

조세재정 브리프

생계급여의 확대가 가계 이전지출의 승수효과에 미치는 영향

우진희 한국조세재정연구원 부연구위원 jhwoo@kipf.re.kr

- 1 들어가는 글
- 2 생계급여 관련 제도 소개
- 3 생계급여의 확대가 승수효과에 미치는 영향
- 4 나가는 글

참고문헌





요약

- ▶ 정부는 중기 시계에서 부양 의무자 기준 완화 등을 통해서 생계급여 관련 지출 규모를 증가시킬 계획임
- ▶ 본고에서는 자동 안정화 장치의 성격이 강한 평균적인 생계급여 지출 수준이 증가하면 재량적인 성격의 가계 이전지출의 승수효과는 어떻게 될 것인지 분석함
- ▶ 분석 결과, 생계급여의 평균 수준이 더 높은 경우에 재량적인 가계 이전지출이 GDP에 대해 갖는 승수효과가 소폭 증가하는 것으로 나타남

※ 본 조세재정브리프는 우진희, 「생계급여의 확대가 가계 이전지출의 승수효과에 미치는 영향」, 『재정포럼』, 한국조세재정연구원, 2020.2 중 일부 내용을 발췌·요약한 것임

1 들어가는 글

- ▶ 재정 정책의 경기조절 기능은 경기 국면에 대응한 재량적인 지출 조정 또는 이와 달리 자동 안정화 장치를 통해서 이루어지는데, 두 방식의 상호 관계에 대한 논의는 아직까지 부족함
 - 자동 안정화 장치란 정부가 의도적으로 지출이나 세율을 변경시키지 않더라도 세출과 세입이 기 결정된 제도에 따라 자동적으로 경기 변동의 진폭을 완화시켜 주는 기제를 의미함
- ▶ 본고에서는 자동 안정화 장치의 강화가 재량적 정부 지출의 승수효과에 미치는 영향을 분석함
 - 본고에서는 자동 안정화 장치의 여러 구성 요소들 중 특히 평균적인 생계급여 수급액의 증가가 재량적인 이전지출의 승수효과에 미치는 영향에 대해서 정량적인 분석을 실시함
 - 자동 안정화 장치의 여러 구성 요소들 중 특히 생계급여에 집중하는 이유는, 『2019~2023 국가재정운용계획』에서 부양 의무자 기준 완화 등을 반영하여 생계급여 관련 지출 총액이 2019년 3.8조원 규모에서 2023년 5.7조원 규모로 증가할 것으로 예상하고 있기 때문임

2 생계급여 관련 제도 소개

- ▶ 생계급여는 소득 인정액과 부양 의무자 기준을 충족하는 수급가구에 생계급여 최저보장수준(대상자 선정 기준)에서 가구의 소득 인정액을 차감한 금액을 지급하는 제도임
 - 생계급여 수급대상자에 선정되기 위해서는 우선 가구의 소득 인정액이 <표 1>에서 제시하고 있는 가구 규모에 따른 생계급여 선정 기준을 충족해야 함
 - 추가적으로 생계급여 수급권자를 부양할 책임이 있는 자로서 수급권자의 1촌 이내의 직계혈족 및 그 배우자(부모, 아들, 딸, 며느리, 사위)를 의미하는 부양 의무자 가구의 소득과 재산 요건을 함께 고려해 부양 의무자 중 한 명이라도 부양 능력이 있는 것으로 판정되는 경우, 수급자 선정에서 제외함
 - 부양 의무자 가구의 부양 능력이 미약한 것으로 판정되는 경우, 부양 의무자로부터 부분적인 도움을 받고 있을 것으로 가정하고 일정 금액의 부양비를 수급자에 대한 이전소득으로 산정하여 수급가구의 소득 인정액이 생계급여 선정 기준 이하인 경우에만 수급자로 선정될 수 있음

<표 1> 2019년도 생계급여 최저보장수준 및 선정 기준

(단위: 원)

2019년	가구 규모	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구
	기준 중위소득(A)	1,707,008	2,906,528	3,760,032	4,613,536
	생계급여 선정 및 급여기준 (A의 30%)	512,102	871,958	1,128,010	1,384,061

