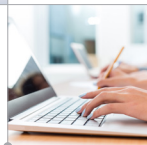




# 의무지출의 재정운용에 대한 연구: 복지 및 지방이전지출의 정합성 제고

2022. 12.

김현아·조희평



# 의무지출의 재정운용에 대한 연구: 복지 및 지방이전지출의 정합성 제고

2022. 12.

김현아 · 조희평



## 서 언

2022년 12월 현재 2020년 시작한 코로나19 감염병이 종식되지 못하였고, 이를 극복하기 위한 양적 완화로 인플레이션이 지속되고 있으며, 우크라이나 전쟁으로 인한 유가 인상 등 공급망 불안정도 진행 중이다. 새 정부의 경제정책 방향과 재정정책 기조는 그 어느 때보다 이러한 불확실성을 최소화하는 데 집중하고 있다. 재정당국은 현재 단기적으로는 재정위기 및 경제 회복 대응, 중장기적으로는 인구구조 대응과 잠재성장률 제고를 위한 재정 운용 시스템 개편을 다양한 방식으로 논의하고 있는 중이다.

본 보고서는 재정여력과 지속가능성 확보 관점에서 볼 때, 우리의 재정운용 범위가 재량지출에 국한되어 있음을 가장 큰 문제점으로 보고 있다. 고통화 속도가 전망보다 빨라지고 있고 출산율 회복도 지연되는 가운데 의무지출의 비중 증가속도 역시 전망치보다 가파를 것으로 전망되고 있다. 전체 재정지출의 절반 이상을 차지하고 있는 의무지출 부분의 재정관리는 재정운용의 핵심에 해당함에도 불구하고, 정치적인 이유로 사실상 논의되지 못하여 왔던 것이 사실이다. 대외경제여건이 불안한 가운데 경제성장률 역시 1%대에 이르고 있는 지금, 재정의 포괄범위와 역할은 점차 증가할 수밖에 없는 상황에서 재량지출에만 의존한 재정운용은 궁극적인 재정부담자인 국민의 눈높이에 맞지 않다.

이에 본 보고서는 의무지출 개편을 위한 분석적 근거를 제시하고자 하였다. 현재 절반씩의 비중을 차지하고 있는 양 지출 중 지방이전지출의 우선 배분방식으로 인한 사회복지지출 증가를 상쇄하는 효과를 평가하였다. 특히, 의무지출 내 사회복지지출과 지방이전지출의 정합성 관계를 조명하였는데, 개인 간 및 지역 간의 소득불평등 정도를 비교하여 원인과 향후 재정우선 투자 방향을 제시한 최초의 연구로서 기존 연구와 분명한 차별화를 시도하였다. 또한 본 보고서는 주요국들의 의무지출 재정운용 양상과 우리나라와

의 차이점을 설명함으로써 앞으로 재정운용 대상에 의무지출이 포함되어야 함을 강조하고 있다.

결론적으로 본 보고서는 법정지출 성격의 의무지출은 분야별 사회복지지출로 유지하고, 내국세 연동방식의 지방이전지출이 개편되어야 함을 주장하고 있으며, 구체적인 대안으로 지방이전지출의 지출준칙 검토 필요성, 법정률 폐지를 위한 로드맵 제안 등을 제안하였다.

본 보고서는 본원의 김현아 박사와 조희평 박사가 공동으로 집필하였다. 저자들은 본 연구에 도움을 주신 익명의 논평자 두 분과, 자료 수집 및 원고 마무리를 위해 수많은 표와 그림을 보기 좋게 정리해 준 신동준 선임연구원, 이재국 연구원에게도 깊은 감사의 뜻을 전하고 있다. 저자들은 또한 사회복지분야 전문가 자문에 응해 주신 한국보건사회연구원 신화연 박사, 의무지출 법제 전반을 설명해 주신 한국법제연구원 전주열 박사께도 좋은 연구로 보답해야 할 의무가 있음을 밝히고 있다. 또한 본 보고서의 작성 과정 중 전문가 세미나에서 아낌없는 조언과 유익한 토론을 해주신 서울시립대학교의 이동규 교수, 김우현 교수, 이화여자대학교 송호신 교수, 홍익대학교 박명호 교수, 중앙대학교 고선 교수께 감사의 마음을 전하고 있다. 원내 보고서 중간평가 및 최종보고 시 가감 없는 평가와 격려를 해주신 원내 최준욱 박사와 최성은 박사, 선후배 연구진들께도 무한한 고마움을 전하고 있다. 끝으로 본 보고서의 내용은 전적으로 저자들의 견해이며 본 연구원의 공식적인 견해와는 다를 수 있음을 밝혀둔다.

2022년 12월

한국조세재정연구원  
원장 김 재 진

## 요약 및 정책적 시사점

2021년 출생통계 기준 우리나라 합계출산율은 0.81 수준으로 OECD 평균 1.59의 절반 수준이다. 최근의 장기전망 결과에 따르면, 인구추계 중위기준 실질 GDP 성장률 또한 현재의 2%대에서 지속적으로 하락할 것으로 전망되고 있다. IMF(2021) 분석에서는 인구구조 변화로 인한 노동생산성 불안정, 노년부양비 증가 등으로 인하여 우리나라의 국가채무가 전 세계에서 가장 빠르게 진행될 것으로 전망한 바 있다. IMF에서는 이미 코로나19 이전부터 인구구조 변화로 인한 잠재성장률 전망치가 감소추세에 있었음을 보인 바 있고, 성장에 있어서의 노동투입 기여도가 지속적으로 하락할 것이라는 전망도 제시되고 있다. 현재 OECD 회원국들과 비교 시 사회복지지출 비중이 낮은 점, 의무지출 내 복지지출 비중이 절반 정도의 일정한 비중을 유지하고 있는 점, 급격한 인구구조 변화 등을 볼 때, 복지지출 대응 재정부담이 결과적으로 재정의 지속가능성을 결정하는 중요한 기제가 될 것임을 알 수 있다.

그러한 의미에서 본 연구는 재정당국과 국회가 의무지출을 재정총량 관리 대상에 포함하는 절차와 구체성을 갖출 필요가 있다고 제안하고 있다. 본 연구에서는 다른 나라들도 대부분 의무지출은 인구구조 대응 스케줄에 따라 사전적으로 추계가 가능함에 따라 통상적인 예산과정과 다른 절차로 관리되는 것을 알 수 있었다. 미국의 경우에도 세출법안 중심으로 예산절차가 진행되고 있으나, 세출심사 전에 상임위 '조정'단계에서 의무지출을 논의하고 있음을 알 수 있었다. 영국은 통상적인 부처예산은 2년마다 한도를 주고 관리하는 반면, 의무지출은 매년 관리대상사업으로 분류하여 재정당국과의 협상을 통하여 조정되는 것을 알 수 있었다.

한편, 우리나라의 의무지출 중 법정 지방이전지출인 지방교부세는 일본의 법정 지방교부세를 거의 그대로 도입한 것이어서 일본 사례는 매우 중요한 분석대상에 해당한다. 일본의 경우에는 재정총량과 구성비의 상당 부분이

의무지출과 유사하게 경직적으로 운영되는 것을 알 수 있었으며, 이미 국가채무로 인하여 경직적인 지출이 절대적인 규모를 차지하고 있어서 의무지출의 재정관리 필요성은 큰 의미가 있지 않았다. 일본의 사례가 시사하는 바는 노령화 지출이 본격화되기 전에 '지방교부세'뿐만 아니라 교육분야 지출인 '지방교육재정교부금'까지 법정지출을 개편하고, 국가채무 증가를 일정 수준으로 유지토록 하는 재정환경을 구축하는 것이 절대적으로 필요한 재정 조치라는 점이었다.

따라서 본 연구에서는 인구구조 변화 재정대응을 위한 가장 시급한 재정 개혁 대상은 '의무지출 내 법정지출'에 있다고 보았다. 본 연구는 의무지출 내 지방이전지출이 법적 강제성과 예산편의로 인하여 사회복지지출에 비하여 우선적인 배분지위를 갖고 있을 가능성을 전제하였다. 우리나라는 다른 나라들과는 달리 실질적인 두 항목, 즉 복지지출과 지방이전지출 항목이 '의무지출' 내 존재함으로써 두 항목 중 경직성이 높은 지출이 다른 지출 항목을 궁극적으로 잠식할 가능성을 갖고 있다.

정부 등에서 수행하는 장기 재정전망에서는 '일정 수준의 국가채무 수준' 가정하에 항목별 재정지출을 합리적 조정한다는 전제를 갖고 있으므로 '의무지출' 역시 60%대를 가정하고 있다. 그러나 이는 '재량지출' 조정이 가능하다는 전제일 뿐, 노령화 속도와 지방이전지출 재정수요가 그대로 반영된 결과라고 보기 어렵다. 나아가, 본 연구는 국제기준에 따른 의무지출인 '건강보험' 의료지출이 현재 우리 의무지출에 포함되어 있지 않은 점 역시 안정적인 수준의 의무지출 비중을 낙관하긴 어렵다고 보고 있다. 지금의 의무지출 규모는 실제 우리 국민이 부담해야 하는 의무지출 개념과는 괴리가 있다. 주요국들의 의무지출 구성과 2022년 미국의 IRA 지출 주요 대상이 '메디케어'였음을 볼 때, 재정당국과 국회는 향후 '의료지출'의 재정부담을 국가가 의무지출로 관리하지 않을 경우, 결국 국민의 부담으로 전이될 것임을 주시해야 한다. 결과적으로 본 연구는 실질적으로 우리 국민이 부담해야 하는 의무지출적인 재정 규모는 정부와 공공기관들이 발행한 의무지출 수준을 크게 상회할 것으로 전망한다.

지난 10여 년간 의무지출 내 두 항목, 사회복지지출과 지방이전지출 규모

변화만으로는 지방이전지출 증가로 인한 사회복지지출 증가 압박현상, 즉 '구축현상'을 명시적으로 확인하기는 어려웠다. 다만, 국제비교 시 SOCX 기준에 따른 사회복지지출 규모는 OECD 회원국들 중에서 최하위권인 반면, 지방이전지출과 초중등 교육의 국가재정 담당 비중은 최상위권임을 비교해 볼 때, 본 연구는 두 항목 중 재정 우선순위 방향을 재점검할 필요가 있다고 보았다.

따라서, 본 연구에서는 의무지출 내에서의 사회복지지출 재정공간 확보가 우선적으로 고려되어야 할 것으로 제안하였다. 그 근거로는 첫째, 소득 및 자산을 기준으로 한 지역 간 불평등 수준은 낮은 반면, 지역 내에서의 불평등이 더욱 심각한 것을 보여주었다. 즉, 경기도와 광주광역시의 평균 소득수준은 거의 유의한 차이가 없는 반면, 경기도 내에서의 개인 및 가구 단위에서의 불평등도는 상당한 차이가 있음을 알 수 있었다. 사회복지지출을 통한 개인 및 가구의 소득형평화 효과는 광역 및 시군구에서 강건하게 유지되었고, 반면, 지방이전지출인 '지방교부세'의 경우 지역 간 자산불평등 확대 가능성이 있음을 발견하였다. 이상의 직관적인 분석 결과는 사회복지지출 재정의 역할 설명 시 시사하는 바가 크다고 하겠다. 또한, 지역 간 및 지역 내 (개인 간, 가구 간) 소득불평등 완화 수단인 사회복지지출과 지방이전지출 간 상호 보완관계가 있을 수 있음을 해외사례와 선행연구 및 실증분석을 통하여 살펴보았다. 지니계수를 개선하는 정책적 노력이 궁극적으로 지역 간 생산성 격차 완화에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있음을 의미한다.

의무지출 내 사회복지지출 자체의 재정개혁 대안은 항목별 방대한 연구와 가정이 필요한 부분이어서 본 연구에서는 큰 방향성만을 다루고 있다. 그럼에도, 현재 우리 의무지출이 건강보험을 포함하고 있지 않아서 수치적으로 나타나는 재정위험이 진정한 재정위험 수준을 호도할 가능성은 놓치지 않고자 하였다. 구체적으로 본 연구는 크게 OECD SOCX 국제기준에 따른 복지 지출 규모와 의무지출 내에서의 공적연금분야(사회보험분야)와 공적부조 및 사회서비스(일반재정지출)로 구분하여 사회복지지출의 현주소를 파악해 보고자 하였다.

궁극적으로 본 연구는 국가채무의 최종적인 재정부담자인 국민과 소통과

정을 거쳐, 세수연동 법정지출 개편의 필요성, 의무지출 재정공간 확보의 효과성 등을 논의하고 재정당국과 이해당사자로 구성된 거버넌스 개편, 로드맵 구상 등의 구체적인 대안 마련을 제안하고자 하였다.

따라서, 본 연구는 인구구조 변화가 가져올 재정위험과 개인/가구 및 지역 간 소득재분배 성과와 효율성 면에서 볼 때, 법정지출 성격의 의무지출은 분야별 사회복지지출로 유지하고, 내국세 연동방식의 지방이전지출은 개편되어야 함을 제안하고 있다. 본 연구는 지방이전지출의 재정 규모 및 결정방식 등을 고려할 때, 의무지출 내 사회복지지출과 재량지출의 재정공간 확보를 위해서 지금의 법정지출인 지방이전지출이 전면적으로 재검토되어야 하는 논리적 근거를 다음과 같이 세 가지로 들고 있다.

첫째, 구조적으로 의무지출 전체 규모는 거의 대부분 사회복지지출과 지방이전지출로 구성되는데, 지방이전지출의 결정은 정치적 및 행정 비용을 거의 치르지 않고 결정되는 항목이어서, 결과적으로는 사회복지지출의 증가 속도가 억제되는 기제로 작동할 수 있다. 둘째, 거시경제적으로는 세수연동방식의 재정지출은 경기의 재정안정화 역할을 상쇄할 가능성도 존재한다. 셋째, 이러한 세수연동방식의 지출 항목은 결국 재정당국의 증세유인을 저하시키는 보다 근본적인 문제점을 안고 있다. 인구구조 대응의 가장 적극적인 대안은 '증세'를 포함한 수입원 확대 방안이다. 그러나 이때, 국세수입을 통한 재원확보 시 절반을 지방이전지출로 대응하고 남은 절반만을 국민적 재정수요에 활용 가능하다고 하면, 엄청난 정치적 비용을 치르는 세율인상과 과표인상 방안이 진지하게 논의되기 어렵다. 넓은 세원을 통한 세수입 확보인프라가 나아지지 않는 한 재원마련의 근본적인 대안인 세수 규모 확대는 근본적으로 어렵다는 것을 의미한다.

결론적으로 본 연구는 구체적인 대안으로 지방이전지출의 지출준칙 검토 필요성, 법정률 폐지를 위한 로드맵 제안 등을 제안하였다. 법정지출 개편 논의는 재정권한과 절차의 관점에서 본다면 재정의 의회권한을 의미하는 재정민주주의의 한 형태로 중요한 의미를 갖는다. 국민의 수급권을 보장하는 의무지출 제도는 그 자체로 국민 삶을 보호하는 일차적인 보호막이다. 제도로서의 건강성을 유지하기 위해서는 의무지출 제도 개편에 대하여 국회와

재정당국 간 견제와 책임을 목적으로 한 논의가 지속되어야 한다. 오랜 시간 법정지출 개편이 재정건전성을 위한 불가피한 내용임에도 불구하고, 정치구조와 거버넌스를 이유로 논의조차 되지 못하였다. 지방교육재정교부금 개편이 시도되고는 있지만, 아직 이해당사자 간의 합의에는 이르지 못하고 있고 그나마도 20여 년이 걸린 사안이다. 극심한 양당제로 진입한 지금의 정치구조하에서 법정지출 개편은 소모적인 논쟁에 그칠 우려가 크다. 분명한 건 정부와 의회 간 법정지출 개편 논의 없이 지금처럼 재량지출과 국가채무만을 재정운용 수단으로 활용할 경우, 즉 일본과 같은 재정운용을 지속할 경우, 미국의 이자율 인상과 같은 외부요인만으로 재정을 통한 국민보호에 차질이 발생할 수 있음을 주지해야 하며, 본 연구는 이를 향후 재정운용의 핵심 의제로 주장하고 있다.



## 목 차

I. 논의 배경 및 문제제기 .....	19
II. 의무지출의 개념 및 구분 .....	23
1. 우리나라 의무지출 개념과 특징 .....	23
가. 의무지출 내 법정지출 구분과 범위 .....	23
나. 의무지출 내 법정지출 항목별 규모와 구성 .....	31
다. 사회복지지출과 지방이전지출의 예산배분 특징 .....	36
2. 국내 의무지출 관련 선행연구 요약 .....	37
III. 주요국의 의무지출 재정운용 현황 및 비교연구 .....	42
1. 미국의 의무지출 현황과 쟁점사항 .....	42
가. 미국의 의무지출 개념 및 구성 .....	42
나. 메디케어 재정부담 증가 .....	45
다. 재정권한 축소와 ‘조정(Reconciliation)’ 대안 .....	46
2. 영국의 재정지출 구분과 특징 .....	50
3. 일본의 재정지출 구성과 채무수준 및 시사점 .....	53
가. 일본 재정지출 구성과 재정운용 특징 .....	53
나. 일본의 중앙-지방 간 재정관계 핵심인 지방교부세 운용방식 .....	55
다. 일본의 재정운용에 대한 평가 .....	57
4. 주요국 의무지출 재정관리 운용 시사점 .....	60
5. 사회보험지출 중심의 의무지출 국제비교 .....	62
가. 의무지출 재정운용의 국제비교 연구 .....	62
나. 의무지출과 재량지출 재정운용 추이 변화 .....	64

- IV. 의무지출 현황 및 재정운용 쟁점사항 ..... 68
  - 1. 의무지출 현황과 논의의 필요성 ..... 68
    - 가. 재정권한 밖의 의무지출 증가율 ..... 68
    - 나. 의무지출의 양적 증가와 항목 간 구축 가능성 ..... 70
  - 2. 세수연동방식의 지방이전지출과 경기동향적 특성 ..... 74
    - 가. 재정지출과 경기변동성과의 관계 ..... 76
    - 나. 증세유인 감소와 채무수준 증가 기제 ..... 78
  - 3. 복지분야 의무지출 현황 및 쟁점사항 ..... 79
    - 가. OECD SOCX 기준 공공분야 사회복지지출 전망 ..... 79
    - 나. 복지분야 의무지출 추이 변화 ..... 83
    - 다. 인구구조 변화로 인한 의무지출 내 복지지출 증가 전망 ..... 86
    - 라. 소결 및 시사점 ..... 91
  
- V. 지방이전지출과 복지지출의 재분배 효과 분석 ..... 93
  - 1. 개관 ..... 93
  - 2. 소득 및 자산 불평등 분해 ..... 95
    - 가. 소득불평등 추이 ..... 97
    - 나. 자산불평등 추이 ..... 101
  - 3. 복지지출과 지방이전지출이 소득 및 자산 불평등에 미치는 영향 ..... 104
    - 가. 분석자료 ..... 104
    - 나. 분석전략 ..... 106
    - 다. 실증분석 결과 ..... 109
    - 라. 분석 결과 정리 및 해석 ..... 122
    - 마. 강건성 분석 ..... 131

---

---

VI. 의무지출 개편과 재정의 지속가능성 .....	139
1. 의무지출 재정운용 개선방향 .....	139
가. 사회복지지출과 지방이전지출 간의 정합성 제고 .....	139
나. 사회복지지출 및 지방이전지출 간의 상호 보완 가능성 .....	144
2. 의무지출 내 지방이전지출의 재정관리 방안 .....	149
가. 재정규율을 활용한 지방이전지출 상한 및 용도 설정 .....	149
나. 국세수입 연동방식의 법정지출 개편 .....	150
3. 결론 .....	154
참고문헌 .....	159
부록 .....	171

---

표목차

<표 II-1> 분야별 의무지출 사업 및 근거 법률 ..... 25

<표 II-2> 지방교부세 연혁 ..... 27

<표 II-3> 지방교육재정교부금 연혁 ..... 28

<표 II-4> 의무지출과 재량지출 성격 구분에 따른 항목 ..... 31

<표 II-5> 2022~2026 국가재정운용계획 중기 재정지출 계획 ..... 31

<표 III-1> 영국 지출총량 결산자료(Unadjusted spending series) ..... 52

<표 IV-1> 2022~2026 분야별 자원배분 계획 ..... 70

<표 IV-2> 주요 거시변수와 의무지출 총량 변화 ..... 71

<표 IV-3> 의무지출(분야별)과 재량지출의 추이(2012~2022) ..... 72

<표 IV-4> 정부와 NABO 전망치 비교(GDP 대비 비중과 차이) ..... 73

<표 IV-5> OECD SOCX 사회보장지출 전망 ..... 80

<표 IV-6> OECD SOCX 중 의무지출과 재량지출 전망 ..... 82

<표 IV-7> OECD SOCX 정책영역별 사회보장지출 전망(구성비) ..... 82

<표 IV-8> 복지분야 의무지출의 추이(2012~2022) ..... 83

<표 IV-9> 기초연금 지출 현황 ..... 85

<표 IV-10> 아동수당과 보육료지원 지출 현황 ..... 87

<표 IV-11> 보훈보상금 지출 현황 ..... 88

<표 IV-12> 의무지출 복지분야 중 국민연금과 공공부조·사회서비스 전망 ..... 89

<표 IV-13> 복지분야 의무지출 전망을 위한 제도 관련 주요 가정 ..... 91

<표 V-1> 공적이전소득과 지방교부세의 2007년 소득·자산 분위별 효과 ..... 111

<표 V-2> 공적이전소득과 지방교부세가 소득 및 자산 불평등지수에 미치는  
영향 ..... 120

---

〈표 V-3〉 공적이전소득과 광역·기초 지방교부세의 2007년 소득·자산 분위별 효과 .....	134
〈표 V-4〉 국고보조금과 지방교부세의 2007년 소득·자산 분위별 효과 .....	137
〈표 VI-1〉 2005~2020 OECD 회원국들의 소득불평등도와 지역 간 격차와의 관계 .....	148

---

그림목차

[그림 II-1] 복지지출과 지방이전지출 규모 변화 ..... 32

[그림 II-2] 2022년 예산안 기준 의무지출 주요 항목과 규모 ..... 35

[그림 II-3] 2020년 소관별 부처예산 ..... 35

[그림 III-1] 1969년과 2019년의 미국 연방지출 구성의 변화 ..... 43

[그림 III-2] 1962~2018 연방지출 항목 구성 ..... 44

[그림 III-3] 미국 재량지출의 비중 추이 ..... 45

[그림 III-4] 1962~2018 의무지출 항목 구성 ..... 46

[그림 III-5] 2000~2035 전체 예산 중 선출직 공무원의 의사결정 권한 비중 ..... 49

[그림 III-6] 정치적 양극화 정도와 의무지출 비중 ..... 49

[그림 III-7] 일본 일반회계세출 주요 경비 추이(1960~2022년) ..... 54

[그림 III-8] 2023년 예산요구에 대한 기본방침 ..... 54

[그림 III-9] 2017년도 기준 중앙정부와 지방정부의 재정상황 비교 ..... 56

[그림 III-10] 1990년대 이후 일본의 국채이자율과 명목성장률 비교 ..... 58

[그림 III-11] 1980~2018 131개국 의무지출 항목별 구성 ..... 63

[그림 III-12] 미국의 GDP 대비 재량지출 대 의무지출 비중 변화 ..... 63

[그림 III-13] GDP 성장률과 의무지출 성장률 간의 상관관계 ..... 66

[그림 III-14] GDP 성장률과 재량지출 성장률 간의 상관관계 ..... 66

[그림 III-15] 경제성장률과 실업급여 지출 간의 상관관계 ..... 67

[그림 IV-1] 2012년 이후 의무지출과 재량지출 비중 추이 변화 ..... 68

[그림 IV-2] 경제성장률 대비 지방이전지출 및 복지지출 증가율 ..... 75

[그림 IV-3] 정부지출 대비 지역 간 형평화 자원(지방교부세) 규모의 비중  
(2017년 기준) ..... 76

[그림 IV-4] 2020년 기준 OECD 회원국들의 GDP 대비 사회복지지출 비중 ..... 80

[그림 IV-5] 복지분야 의무지출 추이 ..... 83

---

[그림 IV-6] 의무지출 내 공공부조 및 사회서비스 추이 .....	86
[그림 IV-7] 복지분야 주요 의무지출 전망: 일반재정지출 .....	90
[그림 IV-8] 복지분야 주요 의무지출 전망: 일반재정지출(구성비) .....	90
[그림 V-1] 가구소득의 지니계수 추이 .....	97
[그림 V-2] 가구소득의 타일지수 추이 .....	99
[그림 V-3] 가구소득의 시도 내 타일지수(2019년) .....	100
[그림 V-4] 가구 자산의 타일지수 추이 .....	101
[그림 V-5] 가구 자산의 시도 내 타일지수(2019년) .....	103
[그림 V-6] 공적이전소득과 지방교부세의 소득·자산 분위별 효과 .....	115
[그림 V-7] 공적이전소득과 지방교부세의 소득분위별·자치단체 유형별 효과 ·	117
[그림 V-8] 공적이전소득과 지방교부세의 자산분위별·자치단체 유형별 효과 ·	119
[그림 V-9] 지방교부세 변화와 사회복지지출 비중 변화(2010~2019년) .....	125
[그림 V-10] 지방교부세 변화와 지역개발·수송 및 교통 비중 변화 (2010~2019년) .....	126
[그림 V-11] 공적이전소득과 지방교부세의 자산분위별·거주 형태별 효과 .....	128
[그림 V-12] 공적이전소득과 지방교부세의 자산분위별·지역개발 지출 비중별 효과 .....	129
[그림 V-13] 공적이전소득과 지방교부세의 순자산 분위별 효과 .....	131
[그림 V-14] 공적이전소득과 지방교부세의 자산 종류별·분위별 효과 .....	132
[그림 V-15] 공적이전소득과 광역·기초 지방교부세의 소득·자산 분위별 효과 .....	135
[그림 V-16] 국고보조금과 지방교부세의 소득·자산 분위별 효과 .....	138
[그림 VI-1] OECD 회원국들의 지니계수와 1인당 GDP와의 관계(2005~2020) .....	141
[그림 VI-2] OECD 회원국들의 지방이전지출 비중과 1인당 GDP와의 관계 (2005~2020) .....	141

---

[그림 VI-3] OECD 회원국의 지방재정 대비 이전재원 규모 변화 (1995년, 2000년, 2016년) .....	142
[그림 VI-4] OECD 주요국의 1인당 GRDP 변동계수 .....	142
[그림 VI-5] OECD 회원국들의 소득재분배 수준 비교 .....	143
[그림 VI-6] OECD 주요국의 지니계수 .....	144
[그림 VI-7] 의무지출을 통한 소득재분배 개선 개념도 .....	145
[그림 VI-8] OECD 회원국들의 지역 간 격차와 소득불평등 간의 관계 (2005~2020) .....	146
[그림 VI-9] OECD 회원국들의 지방이전지출 비중과 지역 간 격차와의 관계 (2005~2020) .....	146
[그림 VI-10] 연령별 역량수준 국제비교 .....	152
[그림 VI-11] OECD 회원국들 소득수준과 초중등 및 고등교육 재정지출 상관관계 .....	153

---

# I. 논의 배경 및 문제제기

---

우리나라 재정은 단기적으로는 코로나19와 함께 경제회복을 견인하고, 보다 근본적으로는 급격한 인구구조 변화에 대응하는 막중한 역할을 수행해야 한다. 다양한 위험 환경으로부터 국민을 보호해야 하는 국가로서는 재정공간 확보를 위한 대안 마련이 시급한 상황이다. 본 연구는 재정공간 확보를 위한 우선적인 재정개혁 대상이 의무지출임을 밝히고, 의무지출 내 법정지출 재정은 운용 개편방향을 중심으로 살펴보고자 하였다. 지난 10여 년간 의무지출은 전체 재정의 절반 내외에서 유지되어 왔으며, 인구구조 변화와 경제환경 변화를 전망해 보건대 의무지출 비중은 60% 수준까지 빠른 속도로 증가할 것으로 전망되고 있다. 장기 인구구조 변화를 반영한 재정전망에 따르면,<sup>1)</sup> 생산연령인구의 감소폭은 2019년 기준 예상보다 확대되고 있고, 50년 후에는 생산연령인구가 절반 이하로 줄어들 것으로 전망되고 있다. 한편, 베이비 붐 세대(55~63년생, 710만명)가 고령층에 진입하는 2025년 이후부터는 초고령사회로 세계에서 가장 빠르게 고령화가 진행되어 2033년까지 노년부양비는 약 2배 증가할 것으로 전망되고 있다. 지금의 건강보험 재정이 의무지출에 일부만 포함되어 있는 점은 향후 총재정관리에 부담으로 작용할 가능성이 높다.

본 연구는 의무지출의 빠른 증가로 인하여 재량지출을 구축할 가능성이 높고, 따라서 의무지출을 재정관리 대상으로 포함시켜야 한다고 제안하고자 한다. Musgrave(1959)가 규명한 재정의 3대 기능 중 하나인 재분배(Redistribution)는 국가 재정에서 '개인 간 소득불평등'과 '지역 간 격차 완화' 정책으로 구현된다. 우리나라는 개인 간 및 지역 간 재분배의 근간에 해당하는 '사회보험지출'과 '지방이전지출'을 '의무지출'로 관리하고 있다. 그간 전체 총량적인 재정지출

---

1) 관계부처합동(2022)

에서 의무지출 전체의 재정 규모나 법적 의미에 대한 논의는 꾸준히 진행된 반면, 의무지출 총량관리 필요성이나 항목별 재정대응에 대한 분석은 이루어지지 못했다.

이와 관련하여, 본 연구는 선진국들의 재정운용 사례에서 의무지출 증가에 따라 재량지출 권한이 지속적으로 줄어드는 것에 대한 우려 또한 주목하고 있다. 의무지출의 급속한 증가는 이미 수급권함을 확보한 기득권 보호적인 성격이 강하고, 이른바 취약계층 지원과 자원의 재배분(분야별 예산 Reallocation)을 위한 재량지출 공간 축소를 의미하기 때문이다. 국가의 재정기능이 연금과 보험 납입자들인 기득권만을 보호하기 위한 것은 아니며, 재난 및 경제위기 시 국가가 보호해야 할 다수는 연금과 보험 가입자가 아닌 저소득층이며 이들을 보호하기 위한 재정공간은 재량지출 부분이라는 근거이다. 이에 대하여 미국 의회 보고서에서는 재정민주주의 차원에서도 의회의 재량권이 축소되는 것은 바람직하지 않다는 주장을 꾸준히 제기하고 있다.

본 연구는 재정역할 강화를 위한 재정구조 개편 대상이 의무지출 내 '법정지출'임을 강조하고 있다. 중장기적으로 재정건전성에 위협을 미치는 구조적인 요소는 크게 두 가지이다. '고령화 및 양극화 대응을 위한 복지지출 증가'와 '재정수요가 아닌 법에 의한 자동 지출구조인 지방이전지출' 항목이다. 「국가재정법」은 이 두 부분을 '의무지출'로 규정하고 있다. 중장기적으로 복지지출 확보를 위한 재정공간이 필요한 가운데, 지방이전지출은 경기상황과 상관없이 내국세의 일정 비율로 자동 배분되도록 되어 있다. 중기전망에서도 지방이전지출은 법정지출을 근거로 재정당국과의 협상 절차 없이 세수입 전망치에 연동되어 우선 배분되는 특징을 갖고 있다.

본 연구는 인구구조 변화 대응과 재량지출 기능 강화를 위하여 현재의 우리나라 의무지출 내 사회복지지출과 지방이전지출 각각의 내용을 살펴보고, 두 지출 간 우선순위 여부에 대하여 분석한다. 그간의 의무지출 대상 연구가 내용적으로는 사회보장지출의 증가세와 법에 따른 지방이전지출의 당위성에 초점을 두고, 재정관리의 필요성을 추상적으로 지적한 한계를 극복하고자 한다. 본 연구는 시도와 시군구 기준 소득 및 재정자료를 기반으로 시

도 간 및 시군구 간 격차현황을 살펴보고 추가적인 재정지원의 우선순위를 모색하고 있다.

특히, 본 연구는 의무지출 내 내국세 연동의 지방이전지출 구조로 인한 재정여력 한계를 지적하고자 한다. 지방교부세와 지방교육재정교부금인 지방이전지출은 '내국세의 일정 비율'로 우선 배분되므로, 배분 규모와 지자체 간 배분방식, 사후관리 등 중앙정부 재정당국의 권한 밖에 있어서 사실상 재정관리 수단이 없다. 의무지출 내 두 소득재분배 항목 간 정합성 제고가 이루어져야 하는 이유가 바로 여기에 있다. 의무지출 증가속도 조절방법이 요원하고, 재량지출 구조조정의 한계가 분명한 현재 방식을 그대로 유지할 경우, 국가채무 증가 속도를 조절할 방법이 없기 때문이다. 특히, 지방이전지출의 경기동향적 성격으로 인하여 전체 재정공간을 잠식하는 기제로 작동할 가능성이 높다는 점은 국가채무 관리 관점에서 중요한 분석대상에 해당한다. 게다가 법정지출 특성으로 인하여 구조개혁의 정치적 비용이 매우 커서 의무지출 증가 가속화를 막을 거버넌스 구조 대안이 없다는 인식전환의 계기를 마련코자 한다.

따라서 본 연구는 증가하는 재정수요 대응을 위한 재정공간 확보를 위하여 의무지출 내 사회보장지출과 지방이전지출 간의 정합성 제고를 통한 재정관리 방안을 제시하고자 한다. 지금처럼 지방이전지출이 재정관리 대상이 아닐 경우, 사회복지지출 재정수요를 위한 재정공간 확보는 구조적으로 쉽지 않을 것이기 때문이다. 실증적으로는 의무지출 내 사회복지지출과 지방이전지출의 소득불평등 완화효과를 살펴봄으로써 본 연구의 학술적 차별화를 시도하고자 한다. 또한, 선행연구에서 논의된 바와 같이, 국제비교를 통하여 개인 및 가구 간 소득불평등도 개선을 위한 사회복지지출 증가와 GRDP 기준 지역 간 생산성 격차완화 간 상호보완성 여부도 살펴보고자 한다.

본 연구는 의무지출 재원 규모를 재정의 지속가능성과 연계하고, 복지지출(개인 간 소득재분배) 및 지방이전지출(지역 간 소득재분배)의 현재 수준을 정량적으로 파악하고, 이를 바탕으로 재원 재배분에 대한 논의를 목적으로 한다. 의무지출과 연계한 복지분야 지출은 공적연금과 공공부조, 사회서

비스 항목별 특성과 주요 수치 전망을 점검한다. 결론적으로, 본 연구는 의무지출 내 지방이전지출의 법정지출 이전 방식의 개편 필요성과 논거, 개편 대안을 모색하고자 한다. 이를 위한 근거로 주요국들의 의무지출 재정운용 현황과 재정권한을 통하여 의무지출 재정관리의 시급성을 설명하고, 거시 경제적으로 국세수입 연동 지방이전지출의 경기 동향성이 재정의 경기안정화 기능을 상쇄할 우려와 증세유인 저하 가능성도 살펴본다.

---

## Ⅱ. 의무지출의 개념 및 구분

---

### 1. 우리나라 의무지출 개념과 특징

#### 가. 의무지출 내 법정지출 구분과 범위

우리나라 총재정지출은 크게 재량지출과 의무지출로 구분하고 있다. 재량지출은 정부의 예산편성 및 국회의 심의 과정을 거치는 통상적인 부처 예산에 해당한다. 이에 반해 의무지출은 정부와 국회의 예산심의 절차를 거치지 않고 결정되는 법정지출과 재정지출 규모가 사전에 정해져 있는 이자지출 등이 해당된다. 재정당국이 재정운용 시 의무지출을 별도로 관리하는 이유는 ‘가용재원’ 규모를 파악하기 위해서다. 의무지출 별도 관리의 목적은 사전에 파악할 수 있는 ‘추계가 가능한 지출’ 부분인 예정된 지출을 별도로 관리함으로써 가용재원과 채무의 불확실성을 최소화하는 데 있다고 볼 수 있다. 반면, 매년도 달라지는 재정수요에 기반하고 있는 것이 재량지출이라고 볼 수 있다. 미국은 ‘수권법 규정여부’에 따라 ‘의무지출(Mandatory spending)’의 사전 지출 규모 파악이 가능하며 따라서 기준선 전망치를 같이 제시한다. 영국은 ‘통제가능성’을 기준으로 의무지출 규모를 전망하며, 총지출 한도 설정 후 의무지출 예측치를 차감하여 재량지출을 설정한다.<sup>2)</sup>

우리나라의 의무지출은 2010년 제정된 「국가재정법」에 기반하며, 2012년 국가재정운용계획부터 재정지출을 의무지출과 재량지출로 구분하여 국회에 보고하고 있다. 「국가재정법」은 이때 의무지출 전망치도 국회에 동시에 제출하도록 의무화하였다. 「국가재정법」에서는 의무지출의 포괄범위를 ‘법률에 따라 지출의무가 발생하고, 법령에 따라 지출 규모가 결정되는 법정지출

---

2) 한국조세재정연구원 재정지출분석센터(2020)

과 이자지출'로 정의한다.<sup>3)</sup> 즉, 우리나라 법에서는 지출의무가 발생하는 법정지출을 ① 국민적 권리인 수급권(Entitlement) 성격의 법정지출(공적연금급여, 기초노령연금, 기초생보, 장애인연금, 영유아보육료지원, 실업급여, 산재급여, 건강보험지원 등)과 ② 내국세와 연동된 법정지출(지방교부세, 지방교육재정교부금) 두 부분을 포괄하여 의무지출로 규정하고 있다.<sup>4)</sup> 수급권의 개념은 「사회보장기본법」 제2장 제9조(사회보장을 받을 권리)에서 '모든 국민은 사회보장 관계 법령에서 정하는 바에 따라 사회보장을 받을 권리(이하 '사회보장수급권')를 가진다'로 명시하고 있다.<sup>5)</sup> 「사회보장기본법」에서의 '사회보장'의 정의는 제1장 제3조(정의)에서 '사회보험', '공공부조', '사회복지서비스', '관련복지제도'를 의미하며, 비교적 광범위하게 규정하고 있음을 알 수 있다.

선행연구에서는 의무지출이 지출 규모 결정 시 예산편성권자 및 심의권자의 재량적 판단 여지가 없음을 의미한다고 보았다.<sup>6)</sup> 결론적으로, 우리나라 「국가재정법」은 법에 의한 지출의무를 갖고 있는 수급권 부분 지출과 내국세 연동 비율을 법으로 정한 지방이전지출을 국가의 국민에 대한 의무적인 지출로 규정하고 있음을 알 수 있다.

3) 「국가재정법」 제7조 제2항 제4호 2. 의무지출(재정지출 중 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출 규모가 결정되는 법정지출 및 이자지출을 말하며, 그 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다)의 증가율 및 산출내역.' 법제처, 국가법령정보센터, [https://www.law.go.kr/법령/국가재정법/\(20230101,19188,20221231\)/제7조](https://www.law.go.kr/법령/국가재정법/(20230101,19188,20221231)/제7조), 검색일자: 2022. 4. 19.

4) 그 외 이자지출, 농림(쌀소득고정직불금, 변동직불금 등), 기타(국세분담금, 보상, 정당보조금, 선거보전금 등) 분야가 의무지출 항목에 해당한다.

5) 「사회보장기본법」에서의 '사회보장'이란 제3조(정의) 제1호에서 '출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스를 말한다'고 적시하고 있다. 이하 항목에서는 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스의 성격을 명시하고 있으며, 기타 평생사회안전망과 사회보장 행정데이터에 대한 관계 법령을 설명하고 있다. 법제처, 국가법령정보센터, <https://law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsiSeq=98551#0000>, 검색일자: 2022. 4. 19.

6) 국경복·황선호(2007, p. 2)는 "의무지출은 예산의 편성권자의 판단과는 무관하게 법률의 규정에 의하여 지출이 기속(羈束)되는 사업인 반면에 재량지출은 편성권자의 판단에 의하여 지출 금액, 시기 등 조정이 가능하다"고 설명하였다.

〈표 II-1〉 분야별 의무지출 사업 및 근거 법률

분야	의무지출	근거 법률(최초 시행연도)
교부금	지방교부세, 지방교육재정교부금	「지방교부세법」(1962년) 「지방교육재정교부금법」(1972년)
복지	공적연금	국민연금, 사학연금, 공무원연금, 군인연금 「국민연금법」(1974년) 「사립학교교직원 연금법」(1974년) 「공무원연금법」(1960년) 「군인연금법」(1963년)
	보건	건강보험·노인장기요양보험 국가부담금, 국고지원금 등 「국민건강보험법」(1999년) 「노인장기요양보험법」(2007년) 등
	기초생활보장	기초생활보장급여 「기초연금법」(2014년) 「국민기초생활 보장법」(2000년) 「의료보호법」(1977년) 등
	보육	영유아보육료 등 「아동수당법」(2018년) 「영유아보육법」(1991년) 등
	장애인	장애연금, 장애수당 등 「장애인연금법」(2010년) 등
	노동	구직급여, 육아휴직급여, 산재보험급여 등 「고용보험법」(1995년) 「산업재해보상보험법」(1964년) 등
	보훈	보상금, 참전명예수당 등 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」(1985년) 등
농림	쌀소득고정직불금, 변동직불금 등 「쌀소득보전법」(2003년) 「농업소득의 보전에 관한 법률」(2015년) 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」(2020년) 등	
이자지출	국공채 및 차관이자 등	
기타	국제분담금	국제기구분담금 등 국제조약
	보상	남북피해자 보상 등 「군사정전에 관한 협정 체결 이후 남북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률」(2007년) 등
	기타	정당보조금, 선거보전금 등 「정치자금법」(1965년), 「공직선거법」(1994년) 등

자료: 김춘순(2012), p. 17 〈표 3〉을 근간으로, 이후 시행된 「기초연금법」, 아동수당 등 관련 법률의 시행연도를 추가하여 저자 작성

학계와 선행연구에서 의무지출의 범위는 미국 제도와 자료에 기반한 내용이 다수이다. 미국 자료 기준, 법에서 보장하고 있는 의무지출 요구 권리는 대상 요건이 충족되는 국민이라면 받을 수 있는 권리라 하여 수급권(Entitlement)이

라 하며, 이를 미국에서는 의무지출(Mandatory spending)로 구분하고, 그 외 국가들에서는 자동적으로 지출되는 'Automatic spending'로 구분한다.<sup>7)</sup> 우리나라도 국민은 국가가 보장하는 일정 수준의 생계와 의료서비스 등을 받아야 함을 법으로 보장하고 있다.

대부분의 선진국들이 의무지출 사업으로 포함하고 있는 분야는 연금지출, 건강보험, 기초생활보장 급여성 지출 등 사회보장지출에 해당한다. 우리나라의 경우는 「국민기초생활 보장법」에서 강행규정으로 수급권자, 수급자, 급여산정 기준 등 지출의 주체, 지출대상 및 지출 규모 산정근거를 명시하고 있다.<sup>8)</sup> 우리나라 의무지출은 법정지출을 포함하고 있어서 '지방이전지출'이 의무지출에 포함되는데 이 점이 미국을 비롯한 대부분의 선진국들과는 차이를 보이고 있는 부분이다.<sup>9)</sup> 본 연구는 법정지출로 인한 지방이전지출의 우선 배정 특징에 주목하고 있으며, 그간의 연구에서 사회보장지출 부분을 중심으로 한 의무지출 논의를 확대하는 데 그 목적이 있다. 특히, 김춘순 외(2012, 요약 부분)에서 "지방교부금 비중이 크지만 세입에 연동되어 재정운용에 미치는 부담이 덜하다."는 그간의 인식은 이른바 '경기동행적(pro-cyclical)'인 지출의 특성이 국가재정의 경기자동안정화 기능에 반하는 것임을 간과한 표현임을 알 수 있다.

오늘날의 법정지출 항목인 지방교부세와 지방교육재정교부금의 법적 근거는 각각 1962년과 1972년에 제정한 「지방교부세법」과 「지방교육재정교부

7) "Mandatory spending is composed of budget outlays controlled by laws other than appropriation acts, including federal spending on entitlement programs," CRS report, "Present trends and the Evolution of Mandatory Spending," January 2017, Congressional Research Service R44763, p. 1.

8) 국회예산정책처(2012, p. 83)와 김태완(2013, p. 139)은 의무지출의 강행규정을 보다 자세히 다음과 같이 설명하였다. "법률에 명시된 지출의무란 선연적으로 지출의무가 명시된 법률에 근거한 재정지출 사업은 의무지출 사업에서 제외한다는 의미이다. 지출대상 및 지출단가가 법령에 명시된다는 의미는 의무지출 사업의 매년도 예산액은 법령에서 정해진 지출단가와 지출대상의 곱으로 편성 확정되며, 결산액 또한 지출대상 및 지출단가의 곱으로 집행결과를 기술한다는 의미이다."

9) 영국의 경우, 지방이전지출이 의무지출 성격의 AME에 포함된다. HM Treasury, *Spring Statement* Table 1.7: Total Managed Expenditure(TME), [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1062708/Spring\\_Statement\\_2022\\_Print.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1062708/Spring_Statement_2022_Print.pdf), 검색일자: 2022. 8. 29.

금법」이다. 내국세의 일정 비율을 지방으로 이전하는 방식은 그 이전인 1952년 「지방분여세법」부터 있었던 재정지원 제도이다. 일본의 지방교부세 도입 이후 우리나라 재정조정 방식에 반영되었고, 「지방교부세법」 제4조에 의하여 내국세의 19.24%를 지방자치단체에 교부하도록 하고 있다.<sup>10)</sup> 자원배분 시, 추가경정예산에 의하여 교부세 재원인 국세가 증가하면 연동되어 증액되고, 다만 국세가 줄어들 경우 다음다음 연도까지 교부세를 조절할 수 있도록 되어 있다. 「지방교육재정교부금법」에서는 제3조에서 내국세의 20.79%를 역시 지방자치단체에 교부하고 지방교육재정 목적으로 사용하도록 하고 있다. 제3조에서 교부금의 종류와 재원을 규정하고 있으며, 제4조에서 교원 인건비 보정의 필요가 있을 경우 대통령령으로 보정하도록 하고 있다. 특히, 지방교육청은 지자체와 같이 과세권한이 없다는 이유로 지방소비세 도입 이후 내국세 감소분만큼의 지방교육재정교부율이 보정·증가되어 2010년 내국세의 20.27%로 변동되었고, 2019년 20.46%, 2020년 20.79%까지 증가하게 되었다.

〈표 II-2〉 지방교부세 연혁

연도	개요
1951	임시 지방분여세제도로 출발 - 국세 중 특정세목인 지세 등의 일정률(34.68%) 교부
1952	지방분여세제도(「지방분여세법」)(1952~1958) -영업세 등의 일정률(15%) 교부
1959	지방재정조정교부금제도(「지방재정조정교부금법」)(1959~1961) - 국세 중 특정세목인 영업세 등의 일정률(40%) 교부
1962	지방교부세제도(「지방교부세법」)(1961~현재) - 국세 중 특정세목의 일정률 교부(1962~1968)
1967	국세 부가세 폐지재원 흡수
1969	법정교부율 즉 내국세의 17.6%(보통 16%, 특별 1.6%) 방식 채택(1969~1972)

10) 법제처, 국가법령센터, 「지방분여세법」, [https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%A7%80%EB%B0%A9%EB%B6%84%EC%97%AC%EC%84%B8%EB%B2%95/\(00249,19520912\)](https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%A7%80%EB%B0%A9%EB%B6%84%EC%97%AC%EC%84%B8%EB%B2%95/(00249,19520912)), 검색일자: 2022. 9. 4.

〈표 II-2〉의 계속

연도	개요
1973	법정교부율제도 유보(8.3조치: 「경제의 안정과 성장에 관한 긴급명령」(1973~1982) - 매년 국가예산으로 재원 규모 결정
1983	법정교부율(내국세의13.27%) 부활(1983~1999), 증액교부금 신설
1991	내국세 범위 조정(내국세에서 지방양여금 재원 감액), 지방양여금 신설
1995	농어촌특별세관리특별회계에서 전입되는 금액의 교부세 재원 추가
2000	지방교부세율 법정률 상향 조정(내국세 총액의 13.27 → 15%)
2005	지방교부세율 법정률 상향 조정(내국세 총액의 15.0 → 19.13%), 증액교부금 및 지방양여금제도 폐지, 분권교부세 신설(내국세의 0.83%)
2006	지방교부세율 법정률 상향 조정(내국세 총액의 19.13 → 19.24%), 분권교부세율 상향 조정(내국세의 0.83 → 0.94%), 부동산교부세 신설(종합부동산세 총액)
2012	보통교부세 도로보전분 폐지(보통교부세에 통합)
2014	보통교부세와 특별교부세 간 재원 조정 (내국세의 19.24% 중 보통교부세는 96 → 97% 확대, 특별교부세는 4 → 3% 축소)
2015	분권교부세가 보통교부세로 통합, 소방안전교부세 신설(담배에 부과되는 개별소비세의 20%)
2019	소방안전교부세의 재원이 담배에 부과되는 개별소비세의 35%로 상향 조정
2020	소방안전교부세의 재원이 담배에 부과되는 개별소비세의 45%로 상향 조정

자료: 국회예산정책처(2022a), pp. 232~233

〈표 II-3〉 지방교육재정교부금 연혁

연도	보통교부금		특별교부금	증액교부금	지방교육 양여금
	경상교부금	보급교부금			
2000	내국세 11.8%의 10/11	의무교원 보급	내국세 11.8%의 1/11	국가예산 범위 내	국세 및 지방세분 교육세
2001~ 2004	내국세 13.0%의 10/11	의무교원 보급 및 관련 수당	내국세 13.0%의 1/11	국가예산 범위 내	국세분 교육세
2005~ 2007	- 내국세 19.4%의 96% - 국세분 교육액 전액	폐지	내국세 19.4%의 4%	폐지 (내국세 교부금에 포함)	폐지 (보통 교부금에 포함)

〈표 II-3〉의 계속

연도	보통교부금		특별교부금	증액교부금	지방교육 양여금
	경상교부금	보급교부금			
2008~ 2009	- 내국세 20.0%의 96% - 국세분 교육세 전액	폐지	내국세 20.0%의 4%	폐지 (내국세 교부금에 포함)	폐지 (보통 교부금에 포함)
2010~ 2016	- 내국세 20.27%의 96% - 국세분 교육세 전액		내국세 20.27%의 4%		
2017	- 내국세 20.27%의 96% - 국세분 교육세 중 일부(40.7%) * 나머지는 유아교육지원특별회계에 편입		내국세 20.27%의 4%		
2018	- 내국세 20.27%의 97% - 국세분 교육세 중 일부(65.1%) * 나머지는 유아교육지원특별회계에 편입		내국세 20.27%의 3%		
2019	- 내국세 20.46%의 97% - 국세분 교육세 중 일부(62.3%) * 나머지는 유아교육지원특별회계에 편입		내국세 20.46%의 3%	국가예산 범위 내	
2020	- 내국세 20.79%의 97% - 국세분 교육세 중 일부(64.4%) * 나머지는 유아교육지원특별회계에 편입		내국세 20.79%의 3%		
2021	- 내국세 20.79%의 97% - 국세분 교육세 중 일부(68.1%) * 나머지는 유아교육지원특별회계에 편입		내국세 20.79%의 3%		
2022	- 내국세 20.79%의 97% - 국세분 교육세 중 일부(68.8%) * 나머지는 유아교육지원특별회계에 편입		내국세 20.79%의 3%		

자료: 국회예산정책처(2022a), p. 263

### 1) 지출성격에 따른 의무지출 구분

우리나라의 의무지출은 인구구조 변화에 따라 재정지출 스케줄이 예측 가능한 부분과 내국세 및 경제성장률에 연동된 지방이전지출 및 이자지출로

구분할 수 있다. 의무지출은 특징상 경직성을 띠고 있으며, 법정지출로 인한 의무지출은 모두 경직적 지출에 해당한다. 그러나 경직적 지출이라고 하여 모두 의무지출은 아니며, 경직적인 정도도 다르다. 재량지출에서도 인건비, 국방비 등은 부처 사업예산처럼 증감폭이 클 수 없기에 의무지출 대상사업처럼 경직성이 크다고 볼 수 있다. 반면, 영유아보육료의 경우, 법정지출적인 성격이 있음에도 ‘시간제보육’이나 ‘가정양육수당지원사업’은 재량지출 사업으로 구분하고 있다.

