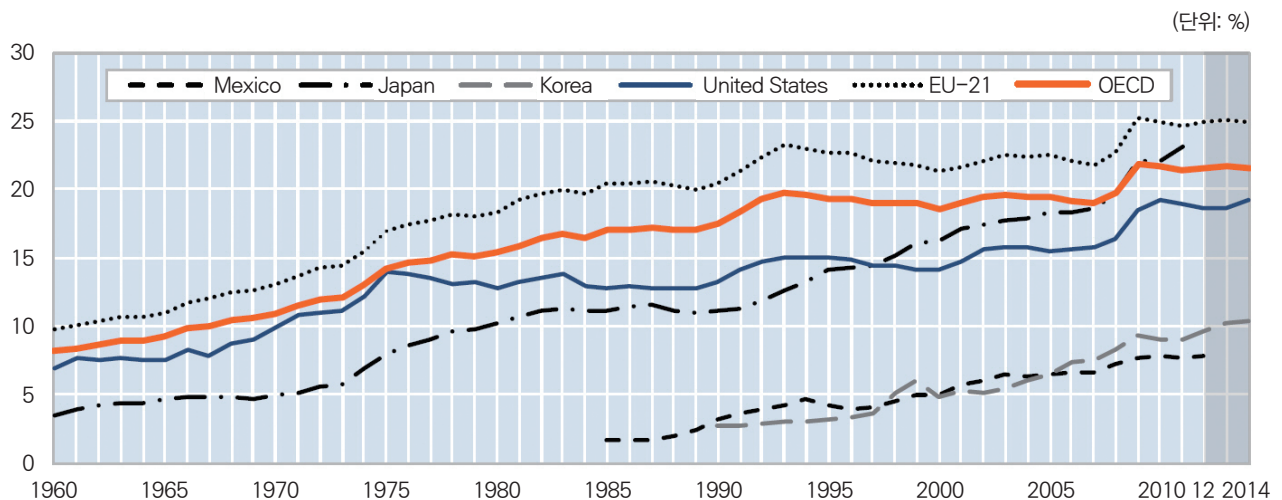


## “ 분야별 정부지출의 선호결정요인과 재분배 효과\* ”

### I 배경 및 연구목적

- 2015년 예산은 총지출 375.4조원 중 복지에 115.7조원을 배분하여 약 1/3 이상의 정부지출이 복지에 투입되고 있으며, 정부지출 중 복지지출 비중이 급격히 증가하고 있음
  - 현재 GDP 대비 복지지출은 약 10% 수준으로 OECD 평균보다 절반 이상 낮은 상황이지만, 복지지출의 증가 속도가 매우 빠름
    - 이는 복지제도가 성숙하며 자연증가했을 뿐만 아니라 복지에 대한 국민의 수요와 중요성이 증가한 것으로 해석할 수 있음

[그림 1] GDP 대비 공공복지지출 추이(1960~2014)

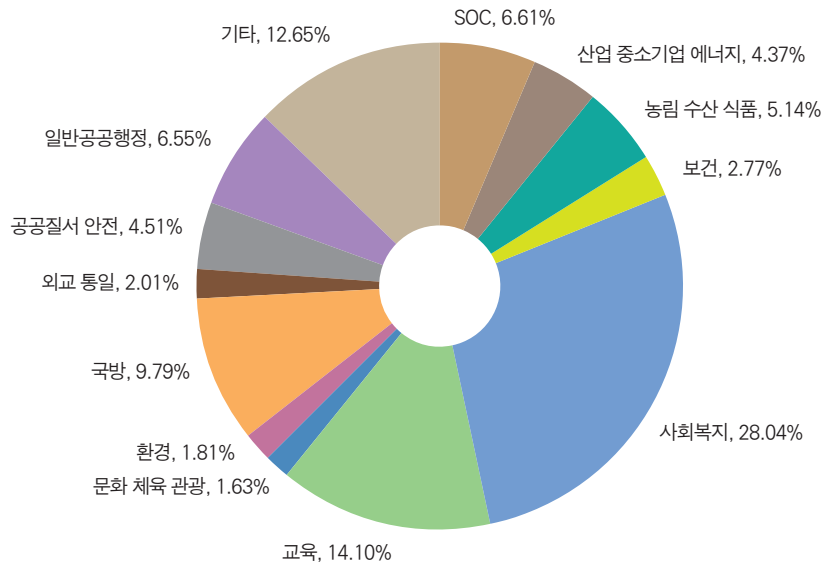


출처: OECD(2014)