자료: 보건복지부, 『2019년 국민기초생활보장사업 안내』, 2019, p.232에서 발췌

- ▶ 복지 사각지대 해소를 위해 2017년 8월에 관계부처 합동으로 발표한 「제1차 기초생활보장 종합계획」에서는 중기 시계에 걸쳐서 부양 의무자 기준을 대상자별·급여별로 단계적으로 폐지하는 계획을 제시함
 - 2017년 수행된 기초생활보장 실태조사 결과, 2015년 기준 비수급 빈곤층 93만명 중 다수가 부양 의무자 기준 등으로 인해 수급 혜택을 받지 못하는 것으로 나타나면서 복지 사각지대 해소를 위한 대책 마련의 필요성이 제기됨
 - 단계별 계획에 따라 2019년 1월부터 장애인연금 또는 기초연금 수급자를 부양 의무자로 둔 수급자 가구에 대해서는 부양 의무자 기준을 적용하지 않음
 - 또한 추가경정예산을 통해서 2019년 9월부터 부양 의무자 재산 소득환산율을 월 2.08%로 완화함



▶ 2020년에도 생계급여를 확대하는 방향의 정책이 도입될 예정

- 생계급여 수급가구 중 장애 정도가 심한 장애인이 있는 경우 생계급여 부양 의무자 기준 미적용
- 근로연령층(25~64세) 생계급여 수급자의 근로소득 30% 공제
- 생계급여 수급자 선정에 적용하는 기본재산 공제액을 대도시 5,400만원에서 6,900만원으로, 중소도시 3,400만원에서 4,200만원으로, 농어촌은 2,900만원에서 3,500만원으로 인상하고 주거용재산 인정 한도액을 지역별로 20~36.8% 확대
- 그동안 부양 의무자가 자녀인 경우, 자녀의 성별 및 혼인 여부에 따라서 '부양 능력 미약' 판정 시 적용하는 부양비 부과율을 차등 적용하였으나, 이를 동일하게 하고 동시에 부과비율 자체를 10%로 일괄 인하하는 방안 등이 있음

3 생계급여의 확대가 승수효과에 미치는 영향

① 분석방법

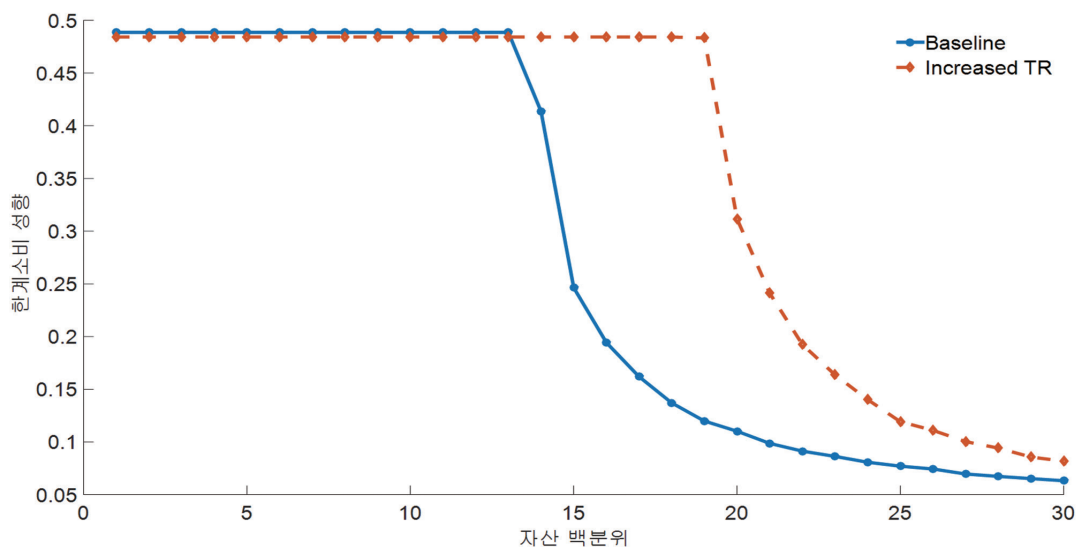
- ▶ McKay and Reis(2016)가 제시한 가계의 이질성을 명시적으로 반영한 뉴케인지언 모형(heterogenous agent New Keynesian)을 이용하여 재량적인 이인지출의 승수효과를 분석함¹⁾
 - 이 모형은 가계의 소득·자산 분포의 이질성, 노동시장 리스크, 고용·실업급여 수급·생계급여 수급 상태에 대한 명시적인 구분이 가능하고, 가격 경직성 등의 요소를 포함하고 있기 때문에 본고의 분석 목적에 맞게 이인지출의 승수효과를 분석하기에 적합함
 - 모형경제의 소득 5분위별 소득과 자산 분포 및 재정제도가 한국 경제의 실제 주요 속성과 상호 부합되도록 모형경제의 모수를 설정한 뒤, 재량적인 이인지출 증가 충격을 모형경제에 도입해서 이인지출의 승수효과를 추정함
- ▶ 모형경제를 이용한 생계급여 확대효과 분석에서는 2017년 한국 경제를 묘사하는 기준경제 대비 수급자 1인당 생계급여 수급액이 증가하는 형태로 생계급여 관련 정책 변화를 반영함
 - 가상적으로 수급자 1인당 생계급여 수급액을 2017년 한국 경제를 묘사하도록 설정한 기준경제 대비 2배로 인상했을 때, 생계급여 수급자를 대상으로 한 재량적 이인지출 증가의 승수효과와 그에 따른 변화를 분석함