경직성 정도 면에서는 법정지출인 기초생보와 같은 급여성 지출과 지방이전지출 모두 경직적인 지출이지만 구속력의 정도는 다르다. 내국세의 일정 부분이 법으로 지정된 지방이전지출 부분은 명확한 배분기준을 근거로 가장 최우선으로 배분되고 있으므로 결과적으로 집행 구속력이 가장 높다고 볼 수 있다. 반면, 사회복지 관련 지출은 각 항목의 근거가 되는 대상과 단가 조정이 매년 법절차에 따라 별도로 이루어지고 있고 이 과정에서 예산상황을 고려하는 단계가 존재한다는 점이 차이점이다. 예를 들어, 같은 법정지출이라 할지라도 기초생활보장 급여성 지출의 기준이 되는 ‘기준 중위소득’ 결정은 절차상 매년 재정수요와 경제여건을 고려하도록 하고 있다. 「국민기초생활 보장법」에서 중앙생활보장위원회가 ‘기준 중위소득’ 산정 시(제6조의2) ‘최근 가구소득 평균 증가율, 가구 규모에 따른 소득수준의 차이 등’을 반영토록 하고 있다. 이 기준은 맞춤형 급여 도입 전인 2015년까지는 최저생계비 인상률을 기준으로 삼았으나, 2016~2017년 이후 통계청의 가계동향조사, 2018~2020년 직전연도 중위소득 기준과 증가율 반영, 2021년 이후에는 중위소득 간 격차 해소를 위하여 추가 증가율을 반영해 오고 있다. 따라서 ‘기준 중위소득’은 재정수요 반영을 위한 중생보위 운영 등의 절차상 재정수요 및 경제여건 고려 과정이 진화해 왔으며, 매년 보건복지부가 이를 반영하여 공표하고 있다.<sup>11)</sup>

---

11) 「국민기초생활 보장법」 제6조(최저보장수준의 결정 등); 보건복지부 내부자료 참고

〈표 II-4〉 의무지출과 재량지출 성격 구분에 따른 항목

구분	의무지출(법정지출)	재량지출
경직성 지출	- 지방이전지출 - 공적연금지출 및 급여성 지출(기초생보, 기초연금, 영유아보육료, 아동수당 등) - 국제기구분담금 - 정당보조금 등	- 국방비, 인건비, 기관운영비 등 - 가정양육수당지원사업 등
임의적 지출		- 영유아보육료지원(시간제보육지원) - 부처 일반사업 예산 등

자료: 저자 작성

## 나. 의무지출 내 법정지출 항목별 규모와 구성

〈표 II-5〉 2022~2026 국가재정운용계획 중기 재정지출 계획

(단위: 조원, %)

구분	'22년*		'23년	'24년	'25년	'26년	연평균 증가율
	본예산	추경**					
재정지출	607.7	679.5	639.0	669.7	699.2	728.6	4.6
(증가율)	8.9	21.8	5.2	4.8	4.4	4.2	
의무지출	303.2	329.7	341.8	361.8	382.5	405.1	7.5
(비중)	49.9	48.5	53.5	54.0	54.7	55.6	
재량지출	304.5	349.8	297.3	308.0	316.8	323.6	1.5
(비중)	50.1	51.5	46.5	46.0	45.3	44.4	

주: \* 국회 확정예산 기준, \*\* 2차 추경 기준

자료: 기획재정부(2022a), p. 8 〈중기 재정지출 계획〉

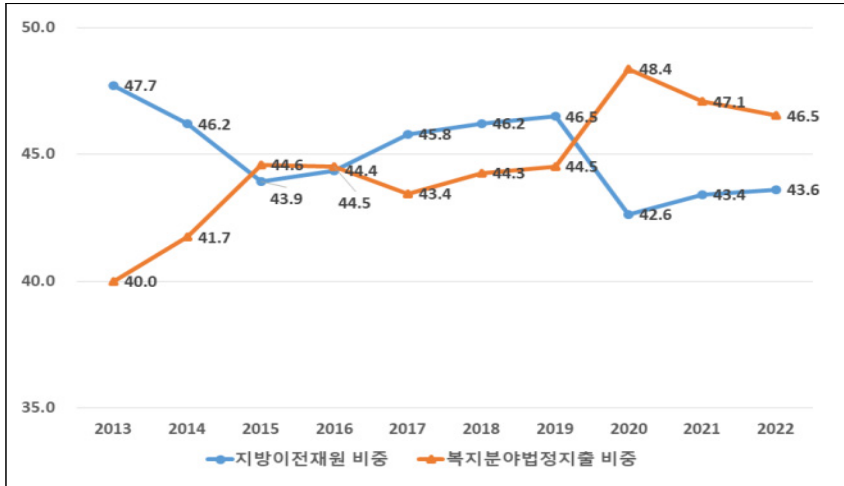
2023년 예산안 기준, 전체 재정지출 규모 639조원 중 의무지출은 약 341.8조원으로 53.5%이며, 그중 복지분야 법정지출 규모는 약 154.6조원, 지방이전지출은 약 156.9조원 규모이다.<sup>12)</sup> 2012년 이후 우리나라 의무지출 내 법정지출의 구성은 사회복지지출과 지방이전지출이 거의 절반 비중으로 유지되어 왔다. [그림 II-1]을 살펴보면, 2013년 이후 복지분야 지출이, 2017년 이후에는 지방이전지출이 다시 급격히 증가하다가, 2020년 이후 코로나19

12) 기획재정부(2022b)

등의 영향으로 복지지출의 증가세가 컸던 것으로 나타나고 있다. 우리나라 사회보장지출 증가세가 본격적으로 이루어지기 시작한 해는 2007년부터로 보고 있다.<sup>13)</sup>

[그림 II-1] 복지지출과 지방이전지출 규모 변화

(단위: %)



자료: 한국재정정보원(2021)을 참고하여 저자 작성

2022년 예산안 기준 항목별 규모를 살펴보면, 복지분야 법정지출과 지방이전지출은 각각 약 140조원, 131조원 규모이다. 그중 지방교육재정교부금이 64.3조원(내국세의 20.79%)으로 가장 크고, 지방교부세가 63.4조원(내국세의 19.24%), 4개 공적연금 합계가 59.3조원 순이다. 단일항목 규모 면에서 보면, 지방이전지출 개별 항목이 4개 공적연금 합계 지출을 압도하고 있다. 공적연금 급여지출은 ‘개인을 대상으로 한 소득재분배 목적의 복지지출’에 해당하며, 지방이전지출 각 항목은 ‘지역을 대상으로 한 형평화 재원’에 해당한다. 대략적으로 볼 때, 우리나라가 의무지출로 규정한 사회복지지출은 전체 지출의 약 1/4 정도이다. 선진국들의 연금지출을 포함한 사회보장지출 규모를 선행연구(Galeano et al., 2021)에서는 58%로 파악한 바 있는데, 이

13) 박인화(2014), pp. 3~4

와 비교하기 위해서는 선진국 사례처럼 의료비 지출을 포함하는 것이 맞다. 따라서 우리나라 건강보험 지출은 2021년 결산기준 80.4조원임을 반영하여, 2021년 수치로 비교하면, 사회복지분야 정부지출 131.4조원과 건강보험 80.4조원을 합하여 총 211.7조원으로 볼 수 있고, 2021년 본예산 기준 정부 지출 규모는 555.8조원이었다. 이를 반영하여 '건강보험' 재정을 포함한 국제기준 사회복지분야 정부지출 비중은 약 33.2%(= 211.7/636.2) 수준으로 파악된다. 따라서, 대략적으로나마 우리나라와 선진국들의 의무지출 성격의 사회복지분야 지출 비중은 약 33 대 58로 볼 수 있겠다.

또한, 지방이전지출과 관련해서는 부가세 일부가 이양되는 지방소비세 등 국세 지방세 이양에 따른 「부가가치세법」 및 「지방세법」에 명시된 세원이양 부분(2023년 기준 부가세의 25.3%)은 법정지출이지만 「국가재정법」상 의무 지출로 구분되지 않고 있다. 본 연구는 지방소비세가 그 규모와 배분방식, 성과평가 모두 재정운용의 중요한 논의대상으로, 의무지출에 포함하여야 한다고 보고 있다. '광의의 지방이전지출'인 2022년 지방소비세는 약 18조원 규모로 전망되며, 2023년 이후 부가가치세의 25.3%로 인상되어 20조원 이상 규모에 해당한다(2022년 예산안 기준 부가가치세 76.5조원 규모, 2021년 21% → 2022년 23.7%). 내국세의 부가가치세 비중(2022년 예산안 기준 약 26%)에 약 1/4을 포함하여 내국세율과 연동하여 계산하면, 내국세율의 약 6% 정도가 지방소비세 규모에 달한다. 따라서 2022년 법정 지방이전지출 규모는 내국세의 46%(= 19.24% + 20.79% + 6%) 내외 수준이다. 서울인상기가 포함되어 있어서 이례적으로 연평균 증가율이 높긴 하지만, 2012년부터 2021년까지 지방소비세의 연평균 인상률은 23.9%에 달한다. 참고로, 2021년 결정세액 기준 약 7조 2천억원 규모의 '종합부동산세'도 전액 '부동산교부세'로 기초자치단체에 이관되는 만큼 개념적으로는 국세 이양방식의 지방이전 지출에 해당한다고 볼 수 있다.<sup>14)</sup>

14) 통계청, e-나라지표, 「종합부동산세 결정현황(국세청 내부행정자료)」, [https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=2624](https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2624), 검색일자: 2022. 9. 5.

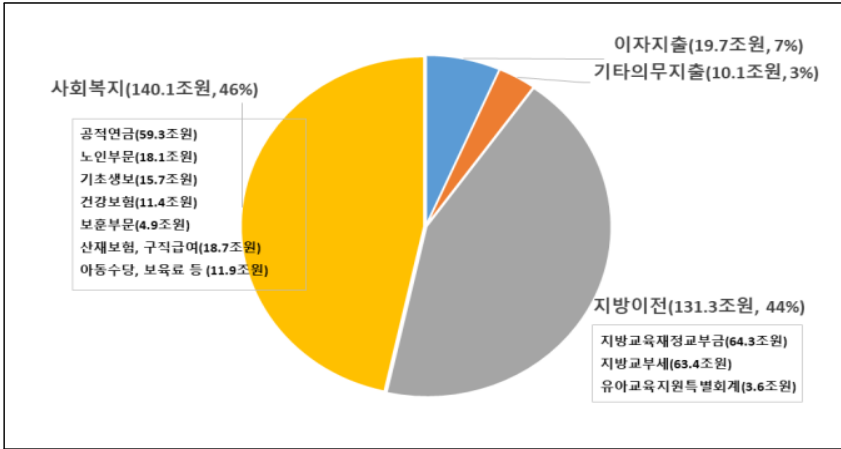
우리나라 사회복지지출 규모 내 비중에서는, 2022년 예산안 기준 공적연금을 포함한 사회보험분야는 전체 의무지출의 약 21%(= 59.3/271조원) 수준이며, 복지분야 의무지출 대비 66.8% 규모이다. 국민연금 30.6조원, 공무원연금 201조원, 사학 및 군인연금이 각각 4.6조원과 3.7조원 규모이다. 취약계층 보호를 위한 기초생보 15.7조원, 노령연금 16.1조원, 보훈수당 5조원, 영유아보육료지원이 3.2조원, 장애인 부분 2.7조원 등으로 의무지출 대비 공공부조 및 사회서비스 분야의 비중은 17% 수준이다. 참고로, 선진국들의 의무지출 구성을 살펴보면, 현금급여성 소득보조와 실업부조, 연금지출, 건강보험 등이 주 항목에 해당하며, 선진국들의 의무지출 내 공적부조 지출 부분은 약 25%(= 15%/58%) 규모이다.<sup>15)</sup> 이를 반영하여 소관별 부처예산 규모(2021년 기준<sup>16)</sup>)에서 부처별 의무지출 사업 규모(비중)는 보건복지부 약 76조원(85.4%), 교육부 약 62조원(81.5%), 행정안전부 약 52조원(91.1%), 고용노동부 약 21조원(58.0%) 순이다.

한편, Austin(2018, p. 4, <Table 1> Mandatory Outlays, FY2013-FY2027, CBO Baseline Projections)에서 미국의 사례를 살펴보면, 2018년 기준 미국 의무지출이 전체 재정지출에서 차지하는 비중은 약 63% 정도이다. 미국 주요 의무지출 항목 중 ‘65세 이상 노령자 대상 건강보험(이하 ‘메디케어’) (Medicare, 27.7% = 707/2,546billions of dollars), 저소득자의료급여(Medicaid)를 포함한 의로지출이 약 45%(= 1,164/2,546)를 차지하고, 국민연금(Social security)이 38.6%(= 984/2,546) 정도이며, 실업부조(Unemployment insurance)를 포함한 기초생보와 같은 소득보조(Income security)는 약 11.5%(= 294/2,546) 순이다.

15) Galeano et al.(2021), p. 27 [Figure 3]

16) 국회예산정책처(2020b), p. 201 [2021년도 의무지출 부처별 예산안 대비 의무지출 및 재정지출 사업현황 표 참고]

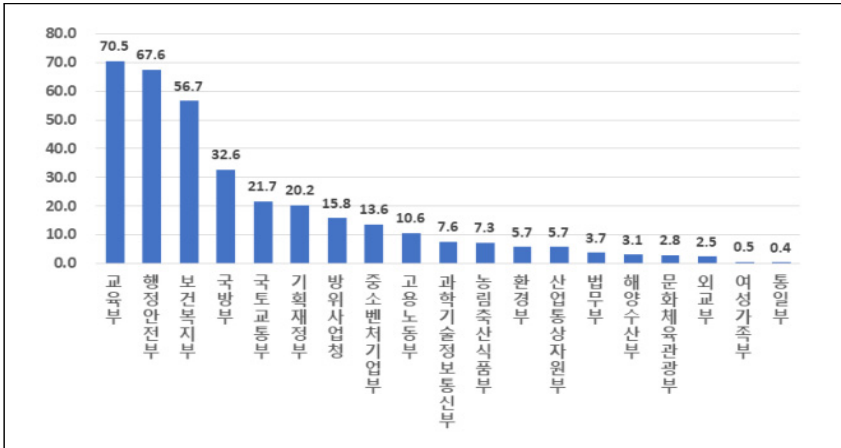
[그림 II-2] 2022년 예산안 기준 의무지출 주요 항목과 규모



자료: 한국재정정보원(2021)을 참고하여 저자 작성

[그림 II-3] 2020년 소관별 부처예산

(단위: 조원)



자료: 대한민국정부(2021), p. 37 <2020회계연도 일반회계 소관별 세출 실적> 자료를 참고하여 저자 작성

## 다. 사회복지지출과 지방이전지출의 예산배분 특징

이상에서 살펴본 바와 같이 의무지출 내 법정지출에는 사회복지지출과 지방이전지출이 상존하고 있다. 법정지출이란 ‘법으로 정한 지출’이라는 뜻인데 사회복지지출과 지방이전지출 각 항목에서 법으로 정한 대상과 강제성이 두 항목 간 ‘비대칭적’임을 주목할 필요가 있다.

본 연구는 지방이전지출이 법적 강제성과 예산편의로 인하여 사회복지지출보다 우선적인 배분지위를 갖고 있음에 주목한다. 이로 인하여 사회복지지출의 증가세가 둔화되었을 가능성을 제기하고 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 사회복지지출은 4대 공적연금과 급여성 지출 등 매우 다양한 항목으로 구성되어 있다. 급여성 지출의 경우, 법으로 정한 지출이지만 법에서는 ‘대상’과 ‘단가’를 명시하였을 뿐, 급여대상과 단가 기준은 매년 관련 위원회를 통하여 절차상 의견수렴과 재정수요를 반영토록 하고 있다. 예를 들어, 급여별 선정기준 및 생계급여 최저보장수준으로 활용되는 ‘기준 중위소득’의 경우, 「국민기초생활 보장법」 기준 중위소득 결정방식 중 증가율은 급여수준의 안정성 및 최근 중위소득 반영 필요성을 ‘적절히 고려하여’ 3년 평균 증가율을 적용하도록 하고 있다.<sup>17)</sup>

반면, 지방자치단체로의 이전지출은 급여성 지출에 비하여 국민 개개인의 가처분 소득에 영향을 미치지 않으므로 정치적 관심도가 낮다. 그러다 보니 역설적이게도 지방이전지출은 재정당국과 행정안전부가 합의할 경우, 국회 논의가 사실상 무색하여 국세 대 지방세 비율 7:3이라는 근거 없는 기준으로 지방소비세율 인상이 가능할 수 있었다.<sup>18)</sup>

직관적인 예를 들어보면, 산재보험을 가입하기 위한 근로자 요건이 매우 엄격하게 관리되고 있음은 널리 알려진 사실이다. 또한, 최저임금 논의에서 파악할 수 있었던 이 기준소득 인상에 대한 노사 간, 학계와 부처 간의 입장

17) 보건복지부 홈페이지 기초생활보장 정책자료 중 ‘기준 중위소득’에서 기준 중위소득은 ‘통계청 통계자료의 가구 경상소득 중간 값에 최근 가구소득 평균 증가율 등을 반영하여 산정하도록 하고 있다고 설명하고 있다. [http://www.mohw.go.kr/react/policy/index.jsp?PAR\\_MENU\\_ID=06&MENU\\_ID=06350109&PAGE=9](http://www.mohw.go.kr/react/policy/index.jsp?PAR_MENU_ID=06&MENU_ID=06350109&PAGE=9), 검색일자: 2022. 9. 19.

18) 국회 행정안전부 상임위에서 여당과 야당의 이견 제시 내용 참고.

차이가 현격하여 지난 정부 내내 논의되다시피 하였다. 사회보험 혜택을 받기 위한 수급요건을 관리하고, 최저임금위원회 등을 두어 다양한 사회구성원의 의견을 수렴하는 등의 절차는 재정수급 조절기능을 하고 있다고 봐야 한다. 반면, 지방이전지출은 내국세 연동(「지방교부세법」 제4조 제1항의 1, 「지방교육재정교부금법」 제3조 제2항의 1) 비율로 지방으로 이전되므로 국회와 재정당국이 논의하는 정치적 비용을 전혀 치르지 않아도 된다. 이러한 비대칭적인 양 지출 항목 배분과정은 결과적으로 ‘지방이전지출의 연성화’로 연계되었을 가능성이 높다.

## 2. 국내 의무지출 관련 선행연구 요약

문헌상으로 우리나라의 의무지출 개념과 도입 필요성을 제기한 곳은 국회 예산정책처(National Assembly Budget Office: NABO)이다. 국민의 재정권한과 연계한 의무지출 개념상 국회에서의 도입 주장은 타당하며, 이에 대하여 재정당국도 의무지출, 임의적 지출, 경직성 지출 사업 등으로 구분하여 의무지출 도입을 위한 제도 마련에 적극 대응하였던 것으로 나타나고 있다.<sup>19)</sup>

의무지출과 관련한 국내 선행연구는 첫째, 개념적·실무적으로 의무지출의 범위, 분류기준을 제시하고 의무지출 규모를 산정하거나 전망한 연구(국경복·황선호, 2007; 국회예산정책처, 2013; 김태완, 2013), 둘째, 복지지출의 급증에 주목하여 의무지출의 관리 방안에 초점을 둔 연구(김춘순 외, 2012; 김영록·이남국, 2013; 박인화, 2014; 김영록·이남국, 2014), 셋째, 법학적 시각에서 의무지출의 관리와 통제 방안을 제시한 연구(김도승, 2011; 2012; 김도승 외, 2013)와 의무지출과 재량지출에 관한 해외 제도 사례 조사 연구(김성배, 2010; 김희철, 2010; 전훈, 2010)로 구분해 볼 수 있다.

먼저 우리나라 의무지출의 범위, 분류기준을 제시하고 규모를 산정한 최초의 연구로 국경복·황선호(2007)가 있다. 이 연구는 의무지출에 대한 전반적인 고찰(의무지출과 재량지출의 지출범위·분류기준 검토, 규모 산정)을

19) 기획재정부(2022c)

담고 있으며, 의무지출과 재량지출의 개념적·실무적 구분이 재정의 지속가능성 및 재정규율 확보에 필요하다고 주장하였다. 이 연구는 사회복지지출을 근간으로 하는 법정지출 증가세에 주목하고, 이를 의무지출로 별도로 관리해야 할 필요성을 제기함으로써 의무지출 도입 논의에 기여하였다. 경직성 경비, 재량지출, 의무지출 법적 성격과 구분 개념, 특히, 재량지출과 의무지출의 기준선 전망 시 전제조건이 다른 점 등 의무지출 도입의 재정효과에 대해서도 언급한 바 있다.

국경복·황선호(2007)의 연장선상에서 국회예산정책처(2013)는 우리나라 의무지출 규모와 사업을 점검하고 기준선을 전망함으로써, 국회가 예산안이나 법안을 심의할 때 개별 사업이나 법안의 소요 비용과 더불어 의무지출 전반의 재정부담을 함께 고려하면서 판단하도록 지원하고자 수행된 연구이다. 이 연구에서는 재정기준선의 의미와 시사점 도출, 정부제출 의무지출 예산안과 미국 의회의 예산과정과 CBO의 재정기준선 전망을 검토하고, 항목별 의무지출의 기준선과 전망방식을 제시하고 있다. 김태완(2013)은 의무지출의 분류기준을 제시하고, 사업을 식별하며, 이를 바탕으로 2007~2013년에 결산 추이를 분석하였다. 분석 결과 의무지출 결산액의 연평균 증가율(8.3%)이 같은 기간 총지출의 연평균 증가율(6.3%)보다 높은 것으로 나타나, 중장기적으로 이러한 추세가 지속된다면 국가재정운용의 경직성이 심화될 것으로 예측하였다. 특히 복지 의무지출이 의무지출과 총지출 연평균 증가율보다 큰 것으로 나타나 복지 의무지출이 국가재정 경직성에 큰 영향을 미치고 있음을 밝혀내었다. 인구구조의 변화 등 사회경제적 요인으로 의무지출의 증가폭을 고려할 때 국가재정 운용측면에서 의무지출 관리·통제 방안에 대한 논의의 필요성을 주장하였다.

복지지출의 급증에 주목하며 의무지출의 관리 방안 도출에 초점을 둔 연구로는 김춘순 외(2012), 김영록·이남국(2013), 김영록·이남국(2014), 박인화(2014)가 있다. 김춘순 외(2012)는 2007년 이후 의무지출 예산의 변동 추이와 구조와 실질적인 예산 결정권이 어느 과정에서 행사되는지 분석하고 있다. 분석기간 동안 의무지출(8.5%)이 총지출(6.4%)과 재량지출(4.6%)의

연평균 증가율을 상회하여 의무지출이 빠른 증가세에 있으며, 의무지출의 경제성장에 대한 탄성치가 재량지출의 1.4~1.8배로 나타나 경직적임을 확인하였다. 고령화에 따라 복지지출의 수급자가 지속적으로 늘어나 재정부담이 심화되면 국고보조사업이 증가하여 재정력이 취약한 자치단체의 대응 부담을 심화시킬 수 있음도 지적하였다. 한편, 보육사업 등 사례분석을 통해 예산과정을 통해 규모가 결정되어 의무지출의 관리의 어려움을 확인하였다. 결론적으로 의무지출사업에 대해서는 수급권자와 급여 단가가 법률에 명시되도록 하여, 입법과정을 통한 통제가 가능할 수 있도록 할 것을 권고하였다. 한편 박인화(2014)는 의무지출의 정의, 재정지출 구조, 총지출과 의무지출 및 복지분야 의무지출 추이와 특성을 검토하고, 사회보장과 중장기 재정위험 사이에서 정책적 균형과 접점을 찾는 일이 우리 앞에 놓인 과제임을 시사점으로 제기하였다.

김영록·이남국(2013)과 김영록·이남국(2014)은 급격히 증가하는 우리나라의 복지분야 의무지출에 대한 분석을 통해 문제점을 발굴하고, 비효율적 관리 체계의 개선 및 관리 방안을 제시함으로써 향후 재정건전성 제고에 기여함을 목적으로 연구되었다. 김영록 외(2013)는 대부분 법률에서 지출의무를 규정하고 있지만, 핵심내용인 지출대상과 지출 규모는 시행령 또는 시행규칙에 위임함에 따라 입법과정에서는 그 규모를 예측하기 어려운 구조임을 밝히고, 법률의 테두리에 지출대상과 규모를 두어야 함을 제안하였다. 또한 의무지출의 적정 비중에 대한 사회적 합의와 관리제도의 도입이 시급함을 주장하였다. 이외에도 김영록 외(2014)는 중앙과 지방정부 간 사회복지분야 의무지출 분담 체계의 개선을 위한 정책 방안(국무총리 산하 지방재정조정위원회 설치, 중앙 지방 간 사무 명확한 규정과 분리, 국고보조율 개선 등)을 제시하였다.

법학적 시각에서 의무지출의 관리와 통제 방안을 제시한 선행연구로 김도승(2011; 2012), 김도승 외(2013)가 있다. 이 중 김도승(2012)은 「국가재정법」상 의무지출의 개념을 보다 구체적으로 분석하여 그 세부기준과 적용사례를 제시하고자 의무지출이 가지는 공법적 함의와 적절한 의무지출의 관리·통

제방식을 탐구하였다. 또한 재정의 지속가능성과 건전성 확보를 위해 적절한 의무지출 관리·통제제도의 설계에 관하여도 논의하고 있다. 경직성 재량지출과 임의적 재량지출로 구분하고, 의무지출과 재량지출이 혼재된 경우도 세부 사업 내지 지출 항목을 기준으로 구분하여 관리해야 하며, 체계적인 재정운용을 위해 정부와 국회의 협의와 입법단계에서 의무지출의 부적절한 확장을 제한하는 국회의 역할 강화를 향후 과제로 제시하였다.

김도승(2011)과 김도승 외(2013)는 복지비 중심의 의무지출 확대에 대하여 재정건전성 확보 및 관리 필요성이 높아짐에 따라 「국가재정법」상 의무지출의 개념과 현황, 의무지출이 가지는 재정·행정법적 함의와 의무지출의 관리·통제를 위한 제도 설계 방안 마련을 목적으로 수행된 연구이다. 두 선행연구에서는 의무지출의 대부분이 복지지출이며 의무지출 적정관리 문제는 복지지출에 대한 적정관리 문제임을 밝히고 있다. 이러한 복지의무지출 입법에 대한 통제 방안으로 PAYGO 준칙의 의의와 도입 가능성을 탐구하고, 이의 도입 필요성에 대해 검토하고 있다. 이 연구들은 PAYGO 준칙의 도입 필요성을 인정하더라도 PAYGO 준칙을 채택하는 것이 사회적 기본권에 대한 국가의무이행의 부작용을 야기할 수 있다는 점에서 PAYGO 적용상 예외사항에 대한 다각적인 논의와 대안 마련의 필요성을 역설하였다.

의무지출과 재량지출에 관한 해외 제도 사례 조사에는 김성배(2010), 김희철(2010), 전훈(2010)의 연구가 있다. 김희철(2010)에서는 미국 연방예산제도와 예산편성에서 다루어지는 의무지출과 재량지출 내용을 검토하고, 의무지출에서만 적용되는 PAYGO 제도에 대한 적용방식을 검토하였다. 의무지출이 재정운용상의 논란이 되는 이유는 법으로 지정한 사회복지지출 증가속도가 빠르게 증가하기 때문이다. 이에 2010년 오바마 행정부가 의무지출의 증가속도를 제한하기 위하여 시작한 PAYGO 제도의 시사점을 설명하고 있으며, 우리나라의 적용가능성에 대하여 권고한 바 있다.

전훈(2010)은 프랑스를 대상으로, 김성배(2010)는 영국을 대상으로 예산제도 및 예산편성에서 다루어지는 의무지출과 재량지출의 내용을 검토하고 시사점을 도출하였다. 전훈(2010)의 연구 결과 프랑스는 예산법상 의무/재량지

출 개념이 실정법상 나타나고 있지는 않지만, 예산법률안 중 임무별 예산배정액과 자금배정액 및 결손금액은 필요적 포함하고 있어 의무지출에 해당하는 내용이 일반 세출예산 항목을 구성하고 있음을 알 수 있다. 김성배(2010) 역시 영국은 의무지출 항목을 명시적으로 구분하지는 않고 있으나, 의무지출 개념으로 별도 관리하는 지출을 구분하고 있음을 보였다.

---

### Ⅲ. 주요국의 의무지출 재정운용 현황 및 비교연구

---

#### 1. 미국의 의무지출 현황과 쟁점사항

##### 가. 미국의 의무지출 개념 및 구성

본 장에서는 선진국들의 의무지출 제도와 재정운용 쟁점사항을 살펴봄으로써 우리나라 의무지출 재정운용 현주소를 파악해 보고자 한다. 각 국가들이 사회복지지출을 언제, 어떻게 규정하였는지 여부를 정확하게 파악하기는 어려웠지만, 적어도 연금, 건강보험, 실업부조 관련 재정지출을 별도 관리항목으로 운용하고 있다는 것은 파악할 수 있었다. 또한, 이러한 재정지출을 일정 수준으로 유지하기 위한 재정관리 시스템을 시도하고 있으며, 일부 국가들에서는 운용사례도 파악할 수 있었다.<sup>20)</sup> 예를 들어, 대부분의 국가가 연금 및 건강보험 등의 수급대상과 단가조절 등을 통한 총량규제 방식을 해왔음을 대략적으로 파악할 수 있었다. 그중에서도 ‘의무지출’이라는 제도를 명시적으로 도입한 국가인 미국의 사례를 먼저 살펴보기로 한다.

오늘날의 의무지출 개념 확립은 1962년 도입된 미국의 의무지출로부터 시작되었으며,<sup>21)</sup> 국민의 사회보장 권리에 해당하는 ‘수급권(Entitlement)’을 근거로 한 연금(Social security)으로부터 출발하였다. 의무지출 도입 당시에는 포함되지 않았던 65세 이상 노령자 건강보험(Medicare, 이하 ‘메디케어’), ‘취약계층 의료지원(Medicaid, 이하 ‘메디케이드’) 등 주요 항목은 1965년에

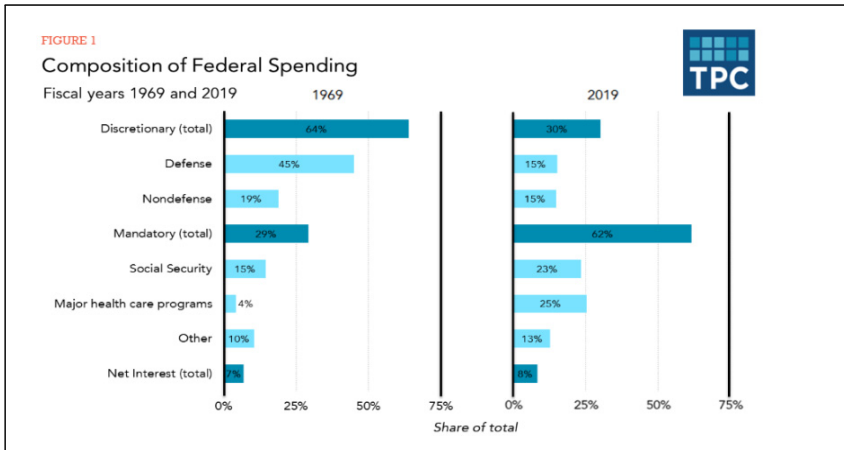
---

20) 의무지출이라는 용어를 명시적으로 사용하는 나라는 미국과 우리나라이며, 그 외 선진국들은 수급권 지출(Entitlement)을 운용하고 있고, 이들을 총칭하여 선행연구에서는 ‘자동지출(Automatic spending)’ 등으로 설명하기도 한다. 본 연구에서는 수급권 지출을 포함한 자동지출 성격의 지출 전반을 ‘의무지출’ 개념으로 사용한다.

21) “The difference between mandatory and discretionary public spending is established by budgetary legislation in the United States,” Grechyna(2021), p. 1.

의무지출에 포함되었다. 그 외에도 ‘Temporary Assistance for Needy Families(TANF),’ 소득보조 형태인 ‘Social Security Income(SSI),’ 실업부조를 의미하는 ‘Unemployment Insurance(UI),’ 보훈 대상자 지원금, 취약계층 식료품지원 등 이른바 사회안전망 관련 연방지출이 의무지출 항목에 해당한다.

[그림 III-1] 1969년과 2019년의 미국 연방지출 구성의 변화



자료: Tax Policy Center, “Figure 1. Composition of Federal Spending,” <https://www.taxpolicycenter.org/briefing-book/how-much-spending-uncontrollable>, 검색일자: 2022. 6. 22.

전체 미국경제 규모 대비 의무지출 증가 추이를 살펴보면 다음과 같다. [그림 III-2]에서 보는 바와 같이 미국의 의무지출 비중은 꾸준히 증가하여 2018년 기준 GDP 대비 12.7%를 차지하고 있으며, 재량지출 비중은 그 절반인 GDP 대비 6.4% 수준이다.<sup>22)</sup> 2010년 당시 기준 재량지출 비중을 살펴보면 GDP 대비 7% 정도였고, 국방비를 제외한 재량지출 비중은 그 절반 수준으로 나타난 바 있다.

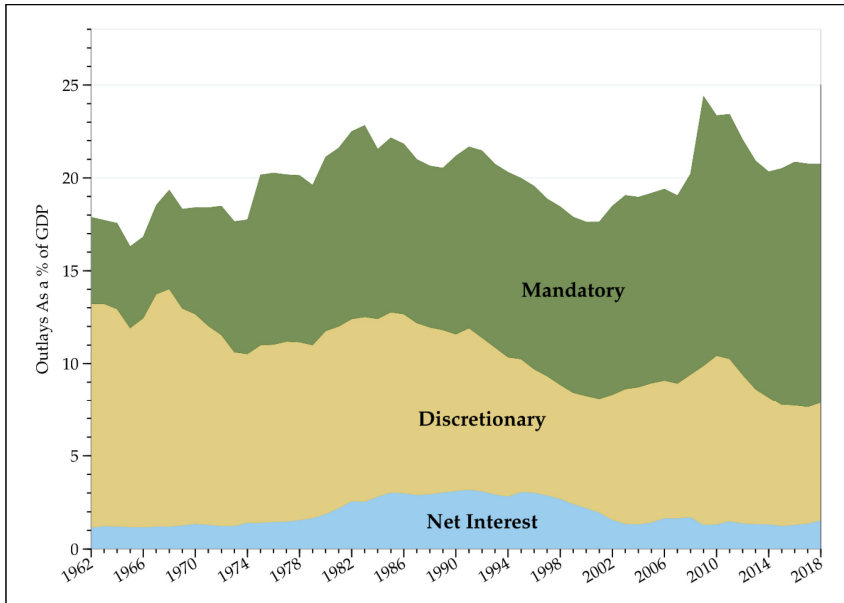
미국의 의무지출 재정 규모 추이를 살펴보면, 미국의 2011년과 우리나라의 2022년의 의무지출 비중 구조가 거의 유사하게 나타나고 있다. 1962년 의무지출을 도입한 미국은 1980년대 초반 의무지출이 재량지출 규모를 초과

22) Austin(2018), p. 2.

한 바 있으며, 이후 비슷한 규모를 유지하다가 1990년대 이후 의무지출이 지속적으로 증가한 것으로 나타나고 있다. 다른 나라들의 의무지출 규모 증가도 미국과 크게 다르지 않은데, 대개 수혜자가 범으로 정해져 있으며, 고령화와 소득수준의 증가에 따라 복지 수요가 증가하는 특성상 경제성장물이나 정부지출 증가율보다 높은 증가율을 보이고 있다. Austin and Levit(2012)은 2011년 기준 미국의 의무지출 규모와 증가세에 대한 우려를 나타낸 바 있는데, 전체 연방지출의 50%, GDP의 1/8 비중을 차지하는 의무지출이 연방정부의 재정을 잠식하고 있다고 분석한 바 있다. 앞서 설명한 바와 같이, 이 규모는 2018년 전체 연방지출의 63%까지 증가한 바 있다. 7년 동안 연방지출의 약 13%p 증가한 것을 알 수 있다.

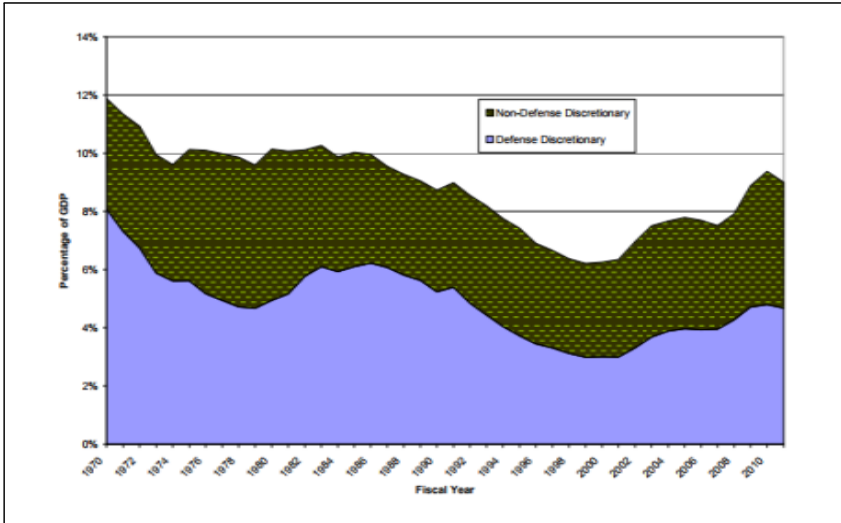
[그림 III-2] 1962~2018 연방지출 항목 구성

(단위: %)



자료: Austin(2018), p. 2 [Figure 1]

[그림 III-3] 미국 재량지출의 비중 추이



자료: Austin and Levit(2012), p. 14 [Figure 5]

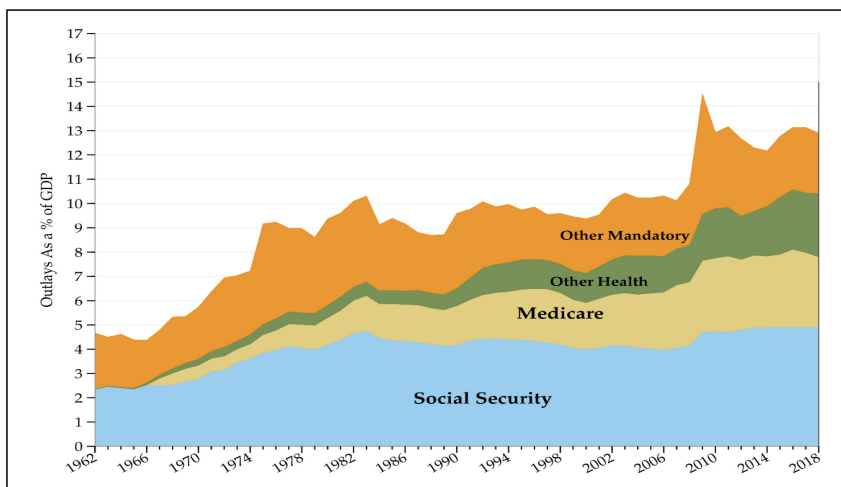
### 나. 메디케어 재정부담 증가

오늘날 미국 연방지출의 가장 큰 재정위험 항목은 ‘메디케어(Medicare)’라고 볼 수 있다. 1965년 노령자 건강보험인 메디케어와 취약계층 의료지원(Medicaid, 메디케이드)이 도입되기 전인 1962년에는 30% 수준이었다. [그림 III-4]를 살펴보면, 1969년 의무지출이 전체 재정지출에서 차지하는 비중은 29% 정도였으나, 2019년에는 62% 수준으로 2배 이상의 비중이 증가한 것을 알 수 있다. 미국 연방지출의 항목별 비중을 살펴보면, 연금지출(Social security)이 가장 크긴 하지만, 다양한 형태의 사적연금 등으로 재정지출 관리가 가능하여 일정 비중을 유지하고 있다. 반면, 65세 이상 노인인구 대상 건강보험에 해당하는 메디케어는 노령화 진행, 민간 의료보험 불안정성 증가 등으로 사실상 증가 추이 속도가 재정지출 항목 중 가장 빠르게 진행되고 있다. Austin and Levit(2012)은 의무지출 증가의 원인으로 연금과 건강보험 수급자 대상 확대와 단가 인상, 특히 미국의 85세 이상 인구 비율이 꾸준히 증가하고 있는 추세 등으로 1인당 의료비 증가가 기타 재정항목보다

월등히 증가하였기 때문이라고 설명하였다.

메디케어의 재정부담 확대는 재량지출에 부정적인 영향을 미칠 뿐만 아니라, 재정적자 증가에 직접적 원인이 되고 있다.<sup>23)</sup> 한편, 취약계층 의료지출에 해당하는 메디케이드는 연방정부와 주정부가 매칭하여 부담하는 반면, 메디케어는 연방정부의 재정책임으로만 귀속되어 있다는 차이가 있다.

[그림 III-4] 1962~2018 의무지출 항목 구성



자료: Austin(2018), p. 3 [Figure 2]

#### 다. 재정권한 축소와 ‘조정(Reconciliation)’ 대안

본 연구는 의무지출 증가에 대한 정부와 의회의 재정대응 시스템의 존재 여부에 관심을 두고 있다. 잘 알려져 있듯이, 미국의 재정권한은 국회가 갖고 있으며, 특히 12개의 세출법안을 중심으로 한 의회와 정부 간의 긴밀한 예산진행은 재량지출만을 다루고 있다. 김종면·장용근(2018, p. 221)에 따르면, 의무지출은 수권법에서 조건만 명시하고 별도의 재원배정 의사결정은 없다. 다만, 의회 예산과정 초기에 ‘조정(Reconciliation)’이 필요한 조세와 의

23) SSI와 EITC는 1970년대에 도입되었다. Austin and Levit(2012), pp. 14~15.

무지출 사안을 정하여 각 상임위에서 병행해 진행하여 별도 처리하는 절차가 있다. 12개의 개별 소위가 세출법안을 처리하고, ‘입법’은 전적으로 상임위가 하도록 되어 있는 특징이 있다. 즉, 의무지출 관련 쟁점사항이 있을 경우, 입법에 준하는 ‘대상’과 ‘단가’ 조정 등 지출통제 기능은 각 상임위가 갖고 있음을 알 수 있다. 우리나라도 입법과 지출심사 모두 상임위 권한이 막강하다는 점을 볼 때, 재정당국과 상임위 간 정치적 합의 과정을 통한 지출통제가 가능한 기제는 존재한다고 볼 수 있다.

미국 의무지출 재정부담 증가와 관련하여 de Rugy and Salmon(2019, p. 1)은 2019년 기준 연방지출의 7/10이 인구구조 변화로 인하여 자동발생하는 지출이며 정책입안자들의 결정과는 상관없이 결정되는 구조임을 주목할 필요가 있다고 강조하고 있다.<sup>24)</sup> 또한, 저자들은 현재와 같은 연금지급방식, 즉 ‘Pay as you go’ 방식을 운용함에도 불구하고, 곧 대규모 적자(deep seas of red ink)를 맞이할 것임을 전망한 바 있다. 그 근거로는 1955년 당시의 연금은 9명의 소득자가 1명의 수급자를 지급하는 방식이었으나, 2019년 기준은 3명 이하가 1명을 부양하고 있으며, 2030년에는 2명 이하의 소득자가 1명을 부양할 것이라는 미국 의회 전망치에 따른 것이다.<sup>25)</sup>

결과적으로, de Rugy and Salmon(2019)은 인구구조 변화에 따른 자동지출 증가 구조 특성, 즉 현재와 같은 미국의 의무지출 구조에 따른 가장 큰 문제점은 정책예산 반영이 미미해지고 있다는 것이라고 강조하였다.<sup>26)</sup> 저자들은 18년 전까지만 해도 미국 의회가 전체 예산의 40%를 결정할 수 있었지만, 2019년 기준 약 14% 정도만 의회의 권한에 불과하며, 2031년이 되면 거의 의회의 예산 결정권한은 의미가 없는 수준(futile)일 것임을 우려하고 있다.<sup>27)</sup> 정치인들에게는 연금과 건강보험 지출 구조조정을 하는 것은 정치

24) “Roughly 7 in every 10 federal taxpayer dollars are allocated according to demographic changes in the groups that receive those dollars, not by decisions made by policymakers. Whether this trend signals the end of policymaking as we know it is a serious question: a demographic and a fiscal dilemma.”(de Rugy and Salmon, 2019, p. 1)

25) Congressional Budget Office, *The Budget and economic outlook: 2018 to 2028*, April 2018.

26) “Policy making will become futile.”(de Rugy and Salmon, 2019, p. 4)

적 자살과 같은 행위이므로 절대로 이들 개혁이 쉽게 이루어지지는 않을 것이라고 설명하였다.

Pew Research Center의 따른 여론조사 결과에 따르면, 민주당 의원 중 3%, 공화당 의원 중 10%만이 연금 및 건강보험 구조개혁에 동의한 바 있다고 밝혔다.<sup>28)</sup> 게다가 재선을 목적으로 한 정치인들은 감세정책(Tax cut)과 의무지출 대상(program expansion) 확대 공약을 지속적으로 단행하고 있는데, 이는 채무를 증가시켜 정책예산 비중을 더 빠르게 삭감시킬 것이라고 저자들은 경고하고 있다. ECB에서도 유럽 국가들의 의무지출이 재량지출을 구축(crowding out)하는 현상에 대하여 우려를 표한 바 있다.<sup>29)</sup> 저자들은 이를 해결하는 단서로 연금과 건강보험의 지출구조조정 방식(expenditure-based solutions)이 세금인상 방식(taxation-based solutions)보다 훨씬 더 효과적임을 주장하고 있다. 이들은 구체적 대안으로 ① 개인연금 활성화, ② 연금 수급연령을 높이고, ③ 의료보험의 자기부담금을 인상해야 하며, ④ 의료공급 규제완화와 공급단가 인하를 통한 의료비 절감 시도, ⑤ 채무증가 속도를 조절할 수 있는 재정규율 강화, ⑥ 수정헌법 개정을 통한 의회의 장악력 강화 필요성을 제안하였다(p. 8).

한편, Grechyna(2021)는 정치적 양극화가 심각할수록 의무지출 규모가 증가하는 경향이 있음도 이론적으로 설명하고 있는데, 향후 우리나라가 중요한 사례가 될 가능성이 높다는 점에서 주목할 필요가 있다. 정치적 양극화가 심화될 경우, 재정의 지속가능성을 위한 중장기 개혁입법보다는 당장의 다음 선거를 의식한 정책결정이 우선할 것이므로 연금개혁과 같은 이슈는 논의의 대상으로 삼지 않으려는 경향이 있다는 것이 그 이유이다. 2022년 현재 우리나라 의무지출 규모는 정치적 양극화뿐만 아니라 지역 간, 세대 간, 성별 등의 양극화가 심화되는 양상을 보이고 있다. 정부가 국회와 이해

---

27) Congressional Budget Office, *The 2017 Long-Term Budget Outlook*, March 2017.

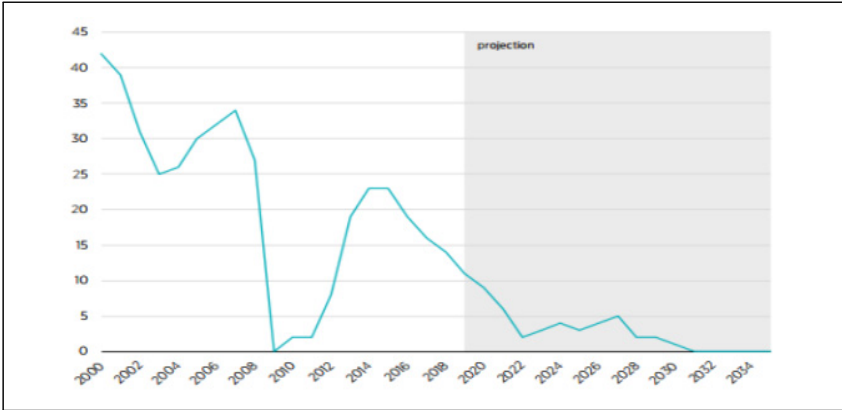
28) Gramlich, John, "Few Americans Support Cuts to Most Government Programs, including Medicaid," Pew Research Center Fact Tank, May 26, 2017.

29) Guriev, Sergei, "G-20 Priorities: Heavily Indebted Rich Countries," Washington, D.C.: Brookings Institutions, 2016.

관계자를 설득하지 못할 경우 국민 전체의 재정부담의 크기를 점점 키워서 다음 세대에 넘기는 양상이 이어질 가능성이 높다.

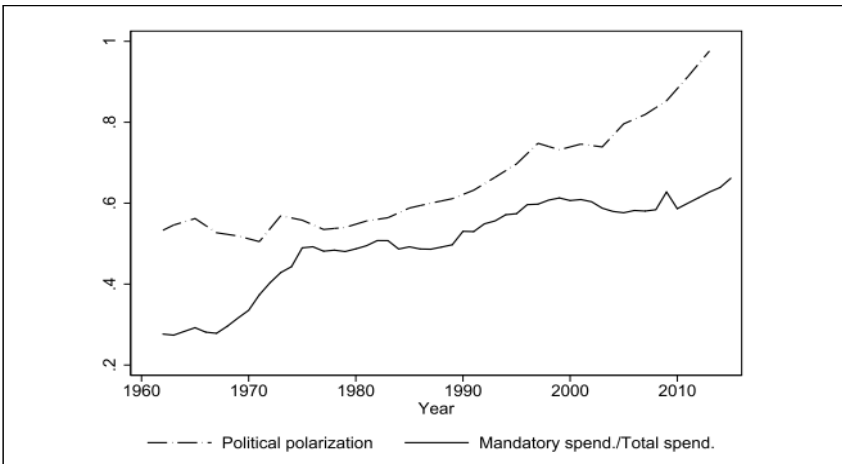
[그림 III-5] 2000~2035 전체 예산 중 선출직 공무원의 의사결정 권한 비중

(단위: %)



자료: de Rugy and Salmon(2019), p. 5 [Figure 1]

[그림 III-6] 정치적 양극화 정도와 의무지출 비중



자료: Grechyna(2021), p. 2 [Figure 1]

## 2. 영국의 재정지출 구분과 특징

영국은 1997년부터 재정당국의 필요에 의해 행정부 내부에서 재정지출을 성질별로 구분 관리하는 기본 틀을 갖추어 실질적 통제하고 있다. 앞에서 설명한 바와 같이 영국은 통제 가능성을 기준으로 지출을 구분하고 있다. 영국 재정당국은 지출계획서(Spending Review: SR)를 통해 공공부문의 지출 총량(Total Managed Expenditure: TME)을 통제하고 있다. ‘지출총량(TME)’은 이른바 영국 재정당국의 통제권한 부분이라고 볼 수 있으며, ‘단년도 관리지출(Annually Managed Expenditure: AME)’과 2년마다 총액한도가 부여되는 ‘부처 지출한도(Department Expenditure Limit: DEL)’ 내에서 TME 항목으로 각각 구분되고 있다.

지출성격으로 볼 때, ‘단년도 관리지출(AME)’ 부분은 ‘사전에 추계가 가능하거나, 목적이 정해져 있어 사전적으로 우선 예산이 배분되는 항목’으로 우리나라의 의무지출 성격과 유사하다.<sup>30)</sup> 예를 들면, 사회보장지출, 세액공제, 국채이자, 지방자치단체의 자체조달 지출, 국민복권 수익을 조달하는 지출 등이 AME에 포함된다.<sup>31)</sup> AME에 대한 전망은 예산책임청(The Office for Budget Responsibility: OBR)이 수행하며, 2014년부터 AME 중 특정 복지지출에 대한 ‘총액상한(Welfare cap)’이 AME 전망과 함께 발표된다.<sup>32)</sup> 이와 대비되는 부처별 지출한도(Departmental Expenditure Limits: DEL)는 재정당국으로부터 엄격한 지출통제를 받고 있으나 2년에 한 번씩 지출한도만을 부여받고 있어 사실상 부처재량권이 어느 정도 보장된 ‘재량지출’에 해당한다고 볼 수 있다.

HM Treasury(2022)에 따르면, 총지출 중 AME와 DEL 내역과 비중이 잘 나타나 있다.<sup>33)</sup> OBR의 결산치 및 전망치 분석 자료에 따르면, 총지출 대비

30) “성격상 경제상황에 따라 가변적이고 확정적 수준으로 통제가 어려운 지출은 단년도 관리지출 대상으로 구분하고 있다.” 김성배(2010), p. 6.

31) HM Treasury, “How to understand public sector spending,” <https://www.gov.uk/government/publications/how-to-understand-public-sector-spending/how-to-understand-public-sector-spending>, 검색일자: 2022. 8. 29.

32) 한국조세재정연구원 재정지출분석센터 내부자료(2020b)

AME 결산치 비중은 2007-08년 당시 47.5%에서 2020-21년 54.5%로 증가하였다. 2017-18년에 60%까지 증가하였다가 다시 감소하는 추세로 나타나고 있는데, 2020년 이후의 AME 비중 감소는 코로나19 대응과 브렉시트 관련 재량지출이 증가한 것 때문으로 보인다.<sup>34)</sup> 이후 전망치(forecast) 부분에서 AME 비중은 2027년까지 54%대로 유지하는 것으로 제안하였다.

