요한 시사점을 가진다.

[그림 III-6]에서 보듯이 1995년과 2005년 지니를 잇는 선분을 그리면 거의 일직선상에 사이연도의 지니를 거의 통과할 듯 스쳐

지나가는 것을 볼 수 있다. 다만 경제위기 기간으로서 일상적인 수준에서 급격하게 이탈하였던 1997년과 1998년의 2년 기간은 예외적이다. 1997~1998년에는 지니계수가 일시적으로 과도상승(overshooting)하여 지니곡선이 1998년에 이르러 마치 뿔족하게 위로 솟은 봉우리를 형성하는 듯한 모습을 취하고 있다.

장기추세선상에서 예외적인 경우라고 볼 수 있는 경제위기 기간을 제외하면, 추세적으로 총소득 지니계수가 지속적으로 선형상승 추세를 보이고 있는 만큼 향후에도 당분간 지니계수의 상승추세는 지속될 것이라는 전망이 가능하다. 그 배경에는 지속적인 인구의 노령화와 저출산, 저성장경제로의 진입, 서비스·정보산업의 비중이 높아지고 제조업·(단순)노동집약적 산업의 비중이 축소되는 방향에서의 급격한 산업구조 변화, 계층 간·연령 간 정보력 격차 확대 등을 주요 요인으로 들 수 있다.

소비지출 지니는 총소득 지니에 비해 전체적으로 상당히 낮은 값을 가지는 것으로 추정되었다. 그러나 소비지출 지니의 경우에도 지속적인 상승추세를 시현하고 있다. 한 가지 흥미로운 점은 소비지출 지니의 경우 경제위기 기간에는 오히려 지니 값이 낮아지는 모습을 보였다. 이는 같은 기간 동안 거의 모든 계층에서 소득이 감소하는 가운데 실업자 등이 대량 발생하면서 극빈층이 크게 증가하여 상대소득격차가 급격히 확대된 것과 달리 상대소비지출 격차는 오히려 평균화의 경향을 나타내었기 때문이다. 이는 역으로 저소득층보다는 고소득층에서 상대적으로 소비지출을 더 높은 비율로 축소하였기 때문임을 의미한다. 경제위기 당시에 외환부족 등으로 인해 고가품 수입 등이 거의 사라졌다고 할 정도로 수입이 급감하였던 점을 생각하면 쉽게 이해할 수 있다.

총소득을 기준으로 지니계수를 추정하더라도 소득기간의 장단에 따라 추정치의 수준이 달라진다. 통계청에서는 분기단위로 월별자

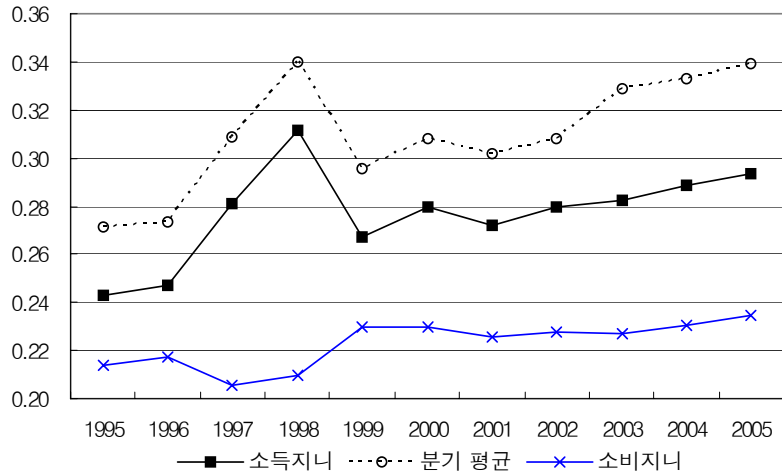
료를 묶어서 가계조사자료를 제공해준다. 이를 토대로 하여 각 가구별 분기(총)소득에 근거하여 지니계수를 추정해보면 분기소득에 기초한 지니(이하 분기 지니로 통일)는 연소득에 기초한 지니(이하 연간지니로 통일)보다 높다. 이를 좀더 자세히 살펴보자.

4개 분기의 소득을 합산하면 연소득이 된다. 분기별 소득분포는 소득자에 따라 패턴이 매우 다양하다. 일부의 경우에는 연소득을 거의 균일하게 12등분하여 매월 동일한 액수를 획득하는 경우도 있다. 그렇지만 대부분의 경우에는 매달, 또는 매분기마다 상이한 액수의 소득을 획득하는 것이 일반적이다.

<표 III-5> 소득 및 소비지니 변화추이

	소득지니 (연간)	소득지니(분기)					소비지니 (연간)
		1분기	2분기	3분기	4분기	평균	
1995	0.24280	0.28037	0.26963	0.26859	0.26580	0.27110	0.21374
1996	0.24685	0.28188	0.26568	0.26995	0.27733	0.27371	0.21722
1997	0.28102	0.31564	0.30787	0.30710	0.30424	0.30871	0.20568
1998	0.31121	0.33716	0.33584	0.35272	0.33483	0.34014	0.20995
1999	0.26726	0.30091	0.29735	0.29576	0.28888	0.29573	0.2295
2000	0.27988	0.31834	0.31280	0.30173	0.30007	0.30823	0.22971
2001	0.27222	0.30857	0.30006	0.30062	0.29887	0.30203	0.22587
2002	0.27997	0.31347	0.31115	0.30802	0.30005	0.30817	0.22741
2003	0.28266	0.34346	0.32010	0.32288	0.32865	0.32877	0.22687
2004	0.28886	0.33614	0.32507	0.33384	0.33796	0.33325	0.23055
2005	0.29335	0.34832	0.33235	0.33693	0.33808	0.33892	0.23469

[그림 III-6] 지니계수의 변화추이



지니계수는 상대소득격차를 측정하는 지표이기 때문에 절대수준에는 영향을 받지 않는다. 따라서  $X$ 를 소득을 나타내는 확률변수라고 할 때  $X$ 에 대한 지니계수와 0이 아닌 양(+)의 상수  $a$ 를 곱한  $a \cdot X$ 에 대한 지니계수는 동일하다. 논의의 편의상 4개 분기의 평균소득은 모두 동일하다고 하자. 분기소득을 나타내는 확률변수를

$X_t(t=1,2,3,4)$ 라고 하자. 연소득은 분기소득을 합산한 것이다. 그러므로 연소득( $Y$ )은 분기소득의 합  $\sum_{t=1}^4 X_t = 4\bar{X}$ 으로 표현된다. 연소득  $Y$ 는 분기소득 평균  $\bar{X}$ 의 4배이므로  $Y$ 의 지니계수와  $\bar{X}$ 와 동일하다.  $\bar{X}$ 는  $X$ 의 표본평균을 나타내므로  $\bar{X}$ 는  $X$ 보다 분산이 작다. 소득평균이 일정할 때 지니계수는 주로 분산과 관계가 깊다. 상관관계를 구한다면 양자는 정(+)의 상관관계를 가진다. 그러므로 분기소득 지니는 연소득 지니보다 크다.

## 2. 소득재분배 효과

### 가. 총효과

경제위기 이후 소득분배격차가 확대되면서 조세 및 이전지출에 의한 소득재분배 효과에 대한 관심이 매우 높다. 소득재분배 효과를 논함에 있어서는 소득단계별로 구분하여, 시장소득단계에서 총소득단계에 이르는 이전소득에 의한 효과, 총소득단계에서 가처분소득단계에 이르는 직접세 및 사회보장기여금에 의한 효과, 가처분소득단계에서 세후소득단계에 이르는 소비세에 의한 효과의 세 가지로 구분할 수 있다. 본항에서는 먼저 세 가지 효과를 합산한 총효과를 살펴보고 다음에 세항에 걸쳐 각각의 효과를 살펴본다.

일반적으로 정부의 이전지출(소득)과 소득세, 재산세 및 각종 사회보장기여금 등은 그 자체로서 상당히 높은 수준의 소득재분배 효과를 획득할 것을 목적으로 한다. 따라서 대부분의 경우 조세 및 이전소득에 의한 소득재분배 효과를 논함에 있어서는 이것을 많이 떠올린다. 반면에 소비세의 경우에는 재정세입원 또는 '시장의 실패' 교정적 조세, 소비억제 등과 같은 목적을 우선시하는 경우가 대부분이기 때문에 소득격차 확대에 대응한 소득재분배를 목적으로 하는 정책수단으로는 잘 사용하지 않는다. 따라서 소비세의 경우에는 소득재분배 정책 대응 차원에서 효과분석을 하는 경우가 상대적으로 많지 않다. 그렇지만 본 연구에서는 조세·재정지출이 소득분배구조에 미치는 총체적 효과를 분석하는 것이므로 세후소득에 이르는 단계까지 아울러 소득재분배 효과를 살펴본다.

먼저 시장소득단계에서 가처분소득단계에 이르는 경우, 이전소득과 직접세 및 사회보장기여금이 지니계수에 미치는 효과를 추정해보았다. 그 결과 2005년 현재 지니계수는 0.31340(시장소득)에서 0.28060(가처분소득)으로 0.03280p가 하락하여 지니계수를 기준으

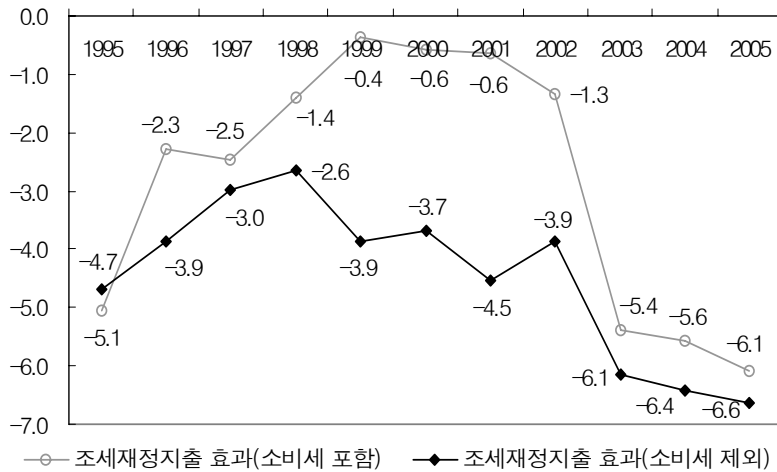
로 10.5%의 분배구조 개선효과가 있었다. 그런데 이 중에는 사전 이전소득에 의한 부분이  $0.01201p (= 0.31340 - 0.30139)$ 만큼의 효과가 포함되어 있기 때문에 순수히 공공부문에 의한 효과만을 고려한다면  $0.02079p$ 가 되어 시장소득지니계수 대비 6.6%의 분배구조 개선효과가 있었음을 나타낸다.

같은 방법으로 1995~2004년의 효과를 추정해본 결과, 1995~1998년 사이에는 정부의 공적이전소득, 직접세, 사회보장기여금에 의한 재분배 효과가 4.7%에서 2.6%로 축소되었다. 1999년부터는 소득재분배 효과가 확대되기 시작하여 2005년에는 6.6%에 이를 정도로 확대되었다.

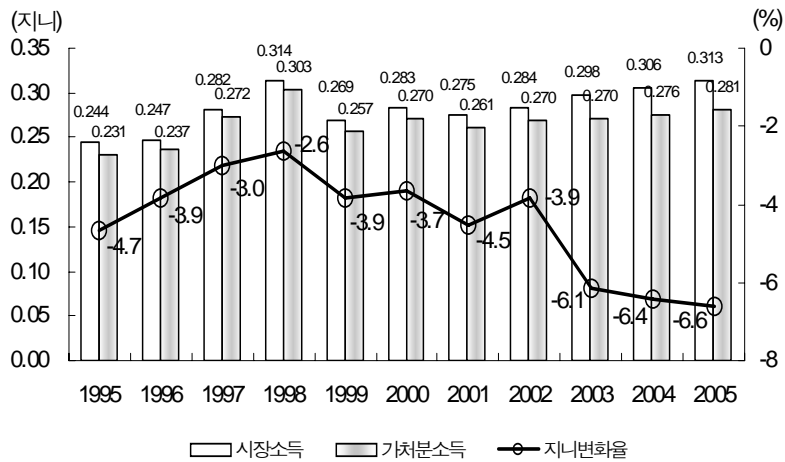
동일한 방법에 따라 시장소득에서 출발하여, 가치분소득에서 소비세 부담액을 차감한 세후소득 단계에 이르기까지 지니계수는 2005년 기준으로 0.31340(시장소득)에서 0.28230(세후소득)으로  $0.03110p$  만큼 하락하였다. 가치분소득 단계 지니에 이르기까지 지니계수가  $0.03280p$  하락한 것과 비교해 볼 때 오히려 지니계수의 하락폭이 작아졌음을 알 수 있다. 이는 소비세가 소득재분배 측면에서는 미약하나마 부(-)의 효과를 나타내었음을 의미한다. 사적이전소득에 의한 소득재분배 효과를 제외하면 시장소득에서 최종소득에 이르기까지 공공부문에 의한 소득재분배 효과는 6.1%로 추정되었다. 위와 동일한 방법으로 1995년과 2004년간의 조세·재정에 의한 소득재분배 효과를 추정해본 결과 소비세를 포함한 경우의 총체적인 정(+)의 소득재분배 효과가 소비세를 포함하지 않은 경우보다 작게 나타났다. 다만 1995년의 경우에는 소비세를 포함하였을 경우에 소득재분배 효과가 오히려 조금 더 크게 나타났다는데 이는 당시에 특별소비세와 교통세의 부담구조가 누진적이었던 것과 관련이 깊은 것으로 추정된다.

[그림 III-7] 조세 및 이전지출의 소득재분배 효과

(단위: %)



[그림 III-8] 이전지출 및 직접세·사회보장기여금의 소득재분배 효과(사적이전소득 효과 제외)

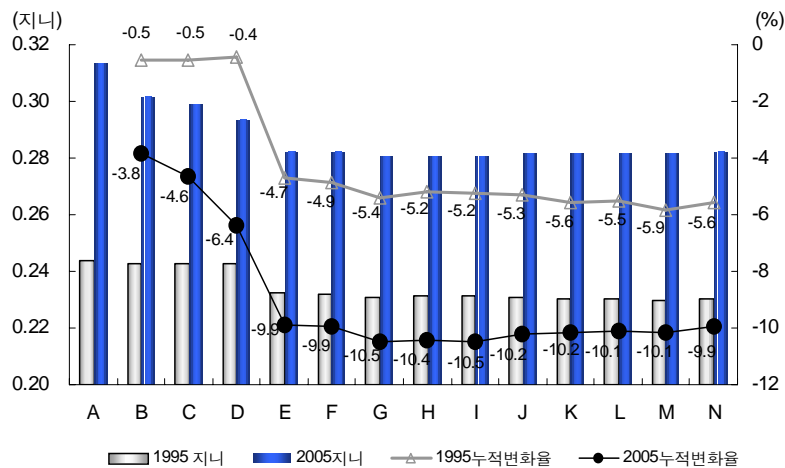


주: 상기의 지니누적변화율은 시장소득지니 대비 가처분소득지니의 변화율을 나타내며, 다만 사적이전소득에 의한 지니계수 변화 변화는 제외한 수치

아래의 그림에서는 각 소득단계별로 소득재분배 효과를 누적하여 제시하였다. 1995년과 2005년의 경우 모두 정량적으로는 차이를 보이지만 정성적인 측면에서는 변화의 방향이 거의 대부분 일치한다. 대체로 가치분소득에 해당하는 I단계에 이를 때까지 지니계수가 하락하다가 이후에는 소비세 항목을 추가함에 따라 다소의 부침을 거치면서 완만하게 상승하는 모습을 보이고 있다.

1995년의 경우, 단일항목으로는 소득세가 가장 재분배 효과(-4.3%p)가 크게 나타났다. 반면 2005년에는 사적이전소득에 의한 소득재분배 효과가 -3.8%p로 가장 크게 나타났다. 물론 소득세의 경우에도 재분배 효과가 -3.5%p에 이르러 여전히 매우 높은 수준을 유지하고 있다.

[그림 III-9] 시장소득 지니 대비 각 소득단계별 지니누적변화율



주: A = 시장소득, B = A+사적이전소득, C = B+국민연금  
 D = C+공적보조금 (= 총소득), E = D-소득세, F = E-재산세  
 G = F-공적연금기여금, H = G-건강보험료, I = H-기타사회보험료 (= 가치분소득), J = I-부가가치세, K = J-특별소비세(교육세 포함), L = K-주세(교육세 포함), M = L-교통세(교육세 포함), N = M-담배소비세(교육세 포함) (= 세후소득)

<표 III-6> 소득단계별 지니계수

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	
소득단계	시장소득	A+사적이전소득	B-국민연금	C-공적보조금	D-소득세	E-재산세	F-공적연금	G-건강보험료	H-기타사회보험료	I-부가가치세	
소득종류	시장소득			총소득					가치분소득		
1995	0.24383	0.24255		0.24280	0.23238	0.23200	0.23066	0.23112	0.23111	0.23087	
1996	0.24711	0.24618		0.24685	0.23793	0.23756	0.23608	0.23671	0.23665	0.23656	
1997	0.28192	0.28070		0.28102	0.27175	0.27239	0.27097	0.27231	0.27225	0.27333	
1998	0.31374	0.31142	0.31160	0.31121	0.30267	0.30291	0.30125	0.30316	0.30313	0.30521	
1999	0.26915	0.26771	0.26804	0.26726	0.25881	0.25851	0.25638	0.25742	0.25732	0.25757	
2000	0.28281	0.28077	0.28059	0.27988	0.27081	0.27071	0.26944	0.27046	0.27039	0.27105	
2001	0.27469	0.27320	0.27319	0.27222	0.26196	0.26180	0.25998	0.26085	0.26075	0.26149	
2002	0.28352	0.28090	0.28119	0.27997	0.27092	0.27077	0.26927	0.27005	0.26997	0.27109	
2003	0.29763	0.28869	0.28631	0.28266	0.27221	0.27204	0.27007	0.27043	0.27039	0.27181	
2004	0.30575	0.29546	0.29315	0.28886	0.27812	0.27785	0.27582	0.27588	0.27582	0.27739	
2005	0.31340	0.30139	0.29883	0.29335	0.28237	0.28227	0.28046	0.28069	0.28060	0.28139	
소득단계	J-특별소비세	K-주세	L-교통세	M-담배소비세	N-세후소득	O-부가가치세	P-특별소비세	Q-주세	R-교통세	S-담배소비세	T-전환세
소득종류											
1995	0.23029	0.23041	0.22955	0.23023	0.23087	0.23055	0.23123	0.23029	0.23162	0.23125	
1996	0.23594	0.23604	0.23520	0.24052	0.23656	0.23605	0.23674	0.23585	0.23712	0.23679	
1997	0.27284	0.27295	0.27272	0.27372	0.27333	0.27177	0.27237	0.27202	0.27299	0.27247	
1998	0.30550	0.30565	0.30559	0.30699	0.30521	0.30341	0.30328	0.30303	0.30409	0.30348	
1999	0.25737	0.25746	0.25622	0.26675	0.25757	0.25713	0.25741	0.25612	0.25802	0.25754	
2000	0.27066	0.27076	0.27040	0.27912	0.27105	0.27001	0.27048	0.27004	0.27109	0.27070	
2001	0.26151	0.26162	0.26085	0.27144	0.26149	0.26076	0.26086	0.26000	0.26152	0.26098	
2002	0.27112	0.27123	0.27048	0.27714	0.27109	0.26999	0.27008	0.26923	0.27061		
2003	0.27190	0.27206	0.27220	0.27266	0.27181	0.27048	0.27054	0.27031	0.27100		
2004	0.27767	0.27783	0.27778	0.27845	0.27739	0.27609	0.27598	0.27574	0.27645		
2005	0.28158	0.28174	0.28162	0.28230	0.28139	0.28079	0.28075	0.28048	0.28124		

주: 특별소비세, 주세, 교통세, 담배소비세는 교육세 포함. N은 가치분소득에서 모든 소비세 부문을 차감한 세후소득에 해당함.

그 밖에 공적연금과 기타사회보장수혜의 경우에는 1995년만 해도 소득재분배 효과가 상당히 작았는데 2005년에는 그 효과가 각각 -0.8%p와 -1.8%p에 이를 만큼 괄목할 정도로 크게 확대되었다.

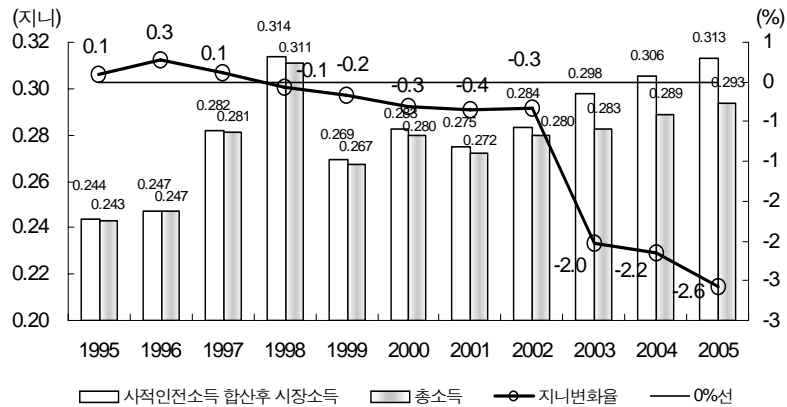
지니계수 외에도 Atkinson지수, 평균자연대수변이(MLD: mean log-deviation), 자승변이계수(SCV: squared coefficient of variation) 등의 불평등지수를 기준으로 재분배 효과를 논할 수 있다. 그런데 이런 지표들을 사용하더라도 추정치의 절대수준이 조금씩 차이가 날 뿐 본질적인 차이를 보이지 않았다.

#### 나. 공적이전소득 효과

공공부문으로부터의 이전소득에 의한 소득재분배 효과는 2002년부터 확대되는 조짐을 보이다가 2003년부터 본격적으로 커지기 시작하였다. 1995~2001년 기간에는 사적이전소득 합산 후 시장소득 지니와 총소득 지니와의 차이가 0.001~0.003p에 불과할 정도로 매우 작았다. 2002년에는 0.04p로 확대되었고 2003년부터는 0.015~0.020p로 대폭 확대되었다. 이는 최근에 소득격차가 확대되었을 뿐만 아니라 빈곤문제도 심각해지면서 이전지출을 통한 소득재분배 정책이 확대된 것과 관계가 깊다.

이에 따라 공적연금과 기타사회보장수혜 등 공적이전소득에 의한 소득재분배 효과는 1990년대 중반에는 거의 효과가 0에 가까웠으나 최근에는 2%를 초과할 정도로 빠르게 확대되었다.

[그림 III-10] 이전지출의 소득재분배 효과(사적이전소득 효과 제외)

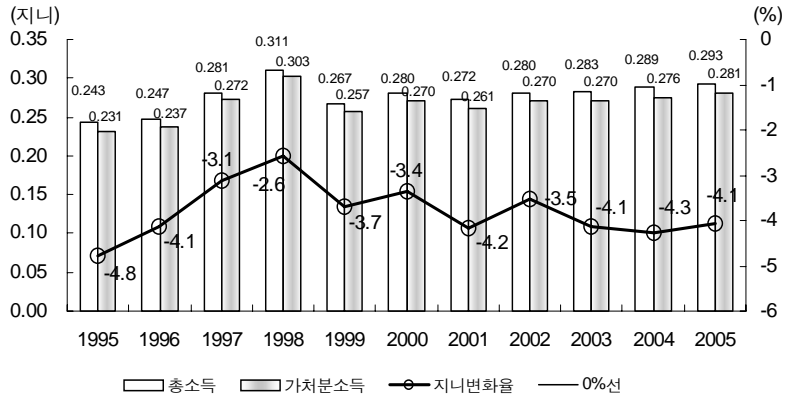


주: 상기의 지니누적 변화율은 시장소득지니 대비 총소득지니의 변화율을 나타냄. 단, 사적이전소득에 의한 지니계수 변화는 제외함.

#### 다. 직접세 및 사회보장기여금

소득세, 재산세, 각종 연금각출금과 건강보험료를 비롯한 각종 사회보험료 등에 의한 소득재분배 효과는 1990년대 중반에 약 4~5%p 수준이었다가 경제위기 즈음에 2.6~3.1%p 수준으로 감소하였으며, 이후 그 효과가 조금 회복되어 2000년대에는 4% 수준을 유지하고 있다. 이 단계에서는 여러 항목에 의해 소득재분배 효과가 나타나고 있지만 양적으로는 소득세에 의한 소득재분배 효과가 거의 대부분을 차지하고 있다. 소득세의 경우 세수규모와 비중이 함께 증가한다면 정(+)의 소득재분배 효과가 좀 더 크게 확대될 것으로 보이지만 소득공제의 확대 및 소득세율의 인하 등으로 인해 소득세에 의한 소득재분배 효과는 별로 확대되지 않고 있다. 바로 이런 점이 총소득과 가처분소득 사이 단계에서의 소득재분배 효과가 4%p 수준에서 안정화되고 있는 이유인 것으로 보인다.

[그림 III-11] 직접세와 사회보장기여금의 소득재분배 효과



주: 상기의 지니 누적변화율은 시장소득지니 대비(가처분소득지니-총소득지니)의 변화율을 나타냄.

### 라. 소비세

본 연구에서는 부가가치세, 특별소비세, 교통세, 주세, 담배소비세의 다섯 가지 소비세(교육세는 본세에 포함)의 경우에는 가처분소득에서 세후소득단계에 이르는 과정에서 순서를 어떻게 설정하느냐에 따라 각각의 소득재분배 효과가 조금씩 차이가 있다. 이는 소비세 자체의 본질적인 문제라기보다는 세부담의 차감순서를 달리함에 따라 나타나는 수학적 오차에 의한 것이다. 따라서 소비세 개별세목에 대해서는 가상적으로 가처분소득에서 변갈아가며 세목 하나의 세부담을 차감한 경우의 지니계수를 비교하여 시장소득지니를 분모로 하여 지니계수 변화율 증분을 추정하였다.

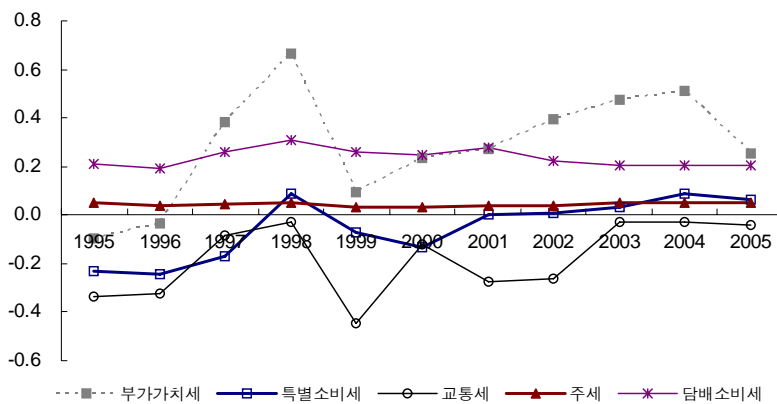
앞에서 보았듯이 담배소비세와 주세가 가장 세부담의 역진성이 높았다. 반면에 부가가치세의 경우에는 세부담이 비례적인 모습에 가까운 매우 미약한 역진성을 띠었다. 그런데 세목별 소득재분배 효과를 보면 부가가치세가 가장 부(-)의 효과가 큰 것으로 나타

났다. 세금 1원당 부(-)의 소득재분배 효과는 담배소비세와 주세가 압도적으로 크지만 세부담 규모가 작기 때문에 총체적으로 지니계수를 상승시키는 변화량은 작게 나타났다. 반면에 부가가치세의 경우에는 세부담이 거의 비례적인 모습에 가깝기 때문에 세금 1원당 부(-)의 효과는 매우 작지만 세부담의 절대규모가 매우 크기 때문에 양자를 곱한 경우의 총체적인 효과는 매우 크게 나타났다.

특별소비세와 교통세의 경우에는 1990년대 중반까지만 해도 정(+ )의 소득재분배 효과를 나타내었으나 최근에는 그 효과가 거의 없어졌거나 매우 미약하게 부(-)의 효과를 나타내는 방향으로 세부담 분포의 구조가 변화하였다.

[그림 III-12] 소비세의 세목별 소득재분배 효과

(단위: %)



주: 시장소득지니계수를 분모로 하여 (가치분소득지니-각 소비세후 지니)의 변화율을 추정함.

마. 단계별 효과

시장소득에서 각종 이전소득을 합산하고 소득세, 재산세, 건강보험료 등의 직접세와 각종 소비세를 순차적으로 차감하여 총소득,

가처분소득, 세후소득에 이르기까지의 소득분포 구성의 변화는 소득계층별로 매우 이질적·비대칭적으로 나타나고 있다. 이 과정을 하나의 표로 묶어 보면 다음 제V장의 <표 V-1>(2005년 기준)을 얻을 수 있다. <표 V-1>에서 보듯이 우리나라의 가구당 시장소득 평균은 2005년 현재 3,693.1만원이고, 여기에 이전소득을 합산하여 총소득 3,980.1만원이 도출되며, 각종 세금을 차감하여 가처분소득과 세후소득이 각각 3,681.6만원과 3,483.9만원이 도출된다.

소득계층별로 시장소득과 세후소득을 비교해보면 1~3분위에서 시장소득이 세후소득보다 많아 외부로부터 지원받은 이전소득이 각종 세 부담보다 더 큰 것을 알 수 있다. 반면에 4~10분위에서는 후자가 전자보다 더 크며, 금액차이의 절대액도 고소득층으로 갈수록 누적적으로 커지는 분포 구조를 가지고 있다. 이로부터 이전소득 및 조세가 총체적으로 정(+ )의 소득재분배 효과를 나타냄을 알 수 있다.

## IV. 사회분야 지출(현물급여)

본장에서는 사회분야 지출을 종류별로 구분하고 각 제도의 (현물)급여 기준을 분석하여 소득계층별 분포구조와 소득재분배 효과를 추정한다.

### 1. 공적연금

#### 가. 구조

우리나라의 사회분야 지출은 크게 4대 사회보험과 기초생활보장제도 등 공적부조 및 기타 취약계층 지원 정책으로 구성되어 있다 (<표 IV-1> 참조). 본 보고서에서는 이 중 사회보험에서는 공적연금과 국민건강보험, 공적부조에서는 기초생활보장제도를 분석대상으로 하였다. 결과적으로 규모가 큰 주요한 사회분야 지출은 모두 포함하고 있다.

공적연금은 다시 국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금 등 4대 공적연금으로 구성되어 있다. 이 중 국민연금이 가입대상 및 기금 운영 측면에서는 가장 크나, 제도 운영 기간이 짧아서 아직 본격적으로 급여지급이 개시되지 않고 있다는 것은 주지의 사실이다. 이는 <표 IV-1>에서도 건강보험이나 공적연금 중에서도 공무원연금보다 지출규모가 아직 작다는 사실에서도 나타나 있다.