1) 모형경제 및 모수설정 과정에 대한 상세한 설명은 우진희(2020)를 참고하기 바람

② 생계급여의 증가가 가계의 한계소비 성향에 미치는 영향

- ▶ 평균적인 생계급여 수급액의 증가는 실업 및 근로소득 변동 등의 노동시장 충격에 노출된 가계들의 한계소비 성향에 직·간접적인 영향을 미치게 됨
 - **(직접효과)** 현재 생계급여 수급 상태에 있는 가구들은 생계급여 수급액의 증가로 가처분소득이 증가하게 되면서 한계소비 성향이 감소하게 됨
 - **(간접효과)** 현재 고용 상태 혹은 실업급여 수급 상태에 있는 가계들이 향후 노동시장 충격으로 인해서 생계급여 수급 상황에 놓이게 되었을 때를 대비하기 위해 스스로 자산을 축적할 유인이 감소하기 때문에 한계소비 성향은 증가하는 쪽으로 작용하게 됨
- ▶ [그림 1]은 2017년의 평균적인 생계급여 수급액을 묘사하는 기준 경제([그림 1]에서 'Baseline'으로 표기)와 생계급여가 증가한 경제([그림 1]에서 'Increased TR'로 표기)에서의 생계급여 수급자 그룹 내 자산 분위별 한계소비 성향을 나타내고 있음
 - 기준 경제에서는 대략 자산 14분위 정도까지, 생계급여가 증가한 경제에서는 자산 22분위까지 한계소비 성향이 일정하게 유지되는데, 이는 각 경제별로 (중위 노동 생산성을 가진) 생계급여 수급가구 중 차입제약 상태에 놓인 (자산이 0인) 가계의 비중이 14%, 22%이기 때문임
 - 차입제약에 놓인 생계급여 수급자들의 한계소비 성향이 생계급여가 증가한 경제에서 기준 경제보다 높게 나타나는 것은 앞서 언급한 생계급여 증가에 따른 가처분소득 증가의 직접적인 효과임
 - 자산 15분위 이상부터 30분위 정도까지는 생계급여가 증가한 경제에서의 한계소비 성향이 유의하게 높게 나타나는데, 이는 자산 분포의 변화에서 기인하는 생계급여 증가의 간접 효과임

[그림 1] 생계급여의 증가가 생계급여 수급가구의 한계소비 성향에 미치는 영향



자료: 모형경제를 이용해 저자 계산



- 생계급여 증가에 따른 직접 효과로 인한 한계소비 성향 감소 정도에 비해 간접효과로 인한 한계소비 성향 증가 정도가 훨씬 크기 때문에, 생계급여 수급자들을 대상으로 한 재량적인 이전지출 증가의 1차적인 총수요 확대효과가 증가하게 될 개연성이 있음

③ 평균적인 생계급여 수급액에 따른 재량적인 이전지출 증가 충격의 승수효과 비교분석

▶ 평균적인 생계급여 수준이 증가한 경제에서 GDP에 대한 시계별 승수효과를 살펴보면 충격 발생 시점의 승수는 기준 경제의 0.177에서 0.183으로 증가하고, 1년 및 3년 누적 승수는 기준 경제의 0.107에서 0.12로, 0.089에서 0.103으로 증가하는 것으로 분석됨

- <표 2>는 기준 경제와 평균적인 생계급여 수준이 2배 높은 경제에서의 수급자를 대상으로 한 재량적인 이전지출 증가 충격의 주요 변수들에 대한 승수효과를 비교한 것임
- 이전지출 증가의 직접적 수혜 대상이 되는 생계급여 수급가구에서 소비에 대한 승수가 유의하게 증가하는 것을 확인할 수 있는데, 이는 앞서 살펴본 것처럼 평균적인 생계급여 증가로 인한 한계소비 성향의 감소분보다 자산 축적의 감소로 인한 한계소비 성향의 증가폭이 크기 때문임
- 평균적인 생계급여 수준이 높은 경제에서는 고용 상태에 있는 소득 하위 80% 가계에서 예비적 동기의 저축 규모가 줄어들면서 총수요 확대 충격에 대응한 실질 이자율 증가로 인한 이자소득의 증가 규모가 기준 경제 대비 감소하게 되면서 이들 가구의 소비에 대한 승수효과 또한 감소함