영국의 재정운용 사례는 우리나라와 분명한 차이를 보이고 있다. 재정당국이 의무지출 부분인 AME 부분을 ‘매년’ 관리대상 지출로 구분하여 중기전망까지 챙기고 있으며, 특히 특정 복지지출에 대해서는 상한(cap)을 제한하여 재정위험적인 지출 항목을 관리하고 있다는 점이다. 우리의 재량지출에 해당하는 부처예산에 속하는 DEL은 오히려 2년간 총액한도(Top-down)를 부여하고 그 한도 내에서 부처가 책임지고 사업예산을 관리토록 하고 있다. 이러한 영국의 재정관리 구조는 우리나라의 의무지출이 법정지출이라는 이유로 재정당국의 관리대상 밖에서 결정되는 구조이고, 예산실 역량이 사실상 부처예산에 해당하는 12개 분야별 예산에 집중되어 있는 것과 대조적임을 알 수 있다. 사회보장개념이 우리보다 앞섰던 국가의 재정당국 재정운용 관리대상이 어느 부분에 집중해야 하는가를 보여주고 있으며, 우리에게 시사하는 바가 크다. AME 부분의 재정증가 속도가 빨라지자 ‘상한’을 설정하여 2018년 이후 58%대로 낮춘 점은 재정당국 권한이 실제로 작용하고 있음을 반증하는 사례이다.

참고적으로, 영국은 입헌군주제 정치체제하의 의원내각제 국가이고 성문화된 명시적 지출 운용시스템이 아니므로, 재무부가 예산에 대한 실권을 갖고 있다.<sup>35)</sup> 김성배(2010, p. 14; p. 21)는 “영국에서 1921년 이후 단 한 번도 예산안에 대한 수정이 없었던 관행을 들며 이는 정부의 예산안이 곧 예산과 다름없는 것”이라고 보았다. 예산과정에서 영국 의회는 정부가 제출한 예산

33) HM Treasury(2022), p. 20 (Table 1.7): Total Managed Expenditure(TME)

34) OBR(2022, 3), “Economic and fiscal outlook – March 2022,” Supporting documents, Fiscal supplementary tables: expenditure, table 3.3, <https://obr.uk/download/march-2022-economic-and-fiscal-outlook-supplementary-fiscal-tables-expenditure/?mstsv=1677028973>, 검색일자: 2022. 10. 6.

35) 하연섭·김영록(2019), p. 15.

을 입법화하는 기능을 수행하며, ‘예산의 날(Budget day, 3월 중)’에 재무장관이 의회에 출석하여 예산안 및 재정운용계획을 발표하고 이때부터 세입과 세출에 관한 의회심의회가 시작된다. 영국의 2021-22 예산안 및 재정운용계획 발표 시 정부안 발표당일을 포함하여 4일간 정부 세입안과 재정지출 계획에 관한 하원 본회의 토론과 70건 내외의 세제 관련 결의안이 의결되었다. 이와 별도로 재정 지출안은 회계연도 개시 후 제출되고 최종 의결될 때까지 2월 제시된 임시안으로 충당한다.<sup>36)</sup>

〈표 III-1〉 영국 지출총량 결산자료(Unadjusted spending series)

(단위: 십억파운드, %)

구분	금액			비율	
	TME in DEL	TME in AME1	TME1	DEL	AME
2007-08	330.0	298.1	628.1	52.5	47.5
2008-09	347.2	338.3	685.5	50.6	49.4
2009-10	372.7	348.2	721.0	51.7	48.3
2010-11	367.3	376.6	743.9	49.4	50.6
2011-12	355.6	391.0	746.6	47.6	52.4
2012-13	349.5	403.2	752.6	46.4	53.6
2013-14	350.1	418.7	768.7	45.5	54.5
2014-15	356.2	431.0	787.2	45.2	54.8
2015-16	353.9	440.9	794.9	44.5	55.5
2016-17	329.2	484.6	813.8	40.5	59.5
2017-18	334.2	502.2	836.4	40.0	60.0
2018-19	346.4	510.9	857.3	40.4	59.6
2019-20	379.3	504.6	883.9	42.9	57.1
2020-21	507.1	607.8	1,115.0	45.5	54.5

주: 1. Excluding the one-off adjustment for Royal Mail transfers in 2012-13.

자료: OBR(2022, 3), “Economic and fiscal outlook - March 2022,” Supporting documents, Fiscal supplementary tables: expenditure, table 3.3, <https://obr.uk/download/march-2022-economic-and-fiscal-outlook-supplementary-fiscal-tables-expenditure/?tmsv=1677028973>, 검색일자: 2022. 10. 6.

36) 임종수(2021), p. 6.

### 3. 일본의 재정지출 구성과 채무수준 및 시사점

#### 가. 일본 재정지출 구성과 재정운용 특징

의무지출 성격의 재정지출 운용과 관련하여 주목해야 할 국가는 ‘일본’이다. 국제기구 분석에서는 고령화로 인한 성장 동력 저하와 낮은 조세부담률이 오늘날 일본의 GDP 대비 200%가 넘는 국가채무의 주요 원인으로 지적해 왔다. 그러나 최근에는 고령화와 경제성장률 하락기 이후 국채상환 및 이자지출 부담이 더욱 채무 규모를 악화시키는 요인으로 작용하고 있음에도 정부의 재정지출 분야 개혁이 거의 작동하지 못하였던 것을 보다 결정적인 원인으로 보고 있다.<sup>37)</sup> 김규판 외(2013, p. 233)에서는 일본이 영국, 독일, 이탈리아와 달리 1989년 3%로 도입한 소비세를 8%로 인상하기까지 무려 23년이 걸렸다는 사례를 들면서 일본의 재정환경이 얼마나 경직적인지 단적으로 설명하고 있다.

2022년 일본 재무성의 중앙정부 세출 규모와 배분내역을 살펴보면 우리나라 법정지출에 해당하는 사회보장지출이 전체 재정지출(107.6조엔)의 33.7%, 국채비가 22.6%, 지방교부세 등 지방이전지출이 14.8%로 전체 재정의 71.1%를 차지하고 있다. 2020년 OECD SOCX 기준 GDP 대비 일본의 사회보장지출 비중은 OECD 회원국들 중 13위 수준이고, 평균보다는 높은 수준에 해당한다.<sup>38)</sup> 지방교부세 비중은 1990년 이후 정부지출 비중 15% 내외의 고정적인 비중을 차지하고 있다. 이를 제외한 중앙정부의 재량지출 규모는 전체 재정의 약 30% 수준이다. 주지하다시피, 이 재량지출 내에서도 이른바 인건비 등의 경직성 지출을 제외할 경우, 2023년도 예산편성지침 내 2022년 예산편성액을 추론해보면, 실질적인 재정당국 권한의 ‘재량적 경비’ (= 14.9/107.6)는 전체 예산 규모의 약 13.8% 수준임을 알 수 있다.

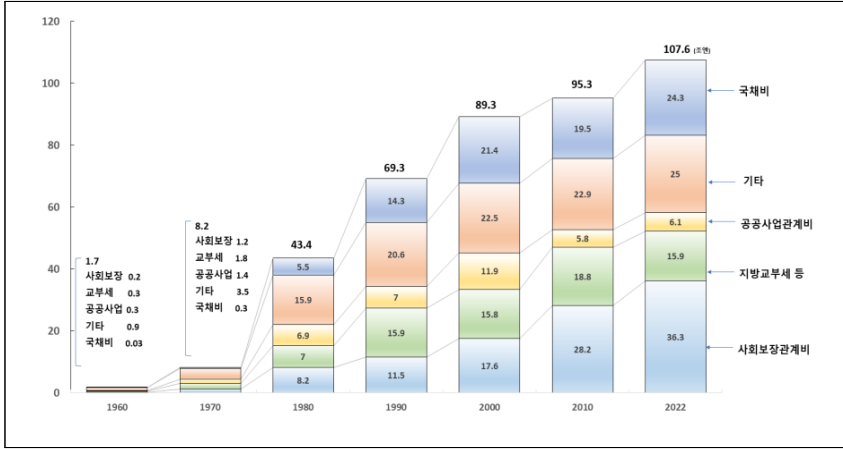
37) 국가채무 수치는 ‘Gross debt’이다. 일본의 경우 내국인 채무보유 비율이 높아 순채무(Net Debt) 수치를 병기할 필요가 있는데, 순채무일 경우에는 150% 이하로 감소한다.

그러나 이 역시 다른 국가들에 비하여 월등히 높은 수준에 해당한다.

38) OECD(2020), p. 2 [Figure 1]

[그림 III-7] 일본 일반회계세출 주요 경비 추이(1960~2022년)

(단위: 조엔)



자료: 일본 재무성, 『我が国の財政事情(令和4年度予算政府案)』, p. 8

[그림 III-8] 2023년 예산요구에 대한 기본방침



원자료: 일본 재무성, 「令和5年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について」, 2022. 7. 29.

[https://www.mof.go.jp/policy/budget/budger\\_workflow/budget/ty2022/sy220729a.pdf](https://www.mof.go.jp/policy/budget/budger_workflow/budget/ty2022/sy220729a.pdf)

자료: 한국조세재정연구원 재정지출분석센터(2022a), 「일본」 자료 인용

## 나. 일본의 중앙-지방 간 재정관계 핵심인 지방교부세 운용방식

일본의 국가채무 증가 주요 원인 중 하나는 지방교부세로 대표되는 ‘지방 이전지출’이다. 우리나라는 일본의 중앙-지방관계 중 가장 특징적인 ‘지방교부세’ 제도를 그대로 도입하였는데 적용방식은 다소 차이가 있다.

우리나라는 내국세 총액의 19.24%(2006년 이후)를 법에 명시하고 있으며, 변경조건은 별도로 정하지 않았다. 일본의 지방교부세 규모 결정구조는 이전재원인 국세 4세(소득세 및 법인세의 33.1%, 주세의 50%, 소비세의 22.3%)의 일정 비율을 법에 정하고 있고, 법정률 변경조건도 법에 명시(「지방교부세법」 제6조의3 제2항)하고 있다.<sup>39)</sup> 마치 요건만 갖추면 법 개정이 가능하여 우리보다는 탄력적으로 제도 운영이 가능한 구조처럼 보이지만, 이는 지방이 요구한 재원 규모보다 국세이전분이 작을 경우, 중앙정부가 추가 지원토록 하게 하는 근거를 명시한 것이다. 이는 일본의 경우, 지방자치단체가 수립하는 지방재정계획을 통한 재원부족액(= 기준재정수요액 - 기준 재정수입액) ‘전액’을 중앙이 보전토록 하기 때문이다.

우리나라는 기준재정수요의 90% 내외를 보전하고 있는데,<sup>40)</sup> 핵심은 보전율의 수치가 아니고 요구하는 전액을 지원하지 않다는 데 있다. 이에 대하여 국내 연구에서는 우리나라도 지자체 기준재정수요와 수입의 차액 전액을 보전해야 한다는 주장을 펴는 경우가 있는데,<sup>41)</sup> 이 주장은 정치권한만큼 재정권한이 동등할 경우에 성립되는 것으로 적어도 일본과 달리 우리나라에서는 타당하지 않다. 재정책임의 결과는 최종적인 채무책임을 어떻게 지우느냐

39) 「제6조의3 특별교부세액의 변경 등」의 조항은 매년 지자체가 수립하는 지방재정계획 전체금액 합산 규모가 국세 법정이전분 금액보다 클 경우에 지방재정 또는 지방행정에 관한 비율을 개선토록 하게 하는 근거조항이다.

일본 총무성, 「지방교부세 제도」, [https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/c-zaisei/kouhu.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisei/kouhu.html), 검색일자: 2022. 9. 2.

일본 법령검색, 「지방교부세법」, [https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=325AC0000000211\\_20220401\\_504AC0000000002&keyword=%E5%9C%B0%E6%96%B9%E4%BA%A4%E4%BB%98%E7%A8%8E](https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=325AC0000000211_20220401_504AC0000000002&keyword=%E5%9C%B0%E6%96%B9%E4%BA%A4%E4%BB%98%E7%A8%8E), 검색일자: 2022. 9. 2.

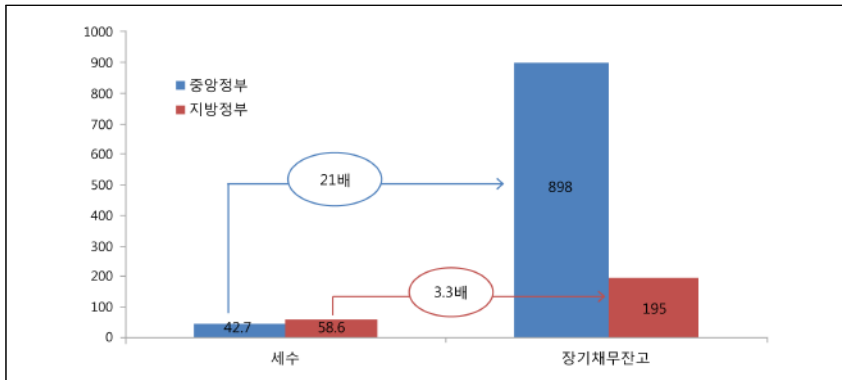
40) 행정안전부(2022), p. 120

41) 임성일, 「한국과 일본의 지방교부세제도 비교」, KILF Report, 제47호, 한국지방세연구원, 2018. 3.

나의 문제인데, 일본의 경우에는 심지어 세수 규모가 지방이 더 크에도 불구하고(일본 국세 대 지방세 4:6), 다음 그림에서 보여주듯이 중앙정부의 채무 규모가 지방정부 채무의 약 4.6배 수준임을 알 수 있다. 우리나라의 경우, 2022년 기준 국세 대 지방세 비중은 약 3:1, 중앙정부 채무수준 1,037조 원 대 지방정부 31조원은 약 97:3으로 사실상 국가채무를 이용하여 지방으로 재원을 이전하는 양상임을 알 수 있다.<sup>42)</sup>

[그림 III-9] 2017년도 기준 중앙정부와 지방정부의 재정상황 비교

(단위: 조엔)



자료: 원종학 외(2018), p.5 [그림 II-2]

일본이 지방이 요구하는 재정금액 전부를 인정하게 된 배경을 살펴보면, 재정책임의 최종당사자인 재정당국 권한이 약할수록, 즉 하위 정부 혹은 이해관계자의 연성예산적인 성격이 클수록 국가채무 부담은 그보다 빠른 속도로 증가하는 속성이 있음을 유추해 볼 수 있다.

일본의 근대 재정개혁은 사실상 1950년 샤우프(Shoup) 권고로부터 시작되었는데, 당시 지방의 재정부족을 중앙의 형평화보조금을 통하여 지원토록 하였다. 그러나 지방으로의 이전 규모 결정에 대한 중앙과 지방 간의 분쟁이 끊이지 않자, 1954년 지방교부세 제도를 도입하여 국세의 일정 비율을

42) 통계청, 「국정모니터링시스템(e-나라지표) > 국가채무추이」, [https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=1106](https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1106), 검색일자: 2022. 9. 21.

지방의 재원보장 재원으로 교부하게 한 것이다.<sup>43)</sup> 결과적으로 지방자치단체는 국세의 일정 부분을 보장받게 되었고, 이를 계기로 중앙과 지방 간의 ‘재정협상’ 기회는 원천적으로 사라지게 된 것이다. 1954년의 이 결정은 당시 중앙-지방 간의 분쟁은 종식시켰을지 모르나, 서로의 무관심 속에서 요구하는 측의 재원부분만 키웠을 가능성이 높다.

국가재정 운용관점에서 볼 때, 지방교부세 운용방식만을 놓고 보자면 전액보전의 책임을 명시하지 않은 우리나라가 좀 더 낫다고 볼 수 있겠으나, 반드시 그렇지는 않다. 결과적으로 교육분야 재정지출을 별도로 보장하여 ‘지방교육재정교부금’이라는 칸막이 법정지출로 추가적으로 떠안고 있는 우리나라가 더욱 심각한 재정잠식 구조를 안고 있다고 보는 것이 타당하다.

#### 다. 일본의 재정운용에 대한 평가

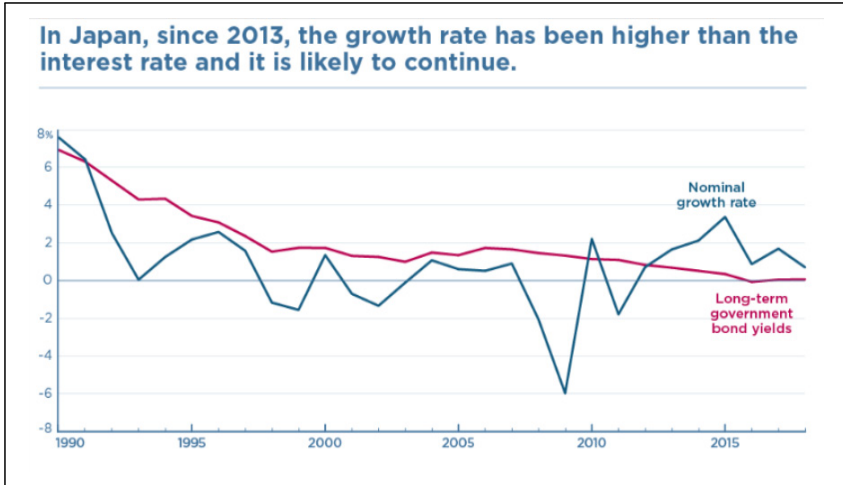
본 연구는 2009년 이후 국채발행액이 국세 규모를 상회하는 기형적인 현상이 나타나고 있음에도 뚜렷한 변화나 개혁의 성과가 이루어질 수 없었던 재정환경과 재정 규모 조정이 불가능한 경직적 재정시스템이 그 원인일 것으로 보고 있다. Blanchard and Tashihiro(2019)의 제안처럼 낮은 국채이자율 하에서의 재정적자가 국가경제 편익에 도움이 되었던 기간은 2012년부터 약 5년간 지속된 바 있으나, 이후 가시적인 경제회복이 지속되지 못하고 있다.<sup>44)</sup>

---

43) 원종학 외(2018), p. 15.

44) “Very low interest rates, current and prospective, imply that both the fiscal and economic costs of debt are low. And the benefits of public deficits, namely higher activity, are high.” Blanchard, Olivier and Takeshi Tashihiro, “Rethinking Fiscal Policy in Japan,” 2019. 10. 7., <https://www.piie.com/commentary/op-eds/rethinking-fiscal-policy-japan> (accessed August 24, 2022).

[그림 III-10] 1990년대 이후 일본의 국채이자율과 명목성장을 비교



원자료: IMF, WEO Database를 활용하여 St. Louis Fed 작성, Federal Reserve Economic Data(FRED), April 2019)

자료: Blanchard and Tashihoro(2019), <https://www.piie.com/commentary/op-eds/rethinking-fiscal-policy-japan>, 검색일자: 2022. 8. 24.

일본의 재정불능 상태에 대한 진단과 원인 분석에 대한 다수의 연구가 이루어졌는데 전문가들이 지적한 주요 원인은 일본의 폐쇄적인 정치구조하에 있는 재정운용 거버넌스 부재 때문이라는 견해가 지배적이다. 일본이 유럽과 같은 재정파탄이 일어나지 않았음에도 장기불황이 지속되면서 국가채무 수준이 과도하게 높아진 상황은 단순히 저성장이나 경제적인 원인 때문만은 아니라는 것이다. 조동철 외(2014, pp. 344~355)에서는 국가채무 증가 원인으로 경기침체와 감세정책을 세입 측면에서의 주요 특징으로 보았고, 세출 측면에서는 노령화로 인한 사회보장지출, 세수에 연동된 지방재정지출, SOC 위주의 공공사업 확장지출을 대표적인 원인으로 분석한 바 있다.<sup>45)</sup> 그러나 이 연구에서도 일본 내부에서도 노령화로 인한 내수 감소가 문제가 되는 가운데 1994년 단행한 소득세 감세정책이 그 효과를 나타내지 못했음에도 불

45) 일본의 경기침체 주요 원인으로 노령화로 인한 총수요 감소가 디플레이션으로 이어졌으며, 그럼에도 불구하고 '낮은 조세부담률과 성급한 감세정책'이 국가채무의 주요 원인이라고 분석하였다(조동철 외, 2014, p. 360).

구하고, 1998년, 1999년 계속 추진하였는지, 재정지출 면에서는 세수와 연동된 지방교부금이 법정으로 유지되어야 하는 이유에 대하여는 설명하지 못하고 있다.

다만, 일본 의원내각제하에서 의회권한이 정부보다 명시적으로 우월하여 견제와 균형이 이루어지지 못하는 정치구조가 일본 재정악화의 간접적인 원인일 수 있다고 보았다. 김규판 외(2013)는 이에 대해 여당의원이 재정당국보다 권한이 막강하다고 하여 정고관저(政高官低)로 표현하였고, 결과적으로 재정규율이 이완되는 현상을 고질적인 문제점으로 지적하였다. 일본 정부는 사회복지장재원을 조세방식보다는 국채발행을 통하여 조달하였는데, 결국 적자국채 증가가 지속되는 악순환에 빠지게 되었고, 이를 소비세 인상으로 만회하려 하였으나 이를 뒷받침할 만한 성장 동력이 회복되지 못하여 증세를 통한 자원 확보가 불가능한 국면에 이르게 되었음을 설명하고 있다. 원종학 외(2016, p. 62)에서는 특히 지방자치단체, 이익단체와 기득권 보호를 위한 보조금과 공공사업 확대로 재정이 방만하게 운용된 결과로 분석한 바 있다.

나아가 본 연구는 이에 더하여 일본이 주요 선진국들과 달리 ‘법에 의한 지방이전지출(「지방교부금법」<sup>46)</sup>)’ 즉, 재정연성화가 재정건전성에 악화에 영향을 미쳤을 가능성을 보다 집중적으로 조명하고자 하였다(Ihori, 2004, p. 4).<sup>47)</sup> 일본의 폐쇄적인 정치구조와 재정당국의 미미한 재정권한은 지방이전지출에 대한 개혁을 하고자 하는 의지와 능력이 없었다고 볼 수 있다. 결과적으로 세수 연동의 지방교부세는 재원을 잠식함으로써 일본 재정의 국채의존도를 높이는 결정적인 원인으로 작용하였던 것으로 볼 수 있다.

---

46) 일본의 지방교부세는 법정재원으로 ‘소득세 및 법인세의 33.1%, 주세 50%, 소비세의 19.5%, 지방법인세 전액’ 규모에 해당한다. 일본 총무성 홈페이지, 「지방교부세제도의 개요」, [https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000762021.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000762021.pdf), 검색일자: 2022. 9. 1.

47) Miyazaki(2006, p.143)는 이에 대해 지방정부 인센티브 개편을 재정개혁 주요 과제로 제시한 바 있다.

#### 4. 주요국 의무지출 재정관리 운용 시사점

본 연구가 주요국의 사례에서 주목하고자 하였던 것은 의무지출이 해당 국가에서 어떻게 관리되고 있는냐이다. 주요국들에서는 사전적으로 추계 가능한 의무지출 숫자만을 보는 것이 아니라 어떠한 방식으로든 '재정관리 단계'를 거치고 있다는 점이다. 각 국가의 재정당국 혹은 의회가 의무지출을 재정총량과 함께 실질적으로 관리하느냐 여부를 의미한다. 우리나라의 경우, 「국가재정법」상으로는 재정총량 관리를 하고 있다고 하겠으나, 의무지출 값은 총재정 규모 산정 시 관계기관으로부터 '받아서' 전체 재정 규모에 산입하는 정도이다. 실무적으로는 예산실의 권한과 역량은 재량지출의 재원배분에 집중되어 있다. 그나마 의무지출 중 사회복지지출은 개별 항목의 '대상' 및 '단가' 조정 등을 위한 법정 위원회 운영 시 재정당국과의 논의절차는 갖고 있다고 볼 수 있다. 반면, 의무지출 중 지방이전지출은 관계부처(기획재정부, 행정안전부)와 논의 없이 결정되므로, 실질적으로는 관리대상 밖에 있다고 볼 수 있다.

본 연구에서는 각 국가의 재정당국이 의무지출을 재정총량 관리 대상으로 포함하느냐 여부와 방식에 주목하고자 하였다. 미국과 영국의 경우, 예산 및 재정제도 내에서 연금 및 의료지출인 사회보장지출을 사전적으로 추계하고 이를 매년 관리대상으로 운영하는 것을 알 수 있었다. 일본은 이차지출, 사회보장지출, 지방이전지출 역시 사전적으로 결정되고 남은 재량지출로 사업예산을 편성하는 것으로 볼 때, 사전 재정스케줄이 정해진 부분은 재정권한 밖에서 이루어지는 것으로 나타났다. 의무지출을 운용하는 제도 자체로만 본다면, 우리나라는 일본과 방식이 유사하다.

주요국들의 의무지출 제도 중 국가별 특징적인 내용을 요약하면, 첫째 미국의 경우, 사회보험 성격의 의무지출은 그 자체로 증가하는 속성을 갖고 있어서 경제위기 시 재량지출 대응력을 감소시키고 궁극적으로 재정의 지속가능성 면에서 근본적인 문제가 될 수 있다고 지적하고 있다. 이를 반영하여 둘째, 미국 의회의 재량지출 위주의 세출안 검토가 핵심 예산절차이지만, 사전에 제도적으로 '조정(Reconciliation)' 절차를 두고 있어, 각 상임위에서

의무지출 총량규제를 하도록 하고 있다는 점이다.

영국은 재정당국이 의무지출 성격인 AME를 매년 관리지출 대상으로 보고, 기준선 전망 등을 챙기고 있으므로, 매년 이해당사자와 재정당국 간의 협상이 필수적이다. 의무지출이 60%를 넘어서자 ‘상한’을 설정하는 등 적극적인 재정대응을 한 사례가 우리로서는 참고할 만한 사례에 해당한다. 부처 예산에 해당하는 재량지출 부분(DEL)에 대해서는 2년마다 ‘재정한도’만을 관리하는 방식으로 운영하는 것으로 나타나, 실질적으로 영국 재정당국의 재정권한을 매년 관리하는 의무지출에 집중함을 알 수 있는 대목이다.

본 연구에서 주목하고자 하는 것은 일본의 재정법상에서 의무지출 성격의 이자지출, 사회복지지출, 지방이전지출 등에 대한 재정총량 관리 절차가 있느냐 여부였다. 또한, 일본의 지방교부세 제도 운용에 대해서도 살펴보하고자 하였다. 1954년 일본이 도입한 지방교부세 제도가 1962년 우리나라에도 도입<sup>48)</sup>되었고, 나아가 그 이후 1972년 「지방교육재정교부금법」이 도입되어 국세의 일부를 재원으로 하는 특정지출 항목 재정지원이 고착화되었다고 볼 수 있다.

또한, 주요국 사례에서는 정부와 의회 간의 재정권한 배분에 대해서도 살펴보고자 하였다. 미국은 의회가 예산 및 재정지출에 대한 권한을 전적으로 갖고 있으며, 영국은 전통적으로 재정당국의 권한이 막강한 특징이 있다. 일본은 재정에 대한 모든 실권이 ‘수상’에 있어서 사실상 정치권이 결정한다고 볼 수 있다. 우리나라는 예산편성권을 정부가 갖고 있기는 하나, 최종적인 예산심의 권한이 의회에 있다는 점, 사실상 의무지출에 대한 재정총량 관리가 이루어지지 않고 있다는 점 등에 유의해야 한다. 현재 국가채무 수준과 비교해서 살펴보면, 의회보다는 재정당국 권한이 비교적 강할수록 채무수준

---

48) 이 부분은 재해석의 여지가 있다. 지방교부세라는 명칭 자체를 그대로 사용한 것이 1962년부터이지만, 국세의 일정 부분을 지방으로 이전하는 방식은 1952년부터 이미 시행하고 있었다. 우리나라의 경우 1951년 전쟁 직후 지방이전지출 성격의 「임시분여세제도」가 있어서 1951년 한 해 국세 중 특정세목인 지세 등의 일정률(34.68%)이 존재하였고, 이후 1952년부터 1958년까지는 「지방분여세법」, 1959년에는 「지방재정조정교부금법」이 존재한 바 있다. 행정안전부 국가기록원, 「기록정보서비스(분야별 주제검색)」, 지방행정(임시지방분여세법). <https://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=000636&pageFlag=&sitePage=1-2-1>, 검색일자: 2022. 9. 1.

조절이 보다 유리한 것을 알 수 있다.

## 5. 사회보험지출 중심의 의무지출 국제비교

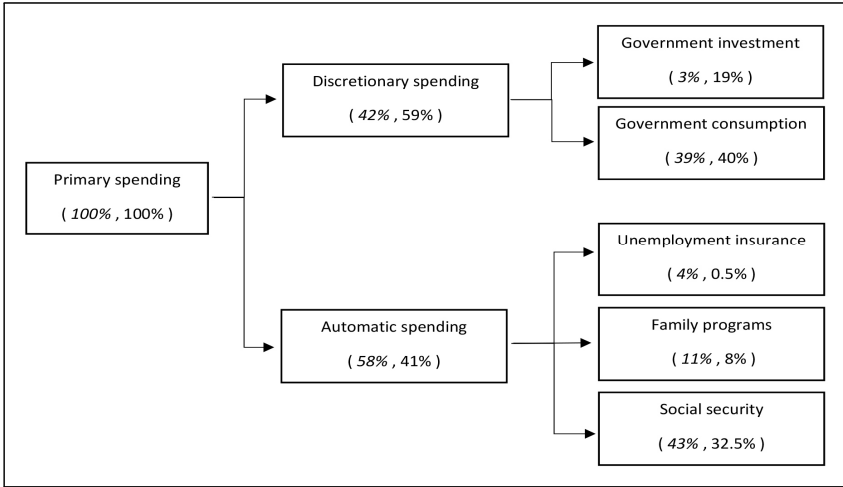
### 가. 의무지출 재정운용의 국제비교 연구

본 연구는 대략적으로나마 다른 나라들의 의무지출 운용현황을 비교하기 위하여 1980년부터 2018년까지 131개국의 의무지출을 분석한 Galeano et al.(2021)의 선행연구를 참고하여 살펴보았다. 이 연구에 따르면, 선진국들의 평균 의무지출 규모는 전체 예산의 약 58% 수준이다. 다음 그림에서는 그 중 연금 및 의료의 사회보험성 지출 비중이 43%, 실업부조 성격의 지출은 약 4%, 아동 및 노인 등의 지출은 약 11% 수준임을 보여주고 있다. 개발도상국의 가장 큰 재정항목은 재량지출 내 정부지출 규모가 약 40%이며, 의무지출 내 사회복지지출 항목 비중은 약 32.5% 수준이다. 앞에서 설명한 바와 같이, 국제기준에 따른 우리나라의 의무지출 성격의 사회복지지출 비중은 건강보험 분야를 포함하여 약 33% 정도로, 현재 개도국 수준에 있음을 알 수 있다. 우리나라의 향후 인구구조 변화를 감안한 복지지출 증가를 추론해 보면, 현재 사회복지 관련 의무지출 비중은 33%에서 50%대까지는 매우 빠른 속도로 증가할 것으로 예상할 수 있다.

이상의 국제비교가 재정운용에 시사하는 점은 첫째, 우리나라를 포함하여 대부분의 국가들이 국가채무를 증가시켜 사회복지지출 재정수요에 대응하여 왔기에, 우리나라의 국가채무 수준도 50%를 지나 2030년경에 GDP 대비 70%대의 국가채무 수준이 전망되고 있다.<sup>49)</sup> 둘째, 일정 수준의 국가채무 수준을 유지한다고 한다면, 사회복지지출과 지방이전지출로 구성된 의무지출 증가율을 억제할 수 있는 재정기제가 작동해야 하는데, 현재 재정 규모 결정방식 구조에서는 지방이전지출이 사회복지지출 증가세를 일정 부분 잠식시킬 가능성이 존재한다는 점이다.

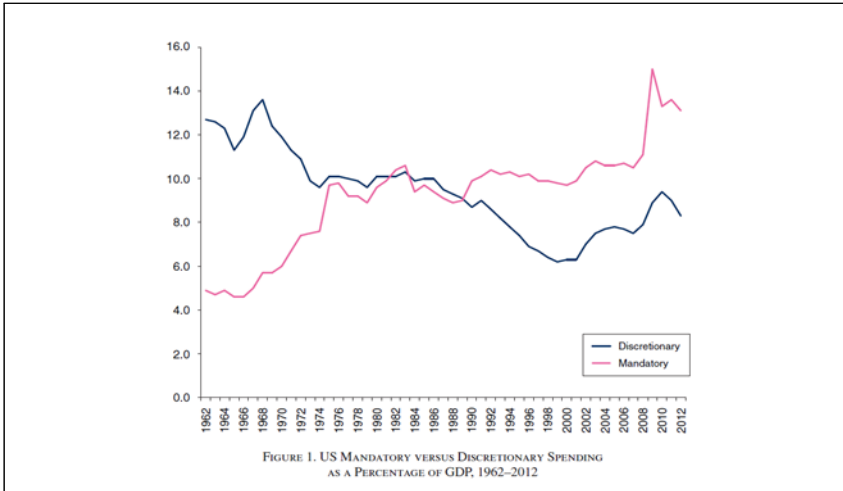
49) 국회예산정책처(2022b), p. 35 <표 14>; p. 67 <표 32>; p. 68 <표 33>; p. 69 <표 34>

[그림 III-11] 1980~2018 131개국 의무지출 항목별 구성



주: ( ) 안의 왼쪽은 선진국, 오른쪽은 개도국 평균 비중을 의미  
 자료: Galeano et al.(2021), p. 26 [Figure 3]

[그림 III-12] 미국의 GDP 대비 재량지출 대 의무지출 비중 변화



자료: Bowen et al.(2014), p. 2942 [Figure 1]

## 나. 의무지출과 재량지출 재정운용 추이 변화

Galeano et al.(2021)은 Frankel et al.(2013)을 확장하여 1980년부터 2018년까지 131개 국가의 의무지출 자료(공적연금 및 의료지출 등)를 분석하였다.<sup>50)</sup> 이 연구에서는 GDP 성장률과 의무지출 성장률 간의 관계를 추정하여, 선진국들은 대개 의무지출을 경기역행적으로 운영하는 반면, 개도국을 포함한 많은 국가들은 경기동향적인 의무지출 현황을 보여주었다. 우선, [그림 III-13]은 131개 국가들의 GDP 성장률과 의무지출 성장률 간에 통계적으로 유의미한 상관관계를 보여주고 있다. 검정색으로 표시된 대부분의 선진국들은 경제성장률이 감소할 때 의무지출이 증가하거나 혹은 경제호황기에 의무지출 감소(-0.27\*\*\*)를 의미하는 이른바 경기역행성, 즉 경기자동안정화 기능의 재정운용을 수행한 것으로 나타나고 있다. 이 분석에 따르면, 미국이 가장 경기역행적인 의무지출 재정운용 성과를 보여주고 있으며, 핀란드, 노르웨이, 캐나다, 일본 등 일찌감치 복지제도 성숙기에 다다른 북구 유럽 국가와 일본 등 나라에서도 유사한 양상을 보여주고 있다. 반면, 우리나라는 노란색으로 표시된 오른쪽에 나타나고 있는데, 1980년대 이후 2010년대 초반까지는 경제성장률에 비례한 재정지출(0.19\*\*\*)이 이루어졌던 국가로 분류하였으며, 대부분의 개발도상국들이 유사한 모습을 보이고 있다. [그림 III-14]의 재량지출 운영에서는 선진국들의 경우 경제성장률이 낮은 침체 시에 재정확장 추세를 보이고 있으나 통계적으로 유의미한 관계는 아니었다. 대부분의 개도국들의 경우에는 재량지출에서도 경제성장률과 같은 방향으로 재정지출이 이루어진 것으로 나타났다(0.36\*\*\*).

한편, [그림 III-15]는 경제성장률과 실업급여 지출 간의 상관관계를 나타내고 있는데, 선진국들(-0.51\*\*\*)과 개도국(-0.55\*\*\*)들 모두 경제침체 시에 적

---

50) Galeano et al.(2021)은 이전의 Frankel et al.(2013)을 업데이트한 자료를 사용하였으며, 해당 자료는 Appendix에서 자세히 설명하고 있다. 국가들마다 종속변수를 'GDP 성장률과 혹은 의무지출 규모'로 하고, 설명변수로는 해당 국가의 전반적 제도적 특성, 재정수지, 실업보험 사용여부, GDP 연동방식 사용 등을 통제하여 회귀분석을 실시하였다. 이하 그림에서는 국가별 계수 값을 비교하였다. 계수 값 괄호 안의 \*\*\*, \*\*, \*는 각각 유의수준 1%, 5%, 10%에서의 통계적 유의수준을 의미한다.

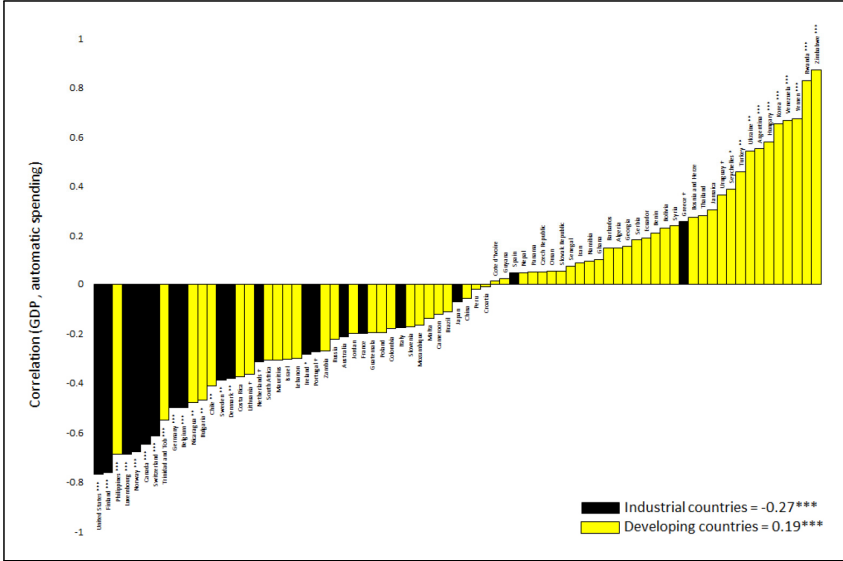
극적인 실업지원 제도를 활용하였음을 알 수 있다.<sup>51)</sup> 흥미롭게도 Galeano et al.(2021)의 분석에서는 우리나라의 실업부조 제도가 가장 경기역행적인 성과가 나타난 것으로 분석하였다. 또한 이 연구에서는 주요국들의 실업부조 운영방식, 즉 실업급여 ‘대상’과 ‘단가’가 어떻게 활용되었는지도 보여주고 있다. 경기침체 시에 실업급여 대상자가 대폭 증가한 것으로 보인다. 우리나라의 실업급여 운용은 ‘대상’과 ‘단가’ 모두 경기역행적인 특성을 보이고 있는데, 특히 경기침체 시에 실업급여 대상자 확대폭이 컸던 것으로 나타나고 있다. 그러나 실업급여 단가운영의 경우, 스웨덴과 프랑스 정도만 경기하락 시 실업이 발생할 경우 적극적으로 단가인상 조치를 한 것으로 보이며 그 외 국가들의 경우 실업급여와의 관계는 통계적으로 유의한 설명력을 보여주지 못한 것으로 나타났다. 요약하면, 실업부조 제도는 대부분의 국가들에서 활용하고 있는 중요한 의무지출 제도이며, 구체적으로는 실업급여 ‘단가조절 방식’보다는 경기침체기 ‘수혜대상 확대 방식’으로 운용해 온 것을 알 수 있다. 선진국들 중에는 스위스, 미국, 캐나다, 영국 등에서 실업부조가 경제침체기 실업자 지원제도로 활용되었음을 보여주고 있다. ILO의 연구(Asenjo and Pignanti, 2019, p. 9)에 따르면, 선진국들은 1929년 대공황을 전후하여 대부분의 국가들이 실업부조 제도를 도입하였으나, 개발도상국들의 경우에는 약 40% 정도만 실업부조 제도를 운용한다고 밝혔다.<sup>52)</sup>

---

51) “Mandatory spending tends to rise during economic downturns when incomes of many households fall. That increased spending can help stabilize aggregate demand in the economy, thus promoting macroeconomic stability.” Austin(2018), p. 1.

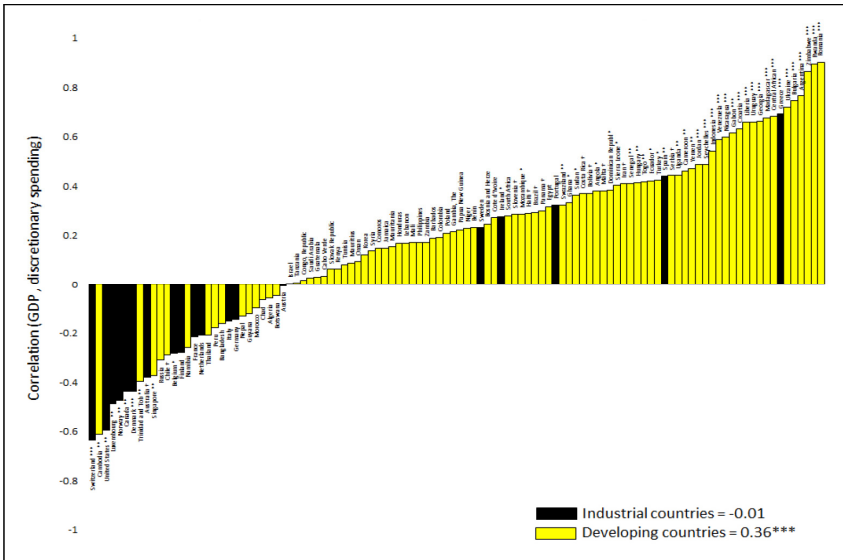
52) Asenjo and Pignanti, “Unemployment insurance schemes around the world: Evidence and policy options,” ILO Research Department Working papers No. 49, ILO, 2019.

[그림 III-13] GDP 성장률과 의무지출 성장률 간의 상관관계



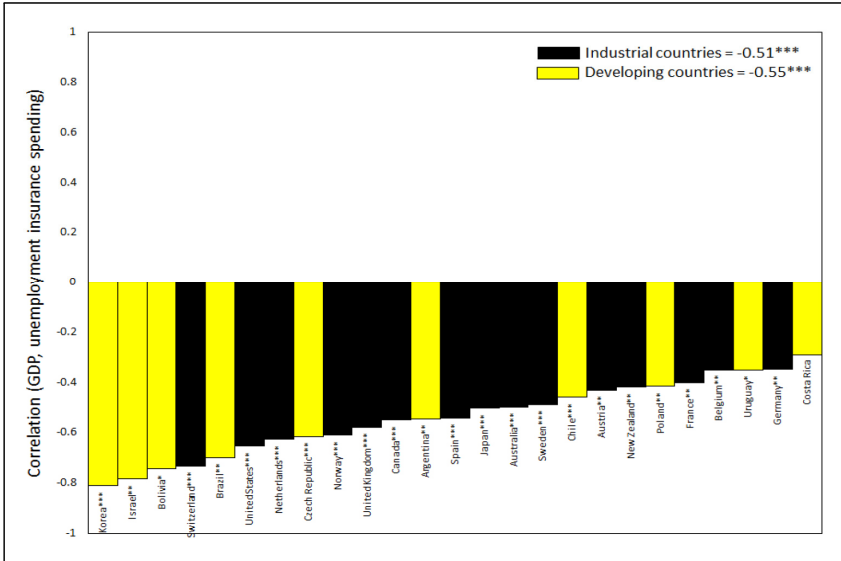
자료: Galeano et al.(2021), p. 28 [Figure 5]

[그림 III-14] GDP 성장률과 재량지출 성장률 간의 상관관계



자료: Galeano et al.(2021), p. 27 [Figure 4]

[그림 III-15] 경제성장률과 실업급여 지출 간의 상관관계



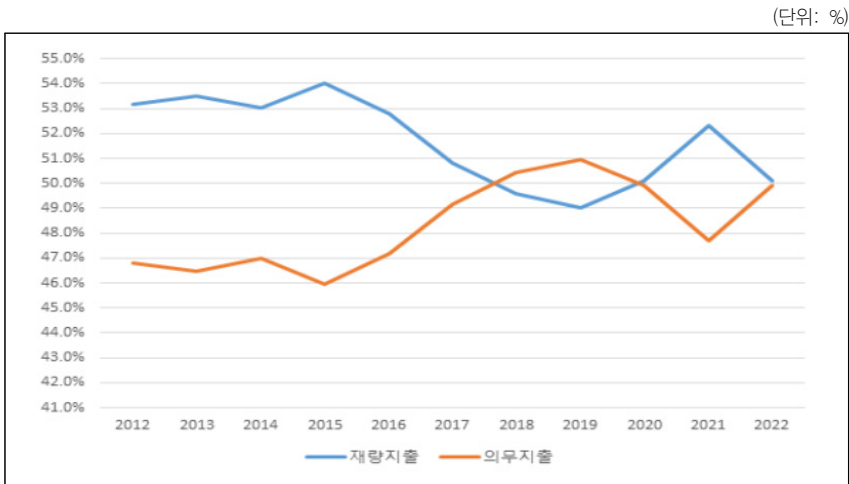
자료: Galeano et al.(2021), p. 28 [Figure 6]

## IV. 의무지출 현황 및 재정운용 생점사항

### 1. 의무지출 현황과 논의의 필요성

#### 가. 재정권한 밖의 의무지출 증가율

[그림 IV-1] 2012년 이후 의무지출과 재량지출 비중 추이변화



자료: 기획재정부(2022c)를 바탕으로 저자 작성

우리나라 예산에서의 의무지출 현주소를 한눈에 파악해보기 위하여 올해 발표된 분야별 중기계획안을 살펴본다. 먼저, 2022년 현재 기준의 재정환경은 팬데믹 극복을 위한 막대한 재정투입 이후 인플레이션, 금리인상, 환율 및 유가 급등 지속, 우크라이나 전쟁 장기화, 각국의 내수우선 경제정책, 이로 인한 공급망 회복 불확실 등으로 각국의 재정역할 기대가 점점 커지고 있는 상황이다. 따라서 우리나라는 2023년 예산안에서 재정역력 확보를 위한 ‘건전재정’ 기조를 내세우고 있는 가운데, 총지출 증가율을 5.2%로 제안

하였다. 이는 명목경제성장률보다 다소 높은 수준의 증가율이다. 이에 대하여 전문가들은 ‘건전재정’이라고 하기에는 지출증가율이 여전히 높고 과거 확장재정 시와 크게 차이가 나지 않는다는 지적이 있었다. 이렇게 재정당국의 재정운용 기조와 최종 발표되는 총지출 증가율 간의 온도차가 나타나는 이유는, ‘의무지출’ 때문이다.<sup>53)</sup> 재정당국이 주장하듯 이른바 긴축을 통한 건전재정 운용기조는 ‘재량지출’ 부분에서만 가능하고, 의무지출 증가율은 경제성장률보다 3~4배 수준에 달하고 있다. 이는 사실상 의무지출은 재정총량 관리 밖에 있음을 의미한다.

2023년 예산안 기준 ‘지방교부세’와 ‘지방교육재정교부금’의 규모는 153조 원, 전년 대비 증가율은 각각 15.6%p, 18.6%p 수준에 달한다. 따라서 이들 두 항목을 제외한 가용재원 규모만의 증가율은 1.5%p 수준에 불과하며, 재량지출은 2.36%p 감소한 규모로 편성한 것을 알 수 있다. 참고로, 확장재정 기조였던 2022년 예산안 발표 당시 총지출 증가율은 8.9%p, 지방교부세는 23.9%p, 지방교육재정교부금은 20.8%p 증가하여 2~3배 증가율을 보였다. 건전재정 기조인 2023년의 총지출 증가율과 의무지출 증가율의 격차를 비교해 보면, 확장재정 기조인 2022년의 격차보다 크게 나타난 것을 알 수 있다.

이처럼 가용재원과 재량지출 모두 경제성장률을 밀도는 규모의 증가율로 긴축 편성되었음에도 의무지출 증가세로 인하여 총지출 증가가 비교적 높은 수준으로 나타났다. 바꿔 말하면, 의무지출 증가속도는 지속적으로 주요 거시전망치를 상회할 것으로 전망되는 가운데, 재정당국의 재정운용은 ‘반쪽 이하’ 재량지출 부분으로 한정되어 있음을 알 수 있다.

---

53) 한국조세재정연구원 재정지출분석센터(2022b)

〈표 IV-1〉 2022~2026 분야별 자원배분 계획

(단위: 조원, %)

구분	'22	'23	'24	'25	'26	'22~'26 연평균
총지출	607.7 (8.9)	639.0 (5.2)	669.7 (4.8)	699.2 (4.4)	728.6 (4.2)	(4.6)
1. 보건·복지·고용	217.7 (9.0)	226.6 (4.1)	238.6 (5.3)	254.4 (6.6)	269.5 (6.0)	5.5
2. 교육	84.2 (18.2)	96.1 (14.2)	100.3 (4.4)	101.7 (1.4)	105.9 (4.1)	5.9
3. 문화·체육·관광	9.1 (7.3)	8.5 (△6.5)	8.7 (2.7)	8.9 (1.9)	9.1 (1.8)	△0.1
4. 환경	11.9 (12.4)	12.4 (3.9)	12.9 (4.0)	13.3 (2.8)	13.5 (2.0)	3.2
5. R&D	29.8 (8.7)	30.7 (3.0)	32.0 (4.4)	33.2 (3.6)	34.4 (3.6)	3.7
6. 산업·중소기업·에너지	31.3 (9.3)	25.7 (△18.0)	26.6 (3.5)	27.4 (3.0)	28.1 (2.6)	△2.6
7. SOC	28.0 (5.5)	25.1 (△10.2)	25.5 (1.5)	25.8 (1.1)	26.0 (1.0)	△1.8
8. 농림·수산·식품	23.7 (4.5)	24.2 (2.4)	24.5 (1.0)	24.7 (1.0)	24.9 (0.9)	1.3
9. 국방	54.6 (3.4)	57.1 (4.6)	59.5 (4.2)	61.8 (3.8)	63.8 (3.4)	4.0
10. 외교·통일	6.0 (4.4)	6.4 (7.3)	6.7 (5.4)	7.0 (3.5)	7.2 (2.8)	4.7
11. 공공질서·안전	22.3 (0.1)	22.9 (2.4)	23.8 (4.0)	24.7 (3.9)	25.6 (3.8)	3.5
12. 일반·지방행정	98.1 (15.8)	111.7 (13.9)	120.3 (7.6)	126.5 (5.2)	132.2 (4.5)	7.7

자료: 기획재정부(2022a), p. 13

#### 나. 의무지출의 양적 증가와 항목 간 구축 가능성

먼저, 의무지출이 도입된 2012년 이후의 규모 변화 추이를 살펴보면, 2022년 기준 우리나라 의무지출 규모는 본예산 기준 303.2조원으로 총재정 지출의 절반 규모에 달한다. 올해 8월 발표된 2023년 예산안 기준으로는 53.2%로 절반을 넘어섰다. 주요 거시변수와 의무지출 규모 간의 관계를 살펴보면, 2012년 의무지출 규모 152조원에서 2022년 약 303조원으로 증가하

여 약 2배 정도 증가한 것을 알 수 있다. 같은 기간 우리나라 GDP 규모는 약 1,440조원에서 2,057조원으로 1.4배 증가하였고, 정부지출은 약 1.7배 증가한 것과 비교해 볼 때, 전체 경제 규모와 정부지출 대비 의무지출 비중 증가세가 높았던 것을 알 수 있다. GDP 대비 의무지출 규모를 살펴보면, GDP 대비 정부지출 비중이 22.6%에서 27.1%로 약 5%p 증가하였고, 절반 규모에 해당하는 의무지출의 경우 GDP 대비 의무지출 비율은 10.6%에서 13% 내외로 증가하였다.

2012년 이후의 의무지출과 재량지출의 연평균 증가율을 비교해보면, 코로나19 감염병 위기인 2021년, 2022년을 제외할 경우에는 의무지출 증가율이 6.7%, 재량지출이 5.1%로 나타났다. 의무지출 내 사회복지지출은 2012년 대비 2022년 동안 2.4배 증가하여 같은 기간 정부지출 1.7배 대비 사회복지지출 증가세가 비교적 높았던 것을 알 수 있다. 따라서 사회복지지출은 정부지출에서 차지하는 비중이 18%대에서 23%대로 약 5%p 증가하였다. 지방이 전지출은 2012년 71.5조원에서 2022년에는 134.9조원으로 1.9배 증가하였고, 정부지출에서 차지하는 비중은 22% 내외를 유지하였다.

〈표 IV-2〉 주요 거시변수와 의무지출 총량 변화

(단위: 조원)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
국내총생산 (명목 GDP)	1440.1	1500.8	1562.9	1658.0	1740.8	1835.7	1898.2	1924.5	1933.2	2057.4	
경제성장률 (실질 GDP 성장률)	2.4	3.2	3.2	2.8	2.9	3.2	2.9	2.2	-0.9	4.0	
총지출	325.4	342.0	355.8	375.4	386.4	400.5	428.8	469.6	512.3	558.0	607.7
(성장률, 전년비)		(5.1)	(4.0)	(5.5)	(2.9)	(3.7)	(7.1)	(9.5)	(9.1)	(8.9)	(8.9)
(GDP 대비)	(22.6)	(22.8)	(22.8)	(22.6)	(22.2)	(21.8)	(22.6)	(24.4)	(26.5)	(27.1)	
의무지출	152.3	158.9	167.2	172.6	182.4	197.0	216.2	239.3	255.6	266.1	303.2
(성장률, 전년비)		(4.3)	(5.2)	(3.2)	(5.7)	(8.0)	(9.8)	(10.7)	(6.8)	(4.1)	(13.9)
(GDP 대비)	(10.6)	(10.6)	(10.7)	(10.4)	(10.5)	(10.7)	(11.4)	(12.4)	(13.2)	(12.9)	

주: 정부 총지출과 의무지출은 본예산 기준; 국민소득은 명목, 시장가격 기준

자료: 다음의 자료를 활용하여 저자 작성

- 총지출, 의무지출: 기획재정부(2022c)
- 경제성장률, 국내총생산: e-나라지표, 「국내총생산 및 경제성장률(GDP)」, [https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=2736](https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2736), 검색일자: 2022. 5. 23.