<표 IV-1> 복지재정지출 구성 및 규모

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
복지지출 합계 <sup>1)</sup>	220,851 (4.87)	290,083 (6.45)	340,651 (7.06)	317,865 (6.09)	362,381 (6.65)	395,643 (6.65)	427,667 (6.70)
통합재정기준 복지지출합계 <sup>2)</sup>	153,607 (3.39)	213,323 (4.75)	259,783 (5.38)	227,226 (4.35)	249,511 (4.58)	275,021 (4.62)	298,339 (4.67)
공적연금	71,687 (1.58)	110,034 (2.45)	144,706 (3.00)	105,815 (2.03)	101,784 (1.87)	111,114 (1.87)	122,835 (1.92)
- 국민연금	26,523	40,857	46,959	21,175	18,868	24,146	28,498
- 공무원연금	28,076	50,698	73,154	62,260	57,488	60,023	64,672
- 사회연금	7,515	8,528	14,464	11,787	12,541	13,864	15,188
- 군인연금	9,573	9,951	10,129	10,593	12,887	13,081	14,477
건강보험	77,951 (1.72)	87,876 (1.95)	96,101 (1.99)	106,735 (2.04)	141,075 (2.59)	147,984 (2.49)	159,723 (2.50)
- 국고지원	10,703	11,116	15,233	16,096	28,205	27,362	30,395
고용보험	8,888 (0.20)	25,714 (0.57)	25,838 (0.54)	20,053 (0.38)	17,985 (0.33)	21,540 (0.36)	21,022 (0.33)
산재보험	16,482 (0.36)	18,083 (0.40)	15,000 (0.31)	16,502 (0.32)	19,716 (0.36)	25,607 (0.43)	26,510 (0.42)
기타 사회복지 지출 <sup>3)</sup>	45,847 (1.01)	48,376 (1.08)	59,006 (1.22)	68,760 (1.32)	81,821 (1.50)	89,398 (1.50)	97,577 (1.53)
- 기초생보	9,134	11,211	19,451	24,090	32,696	34,438	35,838
- 취약계층	4,868	4,966	5,629	7,348	8,547	913	11,253
- 국가보훈	10,037	10,554	10,800	12,464	14,220	16,104	18,914
- 보건의료	2,271	2,270	2,319	2,360	2,867	3,307	4,045
- 기타	19,537	19,375	20,807	22,498	23,491	25,636	27,527

주: 1) 건강보험 총지출 포함, ( ) 안은 GDP대비 규모

2) 건강보험 지출 중 국고지원만 포함

3) 기타사회복지지출은 중앙정부 지원분만 포함(지방비 불포함)

자료: 한국조세연구원, 『복지재정지출 여건 변화와 전망』, 2004에서 재인용

#### 나. 공적연금 기여금 및 급여분포의 추정

(도시)가계조사자료에 공적연금의 기여금과 급여가 각각 가구별 총액으로 기재되어 있으므로 별도의 절차를 거쳐 연금기여금 및 급여를 추정할 필요 없이 관측된 수치를 그대로 이용하여 공적연금의 재분배 효과를 분석하면 된다. 부연하자면, 가계조사자료에서는 연금기여금 납입 또는 급여 수령이 관측될 때 당해 연금이 국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금 등 4대 공적연금 중 어느 것에 해당되는지, 또한 그 중 몇 개의 합으로 나타난 결과인지 판별할 수 있는 정보가 없다. 마찬가지로 기여금이나 급여의 총액만 관측되므로 가구 구성원 중 누가 얼마나 납입 또는 수령하는지 구분할 수 없다. 즉, 개별 연금에 관한 분석이나 개인 단위의 분석은 불가능하다. 그러나 공적연금에 관한 한, 본 보고서에서 수행하고자 하는 가구 단위의 재분배 효과 분석에 필요한 정보가 모두 있으므로 자료로 인한 분석의 제약은 사실상 없다.

여기서 한 가지 독자의 주의를 환기하고 싶은 사항은, 연금의 재분배 효과에 관한 논의는 일반적으로 개인별로 근로생애에 걸친 기여금과 은퇴 후의 급여액 흐름을 비교하여 분석하므로, 본 보고서에서 논의하는 재분배와 개념이 상당히 다르다는 사실이다. 전자의 분석은 개인의 세대(cohort) 내 수평적·수직적 재분배 효과를 다루거나, 또는 세대 간의 재분배 효과를 논하는 것이다. 따라서 연금제도로 인하여 개인의 생애 전반에 걸쳐 발생하는 득과 실을 산정하여 세대 내, 또는 세대 간 다른 개인의 득실과 비교하는 것이다. 이에 반해 본 보고서의 분석에서는 하나의 동일 시점, 즉 횡단면에서 한 가구가 부담하는 연금기여금과 급여 수령액의 순계가 다른 가구에 비하여 어떻게 다른지에 초점을 두고 있다는 사실에 유의하여야 한다.

## 2. 건강보험

### 가. 구조

건강보험은 사회보장 분야 중 공적연금과 함께 지출 규모가 가장 큰 공공사업이다. 1989년 7월 1일부터 전국민을 대상으로 국민 의료보험이 실시되었다. 당초에는 보험료 부담과 급여의 형평을 기하기 위하여 소득의 형태·소득과액의 용이성·의료이용 정도 등이 유사한 집단별로 보험자(조합, 공단)를 구성하고 각 보험자별 독립채산방식에 의하여 자치운영하도록 하였다. 그러나 관리운영의 효율화와 보험료 부담의 형평을 제고하기 위하여 1998년 10월에 지역의료보험과 공무원·교직원의료보험을 통합하였으며, 2000년 7월에 1차 통합체인 국민의료보험관리공단과 직장의료보험을 통합함으로써 의료보험은 단일조직으로 완전 통합됨과 동시에 국민건강보험으로 출범하였다.

우리나라의 건강보험은 사회보험방식에 의하여 재원을 조달함을 원칙으로 하고 있다. 보험료 부과체계에 있어 임금근로자를 대상으로 하는 공·교가입자와 직장가입자의 경우에는 소득비례정률제가 적용되고 있다. 지역보험의 경우에는 농·어민과 도시 자영자 등 대상범위가 광범위하고 소득의 형태가 다양하며, 정확한 소득과액에 어려움이 있어 소득비례정률제 대신 등급별정액제(소득, 재산 등에 따른 등급)를 실시하고 있다.

임금근로자의 경우에는 보수총액에 대하여 2001년 1월부터 3.4%로 일원화하여 근로자와 사용자가 각각 50%씩 부담하였으며, 이후 보험료율이 지속적으로 인상되어 2006년 현재 4.48%에 이르고 있다. 자영자 등의 지역보험에 대하여는 보험료 부담을 경감시켜 주기 위하여 지역보험 지출의 일부에 대하여 국고와 담배부담금의 형태로 지원하고 있다.

보험급여의 수준은 피보험자의 보험료 부담능력, 보험재정 상태 등을 감안하여 보험료 부담수준과 균형을 이루는 수준에서 결정되어야 할 것이다. 건강보험의 급여형태는 의료비의 상환제도인 현금급여와 의료 그 자체를 보장하는 현물급여 두 가지 형태가 있으며, 우리나라는 현물급여를 원칙으로 하고 있다. 또한 과도한 진료를 지양한다는 취지에서 원칙적으로 진료비 전액을 지급하지 않고 일정 부분을 본인부담금으로 지불하도록 하고 있다.

<표 IV-2> 건강보험의 적용인구와 급여 추이

(단위: 천명, 백만원)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
연도말 적용인구	44,016	44,603	44,925	44,472	45,184	45,896
총진료비	5,977,453	7,423,716	8,572,725	9,703,911	11,521,631	12,912,221
총급여비	3,835,296	4,821,387	5,550,221	6,408,004	7,652,875	8,789,329
	2001	2002	2003	2004	2005	
연도말 적용인구	46,379	46,659	47,103	47,372	47,392	
총진료비	17,843,327	18,831,672	20,741,997	22,506,038	24,861,515	
총급여비	12,940,603	13,424,536	14,755,199	16,130,488	17,988,570	

자료: 국민건강보험공단, 『국민건강보험 통계연보』, 각 연도.

## 나. 건강보험 혜택의 추정

### 1) 가계의 부담 추정

건강보험의 재원은 기여금(보험료)과 일반회계 국고지원, 그리고 최근에는 담배부담금으로 구성된다.

이 중 우선 가계가 부담하는 기여금은 연금의 경우와 마찬가지로 가구에서 부담한 총보험료만 관측되므로 이를 사용할 수 있다.

#### IV. 사회분야 지출(현물급여) 65

즉, 연금과 마찬가지로 (도시)가계조사자료에 수록된 정보로는 엄밀한 의미에서 직장 및 지역 건강보험 가입자를 정확히 구분할 수 없다. 직장 또는 지역보험가입 여부에 대한 관별이 불가능하지만 만약 가능하더라도 보험료 산정 기준이 되는 월 보수나 재산 및 자동차 등의 정보가 없기 때문에 개인 단위로 보험료를 추정하는 것은 불가능하다.

그럼에도 불구하고 건강보험의 재분배 효과를 가늠하기 위해서는 불완전하나마 직장보험과 지역보험을 구분할 필요가 있다. 직장보험의 경우 사용자(고용주)가 부담하는 50%의 기여금 및 지역보험의 경우 국고지원 등 정부의 일반회계에서 지출되는 지원금을 재분배 효과 산정에 포함시킬 필요가 있기 때문이다. 물론 이렇게 고용주의 기여금 부담분과 정부의 지원금을 포함하는 경우 재분배 효과의 산정이 복잡해지기는 하나, 이를 포함하지 않을 경우에는 가구에서 받는 건강보험의 수혜가 평균적으로 가구 부담분(보험료)의 2배가 된다. 따라서 이때 순수한 재분배 효과 이외에도 상당한 규모의 소득 효과가 같이 발생하여 분석 결과의 해석을 어렵게 만든다.

이때 직장보험 가입 여부가 관측 가능하다면 고용주가 부담한 50%의 기여금을 가계의 소득으로 간주하고 아울러 이를 가구가 부담한 총보험료에 포함하면, 궁극적으로는 (도시)가계조사자료에서 관측된 보험료의 2배를 가구의 실질적인 건강보험 부담으로 간주할 수 있다. 그러나 지역보험의 경우에는 같은 논리를 적용할 수 없으므로 직장보험과 지역보험을 망라하여 이와 같은 방법으로 모든 가구의 실질적인 건강보험 비용 부담을 추정할 수 없다. 지역보험에 대한 지원금의 재원이 정부 일반회계와 담배부담금이므로 이를 지역보험 가입 가구뿐 아니라 모든 가구가 같이 부담하기 때문이다. 따라서 건강보험 비용의 부담을 추정하기 위해서 직장보험과 지역보험 가입 여부를 구분할 필요가 있다.

본 보고서에서는 다음과 같은 방법을 사용하여 직장보험과 지역보험 가입을 구분하기로 한다. 우선 보험료가 관측되지 않는 가구는 타 가구의 부양 대상 등으로 간주하여 건강보험 적용 대상일 수는 있으나 직장보험과 지역보험 어디에도 직접 가입하지 않은 것으로 보기로 한다. 따라서 이러한 가구는 건강보험 비용을 부담하지 않는 것으로 한다. 이와 달리 보험료가 관측되는 가구는 직장보험이나 지역보험 중 어느 하나, 또는 가구원의 소득원에 따라서는 두 군데 모두 가입된 것이다.

이와 같이 보험료가 관측되는 가구의 경우, 2002년 이전 자료에서는 가구주가 자영업자인 경우 소득이 기재되지 않았다. 따라서 2002년 이전 자료 중 소득이 기재된 가구는 가구 구성원 중 최소한 가구주 1인은 직장보험에 가입한 것으로 볼 수 있으며, 본 보고서에서는 편의상 이러한 가구의 보험료는 전액 직장보험에 납입한 것으로 간주하기로 한다<sup>8)</sup>. 2003년 이후 (도시)가계조사자료에서도 가구주가 자영업자나 무직자가 아니면서 가구의 보험료가 관측되면 직장보험으로 간주하기로 한다.

이렇게 직장보험 가입 가구를 일차적으로 구분해내더라도 나머지 가구를 모두 지역보험 가입 가구로 간주할 수 없다. 그보다는, 잔여 가구에서 가구주 이외의 가구 구성원 중 근로소득이 있는 경우에 동 구성원이 직장보험에 가입한 것으로 간주하여 가구의 보험료도 역시 직장보험에 납입된 것으로 처리하기로 한다. 최종적으로 남은 가구들은 모두 보험료가 관측되는 한 지역보험 가입 가구로 간주한다.

---

8) 이의 예외로는 여러 가지 사례가 있을 수 있다. 가구주 이외의 가구 구성원이 지역보험에 가입된 경우, 가구주가 연중 임금근로와 자영업 간에 직업과 함께 소득원이 바뀌는 경우, 또는 가구주가 근로소득이 있더라도 일용직이라 직장보험에 가입되지 않는 경우 등이 있을 수 있다. 그러나 이러한 보다 세세한 고려까지 분석에 반영하는 것은 자료의 성격상 무리라고 판단된다.

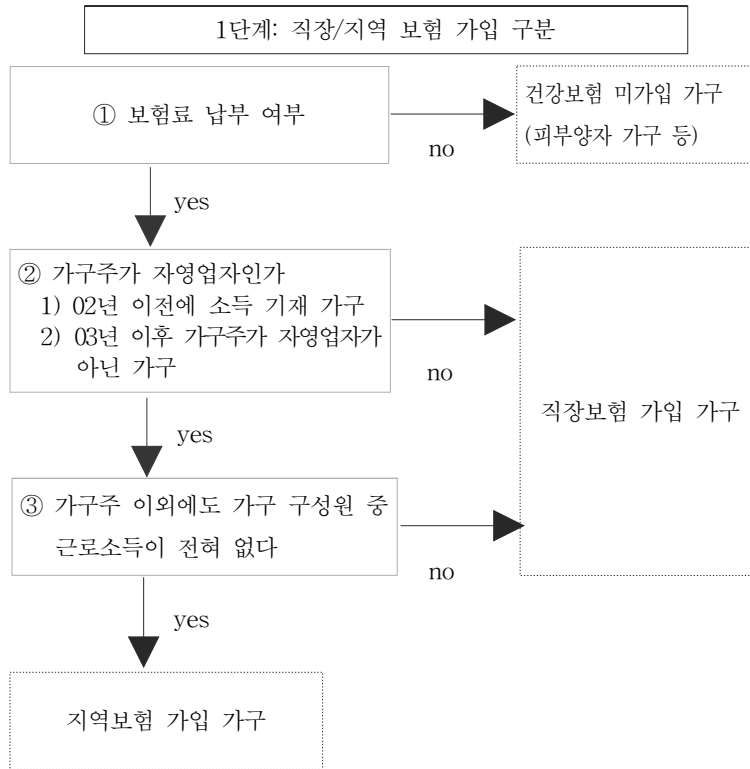
#### IV. 사회분야 지출(현물급여) 67

일단 이렇게 표본가구를 직장보험과 지역보험 가입 가구로 구분했으므로 이제 각 가구별 비용 부담 추정을 생각하기로 한다<sup>9)</sup>. 먼저 직장보험의 경우에는 상술한 바와 같이 관측된 보험료의 2배를 가구의 실질 보험료라고 간주한다. 이때 가구의 세후소득도 사용자 기여분을 감안하여 관측된 보험료만큼 상향 조정해주어야 한다는 사실에 유의해야 한다.

직장보험의 경우와 달리 지역보험의 경우에 정부의 지원을 지역보험 가입 가구뿐만 아니라 모든 가구가 부담하는 것이므로 그 비용을 전 가구에 나누어 주어야 하는 문제가 있다. 이때 편의상 지원금 총액은 지역보험 가구에서 관측된 보험료의 총계와 동일하다고 가정한다<sup>10)</sup>. 지역보험 지원금 총액을 모든 가구에 나누어서 가구당 부담액을 추정하여야 하는데, 각 가구의 일반회계 기여도와 담배 소비량을 정확하게 알 수 없으므로 구체적으로 산정할 수는 없다. 그 대신 강구할 수 있는 방법 중 비교적 단순한 방법으로는 각 가구별 조세부담이나 소비에 비례하여 나누는 방법 등이 있을 수 있다. 본 보고서에서는 편의상 각 가구별 조세부담에 비례하여 지역보험 지원금의 부담을 산정하기로 한다. 물론 이 경우에도 모든 해당 가구의 세후소득을 직장보험료의 경우와 마찬가지로 그만큼 상향조정해주어야 한다<sup>11)</sup>.

9) 보험료를 부담하지 않는 가구도 있으나, 이들 가구가 지역보험 또는 직장보험의 적용대상인가 판별하는 것은 본 보고서의 재분배 효과분석에서는 의미가 없다.

10) 국고지원(담배부담금)은 원칙적으로 지역보험 지출의 50%를 충당하도록 되어 있으나, 실제 국고지원 수준은 이에 상당히 미달되었다. 이로 인한 누적적자 해소는 크게 두 가지 조치를 통해 이루어졌다. ① 건강보험 통합과 함께 직장·지역 건강보험료를 인상을 통해 일부 해소되었으며, 따라서 이전에 국고지원으로 이루어져야 했을 재원부담의 일부가 나중에 직장 및 지역 가입자에게 전가되었다고 볼 수 있다. ② 의료대란 이후 건강보험 장기재정 안정화, 즉 누적적자 해소를 위하여 국고지원 수준은 지역보험의 50%를 상회하였다. 이는 의료대란 이전의 국고지원 부족분을 의료대란 이후의 국고지원으로 메웠다고 해석할 수도 있으나, 재분배 효과 분석을 위한 조세 부담 귀착 산정에서 intertemporal 요인은 물론, 경우에 따라서는 세대 간 전가 문제가 있다.



2단계: 가계의 보험료 부담 산정

1. 직장보험 가입 가구
  - 1) 보험료 부담 = 관측된 보험료 × 2(사용자 부담분 반영)
  - 2) 세후 소득에 (+ 관측 보험료) 만큼 상향조정
2. 지역보험 가구의 부담 : 관측된 보험료
3. 미가입 가구의 부담 : 없음

11) 아래에서 다루는 기초생활보장제도의 경우 조세를 통하여 충당되는 재원을 가구의 부담으로 산정하지 않는다. 따라서 지역건강보험의 경우에 만 조세로 충당되는 비용을 가구에 귀착시키는 것은 분석 방법론의 일관성을 훼손한다.

## 2) 건강보험 혜택의 추정

건강보험은 보험자(건강보험공단)가 서비스 수요자(개인)가 아니라 서비스 제공자(병원, 약국 등)에게 비용을 직접 정산하는 방식을 취하고 있으므로 개인·가구의 견지에서는 현금급여라기보다는 현물급여의 성격을 지닌다. 즉, 건강보험은 모든 지출에 대해 수요자가 비용의 일부를 부담토록 하고 있다. 따라서 건강보험 현물급여가 발생할 때에는 반드시 가구에서 본인부담금 지출이 의료비 지출로 관측된다. 그러므로 (도시)가계조사자료에서 의료비 지출이 관측되는 경우, 이에 근거하여 건강보험 현물급여 규모를 추정할 수 있다<sup>12)</sup>. 이를 위하여 아래 제시하는 세 가지 대안을 고려할 수 있다.

## ① 제1안: 연도별 평균 본인부담률을 이용하는 방안

『국민건강보험통계연보』로부터 매년 (전연령·성별) 평균 본인부담률을 구할 수 있다(<표 IV-3> 참조). 가구별로 관측된 의료비 지출을 본인부담금으로 간주하여 이를 당해연도의 평균 본인부담률로 나누면, 각 가구별로 총진료비를 산정할 수 있다. 이는 본인부담금과 건강보험 급여의 합이다. 그러므로 여기서 본인부담금(가계조사자료에서 관측되는 가구별 의료비)을 차감하여 가구별 건강보험 급여비를 추정할 수 있다. 예를 들어 (도시)가계조사자료에서 1995년도에 가구  $h$ 에서 의료비 지출  $c_{1995,h}$ 가 관측되었다고 하면, 당해연도의 건강보험 평균 본인부담률이 <표 IV-3>에서 35.8%이므로 총진료비는  $\frac{c_{1995,h}}{0.358}$  이 되며, 이 중 건강보험 급여비와 본인부담금은 각각  $b_{1995,h} \equiv \frac{c_{1995,h}}{0.358} - c_{1995,h} = \left( \frac{1}{0.358} - 1 \right) c_{1995,h} \approx 1.79 c_{1995,h}$  와  $c_{1995,h}$ 가 된다.

12) 가구의 의료비 지출 중에는 건강보험이 적용되지 않는 의료비용도 일부 있으나 선형적으로 이는 비중이 작을 것으로 생각되므로 편의상 이를 무시한다.

&lt;표 IV-3&gt; 건강보험의 연도별 평균 본인부담률

연도	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
평균 본인 부담률(%)	35.8	35.1	35.3	34.0	33.6	31.9	27.5	28.7	28.9	28.3	27.6

주: 본인부담률은 건강보험 진료대상이 되는 진료비용 중 건강보험 급여비를 제외하고 개인이 부담한 금액의 비중으로, 총의료비 중 개인이 부담한 비용의 비중과는 다르다는 사실에 유의  
 자료: 국민건강보험공단, 『국민건강보험통계연보』, 각 연도.

이때 가구의 의료비  $c_{ih}$ 에는 일반적으로 건강보험 진료대상이 아닌 비용도 포함되므로 우리가 1차로 추정한  $b_{ih}$ 는 과대 추정되었을 가능성이 크므로 규모를 조정해주어야 한다. 이를 위해서 아래 <표 IV-4>에 제시된 건강보험의 연도별 적용인구 1인당 평균 진료비를 이용하기로 한다. 예를 들어 t연도의 (도시)가계조사자료의 총가구 수를  $H_t$ 라 하고 (도시)가계조사자료에 나타난 총인구를  $N_t$ 라고 하자. 그렇다면 예를 들어 1995년에는 『국민건강보험계연보』상의 1인당 평균 급여비를 이용하여 동 인구에 대한 급여비의 총액의 기대치를  $\hat{B}_{1995} = 87134.32 \times N_{1995}$ 라고 계산할 수 있다. 위에서 추정한 가구별 급여비의 총계를  $B_{1995} = \sum_{h=1}^{H_{1995}} b_{1995, h}$ 라고 표기한다면, 각 가구의 추정급여비를  $\hat{B}_{1995}/B_{1995}$ 의 비율로 조정해주면 『국민건강보험통계연보』에 수록된 당해연도의 실제 급여비 수준에 맞출 수 있다. 즉, 1995년의 가구 h의 건강보험 급여비는  $\frac{\hat{B}_{1995}}{B_{1995}} b_{1995, h}$ 로 최종 추정치를 구할 수 있다.

&lt;표 IV-4&gt; 건강보험의 연도별 적용인구 1인당 평균 급여비

연도	1995	1996	1997	1998	1999	2000
건강보험 1인당 평균급여비(원)	87,134.32	108,094.81	123,543.95	144,090.35	169,371.53	191,506.38
연도	2001	2002	2003	2004	2005	
건강보험 1인당 평균급여비(원)	279,017.62	287,712.96	313,255.33	340,506.85	379,569.35	

자료: 국민건강보험공단, 『국민건강보험통계연보』, 각 연도로부터 산출

## ② 제2안

성, 연령, 소득, 주거 환경 등 여러 가지 변수에 따라 보건·의료 서비스의 소비량이 달라진다. 그러나 제1안에서 시도한 건강보험 급여비 추정 과정에는 이러한 요인들이 감안되지 않은 한계가 있다. 제2안과 아래의 제3안에서는 도시가계자료에 수록된 정보 중 관측 가능한 성, 연령 등 인구 특성을 반영해보기로 한다.

제2안에서는 『국민건강보험통계연보』로부터 성별, 연령별 평균 급여비를 산정하여 이를 (도시)가계조사자료에서 관측되는 가구 구성원의 성과 연령에 따라 바로 합산하는 방법을 취하기로 한다. 이 경우 성별, 연령별로 세분화된 정보를 반영할 수 있다는 이점이 있으나, (도시)가계조사자료에서 가구별로 관측되는 의료비 지출이라는 정보를 활용하지 못하는 단점이 있다.

예를 들어 1996년에 특정 가구 h에서 7세의 남아, 35세의 여성, 39세의 남성, 68세의 여성이 관측되었다고 하면, 이들의 평균 진료비의 합은 가구 구성원별 기대 급여비의 총계, 즉,  $\tilde{b}_{1996, h} = 79,539.33 + 90,666.56 + 83,158.27 + 263,920.05 = 517,284.21$  원으로 이 가구가 건강보험으로부터 받은 총급여비 수혜액을 추정할 수 있다<sup>13)</sup>.

13) 건강보험 미가입 가구도 타 가구의 부양자면 급여비가 발생할 수 있다.

<표 IV-5> 연도별 국민건강보험의 남성 적용인구 1인당 연령별 평균 급여비  
(단위: 원)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
0세	203,546.32	251,581.29	275,534.80	312,642.12	355,850.75	401,272.47
1~4	103,712.61	134,519.62	156,582.86	172,237.18	206,688.98	251,507.97
5~9	65,624.91	79,539.33	97,924.47	103,532.78	119,233.10	139,829.45
10~14	40,090.48	49,928.53	58,523.53	63,056.18	70,738.16	78,551.84
15~19	42,865.67	54,445.60	60,668.55	69,159.83	75,552.25	77,366.44
20~24	44,314.77	52,412.33	58,098.91	64,477.45	68,463.10	64,948.40
25~29	48,286.03	58,546.23	64,038.41	71,982.12	81,860.94	88,843.36
30~34	62,369.88	71,366.91	79,261.61	85,480.16	100,113.38	108,299.87
35~39	66,929.79	83,158.27	92,279.54	104,756.96	122,287.72	133,289.06
40~44	80,935.71	99,113.01	109,680.27	121,797.62	142,592.06	154,459.39
45~49	105,088.98	128,291.66	139,842.95	156,427.94	180,327.77	191,476.70
50~54	146,847.37	168,074.76	187,384.73	201,420.88	236,774.96	255,529.39
55~59	172,580.71	210,987.17	234,548.15	279,485.30	327,272.73	355,959.72
60~64	196,005.40	246,552.78	285,164.89	330,100.75	397,706.18	439,941.68
65~69	240,703.95	295,621.02	336,628.21	394,779.86	475,652.14	516,567.34
70~74	246,418.90	320,655.82	381,681.26	442,278.75	556,027.01	621,916.51
75세이상	198,447.66	262,840.96	325,991.06	402,458.45	525,163.32	587,525.10
	2001	2002	2003	2004	2005	
0세	718,781.49	612,773.03	621,243.61	649,918.28	711,583.29	
1~4	429,247.45	392,631.05	389,063.25	407,962.94	445,952.67	
5~9	224,444.61	214,535.79	213,835.95	221,238.66	239,267.53	
10~14	124,427.60	132,200.78	131,662.12	135,884.89	145,852.44	
15~19	112,591.93	123,109.16	128,634.13	135,445.21	142,848.28	
20~24	87,992.81	91,994.14	100,283.16	116,230.22	128,371.80	
25~29	123,467.32	124,917.31	134,006.19	139,202.71	148,232.44	
30~34	147,495.02	149,695.95	160,629.60	168,232.16	182,473.66	
35~39	180,535.93	184,422.58	189,479.68	203,063.75	217,791.45	
40~44	209,771.03	218,515.39	239,594.74	253,585.80	275,728.21	
45~49	258,745.38	275,525.27	296,023.56	320,219.89	346,968.01	
50~54	353,145.02	365,913.94	410,263.08	434,293.55	466,136.32	
55~59	472,893.95	494,228.58	521,598.32	572,600.53	629,955.00	
60~64	578,575.90	597,182.06	695,191.67	769,242.08	856,616.06	
65~69	700,595.28	766,684.58	866,959.19	958,840.03	1,081,803.61	
70~74	824,250.15	880,301.32	1,008,123.74	1,098,266.13	1,212,550.49	
75세이상	758,298.99	863,895.57	1,007,808.27	1,150,961.01	1,331,521.09	

자료: 국민건강보험공단, 『국민건강보험통계연보』, 각 연도.

IV. 사회분야 지출(현물급여) 73

<표 IV-6> 연도별 건강보험의 여성 적용인구 1인당 연령별 평균 급여비  
(단위: 원)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
0세	155,332.40	195,635.40	21,594.42	252,148.90	284,548.45	331,533.10
1~4	88,879.51	114,498.48	135,107.58	149,388.58	181,726.82	222,802.99
5~9	56,034.82	68,315.55	85,538.94	91,539.73	106,347.62	127,540.44
10~14	29,808.60	37,671.71	45,078.77	49,287.69	56,923.63	66,174.50
15~19	28,700.63	36,545.90	41,784.48	49,437.67	57,305.96	64,998.69
20~24	59,443.56	69,777.55	76,034.31	83,235.13	91,501.30	99,069.13
25~29	95,536.25	114,131.13	127,866.49	143,579.12	159,615.61	177,339.62
30~34	85,856.22	97,823.39	110,759.96	121,295.92	143,372.13	166,173.82
35~39	71,548.67	90,666.56	103,843.62	117,251.53	138,712.09	158,400.51
40~44	82,520.82	101,949.06	114,628.71	125,755.16	150,114.92	170,261.77
45~49	111,762.73	135,346.59	150,558.27	166,448.41	193,603.56	214,269.80
50~54	149,539.64	175,139.51	199,075.65	214,947.89	254,348.02	286,918.63
55~59	161,415.38	198,595.55	225,752.96	270,241.69	324,819.72	372,682.59
60~64	178,475.50	227,701.62	267,422.74	313,396.10	382,113.73	439,823.40
65~69	198,970.18	252,754.78	296,214.07	354,529.92	439,857.32	505,081.36
70~74	196,881.02	263,920.05	319,932.51	381,139.89	482,872.88	558,717.51
75세이상	140,054.05	189,424.60	230,562.74	293,604.52	386,221.54	445,553.83
	2001	2002	2003	2004	2005	
0세	592,393.36	506,326.19	503,083.05	529,199.98	590,470.93	
1~4	386,007.49	351,845.77	345,730.95	363,574.15	396,230.81	
5~9	206,626.18	193,944.09	192,381.23	199,162.07	214,199.16	
10~14	105,716.91	107,213.21	107,134.98	109,088.01	117,423.77	
15~19	101,525.30	106,398.54	111,013.66	115,686.70	123,951.41	
20~24	143,979.79	141,969.38	148,582.65	162,119.15	177,219.37	
25~29	237,296.91	224,311.24	240,433.71	240,275.86	261,380.71	
30~34	227,222.57	224,867.77	241,114.81	255,187.29	285,362.65	
35~39	227,876.10	222,681.99	226,090.35	240,603.44	261,203.55	
40~44	247,473.52	255,798.30	278,405.55	293,266.09	318,834.20	
45~49	313,361.81	327,408.80	345,649.54	367,851.06	404,727.19	
50~54	442,170.90	448,984.12	483,749.90	505,964.25	538,753.45	
55~59	546,235.81	565,666.35	592,245.08	632,731.58	689,284.62	
60~64	626,951.01	641,968.50	732,619.62	803,389.08	898,794.43	
65~69	749,909.26	829,193.02	922,858.02	1,003,744.97	1,135,754.32	
70~74	804,546.59	887,117.86	1,005,725.11	1,101,749.52	1,228,471.57	
75세이상	630,212.88	714,340.70	834,740.64	947,120.39	1,100,519.75	

자료: 국민건강보험공단, 『국민건강보험통계연보』, 각 연도.

## ③ 제3안

제2안에서는 도시가계에 수록된 의료비 지출 여부만 사용하였으나, 그럴 경우 구성원의 성별, 연령별 구성이 동일한 가구라면 의료비 지출이 동일하게 되는 제약이 있다. 제3안에서는 제2안의 방법에 추가하여 가구별 의료비 지출의 규모를 반영해보기로 한다. 가장 단순한 조정 방법으로, 제2안에서 추정한 가구별 건강보험 급여비를 각 가구에서 관측되는 의료비 지출의 크기에 따라 조정해 주는 방법을 생각할 수 있다. 즉, t연도에 가구 h에서 관측되는 의료비 지출을  $c_{th}$ 라고 하자. 이때 가구의 의료비 지출의 상대적 크기를 가중치로 하여 전 가구의 총추정 급여비를 각 가구에 배분하면 가구 h의 최종 급여비 추정치는  $\tilde{b}_{th} = \frac{c_{th}}{C_t} \sum_{k=1}^{H_t} \tilde{b}_{tk}$ 가 된다 (이때  $C_t \equiv \sum_{k=1}^{H_t} c_{tk}$ ). 이때 특수한 경우로 제2안과는 달리 의료비 지출이 없는 가구는 건강보험 급여를 받지 않은 것으로 된다. 이는 상식적인 해석과 부합되는 결과이다.