\* 본 보고서는 저자의 2015년도 기본연구과제 “분야별 정부지출의 선호결정요인과 재분배 효과”의 내용을 요약·정리한 것임

- 2015년 예산을 통해 정부지출 배분을 살펴보면 복지와 보건의 약 31%, 교육 14%, 기타(통신, 과학기술, 예비비)에 13%, 국방 10%를 차지함
  - 반면, 정부지출 비중이 낮은 항목은 환경 1.81%, 문화·체육·관광 1.63%임

[그림 2] 분야별 정부지출 비중(2015년)



주: 1. 기타지출은 통신, 과학기술, 예비비의 합 (박승준·윤용준, 2013의 분류체계 이용)  
 2. SOC는 교통 및 물류, 국토 및 지역개발 지출의 합

출처: 기획재정부 홈페이지, 재정통계, 한눈에 보는 재정, 분야별 예산 현황

URL: <http://www.openfiscaldata.go.kr/portal/theme/themeProfile2.do>

- ● 본 연구의 목적은 정부지출에 대한 국민의 선호를 파악하고 선호결정요인과 정부지출의 귀착효과를 분석하는 것임
  - 복지 등 다양한 항목의 정부지출에 대한 선호의 우선순위는 어떻게 되는지, 어떤 그룹에서 어떠한 정부지출 증가를 선호하는지 분석
    - 정부는 국민의 세금으로 재원을 마련하고 그 한정된 범위 내에서 국민의 후생을 극대화할 수 있도록 재원을 배분해야 함
    - 이때 정부지출 배분에 대한 국민의 선호를 파악하여 수요에 부합하는 정책을 고안하고 재정의 큰 방향 설정에 참고할 수 있음
  - 정부지출 중 특히 복지분야를 중심으로 정부지출이 소득분위별로 어떻게 귀착되는지 분석
    - 정부지출의 중요한 역할 중 하나는 소득재분배의 형평성 제고인데, 복지지출의 규모가 증가하면서 소득분포 개선에도 도움이 될 것으로 기대

- 소득분포 및 소득불평등 개선은 결국 경제성장에 긍정적인 영향을 미침
- 정부의 주요 재정지출(복지지출 중심)이 소득분위별로 어떻게 귀착되고 있는지 살펴보고 복지지출의 소득 불평등 개선 효과에 대한 시사점 제공