〈표 IV-3〉 의무지출(분야별)과 재량지출의 추이(2012~2022)

(단위: 조원 %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>총지출: ①+②</b>	<b>325.4</b>	<b>342.0</b>	<b>355.8</b>	<b>375.4</b>	<b>386.4</b>	<b>400.5</b>	<b>428.8</b>	<b>469.6</b>	<b>512.3</b>	<b>558.0</b>	<b>607.7</b>
<b>① 의무지출</b>	<b>152.3</b>	<b>158.9</b>	<b>167.2</b>	<b>172.6</b>	<b>182.4</b>	<b>197.0</b>	<b>216.2</b>	<b>239.3</b>	<b>255.6</b>	<b>266.1</b>	<b>303.2</b>
(총지출 대비)	(46.8)	(46.5)	(47.0)	(46.0)	(47.2)	(49.2)	(50.4)	(51.0)	(49.9)	(47.7)	(49.9)
<b>A 지방이전재원</b>	<b>71.5</b>	<b>76.6</b>	<b>76.6</b>	<b>74.3</b>	<b>77.4</b>	<b>87.6</b>	<b>99.4</b>	<b>111.5</b>	<b>112.3</b>	<b>109.8</b>	<b>134.9</b>
(총지출 대비)	(22.0)	(22.4)	(21.5)	(19.8)	(20.0)	(21.9)	(23.2)	(23.8)	(21.9)	(19.7)	(22.2)
지방교부금	33.0	35.5	35.7	34.9	36.1	40.7	46.0	52.5	52.2	51.8	65.1
지방교육재 정교부금	38.4	41.1	40.9	39.4	41.2	42.9	49.5	55.2	56.0	54.2	66.0
유아교육지 원특별회계	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.9	3.9	3.8	4.0	3.9	3.8
<b>B. 복지분야</b>	<b>59.0</b>	<b>62.8</b>	<b>69.8</b>	<b>77.5</b>	<b>83.3</b>	<b>87.2</b>	<b>95.0</b>	<b>106.7</b>	<b>119.7</b>	<b>131.3</b>	<b>140.0</b>
(총지출 대비)	(18.1)	(18.4)	(19.6)	(20.6)	(21.6)	(21.8)	(22.2)	(22.7)	(23.4)	(23.5)	(23.0)
<b>C. 기타분야</b>	<b>4.5</b>	<b>3.9</b>	<b>4.1</b>	<b>4.3</b>	<b>5.0</b>	<b>6.1</b>	<b>5.8</b>	<b>5.2</b>	<b>6.7</b>	<b>6.6</b>	<b>9.5</b>
(총지출 대비)	(1.4)	(1.2)	(1.1)	(1.1)	(1.3)	(1.5)	(1.4)	(1.1)	(1.3)	(1.2)	(1.6)
<b>D. 이자지출</b>	<b>17.3</b>	<b>15.5</b>	<b>16.8</b>	<b>16.5</b>	<b>16.7</b>	<b>16.1</b>	<b>16.0</b>	<b>15.9</b>	<b>17.0</b>	<b>18.3</b>	<b>18.9</b>
(총지출 대비)	(5.3)	(4.5)	(4.7)	(4.4)	(4.3)	(4.0)	(3.7)	(3.4)	(3.3)	(3.3)	(3.1)
<b>② 재량지출</b>	<b>173.1</b>	<b>183.0</b>	<b>188.6</b>	<b>202.8</b>	<b>204.0</b>	<b>203.5</b>	<b>212.6</b>	<b>230.3</b>	<b>256.6</b>	<b>291.9</b>	<b>304.5</b>
(총지출 대비)	(53.2)	(53.5)	(53.0)	(54.0)	(52.8)	(50.8)	(49.6)	(49.0)	(50.1)	(52.3)	(50.1)

주: 본예산 기준; 2020년 이후 지방교육재정교부금은 고교무상교육 증액교부금을 포함함  
 자료: 기획재정부(2022c)를 활용하여 저자 작성

2020년 정부와 국회예산정책처에서 각각 발표한 장기 재정전망에서는 의무지출 부분은 유사하고, 재량지출 부분에서 두드러지는 차이(GDP 대비 6.6%p)를 보인 바 있었다.<sup>54)</sup> 정부는 일정한 국가채무 수준 유지를 중요한 전제로 보았기에, 재량지출 축소를 통한 ‘재정총량 관리’ 결과, 다소 낙관적인 전망치는 제시할 수 있었다. NABO 결과는 의무지출과 재량지출 모두 ‘국민의 재정수요’이며 그간의 증가 추이를 반영한 결과 높은 국가채무가 불가피하다고 본 것이다.

54) 국회예산정책처(2020a)는 의무지출 규모에 대해 GDP 대비 2030년 15.4%, 2060년 20.1%로 전망하였다. 기획재정부(2020)는 이에 대해 각각 15.6%, 21.6%로 전망하였다.

〈표 IV-4〉 정부와 NABO 전망치 비교(GDP 대비 비중과 차이)

(단위: %)

구분		'20	'30	'40	'50	'60
정부	총수입	24.4	24.8	24.9	24.2	23.4
	총지출	25.9	27.4	27.4	27.4	27.4
	- 의무지출	13.0	15.6	18.4	20.4	21.6
	- 재량지출	<b>13.0</b>	<b>11.8</b>	<b>9.1</b>	<b>7.0</b>	<b>5.8</b>
NABO	총수입	22.7	24.5	24.2	23.4	22.6
	총지출	28.4	27.8	29.5	31.2	32.5
	- 의무지출	13.3	15.4	17.1	18.8	20.1
	- 재량지출	<b>15.1</b>	<b>12.4</b>	<b>12.4</b>	<b>12.4</b>	<b>12.4</b>
차이 (%P)	총수입	-1.7	-0.3	-0.7	-0.8	-0.8
	총지출	2.5	0.4	2.1	3.8	5.1
	- 의무지출	0.3	-0.2	-1.3	-1.6	-1.5
	- 재량지출	<b>2.1</b>	<b>0.6</b>	<b>3.3</b>	<b>5.4</b>	<b>6.6</b>

자료: 박명호(2022), p. 26

여기서 알 수 있는 두 기관의 재정운용에 대한 공통 가정은 의무지출을 재정운용 대상으로 보고 있지 않다는 것이다. 두 기관의 전망치는 재량지출 부분에 대한 전망치 차이에서 알 수 있듯이, 정부 측 재정전망은 재량지출 부분을 과감히 삭감하여 국가채무 수준을 조절하였고, 국회예산정책처 재정 전망은 의무지출과 재량지출 모두 현 사실상의 경직적인 지출로 보고, 국가채무 증가 방식으로 재정지출 부담을 소화하는 방식으로 본 것이다. 2020년 정부의 장기 재정전망이 시사하는 바는 국가채무 수준을 일정 수준으로 유지한다고 가정할 때, 앞으로의 인구구조 변화에 따른 의무지출 증가는 재량지출 재정공간을 구축할 가능성이 높다는 점이다.

참고로, 2022년 국회예산정책처가 수행한 장기 재정전망의 의무지출 추계치에 따르면, 2030년 정부지출 대비 55.8%, 2040년 58.8%, 2050년 61.4%, 2060년 63.3%, 2070년 61.7% 수준으로 각각 전망된 바 있다. 2020년 전망된 수치보다 의무지출 비중은 약 1~2% 정도 증가한 수준이다.

## 2. 세수연동방식의 지방이전지출과 경기동향적 특성

의무지출의 재정지출 특성은 아무런 외부요인이 없다 하더라도 그 자체로 증가하도록 되어 있는 구조적 맹점에 있다. 이로 인한 재정의 경직성 증가는 경제위기와 같은 외부 충격이 있을 때 재정대응 기능을 저하시키고, 궁극적으로는 국가채무 증가로 이어지기 때문이다.<sup>55)</sup>

의무지출 주요 항목인 지방이전지출은 세수 규모에 비례적으로 연동되어 지출 규모가 산정되는 방식이어서 대표적인 경기동향적(pro-cyclical) 특성을 갖고 있다. 재정운용상으로는 내국세의 일정 부분을 법으로 지정한 지출은 경기상황과 상관없이 일정 부분 지출소요가 발생하므로, 이른바 경기동향적 특성을 의미하며 이는 의무지출 내에 있는 사회복지지출의 ‘재정의 경기자동안정화(Stabilizer)’ 기능을 상쇄하도록 구조화되어 있는 특징이 있다. 우리나라의 2012년부터 2021년까지 GDP 성장률과 지방이전 지출 간의 단순 상관관계 값은 0.08이며, 복지지출과의 값은 -0.49이다. 즉, 경제성장률이 증가할 경우 지방이전지출은 거의 같은 수준으로 증가하여 ‘경기동향적’인 반면, 복지지출은 경제성장률과 ‘경기역행적(counter-cyclical)’인 관계를 보여주고 있음을 알 수 있다. 경기동향적인 재정운용은 정치적 불안정, 제도적 취약성, 낙관적 전망하에서 재정지출이 증가하는 경향이 있고, 이는 경기호황 시 과도한 재정지출로 연계되어 채무수준이 증가하는 재정위험적인 요소를 안고 있다.<sup>56)</sup>

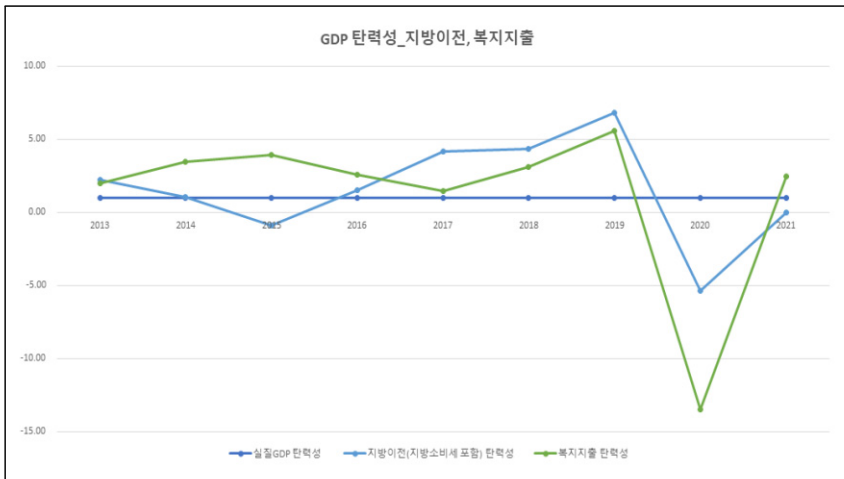
한편, [그림 IV-2]에서 2012년 이후 우리나라의 경제성장률 대비 의무지출 변화를 살펴보면, 2015년 이후 의무지출 성장률이 경제성장률보다 다소나마 컸고, 2020년 코로나19 충격으로 인하여 경제성장률이 감소하자 총지출보다는 의무지출 감소폭을 덜 줄이는 방식으로 운용한 것으로 나타났다. 의무지출 내 사회복지지출과 경제성장률과의 단순 상관관계에서는 다소나마 우하향하는 관계를 보여주고 있는데 경제위기 시에 복지지출 감소폭을 그대로 줄이지 않았던 것을 알 수 있다. 참고로, 지방이전지출은 경제성장률과의 일

55) Manasse(2006), p. 4.

56) Galeano et al.(2021); Jha et al.(2010); McManus and Ozkan(2015) 등

정한 관계를 보여주지 못하고 있는데, 경기호황기와 침체기의 비대칭적인 재정방식 운용 방식 때문이다. 경기가 증가할 경우 세수 증가분은 법정지출 방식에 의하여 그대로 이전되는 반면, 경기가 하락할 경우의 세수감소분만 큼은 하락하지 않기 때문이다. 중앙정부가 전년 대비 세수감소분이 발생할 경우 세입추경 등을 통한 지방교부세 사후 정산으로 지방이전지출 감소의 완충재 역할을 하는 특성을 의미한다.

[그림 IV-2] 경제성장률 대비 지방이전지출 및 복지지출 증가율



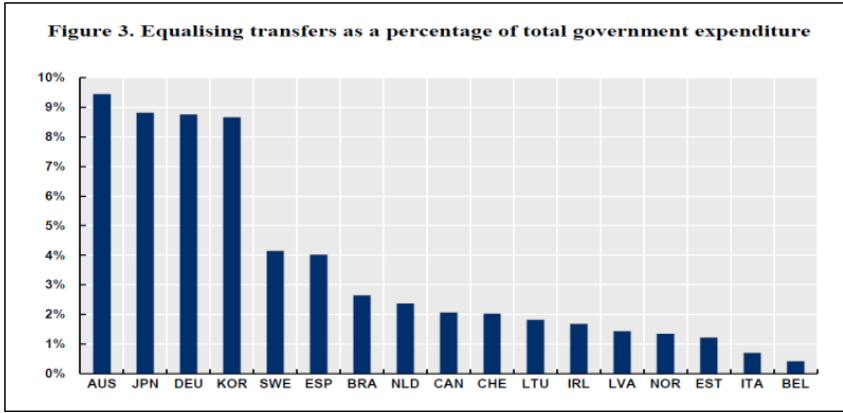
주: 예산(지방이전지출 및 복지지출)은 본예산 기준임

자료: 다음의 자료를 활용하여 저자 작성

1. 실질 GDP: e-나라지표, [https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=2736](https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2736), 검색일자: 2022. 5. 23.
2. 지방이전 및 복지지출: 기획재정부(2022c)

참고적으로, 김현아·조임곤(2020, p. 55)의 우리나라의 지방이전지출 규모 국제비교에서는 우리나라 지방재정 규모 대비 이전재원 규모가 OECD 평균 수준을 상회하고 있음을 보여주었다. 여기에 지방교육재정교부금을 포함한 지방이전지출 전체를 감안할 경우에는 2019년 기준 GDP 대비 약 7.8%로 OECD 회원국 중 가장 높은 수준이라고 밝혔다.

[그림 IV-3] 정부지출 대비 지역 간 형평화 자원(지방교부세) 규모의 비중  
(2017년 기준)



자료: Dougherty and Forman(2021), p. 13 [Figure 3]

### 가. 재정지출과 경기변동성과의 관계

경기동향적 재정지출 증가추세가 갖는 문제점에 대해서는 다수의 선행연구에서 일관되게 설명하고 있다. 앞서 설명한 바와 같이, 김춘순 외(2012, p.107)에서 우리나라 교부금의 경기동향적인 지출패턴이 재정운용에 미치는 부담이 덜하다고 표현한 것은 단기적인 재정압박 관점에 따른 것이나, 재정의 경기조절적인 기능 측면에서는 바람직하다고 볼 수 없다. 동태적인 관점에서 재정의 경기자동안정화 기능을 고려하는 다수의 거시경제 논의에서는 내국세 연동 성격의 경기동향적 지출패턴은 재정위험의 원인으로 작용할 수 있다고 경고하고 있다.

대표적인 연구인 Frankel et al.(2013)은 선진국들과 개도국의 재정운용 기조가 통계적으로 유의하게 차이가 나고 있는데, 선진국들은 재정지출 전반을 경기역행적(countercyclical)으로 운용하는 반면, 개도국들은 경기동향적(procyclical)인 경향을 띠고 있다고 밝혔다. 지난 10여 년간 1/3 개도국에서는 재정의 경기동향적 관행에서 벗어난 것으로 나타나며, 일부는 경기역행적인 경향을 보이기도 하였다고 보았다. 이렇게 개도국들의 재정운용이 바람직하게 변화하게 된 것은 해당 국가의 ‘제도적(institutional)’ 특징<sup>57)</sup>에

따른 것일 수 있음을 주장함으로써, 해당 국가의 제도적 인프라가 재정운용에 미치는 영향의 중요성을 주장하였다.

Bianchi et al.(2019)은 의무지출이 경기변동에 미치는 영향에 대하여 분석하였다. 의무지출의 경기동향적인 성격이 재정위험의 원인이 될 수 있음을 지적하였다. 대표적인 경기역행적인 지출에 해당하는 실업급여의 경우, 실업률 완화뿐만 아니라 경기의 자동안정화에 영향을 미쳤다고 보았다. 그러나, 이를 제외한 정부지출 확대, 즉 케인지언 방식인 불경기 시 재량지출 확대 방식을 통한 경기안정화 방식은 바람직하지 않다고 보았다. 저자들은 전반적으로 재정책대를 통한 경기안정화 효과 자체에 대한 부정적인 견해인 반면(the tradeoff between stimulus and austerity), 의무지출의 경기역행적인 재정지출은 재정건전성에 긍정적일 수 있음을 주장하고 있다.

Ahmad et el.(2021)은 1950년부터 2014년까지 133개국의 재정운용의 경기변동성을 분석하였다. 재정운용이 경기동향적(procyclicality)일수록 재정여력을 악화시키는 것(reduce fiscal space)을 확인한 바 있다. 경기가 좋을 때 재정여력 확보가 충분히 이루어진 경우, 코로나19와 같은 경제하강 국면에서의 재정지출 확대가 가능할 수 있기 때문이라고 설명하였다. 한편, 코로나19로 인하여 경기변동과 재정운용 간의 관계가 무너지고 있다고(acyclical) 설명하였다. 기존에 선진국들의 경기역행성과 개도국들의 경기동향적 경향에 대한 논의가 주를 이루었으나, 경제위기를 겪으면서 선진국들의 재정여력이 악화되면서 오히려 선진국들의 경기순행성이 강화되고, 개도국들은 상대적으로 경기역행적인 재정운용구조를 보이고 있음을 파악할 수 있었다는 것이다. 코로나19와 같은 대규모 재정위기는 기존의 재정운용 질서와 다른 양상을 보였다는 것이다. 주요 연구내용은 첫째, 충분하지 않은 재정여력은 경기동향적 재정지출을 유도하는 경향이 있으며 둘째, 이러한 재정의 경기순행 정도는 경제위기를 겪으면서 두 배로 증가하는 것으로 나타났다. 따라서 경제위기 이후 재정여력이 악화된 선진국들은 이후 경기순행적인 재정운

---

57) IQ(Institutional Quality 지표): Investment profile, Corruption, Law and order, Bureaucratic quality

용 추세로 이어지고 있음을 설명하였다. 마지막으로, 경기가 좋을 때 재정여력 확보할 수 있도록 제도를 정비하는 것이 중요하며, 그래야 침체기의 재정운용을 통한 경기대응이 가능하다고 강조하고 있다. 해당 국가의 재정여력이 경기동향성 정도를 결정하는 주요 원인으로 작용하며, 궁극적으로는 재정위험과 관련이 있음을 강조하였다. 한편, 경기하락 시기의 재정 역할의 중요성(Christiano et al., 2011 등), 경기하락 시기에 재정정책의 효과가 극대화될 수 있음을 실증분석으로 보여준 것은 Auerbach and Gorodnicenko (2013) 등이 있다. Alesina et al.(2008), Gavin and Perotti(1997) 등의 실증분석에서는 실제 많은 나라들이 경제가 호황일 때 재정을 확장하여 재정공간을 충분히 확보하지 못한 상태에서 침체기를 맞이하는 경향을 보이고 있음을 보여준 바 있다.

#### 나. 증세유인 감소와 채무수준 증가 기제

재정운용 관점에서 세수비례적으로 이전되는 지출은 증세유인을 저하시킬 우려가 있다. 내국세 연동의 지출이 증가할 경우, 재량지출 규모를 잠식하므로 세수인상으로 인한 소득재분배 효과는 제한적일 수밖에 없다. 현재 우리나라 내국세의 40% 이상(= 19.24% + 20.79%)이 지방자치단체와 지방교육재정교부금으로 우선 배분되는데, 법정지출인 지방소비세까지 포함할 경우, 내국세의 약 45% 내외에 달하는 규모이다.<sup>58)</sup> 따라서 세율을 인상시키거나 과표를 확대하여 세수를 확대한다 하더라도, 국세의 55%만이 재정운용 대상에 해당하며 국회의 논의 대상이다. 미국 의회 조사국의 의무지출에 대한 논조는 의무지출 증가가 의회의 재정권한을 축소시키고 있음에 우려를 표하고 있음도 같은 맥락이다.

IMF, OECD 등의 국제기구에서 우리나라의 중장기 재정건전성에 대하여 비교적 견조하다고 평가하는 기저에는 조세부담률 인상을 통한 재정공간이 있다고 보는 것에 있다. 선진국들과 비교해보면 우리나라의 조세부담률은

---

58) 부가세의 내국세 비중이 약 20~22% 수준이므로 이 부분의 25%는 약 5% 수준이다.

5%p 이상 낮은 편이며, 이는 향후 재정여력으로 작용할 것이라는 이유 때문이다. 그러나 세수연동방식의 법정지출 비중이 지속적으로 증가하는 한 재정당국의 증세유인이 낮고, 납세자의 선호에 따른 공공서비스 효능감도 발휘되기 어렵기 때문에 증세 필요성은 낮아지게 된다. 이는 재정운용에 있어 채무수준 조절의 기제가 약화되는 것을 의미하므로 중장기 재정건전성과 국제신용도 면에서는 단점으로 작용할 가능성이 높다.

### 3. 복지분야 의무지출 현황 및 쟁점사항

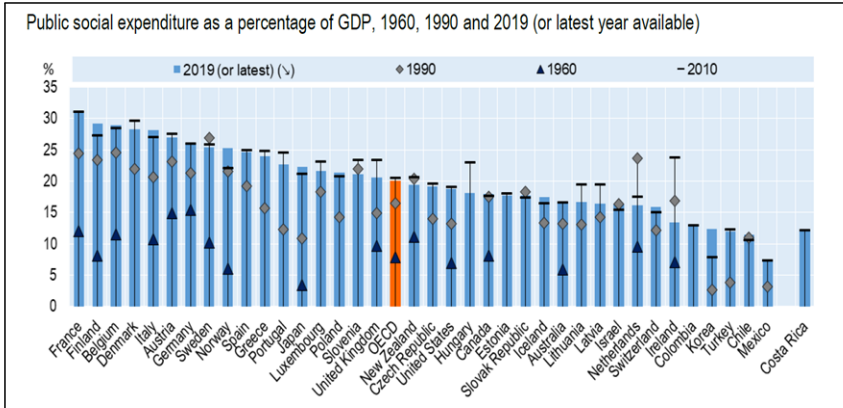
#### 가. OECD SOCX 기준 공공분야 사회복지지출 전망

우리나라 2022년 복지예산 규모는 199.7조원으로 정부예산 558조원 대비 35.8% 수준에 해당한다. 분야별 정부지출 규모에서는 가장 큰 규모를 차지하지만, OECD SOCX 기준 국제비교 시 우리나라 사회복지지출은 GDP 대비 14~15%대 비중으로 매우 낮은 수준으로, 저부담-저복지 국가 중 하나이다.<sup>59)</sup> 아직 본격적인 사회보험 지출이 본격적으로 이루어지지 않았고, 조세 부담률이 낮아서 GDP 대비 정부지출 규모가 선진국 대비 낮은 수준이기 때문이다. 선진국들의 사회복지재정 규모는 전체 재정의 50% 이상에 해당하며, 2019년 기준 OECD 평균 GDP 대비 20%대에 해당한다. 20% 이하인 주요국으로는 미국, 뉴질랜드, 네덜란드, 스위스 등이며 우리나라는 이들보다 낮은 비중을 보이고 있다. 그러나 정부의 장기 인구추계에 따르면, 총인구 감소시점이 2029년에서 2021년으로 8년 단축되고 출산율도 0.8대로 하락한 것으로 나타나 공공분야 사회복지지출의 증가속도와 국가채무 역시 전 세계에서 가장 빠른 속도로 증가될 것으로 전망되고 있다.

---

59) OECD, "Social Expenditure database," <https://www.oecd.org/social/expenditure.htm>

[그림 IV-4] 2020년 기준 OECD 회원국들의 GDP 대비 사회복지지출 비중



자료: OECD(2020), p. 2 [Figure 1]

〈표 IV-5〉 OECD SOCX 사회보장지출 전망

(단위: GDP 대비 %)

연도	2020	2030	2040	2050	2060
합계	12.5	15.8	20.1	24.5	27.6
사회보험	8.0 (63.9)	11.0 (69.4)	14.9 (74.4)	19.4 (79.2)	22.8 (82.6)
일반재정지출	4.5 (36.1)	4.8 (30.6)	5.1 (25.6)	5.1 (20.8)	4.8 (17.4)

주: ( ) 안은 전체 대비 구성비. 기초연금은 '일반재정지출'로 포함

자료: 사회보장위원회(2020, 8. 26.), p. 12

2020년 시행된 제4차 사회보장 재정추계결과<sup>60)</sup>를 토대로 한 장기재정전망에 따르면, 2020년 공공분야 사회복지지출은 GDP 대비 12.5%에서 2040년 GDP 대비 20.1%로 급격하게 증가하고 이후에도 증가추세를 유지하여 2060년에는 GDP 대비 27.6%에 도달한다. 공공부문 사회복지지출 중 건강보험 및 국민연금 등 사회보험이 차지하는 비중은 2060년 기준 전체 복지 지출 대비 사회보험지출은 82.6%, 사회보험을 제외한 일반재정지출 비중은

60) 사회보장위원회, 「제22차 회의 심의안건 중 '제4차 중장기 사회보장 재정추계」, 보건복지부, 2020. 8. 26.

17.4%이다. 따라서 앞으로의 재정부담은 결국 ‘사회보험’ 분야임을 알 수 있다. 일반재정지출은 사회보험에 비하여 변동폭이 크지 않은 것으로 전망되었고, 일반재정지출 중 의무지출 비중이 높은 ‘기초연금’은 2020년 GDP 대비 0.9%에서 2060년 1.0%로 나타났다.

본 연구에서는 OECD SOCX 공공사회복지지출 기준으로 의무지출과 재량지출을 구분하여 보았는데, 2020년 의무지출은 GDP 대비 10.5%, 전체 지출에서 차지하는 비중은 약 86.4%로 대부분 의무지출에 해당함을 알 수 있었다. 이는 2060년에 이르러 93.4%까지 증가한다.

국제기준에 따른 공공사회복지지출을 살펴보는 이유는 앞으로의 복지분야별 재정지출 규모를 가늠해 보기 위해서다. OECD SOCX는 사회적 목적을 가진 급여로 9가지 정책영역에 따라 노령, 유족, 근로무능력급여, 보건, 가족, 적극적 노동시장 프로그램, 실업, 주거, 기타 정책영역으로 구분하고 있다(부표 참고). 본 연구에서는 이를 반영한 전망치를 분류하여 보았다. 공적연금과 기초연금 등 ‘노령’분야 지출이 급격하게 증가하여 2060년에는 GDP 대비 10.4% 비중으로 증가하지만, 보건분야(GDP 대비 13.6%)보다는 낮은 지출 규모이다. 반면, 가족정책의 경우, 2018년 기준으로 전체 지출 대비 9.1%이나, 현행제도를 그대로 유지할 경우 저출산으로 인한 영유아 수 감소 등으로 2060년에는 전체 지출 대비 3.1% 수준으로 감소할 것으로 전망된다. 전체 지출 기준 분야별 비중으로 보면, 노령분야가 2020년 26.4%에서 2060년 37%로, 보건분야는 41.3%에서 47.3%로 증가한다. 우리나라는 아직 노령연금제도가 충분히 반영되지 않아서 현재는 20%대이지만, 2030년대 바로 30%대로 진입하여 빠른 속도로 증가하는 것으로 나타나고 있다. 참고로, 2017년 OECD SOCX 기준, OECD 평균 비중은 각각 노인 37.4%, 보건 28.2%, 가족 10.6% 순이다.

〈표 IV-6〉 OECD SOCX 중 의무지출과 재량지출 전망

(단위: GDP 대비 %)

구분	2020	2030	2040	2050	2060
합계	12.1	15.5	19.7	24.1	27.3
의무지출	10.5 (86.4)	13.9 (89.9)	18.1 (91.7)	22.5 (93.1)	25.6 (93.9)
재량지출	1.7 (13.6)	1.6 (10.1)	1.6 (8.3)	1.7 (6.9)	1.7 (6.1)

주: 1. 지방자치단체의 자체사업비는 의무·재량지출 분류에서 제외  
2. ( ) 안은 전체 대비 구성비

자료: 사회보장위원회(2020. 8. 26.), p. 15

〈표 IV-7〉 OECD SOCX 정책영역별 사회보장지출 전망(구성비)

(단위: %)

연도	합계	① 노령	② 유족	③ 근로무능력	④ 보건	⑤ 가족	⑥적극적 노동시장 프로그램 (ALMP)	⑦ 실업	⑧ 주거	⑨ 기타
2020	100	26.4	3.3	5.0	41.3	8.3	6.6	4.1	0.8	5.0
2030	100	32.3	3.2	3.9	42.6	5.8	4.5	3.2	0.6	3.9
2040	100	34.0	3.0	3.6	45.2	4.1	4.1	2.5	0.5	3.0
2050	100	35.7	2.9	2.9	47.3	2.9	3.3	2.1	0.4	2.5
2060	100	37.0	3.3	2.2	47.3	2.2	3.3	2.2	0.4	2.2

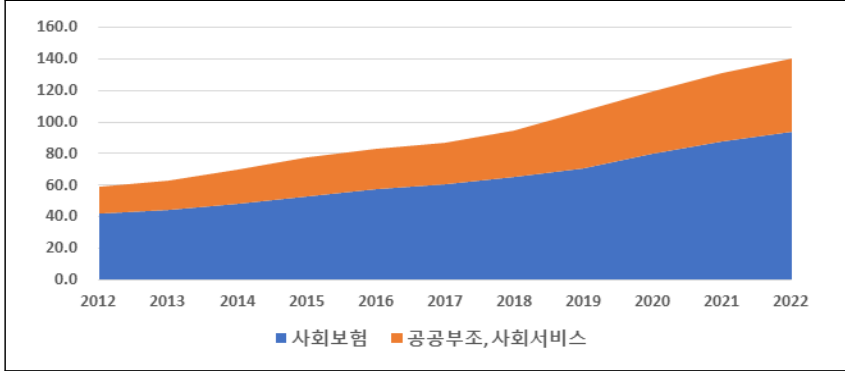
주: 1. 지방자치단체의 자체복지지출도 OECD SOCX에 포함되나, 정책영역별 분류에서는 제외  
2. GDP 대비 전망치 기준으로 비중 환산

자료: 사회보장위원회(2020. 8. 26.), p. 14

## 나. 복지분야 의무지출 추이 변화

[그림 IV-5] 복지분야 의무지출 추이

(단위: 조원)



주: 본예산 기준

자료: 기획재정부(2022c)를 활용하여 저자 작성

〈표 IV-8〉 복지분야 의무지출의 추이(2012~2022)

(단위: 조원, %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>총지출</b>	<b>325.4</b>	<b>342.0</b>	<b>355.8</b>	<b>375.4</b>	<b>386.4</b>	<b>400.5</b>	<b>428.8</b>	<b>469.6</b>	<b>512.3</b>	<b>558.0</b>	<b>607.7</b>
<b>복지분야 의무지출 (①+②)</b>	<b>59.0</b>	<b>62.8</b>	<b>69.8</b>	<b>77.5</b>	<b>83.3</b>	<b>87.2</b>	<b>95.0</b>	<b>106.7</b>	<b>119.7</b>	<b>131.3</b>	<b>140.0</b>
(총지출 대비)	(18.1)	(18.4)	(19.6)	(20.6)	(21.6)	(21.8)	(22.2)	(22.7)	(23.4)	(23.5)	(23.0)
<b>① 사회보험</b>	<b>42.1</b>	<b>44.5</b>	<b>48.2</b>	<b>52.8</b>	<b>57.4</b>	<b>60.3</b>	<b>65.5</b>	<b>70.3</b>	<b>79.8</b>	<b>87.8</b>	<b>93.5</b>
(복지분야 의무지출 대비)	(71.2)	(70.9)	(69.1)	(68.1)	(68.8)	(69.1)	(68.9)	(65.9)	(66.7)	(66.9)	(66.8)
공적연금급여	27.4	29.1	32.0	35.2	38.4	41.1	44.1	46.7	51.3	55.8	59.0
- 군인연금	2.5	2.7	2.8	2.9	3.0	3.1	3.2	3.4	3.5	3.5	3.7
- 공무원연금	11.1	11.6	12.4	13.2	14.2	15.5	16.7	16.9	17.4	18.9	20.1
- 사학연금	1.9	2.0	2.3	2.6	2.7	3.0	3.0	3.4	3.8	4.2	4.6
- 국민연금	11.8	12.8	14.6	16.6	18.5	19.5	21.2	23.0	26.6	29.2	30.6
고용보험급여	4.2	4.4	4.7	5.1	6.2	6.5	7.6	8.9	11.3	13.3	13.8
산재보험급여	4.0	4.0	3.9	4.1	4.3	4.4	5.0	5.1	5.9	6.5	7.1
건강보험지원	6.0	6.5	7.0	7.7	7.8	7.6	7.9	8.7	9.9	10.4	11.5
노인장기요양보험 지원	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.7	0.8	1.0	1.4	1.7	2.0

〈표 IV-8〉의 계속

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
② 공공부조 사회서비스	17.0	18.3	21.6	24.7	26.0	26.9	29.5	36.3	39.8	43.5	46.4
(복지분야 의무지출 대비)	(28.8)	(29.1)	(30.9)	(31.9)	(31.2)	(30.9)	(31.1)	(34.1)	(33.3)	(33.1)	(33.2)
국민기초생활보장 급여	7.0	7.6	7.8	8.5	9.2	9.6	10.3	12.0	13.1	14.4	15.7
기초(노령)연금	3.0	3.2	5.2	7.6	7.9	8.1	9.1	11.5	13.2	15.0	16.1
영유아보육료지원	2.4	2.6	3.3	3.0	3.1	3.1	3.3	3.4	3.4	3.4	3.2
장애인연금/수당/ 활동지원	0.7	0.8	1.0	1.1	1.1	1.2	1.4	1.8	2.2	2.4	2.7
보호보상금/수당 등	3.4	3.6	3.8	3.9	4.1	4.2	4.7	4.6	4.7	4.9	5.0
기타	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.7	0.7	3.0	3.2	3.5	3.8

주: 본예산 기준

자료: 기획재정부(2022c)를 활용하여 저자 작성

2022년 기준 복지분야 의무지출은 ‘사회보험’ 분야 비중 약 67%와 ‘공공부조 및 사회서비스(이하 공적부조)’ 분야가 33% 비중으로 구성되어 있다. 2012년 당시 공적부조가 복지분야 의무지출에서 차지하는 비중이 29%에서 점진적으로 증가하고 있음을 알 수 있다. 2012년 대비 2022년 사회보험 및 공적부조의 증가 규모는 약 2.2배와 2.7배로 공적부조 분야의 증가속도가 사회보험 분야보다 더 빠른 것으로 나타났는데, ‘기초연금’의 증가로 인한 것으로 보인다. 박인화(2014)는 복지분야 의무지출에서 공적연금 지출보다 취약계층 보호를 위한 ‘공적부조’의 비중이 중장기적으로 증가할 필요가 있음을 강조한 바 있다.

2022년 기준 공적연금 59조원 중 주요 항목은 국민연금과 공무원연금으로 각각 30.6조원과 20.1조원 규모이다. 규모와 증가속도 면에서 볼 때, ‘국민연금 급여지원’의 의무지출 항목이 주목 대상이다. 2012년 대비 국민연금은 11.8조원에서 30조원대로 거의 3배 증가하였고, 공무원연금은 같은 기간 약 2배 증가한 것으로 나타나고 있다. 사학연금은 1.9조원에서 4.6조원으로

2.4배 증가하였고, 군인연금은 2.5조원에서 3.7조원으로 약 1.5배 증가하였다.

고용보험의 경우, 2022년 기준 약 13.8조원으로 2012년 4.2조원 대비 3배 이상 증가한 것으로 나타났다. 산재보험은 2022년 기준 7.2조원으로 같은 기간 동안 약 1.7배, 건강보험은 2배에 못 미치는 규모로 증가하여 2022년 11.5조원 규모이다. 노인 장기요양보험지원은 규모는 작지만, 2012년 0.5조원에서 2022년 2조원으로 증가하여 약 4배가 증가하여 가장 빠른 증가세를 나타내고 있다.

공공부조 및 사회서비스 항목에서 가장 주목해야 할 항목은 ‘기초노령연금’이다. 2022년 기준 ‘국민기초생활보장급여(기초생보)’와 ‘기초노령연금(노령연금)’은 각각 약 15.7조원, 16.1조원 규모인데, 이들 항목의 2012년 대비 증가 추이는 기초생보는 약 2.2배, 노령연금은 약 5.4배 증가한 것으로 나타났다. 노령연금 인상은 선거 때마다 주요 인상 대상이었으며 유권자를 의식한 정치적 활용 유인이 큰 특성이 있음이 반영된 결과이다. 기초연금은 미국의 메디케이드와 같이 공공부조 형태로 중앙과 지방이 공동 부담 방식으로 운영되고 있는데, 2021년 기준 지방비 4조원이 투입된 것을 알 수 있다. 같은 기간 장애인연금은 0.7조원에서 2.7조원으로 약 3.8배 증가하였다.

〈표 IV-9〉 기초연금 지출 현황

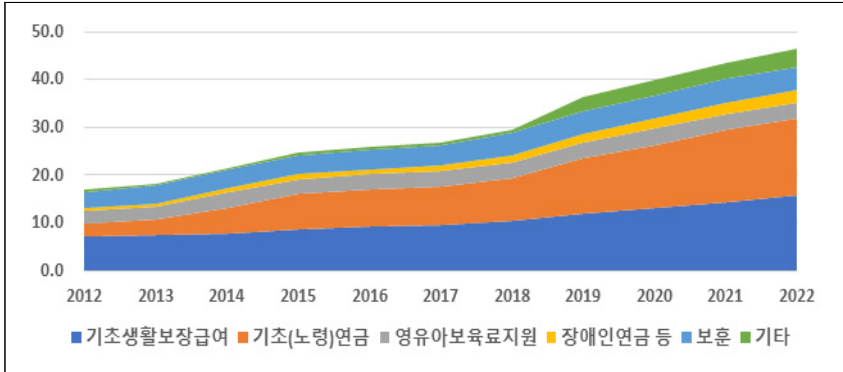
(단위: 십억원)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
기초연금	9,680	9,912	10,530	11,963	14,777	16,686	19,117
국비	7,306	7,554	8,054	9,197	11,498	13,060	14,963
지방비	2,374	2,358	2,476	2,766	3,279	3,626	4,154

자료: 보건복지부(각 연도b); 신화연(2022), p. 11 〈표 9〉

[그림 IV-6] 의무지출 내 공공부조 및 사회서비스 추이

(단위: 조원)



주: 본예산 기준

자료: 기획재정부(2022c)를 활용하여 저자 작성

#### 다. 인구구조 변화로 인한 의무지출 내 복지지출 증가 전망<sup>61)</sup>

본 연구에서는 복지분야 의무지출 중에서 지출 규모가 크고 성장세가 클 것으로 예상되는 국민연금(공무원연금, 사학연금, 군인연금 등 제외, 추후 재계산하여 보완)과 공공부조 및 사회서비스 분야 일반재정지출을 살펴보았다. 2020년 GDP 대비 3.7%에서 2040년 7.1%, 2060년에는 10.9%로 증가할 것으로 전망된다. 복지분야 의무지출 중에서도 지출 규모가 큰 국민연금 급여지출이 빠르게 증가하는 것으로 나타나는데, 베이비부머 은퇴와 연금제도 성숙 등으로 인해 연금지출 규모가 늘어나면서 2020년 GDP 대비 1.3%에서 2060년 8.1%로 증가할 것으로 전망된다. 국민연금 지출의 증가가 전체 의무지출보다 빠르게 진행되면서 전체 의무지출에서 차지하는 비중도 점차 높아질 것으로 보인다. 기초연금 등 일반재정지출은 GDP 대비 2.35%에서 점차 증가하여 2050년 3.02%까지 증가하는 이후에는 소폭 감소할 것으로 전망된다. 국민연금에 비해 일반재정지출 증가율은 상대적으로 낮으나 경제성장률 보다는 빠르게 증가할 것으로 보인다.

61) 사회복지지출 전망 부분은 신화연(2022)의 자문을 바탕으로 저자가 작성한 것이다. 전망치는 거시전제와 '지방비'를 포함하여 재산정한 결과를 사용하였다.

일반재정지출 중 비중이 높은 기초연금은 인구고령화 등으로 인해 당분간 수급대상이 늘어나고, 연금액 인상 등 정책변화로 인해 지출 규모가 크게 증가할 것으로 전망된다. 반면 아동수당과 보육료 지원 등은 매년 단가를 인상하더라도 아동 수 등 대상 규모가 감소함에 따라 지출 규모가 오히려 감소할 것으로 예상된다. 기초생활보장제도의 경우 노령층 수급대상이 꾸준히 늘어나면서 지출 규모 또한 증가추세를 유지하는 것으로 보인다. 보훈급여 지출은 다른 급여에 비해 정책적으로 매년 인상률이 높은 것으로 가정하고 있으므로, 보훈수당 등 기존 수급자가 대부분 고연령층이고 신규 수급자가 더 이상 발생하지 않음에도 불구하고 지출 규모는 증가추세를 유지할 것으로 나타난다.

〈표 IV-10〉 아동수당과 보육료지원 지출 현황

(단위: 십억원)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
아동수당	-	-	-	934	2,966	3,160	3,044
국비	-	-	-	681	2,162	2,303	2,219
지방비	-	-	-	253	804	857	825
영유아보육료지원	4,530	4,762	4,807	5,029	4,883	5,114	5,082
국비	3,049	3,205	3,235	3,384	3,508	3,416	3,395
지방비	1,481	1,557	1,572	1,645	1,375	1,698	1,687
유아교육비 보육료지원	3,965	3,982	3,941	3,893	3,815	4,032	3,917

- 주: 1. 아동수당은 2018년 9월 도입  
 2. 아동수당과 영유아보육료지원 총지출은 국비와 국고보조금을 반영하여 추정  
 3. 영유아보육료지원의 경우 2015년과 2020년, 2021년은 예산 기준  
 4. 유아교육비 보육료지원은 2017년부터는 유아교육지원특별회계법을 신설하였고 이전에는 일반 교부금으로 운영

자료: 보건복지부(각 연도a), 교육부(각 연도); 신화연(2022), p. 12 〈표 11〉

〈표 IV-11〉 보훈보상금 지출 현황

(단위: 십억원)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
보훈보상금	3,581	3,767	3,825	4,121	4,189	4,342	4,486
보상금	2,454	2,582	2,602	2,696	2,794	2,941	3,059
수당	1,107	1,162	1,201	1,394	1,372	1,379	1,404
수시보상금	20	23	22	31	23	22	23

주: 1. 보훈보상금은 보상금과 수당, 수시보상금(사망일시금, 재해보상금)으로 구분하고 수당에는 간호수당, 무공영예수당, 참전영예수당, 6.25 자녀수당 등이 있음  
2. 2021년은 예산 기준

자료: 국가보훈처(각 연도); 신화연(2022), p. 13 〈표 12〉

주요 의무지출 전망을 위한 인구와 거시전제는 각각 2019년에 발표한 통계청의 장래인구특별추계<sup>62)</sup> 중 인구중위 시나리오를, 인구중위 시나리오를 토대로 한 거시전제는 2020년 「국가재정법」에 의한 장기 재정전망에 반영한 가정을 반영하였다. 전망을 위한 제도 관련 전제는 현행법을 그대로 유지하는 것으로 하되, 국민연금 소득대체율 인하와 수급연령 인상 등과 같이 정책변화가 이미 확정된 경우에는 이를 반영하여 의무지출을 전망하였다. 국민연금의 경우 2018년 제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 노후소득보장 강화 등 제도의 안정적 운영을 위해 국민연금 종합운영계획<sup>63)</sup>을 국회에 제출하였고 이후 국회에서 논의한 바 있으나<sup>64)</sup> 개정안이 확정되지 않아 현행법을 반영하는 지출전망에는 반영하지 않는다. 일반재정지출 중 의무지출 전망을 위해 기초연금액 등 지원 단가는 매년 소비자물가상승률을 반영하여 인상하되, 2023년 예산안의 기초연금액 인상<sup>65)</sup> 등 단가 인상안은 반영하였다. [그림 IV-가~그림 IV-8] 전망 그림에서 알 수 있듯이, 일반재정지출에서 재정지출이 가장 큰 항목은 기초연금으로 국민연금과의 관계, 건강보험 재

62) 통계청, 「장래인구특별추계: 2017~2067년」, 보도자료, 2019. 3. 27.

63) 보건복지부, 「제4차국민연금재정계산을바탕으로한국국민연금종합운영계획」, 2018. 12.

64) 정부안이 국회에 제출된 이후 사회적 합의를 위해 국회와 경제사회노동위원회 산하 특별위원회에서 제도 개선방향을 논의하여 2019년 8월 말 3가지 안을 제시한 바 있다.

65) 2022년 기초연금액 308천원 대비 4.7% 인상된 322천원 지급

정 패러다임 전환 논의, 중앙과 지방 간의 사무 재정립 등 향후 지속가능성 확보를 위한 중장기 제도정비의 핵심 대상이다.

〈표 IV-12〉 의무지출 복지분야 중 국민연금과 공공부조·사회서비스 전망

(단위: GDP 대비 %)

구분	2020	2030	2040	2050	2060
합계 ㉓+㉔+㉕	3.7	5.2	7.1	9.1	10.9
국비 ㉓+㉔	3.2	4.7	6.6	8.6	10.4
지방비 ㉓+㉕	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5
국민연금 ㉓	1.3	2.4	4.1	6.1	8.1
일반재정지출 소계 ㉔+㉕	2.35	2.80	2.99	3.02	2.85
기초연금	0.84	1.25	1.52	1.61	1.56
기초생활보장급여	0.69	0.84	0.87	0.88	0.83
아동수당, 영아수당, 보육료지원	0.60	0.48	0.39	0.30	0.23
보훈보상금	0.22	0.22	0.22	0.23	0.23
일반재정지출 국비 ㉔	1.93	2.28	2.45	2.47	2.33
기초연금	0.66	0.98	1.19	1.26	1.22
기초생활보장급여	0.56	0.68	0.71	0.72	0.67
아동수당, 영아수당, 보육료지원	0.49	0.40	0.33	0.27	0.21
보훈보상금	0.22	0.22	0.22	0.23	0.23
일반재정지출 지방비 ㉕	0.42	0.51	0.54	0.55	0.51
기초연금	0.84	1.25	1.52	1.61	1.56
기초생활보장급여	0.14	0.16	0.16	0.17	0.15
아동수당, 영아수당, 보육료지원	0.10	0.09	0.05	0.03	0.02

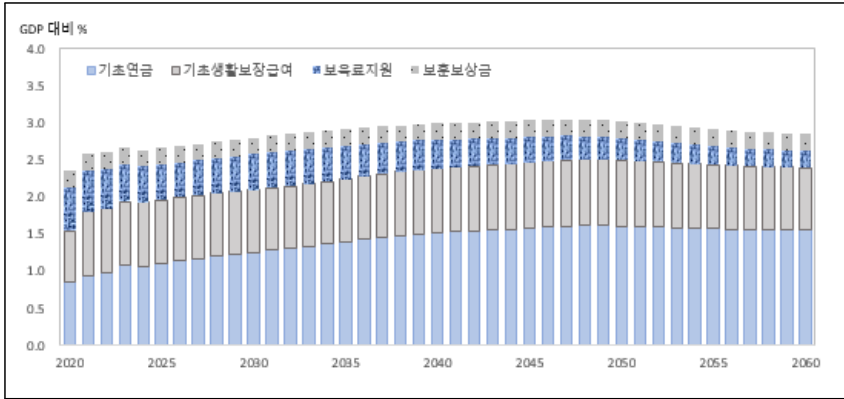
주: 1. 기초연금은 65세 이상 소득하위 70%를 대상으로 322천원(2023년 예산안)을 매월 지급하고 매년 소비자물가상승률로 인상하는 것으로 가정(2020년은 실적자료)

2. 공적연금 중 보험료수입은 현재 보험료를 9% 유지하는 것으로 가정, 적립배율은 해당 연도 총지출 대비 전년도 적립기금, 부과방식 보험료율은 보험료 부과대상 총소득 대비 급여지출, 2056년 기금 소진(적립기금 규모-218조원), 2020년은 실적자료

3. 지방비는 2020년 국비 대 지방비 비율대로 유지한다는 전제하에 국비 기준으로 산출

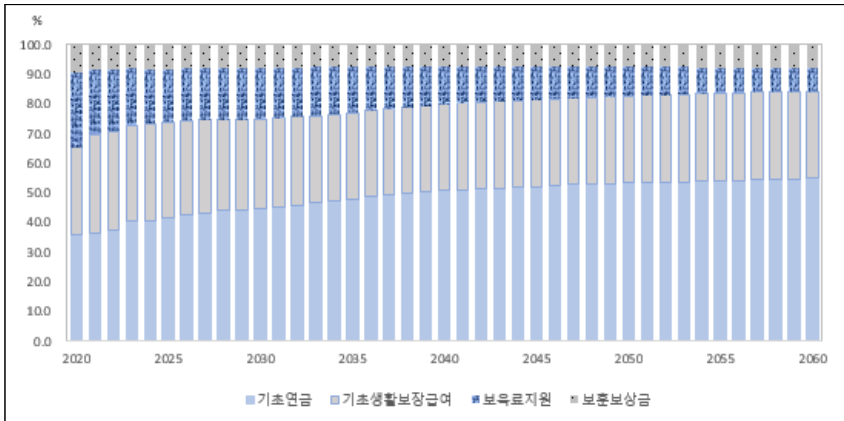
자료: 신화연(2022), p. 17 〈표 14〉

[그림 IV-7] 복지분야 주요 의무지출 전망: 일반재정지출



자료: 신화연(2022), p. 17 [그림 3]

[그림 IV-8] 복지분야 주요 의무지출 전망: 일반재정지출(구성비)



자료: 신화연(2022), p. 17 [그림 4]

〈표 IV-13〉 복지분야 의무지출 전망을 위한 제도 관련 주요 가정

구분	제도 관련 주요 가정	비고
국민연금	현재 제도가 그대로 유지되는 것으로 하되, 소득대체율 인하와 수급연령 인상 등 향후 제도 변화가 확정된 경우는 반영	
기초연금	<ul style="list-style-type: none"> <li>기초연금액 2018. 9.부터 25만원으로 인상</li> <li>2021년 30만원으로 월액 인상</li> <li>2024년부터 매년 소비자물가상승률을 반영하여 인상하는 것으로 가정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2022년 기초연금액 월 307,500원</li> <li>2023년 기초연금액 월 322천원으로 인상(2023년 예산안)</li> </ul>
기초생활보장급여	소득인정액과 급여별 선정기준액에 따라 급여가 지원되나, 전망을 위해 1인당 급여수준이 2022년부터 소비자물가상승률을 반영하여 매년 인상하는 것으로 가정	
아동수당	만0~8세 미만 아동을 대상으로 매월 10만원 지급 2023년부터는 소비자물가상승률을 반영하여 매년 인상하는 것으로 가정	
영아수당 (2021년 신설)	2021년 1월부터 만0~1세 대상으로 30만원 매월 지급	2023년 부모급여 도입 예정 (2023년 예산안)
보육료지원	2023년은 2022년과 지원단가 동일 2023년부터 소비자물가상승률 반영하여 매년 인상하는 것으로 가정	영유아보육료지원과 유아교육비 보육료지원
보훈보상금	<ul style="list-style-type: none"> <li>보상금, 수당 등 인상률은 최근 실적을 반영하여 3.8%로 가정</li> <li>2022년 예산에서는 보상금 전년 대비 3.5% 인상</li> </ul>	

주: 기초연금은 65세 이상 소득하위 70%를 대상으로 322천원(2023년 예산안)을 매월 지급하고 매년 소비자물가상승률로 인상하는 것으로 가정

자료: 신화연(2022), p. 15 〈표 13〉

## 라. 소결 및 시사점

선행연구(이윤경, 2021, p. 2 〈표 2〉)에 따르면, 1990년 이후 지난 30년간 GDP 대비 공공사회복지지출 변화가 가장 큰 국가가 ‘한국’으로 약 4.7배 증가한 것으로 나타났다. 지금까지는 소득증가에 따른 전반적인 복지수요가 반영된 것이라고 한다면, 앞으로는 본격적인 노령화에 따른 연금지출과 건강보험 관련 지출 증가세가 두드러질 것으로 전망해 볼 수 있다. 따라서 의무지출 재정운용의 핵심은 복지지출 증가 대응을 위한 재정공간 확보이다.