## 건강보험의 가구별 혜택(급여) 추정

## ① 제1안

1) 가구별 급여비의 일차 추정

$$t \text{기 가구 } h \text{의 급여비} \equiv b_{th} \equiv \frac{c_{th}}{d_t} - c_{th} = \left( \frac{1}{d_t} - 1 \right) c_{th}$$

( $c_{th}$  = t 연도 가구 h의 관측의료비지출,  $d_t$  = t 연도 평균분인부담률)  
(<표 IV-3>)

2) Normalization

$$t \text{기 가구 } h \text{의 조정 급여비} = \frac{\widehat{B}_t}{B_t} b_{th}$$

( $B_t \equiv \sum_k b_{tk}$ ,  $\widehat{B}_t \equiv (t \text{기의 건보평균급여비(표 IV-4)}) \times$   
(t 기 도시가계자료 총인구))

## ② 제2안

o 각 가구별로 구성원 성과 연령 현황을 그대로 반영한 기대 급여비를 <표 IV-5>와 <표 IV-6>에서 찾아서 합산 (=  $\tilde{b}_{th}$ )

## ③ 제3안

1) 관측된 가구별 의료비 지출의 상대 비중을 가구별로 구함

$$\left( = \frac{c_{th}}{C_t} \left( C_t \equiv \sum_{k=1}^{H_t} c_{tk} \right) \right)$$

2) 가중치를 이용하여 제2안에서 추정한 가구 기대급여비의 총합을 다시 배분하여 가구별 조정 급여 추정치를 구함

## 다. 건강보험 혜택의 분포

건강보험에 대한 부담은 건강보험료 형태로 이미 계산되었으므로 여기서는 건강보험 혜택에 초점을 맞춘다. 앞에서 살펴본 것처럼 건강보험 수혜를 계산할 수 있는 방식이 여러 가지가 있다. 여기서는 가장 단순한 방식을 사용하여 건강보험공단 자료에 나타난 성별, 연령별 평균 급여비를 수혜금액으로 계산하였다<sup>14)</sup>.

먼저 10분위별로 건강보험 수혜규모를 살펴보자. 연도별로 다소 차이가 있기는 하지만 대체로 건강보험 혜택은 6분위 정도가 가장 많이 받고 있는 것으로 추정되고 있다. 가구원 수가 많은 가구의 소득이 높고, 연령별 평균 급여비가 10대 이후부터는 증가하는 현상 등이 복합적으로 작용한 것으로 보인다. 2005년의 경우 6분위 가구의 평균 급여비는 약 146만원으로 나타나고 있다.

또 다른 특징으로 저소득층인 1분위의 혜택이 현격하게 작다는 점을 들 수 있다. 그러나 이는 다수의 1분위 계층이 건강보험이 아닌 의료보호 혜택을 받기 때문에 발생하는 현상이다. 뒤에 살펴보는 기초생활보장 의료지원을 보면 1분위가 101만원으로 나타나고 있으므로 이를 감안하면 1분위의 혜택은 약 177만원으로 비보험분야가 없는 1분위가 건강보험의 가장 큰 수혜자인 것으로 나타났다.

14) 가구별 의료비 지출을 사용하여 추정할 수도 있다. 그러나 실제 추정에 있어서 비보험 항목의 지출을 분리하기가 어려워 혜택이 과다 추정되는 문제가 발생하였다. 또한 고소득층이 비보험 의료지출이 많아 고소득계층일수록 혜택이 많은 것으로 나타나는 문제도 발생하였다.

&lt;표 IV-7&gt; 소득계층별 건강보험 혜택 추이

(단위: 원)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1분위	344,601	457,519	531,476	673,442	634,367	632,783	698,358	758,595
2분위	519,810	600,970	657,146	924,196	917,630	960,343	1,017,810	1,095,594
3분위	527,286	609,186	727,116	989,558	987,044	1,086,816	1,191,396	1,250,563
4분위	543,082	667,657	699,367	1,062,669	1,072,387	1,149,014	1,239,614	1,366,235
5분위	580,282	658,810	733,613	1,055,133	1,083,517	1,201,361	1,227,870	1,417,458
6분위	563,807	641,449	725,008	1,045,614	1,049,088	1,171,209	1,301,455	1,457,480
7분위	585,533	649,143	730,875	1,094,799	1,098,257	1,224,510	1,257,216	1,429,814
8분위	572,625	668,691	747,524	1,083,900	1,140,332	1,177,052	1,304,664	1,436,098
9분위	573,023	654,309	723,492	1,076,476	1,112,488	1,232,060	1,300,284	1,430,902
10분위	580,298	671,819	733,081	1,049,390	1,079,980	1,245,656	1,307,848	1,430,191

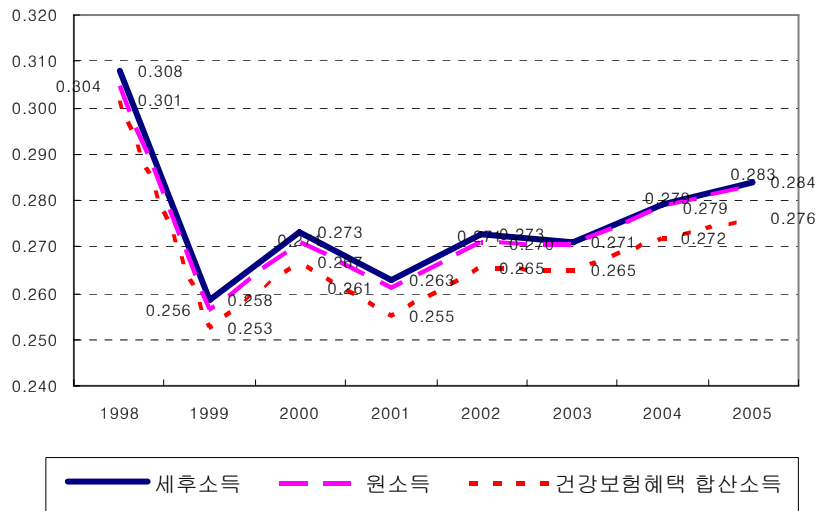
다음으로 건강보험료로 인한 지니계수의 변화를 살펴보자. 먼저 건강보험의 경우 근로자는 회사가 보험료의 반을 부담한다는 점을 감안하여 건강보험을 납부하기 이전의 소득(원소득)을 계산하였다. 비근로자의 경우 납부한 금액을 가처분소득에 더하여 원소득을 만들고, 근로자는 납부한 금액에 2를 곱한 금액을 가처분소득에 합하여 원소득을 만들었다. 추정결과를 보면 건강보험료로 인하여 미미하지만 지니계수는 상승하는 것으로 나타나고 있다. 다시 말해, 소득재분배가 약간 악화되는 것으로 나타났다. 이는 보험료가 소득에 비례적이고, 근로자의 경우 회사가 함께 부담하기 때문에 발생하는 현상으로 보인다.

반면 건강보험 혜택은 소득에 비례하지 않고 lump-sum에 가까운 형태로 배분되기 때문에 소득분배를 크게 개선시키는 것으로

#### IV. 사회분야 지출(현물급여) 77

나타났다. 2005년의 경우를 보면 지니계수가 0.284에서 0.276로 낮아져 개선도가 2.75% 정도로 나타났다. 그러나 개선도가 커지는 추이는 보이지 않았다.

[그림 IV-1] 건강보험 혜택 지니계수 추이



### 3. 국민기초생활보장제도

#### 가. 구조

IMF 경제위기로 인하여 생계유지가 어려운 저소득층의 생활안정을 위하여 생활보호, 실업급여, 공공근로, 노숙자보호, 한시생활보호, 생업자금융자 등 사회안전망사업이 도입되었으나, 많은 저소득층이 사회보장의 혜택을 전혀 받지 못하는 사각지대가 존재하여 국가가 모든 국민의 기본적인 생활을 제도적으로 보장해야 할 필요성이 제기되었다. 아울러 이러한 사회보장 정책은 단순생계지원

이 아닌 수급자의 자립·자활을 촉진하는 생산적 복지 지향의 종합적 빈곤대책을 지향해야 한다고 지적되었다.

이에 따라 2000년에 국가의 보호를 필요로 하는 절대빈곤가구의 기초생활보장을 목적으로 하는 국민기초생활보장제도가 도입되었다. 제도의 취지로 볼 때 이는 이전의 생활보호제도를 확대한 것이라고 해석할 수 있다. 또한 종전의 생활보호법에 비해 수급권자 범위를 확대하고 선정기준을 합리화하였다. 이에 따라 종전의 거택·자활보호의 구분을 없애고 근로능력 여부·연령 등에 관계없이 국가의 보호를 필요로 하는 최저생계비 이하의 모든 가구에 대하여 생계비를 지급하도록 하였다.

기초생활보장제도의 대상 가구로 선정되는 조건은 비교적 복잡하고, (도시)가계조사자료에 포함된 정보를 이용해서 기초생활보장 가구인지의 여부를 판별할 수 없으므로 여기서는 자세한 설명을 생략한다<sup>15)</sup>. 다만 기초생활보장 대상으로 지정되기 위해서는 크게 두 가지 조건이 충족되어야 한다. 첫째는 소득기준으로서, 2003년부터는 수급권자 선정기준을 소득과 재산의 이원적 기준에서 소득 인정액으로 통일하여 사용하고 있으며, 소득인정액이 보건복지부가 매년 공표하는 최저생계비 이하가 되어야만 기초생활보장 대상으로 인정될 수 있다. 이때 소득인정액은 개별가구의 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산하여 산정된다. 이를 산정하기 위하여 근로소득공제, 기초공제, 부채 등 도시가계자료에서 식별이 불가능한 정보가 필요하다. 둘째는, 소득인정액이 최저생계비 수준 이하더라도 부양의무자 기준을 충족하여야 한다. (도시)가계조사자료에서는 부양의무자 유무를 판단할 수 있는 정보가 전혀 없다는 데 문제가 있다.

15) 기초생활보장제도의 제 기준 등 상세한 사항은 보건복지부 홈페이지 (<http://www.mohw.go.kr>) 참조.

IV. 사회분야 지출(현물급여) 79

<표 IV-8> 2006년의 최저생계비 기준

(단위: 원/월)

1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
418,309	700,849	939,849	1,170,422	1,353,242	1,542,382

주: 7인 이상 가구의 경우 1인 증가시마다 189,140원씩 증가

기초생활보장제도에서는 생계급여, 주거급여, 자활급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 의료급여 등 7종류의 급여가 있다. 이중 현금급여는 주로 생계급여이다. 주거급여, 해산 및 장제 급여도 현금급여의 형태로 이루어진다. 여타 급여는 대부분 현물급여의 형태로 제공된다.

<표 IV-9> 2006년도 최저생계비 및 현금급여 기준

(단위: 원/월)

구분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
최저생계비(A)	418,309	700,849	939,849	1,170,422	1,353,242	1,542,382
타 지원액(B)	60,400	101,196	135,706	168,998	195,396	222,705
현금급여기준 (C=A-B)	357,909	599,653	804,143	1,001,424	1,157,846	1,319,677
주거급여액(D)	33,000		42,000		55,000	
생계급여액 (E=C-D)	324,909	566,653	762,143	959,424	1,102,846	1,264,677

주: 7인 이상 가구의 경우 1인당 최저생계비 189,140원, 현금급여 기준 161,831원씩 증가

생계급여는 일반생계급여와 긴급생계급여로 구성되며, 일반생계급여가 주를 이룬다. 일반생계급여 대상자는 의료·교육·자활급여의 특례자, 에이즈쉼터거주자, 노숙자 쉼터 또는 한국갱생보호공단시설 거주자 등 정부로부터 생계를 제공받는 자를 제외한 모든 수급

자이다. 급여액은 현금급여 기준에서 가구의 소득인정액과 주거급여액을 차감하여 지급되며, 현금급여 기준은 최저생계비에서 현물로 지급되는 의료비·교육비 및 타 법 지원액(주민세, TV 수신료 등)을 차감한 금액으로, 소득이 없는 수급자가 받을 수 있는 최고액의 현금급여 수준을 의미한다.

긴급생계급여는 급여실시 여부 결정전에 긴급히 생계급여를 하여야 할 필요가 있는 경우 최저생계비 중 식료품비에 해당하는 금액을 지급하는 것이다.

<표 IV-10> 2006년 긴급생계급여 기준

(단위: 월/원)

가구규모	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
지급액	168,160	281,750	377,820	470,650	544,010	620,040

주: 7인 이상 가구의 경우 1인 추가시 76,030원씩 증가

주거급여의 대상자는 주거급여 제외 대상자를 제외한 모든 수급자이다. 주거급여 제외 대상자는 주거급여가 불필요하거나, 타 법령 등에 의하여 주거를 제공받고 있는 수급자로서, 의료·교육·자활 급여 특례 수급자 및 보장시설에 거주하는 수급자 등이 포함된다. 현금급여이며 기준은 2006년 현재 <표 IV-11>과 같다.

<표 IV-11> 2006년 주거 현금급여 지급액

(단위: 원/월)

구 분	1~2인가구	3~4인가구	5~6인가구
(일반)주거급여액	33,000	42,000	55,000
자가가구 등	23,100	29,400	38,500

주: 7인 이상 가구의 경우 6인가구의 1인당 급여액에 당해 가구원 수를 곱하여 산정

#### IV. 사회분야 지출(현물급여) 81

교육급여는 고등학생에게는 입학금·수업료·교과서대(10만원/인)와 학용품비(4만 2천원/인)로 1년에 14만 2천원까지 지급된다. 중학생인 경우에는 부교재비(3만원/인), 학용품비(4만 2천원/인) 등 1년에 7만 2천원이 지급된다.

해산급여는 출산 여성에게 1인당 50만원(쌍둥이는 75만원) 현금을 지급하며, 장제급여는 사망자 1인당 40만원(근로능력이 있는 자가 포함된 가구)에서 50만원(근로능력이 없는 자로 구성된 가구)이 지급된다.

자활급여는 근로능력이 있는 저소득층이 스스로 자활할 수 있도록 안정된 일자리를 제공하고 자활능력을 배양하는 취지로 운영된다. 의료급여는 의료급여법이 정하는 바에 따라 공적부조 방식으로 의료비를 현물급여로 지급한다.

##### 나. 국민기초생활보장제도 혜택의 추정<sup>16)</sup>

국민기초생활보장제도의 급여는 현금급여와 현물급여로 구성된다. 이 중 도시가계자료에서는 현금급여만 관측된다. 우선 가구의 현금급여에 대해서 보기로 하자. 가계조사자료에서는 가구당 현금급여 수령액의 총계만 나와 있다. 이를 급여 종류별로 분해하여 구성을 파악할 수는 없다. 즉, 기초생활보장제도의 주요 기준인 재산, 부채 및 부양관계 등을 가계조사자료로는 판별할 수 없다. 따라서 가구별 소득인정액 산정이 불가능하여 생계급여 규모 등 기초생활보장제도의 세부 항목별 추정이 불가능하다. 그러므로 본 보고서의 분석에서는 현금급여를 급여 종류별로 분석하지 않고 가구별 기초생활보장 현금급여의 총액만 분석한다.

16) 본절의 분석에 세세한 자문을 해주신 한국보건사회연구원 김미곤 사회보장연구본부장께 저자들은 감사드린다.

국민기초생활보장제도에서 현금급여가 발생하는 경우 대부분 현금급여도 발생한다. 국민조사기초생활보장제도의 대상이 되는 가구는 대부분 1) 생계급여 + 주거현금급여, 또는 2) 생계급여 + 교육·의료·자활 현금급여의 두 경우 중 하나에 해당된다<sup>17)</sup>. 그런데 둘 중 어느 경우에 해당되는 가구인지 가계조사자료에서는 판별할 수 없다. 두 경우 모두 가계조사자료에 있는 정보를 가지고는 총급여 중 생계급여의 비중을 알 수 없으므로 생계급여 이외에 급여 규모를 추정하는 것도 불가능하다. 문제는 주거급여 및 교육·의료·자활 현금급여가 발생하는 경우 대부분 현물급여를 수반하나, 현금급여의 규모를 추정할 수 없으므로 현물급여의 규모도 알 수 없다는 데 있다.

현물급여가 발생하는 급여 중 해산·장제급여는 규모가 미미하여 본 보고서에서는 무시하기로 한다. 또한 해산·장제는 가계조사자료에서는 판별이 불가능하다는 문제도 있다. 자활급여는 <표 IV-12>에서 볼 수 있듯이 1999년 이후에 실시되었으며, 예산 규모가 상대적으로 작으면서도 대부분 자활사업 참여자에게 수당의 형태로 현금으로 지급되므로 현물 부분은 역시 무시하기로 한다<sup>18)</sup>. 주거 급여의 경우 현물급여는 자활사업의 일환으로 자기 소유 주택의 수리비용이 지급되며 이 역시 규모가 작아서 본 보고서의 분석 대상에서 제외한다. 결국 현물급여가 발생하는 여섯 가지 기초생활보장 급여 중 4개는 규모가 작으면서 시계열 자료가 없으므로 분석에서 제외하기로 하고, 의료급여와 교육급여의 재분배 효과를 추정하였다.

<표 IV-12>에서 볼 수 있듯이 의료급여는 기초생활보장 총예

17) 가계조사자료로는 해산 및 장제급여를 관측할 수 없고 규모가 작으므로 무시하기로 한다.

18) 현물로 지급된 급여 총예산의 연도별 시계열 자료 역시 현재 공표된 것이 없다는 제약도 있다.

IV. 사회분야 지출(현물급여) 83

산 대비 비중이 약 절반 정도이다. 특히 이 중 현물급여의 비중이 높다. 의료급여 대상은 1종과 2종 수급자로 구분되며, 1종 수급자의 경우에는 본인부담금이 전액 지원된다. 2종 수급자의 경우에는 15%의 본인부담률이 설정되어 있으며, 20만원의 상한이 설정되어 있다. 따라서 의료급여는 사실상 대부분이 현물로 지급된다고 볼 수 있다. 다만 건강보험과 달리 가계의 의료비 지출을 이용하여 급여 규모를 추정할 수는 없다.

<표 IV-12> 연도별 국민기초생활보장(생활보호)제도의 예산 추이  
(단위: 억원)

	생활보호 (1995~2000)					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
생활보호(1995~2000) 기초생활보장(2001~)	5,651	7,035	9,134	11,211	19,451	24,090
자활근로사업					1,000	500
의료급여	2,924	3,429	4,777	5,496	8,098	7,969
장애수당	50	50	157	157	207	277
경로연금	-	-	-	1,302	1,501	1,999
	기초생활보장 (2001~)					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
생활보호(1995~2000) 기초생활보장(2001~)	32,696	34,034	35,230	39,127	46,520	53,758
자활근로사업	600	1,203	1,203	1,624	2,021	2,337
의료급여	15,897	16,904	17,617	18,810	22,148	26,623
장애수당	331	448	519	664	897	1,119
경로연금	1,999	2,460	2,145	2,150	2,126	2,153

자료: 보건복지부

여기서는 기초생활보장 수혜 인가와 건강보험 인구의 연간 의료

소비가 같다고 가정하여, 건강보험 급여 추정 방식 중 제2안을 그대로 사용하는 방법도 고려하였다. 그러나 건강보험과 의료급여 수급자의 급여 수준에 큰 차이가 있기 때문에 이러한 방법으로는 재분배 효과 추정에 상당한 왜곡이 발생한다. 따라서 이러한 방법 보다는, 의료급여 적용인구 1인당 평균 급여를 연도별로 구한 후, 기초생활보장 대상 가구별로 가구원 수를 곱하여 가구의 의료급여를 추정하였다. 연도별 1인당 평균 의료급여 금액은 <표 IV-13>에 제시되어 있다.

<표 IV-13> 연도별 의료급여 적용인구 1인당 평균 급여

(단위: 원)

연도	1995	1996	1997	1998	1999	2000
평균급여	206,926.27	266,120.40	410,498.70	415,486.25	494,814.65	507,579.89
연도	2001	2002	2003	2004	2005	
평균급여	1,057,707.12	1,189,982.82	1,211,778.76	1,230,358.51	1,257,283.15	

자료: 보건복지부 및 『국민건강보험통계연보』(각 연도)의 자료로부터 산출

교육급여는 분석대상 기간인 1995~2005년 중 일부 연도는 현금급여로 지급된 것으로 파악되고 있으나, 정확한 해당 연도를 알 수 없으며, 대부분은 현물급여의 형태로 지급되었다. 교육급여를 산정하는 데 있어 또 하나의 애로사항은 시계열 자료를 구하기 어렵다는 것이다<sup>19)</sup>. 본 보고서에서는 교육급여를 전액 현물급여로 간주하고, 현재의 지급 기준을 일괄적으로 적용해 보았다. 즉, 기초생활보장제도의 수혜 가구 중·고등학생은 1인당 14만 2천원(등록금+학용품비), 중학생은 1인당 7만 2천원(부교재비+학용품비)의 연간 현물급여를 받은 것으로 하였다.

19) 연도별 기준이 다소 차이를 보인 것도 한 요인이지만, 기본적으로 관련 통계자료가 미비하였기 때문이다.

#### IV. 사회분야 지출(현물급여) 85

기타 경로연금 및 장애수당제도 등은, 기초생활보장 수급 가구나 저소득 가구의 고령자 및 장애인에게 현금급여가 지급되는 것이다. 가계조사자료에서 관측되는 정부로부터의 이전소득에 이미 포함되어, 별도 산정이 필요하지 않다.

##### 기초생활보장의 부담과 급여 추정

- ① 기초생활보장의 가구별 부담 : 없음 (조세에 이미 포함)
- ② 현금급여
  - 각 가구별로 관측된 정부로부터의 이전을 그대로 사용 (기초생활보장의 각 제도별 분리가 불가능)
- ③ 현물급여
  - 1) 의료급여  
기초생활보장 수혜 가구별로 <표 IV-13>의 연도별 1인당 평균 의료급여를 가구원 수로 곱하여 가구의 의료급여를 산정
  - 2) 교육급여  
기초생활보장 수혜 가구에 고등학생 및 중학생의 평균적인 납입금을 적용하여 추정

#### 다. 국민기초생활보장제도의 혜택 분포

기초생활보장은 대부분 현금급여의 형태로 지급되지만 일부의 경우에는 현물급여도 있다. 가장 비중이 높은 것은 의료급여이며 교육급여도 일부 있다. 기타 형태의 현물급여는 거의 없다.

먼저 의료급여를 보면 지원의 대부분이 1분위에 집중되는 것을 알 수 있다. 1~2분위를 제외한 여타 분위에 나타나는 의료지원 금액은 자료에서 기초생활보장 대상을 정확하게 파악하기 곤란하

여 발생하는 현상으로 파악된다. 2005년을 기준으로 1분위의 평균적인 의료급여는 약 101만원이다. 반면 2분위는 23만원, 3분위는 약 9만원으로 급격히 낮아지고 있다. 따라서 기초생활보장에 따른 의료급여는 소득을 재분배하는 효과가 크게 나타났다.

<표 IV-14> 소득계층별 기초생활보장 의료지원 혜택 추이

(단위: 원)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1분위	245,792	521,661	527,971	980,964	1,038,755	906,400	889,115	1,014,203
2분위	147,424	40,664	11,891	73,669	59,759	155,130	168,258	230,608
3분위	6,568	11,618	10,678	15,509	24,970	37,674	31,613	89,419
4분위	0	4,647	0	0	0	33,242	37,611	42,357
5분위	0	0	0	19,387	0	6,648	17,782	16,435
6분위	0	0	5,945	0	14,982	24,429	17,782	9,413
7분위	0	0	0	0	0	0	7,918	0
8분위	0	0	0	0	0	0	5,927	0
9분위	0	0	0	0	0	0	0	0
10분위	0	0	0	0	0	0	0	0

교육급여의 경우에는 대상자가 적어 그 효과가 작게 나타났다. 자료를 보면 2005년의 경우 1분위의 혜택이 약 4만원, 2분위의 혜택이 약 2만원으로 나타났다.

기초생활보장으로 인한 지니계수는 2005년의 경우 의료지원으로 인하여 0.284에서 0.279로 낮아졌다. 이에 따른 의료지원의 소득분배 개선효과는 1.65%로 추정된다. 반면 규모가 작은 교육비 지원은 0.07%의 개선효과만 있다.

기초생활보장의 현물급여로 인한 혜택은 소득분배를 개선하는 효과가 약간씩 커지고 있는 것으로 보인다. 2000년도의 경우 소득분배 개선효과가 약 1% 수준이었으나 2005년에는 약 1.7% 수준으로 증가되었기 때문이다.

IV. 사회분야 지출(현물급여) 87

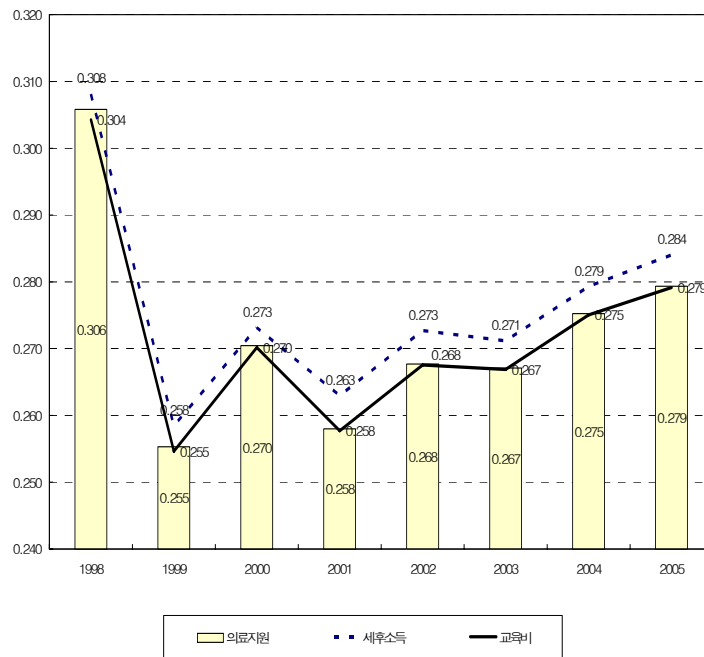
<표 IV-15> 소득계층별 기초생활보장 교육비 혜택 추이

(단위: 원)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1분위	161,351	110,032	52,441	53,662	30,207	41,677	32,955	43,324
2분위	108,517	16,165	2,477	3,118	0	17,526	19,137	21,662
3분위	8,920	3,893	3,134	2,569	6,627	0	2,089	4,814
4분위	0	3,893	0	0	0	617	0	0
5분위	0	0	0	4,128	0	0	60	0
6분위	0	0	3,141	0	0	0	0	0
7분위	0	0	0	0	0	0	0	0
8분위	0	0	0	0	0	0	0	0
9분위	0	0	0	0	0	0	0	0
10분위	0	0	0	0	0	0	0	0

[그림 IV-2] 기초생활보장 혜택 지니계수 추이

(단위: %)



## 4. 교육지출

### 가. 구 조

교육 인프라 및 서비스 제공은 오래 전부터 정부가 주도해야 하는 주요 사회분야지출로 인식되어 왔다. 세부적으로 보면, 초등학교, 중학교, 고등학교를 중심으로 하는 초·중등교육과정과 대학교와 대학원을 중심으로 하는 고등교육과정, 기타과정의 과정별로 재정 및 사업관리가 이루어져왔다. 재원의 마련은 중앙정부가 주도적이었고, 사업의 실행은 지방정부가 주도적이었다. 구체적으로 보면, 재원마련은 중앙정부가 주로 담당하여 일반회계, 교육관련 특별회계, 특별세, 기타 재원 등으로 행해졌다. 지속적으로 지방정부의 담당액을 늘리고 있으나 현재에도 중앙정부의 재원마련 및 통제는 압도적이다. 한편 지출 또는 사업부문인 교육 인프라 및 서비스 제공은 지방교육청 관할하에 학교나 학원에서 이루어졌다.

교육인프라 및 서비스 제공은 주로 현물(in-kind)급여방식을 취한다. 지방교육부서에 대한 각종 교부금, 양여금, 지원금, 전입금 등은 학교지원을 통해 학생들에게 학교교육서비스의 형태로 지원되는 것이다. 여기서 교육인프라에 해당하는 네트워크를 교육인적 자원부가 관장하고 있음을 주지할 필요가 있다. 각종 학교와 학원을 중심으로 하는 교육인프라는 주 담당사업인 학교교육뿐만 아니라 급식, 각종 지원활동, 교통, 여행, 정보화, 시설확충 등도 포함한다. 따라서 이하 분석에서 현물급여방식을 적용할 경우 교육서비스를 과도하게 확장할 소지가 있으므로 분석결과에 대한 해석에 주의를 요한다.

재원별 초·중등과정, 고등과정, 기타과정을 살펴보면 다음과 같다. 일반회계의 경우, 초·중등과정과 고등과정 공히 일정 부분을

#### IV. 사회분야 지출(현물급여) 89

담당하는데 여기에 특수교육, 실업교육, 사회교육, 행정 등에도 소요된다. 특별회계로서 재정투융자특별회계, 지방교육양여금관리특별회계, 국유재산관리특별회계, 농어촌특별세관리특별회계, 교육환경개선특별회계, 책임운영기관특별회계 등이 있었거나 현재 있다. 초·중등과정과 고등과정을 주로 지원하고 있다.

교육비에 대한 정부지출의 규모를 측정하기 위해서는 『예산개요』나 『교육통계연보』를 이용할 수 있다. 『예산개요』에서 세출예산의 기능별·성질별 분류 중 교육비 항목은 주로 초·중등교육, 대학교육, 특수교육, 기타 등으로 구분된다. 이 경우 일반회계 및 특별회계 예산을 통합하여 나타내고 있다. 이는 교육인적자원부 예산에서 농어촌 특별회계 및 지방교육양여금관리특별회계, 국유재산특별회계 등을 통해 초·중등 및 대학교육에 지원하고 있기 때문이다. 『교육통계연보』에서 세출예산의 분류 중 각 회계별 항목을 초·중등교육과정과 고등교육과정으로 재분류하여 분석에 사용할 수 있다.

『교육통계연보』의 세출예산 자료를 이용하여 교육재원 자료로 사용하고, 특수교육과 기타 항목을 제외한 초·중등 및 대학 교육비를 초등학교, 중등학교, 고등학교, 대학교에 해당하는 학생 수로 나누어 1인당 교육비를 계산하고, 해당 금액을 모집단 대비 표본비율로 조정된 후 교육비의 소득재분배 효과를 측정할 수 있다.

초·중등과정 학생 수의 추이를 분석기간인 1995년부터 2005년까지 정리한 것이 <표 IV-16>이다. 학생 수의 변화는 정점과 저점을 갖는 순환주기 구조로, 초등학교로부터 몇 년의 간격을 두고 상급 학교로 정점이 이동함을 볼 수 있다.

초·중등과정 교육예산은 교사 인건비를 제외하면 주로 현물급여의 형태로 이루어지고 있다. 인건비도 간접적으로 교육인프라 및 서비스 제공에 기여한다고 상정할 수 있다. 이하에서는 초·중등과

정 학생 1인당 정부지출을 구한 후 1인당 지출을 각 소득분위별로 귀속시켜 소득분배의 변화를 고찰하기로 한다. 필요한 자료를 얻기 위해 『교육통계연보』를 중심으로 세출예산을 정리하고자 한다.

<표 IV-16> 초·중등과정 학생 수 추이

(단위: 명)

	초등학생	중학생	고등학생	합계
1995	3,905,163	2,481,848	2,157,880	8,544,891
1996	3,800,540	2,379,983	2,243,307	8,423,830
1997	3,783,986	2,180,283	2,336,725	8,300,994
1998	3,834,561	2,011,468	2,326,880	8,172,909
1999	3,935,537	1,896,956	2,251,140	8,083,633
2000	4,019,991	1,860,539	2,071,468	7,951,998
2001	4,089,429	1,831,152	1,911,173	7,831,754
2002	4,138,366	1,841,030	1,795,509	7,774,905
2003	4,175,626	1,854,641	1,766,529	7,796,796
2004	4,116,195	1,933,543	1,746,560	7,796,298
2005	4,022,801	2,010,704	1,762,896	7,796,401

자료: 교육인적자원부, 『교육통계연보』, 각 연도

<표 IV-17>은 초·중등과정 세출예산의 추이를 분석기간인 1995년부터 2005년까지 정리한 것이다. 회계별로 각 학교별로 배정된 액수를 2000년부터 『교육통계연보』로부터 구하여 정리하였고, 1995년부터 1999년까지는 2000년도의 배정비율을 적용하여 추산하여 정리하였다.