## II 연구결과

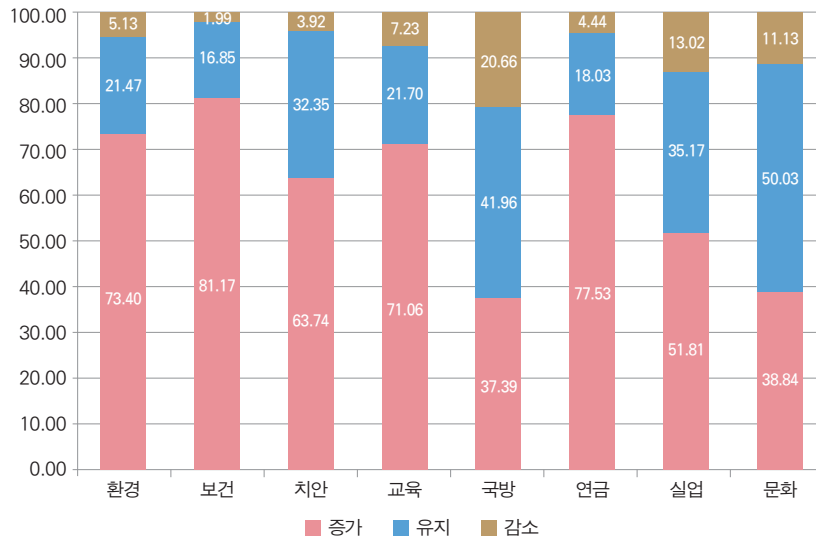
### ●● 분야별 정부지출의 선호 분석방법

- (데이터) International Social Survey Programme(ISSP) 2006과 한국복지패널 2010년 자료를 사용하였음
  - ISSP는 국제비교가 가능하고, 한국복지패널은 저소득층의 선호 파악이 용이
- (질문) 각 정부지출 항목에 대해 매우증가/증가/유지/감소/매우감소를 원하는가?
  - 아래 그림은 세 그룹(매우증가/증가를 원하는 그룹, 현상유지를 원하는 그룹, 감소/매우감소를 원하는 그룹)으로 구분

### ●● 분야별 정부지출의 우선순위(선호) 분석결과

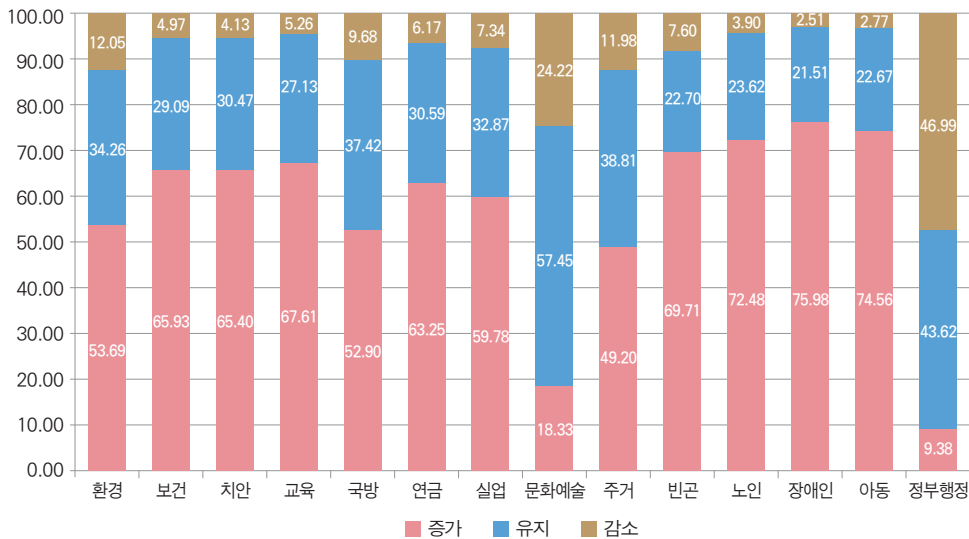
- 여러 정부지출 항목 중 복지지출(연금, 보건, 장애인, 보육, 노인, 빈곤)에 대한 선호가 높음
  - 저소득층(한국복지패널)은 주로 취약계층의 복지지원을 위한 재정지출 선호도가 높고, 일반 국민(ISSP)은 사회보험 관련 복지지출에 대한 선호가 높음
  - 반면 문화예술 지출에 대한 선호가 낮고, 정부행정이나 국방 같이 국민이 직접 체감할 수 없는 분야에 대한 선호가 낮은 편
- (ISSP) 보건(81.17%), 연금(77.53%), 환경(73.40%) 지출의 선호가 높음
  - 반면 선호가 낮은 항목은 문화예술(38.84%), 국방(37.39%) 지출임

[그림 3] 분야별 재정지출 선호(ISSP 2006)



- (한국복지패널) 장애인(76%), 보육(75%), 노인(72%), 빈곤 생활지원(70%), 교육(68%) 지출에 대한 선호가 높음
- 반면 문화예술(18%), 정부행정(9%) 지출은 선호가 낮음