저출생 및 노령화 추세 결과, 노인인구 부양비 증가가 가장 높은 수준으로 진행될 예정이며, 결과적으로 2040년대 이후 4대 공적연금 수지상 지출이 수입을 능가하게 될 것으로 전망되고 있다.<sup>66)</sup> 따라서 본 연구에서는 전반적인 사회보장지출 장기 재정 전망 결과는 현행 제도를 그대로 유지할 경우, GDP 대비 사회보장지출의 비중이 장기적으로 상당한 수준으로 증가하는 한편 사회보험 지출 중에서도 대부분의 지출이 '노령'분야 중심으로 이루어질 것으로 보고 있다. 물론 이는 건강보험 지출을 의무지출로 구분하지 않는 현재 기준에 따른 결과이다.

2022년까지의 정부 등의 장기 재정전망에서는 우리나라 인구구조 변화에 따른 경제성장, 국세수입 및 잠재성장률에 대한 전망에 비하여 재정수지 및 국가채무에 대한 전망은 일정한 수준으로 지켜지고 있는 것으로 분석되고 있다. 의무지출 수준도 60% 내외로 전망되고 있는데, 여기에는 '건강보험' 재정이 포함된 것이 아니다.

지금까지의 논의는 현재의 의무지출 내 사회복지지출을 기준으로 살펴본 것이지만, 본 연구는 우리나라도 예외 없이 앞으로 의무지출성격으로 부담해야 할 가장 큰 재정부담은 '건강보험'을 포함한 의료지출일 수밖에 없음을 견지하고 있다. 대부분의 국가들은 의료보험을 포함한 사회복지지출을 의무지출로 구분하고 있다. 앞 장에서 대략적인 비교를 위하여 건강보험 전체규모 포함 시 우리나라 전체 재정에서 사회복지지출이 차지하는 비중이 약 33% 수준으로 보았고, 이는 선진국 대비 정부지출의 20% 이상의 차이가 남을 알 수 있었다. 우리나라는 정부지출 대비 20%대의 비중을 '지방이전지출' 항목으로 의무지출 비중을 채우고 있는데, 앞으로는 이 부분이 오롯이 국가채무로 전가되고 사회보험지출은 인구구조 변화 스케줄에 따라 선진국 수준으로 증가할 것이다. 결론적으로 인구구조 변화를 반영해 보면, 우리나라 복지 지출의 증가속도와 증가내용 모두 재정위험적인 성격이 강하다고 볼 수 있다. 우리 국민이 부담하는 경직적인 지출의무는 매우 빠른 속도로 진행될 것이며, 사회복지지출 전반에 걸쳐 있음을 강조하고 있다.

---

66) 관계부처 합동(2022), p. 17.

---

## V. 지방이전지출과 복지지출의 재분배 효과 분석

---

### 1. 개관

제 V 장에서는 의무지출을 구성하는 지방이전지출과 복지지출의 재분배 효과를 분석함으로써 의무지출의 정합성 제고 방안 마련을 위한 경험적 토대를 제공하고자 한다. 이를 위해 가구 소득 및 자산 불평등 현황을 진단하고 복지지출과 지방이전지출이 각각의 불평등 개선에 미치는 효과를 실증적으로 분석하였다. 제 1 절에서는 본격적인 실증분석에 앞서 도시경제학적 관점에서 본 연구를 어떻게 바라볼 수 있는지 살펴보고, 관련 선행연구에 어떠한 기여를 하는지에 대해 논의하고자 한다.

본고에서 다루는 지방이전지출과 복지지출은 각각 도시경제학의 지역 기반 정책(place-based policy)과 사람 기반 정책(people-based policy)의 틀 안에서 설명할 수 있다. 복지지출은 저소득 취약 가구 및 개인에 대한 직접적인 지원에 사용되기 때문에 사람 기반 정책으로 분류할 수 있다. 반면에 지방이전지출은 낙후 지역에 대한 지원을 수행하는 일종의 지역 기반 정책으로 분류할 수 있다. 물론 지방교부세 산정에 있어서 개인과 가구의 복지 수요가 일부 반영이 되기 때문에 지방이전지출이 일정 부분 사람 기반 정책의 성격을 가지는 것은 사실이다. 하지만 기본적으로 지방이전지출이 지역 간 격차를 해소하기 위해 설계 및 운용되고 있다는 측면에서 지역 기반 정책으로 분류하는 것이 타당할 것이다. 이와 같은 지역 기반 정책과 사람 기반 정책에 대해 선행연구에서는 다음과 같은 논의가 진행되어 왔다.

전통적으로 도시경제학자들은 지역 기반 정책으로 인해 발생할 수 있는 효율비용(efficiency costs)으로 인해 지역 기반 정책보다는 사람 기반 정책이 타당함을 주장하였다(Glaeser, 2008). 즉, 지역 기반 정책은 생산성이 낮

은 지역의 경제활동은 증대시키는 반면 생산성이 높은 지역의 경제활동은 위축시킴으로써 전반적인 효율성은 떨어진다는 것이다. 이에 여러 선행연구(Glaeser and Gottlieb, 2008; Albouy, 2009; Fajgelbaum et al., 2018; Gaubert, 2018; Austin et al., 2018 등)에서는 이러한 지역 기반 정책으로 인해 발생하는 효율비용에 대해 논의하였다. 반면에 지역 기반 정책이 생산성 파급효과(productivity spillovers)나 지역 외부성(regional externalities)을 내재화함으로써 효율비용이 상쇄되거나 오히려 전반적인 효율성 향상으로 이어질 수 있다는 연구 또한 존재한다(Kline, 2010; Kline and Moretti, 2014; Fajgelbaum and Gaubert, 2020; Rossi-Hansberg et al., 2019; Austin et al., 2018; Fu and Gregory, 2019).

이렇듯 선행연구에서는 주로 효율성 문제에 초점을 맞추었지만 지역 기반 정책과 사람 기반 정책이 효율성보다는 형평성 개선이 주된 목적인 경우가 많다는 사실을 유념할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 효율성과 달리 지역 기반 정책의 형평성 측면에 주목한 연구는 많지 않은 편이다. 다만 Gaubert et al.(2021)은 도시경제학 및 재정학 모형을 활용하여 지역 기반 정책으로 인한 형평성 증가 편익(equity gains)이 어떠한 조건하에서 효율비용(efficiency costs)보다 더 클 수 있는지에 대한 심도 있는 논의를 진행하였다. 저자들에 의하면 가구의 이동성이 낮거나 지역 간 생산성의 차이가 크지 않을 경우 지역 기반 정책으로 인해 발생하는 효율비용을 최소화할 수 있다. 또한 같은 소득수준 내(within-earnings)라도 거주하고 있는 지역에 따라 한계효용(marginal utility)이 다르다면 지역 기반 정책으로 인해 형평이득이 크게 증가할 수 있다. 만약 이러한 형평성 증가 편익이 효율비용보다 크다면 지역 기반 정책이 사람 기반 정책보다 전반적인 사회 후생을 더 증가시킬 수 있는 것이다.

본 장에서는 개인이나 가구를 직접적으로 지원하는 복지지출과 지역을 지원하는 지방이전지출이 실질적인 소득 및 자산 형평화 효과가 있는지에 대한 실증분석을 진행하였다. 이와 같은 분석이 사람 및 지역 기반 정책 관련 도시경제학 연구에 기여하는 부분은 다음과 같다. 첫 번째로, 선행연구에서

는 주로 지역 기반 정책과 사람 기반 정책의 효율성에 대해 분석한 반면 본고에서는 형평성에 초점을 맞추어 분석했다는 점에서 의의가 있다. 앞서 언급했듯이 지역 기반 정책 또는 사람 기반 정책의 일차적인 목표가 재분배를 통한 형평성 증대인 경우가 대부분이다. 본고의 논의 대상인 복지지출도 마찬가지로 개인·가구 간 격차 해소가 주요 목적이며, 지방이전지출 또한 지역 간 격차 해소를 통한 형평성 향상이 중요 목표이기 때문에 실제로 이러한 정책 목표를 달성하고 있는지 확인하는 것은 중요한 과제이다. 다만 지방이전지출의 경우 재정불균형 해소가 일차적인 목표이기 때문에 소득 및 자산에 미치는 이차적인 효과에 근거하여 지방이전지출의 타당성을 평가하는 것에는 다소 신중할 필요가 있다.

두 번째로, 본고는 사람 기반 정책인 복지지출과 지역 기반 정책인 지방이전지출의 소득 및 자산 형평화 효과를 경제 모형에 기초한 이론 분석이 아닌 데이터에 기초하여 실증적으로 분석했다는 점에서 중요한 의미를 가진다. 특히 소득불평등뿐만 아니라 자산불평등에 미치는 효과를 분석하였는데, 이러한 자산효과는 선행연구에서 간과하고 있는 부분이다. 이와 더불어 본고에서는 복지지출(사람 기반 정책)과 지방이전지출(지역 기반 정책)의 효과성을 함께 분석·비교하였는데, 이 또한 두 정책 중 하나에만 초점을 맞춰 분석한 여러 선행연구와는 구별되는 특징이다.

## 2. 소득 및 자산 불평등 분해

본 절에서는 한국의 소득 및 자산 불평등을 지역 간 불평등과 지역 내 불평등으로 분해(decomposition)하고 그 추이를 살펴보았다. 앞서 논의했듯이 복지지출은 주로 취약한 가구(개인)를 지원 대상으로 삼고 있으며, 지방이전지출은 낙후된 지역에 초점을 맞추고 있다. 따라서 이러한 의무지출이 불평등에 미치는 효과에 대해 분석하기에 앞서 한국의 불평등이 주로 지역 간 불평등에서 비롯되는지, 혹은 지역 내 불평등에서 비롯되는지에 대해 파악하는 것이 필요할 것이다. 본 절에서는 불평등 척도로 주로 사용되는 지니계수(Gini index) 대신 타일(Theil)지수(Theil, 1967; Fixler, 2017)를 활용하여

불평등을 지역 내 불평등과 지역 간 불평등으로 분해하였다.

타일 불평등지수는 다음과 같이 정의된다.

$$T = \sum_i s_i \frac{y_i}{\mu} \log \frac{y_i}{\mu} \quad \text{식 (1)}$$

$y_i$ 는 개인(혹은 가구)  $i$ 의 소득(자산)을 뜻하며  $\mu$ 는 전국 평균소득(자산)으로 정의된다. 또한  $s_i$ 는 개인  $i$ 가 전체 인구에서 차지하는 비중이다. 타일지수는 현재의 소득 분배 상태가 모든 사람이 동일한 소득(평균소득)을 가진 상태와 얼마나 떨어져 있는지 측정한다. 불평등도가 증가할수록 타일지수( $T$ )도 증가하며,  $T=0$ 은 완전평등을 의미한다.

여타 불평등지수와 비교하여 타일지수가 가지는 가장 큰 장점은 불평등을 지역 간(between-group)과 지역 내(within-group) 효과로 가산(加算)적이면서도 간단하게 분리할 수 있다는 것이다(additive separability). 이를 수식으로 표현하면 다음과 같다.

$$T = \underbrace{\sum_j s_j \frac{\mu_j}{\mu} \log \left( \frac{\mu_j}{\mu} \right)}_{\text{Between}} + \underbrace{\sum_j s_j \left( \frac{\mu_j}{\mu} \right) T_j}_{\text{Within}} \quad \text{식 (2)}$$

여기서  $s_j$ 는 지역  $j$ 의 인구가 전체 인구에서 차지하는 비중이며,  $\mu_j$ 는 지역  $j$ 의 평균소득이다. 식 (2) 좌항의 지역 간(between-group) 타일지수는 직관적으로 지역  $j$ 의 모든 사람이  $\mu_j$ 의 소득을 가지고 있을 때의 불평등도를 나타낸다. 식 (2) 우항의 지역 내(within-group) 타일지수는 지역  $j$ 의 타일 불평등지수( $T_j$ )를 지역별 인구 비중과 소득(자산)에 따라 가중평균한 것이다. 전국 타일지수  $T$ 는 지역 간 타일지수와 지역 내 타일지수의 합으로 계산된다.

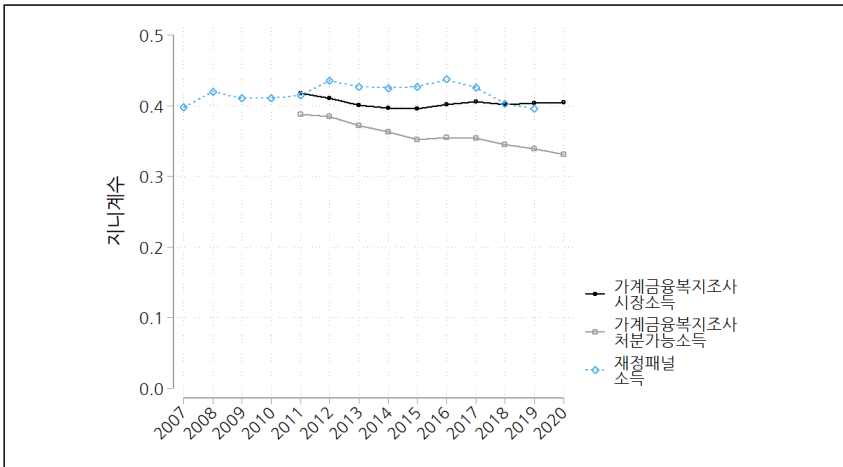
본 절에서는 가구단위 소득 및 자산 불평등에 초점을 맞추었으며, 불평등지수 산출을 위한 자료는 한국재정패널조사(재정패널)를 활용하였다.<sup>67)</sup> 재정패널은 가구별 자료와 가구원별 자료가 존재하며, 가구·가구원 단위 소

67) 동 조사는 제3절에서 의무지출의 재분배 효과 분석에서도 이용될 예정이다.

득을 모두 합산한 가구별 총소득 및 가구별 총자산을 활용하였다. 구체적으로 소득은 근로소득, 사업소득, 재산소득, 기타소득(이전소득 등)과 공적이전소득으로 구성되며, 자산은 금융자산, 부동산자산 및 기타자산으로 구성된다.

### 가. 소득불평등 추이

[그림 V-1] 가구소득의 지니계수 추이



- 주: 1. 가계금융복지조사 시장소득 = 근로소득 + 사업소득 + 재산소득 + 사적이전소득 - 사적이전지출
- 2. 가계금융복지조사 시장소득 = 시장소득 + 공적이전소득 - 공적이전지출
- 3. 재정패널의 소득 = 근로소득 + 사업소득 + 재산소득 + 사적이전소득 + 공적이전소득

자료: KOSIS 「가계금융복지조사」 및 재정패널 자료를 기반으로 저자 작성

타일지수를 활용하여 불평등을 분해하기에 앞서 불평등을 측정하는 데에 일반적으로 활용되는 지니계수를 통해 가구소득의 불평등 추이를 살펴보고자 한다. [그림 V-1]은 가계금융복지조사와 재정패널을 이용하여 소득불평등도 추이를 지니계수를 통해 보이고 있다. 여기서 가계금융복지조사를 추가적으로 고려하는 이유는 해당 조사가 전국 가구의 전반적인 자산이나 소득 등을 파악하는 데에 주로 사용되며, 데이터 구축 과정에서 행정자료를 활용함으로써 자료의 정확도가 상대적으로 높기 때문이다. 가계금융복지조사의 경우 시장소득(검정 실선)과 처분가능소득(회색 실선)으로 나누어서 지

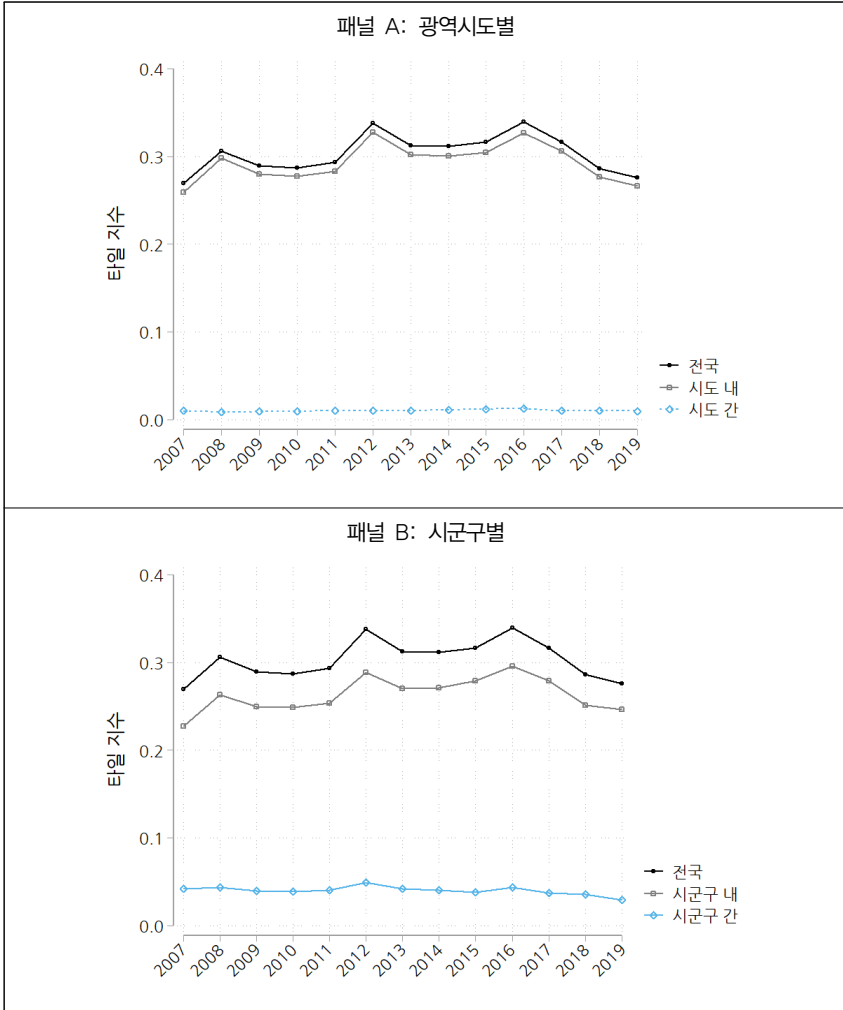
니계수를 살펴보았다. 가계금융복지조사 기준 시장소득의 불평등도는 2010년대 초반에는 일부 감소하다가 2015년을 기점으로 다소 정체된 상태이다. 반면 가계금융복지조사 처분가능소득의 불평등도는 2015년 이후에도 지속적으로 감소하고 있는데, 공적이전소득의 증가가 이러한 소득 분배 지표의 개선을 견인한 것으로 보인다. 코로나19의 영향을 받은 2020년에도 처분가능소득의 불평등도 감소추세는 이어지고 있다.

[그림 V-1]의 청색 점선은 본 절의 실증분석에서 사용하는 재정패널 기준 가구소득의 불평등 추이를 보이고 있다. 재정패널의 가구소득은 공적이전소득을 포함하지만 공적이전지출(납세금액)은 제외하기 때문에 가계금융복지조사의 시장소득과 유사하게 재정패널에서 계산한 지니계수는 0.4 내외를 유지하고 있다. 하지만 2016년부터는 가계금융복지조사의 처분가능소득과 유사하게 소득불평등이 감소하는 추세를 보이고 있는데, 이는 저소득층에 대한 공적이전소득 증가가 소득불평등의 완화를 견인하고 있음을 시사한다. 이와 더불어 샘플 숫자가 상대적으로 많은 가계금융복지조사의 불평등지수와 재정패널의 불평등지수가 대체적으로 유사한 것으로 볼 때, 재정패널의 가구소득 자료가 전체적인 가구소득 분포를 잘 나타내고 있음을 알 수 있다. 또한 재정패널은 가계금융복지조사와 달리 가구의 시군구 정보가 존재하기 때문에 앞으로의 분석에서는 재정패널을 활용하여 소득 및 자산 불평등을 지역 간·지역 내로 분해하여 살펴보고자 한다.

본격적으로 [그림 V-2]에서는 재정패널을 활용하여 가구소득의 불평등도 추이를 지역별로 분해하여 보이고 있다. 우선 패널 A는 지역을 광역시도로 정의하고 전국 타일지수(검정 실선), 지역 내 타일지수(회색 실선) 및 지역 간 타일지수(청색 점선)의 변화 추이를 각각 나타내고 있다. 본 그래프를 통해 전국 소득불평등의 대부분이 지역 간이 아닌 지역 내의 불평등에서 비롯되고 있음을 확인할 수 있다. 예컨대 2019년 시도 내 타일지수는 0.266인 반면에 시도 간 타일지수는 0.010에 불과한 것이다. 그리고 시도 내 불평등이 전체 불평등에서 차지하는 비중이 매우 큰 현상은 모든 연도에 걸쳐 나타나고 있다. 또한 2016년부터는 가구소득의 전국 타일지수가 감소하는 추

세를 보이고 있는데, 이러한 불평등 감소를 견인하는 것은 시도 간 불평등 감소가 아닌 시도 내 불평등 감소인 것을 알 수 있다.

[그림 V-2] 가구소득의 타일지수 추이



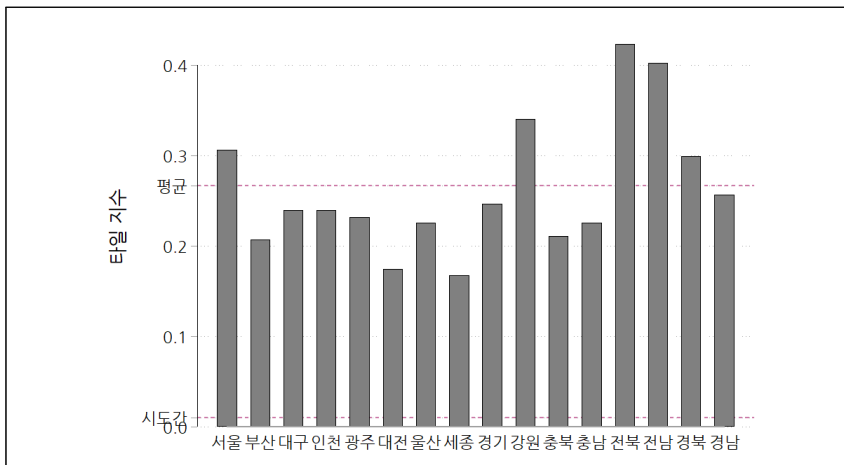
주: 1. 소득 = 근로소득 + 사업소득 + 재산소득 + 사적이전소득 + 공적이전소득  
 2. 재정패널 횡단면 가중치 사용

자료: 재정패널 자료를 기반으로 저자 작성

[그림 V-2]의 패널 B는 지역을 광역시도가 아닌 시군구로 정의하고 전국 타일지수, 지역 내 타일지수 및 지역 간 타일지수의 변화 추이를 보이고 있다. 앞선 광역시도의 경우와 마찬가지로 타일지수를 분해했을 때 시군구 내 불평등의 비중이 시군구 간 불평등의 비중보다 월등히 높음을 알 수 있다. 예를 들어, 2019년 시군구 내 타일지수는 0.247인 반면 시군구 간 타일지수는 0.029이다. 다만 시도 간보다 시군 간 불평등 정도가 크게 높기 때문에 지역 간 타일지수는 패널 B가 패널 A보다 더 높다. 이와 더불어 2016년부터 시군구 간 타일지수와 시군구 내 타일지수가 모두 감소하는 추세에 있지만, 전체 타일지수의 감소의 대부분은 시군구 간 타일지수의 감소에서 비롯되는 것임을 재차 확인할 수 있다.

이렇듯 [그림 V-2]에서는 전체 소득불평등에서 지역 내 소득불평등이 차지하는 비중이 절대적임을 보였다. [그림 V-3]에서는 2019년 기준 지역 내 타일지수를 시도별로 보임으로써 지역 내 소득불평등 정도에 시도별 차이가 있는지 살펴보았다. 실제로 시도 내 소득불평등은 지역별로 상당한 차이가 있었다. 예를 들어, 전남과 전북은 평균적인 지역 내 불평등지수(0.266)를

[그림 V-3] 가구소득의 시도 내 타일지수(2019년)

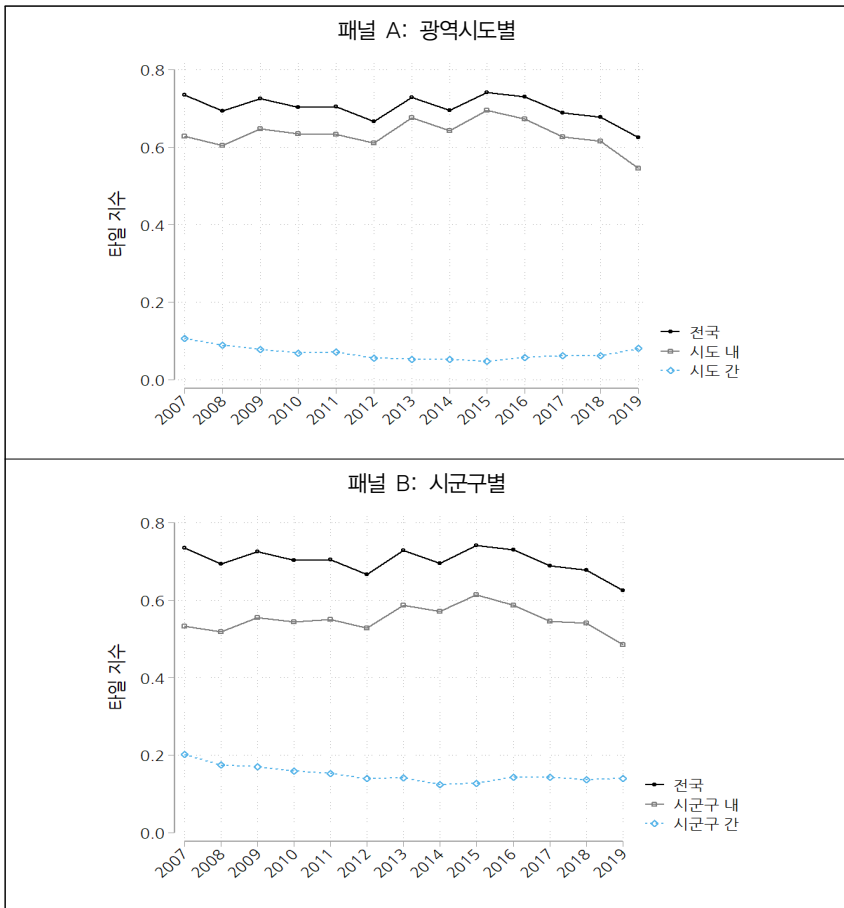


주: 제주도는 표본이 적어 그림에서 제외하였음  
 자료: 재정패널 자료를 기반으로 저자 작성

상회하는 0.4 내외의 타일지수를 기록하고 있는 반면, 대전과 세종 등은 지역 내 불평등지수가 0.2보다 작다. 이와 같이 시도별로 소득불평등 정도에 상당한 차이가 있지만, 모든 시도에서 시도 간 불평등 타일지수인 0.010보다는 월등히 높은 시도 내 불평등을 나타내고 있다.

## 나. 자산불평등 추이

[그림 V-4] 가구 자산의 타일지수 추이



주: 1. 자산 = 금융자산 + 부동산자산 + 기타자산  
 2. 재정패널 횡단면 가중치 사용

자료: 재정패널 자료를 기반으로 저자 작성

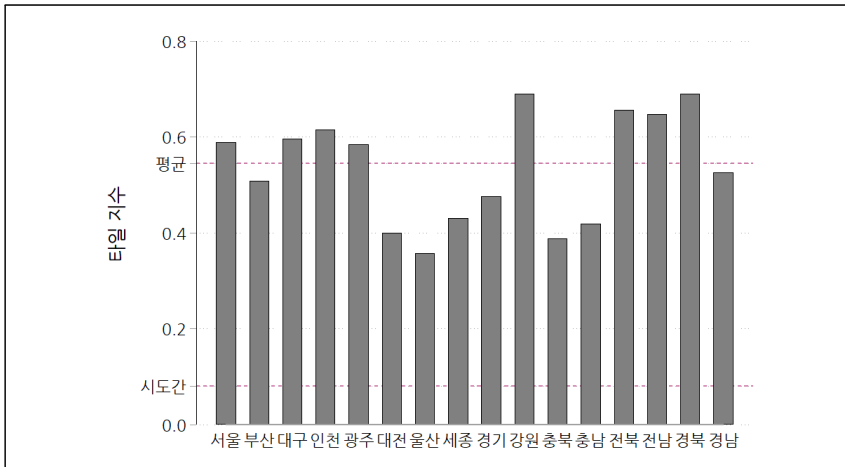
다음으로 [그림 V-4]는 가구 자산의 불평등도 추이를 지역별로 분해하여 보이고 있다. 패널 A는 지역을 광역시도로 정의하고 전국 타일지수(검정 실선), 지역 내 타일지수(회색 실선) 및 지역 간 타일지수(청색 실선)의 변화 추이를 각각 보이고 있다. 먼저 자산의 타일지수는 0.6~0.7 수준을 기록하고 있는데, 소득의 타일지수인 0.2~0.3을 훨씬 상회하고 있다. 즉, 자산의 불평등이 소득의 불평등보다 더 큰 것이다. 하지만 소득불평등과 마찬가지로 전체 자산불평등의 대부분은 지역 간이 아닌 지역 내의 불평등에서 비롯되고 있다. 2019년 시도 내 타일지수는 0.545인 반면에 시도 간 타일지수는 0.080인 것이다. 다만 시도 간 불평등이 전체 불평등에서 차지하는 비중은 자산이 소득보다 높다. 전체 소득불평등에서 시도 간 불평등이 차지하는 비중은 4% 정도인 반면, 전체 자산 불평등에서 시도 간 불평등이 차지하는 비중은 13% 가량으로 나타났다.

[그림 V-4]의 패널 B는 지역을 광역시도가 아닌 시군구로 정의하고 전국 타일지수, 지역 내 타일지수 및 지역 간 타일지수의 변화 추이를 보이고 있다. 타일지수를 분해했을 때 전체 자산불평등에서 시군구 내 불평등이 차지하는 비중이 시군구 간 불평등이 차지하는 비중보다 여전히 높다. 실제로 2019년 시군 내 타일지수는 0.485인 반면 시군 간 타일지수는 0.141이다. 또한 2015년 이후로 전체 자산불평등이 감소하는 추세를 보이고 있는데, 이는 시군구 간 불평등의 감소가 아닌 시군구 내 불평등의 감소에서 기인하고 있다. 다만 패널 B에서 지역 간 타일지수가 전체 자산불평등에서 차지하는 비중은 2019년 기준 22% 정도로 13%인 패널 A보다 높으며, 이는 시도 간 자산불평등보다 시군구 간 자산불평등 정도가 더 높음을 반영한다.

[그림 V-4]에서는 전체 자산불평등 중 지역 내 자산불평등이 차지하는 비중이 상당히 높음을 보였다. 추가적으로 [그림 V-5]에서는 2019년 지역 내 타일지수를 시도별로 보임으로써 지역 내 자산불평등 정도에 시도별 차이가 있는지 살펴보았다. 소득과 마찬가지로 지역 내 자산불평등은 시도별로 상당한 차이가 있다. 예를 들어, 강원, 전남, 전북, 경북은 평균적인 시도 내 자산불평등 타일지수(0.545)를 상회하는 0.6 이상의 타일지수를 기록하고 있

는 반면, 대전과 울산은 시도 내 불평등지수가 0.4보다 작다. 이와 같이 시도별로 자산불평등 정도에 차이가 있지만, 모든 시도에서 시도 간 자산불평등 타일지수인 0.080보다는 월등히 높은 시도 내 불평등을 나타내고 있다.

[그림 V-5] 가구 자산의 시도 내 타일지수(2019년)



주: 제주도는 표본이 적어 그림에서 제외하였음  
 자료: 재정패널 자료를 기반으로 저자 작성

[그림 V-2]~[그림 V-5]를 종합했을 때 우리나라의 소득 및 자산의 불평등은 지역 간 불평등보다는 지역 내 불평등에서 비롯되고 있다. 따라서 의무지출(복지지출과 지방이전지출)이 지역주민의 소득·자산에 미치는 효과가 지역 내 주민의 소득·자산 수준과 관계없이 균등하게 나타난다면 의무지출이 전체적인 소득·자산 불평등을 해소하는 데에는 큰 도움을 주지 못할 수 있다. 극단적으로 모든 시군구의 2019년 평균 소득이 같아지는 지역균형을 달성하더라도 시군구 내 소득불평등 정도가 그대로 유지된다면 타일지수가 0.276에서 0.247로 감소하는 것에 그친다. 반면에 의무지출이 지역 내 저소득층의 소득·자산 증대를 가져옴으로써 지역 내 불평등을 완화하는 효과를 가져왔다면 전국적인 불평등도를 낮추는 데에도 기여하였을 것으로 보인다. 이러한 의무지출의 재분배 효과를 엄밀하게 식별하기 위해 다음 절에서는

복지지출과 지방이전지출이 소득 및 자산에 미치는 영향을 분위별로 추정하였다.

### 3. 복지지출과 지방이전지출이 소득 및 자산 불평등에 미치는 영향

제2절에서 한국의 소득과 자산 불평등의 전반적인 추이를 살펴보았다면 본 절에서는 의무지출을 구성하는 복지지출과 지방이전지출이 소득과 자산 불평등을 완화하는 데에 도움이 되었는지 살펴보고자 한다. 이를 위해 첫 번째 분석에서는 가구단위 미시 패널자료를 사용하여 기준연도의 소득·자산 분위별로 의무지출의 평균효과(mean effects)를 추정하였다. 두 번째 분석에서는 같은 자료를 활용하여 무조건부 분위회귀식(unconditional quantile regression)을 추정함으로써 의무지출이 가구의 소득과 자산 분포에 어떠한 영향을 미치는지 분석하였다. 이와 같은 분석에 기초하여 의무지출을 구성하는 복지지출과 지방이전지출이 우리나라의 소득과 자산 불평등에 어떠한 영향을 주었는지에 대해 파악하는 것이 본 절의 목적이다.

#### 가. 분석자료

본 실증분석에서는 한국재정패널조사(NaSTaB)의 1차(2007년)~13차년도(2019년) 자료를 활용하였다.<sup>68)</sup> 재정패널조사는 전국의 일반 가구를 모집단으로 하는 연도별 가구단위 패널조사이며 1차년도에는 약 5,000여 가구의 원표본이 조사에 포함되었다. 동 조사는 가구와 가구원의 상세한 소득 및 자산 정보가 포함되어 있을 뿐만 아니라 한 가구를 장기적인 시계열로 관찰할 수 있는 장점이 있다. 실증분석에서는 가구·가구원 단위 소득을 모두 합산한 가구별 총소득 및 가구별 총자산을 결과변수로 활용하였다. 이때 연도별로 상위 2%의 소득은 윈저화(winsorization)함으로써 극단치가 실증분석

68) 1차와 13차 조사는 각각 소득 및 자산 정보가 전년도 기준으로 조사되었다는 측면에서 실질적인 분석기간은 2007~2019년이 된다.

에 미치는 영향을 최소화하였다.

본 분석의 주요 설명변수 중 하나인 세대별 복지지출 수혜금액은 가구별 공적이전소득을 사용하며, 이는 동일하게 재정패널조사를 통해 계산되었다.<sup>69)</sup> 구체적으로 공적이전소득은 사회보험금(노령연금, 장애연금 등)과 정부 지원현금(고령층 정부지원, 기타 정부지원, 노인장기요양특별급여 자녀양육지원 등)의 가구별, 가구원별 수혜 금액을 모두 합산한 값으로 정의하였다.

본 분석의 또 다른 주요 설명변수인 지방이전지출 변수는 지방재정365 시스템에서 내려받은 2007~2019년 세출결산 자료의 기초자치단체별 지방교부세 금액을 활용하였다. 본 실증분석에서 지방교육재정교부금을 제외하고 지방교부세에만 초점을 맞추는 이유는 교육기관 운영을 위한 지방교육재정교부금이 지역 간 불균형을 조정하기 위한 형평성 기금으로 보기 어렵기 때문이다. 본 실증분석에서는 세대당 공적이전소득과의 일대일 비교를 위해 기초자치단체의 결산 기준 지방교부세 금액을 해당 자치단체의 주민등록세대 수로 나눈 값을 설명변수로 사용하였다. 분석 기간 행정구역이 통합된 청주시나 세종시에 거주하고 있는 가구는 분석에서 제외하였다.

다만 본 장에서 주로 사용되는 재정패널조사는 일정 부분 한계점이 존재하기 때문에 분석 결과를 유의하여 해석할 필요가 있다. 먼저 패널조사의 특성상 샘플 규모가 작기 때문에 추정의 정확성이 떨어질 수 있으며, 특히 기초자치단체별 지방이전지출의 효과를 추정할 경우 이러한 문제에 대한 주의가 요구된다. 아울러 재정패널의 모든 소득 및 자산 정보는 설문 작성자가 자기보고(self-report)한 자료에 기반을 두기 때문에 변수의 측정오차 문제(measurement errors)가 발생할 수 있다. 특히 가구 자산의 가장 큰 부분을 차지하고 있는 부동산자산에 대한 정보는 자산의 현 가치에 대한 설문자의 추측에 기반을 두기 때문에 이러한 측정오차 문제가 더 크게 발생할 수 있다.

---

69) 복지지출 중 공적이전지출에 해당하지 않는 지출은 가구별 변이가 존재하지 않기 때문에 정확한 효과 식별이 어렵다. 따라서 본 분석에서는 복지지출 중 가장 큰 비중을 차지하는 공적이전지출에 초점을 맞추어 분석을 수행하였다.

## 나. 분석전략

### 1) 기준연도 소득·자산 분위별 평균효과 추정

복지지출과 지방이전지출이 소득 및 자산 불평등에 미치는 영향을 파악하기 위해 첫 번째 분석에서는 기준연도의 소득분위와 자산분위별 평균효과(mean effects)를 추정한다. 만약 각각의 의무지출 항목이 상위 소득(자산) 분위와 비교하여 하위 소득(자산) 분위에 더 큰 긍정적인 영향을 미쳤을 경우 소득(자산)불평등이 완화되었다고 판단할 수 있을 것이다. 본 분석에서는 재정패널조사의 1차년도(2007년)에서 조사된 소득과 자산을 기준으로 가구를 4분위(Q1: 하위 0~25%, Q2: 하위 25~50%, Q3: 하위 50~75%, Q4: 하위 75~100%)로 나누었다. 다음으로 해당 계량식을 분위별(Q1, Q2, Q3, Q4)로 추정함으로써 복지지출과 지방이전지출의 기준연도 소득·자산 분위별 평균효과를 추정하였다.

$$y_{i(r)t} = \alpha + \beta_1 \text{복지지출}_{i(r)t} + \beta_2 \text{지방이전지출}_{rt} + \phi_i + o_r \\ + X'_{it} \psi_t + Z'_{rt_0} \gamma_t + \epsilon_{i(r)t} \quad \text{식 (3)}$$

여기서  $i$ 는 가구,  $r$ 은 지역(기초자치단체),  $t$ 는 연도이다. 종속변수  $y$ 는 가구의 로그총소득과 로그총자산이다. 주요 설명변수는 복지지출과 지방이전지출인데, 전자는 세대당 공적이전소득이며 후자는 세대당 기초자치단체 지방교부세 금액(단위: 100만원)이다. 본 추정식의 복지지출 변수는 가구에 직접 귀속되는 공적이전지출인 반면, 지방이전지출 변수는 해당 지역의 지방교부세 금액을 지역 내 세대 수로 나눈 평균 수치이다. 본 식에서 사용하는 복지지출 변수는 취약가구(개인)에 대한 직접적인 지원을 목표로 하는 사람기반 정책(people-based policy)의 성격을 잘 반영한다. 지방이전지출 변수 또한 지역 단위의 지원을 통해 간접적으로 가구에 영향을 미치는 지역 기반 정책(place-based policy)의 성격을 잘 드러내고 있다.

식 (3)에서 가구 고정효과, 지역 고정효과 및 연도 고정효과를 통제했기

때문에 패널식별방법(panel identification)에 기반을 두며,  $\beta_1$ 과  $\beta_2$ 의 분위별 추정치는 의무지출이 가구의 소득과 자산에 미치는 일종의 이중차분법(difference-in-differences) 추정계수를 나타낸다.<sup>70)</sup> 복지지출의 효과( $\beta_1$ )는 공적이전소득의 가구별, 시간별 차이를 이용하여 식별된다면, 지방이전지출의 효과( $\beta_2$ )는 기초지자체 지방교부세 금액의 지역별, 시간별 차이를 이용하여 식별된다. 구체적으로  $\beta_1$ 과  $\beta_2$ 는 각각 세대당 복지지출과 지방이전지출이 100만원 증가할 때 가구의 총소득이나 자산이 몇 퍼센트 증가하는지를 나타낸다.<sup>71)</sup>

이러한 이중차분법 추정치가 타당하기 위해서는 처치집단과 통제집단의 평행추이 가정(common trends assumption)이 성립해야 한다. 하지만 비교 대상이 되는 가구들과 지역들의 특성이 서로 다르므로 인해 해당 가정이 위배된다면 추정치에 편의(bias)가 발생할 수 있다. 예를 들어 공적이전소득이 많은 가구는 공적이전소득이 적은 가구에 비해 노동소득이 감소하는 추세에 있을 가능성이 있다. 또한 지방교부세 금액이 높을수록 지역경제의 쇠퇴가 진행되고 있는 지역일 수 있다. 이 경우 가구나 지역의 다른 특성이 소득과 자산에 미치는 효과를 의무지출의 효과로 잘못 추정할 가능성이 있다.

따라서 본 실증분석에서는 동일한 가구 및 지역 특성을 가진 가구끼리의 비교를 통해 의무지출의 효과를 추정함으로써 추정상에서 발생할 수 있는 문제점을 최대한 완화하였다. 이를 계량식으로 표현한다면 기준연도의 가구 특성( $X_{it}$ ) 및 지역 특성( $Z_{rt_0}$ )을 시간 고정효과에 교호하여 통제하였다. 이러한 가구 특성( $X_{it}$ )은 가구주의 나이와 교육수준, 혼인여부, 가구원 수 등을 포괄한다. 아울러 기초자치단체를 특별시·자치구, 광역시·자치구, 시, 군으로 분류하고 해당 분류와 시간 고정효과를 교호하여 통제하였다. 이와 더불어 기초자치단체의 기준연도 특성( $Z_{rt_0}$ )으로는 로그인구(2007년 주민등록

70) 일반적인 이중차분법식과는 차이가 있으나, 복지지출과 지방이전지출의 가구(지역)별 변이 및 시간 변이를 이용하여 추정한다는 측면에서 넓은 의미의 이중차분법으로도 분류할 수 있다.

71) 복지지출은 가구단위 변수, 지방이전지출은 지역단위 변수이기 때문에 복지지출 효과의 추정치는 정확도가 높은 반면(표준오차가 작음), 지방이전지출 효과의 추정치는 정확도가 상대적으로 낮다(표준오차가 큼).

인구), 대졸자 비율(2005년 인구총조사), 제조업 비율(2010년 경제총조사)을 사용하였다.

다만 종속변수와 설명변수 간 역의 인과관계에서 발생하는 내생성 문제로 인해 여전히 추정에 편의가 발생할 수 있다는 점은 유념할 필요가 있다. 특히 소득과 자산이 감소하면 공적이전소득이 자동으로 증가하는 경향이 있기 때문에 음(-)의 방향으로 복지지출 추정계수( $\beta_1$ )에 편의가 발생할 수 있다. 예를 들어 한 개인이 은퇴 나이에 접어들면 근로소득이 감소하고 국민연금을 수령하기 시작함에 따라 공적이전소득이 증가하게 되는데, 이 경우 공적이전소득이 총소득에 미치는 영향이 실제보다 작게 추정될 수 있다. 또한 가구의 자산이 감소할 경우 정부지원사업에 대한 수혜자격을 새롭게 취득하면서 공적이전소득이 증가할 수 있는데, 이 경우 공적이전지출과 자산 간에 음(-)의 관계가 나타나게 된다. 이와 같은 내생성 문제로 인해 복지지출 추정계수( $\beta_1$ )는 특히 유의하여 해석할 필요가 있으며, 공적이전소득의 실제 효과의 하한(lower bounds)으로 해석하는 것이 타당하다.

## 2) 소득·자산 분포에 미치는 영향 추정(무조건부 분위회귀분석)

두 번째 분석에서는 무조건부 분위회귀분석(unconditional quantile regression) 방법론(Firpo et al., 2009)을 활용하여 복지지출과 지방이전지출의 소득 및 자산 분위별 효과를 추정한다. 앞선 분석에서는 기준연도(2007년)의 소득 및 자산 분위별 평균효과를 추정했다면, 본 무조건부 분위회귀분석은 소득 및 자산의 전체적인 '분포'에 대한 영향을 추정하는 차이점이 있다. 따라서 본 분석은 모든 소득 및 자산 분위에 대한 효과성을 추정할 수 있는 것과 동시에 전체적인 불평등도에 미치는 영향을 파악할 수 있다는 장점이 있다.

무조건부 분위회귀분석의 추정을 위해 식 (3)의 종속변수  $y$ 는 다음의 재중심 영향함수(recentered influence function)로 대체된다.

$$RIF(y; q_\tau) = q_\tau + \frac{\tau - 1 \{y \leq q_\tau\}}{f_Y(q_\tau)} \quad \text{식 (4)}$$

$\tau$ 는 0에서 1 사이의 값을 가지는 분위(0.05, 0.1 ... 0.95)를 의미하며,  $q_\tau$ 는  $\tau$ 분위에서의  $y$ 의 값을 나타낸다.  $f_Y(q_\tau)$ 는  $q$ 분위에서  $y$ 의 확률밀도를 나타내며, Epanechnikov 커널을 이용하여 추정된다.<sup>72)</sup> 재중심 영향함수(recentered influence function)는 연도별로 추정함으로써 연도별로 소득 및 자산의 분포가 달라지는 현상을 반영하였다.<sup>73)</sup> 각각의 분위( $\tau$ )별로 추정된  $\beta$ 는 의무지출의 100만원 증가가  $\tau$ 분위의  $y$ 에 미치는 영향으로 해석될 수 있다.

구체적인 예시를 통해 기준연도 분위별 평균효과 추정방법과 무조건부 분위회귀분석의 차이점을 설명하자면 다음과 같다. 종속변수  $y$ 는 (로그)소득, 설명변수  $x$ 는 공적이전소득이라고 가정하자. 앞선 기준연도 분위별 평균효과 추정방법(Q1)의 경우  $\beta_1$ 은 2007년 소득 하위 0~25% 가구를 대상으로 공적이전소득을 100만원 증가시켰을 때 해당 집단의 평균소득에 미치는 영향을 나타낸다고 볼 수 있다. 반면에 무조건부 분위회귀분석( $\tau=0.25$ )의 경우  $\beta_1$ 은 모든 가구의 공적이전소득을 100만원 증가시켰을 때 소득 하위 25% 가구의 소득에 미치는 영향이라고 볼 수 있다. 다시 말하면 공적이전소득이 없을 때의 분포에서 도출된 소득 하위 25% 가구의 소득(counterfactual)과 공적이전소득이 100만원 증가했을 때의 분포에서 도출된 소득 하위 25% 가구를 비교함으로써 설명변수인 의무지출의 효과를 추정하는 것이다.

## 다. 실증분석 결과

### 1) 기준연도 소득·자산 분위별 평균효과

<표 V-1>은 식 (3)을 추정함으로써 공적이전소득과 지방교부세가 가구

72) Gaussian 커널 등 대안적인 커널을 사용해도 결과에는 큰 차이가 없었다.

73) 전체 연도를 대상으로 재중심 영향함수를 추정해도 추정계수의 값은 거의 동일하였다.

소득 및 자산에 미치는 효과를 기준연도(2007년) 소득 및 자산 분위별로 나타내고 있다. 먼저 패널 A는 총소득에 미치는 효과를 나타내고 있는데, 저소득 분위일수록 공적이전소득의 소득 향상 효과가 커지는 뚜렷한 경향성이 나타난다. 소득 1분위(Q1)와 2분위(Q2)의 경우 공적이전소득이 100만원 증가할 때, 총소득이 각각 4.0%와 1.4% 증가하는 것으로 추정되었다. 반면에 소득 3분위(Q3)와 4분위(Q4)의 경우 공적이전소득의 100만원 증가로 인해 총소득이 각각 0.9%와 0.2%만 증가하는 것으로 나타났다.

공적이전소득과 달리 지방교부세의 경우 소득분위에 관계없이 가구의 총소득에 유의미한 효과를 미치지 않는 것으로 추정되었다. 모든 소득분위에서 통계적으로 유의하지 않은 계수가 추정되었으며, 추정계수의 부호나 크기 또한 소득분위별로 일관된 경향성을 나타내지 않는다. 이와 같은 추정 결과는 지방이전지출이 전체적인 소득불평등에 큰 영향을 미치지 않았음을 시사한다.

패널 A의 하단에는 공적이전소득과 지방교부세의 소득분위별 가구당 평균금액이 제시되어 있다. 공적이전소득의 경우 소득 1분위와 4분위가 모두 연평균 290만원 정도의 유사한 수준의 금액을 수령하고 있다. 다만 의무지출의 구성항목에 있어서는 소득분위별로 차이가 있는데, 하위 소득분위의 경우 생계급여나 의료급여와 같은 공공부조의 비중이 큰 반면에 상위 소득분위의 경우 노령연금과 같은 공적연금의 비중이 상대적으로 높다. 이렇듯 공적이전소득의 평균 수령금액이 소득분위별로 큰 차이가 없음에도 불구하고 하위 분위에 미치는 공적이전소득의 영향이 상위 분위보다 더 컸기 때문에 복지지출이 전반적인 소득불평등을 낮추는 데에 기여했을 것으로 판단된다.

이에 반해 가구당 지방교부세 금액은 소득분위가 낮아질수록 더 많아지는 것으로 나타났다. 소득 1분위의 가구당 지방교부세 금액은 약 200만원인데 비해 소득 4분위의 경우 약 90만원 남짓이다. 소득분위별로 평균 지방교부세 금액이 다른 이유는 지방교부세 금액이 높은 지역이 낙후도가 상대적으로 더 높고, 이에 따라 저소득층의 비중 또한 높은 것에서 비롯된 것이다. 이렇듯 하위 소득분위 가구에 대한 평균 지방교부세 금액이 더 크에도 불구하고

하고 앞선 회귀분석에서 지방교부세는 전체적인 소득에 통계적·경제적으로 유의미한 영향을 미치지 않음을 확인할 수 있었다. 따라서 지방교부세로 대표되는 지방이전지출은 전체적인 소득불평등 수준을 낮추는 데 기여하지는 못했을 것으로 예측된다.

〈표 V-1〉 공적이전소득과 지방교부세의 2007년 소득·자산 분위별 효과

구분	Q1 (1)	Q2 (2)	Q3 (3)	Q4 (4)
<b>패널 A: 로그총소득</b>				
가구당 공적이전소득	0.040*** (0.005)	0.014*** (0.002)	0.009*** (0.002)	0.002* (0.001)
가구당 지방교부세	-0.015 (0.031)	0.006 (0.029)	0.016 (0.026)	-0.031 (0.038)
N	11,756	10,013	11,287	10,395
평균 소득	16.30	33.27	49.73	78.77
평균 가구당 공적이전소득	2.91	2.34	2.62	2.87
평균 가구당 지방교부세	1.95	1.40	1.24	0.88
<b>패널 B: 로그총자산</b>				
가구당 공적이전소득	-0.005 (0.007)	0.002 (0.004)	0.001 (0.002)	-0.001 (0.002)
가구당 지방교부세	-0.048 (0.065)	-0.086** (0.043)	0.045 (0.056)	0.068 (0.044)
N	9,064	10,814	11,121	10,954
평균 자산	82.21	194.09	339.15	742.66
평균 가구당 공적이전소득	1.97	2.17	2.83	3.58
평균 가구당 지방교부세	1.72	1.68	1.28	0.85
<b>고정효과</b>				
가구	Y	Y	Y	Y
지역	Y	Y	Y	Y
연령 × 교육수준 × 연도	Y	Y	Y	Y
가구원수 × 혼인 × 연도	Y	Y	Y	Y
광역분류 × 기초분류 × 연도	Y	Y	Y	Y
기초단체 기준연도 특성 × 연도	Y	Y	Y	Y

- 주: 1. 지자체 수준으로 군집한 표준오차(clustered standard errors)를 사용함  
 2. 재정패널 횡단면 가중치를 회귀분석의 가중치로 사용  
 3. 2007년 자료를 활용하여 가구를 소득 및 자산 4분위로 분류  
 4. 소득 및 자산 단위는 백만원

자료: 저자 작성

다음으로 <표 V-1>의 패널 B는 공적이전소득과 지방교부세가 자산에 미치는 효과를 자산분위별로 나타내고 있다. 먼저 공적이전소득은 자산에 미치는 효과가 자산분위에 관계없이 통계적으로 유의하지 않는 것으로 나타났으며, 추정계수의 크기 또한 작은 편이다. 이렇듯 복지지출이 가구의 자산 규모에 유의미한 영향을 미치지 않았기 때문에 전반적인 가구별 자산 격차 또한 복지지출로 인해 큰 변화가 나타나지 않았을 것이다.