고등과정 교육 인프라 및 서비스는 주로 대학교와 대학원 교육을 중심으로 이루어지고 있고, 재정 및 사업관리도 독립적으로 이루어지고 있다. 물론 고등과정은 정부지원액이 차지하는 비중이 초·중등과정보다 상대적으로 작다. 본고에서는 추가적으로 정부가 지원할 경우의 혜택을 고찰하는 모형에 기초하여 분석을 행하기 때문에 『교육통계연보』에서 정부지원을 중심으로 한 자료를 이용한다.

IV. 사회분야 지출(현물급여) 91

<표 IV-17> 초·중등과정 예산 추이

(단위: 천원)

	세출합계	초등학교	중학교	고등학교
1995	11,347,094,404	1,795,086,258	1,070,508,913	1,302,587,224
1996	13,302,293,115	2,104,394,546	1,254,966,499	1,527,033,833
1997	16,324,364,421	2,582,479,814	1,540,075,106	1,873,951,849
1998	16,045,707,998	2,538,396,959	1,513,786,069	1,841,963,546
1999	16,033,034,472	2,536,392,034	1,512,590,421	1,840,508,691
2000	17,696,651,252	2,799,572,679	1,669,539,551	2,031,483,216
2001	19,435,318,964	3,439,484,784	2,346,829,565	2,541,165,514
2002	19,701,527,808	3,250,748,813	2,374,071,404	2,868,041,069
2003	22,402,146,637	3,315,114,162	2,473,693,313	3,323,253,664
2004	24,217,734,629	3,708,553,393	2,997,770,832	3,485,674,657
2005	24,482,599,948	3,687,873,150	2,907,377,428	3,472,965,012

자료: 교육인적자원부, 『교육통계연보』, 각 연도

고등과정 교육서비스에 대한 정부지원의 규모를 살펴보면 <표 IV-18>과 같다. 학생 수가 지속적으로 증가하였는데, 이는 대학원생의 증가에 기인한다. 고등과정의 예산은 그 변화가 다소 크고 1인당 지원액의 변화도 크다.

<표 IV-18> 고등과정 학생 수 및 예산 추이

(단위: 명, 백만원, 천원)

	대학(원)생	고등과정 예산	1인당 지원액
1995	1,889,933	1,131,447	598.7
1996	2,056,370	1,585,030	770.8
1997	2,265,508	1,802,642	795.7
1998	2,480,138	1,670,136	673.4
1999	2,673,310	1,997,312	747.1
2000	2,829,015	1,960,833	693.1
2001	2,946,975	2,126,504	721.6
2002	3,020,993	2,297,274	760.4
2003	3,030,385	2,446,677	807.4
2004	3,034,491	2,194,675	723.2
2005	3,020,094	2,746,536	909.4

자료: 교육인적자원부, 『교육통계연보』, 각 연도

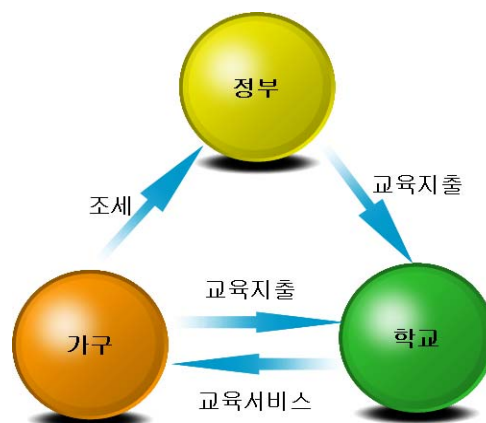
고등과정의 재분배효과를 계산하기 위해 고등과정 학생 1인당 정부지출을 구한 후 1인당 지출을 각 소득분위별로 귀속시켜 소득분배의 변화를 고찰한다.

고등과정 중 대학생 등록금 및 생활비 용자 지원은 일종의 자금조달지원정책으로 학자금대출신용보증기금을 통해 이루어진다. 사학진흥기금과 사립학교교직원연금기금도 교육서비스시장과 관계가 없지 않다. 그러나 본고에서는 이러한 기금들을 분석에서 제외하였다. 이는 교육인프라에 더 관계가 있다고 보는 것이며 교육서비스와 직접 관계되어 있는 예산, 즉 일반회계와 특별회계를 중심으로 분석하고자 한다.

#### 나. 교육혜택의 추정

각 학교과정별로 학생 1인당 정부 교육비 지출을 구한 후, 1인당 지출을 각 소득분위별로 귀속시켜 소득분배의 변화를 고찰한다.

학교교육서비스의 제공과 자금조달을 다음과 같이 상정한다. 학생을 둔 가구는 사적으로 입학금, 수업료 및 육성회비를 학교에 지불하고 또한 세금을 정부에 납부한다. 학교는 정부의 교육재정과 학교 자체수입을 사용하여 교육서비스를 현물로 제공한다.



IV. 사회분야 지출(현물급여) 93

학생 1인당 교육서비스 관련 부담 및 혜택을 구하는 과정을 정리하면 다음과 같다.

학생 1인당 부담과 혜택	
① 부담	학생 1인당 지불하는 사적부담은 가계조사에 있는 자료를 사용함
② 혜택	1) 현물급여로 상정함 2) 학생 1인당 정부 교육재정으로부터 받는 혜택을 『교육통계연보』를 사용하여 구한 후 사용함
③ 분석에서는	가계조사 데이터에서 학생이 있으면 그 학생에 해당하는 1인당 정부지원액을 더함으로써 정부지원의 효과를 계산한다. 아래의 <표 IV-19>을 이용한다.

<표 IV-19> 학교별 1인당 정부지원액

(단위: 원)

	초등학생	중학생	고등학생	대학생
1995	1,299,811	1,271,476	1,443,783	598,670
1996	1,552,768	1,526,359	1,679,765	770,790
1997	1,926,647	1,950,536	2,046,128	795,690
1998	1,904,077	1,994,677	2,033,701	673,404
1999	1,899,309	2,052,203	2,072,414	747,131
2000	2,104,368	2,305,297	2,388,652	693,115
2001	2,259,375	2,699,922	2,747,945	721,589
2002	2,227,162	2,731,181	3,038,988	760,437
2003	2,498,478	3,038,343	3,585,791	807,382
2004	2,699,991	3,349,428	3,794,762	723,243
2005	2,765,594	3,294,801	3,818,885	909,421

주: 1995~1999년 수치는 2000년도 비중을 이용하여 계산하였음.  
자료: 교육인적자원부, 『교육통계연보』, 각 연도

『교육통계연보』 교육특별회계 세출예산항목에서 학교교육이 명시적으로 나타나는 2000년부터 각 학교별 1인당 지원액을 계산할 수 있다. 인적 또는 물적 교육인프라에 대한 지원액을 전체 학생 수로 나누어 1인당 지원액을 계산하였다. 이 두 가지 지원액을 합하여 각 학교별 1인당 정부지원액을 계산하여 분석에 사용하였다. 1995년부터 1999년까지는 2000년 비중으로 학교별 예산배정을 나누어 1인당 정부지원액을 계산하여 분석에 사용하였다.

#### 다. 교육혜택의 분포

교육의 경우 학생 1인당 지원금액을 사용하였다. 건강보험과 마찬가지로 소득에 비례한 혜택이 아니므로 소득재분배 효과가 나타난다. 분위별 혜택의 규모를 보면 초등학교는 8분위가 가장 많은 혜택을 받는 것으로 나타났다. 반면 중학교, 고등학교 및 대학교는 10분위가 가장 많은 혜택을 받는 것으로 추정되었다. 이는 가구원 수가 많은 가구의 소득이 높기 때문이다. 2005년을 기준으로 하면 5분위의 경우 초등학교에 대한 정부지원의 혜택 규모는 약 75만원이다. 반면 중학교는 약 40만원, 고등학교는 약 41만원, 대학교는 약 15만원 정도이다. 초등학교의 경우는 기간이 6년이므로 상대적으로 학생 수가 많아 발생하는 현상이며, 대학교는 정부의 지원 규모가 작기 때문인 것으로 파악된다. 그리고 대학의 경우는 공립과 사립에 따라 정부의 지원 규모가 다르지만 이러한 점은 추정에서 고려되지 못하였다.

IV. 사회분야 지출(현물급여) 95

<표 IV-20> 소득계층별 초등학교 교육비 혜택 추이

(단위: 원)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1분위	208,380	287,177	465,784	339,901	381,978	370,110	430,742	351,695
2분위	377,722	471,485	488,028	495,284	448,403	512,172	560,317	607,867
3분위	440,804	450,053	504,599	572,975	454,505	527,126	618,323	599,183
4분위	480,877	540,064	571,644	650,667	679,837	639,281	678,645	699,047
5분위	601,096	606,948	628,102	645,811	739,780	773,866	840,642	753,779
6분위	787,590	612,930	671,923	808,277	754,285	899,145	920,538	807,595
7분위	673,227	681,510	677,504	689,513	771,447	792,559	849,177	798,911
8분위	681,242	591,499	578,701	786,627	744,615	841,159	798,957	816,279
9분위	498,271	604,358	664,850	747,781	713,588	871,067	800,453	798,911
10분위	561,023	492,916	659,860	611,821	512,527	665,450	712,114	725,099

<표 IV-21> 소득계층별 중학교 교육비 혜택 추이

(단위: 원)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1분위	169,484	183,721	223,919	191,911	239,783	202,729	240,041	235,484
2분위	231,959	170,903	296,545	281,870	197,264	279,959	363,190	277,348
3분위	242,775	299,080	211,923	269,876	269,756	337,881	313,523	298,280
4분위	295,452	299,080	247,910	305,859	263,018	270,305	343,558	334,911
5분위	281,710	238,598	283,897	389,820	347,685	390,977	465,386	402,026
6분위	339,900	286,263	296,545	348,800	377,658	478,877	411,499	392,474
7분위	341,259	260,627	335,879	371,828	466,259	333,054	530,061	476,201
8분위	384,775	363,169	363,868	449,793	431,609	473,034	440,892	518,065
9분위	293,967	350,351	344,633	413,809	352,683	492,341	593,865	570,395
10분위	336,678	328,988	391,858	365,831	437,604	463,380	499,678	638,424

&lt;표 IV-22&gt; 소득계층별 고등학교 교육비 혜택 추이

(단위: 원)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1분위	255,231	255,716	180,029	210,060	150,419	257,528	218,996	198,124
2분위	286,204	260,202	291,751	295,220	254,340	291,865	344,781	402,639
3분위	307,375	264,689	233,654	238,447	274,679	354,816	349,351	281,208
4분위	268,953	282,634	302,601	323,607	339,120	371,985	329,109	434,594
5분위	318,352	286,320	398,361	255,479	326,998	366,262	495,348	408,102
6분위	327,483	318,524	314,784	370,045	398,938	424,392	406,707	338,728
7분위	384,218	331,982	432,835	374,702	430,422	434,936	511,948	460,159
8분위	450,085	435,166	371,548	448,507	418,558	560,839	531,848	549,634
9분위	432,057	453,111	491,371	533,667	573,896	526,502	485,828	504,896
10분위	411,663	444,139	440,496	550,699	503,577	595,176	625,703	632,718

&lt;표 IV-23&gt; 소득계층별 대학교 교육비 혜택 추이

(단위: 원)

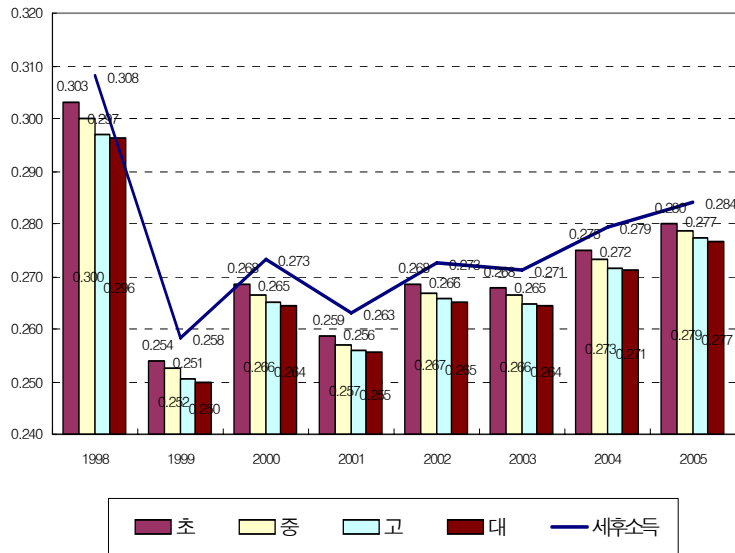
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1분위	69,351	75,965	78,463	114,105	78,778	50,893	48,988	57,918
2분위	100,449	124,799	82,567	57,053	123,445	133,594	117,790	167,319
3분위	96,321	86,817	133,387	119,292	140,675	133,594	132,266	193,060
4분위	73,204	113,947	141,233	165,972	112,223	89,063	117,790	160,883
5분위	104,027	189,383	137,310	114,105	135,048	159,040	112,671	154,098
6분위	115,903	146,503	121,885	161,229	174,436	165,754	146,963	167,319
7분위	119,438	135,651	153,003	181,531	173,945	197,210	117,790	160,883
8분위	154,114	179,060	153,003	171,158	157,556	248,103	117,570	225,237
9분위	169,991	184,486	192,657	155,598	230,056	229,018	230,673	173,754
10분위	211,906	189,912	176,541	217,838	219,452	209,933	230,241	257,413

IV. 사회분야 지출(현물급여) 97

2005년의 경우 정부의 초등학교 지원으로 인하여 지니계수는 0.284에서 0.280으로 낮아진 것으로 나타났다. 지니계수가 1.40% 개선되었다. 중학교의 경우에는 0.45%, 고등학교는 0.55%, 대학은 0.24%의 지니계수 개선효과가 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 학생 수와 정부의 지원 규모가 학교급별로 다르기 때문에 발생하는 것으로 보인다.

정부의 교육비 지원으로 인한 지니계수의 변화 차이도 잘 나타나지 않고 있다. 1998년의 경우 지니계수가 0.012로 낮아졌으나 2000년에는 0.009, 2002년에는 0.007, 2005년에는 0.007을 나타내고 있다. 이렇게 변화가 크지 않은 이유는 교육지원 정책이 크게 변화하지 않았기 때문인 것으로 추측된다.

[그림 IV-3] 교육지원 혜택 지니계수 추이



## 5. 보육지출

### 가. 구 조

보육 인프라 및 서비스 제공은 보건복지 분야의 일부로 인식되어 보건복지부 담당 사업으로 유지되다가 2003년부터 여성가족부 담당으로 전환되었다. 재원의 확보는 중앙정부의 일반회계로 이루어진다. 사업의 대부분은 보육시설에 대한 보육료 지원이다. 보육 관련 재정의 주요 특징은 중앙정부와 지방정부 간의 매칭이다. 중앙정부가 지원하는 사업에 대해 중앙정부와 지방정부의 재정부담의 공유가 지속적으로 이루어져왔다. 보육재정의 규모는 <표IV-24>와 같다.

<표 IV-24> 보육재정 추이

(단위: 억원)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
전체	3,056	3,273	4,355	6,551	8,752	13,355	17,286
국비	1,457	1,703	2,101	3,120	4,050	6,001	7,910

자료: 여성가족부 홈페이지, 『보육사업개요』

보육산업의 구성을 수요-공급측면으로 나누어 살펴보면 다음과 같다. 수요자는 영유아, 즉 0~5세 아이로 2006년 통계청 추계로 301만명이다. 이 중 보육시설이용 영유아는 97만명으로 전체의 약 32.2%이다. 공급측면으로 전체 보육시설은 2만 8,367개소로 이 중 국공립 1,473개소(5.2%), 민간법인 1,495개소(5.3%), 민간개인 2만 4,115개소(85.0%), 직장 263개소(0.9%), 부모협동 42개소(0.1%)이다. 국공립, 법인, 비영리단체 등 정부지원시설은 전체의 15.9%이고 정부지원시설 이용아동은 전체의 32.9%에 이른다.

IV. 사회분야 지출(현물급여) 99

2005년도와 2006년도의 보육예산에 대한 부문별 구성을 살펴보면 <표 IV-25>와 같다.

<표 IV-25> 보육예산의 부문별 구성

(단위: 억원, %)

구 분	2005년	2006년	증가액	증가율
총 계	6,001	7,910	1,909	31.8
시설운영비 지원	2,738	3,131	393	14.4
영유아 보육료 지원	2,671	4,385	1,714	64.2
보육시설 기능보강	504	343	△161	△32.0
보육인프라 구축 등	88	51	△37	△42.0

자료: 여성가족부, 『보육사업안내』, 2006

주요 항목 중 보육시설 시설운영비 지원은 국공립·법인보육시설에 대한 기존 인건비 지원, 농어촌지역과 장애아전담시설에 대한 차량운영비 지원, 교재교구비 지원, 보육행정 전산망 구축 지원으로 이루어진다. 또한 영유아 보육료 지원은 소득별 차등보육료 지원, 취학 전 만5세아 무상보육료 지원, 장애아 무상보육료 지원, 두 자녀 이상 보육료 지원으로 이루어진다. 영아, 장애아, 시간 연장 등 취약보육 지원은 시간 연장 보육교사 인건비 지원, 민간시설 영아반 기본보조금 지원, 장애아 통합보육시설 인건비 지원, 방과 후 보육시설 인건비 지원으로 이루어진다.

1) 수요자 지원

보육연령 0~5세에 해당하는 자녀를 둔 부모가 영유아보육법 제 10조에 의한 국·공립, 법인, 직장보육시설, 가정보육시설, 부모협동보육시설, 민간보육시설 등에 아동보육을 위탁할 경우 정부의 지원을 받게 된다. 이는 일종의 현물급여 지원이다. 즉, 보육서비

스를 구입할 때에만 자금을 지원하는데 직접 시설에 지원된다는 면에서 소비자의 선택 폭은 작다. 물론 계속해서 이루어지는 바우처(voucher)의 확산으로 소비자 선택이 확산될 것으로 전망되지만 다른 재화의 구입을 원천 봉쇄한다는 측면에서 현금급여에 해당하지 않는다.

보육서비스에 대한 정부지원은 정률지원방식과 정액지원방식이 있다. 저소득층 차등보육료는 소득수준별로 차등지원하고 있는데 일종의 정률지원방식을 취한다. 기본적인 산식은 <표 IV-26>에서 보는 바와 같다.

<표 IV-26> 저소득층 차등보육료

(단위: 원)

구 분	지원대상	지원비율	연령	지원단가	수납액
1층	법정저소득층	100%	만0세	350,000	
			만1세	308,000	
			만2세	254,000	
			만3~4세	158,000	
2층	최저생계비의 120% 수준	100%	만0세	350,000	
			만1세	308,000	
			만2세	254,000	
			만3~4세	158,000	
3층	도시근로자가구 평균소득 50% 수준	70%	만0세	245,000	105,000
			만1세	215,600	92,400
			만2세	177,800	76,200
			만3~4세	110,600	47,400
4층	도시근로자가구 평균소득 70% 수준	40%	만0세	140,000	210,000
			만1세	123,200	184,800
			만2세	101,600	152,400
			만3~4세	63,200	94,800

자료: 여성가족부, 『보육사업안내』, 2006

만5세아 무상보육료(월 15만 8천원), 장애아 보육료(월 35만원), 두 자녀 이상 보육료 등은 일종의 정액지원방식을 취한다.

저소득층 차등보육료 지원대상(만0~4세)은 법정저소득층 아동과 기타 저소득층 아동이다. 법정저소득층 아동은 먼저 국민기초생활보장법 제5조에 의한 수급권자 및 그 가구원(특례수급권자 포함), 『모부자복지법』에 의한 보호대상자로 선정된 모·부자가정 아동, 아동복지법 제16조에 의한 아동복지시설에서 생활중인 만 3~4세 아동, 여성폭력피해자 보호시설(가정, 성폭력), 성매매피해자 지원시설에 입소한 여성의 동반자녀, 모자(일시)보호시설 등에 입소한 여성의 동반자녀 등이다.

두 자녀 이상 보육료 지원대상은 도시근로자가구 월평균소득 수준 이하 가구 중 두 자녀 이상이 보육시설을 동시에 이용할 경우 둘째아 이상(만5세 이하) 아동이다. 만5세아 무상보육료 지원대상은 도시근로자가구 월평균소득 90% 수준 이하(농어촌 지역의 경우 100% 수준 이하) 가구의 자녀 중 초등학교 취학 전 만5세아이다.

## 2) 공급자 지원

국공립, 법인, 법인 외, 영아·장애아 전담시설 등 정부지원시설(이하 ‘정부지원시설’)을 운영하는 자는 ‘보육시설 종사자 인건비 지원기준’에 따라 종사자 인건비를 지급하여야 하며, 운영하는 자는 관계법령이 정하는 바에 따라 국민연금, 국민건강보험, 산업재해보험, 고용보험에 가입하고 보험료를 납부하여야 하며 퇴직급여 제도를 설정하여 운영하여야 한다.

정부의 지원은 인건비의 일부를 지원하고 있으며 교사 대 아동 비율을 적용하여 교사에 대한 인건비 지원을 수행하고 있다. 특히, 농어촌 등 취약지역에 추가로 인건비 지원이 이루어지고 있으며 장애아 보육 지원에도 장애아전담 보육시설 지원, 장애아통합 보육시설 지원, 기타 장애아보육 지원 등이 이루어지고 있다.

### 나. 보육지출 혜택의 추정

보육서비스에 대한 정부지원의 추이는 <표 IV-27>과 같다. 보육사업비는 2002년 이후 급격히 증가하고 있다.

<표 IV-27> 보육예산 추이

(단위: 백만원, 명, 원)

	보육사업비	보육아동수	평균보육지원(원)
1995	83,406	293,747	283,938.2
1996	110,349	403,001	273,818.2
1997	133,707	520,959	256,655.5
1998	107,689	556,957	193,352.4
1999	125,297	640,915	195,497.1
2000	145,723	686,000	212,424.2
2001	170,300	734,192	231,955.7
2002	210,100	800,991	262,300.1
2003	312,000	858,345	363,490.2
2004	405,000	930,252	435,365.9
2005	600,100	989,390	606,535.3

자료: 중앙보육정보센터 홈페이지, 『보육통계』

분석의 편의를 위해 장애아 보육료와 두 자녀 이상 보육료 지원은 분석에서 제외하였다. 1999년부터 시행된 만5세아 무상보육료 지원을 포함하여 보육료 지원의 대부분은 저소득층 보육아들에게 현금지원을 하는 것이다. 그 밖의 아동복지 지원은 시설에 인프라 및 인건비로 활용되어 일종의 현물지급의 형태를 띤다.

보육서비스 지원이 현물지원임을 감안하여 일단 평균보육지원액을 상정하고, 각 소득분위별 보육아동 수를 기초로 일괄적으로 배분하여 소득분배효과를 분석할 수 있다.

다른 한편으로 더 구체적인 분석방법을 사용할 수도 있다. 정부

IV. 사회분야 지출(현물급여) 103

가 지원한 보육아동의 수는 2000년 15만 7,780명, 2004년 21만 3,958명이다. 따라서 분석에서는 전체 보육서비스 이용자에 대한 저소득층 보육서비스 이용자 비율을 구하여 각 연도별 저소득층 보육서비스 이용자를 추계한다.

<표 IV-28> 보육지원 현황

(단위: 명, 백만원)

	전체아동수	이용아동수	현물급여액	저소득이용수	저소득지원액
1995	4,096,774	293,747	45,873	67,562	37,533
1996	4,124,962	403,001	60,692	92,690	49,657
1997	4,104,698	520,959	73,539	119,821	60,168
1998	4,025,060	556,957	59,229	128,100	48,460
1999	3,911,600	640,915	68,913	147,410	56,384
2000	3,816,478	686,000	80,148	157,780	65,575
2001	3,719,689	734,192	93,665	168,864	76,635
2002	3,642,080	800,991	115,555	184,228	94,545
2003	3,583,816	858,345	171,600	197,419	140,400
2004	3,546,228	930,252	222,750	213,958	182,250
2005	3,546,228	989,390	333,012	227,560	267,088

자료: 중앙보육정보센터 홈페이지, 『보육통계』

2005년 현재 저소득층 대상 보육료 지원액은 2,670억원으로 전체 보육재정 6,001억원의 45%이다. 저소득층 대상 보육료 지원은 현금급여로, 나머지 재정은 현물급여로 가정하였다.

전체 아동 수에 대한 이용 아동 수의 비율을 서비스이용률이라고 정의하면, 존재하는 자료를 이용할 때 통상적으로 28%라고 가정할 수 있다. 중앙정부에 의한 보육재정을 비보육료 지원액과 보육료 지원액으로 나누어 계산할 수 있다. 비보육료 지원액을 서비스이용률을 이용하여 배분하면 1인당 현물급여액을 계산할 수 있다. 보육료 지원액은 저소득층에 대한 현금급여로 상정한다. 저소

득층 서비스이용률을 이용하여 최하층부터 배분하여 1인당 현금급여액을 계산할 수 있다.

<표 IV-29>에서는 현물급여액과 저소득지원액의 1인당 급여액 추이를 나타내었다.

<표 IV-29> 1인당 급여액 추이

(단위: 원)

	현물급여/ 이용아동수	저소득지원액/ 저소득이용수	합계
1995	156,165	555,534	711,699
1996	150,600	535,732	686,332
1997	141,161	502,149	643,310
1998	106,344	378,298	484,642
1999	107,523	382,498	490,021
2000	116,834	415,610	532,444
2001	127,576	453,827	581,402
2002	144,265	513,196	657,461
2003	199,920	711,178	911,097
2004	239,451	851,803	1,091,254
2005	336,583	1,173,704	1,510,287

1인당 급여액 추이를 살펴보면, 2002년 이후 급증하고 있는 것으로 나타났다. 이는 전체적인 보육예산의 집행이 보육료 지원일지라도 보육기관에 직접적으로 지원하는 방식을 사용하고 있기 때문에 과대추정되었음을 의미한다. 특히 저소득층에 대한 지원액이 늘어났지만 구체적으로 현물급여와 현금급여 각각의 혜택에 대한 분석은 더 자세한 자료의 이용을 필요로 한다.

보육서비스의 가계별 부담과 급여에 대한 추정방식을 요약 정리하면 다음과 같다.

보육서비스의 부담과 급여 추정	
① 보육서비스의 사적부담은 가계조사자료에 없음 (2005년에는 존재함)	
② 현물급여	가구 중 0~5세 아이가 있는 가구에 평균현물급여액을 아동 수만큼 더해서 계산함
③ 현금급여	기초생계비 이하의 가구를 저소득층 가구로 정의하고, 저소득층 가구 중 0~5세 아이가 있는 가구에 평균현금급여액을 아동 수만큼 더해서 계산함

분석에 사용될 기초 자료를 1995년부터 2005년까지 정리하면 <표 IV-30>을 얻을 수 있다.

<표 IV-30> 1인당 및 평균 급여액 추이

(단위: 원, %)

	1인당 현물급여액	1인당 현금급여액	서비스 이용률	평균 현물급여액	평균 현금급여액
1995	156,165	555,534	7.2	11,197	39,833
1996	150,600	535,732	9.8	14,713	52,340
1997	141,161	502,149	12.7	17,916	63,732
1998	106,344	378,298	13.8	14,715	52,346
1999	107,523	382,498	16.4	17,618	62,672
2000	116,834	415,610	18.0	21,001	74,705
2001	127,576	453,827	19.7	25,181	89,576
2002	144,265	513,196	22.0	31,728	112,865
2003	199,920	711,178	24.0	47,882	170,331
2004	239,451	851,803	26.2	62,813	223,446
2005	336,583	1,173,704	27.9	93,906	327,461

서비스 이용률을 이용하여 현물급여와 현금급여에 대해 각각 1인당 급여액에서 평균 급여액을 계산한 것이 <표 IV-30>이다.

<표 IV-31>에서는 저소득층의 기준이 되는 기초생계비의 추이를 분석기간인 1995년부터 2005년까지 가구원 수별로 정리하였다.

<표 IV-31> 생계비 추이

(단위: 원)

	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
1995	259,870	434,304	577,008	765,414	872,380	978,730
1996	270,426	451,457	602,297	793,904	904,594	1,015,564
1997	281,411	469,289	628,695	823,456	937,999	1,053,784
1998	292,842	487,824	656,250	854,107	972,637	1,093,442
1999	314,574	520,984	716,579	901,357	1,024,843	1,156,441
2000	324,011	536,614	738,076	928,398	1,055,588	1,191,134
2001	333,731	552,712	760,218	956,250	1,087,256	1,226,868
2002	345,412	572,058	786,827	989,719	1,125,311	1,269,809
2003	355,774	589,219	810,431	1,019,411	1,159,070	1,307,904
2004	368,226	609,842	838,797	1,055,090	1,199,637	1,353,680
2005	401,466	668,504	907,929	1,136,332	1,302,918	1,477,800

자료: 보건복지부

#### 다. 보육지출 혜택의 분포

보육비의 경우는 기관 지원과 저소득층 지원으로 분리하였다. 기관 지원도 저소득층에 대한 지원 비율이 높을 것으로 보이지만 지원비율을 알기 어려우므로 영유아 아동의 수를 기준으로 동일하

게 분배하였다.

기관에 지원되는 금액을 기준으로 보면 1분위의 값이 여타 분위에 비해 다소 높다. 2005년의 경우 1분위의 보육비 혜택은 약 3만 7천원 정도로 나타났다(<표 IV-32> 참조).

저소득층에 대한 지원은 그 혜택이 1분위에 집중되는 것을 알 수 있다. 기초생활보장의 경우와 마찬가지로 1~2분위를 제외한 분위에서 나타나는 금액은 저소득층의 대상을 자료에서 명확히 구분하지 못하는 데서 발생하는 현상으로 파악된다. 2005년 현재 1분위의 평균적인 보육혜택은 약 4만원 수준이다. 반면 2분위는 약 5천원, 3분위는 약 3천원으로 1분위와의 차이가 크다. 따라서 기관에 지원하는 것보다 저소득층에 대한 지원이 소득을 재분배하는 효과가 크다(<표 IV-33> 참조).