[그림 4] 분야별 재정지출 선호(한국복지패널 2010)



- (국가간 비교) ISSP 데이터를 사용하여 분야별 정부지출 증가/매우증가를 원하는 비중을 국가별로 비교하였음
- 8개 지출항목 중 연금, 보건, 실업 지출을 복지지출로 정의하고, 이 세 항목의 선호도를 합하여 복지지출 선호의 강도로 측정
- 복지지출 선호도는 스페인 > **한국** > 미국 > 스웨덴 > 독일 > 일본 순서

- 국방을 제외한 모든 지출항목에 대해 스페인은 정부지출 확대를 원하는 비중이 6개 국가 중 가장 높고, 국방 지출 증가를 원하는 비중은 한국이 가장 높음
- 한국은 스페인 다음으로 모든 분야에 대한 정부지출 확대를 원하는 국가로 나타남

〈표 1〉 분야별 정부지출 우선순위(선호) 국가간 비교

	한국	일본	독일	스웨덴	스페인	미국
환경	0.74	0.59	0.37	0.43	0.75	0.55
보건	0.81	0.64	0.66	0.80	0.87	0.81
치안	0.64	0.28	0.46	0.68	0.80	0.57
교육	0.71	0.53	0.83	0.53	0.88	0.83
국방	0.37	0.21	0.12	0.10	0.19	0.36
연금	0.78	0.53	0.51	0.59	0.81	0.63
실업	0.52	0.27	0.33	0.23	0.58	0.35
문화예술	0.39	0.20	0.18	0.12	0.49	0.24
복지지출	2.10	1.43	1.50	1.62	2.26	1.79

## ●● 분야별 정부지출의 선호결정요인 분석방법

- 프로빗과 2가지 타입의 ordered logit 모형으로 분석
- 종속변수: 정부지출 증가 선호도를 나타내는데 숫자가 클수록 선호도 증가
  - 프로빗 모형: 정부지출 매우증가/증가이면 1, 현상유지/감소/매우감소는 0
  - ordered logit 모형: -1/0/1(감소/유지/증가), 1~5(매우감소, 감소, 유지, 증가, 매우증가)
- 설명변수: 개인의 인구사회경제학적 변수, 정부지출에 대한 개인의 취향(taste)을 나타내는 대리변수
  - 연령(18세~30대가 reference group, 40~50대, 60대 이상), 성별(여성=1), 혼인상태(기혼=1), 교육수준(대학 재학이상=1), 경제활동 참여 여부(일하고 있음=1), 가구소득 분위(1분위는 reference group, 2분위~5분위 더미변수), 자녀 여부(자녀있음=1), 정치적 성향(보수적=1), 종교(있음=1), 지역 더미변수

## ●● 분야별 정부지출의 선호결정요인 분석결과

- 프로빗 모형의 결과를 비교하면, 고령자와 소득이 낮은 자가 연금지출 증가를 선호하고, 교육수준 높으며 정치적으로 진보 혹은 중도 세력이 보건지출 증가를 선호함

- 소득수준이 낮으면 주거지원, 노인지원을 선호하고, 교육수준과 소득수준이 높으면 장애인 지원과 환경지출, 문화예술 지출을 선호함
  - 젊은층, 소득수준이 높은 계층에서 보육, 교육지출을 선호하고, 자녀가 있는 그룹에서 교육지출을 선호함
  - 소득수준이 낮을수록 노인의 소득지원을 선호하고 고령층에서 국방지출을 선호함
- 이러한 결과는 재정지출에 대한 선호가 본인에게 돌아오는 순 혜택에 기반하는 것과 개인의 신념과 성향에 기반하는 것이 혼재되어 있는 것으로 보임
- 예를 들어 고령층이 연금지출을 선호하고, 젊은층이 보육지출을 선호하며, 자녀가 있는 그룹에서 교육지출을 선호하는 결과는 본인에게 돌아오는 경제적 순 혜택에 기반하여 선호를 결정한 것임
  - 그러나 교육수준이 높은 그룹이 장애인, 환경, 문화예술 지출을 선호하고, 정치적으로 보수적인 그룹이 국방 지출을 선호하는 반면 재분배적 성향이 강한 지출(보건, 연금, 빈곤, 노인 등)을 선호하지 않는 것은 개인의 신념과 성향에 기반