반면에 지방교부세의 경우 하위 자산분위(1분위, 2분위)에서는 부정적인 자산효과가, 상위 자산분위(3분위, 4분위)에서는 긍정적인 자산효과가 나타나는 경향을 보이고 있다. 패널 B에서 추정된 계수를 그대로 해석한다면, 세대당 지방교부세가 100만원이 증가할 때마다 기준연도(2007년) 중위 자산 이하 가구의 자산은 5~9% 감소하지만, 중위 자산 이상 가구의 자산은 5~7% 증가한다. 다만 분석전략에서 지적하였듯이 종속변수가 자산이며 설명변수가 지방이전지출일 경우 측정오차 문제로 인해 추정의 정확도가 떨어질 수 있다. 실제로 자산 2분위 가구만 통계적으로 유의한 계수가 추정되었기 때문에 지방이전지출의 정확한 효과성 규모에 대해 명확한 결론을 내리기 어렵다. 그럼에도 하위 자산분위와 상위 자산분위에서 지방이전지출의 효과가 반대 방향으로 추정된 것은 특기할 만하다.

패널 B의 하단에는 자산분위별 평균 공적이전소득과 세대당 지방교부세 금액을 제시하였다. 먼저 가구의 자산분위가 높아질수록 평균 공적이전소득이 증가하는 경향이 있음을 알 수 있다. 다만 앞선 회귀분석에서 확인했듯이 공적이전소득이 자산에 유의미한 영향을 미치지 않았기 때문에 이러한 자산분위별 차등적 수혜가 자산불평등에는 큰 영향을 주지 않았을 것으로 보인다. 반면에 가구의 자산분위가 높아질수록 세대당 평균 지방교부세액은 감소하는 것으로 나타났다. 하지만 회귀분석에서 저분위 가구에서는 음(-)의 자산효과가, 고분위 가구에서는 양(+ )의 자산효과가 추정되었기 때문에 자산분위별 지방교부세액 차이에도 불구하고 전체적인 자산불평등은 개선되지 못했을 것으로 예상된다.

본 분석 결과를 종합하면 복지지출은 하위 소득분위에 더 큰 소득 향상을

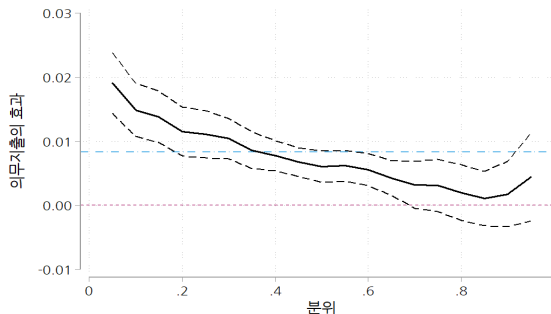
가져옴으로써 전체적인 소득불평등을 줄이는 역할을 하였다. 반면에 지방이 전지출의 경우 모든 소득분위에서 유의미한 효과가 나타나지 않았으며 이는 소득불평등에도 큰 영향을 주지 않았음을 의미한다. 아울러 복지지출과 지방이전지출 모두 자산불평등 감소에는 유의미한 영향을 미치지 않았고, 특히 지방이전지출의 경우 하위 소득분위에서는 부정적인 자산효과가, 상위 소득분위에서는 긍정적인 자산효과가 나타나는 경향이 있었다.

## 2) 소득·자산 분포에 미치는 효과

다음으로 [그림 V-6]은 복지지출과 지방이전지출이 소득 분포(패널 A) 및 자산 분포(패널 B)에 미치는 효과를 식 (3)과 식 (4)의 무작위 분위회귀분석을 통해 추정한 결과를 보이고 있다. 검정 선과 회색 선은 각각 가구당 공적이전소득과 지방교부세의 효과를 나타낸다. 또한 실선은 소득(자산)분위별 무작위 분위회귀분석 추정계수( $\hat{\beta}$ )이며 점선은 추정계수의 95% 신뢰수준이다.

[그림 V-6]의 패널 A에서는 복지지출과 지방이전지출이 소득 분포에 미치는 영향을 추정하였다. 먼저 복지지출(검정 선)의 경우 소득분위가 낮을수록 소득에 미치는 긍정적인 효과가 증가하는 뚜렷한 패턴을 보이고 있다.<sup>74)</sup> 예를 들어 전체 가구의 평균 공적이전소득이 100만원 증가할 때, 0.25분위

74) [그림 V-6]의 경우 y축의 단위가 커서 공적이전소득의 효과가 시각적으로 잘 드러나지는 않지만, <표 V-1>과 유사하게 저분위에서 효과가 크고, 고분위에서 효과가 작아지는 경향은 동일하게 유지된다. 아래 그림은 [그림 V-6]의 패널 A에서 복지지출의 소득분위별 효과만 분리하여 나타내고 있다.



자료: 저자 작성

(소득 하위 25%) 가구는 소득이 0.3% 증가하는 데 그치는 반면, 0.75분위(소득 하위 75%) 가구는 소득이 1.1% 증가하는 것으로 추정된 것이다. 이러한 결과는 저소득 분위에서 더 큰 복지지출의 소득효과가 추정된 <표 V-1>의 패널 A와 결과의 방향성이 일관된다. 다만 본 무작위 회귀분석은 전체 표본 가구를 대상으로 소득 분포에 미치는 영향을 분석하였다는 점에서 기준연도 분위별 평균효과를 추정한 <표 V-1>과 차이가 있기 때문에 효과성의 크기가 다소 다르게 추정되었다.

이에 반해 지방이전지출(회색 선)의 경우 소득분위가 낮을수록 소득에 미치는 긍정적인 효과가 증가하는 경향성을 보이지 않는다. 먼저 0.2분위(하위 20%)~0.5분위(하위 50%)에서는 소득분위별 효과성의 차이가 거의 없다. 또한 0.5분위 이상에서는 통계적으로 유의하지는 않지만 소득이 증가할수록 오히려 지방이전지출의 효과가 증가하는 경향을 보인다. 아울러 0.2분위 아래에는 추정의 정확도가 낮긴 하지만 음(-)의 소득효과까지 추정되는 것을 확인할 수 있다. 결론적으로 지방이전지출은 복지지출과 달리 소득 분포를 개선하는 데에 유의미한 영향을 미치지 못했으며, 이 역시 <표 V-1> 패널 A의 기준연도 분위별 평균효과 분석 결과와 일관된다.

한편, [그림 V-6]의 패널 B는 복지지출과 지방이전지출의 자산분위별 효과를 보이고 있는데, 복지지출과 지방이전지출 모두 자산 분포 개선에 유의미한 영향을 미치지 못한 것으로 판단된다.<sup>75)</sup> 먼저 공적이전소득(검정 선)의 경우 전반적으로 경제적으로 유의미한 자산효과가 나타나지 않고 있고, 이로 인해 전체적인 자산 분포에 미치는 영향 또한 제한적이라 볼 수 있다. 다만 0.1분위 가구에서 작지만 음(-)의 효과가 추정되고 있는데, 공적이전소득 수령을 위한 최대 자산 조건 등으로 인해 추정계수가 음(-)의 방향으로 편의가 발생했을 수도 있다. 아울러 분위회귀분석의 경우 분위의 양 극단(0.1분위나 0.9분위)으로 갈수록 추정의 정확도가 떨어지는 경향이 있기 때문에 해당 결과를 바탕으로 복지지출이 자산 형성에 부정적인 영향을 미쳤

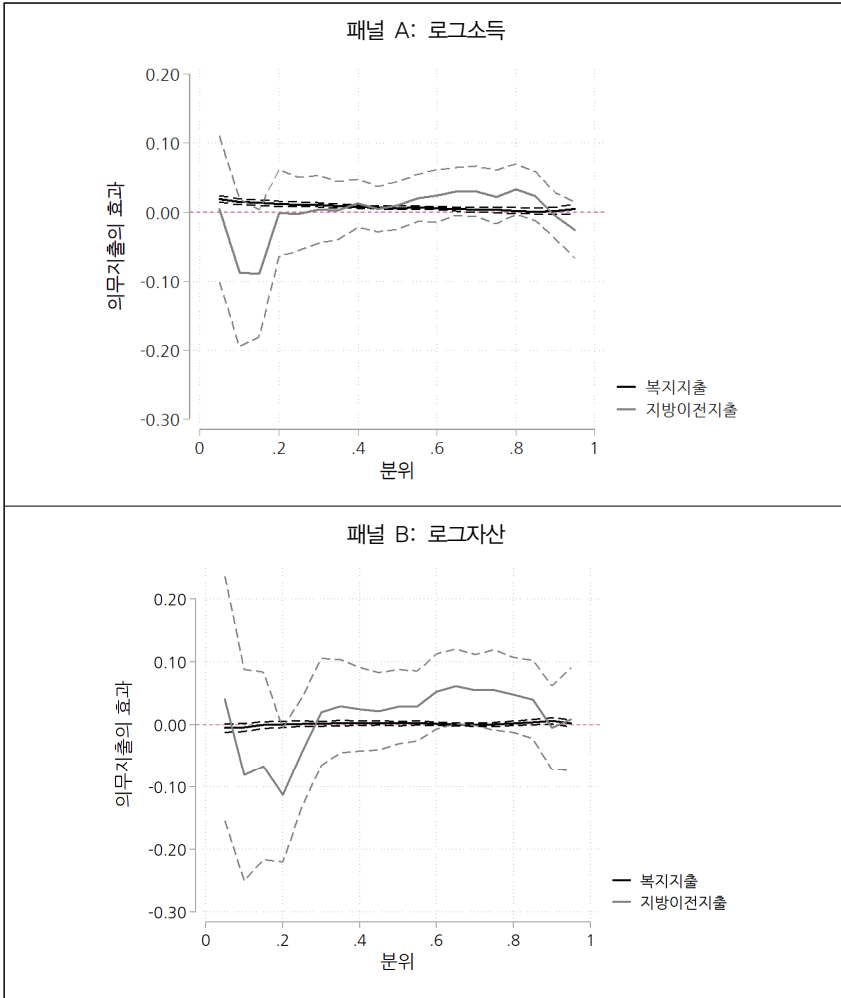
---

75) 자산에 미치는 평균효과(OLS)의 경우 복지지출과 지방이전지출 모두 통계적으로 유의한 계수가 추정되지 않았다.

다고 해석하는 데에는 다소 신중할 필요가 있다.

지방이전지출 역시 자산 분포 개선에 기여를 하지 못한 것으로 나타났는데, 자산분위가 높아질수록 오히려 지방이전지출의 자산효과가 증가하는 경

[그림 V-6] 공적이전소득과 지방교부세의 소득·자산 분위별 효과



- 주: 1. 지자체 수준으로 군집한 표준오차(clustered standard errors) 사용함
- 2. 재정패널 횡단면 가중치를 회귀분석의 가중치로 사용
- 3. 점선은 분위별 추정계수의 95% 신뢰수준을 나타냄

자료: 저자 작성

향을 나타내고 있다. 구체적으로 분위별 추정계수를 살펴보았을 때 0.3분위 미만에서는 대체적으로 음(-)의 자산효과가 나타나고 있지만 0.3분위 이상에서는 양(+)의 효과가 나타나고 있다. 특히 0.6분위 이상에서는 통계적으로 유의한 효과가 관측되고 있는데, 가구당 지방교부세 금액이 100만원 증가할 때 상위 소득분위의 자산이 최대 6%까지 증가하는 것으로 추정되었다. 다만 앞서 지적했듯이 분석에서 사용한 재정패널의 표본 크기가 작을 뿐만 아니라 자기 보고 변수인 자산의 측정오차 문제가 클 수 있기 때문에 추정계수의 크기를 유의하여 해석할 필요가 있다.<sup>76)</sup>

앞선 분석에서는 가구의 소득과 자산에 영향을 미칠 수 있는 여러 지역별 특성이 지방자치단체 종류(시, 군, 자치구)별로 다를 수 있다는 점을 고려하여 지자체 종류 고정효과와 연도 고정효과를 교호하여 통제하였다. 하지만 의무지출의 효과 자체가 지방자치단체 종류별로 이질적일 수 있는데, 자치단체의 종류에 따라 지방교부세 배분방식 등과 같은 기본적인 세입 구조가 다르기 때문이다. 특히 시군의 세대당 지방교부세 금액이 자치구보다 현저하게 큰 경우가 많기 때문에 지방교부세 1만원 증가의 효과가 시군과 자치구가 다를 수 있다. 따라서 [그림 V-7]과 [그림 V-8]은 복지지출과 지방이전지출의 분위별 소득 및 자산 효과를 자치단체 종류별로 나누어 추정함으로써 의무지출 효과성에 이질성이 있는지 살펴보았다. 단, 이질성 분석에 활용되는 소득 및 자산 분위는 자치단체별이 아닌 지금까지의 분석과 동일하게 전국에 있는 가구를 활용하여 계산한다.

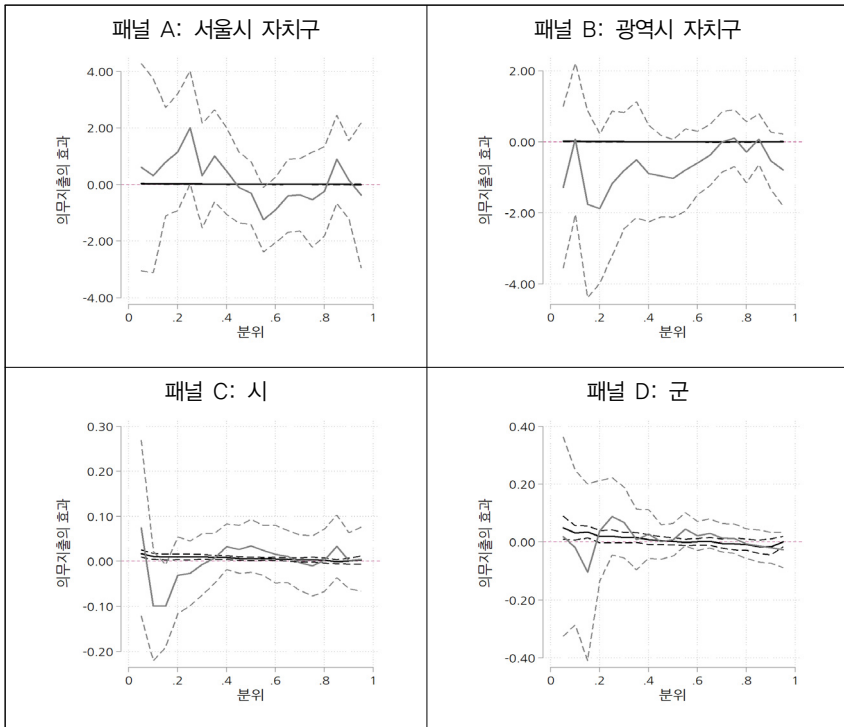
[그림 V-7]은 공적이전소득과 지방교부세의 소득효과를 지자체 종류별로 나타내고 있다. 먼저 공적이전소득의 효과는 지방자치단체의 종류와 관계없이 소득분위가 낮을수록 효과가 커지는 경향성을 동일하게 유지하고 있다.<sup>77)</sup> 반면 지방교부세의 효과성은 자치단체 종류별로 다음과 같은 차이가 있다. 패널 A와 B는 각각 서울 자치구와 광역시 자치구에 미치는 영향을 나

76) 복지지출은 가구단위 변수이기 때문에 추정의 정확도가 상대적으로 높은 반면, 지방이전지출은 지역단위 변수이기 때문에 표준오차가 크고 추정의 정확도가 상대적으로 낮다.

77) [그림 V-7]의 패널 A와 패널 B 역시 y축의 단위가 커서 공적이전소득의 효과가 시각적으로 잘 드러나지는 않는다.

타내고 있는데, 대체적으로 추정의 정확도가 낮아 신뢰구간이 넓기 때문에 명확한 결론을 내리기가 어려운 편이다. 다만 광역 자치구의 경우 소득분위가 낮은 가구에서 공적이전소득의 부정적인 효과가 추정되고 있으며, 이러한 효과는 소득분위가 증가할수록 감소한다. 패널 C와 D는 각각 시와 군의 소득분위별 효과를 보이고 있는데 앞선 기초구보다는 지방교부세의 효과가 0에 가깝게 정확하게 추정이 된 편이다. 다만 시의 경우 광역시 자치구와 마찬가지로 저소득 분위에서 지방이전지출의 일부 부정적인 효과가 관측되고 있다.

[그림 V-7] 공적이전소득과 지방교부세의 소득분위별·자치단체 유형별 효과



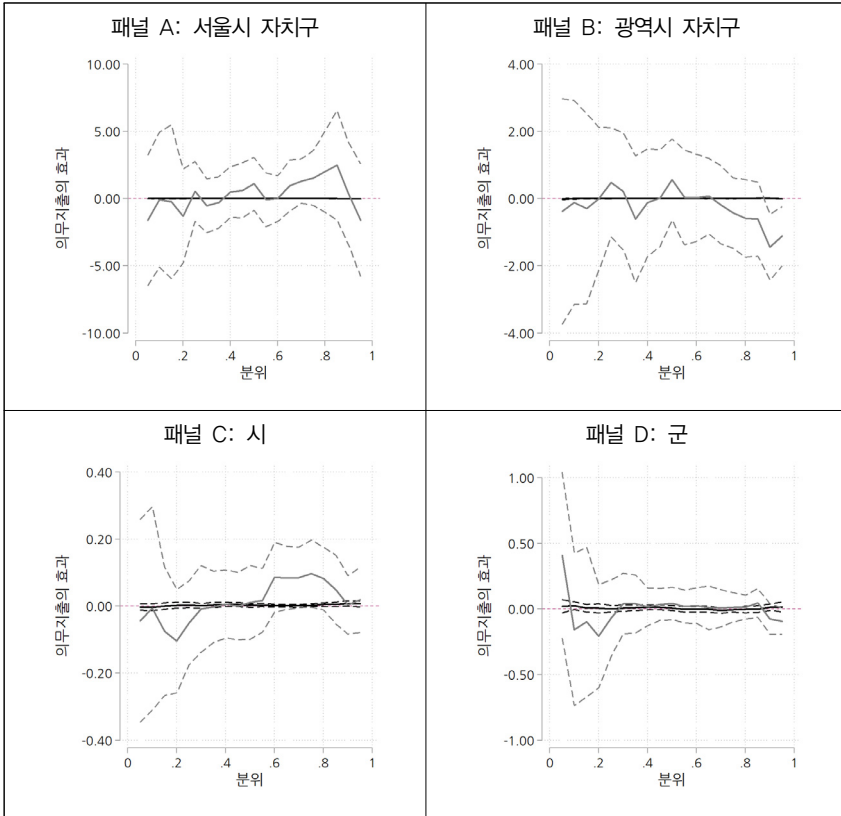
- 주: 1. 지자체 수준으로 군집한 표준오차(clustered standard errors)를 사용함
- 2. 재정패널 횡단면 가중치를 회귀분석의 가중치로 사용
- 3. 검정 선은 복지지출, 회색 선은 지방이전지출을 나타냄
- 4. 점선은 분위별 추정계수의 95% 신뢰수준을 나타냄

자료: 저자 작성

[그림 V-8]은 공적이전소득과 지방교부세의 자산효과를 자치단체 종류별로 나타내고 있다. 공적이전소득의 자산효과는 소득효과와 마찬가지로 지방자치단체별로 유사한 패턴을 유지하고 있다. 이에 반해 지방교부세의 자산효과는 자치단체 유형별로 약간의 차이를 보이고 있다. 자산분위가 증가할수록 서울시 자치구(패널 A)는 긍정적인 자산효과가 증가하고, 광역시 자치구(패널 B)는 부정적인 자산효과가 증가하는 경향성을 보이고 있으나, 추정치의 신뢰구간이 워낙 넓기 때문에 역시 뚜렷한 결론을 내리기가 어렵다. 시(패널 C)의 경우 좀 더 명확하게 중위 자산 이상 구간에서 긍정적인 자산효과가 나타나고 있으며, 특히 0.6~0.8분위에서는 통계적으로 유의한 효과가 추정되고 있다. 하지만 군(패널 D)에서는 이러한 자산효과를 모든 자산분위에서 발견할 수 없었다.

지방자치단체 종류별 이질성 분석 결과를 간단히 정리하자면 다음과 같다. 먼저 복지지출이 소득 격차를 완화시켰지만 자산 격차 완화로는 이어지지 않았으며, 지방이전지출이 소득과 자산 불평등 개선에 유의미한 역할을 하지 못했다는 결론은 동일하게 유지된다. 복지지출의 경우 소득과 자산 분포에 미치는 영향이 지자체 종류별로 큰 차이가 없음을 확인할 수 있었다. 반면에 지방이전지출의 효과는 자치단체 종류별로 일정한 차이가 있었다. 전국단위 소득효과 분석에서 확인한 저소득 분위에서의 부정적인 소득효과는 광역시 자치구나 시에서 주로 나타났다. 아울러 전국단위 자산효과 분석에서 확인한 저분위에서의 부정적인 효과와 고분위에서의 긍정적인 효과는 주로 시에서 나타났다. 다만 이러한 지방자치단체별 이질성 분석은 작은 샘플을 다시 나누는 과정을 수반하기 때문에 추정의 정확도가 현저히 떨어질 수 있음을 유념할 필요가 있다.

[그림 V-8] 공적이전소득과 지방교부세의 자산분위별·자치단체 유형별 효과



- 주: 1. 지자체 수준으로 군집한 표준오차(clustered standard errors)를 사용함  
 2. 재정패널 횡단면 가중치를 회귀분석의 가중치로 사용  
 3. 검정 선은 복지지출, 회색 선은 지방이전지출을 나타냄  
 4. 점선은 분위별 추정계수의 95% 신뢰수준을 나타냄

자료: 저자 작성

〈표 V-2〉 공적이전소득과 지방교부세가 소득 및 자산 불평등지수에 미치는 영향

구분	로그 P(90) -P(10) (1)	로그 P(80) -P(20) (2)	로그 P(75) -P(25) (3)	레벨 지니 계수 (4)	레벨 타일 지수 (5)
<b>패널 A: 소득</b>					
가구당 공적이전소득	-0.013*** (0.004)	-0.010*** (0.003)	-0.008*** (0.003)	-0.137** (0.060)	-0.167** (0.082)
가구당 지방교부세	0.082 (0.053)	0.036 (0.036)	0.025 (0.033)	-0.001 (0.414)	-0.125 (0.564)
N	57,955	57,955	57,955	58,093	57,955
평균	2.38	1.52	1.21	0.42	0.28
<b>패널 B: 자산</b>					
가구당 공적이전소득	0.011*** (0.004)	0.002 (0.003)	-0.001 (0.003)	-0.005 (0.035)	-0.056 (0.075)
가구당 지방교부세	0.076 (0.091)	0.164*** (0.060)	0.100* (0.054)	0.363 (0.553)	-0.341 (1.310)
N	57,235	57,235	57,235	58,465	57,235
평균	3.68	2.19	1.69	0.58	0.58
<b>고정효과</b>					
가구	Y	Y	Y	Y	Y
지역	Y	Y	Y	Y	Y
연령 × 교육수준 × 연도	Y	Y	Y	Y	Y
가구원수 × 혼인 × 연도	Y	Y	Y	Y	Y
지자체종류 × 연도	Y	Y	Y	Y	Y
기초단체 특성 × 연도	Y	Y	Y	Y	Y

주: 1. 지자체 수준으로 군집한 표준오차(clustered standard errors)를 사용함

2. 재정패널 횡단면 가중치를 회귀분석의 가중치로 사용

자료: 저자 작성

다음으로 의무지출이 실제 소득과 자산 불평등지수에 어떠한 영향을 미쳤는지 알아보려고 한다. [그림 V-6]에서 복지지출과 지방이전지출의 소득 및 자산 분위별 효과를 추정했기 때문에 이를 바탕으로 각각의 의무지출 항목

이 소득과 자산 불평등지수에 미치는 영향을 추정할 수 있다. 이에 <표 V-2>의 (1)~(3)열에서는 상위 소득 및 자산 분위의 추정계수와 하위 분위의 추정계수의 차이를 살펴보았다. 추가적으로 (4), (5)열에서는 종속변수에 로그소득과 로그자산 대신 소득과 자산을 사용하고 복지지출과 지방이전지출이 전반적인 불평등 수준을 대표하는 지니계수와 타일지수에 미치는 영향을 살펴보았다.<sup>78)</sup> 의무지출로 인해 소득불평등이 개선되었을 경우 <표 V-2>의 추정치는 음(-)의 값을 가지게 된다.

패널 A는 공적이전소득과 지방교부세가 소득불평등에 미치는 영향을 보이고 있다. 공적이전소득은 모든 열에서 통계적으로 유의한 음(-)의 계수가 추정되었는데, 이는 가구의 소득불평등이 공적이전소득으로 인해 감소했음을 의미한다. (1)열에서는 의무지출이 100만원 증가했을 때 0.9분위(P(90), 하위 90%)와 0.1분위(P(10), 하위 10%)의 로그소득에 미치는 효과의 차이는 0.013으로 나타났다. 즉, 공적이전소득이 100만원 증가했을 때 하위 90% 가구와 하위 10% 가구의 소득 격차가 1.3%p 감소하는 것이다. 마찬가지로 (2)열과 (3)열에서는 하위 80% 가구와 하위 10% 가구의 소득 격차 및 하위 75% 가구와 하위 25%의 가구의 소득 격차가 각각 1.0%p와 0.8%p 감소하는 것으로 추정되었다. (4)열과 (5)열에서는 같은 액수의 공적이전소득 증가가 대표적인 불평등지수인 지니계수와 타일지수를 각각 0.14와 0.17 낮추는 것으로 나타났다.

이에 반해 지방교부세의 경우 전반적으로 통계적으로 유의하지 않은 효과가 추정되었으며 이는 지방교부세의 소득불평등 완화 효과가 제한적인 것을 의미한다. (1)~(3)열에서의 양(+)의 추정계수는 고소득 가구와 저소득 가구의 격차가 감소하지 않았음을 나타내고 있다. 또한 (4)~(5)열에서 지니계수나 타일지수에 통계적으로 유의하지 않은 계수가 추정되었는데, 이 역시 지방교부세는 전반적인 불평등 수준 개선에 기여하지 못했다는 점을 드러내고 있다.

78) 앞선 분석과 같이 그대로 로그소득과 로그자산을 사용할 수도 있지만 일반적으로 지니계수와 타일지수 계산 시 로그가 쓰이지 않는다는 점을 반영하였다.

다음으로 패널 B는 공적이전소득과 지방교부세가 자산불평등에 미치는 효과를 추정하였다. 먼저 공적이전지출은 소득 격차와는 달리 자산 격차를 완화하는 데에는 큰 역할을 하지 못한 것으로 나타났다. 특히 (1)열의 경우 공적이전소득이 100만원 증가했을 때 하위 90% 가구와 하위 10%의 자산 격차가 오히려 1.1%p 증가하는 것으로 추정되었다. 다만 이러한 결과는 공적이전소득 수령을 위한 자산 조건으로 인해 저소득층의 자산이 증가할수록 오히려 공적이전소득이 감소하는 역의 인과관계 또한 반영이 된 것으로 판단된다. 실제 하위 80% 가구와 20% 가구의 자산격차(2)열) 및 하위 75% 가구와 25% 가구의 자산 격차(3)열)에는 유의미한 영향이 없었다. 아울러 공적이전소득이 지니계수와 타일지수에 미치는 영향 또한 제한적임을 (4)열과 (5)열에서 확인할 수 있다.

지방이전지출 또한 자산불평등 완화에 기여를 하지 못한 것으로 나타났다. 자산 상위 분위와 하위 분위의 격차에 초점을 맞춘 (1)~(3)열에서는 오히려 지방이전지출이 자산불평등 악화와 관련성이 있는 것으로 나타났다. 예를 들어 가구당 지방교부세가 100만원 증가할 경우 하위 75%와 하위 25%의 자산 격차가 10% 증가하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 지방이전지출로 인해 자산 격차가 오히려 확대하였을 가능성을 일정 부분 시사하고 있다. 다만 (1)열의 90%-10% 자산 격차와 (4)~(5)열의 지니계수와 타일지수에는 통계적으로 유의하지 않는 계수가 추정되었기 때문에 지방이전지출이 전반적인 자산불평등 악화에 기여했다고 확실히 결론 짓기 위해서는 이를 뒷받침할 수 있는 추가적인 실증분석이 필요할 것이다.

## 라. 분석 결과 정리 및 해석

지금까지의 실증분석을 통해 복지지출은 소득불평등을 완화하였고 자산 불평등에는 유의미한 영향을 주지 않았음을 확인하였다. 반면에 지방이전지출은 소득불평등과 자산불평등 개선에 기여하지 못했으며 지방자치단체에 따라 자산 격차가 오히려 확대될 수 있음을 보였다. 그렇다면 복지지출과 지방이전지출이 소득과 자산 불평등에 이와 같은 상이한 영향을 주는 까닭

은 무엇일까?

공적이전소득은 소득분위별 차등적인 소득 증가 효과로 인해 전반적인 소득불평등을 완화하는 것으로 나타났는데, 이렇듯 소득분위별로 효과성의 차이가 나타나는 이유는 우선, 기준이 되는 평균 가구소득의 분위별 차이에서 비롯된다. 같은 액수의 소득 증가라도 소득분위가 낮을수록 기준이 되는 총소득이 낮기 때문에 퍼센트(%)로 표현된 총소득 증가효과는 더 큰 것이다. 그뿐만 아니라 소득 증가 효과(income effect)의 소득분위별 차이에서 이와 같은 공적이전소득의 효과성 차이가 비롯된 것일 수 있다. 즉, 공적이전소득으로 인해 총소득이 증가하면서 노동공급 및 노동소득이 감소(여가의 증가)할 수 있는데, 이러한 노동공급 감소효과가 고소득층에서 더 크게 나타날 수 있는 것이다. 다만 앞서 강조했듯이 본 추정 결과에 종속변수(총소득)와 설명변수(공적이전소득) 간의 역인과관계로 인한 추정상의 편의가 존재할 수 있음을 유의할 필요가 있다.

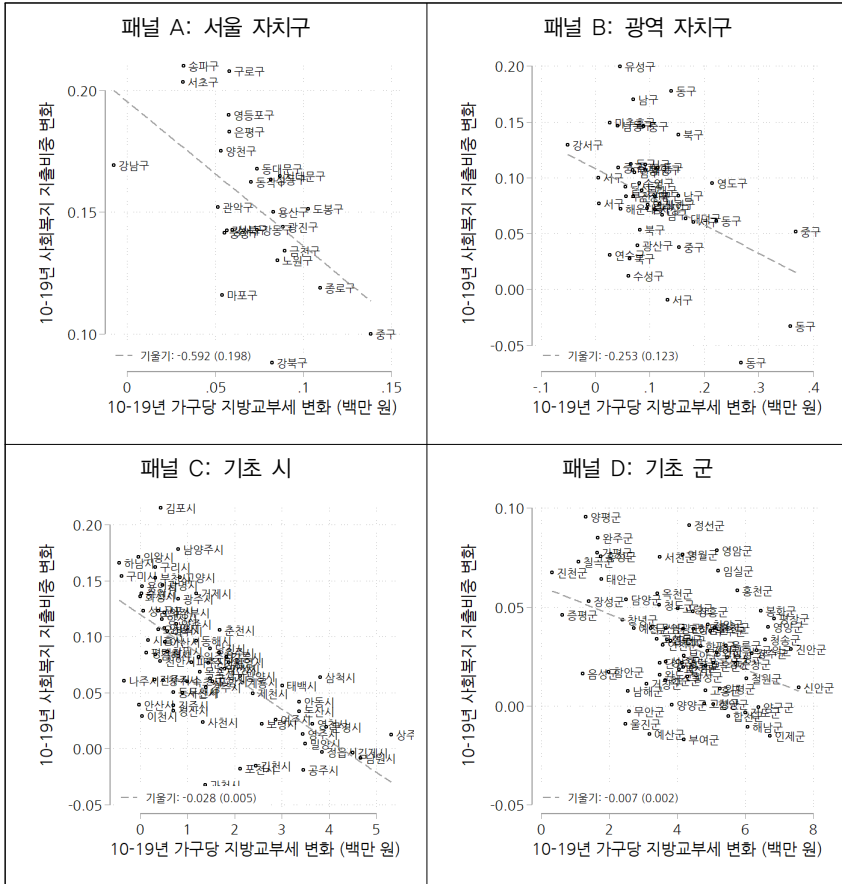
공적이전소득이 전반적인 자산 형성에 유의미한 영향을 미치지 않는 이유는 복지지출에 해당하는 대부분의 사업의 주목적은 자산 격차가 아닌 소득 격차 해소이기 때문이다. 실제 저소득층의 경우 공적이전소득이 직접적인 생계유지에 쓰일 가능성이 높다는 측면에서 자산 형성에는 큰 보탬이 되지 않는 것으로 판단된다. 아울러 고소득층이 수령하는 공적이전소득(노령연금 등)의 경우 그 크기 자체가 이미 고소득층이 보유하고 있는 자산에 비해 매우 작다는 사실 또한 이와 같은 결과가 도출된 하나의 원인으로 판단된다(〈표 V-1〉의 자산 4분위 가구의 평균 공적이전소득 및 자산 규모 참조). 다만 앞서 언급하였듯이 공적이전소득 수령을 위해서는 일정한 자산 조건이 존재하는 경우가 많기 때문에 저소득층을 중심으로 추정 결과에 음(-)의 방향으로의 편의가 발생할 수 있다는 사실을 유념해야 할 것이다.

다음으로 지방이전지출이 소득불평등 개선에 유의미한 영향을 미치지 않은 이유는 전국 소득불평등에 절대적인 부분을 차지하고 있는 것은 지역 간 불평등이 아닌 지역 내 불평등인 사실과 관련이 깊다. 지방교부세를 통해 지역 간 소득불평등이 일정 부분 완화되었더라도 지역 내 불평등 수준의 감

소로 이어지지 못한다면 전체적인 소득불평등 감소에는 제한적인 영향만 미쳤을 가능성이 높은 것이다. 또한 지방교부세를 통해 지방으로 이전되는 금액 중 일부만이 해당 지역의 저소득층에 대한 지원 사업에 쓰이며, 이 중에서도 저소득층에 대한 직접적인 소득 보전을 목적으로 하는 지자체 사업은 일부에 불과하다. 이러한 이유로 인해 지방이전지출이 전반적인 소득불평등 개선에 유의미한 영향을 미치기는 어려울 수 있는 것이다.

실제로 [그림 V-9]는 2010~2019년 동안 가구당 지방교부세 금액의 변화와 사회복지지출 변화의 관계를 지방자치단체 종류별(특별시 자치구, 광역시 자치구, 시, 군)로 보이고 있다. 모든 금액은 2019년도 기준 물가지수로 보정하였으며 사회복지지출 비중은 기초자치단체 세출결산 금액 대비 사회복지분야 세출결산 금액(순계 기준)의 비율을 나타낸다. 기초자치단체의 사회복지분야 지출 비중은 전반적으로 2010년 대비 2019년이 증가한 추세를 보이고 있다. 하지만 지자체 유형에 관계없이 지방교부세가 증가할수록 사회복지지출 비중의 증가폭이 감소하는 특성이 나타나는 것을 알 수 있다. 예를 들어 기초 시와 기초 군의 경우 가구당 지방교부세 금액이 각각 100만원 씩 증가했을 때 사회복지분야 지출 비중이 2.8%p, 0.7%p 감소하는 것으로 나타나는 것이다. 물론 지역의 고령화로 인해 지방교부세액과 사회복지지출 금액이 동시에 증가하는 내생적인 관계가 존재하기 때문에 해당 결과를 인과관계로 해석하기는 어렵다. 하지만 이와 같은 지방교부세와 사회복지지출 비중의 역의 관계는 지방이전지출이 소득불평등 개선에 큰 역할을 하지 못할 수 있는 이유를 일정 부분 시사하고 있다.

[그림 V-9] 지방교부세 변화와 사회복지지출 비중 변화(2010~2019년)



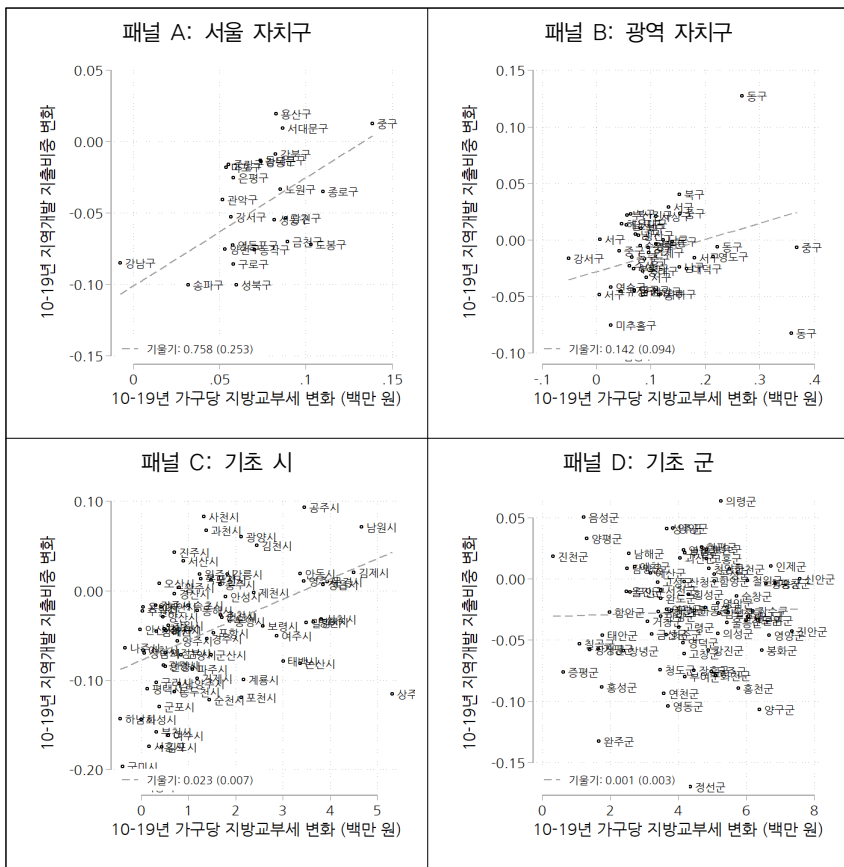
주: 1. 지출 비중은 분야별 세출결산 자료를 활용하여 계산됨  
 2. 기울기 계산 시 기초자치단체 2010년도 인구를 가중치로 사용

자료: 저자 작성

지방이전지출이 자산불평등 개선에 의미 있는 기여를 하지 못한 것 또한 전국단위 자산불평등에서 지역 내 불평등이 차지하는 비중이 상당히 높다는 사실에서 비롯된다. 본격적인 논의에 앞서 지방이전지출이 개별 가구의 자산에 영향을 미칠 수 있는 경로에 대해 살펴볼 필요가 있다. 지방교부세가 가구 자산에 영향을 줄 수 있는 가장 유력한 경로는 지역개발을 통한 부동산 가치의 상승인데, 이는 한국의 경우 가구 자산에서 가장 큰 비중을 차지

하고 있는 것은 부동산자산이기 때문이다. 이 외에도 저소득층의 내 집 마련이나 금융자산 형성을 위한 지자체 차원의 지원이 있을 수 있지만, 기초자치단체 차원에서 이러한 사업에 큰 예산을 투입하는 사례는 찾기 어렵다. 따라서 지방이전지출이 가구 자산에 영향을 파악하기 위해서는 우선 지방교부세와 지역개발 관련 지출과의 연관성을 규명하는 것이 필요하다.

[그림 V-10] 지방교부세 변화와 지역개발·수송 및 교통 비중 변화 (2010~2019년)



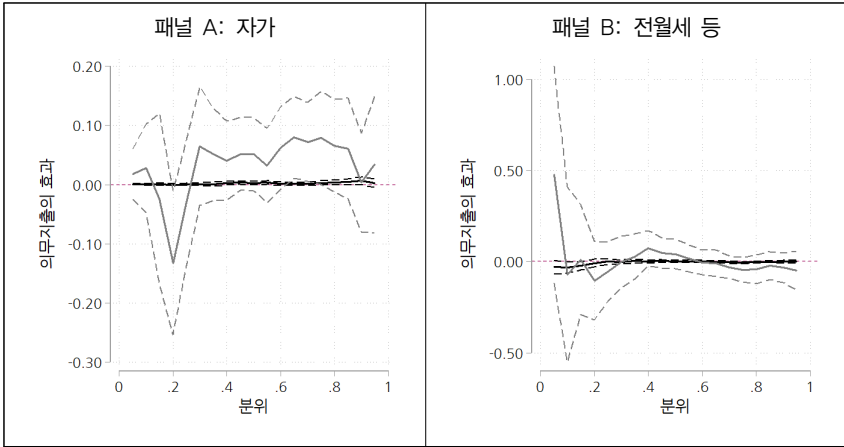
주: 1. 지출 비중은 분야별 세출결산 자료를 활용하여 계산됨  
 2. 기율기 계산 시 기초자치단체 2010년도 인구를 가중치로 사용

자료: 저자 작성

이에 [그림 V-10]은 가구당 지방교부세 금액의 변화와 지역개발 관련 지출(국도 및 지역개발과 '수송 및 교통') 비중의 변화 관계를 나타내고 있는데, 사회복지분야와 정반대의 경향을 나타내고 있다. 우선 지역개발 관련 재정지출 비중은 사회복지분야와 달리 전반적으로 감소하는 추세에 있는 것을 알 수 있다. 하지만 군을 제외하고 모든 유형의 지방자치단체에서 지방교부세가 증가할수록 지역개발 관련 지출 비중이 증가하는 것을 확인할 수 있다. 예를 들어 시의 경우 가구당 지방교부세 금액이 100만원 증가할 때, 지역개발 관련 지출 비중이 2.3%p 증가하는 것으로 나타난 것이다. 가구당 지방교부세 금액이 많은 지자체는 상대적으로 낙후되어 있는 경우가 많기 때문에 지역개발에 대한 투자를 많이 하는 것은 일정 부분 자연스러운 현상으로 해석할 수 있다.

지역 간 자산 격차가 지역 간 소득 격차에 비해 상대적으로 큰 상황에서 낙후지역에 대한 지방이전지출로 인해 해당 지역의 부동산 격차가 상승한다면 우리나라 가구의 전반적인 자산 격차 또한 줄어들 수 있다. 하지만 지역 내 자산 격차가 전체 자산 격차의 대부분을 차지하고 있기 때문에, 지방이전지출로 인한 자산증대 효과가 실제로 발생하더라도 해당 효과가 지역 내 자산가에게 집중된다면 전반적인 자산불평등은 오히려 상승할 수 있다. 구체적으로 도로나 공원 등의 시설 투자로 인해 주변 지역의 부동산 가치가 상승한다면 집을 보유한 가구의 자산 가치는 상승하지만 집을 보유하지 않은 가구의 자산 가치는 변화하지 않거나 오히려 감소할 수 있는 것이다. 앞선 실증분석에서 확인할 수 있었던 가구의 자산 규모가 커질수록 지방이전지출의 자산증가 효과가 커지는 경향은 이와 같은 가구의 부동산 보유여부에 따른 효과성의 차이에서 비롯된 것일 수 있다.

[그림 V-11] 공적이전소득과 지방교부세의 자산분위별·거주 형태별 효과

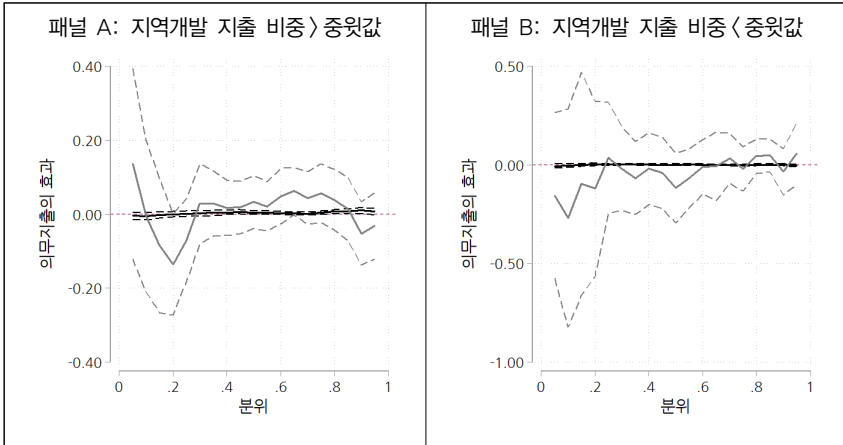


- 주: 1. 지지체 수준으로 군집한 표준오차(clustered standard errors)를 사용함
- 2. 재정패널 횡단면 가중치를 회귀분석의 가중치로 사용
- 3. 검정 선은 복지지출, 회색 선은 지방이전지출을 나타냄
- 4. 점선은 분위별 추정계수의 95% 신뢰수준을 나타냄

자료: 저자 작성

지방이전지출이 자산에 미치는 효과가 실제 부동산자산 가치의 변화에서 비롯된 것인지 확인하기 위해 [그림 V-11]에서는 의무지출의 자산분위별 효과가 가구의 거주 형태별로 다른지 살펴보았다. 패널 A에서는 자가 가구에 한정하여 분위회귀식을 추정하였는데, 0.3분위 이상부터 긍정적인 자산효과가 나타나는 것을 확인할 수 있다. 반면에 패널 B에서 그 외의 가구를 대상으로 추정한 결과 자산분위에 상관없이 지방이전지출은 가구의 자산에 유의미한 영향을 주지 못하였다. 즉, [그림 V-6]에서 확인한 지방이전지출과 가구의 자산과의 상관관계는 대부분 부동산자산에서 비롯되었음을 의미한다. 앞서 지적했듯이 지방이전지출이 지역의 인프라를 개선시킴으로써 부동산 가치의 상승을 가져왔다면 이는 지역 간 격차를 감소시키지만 지역 내 격차는 오히려 증가시킬 수 있다.

[그림 V-12] 공적이전소득과 지방교부세의 자산분위별 · 지역개발 지출 비중별 효과



- 주: 1. 지자체 수준으로 군집한 표준오차(clustered standard errors)를 사용함
- 2. 재정패널 횡단면 가중치를 회귀분석의 가중치로 사용
- 3. 검정 선은 복지지출, 회색 선은 지방이전지출을 나타냄
- 4. 점선은 분위별 추정계수의 95% 신뢰수준을 나타냄

자료: 저자 작성

그뿐만 아니라 지방이전지출이 실제 자산 격차를 심화시켰다면 그 효과는 지역개발 관련 지출(‘국토 및 지역개발’과 ‘수송 및 교통’) 비중이 증가한 지자체에서 크게 나타날 것이다. 앞서 논의했듯이 지역개발 관련 지출은 부동산 가치의 상승을 통한 자산 가치의 상승으로 이어질 수 있기 때문이다. 이에 [그림 V-12]에서는 2019년 지역개발 관련 지출 비중이 증잇값보다 높은 지자체와 낮은 지자체로(그림 V-7기 참고) 나눠 의무지출의 자산분위별 효과를 살펴보았다. 패널 A에서는 2019년 지역개발 관련 지출 비중이 증잇값보다 높은 지자체로 분석대상을 한정하여 의무지출의 자산분위별 효과를 살펴보았는데, 앞선 분석 결과와 마찬가지로 자산분위가 높을수록 지방이전지출의 긍정적인 자산효과가 더 커짐을 확인할 수 있다. 반면에 지역개발 관련 지출 비중이 증잇값보다 낮은 지자체로 분석대상을 한정하면 패널 B에서는 유의미한 자산효과가 관측되지 않는다. 즉, 지방이전지출의 자산효과는 실제 부동산 가치의 상승을 불러일으킬 수 있는 지역개발 관련 지출 비중이

높았던 지자체에서 주로 나타나고 있는 것이다.<sup>79)</sup>

[그림 V-11]과 [그림 V-12]의 분석 결과에 의하면 지방이전지출은 부동산 보유 가구의 자산 가치 상승을 통해 자산 격차를 오히려 심화시킬 수 있음을 일정 부분 시사하고 있다. 물론 본 실증분석 결과는 제한된 표본 숫자와 측정오차의 가능성이 높은 자산 자료를 바탕으로 도출된 것이기 때문에 분석 결과를 해석하는 데 있어 특별한 주의가 요구됨을 다시 한 번 강조하고자 한다. 따라서 추후 연구에서 보다 규모가 크고 정확도가 높은 가구별 자산 자료를 활용하여 지방이전지출이 자산불평등에 미치는 영향을 엄밀히 분석할 필요가 있다.

논의 내용을 종합하자면, 복지지출은 저소득층에 더 큰 소득 증가효과를 가져오는 것을 통해 소득불평등을 개선하는 역할을 수행하였다. 하지만 가구소득 보전에 초점을 맞추고 있는 복지지출의 성격으로 인해 자산불평등을 해소하는 데에는 기여하지 못한 것으로 보인다. 지방이전지출은 소득과 자산 불평등 완화 모두에 도움을 주지 못했는데, 이는 소득과 자산 불평등의 대부분은 지역 간 불평등이 아닌 지역 내 불평등에서 비롯되었기 때문이다. 이와 더불어 지방이전지출이 늘어날수록 소득불평등 완화로 이어질 수 있는 사회복지분야 지출 비중은 오히려 감소하는 것으로 나타났다. 반면에 지방이전지출이 증가할수록 지역개발 관련 지출 비중은 증가하였는데, 지역개발을 통해 해당 지역 부동산 보유자의 자산 가치가 상승할 경우 지역 내 자산 격차가 확대됨으로써 전체적인 자산불평등이 심화될 수 있다.

---

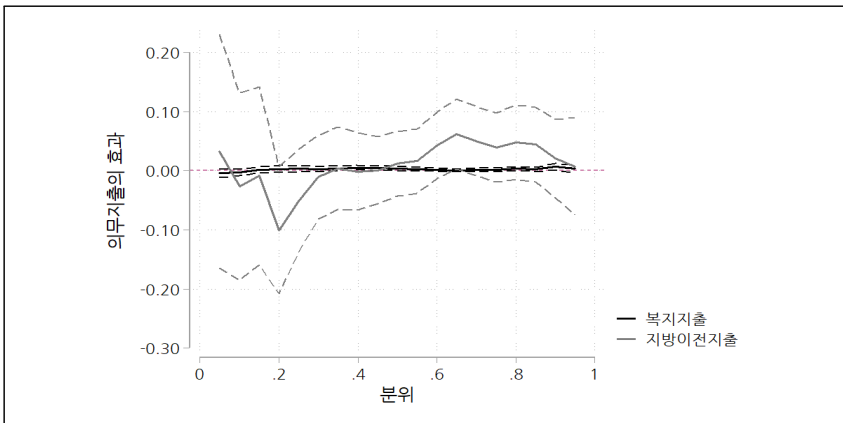
79) 해당 분석과 같은 방식으로 사회복지지출 비중이 중위값보다 높은 지자체와 낮은 지자체로 나눠 자산효과를 살펴보았는데, 사회복지지출 비중이 중위값보다 낮은 지자체는 패널 A와 유사하게 상위 분위에서의 자산효과가 더 큰 것으로 나타났다. 다만 지방이전지출의 소득효과와 경우 사회복지지출 비중이 높은 지자체와 낮은 지자체가 유의미한 차이가 없었다.

## 마. 강건성 분석

### 1) 대안적인 자산 변수 사용

의무지출의 소득 및 자산 재분배 효과를 추정한 본 절의 실증분석 결과가 강건한지 여부를 확인하기 위해 추가적인 분석을 수행하였다. 첫 번째 강건성 분석으로 고분위에서 지방이전지출의 양(+)의 자산효과가 관측되었던 이전의 결과가 대안적인 자산 변수를 사용했을 때 달라지는지 살펴보았다. 먼저 [그림 V-13]에서는 자산에서 부채를 감한 순자산에 미치는 분위별 효과를 살펴보았는데, 앞선 자산 분석 결과(그림 V-6)와 동일하게 중위 분위 이상에서 지방이전지출이 순자산에 미치는 긍정적인 효과가 있음을 확인할 수 있다. 중위 분위 이하에서는 양(+)의 자산효과가 나타나지 않았으며, 일부 분위에서는 음(-)의 자산효과가 추정되고 있다.