<표 IV-32> 소득계층별 보육비 일반 혜택 추이

(단위: 원)

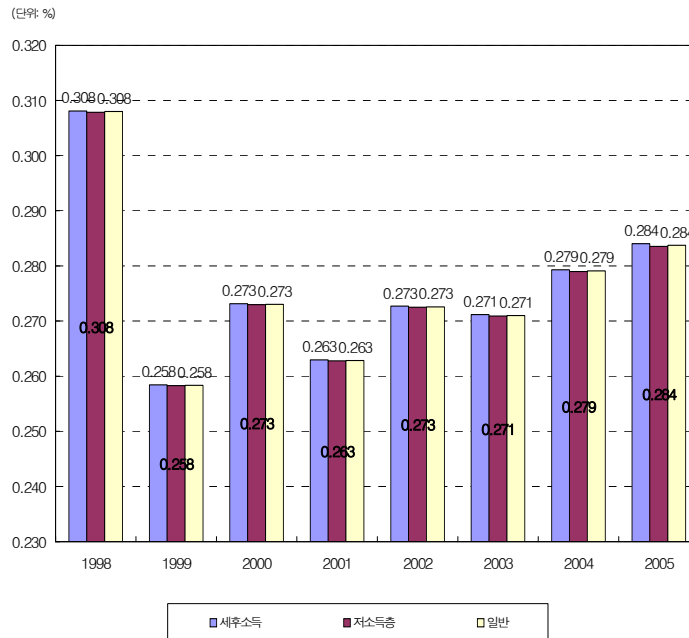
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1분위	5,837	8,807	10,332	12,123	14,932	20,739	25,014	36,733
2분위	5,576	8,452	9,793	11,734	14,228	19,455	23,656	34,202
3분위	5,636	8,313	9,630	11,357	13,728	18,918	23,368	33,979
4분위	5,532	8,175	9,498	11,073	13,306	18,994	23,303	33,087
5분위	5,470	7,896	9,284	11,080	13,122	18,256	22,137	32,218
6분위	5,391	8,032	9,163	10,435	12,828	18,000	22,047	32,355
7분위	5,305	7,740	8,928	10,413	12,653	17,324	21,463	31,383
8분위	5,065	7,454	8,942	10,274	12,656	17,157	21,459	30,619
9분위	4,955	7,306	8,573	10,248	12,449	17,031	20,756	30,523
10분위	4,673	7,133	8,381	9,693	12,124	16,402	20,093	29,170

<표 IV-33> 소득계층별 보육비 저소득층 혜택 추이

(단위: 원)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1분위	18,076	9,559	9,047	7,775	8,911	19,876	22,849	39,644
2분위	6,616	422	81	376	203	1,970	3,160	4,886
3분위	185	141	113	94	87	925	1,287	3,220
4분위	0	70	0	0	0	746	1,193	2,054
5분위	0	0	0	70	0	149	708	609
6분위	0	0	49	0	146	150	483	666
7분위	0	0	0	0	0	0	161	0
8분위	0	0	0	0	0	0	161	0
9분위	0	0	0	0	0	0	0	0
10분위	0	0	0	0	0	0	0	0

[그림 IV-4] 보육 혜택 지니계수 추이



지니계수의 변화를 살펴보면 2005년의 경우 기관에 대한 보육 지원으로 인하여 지니계수가 0.2840에서 0.2837로 약간 낮아졌다. 따라서 기관지원의 소득분배 개선효과는 0.11%로 나타나고 있다. 저소득층 지원은 0.06%의 개선효과를 보이고 있다.

지니계수의 추이를 보면 정부의 보육지원으로 인한 소득분배 개선 효과는 미미하지만 커지고 있다. 2000년에는 소득분배 개선효과가 0.04%였으며 2005년에는 0.1% 수준으로 증가하였다.

## 6. 주택 관련 지원

### 가. 구 조

주택 인프라 및 서비스에 대한 정부정책은 다양한 각도에서 추진되어 왔다. 본고에서 초점을 두고 있는 소득재분배적 관점에서 볼 때 직접적인 주택관련 지원은 주로 국민주택기금을 통한 용자 지원에 집중되어 있다. 아래에서는 국민주택기금을 중심으로 현황을 파악하고 분석한다. <표 IV-34>는 1997년부터 2005년까지의 국민주택기금 조성 및 운용실적을 나타낸다.

국민주택기금의 자금조성은 자체 재원, 차입금, 정부내부지출 등으로 이루어진다. 자체 재원은 대출금 회수, 주택복권, 주택저당증권(MBS), 이자수입 등이고, 차입금은 국민주택채권과 청약저축, 정부내부지출은 정부출연금, 정부특별회계 차입금 및 예수금 등이 있다.

국민주택기금의 자금운용은 주로 무주택 서민들의 주거안정을 위하여 임대주택 건설, 분양주택 건설, 수요자 용자, 주택개량 및 대지조성 등을 지원하는 데 사용된다.

&lt;표 IV-34&gt; 국민주택기금 조성 및 운용 추이

(단위: 억원)

구분	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	기간별 증가액	
										1998~2002	2003~2005
국민주택채권	27,806	25,125	35,752	37,382	54,396	76,176	70,902	59,864	84,736	48,370	8,560
청약저축	4,200	2,381	2,022	2,312	3,041	6,014	9,020	11,531	16,248	1,814	10,234
계특/농특/공자	15,953	21,558	44,164	22,207	27,764	560	560	540	540	△15,393	△20
융자금회수	10,424	10,671	23,026	32,947	58,565	70,650	57,720	48,008	54,699	60,226	△15,951
조성											
복권기금전입금	-	-	-	-	-	-	-	3,851	4,846	-	4,846
주택복관자금	588	595	670	768	777	1,054	5,304	1,079	-	466	△1,054
주택저당증권	-	-	-	12,773	7,427	5,102	3,089	-	-	5,102	△5,102
이자수입 등	19,485	38,444	23,577	25,896	26,731	23,870	22,628	21,115	22,012	4,385	△1,858
전기이월자금	1,000	892	3,874	5,793	12,211	8,574	38,584	57,481	43,928	7,574	35,354
계	79,458	99,666	133,085	140,078	190,912	192,000	207,807	203,469	227,009	112,544	35,009
운용											
임대주택건설	21,179	19,555	22,870	34,355	41,194	36,904	30,659	29,275	29,175	15,725	△7,729
분양주택건설	18,948	9,102	9,540	8,945	6,454	4,146	8,802	14,480	16,185	△14,802	12,039
수요자지원	2,250	22,721	33,262	37,931	27,207	22,171	35,784	26,839	52,316	19,921	30,145
주택개발 등	3,894	4,516	3,369	2,968	14,446	6,758	3,652	1,274	2,482	2,864	△4,276
소계	46,271	55,894	69,041	84,199	89,301	69,979	78,897	71,868	100,158	23,708	30,179
차입금상환 등	32,293	39,898	58,251	43,668	93,037	83,437	71,429	87,673	82,092	51,144	△1,345
지급준비자금	892	3,874	5,793	12,211	8,574	38,584	57,481	43,928	44,759	37,692	6,175
계	79,456	99,666	133,085	140,078	190,912	192,000	207,807	203,469	227,009	112,544	35,009

자료: 건설교통부, 『국민주택기금 업무편람』, 각 연도

## 1) 주택구입자금

주택구입자금으로는 최초주택 구입(중도금)자금, 근로자·서민주택 구입(중도금)자금, 부도임대주택 경락자금 등이 있다.

최초주택 구입(중도금)자금은 세대주를 포함하여 세대원 모두가 주택을 소유한 사실이 없는 자로서 부부합산 연소득이 3천만원 이

하인 자이다. 단, 35세 미만 단독 세대주는 제외한다. 대상주택은 전용면적 85㎡ 이내로서 기금취급은행의 주택평가가격이 3억원 이하인 주택이며 중도금의 경우 사업계획승인대상 주택만 가능하다. 대출금리는 연 5.7%로 연소득 2천만원 이하의 경우 5.2%이다. 3자녀 이상 가구는 연 5.2%이고 연소득 2천만원 이하의 경우는 4.7%이다. 대출기간은 1년 거치 19년 또는 3년 거치 17년으로 원리금균등 분할상환이다.

근로자·서민주택구입(중도금)자금은 연간급여(소득)가 2천만원 이하이고, 대출신청일 현재 세대원 전원이 무주택인 세대주이어야 한다. 단, 35세 미만 단독세대주는 제외된다. 대상주택은 전용면적 85㎡ 이내로서 기금취급은행의 주택평가가격 3억원 이하인 주택이며, 대출한도는 최고한도 1억원 이내에서 기금취급은행의 담보평가금액 이내에서 지원 가능하다. 대출금리는 연 5.2%이고, 3자녀 이상 가구는 4.7%이다. 대출기간은 1년 거치 19년 또는 3년 거치 17년으로 원리금균등 분할상환이다.

부도임대주택 경락자금의 대출대상자는 기금 임대건설자금이 지원된 부도임대주택을 경매낙찰받아 대출을 신청하는 해당 임대주택의 임차인이다. 대상주택은 부도임대주택으로 당해 주택의 임차인이 경매낙찰받은 전용면적 85㎡ 이하의 경우이다. 대출한도는 경락가격과 법원 최초 법사가의 80% 중 적은 금액이며, 대출금리는 10년간 연 3.0%이고 잔여기간은 5.2%이다. 대출기간은 1년 거치 19년으로 원리금균등 분할상환이다.

## 2) 주택전세자금

주택전세자금으로는 근로자·서민주택전세자금, 영세민전세자금, 부도임대주택 퇴거자 전세자금이 있다.

근로자·서민주택전세자금은 연간급여(소득)가 3천만원 이하이

고, 대출신청일 현재 세대원 전원이 무주택인 세대주(단독세대주 제외) 또는 세대주로 인정되는 자이다. 대상주택은 전용면적 85㎡ 이하, 호당 대출한도는 전세가격의 70%(계약갱신의 경우 증액금액내) 범위 내 최고 6천만원에서 기금취급은행에서 산정한 금액이다. 단, 3자녀 이상 가구의 경우는 최고 8천만원이다. 대출금리는 연 4.5%이며, 대출기간은 2년 이내 일시상환 또는 2회 연장, 최장 6년까지 가능하다.

영세민전세자금은 대출신청일 현재 세대원 전원이 무주택인 세대주(단독세대주 제외) 또는 세대주로 인정되는 자로 일정금액 이하의 전세계약을 체결하고 해당 지자체장의 추천을 받은 저소득 세입자로서 서울시는 보증금 5천만원 이하(3자녀 이상 가정 : 6천만원)이며, 광역시 및 수도권 과밀억제권역은 보증금 4천만원 이하(3자녀 이상 가정 : 5천만원), 기타지역은 보증금 3천만원 이하(3자녀 이상 가정 : 4천만원)이다. 대상주택은 임차 전용면적 85㎡ 이하의 주택이며, 대출한도는 지역별 전세보증금의 70% 범위 내이다(특별시: 3,500만원, 3자녀 이상 가정 : 4,200만원). 광역시 및 수도권 과밀억제권역은 2,800만원(3자녀 이상 가정 : 3,500만원)이며, 기타지역은 2,100만원(3자녀 이상 가정 : 2,800만원)으로서 기금취급은행에서 산정한 금액이다. 대출금리는 연 2.0%이고 대출기간은 2년 이내 일시상환이며 전세 재계약시에는 2회 연장가능하다.

부도임대주택 퇴거자전세자금은 부도임대주택에서 퇴거당하거나 퇴거당할 예정인 임차인 중 임차보증금의 10% 이상을 지불하고 주택임대차계약을 체결하고 다음 요건을 구비한 자로 해당 지자체장의 추천을 받은 대출신청일 현재 만 20세 이상의 부양가족이 있는 세대주, 매각허가 결정일 이전에 임대차계약을 체결하고 주민등록 전입을 완료하여 대출신청일 현재 해당 주택에 계속 거주 중이거나 경락허가 결정일 이후 퇴거당한 자이다. 대상주택은 전

용면적 85㎡ 이하의 주택이고, 대출한도는 전세가격의 70% 범위 내, 최고 5천만원 이내에서 기금취급은행에서 산정한 금액이다. 대출금리는 연 3.0%로 기초생활수급자, 독거노인은 연 1.0%이다. 대출기간은 2년 이내 일시상환이며 전세 재계약시에 2회 연장가능하다.

### 3) 임대주택자금

임대주택자금으로는 국민임대주택자금, 공공임대주택자금, 임대주택중도금지원자금, 매입임대주택자금이 있다.

국민임대주택자금은 국민임대주택을 집단으로 건설하거나 다세대, 다가구단독 주택을 매입하여 국민임대사업을 추진하는 대한주택공사 또는 지방자치단체가 대상이며, 대출금리는 연 3.0%이고, 대출기간은 10년 거치 20년 원리금균등 분할상환이다.

공공임대주택자금은 5년 이상 임대를 목적으로 주택건설 사업계획 승인을 받은 주택건설사업 등록업자, 주택건설사업 등록업자와 공동사업을 수행하는 토지 소유자, 등록업자를 시공자로 하여 건설하는 고용자 대상이다. 대상주택은 세대당 전용면적 85㎡ 이하이고, 호당 대출한도는 전용면적 60㎡ 이하는 5,500만원 이내, 60㎡초과 ~ 85㎡ 이하는 7,500만원 이내이다. 대출이율은 전용면적 60㎡ 이하는 연 3.0%, 60㎡초과 ~ 85㎡ 이하는 연 4.5%이다. 대출기간은 10년 이내의 임대기간(임대의무기간이 10년인 경우는 15년)중 거치 20년 원리금균등 분할상환이다.

임대주택중도금지원자금은 국민주택기금을 지원받아 공공임대주택을 건설하는 자 중 입주자 모집 공고시 중도금을 받지 않기로 한 사업자로서 기금취급 금융기관이 정한 일정 신용등급 이상인 자이다. 대상주택은 세대 당 전용면적 60㎡이하인 주택으로 1999년 9월 1일 이후 사업계획 승인분부터는 공급계약 세대에 한하여

지원한다. 대출한도는 호당 800만원 이내이며 표준임대보증금의 40% 이내이다. 대출금리는 연 4.0%로 향후 국민주택기금 운용계획에 따라 변경 가능하다. 대출기간은 입주개시일로부터 3개월 이내 일시상환하며 미임대로 인해 기일 내에 상환하지 못한 대출금은 당초 대출일로부터 최장 6년까지 연장 가능하다.

매입임대주택자금은 지자체, 지방공사, 주택공사, 임대주택법에 의한 매입임대사업자로 대출대상은 기금 임대건설자금을 지원받아 임대 종료 후 분양 전환된 세대당 전용면적 85㎡ 이하인 주택이며, 대출신청일 현재 입주사실이 없는 전용면적 85㎡ 이하의 준공된 신규주택으로 기존주택은 지자체, 지방공사, 주택공사만 해당한다. 호당 대출한도는 임대 종료 후 분양 전환된 주택으로 분양 전환된 임대주택 건설자금의 세대별 대출금 잔액범위 내에서 신규주택은 주택가격의 1/2범위 내에서 세대당 6천만원 이내이다. 기존주택은 주택가격 이내에서 다세대는 세대당 2천만원, 다가구는 가구당 1,500만원(동당 1억 2천만원), 단독주택은 4천만원 지원한도 범위 내에서 지원한다. 대출금리는 연 5.0%이며 지자체, 지방공사, 주택공사는 3.0%이다. 대출기간은 3년 이내 일시상환이며, 임대기간 동안 1년 단위로 연장가능하다.

#### 4) 분양주택건설자금

분양주택건설자금에는 공공분양주택자금, 후분양주택자금, 다세대주택자금, 다가구단독주택자금이 있다.

공공분양주택자금은 분양을 목적으로 주택건설 사업계획승인 또는 건축허가를 받은 주택건설사업등록업자, 주택건설사업 등록업자와 공동사업을 수행하는 토지소유자, 등록업자를 시공자로 하여 건설하는 고용자, 건축허가를 받아 19세대 이하의 주택을 건설하는 건축주이다. 대상주택은 세대당 전용면적 75㎡ 이하인 주택이

며, 건축허가를 받아 건설하는 경우에는 아파트·연립주택에 한한다. 호당 대출한도는 전용면적 60㎡ 이하는 5,500만원 이내이고, 60㎡ 초과 ~ 75㎡ 이하는 7,500만원 이내이다. 19세대 이하 아파트, 연립은 3천만원이다. 대출금리는 전용면적 60㎡ 이하는 연 5.0%이고, 60㎡ 초과 ~ 75㎡ 이하는 연 6.0%이고, 대출기간은 3년 이내 일시상환이다.

후분양주택자금의 대상자는 분양을 목적으로 주택건설사업계획승인 또는 건축허가를 받아 ‘분양허용공정률’이후에 입주자를 모집하는 후분양 국민주택을 집단으로 건설하는 주택건설사업 등록업자, 주택건설사업 등록업자와 공동으로 사업을 수행하는 토지 소유자, 등록업자를 시공자로 하여 건설하는 고용자이다. 대상주택은 세대당 전용면적 85㎡ 이하인 주택이며, 건축허가를 받아 건설하는 경우에는 아파트·연립주택에 한한다. 호당 대출한도는 전용면적 60㎡이하는 6천만원 이내이고, 60㎡ 초과~85㎡ 이하는 8천만원 이내이다. 대출금리는 전용면적 60㎡ 이하는 연 4.5%, 60㎡ 초과~85㎡ 이하는 연 5.5%이다. 대출기간은 3년 이내 일시상환이다.

다세대주택자금은 시장·군수의 건축허가를 받아 19세대 이하의 다세대주택을 건설하는 사업자가 대상이다. 대상주택은 4층 이하, 동당 연면적 660㎡ 이하, 세대당 전용면적 85㎡ 이하로서 세대별로 독립된 출입문, 2개 이상의 침실, 부엌 및 화장실을 갖춘 주택이다. 호당 대출한도는 세대당 1,500만원 이내이며, 대출금리는 연 5.0%, 대출기간은 2년 이내 일시상환이다.

다가구단독주택자금의 대상자는 시장·군수의 건축허가를 받아 다가구단독주택을 건설하는 자로서 대상주택은 3층 이하, 연면적 660㎡ 이하로서 19세대 이하가 거주할 수 있는 가구당 전용면적 85㎡ 이하로서 공동주택에 해당되지 않는 주택이다. 호당 대출한

도는 1억 2천만원으로 단, 가구당 1,500만원 이내, 8가구 기준이다. 대출금리는 연 5.0%이고, 대출기간은 1년 이내 일시상환으로 건물에 대해 후취담보 취득한 경우로서 20%이상 상환시 1년 단위, 10% 이상 상환시 6개월 단위로 최장 2년 연장 가능하다.

##### 5) 주택개량자금

주택개량자금은 주거환경개선주택자금, 노후위험주택 재건축자금, 재해위험주택자금이 있다.

주거환경개선주택자금의 대출대상자는 주거환경개선사업지구 내 토지 및 주거용 건축물의 소유자 또는 그들이 구성한 조합으로 시장·군수·구청장으로부터 용자대상자 결정통지를 받아 주택을 신축·개축 및 개량(증축, 대수선)하고자 하는 자이다. 시장·군수 또는 대한주택공사 등 사업시행자이며, 주거환경개선지구 이외 지역의 노후불량주택 소유자 중 시장·군수·구청장으로부터 불량주택개선자금 용자대상자 결정통지를 받아 주택을 개축, 증축, 대수선하고자 하는 개인이다. 용자조건은 단독·다세대 주택은 세대(호)당 전용면적 85㎡ 이하 주택으로 다세대의 경우 동당 660㎡ 이하인 4층 이하 주택이다. 대출한도는 호당 4천만원 이내로 다세대주택은 2천만원이다. 대출이율은 연 3.0%로 상환기간은 1년 거치 19년 원리금균등 분할상환이다. 다가구단독주택은 가구당 전용면적 85㎡ 이하 주택으로 대출한도는 1억 2천만원이다. 단, 가구당 1,500만원, 8가구 기준 이내이며, 대출이율은 연 3.0%로 상환기간은 1년 이내 일시상환이다. 아파트·연립주택은 세대당 전용면적 75㎡ 이하 주택으로 임대주택은 85㎡ 이하이다. 대출한도·이율 및 상환기간은 공공분양, 공공임대 기준에 따른다.

노후위험주택재건축자금의 대출대상자는 시장·군수가 안전에 위험이 있어 철거대상으로 특별관리중에 있는 도시및주거환경정비

IV. 사회분야 지출(현물급여) 117

법 제12조의 규정에 의한 안전등급 E급의 공동주택으로서, 동법 제16조에 의거 시장·군수의 설립인가 및 주택 건설 사업계획승인을 받아 조합주택을 집단으로 건설하는 재건축조합이다. 대상주택은 세대당 전용면적 85㎡ 이하 주택으로 호당 대출한도는 세대당 3천만원 이내이며, 대출금리는 연 3.0%, 대출기간은 3년 거치 17년 원리금균등 분할상환이다.

재해위험주택자금의 대출대상자는 자연재해대책법 제25조 및 건축법 제54조의 규정에 의하여 재해위험지구(구역)내로 지정된 지역의 주택을 안전지대로 이축하거나 내수주택으로 개축하고자 하는 토지 소유자로서 시장·군수·구청장으로부터 용자 대상자임이 통보된 자이다. 대상주택은 전용면적 85㎡ 이하, 다만, 수도권을 제외한 읍 또는 면(도시계획구역 제외)지역은 100㎡ 이하인 주택이다. 호당 대출한도는 이축은 5천만원 이내이고, 개축은 2,500만원 이내이다. 대출금리는 연 3.0%, 대출기간은 3년 거치 17년 원리금균등 분할상환이다.

국민주택기금 운용자금별 지원조건을 정리하면 <표 IV-35>와 같다.

<표 IV-35> 국민주택기금 운용지원조건

(단위 : 백만원, %)

구 분	입주 및 용자대상	호당용자액	금리 (연)	상환방법
□ 임대주택				
-국민임대	소득1~4분위자 (세부기준 별도 확정)	19.5 ~ 41.2	3.0	10년거치 20년상환 * 주거환경지구내 30㎡ 이하 및 매입국민임대 연1%
-공공임대 · 60㎡ 이하	청약저축 가입자	55	3.0 [5.2]	15년 이내에서 임대기간거치 후 20년 상환 [1년거치19년상환]
· 60~85㎡	청약저축, 청약예금· 부금 가입자	75	4.5 [5.2]	

&lt;표 IV-35&gt;의 계속

(단위 : 백만원, %)

구 분	입주 및 용자대상	호당용자액	금리 (연)	상환방법
□ 분양주택				
-공공분양 · 60㎡ 이하 · 60~75㎡	청약저축 가입자 청약저축, 청약예금· 부금 가입자	55 75	4.5 [5.2] 5.5 [5.2]	3년 일시상환 [1년거치 19년상환]
-다세대다가구	다세대 입주자, 다가구 주택을 건설하는 자	15(호,가구)	5.0 [5.2]	다세대(다가구) : 2(1)년일시 [1년거치 19년상환]
-후분양자금 · 60㎡ 이하 · 60~85㎡	후분양하는 주택건설 사업자	60 80	4.0 [5.2] 5.0 [5.2]	3년 일시상환 [1년거치 19년상환]
□ 수요자자금				
-영세민전세	저소득세입자	보증금의 70%	2.0	2년 일시상환 (최장 6년)
-근로자서민 주택전세	연소득이 3천만원이하인 무주택세대주	60(전세 가격70%)	4.5	2년 일시상환 (최장 6년)
-근로자서민 주택구입	부부한산 연소득2천만원 이하인 무주택세대주	100	5.2	1(3)년거치 19(17)년상환
최초주택구입 자금	부부한산 연소득3천만원 이하인 무주택세대주	150(중도금 100)	5.7 (연소득 2천만원 이하 5.2)	1(3)년거치 19(17)년상환
-매입임대	매입임대사업자	60	5.0	3년내 일시상환
-개발이주자전세	사업지구내 저소득 세입자	30~40	2.0	개발사업 종료 후 6개월내 일시상환
□ 주택개량				
-주거환경개선	주거환경개선지구 거주자	15~40	3.0	1년거치 19년상환 (다가구단독:1년일시)
-농어촌주택개량	농촌주택 개량자	20	3.0	5년거치 15년상환
□ 기타사업				
-대지조성자금	대지조성 사업을 시행하는 공공기관	-	5.0	건교부장관 별도 지정

주 : 1. 2006년 6월말 현재

2. [ ]는 분양전환 및 입주자 대환시 대출조건

자료 : 건설교통부, 『국민주택기금 업무편람』, 2006.

## 나. 주택 관련 지원 혜택의 추정

우리나라 정부의 주택관련 지원은 대부분 국민주택기금에 의해 시행되고 있다. 국민주택기금의 목적은 ‘국민주택건설에 필요한 자금의 원활한 확보와 공급을 통하여 주택건설(무주택 서민을 위한 중·소형주택 건설자금 지원 및 저소득층의 주거생활 안정을 위해 저리의 자금지원) 및 주택경기 활성화 시책과 주거안정대책을 효율적으로 추진(자금지원 조건의 완화 등을 통하여 주택건설을 촉진하고 내 집 마련 기회를 확대)하고자’ 하는 데 있다. 본 연구에서는 국민주택기금을 이용하여 주택비에 대한 소득계층별 효과를 살펴본다.

&lt;표 IV-36&gt; 주택지원 규모의 추이

(단위: 억원)

	임대주택 건설	분양주택 건설	주택개량	주택지원	수요자지원	합계
1995	15,934	21,389	4,494	41,817	1,750	43,567
1996	20,911	18,679	4,963	44,553	1,730	1,730
1997	21,179	18,948	3,894	44,021	2,250	2,250
1998	19,555	9,102	4,516	33,173	22,721	22,721
1999	22,870	9,540	3,369	35,779	33,262	33,262
2000	34,355	8,945	2,968	46,268	37,931	37,931
2001	41,194	6,454	14,446	62,094	27,207	27,207
2002	36,904	4,146	6,758	47,808	22,171	22,171
2003	30,659	8,802	3,652	43,113	35,784	35,784
2004	29,275	14,480	1,274	45,029	26,839	26,839
2005	29,175	16,185	2,482	47,842	52,316	52,316

자료: 건설교통부, 『국민주택기금업무편람』, 각 연도

국민주택기금의 지원 대상은 크게 임대주택건설, 분양주택건설, 수요자용자지원, 주택개량자금 등으로 나눌 수 있다. 국민주택기금을 통한 건설 및 분양, 그리고 전세자금지원 및 주택개량자금 모두가 일정소득 이하의 무주택가구에 대해 주택구입 및 임대에 혜택을 준다고 할 수 있다. 본고에서는 수요자용자지원을 현금급여로, 그리고 나머지 세 가지 항목을 현물급여로 상정하여 주택지원의 효과를 살펴보고자 한다.

주택서비스에 대한 정부지원의 규모를 항목별로 살펴보면 <표 IV-36>과 같다. <표 IV-36>의 국민주택기금의 운용자금 현황을 주택지원과 수요자지원으로 크게 나누어, 해당 금액을 모집단 대비 표본비율로 조정한 후 주택비 지출의 효과를 계산할 수 있다.

각 항목별로 다수의 사업부문이 있고 각 사업부문에 적용되는 용이자율이 수혜자의 소득과 특성에 따라 상이하기 때문에 일반적으로 적용이자율을 사용하기 곤란하다. 각 항목별 평균이자율은 연도별로 발간되는 국민주택기금 업무편람을 참고하여 사용하였다. 이를 정리한 것이 <표 IV-37>이다.

<표 IV-37> 평균이자율 추이

(단위: %)

	임대주택건설	분양주택건설	수요자지원	주택개량
1995	3	7.5	5.5	8
1996	3	7.5	5.5	8
1997	3	7.5	5.5	8
1998	3	7.5	5.5	8
1999	4	7.5	5.5	6.5
2000	4	7.5	5.5	6.5
2001	4	7.0	5.0	6
2002	3	7.0	5.0	5.5
2003	3	6.0	4.3	3
2004	3	5.8	4.1	3
2005	3	5.2	4.0	3

자료: 건설교통부, 『국민주택기금업무편람』, 각 연도

현물급여로 상정된 임대주택건설, 분양주택건설, 주택개량 사업의 평균이자율을 가중평균방식으로 구하여 평균주택이자율을 구한다. 현금급여로 상정된 수요자지원 사업의 평균이자율을 평균임대이자율이라 명한다. 이렇게 구한 평균주택이자율과 평균임대이자율을 3년 만기 국고채 유통수익률과 함께 정리하였다.

<표 IV-38>에는 평균이자율과 국고채수익률의 차이 즉, 이자율 차이(interest edge)가 각각 계산되어 있다. 실제 주택기금 이용자가 누리는 수혜는 이자율 차이를 통한 자금조달의 용이성에 있다.

<표 IV-38> 이자율 차이 추이

(단위: %)

	평균주택 이자율	평균임대 이자율	국고채 수익률	주택이자율 차이	임대이자율 차이
1995	5.6	5.5	13.4	7.8	7.9
1996	5.2	5.5	11.8	6.7	6.3
1997	5.2	5.5	12.3	7.1	6.8
1998	4.6	5.5	12.9	8.4	7.4
1999	5.1	5.5	7.7	2.6	2.2
2000	4.8	5.5	8.3	3.5	2.8
2001	4.5	5.0	5.7	1.1	0.7
2002	3.6	5.0	5.8	2.2	0.8
2003	3.7	4.3	4.6	0.8	0.3
2004	3.9	4.1	4.1	0.2	0.0
2005	3.8	4	4.3	0.5	0.3

자료: 건설교통부, 『국민주택기금 업무편람』, 각 연도

이현수(2004)는 국민주택기금의 근로자·서민주택구입 자금 대출과 한국주택금융공사의 모기지론을 중심으로 분석하여 국민주거안정을 위한 공공자금의 효율적 분배 방안을 제시하였다. 특히 2002년 기준 우리나라 소득분위별 기금상품이용률 및 가계의 부담증가율을 <표 IV-39>와 같이 제시하였다.

&lt;표 IV-39&gt; 소득분위별 기금상품이용률 및 가계부담증가율

(단위: 원, %)

	평균소득 <sup>1)</sup>	기금상품이용률 <sup>2)</sup>	대출차액/평균소득 비율	
			대출 5,000만원	대출 1억원
1분위	728,138	5	1.9	3.7
2분위	1,404,369	10.2	1	2.1
3분위	1,785,485	6.1	0.8	1.6
4분위	2,092,703	9.8	0.7	1.4
5분위	2,387,513	14.3	0.6	1.2
6분위	2,725,303	20.1	0.5	1.1
7분위	3,137,503	18.7	0.5	0.9
8분위	3,673,763	15.8	0.4	0.8
9분위	4,420,603		0.3	0.7
10분위	6,985,802		0.2	0.4
계		100		

주: 1) 2003년 말 기준 각 소득분위별 평균소득임. 통계청

2) 국민주택기금의 근로자·서민주택구입자금대출의 소득분위별 이용률을 말함.

자료: 『도시가계연보』(2002)의 가구주 소득을 이용한 한국개발연구원(2004) 『국민주택기금의 역할 재정립 및 운용개선방안』에서 재인용.

#### 다. 주택지원 혜택의 분포

본고에서는 기금상품이용률을 이용하여 전체 기금액 중 각 분위별로 배분된 액수를 계산함으로써 분석의 엄밀성을 높이도록 한다.

정부의 주택관련 지원금은 대체로 저소득 혹은 일정 규모 이하의 주택을 보유한 계층에게 공급되는 임대 및 분양주택 건설업체에 자금을 융자해주는 것이다. 이 지원금의 궁극적인 수혜대상은 저소득 혹은 일정규모 이하의 주택을 보유한 계층인 것으로 파악된다. 이에 따라 『도시가계연보』를 이용할 때 2003년 기준으로 연간 평균소득 4,500만원 이하인 가계만을 대상으로 동일하게 배분하였다. 또한 연평균소득 증가율을 이용하여 각 연도마다 적절한 평균소득을 산출하였다.

IV. 사회분야 지출(현물급여) 123

수요자용자지원금은 저소득 세입자 영세민, 무주택 근로자 및 서민 등이 전세 및 주택을 구입할 때 지원하는 것이다. 수요자용자지원금의 수혜자격은 2003년 기준으로는 연간소득 3천만원 이하이고, 신청일 현재 6개월 이상 집이 없는 세대주가 전용면적 25.7평 이하 주택을 구입하거나 전세를 드는 경우로 한정한다. 다만 실제 수혜대상 가구는 근로자가구의 경우, 상여금이나 시간외 수당 등을 제외한 본봉을 기준으로 하기 때문에 실제 수입이 연간 4,000만~4,500만원인 가구도 해당될 수 있다. 자영업자 가구의 경우에는 국세청에 신고된 사업소득·임대소득 등 모든 소득의 합계액을 기준으로 하는 것이 적절하다. 따라서 『도시가계연보』 이용시 2003년 기준으로 연간 평균소득 4,500만원 이하, 무주택 세대주를 대상으로 수요자용자지원금의 편익을 배분하였다. 연평균 소득 증가율을 이용하여 각 연도마다 적정한 평균소득을 산출하였다.