〈표 2〉 분야별 정부지출 선호결정요인(프로빗모형 비교)

재정지출 항목		ISSP 2006	한국복지패널 2010
복지지출	연금지출	연령 + 경제활동 -	연령 + 소득수준 - 정치적 성향 보수적 -
	보건지출	교육수준 + 정치적 성향 보수적 -	정치적 성향 보수적 -
	실업지출	기혼 -	
	주거 지원		연령 - 소득수준 - 정치적 성향 보수적 -
	빈곤층 지원		경제활동 - 정치적 성향 보수적 -
	노인 지원		소득수준 - 자녀있음 - 정치적 성향 보수적 -
	장애인 지원		교육수준 + 소득수준 +
	보육지원		연령 - 소득수준 + 정치적 성향 보수적 -

재정지출 항목	ISSP 2006	한국복지패널 2010
교육지출	교육수준 + 자녀있음 +	연령 - 기혼 - 소득수준 + 자녀있음 +
환경지출	교육수준 + 소득수준 +	연령 - 여성 - 교육수준 + 소득수준 + 정치적 성향 보수적 -
치안지출		소득수준 + 자녀있음 - 종교있음 +
국방지출	연령 + 여성 - 정치적 성향 보수적 +	연령 + 교육수준 - 자녀있음 -
문화예술 지출	경제활동 - 교육수준 + 소득수준 +	기혼 - 교육수준 + 자녀있음 +

## ● ● 재정정책의 소득분위별 귀착효과 분석방법

- 재정패널조사('09, '11, '13년)를 사용하여 횡단면분석('13년)과 패널분석 실시
  - 재정패널은 타 데이터에 비해 소득 관련 자료가 정확하다는 장점이 있음

## ● ● (횡단면 분석) 재정정책의 소득분위별 귀착효과 분석결과

- 기준소득\*을 기준으로 5분위로 구분하여 살펴본 결과, 정부지원 이전 5분위의 소득은 1분위의 17.6배
  - \* 기준소득 = 시장소득 + 민간이전순소득 + 연금·보험소득 + 사회보험급여
- 정부지출로 인한 가계의 혜택 중 현물지원이 현금지원보다 더 크며, 현금·현물지원 모두에 있어 1분위에 대한 지원이 가장 높게 나타나지만, 2~5분위에 있어서는 수혜규모에 있어 큰 차이는 나타나지 않음
  - 현금지원(기초생보, 자녀양육지원금, 근로장려금, 기초노령연금 등): 1분위의 경우 기초생활보장과 기타 정부 지원현금\*이 큰 비중을 차지하였으나, 4~5분위에서는 자녀양육지원금이 차지하는 비중이 높음
  - \* 바우처, 상품권, 식료품 및 기타 재화

- 현물지원(교육, 의료, 용자, 기타 현물지원): 저소득층이 받는 혜택 중 의료가 차지하는 비중이 높았으나, 고소득층에서는 교육의 비중이 높음
- 본인부담금 상한제 및 성형수술, 치과, 한약재 포함 여부에 따라 의료혜택에 따른 분위별 분포가 서로 상이하게 나타남

〈표 3〉 분위별 정부지원 분포

(단위: 만원, %)

	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	평균
기준소득	506.9	1,676.2	2,979.4	4,704.2	8,898.2	3,748.1
정부지원	785.6	452.5	414.7	509.2	489.0	530.9
현금지원	188.6	73.2	71.1	80.6	62.0	95.4
현물지원	597.0	379.4	343.6	428.6	427.0	435.5
기준소득+정부지원	1,292.4	2,128.7	3,394.1	5,213.4	9,387.3	4,279.1
현금지원으로 인한 증가율	37.2	4.4	2.4	1.7	0.7	2.5
현물지원으로 인한 증가율	117.8	22.6	11.5	9.1	4.8	11.6
정부지원으로 인한 증가율	155.0	27.0	13.9	10.8	5.5	14.2