[그림 V-13] 공적이전소득과 지방교부세의 순자산 분위별 효과



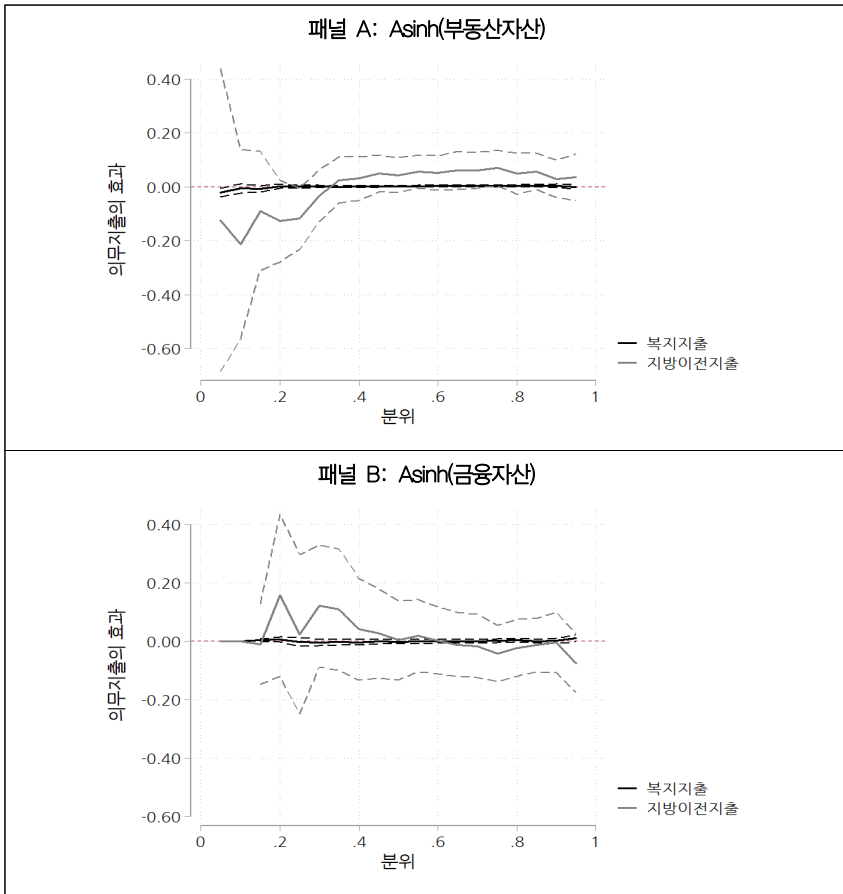
- 주: 1. 지자체 수준으로 군집한 표준오차(clustered standard errors)를 사용함  
 2. 재정패널 횡단면 가중치를 회귀분석의 가중치로 사용  
 3. 점선은 분위별 추정계수의 95% 신뢰수준을 나타냄

자료: 저자 작성

아울러 [그림 V-14]에서는 자산을 부동산자산(패널 A)과 금융자산(패널 B)으로 나누어 복지지출과 의무지출의 자산분위별 효과를 분석하였다. 본

분석에서는 자산 변수를 이전의 분석과 같이 로그 변환하는 대신 역쌍곡선 (inverse hyperbolic sine) 변환치를 사용하였다. 이는 금융자산 혹은 부동산 자산이 0인 가구가 여럿 존재하기 때문에 로그자산을 실증분석에 사용할 경우 일부 하위 분위 가구가 분석에서 제외되는 현상이 생기기 때문이다.<sup>80)</sup>

[그림 V-14] 공적이전소득과 지방교부세의 자산 종류별 · 분위별 효과



- 주: 1. 지지체 수준으로 군집한 표준오차(clustered standard errors)를 사용함  
 2. 재정패널 횡단면 가중치를 회귀분석의 가중치로 사용  
 3. 점선은 분위별 추정계수의 95% 신뢰수준을 나타냄

자료: 저자 작성

80) 다만 로그자산을 활용하여도 분석 결과는 대동소이했다.

지방이전지출의 자산분위별 효과를 살펴보면, 상위 분위에서의 양(+의) 효과는 부동산자산에만 나타나고 금융자산에는 이러한 효과가 나타나지 않고 있다. 즉, 지방이전지출의 자산효과는 주로 부동산자산에 미치는 효과에서 비롯된 것이며, 이는 지방이전지출을 통한 지역개발이 자산 격차를 오히려 악화시킬 가능성이 있다는 이전의 논의를 뒷받침한다.

## 2) 광역단위 지방교부세 추가 고려

의무지출의 효과를 추정한 지금까지의 분석에서 지방이전지출 변수로 기초자치단체의 지방교부세 금액을 해당 자치단체의 가구 수로 나눈 값을 사용하였다. 지방교부세는 기초자치단체 단위뿐만 아니라 광역자치단체 단위로도 교부됨에도 기초자치단체의 지방교부세 금액만 사용한 것은 정책 충격을 보다 더 엄밀하게 식별하기 위해서이다. 예를 들어 경기도에 일정한 금액이 지방교부세 금액이 교부되었을 때 해당 금액이 경기도의 모든 시군에 동일하게 사용된다고 생각되기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 광역자치단체에 대한 지방교부세 또한 지방이전지출의 한 부분을 차지하기에 본 강건성 분석에서는 지방이전지출 변수로 기초자치단체 지방교부세 금액을 기초자치단체 가구 숫자로 나눈 금액과 광역자치단체 지방교부세 금액을 광역자치단체 가구 숫자로 나눈 금액을 사용하였다.

〈표 V-3〉에서는 식 (3)을 추정하여 의무지출의 2007년 기준 4분위별 소득 및 자산에 미치는 효과를 분석하였는데, 〈표 V-1〉과 달리 지방이전지출 변수로 광역과 기초단체 가구당 지방교부세 액수를 합한 금액을 사용하였다. 광역단위 지방교부세 금액 추가여부와 관계없이 〈표 V-3〉과 〈표 V-1〉은 유사한 계수가 추정되었으며, 지방이전지출이 소득이나 자산 불평등 개선에 기여하지 못했다는 동일한 결론을 도출할 수 있다. 다음으로 [그림 V-15]에서는 무조건부 분위회귀분석식(식 (3) 및 식 (4))을 추정하여 공적이전 소득과 세대당 지방교부세 금액(광역 + 기초)이 소득과 자산 분포에 미치는 영향을 살펴보았다. 기초단체 지방교부세액을 설명변수로 사용한 [그림 V-6]과 동일하게 지방이전지출은 소득이나 자산 불평등 개선에 유의미한 영향

을 주지 못한 것으로 나타났다. 다만 고분위의 가구에 미치는 양(+)의 자산 효과는 이전에 비해 다소 작게 추정되었다. 마지막으로 공적이전소득이 소득 및 자산 불평등에 미치는 영향은 어떤 종류의 지방이전지출 변수를 사용 하더라도 큰 차이가 나지 않았다.

〈표 V-3〉 공적이전소득과 광역·기초 지방교부세의 2007년 소득·자산 분위별 효과

구분	Q1 (1)	Q2 (2)	Q3 (3)	Q4 (4)
<b>패널 A: 로그총소득</b>				
가구당 공적이전소득	0.040*** (0.005)	0.014*** (0.002)	0.009*** (0.002)	0.002* (0.001)
가구당 지방교부세(기초+광역)	-0.017 (0.028)	0.007 (0.027)	0.023 (0.024)	-0.023 (0.033)
N	11,756	10,013	11,287	10,395
평균 소득	16.30	33.27	49.73	78.77
평균 가구당 공적이전소득	2.91	2.34	2.62	2.87
평균 가구당 지방교부세(기초+광역)	2.51	1.88	1.68	1.24
<b>패널 B: 로그총자산</b>				
가구당 공적이전소득	-0.005 (0.007)	0.002 (0.004)	0.001 (0.002)	-0.001 (0.002)
가구당 지방교부세(기초+광역)	-0.043 (0.059)	-0.083** (0.040)	0.011 (0.048)	0.055 (0.041)
N	9,064	10,814	11,121	10,954
평균 자산	82.21	194.09	339.15	742.66
평균 가구당 공적이전소득	1.97	2.17	2.83	3.58
평균 가구당 지방교부세(기초+광역)	2.27	2.23	1.77	1.11
<b>고정효과</b>				
가구	Y	Y	Y	Y
지역	Y	Y	Y	Y
연령 × 교육수준 × 연도	Y	Y	Y	Y
가구원수 × 혼인 × 연도	Y	Y	Y	Y
광역분류 × 기초분류 × 연도	Y	Y	Y	Y
기초단체 기준연도 특성 × 연도	Y	Y	Y	Y

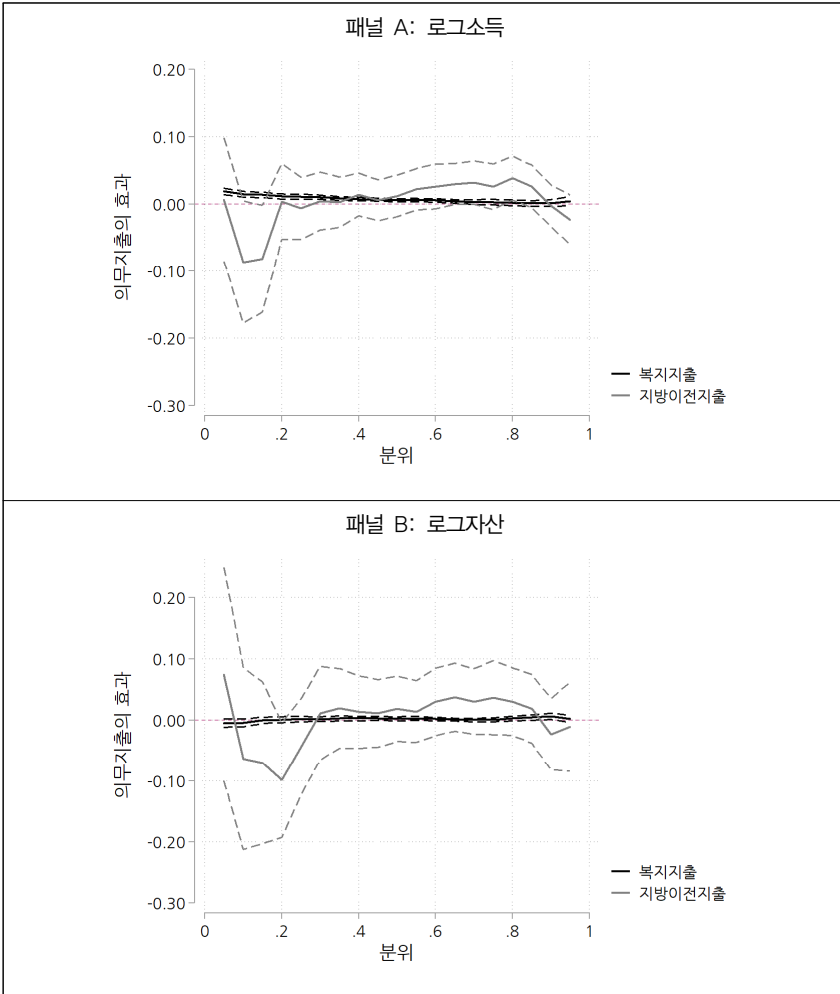
주: 1. 지자체 수준으로 군집한 표준오차(clustered standard errors)를 사용함

2. 재정패널 횡단면 가중치를 회귀분석의 가중치로 사용

3. 2007년 자료를 활용하여 가구를 소득 및 자산 4분위로 분류

자료: 저자 작성

[그림 V-15] 공적이전소득과 광역·기초 지방교부세의 소득·자산 분위별 효과



- 주: 1. 지자체 수준으로 군집한 표준오차(clustered standard errors)를 사용함
- 2. 재정패널 횡단면 가중치를 회귀분석의 가중치로 사용
- 3. 점선은 분위별 추정계수의 95% 신뢰수준을 나타냄

자료: 저자 작성

### 3) 국고보조금 추가 고려

앞선 분석에서는 지방이전지출 변수로 가구당 지방교부세 금액을 사용하였는데, 추가적인 강건성 분석의 일환으로 지방이전지출의 다른 한 축을 담당하는 국고보조금을 지방이전지출 변수로 활용하였다. 국고보조금은 지방교부세와는 달리 특정 사업을 위해 중앙에서 지방으로 지원되는 특정보조금(조건부 보조금)이며, 실제 지방자치단체 재원에서 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 국고보조금 대상 사업 중 기초연금과 같이 본 분석에서 복지지출로 분류되는 사업이 일부 있기 때문에 본 실증분석에서는 복지지출(공적이전소득) 변수를 제외하고 가구당 국고보조금 액수(기초자치단체 국가보조금 액수)를 자치단체 세대 수로 나눈 값과 가구당 지방교부세 금액의 효과를 추정하였다.

〈표 V-4〉에서는 국고보조금과 지방교부세의 기준연도 분위별 소득 및 자산 효과를 분석하였는데(식 3), 국고보조금과 지방교부세 모두 소득 및 자산 불평등 개선에 유의미한 역할을 하지 못한 것으로 나타났다. 패널 A는 소득분위별 영향을 추정하였으며 모든 소득분위에서 유의하지 않는 지방이전지출의 효과가 추정되었다. 패널 B는 자산분위별 영향을 추정하였으며 국고보조금과 지방교부세 모두 1분위, 2분위에서는 음(-)의 계수가, 3분위, 4분위에서는 양(+)의 계수가 추정되었다. 이러한 결과는 앞선 〈표 V-1〉의 분석 결과와 일관된다.

〔그림 V-16〕은 국고보조금(검정 선)과 지방교부세(회색 선)가 소득 및 자산 분포에 미치는 영향을 보이고 있다. 국고보조금과 지방교부세는 전반적으로 유사한 방향의 효과가 추정되고 있으며, 두 종류의 지방이전지출 모두 소득이나 자산 불평등 개선에 의미 있는 영향을 주지 않았다. 다만 국고보조금이 지방교부세보다 하위 소득분위에서 부정적인 소득효과가 더 크게 추정되는 경향이 있었으며, 고분위 가구의 자산에 미치는 긍정적인 효과는 국고보조금이 지방교부세보다 더 작게 추정되었다. 하지만 대부분의 경우 국고보조금 추정치의 95% 신뢰구간(점선)이 지방교부세 추정치를 포함하고 있기 때문에 효과성의 차이에 대한 명확한 결론을 내리기는 어렵다.

〈표 V-4〉 국고보조금과 지방교부세의 2007년 소득·자산 분위별 효과

구분	Q1 (1)	Q2 (2)	Q3 (3)	Q4 (4)
<b>패널 A: 로그총소득</b>				
가구당 국고보조금	-0.027 (0.025)	-0.010 (0.026)	-0.015 (0.023)	-0.068 (0.043)
가구당 지방교부세	-0.010 (0.030)	0.007 (0.029)	0.020 (0.025)	-0.020 (0.038)
N	11,756	10,013	11,287	10,395
평균 소득	16.30	33.27	49.73	78.77
평균 가구당 국고보조금	1.72	1.41	1.30	1.07
평균 가구당 지방교부세	1.95	1.40	1.24	0.88
<b>패널 B: 로그총자산</b>				
가구당 국고보조금	-0.047 (0.051)	0.070* (0.036)	0.009 (0.040)	0.081 (0.049)
가구당 지방교부세	-0.041 (0.063)	-0.076* (0.043)	0.044 (0.055)	0.057 (0.042)
N	9,064	10,814	11,121	10,954
평균 자산	82.21	194.09	339.15	742.66
평균 가구당 국고보조금	1.60	1.57	1.34	1.03
평균 가구당 지방교부세	1.72	1.68	1.28	0.85
<b>고정효과</b>				
가구	Y	Y	Y	Y
지역	Y	Y	Y	Y
연령 × 교육수준 × 연도	Y	Y	Y	Y
가구원수 × 혼인 × 연도	Y	Y	Y	Y
광역분류 × 기초분류 × 연도	Y	Y	Y	Y
기초단체 기준연도 특성 × 연도	Y	Y	Y	Y

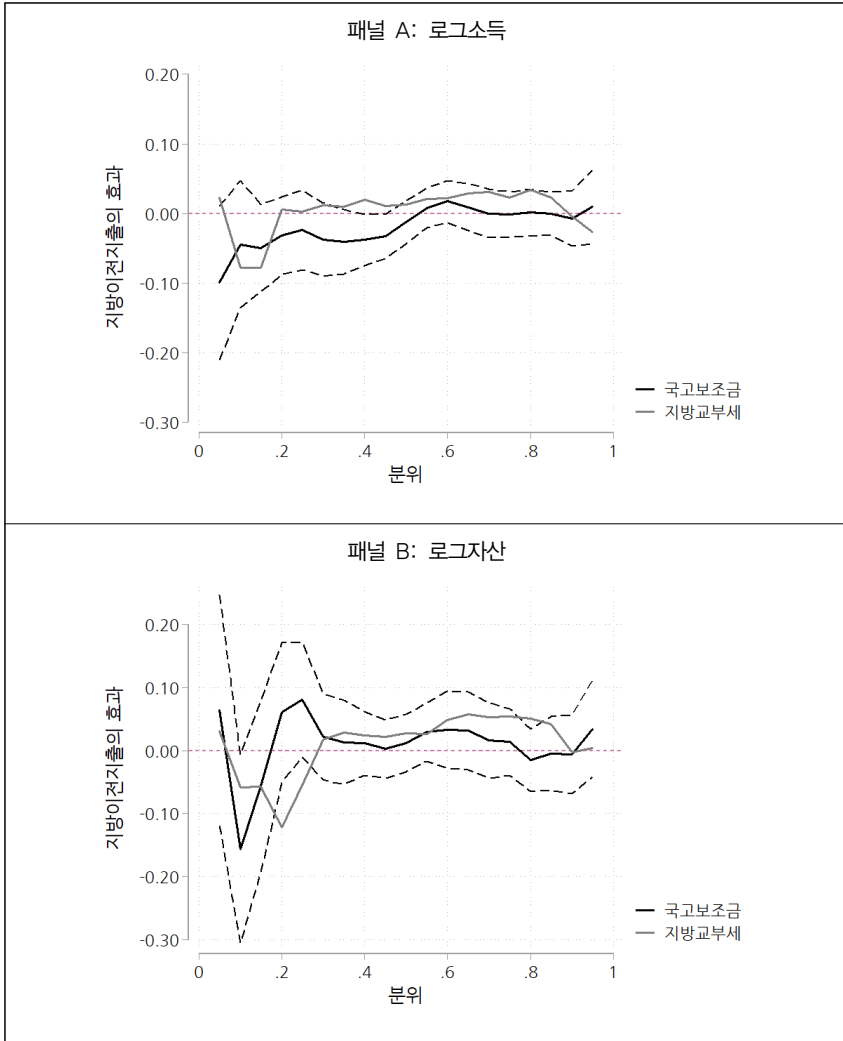
주: 1. 지자체 수준으로 군집한 표준오차(clustered standard errors)를 사용함

2. 재정패널 횡단면 가중치를 회귀분석의 가중치로 사용

3. 2007년 자료를 활용하여 가구를 소득 및 자산 4분위로 분류

자료: 저자 작성

[그림 V-16] 국고보조금과 지방교부세의 소득·자산 분위별 효과



- 주: 1. 지지체 수준으로 군집한 표준오차(clustered standard errors)를 사용함
- 2. 재정패널 횡단면 가중치를 회귀분석의 가중치로 사용
- 3. 검정 실선은 국고보조금의 분위별 효과를, 회색 실선은 지방교부세의 분위별 효과를 나타냄
- 4. 점선은 국고보조금의 분위별 효과의 95% 신뢰수준을 나타냄

자료: 저자 작성

---

## Ⅵ. 의무지출 개편과 재정의 지속가능성

---

### 1. 의무지출 재정운용 개선방향

#### 가. 사회복지지출과 지방이전지출 간의 정합성 제고

본 장에서는 향후 인구구조 변화 대응을 위한 재정제도 개편으로 사회복지지출 재정공간 확보가 필요하며, 현재의 지방이전지출 우선배분방식을 개편해야 함을 설명하고자 한다. 양적인 규모로 두 이전지출 항목의 규모와 선진국 대비 상대적인 비중을 살펴보면, 국제비교 연구에서 살펴보았듯이 선진국들의 경우 전체 재정지출의 약 50%대가 사회보험성 지출임을 알 수 있었고, 국제기준으로 환산 시 우리나라 사회복지지출 비중은 약 33%였음을 알 수 있었다. 또한, OECD 기준 SOCX에서는 우리나라의 사회복지지출 규모는 GDP 대비 12%대로 최하위권에 해당한다. 반면, 지방이전지출의 전체 규모나, 지방재정 대비 이전재원이 차지하는 비중 면에서도 우리나라의 이전지출 규모는 상당히 높은 편에 속하고 1996년에서 2016년까지의 증가 추이도 높은 편이다.

지방이전지출의 경우, 각 국가가 처한 다양한 환경을 고려하여야 하므로 국제비교 시 유의해야 함은 분명하다. 본 연구에서도 지방이전지출의 유형별 특징 등의 일정한 패턴을 찾기는 어려웠다. 다만, 우리나라의 지방이전지출 규모가 지방재정 전체에서 차지하는 비중과 지역 간 형평화보조금(지방교부세)이 OECD 회원국들 중 상당히 높다는 점, 내국세수에 연동하여 사실상 다른 재정지출 항목보다 최우선순위로 배분하고 있다는 점 등의 차이점은 확인할 수 있었다. 즉, 우리의 경제수준 및 재정운용 역량 대비 지방이전지출의 재정 규모가 상당히 크다는 점이다. 사회복지지출은 대부분의 국제비교에서 하위권을 차지하는 것과 대비되는 결과이다.

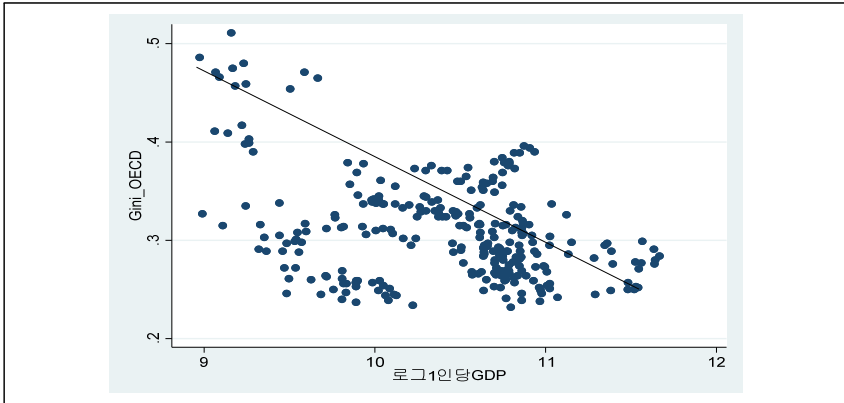
이 논의 전개 시 주의할 점이 있다. 두 이전지출 간에 정합성 문제를 고려할 때, 법정 사회복지지출이 증가하게 되면 지방교부세(지방이전지출)의 일부가 지방비 매칭으로 포함될 수 있다는 점을 고려해야 한다. 사회복지 관련 의무지출 중 공적연금을 제외한 부분의 공적부조 서비스 부분, 즉 ‘기초생보’ 등의 급여성 지출 등은 시도와 시군구가 ‘지방비’ 매칭을 하고 있다. 이 재원은 지자체가 자체재원으로 매칭하는 것이므로 엄밀한 의미에서 보면, 사회복지 관련 급여성 의무지출 증가는 지방의 자체재원 일부를 잠식한다. 이 규모를 대략 생각해보면, 2022년 사회복지 관련 의무지출 140조원 중 공적부조 서비스 부분 46.4조원을 국비 80%로 보고, 20% 지방비 매칭 규모를 산출해보면 11.6조원, 의무지출 303조원의 약 3.8% 규모이다. 즉, 사회복지 관련 의무지출은 그 자체부담 외에 약 3.8% 정도를 지방자치단체에서 부담하고 있다고 볼 수 있다. 그런데 이 규모는 2022년 전체 지방재정 규모인 288.3조원의 약 4% 비중이며 전체 자체재원(= 지방세 + 세외수입 + 지방교부세) 191.2조원의 6% 규모이다.<sup>81)</sup> 결론적으로, 사회복지 관련 의무지출 증가는 부가적으로 의무지출 규모의 약 3.8% 정도 지방자치단체 재원 부담을 추가 증가시키고 있고, 따라서 지방재정과 자체재원 전체의 증가속도와 비교하여 두 이전지출 간에 재원배분을 고려할 필요가 있다는 것이다.

두 이전지출의 성과를 살펴본 결과, 우리나라의 경우 개인 및 가구를 대상으로 한 소득 및 자산의 불평등 정도는 지역 간에는 큰 차이가 없었고 지역 내, 즉 개인 및 가구 간의 불평등 정도가 본질인 것으로 나타났다. 소득 및 자산을 사회후생으로 볼 때의 재정성과 측면에서는 ‘개인 및 가구 기반 공적이전지출’의 개선효과가 보다 분명한 성과가 있음을 알 수 있었다. 2005년부터 2020년까지의 OECD 회원국들을 대상으로 한 단순 상관관계 분석에서는 1인당 GDP가 높은 국가들일수록 지니계수 개선을 위한 정책적 노력을 꾸준히 해왔던 반면, 지방이전지출에서는 뚜렷한 상관관계를 확인할 수 없었다.<sup>82)</sup>

81) 행정안전부(2022), p. 23 <지방자치단체 순계예산 규모>; p. 31 <연도별 세입재원별 순계예산 규모>

82) 김현아(2017, p. 96)를 비롯한 기타 선행연구 등에서도 ‘지니계수’를 비롯한 소득재분배

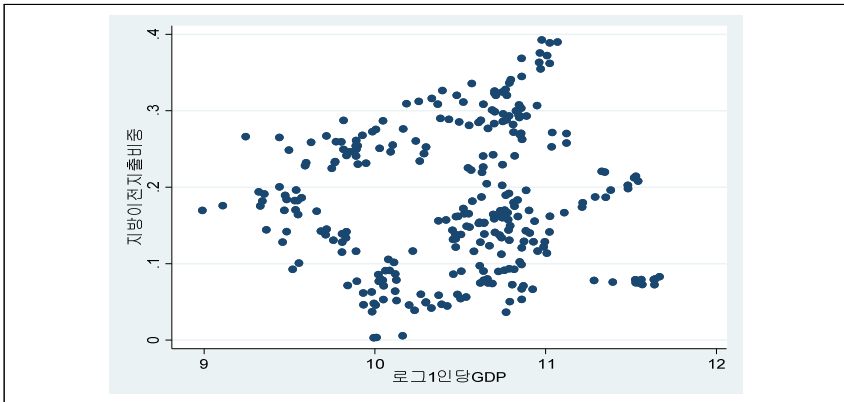
[그림 VI-1] OECD 회원국들의 지니계수와 1인당 GDP와의 관계(2005~2020)



자료: 다음의 자료를 활용하여 저자 작성

1. OECD, OECD.Stat, "National Accounts(GDP per capita)," <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=61433>, 검색일자: 2022. 10. 20.
2. OECD, OECD.Stat, "Income Distribution Database(Gini)," [https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=REGION\\_ECONOM](https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=REGION_ECONOM), 검색일자: 2022. 10. 10.

[그림 VI-2] OECD 회원국들의 지방이전지출 비중과 1인당 GDP와의 관계 (2005~2020)

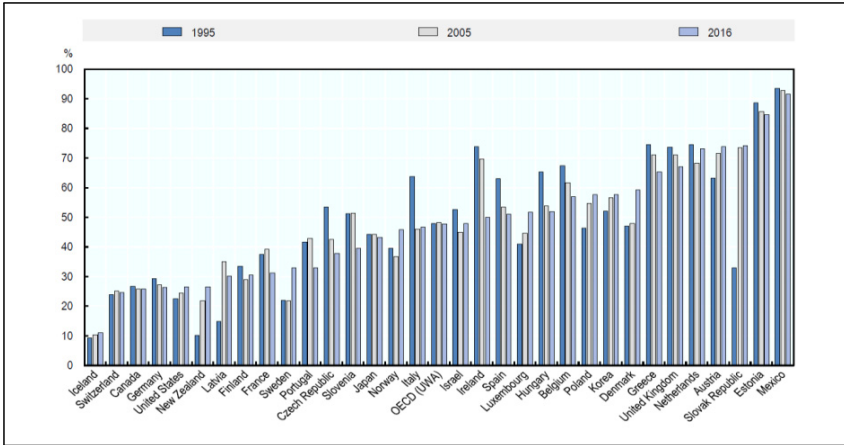


자료: 다음의 자료를 활용하여 저자 작성

1. OECD, OECD.Stat, "National Accounts(GDP per capita)," <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=61433>, 검색일자: 2022. 10. 20.
2. OECD, OECD.Stat, "Regional Statistics(SNG expenditures)," [https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=REGION\\_ECONOM](https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=REGION_ECONOM), 검색일자: 2022. 10. 10.

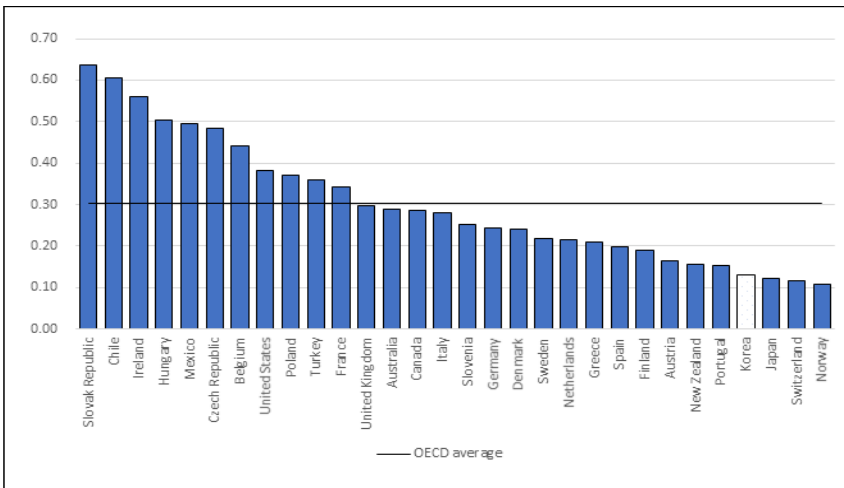
관련 변수(‘소득빈곤율’, ‘5분위 지수’)는 국제비교 연구에서 제도적 성숙도를 설명하는 주요 변수임을 알 수 있었다.

[그림 VI-3] OECD 회원국의 지방재정 대비 이전재원 규모 변화 (1995년, 2005년, 2016년)



자료: OECD(2019), p. 63 [Figure 3.2]

[그림 VI-4] OECD 주요국의 1인당 GRDP 변동계수



주: 2020년 기준. 단, Japan은 2018년, Norway와 Switzerland는 2019년 기준임

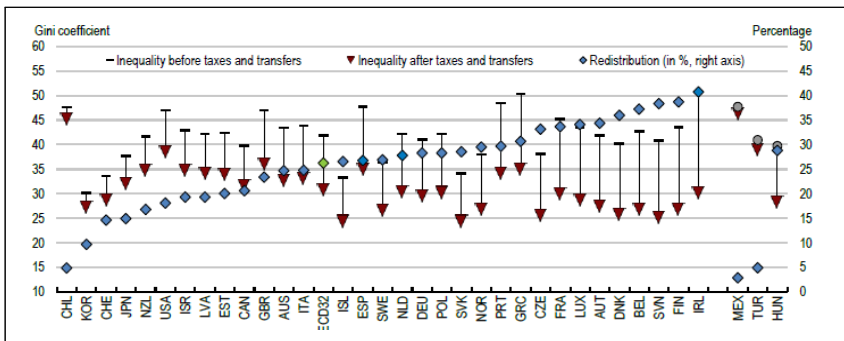
자료: 다음의 자료를 활용하여 저자 작성

1. OECD, OECD.Stat, "Regional Statistics(Regional GDP)," [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REGION\\_ECONOM](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REGION_ECONOM), 검색일자: 2022. 10. 20.

주지하다시피, 우리나라의 형평화 및 국고보조금을 포함한 균형발전재원 규모는 결코 작지 않다. 이를 반영하여 OECD 회원국들의 '1인당 GRDP 변동계수' 기준, 우리나라의 광역단위(T2 레벨) 지역 간 격차는 선진국 평균 이하 수준이다. 인구집중도가 높아서 'GRDP' 총량 기준으로는 OECD 평균을 상회하지만, 1인당 기준으로 본 지역 간 생산성 격차는 국가 간 비교 시 우려할 수준은 아니라고 볼 수 있다. 반면, 정부의 각종 이전지출을 통한 재분배 이후의 소득불평등도를 계산한 지니계수 값의 국가 간 비교에서 우리나라의 수치는 평균수준을 상회하고 있음을 알 수 있다. 또한, 우리나라의 소득재분배 정도는 낮은 조세부담률로 인하여 선진국 대비 낮은 편에 속한다. 즉, 소득불평등도도 비교적 낮지 않고 이를 개선하기 위한 소득재분배 정도도 크지 않음을 알 수 있다.

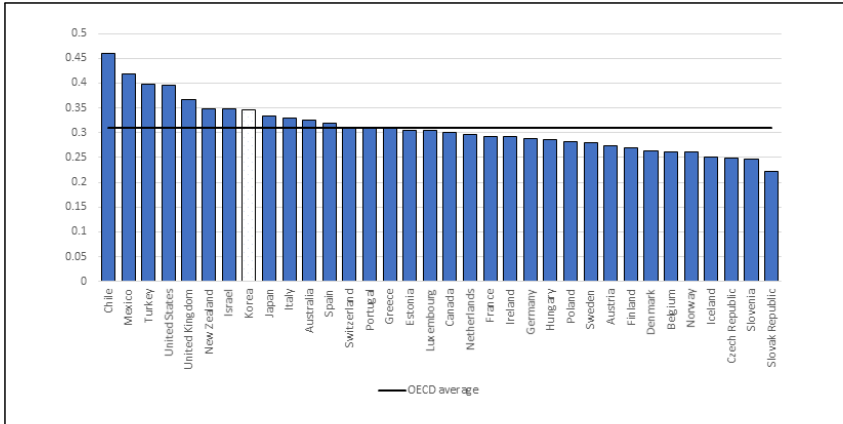
이상의 내용은 우리나라의 경제수준과 사회경제적 환경에서 지방이전이 우선되어야 하는지, 소득 및 자산 불평등도가 우선되어야 하는지를 판단할 때 기준이 될 수 있는 근거에 해당한다. 인구구조 변화에 따른 노령화 진행 속도, GDP 대비 낮은 정부지출 비중을 감안하더라도 우리나라의 개인 간 소득재분배 정도가 높다고 보기 어려운 반면, 지방이전지출 규모는 높은 수준에 해당한다. 인구구조 변화가 진행되는 가운데, 두 이전지출 항목 중 사회복지지출 재정공간 확보가 우선 고려되어야 할 것으로 보인다.

[그림 VI-5] OECD 회원국들의 소득재분배 수준 비교



자료: Causa et al.(2018), p. 10 [Figure 1]

[그림 VI-6] OECD 주요국의 지니계수



주: 2019년 기준. 단, Australia, Denmark, Finland, Germany, Hungary, Ireland, Israel, Italy, Japan, Korea, Mexico, Poland, Switzerland, Turkey는 2018년 기준, Chile와 Iceland는 2017년 기준, New Zealand는 2014년 기준임

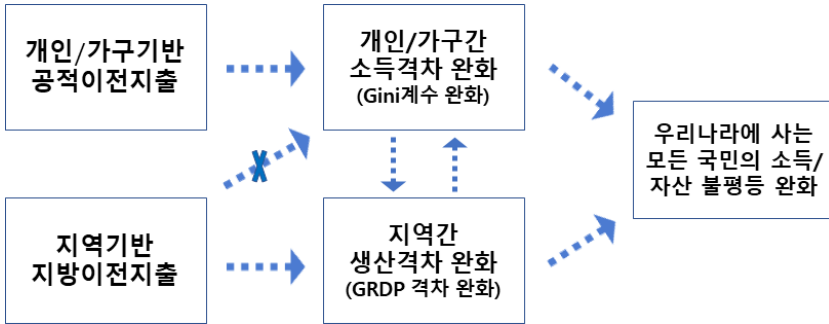
자료: 다음의 자료를 활용하여 저자 작성

1. OECD, OECD.Stat, Income Distribution Database(Gini), [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REGION\\_ECONOM](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REGION_ECONOM), 검색일자: 2022. 10. 10.

#### 나. 사회복지지출 및 지방이전지출 간의 상호 보완 가능성

본 장에서는 의무지출을 통한 소득재분배 개선 개념도를 생각해 보았다. 앞장에서는 개인/가구 기반 공적이전지출이 소득 및 자산 불평등도를 개선한 반면, 지역 기반 지방이전지출은 그 효과를 파악하기 어려웠고 자산 간의 격차에는 부정적인 영향을 미칠 수도 있음을 보인 바 있다. 이는 [그림 VI-기에서] 윗줄의 흐름과 X자 관계로 표현될 수 있다. 또한, 국내자료를 이용한 김현아·조임근(2020), 김필현 외(2019) 등과 국제자료를 이용한 Gbhouli et al.(IMF, 2019) 등의 연구에서도 이른바 지역을 기반으로 한 지방이전지출은 지역 간 생산 격차 완화에 긍정적인 영향을 미친 것으로 보인 바 있다. 이는 아랫줄의 흐름에 해당한다. 해당 연구에서는 OECD 회원국들의 지역 내 소득불평등 격차는 지역 간 노동 생산성 격차를 더욱 악화시키는 기제로 작용하며 이는 낙후지역과 그 외 지역 간 격차를 악화시키는 경향이 있음을 설명하고자 하였다.<sup>83)</sup>

[그림 VI-7] 의무지출을 통한 소득재분배 개선 개념도



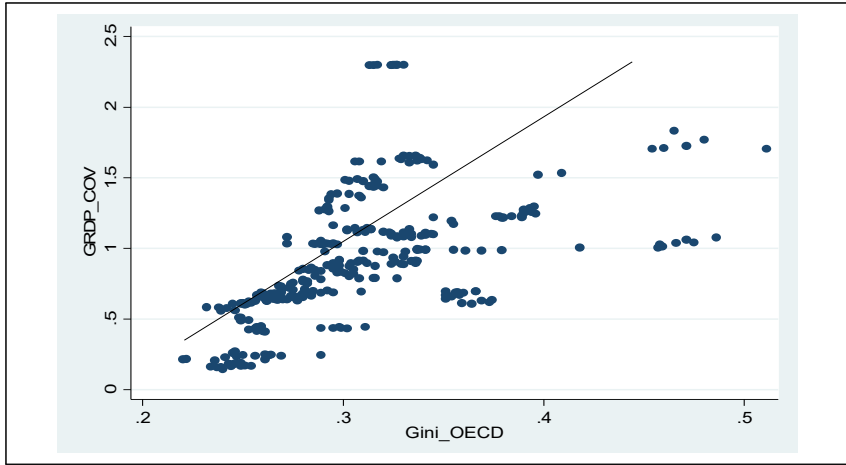
자료: 저자 작성

[그림 VI-7]의 개념도에서 상하 관계에 해당하는 것은 ‘개인/가구 간 소득 격차’ 및 ‘지역 간 생산성 격차’ 두 불평등 간의 상호 연관성을 의미한다. ‘지니계수’ 개선을 통한 ‘지역 간 생산성 격차’를 완화시킬 수 있는 보완적인 정책대안이 될 수 있음을 설명하고 있다.<sup>84)</sup> 만약, 개인 간 소득불평등도 개선과 지역 간 격차 완화 간의 일정한 관계가 나타난다고 한다면, 두 지표 개선을 위한 정책 간의 상호보완성이 있음을 전제로 의무지출 내 우선순위와 정합성을 가늠해 볼 수 있다.

83) 저자들은 ‘개인 간 소득불평등’ 정도가 크지 않은 경우, 노동이동이 비교적 자유롭고, 따라서 기업입지 역시 특정 지역의 노동만을 타깃할 필요가 없으므로 지역 간 생산성도 고르게 분포될 가능성이 높다고 본 것이다. 즉, 시장에서의 임금 및 소득 격차 개선을 위한 재정지원을 통한 지니계수 개선은 지역 간 생산성 격차 완화에 기여할 가능성을 의미한다.

84) “In advanced OECD countries, the within-region inequality accounts for most of the nationwide income inequality, but its contribution has declined by 5-10 percent.” Gbohoui et al.(2019), p. 10.

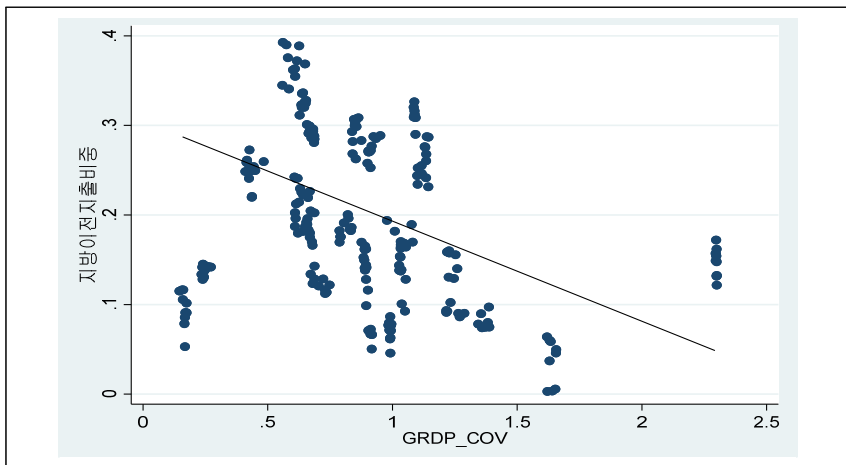
[그림 VI-8] OECD 회원국들의 지역 간 격차와 소득불평등 간의 관계(2005~2020)



자료: 다음의 자료를 활용하여 저자 작성

1. OECD, OECD.Stat, "Regional Statistics(Regional GDP)," [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REGION\\_ECONOM](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REGION_ECONOM), 검색일자: 2022. 10. 20.
2. OECD, OECD.Stat, "Income Distribution Database(Gini)," [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REGION\\_ECONOM](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REGION_ECONOM), 검색일자: 2022. 10. 10.

[그림 VI-9] OECD 회원국들의 지방이전지출 비중과 지역 간 격차와의 관계(2005~2020)



자료: 다음의 자료를 활용하여 저자 작성

1. OECD, OECD.Stat, "Regional Statistics(Regional GDP)," [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REGION\\_ECONOM](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REGION_ECONOM), 검색일자: 2022. 10. 20.
2. OECD, "OECD Fiscal Decentralization data," [https://www.oecd.org/ctp/federalism/fiscal-decentralization-database/table11\\_intergov\\_exp-tot\\_exp-both\\_internal.xlsx](https://www.oecd.org/ctp/federalism/fiscal-decentralization-database/table11_intergov_exp-tot_exp-both_internal.xlsx), 검색일자: 2022. 10. 10.

두 불평등도 간의 관계여부를 파악해보기 위하여 우선, 2005년부터 2020년 까지의 OECD 회원국들의 ‘지니계수’와 ‘국가 내 지역 간 생산성(GRDP) 격차’의 두 변수 간 단순 상관관계(0.55)를 살펴보았다. OECD 회원국들의 개인 간 소득불평등 변수는 가처분소득 기준 ‘지니계수’를 사용하였다. ‘지역 간 격차’변수로 사용한 자료는 “OECD Regional Economy Dataset”의 광역단위인 ‘T2’지역의 GDP 값을 이용한 ‘변이계수(= 편차/평균)’와 최고와 최저의 차이를 의미하는 ‘격차변수’이다.<sup>85)</sup> 전체적인 그림에서는 개인 간 소득불평등도와 지역 간 GRDP 격차 간에는 우상향하는 모습을 보이고 있다. 또한, 해당 국가의 지방이전지출 비중이 높은 경우에는 국가 내 지역 간 생산성 격차도 완화(-0.28)되는 모습을 보이고 있음을 알 수 있다. 본 연구에서는 이러한 단순 패턴이 각 국가가 갖고 있는 특이성을 통제한 이후에도 유지되는지 여부를 ‘Pooled OLS’ 방식으로 살펴보았다. 국가별 특이성은 해당 국가의 소득수준, 경제성장률, 인구밀도, 연방국가 여부, 지방이전지출 비중(= 지방재정 - 지방세), 조세부담률 등을 이용하였다. 실증분석 결과, 해당 국가의 개인 간 소득 불평등도의 격차가 낮은 나라들은 지역 간의 생산성 격차(지역별 GRDP 총량 기준 변이계수)도 비교적 크지 않은 것을 확인할 수 있었다. 본 장에서는 각 변수의 내생성 통제를 위하여 ‘지방이전지출’ 변수는 ‘면적’으로 사용한 경우 지니계수 변수의 유의성은 그대로 유지됨을 밝힌다. 그러나 ‘조세부담률’과 ‘정부지출 비중’을 사용한 경우에는 지니계수 값의 지역 간 격차를 설명하지 못하였음을 밝힌다. 한편, 김현아·조임곤(2020, p. 101 <표 IV-3>)은 우리나라 광역자치단체의 ‘국고보조금 비중’이 증가할수록 ‘1인당 GRDP’ 격차가 통계적으로 유의하게 감소하는 실증분석 사례를 보인 바 있다. 국고보조금 내 사회복지 비중이 점차 커지고 있음을 볼 때, 우리나라 사례에서도 사회복지지출과 지역 간 생산성 격차 완화와의 관계를 참고할 수 있겠다.

이는 지난 60여 년간 우리나라의 지역 간 생산성(GRDP 기준) 격차 완화는 재정분권을 통한 지방이전지출 확대뿐만 아니라 소득 및 자산 불평등 개선 등을 통한 기여가능성을 설명하는 점에서 의의가 있다.

85) 본 분석에서 사용한 변수의 기초통계량은 부록을 참고하기 바란다.

〈표 VI-1〉 2005~2020 OECD 회원국들의 소득불평등도와 지역 간 격차와의 관계

구분	(1) grdp_cov	(2) grdp_cov	(3) grdp_cov
gini_oecd	7.888*** (10.73)	7.824*** (10.71)	
경제성장률	-0.0181** (-2.44)	-0.0153** (-2.04)	-0.0217** (-2.44)
지방이전지출 비중	-1.310*** (-3.93)	-1.456*** (-4.30)	-2.354*** (-6.12)
인구밀도	0.000554** (2.85)	0.000600** (3.09)	0.000890*** (3.98)
연방더미	-0.109* (-1.74)	-0.133** (-2.10)	0.204** (2.93)
year	-0.0591*** (-6.99)	-0.0582*** (-6.91)	-0.0170* (-1.86)
로그1인당 GDP		0.100** (2.00)	
조세부담률			0.00507 (1.07)
_cons	117.6*** (6.95)	114.7*** (6.80)	35.18* (1.90)
N	209	209	232

주: t statistics in parentheses \* p<0.10, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.001

자료: 다음의 자료를 활용하여 저자 작성

1. GRDP: OECD, OECD Stat, "Regional Economy(Regional GDP)", [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REGION\\_ECONOM](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REGION_ECONOM), 검색일자: 2022. 10. 20.
2. 지니계수: OECD, OECD Stat, "Income Distribution Database(Gini)", [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REGION\\_ECONOM](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REGION_ECONOM), 검색일자: 2022. 10. 10.
3. 경제성장률: OECD, OECD Stat, "Economic Projections(Economic Outlook)", <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EO>, 검색일자: 2022. 10. 10.
4. 지방이전지출비중: OECD, "OECD Fiscal Decentralization data", [https://www.oecd.org/ctp/federalism/fiscal-decentralisation-database/table11\\_intergov\\_exp-tot\\_exp-both\\_internal.xlsx](https://www.oecd.org/ctp/federalism/fiscal-decentralisation-database/table11_intergov_exp-tot_exp-both_internal.xlsx), 검색일자: 2022. 10. 10.
5. 인구밀도: OECD, OECD Stat, "Regional Statistics(Regional Demography: Population Density)", <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=67044>, 검색일자: 2022. 10. 10.
6. 1인당 GDP: OECD, OECD Stat, "National Accounts(GDP per capita)", <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=61433>, 검색일자: 2022. 10. 20.
7. 조세부담률: OECD, OECD Stat, "Revenue Statistics(tax revenue)", <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=REV>, 검색일자: 2022. 10. 10.

## 2. 의무지출 내 지방이전지출의 재정관리 방안

### 가. 재정규율 활용한 지방이전지출 상한 및 용도 설정

정부와 국회예산정책처의 장기 재정전망 결과는 매년 빨라지고 있는 고령화 증가속도를 과연 어느 정도의 국가채무 수준으로 감당할 수 있을지를 보여주고 있다. 인구구조 변화로 인한 잠재성장률 둔화가 분명하고, 2040년경부터 전체 지출의 60%대<sup>86)</sup>를 넘어서는 의무지출 비중 증가, 재량지출 감소는 국가채무로 전이되는 구조이다. 현재 정부가 추진하는 재정준칙은 '재정수지'와 '국가채무' 수준을 기준으로 논의가 진행 중이다. 이는 의무지출은 그대로 둔 채, 재정당국이 할 수 있는 재량지출 위주의 재정관리가 될 가능성이 높다. 재정당국이 재량지출 부분만을 긴축할 수밖에 없는 이유는 정치적으로 5년마다 정권교체가 가능한 정치환경하에서 기득권 설득을 통한 법정지출 개편의 정치적 비용을 감당하기 어려운 구조 때문이다.

그러나 재정규율을 포함한 재정관리는 총지출을 대상으로 하는 것이 타당하다. 의무지출도 재정관리의 대상으로 포함되어야 한다. 방법상으로는 의무지출과 재량지출 모두에 '지출수준 상한설정' 방식을 두는 것이다. 「국가재정법」 내 '지출준칙' 성격의 근거조항이 마련될 필요가 있다. 첫째, 예를 들면, 총지출 증가율을 경제성장률의 2배를 넘지 못하도록 하고, 이때 재량지출뿐만 아니라 의무지출 항목인 「지방교부세법」과 「지방교육재정교부금법」, 「국민기초생활 보장법」에 적용토록 의무화하는 것이다. 현재는 세수증가분이 높아서 지방이전지출이 과다하게 책정되는 문제가 있으나, 장기 재정전망에 따르면 2030년 이후 GDP 대비 세수 비중이 감소하는 것으로 나타나고 복지지출 증가세가 더욱 높은 것으로 나타나서 이와 같은 지출한도 설정은 의무지출 전체의 속도 조절 수단으로 활용 가능하다. 2022년 국회예산정책처 결과가 가장 최근 수치<sup>87)</sup>에 따르면, 2070년까지 인구감소가 반영되어 성장률 하락과 세수입 감소로 내국세와 연동된 지방이전지출 연평균 증가율이

86) 국회예산정책처(2022b), p. 44 <표 18>

87) 국회예산정책처(2022b), p. 42 <표 17>

상대적으로 복지분야 의무지출 증가율보다는 낮은 것으로 전망된 바 있다. 중장기적으로는 의무지출 내 복지지출은 2020년 GDP 대비 6.6%에서 2070년 12%까지 증가하는 것으로 나타났다. 2030년까지의 지방이전지출은 여전히 GDP 대비 5.7%대의 비중을 차지하고, 전체 의무지출의 37%를 차지하는 것을 알 수 있다. 오히려 머지않아 노령인구 증가로 인한 사회복지지출 증가에 대한 정치적 압박이 지방이전지출보다 큰 문제가 될 가능성이 있으므로, 지방이전지출뿐만 아니라 전반적인 의무지출에 대한 규율이 필요하다.

둘째, 정부의 총지출 증가율보다 지방교부세 혹은 지방교육재정교부금 증가율이 2배 이상 증가할 경우, 각 항목의 2배 이상 초과금액은 '채무상환'을 우선하도록 하는 방안도 검토해 볼 수 있다. 이는 실질적으로는 국비사업을 우선하는 용도제한적인 성격이 있어서 국비절감의 장점이 있다.

물론, 위 두 대안은 현재의 내국세 법정률은 인정하되, 세수증가율이 경제성장률보다 높은 경우에 제한토록 하는 방안으로 법정지출 폐지와 같은 근본적인 대안은 아니다. 또한, 이러한 준칙방식이 적용될 경우, 다른 부처들 역시 재정당국을 통한 지출재원 협상이 아닌 개별 입법방식을 통한 지출확보를 시도할 우려도 있다. 따라서 입법을 통한 재정규율 강화는 단기적으로는 지출축소를 억제할 수 있을 수 있으나 결과적으로는 재정당국의 권한을 축소하게 할 가능성이 있음을 유의해야 한다.

재정규율은 지출관리를 위한 예방조치적인 성격의 최소한의 조치여야 한다. 국회 및 이해관계자들의 유인구조를 개선하여 재정당국과 국민의 재정수요 우선순위에 대하여 소통할 수 있는 정책환경이 우선되는 것이 근본적인 대안일 것이다. 결론적으로 본 연구는 의무지출을 재정운용 대상으로 포함하여, 재정지출을 관리할 수 있도록 하는 재정규율 제도 개편 시도가 의미가 있으며, 중장기적으로는 내국세 연동방식의 법정지출 폐지가 보다 근본적인 대안임을 강조하고 있다.