<표 IV-40> 기준소득 차이 및 총가구 수 추이

(단위: 원, 호)

	기준소득	총가구수
1995	24,402,713	12,958,181
1996	28,472,965	13,250,000
1997	31,576,373	13,500,000
1998	34,202,014	13,750,000
1999	33,529,716	14,000,000
2000	36,425,509	14,311,807
2001	39,384,481	14,586,683
2002	41,617,823	14,862,613
2003	45,000,000	15,138,542
2004	48,338,920	15,414,472
2005	51,925,582	15,988,274

주택서비스에 대한 가계의 부담과 급여를 추정하는 과정을 정리하면 다음과 같다.

주택서비스의 부담과 급여 추정	
1. (수혜가구수 계산)	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. 연도별로 기준소득 이하의 가구 수를 계산함 (기준소득은 표에)</li> <li>b. 도시가계 가구 수 합계로 나누어 수혜비율 <math>\alpha</math>를 연도별로 계산함</li> <li>c. 연도별로 총가구 수 N에 수혜비율 <math>\alpha</math>를 곱하여 수혜가구 수 M을 계산함 (총가구수는 표에)</li> </ul>
2. 주택의 소유 여부에 따라 주택과 임대로 가구를 나누고 주택소유비율 $\beta$ 를 연도별로 계산함	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. 주택소유비율 <math>\beta</math>에 수혜가구 수 M을 곱하여 주택소유 수혜가구 수 <math>M_h</math>를 구함</li> <li>b. 주택비소유비율 <math>1-\beta</math>에 수혜가구 수 M을 곱하여 임대 수혜가구 수 <math>M_r</math>를 구함</li> </ul>
3. 주택가구의 경우	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. 주택지원금을 주택소유 수혜가구 수 <math>M_h</math>로 나누어 가구당지원액을 계산함 (주택지원금은 표에)</li> <li>b. 가구당 지원액에 주택지원 이자율 차이를 곱하여 (주택지원)가구당 수혜액을 계산하여 사용함</li> <li>c. 주택가구에 가구당 수혜액을 더하여 불평등지수를 계산함</li> </ul>
4. 임대가구의 경우	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. 임대지원금을 임대 수혜가구 수 <math>M_r</math>로 나누어 가구당 지원액을 계산함</li> <li>b. 가구당 지원액에 임대지원 이자율 차이를 곱하여 (임대지원)가구당 수혜액을 계산하여 사용함</li> <li>c. 임대가구에 가구당 수혜액을 더하여 불평등지수를 계산함</li> </ul>

분석과정에서 필요한 소득분위별 기금이용 비중을 정리하면 다음의 <표 IV-41>과 같다.

&lt;표 IV-41&gt; 소득분위별 기금이용 비중

(단위: %)

소득분위	기금이용비중
1분위	0.04
2분위	0.0816
3분위	0.0488
4분위	0.0784
5분위	0.1144
6분위	0.1608
7분위	0.1496
8분위	0.1264
9분위	0
10분위	0

주택의 경우 6분위 등 중간 소득자의 혜택이 큰 것으로 나타나고 있다. 이러한 원인은 소득 기준이 너무 높기 때문이며, 최저 소득층은 소비자 지원의 혜택을 누리기에는 소득이 너무 낮기 때문이다. 또한 이자율이 하락함에 따라 이자율 차이가 축소되어 실질적인 혜택의 규모는 매우 작은 것으로 나타나고 있다. 이에 따라 주택 지원으로 인한 소득재분배 효과는 거의 없는 것으로 나타나고 있다.

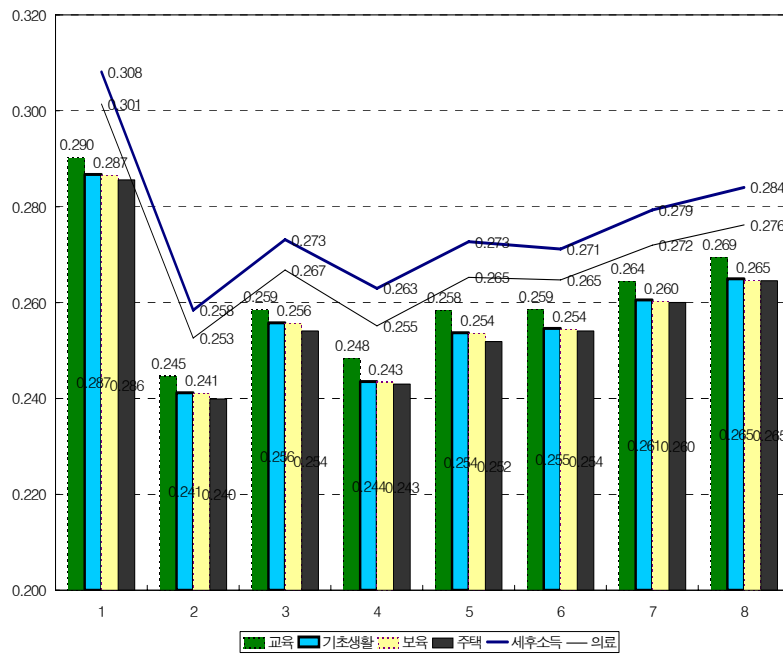
주택지원에 의한 소득재분배 효과는 미미한 것으로 나타났다. 즉, 정부 재원을 사용하여 용자형태의 지원을 할 때 그 혜택이 소득분위에 전반적으로 확산되었다. 이는 주택구입이 실수요이든 가수요이든 일정 정도의 소득 이상이어야 하고, 저소득층에 대한 전세자금 용자 등과 결합되어 재분배 기능을 완수하였음을 의미한다. 주택지원의 영향이 전 소득층에 나타나기 때문에 그다지 효과가 크지 않음을 알 수 있다. 좀 더 자세한 분석이 필요하지만, 현재 기금용자를 통한 소득재분배 효과는 가시적이지 않다는 결과를 얻었다.



7. 현물급여의 재분배 효과

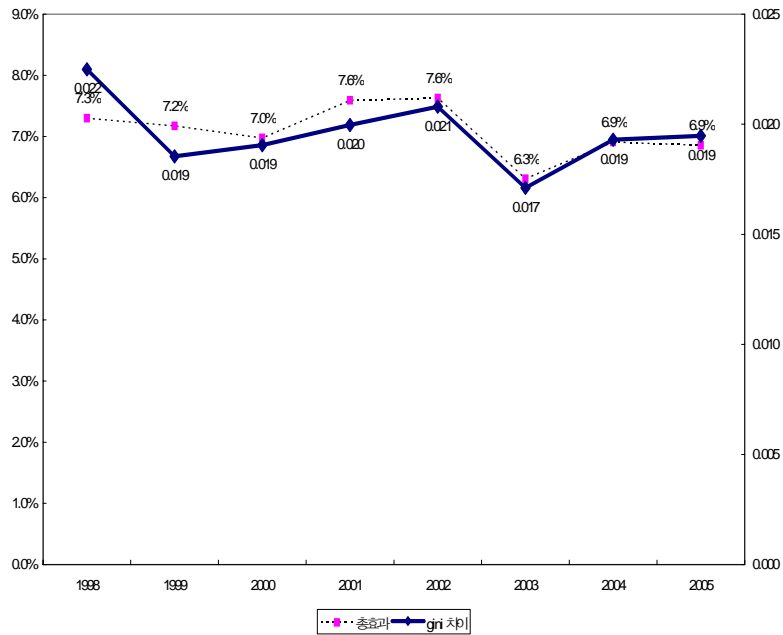
현물급여로 인한 소득분배 개선효과를 살펴보자. 계산의 편의를 위하여 세후소득에 의료혜택, 교육혜택, 기초생활보장 현물급여, 보육 및 주택지출의 혜택을 차례로 추가하는 방법을 사용하였다<sup>20)</sup>. 2005년의 경우 지니계수가 세후소득 기준으로 0.284에서 0.276, 0.269, 0.265, 0.265 및 0.265로 변하고 있다. 지출 규모가 큰 의료혜택 및 교육혜택의 소득재분배 효과가 상대적으로 높다.

[그림 IV-5] 전체 사회분야 지니계수 추이



20) 순서를 바꾸면 개선효과의 수치가 다소 달라질 수 있다. 또한 세후소득이 아닌 가처분소득 등을 사용하는 경우도 개선효과가 조금 다르게 나타날 수 있다.

[그림 IV-6] 전체 사회분야 지출의 지니 개선도



사회분야 지출(현물 형태의 급여)의 소득계층별 분포는 제V장의 <표 V-1>에 정리되어 있다. 가구당 평균 사회분야 지출을 통한 수혜를 금전적으로 환산한 현물급여의 가치(금액)는 가구당 평균 320.0만원 수준이다. 종류별로는 건강보험과 교육혜택이 각각 130.7만원과 170.3만원으로 거의 대부분을 차지한다. 소득계층별로는, 소득수준이 증가할수록 혜택의 절대수준도 커지는 것으로 추정되었다. 다만 최고소득층인 10분위의 혜택 평균이 371.3만원으로 최저소득층인 1분위 273.8만원의 1.36배에 불과할 정도로 혜택의 상대적 차이가 상당히 작은 편이다. 일례로 시장소득을 기준으로 하면 10분위와 1분위 간 소득상대비가 8.87배인 것과 커다란 차이가 있다. 이러한 차이를 볼 때 사회분야 지출 혜택의 소득계

#### IV. 사회분야 지출(현물급여) 129

층별 분포는 상당히 역진적인 분포 구조를 가지고 있다고 할 수 있다. 따라서 이런 분포 특성으로 인해 소득합산항목이면서 정(+)  
의 소득재분배 효과를 가지고 있는 이전소득의 경우와 마찬가지로  
현물급여의 형태를 취하고 있는 사회분야 지출의 경우에도 정(+)  
의 소득재분배 효과를 지닌다고 할 수 있다.

## V. 정책효과 분석 및 모의실험

### 1. 개 요

본장에서는 개인이 부담하는 각종 조세와 현금급여 형태의 이전 소득, 현물급여 형태의 사회분야 지출의 소득계층별 분포를 종합하여 제II장에서 정의한 바대로 다섯 가지 유형의 소득종류별·구성항목별 분포 구조를 종합적으로 고찰한다.

아울러 각종 정책의 소득분배 및 재분배 효과 추정결과를 토대로 모의실험을 통해 정부의 재정소요 확대방안 가운데 증세방안을 선택하는 경우에 대비하여 각 방안별로 소득분배 구조에 미치는 효과를 분석하여 증세방안별 정책효과를 추정·분석한다. 또한 정부가 소득분배 구조개선 또는 기타의 정책목표 달성을 목적으로 추가적으로 사회분야 지출을 확대하고자 할 때 소득분배 및 재분배의 관점에서 모의실험을 통해 정책대안별 정책효과를 점검해 본다.

정책의 효과는 단위당 효과와 규모 효과로 나누어진다. 따라서 정책 간 분배효과를 상호비교하려면 단위당 효과를 기준으로 하여야 한다. 본 연구에서는 먼저 단위당 효과를 계산해본다. 각종 정책조합의 재분배 효과는 개별 정책효과와 단순합이므로 추가적인 분석을 하지는 않는다. 예를 들어 소득세를 1조원 증가시켜 기초생활보장에 1조원을 증대시키는 것은 두 가지의 소득분배 효과를 단순 합산하면 된다. 또한 단순 합산한 결과를 다른 정책, 예를 들어 담배세를 1조원 증대시켜 교육에 사용하는 경우의 소득분배 효

과를 단순 합산한 경우와 비교하면 상대적 차이를 알 수 있다. 다만 본 연구는 성장 효과 등 다른 정책적 요인은 감안하지 않고 있으므로 결과가 특정 정책의 우월성을 직접적으로 말하는 것은 아니고 단순히 분배적 측면만 살펴본 것임에 유의하여야 한다.

## 2. 소득종류별 소득분포 종합

### 가. 소득단계별 소득분포(민간부문 포함)

2005년 현재 가구당 시장소득 평균은 3,693.1만원이고 최종소득은 3,803.8만원으로 후자가 전자보다 110.7만원 많다. 구성항목별로는, 합산항목인 이전소득과 현물급여(사회분야 지출 혜택)가 각각 287.1만원과 320.0만원이고 차감항목인 직접세와 소비세가 각각 298.6만원과 197.7만원이다. 합산항목의 합이 차감항목의 합보다 110.7만원 많다.

이전소득 중에는 가구당 평균 180.8만원에 해당하는 사적이전소득이 포함되어 있다. 따라서 이를 제외하고 순수히 공공부문에 의한 소득의 합산·차감 규모만을 계산하면, 차감항목의 합이 합산항목의 합보다 오히려 70.1만원 많다. 이는 가구가 소득세, 재산세, 소비세 및 각종 사회보장기여금 등으로 지불한 금액이 공적연금과 기타 사회보장 수혜, 현물급여(사회분야 지출 혜택) 등의 형태로 돌려받는 것보다 평균 70.1만원 더 크다는 것을 의미한다. 일반 가구가 세금의 형태로 지불하는 금액과 공적이전소득 또는 사회분야 지출 혜택의 형태로 지원받는 직·간접 수혜액 간의 차액 중 상당부분은 정부예산 중 사회분야 이외의 부문, 즉 국방, 일반행정, 사회간접자본 지출 등에 대한 지출이 본 연구의 분석범위에 포함되지 않았기 때문에 초래되는 차이이다.

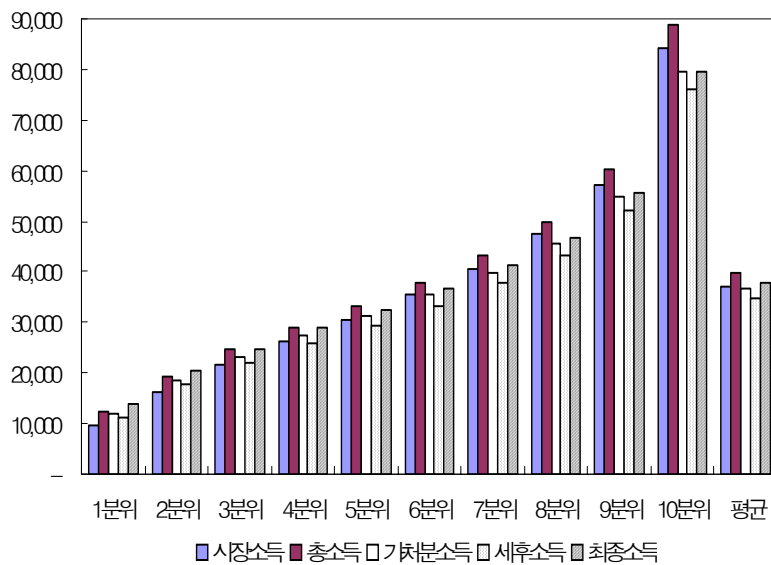
사적이전소득을 포함하여 다섯 단계의 소득종류별로 소득계층별

소득분포를 그려보면, 1~7분위에 이르기까지 시장소득보다 최종 소득이 더 큰 것을 알 수 있다. 이는 전체 가구의 약 2/3 정도에서 수령한 현물·현금급여가 지불한 각종 세금과 사회보장기여금보다 더 많은 것을 의미한다. 반면에 8~10분위의 고소득층에서는 이와 반대의 모습을 보이고 있는 것으로 추정되었다.

그런데 여기서 이전소득 중에는 민간부문 사이의 이전소득 부분이 포함되어 있기 때문에 소득재분배 효과는 사적 부문의 효과와 공공부문의 효과가 혼재되어 있다. 아래의 다음 항에서는 사적 부문에 의한 효과를 제외하고 순수 공공부문에 의한 분배 효과를 살펴본다.

[그림 V-1] 소득단계별 소득평균 분포(2005년 기준)

(단위: 천원)



<표 V-1> 소득종류별 소득분포(2005년, 전 가구) (단위: 천원)

	합산차감 여부	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	평균
시장소득		9,499	16,158	21,823	26,287	30,595	35,396	40,614	47,399	57,242	84,293	36,931
사적이전소득		1,533	2,103	1,791	1,497	1,409	1,668	1,712	1,585	2,169	2,614	1,808
공적연금		363	572	457	801	849	394	494	487	519	1,515	645
기타사회보장수혜		913	652	509	330	289	370	290	231	165	428	418
공적이전소득 계		1,276	1,224	967	1,131	1,139	764	784	718	684	1,943	1,063
이전소득 계	+	2,808	3,328	2,758	2,628	2,548	2,432	2,496	2,303	2,852	4,557	2,871
총소득		12,307	19,486	24,580	28,915	33,143	37,828	43,110	49,702	60,094	88,849	39,801
소득세		32	112	258	406	536	790	1,218	1,760	2,523	5,501	1,314
재산세		45	63	72	70	80	114	141	139	166	313	120
직접세 계		76	175	331	476	616	905	1,359	1,899	2,689	5,814	1,434
공적연금기여금		110	262	434	548	692	845	1,057	1,282	1,474	1,914	862
건강보험료		210	322	424	484	556	622	718	826	952	1,276	639
기타사회보험료		8	14	23	39	47	53	57	79	89	103	51
사회보장기여금 계		328	598	881	1,071	1,295	1,519	1,832	2,187	2,515	3,293	1,552
직접세+사회보장기여금 계	-	404	773	1,212	1,547	1,911	2,424	3,191	4,086	5,204	9,107	2,986

<표 V-1>의 계속 (단위: 천원)

	합산차감 여부	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	평균
가처분소득		11,903	18,713	23,368	27,368	31,231	35,404	39,918	45,617	54,890	79,743	36,816
		407	637	813	921	1,096	1,220	1,313	1,521	1,773	2,386	1,209
	부가가치세											
	특별소비세	48	62	73	69	92	86	95	105	144	168	94
	교통세	65	139	253	313	371	438	416	526	563	760	384
	주행세	15	32	58	71	84	100	95	120	128	173	87
	주세	17	17	23	21	23	26	25	25	27	34	24
	담배소비세	48	52	71	67	74	69	70	73	67	66	66
	교육세	44	59	90	95	114	120	119	140	153	192	112
	소비세 계	644	998	1,382	1,557	1,855	2,057	2,133	2,510	2,854	3,778	1,977
세후소득		11,259	17,716	21,986	25,812	29,377	33,347	37,785	43,106	52,035	75,964	34,839
	건강보험혜택	759	1,096	1,251	1,366	1,417	1,457	1,430	1,436	1,431	1,430	1,307
	교육혜택	843	1,455	1,372	1,629	1,718	1,706	1,896	2,109	2,048	2,254	1,703
	기초생보현물	1,058	252	94	42	16	9	0	0	0	0	147
	보육지원	76	39	37	35	33	33	31	31	31	29	38
	주택지원	2	4	3	4	6	9	8	8	0	0	4
	혜택 계	2,738	2,846	2,756	3,077	3,191	3,215	3,366	3,584	3,510	3,713	3,200
최종소득		13,997	20,562	24,742	28,889	32,568	36,562	41,151	46,690	55,545	79,677	38,038

## 나. 소득단계별 소득분포(민간부문 제외)

앞서 보았듯이 이전소득 중에는 민간부문 사이에서 오고간 사적이전소득이 포함되어 있으므로 공공부문에 의한 소득재분배 효과를 분석하기 위해서는 사적이전소득을 제외할 필요가 있다. 이를 위해 본항에서는 잠정적으로 시장소득 대신 시장소득에 사적이전소득을 합산한 소득을 잠정적으로 민간소득(private income)이라는 개념으로 정의하고, 민간소득에서 최종소득에 이르는 단계별 소득분포 구조를 고찰해본다.

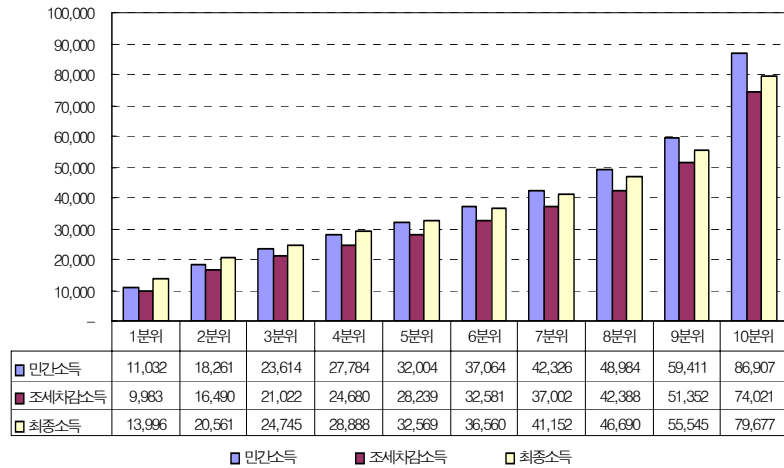
각종 조세와 사회보장기여금은 소득차감항목이다. 반면에 공적이전소득(현물급여)과 사회분야 지출 혜택(현물급여)은 소득합산항목이다. 그러므로 각각을 한데 묶어 살펴보는 것 또한 편리하다. 따라서 민간소득에서 조세 등 소득차감항목을 모두 차감한 경우의 소득을 조세차감소득이라고 정의하자. 여기에 소득합산항목, 즉 정부의 지원소득을 합산하면 앞서 정의한 바와 같이 최종소득을 얻을 수 있다.

[그림 V-2]는 사적이전을 제외한 시장소득(민간소득)에서 조세 및 보험료를 차감한 소득을 계산하고, 다음에 기초생활보장이나 연금소득 및 각종 현물 혜택을 추가하여 소득 분위별로 나타낸 것이다. 흥미로운 것은 소득 5분위까지는 정부의 개입으로 인한 실질적인 소득 감소가 없는 것으로 나타나고 있다<sup>21)</sup>.

21) 혜택의 합과 조세의 합의 규모가 일치하지 않는 이유는 수입의 경우 본 연구에서 제외되는 세목 및 각종 수수료 수입 등이 있으며 지출의 경우에도 국방 등 사회분야 이외의 지출이 있기 때문이다.

[그림 V-2] 소득의 변화(2005년 기준)

(단위: 천원)



#### 다. 국제비교

본 연구와 대응되는 연구로서 영국 통계청에서 수행한 연구, 즉 Jones(2006)의 연구결과를 토대로 시장소득(사적이전소득 포함)과 최종소득 간의 차이, 즉 대소 관계를 살펴보면 우리나라와 마찬가지로 5분위와 6분위를 경계로 나뉘어지는 것을 볼 수 있다. 이는 위의 '나'항에서 우리나라의 경우를 살펴본 것과 상당히 유사하다.

다만 두 나라 사이에 두드러지게 나타나는 차이점 하나는, 저소득층과 고소득층에서 시장소득 대비 최종소득의 상대비율의 차이가 우리나라는 작은 반면 영국에서는 그 차이가 상당히 크다는 점이다. 일례로 우리나라의 경우 1~2분위의 시장소득 대비 최종소득의 상대배율은 각각 1.27배와 1.13배인데 영국에서는 그 비율이 각각 3.87배와 2.70배로 격차가 매우 크다 고소득층인 9~10분위의 경우에도 우리나라에서는 시장소득 대비 최종소득의 비율이 각각 93.49%와 91.68%인 데 비해 영국의 경우에는 72.98%와 70.58%

로 우리나라에 비해 상대비율이 매우 낮다.

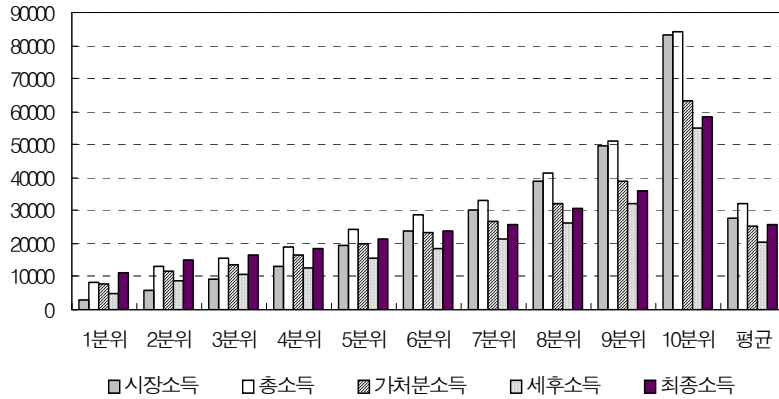
이와 같이 소득계층별로 상대소득비율이 커다란 차이를 보이는 이유는 무엇인가? 첫째 이유는 노인인구의 차이를 들 수 있다. 노인들은 거의 대부분 경상소득이 0에 가깝다. 은퇴 등의 이유로 무직상태인 경우가 많기 때문이다. 따라서 노인들의 상당수가 빈곤층이라고 할 수 있다. 영국은 우리나라보다 노인인구의 비율이 현저하게 높다. 따라서 영국의 경우에는 우리나라보다 최저소득층 중에서 노인인구의 비율이 훨씬 높을 뿐만 아니라 대부분이 무직이기 때문에 최저소득층의 시장소득이 상당히 낮다. 따라서 <표 V-2>에서 보듯이 영국의 경우 소득 1분위의 총소득 평균이 전체 평균 소득의 1/10보다도 더 작다. 반면에 우리나라의 경우에는 [그림 V-2]에서 보듯이 1분위의 시장소득 평균이 전체 평균의 1/10보다 큰 것을 볼 수 있다. 그러므로 영국에서는 저소득층일수록 시장소득이 훨씬 더 작은 구조를 가지게 되어 우리나라보다 상기의 상대소득 비율이 현저하게 높게 나타난다.

둘째, 영국은 저소득빈곤층에 대한 사회보장지원규모가 우리나라보다 더 크기 때문이다. 이는 영국의 관련 제도가 우리나라보다 더 포괄적이고 지원대상의 범위가 더 넓기 때문이다. 뿐만 아니라 저소득층일수록 은퇴·무직가구의 비율이 높은 만큼 이들에 대한 공공부조 규모도 우리나라보다 훨씬 더 크다. 따라서 영국에서는 저소득층일수록 최종소득의 증가율이 더 커지게 된다.

셋째, 소득세 등 누진과세되는 세목의 세수비중이 우리나라보다 영국이 더 높기 때문이다. 고소득층에서는 누진세목의 세수비중과 규모가 클수록 소득차감항목의 차감액 수준도 함께 커진다. 따라서 고소득층일수록 차감소득비율이 높아져 시장소득과 최종소득 간의 상대비율 격차가 확대된다. 우리나라보다 영국에서 소득세 등의 세수비중이 더 높기 때문에 위의 결과가 나타난 것으로 생각된다.

[그림 V-3] 영국의 소득종류별 소득분포(2004/05년 기준)

(단위: 파운드)



<표 V-2> 영국의 소득종류별 소득분포(2004/05년 기준)

(단위: 파운드)

	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위	평균
시장소득	2943	5610	9085	13308	19228	23922	30014	38914	49615	83049	27569
총소득	8376	12995	15608	19210	24206	28491	33262	41263	51070	84357	31884
가처분소득	7550	11761	13754	16527	20160	23229	26524	32187	38875	63036	25360
세후소득	4811	8782	10648	12814	15721	18537	21227	26472	32315	54937	20627
최종소득	11384	15125	16729	18302	21298	23807	25739	30891	36208	58612	25810

위의 결과를 토대로 우리나라와 영국을 비교해보면 다음과 같은 결론을 얻을 수 있다. 먼저 시장소득과 최종소득의 상대적 크기의 차이, 즉 최종소득과 시장소득의 차(差)의 부호(sign)가 달라지는 경계선 분위의 경우에는 상대소득분포 구조가 양국 간에 매우 유사하다. 그렇지만 소득구성 및 상대소득비 측면에서는 매우 커다란 차이를 보인다. 이는 연령별 인구구조, 실업률 수준 등의 차이와, 조세부담률 및 사회복지제도 등의 차이에 기인하는 것으로 판단된다.

### 3. 증세의 소득재분배 효과

정부가 재원을 조달하는 방법은 크게 증세, 부담금 신설·인상, 국채발행 등으로 나눌 수 있다. 이 가운데 본절에서는 증세방안에 한정하여 분배 및 재분배 효과를 분석한다. 소득세, 부가가치세, 담배세를 대상으로 각각 1조원을 증세하는 경우에 예상되는 세부담 분포와 소득재분배 효과의 변화를 추정한다. 세부담 분포의 변화는 증세 전후의 세부담액 및 실효세율 변화율을 소득계층별로 추정하며, 소득재분배 효과의 변화는 세부담 차감 후 소득의 지니계수 변화폭을 기준으로 분석한다.

#### 가. 증세 시나리오

실험적으로 증세규모를 1조원으로 한정된 상태에서 예시적으로 소득세, 부가가치세, 담배소비세의 3개 세목에 대하여 각각을 개별적으로 조정하였을 경우를 예로 들어 분석한다. 증세방안은 세목별로 매우 다양하기 때문에 일률적으로 규정하는 것은 무리하지만 분석의 편의상 본고에서는 다음의 시나리오를 기준으로 분석한다.

2004년 현재 사업소득세와 근로소득세의 세수는 약 17조원이 다<sup>22)</sup>. 그러므로 종합·근로소득세 1조원 증세를 위해서는 평균적으로 6%(6/100)의 증세가 필요하다. 이는 현행 종합소득세의 세율을 모두 6/100만큼씩 비례적으로 인상하면 된다. 물론 근로소득세 액공제 등과 같이 세액공제의 상한이 설정되어 있는 세액공제 항목 등이 존재하기 때문에 세율을 비례적으로 6%씩 인상하더라도 반드시 총세부담이 6% 증가하는 것은 아니지만 오차가 매우 작으므로 총세수 또한 6%와 거의 차이가 없을 정도로 증가한다. 2005년을 기준으로 하면 종합소득세의 세율이 8%, 17%, 26%, 35%이

22) 『국세통계연보』 최신판에는 2004년까지의 세수통계자료만이 이용가능하기 때문에 2005년 실적에 대해서는 알 수 없었다.

므로 6/100씩 상향조정하여 반올림하면 각각 8.5%, 18%, 27.6%, 37.1%의 세율이 도출된다(시나리오 소득세1).

세율인상 대신 소득공제를 축소하는 경우에도 증세가 이루어진다. 소득공제의 방법은 무수히 많지만 소득자 본인과 부양가족에 대한 소득공제, 즉 기본공제를 1인당 100만원(2005년 세법 기준)에서 71만원으로 축소하면 전체적으로 종합·근로소득세의 세수가 1조원 정도 증가한다(시나리오 소득세2).

부가가치세의 경우 2005년의 세수가 36조 1천억원이다. 그러므로 약 3/100 정도의 세율이 인상되면 부가가치세수는 1조원 정도 증가한다. 부가가치세 증세의 방법은 세율 인상, 면세 축소 등이 있다. 논의의 단순화를 위해 본 연구에서는 세율인상 방법을 채택한다(시나리오 부가가치세 인상).

우리나라의 연간 담배 소비량은 약 45억갑 수준이다. 그러므로 1갑당 220원의 담배세를 증세하면 세수가 1조원 정도 증가한다. 논의의 편의상 담배세 인상은 기존의 담배소비세가 아니라 별도의 소비세를 신설하는 것으로 상정한다. 아래에서 담배세 분포를 분석함에 있어서는 기존의 담배소비세와 신설 담배세를 합산한 경우의 효과를 추정한다(시나리오 인상 담배세).

<표 V-3> 세목별 1조원 증세방안 시나리오

(단위: 원, %)

세목	증세방안
소득세1	종합소득세율 인상 (8%, 17%, 26%, 35%) → (8.5%, 18%, 27.6%, 37.1%)
소득세2	기본공제 축소 1인당 100만원 → 1인당 71만원
부가가치세 (인상 부가세)	세율 인상 10% → 10.03%
담배세(인상 담배세)	국세 담배세 신설 세율: 220원/갑 (교육세 등의 부가세는 없음)

## 나. 증세 후 세부담 분포

## 1) 소득세 증세

소득세율을 인상하는 경우(소득세1)에는 거의 대부분의 소득계층에서 종합·근로소득세 부담액이 6%를 전후하여 증가한다. 이에 따라 가구당 종합·근로소득세는 평균 128만 7천원에서 137만 2천원 수준으로 증가한다. 세부담 증가율이 6%를 벗어나는 경우는 대부분 세액공제가 존재하기 때문이다. 그러나 그 차이는 대부분 무시할 수 있을 정도로 작기 때문에 모든 소득계층의 소득세 부담이 6%씩 증가하였다고 보아도 무방하다.