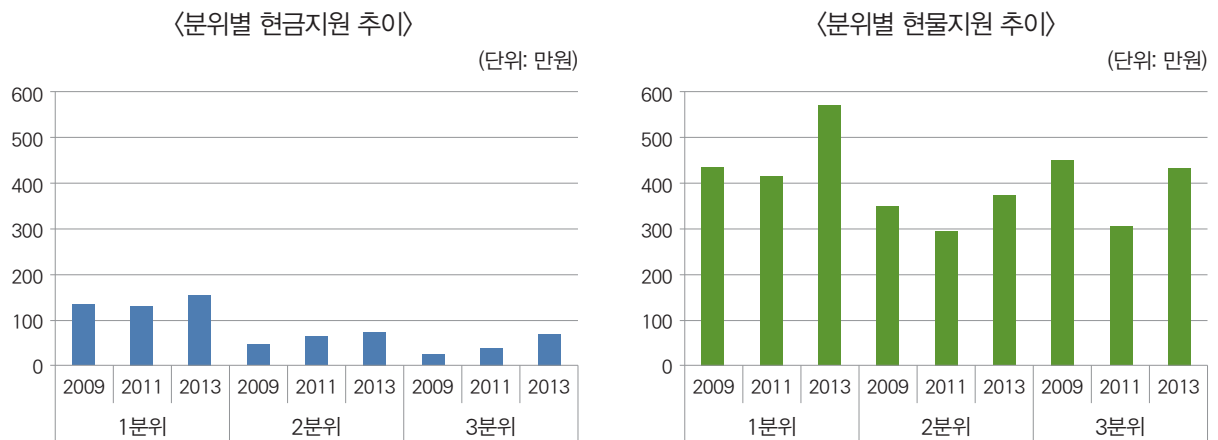
주: 횡단면 가중치 적용

- 분석에서 조세부담에 대한 부분은 포함하고 있지 않으므로, 실제로 2~5분위 가구에 대한 재분배 효과는 본 연구에서 나타난 것보다 더 클 것으로 판단됨
- 2분위에 속하는 가구의 소득수준이 높지 않다는 것을 염두에 둘 때, 1·2분위 수혜규모의 차이가 크다는 것은 정부정책이 1분위에 편향되어 있다는 것을 시사
  - 즉, 최저소득계층의 이동성을 제한하고 차상위계층이 최저소득계층으로 유입될 가능성이 높아짐
- 정부지원 전·후, 1분위 대비 5분위 소득은 17.6배에서 7.3배로 감소
  - 2분위 대비 5분위 소득은 5.3배에서 4.4배로 감소
  - 3분위 대비 5분위 소득은 3.0배에서 2.8배로 감소
  - 4분위 대비 5분위 소득은 1.9배에서 1.8배로 감소