#### 나. 국세수입 연동방식의 법정지출 개편

현재 재정지출의 난맥상을 풀기 위해서는 '세수연동방식'의 특정 분야 재

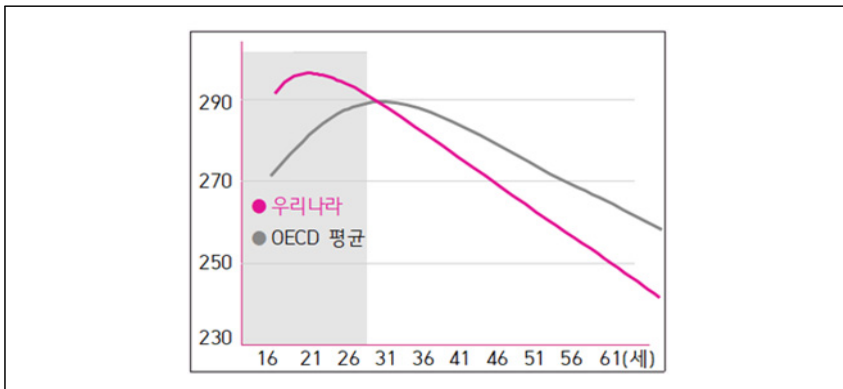
정지출 확보방안이 근본적으로 개선되지 않고는 불가능하다. 즉, 지방이전 지출의 내국세 법정률 방식을 폐지하고, 다른 선진국들처럼 지방이전지출을 재량지출로 전환하여 재정관리 대상으로 운용하는 방안이다. 앞서 설명한 바와 같이, 세수연동에 따른 재정지출은 재량지출 규모를 잠식할 뿐만 아니라, 경기동행적 성격에 따라 경기조절 기능을 제한할 가능성이 높다. Frankel et al.(2013)은 개도국들의 세수연동 재정지출에서 경기동향적 특성이 있음을 설명한 바 있다. 개도국들은 선진국 대비 신용이 높지 않아 국채 발행 비용부담이 크므로, 우선적인 재정지출 확보 수단으로 세수에 기반한 지출 의존도가 높다. 그러나 해당 국가가 세수 이외에 국채발행 등의 재원 조달 방식이 다양해질 경우, 특정 재정지출 항목을 세수와 연계하는 것은 재정지출 배분 시 효율성을 제한할 가능성이 높기 때문에 사용할 이유가 없다는 것이다.

선진국들의 재정지출 전체를 분석한 선행연구들에서도 유사한 내용을 확인할 수 있었다. McManus and Ozkun(2015)은 재정지출은 세입에 의존된 그 속성상 경기동향적일 수밖에 없으나, 이 경향이 강할수록 경제성장률에 부정적인 영향을 주고 경기동향성이 클수록 높은 인플레이션과 실업률, 거시경제 불안정성이 증가할 수 있음을 보인 바 있다. Bianchi et al.(2019), Frankel(2011) 등은 재정지출의 경기동향적인 성격은 재정악화 ‘trap’ 가능성을 높이고 이는 국제신용시장에서 감점요인으로 작용할 수 있다고 밝혔다. 이에, Frankel et al.(2013)은 해당 국가들의 제도적 성숙도가 높을 경우에는 비교적 재정운용 관리를 경기역행적으로 수행할 가능성이 높다는 결과를 보여준 바 있다.

우리나라는 전쟁 이후 국가 재건시기인 1950년대와 1960~1970년대 개도국 단계를 거치면서 ‘교육’과 ‘지자체’에 재원을 우선 배분하기 위하여 내국세의 일정 비율을 법으로 정하였다. 이후 우리나라는 인적자본과 사회안전망 구축을 통하여 선진국이 된 예외적인 국가에 해당한다. 일본을 제외한 대부분의 선진국은 세수와 연동한 재정지출 방식을 거의 사용하지 않음을 유념할 필요가 있다.

따라서, 본 연구는 지역을 기반으로 한 재정지원방식을 지금과 같은 기준과 규모로 경제성장률이나 재정수요에 상관없이 지속적으로 지원해야 하는지에 대한 전면검토가 필요함을 주장한다. 내국세 연동방식의 지방이전지출방식을 개편하여 매년 재정당국과 지자체 간의 협상을 통한 지원이 이루어져야 한다. 1962년 당시 지역단위 형평화 보조금을 법정지출로 정한 이유는 균형발전에 대한 국민적 의지가 강했던 결과였다. 2022년 현재 전 인구의 절반 이상이 수도권에 살고 있고 생산 기반 및 자산의 대부분이 집중되어 가는 상황은 여전히 큰 문제이다. 균형발전을 위한 다양한 정책이 수십 년간 수행되어 왔음에도, 특히 2022년 기준 약 240조원(= 135조원 + 102조원<sup>88)</sup>), 전체 재정지출의 약 40%(= 237조원/608조원)에 달하는 지역 기반의 보조금을 통한 재정지원도 시장집중 방향을 선회시키지 못하였음은 사실이다.

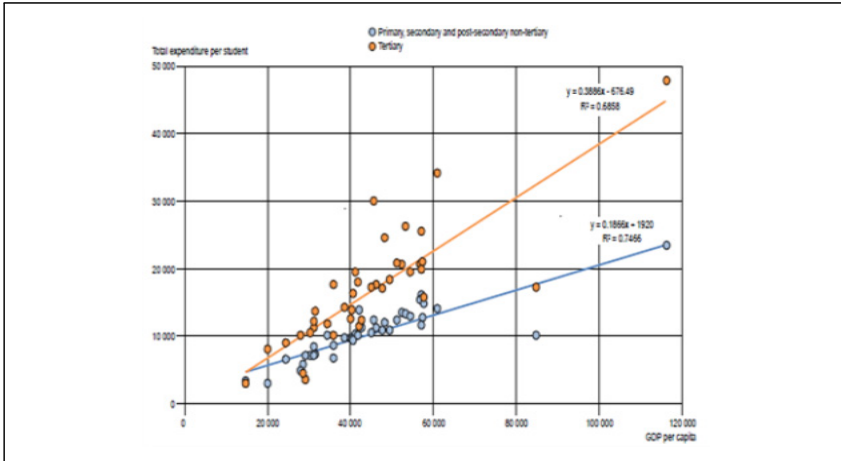
[그림 VI-10] 연령별 역량수준 국제비교



자료: 관계부처 합동(2022), p. 13

88) 기획재정부, e나라도움, 「국고보조금 규모」, <https://www.gosims.go.kr/hg/hg004/retriev eGovsuby.do>, 검색일자: 2022. 10. 10.

[그림 VI-11] OECD 회원국들 소득수준과 초중등 및 고등교육 재정지출 상관관계



자료: OECD(2021), p. 236 [Figure C1.4]

지방교부세 및 지방교육재정교부금 법정률 개편 논의를 시작하여, 지출규모와 사용용도에 대한 적정 배분율에 대한 대안분석이 병행되어야 할 것이다. 지방이전지출 중에서도 ‘지방교육재정교부금’의 경우 학생 수가 명시적으로 감소하고 고등교육 재정지원 확대 필요성에 따라 개편의 공감대가 형성되어가는 반면, 지방교부세는 수도권 집중과 지역소멸, 균형발전을 이유로 아직까지 개편의 물꼬를 트지 못하고 있다.<sup>89)</sup> 인프라 지원 중심의 균형발전 재원은 GRDP 형평화 면에서는 긍정적인 성과를 보이고 있으나, 해당 지역의 인구를 유인하고 거주민들의 소득과 자산 불평등도 개선에는 제한적인 역할에 머무르고 있다. 인구 및 생산 기반의 수도권 집중 현상은 이른바 시장효과에 의한 것으로, 이는 재정지원 등의 개입으로 시장집중 속도를 따라가지 못한 결과이다. 절대적인 인구감소, IT의 발달과 산업구조 개편 등으로 이른바 시장효과에 따른 수도권과 비수도권 간 격차는 더욱 커질 가능성이 높다. 결론적으로 잠재성장률을 높이기 위한 재정여력 확보를 위해서는 재정 규모가 크고 구조적으로 재정누수 유인이 큰 ‘국세수입의 일정 비율방식’

89) 기획재정부(2022a), p. 17.

의 ‘지방이전지출’ 항목이 의무지출의 우선 개혁 대상임을 강조하고자 한다.

### 3. 결론

2021년 출생통계 기준 우리나라 합계출산율은 0.81 수준으로 OECD 평균 1.59의 절반 수준이다. 최근의 장기전망 결과에 따르면, 인구추계 중위기준 실질 GDP 성장률 또한 현재의 2%대에서 지속적으로 하락할 것으로 전망되고 있다. IMF(2021) 분석에서는 인구구조 변화로 인한 노동생산성 불안정, 노년부양비 증가 등으로 인하여 우리나라의 국가채무가 전 세계에서 가장 빠르게 진행될 것으로 전망한 바 있다.<sup>90)</sup> Swiston(IMF 2021, p. 16)은 이미 코로나19 이전부터 인구구조 변화로 인한 잠재성장률 전망치가 감소추세에 있었음을 보인 바 있고, 성장에 있어서의 노동투입 기여도가 지속적으로 하락할 것이라는 전망도 제시되고 있다.<sup>91)</sup> 현재 OECD 회원국들과 비교 시 사회복지지출 비중이 낮은 점, 의무지출 내 복지지출 비중이 절반 정도의 일정한 비중을 유지하고 있는 점, 급격한 인구구조 변화 등을 고려할 때, 복지지출 대응 재정부담이 결과적으로 재정의 지속가능성을 결정하는 중요한 기제가 될 것임을 알 수 있다.

그러한 의미에서 본 연구는 재정당국과 국회가 의무지출을 재정총량 관리 대상에 포함하는 절차와 구체성을 갖출 필요가 있다고 제안하고 있다. 본 연구에서는 다른 나라들도 대부분 의무지출은 인구구조 대응 스케줄에 따라 사전적으로 추계가 가능함에 따라 통상적인 예산과정과 다른 절차로 관리되는 것을 알 수 있었다. 미국의 경우에도 세출법안 중심으로 예산절차가 진행되고 있으나, 세출심사 전에 상임위의 ‘조정’ 단계에서 의무지출을 논의하고 있다. 영국은 통상적인 부처예산은 2년마다 한도를 주고 관리하는 반면,

---

90) IMF(2021), p. 65.

91) Swiston(2021, p. 9)은 각주 5에서 고령화와 노동생산성과의 관계에 대해서는 기존 연구에서 일관된 결론을 제시하지 못하고 있으므로 이에 대한 견해는 신중해야 함을 제안하고 있다. 저자는 Aiyar et al.(2016)과 Maestas et al.(2016)에서 음(-)의 상관관계를 보인 반면, Acemoglu and Restrepo(2017)는 거의 영향이 없거나 혹은 양(+)의 상관관계를 보인 바 있다고 설명하고 있다.

의무지출은 매년 관리대상사업으로 분류하여 재정당국과의 협상을 통하여 조정되는 것을 알 수 있었다.

한편, 우리나라의 의무지출 중 법정 지방이전지출인 지방교부세는 일본의 법정 지방교부세를 거의 그대로 도입한 것이어서 일본 사례는 매우 중요한 분석대상에 해당한다. 일본의 경우에는 재정총량과 구성비의 상당 부분이 의무지출과 유사하게 경직적으로 운영되는 것을 알 수 있었으며, 이미 국가채무로 인하여 경직적인 지출이 절대적인 규모를 차지하고 있어서 의무지출의 재정관리 필요성은 큰 의미가 있지 않았다. 일본의 사례가 시사하는 바는 노령화 지출이 본격화되기 전에 ‘지방교부세’뿐만 아니라 교육분야 지출인 ‘지방교육재정교부금’까지 법정지출을 개편하고, 국가채무 증가를 일정 수준으로 유지토록 하는 재정환경을 구축하는 것이 절대적으로 필요한 재정 조치라는 점이었다.

따라서 본 연구에서는 인구구조 변화 재정대응을 위한 가장 시급한 재정 개혁 대상은 ‘의무지출 내 법정지출’에 있다고 보았다. 본 연구는 의무지출 내 지방이전지출이 법적 강제성과 예산편의로 인하여 사회복지지출에 비하여 우선적인 배분지위를 갖고 있을 가능성을 전제하였다. 우리나라는 다른 나라들과는 달리 이질적인 두 항목, 즉 복지지출과 지방이전지출 항목이 ‘의무지출’ 내에 존재함으로써 두 항목 중 경직성이 높은 지출이 다른 지출 항목을 궁극적으로 잠식할 가능성을 갖고 있다.

「국가재정법」은 국회가 의무지출과 재량지출의 구성을 심의하도록 하고 있다. 정부 등에서 수행하는 장기 재정전망에서는 ‘일정 수준의 국가채무 수준’ 가정하에 항목별 재정지출을 합리적 조정한다는 전제를 갖고 있으므로 ‘의무지출’ 역시 60%대를 가정하고 있다. 그러나 이는 ‘재량지출’ 조정이 가능하다는 전제일 뿐, 노령화 속도와 지방이전지출 재정수요가 그대로 반영된 결과라고 보기 어렵다. 나아가, 본 연구는 국제기준에 따른 의무지출인 ‘건강보험’ 의료지출이 현재 우리 의무지출에 포함되어 있지 않은 점 역시 안정적인 수준의 의무지출 비중을 낙관하긴 어렵다고 보고 있다. 지금의 의무지출 규모는 실제 우리 국민이 부담해야 하는 의무지출 개념과는 괴리가

있다. 주요국들의 의무지출 구성과 2022년 미국의 IRA 지출 주요 대상이 ‘메디케어’였음을 볼 때, 재정당국과 국회는 향후 ‘의료지출’의 재정부담을 국가가 의무지출로 관리하지 않을 경우, 결국 국민의 부담으로 전이될 것임을 주시해야 한다. 결과적으로 본 연구는 실질적으로 우리 국민이 부담해야 하는 의무지출적인 재정 규모는 정부와 공공기관들이 발행한 의무지출 수준을 크게 상회할 것으로 전망한다.

지난 10여 년간 의무지출 내 두 항목, 사회복지지출과 지방이전지출 규모 변화만으로는 지방이전지출 증가로 인한 사회복지지출 증가 압박현상, 즉 ‘구축현상’을 명시적으로 확인하기는 어려웠다. 다만, 국제비교 시 SOCX 기준에 따른 사회복지지출 규모는 OECD 회원국들 중에서 최하위권인 반면, 지방이전지출과 초중등 교육의 국가재정 담당 비중은 최상위권임을 비교해 볼 때, 본 연구는 두 항목 중 재정 우선순위 방향을 재점검할 필요가 있다고 보았다.

따라서, 본 연구에서는 의무지출 내에서의 사회복지지출 재정공간 확보가 우선적으로 고려되어야 할 것으로 제안하였다. 그 근거로는 첫째, 소득 및 자산을 기준으로 한 지역 간 불평등 수준은 낮은 반면, 지역 내에서의 불평등이 더욱 심각한 것을 보여주었다. 즉, 경기도와 광주광역시의 평균 소득수준은 거의 유의한 차이가 없는 반면, 경기도 내에서의 개인 및 가구 단위에서의 불평등도는 상당한 차이가 있음을 알 수 있었다. 사회복지지출을 통한 개인 및 가구의 소득형평화 효과는 광역 및 시군구에서 강건하게 유지되었고, 반면, 지방이전지출인 ‘지방교부세’의 경우 지역 간 자산불평등 확대 가능성이 있음을 발견하였다. 이상의 직관적인 분석 결과는 사회복지지출 재정의 역할 설명 시 시사하는 바가 크다고 하겠다. 또한, 지역 간 및 지역 내 (개인 간, 가구 간) 소득불평등 완화 수단인 사회복지지출과 지방이전지출 간 상호 보완관계가 있을 수 있음을 해외사례와 선행연구 및 실증분석을 통하여 살펴보았다. 지니계수를 개선하는 정책적 노력이 궁극적으로 지역 간 생산성 격차 완화에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있음을 의미한다.

의무지출 내 사회복지지출 자체의 재정개혁 대안은 항목별 방대한 연구와

가정이 필요한 부분이어서 본 연구에서는 큰 방향성만을 다루고 있다. 그럼에도, 현재 우리 의무지출이 건강보험을 포함하고 있지 않아서 수치적으로 나타나는 재정위험이 진정한 재정위험 수준을 호도할 가능성은 놓치지 않고자 하였다. 구체적으로 본 연구는 크게 OECD SOCX 국제기준에 따른 복지 지출 규모와 의무지출 내에서의 공적연금분야(사회보험분야)와 공공부조 및 사회서비스(일반재정지출)로 구분하여 사회복지지출의 현주소를 파악해 보고자 하였다.

궁극적으로 본 연구는 국가채무의 최종적인 재정부담자인 국민과의 소통 과정을 거쳐, 세수연동 법정지출 개편의 필요성, 의무지출 재정공간 확보의 효과성 등을 논의하고 재정당국과 이해당사자로 구성된 거버넌스 개편, 로드맵 구상 등의 구체적인 대안 마련을 제안하고자 하였다.

따라서, 본 연구는 인구구조 변화가 가져올 재정위험과 개인/가구 및 지역 간 소득재분배 성과와 효율성 면에서 볼 때, 법정지출 성격의 의무지출은 분야별 사회복지지출로 유지하고, 내국세 연동방식의 지방이전지출은 개편되어야 함을 제안하고 있다. 본 연구는 지방이전지출의 재정 규모 및 결정방식 등을 고려할 때, 의무지출 내 사회복지지출과 재량지출의 재정공간 확보를 위해서 지금의 법정지출인 지방이전지출이 전면적으로 재검토되어야 하는 논리적 근거를 다음과 같이 세 가지로 들고 있다.

첫째, 구조적으로 의무지출 전체 규모는 거의 대부분 사회복지지출과 지방이전지출로 구성되는데, 지방이전지출의 결정은 정치적 및 행정 비용을 거의 치르지 않고 결정되는 항목이어서, 결과적으로는 사회복지지출의 증가 속도가 억제되는 기제로 작동할 수 있다. 둘째, 거시경제적으로 세수연동방식의 재정지출은 경기의 재정안정화 역할을 상쇄할 가능성도 존재한다. 셋째, 이러한 세수연동방식의 지출 항목은 결국 재정당국의 증세유인을 저하시키는 보다 근본적인 문제점을 안고 있다. 인구구조 대응의 가장 적극적인 대안은 '증세'를 포함한 수입원 확대 방안이다. 그러나 이때, 국세수입을 통한 재원확보 시 절반을 지방이전지출로 대응하고 남은 절반만을 국민적 재정수요에 활용할 수 있다고 한다면, 엄청난 정치적 비용을 치르는 세율인상

과 과표인상 방안이 진지하게 논의되기 어렵다. 넓은 세원을 통한 세수입 확보인프라가 나아지지 않는 한 자원마련의 근본적인 대안인 세수 규모 확대는 근본적으로 어렵다는 것을 의미한다.

구체적인 대안으로 지방이전지출의 지출준칙 검토 필요성, 법정물 폐지를 위한 로드맵 제안 등을 제안하였다. 법정지출 개편 논의는 재정권한과 절차의 관점에서 본다면 재정의 의회권한을 의미하는 재정민주주의의 한 형태로 중요한 의미를 갖는다. 국민의 수급권을 보장하는 의무지출 제도는 그 자체로 국민 삶을 보호하는 일차적인 보호막이다. 제도로서의 건강성을 유지하기 위해서는 의무지출 제도 개편에 대하여 국회와 재정당국 간 견제와 책임을 목적으로 한 논의가 지속되어야 한다. 오랜시간 법정지출 개편이 재정건전성을 위한 불가피한 내용임에도 불구하고, 정치구조와 거버넌스를 이유로 논의조차 되지 못하였다. 지방교육재정교부금 개편이 시도되고는 있지만, 아직 이해당사자 간의 합의에는 이르지 못하고 있고 그나마도 20여 년이 걸린 사안이다. 극심한 양당제로 진입한 지금의 정치구조하에서 법정지출 개편은 소모적인 논쟁에 그칠 우려가 크다. 분명한 건 정부와 의회 간 법정지출 개편 논의 없이 지금처럼 재량지출과 국가채무만을 재정운용 수단으로 활용할 경우, 즉 일본과 같은 재정운용을 지속할 경우, 미국의 이자율 인상과 같은 외부요인만으로 재정을 통한 국민보호에 차질이 발생할 수 있다는 점이다. 우리의 재정운용 시스템이 정치구조에 종속되면 안 되는 이유이다.

---

## 참고문헌

---

### 〈국내문헌〉

- 관계부처 합동, 「제4기 인구정책TF 주요 분야 및 논의방향」, 2022. 2. 10.
- 교육부, 『교육부 소관 세입·세출 및 기금 결산』, 각 연도.
- 국가보훈처, 「국가보훈처 소관 예산(안) 및 기금운용계획(안) 개요」, 각 연도.
- 국경복·황선호, 「의무지출과 재량지출 구분 기준에 관한 연구」, 『2007년도 추계학술대회 논문집』, 한국재정학회, 2007.
- 국회예산정책처, 『국가재정법 이해와 실제』, 2012.
- \_\_\_\_\_, 『의무지출 기준선 전망』, 2013.
- \_\_\_\_\_, 『2020 NABO 장기 재정전망』, 2020a.
- \_\_\_\_\_, 『2021년도 예산안 총괄분석 I』, 2020b.
- \_\_\_\_\_, 『2022 대한민국 지방재정』, 2022a.
- \_\_\_\_\_, 『2022~2070년 NABO 장기 재정전망』, 2022b.
- 기획재정부, 「2020~2060년 장기재정전망」, 2020. 9. 3.
- \_\_\_\_\_, 「2022~2026 국가재정운용계획 주요내용」, 2022a.
- \_\_\_\_\_, 「2023년도 예산안 및 2022-2026 국가재정운용계획 발표」, 보도자료, 2022. 8. 29.
- 김규관·이형근·김은지·서영경, 『일본 재정의 지속가능성과 재정규율에 관한 연구』, 대외경제정책연구원, 2013.
- 김도승·전주열·장철준·김현동, 『의무적 지출의 통제 강화 방안 연구』, 정책연구용역보고서, 국회예산정책처, 2013.
- 김도승, 『국가재정법상 의무지출의 관리 통제에 관한 연구』, 재정법제 연구(11-15-5), 한국법제연구원, 2011.

- \_\_\_\_\_, 「의무지출과 재정관리: 의무지출의 개념과 공법적 의의를 중심으로」, 『미국헌법연구』, 제23권 제1호, 미국헌법학회, 2012, pp. 31~60.
- 김성배, 「의무지출과 재량지출에 관한 비교법 조사(영국 편)」, 재정법제 Issue Paper, 10-12-4, 한국법제연구원, 2010.
- 김영록·이남국, 「사회복지분야 의무지출 분석을 통한 재정정책의 시사점」, 『한국공공관리학보』, 제27권 제3호, 한국공공관리학회, 2013., pp. 69~97.
- \_\_\_\_\_, 『재정건전성 확보를 위한 의무지출 체계 분석 및 개선방안 연구: 사회복지예산을 중심으로』, 한국행정연구원, 2014.
- 김종면·장용근, 『재정법의 국제비교 및 우리 재정법체계에의 함의: 재정헌법을 중심으로』, 연구보고서 18-08, 한국조세재정연구원, 2018.
- 김춘순, 「우리나라의 의무지출 예산구조와 정책과제」, 국회예산정책처·한국의회학회 공동정책포럼 발제자료, 국회예산정책처·한국의회학회, 서울, 2012. 5. 24.
- 김춘순·연훈수·박인화, 「의무지출 예산의 추이와 결정과정 분석」, 『의정논총』, 제7권 제2호, 2012, pp. 105~136.
- 김태완, 「우리나라 의무지출 현황 및 정책과제」, 『예산정책연구』, 제2권 제2호, 국회예산정책처, 2013, pp. 135~164.
- 김현아, 『재정분권과 인적자본 투자』, 연구보고서 17-10, 한국조세재정연구원, 2017.
- 김현아·조임곤, 『재정분권과 지역 간 경제력 격차 및 인구이동에 관한 연구』, 연구보고서 20-13, 한국조세재정연구원, 2020.
- 김희철, 「의무지출과 재량지출에 관한 비교법 조사(미국 편)」, 재정법제 Issue Paper, 10-12-5, 한국법제연구원, 2010.
- 김필현·한재명·최진섭·김병남·김진아, 『재정분권의 재정효율성 및 지역 간 격차에 대한 효과 분석』, 기본과제 2019-02호, 한국지방세연구원, 2019.
- 대한민국정부, 「2020회계연도 국가결산보고서」, 2021.

- 박명호, 「장기 재정전망을 통한 재정의 지속가능성 평가 및 과제」, 춘계학술대회 '새 정부의 자세·재정 정책 방향' 정책토론회 발표자료, 한국재정학회, 2022. 3.
- 박인화, 「의무지출과 복지재정」, 보건·복지 Issue & Focus, 제228호, 한국보건사회연구원, 2014.
- 보건복지부, 「제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획」, 2018. 12.
- \_\_\_\_\_, 『보건복지부 소관 세입·세출 및 기금 결산』, 각 연도a.
- \_\_\_\_\_, 『보건복지통계연보』, 각 연도b.
- 사회보장위원회, 「제22차 회의 심의안건 중 '제4차 중장기 사회보장 재정추계」, 보건복지부, 2020. 8. 26.
- 신화연, 「복지분야 의무지출 쟁점사항」, 수탁과제, 한국조세재정연구원, 2022. (미발간 자료)
- 전훈, 「의무지출과 재량지출에 관한 비교법 조사(프랑스 편)」, 재정법제 Issue Paper, 10-12-6, 한국법제연구원, 2010.
- 조동철·권규호·김성태·정대희·이재준·정규철·송인호·오지윤·권혁욱·김대일, 『우리 경제의 역동성: 일본과 비교를 중심으로』, 한국개발연구원, 2014.
- 원종학·권혁욱·김영각, 『일본 재정정책의 추이와 전망』, 한국조세재정연구원, 2016. 10.
- 원종학·Sato Motohiro·권현욱, 『지방발전을 위한 조세제도와 지역발전사업: 일본의 사례를 중심으로』, 수시연구과제, 한국조세재정연구원, 2018. 12.
- 이윤경, 「OECD 주요국의 공공사회복지지출 현황」, NABO Focus, 제30호, 국회예산정책처, 2021. 2. 24.
- 임성일, 「한국과 일본의 지방교부세제도 비교」, KILF Report, 제47호, 한국지방세연구원, 2018. 3.
- 임중수, 「영국 2021-22 예산안 및 재정운용계획 발표」, 국회사무처, 2021. 3.

- 통계청, 「장래인구특별추계: 2017~2067년」, 보도자료, 2019. 3. 27.
- 하연섭·김영록, 『전략적 지출검토(Spending Review) 도입 방안 연구』, 연  
구용역보고서, 국회사무처, 2019.
- 한국재정정보원, 「의무지출·재량지출」, 재정통계 BRIEF, 2021년 제21호,  
2021. 11.
- 한국조세재정연구원 재정지출분석센터, 「Top down 예산편성제도와 지출한  
도 운용사례 분석」, 2020. (비공개자료)
- \_\_\_\_\_, 『재정동향』, 2022a. 8.
- \_\_\_\_\_, 「2023년도 예산안 및 국가재정운용계획 전문가 평가」, 2022b. 9.  
(비공개자료)
- 행정안전부, 『2022년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)』, 2022.

#### 〈해외문헌〉

- Acemoglu, Daron and Pascual Restrepo, “Secular Stagnation? The Effect of  
Aging on Economic Growth in the Age of Automation,” *American  
Economic Review*, 107(5), 2017, pp. 174~179.
- Ahmad, Asif, Richard McManus, and F. Gulcin Ozkan, “Fiscal Space and  
the Procyclicality of Fiscal Policy: The Case for Making Hay while  
Sun Shines,” *Economic Inquiry*, 59(4), 2021, pp. 1687~1701.
- Aiyar, Shekhar, Christian Ebeke, and Xiabo Shao, “The Impact of  
Workforce Aging on European Productivity,” IMF Working Paper,  
WP/16/238, IMF, 2016.
- Albouy, D., “The Unequal Geographic Burden of Federal Taxation,”  
*Journal of Political Economy*, 117(4), 2009, pp. 635~667.
- Alesina, Alberto, Guido Tabellini, and Filipe R. Campante, “Why Is Fiscal  
Policy Often Procyclical?,” *Journal of the european economic  
association*, 6(5), 2008, pp. 1006~1036.
- Asenjo, A. and Clemente Pignatti, “Unemployment Insurance Schemes

- around the World: Evidence and Policy Options,” Research Department Working Paper, No. 49, ILO, 2019.
- Auerbach, Alan J. and Yuriy Gorodnichenko, “Output Spillovers from Fiscal Policy,” *American Economic Review*, 103(3), 2013, pp. 141~146.
- Austin, B., E. Glaeser, and L. Summers, “Jobs for the Heartland: Place-Based Policies in 21st-Century America,” *Brookings Papers on Economic Activity*, 49(1), Spring 2018, pp. 151~255.
- Austin, D. Andrew, “Trends in Mandatory Spending: In Brief,” Congressional Research Service 7-5700, R44641, 2018.
- Austin, D. Adrew and Mindy R. Levit, “Mandatory Spending Since 1962,” Congressional Research Service 7-5700, RL33074, 2012.
- Bianchi, Javier, Pablo Ottonello, and Ignacio Presno, “Fiscal Stimulus under Sovereign Risk,” Working Paper Series 26307, NBER, September 2019.
- Blanchard, Olivier and Takeshi Tashihiro, “Rethinking Fiscal Policy in Japan,” 2019. 10. 7., <https://www.piie.com/commentary/op-eds/rethinking-fiscal-policy-japan> (accessed August 24, 2022).
- Bowen, T. R., Ying Chen, and Hülya Eraslan, “Mandatory versus Discretionary Spending: The Status Quo Effect,” *American Economic Review*, 104(10), 2014, pp. 2941~2974.
- Causa, Orsetta, James Browne, and Anna Vindics, “Income Redistribution across OECD Countries: Main Findings and Policy Implications,” OECD Economic Policy Paper, No. 23, OECD, September 2018.
- Christiano, Lawrence, Martin Eichenbaum, and Sergio Rebelo, “When is the Government Spending Multiplier Large?,” *Journal of Political Economy*, 119(1), 2011, pp. 78~121.
- Congressional Budget Office, *The 2017 Long-Term Budget Outlook*, March

2017.

Congressional Budget Office, *The Budget and Economic Outlook: 2018 to 2028*, April 2018.

de Rugy, Veronique and Jack Salmon, "The End of Policymaking and the Rise of Mandatory Spending: A Fiscal Dilemma," Policy Brief, Mercatus center, George Mason University, 2019.

Dougherty, S. and K. Forman, "Evaluating Fiscal Equalisation: Finding the Right Balance," OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 36, Paris: OECD Publishing, 2021, <https://doi.org/10.1787/253da2b8-en>.

Fajgelbaum, P. D., E. Morales, J. C. Suárez Serrato, and O. Zidar, "State Taxes and Spatial Misallocation," *The Review of Economic Studies*, 86(1), 2018, pp. 333~376.

Fajgelbaum, P. D. and C. Gaubert, "Optimal Spatial Policies, Geography, and Sorting," *The Quarterly Journal of Economics*, 135(2), 2020, pp. 959~1036.

Firpo, Sergio, Nicole M. Fortin, and Thomas Lemieux, "Unconditional Quantile Regressions," *Econometrica*, 77(3), 2009, pp. 953~973.

Fixler, Dennis J, Davis S. Johnson, Andrew Craig, and Kevin J. Furlong, "Toward National and Regional Distributions of Personal Income," *Survey of Current Business* 97, 2017, pp. 1~10.

Frankel, Jeffrey A., "A Solution to Fiscal Procyclicality: The Structural Budget Institutions Pioneered by Chile," NBER Working Paper, 16945, NBER, 2011.

Frankel, Jeffrey A., Carlos A. Vegh, and Guillermo Vuletin, "On Graduation from Fiscal Procyclicality," *Journal of Development Economics*, 100(1), 2013, pp. 32~47.

Fu, C. and J. Gregory, "Estimation of an Equilibrium Model with

- Externalities: Post-Disaster Neighborhood Rebuilding,” *Econometrica*, 87(2), 2019, pp. 387~421.
- Galeano, Luciana, Alejandro Izquierdo, Jorge P. Puig, Carlos A. Vegh, and Guillermo Vuletin, “Can Automatic Government Spending be Procyclical?,” NBER Working Paper, 28521, NBER, 2021.
- Gaubert, Cecile, “Firm Sorting and Agglomeration,” *American Economic Review*, 108(11), 2018, pp. 3117~3153.
- Gaubert, Cecile, Patrick M. Kline, and Danny Yagan, “Place-Based Redistribution,” NBER Working Paper, 28337, NBER, 2021.
- Gavin, Michael and Roberto Perotti, “Fiscal Policy in Latin America,” *NBER Macroeconomic Annual*, Vol. 12, The MIT Press, 1997, pp. 11~61.
- Gbohoui, William, W. Raphael Lam, and Victor Lledo, “The Great Divide: Regional Inequality and Fiscal Policy,” IMF working paper, WP/19/88, 2019.
- Glaeser, Edward L., *Cities, Agglomeration and Spatial Equilibrium*, Oxford University Press, 2008.
- Glaeser, Edward L. and Joshua D. Gottlieb, “The Economics of Place-Making Policies,” *Brookings Papers on Economic Activity*, 39, Spring 2008, pp. 155~239.
- Gramlich, John, “Few Americans Support Cuts to Most Government Programs, including Medicaid,” Pew Research Center Fact Tank, May 26, 2017.
- Grechyna, Daryna, “Mandatory Spending, Political Polarization, and Macroeconomic Volatility,” *European Journal of Political Economy*, 68, June 2021, pp. 1~25.
- Guriev, Sergei, “G-20 Priorities: Heavily Indebted Rich Countries,” Washington, D.C.: Brookings Institutions, 2016.
- HM Treasury, Spring Statement 2022, 2022.

- Ihori, Toshihiro, "Japan's Fiscal Policy: Sustainability of Government Deficits," *Seoul Journal of Economics*, 17(1), 2004, pp. 1~23.
- IMF, *Fiscal Monitor, October 2021: Strengthening the Credibility of Public Finances*, 2021.
- Jha, Shinka, Sushanta Mallick, and Donghyun Park, "Effectiveness of Countercyclical Fiscal Policy: Time-Series Evidence from Developing Asia," ADB Economics Working Paper series, No. 211, ADB, 2010.
- Kline, Patrick, "Place Based Policies, Heterogeneity, and Agglomeration," *American Economic Review*, 100(2), 2010, pp. 383~387.
- Kline, Patrick and Enrico Moretti, "Local Economic Development, Agglomeration Economies, and the Big Push: 100 Years of Evidence from the Tennessee Valley Authority," *The Quarterly Journal of Economics*, 129(1), February 2014, pp. 275~331.
- Maestas, Nicole, Kathleen J. Mullen, and David Powell, "The Effect of Population Aging on Economic Growth, the Labor Force and Productivity," NBER Working Paper, 22452, NBER, 2016.
- Manasse, Paolo, "Procyclical Fiscal Policy: Shocks, Rules, and Institutions-A View From MARS", IMF Working Paper, WP/06/27, IMF, 2006.
- McManus, Richard and F. Gulcin Ozkan, "On the Consequences of Pro-Cyclical Fiscal Policy," *Fiscal Studies*, 36(1), 2015, pp. 29~50.
- Miyazaki, Masato, "Framework for Fiscal Consolidation: Successes and Failures in Japan," *OECD Journal on Budgeting*, 6(4), 2006, pp. 123~147.
- Musgrave, Richard A., *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, 1959.
- OBR, *Economic and Fiscal Outlook*, 2022, 3.
- OECD, *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Multi-level Governance Studies, 2019.

\_\_\_\_\_, “Social spending makes up 20% of OECD GDP,” *Social Expenditure (SOCX) Update 2020*, 2020.

\_\_\_\_\_, *Education at a Glance*, 2021.

Rossi-Hansberg, E., P.-D. Sarte, and F. Schwartzman, “Cognitive Hubs and Spatial Redistribution,” NBER Working Paper, 26267, NBER, 2019. 9.

Swiston, A., “Korea’s Growth Prospects: Overcoming Demographics and Covid-19,” IMF Working Paper, WP/21/92, IMF, 2021.

Theil, Henri, *Economics and Information Theory*, Amsterdam: North-Holland Publishing, 1967.

### 〈통계자료 및 누리집〉

기획재정부, e나라도움, 「국고보조금 규모」, <https://www.gosims.go.kr/hg/hg004/retrieveGovsuby.do>, 검색일자: 2022. 10. 10.

\_\_\_\_\_, 「2012-2022 총지출 현황\_의무재량 구분」, 내부자료, 2022c.

법제처, 국가법령정보센터, 「지방교부세법」, <https://www.law.go.kr/법령/지방교부세법>, 검색일자: 2022. 9. 4.

\_\_\_\_\_, 「지방교육재정교부금법」, <https://www.law.go.kr/법령/지방교육재정교부금법>, 검색일자: 2022. 9. 4.

\_\_\_\_\_, 「국가재정법」, [https://www.law.go.kr/법령/국가재정법/\(20230101,19188,20221231\)/제7조](https://www.law.go.kr/법령/국가재정법/(20230101,19188,20221231)/제7조), 검색일자: 2022. 4. 19.

\_\_\_\_\_, 「사회보장기본법」, <https://law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsiSeq=98551#000>, 검색일자: 2022. 4. 19.

\_\_\_\_\_, 「지방분여세법」, [https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%A7%80%EB%B0%A9%EB%B6%84%EC%97%AC%EC%84%B8%EB%B2%95/\(00249,19520912\)](https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%A7%80%EB%B0%A9%EB%B6%84%EC%97%AC%EC%84%B8%EB%B2%95/(00249,19520912)), 검색일자: 2022. 9. 4.

보건복지부, 「기초생활보장」, [http://www.mohw.go.kr/react/policy/index.jsp?PAR\\_MENU\\_ID=06&MENU\\_ID=06350109&PAGE=9](http://www.mohw.go.kr/react/policy/index.jsp?PAR_MENU_ID=06&MENU_ID=06350109&PAGE=9), 검색일자: 2022. 9. 19.

- 일본 재무성, 「令和5年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について(2022. 7. 29.)」, [https://www.mof.go.jp/policy/budget/budger\\_workflow/budget/fy2022/sy220729a.pdf](https://www.mof.go.jp/policy/budget/budger_workflow/budget/fy2022/sy220729a.pdf), 검색일자: 2022. 9. 2.
- 일본 총무성, 「지방교부세제도의 개요」, [https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000762021.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000762021.pdf), 검색일자: 2022. 9. 1.
- \_\_\_\_\_, 지방교부세 제도, [https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/c-zaisei/ko\\_uhu.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisei/ko_uhu.html), 검색일자: 2022. 9. 2.
- 일본 법령검색, 「지방교부세법」, [https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=325AC0000000211\\_20220401\\_504AC0000000002&keyword=%E5%9C%B0%E6%96%B9%E4%BA%A4%E4%BB%98%E7%A8%8E](https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=325AC0000000211_20220401_504AC0000000002&keyword=%E5%9C%B0%E6%96%B9%E4%BA%A4%E4%BB%98%E7%A8%8E), 검색일자: 2022. 9. 2.
- 통계청, 국가통계포털(KOSIS), 「가계금융복지조사(소득분배지표)」, [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1HDLF05&vw\\_cd=MT\\_ZTITLE&list\\_id=C2\\_1\\_40&scrId=&seqNo=&lang\\_mode=ko&obj\\_var\\_id=&itm\\_id=&conn\\_path=MT\\_ZTITLE&path=%252FstatisticsList%252FstatisticsListIndex.do](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDLF05&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=C2_1_40&scrId=&seqNo=&lang_mode=ko&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE&path=%252FstatisticsList%252FstatisticsListIndex.do), 검색일자: 2022. 6. 17.
- \_\_\_\_\_, 「국정모니터링시스템(e-나라지표) > 국가채무추이」, [https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=1106](https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1106), 검색일자: 2022. 9. 21.
- \_\_\_\_\_, 국정모니터링시스템(e-나라지표), 「국내총생산 및 경제성장률(GDP)」, [https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=2736](https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2736), 검색일자: 2022. 5. 23.
- \_\_\_\_\_, 국정모니터링시스템(e-나라지표), 「종합부동산세 결정현황(국세청 내부행정자료)」, [https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=2624](https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2624), 검색일자: 2022. 9. 5.
- 한국조세재정연구원, 「한국재정패널조사(Nastab) 데이터(1차~13차년도)」, <https://www.kipf.re.kr/panel/data/AllList/paData/view.do?cntNo=33#LINK>, 검색일자: 2022. 6. 17.

행정안전부 국가기록원, 「기록정보서비스(분야별 주제검색) > 지방행정(임시 지방분여세법)」, <https://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=000636&pageFlag=&sitePage=1-2-1>, 검색일자: 2022. 9. 1.

HM Treasury, “Spring Statement Table 1.7: Total Managed Expenditure (TME),” [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1062708/Spring\\_Statement\\_2022\\_Print.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1062708/Spring_Statement_2022_Print.pdf), 검색일자: 2022. 8. 29.

\_\_\_\_\_, “How to understand public sector spending,” <https://www.gov.uk/government/publications/how-to-understand-public-sector-spending/how-to-understand-public-sector-spending>, 검색일자: 2022. 8. 29.

OBR(2022. 3), “Economic and fiscal outlook - March 2022,” Supporting documents, Fiscal supplementary tables: expenditure, table 3.3, <https://obr.uk/download/march-2022-economic-and-fiscal-outlook-supplementary-fiscal-tables-expenditure/?tmstv=1677028973>, 검색일자: 2022. 10. 6.

OECD, “Social Expenditure database (SOCX),” <https://www.oecd.org/social/expenditure.htm>, 검색일자: 2022. 10. 10.

OECD, OECD Stat, “Economic Projections (Economic Outlook),” <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=EO>, 검색일자: 2022. 10. 10.

\_\_\_\_\_, “Income Distribution Database (Gini),” [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REGION\\_ECONOM](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REGION_ECONOM), 검색일자: 2022. 10. 10.

\_\_\_\_\_, “National Accounts (Government expenditure by function),” [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SNA\\_TABLE11](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SNA_TABLE11), 검색일자: 2022. 10. 20.

\_\_\_\_\_, “National Accounts (GDP per capita),” <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=61433>, 검색일자: 2022. 10. 20.

\_\_\_\_\_, “Regional Statistics (Regional Demography: Population Density),” <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=67044>, 검색일자: 2022. 10. 10.

- \_\_\_\_\_, “Regional Economy (Regional GDP),” [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REGION\\_ECONOM](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REGION_ECONOM), 검색일자: 2022. 10. 20.
- \_\_\_\_\_, “Regional Statistics (SNG expenditures),” [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REGION\\_ECONOM](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REGION_ECONOM), 검색일자: 2022. 10. 10.
- \_\_\_\_\_, “Revenue Statistics (tax revenue),” <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=REV>, 검색일자: 2022. 10. 10.
- Tax Policy Center, “Figure 1. Composition of Federal Spending,” <https://www.taxpolicycenter.org/briefing-book/how-much-spending-uncontrollable>, 검색일자: 2022. 6. 22.

## 부 록

〈부표 1〉 변수 개요

Variable	Obs	Mean	Std. dev.	Min	Max
grdp_cov	455	.9407935	.4270302	.146138	2,299827
grdpgap	455	390238,2	537149,6	4938	2814123
gini_oecd	397	.308927	.0510289	.22	.511
경제성장률	374	1,89877	3,404172	-14,2141	26,28586
조세부담률	335	33,74924	6,921275	17,162	50,882
로그1인당 GDP	374	10,38265	.6325132	8,870275	11,66662
연방더미	374	.2352941	.4247507	0	1
지방재정 비중	282	.3173723	.1442838	.0573734	.6529025
지방이전지출비중	282	.1823201	.0915193	.0030935	.3927008
정부지출 규모	281	.4519342	.0667175	.2948389	.6527054

자료: 다음의 자료를 활용하여 저자 작성

1. GRDP: OECD, OECD Stat, "Regional Economy(Regional GDP)",  
[https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REGION\\_ECONOM](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REGION_ECONOM), 검색일자: 2022. 10. 20.
2. 지니계수: OECD, OECD Stat, "Income Distribution Database(Gini)",  
[https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REGION\\_ECONOM](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REGION_ECONOM), 검색일자: 2022. 10. 10.
3. 경제성장률: OECD, OECD Stat, "Economic Projections(Economic Outlook)",  
<https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=EO>, 검색일자: 2022. 10. 10.
4. 조세부담률: OECD, OECD Stat, "Revenue Statistics(tax revenue)",  
<https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=REV>, 검색일자: 2022. 10. 10.
5. 1인당 GDP: OECD, OECD Stat, "National Accounts(GDP per capita)",  
<https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=61433>, 검색일자: 2022. 10. 20.
6. 지방재정비중(지방세출분권): "OECD Fiscal Decentralization data",  
[https://www.oecd.org/ctp/federalism/fiscal-decentralisation-database/table5\\_gov\\_exp-tot\\_gov\\_exp.xlsx](https://www.oecd.org/ctp/federalism/fiscal-decentralisation-database/table5_gov_exp-tot_gov_exp.xlsx), 검색일자: 2022. 10. 10.
7. 지방이전지출비중: OECD, "OECD Fiscal Decentralization data",  
[https://www.oecd.org/ctp/federalism/fiscal-decentralisation-database/table11\\_intergov\\_exp-tot\\_exp-both\\_internal.xlsx](https://www.oecd.org/ctp/federalism/fiscal-decentralisation-database/table11_intergov_exp-tot_exp-both_internal.xlsx), 검색일자: 2022. 10. 10.
8. 기능별 정부지출: OECD, OECD Stat, "National Accounts(Government expenditure by function)",  
[https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SNA\\_TABLE11](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SNA_TABLE11), 검색일자: 2022. 10. 20.

〈부표 2〉 OECD SOCX 정책영역별 주요 제도 내용

9대 정책영역	주요 제도 내용
1. 노령	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 노동시장에서 은퇴한 사람들에 대한 노령연금 등 급여(조기은퇴 포함)</li> <li>▶ 돌봄·재활·일자리 등 노인서비스 관련 지출</li> <li>예) 국민연금(노령연금·반환일시금), 공무원·사학·별정우체국연금(퇴직급여·퇴직수당), 군인연금(퇴역연금·퇴직일시금·퇴직수당), 기초연금, 노인돌봄서비스, 노인단체지원, 노인보호 전문기관, 공기업의 취약계층 교통·통신요금 감면 등</li> </ul>
2. 유족	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 배우자나 부양자가 사망한 사람들에 대한 유족연금 등 급여</li> <li>예) 국민연금(유족연금·사망일시금), 공무원·사학·별정우체국연금(유족연금·유족연금일시금·유족일시금·사망조위금), 군인연금(유족연금·유족일시금·유족급여-기타급여·사망조위금), 보험급여(유족보상금·수당), 산재보험(유족급여, 장의비) 등</li> </ul>
3. 근로 무능력	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 장애로 노동시장에 완전 혹은 부분적으로 참여할 수 없는 때 지급하는 급여</li> <li>예) 국민연금(장애연금·장애일시금), 공무원·사학연금(재해보상급여), 군인연금(상이연금), 산재보험(휴업·장애·간병·직업재활급여, 상병보상연금, 진폐보상연금), 장애인연금, 장애수당, 장애인복지시설 기능 보장, 저소득장애인 지원, 등 보험급여(전·공상군경보상금·수당), 공기업의 취약계층 교통·통신요금 감면 등</li> </ul>
4. 보건	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 의료 및 예방 등 공공보건지출</li> <li>예) 건강보험, 노인장기요양보험, 의료급여, 산재보험(요양급여), 집합보건의료, 공공보건의료확충(원폭피해자 진료비·장제비 지원, 지역거점병원 공공성 강화) 등</li> </ul>
5. 가족	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 자녀양육 및 기타 부양자를 지원하기 위한 비용으로 영유아, 아동, 청소년, 여성 및 가족관련 서비스 급여</li> <li>예) 모성보호육아지원, 보육·누리과정·아이돌봄 등 영유아 지원, 취약계층·농어촌 교육복지지원, 입양·실종·방과후활동·성보호·폭력 및 가출예방 등 아동·청소년 지원, 한부모·다문화·저소득가정 등 가족지원 등</li> </ul>
6. 적극적 노동시장	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 수급자의 고용상황 개선이나 취업능력을 증가시키는 활동을 목적으로 제공되는 지출</li> <li>예) 고용안정 및 직업능력개발사업, 직업일자리사업, 직업훈련사업, 고용서비스사업, 고용장려금사업, 창업지원사업 등</li> </ul>
7. 실업	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 실업자에게 지급되는 소득보상과 해고수당 등 관련 급여</li> <li>예) 고용보험(실업급여)</li> </ul>
8. 주거	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 기초생활보장제도의 주거급여</li> </ul>
9. 기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 다양한 이유로 관련 프로그램의 범위에서 배제된 사람들에게 임시적으로 제공되거나 다른 급여들이 욕구를 충족시키지 못할 때 제공되는 지출</li> <li>예) 기초생활급여, 긴급복지, 자활지원, 노숙인복지지원, EITC 근로장려금, 군인·별정우체국연금(재해부조금), 사할린 한인지원, 임대주택지원, 노후공공임대주택개선, 북한이탈주민 정책지원, 사유재산피해복구지원, 문화바우처 지원 등</li> </ul>

주: 동일한 제도라고 하더라도 세부 급여 종류에 따라 정책영역별로 구분  
 자료: 사회보장위원회(2020. 8. 26.), p. 7.

## 의무지출의 재정운용에 대한 연구: 복지 및 지방이전지출의 정합성 제고

---

김현아·조희평

본 연구는 인구구조 변화가 가져올 재정위험과 개인/가구 및 지역 간 소득재분배 성과와 효율성 면에서 볼 때, 법정지출 성격의 의무지출은 분야별 사회복지지출로 유지하고, 내국세 연동방식의 지방이전지출은 개편되어야 함을 제안하고 있다. 본 연구는 지방이전지출의 재정 규모 및 결정방식 등을 고려할 때, 의무지출 내 사회복지지출과 재량지출의 재정공간 확보를 위해서 지금의 법정지출인 지방이전지출이 전면적으로 재검토되어야 하는 논리적 근거와 실증분석 결과를 제시하고 있다. 첫째, 구조적으로 의무지출 전체 규모는 거의 대부분 사회복지지출과 지방이전지출로 구성되는데, 지방이전지출의 결정은 정치적 및 행정 비용을 거의 치르지 않고 결정되는 항목이어서, 결과적으로는 사회복지지출의 증가속도가 억제되는 기제로 작동할 수 있다. 둘째, 거시경제적으로는 세수연동방식의 재정지출은 경기의 재정안정화 역할을 상쇄할 가능성도 존재한다. 셋째, 이러한 세수연동방식의 지출항목은 결국 재정당국의 증세유인을 저하시키는 보다 근본적인 문제점을 안고 있다는 점이다. 분석적 근거로는 현재 지역 간 소득불평등은 지역 내 소득 불평등보다 매우 낮고, 개인 간 사회복지지출을 통한 지니계수 개선이 궁극적으로 지역 간 불평등 완화에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있음을 보여주고자 한 것이다. 나아가 본 연구는 제도개선 방안으로 지방이전지출의 지출준칙 검토 필요성, 법정률 폐지를 위한 로드맵 제안 등을 제안하였다.

## Which redistribution is more urgent between individual and regional redistribution in Korea after COVID-19?

---

Hyun-A Kim and HeePyung Cho

The paper contributes to clarify which type of redistribution would be more urgent after COVID-19. Around half of the total budget goes to local governments and local education sectors by law. The amount and way of allocation of mandatory spending to local governments and education sector has been fixed since 1962 and 1972 by law. After 50~60 years later, fiscal demand from higher income level requires updated and sophisticated budget allocation.

The paper tries to touch why we have to concentrate on mandatory spending not just on discretionary spending. First, the paper estimates and compares the income effect of individual based welfare budget and regional based transfer budget. According to individual and regional Gini indices, the results imply that income redistribution might be more urgent than regional income discrepancy. Second, the paper suggests that the way of budget management should be reformed to respond aging and welfare society. To make reform happen, the paper points that the sound discussion about fiscal rule of expenditure limit to transfer and flexible allocation are required.

## ■ 저자약력

### 김현아

경희대학교 경제학과 졸업  
미국 University of Illinois at Urbana-Champaign 경제학 박사  
현, 한국조세재정연구원 선임연구위원

### 조희평

고려대학교 경제학과 졸업  
미국 University of Illinois at Urbana-Champaign 경제학 박사  
현, 한국조세재정연구원 부연구위원

### 자료 수집 및 정리

신동준 한국조세재정연구원 선임연구위원  
이재국 한국조세재정연구원 연구원

연구보고서 22-08

## 의무지출의 재정운용에 대한 연구: 복지 및 지방이전지출의 정합성 제고

---

발행	행	2022년 12월 30일
저자	자	김현아 · 조희평
발행인	인	김재진
발행처	처	한국조세재정연구원
주소	소	30147 세종특별자치시 시청대로 336
전화	화	(044)414-2114(대)
홈페이지	지	www.kjpt.re.kr
등록	록	1993. 7. 15. 제2014-24호
정가	가	15,000원
조판 및 인쇄	쇄	고려씨엔피
I S B N		979-11-6655-188-8

---

© 한국조세재정연구원 2022 \* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

본 보고서는 친환경 용지를 사용하여 인쇄되었습니다.



KOREA INSTITUTE  
OF PUBLIC FINANCE

**kipf 한국조세재정연구원**

30147 세종특별자치시 시청대로 336  
TEL: (044)414-2114(代) [www.kipf.re.kr](http://www.kipf.re.kr)



9 791166 551888 93320  
ISBN 979-11-6655-188-8