소득세 기본공제를 1인당 100만원에서 71만원으로 축소하는 경우(소득세2)에도 평균적인 세부담이 이와 비슷하게 종합·근로소득세가 6% 정도 증가한다. 그러나 계층별로는 세부담 증가효과가 비례적이지 않다. 중·저소득층의 경우 소득세 부담 증가율이 평균 6%를 상회하는 반면 고소득층으로 갈수록 소득세 부담 증가율이 점차 낮아지는 구조를 가지고 있다. 이는 중·저소득층의 경우 면세점 이하의 소득자중 일부가 소득공제 축소로 인해 과세표준 소득과 소득세 부담액이 양(+)으로 전환되므로 수리적으로 해석할 때 이들의 세부담 증가율이 무한대로 나타나는 현상이 발생하기 때문이다. 그 밖에도 중·저소득층에서는 공제 축소로 인해 보다 높은 소득세 세율구간으로 이동하는 소득자도 많기 때문이다. 또한 소득공제 축소 이전의 한계소득세율이 낮을수록 추가적인 소득세 부담의 한계 증가율이 더 높기 때문이다. 물론 그럼에도 불구하고 공제 축소로 인한 소득세 부담의 절대증가액은 고소득층일수록 더 크다.

&lt;표 V-4&gt; 세목별 1조원 증세기 세부담 분포(2005년 자료 기준)

(단위: 원, %)

금액	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	평균
현행소득세	26,805	96,084	245,571	377,911	527,384	759,427	1,196,508	1,722,167	2,491,536	5,420,509	1,286,554
소득세1	28,480	102,086	261,409	402,746	562,623	812,595	1,278,303	1,840,295	2,657,437	5,767,369	1,371,509
소득세2	34,058	115,250	283,950	431,620	600,603	850,575	1,312,531	1,846,796	2,630,672	5,602,834	1,371,054
현행부가세	407,298	637,245	813,328	920,641	1,095,736	1,219,621	1,313,144	1,521,249	1,772,560	2,385,541	1,208,705
인상부가세	419,517	656,363	837,728	948,260	1,128,608	1,256,209	1,352,538	1,566,886	1,825,737	2,457,107	1,244,966
현행담배세	48,096	51,720	71,094	66,649	74,449	69,110	70,057	73,234	67,009	66,432	65,787
인상담배세	64,603	69,471	95,495	89,524	100,000	92,830	94,102	98,369	90,008	89,232	88,366
실효세율	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	평균
현행소득세	0.22	0.49	1.00	1.31	1.59	2.01	2.78	3.46	4.15	6.10	3.23
소득세1	0.23	0.52	1.06	1.39	1.70	2.15	2.97	3.70	4.42	6.49	3.45
소득세2	0.28	0.59	1.16	1.49	1.81	2.25	3.04	3.72	4.38	6.31	3.44
현행부가세	3.31	3.27	3.31	3.18	3.31	3.22	3.05	3.06	2.95	2.68	3.04
인상부가세	3.41	3.37	3.41	3.28	3.41	3.32	3.14	3.15	3.04	2.77	3.13
현행담배세	0.39	0.27	0.29	0.23	0.22	0.18	0.16	0.15	0.11	0.07	0.17
인상담배세	0.52	0.36	0.39	0.31	0.30	0.25	0.22	0.20	0.15	0.10	0.22
점유비	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	계
현행소득세	0.21	0.75	1.91	2.94	4.10	5.91	9.28	13.39	19.38	42.15	100
소득세1	0.21	0.74	1.91	2.94	4.10	5.93	9.30	13.42	19.39	42.07	100
소득세2	0.25	0.84	2.07	3.15	4.38	6.21	9.55	13.47	19.20	40.88	100
현행부가세	3.37	5.27	6.74	7.62	9.07	10.10	10.84	12.59	14.67	19.74	100
인상부가세	3.37	5.27	6.74	7.62	9.07	10.10	10.84	12.59	14.67	19.74	100
현행담배세	7.31	7.86	10.82	10.13	11.32	10.51	10.63	11.13	10.19	10.10	100
인상담배세	7.31	7.86	10.82	10.13	11.32	10.51	10.63	11.13	10.19	10.10	100

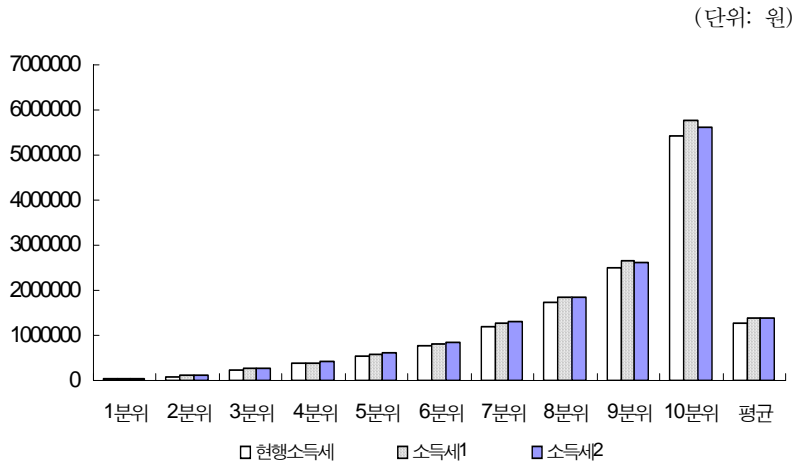
주: 1. 소득세 1 - 종합소득세율이 2005년 현재 8%, 17%, 26%, 35%에서 8.5%, 18%, 27.6%, 37.1%로 상향조정되는 경우

2. 소득세 2 - 본인 및 부양가족의 기본공제를 1인당 100만원에서 71만원으로 축소하는 경우

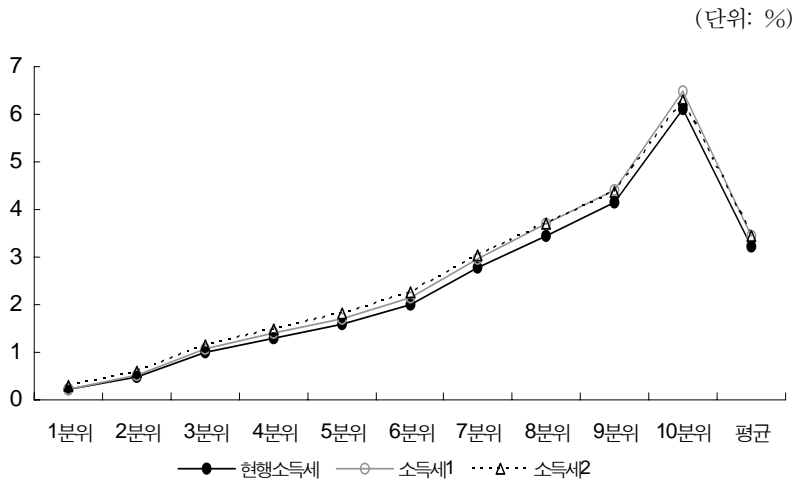
3. 인상부가세 - 부가가치세율을 3/100 인상한 경우

4. 인상담배세 - 기존의 담배세 외에 국세로서 1갑당 220원을 새로 부과한 경우

[그림 V-4] 종합·근로소득세 1조원 증세의 분포  
(2005년 자료 기준)



[그림 V-5] 종합·근로소득세 1조원 증세의 실효세율 분포(2005년 자료 기준)



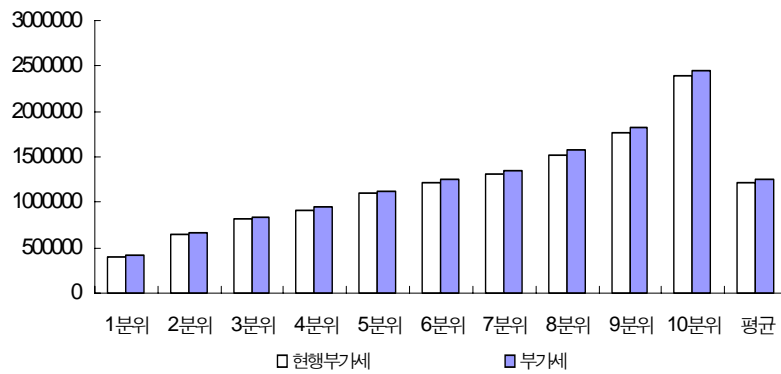
## 2) 부가가치세와 담배세 증세

소득계층별로 면세품에 대한 소비지출 비중이 서로 다르기 때문에 면세 범위의 축소를 통해 부가가치세 증세를 달성하는 경우에는 소득계층별로 부가가치세 부담의 변화효과가 달라진다. 즉, 부가가치세 비중이 영향을 받는다. 그렇지만 본고에서와 같이 세율을 비례적으로 조정하는 경우에는 절대세부담액만 비례적으로 증가할 뿐 소득계층별 상대세부담구조는 변하지 않는다. 따라서 조세집중도 등은 영향을 받지 않는다.

부가가치세의 세율을 가상적으로 10%에서 10.03%로 소폭 인상하면 가구당 평균 부가가치세 부담은 약 120만 9천원(2005년 기준)에서 약 124만 5천원으로 3만 6천원 정도 증가한다. 이에 따라 총소득 대비 실효세부담률도 3.04%에서 3.13%로 상승한다.

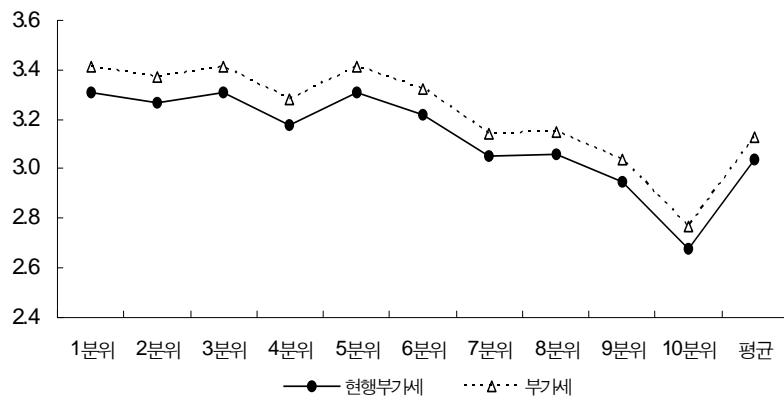
[그림 V-6] 부가가치세 1조원 증세시의 분포(2005년 자료 기준)

(단위: 원)



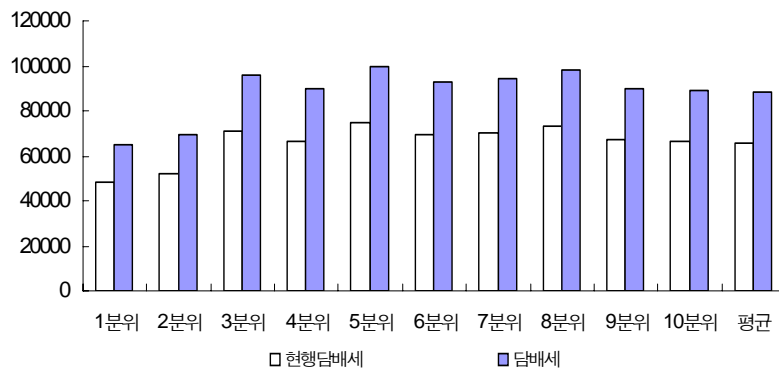
[그림 V-7] 부가가치세 1조원 증세의 실효세율 분포  
(2005년 자료 기준)

(단위: %)



[그림 V-8] 담배소비세 1조원 증세의 분포(2005년 자료 기준)

(단위: 원)

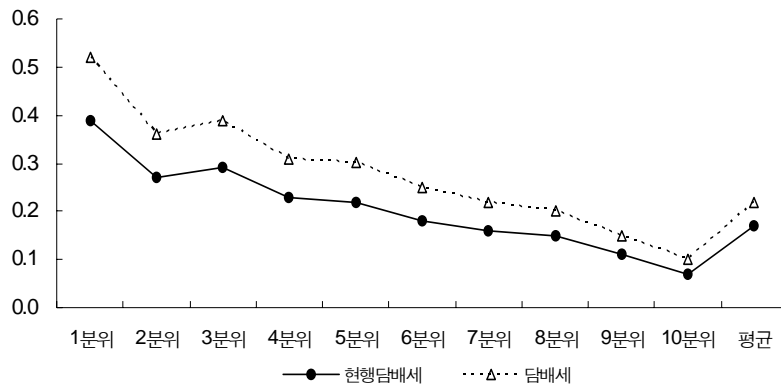


담배세의 경우 세율체계가 종량세이고 소득계층별 담배 소비지출액의 차이도 크지 않은 만큼 담배세 인상을 통해 증세를 하면 소득계층별 세부담의 절대수준만 거의 비슷하게 증가할 뿐 상대구조에는 큰 차이가 없다. 이는 담배소비구조가 소득에 대해 상당히

비탄력적이기 때문에 담배 소비지출 수준 자체의 차이가 크지 않으며, 따라서 증세분의 크기도 계층별로 상당히 비슷하다. 소득계층별 소비지출 및 세부담 구조가 거의 수평적인 구조를 가지고 있는 만큼 기존의 담배소비세 부담구조는 물론이고 증세분의 경우에도 실효세율 곡선이 우하향하면서 역진적인 세부담 구조를 보여주고 있다.

[그림 V-9] 담배소비세 1조원 증세의 실효세율 분포  
(2005년 자료 기준)

(단위: %)



#### 다. 증세의 소득재분배 효과

증세를 통해 소득세나 부가가치세 또는 담배세의 세부담을 증가시키면 해당 세목의 세부담을 차감한 후의 소득을 기준으로 산출한 지니계수의 값이 변한다. 이는 증세분의 계층별 분포가 소득분포와 차이를 보이기 때문이다.

전술한 바와 같이 KPS 지수는 세부담의 누진도(역진도)를 측정하는 지표이다. 소득세의 경우 증세 전에는 KPS 지수가 0.65660인데 세율 인상 또는 공제 축소에 따라 각각 0.65727과 0.67439로

소폭 상승한다. 전체적으로 소득세의 세수가 1조원 증가하는 대신 상대적으로 세부담의 누진도가 다소 완화됨을 알 수 있다.

부가가치세와 담배세의 경우에는 증세 후에도 KPS 지수의 변화가 거의 없는 것으로 추정되었다. 부가가치세의 경우 단일세율의 인상을 통해 모든 소비자의 세부담이 비례적으로 증가하여 상대세부담 구조 또는 누진구조(역진구조)가 영향을 받지 않았기 때문이다. 담배세의 경우에는 담배소비의 소득비탄력성과 종량세 과세체계 등으로 인해 KPS 지수가 거의 영향을 받지 않은 것으로 추정되었다. 부가가치세의 KPS 지수는 1.04138로 역진적이지만 비례적인 모습에 매우 가까우며 담배세의 경우 1.26139로 나타나 세부담 구조가 매우 역진적임을 나타낸다.

<표 V-5> 세목별 1조원 증세기 세금 차감 후 소득의 지니계수 및 KPS 지수 추정결과(2005년 자료 기준)

구분	지니	구분	KPS
총소득-현행 종합근로소득세	0.28313	현행종합·근로소득세	0.65660
총소득-소득세1	0.28244	소득세1	0.65727
총소득-소득세2	0.28295	소득세2	0.67439
가처분소득-현행 부가세	0.28215	현행부가세	1.04138
가처분소득-인상 부가세	0.28218	인상부가세	1.04138
가처분소득-현행 담배세	0.28177	현행담배세	1.26139
가처분소득-인상 담배세	0.28192	인상담배세	1.26139

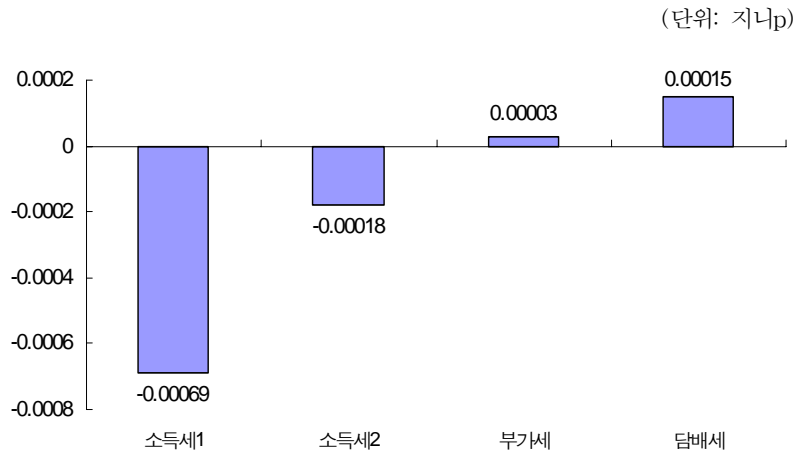
- 주: 1. 소득세 1 - 종합소득세율이 2005년 현재 8%, 17%, 26%, 35%에서 8.5%, 18%, 27.6%, 37.1%로 상향조정되는 경우  
 2. 소득세 2 - 본인 및 부양가족의 기본공제를 1인당 100만원에서 71만원으로 축소하는 경우  
 3. 인상 부가세 - 부가가치세율을 3/100 인상한 경우  
 4. 인상 담배세 - 기존의 담배세 외에 국세로서 1갑당 220원을 새로 부과한 경우

성명재(2005)의 연구에 따르면 조세의 소득재분배 효과는 세금 1원당 재분배평균효과(누진도)와 세수규모의 곱으로 표현된다. 현행 소득세의 경우 현재 세금 1원당 세부담의 누진도가 매우 높은 반면 상대적으로 세수규모가 작은 만큼 현 시점에서 증세를 하면 소득재분배 효과는 정(+)의 값을 가진다. 따라서 세율인상 또는 공제축소를 통해 소득세 세수를 1조원 정도 증가시키면, 총소득에서 소득세를 차감한 소득을 기준으로 한 지니계수는 현재의 0.28313에서 0.28244 또는 0.28295로 0.00069지니p 또는 0.00018 지니p 하락한다. 그만큼 상대소득격차가 축소됨을 시사한다.

부가가치세의 경우에는 한계소득재분배 효과를 나타낸다고도 볼 수 있는 KPS 지수의 값이 1보다 크기 때문에 부(-)의 소득재분배 효과를 가진다. 그러므로 증세 시에도 부(-)의 소득재분배 효과를 나타내므로 가치분소득에서 부가가치세를 차감한 소득을 기준으로 산출한 지니계수는 현행 체계하에서의 0.28215에서 0.28218로 0.00003지니p 상승한다. 다만 절대상승폭이 작는데 이는 부가가치세의 KPS 지수가 1.04138로 1과의 차이가 별로 없기 때문이다.

담배세의 경우에는 KPS 지수의 차이는 없지만 세부담이 역진적인 세목의 세수가 증가함에 따라 가치분소득에서 담배세를 차감한 소득을 기준으로 한 지니계수는 0.28177에서 0.28192로 0.00015지니p 상승한다.

[그림 V-10] 증세의 세부담 차감 후 소득 지니계수의 변화폭(2005년 자료 기준)



주: 소득세1과 소득세2는 (총소득-현행소득세) 기준 지니계수 대비 지니의 변화효과, 부가가치세와 담배세는 (가처분소득-현행부가세 또는 현행 담배세) 기준 지니계수 대비 지니의 변화효과를 나타냄.

이상에서 보듯이 동일 규모의 세수를 증세하더라도 세목에 따라 상대소득분포구조에 미치는 영향은 매우 다양하다. 증세방안의 적합성을 논할 때 형평성 하나만으로 판단기준을 삼지는 않기 때문에 형평성 기준에서만 논하기 어려운 측면이 있다. 그렇지만 굳이 형평성 측면에서만 논하자면, 소비세보다는 소득세를 증세하는 것이 소득재분배 차원에서 비교할 수 없을 정도의 효과를 지니는 것으로 추정된다.

#### 4. 사회분야 지출 확대의 재분배 효과

##### 가. 공적연금 및 건강보험

공적연금의 혜택을 확대하는 정책을 시행하였을 경우 이로 인한 재분배 효과의 변화를 여러 가지 방식으로 추정해볼 수 있다.

그러나 현재 공적연금 정책에 있어서 주요 이슈는 혜택을 확대하는 것이 아니라 연금의 지속가능 재정을 위하여 급여를 축소하여 소득대체율을 인하하는 것이다. 따라서 본 보고서에서는 공적연금 급여 확대의 시나리오를 분석하지 않기로 한다.

건강보험의 경우에도 임의적인 혜택 확대를 분석하는 것은 제도의 현실에 비추어 큰 의미가 없다고 판단된다. 이미 건강보험 지출 증가가 국가재정의 부담으로 인식되고 있는 시점에서 재정당국의 정책적 관심은 혜택의 확대보다는 지출 증가의 속도를 억제하는 데 있기 때문이다. 또한 가구의 혜택이 아니라 가구의 부담, 즉 가구가 내는 보험료 역시 인상 등 변화의 효과를 건강보험 지출·급여와 별도로 산정하는 것이 큰 의미가 없다. 이는 1년 단위의 단기보험이라는 건강보험의 속성상 보험료가 지출과 독립적으로 결정되는 것이 아니라 항상 예상 지출규모에 맞추어 책정되기 때문이다. 건강보험 수입 중 정부의 부담분(국고지원과 담배부담금) 역시 지역보험 수입의 절반 정도를 유지하는 것이므로 궁극적으로 건강보험 지출에 의해 결정된다고 보는 것이 타당하다.

물론 장기적으로는 의료비 상승 이외에도 보장성 확대를 통하여 건강보험의 지출과 국민에게 제공되는 실질적인 혜택이 증가하는 추이이므로, 이로 인한 재분배 효과의 변화가 발생한다. 그러나 그러한 재분배 효과의 변화는 이미 1995~2005년의 기간에 걸친 분석을 통하여 그 규모를 추정하여 알 수 있으므로 여기서는 별도의 분석을 수행하지 않는다. 부연하지만, 이러한 장기적인 보장성 확대의 효과에 추가하여 상당한 폭의 지출 증가 시나리오를 상정하는 것은 정책대안으로서 그다지 현실성이 없기 때문이다.

#### 나. 기초생활보장

기초생활보장제도하에서 정부가 지원규모를 확대하는 시나리오

는 생계·주거·자활 급여 등 현금급여 확대의 시나리오와 현물 급여인 의료급여 확대의 시나리오를 상정할 수 있다. 앞서 분석했던 또 하나의 현물급여인 교육급여는 그 규모가 상당히 작아서 재분배 효과에 크게 영향을 주지 않으므로 분석 대상에서 제외한다. 분석의 편의상 현금급여 총액과 의료급여 총액이 각각 5천억원과 1조원 증가된 시나리오를 고려하기로 한다. 또한 우리가 분석한 가계조사자료에서 가장 최근 연도인 2005년의 현황과 비교하여 기초생활보장 확대의 효과를 추정한다.

우선 일차적으로 우리나라 전 인구를 대상으로 지출되는 5천억원이나 1조원의 총예산 규모가 우리가 분석 대상으로 하는 가계조사자료에 적용하였을 경우 어느 정도의 총예산 규모에 해당되는지를 산정하고, 이를 다시 가계조사자료의 가구에 배분하여야 한다. 전자의 계산은 <표 V-4>의 총인구와 가계조사자료에 포함된 인구의 비율을 5천억원 또는 1조원의 예산에 적용하여 산정한다. 예를 들어 가계조사자료에서 t 연도에  $U_t$ 의 인구가 관측되고, <표 V-4>에서 해당 연도의 총인구를  $N_t$ 라고 표기한다면, 기초생활보장제도하에서 1조원의 추가 지출을 하였을 경우 가계조사자료의 가구에는 총  $\Delta B_t \text{원} = 1\text{조원} \times \frac{U_t}{N_t}$ 의 추가 혜택이 발생한다.

이렇게 산정한  $\Delta B_t$ 원의 총액을 가계조사자료의 가구 간에 배분하는 방법을 살펴보자. 현물급여의 경우에는 비교적 단순한 방법을 사용하여, 정부로부터의 이전소득이 관측되는 가구에 대하여 이전소득의 규모에 비례하여  $\Delta B_t$ 원을 배분할 수 있다. 즉, t연도의 가구 h가 정부로부터 받는 이전 소득을  $g_{th}$ 라고 할 경우, 정부가 기초생활보장제도의 현금급여를 확대함으로써 동 가구가 받는 추가 현금급여는  $\Delta g_{th} = \Delta B_t \times \frac{g_{th}}{\sum_j g_{tj}}$ 가 된다<sup>23)</sup>.

&lt;표 V-6&gt; 1995~2005년의 도시 인구 추정

(단위: 명)

연도	총 추계인구 (A)	농가 인구 (B)	도시 인구 (A-B)
1995	45,092,991	4,851,080	40,241,911
1996	45,524,681	4,692,040	40,832,641
1997	45,953,580	4,468,172	41,485,408
1998	46,286,503	4,399,643	41,886,860
1999	46,616,677	4,209,799	42,406,878
2000	47,008,111	4,031,065	42,977,046
2001	47,353,519	3,933,250	43,420,269
2002	47,615,132	3,590,523	44,024,609
2003	47,849,227	3,530,102	44,319,125
2004	48,082,163	3,414,551	44,667,612
2005	48,294,143	3,284,645	45,009,498

자료: 통계청의 총인구 및 농가인구 추계. 2005년 농가인구는 2004년 인구에 1995~2004년의 연평균 감소율을 적용하여 저자가 추정

현물급여인 의료급여의 경우에도 현금급여와 유사하게 총추가 급여  $\Delta B_t$ 를 각 가구가 받는 기존 의료급여의 규모에 비례하여 배분한다. 즉 앞서 추정한 t연도의 가구 h의 의료급여를  $b_{th}$ 라고 표기할 경우, 기초생활보장제도의 의료급여 확대를 통하여

동 가구가 받는 추가 의료급여는  $\Delta b_{th} = \Delta B_t \times \frac{b_{th}}{\sum_j b_{tj}}$ 가 된다. 이때 앞에서  $b_{th}$ 를 추정하는 과정에서 의료급여를 받는 각 가구의 급여 규모가 가구 구성원의 수에 비례한다고 가정하였으므로 추가 의료

- 23) 물론 정부로부터의 이전소득에는 기초생활보장제도하의 현금급여 이외의 금액이 포함될 수 있다. 그러나 가계조사자료에서 이를 분별해낼 수 없다는 문제가 있다. 본 보고서에서는 편의상 이러한 가능성을 무시하기로 하며, 이는 각 가구가 기초생활보장 현금급여 이외의 이전소득의 규모가 기초생활보장 현금급여의 규모와 정확히 비례한다는 암묵적 가정에 해당된다.

급여인  $\Delta b_{th}$  역시 가구 규모에 비례하여 배분하는 결과가 된다.

**기초생활보장 추가 급여의 효과 추정**

1) 추가 급여 총예산: 현금과 현물 각각  $\Delta \overline{B}_t$  (= 5천억원 또는 1조 원)로 상정  
 이를 총인구(<표 V-6>)을 대상으로 한 지출로 간주하여, 가계조사자료 수록 인구에 비례하도록 조정하여 총액 추정

$$\Delta B_t = \Delta \overline{B}_t \times \frac{(\text{가계조사자료 인구})_t}{(\text{총인구} - \text{도시인구})}$$

( $g_{ij}$  = 가계조사자료, 정부로부터의 이전 소득)

2) 추가 현금급여 추정

$$\Delta g_{th} = \Delta B_t \times \frac{g_{th}}{\sum_j g_{ij} b_{th}} = \text{앞에서 추정한 가구별 의료급여 규모}$$

3) 추가 현물급여(의료급여) 추정

$$\Delta b_{th} = \Delta B_t \times \frac{b_{th}}{\sum_j b_{ij}}$$

**다. 교육 및 보육**

교육의 경우 초등학교, 중학교, 고등학교, 대학교 등 다양한 지원 형태가 있다. 본 연구에서는 초등학교와 중학교에 대한 정부지원이 각각 5천억원씩 증가하는 경우를 상정한다. 물론 국공립 대학 등에 대한 지원의 효과를 파악하는 것도 가능하다.

보육의 경우도 다양한 지원방식을 생각할 수 있다. 보육기관에 다니는 아동별로 일정액을 지원하는 방식도 있을 수 있고, 특정 저소득층을 대상으로 지원 규모를 확대할 수도 있다. 본 연구에서는 가장 단순한 방식을 적용한다. 다시 말하면 저소득층과 보육기

관에 대한 지원이 각각 5천억원씩 증가하는 것을 가정한다.

#### 라. 사회분야 지출 증대의 소득재분배 효과

추정 결과를 보면 기초생활, 보육지원 중 저소득 지원은 그 혜택이 주로 저소득층에 집중된다. 그 규모는 1분위의 경우 약 8만 원을 다소 상회한다. 이는 해당 지원의 대상이 기본적으로 저소득층이기 때문이다. 반면 교육에 대한 지원은 그 혜택이 중산층 이상에 집중되는 것을 볼 수 있다. 보육의 경우에는 소득이 높아질수록 혜택이 작아지는 것으로 나타나고 있지만 차이는 크지 않다.

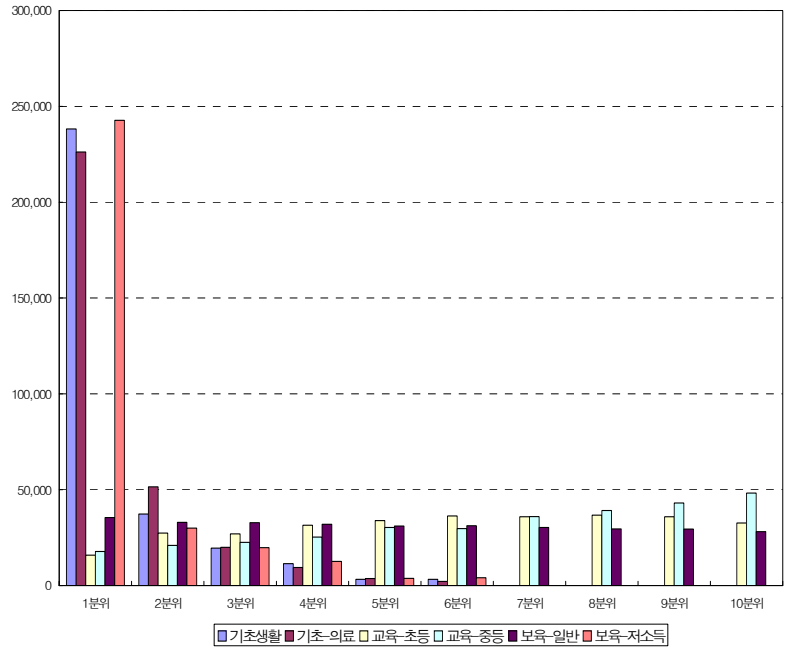
세후소득을 기준으로 지니계수의 변화를 보면 0.28402에서 교육은 0.00028p 감소한 0.28374, 기초생활은 0.00211p 감소한 0.28191, 보육은 0.00136p 감소한 0.28266으로 나타나고 있다. 결과적으로 지출이 저소득층에 집중되는 기초생활보장의 경우가 상대적으로 소득재분배 효과가 높은 반면 중산층 이상에 혜택이 집중되는 교육은 소득재분배 효과가 낮은 것으로 나타나고 있다.