<표 2> 평균적인 생계급여 수준에 따른 생계급여 수급가구에 대한 이전지출의 승수효과 비교

승수계산 시계	1분기		1년 누적		3년 누적	
	기준분석	급여증가	기준분석	급여증가	기준분석	급여증가
생계급여 수준						
GDP	0.177	0.183	0.107	0.120	0.089	0.103
소비	0.224	0.233	0.252	0.260	0.284	0.291
소비-소득 상위 20%	-0.110	-0.110	-0.133	-0.133	-0.228	-0.225
소비-소득 하위 80%	0.335	0.344	0.385	0.393	0.512	0.517
소비-소득 하위 80%-고용	-0.003	-0.028	0.003	-0.021	0.021	-0.001
소비-소득 하위 80%-실업급여 수급	0.018	0.012	0.016	0.011	0.016	0.012
소비-소득 하위 80%-생계급여 수급	0.319	0.360	0.366	0.403	0.474	0.506
투자	-0.048	-0.051	-0.145	-0.139	-0.195	-0.188
유효노동	0.121	0.125	0.076	0.085	0.080	0.090
유효노동-소득 상위 20%	0.064	0.060	0.066	0.064	0.092	0.089
유효노동-소득 하위 80%	0.057	0.064	0.010	0.021	-0.012	0.000
인플레이션	0.014	0.014	0.013	0.013	0.016	0.017
명목이자율	0.020	0.021	0.019	0.020	0.023	0.025
소득 상위 20%의 총소득	0.065	0.071	-0.258	-0.215	-0.394	-0.336
소득세 수입	0.035	0.036	0.007	0.013	-0.002	0.007
법인세 수입	-0.060	-0.056	-0.032	-0.032	-0.030	-0.031
Lumpsum tax	0.000	0.000	0.525	0.521	1.014	1.009
총세수입	-0.014	-0.009	0.512	0.515	0.995	0.999

자료: 모형경제를 이용해 저자 계산

- 소득 하위 80% 가계의 자산 규모 감소에서 기인하는 이전지출 증가 충격에 대한 이자소득 증가분의 감소는 이들의 노동 공급에 대한 승수는 증가시키는 방향으로 작용함
- 고용 상태에 있는 소득 하위 80% 가구의 노동 공급의 증가로 인한 총공급의 증가가 수반되기 때문에 기준 경제 대비 이전지출 증가 충격의 총수요 확대효과가 더 크게 나타남에도 불구하고 인플레이션의 추가적인 증가 폭은 제한적이게 됨

KIPF ISSUE PAPER

4 나가는 글

- ▶ 본고에서는 2017년 수급자 1인당 생계급여 수급액이 가상적으로 2배가 될 경우를 상정해 생계급여 수급자를 대상으로 한 재량적인 이전지출 증가 충격의 승수효과가 기준 경제에서의 승수효과에 비해 어떻게 달라지는지 분석한 결과, 기준 경제 대비 승수효과가 다소 증가하는 것으로 나타남
 - 이는 생계급여 수급액 증가로 수급자들의 한계소비 성향이 감소하는 직접적 효과보다 예비적 동기의 자산축적 요인 감소로 인하여 한계소비 성향이 높아지는 간접적 효과의 영향이 더 크게 나타난 결과임
 - 이러한 결과는 최소한 가계 이전지출과 관련해서는 재정제도에 내재된 자동 안정화 장치와 재량적인 형태의 경기 안정화 정책이 상호 대체적인 관계가 아닐 수 있음을 시사함
 - 본고에서 제시하는 정책효과 분석은 국가재정운용계획에 따라 실제로 생계급여 제도를 확대 실시할 경우, 경제 주체들의 자산분포가 새로운 균형 상태에 수렴할 때까지 장기적 시계에서 발생할 수 있는 승수효과를 분석하고 있다는 점에 유의하여야 함



[참고문헌]

기획재정부, 『2019~2023년 국가재정운용계획』, 2019.

보건복지부 · 국토교통부 · 교육부, 『제1차 기초생활보장 종합계획(2018~2020)(안)』, 2017.8.

보건복지부, 『2019년 국민기초생활보장사업 안내』, 2019.

우진희, 「생계급여의 확대가 가계 이천지출의 승수효과에 미치는 영향」, 『재정포럼』 Vol.284, 한국조세재정연구원, 2020.2.

McKay, Alisdair, and Ricardo Reis, “The Role of Automatic Stabilizers in the U.S. Business Cycle,” *Econometrica*, Vol.84, No.1, 2016, pp.141~194.