● ● (패널분석) 재정정책의 소득분위별 귀착효과 분석결과

- 2009년~2013년에 걸쳐 정부지원이 다소 증가하였으나, 시장소득은 이로 인한 소득격차 감소를 상쇄시키는 것 이상으로 증가

[그림 5] 3개 소득분위별 정부지원 수혜



- 패널분석에서는 소득분위를 상위 30%, 중위 40%, 하위 30% 3개 그룹으로 구분하여 분석
- 전체적으로 볼 때, 1분위에 대한 지원수준이 가장 높고, 3분위에 대한 지원규모가 가장 작음
  - 현금지원의 경우, 3분위의 증가율이 가장 뚜렷하고 높게 나타남
  - 현물지원의 경우, 2분위보다 3분위의 수혜가 더 크게 나타나는데, 이는 교육부문이 기여하는 측면이 높은 것으로 추정
- 정부의 지속적인 재정지출정책에도 불구하고, 저소득층과 고소득층 간의 소득격차가 유의미한 수준으로 감소하는 모습은 나타나고 있지 않음
  - 저소득층의 수혜 증가율이 더 높음
    - 1분위 14.5%, 2분위 6.4%, 3분위 2.6%
  - 그러나 시장에서의 기준소득 증가율은 고소득층이 더욱 높음
    - 1분위 1.8%, 2분위 5.8%, 3분위 8.0%
- 요컨대, 현행의 주요 재정지출이 소득분포를 개선시키는 정책수단으로 보기 어려운 측면 존재
  - 우리나라는 수혜가 현금보다는 현물지원이 큰 비중을 차지하고 있기 때문
  - 또한 보육, 교육과 같이 모든 소득계층에 대한 지원은 단기적으로 소득분포 개선에 긍정적 영향을 미치기 어려움
  - 조세의 주요목적은 재정지출을 위한 재원확보로 복지관련 재정지출의 목적을 명확히 할 필요

### III 정책제언

- ● <제안1> 복지지출을 통해 소득분포 개선을 기대할 것인가에 대한 합의 필요
  - 복지지출을 통한 소득분포 개선을 기대한다면, Means test를 통한 차등적 지원을 확대하고, 특히 차상위 계층에 초점을 둘 필요(선택적 복지)
- ● <제안2> 보편적 복지를 따를 경우, 복지지출 확대와 소득분포 개선을 연관시키는 것은 지양할 필요
  - 고소득층과 저소득층이 동일한 지원을 받더라도, 최소한 중·단기적으로는 소득분포가 더욱 악화될 개연성 높음

### IV 기대효과 및 추후연구

- ● (기대효과) 복지재정에 대한 수요 파악 및 복지재정 운용의 효율성 제고는 정부 역할의 강화가 필요한 분야를 파악하고 재분배 효과를 강화하는 등 긍정적인 효과를 나타낼 것임
  - 복지에 대한 국민의 선호를 상세히 파악하여 이를 반영할 수 있도록 해야 하며, 특히 돌봄이 필요한 취약계층에 대한 정부 정책 수립시 방향을 제시할 것으로 기대
  - 선별적 복지에 초점을 맞춘 복지재정 확대는 소득재분배 기능을 강화하여 형평성이 제고된 사회 구축에 도움이 될 것임
- ● (추후과제) 장기 시계열 데이터로 분야별 재정지출에 대한 우선순위 및 선호결정요인 변화 추이를 조사·분석하여 향후 효과적 재정지출정책 수립 및 운용에 기여
  - 국가의 발전 단계에 따라 정부가 어떤 분야에 우선적으로 재원을 배분해야 하는가에 대한 선호가 변동할 수 있음
    - 예를 들면 국가경제가 성장 초기 단계에 있는 경우, 경제성장 관련 지출에 대한 선호가 높겠지만, 국민소득이 증가하고 경제발전이 상당한 수준에 이르게 되면 환경, 문화예술 지출에 대한 선호가 증가할 것임
  - ISSP는 2006년에 이어 2016년 정부의 역할에 대한 조사가 이루어질 예정임
  - 국민의 선호에 기반한 정부의 재정지출은 정부에 대한 신뢰 제고와 더불어 조세저항을 낮추고 납세순응도를 제고시켜 세수증대에도 기여할 것으로 기대

| 작성자 |

이은경 / 한국조세재정연구원 연구위원  
(044-414-2231)

윤성주 / 한국조세재정연구원 부연구위원  
(044-414-2220)

| 참고문헌 |

---

- 이은경·윤성주, 『분야별 정부지출에 대한 선호결정요인 및 재분배 효과』, 연구보고서 15-13, 한국조세재정연구원, 2015.
- OECD, 2014, Social Spending is falling in some countries, but in many others it remains at historically high levels, Social Expenditure Update.