<표 V-7> 소득계층별 1조원 지원 혜택 추정결과

(단위: 원)

	기초-급여	기초-의료	교육-초등	교육-중등	보육-일반	보육-저소득
1분위	238,247	226,203	15,806	17,773	35,426	242,760
2분위	37,277	51,434	27,319	20,932	32,985	29,920
3분위	19,449	19,944	26,929	22,512	32,770	19,720
4분위	11,345	9,447	31,417	25,277	31,910	12,580
5분위	3,234	3,665	33,876	30,342	31,071	3,732
6분위	3,241	2,099	36,295	29,621	31,203	4,080
7분위	0	0	35,905	35,940	30,267	0
8분위	0	0	36,685	39,100	29,529	0
9분위	0	0	35,905	43,050	29,437	0
10분위	0	0	32,587	48,184	28,132	0

[그림 V-13] 1조원 지원의 분위별 혜택



<표 V-8> 1조원 지원시 지니계수의 변화

	교육	기초생활	보육
지니계수 (변화분)	0.28374(0.00028)	0.28191(0.00211)	0.28266(0.00136)

## VI. 결론 및 시사점

1990년대 중반, 특히 경제위기 이후 사회분야 지출이 빠르게 증가하고 있다. 이에 따라 사회분야 지출이 국민후생 수준에 미치는 영향도 함께 증대되고 있는데 관련 정책의 적정성이나 효과 등에 대한 기초연구를 통한 객관적·종합적인 평가는 아직 이루어지지 않고 있다. 그러므로 정책평가 및 이에 기초한 정책의 수정·보완 작업이 충분하지 않은 것으로 판단된다. 본 연구는 바로 이런 점에 착안하여 정부 세입 및 지출의 소득재분배 효과를 살펴보고 있다. 물론 소득재분배 효과가 정책적 판단의 가장 중요한 기준이 될 수는 없지만 판단의 주요 기준 중 하나임은 분명하다. 세입을 포함시키는 이유는 자원 조달 방식에 따라 소득재분배 효과가 크게 차이가 나기 때문이다. 다시 말하면, 재분배를 크게 개선하는 지출인 경우에도 역진성이 있는 세금으로 해당 재원을 조달하면 그 효과가 크게 반감될 수 있기 때문이다.

본 연구는 영국 통계청(Jones(2006))이 사용하는 방법과 거의 유사한 구조를 가지고 있다. 즉, 서베이 자료를 바탕으로 개인이 현금으로 받은 급여와 직접적으로 납부한 세금의 효과를 살펴본다. 또한 서베이 자료의 지출 내역을 이용하여 간접세 부담을 계산하는 한편 의료나 교육 같은 현물급여의 경우 연령, 자녀 수 등을 이용하여 해당 사회 서비스로 인한 혜택을 계산하였다. 그리고 본 연구에서 사용한 서베이 자료는 통계청 (도시)가계조사자료를 가구별로 재정리한 것이다. 자영업자가구와 무직가구의 총소득이 나타나지 않는 경우에는 총소득을 추정하였다.

총소득을 기준으로 지니계수를 보면 지난 10년간 지니계수는 0.243(1995년)에서 0.293(2005년)으로 0.05p, 증가율로는 20.8% 상승한 것으로 나타났다. 특히 예외적인 기간이라고 할 수 있는 1997~1998년의 경제위기 시점을 제외하면 추세적으로도 매우 안정적이고, 점진적으로 상승추세를 지속하고 있다.

다음으로 정부의 조세 및 재정정책에 의한 소득재분배 효과를 살펴보았다. 먼저 조세의 경우 추정이 가능한 소득세, 재산세, 부가가치세, 특별소비세, 교통세, 주세, 담배소비세, 소비세분 교육세를 대상으로 세부담을 추정하였다. 이 중 가구당 세부담이 가장 높은 세목은 소득세로, 가구당 평균 세부담은 2005년 현재 142만 7천원이며, 부가가치세는 120만 9천원으로 그 다음을 잇고 있다. 세목에 따라 세부담이 역진적인 경우도 있지만 세부담을 모두 합산한 결과를 보면 조세는 상대격차를 축소하는 방향으로 소득을 재분배하는 효과가 있는 것으로 나타났다.

소득세, 재산세, 각종 연금각출금과 건강보험료를 비롯한 각종 사회보험료 등에 의한 소득재분배 효과는 1990년대 중반에 약 4~5%p 수준이었다가 경제위기 즈음에 2.6~3.1%p 수준으로 감소하였다. 이후 그 효과가 조금 회복되어 2000년대에는 4%p 수준을 유지하고 있다.

정부로부터의 이전소득에 의한 소득재분배 효과는 2003년부터 본격적으로 커지기 시작한 것으로 나타났다. 1995~2001년 기간에는 시장소득과 총소득의 지니계수 차이가 0.001~0.003p에 불과하였으나 2003년부터는 0.015~0.020p로 크게 확대되어 개선효과는 2% 수준이 되었다. 이는 최근에 소득격차가 확대되는 가운데 이전지출을 통한 소득재분배 정책도 함께 확대되었음을 시사한다.

결과적으로 이전소득과 직접세 및 사회보장기여금이 지니계수에 미치는 효과, 즉 시장소득단계에서 가처분소득단계에 이르는 동안

지니계수를 기준으로 10.5%(2005년 기준)의 분배구조 개선효과가 있었다. 여기에는 사전이전소득에 의한 효과도 포함되어 있는 만큼 이를 제외하고 공공부문에 의한 효과를 추정하면 6.6% 정도이다.

소비세는 부가가치세, 특별소비세, 교통세, 주세, 담배소비세의 다섯 가지 소비세를 살펴보았는데 담배소비세와 주세가 가장 역진성이 높았다. 반면에 부가가치세의 경우에는 세부담이 거의 비례적인 형태로 나타났다. 특별소비세와 교통세의 경우에는 1990년대 중반까지만 해도 소득재분배 효과가 있었으나 최근에는 그 효과가 거의 없어졌다. 결과적으로 소비세를 포함한 소득재분배 효과는 6.1%로 나타나고 있으므로 소비세로 인하여 약 0.5% 정도 소득분배가 악화된 것이라고 할 수 있다.

건강보험으로 인한 혜택의 추정은 건강보험공단 자료에 나타난 성별, 연령별 평균 급여비를 이용하였다. 이에 따르면 건강보험으로 인한 혜택은 6분위 정도가 가장 많이 받고 있는 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 건강보험 혜택은 소득에 비례하지 않고 lump-sum에 가까운 형태로 배분되기 때문에 소득분배를 크게 개선시키는 것으로 나타났다. 2005년의 경우 그 개선도가 2.75% 정도로 나타났다.

교육의 경우 학생 1인당 지원금액을 사용하였다. 건강보험과 마찬가지로 소득에 비례한 혜택이 아니므로 소득재분배 효과가 크게 나타났다. 2005년도를 기준으로 할 경우 소득분배 개선효과는 지니계수를 기준으로 약 2.6%이다.

기초생활보장의 현물 혜택의 경우 의료급여 및 교육급여를 대상으로 하였다. 전체적으로 보면 기초생활보장 현물급여로 인한 소득분배 개선효과는 약 1.7% 수준으로 나타나고 있으며, 대부분 의료지원이 차지하고 있다.

보육의 경우에는 기관 지원과 저소득층 지원으로 분리하여 추정

하였다. 지니계수의 추이를 보면 정부의 보육지원으로 인한 소득 분배 개선 효과는 점점 커지고 있다. 그리고 소득분배 개선효과는 2005년 기준 약 0.17%로 기초생활보장 현물급여보다 다소 낮은 수준으로 나타나고 있다.

주택은 지원 규모가 작고, 고소득층이 혜택을 많이 받고 있어 소득분배 개선효과가 거의 없는 것으로 나타나고 있다.

시장소득에 사적이전소득을 합산한 민간소득을 기준으로 할 때, 조세 및 보험료를 차감하고, 기초생활보장이나 연금소득 및 각종 현물 혜택을 합산하여 최종소득을 도출해본 결과 1~5분위에서는 민간소득보다 최종소득 수준이 더 높은 것으로 나타났다. 6분위는 전자가 조금 더 크지만, 그 차이는 매우 미미한 수준으로 나타났다. 이는 조세와 사회보장기여금, 각종 소득이전 및 현물급여 등을 통해 공공부문이 소득을 재분배하고 있음을 이해한다.

정부지출을 확대하면 그에 따라 재분배 효과가 나타난다. 또한 정부지출 확대를 지지할 목적으로 재원조달을 위해 세입을 확충하는 경우에도 역시 재분배 효과가 나타난다. 최근 확대추세에 있는 지니계수의 상승추세를 약화시키거나 또는 점증하고 있는 빈곤율을 낮추기 위해 복지지출을 늘려야 한다는 데에는 별다른 이견이 없다. 그러나 이를 위해서는 필연적으로 세입 확충이 동반되어야 한다. 재원조달 방법에 따라 재분배 효과가 달라지는 만큼 재원조달에 따른 재분배 효과도 함께 고려해야 한다. 즉, 빈곤대책 또는 소득격차 확대에 대한 대응 대책으로서 복지지출 확대방안을 선택함에 있어서는 지출정책을 통한 정(+)<sup>1</sup>의 재분배 효과가 세입 확대에 의한 부(-)<sup>2</sup>의 재분배 효과보다 커야 한다. 그러므로 소득재분배의 관점에서 정책을 수립·선택함에 있어서는 지출효과뿐만 아니라 세입효과도 반드시 함께 고려하여야만 정책의 실패 또는 역작용을 최소화할 수 있음에 유의하여야 한다.

상기의 논거를 토대로 모의실험을 통해 증세 및 사회분야 지출을 중심으로 세입·세출과 관련된 분배 및 재분배 효과 비교를 통해 정책판단의 기초자료를 요약하면 다음과 같다.

단위를 통일하여 1조원을 기준으로 살펴본 바에 따르면, 소득세율을 인상하는 경우(소득세1)에는 거의 대부분의 소득계층에서 부담액이 6%를 전후하여 증가한다. 소득세 기본공제를 축소하는 경우에는 중·저소득층의 경우 소득세 부담 증가율이 평균 6%를 상회하는 반면 고소득층으로 갈수록 소득세 부담 증가율이 점차 낮아지는 구조를 가진다. 총소득에서 소득세를 차감한 소득을 기준으로 한 지니계수는 현재의 0.28313에서 0.28244 및 0.28295로 0.00069p 및 0.00018p 하락한다.

소득계층별로 면세품에 대한 소비지출 비중이 서로 다르기 때문에 면세 범위의 축소를 통해 부가가치세 증세를 달성하는 경우에는 소득계층별로 부가가치세 부담의 변화효과가 달라진다. 그러나 세율을 비례적으로 조정하는 경우에는 소득계층별 세부담 구조는 변하지 않는다. 계산한 결과를 보면 지니계수가 0.28215에서 0.28218로 0.00003p 미미하게 상승한다.

담배세의 경우도 증세를 하면 소득계층별 세부담의 절대수준만 거의 비슷하게 증가할 뿐 상대구조에는 큰 차이가 없다. 다만 담배세가 역진적이어서 지니계수는 0.28177에서 0.28192로 0.00015p 상승한다.

지출의 경우는 교육, 기초생활 및 보육을 대상으로 1조원을 지출한 경우의 분배효과를 보았다. 이에 따르면 지니계수는 세후소득을 기준으로 교육은 0.28402에서 0.00028p 감소한 0.28374, 기초생활은 0.00211p 감소한 0.28191, 보육은 0.00136p 감소한 0.28266으로 나타나고 있다.

본 연구를 활용하는 데 있어서는 여러 가지 점에 유의하여야 한

다. 먼저 모든 세입과 지출이 고려되지 않았다는 점이다. 예를 들면 법인세 등이 제외되어 있으므로 조세 및 보험료를 포함한 전체 세입의 효과가 아니다. 재정지출에 있어서도 국방이나 일반행정, 지방정부 지원 등이 포함되지 않았으므로 전체 재정지출의 소득재분배 효과를 나타내는 것도 아니다.

둘째, 많은 가정이 포함되었다는 것도 고려하여야 한다. 예를 들면, 건강보험 혜택의 경우 성별, 연령별 의료비만 고려하였다. 그러나 건강보험의 혜택을 받는 의료서비스가 소득계층별로 차이가 있을 가능성이 있다. 본 연구에서는 자료의 한계로 이러한 점은 고려되지 못했다.

셋째, 본 연구의 초점은 소득재분배에 맞추어져 있다. 그러나 소득재분배 효과가 높다는 것이 반드시 바람직한 정책을 의미하는 것은 아니다. 이미 본문에서도 언급한 것처럼 소득재분배 효과는 정책의 선택에 있어서 고려할 하나의 요소이지 전부는 아니다.

여러 가지 문제점에도 불구하고 본 연구에서 사용한 모형의 유용성은 큰 것으로 판단한다. 본 연구에서 사용한 모형을 변형하면 사회분야 지출과 관련하여 현재 정부가 추진하고 있는 다양한 정책의 소득재분배 효과를 측정할 수 있기 때문이다. 더 구체적으로 보육의 예를 들면, 현재의 차등 보육료 체계에서 무상 보육을 차상위 계층까지 확대하는 경우의 소득재분배 효과를 파악할 수 있다. 더 나아가 해당 재원을 담배세나 소득세 감면 축소 등을 통하여 조달하는 경우의 소득재분배 효과를 파악할 수 있기 때문이다. 또는 경로연금 지급액을 증대시키는 경우에도 소득분위별로 그 효과를 측정할 수 있다.

넷째, 행위의 변화가 크게 유발되는 사회지출과 그렇지 않은 사회지출을 분류하여 후자의 경우 경제적 사중손실 등의 왜곡 없이 보다 직접적인 재분배 효과를 논의할 수도 있으나, 전자의 경우에

는 노동공급의 감퇴 등이 뚜렷하게 나타날 수 있어 이를 무시할 경우 재분배 효과가 왜곡되어 추정될 가능성이 있다. 왜냐하면 정부개입 이전에 적절한 소득이 가득될 수 있으나 과도한 공적부조 사업이 있다면 이는 곧 근로를 위축시킴으로써 세전 지니를 더 악화시킨 후 약간의 지니 개선으로 귀결될 가능성이 있기 때문이다<sup>24)</sup>. 이에 대해서는 문제의식을 가지고 있기는 하지만 아직 이런 문제를 수용하여 해결할 수 있을 만큼 충분한 기초연구가 수행되어 있지 않기 때문에 추후 연구에서 수행되기를 기대한다.

마지막으로 본 연구가 서베이 자료에 주는 시사점도 있다. 정부의 사회분야 지출이 증가함에 따라 공적이전소득의 세분화가 필요하다. 현재는 공적이전소득이 공적연금과 기타사회보장수혜로 구분되어 있지만 연금을 세분화하고, 기타사회보장수혜도 그 혜택을 기초생활보장, 산재보험, 경로연금 등으로 구분할 필요가 있다.

---

24) 이 논의는 저자들이 간과한 부분을 본 보고서의 최종 심사과정에서 2인의 익명 심사자 중 한 분께서 지적해주신 것을 적시한 것이다. 저자들은 이 문제를 제기해주신 심사자에게 심심한 감사의 뜻을 표하는 바이다.

## 참 고 문 헌

- 국민건강보험공단, 『국민건강보험통계연보』, 각 연도.
- 김효명, 「소득불균형의 확대와 시사점」, 『재정정책논집』, 한국재정정책학회, 2001.
- 나성린·현진권, 『조세 및 사회부조정책의 효과분석』, 한국조세연구원, 1993.
- 박기백·김진·전병목, 『재정지출의 소득재분배 효과』, 한국조세연구원, 2004.
- 박기백 외, 『21세기 경제환경 변화에 따른 조세·재정정책의 방향 - 재정부문』, 한국조세연구원, 2005.
- 성명재, 『외환위기 발생 후 2년간의 소득·소비패턴 및 개인세부담의 변화 분석』, 연구보고서 00-02, 한국조세연구원, 2000.
- \_\_\_\_\_, 『조세정책의 소득재분배 효과 분석에 관한 연구: 도시가계 조사자료를 중심으로』, 연구보고서 02-01, 한국조세연구원, 2002.
- \_\_\_\_\_, 『우리나라 빈곤율의 변화추이와 정책방향: 소득분포 특성 고찰과 가상패널 구축을 통해 살펴본 빈곤추이와 정책방향』, 한국조세연구원, 2005.
- \_\_\_\_\_, 「우리나라 소득세의 계층별 부담구조와 소득재분배 기능에 대한 소고」, 『재정포럼』, 제 103호(2005년 1월호), 한국조세연구원, 2005.
- 성명재·김종면, 『부문별·가구유형별 소득분배 구조 및 자원배분에 미치는 효과 분석 및 시사점』, 연구보고서 04-03, 한국

- 조세연구원, 2005.
- 성명재·박기백, 『조세 및 정부지출의 소득재분배 효과』, 미발표자료, 2005.
- 성명재·박형수·전병목, 『조세제도가 소득분배 및 자원배분에 미치는 효과 분석 및 시사점』, 한국조세연구원, 2004.
- 성명재·이명현, 『조세의 소득재분배 효과 추정에 관한 연구: 지니계수의 국제비교를 중심으로』, 한국조세연구원, 2001.
- 심상달, 「정부지출의 수혜분포분석」, 『국가예산과 정책목표』, 한국개발연구원, 1988.
- 연하청, 「사회보장제도의 자원배분 및 소득재분배 효과」, 『한국개발연구』, 제11권, 제1호, 한국개발연구원, 1989.
- 유경준·김대일, 『외환위기 이후 소득분배구조 변화와 재분배정책 효과 분석』, 연구보고서 2002-08, 한국개발연구원, 2002.
- 전영준·김종면, 『사회보장정책의 경제적 효과 분석』, 연구보고서 01-07, 한국조세연구원, 2001.
- 최준욱·전병목, 『인구구조 변화와 조세·재정정책의 세대간 재분배 효과 분석을 중심으로』, 연구보고서 03-08, 한국조세연구원, 2003.
- 최준욱·전병목·김우철, 『인구구조 변화와 조세·재정정책(II): 고령화 대응 조세·재정정책의 경제적 효과 분석』, 연구보고서 04-09, 한국조세연구원, 2004.
- 통계청, 『도시가계연보』, 각 연도.
- \_\_\_\_\_, 『농가경제통계』, 각 연도.
- 한국조세연구원 대외협력팀, 『복지재정지출 여건변화와 전망』, 2004.
- 현진권·박기백·유경준·고영선, 『소득분배와 정부지출』, 용역보고서, 한국조세연구원, 2003. 7.
- Aaron, Henry and Martin McGuire, “Reply to Geoffrey

- Brennan, "The Distributional Implications of Public Goods," *Econometrica*, Vol. 44, 1976, pp. 401~404.
- \_\_\_\_\_, "Public Goods and Income Distribution," *Ecnometrica*, Vol. 38, 1970, pp. 907~920.
- Alesina, A. and D. Rodrik, "Distributive Politics and Economic Growth," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 109, 1994, pp. 465~490.
- Brennan, G., "The Distributional Implications of Public Goods," *Econometrica*, Vol. 44, 1976, pp. 391~398.
- \_\_\_\_\_, "Public Goods and Income Distribution: A Rejoinder to the Aaron-McGuire Reply," *Econometrica*, Vol. 44, 1976, pp. 405~407.
- Burniaux, Jean-Marc, Thai-Thanh Dang, Douglas Fore, Michael Forster, Marco Mira d'Ercole and Howard Oxley(1998), *Income Distribution in OECD Countries: Economics Department Working Papers No. 189*, ECO/WKP(98)2, OECD, 1998.
- Caplan, Arthur J. and Richard C. Cormes and Emilson C. D. Silva, "Goods and Income Redistribution in a Federation with Decentralized Leadership and Imperfect Labor Mobility," *Journal of Public Economics*, Vol. 77, 2000, pp. 265~84.
- Chen, Y., "A family of supermodular Nash mechanisms implementing Lindahl allocations," *Economic Theory* 19: 773-790, 2002.
- Chu Ke-young, Hamid Davooya, and Sanjeev Gupta, "Income Distribution and Tax and Government Social Spending Policies in Developing Countries," IMF Working Papers

- WP/00/62, IMF, 2000.
- Demery Lionel, "Benefit incidence: a practitioner's guide," Poverty and Social Development Group Africa Region, The World Bank, 2000.
- Devarajan Shantayanan and Shaikh I. Hossain, "The Combined Incidence of Taxes and Public Expenditures in the Philippines," *World Development*, Vol. 26, No. 6, 1998, pp. 963~77.
- Feigenbaum, S., "The Case of Income Redistribution: A Theory of Government and Private Provision of Collective Goods," *Public Finance Quarterly*, Vol. 8, 1980, pp. 3~22.
- Förster, M., "Trends and Driving Factors in Income Distribution and Poverty in the OECD Area," DEELSA/ELSA/WD(2000) 3, OECD, 2000.
- Förster, Michael F., "Trends and Driving Factors in Income Distribution and Poverty in the OECD Area," Labour Market and Social Policy-Occasional Papers No. 42, DEELSA/ELSA/WD (2000)3, OECD, 2000.
- Förster, Michael and Mark Pearson, "Income Distribution in OECD Countries," OECD, 2002.
- Frish, R. A complete scheme for computing all direct and cross demand elasticities in a model with many sectors, *Econometrica* 27: 1959, pp.177~196.
- Gillespie, W.I. "The effect of public expenditures on the distribution of income: An empirical investigation", in *Essays in Fiscal Federalism*, ed. by R.W. Musgrave. Washington, D.C. Brookings, 1965, pp.122~186.

- Heady Christopher, Theodore Mitrakos and Panos Tsakloglou, "The Distributional Impact of Social Transfers in the European Union: Evidence from the ECHP," European Research Institute, 1999.
- Hewitt, D. P., "The Benefit Incidence of Consumption Public Goods," *Public Finance Quarterly* 15, 1987, pp. 138~65.
- Jones, Francis, "The Effects of Taxes and Benefits on Household Income, 2004/05," *Economic Trends*, 630, Office for National Statistics, 2006, pp. 53~98
- Kim, T. "A stable Nash mechanism implementing Lindahl allocations for quasi-linear environments," *Journal of Mathematical Economics* 22: 1993, pp. 359~371.
- Laffont, *Fundamentals of Public Economics*, MIT Press, London, 1988
- Lambert, Peter J., *True Distribution and Redistribution of Income: A Mathematical Analysis*, Basil Blackwell, 1989.
- Lanjouw, Peter, and Martin Ravallion, "Benefit Incidence, Public Spending Reforms, and the Timing of Program Capture," *World Bank Economic Review* Vol. 13, 1999, pp. 257~273.
- Maital, S., "Public Goods and Income Distribution: Some Further Results," *Econometrica*, Vol. 41, 1973, pp. 561~568.
- McKenzie, Richard B., "The Construction of the Demand for Public Goods and the Theory of Income Redistribution," *Public choice*, Vol. 36, pp. 337~344.
- Meerman, J. "Public Spending in Malaysia: Who Benefits and Why?," Oxford University Press, New York, 1979.

- Mello, Luiz de and Erwin R. Tiongson, "Income Inequality and Redistributive Government Spending," IMF WP/03/04, 2003.
- OECD, "The Index of Tax Redistribution: ANNEX II," DAFFE/CFA/WP2(2003)32/ANN2, 2003.
- \_\_\_\_\_, "The Role of the Tax/Benefit System in Reducing Inequality Country Analysis," DAFFE/CFA/WP2(2003)32/ANN1, 2003.
- Office for National Statistics, *The effects of taxes and benefits on household income*, 2004/05.
- Pissarides, C.A. and G. Weber, "An Expenditure-Based Estimate of Britain's Black Economy," *Journal of Public Economics*, Vol. 39, 1989, pp. 17~32.
- Plotnick, R., "The Redistributive Impact of Cash Transfers", *Public Finance Quarterly* 12, 1984, pp. 27~50.
- Powell, A.A., T. Van Hoa, and R.H. Wilson, "A multi-sectoral analysis of consumer demand in the post-war period," *Southern Economic Journal* 35: 1968, pp. 109~120.
- Ravallion Martin, Dominique van de Walle and Madhur Gautam, "Testing a Social Safety Net," *Journal of Public Economics*, Vol. 57, 1995, pp. 175~99.
- Sato, K., "Additive Utility Functions with double-Log Consumer Demand Functions," *The Journal of Political Economy*, Vol. 80, 1972, pp. 102~124.
- Selden, Tomas M. and Michael J. Wasylenko, "Benefit Incidence Analysis in Developing Countries," The World Bank Working Papers WPS 1015, 1992.

- Selowsky, M. "Who Benefits from Government Expenditures? A Case Study of Colombia", Oxford University Press, New York, 1979.
- Sung, Myung Jae, "Test of Sample Selection Bias Based on Bootstrapping and Recovery of Distribution Using Nearest Neighbor Estimation Method," Working Paper 02-01, Korea Institute of Public Finance, 2002.
- Tanninen, H., "Income Inequality, Government Expenditures, and Growth," *Applied Economics*, Vol. 31, 1999, pp. 1109~1117.
- Tian, G. "Double implementation of Lindahl allocations by a pure mechanism," *Social Choice and Welfare* 17:, 2000, pp. 125~141.
- Van de Walle, Dominique, "Behavioral Incidence Analysis of Public Spending and Social Programs," Tool Kit-Chapter 3.
- \_\_\_\_\_, "Assessing the Welfare Impacts of Public Spending," *World Development*, Vol. 26, No. 3, 1998, pp. 365~379.

<국문초록>

## 사회분야 지출의 소득재분배 효과 - 현물급여 및 간접세 포함 -

박기백 · 성명재 · 김종면 · 김 진

본 연구는 1990년대 중반, 특히 경제위기 이후 소득분배격차 확대에 대응하여 급증하기 시작한 사회분야 지출을 중심으로 정부의 세입 및 지출의 소득재분배 효과를 추정하고 모의실험을 통해 정책방향을 제시하였다. 서베이 자료를 바탕으로 현금급여와 직접세 및 소비세의 세부담을 추정하고, 의료나 교육 등의 현물급여도 연령, 자녀 수 등을 이용하여 분포를 구성하였다.

소득세 등 직접세와 소득이전에 의한 소득재분배 효과는 지니계 수를 기준으로 10.5%(2005년 기준) 정도로 추정된다. 여기에서 사적이전소득 효과를 제외하고 공공부문에 의한 효과를 추정하면 6.6% 정도이다. 세부담이 다소 역진적인 소비세를 포함하면 공공부문의 재분배 효과는 6.1%로 추정된다. 현물급여에 의한 재분배 효과(2005년 기준)는, 건강보험, 교육, 보육이 각각 2.75%, 2.6%, 0.17% 정도로 추정된다. 주택의 경우에는 지원규모가 작고 고소득층이 혜택을 많이 받고 있어 분배구조 개선효과가 거의 없는 것으로 추정되었다.

민간소득(=시장소득+사적이전소득)을 기준으로 할 때, 조세 및 보험료를 차감하고, 각종 현금 및 현물급여를 합산해본 결과 1~5 분위에서는 민간소득보다 최종소득 수준이 더 높고, 그 이상의 분

위에서는 역전되는 것으로 추정되었다. 이로부터 조세와 사회보장 기여금, 각종 소득이전 및 현물급여 등을 통해 공공부문이 소득을 재분배하고 있음을 알 수 있다.

정부지출을 확대하면 재분배 효과가 나타나지만 재원조달을 위해 세입을 확충하는 경우에도 재분배 효과가 나타난다. 따라서 빈곤대책 또는 소득격차 확대에 대한 대응책으로서 복지지출확대방안을 선택함에 있어서는 지출정책을 통한 정(+)<sup>1</sup>의 재분배 효과가 세입확대로 인한 부(-)<sup>2</sup>의 재분배 효과보다 커야 한다. 재원조달을 위해 증세를 하는 경우와 지출을 확대하는 경우의 효과를 모의실험을 통해 추정하면 다음과 같다.

복지지출 확대를 위해 1조원을 증세하는 경우 증세를 통해 재원을 조달하는 경우를 상정하자. 소득세를 이용하여 재원을 조달하면 세후지니계수가 0.00018~0.00069p 하락하여 분배구조가 개선되는 것으로 추정된다. 부가가치세를 증세하면 세후지니계수가 매우 미미하게(0.00003p) 상승하는데 이 정도의 변화폭은 사실상 재분배 효과가 0이라고 보아도 무방하다. 담배세 부담은 그 자체로서 매우 역진적이기 때문에 담배세 증세를 통해 재원을 조달하면 지니계수가 상당한 정도(0.00015p) 상승하여 분배구조를 악화시킨다.

사회분야 지출을 확대하는 경우의 효과를 추정해보면, 교육, 기초생활, 보육의 경우 세후지니를 기준으로 할 때 각각 0.00028p, 0.00211p, 0.00136p 감소하는 것으로 나타나 모두 정(+)<sup>3</sup>의 소득재분배 효과가 있는 것으로 추정되었다.

<Abstract>

## The Redistributive Effect of Government Social Expenditures, Including Indirect Taxes and In-kind Benefits

Ki-baeg Park, Myung Jae Sung, John M. Kim, and Jin Kim

We examine the redistributive effects of government taxes and expenditures on the household income distribution, which has shown a deteriorating trend since the mid-1990s, notably after the financial crisis of 1997. Focusing on expenditures for social programs, we measure their effects on household income and also discuss policy suggestions based on policy simulation analyses. Specifically, we use survey data to estimate the incidence of cash benefits and the tax burden of direct and indirect taxes. We also attempt a simulated reconstruction of in-kind benefits for health-care and education, etc., using information such as age, gender, and number of children in households.

The redistributive effect of direct taxes such as income tax and of income transfers, as measured by their impact on the Gini coefficient, is estimated to be 10.5 percent as of 2005. Excluding private transfers, public-sector redistribution came to about 6.6 percent. If we include indirect taxes, which are somewhat regressive, public-sector redistribution

was 6.1 percent. The redistributive effects of in-kind benefits (as of 2005) were estimated to be 2.75, 2.6, and 0.17 percent for health insurance, education, and child-care, respectively. Housing was not found to have a significant impact for redistribution, as subsidies were mainly small-scale and skewed toward high-income households.

Looking at private income (defined as market income plus private transfers), when we excluded taxes and social contributions and added cash and in-kind benefits, final income was higher than private income for the first to fifth deciles, and vice versa for the higher deciles. From this result, we conclude that the public sector—through taxes, contributions to social insurances, cash transfers and benefits in kind—effectively does redistribute household income.

Both increasing government spending and government revenues to finance such spending will have impacts on income redistribution. Therefore decisions to expand welfare programs to benefit low-income households or to counter widening income gaps, the positive effect of additional spending on the household income distribution must be larger than any negative effect of tax increases. The results of policy simulations to analyze the effects of revenue increases to finance additional spending and of increasing welfare program spending are as follows.

Consider the case of raising taxes by 1 trillion won to finance an increase of the same amount in welfare spending. We estimate that if the additional tax revenues come wholly

from income taxes, the after-tax Gini coefficient will fall by 0.00018 to 0.00069, improving the household income distribution. In contrast, excise taxes will result in a very miniscule increase (0.00003) in the Gini index, which has practically no impact on the income distribution. Surcharges on tobacco are strongly regressive and will hence have a rather strong negative impact on the Gini (increase of 0.00015).

Expanding welfare spending will positively affect the household income distribution. Education, basic income guarantee, child-care programs will reduce the after-tax Gini coefficient by 0.00028, 0.00211 and 0.00136, respectively.

<著者略歴>

**박기백**

서울대학교 경제학과 졸업  
미국 University of Wisconsin-Madison 경제학 석·박사  
현, 한국조세연구원 선임연구위원

**성명재**

서울대학교 경제학과 졸업  
미국 University of Wisconsin-Madison 경제학 석·박사  
현, 한국조세연구원 선임연구위원

**김종면**

서울대학교 경제학과 졸업  
미국 University of Chicago 경제학 박사  
현, 한국조세연구원 연구위원

**김진**

서울대학교 경제학과 졸업  
미국 University of Minnesota 경제학 박사  
현, 한국조세연구원 전문연구위원

研究報告書 06-01

**사회분야 지출의 소득재분배 효과**  
- 현물급여 및 간접세 포함 -

---

---

2006년 12월 22일 인쇄  
2006년 12월 29일 발행

저자 박기백·성명재·김종면·김진

발행인 최용선

발행처 한국조세연구원

1138-7774 서울특별시 송파구 가락동 79-6번지

전화: 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및  
인쇄 일지사

© 한국조세연구원 2006

ISBN 89-8191-333-1

---

---

\* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 8,000원